

第一章

计划经济体制的解构

20 世纪 70 年代末启动的中国经济改革，是以消除计划经济体制的弊端为起点的。在此之前，计划经济无论在理论上还是在实践中，都被认为是社会主义的重要特征。改革的初衷并非是要最终放弃计划经济体制，而是要逐步完善这一体制。同时，计划经济体制从 20 世纪 50 年代建立之初开始，就已经暴露出其严重的体制缺陷，中国曾进行过多次克服这种缺陷的努力，留下了日后改革可资借鉴的宝贵经验。因此，始于 1978 年的中国改革，在理论上表现为反映现实要求的对传统意识形态的突破，在实践上则主要是重新移植历史经验。至于改革的结果没有完善计划经济体制，而是计划经济体制的逐步被解构，完全是经济规律使然。这也突出了中国改革始终遵循了实事求是原则，实践导向成为中国改革的重要特征。

第一节 农村土地经营制度的变革

中国 20 世纪发生了三次规模巨大的农村土地经营制度改革：

第一次是 50 年代初通过土地改革实现了从地主所有制向自耕农所有制的改革；第二次是 50 年代中后期通过合作化、人民公社化推行的从自耕农制度向集体所有制的改革；第三次是 80 年代初完成的从集体所有制向家庭（自耕农）使用制的改革。历史地看，第一次和第三次改革普遍被认为是成功的，第二次改革显然是不成功的或失败的。这种判断并非单纯基于生产效率或产出总量，重要的是农民生活水平的提高与否。因为无论从社会主义的观点还是当代资本主义国家的现实看，任何改革成功的判断都必须与最终提高社会成员的生活和福利水平相联系。本报告认为，总结 1978 年以来的农村改革经验，尽管可以从多种角度分析和研究，但最重要的是要坚持历史和实践的观点。

一、农村土地经营制度变革的体制背景

1978 年改革前的农村土地经营制度是建立在土地集体所有制基础上的人民公社制度。这种制度严格地说并不能称之为“土地经营”制度。在这一制度下，土地和其他生产资料名义上是集体所有，但集体在生产组织、决策、收入分配等方面并没有多少自主权；集体所有者的代表是来自行政授权的干部，并非集体内部成员自愿选择。这种“政社合一”的体制，决定了所谓集体仅仅是个劳动的集体 或者是一个生产单位 集体“经营”是谈不上的。

人民公社体制的低效和缺乏激励机制，并非只是在改革前夕才被人们所认识。从人民公社诞生之日起到改革开放前，农民自发的或基层干部鼓励的各种形式“包干”曾经多次出现过。但为什么人民公社体制能够产生，并且长期得以维持？不回答这个问题，我们将难以深刻理解始于 1978 年的中国农村改革乃至整个经济体制改革的划时代意义，并且将影响到对于未来改革走向的把握。

对于人民公社体制何以产生，已有的解释几乎可以说面面

俱到。有从当时国际环境的分析，如国外封锁、抗美援朝、匈牙利事件等，认为外部压力使这一体制的选择不可避免；有从当时领导层“左”倾急躁指导思想占上风的角度，探索了这一体制选择的思想根源；有从中国现代化道路的考察，借用前苏联早期所谓的“社会主义原始积累”理论，论证这一体制选择的合理性；也有根据现代经济和产权理论，从规模经济和交易费用角度，推论了这一体制选择的客观必然性……问题在于，如果当时的国际环境不是那样，领导层的指导思想不发生“左”倾，是否就不会有人民公社体制？所谓“社会主义原始积累”的合理性，不过是一种理论虚构和事后的辩解，毛泽东曾明确指出过苏联在这个问题上犯了错误。至于规模经济和交易费用理论，至少它没法回答，人民公社体制下工农业交易费用的降低和其他农业组织化形式下的比较，也没法提供所谓交易费用的降低与农业激励下降导致的损失之间的比较，因而也证明不了人民公社体制具有客观必然性。

