

# 乡村振兴战略背景下的村社集体:现状与未来

陈柏峰

**摘要** 在乡村振兴战略背景下,如何定位村社集体制度,这是一个基础性问题,需要经由现状思考未来。当代中国村社集体经历了长期的历史发展过程,它是人民公社体制瓦解后实行家庭联产承包责任制的产物。村社集体的有效运转有其深厚的制度基础,包括正式的土地集体所有和家庭承包制度,也包括非正式的土地调整制度和村社集体建设诸制度。总体而言,村社集体至今在农民生产方面和生活方面仍然承担着不可或缺的重要功能。未来村社集体需要维系其基本格局,但也会伴随城市化进程和农业经济的发展而变化,城市近郊村庄集体可能虚化甚至消失,农业生产的村社集体还需进一步强化,强大的村社集体是乡村振兴战略在这类农村有效实施的基础条件。

**关键词** 乡村振兴战略;村社集体;土地制度

**中图分类号** C91;D67 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2018)03-0154-10

**基金项目** 国家社会科学基金重大项目(16ZDA062)

2017年10月18日,习近平在十九大报告中提出要实施乡村振兴战略。2018年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(以下简称《意见》),对乡村振兴战略作出了部署。在乡村振兴战略背景下,如何定位村社集体,这是一个基础性的制度问题,事关乡村振兴战略实施的成败。《意见》指出,我们有社会主义的制度优势,有历史悠久的农耕文明,它们是实施乡村振兴战略的有利条件。村社集体制度,也许是最为直接的社会主义制度优势的体现,也是历史悠久的农耕文明基础上的有效制度创造。《意见》提出,要构建乡村治理新体系,坚持自治、法治、德治相结合,深化村民自治实践。上述这些,都离不开村社集体,可以说,村社集体是自治、法治、德治的运行场域,也是村民自治实践和乡村治理体系的基础性制度。因此,如何定位村社集体,是一个难以回避的问题;回答这一问题,又不能不关注村社集体制度现状,并经由现状来思考未来。

## 一、我国村社集体的建立与变迁

村社集体,由村社和集体两个名词叠加而成。村社又可称为村庄、村落。村庄是更为日常、更为口语化的称呼。村落、村社等称谓源远流长,古书中多有记载。关于村落的称谓,《三国志·魏志·郑浑传》:“入魏郡界,村落齐整如一。”宋代叶适《题周子实所录》:“余久居水心村落,农蓑圃笠,共谈陇亩间。”清代郑燮的《山中卧雪呈青崖老人》:“银沙万里无来迹,犬吠一声村落闲。”关于村社的称谓,唐代罗隐的《谗书·代韦徵君逊官疏》:“拜无渥泽,惊动村社。”《西游记》第二十八回:“烟波荡荡,巨浪悠悠……近岸无村社,傍水少渔舟。”

在中国的文化传统和语言习惯中,村社、村落、村庄基本同义。西学东渐以后,我们逐渐以“村社”来翻译指代马克思主义著作中原始社会末期的社会经济组织,具体指原始社会末期公有制向私有制过渡时期的社会经济组织,它由定居在一定地域内的同一氏族或多个氏族联合而成,生产生活的日常组织以家庭为单位,村社范围内实行土地公有制度,但牲畜、农具、住宅、生产物等生产生活资料私有。中国农村

在经历了土地改革、农业合作化运动和土地联产承包责任制改革以后,形成了目前的土地集体所有、土地承包经营权和其它生产生活资料农户家庭所有的格局和样态。它与原始社会末期的“村社”有诸多类似之处,因此被称为“村社集体”,也可以被称为“村庄集体”,但一般不称呼“村落集体”。

当代中国村社集体的形成,经历了长期的历史发展过程。这是一个不断试错、不断完善的过程,也是一个在不同时期根据不同需要而逐渐变化的过程。村社集体最初源于土地改革后的农业合作化运动,农民将家庭所有的土地、农具、牲畜等生产资料交给集体,从而组建成集体经济组织。集体化时代,村社集体的组织形式不断修正;改革开放以后,村社集体的经营形式和职能不断发生着重要变化。目前我国的村社集体是在实行家庭联产承包责任制和双层经营体制改革之后形成的,是农民共同所有的农村劳动群众集体所有制的经济组织。从广义上说,包括乡镇、村、村民小组三个层级的集体经济组织;从狭义上说,仅仅包括村集体经济组织。深入了解村社集体的建立、变迁和发展历程,是清晰认识村社集体,乃至深刻理解中国农村社会的基础。

### (一)村社集体的建立

村社集体建立在土地集体所有制的基础上,而土地集体所有制是在中国历史传统和新中国初期的农民私有土地所有权的基础上形成的。

1950年6月,中央颁布施行《土地改革法》,明确废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制,借以解放农村生产力,发展农业生产,为新中国的工业化开辟道路。“土改”以后,农村很快出现了一些新情况。农民出现了分化,部分农民依靠资金、农具、劳力等方面的优势,实力增长比较快,一些农户成为新富农,农村出现雇工和高利贷现象;一些农户因缺乏劳动力、牲畜和农具而出现生产和生活上的困难,土地典让、出卖现象重新出现,刚分到土地的农民重新失地或面临失地危险<sup>[1]</sup>(P131)<sup>[2]</sup>(P27-28)<sup>[3]</sup>(P24-28)。这时,出现了一些带有社会主义萌芽性质的集体劳动组织。同时,为了兴修水利,发展生产,抗御自然灾害,采用农业机械和其他新技术,也有走互助合作道路的必要性。

