

《共和国农业要事研究》阶段性研究报告

未经许可
请勿引用

共和国农业史料征集与研究报告

第七集

农业部农村经济研究中心当代农业史研究室

二〇〇二年十一月

目 录

• 中央领导人与农业 •

纪念毛泽东题词：“自己动手”、“丰衣足食”60年.....刘良玉（1）

叶帅的亲切教导.....张根生（7）

• 制度变迁 •

决策权的分配与政策方式的变迁.....张曙光 赵 农（10）

诱致性技术与制度变迁.....王思明（46）

集体化时代的农民流动与户籍制度.....张玉林（56）

从计划经济到市场经济.....朱文强（69）

职工家庭农场出现的由来.....许人俊（80）

• 区域经济 •

20 世纪东北区域土地开发模式及其对生态环境的影响.....衣保中（83）

培养提高农民市场与经商能力是区域经济社会快速发展的捷径

.....冯 治（91）

建国初期至“文化大革命”之前农业区划工作开展情况的回顾...林 干（99）

西部大开发，“草”字须大写.....李易方（104）

实施西部大开发的重要选择.....缪建平（108）

• 乡村变迁 •

祁门六都：徽州山区一个宗族聚居村落的社会变迁.....卞 利（116）

常熟农村调查.....调查组（129）

• 课题研究 •

国家粮食安全保障.....课题组（147）

• 学术信息 •

聚合多学科力量，探寻中国农业与农村发展规律.....姚兆余（199）

• 大事记 •

2001 年农业大事记.....焦红坡（203）

纪念毛泽东题词 “自己动手”、“丰衣足食”60年

刘良玉

1942年，毛泽东为拍摄《南泥湾》影片题词：“自己动手”、“丰衣足食”^①，到现在已整整60年了。

60年前，在延安开展的大生产运动中，以王震领导的三五九旅部队在南泥湾的屯垦成就最为突出，中外闻名。1944年6月，“中外记者西北参观团”访问延安时，周恩来安排日程时，提出首先访问南泥湾，由王震出面接待；1944年7月22日，美军观察组到延安时，由叶剑英陪同参观南泥湾，王震又参与了接待活动。他们写了许多文章向国内外报导南泥湾的屯垦事业。

“自己动手”、“丰衣足食”成为后来发展农垦事业的座右铭。

在具体指导和关注南泥湾屯垦的过程中，毛泽东和朱德以及当时主管大生产运动的林伯渠、李富春，还有被称为延安“四老”的谢觉哉等人，都留下了被人们传颂的故事，并被写入了他们的传记或收入回忆录中。新中国的农垦事业，可以说是南泥湾屯垦的继续，把老一辈领导人对南泥湾屯垦的关注留给农垦战线的新人，是必要的和有意义的。为此，我们把一些传记中搜集到的资料，汇集于此，供学习、参考。以纪念毛泽东题词“自己动手”、“丰衣足食”60年。

一、毛泽东在延安大生产运动中

（一）提出“自己动手，丰衣足食”的决策。

这是一段难忘的回忆。

1940年9月30日，陕甘宁边区政府在为八路军募捐寒衣代金券的信中写道：“八路军是第一能打仗的军队，也是第一穷苦的军队，战士们没有饷，一个兵每月只花费得国家几毛钱，有时连草鞋也穿不上，赤脚在霜雪地下跑；没有衣服，有的冬天还穿着单衣，他们单衣赤脚还在为民族为老百姓打仗流血……”

事实上，陕甘宁边区周围沟壕遍布、碉堡成群，国民党沿边区构筑了五道封锁线，对边区实行军事、经济封锁，企图把这块红色根据地扼死在摇篮里。

形势是严峻的，出路在哪里？在马列主义经典著作中无法找到现成的答案。中国共产党人必须勇敢的迎接挑战，在重重包围中拼杀出一条血路！

^① 见《毛泽东年谱中卷》420页。

此时此刻的毛泽东又想些什么呢？

这一时期的毛泽东留给人们的印象是：面目清瘦，磨破的棉衣袖口露出花白的棉絮，棉裤的膝盖处补了两块大补丁。他就穿上这样的衣服上街，和群众拉话，为抗大学员、党校学生讲课。

当年的摄影记者为毛泽东拍下了穿着这身衣服讲课的瞬间。时间在这里定格——那已经是永恒的纪念了。

1938年11月的一天，在凤凰山麓毛泽东与总政连以上的干部党员有过一次意味深长的谈话。

那次，干部党员刚听完六届六中全会精神的传达不久。当总政治部主任王稼祥陪同毛泽东从中间一孔窑洞走出来时，大伙用“啪啪”的热烈掌声欢迎他们。

毛泽东微笑着跨前两步，走到大家面前，像乐队指挥伸出双手往下按了按，这才止住了掌声。

他简单介绍了当前形势。谈到如何解决边区遇到的困难时，摆出三条出路供同志们选择。

第一条是“蹲下”。毛泽东边说边把两手往袖筒一插，做出下蹲的姿势；蹲下干什么？就是在延安等死。这个办法行不行？大伙齐声喊：不行！

毛泽东微笑着“啊”了一声，似乎不在意地说出第二个办法，那就是大家统统打起包袱，不去抗日，不去革命，“聋子放炮仗——散了”！大家又齐声喊：不行！

毛泽东又笑了笑：看来第二个办法也是没有哪个赞成的。这时，他用坚毅的目光扫视在座的：那第三个办法就是大家团结一致，发扬艰苦奋斗，自力更生的革命精神，去战胜一切困难，这才是我们的唯一出路。机敏的毛泽东把一个严肃的话题采用轻松活泼的方式表达了出来。对这条办法，大家没有不赞成的！

