

# 产权改革、利益锁定 与乡村治理的能力困境\*

黄鹏进 仇元玲

---

**【摘要】**农村集体产权包含治理与经济双重维度。新一轮农村集体产权制度改革涉及股权量化与“政经分离”两大内容，偏重于经济维度。但这一改革在一些地区所引发的治理问题也需注意，表现为：农民之间出现分化对立，治理主体呈现“二元分治”，治理规则面临公私分化。改革之所以引发这些问题，原因在于塑造了新的集体产权利益分配规则：股权量化通过明确农民与集体产权间更加直接的利益关联，重建了集体产权内部新的利益结构；而“政经分离”通过调整自治规则，将这种利益结构进一步锁定。这二者容易抽离乡村有效治理的资源基础，并使乡村有效治理的规则发生变化，最终导致乡村治理面临能力困境。因此，在推进农村集体产权制度改革、充分释放集体产权经济活力的同时，还需要辅以一定的政策优化与社会自治共同体意识的培育以规避其消极治理效应。

**【关键词】**农村 集体产权制度 基层治理

**【作者简介】**黄鹏进，社会学博士，中共杭州市委党校研究员；仇元玲，中共建德市委党校副校长、讲师。

**【中图分类号】**C911 **【文献标识码】**A

**【文章编号】**2097 - 1125 (2023) 03 - 0031 - 15

---

## 一、问题的提出

近年来，新一轮农村集体产权制度改革被不断提及，并逐步成为中国农村经济社会发展中不可避免的重大问题，而其中，股权量化与“政经分离”

---

\* 本文系国家社会科学基金一般项目“农民居住渐进城镇化方式研究”（19BSH037）的阶段成果。

又是各地推进这一改革时通常涉及的两大关键内容。从国家下发的《深化农村改革综合性实施方案》（2015年11月发布）、《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》（2016年12月发布）等文件，以及全国多地农村集体产权制度改革试点的推进情况来看，所谓股权量化主要指将农村集体经营性资产以股份形式量化到本集体经济组织成员，并作为组织成员获得股权收益的基本依据；而“政经分离”则强调在农村基层党组织领导下，推进集体经济组织与村民委员会间的结构分离、职能分化，分别独立承担集体经济经营管理事务和村民自治事务。就改革实质而言，股权量化涉及农村集体产权内部的权利结构配置，而“政经分离”涉及农村集体产权外部的权力治理结构，二者有机联系，成为当前农村集体产权制度改革的两大关键。

20世纪80年代，随着农村家庭联产承包责任制的建立，我国农村在土地领域通过“两权分离”确立了“共有与私用”的集体产权体制<sup>①</sup>而对一些不便分割的经营性资产仍旧实行“共同共有”的集体产权制度。当前，国家之所以推进新一轮农村集体产权制度改革，原因在于原有集体经营性资产管理已无法较好地适应经济社会发展新形势<sup>②</sup>突出表现为：其一，由于国家法律未对农村集体经济组织的成员边界作出清晰界定，农村集体经营性资产进一步增值容易造成普通农户与“外嫁女”“挂靠户”等特殊农户之间的利益冲突，同时，集体经济利益的羁绊在一定程度上会延缓农民的户籍城镇化进程；其二，村两委与村集体经济组织的职能不分，容易导致村级权力不受监督而诱发经济腐败行为，还容易造成集体经济组织发展能力不强，无法适应农村资源、资产市场化改革的新要求。

近年来，学界关于农村集体产权制度改革的大量研究也主要从这些角度出发。如叶兴庆认为农村集体产权制度改革的重点在于重构农村集体产权的权利结构，这有助于促进土地等乡村资源向更有效率的使用者转移，提高乡村地区的资源配置效率<sup>③</sup>。闵师等认为推进农村集体产权制度改革尤其是经营性资产的改革，不仅有利于维护农民权利，还可以盘活资产、释放改革红

① “两权分离”，即农村集体土地的所有权与承包经营权分离。“共有与私用”的描述，参见赵阳：《共有与私用：中国农地产权制度的经济学分析》，三联书店2007年版。

② 根据《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，新一轮农村集体产权制度改革的主要重点是集体经营性资产，即“着力推进经营性资产确权到户和股份合作制改革”，“将农村集体经营性资产以股份或者份额形式量化到本集体成员，作为其参加集体收益分配的基本依据”。

③ 参见叶兴庆：《扩大农村集体产权结构开放性必须迈过三道坎》，《中国农村观察》2019年第3期，第2页。

利、壮大集体资产总量，更好地实现集体经济收益由农民共享。<sup>①</sup> 韩俊基于苏州等地的改革认为，“政经分开”是农村集体产权制度改革的重要方向，有利于农村集体经济组织按照现代企业制度的要求建立健全相关制度，有利于建立农村基层党组织、村民自治组织与村集体经济组织之间职责清晰、互动协作的新型农村治理结构。<sup>②</sup>

