

【农村集体产权制度改革与集体经济发展】

# 村社组织再造及其对集体产权制度改革的启示

——基于广东Y市农村综合改革试验区的经验

高万芹

(武汉科技大学 文法与经济学院,湖北 武汉 430062)

**摘要:**基于实践经验,分析重塑政治、经济与社会“三位一体”村社组织的做法及其治理效果,提出不同于主流学界“政经分离”的村社组织改造路径。Y市政府开展以治理单位整合、土地整合和资金整合为主要内容的农村综合改革,从组织单元、组织权力和组织资源三方面再造村社组织,健全基层党组织、集体经济组织和村民委员会“三位一体”组织体系。新型村社组织通过多重权威调动、多重资源综合使用和多种规则综合运用提升了基层治理能力和实现了善治秩序。与其他基层组织相比,我国的村社组织是一种独特的综合性组织,具有多种组织优势和重要的治理功能。从Y市“政经社合一”的村社组织再造经验中得到的启示是,应通过集体产权制度改革重塑村社组织的治理功能,健全“三位一体”组织体系和增强治理能力。

**关键词:**基层治理;集体产权制度改革;政经社合一;村社组织

**中图分类号:**C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)02-0011-11

## 一、问题的提出

党的十九大报告首次提出乡村振兴战略目标,明确了“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求。乡村振兴成为当前农村工作的重中之重。乡村振兴战略实施是一项综合性的系统工程,需要一个强有力的基层组织将分散的农民组织起来。组织农民原本是中国共产党的使命,也是村社组织最重要的职能。但当前的村社组织涣散,农民凝聚力不强、组织资源匮乏等严重制约了村社组织的组织能力。党中央也意识到基层组织能力弱化产生的问题,党的十九大报告明确提出“以提升组织力为重点”的基层党组织建设要求;2020年中央一号文件也把“组织群众发展乡村产业、动员群众参与乡村治理”作为基层党组织建设的任务要求。因此,在乡村振兴战略实施背景下,基层组织体系建设成为一个重大的时代课题。

当前学界对农村基层组织体系建设的一个重要研究取向就是在集体产权制度改革的框架下,对村社组织进行再造。在我国,基层村社组织主要指由基层党组织、集体经济组织和村民委员会组成的“三位一体”村社组织,呈现政治、经济与社会合一的状态。实践中,“三位一体”村社组织主要体现为基层党组织、集体经济组织和村民委员会“三块牌子,一套人马”的形态,农村集体经济组织管理人员与基层党组织、村民委员会成员交叉重叠在一起。国家在法律层面也赋予村社组织对集体经济管理和集体公共事务管理的合法性。如《村民委员会组织法》规定,“村民委员会依照法律规定,管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产的权利”。在乡村振兴的背景下,学界主流观点认为原有的集体产权制度及村社组织体系严重束缚了集体经济

收稿日期:2020-11-27

基金项目:国家社会科学基金青年项目“新乡贤参与农村社区治理的模式和路径研究”(18CSH010);湖北省教育厅人文社会科学研究青年项目“城镇化背景下农村地区的村干部接班人问题研究”(18Q027)

作者简介:高万芹,女,武汉科技大学文法与经济学院讲师,武汉大学中国乡村治理研究中心研究人员。

的发展,不利于乡村振兴的实现,需要通过集体产权制度改革再造村社组织,以激活集体经济组织的经济功能。

具体来说,学界对目前的“三位一体”村社组织的批评主要集中在以下方面:一是职能交叉的问题。“三位一体”的组织设置导致集体经济组织背负多重职能,难以作为单纯经济性质的法人发挥作用<sup>[1]</sup>;集体经济组织原本首要的功能是以发展集体经济和落实集体经济资产管理为主<sup>[2]</sup>,却承担了所有村两委组织应承担的自治职能,成为帮助行政组织提供公共物品和进行社会管理的代理人<sup>[3]</sup>。作为自治组织的村委会既要承担行政事务,又要为村民提供服务、解决纠纷和矛盾,也难以承担壮大集体经济的经济职能<sup>[4]</sup>。二是“政经合一”使得村民委员会拥有集体经济控制权<sup>[5]</sup>,村干部就成为集体所有权的代理人,这为村干部寻租提供了制度空间<sup>[4]</sup>。村民委员会既是运动员又是裁判员,在治理监督机制不完善的情况下,很容易产生村干部侵占集体资产和权力滥用的情况,滋生农村腐败问题<sup>[6-7]</sup>。三是“三位一体”村社组织存在集体土地所有权界定不清、集体经济组织法人地位不明、组织成员界定不清等问题,损害了集体经济组织的独立性和自主权,难以作为市场法人主体来发挥其经济经营功能,在生产经营服务、资源开发和集体资产保值增值等方面的作用不明显<sup>[8-9]</sup>。为破解上述问题,主流学界以集体产权制度改革为抓手,提出政经分离和股份制改造的村社组织再造方案,即剥离村社组织的经济职能,专门承担公共服务职能和社会管理职能;同时按照现代股份制企业模式改造集体经济组织,赋予集体经济组织市场主体地位<sup>[10-11]</sup>,集体经济组织就作为一个单纯的经济组织来发挥经济经营功能<sup>[2,12]</sup>。在此逻辑下,首先,集体产权制度改革应遵循现代产权交易制度的逻辑,解决集体土地所有权关系界定不清、所有权主体缺位、成员资格界定不清等问题<sup>[13-14]</sup>;其次,在产权明晰的基础上进行清资核产、折股量化,并对农村集体经济组织进行股份制改革,建立政经分离的现代股份制法人治理结构;再次,划清集体经济组织跟基层党组织、村委组织的关系,成立股东大会、董事会和监事会,设置职业经理人<sup>[15-16]</sup>;最后,让集体经济组织作为一个现代公司法人组织充分发挥其经济功能,按照现代资产运营管理方法对集体资产进行运营管理<sup>[17-20]</sup>。实践中,从南海的政经五分离模式<sup>[21]</sup>到全国各地正在进行的集体产权制度改革,大都按照此思路来改造“三位一体”的村社组织。

