

国家哲学社会科学基金资助项目

西藏农牧业

微观基础的组织创新研究

俞允贵
肖传江
王清先

等著

西藏人民出版社

献 给

西藏民主改革四十周年

目 录

引言.....	(1)
第一章 西藏农牧业微观基础的组织变迁	(17)
第二章 西藏农牧业经济的制度经济学比较与分析 ...	(38)
第三章 西藏农地制度的创新	(59)
第四章 西藏草场制度建设与畜牧业微观组织	(86)
第五章 西藏农牧业合作经济与合作经济组织.....	(103)
第六章 西藏农牧业双层经营体制.....	(123)
第七章 西藏农牧业社会化服务体系.....	(146)
第八章 西藏农牧业产业化组织.....	(164)
第九章 努力转变西藏农牧业增长方式.....	(183)
第十章 西藏农村经济结构与农村经济发展.....	(200)
总的结论.....	(229)
后 记	(240)

引 言

一、本书的主要内容和研究方法

本书是国家社科基金项目“西藏农牧业微观基础的组织创新研究”的成果汇集。立足于解放思想,大胆创新,把理论和实践有机结合起来,在两方面都作了积极勇敢的探索,得出了一些重要结论,对西藏农牧业组织创新的政策制定、模式确立、途径选择等方面具有一定的参考价值。

(一)该项目的一个开创性研究工作,就是对西藏农牧业微观组织变迁进行了历史分析与评价。认为西藏自1959年实行民主改革以来,微观组织的变迁一直是循着合作化的轨迹运行的,并依次经历了互助合作基础上的个体经营制、集体经营制、集体经济基础上的承包经营制、合作化基础上的家庭经营制四个发展阶段。这种实践符合马克思主义农业合作化的基本理论,是党在西藏农村的一贯方针。通过研究,课题得出一个基本的结论就是,党引导西藏农牧民走社会主义合作化道路,有其特殊的必要性和必然性;现阶段西藏农牧业家庭经

营制仍属于合作制的范畴；农牧业合作化既是过去西藏农牧业微观组织变革坚持的一贯方针，也是今后进行微观组织创新应当坚持的基本方向。

同时，该课题运用制度经济学理论对内地与西藏的农业微观组织变革进行了分析和比较，认为其分别属于“诱致性制度安排”和“强制性制度安排”，因而也就产生了完全不同的实施结果。由比较分析得出的一些结论为组织创新提供了很多有益的启示。

(二)本项目具有新意和创新的一个方面是提出对合作经济和家庭经济的实现形式进行探索。西藏与全国在微观组织创新的模式确立上具有共性，这就是建立健全双层经营体制，但在具体内容上有很大差异。西藏农牧业集体经济和家庭经济都处于极端薄弱的状况，对两个层次的组织都必须得到切实的完善和加强，该项研究就此提出了一些具体的对策措施，尤其对加强家庭经济提出了三条组织对策建议，一是尽快提高家庭经营的科技含量，力求经营手段的先进性；二是继续大力发展重点户、专业户，克服经营项目的局限性；三是发展专业化商品生产，注意经营规模的适度性。

该项目对大力发展西藏农牧业合作经济进行了较为深入的探讨。认为在新形势下合作经济呈现出多样性、多极化的发展趋势，并以其前所未有的活力成为农牧业组织的主流形式。今后应着力根据西藏实际建立社区性合作经济组织，提倡、鼓励和支持股份合作、专业合作、互助合作等类型的合作经济组织发展。股份合作经济并不是发达地区所特有的一种经济形式，在后进地区也有其发展的客观必然性和较广泛的群众基础，在西藏也产生了股份合作经济的萌芽，并呈现出广泛推广

的趋势。较内地而言,西藏农牧业的股份合作经济尚有普遍性上的差距、规范性上的差距和合作内容上的差距,可从以下几个方面推动股份合作经济的发展,一是提高认识,制定政策;二是倡导多形式的股份合作;三是做好基本的规范工作;四是把股份合作经济的发展同建立双层经营体制结合起来;五是继续扩大股份合作经济的范围和规模。

