

40 年来国家推广基层首创制度的启示^{*}

——基于利益寻求视角对基层首创农业经营制度的考察

郑有贵

〔摘要〕从利益寻求视角对改革开放以来基层首创农业经营制度进行历史考察，以及将其纳入更长时段进行比较，可以得到深刻启示：基层首创经营制度，是基层对利益诉求的强烈表达，预示着所实行的某项制度存在缺陷，或有优化改进空间，应引起国家高度重视；国家对基层首创农业经营制度不能全盘照搬推广，应准确把握基层首创经营制度的针对性、适应性、优缺点，正视实施后利益关系变化；在促进基层首创农业经营制度发挥积极作用的同时，对其可能产生的消极作用进行预测，加以应对；可采用的政策工具，不仅限于收益的分配、产业链的联结，还可通过政策支持、法律保障来促进相应的组织发育壮大。从当时历史场景、动态发展等多种维度，对基层首创农业经营制度的历史地位进行综合审视，可以避免陷入僵化思维，有助于与时俱进地对政策加以改进。

〔关键词〕基层首创；农业经营制度；利益寻求；利益格局；政策改进

〔中图分类号〕F325；K275 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1008-1798(2018)-05-0011-05

中国由基层首创的农业经营制度，影响大且意义深远的，莫过于包产到户、包干到户和农业产业化经营。本文从基层利益寻求的视角，从当期与长时段结合的维度，分析改革开放以来基层首创农业经营制度引发的利益格局变化及其影响，从中探讨 40 年来国家总结推广基层首创农业经营制度的启示。

一、农民在社会主义社会能够进行影响宽广的农业经营制度创新

在社会主义社会，中国农民首创农业经营制度的空间被打开，而且创新方向也不同于 1949 年前。在封建社会，也是在农业社会，中国农民为解决生产生活中的困难，不懈地进行技术改进，也进行制度创新。在这样的社会制度和经济社会发展阶段，农民是封建制度的遵从者，即便进行制度创新，也限于土地私有、小农经济、自给半自给经济范畴，实行田面权与田底权分离即是如此。换言之，封建社会及其低下的生产力水平，锁定了基层首创农业经营制度的方向和空间。在如此制度变迁路径下，农民在走投无路的情况下，不是从彻底的制度变革上解决发展困境，而是通过揭竿而起，试图以起义的方式，改朝换代，获取统治权，使自己成为统治者。正因为基层首创农业经营制度的方向和空间被

锁定，在多地少的资源禀赋下，农民所能做的，就是求生存，即使劳力边际效益递减至市场工资之下仍不惜投入。这种被称为“内卷化”的生产经营方式，是以精耕细作为核心的中华农耕文明发展的重要原因。在工业化、城镇化、农业现代化发展的背景下，中国基层首创农业经营制度方向的重大变化是，由限于私有制、小农经济、自给半自给经济，向公有制、规模化、商品经济拓展。

改革开放前后两个时期，中国农民首创农业经营制度的国家发展战略、体制、理论有明显区别。为服务国家工业化战略而实施的农村集体经济组织内部，农民从增进利益出发，首创了包产到户、包干到户。

20 世纪 50 年代中期，农民首创包产到户是在国家建立社会主义制度和保障实施工业化战略的总体构架下，建立起高级农业生产合作社（以下简称“高级社”）后，对组织内部实行的集体统一经营、集体劳动、集体统一分配方式的完善，目的是针对集体行动中管理复杂和对成员劳作的监督成本高的局面，以完善管理和解决成员间分配上实际存在的

* 本文系国家社科基金重大委托项目“改革开放历史经验研究”（项目号：2015MZD009）的阶段性成果。参见黄宗智：《华北的小农经济与社会变迁》，中华书局 2000 年版，第 176、304—306 页。

