

论我国宪法中“农村集体经济组织经营体制” 条款的内涵与价值

张真理

【摘要】 我国宪法第八条第一款：“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”，尚未得到深入研究。当前关于农村集体经济改革的争论中，该条款并未发挥其基本法的规范作用。从马克思主义的农业社会主义改造理论出发，总结与反思中国农业社会主义改造的历程，该条款的法意义可以归纳为五个层次：尊重农民的经济活动自由；依照契约联合而成、旨在满足农民合作需要的集体经济组织；建立在集体经济组织土地所有权基础上的，具有经济自由权、社团权、财产权三重性质的家庭土地承包经营的权利；农村集体经济组织依据团体决议实施统一经营；国家对农村集体经济有扶助的义务。在当前农业经营制度改革进程中，正确的选择是：将这一宪法上规定的经济制度转化为实在法意义上的完整规范体系，并在此基础上发挥其对农村与农业实践的规范作用。

【关键词】 农村集体经济组织；家庭承包经营；统分结合

【中图分类号】 D922.4 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2015)05-0053-09

【基金项目】 2013年度北京市社会科学基金重大项目“北京市法治政府建设研究”(13ZDA05)；2015年度北京市社会科学院重点课题“北京农村集体土地改革研究”(152009)。

【作者简介】 张真理(1978—)，男，湖北枝江人，法学博士，北京市社会科学院法学所副所长，副研究员，首都社会建设与社会管理协同创新中心研究人员，主要从事法理学与法社会学研究。

一、问题的提出

我国宪法第八条第一款：“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”，并未发挥其基本法的规范作用：界定农村集体经济改革的价值取向、基本路径和制度框架。这一情况的出现与国内学界将该条款仅视为陈述我国基本经济制度或国家政策的政治宣示性条款，而未将之视为一种规范性条款，从而深入剖析其规范含义的窠臼有很大关系。国内学界关于该条款的观点主要包括：第一，该条款是一个论述我国基本经济制度的条款，主要规定了农村集体经济的经营形式，而该条款所确定的家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制是作为农村集体所有制形式的特征之一出现的。第二，该条款是对国家政策的一种表述。有观点认为，此类条款对国家政策的表述与宪法作为国家基本法所要求的稳定性和规范性相冲突，不应当成为我国宪法的条文。另一种观点则认为，虽然此类条款是对经济制度和政策的规定，不可避免的带来了宪法的不稳定性，但农村中实行家庭承包经营仍然可以作为一个原则规定而存在。前述观点都没有从中国实在法语境下追问该条款的法性质，忽视了马克思主义关于农业社会主义改造的理论是该条款不可割断的思想渊源，忽视了中国农业社会主义改造的实践是该条款形成的不可或缺的实践基础，从而也就无法揭示该条款与宪法其他规范和其他法律之间、我国法秩序的主导价值和原则之间以及中国快速转型的经济社会现实之间的深刻联系。

中国共产党把马克思主义农业社会主义改造理论与中国农村、农业、农民的实际相结合，形成了富有特色的中国农业社会主义改造理论，选择了一条独特而充满智慧的农业社会主义改造路线。新中国农业发展

的曲折道路从正反两方面说明了这条农业社会主义改造路线的科学性。从这样的思想渊源和实践历程出发,宪法条款“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”,可以视为一种中国农业社会主义改造的宪法表达。该条款的内涵可归纳为五个层次。

二、农民组织化的前提:尊重农民的经济活动自由

农民的经济活动自由,主要是指农民独立自主从事农业生产活动或其他经济活动的自由。尊重和保障农民的经济活动自由是建立合理的农业生产方式与农村生活秩序的基本条件。

马克思指出,无产阶级取得政权后“一开始就应当促进土地的私有制向集体所有制过渡,让农民自己通过经济的道路来实现这种过渡;但是不能采取得罪农民的措施,例如宣布废除继承权或废除农民所有权”。恩格斯也指出:“我们对于小农的任务,首先是把他们的私人生产和私人占有变为合作社的生产和占有,不是采用暴力,而是通过示范和为此提供社会帮助”。马恩实际上是主张,通过国家创造各种条件,积极推动在农民自愿基础上的合作化,以实现小农经济的社会主义改造。

除了明显采取错误路线的农业合作化冒进开始到改革开放之前的阶段,我国对于农村的基本政策都遵循了这一原则。如1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》指出,在一切已彻底实现土地改革的地区,人民政府应组织农民及一切可以从事农业的劳动力以发展农业生产及其副业为中心任务,并应引导农民逐步地按照自愿和互利的原则,组织各种形式的劳动互助和生产合作。1953年中共中央通过的《关于农业生产互助合作的决议》、1955年全国人大常委会通过的《农业生产合作社示范章程》、1956年全国人民代表大会通过的《高级农业生产合作社示范章程》都强调了在自愿与互利的基础上实现农民的生产合作。改革开放之后的中央农村政策也强调尊重农民的自主选择。如1980年中共中央出台的《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》就集体经济的生产经营原则认为,应当尊重农民自己的意见。1987年起实行的土地管理法则首次立法明确了农民经营方式的自主选择权。

