

从团队生产到个体经营： 改革开放时期农垦农业的生产体制转型^{*}

韩朝华

内容提要：发展职工家庭农场使国有农场在农业生产方式上实现了从团队生产到个体经营的转变，顺应了农业的固有特性对农业生产组织方式的要求。这项改革使国有农场的职工和经营者在相当程度上掌握了农场生产的自主权，并成为农场生产的剩余索取者，从而显著化解了国有农场成员中长期存在的生产积极性不足、工作责任心淡漠等问题。本文分析了这项改革的背景、过程、特点及其不足，讨论了目前农垦农业生产体制中的主要问题。

关键词：家庭农场 农业的生产组织方式 剩余索取权

十一届三中全会以后，全国进入改革开放时期。从那时起，国有农场经历了多方面的体制改革。其中，推行联产承包制，发展职工家庭农场，最为重要和意义深远。因为这项改革改变了国有农场的约束和激励机制，显著提高了国有农场的生产效率。总结这段改革过程，探讨这项改革的理论实质，有助于判断国有农场体制转型的应取方向，也能从一个侧面折射出1949年后中国在农业现代化上经历的曲折探索。

关于农垦职工家庭农场的研究报告已不胜枚举，但就其内容而言，这类报告多数侧重于政策研究，^①还有些是对农垦改革工作的总结，^②很少有对这一制度转型做理论评价的。本文着眼于改革开放时期农垦农业生产体制的演变及其现实背景，从制度经济学的视角分析这项改革的内涵，以期显示这一制度转型的理论意义和必然性。

一、起因和背景

“文革”十年，全国农垦系统经历了巨大的体制震荡，各地国有农场的生产和运营遭到严重冲击，农垦系统陷于大面积经营亏损。^③尽快遏制国有农场的严重亏损成为“文革”结束之初全国农垦系统

[作者简介] 韩朝华，中国社会科学院经济研究所研究员，北京，100836，邮箱：hanch09@aliyun.com。

* 本文为中国社会科学院创新工程项目的阶段性成果，项目主持人为朱玲学部委员。课题组成员蒋中一、周济、胡怀国、何伟参与讨论。国家农业部农垦局和相关国有农场为课题组的实地调研提供了大量协助，在此深表谢意。

① 黄涵荪：《从湛江国营农场的改革谈家庭农场的性质和作用》，《南方经济》1985年第1期；肖斌、付小红：《关于发展家庭农场的若干思考》，《当代经济研究》2013年第10期；曾峰、牛文健、张以山、张继友：《海南农垦区职工家庭农场经营现状及其发展对策》，《华南热带农业大学学报》2000年第4期；付飞翔：《创新我国农业经营方式的未来选择：家庭农场》，《农村经济》2013年第7期；宋维佳：《国有农场农业组织结构、规模和效率研究》，《社会科学辑刊》2010年第6期。

② 郑有贵：《我国农垦体制改革回顾与辨析——以黑龙江、海南两省为例》，《中国经济史研究》2004年第4期；农业部农垦局：《中国农垦改革发展30年》，北京：中国农业出版社2008年版，第25—30页。

③ 农垦部1979年7月18日发布的《关于农垦系统贯彻“调整、改革、整顿、提高”方针的意见》承认，1978年全国有一半以上农场亏损。另外，农垦部1982年5月完成的《农垦工作三十二年的基本经验（未定稿）》中披露：“‘十年动乱’期间，国家给农垦的投资共46.6亿多元，经营亏损32亿多元。这是农垦历史上投资最多、农作物单位面积产量最低、农垦全行业亏损最严重的时期。”见农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编《农垦工作文件资料选编（1949—1982年）》（后面简称“农垦资料选编一”），北京：农业出版社1983年版，第946、1339—1340页。

面临的一个紧迫任务。

1979年,国家为推动农垦系统扭亏增盈,将统收统支、收支两条线的财务管理体制改为财务包干制。这项改革措施规定,从1979年起到1985年,国家对农垦企业实行财务包干制,其原则是农场独立核算、自负盈亏、亏损不补、有利润自己发展、资金不足的可以贷款。^①根据财务包干的要求,全国农垦恢复了以“包、定、奖”为主要内容的生产责任制。农场对生产队实行“两包三定一奖赔”制度,即包产量、包利润,定人员、定设备、定规模,完成或超额完成所包产量、利润指标的生产队按比例分成,完不成利润指标的生产队按规定减发基本工资。生产队内部实行“任务到组、责任到人、定额记分、以分奖励”的责任制。翌年,许多农场进一步深化改革,逐步实行了以“浮动工资和产量工资”为主要内容的联产承包责任制,即以生产队为单位实行整体承包,全队统一核算,有利润提成,有亏损受罚。^②

这些措施初步扭转了国有农场的生产状况,农垦系统主要农产品的产量实现快速增长,详见表1。同时,国有农场的亏损面也开始下降。1978年全国半数以上农场陷于亏损,但从1979年起农垦系统的所有农场整体扭亏为盈,^③到1981年全国农垦的农场亏损面降为37.1%,1982年进一步降至33.0%。^④乘此形势,1983年3月2日的《经济日报》社论号召:“国营农场要全面扭亏增盈。”其中谈道:“……现在仍有三分之一农场亏损;盈利农场中有的还有亏损项目和亏损单位。国务院领导同志提出,今年国营农场要消除亏损。”

表1 改革初期农垦系统主要农产品产量(1978—1982年) 单位:万吨

农产品名称	1978年	1979年	1980年	1981年	1982年	年均增长(%)
粮豆	648.50	707.54	766.57	610.00	682.00	1.27
棉花	7.42	8.14	8.86	11.10	13.15	15.38
油料	8.54	10.41	12.28	15.75	15.45	15.98
糖料	94.20	120.15	146.09	180.40	231.01	25.14
干胶	9.51	9.91	10.31	11.50	13.90	9.95
肉类	18.44	21.08	23.71	26.15	26.11	9.08
水产品	2.19	2.61	3.03	3.13	4.15	17.30

资料来源:《中国农垦统计年鉴》相关各年并计算。

当时,全国农村已开始大范围推广家庭联产承包责任制并取得了显著效果。受此影响,农垦企业的生产责任制也加快了向联产承包制的方向转变,包产到职工的做法逐渐增多。有的农场取消了固定等级工资制,实行包干上交、全奖全罚的大包干办法,取得了较好成效。1983年2月召开的全国农垦工作会议明确提出:“完善责任制的关键是个‘包’字,今年要在‘包’字上做文章……凡是适于包到人、包到户的行业、工种都可以包到人、包到户;职工群众要求实行大包干的地方,应当积极支持……”^⑤

1983年8月,当时的国务院总理在新疆视察期间指示农垦系统,国营农场要彻底改变苏联办场模式,试办职工家庭农场,实行“大农场套小农场”体制。同年10月,时任党中央总书记在一项批示中也督促农垦系统,在发展家庭农场上“不能再慢吞吞拖下去”。^⑥11月,当时的农牧渔业部颁发了

① 财政部、国家农垦总局:《关于农垦企业实行财务包干的暂行规定》(1979年1月)，“农垦资料选编一”，第931页。

② 农业部农垦局:《中国农垦改革发展30年》，第25—26页。

③ “农垦资料选编一”，第945页。

④ 农业部农垦局编:《中国农垦统计年鉴》(1981年、1982年)，北京:中国农业出版社1981、1982年版。

⑤ 《加快改革步伐开创农垦工作的新局面》(1983年2月)，中华人民共和国农业部农垦司、中国农垦经济研究与技术开发中心编:《农垦工作文件资料选编(1983—1990年)》(内部发行)(后面简称“农垦资料选编二”)，第7页。

