

【专题:发展壮大农村集体经济】

# 解析集体:制度通道与治理实践

陈靖

(西北农林科技大学人文社会发展学院,陕西杨凌712100)

**摘要:**集体作为一种本土化的制度构造,是特定历史时期乡村在农业生产、社会生活共同体、城乡关系框架以及宏观制度的约束条件下形成的总体性制度体系,而在制度变迁过程中这种总体性制度体系逐渐衰落。部分农业型村社中集体制度的治理机制及其依托的制度通道仍能够发挥实践作用,集体制度回应着乡村中农业产业发展、公共服务以及乡村治理的需求。本文强调了将重建集体制度而非单纯增加集体经济收入作为壮大集体经济的实践路径,将集体研究的视野转向集体制度,关注集体作为一种总体性制度,其内在治理机制以及制度通道的重要价值。农业型村庄集体经济发展的前提是使承载统分结合治理实践的制度通道保持畅通,恢复集体制度的制度韧性与实践弹性。

**关键词:**制度通道;集体制度;集体经济;治理机制

**中图分类号:**C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)03-0096-11

## 一、问题的提出

集体经济是社会主义公有制经济的形式之一,集体经济组织是中国乡村社会的内生性构造,是实现社会主义的组织中介。近年来越来越多的声音呼唤“找回集体”,期待通过壮大集体经济来整体性地解决当前乡村出现的一系列问题。通过回顾集体的制度优势,人们发现集体经济不仅能够推动乡村产业发展,而且能够提高农民福利,更能够增强基层治理能力<sup>[1]</sup>。地方政府与村级组织不仅把壮大集体经济作为乡村产业发展问题的解决办法,而且试图以此来推进基层治理能力提升,进而承载乡村振兴战略的一揽子任务。

在此实践需求的推动下,当前学界主要采取了通过收入维度来体现集体经济壮大的研究进路,通过剖析集体经济收入壮大的典型经验,揭示这些经验之所以成功的原因以及内含的政策推广空间。从这一研究进路来看,既有研究揭示了集体经济收入的来源,如在工业化、城镇化进程中通过分享土地增值收益、土地租赁等而形成的集体收入<sup>[2-3]</sup>,在乡村旅游产业、产业扶贫工作中形成的产业性集体经济收入<sup>[4]</sup>,依托村社企业的集体经济<sup>[5]</sup>,等等。根据典型成功经验的总结提炼,相应的政策建议则围绕集体产权制度改革<sup>[6-7]</sup>、提升外部推动力<sup>[8]</sup>、改造集体经济组织模式<sup>[9-10]</sup>等问题而提出。与此同时,也有研究针对案例中存在的问题提出了预警,如集体经济发展的非社会性问题<sup>[11]</sup>、集体经济非农化问题<sup>[12]</sup>、集体经济分配中的社会纠纷问题<sup>[13]</sup>,如在集体产权制度改革过程中的股权固化问题、社区成员排斥等问题<sup>[14-15]</sup>。

上述围绕集体经济组织、集体产权制度、集体经济等学术话题及其延伸的政策讨论成果已极其丰硕,但什么是集体这个前提问题却越发难以厘清。不同学科、不同学者基于不同理论起点,形成了纷繁复杂的认识。在“壮大集体经济”这一共同政策目标之下,却能给出迥异的实践

收稿日期:2020-12-15

基金项目:教育部人文社会科学研究青年项目“新时代小农户参与现代农业发展的支持机制及路径研究”(18YJC840010);西北农林科技大学基本科研业务费人文社科项目“县域农业发展中的产业治理研究:基于农业转型的视角”(2452020073)

作者简介:陈靖,男,西北农林科技大学人文社会发展学院讲师,博士,硕士生导师。

方案。需要承认,这种认识上的分歧是客观存在的,各地多样化的政策试点加大了这种分歧的复杂性。而在话语分歧之中,我们似乎也能够找到一条底线共识,即集体制度的确有效解决了一些问题,且在当前农村制度改革不断深化的背景下,重新找回集体的某些功能、要素与价值是必要的。依据这个共识,我们方可进一步去讨论,应当找回哪些集体的要素。这一问题又牵引出一系列其他问题,即当前“三农”领域出现了哪些问题?需要被找回的“集体”将怎样应对这些问题?而集体制度在被“找回”之前又在怎样解决这些问题?这一问题谱系要求我们首先要正本清源,讨论集体的历史根源;其次,要讨论集体的价值与功能得以实现的实践机制;最后,要探索乡村社会在壮大集体经济这一政策目标下的制度实践空间。本文试图在这一问题谱系之下,对集体制度的内涵进行探索性分析,参与当前壮大集体经济的理论与实践争论,探索能够适用于绝大多数普通农业型村社的政策创新。

## 二、从集体经济到集体制度:集体研究的视角转换

本文认为,围绕集体经济的研究以“成功经验做对了什么”为逻辑指引,往往容易倒果为因,且容易忽视成功典型之所以可能的外在独特条件和特殊制度因素,也因此容易得出无法复制推广到普通乡村的亮点经验。笔者在实地调研中发现,在一些集体制度能够有效运行的地方,村社依靠集体制度的具体实践机制解决了内部事务<sup>[16]</sup>,集体组织内部有认同和行动能力<sup>[17]</sup>,但因此类集体经济并未展现出高收入、高福利、高分配的“亮点”,往往难以被纳入集体经济的研究视野。一些农业型乡村或多或少地保留着集体的制度要素、集体机制以及集体意识等,这些要素未必能直接产生集体收入,但在应对当前乡村社会衰落的问题上,仍能够发挥积极的治理作用。因此,本文试图将集体经济的讨论引向关于集体制度的讨论,将集体制度与基层治理关联起来讨论,即并非通过剖析“成功经验何以成功”来透视集体制度,而是探寻承载集体治理实践的诸项制度通道,以揭示集体制度的运行逻辑。

