

创办于2003年

三农中国

第10辑

2007.1

- | | | | | | | | | | | |
|---------------|------|-------|----------|--------------|-----|------------|--------------------|----------------|---------------|-----|
| 徐杰舜 | 应星 | 陈应松 | 贺雪峰 | 姚洋 | 崔家田 | 鲁可荣 | 朱启臻 | 苏力 | 王晓毅 | 温铁军 |
| 《黄河边的中国》前后的故事 | 内外有别 | 疼痛的乡村 | 解读「后陈」经验 | 村民选举和社会主义新农村 | 痛与期 | 农业是社会的公共产品 | 中国农村对法治的需求与司法制度的回应 | 草原市场经营与政府权力再集中 | 两个没有看见和两个支持体系 | |

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

三农中国

(总第10辑)

华中科技大学中国乡村
治理研究中心编

编辑委员会

(按姓氏笔画排列)

于建嵘 卞利 毛丹
王习明 王铭铭 全志辉
白南生 孙立平 孙秋云
朱苏力 吴毅 吴重庆
张鸣 张静 张乐天
张佩国 张晓山 李小云
李远行 李昌平 陆学艺
周晓虹 罗兴佐 金太军
姚洋 柏贵喜 洪大用
贺雪峰 赵树凯 钟涨宝
项继权 党国英 徐勇
秦晖 郭正林 曹锦清
温铁军 程漱兰 董建辉
董磊明 韩俊 樊平

主 编 贺雪峰
执行主编 董磊明
出版策划 窦鸿潭

目 录

专家论坛

- 温铁军 两个没有看见和两个支持体系 /3
王晓毅 草原市场经营与政府权力再集中
——以草原环境政策为例 /12
苏力 中国农村对法治的需求与司法制度的回应
——从金桂兰法官切入 /17
孙立平 超越简单线性思维的发展视角 /24
朱启臻 曹可荣 农业是社会的公共产品 /32
王立胜 建设社会主义新农村的关键在于农村社会
基础之再造 /38
申端锋 消遣经济与乡村生活重建 /45

本期焦点

- 崔家田 痛与期
——站在农民立场看殡葬改革 /51
张存义 深埋土葬,回归自然 /55

三农评论

- 姚洋 村民选举和社会主义新农村 /58
严厚福 再也不能重蹈覆辙
——新农村建设中农村环境保护的立法和
执法问题 /63
旷新年 反思计划生育 /68

专题研讨

- 贺雪峰 解读“后陈”经验 /71
徐桂兰 山上五百年,下山三五年
——学者视野中的武义下山脱贫经验 /76
陈柏峰 在新农村建设中延续村庄集体主义传统
——赣南版石镇调查之一 /83

- 郭亮 新农村建设中的村级治理体制变革
——赣南版石镇的新农村建设实验 /89
罗兴佐 泵站经营权拍卖的利弊 /96

三农杂谈

- 杨华 古话湘南 /101
吕德文 讲古 /109
张鸣 贵族与农民 /114
陈应松 疼痛的乡村 /116

乡土随笔

- 应星 内外有别
——田野札记之一 /119
王小军 路东村的人情世界 /122
刘伟 江玲玲 安庆市乡村调查随笔 /128
卜贺 紫阳民歌杂记 /135

新闻旧事

- 吴重庆 孙村的水利
——乡土社会的“小写历史”(之四) /141
李鼎成 三年自然灾害与生产救灾运动 /146

三农人物

- 徐杰舜 《黄河边的中国》前后的故事
——华东理工大学曹锦清教授访谈录(一) /151
编辑手记 /158
《三农中国》1—10辑总目录 /159

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

三农中国. 第10辑/贺雪峰主编
武汉:湖北人民出版社,2007.1
ISBN 7-216-05024-x
I.三… II.贺… III.①农业经济—
研究—中国②农村经济—研究—
中国③农民—问题—研究—中国
IV.①F32②D422.64
中国版本图书馆CIP数据核字
(2007)第002221号

湖北长江出版集团
湖北人民出版社出版发行
(武汉市雄楚大街268号
邮编430070)

<http://www.hbpp.com.cn>
<http://www.snzg.net>
编辑部电话:(027)87679613
E-mail:hbpp1502@163.com
hs9999@vip.sohu.com
发行部电话:(027)87679639
邮购电话:(027)87679639

武汉中远印务有限公司印刷
2007年1月第1版
2007年1月第1次印刷
720毫米×960毫米 1/16
10.5印张 182千字
定价:15.00元

两个没有看见和两个支持体系

温铁军*

最近有两个带挑战性的观点,先向大家做一个简介。第一个观点,我去过很多国家考察农业,在我到过的发达国家中,没有看到农业现代化的“成功典范”。

这个话一说出来,有人就问我,你是不是标准太高了?我说,当然不是。因为有两个情况我觉得自己才疏学浅,难以解释。

其一,在WTO农业谈判中,发展中国家的落后、传统农业强烈地要求发达国家开放农产品市场,因而似乎显得发展中国家的落后的农业反而更具有竞争力。如果我们把市场经济作为一种体制来看待的话,那么,哪一种农业更有竞争力?这大概是衡量农业现代化成功与否的一个基本标志。为什么全面实现了农业现代化的发达国家的农产品市场反而不能放开?他们设计各种各样的关税壁垒和非关税壁垒,甚至以技术和标准为障碍,来防止发展中国家的农产品向发达国家的出口。这个问题怎么解释?