然而，需要指出的是，虽然股权量化和“政经分离”被确立为农村集体产权制度改革的基本方向，但从笔者近年来在广东、浙江、山东等地一些农村集体产权制度改革试点地区的调查来看，这一改革所引发的治理问题也需要引起注意。如笔者于2019年在广东中山调查时发现，当地部分农村“政经分离”后村支部书记不兼任经济股份合作社董事长，造成了基层党组织领导能力的下降，许多村民认为经济股份合作社董事长的权力比村支部书记和村委会主任的大，村民自治也容易陷入空转。在东莞，一些乡镇党委政府虽然能够调动村干部完成一些基层治理任务，但是由于集体经济主要由村民小组（即过去的生产队）所掌握，导致村民小组长有时候不仅不执行国家政策，甚至组织部分农民违反当地政府“拆违控违”的有关政策。在山东费县，当地“政经分离”后仍由村支部书记兼任经济股份合作社董事长，又导致许多村支部书记权力独大的格局比较明显，加强对村支部书记权力监督的呼声非常强烈。此外，在浙江诸暨等地，一些集体资产较为丰厚的村庄在股权量化后，村民对村级自治事务的参与度明显降低，不少地方出现农民利益的分化与对立。调查中，不少基层干部认为，农村集体产权制度改革虽然增加了农民的经济利益，却在一定程度上削弱了基层治理能力，并最终影响改革的总体绩效。

这也提醒我们，研究农村集体产权制度改革不仅要关注其对明确村级治理结构、确保集体资产良性运营、保护农民利益、促进农民城镇化等方面的积极作用，还应关注这一改革引发的各类治理效应。基于这一问题意识，本文主要讨论以下几方面问题：首先，从理论上论述农村集体产权制度与乡村治理的内在逻辑关联；其次，基于近年来沿海发达省份一些集体产权制度改革试点地区的经验，分析农村集体产权制度改革对基层治理的影响，呈现集体产权制度改革与基层治理间的关联机制；<sup>③</sup> 最后，在理论层面结合集体产权制度

① 参见闵师、王晓兵、项诚等：《农村集体资产产权制度改革：进程、模式与挑战》，《农业经济问题》2019年第5期，第19页。

② 参见韩俊：《“政经分开”是农村集体产权制度改革的重要方向》，《农村实用技术》2014年第9期，第10页。

③ 之所以选择一些沿海发达省份的村庄为研究对象，主要原因在于这些地方村集体经济水平较高，集体产权制度改革引发的利益纠纷问题相较于中西部地区更为突出。本文第五部分对此进行了具体阐述。

改革的治理效应对这一改革本身进行反思，并就下一步改革提出有关建议。

本文调研地的基本情况如下所述。笔者于2017年7月、2018年4月、2019年7月分别在广东省中山市G社区、浙江省诸暨市L村、浙江省杭州市L社区，专门就农村集体产权制度改革问题进行调研。其中，G社区位于中山市东部，为工业型乡村，村级集体经济收入主要为厂房出租，每年经营性收入高达150万元左右；村庄内人口结构相对复杂，其中农业人口为3607人，非农业人口为792人，外来人口达10000人左右。L村位于浙江省诸暨市西部山区，毗邻五泄风景区，为典型的生态旅游型村庄，村庄每年集体经营性收入为80万元左右；村庄常住人口为2343人，另有300余人为当地创业与务工的外来人口。L社区为杭州市主城区范围内城中村改制型社区，村级集体经济同样高度发达，每年物业出租与其他经营性收入为1000万元左右，社区内常住人口为4329人，外来人口为2566人，城中村内居民主要依托农房从事旅馆、餐饮等个体产业，人口结构比较复杂，“人户分离”“人户股分离”等现象较为普遍。

## 二、农村集体产权的治理维度与经济维度

在中国农村，集体产权不仅是一个经济问题，而且是一个治理问题。要理解当下农村集体产权制度改革及其带来的治理效应，需要将集体产权纳入这种二分维度中进行考察。

### （一）集体产权的治理维度

从历史上看，我国农村集体产权制度一开始就被更多地从治理视角进行审视。在人民公社体制下，生产队一级作为乡村治理的基本单元，既是乡村公共事务的管理者，同时也是农村集体产权的所有者与治理者，并由此构建了中国农村“政经一体”的基层治理体制。20世纪80年代初的农村改革是在集体产权制度与基层治理体制两个领域同步推进的。一方面，以家庭联产承包责任制为核心的集体土地产权制度改革抽空了人民公社体制的“经济基础”；另一方面，村民自治制度构筑了乡村治理的“上层建筑”。由此，农村集体产权制度与乡村基层治理二者之间形成了一种既有联系又相对分离的政经体制。这种分离体现在，作为村民自治组织的村民委员会不再对集体土地进行直接管理，除进行必要的干预，其主要职能逐渐转向村庄治理。二者之间的联系主要表现为，以村民自治为主要内容的乡村治理仍基于农村土地集体所有，<sup>①</sup>而“管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产”也仍