(三)农牧业社会化服务体系作为农牧业微观经济结构的有机组成部分,是农牧业微观经济不可缺少的运转环节。这是本项目研究的一个新的提法。西藏的农牧业社会化服务体系存在着比较明显的计划经济特征:一是“官办”而非民办;二是行政性而非经营性;三是公益性而非市场性。据此我们提出了重构西藏农牧业社会化服务体系的设想。第一,国有服务机构和组织正面临市场经济和农牧业经济多样化、复杂化、规模化的严峻挑战,充分利用其人才、技术、投资优势,积极发挥主导作用,按市场经济的要求和农牧民的有效需求,主动改革服务的手段、形式和内容,逐步使无偿服务向有偿服务方向过渡。政府职能部门和事业部门承担的服务项目要逐步向企业化过渡,增强其服务效率。第二,建立集体经济的服务基础,是重构社会化体系的核心和关键。这种服务目前处于空白或极端薄弱的状况,应把壮大集体经济与搞好服务结合起来,与农牧民家庭结成利益共同体,改变农牧民家庭较弱的讨价还价地位。第三,重构社会化服务体系,应把培育多形式、多层次的服务组织作为主要内容。要制定政策,鼓励和支持个体私营经济组织进入农牧业服务领域。

(四)在本项目中重点研究并有所建树的一个分课题是关于对农地制度的研究。农地制度和草场制度创新是农牧业微

观组织创新的关键环节。我们提出的基本思路是：完善现行的农地制度，强化和健全农地的集体所有制，探索和创新集体所有制的实现形式；建立农地财产的代理组织，进一步明确农地所有者与农地使用者之间的权利义务关系；促进农地流转机制的形成，逐步向专业化、商品化和规模化经营目标迈进。为此，提出了明确所有权主体，促进所有权权能完整化的具体对策，同时设计了“三级市场、多种方式”的土地流转运行机制，即一级市场：农地所有权流转市场，二级市场：农地使用权出让市场，三级市场：农地使用权转让市场。

草场制度建设和畜牧业微观组织是西藏的特殊问题。针对草场制度的创新，我们提出了包括切实推行草场责任制、努力促进草场公有的财产关系体系和建立完整的投入机制在内的若干措施。针对西藏实际，我们指出畜牧业微观组织创新的基本目标有两个，一是可持续发展目标，二是建立与市场经济相适应的组织目标。我们设计的创新的畜牧业组织形式是牲畜家庭私有基础上的合作经营制。

（五）对于农业的产业化组织，我们认为其中既有宏观的问题，也有微观的问题。西藏选择产业化道路带有被动性，实施的基础条件也很薄弱，但产业化是一种方向，一个目标，是大势所趋。有鉴于此，我们结合西藏实际提出了西藏农牧业产业化组织的八条基本对策，一是结合农业综合开发，推进产业化进程；二是因地制宜，确定主导产业；三是集中力量抓好龙头企业发展；四是加快规模化农牧业商品生产基地的建设步伐；五是不断建立和完善多种经营体制；六是完善市场体系；七是抓好科技兴农，靠先进科技改造传统农业；八是加大对农业产业化发展的投入力度。

(六)由于本项研究的历史切入角度和理论切入角度,使研究结论更具深刻性。我们把规范分析与实证分析结合起来,把定性分析与定量分析结合起来。力求研究手段和方法上的先进性,在以下几个方面对西藏农牧业微观组织的创新研究有所突破,一是在对微观组织变迁的历史分析与评价上;二是在对微观组织的现状定性和理论分析上;三是在合作经济和家庭经济的具体实现形式上。通过本项研究,丰富了农业合作制的理论,尤其是对经济落后的少数民族地区实行合作制的必然性、可行性进行了科学论证,对合作经济建立的途径、形式、内容和方向作了较深入的研究。

本项目研究的最显著特点是,虽然本项目的主题是研究微观组织问题,但并没有局限于微观而不能自拔,把宏观与微观有机地结合起来,较好地解决了理论与实践的结合问题,使西藏农牧业经济实践中的宏观调控与微观经济组织的关系变得更加清晰,从这个角度提出的问题及解决问题的思路都更加贴近于现实,因而对西藏农牧业微观基础的组织创新具有实际的参考价值和重要的指导意义。

