

## 周其仁:信息成本与制度变革——读《杜润生自述:中国农村体制变革重大决策记实》

周其仁:信息成本与制度变革——读《杜润生自述:中国

在GOOGLE搜索此内容

2005-12-20

阅读4085次

### 信息成本与制度变革

——读《杜润生自述:中国农村体制变革重大决策记实》

周其仁

《杜润生自述:中国农村体制变革重大决策记实》于2005年8月由人民出版社出版。拜读再三,认为杜老这本自述,无论是对重大历史事件的披露和记载,还是对思想观点的整理和表达,均是关于二十世纪中国农村制度变革最重要的一部著作。今人阅读杜老这本内容丰富、思想深刻的著作,可以获得很多方面的教益,而我们更相信未来的历史学家要理解曾经事关数亿中国农民命运的伟大变革,一定也不会放过杜老这部写于90高龄的自述。

本文谨选一个角度——信息成本对制度变革的影响——写下阅读本书的体会。作者认为,在利益矛盾、认识分歧的体制改革过程中,降低各参与方之间交换信息的成本,是推进制度变革的关键一环。文中不当之处,请杜老和读者教正。

#### 问题所在

重大的制度变革涉及信息成本。这是我们所知的迄今为止关于制度变迁理论的共同内容。按照马克思的理论,生产关系的变化因生产力的变化而起,又波及生产方式乃至社会上层建筑的变革。显然,生产力变化的信息、经济基础变化的信息,总要传递到生产关系和上层建筑,(制度)变革才有可能。[1]

诺斯曾受马克思的影响,虽然他的制度变迁理论重点不同。根据1972年的诺斯,有效的产权制度作为长期经济增长的关键,是对资源相对价格的重大变化做出反应的结果。[2]这个理论虽然带来了诺贝尔经济学奖的声誉,但作者后来反省,其中“存在着许多不严密或无意义的地方”,[3]主要是无法解释为什么有如此众多的无效产权长期存在。为了理解“为什么某些统治者在有效的产权必定会增加其总收入时竟会选择一组无效产权”,诺斯致力于发展一个包含了从国家理论到认知科学的分析框架,认为“要理解人们的决策,我们必须把现实世界和行为者所理解的世界加以区分”,并为此关注“行为者能够得到的信息,以及他们接受到的、作为其选择结果的不完全反馈。”[4]

诺斯再没有说到他的新框架是否完全严密了,但无论如何,他的理论仍然过于复杂。倒是当年使诺斯“获益良多”的张五常[5],在1981年提出了一个更为简明的制度变迁理论。张把科斯初创的“交易费用”概念一般化为“制度费用”,然后又把制度费用一分为二:维持一个制度的费用和导致这个制度发生变化的费用。他的制度变迁的理论大体如下:当一个制度的维持费用高昂而改变费用相对下降时,制度变迁就不可避免地发生了。那些长期得以存在的“无效产权”,不是因为维持成本低廉,而是因为改变的代价过于高昂。按照这个理论,一个经济关于制度运行知识的信息成本降低了,将有助于制度变迁的发生。[6]

中国农村的体制变革为检验关于制度变迁的理论提供了难得的机会。有两点值得我们关注。(一)从全部土地、生产资料、甚至锅碗瓢盆都归公的人民公社体制,到农户拥有土地使用权、收益权和转让权的家庭承包制,中国农村从50年代末到80年代中,差不多经历了产权制度最夸张的两极性变化。其间,“所有权和基本核算单位”在几十万人口的县和十几户、几十户人家的“小队”之间升级降级;自留地(牧区是“自留畜”)从无到有,从多到少或从少到多;包工包产的责任制从到队、到组、到户,从短期的权宜之计到长期的最终获得法律表达的正规合约,一切应有尽有,仿佛是一间人类产权制度及其变革的历

史博物馆。(二)农村经济制度的巨大变革,并没有伴随政体(political regime)的改变或更迭,而是在同一个政治体制里、由同一个执政党领导完成的。如此颇具特色的产权制度变革,究竟是怎样发生的?理论关注的信息成本对利益重组过程的重要影响,在可观察的中国农村经验中可否得到验证,是否需要补充?