从实践来看,凡是尊重农民的经济活动自由比较好的时期,互助合作往往就成为农民自发的选择,农业生产一般就会平稳增长,农民生活往往表现出逐步改善的倾向,改革开放之后的农村更是因为尊重农民的经济活动自由激发了无限活力。农民自发建立的家庭土地承包经营制对粮食单产增长贡献率长期保持在10%以上。而采用政治运动剥夺农民经济活动自由的高级社及人民公社时期,不仅引起了农民对过于激进的农业合作化以闹社、退社等为表现形式的反对和抗争,而且导致了1960年到1980年的农业全要素生产率远低于1958年前。

从一般的意义上,“经济自由即可保证人们之间的协作”。就农民的组织化而言,这一原理有自己独特的表现方式。只有在一个独立的,不受强制的环境下,农民自发建立或者力图建立的经济活动的相互依赖、互惠互利关系才是真正的组织化基础,而表述某种农民之间组织关系的协议、契约,乃至法律规则,都只能基于这种现实的社会关系或者客观需要之上。在前工业化时代,由于农业的弱质性以及对农民的制度性盘剥,农民首先考虑的并不是有多大的收益,而是如何最大限度地避免风险,以能够获得最低限度的生存需要,即“安全第一”是农民不假思索的出发点。农民的组织化更多的是为了获得最低限度的生存保障,抵御不确定的风险,而非某种经济上的考虑。“这种生存保险的提供并不局限于村庄内部,它还建构了同外部精英之关系中的道义经济”。在中国,20世纪上半叶华北农村中存在的为追求生存而非追求最大利润的贫农家庭式农场就是这种生存理性指导下产生的经营方式,而江村经济中的农民为了抵御天灾甚至发展出了以县行政官来担任巫师的组织制度,更是这种生存理性的极端体现^①。而一旦生存的威胁稍稍缓解,受到工业经济的影响,成本收益核算的概念引入农业,经济理性开始推动农业走向更为全面和多样的合作化。孟德拉斯这样描述这一过程:“自半个世纪以来,正是在农业中合作事业取得最辉煌的成功,供销合作社、互助保险公司、农业信贷银行、农业资料公用合作社、农业技术研究中心:没有任何其他生产领域能够出现如此丰富多样的合作组织。今天,一些农业劳动者试图迈出最新的一步,把他们的土地联合起来,重新组成一些更大的单位,每类生产组成一个由一名合作人员负责的工场”^②。而中国改革开放以后,农民多样化的合作组织也正是在“共同致富”这样一个大口号下蓬勃发展的。

由此,在尊重农民经济活动自由的条件下,农民的组织化将呈现出从生存理性转向经济理性的自然变迁,而具体的组织形式也自然体现出较强的适应性和多样性。不尊重农民经济活动自由,实际上是将农民从具体

的经济社会环境下剥离开,以抽象划一的制度设计替代农民的自发选择,不仅难以在情况千差万别的农村地区实现有效的农民组织化,而且有可能打破农民原有的、自发的组织化进程。这也正是恩格斯强调:“违背小农的意志,任何持久的变革在法国都是不可能的”^⑩的原因。

三、依照契约联合而成、旨在满足农民合作需要的集体经济组织

纵览新中国成立之后的立法史,除了人民公社时期外,关于集体经济组织的相关规定有两个核心内涵:

(一) 集体经济组织是农民出于经济原因而自愿结社的社会团体

马克思主义认为农民结社是出于解脱小农经济自身矛盾的内在需要。超过个人劳动者自身所需要的农业劳动生产率是一切社会的基础,而社会化大生产水平越高,这种超越的客观需要就越强烈。^⑪小农经济自身无法摆脱趋于贫困的必然规律^⑫,从而无法适应这种客观的需要。小农经济解脱自身矛盾的根本途径就是最终转变为自由人联合体采用公共生产资料进行劳动的合作社经济的一部分。但以自由的联合的劳动条件去代替劳动受奴役的经济条件需要相当一段时间才能逐步完成。^⑬在这一时期内,国家应当采取措施促进农民自愿实现这种过渡,即首先是把他们的私人生产和私人占有变为合作社的生产和占有。^⑭

新中国成立后,我国选择了一条适合我国经济状况和农民普遍意愿的农业社会主义改造路线,即1953年中共中央通过的《关于发展农业生产合作社的决议》中表述的“经过简单的共同劳动的临时互助组和在同共同劳动的基础上实行某些分工分业而有某些少量公共财产的常年互助组,到实行土地入股、统一经营而有较多公共财产的农业生产合作社,到实行完全的社会主义的集体农民公有制的更高级的农业生产合作社”。毛泽东对此路线有一段清晰的解释:由社会主义萌芽的互助组,进到半社会主义的合作社,再进到完全社会主义的合作社。一般讲,互助组还是农业生产合作社的基础。^⑮