集体产权制度视角下的村社组织改革思路主张改变“三位一体”的村社组织形态,激发集体经济组织的经济经营功能,减少村社组织承担的多重功能任务。实际上,与多重功能相对应的是村社组织同时具备多重组织资源和较强的治理能力,被“政经分离”和股份制改革所削弱。现有文献忽视了以“政经分离”和股份制改革为核心内容的集体产权制度改革的治理后果,缺乏从治理视角来思考集体产权制度改革。基于此,本文从治理视角分析农村如何通过村社组织再造发挥“三位一体”村社组织的治理功能,从而有效实现农民的组织。

近年来,笔者及其研究团队在全国各地农村进行调研时发现“三位一体”的村社组织具有独特的治理功能:一些地方政府的农村改革实践正是通过集体经济组织与村两委组织的合一,重塑了村社组织的治理功能,走上了一条不同于主流学界所提倡的村社组织改革路径,并产生了显著的治理效益。本文为便于分析,主要使用Y市的经验。文章的结构安排是,在说明Y市村社组织再造实践及其治理效益基础上,揭示“三位一体”村社组织治理效益的实现机制,通过对比村社组织与各类经济合作组织的组织优势,提出“政经社合一”的村社组织再造改革方案,并深入讨论村社组织再造实践对农村集体产权制度改革的启示。需要说明的是,由于实践中集体经济组织并不是一个独立的概念,往往与基层党组织、村民委员会形成“三位一体”的关系,本文特用村社组织来指代这种组织类型,以区别于单个的基层党组织、集体经济组织、村民委员会等组织概念。

## 二、村社组织再造实践

在基层组织设置上,村社组织是一个“三位一体”的综合性组织;但是在具体运行过程中,村社组织却面临诸多障碍。从2012年开始,Y市就拉开了农村综合改革的序幕;2014年被列入全国第二批农村综合改革试验区后,Y市农村综合改革进一步深化,破解了村社组织的运行障碍。Y市农村综合改革的主要内容是,结合农村集体产权制度改革,通过治理单位整合、土地整合和资金整合,重塑了“三位一体”的村社组织体系。本节重点介绍Y市农村综合改革中村社组织再造实践。

### (一) 治理单位整合与重塑村社组织单元

改革前,Y市农村的组织单元十分分散,主要体现在两方面:一方面,体现在地域分布分散。由于Y市农村地区大都位于崇山峻岭之间,连绵起伏的山岭使得村域管辖面积较大,自然村之间往往间隔较远,一个行政村下辖的几十个自然村既不是一个熟人社会,也不是一个紧密的经济利益单元。另一方面,体现在组织配置层级分散。虽然基层党组织和村民委员会主要在行政村这个层级,但自然村才是真正意义上的自治单元。Y市农村宗族组织较为发达,多以自然村聚族而居,一个自然村就是一个认同感较强的宗族社会,而超越自然村之外的行政村则较为疏远。而且,自然村一级属于集体产权单元,90%以上的村集体资产都在自然村(或村民小组)一级,行政村一级几乎不掌握集体资产。Y市农村组织的单元分散带来了诸多治理难题。一是由于行政单元与自治单元不一,以行政村为单元开展村民自治的难度较大。二是各个自然村经济社会基础和利益诉求不同,相互之间的利益难以统筹协调,在行政村一级开展村民自治和集体行动的难度较大,效果也不佳。三是权力资源配置不统一造成了村级治理困境。因为集体资产不在行政村一级,村社组织没有资产管理权和集体土地调控权,村社组织引领集体经济发展和开展农业治理的作用不明显,而自然村一级因为没有合法的、有权威的组织主体来组织农民和开展农业治理,村庄的集体经济发展也较为缓慢。

为解决组织单元分散的问题,Y市开始“三个重心下移”的改革措施,即村党组织向自然村下移、村委会向自然村下移和公共服务平台向行政村下移的三下移措施。一是将党组织向自然村下移,在行政村一级设党总支,自然村一级设立党支部,实现“乡镇党委—村党支部”向“乡镇党委—党总支(原行政村)—党支部(自然村)”的转变。二是把自然村一级作为村民自治单元,将村委会下沉到自然村(村民小组)一级。三是在村委会下移后,公共服务也下移到原行政村(片区)一级,建立社会综合服务站,实现县镇村三级服务平台的联网。三下移措施的核心在于将原本分散的组织整合到自然村这一层级,实现政治单元、经济单元与社会单元的统一,以及基层党委组织、集体经济组织和村委组织的三位合一。