⑥ 《关于在国营农场兴办职工家庭农场的意见》(1983年11月19日)，“农垦资料选编二”，第84—85页。

《关于在国营农场兴办职工家庭农场的意见》([83]农垦字第216号),这是农垦系统第一个关于职工家庭农场的政策文件。该文件明确,职工家庭农场是社会主义全民所有制国营农场的—个基层生产经营单位,它是在联产承包到户的基础上发展起来的、更适应农业生产特点的一种分户经营形式;家庭农场既是生产单位,又是经营单位,以经营种植业、养殖业为主,也可以兼营工副业、运输业、服务业等;家庭农场—般以家庭成员的劳动为主,也可以雇少量帮工,也可采用劳动和资金入股的形式合作经营;家庭农场的成员中,原属国营农场职工的,其身份不变,按规定上交福利基金的可享受应有的待遇。该文件还规定,国有农场和职工家庭农场在行政上是隶属关系,在经济上是承包合同关系,相互之间是统与分的关系;家庭农场在完成合同规定的交售任务后,可以自行处理多余产品(橡胶和棉花除外);职工家庭农场在经济上自负盈亏;国有农场的土地、草原、山林、水面等由职工家庭长期使用,但所有权仍属国有农场,职工不得变卖、出租或转让;职工家庭承包国有农场土地、草原、山林、水面和其他设备,按合同规定缴纳费用;国有农场的一些小型农机具、车辆和牲畜可作价卖给职工;家庭农场需要资金,可向银行立户申请贷款,也可向农场借支,但须有偿使用;职工住宅可由农场统一划给宅基地,由职工自建,现有公房也可以折价卖给职工个人。^①同年12月,农牧渔业部又出台了《国营农场实行“大包干”、办家庭农场有关财务管理与会计核算问题的意见》(农牧渔业部[84]农垦字第4号文件)。其中明确:“国营农场对承包户、家庭农场要核定产品上交任务和利润、税金、企业管理费等上交任务。在核定时,要正确处理国家、企业、职工三者利益……”^②

1984年,中共中央1号文件指出:“国营农场应继续进行改革,实行联产承包制,办好家庭农场。”1984年1月26日,《人民日报》发表评论员文章,题为《国营农场的重要改革》,阐述了中央领导人要求农垦系统“探索国营农场实行家庭联产承包责任制的形式,试办家庭农场”的指示精神。这意味着,以推广职工家庭农场为重点推进国有农场改革已成为中央的农垦改革方针。为此,农牧渔业部在1984年9月召开的全国农垦工作会议上就加快农垦企业改革、大力发展职工家庭农场的相关问题出台了一组文件。其中,《农牧渔业部关于加快农垦企业改革的意见》明确:“要进一步放宽政策,扩大职工家庭农场经营自主权,使其真正成为单独核算、自负盈亏的经济实体。土地、草场、水面、山林长期固定给职工家庭农场经营,职工子女可以继承使用。农机具、牲畜和棚舍可以合理作价卖给职工家庭农场。家庭农场中的职工除保留工资级别(调整工资、退休和调动工作时有效)外,不再实行等级工资制。职工家庭农场的收入除按规定上交国家和企业外,其余全部归己,任何部门不得乱摊费用。”“国营农场内各级管理机构要从行政指挥型转为经营服务型,大部分科室应改为对职工家庭农场产前、产中、产后服务的单独经营、自负盈亏的服务站或专业公司。要精简管理层次。—般由国营农场或分场直接领导家庭农场。”名为《大力发展和办好职工家庭农场》的文件在已有政策基础上进一步规定:“家庭农场劳动者的报酬,由家庭农场从收入中解决,农场不再发工资。生产资金应逐步做到由家庭农场自筹解决……家庭农场的收入,按合同规定交够国家和企业的,剩下都是自己的。”而《国营农场职工家庭农场章程(试行草案)》则以条例的形式对职工家庭农场的基本制度模式和相关政策原则做出了明示。^③这些政策、制度文件的出台标志着农垦系统的农业生产体制改革进入了全面推行职工家庭农场的阶段。

二、绩效和问题

国家农垦系统的公开统计资料提供了1984—1989年期间农垦职工家庭农场发展情况的基本数

① 《关于在国营农场兴办职工家庭农场的意见》(1983年11月19日)，“农垦资料选编二”，第85—86页。

② “农垦资料选编二”，第94页。

③ “农垦资料选编二”，第173—191页。

据,详见表2。从中可以看出,在这6年里,全国农垦的职工家庭农场数年均增长22.6%,家庭农场实现的农业总产值年均增长41%,家庭农场创造的纯收入年均增长35.5%;在这一期间,进入家庭农场的职工人数占农垦所有农工的比重从31.4%上升至84.2%,家庭农场占用的耕地占农垦全部耕地的比重从19%增至62.6%,家庭农场所产粮食占农垦粮食总产量的比重从21%上升至71.7%。应该说,20世纪80年代,农垦职工家庭农场的发展速度是相当快的。这表明,在当时的条件下,家庭农场的推广显著地激发了农垦一线员工的生产积极性。

表2 全国农垦家庭农场发展状况(1984—1989年)

主要指标	1984年	1985年	1986年	1987年	1988年	1989年	年均增长(%)	
家庭农场数(万个)	42.2	93.8	92.5	105.5	116.3	116.8	22.6	
农业总产值(亿元) ¹	11.81	45.56	48.23	54.54	62.88	65.83	41.0	
纯收入(万元) ²	4.22	11.40	16.14	19.94	18.75	19.26	35.5	
职工	总数(万人)	85.2	198.1	189.2	208.8	223.9	217.4	20.6
	农工占比(%)	31.4	75.6	72.7	80.1	86.3	84.2	—
耕地	总数(万亩)	1 165.12	3 808.41	3 095.38	3 195.35	4 167.82	4 113.43	28.7
	农垦占比(%)	19.0	63.8	47.4	48.9	63.6	62.6	—
产粮	总数(万吨)	156.38	444.87	485.67	531.80	608.65	704.59	35.1
	农垦占比(%)	21.0	63.7	58.6	60.2	71.7	71.7	—

资料来源:《中国农垦统计年鉴》相关各年并计算。

注:1. 1980年不变价。

2. 1984年不变价。

职工家庭农场的推广能在改善农垦农业生产绩效上取得立竿见影的效果,其基本原因与工商业领域国有企业实行承包制一样,即这种农业生产体制使农场职工的个人利益与其生产绩效直接挂钩,激发了职工关心和提高土地产出的积极性。用当时农垦系统内一句流行语讲就是,这一改革消除了“不管庄稼长不长,农工月月照发饷”的反生产性现象。但是,家庭农场的推广也引发了一些突出的问题。

第一,按照原先的设想,国有农场推行职工家庭农场的最终目标是建立“大农场套小农场”的双层经营体制。但这一构想的实现步履蹒跚。这主要表现在改革初期很多农场无力为家庭农场提供有效的生产性服务,而且还成为家庭农场的负担和束缚。例如,农场管理层非生产人员过多,成为农场职工的负担。^①同时,由于与其他行业相比,农场员工的相对收入水平较低,各地农场处于生产一线的农业和农机技术力量出现断层,增产措施不能因地、因时运用,技术要求不能贯彻到底,对生产的影响很大。^②

