

“三农”决策要参

2019年第5期（总第270期）

清华大学 中国农村研究院

2019年2月28日

立足集体村社制传统，推进乡村治理体系创新

内容摘要：集体村社制作为乡村治理制度的新传统，规制了乡村治理体系创新的方向，也提供了多种创新的可能。集体村社制具有独特的“一方水土养一方人”的治理制度优势，可以通过利用村庄内外资源为乡村治理提供财力支持，通过共有共建共享机制增强村社成员凝聚力，并以村党组织制度有效对接国家治理下渗。当前，立足集体村社制传统的乡村治理体系创新面临两大任务：一是重建集体以形成乡村治理的自治基础；二是应对城乡开放和城乡融合对村社开放的挑战。结合地方实践经验，立足集体村社制创新乡村治理应当遵循以下三项原则：一是立足农村制度基础，坚持集体村社制的基本制度要素不变；二是通过有效路径选择，重新激活集体村社制的制度优势；三是充分利用多种治理资源，有效实现自治、法治和德治的融合创新。

关键词：集体村社制 乡村治理 制度传统 制度优势

党的十九大报告提出，“加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。创新乡村治理体系要以什么样的制度传统为基础？认清这一制度传统及其优势，是创新乡村治理体系的立足点和突破点。我国乡村治理体系的集体村社制传统，规制了乡村治理体系创新的方向，也提供了创新的多种可能空间。集体村社制和中华人民共和国成立前历史上的乡村治理制度有紧密的关联，同时又富有中国共产党独特的创造。充分理解建国以来形成的集体村社制传统的来源和优势，有利于形成既有倡导性、又有规制性的乡村治理改革政策，为地方政府的制度创新提供探索的底线和可以着力发挥的空间。

一、集体村社制既是新传统，又有其源流

要论及建国以来乡村治理制度的新传统，首先要了解建国前中国乡村治理制度的老传统，以及新老传统之间的关系。

（一）集体村社制是新乡村治理制度传统

集体村社制是我国建国 70 年来形成的乡村治理制度传统，它吸收了源自 20 世纪 50 年代的集体土地所有制、村党支部等基本要素，并历经人民公社和改革开放时期逐步形成。集体村社制可以定义为：以一处或几处农民聚居地的生产生活空间为地理边界，以这个地域内的所有农民为成员边界，所有成员共有土地等自然资源，并共同享有这些共有资源收益的基本经济社会制度安排。所谓“村社”，是指以村庄地域为地理边界的经济社会共同体，经济社会共同体即为“社”，但“社”以“村”为界，“村”以“社”为实质构造。集体

村社制构建了一种独特的农村发展和治理制度安排，它和建国前的村庄制度有显著不同。

（二）村社制是乡村治理制度传统中的重要内容

农民的村社传统即以村落地域为边界的共同体传统。历史上村落的形成除了人口聚居，还必须具有农业共同生产条件。村落会为了保持这些农业共同生产条件进行公共管理，也会为了扶助那些因为经营失败或者陷入租佃困境的农户施行公益；因这些活动，村落中人也会具有公共精神。这些以村落居民为边界的公共事务虽然可以借由家族自治得以加强，但是并不局限于一家一族范围，因而乡村治理制度传统也并不限于家户制。这些超越了家族界限的公共事务的存在说明了村社制的存在。村社制存在的基本社会需求是农户农地相邻进行农业生产而具有的共同生产条件共享和互助协作，和农户相邻居住、社会交往而需要的共同治安等。

在传统村落的家族村社制下，土地虽然是各家各户所有，但是村落中仍拥有族田、公田、义仓、村庄庙产、看青会、水利会、庙会等覆盖不同人群的公共生产设施和福利组织。这些设施和组织是村落能够结成、得以巩固和得到治理的基本条件。中国历史上的乡村治理的治理重心不在家户，以及扩大的家户，它的治理重心在于村社。自然村落中自有公共资源，自有公共治理，自有公共舆论，自有村规民约，这些都表明村社制才是历史上乡村治理制度的基本单元和重心。就乡村治理来讲，历史上随着国家越来越以村庄为边界进行征税，以村庄和村内居民为边界的村社制就越来越得到加强。

