

我国农村集体经济发展的理论逻辑、历史脉络与改革方向

张旭 隋筱童

(中国人民大学马克思主义学院 北京 100872)

摘要: 发展农村集体经济, 不断使集体经济向公有制经济过渡, 是马克思主义经典作家的一贯思想。在发展农村集体经济的过程中, 我国对农村集体经济的基本经营制度进行了不断的探索, 提出了合作制、家庭联产承包责任制、“三权分置”等一系列理论, 并在农村中进行了合作社、人民公社、统分结合的双层经营等多种模式的实践, 积累了经验也获取了很多教训。当前我国农村集体经济发展中依然存在土地细碎化、集体组织作用发挥不足和成员资格界定不清等问题。我国农村集体经济的改革方向必须在坚持马克思主义关于集体经济基本判断、系统总结经验教训和在新时代发展框架下, 探寻进一步完善我国集体经济发展的可行方案。

关键词: 农村集体经济发展; 家庭联产承包; 三权分置; 农村集体经济改革

中图分类号: F321.32 文献标识码: A 文章编号: 1005-2674(2018)02-026-11

我国历来重视农业的发展问题, 尤其是十八届三中全会以来, 坚持和壮大发展农村集体经济、实现农业现代化建设更成为国家经济工作的重中之重。十九大报告中也明确指出, 要深化农村集体产权制度改革, 壮大集体经济, 建设新时代中国特色社会主义新农村。在这样的改革背景下, 从社会主义农村集体经济发展的理论沿革与历史脉络中, 寻求农村未来发展可行、高效的解决方案, 就显得尤为重要。

一、发展农村集体经济的理论逻辑

我国农村集体经济发展理论, 既是对马克思的集体所有制和集体经济思想以及列宁农业合作社思想的继承, 也是毛泽东、邓小平等根据中国农村经济发展的具体情况不断探索的结果, 是马克思主义经济理论中国化的成果之一。

1. 集体所有制与集体经济

马克思对于集体所有制的阐述是以研究资本主义生产关系为起点的。在《德意志意识形态》中, 马克思指出“在大工业和竞争中, 各个个人的一切生存条件、一切制约性、一切片面性都融合为两种最简单的形式——私有制和劳动。”^{[1]74}在这样的社会中, 人的交往不再是单纯的, 而是一定条件下的交往, 因为在大工业社会, 人屈从于分工劳动, 而分工最初就“包含着劳动条件、劳动工具和材料的分配”。^{[1]74}分工包含着生产力的占有, 而占有本身又受到占有的对象的制约, 所以这种占有, 马克思认为是有局限性的, 他认为只有“在无产阶级的占有制下, 许多生产工具应当受每一个个人所支配, 而财产则受所有的个

收稿日期: 2017-12-05

作者简介: 张旭(1970-), 男, 山东莱阳人, 中国人民大学马克思主义学院教授、博士生导师, 主要从事马克思主义经济学研究; 隋筱童(1990-), 女, 山东莱阳人, 中国人民大学马克思主义学院博士研究生, 主要从事社会主义经济理论研究。

人支配。”^{[1]76}同时马克思强调,无产阶级的这种占有必须通过具有普遍性的联合才能实现,即只有通过革命的方式,旧的生产方式和旧的交往方式才会被彻底打倒。

马克思认为,这种革命是有附带形式的,包含了各阶级的冲突、思想斗争。要分析这种革命,必须抽象出它的出发点——个人——分析个人的文化水平和历史发展阶段。

但是“个人力量(关系)由于分工转化为物的力量……只能靠个人重新驾驭这些物的力量并消灭分工的办法来消灭。没有集体,这是不可能实现的。”^{[1]84}马克思强调集体对发展个人才能的重要作用,是因为由不同个人的共同劳动形成的社会共同体在个体看来是一种自然形成的、非自愿的组织形式,所以他们不了解,也不能驾驭这种共同体力量,反之被这种力量支配着;包括国家这种共同体,只有对处于统治阶级地位的人来说才存在个人自由,对于被统治的阶级来说,这桎梏了他们的发展,是一个冒充的、虚假的共同体。所以只有对于无产者来说,他们的劳动、生存条件是偶然的,是任何一个社会组织无法控制的,这样才能实现真正的自由。

因此,马克思鼓励无产者联合起来,推翻旧的生产关系,建立一个使每个人都能获得自由的集体。他在《共产党宣言》中写道,无产阶级在共产党人的带领下进行社会主义革命,让自己成为统治阶级,然后他们利用自己在政治上的统治权,夺取了资产阶级的全部资本,“把一切生产工具集中在国家手里,即集中在已组织成为统治阶级的无产阶级手里”。^[2]正如恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中总结人类社会发展的历史所指出的,虽然社会革命是政治行动,但最终“都是为了保护一种所有制以反对另一种所有制的革命”。^[3]

在《哥达纲领批判》和《法国工人党纲领导言》中,马克思再一次强调,“在一个集体的、以共同占有生产资料为基础的社会中”,^{[4]20}生产资料属于生产者只有两种方式:“个体占有方式”和“集体占有方式”。^{[4]264}马克思还认为,个体占有的方式将会日益被进步工业所排斥,而集体所有制只有通过无产阶级的革命活动才能实现,这也是法国社会主义者在经济方面斗争的最终目的:实现全部生产资料的集体所有制。

