

转型期农业基础设施建设制度变迁的考察 ——“徐闻实践”的实证研究

马培衢

(河南科技大学 经济与管理学院, 河南 洛阳 471023)

摘要:在系统考察广东省徐闻县农业基础设施建设制度变迁的实践基础上,文章揭示了其制度变迁的逻辑核心在于追逐灌溉之利,其内在动力在于农民自发逐利、社区精英协同与地方政府助民成利三股力量的契合;进而,文章指出农民经济自由权利和生产赢利空间的扩大是农业基础设施建设长效机制形成的根本,有助于形成稳定收益预期的制度安排,将激励农民对农业基础设施建设投资的积极性和利用效率,而乡村集体行动制度供给力量则决定着制度变迁的时滞和经济效益。这也正是“徐闻实践”蕴涵的独特理论价值和现实借鉴意义。

关键词:转型期;农业基础设施;灌溉之利;制度变迁

中图分类号:F303;F321.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2008)08-0063-13

一、引言

现阶段,农业基础薄弱,尤其是农业基础设施建设滞后,已经成为制约农业持续发展的瓶颈。随着工业化、市场化和国际化的快速推进,农业面临的资源环境约束和市场约束日益增强,如何加强农业基础建设,增强农业综合生产能力,实现农业由传统向现代的深刻转型?已经成为事关国民经济发展全局的战略问题。面对点多面广、整体孱弱的农业基础体系,农村通过怎样的制度建构和路径选择,才能形成农业基础建设长效机制?尤其是在现阶段中国新农村建设时期,地方政府拥有较大的经济制度自主权,政府应该如何“支持”才能使善良的动机转换为满意的民生?这些都成为亟待研究的重大理论和现实课题。

上述问题并不是一个简单的理论逻辑构造可以解决的,它需要基于社会实践微观层面的机理考察来提炼。对徐闻县农村发展历程的深层次追踪调研,笔者惊奇地发现,徐闻县农业基础设施建设制度变革的成功实践为我们探究上述问题提供了一个极好的范本。尤其独特而重要的是,与发达地区村庄公司

收稿日期:2008-05-01

基金项目:国家社会科学基金项目(06BJY088)

作者简介:马培衢(1969—),男,河南商丘人,河南科技大学经济与管理学院副教授。

集团化了的农村制度变迁相比,徐闻县制度变迁的经济主体是那些在工业化中继续要从事农业生产经营的具有独立生产决策权的农户,并不是通过乡村集体统一建立的公司化村庄体制下的村级产业组织;在追逐灌溉之利的需求诱致下,徐闻农民主动开展了变革农业基础建设的制度创新,改造了传统农业,赢得了跨越式发展。这对于广大非城郊的农业区农村探索中国特色农业现代化道路具有重要借鉴意义。因此,本文基于中国经济社会转型背景,通过笔者对广东徐闻农业基础建设制度变迁实践(以下简称“徐闻实践”)来龙去脉的全过程调查和考证,揭示其农业基础建设制度变迁的诱因和内在机理,试图提出转型期中国加强农业基础建设的制度建构思路。

二、农业基础建设制度变迁的调查

(一)调查点概况。徐闻县地处南亚热带北缘,位于广东省雷州半岛的最南端,境内全是高台坡地,无河流,植被蒸发量大,长年“苦旱”缺水,降雨集中在飓风登陆的下半年,年均降雨量不足 1 375 毫米,没有飓风登陆的年份徐闻必然大旱。这个曾经是雷州半岛最贫困的县,2003 年度,被评选为广东省 10 个农业综合开发先进县,2005 年以来,徐闻县的各项经济指标由原来雷州半岛中五县(市)排名末位跃居到首位,成为雷州半岛经济发展最强劲的一个县;2006 年被中宣部树立为全国四个新农村建设先进典型之一;2007 年被定为全国生态示范试点县,全县经济社会连续 9 年保持良好的发展态势,2007 年国民生产总值突破 53.68 亿元、农民人均纯收入突破 5 500 元,成长为雷州半岛经济发展最耀眼的一颗明珠。在短短 9 年时间内,一个长年“苦旱”缺水、俗称“火烧坡”的特困县,为什么能够成功走上了一条南亚热带农业产业化发展道路呢?特色种植规模化、节水灌溉系统化、田间地块方格化、机耕道路规范化的现代农业基础是如何奇迹般地打造出来的呢?

