

【特稿】

如何再造村社集体

贺雪峰

(武汉大学 社会学系,湖北 武汉 430072)

摘 要:再造村社集体的关键是要在村社集体内部形成“利益共享、责任共担”的利益再分配机制,其中的关键又是重建村社内部“算平衡账”的机制。本文回顾了人民公社以来主要的村社集体“算平衡账”的类型,提出了以回归集体土地生产资料性质为基础的再造村社集体的具体路径。以土地集体所有制为基础来激活村社集体,为国家向农村投入资源振兴乡村提供了基本的组织基础。

关键词:村社集体;乡村振兴;土地制度;算平衡账

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2019)03-0001-08

一、引论

在《乡村振兴与农村集体经济》和《农民组织化与村社集体再造》两文中^①,笔者提出借鉴国有农场的经营体制,将农村集体土地回归其生产资料性质,借当前农地“三权”分置制度设计,再造一个“利益共享、责任共担”的村社集体,为乡村振兴战略提供组织基础。只有将农民组织起来,让农民成为乡村振兴的主体,让他们自己来建设自己的美好生活,乡村振兴战略才能落地,乡村振兴的伟大目标才能实现。

如何再造村社集体?最重要的就是要建立起利益关联机制,让农民自己来建设自己的美好生活。村庄是农民主要的生产生活场所,乡村振兴是农民自己的事情,乡村振兴必须以农民为主体。当前农村存在的最大问题是,取消农业税以后,村社集体不可以再向农民收取“三提五统”和共同生产费,也不再有权力调整农村的土地,作为农村土地所有者主体的村社集体,其土地所有者身份虚化缺位,村干部成为自上而下行政体系的一环,村干部行政化了,仅仅是国家在农村的“代理人”。因为村社集体土地所有权的虚化,村干部“当家人”缺少经济基础,行政村与村干部丧失了与农民的利益联系,村社集体不复存在,村干部变成国家与亿万分散小农对接的一个环节,成为国家为分散小农提供服务的外来设置,而不再是村庄社会内部的结构,也正是因此,村民不关心谁当村干部,也不关心村集体资源与欠债(反正也不要他们还债)。村社集体虚化了,村社集体不计算分配,村民不分配利益也不承担风险,村干部与村民之间就没有实质性利益关系,村民与村民之间也不再是可以进行利益协调共同体的一员。村庄失去了再分配能力,村社集体丧失了公共性。再造村社集体,关键就在于重建村社集体内部的利益关联机制,激活村社集体,从而使村社集体能够形成主体性,形成国家政策与资源输入时的自主回应能力。

中国农村地域广大,不同地区差异很大。一方面,国家提供城乡均等的基本公共服务和基础设施,另一方面,所有超过基本公共服务和基础设施的美好生活都要靠农民和其所在村庄集体去建设。因为已经形成全国统一的劳动力市场,户内事务包括农户家庭致富的事情都是私人

收稿日期:2019-02-09

作者简介:贺雪峰,男,武汉大学社会学系教授,博士生导师。

① 本文为笔者撰写“乡村振兴与集体再造”系列论文的第三篇。第一篇题为《乡村振兴与农村集体经济》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)待刊;第二篇题为《农民组织化与村社集体再造》,《开放时代》2019 年第 3 期。

事务,理应由农户家庭承担。村庄以外的基础设施则一般由国家来承担。户外村内的公共服务与基础设施则需要有一个具有利益再分配能力的共同体来承担,这个利益再分配能力的关键是村庄内部“利益共享、责任共担”的强制能力,强制能力就是强制钉子户防止搭便车的能力。产生利益再分配能力的制度必须是强制性的制度,比如收税、收租金、收物业费等。英美国家的社区往往以房产税形式为地方公共品筹资,城市小区收取物业费,取消农业税前村社集体向农户收取“三提五统”和共同生产费,以及当前沿海地区村庄收取土地和物业租金等等,取消农业税前全国农村普遍有强制性的“两工”(义务工和积累工)。正是通过这些制度安排产生了地方自治与基层村社共同体,村社成为具有利益再分配能力的行动主体。强制性收费收税也必然会引发村社共同体与其成员的紧密利益联系,并因此建立自下而上的民主治理体制。

