

商鞅变法对中国农业改革的启示

黄和刚¹, 李富忠²** (山西农业大学资源环境学院, 山西太谷 030801)

摘要 回顾了商鞅变法这一历史事件, 通过分析商鞅有关农业方面的变法及有益经验, 结合中国农业面临的新情况和新问题, 得出了创新土地流转制度以发展规模经营模式, 完善财政支农政策以调动农民生产的积极性和创造性, 建立农业保险体系, 促进我国农业现代化发展的启示。

关键词 商鞅变法; 土地制度; 农业保险; 财政政策

中图分类号 F312 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2009)04-01838-03

The Enlightenment of Shangyang Reform to Agricultural Innovation in China

HUANG He-gang et al (Department of Environment and Resources, Shanxi Agricultural University, Taigu, Shanxi 030801)

Abstract This study aimed to review the historical events of Shangyang reform and analyze its strategies related to agriculture and some useful experiences. Combined with the new situations and problems of China's agriculture, this study got the enlightenments as follows: innovating the land transfer system in order to develop the scale operation model; improving the financial support policies to agriculture in order to mobilize farmers' production enthusiasm and creativity and establishing the agricultural insurance system to promote the development of China's modern agriculture.

Key words Shangyang reform; Land system; Agricultural insurance; Finance policy

公元前361年, 商鞅自魏国入秦, 秦孝公任他为左庶长, 开始变法。这是中国历史上一次最辉煌的变法, 对当时秦国的农业经济、社会政治产生了深远的影响。农业基础的雄厚, 使秦从偏居一隅的较弱国家一跃而成为七雄之首, 进而吞并六国雄踞天下。商鞅变法虽已成为历史, 但其对农业卓有成效的改革措施对我国目前的农业改革仍然有借鉴意义。党的十七届三中全会指出: “我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段, 进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻, 进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。”农业是安天下、稳民心的战略产业。自历史以来, 我国一直是农业大国, 农业是国家稳定的保证, 社会发展的基础, 其重要地位不可撼动。目前由于我国农业相对于其他产业的发展落后, 已严重制约经济社会的进一步发展和农民生活水平的提高, 农业改革已成为新时期我国发展的必然选择。

1 商鞅变法的时代背景

春秋战国时期是奴隶制崩溃、封建制确立的大变革时期。在这一时期, 铁制农具的使用和牛耕的逐步推广, 导致奴隶主的土地国有制逐步被封建土地私有制所代替。随着封建经济的发展, 新兴地主阶级的经济和政治势力越来越大。新兴地主阶级纷纷要求在政治上进行改革, 发展封建经济, 建立地主阶级统治。各国纷纷掀起变法运动, 如魏国的李悝变法、楚国的吴起变法等。

秦国在春秋时期, 社会经济的发展落后于关东各大国, 为七国中最为弱小、最为贫困、最为混乱的国家。反映并加速井田制瓦解、土地私有制产生的赋税改革, 也迟于关东各国很多。如鲁国“初税亩”是在公元前594年, 秦国的“初租禾”是在公元前408年, 落后186年。可是这时, 秦国已使用铁农具, 社会经济发展较快, 这不仅加速了井田制的瓦解和土地私有制的产生过程, 而且还引起社会秩序的变动。公元

前384年, 秦献公继位, 决心彻底改革, 下令招贤, 商鞅自魏国入秦, 公元前361年秦孝公任他为左庶长, 进献富国强兵之策, 开始变法^[1]。商鞅变法正是在这种背景下发生。这种社会变革、变法运动体现了生产关系必须适应生产力发展, 上层建筑必须适应经济基础变化的规律。