### 底层探索及合法化难题

人民公社这样的产权制度,变革几乎与生俱来。早在高级社被国家政权推行的时候,改革就从底层出现。杜老的著作里记载了当年的星星之火。首先是部分农民直截了当要求退社,“农民对合作化的不满,最早是‘闹退社’。大约在1956年—1957年曾有一次拉牛退社风潮”,当时有辽宁、安徽、浙江等8省农村工作部反映退社和闹社问题,“如浙江的宁波专区,已退社的约占社员户数的5%,想退社的占20%左右”(《杜润生自述》,第84页)。[7]

退社不成,才只好在集体制框架内探索“修改”之道——这就是形形色色的责任制和包产到户的由来。说来不容易相信,早在合作化晚期的1956年,包产到户就出现在温州永嘉等地。而后,包产到户在全国大范围内出现过三波高潮。根据杜老的记载,底层的包产到户,有文字报告的就遍及浙江,四川、广西、广东,江苏、河北、河南、安徽、山西和甘肃等十数个省区,甚至“差不多每个省、市、区都有发现”(转引自1961年中央农工部报告,见第89页)。在一些地方,早在60年代初包产到户就已成为主导的生产体制,例如广西龙胜县(42%的队),甘肃临夏(70%的队),河南(“借地”规模达土地总量20%),以及安徽(责任田达85%)。赞成包产到户的,不但是农民群众,而且包括县、专区、省、中央部门的党政负责干部直至部分中央常委和国家领导人。[8]

杜老转述邓小平在1962年的一次讲话,点到了问题的关键。邓小平说:“生产关系究竟以什么形式为最好,要采取这样一种态度,就是哪种形式在哪个地方能够比较容易比较快地恢复和发展农业生产,就采取哪种形式;群众愿意采取哪种形式,就应该采取哪种形式,不合法的使它合法起来”(第332页)。问题是,要使“这样一种态度”成为执政者的执政态度,尚需时日。结果,包产到户还是一次次自发兴起,又一次次被批判压倒,在很长的时期里得不到合法承认。[9]

为什么农民实践探索出来的适合生产力要求的产权形式,久久得不到合法的承认呢?杜老总结,“一种关系大局的制度形成,需要有群众创新加上政治组织支持这两方面的因素一起发生作用。这就是为什么60年代有20%—30%的生产队已实行包产到户,却未获成功,而80年代的改革就能风行全国,从而振兴了农业。60年代与80年代有着重大历史条件的不同,人们用上下互动关系描述人民公社体制的改革,这是有一定道理的”(第127页)。很清楚,阻碍从来就不在于“群众创新”,而在于“政治组织支持”。要怎样的上下互动,才可以使包产到户获得合法的制度地位呢?

### 提法的微妙变化

首先具有重要意义的,是上层政治思想路线的变化。经验表明,没有这种上层的变化,底层的制度创新无论多么合乎生产力的要求和群众的意愿,要被制度化为合法的生产体制的一个组成部分,还是没有希望。关于70年代末的中国上层政治,杜老概述如下,“毛逝世了,党的十一届三中全会决议要加强农业,纠正过去‘左’的东西”(第101页)。轻轻28个字,却代表中国翻过了沉重的一页。

但是,即便在新的思想政治路线下,要普遍承认农民家庭对公有土地的长期经营权,依然困难重重。杜老清楚地记载了这个变革的历程。其中,关于党和政府的官方政策文件对包产到户的“提法”不断被修订的记实,为后人理解包产到户的合法化进程,提供了可供查考的证据:

——1978年12月,中共十一届三中全会关于加快农业发展的决定草案,明确“不许包产到户”(第100页)。

——1979年4月,中央批转国家农委召开的七省三县座谈会《纪要》,提出“深山、偏僻地区的孤门独户,实行包产到户,也应当允许”;并指出其他地区搞了的,“如果一时说不上,也不要勉强纠正,更不能搞批判斗争”(第106页)。

——1979年9月,中共十一届四中全会通过三中全会的农业决定,提出除某些副业生产的需要和边远山区、交通不便的单独户外,“也不要包产到户”(第111页)。[10]

——1980年9月,中共中央召开省市自治区第一书记会议专门研究农业生产责任制,会议意见分歧很大,多次修改后的文件指出,现行体制“可以使群众满意的,就不要搞包产到户”;对边远山区和贫困地区,“群众对集体丧失信心,因而要求包产到户的,应当支持群众要



求，可以包产到户，也可以包干到户”（第119页）。

——1981年冬起草、1982年下发的中共中央1号文件，在全国包产到户实践突破了按发达、边远落后地区划线的政策限制之后，明确肯定了包括包产到户在内的“家庭联产承包责任制”的普遍合法性，并针对农民怕变的担心，宣布责任制“长期不变”（第135页）。

