

新中国70年合作经济的发展

孔祥智, 片知恩

【摘要】新中国成立之初,中国推行的是马克思主义合作社制度,从互助组、初级社、高级社再到人民公社,合作社成为农业社会主义改造的工具。改革开放以后,农民自发选择了西方合作经济制度,两种经济制度相互交织,成为改革开放40年来中国合作经济发展的重要特点。未来中国合作经济制度的发展方向是两种合作经济制度的融合,两种制度的优势结合在一起,将给中国合作经济的发展带来不可估量的动力。

【关键词】合作经济 合作社 集体经济 农村集体产权制度改革

【基金项目】研究阐述党的十九大精神国家社会科学基金专项课题“实现小农户和现代农业发展有机衔接研究”(18VSJ062)

【收稿日期】2019-10-07

【中图分类号】F321 【文献标识码】A 【文章编号】1000-5455(2019)06-0028-10

合作社是私有制度下的产物,但在马克思经典作家那里,合作社被当做改造资本主义社会的工具。因此,新中国成立以后,中国推行的是马克思主义合作社制度,从互助组、初级社、高级社,到人民公社,合作社成为农业社会主义改造的工具。改革开放以后,农民自发选择了西方合作经济制度,两种经济制度相互交织,成为改革开放40年来中国合作经济发展的重要特点。本文按时间顺序梳理中国合作经济发展的进程及绩效,并讨论其在两种制度交织情况下的走向。

一、1949—1978年:马克思主义合作经济制度的形成及其绩效

新中国成立后,各地有序完成(老解放区)或开展了(新解放区)土地制度改革。到1952年底,90%以上的农业人口都完成了土地改革,占农村人口92.1%的贫农、中农占有全部耕地的91.4%,在中国延续了两千多年的封建土地所有制被彻底废除。土地改革中,广大农民除了获得土地外,还分得大批生产资料和生活资料,计有耕畜296万头、农具3944万件、房屋3795万间、粮食100多亿斤。^①这是中国历史上从未有过的经济大补偿,极大地激发了广大农民的生产积极性。1952年,全国农林牧渔业总产值461.0亿元,是1949年的1.53倍;粮食总产量达到16392万吨,是1949年的1.45倍;大牲畜存栏量7646万头,是1949年的1.27倍。^②粮、棉、

烤烟、甘蔗、黄麻等主要农产品产量都超过了解放前的最高水平。然而,上述增长在很大程度上带有战后复苏性质,当时的中国农业就其基本形态而言,是分散的、个体的、落后的,基本处于自给半自给经济状态,广大农民由于缺乏资金、耕畜、农具或劳动力而很快出现生产和生活的困难现象,部分开始返贫甚至失去土地。^③为了解决这一问题,在党内讨论甚至争论的基础上,一场轰轰烈烈的农业合作化运动在20世纪50年代开始并迅速实现了既定目标。

在中国共产党人描绘的未来社会蓝图中,合作社一直是改造旧世界、创造新世界的重要工具。在《法德农民问题》一文中,恩格斯指出“由于资本主义经济和海外廉价粮食生产的竞争,无论大农和中农都同样无可挽救地要走向灭亡……这里我们也只能建议把各个农户联合为合作社,以便在这种合作社内越来越多地消除对雇佣劳动的剥削,并把这些合作社逐渐变成一个全国大生产合作社的拥有同等权利和义务的组成部分。”对于剥夺的大土地所有者的土地,“我们将把这样归还给社会的大地产,在社会监督下,转交给现在就已经耕种着这些

①③ 中共中央党史研究室《中国共产党历史第二卷(1949—1978)》,第100,128页,中共党史出版社2011年版。

② 国家统计局农村社会经济调查总队《新中国五十年农业统计资料》,第31—32、37、55页,中国统计出版社2000年版。

土地并将组织成合作社的农业工人使用”。^①恩格斯所描绘的社会改造路径一直被各国共产党人视为圭臬。例如,苏联共产党就在农业社会主义改造中践行了恩格斯的思想,中国共产党当然也不会例外。早在新中国成立前的各个解放区,甚至早期的农民运动,就成立了各种类型的农民合作社,如中央苏区(瑞金)的犁牛合作社、陕甘宁边区的劳动互助社、耕牛合作社、供销合作社等,都对当时发展农业生产、提高农民生活品质起到了重要作用。在党的领导人中,毛泽东、张闻天、刘少奇等较早地认识到了在农业领域发展合作社的重要性。早在1943年,毛泽东就发表了《论合作社》一文,认为合作社能够促进农业生产制度的革新,“合作社的性质就是为群众服务”。^②张闻天认为合作社“可以提高生产力,以增加生产品,增加小生产者的财富,养成小生产者的劳动习惯,给将来农民的集体化准备若干有利条件”。^③1948年,刘少奇系统地论述了合作社在新民主主义革命中的地位和作用,即消灭投机商业、保障新民主主义经济胜利前进;是与私人资本主义和平竞争的重要工具;组织小生产,以提高小生产的生产力,并改造小生产成为大生产。^④

上述领导人的思想必然地体现在新中国成立以后的有关制度设计和政策中。1949年9月29日中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》第二十九条明确规定“合作社经济为半社会主义性质的经济,为整个人民经济的一个重要组成部分,人民政府应扶持其发展,并给以优待。”^⑤1951年12月15日,中共中央发布《关于农业生产互助合作的决议(草案)》,认为广大农民在土地改革的基础上具有互助合作的积极性。“这种劳动互助是建立在个体经济基础上(农民私有财产的基础上)的集体劳动,其发展前途就是农业集体化或社会主义化。”^⑥实际上,可以认为,在土地改革进行的同时,合作社组建工作就已经开始了。根据中央人民政府农业部农政司发布的数据,1951年上半年,生产互助运动在全国有了新的发展,山东有70余万个互助组,皖北、皖南四个专区统计有5万余个互助组,西北区有16.7万个互助组,河南41县有11.4万个互助组(占全部劳动力的40%—50%),湖北五个专区有5.2万个互助组。西南新区也开始组织。这些生产互助组织的高级形式是农业生产合作社,已知华北有97个,西北和华东各有20余个,东北区约有170余个,其特

