

农村集体经济制度研究论纲

党国英

(中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732)

摘要: 一种产权制度是否可取, 要看其运行中的经济效率表现及社会平等保障功能; 进一步说, 要看其所承载的财物的技术性质, 即财物是私人物品还是公共物品。产权制度与财物性质的匹配程度高低不同, 决定了产权制度的效率表现与平等保障功能。这是一种技术性逻辑, 与意识形态分野无关。现代国家并不实行单一的产权制度, 而是具有产权制度的多样性。中国 1978 年前建立和运行的农村产权制度同时承载了私人物品和公共物品产出与分配, 并在不同历史时期建立了层级不同的“政社合一”制度, 带来了效率减损和平等缺失。土地的家庭承包制克服了旧体制的很多弊端, 但仍存在需要解决的深刻问题, 故需要在承包制基础上深化改革。

关键词: 产权制度; 集体经济; 家庭承包经营制度; 城乡协调发展

中图分类号: F321 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2017) 12-0067-12

关于我国农村社会经济体制改革的目标, 政策研究界多年来分歧很大。引起争论的原因大体上可分为两个类别, 一是一部分论者从教条出发, 从错误的前提预设出发, 对所讨论的问题只做简单推理, 使其结论不具有学理价值, 以致难以得到基于科学思考的学者的回应, 形成自言自语的孤独。另一类则是论者较多地习惯本学科的研究方法, 且对现实了解不够, 难以对研究对象做出周全的分析。例如, 具有法学背景的学者多基于逻辑自洽去分析问题, 而不大顾及立法的效率、平等及政治稳定的基准; 而具有经济学背景的学者则更多采用效率基准讨论问题, 容易忽视法学家提供的有益知识, 其结论常常缺失平衡性和完整性, 难以回应一些主要质疑。本文尝试提出关于我国农村社会经济体制改革问题的具有理论完整性、逻辑自洽性及实践关照度高的一些判断, 并对某些重大争议作出回应。

一、认识农村社会经济体制的法理基础

在展开我国农村社会经济体制改革的讨论之前, 先陈述清楚此项改革的理论基础十分必要, 否则, 讨论中国问题将无学术语言基础, 更会欠缺简洁明快的分析。这方面的很多理论多是标准的公共知识, 笔者将力避引经据典, 不去抖书袋, 以说清道理为要务。

1. 本文使用的主要概念及其辨析

本文所涉“农村社会经济体制”是指农村竞争性经济活动及公共服务活动所依从的权利关系及法治结构。在我国农村社会经济体制中, 这两类活动具有高度的纠缠性, 难以分割, 以致论者也常常陷入五里云雾。例如, 有论者可以服膺既往改革之所为, 批评农村大尺度上的人民公社单元的“政社合一”, 但对小尺度上的村庄单元的“政社合一”却可以熟视无睹。

作者简介: 党国英, 中国社会科学院农村发展研究所研究员, 研究方向: 土地制度、乡村社会治理、城乡协调发展。

竞争性经济活动是指那些大体符合经济学关于“私人物品”定义的各类对象的生产经营活动。只要一个物品或服务在供应上具有边际成本大于零，消费上具有一定排他性，而不论法律规定如何，就属于“私人物品”。公共服务活动是指那些大体符合经济学关于“公共物品”定义的各类组织的组织供应活动，而不论这种对象是否由法律确定为可以经私人临时动议提供。这类对象的服务在特定范围通常不具有竞争性，即服务的边际成本很小；同时，享用这类服务在一定范围里不具有排他性，或排他的成本很高。例如，现代国家里大的居民点的公共服务一般采用规范的、程式化的公共财政来提供，而我们国家规定农村居民点的某些公共服务可以采用“一事一议”这种近乎私人交易的方式来提供，但即使如此，也不能认定这里的服务是私人物品。

私人物品或公共物品是一种自然技术性的规定，在特定用途上，它们本身与人为的权利安排无关。例如，市场上的商品肉牛是私人物品，每增加一头牛的生产都会带来大于零的边际成本，同时，牛的消费有显著的排他性，甲消费牛肉的增加会引起乙消费牛肉的减少。但当牛用于祭拜活动时，满足100人的心理需要与满足101人的心理需要在成本上不会有所增加。甲参加祭拜，也不排斥乙参加祭拜。这种时候，牛及其所承载的符号意义，是一种公共品。牛这种物品在不同场景下的性质，是一种自然技术性质，与人为的制度安排无关。私人物品与公共物品在理论上可以有抽象的定义，但现实中某些物品或服务的自然技术性质并不具有非此即彼的单纯性。例如，封闭式道路与开放式道路相比，使用前者容易获得排他性，使用后者则不易获得。此外，公共物品的有效意义有一定边界或适用范围，并随着相关条件的变化而变化。例如，家族祠堂及其所承载的意义符号对宗法社区甲是公共品，对乙则不是。某些方面的安全与秩序作为一种公共品，则适用于跨社区的全社会范围。早年电报通讯服务具有私人物品的属性，待到航天卫星搭载WiFi系统的服务覆盖全球后，通信服务就有了显著的公共品性质（尽管可以通过密码运用设定排他性消费权利）。

2. 物品的自然性质与制度选择

以上对物品从自然技术性质上做了分析，是为了进一步分析配置物品中的制度选择问题。本文将主要针对土地及其附属物这类物品的配置展开讨论。

人们对于土地资源的利用涉及两方面的行为。一方面是技术性行为，例如人们使用某些技术利用土地完成农业生产，这时土地是生产要素。另一方面是社会性行为，例如人们建立对土地的复杂的支配关系，其中包括对土地的个人排他性支配权，也包括对土地支配的合作与分工。后一方面便为土地财产权关系。土地财产权关系如何构建，直接影响经济利益的分配，进而影响人们利用土地的效力，从而构成人类社会进步的重大问题。我们讨论农村社会经济体制改革，归根到底是讨论农村土地财产权配置方式所产生的效率与平等问题。

土地财产权配置自古以来就是国家法律的主要内容，当代国家亦然。我国涉及土地资源配的法律有物权法、农村土地承包法、土地管理法以及很多其他法规和官方红头文件。如果这些法规的应用已经很好地解决了土地资源利用中的效率与平等问题，本文的研究将完全没有意义。