2005年香港世贸部长会议之前,我应邀参加了欧盟贸易代表与我们中国学者的座谈,他明确告诉大家,欧盟根本就不准备谈农业问题。对此,我觉得应该表示理解。因为对欧盟国家来说,农业贸易谈判是一个非常尴尬的问题,如果开放农产品市场,欧盟国家的现代化、农场化的农业将会面临灭顶之灾。同样的道理,在世贸谈判会场外面抗争最激烈的是要求打倒全球化的韩国农民,2004年在墨西哥召开坎昆会议的时候,韩国农民甚至在会场外面剖腹自杀。这也意味着,东亚实现了农业现代化的发达国家,比如日本、韩国,如果它的农业市场放开,对于本国的农民来说更是灭顶之灾。如果认真地对日本、韩国这样的东亚小农经济国家的农业现代化进行投入产出分析,可能会发现,东亚小农社会的农业现代化的模式理论上已经破产;不管它是什么样的制度、体制、政府,或拥有多么能够代表本国人民的领袖。

所以我说,根本就不是标准高低的问题。我并没有能力给农业现代化建立什么标准,只是从现象出发提出的常识性的质疑。只不过希望理论或意识形态宣传

* 作者系中国人民大学农业与农村发展学院院长、教授。

都不要违背常识。

其二,从世界范围来看,发达国家的农业现代化模式之运行,大都依赖政府的高补贴,那算是成功的典范吗?美国属于典型的大农场国家,美国的每个农业劳动力对应的农地规模是我国的八百多倍,规模很大。发展规模经济其效益自然好,那么美国属于典型的大农场,规模足够大了,也是典型的资本化农业、现代化农业;那么美国政府为什么每年还要拿出几百亿美元对农场主进行直接收入补贴?没有直接收入补贴,美国的很多大农场就要破产,这个现象怎么解释?

在1980年代以来无论关贸总协定还是WTO的农业谈判中,长期争议的有两个重要内容,一个是要求放开农产品市场,第二个就是要求发达国家政府取消或减少补贴。美国农场的平均规模在百公顷以上,也就是我们说的1500亩以上,相当于中国一个中等规模的村庄整个的土地面积;美国共有17万个大农场主,每个农场主平均得到的补贴是每年1万多美元。欧盟的农场规模普遍比美国小,一般只有几十公顷,于是平均每年每个农场主的补贴就比美国还高,超过1.7万美元;欧美都算是实现了农业规模经济的高补贴农业。日本和韩国则是在小农经济条件下搞农业现代化,更是需要支付高额补贴;显然,他们都不符合自由贸易的全球化原则。

上述两个现象我难以解释,如果谁能解释,我一定会老老实实在地学。因为,做农村问题的研究来不得半点浮躁。大凡属于实用性很强的社会科学理论,都要有经验过程作为立论的基本依据。既然农业经济学作为一门社会科学,也不能是简单地完成一个理论逻辑表述就算是成果。如果现代农业经济科学立论的基本经验依据是西方发达国家的农业现代化,那需要学术界帮我解惑;这种本身经验都存疑的外来理论是与我国三农问题相适应的科学吗?

以前我还没有这样提过问题,只是觉得如果我们把西方发达国家建立的所谓经济科学拿到我国的农村来对小农经济进行分析,对不起,实际上大部分还难以适用。

一般而言,资源稀缺性是西方经济学的前提性假设,而在要素边际收益递减规律之下,“看不见的手”自觉地发挥要素优化配置的作用则是经济学家的共识。但它能在中国小农经济条件下的农业上完全地发挥作用吗?我国的农村土地资源不仅高度短缺,而且稀缺性严重到生产要素功能让位于福利功能,因此必然流动性很差。虽然在边际收益递减规律之下,当劳动力要素的边际收益递减的时候应该被其他要素替代,但在大多数发展中国家农村劳动力严重过剩,无法被其他要素替

代。在我国,因为中国农村有5亿劳动力,替代不出去,农业领域只能维持非充分就业。所以农村劳动力作为要素的回报率到零值以下也并没有条件被替代。再来看资金要素,至少应该追求社会平均收益,那么在农业劳动生产率非常低的情况下,资金流出农村就是必然的。不管政府采取什么样的措施,“看得见的手”用上,把政策用足,也无法让资金回流农业。

对此,我在2001年的文章《市场失灵+政府势力——三农问题面临双重困境》就已经分析过了。这里提出在发达国家找不到农业现代化的成功典范这个现实问题的挑战,很可能是根本性的。由此我只能很遗憾地提出疑问,没有中国农村经验依据的照搬来的所谓科学理论,很可能不是科学。

第二个挑战也比较现实,比较尖锐。我去了这么多发展中国家,还没有看到哪个人口超过1亿的大型发展中国家有城市化的“成功典范”。

我们今天都在讲加快城市化,特别是1990年代末期“三农问题”成为共识以来,大多数学者认为只要加快城市化,放开户口,让农民进城,就没有三农问题;或者说,只要加快城市化中国的三农问题就解决了。如此简单的因果关系,成立吗?对中国这样一个十几亿人口的最大的发展中国家来说,是那么简单吗?