我国农村集体经济组织的定位及其制度设计虽然有国家过于干预私人意愿之嫌,比如《农业生产合作社示范章程》与《高级农业生产合作社示范章程》实际上是带有一定强制性的法律文件,而非真正的示范合同,并且其中带有较多的强制性条款但是总体上还是符合私人结社的法理:享有独立社会地位的同质性社会成员,在自愿基础上,以转让个人权利或者限制个人自由为代价,结合而成具有特定目的的社会团体,从而个人获得作为团体成员之权利,团体负有保护成员个人权利和集体权利的义务。^⑯农民自愿以通过财产权利的转让或者经济自由的限制为代价而结合起来的团体,就是农村集体经济组织。农民因而获得集体经济组织成员的相关权利,而集体经济组织则负有维护农民作为成员的权利以及集体权利的义务。

(二) 集体经济组织及其成员的权利义务由国家法和团体自治规范确定

集体经济组织作为一种社会团体,受国家法的调整。在国家立法层面,宪法、民法通则、土地管理法、农村土地承包法、物权法等法律都对农村集体经济组织有所规定。农村集体经济组织主要是作为集体财产的所有者来规定的,而农村集体经济组织的成员权利既包括承包经营农地等实体权利,也包括表决、撤销、监督等程序性权利。在地方立法层面,则更为详细的规定了成员资格认定、成员权的种类、程序等内容。但“团体是社会成员自愿结成的,它有权制定自治规范,国家制定法应尊重团体自治规范。为了促成同类团体符合相似的团体法规则,国家应当规定团体法遵循的基本规则和框架,再由团体自行制定内部规则。凡是自治性团体法没有规定的事项,推定适用国家制定法的规定”^⑰。以章程为代表的自治规范,就是集体经济组织运用自我意志调整团体内部关系的产物。

为保证团体意志的独立性,一般而言,国家法对结社行为的限制性规定应作为结社自由的例外而出现,从而体现社团自治的原则。在我国,集体经济组织不仅仅是一个法律上的社团,也是一种政治上实现对农业社会主义改造的过渡形式。这样一种规定性并不意味着国家法就可以任意的政治设计来替代集体经济组织的自我意愿和自发选择,而是应该回到马恩所坚持的以联合致富和发展的示范效应引导农民走合作化道路的基本设想上,由此团体法上的“社团自治”更应当被恰当的贯彻。这一点实际上自改革之初就被强调,比较集中地体现在1985年颁布的《中共中央、国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策》中:“各种合作经济组织都应当拟订简明的章程。合作经济组织是群众自愿组成的,规章制度也要由群众民主制订;认为怎么办好就怎么订,愿意实行多久就实行多久。只要不违背国家的政策、法令,任何人都不得干涉。”就集体经济组织而言,留下较大的自治空间的意义在于集体经济组织能够根据本集体的财产状况、自然禀赋、人力资源、土地区位、乃至风俗习惯等经济社会条件恰当选择适合自身的经营方式、组织方式,甚至是产权形式。当农民联合的客

观需要被体现于自治规范时,也往往意味着一种适应当地实际情况的经济组织形式被自发选择。这种经济组织形式往往效率较高。从避免风险的角度看,这种自主的选择至少极大程度上避免了经济风险与社会风险的普遍出现。正如列宁所说:“只有那些农民自己自由发起的、其好处经他们在实践中检验过的联合才是有价值的”^②,新中国成立前解放区出现的农业互助组、新中国成立后华北一些地区出现的初级社、改革开放后包产到户的尝试等都是在这种社团自治原则下自主选择并获得成功的范例。

四、多重性质的家庭土地承包经营的权利

我国宪法中的家庭承包经营原本是一个经济学概念,主要指向土地与劳动力的特定结合方式,但从必要条件关系的角度分析,仍然包含三个基本的规定性:第一,集体经济组织是实质意义上的集体土地的所有者。第二,集体经济组织成员拥有向集体经济组织请求土地承包经营的权利,而集体经济组织负有向集体经济组织成员发包土地经营的义务。第三,集体经济组织及其成员在土地承包经营中的具体权利义务关系是以契约的方式建立的。这三个基本的规定性在实际运作中以不同的方式相结合形成了我国多样化的农地经营方式。

(一) 集体经济组织是实质意义上的集体土地的所有者

我国农民对土地的承包权首先不来自于契约,而来自于特定的成员资格,因此在逻辑上,只有当集体经济组织对土地享有相对完整的所有权时,农民才能凭借其集体经济组织的身份而享有土地承包权。农地归集体所有,而不是照搬苏联经验采取土地国有制,充分体现了“各民族社会主义道路特殊性”^③的原理,是中国共产党人创造性地运用马克思主义于中国农业社会主义改造的成果之一。

我国在高级农业生产合作社之后,土地私有制度就终结了,此时高级农业生产合作社既是土地的所有者,又是资产的经营管理者,其对集体所有的土地享有相对完整的占有、使用、收益和处置的权利。但是在人民公社体制下,集体经济组织的这一所有权丧失,集体所有制名存实亡。集体经济组织所有权的重新享有与家庭土地承包经营制改革同步。实行家庭土地承包经营制的改革过程不仅是瓦解人民公社体制的过程,而且是集体所有制重建、集体经济组织重新获得集体资产所有者法律地位的过程。