我国法学家孙宪忠先生对现行土地法规做过深入批评，笔者完全同意他的批评意见。^①我国某些政策评论者从法律用语的表面意义看问题，所得出的观点既没有体现学术价值，也没有解决问题的实际价值。例如，从法律用语上看，我国实行农村土地的集体所有制，即土地是农村社区（一部分）居民的共同财产。但这种结构是国家权力的一个创造，并非自然演化的结果。通常，很多学者在研究中停留在国家语言的表述层面上，实际上把“集体”当成了一种不再需要解析的“黑洞”。换句话说，大部分论者将国家语言对“集体”的规定，看作了真实的客体，也当作所谓研究的逻辑前提或自然假设。类似这种错误堆天摞地，不胜枚举。法治较为成熟的国家关于土地财产权配置的法规，有

^① 孙宪忠 《中国当前物权立法中的十五大疑难问题》，《社会科学论坛》2006年第1期。

某些重要特点。如果论者对这些特点能有一定的了解，很多争议其实不会发生。^①

第一，土地法规的形成实际上是一个自然选择过程。我们可以对土地的功能作出某种区分，但功能自身变化是一个持续过程，人们对这种变化的认知是滞后的；由认知对权利关系作出调整更是滞后的。效率低的权利安排会被淘汰，效率高的权利安排会被扩散。就土地财产权配置而言，近代欧洲主要国家出现的民法典不过是对既往制度的一个集大成而已，其中的成就在于法理的统一与司法实践的规范。西欧主要国家很少出于一时的官方意识形态变化而对以往的司法传统作出颠覆性否定。除过当年的苏联，东欧其他国家在土地制度更迭中，也对以往的土地制度作出了妥协。

第二，法治较为成熟的发达国家并未简单地以“公有制”“私有制”来划分土地制度类型。土地实际上被法人所有与自然人所有。自然人所有类似于我们所说的私有。法人所有为一定数量的自然人共有，这种共有又进一步分为共同共有与按份共有。采用按份共有制度的多为经济组织，采用共同共有的多为非盈利组织和政府法人。政府包括基层社区公共组织及各级政府。基层社区是一种形态不完备的政府组织。这里并没有我们常说的“国家所有”的法律用语。各类共有产权都会设置一定程序以保障共同体成员的利益。各类共有组织财产权边界尽可能由法律作出规定。这种法治体系有利于建立明确的关于土地利用的责权利关系，而不致发生抽象的“国家所有”之下的责任不分明、权属不清晰、利益不确定情形。

第三，土地法规所确立的土地财产权配置，与土地的自然技术性质有较为合理的匹配关系。一般来说，当土地及其附属物显示为私人物品属性而用于竞争性经济领域时，例如用于住房建设时，会建立土地的自然人所有权或按份共有权。当土地及其附属物的某些形态作为公共物品时，例如，用于生态保护用地时，会建立政府法人所有权。这种对应关系有利于提高土地利用效率。

第四，土地自然人所有权逐步在发生嬗变。被我们看作土地私有制的这种土地自然人所有权，其实在发达国家已经在发生变化。自然人对土地的排他性支配权在不断弱化。这种变化有的表现为法规的变化，有的则表现为民间自发的权利让渡。国家通过土地分区规划限制土地的用途，通过对农地继承权的限制确保农场的“合规”经营，通过对农业技术手段的限制降低农业污染排放等等，都是对土地私人支配权的干预。近些年来，发达国家各类限制开发的公益性专属土地（conservancy）越来越多，其中有私人土地自愿转变用途的，也有国家立法对私人大块土地利用方式作出限制后引起公益性转变的。^② 这些情形表明，所谓土地私有制已经越来越远离其古典意义，国家利用公权对私人的土地支配权提出越来越多的限制；私人的土地排他性支配权的行使空间越来越小。现代国家对内的强大治权足以使其完全不惧怕私人对一部分土地的所有权。所有权本身在发生嬗变。

第五，农业用地的经营收入与农民的公民身份、社区成员身份相分离。鉴于本文所讨论的主题，指出这一点十分必要。因为法治成熟国家的农民本来很少，由农场主构成的农业社区更少。农场居民点多与小城市社区相融合。小城市会建立公共财政解决公共服务问题，不会提出类似“壮大共同体经济”的目标而要求农民或其合作组织给小城市按比例分享收入，更不会将公共服务职能与社区成员的经济活动完全结合在一起。我国台湾的某些农村社区近年开展了一种“社区营造”活动，相关社区会推出有某种地域特色的产品，但这种活动并不是台湾农村经济的主导形式。

3. 关于土地法制的效率评价

判定土地制度是不是可取，当然要看其是否具有公正性。公正性可以由制度运行的效率及平等后果得到反映。除此之外，不能再有其他标准。对这个基本认识再讨论，则是政治哲学的任务。我们讨

^① 文贯中教授对这方面的争议有较多分析，参见文贯中《用途管制要过滤的是市场失灵还是非国有土地的入市权——与陈锡文先生商榷如何破除城乡二元结构》，《学术月刊》2014年第8期。

^② 英国政府对公地或私人土地的“可进入性”安排有法律规定。法规规定了土地主人的私密空间范围以及进入者的行为规范。本文作者从英国地方政府广告获得信息。

论农村社会经济制度，也要用效率及平等的准则去衡量它。这一点很重要。若没有这样一个规范性认识，就无法真正讨论制度的好坏、善恶。

一项产权制度的效率如何，先要看其维护成本高低。维护成本很高的权利对所有者会失去意义。一项权利的某些方面如果行使成本很高，人们可能不得不放弃它。权利可以由法律来确立，但通常法律不会确立那些维护成本很高的权利，法律的公正性应该由产权的效率来解释；然而，例外的情形在人类社会也不罕见，法律对所有权的支解并不总是合理。在制度演化中，维护成本高的制度会被淘汰。