平均主义问题。这一经营制度创新是勤劳的中国农民发扬自我担当精神，对自己的革命，即不愿意在集体行动中偷懒（当时称之为“磨洋工”，学界称这种现象为“搭便车”），而是通过以家庭为单元承包经营的方式担当起责任。考察这一经营制度创新形成过程，可清晰地发现，农民发明包产到户，并非突发奇想，而是沿着一种制度变迁的思路。具体而言，就是国家从完善高级社经营管理出发，开始实施包工到组等定额管理。顺着这样一种制度改进逻辑，农民认为包的单位越小越好，习惯于家庭生产经营的农民，也就发明了包产到户，由党和政府提倡责任制、“包工包产”转为实行“包产到户”。1956年4月29日《人民日报》发表的《生产组和社员都应该“包工包产”》，介绍四川江津县包产到户的经验：四川江津地区许多农业生产合作社把包工包产包到每户社员。生产组承包一定的土地和一定的产量、一定的成本，又把它分给组里各户社员负责。他们认为：只有这样，才可以把生产责任制贯彻执行到底；也只有这样，才可以使全社生产计划的完成更有保证。中共浙江永嘉县委副书记李云河认为这种办法好，5月起开始试点，在总结试点经验后，9月6日召开全县高级社主任会议扩大试点。到1957年上半年，温州专区约有1000多个合作社的17.8万余人（占当地入社农户15%左右）实行了包产到户。然而，由于中央深刻认识到小农经济的弊端，特别是搬错列宁关于小生产每日每时地大批地产生资本主义和资产阶级这一段话，认为社会主义不能再搞小规模家庭生产，因而在1957年8月开始的农村社会主义教育中，把农民首创的包产到户当作“走资本主义道路”。1957年7月31日，《浙南大众》发表题为《打倒“包产到户”，保卫合作化》的文章，将其视为两条道路斗争的焦点。1957年10月9日，《人民日报》发表《温州专区纠正“包产到户”的错误做法》，提出“‘包产到户’是原则性路线性的错误，是引导农民离开社会主义道路，使合作化事业和贫农、下中农的利益受到了很大的损害，助长了农村资本主义势力的发展”。10月11日，中共广东省委机关报《南方日报》发表《“包产到户”是一种资本主义的主张》。10月13日，《人民日报》发表《调动农民什么样的积极性》一文，认为广东顺德、浙

江温州、江苏江阴等地搞包产到户，是“有的人竭力想摆脱社会主义的轨道，重新再走过去的回头路”。11月4日，中共四川省委机关报《四川日报》发表《借推行包工包产变相解散农业社》。《人民日报》还发表了评论员文章《揭穿“包产到户”的真面目》，断定包产到户是“极端落后、倒退、反动的做法”。在这样的认识下，包产到户被取缔。1959年和1960年农民再次搞起了包产到户，与1956年兴起时不同，此次受“大跃进”和农村人民公社化运动影响，农业生产大滑坡，加之对产量搞浮夸而对粮食等农产品实行高征购，农民吃不饱，属于穷则思变之举。1978年安徽小岗农民首创包干到户，不同于第一次包产到户兴起的背景，但与1959年和1960年第二、三次实行包产到户的情景相似，即小岗农民不甘于挨饿讨饭，冒着极大风险，悄悄商定采取一致行动，创造了不同于包产到户的收益分配方式。

改革开放以来，在由计划经济向社会主义市场经济转变进程中，基层从节约市场交易成本出发，首创产业链联结的农业产业化经营。不同于包产到户、包干到户，农业产业化经营兴起的背景完全是在经济体制转变的大环境下，不是解决农民吃不饱饭的问题，不是在集体经济组织内部的改革，而是作为市场主体的企业，为降低市场交易成本实现更丰厚的盈余，通过“公司+农户”的契约等方式，把被计划经济分割掉的产业链各环节重新联结起来，实行产加销、贸工农一体化经营。这同时还解决了农民在发展商品生产中遇到的农产品难卖问题，实现农民小规模家庭经营与大市场的对接。正因为如此，在对山东诸城实践经验进行总结并在其影响下，“公司+农户”模式的农业产业化经营很快在全国推广开来。

在“公司+农户”模式中，面对公司的强势，

参见邓子恢：《在全国农村工作部长会议上的讲话》，《建国以来农业合作化史料汇编》，中共党史出版社1992年版，第349页。

参见武力、郑有贵主编：《中国共产党“三农”思想政策史（1921—2013）》，中国时代经济出版社2013年版，第257—259页。

参见邓小平：《对起草〈关于建国以来党的若干历史问题的决议〉的意见》，《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第310页。