点是土地和劳动力入股,合伙经营。^⑦到了1952年底,已经组织起来的农户占全国农户总数的40%左右,互助组发展到802.6万个,其中常年互助组175.6万个,参加农户1144.8万户;初级农业生产合作社3644个,参加农户5.9万户,平均每社16.2户。此外,全国组织具有示范作用的高级农业生产合作社10个。^⑧

因此,面对前文提及的土地改革之后各地出现的农民分化问题,中共中央水到渠成地于1953年2月正式发布了《关于农业生产互助合作的决议》,提出了三种形式合作社,但要求条件成熟地区,要有领导、有重点地发展土地入股的农业生产合作社,并认为“是农业生产互助运动在现在的高级形式”。^⑨应该说,一开始各地还能够按照中央的要求根据各地的不同条件发展各种类型互助合作组织,但在东北、华北、华东等地区逐渐也出现了急躁冒进现象,一度影响春耕生产。从史料中发现,在互助合作组织的发展中,冒进和浮夸现象一直存在着。如根据甘肃省农林厅1952年5月的总结材料,在该省的所有合作互助组织中,形式主义的有名无实的互助组占35%—45%;发挥一定作用,但比较松散、急需建立制度的占30%—35%。该省会川县3000多个互助组中,真正做到等价交换,并有民主制度和生产计划的只有83个。有的县“一声号令”,三五天内就组织了100多个互助组,一个干部两个小时之内就组织了16个互助组。^⑩新疆也出现了强迫命令、现实主义问题,严重存在着“编大组”“挨户摊派”“开名单”现象。有的组从未进行

① 恩格斯《法德农民问题》,见《马克思恩格斯选集》,第4卷,第374—375页,人民出版社2012年版。

② 毛泽东《论合作社》,见《当代中国农业合作化》编辑室:《建国以来农业合作化史料汇编》,第5—6页,中共党史出版社1992年版。

③ 张闻天《关于东北经济构成及经济建设基本方针的提纲》,见《张闻天选集》,第400页,人民出版社1985年版。

④ 刘少奇《论新民主主义的经济与合作社》,见中共中央文献研究室、中华全国供销合作总社编《刘少奇论合作社经济》,第6—7页,中国财政经济出版社1987年版。

⑤⑥⑦⑧ 《当代中国农业合作化》编辑室《建国以来农业合作化史料汇编》,第19,51,46,116页。

⑨ 中共中央党史研究室《中国共产党历史第二卷(1949—1978)》,第134页。

⑩ 甘肃省人民政府农林厅《甘肃省农业合作互助组织的现状与今后发展的意见》,载中国科学院经济研究所编《国民经济恢复时期农业生产资料汇编(1949—1952年)》(下册),第665—667页,科学出版社1957年版。

过活动,有的组员连自己是哪一组的以及组长是谁都不清楚。^①1953年3月8日,中共中央发出《对各区域缩减农业增产和互助合作发展的五年计划数字的指示》;16日发出《关于春耕生产给各级党委的指示》;17日发出《关于布置农村工作应照顾小农经济特点的指示》;19日发出《关于解放区乡工作中“五多”问题的指示》,对不顾条件和群众意愿强行发展互助合作组织的做法进行了纠正。4月下旬,中央农村工作部受中央委托召开第一次全国农村发展会议,提出互助合作运动要采取稳步前进的方针,切实防止急躁冒进,压缩了原定的五年发展计划。经过整顿,1953年全国共有互助组745万个,比1952年的803万个减少了58万个,但参加互助组的农户为4600万户,比1952年的4500万户增加了100万户,每组平均户数从1952年的5.7户上升到6.1户。在互助组中,常年组由1952年的176万个增加到182万个,参加农户的比重由25%上升到29%。全国共建立农业生产合作社15000个,入社农户27万余户,占全国农户总数的0.2%。社数较1952年增加了3.1倍,户数增加了3.7倍,社均户数由1952年的16.2户增加到18.2户。全国已有高级社15个。^②

值得注意的是,1953年11月15日,中共中央发布《关于在全国实行计划收购油料的决定》;1953年11月19日,政务院通过并发布《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》;1953年11月23日,政务院发布《粮食市场管理暂行办法》,开始实行主要农产品的统购派购制度;1954年9月,政务院发布《关于实行棉花计划收购的命令》;1955年8月,国务院发布《关于发布〈农村粮食统购统销暂行办法〉的命令》;1957年8月,国务院发布《关于由国家计划收购(统购)和统一收购的农产品和其他物资不准进入自由市场的规定》,至此,主要农产品的统购统销制度正式确立。实行计划收购,就必须实行计划生产,而在当时的农民组织化水平下难度相当大。因此,1953年12月16日中共中央发布《关于发展农业生产合作社的决定》,指出了中国农业社会主义改造的道路,即“农民这种生产上逐步联合起来的具体道路,就是经过简单的共同劳动的临时互助组和在共同劳动的基础上实行某些分工分业而有某些少量公有财产的常年互助组,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(也就是集体农庄)。”^③即临时互助组、常年互助组、初级农业生产合作社、高级农业生产合作社。尽管文件强调要坚持农民自愿的原则,采取说服、示范和国家援助的方法促使农民联合起来,但执行过程中不顾条件、简单粗暴的做法大行其道。到1954年3月底,全国发展农业生产合作社95000个,比1953年底的15000个多了80000个。^④1954年4月,中央农村工作部召开工作会议,决定到1955年春季农业社发展到30万—35万个;10月,召开全国第四次互助合作会议,要求1955年春季农业社发展到60万个,1957年要组织一半以上农户加入农业社,使初级社成为全国农业区的主要生产组织形式。到1954年底,全国已发展农业社497000个,与1953年底的数字比较,1954年春季为6.4倍,夏季为7.6倍,秋季为15.2倍,年底达33倍。1955年3月底发展到63万个。这样快的发展速度之下,很多地方出现了严重侵犯农民利益的情况,引起了农民的不满,造成非正常的杀猪宰牛现象,耕牛数量一度大幅度下降。对此,中共中央、国务院于1955年1—3月相继发出《关于整顿和巩固农业生产合作社的通知》《关于大力保护耕畜的紧急指示》《关于迅速布置粮食统购工作,安定农民生产情绪的紧急指示》等文件,并要求各地停止发展农业生产合作社,全力进行整顿和巩固。经过整顿,截至1955年6月底,全国共有农业生产合作社65万个,实际上参加秋收分配的63.4万个,入社农户1692万户,占全国农户总数的14.2%,其中高级社为529个。总的来看,这次整顿的效果是好的。