第二,20世纪80年代的职工家庭农场并没有真正做到“自负盈亏”,在实际执行中,家庭农场大都只能负盈,不能负亏。其主要表现是,家庭农场承包任务的完成情况主要影响的是职工的增量收入,而非其基本收入。而为避免影响职工原有的收入水平,承包指标往往定得偏低。^③并且,家庭农场丰收时,超收部分多被家庭农场获得,但歉收时,家庭农场往往无力完成上交指标,连农场垫付的生产资金也收不回来,只好挂账。^④而且,家庭农场的收入绝大部分被用于农工家庭的生活消费,并没有形成家庭农场的自我积累。^⑤另外,在改革初期,职工家庭无力自筹生产资金,要靠“大农场”从银行贷款为“小农场”垫付。但“小农场”却不能承担还贷责任,这类银行贷款常常以“挂账”的方式

① 《林乎加在农牧渔业部召开的对外开放城市、特区农垦企业座谈会上的讲话》(1984年7月26日)指出:“试办家庭农场后,一个突出的问题,就是管理机构大、层次多,非生产人员多,职工负担过重。”“农垦资料选编二”,第150页。

② 《农业部农垦司曾毓庄副司长在国营农场工作会议上的报告》(1990年5月16日)，“农垦资料选编二”，第791页。

③ 赵方田：《关于职工家庭农场的定义》，《中国农村经济》1986年第8期。

④ 《全国农垦经济问题座谈会纪要》(1985年10月21日)，“农垦资料选编二”，第232页。

⑤ 《1990年全国农垦经济学术研讨会暨中国农垦经济研究会年会纪要》(1990年10月19日)，“农垦资料选编二”，第849页。

成为“大农场”的负债。^①到1986年,全国农垦系统职工家庭农场的欠款已达6亿多元。^②

第三,家庭农场的经营行为普遍呈短期化倾向,生产发展主要靠外延式扩张,生产效率的提高有限。1986年3月时任农业部长的何康在全国农垦工作会议上谈道:“1983年,农垦系统的粮食单产是317斤,1984年是321斤,1985年是326斤,每年只提高1%多一点,大大低于全国的增长水平。”^③到1990年时,农垦系统的耕地中占耕地2/3的中低产田仍得不到改造。多年行之有效的良种繁育制度放弃执行,专业化的良种繁育体系解体或名存实亡;轮作倒茬制度混乱,大豆和甜菜等作物大量重茬迎茬,以致病虫害蔓延,产量下降。^④当时农业部的王连铮副部长在全国农垦财务工作会议上承认:“目前,在一些垦区不同程度地存在着分光吃光、只顾眼前和局部利益、不顾长远和全局利益的短期行为。有的不注重农业基础,农田水利设施年久失修,功能得不到有效发挥,抗御自然灾害的能力减退;有的拼设备、拼机械,农机老化、损失较重,完好率差;有的家庭农场不注重投入,耕作粗放,搞掠夺式经营,造成地力下降。”^⑤

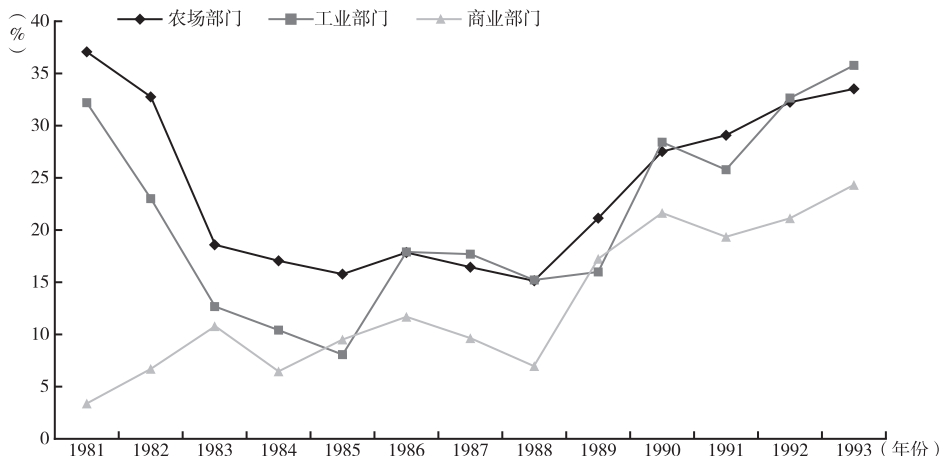


图1 全国农垦分部门的企业亏损面(1981—1993年)

资料来源:《中国农垦统计年鉴》相关各年。

与之相伴随的是,尽管到20世纪80年代中期国有农场的亏损面从20世纪70年代末的50%以上大幅降至百分之十几,但从20世纪80年代后期开始国有农场亏损面重趋上升,详见图1。据说,在1990年初“有的农场连续几个月发不出工资”。^⑥而从统计资料来看,到1993年,全国农垦的农场亏损面重返30%以上。^⑦从那之后,农垦系统的公开统计资料里不再出现有关企业盈亏状况的数据。但文献中有零星的资料披露,如吴志远等披露,湖北农垦至2002年曾连续亏损7年,累计亏损额超过10亿元。^⑧又如,农业部农垦局2008年的《中国农垦改革发展30年》一书里提到,全国农垦系统自1997年起有过连续5年的整体亏损。^⑨而范芝报告,全国农垦亏损最严重的1999年发生了

① 赵方田:《关于职工家庭农场的定义》,《中国农村经济》1986年第8期。

② 《林乎加同志在全国农垦工作会议上的讲话》(1986年3月30日)，“农垦资料选编二”，第298页。

③ 《何康在全国农垦工作会议上的讲话》(1986年3月25日)，“农垦资料选编二”，第280—281页。

④ 《农业部农垦司曾毓庄副司长在国营农场工作会议上的报告》(1990年5月16日)，“农垦资料选编二”，第790—791页。

⑤ 《农业部王连铮副部长在全国农垦财务工作会议上的讲话》(1990年12月25日)，“农垦资料选编二”，第877页。

⑥ 《农业部农垦司孙泮棋司长在全国农垦工作会议上的总结》(1990年1月18日)，“农垦资料选编二”，第756页。

⑦ 据农业部农垦局编《中国农垦统计年鉴》(1993年)第279—281页数据计算。

⑧ 吴志远等:《农场“减负”:借鉴乡镇改革》,《湖北日报》2005年6月1日,第5版。

⑨ 农业部农垦局:《中国农垦改革发展30年》,第6页。

高达 43.19 亿元的亏损额。^① 看来,进入 20 世纪 90 年代后,由于农场亏损面的扩大以及农场负债的上升,农垦系统的财务状况重又趋于严峻。

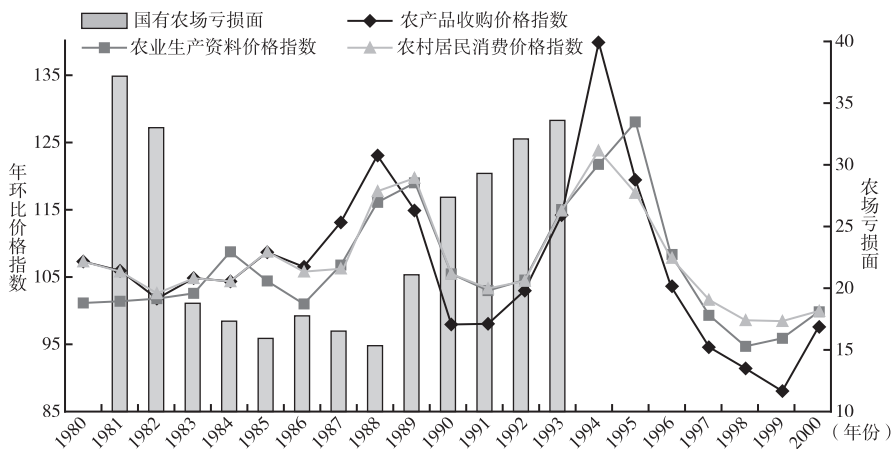


图2 改革后国有农场亏损原因中的价格因素(1980—2000年)