中国农村基层一直是有一定再分配能力的村庄共同体的。新中国成立前,这个村庄共同体主要依靠宗族力量来维系农村基本生产生活秩序,相当一部分农村都有一定比例的族产收入。新中国建立以后农村进行了彻底的土地改革,消灭了土地私有制,并很快通过合作化、人民公社建立了具有中国特色的农村集体土地所有制,形成了集体经济。人民公社时期、分田到户后取消农业税前、取消农业税后,虽然这三个时期农村村社集体的内涵差异比较大,但土地集体所有制的宪法规定以及土地作为生产资料的社会主义性质未变,这正是当前中国再造村社集体的最重要条件。

下面先回顾人民公社以来的村社集体,然后讨论在当前乡村振兴战略背景下再造村社集体的可能性与具体路径。

二、人民公社以来的村社集体

中国农村土地制度和村社集体制度经历了不同的阶段。大体可以分为三个阶段,即人民公社时期、分田到户后取消农业税前、取消农业税后三个阶段。此外,全国不同地区还有一些创新性的实践也值得讨论。

(一) 人民公社体制

人民公社实行“三级所有、队为基础”的政社合一体制,生产队是农民基本的生产与生活单位,共同生产,统一分配,是最基本的经济核算单位。人民公社实行“按劳分配”,所有劳动都核算为工分。一般来讲,作为基本核算单位的生产队,每个社员(劳动力)通过参加劳动获得总工分,总工作乘以每个工分的分值就是社员年收入。而每个工分的分值又取决于生产队当年总收入减去总支出再除以总工分所得,即:

$$\frac{\text{生产队总收入}-\text{生产队总支出}}{\text{生产队总工分}} \times \text{社员个人总工分} = \text{社员年收入}$$

以上公式中,无论是生产队总收入和总支出,还是生产队总工分,以及社员个人总工分,都是不确定的。人民公社时期城乡分割,农村以农业为主,农民主要从事农业生产,生产队主要收入也来自农业,生产队社员集体劳动,每天集体出工,记工分,每个社员每天出工所记工分一年加总即为社员一年总工分。所有社员总工分再加上其他诸如民办教师、赤脚医生的工分加总形成生产队总工分。生产队总收入即为一年内农副业等等各项收入的加总,总支出不仅包括生产性的投入,而且包括各种公益开支和公积金。

人民公社时期正是中国快速推进工业化的时期,为了完成工业化,国家采取了优先发展城市与工业的战略,工农产品存在明显剪刀差。正是借助人民公社体制,通过工农产品价格剪刀差,国家从农村和农业中抽取了数千亿农业积累用于城市工业,从而在很短时期即完成了中国的工业化,建立了完整的工业体系。而对于人民公社来讲,工农产品剪刀差人为压低了农产品

的价格,降低了生产队总收入。总支出方面,生产队承担了大量非经济组织的功能,比如基础设施等公共工程建设,五保等社会保障事业,医疗卫生、教育文化事业支出,甚至承担了大量跨区域大型公共工程建设比如修建大型水库、铁路公路建设。

