

# 农业制度变迁的基本特征分析及策略调整

邓大才

(中共常德市委 办公室,湖南 常德 415000)

**摘要:**20多年的中国农业改革经过实践检验,是成功的。但是20世纪90年代以来,农业改革始终没有大的突破,本文认为关键是前一轮农业改革的模式已不适应新的制度环境了,需要进行改革策略的调整。本文首先分析了中国农业制度变迁的基本特征,其次对前一轮改革模式的绩效进行了正反两方面的评析,最后提出了当前农业制度变迁的策略和方向。

**关键词:**农业;制度;变迁;基本特征;策略

**中图分类号:**F320.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2000)07-0003-08

经济改革在不同的国家及同一国家的不同阶段有很大的差异。20多年的中国农业改革演示的正是中国特色的制度变迁,深刻地揭示20多年制度变迁的基本特征和变迁绩效,对指导今天的改革,把握改革深化的趋势尤为重要。

## 一、农业制度变迁的基本特征分析

纵观20多年中国农业制度变迁历程,可以概括出以下若干基本特征。

1. 在改革程序上,“自下而上”与“自上而下”相结合。中国的农业改革是由安徽凤阳、肥西县的农民率先拉开,从此揭开了波澜壮阔的制度变迁的序幕。然后从下至上得到了县、地、省、中央政府的肯定。中央政府在总结少数地区创新的基础上,制定了规范性指导意见,进行推广。中央的规范性指导意见经过广大农民的实践,再次反馈给中央决策机构进行修正和调整。但是新制度的安排不是制度变迁一个回合就能解决问题的,要经过下层实践和上层意见多次反复修正,才能形成较好的制度安排,因此,下层实践和上层修正首尾相连,互为终点和起点,如此循环往复,就构成了我国农业改革的程序链,换句话讲就是政府的制度供给和农民不断的探索、开拓,“自下而上”和“自上而下”的多次互逆过程和政府与农民两种力量的反复“博弈”,前一轮农业改革的制度安排才基本达到均衡。

2. 渐进改革路径符合“帕累托改进”。20多年来,中国农业改革大体上按照“帕累托改进”的制度演进路径前行的。改革的重点、力度的权衡、范围的界定,一般均依据能否导致大多数社会成员获利,没有多少人受损来设计。如土地承包权的发展完善,土地承包权的每一权能的拓展,土地从凝固、封闭、分散走向流动、开放和适当集中,农民从人身依附关系走向独立,都体

收稿日期:2000-04-22

作者简介:邓大才(1970—),男,湖南汉寿人,中共湖南省常德市委办公室经济学硕士。

现边际效应的不断提高。但是土地承包权的确立(即承包权的放开搞活)不是一步到位的,而是农民在市场的导向下和政府的研究总结下,用实践来推动土地关系的不断深化和丰富,这种逐步的过程符合农民不断增强对土地权利的要求,而又不出现大的制度震荡。

3. 改革模式在基本目标清楚的基础上进行动态修正。农业改革的基本目标就是突破计划经济的桎梏,引入和利用市场机制,调整经营边界,但是改革的具体模式比较模糊,而是在改革的进程中进行动态调整,滚动修正。如土地经营制度改革,其基本目的是明确的,即划小土地经营的边界,土地交易引入市场机制,通过家庭联产承包制度解决当时亟待解决的粮食供给问题。但是土地制度改革没有现存的模式,而且改革在向基本目标前进时经过了多次调试。如土地承包权的深度、广度和长度不断扩大,从仅有较短时期使用权利到拥有30年的使用权,从土地仅有生产经营权到土地具有物权性质,明确规定承包土地是农民的财产,从不许土地流动到默许和鼓励有偿流动,从土地只能小规模分散经营到可以适度集中、规模经营等,都是在改革的具体目标清楚的基础上,经过多次反复修正才形成的。

