

论农业联产承包制的意义

On the Significance of Household Contract Responsibility System in Agriculture

韩元钦

(中国农业科学院农业经济研究所)

考察农业联产承包制的意义,既要分析这一制度的各个侧面、各个环节的特定作用,又要力求抓住这一制度的整体结构,关注它的总体效果。在总体效果的分析中,又要同我国农村经济体制的历史经验、现实要求和发展前景联系起来。从这种思路出发,可以把农业联产承包制的意义,概括为以下几点。

一、找到了在合作制下把公平和效率统一起来的途径

据说,在经济发展史上,公平和效率,始终是难以两全的两个范畴。有公平则难免懒惰,有效率则导致不均。这种看法带有颇大的蛊惑性,但它无论在理论上还是在实践中都是不能成立的。

在社会主义条件下,农村合作制相对于小农经济和私人经济来说,由于实现了集体所有制和扩大了生产经营规模,就不仅为劳动者均等地参与政治、社会活动,普遍就业和均等地参与生产经营决策,实现共同富裕,奠定了基础;而且为在更大范围内聚集人力、物力、财力,优化生产要素组合创造了条件。就是说,合作制并非天然地与效率相悖,而是内在地蕴含着公平与效率的统一。我国农村改革前20多年的合作史,就效率而言,合作制在旧体制下,在有些方面发挥了肯定的作用。例如,在农业基础设施建设,特别是农田基本建设方面取得了重大的成就;在发展多种经济,增加集体实力和社员收入方面,全国约有10~15%的生产队比较成功。毋庸讳言,从总体来说的确存在着效率低下的状况。经过十年的改革实践,大多数人终于取得了两点共识:一方面,农村合作制作为我国发

展农业生产和整个农村经济的基本经济形式,是不能丢掉的,丢掉了,不但要丧失社会主义的平等,而且要丧失组织起来发展经济的种种潜在优势;另一方面,农村集体经济的弊端又非改革不可,否则集体经济的潜在优势就发挥不出来,公平与效率的统一就不能真正实现。

关于改革前农村集体经济的弊端,在合作经济组织内部主要是三个问题:一是生产经营权利过分集中,社员几乎处于无权状态;二是生产操作上普遍采用集体劳动的方式,个人劳动的效率和难以查考,使单个劳动者的主动性受到压抑;三是分配上的平均主义,不能贯彻执行按劳分配、多劳多得的原则。这三个弊端联在一起,造成了合作经济内部激励机制缺位和约束机制扭曲的局面,严重限制了合作经济组织通过提高装备率、采用先进技术的途径去追求更高的效率。

农村实行联产承包责任制,一举改变了农村合作经济组织的经营方式、劳动方式和分配方式,从而为解决上述三个弊端找到了出路。农村合作经济的内部体制发生了重大变化。变化的基本内容是实现责任、权力和利益的统一,激励机制和约束机制的统一,分散经营和集体经营的统一。变化的基本方向,是围绕发展农业生产和整个农村经济的要求,既充分调动每个合作社成员的积极性,又发挥合作经济的潜在优势,激发其整体活力,从而使公平原则与效率原则在新的基础上结合起来。

人们知道,过去在公社旧体制下,曾经摸索过一些责任制形式,如劳动定额制、标准工分制等,但由于对每项生产经营活动、每项劳动操作的具体成果缺乏切实可行的考核办法和有效的激励制

度,或者由于其操作过于繁琐,结果大都流于形式,不起作用。而包产到户一类办法,又由于历史的、思想的原因,一再受到批判,不能实行。这就造成了事实上废弃任何责任制的空缺局面。实行联产承包制,填补了这项空缺。这就从根本上改变了过去那种有效劳动时间短、劳动效率低、劳动质量差、有关作业不能保证农时要求等无效率状态。仅此一项,就足以使农业生产经营水平实现一个大的跨越。不仅如此,联产承包制作为责任制,还有其突出的优点:在可能情况下,力求划小责任单位;对每个责任单位,包括家庭、个人、专业组(队)及其每个成员,都规定具体明确的职责;承包者既要土地等生产资料的使用状况负责,又要对生产的行为负责,特别是要对生产的最终成果负责;责任和物质利益紧密联系;责任、权力和利益都要以承包合同的形式确定下来。这些优点综合起来,不仅为承包主体及其成员在劳动生产中充分发挥积极主动精神创立了直接的激励机制和保护机制,从而促使其努力改善生产经营,提高行为效率;而且有利于处理承包者从事生产经营的局部目标同集体、社会、国家目标之间的关系,从而有利于经济的协调发展,提高整体效率。