<sup>①</sup> 参见崔智友：《中国村民自治与农村土地问题》，《中国农村观察》2002年第3期，第2页。

旧是农村基层治理的重要内容。<sup>①</sup> 当下，这种既有联系又相对分离的政经体制在农村广泛存在，也成为农村集体产权制度改革的主要内容。

从逻辑上而言，农村集体产权之所以在早期突出地表现出治理的面向，可以从以下两个方面进行理解。其一，社会主义公有制的价值逻辑。农村集体产权本质上是一种基于马克思主义意识形态而设计的公有制产权，是公有制在农村的实践形态。在这种产权价值下，农村集体产权制度主要遵循公有制的运行规则，农村各类资源资产必须归集体所有，村级组织是集体产权的代理者与管理者。<sup>②</sup> 个体农民不拥有任何分割比例的集体所有权，只是依据集体成员资格而享有集体产权（如土地）的使用权与收益权等二级细分权利。<sup>③</sup> 从这个意义而言，承认治理意义上的集体对农民的管辖权，其实构成了农民分享集体产权收益的前提，因此集体产权制度天然地蕴含着治理的维度。其二，集体产权为农村有效治理提供了资源依托。正是由于社会主义公有制的价值逻辑，由村级组织掌握集体产权，也就能够更好地解决村庄治理中面临的各种外部性问题。既能为农民提供个体不能解决的村庄公共品供给，如村级路渠沟排修缮、村庄保洁、村庄文娱活动等，也能更好地促进村庄公平正义，形塑农民集体主义的价值观，从而增强农民对集体的依附与认同。此外，一些政治学学者通过深入村庄发现，集体产权制度的不同安排对村庄的社会经济、治理组织、公共权力等都会产生重要影响，并具体通过组织决策、公共管理、公众参与等路径实现这种影响。<sup>④</sup>

## （二）集体产权的经济维度

按照产权经济学的基本观点，“产”是一个社会的经济基础，而产权问题是一个社会经济活动充满活力的关键。就此而言，集体产权作为产权的一种存在形式，也天然地蕴含经济的维度。只是在西方产权经济学看来，只有主体清晰、权能完整，同时具备排他性、可转让性（交易性）等特征时，产权主体才能完全参与市场经济活动，通过产权交易获取更大的产权收益。<sup>⑤</sup> 由于

① 《村民委员会组织法》第8条第2款规定，村民委员会依法“管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产”。

② 因为一旦归属于某个具体的人或组织，集体产权就在性质上变成了一种私有产权，会不可避免地导致贫富分化与剥削。关于这一观点的深入分析，参见潘学方：《中国农村土地集体所有制的政治建构性》，《二十一世纪》（香港）2010年总第121期，第136页。

③ 参见吴兴国：《集体组织成员资格及成员权研究》，《法学杂志》2006年第2期，第93页。

④ 参见项继权：《集体经济背景下的乡村治理：河南南街、山东向高、甘肃方家泉村村治实证研究》，华中师范大学出版社2002年版，第43~44页。

⑤ 参见[美]H. 登姆塞茨：《一个研究所有制的框架》，[美]R. 科斯、A. 阿尔钦、D. 诺斯等：《财产权利与制度变迁：产权学派与新制度学派译文集》，刘守英等译，上海人民出版社1994年版，第192页。

农村集体产权是一种模糊且相对封闭的产权，与市场经济体制要求的“产权结构清晰”“要素自由流动”等不相吻合，故在经济学意义上，集体产权通常被认为是一种效率低下、需要改革的产权形式。

国内大量经济学研究也主要秉持上述立场观点，把集体产权制度改革仅仅作为农村经济体制改革的一项重要内容，在此不做赘述。值得一提的是，最近十余年农村集体土地产权制度改革也主要朝着不断凸显经济维度的方向迈进，如延长土地承包期并规定现有土地承包关系长久不变、承包地与宅基地“三权分置”、探索集体经营性建设用地上市等。这些改革都旨在赋予集体土地较为完整的产权要素，让土地资源在市场上实现最优配置、产生更大收益。<sup>①</sup>新一轮农村集体产权制度改革其实也坚持了这一方向。通过股权量化，将集体经营性资产分割配置于具体农民，致力于解决这类产权内部权利结构不清的问题；通过“政经分离”，将集体产权的管理权与经营权配置于独立的集体经济组织，试图解决其外部权力结构不清的问题。这两大关键改革都旨在让农村集体经营性资产通过市场获得更大收益，同时增加农民收入。

从逻辑上而言，农村集体产权经济维度的凸显，同样需要两个关键性前提。其一，市场经济背景下的效率逻辑。在治理维度下，农村集体产权制度主要遵循社会主义公有制的规则，强调集体产权的不可分割性；而在经济维度下，农村集体产权主要按照市场经济条件下的效率原则运行，在农民的观念里，集体产权不再是一种“自在”的产权形态，归根结底为农村集体经济组织内的每个农民所有。农民既有权要求将集体产权实际分割或者股权化分割，也可以通过民主决策的方式决定产权如何管理与经营。<sup>②</sup>其二，集体产权是一笔可以变现的资产。集体产权不仅是一种农民生产生活必需的生存资源、村级组织赖以有效治理的工具性资源，而且是市场经济条件下一笔具有财富价值的重要资产。在理想化的市场背景下，只要赋予农村集体产权以完整的产权权利结构与产权治理结构，就能让集体产权实现最优配置、产生更大收益，并最终带来农民利益的增加。而这也恰恰成为当前主流经济学竭力主张农村集体产权制度改革的初衷。