从生产总工分来看,除了社员参加生产队劳动的工分以外,生产队还为其事业工作提供工分,最典型的是给赤脚医生、民办教育、文艺宣传队、亦工亦农干部以及外出参加国家工程的劳动力记工分。大队和小队干部工作误工也以计工分来补偿,这样做的好处是历史性地解决了中国农村公共和公益事业发展不足的问题,尤其是在中国农村存在大量剩余劳动力的情况下,通过工分制让大量农村剩余劳动力从事诸如医疗、教育、文化事业,大幅度提高了农村社会教育事业的发展水平,同时,大量非生产性工作记工分并纳入生产队总工分,就使生产队总工分持续扩大。结果就是,在生产队耕地面积一般不可能增加,生产队总收入主要来自农业也就是土地收入时,在存在工农产品价格剪刀差的情况下,生产队总收入增长相对较慢,而总支出却因为各种社会事业越来越多而迅速增长,总工分也在不断增长,就出现了普遍的工分分值下降^[1]。相对来讲,因为受每天最高工分值和一年365天的限制,社员总工分不可能增长,就造成了人民公社时期社员收入增长较为缓慢的问题。

人民公社时期,农户收入较低,很多生产队仅仅维持温饱水平,生产队在进行分配时就必须考虑无法挣工分的非劳动力(老年人、儿童以及病残人员)的基本分配,因此,在全国几乎所有生产队中,生产队经济剩余(总收入-总支出)分配中既要考虑人口,又要考虑劳动力,生产队经济条件好可以按人劳五五开分配,即人口和劳动力对半分配,大部分生产队则按人劳六四开甚至七三开来分配。按人口分配是生存的逻辑,是福利的逻辑,也是平均主义的逻辑。按劳动来分配则是按劳分配。无论从哪个方面来看,人民公社时期的按劳分配都是很不够的。除了没有真正实现按劳分配以外,因为个体劳动与最后收入之间缺少联系,生产队集体劳动还存在“出工不出力”以及农业生产监督的难题,最终造成了人民公社的低效率。进入二十世纪八十年代,集体劳动统一分配的生产队模式被分田到户的大包干模式取代。

人民公社体制最大的优势有三个:一是通过工农产品价格剪刀差为国家工业化提供了大量来自农业的原始资本积累,助推中国在很短时期完成了工业化;二是将大量农村剩余劳动力引导到教育、医疗、文化等社会建设事业,从而主要依靠农村社会内部力量将传统中国乡村社会改造为现代社会结构;三是利用农村剩余劳动力大幅度提供了农业生产基础条件,包括修建一亿多亩较高质量的梯田,修建大型水利设施,等等,极大地改善了农业生产条件,典型是有效灌溉面积由新中国初期的18%提高到1980年的46%^[2]。

人民公社时期,正是凭借工分制,生产队体制取得了远超历史任何时期的伟大成就,并为分田到户以后农业生产的快速发展提供了基础。人民公社体制也有其局限性,到了人民公社后期,越来越多的生产队出现了出工不出力“磨洋工”现象,1978年安徽小岗村大包干的做法很快在全国推开。

(二)分田到户后取消农业税前的农村经营体制

分田到户以后,农村实行以家庭承包为基础的统分结合、双层经营体制,农民“交够国家的、留足集体的、剩下都是自己的”,因为农民有了剩余索取权,农民生产积极性大幅度提高,在很短时期农业产出大幅度增加,农民收入快速增长,农村出现了一片繁荣景象。不过,分田到户以后农村繁荣景象好景不长,各种问题接踵而至,其中核心是在农业剩余比较少的情况下,农民往往不是“交够国家的、留足集体的、剩下都是自己的”,而是“交够国家的和剩下自己的”,却不愿“留足集体的”,甚至连国家的农业税也不愿交,国家从分散农户那里收取税费十分困难。为了调动乡村干部协税积极性,地方政府普遍默许乡村干部搭车收费,结果,到了二十世纪八十年代末,三农形势大幅度恶化,三农工作成为党和国家不得不重新重视的“重中之重”的工作。

分田到户最大的好处是调动了农户生产积极性,问题是,在农民收入较少的情况下,国家从分散农民那里收钱搞建设几乎不可能。分田到户不久,国家还无力为农村提供大量财政资源,就不得不强制向农民收取税费,从而引发严重三农问题。一方面税费收取困难,另一方面各种社会事业建设发生倒退,典型如医疗教育、文化事业,农村水利等基础设施建设更是停滞多年。而且,在农村耕地有限、劳多地少的情况下,农户生产积极性的提高产生了大量农村剩余劳动力,这些剩余劳动力无所事事,也无法组织起来,从而出现了“十亿人民九亿麻”的现象。