在那些发展中的人口大国,只要人口超过1亿,没有哪个发展中国家的城市化是成功的。人家又问我,什么叫成功?是计算城市基础设施建设的投入产出,还是计算人口规模增加带动的消费增加?这些计算都有意义。但是对不起,这些计算即使都得出很漂亮的结果,也难以对应必须由政府来支付的巨大的社会成本!

我走了这么多的发展中国家,我看到的城市化可以简单地概括为一个观点:“空间平移贫困”,把农村的贫困人口空间平移到城市,变成城市的贫民窟人口,这就叫城市化,发展中国家的城市化大都是用贫民窟来实现的。其实,我过去也几乎完全认同的学术界主流的观点,而且在1980年代中期是比较早地强调加快城市化的人之一。但后来不断在调查研究直至反思,才逐渐作了观点自我调整。

早几年我提出这个看法的时候,就有学者问我,既然其他发展中国家都靠贫民窟来实现城市化,那中国为什么不可以这么做?面对这种说法,我怎么做答复?这难道是在讨论问题吗?所以当时我的回答只能是,那个贫民窟里的人为什么不是你?难道他们就该呆在贫民窟,你就该住别墅吗?这显然不是正常的学术讨论;我们应该研究如何防止在中国也出现大型贫民窟,也像其他发展中国家那样,空间平移贫困进入城市。

大家知道,“十一五”规划的一项重要内容是经济结构的空间调整、产业空间布

局的调整。难道也要出现人口的空间调整吗？当然，中国事实上已经出现个别的准贫民窟，只要愿意的人都能看得见。北京周边，甚至在三环路以内就能看到这样的地方。这也可以看成是一种城市化的必然、正常的现象。但是我接下来的话恐怕更值得各位关注：分散在农村的农民还能通过扶贫来缓解困境；一旦数以百万的贫困人口从四面八方集中起来，那必然形成社会动乱的基础。几乎所有发展中国家的大型贫民窟都是黄赌毒泛滥，被黑社会控制。别说什么以法治国，有本事先以法治“窟”，治得了吗？

近年来很多人做中印比较，其实你只要到印度的贫民窟看看就知道为什么印度工业化发展不起来了。西方国家的有些学术研究项目带有典型的文化偏见，请问，有哪位西方学者做中印贫民窟的比较分析？大概没有，因为他们的意识形态不允许。如果做了，在西方的主流学术界就无法立足，拿不到基金会的资助。同样，我国的研究者何止成千上万，为什么也没人去呢？可能因为某些利益相关者控制着基金和学术资源，你要做也必须经过他们的评价。参加过几次这种层面的课题评审讨论之后就更不敢说了，因为我发现自己的命运恐怕也在这个圈子里面决定，如果说得稍微激烈一点，就可能被排斥出去。它是一个俱乐部成员自己内部长期形成的游戏规则，在起潜在约束作用。尽管这早已在很多关于制度的研究中被批判过，而且几乎是所有公开的学术制度建设都必须刻意防止的，但实际上却仍然大行其道，这是我们今天的研究越来越远离中国实际的内因。同时，也是为什么当党中央把新农村建设作为一个重大历史任务提出的时候，整个社会科学理论界反映者寥寥的内因，没有几个人懂得为什么要搞新农村建设。只有少数人，比如林毅夫，早在1999年就开始大声疾呼新农村运动。看来，我自己也身处其中的社会科学界总体来说成绩斐然，但也确实有着相当复杂的、值得注意的倾向性问题。

我先把这两个挑战提出来，也许是我孤陋寡闻，毕竟社会科学界像我这样能到国外也能去农村调查的比较少；大多数是去发达国家的高校一呆，或者国际会议一开就回来。这些年我跑了四十多个国家，发展中国家、发达国家都看了，才有这两个没看到。虽然我还只能从经验层面提问题，但对社会科学界的现状也有一定程度批评的意思。

第二，提出两个体系。

以我这些年的调研来看，世界范围的农业支持体系可以大致划分为两大类，我们的农业出问题，就出在我们把自己错划了类。

所谓两大类，一类是欧美的公司化农业支持体系，为什么它是公司化的呢？就

是欧美的独立农场,尤其是美国、加拿大这些国家,是西方殖民者把当地土著人差不多杀光以后建立的农业,他们可以通过跑马占荒,侵占大量土地形成大农场。早年美国政府在西部的土地上插好一个个的牌子,开发者骑着马去抢,谁把牌子抢到手,谁就是这块地的主人,把这块土地变成私有财产。这就是独立农场的由来。