农民从增强市场交易谈判能力以便更充分分享收益出发，组建专业合作社。从更长的历史时段考察，合作社是舶来品。但是，改革开放以来农民专业合作社在中国的兴起，则是因为实行包干到户后，一家一户遇到了在发展商品生产中办不了或办了不经济的问题，因而从开始的技术信息，逐步拓展到生产资料的采购、产品的销售，再拓展到加工贮藏、运输、金融等领域的互助合作。在这样的组织制度创新过程中，解决了农业产业化经营初始的“公司+农户”模式中农民利益得不到充分保障的问题。农民组建专业合作社后，增强了市场交易的谈判能力，较好地解决了农民出售农产品价格偏低的问题，进而能够实现增收。换言之，农民专业合作社的兴起，并非是为了解决吃不饱饭的问题，而是为了解决小规模家庭承包经营发展商品经济遇到的困难，与20世纪50年代国家促进农业生产、供销、信用合作发展的目标是相同的。两个时期促进合作组织发展的方式有不同之处，前一个时期是国家自上而下推动，从服务国家工业化战略的实施出发，通过组织化的高级社能够更好地保障收益分配向工业倾斜。为此，农民、农业为国家工业化做出了利益上的牺牲，更可称为贡献，这也导致了农民分享到的发展成果不够充分。后一个时期则是在国家工业体系已建立起来的基础上，工业在资本积累上对农业的依赖减弱，国家有条件实施搞活政策。在这一历史背景下，也就可以采取自下而上的制度变迁方式。

由上可见，进入社会主义社会，中国农民能够在制度上进行影响更为广泛的创新。其中，农民在改革开放前首创包产到户，改革开放时期先后首创包干到户和农业产业化经营，都充分表明，农民首创精神能够在现实中充分发挥出来。究其原因，根本缘于社会主义制度建立后，改变了农民在封建经济主导下人身和经济不能完全独立的附庸地位，农民成为国家的主人，不仅政治上平等，还在经济上平等。这就使农民首创精神能够充分发挥，反映出社会主义对生产力中最活跃的人的解放。

二、基层首创农业经营制度的利益诉求及引发利益格局变化的应对

无论是基层首创包产到户、包干到户，还是实行包干到户之后，首创农业产业化经营和组建农民

专业合作社，都不同于自上而下的国家制度安排。这些基层首创制度的实践，清晰地反映出以下几个问题。

1.基层首创农业经营制度，反映出基层对实行的经营制度有改进的强烈需求，也是相关利益诉求的强烈表达。基层缘于对潜在利益的现实化或现实利益的更大化，对农业经营制度创新的动力最为强劲。基层首创包产到户、包干到户、农业产业化经营等表明：在温饱问题没有得到解决前，穷则思变；在温饱问题得到解决之后，制度创新的目的则上升为实现更好的发展。这也表明，基层时时刻刻寻找潜在利益的现实化或现实利益更大化，不会停止制度创新的实践探索。这正是社会前进的动力所在。

2.基层对制度创新愈强烈，就预示着所实行的制度存在缺陷，还有优化改进空间。包产到户在改革前一而再、再而三地兴起，即是最好的例证。可见，对于基层首创制度的实践，不能根据已有理论，对其加以否定，而应当正视，对已有理论进行重新审视、修正，乃至实现创新发展，为调整完善制度提供理论引导和支撑。如果20世纪五六十年代能够认识到包产到户的历史性创新意义，根据实践需求因地制宜加以推广，以此对集体经济的经营制度进行完善，既可以调动农民生产经营的积极性，又能促进集体统一经营的发展。那么，到改革开放时期，包干到户在新的时代条件下又会有新的发展。历史是不能假设的，但对已经过去的历史进行重新审视，对于理论和实践创新发展都是有益的。

3.基层与理论工作者、政府工作者在推进制度创新上，有一些差异。基层没有理论框框束缚，在追求潜在利益或实现利益更大化时，对身临其境的各方面条件的感知最直接、最敏感、最深切，特别是面对困难时，也有突破不利于发展的政策的强劲动力，这正是学界应向基层学习之处，也是学界应加强调查研究的原因。同时，因为基层首创农业经营制度局限于自身利益、近期利益的实现，这就需要加以理论研究，根据基层的实践创新进行理论创新，探索各主体的局部利益与社会的全局利益、近期利益与长期利益相统一的实现路径。理论与实践结合，是一个不会终结的课题。

