

农业“两个飞跃”应创建集体权益与成员权益统一的实现形式*

郑有贵

[摘要]集体经济中统一经营与家庭经营演变所经历的三个阶段显示,集体的发展和权益保障是农民权益保障的基础,两方面的权益不应当也不可能单方面实现,两方面的权益保障也不可偏废,应探索创建能够使两方面权益统一的有效实现形式。对于农民权益的保障,应当转换思路,由单一的权益保障转向把保障权益与促进发展统一起来,可通过对集体经济组织实施股份合作制改造来实现这一目标。推进农村集体经济组织的股份合作制改革,既要破解成员资格确认难题和构建发展统一经营激励机制,还应明确法人地位、创新政策支持、构建党领导下的“三驾马车”乡村治理结构。

[关键词]集体权益;成员权益;股份合作制;农业“两个飞跃”;乡村治理结构

[中图分类号] F320 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1005-8273(2017)08-0034-06

促进农村集体经济的发展,进而增强农村内生发展能力和促进经济社会协调发展,保障集体的权益和保障成员的权益不可偏废。在农村集体经济组织中,集体权益与成员权益不应当也不可能单方面实现,而是应当在实践中探索形成能够使两方面权益统一的实现形式,这是长期实践给出的深刻启示,是实现农业“两个飞跃”的前提,是农村集体经济改革的方向。

一、集体经济中统一经营与家庭经营的演变及其启示

组织化是农业现代化的必然选择,国内外实践对此予以了长时段的充分验证。自晚清起,到民国时期,无论是国民党统治区还是日伪占领区,都借鉴英国等国家发展合作社的做法,把一盘散沙的农民组织到合作经济组织中,作为实现各自目的的一种选择。把农民组织到合作社的功能,除解决一家一户在生产经营中遇到的问题而促进农业发展外,还因推动

者的不同,会有特别的设定。国民党政府和日伪政府把合作经济组织作为对农民掠夺的工具。毛泽东提出“组织起来”,并作出组织起来是“人民群众得到解放的必由之路,由穷苦变富裕的必由之路”^[1](p.932)]的论断。中国共产党坚定农业组织化的发展方向,积极促进合作经济的发展,旨在破解小农在生产经营中遇到的困难,实现促进生产发展和农民致富等多重目标。中国共产党领导的农业组织化进程中,建立起集体所有制及以此为基础的集体经济组织,其中的统一经营与家庭经营的演变,大致经历了三个阶段。

第一个阶段,自开始组织办合作经济组织起到1955年,中国的农业以家庭经营为主,实行统一经营的项目较少。在这一农业组织化起步期,组织化实现形式多种多样,有供销合作社、信用合作社、互助组、初级农业生产合作社(以下简称初级社)、高级农业生产合作社(以下简称高级社)等。到1955年,在全国总农户中,单干户占35.14%,互助组农户占

*本文系国家社科基金重大委托项目“改革开放历史经验研究”[2015MZD009]的阶段性成果。

作者:郑有贵,中国社会科学院当代中国研究所第二研究室主任,研究员,中国合作经济学会副会长,中国经济史学会副会长兼中国现代经济史专业委员会主任。

50.66%，初级社农户占14.162%，高级社农户占0.033%。^①这组数据显示，包括实行家庭经营的单干户和互助组的农户占绝大多数，参与到实行集体统一经营的初级社和高级社的农户合计仅占14.195%。这一时期兴办的合作经济组织是在较低水平的传统农业生产力和自给半自给经济下，主要是解决一家一户生产经营中劳动力、耕畜、农具不足等问题，采取相互之间换工、换畜力等，属于松散型的互助。

