

剑桥经济文库

F32
109

我国“三农” 制度变迁中的 政府作用研究

(1949-2007 年)

彭新万 著

A Study on the Role of Chinese Government
in the Institutional Change of “Three dimen-
sional rural”



中国财政经济出版社

蛟桥经济文库

我国“三农”制度变迁中
的政府作用研究
(1949—2007 年)

*A Study on the Role of Chinese Government in the
Institutional Change of “Three dimensional rural”*

彭新万 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国“三农”制度变迁中的政府作用研究 = A Study on the Role of Chinese Government in the Institutional Change of “Three dimensional rural”: 1949—2007 年/彭新万著. —北京: 中国财政经济出版社, 2009. 4

(蛟桥经济文库)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1542 - 6

I. 我… II. 彭… III. ①农业经济 - 研究 - 中国 - 1949 ~ 2007 ②农村经济 - 研究 - 中国 - 1949 ~ 2007 ③农民 - 问题 - 研究 - 中国 - 1949 ~ 2007 IV. F32 D422. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 052577 号

责任编辑: 王芝文

责任校对: 胡永立

封面设计: 邹海东

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 10.625 印张 258 000 字

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1500 定价: 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1542 - 6 / F · 1336

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

《蛟桥经济文库》编委会

主办单位：江西财经大学经济学院

顾问：伍世安 廖进球

主编：王秋石

副主编：陈富良 许统生

编委：（以姓氏笔画为序）

王文群 江建强 毕正华 李新建 陆长平

但承龙 张进铭 袁庆明 康静萍 龚立新

熊俊 廖卫东

序 言

江西财经大学所在地南昌昌北经济技术开发区蛟桥镇因相传蛟龙窟于下罗西溪桥下而得名，意含蛟龙得水、鹏飞长空之义，比喻有才华的人抓住机会即可大展宏图，成就卓越。

江西财经大学经济学院拟通过“蛟桥经济论坛”、“蛟桥经济评论”、“蛟桥经济文库”、“蛟桥经济沙龙”等学术平台打造“蛟桥经济”品牌，探讨欠发达地区经济发展问题，并期望能形成稳定的以研究欠发达地区经济发展规律为特色的“蛟桥经济”学者群和流派。“蛟桥经济论坛”是我院一年一度专题性的、多位专家与学生互动式的大型学术研讨会；“蛟桥经济评论”是我院主办的学术作品，也是“蛟桥经济论坛”研讨会论文的汇集；“蛟桥经济文库”是我院各学科点经济学研究性专著和课题报告的文汇；“蛟桥经济沙龙”是我院日常开展的学术探讨和交流的平台。现已举办了三届“蛟桥经济论坛”、出版了两期“蛟桥经济评论”、第一辑“蛟桥经济文库”的四本专著已交印出版，第二辑文库的专著也在编审之中。

“蛟桥经济文库”的作者，都是学有专长的中青年学者，或者是苦读十多年获得博士学位的青年学人。“蛟桥经济文库”的选题，主要含有宏观经济、微观经济、产权制度与经济发展等学科领域，但特别关注“制度与发展”问题。我国是世界上最大的发展中国家，也是国内地区发展很不平衡的国家之一。20世纪90年代以来，我国地区经济发展差距的扩大引起人们的普遍关注，江西作为经济欠发达地区的经济、社会发展问题已凸显重要。

“蛟桥经济文库”的最终宗旨，主要拟探讨欠发达地区具有的优势及存在的劣势，探寻欠发达地区经济发展过程中的规律和轨迹，探索改善欠发达地区资源配置效率及优化经济结构的有效途径，为欠发达地区新经济增长点培育及发展模式的选择提供新的思路和视角，为欠发达地区缩短差距、实现赶超战略提供有力的智力支持。但在建库初期，涉猎广泛，难以避免，衷心希望该文库的出版能得到学术界同行与广大读者的批评、支持和认可。

王秋石

前言

农业、农村和农民问题，即“三农”问题，已成为影响我国实现全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会目标的焦点和难点。从根本上解决好“三农”问题，是我国新时期艰巨而又紧迫的任务。“三农”的发展需要一个公平的环境和稳固、有保障的支持系统。因此，在破解“三农”问题的过程中，制度变革和创新就成为首要任务。

政府作为最重要的制度安排主体，在制度形成与变迁中发挥着重要作用。从我国“三农”问题演变的过程看，新中国成立后的“三农”问题演变都与政府主导的制度变迁密切相关，因为，政府以强制实施的制度引导、调控、管理“三农”事务及其走向，把“三农”整合到整个国家的政治、经济体系中，使“三农”事务维持在“秩序”的范围内。因此，准确定位政府在“三农”制度变迁的角色、作用及其作用领域，就成为我国解决“三农”问题的关键。