资料来源:农产品收购价格指数出自《中国统计年鉴》(1991年、2001年),农特生产资料价格指数和农村居民消费价格指数出自《新中国六十年统计资料汇编》,农场亏损面数据出自《中国农垦统计年鉴》相关各年。

关于 20 世纪 90 年代国有农场亏损面回升的原因可以从多方面来考虑。国有农场职工本来领取固定工资,并在养老、医疗等方面享有国企职工的福利保障(虽然水平不高)。而且,国有农场的人力成本具有刚性,其水平随社会经济发展而不断攀升。这导致国有农场的人力成本历来高于农村社队,^②而国有农场的最初改革并没有改变农场成本结构的这一基本面。随着改革的不断深入,我国经济日益市场化,工农业产品价格的相对变化对农场盈亏状况的影响也逐渐增大。从图 2 可以看出,自 20 世纪 80 年代中期起,国有农场亏损面上升的时期,基本上都是农产品收购价格指数低于农业生产资料价格指数和农村居民消费价格指数的时期,如 20 世纪 80 年代末 90 年代初,以及 20 世纪 90 年代后期。这说明,在改革开放的大环境中,影响国有农场盈亏状况的因素在发生变异并趋于复杂化,各种生产承包制以及职工家庭农场的推广能克服农场原体制下的农工生产积极性不足和工作责任心淡漠问题,却很难化解改革开放条件下新产生的农场致亏因素。再加上 20 世纪 80 年代末期,国家实施治理整顿,全国宏观经济形势趋紧,市场疲软,银根紧缩,农垦企业的运营面临极大困难。如此多重因素叠加,应是导致全国农垦系统进入 20 世纪 90 年代后财务状况重新恶化的重要原因。

总之,职工家庭农场的推广初步改善了国有农场的生产体制,提高了农场的生产效率,但也遇到了一系列新情况和新问题。

① 范芝:《关于农垦改革的思考》,中国农垦经济研究会、中国农垦经济发展中心编:《农垦经济体制改革与发展研究——2005 年全国农垦经济理论论文集》,北京:中国农业出版社 2006 年版,第 17 页。

② 如 1953 年 3 月 11 日《群众日报》的社论指出了国有农场在职工工资问题上的错误做法,即不顾农场的生产条件和生产水平与农村相差不大、创造财富有限的实际情况,“错误地规定了过高的工资,这不仅是造成农场亏累过多的重要原因,而且在农场工人的思想上留下了不好的根子,对一般农民也造成不好的影响”(“农垦资料选编一”,第 129 页)。邓子恢 1957 年 9 月在中共中央八届三中全会上谈及国有农牧场的亏损原因时也指出:农场职工“工资过高,附加工资不合理,……这样高的工资不仅农牧场不能不赔本,而且给当地农民影响很坏”(“农垦资料选编一”,第 258 页)。另外,《中国农垦》(1958 年第 1 期)刊登的《农垦部计划局劳动工资座谈会纪要》一文反映:“农场职工的工资是逐年上升的,……有时工资占产值的比重很大,如 1956 年产值增长 10.6%,工资增长了 31.8%……如以农民的生活水平和农场职工生活水平相较,我们比农民的收入也是高得多了一些,按全国平均计算,农场工人收入高出农民的 32.8%;个别地区甚至高出一倍左右”(“农垦资料选编一”,第 268 页)。

三、进一步的改革

为应对初步改革后出现的新挑战,农垦系统开始探索“两费自理”(生产费和生活费由农工自理)的改革。据《中国农垦改革发展30年》一书介绍,1992年,黑龙江垦区部分农场面临无力为家庭农场垫支生产费和生活费而银行又不给贷款的困难局面。为摆脱困境,这些农场启动了职工家庭农场“两费自理”的改革并取得了成效。这一举措在各垦区得到了广泛响应。1994年1月召开的全国农业工作会议要求,坚决推行生产费和生活费自理,两年内所有农场的农业生产都要做到职工自费经营,并尽快做到土地承包到户、核算到户、盈亏到户、风险到户(即“四到户”)。此后的十多年中,全国农垦职工家庭农场和农业承包户的生活费自理率和生产费自理率都保持在较高水平上。到2007年,农垦系统农业职工生活费自理金额105.63亿元,自理率为92.7%;生产费自理金额204.98亿元,自理率为83.9%。^①

显然,“两费自理”是将职工家庭农场真正推入“自负盈亏”运营的重要一步,它有利于农场摆脱日益沉重的财务包袱,因而在农垦各级领导层得到了积极的肯定。进入新世纪后,这样的改革思路又被引入了农垦系统的社保(养老)制度改革。

在刚刚开始推行“大包干”和职工家庭农场时,农垦系统曾规定,农场的职工若在改革后继续按有关规定享受劳保福利、公费医疗待遇和实行退职退休办法的,其上缴任务中就要包含职工福利基金、退职退休经费的分摊份额。^②但是,随着经济社会的发展以及农业比较效益的逐步降低,农场在征收职工农业收入的基础上统筹农场社保缴费的做法变得难以为继。

2000年前后,宁夏垦区部分农场在推进职工养老保险制度改革时,为确保企业和职工的养老保险应缴费用,划出部分土地给职工自行耕种,农场不再收取任何费用;而耕种这种土地的职工须自行承担全部的社保缴费义务,农场不再为其负责。2006年,不少垦区在推进国有农场税费改革的进程中,借鉴宁夏等垦区的这种做法,在较大范围内推广这种“两田制”模式。所谓“两田制”,就是将农场的农田划分为“基本田”和“规模田”两部分。^③基本田只分配给农场正式职工,^④数量一般比照农场所在地区农村农民的承包面积进行配置。承包这类土地的职工自行缴纳全部社保缴费,此外不再负担任何土地税费。规模田则实行租赁经营,通过竞价方式向职工和非职工发包,承包者须缴纳土地使用费(即地租)。到2007年底,全国农垦有21个垦区全部或部分推行了“两田制”或“多田制”(即在两田制外增加一些“市场田”),其承包经营单位达到了110.93万个,占全国农垦农业经营单位的59.1%,承包的耕地面积达411.5万公顷,占全国农垦承包土地面积的63.5%。^⑤由此,国有农场职工在利益独立化和市场化的程度上已显著有别于传统的国企职工而趋近于农村农户。

可以看出,全国农垦推广职工家庭农场的改革是在全国改革(尤其是农村改革)大潮冲击和中央决策推动下逐步展开的。而且,整个改革过程并未明确地指向某个目标模式,而是根据国有农场在运营上面临的实际问题以及已行改革措施的实际效果和引发问题,见招拆招,摸着石头过河。最终形成的制度格局是农垦系统面对多种内外因素的压力做出一系列适应性努力的结果。