### 三、农村集体产权制度改革的治理效应

上述关于农村集体产权两个维度的认识，其实并非一种非此即彼的对立

① 参见黄鹏进：《农村土地产权认知的三重维度及其内在冲突——理解当前农村地权冲突的一个中层视角》，《中国农村观察》2014年第6期，第19页。

② 参见朱冬亮：《建国以来农民地权观念的变迁》，《马克思主义与现实》2006年第6期，第127~129页。

关系，只是由于不同学科核心假设的差异以及分析视角的差异，观察了集体产权的不同面向。当下农村集体产权制度改革虽然主要出发点是经济维度，但其本身不可避免地会给乡村治理体系带来重要影响。

### （一）诱发农民间利益的分化与对立

对集体经营性资产进行股权量化是当前农村集体产权制度改革的一项关键内容。这一改革旨在按照市场经济条件下的产权清晰原则，建立农民与不可分割的集体产权之间的有效对应，从而解决原有集体产权制度内部权利结构不清的问题。按照中央要求，做好股权量化的关键前提在于集体经济组织成员权的确定。一般来说，集体经济组织成员即股东成员，享有股权收益；而非集体经济组织成员，则无法享有集体股权及其收益。

在许多地方，农村股权量化的过程导致了农民对集体经济组织成员资格及其背后股权份额的大肆争夺，诱发诸多基层矛盾纠纷。<sup>①</sup>而除了推进过程中的矛盾，这一改革后续在许多人口结构复杂地区还带来了农村内部的明显分化。如在杭州市L社区，经过股权量化，2019年有关数据显示，该社区常住户籍人口为4329人，其中股民为3124人，非股民为1205人，非股民占比达27.8%，若加上非户籍的外来人口2566人，则非股民人数占总人口数的54.7%；在中山市G社区，户籍人口（村民）为4336人，股份总数为3436份，股民（健在的）为3122人，其中非户籍股民为216人，非股民户籍人口达1430人，非股民户籍人数占总户籍人数的33.0%，若加上非户籍的外来人口约10000人，则非股民人口占当地总居住人口的79.7%。李博阳等在广东A市L社区获取的数据与笔者的调研结果基本一致。在A市L社区，2017年其常住户籍人口为1673户6080人，其中股东人口为4690人，非股东人口为1390人，占常住户籍人口的比例达到22.9%。若再算入居住于当地的外来人口7500人，则非股东人数占比达65.5%。<sup>②</sup>

这些数据表明股权量化实际上在一个以户籍为标准区分村庄成员边界的基础上，再次以经济身份为标准划分出了一个成员边界，将农村社区居民分为了内外两个圈层。由于与社区利益的紧密度不同，圈层内外的农民往往会对社区内一些治理事务有着不同的偏好与评价，从而导致村庄内因利益分殊而产生各种矛盾纠纷。如在中山市G社区调研中，股民占据了村民代表的多数名额，带来的一个治理结果是社区两委拟将集体经济组织资金挪作自治

<sup>①</sup> 参见刘玉照、金龙：《集体资产分割中的多重逻辑——中国农村股份合作制改造与“村改居”实践》，《西北大学学报》（社会科学版）2013年第6期，第9页。

<sup>②</sup> 参见李博阳、吴晓燕：《政经分离改革下的村治困境与生成路径》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2019年第6期，第70页。

章程规定以外其他用途的决议难以获得通过。2017年3月，G社区两委拟每年拿出20万元左右的村级集体经济资金，适度提高社区老年食堂的用餐标准，结果遭到社员大会的否定；在诸暨市L村，村民代表通过决议要求适度提高参会务工补贴标准，从80元/天提高到100元/天，而股民大会则提出了诸多异议，并最终未通过从集体经济组织经费中支出这笔资金的提议；在杭州某新拆迁安置小区，一些非股民以未享受集体股权分红为由拒缴物业费，而其他一些新入住居民也随之跟风，使小区的物业管理难以推进，并最终迫使集体经济组织为小区物业买单，而这一行为又导致原股民的不满，小区管理矛盾重重。

## （二）诱发基层治理体系混乱

新一轮农村集体产权制度改革除要求股权量化以固化股权份额，还要求从原有村民自治组织中分离出新的农村集体经济组织（农村经济合作社或股份经济合作社等），独立管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济。从组织结构而言，这一改革意味着将原有村民委员会这一自治组织又细分为村民委员会和村集体经济组织两大新的自治组织。其中，村民委员会履行村民日常自治职能，集体经济组织履行经济自治职能。<sup>①</sup>在这种新的治理结构下，农村形成了一种“政经分离”的二元自治结构。