美国经济学家科斯的产权理论与厂商理论，也能帮助我们确定产权效率的基本规则。按他的理论，如果交易成本为零，或者市场是充分竞争的，效率与产权的初始配置无关。拿土地产权关系来说，如果抛开交易成本不论，私人产权、按份共有产权以及共同共有产权的效率并无不同。在一项经济活动中，如果需要产业链不同环节的生产单元建立合作关系（通常如此），有可能借助市场交易的办法，这时各单元的产权是分立的；也有可能通过建立共有产权的办法，由新的产权单位对合作事项做命令性安排。这时，各单位的分立产权被取消。究竟维护分立产权（经典的私有产权），还是建立共有产权，要看市场交易的成本与命令性安排的（管理成本）的高低。若前者更高，则取消产权的分立；若后者更高，则维护产权的分立。这是一个“技术性”问题，本质上与意识形态无关。

当需要建立共有产权时，是建立“共同共有”产权，还是“按份共有”产权，也可以有一个技术性的答案。二者的区别是“退出权”的设计。更自由的退出权设计是按份共有产权，较难的退出权设计则是共同共有产权，也即我们说的公有制。在一个利益共同体中，如果一个成员退出后很难通过类似“搭便车”的办法继续享受利益，就可以针对这个利益共同体建立按份共有产权。例如，一个股民卖出了股票，就很难享受共同体的分红，这就可以建立按份共有的产权结构，即股份公司。另一种情形，如果一个成员退出一个利益共同体，但他很容易通过“搭便车”的办法继续享有这个共同体的利益，那么，这个共同体设立共同共有产权结构就比较合理。这时，这个共同体往往会采用强制缴费办法来维持共同体运行。政府法人通常会采用这种产权结构，也即我们常说的公有制结构。这个分析表明，设计什么样的共同产权，也是一个技术性问题，与意识形态无关。

如果经济活动本身是分散的，其中各经济活动主体通过交易来实现合作，那么，各经济主体应该确立分立的产权，不必建立共有产权结构。现代大公司会通过资本运作将技术上分散的经济活动统一起来，以提高资本运作的效率，这也是一种常见情形。这时，资本运作引起的效率提高必须补偿科层制带来的效率损失，否则得不偿失。在农业生产中，资本运作的效率通常不能补偿管理环节延长所产生的效率损失，故农业生产中的农场主的产权是分立的。

4. 关于土地法制的平等性评价

追求“平等”是人类社会亘古以来的故事。这个故事与产权设置有密切关系，也与所谓“意识形态”有密切关系。这里讲的意识形态，是一个社会中被大部分居民所接受，且可能被官方支持的关于公平正义等重大问题的是非判断。有时候，官方意识形态与民间主流意识形态很不相同，甚至严重对立。意识形态的文明程度对产权制度设置有重要影响。

人们通常讲的平等，意义多有不同。它有时是指“机会”平等，不否定各类禀赋对人们“抓取机会”的影响。例如，两个劳动能力有差异的人获得有差异的工资，被认为是平等；两个家境不同的孩子不能同时进入高收费的私立学校，也被认为是平等。这种平等概念几乎是效率的同义语。更多人对平等的理解，是人们所向往的人人“天赋”平等权利，而不论资源条件有何差异。当人们主张人人免于恐惧、免于饥饿、免于受屈辱时，并没有同意穷人与富人、贵族与平民在享有这些权利时可以有所差异。

与平等程度有关的产权制度安排有三种情形值得讨论，第一种是一个极端性假设下的情形。设想一个社会尽可能扩大个人所有与按份共有产权的适用范围，同时在共同共有产权结构下建立歧视性的利益分享关系，例如，针对那些对共同体没有“贡献”的人作出特别的规定，不让他们乘坐马车，

不让他们饮用好的泉水，不允许他们参与公共事务讨论，也无视他们的饥荒病灾等。前两种产权安排容易保证“多投入、多收益”的原则，有激励作用。后一种共同共有产权结构中的歧视性规定，也会有某种激励作用。但这种社会过于冷酷，在民族竞争中很容易被淘汰。这种社会里的精英阶层中，可能会有觉悟者站出来反对这种制度安排。

第二种情形，严格地说也是一个极端性假设下的情形，但实践中并不鲜见。设想一个社会不允许分立产权安排存在，完全推行共同共有产权，在人人平等的口号下组织生产和分配。这时没有激励，只有强制。不难理解，这种社会的平等是暂时的、表面的，因为这种组织容易发生“逃亡”，必须使用暴力及科层组织防范逃亡和“偷懒”。假以时日，科层组织中的各级管理者就会开始中饱私囊，互相倾轧，使底层劳动者很快不堪忍受。其实，在这里既没有效率，也没有平等，只有动听的口号。

第三种情形是通过产权制度安排兼顾效率与平等。一方面，设想实行自然人所有制与按份共有产权制度的相关经济主体基本按市场竞争要求开展经营活动，特别是劳动要素完全按市场定价，从而不顾及“平等”性的社会要求。但另一方面，设想由共同共有产权制度承担实现“平等”社会理想的任务。为实现这个任务，公共品这个范畴体现社会文明进步的要求，将免于恐惧、免于饥饿、免于受屈辱、免于病灾无助等，均纳入公共品的范畴。各类共同体，如登记为地方法人的层级不等的社区共同体以及被看作国民共同体的中央政府法人，均建立公共财政制度，提供各类服务，并基本不论共同体成员有何先天及后天差异，一律平等对待。政府法人还有一项特权，可以对其他经济主体的行为作出某种规范，但这种规范主要是为了建立稳定的经济秩序，维护机会平等，而不是直接干预要素收入平等。这样一种产权制度安排，便有可能兼顾效率与平等，从而有可能建立社会公正。

5. 经济组织成员权与社会共同体成员权

成员是一个组织的合作单位或个人。成员权是一个组织内的每一个单位或个人对组织利益的分享权以及其他派生权利。成员权大体上有两类，一是可交易或可退出的成员权，例如股份公司、农民合作社的成员，可以通过卖出股票有偿放弃公司的成员权。农民合作社的成员也可以在退出合作社时取走个人账户中的资产。人们可以把这种成员权称为经济组织成员权。二是基本不可交易或退出的成员权，共同共有产权组织多是如此。一个人离开一个社区或一个城市，不会得到社区或城市政府的财政结余，更不会分割到城市政府的财产，当然也不用负担它们的债务。但好的社区或好的政府的治理结构，会提升社区或辖区内私人拥有的不动产价值，这是私人愿意为社区或政府提供志愿服务的主要原因。

