

需求诱导性制度创新的局限及农业制度供给方式的调整

Limitations of Innovation of Demand Guide System and Adjustment of Supply Pattern

邓大才

(中共常德市委办公室 常德 415000)

20多年的农业需求诱导性制度变迁(或需求诱致性制度变迁)为农业发展提供了比较好的制度安排,农业取得了令人瞩目的成绩,但是近几年来农业增长势头趋缓,农民收入长期徘徊不前。这固然与农业发展的内在规律有关,但是这与制度需求和制度供给不均衡,特别是强制性制度供给不足有很大的关系。

一、需求诱导制度变迁的特点决定了不能解决所有的农业制度供给问题

需求诱导制度变迁的主要特点是以农民为主体的自发创新,其程序是自下而上的,其改革策略是边际革命与增量调整相结合,变迁路径是先易后难的渐进变革方式,这些特点就决定了强制性制度供给长期滞后。

1. 以农民为改革主体,其变迁力量弱,无法突破核心制度

需求诱导性制度变迁以农民为变迁主体。虽然以农民为主体,可以发现制度需求的方向和制度创新的方向,但是由于农民所处的地位,对涉及到决策阶层利益的制度和重大的体制变动,仅仅依靠农民主体来推动,却显得力不从心。因为决策者或既得利益集团,总会利用自己的优势地位和权利,影响和干扰不利于自己的制度创新。

另外,农民作为改革的主体,在基本的制度需求解决后,其动力就会趋减,从改革的主体地位上退下来,从而使创新缺少主体。虽然此时农民对制度变迁仍有进一步需求,但是需求的欲望却与制度变迁之初已大相径庭。这种需求动力自然难以撼动决策者坚持的核心制度。由此,制度缺口和制度缺失自然不可避免,这也表明了需求诱致制度无法解决所有的制度供给问题。

2. 自下而上的程序无法获得强制性制度安排

由于需求诱致性制度变迁的程序是自下而上的,而自下而上的制度变迁方式本来就存在着制度

供给滞后问题,特别是必须进行强制性的核心制度供给时,自下而上的制度供给程序更加不能满足所有农民对制度的需求。如果需求的制度,在不影响主体制度的前提下尚可以在一定程度上满足农民的制度需求的话,则可进行一定的制度边际调整;但这种调整一旦超过决策者的容忍极限或者损害到主体制度,则不可能成功。而核心制度基本上是与决策者紧密相连的,一旦核心制度被取代,就自然要损害到决策者的利益。因此,这种自下而上的制度变迁方式就决定了只能解决部分制度需求。

3. 边际革命和增量调整的改革策略本身就隐含了核心制度的稳定

需求诱致性制度变迁的策略是在保留核心制度的前提下增加新的制度成分,或者对外围制度进行部分的调整。因此,这种制度变迁方式就隐含了对核心制度创新的不可能性。这也就表明核心制度的改革不能仅仅靠需求诱致制度来解决。

4. 渐进改革的路径决定了制度的供给是一个先一般制度变迁,后核心制度变迁的渐进过程

需求诱致性制度变迁决定了制度安排的渐进性质,而改革的渐进性反过来又决定了制度的变迁是一个渐进的过程,这个渐进的过程必然就会有一部分制度供给滞后,在制度供给上也是先一般制度,后核心制度;而仅仅依靠需求诱致性制度变迁是不可能从根本上解决制度需求问题的。

另外,由于需求诱导性制度变迁是在保留核心制度基础上的创新,这就不可避免地为核心制度干预一般制度变迁提供了便利,因此,在需求诱致制度变迁的方式下,新旧制度相互干扰、制度效率不高的情况将长期存在。

二、需求诱导性制度变迁和强制性制度变迁的一般关系和运用规律

制度需求是对潜在利润的追求,这就说明在制度需求与制度供给的顺序上,是先有制度需求,再

才有制度供给。从这个意义上来看,制度供给滞后于制度需求应是制度结构的常态,这也就表明了制度创新的长期性和不间断性。

制度供给的方式有两种:一是需求诱导所导致的制度供给;二是政府看到了这种潜在利润,而主动提供的强制性制度供给。核心制度供给不足或者说供给滞后,是由需求诱致性制度变迁的特点所决定的。主动提供强制性制度有可能是对需求的诱导的回应,也有可能是政府的超前安排,后者不应存在制度供给滞后的问题,而只是制度供给过程的一个特例,但是后一种制度创新的低效性使得决策者很少使用。因此,强制性制度供给一般是对需求回应型的制度供给形式,可见即使是强制性制度变迁,也必然存在制度供给滞后的问题。现在的关键就是如何缩小制度供给与制度需求之间的缺口,使制度供给不太滞后于制度的需求。