在马克思构想的共产主义社会中,全部生产资料,包括土地,都是归集体所有的。但是自奴隶时代以来,农民一直是“痴情地迷恋着那一小块土地和他对这块土地的纯粹有名无实的所有权”,^{[5]6}哪怕他们因“所有权的名义而遭受榨取、苦役和贫困的煎熬。”^[6]为了帮助农民摆脱这些压迫,能够把名义上的土地所有权变成对劳动果实的所有权,马克思在《巴枯宁〈国家制度和无政府状态〉一书摘要》中指出,在如西欧大陆那样作为土地私有者的农民还占多数的国家,无产阶级应当在夺取国家的控制权后,“以政府的身份采取措施,直接改善农民的状况……应当促进土地私有制向集体所有制的过渡,让农民自己通过经济的道路来实现这种过渡。”^{[5]695}显然,在马克思的论述中,经济的道路是集体所有制下集体经济的道路。因为随着生产力的发展,人口的增加和集中,在农业中也必然将土地集合起来,采取集体的、有组织的劳动,使用灌溉、机器、化肥等现代生产方法;因而单一的、分散的小农生产方式将不再适应新的生产力的发展,必将被抛弃。

2. 合作制与农业合作社

马克思提出了集体所有制思想,但是他并没有在农村进行具体的实践,最先做这一工作的是列宁。

在1895~1896年的几次大罢工之后,列宁根据统计资料,在《俄国资本主义的发展〈大工业国内市场形成的过程〉》一书中对俄国社会经济制度、阶级结构进行了分析,论证了无产阶级在历史运动的领导作用,同时也指出了农民的两重地位和两重作用:一方面贫困农民深受徭役和农奴制残余的压迫,充分说明了其革命性的根基之深;另一方面,农民群众具有内在矛盾的阶级结构,具有小资产阶级性,存在与无产阶级的对抗性。所以他认为,必须通过改善受剥削的农民的境况来取得农村的支持。

随后在《论粮食税》中,列宁提出应利用国家资本主义作为小生产和社会主义之间的过渡环节。首先要以粮食税代替余粮收集制,并允许余粮的贸易自由。因为在列宁看来,粮食税只是由“特殊的‘战时共产主义’向正常的社会主义的产品交换过渡的一种形式”,^{[7]217}为了供给军队和养活工人,从农民手里拿走了全部余粮,极大地破坏了小农经济,因而这种政策只能是临时的。

1921年粮食税法令的颁布引起了对合作社条例的修改和其自由、权利的扩大,列宁认为“完全有可能通过合作社建立社会主义”。^{[7]348}因为在工人阶级掌握国家政权和生产资料的苏维埃政权下的“合作制”资本主义与私人资本主义不同,它能够把乃至全体居民联合起来,能包括成千上万的小业主,“由小业主合作社向社会主义过渡,则是由小生产向大生产过渡。”^{[7]223}这种过渡应是基于小生产的自愿联合的基础上的,尽可能采用让农民感到简便易行的方法,让所有小农都参与进来;给予合作社财政支持,贷款金额要比给予私企的多,对于服务于农业发展的小工业,要给予适当的原料补贴。

列宁的粮食税政策受到当时苏联部分人的反对,认为这是恢复私有制。列宁在《新经济政策和政治教育委员会的任务》一文中回应道,“我们从来没有废除过农民对消费品和工具的个人所有制。我们废除的是土地私有制,而农民并没有私有的土地,他们是在租来的土地上经营。”^{[7]258}他认为在俄国当时的制度下,合作企业是集体企业,但“与社会主义企业没有区别”,因为农民合作社占有的土地和生产资料都是属于工人阶级的,所以“合作社的发展也就等于社会主义的发展”。^{[7]354}最后列宁强调,要对合作社的发展进行监督、检查,需要对全体农民进行文化普及,而文化的提升是需要物质基础的,所以需要社会生产力达到一定的水平,这可能需要十到二十年的时间。

毛泽东根据中国的具体国情发展了列宁的合作制思想。在1934年《我们的经济政策》一文中,毛泽东提出当前的国民经济“是由国营事业、合作社事业和私人事业这三方面组成的。”^[8]他认为,合作社经济是与国营经济的地位相当的、具有社会主义性质的模式,将共同对私人经济占据领导地位,应该尽可能多的发展;1943年,他在《组织起来》一文中指出:几千年来农民分散的个体生产是封建统治的基础,是农民穷苦的根源;克服这种状况的唯一办法“就是逐渐地集体化”;而实现集体化的唯一道路“就是经过合作社。”1953年11月,在讨论农业问题时毛泽东阐述到之前发展的互助组只是集体劳动,没有涉及所有制问题,之后的发展应由“社会主义萌芽的互助组,进到半社会主义的合作社,再进到完全社会主义的合作社”。^[9]这段三段论的论述反映出毛泽东对社会主义改造的长期性、艰巨性的认识。