1955年10月4—11日,中共七届六中全会(扩大)在北京召开,根据毛泽东同志1955年7月31日在省委、市委和区党委书记会议上的报告《关于

① 唐纳《新疆各地互助组中存在的一些缺点和改进的意见》,载中国科学院经济研究所编《国民经济恢复时期农业生产资料汇编(1949—1952年)》(下册),第712页。

②④ 国家统计局农业统计司《农业合作化和1955年农业生产合作社收益分配的统计资料》,第3—4,3—4页,统计出版社1957年版。

③ 《当代中国农业合作化》编辑室《建国以来农业合作化史料汇编》,第171页。

农业合作化问题》,讨论通过了《关于农业合作化问题的决议》,认为农村中合作化改革的高潮即将到来,合作社比单干和互助组具有巨大的优越性,提出当前合作社的主要形式是半社会主义性质的初级社。决议规划了各类地区实现初级社化的具体时间表,即华北、东北地区1957年春季,个别地区需要更多的时间,大部分地区在1958年春季之前。这个会议推动了农业合作化高潮的到来。据统计,1955年10月底,全国已有农业生产合作社128万个,入社农户3813万户;11月底为158万个,入社农户4940万户;12月底达到190万个(为农业合作化运动中社数最高点),入社农户7545万户,每社平均39.6户,入社农户占全国农户总数的比重为63.3%。^①

1956年1月,毛泽东主持选编并亲自撰写序言的《中国农村的社会主义高潮》一书出版发行,农业合作化的主流转向了高级合作化。这一年,农业生产合作社总数逐月减少,但高级合作社数量逐月增加。截至1956年12月,全国初级社减少到76万个,但高级社增加到54万个,入社(高级社和初级社)农户11783万户,占总农户数的96.3%,其中加入高级社的农户占总农户比重达到87.8%。由于多数高级社为若干初级社合并而成,因此社均户数有了显著扩大,1956年12月为155.9户,其中高级社为199户。上述数字说明,从1955年下半年农业合作化高潮开始到1956年12月,仅一年半的时间里,参加合作社的农户数从1692万户发展到11783万户,占总农户的比重从14.2%提高到96.3%,基本实现了农业合作化。^②这标志着农业社会主义改造基本完成。

1958年3月20日,中共中央成都会议通过了《关于把小型的农业合作社适当地合并为大社的意见》,提出为了适应农业生产和文化革命的需要,在有条件的地方,把小型的农业合作社有计划地适当地合并为大型的合作社是必要的。1958年7月1日,陈伯达在北京大学庆祝中国共产党成立三十七周年大会上的讲话,传达了毛泽东关于人民公社的思想,一些地方(如河南省)就在合并的大社的基础上建立了人民公社。河南省在1958年7—8月将10272个小型农业合作社组成了354个人民公社,每社农户由原来的183户增加到5345户,基本一乡

一社。该省最大的社为修武县人民公社,其特点是一县一社,达到29193户。^③1958年8月29日,中共中央发布《关于在农村建立人民公社问题的决议》,提出了小社并大社的做法和步骤,其规模基本为一乡一社,2000户左右。1958年9月1日出版的《红旗》杂志发表了题为《迎接人民公社化的高潮》的社论;9月10日,《人民日报》发表了题为《先把人民公社的架子搭起来》的社论。截至1958年9月29日,全国共建起人民公社23384个,加入农户1.12亿户,占农户总数的90.4%,平均每社4797户,并有94个县以县为单位建立人民公社或者县联社,基本实现了人民公社化。^④截至1958年底,全国建成人民公社2.6万个,参加农户1.2亿,占全国农户总数的99%以上。^⑤此后虽然经过多次调整,但基本框架和性质没有变化。

按照1955年11月9日全国人大常委会第二十四次会议通过的《农业生产合作社示范章程草案》第一条规定“农业生产合作社是劳动农民的集体经济组织,是农民在共产党和人民政府帮助下,按照自愿和互利原则组织起来的。”第三条规定“农业生产合作化的发展,分为初级和高级两个阶段。初级阶段的合作社属于半社会主义的性质……高级阶段的合作社属于完全的社会主义性质。”1956年6月30日第一届全国人民代表大会第三次会议通过的《高级农业生产合作社示范章程》第一条规定“农业生产合作社(本章程所说的农业生产合作社都是指的高级农业生产合作社)是劳动农民在共产党和人民政府的领导和帮助下,在自愿和互利的基础上组织起来的社会主义的集体经济组织。”^⑥1954年《宪法》第七条规定“合作社经济是劳动群众集体所有制的社会主义经济,或者是劳动群众部分集体所有制的半社会主义经济。”^⑦1961年3月中共中央发布的《农村人民公社工作条例(草案)》第一条规定“农村人民公社是适应生产关系发展的需要,在高级农业生产合作社的基础上联合组成