根据这些情况,中共中央十分重视土改后农村开展各种形式的互助合作。1951年12月,《中共中央关于农业生产互助合作的决议(草案)》(以下简称《草案》)印发施行。《草案》认为,在土改的基础上产生了两方面的积极性:一是个体经济的积极性;二是劳动互助的积极性。《草案》特别指出:“以土地入股为特点的农业生产合作社是互助合作三种形式之一,它的发展前途就是农业集体化或社会主义化。”1952年11月,中共中央决定成立农村工作部,其任务就是把农民组织起来,逐步走向集体化。1953年2月,党中央将《草案》进行了修改,以正式文件形式下发执行。

1953年年底,中共中央颁布《关于发展农业生产合作社的决议》,农民生产互助的热情被调动起来,全国性的互助合作运动开始展开。合作社是在自愿互助基础上联合起来共同经营的经济组织。农民先是自愿组织互助组,这只是一种劳动协作关系,没有改变原有的土地私人所有的性质,家庭经营的方式也没有改变。随后,开始创办初级农业合作社,这是一种类似合伙的联合经营关系,土地所有权的主体仍然是农民。1954年通过的《宪法》明确规定了农民私有的土地所有权和其他生产资料所有权。1955年颁布的《关于农业合作化问题的决议》指出:“农业生产合作社是社会主义的过渡形式,土地入股具有半社会主义性质。”到1956年6月,全国人民代表大会通过的《高级农业生产合作社示范章程》规定:“农业生产合作社按照社会主义的原则,把社员私有的主要生产资料转为合作社集体所有”,“入社的农民必须把私有的土地和耕畜、大型农具等主要生产资料转为合作社集体所有”。此后,只用一年就基本完成了农业合作化,土地变成了集体所有,农村建立了社会主义性质的集体所有制经济。

1958年8月,中央通过了《关于在农村建立人民公社的决议》,决定把各地的高级农业生产合作社,升级为政社合一的人民公社。全国基本上实现了一乡一社,下设生产大队,生产大队下设生产队,实行全社统一核算、分级管理。从1958年开始,全国范围内开展了极“左”路线的“大跃进”运动,加上1959年至1961年连续三年的严重自然灾害,国民经济遭遇严重困难。在严峻的现实面前,中央认真调查研究,调整政策,纠正错误。1961年3月,中央通过《农村人民公社工作条例(草案)》,1962年9月通过《农村人

民公社工作条例修正草案》，建立了将国家行政权力和社会权力高度统一的政社合一的人民公社制度，确定了“三级所有、队为基础”的土地权属关系，以生产队为基本核算单位，土地的集体所有制得到巩固。

政社合一的人民公社制度一直持续到 1979-1982 年。这样，经过农业生产互助组、初级农业合作社、高级农业合作社和人民公社几个阶段，土地农民私有逐步转变为集体所有，集体统一经营，按劳分配。农民的土地私人所有制被宣布废除，取而代之的是土地的集体所有制，村社集体得以建立。

## (二)村社集体的变迁

村社集体的成立有其聚合力，但自其成立之日起也同时存在离心力。在农村集体所有制经济条件下，窝工、偷懒、磨洋工现象一直存在。由于农业生产的特殊性，其具体工作难以进行计件考核，监管起来存在诸多困难；瞒产私分现象也经常发生，甚至于个别地方秘密存在包产到户、包干到户等现象<sup>[4]</sup> (P51-75)。村社集体建立初期，这种离心力被强大的政治氛围和意识形态压力所抑制，但政治和意识形态的抑制机制难以长期起作用。1970 年代末期，农村开始改革，到 1982 年家庭联产承包责任制在全国范围内普遍推行，这给土地制度带来重大变化，村社集体也相应发生变迁。

1982 年 1 月，中共中央发出的第一个“三农”“一号文件”《全国农村工作会议纪要》明确指出，“包产到户、包干到户或大包干都是社会主义生产责任制”，同时还说明，“目前实行的各种责任制，包括小段包工定额计酬，专业承包联产计酬，联产到劳，包产到户、到组，包干到户、到组，等等，都是社会主义集体经济的生产责任制”，要求“在建立和完善农业生产责任制的过程中，必须坚持土地的集体所有制”。1983 年 1 月，中央发出的第二个“三农”“一号文件”《当前农村经济政策的若干问题》认为，“联产承包责任制坚持了土地等基本生产资料的公有制和某些统一经营的职能，使多年来新形成的生产力更好地发挥作用。”1984 年 1 月，中共中央发出的第三个“三农”“一号文件”《关于一九八四年农村工作的通知》指出，“要继续稳定和完善联产承包责任制，延长土地承包期，土地承包期一般应在 15 年以上，生产周期长的和开发性的项目，承包期应当更长一些。”

