

# 合作与不合作的政治经济学分析 ——我国农民经济组织发展中的国家、政府与市场

张永丽<sup>1</sup>, 赵 锋<sup>2</sup>, 姚 华<sup>3</sup>

(1. 西北师范大学 经济管理学院, 甘肃 兰州 730070; 2. 兰州商学院 会计学院, 甘肃 兰州 730000;  
3. 甘肃政法学院 学报编辑部, 甘肃 兰州 730070)

[摘 要] 农民经济组织是小农家庭进入市场的桥梁和纽带, 是在农民与国家、政府、市场等多种力量的博弈中产生和发展起来的。农民经济组织演进的路径、组织形式、发展规模和速度受到并将继续受到市场激励与要求、政府约束与支持、农村制度安排与宏观社会经济环境等多种因素的影响。因此, 农民经济组织的发展对进一步深化我国农村政治经济体制改革提出了新的要求。

[关键词] 农民; 经济组织; 合作制

[中图分类号] F 306

[文献标识码] A

[文章编号] 1001-9162(2006)01-0118-06

随着小农家庭与市场矛盾的不断凸现, 我国农民经济组织发展问题越来越受到社会各界的广泛关注。农民经济组织的发展并不是简单的农民合作与不合作的问题, 而是一个典型的政治经济学问题, 是国家、地方政府、农民等农村利益主体之间权利的重新划分和利益的重新调整, 农民经济组织的发展路径、发展水平、组织形式都取决于各利益集团的相互博弈以及最终形成的博弈均衡。

## 一、国家与农民的博弈

国家是我国农村的主要利益主体之一。由中央政府代理的国家在农村的利益主要是: 确保人口大国的粮食安全; 获取农业剩余以支持国家的工业化与现代化建设; 保障农民的生存与发展, 维护农村社会稳定, 巩固国家政权。国家与农民的利益既有相互一致的一面, 也有相互冲突的因素, 国家农村政策是不同社会经济背景下国家与农民围绕利益关系相互博弈的结果, 国家与农民经济组织的关系则是国家农村经济政策的集中体现, 并随国家农村利益的变动而处于动态变化之中。总体上来看, 建国后随国家工业化战略的演进, 国家与农民之间的博弈关系经历了三个大的阶段。

### 1. 国家与农民的第一次博弈及人民公社组织

## 在我国农村的确立

建国初, 国家在赶超压力下确立了重工业优先发展战略, 而这一战略的确立遇到了国内资本极度短缺、劳动力过剩的挑战, 积累与消费、市场与计划、农业与工业、个体农民与国家的矛盾日益突出, 在这种社会经济背景下, 政府所能选择的就只能是强制性转移农村剩余, 以牺牲农业、牺牲农民、牺牲消费为代价换取工业化, 计划经济体制成为必然的选择<sup>[1]</sup>。于是统购统销制度、户籍制度、社会保障制度等一系列二元分割制度随之在农村确立, 人民公社组织就成为这一系列制度安排的载体。建国后, 在极短的时间内, 我国农村经历了由土地改革到合作社再到农村人民公社制度的一系列重大变革。

50年代初, 刚刚获得土地的农民对政府“组织起来”的号召同样表现出很高的热情, 主要原因是落后、分散、生产率低、劳动资料短缺的小农对合作是有需求的, 起初的合作制度安排也是有效率的, 个体农户的进退自由是对合作社最大的约束。随后的人民公社组织, 具有典型的强制性和不可退出性, 经济运行形式虽然改变了传统的个体经营方式, 代之以集体经营, 但集体化农业取消了商品经济, 束缚了农民的人身自由, 影响了其生产积

[收稿日期] 2005-07-25

[基金项目] 国家社科基金项目 (04CJ Y019)

[第一作者简介] 张永丽 (1966—), 女, 甘肃会宁人, 经济学博士, 西北师范大学副教授, 从事农业与农村经济发展研究

极性，违背了合作制的原则，并严重剥夺了农业和农民（学者估计，建国后的30年里通过各种税收和价格剪刀差转移农业剩余的总量在5430亿到8000亿元之间<sup>[21]</sup>）。面对这种强制性制度安排，农民以“偷懒、怠工、磨洋工”等“弱者的武器”与国家博弈，表示他们的不满和抗议，结果我国农业、农村和农民发展陷入了困境，政府主导型工业化也被迫放慢了速度。