①② 国家统计局农业统计司《农业合作化和1955年农业生产合作社收益分配的统计资料》,第7—8页。

③④⑤⑥ 《当代中国农业合作化》编辑室《建国以来农业合作化史料汇编》,第483、503、515、324、351页。

⑦ 《宪法》和其他现行正式文件都可以通过各种途径查阅,本文不予注明出处。

的。它在一个很长的历史时期内,是社会主义集体经济组织。”1982年《宪法》第八条规定“农村人民公社、农业生产合作社和其他生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济。”可以认为,作为农业社会主义改造的结果,高级农业生产合作社已经从半社会主义性质过渡到社会主义性质,是劳动群众集体所有制经济的一种形态;人民公社是小社并大社以后形成的,是高级农业生产合作社的“更高级”形态,但其所有制性质并没有发生变化。

本部分回顾了新中国成立直到改革开放前农村合作经济的发展历程。尽管学术界对于人民公社是否属于合作经济或者合作经营存在争议,^①但法律明确规定了人民公社的合作经济性质。这是由于对合作经济认知的差异造成的,后文将予以讨论。中国在短短一年半的时间内完成了农业社会主义改造,实现了从分散的小农经济到统一经营的集体经济的转变,对于中国工业化、城市化的推进具有重大意义。当时中国领导人对于社会主义制度的认知,主要来自苏联。由联共(布)中央特设委员会编纂的《联共(布)党史简明教程》所描绘的苏联在短期内实现农业集体化(集体农庄)以及为国家提供远超过集体化前的农产品,^②一定对中国共产党领导人产生了深刻影响。中共中央宣传部制发的《党在过渡时期总路线的学习和宣传提纲》中明确指出“这种建立在劳动农民的生产资料私有制上面的小农经济,限制着农业生产力的发展,不能满足人民和工业化事业对粮食和原料作物日益增长的需要……因此,必须按照社会主义的原则来逐步改造我国的农业,使我国农业由规模狭小的落后的个体农业进到规模巨大的先进的集体农业。”^③薄一波在谈到这个问题时说“我们不能忽视……粮食问题给予我们的压力。从建国开始,全国人民的吃饭问题一直是摆在外面党和政府面前的头等重要问题……大家深感粮食问题严重,而把解决中国粮食问题的出路寄托在走苏联集体化道路上。”^④尤其是实现主要农产品的统购派购制度以后,必须掌握生产环节才能控制收购环节。如中共中央国务院1955年3月3日发布《关于迅速布置粮食购销工作安定农民生产情绪的紧急指示》,决定在全国实行粮食“三定”,即定产、定购、定销,要求各地

在春耕开始前,以乡为单位,将全乡的计划产量和国家收购数量大体确定下来,并落实到户,使每一户农民清楚地知道自己全年生产多少、国家收购多少、留用多少。这个工作量太大了。而在实行组织化以后,国家计划就可以落实到合作社,“国家在农村统购统销的户头,就由原来的一亿几千万农户简化成了几十万个合作社”,工作量大大减轻。^⑤因此,尽管事实证明农业集体化造成了一定的效率损失,但依然在较短的时间内迅速得以实现。

二、1978年至今:

两种合作经济制度的交织发展

由于人民公社制度与人性特点及生产力发展水平相背离,不可避免地造成了生产效率的损失。不仅实行这一制度的主要目标——增加农产品供给无法实现,还导致广大农民的普遍贫困,其边际效应一度降到零甚至为负。^⑥因此,从1978年底起,一些地区的农民自发地私下把土地承包到户,自下而上地对这一制度进行改革。改革的过程一直持续到1983年底,基本构建了以家庭经营为基础的新的农业经营体系。有意思的是,广大农民在推行家庭经营制度的过程中,一家一户“办不了、办不好、办了不合算”的事情很快就出现了,于是,几乎在“分”的同时,“合”的过程自发地开始了。如安徽省的一些地方,在20世纪70年代末期就出现了部分包干到户的农机手自动联合在一起,成立松散的联合体——尽管松散,但具有重大意义。当然,这个“合”不再具有20世纪50年代那样的特点,而是农民自发地引进西方合作经济制度,当时称之为“新型合作经济组织”。就改革开放以来40年的时

① 如赵光元等认为,互助组、初级社、高级社为中国合作经营阶段,人民公社则属于统一经营阶段。参见赵光元、张文兵、张德元《中国农村基本经营制度的历史与逻辑——从家庭经营制、合作制、人民公社制到统分结合双层经营制的变迁轨迹与转换关联》,载《学术界》2011年第4期。

② 联共(布)中央特设委员会编《联共(布)党史简明教程》,第331—344页,人民出版社1975年版。

③ 《当代中国农业合作化》编辑室《建国以来农业合作化史料汇编》,第166页。

④⑤ 薄一波《若干重大决策与事件的回顾(上卷)》,第363,277页,中共中央党史出版社1983年版。

⑥ 孔祥智、程漱兰《中国农村经济体制变迁及其绩效的经济分析》,载《教学与研究》1997年第10期。

间看,这一过程可以分为两个阶段:2007年7月1日《中华人民共和国农民专业合作社法》(以下简称《农民专业合作社法》)实施前和实施后。

(一) 1978—2007年:西方合作经济制度的自发引入和探索

欧美等西方国家的合作经济组织是以某一种(或大类)产品生产农户为成员的专业性互助组织,行政干预少,完全是市场诱致的结果,这是西方合作经济制度的显著特点。因此,中国农村自改革开放以来引进西方合作经济制度的标志之一就是各类专业性合作经济组织的发展。按照这一认识,从改革初期到20世纪80年代末期,是农民专业合作组织初步发展阶段。农村土地承包到户以后,农民对土地的投入有了一定的自主权,劳动力和资金开始出现剩余^①,多种经营也随之发展起来了,如一些农民开始养兔、养鸡、养貂,或者种植经济作物。先致富的农民带动更多的农民发展粮食以外的产业,以至形成各种各样的专业户、专业村。此时急需解决生产过程中遇到的技术问题,于是,在地方政府的推动和农村技术能手的带动下,各种农村专业技术协会(研究会)发展起来了。据统计,截至1998年,全国共有各类农村专业技术协会12万个,会员农户620余万个,占全国农户总数的3.5%。按照服务内容划分,具有技术交流、技术培训、技术指导和传播业务信息的占53%,具有良种推广、生产资料联合采购以及其他产前、产中、产后服务的占38%,甚至还有9%的协会兴办了科研或经济实体,有的还对初级农产品实行储藏运销和加工增值,已经接近于当前的农民专业合作社。1995年11月,由基层农村专业技术协会、联合会、农村科技致富带头人、专业研究人员组成的中国农村专业技术协会成立,2000年加入中国科协。截至2017年底,全国农技协总数为9.0万个,个人会员达到1455.9万人,覆盖中国内地31个省、自治区、直辖市。据笔者的调查,约有三分之一以上的基层农村专业技术协会在2007年以后注册了农民专业合作社,变成了真正的经济组织。据统计,1998年拥有加工业务的农民合作经济组织已占2.4%。“农民专业合作社”名称也是在这一阶段开始出现的。当时农