二、问题的提出

现阶段西藏农牧业微观基础的组织形成于1984年,其政策规定在理论界和农业界被称之为“两个长期不变”。由于这项政策的全面推行和与此相对应的农牧业家庭经营组织形式的确立,解放了生产力,调动了农牧民的生产积极性,促进了农牧业经济的发展。同时,这种组织形式已实施了十三年,其间,西藏的人口、经济和社会都发生了巨大变化,而从整体看,

农牧业微观组织形态则基本未变，导致农牧业经济在发展中出现了一系列不容回避的困难和问题，通过组织创新来推动农牧业生产力的提高是有待研究的重大课题。

江泽民总书记在 1990 年来西藏考察时指出：“西藏目前实行的土地归户使用、自主经营、长期不变、牲畜归户、私有私养、自主经营、长期不变，这项政策是符合农牧区当前生产力发展水平的，应该继续执行下去，而且要在执行中不断加以总结和完善的，赋予‘两个长期不变’政策以新的生命力”。因此，认真分析这项政策以及由其规定的农牧业组织形态的基本内涵，总结实施过程中的经验教训，提出完善和创新农牧业微观组织的方向与对策，是本书要研究和解决的重大问题。

(一)现行农牧业微观组织的形成及其背景

自党的十一届三中全会以后开始的农村生产关系变革，使家庭经营成为我国农业的基本组织形式，这种变革有其深刻的历史背景和历史必然性，但与全国兄弟省市相比，西藏却有很大的差异。从民主改革前的社会制度看，内地农村已是较完全的封建社会，农民对自有土地和承租土地有相对独立的生产自主权，掌握了相对完整的生产技能；而西藏农牧区则处于封建农奴制社会，农奴与农奴主之间存在强烈的人身依附关系，没有生产自主权，广大农奴在长期的农业庄园经济制度和牧业部落经济制度下，被迫从事有一般分工的集体劳动，单个个体或家庭没有获得参与农牧业全过程的技能与经验。所以说，从历史角度进行考察，西藏农牧民家庭经营的传统技能与经验要薄弱一些，虽然从 1959 年开始的民主改革使农牧民家庭个体所有制延续至 1970 年，农牧民家庭农牧业生产能力得到显著增强，但从总体上看，这种状态并未得到根本的改

变。

另一个历史背景是，内地农村实行“一大二公”的人民公社式的集体经营始于1958年，至1978年，这种经营形式已持续20多年时间，其体制上的弊端已暴露无遗，积累的矛盾已重重叠叠。从农业发展本身和农民内部都有强烈的变革生产关系的要求。而西藏大规模开展公社化运动始于文革前，至1975年底基本完成了对农牧业的社会主义改造，把农牧民个体所有制转变为农牧民集体所有制，使广大农牧民走上了合作化的道路。这样，西藏农牧业实行集体经营的时间在不同区域只有三至八年的时间，虽然在合作化过程中有过粗、过急、过公等不良倾向，但经过一个时期的教育和磨合，社会主义制度下新型的集体劳动逐步为农牧民所接受。集体经营的优越性才初步为农牧民所认识，其正面作用正在发挥之中，“一大二公”的某些弊端并未充分显露，群众对进一步变革生产关系没有充分的心理准备，农牧业生产发展也对这种变革缺乏强烈的要求。

正是在这样的历史背景下，1978年底中央召开十一届三中全会，全国性的包产到户的浪潮风起云涌，至1983年，“家庭联产承包责任制”已在全国农村基本确立，把家庭经营顺利地引入了合作经济，这是在中央政策引导下亿万农民的伟大创举，是生产关系适合生产力发展需要的必然变革。在全国农村改革大气候的影响下，从1978年开始，西藏也开始了渐进式的农牧区生产关系调整，起初要求划小生产和核算单位，扩大自留地和自留畜，鼓励社员发展家庭副业；接着实行以分段包工、包产到组等生产组织形式变革为主要内容的生产责任制；1982年后开始全面推行双包到户、双包到组、专业承包、

