

【乡村治理现代化】

# 治权分配：村组关系的类型化实践 与村级治理塑造机制

纪芳

(武汉大学 社会学院, 武汉 430072)

**摘要:**村组关系作为村庄治理的基础性环节,制约着村级治理的水平与效能。基于鄂、桂、晋三地的田野调查发现,村组关系呈现三种实践形态:“村强组弱”结构、“组强村弱”结构以及“村组均衡”结构。村组关系的类型化实践遵循三重逻辑,即以村庄社会关联为核心的社会逻辑、以集体产权配置为核心的经济逻辑及以行政介入为核心的行政逻辑,三者分别形塑出村组不同的治理能力。由此,行政村与村民小组的治理功能差异根源在于其资源配置能力的差异,本质上是村庄治权在村组之间的不同分配。作为村庄治权的主体,村组共同构成村级治理不可分割的完整性单元,村组之间的治权分配是理解村级治理差异的关键。

**关键词:**乡村治理;村级治理;小组治理;村组关系;治权分配

**中图分类号:**C936 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)04-0147-13

## 一、问题的提出

党的十九大明确指出,治理有效是乡村振兴的基础。构建以治理有效为导向的乡村治理体系,标志着国家对乡村治理的目标从管理民主转向治理有效<sup>[1]</sup>。从村庄内部来看,治理有效意味着农民的生产生活需求能够得到及时有效的回应。由此,治理有效成为乡村治理现代化的题中应有之义。

乡村治理有效离不开相应的组织载体,而行政村、村民小组作为我国农村基层治理法定的组织载体,在整个乡村治理体系中具有基础性地位。改革开放以来,我国农村基层治理逐渐形成“乡政村治”的治理体制,其中农村社会治理实行村民自治制度。但村民自治并不完全是对人民公社时期农村管理体制的“摒弃”,而是在承接原来的“公社-生产大队-生产小队”三级管理体制基础上相应设立“乡镇政府-行政村-村民小组”的层级化组织结构。根据《村民委员会组织法》规定,在行政村一级设立的村委会是村民自治组织的法定主体;同时,“村民委员会可以根据村民居住状况、集体土地所有权关系等分设若干村民小组”。因此,行政村和村民小组构成村民自治体系的基本组织单元。从制度设计来看,行政村与村民小组的关系比较简单清晰,即村民小组隶属于村委会,在村委会的统筹领导下开展自治工作。换言之,设立村民小组的目的在于促进村民自治制度的运行,这与村委会的自治定位具有内在一致性。但从实践来看,村、组之间的关系互动则相当微妙复杂,并深刻影响着乡村治理的有效性。

收稿日期:2023-10-24

基金项目:国家社会科学基金青年项目“乡村振兴战略下县域城乡融合发展的实现路径研究”(23CSH038)

作者简介:纪芳,女,武汉大学社会学院博士后。

围绕乡村治理中的村组关系,学界大致形成两种不同的观点:一种观点认为,行政村和村民小组基于不同的功能优势在乡村治理中形成有效的互补关系。作为乡村治理体系中最基本的治理单元以及行政村与农户的联结纽带,村民小组具有“内向农户”和“外向扩展”的双重功能<sup>[2]</sup>。同时,作为乡村社会的基层组织,小组治理隐含着熟人关系网络、村规民约以及乡土信任等丰富的“乡土社会资本”<sup>[3]</sup>。基于此,村民小组治理表现出较强的组织动员能力、秩序维持能力和利益平衡能力,能够更好地回应农民的“社区公益性需求”<sup>[4]</sup>。相比之下,由国家权力主导划定的村委会主要服务于国家的政策执行<sup>[5]</sup>,其社会基础、治理逻辑和功能与村民小组存在显著差别<sup>[6]</sup>。通过村组单元分治,对乡村治理事务进行类型化处理,能够实现行政与自治的平衡,从而达到“行政有效”与“治理有效”的双重效果<sup>[7]</sup>。

另一类观点认为,行政村与村民小组同时作为乡村治理的基本单元,具有一定的同构性,因而有必要对农村治理的基本单元进行重组,以提高乡村治理效能。乡村治理有效的基础在于村民自治有效,而村民自治的有效性与治理单元高度相关<sup>[8]</sup>。如何设定基层治理单元就成为村民自治有效推进的一个重要命题。在理论层面,研究者认为,基层治理单元的设置遵循产权相同、利益相关、血缘相连、文化相通、地域相近等原则<sup>[9]</sup>。从这个角度看,治理单元的规模越小,村民之间的联结程度越高,越有利于村民自治的开展<sup>[10]</sup>。2014年以来,在中央关于“探索村民自治有效实现形式”的政策指导下,广东、湖北等地纷纷开展以“单元下沉”为核心的治理创新实践,进一步表明以行政村下的村民小组或自然村为治理单元更有利于村民自治的有效开展。从政策落地的角度,李华胤通过考察人民公社时期的治理实践发现,以生产小队为自治单元有利于政策进村入户<sup>[11]</sup>。然而,也有研究对自治单元下沉与治理有效之间的强关联表示质疑,认为“单元下沉”并不必然带来自治有效<sup>[12]</sup>,且在全国缺乏普适性价值<sup>[13]</sup>。

从根本上看,学界关于村民自治治理单元调整的路径之争背后隐含的核心问题在于,究竟是以法定的行政村还是以规模更小的村民小组(或自然村)为治理单元更有助于村民自治实践,本质上是行政村与村民小组在村民自治体系中的关系定位问题。作为乡村社会治理的“微细胞”组织,村民小组基于特定的结构优势在乡村治理中发挥着不可或缺的作用,甚至被视为相对独立于村委会的一级自治组织<sup>[14]</sup>。在税费时期,村民小组仍在政治、行政、生产以及社会等方面发挥比较完整的治理功能<sup>[15]</sup>。但税费改革以后,乡村治理体制变革导致村民小组的治理功能明显削弱,部分地区甚至通过合村并组直接撤销了村民小组建制,这一改革的效果并不理想<sup>[16]</sup>。从实践经验来看,治理单元调整对乡村治理具有“牵一发而动全身”的影响,但乡村治理有效并不必然能够通过治理单元调整来实现。无论是扩大治理单元的“合村并组”还是缩小治理单元的“自治下沉”,都隐含着村组之间的可替代性,即有效的村民自治可以通过单一的行政村或村民小组实现。在这一研究路径下,村组关系被简化为物理空间意义上规模不等的治理单元,通过单元调整带来空间要素与个体行为的调整,进而实现更大范围内的空间秩序达成。