第二个阶段，1956年农业社会主义改造完成起到1978年，集体经济实行单一的统一经营。受苏联集体农庄模式影响，中央将初级社定性为半社会主义，将高级社定性为社会主义。从1955年夏季起，全国掀起农业社会主义改造高潮，在要求过急的情况下，很多农民没有经历初级社就直接进入到高级社，1956年全国基本建立起高级社。在高级社中，土地等农业生产资料实行集体所有制，由集体统一经营，农户只可种少量的自留地和养少量家禽家畜（统称家庭副业），即家庭作为独立的经营主体基本不存在，成了单一的生活组织。1958年建立起比高级社规模更大、政社合一的农村人民公社，延续了高级社单一由集体统一经营的做法。在这样的经营体制下，实行集体劳动、按出工计工分、再按工分进行分配，但由于农业生产的自然特性，难以实现按劳动质量和数量计工分，也就难以体现按劳分配，这会导致劳动投入与收入回报的离散，在集体经济组织中成员退出权缺失的情况下，有的成员就选择消极的偷懒（实际上这也是一种收益形式）——“搭便车”。这也反映出，成员的收益权得不到保障，成员在集体行动中就缺乏增收预期，集体难以实现发展。这是高级社和人民公社在经营方式上的缺陷所在。一些农民不甘于在集体行动中偷懒而受穷，自高级社建立起，就探索实行包产到户等多种形式的责任制，其增产效果明显，深受农民欢迎，但由于意识形态的原因，将其定性为姓“资”，几经农民自发起兴，都被取消。

第三个阶段，20世纪80年代初期至今，实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经

营体制。改革开放初期，在解放思想、实事求是的思想路线下，将包产到户、包干到户定性为姓“社”，将集体经济中单一的统一经营，改为“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”。这一经营方式的改革，适应了农业生产力的低下发展阶段的自然生产特性的要求，解决了集体行动中“搭便车”的问题。小岗村实行包干到户，使得生产投入与收益的挂钩更为直接，成员也就没有“便车”可搭，只能自食其力，因而可以积极投入到生产发展中。全国也一样，实行以家庭承包经营为主的改革，调动了广大农民的生产积极性，到1984年农业因此获得连年丰收。实行家庭承包经营深刻的制度创新意义在于，农户不仅有了经营权，还由此有了相应的财产权，进而重塑了家庭经营的主体地位，重塑了具有生命力和活力的农户经济。不过，这时的家庭承包经营与集体所有制建立前的家庭经营，有着本质区别，即土地实行集体所有而不是私有，家庭与集体之间是承包关系。鉴此，中央反复强调发展农村集体经济，把以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营明确为农村基本经营体制，邓小平还明确提出了农业“两个飞跃”战略思想。^{[2](p.355)}然而，在实行双层经营的实践中，很多地方只单一发展家庭经营，放弃统一经营，除了土地外，把农具、耕畜、水井、仓房等也都分到户，这种强化家庭经营而虚化集体经济和统一经营的偏废做法，实际上是与农业现代化发展要求相悖的去组织化。

在家庭承包经营制度实施不长时间后，由于集体经济和统一经营虚化，家庭承包经营的困难很快就暴露出来。1983年起开始出现的卖粮难，反映出农民积极性被调动起来，促进了农产品产量的快速增加，也反映出国家粮食仓储设施建设没有相应跟进。到1985年，国家取消农产品统派购制度后，农民生产的农产品卖难现象的普遍和持续发生，则反映出了分散的千家万户的小生产难与大市场对接的问题。在集体经济和统一经营日渐虚化，而其他服务组织又没有及时发育成长起来时，一家一户小规模经营在市场经济中遇到的困难越来越

^①参见农业部农村合作经济指导司、《当代中国农业合作化》编辑部：《农村合作经济组织及农业生产条件发展情况资料（1950—1991）》，1993年2月印制，第3页。

越突出,由开始的产品销售难,到之后还遇到新技术应用,农田水利设施建设,生产资料的采购、贮藏加工、运输以及信贷、保险等诸多困难。特别是农民由于生产出的农产品卖不出去而遭受重大经济损失,还发生过农民冲击政府所在地,以表达要求政府解决这一难题诉求的群体事件。^①这反映出,集体经济和统一经营虚化,如果集体发展和权益得不到保障,成员的权益也就失去了组织保障。