在随后的社会主义改造中,毛泽东就农业合作化的具体实践形式发表了一系列文章,指出在实践中应注意的问题:建设前要做好准备工作,反对单纯追求数量,合作社应该做大发展;在农民群众中要系统、反复地宣传我党方针、政策,指出可能的困难,让农民做好思想准备;要根据实际情况,拟定多层次、多时间期限的农业合作化的全面规划;认真整顿已有的合作社,定期组织检查,提高耕作技术,改善经营管理,允许合作社退到互助组,允许自由退出。同时他坚持,农业合作社经济的发展速度应与社会主义工业化的改造速度相同,农业的发展要为工业建设提供物质保障。

到1958年视察河南嵯峨山卫星人民公社后,毛泽东认为这种“一曰大,二曰公”的模式非常好,作出指示,要求全国范围内建设人民公社制度。他在第八届中央委员会通过的《关于人民公社若干问题的决议》中提出要各农业社的一切生产资料和公共财产归人民公社所有,将人民公社建成立工农商学兵为一体的、同时也是我国“社会主义政权组织的基层单位”,^{[10]601}促进我国集体经济所有制向全民所有制的转变。但在具体实践中,人民公社化运动过于追求建设速度,在初级社转变为高级社后取消土地分红,“工占农利”,并采用平均主义的分配方式,挫伤了部分农民的生产积极性;同时合作社的形式主要固定于生产领域中的种植业,排斥流通领域、信用领域等更多形式的发展,不利于农业生产的全面发展。

列宁和毛泽东在马克思集体所有制思想的指导下,对农业集体经济的实现形式进行了探索,合作制

下的农业合作社,是符合当时农业生产力发展水平和共产主义工业建设要求的,但是工业革命推动的生产力发展很快不再适应这种生产关系,农业集体经济的实现形式再次提出了理论创新的要求。

3. 包产到户和家庭联产承包

1962年,针对“大跃进”和自然灾害造成的农业减产问题,邓小平发表讲话《怎样恢复农业生产》,指出粮食增产问题“主要还得从生产关系上解决。这就是要调动农民的积极性”。^[11]邓小平认为“生产关系不能完全采取一种固定不变的形式,看用哪种形式能够调动群众的积极性就采用哪种形式。”只要坚持了农业集体化的根本方向,基层的生产关系可以是多种多样的,因而对于新出现的“包产到户”、“责任到田”、“五统一”^①等形式,他认为要慎重考虑。

在1979年十一届四中全会上,邓小平在《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》中提出了25条农业经济政策,提出国家对农业的投资要逐步提高,对农业的长期低息或微息贷款要增加,除了粮食生产外,要抓好棉花等经济作物种植,发展林业、畜牧业、渔业等产业;要发展社队企业,对农村产品进行深加工。这一《决定》实际是邓小平领导下的党的第二代领导人对农业政策的探索改革,他们在强调发展集体经济、国营农场,建设社队企业的同时,要求发展经济作物和其他农业产业,尽管没有提出包产到户,但肯定了包工到作业组、按劳分配的责任制。^[12]

1980年9月,在党委第一书记座谈中,邓小平首次直接规定了在边远落后、农户稀少的地区,应农户要求可以实行包产到户,并长期保持;1982年,中央1号文件首次确定了包产到户和包干到户的社会主义性质;1983年,以包产到户为主要形式的家庭联产承包责任制确立,中央1号文件明确指出这“是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”;1984年中央1号文件将土地承包期规定为15年;1991年十三届八中全会报告明确规定,要把以家庭联产承包责任制、统分结合的双层经营体制作为我国一项基本制度长期稳定并不断充实完善。这一系列的政策被看作邓小平农业思想的第一个飞跃。

在坚持集体所有制的基础上,家庭联产承包责任制坚持“一切从实际出发”^{[13]909}的改革经验,允许土地所有权和经营权的分离,打破了单一的农村集体经济组织只能实行单一的集体统一经营的模式;农户家庭成为计划经济体制内的参与市场经济的独立主体,由此引发系列的组织和制度创新;实行按劳分配,多劳多得的分配方式,激发了农民的生产积极性。

实际上,根据邓小平自己在1990年《国际形势和经济问题》中谈到的中国社会主义农业“二次飞跃”的思想,即“第一个飞跃,是废除人民公社,实行家庭联产承包为主的责任制。这是一个很大的前进,要长期坚持不变。第二个飞跃,是适应科学种田和生产社会化的需要,需要适度规模经营,发展集体经济”,^[14]农村经济发展的最终目标还是集体化和集约化。1992年在审阅中共十四大报告时,邓小平再次重申了这一点,因为“要提高农业机械化程度、利用科学技术发展,一家一户是做不到的”,所以他提出“就是过一百年二百年,最终还是要走这条路。”^{[13]1350}

江泽民和胡锦涛等党和国家领导人继续稳定和发展邓小平提出的家庭联产承包责任制。1993年中央11号文件将土地承包期再延长30年,第二轮承包期限从1997年延长至2027年;2008年十七届三中全会提出要在规定期限内,对土地承包经营权进行确权登记颁证。^[15]

