

中国农村改革三十年

——制度经济学的分析

蔡 昉

摘要：农村改革既是中国整体经济改革的时间起点，也是其逻辑起点。中国改革的渐进性特征、内在的逻辑推进过程和利益博弈关系，都已经蕴涵在农村改革之中。30年的农村改革可视为城乡关系的分阶段调整；采用制度经济学的分析框架，将清晰地展现其逻辑完整的阶段性制度变迁历程；进而可在国际比较的视野下提炼出中国农村改革的基本经验，及其对于发展中国家和转型国家的借鉴意义。对经济发展阶段变化的判断，还概括了农村改革面临的新挑战，展望了进一步改革的前景。

关键词：农村改革 渐进性 制度经济学

作者蔡昉，经济学博士，中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员（北京 100732）。

以中国共产党十一届三中全会的召开为标志，中国经济改革已经历时30年；以安徽省凤阳县小岗村搞起的包产到户为标志，中国农村的改革也恰好历时30年。古人说：“30年曰世。如有受命王者，必30年仁政乃成。”可见，30年是一个标志成熟的时间，是而立之年，所以也是回顾历程、总结经验的最佳时间。尤其重要的是，中国作为世界上最大的发展中国家和转轨中国家，其经济改革的成功，对于其他面临类似发展和改革任务的国家，具有特别的激励作用和借鉴意义。进一步地，在大多数发展中国家，农业经济、农村经济都在国民经济中占有重要的地位，农民在全部人口和劳动力中占庞大的比重，因此，中国与“三农”问题相关的改革经验，对于发展经济学和发展政策的理论与实践，应该是一笔宝贵的财富，值得经济学家给予认真的总结和提炼。

一、农村改革的基本特征

中国的经济改革被普遍认同为具有渐进性质，以增量改革的方式推进。不过，也有人争论说，这种渐进改革方式是就中国经济改革总体而言，但是，具体到一些领域的改革，可能也呈现出更为激进的特点。例如，作为农村改革从而也是中国经济改革起点的家庭承包制，其推进有如急风暴雨，几乎是在瞬息之间就完成了。1980年初全国还只有1.1%的生产队实行家庭承包制，年底就达到20%，1984年底则达到100%，并且实行家庭承包制的农户也达到了97.9%，随即人民公社被废除。然而，在做出判断之前，我们首先需要在概念上更加准确地区分，什么样的改革可以被定义为激进式改革，什么样的改革可以被定义为渐进式的改革。

中国农村的这一步改革，从其推进的速度上看，无疑是极其迅速的；从其彻底性上看，废

除作为社会主义在农村象征的“一大二公”的人民公社制度，也是具有根本性的制度变化。但是，把家庭承包制推行的过程分解，以电影慢镜头的方式展示来看，我们却看到一个清晰的渐进步骤。

首先，我们来看党中央对待这项改革的态度，以及政策思路的形成。虽然在 20 世纪 70 年代后期，在全国农村的许多地方，都出现了农民自发实行包产到户的情况，但是，当时这种改革形式并没有得到官方的正式认可。1979 年 9 月中共中央《加快农业发展若干问题的决定》，是第一个正式宣布包产到户可以作为一种例外的体制形式存在的政策条文。其中指出，“除某些副业生产的特殊需要和边远地区、交通不便的单家独户外，也不要包产到户”。^① 仅仅一年以后，在中共中央印发的一份会议纪要《进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》中，给予家庭承包制以更加积极的支持。该文件指出：“在那些边远山区和贫困落后的地区……要求包产到户的，应该支持群众的要求，可以包产到户，也可以包干到户。”^②

当时，中国农村不能维持温饱的绝对贫困人口，总数大约为 2.5 亿。也就是说，可以被定义为贫困落后地区的地方比比皆是，这份文件无疑为改革大开了绿灯。随后就是我们熟知的中共中央“一号文件”。^③ 1982 年的“一号文件”，第一次正面肯定了以“包干到户”为主要形式的家庭承包制，奠定了农村改革的基本方向。1983 年的“一号文件”，把家庭承包制称为“我国农民伟大的创造”，从根本上确立了农业基本经营制度。在这个文件中，党中央还部署了废除人民公社制度的改革。

其次，我们来回顾家庭承包制这项改革在形态上的演进过程。针对原来生产队集体“大呼隆”劳动的弊端，农民和干部先后创造出了包工、包产、包干三种承包形式。承包对象最初是生产作业组或专业队，这还仅仅是尝试一种调动劳动积极性的集体生产形式。后来进一步把作业承包到劳动力，就离开原来的集体劳动形式距离颇远了。最后，按照最终产出结果考核的农户承包，彻底打破了集体劳动的形式。而包干到户与包产到户的差别，则在于前者不再保留生产队统一分配。至此，从制度上讲，集体经济从直接农业生产领域的退出，已经是水到渠成。

第三，从实行家庭承包制所涉及的利益关系，以及从此而产生的改革激励来看。以包干到户为主要形式的家庭承包制的改革，除了首先可能与传统的意识形态，即主要是坚持集体所有制的政治要求发生冲突之外，没有触及任何群体的既得利益。农民把包干到户（俗称“大包干”）描述为“交够国家的，留足集体的，剩下都是自己的”。也就是说，这种经营形式兼顾了当时的国家、集体和个人三方面利益，生产积极性提高的所有收益，是由三方分享的，因而它没有遇到任何既得利益群体的反对。

至于说到意识形态，一方面，中国共产党十一届三中全会的召开，大大地解放了干部的思想，认识到调动农民的生产积极性，进而解放农业生产力、改善人民生活，才是坚持社会主义道路的根本出路；另一方面，经济学家和政策研究者当时做了足够多的努力，把家庭承包制解释为双层经营的集体经济形式。^④ 因此，适逢中国共产党“拨乱反正”，重新倡导解放思想、实

① 中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献选编》，北京：人民出版社，1982 年，第 185 页。

② 中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献选编》，第 547 页。

③ 20 世纪 80 年代前期，中共中央连续数年皆以“一号文件”的形式，对农业和农村的重大问题做出方向性的指引。可以参考杜润生：《杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实》，北京：人民出版社，2005 年。