既有研究对于我们深刻认识乡村治理中的村组关系及其对乡村治理的影响具有重要价值。但无论是“互补性”的村组关系还是“替代性”的村组关系,二者都隐含着对行政村与村民小组关系的割裂,忽视了村组关系的整合性面向<sup>①</sup>。同时,既有研究多以静态视角考察村组关系,即聚焦于特定的地域或治理事件讨论村民小组的治理机制与功能,忽视了当前乡村社会变迁和国家治理下沉等因素对村民小组治理功能与机制的重塑,以及区域差异视角下不同

<sup>①</sup> 需要注意的是,“互补性”村组关系表面上呈现一定的功能性整合,却是以组织分化为前提的,隐含着村组不同的组织性质,而这实际上是对村组关系的割裂。

地区村组关系的差异化实践。基于此,本文立足村组关系的区域性差异,聚焦于村组关系的不同实践形式,探讨村组关系的结构性特征及其与乡村治理效能之间关系,以深化对乡村治理的研究。2023年7月,笔者及团队在全国不同地区农村开展了为期20天的田野调查<sup>①</sup>,重点关注各地行政村与村民小组在乡村治理过程中的功能及其作用机制,对村干部、小组长以及普通村民等进行了深度的个案访谈,为本研究的开展提供了重要的经验支撑。

## 二、村组关系的实践形态

从法律层面看,我国农村的行政村与村民小组呈现明显的“村强组弱”的关系结构。作为村民自治的法定组织主体,村委会在村民自治体系中居于主导地位,具有集体资产管理、农业生产服务者、公共秩序维护者、公共活动组织者以及政策执行协助者等多重职能。而村民小组在组织关系上隶属于村委会,村民自治的许多活动都由村委会决定,村民小组往往处于被动甚至被忽视的地位,很难发挥决定作用和自治功能<sup>[17]</sup>。伴随国家的政策改革与乡村社会转型,村民小组的治理传统日渐瓦解,其治理功能不断弱化<sup>[18]</sup>,强化了“村实组虚”的关系结构。然而,这一行政村主导的村组关系并未带来预期的治理有效。伴随资源下乡与国家治理任务不断下沉,村干部忙于国家和基层政府分派的各种行政事务,无力处理村庄内部的公共事务,行政村逐渐从法定的群众性自治组织演变为服务于基层政府和国家政策执行的准行政组织,村民自治流于形式,村级治理呈现“行政有效、治理低效”的局面。由此,村民自治的组织体系总体上呈现行政村与村民小组双重弱化的趋势。

以上是从时间维度对当前村组关系形态的总体描述,但从空间维度看,村组关系又呈现极其复杂的微观实践。根据行政村和村民组在村庄治理中的角色地位与功能大小不同,村组关系大致有三种形态,即“村强组弱”“组强村弱”“村组均衡”。其中,“村强组弱”结构下,村庄治理以行政村为主导,村民小组几乎“形同虚设”,形成了以村委会为主体的单层治理结构;“组强村弱”结构下,村庄治理以村民小组为主体,行政村主要发挥“对上”的行政性功能,形成了以村民小组为核心的单层治理结构;“村组均衡”结构下,行政村与村民组分别承担不同的治理责任,同时发挥重要的治理功能,形成村组双层治理结构。

### (一)“村强组弱”结构:以鄂中A村为例

A村共2900多人,19个村民小组,每个村民小组设置“信息员”1名,工资待遇为2000元/年。当地村民小组没有集体经济,行政村集体经济平均收入5万元/年左右,但当地绝大多数农村(包括A村)都面临严重的村级负债。所谓的“信息员”实际上就是传统的村民组长,但与建制意义上的村民组长存在显著区别。从小组长到信息员的身份转变源于体制改革带来的不适应性,即当地撤销村民小组长后发现不利于行政村的工作开展,于是又重新设置了信息员。信息员的主要工作是负责村组之间的信息收集与政策传达。由于信息员的作用有限,村干部相比以前要承担更多的组内事务,包括以兼任信息员的方式处理组内事务以及因信息员无力解决而外溢出来的事务。信息员相对于小组长具有更“正规”的身份,意味着小组治理的体制化程度更高。一方面,信息员的身份来自行政认定,另一方面,信息员的工资报酬也来自财政保障,因此,与原来的小组长相比,信息员的行政嵌入程度更高。从这个角度看,村民小组似乎“变强”了,但这只是行政的逻辑。从村庄治理来看,村民小组的治理功能

<sup>①</sup> 根据研究需要,本文选择了鄂、桂、晋三地的农村治理经验,根据学术惯例,文中涉及的人名地名已进行相应的技术化处理。

明显减弱,由此形塑出“村强组弱”<sup>①</sup>的关系结构(表1)。具体表现为:

其一,村民小组的实体性治理功能逐渐消解。在“行政村-村民小组”的双层组织体系下,村民小组是村庄治理的基本单元,这不仅源于法律法规和行政认定,更主要因为小组治理隐含的社会基础,其集中体现为小组长的深层动力在于村民的评价与认可等社会性价值而非其他行政或物质激励。但重新设立信息员隐含的行政逻辑意味着,信息员的行动逻辑与动力机制不再来自村庄内部的社会性价值,而是“对上”的,即只要协助村干部完成上级任务即可,对小组内部的“公益性需求”则不再关心。

