



以权利看待发展

——中国农村变迁中的风险治理及规则重构

赵德余 著

本书由复旦大学出版基金资助出版

以权利看待发展

——中国农村变迁中的风险治理及规则重构

赵德余 著



复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

以权利看待发展——中国农村变迁中的风险治理及规则重构 / 赵德余著. —上海: 复旦大学出版社, 2011. 6
ISBN 978-7-309-08092-6

I. 以… II. 赵… III. 农村—社会变迁—研究—中国—现代 IV. C912.82

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 074376 号

以权利看待发展——中国农村变迁中的风险治理及规则重构

赵德余 著

责任编辑/张 炼

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143

江苏省句容市排印厂

开本 890×1240 1/32 印张 8.75 字数 216 千

2011 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-08092-6/C·204

定价: 26.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究



赵德余，现任教于复旦大学社会发展与公共政策学院，副教授。长期致力于公共政策与新政治经济学的研究，在《社会学研究》、《管理世界》、《管理科学学报》和《中国人口科学》等学术期刊上发表论文40余篇。研究成果获国家劳动保障部首届中国社会保障论坛一等奖、国家计生委与中国人口学会著作奖一等奖以及上海市第十届哲学社会科学优秀成果二等奖。出版专著《主流观念与政策变迁的政治经济学》、《政策制定的逻辑：经验与解释》和《政策绩效评估》等。目前主持国家社会科学基金项目“中国粮食政策史(1949-2008)”和教育部人文社会科学基金等多项课题。

献给我的父亲赵志礼和母亲赵存英，盼望他们在农村经济和社会权利方面的增长可以抵消和弥补他们在大家庭里的权利弱化。

目

录

第1章 权利扩张与规则重构：理解中国农村变迁的逻辑	1
一、引言	1
二、权利扩张与规则重构：中国农村改革与农村 经济社会变迁的逻辑	3
三、市场化与农民经济权利的扩张	6
四、从税费改革到新农村建设：中国农民社会 权利觉醒的契机	9
五、农民权利的扩张之路：应对风险社会的挑战 与尚未终结的改革	13
六、结论与讨论	18
第2章 农村土地产权制度关系中农民权利的变化： 消解政治风险	20
一、引言	20
二、作为多重博弈结构的农村土地产权制度：一个 新的理论视角	22
三、农村集体建设用地流转过程中农民的土地产权 有限行为能力	25
四、土地征用过程中农民的利益抗争及其权利保护 的强化	36
五、结论与讨论	56

第3章 粮食订单的缔约难题及其合约改进：市场风险的

应对(1)	58
一、引言	58
二、粮食订单的缔约难题：过度竞争与道德风险	60
三、粮食订单改进的几种经验模式	67
四、订单改进的缔约分析	71
五、粮食订单演化的若干政策(转轨)经验	75
六、结论	79

第4章 农业产业化组织的治理机制及效率特征：市场风险的

应对(2)	81
一、引言	81
二、中国农业产业化组织形成的动因与线索	86
三、中国农业产业化组织治理机制：一个实证性描述	96
四、农业产业化组织治理机制的效率特征	102
五、结论性评述	109

第5章 农民负担问题与中国农村税费制度改革：约束地方

政府行为	112
一、引言	112
二、20世纪90年代中国农民负担问题：一个地方性调研报告	114
三、中国农业税制的缺陷及其性质	124
四、中国农村税费改革的试验与进展	130
五、结论性评述：税费改革对农民权利扩张的含义	134

第 6 章 农村社会养老保障制度发展的挑战与试验：应对	
老龄化风险	137
一、引言	137
二、中国农村社会养老保障建设的挑战(1)：需求特性 与供给不足	139
三、中国农村养老保障制度建设的挑战(2)：欠发达 地区发展模式的困境及其制约条件	147
四、中国发达地区农村社会养老保险制度的试验：一个 比较制度分析	151
五、渐进式与多样化发展道路的困境	157
六、“国民个人储蓄养老账户+中央公积金养老计划”： 一个新模式	160
第 7 章 农村合作医疗的制度结构及其效率特征：治理疾病	
风险	164
一、引言	164
二、正义与效率：关于评价合作医疗的理论方法	166
三、上海农村合作医疗的组织制度结构：一个总体的 特征性描述	168
四、农村合作医疗保险的制度结构及其效率特征	170
五、上海农村合作医疗发展积累的经验价值：从货币 资本到社会资本	183
六、结论与讨论	188
第 8 章 乡村发展中的公共性及其风险：农民的权利观念与	
政府行动	191
一、引言	192