④ 林子力：《论联产承包制——兼论具有中国特色的社会主义农业发展道路》，上海：上海人民出版社，1983 年。

事求是的思想路线之机，影响当时乃至此后改革的这一关键障碍被顺利跨越。

从上述回顾可以见到，实行家庭承包制这一步改革，仍然是采取了渐进、增量的方式进行，遵循了“帕累托改进”原则。^①只是由于传统人民公社体制积蓄太久，伤害劳动积极性的弊端过于昭著，而家庭承包制改善激励机制、提高微观效率的效果又实在明显，才使这个改革进展迅速，即在极短的时间内演出了剧烈的制度变迁过程，实现了根本性的体制转变。不仅如此，以家庭承包制为起点的整个农村改革，及至与解决“三农”问题相关的所有改革，都保持了前面归纳的基本特征，即遵循着政治经济学逻辑，一个具有中国特色的制度变迁过程，在过去整个30年中渐进地得以推进。

二、制度经济学的分析逻辑

大多数发展中国家面临的基本任务，是通过恰当地处理城乡关系实现发展，完成二元经济结构的转换。转轨国家也面临着如何通过发育产品市场和生产要素市场，把城乡经济加以整合，在市场配置资源的基础上实现均衡发展的任务。中国作为发展中的转轨国家，特定的城乡关系是其体制格局的制度基础。首先，人民公社制度是由重工业优先发展战略所诱致产生的必然制度安排。其次，对旧体制的改革归根结底是对既有的城乡关系格局的突破。因此，调整城乡关系是其不可回避的改革内容。在以下的篇幅中，我们可以把城乡关系的调整作为主要线索，对农村改革进行一个概述性的总结。

按照制度经济学的理论，当以往的制度均衡中出现获得收益的机会，并且预期制度变革的收益超过变革成本时，制度变革通常会发生。经济改革作为一种主动的制度变迁，其初衷当然是试图通过引进新的制度安排，改变原有的制度均衡，从而获得制度变迁收益。问题在于，在这个制度变迁过程中，变革收益也好，变革成本也好，以谁作为主体来衡量呢？就中国农村的制度变迁过程来说，农民、城市居民和政府都是这个过程当中的当事人。如果我们以城市偏向的发展政策为出发点，任何改变这种政策倾向的变化，都会或多或少地使农民获益而使城市居民有所损失。政府作为一个经济理性的当事人，选择要不要进行改革，选择什么样的改革政策，或者接受哪种群众自发性的改革，也同样面临一个变革收益和变革成本的比较权衡问题。按照政治经济学理论，政府通常会选择出台或接受那种对其政治净收益（政治收益减政治成本）最大的方案。而政府的政治收益则是其在执政中所获得的支持，政治成本便是其面对的反动。^②

按照上述政治经济学模型，我们可以用图1来解释中国农村围绕城乡关系的改革过程。从政治角度看，任何改革都有成本和收益，而随着改革推进或力度提高，我们可以观察到改革的政治边际成本递增、边际收益递减的特点。在图中，这个特点表现为边际成本曲线 mc 指向右上方，边际收益

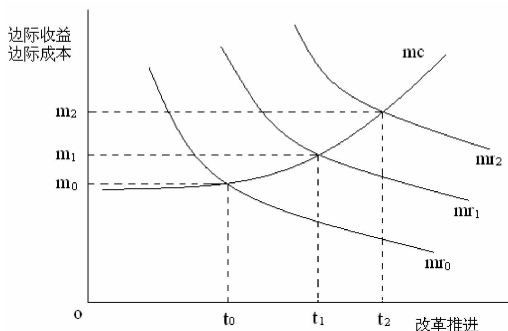


图1 改革推进的制度经济学逻辑

① “帕累托改进”是指改革或者一项政策的实施，至少使一部分人从中获得收益而没有任何人受到利益的损害。该提法直接来自于“帕累托效率”这一概念。

② A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row, 1957.

曲线 m_r 指向右下方, 按照决策者政治收益最大化的愿望, 改革发生在边际成本与边际收益两条曲线相交处。从图示可以看出, 把改革不断推向前进的关键, 是尽可能保持改革成本不变, 也就是使边际成本曲线不发生向左上方的移动, 与此同时, 却能够让改革收益持续提高, 在图中就是使边际收益曲线不断向右上方外移。循序渐进的改革方式可以最大限度地符合这样的要求。

在中国, 改革面临最大的政治成本来自于传统的意识形态, 以及与此交织在一起的既得利益。大多数研究者都注意到, 中国在改革之初并没有形成一个改革蓝图和推进的时间表。因此, 最初的改革除了获得来自高层决策者的政治支持之外, 不可能是“自上而下”推动的。然而, 恰恰是这个特点, 决定了中国改革注重实际效果的渐进性质。在那些改革之前就有了一个蓝图的国家, 无一幸免地被所谓“华盛顿共识”所左右, 形成各种激进的、“休克疗法”式的改革方案和路径。^① 而越来越多的理论和经验表明, “华盛顿共识”并不适用于许多国家的特殊国情, 并且往往产生误导改革和发展实践的结果。^② 连在拉丁美洲和东欧创造并推行著名的“休克疗法”的萨克斯本人也承认, 中国渐进式的改革较之远为成功。2003年11月, 他在巴西圣保罗做的一次演讲中感叹道, 以中国为代表的东亚经济发展绩效, 与拉丁美洲相比, 不啻天壤之别。^③

然而, 中国的改革道路也不能简单地归结为“自下而上”的推动方式。1978年在中国共产党领导层和理论界进行的真理标准大讨论, 以及十一届三中全会重新确立的解放思想、实事求是思想路线, 为改革提供了坚定的政治支持。西方关于改革的政治经济学讨论中, 提出改革面临着两大任务: 第一是如何通过解除事前的政治约束而启动改革过程, 第二是如何通过放松事后的政治约束而把改革向前推进, 而这都与补偿改革受损者的难题有关。^④ 中国领导层的改革决心和理论上的改革共识, 与人民群众的改革愿望和探索, 形成了“上下结合”的改革方式, 并且在互动中推进改革过程, 解决了上述难题。也就是说, 在改革的起步和推动阶段, 政治稳定和坚定不移的改革承诺, 使政府始终有能力和意愿, 通过整体协调改革的步骤和节奏, 最大限度地坚持“帕累托改进”原则。与此同时, 改革本身得以最大限度地挖掘出效率潜力, 通过“做大馅饼”使群众从改革中获益。这种“上下结合”形成了改革不可逆转的条件。