^① 农业部农垦局:《中国农垦改革发展30年》,第28—29页。还可参阅农业部农垦局政策体改处《全国农垦国有农场农业经营体制改革研讨会纪要》,《中国农垦》2008年第12期。

^② 《国营农场实行“大包干”、办家庭农场有关财务管理与会计核算问题的意见》(1983年12月)，“农垦资料选编二”，第94—95页。

^③ “两田制”中两田的名称在不同地区会有不同,但实质内涵是一样的。

^④ 但黑龙江等土地存量较大的垦区按户口在农场的农业劳动力中分配。

^⑤ 农业部农垦局:《中国农垦改革发展30年》,第29—30页。

四、国有农场的剩余控制权和剩余索取权

回顾农垦农业的这段改革过程,可以看出一个一以贯之的趋向,即农业生产上的经营决策权和风险责任逐步地从国家(农场)转向了农工。这是一个渐进的演变过程,不同垦区和不同农场在这方面的转变并非齐头并进,但各垦区制度转变的总趋势是一致且不变的,即国家退出农场的生产经营活动,农场卸去原本在个人收入、社保等方面对农工承担的保障责任,农工个人及其家庭耕种和经营所占用的农场土地,自收自支、自担风险。

从经济学理论的角度来看,这是一个农场所有权的转移过程。因为,现代经济学对所有权的分析关注两个方面:经营决策权的配置和经营收益的分配。前者涉及剩余控制权(Residual Control),后者涉及剩余索取权(Residual Claim);剩余控制权代表对经营活动的决策指挥权,剩余索取权则既意味着获取经营盈余的权利,也意味着承担经营风险的义务。当代产权理论强调,一项商务经营活动(如一家企业)要有效率,必须确保该经营活动的剩余控制权和剩余索取权对称地配置于同一主体;如果该经营活动的决策者不是剩余索取者,他就不会有动力追求经营盈余的最大化,他的经营决策将会偏离效率目标。^①从理论上讲,计划经济体制下的国有农场之所以长期运营困难,亏损难消,其制度根源就在于农场的直接经营者和生产者不是农场的剩余索取者。而农垦系统在改革开放时期所经历的农业生产体制转换在相当程度上推进了农场剩余控制权和剩余索取权在农工个人身上的对称配置,从而为农垦农业近四十年来的持续发展提供了有效、稳健的激励约束机制。

在这一方面,国有农场的改革与一般国有工商企业的改革是逻辑一致的。我国的国有企业改革没有直接从所有权私有化入手,而是着眼于扩大企业经营者和生产者的决策自主权和盈余分享权,通过“拨改贷”、利润留成制、利改税、承包制、建立现代企业制度等具体步骤,逐步改变了由政府掌控国有企业全部经营盈余并承担企业全部经营风险的产权配置格局,渐进地实现了企业剩余控制权和剩余索取权从政府向国企成员个人的转移。^②农垦系统的经营体制改革从财务包干制起步,经过各种形式的生产承包制,再到职工家庭农场的全面推开,使一线农工在农业生产中越来越多地掌握经营自主权(成为剩余控制者),同时也越来越多地承担生产经营风险(成为剩余索取者)。在这一过程中,农场和农工之间的利益关系发生了重大变化,农工们的当前收入和福利已主要取决于其家庭农场的运营状况和最终收益,并须自行承担本应由企业承担的那部分社保缴费义务,而农场则摆脱了传统体制下对职工个人收入和福利待遇所负有的保障责任。^③改革后农场所获取的收入是事先明定且往往须在生产周期开始之前交迄的,它们与农场的生产状况无关,事实上已演变为地租性收入,如何秀恒、李德增、杜玉祥在评论天津农垦的“两费自理改革”时所指出的,改革后农场“实际上成为土地的出租者”。^④

但国有农场的改革与一般国有工商企业的改革有一点不同。在一般工商领域,所有的企业经营活动都要依托某种形式的团队劳动,从而一线员工个人与团队产出的关系难以直观厘定。因此,在工商领域的国企改革中,一线职工个人大都不直接成为企业的剩余控制者和剩余索取者,从政府主管部门释放出来的剩余控制权和剩余索取权主要归属于企业团队劳动的组织者和监督者——企业经营者,^⑤再由这些经营者采取恰当的内部管理措施去组织、激励、监督一线劳动者。而在农垦系统,

^① Paul Milgrom and John Roberts, *Economics, Organization and Management*, New Jersey: Prentice Hall International, Inc., 1992, pp. 288—293.

^② 韩朝华:《明晰产权和规范政府》,《经济研究》2003年第2期。

^③ 如高海所指出的:“国有农场通过放弃基本田之土地使用费收入,‘甩掉’了承担职工社会保障费用的‘包袱’。”高海:《农垦“两田制”之困境与出路》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2015年第4期。

^④ 何秀恒、李德增、杜玉祥:《两费自理改革的新尝试:土地资源资本化运营》,《中国农垦经济》1999年第10期。

^⑤ 其主要实现方式是各种形式的绩效报酬、年薪、股权等。

改革的结果是将生产的决策权和风险责任直接转给了农场的一线劳动者——农工个人及其家庭,使他们成为农场生产的剩余控制者和剩余索取者。这是因为,农业生产活动是一种生物性的自然孕育和成长过程,人力在其中所能掌控的程度远不及一般工商领域中的生产经营活动。这使农业生产过程具有高不确定性,农业生产中对直接生产者个人的劳动监督和绩效评估难度很大。农业生产的这一固有特性决定了团队劳动在农业生产中没有优势,直接生产者个人对独立地块的最终收成负责是确保农业生产效率的基本法则。因此,从古至今农业生产都是以个体农户的家庭经营为主导形式。^①而农垦职工家庭农场的发展正是国有农场在生产组织形式上顺应农业生产这一固有特性的表现。

从近代以来的国际农业史来看,这种从团队生产到个体经营的生产方式转换并非绝无仅有。18—19世纪的英国农业、19世纪后半期的美国农业,以及中国的近代农业中都曾出现过依靠雇工实施团队生产的规模化农场。但这些大型农业机构都没能长期存续,在运营了一个时期后,它们或分片出租土地,或零散售出土地,离析为众多个体农户。^②这说明,基于团队生产的农业规模化经营不符合农业生产的固有特性,农户个体经营是最适于农业生产的组织方式。我国国有农场的生产体制改革绝非偶然,它是符合全球农业生产方式演变趋势的必然选择。

五、历史上农垦农业生产体制的左右摇摆

值得指出的是,类似于职工家庭经营的生产管理思路,即各种形式的包产制,并非在改革开放时期才被首次提上农垦领导层的议事日程,而是早已有之。

实际上,在新中国农垦的开创期,领导者们都认定,国有农场的制度框架能充分激发劳动者的生产积极性;他们没有想到,国有农场中会广泛出现员工积极性不足和责任心淡漠的问题。可实际情况却正好相反,在整个计划经济时期,劳动者积极性不足和责任心匮乏的问题与国有农场如影随形,难舍难分,并严重地阻碍了农垦农业的生产发展和效率提高。^③所以,早在20世纪50年代前半期,多数国有农场尚处于起步阶段的时候,为了激发农场员工的生产积极性并强化其工作责任心,农垦系统中就已出现了类似于职工家庭农场的生产承包制构想。