在我们调研过程中,采访的无论是普通农户,还是各级政府机关,他们都会谈到一件事:1998 年调整土地连片。这引起了我们极大的兴趣和进一步的思考,这场制度变迁是怎样发起的?徐闻为什么会发起这场制度变迁?当然,还有一个最值得我们关注的问题——这场制度变迁取得成功的根本原因是什么?而在同样的大背景下,为什么众多效仿者却不能成功?为了揭开头脑中挥之不去的疑团,笔者走进徐闻县的政府机关、乡村田野和农贸市场进行实地调查,希望通过与“真实经历者们”的交谈寻求解释。以下所引用的资料,均来自笔者一行于 2006 年 8 月和 2007 年 12 月在徐闻的实地调查。

(二)“徐闻实践”的历程。

1. 农业基础建设制度变迁的缘起——两次打井治旱。由于干旱缺水严重,20 世纪六七十年代徐闻农村大多数田地都只能种植一些低值耐旱的农作物,如甘蔗、木薯、牛茅,极少数能种植水稻的地块也只能“望天收”。为了应对

严峻的旱灾,解决徐闻农业灌溉和广大群众生活饮水短缺问题,历史上徐闻曾掀起过两次打井治旱运动。

第一次打井治旱运动发生在20世纪70年代初,为响应中央的以粮为纲政策,解决农业用水难题,徐闻县委县政府专门成立打井指挥部,投入1200万元,在全县范围内打了100多眼自流井^①,这些井为增加粮食种植面积,提高产量打下了坚实的基础。尤其是,农村家庭联产承包制后,水源丰富的村民还在庭前院后种一些蔬菜和果树,有的农户还把吃不完的果菜拿到集市上销售,换个零花钱或孩子的学费。到20世纪90年代,这些井虽然大都超过“服役期”而废弃,却使部分农民认识到加强农田水利建设的益处。

第二次打井治旱运动始于1990年。当时徐闻县政府为促进本地制糖业的发展,大力发展甘蔗种植,成立了打井治旱指挥部。由于打大机井需要拉电网、购置变压器和电机,投入较大,为了发动社会力量参与打井抗旱,政府提出了一个资金分担方案,即政府提供全部打井资金的40%,其余60%的资金由当地糖厂申请银行贷款来垫付,糖厂再与蔗农签合同,通过收购甘蔗逐年扣减每个受益农户应分摊的打井费用。这样全县19个乡镇分期分批打了100多眼大机井,其中南山镇博爱村、槟榔村等地积极性较高,连片打了一些大机井。打井的村庄水源供给迅速改善,甘蔗种植面积迅速扩大。但是,20世纪90年代中期,由于国外蔗糖大量进入中国市场,糖价大幅下滑,徐闻县糖厂经营陷入困境甚至倒闭,蔗农把甘蔗交给糖厂换回的常常不是现金而是白条,而且这白条一打就是四、五年,有的至今尚未能兑现。残酷的现实极大地挫伤了农民的积极性,徐闻农村未出现预期的生机和活力。尽管如此,这次打井治旱运动却为徐闻农民自发变革农业基础建设制度埋下了种子。

1994年前后,面对甘蔗种植增产不增收的局面,城南乡博爱村、角厢村等村部分市场嗅觉敏锐的农民开始自发调减甘蔗种植面积,在有大型机井的灌溉条件较好的地块改种市场上紧俏的蔬菜、菠萝,并取得较好的收益。当然,因为地块细碎,种植蔬菜又需要频繁的田间管理、灌水施肥、分期采摘等大量劳动事务,在“插花田”上分散种植,不仅灌溉提水很困难,而且耗工费时。按正常收成计算,其收益是相当微薄的,若考虑市场风险和合作使用大型机井灌溉的成本分摊难题,投资收益更不确定。所以高效经济作物种植面积也极其有限。饱受穷旱之苦的农民苦苦探求破解之策。

2. 追逐灌溉之利^②,农民自发兑换土地连片。1994年前后,为摆脱干旱缺水和土地细碎造成的打井灌溉难题,在城南乡长乐管理区的博爱、包萝园、角厢等自然村,个别农民与亲戚、朋友或邻居私下达成契约,自发兑换土地成片,再在连片的土地上打小机井,种上蔬菜水果等高效经济作物,结果成效很好。如博爱东村的数家农户通过相互调换相邻地块,分别把原来各家8—9块的地块调换成了1或2块,然后相邻两家分别合伙投资四千多元修复水渠,打

井灌溉,种植瓜果蔬菜,亩均年收入达3 000—4 000元,两年收回成本。霎时,星星之火迅速燃起,博爱、角厢和讨南村的一些农户纷纷效仿。

这种兑换土地成片、打井灌溉的农业基础设施建设模式尽管是农户自发自觉创造出来的,但是,这种模式也面临一系列的问题:一是利益协调难题。由于灌溉条件、地理位置、肥沃程度不同造成土地存在一定的等级差异,亲戚、朋友或邻里“熟人”圈子的关系交易可以弥补“吃亏沾光”问题,一旦超越“熟人”圈子,土地级差弥补和利益协调成为自发互换土地的最大障碍,所以土地连片调整只局限于狭小圈子内;二是少数人的决定性影响作用。由于少部分农户对原有的土地状况是较满意的,或者与原有的土地已经形成一种“路径依赖”关系,或者对土地兑换成片的好处认识上的不到位,便不太愿意改变目前的状况,直接影响到周边其他农户的土地调整或潜在利润不能实现;三是法律约束。由于土地所有权是集体所有,《土地法》和《土地承包法》并不完全承认农民私人之间的土地调整关系,即使实质上发生土地调整关系,一旦任何一方有异议,或者村委会对调整事实不予以承认,其法律关系便得不到保障,土地自发兑换成片只能是零星的,这一自发的制度创新陷入了困境。