这种改革的推进方式, 也可以由图中得到解释。如图1所示, 在 $o-t_0$ 这个区间, 推进改革的边际收益大于边际成本, 因此 t_0 是第一次改革完成的均衡点。进一步, 由于能够通过正确地选择改革方式和寻找制度变革的机会空间, 创造出改革边际成本曲线不变而边际收益提高的条件, 改革的第二步于是达到 t_1 这个新的均衡点, 并且按照相同的逻辑继而推进到 t_2 。理想的改革推进效果当然是实现“帕累托改进”。但是, 这种理想状态并非永远能够达到, 因此, 在改革收益足够大的条件下, 可以通过以改革收益的一部分用来补偿改革损失, 从而实现“卡尔多-希

① 例如, 斯蒂格利茨揭示了“华盛顿共识”作为改革目标的真实含义: “以私有化、自由化和宏观经济稳定(主要是价格稳定)为主要内容的发展战略; 以及基于对自由市场的坚定信念并且旨在削弱甚至最小化政府角色的一系列政策”(斯蒂格利茨:《后华盛顿共识的共识》, 载黄平、崔之元主编:《中国与全球化: 华盛顿共识还是北京共识》, 北京: 社会科学文献出版社, 2005年)。关于在此信念下进行的“休克疗法”改革实践, 参见 David Lipton and J. Sachs, “Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland,” *Brookings Papers on Economic Activities*, no. 2, 1990, pp. 293-341.

② Joseph Stiglitz, “More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus,” the 1998 WIDER annual lecture, January 7, 1998.

③ Jeffrey Sachs, “Lessons for Brazil from China’s Success,” transcript, São Paulo, November 5, 2003.

④ Gerard Roland, “The Political Economy of Transition,” *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, no. 1, 2002, pp. 29-50.

克斯改进”。^① 经济改革或制度变革中如果不触动或较少触动既有的利益格局，而是通过改进交易环境使效率提高，就可以实现“帕累托改进”或“卡尔多-希克斯改进”。下面，我们遵循这个分析框架，以城乡关系为主要考察内容，分三个阶段来观察中国农村改革的历程。

三、改革的阶段、步骤和特点

从1978年这个标志性年份开始，到20世纪80年代的大部分时期（或者以城乡收入差距缩小的结束年份1988年为界），可以看作是农村改革的第一个阶段。这个阶段的主要改革内容是实行家庭承包制，即农民抛弃生产队“大呼隆”劳动方式和“大锅饭”分配方式，选择包干到户这种承包形式，根本改变了农业中的基本经营制度。与此同时，国家通过提高农产品收购价格，以及改国家统购制为合同订购制等一系列农产品收购制度，从价格上提供了对农业生产的有效激励作用。根据林毅夫的研究，在1978—1984年期间的农业总产出中，常规趋势的贡献为30%，实行家庭承包制的贡献为42%，农产品价格提高的作用为15%，另外有13%为未被解释的因素。^②

由于这一步改革取得了良好的激励效果，农业生产迅速得到恢复，不仅农民温饱问题得到即刻解决，而且为非农业和城市居民提供农产品的保证程度也大大增强。进一步，由于劳动积极性和微观效率的提高，农业中劳动力的使用大大减少，显现出的农业剩余劳动力，相继从单纯的粮食种植转移到其他领域，致使种植业的多种经营和农林牧副渔业获得全面发展，乡镇企业迅速壮大。因此，这一步改革是通过改善激励机制和解放生产要素，在农村内部挖掘效率潜力的过程，是一次典型的没有损失方的“帕累托改进”式的改革。

有的学者认为，国家为了这一轮农村改革是付出了代价的，即不得不大幅度减少工业投资，同时增加粮食进口。^③ 这种说法虽然符合实际情况，但是，在解释上并不完全准确，因而不能否认这步改革的“帕累托改进”性质。一方面，当时安排增加粮食进口，恰恰是传统体制不能保证足够的粮食需要的结果，也是迫不得已的。另一方面，增加粮食进口也的确有利于实施国家“让农民休养生息”的政策。^④ 此外，那个时期减少对重工业的投资，恰恰针对的是正在形成的“洋跃进”做法，这种政策转向开创了调整城乡关系的新时期，是有意的调整，即使在当时也没有被看作是一种代价。^⑤

然而，家庭承包制提高生产效率的潜力是一次性的，20世纪80年代中期，当包干到户在全国普遍实行、几乎覆盖全部生产队和农户时，便告基本结束。^⑥ 许多学者把1985年以后出现农

① “卡尔多-希克斯改进”则指改革和政策实施中，受益总量大于受损总量，从而可以通过种种方式对受损者进行补偿，使之受到的损害尽可能地小。参见 Nicholas Kaldor, “Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility,” *Economic Journal*, vol. 49, 1939, pp. 549-551; Hicks, R. John, “Foundations of Welfare Economics,” *Economic Journal*, vol. 49, 1939, pp. 696-712.

② 林毅夫：《中国农村改革与农业增长》，上海：上海三联书店、上海人民出版社，1994年。

③ Barry Naughton, *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, Cambridge, Massachusetts; London, England: The MIT Press, 2007, Chapter 4.