二、农民观念中的乡村发展及其公共性问题	193
三、新农村建设中自然村落改造：农民的意愿	211
四、乡村发展中公共政策的目标定位与实施难题	231
五、结论与讨论	241
第9章 通往农民权利扩张之路：以资产拓展权利	245
一、农民权利扩展的政策实践	245
二、以资产拓展农民权利的社会发展型政策：制度 设计与优越性	247
三、拓展农民权利的相关配套政策	254
四、新农村发展一个新的远景目标	256
参考文献	257
后记	270

第 1 章 权利扩张与规则 重构：理解中国 农村变迁的逻辑

本章提要：中国的农业改革过程正是一个伴随着农村经济社会变动过程中农民应对自然、经济、社会与政治风险的能力及其相关权利变化的过程。以农民权利扩张及其面临的调整作为线索重新评估中国农业与农村改革的历程显然是值得尝试的。政府在强化农民权利的道路上将面临空前的压力和挑战，尤其是如何实现乡村发展与农民权益扩张以及从农民消极权利的获得向农民积极权利发展的转变。农民积极权利的提升需要农民收入的增长、人力资本的提高以及乡村自治组织的发展等。显然，在未来的农村改革和发展道路中，政府将面临角色和功能的重新定位和系统的考虑。

一、引言

中国农村的“家庭联产承包责任制”源自农民的自发选择，“但在这一制度变迁的力量释放之后，市场为什么没能引导农民进行新的发展选择”？对这一问题的回答虽然可以从不同的角度展开，如是我国城乡分割的体制，还是市场自身的问题使然？但是，更基本的或一致的线索还是从农民自身的视角来审视中国 30 年来乡村发展经验更为恰当。即农民在其所卷入的农业生产与市场交易过程中的规则安排及其相关控制权问题才是至为关键的，而这一点显然是需要在国家农业政策调整的背景下理解和分析的。中国农村变化的起点和背景是国家与地方政府对农民控制政策的放松与农民群体的行业分

化,农民从主要从事粮食种植业的传统中逐步分化拓展到经济作物、畜牧以及非农产业的各个部门领域之中,并且深深地参与和卷入市场交易过程中。本研究将农民的权利定义为农民在与利益相关方的交易过程中或在一种关系共同体中拥有的对减少或降低其面临的风险和不确定性的影响力或能力。其中,农民面临的可能风险包括自然灾害风险、经济市场波动风险、疾病及老年丧失劳动能力等失去收入的风险以及其他政策调整或乡村治理结构的变化等政治因素引起的农民利益损失风险,如土地被征用等。中国的农业改革过程正是一个伴随着农村经济社会变动过程中农民应对上述自然、经济、社会与政治风险的能力及其相关权利变化的过程。以农民权利扩张及其面临的调整作为线索重新评估中国农业与农村改革的历程显然是值得尝试的。

关于中国农村与农业改革的具体问题的研究文献浩如烟海,但是系统地展现几十年来中国农业与农村经济社会变迁的文献并不多。代表性文献如林毅夫(1994)的论文集研究了中国农业经济增长的动力源泉,尤其是对技术进步与制度变迁对农业增长的贡献做了出色的研究;科林·卡特、钟甫宁等人(1991)系统地描述了经济改革中的中国农业经济全貌,其中,对农业增长的影响因素做了分解,并讨论中国乡镇企业发展和农村流动劳动力的估计等分析尤其令人印象深刻。也有研究者对“三农”问题的整体性思考,石磊(2005)提出三农问题终结说,把农业、农民和农村三个问题割裂开来分析,认为“农业靠政策”、“农民要组织”、“农村需建设”,显然,这是一个富有洞察力的观点。但是,总体而言,现有的文献还缺乏一个对中国农村30年以来经济社会变迁的作出系统的和逻辑一致性的解释,而这样的解释必需一个内在的逻辑基础和分析视角为前提。我们认为已有研究在以下几个方面贡献不足,而这正是本研究试图加以弥补和努力的方向。