### (二) 土地整合与赋权村社组织

改革前,Y市村社组织的土地控制权非常弱小。这一方面体现在村社组织对承包地和宅基地在内的“公有私用”集体土地控制权的丧失;另一方面体现在对“公有共用”集体土地控制权的丧失,特别是“公有共用”集体土地控制权的丧失导致村社组织的治理能力弱化。“公有共用”的集体土地主要包括集体机动地、公共堰塘、公共禾场、集体山林、荒地资源,以及一些村集体的教育机构、医疗场所和文化场所用地等,它们属于村集体所有,并未分配到户。改革开放以来,由于各类土地政策法规倾向于弱化村社组织的土地调整权力和调整空间,原本那些属于“公有共用”的集体土地也逐渐被分包下去。大量集体资源被低价拍卖或在承包到期后难以收回,被私人长期把持和侵占,集体资产处于严重流失状态。由于集体资源的流失,村社组织缺乏进行村庄建设和土地整治的公共空间和治理资源,难以协调农民的土地利益关系和开展村级治

理,也无法解决自上而下的惠农项目工程所产生的占地问题。在当前的项目制体制下,农村公共品供给主要依赖自上而下的惠农项目工程,但项目制的公共品供给方式最大的问题在于项目工程建设所产生的占地问题和农民利益损失问题。原本村社组织可以利用“公有共用”的集体土地来进行协调,以解决项目工程占地的的问题,但由于村社组织现在丧失了对这部分集体土地的控制权,导致其难以解决公共品落地所出现的问题,农村公共品供给普遍出现“最后一公里问题”<sup>[22]</sup>。

为解决上述难题,Y市拉开了土地整合的序幕。一是收回“公有共用”的集体土地归村社组织所有。Y市全面推进集体“三资”的清产核资工作,将那些长期被侵占的荒地资源、机动地、堰塘、禾场、山地资源等全部收归集体所有。二是由村社组织统筹协调,在村民自治的框架下实现“公有共用”集体土地的公平使用和分配。由于不同村庄集体资源的多寡、公共品的需求偏好、农民的利益关系和集体土地的使用状况各不相同,“公有共用”集体土地的公平使用和分配难以有统一的模式,需要各个村社根据自身状况制定适合的集体土地使用和分配方案。为此,Y市规定了一系列“公有共用”集体土地的民主使用程序,鼓励和动员农民参与其中。首先,Y市出台政策文件规定村庄的所有建设项目和土地整合方案都是在遵从农民意愿的前提下进行的,即土地是否收归集体,收回以后土地的分配和使用全由农民自己决定。其次,成立村落理事会,由其动员村民和组织协调,制定“公有共用”集体土地的分配和使用方案。再次,方案确定后需要经过所有农户签字同意、按手印后才可执行。最后,“公有共用”集体土地使用过程中所产生的占地损失和农民的利益损失,以及所需要的资金和人力成本等,由村民理事会在村社组织的协调下发动村社成员共同承担。经过一段时间的土地整合,Y市大多数村庄“公有共用”的集体土地得到充分利用,被广泛用来进行道路、沟渠及一些文化广场、停车场等公共设施的建设,极大地改善了农村公共品缺乏的状态。

### (三) 资金整合与充实村社组织资源

Y市大部分农村地区的经济发展水平十分落后,集体经济并不发达,村社组织的集体收入非常有限,村级财力不强。由于村级财力薄弱,村社组织也无力开展村级建设和公共品供给。实际上,农业税费改革之前,村庄公共品的建设成本主要靠向农民收费、平摊义务工的方式,由农民来承担。村社组织因掌握了一定的资源和财权,能够根据村民的利益诉求来开展村庄建设,提供农民急需的村庄公共品。农业税费改革以后,村社组织没有权力再向农民收取税费;基层组织的运转经费由国家承担,公共品的供给也由国家通过项目制的方式直接对接农民,其他各类惠农资源则直接打入农民账户,不再经过村社组织,因此村社组织丧失了村级财权,出现了资源匮乏的局面。

为解决村社组织资源匮乏的问题,Y市进行了涉农资金整合。涉农资金整合的措施概括起来主要有两方面:一是将分散在农民手中的涉农资金整合到村社组织手中。具体做法是在农民自愿的前提下,Y市将国家直补到农户的粮食直补、农资综合直补、农作物良种补贴和生态公益林补偿等资金委托给村社组织集中统一使用。Y市还规定这部分资金需经过市县政府的同意,审批通过后才可将农民账户的资金集中到集体经济组织手中,然后作为集体收入主要用于集体公共事业。二是将各级政府支配的涉农资金整合到村社组织手中。地方政府整合国家(主要指中央、省)直接下达的非普惠性项目资金,由市一级进行统一申报,并整合市县一级的涉农资金,按照发展规划进行有计划的投放。整合后的涉农资金政府不会主动投放,而是需要各个村庄根据项目申请标准,先期开展自主建设,政府验收通过后才予以补贴,即村庄想要获得这部分奖补资金,必须要进行先期建设。此外,村庄作为项目建设的实施主体,可以自行决定如何来建设和实施。项目的实施一般由村社组织协助村落理事会来统筹,共同协商决定项目的实施方式。小型的项目可以由村落理事会组织农民自行施工,大型项目则可交由第三方有资质的公司施