④ 根据于光远的回忆，当时主管农业的国务院副总理纪登奎解释说，增加粮食进口既是必需的，也是调整国家与农民关系的手段。参见于光远：《1978：我亲历的那次历史大转折——十一届三中全会的台前幕后》，北京：中央编译出版社，2008年。

⑤ 薛暮桥：《薛暮桥回忆录》，天津：天津人民出版社，1996年。

⑥ 关于家庭承包制改革的这种“一次性效果”分析，参见 Justin Yifu Lin, “Rural Reforms and Agricultural

业生产增长率减缓作为标志, 认定农村第一轮改革到此就结束了。^① 但是, 还有若干其他因素, 使得增加农民收入和提高生产效率的改革效应, 在 80 年代后期继续得以保持。其中最值得指出的是, 在改革农产品收购制度后的价格信号引导下, 从粮食乃至种植业中游离出来的大规模劳动力, 依次向更加广阔的生产领域转移, 农村经济内部效率改进的机会获得更全面的开发, 农村劳动力得到更充分的利用, 从而使农民收入增长以及城乡收入差距缩小的过程, 得以继续维持到 1988 年。

从 20 世纪 80 年代末到整个 90 年代, 可以被看作是农村改革的第二个阶段。虽然国家为前一阶段的农村改革付出了一定的代价, 但是, 总体来看, 那个时期的农村改革主要还是着眼于改进农业中的激励机制和农村经济的配置效率, 并没有触及到城乡关系的另一极, 即城市居民的既得利益。而当改革重点进入到以国有企业为对象的城市经济领域, 在很大程度上也不可避免地要利用农村改革的成果, 即农产品的充足供给和农村经济的稳定, 与此同时又尽可能不损害既定城乡关系格局中的城市利益。因此, 在城市改革方兴未艾的同时, 农村第一步改革的效应似乎有所减弱。

通过回顾当时的讨论, 我们可以看到, 在城乡关系既定格局没有发生根本性变化的情况下, 有若干的因素使进一步的农业增产、农民增收和农村发展受到了制约。例如, 1985 年粮食统购制度的改革, 在大幅度降低了此前农民获得的超购加价水平的同时, 也没有能够真正放开粮食市场, 因而对生产者来说价格信号是消极的。^② 此外, 这一时期农业生产投入品价格的上涨快于农产品价格的上涨, 致使剪刀差扩大。^③ 在整个 20 世纪 90 年代, 国家对农业的投入占财政总支出的比例, 表现为徘徊和下降的趋势。

但是, 通过改革获得制度变革收益的过程, 本身具有自发性和不可逆性。在国家支持“三农”的政策以及从直接投入上调整城乡关系的努力, 没有达到令人满意程度的同时, 日益摆脱制度性束缚的中国农民, 继续寻找着发挥生产潜能、增加家庭收入的各种经济机会, 促使传统的城乡关系格局照样以惊人的速度得到改变。而推动这个变化的主要动力, 是农村劳动力的大规模转移和跨地区流动, 从而促进了城乡劳动力市场的一体化, 在越来越大的范围内实现了资源重新配置。计量分析表明, 1978—1998 年的改革期间, 在 GDP 高达 9% 以上的年平均增长中, 劳动力数量扩大的贡献份额为 24%, 人力资本贡献率为 24%, 劳动力从农业向非农产业转移的贡献率则为 21%。^④

地方政府特别是劳动力流入地区的城市政府, 常常担心农村劳动力的流入会导致由地方财政补贴形成的社会福利的流失, 担心外来劳动力会冲击当地的就业, 因而随着就业形势的变化不断调整对待外来劳动力的态度, 形成政策上的摇摆。但是, 城市经济增长对劳动力的需求终

① Productivity Growth in China, " *American Economic Review*, vol. 82, 1992, pp. 34-51; John McMillan, John Whalley and Lijing Zhu, "The Impact of China's Economic Reforms on Agricultural Productivity Growth," *Journal of Political Economy*, vol. 97, 1989, pp. 781-807.

② Andrew Watson, "China's Economic Reforms, 1987-1993: Growth and Cycles," *Asia-Pacific Economic Review*, vol. 8, no. 1, 1994, pp. 57-65. Colin Carter, Funing Zhong and Fang Cai, *China's Ongoing Reform of Agriculture*, San Francisco: 1990 Institute, distributed by University of Michigan Press, 1996.

③ Terry Sicular, "China's Agricultural Policy during the Reform Period," in Joint Economic Committee, Congress of the United States, *China's Economic Dilemmas in the 1990s: The Problems of Reform, Modernization, and Interdependence*, New York: M. E. Sharpe, 1992, pp. 340-364.

④ Colin Carter, Funing Zhong and Fang Cai, *China's Ongoing Reform of Agriculture*.

④ 蔡昉、王德文:《中国经济增长可持续性劳动贡献》,《经济研究》1999 年第 10 期。

究表现出劳动力流动的积极效果，所以大多数情况下，城市政府对外来劳动力的进入至少持容忍态度。此外，全面统筹城乡和区域平衡发展的倾向，使得中央政府在大部分年份，都把农村劳动力流动看作是积极的现象，并在把握平衡中逐步放宽劳动力流动政策，为农村劳动力进城打工和居住创造了越来越好的政策环境。在整个20世纪90年代，中央政府和地方政府出台和试验了各种各样的改革措施，做出了有利于劳动力流动的政策努力。

这种促进农村劳动力跨地域流动的政策调整，是若干个主体之间互动或博弈的结果。这种互动发生在劳动力流出地政府与流入地政府之间、地方政府与中央政府之间、流动劳动力与城市本地劳动力之间，以及两类劳动者与政府之间。^①总体来说，这个政策调整过程也是把改革寓于经济发展之中，并遵循了“帕累托改进”的原则。一方面，农民工虽然在工资和福利方面受到一定的歧视，但是，随着劳动力流动规模的扩大，农户从打工中获得的收入总额不断扩大。另一方面，农民工的参与也填补了城市大量的岗位缺口，对地方经济和社会发展，从而对中国经济的整体发展，做出了重要的贡献，城市居民、地方和中央政府无疑获益颇丰。

