武漢大學學報(哲学社会科学版)
WUHAN UNIVERSITY JOURNAL (Philosophy & Social Science)
第72卷第4期 2019年7月
Vol. 72 No. 4 July 2019 185~192

DOI:10.14086/j.cnki.wujss.2019.04.018

乡村振兴与农村集体经济

贺雪峰

摘 要 乡村振兴的主体是组织起来的农民。将农民组织起来的最重要制度基础是农民集体土地制度及建立在该制度基础之上的农民集体经济。借鉴同为土地公有制的国有农场经营体制的经验,借助农村土地"三权分置"的制度设计,恢复农村集体土地的生产资料性质,有望同时解决当前农村土地细碎化与农民难以组织起来的两大困境,从而为乡村振兴提供组织条件。

关键词 乡村振兴;集体经济;土地制度;农民组织

中图分类号 C91;D67 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2019)04-0185-08

基金项目 国家社会科学基金重点项目(18ASH002)

党的十九大报告提出实施乡村振兴战略,2018年中央"一号文件"明确实施乡村振兴的目标任务是:到2020年,乡村振兴取得重要进展,制度框架和政策体系基本形成;到2035年,乡村振兴取得决定性进展,农业农村现代化基本实现;到2050年,乡村全面振兴,农业强、农村美、农民富全面实现。乡村振兴战略是党中央从党和国家事业全局出发、着眼于实现"两个一百年"奋斗目标、顺应亿万农民对美好生活的向往作出的重大战略决策,是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务,是新时代做好"三农"工作的新旗帜和总抓手。

振兴乡村必须立足当前中国农村的现实基础,充分利用当前农村的制度条件。当前中国农村最重大的战略是乡村振兴,最重要的制度条件是农村集体所有制。乡村振兴显然离不开农村集体经济,如何利用农村集体经济的条件来实施乡村振兴战略有很多值得讨论的空间。

本文中,笔者重点讨论了当前乡村振兴战略所遇到的组织困境,讨论了中国农村集体经济在组织农民方面的优势,分析了当前农村集体土地制度改革存在的缺陷,提出了通过重新设计当前农村集体土地制度来重新组织农村和农民,从而为乡村振兴提供组织资源的设想。

一、乡村振兴的前提

毫无疑问,乡村振兴的主体是亿万农民群众,只有亿万农民组织起来,自己动手创造美好生活,"产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕"的乡村振兴总要求才能实现。在当前农村劳动力大量流出农村、进城务工经商的背景下面,亿万农民群众本身也是变动的,是需要通过制度和资源来进行组织与动员的。缺少组织的一家一户式个体农户显然不可能成为振兴乡村的主体。

在传统中国农村社会,农村基层是宗法性质的结构,一家一户式的小农加上封建宗法制度,使农村处在一种缺少发展的超稳定状态,基层社会是自治的,离国家权力很远,只能为国家提供有限税赋。晚清以来,中国被迫开启现代化进程,国家加重了从农村的资源提取,由于缺少强有力的现代化基层组织体系,农村出现了普遍的基层治理内卷化现象,即国家从农村提取的资源远远少于农民实际承担的税赋,

结果是:国家只有限地增加了从农村提取的资源,农民却已不堪忍受各种经济盘剥。农村因此成为中国社会与政治不稳定的一个根源[1]。

1949 年后不久,我国即建立起“三级所有、队为基础”的人民公社体制,农村以生产队为基本生产和分配单位。人民公社体制有两个优势:一是通过工农产品剪刀差为中国工业化提供原始资本积累;二是人民公社将农民组织起来,在农业生产、水利建设、农田改造、教育医疗以及文艺诸方面进行建设,取得了巨大成就。人民公社的缺点是很难真正在农业生产上做到按劳分配,存在“干多干少一个样”的问题,从而难以调动农民的劳动积极性。分田到户以后,农户有了生产经营自主权,农户个体生产积极性被激发出来,并在很短时间内实现了农业大丰收和农村大发展。但由此引发的问题是:分田到户以后,虽然农户有了很强的个体生产积极性,国家却很难再向农民提取税赋资源了,即国家向分散的个体农户收取税费必须通过乡村干部这个中介,乡村之间很快形成利益共同体,这个利益共同体十分类似杜赞奇所讨论的 20 世纪上半叶华北普遍存在的“赢利型经济”[1],结果,分田到户仅仅 10 年时间,农村普遍出现了农民负担过重、干群关系紧张、村级债务恶化等严重的“三农”问题,以至于到 20 世纪 90 年代,解决“三农”问题成为全党工作“重中之重”[2]。