在美国,农业经济领域一般不会讨论私人产权怎么来的?以前跑马抢来的。阿巴拉契亚山脉以西的土地大部分如此,我开着车在那一带跑过,还走过那些小径。那时,政府派军队镇压那些敢于在这块土地上跟你发生对抗的人,谁会跟你发生对抗的呢?是印第安人。有本书介绍美国陆军18世纪末期正式成立的头两年,打了大大小小1700多个战斗,基本上都是打印第安人,为什么?要保护标榜自由民主的欧洲移民从原住民那里掠夺来的私有资产。如果援引《THE NATIVE AMERICAN》的内容:“乔治·华盛顿:用印第安人的人皮可以制作出优质长统靴;托马斯·杰弗逊:美国必须灭绝印第安人;亚伯拉罕·林肯:每10分钟屠杀一名印第安人的美国总统;西奥多·罗斯福:只有死掉的印第安人才是好的”。

殖民地掠夺形成的这种大农场就是一家一户住在这个农场土地中心,有路通向外界。对应这样农场的是独立的公司化的服务体系。那些种子公司、农机公司、技术公司、农药公司、化肥公司、牛奶公司、面粉公司来对应独立的农场,签订契约。这套体系很合理,西方学者完全能够建立各种经济学模型来描述它的自由契约关系的合理性。当然,欧美也有合作经济组织,大体上属于辅助性的支持体系。

我们以往的错误,在于把这套依托大农场的农业支持体系搬到中国来。可由于至今还没有哪个西方国家到中国来这样跑马占荒,中国是所有“落后”的人口大国中惟一没有被完全殖民化的国家,只殖民化了几个开放城市。西方列强到中国的时候,当时中国已经4亿人,要想到中国来砍杀是不容易的。后来就有了1857年的大英帝国的远东战略,不允许任何一个列强在中国形成独享利益;认为任何一个列强要是单独控制了中国,它就必然是世界霸主。后来进入的美国人跟着强调:所有列强在中国必须是利益均沾。也许就因为中国作为一个没有被完全殖民占领的国家,才使得小农经济结构、人口和土地关系得以维持了几千年。

我现在开始写文章一点点地讲当年的故事,以前写的东西一定要把当年的故事放在脚注里,正文里是不能写的。这里说两个小故事。

杜润生老先生九十岁寿辰的时候,大家去祝寿,在京西宾馆开会,说起当年的一件事情,现任中财办副主任的陈锡文当年还是一个年轻小伙子,他在电梯里问杜润生,为什么我们的一号文件要把大包干说得这么复杂?非得叫做“统分结合,双

层经营”的家庭联产承包责任制是社会主义集体经济的一种实现形式，为什么“大包干”三个字要用这么多文字来说明，而且每次都要这么说，每个文件里都要这么说，为什么呢？杜润生当时的回答很简单，“少一个字都要掉脑袋”。

再说第二个故事：现任国务院扶贫办副主任的高鸿宾，1980年代的时候他更是年轻，当时写了一篇文章，说哪有联产，哪有责任？不就是农民把地分了吗？结果被杜润生老先生狠批了一通：“就你知道吗？”

现在我正式写文章开始说事情的本质了：大包干等于均分制加定额租，从公元前就这样了。大包干恢复的其实是传统的小农村社制的经济基础。那么我们能照搬欧美的公司化农业支持体系吗？既然经济基础不同，那么到底是经济基础决定上层建筑，还是上层建筑反过来决定经济基础？是公司化的农业支持体系来决定小农经济，还是小农经济决定什么是适应的农业支持体系呢？这，难道不也是常识吗？

为什么我现在这么尖锐地提出问题？是因为2004年我到大学工作，看到了大学里关于农业问题的教科书，很多内容是典型的照搬。

我的父辈在大学教书的时候，谁照搬苏联的斯大林主义教科书，会说俄文，会把俄文原著翻译过来，谁就是当时的学术权威。那时敢于提出异议的，要么打成右派，要么经常被整。于是后人说，那是“极左”。

到了我们这一代，谁英文好，谁能照搬英文的教科书，谁就是权威。甚至曾经有领导主张把英文原版书买过来，直接在课堂里面用英文教学，这就接轨了！可难道这样搞，大学就国际化了，就是国际一流大学了？这难道不也是所谓“极左”！

别的学科我不懂，可我搞农村调查搞了几十年，这些东西真有用吗？学生不这么学习，考试就没分，就拿不到奖学金。很多贫困家庭的学生，特别是农村来的孩子们受不了这些东西，就心理压抑；少数受得了的，就趋向走极端。于是，学校就提出要加强心理辅导，或者加强思想政治工作；这难道不是老百姓说的“猴吃麻花——满拧”？