实行家庭联产承包责任制后，原有的集体所有、农民共同使用的土地制度变为集体所有、农户承包经营的土地制度。集体统一生产经营所用的农具、牲畜、耕地等生产资料全部分配给农户，农业经营形式也由集体模式转为一家一户模式。集体土地的权利结构发生了分离，村社构架发生变化，这为相关的法律、政策所确认并有所发展。1982 年《宪法》将人民公社体制改为乡政村治模式，设立了乡人民政府，并在生产大队的地理范围内设立行政村，在村范围内实行村民自治制度，设立村民委员会作为自治组织。1986 年《土地管理法》实施，规定土地的承包经营权受法律保护，土地承包经营权的法律地位得以确立；同年，《民法通则》实施，对农村土地承包经营权进行了具体规定；2002 年颁布的《农村土地承包法》则是一部针对土地承包经营的专门、完整的法律，是土地承包经营权发展的里程碑。2007 年颁布施行的《物权法》将土地承包经营权的性质设定为用益物权，土地承包经营权在法律上由债权变成了一种物权，因此可以进入市场流转。2008 年十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出，“加强土地承包经营权流转管理和服务，建立健全土地承包经营权流转市场，按照依法自愿有偿原则，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营。”2014 年中央印发的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》提出，“坚持农村土地集体所有，实现所有权、承包权、经营权三权分置，引导土地经营权有序流转。”2015 年《深化农村改革综合性实施方案》更为明确地指出，“深化农村土地制度改革的基本方向是：落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权”。2016 年《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》提出“始终坚持农村土地集体所有权的根本地位，严格保护农户承包权，加快放活土地经营权，逐步完善三权关系”。

2003 年开启的税费改革，乃至接着的取消农业税的决定，也推动了村社集体的变迁。取消农业税后，村社集体的共同生产费同时一并取消，这使家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制中“统”的一面失去了内生的财政基础<sup>[5]</sup> (P115)。目前，国家的转移支付远远不足以支付过去集体统一经营、统一管

理的事项。其中一些事项,国家通过项目制的方法逐步加以解决,如大规模的农田基本建设,大型水利设施建设;还有一些事项,逐渐由乡镇政权承担起来,如植保、防疫、制种、配种以及一些农业社会化服务;但仍有一些日常性集体事务,处于无法运转的状态,如小型水利建设<sup>[6]</sup>(P93-100),村庄日常公共服务。

总结来说,合作化和人民公社运动中形成的“三级所有、队为基础”的集体土地所有制,在改革开放后逐步发生变迁,演变为村社集体拥有土地所有权,农户拥有土地承包经营权。农民的土地承包经营权在法律上逐渐从债权演变成物权,逐渐分立为承包权和经营权。农民相对于村社集体的土地权利持续增长,而村社集体的土地集体所有权不断弱化。村社集体权力弱化后,其中一些职能被国家以其它方式加以解决和填补,但也有一些职能未能得到有效调补,农村出现的一些问题尚未能得以解决。

## 二、村社集体的制度构成

村社集体的建立与延续有其深厚的制度基础,存在一套法律、政策、规章来维持村社集体的基本秩序,保证村社集体的正常运转,并通过其运转来保证相关法律和政策的顺利执行。换句话说,村社集体是由一系列制度构成,这些制度既包括正式规则,也包括非正式规则,还包括规则的执行机制。正式规则是成文、明言的,主要包括土地集体所有权和承包制度;非正式规则和执行机制往往是不成文、未经阐明的,它们在社会变迁或规则改变时凸显出来,主要包括土地调整制度和村社集体建设诸制度。

### (一)土地集体所有制

第一,农村土地所有权的主体是村社集体。我国《宪法》第10条规定:“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山也属于集体所有。”《民法通则》第74条规定,劳动群众集体组织的财产属于劳动群众集体所有。1986年颁布的《土地管理法》第8条规定:“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山,属于农民集体所有。”《物权法》第59条规定:“农民集体所有的不动产和动产,属于本集体成员集体所有。”上述法律条文都明确规定了农村土地所有权的主体是集体。集体所有不同于共有。如果将集体所有权等同于共有,无论是按份共有还是共同共有,都可能走向集体财产私有化。任何试图改变农村土地集体性质的做法,都有违我国宪法和具体土地法律制度。

第二,成员权是集体土地所有权的具体内涵。人民公社从建立至今,成员权一直是集体土地所有权的当然内涵,包括分配宅基地的权利、承包集体土地的权利、分配征地补偿款的权利、股份分红的权利等。例如,农村宅基地一直坚持按户无偿分配,《土地管理法》第62条也规定,“农村村民一户只能拥有一处宅基地”。改革开放以来,《物权法》通过成员权来明确集体所有权的主体。《物权法》第59条规定了集体成员对集体重要事项的决定权,第62条规定了集体成员对集体财产的知情权,第63条规定了集体成员的撤销权。成员权制度进一步明晰了农村土地所有权的主体,使相关的权利义务更为清晰。集体所有的土地为村社集体成员集体所有,集体管理,集体利益集体分享。成员集体所有是土地集体所有制的当然之义,它以成员资格作为享有权利承担义务的基本依据,对集体财产,所有成员享有共同的支配权、平等的民主管理权和共同的收益权。在实践中,可以通过确认集体成员权来使成员直接享有对土地权益。