4. 在改革方式上,增量革命与边际创新相结合。20多年来中国农业改革能在艰难曲折中逐步深入,初步构建了农业市场经济体制的框架体系,增量革命与边际创新的改革方式功不可没。所谓增量革命就是在不损害或触动原有利益格局与制度框架的状态下,对新增的资源、收益、组织网开一面,让其采取全新的方式运作、创设。如土地制度就是在承认集体所有权的基础上实行家庭承包责任制。所谓边际创新则是在原有组织、制度、政策的边缘作边际改进。并且使增量革命与边际创新相互影响、彼此联动、持续扩展新体制、新制度、新机制的覆盖空间。如乡镇企业就是增量革命与边际创新联动的产物。

5. 在改革主体上,以农民为改革主体和政府引导相结合。制度创新只有通过广大农民的实践,即具体的创新需要农民来突破和探路,才能形成有价值的理论,这是古今中外各种改革之所以成功的经验。政府通常有意、无意地鼓励农民大胆改革创新,因此,在需求诱致制度变迁中农民为主体,如果制度变迁没有触及政府的利益,政府会在相当大的程度上对改革加以引导,只有把两者有机地结合在一起,才能是一个完整的改革主体,可见政府和农民群体是一个问题的两个方面,缺一不可。中国20世纪70年代末和80年代初的农业制度变迁作为一种需求诱致性改革也与上述一般规律相吻合,农民是主体,因为农民有改革的需要,能够形成强烈的推动力,这种需要是“内生”的。政府对农民主动的制度变迁进行引导是由中国农业制度变迁的初始政治经济社会结构决定的,因为在当时的政治环境下,如果没有政府的引导和支持,农民根本不可能进行制度创新,如果没有政府的引导也不可能形成一个比较均衡的制度结构。因此,农民作为改革的主体主动创新与政府引导是中国农业制度变迁取得成功的又一经验。

6. 在改革成本的分摊上,内部消化、向后推移与外部转移相结合。我国在改革成本的分摊上比较注意内部消化、向后推移和外部转移相结合,尤其在改革的初始阶段,那些影响较大会议迅速产生巨额成本及降低平均成本、减少私人净收益的改革措施,要么被化整为零,通过分步实施来向未来分摊巨额成本,要么向后推移,推迟到以后阶段,等到实施的阻力已显著下降,或者大多数社会成员的累积改革收益远远超过这些成本为止,再来分摊。如粮食流通体制,是等待城市改革开始,城乡居民有了一定的承受能力以后,才开始慢慢实施。在20世纪90年代以后则是把成本向外转移,由于工业有了一定的基础,因此,在改革中采取了成本向非农产业转移的趋势,即我们平时所讲的“以工辅农”和“以工补农”,但是幅度不大。

7. 在改革顺序上,先易后难、先试点后推广、先经济体制改革后政治体制改革相结合和从外围向核心突破相结合。一是农业改革采取的是先解决较容易的制度,再“啃硬骨头”,即在扫清外围障碍,再向核心制度突破,如土地制度,先解决使用权、再逐步解决分配权、最后再解决财产权和继承权的问题,由易到难,逐步推进。二是在具体的制度上,一般都采用先试点、摸索积累经验,再在面上推广,以避免一哄而上、一哄而下所造成的重大损失,同时试点可以有效地起示范带动作用。三是在政治与经济制度的选择上,在保证政治稳定的基础上,进行经济改革,经济改革过程中则按经济发展的需要程度,有选择地进行政治改革,如农村人民公社制度的解体不能说不是一种政治改革;村民自治制度的建立和行政制度的改革,等等,都是根据农村市场经济改革的需要所进行的改革。

8. 在改革动因上,内部诱致性与强制性制度变迁交替作用。农业改革的动因在不同的阶段有差异。在强制性制度安排的条件下,需求诱致性制度变迁是困难的,这也不难理解 1979 年以前局部地区包产到户的的实践,总是被贴上“资本主义”的标签。但是一旦农民群众不惜冒“坐牢”的风险强烈地要求改变现有制度安排时,制度创新的强烈需求就不能用正常的制度更替来进行了。从制度变迁的角度来讲,中国的制度创新由部分农民自发的诱致性变迁而变成局部地区的自觉性变迁。来自安徽、四川等省社会基层组织的创新行为,反映了体制的利益之大以至大于人们为此而冒的风险(制度变迁主体的成本),因而人们自发地开始了创新的过程。而当制度创新的收益被中国的经济决策层面所深刻理解后,制度变迁转变成为对中国整体而言的诱致性制度变迁,对部分地区而言反而变成了自上而下的制度变迁了。由于农民具有“天然经济理性”,一旦他们发现新制度的收益远远大于旧体制转换成本时,旧的“无形制度”的束缚开始减弱,“意识形态”成本减小,强制性的变迁转化为诱致性变迁,自上而下推行的改革又演变成为自下而上要求的革新。