工。项目建设的方案、工程造价预算、占地损失,乃至村民集资等亦由村落理事会来统筹协调,同时其也接受村社组织的指导和监督。

### 三、“政经社合一”村社组织的运行机制

Y市农村综合改革再造了“三位一体”的村社组织,村社组织的治理能力得到较大提升,产生了巨大的治理效益。其一,村社组织再造有效改善了村社组织治理权力和资源不足的局面,有效提高了村庄公共品的供给。仅2014—2015两年内,Y市就有354个村庄开展了“美丽乡村”建设,主要是进村公路、田间机耕道、兴修水渠、文化广场等工程的建设,乡村社会面貌大幅改善。截至2016年10月底,Y市涉农资金累计整合了15.67亿元,其中普惠性资金约3.05亿元,非普惠性资金12.62亿元。这些整合的资金项目使得农业生产条件和农村面貌得到大幅改善。其二,以奖代补的形式充分激发了农民进行村庄建设的积极性,实现了农民的有效组织。农民在村社组织、村民理事会等主体的组织下,捐钱出力现象时有发生。截至2015年,Y市村庄理事会已完成2万多宗公益事业建设。其三,村社组织有了较强的利益协调能力,有效化解了公共品建设中的矛盾纠纷。据Y市委农办提供的统计数据,近年来的涉农纠纷大幅度下降,不少重点上访乡镇改革以后,实现了全镇“零上访”。本小节从权威调动、资源使用、规则运用三个方面分析“三位一体”村社组织治理功能发挥的运行机制。

#### (一) 多重权威调动机制

基层党委组织、村委组织和集体经济组织三位合一的组织设置,使得新型村社组织实现了政治权威、经济权威和社会权威的统合。政治权威指的是村社组织作为基层党组织和国家代理人所具有的自上而下的国家权威,具有管理村级公共事务和执行国家政策的合法性。经济权威指的是新型村社组织作为集体经济组织所具有的对集体土地资源进行调整和管理的权力。社会权威指的是村社组织作为村民自治组织所具有的自下而上的地方权威,具有自主管理村级公共事务的合法性。新型村社组织拥有多重权威,可以调动多重权威开展基层治理,治理的合法性大大提升。

一是对政治权威的调动。基层党组织代表了国家权威,农民对基层党组织的认同感较强。新型村社组织发挥党建引领的作用,发挥党员在村庄事务中的先锋带头作用,能够更为有效地实现农民的组织动员。同时,地方政府用党纪和行政规范对村干部进行监督,对村社组织进行强有力的监控,可有效避免村社组织非法侵占集体资产。在这种情况下,农民可以放心地把自身的各项农业补贴和筹集的资金交由村社组织来统一管理和使用。

二是对经济权威的调动。作为传统的农业型村庄,Y市农村面临的公共事务主要包括农地细碎化的整理和公共品供给的问题,而这些问题均牵涉土地利益协调和整合。村社组织作为集体土地的所有者和集体资产的管理者,可以行使集体土地利益协调的权力,有效化解公共品建设中的占地问题。新型村社组织将集体“公有共用”的“三资”资源收回来进行统筹使用,为农民提供公共品,对村庄的公共设施进行统一规划,解决公共设施建设的占地问题。

三是对社会权威的有效利用。自然村是一个熟人社会单位和紧密的宗族单位,农民对宗族精英的认同较强。村庄社会具有价值生产能力,宗族长、新乡贤等村庄精英也能够参与村庄公共事务中获得荣誉感。村社组织可以充分利用宗族精英开展基层治理工作。Y市农村在自然村一级设立村民理事会,积极吸纳宗族精英参与村庄公共事务,由他们来组织动员村民,整合村庄公共利益,制定公共品建设和实施方案,协调村民利益纠纷。

#### (二) 多重资源统筹使用机制

新型村社组织拥有多重资源,根据资源所属主体的不同,可以把这些资源分为三类:村社组

织的集体资源、各级政府的涉农资源和农民个体的资源。村社组织可以统筹使用这三类资源以完成村级公共事务的治理。村社组织的集体资源主要是指一些集体“三资”资源,作为集体土地所有者,村社组织可以使用未分配给农民的“三资”资源。各级政府的涉农资源指整合的国家资源,包括中央、省、地方市县各部门的所有涉农资金。这些涉农资金采取以奖代补、先建后补的方式,由村社组织自己实施和运营管理。农民个体的资源主要是指农民个体愿意将国家直补到户的各类综合补贴转化为集体资源进行统筹使用,以及农民为了获得奖补资金而自发筹资筹劳所形成的资源。这三类资源经整合以后,都变成了村社组织直接掌握的公共资源。