进入 21 世纪后,党和国家断然采取措施取消了农业税和专门面向农民收取的税费,这得益于中国已经完成了工业化,国家财政收入主要来自城市工商业,农业 GDP 只占约 10%。取消农业税以后,国家从分散农户那里提取税费资源的难题也就不复存在。

取消农业税以后,国家不仅不再向农民收取税费,而且向农村大量转移资源。当前,国家每年转移到农村的资源总量高达 2 万亿左右。国家大量向农村转移资源,极大地改善了农村基础设施,缓解了农村贫困,提高了农民的发展能力。不过,总体来讲,国家向农村转移资源并未同时提高农民的组织能力,甚至出现了国家转移资源越多农民越是“等、靠、要”的问题。在部分地区甚至出现了国家为农民建设基础设施,农民却当钉子户坐地要价的情况。

如果说,国家出钱为农村建设基础设施和提供基本公共服务具有必要性的话,那么建设农村美好生活则应当是农民自己的事情。农村基础设施如水利、电力、道路、通讯等,基本公共服务如基本医疗、义务教育、基本养老保险、最低生活保障、扶贫等,在中国已经完成工业化、国家财力充足的情况下,由国家来提供农村基础设施与基本公共服务是可能的,也是必要的和有效的,虽然效益还有再提高的空间。

提高国家资源转移到农村进行建设效益的最重要之处在于:国家资源下乡应当与农民组织能力的提升结合起来。只有当国家向农村转移资源提升了农民的组织能力,这样的资源转移才是最有效的。农民的组织能力主要表现在他们表达需求偏好的能力和一致行动的能力上。中国农村地域广大,不同地区的情况差异极大,即使基础设施和基本公共服务的需求也存在着不同地区的特殊性,但仅仅靠自上而下标准化的资源输入也还不够,且也往往是低效的。

如果国家转移资源不只是要建设基础设施和提供基本公共服务,而是要建设农民的美好生活,要实现乡村振兴,就必须要将农民组织起来。不将农民组织起来,仅靠个体的分散农户,振兴乡村是没有任何可能性的。

总体而言,将农民组织起来,以农民为主体,让农民自己建设自己的美好生活,是乡村振兴的基本前提与条件。

二、农民的构成

“谁是农民”这个问题看起来很简单,但实际上很复杂。乡村振兴必须以农民为主体,必须将农民组织起来。但问题是:农民是谁?

中国传统社会是以农业为主的农村社会,农户固守乡土,很少有外出的机会,从农户家庭来讲,大多数农户家庭都实行性别分工,男耕女织,既有农业收入,又有家庭副业收入。人民公社时期城乡体制分

割，农民流动受限，农户家庭收入主要来自土地。分田到户以后，农民生产经营积极性被调动起来，过去隐性的农业剩余劳动力凸显出来，随着城乡二元结构的松动，农村剩余劳动力开始进城务工经商。进入20 世纪前后，随着中国加入世贸组织，城市和沿海地区提供了大量的就业机会，全国劳动力市场逐渐形成，农村劳动力在全国城市寻找第二、第三产业的就业机会，中国城市化骤然加速。

分田到户时，中国实行家庭承包责任制，土地承包的基本原则是“增人不增地，减人不减地”。2016年全国土地承包权确权颁证，目前正推动农村土地“三权分置”。也就是说，只要具有农村户籍的农民都有土地承包经营权，有很多已经没有农村户籍的农村人口，分得承包地后一直享有土地承包权，家庭人口减少的农户家庭仍然可以保有土地承包权，因为“减人不减地”。

这样一来，在当前中国农村，“谁是农民”就成了一个复杂的问题。大致说来，农民有以下几种不同的含义：第一种，全家留村且耕种自家承包地的农户。第二种，青壮年劳动力外出务工经商，承包地由中老年父母耕种的农户。第三种，有承包地但自己不耕种，将承包地流转给他人耕种的在村农户。第四种，主要靠租入土地耕种的农户。第五种，在农村从事副业生产或雇佣劳动的农户。第六种，将土地经营权流转、外出务工经商，可能还会回来种地的进城农户。第七种，将土地经营权流转且已在城市安居的农户。第八种，祖籍为农村但既不在农村经营又没有承包土地的家乡人。第九种，其他。