治理是特定治理主体之间的协调活动,集体制度所关涉的乡村治理包括两个主体以及两重关系。两个主体是指集体经济组织和集体经济组织成员。由于集体经济是生产资料归一部分劳动者共同所有的一种公有制经济,因而集体组织中存在着两种明确的关系形式:一是集体组织与其成员之间的关系,二是集体组织成员之间的关系。通道是指从成员个体到公共层面可以依赖的关联途径<sup>[18]</sup>,本文使用制度通道概念来特指联结集体制度内部两类关系的具体途径,集体制度在基层治理中的作用是依托制度通道来实现的。

在学界已有的研究中,关于集体及其成员之间关系的讨论往往与成员权相关,成员权的资格认定与权利范围是集体经济组织治理的核心议题,也是当前集体制度改革的主要领域<sup>[19-20]</sup>。成员权描述了成员与集体之间的正式组织关系,反映了成员与集体的制度化关系<sup>[21]</sup>,是一种有关成员之间、成员与集体之间关系的结构性描述。与结构分析不同,本文提出制度通道的概念,主要理论目标是揭示集体制度在基层治理中得以实践的关联途径与通道。集体制度是围绕集体经济所设置的基本生产经营、社会组织与基层治理体制所构成的稳定制度。所谓机制是指由制度安排决定的、由体制操控的,旨在实现制度实际目标的各种方法、手段的总和,具有极强的可选择性<sup>[22]</sup>,而制度通道则是机制得以运行的关联途径与实践通道。集体是一束制度丛,其中劳动者个体与家庭作为组织成员,能否通过关联的具体途径来实现公共与个体间的信息通达、分歧协调、诉求回应和资源分配,从而增强个体对集体的依靠归属和身份认同,这些关联得以运作往往是通过集体这一制度之内的诸多微观机制来实现的,本文称之为制度通道。制度通道的存在,使得成员可以通过既定的途径、经由这些通道顺利进入公共组织,在组织内部获得利益的满足。这样,集体组织的治理机制才能够发挥作用。从集体制度的结构分析到制度通道的视野

转换,意味着对集体制度的研究应该关注成员个体与公共组织之间、成员个体之间关系的微观实践机制。一个良性运行的集体经济组织,其集体制度中应该具备完备的、体系化的、畅通的制度通道,通过制度通道而使集体经济组织成员之间、成员与组织之间可以协调利益、解决矛盾、化解纠纷,进而使成员依靠集体组织并认同组织,通过集体组织来实现个人权益,由此来具体承载治理机制的运作。

### 三、集体制度的治理实践

#### (一) 集体制度的历史构造

集体是一种经济制度、社会组织与治理单元合一的总体性制度体系。依托村社共同体这一本土社会基础,集体制度在构造过程中重点处理“统”与“分”的关系。“分”是指集体经济组织成员及成员所在的家庭经营单位,“统”是指作为集体经济具体载体的集体经济组织。二者作为集体制度的主体,其关系模式通过一系列具体的制度关联进行连带,集体制度内部由各种关联制度构成了有机的整体。从集体主义到分田到户时代,农村经济发展的核心问题就是如何处理两个基本社会单元的“统分”关系<sup>[23]</sup>,从而发挥集体经济的优越性和农民群众的劳动生产积极性。家庭联产承包责任制改革后,集体经济发展的前提是在保持小农户家庭经营“分”的主体地位之上,重视集体经济组织“统”的作用。这种社会基础结构中最重要两种社会单元——小农户家庭与集体经济组织——的关联畅通尤为重要,二者存在同构的一面,同时具有相互依存的一面<sup>[24]</sup>。同构性是指,小农户家庭与集体经济组织都是在人多地少这一基本约束前提下所产生的共有制单元,小农户家庭需要保护内部家庭成员,以村社共同体为底色的集体经济组织则需要保护其成员。由于小农户家庭和村社集体都不能解雇成员,因此土地和其他财产均由成员共有,并在此基础上发展出内部化处理外部性问题的治理机制<sup>[25]</sup>。相互依存的一面表现在,之所以要强调小农户家庭与村社集体的“统分”关系,是因为农业生产中天然存在这种相互依存关系,小农户家庭经营之外,农业生产仍需要有“统一经营”的层面,如提供“一家一户办不好、办不了以及办了之后不划算”的公共物品与公共事务,因此良性的生产经营体制必须要有效协调“统分结合”的问题。集体制度并非天外飞来之物,而是在中国社会基础结构之上生成的具有本土内生性的制度设计。需要说明的是,在人民公社体制解体之后,很多地方将原来承担集体经济功能的乡村组织直接嫁接在了行政村、村民小组结构之上,这也成为后来讨论集体经济组织到底为何、集体经济与村级治理关系的理论症结。当前我们讨论集体经济与基层治理时,会看到这种集体经济与村社组织、村级治理间“政-经-社”杂糅缠绕的复杂关系<sup>[26-27]</sup>。这些研究从不同角度诠释了“集体”这一具有中国社会历史实践性的概念的丰富内涵。