人民公社制度安排的目的在于改造落后的小农经济，快速实现我国的工业化和农业现代化，但最终却偏离了制度安排的初衷。问题的实质在于这种组织不是在平等、民主、协商和共同利益的基础上通过产权纽带建立的稳定的经济联合体，或者通过利益关系建立的稳定的利益共同体，而是外生于农民和农村、适应国家宏观经济发展战略需要的强制性组织。事实上人民公社组织并不是真正意义上的农民经济组织，而是政治组织与经济组织的高度统一，在这种强制性的组织制度下，农民在政治上、经济上和公共事务上不能代表自己的利益。

## 2. 国家与农民的第二次博弈及家庭经营主体地位的确立

随着家庭承包经营责任制在我国农村的确立，人民公社制度随即符合农民的心愿解体了，小农家庭成为农业生产的微观组织基础。短短几年内家庭承包经营责任制在全国范围得以推广，是国家和农民再次博弈的结果，而农民是这次博弈的最初推动者，生存诱导则是这一轮博弈的起因。在这一轮博弈中，农民以“交够国家的、留足集体的”承诺来换取农产品剩余索取权，是最大的受益主体，那么中央政府的态度为什么经历了由不准到允许再到全面推行这样重大的转变呢？首先，农业政策的扭曲造成了农业和农民的困境，成为我国经济发展中最薄弱的环节，农业的危机严重影响了工业化的进程。其次，局部范围内的改革成果为这一制度安排的进一步推进提供了经验。第三，在这一制度变迁中任何人的利益都没有受损，包括政府，这一博弈结果是一个典型的帕累托改进。

以家庭经营为主的一系列组织与制度变迁是我国农村改革的一个里程碑，但由于制度本身的不完善，更由于制度变迁中的路径依赖，这种组织与制度安排的缺陷在实践中很快显现出来。其一，土地的集体所有，加上以集体经济形式存在的农村非农产业的迅速发展，使大多数乡镇组织不仅承担着行政管理的职能，而且从各个方面干预农村经济运

行，乡镇组织依然带有“政经社合一”的特征。其二，大多数村民委员会并不是完整意义上的社区自治组织，而是作为一级准政府组织存在，是政府职能在农村的延续，并不能真正代表村民的利益。其三，农村集体经济组织的服务功能严重退化，双层经营有名无实，个体农户与市场的矛盾越来越突出，大量农户在脱贫致富的道路上徘徊不前。

## 3. 国家与农民的第三次博弈及农民市场契约组织的发展

面对市场的冲击，集体经济组织服务功能的弱化，狭小、细碎、分散、市场能力缺乏的小农产生了强烈的合作愿望，他们在实践中不断地进行着探索，不断寻求着属于自己的组织，不断进行着组织与制度创新。他们在扬弃旧的组织形式的同时，对于生产、流通、信用等领域的合作表现出了极大的兴趣，他们要求通过契约和产权纽带建立新型的经济联合体或者稳定的利益共同体，公司+农户、专业市场+农户、中介组织+农户等市场组织不断涌现，特别是农民专业合作社、专业技术协会等合作经济组织作为农民的自组织，不仅是农户进入市场的纽带，而且在提高农民社会经济地位中开始发挥作用。

面对农民经济组织的发展，中央政府采取了什么策略呢？这要从国家宏观经济形式的演变来看。我们看到，经过多年的发展，我国的社会经济发展进入了一个全新的发展阶段。首先，我国工业化已进入中期阶段，农业在工业化进程中的地位发生了根本性变化，2000年我国PSE值的绝对值接近于零，说明农业与其他产业平等积累、平等发展的政策转折点已经来临<sup>[3]</sup>（P164）；其次，农产品市场已成为典型的买方市场，农业对工业化的贡献从以产品贡献、要素贡献为主向以市场贡献为主转换，农民收入水平以及消费水平的高低成为影响我国工业化的重要因素，农村社会经济发展成为我国现代化的焦点；再次，中央政府作为宏观经济的管理者，追求全社会平等发展的动机和愿望越来越强烈。在这种背景下，国家在农村的利益发生了根本性变化，由传统的以保护粮食安全、索取农业剩余为主向着增加农民收入、繁荣农村经济、实现城乡统筹发展的方向转变。国家在农村利益关系的变化，意味着农村权利与利益关系的重新调整，意味着给农民经济组织更大的发展空间。这一点可以从历年全国农村工作会议和中共中央的各种重要文件中得到充分的体现。1988年全国农村工作会议上