就在这次谈话后不久，日寇的飞机三次轰炸延安，延安城变成一片瓦砾，毛泽东便从凤凰山麓搬到了杨家岭。

就是在杨家岭，毛泽东和他的战友们一道决策，开展起“自己动手，丰衣足食”的大生产运动。

（二）三五九旅靠自己的双手，创造一切，毛泽东称赞王震“有创造精神”。

提到大生产运动，人们当然不会忘记三五九旅开创的光辉业绩。这一支英雄的部队，以他们的艰苦创业精神，使大生产运动这一历史篇章熠熠生辉。

1940年到1941年，是陕甘宁边区最困难的时期。对这一艰困的局面，三五九旅旅长王震深有体会。

国民党掀起第一次反共高潮时，三五九旅从前线调防回到边区。一次，王震问毛泽东：部队发饷怎么办？毛泽东这样回答他：何应钦（时任国民党政府军政部长）不发饷，我哪

有钱？

为了克服边区遇到的困难，党中央号召开展大规模的垦荒运动。1941年3月，三五九旅的将士们在王震带领下，开赴南泥湾，打响了一场特殊的战斗。到1944年，他们开荒35万亩，做到了耕三余一，上交公粮300万斤，还建起了纺织厂、肥皂厂，搞起了长途运输。以三五九旅为代表的一大批屯田区先后建成，为边区的经济建设释放出源源不断的能量。

1942年12月14日，西北局高干会表彰奖励了领导大生产运动有功绩的22名领导干部和三五九旅等三个集体，毛泽东亲笔题词称三五九旅是“发展经济的前锋”，称王震“有创造精神”。

1943年9月，秋高气爽，南泥湾迎来了又一个丰收的节日。在这金秋时节，毛泽东、朱德、任弼时等领导同志来到南泥湾视察。一路上，走走停停，中午时分才到了三五九旅的住地金盆湾。

稍事休息，旅首长请他们吃饭。毛泽东风趣的说：“刚来就吃饭，可见你们的粮食很多啰！”他问部队的伙食标准，王震很自豪的回答：“刚来的时候，平均每人每天种三亩地，只吃二顿杂合饭。1942年以后，随着生产的发展，生活一天天好起来。每人每天至少吃到斤半粮、斤半菜，每天平均五钱油，每月吃二至三斤肉”。毛泽东不时点头微笑。

在通讯连，毛泽东看到了战士们用桦树皮做的学习本。王震解释说：同志们都叫它油光纸。毛泽东插话：你们这里什么都不花钱，同志们靠着自己的双手，创造了一切。

在宿舍，他看到战士们脸色红润，便问，有没有发现柳拐子病？战士们摇摇头。毛泽东揉着战士的手指头：国民党要困死、饿死我们，他们越困，你们越胖了。看，困得同志们连柳拐子病也消灭了。幽默的话语，把战士们全逗笑了。

毛泽东的南泥湾之行是匆忙的，但却从南泥湾的变化看到了边区光明的前景。在招待陕甘宁边区劳动英雄大会上，毛泽东这样评价军队大生产运动：“我们的军队既不要国民党发饷，也不要边区政府发饷，也不要老百姓发饷，完全由军队自己供给，这一个创造，对于我们的民族解放事业该有多么重大的意义啊！”

是的，三五九旅所创造的自力更生、艰苦奋斗的光辉业绩，已经成为我们克敌制胜的巨大法宝，成为中国共产党人思想宝库中的宝贵财富。

（三）毛泽东把自己亲手开荒种的辣椒送给斯大林。

在大生产运动中，毛泽东是一位普通劳动者。他选中的是自己窑院下面靠近小河沟的一片空地。出于工作考虑，身边的工作人员曾多次提出为他代耕，都被谢绝了。这以后，不管是早晨，中午或者下午，毛泽东都会抽空到这里劳动。他们用工作之余开垦出一亩左右的一块菜地。在这里种上青菜、西红柿、辣椒之类的蔬菜。他不辞劳苦，常常汗流浹背地给菜地松土、浇水、上粪肥、锄草。

土地没有辜负他的辛劳。夏天，地里的青菜绿茵茵、西红柿红艳艳。毛泽东用自己的劳动果实犒劳登门造访的贵客。他还托苏联机组的同志送给斯大林一小布袋亲手种的红辣椒，以表达对苏联支援中国抗战的谢意。

1940年2月18日，延安中央大礼堂召开各机关、部队、学校生产总结颁奖动员大会，毛泽东与张闻天、王稼祥等人被评为特等劳动模范。

在大生产运动中，中央领导人就像普通百姓一样，毫无特殊之处。周恩来、任弼时被评为纺线能手；朱德不但把自己的马匹让出来搞运输，还时常背上粪筐积肥。一位美国人在延河边散步，碰到了从田野挑马草归来的林伯渠，发愣地喊：“主席先生！我在这块土地上，从你们的行动里，看到了中国的光明和希望。”

二、朱德多次勘察南泥湾，为部队屯垦选址

（一）李富春陪同朱德勘察选址。

在1943年的生产运动中，八路军第一二〇师三五九旅取得的成绩格外引人注目。这支部队是1939年从华北调回陕甘宁边区担负保卫党中央和保卫边区任务的。当时，为了不增加群众负担，朱德提出“屯田军垦”的主张，得到毛泽东的支持。李富春也很赞成这个主张。三五九旅开垦的是位于延安东南金盆区的南泥湾，这是李富春陪同朱德进行多次勘察后选定的一块地方。南泥湾地区辽阔，土质肥沃，荒无人烟，适于开垦。同时，这里又是边区的前哨阵地，往南就是国民党统治区，部队驻扎在这里可以同时兼顾打仗、生产和做群众工作三大任务。^①