在建国前，村社制已经是一个非常明确的存在和非常鲜明的制度传统。

（三）集体村社制继承了历史上的村社制传统

中国共产党建国以后在村庄建立的集体经济组织及其组织体系，在某种程度上继承了历史上村社制的制度功能及其内在精神。共产党搞土改，在南方所分的田相当一部分是公田和族田，在北方所分的田虽然多数是村中地主的土地，但也承接了一些公共资源。土改后经由合作化建立起来的集体制度，使一定程度上需要借助家族治理的村社制发展为集体村社制。

集体村社制的来源并不仅仅是发扬了中国自己的村社制传统。它还有一个来源就是 20 世纪 50 年代在晋东南由农民首创的农业生产初级社和高级社制度。这两个制度主要是中国自己的创造。当然，在集体村社制度形成的过程中，它也受到马克思恩格斯的合作经济思想、列宁合作社思想和斯大林的集体农庄思想等方面的复杂影响。由于在改革中集体村社制度最终摒弃农业集体劳动而采用家庭经营，中国农村的集体村社制，更多应被视为基于传统中国村社制和在党的领导下的农民互助合作的新创造，其核心要素是集体土地所有制。其对马恩列斯合作经济和集体经济思想更多的是扬弃。站在实施乡村振兴战略、构建乡村治理新体系的历史时点，集体村社制构成乡村治理体系建设的新传统。

二、集体村社制具有独特的乡村治理优势

集体村社制具有独特的“一方水土养一方人”的地方适应性制

度优势。土地资源和集体资产的成员共享形成了“一方水土”，封闭的成员边界形成了“一方人”。“一方水土”通过三种“养”的机制支撑了“一方人”的发展。这三种“养”的机制是：内外资源并用从而不断壮大集体资产为村社治理提供财力支持；成员共有共建共享机制增强村社内部凝聚力；通过村党组织制度有效对接国家治理对乡村的延伸。这三“养”机制构成集体村社制的乡村治理优势。

（一）内外资源并用以壮大集体资产，为乡村治理提供财力支持

集体村社制以土地集体所有制为基础，在村庄的地域范围和集体成员的范围内调动和组织各类生产和社会资源，包括现在的乡贤；在内部资源整合的基础上，对接村庄外部资源，实现村集体成员的整体发展和集体资产的积累壮大。村集体拥有独立的产权、财权和事权，从而可以有效实现善治。正如脱贫攻坚，虽然要精准到户，但是也必须扶持村集体，不然，贫困户脱贫后得不到后续支持，脱贫成果无法巩固。村庄基础设施建设、每一户的差异化公共服务需求离不开村集体的扶助。

（二）村社成员共有共建共享机制增强村社内部凝聚力

集体村社制中成员共有、共建和共享机制是指：成员共有集体资源资产，共同进行财富创造，共同分享集体收益。如果在村社内部，出现集体收益分享不均或者少数人独占，那就必然成为上访、干群矛盾和内部利益纷争的起点，也必然成为乡村治理出现困境甚至走向危机的起点。集体村社制的成员共有共建共享机制是中国农

村最关键的乡村治理制度。在集体村社中推进乡村治理，也就是调动各种治理资源和治理方式以使得共有共建共享机制得以运行。而在集体村社层面实现乡村治理的善治，也就完成了乡村治理最核心的任务。因为中国农村的绝大部分都在集体村社的建制之中。

治理资源和治理方式仅靠村社内部提供，不足以完全满足集体村社的治理需要。法治和德治就是村社乡村治理要调动的多种治理资源和治理方式中的突出部分，其中法治更多是一种外部资源。外部经济主体的经济资源也可以在和集体经济发展结合起来以后，成为村社能够调用的治理资源。如果在集体村社利用外部资源的过程中，不能很好保护集体村社的自身利益，集体村社的维持和可持续就会受到威胁。因此，集体村社治理的一个重要任务，就是协调好内外部资源之间的关系，协调好和上级政府、外部市场主体等组织的关系。共有、共建和共享可以提供给集体成员一个共同目标，从而构筑起村社内部的凝聚力和组织力。