人民公社的产生当然离不开各种历史条件，但是这些条件只能加速或延缓其产生，并不能阻止其必然发生。人民公社体制的建立，从行政操作意义上不能说是不成功的。在这个意义上，当时的国际环境因素，领导层的指导思想，乃至社会动员的价值取向等，都可以视为成功的原因或条件，但这些回答不了为什么要选择人民公社。人民公社体制的必然产生，有着深刻的理论和历史逻辑。

人民公社体制不是源于农村经济发展“自然过程”中的创造，它也不是农民的自愿选择，而是国家权力意志的产物。这种国家权力意志，当时是根植于传统社会主义概念特别是苏式社会主义概念的。传统的社会主义经济理论已经说得非常简明：社会主义不能建立在小农经济基础上。毛泽东是深知中国没有合作社传统

的，连合作社的推广和发展都“大感困难”，^①更不用说建立人民公社了。人民公社的“大”“公”特征实际上反映了当时中国对社会主义的基本认识。所谓“大”就是规模大，“公”就是公有化程度比高级社高。但是这种“大”与建立在分工和市场竞争基础上的规模经济概念是完全不同的，它是与“公有化程度越高越好”的观念相联系的，“大”到能够把千千万万农民的简单劳动用行政的链条组织起来，“公”到能够无偿地把分散在各个农村合作社微薄资金聚集起来。这是前苏联集体农庄的启示，是世界上第一个社会主义国家的经验启示。所不同的是，前苏联的前身俄罗斯有着悠久的农村公社传统，中国只有长期分散的小农经济传统；前苏联的机械化程度相对较高，中国基本上还是简单粗糙的手工劳动。

中国选择人民公社体制实际上也是中国新民主主义革命的必然逻辑。早在 1934 年，毛泽东在《中华苏维埃共和国中央委员会与人民委员会对第二次全国苏维埃代表大会的报告》中就提出了将来“将实行国家农业集体化”的未来目标。1949 年在中共七届二中全会上，毛泽东明确提出了集体化的重要性：“占国民经济产值百分之九十的分散的个体的农业经济和手工业经济，是可能和必须谨慎地、逐步地而又积极地引导它们向着现代化和集体化的方向发展，任其自流的观点是错误的。”^②按照中国共产党的革命理论，新民主主义革命夺取全国政权只是革命的第一步，第二步就是社会主义革命。以此推论，建国后的土地改革充其量只是一种革命策略，不可能成为稳定持久的制度，集体化道路是必然的选择。1951 年 7 月，刘少奇在山西省委关于发展农业生产互助合作

① 毛泽东：《反对党内的资产阶级思想》，《毛泽东选集》第五卷第 93 页，人民出版社，1977 年。

② 毛泽东：《在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告》，《毛泽东选集》第四卷第 1432 页，人民出版社，1991 年。

社的报告的批语中就提出了对“错误的、危险的、空想的农业社会主义思想”的批评，但同年9月毛泽东亲自主持制定了《中共中央关于农业生产互助合作的决议草案》，并在12月15日为印发该草案撰写党内通知，强调要把农业互助合作社“当作一件大事去做”，“这是在一切已经完成了土地改革的地区都要解释和实行的”。^①

中国共产党人非常清楚，新民主主义革命胜利转向社会主义革命需要一个相当长的过渡阶段。中共七届二中全会已经确立了它的路线，就是建立一个新民主主义的中国，并使这个新民主主义的经济和政治制度有一个稳定的、长期的发展。这条道路是建立在这样分析之上的：中国是一个经济和文化十分落后的国家，在这样一个贫穷和愚昧的国家里是不可能马上建立起社会主义性质的生产关系的，它必须允许带有社会主义性质的国家资本主义，私人或集体资本主义以及农村的合作社经济，都得到长期的存在和发展。问题在于，这个“相当长”的阶段有多长？这种过渡的基础和主要条件是什么？以毛泽东为代表的共产党人和以刘少奇为代表的中共领导层内有着相去甚远的理解和认识。由此便形成了向社会主义过渡和“巩固新民主主义新秩序”的所谓路线之争。以毛泽东当时在党内和国人中的威望和权力地位，以及当时国际共产主义运动的背景，这种路线之争的结果从一开始便胜负已定。