可以说,包产到户的家庭联产承包责任制既是邓小平对马克思主义中国化的理论贡献,同时也是农民集体的智慧。领导阶层应不断探索集体所有制的有效实现形式,充分考虑当前的生产力发展水平和农民的组织意愿,不断解放思想,发展生产力。

二、我国农村集体经济发展的历史脉络

新中国成立以来,党和国家领导人与时俱进,根据革命和生产需要,尊重人民群众意愿和历史规律,

不断对我国农村经济政策和制度进行调整。

1. 1949 ~ 1956 年的合作社阶段

1950年土改完成后,原本一无所有的贫农获得土地,生产积极性很高,但因为长期战争的破坏以及“三座大山”的历史遗留问题,农村生产资料匮乏,于是农民他们自发地进行了互助合作,形成了互助组。这些互助组逐渐演化成两种:简单的劳动互助组和以土地入股为条件的生产合作社。在后者中,土地是私有的。针对出现的这种分化,中央认为是有利于调动生产积极性的,但这种生产积极性有向资本主义自发趋向的可能,应加以引导。

1953年,毛泽东在《中共中央关于农业合作化的决议》中提出,要按照自愿、互利的原则,把农民组织起来,促进互助合作的积极性;同年底,中央要求合作社应由1.4万个发展到3.58万个,工作重心由发展互助组到巩固初级社;^[16]1954年,这一数量被提高到60万个;到1956年年底,全国入社农户占到全部农民的97%,建立农业合作社190多万个。^{[17]250}

此时因为国家政策扶持,以及自愿互利的原则,初级合作社显示出一定的生产优越性。但由于数量增加过快,新成立合作社存在严重的管理问题:管理干部短缺,财会人员匮乏,导致合作社的管理水平普遍较低。因此从1955年起,中央下达指令,促进初级合作社向高级合作社和办大社发展。到1956年3月,已有6000万农户加入高级社。

由初级社向高级社的过渡,不仅是规模的扩大,更是所有制的转变:初级社是在土地和其他生产资料私有制基础上的劳动人民的集体经济组织;而高级社是在土地和其他生产资料归集体所有的基础上、具有社会主义性质的集体经济组织,其公有化程度更高、所要求的管理水平也更加复杂。因此,在完成过渡后,出现一系列问题,包括经营管理中的浪费、非生产性开支过大、背离原定生产计划、副业下降,农民收入减少,纷纷要求退社。中央在1956年开展农村社会主义教育运动,限制了农民的退社自由的同时,也限制了对农村集体经济经营方式的探索。农村集体经济发展呼吁新的变革。

2. 1957 ~ 1978 年的人民公社制度

在合作社制度遭遇管理上的问题后,1957年中央发出通知,要求以《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要》作为纲要,就农业生产中的问题组织全民大讨论,由此引发“大跃进”运动率先在农业领域开展。

由于“大跃进”运动需要巨大的人力、物力,一些地方干部自发地进行合作,高级社合并成大社,而中央对于这种自发合作也持鼓励态度。到1958年中央通过《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》,合作社开始迅速向人民公社发展。人民公社具有“一大二公”、“政社合一”的特点,采用供给制与工资制相结合的分配制度,秉承工农商学兵相结合、农林牧副渔全面发展的办社要求,以两千户为一社,争取一乡一社。^{[10]446-450}

在推进人民公社运动的过程中,由于混淆了集体所有制和全民所有制,社会主义和共产主义,全国范围内出现了向全民所有制和共产主义过渡的倾向,出现了“一平二调”和“五风”^②问题,同时也出现了大量的社办企业,严重挤占了农业劳动力。尤其是遭遇20世纪50年代末期的自然灾害后,农村粮食产出严重下滑,不足以支撑当时的工业化建设。据统计1960年国家粮食库存比1957年减少了1180万吨,相当于缺少了2400万人的粮食。^{[17]328}为了重新恢复农业生产秩序,减少搭便车等行为,1959年中央发布《关于人民公社的十八个问题》,第一次明文规定人民公社实行三级所有制:生产资料归生产队,生产大队和人民公社三级所有;^[18]1961年中央提出,将生产大队作为基本核算单位;^[19]1962年,中央将基本核算单位变为生产队,需独立核算、自负盈亏。^[20]这种制度确立后,一直维持到1978年改革开放。

1957年~1978年的20多年间,农村的集体经济是社员共同占有生产资料、共同组织经营的。由于

政社合一,经济运行受到行政力量的干扰,经济组织无法作为经济主体享受自主权。但制度上的束缚无法阻止农民迈向美好生活的脚步。

在20世纪70年代初期,随着农村人口的持续增长,出现剩余劳动力;同时国家号召实现农业机械化,而由于文化大革命导致的工业生产混乱不能满足农村的需要,农民在自身利益驱使下开始重办社队工业。从1965年至1976年,社办工业产值由5.3亿元增加到123.9亿元,^{[17]401-409}为农业机械化、农田水利化建设提供了有力的支持,增加了农民的收入,初步改变了农村的产业结构,但同时也忽视了农业的发展。