（二）朱德露营南泥湾，绘制开发地图。

1941年的春天，在著名的南泥湾大生产前夕，朱总司令又带领着二十几名警卫战士，来到了南泥湾，为开展南泥湾大生产勘察定点。那一天，战士们带着干粮，骑着马，走了百余里路，来到了南泥湾。当时的南泥湾，到处是齐腰深的蒿草，满山是一片片的野树丛，百里远近的地方，只有几户人家。朱总司令首先请来了一位当地的老农，亲切地询问了南泥湾的情况。在这位老农的指引下，朱总司令又骑着马，仔细地勘察了南泥湾的地形。他亲手拔起一棵棵老蒿子，看黑土层有多厚，适合种什么庄稼。走一沟看一沟，整整察看了一天，还没有看完。晚上，朱总司令就让战士们点起几堆篝火来，露营在这里。同志们围着火堆一边吃着带来的干粮，一边听朱总司令讲红军长征时的故事。他充满信心地说：“现在可以挖到野菜吃，比红军长征的时候好多了。当前的困难是暂时的，我们会好起来的”。这天夜里，山里的豹子和野狼，对着火堆嚎叫，马惊得又蹦又跳。就这样，跟着敬爱的朱总司令，在南泥湾度过了一个终生难忘的夜晚。第二天的上午，朱总司令又察看了九龙泉的一些还没有转到的地方，绘制了一张开发南泥湾的地图，就返回来了。以后，当三五九

^① 选自《李富春传》258页。

旅开发南泥湾的时候，朱总司令又把警卫战士送去开荒生产。两年以后，朱总司令又一次视察了南泥湾，这时这里已经变成了陕北的好江南。南泥湾大生产运动，在毛主席、党中央的关怀下，取得了伟大的胜利。^①

三、叶剑英关怀南泥湾的生产和练兵

在延安艰难的岁月里，大家工作异常紧张繁重，生活极其清苦。在这样的条件下，叶剑英始终以积极乐观的态度，和大家一起动手改善物质文化生活。他响应党中央、毛泽东提出的“自己动手，自力更生，艰苦奋斗，克服困难”的号召，领导军委机关、部队积极开展大生产运动。他从重庆带回用苧麻纺成的线和织成的布，在延安办展览，试制推广。^②他不仅带头在参谋部驻地周围开荒种地，纺线织布，养猪种菜，而且非常关心在延安附近南泥湾屯垦的三五九旅，多次亲临视察，指导生产和训练。当年的三五九旅旅长王震在回忆这一段历史时，激动地说：“那时，叶参座非常关心我们，一来了，饭也顾不上吃，就到屯垦地段去视察，和战士们一起座谈生产经验，商量怎么达到生产自给的指标。为了保卫延安，打退胡宗南部队的骚扰和进犯，他亲自指示预定战地和布防。有一次部队搞野外演习，他来到现场观察指示，要求很严，边看边作笔记。演习结束后，他作现场讲评，鼓励部队既要会生产，又能打仗，要练出杀敌真本领。他讲得很幽默，很风趣，在场的官兵和美军观察组都听得入神，感佩不已。我至今还保留着他在练兵场上讲话的照片，每次看到它，心情都很激动。”^③

四、林伯渠带农业技术员到南泥湾勘测

军队实行屯垦这是朱德倡导的，其中也渗透着林伯渠的许多心血。南泥湾在延安东南90华里处，水源充足，土地肥沃，百年前，曾经是人烟稠密，经济繁荣的地方。清朝同治年间，清政府镇压西北捻回起义，使这里人烟断绝，荆棘丛生，成了狐狼出没的地方。早在1940年春，林伯渠利用回延安向党中央汇报工作之机，就曾亲自带领农业技术人员去南泥湾进行过踏勘，认为这里是开荒生产的好场地。1941年春，王震率领八路军三五九旅到南泥湾地区实行屯垦后，把荒凉的南泥湾变成了到处是庄稼、遍地是牛羊的“陕北好江南”。林伯渠对三五九旅在一年之内开垦良田万顷，做到“禾黍盈野绿，瓜菜满阡斑”，十分喜悦。他在《和朱总司令游南泥湾诗》中写道：

农可属于兵，犹兵寓于农。

执枪杀贼寇，释枪事田陇。

兵农一身任，是为真英雄。

伊谁先示范，三五九旅功。

^① 选自朱德警卫员李少清《缅怀敬爱的朱委员长》一文。

^② 访问吴有恒谈话记录，1987年11月。

^③ 访问王震谈话纪录，1989年9月。

.....

用知策群力，自不患困穷。

从来言兵者，粮秣预为充。

粮匿军亦匿，今古一例同。

谁能宏创造，自给谢民供。

不为环境苦，红军仍足风。

1943 年春节，林伯渠亲率边区政府慰问团到南泥湾慰问，视察驻军的生产情况后，向记者发表谈话，盛赞三五九旅艰苦奋斗、克服困难的革命精神。他说：“象这样忠于保卫边区而又竭力设法减轻民负的军队，乃真正的是我们边区人民自己的军队。”号召边区干部和人民，向军队学习，并在各方面给军队以具体的帮助。当时，边区留守部队除屯垦南泥湾外，还在槐树庄、大风川、豹子川、清泉沟、戎芦河等地屯垦，这些部队也都为保卫边区和大生产运动作出了贡献。^①

在大生产运动中，毛泽东主席、朱德总司令提出了屯田政策，三五九旅一面保卫延安，一面到南泥湾进行屯垦，而最先踏勘南泥湾的却是林老。1943 年，林老带着边区政府的礼物前来慰劳军垦战士，在报告时说：“八路军是无敌的军队，它既能从日本侵略军手中夺取武器，武装自己，又能征服自然，自己动手，丰衣足食。”给了指战员很大鼓舞。^②