以上九种农户，可以进一步清理为以下五种农户家庭：第一种，全家都在农村（村庄）生产生活，主要收入来自土地、农业和农村的农户家庭。第二种，青壮年子女进城务工经商，中老年父母留村务农的“半工半耕”家庭。第三种，全家进城但仍然有农村承包土地，将承包地经营权流转出去，随时可能回村要回承包地耕种的农户家庭。第四种，全家进城不再需要土地经营权的农户家庭。第五种，其他，比如本村外出工作的家乡人。

随着全国统一劳动力市场的形成，城市化加速，越来越多的农村劳动力和农户家庭进城务工经商，其生产生活都脱离了农村，之前相对封闭的村庄不复存在，农民发生了巨大分化。表现在与土地的关系上就是土地耕种者（经营者）与土地承包者之间正在分离，村民与村庄之间的关系也变得空前多样。比如：从村庄外出工作的人员，全家进城的农户，老年父母留守的农户，全家留村的农户。从与土地的关系上讲，有农户仍然耕种自己的承包地，有农户将土地出租出去。租出土地农户又分长租和短租，短租的目的一般是为进城失败留下返乡退路。

在村庄边界已被打破，大量农户进城务工经商的情况下，农户与土地关系变得十分复杂，农户与村庄利益关系也变得十分复杂。在某种意义上，当前的村庄已完全不同于过去的村庄，因为村民已极大地分化了，村庄利益多元化了，甚至大量农户家庭全家进城且退出农村人情圈，多年不回村过年了。作为一个共同体的村庄与作为土地承包者集合体的村庄，重合度越来越低。

在村民分化、村庄利益诉求多元化的情况下面，之前的村庄组织体系很难再有效发挥作用，村民自治也越来越困难，全国农村普遍出现了村级组织行政化的趋势。正因为难以将农民组织起来，农村缺少接应上级资源的能力，自上而下的各种资源难以有效输入农村。如何在新形势下将农民组织起来就成为乡村振兴的根本问题。

三、土地集体所有制的优势

将农民组织起来，关键是要让农民有能力对接国家资源，将国家资源转变为自己建设美好生活的能力，这其中有两个最为重要且紧密联系的方面是：其一，谁来种田及如何种好田，这个方面的关键是要设计什么样的土地制度；其二，农民集体能否自主进行公共事业建设。其中关键是能否利用好中国农村土地集体所有制的优势。我们先来回顾一下中国农村土地制度。

中国实行土地公有制，土地是生产资料。20 世纪 80 年代以来实行土地家庭承包责任制，村社集体有土地的所有权，土地承包经营权归农户，土地承包经营权一般是按人均分，按户占有。第一轮土地承

包的承包期为 15 年,1998 年前后第二轮土地承包实行延包 30 年不变,并且 2002 年通过、2003 年施行的《土地承包法》第 27 条规定,承包期内发包方不得调整承包地。2006 年《物权法》出台时将土地承包权界定为用益物权,2016 年开始全国土地确权进一步强化了农民土地承包经营权的物权性质。

当前农地制度上面临的问题有两个:一是分田到户时,为了公平,一般都是先将土地分级分等再按人均分,这样均分的结果是不仅每户承包地面积都很小,而且承包地块分散,十分不利于土地耕作和经营。如何将细碎化地块集中起来形成连片耕种,成为几乎所有农村土地经营中最需要解决的问题。二是随着越来越多农村劳动力和农户家庭进城,这些进城农民或农户不再种地,而将土地流转出去收取租金。但问题是,进城农户大多会为防止进城失败而保留随时收回土地耕种的权利,所以大多数流转都是非正式、无固定合同期限的自发流转,流入土地的农户不可能在土地上进行基础设施建设,流入土地农户的经营规模可能扩大了,却可能因为地块分散、基础设施薄弱而陷入农业投入大而收益小的困境。在很多丘陵地区,一个中农户种约有 50 亩地,这 50 亩地却分散在全村东西南北各处,甚至是跨村从亲朋那里流转过来耕种的,耕种难度大,收益较小,因为土地细碎而造成一定程度的土地抛荒。越是强调农户土地承包经营权的物权性质,越是进行土地确权,就越是会固化土地中的既得利益,越是难以改变土地地块细碎和土地产权分散的问题,也就越是难以形成适度的经营规模及有效率的土地经营。

