

村社集体再造与中国式农业现代化道路

王海娟 胡守庚

摘要 推动小农户与现代农业发展有机衔接的根本是实现农民组织化,村社集体构成中国式农业现代化道路的组织基础。在农业现代化进程中,小农农业国家主要存在小农户与大生产以及小农户与大市场两种不同的矛盾,我国小农户的主体是种植粮食作物的粮农,主要面临与大生产的矛盾。我国在家庭承包经营制度改革时就确立了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,强调发挥村社集体的组织作用,但当前日益弱化的村社集体把小农户组织起来非常困难。地方政府探索出了“整合土地经营权”的做法,通过赋权再造了村社集体,破解了农民组织化困境,提高了小农农业的生产社会化程度。集体土地制度构成农民组织化的制度基础,有利于克服小农户与大生产的矛盾,建立在土地私有制基础上的基层组织很难将小农户组织起来进行大生产。基于此,我国有望探索出小农农业基础上的特色农业现代化道路,该道路区别于学界提出的“横向一体化”和“纵向一体化”道路,具有兼顾农民问题与农业问题的制度功能,体现了社会主义农业制度的独特性。

关键词 农民组织化;村社集体;小农农业;中国式农业现代化;农业经营体制创新;三权分置

中图分类号 C91 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2022)04-0163-10

基金项目 国家社会科学基金项目(20CSH050)

农业现代化构成中国式现代化的重要部分,探索中国特色农业现代化道路是实现中国式现代化的重要内容。党的十九大报告首次提出“实现小农户与现代农业发展有机衔接”的现代农业发展战略,促进小农农业现代化发展成为重大的国家战略问题之一。在加速推动中国特色农业现代化发展的新时代,探讨村社集体创新如何促进小农农业现代化具有重要意义。

一、问题提出与研究思路

国情和农情在很大程度上决定着农业现代化道路的选择,探讨我国农业现代化发展需要充分重视小农生产这个基本面。小农农业现代化存在的独特问题及其化解路径深刻影响着我国农业现代化道路的选择。

(一) 问题提出

改革开放初期,我国实行家庭承包经营制度,形成了以小农户为中心的农业结构,地块数量多、面积小且高度分散的小农生产格局直到目前并无根本改变,探索农业现代化道路需要充分重视这一特点。习近平总书记基于“大国小农”的国情和农情,提出“发展现代农业既不能照搬美国、加拿大等大规模经营、大机械作业的模式,也不能采取日本、韩国等依靠高补贴来维持小规模农户高收入和农产品高价格的做法,而必须探索一条具有中国特色的现代农业发展之路”^[1]。小农户和现代农业发展有机衔接战略的提出意味着我国推进农业现代化不仅要大力发展各类新型农业经营主体,而且不能忽视小农生产这

个基本面。基于此,在保留小农户的基础上推进农业现代化发展成为重要的理论课题。

马克思主义理论指出现代化生产包括生产集中化和生产社会化两重内涵。从农业发展角度,生产集中化侧重于减少小农户的数量和扩大农业经营规模,生产社会化强调在保留小农户的基础上增强小农户之间的相互依存关系。小农户与现代农业发展有机衔接战略的提出意味着我国现阶段摒弃了通过大规模土地流转实现农业现代化的道路,而是主张通过生产社会化把小农户纳入现代农业体系中^[2](P29-47)。在小农生产条件下,农业生产规模小且非常分散,只有将农民组织起来才能进行社会化大生产,因此推进我国农业现代化发展的根本是实现农民组织化。

在农业现代化进程中,小农户实现生产社会化不仅面临与大市场的矛盾,而且面临与大生产的矛盾。前者主要指小农户参与市场面临的高交易成本、高风险、低谈判能力问题,后者主要指小农户与现代农业生产方式对接面临的强外部性与规模不经济问题。这两种矛盾在农民组织困境、农民组织路径和制度配套等方面存在很大的差异性。既有研究主要关注小农户与大市场的矛盾,认为现代农业发展主要存在小农户的市场能力较弱、市场地位弱以及与市场主体的高昂交易成本等问题^[3](P15-32),提出的应对措施是建立小农户与大市场的联结机制和增强小农户的市场竞争能力^[4](P48-58)。思路之一是以农业产业化发展为主要形式的“纵向一体化”路径,通过延长农业产业链,将农产品流通、农产品加工等与农业生产相关的第二、三产业纳入农业发展体系中,扩大农业的外延和外部规模,发挥诸环节的协同效应和产生范围经济效益^[5](P11-30)。思路之二是通过专业合作社扩大小农户的交易规模,提升小农户的市场地位、谈判能力和降低交易成本^[6](P80-95)。

从我国国情、农情来看,小农户的主要构成是种植粮食作物的粮农,主要面临与大生产的矛盾。农民组织化的重点是在生产层面将农民组织起来,而不是在市场参与上将农民组织起来。基于此,本文从克服小农户与大生产矛盾的角度分析我国农业现代化发展存在的主要困境及其破解路径,在此基础上结合国际经验,提出中国特色农业现代化道路。