世界上农业的第二类支持体系，应该叫做“小农村社经济条件下的综合农协模式”，一种完全不同于欧美大农场条件下的公司化模式的合作社模式。

当然，极而言之，在“没有看到农业现代化的成功典型”这个假说之下，发达国家无论什么样的农业支持体系也都不能算是成功。因此，既不要以为欧美这种独立的农场对应的公司化体系就是成功的，也不能认为东亚的小农村社条件下的综合农协模式就是成功的。

虽然后者也未必成功,但毕竟符合生产力条件决定生产关系的规律,相对中国的借鉴来说也许更合适一点。因为,我们是典型的小农村社制,却要生搬硬套欧美的大公司模式搞农业产业化,明摆着不是,却要“拿不是当理说”。

这些年里,搞农业产业化存在严重的问题。产业化怎么提出的,我非常清楚。当年无外乎两个来源:一个是从美国回来的“海归”告诉我们:你们搞小农经济条件下的缓慢进步,什么时候才能实现规模农业?既然提高农业内部规模不可能,怎么办呢?由大公司进入农业,为农业提供服务。公司可以解决大部分农业外部的的问题,比如技术、加工、购销等等,建立一个每个产业链条中的每个环节都可以产生利润的产业化体系,用公司的方式来带动中国传统农业向现代农业的转变。刚才已经从根本上进行了解构,美国的农业现代化不是一个成功的典范,不是我们要追求的模式,而产业化的提出理由之一就是美国为典范,公司进入农业。如果我们对农村制度史进行研究就会发现,1920~1930年代,解放前我们就有公司经营农业;我早在1996年发表了一篇文章——《旧中国工商业资本和金融资本对小农经济的剥夺》,2005年三联书店出版了我的《三农问题的世纪反思》,把这篇文章收录进来了,讲的就是旧中国公司进入农业的结果,也就是摧毁小农经济,导致农民起义,同期发生三次土地革命战争。今天,我们谁如果不照搬欧美模式,谁就落后。可如果用欧美对应大农场的公司化模式来对应我们传统的小农经济,其结果恐怕也是灾难性的。

第二个理由是来自国内的,1994年或是1995年开人代会,三九集团的赵新先当年联名三十多位人大代表起草了一份提案,就是大企业进入农业,以公司加农户的形式来解决农业的规模问题,这想法和海归学者是一样的。这份提案转到我手里处理,我研究的结果却是强调了一个衡量企业进入农业搞产业化成败的根本标志——只要农民作为生产者得到社会平均利润,那就是合理的。但在1990年代,三农问题尚未被接受之前,找不到农业政策中有突破性的提法,最终形成了农业产业化的提法。

这就是当年产业化提出的由来。作为当事人之一,我是比较清楚的。

产业化作为一种国家主导性的农业政策,其实也推动了各个部门和地方政府搞“政府傍大款”的做法。国家有这个提法,就有对应的资金,有关部委和企业就会来套政府资金。产业化提出以来,一批所谓的农业产业化龙头优先以低成本上市了。今天看来,这些上市的企业早已风光不再。从蓝田,到德隆,一个接一个,大都是政府傍了一回大款,企业以此为名套了一笔钱,结果到底有多少企业把这笔钱用

到农民头上,用到农业头上?就算用了,百分比是多少?

今天如果我们仍然坚持把农业产业化作为一个主导型政策,那么有谁做过真正深入的分析?好不容易出了一个跟农口没有任何关系的刘姝威,整了一把蓝田,蓝田就要动用黑社会来收拾她,结果却让她成为2002年的中央电视台的“年度十大经济人物”之一。

前不久在党校的省部级班讲课,有一位领导干部也是海归,在政界很有名气,他批评说:你还讲农业呢,农业类的上市公司有几个好的?我说:谢谢,我跟你观点一样,这是政府的产业化政策让农业上市公司捞钱造成的问题。

了解了世界上农业两大类不同的支持体系,才知道错就错在我们是在两亿两千万小农户的基础上照搬欧美的公司化模式,结果肯定是损失一大片。

中国农村本来应该建立综合农协模式,结果我们生搬硬套理论推进农业改革,供销搞供销,种子搞种子,粮食搞粮食,技术搞技术,农机搞农机,生猪搞生猪,无论什么支农部门都不在一块,每个系统之间互相打乱仗,条条块块摩擦,严重增大了制度成本,最后,这些成本都转嫁给社会,造成外部性最大化问题。于是,要么老农受不了就闹事,要么政府受不了就擦屁股。

至今仍然没有人认真反思。如果制度经济学对于西方原来的古典经济学是一个革命性的变革,那么,从制度经济学的角度怎么看待中国现在的农业支持体系的现状和问题?