第三,承包经营权是集体土地所有权的用益形式。农村土地承包经营权,就是指村社集体成员对其依法承包的集体土地享有占有、使用、收益和一定处分的权利,它是集体土地所有权的具体用益形式,也是统分结合的双层经营体制中“分”这一层次的具体体现。改革开放以后,家庭联产承包责任制调动了广大农民的生产积极性。1993年国家将家庭联产承包责任制写入宪法。同年,党中央提出“在原定的耕地承包期到期之后,再延长30年不变”。自此之后,农村土地制度改革在“两权分离”(土地所有权与承包经营权)的轨道上,不断往前发展。十五届三中全会提出,在第一轮承包期满后,再延长30年,同时指出“要抓紧制定确保农村土地承包关系长期稳定的法律法规,赋予农民长期而有保障的土地使用权”。2003年起施行的《农村土地承包法》规定:“耕地的承包期为三十年。”到2007年通过的《物权法》颁布,农村

土地承包经营权实现了完全物权化,成为一种用益物权制度。2014年以来,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的一系列文件在“两权分离”的基础上又提出了所有权、承包权、经营权“三权分置”,放活土地经营权。

## (二)土地调整制度

1980年代实施家庭联产承包责任制后,中央规定承包期限一般在15年以上,并规定了“大稳定、小调整”的原则。1993年,中央提出“在原定的耕地承包期到期之后,再延长三十年不变”,并提倡“增人不增地、减人不减地”。1998年,“三十年不变”和“增人不增地、减人不减地”写入《土地管理法》,2003年写入《农村土地承包法》。中央的出发点是“赋予农民长期而有保障的农地使用权”,因此越来越反对农户自发调整承包地。《农村土地承包法》第27条规定,当农户因自然灾害失去承包地,而且没有生活保障的,可以适当调整承包地,但还需要经过县级人民政府批准。第28条规定,为了解决人地矛盾,对于新增劳动力,可以将依法预留的机动地、通过依法开垦增加的土地、承包方自愿交回的承包地等承包给他们。

虽然法律和政策不鼓励土地调整,但是土地调整一直是很多村社集体的非正式制度。调整形式主要有两种:大调整与小调整。大调整就是将所有的承包地“打乱重调”,即不管承包期是否到期,将所有农户的承包地集中重新分配,以满足村组内农户家庭人口变化或其它需求。大调整有两种形式,一是既动地块又动面积,农户原来承包的地块全部重新打乱,土地面积也按人口重新分配;二是主要地块不动,只动面积,按人口重新分配土地面积,但农户原来承包的地块多数不动。而小调整是指个别农户之间的地块和面积的“多退少补”。小调整的形式多种多样,有的村庄预留有机动地,承包期内可以将机动地承包给符合特定需求的农户;有的没有留机动地,承包期内人口增减的农户之间直接进行土地增减对调;有的规定过几年就统一进行一次小调整,等等。小调整只涉及部分农户的部分土地。小调整中,人口增加和减少常常并不平衡,增加的人口往往需要“排队”等候相应的人口减少,才能取得相应的份地。这样时间一长,小调整必然无法跟上利益结构的变化,而需要大调整来解决问题。

事实上,土地调整在多地农村一直存在,因为它不仅仅与地方性规范有关,还与村庄的治理和发展有着极其密切的联系。正因此,基层政府对此一直采取模糊的态度<sup>[7]</sup>(P304-305)。因为如果严格执行中央政策和法律不允许土地调整,就会导致村庄利益结构刚性化,村庄治理和发展方面就什么事情都做不成。村治的良好治理和发展,常常需要开展公共设施建设,这就需要占用承包地或宅基地。相关建设占地后,如果不调整土地,就得持续多年支付占地补偿,如果乡村集体缺乏足够的资源,就会成为乡村组织难以承受的负担。由于村组可以调整土地,村庄利益结构就没有完全刚性化,具有一定的弹性,乡村两级组织就可能利用这种弹性的土地利益结构来做成一些事情<sup>[5]</sup>(P138),例如通过土地调整来实现特色农业生产所需要的地块集中。

## (三)村社集体建设诸制度

在村社集体建设方面存在一些制度,它们构成村社集体开办公事业的资金保障和人员基础,构成村民自治的经济基础。在2006年全国取消农业税之前,它们主要是“三提五统”制度和“两工”制度;取消农业税之后,主要是一事一议制度。

“三提五统”指村级三项提留和五项乡统筹。村提留是村社集体从农民生产收入中提取的费用,用于村一级维持或扩大再生产、兴办公益事业和日常管理开支费用,它包括三项:公积金、公益金和管理费。乡统筹费,是指乡(镇)合作经济组织依法向所属单位(包括乡镇、村办企业、联户企业)和农户收取的,用于乡村两级办学(即农村教育事业费附加)、计划生育、优抚、民兵训练、修建乡村道路等民办公助事业的款项。取消农业税之前,村社集体进行村庄治理、谋划集体发展,其经济来源主要根据“三提五统”制度,从农户那里提取。