基于按份共有产权的经济组织成员权一般通过投资获得，只有实行按投资额分配，并尽可能降低退出风险，才能对投资者保持激励，使这类经济体有可能“壮大”。基于共同共有产权的社区成员权，通常并不是通过投资获得，而是按照“居民身份”获得。这里抛开“国籍”问题不谈，但看一个国家内部，当今文明国家对迁徙不做户籍登记限制，故取得社区或城市成员权是免费的。“市民”就是一种社区身份。较高的社区生活品质是对人口迁入的激励，会导致社区人口的增长，或高收入者的流入。但这种激励通常被看作社区建设的一种成就。家庭也是一种共同共有产权结构，这里存而不论。

一个社区或城市政府会不会提出“壮大”自身的要求？当然会的。但是这种“壮大”的规则与按份共有产权组织的“壮大”会完全不同。这里单说社区或城市政府这类共同共有产权结构。因为共同体有产权组织的公共品分享原则使其不能包含对投资的激励，只能通过收税的办法解决公共服务成本问题。公共服务可以有改善企业投资环境的作用，从而激励个人投资与企业“壮大”，间接促进税源扩大、公共服务水平提升，最终带来人口增加的效果。

可否将以上提到的两类成员权融合在一起？经验证明很不可取。从企业（按份共有产权）角度看，社区人口的增加并不直接等于企业投资的增加，企业通常并不愿意为人口增加所致的公共服务成本买单。从社区组织看，如果为了防止投资激励丧失，它也不会欢迎人口增加，故也就没有了社区“壮大”的可能性。所以，类似中国农村的“政社合一”现象在法制成熟的国家是会被竭力避免的。一般的情形是，一个社区的迁入人口，他会自动获得社区成员权；他若进一步投资企业，才能获得经

济组织成员权。一个人的两种身份,在利益关联规则上是完全不同的;两种身份所依从的组织,也是分开的,各自的“壮大”遵从完全不同的规则。

总之,以上提到的两类组织的“壮大”轨迹完全不同,后果也完全不同。如果把两类组织搅合在一起,就会破坏各自的激励机制,产生严重的低效率,并导致公共服务水平下降,也就破坏了平等的保障功能。以上理论是我们认识中国农村社会经济体制的基础。如果不懂得以上理论,实际上就不可能弄懂中国农村法制的基础性问题。有了这样一个认识基础,很多意见分歧就容易弥合。

二、当代中国农村社会经济体制变迁问题

有了以上理论的铺垫,便可以用简明的语言讨论我国农村的现实问题。

1. 1980年代前的中国农村社会经济体制变迁概览

1950年代前后,土地改革完成以后,在农村形成了更为分散的小农土地私有制。因此,我国很快放弃了计划中的新民主主义路线,在全国开始推动合作社运动,逐步建立了农地的按份共有产权制度。农户宅基地在合作化运动中并没有被加入合作社,仍归农户私人所有,但后来也“自然而然”地成了集体财产。1956年形成的农村合作社与国际通行的农民合作社完全是两回事。国际通行的合作社的基础是农田生产活动主要归农户支配,而农业产业链其他环节的经营活动由农民合作社负责。我国当时发展合作社的活动则基本相反。本来可由家庭很好安排的农田生产活动,转为共同生产;而在农业发展最需要合作的其他环节,因为合作社规模过小,事实上无法展开活动。实行粮食统购统销之后,国家垄断了粮食流通,农民更无法在流通领域合作。这就形成了双重的低效率。

农民合作社事实上很快由按份共有的产权组织变成了共同共有产权组织,因为农民不再有退出合作社的自由。从语文学及语言习惯看,用“集体经济制度”概括1980年代前的农村产权制度并不合适。“集体”这个词强调合作,产权制度上包括了按份共有产权,对应的英文单词是“collective”。1956年至1980年代前的我国农村实行的经济制度实际上不是按份共有,而是共同共有制度,对应的英文单词是“common”。确切地说,这个时期的农村产权制度是“共同生产、共同共有、政社合一”制度。这种产权结构的具体特点如下:

第一,合作社的资产记录逐渐与农户的投入分离,土地等资产只有集体账户,没有农户或个人账户。生产过程记录主要是农民的出工时间或任务完成折合的出工时间。收益主要决定于人口数量与出工时间两个因素。农户在入社以后不再投入资本,分配与农户当初投入的土地数量和其他生产资料无关。总体上看,这种制度产生多生孩子的激励,但不产生对农户资本积累的激励,也不产生对农户劳动的激励。农户通常以“出工不出力”来对这个制度投下反对票,除非有一些特殊条件出现。

第二,合作社的效率损失与合作社的规模有显著关系。农民“化解”国家强制力量的一个办法,是尽量组成小规模的合作社。有研究者提供了农民合作社效率并不低的案例,但仔细研究会发现这种案例的特点,一是合作社的规模很小,一般不超过30户;二是合作社生产比较单一,地域比较紧凑,合作社的领导容易监督社员;三是合作社社员多为一个大的家族的成员,宗法关系会发挥防止偷懒的作用;四是户均土地很少,农户没有其他收入来源,土地产出对农户性命攸关。只要这几个条件大体具备,合作社的单位土地面积的产出就有可能不会太低。同时具备这些条件的合作社在全国并不普遍,南方省份相对多于北方省份。但这种合作社的劳动生产率很低,则是不争的事实,原因是农户被束缚在小块土地上,很难选择收入更高的非农业工作机会。

第三,在大部分时期,村庄形成“政社合一”的结构;在少数几年里,村庄的相对独立性完全被取消,“政社合一”结构被推到更高层级的地区。有的省份建立了县域范围的人民公社,主持合作社经济活动的村庄领导人,同时也负责村庄公共事务。虽然有的合作社的“核算单位”被置于合作社的生产队一级,而公共事务处置权主要在合作社的大队一级,但大队的公共事务处置权是覆盖各生

产队的；生产队一级在农业组织上的分权也会导致在公共事务上的分权。这种情况下，“政社合一”就发生在生产队一级。在这种体制之下，主要用来实现平等目标的共同共有产权制度安排，支配了本来应该追求效率的农业生产活动，导致农业生产失去效率，平等的建立也失去了基础。农民向政府交纳“公粮”（特殊农业税），但政府的公共服务支出主要覆盖城市居民。政府对村庄的社区性公共服务基本不做投入，农民集体自行支持很低的村庄公共服务水平，于是导致城乡之间公共服务严重不平等。