——从1982年到1986年，中共中央连续发出五个1号文件，一再肯定包产到户政策长期不变，并审时度势地把体制改革推向农村的各个方面。

从“不许”、“不要”、“可以、可以、也可以”到“长期不变”，这些词汇的转变意味着包产到户合法化程度的提高。不应奇怪，政策文件关键词的选择对产权界定及其合法化具有重要的影响。产权界定当然最后落实到行为，但总是先诉诸语言和词汇。在法治国家，立法者、执法者和司法者也要精心选择法律词汇，而关键词的变化常常体现了产权制度的变化。80年代中国法制尚不健全，执政党的政策文件就不能不发挥更大的作用。抽象到某个层次看问题，以关键词界定产权以及经由关键词的改变来变更产权是共通的。

是什么力量推动了政策文件的关键词汇发生了改变？杜老在自述中讲到三个层次。（一）群众实践显示了新的产权形式可增加净收益的潜力；（二）地方一级政权对变更产权制度达成共识，愿意提供制度实验的地方合法化承认和保护；（三）中央决策层的思想政治路线发生重大改变。这里少了任何一个层次，包产到户在全国获得合法地位就不可想象。从历史经验看，前两个层次的条件在60年代就已经出现，到70—80年代更得规模更加广大和成熟。[11]但是，如果没有中央决策层的变化，80年代初包产到户无论规模多么空前，顶多不过又是一次潮起潮落。

### 关键的一环

没有十一届三中全会确立的实事求是路线，靠“凡是”决定政策，那就什么也不要谈了。问题是，决策层有了实事求是的态度，还要有足够的信息通道和“加工”能力，才能及时掌握全国改革开放的实际情况，恰当地分离传统思维惯性和既得利益的纠葛，来完成高质量的“求是”。具体到包产到户的合法化进程，中央决策层对底层和地方一级创新的容忍、接受和消化能力，以及提升为全国范围可长期执行制度的规范化能力，对制度变迁的顺利推进具有决定意义。

杜老自述的主线，恰恰就是农村体制变革重大决策。鉴于中国决策过程挥之不去的神秘性，杜老作为重要的当事人和参与者，他的实录就具有特别的历史价值。从本文关心的问题出发，我在阅读中认识到，决策信息通道对于制度变迁很关键。决策层从哪里得到实际情况的报告，这些报告的真实性和如何，判断是不是客观，分析是不是合理且易被接受，有没有考虑到实际限制条件而准备的对策和建议——正是这些细节影响到制度变迁的方向和进程。

让我们回到上文提及的比搬山还难的关键词改变。在1978年的“不许”和1980年的“可以、可以、也可以”之间，发生过一个重要事件，就是1980年4月召开的长期规划会议。杜老的实录是这样的，讨论到粮食问题，“我说：贫困地区要调那么多粮食救济，交通又不便利，靠农民长途背运，路上就吃了一多半，国家耗费很大，农民所得不多。建议在贫困地区搞包产到户，让农民自己包生产、包肚子，两头有利”。这个建言得到国务院领导和邓小平的支持，“姚依林就把这个信息传达给与会者。当时不让登报，也不上文件，知道的人不多。但对打开甘肃、云南、贵州等地的局面，起到了积极作用”（第114—115页）。

其实早在1979年，杜老刚回农口工作不久，就向时任党中央秘书长的胡耀邦建议，“不可以由中央说话，把1979年9月28日后提的‘不要包产到户’，改成‘准许包产到户’”。当时，“耀邦说：决议才通过，中央不好立即出面修改”，使杜老理解“在耀邦所处的位置上，时机不到，处理像包产到户这种带有政治敏感的大问题，还受着某种约束”（第103页）。是年4月的国家农委会议，虽然对“深山、偏僻地区的孤门独户”网开一面，开了允许包产到户的第一道口子，但会议过程却表明，即使主管部门内也有相当多官员不赞成全面承认包产到户。

所以，还要“寻找突破口”。历来难办的不是教育农民，而“在于说服党内领导干部。再跨进一步，只有破除多数同志原有的思维定势，才会引起决定意义的变化”（第111页）。上述1980年长期规划会议就是一个突破口。简要的背景是这样的，当时中央提出翻两番的战略构想，要做长期规划来落实。最严重的制约是农业和粮食。当时全国每年产粮3000多亿公斤，国家平均征购到手350亿公斤。多拿一点，吃不饱饭的农民人数就要增加；少拿一点，工业和城市就面临无米之炊。按当时的情况，高层不可能相信包产到户就可大幅度提

高粮食生产能力。于是杜老抓住一点来突破：在国家掌握的有限粮源里，每年有一大块要用于农村返销。如果开放落后贫困地区包产到户，“让农民包生产、包肚子”，省出来的几十亿公斤粮食在当时就是实现翻两番目标的可计算战略力量。