从改革的后期来看,外部强制性特征比较明显,因为生存问题解决后,农民的改革压力和动力趋缓,诱致性制度变迁的速度和力度放慢,但是改革任务仍没有完成,许多配套改革如农产品流通体制、农村经济组织等涉及到国家的政治体制和许多部门的利益,阻力相当大,必须靠政府来强制推进。1990 年以后,农业改革实际上是以强制性变迁开始而又转化为诱致性变迁,之后两种性质的变迁不断处于交替往复的过程。

## 二、农业经济制度变迁的绩效评价

农业经济制度变迁的特征,实际上勾勒出中国特色的农业经济制度变迁的总体模式。20 多年来,我国农业经济发展的历史初步证明,无论从经济总量增长、结构调整,以及农民生活水平的提高幅度,还是经济体制的演进,这种改革路径、模式和策略的选择都是特定制度环境条件下改革成本最低、推进最稳、效率最高的一种选择。

### (一) 农业经济制度变迁的优点

1. 具有坚实的组织保障机制,改革的速度和路径有可控性。依托既有经济组织推进改革,能够最大限度减少改革的摩擦和阻力,降低制度创新的风险,低成本地利用传统组织资源。在中国这样一个市场经济基础薄弱,社会法制与信用关系较为淡漠,民间组织不多和农民素质较低的国家,只有依托已形成并占据绝对控制地位的乡村集体经济组织,才能避免大的震荡,有效地控制改革的速度,把握改革的方向。在原有组织的牵引、推动下,各级组织均致力于抢占改革与政策变化的先发性优势,创造出多样化的制度变迁模式,推动组织制度变迁,带动改

革不断深化。

2. 具有自动的稳定功能,改革震动效应在预期内。由于改革采取的是先易后难、先试点后推广、先经济体制改革后政治体制改革的增量革命、边际创新的方式,这就保证了原有的政治体制、原有的利益集团和经济改革决策者保持稳定。而要求改革的农民因是改革的推动者,自动有一种要求改革、社会稳定的心态。由于改革决策者的稳定、改革队伍和改革主体的稳定,故不致因改革而影响社会稳定,也不致因改革措施的出台而使改革局面失控。

3. 具有内在的优化演进机制和广泛的决策修正机制,降低了决策失误率。家庭联产承包责任制是自下而上的需求诱致性制度变迁,农民是改革的主体,无论是包产到组、包产到户、联产承包责任制,还是当前的承包经营制,都是农民的内在需要,是农民用实践对既定土地制度的冲击,正是这种逐利的驱动机制推动土地关系的逐步成熟和完善。当然,这种内在优化演进的动态弹性机制与实事求是、尊重土地内在规律的政府制度供给是密不可分的,两种力量的“博弈”使优化演进机制具有很强的兼容性、开放性和现实性。

4. 激励机制持久起作用,保证源源不断的改革动力。由于改革是以农民创新为主导,农民获得了先发性收益,这就进一步刺激其对特定改革措施的需求,产生了普遍的谋求改革行为和普遍的改革“饥渴症”现象。只要某个地区、某个部门的改革方案一出台,就会在不同部门、地区中普遍出现“仿效效应”和改革受益者的积极响应。特别是在当前制度创新的效率已经释放得差不多,制度对经济增长和对农民收入增长的贡献已经大大减少,而新的技术创新又没有重大突破的时候,不管是地方决策者还是广大农民都有一种追求新制度、盼望新制度的愿望。