二、承接了我国农村合作制的历史,继承了积极的历史遗产

总结农村改革的实践经验,可以看出,农业联产承包制有两个基本属性:一是创立了一种切实可行、行之有效的责任制度,这在上面已经讲到了;二是提供了集体经营和分散经营相结合的、具有双重优势的组织结构和运行机制,也就是现在已为众多的人们所理解、所接受的“双层经营制”。双层经营制的“双层”之中,包含着集体层次在内。因为联产承包制本身,就是以发包方和承包方的存在为前提,以它们之间相互约定的权利义务关系为内容的。离开其中任何一方,联产承包制就不能成立。因此,肯定联产承包制就是肯定双层经营;而肯定双层经营,也就把集体层次肯定下来了。这就承接了我国农村合作制的历史,继承了农业合作化以来的积极的历史遗产。我国建国后农业合作化20多年的历史,是实现由个体经济制度向集体经济制度的伟大转变的历史;是运用集体的力量,探索改变贫穷落后局面,进行大规模的农村生产建设的历史;是适应社会主义工业化的要求,提高农村的组织程度和社会化程度,以配合整个国民经济的快速发展的历史。一句话,它在我国农村社会演进的历史上,毕竟是破天荒地创设了崭新的经济关系,找到了从根本上振兴经济、繁荣农村的方向和道路。这是一个基本的估计。从这一

估计出发,农村改革的任务必然带有二重性:即对它的缺点和失误决不能迁就姑息,但对它的优势和成就,则必须继承、保护和发扬。

合作化的历史成就,扼要地讲,直接的有如下几点:

一是在全国范围内实现了土地集体所有制。这就为消除土地私有制的羁绊,在更大范围内合理规划和开发利用土地资源,提供了一个十分重要的条件。

二是进行了大规模的农田基本建设,增加了水利设施,发展了机械耕作,提高了生产技术水平,增强了抵御自然灾害的能力。同时兴办了乡村集体企业。1978年,我国乡村两级集体企业达152.42万个,总产值达493.07亿元。

三是积累了上千亿元的集体财产。据27个省、区、市统计,现在村、组集体财产(不含村、组企业财产)还有820亿元,比承包前减少217.6亿元。就是说,保住了大约4/5。

四是造就了一大批热心集体事业、有经营管理能力,社会联系广泛的农民骨干和基层干部。

五是提供了体系完备、覆盖度高的农村集体经济的组织资源。

六是在我国广大农民群众中培植了合作制的新传统。

对所有这些经济的、组织的、思想的成就一概否定,在实践中不仅会处处碰壁,而且会造成农村经济发展根本条件的浪费和破坏。实践中的无数事例已经为此提供了有力的证明。同样是实行家庭联产承包制,有的地方对这一制度有全面理解,因而注意保护集体财产,扩大集体实力,发挥集体功能,积极搞好服务,结果是人心齐,发展快,后劲足;而有的地方则由于对联产承包制理解片面,因而分掉了集体财产,无意于扩充集体实力,放弃了集体功能,极少提供服务,结果是虽然在实行家庭承包的初期,农业生产也有或大或小的发展,但很快就失去发展势头,而且人心涣散,收入悬殊,要想重整集体经济的旗鼓,又往往力不从心,困难重重。