在2000年的第五次人口普查中，统计口径开始使用常住人口概念，即按照实际居住6个月及以上的概念划分城乡人口。在很大程度上由于农村劳动力向城市的流动，2000年的城市人口比例已经达到36.2%，比1978年的17.9%提高了一倍，比1990年的26.9%提高了近10个百分点，大幅度地矫正了中国城市化进程滞后的非典型化特征。此外，农村劳动力的跨城乡和跨区域流动，以及城市经济活动中农民工群体的形成，为城市劳动力市场注入了竞争的活力，推动了劳动力市场的发育和转型，加速了二元经济结构的转换。

然而，农村劳动力向城市的转移，终究要受到传统城乡关系格局的制约。在计划经济时期，城市劳动者的就业由计划统一安排，不管劳动态度如何，也不管企业经营状况如何，都没有被解雇之虞。职工的社会保障和相当一部分福利，都是通过单位提供的。基础教育按照户籍由城市社区来提供。城市基础设施和一系列公共服务，都隐含着政府财政补贴。所有这些方面都严重地制约了农村劳动力向城市转移的彻底性，因而户籍制度的改革迟迟没有根本性的进展。由此造成农村劳动力流动像候鸟一样地周而复始，以致这个日益壮大的群体成为城市的边缘人。另一方面，青壮年劳动力的大量外出，也导致农村人口的老齡化，农村经济和社会生活呈现凋敝的景象。

在这个改革阶段上，城乡收入差距明显扩大，资源流动的不对等和公共服务不平等现象仍然得以保持，在某些方面甚至有所扩大。早期的农村改革产生了农民收入大幅度提高的效果，城乡收入差距迅速缩小。根据价格调整过的城镇可支配收入与农户纯收入之比，从1978年的2.57一度降低到1988年的1.51，但随后再次扩大，2000年提高到2.04，2006年回复到1978年的水平。学者们曾经对整个计划经济时期以各种形式实现的农村资源向城市的无偿转移进行估算，归纳起来大约在6000亿—8000亿元。^②即使到现在，这种农业和农村资源向非农产业和城市单向流动的局面也没有扭转过来。在1980—2000年期间，以2000年不变价格计，通过各种渠道从农业吸取了1.29万亿元的剩余用于工业发展。如果从城乡关系看，同期有大约2.3万亿元资金从农村流入城市部门。^③

① 蔡昉、都阳、王美艳：《劳动力流动的政治经济学》，上海：上海三联书店、上海人民出版社，2003年。

② 蔡昉、林毅夫：《中国经济：改革与发展》，北京：中国财政经济出版社，2003年。

③ Jikun Huang, Keijiro Otsuka and Scott Rozelle, "The Role of Agriculture in China's Development," in Loren Brandt and Thomas Rawski, eds., *China's Great Economic Transformation*, New York: Cambridge University Press, 2008.

与此同时,2000年第一产业增加值占GDP的比重下降到15.1%,第一产业劳动力占全国劳动力比重下降到50.0%。按照韩国和中国台湾地区的经验,中国大陆已经达到了实行“城市支持农村,工业反哺农业”政策的发展阶段。^①进入21世纪,特别是2002年中国共产党十六大召开以来,伴随着深入贯彻落实“以人为本”的科学发展观和构建社会主义和谐社会的实践,中国进入一个调整城乡关系的全面改革阶段。这个阶段农村改革的内容十分丰富,并且不断得到扩展。

这个以解决长期困扰中国的“三农”问题的改革,最初是以实行“城市支持农村,工业反哺农业”的政策提出的。继而以“建设社会主义新农村”的具体形式推进实施。在提出“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村目标之后,农村改革的内涵进一步集中到基础设施建设向农村倾斜,公共财政向农村倾斜,以及统筹城乡就业和社会保障等重要领域。迄今为止,这一轮城乡关系调整已经在短短的时间里,实现了一系列具有里程碑意义的重大改革,如为农民工进城居住和工作创造良好的政策环境,取消实行长达2600年的农业税,实行农村免费义务教育、农村最低生活保障制度和新型农村合作医疗制度等。

国家财力的大幅度增强,是能够实行这些对农业、农村、农民“多予少取”政策,彻底改变城乡关系格局的重要物质保障。以现价计算,国家财政收入从1978年的1132亿元、2000年的1.3万亿元和2006年的3.9万亿元,增加到2007年的5.1万亿元。因此,尽管这是一次更为深刻的对城乡关系的调整,决策者所具有的坚定不移推进改革的决心,以及日益增长的雄厚财力,足以保证其成为新一轮“卡尔多-希克斯改进”式的改革。

四、改革的基本经验

在整个计划经济时期,按照“农、轻、重”的顺序安排投资,“农业是国民经济的基础”,始终是作为经济建设方针的标准表述。然而,恰恰是农业与工业的关系、城市与乡村的关系,成为计划经济实践失败的最重要原因和表现。事实上,在选择重工业优先发展战略的条件下,上述建设方针与这个发展战略目标必然产生内在的矛盾。^②按照重工业优先发展战略的逻辑,降低工业化的门槛要求压低劳动力成本,进而压低农产品价格水平,必然导致垄断农产品流通的统购统销政策的实行,以及控制生产要素流动的人民公社制度和户籍制度。^③因此,扭曲激励机制的微观经营制度和城市偏向的城乡关系,都是重工业优先发展战略及其内生的传统体制模式的必然结果。相应地,根本改变城乡关系格局,有赖于对这个传统发展战略及其派生出的传统体制进行彻底的改革。

在改革前的时期,由于农民没有对人民公社的“退出权”,^④在极端缺乏劳动激励的条件下,

① 在韩国和中国台湾地区,这个转变采取农业保护的形式,始于20世纪60年代,当时其农业产值比重和农村劳动力比重分别下降到总量的约1/4和1/2。参见Kym Anderson, and Yujiro Hayami, *The Political Economy of Agricultural Protection, East Asia in International Perspective*, Sidney, London, Boston: Allen & Unwin in association with The Australia-Japan Research Centre, Australian National University, 1986.