就提出了要“实行不同层次、各个环节的联合与合作”；1991年《国务院关于加强农业社会化服务体系建设的通知》中明确肯定农民专业技术协会、专业合作社是农业社会化服务体系的主要形式之一；以后每年的全国农村工作会议和涉及农村体制改革的重要文件，都要提到发展农民合作经济组织的问题。中央政府在农村利益的转换为农民经济组织发展提供了良好的宏观环境，也正是在这种制度背景下，各种农民经济组织在全国各地如雨后春笋般地涌现出来。

## 二、地方政府与农户的博弈

改革开放前我国地方政府不是独立的利益主体，只是中央政策的执行者。改革开放后为适应市场经济的要求，中央政府与地方政府之间围绕“事权”和“财权”进行了一系列职能划分，地方政府的利益主体地位得到确立，并参与到整个社会经济关系的博弈过程中来，与中央政府不同的是，地方政府的利益首先是政绩最大化，即贯彻实施上级政府的各项政策，得到上级政府的认可；其次是促进地方社会经济协调发展，实现本地区利益最大化，比如加快地方工业化，增加就业，提高教育、医疗水平，加强基础设施建设等；另外，各级地方政府作为由“理性人”组成的集体，必然追求自身的经济利益。“求政绩、求发展、求利益”是地方政府利益的集中体现，地方政府的利益决定了它既有着和农民利益相一致的一面，也有着不相一致的一面，于是二者围绕利益关系展开了博弈。

### 1. 地方政府与农民的博弈

传统体制的影响，加上地方政府强烈的“求政绩、求发展、求利益”的欲望和压力，使我国各地区经济发展模式不同程度地带有“地方政府主导型”特征，各级地方政府成为工业化、城市化的主体，类似于一个利益最大化的准公司，掌握着一定的资源及其配置权利<sup>[4]</sup>（P32）。就农村来说，水电供应、信贷资金、宅基地、计划生育、扶贫资金、农村土地产权等资源的配置都和地方政府有着千丝万缕的联系。此外，地方政府作为一级政府，除了影响各种资源配置甚至直接掌握部分资源外，还有着广泛的社会关系资源，有着与上级政府直接博弈的资格和取得上级政府支持的优势。因此，在双方的博弈过程中地方政府明显地处于优势。

在这一背景下地方政府与农民的关系显得模糊而复杂，二者经常处于控制与反控制、独立与反独

立的关系之中，其博弈带有典型的“弹性迂回”特征。当地方政府的目标和农民的利益目标一致并具有增加农民福利的倾向时，农民合作的积极性较高，合作也比较成功。但在二者利益不一致的情况下，地方政府兼社会服务性功能与强制性实施各项政策的功能于一身的特点，决定了农民的行为是在二者之间寻求一种利益均衡，“上有政策，下有对策”便是博弈的结果。农民一方面应付着地方政府的各项农村政策和要求，寻求自身在税费、计划生育等方面的安全。因为权利掌握在地方政府手中，并且具有一定的弹性，这种弹性给农民在弹性间的迂回策略提供了空间；另一方面尽最大可能脱离地方政府的干预，保护自身的经济利益。总体上看农民与地方政府的关系是：有利则进、无利则退、难退难进就尽可能应付、难以应付就尽可能服从。

### 2. 地方政府与农民经济组织的关系

地方政府与农民关系的复杂性决定了地方政府与农民经济组织关系的复杂性。首先，地方政府不论是出于政绩最大化还是地方农村发展的压力，都有着发展农民经济组织的愿望和动机，地方政府的这种愿望和动机为农民经济组织的发展提供了良好的契机；其次，地方政府的介入有着相当积极的作用，比如为农民经济组织的发展提供各种稀缺资源，提供各种难得的社会资本，协调各利益主体之间的关系，降低农民经济组织的交易成本，承担部分运行成本，甚至在有些时候地方政府对农民经济组织的发展发挥着第一推动力的作用；第三，乡镇组织和村社组织有时候直接充当着个体农户与市场的桥梁和纽带，他们通过直接创办社区合作组织（一般和村委会两个牌子一套人马）发展集体经济，在农民和市场之间发挥着中介作用。