分田到户以后取消农业税之前,尽管因为收取农业税费而产生了严重三农问题,总体来讲,村干部还是能收取大部分税费,从而可以筹资举办“一家一户不好办、办不好和办起来不合算”的公益事业,最典型的是集体灌溉。

(三) 取消农业税以后的村社集体

进入二十一世纪,中国经济持续增长,城市工商业税收占比越来越大,农业GDP占比持续降低,国家具备了取消农业税的条件,并在2006年全面取消了农业税及专门向农民收取的各种费用。之前搭车收费的“三提五统”、共同生产费、“两工”义务也随之取消,承包土地农户不再向土地所有者的村社集体承担任何义务,村社集体也不再有任何对农民的强制力,村社集体土地所有权虚化了。在缺少其他集体资源的情况下,村社集体不再具有解决一家一户不好办、办不好和办起来不合算事务的能力,户外村内公益事务陷入无人负责的严重供给不足之中。

取消农业税后,国家为农民提供了越来越多的财政转移资源,主要是通过项目制和直接“一卡通”到户两种形式,而村社集体并未成为对接国家转移资源的单位,结果是,国家向农村输入资源越多,农民的依赖就越严重,国家资源下乡与农民组织能力同步下降。甚至普遍出现了国家公共事业建设项目落地时农民却借机索要不合理高额补偿的情况。取消农业税前向农民收钱难,取消农业税后给农民办好事也很难,其中主要的原因就是在缺少组织的情况下,国家与分散的亿万农户打交道的成本很高,效果很差。

(四) 成都城乡统筹改革

2008年成都城乡统筹改革,政府拿出大量财政资源支持农村建设,在建设农村方面取得了一定成绩,也有不少教训。成都市城乡统筹有三项资源支持农村建设:一是给农户每亩承包地每年补300元耕地保护基金,直补到户;二是给每个行政村每年30万~50万元公共事业服务资金(以下简称“公服资金”);三是通过增减挂钩政策给农村输入数百亿建设经费。

耕地保护基金300元/亩每年直补到农户,未能起到任何提高农民主体性和增加农村组织能力的的作用,反而成为地方财政的巨大负担。公服资金下达到村,由村民议事会决定进行何种公益事业或公共工程建设。开始时,因为公服资金投入与农民生产生活条件改善关系十分密切,村民议事会就会热烈讨论,并真正形成民主使用公服资金的制度,自上而下的资源输入与农民自下而上的需求偏好表达在村民议事会中对接,国家资源输入提升了农民组织能力。不过,最近几年,因为村庄基础设施大都已经完善,村庄公服资金使用中出现了若干不规范,地方政府因此加强了对公服资金的监管,规定了公服资金使用的严格目标与严格程序,村民议事会决议仅仅是公服资金使用中的一个环节,公服资金越来越类似项目制,从而越来越难以起到提升农民组织能力的作用了。

(五) 沿海工业化村庄的集体经济

在已经工业化的沿海农村,珠三角农村和苏南农村农地用于工商用途,从而可以获得远超过农地的土地增值收益,农民因此可以从中受益。土地集体所有制在其中起到了基础性作用。

珠三角与苏南略有不同。珠三角村社集体的主流模式是土地股份制或共有制,即村社集体是土地的所有者,通过招商引资出租土地,获取土地租金,土地租金属于全体村民,村民按股分红。某种意义上讲,珠三角村民成为集体地主,他们有着强烈的增加土地租金以有更多分红的