面对家庭承包经营的困境,我们一方面,在坚持家庭承包经营上很坚定,包括认识到实行家庭经营是因为农业生产的自然特性;另一方面,主张发展农业社会化服务,以破解家庭经营中遇到的困难。后来的实践表明,农业社会化服务组织作为市场主体,可以向提供良种、机耕、机播、植保、机收、购销等多个服务领域发展,但难以向建设农村道路、农田水利、社会事业等领域拓展。在发展多元社会化服务组织中,本应发挥集体经济组织能够承担其他组织不能或不愿意承担的功能,特别是在建设农村道路、农田水利、社会事业上发挥其优势。然而,在构建农业社会化服务体系时,由于对集体经济和统一经营重视和支持不够,社区性综合服务的统一经营继续虚化,这样的选择不顾及国际经验,即人多地少的国家一般选择综合合作,而人少地多的国家则选择专业合作。在这样一种农业组织化发展进程中,专业合作社的发展解决了家庭经营遇到的诸多困难,却不能解决社区发展的问题,一些村由此成为无生产经营活动的“空壳村”和留守老人、儿童的“空心村”。

集体经济中统一经营与家庭经营的演变,给出了深刻的启示。

第一,在集体经济中,由于农业生产水平较低、自然生产特性、人多地少的资源禀赋,应当坚持和完善家庭承包经营制度,促进家庭承包经营的发展。

第二,在集体经济中,集体经营与家庭经营应协调发展,不能因为强调发展家庭经营而虚化集体经济和统一经营。国内外实践反复验证,缺乏组织化的服务,家庭经营是难以实

现发展的。1949年前的中国,基于土地私有制,农业由家庭经营,其弱势地位明显,鉴此,国家强制实行重农抑商政策,即便对农业实行这样的倾斜政策,农民依然摆脱不了发展困境。从国外实践看,即便是人少地多的美国、加拿大等,家庭农场经营规模较大,仍然离不开集体行动,这正是合作社、行业协会等多种合作经济组织得以普遍发展的原因。一段时期内,中国很多人在强调实行家庭承包经营的必要性时,反复强调美国等实行家庭农场,却很少提及,甚至回避这些国家的大农场仍然离不开合作社和行业协会为其提供服务这一客观事实。

第三,在多样化的农业组织化实现形式中,以土地集体所有为基石的中国式的集体经济组织,由于其社区积累和统筹发展的集体行动,可以承担起其他经济组织实现不了的提供公共品和保障农民多种权益的功能,对于增强农村经济社会内生发展能力是不可或缺和不可替代的。华西村、刘庄村、周庄等在实现经济快速发展的同时,还实现了社会事业的同步发展,彰显坚持发展集体经济和统一经营不仅有利于提升农村经济社会内生发展能力,还能实现不可或缺和其他组织不可替代的功能。在基于农村土地集体所有的集体经济中,集体权益与成员权益相互依存,既不能偏向成员权益而置集体权益于不顾,也不能偏向集体权益而置成员权益于不顾,否则,无论对成员的发展,还是对集体的发展,都是不利的。

二、集体的发展和权益保障是 农民权益保障的基础

1978年以来,中国农民多方面的权益得到了保障,但不同时期也存在不同的问题。实施家庭承包经营初期,农民不仅可以从事农业而实现发展,还可以在积极主动参与其中的农村工业化和农村城镇化进程中受益,农民的权益问题不显现。家庭承包经营普遍实行后,集体经济和统一经营虚化及导致所提供服务的缺失,从解决一家一户生产经营中的困难出发,