1954年中央人民政府农业部在《关于一九五三年国营机械农场的情况和今后工作意见》中指出:“过去在建场、生产和经营管理上,曾发生了许多缺点和错误,致使大多数农场产量低、成本高、浪费大。……不仅没有全面发挥国营农场应有的示范作用,且使国家财产受到损失。”由此,这份文件提出对国有农场进行整顿,要求“在贯彻专责制的基础上,推行包耕、包本、保产、保收的办法,实行超额奖励,提高职工生产热情及责任感,消灭工作中无人负责的现象。”^④

1956年4月23日,农业部发出《关于国营机械农场试行计件工资制的通知》称:“目前很多先进的农业生产合作社已经实行包工包产,按定额计算劳动日的劳动报酬制度,而国营农场还在实行月薪制的劳动报酬制度。这种现象是不合理的。国营农场必须改变这种工资制度,……有准备地逐步实行计件工资制。”^⑤

1958年的第1期《中国农垦》杂志集中讨论了国有农场的生产管理体制问题。^⑥其中的《农垦部

① 韩朝华:《个体农户和农业规模化经营——家庭农场理论评述》,《经济研究》2017年第7期。

② 文礼朋:《近现代英国资本主义农业的兴衰——农业与农民现代化的再探讨》,北京:中央编译出版社2013年版,第208—212页;Douglas W. Allen, and Dean Lueck, “The Nature of the Farm”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 41, No. 2, 1998, pp. 343—386; 章有义:《中国农业资本主义萌芽史料问题琐议》,《中国经济史研究》1987年第4期。

③ 韩朝华:《个体农户和农业规模化经营——家庭农场理论评述》,《经济研究》2017年第7期。

④ “农垦资料选编一”,第108—110页。

⑤ “农垦资料选编一”,第210页。

⑥ 该期杂志内容所反映的应该是1956—1957年期间农垦系统的工作思路。进入1958年后,全国政治氛围大变,该期杂志所反映的想法和思路很快即被搁置甚至遭到批判。

计划局劳动工资座谈会纪要》一文披露：“许多农场实行计件工资以后，工人的劳动效率提高了，收入增加了，而产量没有相应地提高。结果，国家虽然多出了工资，却没有多收到产品，致使农场赔了钱。为了改进这种不合理的工资制度，所以提出在原有基础上试行三包工资制度的意见。”所谓“三包工资制度”，虽其具体内容各垦区略有不同，但都是“把农场的生产财务计划和各项指标包给职工”。相应的激励机制设计则是“将现有的工资划分为按作业计发的工资和按产量计发的工资两部分。……超额完成计划产量时，按超产部分的一定比例发给超产奖金；未完成产量计划时，视减产的原因，酌情减发产量工资的一部分”。该期《中国农垦》还刊登了若干垦区在这方面的制度设计方案，如黑龙江省国营农场管理厅的《黑龙江省国营农场工资制度改革方案（草案）》《吉林省农垦厅关于国营农场实行三包制度的意见》《新疆生产建设兵团农牧企业实行包工包产工资制度（草案）》。^①

20世纪五六十年代主管中央农业政策的邓子恢在1957年9月召开的中共中央八届三中全会上汇报并分析了国有农场的亏损问题，并提出：“以后新建场职工工资一般应实行包工包产制，或发部分固定工资，部分由超产提成支付。”^②进入20世纪60年代后他更是明确主张，国有农场应在管理上向农村公社体制靠拢。1960年10月17日邓子恢在牡丹江农垦局的讲话中说：“我认为农场生产队对农业生产的管理制度，基本上可以仿照人民公社工作条例的有关规定。”1961年8月25日邓子恢在“关于广东农垦工作的几点意见”中又指出：“农场实行大包、小包都可以，农业采用包的办法最好，有条件的能包到个人就包到个人，这样责任明确。”8月26日在听取宁安农场汇报后的谈话中他更是明确直斥：“农业工人搞等级工资是错误的，工资制度非改不行。”到1962年3月的南宁全国农垦工作会议上，邓子恢继续强调：“生产管理制，主要就是这三种：包、定、奖。这一套，人民公社很进步，我们农场应向他们学习。……其实，我们农场在这方面，还不如人民公社。”^③

1964年9月8日，中共中央对农垦部党组《关于党组扩大会议对几个主要问题讨论意见的报告》做出5点批示，中心意思是要求农垦系统在管理上不要“硬搬”苏联经验，要贴近中国农村和农业的实际。^④循此批示精神，农垦部党组紧锣密鼓，于1965年2月25日推出了《关于改革国营农场经营管理制度的规定（草案）》。该草案共16条规定，其中有10条涉及国有农场的人事、劳动和工资管理，如“国营农场应取消固定工与临时工的划分，取消职工与非职工的划分”“国营农场取消农工的等级固定工资制”“农场要根据核定给生产队的工作总额，每月预发50%至80%的工资给生产队，生产队要根据每个工人完成工分和出勤天数预发工资，其余部分在年终时根据生产队的生产和经营情况计发”“国营农场对生产队实行‘三定一奖’的办法，‘三定’是定产量、定上交利润、定工资总额，‘一奖’是超产奖励”“国营农场的劳保福利，……取消按工业企业的劳动福利办法”“按规定劳动日全年出勤的实行公费医疗，部分出勤的实行部分公费医疗”“国营农场取消退休退休办法，如自动退出农场的，则作为离场处理，也不发退休金”，等等。该草案还扩大了农场在固定资产投资上的自主权，并允许农场职工经营少量的家庭副业。^⑤

1966年4月1日《人民日报》发表社论，题为《办好国营农场的关键何在》，集中阐述了农垦部该改革方案核心理念：“国营农场，……不应当搬用国营工厂的一套现成做法；它有许多地方同于人民公社生产队，应当学习人民公社生产队的一切优良的经营管理方法。尤其重要的是，国营农场处在农村，它的办场方针、经营管理制度以及工作作风和工作方法，都应当从农村的实际情况出发，充

① “农垦资料选编一”，第268—275页。

② “农垦资料选编一”，第259页。

③ “农垦资料选编一”，第432、468、469、510页。

④ 《中央批转农垦部党组关于党组扩大会议对几个主要问题讨论意见的报告》，“农垦资料选编一”，第710页。据说这项批示出自刘少奇之手，见黄涵荪《从湛江国营农场的改革谈家庭农场的性质和作用》，《南方经济》1985年第1期。

⑤ “农垦资料选编一”，1983年，第736—737页。

分地考虑农村的特点。”

1971年周恩来在全国计划会议上也曾提出,要改革生产建设兵团和国营农场的工资制度,试行工分制。根据这一指示精神,当时的农林部在部分垦区进行了“工分制”试点。^①

然而,这样的意见和主张虽然把准了国有农场在实际运营中遇到的管理难题,也提出了有针对性的改革思路,但在改革开放前的全国政治环境中,它们注定难成气候,且在各种政治运动中屡遭批判,因而在实施上只能是断断续续,浅尝辄止。到1982年,全国农垦企业职工中,约有80%的人实行等级工资制,20%的人实行工分制(一部分是控制工资总额下的评工记分制,一部分是按纯收益分配的工分制)。^②