需求诱致性制度变迁与强制性制度供给的上述关系就决定了在实践中必须把需求诱致性制度创新与强制性制度供给交替使用。由于需求诱致性制度创新的特点决定了只能解决部分制度需求问题,这就要求必须及时辅之以强制性制度供给,以缩小制度需求与制度供给缺口,进而优化制度结构、提高制度效率。制度变迁方式的交替使用不仅要求整体性制度变迁上要交替使用这两种方式,在某一种特殊的制度创新阶段上也要交替使用这两种方式。在两种制度变迁方式的博弈上,需求诱致性制度变迁要适当超前,以减少不必要的无效或“搭便车”的行为。

由于强制性制度供给的低效性和内在隐含的破坏性,在实施时必须选准强制性制度创新的时机。由于强制性制度创新中无效性和“搭便车”行为的可能性存在,故强制性制度变迁应尽量避免超前出现,而必须选准实施的时机,即在需求诱致制度变迁已不能提供新的制度创新时;或者说制度创新效率已开始递减时,即单单依靠需求诱致性制度创新已经出现了边际效率为零的状态,这时就必须实施强制性制度变迁,否则就会影响效率的提高。

三、调整制度供给的方式, 适时推进强制性制度变迁

1. 当前的需求诱致性制度变迁已不能提供急需的制度供给

一是以小农为本位的家庭承包经营制度和农村地权制度阻碍了农业的规模经营和效益的进一步提高。二是无法提供财产安全的农村财产制度抑制了农民财产积累的冲动。三是排斥、拒绝农业的农村信用制度抑制了农民的投资欲望。四是弱保

护、低覆盖、不完善的农业支持保护制度无法满足农业和农民市场化、国际化的需要。五是匮乏、扭曲的农村社会保障制度无法解决农民的后顾之忧。六是数量不足、创新少的农村组织制度根本无法带领农民进入市场。七是财权、事权、人权分离的财税制度制约了地方政府职能的发挥和调动地方的积极性。八是投资主体错位的农村公共产品供给制度导致农村基础设施供给不足。九是非农偏好的国家资源分配制度削弱了农业发展的后劲。

2. 加大强制性制度供给的时机已经成熟

上述制度短缺表明,农业以需求诱致制度变迁为单独一项或几项的改革策略已到了尽头,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,故当前必须加大强制性供给的力度,对农业制度变迁的策略进行整体创新和重大调整,即必须对其动大手术,从产权、组织、激励约束制度等方面进行深层次的制度创新,从渐进式的“包围”战略转向较为关键的“攻坚战”,从过去主要突破旧体制转向建立新体制,由政策调整转向制度创新,由单项改革转到整个制度安排和制度环境的变革。

3. 调整改革策略和制度供给方式

(1) 从诱致性制度变迁转向强制性制度变迁。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,必须由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,没有政府的强制性推进,单靠以农民为创新主体的努力,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转向强制性制度变迁。

(2) 从增量调整和边际革命转向存量变革。如再像改革开放初期那样在不触动根本制度的情况下进行小打小敲式的增量调整,或在核心制度的外围搞一些增加一点新的制度成分的边际革命,根本无法满足新一轮制度创新的要求。只有对既有的制度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、城乡户籍制度等等。

(3) 从以社会和政治稳定为首要目标向以社会政治目标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,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,制度效率不能尽可能大地发挥。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,充分考虑制度的经济效率,使两者目标函数的极值最大化。因为没有经济效率的稳定是脆弱的不能持久的

稳定,只有建立在经济效率高的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大创新主要是通过制度的调整拉动的,但是随着制度调整的逐步到位,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冲破。

4. 打破旧的意识形态和旧的利益格局,增加强制性制度安排

强制性制度创新的过程其实就是对旧的意识形态和旧的利益格局的革命过程,这需要决策者的勇气和智慧,需要社会各界的理解和支持。从目前来看有以下几类制度需要通过强制性制度安排来解决。