3. 追逐灌溉之利,集体兑换土地连片。部分农户自发兑换土地连片的行为及其遇到的重重困难,引起了时任灵山宫村党支部书记——李大谋的思索:如果村委会能组织农户协商调换土地连片,不就可以使广大农民都能分享土地连片调整后改善种植结构的增收之利了吗?于是,一方面,他与村委有关干部统一思想,在鼓励农民自发调整土地的基础上,组织发动村民进行村集体内土地连片调整的集体性行动;另一方面,他积极争取县乡电力和水利部门的支持,帮助村民拉电网、打机井、修整田间道路等事宜。为了让农民看到土地集中后规模化种植的好处,他率先承包 500 亩荒地种芒果,修复井渠,请专家指导,科学种植,当年(1996 年)收入了芒果 16 万千克,产值 90 万元,成为徐闻县大名鼎鼎的“芒果大王”。事实是最有说服力的,土地连片调整很快成为灵山宫村的集体创新行动。

博爱村和角厢村部分农民自发追逐“灌溉之利”的困境和灵山宫村集体行动的成效,深深启发了城南乡的村民。1996 年 9 月,一个绝好的机会降临了,城南乡争取到了节水农业示范建设项目(也就是后来的南亚热带农业示范区)。按照“统一规划,统一修路,统一调整土地,统一打井,统一配套,统一调整种植结构”的方针,城南乡展开了以调整土地连片和打井治旱为中心的农业基础设施建设。为了促进土地调整成片,城南乡党委政府制定了一系列措施,如鼓励农民之间自我协商调整土地;对调整成片的土地免费打井或给予打井的经济补贴;同时,城南乡领导干部走村串户,耐心解释,引导村民小组之间、农户与农户之间的零碎地块互换成片。1997 年示范区又获得省市市政府拨款 200 万元,这使得示范区内电网、井渠灌溉设施、机耕路等基础设施基本配套建成,

示范区内种植结构得以较大调整,香蕉、青椒、青瓜、甜玉米等高效经济作物全面推广。农户收入增加很快,农民积极性更高了,横跨城南乡槟榔,博爱、长乐、龙蜗等6个村委会的示范区约有2.3万亩土地得到连片调整,基础设施大为改观,示范区内生机勃勃。

4. 政治精英察觉民生诉求。城南乡示范区一带土地连片调整、打井治旱后,高效作物广泛种植,农民收入攀升,而周边乡镇依旧经受干旱的困扰。鲜明的反差引起时任农委主任的侯德耀的深深思索。侯德耀深入农村实地调查发现,打井治旱模式是当时条件下的一种最优选择,而打井治旱模式要取得成功,首要条件是调整土地成片,这也是种植结构调整的必要条件,更是农民摆脱土地细碎约束开展规模经营的迫切要求。据此,他认为“土地连片、打井治旱,调整结构,将是徐闻农业腾飞的根本出路!”。

1998年5月,侯德耀调任副县长主管农业工作,他将这一思路汇报给县委、县政府主要领导。在时任县长黄强同志的鼎力支持下,他亲自率队奔赴化州、高州等市县,带着如何调整徐闻农业结构的专题进行考察调研,写出了《关于化州、高州果菜产销情况的考察报告》,报告中特别强调徐闻农业的出路在于按市场经济规律办事,调整土地连片,打井治旱,大力发展热带农业,形成自己独特的竞争优势。这一思路得到县党委、政府主要领导的认可;同时,城南乡节水示范区推行的调整土地连片、打井治旱模式,投入少、效率高、灵活机动、管理方便等优势很快进入了决策者们的视线中。

5. 应对大危机,政府出台农业综合配套改革制度。1996年、1997年、1998年连续三年雷州半岛遭遇特大旱情,对本就苦旱缺水的徐闻来讲无疑是一场灾难性的“大危机”,而广东省第二轮土地承包工作的启动又为徐闻农业基础建设制度创新提供了千载难逢的机遇和“考验”。机遇在于徐闻县党委县政府可以通过土地延包这一历史契机,将过去农户细碎的土地重新调整成片,推动农田水利基础建设,调整种植结构,为农业经济快速发展打下坚实的基础。危机在于如果在土地延包中大规模地调整土地,将违背中央和省市的土地调整政策。根据中共中央国务院办公厅发[1997]16号文和粤办发[1998]2号文件规定,农民的承包地30年不变,其中既包括面积不变,也包括地块不变。土地调整过程中将出现难以估量的繁琐和复杂问题,更重要的是,如果制定的政策与中央政策不符,引起部分农民反对甚至上访,一旦上级追究责任,将影响到决策者的政治生涯。是完全照搬中央和省市的有关政策规定,还是结合徐闻实际情况制定适宜的本土政策呢?该何去何从?