五、谢觉哉到南泥湾休养和考察

1944 年 8 月，谢老再次到南泥湾休养。同去的还有李鼎铭夫妇和刘景范等人。南泥湾既是休养圣地，又是边区生产运动的大本营。谢老来到这里，既可休养，也能考察生产情况，学习经验。于是，他常常爬山越岭，到部队农场去查看庄稼。8 月 11 日这天，他同刘景范、李力果，步行十数里，到边府农场去看秋田的长势。他将这里的稻田同部队种植的相比，发现两处有些差距，便从中找原因，总结经验。在沿途的梢林中，刘景范还帮他认识了好几种药苗，他采回几株黄连作为标本。谢老将他亲眼所见的生产情景，在休养所里写成诗篇和文件，带回延安，报告给党中央^③。

（作者：中国农垦经济研究与技术开发中心高级农经师）

^① 选自《林伯渠传》263—264 页。

^② 选自王震为《林伯渠传》所作的序。

^③ 选自《谢觉哉传》。

叶帅的亲切教导

张根生

我是1950年11月下旬第一次见到叶帅的。当时根据邓子恢同志的意见，由郝中士和我带领中南局、中南军政委员会机关干部600人到广东帮助进行土地改革。华南分局分配我们大部分力量去曲江，一部分人去英德参加土改。为了方便工作，让我参加韶关地委兼任曲江县委书记。叶剑英同志在百忙中亲切接见了我们几个带队的人，并扼要介绍了广东农村的情况，着重讲到广东是国民党政府和军队最后逃离大陆的地方，残存的敌特、土匪以及散兵游勇仍然存在，他们以地主封建势力为社会基础，妄图依托港台进行反革命顽抗，绑架杀害我国家干部和农民积极分子。目前，虽然上层政权是我们的，但农村基层政依然控制在他们手中。因此土地改革要首先进行清匪反霸，要彻底消灭土匪，坚决镇压反革命分子和打击恶霸地主，同时还应实行减租退押，只有这样才能把贫雇农群众发动起来，建立起我们的基层政权和农协组织，这是一个关键。进而彻底消灭地主阶级，完成民主主义消灭封建社会制度的任务。我们在土地改革中要没收地主的土地，征收富农出租的土地，分给贫雇中农，实现“耕者有其田”。在政策上要坚决依靠贫农，团结中农、中立富农、孤立地主。同时他又讲了广东工商业比较发达，国外华侨很多，必须认真执行党的政策，保护工商业，团结照顾华侨。这对我们在曲江土改的顺利完成具有重要的指导意义。实践证明叶帅的指示是正确的。

1950年10月，爆发了朝鲜战争。国际形势又进一步紧张起来。盘据在台湾的国民党、蒋介石又蠢蠢欲动，猖狂叫嚣要反攻大陆，挑动第三次世界大战。因此党中央和华南分局决定加速进行广东的土地改革工作。开始是在3个县进行试点工作，后来决定增加8个县。为了加强土改工作，特从省直机关、南方大学抽调了大批干部和青年知识分子下乡参加土改。1951年下半年开始全面开展清匪反霸、减租退押斗争。但是总的仍跟不上形势的要求，对此，1952年4月和6月，叶帅主持连续召开了两次华南分局扩大会议，对前期的土改工作进行了检查、总结，提出了“进一步统一思想，增强力量，加快土改”的口号，促使全省的土改工作迅猛发展。

回想起来，叶帅的6月30日讲话，对扭转全省土改运动的被动局面，起了关键的作用。他明确指出：解放以后必须抓住大量的主要问题。“所谓大量的问题，主要的依靠是什么呢？就是毛主席和中南局一再指出的占人口百分之八十的农民问题。广东人口有3100万，而农民就占了2800万，其他人口300万，如果不紧紧依靠农民……，就不能胜利完成各种任务”。当时中南局根据实际提出了“在接管城市后，应首先把主要力量放在农村，

搞好农村、完成土改，提高农民的购买力，然后才能进行工业建设……”并经中央批准的工作方针。“三十多年来的经验证明，前方作战，出兵出粮是依靠广大农民，巩固后方，发展生产，也是依靠广大农民，而要依靠农民，不提高觉悟，不发动群众，不发动斗争，不解决他们的切身问题是不可能的。”比如国防问题是重要的，但只有发动农民才能巩固国防。提出巩固城市，依托农村，面向海洋和防衰防溃是对的，问题是依靠谁去防……。正如毛主席指出的《问题在于如何使 2800 万农民面向海洋》。“在今年四月会议以后，从春耕到夏收两个月来，分局陶铸、赵紫阳同志正确领导起了作用，以及区党委、地委和南下干部、大军干部的实地指挥，方针对头，思想统一，信心提高，收到很大成绩，创造了很好经验，完成了 500 万人口地区的土地改革”。叶帅还特别强调了“在今后三个月内，要完成 1000 万人口地区的土地改革，这是一个艰巨的任务，是广东人民历史上最大最猛烈的一次革命运动。”“这是十分重要的三个月，广东的工作能否真正取得主动，关键在于今后三个月，这三个月的工作搞好了，满足了农民要求，巩固了国防，为经济建设打下基础，广东的局势便基本改观了”。同时强调指出：“土地改革是当前广东压倒一切的中心工作，要发动一切可能参加土地改革的干部，参加土地改革；秋收以前，土地改革干部一个也不许调回”。“为了满足贫雇农的要求，我们决定要发动追缴地主余粮的斗争，我们要消灭地主，不是肉体上的消灭，而是政治上、经济上消灭地主阶级。土地改革运动深入了，城市必有大的震动，地主可能逃亡城市，敌人可能大肆叫嚣，我们如果不及早准备，地主可能钻空子”。