但地方政府的介入也给农民经济组织的发展带来了消极的影响。第一，地方政府有着直接介入经济运行过程或者直接控制各种资源来实现其利益最大化的动机。因此，在地方政府的直接管理和干预下建立的各种农民经济组织，受到地方政府的直接控制，农民经济组织的发展不论在形式上还是在内容上都服从于地方政府的要求，在变迁的方向、速度、形式、广度、深度、路径等方面很大程度上取决于地方政府的偏好。农民的许多联合与合作，经常以非正规组织的形式存在，一旦要正规化，就得完成挂靠，为自己找到一个行政上级。大部分农民组织不得不以较高的成本取得与地方政府的合作，以失去独立来换取地方政府的保护或者获得地方政

府权利资本的支持，最终农民经济组织失去了独立性甚至偏离了合作制的方向<sup>[5]</sup>（P143）。第二，“求政绩、求发展、求利益”的压力使地方政府很容易产生急功近利的行为，在条件不成熟的情况下拔苗助长或者直接组建各种农民经济组织，往往造成合作只有形式，而无实质性内容，农民经济组织只作为政府的政绩工程而存在，但缺乏为农民提供各种服务的动力。这种问题在实践中十分普遍，在这种背景下，大多数农民失去了合作的积极性，只是采取简单的应付态度。

地方政府在“求政绩、求发展、求利益”压力下的职能错位，其根本原因是我国农村治理结构不完善造成的，是市场化改革进程中中央政府、地方政府和农民之间权利分解与集中的矛盾与冲突。我国传统上是一个单一制国家，虽然国家从宏观政策导向上强调农民经济组织的发展，但国家政权对乡村社会的控制与管理依然相当严密，国家除了对农村进行行政管理、保证农村社会的稳定外，还要承担农村资源管理、经济建设、社会发展等职能，这些职能又必须通过庞大的地方政府来实施，在国家和地方政府权利与利益界限模糊、缺乏有效的民主管理和监督机制的背景下，地方政府职能错位成为必然。因此，农民经济组织的发展对农村治理结构的完善提出了很高的要求。

### 三、农户与市场的博弈

随着市场化改革的进一步推进，农民生产生活的货币化程度不断提高，追求货币收入的动机不断增强，从而对市场的依赖程度不断提高，交易的范围也逐渐扩大，因此，农民必须不断地与市场进行博弈。在与市场的博弈中农民产生了强烈的合作愿望。

合作是有成本的，自身能力和合作经验的缺乏使许多农民难以跨越这一门槛，这在一定程度上制约了农民自组织的成长。但在利益诱导下，商业资本、金融资本开始向农村渗透，外生或者内生的各种现代企业组织在农村诞生，合作还是不合作，农民开始了与这些组织的博弈。在与市场和各种组织的多次博弈中，农民不断地培育、选择、优化着自己的组织，在竞争中走向合作，在合作中强化着竞争。

#### 1. 农户与企业的博弈及“公司+农户”组织的发展

农民在寻找市场组织的过程中，首先遇到的是

各种形式的企业，这不仅是由于各种企业在利益诱导下开始向农村渗透，而且还在于政府对农业产业化经营的大力宣传、倡导和支持。大量分散、独立而又渴望将自己的产品换成货币收入的农民，在市场激励和地方政府的协调下，通过契约关系与企业建立了产品买卖、土地入股等关系，产供销、种养加一体化经营的“公司+农户”组织开始形成，“公司+农户”组织和“专业市场+农户”、“中介组织+农户”等组织一道成为我国农业产业化经营的主要组织形式。