1979年中共中央通过的《关于加快农业发展若干问题的决定》中指出:“人民公社的基本核算单位都有权因地制宜地进行种植,有权决定增产措施,有权决定经营管理方法,有权分配自己的产品和现金,有权抵制任何领导机关和领导人的瞎指挥。”这里强调生产队的“五权”就是重建集体所有制、集体经济组织重新作为土地的所有者改革的开端。“政社分设”的改革自1980年展开,到1984年就基本完成,自此农村集体经济活动由地区性合作经济组织来组织开展,而农村行政工作和社会工作,归村民委员会等基层政权组织来承担。^④根据政社分设的基本制度安排,集体资产所有权实际上是转移到由生产队或生产大队改造而来的集体经济组织手中。1984年中共中央颁布的《关于一九八四年农村工作的通知》更是明确指出,“为了完善统一经营和分散经营相结合的体制,一般应设置以土地公有为基础的地区性合作经济组织。这种组织,可以叫农业合作社、经济联合社或群众选定的其他名称;可以以村(大队或联队)为范围设置,也可以以生产队为单位设置;可以同村民委员会分立,也可以一套班子两块牌子。以村为范围设置的,原生产队的资产不得平调,债权、债务要妥善处理。”

从上述的文件中可以看出,政社分设的基本原则之一,就是以特定范围内的农民集体经济组织来承接农村经济活动的职能,基本做法就是由以生产大队或生产队为基本范围建立起农村集体经济组织来承担经济职能,因此集体资产的所有权也就自然为农村集体经济组织来继承。此后,1986年4月颁布的《民法通则》表达了这一原则:集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有,由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。已经属于乡(镇)农民集体经济组织所有的,可以属于乡(镇)农民集体所有。同年6月颁布的《土地管理法》坚持了这样的规定,但增加一款:村农民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农业集体经济组织所有的,可以属于各该农业集体经济组织的农民集体所有。

(二) 家庭土地承包经营的相关权利

家庭土地承包经营制的基本目的是为了建立起家庭农业制度,即土地直接与农户相结合,由农户直接从事农副业的生产经营活动。家庭土地承包经营的权利至少应能够满足建立家庭农业制度的最低标准或者必要条件。家庭土地承包经营权是以集体经济组织作为土地所有者为前提、由集体经济组织成员因其成员身份所享有的承包土地、开展农业生产经营的权利。改革开放之后,对家庭土地承包经营制的探索先后经历了包

工到组、包产到组生产责任制阶段,包产到户、联产计酬的阶段至“包产到户”阶段。^④历史地看,家庭土地承包经营制的建立是农民自身行使经济自由权与集体经济组织行使自主决策权的结果。从构成作为“家庭农业制”完成形式“包干到户”的基本条件而言,家庭土地承包经营的权利应当包含着这样一些必不可少的权利:首先,在坚持土地集体所有的前提下,集体经济组织成员对集体经济组织有提起土地承包的请求权,从性质上看,这是社会团体成员的个人权利。其次,集体经济组织有根据该组织成员的土地承包的请求对是否承包以及采取何种方式开展土地承包进行决策的义务,而这种决策权既是集体经济组织成员的集体权利,又是集体经济组织作为社会团体的自主权的一种。再次,通过签订土地承包合同,土地承包人获得了对承包土地的占有、使用、收益等权利。因此,家庭土地承包经营的权利,首先是一种经济自由权,即农民自主选择生产经营方式及其内容的自由;其次是一种社会团体的成员权及集体权利以及社团自治权,即农民依据成员资格即获得提起土地承包的请求权,而集体经济组织则依据成员之请求自主决定采取何种方式经营;最后才是一种承包人对所承包土地的财产权。

家庭土地承包经营的权利性质符合马克思主义关于农业社会主义改造两大条件的理论^⑤:调动农民的劳动者和生产者积极性,创造提供公共品的合作机制。家庭土地承包经营的经济自由权性质主要对应的是生产者积极性^⑥。生产者积极性主要由从事农产品生产的比较利益决定。比较利益越高,生产者积极性就越高。家庭土地承包经营的经济自由权意味着农民可以自主选择是否从事农业生产以及从事何种农业生产,由此该权利既是农业生产市场化的基础,更是劳动力从农村向城市自发迁移的内在动力机制的关键一环——城市化的过程就是城市期望工资水平和农村平均收入间失业均衡的获得过程^⑦。

家庭土地承包经营的财产权主要对应的是劳动者积极性^⑧。劳动者积极性主要是劳动者占有劳动成果的比例决定的。当劳动者占有劳动成果比例越大,劳动者积极性就越高。承包人对所承包土地的财产权意味着在负担一定的情况下,劳动成果越大,劳动者占有比例就越大,由此劳动者生产积极性就越高。

家庭土地承包经营的社团权,既包括社团成员的成员权,又包括社团成员的集体权利,这样的权利结构有可能达到既调动农业生产的两种积极性,又能够实现提供充足的农业生产的公共品的目的。家庭土地承包经营的社会团体的成员权与集体权利达到某种平衡时,由于成员权直接关系到承包人对所承包土地的财产权,恰当的成员权就能够提高劳动者积极性;恰当的集体权利不仅能够赋予农村集体经济组织提供公共产品以及推动农地规模化经营的能力,而且能够提高农民从事农业的比较利益,从而调动生产者积极性。