#### (二) 集体制度的治理原则

集体经济是一种依托具体社会关系的社会经济形式,这些社会关系包括成员之间的分散关系,成员与集体组织间的统筹关系,集体制度要解决如何实现有机的统分结合的问题。统分结合虽然是对农业经营体制的政策性规定,但该机制的建立是基于集体组织与其成员之间复杂、辩证、有机的社会关系。

第一,集体组织成员间基于成员身份而形成联合,这种成员身份的认定虽然存在规则多元难题,但其根源是基于血缘和婚姻的村落社会身份<sup>[28]</sup>,这种社会关系属性要求集体组织成员之间应该是公平性、平等性、联合性的关系,即在社会关系上成员之间应该具有平等的初始权利,但按照劳动投入的贡献差异来获得分配。这些初始权利表现在生存发展权,诸如土地权、居住权等,要素分配的权利是平均的,这样才能保证在社会关系上不存在社会失衡,以及可能产生的依附关系。集体成员之间不存在尖锐的社会分化,在集体经济中的利益是相对均衡的,平等、公

平的成员间关系才能促进成员对集体组织的依赖。

第二,集体组织成员与集体组织之间应该是权利义务对等的关系。集体经济组织及其管理的资源主要造福于集体成员,发挥经济发展、公共服务与社会治理的作用,而集体实施自主治理,集体组织成员遵循民主决策原则,以成员社会身份与劳动贡献为分配依据,实现成员的生存保障与社区福利供给。在农业生产领域,集体组织与成员的“统分结合”体现在集体经济组织成员从集体获得土地承包权,以家庭形式进行生产经营,而集体经济组织则发挥统筹功能,处理诸如农田水利基础设施建设、农业生产性服务等事务,以及负责各类公共资产和资源的经营管理。在生产经营关系之上,集体经济组织应当统筹协调成员之间的利益,成员不仅要获得来自集体经济组织的分配,也要参与集体经济的经营过程,集体组织也承担着对组织内贫弱成员进行福利再分配的义务。正是因为集体制度承担着集体经济、公共服务、社会治理等多重功能,集体也被作为一种嵌入乡村“总体性”结构的制度,集体经济、集体组织与集体治理高度重合在一起。

### (三) 集体制度的治理实践

本文将集体视为一种制度,集体的本质是共有制度,核心内容是如何处理“统分结合”,这种结合机制即为集体的核心内涵,而集体通过一系列制度通道来实践统分结合这一治理机制。小农户家庭经营的“分”与村社集体的“统”如何结合,这是集体机制运行的具体领域。在集体经济相对薄弱的农业型地区,由于“分”的层面强调太多而使得分散的小农户家庭经营无法“统”,更无法做到统分结合。只有当“分”的小农户家庭与“统”的集体经济组织存在,且二者之间的权责关系明晰,集体机制发挥作用的通道仍然存在,二者方能结合起来。农业经营体制改革与乡政村治体制改革后,原本能够通过统分结合解决的一系列问题也开始出现难解的现象,如农业经营中由于分田到户,单家独户经营激发出较高的投资积极性,但同时也带来了公共物品无法有效供给的问题。

强调集体制度中统分结合的治理机制,是因为当前有关集体的讨论与政策实践主要是以重建集体经济组织为指向,并未意识到以集体激活治理的本质是重建统分结合的关系。那些重建集体经济组织的尝试虽然试图重建“统”的主体,却会因没有“统”与“分”之间丰富的微观通道支撑,而使“统”的组织流于形式。乡村社会若试图重建集体经济并促进有效治理,则须重建小农户之间、小农户与集体组织之间的“利益共享、责任共担”的利益关联机制。换言之,只有重塑那些使治理机制得以运行的制度通道,才有可能发挥集体制度的治理功能。

## 四、集体制度的制度通道

集体制度是一束制度的集合,包括生产经营制度、集体组织制度与集体治理制度,而制度通道则承载着具体制度的运作,是为实现、落实制度的规范和要求而采取的组织形态,具有灵活多变的可调适性。统分结合关系构成了分田到户后双层经营的重要内核,而集体成员之间、成员与集体之间的关系则通过生产经营体制、集体组织体制、集体治理体制来具体展现这种“统”与“分”的结合。本文并不抽象地谈论制度通道,而是通过分析当前仍留存在乡村社会中的制度通道的具体案例,展示使统分关系得以实践的毛细血管,以此激发对制度通道的学术想象。集体制度的治理功能之所以能够发挥,主要是因为支撑统分关系的诸多微观制度仍然存在并能够发挥作用。

### (一) 生产经营制度的制度通道

通过集体经济涣散村、薄弱村、“空壳村”之间的对比,我们能够发现集体制度与其实践治理的具体通道;而一些地区之所以出现了集体弱化,本质上是由于这些具体土壤的丧失、毛细血管

的断裂、制度通道的阻塞。

### 1. 土地承包经营机制

按照集体财产制度的相关规定,农村土地属于农民集体所有。家庭联产承包责任制改革形成土地集体所有、农民分户承包、家庭自主经营、农户自负盈亏的经营制度<sup>[29]33</sup>,集体经济组织成员分享集体土地的承包权。当然,为了应对由于人口增减所产生的土地占有不均问题,各地在实践中形成了“大稳定、小调整”的调整机制。在一些以传统农业为主、人地矛盾尖锐的地区,如华北平原、关中平原等地区,土地承包经营以及作为其辅助的调整机制是处理村社集体内部利益关系的制度通道。