业部门的统计数据显示,截至20世纪末期,全国共有比较规范的农民专业合作社15万家。^②

20世纪90年代,随着农产品市场化进程大大加快,到90年代后期,大部分农产品供应较为充足,实现了“总量平衡、丰年有余”,买方市场开始出现,广大农民急需解决农产品销售问题。同时,随着农业产业化经营在各地迅速推行,小农户和大企业之间的矛盾也不断增加。于是,农民合作经济组织迅速进入了农民与市场、企业之间的中间环节,一方面将农民组织起来提高交易水平和谈判能力、保护农民利益;一方面产生约束机制,降低农户与企业之间的交易成本。在上述大背景下,相当一部分农村专业技术协会开始形成组织形式规范紧密的经济实体,涉足流通、加工领域,自主经营,开展开创品牌等商业化操作。此后,从事农产品加工业的合作组织逐渐增加。这一时期,学术界和相关政策称之为“新型农业合作经济组织”。进入新世纪以来,随着中国加入WTO,中国小农户需要面对来自国内和国际两个市场的挑战,新的生产经营型合作社发展很快,同时新一代投资型合作社也开始出现。各地政府纷纷出台政策、地方法规,推进农民专业合作社的发展。2004年11月11日,浙江省第十届人民代表大会常委会第十四次会议通过了《浙江省农民专业合作社条例》,这是第一部有关合作社的省级地方法规,对国家立法起到重要参考作用。2003年起,全国人大常委会开始了农民专业合作社的立法工作。

应该说,这一时期农民专业合作组织的发展,一方面是广大农民自发选择的结果,另一方面也归因于中央和地方政府的积极推动。1984年中共中央一号文件就明确指出:“农民还可不受地区限制,自愿参加或组成不同形式、不同规模的各种专业合作经济组织。”这是中共中央文件第一次提及专业合作问题,是对农民探索的肯

① 据杜润生估计,即使在人民公社体制下,仍有三分之一的劳动力处于潜在剩余状态。参见杜润生《杜润生自述:中国农村体制变革重大决策纪实》,第133页,人民出版社2005年版。

② 孔祥智《中国农民合作经济组织的发展与创新:1978—2018》,载《南京农业大学学报(哲学社会科学版)》2018年第6期。

定。1987年1月22日,中共中央政治局发布《把农村改革引向深入》,提出:“要支持农民组织起来进入流通。目前农村已出现了一批农民联合购销组织,其中,有乡、村合作组织兴办的农工商公司或多种经营服务公司,有同行业的专业合作社或协会,也有个体商贩、专业运销户自愿组成的联合商社等。”这进一步肯定了农民专业合作组织。在农村专业技术协会有了较大发展的前提下,1993年中共中央11号文件指出:“农村各类民办的专业技术协会(研究会),是农业社会化服务体系一支新生力量”。1998年10月14日,中共十五届三中全会通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,对农民的股份合作予以肯定“农民采用多种多样的股份合作制形式兴办经济实体,是改革中的新事物,要积极扶持,正确引导,逐步完善”。2004—2007年各个年度的中共中央一号文件都明确表示支持农民专业合作社的发展。

(二) 2007年至今:西方合作经济制度的自觉引入及其发展

2006年10月31日,第十届全国人大常委会第二十四次会议通过了《农民专业合作社法》,并于2007年7月1日起正式实施。从内容看,这部法律所倡导和规范的农民专业合作社是罗虚代尔式的。这标志着中央政府顺应农民的需求,自觉地引入了西方合作经济制度。

在法律的推动下,农民专业合作社数量增加很快,如表1所示。部分年份月均增量超过2万家甚至3万家,全国50%左右的农户成为合作社成员。其背后的原因,当然主要是市场需求的拉动,但政策和法律推动依然是最重要的因素之一。首先,围绕《农民专业合作社法》,有关部门出台了一系列法规和相关文件,如国务院发布的《农民专业合作社登记管理条例》(2007年),农业部发布的《农民专业合作社示范章程》(2007年),财政部下发的《农民专业合作社财务会计制度(试行)》(2007年),财政部、国家税务总局下发的《关于农民专业合作社有关税收政策的通知》(2008年)等等。2018年7月1日新修改的《农民专业合作社法》实施,增加了“农民专业合作社联合社”一章,为合作社的再合作提供了法

律保障。其次,2007年以来所有的中共中央一号文件都有关于促进当年农民专业合作社发展的内容。尤其是2013年中央一号文件,第一次使用了“农民合作社”这个概念,提出“鼓励农民兴办专业合作和股份合作等多元化、多类型合作社”,扩大了农民合作的范围。最后,相关农业政策大都把农民专业合作社作为执行主体,强化和巩固了合作社作为农业领域生产主体、市场主体的合法地位。

表1 全国农民专业合作社数量及其增量/万家

年份	数量	增量
2007	2.64	—
2008	11.09	8.45
2009	13.91	2.82
2010	38.16	24.25
2011	52.17	14.01
2012	68.90	16.73
2013	98.24	29.34
2014	128.88	30.64
2015	153.11	24.23
2016	156.27	3.16
2017	175.36	19.09
2018	217.30	41.94
2019	220.70	3.40