(三) 家庭土地承包合同

在集体经济组织成员提出土地承包的请求,并在集体经济组织成员间经由法定程序形成了关于土地承包的协议后,作为发包方集体经济组织与作为承包方农户签订家庭土地承包合同,就承包方与发包方的权利义务作出具体的约定。家庭土地承包合同确定了农户对土地的具体权利,明确了集体土地所有权与使用权的分离,实现了特定家庭劳动力与具体的土地资源相结合,完成了家庭农业制度建构的法律过程。集体经济组织成员提出家庭土地承包的请求后,集体经济组织应当通过恰当的程序形成有关家庭土地承包的集体协议,即承包方案,其核心是关于家庭土地承包的基本原则,如按劳动力或者人口承包土地、土地分级标准等。而家庭土地承包合同应当是承包方案的具体化,即根据承包方案确定的基本原则,在集体经济组织成员与集体经济组织之间建立起土地承包的法律关系。集体经济组织的承包方案与家庭土地承包合同之间具有非常密切的关系:集体经济组织的承包方案是集体经济组织作为团体的集体协议,法律性质上系通过特定程序聚合成员意志而形成的意思表示,而其效力则体现为集体经济组织关于承包事务的最后决定,因此其拘束力不仅及于集体经济组织自身,而且及于集体经济组织的各个成员,即集体经济组织成员享有请求集体经济组织依据承包方案订立合同的权利,而集体经济组织则负有相应的义务。集体经济组织及其成员协商订立家庭土地承包合同必须以承包方案作为依据,不得违背承包方案。

五、农村集体经济组织依据团体决议的统一经营

社会主义实现的基本条件之一就是“只有把整个社会经济在组织上加以改造,只有从个体的、单独的小商品经济过渡到公共的大经济”^⑨,而农村集体经济组织统一经营直接代表着农民合作化的水平,农村集体经济组织统一经营的程度越高,农民合作化水平越高。因此,农村集体经济组织统一经营代表着我国农业社会主义改造的发展方向。但是马克思一再强调“权利决不能超出社会的经济结构以及由经济结构制约的社会的

文化发展”^⑧，列宁也一再强调“采用急躁轻率的行政手段和立法手段，只会延缓这种过渡，给这种过渡造成困难。只有帮助农民大大改进以至根本改造全部农业技术，才能加速这种过渡”^⑨，因此，特定阶段的集体经济组织的统一经营的范围、深度与力度不仅仅取决于当时农村经济社会发展的客观需要，也取决于农民在主观上的合作意愿。充分而全面的农民经济自由是集体经济组织统一经营的基本前提和条件。

改革开放之后的中国共产党关于农业的重要文件中都体现了关于集体经济组织统一经营的两个基本观点：集体经济组织统一经营应当适应集体经济发展的客观需要，而统一经营应当以尊重农民的意愿为基础。1982年通过的《当前农村经济政策的若干问题》首次出现了集体统一经营与家庭分散经营相结合的双层经营体制的提法。该文件对集体统一经营的描述包括了两种类型：一是集体经济组织以土地为主要生产资料直接组织开展生产经营，“有些地方在农副工各业统一经营的基础上，实行了‘专业承包、包干分配’的办法，效果很好”；二是集体经济组织提供农业生产的服务，“以分户经营为主的社队，要随着生产发展的需要，按照互利的原则，办好社员要求统一办的事情，如机耕、水利、植保、防疫、制种、配种等”。此后对集体经济组织的统一经营内涵描述基本没有超出此范围。如2015年出台的《中共中央国务院关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》明确要求，“探索农村集体所有制有效实现形式，创新农村集体经济运行机制”，并重点指出“对非经营性资产，重点是探索有利于提高公共服务能力的集体统一运营管理有效机制。对经营性资产，重点是明晰产权归属，将资产折股量化到本集体经济组织成员，发展多种形式的股份合作”。

从改革开放之后的农村实践来看，集体经济组织的统一经营主要包括三种类型：第一，集体经济组织直接从事土地等集体资产的经营。这一类型的主要形式包括集体土地直接由集体经济组织统一经营，集体经济组织对家庭土地承包之外的土地进行统一经营，在家庭土地承包经营的基础上由集体经济组织开展某种形式的规模化统一经营，集体经济组织的社区型股份合作制等等；第二，集体经济组织提供农业生产所必须的公共品。如集体经济组织统一组织农田水利建设，统一为农民提供种苗、灌溉等服务。此外，土地调整也是集体经济组织从事的一类重要活动，这类活动与集体经济组织的公共品提供联系极为密切，也可视为集体经济组织提供的一类特殊形态的公共品。这类土地调整主要指在家庭土地承包经营为主情况下具体土地承包关系层次的土地调整，主要包括如下原因：为解决承包土地地块细碎问题，为应对新增人口问题，为解决公共工程占地问题，为更便利分享公共品等；第三，集体经济组织提供农户与市场以及国家的中介服务。集体经济组织是国家与农户之间联系的重要渠道，经常承担起宣传农业政策、协助推广先进农业技术、落实政府支农项目、反映农民需求等重要工作。而集体经济组织在农民拥有承包土地自主经营权、市场主体独立性日益增强的情况下，通过市场信息的反馈、提高农户的组织化程度、提高农民市场意识和自主经营能力等手段有效降低农户步入市场环境的风险。