倾向。极端情况下,珠三角村社集体这个集体地主成为土围子,对抗所有村庄以外的力量^[3]。

苏南农村村社集体将承包给农户的土地返租,给农户支付土地租金(每年1000元/亩左右),并给超过60岁农民养老保障(苏州每月800元),村社集体将土地出租给外来企业获取土地租金,村社集体土地租金一般不分红而用于建设村庄公共事业,提供村庄公共福利。2017年笔者到苏州调研,苏州有一个口号“消灭集体收入低于200万元的行政村”,即如果有村庄年集体收入低于200万元,地方政府就批给建设用地指标,允许行政村建集体楼宇出租,从而获得超出农地的增值收益。苏州地区,同样是基础设施,村社集体强的村庄就用集体资金来建,集体经济实力弱的村庄地方政府就通过项目投入建设,从这个意义上讲,苏州强大的村社集体经济并未成为“土围子”,而是进一步强化了国家在农村的力量。

(六) 广东清远农村综合改革

广东清远农村综合改革试点,其中的土地整合与资金整合最值得关注。土地整合即在土地确权时确权不确地,让村社集体具有调整土地的权力,从而解决当前农村普遍存在的农地细碎化问题,以及农地承包者与经营者分离的问题。资金整合主要是通过农户授权形式将国家直补到户的农业综合补贴由村社集体掌握,作为村庄公共事业建设经费。清远农村综合改革大大提升了村社组织的办事能力,激发了村社组织的主体性与活力。

(七) 山东农村的土地调整

2016年农村土地确权以前,山东农村仍然普遍存在土地的调整。按农民的说法,土地是集体的,农民要是没有土地怎么活下去?所以,每隔几年村社集体就要依据农户人口增减来调整土地,多退少补。山东农村调整土地是出于伦理依据,即农民是靠土地养活的,“减人减地、增人增地”是理所当然的。实际上,正是土地调整使山东农村可以顺应大量农民进城和农业生产力发展(尤其是机械化的普及)背景下农村土地并块和集中的内在需要。

更重要的是,借土地调整,村社集体可以对所有农户进行责权利的清算与平衡,从而形成村级治理的基本条件。凡是土地调整顺利的村庄,其基层治理往往就比较好,而基层治理不好的村庄土地调整往往也调不动。土地调整涉及农民利益清算,是村庄多年与各个农户之间收支往来、权利义务之间的总账平衡,是“算平衡账”^[4],正是这个“算平衡帐”激活了村庄治理,提高了村庄的组织能力。

三、激活村社集体的关键是“算平衡账”

从以上七个实践中我们可以讨论决定乡村治理的一个关键机制,就是李昌平所讲的“算平衡账”机制^①。

人民公社时期,生产队每年都是要“算平衡账”的,即每年年底要依据公社的规则来算分配,哪一户有分配,哪一户超支了,依据都是生产队的规定,都要按这个规定来。生产队会计绝对是不敢乱算分配的,因为与农户利益息息相关,农民也会点滴必争,生产队这个集体因此与农户紧密相连,农户对生产队事务是全力参与,积极关心,生产队干部任何谋取私利行为以及破坏公认规则的行为都会被农户强力纠正。人民公社时期在建立生产队集体与农户紧密关系方面无疑是成功的,生产队是共同生产、统一分配的共同体,这个共同体就可以共同应对户外村内一家一户办不好、不好办以及办起来不合算的事情。

① “算平衡账”又称“结平衡账”,系村社集体每年年终对全体村社成员经济往来的结算。李昌平认为,“结平衡账”是维持共同体长期存在的最核心制度。无论外部制度怎么变,只要共同体内部每年“结平衡账”制度正常运行,“四权统一”和“三位一体”就能够长期存在并得到巩固。假如内部“结平衡账”制度受到破坏,哪怕是只有1~2年不结平衡账了,共同体就有可能名存实亡。