也就是说,当大量承包土地农户进城,耕种土地的农户往往不只是耕种自家承包地时,或者说当承包土地农户与经营土地农户发生分离时,之前稳定承包经营权的制度就可能会造成农业效率的损失。

那么,如何建立畅通的土地流转制度,既保护承包农户的权利,又保护经营者的权利,同时提高农业效率,形成适度规模的有效率的农业?当前中央的政策是推动农地“三权分置”,即将土地的所有权、承包权和经营权分开,承包土地的农户有土地承包权,经营土地农户有土地经营权,承包土地农户将经营权流转给经营户,经营户因为有了经营权就可以以经营权作为抵押物获得金融贷款,就可以对耕地进行基础设施建设,就可以形成适度的规模经营。

但问题是,理想很美好,实现起来却很难。首先,很少有农户愿意将自己承包经营权中的经营权流转出去,尤其是“三权分置”将“经营权”作为可以抵押贷款的物权时,农户就不愿以很低租金长时期地以正规合同将土地流转出去,因为这样的土地流转意味着他们不仅失去了部分土地权利,而且不能再随时返回农村耕种土地。当前全国绝大多数进城农民选择非正规的无期限、无合同式的土地流转,即是出于这样的考虑。只有一种情况下农户会愿意转让出具有物权性质的经营权,即流入土地的经营户愿意支付高额租金且一次性付清长期地租。显然,很少有农业经营者有能力一次性支付高额长期土地租金。如此一来,在“生不增、死不减”的确权制度下面,中国农村细碎、小规模土地经营的格局难以改变。

比农民进城造成承包者与经营者分离更基本的农业经营问题是分散小农难以解决产前、产中和产后合作问题,这可能造成农业效率的损失。

分田到户之初,一般提“农村实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”,除了强调分田以外,还强调集体的“统一经营”[3],在取消农业税之前,村庄集体的一个重要职能是为农户提供农业生产的统筹,通过收取“三提五统”(即村级三项提留和五项乡统筹)和共同生产费,为农民提供诸如抗旱排涝、修建道路等服务。2006 年农业税取消以后,村社集体不再向农户收取共同生产费,国家规定经村民会议通过可以收取不超过人均 15 元的“一事一议”经费,用于农村公共事业建设。显然,人均 15 元的收费太低,而且全国绝大多数地区根本就没有进行过“一事一议”的筹资[4](P12-25),村社集体统的功能丧失,亿万农户重新回到中国历史上的分散小农状态。村社集体既无法组织农民,也没有组织农民的动力,村社集体与农户脱节。离开村社组织对农户的组织,国家无法面对亿万分散小农。结果,进入 21 世纪以后,国家向农村转移了大量资源,农村社会却仍然缺少活力。笔者在农村调研中发现,乡村干部普遍认为,过去向农民收钱难,现在给农民分钱更难。国家大量资源下乡并没有真正激活乡村社会,

解决农民问题，满足农民诉求，反而在一定程度上加剧了农村社会的不满。

如何提高国家资源的效率，激发农民的主体性，让农民组织起来，成为当前“三农”问题和乡村振兴战略中的根本性问题。

广东省清远市农村进行农村综合改革的过程中有一些探索值得总结，尤其是土地整合和资金整合的经验。所谓土地整合，就是在土地确权时“确权不确地”，将外出务工不种地的农民的土地集中起来发包给种地农户耕种，同时进行资金整合，通过农民授权，由村集体统筹使用国家转移到每个农户的农业综合补贴。这样就在集体收入与每个农户之间建立了联系，村社集体掌握一定的资源（即整合的资金、土地），具有一定的供给农村公共品的能力，同时因为集体掌握的资源与每个农户之间都有密切联系，甚至有些资源本身就是农户授权村社集体使用的资源，农户就会对村社集体使用资源的效率进行监督约束，在村庄熟人社会，村干部也通常会有能力（因为有资源）及意愿（因为是村民的资源）来回应农民的公共品诉求。通过土地整合和资金整合，清远农村不仅通过集体流转解决了土地细碎化的问题，而且发挥了回应农民公共品需求、解决农村公共服务不足的能力。