5. 改革收益外溢性和改革主体的受益性,保证了改革的不可逆性。农业经济体制改革是在不触动既得利益集团的情况下,进行增量革命和边际创新,这种改革方式不仅使改革主体——农民受益,也使农产品的消费者受益;不仅使改革的决策者与大多数社会成员的共同利益大于冲突性利益,而且使改革者的政治绩效倍增;不仅使改革者得到好处,也使不改革者或改革的抵触者得到好处,如对改革比较消极的官员因农民对改革的推动,他也能从农民的改革中得到政治上的好处,因此,改革收益的外溢性和改革主体的广泛受益性使农业制度的变迁具有不可逆性。

## (二)农业经济制度变迁的局限性

虽然农业经济制度变迁的总体模式是成功的,但是这种改革模式也有一定的局限性。

1. 改革难以彻底,即核心制度难以突破。一是农民为改革主体,当改革触及到其他集团利益时,就会受到反对,而使改革难以进一步推进。二是改革是需求诱致性的,这就决定了国家强制性制度供给不足。三是增量革命和边际创新的改革方式就是在保留核心制度基础上进行体制外革命,核心制度当然难以突破。

2. 改革时间较长。一是渐进式改革决定了改革不可能一步到位,需要一个很长的过程。二是需求诱致性改革表明制度的供给是在有需求时就会有制度供给,这种制度供给比较被动,而且需求与供给之间有一很长的时滞期,这也决定了农业改革需要经过一个很长的时期。三是边干边学式的改革决定了许多制度的安排要经过多次试用,各种制度要经过反复“博弈”,才可能找到比较正确的制度安排,这也是一个相当耗时间的改革方式。四是自下而上与自上而下相结合的改革决定了下层的改革要得到上层的认可需要一段较长的时间。

3. 改革成本较大,且有向后累积的趋势。一是边干边学式的改革成本较大。二是渐进式的改革时间长,即使改革路径符合“帕累托改进”,但是时间消费本身就是巨大的成本。

4. 改革主体可能会出现逐步位移。农民通常具有的小富即安的思想决定了当农民的生计问题解决后,农民就可能从改革主体的位置上退下来,从而导致改革主体缺位。在改革主体缺位时,各种利益集团会利用这种主体缺位的机会来促使制度安排向自己利好的方向倾斜,或者干脆越俎代庖,自己进行制度安排,从而使改革主体逐步位移。

### 三、现阶段亟需对上一轮农业制度变迁的策略进行调整

当前我国农业经济制度的环境已不同于改革开放初的环境了,市场经济深入人心,人们的观念发生了极大的变化;市场经济体系广泛建立;市场机制在农业经济运行中的基础性调节功能日益突显;农业已经基本走出短缺经济的局面,农业发展从资源约束型转为了资源和市场双重约束型。这表明,当前农业制度变迁的任务已经与上一轮制度变迁大不相同了,上一轮制度变迁的主要任务是引入市场机制,解决农产品供给短缺,解决长期困扰我国的温饱问题,而新一轮制度变迁则主要是进一步完善农村的市场经济体系,促进农业增效、农民增收和农村走向富裕。具体来讲,上一轮农业制度变迁在如下几方面制约了新一轮农业制度的创新。

1. 上一轮制度变迁的效率已释放得差不多。从理论上讲,制度效率有一定的时间长度和阶段性,一定的制度只能在一定的时间长度内发挥作用,且效率的高低呈现阶段性,即制度设计运行前期效率较高,随着时间的推移,效率递减,在制度完成任务后,其效率也就释放完了。以家庭为单位的小农本位,在改革开放初释放的效率,推动了农业的高速发展,提高了农业的比较效益。但是家庭承包经营制度是为了解决温饱问题而设计的,尽其最大的潜能(即达到制度效率的极限),也只能解决温饱问题。如果这时还不调整农业经营制度,从制度上为规模经营提供条件,那么农业就难以有根本性的发展。