从根本上说，当前集体经济组织统一经营的必要性在于以超越一家一户小农经营的合作弥补家庭农业制度之不足，主要表现在三个方面：第一，合理配置资源以提高农民收入。当前中国农业生产的一个重要特点，就是相对较高的农业生产经营利润率与低农民收入的悖论。其根本原因在于：在家庭土地承包制下，户均耕地较小，且地块不集中^⑩，这就导致尽管成本核算显示的农业生产经营的利润率较高，但土地面积的“乘数”过小，农业生产中存在大量的“非自愿失业”现象，家庭农业劳动的收益不能充分兑现，从而引发了农民的低收入的结果^⑪。因此，集体经济组织采取规模经营、从事非农产业等统一经营手段具有合理配置资源的提高农民低收入、实现农业较高比较收益的意义；第二，化解社会化大生产条件下农户生产能力不足与公共品成本高昂之间的矛盾。自1980年代以来，农户市场化能力相对较低与市场风险相对较高的反差日益突出^⑫。对绝大多数农户而言，难以负担农业生产基础设施建设的高昂成本，无法实现公共品的私人化。由此就决定了必须由超越“小农”的组织来提供公共品；第三，化解农业生产的社会化与农民个体脆弱性的矛盾。改革开放以后，农业的弱质性特征与市场风险叠加，而农民个体抵御各种风险的能力并未同步提高，表现出极大的脆弱性。农民客观上需要通过组织化的制度安排来抵御风险、把握机会、增加收益。

社团强调社会生活的互利和可分享^⑬。农民让渡生产资料的所有权以换得更好地经济上的生存与发展，是结成集体经济组织的基本目的，而集体经济组织某种形式的统一经营以增大农民的收益或者抵御风险就必然为这一目的所涵盖。而集体经济组织为何种统一经营以及如何统一经营应在不违背法律强制性规定（如土地用途管制与规划管理）的前提下主要由集体经济组织成员自主决定，也就是集体经济组织的统一经营权利应当来自集体经济组织的团体决议。这种授权既可以来自集体经济组织的章程，即“在法律规定范围内对其成

员有拘束力的内部规范”^⑤；也可以来自通过特定社团机关和程序形成的社团决议，如社员大会的决议。一旦集体经济组织获得统一经营的授权，则这种授权的效力不仅作用于集体经济组织整体，而且作用于集体经济组织成员。对集体经济组织成员而言，不仅有请求集体经济组织根据团体决议统一经营的权利，而且有享受这种统一经营所带来利益的权利，但另一方面，成员也有配合集体经济组织统一经营的义务，因此，集体经济组织统一经营的授权也可能表现为一种社团对内的权力，即要求社团成员服从为统一经营而需要的指挥与安排。当然，这种集体经济组织统一经营的社团权力也是受到严格约束的。比如，成员的负担应当均等，成员利益受损时应当获得公平的补偿；集体经济组织要求成员承担义务应当以必要为限；集体经济组织对统一经营权力的行使应当尽到谨慎责任等。在我国，集体经济组织是土地等集体财产的所有者，这是实在法的规定，可以视为集体经济组织章程的当然条款。因此，除开集体经济组织以其团体决议对集体经济组织的某些集体财产的所有者权益作出具体安排之外，集体经济组织应在符合法律规定的前提下对土地等集体财产行使完全的所有权，此种情况下可以视为集体经济组织享有当然的统一经营权。集体经济组织的统一经营权在对外的关系上也表现为一种社团权利，即这种权利不仅应当受到国家的尊重，也应当受到个人与其他组织的尊重。

六、国家对农村集体经济的扶助义务

国家对农村集体经济的扶助义务作为家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制的基本条件之一，其理由不仅体现于国家的扶助义务贯穿于农业的社会主义改造理论的始终，而且体现于超出农民自我合作范畴的国家的支持与帮助是农民分享改革成果、农业逐步现代化的客观要求。

马克思主义认为，示范与国家提供支持帮助是实现农业的社会主义改造的基本措施^⑥。因为“要使集体劳动在农业本身中能够代替小地块劳动这个私人占有的根源，必须具备两样东西：在经济上有这种改造的需要，在物质上有实现这种改造的条件”^⑦，而国家对农民的合作化提供支持帮助是满足这两个条件所不可缺少的。恩格斯指出：国家对农民合作是支持和帮助包括金钱和实物的支持，以及各种类型的便利，这种帮助将使对农业的社会主义改造更为容易，因而是为了农民的利益而必须付出的牺牲。^⑧

新中国成立后，我国农业的社会主义改造明确承认国家扶助的原则。如1953年中共中央发布农业合作化的重要文件《关于发展农业生产合作社的决议》明确认可：必须采用说服、示范和国家援助的方法来使农民自愿联合起来。但此后，我国出于发展重工业战略的考虑，自1953年粮食统购统销开始到改革开放之前，国家扶助的原则并没有贯彻到中国农村和农业生产的实践中。改革开放之后，国家扶助原则逐渐重新成为国家农业政策的基本原则之一。如1998年中共中央通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》中明确将“坚持以农业为基础，从政策、科技、投入等方面大力支持农业”作为农村改革二十年的基本经验之一，充分肯定了国家扶助的原则。