② 许多经济学家认为,那种以为毛泽东把农业和轻工业摆在比重工业更加重要地位的看法是一种误解。毛泽东在1956年的讲话中,斩钉截铁地指出了“重工业是我国建设的重点”,是否重视农业和轻工业,只是对于发展重工业“究竟是真想还是假想,想得厉害一点,还是差一点”的问题。参见毛泽东:《论十大关系》,《毛泽东文集》第7卷,北京:人民出版社,1999年,第24、25页。

③ 林毅夫、蔡昉、李周:《中国的奇迹:发展战略与经济改革(增订版)》,上海:上海三联书店、上海人民出版社,1999年。

④ Justin Yifu Lin, "Collectivization and China's Agricultural Crisis in 1959-1961," *Journal of Political*

“偷懒”就成为农民唯一能够选择的退出方式。国家为了从农业剩余中获得积累，以及取得足够的农产品以保证工业发展和城市居民的需要，只好加强对农业的控制和索取。这又进一步伤害了农民的生产积极性。因此，当时的工农业关系、城乡关系以及国家与农民的关系，陷入一种“没有出路的恶性循环” (losing cycle)。^① 产生的结果是农民的分配状况日益恶化，工业化所需要的农产品供给不足，城市居民陷入严重的食品匮乏。在政治气氛变化的条件下，对人民公社制度进行改革即不可避免。在第一步农村改革中，农民实现了彻底退出人民公社体制束缚的愿望。

家庭承包制的实行，根本解决了农业微观经营环节的激励机制问题。但是，在支配城乡关系格局的整个政策取向尚未发生根本改变的情况下，农民收入并不能完全通过增加农业生产而获得继续提高。随着农业多种经营和乡镇企业对农村剩余劳动力的吸纳能力减弱，以及改革推动的国民经济高速增长，农民选择了“用脚投票”，^② 即通过跨地区流动寻找非农业就业机会，形成了人类和平时期最大规模的劳动力流动。中国农民的这种选择，对改革开放时期令世人瞩目的高速经济增长做出了巨大的贡献，也为自己赢得了越来越有利的政策谈判地位。

虽然农村劳动力跨越城乡和地区界限外出打工，在20世纪90年代已经成为一个重要现象，但是，当他们的利益与城市居民发生冲突时，例如当城市劳动者担心他们抢了就业机会时，城市本地居民的抱怨声对于政策更具影响力，地方政府在那个时期出台的有关政策措施，常常倾向于保护本地劳动者。^③ 21世纪以来，农民和城市农民工的呼声得到了政府的积极回应，政策调整的速度与力度前所未有。我们可以看到，随着新三农政策内涵的扩展和实施的深入，农村改革真正进入到一个新时期，延续了半个世纪的城乡关系格局有望得到根本性的改变。

回顾中国农村改革30年的历程，我们可以归纳出若干成功的经验，甚至可以提炼出成功实行改革需要具备的几个基本条件。只有具备这些条件，才能保证改革是正确的和不可逆转的，并且是可以在最大限度上被接受的。

第一是决策者要过解放思想这一关。从中国农村改革的三个阶段来看，无论是接受家庭承包制这种农业经营形式，还是允许农村劳动力外出打工，并为其创造不断改善的政策环境，或者是从根本上尝试改变城乡传统利益格局，领导者或领导集体能够解放思想，突破对于社会主义经济模式的传统认识，与时俱进地进行政策调整，都是改革的必要条件。其实，在其他国家的政策演变经验中也可以看到，不同的意识形态或对于再分配政策的不同理念，对于收入分配等民生状况具有截然不同的影响。在美国，民主党和共和党交替执政过程中，对待民生的政策不尽相同，收入分配结果也就大相径庭。^④

① *Economy*, vol. 98, no. 6, 1990, pp. 1228-1254.

② 这是一位美国经济学家所使用的表述。参见 Barry Naughton, *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, Chapter 4.

③ “用脚投票”这个概念，是指居民通过流入、流出来选择有利于自身利益的居住地和工作的地。参见 Charles Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditures,” *Journal of Political Economy*, vol. 64, 1956, pp. 418-424.

④ 关于城市居民运用“呼声”和“投票”两种机制影响政策，农民用“退出”或“用脚投票”的方式表达意愿，所形成的城乡关系改革过程中的博弈格局的分析，请参见 Fang Cai, “Rural Urban Income Gap and Critical Point of Institutional Change,” *Economic Change and Restructuring*, vol. 40, nos. 1-2, 2007, pp. 189-206. 其中一些概念的出处可参见 Albert Hirschman, *Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

④ Paul Krugman, “Wages, Wealth and Politics,” *New York Times*, August 18, 2006.

中国共产党代表全体人民根本利益做出的改革决定,以及不断推进改革的决心和决策,反映在每一阶段的改革过程中和每一次改革的转折点上。特别是,每当改革处在关键时刻或改革措施的选择面临十字路口的时候,党中央总是把进一步思想解放作为突破传统禁锢的基本手段,将改革推向前进。随着以民生为重点的社会建设越来越得到重视,城乡关系的调整思路就更加清晰,政策效果愈益明显。

第二是尊重人民群众的首创精神。归根结底,群众是改革的获益者和当事人,在具备了进行制度变革的政策环境的前提下,他们在现实的制度创新中具有充分的智慧和能力。例如,包产到户和包干到户这些符合中国国情的农业经营制度形式,都是农民的自发创造;前所未有的劳动力流动是农民自己走出来的;而新农村建设中的许多做法,发明权也属于农民。可以说,以农民为主角的农村改革,从其步骤、内容和效果看,都是对于诱致性制度变迁理论的完美印证和检验。^①

第三是改革必须坚持步骤上的渐进性。诸如中国农村改革这样触及城乡利益格局的一连串制度变革,可能具有的“帕累托改进”空间,在一定的时期或阶段内是有限的,在另一个时期或阶段却有可能被再次创造出来。同样,可能具有的“卡尔多-希克斯改进”空间,依改革的性质和可能创造的净收益以及实施补偿的操作可行性,而在不同时期有所不同。在不具备必要条件的情况下盲目推进改革,即使改革本身是必要的,目标是正确的,也有很大的风险遇到反对和抵制,使改革无果而终或流于形式。中国是一个发展中国家,发展是硬道理,改革也是为了促进发展,承受不起为了追求某种抽象目标而牺牲发展。因此,推进改革需要与经济发展阶段相适应,特定的阶段主要解决当时最紧迫且能够解决的问题,而不应指望改革“毕其功于一役”。