村社组织统筹了这些公共资源,能显著提高资源的使用效率。Y市地方政府改变了国家非普惠性的涉农资金的投入方式和实施机制,采取“以奖代补”和“先建后补”的方式。涉农资金变成奖补资金,村社组织不仅要筹资筹劳先行开展项目建设,还要自己统筹项目的规划、管理和实施,验收合格才能获得奖补。这种做法充分发挥国家资源的诱导作用,激发村社组织动员农民进行公共品建设,也调动了农民筹资筹劳的积极性,发挥社会资源的重要补充作用。在农民眼中,国家项目资金变为农民可以争取的意外资金,项目的争取也成为事关所有农民利益的集体事业。为争取项目和开展先期建设,农民自愿将国家发给自己的各类农业补贴收归到村社组织,用于垫付先期建设所需要的资金,如果这部分资金不足,农民再进行筹资筹劳。再者,这种公共资金统筹使用的方式提高了资源的使用效率。将国家资源转化为农民自主使用的公共资源,农民就能在村社组织的带领下按照自身的需求来建设项目,十分节省而又高效地利用每一笔钱,极大地提高了涉农资金的使用效率和瞄准率。另外,将农民个体的资源转化为村社组织统筹使用的公共资源,农民可以享有更多的公共利益。原先这部分资金分散在农民手中,起不了太大的作用,只能稍微改善村民的生活,当地村民形象地称为“猪肉钱”,而转化为村社组织的资源成为启动村庄建设的公共资金,村社组织就可以利用这部分资金进行先期建设,不仅解决了公共品建设的先期垫付问题,而且激发了农民的集体意识和增强了村庄的公共性。

村社组织综合使用多种资源还能提升农民的集体行动能力。公共品建设往往要占用农民的土地,但是如果占地成本均摊不公平,只占用部分农民的土地,利益受损的农民就可能采取不合作态度,使得集体行动难以达成。村社组织作为集体资产的管理者,既可以利用集体收入进行经济补偿,也可以利用集体掌握的土地资源进行置换,还可以按照承包地面积进行均摊。村社组织利用这些资源进行利益调平,实现占地成本的均衡,建构村庄公共事务“成本共摊、利益共享”的机制,在土地占用上达成集体行动。

### (三) 多种规则综合运用机制

新型村社组织可以综合运用地方规则和国家规则等多种规则。地方规则指地方社会在长久的生产生活中所形塑的文化规则和共识规范,主要表现为宗族内部的公共规则。作为一个有着悠久历史和村社共同体传统的国家,我国农民的观念和行为深受地方社会文化的影响<sup>[23]</sup>。Y市地方传统文化保留得较为完整,特别是自然村一级尚保留了一定的宗族结构。宗族内部的公共规则是农民在长时间内为维护宗族利益和实现宗族团结而形成的,包括给面子、舍小家为大家、少数服从多数、宗族公共利益至上的理念。国家规则主要包括国家赋予村民自治制度和集体产权制度运行的规则。村民自治制度规则主要对基层治理的原则、组织和程序等进行规定,为村社组织开展基层治理提供操作办法。而集体产权制度规则对农民与土地、农民与村社组织的关系进行规定,为集体“三资”的使用和经营提供操作办法。集体产权制度与村民自治制度互为表里,并能够与地方规则结合起来,村社组织就可以利用多种规则之间的相互嵌套,在村民自治的框架下解决村庄集体行动和公共品建设所面临的难题。村民也可以根据村社内部的实际情况进行协商、讨论和内部决定,制定集体土地的使用和分配规则。具体机制如下:

第一,村社组织可以动用宗族的公共规则来实行村庄治理。村社组织针对农民之间诸多非

正式关系和社会资本等软性因素对农民的行为进行调整和引导。特别重要的是地方规则蕴含着“集体主义”价值,这些理念有利于压制农民个体私利、维护公共利益的规则。例如,把自然村一级的公共品建设事业转化为宗族内部的公共事业,为了宗族的公共利益,个人应该牺牲自身的私人利益,不应该成为钉子户。而利益损失较多的农户为了村庄集体利益而牺牲了个人利益,可以赢得村民的认可和社会性面子;那些不愿意牺牲个人利益,不以宗族利益为大的钉子户则遭到村庄社会的谴责,面临巨大的舆论压力。村社组织正是利用这种地方社会规则实现了农民组织成本的内部化,增强了自身协调农民内部利益关系和社会关系的能力。相对于国家规则,这些地方规则具有较强的灵活性,能适应地方社会实际发展需要。

第二,村社组织充分利用国家规则层面有利于加强村社组织统筹能力的相关规则。特别是激活集体产权制度和村民自治制度的规则。Y市在进行土地调整和村庄公共品建设时,通过收回集体土地资源的方式,重塑了集体土地资源“公有共用”和“产权公有”的集体产权制度规则,实现了农民权利义务关系的均衡,即农民想要获得村庄公共品,必须出让一部分土地,还要出资出力,才有资格享有村社提供的公共品;那些不想承担义务的村民则在村民自治的框架内和村庄规范的约束下,遭到村民的排斥,无权享有村庄提供的公共品;同时,农民承担自身的义务后,村社集体有责任向农民提供急需的公共品,也有权力组织农民进行公共品建设,实现农民与村社集体之间权责利匹配。这些规则具有较强的约束性,可以约束个体乃至村级组织的行为(图1)。