其二,村庄治理单元从原来的“村-组”双层结构转变为以行政村为核心的单层结构,行政村成为村庄治理的实体性单元。信息员的设置表面上看似乎维系了原来的“村-组”双层结构,但实际上,由于行政逻辑的深度介入,村民小组从原来的组织实体变成虚设的组织单元,难以在村庄治理中发挥应有的作用。换言之,村民小组实际上是依附于行政村而存在的,这不同于法律层面规定的村组隶属关系,后者至少保留了村民小组的相对自主性。从双层结构到单层结构意味着,行政村作为村庄治理唯一的实体性组织单元,不仅要承担自上而下的行政任务,同时还要应对来自村庄社会的群众诉求,由此强化了行政村的主体性地位。

因此,总体上看,“村强组弱”意味着行政村在村庄治理实践中发挥主导地位,村民小组则是一种附属性地位,其治理功能几乎被消解。但需注意的是,客观上的“村强组弱”并不必然带来行政村同等程度的强治理能力,也不意味着村民组的“弱治理”具有现实合理性。从实践经验来看,“村强组弱”反而隐含着“行政有效、治理无效”的整体性治理风险。

表1 “村强组弱”结构下的村、组治理功能差异

治理单元	治理功能
行政村	国家政策执行、公共品供给、集体资产管理、矛盾和利益协调
村民小组	政策传达与宣传、信息收集

## (二)“组强村弱”结构:以桂东北B村为例

B村共823户2880人,14个村民小组,5个自然村<sup>②</sup>。每个村民小组设组长和副组长各1名,其中副组长主要负责小组财务与集体经济。当地的组长和副组长都没有工资,只有务工补贴,人均1000元/年左右,由小组集体经济负担。总体上看,B村的村组体系相对于A村有明显区别:第一,当地完整保留了“行政村-村民小组”的双层组织结构;第二,当地的村民小组治理具有明显的非正规性特点,属于典型的社会治理范畴。具体来看,当地村民小组在村级治理体系中发挥着比行政村更显著的治理功能(表2)。这集中体现为村民小组无论是与群众沟通,还是小组内公共事务处理以及与政府沟通等方面,都表现出较强的组织、动员和谈判能力,村民小组成为凝聚群众力量、与行政村乃至政府互动的核心纽带。

村民小组作为村庄治理的实体性单元主要体现在以下两个方面:其一,村民小组是一个集体经济单位和利益单元。分田到户时,B村的山林、土地全部分到村民小组,行政村只有少量山林。因此,当地的集体经济集中在村民小组,行政村的集体经济基本上被架空。例如,B村某自然村分为两个村民小组,有2000多亩山林,仅这一项40多万元/年的集体收入,就超过了行政村不到20万元/年的收入。而村民小组的集体经济除用于必要的日常管理开支外,剩余部分按人口平分,由此强化了以小组为单位的利益关联。其二,村民小组是一个具有强

① 无论是“村强组弱”还是“组强村弱”,实际上都是相对而言的,即主要就行政村和村民小组在村庄治理中的地位功能而言。

② 当地自然村基本上以宗族房支为单位,大的自然村分为2~3个村民小组,部分小组与自然村重合。

血缘联系的宗族社会单元。中国的区域差异极大,华南农村总体上呈现明显的宗族性结构特点<sup>[19]</sup>,这在B村也非常明显。该村除了其中一个自然村由外迁户带来的若干外姓人口,其余自然村全部为一个姓氏,并尊崇同一个祖先。伴随子孙不断绵延,宗族规模不断扩大,分化为不同的“房支”,各房支自成一个认同和组织单元,与村民小组边界基本重合,村里的红白喜事、祖先祭祀等活动以房支为基本单位展开。因此,村民小组的边界与宗族社会的基本单元高度重合,各村民小组间有着共同的祖先认同与强烈的“自己人”意识,并在长期共同的生产生活过程中通过宗族祭祀、红白事、农业生产等活动不断强化以村民组为单位的认同边界。

由此,当地村民小组成为一个具有清晰的文化认同、紧密的利益关联、强大的组织能力和集体行动能力的实体性单元。换言之,村庄社会内部治理基本上可以通过村民小组独立完成<sup>①</sup>,村民对小组的依赖胜过行政村。相比之下,行政村在集体经济统筹、对群众组织动员等方面的能力则相对较弱,这意味着行政村在内部公共治理以及国家政策执行等方面也更依赖村民小组,由此形塑出“组强村弱”的关系结构。一个典型表现是,村民强烈要求小组集体收入用于分红,而行政村也难以对分散的集体经济进行统筹用于村庄公共事务。

表2 “组强村弱”结构下的村、组治理功能差异

治理单元	治理功能
行政村	国家政策执行
村民小组	政策传达与宣传、信息收集、公共品供给、集体资产管理、矛盾和利益协调

### (三)“村组均衡”结构:以晋西南C村为例

C村共1319户5407人,20个村民小组。每个村民组设小组长1人,基本上都是五六十岁的中老年人,但小组长没有稳定的工资报酬。根据规定,小组长的务工补贴由小组集体经济负担,100多元/月。除了少数集体经济条件好的村民小组,大部分村民小组因集体没有收入只能“记账”。尽管如此,当地村民小组在村庄治理体系中仍然发挥着相当重要的实体性功能。

具体来讲,当地村民小组的治理功能集中体现在四个方面:一是村庄利益的协调与分配,包括项目建设方面的利益协调以及小组集体资产管理与分配方面的利益协调。村民小组的利益协调功能源于小组的集体土地产权单位,即集体土地属于生产队(村民小组)所有,当地村民小组普遍保留了机动地,并通过发包获得集体收入。因此,围绕集体土地展开的利益协调与分配成为小组治理的核心内容。二是矛盾纠纷调解,包括土地纠纷以及养老纠纷等。尽管这些矛盾并不多,但总会发生,而一旦发生,村民首先想到的也是小组长这个“当家人”。三是组内小微公共品供给,如机井等水利设施管护、道路维修、环境管理以及其他农业生产事务的组织协调。在当地,机井管护是村民小组的一项重要工作,小组长要负责收水费以及机井日常管理。四是公共活动的组织,如红白事,当地以小组为单位“走人情”,小组长负责红白事的操办。