“两工”制度,是指农村义务工和劳动积累工制度。农村义务工,主要用于防汛、义务植树、公路建勤、修缮校舍等。劳动积累工,主要用于本村的农田水利基本建设和植树造林,并主要安排在农闲时间出工。在取消农业税之前,“两工”在冬春农闲时节农村建设方面(包括兴修水利工程、防汛抗洪抢险、维修乡村

道路等)发挥了极为重要的作用,为农村在缺乏资金的情况下做出了突出的建设贡献。

2006年全国取消了农业税,同时全面取消了“两工”制度,这给村社集体带来了一些消极影响。当前,乡村干部无权组织农民出农村义务工和劳动积累工,农民权利意识不断强化,在市场经济条件下一切向钱看,参与公共事务都要索取报酬,乡村干部“派工”变成不可能的事情;农业税、“三提五统”都取消了,大多数村社集体没有多少集体收入,在农村公益事业投入上心有余而力不足<sup>[8]</sup>(P19-21)。如今,走在中西部农村地区,自上而下的各种项目资源投入不到的地方,农村道路损毁无人维修,渠道、堰塘等小型农田水利设施损坏了也得不到有效的维护,农民主动建设小型农田水利变得绝无可能。防汛抢险这类事务,如果不能给农民支付报酬,几乎无法动员农民参与,甚至于报酬少了很多农民还不会干。如此,很多地方的农民在灾害面前只能“望灾兴叹”。

“三提五统”制度和“两工”制度取消后,国家制度设想是通过一事一议制度来解决村社集体建设和农村公共品供给问题。“一事一议”是指,原由“三提五统”和“两工”制度开支的建设事项和村民认为需要兴办的集体生产生活等公益事业等所需要的资金,不再固定向农民收取,而是采取“一事一议”的筹集办法,一件事情需要开会讨论一次,采取民主的方式决策,而且必须是“谁受益谁交费”。然而,在实践中,向农民收取任何费用逐渐变得缺乏合法性,“一事一议”就无法开展起来,村庄基础建设和公益事业就无法开展。在“一事一议”事项的讨论中,只要有一个人不愿意交钱,大家就谈不拢;村民代表会议所作的决定,只要出现一个“钉子户”,就无法继续进行。“一事一议”在实践中遵循的不是“少数服从多数”的民主原则,而是“少数决定多数”的反民主原则。总有个别农户想搭便车而拒绝缴费却又能够享受到公共品供给的好处,从而致使搭便车者越来越多,于是在大多数村庄,即使“一事一议”能够成功一两次,最终也难以持续。于是,在缺乏集体资源的村庄,集体建设和公共品供给无法继续。

以曾经实地调研的河南某村为例。排水沟中到处堵满了麦秆,且被村民随意建房所阻断而成为臭水沟。这使村庄不能应对哪怕一场稍大的降雨。我们调查时,在连下几场大雨后,玉米地里积水很深,排水沟中堵满了麦秆,水无法排出,桥上和桥下有一尺多高的水位落差。全村80%以上的玉米被淹死了。如果降雨后,村组集体能够快速组织义务工清理排水沟,或者村组村社集体有钱请人清理水沟,大部分玉米都不会被淹死。

### 三、村社集体的功能

村社集体的建立,有社会发展的需要,即整个中国的工业化进程需要整合农村,从农村强制性提取资源;村社集体的变迁,也是社会形势发展使然,当工业化进程大体完成后,农民权利和乡村善治问题摆上了议事日程。村社集体的建立和变迁,与建国之前的农村社会基础存在某种程度的契合性。村社集体及人民公社体制建立在自然村、基层市场区域的基础上,集体建制与自然社会系统一致,组织任务被大大简化,传统的纽带被用于新的时代需要<sup>[9]</sup>(P151)。在不同阶段,村社集体较为成功地完成了其历史任务。今天,村社集体仍然有其重要的社会功能。

#### (一)生产方面的功能

村社集体目前在生产方面仍然有着重要的功能,其基础就是农村土地集体所有制。村集体一旦丧失了对土地的权利,就成了一个空壳,村民自治因此缺少经济基础。当前农村基本经营制度是以家庭承包责任制为基础的统分结合、双层经营的制度,土地所有权的主体是村社集体,土地承包经营权的主体是农户家庭。村社集体是自治组织,也是经济组织,离开了对土地的权利,村集体既无固定收入来源,又无行政权力,就难以为农民提供生产所需的各种公共服务。

取消农业税之前,作为土地的所有者,村社集体将土地承包到农户家庭经营,农户向村社组织交纳一定费用,即“三项提留”(公积金、公益金、管理费),村社集体有了稳定的经费,可以用来建设村社公共事务。农业三项提留取消后,村社集体的公共收入主要来源于政府的财政转移支付,这些收入大多只能维持日常运转。公共设施建设主要来自各级政府向下的项目资源投入。但是各级政府的项目设置往往

只能顾及大方面的需求,公共品供给“最后一公里”的问题不容易得到解决。

第一,在许多地方,村社集体还可以利用土地权利来维持其生产方面的功能。村社集体可以预留部分机动地,将机动地承包给农户,收取一定的承包费,并用此承包费改善农田基本设施,或作为动员大家管理村社集体事务的报酬。有机动地承包费作为村社集体的财政基础,村社集体“统”的一面可以发挥出来。这些村庄,往往公共品供给完善,村组干部工作积极性高,村民也较为满意,村民的对村组的认同感也越强。