以今天的观点来看，无论从当时中国的经济和社会基础看，还是从中共在建国前确立的纲领和路线看，以刘少奇为代表的主张是符合中国的实际或国情的。但是，中共领导层内之所以最终接受了毛泽东的主张，除了毛泽东的威望和权力地位外，更深层的原因在于，当时在理论上比较普遍地认同斯大林“生产关系的基础就

毛泽东：《把农业互助合作社当作一件大事去做》，《毛泽东选集》第五卷第59页，人民出版社，1977年。

是所有制”的观点，并且相信通过不断地改变生产关系可以解放社会生产力和增加物质财富。因此，当毛泽东提出“总路线就是逐步改变生产关系”，^①“我们对农业实行社会主义改造的目的，是要在农村这个最广阔的土地上根绝资本主义的来源”^②这样一些原则时，党内基本上是接受的。目标模式既定，剩下的只是实现目标的方法、策略和步骤问题，无论对“逐步”的理解有何不同，这个目标是一定要实现的。初级社也好，高级社也好，都不过是把土改后形成的按人口平均占有的土地私有制乃至其他生产资料集体化为公有制的过渡形式，只要领导层认为过渡条件成熟，大力推进这种集体化是再自然不过的事情了。

尽管当时领导层在过渡条件是否成熟问题上存在一定分歧，但毛泽东的威望和权力地位决定了这种分歧在最好的情况下也仅具有参考意义。毛泽东更看重国际经验也就是前苏联经验，对中国社会的落后更主要的是从文化或人的思想观念方面来认识的。毛泽东相信，穷苦的农民正由于穷苦，所以“蕴藏着一种极大的社会主义的积极性”。而毛泽东的那句名言“严重的问题是教育农民”，主要不是从提高农民文化素质和摆脱落后愚昧状态提出的，而是要发掘农民的“社会主义积极性”教育“落后”农民走苏式社会主义道路。^③对于这种思路持怀疑态度或者在实际工作中试图纠偏，都被视为资产阶级思想或右倾机会主义。从1953年毛泽东发表《反对党内资产阶级思想》到后来的“反右”运动、社会主义教育运动以及“文化大革命”运动，可以明显看出这种思路的一脉相

毛泽东：《关于农业互助合作社的两次谈话》，《毛泽东选集》第五卷第123页，人民出版社，1977年。

毛泽东：《农业合作化的一场辩论和当前的阶级斗争》，《毛泽东选集》第五卷第196页，人民出版社，1977年。

毛泽东：《论人民民主专政》，《毛泽东选集》第四卷第1477页，人民出版社，1991年。

承。这是原定 15 年或者更多一些时间完成“三大改造”竟然只用 3 年就基本完成的思想基础和主要根源，也是中共八大提出工作重心向经济建设转移战略不久，突然转向“以阶级斗争为纲”的思想基础和主要根源。

从 1953 年开始的大规模农业合作化运动到 1958 年“大跃进”中人民公社体制确立从 1953 年开始国家对主要农副产品实行统购统销，到不久推行的城乡户籍管理制度，中国农村基本堵死了商品经济意义上的产品和要素流动的渠道，被纳入了整个国民经济的计划控制体制。此后一直到 1978 年，虽然有过一些调整，但这种体制基本没有发生根本改变。

二、农村土地经营制度变革的现实条件

始于 1978 年的农村土地经营制度改革并非来自领导层的事先设计，它发端于贫困地区生存条件恶化而产生的“自救”，普及于领导层的“允许”和合法性“追认”。直到 1980 年 9 月，中共中央印发《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》的通知之前，“包产到户”除了“某些副业生产的特殊需要和边远山区，交通不便的单家独户外”，还是不允许的。大规模的改革是 1982 年 1 月中共中央、国务院关于农村经济政策的第一个“1 号文件”下发之后展开的，1980 年底到 1983 年初实行“包产到户”的生产队所占比重由 14.9% 提高到了 93% 其中大部分是“包干到户”。^①