他还说 1951 年的分局土改会议，中南局的杜润生同志参加了，杜润生提出广东农民运动的面太小，土改空气不浓，各方面没有震动，并提出“土改应分作两个阶段走，非土改地区应开展大规模的清匪反霸、减租退押运动，同时要整顿土改队伍，这是符合广东实际的。”“果然掀起一个全省规模的农民运动来了……这给广东人民带来什么呢？它确实给农民以真正的利益，因而使农民更进一步靠拢了党，巩固了人民政权，为土改打下了良好的基础。”还特别讲到 50 年 5 月“潮汕地委在揭阳反霸，虽然运动出了一些偏差，不是那么十全十美，但那是全省农民运动的先声，是一根革命的幼芽，我们没有保护这根革命幼芽的发展，保护其勇气，相反地对运动的偏差作了过多的责难，给他们泼冷水，把刚生长起来的幼芽伤害了，不仅使潮汕地委背了包袱，而且使全省的农运销声匿迹”。“去年八月以后，也发现类似情况，是否八月会议对偏差一点也不能提呢，不是的，问题是应强调成绩，发扬优点，在发扬优点下来分析缺点，克服缺点，同时注意介绍很好的经验，以正确的经验代替错误的经验”。这次会议叶帅对许多问题都作了深刻的解剖分析，还高姿态地承担了责任和作了自我批评，为全省干部作了表率。可以说叶帅的讲话对当时的广东土地改革运动，起到了关键的作用。会后全省从上而下，党内党外思想统一了，方向更加明确了，对过去一些分析、争议的问题，都作了明确的结论，有力地推动了土地改革运动的深

入发展，掀起了全省农民运动的大浪潮。当年秋季就完成了 1000 万人口地区的土改，剩下的 800 万人口地区在 52 年冬至 53 年春季也全部完成。加上 51 年和 52 年春完成的 700 万人口的地区，合计共有 2500 多万人口的地区完成了土地改革任务，从而按期完成党中央、毛主席对广东的要求。土改工作的胜利完成，为广东今后的社会经济发展奠定了良好的基础。

叶帅十分强调加强党的团结。当时广东干部来自五湖四海，为了开辟新区，中央从各个方面调来了大约一二千名南下干部，但大量的是原在广东坚持游击战争、做地下党工作的同志和新招收的青年知识分子，其次是执行“依靠大军”进行土改的方针，从部队抽调的近万名军队干部，还有就是从华北调来的几百名转工业的干部，以及港澳、华侨回来的青年学生。在省、地、县机关中担任主要领导的是南下干部队和部队干部为多数。但在一般干部岗位中则以本地干部为主。所以在每次干部会议上，叶帅都反复强调要搞好团结，不论是外来或本地的，军队或地方的，老与新的，以及各个地区调来的都要搞好团结，互相学习，取长补短，同心同德搞好革命工作，共建社会主义事业。他曾多次说广东不论讲潮州话、客家话、广州话、海南话都是先后从北方迁移来的，有的是从福建，有的是从江西迁来的，有的是在秦汉时来的，有的是在南宋时来的。真是循循善诱，一再指出我们都是共产党员，为了搞好革命走到一起，一定要讲五湖四海，搞好革命团结。在 1973 年 8 月 17 日，叶帅接见梅县地区县委书记时讲话，特别指出要搞好外来干部和本地干部的团结。他指出，解放后一个时期，“在南方，北方干部多这是历史条件所决定的，南方要搞土改，干部没有搞过，在北方经过抗日战争、解放战争，培养和锻炼了大批干部……，中央调了大批干部到南方，他们对南方的工作是有功劳的，如果没有他们的帮助，南方工作现在还要落后。这是一方面。另一方面，北方同志要向本地干部学习，要学会当地语言……你不懂话，人家不跟你谈心，感情不融洽，群众的要求不能反映上来。……再一点要很好地培养地方干部出来，做周公辅成王，老同志一定要辅助青年人成长，有些青年干部行的，可以提起来当第一把手，自己当第二把手。……我们的事业，要完成历史任务，时间很长，人的生命很短，几十年就过去了，……要一、二百年才能建成社会主义、共产主义，靠一代人是不能完成的，要一节一节地无穷的接下去，人类的生命是很长的，是无穷的，个人的生命是有限的，……一定要注意培养青年干部、当地干部，看准了就要大胆的提，提起来要掌权，要有职有权。”这是一篇高瞻远瞩有共产主义理想的讲话，对我们是有深刻教育意义的。

叶帅讲话转眼过去几十年了，一代英豪叶剑英也离开了我们。但叶帅讲话音容宛在，至今仍激励着我们奋勇向前！

（作者：原国务院发展研究中心副主任）

决策权的分配与决策方式的变迁

——关于中国农村问题的宏观思索*

张曙光 赵 农

改革开放以来,中国的社会经济面貌发生了翻天覆地的变化。这一点不仅国人妇孺皆知,而且得到了世人的一致认同。然而,这种变化主要发生在城市和沿海地区,而农村和内地则是另一番景象。如果说中国的改革从农村开始和发动,那么,其结果和获益主要惠及的是城市;如果说城市已经融入了现代化和一体化的潮流,那么,农村则出现了边缘化的趋向,有的还相当传统、甚至原始和封闭;如果说城市呈现出一种欣欣向荣的繁荣景象,那么,农村则显得有些破败和凋蔽。要知道,中国是一个有着9亿农民的大国,农民、农业和农村的状况如何,不仅关系到国家的长治久安,而且直接决定着经济发展和社会改造的成败。