联产承包、联产计酬等农牧业生产责任制,其中包干到户作为责任制的主要形式,1983 年底已占到总户数的 80%以上。

1984 年春,中央召开了第二次西藏工作座谈会,其间,从 1981 年开始的连续 4 年的历史罕见大旱,使西藏农牧业发展受到重大挫折,虽然这个时期各种生产责任制已广泛推行,但连续的干旱使责任制等生产组织变革的作用降到了极低的水平上。第二次西藏工作座谈会总结了 1980 年以来西藏的工作及经验,从认识论角度对西藏的特殊性进行了一次再认识,研究了如何从西藏实际出发,更好地借鉴内地经验,通过进一步放宽政策,把农牧业搞上去,让西藏人民尽快富裕起来。同年 8 月,中央领导人到藏调查研究工作时,在与自治区领导、专家座谈、讨论、总结经验的基础上,提出了“两个长期不变”的政策,并迅速得到了贯彻执行。到 1984 年底,有 95%的农牧区实行了“两个长期不变”,农牧民家庭经营成为农牧业微观组织的主体部分。

我们用制度经济学理论进行了分析比较,认为内地与西藏的农牧业微观组织的形成分别是“诱致性制度安排”和“强制性制度安排”。

我们可以认为内地农牧业经济制度变革基本属于一种诱致性制度变迁过程,其制度变迁首先来自于农民自发的实践,然后由政府认可并推广,这改变了中央政府对农村制度安排的选择与变迁的垄断地位,使得地方政府、集体、农民开始直接参与这一过程;而西藏农牧业制度变革基本属于一种强制性制度变迁过程,其制度变迁首先是政府的倡导,然后由广大农牧民认可并执行,西藏各级政府仍处于制度安排的选择与变迁的垄断地位,但政府在进行制度选择与变迁时,尽可

能地考虑了农牧民的利益。由于西藏制度变迁不是制度市场自发交易的产物,也不是政府仅仅对这种交易施加某些限制的结晶,而是政府凭借其垄断权力以政策规章形式颁布并严格组织实施的结果。因此,西藏制度变迁的组织成本要比内地高。当然,我们对内地与西藏的制度变迁的两种形式的分法并不是绝对的,因为即使在自发的制度安排、尤其是正式的制度辈排变迁中,往往也需要政府的行为来促进变迁过程。

由于制度安排上的差异性,也必然导致了其实施效果上的巨大不同。在农牧业家庭经营组织形式确立之初,内地农村粮食生产大幅增长,专业户、重点户大量涌现,农民收入高速增长,农村经济全面发展;而在西藏农村则出现了粮食产量徘徊不前,农村社会分工分业陷入停顿,农牧民收入微幅增长,农牧区经济萎缩不前的状况。虽然在后来组织作用发生了明显变化,但组织的初始作用已对其实行的必然性、可行性、实效性作出了明确的回答。

概括以上论述,我们可以得出如下几点基本结论,第一、家庭经济作为社会基本经济单元在西藏历史上是被扭曲的和不完全的;第二、走上合作化道路后的西藏农牧区集体经济运作时间较短,“一大二公”所产生的负面影响还不普遍,群众对变革生产关系缺乏心理准备和强烈的内在要求;第三、全面推行农牧业家庭经营组织制度,受全国改革大气候的影响较大,带有一定的被动性,自然灾害造成的农牧业经济滑坡和人民生活困难对政策出台起了反促进作用;第四、渐进式的改革使干部群众对改革的理解能力增强,从而也使家庭组织形式得以在短时间内全面推广。

(二)对现行农牧业微观组织的解析和再认识

正确认识“两个长期不变”政策的内涵和现行农牧业微观组织的性质,是我们研究完善和创新制度的重要前提。对“两个长期不变”政策最系统、最全面的表述来自 1985 年 2 月区党委《关于农村牧区若干政策的规定》。在这个文件中提出,要在坚持土地、森林、草场公有制的前提下,……牧业可以实行“牲畜归户、私有私养、自主经营、长期不变,自由支配产品”的责任制,农业可以实行“土地归户使用、自主经营、长期不变,自主支配产品”的责任制。显然,由于这项政策的全面推行,西藏农牧业的微观组织制度就由集体经营转变为家庭经营了。并且,这项政策不仅针对农牧业的生产环节,同时也涉及农牧产品的支配权。与内地农村改革相比,西藏的农牧业经营政策要宽得多;经营制度本身也有很大限度的灵活性;农牧民家庭作为农牧业的基本生产经营单位在政策上得以真正确立。