五、改革面临的新挑战及其前景展望

在农村微观激励机制问题得到解决的前提下,农村劳动力大规模向城乡非农产业转移的结果,就是导致农村务农劳动力和剩余劳动力都大幅度减少了。这种农村劳动力资源的配置新格局,与人口年龄结构的变化即劳动年龄人口增长速度下降相配合,产生了一个根本改变二元经济条件下劳动力无限供给特征的后果,即劳动力出现短缺,普通劳动者的工资趋于上涨。^②按照刘易斯的定义,由于内生的因素,当现代部门的就业创造速度超过农业中产生剩余劳动力的速度,现代部门工资上升时,就出现了二元经济结构转换的第一个转折点,^③我们称其为“第一个刘易斯转折点”。这一刘易斯转折点的到来,对农村改革提出两个新的挑战。应对这些挑战,使我们得以展望一个崭新的城乡关系格局。

第一个挑战是如何把刘易斯转折点与库兹涅茨转折点相对接。库兹涅茨通过对各国经济增长与收入分配关系考察发现,长期来看,二者存在着一个有规律性的轨迹,即在经济增长的早期,随着收入水平的提高,收入分配有恶化的倾向,而当收入进一步提高后,收入分配状况得以改善。^④把这种增长与分配之间的关系描画成图形,以横坐标代表人均收入水平,以纵坐标代

① Justin Yifu Lin, "An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change," *CATO Journal*, vol. 9, no. 1, 1989, pp. 1-33.

② 蔡昉:《中国经济面临的转折及其对发展和改革的挑战》,《中国社会科学》2007年第3期。

③ 阿瑟·刘易斯:《二元经济论》,施炜等译,北京:北京经济学院出版社,1989年。

④ Simon Kuznets, "Economic Growth and Income Inequality," *American Economic Review*, vol. 45, no. 1, 1955, pp. 1-28.

表收入分配恶化的程度，如基尼系数，就形成一个以库兹涅茨命名的倒U字型曲线。当第一个刘易斯转折点到来，普通劳动者的工资开始上涨时，如果政府同时通过立法保护劳动者权益，通过再分配政策缩小收入差距，库兹涅茨曲线就可以从其最高点向下滑动，收入分配状况便得以改善。这样，刘易斯转折点就可以与库兹涅茨转折点相重合。

第二个挑战是如何从第一个刘易斯转折点过渡到第二个刘易斯转折点。根据刘易斯的定义，在第一个转折点的基础上，对二元经济的进一步转换，终将产生的一个结果就是，现代部门与农业部门的劳动边际生产力达到相等，二元经济结构被单一经济结构所取代。^①可见，当我们迎来第二个刘易斯转折点之时，也就是中国完成二元经济结构转换，形成均衡发展的城乡关系之日。但是，中国经济在到达这一转折点之前，仍然有漫长的道路要走，有赖于更进一步的制度变革和长期持续的经济增长。实现第二个刘易斯转折的最关键条件，也是改革所面临的最严峻挑战，就是产品市场和生产要素市场的充分发育，包括农产品价格市场决定机制的完善，资本和劳动力要素在城乡之间的自由流动。从这个目标出发，我们可以看到，城乡一体化的市场体系建设的改革任务还没有完成。

首先是农产品价格形成机制的市场化改革。农村改革特别是2002年以来，中央政府涉及“三农”问题的政策调整取得了显著的成绩，农民从政策中得到了实惠。2008年，中央政府对农民种粮给予的直接补贴（包括粮食直补、良种补贴、农机补贴和农资综合补贴四类补贴）已经提高到1028亿元。^②但是，这种补贴在对于农民收入增加起到良好的帮助作用的同时，对调动农民种粮积极性的激励作用却是相对有限的。例如，根据一项在水稻种植地区对农民收入支持政策的效果评价研究，^③废除农业税起到的提高农民收入的效果大于种粮直接补贴，但是，包括后者在内的这些收入支持政策，都没有完全实现鼓励粮食种植的初衷。在作者研究的江西省两个村庄，由于现金收入增加有利于购买非粮食生产所需的投入品，并且有助于农民生活需求拮据程度的缓解，这些政策措施的一个不利结果却是粮食生产中劳动投入减少，粮食产量和销售量反而下降了。

可见，形成完善的农产品市场和价格决定机制，是农村改革的题中应有之义。即使出于良好的愿望，旨在保护农民利益的政策（如农产品保护价格制度），起的作用可能反而妨碍了市场机制的作用，这样就会导致农业生产效率不能顺应经济发展阶段的变化而提高，以至农业发展成为经济增长的瓶颈。^④随着农业机械化水平的大幅度提高，中国农业和粮食产业已经具有了比较优势。这时，中国粮食产业与国际市场的接轨，在经济上已经是可行的。在国际市场价格明显高于国内的情况下，农产品获得更加贴近国际市场水平的价格，农民就有了更大的激励提高农业生产效率，扩大农业生产和供给能力，并通过农业这个正常产业提高收入水平。

其次是农村金融市场的形成与发育。理顺工农业或者城乡之间的经济关系，归根结底在于平衡两个地区或部门之间的资金转移。经历了30多年的改革之后，工农业产品价格剪刀差存在的条件被消除了，取消农业税等一系列惠农政策，也从财政资金角度大幅度调整了城乡和工农

① 阿瑟·刘易斯：《二元经济论》。

② 孙政才：《国务院关于促进农民稳定增收情况的报告》，中国人大网，2008，<http://www.npc.gov.cn/>。

③ N. Heerink, Futian Qu, M. Kuiper, Xiaoping Shi & Shuhao Tan, "Policy Reforms, Rice Production and Sustainable Land Use in China: A Macro-micro Analysis," *Agricultural Systems*, vol. 94, issue 3, 2007, pp. 784-800.

④ Yujiro Hayami and Vernon Ruttan, *Agricultural Development: An International Perspective*, Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1980.