资料来源:2017年之前各年份数据来自农业部农村合作经济指导司等《中国农民专业合作社发展报告(2017)》,第3页,中国农业出版社2019年版。2018、2019年数据来自农业农村部网站(<http://www.moa.gov.cn/>)。

经过40年的发展,中国农民创造了世界上最丰富多彩的合作形式。一是典型的专业合作社,主要是统一品种、统一采购生产资料、统一生产标准、统一销售,主要按照交易量分配盈余。目前120多万家农民专业合作社中,大部分都是这种类型,即经典类型。二是农机合作社,主要是农机手为了方便、快捷地为农民服务而联合在一起组成的合作社,尤其是小麦、玉米、水稻收割的跨区作业,农机合作社内部的农机手之间可以互相提供帮助,有利于提高作业效率。这类合作社很早就存在,2007年以后也按照《农民专业合作社法》的要求进行登记。在目前的农民专业合作社总量中大约占十分之一。目前,这类合作社中的相当一部分都流转了土地,也有的地方称

之为土地流转合作社。三是土地股份合作社,早期主要是村集体为了促进土地流转而依托村“两委”建立的,有时候也自己经营,现已扩大到农民自发地以土地经营权折价为投资额入股到合作社。少数合作社成员以土地经营权入股到合作社后按照交易量进行处理,如黑龙江省克山仁发现现代农业农机合作社。四是服务型合作社,为成员提供产前、产中、产后全程社会化服务,如河南省荥阳市新田地种植专业合作社。五是资金互助合作社,可以简称资金互助社,有的按照《农民专业合作社法》要求进行登记,也有的在农业部门或者其他部门登记。按照2014年中央一号文件的要求,应该围绕专业合作的业务开展资金互助,但其中的一部分并不含有专业合作内容,仅仅是资金互助,需要进行规范。六是农民专业合作社联合社,及合作社的再合作。按照新修改的《农民专业合作社法》的要求,三个农民专业合作社可以自愿联合组成联合社。由于大部分合作社成员较少,不足以影响市场,因此合作社之间的联合成为一种趋势。目前,全国约有联合社2万多家。七是综合性较强的“三位一体”型农民专业合作社,既有专业合作,又有资金互助,也有土地入股,盈余返还方式也多元化,体现了农业产业组织方式的复杂性和多样性。

一个重要的问题是:为什么家庭承包经营以后广大农民在扬弃马克思主义合作经济制度后自发选择了西方合作经济制度?一个可能的原因是,西方合作经济制度是自发产生的(即使在欧美国家也是如此),符合农业生产力发展规律和循序渐进的要求。而且,20世纪三四十年代,当时的国民政府着手发展农民合作社,并一度开展立法工作,包括梁漱溟在内的一些知识分子也期待着从合作社入手解决中国农业和农民问题。那时引入的显然就是西方合作经济制度。也就是说,中国农民已经有了按照市场规律进行合作的经历,这就使得中国农民在改革开放以后选择以合作的方式面对市场竞争时没有心理障碍,似乎是水到渠成之举。还有一个重要的原因就是,两种合作经济制度的初始形态都是农民之间的简单互助与合作,这也是1984年中共中央一号文件鼓励和支持农民在专业领域进行合作的最

重要原因。毕竟,在中国共产党人的观念里,农民之间的合作是通向社会主义的必由之路。

(三) 1978年至今:马克思主义合作经济制度的改革与发展

20世纪70年代末期、80年代初期开始的农村改革,实质是“两权分离”,即农村土地的集体所有制不变,但集体成员获得了承包经营权。2014年中共中央一号文件提出“三权分置”思想,只是基于土地流转的现实,在承包经营权的基础上分离出经营权。2016年10月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,强调要守住政策底线,在改革中坚持和完善农村基本经营制度,不能把农村土地集体所有制改垮了,要始终坚持农村土地集体所有权的根本地位。这种坚持底线的改革使得马克思主义合作经济制度一直在改革中延续并发展着。

事实上,中共中央1983年一号文件就指出:“分户承包的家庭经营只不过是合作经济中一个经营层次,是一种新型的家庭经济。它和过去小私有的个体经济有着本质的区别,不应混同。”明确了家庭承包经营和合作经济之间的关系。1984年中央一号文件更是明确提出要在农村构建新的合作经济组织:“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的合作经济组织。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。”一些地区在乡镇一级成立经济联合社(也有叫农工商联合社或总公司的)、村一级成立经济合作社就是要按照这个文件的要求,坚守合作经济“阵地”。这些合作社、联合社或者公司在20世纪80年代后期、90年代前期主要是发展乡镇企业,90年代后期乡镇企业破产或改制后,这些机构基本都撤销了。

经过几十年的改革后,中国农村究竟还有多少属于合作经济组织的集体资产?据农业部门统计,经过长期的发展积累,目前全国农村集体经济组织拥有土地等资源性资产66.9亿亩,各类账面资产2.86万亿元,全国的村平均近500

万元,东部地区村均近千万元。^①这些资产是中国特色的马克思主义合作经济制度存在的基础。2016年12月26日,中共中央、国务院颁布《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,提出“以明晰农村集体产权归属、维护农村集体经济组织成员权利为目的,以推进集体经营性资产改革为重点任务,以发展股份合作等多种形式的合作与联合为导向,坚持农村土地集体所有,坚持家庭承包经营基础性地位,探索集体经济新的实现形式和运行机制……”文件提出了明确而具体的改革任务:从2017年开始,按照时间服从质量的要求逐步推进,力争用3年左右时间基本完成农村集体资产清产核资工作;用5年左右时间基本完成农村集体经营性资产股份合作制改革。这次改革以村为基础(少数大城市郊区以乡为基础),大部分成立经济合作社,少数资产非常雄厚的成立股份公司或者有限责任公司。如山东省青岛市黄岛区在农村集体资产改革过程中明晰了不同类型村庄的改制方向。将全区1156个农村划分为三种类型:城中村(集聚性农村社区)100个,对所有资产进行全额量化,注册成立有限责任公司或者股份合作社;城郊村(含乡镇驻地)400个,经营性资产较多的可以成立公司或者股份合作社,较少的可以成立经济合作社;纯农村656个,在完成资产资源确权和成员界定后,成立农村经济合作社,同时鼓励农民以土地承包经营权发展土地股份合作。总体上看,这次改革摸清了农村集体经济(合作经济)的家底、明晰了产权、丰富了组织体系、完善了经营体制(公司制或合作社制),一些试点地区还实现了集体资产的增值。