2. 制度创新供给不力,制度需求动力不足。从制度的供给角度来看,任何方式的制度创新都离不开国家的支持,但国家却并不总是支持者。按韦伯的定义,国家是一种在某个给定地区对合法使用强制性手段具有垄断权的制度安排。国家的目标不外乎两个:一是经济目标,即使全社会的收益最大化;二是政治目标,即使自身的支持率最大。但这二者的目标并不总是一致的。只有制度创新的政治收益大于政治成本时,政府才会提供新制度供给。如果创新损害具体制度提供者集团的利益,它们就不会为制度创新提供服务,甚至会以国家的名义阻碍制度创新的实现,维持一种低效率的制度。农业制度的创新也不能背离这一规律。如粮食流通制度、国家资源的分配制度、城乡分割的户籍制度创新不足,都是因为从政治稳定的角度考虑得比较多,而从市场经济规律考虑得不够的结果。其他的制度也或多或少存在这方面的原因。

从制度的需求来看,制度是一种准公共品,公共品面前的群体行为必然产生投机。农业各项制度的创新也是一种群体行为,它需要广大农民、农业主管部门和地方政府,相互协作,共同努力,各自支付一定的改革成本。但是制度创新不能避免“搭便车”行为。当一个地区、行业、主管部门的制度安排被创造出来后,其他地区、行业和部门可以模仿这种创新并大大降低其组织和设计新制度费用,而且在我国由于长期的“运动”,制度创新还面临着重大的政治风险,因此,创新者的创新报酬将少于作为整体的社会报酬。而且农民温饱问题基本解决,没有改革开放前那么大的创新压力(即生存压力),创新的积极性消退,从创新的主体地位上退了下来,从而使制度需求减弱。

3. 制度的“路径依赖”。理性经济人选择不利制度的现象被称为“诺斯悖论”。这种现象的存在并不说明这种制度的合理性。如我国选择的国家资源分配制度、财产制度和户籍制度

都是“诺斯悖论”的具体体现。现在关键就是要回答既然明明知道存在“诺斯悖论”，这些制度不合理，为什么又能长期存在呢？诺斯教授认为这是一种“路径依赖”，即在制度变迁中，存在着一种报酬递增和自我强化的机制。这种机制使制度变迁一旦走上某一路径，它的既定方向会在往后的发展中得到自我强化。他认为“人们过去的选择决定了他们现在可能的选择”。如果初始选择的方向是正确的，制度变迁就可能进入良性循环，如果初始的选择方向出现偏差，制度变迁就可能沿着错误的路径往下滑，还有可能被锁定在低效率的状态下。我国农业制度改革也具有“路径依赖”特征。一是初始的制度选择提供了强化现存制度的刺激和惯性，因为沿着原有的制度变化路径和既定方向往前走，总比另辟蹊径要方便得多。二是既得利益集团要巩固现有制度，反对或拖延进一步改革，即使新的制度比现有制度更有效率。于是初始改革倾向为后续改革划定范围。这也是我国改革开放后农业制度的安排总是带有计划经济的痕迹，难以攻破核心、难以摆脱计划经济影响的重要原因。

4. 意识形态刚性强化了“体制锁定”。按照新制度经济学的观点，一种无效的制度安排之所以得以维持，原因在于：统治者的偏好和有限理性、意识形态刚性、官僚政治、利益集团冲突以及社会科学知识的局限。我国在农业制度创新中，这五个方面的因素都在起作用。一是政府对社会稳定与政治稳定的偏好，赋予粮食、棉花的政治功能与社会性质远远超过了经济功能，过多地赋予土地就业、生存和社会保障功能，导致土地经营制度、土地产权制度和农产品流通制度以社会和政治稳定为主要目的，而不是以经济效率为主要目的，这就违背了市场经济规律，扭曲了土地和粮食、棉花经济的内在规律。二是政府的有限理性及官僚阶层。由于计划在积累社会财富搞建设方面的优势和过去的成效，加之对市场经济的疑惑和经验不足，官僚阶层内含的信息不对称与对行政指令的偏好，使政府对计划型制度具有强烈的依赖性，而社会科学知识的局限又强化了这种“路径依赖”与“体制锁定”。三是传统体制长期运行所造就的既得利益集团，为了分享垄断权利与垄断租金，必然维护已有的制度安排。这种既得利益集团的存在，加大了制度变迁的成本。所有这些对农业制度创新的有效性提出的怀疑，构成了对农业制度创新的意识形态刚性。