中国农村的改革和发展,国内外的学者做了大量的调查研究,取得了一系列重要的研究成果,特别是在农村改革的初期阶段。在这些研究中,有的考察了农地制度问题,有的研究了乡镇企业的发展;有的分析了农产品购销体制的变革,有的讨论了农村非农产业的发展;有的分析了农村劳动力的流动和民工潮的问题,有的考察了小城镇建设和城市化的问题,等等。然而,有一个重要问题,即农村经济决策权的分配和决策方式的变迁问题,尚未引起应有的关注和深入的研究。在中国现行的社会结构中,农民的人数最多,但却是一个弱势集团,其独立意识和组织程度最差,声音最弱,其意愿和要求往往得不到应有的重视,其权利和利益往往得不到应有的保障和实施,反而经常遭到侵犯和损害。这也许是中国农村问题的症结所在。因此,我们打算从这一角度来考察中国的“三农”问题,以期对这一关系中国长远发展的重大问题给予一个逻辑上自洽的解释。本文的结构安排如下,第一部分是关于决策权和决策方式问题的一个理论概述,第二部分分析农地制度的变迁及其与决策权分配和决策方式演变的关系和作用,第三部分讨论国家垄断、政府管制和对农民的歧视政策及其对农户决策的限制和侵害,第四部分考察农村的公共决策和公共产品问题,最后是一个简单的小结。

一、私人决策和公共决策

从实证的角度看或者说在发生学意义上,制度是人们在长期的进化过程中通过试错、

*本文在构思和初稿写出后,参与讨论的有温铁军、卢锋、宋洪远、陈剑波、盛洪、丁利、李昌平等,并受到北京天则经济研究所和湘财证券有限责任公司的资助,特此致谢。文中错误当由笔者负责。

学习与适应而稳定下来的均衡选择。从规范意义上看,制度是为了实现一个合理的社会目标而进行机制设计的结果,即在技术约束的范围内,社会的制度设计者理性地选择了制度安排。

制度如何影响人们的行为选择取决于决策权如何配置。其中特别重要的一个维度是如何恰当地划分私人决策与公共决策,以及直接控制与间接控制之间的边界。因为个体理性决策所导致的博弈均衡未必能实现社会福利最大化,如囚徒困境揭示的那样,所以,以某种方式对个人决策进行一定的限制就是人类社会自我组织的一种重要表现。然而,信息和知识是分布在个体之间的,社会的制度设计者和实施者,事前并不清楚每个社会经济环境的特殊信息。把决策权集中在某个机制设计者或中央计划者的合理性,必须有两个基本前提条件。一是中央计划者必须掌握足够的关于社会个体的信息;二是这样一种决策方式所需要的信号空间和所需要的信息应该足够的小。但社会个体通常是没有动力直接显示自己的个人信息的;而竞争性市场经济是唯一的信息空间最小且有效的经济机制。这就表明,公共(集中)决策绝对不能取代私人决策。不仅如此,在本质上,所有社会决策都来源于个人。所以,关于私人决策权的制度安排只能是以两种方式进行。其一是构造性形式,以直接或间接方式保证某些事前可描述状态的可行性(同时否定了相对的状态的可行性);其二是存在性形式,对制度设计者和执行者不能预见的机会不加限制,而给个人留出自由选择的空间。

决策权的分配及其私人决策和公共决策之间的分野,从根本上来说,主要是由产权及其排他性决定的。如果说产权是拥有和使用一项资产(包括物质产品、能力、知识和时间)的权利,那么,排他性就是它的基本特征。它不仅意味着产权主体不允许他人从其使用中受益,而且要排他性地对其使用中的全部成本负责(柯武刚,史漫飞,2000)。因此,按照产权排他性及其程度,我们可以对私人决策和公共决策做出进一步的分析和讨论。

一般来说,彻底的排他性是私人产权的决定性的特征,基于私人产权进行的选择和做出的决策就是私人决策和个人选择,它是由私人自主进行、并独立承担决策和选择的全部后果;在这个范围内,人们可以自由行事,不受他人干预,于是形成一个个人自治的空间,这个空间就是通常所说的私人领域^①。与此相反,完全的无排他性是公有或者共有产权的基本特征,基于公有产权进行的决策和做出的选择,就是公共决策和公共选择,它是由许多人通过一定的政治程序共同进行和集体做出的;在这个范围内,任何个人的决策和选择都取决于其他人的决策和选择,于是就形成一个集体行动的空间,这个空间就是通常所说的公共领域。

^① 在罗马法中,dominium一词意味着领域(私域),在英语中译作“my home is my castle”,即“我家即我城”。是指人们在家中有一个自治的空间,可以自由行事,不受外人干涉。

区分私人 and 公共两个活动领域和两种决策方式是非常重要的，二者不仅有着完全不同的性质和结果，而且具有某种内在的联系和关系。

首先，在私人领域和私人决策中，由于结果是由个人分散而多样化的“货币选票”选中的，是个人自由意志的体现，不仅不存在强制性约束，而且每个人的偏好都能得到充分的满足，一般不会遇到知识上和技术上的难题。而在公共领域和集体选择中，由于必须形成“集体意志”，一般先要就决策规则和程序达成一致，然后才能进行具体的选择和决策，不仅存在着强制性约束，而且个人的偏好无法得到充分的体现和满足，除非是全体一致同意。这在实践中又几乎是不可能的。

其次，在私人领域和私人决策中，付出和获得是直接而明确相连的，成本和收益是对等的，因而一般不存在搭便车之类的机会主义行为，决策成本和执行成本都相对较低；而在公共领域和公共决策中，由于涉及到多边的付出和获得，个人的成本和收益是不对等的，其利益通常是间接的和非相互性的，因而存在着普遍的道德风险和“理性的无知”^①，不仅由于参与决策的人数较多，其目的各不相同，机会成本不断变化，制定决策的交易成本通常较高，而且存在着很高的监督成本和强制执行成本。