这次始于农民自发兴起的改革之所以取得重大成功，固然是由一系列主客观条件所促成，但从中国改革前的体制特征看，根本的原因在于国家领导层权力结构的重大变化以及在指导思想上对

吴敬琏：《当代中国经济改革：战略与实施》第 120 页，上海远东出版社，1999 年。

传统社会主义的理念发生了重大变化。我们可以说，农村改革由于反映了广大农民的普遍愿望，所以才能成功，但是自土改之后农民一次次自发改革都没有成功；我们可以说，农业生产特点适宜家庭经营，因而改革符合客观的技术经济规律，但是对这种规律人们并非只是在改革初期或后来才认识；我们可以说，农村是计划体制的薄弱环节，因而改革容易取得突破，但是这种薄弱从计划体制建立时就存在，类似的改革却都夭折了；我们可以说，国家控制农村经济的收益已经不能支撑控制的费用的迅速增长，但是“大跃进”时代也出现过这样情况，其后只是出现了短暂的调整；我们还可以更抽象地说，原来的农村经济体制严重束缚了生产力的发展，制约了农民生活水平的提高和改善，但是不能解释为什么农民忍受了 20 多年的低水平徘徊，都未能引发大规模体制变革。应该说，上述分析只能说明，农村改革始终存在着经济的、社会的深厚基础，这些基础构成了农村改革的可能性条件，但不能保证改革在某一时刻必然发生。

中国改革前最突出的体制特征是政治、经济、意识形态三位一体，由于这种体制是按照特定的意识形态建立的，因而没有意识形态方面的变化，任何改革都是难以设想的。同时，在实际运行中，政治处于统摄地位，“政治挂帅”、“政治工作是一切工作的生命线”，因而没有权力结构的变化，任何体制性变革和创新都难以进行。

中共十一届三中全会的重大意义首先在于，确立了全党工作的重点转移到社会主义现代化建设上来，结束了长期“以阶级斗争为纲”的政治运行统摄全局的局面，这是后来经济建设得以成为中心，经济体制改革得以逐步展开的重要前提。其次，政治上纠正了“文化大革命”以及此前的一些重大错误，为一大批被整肃的老干部和知识分子平反并重新走上工作岗位，扫清了政治和思想障碍，

为启动经济改革奠定了组织基础。再次，深刻吸取历史教训，强调必须坚决保障宪法规定的公民权利，重申在思想政治生活中坚持“三不主义”原则，^①从而保证“解放思想，实事求是”不至于流于一般口号，真正成为党的思想路线，也为冲破传统意识形态束缚，探索改革理论提供了现实的可能空间。

显然，1978年的农民自发改革，如果没有中共十一届三中全会的重要背景，其命运很可能是20世纪50年代中期以后历次改革的悲剧重演。因此，把中共十一届三中全会作为启动改革的标志绝不是什么夸大，而是不可更改的历史事实。离开这一历史事实去总结改革经验，总不免是隔靴搔痒、缘木求鱼。

然而，中共十一届三中全会毕竟只是开启了中国改革的闸门，改革的必要性主要是来自于对计划经济体制弊端的认识，改革走向何方？改革如何深化？应该说并不明确。这种不明确主要不是由于对我们今天所说的市场经济理论不了解，而是传统意识形态的束缚。对于农民自发改革而言，如果解不开集体经济与“包产到户”或“包干到户”在意识形态上对立的死结，大规模的展开是困难的。历史表明，即使农村在20世纪50年代末到60年代初发生大量因饥荒而死亡人口之后，“包产到户”之类的农民自救也仅仅被视为休养生息的权宜之计。之所以如此，关键在于这些农民出于自救目的所采取的经营方式在传统意识形态中“姓私”而“姓私”就会瓦解集体经济，就是资本主义，就会导致两极分化。