是的，制度变革特别是其合法化进程，常常是在特定约束条件下解决紧迫问题的“副产品”。农民有农民的约束，地方有地方的约束，中央有中央的约束。杜老所说的“上下互动”，就是各个决策主体在各自不同的约束下，得到信息的沟通，找到利益的交集，产生行为的共振。诺斯后来问为什么制度变迁常常难以成功，从包产到户的经验看，一个社会上下互动的机遇不多，又稍纵即逝，抓不住的话，大历史多拐几道弯，时间上延后多少年，实在不算什么。

杜老书中对制度变革合法化重大推进，提供了多处细节实录。限于篇幅，我们不能一一援引。不过我认为这是本书最具有价值的地方。正是这些实录和杜老的思考，增加了我们对制度变革的理解。世界上应该没有直线推进的制度变迁，而同一组社会经济条件推动的制度变革，也可能有截然不同的结局。其中，较低的信息成本有助于底层的创新获得合法承认。如果信息梗阻，利益发生重大改变而又不能打通上下经脉，改革就不能成功。

### 推动变革的个人因素

最后，我们不能不谈到推动变革的个人因素。“人贵述己而不自诩”，是英国思想家大卫·休谟在自传里说过的话。[12]用这句话来概括杜老自述的风格，完全适合。在这本中国农村制度变革重大决策的纪实性著作里，杜老没有写下一句关于他自己曾在其中扮演关键角色、做出重大贡献的话。

相反，凡涉及他自己的作用，杜老总是交代，他的思想从来是在农民的自发行为、地方的选择和历史经验的教育下逐步形成和变化的，绝非先知先觉的“一贯正确”。他多处对曾形成的思想和表达进行反思，交代当时认识的局限性，供后人参考。甚至对于在某种压力下、由他人塞入自己文稿的错误观点，杜老也表示“我应该负责”。[13]2003年7月杜老九十岁生日，回顾平生参与的农村工作，认为“‘农口’有一个好的传统，有一支好的团队”，而他自己“不过是这个团队的一个‘符号’”。知道大家不同意，杜老大声问：“个人还能做多少事？”（第307—308页）。

这当然不仅仅是杜老的谦虚美德，而是他一贯用来处理实践与认识、个人见解与集体认知关系的一种知识态度。正是这种知识态度，使杜老在参与重大决策的时候，在组织系统的调查研究、提出需要决策的重大问题、综合各方不同意见、寻找可妥协空间、协调一致意见达成、建立政策储备等一系列重要环节，为降低制度变迁的信息成本，发挥了后来得到广泛公认的杰出作用。

其中，杜老的个人因素有非同小可的意义。他是那种可以把很多看似对立的品格集于一身的人。杜老对问题当然有自己的见解和立场，同时他又知道，体制变革是涉及利益重大调整的公共过程，有各种反对意见不但很正常，且可从中吸取多方面的营养。他从不放弃原则，但更擅长于协调和妥协，尽最大可能发现可为各方接受的共识空间。他的资历令人尊敬，在80年代又深受党中央、国务院领导人的信任，高居权位，但从不动摇己见，更不以势压人，永远谨慎地履行集思广益的“参谋”职责。他拥有厚实的农村、农民和多方面的知识，但一辈子注重调查研究，对新情况、新问题永远抱有强烈的求知渴望。他远见卓识，又一辈子从实际出发。由于这些合金般的品格组合，使杜老拥有无与伦比的说服力、感召力和协调力。杜润生先生当然是他那个时代的一个代表性符号，不过他更是遵循实事求是路线研究农村问题的光荣传统和团队的灵魂。

历史再也无须讳言，人民公社产权制度的维系成本异常高昂，甚至要以多少生命为代价。这套体制从诞生之日就内生出变革的要求。但是，只有当改变体制的成本显著下降之后，变革才得以普遍展开和实现。在改变制度的过程中，信息的意义格外重大——不同决策主体的行为选择及其含义，人们的利益、对利益的认识和期望，变革目标的一致和妥协空间的发现——所有这些信息的取得、整理和交流，影响到变革是否顺利和成功。

（作者单位，北京大学中国经济研究中心，北京 100871， [qrzhou@ccer.pku.edu.cn](mailto:qrzhou@ccer.pku.edu.cn)）

[1] 见马克思，“《政治经济学批判》序言”（1857），《马克思恩格斯选集》第2卷，中共中央马恩列斯著作编译局编，人民出版社1972年版，第81—85页。

[2] 见Douglass North and Robert P. Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge University Press, 1973。