徐闻县政府毅然选择了后者。1998年9月,从县农委提交“徐闻县关于农村联产责任地第二轮调整承包工作的意见”,到县委县政府审批、转发、下文件,徐闻县第二轮土地承包政策出台仅用了16天的时间。文件写道,这次调整承包,必须遵循三个指导思想,一必须坚持土地承包一定30年不变;二必须

坚持成片调整承包;三必须坚持从实际出发,分类指导。其中第二条无疑是对中央强调的“大稳定,小调整”原则的突破,但却是立足于徐闻县情和广大农民长远利益的果断决策。为确保农村土地连片调整成功推行,徐闻专门发布徐府发[1998]24号文件,成立农村土地领导小组,由当时主管农业农村工作的县委副书记任组长,副县长任副组长,有关局委主要领导任成员,各乡镇也都成立了相应机构,并在城北乡后坡寮管区进行土地连片调整试点。

雷州半岛的严重旱情也惊动了广东省委省政府,1998年12月,省委省政府在湛江专门召开抗灾治旱现场办公会。当时的广东省委书记李长春专程来到徐闻查看灾情,城南乡节水示范区内农业生产红红火火,与其他乡镇一片萧条的强烈反差引起他和其他省市领导的高度重视。徐闻县党委、政府进一步向省政府提出了改水治旱的方案,即后来省政府总结的“扩库硬渠上井群,改善生态调结构”十四字方针。1999年初,在总结试点经验基础上徐闻县委县政府进一步廓清了农业综合配套改革的思路,即“土地连片调整,打井治旱,改善生态调结构”三项制度配套改革,出台了一系列农业基础建设激励政策,自筹资金和利用省市财政拨款1300万元,对土地调整较好、缺水较严重的乡镇,开通多条田间主干道和机耕道,拉起电网,打机井,铺设灌溉管道,农民用水只需交电费;并发动农民自发打小井,每口补助1500元。对于饱受穷困煎熬的60万徐闻人民来说,这恰似久旱逢“甘霖”。

6. 农业基础建设制度改革全面铺开。1998年10月,历时2个多月的城北乡后坡寮管区土地连片调整试点颇见成效,有77.5%的耕地调整兑换连片,其中5亩以上连片的有1500多亩,打小口径井370眼,拉配电网1000米,修机耕路长达5公里,昔日的旱坡地变成水浇地,种上了市场走俏的蔬菜、香蕉。城北乡后坡寮试点的成功对其他乡镇村组产生了巨大的示范效应,也使县委县政府信心倍增。在总结试点经验基础上,县政府组织乡镇党政一把手和管区书记到后坡寮参观学习,各乡镇也成立土地调整承包领导小组。当时的县委书记余堪发、县长黄强亲自到挂点的乡镇指导土地调整工作,并从全县抽调县直机关单位57人 and 大中专毕业生145人,共202人,由县四套班子领导,分头带队进驻19个乡镇开展土地调整承包工作。徐闻县农业基础建设制度改革就此全面铺开。

在制度建设方面,县政府出台多项激励政策。一是打井治旱政策,由政府投资在土地调整较好的地方打大机井,农民用水只需交电费;大机井灌溉不到的地方,则发动农民打小井,每口补助1500元;二是修路拉电政策,县政府按照山水田村路电综合开发的整村推进,在土地调整较好的乡镇,政府牵头开通了多条四通八达的主干道及大大小小的机耕道,拉起了纵横交错的电网,三是农技服务政策。对土地灌溉设施建设较好的村庄免费提供新品种种植技术和节水灌溉技术培训,创建农业科技推广基地。四是检查验收制度。1999年9

月徐闻县委县政府联合下发了《徐闻县农村土地延长承包期工作检查验收方案》文件,从县直属有关单位抽调精干的干部,组成三个检查验收小组,由科局级领导任组长,分赴全县乡镇对土地承包工作进行检查验收,量化打分,并向全县通报验收结果。当年,全县就有 74.3% 的村委会基本完成了土地连片调整工作。

2001 年,针对西连镇等部分乡镇争占“祖宗地”的“回潮”问题,县委县政府争得省、市政府的支持,结合农村改水治旱和基层组织建设工作,组织“返乡团”驻村包点,实现还乡干部包村责任制,他们在农村安营扎寨,一方面积极动员家乡亲属带头进行土地调整,调节土地纠纷;另一方面,与村党员干部一起制定土地调整方案,培养政策强、业务精的人员充实村委会班子。经过半年的努力,以土地连片调整为中心的农业基础建设改革得以稳步推进。