第四，维持共同共有产权结构主要靠政治军事压力。如前所述，按照自然演化的规律，农民不会针对农业生产活动采用共同共有产权，而对社区公共事务方面的共同共有产权却可以接受，甚至予以维护。农民对当年“斗地主”一类的暴力行为记忆犹新。农村长期有民兵建制，设有民兵连、民兵排等组织。民兵组织的枪支直到“文化大革命”后期才不再配备。只要政治压力稍有减轻，一些地方就会出现自发的产权关系变革，通常的做法是包产到组到户、包工到人、扩大自留地面积等。党内高层对农村共同共有、“政社合一”体制也有不同看法，并对地方产生影响。

2. 土地承包制下的农村社会经济体制特征

20世纪“文化大革命”后期，我国农村政治经济形势发生了很大变化，特别是政治军事压力减轻，农民的自由选择空间有所增大。最主要的变化，一是在人口密度高又有商业传统的一些沿海地区，农民突破限制，开始发展“乡镇企业”，其中包括私人雇工经营的企业。二是耕地被分解到农户经营，初期称之为包产到户，后来称之为家庭承包制。这个制度的内涵及特点可以概括为“分散经营、共同共有、政社合一”。

第一，农户分散经营，土地共同共有的经济基础实际上不复存在。这是土地承包制改革最具价值的方面。农户得到一块或多块土地的使用权和收益权，但对使用期限做了规定。农业生产在地头环节不再集体行动，当农户需要他人提供服务时，多用市场交易的办法解决问题。这时，在农业经济的这个链条上，无论土地的按份共有还是共同共有，都失去了基础，因为“共同经营”已经不存在。很多论者对农户分散经营的意义没有正确认识。分散经营以农民家庭的田间生产为核心，在现代农业技术支持下，可以创造很高的劳动生产率，足以使一个农业家庭的收入超过城市经济部门的户均水平。这种分散经营当然要有合作关系，但合作主要发生在农业产业链的服务、流通及加工环节。不能以这些环节的合作必要性，否定田间分散经营、独立核算的必要性。即使在合作领域，也只需要建立产权性质为按份共有的制度，即农民必须有退出权。但我们的改革没有到这一步。

第二，土地共同共有性质基本没有改变，且土地制度更凸显为“社区（政府）所有”政治制度。在土地家庭承包制度出现后，农民无权因为自己的分散独立经营而从“集体”索回属于“自己”的土地。农民按照自己经营的土地面积缴纳农业税，农业税在经济性质上是一种地租。逻辑上讲，农民不能自己租自己的地，这说明农民使用的土地不是自己的。农民无权索回“自己”的土地，是法律规定的，说明土地的“社区（政府）所有”是国家法律的创造。但国家法律创造的这个土地所有权主体并不能“自由”地按照市场经济的要求行使自己的所有权，例如，按规定，所有权主体不能将土地发包给“非集体成员”，而鉴定何者为非集体成员，每一个村庄都有自己的做法，大体按照“少数服从多数”的政治原则来解决争议，并没有市场定价机制存在。这说明，土地承包制改革之后，农村对土地要素的权利安排更从本质上显示为政治行动。这一制度今后如何变化，也取决于政治的变化。

第三，维持农地的共同共有产权加深了农业管理政策系统的内在矛盾，使农村改革的政策选择进一步政治化。在特殊的土地政治之下，农户土地承包权实际上是一种不稳定的排他性经营权，或是法学概念的用益物权。这里的排他性是指当事农户有一种特殊身份，这种身份按某种社区政治规则确定。经济学家认为如果这种权利是永久的，或者土地发包主体在行使一次性的发包权以后放弃重新发

包权，农户的这种权利就是所有权。^① 十七届三中全会决定农户土地承包权长久不变，十九大之前没有明确究竟有多长，农户新近得到的土地承包权证书的有效期限仍为第二轮土地承包权的有效期。^② 又根据中央关于“增人不增地，减人不减地”政策，承包权应被理解为承包期限永久不变，这导致不同政策文件的涵义不统一。有的基层干部在对农民宣讲政策时说，土地承包权长久不变就是指30年不变。这种情形给农民提供的政策信息就是自己所承包的土地就是“公家”的，不是农户自己的。于是，农民对公共土地的理解便符合人们对一切公共资源分配的理解，就是“人人有份”，这又与“生不增，死不减”的政策发生矛盾。根据笔者调查，绝大多数农民不赞成“生不增，死不减”政策，主张土地承包面积应该按照人口的变化而定期调整。这是一种很合理的农民“公地”意识基础上形成的平权行为要求。适应这种要求，事实上很多地方没有严格落实“生不增，死不减”政策，定期根据人口变化对土地承包面积做了调整。

第四，村庄一级的“政社合一”体制在内容上发生了变化，但基本格局尚未变化。所谓“政”，即指村庄的公共服务活动，产权性质是世界通行共同共有，管理原则是少数服从多数或权力集中的命令原则。我国的村民委员会组织法对村庄公共事务决策有重大影响。所谓“社”，即指村庄经济活动组织，尽管村委会已经不再组织农业生产，但仍代行经济组织土地财产的所有者职能，具体表现为行使土地的定期“发包权”，且农户不能退出这种所有权关系，故此经济组织的产权基础仍为共同共有。我国局部地区，如佛山市南海区，推行了“政经分离”改革，并获得中央决策层的肯定及推介，但全国大部分地区尚未实行此种制度。实际上，只要农户没有退出经济组织的自主选择权，即使实行“政经分离”改革，也不能改变村庄一级“政社合一”的本质。

总之，这是一种受政治格局影响很大的土地制度安排，而不是按照市场经济要求所确立的土地制度。这个制度较之人民公社制度，已经有了很大的生产激励空间。按粮食主产区的平均水平计算，我国主要粮食品种的单位面积产量均比1950年的水平增长10倍以上。这个变化当然与科技进步有关系，但正如制度经济学所揭示的，科技进步本身是产权制度进步的函数。如果没有农村土地承包制度的出现，中国当代进步基本不可能发生。