清远市农村综合改革的经验值得仔细讨论，其中的土地整合和资金整合是两条十分重要的线索。实际上，在当前时期最有可能将农民重新组织起来的条件恰恰是土地集体所有制和国家转移的资源。如何从体制上再造农民集体，这是当前能否解决“三农”问题及实现乡村振兴的根本问题。

四、国有农场的经验借鉴

除农村集体所有制以外，中国农地制度还有国有农场。国有农场的土地是国有土地，过去实行国营。在 20 世纪 80 年代，受农村经营体制的影响，国有农场也普遍实行了土地承包制，只是承包年限相对较短，农场保留了较强的统一经营管理的权力。国有农场将土地承包（租赁）给职工经营，同时收取承包费，并且有相当程度的经营管理权限。因为粮价持续低迷，在 20 世纪 90 年代，与农民不愿种田弃田抛荒外出务工经商一样，国有农场也普遍出现了因为负担太重职工家庭不要承包地的情况。

2006 年国家取消农业税以及附着在农业税上专门向农民收取的各种税费后，土地不再承担农业税费，土地利益凸显出来，全国出现了农民争夺土地承包经营权的冲突。之前为不缴农业税而声明放弃土地承包经营权的农户，其承包地已经调整给其他农户耕种，甚至在 1998 年第二轮土地延包中承包给了其他农户。取消农业税后，因为土地利益巨大，之前放弃土地承包权的农户通过上访等渠道来维护自己的“权利”，在强大压力下，很多省市自治区不得不在 2004 年前后对第二轮土地承包进行完善。

农村税费改革以后，农村取消了农业税，国有农场土地相对较多而职工相对较少，取消土地承包费可能造成严重问题。国有农场保持了土地承包收费，改土地承包为土地租赁，职工租赁土地必须要出租赁费。随后，全国国有农场普遍推行“两田制”，将农场土地分为两个部分，一是身份田，二是租赁田，凡是农场职工都可以分到一定数量的身份田（几亩至几十亩），身份田不缴纳租赁费，租赁田则需要缴纳租赁费。例如，安徽皖河农场 2008 年实行“两田制”，每个职工都可以分到 4 亩身份田，其余土地则作为租赁田租赁给职工耕种。租赁田每五年调整一次，职工必须承担租赁费（笔者 2016 年调研时，租赁费为 470 元/亩）。按规定，因为土地是生产资料，如果农场职工自己不种地，就需要将租赁土地退还给农场，农场再另外招租[5]（P1-7）。

简单地说，当前国有农场土地制度与农村集体经营制度有两点重要不同：第一，国有农场职工租赁土地必须缴纳租赁费，这个租赁费通常比市场租金略低；第二，职工租赁了土地只能自己耕种经营，不允许流转。

国有农场与农村经营体制的以上不同，使得国有农场的土地制度远优于当前农村土地制度，具体表现在以下几个方面。

第一，因为租赁土地每五年调整一次，且租赁土地需要支付租赁费，除非需要土地进行农业生产，否

则进城务工经商的农场职工就不会索要土地。如此,土地回归生产资料的性质。

第二,因为土地是生产资料,没有形成利益固化,有调整的空间,国有农场就可以按农业生产的需要进行土地租赁,表现出来的就是国有农场解决了农村经营中普遍存在的土地细碎化的弊病。

第三,因为国有农场仍然保留了较大的土地支配权,国有农场普遍具有较强的产前、产中和产后服务能力,具有较强的农业生产统筹能力,普遍具有共同生产服务的能力。

第四,因为可以收取土地租赁费,国有农场不仅具有提供农业服务的能力,而且实际上也办了社会,提供了除了经营之外的公共服务。农场还具有较为强大的再分配能力。这些都是当前农村极欠缺的方面。

第五,对农场职工来讲,当职工家庭觉得种田划算时,他们就留在农场种田,不仅可以种自家身份田和租赁田,还可以优先从农场获得其他职工退还给农场的租赁田。若外出务工经商有更高收入,职工家庭决定外出务工经商不再种地,他们就可以将租赁土地交还农场,由农场再租赁给愿意种地的职工家庭。进城务工经商职工家庭一旦回到农场,他们可以再从农场获得租赁土地耕种。这样一来,农场土地制度就可以很好地适应城市背景下职工流动的现实,既让土地成为职工的保障,又防止土地成为农场职工进城获得更多利益机会的牵绊。