(1) 要下决心解决农业的基础地位问题。农业基础地位其实也是一个制度问题。虽然现在有关农业基础地位的制度不管是正式制度还是非正式制度都已在文件上明确了,但是在实践中,制度执行失偏或者执行失范的现象屡见不鲜,农业的基础地位长期不能得到保证。农业基础地位如不能从制度上予以保证,农业则很难走出现在的低效局面。因此,要从制度上着力解决农业与工业、农民与其他阶层、农村与城镇的利益关系,从根本上矫正政策的非农偏好。一是正确处理农业与工业的关系。随着工业化的进一步深入,农业产值占国内生产总值的比重下降,这是产业组织发展的必然,但是这并不意味着农业是社会的“辅助生产车间”,也并不应始终以牺牲农业、牺牲农民和人为地“挖农补工”来实现工业化。在工业化中后期,工业已具备了较强的自我积累、自我发展能力,农业向工业提供积累的历史使命基本完成,矫正工业倾斜发展的时机已成熟。二是正确处理好地方利益和国家利益,国家也要照顾地方,不能老以国家的利益为主导。如果连中央都只是“自扫门前雪”,农业和农民的利益就根本无法保证。四是要正确处理短期利益和长期利益的关系,决不搞“竭泽而渔”,应对农业实行倾斜和保护政策,加大引导、支持和宏观调控力度,更多地用经济手段推动农村经济的发展。五是要正确处理农民与其他阶层的关系。农民是社会的一个阶层,理应享受国家政策的平等待遇,不应再采取歧视性的政策。农民不能再是国家实现政治功能的生

产者,只奉献,少索取或不索取。

(2) 要下决心解决土地问题。当前农村中存在的问题,在很大程度上是由土地这一核心制度没有解决而产生的。在土地问题上,笔者认为应主要是进一步弱化所有权、强化承包权。当前不管是集体干预土地的生产经营权,还是土地承载负担太重,都是由于所有权的权利过大。只有减少土地所有权的收益,从而减少土地的拥有成本,才可以解决土地吸引力不强的问题、使土地成为真正的生产要素。在所有权和承包权的强度上,笔者主张集体或者国家拥有名义所有权,承包农户拥有实质上的所有权,如果承包农户不违反国家产业政策和相关土地政策,就可永久使用,可以继承、租赁、转让、拍卖、抵押。

(3) 要下决心改革计划经济遗留下来的与传统土地制度紧密相连的庞大机构——乡镇政府的问题。解决这一问题的实质是解决统筹提留过重的问题,因为当前的乡统筹、村提留主要是解决人头经费,而这部分人头经费是否有存在的必要,值得商榷。因为乡镇政府设立的直接动因是为了保证催耕催种计划的落实,另外就是因为当时交通和通讯不发达,行政辐射的面积有限,需要乡镇政府进行面对面的管理。但是在市场经济条件下,不需要催耕催种了,另外在便利的交通和通讯条件下,不需要也没有必要进行面对面的管理。弱化所有权必须与撤销或者大力精简乡镇政府结合起来,否则都不会取得成功。土地所有权弱化后,乡村凭借土地所有权和所有权收益而存在的条件就不存在了。笔者初浅的判断是,如果土地产权问题和乡镇机构、乡镇统筹问题能在制度的范围内一并解决,长期困扰农业发展的难题就迎刃而解。

(4) 要下决心解决政府对农业的支持保护问题。市场经济条件下,农业是弱质产业,而且在我国,农业还承担着许多社会功能,如:土地必须分散经营,以保证农村庞大剩余劳动力的就业问题和农民本身的生存问题;为了保证国家的经济安全,土地还必须为国家生产足够的粮食,等等。这些社会职能加上自然风险就使农业无法获得社会平均利润。现在可以这么讲,国家以制度方式从农业索取得过多,而通过制度对农业的支持和保护却太少。因此,完善并推行政府对农业的支持和保护制度,使农业与其它产业有一个平等发展和公平竞争的环境,是当前制度创新的重要任务。

(责任编辑 王宏章)

(上接第36页)

势。在一些起步较晚的领域,可以考虑以引进为起点,实现引进与自主开发的有机结合。对自研成果要注重知识产权的保护和利用,珍视自身资源。

主要参考文献

- [1] 卢良恕. 21世纪的农业和农业科学技术. 科技导报, 1996(12)
- [2] 杜彦坤. 我国新农业科技革命的经济分析. 调研世界, 1998(7)
- [3] 国家科技部农村与社会发展司. 世界农业展望, 1999

(责任编辑 孙立明)