2002 年徐闻县委、县政府提出创建生态文明村活动,以改水、改路为切入点,结合国家级农业综合开发万亩节水农业示范项目建设,进一步推动了以水、电、田、林、路综合治理为核心的农业基础建设。之后,农民看到了集中土地连片、打井修渠的甜头,大部分农民也不再依靠政府投入,纷纷自发兑换土地、合作打井修渠、修路,迅速掀起农业基础建设热潮。从此,土地调整到那里,井打到那里,路开到那里,电拉到那里,高效亚热带作物就种到那里,先进节水技术应用到那里。至 2005 年 8 月,全县 179 个村委会所有农户全部签订了土地承包合同,并领到承包经营证书。

2005 年 12 月,徐闻进一步制定了《徐闻县建设社会主义新农村的工作意见》,把土地连片调整、改水治旱、农业综合开发基地建设与种植结构调整相结合,加大土地垦复平整、井渠扩建、电网改造、机耕路修建和合作社建设力度。以“四通五改六进村”为载体的新农村建设方略,有力地加快了徐闻农村基础建设进程。

三、徐闻县农业基础建设制度变迁的内在机理分析

(一)家庭承包制的实行引起潜在利益的形成。农村家庭承包制的实行使农民获得了独立的生产经营决策权和经济(身份)自由,并逐步形成了独立财产权利,进而引起了农村生产、分配和交换等基本规则的变革,农村资源调配方式、生产组织方式和经营决策方式都发生了深刻的变化。因此,根据宪法秩序^③的定义,可以认为农村实行家庭承包制是对中国农村制度结构的宪法秩序层次的变革,中华人民共和国宪法(1982)对此所作的修订足以为证。

农村家庭承包制这一宪法秩序的变化,造成农业公共基础设施利用的高度分散化,从供求两方面对农业基础建设制度产生冲击,造成农业基础建设制度供求的不均衡。一方面,农民独立财产权利的确立激发了农民追求土地、基础性投资等财产运用收益最大化的内在需求,生产要素配置决策自主化和自

负盈亏的预算约束激发了农民为采用新品种新技术而改善基础设施建设的内在冲动；另一方面，分散生产对公共基础设施建设的差异性、多样性需求，使得集体使用公共基础设施交易成本剧增，而乡村集体财政资源的削弱和资源调动权利的弱化，造成现行农地制度下农业基础建设的集体行动难题。这两方面的作用造成农业基础建设制度供求的不均衡。这一不均衡促成潜在利润的形成(如图 1 所示)。对于徐闻而言，潜在利润主要源于以下三个方面：

第一，农地连片规模经济。在当前土地细碎和分散经营的制度背景下，农户“小生产”与市场经济下的社会化“大生产”不适应，农户的自利意识和各自为政的“小生产”使得村组合作建设农业基础设施的活动面临集体行动的困境，自然和市场风险难以控制。而农地连片规模化经营可带来生产要素有效配置的规模效益。

第二，农业技术进步效益。在现有土地制度下，农户耕地面积狭小、细碎化严重，先进的灌溉设施、新种子、新技术无法使用，从而阻碍了农业技术的推广应用，造成农业生产的收益率低下，不同程度地制约了农民获得农业技术进步效益和结构优化效益。而土地连片经营则能使农业技术进步效益成为可能。

第三，特色种植专业化效益。在土地细碎和分散经营的环境中，组织专业化特色经济作物种植的管理成本和生产成本较大，特色经济作物种植的增收效益难以凸现；而在规模适度的连片土地上经营，特色种植的管理成本和生产成本就会大大下降，由此可以产生较为丰厚的特色经济增收效应。

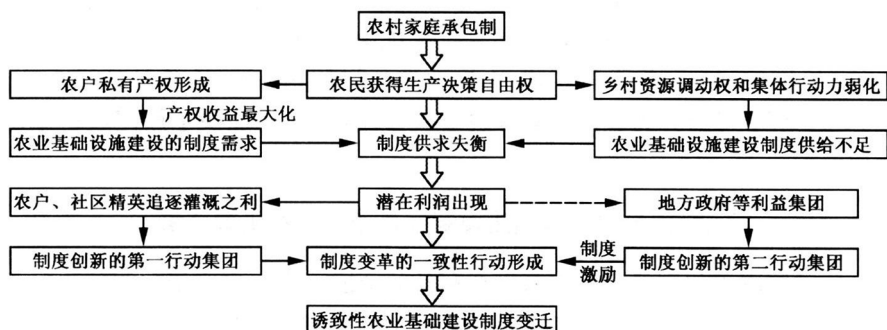


图 1 徐闻县农业基础建设制度变迁的内在机理图

(二)追逐灌溉之利是徐闻农业基础建设制度变迁的逻辑核心。农村家庭承包制的实行使农民获得了独立的生产经营决策权和经济自由，并逐步形成了独立财产权利，进而引起农村资源调配方式、生产组织方式和经营决策方式都发生了深刻的变化，家庭承包制的实行从供求两方面引发农业基础设施建设制度的不均衡，促成潜在利润(灌溉之利)的形成，而这些外在利润又无法在现行的农地制度和公共品供给制度下“内在化”，追逐产权利益最大化的人们就会去寻找一种新的制度安排，以取得这些获利机会，从而产生制度变迁的需