（三）村党组织制度有效对接国家治理下渗

集体村社制对接国家治理，实现国家治理对乡村治理的下延，可以使乡村治理成为国家治理的有力基础。这是通过集体村社制中的一个基本制度即村党组织制度实现的。集体村社制是创造性的制度安排，是通过在村庄中建立和依托党组织大力推动合作化和集体化而建立起来的。村党支部和集体村社制互为依托。村党支部和上级党委之间通过上下贯通的纵向体系衔接，通过这一体系，乡村治理可以有效对接国家治理。但是，必须承认，在改革开放以来的大

部分时间里，在大多数村庄，集体村社制的制度基础并不坚实。多数村庄没有集体经济收入，集体经济组织名存实亡，有关集体经济组织最基本的土地承包事务、成员福利分配等则交给村委会代管，党组织也尚未能将发展集体经济作为中心任务。当前的集体村社制留存下来的是还未得到很好实现的土地集体所有制，不是很坚强有力的村党支部，和村民心中仍存的集体成员观念。但即使这样，集体土地所有制的基础和党组织的存在也成为乡村治理得以运行的底线保障，也是上级党政机构解决部分村庄乡村治理溃败或者涣散的抓手。下派第一书记、利用财政资金帮助集体经济破零，都仍然是在依托这些制度基础。要使乡村治理和国家治理有效衔接，必须加强村党支部建设。

三、创新乡村治理体系面临的两大任务

立足集体村社制基础，创新乡村治理体系，必须直面当前大量村社集体趋于离散的现实，重新塑造集体村社，形成乡村治理的自治基础，同时，也要有效应对城乡开放和城乡融合带给乡村治理的诸多挑战。

（一）重新找回集体，形成乡村治理的自治基础

重新找回集体是目前很多乡村治理的制度创新所体现的首要工作。只有重建集体，才可以在这个集体的基础上发展自治。这种自治不同于以往我们做的以选举民主为先导的四个民主的村民自治，而是基于村庄集体所有土地和村党支部领导的参与式民主的村庄自治。这种村庄自治是对村庄集体土地和公共事务实现自主管理的自

治。如果不能实现村集体资源的自主治理，没有集体资源的增值可能、没有公共收入公平均享，就会导致村民之间的貌合神离，最终甚至会在人口流动或外部冲击的作用下使村庄走向事实上的原子化甚至解体。如果对集体资源和公共事务的自治搞好了，就可以有效加入德治和法治。如果仅仅讲德治和法治，没有依托集体经济建立起来的公共空间和公共事务，没有紧密的共同体团结，德治和法治就无法依托，村民就只能各行其是。此时村干部要实现村庄秩序，就只能成为强人，或者只能甘于做老好人。这种情况下即使实现了某种秩序，也是低水平的秩序，在有效利用外部资源和高水平整合村庄内部资源方面，村庄的治理能力仍然很低。

（二）应对城乡开放和城乡融合带来的挑战

创新乡村治理体系的第二大任务是有效应对城乡开放和城乡融合带给乡村治理的挑战，也即如何在城乡开放和城乡融合的进程中，使封闭的集体村社实现动态的更新以保持其内在的活力。在集体村社制的制度基础之上考虑此问题，集体村社的封闭性并不需要彻底改变，而只需要调整。要能保留作为集体成员的农民的某些特殊的身份权利，比如宅基地资格权，他不用像城里人一样买房子，仅凭其集体成员权，就应该可以住上房子。还比如土地承包权这种带有保障作用的身份权利。就农民居住在村、承担保护农业生态环境和生产粮食这些社会公共品的供给而言，农民实际上充当着半个国家公务员。需要使农民对其社会福利和公共服务享有稳定预期。这种预期是和集体制度的稳定与其成员权内涵的土地承包权、住房权利