(二) 研究思路

农业生产层面的农民组织化建立在土地关系上,与通常意义上的农民组织化方式不同,其实现依赖村社集体作用的发挥。在农业经济学中,流行观点将农民组织化视为一个经济问题,认为只要明确界定产权,农民就会基于理性经济计算,通过市场交换形成有效合作^[7](P4),村社集体的作用并不重要。然而,农民的生产组织涉及土地生产关系的调整,土地的一个基本属性是不可移动,如果占有特定地块的个别农户退出生产合作,农民组织就会彻底瓦解^[8](P62-74)。在实践中,基于土地关系的农民组织化是一个农民如何形成集体行动的政治过程,个别农民往往因为机会主义行为、利益不均衡、历史遗留问题、情感因素等原因退出农业生产合作,仅仅依赖市场机制实现农民组织化非常困难。已有研究表明,在中国农业生产实践中,发挥村社集体的作用可以将农民在农业生产上有效组织起来^[9](P185-192)。延续这个视角,本文从发挥村社集体作用的角度探讨克服小农户与大生产矛盾的组织化路径。

村社集体是社会单元、治理单元和经济单元的混合,在不同历史发展阶段发挥不同功能。在历史发展过程中,村社集体主要发挥以下三种功能。第一,直接的农业生产功能。在人民公社时期,我国形成“土地集体所有、共同劳动、按劳分配”的农业生产体制。村社集体是集体土地的直接使用主体,组织农民从事农业生产,是独立的土地利益核算单位。第二,治理功能。人民公社解体后,我国确立了家庭分散经营与集体统一经营相结合的双层经营体制。村社集体主要发挥土地资源配置、农业公共品供给等组织作用。第三,集体经济发展功能。在发达地区农村中,村社集体作为市场实体参与市场经营,通过经营土地、厂房等集体资产壮大集体经济。当前阶段,村社集体不再是直接的农业生产主体,大多数地区尤其是传统农业型村庄村社集体经营集体资产的功能很弱,发挥村社集体的治理功能对农业农村发展具有更重要的意义。基于此,本文从发挥村社集体的治理功能角度分析农民的组织化路径。

尽管我国很早就确立了村社集体在农业生产中的治理功能,但是当前村社集体的治理功能弱化乃

至虚化了。具体来说,村社集体的治理功能弱化主要体现在两个方面:一是村社集体筹集农业公共品供给资源的功能不再重要。在农业税费改革之前,村社集体的主要作用是整合农民分散的资金和劳动力,统筹农业公共品供给资源^[10](P374-393)。随着农业税费改革,村社集体丧失筹集农业公共品资源的作用,大部分农村尤其是中西部农村的集体经济薄弱,为农民提供农业公共品非常困难。在乡村振兴战略实施过程中,国家积极支持农业农村发展,把农村公共品供给纳入体制内,直接为农民提供公共品,村社集体筹集农业公共品供给资源的作用不再重要。二是村社集体的治理功能受到土地制度制约。“两权分置”产权结构下土地承包经营权兼具农民身份属性和生产要素属性,分别承担农民土地权益保护功能和生产要素功能。允许村社集体调整土地容易侵害农民土地权益,不利于农村社会稳定。国家基于保护农民土地权利的考虑明确要求不允许调整土地,并通过确权登记颁证工作在地理位置上将土地承包经营权与特定地块固定起来。地权不断固化使得土地关系调整非常困难,村社集体在生产层面的治理功能很难实现。

从这个层面来讲,当前发挥村社集体的治理功能需要进行制度创新。我们调研发现,部分地方政府探索再造村社集体的做法,推动村社集体在稳定土地承包权基础上整合细碎分散的土地经营权,形成土地连片经营,化解了小农户与大生产的矛盾。在地方实践中,村社集体再造有两个内涵:一是创新了村社集体的治理功能,村社集体的治理功能不是统筹农业公共品供给资源,而是整合土地经营权。二是提升了村社集体的治理能力,地方政府赋予村社集体整合土地经营权的权利,克服了农民的组织化难题。基于此,本文结合实践经验,分析如何通过村社集体再造实现农民组织化,揭示中国特色农业现代化道路的独特机制。需要说明的是,从全国范围来看,村社集体再造实践具有非均衡性,在大部分农村地区村社集体再造创新实践存在诸多困境。本文的目的并不是论证村社集体再造实践的普遍性,而是从发挥村社集体治理功能的角度指出我国有探索特色农业现代化道路的可能性,从而为小农农业现代化发展指明方向,并为重新认识社会主义农业制度提供一个新视角。