需要注意的是，这一改革也带来了不能忽略的治理问题。调查显示，在一些地区，集体经济组织在历经股份化改造而走向“独立”后，便不再承担基层自治组织各项支出，这导致村民自治组织与农民利益相关度大大降低，许多村级治理行为难以获得有效的资源支撑。如在中山市G社区，据当地村干部反映，近年来村民参加村委会换届选举、村民代表参加村民代表会议的积极性都出现一定程度的下降，村民代表会议的缺席率常年达30%左右。反之，集体经济组织的董事会换届选举的竞争日益激烈，有村干部私下透露该社区选举董事长时存在一定的贿选行为。此外，据该社区联村干部反映，当地社区治理中还有一些需要引起党委政府高度重视的新现象，如社区内许多矛盾社区两委无法有效化解，需要“经联社”董事长出面才能“摆平”；一些“经合社”（以村民小组为单位）社长带领本组村民抵制地方政府土地征用，违规进行土地开发，甚至围堵政府执法工作人员。这些行为都极大地威胁到党和政府的执政基础。

为避免“政经分离”后出现这些治理问题，浙江等地近年来实施了村两委与集体经济组织三块牌子、一套人马、交叉任职的运行方式，通过法定程序将村党组织书记选为“经合社”董事长，提倡股东代表和村民

<sup>①</sup> 参见杜梅萍：《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》，《前线》2007年第12期，第44页。



代表交叉任职，“经合社”董事会成员与党组织成员、村民委员会成员交叉任职，监事会成员与村务监督委员会成员交叉任职。总体而言，通过人员交叉任职，进而建立村两委与村集体经济组织三个主体之间的有机联系，这种方式在不少地方取得了较好成效，让村两委“重新”掌握了村级集体经济的控制权。然而，实践中这种方式也暴露出一些问题。如在推进“政经分离”改革后，杭州市L社区在进行两委换届选举时，承诺高额分红往往成为当选书记、主任的重要砝码。这让居民对“经合社”的分红期望水涨船高，村级集体经济积累迅速减少；一旦受经营波动影响，分红承诺未能兑现，则又衍生出其他一些治理纠纷。而在浙江另外一些村庄的调查中，当地村级组织对村庄的把控能力比较强，即使“政经分离”，由村书记兼任“经合社”董事长，又导致村级党组织直接掌握了“经合社”内大量的具体决策事务，从而导致经济自治和社会自治的二元分离并不到位。

### （三）诱发农民公私治理观念混乱

在农村集体产权制度改革以前，村级自治组织掌握集体产权的管理与经营权，并承担改善环境、维护设施、丰富文化生活、发放高龄福利等社会治理职能。集体产权不可分割，将集体产权收益用于村庄公共品供给，并使全体村民共享，这种公共性治理规则本身就是集体产权公有制内涵的体现，也是乡土社会关于集体产权的一种基本认知心态。<sup>①</sup>而随着农村集体产权制度改革，特别是股权量化，许多农民逐渐形成了一种新的集体产权认识。实践中具体体现为：在面对诸多治理事项时，一些农民会倾向于将集体产权问题与村庄治理问题严格区分，将集体产权视为一种私有收益，坚持“谁享有、谁受益”的私有化原则；而将村庄治理视为一种公共收益，坚持“社区共享”的公共性原则。

这种治理问题与产权问题公私二分的认知，同样引发基层治理中的一些纠纷。尤其在一些人口构成复杂的社区型村庄，一旦村两委将集体经济组织资金用于公共事务治理，就容易遭到股民的普遍反对。如在杭州市L社区，许多住户反映该小区规划设计起点偏低，生活品质总体不高。社区两委多次提议村级集体经济组织拿出一部分资金用于小区外的统一改造、推进人车分流，并建设一个供居民运动健身的小公园。但是这一方案遭到股民反对，理由是集体经济组织的自有资金是股民的钱，而不是全体居民的钱，不应挪作全体居民共享之用。在许多股民看来，小区改造项目属于公共性开支，应积极争取纳入政府“老旧小区改造”的范围，由政府公共财政资金予以负担。

<sup>①</sup> 参见折晓叶、陈婴婴：《产权怎样界定——一份集体产权私化的社会文本》，《社会学研究》2005年第4期，第6页。

最后，由于不符合政府老旧小区改造有关规定，而集体经济组织自有资金又不能使用，这一项目迟迟未能动工。面对这些治理难处，该社区书记曾感叹，（集体产权制度）改革让集体的钱变成了私人的钱，鼓了私人的腰包却瘪了集体的干劲。

特别需要注意的是，受这种集体产权认知规则嬗变带来的影响，一些人口构成并不复杂、集体经济组织成员边界与居民边界高度重叠的社区，也同样存在这类矛盾。股民之间也会围绕如何使用集体经济组织资金而发生分歧。如在诸暨市L村下辖的Q村，2017年因为土地征收获得820万元土地补偿收入，L村希望Q村从这部分资金中拿出30万元建一个小型休闲公园，用于Q村居民日常生活。<sup>①</sup>虽然Q村内居住人口与股民人口基本重叠，但是这一项目最后也遭到搁浅。原因在于，有相当一部分股民认为，休闲小公园的修建是公共项目，理应由村级资金或者街道财政资金来修建，而这笔土地征用补偿款属于Q村集体经济资金，是Q村居民的“私有股金”，应该用于其他公共支出（比如为股民缴纳社保费用）或进行分红。总之，农村集体产权制度改革带来的这种产权制度规则的改变，正在潜移默化地影响农民对集体产权的观念认知。许多农民开始倾向于认为村级（社区）治理属于公共治理的范畴，而公共治理应由政府公共财政予以负担，但在产权制度改革中被股权量化后的集体经济收入则属于农民私有的范畴。这种公私二分的认知也成为当前许多基层治理行为受到制约的深层次原因。