5. 技术创新迟缓。制度创新主要有两个源泉：一是创新主体的推动；二是技术创新的推动。可见，制度创新与技术创新有着紧密的联系，制度创新在技术创新的扩散和推广中形成，而技术创新又是以一定的制度安排为基础的，并对下一轮制度创新提出了新的要求，推动制度的进一步变迁。我国农业领域，技术创新较迟缓，这在一定程度上影响了制度的调整和创新。

6. 制度执行失范和制度间的制约机制不健全。当前之所以出现制度瓶颈不仅有制度供给不足的原因，还有制度执行失范和制度间缺乏制约机制而引起的制度障碍。如农村的统筹提留制度、资源分配制度、土地承包制度等。

7. 非制度因素的隐性制约。在农业制度创新中，非制度因素，包括小农意识、计划经济观念、对集体经济组织和政府的严重依赖等。这些因素在制度创新过程中或多或少地阻碍着制度创新的进程。

此外，市场环境的恶化与可选择的组织资源奇缺也是农业制度障碍的重要原因。

前一轮农业制度变迁的局限和对新一轮农业制度创新的消极影响表明，农业为单独一项或几项制度安排的改革策略已经到了尽头，在其他制度结构和整个制度环境没有出现突破的情况下，单单一项或几项制度变迁已经出现了边际效率为零的状态，当前我国必须对前一轮农业制度变迁的策略进行整体创新和重大调整。

## 四、调整农业改革策略,掀起新一轮农业制度创新

### (一)新一轮农业制度创新的原则

1. 从诱致性制度变迁向强制性制度变迁转变。一是因为当前的制度创新已从外围进入了核心,从“浅水区”进入了“深水区”,单靠农民的自发摸索难以突破制度瓶颈。二是改革已从单项突破到了整体调整的阶段,必须要政府对改革作出整体规划,统一布置,否则单兵突进难以有大的作为。三是利益集团势力比较大,没有政府的支持和强制推进,单靠以农民为创新主体的努力,既得利益集团的既得利益根本无法打破。所以在改革的动因上,只能从诱致性制度变迁向强制性制度变迁转变。

2. 从增量革命和边际创新转向存量变革。不触动根本制度的增量革命,或在核心制度的外围增加一点新的制度的边际创新根本无法满足新一轮制度创新的要求,只有对既有制度的存量进行革命性的调整、创新,才有可能突破农业进一步发展的制度桎梏。如农村地权制度、农村财税制度、城乡户籍制度等。

3. 从以社会和政治稳定为首要目标向以社会政治稳定和经济效益的目标函数的极值最大化转变。改革开放以来的第一轮农业制度创新由于受各方面因素的影响,各种制度创新大多以社会政治稳定为首要目标,这就使制度创新套上了较多的约束条件,制度效率不能充分发挥。新一轮制度创新必须把社会政治稳定和经济效益有机地结合起来,要充分考虑制度的经济效益,使两者目标函数的极值最大。因为没有经济效益的稳定是脆弱的稳定,只有建立在高效率基础上的稳定才是最有把握的稳定。

4. 从过去片面依赖制度的调整来推动创新向依靠制度变革与技术进步相结合的创新转变。改革开放后的第一轮农业制度创新主要是通过制度的调整拉动的,但是随着制度改革的逐步到位,单靠制度的调整来推动制度创新难以有大的作为,还必须通过技术创新来为制度创新提供机会、空间和动力源,只有把制度因素和技术因素结合起来,当前的制度瓶颈才会彻底根除。

### (二)新一轮农业制度创新的路径选择

如果说前一轮农业制度创新对计划经济时代的制度有着强烈的依赖,也就是说初始的制度决定了前一轮制度创新的路径,从而导致了某些制度严重短缺和制度执行的严重失范。那么即将拉开的新一轮农业制度创新,其初始制度的选择必须摆脱当前制度的缺陷,吸取其优秀的部分,另辟蹊径。为此,要把握三个方面:一是新路径的选择必须以市场经济作为大背景(前一轮改革主要以计划经济为改革的大背景),摆脱原有的“路径依赖”。二是新路径的选择必须体现制度的经济效益,把经济效益放在重要的位置。三是新路径必须设置动态修正机制,不断矫正路径偏差,避免再度出现“体制锁定”,使农业制度创新沿着市场经济所要求的目标前进。