求和行动。

城南乡博爱村、角厢村等村组农民自发调整种植结构、调换土地连片之所以能够发生并取得成效,最重要的原因在于他们利用第二次打井治旱时的井渠设施,捕捉到了灌溉之利;城南乡集体兑换土地连片、发展节水农业,以及徐闻县政府推行土地连片承包、打井修渠的制度创新行动也都是要追逐灌溉之利。

在农民面临土地兑换难题难以实现灌溉之利时,社区精英顺应了民意,带头宣传和示范,通过其控制的资源和能力,并通过激励相容的一系列措施,发动了小范围的集体变革,降低了土地兑换的谈判成本和时滞,“展示并放大”了农业基础建设制度创新的“潜在利润”,1998年的严重干旱,更加凸显了“土地成片调整、打井治旱、调整结构”的制度创新的“潜在利润”,引起政府的认同,使政府形成了“扩库硬渠上井群,改善生态调结构”的巨大“收益预期”。由此引发了一场灌溉之利诱致性的农业制度变迁(如图1所示)。

(三)制度变迁的实现机制。

1. 制度创新动力的传导。农民与社区精英组成了制度变迁的第一行动集团。根据洪银兴(2005)关于乡村政府的作用界定和孙立平(2004)关于民间精英的表述,笔者在此把徐闻县有关乡村的领导干部纳入社区精英的范畴。从徐闻农村经济制度变迁的全过程来看,农民自发创新是这一制度变迁的原动力,而当面临着在土地调换利益补偿、田间电网和道路修建、灌溉设施建设、协议签订等诸多困难时,便只能停留在小范围的个体性创新,大量的潜在利益在利益冲突的干扰下无法实现。而社区精英的出现,觉察到了民意,并顺应了民意的发展方向,带头宣传和示范,通过其控制的资源和能力,并通过一系列激励相容措施,打破了原有制度对农民创新性行为的约束,强有力地组织了乡村范围内的集体创新行动,使农民自发调整土地和兴修水利的行为转变成民间制度创新行动。从这个意义上讲,社区精英降低了制度变迁的谈判成本和时滞,与农民共同组成了制度变迁的第一行动集团。乡村范围内追逐灌溉之利的集体创新行动放大了“潜在利润”,产生较大的“示范”效应,引起政府的关注和支持。

政府主动响应民意,成为制度创新的第二行动集团,进一步增强了乡村集体制度创新的能力。对于一个有着长期集权且市场不发达的国家来讲,政府作为权力中心提供新的制度安排的能力和意愿是决定农民制度变迁能力和绩效的重要因素。察觉到农民追逐灌溉之利的制度需求后,徐闻政府始终发挥着监听者、支持者、试验者和引导促进者的作用,成功地扮演了农业基础建设制度变迁的第二行动集团角色。徐闻县政府依其强大的行政强制力,通过颁布文件,强有力的政治发动、行政督促、财政支持、新品种推广和灌溉技术服务,并通过签订土地延包合同予以合法化,使加强农业基础建设成为社会一致性的集体行动。如果没有政府土地成片调整、打井治旱和农业结构调整三项制度新政的出台,徐闻农业不可能发生如今的翻天覆地的变化。可以说,政府

的主动响应行动在很大程度上降低了农民创新制度的交易成本和风险成本,降低了制度变迁的时滞,有力地推动了农业基础建设制度变迁的顺利进行,成功地把民意变成了民生。

2. 制度变迁行动集团的力量契合。对于徐闻这样一个十年九旱的农业县来说,长年“苦旱”缺水是其经济发展最大的拦路虎。改水治旱、实现灌溉之利不仅是徐闻农民摆脱贫困、发家致富的强烈诉求,也是政府改造弱质低效农业、发展高效农业,谋取地方经济发展的突破口。这也许是在经济社会转轨背景下,地方政府“在界定和保护产权时更偏重于效率”的理性选择。在农民迫切需要发展农田水利而难以自发实现时,社区精英顺应了民意,带头宣传和示范,通过其控制的资源和能力,发动了小范围的集体变革,并通过激励相容的一系列措施,降低了制度变迁的谈判成本和时滞;社区精英带领农民“展示并放大”了农业基础建设制度创新的“潜在利润”,使政府形成巨大的“收益预期”,引起政府出台土地连片承包政策、发展水利和推广现代农业技术的扶持政策等强有力的农业基础建设制度供给行动。