三、适应了农业生产发展的现实需要

有一段时期,人们在考察联产承包制的意义时,曾一度较多地从分散经营的侧面出发,用手工劳动、农业的自然再生产特点、家庭劳动安排的直接性和灵活性,以及责、权、利结合对单个家庭或劳动者的激励作用等论据,阐述联产承包制的适应性。这在把家庭经营引入合作经济体制的特定背景下,有一定价值。但它忽略了集体经营层次这个侧面,没有说明肯定集体层次、发挥集体的作用

是否有其客观适应性。这就产生误解,以为双层经营不过是一项托辞,或者仅仅是对坚持合作制的人的一种慰抚。

集体经营层次的客观适应性和必要性,突出表现为如下几点:

一是统筹规划土地资源开发、保护、利用和整治的需要。合作社所拥有的土地资源,要做到开发和保护兼顾,耕种和整治并举,才能达到永续利用的目的。这项任务,靠分散经营的各个承包者是无法完成的。因为承包者的地位决定了他们更多权衡的只是与自己有关的局部利益和短期效益,而同土地利用上的全局利益和长远效益相矛盾。因此,必须由合作社集体把这项任务承担起来。这应当看作是合作社作为土地所有者和联产承包制下的集体经营层次的一项不可取代的基本职能。这项职能完成好坏,不但决定着土地利用整体效益的高低,而且决定着各个承包者能否获得较好、较有利的土地条件。

二是农业生产建设若干环节上协作劳动的需要。就我国大部分地区而言,农业生产建设劳动,迄今仍然以手工劳动(包括使用畜力)为主,这是不争的事实。但手工劳动并不绝对排除协作。相反地,有若干操作项目和环节,不协作,就要大大降低劳动效率,或者影响操作质量,有的甚至无法进行。例如在农业基本建设方面,兴造排灌沟渠,修筑田间道路,改造山坡丘陵,治理风沙侵袭等,往往是手工劳动的比重越高,即生产手段越是落后,就越是要仰仗协作劳动。单家独户是无力胜任的。在农业直接生产过程方面,有些农活也有直接协作或协同动作的要求。如耕耙播种和收获脱粒等环节上农户之间的合作劳动,就是基于直接协作的需要。又如对某些暴发性、弥漫性病虫害的防治,则必须协同动作。这表明,即使在手工劳动的条件下,集体层次在劳动组织方面的功能,也依然有其客观必要性。

三是节约生产费用的需要。从总体上说,我国农业现在的物质装备水平还很低。但是与解放初期相比,已经有了很大进步。机械耕作从无到有,从极低的比例上升到较高的比例;各种农业机械和设备大大增加。而这些机械设备的购置效益和利用效率,则同其拥有和使用的方式密切相关。现在的情况是,在实行大包干的条件下,农户承包经营的土地规模过分狭小,而且分散。这种格局,如果离开集体层次,就会暴露出毋庸置疑的局限性。因此,必须在超越农户分散承包经营的规模上,统一谋划提高农业的物质装备水平,统一利用各种机械和设备,以达到降低生产费用的目的。而超越分散承包经营的规模,在现实条件下,最有效的途径就是发挥乡村合作组织的作用。

四是组织起来获取市场优势的需要。我国农业生产的自给性特征,现在还很明显。但是,农产品商品率和农村购买能力毕竟已有很大提高,农民进入市场的机率在迅速提高,对市场的依赖程度越来越大。在那些科技型农业、集约型农业、开发性农业和农村其他产业迅速崛起的地方,这种趋向更加明显。克服进入市场的困难,获取市场优势,已经成为农民群众面临的严峻问题。在这种情况下,农民家庭或个人,单独进入市场,包括单独向国家交售农产品,不但交易费用很高,而且对话地位很弱,越来越显得势单力薄,缺乏竞争能力。组织起来进入市场,谋求批量购销效益和合作自助效益,已经是现实的紧迫需求。提供产前、产后服务,已成为发挥集体优势的现实课题。