二、农业现代化进程中的农民组织化困境

在不同发展阶段,小农户的类型以及农业发展存在的主要问题不同,农民组织化的重点和方式存在差异性。这需要具体剖析当前阶段我国小农户的特点及其面临的生产难题。

我国的基本农情是农民的主体是种植粮食作物的粮农,农业发展主要存在小农户与大生产的矛盾。据统计,2019年我国从事农业生产经营的小农户有2.1亿户,占全国农户总数的86.9%^[11](P23-26)。我国大部分小农户都是种植粮食作物,经营耕地面积低于10亩的小农户提供了95%的粮食、76%的棉花和98%的油料^[12](P38-45)。粮食作物所需的农资和技术基本是标准化的,市场谈判空间小,且在健全的粮食收储体系下,粮食销售具有低市场垄断性、低市场风险特点,因此,粮农与大市场对接的问题不大。而由于粮食作物生产的外部性与规模经济显著,存在很多“一家一户办不了、办不好、办起来不划算”的生产环节,小农户与大生产对接十分困难^①。在国家对棉花、油料等进行收储和颁布保护价的情况下,棉花、油料等经济作物也具有低市场风险和低谈判空间的特征,因此本文将种植这些作物的农户也归入粮农类型中。

在农业现代化进程中,科技进步和现代生产力发展加剧了小农户与大生产的矛盾。在农业动力主要是人力和畜力的发展阶段,农业小规模经营与农业生产力相匹配,大规模公共投资少,单个农民家庭基本上能够完成所有的农业生产环节,农业生产的外部性较弱,分散经营的弊端并不显著。并且当时农村劳动力资源丰富,分散经营对农业发展的负面影响不大,还可能有利于劳动力资源调配、降低劳动强

^① 种植经济作物的农民主要面临与大市场的矛盾,经济作物种植是劳动密集型产业,生产外部性与规模经济不显著,而经济作物面向市场生产、附加值较高,并且产品、技术和农资的标准化程度较低,因而种植经济作物的市场谈判空间较大、市场风险较高。

度和多样化种植等^[13](P42-48)。随着现代农业生产力的发展,农业生产的规模效应增强,分散经营的弊端才凸显出来。现代生产技术、要素和手段等增多,社会分工不断细化,农业生产依赖于社会化服务体系。同时,国家也有能力为农业发展提供现代化的物质技术装备和技术手段。这使农业生产的协调性和规模效应增强,超出了家庭经营的范围,要求农业生产方式从小生产转向社会化大生产。

由此看来,当前我国农业发展主要存在土地分散占有与农业现代化所需的规模经营的张力问题,农民组织化的重点是组织分散的农民进行规模经营。然而,当前日益弱化的村社集体将农民组织起来非常困难,小农户与大生产的矛盾难以化解。在社会化大生产已经具备技术和资源条件的情况下,农民组织化困境主要体现在以下方面。

一是大规模的农业基础设施建设存在困境。农业现代化的实现依赖国家投入资金,将基础设施匮乏、地块狭小的传统农田改造为设施齐全、地块规模合适的现代农田。在乡村振兴背景下,国家不断加大财政投入进行大规模农业基础设施建设。国务院办公厅2019年印发的《关于切实加强高标准农田建设提升国家粮食安全保障能力的意见》(国办发[2019]50号)指出,在“十二五”和“十三五”期间分别建成4.03亿亩和8亿亩高标准农田的基础上,到2022年建成10亿亩高标准农田。大规模农业基础设施建设涉及一家一户农民的承包地,要求全体农民形成一致性集体行动。但是在村社集体的治理功能弱化的情况下,农田建设项目往往因为个别农民不合作而难以落地,面临普遍的“最后一公里”难题。这主要体现在公共工程建设的占地成本难以完全参照收益进行分摊,一些受益较少的农户不同意占地,地方政府难以进行统一的基础设施规划和建设。即便有的地方政府进行了统一规划建设和合并地块,但是农民仍然按照原来的土地界限在大田块中重新构筑田埂,将大田块切割为小田块,降低了农田建设的效益。

二是现代化的社会化服务体系建设存在困境。随着农业生产技术快速发展,农业已经由资源型产业转变为科学型产业,技术投入以及与之相关的社会化服务成为农业产出增加的主要源泉^[14](P302)。政府和合作社、农业企业等市场主体有能力为农民提供社会化服务。但是在村社集体的治理功能弱化的情况下,社会化服务主体向分散的农民提供服务的效率很低,影响现代生产技术和生产方式的使用。比如政府农技部门要面对全县几十万农户、上百个品种,每个农户和每个品种的水肥要求、病虫情况、生产时间、技术措施等都不相同,进行有效的技术指导非常困难。市场主体为分散小农户提供农机和农资等服务的成本也很高,导致很多先进的生产手段和技术措施难以推行。

三、村社集体再造实践与农民组织化的实现

在城镇化纵深推进的背景下,国家提出土地所有权、承包权、经营权分置并行的“三权分置”改革思路。“三权分置”改革将土地承包经营权的身份属性和生产要素属性分离,为化解农民土地权益保护和土地关系调整的张力提供了制度空间。基于此,地方政府积极进行制度创新,赋予村社集体调整土地的权利,把之前弱化乃至虚化的村社集体再生产出来。本节结合一些先行地区的创新实践,分析再造村社集体的做法,并指出其功能实现机制。