本书通过对“三农”制度不同阶段的变迁剖析，研究“三农”制度变迁中政府的角色和作用。政府作为最大的

制度供给者，在提供“三农”制度时既要考虑经济效益，更会考虑社会效益和社会稳定，受制于政府的偏好和有限理性、意识形态刚性、官僚政治、不同利益集团的冲突以及社会科学知识局限等多方面的影响。我国“三农”制度变迁中的政府作用如同新制度经济学理论所讲的那样，一方面，政府是关键；另一方面，政府的这种关键作用又始终陷入积极和消极的两种作用对立之中。本书围绕这一线索，对我国“三农”制度变迁（1949—2007年）中的政府作用分七章展开研究。

第一章，导论。主要介绍了本书的选题背景和意义、国内外相关研究、本书的研究方法、研究思路和本书结构及本书的基本观点和创新点。

第二章是全文的理论基础。一是介绍了新制度经济学中制度变迁的相关理论，二是介绍了新制度经济学的国家理论及其政府在制度变迁中的作用，三是对“三农”制度进行分类和分析。本章的理论梳理为后文的研究提供了理论指导和分析工具。

第三章至第七章是运用第二章的理论，从历史、比较、实证层面对1949年以来我国主要“三农”制度变迁进行经济学、制度经济学的分析，从而对政府在“三农”制度变迁中的作用作出准确、科学的判断。具体讲，分别研究：1949—1957年、1958—1978年、1979—1984年、1985—2002年、2003—2007年共五个阶段的政府作用与“三农”制度变迁的相关性、内在性，制度变迁的绩效即制度变迁的价值判断。最后，在总结上述实证分析的基础

上，本书对政府在今后“三农”制度变革和创新中的作用进行定位，以及对政府在今后解决“三农”问题中的制度安排提出相关政策建议。

本书的主要观点包括：（1）政府对“三农”制度的演变（目标、性质及其方向）有着重大影响，“三农”制度变迁的阶段性特征与国家的阶段性行为（主要指国家的发展战略）高度相关，政府是“三农”制度变迁中的主导力量，起决定作用。（2）“三农”制度不仅主要是政府主导的制度变迁结果，而且“三农”制度变迁的目标、方向和性质受制于政府的偏好和有限理性、社会意识形态刚性、官僚政治、不同利益集团的冲突以及社会科学知识局限等多方面的影响，因而，政府在“三农”制度变迁中的主导作用具有“诺思悖论”的特征。（3）政府最初的制度安排会对后来的制度变迁产生极为深远的影响，即“三农”制度变迁具有显著的“路径依赖”特点，政府应在“三农”制度变迁中尽量减弱“路径依赖”效应。（4）“三农”制度变迁中的政府主导作用经历了由强至弱的演变，即由垄断主导型到较强主导型，再到适度主导型。（5）政府的制度创新是解决好“三农”问题的基础和关键。（6）在新的历史条件下，政府在提供“三农”制度中的主导作用不可替代。政府的主要职责是，以科学发展观为指导，为“三农”问题有效缓解提供良好的制度环境和切实可行的支农惠农政策，以及在市场容易失灵且政府作用欠缺的领域发挥更大的作用。

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究背景、意义和目的	(1)
第二节 研究现状述评	(8)
第三节 研究方法和本书结构	(26)
第四节 创新点与不足	(31)
第二章 “三农”制度变迁中的政府作用：理论分析	(36)
第一节 制度及制度变迁	(37)
第二节 政府与制度变迁	(51)
第三节 “三农”制度体系	(61)
第三章 建国初期的“三农”制度变革 (1949—1957 年)	
.....	(75)
第一节 土地改革：强制性制度变迁及其经济社会效 应	(76)
第二节 农业合作组织制度创新	(80)
第三节 “宽松”的户籍制度安排及其对人口流动的影响	(86)
第四节 中央制定的其他农业发展政策	(91)

第五节 政府、制度变迁与农业生产力的初步发展 … (96)

第四章 人民公社时期的强制性“三农”制度变迁

(1958—1978年) …… (102)

第一节 强制推行人民公社制度 …… (103)

第二节 强制推行农业剩余转移制度：统购统销与价格“剪刀差” …… (112)

第三节 强制推行二元户籍制度 …… (124)

第四节 农村的“暗税”制度 …… (136)

第五节 特殊的农村公共产品供给机制：“集体”供给 …… (140)

第六节 政府、制度变迁与农村经济曲折缓慢运行 … (145)

第五章 改革初期的“三农”制度创新与农业“奇迹”

(1979—1984年) …… (153)

第一节 家庭承包制的确立：国家与农民的“同意—致性” …… (154)