然而,与“组强村弱”结构不同的是,当地村民小组治理功能的强化并未造成对行政村治理的功能替代,反而形成以“村-组”双层结构为核心的均衡型关系(表3)。在村庄治理实践中,行政村和村民小组既相对独立又相互依赖配合,分别作为相对独立的治理主体发挥重要的实体性功能。一方面,村组之间相互配合、协作。比如,行政村依赖小组向村民传达政策,并通过小组了解群众需求;小组也需要行政村的协助,如水利设施维护涉及资金问题,小组没钱,可以找村里资助;小组要搞基础设施建设,涉及程序和政策方面需要与乡镇沟通的,也要村干

① 村民小组可以自主解决村民基本的生产生活 and 利益诉求,包括小组长直接处理,以及通过其他有威望的老人来处理。实际上,当地不少矛盾纠纷都通过老年人协会得到有效调解,这根源于宗族性村庄老年人独特的结构性地位。从这个层面讲,村民小组相对于行政村具有更多可调动的“社会性资源”。

部出面;小组长处理不了的“疑难杂症”也需要村干部处理。另一方面,村组之间相对独立,有着明确的责任边界与产权边界。在日常治理中,村组之间的责任边界非常明确,小组范围的事,村干部一般不介入,除非小组长处理不了。行政村进行公益性建设,如修建广场、公园等,涉及占用村民小组的土地,必须经过小组同意并给予相应的补偿。而村民小组开展组内公共事务向行政村“借钱”也要记账,“等小组以后有了集体收入要给村里适当返还”。由此,村组之间形成一种明确的责任平衡机制,形塑出“村组均衡”的关系结构。

表3 “村组均衡”结构下的村、组治理功能差异

治理单元	治理功能
行政村	国家政策执行、村庄建设、集体经济发展、复杂矛盾协调
村民小组	政策传达与宣传、信息收集、小微公共品供给、集体土地管理、简单纠纷调解、利益协调

### 三、村组关系差异化实践的形塑逻辑

作为村级治理最核心的组织结构,村组关系直接影响村级治理的水平与效能,不同的村组关系对村级治理产生不同影响。因此,探究村组关系的不同形态及其内在逻辑是深刻理解不同地区村级治理形式差异的关键。那么,为何不同地区的村组关系会有如此大的差异?哪些因素在影响行政村与村民小组之间的关系结构?从实践来看,村组关系的不同形态遵循三个方面的内在逻辑,即以村庄社会关联为核心的社会逻辑、以集体产权配置为核心的经济逻辑以及以行政介入为核心的行政逻辑。

#### (一) 社会逻辑:村庄社会联结基础

村庄社会关联是村庄内生秩序的重要基础。贺雪峰指出,村庄社会关联包含村民之间的关系以及依托这种关系展开集体行动的能力两个方面<sup>[20]</sup>。在那些社会关联度高的村庄,村民能够获得从容应对生产生活事件的资源。而村庄社会关联不仅具有一定的内生性,而且能够通过其他外部活动和事件加以建构和强化,当然也可能伴随外部环境变化而减弱。从这个层面来看,村庄社会关联既可能以村民小组为单位,也可能以行政村为单位。例如,在那些血缘关系发达的南方农村,村民往往以姓氏为单位形成强烈的祖先认同,当宗族边界与行政村重合时,整个行政村的社会关联度就比较高。当然,行政村分为若干个村民小组,这些村民小组往往与宗族的基本单元(如“房头”)重合;同时,由于村民小组还承担其他的社会性功能,村民小组的社会关联度总体上比行政村更高。

但在缺乏这种以血缘为核心的超越性社会联结机制的情况下,村民小组的社会关联程度并不必然因为其规模优势而更强。在那些血缘关系不那么发达的地区,村民小组的社会联结程度主要取决于村民基于地缘关系形成的生产生活等功能性需求的强弱,这在西南地区农村最为典型。西南地区农村多以山区为主,这给农民生产生活带来极大不便,由此强化了以村民小组为单位的互助功能,通过互助合作能够最大程度降低农民生产生活的组织成本与不确定性风险。然而,这种基于特定功能形成的社会联结具有不稳定性,即当特定需求减弱或被其他组织替代时,村民小组的社会联结基础就会受到冲击,这集中出现在一些中部原子化农村<sup>①</sup>。

从历史层面看,村民小组相对于行政村也具有更明显的社会联结优势。人民公社时期

① 原子化农村的典型特征是村庄内部社会关系松散,血缘与地缘关系不够发达,村庄社会缺乏稳定的社会联结机制,因而很容易受到市场、国家等外部力量的影响。

“三级所有、队为基础”的管理体制在很大程度上强化了以村民小组为单位的制度性联结。但在具体实践中,村民小组的制度性优势会受到区域差异以及城镇化发展等时空条件的重塑。这意味着,尽管村民小组因血缘、地缘以及历史等因素在村庄社会关联上具有“先赋性”优势,但并不必然形成持续性的强社会关联。

相较于村民小组的“先赋性”优势,行政村的社会关联则具有更强的“建构性”特点<sup>①</sup>。因而行政村的“建构能力”在很大程度上决定了村庄社会能否在更大范围内建立一种强社会关联,这也是区分“组强村弱”结构与“村组均衡”结构的关键。在上述案例中,C村与B村的区别就在于,前者中的行政村能够从村庄整体层面对各村民小组进行统筹以形塑一种发展均衡,同时能够处理村民小组外溢的“剩余性事务”。在这一过程中,行政村通过更大范围的公共性治理不断强化村民对行政村的整体性认同与社会联结。当行政村难以在整村范围内建立更强的社会联结时<sup>②</sup>,其无论面对村庄内部治理还是国家政策执行都只能依赖村民小组。

总体上,村庄社会关联是形塑村组关系结构的底层逻辑,即村庄社会关联在行政村与村民组之间如何分配将决定村组关系的初始形态。在这一过程中,村组社会关联的强弱并不必然与物理意义上的空间规模相对应,即规模越小社会关联程度越高,而是同时受到各种社会关系、社会活动以及经济逻辑和行政逻辑等多重要素的影响。