马克思主义确立国家扶助原则的一个基本出发点是，单个小农自主联合起来实现农业生产的合作化，是一个新的社会制度逐步确立过程——这种社会制度应当以农民处境的改善为目的，建构起农民自发联合的内在动力机制，这一过程必然需要组织、资金、技术等一系列基本条件，同时这些基本条件单靠农民个人及其自主联合无法实现，所以就必须由社会主义的国家为其提供相应的支持与帮助。国家扶助农民合作化的一般原理，依据具体的经济社会发展条件不同呈现出不同的表现形态。就改革开放之后的中国而言，由于农村集体经济已经深深卷入社会化大生产体系中，农民已经具有生产者和消费者的双重身份，农村集体经济存在与发展的条件已经超出了当初马克思恩格斯和列宁主要涉及的生产和组织条件的范畴，而具有了更广泛的内涵，由此，国家扶助原则应主要体现在这样几个层次：第一，为农村集体经济的组织架构提供规则体系。没有一个真正代表集体生产资料所有权的、由农民联合而成的经济组织，就无法真正建立起统分结合的集体经济。改革开放之后，我国对农村集体经济组织的建设并未给予高度重视，仅仅在原则上规定人民公社的经济职能由以土地公有为基础的地区的合作经济组织来承担，而对这种组织的设立方式、机构组成、运行方式、法律地位等并未做出明确的规定。这不仅导致了立法上的混乱和冲突，而且也是引起农村集体经济组织建设不完善、引发集体资产流失的重要原因；第二，为地区农民提供生产性的公共物品，主要包括水利设施和田间工程、道路与电力设施、大中型农用机械和设备、科技推广体系、动植物疫病病虫害防控、农业生态保护体系等。这些生产性公共物品对农业长期发展具有很强支撑作用，又具有很强的外部性因而必须由国家来提供；第三，为地区农民提供非生产性公共物品，其中的重点是义务教育、医疗卫生和社会保障。这些公共物品属于基本公共服

务的范畴。由于基本公共服务是国家应当承担的基本责任之一 因此国家应当对农民负有平等提供的义务;第四,为农民提供抵御农业生产风险的保障体系,比如实行粮食保护价格等政策。这种保障体系能够保障农民和农民集体获得相对稳定的收入,提高从事农业生产的比较收益,有效避免粮价波动带来的市场风险。

七、结语

“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”是中国农业社会主义改造的宪法表达,其内涵可以概括为:尊重农民的经济活动自由;依照契约联合而成、旨在满足农民合作需要的集体经济组织;建立在集体经济组织土地所有权基础上的,具有经济自由权、社团权、财产权三重性质的家庭土地承包经营的权利;农村集体经济组织依据团体决议实施统一经营;国家对农村集体经济有扶助的义务。

宪法“农村集体经济组织经营体制”条款的法意义对认识当前学术界关于如何改革农业经营体制的两种思路之争提供了指引。第一种思路是以永佃化或私有化为手段进一步强化农民对土地的权利,以促进耕地的规模化经营^①;第二种思路是应当进一步完善以家庭经营为基础、统分结合的双层经营体制^②。从前述的认识出发,就可以自然得出这样的结论:第二种思路不仅深刻把握了宪法“农村集体经济组织经营体制”条款的法意义,而且还论证了将该条款的法意义真正转化为农村实践是解决农村和农业问题的一个基本途径。因为永佃化或所有权化农民对土地的权利,必然进一步淡化集体经济组织所有权人的角色,弱化集体经济组织统一经营的层次,破坏了小规模农业生产下公共品的分担机制,从而引发生产困难;永佃化或所有权化农民对土地的权利,不仅难以实现经济效率的提高,反而有可能恶化小规模农业生产的状况,而在统分结合的经营方式下无论规模经营,还是增加农民对土地的投资都更有可能实现;以家庭承包为基础、统分结合的双层经营体制在功能上兼顾了社会保障和经济发展,赋予了农民在进城还是返乡的选择权,建构了一种社会稳定机制,提高了城市化的稳健性,而永佃化或所有权化的农民对土地的权利则剥夺了农民的这种选择权,打破了原有社会稳定机制,加大了社会动荡的风险。

总之,宪法“农村集体经济组织经营体制”条款所表达的规范内容是马克思主义农业社会主义改造理论与中国现实相结合的制度创新成果,是对新中国农业发展的曲折道路的反思与总结,在我国当下仍然具有极强的正当性。当然,正如第二种思路所看到的,这种经济制度虽然已经为宪法所认可,但是其不仅并未转化为实在法意义上的完整规范体系,而且也未发挥对农村与农业实践的规范作用。以宪法“农村集体经济组织经营体制”条款的内涵、目的及其精神为指引,调整与完善相关的法律规定才是当前正确而紧迫的选择。

注 释

① 许崇德编:《宪法》,中国人民大学出版社2009年版,第115-116页。

② 参见张千帆:“宪法不应规定什么”,载于《华东政法学院学报》2005年第3期。林来梵:《宪法学讲义》,法律出版社2011年版,第168-171页。

③ 焦宏昌编:《宪法》,中国政法大学2012年版,第81-82页。

④①⑥②⑤③⑧ 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社第2012年版,第337,143-144,828,828页。