农村集体资产改革具有重要意义。早在1984年的中央一号文件就提出了对承包农户进行“社会服务”问题,指出“地区性合作经济组织应当把工作重点转移到组织为农户服务的工作上来。”1987年1月22日,中共中央政治局发布《把农村改革引向深入》,指出“乡、村合作组织实行分散经营和统一经营相结合的双层经营制……当前,合作组织主要是做好两件工作,一是为农户提供生产服务,一是加强承包合同的

管理”。

1991年11月29日,中共十三届八中全会通过了《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》,提出在统分结合的双层经营体制下,“乡村集体经济组织是农业社会化服务体系的基础,要努力把农民急需的产前、产中、产后的服务项目办起来,并随着集体经济实力的增强逐步扩展服务内容。”“一家一户办不了、办不好、办起来不合算的事,乡村集体经济组织要根据群众要求努力去办。”1998年10月14日中共十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》继续强调“农村集体经济组织要……特别要增强服务功能,解决一家一户难以解决的困难。”

然而,大部分集体经济“空心村”的现实使其社会化服务功能很难发挥。据统计,2015年全国58.4万个行政村中,完全没有经营收益的村为32.3万个,占55.3%;有经营收益但在5万元以下的村为12.7万个,占21.7%,二者之和为77%。^②2013年11月,中共十八届三中全会提出“推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新”问题。那么,如此薄弱的村级经济如何进行集体经营?其载体是什么?这次改革通过构建股份合作社、经济合作社等组织机构,基本上解决了这个难题。山东省东平县的经验表明,即使在经济欠发达地区,构建了经营组织体系后,只要经营机制灵活,依然能够吸引社会资本,确保集体资产保值增值,确保广大农民从中获益。

三、未来:两种合作经济制度将融合发展、优势结合

前文回顾了两类合作经济组织的形成、改革

① 《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》,中华人民共和国农业部网站,2017-01-03,http://www.moa.gov.cn/zwlrm/tpxw/201701/t20170103_5423298.htm。

② 孔祥智、高强《改革开放以来我国农村集体经济的变迁与当前急需解决的问题》,载《理论探索》2017年第1期。

和发展情况。一个需考量讨论的问题是:既然都是合作经济组织,都是以合作社为载体,那么其发展方向是两条平行线永不相交,还是两条曲线并最后总要相交于某一个点?之所以提出这个问题,不是文字游戏,而是基于当前中国农村合作经济发展的现实。

本文认为,在市场经济条件下,马克思主义合作经济制度和西方合作经济制度是两条可能相交的曲线。

第一,它们的起点是一样的,都是小规模农户对于合作的需求,这样的需求具有天然的市场性。它们之所以走了不同的道路,是因为在马克思主义合作经济制度形成过程中引进了政府的力量,而且新中国在40年之前走的是一条计划经济道路,作为计划经济体制的重要组成部分,合作经济制度的走向必然是计划性越来越强、市场性越来越弱。但近40年的改革方向是市场化的,马克思主义合作经济制度市场化演化的方向必然是回到市场化轨道上来,并与西方合作经济制度相交。

第二,同样作为小农经济国家和地区,日本、韩国的农协,台湾省的农会,在最初形成的时候都是借助政府的力量,但其结果都是市场化的。可见,市场的力量是强大的。

第三,尽管当前中国农村集体产权制度改革一般都遵循封闭性原则,即只有本集体经济组织成员才有资格成为农村股份合作社(具体名称可能是股份经济合作社,也可能是经济合作社,甚至是股份公司或有限责任公司等)的成员^①,但同时又鼓励流转,有的地方甚至赋予了到金融机构抵押担保功能,其结果必然导致合作社的开放性。而且,从发展趋势看,根据中共十九大设计的路线图,中国到2035年基本实现现代化,在此之前,农村人口大量向城镇转移仍然不可避免。数亿人口带着合作社的股份转移到城镇甚至国外,其结果只能是导致农村社区股份合作社的开放性。

第四,从农村集体产权改革试点情况看,一些地区的社区股份合作社已经开始和其他市场主体进行合作经营。例如,山东省东平县接山镇夏谢五村利用45亩闲置的土地,引进外地客商投资建设生态养鸡场,将上级扶贫160万元资金投入经营,按照集体土地10%、扶贫资金35%、客商投资55%的比例组建“泰安市创富农业开发有限公司”,饲养“雪山”牌草鸡。类似的做法还有贵州省六盘水市的“三变”(资源变股权、资金变股金、农民变股民),其结果必然是合作社股份的开放性。叶兴庆认为,中共十八届三中全会就设计了以开放性为目标的农村集体产权改革路线图,而要真正实现这一目标必须过“三道坎”:农村集体所有制是否必然要求集体产权结构处于封闭状态、乡村治理体制是否必然要求以农村集体经济组织作为支撑、人口流动是否必然是从农村向城镇的单向流动。^②这三条当然都是可能突破的。

因此,未来中国合作经济制度的发展方向就是两种合作经济制度的融合。两种制度的优势结合在一起,会给中国合作经济的发展带来不可估量的动力。这样,世界上会出现三种合作经济制度并存的现象:西方合作经济制度(大多数国家)、日韩台的农协制度、中国的合作经济制度。

