农村基本经营制度的异化及其根源

张德元

(安徽大学 中国三农问题研究中心, 安徽 合肥 230601)

摘 要: 农村基本经营制度在其实施过程中已经发生了制度异化,这种异化是通过主体异化、组织异化、机制异化三条途径完成的。制度变迁及理性选择理论可在很大程度上解释农村基本经营制度异化的根源所在。要稳定和完善农村基本经营制度,必须从培育现代农民、提高农民组织化程度、重构农民间的利益联结机制三方面着手,以期通过外部力量的介入对农村基本经营制度的异化进行矫正。

关键词: 农村基本经营制度; 制度异化; 制度变迁

中图分类号: F320 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672 - 0202(2012)01 - 0009 - 05

学界关于农村基本经营制度的既有研究,主要关注的是其制度变迁方面问题,探讨高效率的制度怎样替代了低效率制度以及制度变迁的未来走向,这种研究主要着眼于制度实施过程中制度主体价值的正向实现。其实,在制度实施过程中,由于各种原因,还可能会促使制度主体价值的负向实现,制度实施的结果背离了制度本身"应该有"的内涵,即制度异化[1]。改革开放 30 多年来,农村基本经营制度在充分发挥了它的正面绩效的同时,也在一定程度上发生了制度异化。本文试图对这种制度异化做一点理论分析,从一定程度上解释农村基本经营制度当前困境的根源所在。

一、农村基本经营制度异化的表现

既然制度异化是指制度在其实施过程中背离了它应该有的制度内涵,那么我们就必须先搞清楚农村基本经营制度的内涵。中共中央文件对农村基本经营制度的权威描述是:以家庭承包经营为基础,统分结合的双层经营体制;它是中国农村最基本的经济制度,是党的农村政策的基石。对于这个描述的具体内涵是什么,学界的既有解释还只是停留在对其进行文件解读式的概念说明的层面,尚未触及它的精神实质。根据马克思主义政治经济学理论,要回答一项基本经济制度的内涵是什么,最关键的是要回答生产资料归谁所有、归谁使用以及怎么使用这三大问题。据此,中国农村基本经营制度的基本内涵应该包括三个方面:(1)坚持主要生产资料公有制,即农村土地公有制。中国法律明确规定农村土地归农村集体经济组织所有,这是中国的社会主义基本经济制度的具体体现与约束。在此,它明确了农村主要生产资料应该归谁所有的问题。(2)以家庭承包经营为基础。即农村主要生产资料——土地归农户自主使用、经营。中国现行法律规定,农村土地的所有权归农村集体经济组织,而其承包经营权归农户,实行两权分离。这也就是明确了农村主要生产资料应该归谁使用的问题。(3)实行统分结合、双层经营。即一方面,农户在自己所承包的土地上自主生产,不受外界干预,一家一户分散经营;另一方面,农村集体经济组织负责管理、协调,以及向农户提供产前、产中、产后服务,解决一家一户所解决不了的问题,即统一经营。如此,上下

收稿日期: 2011 - 10 - 24

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(08AJY043);安徽大学 211 工程学术创新团队基金;安徽大学 211 工程重点学科建设基金

作者简介: 张德元(1963—),男,安徽舒城人,安徽大学经济学院教授,主要研究方向为农村经济学和农村社会学.

两层相互补充、相得益彰。在此,它回答了农村主要生产资料应该怎么使用的问题。

根据上面对农村基本经营制度内涵的解释,从理论上看,应该说这种制度是很完美的,农村基本经营制度的价值实现就应该是正向的,可当前农村基本经营制度却已经走入了困境,这是为什么呢?原因就在于实践中它已经发生了制度异化,农村基本经营制度走上了"我已非我"的道路,实践的结果与上述内涵的三个方面都有一定程度的背离。

第一,农村土地公有向土地变相私有异化。本来中国现行法律规定,农村土地归农村集体经济组织所有,是公有制性质的。可是,实践中,在中国农村的绝大多数地区,农村土地的所有权虚置,农户的土地承包经营权过度膨胀,甚至大多数农户就把他们所承包的土地看成是"自己的"或"我家的"了,根本不买农村集体经济组织的账;致使农村土地名义上公有,实际上已经"私有"或"半私有"[2]。比如,在现行制度下,国家法律是禁止农地买卖的,可是,在中国农村的许多地方,农户之间私下里买卖农地的现象并不鲜见[3]。