那么,如何认识这项改革的实质呢?在这次改革之前,西藏实行的是“两级所有、队为基础”的人民公社体制,其经济性质属于“一大二公”的集体经济。人民公社式的集体经济是通过社会主义的合作化道路实现的,是农村合作制的高级形态。而现行的农村体制正是对人民公社集体经济体制进行改革的产物。“两个长期不变”政策的核心是建立农牧业的家庭经营制度,并没有宣布取消合作制。所以,这项改革的实质是将家庭经营引入合作经济。

现阶段农牧业经营组织制度仍在合作经济的范畴之内,是一种新型的合作经济,它与过去的合作经济既有联系也有区别,主要有以下几个基本特征:

一是以土地、草场等基本生产资料公有制为基础。这一点

决定了西藏农牧区经济的社会主义性质,也是区别于个体单干和私有经济的根本标志。牲畜既是生活资料,又是生产资料,但与草场相比,它属于第二性的生产资料,不足以影响基本生产资料的公有制地位。基本生产资料公制作作为“两个长期不变”的前提,保证了合作经济的延续。

二是以土地、草场等基本生产资料的所有权与经营权分离为前提。土地、草场公共所有,农(牧)户使用和保护,无权擅自出卖或改变用途,土地的经营使用权归农户,草场的使用权虽归村或自然村,但牧户具有牲畜的所有权和使用权,从而使农(牧)户获得相对独立的生产经营自主权和产品收益权。正是由于“两权分离”,才使家庭经营与合作经济构成一个有机整体。

三是以“双层经营”结构为特点。一个层次是集体统一经营。无论是采取行政手段还是经济手段或是自愿组合方式,农区普遍存在较多的统一经营项目,牧区普遍存在着统一进行分季、分区、分群放牧,统一草场使用与建设等项目。只是由于集体经济力量薄弱而使统一经营带有很大的被动性和行政组织性。另一层次是农(牧)户家庭经营,它事实上是合作经济组织内部的基本生产单位。

四是实行按劳分配为主的分配形式。家庭经营被引入合作经济后,农(牧)户的所劳与所得直接地、密切联系起来,更有效地体现了社会主义按劳分配原则。虽然缺少集体积累与提留,国家也暂免了农牧业税,但国家、集体、个人之间的分配关系依然是存在的。当然,由于多种经济成份的存在,目前也存在着一些非按劳分配形式。

认清现阶段西藏农牧业微观组织制度的性质,不仅有利

于我们客观地分析制度变革的过程和效果,更重要的是为制度完善与组织创新指明了方向。我们应当认识到,合作制是社会主义农村的必由之路。1874年,马克思在谈到欧洲大陆农业比较落后的国家,无产阶级夺取政权后如何对待农民问题时,就提出了先对小农经济通过集体所有制合作经济进行社会主义改造的理论。恩格斯第一个提出了合作经济的科学概念,他指出:“在向完全的共产主义过渡时,我们必须大规模地采用合作生产与中间环节,这点马克思和我从来没有怀疑过”(《马恩全集》第四卷第310页)。十月革命后,为了引导小农走上社会主义道路,列宁领导了农业合作制的初步实践,在他晚年写了著名的《论合作制》一文,明确指出,在无产阶级专政和生产资料公有制条件下,“合作制同社会主义是完全一致的”。

同全国一样,西藏的农牧业组织制度变革一直没有偏离合作制与合作经济的轨道。改革开放以来,就农村改革中的诸多问题,中央一再重申与强调,合作经济与集体经济是我国农村经济发展的必然选择。