但如何在公司和农户之间建立稳定的交易关系，形成稳定的利益共同体，是到目前为止困扰这类组织发展的主要问题之一。这一问题的产生是由农户与公司之间博弈关系的性质决定的。公司与农户的博弈是一种典型的非对称信息博弈，契约签订前要准确地对市场行情进行预测几乎是不可能的，从而契约本身是不完全的，博弈过程中“逆向选择”和“道德风险”问题十分突出。在市场价格偏离合同价格时，双方都存在着毁约的可能性。道理很简单，公司追求利润最大化，希望农产品价格越低越好；农户希望自己的农产品卖个好价钱，希望农产品价格越高越好，从而二者之间很难形成博弈的合作均衡。这类组织的发展还遇到了宏观社会经济环境的约束，比如在现有的社会制度背景下，对千万分散的小农进行法律约束的成本是十分高昂的；再比如目前的农产品市场是一个典型的买方占优市场，大多数涉农企业和千万小农都面临着同样的买方市场约束，对利润有限的涉农企业进行法律约束很可能造成企业破产与合作失败，这种结局是任何一个经济主体特别是地方政府都不愿意看到的。总之，博弈关系的性质加上我国现有的约束条件，决定了“公司+农户”组织的局限性。

#### 2. 农户与企业的重复博弈及“公司+合作社+农户”组织的形成

面对“公司+农户”组织的局限性，农民和企业不断重复博弈中进行着新的尝试，以走向更高的合作。就农民来说，需要内生于农村的农民自组织，更好地代表农民的利益，提高农民讨价还价的地位，并且内生于农村的经济组织受到地缘关系、亲缘关系、乡俗等非正规制度的约束力，有着较强的稳定性和凝聚力。但合作组织的发展需要技术、资金、信息和具有企业家才能的创新人才等资源，这些资源在大部分农村地区是相当匮乏的。而就各种涉农企业来说，迫切需要一个内生于农村的组织

对农民进行有效的管理，降低企业与个体农户单独交易时面临的高昂的交易成本，并且企业拥有技术、资金、信息以及进入市场的各种社会资本。于是一种新的组织形式在农民与企业的博弈中产生，那便是“公司+合作社+农户”组织。这种组织模式的特点在于集外生于农村的企业及企业家精神和内生于农村的组织的优越性于一身，既降低了公司和农户之间的交易成本，又提高了农户集体行动的能力和谈判地位，加强了双方信息的共享，减少了双方的机会主义行为。实践证明这是一种比较适合我国农村社会经济发展状况的农业市场组织，在全国范围内发展较快。

### 3. 农户之间的博弈与农民自组织的发展

农户通过与市场的博弈发现了合作的必要性，也通过与各种企业组织的合作发现了自身的被动地位，但在农产品销售困难的条件下，农民接受了和企业的合作，并且为了提高自身的谈判能力、稳定交易关系而创新出了“公司+合作社+农户”组织。农民与各方面进行交易和博弈的过程，是一个边干边学的过程，他们一边学得了各种合作知识和经验，一边也发现了农民自组织的独特效率：内生于农村的合作组织除拥有以上所述的优点外，更主要的是农民自组织是真正属于农民自己、代表农民自身利益的组织；农民自组织在保持个体农户独立性的基础上，通过合作进入市场可以获得合作剩余；农民自组织摆脱了外部企业组织的约束，具有很强的独立性；大多数农民自组织具有提供公益性服务的特征，而利润微薄的农业迫切需要这种公益性服务。于是，农民专业技术协会、农民专业合作社等农民自组织就在各种博弈过程中产生。在发展的初期，大部分合作组织只是简单的联合体，没有自己的经营实体，仅为成员提供力所能及的服务。但在发展过程中，他们逐渐壮大，逐渐规范化，不断向合作制的方向演进。从实践中看，各种农民合作经济组织已成为农民经济组织的主体，正如恰亚诺夫所认为，小农进入市场的途径不是取消小农家庭的生产组织形式，而是农民农场一体化，农民农场一体化的最主要形式是合作制形式。<sup>[6]</sup>（P268）

现阶段我国农村存在着多种多样的合作经济组织，但距离规范的国际合作制原则的要求还有很大差距。除了农村各利益主体的行为不规范外，主要是由于缺乏权威的合作社法，缺乏相应的制度约束，使各种合作组织的组织结构、管理方式、运行机制、社员的权力和义务等行为规范缺乏明确界

定，从而各种组织从名称到组织内部制度安排、运行机制都存在很大差异，职能也比较混乱。合作社立法和相应的制度规范的缺乏，既容易导致农民合作的失败，也容易偏离合作社的基本原则，造成合作社的异化，因此，农民经济组织的发展对合作社立法提出了迫切的要求。