第二,家庭承包经营向单纯家庭经营异化。目前,在中国农村的绝大多数地区,农户的农业生产普遍实行家庭经营,但农村基本经营制度的制度安排中原有的"承包"内涵已被抽空。家庭承包经营中的"承包"表达了农村集体经济组织与农户之间应该有以土地承包合同为依据的债权债务关系的意思,可在当前的实践中,农户耕种归农村集体经济组织所有的土地却不需要付费,二者之间本该有的债权债务关系已经名存实亡,农村土地承包合同异化为"土地分配证明"。

第三,双层经营向单层经营异化。农村基本经营制度本来的主体价值追求是,期望以农户的分散经营保证农业生产的效率,同时以农村集体经济组织的统一经营来解决农户一家一户所解决不了的问题,二者相互补充。可实践中,在中国农村的绝大多数地区,"分"得彻底,"统"得不够,或干脆有"分"无"统"。总体来看,自大包干后,中国农民的"原子化"程度日益加剧,这是任何对中国农村情况稍有了解的研究者都不可否认的事实。双层经营在大多数农村地区,很大程度上已经异化为单层的农户分散经营。

二、农村基本经营制度异化的形式和机理

据上所述,过去30多年的实践,确实已经导致了农村基本经营制度的异化,那么农村基本经营制度是怎么异化的呢?要回答这个问题,我们要先从逻辑上来分析一下制度是何以存在、怎样运行的。一般而言,所谓制度就是一套约束人们行为的规则(正式的或非正式的)。既然制度是用来约束人的,那么有人的地方才会有制度,所以制度要有参与者,即制度主体。假如一个社会只有一个人,那是不需要制度的,至少要有两个人,人与人之间才有发生关系的可能,这时候他们之间的交往就需要游戏规则了,可见,制度通常依托组织(正式的或非正式的)而存在。制度确定后,怎样才能让制度有效运行起来呢?如果作为制度参与者的人、组织之间互不相干,那制度是运行不起来的,这就需要这种制度还能够让人与人之间、人与组织之间建立起联结,尤其是利益联结,这就是所谓制度运行的机制。可见,一个制度系统里面包括了必不可少的制度主体、组织、机制三大关键要素。农村基本经营制度的异化不外乎就是要通过主体异化、组织异化、机制异化这三条途径来实现。

其一,主体异化。在前述农村基本经营制度内涵的理论解释中暗含着一个假设前提,即在这个制度下的农民是以种田为事业追求、热爱社区、关心集体的"良民"。可现实是,随着市场化的深入和城市化的加速,农民兼业化现象十分普遍,家庭经营收入已经不是农户主要收入来源;大量农民进城务工,且新生代农民工根本不具备务农经验和技术,也不再认同自己的农民身份;"农民兼业化"、"村庄空心化"、"农户空巢化"是中国农村绝大多数地区的真实写照。一句话,"农民已经

不像农民”了。在这种情况下,留守农民不再以农业为事业追求,外出务工农民基本脱离了农村社区;农民离散化程度大大提高了,农民组织化的成本不断增大,组织农民成了一件困难的事,许多地方的农村基层政权组织演化为“维持会”。农民组织不起来,统一经营就难以实现,双层经营就自然向单层经营异化。

其二,组织异化。在前述农村基本经营制度内涵的理论解释中还暗含着另一个假设前提,那就是农村集体经济组织是真实存在的,并且能有效地发挥其功能。可现实并不是这样。传统意义上的农村集体经济组织主要是指脱胎于人民公社制下的生产大队、生产小队那种农村基层经济组织,这种组织的绝大多数在大包干后或名存实亡,或趋于解体。不得已,在实行村民自治后,绝大多数地区都以村委会代行农村集体经济组织职能,可作为村民自治组织的村委会并非经济组织,也不具备法人资格。这么一来,农村土地所有者落不到实处,农村土地所有权自然虚置了,农户的土地承包经营权就膨胀起来。农村土地公有异化为变相的土地私有也就不奇怪了。