第二节 统购统销制度的初步改革及其制度分析 …… (164)

第三节 改革初期乡镇企业发展与农民收入增长 …… (169)

第四节 政府、制度变迁与农业“奇迹” …… (176)

第六章 市场化进程中的制度安排：“三农”问题凸现

(1985—2002年) …… (181)

第一节 第二轮土地制度变迁 …… (182)

第二节 分权化财政体制改革与农民负担演变 …… (196)

第三节 粮食流通体制的市场化改革及其制度经济学分析 …… (210)

第四节	家庭承包制后农村公共产品供给制度变迁及其影响	(223)
第五节	二元户籍制度改革与农村劳动力转移	(233)
第六节	政府、制度变迁与“三农”问题凸现	(245)
第七章	新时期政府的“三农”政策选择与创新	
	(2003—2007 年)	(252)
第一节	政府的“三农”政策转变	(253)
第二节	“三农”问题现状及其制度分析	(268)
第三节	本书的研究结论与政策建议	(283)
参考文献		(314)
后 记		(323)

第一章

导 论

第一节

研究背景、意义和目的

所谓“三农”，是指农民、农业、农村，而“三农”问题则是农民问题、农业问题和农村问题的总称。它可从两方面理解：其一，“三农”问题是既有密切联系又在含义和目标上存在差异的一组问题。农民问题，居于“三农”问题核心地位，外在于收入问题，其实质是农民权益的缺失问题；农业问题，主要是经济问题，即农业增长问题；农村问题，主要指农村综合发展问题。当前“三农”问题主要表现为“三弱”：农业是弱质产业，农民是弱势群体，农村是薄弱区域。虽然“三农”问题存在差异，但哪个问题都几乎不能单独解决。其二，“三农”问题是和工业化、城市化以及城镇居民优势地位相比较而形成的一个概念，或者说，只有城

乡(发展)差距、工农差距、城乡居民收入和生活差距发展到一定程度,“三农”问题才能作为一个“问题”提出来,“三农”问题是我国现代化进程中的一个突出问题。“三农”问题不仅局限于经济范畴,也是一个社会学问题,而且还延伸到政治范畴,关系到国家的长治久安和政权的巩固,关系到构建社会主义和谐社会等的重大问题。

新中国成立以来,特别是改革开放30年来,我国“三农”得到了快速发展。农民收入显著提高,1949年农民纯收入为44元,1957年为73元,1978年为134.6元,2007年为4140元,2007年农民人均纯收入是1949年的94倍,是1978年的30多倍;农业生产能力大幅增强,就粮食产量而言,1949年为11318万吨,1951年为14368.5万吨,1952年更达到14759.5万吨,超过解放前最高年产量(1936年)的18.1%,1978年粮食产量达30477万吨,比1952年增加了14085万吨,平均每年增长541.7万吨。1984年粮食产量达到40731万吨,创历史最高纪录,比1978年增加了10254万吨,年平均增产1709万吨,是前26年年平均增产的3.2倍,2007年粮食产量达到50150万吨,粮食综合生产能力接近历史最高水平。^①同时,农业和农村经济结构发生显著变化,农民非农就业比例以及城镇化、城市化比例显著提高,农村社会事业得到较快发展,农民文化素质得到较大提高,农民生活水平得到明显改善。总之,新中国成立以来,特别是改革开放后,在中国共产党的领导下,我国“三农”走上了快速发展的轨道。用我们通常所讲的一句话说,我国用世界7%的耕地养活了世界21%的人口。

但是,在“三农”快速发展的同时,城乡居民收入差距、城

^① 相关年《中国统计年鉴》;中华人民共和国2007年国民经济和社会发展统计公报。

乡发展差距、工农差距却不断拉大,“三农”问题日益凸现,且不断加重和升级,业已构成我国经济社会全面发展和构建社会主义和谐社会的主要制约因素。

由于基本国情和历史因素,在不同时期,中国共产党及其领导下的人民政府^①对“三农”的认识和政策是随着形势与任务变化而演变的,“三农”问题也随之具有明显的阶段性特征。

(1) 新中国成立初期的“三农”问题(1949—1957年):农业生产得到初步发展,农民生活明显改善。1949—1952年,党和政府把恢复国民经济作为当时的主要任务,把解决全国人民的温饱问题作为“三农”政策的最基本目标。这一时期,土地改革作为一项最基本的“三农”制度安排,其顺利实施不仅使农业得到了迅速恢复,而且农业生产率得到极大提高,农业生产总值逐年上升,1950—1952年分别比上年增长17.8%、9.4%和5.2%^②,到1952年,如上所言,全国粮食总产量超过了历史上(1936年)的最高水平。总体上讲,这一时期,城乡、工农之间处于“低水平均衡状态”。从1953年起,我国开始实施工业化(主要指重工业)发展战略。这一时期(1953—1957年),国家仍很重视农业生产,出台了许多支农、扶农政策和措施,农业生产仍保持在一个较好的发展水平上。