## (二) 经济逻辑:农村集体产权<sup>③</sup>配置

集体产权是村民自治有效开展的经济基础。由集体资产数量与集体产权规则共同构成的产权秩序对农村治理具有深刻影响,形塑不同的基层治理形态<sup>[21]</sup>。理论研究认为,产权与治理的关联性体现为基本单元的对称性,即产权单元与治理单元的对称性越强,治理绩效越好,反之则效果越差<sup>[22]</sup>。研究发现,当前我国农村的产权单元主要集中在村民小组,自治单元则在行政村,产权单元与自治单元明显偏离<sup>[23]</sup>。但从法律层面看,行政村仍是农村集体经济的法定主体,这就形成了农村集体土地“两级所有”的现实状况,即以行政村为法定的所有权主体、以村民小组为实际所有权主体<sup>[24]</sup>。总体上,不同地区农村集体产权在行政村与村民小组之间的配置存在差异,由此形塑出不同的村组关系。

以村民小组作为集体土地产权单位一定程度上源于人民公社时期的制度遗产,即“三级所有、队为基础”体制下以生产队作为基本核算单位,生产队发挥重要的农业生产功能。分田到户以后,农村普遍以生产队为单位,将集体土地、山林等资源分给农户,集体不再发挥统一的生产功能。但在具体分配方式上,各个地方的做法不同,有的生产队将集体资源全部“分光吃净”,而有的生产队则适当保留了一定的集体资源,这是造成后来村民小组治理分化的重要基础。

如在上述三个案例村中,A村分田到户时将土地基本上都分给农户,公共池塘也分给农户,农业生产及相关服务完全由农户自己解决。村民小组名义上是集体土地所有者,但实际上几乎没有可用的集体资源,村民小组集体经济几乎瓦解。相比之下,行政村则利用国家的项目资源发展集体经济,反而获得相对于村民小组的资源优势。而在B村,村民小组不仅从行政村那里获得较多的集体资源,而且在给村民分地时也保留了较多的公共资源,包括山林、河道、鱼塘等,由此成为较行政村更强的实体性产权单位。C村也是以村民小组为集体产权

① 这里排除那些宗族社会边界与行政村边界重合的情况。

② 实践中,行政村建构的社会关联很大程度上是以利益关联为前提的,如通过集体经济发展以及公益性建设等形式。只有强化村民在其他层面的利益关联,行政村才能形成超越村民小组“自然联系”之外的社会联结。

③ 鉴于当前集体产权结构多元化的复杂实践,为方便讨论,本文的集体产权主要指所有权,而不涉及承包权、经营权等衍生性权利。

单位,且分田到户时村民小组保留了一定的机动地,每年通过集体土地承包可获得不多的集体收入,这进一步强化了村民小组的实体性治理责任。可见,村民小组的集体资源数量一定程度上决定其治理效能,因而衡量村民小组是“实”是“虚”的一个关键在于有无集体经济及其强弱。同时,作为集体产权单位的村民小组,其集体经济实践存在显著的差异性,并受政策等外在环境的影响。这方面的典型表现是土地确权等相关政策强调对农民地权的保护反而损害了集体土地产权的公共性,削弱了村民小组的产权基础。

作为当前我国农村集体产权的初始配置形式,分田到户某种程度上是集体资源在行政村、村民小组以及村民之间重新分配的过程,且行政村总体上处于“弱势”地位,只获得最少的集体资源。但这并不意味着行政村完全没有参与集体产权分配。即使是在“组强村弱”结构的B村,行政村也有少量的集体生态林,每年可获得2.5万元的政策补贴。同时,该行政村还利用国家项目资源发展集体经济,获得一定的经营性/租金收入。另外,那些超出村民小组范畴的公共资源和资产,比如村校、公共仓库以及村道等,实际上也都属于行政村的集体资产,一旦涉及征地拆迁,这些都会转化为行政村的集体收入。

由此可见,尽管大部分农村的集体产权集中在村民小组一级,但实际上行政村与村民小组共同参与了集体产权的配置过程,只是因集体资源性质与范畴不同而获得的产权大小不同。尽管村民小组相对于行政村在集体产权的初始分配中更有优势,但当其有限的集体资源无法产生收益时,所谓的产权优势也难以转化为治权优势,这在很多中部农村非常明显。总体而言,集体产权配置是形塑村组关系结构的关键变量,但其对村组关系的影响往往发生在村庄社会关联的底层逻辑基础上,既可能对村组关系的初始形态进行强化,也有可能发生重塑。

### (三) 行政逻辑:行政介入程度

行政力量是影响村民自治体系运行以及村庄治理活动有效开展的重要外在变量。我国农村的村民自治是在国家统一的制度框架下展开的,根据相关法律规定,村委会作为村民自治的法定组织,不仅要承担村庄内部的自治事务,而且要协助推进国家政策的执行。同时,我国农村普遍建立了基层党组织,往往与村委会组织“一套人马”。这些都为行政力量进村奠定了重要基础。当前,在资源下乡与乡村振兴背景下,伴随项目资源而来的规则下乡、监督下乡等<sup>[25]</sup>,进一步强化了行政力量对村庄的介入程度,重塑着村庄治理中的村组关系。

根据行政介入的方式不同,行政力量对村组关系的影响不同。大体而言,行政力量对村庄的介入主要通过两种方式:一是通过行政体制的制度化和规则化,二是通过资源输入。前者最典型的表现是村干部职业化与村级组织行政化,即通过规定村干部的工作内容、工作方式并对其进行考核管理,强化了村干部的行政化面向。不少研究发现,村级组织行政化会严重挤压行政村的自治空间与能力<sup>[26]</sup>,从而削弱其在整个村级治理中的作用。同时,行政力量也可能以政策等形式直接作用于村民小组,如合村并组改革,通过直接撤销村民小组破坏其治理的合法性基础。正如A村所呈现的,尽管从村庄内部来看,村组之间形成“村强组弱”的关系结构,但由于村组两级行政化与体制化的程度都比较高,村庄内生治理能力非常薄弱。一方面,行政村干部完全陷入各种行政任务,根本无暇顾及群众诉求;另一方面,高度行政化的村民小组也无力回应村民诉求,导致严重的村级治理悬浮,一边是忙得不可开交的村干部,另一边是认为村干部“不作为”的群众。