但是，农村家庭承包制度的弊端也很明显。第一，家庭承包制度的操作成本很高，并给土地利益核算造成麻烦。因为“公地平均权”要求的支配，使土地发包主体不得不将好地坏地按不同比例搞承包。在确定土地肥力标准后，坏地承包会多一点，好地承包则会少一点。好地坏地搭配承包致使有的农户分配到数十块土地，很不便于耕作。当土地被政府征用为建设用地时，好地坏地的标准发生了变化，引起补偿利益分配的麻烦，坏地承包户认为自己应该按照实际面积补偿，而好地承包户认为自己应该按农业土地的肥力为标准得到补偿。类似情况屡见不鲜。第二，公权不当干预私权。官方政策语言把农民土地承包权看作农民的财产权，但在法律规定中以及实践中，这种权利常常由公权处置。法律规定，2/3的村民表决通过，就可以变更所有人的土地承包权。这种私权受公权干预的现实，是引起农村社会冲突的重要原因之一。在珠三角地区就发生过愿意拆迁的“大部分”农户殴打不愿意拆迁的“钉子户”的事情。第三，承包制之下，“政社合一”体制内含的“成员权”边界模糊问题更加凸显。社区（准政府）组织的公共服务职能要求其所有社区居民服务，而其经济组织管理职能又要求其经济组织成员服务。这“两部分人群”的分野，在没有搞土地家庭承包制度之前并不严格，也不重要。家庭承包制度实行之后，与土地关联的利益大幅度增加，这种区别变得重要了。但这个区别实际上很难界定，因为前一人群的经济组织成员身份到后来不再与他们的投入有关，这一点与其他社区居民并无区别。但是，利益分配却不得不确定这种区别。珠三角等地区常见的外嫁女保留成

^① 安德罗·林克雷特《世界土地所有制变迁史》，启蒙编译所译，上海：上海社会科学出版社，2016年，第2页。

^② 2017年10月18日中国共产党第十九次全国代表大会召开，大会报告指出，保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长30年。

员权、复转军人与大学生回迁农村户口、市民身份回归农民身份等等问题，至今仍在困扰当地政府。就这样，“集体经济成员权合理性无解”这个难题被放大了。笔者在珠三角等地区看到各式各样的处理“成员权”问题的办法以及由此产生的矛盾。第四，农业村庄变为城市的一部分之后，耕地部分或全部转用于建设用地，形成一批农村“股份合作社”，这些村庄在股份社内部奉行平均主义分配原则，在公共服务方面对社区全体居民又有一定的歧视性，破坏了公共品分配的普惠原则，产生了分配的“双重扭曲”。社区原住民通常反对将来自集体资产的收益作为公共品分配给社区居住的外来人口。集体资产被当作社区公共品产生的源头，以至以社员身份为对象进行分红，不顾及社员对资产的关心与负责程度，导致了平均主义的低效率。实践中还发现，这种组织会产生“分红刚性”，因为村干部借此获得集体成员的“合法性认同”。第五，家庭承包制度建立后形成的“政社合一、共同共有，分散经营”仍无法摆脱发展空间的限制，与意识形态目标形成反差。“壮大集体经济”是一个意识形态的目标，实际上很难成为现实。如果村庄以农业为主，农地归农户分散经营，村庄组织（村委会）基本不可能对农业经济提供服务，农户的农业经营无论是否壮大，均与村庄组织没有关系。实际上，从大的国家经济结构调整看，农业生产相对比重会下降，绝对规模也难以增加；农民收入增加要靠单户经营规模增加，而不是村庄农业经济总量不断“壮大”。这个道理不难理解。在那些完成工商业转型的“村庄”，普遍展开的是物业出租经济，而不是实体经济，前者的壮大（租费增加）往往会对后者形成伤害。第六，现行家庭承包经营制度之下，还出现一种“自发”的地租“双轨制”，对农业现代化带来伤害。据笔者主持或参与的农村调查所获得的信息，我国农村在土地流转中存在明显的地租率“歧视”。一方面，农户对外来农业投资出租土地时，索取的地租率比较高，这种出租通常时间较长，多为5—10年；面积较大，多为数家土地一起出租；村庄组织有介入，通过“反租倒包”“土地银行”等形式从农民手里租进土地再出租给外来农业投资者。这种情形下的高地租率与“钉子户”消极态度产生的竞争效果有关系，也与农民对土地用途预期不稳定有关系。农民希望能提前收回一部分土地用途转变后产生的高收入。外来农业投资大户比当地村民更有可能局部地改变土地用途，也更有可能会获得政府的农业开发项目的支持。另一方面，农户之间土地出租的地租率一般比较低，约为前者的1/5—1/2。这种流转的租期一般比较短，多为一年一约，且没有正式租约。这种地租差异总体上不利于农业规模经营发展，不利于提高我国农业竞争力。真正专心务农的农业投资者苦于地租成本过高而难以持续规划长期投资。因此如果通过配套改革，提高农地用途预期的稳定性，完善政府支农政策，将有助于降低前一种情形下的地租率。

以上弊端构成对我国农业农村长期健康发展的强力制约。据笔者估算，如果按照全要素成本计算，我国粮食生产事实上处于严重的全行业亏损状态。“政社合一”模式下的“壮大集体经济”目标，也造成村庄建设中基础设施投入的巨大效率损失，并妨碍我国城市化水平的提高。这都是严重的结构性问题，应引起决策层的深切关注。

3. 深化农村经济体制改革不能退回旧体制

农村集体产权改革、变迁过程，就是一个农民始终追求自由选择、国家由束缚农民到逐步尊重农民的过程。这个过程的展开，又受我国国情的影响。农民追求自由选择的主要表现，是扩大自留地、由农业领域进入工商业领域、离开村庄务工赚钱、离开村庄到无人区开荒等。在1978年的系统性改革之前，这些行为受到强力限制。家庭承包经营制度的建立标志着限制的解除，我国才在短期内释放出巨大的经济活力。对这个事实的存在性判断，本应该基本没有争议。但有人认为，如果没有农业技术的重大进步，例如化肥、农药和良种的使用，单靠家庭承包经营制度的建立，农村的贫困不可能发生变化。换句话说，他们认为，如果不建立家庭承包经营制度，继续实行共同生产、共同共有制度，农村经济也会在1980年代以后发生变化。这个观点笔者当然不能同意。