分田到户以后,“交够国家的、留足集体的、剩下都是自己的”,这一机制的最大好处是农民有了剩余索取权,从而可以极大程度地调动农民的生产经营积极性。“留足集体”的资源主要用于农村公益事业建设,“户外村内”公益事业和公共工程建设就有了稳定的资金与劳动力来源,也就可以在调动农户个体积极性与保持村庄共同体之间达成平衡。遗憾的是,到二十世纪八十年代末,农业形势不景气,粮价低迷,而地方政府为了加速地方经济发展,不断增加对农民的摊派,最终农民负担越来越重,结果就出现了拒绝“交够国家的、留足集体”的钉子户和无力“交够国家的、留足集体”的贫困户。地方政府为了及时收取税费摊派而默许乡村搭车收费,进一步恶化了农村形势,造成普遍的干群关系紧张。二十世纪九十年代笔者在农村调研,因为负担太重,农民最常讲的一句话是,“我不要承包地行不行?不要地也不缴税费摊派行不行?”,乡村干部的回答是“不行”,因为“大家都不要承包地,谁来承担国家税费摊派任务呢!”

取消农业税后,村社集体不再有权力和能力向农户收取税费和摊派,农民不再承担任何对村庄的公益事业义务,村社集体失去了依据村社集体理性来进行建设的可能性,因为即使全村2/3村民认可且通过了决议来进行的造福全体村民的公益事业,也都会因为没有资源而无法实施。向农户收取“一事一议”经费,只要有一户不同意,村社集体决议就变成废纸。这也是取消农业税以后全国农村“一事一议”基本上都没能进行下去的原因。简言之,当村社集体没有对农户收费或收租(作为集体土地所有者)的权力时,当农户不再对村社集体有义务时,以及村社集体失去筹资渠道时,村社集体就失去了“算平衡账”的条件,村社共同体也就不存在了,即使对所有村民有益的事业也无法做成。其中最典型的表现是因为缺少村社理性,大型水利设施无法与单家独户农户对接,造成农业灌溉水平的大幅度倒退^[5]。

为了弥补取消农业税后农村公共工程和公益事业的不足,国家通过项目制直接为农村提供公共品,不足是不同农村差异太大,国家直接提供公共品往往偏离村庄实际,造成投资效益损失。更糟糕的是,国家投入并未能调动村庄和农民的积极性,甚至普遍出现了农民“坐地要价”的情况。村社集体没有权利向农户收取税费,其做出的决定也无法执行,村社集体就与农民利益无关,因为农民所需要解决的超出一家一户的公共事业村集体无能为力。也是因此,农民对选谁当村干部变得漠不关心,村干部越来越成为上级设在村级的代理人了。

取消农业税后,成都通过向各行政村提供相对固定的公服资金,这笔经费必须经由村民议事会讨论决定如何使用。因为村庄有大量需要建设的公共事业,这些事业构成农民生产生活便利的基础,村民议事会因此就会认真讨论如何最有效地使用这笔公服资金。有点遗憾的是,为了防止国家资源的滥用,成都市对下拨到村的公服资金用途进行越来越严格的程序规定,公服资金越来越不好用了,村民议事会的讨论越来越成为公服资金中的一个环节,而不再是只要经过村民议事会讨论公服资金就可以合法使用于村民认为应当使用的地方。自上而下的公服资金下拨到村,由村民议事会来使用,还存在一个问题就是农户只有权利,没有责任和义务,从而降低了一般农民对公服资金的关注力度,这也是为什么会出现村干部滥用公服资金的原因,村干部和村民议事会在算账时,都是算国家资源的账而不是农民自己的利益,这个账就容易算成对国家资源的算计。

沿海发达地区农村,农地非农使用产生了大量增值收益,这个增值收益以地租的形式进入村社集体收入,从而让村社集体具有了可供村民分配的资源。因为工业化路径的差异,珠三角地区一般都是通过土地股份制来分配资源,村民成为集体地主。苏南则通过返租倒包形式为农户提供土地租金和养老保障,而将超出农业租金部分的土地非农使用增值收益留在村社集体,这种村社集体资源在很大程度上被地方政府掌握,主要用于建设公共事业,从而加强了地方政府对村社集体的支配能力。也就是说,在沿海先行工业化的农村,农地非农使用的增值收益使村社集体不用向农户收钱就可以获得用于村庄公共事业建设的资源。相对来讲,珠三角农村农