其三,机制异化。大包干之初,农村基本经营制度是以“家庭联产承包责任制”为基础的[4],农民对其内涵的直白表达是“缴够国家的,留足集体的,剩下都是自己的”,这种表达很清楚地说明了农户与国家、农村集体经济组织之间的利益联结机制,那就是农户要向国家和农村集体经济组织交税、交费,反过来,国家和农村集体经济组织也有义务向农户提供支持与服务;它们之间有明确的交换关系。可是,这种机制在经过两次制度变迁后消于无形。第一次是国家通过税费改革和取消农业税,割断了农户与国家、农村集体经济组织的经济纽带,“家庭联产承包责任制”演化为“家庭承包经营制”[5]。第二次是国家颁布了《物权法》,将农民的土地承包经营权界定为用益物权[6],从法律上彻底否定了农村集体经济组织与农户之间的债权债务关系,“家庭承包经营”进一步异化为单纯的“家庭经营”。农户不再向农村集体经济组织交费了,农村集体经济组织当然也就既无义务也无能力向农户提供支持和服务,农村集体经济组织成了“空壳”,统一经营由此化为乌有。除了极少数地方外,中国农村的绝大多数地方都走的是这条演化之路。

三、农村基本经营制度异化的根源

到底是什么东西在发挥作用,才使得农村基本经营制度的异化发生呢?本文尝试着就此做一点理论解释。

第一,制度异化的内在原因。其实,制度异化的概念也可以理解为制度变迁,只不过人们把它定义为一种其主体价值负向实现的制度变迁,“不好的”制度变迁而已[7]。在一个组织中,如果人们都能认识到要实现自己利益最大化,就必须要追求组织利益最大化,并能算计出制度变迁的收益大于制度变迁的成本,那他们就会推动制度变迁的实现。可是,理性选择理论也告诉我们,组织中的这些具有自利性的理性人,在采取行动时可能只顾追求自身利益最大化,而把组织利益放在一边;当组织中的人都这样想、这样做的时候,就有可能会导致主体价值负向实现的制度变迁,即制度异化。从这个意义上讲,任何制度的实施都有异化的可能[8]。农村基本经营制度的异化仅是其中一例。按照舒尔茨的观点,小农也是理性的[9],那么中国的农户可被界定为理性人。当这些农户都以自利为出发点而采取行动的时候,往往会出现两种结果。一方面,农户的自利性追求,必然强化他们对其所承包土地的排他性占有的欲望,那么,以农户土地承包经营权去“挤出”农村集体经济组织的土地所有权就会成为他们的一致努力,农村土地还怎么能不变相私有化?另一方面,农户的自利性追求,也会促使他们在日常生产生活中,采取“各人自扫门前雪,莫管他家瓦上霜”的漠然态度与行动,而这必然加剧中国农民的离散化程度,致使农村的统一经营成为困难。

第二,强制性制度变迁的冲击。前面的分析是建立在诱致性制度变迁基础上的。在过去的 30

多年实践中,实际上,农村基本经营制度异化是强制性制度变迁与诱致性制度变迁交织作用的结果。农村基本经营制度异化的另一个原因是,它受到了国家主导的强制性制度变迁的冲击。这种冲击有间接的,也有直接的。1992 年,中国决定走市场经济道路——划时代的强制性制度变迁,这就加快了中国工业化、城市化进程,间接的后果就是迫使"农民不像农民"了,导致农村基本经营制度主体异化。直接的冲击主要有两次,一次是 2000—2006 年间的税费改革和取消农业税,另一次是 2007 年《物权法》的颁布,这两次强制性制度变迁的直接后果是,消解了农户与农村集体经济组织之间的利益联结机制。

第三,制度变迁中的路径依赖。路径依赖是指制度变迁有类似于物理学中所讲的物体运动惯性,即制度一旦进入某一路径(无论是"好"还是"坏")就可能对这种路径产生依赖。一旦人们做了某种选择,就好比走上了一条不归之路,惯性的力量会使这一选择不断自我强化,并让你轻易走不出去。这就告诉我们,在过去的 30 多年实践中,农村基本经营制度的异化一旦形成,就会在路径依赖规律的作用下不断自我强化,很难指望制度系统本身实现异化的矫正。这就使我们不难理解,尽管包括农民在内的社会各界都对农村基本经营制度的现状不满意,可农村基本经营制度还是能在其异化的道路上越走越远。