^①如1987年5月27日,仓山县农民因蒜苔严重滞销,一蒜农将一车蒜苔拉进县政府,引起群体事件。

发展农业社会化服务时存在离集体经济倾向,由此农民生产经营中的权益得不到保障的问题也就逐步突出起来。

在农业产业化经营兴起初期,由于主要是推广“公司+农户”模式,农民分享发展成果的权益难以保障。随着改革的深化,加工贸易企业向“产加销、贸工农一体化”的农业产业化经营方向发展,把计划经济体制下分割了的产业链连接起来,解决了市场取向改革过程中购销服务缺失而发生农民生产的农产品卖难的问题。加工贸易企业抓住这一历史性发展机遇,凭借强于集体经济组织的营销能力优势(在计划经济体制下购销服务由供销社提供,集体经济组织本来就没有涉及购销服务),迅即抢占市场先机和份额,农村集体经济组织也就失去发展农产品加工销售业务的机会和空间。在“公司+农户”模式中,农民的收益权难以得到保障:一方面,由于公司与农户是不同的利益主体,公司处于强势地位,而小规模农户处于弱势地位,在交易中不可能平等谈判,公司在交易中打压价格购买农民的产品,在产加销、贸工农一体化后还独享加工增值的丰厚收益,而农民难以充分分享发展成果;另一方面,当供严重大于求时,公司拒购农民生产的产品,产品卖不出去,农民的收益权不仅得不到实现,还遭受严重损失。

农村集体经济组织成员的权益向少数成员渡让。在“公司+农户”模式明显存在不利于农民的情况下,农民又组织起来发展合作经济,但当时谈合色变,各方面都避开使用合作社一词,政府有关部门和学界称其为新型农民合作组织、农民专业合作经济组织等。在立法过程中,历时两年多的法律起草和2006年6月提交十届全国人大常委会第22次会议首次审议,先后定名为《农民合作经济组织法》、《农民专业合作经济组织法》,到今年8月提交十届全国人大常委会第23次会议第二次审议时才改称《中华人民共和国农民专业合作社法》。更为甚之,把通过社会主义改造建立起来的集体经济组织,冠上“传统”两字,称为传统集体经济组织。这些都是不敢正视历史,也没有正确

认识历史所致。基于实际上对农村集体经济组织的回避,加之农民专业合作社不涉及事关工业化、城镇化进程中分化了的各类农民的土地权益这一复杂问题,法律规范的内容相对简单,因而先行制定和实施了《中华人民共和国农民专业合作社法》,对农民专业合作社的法人地位和支持政策给予了法律保障。由此,专业合作社迅猛发展起来。然而,在不对称的法律地位和支持政策下,开展综合服务的农村集体经济组织在农业现代化进程中失去了这次发展机遇。不仅如此,因为农村集体经济组织没有专门的法律给予保障,在实践中还发生了本是农村集体经济组织的发展项目,却不得不变成专业合作社的发展项目,这就使本是社区集体经济组织全体成员的权益,不经意间被渡让给了集体经济组织中少数参加专业合作社的成员的权益。这使农村集体经济组织进一步边缘化。

21世纪以来,农村集体经济组织保障农民权益的功能日益显现。在工业化、城镇化、农业现代化进程中,一些村基于土地集体所有,通过社区集体积累和统筹的集体行动,发展股份合作经济,在农民自愿的情况下,将部分征地款转换成资本、股权,解决了发展集体经济的资本短缺这一瓶颈问题。同时,在城镇化进程中,一些村因发展为城区,村民委员会被撤销,农民变居民而融入到所在社区的居民委员会,也需要通过集体经济组织保障其在集体经济中的权益,其中通过对集体经济组织实行股份制改革后,农民变市民时就因为可以持有集体经济组织的股权,使农民的权益得到保障。正是这些因素的叠加,发达地区的农村,21世纪以来集体经济又进入了新的发展时期,一些穷村快速发展成为发达村。顺应这种实践发展需要,浙江率先在全省范围促进集体经济的发展,早在1992年就制定了《浙江省村经济合作社组织条例》,2007年又根据实践的发展及存在的问题进行了修订。上海、北京、广东、江苏等也先后就促进集体经济的发展制定了相应的政策。在此基础上,2015年12月3日,财政部发布《扶持村级集体经济发展试点