围绕集体土地的利益配置是集体制度必须面对的治理议题。集体土地按照“耕者有其田”的原则形成按成员均分、按户承包的权利关系,维持成员之间公平、平等的经济社会地位。同时,集体也通过社区福利的伦理话语来保留村社集体对分散农户的一定强制力,从而有能力回应农户的诉求,社员家庭与村社集体的权责关系不断得到重申<sup>[30]</sup>。集体成员之间的低度社会分化是集体得以存在的隐含前提,借土地权利的配置,集体可以对所有农户进行责权利的清算与平衡<sup>[31]</sup>,从而形成集体组织中成员间的有机关联,这是集体组织治理的基本条件。

### 2. 宅基地分配机制

为了保障集体经济组织成员“居者有其屋”,集体制度也规定了以集体土地供农户建房使用,按照“一户一宅”原则,集体成员获得公平的住宅用地保障。农村宅基地使用有着严格的申请审批程序。集体依靠均分土地和宅基地以保障每一户农户的最低生存保障和住房保障,形成一个相对均等的小农村社体系结构<sup>[32]</sup>。在各地实践中,机动地也作为集体分配新增宅基地的来源,为成员提供基本的居住保障。

### 3. 集体事业统筹机制

在实行家庭联产承包责任制之初,“统分结合”的原则包含了发挥集体统筹功能的要求,以应对农地细碎化带来的农业生产不便。“统分结合”原则下,小农户与集体在不同生产环节发挥各自优势,形成一种互补性关系。“统分结合”原则需要有与之匹配的农地制度来落实,在农业经营过程中,基于集体统筹的农业生产仍需要某些具体制度的支撑。

集体统筹在组织机耕、灌溉、植保等共同生产环节具有不可替代的作用,集体组织也承担着承接农机与农技服务的功能。当前,农业生产技术越加依赖生化技术,小农户在农药使用、科学施肥以及病虫害防治上具有共同需求;在机械化普及之后,协调农机作业顺序的过程也需要集体组织发挥作用。传统集体制度中的“提留统筹”“两工制度”是由成员承担的对集体经济组织责任的具体通道,这一通道蕴含着成员对集体的责任与义务。通道存在被过载、被滥用的可能,但是通道存在与否决定着成员与集体间的有机关联是否存续。农业税费被取消之后通道被过载、被滥用的可能性受到了限制,但通道本身也无法再发挥作用,导致乡村对公共物品、公共事业的需求都只能由自上而下的支农资金来承担,“统”与“分”的结合难以达成,集体层面的经营也就流于形式。

## (二) 集体组织的制度通道

### 1. “结平衡账”机制

集体机制的核心是明确“统”与“分”的关系,在具体的情境下可以表现为小农户家庭经营与村社集体之间的权责关系<sup>[33]</sup>。“结平衡账”的内容是对村社成员与村社集体的经济往来的结算。之所以存在经济往来,主要是因为上文所讲的集体的“统”的部分,如公共物品供给、公共事务治理等,需要建立在一定的利益分配基础上。户外村内的公共服务与基础设施建设需要有一个具有利益再分配能力的主体来承担,这个利益再分配能力的关键是村庄内部“利益共享、责任共担”的强制能力<sup>[34]</sup>,以解决集体行动中的“钉子户”“搭便车”等问题。

笔者在胶东地区北王村的实地调研中发现,该村“年底算大账”实践至今仍在持续,按照村书记的说法,“算大账就是要结清老百姓与集体的相互债务”。集体经济收入不高的村社组织通过“结平衡账”机制而有了汲取公共积累的能力,这部分资源可以直接用于公共事务。而一旦村社集体具有再分配能力,村社集体就有了积极治理的意愿与能力,能够降低村级治理的管理费用与交易成本。集体治理发挥作用的基础条件在于,村社集体组织必须有治理资源,但更重要的是村社集体资源的分配与使用要与成员利益建立起基于公共规则与村庄共识的关联。“结平衡账”机制是一种调整集体经济组织与其成员之间的权责利关系的具体制度通道,一旦村社集体拥有治理资源,又建立了使用治理资源的公共规则,村社集体就可以具备公共理性,办好一家一户办不好的公共事业。

## 2. 集体福利分配机制

集体经济制度的最终表现是收益分配关系,并通过收益分配机制来解决集体机制所面对的一些问题。集体收益公平分配与福利分配构成了集体机制在分配层面的变现,因财产关系共有而形成的经济收益在社员之间是公平分配的。集体福利分配中的公平公正原则保证了利益向所有社员公平敞开,这种福利分配的意义在于重申了集体组织中公平公正与组织凝聚力的问题,在村社内部形成了稳定和谐且清晰的内部关系。通过集体的再分配,村社成员之间因市场能力而形成的收入差距在一定程度上得到了缩小。而集体福利的分配过程,正是体现公平内涵的收益分配,弥补初次分配可能产生的分配不公,集体福利的再分配制度也有效地为村庄贫弱群体提供了兜底保障,形成了村民认可的公共规范,有效地增强了集体的内在稳定性。