2 商鞅变法的内容

商鞅为战国时期政治家, 法家代表人物。商鞅变法是战国时期各国改革中最彻底的改革, 《强秦九论》乃商鞅谋划的变法大纲, 涉及多方面内容。①《田论》, 立定废井田、开阡陌、田得买卖法令。②《赋税论》, 抛弃贡物无定数的旧税制, 使农按田亩, 工按作坊, 商按交易纳税的新法。如此则民富国亦富。③《农爵论》, 农人力耕致富并多缴粮税者, 可获国家爵位。此举真正激发农人勤奋耕耘, 为根本的聚粮之道。④《军功论》, 凡战阵斩首者, 以斩获首级数目赐爵。⑤《郡县论》, 设郡县2级官府, 直辖于国府之下, 使全国治权一统。⑥《连坐论》, 一人犯罪, 10户连坐, 使民众怯于私斗而勇于公战立功。⑦《度量衡论》, 将秦国所行之长度、重量、容器一体统一。⑧《官制论》, 限定各级官府官吏定员与治权, 杜绝政出私门。⑨《齐俗论》, 强制取缔山野之民的愚蛮风习^[2]。笔者仅就对农业发展有重要意义的相关措施进行归纳研究。

(1) 田论。商鞅对农业的改革是以废除井田制, 实行土地私有制为重点。这是战国时期唯一用国家政治和法令手段在全国范围内改变土地所有制的举措。商鞅在土地制度上推行的重大举措是《田论》“废井田、开阡陌”, 《史记》记载: 商鞅“为田, 开阡陌封疆, 而赋税平”^[3], 从法律上废除了井田制度及“田里不粥”原则。法令规定, 允许人们开荒, 土地可以自由买卖。

(2) 赋税论。商鞅对农业税收方面的改革主要体现在《赋税论》“抛弃贡物无定数的旧税制, 使农按田亩、工按作坊、商按交易纳税之新法, 如此则民富国亦富”。即废除不合理的苛捐杂税, 用法律的形式确立需要纳税的数量及种类, 按照各人所占土地多少来平均负担。对于工、农、商的赋税比例区别对待, 减轻农业赋税, 以支持农业经济发展。对农业内部种类赋税比例亦区别对待, 重点扶持粮食、棉花等

基金项目 山西农业大学资助项目。

作者简介 黄和刚(1985-), 男, 广东乐昌人, 硕士研究生, 研究方向: 农业经济管理。* 通讯作者, 博士, 教授, 硕士生导师。

收稿日期 2008-11-13

重要农作物的生产。为鼓励小农经济,还规定凡一户有 2 个儿子,到成人年龄必须分家,独立谋生,否则要出双倍赋税。

(3) 农爵论。商鞅推行重农奖农的政策。《农爵论》“农人力耕致富并多缴粮税者,可获国家爵位。此举将真正激发农人勤奋耕耘,为根本的聚粮之道”。即生产粮食和布帛多的,可免除本人劳役和赋税;因弃本求末,或游手好闲而贫穷者,全家罚为官奴。商鞅还用优厚条件招募无地农民到秦国开荒,不分国籍,凡到秦国开荒耕农的,9 年不收田赋。

3 对商鞅变法的分析

由于商鞅变法顺应了历史发展的潮流,措施总体正确得当,且得到了国君秦孝公的支持,因此它成为战国时期最典型、最深刻、最彻底的政治改革。在土地所有制方面基本上废除以井田制为基础的封建领主所有制;政治上,基本上废除了分封制,确立了郡县制,同时又实行奖励耕战的措施。商鞅变法使封建制在秦国得到了巩固和发展,促进了秦国政治、经济、军事的发展,使秦国成为战国七雄中实力最强的国家,为统一创造了条件。商鞅变法只用了 19 年时间,就使秦国继魏国之后崛起为超级强国之一,但它比魏国的实力雄厚百倍。《史记》中记载道,自商鞅变法后,秦国百业兴旺,安定富足,路不拾遗,夜不闭户^[3]。但商鞅变法也有不当或不够完善之处,笔者就针对商鞅的农业改革措施,结合当前我国农业发展的现状,从以下几个方面分析:

(1) 土地制度方面。商鞅在土地制度方面的改革中,从法律上废除了井田制度,允许人们开荒,土地可以自由买卖。这一制度的改革一定程度上形成了小规模的土地交易市场,是农民进行资本融资,以扩大再生产的有效途径。同时,拥有雄厚资本的商人、政府官员则购买农民开垦的土地,土地由分散到逐渐聚积形成规模生产,使农业生产效率提高,生产成本下降,增加了粮食面积和产量,农业经济得到了积极的发展。这样就破坏了奴隶制的生产关系,促进了封建经济的发展。由此可见土地制度的改革,在当时对促进农业的发展发挥了极为重要的作用。但由于推行的土地私有制,贫困农民为了购买耕地所需的工具和种子,被迫将土地所有权卖给地主阶级,地主阶级凭借雄厚的财力任意兼并农民的土地,造成大量的农民失去土地。失去土地的农民只能受雇于地主阶级,任人压榨,生活贫困,引起社会动荡。

(2) 税制及农耕激励制度方面。商鞅在农业税制方面是废除向上级官吏缴纳数量不定、价值不定的贡物的旧税制,而确立按农民平均拥有土地的面积定期定量缴纳赋税。这样就剔除了名目繁多的苛捐杂税,大大减轻了农民的负担。在农、工、商行业以及农作物种类内部实行有所侧重的区别赋税政策,有利于引导农民勤耕务农,扩大粮食、棉花等重要经济作物的耕种规模。商鞅巧妙地应用税收这一政策,引导人们而非用强制的行政命令迫使农民弃商从农,弃副从粮,既有利于社会的稳定,又达到发展农业生产的目的。但作为完全农业化的国家来说,国家财政收入的绝大部分都靠农业税收,因此不可能完全免除农业税以激励农民扩大生产,促进生产力的大发展。同时商鞅对国家工业、商业不重视,牺牲工业、商业而片面强调农业的重要性。以致秦国当时农、工、商发展失衡,三者不能发挥各自优势互相促进。

在农耕激励制度方面,通过对农业生产大户部分或全部免除田税、授予官爵及免除徭役来鼓励农民勤耕务农。这一措施维护了农民的利益,让农民看到了务农有利可图,提高了农民生产的积极性和主动性,从根本上稳定了农业的生产,发展了农业经济。但同时也应看到,由于历史条件的限制,惠农措施单一,力度不够。在经济社会条件允许的情况下,应当充分应用并创新各种形式的惠农支农政策,调动农民生产的积极性。

(3) 自然灾害的救济制度方面。《史记》记载,秦国历史上出现过几次严重的旱灾和雪灾,农业受到了严重的破坏。商鞅当时采取的救灾措施是从未受灾的郡县调运粮食,由国库拨款济民^[3]。这样只是暂时让灾民度过灾难,而灾后农业的恢复却是一个漫长的过程。这时往往出现财力不足,大量难民潮。中国是农业大国,同时又是自然灾害频繁发生的国度,历朝历代,自然灾害对于政府都是一个棘手的问题,财力负担重,救灾措施不完善,救济灾民和恢复农业生产的效果往往不理想。

4 商鞅变法对中国农业改革的启示

商鞅变法是中国历史上一次最辉煌的变法之一。仅此一次成功的变法,便荫泽中华民族绵绵不绝 2000 多年。2200 年后,1868 年日本效仿商鞅实行变法,即著名的“明治维新”,改革农业税等一系列措施,使一个同样落后的古老日本奇迹般崛起。历史已显示一个规律,处在巨变的时代,一个国家必须改革创新,以适应生产力的发展,满足新情况的发展要求。目前的中国农业,面临新的发展机遇和挑战,只有改革,才有中国农业现代化的未来。同时,从今天来看,由于当时社会条件的限制,一些好的改革措施无法实现,但在目前中国经济、社会、政治高度发展的环境下有实现的基础。而有些措施在当时虽然取得了巨大的成功,但在经济、政治、社会生产力发生巨变的今天应该辩证地分析,取其利而避其弊。通过借鉴商鞅变法的有益经验,结合我国农业发展的新情况新问题,笔者得出有关中国农业改革的如下启示。