(一) 村社集体再造的实践类型及其效益

地方政府的主要做法是在稳定土地承包权的基础上赋予村社集体调整土地的权利,使得村社集体可以将分散的土地经营权整合为集中连片的土地经营权。与强化土地经营权的主流做法^[15](P22-28)不同,地方政府在“三权分置”改革中强调落实集体所有权,以有效发挥村社集体的生产组织功能。与传统的土地调整方式不同,地方政府仅仅改变了土地经营权的分散利用形态,没有改变承包地面积和土地承包关系,也没有打破家庭经营格局,农民仍然是农业发展主体和收益主体。根据土地经营权整合单位,村社集体再造主要分为户内土地经营权整合和村组内土地经营权整合两种类型。

第一种村社集体再造创新实践类型是户内土地经营权整合。从单个农民家庭的土地使用来看,农民家庭耕种的土地块数较多、地块面积较小、地块质量也有差异性,土地经营权十分分散。户内土地经

经营权整合创新实践指村社集体以农民家庭为单位,调整土地经营权的位置,将农民家庭分散的地块集中连片。具体做法是村社集体暂时将全村的土地收起来,在对全村的土地进行统一规划和基础设施配套的基础上,按照原来的土地承包面积将土地重新集中连片分配给农民,农民可以获得基础设施条件基本相同、集中连片的地块。在具体实践过程中,由于农村地区的自然条件不同,地方政府采取差异化的土地经营权配置方式。在山东省德州市、河南省商丘市民权县等平原地区,地形平整,地方政府的主要做法是将农民家庭分散的多个地块合并为一块地,形成了“一户一块地”的土地经营权配置格局。在湖北省荆门市沙洋县、广东省清远市等丘陵地区,地形不平整,地块合并较为困难,地方政府的主要做法是将分散的多个地块调整到一个位置。这些地区并没有改变地块的数量,仅仅将地块集中在一个位置,形成“一户一片地”的土地经营权配置格局。

户内土地经营权整合的典型做法是湖北省荆门市沙洋县自2014年开始探索的“按户连片”创新。沙洋县是丘陵地区,是典型的南方水稻种植区,单个农民家庭的地块数量有十几块、二十多块,耕种非常不方便。在“按户连片”创新实践中,村社集体统一生产布局规划,动员农民筹集资金和申请国家项目,修建机耕道、架设农用电线、平整土地等,再按照农民原有的承包地面积,将地块集中连片分配给农民使用,实现土地连片耕种。在这个过程中,村社集体动员农民进行基础设施配套非常重要。基础设施配套缩小了地块的差异,农民可以获得生产条件基本相同的土地,有利于降低土地集中连片的难度。同时,基础设施配套回应了农民的迫切需求,提高了土地经营权整合的效益,使得土地集中连片能够得到农民的积极响应。

在这种创新实践中,村社集体获得了调整土地经营权的权利。在保持土地承包关系不变的情况下,村社集体无法调整土地承包关系和承包地面积,但是可以改变土地经营权的配置形态。与传统打乱重分的土地调整方式不同,村社集体采取“不动面积、调整地块”的新型土地调整方式。“不动面积”指村社集体在整合土地经营权时按照原承包面积分配土地,可以防止村组干部借土地调整侵害农民权益。“调整地块”指村社集体通过调整土地地块的位置,形成土地集中连片使用格局。户内土地经营权整合的核心是改变了以分散小地块为单位的生产单位,形成了以一片地或者一块地为单位的生产单位。

第二种村社集体再造创新实践类型是村组内土地经营权整合。从农户之间的土地使用关系来看,农民之间的土地相互插花,每个农民选择的作物品种不同,种植时间和技术措施存在差异性。政府农技部门、农业生产服务合作社、农业企业等很难与一家一户农民对接。村组内土地经营权整合指以行政村或者村民小组为单位,将农民分散的经营权整合为集体公共经营权,政府部门或者市场主体以村社集体为单位提供统一的、规模化的社会化服务。实践中受种植结构、生产力水平、生产条件和村社集体组织能力等的影响,不同农村地区的统一生产环节存在差异性。在山东省济宁市汶上县,农民种植小麦,采取“土地托管”的做法,基本上可以在所有的农业生产环节进行统一生产。在江苏省盐城市射阳县,农民种植水稻,主要是在耕田和插秧两个环节进行统一生产,肥水管理、病虫害防治等环节仍然由农民各自负责。

村组内土地经营权整合的典型做法是江苏省盐城市射阳县自2013年探索的“联耕联种”创新。射阳县是平原地区,村社集体破除农民之间的田埂就可以实现社会服务规模化。具体做法是村社集体在农民自愿的前提下,破除地块的田埂,以打桩等形式确定界址,组织农民在耕田、播种等生产环节进行统一耕种;社会化服务组织只需要与村社集体对接,以村社集体为单位提供专业化服务;农民均摊农业生产成本,是主要的收益主体。