## 四、政策建议

农民经济组织是农户在与国家、政府、市场等多种力量的博弈中产生和发展起来的，是各种力量对比与权衡的结果。农民经济组织的进一步发展将继续受到市场激励与要求、政府约束与支持、组织制度安排与制度环境变革等多种因素的影响<sup>[7]</sup>，从而农民经济组织发展对进一步深化政治经济体制改革提出了新的要求。

（1）农民经济组织的健康发展，需要进一步调整国家与地方政府的关系，完善农村治理结构。农民经济组织的发展首先需要进一步明确界定中央政府与地方政府的职能，界定各自的权利和利益边界，完善对地方政府的民主监督与评估机制，并得到有效的法律保障。

（2）农民经济组织的健康发展，需要进一步以“分权让利”为中心，调整国家与农民的关系。要进一步完善农村治理结构，提高农村社区自治水平，发挥农民合作社自我管理和自我服务的功能，通过组织与制度创新恢复农村社区的生机与活力，提高农村社区的向心力和凝聚力。农民经济组织的发展也要求以“分权让利”为中心，加强对各种农民合作社的支持和保护，使合作社得到财政、税收、信贷等方面的优惠和支持；农民经济组织的发展要求进一步打破农村金融、保险、农产品加工流通等领域的垄断，扩大农民经济组织发展的空间。

（3）农民经济组织的健康发展，要求充分发挥地方政府的积极推动作用，同时克服地方政府对农民经济组织的控制和干预，在二者之间形成良性互动机制。为此，必须进一步转换地方政府的职能，转换“地方政府主导型”经济发展模式，通过一系列政策法规来强化地方政府的服务职能，使地方政府在农民经济组织发展中发挥积极的推动作用，比如制定经济扶持政策，提供公共物品，协调各社会经济关系，为农民经济组织的健康成长营造良好的外部环境等。

（4）农民经济组织的健康发展，迫切需要合作社立法。通过合作社立法，从法律上规定合作社的

法律地位、经营范围、管理原则、组织机构、分配标准等，规范合作社成员以及农村各利益主体的行为，为合作社与其他社会经济主体的交易提供基本框架；通过合作社立法，使自愿入社、民主管理、

社员所有、社员自治、社员共享等基本原则得到充分体现，从而使农民经济组织在农村市场化进程中更加有效地发挥作用。

#### [参考文献]

- [1] 武力. 论中国共产党对“三农”问题的探索 [N]. 光明日报, 2004-11-30.
- [2] 蔡 . 合作与不合作的政治经济学 [J]. 中国农村观察, 1999, (5).
- [3] 李成贵. 中国农业政策——理论框架与应用分析 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 1997.
- [4] 中国社会科学院农村发展研究所组织与制度研究室. 国家、市场与村庄——大变革中的乡土中国 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 1999.
- [5] 国务院发展研究中心发展研究所综合课题组. 改革面临制度创新 [M]. 上海: 上海三联书店, 1988.
- [6] [俄] 恰亚诺夫. 农民经济组织 [M]. 萧正洪译. 北京: 中央编译出版社, 1996.
- [7] 苑鹏. 中国农村市场化进程中的农民合作组织研究 [J]. 中国社会科学, 2001, (6).

## A Political Economics Analysis of Cooperation and Non-cooperation

ZHANG Yong-li<sup>1</sup>, ZHAO Feng<sup>2</sup>, YAO Hua<sup>3</sup>

- (1. College of Economic Management, Northwest Normal University, Lanzhou, Gansu, 730070, PRC;
- 2. School of Accounting, Lanzhou Commercial College, Lanzhou, Gansu, 730000, PRC;
- 3. Editorial Department, Journal of Gansu Political Science and Law Institute, Lanzhou, Gansu, 730070, PRC)

**[Abstract]** Farmer economic organization is a link or bridge of the farmers entering the market, and comes from farmers' struggle among the nation, the government, the market and other forces. Its way of development, form of organization, and scale and speed of development are continuously encouraged and required by the market, restricted and supported by the government, and influenced by the arrangement of countryside system and macro social economic environment. Thus, the development of farmer economic organization puts forward the new requirements for the further innovation of countryside economic system in our country.

**[Key words]** farmer; economic organization; cooperative system

(责任编辑 胡晓春/校对 谷雨)