4.1 建立土地经营权流转市场 当前,随着我国 30 年的改革,农业、工业和服务业发展格局发生了巨大变化,同工业和第三产业快速发展相比,农业的发展规模产值和附加值相对较低,这也造成了农民和农业生产的脆弱性和单一家庭农业很难在市场竞争中抵御市场竞争风险,更难以在国际农产品市场竞争中占优势。当然,十一届三中全会提出的家庭联产承包责任制在改革开放初期为终止人们饥荒,提高农民生产积极性作出了突出贡献,但随着生产力的进一步发展,农业生产机械化程度低、规模经营效益低下、土地产出率低等一些问题的开始突出,限制了我国向高产、高效、优质的现代化农业方向发展。

现在的土地使用权制度规定土地承包给农民,农民只能自己耕作而没有权利将其出售,长期以来我国的农业是以家庭分散承包经营小农式生产为主要生产方式。其局限性主要体现在:①家庭分散承包生产经营形式,形不成规模生产经营,阻碍了农业劳动生产力和农产品商品率的提高,限制了农民的增收。②生产经营风险比较大,如来自市场的供需矛盾风险、控制农产品质量的风险和面临自然灾害的风险。

③小农生产经营明显缺乏国际竞争力,分散经营,劳动力投入高于技术资本投入,农产品成本上升导致国际竞争力下降。④农地投资缺乏科学规划,不利于土地资源的保护及土地产出率的提高^[4]。为了克服上述弊端,让我国的农业生产经营与市场更好地衔接,使农民生产能以市场为导向,土地资源优化配置,加快土地生产经营规模化、集约化的进程,土地流转势在必行。所以,我国的农业改革可以借鉴商鞅土地制度变革的有利一面,而规避其弊端。新形势下要解放思想,要随着生产力的发展进行相应的制度创新,目前主要在于土地流转制度的创新。在坚持土地集体所有制,不改变土地的农村集体所有制性质和坚决维护农民承包经营权益的前提下,建立健全土地承包经营权流转市场,按照依法自愿有偿原则,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的规模经营。通过政府政策扶持和农民自发融资等方式,成立农村土地股份合作社和农民专业合作组织,促进农业产业化生产经营体系的建立。以工业发展带动农业发展,用大户经营和公司经营的模式来参与市场竞争,抵挡市场风险,不仅增加农民收入,而且也有效地解决农业生产率低、规模小的问题。

4.2 完善财政支农政策 对农民而言,土地是最基本的生产资料,是弥足珍贵的。我国现有耕地面积1.22亿 hm^2 ,人均仅0.09 hm^2 ,仅相当于世界平均数的2/5;全国有1/3的省市人均耕地面积不足0.07 hm^2 。然而在这样情况下,我国有限耕地的闲置浪费随处可见。随着城市化进程的加快,近几年耕地抛荒的情况更加严重。种田成为副业,现有的农村劳动生产力群体被称为“3860”(即妇孺老弱)部队。很多地区的农民耕地委托他人耕种,自己外出打工,不但没有收益,还要倒贴不少,本应作为资产的土地,反而成了“负债”。据有关部门统计,近5年来,全国农民种粮的实际收益(含补贴)没有超过6000元/ hm^2 ^[4]。与进城打工的收益相比,农民不可能踏踏实实种田。出现上述情况的原因主要有:①由于农资价格上涨,农业生产成本增加,务农耕种比较效益逐渐下降。②惠农支农政策体系不健全,结构不完善,2007年城乡收入差距扩大到3.33:1,绝对差距9646元^[5]。

务农收益下降,农民种田积极性不高是撂荒的根本原因。而商鞅的励农措施在当时对提高农民生产的积极性,促进农业发展发挥了积极作用,这是可以借鉴的。十七届三中全会指出,我国总体上已进入以工促农、以城带乡、工业反哺农业的发展阶段,进入加快改造传统农业的关键时期。因此我国需要进一步完善农业支持保护制度,加大基础设施建设投入,进一步完善落实支农惠农政策。一方面调整农业补贴政策。①调整补贴品种。对关系国计民生的基础农产品,继续纳入中央财政补贴范围并加大补贴力度,对非国计民生农产品交由市场调节。②调整补贴资金的分配管理机制。将现行按种植面积、养殖数量补贴改为按商品量补贴,将奖励补贴资金切块到省,包干使用。另一方面统筹运用政策工具。①要充分发挥价格、信贷、税收、土地等政策的独特作用,形成全方位、多环节支持保护农业的政策体系。②要从滞后的、被动的宏观调控转到超前的、主动的调控轨道上来,提高政策质量和政策执行效果^[6]。