理论的基础在于实践，这一近乎常识的观点在传统意识形态中也是被充分肯定的，但问题的关键是对实践如何总结、判断和

所谓“三不主义”，即不抓辫子、不扣帽子、不打棍子。其主要针对“文革”中发展到极端的一种专横和不讲道理的“大批判”方式，其特征是通过抓辫子、扣帽子、打棍子方式先把批判对象宣布为没有发言权的人或其发言都要从反面来理解的人，然后加以肆无忌惮地批判。

评价。人们对于某一具体实践的理解和认识不仅常常存在分歧，甚至是大相径庭，其背后实际上存在着基本的价值判断理念分歧。农民“包产到户”的经营方式可以作为摆脱贫困的手段，严格说并不需要 20 世纪 70 年代末的实践证明，它早已被证明过了，甚至毛泽东也没有明确反对在特定时期采用。因而，当这类经营方式在贫困地区出现，得到领导层的认可，理论障碍相对要弱得多。但是，要把短期的政策或策略手段变成长期、稳定的制度或体制，决策者必须有新的判断实践的理念。以邓小平为代表的共产党人和理论工作者正是首先在这方面取得了传统意识形态的突破。“贫穷不是社会主义”、“关键是发展生产力”、“不管白猫黑猫，能够抓住耗子就是好猫”等一些简明、朴实的语言，实际上深刻地改变了以往用于观察实践的参照系或价值理念，并且必然发展成为后来的关于改革的“三个有利于”衡量标准。这种价值理念的变化，对于日后清除传统意识形态中不切实际的空想因素和过时的原则，重新诠释或发展传统理论以及理论创新都打开了广阔的空间。

1982 年 1 月 1 日，中共中央发布了著名的《全国农村工作会议纪要》首次明确了包括“包干到户”在内的农村各种形式的责任制“都是社会主义集体经济的生产责任制”。同年，中共领导层确立了新的改革领导集体。这一年，大规模的农村土地经营制度改革全面展开，1984 年人民公社体制的解体成为这一改革进程水到渠成的结果。

三、农村土地经营制度变革的经验与局限

以家庭土地承包责任制为基本内容的农村改革，无论就其改进生产效率，还是提高农民生活水平而言，无疑取得了巨大成功。然而，就体制或制度变革而言，农村改革成功最深刻的意义在于，它以最有说服力的现实变化，冲击和动摇了传统计划经济体制的

合理性，证明了商品经济的充分发展或市场经济乃是社会经济发展不可逾越的历史阶段，初步揭示了个人产权在经济体制转轨中基础性地位。

农村家庭承包责任制对于传统计划经济体制的冲击和动摇主要集中在两个方面。一是通过生产效率的改进比较，否定了依靠行政命令组织生产的合理性，初步使农民从强制性的统一计划体制束缚中率先解放出来，为农村的“体制外”经济发展提供了可能。二是通过农产品供给的根本改善，使得计划体制控制农民的重要渠道——粮食统购统销制度失去了任何存在的合理性，合同定购制度和其他农产品派购制度的放开，进一步确立了农民对其剩余产品的支配权和市场主体地位。至此，农民基本完成了脱离旧体制向新的市场体制迈进的转变，成为重要的“体制外”力量，揭开了农村市场化、工业化的序幕。

农村改革的成功，从根本上动摇了传统社会主义排斥商品经济的理念。自 20 世纪 50 年代以来，斯大林所著的《苏联社会主义经济问题研究》以及前苏联科学院经济研究所编写的《政治经济学教科书》，一直被奉为社会主义经济理论的经典，其反对和排斥商品经济的理念长期成为官方意识形态重要内容。对于社会主义社会是否依然存在商品货币关系，尽管中国部分领导人和理论工作者是持肯定观点，但却遭到了连续不断的批判和整肃。“社会主义商品经济”首先出现在中国官方文件，是 1984 年中共十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》。显然，农村改革对于社会主义商品经济成为主流观点提供了强有力的现实依据。

