
要在稳定农村的大背景下考虑政府治理结构改革

董正华

据我对东亚情况的了解，觉得台湾有些做法值得我们借鉴。1992年我出了《透视东亚奇迹》一书，书的第一部分讲台湾、韩国土改以后家庭农业制度的维持。基本观点是，在农村土地问题上，坚决反对姓社姓资的争论。

台湾农村是公平增长的典型，它这个公平增长实际上同土改很有关系。我认为发展中国家，包括中国，它有个从维权政治向民主制度过渡的时期，这个时期是不能超越的。这个时期政治上可能是二元体制。台湾二蒋时期就是这样：上面是一个非常强大的维权政府，动员勘乱救国；县以下地方自治，乡镇和县直选。台湾形成这样的格局，其基础是土地改革，实现耕者有其田。台湾说耕者有其田是孙中山的土改思想。孙中山的这个思想是从美国人亨利·乔治那里学来的。后来法国人达马西克谈了16个字：自报地价，照价收买，涨价归公，按价征税。但台湾后来并未完全实现。它实际上搞了这样一个体制：上面是很强的维权主义政府，下面是一户一户谈判地位很弱的农户，把政府和农户之间的中间环节——地主省掉了。这就有利于它从农业、从农户那里抽取资本。李登辉曾估计，从1950年到70年代初，国民党在20年内从农业部门榨取的资本总量比日本殖民统治70年的总量还要多。但台湾的土地改革把土地给了农民，形成了家庭式的小农经营制度。它有4个角。第一角，农民和土地的关系。它按每户户均不超过3甲分配。3甲地将近3公顷，40多亩地。这就解决了土地农有、耕者有其田。第二角，组织农会。不是农民没有选举权和被选举权，但可作为联系会员。农会从理论上讲，是一个农治、农有、农享的民间组织。台湾当局赋予它所有的经济职能，包括产供销、农业合作、直接办厂，肥料换谷也通过农会。农会实际是半官方组织，到了县以上政府就控制得牢牢的，到了省一级（没有中央一级组织），银行、行政、财政都进去了。且省农会主席不是选举产生的，是由总统任命的。后来农会发生了质变，成了黑社会组：

但当初是起了很大作用的。第三角，农会和市场的关系，农业和工业化的关系。它有一系列的措施。第四角，是和政府的关系。我们原有个概念，就是马克思、恩格斯曾说过，小农势单力薄，顶不住大工业大生产的压力，它会破产。马克思看到的 19 世纪法国小农民，真是这个情况。一方面法国有拿破仑民法典，稳定了农民的土地；另一方面，政府没有对农民进行扶持，最后大量高利贷资本进入农村，农户欠高利贷的债可能远远高于土地的价值，实际上农民已破产了。但在 20 世纪的台湾，当局对小农经济采取了政策扶持和对高利贷的防范。这样一来，它实际上已经是一种新的土地国有制，农民所有的权力就是农地农用的权力，但不能随便转让。按台湾的土地改革法，土地不能出租。此后进行第二次土地改革，为了促进规模经营，专门搞了个结合，讲土地委托经营不以租借论，放宽了一些。所以台湾实际上是国有土地，国家控制终极所有权，农民拥有部分所有权，尽管给农民土地证，但农民对土地并没有完全的支配权。后来由于工业化，完全变化了。但在五十、六十年代，它确实起了稳定农村、发展农业生产的作用。因而，农村成了国民党的选票箱。国民党的地位在城市，在西部铁路沿线大城市里，受到知识分子，特别是本土知识分子的挑战，但在农村，一直到现在，农会、水利会还是支持它的。这次中期选举也是这样。拿破仑·波拿巴时，农民为什么举起拿破仑的旗子支持拿破仑的孙子呢？因为谁给它土地，他就支持谁。农民拿到土地，马上变得保守了。台湾的情况就是这样，它的政权就是波拿巴主义的政权，它给了农民土地，农民就支持它。所以马克思讲，农民从革命的农民变成农民的保守。这在台湾是很典型的情况。

我们原来是全能政府，又是功能非常单一的政府。文革时叫把无产阶级专政的任务落实到每一个基层，对经济建设，最多加一句抓革命促生产。说是全能，就是吃喝拉散全管。大政府，又没有效率。现在要改变这种状况。农民分到土地以后，基层组织体系变化了，农民散了，怎么把农民重新整合起来，现在面临这一难题。从中国实现现代化这个大角度讲，我觉得十六大提出了一个很重要的问题，就是稳定，防止现代化的断裂，防止中国走拉丁美洲的道路。拉丁美洲的经济增长是以大动荡为代价的，今天军人政变，明天又被推翻；今

庇隆主义，明天是寡头官僚维权主义。在我们中国，农村的稳定，城市的稳定，是我们考虑问题的大背景。从这个角度看，进行政府治理结构改革是非常重要的。同时，我们一定要稳定农民对土地的权利，不管是租用权还是使用权。不能今天这样，明天那样，让农民感到不踏实。