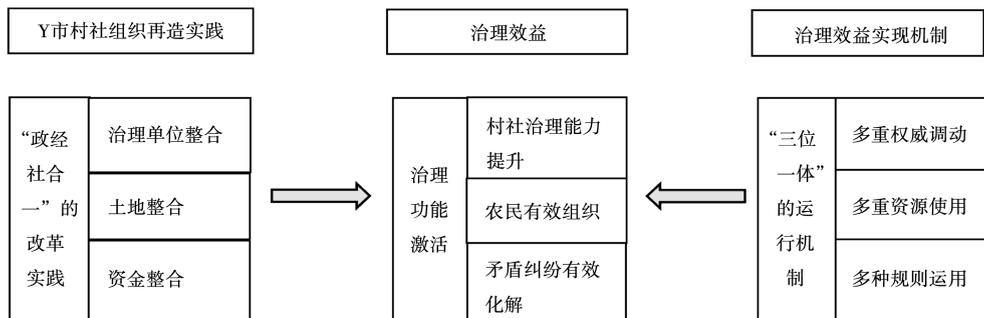


图 1 Y市“政经社合一”的村社组织再造经验与机制

#### 四、村社组织优势及其对集体产权制度改革的启示

社会各界关注比较多的是各种专业性的合作组织和以日本、韩国及我国台湾地区为代表的综合农协。与其他基层组织相比,村社组织是一个独特的综合性组织,具有诸多优势。本节通过对比综合农协组织和专业性合作组织说明村社组织的优势,及其对集体产权制度改革的启示。

##### (一)“政经社合一”的村社组织优势

农民自发成立的专业性合作组织具有较强的民间属性,主要是由农民自发组织和合作,只发挥单一合作功能,治理功能有限<sup>[24]</sup>。专业性合作组织往往集中在某一领域或某一环节的合作,合作内容和范围有限,并且也是一种单一的社会组织,组织权威、组织资源和组织规则都十分有限。例如,专业经济合作组织虽被政府大力推广,但能有效运转起来的比较少,且容易出现“精英俘获”问题,组织的运转被少数精英农户把持<sup>[25]</sup>。相比较而言,村社组织是一种综合性组织,可以在政治、经济、社会等多个领域开展基层工作,且可以利用身份调动多重权威、综合使用各种类型的组织资源和规则,具有更强的治理能力。

与专业性合作组织相比,以日本、韩国及我国台湾地区为代表的综合性农协作为一种互助

型的经济组织和农民的自组织载体,具备政策优势、规模优势和联农优势<sup>[26]</sup>,能够拓宽农民合作的领域,实现农民的深入合作,合作范围可涉及生产、加工、流通、金融乃至文化等多个领域<sup>[27]</sup>。综合农协与我国大陆地区的村社组织非常类似,很多研究者将综合农协作为我国大陆地区农村基层组织发展的方向<sup>[28]</sup>。但是综合农协是建立在土地私有制基础上的,缺乏对土地的支配权力,也存在一些治理难题。最典型的问题是综合农协因缺乏对土地的支配权力,在涉及土地利益协调的农业生产领域合作有限,合作仅限于不涉及土地利益协调的加工、流通、金融等领域。例如,日本综合农协很难在农业生产环节实现农民大规模且稳定的合作,也难以依赖他们推动土地流转和整合细碎化地权,只能提供一些销售、金融等领域的服务<sup>[29]</sup>;综合农协还承担着经营业务,面临较大的市场风险<sup>[30]</sup>。相比较而言,村社组织则因拥有对土地的调整权力,可以解决围绕土地问题所带来的农民生产合作困境,从而解决地权细碎化和土地规模经营等方面的难题;同时村社组织不承担市场经营活动,不会产生亏本的风险问题。

综上,相对其他各类合作组织,我国大陆地区“三位一体”的村社组织是一种独特的综合性组织,不仅具有综合性特点,能提供综合性公共服务,还拥有对集体土地的支配权,因而具有更强的治理功能。在国家向农村投入大量财政资金推动乡村振兴的背景下,集体经济组织、村民委员会和基层党组织的目标具有一致性,都是为农民提供公共服务,从而消弭了不同组织目标之间的张力,能够在更大范围内发挥组织合力。

## (二) 集体产权制度改革的启示

集体产权制度改革不仅是集体资产的保值增值和经营管理问题,还是一个治理问题。“政经分离”的村社组织改造削弱了村社组织的治理能力,造成其治理功能难以有效发挥。Y市农村综合改革通过“政经社合一”的村社组织再造,加强了村社组织的治理能力,提高了村庄的公共品供给能力,推动了乡村振兴,对集体产权制度改革具有重要启示。