家庭承包经营制度的推行，实际上是中国共产党以经济建设为核心的政治路线的标志之一，也是扩大农民自由选择权的表现之一，并不单单是农业生产作业方式的一个变化。正是这个系统性的变

化,才给现代农业生产资料的生产和流通提供了基础。化肥、农药、良种和农机需要企业生产出来,需要流通体系将它们运送到千家万户,需要庞大的队伍做售后支持,更需要生产者有购买能力。人民公社时期,整个经济体是“短缺经济”和“价格双轨经济”,生产队常常连一台水泵、一头毛驴都买不起,普遍地使用现代农业生产资料根本没有可能性。国家也“计划”不出这个经济系统。实行家庭承包经营制度以后,大量农村精英劳动力在市场诱导下进入新兴经济部门,国家的经济分工水平得以提高,昂贵的农业生产资料价格相对下降,农户才能买得起它们。所以,可以断言,若没有家庭承包经营制度,农业的进步绝无可能。

家庭承包经营制度使中国农村农产品产量大幅度增加,整体经济水平有了跳跃式提升。这个不仅有官方数据支持,也有中国人的切身感受,例如粮票在1980年代中期就退出了经济运行过程。少数不实行土地承包制的“明星村”案例揭示的道理也与那些批评者的观点完全相反。由于多种原因,“明星村”兴起了工商业,农业比重很小,耕地也很少。工商业收入支撑农业的高投入,是它们的标准做法。这些村庄的劳动力不能满足本村工商业的需要。这种情况下,将很少量的耕地平均发包给农户已经没有意义。所以,对于这些“明星村”,不是因为不实行家庭承包经营制度而致富,而是因为乡镇企业的发展允许它们继续坚守农业共同经营方式。否定家庭承包经营制度、主张退回到1980年代之前的集体经济制度的人士多以邓小平“两个飞跃”思想作为自己的论据,其实他们完全错误地理解了邓小平思想。

1990年3月3日,邓小平在一次谈话中指出“中国社会主义农业的改革和发展,从长远的观点看,要有两个飞跃。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,发展适度规模经营,发展集体经济。这是又一个很大的前进,当然这是很长的过程。”^①邓小平并没有认为“第一个飞跃”是放弃社会主义的权宜之计而需要“第二个飞跃”加以矫正。他指出“‘包产到户’是社会主义制度下责任制的一种形式,没有剥削,没有违背集体所有的原则,可以调动人民的积极性,体现了按劳分配的社会主义原则,有利于发展社会主义经济,不是搞资本主义。”^②邓小平提出的“第二个飞跃”究竟是什么意思?是要重走1980年代之前的集体经济的道路吗?显然不是。包产到户本身是一种分散经营,但它的所有权性质仍然是社会主义的。邓小平要改变的是经营方式,是要提高规模经营水平,推动农业生产的社会化。而这个发展方向无论国内还是国际都已经提供了成熟的经验,那就是在推动家庭规模经营的基础上,在农业产业链的生产服务、产品流通和加工环节上建立农民合作社。在农业产业链的全部环节上放弃家庭经营不是邓小平的原意。简单地说,认为“第二个飞跃”就是发展集体经济,“第一个飞跃”就是放弃了集体经济,决不是邓小平的原意。单在农地规模经营上,农民不需要“合作”,因为农户家庭提升规模经营水平的潜力非常巨大。

完整地理解邓小平的“第二个飞跃”设想,应该包含两层意思。一是在家庭适度规模经营的基础上,建立农民的合作社,使农民在农业产业链的其他环节上获得更多利益。二是将目前由村委会组织代行的土地共有产权职能,交由农民组成的专业合作社行使,使村委会仅仅依凭社区公共资源(包括公用土地)的共同共有行使公共服务职能,这第二层意思邓小平没有明确指出,但完全符合邓小平思想的逻辑。

三、农村社会经济体制创新路径

以上关于农村社会经济体制创新的法理基础陈述及农村现实问题的分析,应该使我们对农村社

^① 《邓小平文选》第3卷,北京:人民出版社,2009年,第355页。

^② 冷溶、汪作玲主编《邓小平年谱(1975—1997)》下,北京:中央文献出版社,2004年,第764页。

会经济体制的下一步改革有一个简化的认识。

1. 促进由“小农户、大农村”向“大农户、小农村”转变的配套改革

同样一个“农村”现实，如果瞄准的是“小农户、大农村”，即大量兼业小农以及由这些庞大“小农”构成的范围巨大的“农村”居民点空间，农村农业政策便不堪重负。这些拥有少量土地的人多数已经不是真正的农民。发达地区的很多“村庄”事实上也已经不是真正的农村，而成了城市的一部分。笼统地把他们看作农民和农村，不仅丢失了一定量的税收，也分散了国家支农财力。还是同样一个“农村”现实，如果瞄准的是“大农户、小农村”，即以农业为主要收入的人群以及以农业为主的农村居民点，农业农村政策的负担就会大大减轻，支农的效率也会大大提高。不止于此，在这样一个尺度下，农村社会经济体制改革牵动全局的难题也会小许多，改革的步子也就可以快许多。

基于上述认识的转变，需要做好下述基础性的配套改革。第一，确立合理区别城乡、区别农民与非农民的标准，提高财政支农的瞄准水平。这是一项基础性的改革，需要认真加以研究。^① 第二，建立农业保护区制度，稳定农地用途转变预期。应建立综合性的涉及行政区划、财政支农体制、人事管理制度、土地规划管理制度等方面的农业保护区制度，按一定的标准，将包括河流、道路、居民区在内的一定面积的土地连续、成片划为农业保护区，引导其中的非农产业逐步退出农业保护区。对农业保护区以外的土地，采取更为灵活的用途管理政策。第三，合理确定乡村建设目标。真正以农业为主的农户需要分散居住，而已经和将要脱离农业的居民，若留在现有村庄，不论村庄建设得多么美丽，也不符合他们的要求，不能让他们真正享受城市生活。满足前者的要求，必须建设现代农庄；满足后者的要求，必须合理开放大中城市的户籍登记，加快发展小城市。应增加县辖城市建制，将有条件的村庄（如镇政府所在地）升格为城市。适应此项改革，应该有不同的土地管理制度。