四、改变了乡村合作经济组织内部行为的方式和内容,为农业生产效率的提高和农村产业领域的拓展创造了条件

在我国,对于农业生产,特别是粮食生产,必须赋予高度重视,不能有丝毫懈怠。但农业比较利益偏低的局面,在一个较长的时期内又难以根本改变。面对这个现实的矛盾,承担农业生产主要任务的乡村合作组织,首先必须从农业内部挖掘潜力。这就要努力提高科学技术水平,实行集约化经营,大力进行农业开发,以不断提高农业劳动生产率,增加农业自身的积累能力,逐步实现农业本身的企业化经营。与此同时,还必须努力扩大产业领域,兴办和发展乡村集体企业,以便尽快地壮大集体经济,增强集体实力,为强化和增加对农业的各种服务奠定物质基础。

要实现这两方面的任务,从乡村合作组织内部来说,必须建立起有效率的管理体制和运行机制,从制度上保证农业生产效率的提高和产业领域的拓展。联产承包制改变了过去缺乏活力的管理体制和运行机制,把合作经济组织的集体层次和社员同时从低效率状态中解脱了出来。集体层次和新形成的基础层次,其行为的方式和内容,都发生了重大的变化。集体层次把直接参与、带领、组织生产劳动和从事生产经营的部分职能,通过承包方式,转交给新形成的基础层次来承担。这就使它从繁重的、直接的劳动组织和农业的日常生产经营活动中摆脱出来,有了更多的精力,去从事双层经营体制下集体的特定职能:

1. **决策职能**,包括对所拥有的土地等自然资源制订开发利用规划,制订全社范围的生产建设和经济发展计划,决定农作物的种类和布局,决定承包方式、内部分配方式和奖惩制度等。

2. **服务职能**,包括对承包者在直接生产过程

作业环节上的服务,以及产前、产后服务等。

3. **管理职能**,包括为了实施集体的各项决策而进行的动员、组织、协调和监督工作;习惯上又把它的划分为土地管理、合同管理、劳动管理、财务管理等专项管理职能。

4. **积累职能**,包括决定集体收入的积累和消费的比例、承包金的形式和数额、各项基金的提取和使用、扩大再生产的方向、规模和步骤,以及建立内部的社会保障制度,发展公共福利事业等。

5. **开发职能**,包括提高农业集约度,兴办开发农业,兴办和办好乡村集体企业等。

这五项职能,各有其特定的内容和意义,同时又互相联系,互为条件。它既直接表示着集体层次行为内容的新格局,也蕴含着集体行为方式的重大改变。

新形成的基础层次,包括家庭、专业队、组和劳动者个人等形式,在乡村合作经济组织中,获得了新的地位,发挥了积极的效用,产生了深刻的影响。拿家庭作为基础层次的情形来说,在联产承包制下,农民从“磨时间”、低效率的集体劳动中解脱出来,同时获得了两种自主权:一是按照农业承包合同的约定,自主地安排农事操作,包括合理安排用于承包农业的家庭劳动力和劳动时间,设法保证不误农时和提高耕作质量等;一是在完成农业承包任务的前提下,自主地安排家庭的剩余劳动力和劳动时间,安排家庭拥有的资金、设备和其他生产要素,从而为农村多种生产经营形式和经济形式的发展创造了条件。改革以来,农民家庭自营经济、个体经济、合伙经济、私人经济的发展,都同乡村合作社基础层次自主权的扩大有着密切的关系。经济形式在保持合作经济主体地位前提下的多样化,一方面适应了生产发展的直接需要,一方面又为合作经济的改革和优化提供了对比和竞争的环境,从而形成一种新的激励和约束机制。

乡村社区合作社双层经营体制的确立和合作经济组织内部行为方式的变化,带来了农林牧渔业的发展,更带来了农村二、三次产业的迅速扩充。粮食生产在短短几年的时间内由3亿吨的生产能力上升到4亿吨的生产能力;农业总产值在1978年到1988年的10年间上升了82.6%。乡、村集体企业产值年增长率分别超过15%、20%、甚至更高。农村产业结构发生了有目共睹的变化。1978年在农村社会总产值中,农业总产值占69.5%,农外产业产值占30.5%;1988年,这两个比例则分别变化为46.5%和53.5%。而在农外产业的发展中,乡村集体企业的发展又发挥了中坚的、主体的作用。1989年,全国乡村集体企业总产值达5 583.2亿元,占当年农村社会总产值的38.1%,相当于1978年全国社队企业总产值的5倍。有鉴于此,乡