在这种实践创新中,村社集体获得了行使集体公共经营权的权利。村社集体只是将分散在农民手中的土地经营权整合起来,并没有改变承包地面积和地块的位置。村社集体的主要功能是代表农民与政府部门和市场主体等沟通协调,建立农民与社会化服务主体的联结关系,并不进行直接生产,也不参与农业利润分配。农民只是在适合规模生产的环节进行统一经营,仍然各自负责不适合规模生产的环

节,村社集体并没有取代农民的经营主体地位。村组内土地经营权整合的核心是改变了以小农户为单位的服务单位,形成以村社集体为单位的服务单位。

村社集体再造创新实践取得了十分显著的效益,有效破解了土地分散占有与规模经营的矛盾,提高了小农生产的社会化程度。在小农业生产条件下,统一规划、统一技术使用也属于规模经营的范畴^[16](P131-140),地方实践从不同层面推进了农业规模经营。其一,在户内土地经营权整合实践中,村社集体扩大了农业生产的地块规模,产生了地块规模经济。根据我们的初步测算,湖北省荆门市沙阳县通过土地经营权整合使得机械使用效率提高了40%,机械化率提高了10%,农业生产成本降低了25%。其二,在村组内土地经营权整合中,村社集体扩大了农业服务需求单位,降低了外部服务主体与小农户的对接成本,推进了服务规模经济。政府部门可以将新技术、新方法、新工艺推广到农村,市场主体可以便利地提供大中型农机服务,小农户可以获得便捷、廉价的社会化服务。根据江苏省盐城市射阳县农业部门的统计数据,该县通过土地经营权整合降低了机械使用成本,引进了新型农业生产技术,增加农业效益500元/亩。总体上,地方政府通过村社集体再造创新实践突破了小农经营的局限性,使得小农户也可以广泛、高效地使用各种现代生产要素。尽管与传统小农户相比,我国农业经营规模小和自主耕作经营的外显性特征仍然存在,但是小农生产的社会化水平、技术使用方式等已经发生了变化,与传统小农户有很大不同。

(二)村社集体主导的农民组织化机制

村社集体再造的核心是赋权村社集体,重新确立了村社集体的生产组织地位,从而提升了村社集体的组织能力。在实践中,村社集体在形成公共利益、协调利益和联结农民与服务主体方面发挥主导作用,推动农民组织化的实现。

第一,提升需求整合能力。形成公共利益是实现农民组织化的前提。由于不同农村地区的自然条件、种植结构和技术手段等不同,农民的农业生产需求存在差异。例如,在农民城市化流动背景下,外出务工农民的需求是便利地将土地流转出去,留村务农农民的需求是便利生产。地方政府通过制度创新落实了村社集体的所有权主体地位,塑造了农民的集体意识。在农民的观念中,村社集体是农业生产组织主体,农业生产不仅仅是农民个体的责任,也是村社集体的责任。具有集体意识的农民更加关心公共利益的形成,更加愿意配合村社集体的工作,从而有助于公共决策的形成。

实践中,村社集体在村民自治基础上建立利益表达机制,让农民广泛参与和充分表达需求,将分散的、差异化的生产需求整合为共同的生产需求。村社集体在经济层面让农民认识到土地经营权整合给个人带来的利益,个人利益的实现有赖于集体公共利益的形成;在文化心理层面通过强调公共利益优先、顾全大局等强化农民对集体公共利益的认同。在不同农村地区,农民形成了差异化的公共利益。在湖北省荆门市沙阳县,农民户均耕地面积较多,而由于地处丘陵地区,地形不平整,地块分散问题十分显著,村社集体确立的公共利益是整合户内土地经营权。在江苏省盐城市射阳县,地形平整,且农业劳动力较为缺乏,社会化服务非常发达,社会化服务规模不经济的问题十分显著,村社集体确立的公共利益是整合村组内土地经营权。

第二,提升利益协调能力。实现农民组织化需要协调农民之间复杂的、琐碎的利益关系。由于农民家庭的经济结构和劳动力安排不同,每个农民在土地经营权整合中承担的成本和获得的收益存在差异。例如,地块更加分散的农民从土地经营权整合中获益更多,而地块较为集中的农民从土地经营权整合中获益相对较少。并且农民遵循“乡土逻辑”,农民行为嵌入到村庄社会文化网络中,利益协调涉及复杂的社会、情感、历史因素。地方政府通过制度创新将农民的土地权益保护与特定地块脱钩,村社集体因为公共利益的需要仍然可以对农民土地权利进行限制、调整、置换等^[17](P104-113),避免个别农民因为占有特定位置的地块反对公共决策和集体行动。

实践中,村社集体采取多种手段,促使农民形成一致性集体行动。一方面,村社集体掌握充分的信

息, 谙熟地方规范, 对农民的利益诉求和行为方式都很了解, 可以进行精细的收益分配和协调工作。村社集体往往还掌握有一定的集体土地资源和集体经济收入, 可以通过直接使用农民共同拥有的集体机动地、集体收入等协调利益关系, 降低利益协调的难度。另一方面, 村社集体鼓励农民参与利益协调过程, 利用地方规范、认同感、关系网络等社会文化资源调整和引导农民行为。湖北省荆门市沙洋县每个村民小组都有个别农民因为利益不均衡不同意土地经营权整合方案, 有的村民小组提出了110条意见。村社集体针对每条意见协调农民利益关系, 在保障个别不合作农民的合理利益的基础上, 采取“少数服从多数”的决策程序, 将土地经营权整合方案落实下去。