1975年,以“普及大寨县”^[21]为口号的农业运动在全国发起,实现以生产大队作为核算单位,提出人均粮食产量1500斤,并实现70%的农业机械化。这些目标显然超越了当时我国农村的生产力水平。为了完成目标,很多地区弄虚作假,“穷过渡”之风蔓延,农业产出反而下降。1977年粮食产出比1976年还要下降1.3%。^{[17]409}尤其是1978年,遭遇全国范围内的干旱后,只有三个省区能调出粮食。“三农”问题依然是制约我国经济整体发展的一环。

3. 1978年~1993年:统分结合的双层经营体制

1978年十一届三中全会召开,在邓小平解放思想、实事求是的精神指导下,全会通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》,指出对农业的指导要遵循经济发展规律和生产力的发展需要,要尊重群众意愿和利益。但此时中央高层对“三农”问题的认识差异极大,依然强调“不许包产到户、不许分田单干”。^[22]

随着党内思想的进一步解放,1979年9月通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》,虽然依然不许“分田单干”,但是允许在边缘贫困地区进行包产到户。尤其是处于云、贵、甘、宁等偏远地区的生产队,这一政策有利于激发农民积极性,产生内在动力。

到1980年,全国包产到户队的比重已经达到20%。群众的意愿促使中央高层不断审视基层农业经济组织关系。1980年9月,中央通过《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》,肯定了改革开放以来农村出现的多种组织形式和计酬办法,对边远困难地区长期“三靠”^③的社队,群众对集体丧失信心、要求包产到户的,应当给予支持。1982年中央1号文件首次肯定了包产到户、包干到底“是社会主义农业经济的组成部分”。^[23]生产队可以作为集体经济组织单位,集体统一管理和使用土地,在国家统一规划下进行农业基本建设,并提供公共服务,同时调动集体经营和农户自主经营的双重生产积极性。

随着改革的推进,家庭承包经营激发了农民的生产积极性。根据统计资料,从1978年到1984年间,全国人均粮食占有量由319公斤增加到396公斤,年均增长率达到3.7%,粮食总产量超过8000亿斤;根据林毅夫的研究,从集体制转向家庭承包责任制对这16年间的农村经济增长贡献达到42.2%,^[24]肯定了家庭承包责任制对农户生产积极性的提高作用;同时根据《1999年统计年鉴》,农村居民家庭平均个人收入由133.6元提高到1985年的397.6元,年增长17.5%,同城市居民的收入比由1:2.57下降为1:1.85;同时农村居民家庭的恩格尔系数也从67.7%下降为1984年的59.2%,家庭承包责任制也显著地改善了农民的生活。

1987年中央5号文件《把农村改革引向深入》中指出,乡村一级的合作社应具有社区性、综合性的特点,除了为社区内的农户家庭提供必要的生产、承包合同管理、资金融通的服务外,还要对集体性资源进行管理、开发,参与建设现代企业,完善和具体化党和政府的政策。1991年十三届八中全会通过《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》,将这一体制正式表述为“统分结合的双层经营体制”,要求乡村集体经济组织要尊重群众要求,提供生产服务、资源开发,组织基本建设,并协调各种利益关系,管理集体财产,进一步明确了“统分经营”的内容和作用。1993年《宪法》修正案正式将这一体制纳入宪

法,农村基本经营制度正式确立,农村土地所有权和承包经营权的“两权分立”制度得以确立。

虽然家庭联产承包责任制调动了农民的生产积极性,促进了我国农业的发展,但是小生产模式抵抗风险能力不足,无法满足当代市场化、现代化的农业发展需求,如何解决小生产和大生产的对接成为党面临的新的挑战。

4. 1993年以来的农业产业化经营

为了解决农业家庭经营和市场经济条件下的农业发展问题,党中央对农村集体经济组织形式进行了新的探索。

1993年中央11号文件对土地承包期限做了规定,在第一轮土地承包期到期后,可再延长三十年不变,直至2027年,并提倡“增人不增地,减人不减地”。^[25]1996年中央1号文件指出要解决农户与市场的结合问题,推进农业产业化经营;次年,党的十五大报告再次提出要积极发展农业产业化经营,形成生产、加工、销售为一体的机制。

为了完善土地承包关系,1998年十五届三中全会上中央再次强调要长期稳定统分结合的双层经营制度,并将其在2002年写入《农村土地承包法》;2007年的《物权法》更是将土地承包经营权界定为用益物权,从产权角度保障了该制度的稳定;到2007年农村土地流转面积比例为5.2%;为了促进土地流转,释放农村经济活力,2008年十七届三中全会提出对土地承包权和经营权进行确权登记颁证,鼓励家庭经营向集约化转变,统一集体经营项目要提高组织化程度。

十八大之后,中央更加重视促进农村土地流转和农村经济的集约化发展。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求在“坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下”,“允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营”;2014年中央出台意见,允许农户以承包土地的经营权向金融机构抵押贷款;2015年政府再次强调要提高农民的组织化程度,发展创新规模经营的形式;2016年12月中央印发《关于完善农村土地所有权承包经营权分置办法的意见》,将农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权的“三权分置”制度的历史意义确认为继家庭联产承包责任制确立“两权分离”后农村改革的又一制度创新。