村集体企业的发展和联产承包制下农业的发展,被人们形象地称为改革以来我国乡村合作经济组织的两大支柱。

现在的问题是,不少从事农村工作的同志和乡村合作社的公职人员,对集体职能存在着从总体上忽视或作片面理解的状况。这就使集体职能的发挥受到了很大影响。例如,不少地方没有处理好上述两大支柱的关系,或者是集体企业尚未兴办或办得不好,或者是虽有集体企业却没有发挥支农、建农的作用。这是要在全面理解、稳定、完善农业联产承包制和发展壮大集体经济的正确方针指导下,逐步加以解决的。

五、提供了适应农村合作经济向高水平集体化发展所需的责任制形式

在我国,实现农业现代化和农村经济现代化的过程,将同时又是农村合作经济从低水平集体化向高水平集体化发展的过程。实现高水平集体化所需要的条件,包括机械化水平的提高,管理水平的提高,多种经营的发展,集体收入的增加等。这些条件,标志着农村生产力发展的状况。而随着生产力的发展,农业的经营形式和责任制形式将会发生变化。主要变化之一,将是包干到户的形式变为以专业组或专业队为承包主体的专业承包形式。由包干到户变为专业承包,在责任制的具体形式上,将是一场重大的变化。从现有经验看,这场变化的主要内容是:

第一、农户按人口均包土地的格局将部分消失以至全部消失。社区合作社的成员不再是家家从事承包农业,而是有的从工,有的务农。务农的专业劳动力在社区合作社的全部劳动力中的比重,将大大下降。而务农劳动力的素质将逐步提高,有可能实行“绿色证书”一类的专业资格任用制度。

第二、在农业的大田生产中,机组承包和农艺操作承包将趋向统一。以拖拉机手为主的“机农合一”的专业组(队)可能成为承包主体的主要形式。

第三、随着农业生产效率的提高和农业自积累功能的增强,对农业承包单位将逐步增加考核内容,以加强责任制的激励和约束作用。如在坚持产量考核的同时,增加费用和利润考核指标。京郊农村有的经济发展水平较高的社区合作社,在实行大田专业承包时,现在对承包手工操作的农工有的还实行了“联产联工”的办法,即不但要联系产量,而且要联系投工数量。

第四、随着社区合作社多种经营的发展,将根据需要在合作社内部建立农业生产的专业经营管理组织。这种组织,可以代表社区合作社行使所有

者和部分经营者职能;也可以作为承包者统一向社区合作社承包农业生产经营任务,然后在组织内部再建立相应的责任制度。

应当指出,这场变化不是回到不要责任制的大呼隆、大锅饭的旧体制上去,也不是否定联产承包制。它是责任制形式的更替。进一步说,它只是联产承包制具体形式的变化。责任制原则、承包制原则、联系最终劳动成果的原则,都不会丧失作用。因为不论农业现代化和集体经济达到怎样的水平,这些原则,作为追求农业发展效益的基本激励和约束手段,都有其不可忽视的意义。

还要指出,这场变化不是不顾条件的、人为的折腾,而是顺应社区合作社经济发展的自然结果。拿大包干和专业承包两种形式来说,离开具体条件,肯定一种形式,而否定另一种形式,必然使人得不到要领,甚至得出错误的结论。“大包干还灵不灵”这样的疑问,只有联系每个社区合作社的具体条件来分析,才可能做出正确的判断。例如,在许多社区合作社,农业还是农民的主要生计来源,农户的农外兼业还不发展,农业还是以手工劳动为主,由集体层次承担的农事操作环节还很少,或者尚处于从属地位,集体的社会保障功能还很微弱。在这种情况下,生计约束、生产手段的约束、分工协作的约束、社会保障的约束等,将自然地发生作用,农户按人口均包土地的大包干,将一直是一种有效的制度。遽尔改变这一制度,将遭到农民的反。但是,当社区合作社大大拓宽了产业领域,农民的就业结构发生了重大变化,农户兼业现象日益普遍和发展,按人口均包土地的承包农业日益成为副业,农业中的手工劳动逐步为机械耕作