第三, 提升联结农民与服务主体的能力。在现代分工体系下, 政府部门、市场主体等服务主体是社会化服务供给主体, 实现农民组织化需要建立农民与外部服务主体的联结机制。在小农生产条件下, 农民的需求和利益存在差异性, 且外部服务主体与一家一户农民对接的成本十分高昂。地方政府通过制度创新确立了村社集体统一经营的合法地位, 赋予村社集体与社会化服务主体沟通协调的组织中介地位, 提升了村社集体的联结能力。

实践中, 村社集体将农民组织起来, 代表农民与外部服务主体对接, 既扩大了服务需求单位, 也降低了交易成本。这主要表现为村社集体统一收取农业服务费用, 与外部服务主体沟通服务类型、技术措施和签订合同, 监督服务质量等。政府部门和市场主体不需要与单个农民对接, 只需要与村社集体对接, 以村社集体为单位提供公共服务。在江苏省盐城市射阳县, 农民和社会化服务主体都主动要求发挥村社集体的联结作用, 村社集体代表农民与社会化服务主体对接获得了农民的认同和配合, 建立了农民与社会化服务主体之间稳定的市场关系。

四、农民组织化的制度基础与中国式农业现代化道路

从国际比较角度看, 我国实现农民组织化的制度基础是集体土地制度。建立在集体土地制度基础上的村社集体拥有统一经营权利, 可以在生产上将农民组织起来; 建立在土地私有制基础上的基层组织缺乏统一经营权利, 难以在生产上将农民组织起来。通过发挥村社集体的治理功能, 我国探索了一条能有效克服小农户与大生产矛盾的农业现代化道路, 体现了特色社会主义道路的制度功能。

(一) 农民组织化的制度基础

村社集体是我国基本的农业组织制度, 其进行生产组织的制度基础是我国历史上建立的集体土地所有制。我国农村集体土地制度是经过土地改革、社会主义改造运动形成的, 又经历了改革开放之后的家庭承包制改革, 具有丰富的内涵。集体土地所有制是公有制的一种实现形式, 与个体产权基础上的共有制、股份制有很大差异^[18](P36-52)。根据1984年中央“一号文件”《关于一九八四年农村工作的通知》, 村社集体是“以土地公有为基础的社区性合作经济组织”, 与专业合作社不同, 具有社区性、综合性的特点, 因而具有独特的组织功能。

集体土地制度有利于促进农民在生产领域的组织化。一方面, 集体土地制度将土地确立为公共生产资料, 可以降低农民的组织难度。我国在新中国成立初期通过土地改革实现地权平均占有, 再经过社会主义改造运动取消土地私人占有, 实现了土地公有制。集体土地制度将土地设定为农民共同所有的公共生产资料, 将土地私人占有转变为集体共同占有。这就消灭了土地的私人占有, 农民没有在土地上形成既得利益, 村社集体将农民组织起来的阻力较小。另一方面, 作为集体所有权主体的村社集体拥有土地经营权整合的权利, 可以发挥组织主体作用。集体统一经营建立在集体所有和农民使用“两级构造”的土地产权结构基础上。这种土地产权结构反映的是集体与农户之间如何使用资产的一种产权关系, 集体和个体对土地都不拥有完全排他性产权, 这是集体和农户个体共同进行某些经营的基础^[19](P37)。

建立在不同土地制度基础上的基层组织的功能优势存在差异性, 如表1所示。农民专业合作社、综

表1 村社集体与其他类型基层组织的比较

组织类型	制度基础	权利来源	功能优势	解决的问题
村社集体	集体所有制	土地所有者的权利	土地统一经营功能	小农户与大生产
合作社、综合农协	土地私有制	政治/市场主体的权利	议价功能/市场服务功能	小农户与大市场

合农协等基层组织作为市场主体或者政治主体可以提供农业服务、发挥议价作用等,能有效解决小农户与大市场的矛盾^[20](P19-26)。但是土地私有制下土地是农民的私人财产,任何基层组织都缺乏调整私人土地的合法性,难以在生产上将农民组织起来。日本、韩国的农民合作组织——综合农协——作为农业服务主体,可以提供规模化服务,但是因为缺乏经营土地的权利,很难在生产领域推进农民合作。在综合农协的各项事业收支中,涉及农业生产的事业利益均为赤字^[21](P100-109)。大量研究表明,成功的农民合作大都存在于流通环节,在国际社会和中国几千年的传统农业社会中,农业生产环节的合作组织非常少见^[22](P17)。