家庭承包经营责任制对于生产效率的改进，并不仅仅在于它是一种适合农业技术特点的生产方式，更深刻的地方在于它确立了农民对其剩余产品的支配权。这种支配权就是现代市场经济理

论所揭示的个人产权，只是还很不完全。个人产权在人民公社集体经济时代是没有合法地位的，但是个人产权与生俱来地就以人的经济行为选择为基础，否定个人产权必然要否定个人经济行为的选择权利。历史已经证明，通过不断地“斗私”来实现这种否定是根本行不通的，换来的只是普遍地怠工和偷懒。农民取得了对剩余产品的支配权，就产生了增加剩余的动力，随着剩余的不断增长，农民的资产积累也必然增加。其结果是，在原来集体经济的框架内，个人产权得到不断地发育和扩大，从而孕育了进一步变革农村产权制度的内在条件。

农村改革作为整个经济体制改革的先声，尽管对传统计划体制及其派生观念构成了巨大冲击，但这种改革的超前特点本身决定了继续向前推进的艰难。农村改革越是深入，就越是触及传统体制的深层矛盾，面临的障碍或阻力越强大。因此，自 20 世纪 80 年代中期乡镇企业崛起之后，农村改革基本处于停滞状态，农村问题似乎成为一个单纯的农业发展问题。在今天看来，当时以及后来农村中出现的许多问题，更主要的还是源于初始改革的某些局限。

首先，家庭承包经营责任制只是冲击或削弱了计划经济体制在某些环节的控制，但依然笼罩在计划经济体制的阴影下。虽然人民公社和统购统销制度取消了，但与农村经济相关的流通体制、金融体制、财税体制、公共服务体制等，并没有随着农村商品关系的变化和市场化进程发生实质性改变。从生产方面看，县乡政府指挥农民种地的现象依然较为普遍，种植结构的调整往往演变为“种什么赔什么”。从流通方面看，农民自己组建或参与的流通组织始终受到各种限制，适合大宗农产品交易的市场体系发育严重滞后，以致农产品销售渠道不畅的情况屡屡出现。从金融体制方面看，计划经济体制下的金融系统并没有改变汲取农村储蓄的功

能农村的合作金融组织要么徒具名义，成为‘计划金融’的附属物，要么被清理，真正的农民合作金融难以出现，从而使农村经济发展缺乏必要的金融支持。从财税体制方面看，计划经济体制下“剥夺”农民的弊端也没有从根本上消除，税费征收与农民所享受的公共福利严重不对称，成为制约农村经济发展和农民收入提高的重要因素。

其次，家庭承包经营责任制虽然确立了农民对其剩余产品的支配权，但随着农村商品经济的发展，这种初步意义上的产权变革并没有得到继续深化，从而日益暴露出缺乏基本土地产权支撑的家庭承包经营责任制的弊端。如农民缺乏对土地长期投资的意愿，要素流动受到制约，土地规模经营潜力难以发挥，土地资源浪费等等，各种研究对这些弊端都已经有了充分地揭示。农村土地产权改革之所以受阻，主要基于传统意识形态的障碍和所谓国情的制约。在今天看来，对于传统集体所有制的偏爱情结，已经很难找到有说服力的实证支撑，而个人产权的充分发展会导致两极分化的假说，也被发达国家出现的‘橄榄型社会结构’所证伪，似乎“人地关系紧张”的国情分析是制约农地改革的更有力的依据。没有人会否认中国人地关系紧张的现实，问题是人地关系紧张能否相对改变？如果否定任何改变的可能性，实际上也就否定了农地经营改善的可能。但是，理论逻辑和实证分析都能证明，人口结构和就业结构的改变是可以缓解甚至大为改善农村的人地关系。事实上，中国人地关系紧张难以缓解在很大程度上是人为或体制的产物。按人口平均分配和调整承包土地，必然会刺激农民增加家庭人口的欲望。