升为主导地位,集体的社会保障功能日趋强大,那时候,生计约束等等就不再起作用了,原来在农户那里的责、权、利结合,就渐次变成责、权、利脱节了。在这种条件下,大包干将丧失其有效性,而为专业承包所代替。这种代替,符合生产发展的利益,也符合绝大多数农民的共同利益和长远利益。因此,它将不再招致农民的反,而会受到欢迎。这种情形,已为经济发展水平和集体化水平较高的社区合作社的事例所证明。

最后,还要指出,这场变化将是一个逐步前进的过程。从现在的大包干,到具有相当规模的、多种产业明确分工的专业承包,除了少数例外,不可能一步到位。这不仅是因为产业领域的拓宽、机械化的发展、集体经济实力的增强等需要假以时日,不可能一蹴而就;而且是因为联产承包制具体形式的改变,必然涉及发包者与承包者之间,以及承包者相互之间的具体利益关系的调整。为了减少震动和阻力,就要采取各种过渡的步骤和措施。例如,先期实行耕地外土地资源开发利用的专业承包,边远瘠薄耕地的专项承包,技术性强、商品率高的集体林、果、茶、桑生产和工业原料作物生产的投标承包,以及试行“两田制”、“三田制”等。实行这些步骤和措施,将使农民通过实践,提高认识,消除疑虑,增强对新制度的适应能力,也将使社区合作社的管理人员学会新的本领,提高管理水平,从而为实行与高水平集体化相适应的责任制形式和管理制度做好准备。

(责任编辑 宋义荣)

(上接第21页)

加上近年来城郊乡镇企业不断接受“三来一补”式加工,实际上城郊乡镇企业出口产品生产和创汇农业增长最快。在今后的经济外向发展中,以创汇农业、外向型乡镇企业、国家投资的开发区建设为三大支撑点,城郊将成为主阵地。

6. 生态工程建设的二线屏障。

我国生态工程建设是由城市市区、城郊、乡村组成的系统工程,以城市环境质量改善为核心,而这又在很大程度上依靠城郊生态工程建设,包括:城市污染工业部分外迁到城郊进行综合治理;城市生活垃圾运往城郊变公害为肥料;城郊绿化带建设成环抱城市市区的生态带;城郊对市区生活污水的综合利用和治理;城郊经济发展促进社会安定,防止人口盲目流入城市而增加生活污染源。因此,城郊生态工程建设是一道必不可少的二线屏障。

所代替,集体承担的农事操作环节由从属地位上

综上所述,我们认为,对中国城郊经济的未来发展,国家宏观决策的总体构思应该是:从现在起,国家应在确立国民经济区域态势的总格局内,将城市市区、城郊、乡村作为相互依赖而又相对独立的三个经济亚区来统筹规划、协调发展。要充分认识城郊经济在城乡经济网络中的网结地位,充分认识城郊经济在实现农业现代化、农村工业化、乡村城市化和有计划商品经济中的重要作用,充分发挥城郊在区域发展中所独特具备的腹地、屏障、基地、枢纽与再辐射功能。尤其在未来十年发展中,要根据国情国力,充分利用城郊在农业与非农产业发展、农业剩余劳动力的非农转移,以及经济外向发展中所独具的有利条件,继续保持和发扬城郊经济的灵活运行机制和优势,依靠城郊经济,积极扶持城郊经济的各种产业发展,以郊促城,以郊带乡,使之对实现国民经济稳定持续协调发展、工业翻番、市场稳定、人民生活灰到小康水平和社会安全,作出应有的奉献。

(责任编辑 孙立明)