4.3 建立健全农业保险体系 我国农业灾害具有灾种多、灾频高、灾面广、灾时长、灾损重的特点。目前,全国每年受灾农田面积已达到0.467亿 hm^2 ^[7]。2008年初我国南方出现百年不遇的雨雪冰冻灾害以及5·12四川汶川大地震给农业生产及农业生态环境造成的损失和破坏也是极其严重的。这些都充分说明我国农业灾害的严重性。从近几年来看,各级政府虽然投入了大量人力物力,但相对于庞大的受灾面积而言,救助还是有限的。

农业风险的特征:首先,农业风险具有很强的相关性。农业所面临的风险主要是自然风险,各种灾害经常同时发生,表现为高度的时间与空间的相关性。其次,由于农业灾害的覆盖面广、影响面大,农业风险所造成的经济损失往往难以度量。再次,农业风险发生巨灾损失的概率相对较大^[8]。我国几乎每年必发的洪水灾害都造成高达几百亿元的直接经济损失,大灾过后,关键是恢复农业生产。经过30年的改革与发展,我国的社会经济得到了空前的发展,市场经济健康运行,社会主义体制逐步完善。商鞅当时不能解决的问题,中国2000多年封建社会不能处理好的问题,如今的中国完全有基础、有条件建立抗灾救灾的长效机制,破解这一难题。

为应对农业灾害可以建立由农民、保险公司和政府共同参与的农业保险体系。农业保险可以改变农业救灾的补贴方式,提高补贴效率,发挥资金的积聚和放大效应^[9]。由专业的市场化机构保险公司负责运行,既提高了农户受灾勘损及定损的科学性和合理性,而且还保证了救灾资金的明确使用,同时提高了救灾效率。农业保险还可以作为政府保护农业、稳定农村经济、确保国家粮食安全,乃至促进国民经济持续、稳定、健康发展的有效工具之一。农业保险是WTO规则中的“绿箱”政策之一,它对农业风险损失的经济补偿功能是其其他政府投入无法完全替代的^[10]。为保障农业生产的稳定和农业灾后尽快恢复生产,加大政府投入及政策支持,建立并完善农业保险制度具有现实意义。

5 结语

我国总体上已进入以工促农,以城带乡的发展阶段,进入加快改造传统农业的关键时期。借鉴商鞅农业变法有关措施,实施土地改革,创新土地使用权和经营权机制,加强并调整支农惠农政策,完善农业生产的社会服务体系及农业保险体系,增加农民收入是促进我国农业和谐快速发展的有效途径。

参考文献

- [1] 司马迁.《史记》第八卷:《商君列传》[M].北京:北京大学出版社,1985.
- [2] 佚名.《商君书》第三卷:《更法篇》[M].北京:古籍出版社,1956.
- [3] 司马迁.《史记》第六卷第五篇:《秦本纪》[M].北京:北京大学出版社,1985.
- [4] 余成瑶.在“稳、严、活”中深化农村土地经营制度改革[N].中国信息报,2008-10-21.
- [5] 孙梅君.我国农业步入高成本阶段[N].中国信息报,2008-10-10.
- [6] 杨中万.从宏观层面完善财政支农政策[N].农民日报,2008-10-08.
- [7] 黄国勤.中国农业发展研究——现状与问题[J].安徽农业科学,2008,36(23):77-80.
- [8] 刘晓燕.我国农业保险发展思路研究[J].内蒙古财经学院学报,2008(1):15-20.
- [9] 林人慧.政策性农业保险中政府主导地位探析[J].发展研究,2006(4):21-24.
- [10] 刘星.农业保险的经济学分析[J].延安大学学报,2006(5):25-30.