再次，需要指出的是，私人决策和私人选择，既可以由个人单独进行，也可以在私人组织中实施，因而，私人组织中的活动也构成私人领域和私人决策的一个重要部分。同样，公共决策和公共选择也由于涉及范围的不同，既有地域性（或者社区性）的和俱乐部性的，也有全国性的和全世界性的。尽管在私人组织中也有领导和被领导、约束和服从的关系，但这与集体行动和公共选择中的强制性约束有着本质的不同。前者是基于自愿的契约，且有退出的自由，后者则依靠合法的授权和自上而下的命令，且通常无法退出，只能通过报怨和投诉来影响决策。同样，在私人组织（如企业）中也有委托——代理关系，但这与集体行动和公共选择中的委托——代理问题有着明显的区别。在前者中，代理人要受市场竞争的无情约束，而在后者中，则缺乏这样的自动监督，虽然存在着所谓政治市场。不仅如此，集体行动和公共决策中的委托——代理问题往往源于有组织的利益集团与政府机构之间的共谋，通过寻租和设租，使决策过程从商业性的正和博弈转向再分配性的零和博弈或者负和博弈。

在理论上，私人选择和私人决策与公共选择和公共决策的区别似乎是清楚而简单的，但在政策实践中，对二者的处理却要复杂和困难得多。如果不是从主体的角度，而是从客体的角度加以讨论，那么，基于私人产权、与私人决策和私人领域相对应的就是私人物品；而基于公有产权、与公共决策和公共领域相对应的就是公共物品。由于产权的消极拥有只

^① 在公共选择中，由于高昂的信息成本和非常有限的收益，很多人往往消极无为，并且在一定程度上容忍于已不利的集体决策。这种情况被称为“理性的无知”（Downs, A. 1957）。

取决于排他性，而其积极使用（如处置和交易）则不仅取决于物品的排他性，而且与物品的竞争性密切相关。如果以排他性和竞争性为坐标，那么，就会出现四种情况：私人物品是既有排他性又有竞争性的物品，而公共物品则是既无排他性又无竞争性的物品，二者分别成为进行私人决策和公共决策的客体 and 对象；在这二者之间，有排他性而无竞争性的物品是自然垄断，有竞争性而无排他性的物品是共有资源（曼昆，1998），它们的决策方式比较复杂，且有不同的变化和安排，在现实经济生活中，二者既有一致之处，也有一些不同。

无论是自然垄断，还是共有资源，外部性的存在，通常有两种解决方式，第一种方式是实行混合决策，具体办法有二，一是私人决策（由私人使用和生产），政府管制，但管制的内容有所不同，对自然垄断的政府管制一般是价格管制，而对共有资源的政府管制则是数量管制。二是税收调节，对于共有资源，如生态环境，征税的目的在于抑制私人的破坏和为保护环境筹资；对于自然垄断，如消防，则主要是为其融资。第二种是改变性质，实行单一决策，即强化竞争性和排他性，帮助确定私人产权，变成私人决策；或者弱化排他性和竞争性，实施公共决策和集体选择。前者主要是拍卖特许经营权，如出售污染许可证，实行污染权交易；后者主要是政府直接经营自然垄断。不过，也有对公有制的自然垄断实行私有化的。

从以上分析可以看出，物品的性质不是固定的，其决策方式也不是不变的，而是在一定条件下可以变化的。不仅共有资源和自然垄断物品如此，就是私人物品和公共物品也是这样。如，咖啡是私人物品，但在机场、火车和旅游点的经营，就具有了某种垄断性，而监狱通常是公共物品，但在美国也出现了私人供给的情形。可见，由于物品的生产供给与为其融资是可以分离的，其决策也可以采取不同的方式，从政治上看，如果靠公共预算为公民提供特定物品和服务是可取的，那么，私人生产和受补贴的获取权常常是较便宜的供给方式，且能够向公民提供更多的选择。同样，公共所有与公共垄断也是可以区分开来的，即使在政府组织从事生产活动的场合，仍有必要在不同的公共机构以及公共机构和私人机构之间展开竞争。更何况由于测量成本和通讯成本的下降，已不存在什么技术上不允许竞争的“自然垄断”。

从以上分析可以还看出，私人决策和公共决策的区别是明显的，其联系表现为二者的相互作用，及其在一定条件下的相互转化。如果说个人权利是公共权力的本源，私人决策是公共决策的基础，而且决策者的私人利益在很大程度上影响着公共决策，那么，个人权利作为人们相互之间的一种认可和承诺，由于其所固有的脆弱性质，最易受到来自外界的伤害，而无力和无法保护自己。因而，一方面，集体行动和公共决策总是依靠挤压和侵蚀私人领域和私人决策而扩张和膨胀，另一方面，公共决策和集体行动所形成的制度安排和公共政策，其中一个重要职能就是保护私人产权，进而保护私人领域和私人决策。

以上理论概述中提到的很多观点将在以下的讨论中得到充分的体现和展示。

二、集体地权与受限的私人决策和“准租佃制”

1. 历史的回顾和参照

在《经济史中的结构与变迁》(1994)中,诺思清晰地勾勒出人类的社会生产从采集和狩猎发展到农业、以及产权制度从(无限制)公共产权、排他性公共产权演化至私有产权的历程。在他的逻辑中,人口增长对于(自然)资源基数的压力,构成这些发展和演化过程无以替代的力量之源:随着人口的增加,当狩猎活动递减的边际产品价值低于农业的边际产品价值时,农业将逐步取代狩猎而成为主要生产方式;在人口增长与资源稀缺的压力下,产权的演变过程显示“首先是不准外来者享用资源,然后是制订规则限制内部人员开发资源的程度”。前者意味着排他性公有产权的存续和实施,后者标志着私有产权的形成和作用。