⑤①③①⑦③①⑦③⑨ 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社第2012年版,第370,368,370,364,370,370-372页。

⑥ 参见林毅夫:《中国的农村改革与农业增长》,载于林毅夫著:《制度、技术与中国农业发展》,格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社2014年版,第62-64页。廖洪乐著:《中国农村土地制度六十年——回顾与展望》,中国财政经济出版社2008年版,第104-107页。

⑦ 熊金武、薛鹤翔:《中国农村土地改革展望》,《证券时报》,2012年11月24日。

⑧ [美]米尔顿·弗里德曼、罗丝·弗里德曼:《自由选择》,机械工业出版社2013年版,第4页。

⑨ [美]詹姆斯·C·斯科特:《农民的道义经济学:东南亚的反叛与生存》,程立显等译,译林出版社2001年版,第7页。

⑩ [美]黄宗智:《华北的小农经济与社会变迁》,中华书局2000年版,第199页。

⑪ 费孝通:《江村经济——中国农民的生活》,商务印书馆2001年版,第148-150页。

⑫ [法]H.孟德拉斯:《农民的终结》,李培林译,社会科学文献出版社2005年版,第13-14页。

- ⑭⑮ 《资本论》第3卷，人民出版社2004年版，第888-890，911-913页。
- ⑱ 毛泽东：《关于农业互助合作的两次谈话》，载于《毛泽东文集》第六卷，人民出版社1999年版，第303页。
- ⑲⑳ 叶林：《私法权利的转型——一个团体法的视角》，载于《法学家》2010年第4期。
- ㉑ 《列宁全集》第36卷，人民出版社1985年版，第197页。
- ㉒ 《列宁选集》第2卷，人民出版社2012年版，第777页。
- ㉓ 王琢、许浜：《中国农村土地产权制度论》，经济管理出版社1996年版，第161页。
- ㉔ 雷原：《家庭土地承包制研究》，兰州大学出版社1999年版，第43-44页。
- ㉕㉖ 廖洪乐：《中国农村土地制度六十年——回顾与展望》，中国财政经济出版社2008年版，第4-5，4-5页。
- ㉗ [美]迈克尔·P·托达罗、斯蒂芬·C·史密斯：《发展经济学》，余向华、陈雪娟译，机械工业出版社2009年版，第218页。
- ㉘㉙ 《列宁选集》第4卷，人民出版社2012年版，第64，64-65页。
- ㉚ 董斌、郑庆安等：《农户土地分散程度的评价及其影响分析》，载于《武汉大学学报(工学版)》2010年第5期。
- ㉛ 唐茂华、黄少安：《农业比较收益低吗？——基于不同成本收益核算框架的比较分析及政策含义》，载于《中南财经政法大学学报》2011年第4期。
- ㉜ 徐勇、林冠：《论农业生产能力与农户生产能力提高的非均衡性——以社会化小农为分析视角》，载于《江汉论坛》2011年第8期。
- ㉝ [英]罗杰·科特威尔：《法律社会学导论》，潘大松等译，华夏出版社1999年版，第327页。
- ㉞ [德]卡尔·拉伦茨：《德国民法通论》，王晓晔、邵建东等译，法律出版社2013年版，第201页。
- ㉟ 参见文贯中：《吾民无地》，东方出版社2014年版，第111页。茅于軾：《恢复农民对土地财产的所有权》，《建设市场报》，2009年02月16日。高圣平：《中国土地法制的现代化——以土地管理法的修改为中心》，法律出版社2014年版，第118-119页。党国英：《当前中国农村土地制度改革的现状与问题》，载于《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2005年第4期。
- ㊱ 参见王卫国：《中国农村土地制度改革之展望》，载于《中国法律》2009年第1期。王利明、周友军：《论我国农村土地权利制度的完善》，载于《中国法学》2012年第1期。陈小君、陆剑：《论我国农村集体经济有效实现中的法律权利实现》，载于《中州学刊》2013年第2期。

[责任编辑 周华平]

Research on the Connotation and Value of Chinese Constitution Article of "Management System of Rural Collective Economic Organization"

Zhang Zhenli

Abstract: The eighth article in the Constitution of People's Republic of China, which is "Rural collective economic organizations implement a two-level management system characterized by the combination of centralized operation with decentralized operation on the basis of household contracted management", has not yet been fully studied. By practical interpretation, the legal meaning of that article can be summarized as: farmers' right to economic activities should be respected; the collective economic organizations should be formed on a contract and served for farmers' needs; the land right of household contracted management based on collective economic organizations' land ownership includes right of economic freedom, rights related to social organization and property right; the operation of rural collective economic organizations should be based on the group decision; the State has the obligation to support the rural collective economic organizations. Therefore in the current reform process of agriculture management, this study suggests that it is time to transform the constitutional provisions of economic system into a positive normative system, and then with that transformation, to regulate the rural area and agricultural practices.

Key words: the Collective Economic Organizations; Household Contracted Management; the Combination of Centralized Operation with Decentralized Operation