(1) 重新审视在中国农村30年改革进程中国家(政策)的角色

和作用；(2) 恰当评估 30 年农村变迁以来中国农民权利谱系的扩张对社会经济生活状况的影响程度；(3) 从权利和规则变化的视角重新审视过去 30 年来国家、地方政府组织和农民之间关系的深刻变化；(4) 对 20 世纪 70 年代末以来中国“三农”问题及其未来走向提出一个系统化与全新的解释。

二、权利扩张与规则重构：中国农村改革与农村经济社会变迁的逻辑

作为一项权利，其对农民的含义常常是与风险的应对与消解机制相联系的。由于农民面临的自然、经济与社会风险具有多样性，相应地，农民的权利系统一般也包括自然权利、经济权利以及社会权利。为了争取或确保农民对特定权利的占有，农民需要在一定的政治结构参与过程中面对相关的权力问题，这就涉及农民的政治生活。

处于风险社会中人的权利是如何确定的？权利是如何与权力发生联系的？在不同的学科里，农民的多重角色常常被贴上不同的标签，如生物学上的“自然人”、“社会人”与“经济人”以及“政治人”。作为自然人的农民会如何以生理和本能地应对自然状态下的生老病死等现象，如生育权应该是农民作为自然人的自然状态下的应得权利，这种情形下的人与生物世界其他物种的生存进化并无本质区别，这显然不是社会科学研究的对象。我们的研究将主要集中于后三类性质的农民问题。如图 1-1 所示，作为“经济人”，农民是一个农业生产组织的主体或抽象代表人，其投入各类生产要素从事农业生产并出售其产品，以追求最大化收益。作为“经济人”的农民要置身于高度风险的环境之中，农民不仅面临农业生产过程中的自然风险，而且还面对农产品销售环节中的市场风险。当农民通过一定的制度性安排获得了消解或降低上述农业生产与销售过程中的自然及市场风险时，就意味着农民获得了一项应对特定风险的经济权利。当然，作为“经济人”的农民首要的权利系统是对投入农业生产的要素的控制权

利以及农业生产过程的决策管理权与农产品出售方式及价格决定和收益享有权。改革前的起点是自然风险和市场风险对处于具有一定的分散机制的集体经济组织中的单个的农民而言相对较小,但是改革之后伴随着人民公社的解体和风险分散机制的退化,农民个体所面对的自然和市场风险明显放大了。

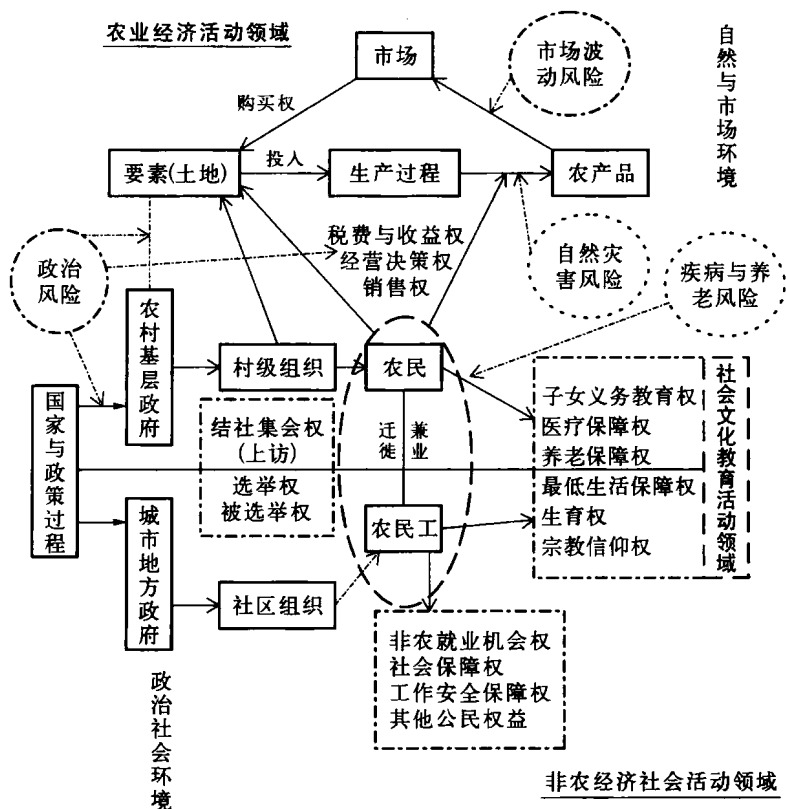


图 1-1 经济社会变迁中中国农民权利谱系大纲

作为社会人,农民需要应对各类社会风险,如疾病风险与费用的分担;老年丧失劳动能力以及陷入贫困等而失去收入来源的风险;农民自身及其子女的素质与劳动技能转换与退化的风险;农民从事非农就业机会及其工作安全与收益可获得性风险;甚至农民的精神文