以“政经分离”与股份制改革为核心内容的集体产权制度改革将带来负面的治理后果。进行“政经分离”后,村社组织丧失了作为集体土地所有者的合法身份和土地支配权,难以调整农民之间的土地利益关系,要实现农民的组织动员非常困难<sup>[31]</sup>。并且,将基层党组织、集体经济组织和村委会组织分离的做法,加重了村社组织的建设成本和运转成本。特别是欠发达农村地区地方政府财政实力薄弱,很难支付基层组织的运转成本。“政经分离”将导致党的领导作用难以发挥,无法实现党组织群众发展乡村产业、动员群众参与乡村治理的目标,带来基层治理空洞化。Y市地方政府恰恰意识到集体产权制度的治理意涵,采取了“政经社合一”的集体产权制度改革思路,更加充分发挥“三位一体”的村社组织治理功能,促进了基层治理的有效运行。一些率先进行“政经分离”和股份制改革的发达地区,也意识到这种改革方案所带来的治理后果,并通过加强党支部对村集体经济组织的领导等措施,重塑“政经社合一”的村社组织体系。

集体产权制度改革应充分发挥“政经社合一”的村社组织的多重优势。当前的集体产权制度改革忽略了“政经社合一”的村社组织具有的组织优势和治理优势,将其视为集体经济发展的阻力。实际上,“政经社合一”的村社组织借助多重优势,可以有效调解农民的利益关系,能以较低的交易成本实现农民的组织化。由于我国农业经营规模狭小,农业生产具有较强的外部性,无论是农民在生产环节的合作互助,还是政府和市场为农民提供的公共服务,都要求农民自我组织起来以解决土地流转、土地整理和公共品建设中的难题。而“政经社合一”的村社组织就可以综合运用政治、经济和社会的治理资源解决农民组织合作的难题。正因为“政经社合一”的村社组织具有多重优势,以加强村社组织统筹能力为核心的村社组织再造路径,不仅在Y市,还在湖北秭归<sup>[32]</sup>、四川成都<sup>[33]</sup>等全国其他农村地区有所体现,有效实现了农村发展和治理有序。这些地区的成功经验启示我们,集体产权制度改革不应忽略“政经社合一”的村社组织具有的组织优势和治理优势。

“政经社合一”的村社组织再造方案也面临一定的挑战。首先,村社组织统筹能力的弱化也成为大多数农村的现实。其次,加强村社组织统筹能力的改革方案并没有在全国推广开来,以“政经分离”和股份制改革为主要内容的集体产权制度改革思路已成为全国学习的模板和政府推广的典型,“政经社合一”的村社组织再造经验尚未引起重视和推广。再次,现有的集体产权制度不断强化农民的土地财产权利,大大弱化了村社组织的统筹能力,不利于集体产权制度治理效应的发挥。最后,“政经社合一”的村社组织再造面临一定的监管难题。这一问题的解决需要复杂的程序设计和机制设置,还要因地制宜,具有灵活性。

## 五、结论

将农民组织起来是实现乡村振兴战略目标的必然要求,新时期由谁来组织却成为一个问题。本文结合Y市创新实践,提出“政经社合一”的村社组织是组织农民的最佳载体。虽然“政经社合一”的村社组织是组织农民的最佳载体,但现实中村社组织的运行面临诸多障碍。因此,Y市地方政府采取了以加强村社组织统筹能力为核心的“政经社合一”的村社组织改革方案,即以治理单元整合、土地整合和资金整合为主要内容的农村综合改革,从组织单元、组织权力和组织资源三个方面重塑村社组织的权力资源配置,实现了基层党组织、集体经济组织和村民委员会“三位一体”的组织统合和组织运行。新型村社组织可以通过多重权威调动、多重资源综合使用和多种规则综合运用,有效提升基层治理能力,满足农民的公共品需求,实现农村社会的稳定有序发展。

我国的村社组织是一种独特的综合性组织,这种独特性其他各类经济合作组织所不具备的。与学界在集体产权制度的框架下提出的村社组织再造方案相比,Y市“政经社合一”的村社组织再造方案并没有把集体产权制度视为一个单纯的经济制度,不以激发集体经济组织的经济功能为单一的产权改革目标,而是从实践出发,把村社组织作为一个综合性的政治、经济和社会组织,具有重要的治理功能。这也启示当前的集体产权制度改革,应注意到“政经社合一”的村社组织的组织优势和治理优势,以及这种优势在组织农民和实现乡村振兴方面的重要作用,应把集体产权制度改革放在更大的系统里统筹思考,统筹兼顾集体经济发展与村级治理关系。因此,本文在政策层面建议,从治理的角度来重塑集体产权制度改革的目标和路径,重构“政经社合一”的村社组织的运行机制,激活“政经社合一”的村社组织的治理功能。在治理视角下,集体产权制度改革应朝着加强村社组织的土地调控权及集体资产管理权的方向前进,构建村社共同体的集体利益和集体意识,建立农民与村社组织之间的权责利匹配关系,从而实现农村社会的有效组织和有序发展。

## 参考文献:

- [1] 陈亚辉.政经分离与农村基层治理转型研究[J].求实,2016(5):71-78.
- [2] 杜梅萍.探索集体经济有效实现形式——“乡村集体经济组织改革与发展研讨会”综述[J].前线,2007(12):43-45.
- [3] 段龙龙,张樱.论我国农村集体经济组织公有性质弱化及其应对[J].农村经济,2013(9):87-92.
- [4] 邓蓉.农村土地制度改革进程中的集体经济组织主体地位重塑[J].农村经济,2017(3):43-48.
- [5] 韩松.农民集体所有权主体的明确性探析[J].政法论坛,2011,29(1):104-116.
- [6] 邓丽霜.南海农村“政经分离”改革的实践与思考[J].南方农村,2012,28(12):43-46.
- [7] 李圣军.农村基层党风廉政建设与反腐败问题研究[J].中国延安干部学院学报,2017,10(2):71-79.
- [8] 中国社会科学院农村发展研究所“农村集体产权制度改革研究”课题组,张晓山.关于农村集体产权制度改革的几个理论与政策问题[J].中国农村经济,2015(2):4-12.