(2) 人民公社时期的“三农”问题(1958—1978年):隐性的“三农”问题。工业化道路的不断推进,在国家工业化只能靠农业提供原始积累的背景下,决定了国家工业化进程中“三农”的历史定位。体制安排必须服从于国家工业化战略目标,使得国家

^① 关于“政府”,本书研究的主题是中央政府在“三农”制度变迁中的作用,因此,后文中,在没有特别说明的情况下,“政府”均指“中央政府”。

^② 国家统计局:《新中国五十年统计资料汇编》,中国统计出版社1999年版,第30页。

能够从农民手中提取农业剩余。为此,国家通过“三位一体”^①制度安排,把农民锁定在农村,把农村锁定在农业,把农业锁定为粮食生产为主。在“三位一体”制度安排下,国家做到了使“三农”服从于国家工业化战略,使我国在短短的20年时间就初步构筑了以重工业为主的工业化体系。但是“三农”发展受到极大的制约和伤害。1957—1978年,工农业发展速度之比为5.42:1(11.2%:2.12%)。从就业结构看,农业占工农总产值的比重由1957年的61.5%下降到1978年的25.8%;而农业就业人口占总人口的比重1957年为85.6%,1978年为84.2%,几乎没有变化。从农业就业人口的绝对数量看,1978年比1957年增加50%。^②在经济结构重心转移到工业、城市的状态下,仍保持数量如此之多、比例如此之高的农业就业人口,这在世界工业化过程中绝无仅有。20世纪70年代末,人民公社近四分之一的生产队年均收入分配在40元以下,全国农民人均口粮在150公斤以下,2.5亿人口生活在温饱线以下。^③但在一切服从于国家工业化战略的目标下,城乡差别、城乡居民收入差距没有明显扩大,再加上国家特殊的农村公共产品供给制度和方式,农民感觉不到负担和差距。这一时期,“三农”问题处于隐性状态。

(3) 改革初期农业发展的黄金阶段(1979—1984年)。以中国共产党十一届三中全会为契机,改革从农村开始,家庭承包制既为农村改革的突破口,更是“三农”的一项基本制度安排。农村

① “三位一体”体制:粮食统购统销制度、二元户籍制度以及人民公社制度,在后文将做详细介绍。

② 国家统计局:《新中国五十年统计资料汇编》,中国统计出版社1999年版,第2、5页。

③ 牛若峰、李成贵、郑有贵:《中国“三农”问题回顾与展望》,中国社会科学出版社2004年版,第8—9页。

改革的初期取得明显成效，1979—1984年，工农业发展速度为1.1:1，在新中国历史上首次出现了阶段性的工农协调发展，农民收入的年实际增长率达到15.1%，成为历史上农民收入增长最快时期^①，城乡居民收入差距由1978年的2.57:1下降到1984年的1.54:1。

(4) 经济体制转轨（市场化探索与改革）时期的“三农”问题（1985—2002年）：“三农”问题凸现。1984年后，改革再次由农村转向城市，并由此决定了“三农”地位以及“三农”政策的走向。总体讲，1985—1992年，农业增长缓慢、甚至出现几年的徘徊不前，农民收入在1989年还出现了负增长，农民负担也由隐性转为显性，城乡居民收入之比也由1985年的1.86:1到1992年的2.58:1；农村社会事业建设停滞不前，有的地方与改革前相比还不断恶化。就如许多学者所分析的那样，“三农”问题开始形成和凸现。进入20世纪90年代后，国家工业化和城市现代化更进一步加速推进，更多地从“三农”提取剩余，致使农民利益缺失状况更加严重，农民负担加重，城乡发展差别、城乡居民收入差距重新拉大，贫富分化加剧。就城乡居民收入而言，其差距在2.7:1（农村居民为1）左右徘徊几年后，于2000年起快速攀升，2000—2002年，城乡居民收入差距分别为2.78:1、2.9:1、3.11:1。^②可以说，我国比较完整的现代工业体系和城市繁荣是以牺牲“三农”发展机会为代价取得的。

(5) 中国共产党十六大之后的“三农”问题：“三农”问题加重、升级趋势得到有效遏制，但城乡发展差距、城乡居民收入差

^① 陈吉元：《人口大国的农业增长》，上海远东出版社1996年版，第18页。

^② 国家统计局：《中国统计年鉴》（2006），中国统计出版社2006年版，第347页，经整理。