4.对基层首创农业经营制度引发利益格局变化不容忽视。基层从实现自身潜在利益或利益更大化

出发进行的经营制度创新，会带来利益格局的变化，甚至有的还会导致其他主体利益损害。例一，之前，对包干到户的认识和研究存在一些疏漏，只看到其实现成员之间利益关系的改善、构建起保障农民权益机制等，却忽视国家和集体利益的保障。实行包干到户时，农民把集体的生产资料全部分掉，集体经济组织瘫痪、半瘫痪的不良现象逐步滋长蔓延，解构了中国式解决“三农”问题的集体积累和统筹发展机制，也就步入乡村发展对政府强依赖的路径。^④现今，在强农惠农富农政策下，乡村内生发展能力仍然不强，这表明，对于个体为寻利而进行的制度创新，即便在当期增进了多方面利益，也会在之后的发展中产生消极作用。在这个问题上，往往是积极因素屏蔽掉消极因素，使问题越积越多，愈来愈难以破解。例二，农业产业化经营兴起初期，在“公司+农户”模式中，在交易价格上，公司说了算，农民只能被动接受，导致在市场行情不好时，公司压价向农民收购农产品，甚至不收购，农民增产而不能增收，遭受严重损失。从这两例基层首创农业经营制度推广实践可知，不能只看到基层首创制度的积极因素，还应当正视基层首创制度实施后利益结构变化及可能导致的负面问题，并在此基础上采取弥补缺陷的配套措施。

5.对基层首创农业经营制度所致利益格局的变化及其带来的问题，可采用多种政策工具加以弥补完善。在改革开放前，对农民首创的包产到户，采取政治方式将其取缔，教训深刻。改革开放以来实行包干到户时，对发展集体统一经营缺乏相应的政策支持。集体经济组织还要为建设农村基础设施和办社会等提供经费支持，负担沉重，加之在法律保障上没有明确农村集体经济组织法人地位，也就缺乏如公司、专业合作社所具备的民事行为能力，使集体经济的发展陷入困境。针对“公司+农户”模式中农民利益得不到保障的情况，政府走出“谈合色变”的认识困境，逐步认识到发展农民专业合作社的重要性，开始逐步加大对合作社的支持力度。2006年10月通过的《中华人民共和国农民专业合作社法》，促进“公司+合作社+农户”“合作社+农户”等多种模式的农业产业化经营的形成和发展，这实际上是对初始的不利于农民的“公司+农户”模

式的完善。换言之，应对利益格局变化带来的问题，不仅仅可从收益的分配、利益链的联结上采取措施，还可通过平等的政策支持、法律保障等方式促进相应组织发展壮大来加以解决。

三、对基层首创农业经营制度局限性和历史地位的审视

（一）基层首创农业经营制度的局限性

从基层首创包产到户、包干到户、农业产业化经营等农业经营制度实践的考察可知，基层首创农业经营制度有其针对性和适应性，但也不能忽视其局限性。

1.基层首创农业经营制度有其针对性，应避免泛化现象的发生。基层发明包产到户、包干到户，初衷是在集体经济组织内部，通过实行土地家庭承包经营，改善集体与成员、成员与成员之间的利益关系。农民创造的“交足国家的，留够集体的，剩下都是自己的”收益分配方式，是基于国家、集体利益优先的原则处理各方面利益关系。正是在这一前提下，改革开放初期包干到户才会得到中央认可。不仅如此，中央在政策上不仅强调发展集体经济，还明确了双层经营体制。一些地方在实施中却忽视了基层首创包产到户、包干到户的针对性，泛化“包”的作用，把集体的农业生产资料都分到户，导致集体权益的虚化和集体经济的弱化。相对而言，黑龙江、新疆等地国有农场在实施家庭承包经营（被形象地概括为“大农场”套“小农场”）时，坚持宜统则统、宜分则分，“大农场”的权益没有被虚化，仍然保留“大农场”的统一经营和向农场职工

参见郑有贵：《包产到户和包干到户是不同的集体经营体制——兼论乡村振兴战略下增强集体统筹发展能力的路径》，《教学与研究》2018年第8期。中共中央文献研究室、国务院发展研究中心编：《新时期农业和农村工作重要文献选编》，中央文献出版社1992年版，第114页。

参见郑有贵：《构建内生发展能力强的农村社区集体行动理论——基于发达村与空心村社区集体积累和统筹机制的探讨》，《马克思主义研究》2017年第12期。

④ 参见郑有贵：《农业转型升级对政府强依赖的原因及其对策——兼论农业组织化实现形式的优化和转型》，《农业经济问题》2016年第10期。

收取土地租赁费^①，也就保留了国有农场的积累和统筹发展机制。这是与农村集体土地家庭承包经营的不同之处，也是黑龙江、新疆国有农垦企业能够发展壮大的基础。如今，黑龙江北大荒农垦集团总公司的“北大荒”，已成为亚洲农业第一品牌。