实际上,当前农村土地制度安排中最大的麻烦之一就在于:国家一方面试图通过强调农民的承包权来保障农户利益,为农户提供保障或进城失败的退路,一方面又强调经营权流转来保障土地经营者的利益,从而提出农地“三权分置”制度。但问题是,只强调土地承包经营权的物权性质,而不强调其生产资料的性质,就很难真正有效应对经营者与承包者分离所造成的农地保障与经营不兼容的困境。

在国有农场土地制度为农村经营体制提供的经验中,最重要的也许还不是农业经营和土地保障方面的,而是国有农场通过保留对土地的支配权,包括收取租赁费、五年重新租赁调整土地,租赁土地不得流转等。这使得农场可以借对土地制度的安排运转起来,或者说,如此土地制度安排使得农场具有很强的组织能力。具体表现在统筹农业生产、提供农业社会化服务、对农场利益再分配等方面,农场从而具有很强的对接国家资源的能力,比如在国家农业土地整理项目中,国有农场比农村实施要有效率得多[6](P50-62)。农场体制的最大优势其实就是具有资源再分配能力,从而可以对接国家资源,并依据农场实际进行建设。这正是当前农村体制最为缺乏的。

五、农村土地“三权分置”的一种设计

当前农村土地“三权分置”,主要是希望通过赋予经营权以物权性质,从而为土地经营权进行农业生产提供保障,同时允许农民保留承包权以保护农民的权利。但问题是,一旦经营权被物权化,就必然会挤压承包权,比如,土地承包户将经营权流出之后就丧失了经营权,就不能再随时要回经营权,土地本身作为生产资料的保障作用就大幅度下降了。

进一步的,以土地确权为基础的“三权分置”可能造成不可移动土地上附着高强度利益,造成地权整合和地块连片的高成本。更重要的是,“三权分置”可能造成村社集体的进一步弱化,村集体土地所有权虚置,村社集体行动能力丧失,村庄公共性丧失,甚至可能造成村庄内生组织能力丧失。这在当前土地确权的村庄已表现得十分明显。

那么,什么样的农村土地制度既可以解决当前农地细碎化的问题,化解当前农村土地承包者与经营者分离造成的困境,还可以保障农民的土地权利,提高农村社会的组织能力呢?

沿着农地“三权分置”的思路,将农村土地划分为所有权、承包权和经营权,现在的主流思路是集体占有土地所有权,农民平均分配承包权,农户可以将土地经营权流转给土地实际经营者,从而保障农民的土地承包权,也保障土地经营者的经营权。显然,土地经营者的经营权是由土地承包者让渡出来的,或者说土地承包者有权利将土地经营权让渡给土地经营权。

我们来比较一下国有农场。国有农场的土地所有者是国家，农场代国家行使所有权，农场职工有土地的承包经营权/租赁权。但是，农场土地是生产资料，不是财产，承包或租赁的土地只能自己耕种，不能流转出去，也就是说，农场职工不具有让渡土地经营权的权利。

以农场的土地权利安排来反观农村土地权利安排，可以进行这样一种土地权利的“三权分置”，即相对限制农户的承包经营权。具体来讲，村社集体土地集体所有，全体村社成员具有平等的土地承包权，承包土地的农户以家庭为单位经营土地，从土地中获取生产收益，承包土地的农户可以且仅可以自己种地，不允许土地流转，若承包土地的农户进城或者因其他原因不再种地，农户需将承包地退回村社集体，集体给予退回土地农户一定的地租补偿，这个补偿略低于市场土地租金。村社集体将农户退还的土地经营权招标，优先满足本村社集体成员扩大农业经营规模的需要，并按市场价格收取租金。同时，为了形成相对的土地连片成块、适度规模经营，村社集体有权在一定期限内对村社集体土地进行调整。

也就是说，土地“三权分置”，允许村社集体占有土地所有权，农户有耕种土地获利的土地承包经营权，农户不耕种土地则需要将土地经营权退回村社集体，农户承包权作为一种收益权，可以从村社集体中获取租金收益（类似返租倒包）。从土地确权上看，只确权不确地，农户种地就确地，不种地则以承包权来获得集体给予的返租收入（即地租补偿）。承包土地农户将土地经营权退还给集体的同时，享有地租补偿。若进城失败返回家乡种地，村社集体就应当将农户的承包权落地，让农户可以耕种与承包权面积、土地品质相近的土地（即承包地）。