化生活匮乏导致的压抑与恐惧的风险等。此外,作为政治人,农民的选举权和被选举权、对土地要素的产权或承包控制权及其相关农业经营收益权等可能会受到地方政府行为的侵害和干扰的风险,其中,尤其是土地征用和过去的农村税费体系对农民权利和利益剥夺的风险最高。显然,对于上述诸多风险的分散与化解,农民仅仅依靠自身的个体行动是无法应对的。这必然涉及国家、农民与相关的社会组织机构就上述风险的治理问题进行互动与妥协,以达成一定形式的集体行动。其中,政府无疑应针对不同风险的性质承担不同程度的资金投入责任。在过去10多年,政府对农民的义务教育承担了更大的筹资责任,而在构建社会保障体系与制度(包括最低生活保障、农村合作医疗保险与农民养老保险等)过程中也开始逐步增加了政府的资金投入力度。同样,在农民的非农就业机会培训以及农民工的权益保障方面,政府也在不断地强化其责任。

民主的一个特征是对公民的需求做出持续不断的响应。乡村民主在一定意义上不仅是为农民提供表达公共意愿的渠道,同时也是农民直接选择地方自治组织的领导,以实现村庄层面经济社会的有效治理。在乡村政治生活中,农民是以一个政治人的身份参与公共活动,并形成各种集体行动,或者对政府的农村农业政策做出回应,或者对村委会施加需求呼声的压力,以督促乡村基层组织在集体事务治理中发挥积极作用。当然,在地方政府或基层组织不能满足农民的利益诉求时,农民还保留了进一步采用集体行动的权利,如集体集会、申诉和上访等。《村民自治组织法》的实施意味着法律赋予了农民在乡村政治生活中的法律权利扩大了,但是在实际乡村政治过程中由于不同种姓宗族以及地方政府等力量的介入,农民实际上获得了多大的政治话语权则是有待探讨的话题。

30年的农业改革与农村发展的基本经验判断是农民的权利谱系显著地扩大了,尤其是农民在生产经营与决策权享有方面是充分的,但相对而言,农民对土地要素的流转控制权以及抵御市场风险、

自然风险的控制或保障权比较脆弱。同样,农民的非农就业机会与相关权益以及医疗养老风险分担上的相关社会保障权也是十分脆弱的。具体而言,在过去的30年,农民的上述权利谱系的强度在一定程度上是扩张的,而且也是伴随着国家政策调整相关利益关系或规则重构的过程。这样的过程具有两个显著的特征:一是农民权利的扩张与乡村规则的重构强烈地依赖于国家的相关政策(法规)自上而下的强制性导入。几乎每一次重大的乡村改革如农村的税费改革、农业保险、农村合作医疗以及农民粮食销售的市场化等无不强烈地在国家政策的介入与调整之下完成。二是涉及集体行动的农民权利问题要比不涉及或较低程度地涉及集体行动的农民权利的扩张更加复杂、困难和脆弱。这意味着农民权利的扩张在很大程度上依赖于农民所能够享有或动员和利用的组织资源。

以下仅以农民的经济权利、社会权利以及政治权利为例论述和展示农村改革30年来农民权利体系扩张的具体路径与程度,并在此基础上讨论农民权利有待进一步扩展和尚未完成的中国农村的相关改革问题^①。

三、市场化与农民经济权利的扩张

30年的农业改革的基本经验线索是伴随着市场化进程,农民对生产要素与决策控制权以及剩余收益权获得了空前的扩张,即农户的经济产权显著地硬化和明晰了,但是随之而来的农民个体面对的自然风险与市场风险扩大了,这意味着农业的保险制度与农民合作组织的安排具有十分迫切的政治含义。那么,控制农业生产要素与农产品市场及其组织化相关的决策权是否以及在多大程度上有助于农民降低农业生产与市场活动风险和不确定性程度以及提高农民收入,这些问题尤其值得讨论和评估。当然,农民对土地流转和粮食生