### (三) 集体治理的制度通道

#### 1. 集体议事机制

集体制度具有公共治理的职能。作为集体治理机制的制度通道,在集体治理中往往需要兼顾普通成员的利益诉求与利益表达,集体议事机制就是这种治理机制的重要构成。集体议事机制是形成集体“公议”的途径,由于是讨论利益调整,经常会产生调整利益的决议,使得村庄的利益结构有机会保持动态平衡,进而形成稳定的村庄共识。

集体议事需要经常开会讨论,这是实现“村民自治”的制度通道实践。能引起广大村民、村民代表讨论的都是关系村民切身利益的事情,当形成决议后,就意味着已经拿出了解决办法,在讨论的过程中,村社集体的共识也产生出来。集体共识是在不断争论与形成决议中产生的,而有了共识和公议的机制,村社可以有效地应对不断出现的新问题。通过会议进行集体议事虽然耗费管理成本,但能够开得起会并能经常开会,是集体议事机制畅通的表现。在集体议事中形成的决议并不一定最优,但其是形成村庄共识的来源,且是解决不断出现的新问题的途径。“公议”机制一旦建立,让村民代表们提出问题、讨论问题,不仅可以解决遗留的利益问题,也能够形成集体行动的计划,而与成员利益切身相关的公共物品提供问题,也就成了村民自治的核心问题。

#### 2. 集体决策机制

在社内公共决策中,当出现社员意见不一致时,集体组织内存在“少数服从多数”的决策机制就开始发挥作用。首先,这种机制具有较强的传统性,自集体时期生产队的决策就采取这一机制,在处理派义务工、公共维修等事务时,“少数服从多数”的机制就会持续发挥作用并最终形成共识。其次,虽因集体组织而异,但乡村社会总体上认可该机制的合理性。虽然对于“多数”的比例究竟有多大,不同地方的传统是不同的,但实际上在具体事务决策中,并不是每次都会出现势均力敌的少数与多数,因而集体决策能够产生共识。再次,在重复博弈情境下,“少数服从多数”的机制虽然在某次具体的决策中会产生“受损的少数”,但由于社内利益相关程度高,且该机制会在历次决策中发挥作用,因而长久来看也不会产生利益失衡的群体,在长期重复博弈中最终达到群体利益的最大化,这也是很多社员认同该机制的原因。“少数服从多数”机

制被破坏的可能在于,产生不服从的“少数”,“钉子户”最容易破坏民主决策机制。但从集体内部到地方社会均认可“少数服从多数”的公议形成机制,杜绝了“钉子户”的产生,容易使集体组织在处理利益协调、矛盾调处等难题上以较低交易成本来实现共识。

### 3. 民主选举机制

集体制度依托于村社共同体,对集体经济组织领导者的选拔遵从共同体的共识,地方性的权威、面子、尊严等与共同体的认可密切相关。而集体组织中关键岗位的人员源自组织成员的民主选举。

笔者在河西走廊G村调研时发现,集体组织一直以“生产社”为具体载体,集体组织所表现出的积极治理能力来源于集体制度长期运行所带来的清晰规则。在村社集体中,社长在地方社会中具有举足轻重的地位,社长的选举是通过民主投票产生的,社长在日常生活中发挥着不可或缺的作用。社长作为基层自治的代表,从社员中选举产生,依靠本社内资源,回应本社内公共治理需求,社形成了与行政村为代表的“村”相互独立的治理机构。参照《村民委员会选举法》的规定,村民小组长由村民小组会议推选产生,可以参照村民委员会成员的选举程序进行。生产社在地方社会具体承担着集体治理的功能,单家独户的农户需要依赖生产社来满足基本生存需求。这一原生需求在历史中形成的社会传统,经由集体时期的国家改造与加固,形成了依托于“社”的基层社会单元,社承担生产组织、财产配置、社会仪式组织以及基层治理等多重功能,加之基于土地承包关系、宅基地分配方式形成的聚居形式,加固了“社”作为社会生活共同体的总体性内涵(图1)。

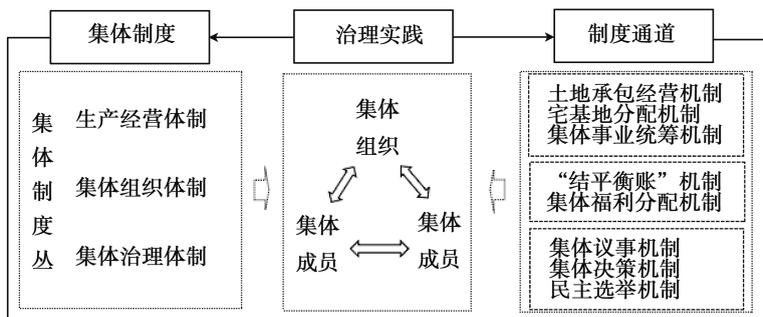


图1 集体的治理实践与制度通道

上述构成集体治理功能的几类微观机制并非制度通道的全部,笔者基于案例研究,剖析了在农业型村社中集体治理机制发挥作用的过程与途径,并不能穷尽对制度通道的完全解释。但通过对制度实践过程的描述,可以对集体机制的丰富性进行一定程度的诠释。笔者认为,集体作为一种具有中国社会历史实践性的制度,曾在特定时代背景下应对与解决了某些现实问题。而经过历次制度改革的尝试,一些地区的集体制度已经趋于消解,由此也带来了诸多基层治理难题,当前部分地区正在尝试重新壮大集体经济,而只有通过具体集体制度的充分认识,才有可能最大程度发挥集体机制的作用空间。