表面上看,行政力量保持着对村庄社会“无孔不入”的剩余控制权,可直接作用于村庄社会任一领域,但不可忽视的前提在于村庄社会本身的开放性,这是行政力量得以顺利介入的前提与基础。换言之,村庄社会关联度越低,行政介入就越容易,反之行政介入的难度就比较大。如在B村,由于村庄与宗族社会高度同构,行政力量的深度介入便会受到“团结性社会

力量”的挑战。这种情况下,行政化对村组关系的重塑作用也就比较弱,即村组关系主要受制于社会逻辑与经济逻辑的影响。当然,行政力量对村组治理的影响并不总是消极的,关键在于其从哪个层面对行政村或村民小组的治理行为进行约束。当这种约束不涉及治理功能的改变时,也并不必然带来村级治理效能的减弱。

另外,当行政力量以项目资源的方式进入村庄时,也会在一定程度上对村组关系进行重塑。总体上,项目资源的竞争与分配多以行政村为单位,这在很大程度上强化了行政村在村庄整体发展与治理中的地位功能,尤其是在村庄内部的项目分配与落地环节,行政村相对于村民小组拥有更多话语权。当行政村将项目资源用于村庄整体层面的公共性建设以及缩小村民小组的发展差距时,其能够将项目资源优势转化为行政村的治理优势,即建立一种超越村民小组之上的社会关联与利益关联。如在C村,尽管村民小组在村庄社会关联与集体产权配置方面占据优势,但行政村利用其作为中心村的优势争取大量项目资源,并将其用于各种民生建设,改善了村民的生产生活环境,获得村民的普遍认同,从而强化了行政村的发展与治理能力。而当项目资源被用于回应各种行政性诉求时,则难以带来行政村治理能力以及村庄治理效能的整体性提升。如在A村和B村,当地大量项目资源被用于开展各种景观化的乡村振兴建设,但在老百姓看来却是华而不实,“一点用处也没有”。

## 四、治权分配与村组治理

### (一) 治权分配与村组治理分化

表面上看,村组关系隐含着行政村与村民小组在村庄治理实践中不同的地位和功能,其不同的功能组合形塑出不同的村组关系结构。而行政村与村民小组之所以在村庄治理体系中呈现不同的功能地位,主要源于村庄治理中社会逻辑、经济逻辑与行政逻辑的三重影响。换言之,行政村与村民小组在村庄治理实践中分别受到村庄社会关联、集体产权配置以及行政介入的影响而呈现不同的治理能力。如在“村强组弱”结构的A村,由于村庄社会关联度较低且集体产权薄弱,行政村与村民小组都处于“弱治理”状态,但行政深度介入反而强化了行政村相对于村民小组在村庄治理体系中的主导地位,尽管这并未带来村级治理能力的相应提升。而在“组强村弱”的关系结构中,由于村庄社会与宗族社会高度同构,且集体产权集中配置在村民小组,在行政低度介入的情况下,村民小组相对于行政村呈现更强的治理能力。在“村组均衡”结构中,村庄社会关联与集体产权配置向村民小组集中,为村民小组治理奠定了重要基础;与此同时,行政村利用其与行政体制的“先赋性”优势争取大量资源,并将其转化为村庄内部公共利益,由此促进行政村整体治理能力的提升。

因此,当我们深入不同村组关系内部,探究影响行政村和村民小组分别发挥何种作用的深层因素时可以发现,不同因素对行政村和村民小组的影响程度和作用形式存在不同,且同时受时空环境变化的影响,由此形塑出行政村与村民小组不同的治理能力。从这个角度来看,村组治理的分化根源于村庄治权分配的差异。换言之,行政村与村民小组在村庄治理实践中配置资源的能力存在明显差异,由此形塑出二者在村庄治理实践中不同的功能定位与关系结构。

申端锋较早提出“乡村治权”的概念,意指乡村组织凝聚、配置治理资源从而进行乡村治理的权力,其中治理资源包括物质性资源和权威性资源<sup>[27]</sup>。在此基础上,杨华进一步讨论了乡村治权的性质特征,即不同于国家层面体制化、正规化的科层权力,乡村治权属于乡村社会内部的权力范畴,既不是法律赋予的,也不是上级授予的,而是通过资源的配置形成,其权力

大小取决于所能配置的资源量多少以及所配置的资源与治理事务是否匹配<sup>[28]</sup>。乡村治权的重要性源于乡村社会本身的相对独立性,集中体现为乡村社会有自身的规则体系、行动逻辑、利益结构且内部差异巨大等。这意味着,乡村治理无法完全纳入国家统一的科层化、规范化治理体系。因此,乡村治权是对乡村治理权力的一种总体性概括,乡村治理的有效开展离不开乡村治权的作用。

乡村治权本质上是一种治理工具,需要借助相应的治理主体才能发挥治理效能。在乡村治理实践中,由于乡村治理资源的分散性,乡村治权的分配并非集中于某一主体,而是分散在不同的治理主体当中。但总体而言,行政村与村民小组作为乡村治理默认的合法性组织实体,是乡村治权最主要的配置主体。换言之,行政村与村民小组实际上共享不同程度的村庄治权,其治权大小则取决于各自配置治理资源的能力。

根据前面的分析,可进一步将村庄治理资源分为社会资源、经济资源和行政资源。其中,社会性资源主要是由村庄社会关联衍生出来的各种关系性资源及其运作机制,包括人情面子、社会信任以及各种“地方性知识”等,本质上是对村庄社会力量进行调配的能力。经济资源主要是围绕集体产权形成的各种集体利益,包括货币形式的集体经济以及以“物”的形式呈现的集体资源和资产等。集体产权的配置方式与集体利益的大小决定着村庄社会在多大程度上建立何种强度的利益关联。行政资源则是村庄治理主体调动体制内资源的能力,包括政府的项目资源、权力资源以及关系资源等。