民更认为村社集体的收入就是每个农户集体所有土地出租产生的,所以更应当分配到户;苏南农民则认为返租土地时已支付土地租金和养老保障,土地非农收益不再是自己的,所以对土地分红诉求不高。表现出来就是,珠三角的农地非农使用增值收益更多分红到农户,苏南农村则更多用于建设公共事业,村民算平衡账中也一般只算利益而不算义务与责任。

广东清远农村综合改革比较有趣,因为清远市通过土地整合与资金整合重建了村社集体的筹资能力与调整农民利益的能力,也就是算平衡账的能力,从而具备一定的集体理性来解决一家一户不好办的事情。

山东农村保留调整土地的权力,是通过伦理话语来保留村社集体对分散农户的一定强制力,从而有能力回应农户的诉求,解决单家独户不好办的事务。

以上七种实践按算平衡账的机制如表 1 所示:

表 1 算平衡账的几种表现

阶段及地方创新实践	村社集体资源量	资源来源	算平衡账机制	集体与农民关系密度
人民公社时期	小	国家抽取强	强	大
分田到户后取消农业税前	小	国家抽取弱	弱	中
取消农业税后	小	内部调整	无	无
成都城乡统筹农村	中	国家输入资源	弱	中
沿海发达农村地区	大	土地非农使用资源	强	大
广东清远农村综合改革	小	国家输入资源变为公共资源	较强	中
山东土地调整	小	内部调整	较强	中

四、再造村社集体

激活村社集体最重要的有两条:第一条就是村社集体必须要有资源,第二条是村社集体资源的分配与使用要与村社成员利益建立起基于公共规则与共识的联系。其中最重要的是“算平衡账”,从而可以强制调整村民之间的权责利关系。一旦村社集体具有资源,又建立了使用集体资源的公共规则,村社也就可以具备公共理性,就可以解决一家一户办不好的公共事业。

在当前占全国绝大多数的普通农业型村庄,村社集体不可能获得沿海工业化农村土地非农使用的增值收益。新中国成立以来,村社集体所获收益主要来自集体土地。现在的问题是,取消农业税以后,村社集体不再有向农户收取费用的权力和能力。因此,要重建村社集体的资源能力,主要办法可能就是如清远市农村资金整合中将之前国家直补到户的农业综合补贴收归村社集体,或如成都市将每亩承包地发放到农户的 300 元耕地保护基金改为发放到村社集体。总之,在当前国家资源较多,对农村财政支持能力较强的情况下,完全可以通过国家财政支持形成村社集体的资源与收入。比如,国家可以设定每亩 300 元的财政补贴直接补到村社集体,相当于村社集体向承包土地农户收取每亩 300 元承包费。同时建立基于土地集体所有制的公共规则,比如可以对“三权”分置的农地进行赋权,农地“三权”分别为“集体所有权,农户承包权,经营权”,每一项权利赋值为 1 分,农户承包土地并耕种,每亩土地就得到 2 个赋分,承包土地农户自己不种地而进城务工,农户就将土地经营权交还村社集体,村社集体依据算平衡账情况给让渡经营权的承包农户一定土地租金补偿,村社集体再将收回的经营权招标出租出去,本村社集体成员具有优先招标权。让渡经营权外出务工的农户可以随时回村要回经营权,前提是,因为土地是生产资料,只能自己耕种,不能私下流转。这样,我们才有可能构造一个主要通过集体土地赋权所形成的分配集体资源的公共规则,或算平衡账的公共规则。

例如,一个村社集体有 300 户,3000 亩承包地,假定每户人口和承包地面积都一样,全村共有 150 户进城不再种地,有 120 户只种自家承包地,有 30 户(中农户)不仅种自家承包地而且通