诺思的学说,对于解释排他性的公有产权如何从无限制的公有产权演化而来,无疑是强有力的;对于从排他性公有产权到私有产权的变迁也给予了一定的解释。然而,在中国的历史发展和制度变迁中,既发生了诺思揭示的演化过程,也发生了这一过程的逆过程。与之相适应,决策权的分配和决策方式的变化也出现了一个很大的反复。

我国西周及其以前的“华夏文明”就是以排他性公有产权为特征的农业社会(冯涛和兰虹,2001)。通过王朝“天子”的分封,确认了不同氏族(以某一氏族首领为代表)排他性地权边界的“合法性”。在“封疆之内,何非君土”的表象之下,氏族成员生活在以井邑为单位的井田制中。当时的井田制是以公田(大田)占绝对比重的土地形式,由此形成“十千维藕”的宏大的集体劳作场面与“雨我公田,遂及我私”的相应的意识形态。

周王朝在经历大规模的“华戎之争”(与北部游牧民族就土地的占有而进行的战争)以后,诸侯的军事实力(包括人口数量)大为提高,从而导致王室控制权的逐渐衰落。这一点主要表现为对各封疆诸侯土地边界的维护能力的下降。于是,列国之间竞相寻找借口实施土地的吞并;而实力强大、竞争轮替的“盟主”则取代“周天子”,变为土地产权新的界定者和裁决者,“王道”也由此转化为“霸道”。经过“不义之战”频繁和离乱纷争的春秋时代,战国七雄均已成为具备各种要件的真实国家。

战国时期政治和军事上的“合纵”与“连横”,为各国展示由不同的体制效率最终决定的综合实力,并相互较量提供了悲壮而又苍凉的舞台。初始条件较差的秦国之所以能灭六国,首先归因于“商鞅变法”和“农战”政策:前者改变了公共决策涵盖和替代所有决策的格局,并且彻底动摇了贵族作为世袭决策者的地位;后者开创了土地私有化的途径,实现了生产决策由公共决策向私人决策的转化^①。秦朝的“大一统”,其实质就是在全国(包

^① 秦国对有功地将士给予土地奖赏,这构成土地私有化的有效途径;当时产权的清晰程度,可由父亲使用儿子的扫帚必须有借有还而得以说明。

括其他六国的疆域)推行决策的分工和专业化,即公共决策与私人决策的分野。“建郡县、废封建”说明,在废除政权与产权合一的“分封制”的基础上,由新型文官系统取代贵族(侯、卿、大夫等)统一行使公共决策权力;而“开阡陌、废井田”是指,破除生产领域中公共决策赖以存在的以排他性公有产权为特征的井田制,确立以家庭为单位的私有地权,从而在相当程度上保证私人决策免遭公共权力和他人的侵袭。如果说秦朝之前的“王”充当了排他性公有产权的界定者和仲裁者,那么秦朝之后的“帝”则成为行使公共决策和保护私人决策的最高权威。重要的是,在中国长达2000多年的“封建”社会中,尽管朝代更替不断,但在农地制度上,秦朝确立的决策权的分配和决策方式的区分,作为一种基本的经济体制却一直延续下来^①。

从上述分析不难看出,构成公共决策替代和涵盖私人决策基石的是公有产权。在生产经营领域,公共决策是低效和无效的,这已得到历史的验证。其效率损失主要来自两大方面:一是集体生产中严重的“搭便车”行为;二是公共权力的“异化”对生产活动的影响。公有产权天然地为外部性的相互施加创造了条件:由于集体生产存在着计量难题(阿尔钦,登姆塞茨,1972),当缺乏监督或监督成本很高时,个人的努力程度(个人决策)便与其所接受的产出分配之间,失去激励意义上的相互关联;于是,偷懒之疫就会遍布传染。公共权力的“异化”则源于公共决策者的机会主义。决策者可以从集体生产中顺理成章地攫取剩余,以满足决策者阶层日益扩张和膨胀的需要。尤其当决策者的权力地位得以固化,就会形成世袭贵族的特权阶层,“食客三千”的贪婪与奢华,无疑会进一步压抑生产劳动的积极性。

当农业土地制度由(排他性)公有产权演化为私有产权,农业生产便由公共决策转变为私人决策。私人决策就会在消除外部性(将外部性内部化)的基础上综合体现农业用地与养地之间的权衡,从而保证农户在有限耕地上进行精耕细作和为维持土地肥力进行长期投入。“就以众地者,公作则迟,有所匿其力也;分地则速,无所匿迟也”(《吕氏春秋·审分》),正是两种决策方式效率差异的真实写照。决策领域一旦分野,公共决策的对象就主要限定在公共物品提供与国民收入再分配的范围内。公共权力也就不得肆意侵入私人决策的“领地”。

既然在农业生产中,作为私人决策基础的私有地权是一种有效率的制度安排,那么,为什么它会出现于排他性公有产权之后而不是之前呢?显然,诺思的理论逻辑:人口增长→资源稀缺→产权安排,其解释力是有限的^②。若使诺思框架的解释力更加合意,

^① 王莽新政对于井田制的复辟,可以视为一则例外。

^② 诺思说:“当动植物相对于人类人口的需求还算丰盛的时候,就没有激励机制去承担因建立对动植物的产权所产生的费用。只有在稀缺性增大的过渡时期内,才值得去承受建立和行使产权所必须的费用”(pp.90)。