## 五、通道阻塞与集体制度实践困境

制度通道是否健全、是否能够发挥积极作用,这成为集体制度功能得以发挥、集体经济壮大得以实现的前提与基础。上文中北王村的书记曾提道:“‘算大账’重要的不是算的结果,而是算的过程。”制度通道并不一定能保障良好的治理结果,但制度通道的存在本身很重要。如果成员与集体之间没有制度通道,集体经济组织内部就缺乏能够连接上下、表达诉求、传递信息和协调利益的机制,集体经济组织就很容易走向瓦解。当各种制度通道的有机体系阻塞甚至断裂,

会使得社员个体、家庭无法通过制度化途径来反映诉求并获得问题解决,集体也缺乏有效的途径来应对成员个体以及群体的公共需求、利益诉求与矛盾调处需求,致使村社内部的利益矛盾长期累积转化为治理难题、治理困境,进而阻碍了集体经济的内生性发展可能。

### (一) 通道阻塞:成员与集体的关联断裂

通道阻塞源于制度通道在实践中的受阻,原因包括以下几个方面:首先,农业与农村发展进程中制度通道所负载的制度功能出现了变动。如集体统筹机制是自社队体制改革后出现的基层集体事业兴办的途径之一;但在农业税费时期“三提五统”制度承担了农业税费征收的任务,农民负担过重引发了诸多干群冲突,因此在农业税费取消之后“三提五统”也被明令禁止,而集体事业统筹机制的制度优势也随之丧失。其次,少数“三农”政策有意或无意间降低了制度通道的通畅性,或提高了制度通道使用的难度。如第二轮土地承包之后,一些地方将“现行土地制度三十年不变”理解为土地占用格局不变,因此逐渐锁定了土地调整机制的实践空间;虽然法律与政策并不禁止集体经济组织调整土地,但“获得本集体经济组织成员的村民会议2/3以上成员或者2/3以上村民代表同意”的难度很大,很多村社不愿意调整土地,从而导致集体经济组织成员间土地占有不均的现象不断恶化,集体成员对集体经济的认同出现了分歧,集体组织难以组织集体行动。再次,集体制度实践中,由于制度通道自身的问题,如治理任务过载、交易成本过高,或者被其他治理机制替代,集体组织及成员逐渐疏于对此类制度通道的使用与管理,由此导致制度通道逐渐阻塞。如集体组织治理中的议事制度强调“少数服从多数”,但在不断强调个人权利的社会观念之下,“无公德个人”所秉持的权利观念往往使得集体议事的机制面临挑战。当集体组织中缺乏足够明确的共识和强有力的压制力量,个人权利过度伸张就很容易使集体共识难以达成,进而少数“无公德个人”就足以使集体制度停摆。

集体组织结构需要处理好其成员之间的平等与公平的社会关系,而土地承包经营、集体福利分配等机制均是建立在成员权平等的基础上的,集体组织成员也在以土地为主的资源调整中获得集体经济利益的公平性配置。这种利益渠道也为成员参与集体经济过程与集体组织治理提供了心理动力,成员间利益高度契合的熟人社会所内含的信任关系与社会资本也强化着集体组织的治理效能。因为集体经济承担着成员生存保障与福利提供的功能,成员要求享有基于公平与平等成员关系的分配正义,集体企业与集体土地产权也嵌入村落社会的血缘、地缘以及亲属关系,集体经济组织成员间的关系需要实现平衡,经济利益均衡是村社秩序均衡的基础,集体制度也反过来构造了成员之间、成员与集体组织之间的权利、义务和责任。

### (二) 通道阻塞与基层治理困境

成员间经济利益关联的阻断打破了作为集体制度基础构成要素的社会均衡。以土地制度为例,家庭联产承包责任制改革在处理国家、集体与家庭的利益关系的同时,以集体“成员权”的方式调整了村社成员的利益关系,特别是以“公平”为核心的村社“成员权”形成了农村社会的基本权利结构,进而建立了以村民自治为基础的村庄治理体系。但因土地质量本身的差异、地块分布和地力强弱、人口增减而衍生的土地利益失衡问题,要求集体在“统”的层面发挥作用,通过土地利益整合的方式协调集体成员间的利益。但由于土地利益整合需要进行政治动员来调解矛盾,因此一些地区为了节省治理成本而选择维持现状,结果导致村社内部出现了“缺地户”甚至“无地户”,新增人口无法享受集体福利。长期不调整土地,村庄失衡的利益结构长期存在,使得调整利益变成很困难的事,“越不调地越难调,越难调越不调”,如此循环,村庄利益关系越来越失衡,成员对集体性事务的参与意愿锐减。

制度通道本身是为落实制度关联而设置的机制与途径,本身并无好坏之分。在不同的情境下,涉及集体经济相关事务的治理可以通过制度通道而实现相关主体间的关联畅通;一些行政事务也可以搭载在这些制度通道上,从而实现行政目标。“三提五统”机制的解体使得集体组

织与成员之间的统筹机制失效,如“两工”的作用空间消失,导致集体再无力承担农村基础设施的建设与养护,最终各地都只能被动依赖国家支农资金来兜底。因为不存在集体组织与集体成员间权利义务关系的结算,“结平衡账”机制也随之失效,村社组织成员与集体组织间的经济关联日益流于形式,经由“结平衡账”所激活的村民自治也逐步僵化。