的指导意见》，采取中央财政以奖代补方式支持地方试点工作，以促进农村集体统一经营的发展。2016年12月26日，中共中央、国务院发出《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》。农村集体经济组织以土地资源为增长点，资产数量巨大，覆盖全体农民。农业部全国农村经营管理统计资料显示，至2016年底，全国（不含西藏）农村集体经济组织账面资产总额3.1万亿元，其中东部地区所占份额高达76.1%；全国村均资产555.4万元，东部地区村均高达1027.6万元。^[13]农村集体经济组织的这些特点决定了它具有其他组织不能承载也不可替代的农民安身立命之本、收入之源、权益保障之基、公益事业之依托等功能。以增加财产性收入为例，截至2015年底，全国有5.8万个村、4.7万个村民小组实施把集体的经营性资产确权到户的改革，累计向农民实施股金分红近2600亿元，其中2015年分红金额为411亿元。^[14]

三、探索促进集体权益与成员权益统一的有效实现形式和乡村治理结构

实践表明，基于土地集体所有，对农村集体经济组织实行股份合作制改造，既可以保障集体权益，又可以保障成员权益，实现两者相互促进和统一。同时，对乡村治理结构还需要进行相应的完善。

（一）探索能够使集体权益与成员权益统一的有效实现形式

对于农民权益的保障，应当转换思路，由单一的权益保障，转向把保障权益与促进发展统一起来。为保障农民土地承包经营权，截至2016年底，在全国2582个县（市、区）开展农村承包地确权登记颁证试点，确权面积近8.5亿亩。^[15]为保障成员在集体经济组织中的产权，在全国实施集体经营性资产向成员量化的改革试点。在土地集体所有制下，单方面探索农民的权益，使解决“三农”问题的路径狭窄化。如果单方面保障农民权益，而不与集体权益保障统筹推进，会陷入家庭承包经营改革时虚化

集体经济和统一经营的困境，再次挖空农村的公有制经济。现今农村集体经济活力和实力有所恢复，有条件避免20世纪后期把农村集体经济中的乡镇企业私有化的问题，不能陷入私有化逻辑。^[16]坚持和完善社会主义初级阶段的基本经济制度，在发展非公制经济积极性已充分调动起来和实现较快发展，并一如既往地对其加以大力支持的同时，还应基于《宪法》规定的“农村土地由集体所有”，针对集体权能虚化的问题，鲜明地强调保障集体和成员两方面权益协调推进，探索创建能够将两方面的权益统一起来的有效实现形式，使农民权益的保障和发展能够更加有机地统一起来。

从20世纪50年代初期的农民以土地、耕畜、农具等入股的初级社和现阶段各地多种实践探索看，对农村集体经济实施股份合作制改造，既不同于实行家庭承包经营时只注重成员权益，也不同于20世纪90年代乡镇企业的私有化，不是将集体权益和成员权益视为零和博弈逻辑而对立起来，而是通过股权联接和合作社机制，能够把集体权益与成员权益统一起来，并能够把权益保障与发展统一起来，实现1+1>2。面对社会主义市场经济下市场主体多元化的选择，面对开放的工业化、城镇化进程中成员复杂变化造成其资格确定的困难，对农村集体经济组织实行股份合作制的改革，既要破解确认成员资格难题和完善内部治理机制，还应当为其发展创造良好的外部条件。现阶段，应重点解决以下三个问题。

第一，明确法人地位。农村集体经济组织实行股份合作制改革后，其法人地位不明确，限制了其民事行为能力。农村集体经济组织在成员资格制度、产权制度、管理制度、分配制度等方面有不同于专业合作社的特点，^{[17](pp.152-169)}应单独立法。鉴于集体经济组织与其他组织的法人地位不对称而严重影响其发展，应加快立法，明确其法人地位，给其一个组织机构代码，使其能够贷款、出具发票等，以保障其具有相应的民事行为能力。可先行制定农村集体经济组织条例，在此基础上制定法律。关于登记，不可一刀切，应根据集体经济

组织的实际情况,分别而论,对于从事经营活动的实行工商登记,对于不从事经营活动的,或其经营活动由所属企业经营的,则只需要在有关管理部门登记后,再由技术监督部门给予机构代码即可。