但对于搞合作制和合作经济,许多基层干部和群众怀有深重疑虑,这种疑虑主要来自于一种片面和错误的认识,这就是把合作制等同于高度集中化的“一大二公”式集体经济。应当看到,西藏在农村合作制过程中取得了一定成就,主要体现在四个方面,一是通过合作社完成了生产资料私有制的社会主义改造,建立了农村集体经济,把农牧民引上了社会主义的光明大道。二是农牧区集体经济组织进行了大规模的农田、水利、草场基本建设,大力推广农业机械和先进的农牧业技术。三是积累了相当数量的集体财产,创造了新的生产力。四是培养了一批忠于党、维护祖国统一和民族团结的农村干部,为农

牧区社会主义经济发展奠定了基础。

但在实行合作制的过程中,也存在着一些挫折和失误,一是办社过急过粗,超越了从初级社到高级社逐步过渡的要求;二是形式过于单一,过分追求了“一大二公”。忽略了事物发展的不平衡性,不顾自然、经济和社会发展条件差异,却实行了统一模式;三是过分集中,生产上集中劳动、集中经营、分配上实行评工记分,统一分配,超越了生产力发展水平和农牧民觉悟水平,压抑了广大农牧民的生产积极性。此外,还存在着刮“平调风”、盲目“学大寨”和“割资本主义尾巴”等失误。这些教训都应当在今后的工作中引以为戒。总之,生产力滞后,生产要素不配套,需要合作;商品经济发展了,为了更有效的竞争,也需要合作。合作是农牧民的内在要求,是市场经济发展的内在要求,是实现社会主义共同富裕的有效途径。

(三)农牧业微观组织制度的实施效果分析

自1978年改革开放开始的农牧业经营制度变革,不仅仅对农牧业经济发展产生了重大影响,而且也对整个农村经济有重大影响。我们的研究分析表明,由于经营组织在形式和内容上的变化,农牧区经济发展也随之波动,并且呈现出明显的阶段性。分析这种相关性,对农牧业经营组织的创新与完善具有重要参考价值。

1978至1984年,逐步打破了人民公社“一大二公”的集体统一经营体制,建立健全“包产到户”和“包干到户”的生产责任制,据统计,从1979至1984年的6年中,全区农业总产值(80年不变价)年均递增4.1%;农村经济总收入年均递增18.7%;农牧民人均纯收入年均递增13.9%;农牧区原有的经济结构受到了大的冲击,商业化趋势越来越明显。在此期

间,农牧区个体工商户增长了40倍,1984年达到9133户,营业额达9669万元;农牧区社会商品零售总额增长了2.452倍,1984年达到55850万元。

在这个阶段中,西藏遭遇到了百年不遇的四年大旱,给农牧业生产造成了巨大损失。但由于在经营组织上实行了多种形式的责任制,在集体这一经营层次仍在发挥重要作用的同时,使家庭经营的优势也得到一定程度的发挥,为农牧区商品经济的发展带来了生机与活力,农牧区经济发展的一些重要指标创出了好的业绩。

1984年底至1988年,这是全面推行“两个长期不变”,对农牧业实行家庭经营的阶段。统计资料显示,在1985年至1988年的4年间,农业总产值(80年不变价)年均递增仅为0.6%;副业产值出现了负增长;农村经济总收入年均递增了6.4%;农牧民人均纯收入年均递增1.4%;农村社会商品零售额由1984年的55850万元下降到1985年的50190万元,到1988年则下降至47798万元。

这些事实说明,实行“两个长期不变”后,并没有出现像内地农村实行家庭联产承包责任制后的经济大飞跃,相反却出现了滞缓增长和下降趋势。在这几年里粮食产量在4亿至5亿公斤之间徘徊,肉类产量由于气候转好有了一定程度的增加;农业水利设施由于缺乏有效管理受到严重损坏,科技应用出现严重倒退,机耕机播面积大幅下降,几乎所有的乡村企业被解散,集体财产被基本分光。同时,农牧区多种经营和乡镇企业也发展迟缓,经济结构、产业结构都未出现明显变化。究其根本原因,就是在这次经营组织变革的实际过程中,片面强调了家庭经营的必然性和重要性;否定和取消了集体统一经