总体上,不同治理资源在行政村与村民小组之间的配置存在显著差异:首先,社会性资源主要集中在村民小组,行政村配置社会性资源的能力则相对较弱。长期以来,村民小组是农民生产生活的基本单元,由此形成一个全悉性的“熟人社会”。在一个村民小组中,每个人对其他人的性格特征、人品能力、家庭情况、社会关系等基本上都知根知底,面子、人情等社会约束机制也相对有效。因此,村民小组成为社会性资源的高地。而行政村作为一个“半熟人社会”,村干部与村民之间的熟悉度大大减弱,由此产生的信息不对称与不熟悉感会削弱村干部直接配置社会性资源的能力。即使在城镇化快速发展背景下,村庄的社会性资源有所流失,但村民小组相对于行政村仍有一定优势。其次,集体产权配置的初始形态大多在村民小组,但行政村往往也有或多或少的集体资产。这意味着,在没有外部因素的作用下,村民小组相对于行政村享有更多配置集体经济资源的能力。但是,集体产权配置常常受各种政策等外部环境的影响,比如土地确权会削弱村民小组的集体经济配置能力,征地拆迁可能增强行政村配置集体经济资源的能力,等等。从这个角度看,行政村与村民小组配置集体经济资源的能力具有较大的变动性。最后,行政资源的分配总体上集中于行政村,这主要源于行政村相对于村民小组具有更接近行政体制的“先天性优势”。在日常治理实践中,村干部要协助基层政府完成各种行政任务,由此与政府建立一定的“体制性关联”,这成为行政村配置行政资源的制度基础。

由于行政村与村民小组所能配置的资源类型与体量不同,因而在村庄治理体系中发挥的治理功能不同。从这个角度讲,村组之间的治理分化本质上是村庄治权分配的差异。而村庄治权的差异化分配不仅体现在行政村-村民小组这一层级化的关系结构中,而且体现在不同地域、不同阶段的行政村之间、村民小组之间以及行政村-村民小组之间。由此,通过村庄治权的视角,更容易理解村组关系的不同实践形态及其对村庄治理效能的影响。

## (二) 从分类治理到整体治理:村组关系再认识

已有研究普遍注意到,行政村与村民小组在村庄治理体系中分别发挥不同作用,总体上认为行政村主要承担行政职能,村民小组则发挥自治功能。基于这一功能划分,行政村与村

民组被视为两个不同性质的组织单元,即前者具有明显的行政性,后者具有更强的自治性。由此,村庄治理普遍呈现基于不同功能定位形成的村组“双层治理结构”模型。从根本上看,这种基于不同功能形成的组织性质与关系的认识隐含着深刻的分类治理思维。根据经典组织学理论,组织结构、组织运行基本原则与组织基本职能具有内在一致性,组织效率要求组织功能定位清晰,不同性质的事务需要不同的组织运作机制<sup>[29]</sup>。通过对村庄治理事务进行分类,并配备相应的治理主体来承接,以此形成基于不同事务类型下的治理主体、治理职能与治理手段,有助于提高治理效能。在村庄治理实践中,对政务与村务进行划分并辅之以相应的治理主体,能够避免行政对自治的干扰,从而达到行政与自治有效的双重效果。

分类治理隐含的基于治理对象的内在特征采取相应的治理机制的理念对于提升治理效能具有重要价值,但对于深刻理解治理主体(组织)之间的关系则存在明显的局限性,即造成对组织关系的简化与割裂。尽管行政村与村民小组在治理实践中呈现不同的地位功能,但二者实际上构成一个关系整体,而非两个完全承担不同功能的实体性单元。换言之,村庄有效治理实际上是通过行政村与村民小组协作的方式完成的,只是根据治理事务不同,二者的资源配置能力不同,因而呈现不同的参与程度,并表现为村庄层面不同的治理功能。没有村民小组的协助,行政村难以独立完成各种行政任务;同时,没有行政村的参与,村民小组也很难独立解决各种内生性的治理事务和需求。实际上,大多数情况下,行政村与村民小组都同时承担了不同程度的行政与自治职能,且在不同地区、不同阶段,受村庄社会关联、集体产权配置以及行政介入等因素的影响,二者在村庄治理实践中的角色地位有所差异。从这个角度来讲,行政村与村民小组共同构成村级治理的完整性单元与基本组织体系,对于有效的村级治理缺一不可。

## 五、结论与讨论

行政村和村民小组是村级治理有效开展的组织基础。村组关系作为村庄治理最基本的组织关系,二者如何互动不仅直接影响村庄治理效能,而且是决定国家政策目标能否完成在地化转换的关键节点<sup>[30]</sup>。在具体实践中,行政村与村民小组之间的关系互动并非完全按照制度规定来运作,而是呈现极其复杂的形态。本文结合鄂、桂、晋三地的农村治理实践考察了村组关系的三种形态,即“村强组弱”、“组强村弱”以及“村组均衡”,并进一步分析了村组关系差异化实践的内在逻辑。研究发现,村组关系的差异化实践遵循三重逻辑,即以村庄社会关联为核心的社会逻辑、以集体产权配置为核心的经济逻辑及以行政介入为核心的行政逻辑。三者分别不同程度地影响行政村和村民小组在村庄治理体系中的作用,从而形塑出行政村与村民小组不同的治理能力。由此,行政村与村民小组的治理功能差异根源在于其资源配置能力的差异,包括对社会性资源、集体经济资源以及行政资源的配置,本质上是村庄治权分配的差异。

既有研究普遍从“行政-自治”二分的角度理解村组关系,并以此凸显村民小组在村级治理体系中的重要地位。但这种功能分化的视角难以解释行政村与村民小组在日常治理实践中的种种协作行为;同时,也难以解释行政村与村民小组在治理实践中形成的极其复杂多元的关系形态。本文认为,行政村与村民小组不同的关系结构与功能并不完全基于行政与自治的功能分设,而是源于二者分别在村庄治理过程中所能配置资源的差异,行政村与村民小组在村级治理体系中发挥何种功能取决于其资源配置能力的强弱。“功能”只是结果,治权才是原因,村组共同构成村庄治权的主体。从村庄治权的视角出发,我们更容易理解不同地区以及不同阶段村组关系的差异化实践,即行政村与村民小组的资源配置能力伴随具体环境的变化而变化。因此,行政村与村民小组共享村庄治权的分配,共同构成村级治理的实体性单