#### 四、产权利益锁定与乡村治理的能力困境

上述分析表明，农村集体产权制度改革不单是在经济维度上明确集体产权结构、激发集体产权经营活力、提高集体产权市场竞争力的问题，同样还在治理维度上伴随农民间关系、农民与村级组织间关系、村级组织间关系的再调整，以及整个乡村社会公私治理观念的再塑造。实际上，这些不同主体间关系的调整归根到底是产权利益关系的调整，这种公私观念的塑造归根到底是集体产权收益分配观念的再塑造。正是农村集体产权制度改革重建了集体产权内部新的利益结构秩序，引发了农村基层治理的能力困境，最终出现了上述诸项乡村治理的问题。

##### （一）股权量化重建集体产权内部新型利益结构：乡村治理资源基础的抽离

产权经济学家菲吕博腾和佩杰威齐指出：“产权不是指人与物之间的关

<sup>①</sup> 虽然村组合并，L社区有自己的经济合作社，但是集体经济组织的各项资金实际仍旧保留合并前的小村（Q村）一级。各种土地征用补偿款也由原小村进行支配。

系，而是指由物的存在及关于它们的使用所引起的人们之间相互认可的行为关系。”<sup>①</sup> 也正因如此，要理解农村集体产权，就必然要了解现实中土地之上各方利益主体之间的逻辑关系。实际上，在原有公有制产权逻辑下，承认治理层面村级组织对农民的管辖权是农民享有村级集体产权的重要前提。因此，集体产权中村级组织代理的“所有权”与农户持有的“份额权”的两权关系，与村级治理中村级组织对村民的管辖关系，其实是一体两面、互为形构的。在这种产权规则下，村级组织将集体产权作为一种治理资源，将其用于全体农民共享的村庄公共品供给，既符合集体产权本身作为一种公有制产权的运行逻辑，也建构出了村级治理中村级组织管辖农民的合法性基础与能力基础。

但是，农村集体产权制度改革带来了这种治理关系的改变。来自中山、杭州等地的调研都表明，当前农村集体产权制度改革中的股权量化让农民看到了“变现”集体产权的可能。而一旦集体产权能够“变现”为每个具体农民的具体利益，那么在这种产权认知下，农村集体产权便不再是一种“共同共有”、不可分割的产权形式，以及不再具有主要被用于乡村公共品供给的产权功能。取而代之，农村集体产权就只是农民私有的产权份额与产权收益的“集合”而已。一旦农民持有这种集体产权的基本认知，那么进一步延伸出来的认知与判断便是：农民享有的集体产权份额与产权收益是一种天赋权利，与村级组织的管辖权之间并无关系。农村集体产权是否被用于村庄公共品供给，也理应由农民自主决定，从而否定了村级组织对集体产权的配置权。

由此，在农村集体产权制度改革背景下，治理意义上的村级组织与农民之间的管辖关系，与产权意义上村级组织代理的“所有权”与农民持有的“份额权”的两权关系，就被严格区分为两种并不相干的关系。而问题的关键在于，任何村级组织的有效治理均需要依托一定的资源控制权。<sup>②</sup> 一旦村级组织丧失对集体产权这一经济资源的充分配置权，反映到村级治理层面，村级组织对村民的管辖权就会受到极大限制。正如笔者在广东省中山市的调查显示，一些农村中比较大的矛盾，村书记不能解决，而必须依赖“经合社”社长出面。实际上，在一些集体经济较为发达的乡村，村庄对村民一些失范行为的有效约束，尤其对一些“钉子户”的有效治理，无不是通

① [美] E. G. 菲吕博腾、S. 佩杰威齐：《产权与经济理论：近期文献的一个综述》，[美] R. 科斯、A. 阿尔钦、D. 诺斯等：《财产权利与制度变迁：产权学派与新制度学派译文集》，刘守英等译，上海人民出版社 1994 年版，第 204 页。

② 参见吴毅：《缺失治理资源的乡村权威与税费征收中的干群博弈——兼论乡村社会的国家政权建设》，《中国农村观察》2002 年第 4 期，第 58 ~ 59 页。

过掌握村庄集体产权的配置权而实现的。<sup>①</sup> 进一步，在集体经济较为发达的前提下，一旦集体产权的利益结构被锁定，村级组织就难以通过集体产权进行有效的村庄公共品供给，增进乡村基础设施维护、为老为小服务、村庄公共文化活动等整体性福利，村级组织的治理权威会愈加削弱，导致村级治理能力的进一步降低。因此，农村集体产权制度改革一旦抽离村级组织赖以有效治理的资源基础，也就意味着村级组织会遭遇治理能力被削弱的风险。