地方政府通过制度创新重建了一个基于土地集体所有制的农民组织机制,是新时期集体土地制度的适应性调整。改革开放初期,我国通过分田到户将土地所有权分配给村社集体,农户则拥有承包经营权,统分结合的双层经营体制较好地发展了农业生产力。当前阶段,“两权分置”产权结构不再适应农村社会发展需要,不利于农民组织化,阻碍了农业生产力的释放。我国利用农村土地集体所有制的制度优势,对土地产权进行重新设计,发挥了村社集体整合土地经营权的功能,创新了农民组织方式。

(二) 中国特色农业现代化道路

我国在保留小农户的基础上克服了小农户与大生产的矛盾,探索了新型农业现代化道路。国际社会主要存在“横向一体化”和“纵向一体化”两种农业现代化道路。“横向一体化”是指通过减少小农户数量扩大单个农业经营主体的土地规模,实现土地集中和规模化大生产。“纵向一体化”是指通过扩大小农户的经营范围,将第二、三产业的利益分配给农民。区别于这两种道路,我国不仅在农业现代化过程中保留了小农户,而且克服了小农户与大生产的矛盾。

“横向一体化”消灭了小农户以及小农户与大生产的矛盾,与我国保留小农户的农业现代化道路显著不同。采取“横向一体化”道路的前提条件是“人少地多”的资源条件,农村人口数量较少,农业不再承担社会保障功能。在“人少地多”地区,单个农民家庭耕种大规模的土地,农民依靠个体的力量就可以组织起来,能够很容易地从土地大规模经营转向社会化大生产。英国是采取“横向一体化”道路的典型代表,依赖高度发达的工业经济大规模减少了农村人口,农民不再依赖土地生存,形成了规模化现代农业形态。但是如果仍然有大量的农村人口需要依赖土地生存,“横向一体化”路径就很容易引发失地农民问题。在一些拉美国家,大量农民仍然依赖土地生存,在集中土地的过程中无立锥之地的农民在城市难以找到就业机会,被迫落入“贫民窟”,进而引发政治动荡^[23](P46-53)。由此看来,“横向一体化”路径或许可以促进农业现代化发展,但是容易引发社会稳定问题。

我国探索的农业现代化道路与“纵向一体化”道路均在保留小农户的基础上推进了农业现代化发展,二者有相似的地方。不过这二者也有很大的差别。日本和韩国是采取“纵向一体化”道路的典型代表,其实质是扩大小农户的经营范围,通过综合农协的政治垄断地位改变了农业利益分配格局,提高了农民收入。日本和韩国化解了小农户与大市场的矛盾,却没有解决小农户与大生产的矛盾,经营规模小及生产效率低始终是农业发展的最大弱点。以日本为例,日本很早就实现了农民非农化转移,但是到现在都没有扩大土地经营规模。这使得日本农产品的生产成本远高于其他国家,粮食自给率从1960年的79%下降到2014年的39%^[24](P83-89),农业仍然具有非现代的部分。正是在这个意义上,我国通过提高生产力促进农业现代化的道路与通过改变分配结构促进农业现代化的“纵向一体化”道路并不相同。

我国特色农业现代化道路的优势是在保留小农户的基础上破除了分散经营对农业现代化的限制,兼顾了农民问题和农业问题。在“人多地少”资源条件、农民没有完全实现城市化的情况下,土地仍然是农民的基本保障,有利于避免土地私有化可能导致的社会动荡和两极分化。同时,集体土地制度又可以解决小农农业的弊端。当农村富余劳动力实现完全的非农化转移,我国就可以推动实现完全的土地规模化经营和大机械生产。在这个意义上,这种农业现代化道路具有过渡性,其在当前的经济社会条件下促进了农业现代化。当我国进入高度发达的历史阶段后,村社集体的治理功能可能不再重要,我国或许可以采取“横向一体化”为主的农业现代化道路。

由此看来,我国探索出了特色农业现代化道路,凸显了社会主义农业制度的独特功能。一般认为,小农及其生产方式在社会化大生产中必然会消亡。我国对小农户进行社会主义改造,改变了小农户的性质及其命运。在人民公社时期,我国确立了集体土地制度,从而将土地私有制下的小农转变为社会主义公有制下的小农。在改革开放时期,我国通过建立双层经营体制,将传统小农生产方式转变为现代小农生产方式。当前阶段我国通过村社集体再造促进了小农户与社会化大生产的有机衔接,使得小农户可以共享农业现代化的成果。由此看来,社会主义农业制度使得小农户在农业现代化过程中并没有走上灭亡,而是走上了新生。在国家大力推动农业现代化的背景下,发挥集体土地制度对小农农业现代化的制度支持作用,是我国农业现代化发展的时代命题。