第二,创新支持政策。在将集体经济组织纳入政策支持对象的同时,还应通过集体经济组织实现政府对“三农”实施支持政策的整合,以促进农村经济社会内生发展能力的提升为目标,从而提升农业支持政策的绩效。同时,应探索国家支持集体经济发展的财政资金所形成的资产量化为集体股,以强化集体权能,这既与国家财政资金的属性相吻合,也与很长时期内集体经济组织仍将与政府共同承担提供公共品的功能相匹配。

第三,明确成员资格。实施股份合作制改造后,集体经济组织的成员是明确的,即持有股权者享有成员资格。但是,在对集体经济组织实施股份合作制改革前及改革过程中,成员的确定则较复杂,如果处理不当,将成为影响农村稳定的隐患因素,应稳步推进,可以从条件和程序两方面进行确认。所谓条件确认,就是基于农村集体经济组织是以土地集体所有为基础,从是否拥有承包土地、宅基地等条件加以确认。所谓程序确认,就是基于不能就一些特殊情况作出全国性统一规定,在成员的确认上,需要因社制宜,由集体经济组织章程作出程序性规定,由成员大会确定成员的资格。

(二)构建促进集体权益与成员权益统一的治理结构

任何理论都有其假设条件,不顾现实与理论假设的不一致,也就陷入形而上学。比如,农村集体经济组织沦为无经营活动的“空壳村”,沦为留守老人、留守儿童的“空心村”,就是照搬西方理论所致。^[8]

在农村治理创新中,可探索构建村党支部、村民委员会和集体经济组织的“三驾马车”治理结构。(1)建立健全集体经济组织的机构。农村集体经济组织应适应市场经济的要求,设置相互制衡的权力、执行、监督、经营管理机构。其中,最为重要的是,所有成员都可以通过成员大会投票等方式表决,就集体经济发展的重大事项集体行使权力。(2)适时纠正村民委员会代行集体经济组织职能的错位行

为。村民委员会代行集体经济组织职能,但两个组织的目标不一致,使得发展集体经济的目标成为软目标,这无疑是虚化集体经济。改变村民委员会代行集体经济组织职能,有助于集体经济组织成为真正的市场主体。(3)加强党对集体经济的领导。凡是经济社会实现快速协调发展的村,都有一个共同特点,就是有一个好的党支部,能够对集体经济实施有效领导。在公共财政支持不足的情况下,农村集体经济的重要功能之一是要为公共品的提供给予一定的资金支持,因而在集体经济实力弱时,集体经济的发展很难体现于每个成员的当期收益,这就更需要通过党支部的凝聚力,改变“一盘散沙”的发展模式。然而,在实践中,也会因为一些村干部的一己私利,非但不能聚沙成塔,反而会把集体经济挖空,使成员远离集体的倾向更强。这已严重影响了集体经济的发展,也是一些人主张将集体经济私有化的原因。对此,应当正视,将从从严治党作为振兴集体经济的重要举措。构建党领导下的“三驾马车”乡村治理结构时,可借鉴浙江省的做法,通过组织协调和民主选举,实现党支部书记与集体经济组织负责人的耦合统一,为集体经济的发展,以及社区积累和统筹机制的完善,提供党的领导保障。

[参考文献]

- [1]毛泽东选集(第3卷)[M].北京:人民出版社,1991.
- [2]邓小平文选(第3卷)[M].北京:人民出版社,1993.
- [3]王浩.集体产权制度改革试点扩容[N].人民日报,2017-07-18.
- [4]盘活集体资产 增添发展活力 让广大农民共享改革发展成果——韩长赋在国新办发布会上就《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》答记者问[J].农村经营管理,2017,(2).
- [5]高云才.农村承包地确权面积近8.5亿亩[N].经济日报,2017-02-22.
- [6]温铁军.我国为什么不能实行农村土地私有化[J].红旗文稿,2009,(2).
- [7]郑有贵.制定适应农村社区集体经济发展的法律制度——基于与农民专业合作社法律制度比较的探讨[C].农本:2012年国际合作社年专辑.北京:中国发展出版社,2012.
- [8]温铁军.私有化摧毁中国乡村社会[EB/OL].<http://www.hswb.org.cn/wzxx/llyd/sn/2017-06-18/44698.html>.

责任编辑:美景