这样一来，土地制度设置就可以同时解决土地细碎化和城市化背景下土地承包者与经营者分离造成的问题，同时可以保证进城失败的返乡农民仍然有地可种。更重要的是，因为村社集体有权收回不种地农户的土地经营权，并且有权为耕作便利调整土地，村社集体就具有了公共性的权利，就有能力回应农民的需求，能为农民提供一定数量的公共品。

同时，以土地权力配置为核心，村庄中承包土地且自己耕种的农户，承包土地但因外出务工不耕种土地将土地经营权退还村社集体同时获得地租补偿的进城农户，以及优先满足村社集体成员的流入土地也可以通过村社集体将土地经营权流转给外来大户，就在村社集体中享有不同程度、不同份额的土地权利，这些土地权利又都是可以计量的，从而是可以“算平衡账”①[7]（P89）的，这样就可能通过土地制度的重新设置与赋权来塑造一个具有利益计算能力或算平衡账能力的真正的村社集体。这个村社集体可以组织起来，为农民提供农业生产方面的公共服务，提供生活方面的公共服务，甚至提供村庄治理诸方面的公共服务。

更重要的是，通过土地权利分配将农民组织起来，使村社集体重新具备算平衡账的能力，则自上而下的国家资源转移就可以转移对接到村社集体，村社集体就可能依据当地公共事业的需求进行最有效率的建设，从而激发出农民的主体性，让农民自己组织起来建设美丽乡村，振兴乡村。

六、小结

乡村振兴是一个战略，并非是一个短时期的政策，乡村振兴的前提必是将农民组织起来，否则，由国家直接面对亿万小农户，无论国家如何支持农村，国家也绝无可能满足地域极其广大、情况千差万别的农村发展需求。将农民组织起来最有效的办法是利用当前的农村集体土地所有制，通过科学设置集体土地的权利，使所有农民利益与土地联系起来，并造成对村社集体的赋权，从而重新激活村社集体，形成村社集体“算平衡账”的能力，真正将农民组织起来。

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。因此，共同体内的“结平衡账”制度必须受到国家法律保护，且需要地方政府大力支持。

毫无疑问,乡村振兴的主体是农民,同时我们一定要认识到,乡村振兴的主体并非分散的个体农民,而是且只能是组织起来的农民。一旦农民组织起来,村社集体就可以成为对接国家资源、激发农民积极性、建设美丽乡村中最重要的具有主体性的平台,农村建设和乡村振兴也就有了希望。

(本文为笔者撰写的"乡村振兴与集体再造"系列论文之一。另两篇分别是《农民组织化与村社集体再造》,发表在《开放时代》2019 年第 3 期;《如何再造村社集体》,发表在《南京农业大学学报(社会科学版)》2019 年第 3 期。)

参考文献

[1] 杜赞奇. 文化、权力与国家. 南京: 江苏人民出版社,1996.
[2] 贺雪峰. 试论 20 世纪中国乡村治理的逻辑//黄宗智. 中国乡村研究. 福州: 福建教育出版社,2007.
[3] 张路雄. 耕者有其田. 北京: 中国政法大学出版社,2012.
[4] 王振标. 论村内公共权力的强制性——从一事一议的制度困境谈起. 中国农村观察,2018,(6).
[5] 贺雪峰. 国有农场对农村经营体制改革的启示. 学术界,2019,(1).
[6] 桂华. 项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例. 政治学研究,2014,(4).
[7] 李昌平. 再向总理说实话. 北京: 中国财富出版社,2012.

Rural Revitalization and Rural Collective Economy

He Xuefeng (Wuhan University)

Abstract The main body of rural revitalization is organized farmers. The most important institutional basis for organizing farmers is the collective land system and collective economics based on the collective land system. The nature of the production materials for restoring rural collective land can be considered in two aspects. One is the experience of the state-owned farms in the public ownership system, and the other is the system design of the "three powers separation" in rural areas. A full consideration of these two aspects may help resolve two major difficulties, including the current rural land fragmentation and the difficulty of organizing farmers, thereby providing organizational conditions for rural revitalization.

Key words rural revitalization; collective economy; land system; farmer organization

■ **收稿日期** 2019-02-08
■ **作者简介** 贺雪峰,法学博士,武汉大学社会学系教授、博士生导师;湖北 武汉 430072。
■ **责任编辑** 李 媛