(作者简介:孔祥智,山东郯城人,中国人民大学农业与农村发展学院教授;片知恩,韩国人,中国人民大学农业与农村发展学院博士研究生。)

【责任编辑:于尚艳;责任校对:于尚艳】

① 孔祥智《农村社区股份合作社的股权设置及权能研究》,载《理论探索》2017年第3期。

② 叶兴庆《扩大农村集体产权结构开放性必须迈过三道坎》,载《中国农村观察》2019年第3期。

ABSTRACT

Research on “Will-Wisdom Poverty Alleviation” in Ethnic Minority Areas

(by WANG San-gui, HU Jun, XU Wu-da)

Abstract: Ethnic minority areas and deep poverty areas are highly coupled, the products of which are the weak points of the weak links in poverty alleviation. Given the prominent spiritual and ability poverty of the poor in ethnic minority areas, we should pay more attention to cultivating the endogenous impetus of the poor and improving their ability, and combine poverty alleviation with will and wisdom fostering. Specifically, we should first foster the will of the poor in poverty alleviation. In view of the problem that some poor people in ethnic minority areas lack the aspiration to get rid of poverty, it is necessary to find out the reasons and cultivate endogenous impetus of the poor in line with local conditions. Besides, we must foster the wisdom of the poor in poverty alleviation. In view of the problem that some poor people in ethnic minority areas lack the ability to get rid of poverty, it is necessary to take targeted poverty alleviation measures from the aspects of education and so on, so as to prevent the intergenerational transmission of poverty. To sum up, only by stimulating the will of the poor to get rid of poverty and improving the wisdom of the poor to develop themselves, can the poverty alleviation work in ethnic minority areas be sustained and lay a good foundation for rural vitalization.

Key words: ethnic minority areas; will-wisdom poverty alleviation; spiritual poverty alleviation

Vulnerability to Multidimensional Poverty and Risk Management of the Peasant Households in Extremely Poor Areas

(by YANG Long, LI Meng, LU Hai-yang)

Abstract: The extremely poor areas are the key areas which influence the progress and effectiveness of poverty alleviation in China. The important content of the future poverty alleviation work lies in preventing non-poor households from falling into poverty and preventing out-of-poverty households from returning to poverty. Based on the concepts of multidimensional poverty and vulnerability, this paper puts forward the concept of vulnerability to multidimensional poverty of peasant households, which is suitable for explaining the poverty in the extremely poor areas. The main difference between multidimensional poverty and vulnerability to multidimensional poverty is the existence of risks. Based on the classification of risk types, we find that households in extremely poor areas are affected by covariate risks and idiosyncratic risks. The covariate risks include natural risks, economic risks and environmental risks, while idiosyncratic risks include health risks and life cycle risks. In order to reduce the negative impact of risks and the vulnerability to multidimensional poverty of peasant households in extremely poor areas, it is necessary to build a risk management mechanism which involves households, communities, governments and social groups, takes the informal mechanism and security mechanism provided by government as the main parts and the market-based insurance mechanism as the supplementary element.

Key words: vulnerability to multidimensional poverty; extremely poor areas; risk management; informal mechanism

Analysis of “Halo Effect” in the Effect Assessment System of Poverty Alleviation Projects from the Perspective of Human Capital Promotion—With Evidence from the Poverty Alleviation Projects of Education and Health Care

(by SHUAI Zhao-wen)

Abstract: Poverty alleviation focuses on cultivating self-reliance ability, while the ability depends on the human capital promotion of the poor. In terms of influencing human capital, the effect assessment systems of some local governments present the “halo effect”. Under the background of the coexistence of administrative contracting and bureaucracy, poor counties strongly rely on the assessment system. They regard the poverty alleviation measures that just meet the standards, that are taken by some out-of-poverty counties and that are easy to take effect by virtue of the comparative advantages as “good” measures, thus ignoring the overcoming of shortness and weakening the human capital promotion effect of poverty alleviation projects. Moreover, because of the responsibility avoiding logic and the lack of in-depth understanding of problem-oriented nature, the local governments think little about the deep “quality”—the human capital improvement of the poor, which results in the “halo effect” of poverty alleviation projects. In order to eliminate the “halo effect”, it is suggested that detailed quality indicators should be formulated according to time-specific and category-specific characteristics at different poverty-stricken areas and different stages when assessments are carried out in some areas or provinces, showing the spatial differences and temporal dynamics of the indicators. What is more, poverty alleviation projects should proceed around the core of promoting the human capital of the poor.

Key words: poverty alleviation project; effect assessment; local government; Halo Effect; human capital

The Development of Cooperative Economy in the 70 Years of People’s Republic of China

(by KONG Xiang-zhi, PIAN Zhi-en)

Abstract: After the founding of People’s Republic of China, the Marxist cooperative system was introduced. Since then, from mutual aid groups, elementary and advanced agricultural cooperative groups to people’s communes, cooperatives have become the tools of agricultural socialist transformation. Also, since the reform and opening up, farmers have voluntarily chosen the Western cooperative economic system. These two cooperative economic systems are intertwined, which have become an important feature of China’s cooperative economic development over the past 40 years of reform and opening up. The future development of China’s cooperative economic system lies in the integration of the two cooperative economic systems, and the combination of the advantages of the two systems will bring immeasurable impetus to the development of China’s cooperative economy.

Key words: cooperative economy; cooperative; collective economy; reform of the rural collective property rights system

Why Socialism with Chinese Characteristics Is a Road That Spans the “Caudine Forks”

(by JING Yu-qin, Wu Jin-yan)

Abstract: With the courage to break new ground and the commitment to self-innovation, the Chinese people have blazed a trail across the “Caudine Forks” of capitalism, which is the road of socialism with Chinese characteristics. To cross the “Caudine Forks” means to avoid all the disastrous twists and turns brought about by the capitalist system, while fully absorbing and utilizing all the positive fruits of capitalism. In China, this leapfrogging process can be divided into two stages: the first stage is the period of planned economy, with public ownership as the basis and planning as the means to complete in-