2017年10月,习近平在十九大报告中提出,为巩固和完善农村基本经营制度,第二轮土地承包期限到2027年后再延长30年,并提出要发展壮大集体经济,培育新型农业经营主体;^[26]2017年10月31日,《农村土地承包修正案(草案)》提交人大常委会初审,草案中提出允许“三权分置”,允许农民自主组织生产,取得相应收益。

自建国之后,我国农村集体经济经营模式从合作社、到人民公社制度、家庭联产承包制度、统分结合的双层经营体制,再到如今的“三权分置”、农业产业化,经历了“统一分一统分并立”的发展过程,这不仅是农民智慧的体现,更是我党不断解放思想,寻求更适应农业生产水平生产关系的探索,这一过程也将继续下去。

三、我国农村集体经济发展面临的问题与新时代改革方向

近年来,我国农村经济社会迅速发展,扩大了原本微小的制度缺陷:发挥“统”功能的集体经济组织管理不力、权责不清、核算困难;充当“分”角色的家庭经营过于分散、不利于现代化农业的发展。同时,城镇化的全面推进和城乡收入差距的加大,大量农村壮年劳动力涌向城市,农业劳动力老龄化,影响农业生产率;但同时这种农业兼业化发展提出了土地流转规模需要继续扩大并保持较长期稳定的需求,为实现农业规模化经营提供了新的机遇。

1. 我国农村集体经济发展面临的主要问题

(1) 农地细碎化制约规模农业

我国农村土地所有权归集体所有,但使用权归于农民,因此土地是农民最基本的生产资料。为了体现分配的公平性,各地在分配土地时按照土壤肥力分为优、劣等级,并将每一等级的耕地平分村民。其结果就是每户拥有肥力不同的耕地,而这些耕地散落在不同的位置。据农业部数据,2013年我国承包耕地的农民平均拥有耕地0.65公顷,且只有十分之一的农户耕地是集中分布在1~2块地带,三分之一多的农户的耕地分散在5块以上不同地带,^[27]低于世界银行规定的“小土地所有者”拥有2公顷土地的标准。

严重的土地细碎化导致了土地利用效率的低下,浪费了农户劳动力,降低了粮食产出效率,阻碍了农业现代化进程。根据Wan和Cheng的计算,如果全国所有农户的土地集中在一起,我国粮食产量将增加至少七千万吨;Zhang et al等的研究也发现,土地细碎化浪费了我国有效耕地面积的5%~10%,^[28]即假设农业生产效率不变,细碎化土地变完整后,我国农业产出将增加5%~10%。细碎化对粮食产出的影响主要是因为土地细碎化减少了机械等现代农业技术的使用,在降低了农业劳动生产率的同时也增加了农业劳动力投入量;根据2014年我国土地评定结果,我国耕地中劣等耕地面积高达17.7%,^[27]为了在有限的耕地中获取最大产量,长期依赖农药等化学品的投入,对农产品和环境也造成了威胁。

尽管目前土地流转比例在一定程度上缓解了这种状况,但这种流转一般是小规模、短期的流转,通常以3年为一合约期,短期合约限制大规模机械的投入使用,对生产率的提高作用并不明显。

(2) “统”作用发挥不足,公共服务体系滞后

2008年十七届三中全会指出,要形成“多元化、多层次、多形式经营服务体系,发展集体经济、增强集体组织服务功能。”;2016年中央《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》中也指出,改革的指导思想应在明晰农村集体产权归属的基础上,维护农村集体经济组织成员的权利,促进农业发展、农民富裕、农村繁荣。显然,在“统分结合”的农村经营体制中,合作经济组织的“统”功能应扩展到农户需求的各个方面。但在实际中,由于农村集体经济主体缺位、法人治理结构不完善,并不能为农民和农业的发展提供相应的公共服务。

一方面,农村集体经济组织产权主体地位缺失,不具备法人资格,无法对集体资产进行经营监管,集体资源常常由乡镇政府代管。据不完全统计,截止2013年,我国58.9万个行政村中,只有约30%建立了社区(村级)性经济合作组织。^[29]因为这些经济组织往往没有法人主体资格,不具备法律效力,很多工作难以展开,严重影响对集体经济的运营管理。

另一方面,法人治理结构不完善。2007年依照关于农村集体经济组织产权制度改革意见,各地对集体资产进行核查、量化、股权设置、界定和管理,到2015年底,已有5.8万个村完成股份合作制改革,也相应的成立一个集体经济组织机构。但这些机构的主要负责人90%以上由村两委班子兼任,集体经济组织在运营管理上受到行政力量的约束,因此带来系列的权责不清、管理不透明,集体资产流失严重,且没有专业的管理人才,很难发挥集体经济组织的作用。

(3) “分”成员资格和土地价值界定不清

当前推进农村集体经济改革的另一大困扰是组织成员的资格界定不清。在改革开放后,多数地方政府以户籍作为成员界定标准。但在实际操作中,存在大量当地农民迁居城市,但其户籍仍保留在农村,其土地经营权是否保留,以及土地流转权带来的收益如何分配等问题值得商榷;或者是外地务工人员进入当地工作并定居,其不拥有土地所有权,但为当地经济建设作出贡献,这种收益又如何分配?由于集体成员身份问题涉及面广、利益关系复杂,目前并未在法律层面进行明确界定,各地只能根据实际