① 限于篇幅,本书的研究略去了与乡村选举有关的农民政治权利扩张的部分。

产流通的相关控制权的强化的确历经艰难,而且引人注目。但是,不可否认,在除了土地和粮食等少数品种的农产品之外,绝大多数农产品流通供给已经实现了高度的市场化,农民对农业要素的资源配置与生产管理的决策控制权获得了显著的增强。

首先,在土地所有权和控制权问题上,周其仁(1993)较早地描述了家庭承包制以后国家和农民在土地所有权关系中的演变。显然,和改革前的人民公社时期相比,农民对土地的控制权大大增强了,并且伴随这一过程,农民的私人以及集体财产也在迅速地增长。应该看到在农业生产领域,农民对土地的承包权利是强有力的,但是,我国现有的法律对农村集体土地所有权代表以及农村土地(使用权)流转规定得不够明确具体,尤其缺乏操作性,而这又内在地影响了农民对土地产权的行为能力,造成农村建设用地流转过程出现了一系列的问题。现有法律对农村土地产权性质的界定与约束,包括对土地使用权或农村集体建设用地流转的规定,表明农民对土地的产权是严格受法律制约的,这是农民对土地产权的有限行为能力的法律根源。除了法律约束之外,农村土地产权的集体所有制本身就造成农民对土地控制权的有限行为能力(这一点没有引起人们的足够重视,重新审视农民对土地控制权的行为能力对于把握农村土地流转制度的设计具有重要的理论价值和政策意义)。不过,应该看到,国家在最近几年对有关土地政策进行了一定程度的补充和调整,以试图有效地解决当前农村建设用地流转过程出现的问题。如2001年国土资源部《关于加快农村集体土地所有权登记发证工作的通知》中已明确规定:“凡是土地家庭承包中未打破村民小组(原生产队)界限的,不论是以村的名义还是以组的名义与农户签订承包合同,土地应确定给村民小组农民集体所有。”通过加快农村集体土地所有权登记发证工作,明确土地所有权的主体,从而增强农民对土地财产权的控制、流转以及收益的行为能力。

其次,粮食生产与流通由于其供给安全问题常常与国家的政治

价值目标联系在一起,从而使得农民的粮食生产与销售相关控制权利不断反复而复杂化。家庭承包制下的农民虽然获得了对粮食生产的大部分种植决策权,如自由选择粮食品种、种植面积以及田间管理方式,但是在 20 世纪 80 年代中后期一直到 21 世纪初,农民的粮食经营尤其是关于粮食价格和出售对象是经常受到严格控制的,如基本农田在粮食紧缺时期会被政府要求必须种植粮食,否则就要交纳农林特产税;而且农民常常被要求只能将自己的粮食按照一定的价格出售给国有粮食企业。这些限制在 1998 年的粮食政策改革中达到最为严厉的程度。但是,随着政策实施中“失败”因素的凸显和农民反抗呼声与压力的不断增加,最终 2001 年以后,政府被迫开始调整政策,允许私人粮食企业的进入,并且加快了国有粮食企业的改革步伐。于是,新的政策强化了农民在粮食生产与经营活动过程中的独立自主性以及相关决策控制权。为了尊重和保障农民的粮食经营决策权,当前正在进行的改革与政策变革采用了分权化和渐进式的策略(赵德余,2005)。改革的重大进展是明确将政策的多重目标进行了剥离,在全面引入竞争和实现资源配置的效率目标的同时,通过实施农民粮食生产直接补贴计划来实现收入分配(增长)目标,再通过健全完善垂直的粮食储备管理体系来实现粮食安全与市场稳定化目标。

再次,农业专业化合作社与农民市场权利的扩张本质上是农民的组织化问题。在粮食市场化改革的背景下,放开粮食收购市场之后,政府已经不能再像过去那样通过粮食的订购和议购从农民手中收购商品粮的一大部分,直接通过价格控制和对粮食的吞吐来稳定市场了。于是,中国粮食生产与市场波动不仅存在明显的周期性特征(蒋乃华,2002),而且频繁政府干预还在一定程度上放大或加剧了粮食生产与 market 价格的波动(王小鲁,2001)。确保粮食生产和 market 价格的稳定不仅是中国粮食政策追求的主要目标,同时也是帮助农民抵御市场风险的需要。事实上,面临市场风险并不仅仅局限于