再次，家庭承包责任制虽然基本解决了农业生产本身的不经济问题，但是小农经济在外部交往中的不经济问题并没有得到改善。一方面，计划经济体制遗留下来的涉农部门，逐步演化成为与

农民争利的行政性垄断组织，不仅直接导致农业生产成本上升，而且使农业生产的产前产后服务严重不足。另一方面，随着农村经济市场化，本应逐步加强的政府公共产品供给，反而逐步转嫁到了农民头上。土地家庭承包几乎被视为农民社会保障的全部，农村教育由农民自筹经费支撑，公共基础设施建设通过农民集资、行政性摊派、收费甚至罚款来解决。不仅如此，基层政府并不把保护农民个人产权作为重要甚至首要职能，农村中普遍存在利用变动土地承包人侵犯农民产权现象，以致中央政府屡屡强调稳定土地承包政策也难以杜绝。这种情况表明，农业生产恢复家庭经营体制后其‘外部性问题’的有效解决固然需要合理的外部经济组织方式，但核心问题是政府职能如何适应“新”的微观体制。这一问题不解决所谓‘双层经营体制’将难以实现设计者的预期。

家庭承包责任制改革的局限显然受制于当时的整个体制条件，农村改革的深化已经超出了农民乃至政府的经验领域，更何况当时意识形态状况也对改革探索构成重大障碍。但是，重新审视农村的改革局限，必然有助于人们获得有益的启示，引发进一步的思考。第一，农村改革已经不能继续沿用城乡分割的思路来进行，单纯的农村内部改革不可能解决农村、农民、农业问题，改革设计应有助于促进而不是阻碍城市化进程。第二，如果不是主张农民应满足仅仅维持基本生存的状况，农业的规模经济必须成为选择取向，当然，这种选择必须建立在农民产权保护和经济发展自然过程的基础上，不能揠苗助长，政府主要提供制度环境支持。第三，农民问题首先是公民问题，应废除一切在公民意义上对农民的歧视，禁止对农民的公民权利随意侵犯。第四，明确界定政府权力与市场主体的“边界”，不能把应由政府承担的职能和责任转嫁给农民，不能随意侵犯农民的市场主体权力，同时要探索与农村市场化相适应的社会保障机制和公共产品供给机制，以降低可能的市场

风险和交易成本。第五 由于各地区在经济发展、市场化程度以及资源禀赋差别明显，农地产权运行可以有不同模式，但必须产权清晰 并且切实保护农民个人产权。

第二节 沿海经济特区的创立

如果说农村改革是以农民自发兴起的方式孕育了“体制外”制度创新的生长点，那么，沿海经济特区的创立则是政府自觉创造的又一个新体制的生长点。因此，经济特区后来被视为改革开放的实验场。它的成功不仅直接推动了整个沿海地区开放战略的形成，并最终演变为全方位对外开放，而且成为启动大规模市场化取向改革的先导。

一、建立经济特区前的对外关系背景

经济特区的创立是 20 世纪 80 年代初期中国对外开放的重大决策。要理解和认识这一决策的深远意义和影响，不能不考察和分析新中国成立之后对外关系的主要脉络。一般来说，改革开放前的中国基本处于闭关自守状态，但严格来说，这种状态主要存在于 20 世纪 50 年代末和 60 年代初中苏关系破裂到 70 年代末中国重新对外开放前这一时期。

自 1840 年中国的国门被列强以武力打开以后，中国至少在“师夷之长以制夷”的意义上开始改变长期的闭关自守心态。从对外贸易方面看，1928 年中国对外贸易占世界贸易总额的比重已经达到 2.3% 而这一比重直到 1992 年才得到恢复。^①显然 中国共产党人建立新中国之后主观上不可能主张闭关自守。毛泽东在新

吴敬琏：《当代中国经济改革：战略与实施》第 333、334 页，上海远东出版社，1999 年。

中国成立的那一天，就向全世界宣告：“本政府为代表中华人民共和国全国人民的唯一合法政府。凡愿遵守平等、互利及互相尊重领土主权等项原则的任何外国政府，本政府均想与之建立外交关系。”^①