于是,在民间自发调整土地、打井修渠、优化结构面临高昂的协调成本而限于困境时,徐闻县政府强力推行土地连片承包新政,组织发动了大范围的土地连片调整运动;在农民打井修渠面临成本约束和投资风险时,县政府筹措资金大规模投资农田水利建设,对农民的自发行动给予奖励支助和农技服务优惠政策,并争得省市农业综合开发项目的资金支持,从而大大增强了农民创新农业基础建设制度的集体行动能力。农民追逐灌溉之利的制度创新需求,经过社区精英的“响应、展示与放大”演变成为地方政府的制度供给意愿与支持行动,从而实现这三方力量的协同,最终促成了徐闻农业基础建设制度的诱致性变迁(如图 1 所示)。

3. 激励性制度政策,促成了农业基础建设制度的成功实践。土地细碎和农业基础薄弱可以说是农业发展和农民增收的最大障碍。土地成片调整和井渠建设涉及到农民之间一定利益的再调整,存在一定的风险成本。徐闻县政府通过采取选择性激励政策,营造农业基础设施建设和农业科技投入的必要物质基础和投资环境,降低了农民创业的门槛,激发、带动民间资本的投资,增强农民改善生产条件和调整生产结构的行动能力。没有农民积极响应的政府直接干预和没有政府选择性激励的民间自发行动,都未必能够促成徐闻农业基础建设制度变迁的成功。

为了推动土地成片调整,带动农民打井治旱,徐闻县政府以农田基础设施建设、节水灌溉技术服务和新品种推广为主要内容,在抓好试点的同时,借助农业综合开发投资项目,有效运用“选择性激励”政策,促成了官民互动的制度创新实践。项目开发到那里,井打到那里,路开到那里,电拉到那里,高效作物就种到那里,节水灌溉技术应用到那里。农民、专业户人人都抢着争取项目,

有人还依照项目区的做法,自己投资开发建设,使得节水示范区的实际面积很快扩大到了7万多亩。这一切显然都是激励性扶持政策运作的结果。

四、结论与启示

结论1,农业经济制度演进的必要条件是农民拥有经济自由并能够从生产性行动中获益。

农业基础建设制度的变迁是多方持续博弈的过程,其中农民自发创新行为具有基础性作用,而农民参与农业基础建设的努力行为取决于社会经济制度允许其寻求并抓住获利机会的经济自由度,取决于制度把努力和报酬联系起来的程度。徐闻县农业基础建设之所以形成良性循环的局面,很重要的原因就在于农民拥有自发调换土地与种植结构的试验权和自由选择权,而且政府主动提供水利建设扶持政策、新品种新技术推广服务,降低了农业生产成本和经营风险,为农民发展生产提供了较大的利润空间,从而形成农村经济制度演进的基本前提。

结论2,有助于形成稳定的投资收益预期的制度安排,将激励农民对农业基础建设投资的积极性和利用效率。

农业基础建设尽管是农业增长的必要条件,但是人们对它进行投资的积极性和利用效率取决于既定制度安排下可实现的利润预期,否则会引起农业基础的衰退。徐闻县政府主导的前两次打井治旱之所以未促成强化农业基础的制度变迁,很重要的原因在于缺乏支持农民增产增收的市场效益好的作物种植和生产性质扶持制度。早期城南乡的先发农民察觉到调整土地连片、引水灌溉之利,但由于当时制度下调整土地连片的非法定性决定了其收益预期的不确定性,所以大规模的农业基础建设也没有发生;而县政府出台土地连片承包制和“水、电、路”建设扶持政策后,农民投资农田水利的制度风险被破除,投资成本下降,形成较稳定的收益预期。如此循环累积自然形成农业基础建设的长效投资机制,从此土地整理、打井修渠、拉电修路等基础建设得以大范围展开,并逐步成为农民的自主行为。

结论3,乡村集体行动制度供给力量决定着制度变迁的时滞和经济绩效。

从制度变迁的全过程来看,除了经济利益的诱导之外,乡村集体行动制度供给是影响农业基础建设制度变迁时滞和绩效的决定性力量。社区精英“响应”民意并发动的乡村集体行动制度供给,依靠其资源动员能力,打破了原有制度对农民自发创新性行为的约束,形成了集体创新非正规行动,通过“示范带动”效应缩短制度变迁时滞,凸显了“潜在利润”的可得性,引起了地方政府乃至省政府的关注和认可,诱致了政府加强农业基础建设的制度供给意愿和供给行为,进而产生巨大的制度变迁绩效。