## （二）“政经分离”锁定集体产权内部利益分配新格局：乡村治理规则基础的变化

农村集体产权制度改革后，产权规则的嬗变让农民建立了与农村集体产权之间有效而具体的利益联结，这必然提高农民参与村级经济组织的热情，以确保自身利益得到维护和实现。一些学者也寄希望于通过这种经济型参与，促进村级自治的发育。<sup>②</sup> 但是，从上述调研地所观察到的现象而言，农民对社员会议、股东大会等经济自治的高度参与并不必然会促进其更加理性的、公共意义上的村民自治意识的发育，相反会出现一些“谋利性”的经济自治冲动，通过经济自治锁定集体产权内部这种新建立的利益结构，并最终导致乡村已有村民自治规则的异化。具体有以下三方面表现。

其一，抽离村民自治的关键内容。农村集体产权改革后，一些地方的村级自治组织逐步失去了对农村集体存量资金管理、重要经营性资产以及村级土地管理等重要经济事务的处理权，这直接造成了居民自治内容的抽离。一旦在村民自治过程中出现大量与村民切身利益相关度不高的议事与决策事项，就容易使村民代表等参与村庄议事决策的热情日益消退，导致村民自治的形式化。

其二，消解村民自治的经济基础。集体产权改革后，农村大量的存量经济资源被转移至集体经济组织手中，而一旦集体经济组织内有着极为发达的经济自治基础，必然会进一步锁定农村集体产权的利益结构，导致集体经济作为村民自治的资源支撑大量减少。如前文所言，因为集体经济组织内部的增值分红压力，一些村级组织无法挪用集体资金用于发放村民代表的务工补

① 参见李元珍、杜园园：《新集体主义：土地增值收益分配的新机制——以成都市大英村调查为基础》，《贵州社会科学》2013年第4期，第118页。

② 参见李勇华：《农村集体产权制度改革对村民自治的价值》，《中州学刊》2016年第5期，第6~9页；陈荣卓、刘亚楠：《农村集体产权改革与农村社区腐败治理机制建构》，《华中农业大学学报》（社会科学版）2017年第3期，第79~81页；邓大才：《利益、制度与有效自治：一种尝试的解释框架——以农村集体资产股份权能改革为研究对象》，《东南学术》2018年第6期，第56页。

贴，所以村民代表的到会率下降。同样，因为分红过多且集体经济积累有限，一些地方村民日常参与各类议事活动、文娱活动大量减少，村庄用于环境改造的支出减少，甚至项目建设落地推进过程中的“政策处理费”减少，这些又会反过来影响村级组织的整体治理能力。

其三，改变村民自治的价值内核。无论是经济自治还是政治维度上的村民代表会议，都是村民进行自我管理、自我服务、自我监督、自我协商的有效形式，通过村民的广泛参与、群策群力解决其生产生活中的各种难题，推进村民整体利益的最大化。但是在农村集体经济组织内部经济自治的强刺激下，一旦相应的农村公共舆论引导缺失，村民的经济自治就可能逐步变为自我利益的实现手段。如在一些村民看来，之所以选择参与“自治”，在于直接可见的“有利可图”，或者至少确保自身既得利益不受损失。而一旦当其他的“自治”参与不能显著增进自我利益，甚至可能给自我利益带来减损时，村民就会忽略自身的参与责任，放弃自治参与的义务性一面。这种对村民自治规则的认识无疑背离了村民自治原初的价值内核。

综上，我们可以发现一个农村集体产权制度改革通过锁定农村集体产权内部利益结构，最终影响基层治理能力的基本逻辑。当前农村集体产权制度改革的基本目标与方向，主要体现在在经济维度上赋予集体产权较为完整的市场要素特征，让集体更多的资源、资产在市场上实现最优配置、产生更大收益。但需要引起注意的是，一旦缺乏相应的政策约束与舆论引导，这场改革就有可能在治理层面不断掏空村级组织赖以有效管辖村民的治理资源基础，也会改变乡村内部原有的村民自治规则基础，从而背离原有村民自治的价值内核。当村级组织日益丧失集体产权这一治理资源，同时村庄原有村民自治规则日益变化，这将在相当程度上削弱村级组织的整体治理能力，最终导致农民对村级组织的不满与不信任。而这种不满与不信任的日益增多，也可能诱发农民对农村集体产权的进一步争夺，使村级组织的治理能力被进一步削弱，由此产生一种不断内卷化的恶性循环。

## 五、结语

在中国农村，集体产权制度是一个嵌入了较多治理功能的产权制度安排。农村集体产权制度并非自然建立的，而是经过国家的政治构建而出现的。<sup>①</sup>农村集体产权制度的这种“政治构建性”决定了它从一开始就蕴含农