参考文献

- [1] 习近平. 走高效生态的新型农业现代化道路. 人民日报, 2007-03-21.
- [2] 罗必良. 小农经营、功能转换与策略选择——兼论小农户与现代农业融合发展的“第三条道路”. 农业经济问题, 2020, (1).
- [3] 阮文彪. 小农户和现代农业发展有机衔接——经验证据、突出矛盾与路径选择. 中国农村观察, 2019, (1).
- [4] 叶敬忠, 张明皓. 小农户为主体的现代农业发展: 理论转向、实践探索与路径构建. 农业经济问题, 2020, (1).
- [5] 黄宗智. 中国的新时代小农场及其纵向一体化: 龙头企业还是合作组织? 中国乡村研究, 2010, (8).
- [6] 徐旭初, 吴彬. 合作社是小农户和现代农业发展有机衔接的理想载体吗? 中国农村经济, 2018, (11).
- [7] 埃里克·弗鲁博顿, 鲁道夫·芮切特. 新制度经济学: 一个交易费用分析范式. 姜建强、罗长远译. 上海: 格致出版社, 上海三联书店, 上海人民出版社, 2015.
- [8] 王海娟, 胡守庚. 土地细碎化与农地制度的一个分析框架. 社会科学, 2018, (11).
- [9] 贺雪峰. 乡村振兴与农村集体经济. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2019, (4).
- [10] 王海娟, 贺雪峰. 小农经济现代化的社会主义道路. 中国乡村研究, 2018, (14).
- [11] 苑鹏. 推动小农户与现代农业有机衔接. 红旗文稿, 2021, (2).
- [12] 农业部经管司、经管总站研究组. 构建新型农业经营体系 稳步推进适度规模经营——“中国农村经营体制机制改革创新问题”之一. 毛泽东邓小平理论研究, 2013, (6).
- [13] 李功奎, 钟甫宁. 农地细碎化、劳动力利用与农民收入——基于江苏省经济欠发达地区的实证研究. 中国农村经济, 2006, (4).
- [14] 速水佑次郎, 弗农·拉坦. 农业发展: 国际前景. 吴伟东、翟正惠、卓建伟等译. 北京: 商务印书馆, 2014.
- [15] 孔祥智. “三权分置”的重点是强化经营权. 中国特色社会主义研究, 2017, (3).
- [16] 孙新华, 周佩莹, 曾凡木. 土地细碎化的自主治理机制——基于山东省W县的案例研究. 农业经济问题, 2020, (9).
- [17] 郭亮. 村级组织的土地控制: 功能及其弱化——理解地权冲突的一个视角. 学术月刊, 2018, (8).
- [18] 桂华. 产权秩序与农村基层治理: 类型与比较——农村集体产权制度改革的政治分析. 开放时代, 2019, (2).
- [19] 温铁军. 三农问题与世纪反思. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2005.
- [20] 徐祥临. 习近平农村经济体制改革顶层设计科学性初探. 马克思主义与现实, 2017, (4).
- [21] 温铁军, 侯宏伟, 计晗. 日本高米价背后的农协垄断及其政党联系. 农业经济问题, 2016, (2).
- [22] 杜吟棠. 合作社: 农业中的现代企业制度. 南昌: 江西人民出版社, 2002.
- [23] 董敏杰, 梁泳梅. “拉美模式”历史根源和不平等的长期影响. 改革, 2014, (10).

[24] 刘潇滢. 日本粮食自给率的表象与实质. 世界农业, 2017, (11).

The Innovation of the Village Collective and the Chinese Road Of Agriculture Modernization

Wang Haijuan, Hu Shougeng (China University of Geosciences, Wuhan)

Abstract The fundamental issue to promote the organic connection between small farmers and the development of modern agriculture is to realize the organization of farmers. Village community collectives constitute the organizational basis of the road of Chinese agricultural modernization. In small-scale agricultural countries, the development of agricultural modernization mainly faces two different contradictions: small farmers and large-scale production and small farmers and large market. The main body of small farmers in China is the farmers planting food crops, which mainly faces the contradiction with large-scale production. During the reform of household contract management system, China established a two-tier management system based on household contract management and the combination of unification and division, emphasizing the organizational role of village collective. However, it is difficult for the weakening village collective to organize farmers for socialized production. The local government has explored the practice of "integrating land management rights", rebuilt the village collective through empowerment, and solved the dilemma of farmers' organization, improving the degree of production socialization of small-scale agriculture. The collective land system constitutes the institutional basis of farmers' organization, which is conducive to overcoming the contradiction between small farmers and large-scale production. It is difficult for grass-roots organizations based on land private ownership to organize small farmers for large-scale production. On the basis of this system, China is expected to explore the characteristic agricultural modernization road based on small-scale agriculture, which is different from the agricultural modernization road of "horizontal integration" and "vertical integration" proposed by the academic circles, with the institutional function of giving consideration to farmers' problems and agricultural problems, which reflects the peculiarity of the socialist agricultural system.

Key words farmers organization; village collective; small-scale agriculture; the Chinese road of agricultural modernization; agricultural management system innovation; three-power separation

■ 收稿日期 2021-11-26

■ 作者简介 王海娟, 法学博士, 中国地质大学(武汉)公共管理学院讲师, 自然资源部法治研究重点实验室讲师; 湖北武汉 430074;
胡守庚, 工学博士, 中国地质大学(武汉)公共管理学院教授、博士生导师, 自然资源部法治研究重点实验室教授。

■ 责任编辑 李 媛