第二,村社集体还可以通过“确权不确地”的方式来保持土地权利结构的灵活性,从而服务于农业生产。即确定农户家庭的土地权利份额,而不确定具体地块,如此,村社集体内部要进行公共设施建设,占用土地就不会遇到障碍;发展特色农业需要改变地块结构,也会比较容易做到。一些村社集体还以土地调整的方式来行使土地集体所有权,从而保持村社集体“统”的一面。也就是,村社集体在修建水渠、道路等公共设施时占用了农户的承包地,并通过土地调整来进行补偿,这就平衡了被占地农户的利益,从而使公共设施建设的阻力大大减小。

第三,村社集体在生产方面的功能,还体现在组织生产方面,其中最重要的是水利问题。水利是农业生产的命脉。无论是水稻还是旱作物,水利都是十分重要的。水利问题的核心,需要在一定范围内组织灌溉与排涝,从而提高农业生产能力,降低农业生产风险。无论是灌溉还是排涝,都需要在超出家庭范围甚至超出自然村的范围内开展合作。随着农民利益的多元化,以及村社集体的弱化,水利上的合作越来越困难,农民因此遭受巨大的损失,生产成本和农业风险均大幅度提高<sup>[10]</sup>(P38)。在那些农民可以组织起来解决水利问题的地方,村社集体发挥了不可替代的作用。

第四,村社集体在生产方面的功能,还体现在农机使用和农技推广上。十几年前,农民通常合伙喂养耕牛,因为土地较少,每户单独养耕牛成本太高,且没有必要,合伙喂养可以大大降低成本。目前,农民耕作不依赖耕牛,而越来越依赖农业机械。由于无法合伙使用,基本上每家都单独购买中小型机械,如四轮车、耕地设备、水泵等。这些小型机械使用效率低,一年也就使用半个月左右。而大型机械则由于成本过高,在农村推广范围很小,往往不使用或依赖市场,从而增加农业成本。同样,在很多先进农业技术的推广上,也面临类似问题。而在个别村社集体,集体购买、管理大型农机,积极推广农业技术,为农业发展降低了巨大成本。

## (二)生活方面的功能

村社集体在生活方面也承担了重要的功能,这种功能的承担既是传统村社共同体中的功能延续,也有新中国村社集体建立后的功能强化。改革开放以后,村社集体在农民生活方面的功能虽然有所弱化,但依然非常重要。

第一,体现在一些仪式性场合的互助,包括婚礼、葬礼、生日、生孩子、盖房子、上大学等仪式场合。在这些仪式中,与“办事”的主家有较为亲密的社会关系的人要前去帮忙或“送人情”。帮忙办事和送人情,都是互惠的过程。帮忙办事,在自己有事时也会有人帮忙;帮忙办事多,自己办事时来帮忙的人就越多。社会关系广泛,参与这类“送人情”的场合多,等到自己家庭“办事”时,来“送人情”的客人自然也会比别人多。帮忙和“人情”既是一种互助机制,也是一种储蓄机制。帮忙和被帮忙,“人情”的支出和收取实际上类似于储蓄和取款的过程。

第二,体现为村干部在日常生活中的重要角色。在一些地方,红白喜事场合由民间权威组织;但当前很多地方缺乏民间权威,仪式性场合就只能由村组干部进行组织。而在打工经济的背景下,村组干部越发显得重要。农村青壮劳动力外出,村庄原有的互助体系趋于瓦解。尤其是办丧事中的抬丧,过去通过互助机制完成,现在,留在家中的青壮劳力,因为在家人数不多而每次都不得不“抬丧”,付出长期得不到应有的回报,他们就越来越不愿意再出力。不少地方的红白喜事只能依靠市场的“一条龙”服务。但是在一些山区,交通不便,“一条龙”的市场经营服务难以进入。此时,留在村庄中的青壮年村干部就必须义无反顾地将责任承担起来。

第三,农民在日常生活中遇到危急的事情时,也只能依赖村组干部。有些家庭的青壮劳力外出务工后,家中的老人和小孩就缺乏较好的照料,出现意外情况时毫无办法。在中西部农村,村组干部的一项非常重要和必要的工作,就是帮助留守儿童和留守老人,在他们出现意外情况时提供应急帮助。比如,如果留守老人突然患重病去世,他们的子女可能一时赶不回来,村组干部就需要出面处理后事。再如,如果外出务工人员在外发生工伤事故,村组干部作为见过世面的人,往往要代表家属到事故发生地提供帮助,与相关责任方协商。

第四,村组干部在村庄纠纷解决方面也起着重要作用。目前,随着农村人财物的持续流出,传统熟人社会的互助互惠关系出现瓦解倾向,村社集体内部人际关系的原子化程度越来越严重,村庄内部的纠纷越来越难以在内生力量的主导下调解解决。农户之间的纠纷缺少内生的解决机制,家庭内的婆媳关系也缺乏内生解决的渠道。人们在闹纠纷时甚至连过去遵循的人情、面子、乡情都不遵循了,一些人甚至诉诸乡村混混来解决纠纷。在这种背景下,村组干部就显得非常重要。有些地方村组干部具有足够权威,能够积极解决村内纠纷,并代理村民协调与外村人的纠纷,这些地方就有着良好的社会秩序。