元。由于行政村和村民小组在法律地位、空间规模、社会基础、产权基础以及行政联结等方面的差异,其在具体情境中的资源配置能力不同,即二者分别形成不同的治理优势,只有通过功能互补才能实现村级治理有效。从这个角度来讲,村民小组是村庄治理体系中不可分割的一部分。尽管当前伴随城镇化发展农村人口大量外流,以及资源下乡背景下大量农村治理事务被纳入国家治理范畴,村民小组治理需求和能力双重弱化,但保留村民小组建制对于村级治理的有效性而言仍然相当重要,这是由村民小组在乡村治理体系中所处的结构性地位而非具体职能所决定的。

### 参考文献:

- [1] 吕传振.村组复合治理:村民理(议)事会推进乡村治理有效的内在机理[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2023(5):126-136.
- [2] 刘义强,胡军.村与户的空间联结与村庄治理:以村民组长为主体的分析——鄂东南樟村的个案研究[J].求实,2015(10):81-88.
- [3] 包先康,朱士群.乡村社会资本:村民小组治理的“社会植被”[J].人文杂志,2009(2):172-176.
- [4] 李永萍,慈勤英.村民小组:乡村治理的最小单元[J].武汉大学学报(人文科学版),2017(5):72-78.
- [5] 胡平江.新中国成立70年来农村基本建制单位的选择与逻辑[J].内蒙古社会科学,2019(5):33-38.
- [6] 王德福.政策性与公益性:中部农村的双层治理结构与逻辑[J].青年研究,2011(4):56-63.
- [7] 柳泽凡.“村组分治”:事务分类下的单元分治——基于治理有效的视角[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022,22(6):134-145.
- [8] 黄辉祥,吴刚.村民自治的治理单元究竟如何确定?——基于对既有实践探索与理论争论梳理的思考[J].社会主义研究,2020(3):101-107.
- [9] 邓大才.中国农村村民自治基本单元的选择:历史经验与理论建构[J].学习与探索,2016(4):47-59.
- [10] 李华胤.乡村振兴视野下的单元有效与自治有效:历史变迁与当代选择[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(3):55-62.
- [11] 李华胤.政策落地:探索村民自治基本单元的现实因素[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2016,16(3):26-31.
- [12] 卢宪英.紧密利益共同体自治:基层社区治理的另一种思路——来自H省移民新村社会治理机制创新效果的启示[J].中国农村观察,2018(6):62-72.
- [13] 唐鸣.从试点看以村民小组或自然村为基本单元的村民自治——对国家层面24个试点单位调研的报告[J].中国农村观察,2020(1):2-16.
- [14] 程同顺,赵一玮.村民自治体系中的村民小组研究[J].晋阳学刊,2010(2):32-35.
- [15] 印子.村组治理:功能定位、运作机理与优化路径[J].华南农业大学学报(社会科学版),2020,19(2):129-140.
- [16] 田孟.“合村并组”的政治逻辑与治理困境[J].华南农业大学学报(社会科学版),2019,18(3):107-119.
- [17] 张清.基层自治制度的理论阐述与路径选择[J].法律科学(西北政法大学学报),2020,38(2):45-53.
- [18] 田先红.村民小组治理:传统与变迁——基于成都平原W村的案例研究[J].中国法律评论,2018(4):82-88.
- [19] 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.
- [20] 贺雪峰,仝志辉.论村庄社会关联——兼论村庄秩序的社会基础[J].中国社会科学,2002(3):124-134.
- [21] 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.

- [22] 邓大才. 产权单位与治理单位的关联性研究——基于中国农村治理的逻辑[J]. 中国社会科学, 2015(7): 43-64.
- [23] 黄振华, 张会芬. 农村产权单元与自治单元的关联性及其治理效能——基于全国25个省(区、市)296个村组的实证分析[J]. 宁夏社会科学, 2018(1): 129-134.
- [24] 付振奇. 村与组所有权: 村民自治有效实现的产权基础[J]. 东南学术, 2016(2): 88-94.
- [25] 贺雪峰, 郑晓园. 监督下乡与基层治理的难题[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2021, 60(2): 10-18.
- [26] 贺雪峰. 行政还是自治: 村级治理向何处去[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2019(6): 1-5.
- [27] 申端锋. 乡村治权与分类治理: 农民上访研究的范式转换[J]. 开放时代, 2010(6): 5-23.
- [28] 杨华. 乡村治权与基层治理能力建设[J]. 湖湘论坛, 2018, 31(5): 51-61.
- [29] 郭圣莉, 唐秀玲, 王宁. 分类治理: 中国社区双重属性及其实现机制研究——基于珠海市社区议事协商的案例研究[J]. 社会科学, 2023(6): 170-180.
- [30] 冯川. “组强村弱”治理结构与村民小组的村治定位——基于广西H县农村的实证分析[J]. 求实, 2021(6): 96-106.

(责任编辑: 宋雪飞)

## Distribution of Administrative Power: Typed Practice of Village Group Relationship and Its Shaping Mechanism

*Ji Fang*

**Abstract:** The interplay between village groups represents a fundamental element in the fabric of rural governance, with their dynamics significantly influencing the quality and efficacy of rural governance structures. Through field investigations in Hubei, Guangxi, and Shanxi, this study identifies three predominant relationship paradigms among village groups: the “strong village, weak group” structure, the “strong group, weak village” structure, and the “village-group balance” structure. These relationship models are shaped by a tripartite logic consisting of social, economic, and administrative logics, which in turn, configure the varying governance capacities of village groups. The social logic, centered around village social associations, the economic logic, focused on the allocation of collective property rights, and the administrative logic, anchored in state intervention, collectively delineate the governance competencies of village groups. Consequently, the divergent governance functions of administrative villages and villager groups are rooted in their distinct abilities to allocate resources, essentially reflecting the differential distribution of governance rights among village groups. As the primary agents of village governance, village groups collectively form a cohesive unit integral to the governance architecture at the village level. The distribution of governance responsibilities among village groups is thus a pivotal factor in comprehending the variations in village-level governance.

**Keywords:** Rural governance; Village-level Governance; Group Governance; Village Group Relationship; Governance Distribution