### (三)新一轮农业制度创新的措施

1. 打破意识形态刚性,冲破意识形态的理念结构。政府的“非农偏好”和“以农补工”的各项制度在工业化初期有一定的合理性,但在当前工业化进入中期,农业由资源约束型转向资源与市场双重约束的形势下,如果依然沿袭原有意识形态,还坚持原有的意识形态理念结构,制度创新又会出现新的“体制锁定”。因此,必须打破“非农偏好”与“以农补工”的理念而构建的低效率制度,重构在市场化、贸易自由化和经济全球化条件下的工业化中期的农业制度。

2. 引入外部力量,突破“体制锁定”。诺斯在《制度、制度变迁与经济绩效》中指出,要扭转“路径依赖”和突破原有“体制锁定”状态,必须借助外部效应,引入外生变量或依靠政权的变

化。当前农业制度创新要依靠政府、城市工商业、社会中介组织和外资来突破原有“路径依赖”和“体制锁定”。

3. 重塑制度创新的主体。前面已经分析了,在当前改革进入攻坚阶段时,由于任务艰巨和阻力太大,单单依靠农民自发创新,力度太小。必须要有政府的干预和指导才能突破。因此,要改变过去那种以农民为创新主体的需求诱致性制度变迁,而以政府作为制度创新的主体。因为只有政府才有能力从整体上设计制度,突破已有的“体制锁定”。而且也只有政府才可能站在公正的立场平衡各方面的利益分配和搞好改革成本的分摊。

4. 强化监督约束制度的创新,尽力减少制度执行的失范行为。当前出现的制度瓶颈与制度执行失范和制度间的制约机制不健全有很大的关系。因此,一是要强化制度间的相互配合,即改革要综合进行,在主要制度创新的同时,配套制度的改革要同步进行,避免相关制度之间缺乏制约机制。二是对制度执行失范要严厉打击,避免像前一轮农业制度创新一样,因某制度执行失范而引起各种制度相继执行失范的“示范效应”。

5. 创新成本由各级政府、部门和农民共同分摊。过去因是诱致性制度变迁,变迁的成本基本上由创新主体(即农民)承担。因为当时制度变迁的效率较高,农民承担改革成本也不会影响其创新的积极性。但是当前农民在市场中处于劣势地位,农民的处境比较艰难,如果农业制度创新成本全部由农民承担,创新必然不会得到占大多数农民的拥护而导致创新失败。因此,如果制度涉及到了多个受益主体,创新成本应在多个主体中均衡分摊。如果只涉及农民本身,则国家要与农民共同分摊。时机成熟后要适时引导“以工补农”,把改革成本分摊由农业内部向外转移。

---

**主要参考文献:**

[1]罗必良,温思美,林家宏. 市场化进程中的组织制度创新[M]. 广州:广东经济出版社,1999.

[2]陈波. 对国有企业改革的新制度经济学分析[J]. 经济评论,1999,(5).

[3]张道根. 中国经济体制变迁的基本特征与趋势性方向[J]. 上海经济研究,1998,(11).

## The Essential Characteristics of Rural Institutional Changes and the Adjustment of Strategies

DENG Da-cai

(Changde Committee of the Communist Party, Hunan Changde, China, 415000)

**Abstract:** The rural reforms in 1980s have proved successful, but since 1990s, there has been no great breakthrough in this area. This paper believes that the former mode of rural reforms has been outdated and inconsistent with the new institutional environment, so the adjustment of reform strategy is needed. The essential characteristics of China's rural institutional changes are analyzed, the performance of the former mode of reform is criticized, and the strategy and direction of present rural institutional changes is proposed in this paper.

**Key words:** agriculture; institutions; institutional changes; essential characteristics; strategies