结论4,找准官民协作互动的契合点,是农村经济制度成功变迁的关键。

农民自觉追逐经济利益的创新行动是农村经济制度变迁的原动力,而地方政府“响应”民意的制度创新能力影响着制度变迁的路径和进程。徐闻县农业基础建设制度变迁之所以成功,关键在于地方政府找到了与农民协同创新的“契合点”,在追求灌溉之利的“契合点”上,县政府都是主动“响应”农民与社区精英应对干旱危机的制度创新要求,创设激励性制度,使民间自发性制度创新与政府正式制度供给创新很好地协调起来,融合为改水治旱、调整种植结构和追求灌溉之利的农村经济制度变迁的内生性力量。这三方力量的协同,使农村经济在生产可能性前沿面上运行,最终促成了徐闻农业基础建设制度的诱致性变迁。

总之,本文研究表明,在经济转型期,农村经济制度创新必须以农民自主制度创新为根本,地方政府的制度供给行为会影响制度变迁的路径和进程,但其有效性取决于其“响应”社会制度需求和制度创新的“契合”度,因而是对社会自发制度变迁的补充而不是替代。当然,目前中国农业赢利率还比较低,政府加大农业公共基础服务的支持,降低农业经营风险,扩大农民的经济自由权和生产的赢利空间,将提高农民投资农业基础的收益预期,增强农民参与农业基础建设的投资能力和积极性。可以说,扩大农民的经济自由和生产赢利空间,是构建农业基础建设长效机制的根本,而农民自主逐利、社区精英推动与政府创设生产性激励制度三股力量的有机契合,则是农业基础建设制度变迁成功的关键。一批又一批的参观学习者感叹徐闻模式“学不来,做不到”的重要原因也许就在于此。

注释:

- ①自流井技术在当时条件下是最先进的,打井的位置主要选址于低洼地,不需要用水泵抽水,通过借助大气压力靠井水自流来灌溉农田。
- ②本文把因为灌溉条件的改善使引入新种子、肥料和采用新技术成为可能,进而产生的农作物产量与利润增加的收益称为“灌溉之利”。
- ③戴维·菲尼(1992)指出宪法秩序是第一类制度,它规定确立集体选择的条件的基本规则,是规则的规则,它包括确立生产、交换和分配的基础的一整套政治、社会和法律的基本规则。

参考文献:

- [1]戴维·菲尼. 制度安排的需求和供给[A]. V. 奥斯特罗姆等. 制度分析与发展的反思[C]. 北京:商务印书馆,1992.
- [2]林毅夫. 关于制度变迁的理论:诱致性变迁和强制性变迁[A]. 于陈昕. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[C]. 上海:上海三联书店、上海人民出版社,2002.
- [3]林毅夫. 再论制度、技术与中国农业发展[M]. 北京:北京大学出版社,2000.
- [4]洪银兴. 论地方政府的职能转型[J]. 经济学动态,2005,(11):24-28.
- [5]黄少安. 制度变迁主体角色转换假说及其对中国制度变革的解释[J]. 经济研究,1999,

(11):66—73.

- [6]乔榛,焦方义,李楠.中国农村经济制度变迁与农业增长——对1978—2004年中国农业增长的实证分析[J].经济研究,2006,(7):73—82.
- [7]杨瑞龙.我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为[J].经济研究,1998,(1):3—10.
- [8]周业安.中国制度变迁的演进论解释[J].经济研究,2000,(11):3—12.
- [9]速水佑次郎.发展经济学——从贫困到富裕[M].北京:社会科学文献出版社,2003,21—30.
- [10]孙立平.转型与断裂:改革以来中国社会结构的变迁[M].北京:清华大学出版社,2004,34—35.
- [11]杨德才.新制度经济学[M].南京:南京大学出版社,2007.

A Survey on Institutional Change of Agricultural Infrastructure Construction in Transitional Period: An Empirical Study on“Xuwen Practice”

MA Pei-Qu

(School of Economics and Management, Henan University of
Science and Technology, Luoyang 471023, China)

Abstract: This paper revealed that the core-logic of the institutional changes lay in chasing irrigation profit, whose internal power lay in the integration of three forces, the farmers' spontaneous pursuit of profit, community elite's participation and the economic incentive from local government, based on the systematic investigation on the agricultural infrastructure institutional change in Xuwen County in Guangdong Province. Furthermore, the article pointed out that the enlargement of the economic freedom of peasants and the profiting sources of production were the bases for the formation of sustainable mechanism of agricultural infrastructure construction, which would be conducive to the formation of stable profit expectation and meanwhile encourage farmers to the investment of agricultural infrastructure and improve its utilization efficiency; however, the supplying force of rural collective action system restrained stagnancy of institutional change and its economic efficiency. This was the unique theoretical and practical value which “Xuwen Practice” contained.

Key words: transitional period; agricultural infrastructure; irrigation profit; institutional change

(责任编辑 许 柏)