#### 四、村社集体的未来

新中国成立以来,村社集体随着不同阶段国家的历史任务,有着不同的具体形态,发生了一些变化,且仍在变化之中。从总体上讲,村社集体应当符合社会发展的需求,不能过于超前,也不能毫无预见性。目前,城市化持续发展,农业经济也不断发展,这些对村社集体都有着重要的影响,我们不妨预测一下村社集体的未来。

##### (一)村社集体的未来基本格局

村社集体具有一些鲜明的特征,在可见的未来,不会、不应当也不可能发生大的变化,它们构成了村社集体未来的基本格局。

第一,地域性。村社集体建立在土地集体所有制的基础上,这决定了其只能集中在一定的地域范围内,按照农民居住的村落来确定行政性区域,并按确定的行政性区域来确定村社集体的管理范围。村社集体可以由一个自然村落构成,也可以由多个自然村落构成,还有极少数自然村落被划分为多个村社集体。一个村社集体的土地一般是连片的,极少存在有“飞地”的情形。

第二,双层经营体制。根据宪法和法律,我国实行土地的社会主义公有制,农村土地实行集体所有制;村社集体实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制保持长期稳定并不断完善,是党在农村的基本政策。“双层经营”包含了两个经营层次:家庭分散经营的层次;集体统一经营的层次<sup>[11]</sup>(P100-102)。村社集体对集体所有的土地实行家庭联产承包责任制,农民家庭承包土地进行生产经营。一些农户承包经营不适合或农户不愿承包经营的项目,则实行集体统一经营和统一管理,如农田基本建设活动、大型农机具的管理使用、防疫、制种、配种、植保以及各种产前、产后的农业社会化服务等。

第三,“政社合一”构架。目前,村社集体内存在三种组织:党支部、村民委员会和村集体经济组织。受新中国成立以来农村管理体制的影响,这三种组织的职能并没有在实践中明确分化,延续了“政社合一”的框架<sup>[12]</sup>(P401)<sup>[13]</sup>(P206-218)。党支部是村社集体中的领导力量,村民委员会是村庄自治组织的机构,在实际上也承担了集体经济组织的职能。名义上存在农村集体经济组织,但由村党支部、村委会成员兼任其负责人;集体经济组织与村委会在财务管理上用同一本账。《村民委员会组织法》赋予村民大会和村民代表大会的职权更侧重于村民自治中重大问题的决策,而赋予村委会在农村土地发包、集体财务等的管理权,从法律上承认了村民委员会拥有村集体经济组织的经营管理权。

第四,主要经营农业,有多元发展趋势。村社集体本来就是基于农业发展的制度建制,受到历史传统和资源条件的约束和制约。到目前为止,全国大多数村社集体也是以农业生产为基础的。但一直以来,有不少村社集体结合当地实际发展了一些农业加工业、资源加工型产业和为农业生产服务的第三产业。

伴随着城市化进程,越来越多的农村土地被纳入城市规划区,村社集体成为城中村、城郊村。受到城市经济发展的辐射,不少村社集体越来越少经营农业,主要经营转变为工业和第三产业(土地房屋租赁、房地产开发、工商企业经营),农业只占集体经济的较少部分。这类村社集体虽然在村社集体中的比例还不占优势,但其数量已经巨大,在东部沿海发达地区、西部大中城市周边普遍存在。在多元发展趋势下,中国的村治模式应当多元化<sup>[14]</sup>(P295),村社集体的未来必然有所不同。

### (二)城市近郊村社集体的未来

随着中国城市化的不断发展,城市面积不断扩大,越来越多的农村集体土地被纳入城市规划区范围,其中农民大多实现非农化。这种情形在东部地区非常普遍,在中西部大中城市周边也较为普遍。其中一些村社集体已经消失,其原有土地位于城市建成区内,早已没有农业用地,管理模式也改为城市的街道——社区,撤销了乡、村建制,已经没有村社集体财产和农村宅基地产权。更多的村社集体仍然存在,但它们与农业地区的村社集体已有巨大不同。

一些村庄集体已经没有耕地,耕地都已被征收变为城市建设用地,但农民的宅基地和房屋仍然是“农村户口”。如果这些村庄没有集体财产,可以直接转为城市社区,农民身份直接转为市民;如果村庄仍有集体财产,或有农村建设用地用于工商业用途,则可以考虑对村社集体进行公司化改造。至于农民宅基地,如果纳入城市改造的范围,则可以依法征收并给予足够的补偿,对房屋拆迁则可结合城镇私房和农房的政策区别对待,妥善安置农民;如果不纳入城市改造范围,也可以直接考虑转为国有土地。

一些村庄集体的部分土地已经被国家征收,有部分土地仍用于农业种植,但这些土地已纳入城市规划范围内。随着城市化发展,这些土地可以预期被征收,这种村庄集体也将逐渐消失。总之,村社集体主要因农业种植而构建而成,若是集体内农民和土地都已脱离农业生产,村社集体再无存在的必要。