关系。然而，由于农村金融体系还没有建立起来，并仍然受到压抑，不仅农民的资金需求得不到满足，甚至农村总存款远远高于农村总贷款，这意味着金融渠道推动了农业和农村资金向非农产业和城市的净流出。2006 年，农业增加值占 GDP 的比重为 11.7%，但是，农业贷款在全部贷款中的比重只有 5.9%。

其实，农业既不是一个失去重要性的产业，也不是一个没有资本回报的产业。农业份额越是减小，农业作为国民经济基础的意义就越是重大，也越需要一个从科技水平、基本资源的可持续性以及农业生产环境等方面体现的农业综合生产能力。有人在论述对农业的反哺时，认为农业是天生的弱质产业，只能靠政策扶持。还有人认为，农业是一种准公共品的生产领域，不能当作一个独立、自生的产业对待。然而，发展经验和理论研究显示了不同的结论。一些学者发现，在 20 世纪 90 年代，中国农业与工业、建筑业和服务业相比，全要素生产率的增长表现得更加突出，而且这个特征将继续保持。^①这使得中国农业的赢利性丝毫不逊色于非农产业，但其前景取决于对农业的投入。国际比较表明，中国的农业投资相对不足。例如，发达国家对农业研究的投入大约为农业增加值的 1%，大多数发展中国家这一比例为 0.5%—0.8%，而中国还不到 0.4%。^②推动改革最重要的领域之一就是加快农村金融体制的构造，为金融资源从非农产业和城市向农业和农村的流动构造机制、疏通渠道。

第三是城乡之间劳动力资源配置的一体化。迄今为止，户籍制度仍然是妨碍劳动力流动的最大制度障碍。在上述两个挑战中，第一个即把第一个刘易斯转折点转化为库兹涅茨转折点，是需要通过政策调整加以实施的，并且具有可操作性；而第二个挑战则是最终结果。因此，从初次分配领域和再分配领域着眼，创造库兹涅茨转折条件，尤其具有紧迫性。

从初次分配领域来看，通过解除阻碍城乡劳动力流动的体制性障碍，进一步扩大就业，是保证普通劳动者家庭收入增长，从而改善收入分配状况的关键。由于普通劳动者或中低收入家庭具有比较高的边际消费倾向，增加了的收入可以更多地用于消费，扩大国内需求，从而保持中国经济高速增长的可持续性。这种持续高速增长的经济增长又会相应地保证国家有日益增强的足够财力，继续缩小城乡社会发展水平上的差距，实现社会福利、社会保障和公共服务的城乡统筹。

目前户籍制度改革欲进又止，所遇到的根本性难题，恰恰是城乡之间在社会发展水平上的巨大鸿沟。一方面，一旦解除户籍控制，城市就可能形成迁移人口蜂拥而至的局面；另一方面，即使城市政府采取接纳迁移人口的态度，也无法以城市居民当前享有的水平，为移民兑现相应的公共服务和社会福利。因此，保持持续经济增长、提高政府财政能力、缩小城乡社会发展差别的努力，进而彻底改变户籍制度分割劳动力市场的性质，实现劳动力在城乡和地区之间自由流动，是具有“卡尔多-希克斯改进”性质的今后改革的特点，也是实现第二个刘易斯转折点的关键。

〔责任编辑：钱永中〕

① Baiding Hu and Michael McAleer, "Sectoral Productivity Growth in China, 2002," <http://www.iemss.org>. Morgan Stanley, "China's Agriculture More Profitable than Modern Sectors in Coming Years, 2002," <http://english.people.com.cn>.

② Jikun Huang, Keijiro Otsuka and Scott Rozelle, "The Role of Agriculture in China's Development," in Loren Brandt and Thomas Rawski, eds., *China's Great Economic Transformation*.

stitutional innovation.

(9) Thirty Years of Rural Reform in China: an Analysis from the Perspective of Institutional Economics

Cai Fang • 99 •

Both in time and in logic, rural reform was the starting point for China's overall economic reform. The incrementalism, inherent logical evolution and interest competition of reform in China all have their origins in rural reform. The thirty years of rural reform can be viewed as a stage in the adjustment of urban-rural relations. This study adopts the analytical framework of institutional economics to clearly demonstrate the sound logic of this process of institutional transition, then provides an international comparative perspective on some fundamental experiences in China's rural reform and the lessons they offer for developing and transition countries. On the basis of determining the changing stages of economic development, this paper also sums up the new challenges faced by rural reform and discusses its prospects.

(10) Learning and Adapting: The Case of Rural Healthcare Financing in China

Wang Shaoguang • 111 •

Adaptive capacity is essential for any human social system, because human societies are full of unique circumstances, genuine uncertainty, novel complexity, conflicts of values and interests, and structural instabilities; and, more importantly, the environments under which the systems exist are always changing, while everyone, including policy makers and policy experts, operates under conditions of "bounded rationality." Learning is the base of adaptive capacity. This paper distinguishes four learning models by their location along two dimensions: the promoters of learning (policy makers or policy advocates) and the sources of learning (practical experiences or controlled experiments). By studying the evolution of healthcare financing in rural China in the last sixty years, this paper illustrates how policy makers react to newly emerging problems, imbalances, and difficulties by "fine-tuning," altering policy instruments, or adopting a new goal hierarchy according to lessons drawn from past and present experiences as well as deliberate policy experimentations. The study reveals that the resilience of the Chinese system lies in its deep-seated one-size-does-not-fit-all pragmatism.

(11) China's Civil Law since Reform and Opening up in 1978

Wang Liming and Yi Jun • 134 •

Since reform and opening up was launched in 1978, China's civil law has made progress in terms of both values and systems. Specifically, the status of the individual as the subject of private law has been gradually recognized, the autonomy of private law as the cornerstone of civil law has been established, private interests and rights have been accepted and genuinely guaranteed, and the scientific nature of civil law has developed rapidly. However, current civil law still has some way to go in developing its formal rationality. Upholding the autonomy and formal development of civil law is of great significance for Chinese society. At the same time, it is necessary to preserve a certain degree of openness in civil law to overcome some inherent defects in formal rational law.