当我们把两大农业支持体系进行分析之后就会发现,中国小农村社制的经济基础只适合于综合农协模式。现在综合农协模式只有日本、韩国,包括我们的台湾这种地方有。这种体系有效地维持日本韩国的小农经济和农村稳定长达100年。当然,现在很多人反对,我认为“现在”反对也是正确的,因为日韩的综合农协模式毕竟是半官方的,不经济的;而且,现在已经在农业现代化进程中变成了高成本的农业支持体系。

吴敬琏老师曾经说过,我们现在的学风不正,很浮躁;为了争抢“学术带头人”背后的福利,年轻人动不动就说自己有重大理论发现,哪有那么多种理论发现?今天的诺贝尔奖得主都是多少年前的理论,后来才被实践证明是正确的,才可以入围诺贝尔经济学奖的评选,哪有你们现在这么着急的?那么容易就创造出新理论?今天一个学术带头人,明天一个理论创新,哪那么容易就创新呀?第二,某些学者背后的利益决定也太直白了,这不是屁股指挥大脑吗?谁给钱就替谁说话。我觉得他说得很对。这两条都表明现在是严重的学风不正。

中国自有近代社会科学以来,深入基层的乡村研究就是国际一流的,中国在上有点名望的学术大师无不源于此。还用今天去接轨吗?世界上没有哪个国家像中国这样有这么多的小农经济,早年解放前大约是1亿个农户,现在是2.2亿农户,中国的农民人口占世界农民人口的三分之一。在如此庞大的领域里,我们不去从根本的调查研究开始,脚踏实地做经验性积累,然后生发出理性高度的认识,而是去盲目地照搬,这难道不是体制问题?

1993年我在《经济日报》上发了一篇文章,标题是“汝果欲知农,功夫在农外”。意思是解决农业问题的办法在农业之外。2005年“中国经济学杰出贡献奖”获奖人之的吴敬琏老先生在中央电视台《对话》栏目说,我知道农业问题的解决之道在农业之外,还是从温铁军那儿来的。他说这话,也许是因为我1993年的时候和吴老师长谈过3个小时。

我们确实不可能在小农村社内部来解决中国的农业问题,因为它是一个传统的、延续了几千年的经济基础,就是由于这个经济基础,你强加任何现代上层建筑都很难,成本很高。以向高度分散的原子化小农户挨个地收取农业税来支撑基层政府的制度安排,其实就是在交易费用过大的条件下不适当地给小农村社制强加了一个庞大的上层建筑,互相不能适应的结果是最后被经济规律所惩罚,不得不彻底退回到免税;整个乡镇政府体系不得不随之发生尴尬变化。制度经济学关于进入和退出在理论上讲得很清楚。可在中国农村,到底谁进入,谁退出?其实,有进入和退出权的是政府,在大包干退出不经济的农业之后,政府现在终于从高成本的农村管理领域退出来了。

以上的重大挑战说明,在这个领域中作调查研究是大有可为的,当年的知名学者,无论国内学者,还是国外学者,他们在中国的乡村研究都是从调查入手,从下乡开始,没有谁在办公室里搞中国乡村研究的。我到了学校以后,有人说温铁军的研究是“行动派”,意思可能是说,你没有理论,只是行动。在高校干了两年之后,我切实知道自己没有理论,就在公开场合老老实实宣布,温铁军是中国人民大学最没有学问的教授。我仍然用这句话作我这次汇报的结尾:温铁军是中国当代社会科学理论界最没有学问的学者。刚才讲的,只是我最近的反思,第一是两个没看见,第二是两大体系。

大家姑妄听之。谢谢!

(本文根据作者在中国经济50人论坛发言录音整理,已经作者审阅。)

草原市场经营与政府权力再集中

——以草原环境政策为例

王晓毅*

在中国北方牧区,草原与畜牧业紧密联系在一起,纯牧区的畜牧业主要依赖草原放牧,而大部分草原也被用于放牧,是一种典型的草原畜牧业。但是草原与畜牧业之间的矛盾却愈来愈明显:畜牧业主要是为了满足农牧民的生计需求,是一项典型的经济活动,而草原承担了越来越多的生态功能。过去草原也仅仅被作为牧场或可以开发的土地,只是生产资料,但是进入1990年代以后,由于沙漠化日渐严重,草原在为牲畜提供牧场的同时,其生态功能得到了更多的重视。从改革以来,畜牧业的政策导向是市场化,强调家庭的决策地位,但是涉及到环境问题,有关草原的政策却越来越倾向于权力的集中,这两种不同政策导向之间的张力为草原畜牧业带来了诸多问题。



草原英雄小姐妹

1980年代初的农村承包制度也深刻地影响了草原牧区,人民公社被解散,原来由集体统一经营的牲畜被分散承包到了牧民家庭。在集体化时代,牧民多是专业经营的,放羊的牧民家庭专门放羊,放牛的牧民家庭专门放牛,因此有了羊倌、马倌、牛倌等称谓。因为专业化放牧,所以放牧的牲畜群规模都比较大,在典型的草原地区,一个羊倌管理的羊群可以达到上千只。与这种放牧方式相适应,草场也是由当时的生产大队统一分配,在长期放牧实践中,牧民逐渐形成了轮换使用草场的游

* 作者系中国社会科学院研究员。

牧制度,这种游牧制度并非远距离的逐水草而居,而是在一个生产大队的范围内,基于草场的自然条件,形成四季轮流放牧的草场使用制度。在尊重习惯基础上,大队对草场的使用作出统一安排。