[3] 诺斯, “绪论”, 《新制度经济学前沿》, 约翰·N·德勒巴克和约翰·V·C·奈 编, 张宇燕等译, 经济科学出版社2003年出版, 第14页 (Edited by Jogn N. Drobak & Jogn V.C.Nye, *The Frontirts of the New Institutional Economics*, Academic Press 1997)。

[4] 同上, 第19页。

[5] “本书所运用的交易费用方法, 最合适名称应该是华盛顿大学方法 (the University of Washington approach), 创始者是张五常 (1974, 1983), 并在华盛顿大学得到详细阐释、修订和发展”, 见诺斯, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990版, 第27页。

[6] 参见 Steven Chueng, *Will China go capitalist?* Hobart Paper 84, The institute of Economic Affairs, London 1982. 最近收录于 *Economic Explanation, Selected Papers of Steven N. Cheung, Arcadia Press Limited*, Hong Kong 2005, pp.609-669. 关于“制度费用 (institutional cost)”, 见“The Transaction Costs Paradigm”, *Economic Inquiry*, Vol. XXXVI, October 1998, lead article; 以及《经济解释》卷二, 第四章“交易费用”, 香港花千树出版公司, 2002年版, 第1141—172页。

[7] 下文如无特别说明, 以页码标识的引文皆来自《杜润生自述: 中国农村体制变革重大决策纪实》, 人民出版社2005年8月版, 北京。

[8] 例如, 1956年浙江省温州永嘉县委书记李云河就支持全县200多个农业社实行包产到户试验 (该项实验在温州地区扩大到1000多个社, 包括17.8万户, 占入社农户15%, 是当时全国包产到户最多的地区, 第85页); 1959年河南新乡地委书记耿起昌“宣扬小农经济优越论”、洛阳地委书记王慧智“背着地委到各县推行包产到户” (第88—89页); 1961年安徽纠正责任田时, 太湖县干部钱让能上书毛泽东, “我认为‘责任田’是农民的一个创举” (第92页); 1962年北戴河会议前, 胡耀邦到安徽调查责任田, 回来报告“这是一个确实起了积极作用 (增产) 又很危险 (易滑向单干) 的办法” (第93页)。刘少奇也说“单干总比不干好”, 陈云同此主张。但是遭到了毛泽东的反对 (第94页)。

[9] 一种产权形式能不能得到合法的承认和表达, 事关重大。德·索托 (Hernando de Soto) 对此做过深入的阐述 (见 Hernando de Soto, *The Other Path—The Economic Answer to Terrorism* (Harper & Row Published, 1989) and *The Mastery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere* (Else Basc Books, 2000)。

[10] 杜老特别注明, 把原草案的“不许”改为“不要”, “这个不大的修改变动没有受到应有的重视” (第111页)

[11] 关于安徽、四川等地在70年代后期的又一波包产到户情况, 见杜老自述, 第四章, 第99—111页。

[12] “It is difficult for a man to speak long of himself without vanity.” 科斯1988年回顾自己50年前的论文 (“企业的性质”) 时, 引用了这句话。中译文见盛洪、陈郁译校的《论生产的制度结构》, 上海三联书店1991年版, 第241页。

[13] “任重把先念所讲‘几千年来都是小农经济, 已经试验过了还要试验什么?’这句话, 加到我的讲话里, 把‘准许地方试验’一句勾掉了,” “我的讲话修整稿, 未经校正, 被一位同志拿走, 发表在《农村工作通讯》上, 造成一些不好的影响, 我应该负责” (第108页)。

---

相关信息:

没有相关信息

---

相关评论:

[点这里发表评论](#)

发言人: 李辉

发言人邮件: [lihui.fuji@gmail.com](mailto:lihui.fuji@gmail.com)

发表时间: 2006-12-6 18:18:00

诚然, 信然。

连我们这种年轻稚嫩的后生小辈都有幸能与杜老有一面之缘, 并得铿锵有力的勉励, 任重道远之路, 自己能走多远, 是一点都不敢保证的, 只能努力为之



[发表、查看更多关于该信息的评论](#)



[打印本页](#)

[| 北京大学](#) | [中心概况](#) | [BIMBA](#) | [CENET](#) | [联系方式](#) | [站点导航](#) | [繁体版](#) | [ENGLISH VERSION](#) |

Copyright© 1998-2005 北京大学 中国经济研究中心 版权所有

保留所有权利, 未经允许请勿挪用, 有任何问题与建议请联系: [webmaster@ccer.pku.edu.cn](mailto:webmaster@ccer.pku.edu.cn)

京ICP备05005746