### (三)“找回”集体之难

制度通道的存在与否、畅通与否决定了是否有激活集体制度的可能性。随着农村土地制度、税费制度等制度创新不断重组集体制度的构成要件,很多地区出现了集体制度通道的阻塞,诸如土地调整、结平衡账、集体福利分配等机制悄然失效,由此导致集体中的相关主体间利益结构出现了失衡,进而导致熟人社会关系产生了区隔。社会情绪在村社中的堆积使得集体组织成员之间的关系越来越失衡,通过集体机制调整成员利益的通道阻塞,使得集体组织的肌体逐步失能,难以发挥有效治理的作用。矛盾久积而无有效解决途径导致经济利益失衡,集体议事制度与决策制度运行成本越来越高,进而被很多村社为图省事而摒弃。当这种治理困境达到特定临界点时,集体制度就会发生系统性坍塌。

一些村庄村级治理失范集中体现在无调整土地的能力、无调地的共识、无产生调地决策的“公议”。土地无法调整,也就无法再产生“机动地”等集体资产,无经济收入的村社集体也就成了空壳,集体性出现消退乃至丧失。通道阻塞的集体经济组织的集体产权改革制度实践,诸如集体资产清产核资、股权量化改革以及股份合作制改革等,只能流于形式性的台账工作。当集体组织内部缺乏均衡的利益连带与社会团结时,村庄社会生活共同体均衡有序的秩序将很难仅仅通过集体经济收入的提升来达成。

因集体制度的有机制度架构和弹性作用空间消失,集体再难集合成员的力量来办公共事业,乡村治理资源只能依赖国家自上而下的资源输入。而在项目资金缺位的地方,村庄就成了“薄弱村”“空壳村”,村级治理陷入困境。在此背景下,国家与地方政府尝试壮大村级集体经济的努力容易陷入“上热中温下冷”的困境。一些地方政府选择通过资源堆垒来培育“亮点村”,大部分成功经验也只是通过外在经济扶持使集体组织借助某类生产要素的投入而吃租,更广大的普通农村地区则只是完成了集体资产清产核资、集体成员身份确认和股份合作制改革的“纸面工作”,部分村社也仅有“改革—挂牌”形式而并无真正的内容创新<sup>[35]</sup>。

## 六、小结与讨论

当前非农集体经济的典型案例展示了集体经济收入所带来的治理资源充裕优势,但集体经济组织与成员之间只有静态的、被动的“按股分红”关系,往往无法参与集体经济过程;且因股权量化并固化锁死了集体成员的范围,乡村出现了“新生儿”“外嫁女”等非集体经济组织成员,集体经济收入隐秘地转为了“共有”性质;而集体经济收入往往来自集体土地、资产等的租赁型经营,当只有“吃租经济”这一条道路的时候,实际上已昭示集体经济陷入了困境。以上三重困境是典型案例中存在的难解命题。当前壮大集体经济的制度目标之一是通过集体经济来应对乡村“产业兴旺”和“治理有效”的需要,但要看到,集体经济促进乡村治理效能提升的路径依赖于集体制度自身的体系完善与有机实践。当前一些壮大了的集体经济虽然解决了“空壳村”的治理资源难题,但无法充分发挥集体组织的治理效能,原因在于基于生产要素的“吃租”与基于量化股权的红利分配对促进社会治理并无直接助益,反而容易因利益分配不均而激化村社集体内在的社会矛盾。

壮大集体经济的前提是激活集体制度,而非仅仅提高集体经济收入。一种良好的集体制度应当能够使成员之间社会关联畅通、经济利益协调以及集体共识明确。真正承载着集体治理功

能、梳理基层村社社会生活秩序的并不是集体经济收入这一资源型结构,而是关联着集体组织成员与成员、成员与集体的细微的、灵活运作的制度通道。统分结合机制正是通过这些遍布集体制度肌体内的毛细血管来发挥作用,应对农业型村社在宏观社会变迁之下的诸项生产、生活与社会治理的难题。制度通道源于历史和路径依赖,在一些农业型村社还保存着通道运行的实践土壤,相应地,村社集体组织尚能够借助这些制度通道来践行统分结合,维持集体制度的活力。但同时也要看到,制度通道在一些地区的实践已经出现阻塞并产生了相应的难题。本文对传统集体制度的解析与探索意在强调集体制度作为有机体的制度特征,而在集体成员之间、成员与集体之间协调利益的制度通道的阻塞,导致集体制度的体制机制无法充分发挥效用,那么试图通过壮大集体经济来促进乡村有效治理的政策尝试也会遭遇实践困境。因此本文的政策建议是,借鉴传统集体制度的治理机制与制度通道,激活集体制度及治理机制的运作效能。过度强调集体经济的经济收入维度和产权改革内涵,但未触及集体组织的微观制度架构,将难以发挥集体经济的治理功能。应参照集体制度的制度通道来重建新时期集体组织与集体成员之间、集体成员之间的权责利关系,将集体经济与社会治理勾连起来,以强化集体收入薄弱村的治理能力。具体而言,壮大集体经济的实践举措能够建立成员之间、成员与集体组织之间的制度化关联,经由这些关联,成员之间能够协调利益、建立社会连带、构建集体规范,成员与集体组织之间能够明确权责关系、分摊集体的利益与风险,使集体经济得以有效运转并长久维系。对于缺乏外在发展条件的普通农业型村庄,恢复集体的组织肌体和有机关联,畅通集体治理机制的制度通道,方能在乡村振兴背景下实现产业兴旺与治理有效的双赢。