情况、出台地方性文件进行规范。

与此同时,农民所承包土地的流转价值也缺少统一的核算标准。城镇化进程加速了土地流转速度,征用土地项目的规模和数量越来越大,我国目前按照市场化标准对被征用土地农户进行补偿,但是土地补偿范围、补偿标准和补偿金的分配比例并没有统一的标准,^[30]过大的价格波动极易损害失地农民的权益,引发土地纠纷暴力事件,影响农民土地流转的积极性。

2. 我国农村集体经济发展新时代改革方向

当前农村存在的问题,既有历史遗留问题,如为追求公平、放弃效率的土地细碎化分配;也有相应的法律、政策不配套导致的集体经济组织产权主体地位缺失、法人治理结构不完善、政社不分,农民组织成员身份界定困难以及流转土地价值波动大等问题。“十三五”期间应着手从这些方面进行农村集体经济的改革。

(1) 由点及面、稳步推进农村集体产权制度改革

十八届三中全会上,中央就提出要赋予农民更多财产权利。从2015年开始对全国29个县率先进行农民股份合作、进行集体资产股份权能改革试点。2016年4月习近平总书记在视察小岗村时再次强调要推进农村集体资产确权到户和股份合作制改革。2016年12月26日,中央颁布《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》(下文中简称《意见》),明确指出要“逐步构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制度”。2017年10月18日的十九大报告中也再次强调,要“深化农村集体产权制度改革”,以壮大集体经济规模。

2016年颁布的《意见》同时指出农村集体产权制度改革应由农业部和中央农办共同指导进行,对基层领导干部,尤其是县乡党委书记要进行培训,提高他们的改革主动性和创造性。在2015年的29个县的基础上再选择100个县(市、区)来扩大改革试点。对于目前存在的不合理的政策法律,要进行讨论、修改、完善,甚至废除。

农村集体产权制度改革主要是将集体资产以可估值形式量化到集体成员,作为其获得集体收益分配的依据,多采用股份制或者份额形式。产权制度改革需体现社区性和集体性,设立成员股,对于是否设立集体股应由成员自主决定;对组织内成员的平均所有资产进行登记,出具证书;允许成员在集体组织内部转让,但不得出售给本集体经济组织成员以外的人员;需保障集体经济资产的完整性。对于集体经济组织利用集体资产进行的担保、抵押、贷款等行为,有关部门应及时制定相应的指导办法,帮助集体经济组织获取资金、进行经济活动。

在集体产权制度改革中也要确认集体经济组织成员身份。在统筹考虑历史、户籍关系、对集体的贡献、居住年限等多种因素的基础上,衡量解决成员身份不清的问题,做好登记备案。各地也应因地制宜,对于集体中外出务工者、孤寡老人、失怙儿童、寡居妇女、入伍参军等特殊群体要通过民主协商,制定相应的管理办法;不得以任何强制措施逼迫农民放弃所承包土地。

(2) 全面核算集体资产,健全公有资产管理制度

集体资产是归农民集体所有的,属于广大农民的基本权益,必须要维护好、发展好。集体资产主要分为三类:土地等资源性资产、用于统一经营的经营性资产以及用于公共服务的基础设施和固定资产等非经营性资产。集体资产核算工作应由省级政府按照中央指导原则统一部署,各地政府因地制宜,在基本指导原则不变的前提下,尊重农民意愿,组织农民参与,逐步完成任务。

对于非经营性资产,要结合新农村建设,以农民权益为出发点,探索更好的公共服务运营机制。对于土地、林地等资源性资产,农业部在2014年就下发了《农村土地承包经营权确权登记颁证档案管理办法》,规范了农村土地承包经营权的确权的原则、内容和方法,该项工作正在有序进行,目前已核查集体

林地、土地面积分别占总面积的 99%、97%，承包地确权面积已达 8.5 亿亩，下一核查重点应是没有承包到户的“四荒”资产；对于经营性资产，要将其量化到每一位集体成员，在尊重农民意愿的基础上，试点推行经营性资产的股份合作制，尤其是要盘活闲置资产、资源，进行合理定价、开发和监管。

对集体资产的核查、量化也要充分考虑改制后的持续经营问题，不能向集体组织成员兑换比例过高，如北京市奥运村将集体资产 20.5 亿元中的 19.1 亿元兑现，^[31]过高的兑换比例会导致集体经济组织流动资金的后续无力，会制约其发展后劲。

(3) 因地制宜、探索农村集体经济有效组织形式

农村集体经济组织是集体资产管理的主体。下一阶段有关法律应制定相应规范，允许地方政府向集体经济组织发放登记证书，允许其作为法律主体办理银行开户、贷款等经济活动。针对目前已存在的集体经济组织中村委会参与、行政力量过多干预的情况，应因地制宜，允许村委会与集体经济组织的管理层的分离。

探索发展集体经济有效途径，要允许集体经济组织利用未被承包到户的“四荒”资源开发现代农业项目。开发主体可有集体经济组织本身，也可通过公开招标形式引进外界资本。农村集体经济组织要为农户和其他经营主体做好生产服务性工作，整合集体资金，参与扶贫开发，建设农业产业化企业等。