在改革以后,牲畜被承包到户,每一户都成为独立生产者,牲畜群缩小了,每家每户都分得一些牲畜,数十只上百只不等。而且每家都小而全了,不仅要放牧羊群,而且还有牛、马等牲畜。为了与牲畜承包相适应,草原也逐渐被承包到户。集体从草场的管理中退了出来,转而由牧民家庭自己管理。家庭层面的微观管理代替了集体的管理。我们看到,自从承包制被引入到牧区以后,形成了家庭和市场相结合的畜牧业,生产的决策主体是家庭,而家庭的决策是在市场的影响下做出的。牧民最关注的是如何扩大生产,增加收入。

牧民增加收入的渠道主要来自于畜群和草场。在改革以后,牧区的牲畜存栏量迅速扩大,特别是在1990年代中期,受到国内和国际市场价格影响,牲畜数量迅速增加。在1980年代承包时候,每个人所分得牲畜大多不超过30头(只),一般都在10头(只)上下,但是经过十多年的发展,许多家庭的牲畜都增加到数百头(只),牲畜数量的上升增加了牧民的财富,也增加了牧民的收入。草场被承包以后,牧民获得了自己所分得草场的处置权,他们可以自己经营自己的草场,也可以将草场出租出去,从而在自己利用草场放牧之外产生了诸多草场的利用方式:首先是出租,一些劳动力不足的家庭无力饲养牲畜,他们就将自己的草场转包给其他人经营,在不同地区,根据草场的产草量,草场转包租金不等,草场承包人依靠转包的租金生活。一些家庭将草场一次性地转包出去,自己离开了牧区,进入了城镇;有些则是转包出去若干年。承包人不尽相同,有些是本村(内蒙牧区称为嘎差)的邻居,有些则是外村、乃至城镇或周边省份的非牧民。其次是代牧,一些牧民家庭没有、或仅有很少的牲畜,他们便在自己的草场上替别人代放一些牲畜,并按照牲畜数量收取费用。这些家庭是将自己的劳动力和自己的草场资源捆绑在一起,进入市场。牧民还可以将草场的草割下来直接出售。近年来许多地区在发展舍饲圈养,也就是牲畜要养在圈里由人工喂食,饲草的需求量增加,同时还因为牧草出口,卖草已经成为可以赚钱的生意。一些牲畜不足的牧民或将他们的草场出租供其他人打草,或者自己打草出售。

我们看到,市场已经在牧民家庭决策中起到最重要的作用,他们倾向于选择使自己利益最大化的方式来从事畜牧业经营和草原管理。比如为了增加收入,他们倾向于扩大牲畜规模,从而增加收入。在牧区,牲畜的存栏量决定着他们每年可以

出售的数量,也就直接决定了他们的经济收入。他们也倾向于将牧场转包给那些可以出价高的人,不管他们是邻居,或者是外来人。

家庭经营和市场化是一种分散决策。家庭经营体制和市场降低了畜牧业经营的决策层面,家庭作出决策,同时也承担决策失误的风险。从微观角度分析,家庭经营容易与市场经济相适应,因为家庭所构成的经营主体具有自己的资源,并能够迅速地适应市场调整自己的经营行为。

但是在经过多年的经营以后却发现,这种微观的合理性与宏观的合理性却有很大的矛盾。比如,尽管在自己的草场上多养牲畜符合自己的家庭利益,但是由此却导致了草场植被的退化,甚至沙化;在牧场上放牧村庄之外的牲畜或直接将草场转租给村外的人可能会使牧民家庭获得更高的租金,但是却会增加本村的牲畜总量,加剧牲畜与资源之间的矛盾。

尽管有着些矛盾,但是在市场化和家庭经营的话语下,牧民却无可奈何,因为牲畜是分户经营的,牧场也被划分到户,牧民只能关注自己的利益,没有权力干涉其他家庭决策。我们看到的一个例子,因为牧民将自己的草场转租给村外的人,而承租人要在有限的租期内尽可能掠夺性利用资源,因而导致草场退化严重,并影响到了周边邻居的草场。邻居只能抱怨,并在自己草场周围种植一些黄柳以阻挡风沙。而对于一个外来人,抱怨几乎不起任何作用,而邻居也没有任何理由去影响他人的家庭决策。

家庭经营和市场经济的模式造就了一个分散决策的社会结构,但是在环境因素被引入政策的思考视角以后,情况就发生了变化,任何个体的行为都与整个环境紧密地联系在一起。

1990年代后期,南方的洪水和北方的沙尘暴都引起了中央政府的高度重视,特别是沙尘暴日渐严重,威胁了北方大部分城市。北京的申奥活动也加深了政府和社会对环境问题的重视,北方草原的退化和沙漠化成为环境问题的焦点,草原的退化被认为是北方沙尘暴增加的主要诱因。