造成这种局面的主要原因是,在当时国家领导层的理念中,依托公有制和机械化的国有农场代表着最先进的农业生产方式,它理所当然地要成为中国农业现代化的先导。^③据说,毛泽东1959年9月视察天津杨柳青农场时曾说:“还是全民所有制优越性大,可给集体所有制做样子。”^④这使得全国农垦系统中长期存有一种习惯认识,即国有农场在生产体制上优于人民公社,我国农业在生产组织方式上的发展方向应该是农村社队向国有农场转变,而不是相反。这种认识的极端体现就是在1958年的大跃进高潮中,全国农垦系统曾一度大范围地将农村社队并入国有农场,或将国有农放下放,与人民公社合并组建“全民所有制的”人民公社。^⑤

囿于这样的认识背景,尽管农垦系统的农业生产实践几乎从一开始就已表明,国有农场的经营管理方式与农业生产的内在要求方枘圆凿,必须朝贴近农户个体经营的方向转变,但全国农垦领导层却对此长期缺乏自觉。整个农垦系统在农业生产体制上左右摇摆历30年之久,却始终未能突破固定工资制和“大锅饭”的窠臼。甚至到20世纪80年代初,农垦系统已重新开始摸索新的农业生产体制时,其领导层中仍有人对农村实行的“大包干”持拒斥态度。^⑥只是由于20世纪80年代的全局政治环境已与计划经济时期大不相同,全国性的体制改革势不可挡,农垦农业的生产体制转换才成为不可逆转的时代潮流。

有意思的是,计划经济时期,不愿在生产体制上向农村靠拢的农垦系统在农业生产绩效上长期不如农村社队;^⑦而在改革开放中,国有农场循农村社队改革的逻辑实现了农业生产体制的转型后,农垦农业的生产绩效却悄然超越了农村农业。表3显示,自20世纪90年代后期以来,农垦系统的农业生产增长显著快于全国农村。表4则表明,在1998—2015年的17年期间,在粮食、油料、棉花、麻类和糖料5类农产品的土地单产上,农垦系统只在油料作物上低于农村;而在这5类农产品单产的年均增长率上,农垦只在麻类作物上未超过农村。另外,从图3可以看出,农垦系统农业从业者的劳动生产率高于全国农村,且两者间的差距在扩大。也就是说,改革后的农垦农业在土地生产率和劳动生产率上都超过了农村农业。这是农垦系统在计划经济时期苦苦追求却始终未能做到的。^⑧

① “农垦资料选编一”,第805—812页。

② “农垦资料选编一”,第1345页。

③ 韩朝华:《新中国国营农场的缘起及其制度特点》,《中国经济史研究》2016年第1期。

④ 中共天津市杨柳青农场委员会:《鼓舞我们前进的巨大力量》,《中国农垦》1979年第2期。

⑤ 1958年9月16日,农垦部党组为响应和贯彻中共中央“关于在农村建立人民公社问题的决议”,向中央递交报告,提出“各省市的国营农场可与毗邻的农业生产合作社合并建立全民所有制的人民公社”;并同意许多省市的国营农场以场为中心、为基础与农业生产合作社合并建立全民所有制的人民公社(“农垦资料选编一”,第322—324页)。

⑥ 如1981年12月6日当时农业部的主要领导人在全国农垦劳动工资座谈会上讲:“人民公社生产大包干的办法,我们不要推行。”1982年2月24日农业部制定的《关于国营农场生产责任制若干问题的原则规定》也明确:“国营农场不推行包产到户和包干到户的责任制。”“农垦资料选编一”,第1260、1295页。

⑦ 韩朝华:《新中国国营农场的缘起及其制度特点》,《中国经济史研究》2016年第1期。

⑧ 当然,对于目前农垦农业这种绩效优势的性质和原因还需慎重分析,不宜遽断。

表3 1998—2015年期间农垦和全国农村的农业生产增长

作物种类	播种面积年均增长率(%)		总产量年均增长率(%)	
	农垦	农村	农垦	农村
粮食作物	2.27	-0.02	4.83	1.14
油料作物	0.93	0.49	3.30	2.53
棉花作物	2.40	-0.99	2.40	1.30
麻类作物	5.75	-5.80	5.76	-4.90
糖料作物	-5.01	-0.78	-5.01	1.45

资料来源:农垦数据出自《中国农垦统计年鉴》相关各年,农村数据出自国家统计局网页“年度数据”。

表4 1998—2015年期间农垦和农村的农作物单产

单产指标	部门	粮食作物	油料作物	棉花作物	麻类作物	糖料作物
农作物年度单产加权均值(公斤/公顷) ¹	农垦	6 029.95	1 864.28	1 991.98	3 902.32	67 267.51
	农村	4 815.05	2 189.14	1 230.75	2 657.33	61 871.17
农作物单产年均增长率(%)	农垦	2.50	2.35	2.53	0.10	3.27
	农村	1.17	2.03	2.31	0.96	2.25

资料来源:农垦数据出自《中国农垦统计年鉴》相关各年,农村数据出自国家统计局网页“年度数据”。

注:1. 权重为各类农产品年度播种面积占其17年播种面积之和的比例。

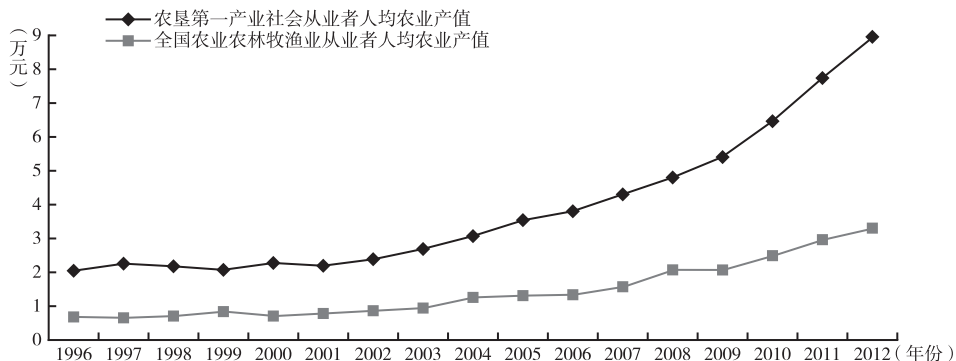


图3 农垦和全国农村的农业从业者人均农业产值(1996—2012年)

资料来源:农垦数据出自《中国农垦统计年鉴》相关各年,农村数据出自国家统计局网页“年度数据”。

这段曲折历史告诉我们,尽管在改革开放前,农业生产的固有特性一再要求国有农场转换生产组织方式,但整个社会的政治环境以及农垦系统的主流理念都长期排斥这样的体制转换。只是在全党重归实事求是的思想路线并实现了全党工作重心转移之后,农业生产的这种内在要求才得以显现为农垦农业生产体制转型的现实必然。

六、农垦农业现行生产体制面临的问题

国有农场的改革取得了显著的成绩,但农垦农业目前的发展仍受制于一些深层次的体制束缚。

首先,农垦农业的生产体制改革是从借鉴农村家庭联产承包责任制起步的,其最初的一些制度构想与农村社队实行的土地承包制几乎相同。^①如1984年9月全国农垦工作会议通过的有关文件中,《农牧渔业部关于加快农垦企业改革的意见》曾明确提出,职工家庭农场要真正成为单独核算、自负盈亏的经济实体;职工家庭农场占用的农场土地,“职工子女可以继承使用”。文件《大力发展和办