2. 加快推进社会经济体制改革

如果有上述配套改革的支持，以下涉及农业农村的微观体制改革将易于推进。第一，继续坚持农地使用环节上的分散经营体制，大力发展家庭农场。在稳定土地用途转变预期、降低农业用地地租率的同时，应逐步允许土地承包权的流转，使专业农户逐步减少对租地的依赖。第二，将现实中两种基础不同的共同共有产权区别开来，全面有序推行政经分离改革。农村公共服务用地继续坚持共同共有产权制度，并由村委会代行所有权职能。农业经营用地的产权组织应该从村委会或村民小组独立出来，另行建立集体经济组织，产生独立的管理团队。中央已经对此做了改革部署，应真正予以落实。^② 独立出来的农业集体经济组织，应该尝试由目前实际上的共同共有产权制度，转变为按份共有产权制度，尊重农民的自由选择权。第三，创新农民专业合作社改革。农民专业合作社应该严格按照国家关于合作社的相关法律组建、认定和监管。应鼓励建立跨行政区划合作社，把合作社做大做强。从国家农业在国际市场竞争的要求看，未来全国只需要几十个合作社，而不是现在的180多万个。合作社发展中需要的土地，应做特别的政策安排。第四，完善农村公共服务管理体制，实行城乡公共服务一体化。一部分已经基本脱离农业的“村庄”，应明确转变为城市的一部分，其拥有的公共服务性土地资源按城市土地管理，同时保证居民利益不变。农业主产区的村庄因人口减少而收缩为小型专业农户居民点后，其村庄建制应予撤销，其公共服务转由就近城市提供，相关公共土地由城市政府酌情处置。第五，目前针对农村土地的各项改革，应按照以上原则作出适应性调整。

3. 解放思想，转变认识

阻碍农村改革的主要原因之一是观念陈旧，一些似是而非的意见传播市肆。这对改善决策带来明显的负面影响。目前，转变以下观念十分必要。

^① 这方面的研究十分重要，但国内的研究文献非常罕见。参见党国英《城乡界定及其政策含义》，《学术月刊》2015年第6期。

^② 《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，中华人民共和国中央人民政府网站，http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5163444.htm。

错误观念之一：我国人多地少。这个似是而非的说法，被很多反对土地要素市场化改革的论者当作立言依据。地球这么大，人口70亿，土地总嫌不够，但我国的人口密度并不是世界上最高的，很多国家，特别是欧洲一些国家，人口密度高，人居环境好，城市化水平高。从公共部门及企业占地看、从农业用地保护力度看，完全看不出人多地少。我国城市建成区单位土地面积的GDP产出显著低于发达国家，但这也看不出人多地少。真正的问题是土地浪费，解决问题的办法，不是加强规划，而是要让土地资源的价格反映土地的稀缺性。由此正反映了土地制度改革的必要性。

错误观念之二：我国人口太多，不能实现高度城市化。离开人口密度谈人口绝对量多少没有意义。而高度城市化的可能性与人口密度并不相关，至少不是负相关。经验数据恰恰支持相反的结论。人口密度高的地方更容易兴起城市。当今世界人口密度高的地方，城市化率也高。离城市较近的区域，农业现代化水平也更高。近现代经济史，就是人口从收入低、就业严重不充分的农村流向收入高、就业相对充分的城市的进程，直至取得城乡就业相对均衡。所以，根本没有必要担心市场化的土地制度改革会造成农民流离失所。相反的事情才应该担心。

错误观念之三：土地是农民的社会保障。此论实际上是把地租看作农民的社会保障，而不是指农业劳动收入，因为靠劳动收入支撑社会保障已经是城市模式。若靠地租支撑农业户籍居民的社会保障，那就等于认为他们的社会保障水平高不到哪里去，等于要我国继续维持社会保障的二元体制。道理很简单，因为从长期趋势看，农地不论种什么，地租都不会高，社会保障水平也不会高。这种观念妨碍农村土地流转，妨碍推进城市化，也妨碍解决城乡关系不平等问题。

错误观念之四：农村是穷人的最后立足地。交通发达以后，住在城市与农村在空间上并无太大区别。但如果生活在农业区，且还兼做小农业生产，并不利于城市的就业选择。一个已经在城市就业的人，如果失业以后就回到家乡，从再就业的要求看，实在不是明智之举。笔者新近做的调查也表明，离开一、二线城市的年轻人并没有回到原来生活的村庄，充其量在家乡的小城市就业。现代化国家的低收入者主要在城市（有特殊宗教原因的除外），农村则以中产阶级为主。低收入者在城市更容易获取培训机会，更容易寻找新的工作，也更容易得到生活救助。所以，要把农田作为市场化的生产资料看待，而不能当成社会救助的手段。

错误观念之五：农村需要特殊的治理方式。在现代社会，真正的农业人口无一例外是少数，农业社区通常附属于城市，城乡社会管理的基本规则并无区别。对于居民较少的农业社区，不能让它们“自给自足”，而应实行城乡公共财政全覆盖。我国做此项制度变革，已经有很好的财力基础。这个变革有利于加快推进政经分离改革，完善我国农村社会经济体制。

错误观念之六：土地“生不增、死不减”政策会加剧农村不平等。这个认识妨碍农村产权关系的明晰化。事实上，现代农业经济的成长主要靠的是技术与资本投入，土地数量对农业增长的贡献极小。普通农民因为把耕地看作“公地”，才有平均占有的想法。学者与决策者也这样想很不妥当。

错误观念之七：提高城市化率会破坏环境。事实上，规模较大的家庭农场比之兼业小农户，更不会滥用农药化肥，更注重土地的可持续利用。城市化还有利于对各类排放做集中处理。建设“美丽中国”“美丽乡村”，加快城市化才更有希望。

错误观念之八：城市无缘“乡愁”论。所谓乡愁，其实就是人们对美丽人居环境以及简单人际关系的向往。科学的、以人为本的城市规划，也可以产生美丽城市，可以承载乡愁。部分地区城市发展让老百姓住在密集的高层塔楼森林中，让公共机构及企业组织驻扎在人口低密度的秀丽环境中，这需要换一种城市规划建设思路，只有这种新的观念树立起来，才会为乡村建设提供新思路。

责任编辑：孙中博