为了应对环境问题,政府出台了一系列政策,包括禁牧和休牧政策,过度放牧被认为是草场退化的原因之一,为了恢复植被,在许多生态敏感地区,如许多生态项目区和半农半牧区普遍采取了禁牧的政策,当地居民的牲畜只能实行圈养,不能再外出放牧,而在许多牧区则采取了春季禁牧的措施。为了支持舍饲圈养,政府为牧民提供了多方面的补助,帮助他们建设棚圈,在禁牧期间发放禁牧饲料补贴等等。为了减少牲畜数量,各地推广了草畜平衡的政策,根据牧民承包的草场面积制

定饲养牲畜的最高限额,超出部分一律被强制出售,否则就要被罚款。与这些政策相适应,政府开始清理非牧民承租草场和代放的牲畜。国家开始介入牧民的微观经济活动。

为了落实生态环境政策和措施,许多地方建立了生态监查机构,负责落实上述政策。他们的主要职责就是监督牧民的放牧行为,对于非法放牧的牧民进行罚款处理。在禁牧期间,他们经常进行巡视,遇到偷牧的牧民就要进行罚款。他们每年与乡村干部一起检查牧民牲畜的存栏数,防止牧民的牲畜超过草畜平衡的指标。国家权力再介入草原管理的时候,必然涉及到牧民微观的经济活动。

草原生态的保护与畜牧业的发展不同,保护生态经常被认为是一种外部的效用,因此应该由外部力量来实施和监督,牧民经常处于被动接受的地位。

发展畜牧业可以使农牧民增加收入,其收益被当地居民所享有,而生态效用经常被认为是外部的,在保护环境过程中,本地人承受了经济损失,而受益者却经常是外地人。比如禁牧使当地居民减少了经济收入,但是主要的受益人却是城市居民。越来越强的声音要求当地居民因为保护生态环境而受到的经济损失应该得到补偿。现在采取的补偿方法经常是由中央财政直接支付,如支付的禁牧补贴,生态公益林补贴等等。中央政府还通过转移支付和项目建设,向生态建设地区进行了大规模的资金投入。大量资金进入可以暂时缓解当地的资金短缺,补偿当地居民的部分损失,但是当地方政府和当地居民接受了这些补偿时候,他们也自然成为这些政策的执行者。

环境被认为涉及到了更广大地区,因此经常是与地方利益冲突的,需要中央政府的强有力介入。如果没有中央政府强有力的介入,地方会在发展经济的驱动下,完全忽视环境问题。这种强有力的介入一方面表现为从中央政府来的经济支持,另外一方面表现为从上而下的政策制定和实施过程。

如果说家庭经营和市场化强调的分散决策,那么在执行环境政策中更多地强调了权力的集中。涉及到草原的环境政策经常是来自于上级的决策部门,比如禁牧的政策来自于中央政府,禁牧补贴也来自于中央财政,决策层高度集中。当政策和补偿结合在一起的时候,下级政府和当地居民只是被动地执行政策。

为了执行这些政策,草原环境的监管部门经常是垂直领导的。如果没有垂直的领导体系,在政府的条块体系中,涉及到环境的部门经常是属于条条领导的,上级主管部门控制了他们的经费和升迁,从而也就形成了对下级部门的直接领导。尽管这些部门的工作人员因为靠近基层,了解牧区的多样性,了解“一刀切”政策在

本地区的不适用,但是作为部门,却是为了落实政策而设立的。

随着政府对生态环境的关注,草原畜牧业的管理和决策权力开始重新集中。原来强调家庭经营和市场调节的政策导向逐渐被严格的管理制度所替代,各级政府为了强化管理、执行政策,加强了对农牧民行为的监管。许多原来牧民的自我决策过程被严格的政策所代替。

与过去计划经济不同,权力的再集中同时利用了两种不同的手段,行政手段仍然是重要的手段,下级政府必须要严格执行上级政府的指令;与此同时,上级政府也会给下级政府执行政策以经济利益。从1990年代后期以来,由于中西部许多地方政府依赖中央政府的财政补贴、转移支付和项目资金维持运转,权力的再集中就更容易实现。近年来,中央政府加大了对农村的投入,这些投入往往是由中央政府主导,这也导致了权力集中于上级政府。



沙化的草场

草原环境上的权力再集中导致“一刀切”式的简单政策的出台,为了便于落实,政策往往被简化为几个简单的指标,如围封多少亩草场,落实多大面积的禁牧等等,这些简单的指标经常与各地区的具体情况发生冲突。集中的权力往往无法面对地方的多样性,在决策过程中会以牺牲地方多样性为代价,强行推行某些政策。在权力集中的情况下,政策调整的空间被大大压缩,简单的政策与复杂的社会之间经常产生冲突。

市场化和家庭经营是决策的分散化,而权力的再集中所导致的是决策的集中化,这两者之间正在产生一系列冲突,权力再集中限制了家庭的决策,而家庭决策又经常与集权所产生的政策发生冲突。这样的矛盾不断在畜牧业发展和草原管理中展现出来,造成政策不能完全落实,而完全落实了政策又会影响到当地居民的生计。

家庭在市场化的分散决策与权力再集中的环境政策之间的张力,为我们思考草原牧区问题提供了一个视角。