集体经济组织还要建立土地流转管理平台。“三权分置”是继家庭联产承包责任制后我国农村经济政策的又一创新，允许土地经营权的流转，有助于实现农业的规模化经营，提高农民收入水平。在 2017 年 10 月 31 日提交的《农村土地承包法修正案(草案)》中，中央明确规定要鼓励农民以土地承包权中的土地经营权入股规模农业，但这并不是唯一方式，要尊重农民意愿和市场规律，允许入股农业产业化经营的方式多样性。政府应根据土地流转范围、交易需要、承包方的用地需求等因素综合考虑，因地制宜，制定相应的流转交易管理办法，加强监督和管理，防止国有、集体土地的流失。

在土地流转过程中，应鼓励长约年租制，在为农民提供稳定的收入来源的同时，也有利于农用机器、有机肥料等现代化农业生产资料的投入。同时要对农民进行法律、政策普及，杜绝“一次性买断”的做法出现。土地流转经营权是基于土地承包权之上的，若丧失了承包权，也将失去相应的经营收益权。

推进集体产权制度改革有助于解决土地细碎化问题，促进生产要素的自由流动。核算集体经济资产、健全管理制度，有助于吸引外来资本和技术进驻农村产业化建设。探索集体经济的有效组织形式，有助于发挥集体经济组织提供公共服务、满足人民日益增长的美好生活需要。“十三五”期间也要继续深入探索农村集体经济组织方式，培育新型集体经济经营主体，继续解放和发展农村生产力，建设新时代中国特色社会主义新农村。

注 释

- ①“五统一”是指六十年代初出现的一种生产管理形式，主要内容是：生产资料集体所有，劳动力、耕牛统一调配，生产统一计划安排，肥料统一使用，庄稼统一收打，统一分配，农活集体操作，责任到人。
- ②一平二调：平均主义的分配制；劳动力和财力的无偿调拨；五风：共产风、浮夸风、干部特殊风、强迫命令风、生产瞎指挥风。
- ③三靠：吃粮靠返销、生产靠贷款、生活靠救济。

参考文献

- [1] 马克思恩格斯全集：第 3 卷[M]。北京：人民出版社，1956。
- [2] 马克思恩格斯全集：第 4 卷[M]。北京：人民出版社，1958：489。
- [3] 马克思恩格斯全集：第 21 卷[M]。北京：人民出版社，1965：131。

- [4]马克思恩格斯全集:第19卷[M].北京:人民出版社,1963.
- [5]马克思恩格斯全集:第18卷[M].北京:人民出版社,1964.
- [6]马克思恩格斯全集:第17卷[M].北京:人民出版社,1963:597.
- [7]列宁专题文集:论社会主义[M].北京:人民出版社,2009.
- [8]毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991:133.
- [9]毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1991:931.
- [10]建国以来重要文献选编:第11册[M].北京:中央文献出版社,1995.
- [11]邓小平文选:第1卷[M].北京:人民出版社,1994:323.
- [12]郑有贵.“两个飞跃”:邓小平与当代中国农业发展战略[J].北京:教学与研究,2000(02):11-16.
- [13]邓小平年谱:1975-1997[M].北京:中央文献出版社,2004.
- [14]邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,2001:355.
- [15]侯继虎.农村集体土地从包产到户到确权到户的制度变迁[J].北京:中国社会科学院研究生院学报,2016(01):69-74.
- [16]农业集体化重要文件汇编:上册[M].北京:中共中央党校出版社,1982:215-227.
- [17]武力,郑有贵.中国共产党“三农”思想政策史[M].北京:中国时代经济出版社,2013.
- [18]建国以来重要文献选编:第12册[M].北京:中央文献出版社,1996:163.
- [19]建国以来重要文献选编:第14册[M].北京:中央文献出版社,1997:385.
- [20]建国以来重要文献选编:第15册[M].北京:中央文献出版社,1997:176-192.
- [21]华国锋.全党动员,大办农业,为普及大寨县而奋斗[N].北京:人民日报,1975-10-21(1).
- [22]中国共产党十一届三中全会以来重要文献选编[M].北京:中共中央党校出版社,1983:26.
- [23]中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编(1982—2014)[M].北京:人民出版社,2014:3.
- [24]林毅夫.制度、技术与中国农业发展[M].上海:上海三联书店,1991:76.
- [25]十四大以来重要文献选编:上[M].北京:人民出版社,1996:481.
- [26]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017:32.
- [27]魏后凯.中国农业发展的结构性矛盾及其政策转型[J].北京:中国农村经济,2017(05):2-17.
- [28]许庆,田士超,徐志刚,等.农地制度、土地细碎化与农民收入不平等[J].北京:经济研究,2008(02):83-92+105.
- [29]伊全胜.发展完善我国新型村级集体经济组织的对策研究[D].长春:东北师范大学,2015:32.
- [30]宋宜农.新型城镇化背景下我国农村土地流转问题研究[J].太原:经济问题,2017(02):63-67.
- [31]孔祥智,高强.改革开放以来我国农村集体经济的变迁与当前亟需解决的问题[J].太原:理论探索,2017(01):116-122.

责任编辑:张旭