#### 参考文献:

- [1] 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.
- [2] 赵家如.集体资产股权的形成、内涵及产权建设——以北京市农村社区股份合作制改革为例[J].农业经济问题,2014(4):15-20.
- [3] 王景新,余勇亮.村域集体经济历史发展:广西万秀村的印迹[J].广西民族大学学报(哲学社会科学版),2012(6):2-10.
- [4] 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.
- [5] 王景新.村域集体经济:历史变迁与现实发展[M].北京:中国社会科学出版社,2013:269-302.
- [6] “农村集体产权制度改革和政策问题研究”课题组,夏英,袁崇法.农村集体产权制度改革中的股权设置与管理分析——基于北京、上海、广东的调研[J].农业经济问题,2014(8):40-44.
- [7] 李宽,熊万胜.农村集体资产产权改革何以稳妥进行——以上海松江农村集体资产产权改革为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015(2):8-16.
- [8] 张彬,熊万胜.治理性发展:政府推动村级集体经济发展的新路径[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020(6):66-75.
- [9] 中央党校农村改革调查课题组.中国农村改革发展的新探索——贵州省六盘水市“三变”改革工作调查[J].中国党政干部论坛,2016(11):87-91.
- [10] 程郁,万麒麟.集体经济组织的内外治理机制——基于贵州省湄潭县3个村股份经济合作社的案例研究[J].农业经济问题,2020(6):43-52.
- [11] 蓝宇蕴.非农集体经济及其“社会性”建构[J].中国社会科学,2017(8):132-147.
- [12] 杜园园.社会经济:发展农村新集体经济的可能路径——兼论珠江三角洲地区的农村股份合作经济[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019(2):63-70.
- [13] 管兵.农村集体产权的脱嵌治理与双重嵌入——以珠三角地区40年的经验为例[J].社会学研究,2019(6):164-187.

- [14] 温铁军,刘亚慧,唐溧,等.农村集体产权制度改革股权固化需谨慎——基于S市16年的案例分析[J].国家行政学院学报,2018(5):64-68.
- [15] 潘学方.社员的演变和集体所有制的终结——基于浙江村经济合作社股份制改革的分析[J].中国农村研究,2016(1):193-210.
- [16] 王海娟,贺雪峰.小农经济现代化的社会主义道路[J].中国乡村研究,2018(1):374-393.
- [17] 贺雪峰.农民组织化与再造村社集体[J].开放时代,2019(3):186-196.
- [18] 张静.通道变迁:个体与公共组织的关联[J].学海,2015(1):50-58.
- [19] 陈小君.我国农民集体成员权的立法抉择[J].清华法学,2017(2):46-55.
- [20] 韩松.论成员集体与集体成员——集体所有权的主体[J].法学,2005(8):41-50.
- [21] 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.
- [22] 谢地,李雪松.新中国70年农村集体经济存在形式、载体形式、实现形式研究[J].当代经济研究,2019(12):32-41.
- [23] 贺雪峰.论农村土地集体所有制的优势[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(3):1-8.
- [24] 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.
- [25] 温铁军.解读苏南[M].苏州:苏州大学出版社,2011:49.
- [26] 杨团.此集体非彼集体——为社区性、综合性乡村合作组织探路[J].中国乡村研究,2018(1):394-424.
- [27] 仝志辉,陈淑龙.改革开放40年来农村集体经济的变迁和未来发展[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018(6):15-23.
- [28] 方志权.农村集体经济组织产权制度改革若干问题[J].中国农村经济,2014(7):4-14.
- [29] 陈锡文,赵阳,陈剑波,等.中国农村制度变迁60年[M].北京:人民出版社,2009:33.
- [30] 孙新华.统分结合双层经营的地权基础[J].人文杂志,2020(8):50-58.
- [31] 陈义媛,甘颖.土地调整的政治逻辑:对土地集体所有权的再思考[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019(2):102-111.
- [32] 夏柱智.保障居者有其屋——成都市增减挂钩项目收益再分配制度研究[J].成都行政学院学报,2014(3):58-63.
- [33] 田孟.“结平衡账”:农户主导型农地确权模式探索[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2015(6):15-24.
- [34] 贺雪峰.乡村振兴与农村集体经济[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2019(4):185-192.
- [35] 高鸣,芦千文.中国农村集体经济:70年发展历程与启示[J].中国农村经济,2019(10):19-39.

(责任编辑:刘浩)

## Study on Collectivity as Institution: Institutional Channel and Governance Process

CHEN Jing

**Abstract:** Collectivity as a kind of localized institutional structure played the role of an overall institutional system formed under the control of agricultural production, social life community, the framework of urban-rural relations as well as macro-system in the specific historical periods. However, In the process of institutional change, this overall institutional system gradually declined. In some agricultural villages, the governance mechanism of collective system and its institutional channel could still play a role in the practice. The collective system responds to the needs of agricultural industry development, public service and rural governance practice. Rather than on expanding collective economic income, this study placed emphasis on the reconstruction of collective system as the practical channel of collectivity institution. The vision of collective research is turned to collective system, and the important value of collective as a kind of overall system with its internal governance mechanism and institutional channels is paid attention to. The premise of collective economic development in agricultural villages is to keep the institutional channel with the practice of unification and division combined with governance unblocked and to restore the institutional toughness and practical elasticity of collective system.

**Keywords:** Institutional Channel; Institution of Collectivity; Collective Economic; Governance Mechanism