<sup>①</sup> 参见温铁军：《“三农”问题与制度变迁》，中国经济出版社2009年版，第160~185页。

村基层治理的维度。

由于农村集体产权的经济维度与治理维度在目标、功能、运行逻辑等方面有着明显的差异，近年来国内有关农村集体产权的研究也主要侧重于将这两种功能进行分离，即通过集体产权内部权利结构与外部治理结构的完善，让农村集体经济组织更加独立化、专业化地参与市场化经营，让农民以集体产权为纽带获得更大产权收益。这也是最近十余年农村集体产权制度改革演进的一个基本方向。20世纪80年代的家庭联产承包责任制改革与20世纪90年代以来的农村集体企业的发展历程，也确实从正反两方面表明传统的农村集体产权制度改革的必要性。从这些角度而言，当前着重偏向经济维度的农村集体产权制度改革确实符合经济社会发展的基本趋势，特别是在当前大力推进乡村振兴、促进农民农村共同富裕的背景下，这一改革对进一步明确集体产权结构、激发集体产权经营活力、促进农村各项资源要素参与市场、提高集体经济的市场竞争力，并最终增加农民收入，无疑具有重要的意义。这一改革方向无疑值得坚持和肯定。

而本研究则旨在提醒人们，当前偏向经济维度的农村集体产权制度改革在治理层面引发的一些问题也需要引起注意。农村集体产权制度同样是影响基层治理的关键变量，这一改革实际对乡村治理中的农民间关系、农民与村级组织间关系、村级组织间关系以及整个社会的集体产权观念等均带来了明显影响。这种影响的深层次根源在于，在农村集体产权制度改革中，股权量化通过重建集体产权的内部利益结构，容易抽离乡村有效治理的资源基础；“政经分离”催生的“经济自治”将可能使这种利益结构进一步锁定，进而改变乡村有效治理的规则基础。对村级组织而言，治理资源的丧失与治理规则的变化，必将最终导致乡村治理的能力不足。在此基础上，缺少集体产权作为资源支撑的村级组织也会更加依赖上级财政资源的拨付，陷入行政化窠臼的风险加大，从而进一步丧失基层治理的主动性、灵活性与自组织性。

而忽略治理效应的农村集体产权制度改革，也可能因治理问题而最终反向影响经济改革的成效。调研显示，一些地方在进行股权量化后，集体收入就主要用于分红。基于利益结构的锁定，是否分红以及分红比例是否增加，通常构成许多村干部是否能够当选的重要前提，而这种分红冲动必然逐步减少积累，使集体经济丧失进一步增长的能力。如在中山调研时发现，当地个别村庄已出现靠借债进行分红的做法。农民已形成定期分红的预期，一旦到期不分红，或分红标准不能逐年提高，就面临无法兑现竞选承诺而被村民罢免的危机。这些地方借债分红也使村集体经济面临破产的风险。一旦遭遇宏观经济波动，农村集体土地与厂房租金收入下降，地方政府的征地冲动受到抑制，都会带来农村集体经济收入的减少，并最终影响到农村集体经济发展与农

民增收。

因此，就政策建议角度而言，当前大力推进农村集体产权制度改革，需要在政策设计上兼顾好治理与经济双重维度。在以经济维度为主轴，强调通过股权量化、“政经分离”等改革举措做大做强集体经济、促进农民增收的同时，也要相应强调治理维度上的改革，为农村集体产权制度改革的顺利推进与乡村全面振兴提供政治保障。具体而言：在推进股权量化改革时，要牢牢坚持经济合作社必须在有净收益的前提下，且按规定提取公积金、公益金和福利费用后，再经股东代表会议讨论通过，才可以实行按股分红的基本顺序，确保农村集体经济收益在使村级治理功能得到有效发挥的前提下进行按股分红，避免集体经济收益因过早、过多锁定于股份分红而导致村级公共品供给能力的削弱；在推进“政经分离”改革时，既要确保农村基层党组织与村委会尊重经济合作社依法独立开展经济活动的基本要求，也要强调人员交叉任职、双方列席会议等方式，确保农村基层党组织对经济合作社统领能力的发挥，强调经济合作社必须支持和配合村委会工作，参与农村社区建设，为农村社区事业发展提供充足的物质和经费支持。在此基础上，还要大力加强农民共建共治共享的自治共同体意识的培育，以“经济自治”强化“村民自治”，最终体现“以发展集体经济增进集体福利”之共同富裕应有之义。

此外，当前农村集体产权制度改革方案，最早形成于广东等东部沿海发达地区。而改革的推出逻辑主要在于，集体经济越发达，集体收入越丰裕，围绕集体经济经济利益分配的矛盾就会越突出。例如，在广东这一改革最初主要是为了解决“外嫁女”等“半边户”问题，浙江等地的这一矛盾在经济发达地区也极其突出。但是，需要注意的是，这些针对先发地区社会矛盾的政策实践探索，不宜过早推广成为一项全国性政策。中西部地区存在大量的一般农业型农村，这些村庄几乎不存在集体分红，“外嫁女”“挂靠户”等“半边户”的利益分配矛盾也相对较少。相反，对这些地区的农村而言，当前推进农村集体产权制度改革可能会进一步提前锁定集体产权的利益分配格局，而这意味着村庄的既得利益格局将很难做出调整。但是，农村的发展从来都需要对既得利益格局做出适度改变从而优化资源配置组合。因此，当前中西部地区推进农村集体产权制度改革，尤其要注意避免这一改革可能带来的村级组织在发展集体经济与基层治理上面临的能力不足。

（责任编辑：温莹莹）