等身份性权利紧密相关的。

四、立足集体村社制创新乡村治理的经验原则

创新乡村治理体系既需要结合地方情况找到合理模式，也需要在基本方面遵循一定之规，以维持一国乡村治理制度的共同底色，保证国家治理和乡村治理的有效对接。总体而言，就是要坚持一个不变，一个激活，一个创新。

一是要立足农村制度基础，长期坚持集体村社制不变。虽然各地乡村治理要面对独特的地方情况，但就农民的政治认同和我国的乡村党政体制来说，建国以来农村的制度基础并没有变，这就是集体村社制，要长期坚持。乡村治理的制度创新要和集体村社制的内在精神对接，即集体村社制所蕴含的大家的事情大家有权利过问、大家的事情大家要参与管理。在乡村治理实现三治融合的多个地方经验中，已经表现出重新发掘我国的村社制传统、发扬集体村社制新传统的强大治理效应的共同特征。湖北大冶市重新划分了2069个村庄，以自然村作为乡村治理单元，在一定意义上否定了过去那种行政性过强的村小组的体制。大冶案例表现出，传统村社是集体村社的基础，集体村社可以通过发挥了传统村社正面作用的集体资产重组和党组织建设而得到重建，重新成为乡村善治的制度基础。

二是要通过有效路径选择，重新激活集体村社制的制度优势。要给地方创新开辟更多的试验空间，鼓励各地在坚持土地集体所有制和村党组织设置的前提下，创新乡村治理体系，结合各地情况找到实现经济社会共同体的治理与乡村党政体制结合的新形式，找到

实现经济社会共同体可持续发展的新形式。第一种重要路径是创造性地进行集体产权制度改革，通过恢复集体经济组织的活力，奠定村庄治理的独立产权和财权，恢复村民之间的利益联结。要高度重视集体产权制度改革对创新乡村治理体系的作用，不要将两者人为割裂开来。第二种重要路径是通过建立村庄议事机构运作或恢复村庄公共空间、节庆来重构集体认同。这种路径是通过先构造观念共同体来启动构建利益共同体。通过村民对公共事务的参与，通过组织村民公共活动复兴集体意识，先求得村民意识上的集体的重建。在这方面，浙江象山县的“村民说事”是有标志意义的创新，它启示我们，集体村社重建可以通过先重建“观念集体”、复兴集体意识，说事说出的凝聚力会转化成重建集体需要的资源注入、规划提升和组织重构。象山县治理一户多宅、村集体介入乡村旅游发展等多项工作走在全国前列，都有赖于持续提升“村民说事”带来的村社集体认同。很多地方乡村治理的改善以德治为先导也是这个道理。加强党支部建设也具有重建村民互信和向心力的作用。

三是要充分利用多种治理资源，有效实现自治、法治和德治的融合创新。当前创新乡村治理体系最基础的任务，简言之即是：重建集体村社制，发挥集体村社制的治理优势。但重建集体村社制既不可能自发进行，也不可能仅依靠村庄层面的工作。在当前农村面临发展任务重、乡村治理难度大的背景下，集体村社制的重建需要在解决问题的过程中加以重建。江西鹰潭市余江区在解决一户多宅和空心村的过程中，最大的成就是重建了集体村社制。他们在自然

村层次上，重建了“村民事务委员会”，使自然村的财权和治权相统一，通过村民事务委员会在宅基地改革中的积极工作，重新凝聚了自然村层次上集体村社成员的凝聚力，从而使得自然村重新成为集体村社。湖北大冶通过在自然村层面上建立“村民理事会”，重新恢复了党群和村民的组织性，奠定了推进集体产权制度改革和壮大集体经济的组织基础。集体村社制重建并发挥治理优势后，外部的法治资源就可以依托集体村社制的治理机制进入乡村，全社会的德治倡导也可以在集体村社制的村社共同体认同中真正扎根。

中国人民大学农业与农村发展学院
中国人民大学乡村治理研究中心

仝志辉



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）