^① 1985年11月3日,当时的农牧渔业部何康部长在一次会议上的发言中曾谈道:农垦的生产体制改革是“按照书记处指示,吸取农村改革成功的经验,按照农垦的特点,加以应用”(《农牧渔业部何康部长在部分垦区关于农垦经济体制改革座谈会上的讲话要点》,“农垦资料选编二”,第241页)。

好职工家庭农场》则明言:“职工家庭农场的承包期,按照《中共中央关于1984年农村工作的通知》,一般应在15年以上,生产周期长和开发性的项目,如果树、橡胶、林木、荒山、荒地等,承包期应更长些,对经营养殖业的家庭农场,应划给一定数量的饲料地、草场,并同样长期固定使用,15年不变。”这些原则还被以条文的形式纳入了那次会议通过的《国营农场职工家庭农场章程(试行草案)》。^①但是,在职工家庭农场的后来发展中,这些原则没有真正落实。目前农垦的职工家庭农场只是国有农场中的基层承包单位,并非真正独立的经济主体。与此相应,职工家庭农场的土地承包期也没有那么固定,农场是可以根据需要调整土地承包关系的。另外,按照农垦系统的现行政策,国有农场职工的子女若非农场职工,原则上不得继承其父母对农场土地的土地承包权。这都与农村农户的土地承包制有很大的差异。因为在农村,农户是经营上完全自主的独立经济主体,他们承包的地块和承包期不能轻易变更,且国家政策还鼓励农户自主流转土地经营权。这导致农村农户的土地承包权趋于物权化,成为不可随意动摇的个人产权。^②

所以会有如此差异,是因为国有农场是国有企业,其职工享有国企职工的身份,这意味着一定程度的福利保障。尽管在现实中国有农场能为职工提供的福利保障日渐弱化,但与农村居民相比,国有农场职工还是一个有些政策影响力的社会群体,他们有时仍能在体制内求得政府的一定政策支持,因而多数农工并不愿意完全放弃这一身份。而国有农场的改革不管如何向职工转移经营风险,却始终回避将职工完全推向市场。一些职工缺乏在纯市场环境中独立发展的能力,为确保在国有农场的就业岗位,宁愿接受上级农场对其家庭农场的一定管控以及与之伴随的低收入和低保障。^③对于职工家庭农场来讲,上级农场的控制有利有弊。有利的是,在许多垦区,上级农场能为职工家庭农场提供某些生产性公共服务,缓解单个农工家庭所面临的生产风险和市场风险;不利的是,上级农场的控制往往意味着较重的费用负担和较少的经营自主权。换言之,农垦的职工家庭农场仍只是国有农场中的一线生产单位,农场职工在其占用土地上的权利和义务还未超出一般生产责任制的范畴。农垦的职工家庭农场要成为真正独立的市场主体还需超越一些根深蒂固的体制束缚。

其次,国有农场经营者的身份转换也没完全到位。在原来的体制下,国有农场的领导人是国家干部,享有行政级别,领取固定工资。国有农场的体制改革在发展职工家庭农场的同时,还按照现代企业制度的理念,改变了对国有农场领导人的约束和激励方式。这主要体现为将国有农场经营者的报酬由原来的固定工资制改为结构性的浮动工资制。目前,国有农场领导人的个人报酬大都包含固定的岗位工资和与农场运营状况挂钩的绩效工资两部分,后者的比例往往高于前者。^④农垦在这方面的做法与工商领域的国企改革原则上是一致的。它使得国有农场经营者在一定程度上成为农场经营的剩余索取者,从而有了追求农场发展和盈利的内在动力。这成为改革后国有农场动力机制的构件之一。但是,农场领导人的干部身份没有改变,他们仍然要由上级组织部门甄选、任免和监督。在归属地方管理的垦区,国有农场的领导人直接由当地组织部门调配和管理,可以在农场和当地各党政部门之间调换。可以想见,在这样的情况下,一般国企经营者中常见的代理问题在当前的国有农场中同样难免。比如,国有农场主管部门与农场经营者之间会存在信息不对称。而且,由于国有农场兼具企业特性和行政社区特性,影响农场运营绩效的因素远比一般工商领域的国有企业要复杂,从而国有农场经营者与其上级主管部门间的信息不对称会更加严重,由此而来的代理问题也更

① “农垦资料选编二”,第173、187、190页。

② 王江一、郑征:《农业家庭经营模式:从承包农户到家庭农场》,《河南财经政法大学学报》2015年第6期。另外,据新闻报道,2017年10月31日,土地承包法修正案草案被提交第十二届全国人大常委会第三十次会议初审。其中一条重要的修改是明确肯定了农村土地所有权、承包权和经营权的“三权分置”。这项修正案若获通过,将使农村农户土地权利的物权化在法律上得到正式认可。

③ 在有些国有农场,职工家庭的种植计划要服从上级农场的统一安排,产品也要由上级农场统一收购。

④ 《国有农场经营者报酬形式研究(一)》,《中国农垦经济》1999年第3期。

为棘手。还有,现行国有农场经营层的绩效工资制度赋予农场经营者的剩余索取权只与农场的近期(年度或任期)绩效挂钩,与农场的长远发展关联不大。由此而来,国有农场的经营者很难真正关心所在农场的长期效益最大化。这不仅会影响国有农场的整体运营倾向,也会影响职工家庭农场的经营行为。

总之,职工家庭农场的发展和推广深刻地改变了国有农场的农业生产组织,促进了国有农场在改革后的发展,但农场的体制转型并未完全到位。从长远来看,农垦农业的生产经营体制仍面临许多挑战。

七、结语

职工家庭农场的推广和确立是改革开放时期国有农场的核心改革措施,它使国有农场的一线农工在相当程度上成为农场生产的剩余控制者和剩余索取者,而农场则在很大程度上成为农场土地的出租者。这为农垦农业近40年来的持续发展创造了重要的制度条件。

这项改革的主导理念顺应了近代全球农业在生产组织方式上的基本演变趋势,也凝聚着全国农垦几代从业者付出巨大试错代价后获得的经验教训。这项改革使全国农垦终于获得了适合农业固有特性的生产组织方式。

推广和完善职工家庭农场是一个改革诱发改革的递进深化过程,农垦原有体制的弊病以及改革过程中出现的新情况、新问题都冲击和影响了改革的进程和成效。目前国有农场的制度体系中,既有超越了计划经济规范、转入市场经济体制的方面,也有受原体制惯性的影响而转型不到位的方面。

从激励和约束机制的角度来看,农垦体制改革的不到位主要表现为两点,即农垦的职工家庭农场未如预期那样成为真正独立的市场主体,国有农场的经营者也还没有完全转变为真正的企业家。农垦系统的体制改革依然任重而道远。

From Team Production to Individual Operation: The Transformation of Agricultural Production System in the State Farms since the Reform and Opening

Han Chaohua

Abstract: The promotion of worker family farm as dominate and basic unit in the agricultural production of the state farms transformed the agricultural production mode of state farms from team production into individual operation, so that conformed to the natural requirement of agriculture. This institutional transition has resolved the passiveness and nonchalance among workers and managers of state farms in their jobs because it has made the workers and managers autonomous in production and operation, as vesting them with residual claim. This report analyzes the background, processes, characteristics and deficiencies of this reform, and then gives a glance at the main problems of current system of agricultural production in the state farms.

Key Words: Family Farm; Production Mode of Agriculture; Residual Claim

(责任编辑:黄英伟)