四、农村基本经营制度异化的矫正

有人认为,农村双层经营体制会随着中国经济发展水平的提高逐步自我发育起来,其理由是中国农村由于其生产力水平不平衡性与多层次性的存在,使得作为农村生产关系具体表现的双层经营体制必然有一个逐步适应生产力发展的过程,从而呈现出"初级、中级、高级"三个渐进的发展阶段,即著名的"三阶段"说[10]。然而,正如前文所言,由于路径依赖规律的作用,这种三阶段渐进成长的理想未必能够实现,即使能实现,那也是相当缓慢的。因此,必须依靠外部力量对农村基本经营制度的异化进行矫正。鉴于农村基本经营制度的异化是通过主体异化、组织异化、机制异化三条主要途径实现的,那么,矫正农村基本经营制度的异化就必须有针对性地从这三个方面入手。为此,建议政府要做好下面三方面的工作:

其一,培育现代农民,矫正主体异化。"农民兼业化"、"村庄空心化"、"农户空巢化"已成事实并有加剧趋势,今后"谁来种田"、"谁当农民"成了问题。因此,政府要及早应对,按照农业现代化的要求,培育农民。一是要继续搞好农村基础教育,以提高后备农民的素质;二要加强农民成人教育和职业教育,以提高农民的就业技能;三是培育城乡统一的劳动力市场,引导农民合理流动;四是逐步建立起城乡统一的社会保障制度,为引导高素质人才向农村流动创造条件。

其二,提高农民组织化程度,矫正组织异化。如前所言,传统农村集体经济组织大多名存实亡,农村基本经营制度缺乏组织依托。鉴于中国农村各地发展不平衡,采取单一组织模式重构农村经济组织已不可能。因此,应该因地制宜,实行分类指导,采取多种形式组织农民。对传统集体经济组织基础比较好的地方,力求恢复完善农村集体经济组织。对二三产业发达的地区可引导农民走公司化、企业化道路。大力推动农民专业合作社建设,在充分尊重农民意愿的前提下,把尽量多的农民纳入到农民合作组织之中。也可以推进农业产业化为契机,引导农民以田入股,组成股份制合作社。

其三,重构利益联结,矫正机制异化。如前分析,农村基本经营制度机制异化的根源在于其利益联结的消解,因此,重构利益联结即成为解决问题的关键。为此,在新时期提高农民组织化的过程中,必须充分重视经济利益对于农民组织的基础性作用。所有农民经济组织的建立和完善,都要在农民自愿的基础上,以经济利益为纽带,把农民联结成利益共同体。在农村基层经济组织建

立和完善起来之后,首先要做的就是把村委会的经济职能剥离出来,使其回归农民自治组织。最终在农村地区形成党、政、经三种组织相分离,三者各司其职、相互配合的局面。

参考文献:

[1] 赵后刚,郭建忠. 浅析社会技术异化及其根源[J]. 前沿,2008,(1):119 - 121.
[2] 张德元. 农地"半私有化"制度小议[J]. 农村实用技术,2011,(1):18 - 19.
[3] 唐勇林. 广西贵港农地买卖调查[N]. 南方周末,2008 - 11 - 13(3).
[4] 余正新. 农业大包干概论[M]. 合肥:安徽人民出版社,2001,(6):4.
[5] 国务院农村综合改革工作小组办公室. 农村综合改革实践与探索[M]. 北京:中国财经出版社,2009:9.
[6] 全国人大. 中华人民共和国物权法[M]. 北京:中国法制出版社,2011:6.
[7] 王若水. 谈谈异化问题[J]. 新华文摘,1980,(10):20 - 21.
[8] 刘文瑞. 制度是如何异化的[J]. 北大商业评论,2008,(2):16 - 17.
[9] 舒尔茨. 改造传统农业[M]. 北京:商务印书馆,2006,(4):47.
[10] 高志英. 关于农村双层经营体制问题研究概述[J]. 企业导报,1996,(7):11 - 12.

A Probe into the Alienation of Rural Basic Management System and Its Causations

ZHANG De-yuan

(*China Research Center for Three Dimensional Rural Issues*, *Anhui University*, *Hefei* 2300601, *China*)

Abstract: Rural basic management system has been alienated during its implementing process, and the alienation is realized with subject alienation, organization alienation and mechanism alienation. To a great extent, institutional change theory and rational choice theory can explain the origin of alienation. In order to stabilize and improve rural basic management system, rural basic management system alienation should be corrected through the intervention of external forces, and should be started with the educating modern peasants, improving the organization level of peasants and reconstructing linkage mechanism between peasants' interests.

Key Words: rural basic management system; system alienation; institutional change