- [9] 项继权.农村社区建设:社会融合与治理转型[J].社会主义研究,2008(2):61-65.
- [10] 杨一介.我们需要什么样的农村集体经济组织?[J].中国农村观察,2015(5):11-18.
- [11] 管洪彦.农村集体经济组织法人立法的现实基础与未来进路[J].甘肃政法学院学报,2018(1):34-46.
- [12] 刘恒科.“三权分置”下集体土地所有权的功能转向与权能重构[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017,17(2):102-112.
- [13] 方志权.农村集体经济若干重大问题研究[J].科学发展,2015(9):60-71.
- [14] 黄延信.发展农村集体经济的几个问题[J].农业经济问题,2015,36(7):4-8.
- [15] 谭秋成.农村集体经济的特征、存在的问题及改革[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2018,55(3):94-103.
- [16] 谭贵华.农村集体经济组织的研究回顾与前瞻[J].重庆大学学报(社会科学版),2013,19(1):123-129.
- [17] 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亟需解决的问题[J].理论探索,2017(1):116-122.
- [18] 苑鹏,刘同山.发展农村新型集体经济的路径和政策建议——基于我国部分村庄的调查[J].毛泽东邓小平理论研究,2016(10):23-28.
- [19] 李永军.集体经济组织法人的历史变迁与法律结构[J].比较法研究,2017(4):35-52.
- [20] 李天姿,王宏波.农村新型集体经济:现实旨趣、核心特征与实践模式[J].马克思主义与现实,2019(2):166-171.
- [21] 仝志辉,韦潇竹.通过集体产权制度改革理解乡村治理:文献评述与研究建议[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2019(1):148-158.
- [22] 孙梦.论村民自治组织的土地职能[J].上海政法学院学报(法治论丛),2011(5):6-11.
- [23] 贺雪峰.论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角[J].开放时代,2012(10):108-129.
- [24] 王海娟,胡守庚.自主治理与小农农业现代化的路径[J].农业经济问题,2019(9):64-73.
- [25] 温铁军.农民专业合作社发展的困境与出路[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2013,14(4):4-6.
- [26] 张益丰.农民合作社提供社会化服务大有可为[J].中国农民合作社,2019(9):49-50.
- [27] 仝志辉,温铁军.资本和部门下乡与小农户经济的组织化道路——兼对专业合作社道路提出质疑[J].开放时代,2009(4):5-26.
- [28] 黄宗智.中国新时代小农经济的实际与理论[J].开放时代,2018(3):62-75.
- [29] 温铁军,侯宏伟,计晗.日本高米价背后的农协垄断及其政党联系[J].农业经济问题,2016,37(2):100-109.
- [30] 王海娟.资本下乡与乡村振兴的路径——农民组织化视角[J].贵州社会科学,2020(6):163-168.
- [31] 桂华.产权秩序与农村基层治理:类型与比较——农村集体产权制度改革的政治分析[J].开放时代,2019(2):36-52.
- [32] 高万芹,龙斧.村民自治与公共品供给的权利义务均衡机制——以Z县G乡L村为个案[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016,16(5):38-45.
- [33] 桂华.农村土地制度与村民自治的关联分析——兼论村级治理的经济基础[J].政治学研究,2017(1):99-110.

(责任编辑:李凌)

## The Reorganization of Village Community Organization and Its Enlightenment to the Reform of Collective Property Rights System: Based on the Experience of Comprehensive Rural Reform in Y City of Guangdong Province

GAO Wanqin

**Abstract:** Based on practical experience, this paper analyzes the practice of reshaping the “Trinity” of politics, economy and society and its governance effect, and puts forward a transformation path of village community organization which is different from the mainstream academic “separation of politics

and economy”. The Y city government carried out comprehensive rural reform with governance unit integration, land integration and capital integration as the main content. It rebuilt village community organizations from the three aspects of organizational unit, organizational power and organizational resources, and improved grassroots party organizations, village committees and collective economic organizations. “Trinity” organizational system. The new type of village community organization has improved the ability of grassroots governance and realized a good governance order through the mobilization of multiple authorities, the comprehensive use of multiple resources, and the comprehensive application of multiple rules. Compared with other grass-roots organizations, China’s village community organization is a unique comprehensive organization, with a variety of organizational advantages and important governance functions. The experience of “the integration of politics, economy and society” in Y City also enlightens us that the governance function of village community organizations should be reshaped through the reform of collective property rights system, and the “Trinity” organization system and governance ability should be strengthened.

**Keywords:** Grassroots Governance; Reform of Collective Property Right System; Integration of Politics, Economy and Society; Village Community Organization