过招标优先获得进城农户退给村集体的土地经营权,则每一户的土地权利赋分如下:

总分=3000亩×3分/亩(所有权+承包权+经营权)=9000分

进城农户:10亩×1分/亩(承包权)=10分,150户进城农户=150×10=1500分

种自家承包地农户:10亩×2分/亩(承包权、经营权各1分)=20分

120户种自家承包地农户=120×20=2400分

中农户:10亩×2分(承包权、经营权各1分)+ $\frac{1500}{30}$ ×1分(经营权)=70分

30户中农户=30×70=2100分

以上三项累计为1500+2400+2100=6000分,剩余3000分为集体所有权的赋分。当然,也可以将集体所有权的赋分加到承包权与经营权上。

这样就形成一个依据农户土地权利赋分所产生的分配规则,农户依据自己的土地权利赋分来参与村社集体的再分配或算平衡账,所有村民都与村社集体之间建立起制度化的利益联接,村社集体则在被授权情况下,可以为村社公共事业建设筹资。村社集体与所有农户都建立起来密切的利益联系。如此一来就可能激活村社集体。一旦村社集体被激活,就可能产生两个方面的作用:一是具有回应农民需求偏好的能力,二是具备对接国家资源包括项目的能力。

从第一个作用来讲,因为村社集体具有筹集资源能力以及再分配资源的能力(算平衡账的能力),且国家不仅不像人民公社时期和取消农业税前向村社集体或农民个人收取税费,而且有大量资源转移进入,村社集体就有了回应农民需求偏好的能力。在农地回归生产资料本质的条件下,村社集体有能力通过土地调整来解决当前全国农村因为农民进城造成的农地细碎化问题。村社集体通过土地并小块为大块,可以在村社内部形成适度规模经营,形成中农群体,同时具有一定的提供村庄公共品的能力,比如组织集体灌溉的能力,从而可以在相当程度上解决当前中国农业中的地权分散与地块分散的问题及解决谁来种田的问题。当然也可以解决进城农户返乡保障的问题。

从第二个作用来讲,一旦村社集体具有再分配能力,村社集体就可以具备对接国家资源与项目的能力。典型的比如,国家项目在村庄落地,村社集体就可以通过调整土地、动账不动地来平衡村民之间的利益,防止农户坐地要价。正是一个具有利益再分配能力的村社集体可以成为国家资源在农村落地的基础条件,乡村振兴战略中必定会有越来越多的国家资源下乡,前提必须是国家资源对接到村社集体而非分散农户。

乡村振兴战略必须要以建立农民的主体性为前提,真正能成为乡村振兴主体的是村社集体而非个体农户。在已经形成全国统一劳动力市场的条件下,在农民具有完全的市场流动权利的条件下,农户是市场经济中的主体,而只有村社集体才是乡村振兴的主体。再造村社集体是实施乡村振兴战略的基本条件,再造村社集体的最大制度优势正是集体土地所有制,最大的时代条件则是中国已经进入大量国家资源下乡而非国家从农村汲取资源的时代。当前中国农村要解决的问题是从过去向农民收钱难转变为给农民发钱难。以土地集体所有制为基础来激活村社集体,就为国家向农村投入资源,振兴乡村提供了基本的组织基础。再造村社集体是实施乡村振兴战略的关键。

参考文献:

- [1] 曹锦清,张乐天,陈中亚.当代浙北乡村的社会文化变迁[M].上海:上海人民出版社,2014.
- [2] 程漱兰.中国农村发展:理论和实践[M].北京:中国人民大学出版社,1999.
- [3] 贺雪峰.农村集体产权制度改革与乌坎事件的教训[J].行政论坛,2017(3):12-17.
- [4] 李昌平.再向总理说实话[M].北京:中国财富出版社,2012:89.
- [5] 罗兴佐,贺雪峰.论乡村水利的组织基础——以荆门农田水利调查为例[J].学海,2003(6):38-44.

(责任编辑:宋雪飞)