### (三)农业生产村社集体的未来

目前及未来很长的时期内,中国农村还将从事农业生产,还将有巨量人口生活在农村,因此从农业生产和社会秩序等多方面出发,村社集体不可能在短期内消亡。在乡村振兴战略的背景下,基于当前面临的一些新问题,村社集体还有进一步加强的必要性。这基于以下几个方面的原因:

第一,未来相当长时期,中国农村仍将有着巨量的人口生活其中,人均耕地较少,农业收入不高,农村人财物不断流出。人均耕地少,意味着土地上的公共品问题仍然需要集体力量加以解决;农村人财物不断流出,意味着村庄社会秩序仍然需要青壮年村组干部加以维持,这些都决定了村社集体必须加强。

第二,在现代性的冲击下,农村传统的秩序生产机制瓦解,社会秩序维系面临严峻挑战。农村人财物不断流出,社会秩序维系所需要的资源大量减少;而在现代化生活方式下,农民不断地产生出大量需要解决的公共事务,农村社会的非规则性使得我们很难事先预料,需要有强大的基层组织加以灵活应对,因此需要强化村社集体。

第三,中国社会已经从整体上进入了“风险社会”,而农民家庭应对风险的能力还过于有限。既有的适用于城市的制度与规则,难以成为应对这些问题的“灵丹妙药”。“非典”、禽流感等风险在农村不可避免,难以预期,需要基层有强大的组织能力和应变能力加以应对;农民在城市里打工,也随时需要面对各种社会风险,随时可能遭遇各种人身风险,需要村社干部帮助或代理解决。

当然,村社集体的强化,需要区分集体经济和社会治理等不同方面。社会变迁带来的诸多挑战,有些单纯属于社会治理问题,通过强化国家治理能力、村庄的民主管理就可以达到善治;而有些虽然也属于社会治理问题,但往往需要村社在集体资源的有效配置下才能得以有效解决。对于源自不同方面、有不同影响的问题,当然应该从不同角度切入加以解决。

《意见》指出,当前我国发展不平衡不充分问题在乡村最为突出,表现在很多方面,包括农村基础设施和民生领域欠账较多,农村环境和生态问题比较突出,农村基层党建存在薄弱环节,乡村治理体系和治理能力亟待强化等。这些问题的解决,都离不开强大的村社集体。缺乏有力的村社集体和乡村组织体系,国家很难与千家万户的小农直接打交道,法律、政策、乡村振兴战略等都将难以落地。可以说,强大的

村社集体是乡村振兴战略在农业生产为主的农村地区有效实施的基础条件。

### 参考文献

- [1] 薄一波. 若干重大决策与事件的回顾: 上. 北京: 中共党史出版社, 2008.
- [2] 杜润生自述: 中国农村体制变革重大决策纪实. 北京: 人民出版社, 2005.
- [3] 高化民. 农业合作化运动始末. 北京: 中国青年出版社, 1999.
- [4] 高王凌. 人民公社时期中国农民“反行为”调查. 北京: 中共党史出版社, 2006.
- [5] 贺雪峰. 地权的逻辑. 北京: 中国政法大学出版社, 2010.
- [6] 罗兴佐. 治水: 国家介入与农民合作. 武汉: 湖北人民出版社, 2006.
- [7] 陈柏峰. 地方性共识与农地承包的法律实践. 中外法学, 2008, (2).
- [8] 罗兴佐. 水利, 农业的命脉. 上海: 学林出版社, 2012.
- [9] 施坚雅. 中国农村的市场和社会结构. 史建云, 徐秀丽译. 北京: 中国社会科学出版社, 1998.
- [10] 郭亮. 对当前农田水利现状的社会学解释. 毛泽东邓小平理论研究, 2011, (4).
- [11] 张路雄. 耕者有其田: 中国耕地制度的现实与逻辑. 北京: 中国政法大学出版社, 2012.
- [12] 张乐天. 人民公社制度研究. 上海: 上海人民出版社, 2005.
- [13] 吴毅. 村治变迁中的权威与秩序. 北京: 中国社会科学出版社, 2002.
- [14] 贺雪峰. 治村. 北京: 北京大学出版社, 2017.

## Village Community in the Context of the Rural Revitalization Strategy: Present and Future

*Chen Baifeng (Zhongnan University of Economics and Law)*

**Abstract** In the context of the rural revitalization strategy, it is a fundamental problem to locate the system of village community, which needs to be considered through the present to future. The village community in contemporary China has experienced a long history of development as the result of the household contract responsibility system after the collapse of the people's commune system. The profound institutional basis for the effective operation of village community is including the formal system about collective ownership of land and household contract responsibility, and also the informal systems about land readjustment and village collective construction. Generally, the village community still has an indispensable function in the farmers' production and life. In the future, the village community needs to maintain the basic situation, while with the development of urbanization and agricultural economy, the suburban village community may be weakened and even disappear. The village community for agricultural production needs to be further strengthened, for a strong village community is crucial to the implementation of the rural revitalization strategy as for this kind of rural areas.

**Key words** rural revitalization strategy; village community; land system

---

■ 收稿日期 2018-03-05

■ 作者简介 陈柏峰, 法学博士, 中南财经政法大学法学院教授; 湖北 武汉 430073。

■ 责任编辑 叶娟丽