2. 基层首创农业经营制度有其适应性和优缺点，应避免一刀切。在实施多种责任制时，由于快速推进，对包产到户、包干到户等的优缺点没有来得及全面分析和比较，也就没有明确适应性和优先序。包产到户和包干到户，一开始限定在吃粮靠返销、生产靠贷款、生活靠救济的“三靠”生产队内。在实践中，不仅突破了“三靠”生产队，有的干部素质高、经营管理能力强、生产经营发展较好的生产大队、生产队，也实行包干到户。所幸的是，华西村、刘庄村等因地制宜做强集体统一经营，使集体积累和统筹发展机制的优势很好地发挥出来。可见，如果当时比较了基层首创各种经营制度方案的优缺点，并作出多种责任制形式的优先序排列，就不会出现在实施包干到户时，把所有农业生产资料都分到户的现象，也不会发生有的地方以行政手段来推广包干到户的现象。

(二) 对基层首创农业经营制度历史地位的审视

基层首创农业经营制度，有其历史场景，随着实践的发展，新的问题又会出现，以发展的历史观审视其历史地位，有助于避免陷入僵化思维，与时俱进调整完善相关政策。

1. 以当时历史场景视角的审视。某项制度的实施在取得显著绩效时，也可能有负面影响，但不能以后者否定前者，应辩证认识。以包干到户为例，实行这一制度，使改革前形成的生产力得以释放，促进了改革开放初期农业生产的快速发展。更为重要的是，实行包干到户，还使农户有一定的财产权和经营自主权，加之搞活经济和允许农户购置拖拉机等一系列措施，由此重塑了充满活力的农户这一经营主体，对于促进社会主义计划经济向社会主义市场经济的转变发挥了重要作用。这些历史功绩是不容否定的。

2. 以动态发展视角审视。针对实行包干到户后一家一户小规模经营在市场竞争中弱势地位越来越明显的问题，一些集体或企业通过租或股份的形式，将农民承包的土地流转过来，实行工厂化生

产，替代了家庭经营。如山东临沂代村人均保留0.7亩地实行家庭承包经营，多余土地由村集体统一经营，到年底村民按人头分红，使集体负债380万、脏乱穷差的落后村庄，发展成人均年收入6.5万元、村集体总产值达20多亿元的模范村。^②这一实践证明，大力促进集体经济组织、合作社乃至其联合的组织化发展，正是弥补家庭承包经营发展能力局限之举。现今强调家庭承包经营制度不变，不是基于农业只适合家庭经营，而是基于对农民土地承包经营权的保障。如果因为一项制度初期或某些方面的显著绩效，而忽视或回避发展中出现的新问题，不能动态把握其功能变化，将抑制进一步的制度创新，也不利于生产力的进一步解放。

把尊重人民首创精神同加强和改善党的领导结合起来，是改革开放以来“我们这样一个十几亿人口的发展中大国摆脱贫困、加快实现现代化、巩固和发展社会主义的宝贵经验”^③之一。上述回顾和分析表明，国家对基层首创农业经营制度实施后的利益关系变化，应高度重视。针对基层寻求自身利益更大化而首创农业经营制度，以及实施后可能导致局部利益与全局利益、短期利益与长远利益不能统一的问题，应运用收益的分配、产业链的联结、组织制度供给等多种政策工具和法律措施加以解决。这种大结构思维是研究解决问题需要强化的。在调查研究的实践中，要强化大结构思维，关注基层首创制度引发利益格局变化，并采取相应的完善措施，否则，将陷入就事论事、带来更多更难解决问题的怪圈。

(作者单位：中国社会科学院当代中国研究所第二研究室主任、研究员，中国合作经济学会副会长，中国经济史学会副会长兼中国现代经济史专业委员会主任 北京 100009)

参见贺雪峰：《国有农场对农村经营体制改革的启示》，《华中农业大学学报（社会科学版）》2017年第3期。
《承兰陵美名 领乡村振兴——王传喜》，《党建研究》2018年第9期。

③ 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》（2007年10月15日），《胡锦涛文选》第2卷，人民出版社2016年版，第620页。