但是直到 20 世纪 60 年代初中苏关系破裂之前，中国对外关系的基本方针则是毛泽东在建国前就提出的“一边倒”方针，也就是“倒”向以苏联为首的社会主义阵营。无论从中国革命与苏联的渊源还是从第二次世界大战后的国际格局看，中国为巩固新生政权并实现国家独立自主，采取“一边倒”的对外方针是最现实的选择。至于朝鲜战争的爆发以及随之而来的封锁，固然强化了“一边倒”的选择，但根据中国当时奉行“打扫干净屋子再请客”处理与西方国家关系的方针，即使没有朝鲜战争，中国对外关系“一边倒”的选择也不会根本改变。直到 1957 年，毛泽东还援引苏联和美国建交的例子表示“不急于跟美国建交”，也“不急于进联合国”，认为中美建交“要在三个五年计划以后”。^②中国“一边倒”的选择不仅有现实的考虑，也有着深层的意识形态根源。这种选择也不意味着闭关自守，它只是大大推迟了中国对西方世界的开放，而对苏联、东欧等社会主义国家的开放和交流是在发展的。

中国真正走向自我封闭是在 20 世纪 60 年代初到 70 年代初。在这一时期，由于中苏关系破裂，中国实际上已经脱离了国际社会主义阵营，苏联和东欧国家大多被视为修正主义国家，特别是后期与中国关系较密切的国家只有阿尔巴尼亚、朝鲜、越南。中国的国内发展不得不更加强调自力更生，但这种强调一旦达到极端就无

① 毛泽东：《中华人民共和国中央人民政府公告》，《毛泽东文集》第六卷第 1 页，人民出版社，1999 年。

② 毛泽东：《在省市自治区党委书记会议上的讲话》，《毛泽东选集》第五卷第 343 页，人民出版社，1977 年。

异于自我封闭。在今天看来，中国当时的反对修正主义，主要是反对原来的社会主义国家背叛了斯大林式的社会主义模式，这种意识形态上的尖锐对立也是毛泽东发动“文化大革命”以“反修防修”的重要国际背景。这一时期中国在对外关系上既“反帝”，又“反修”，并且试图通过发展同第三世界国家的关系来巩固独立自主地位。但是，随着中苏关系的进一步恶化，直至兵戎相见，这种两面敌对的对外关系显然无法持续。历史为中国也为与西方世界彼此改善关系提供了重大契机。

1972年，以美国前总统尼克松访华和《中美联合公报》发表为标志，中国对西方世界的开放重新启动。同年，中英、中日分别建立了大使级外交关系。不过，从这时到1976年，中国与西方世界关系的改善主要还是基于反对“苏联社会帝国主义”的考虑，特别是中国当时正在进行“文化大革命”经济建设还不是重点，对外开放还不可能成为重要的经济发展战略内容。真正把对外开放作为一项基本国策，是在中共十一届三中全会之后。

总体而言，1978年以前中国的闭关自守虽然有较为复杂的历史背景，但比较突出的影响主要来自两个方面。一是浓厚的意识形态因素，中苏关系破裂前“一面倒”的选择不必说，中苏关系破裂本身也是如此，当时双方对于真假马克思主义、社会主义的尖锐论战，显然与如何对待“斯大林主义”密切相关。二是近代中国历史遭遇的记忆，中国在对外关系上始终保持着高度警惕，特别强调独立自主和自力更生，这本身并没有错，问题在于如果这种“高度”发展到极端，脱离对现实具体和灵活的把握，很容易走向自我封闭。实际上，这两个方面的影响即使在改革开放之后被逐步淡化，也常常挥之不去。与这两个方面密切相关，当时中国的主要领导人对世界形势的基本判断是新的世界大战不可避免，以致“文革”中一度出现全民备战的局面，经济建设特别是工业发展可以说处于一