

# 绕不开的“组”： 中国农村集体产权改革的单元选择 ——基于农村集体产权制度改革试点的调查

杨 明

(华中师范大学 中国农村研究院, 武汉 430079)

**摘要:**随着农村集体产权制度改革由试点转为全面推进,地方改革实践需要更多的经验与理论指导。从已有改革试点来看,不同地方基于不同的改革目标取向和改革内容选择了不同的改革单元,产生了村一组两级单元、村一组复合单元及村级整合单元三类不同的单元选择实践。不同的改革单元选择形成了不同的改革成本和改革成效,其原因主要在于改革单元与村民小组等自然单元距离的远近。改革单元距离村民小组越近,推动改革的成本越低,改革所取得的成效也越高。村民小组等自然单元在改革中具有不容忽视的作用,这是由其在当前农村治理结构中应有的基础性地位与农村集体产权制度改革目标要求的内在一致性共同决定的。

**关键词:**集体产权改革;改革单元;村民小组;改革成效

**中图分类号:**F321 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2020)03-0051-08

**收稿日期:**2020-03-10

**基金项目:**本文系教育部人文社会科学重点研究基地 2018 年度重大项目“城乡一体化进程中乡村治理趋势与创新研究”(18V5J063)的研究成果。

**作者简介:**杨明(1992—),男,四川通江人,华中师范大学中国农村研究院助理研究员、博士研究生,主要从事农村基层治理研究。

清晰有效的产权归属是激活农村发展潜能和创新农村社会治理的重要基础。为最大限度释放农村集体产权发展活力,2020 年中央一号文件明确提出,“全面推开农村集体产权制度改革试点”<sup>①</sup>,进一步扩大了该项改革的覆盖面。该项改革自 2015 年以分批试点推进的形式逐步展开。通过对第一、二批部分改革试点工作的参与和观察,笔者发现,地方改革实践中对改革单元的选择,特别是有关村民小组等自然单元在改革中的功能定位问题,存在明显争议。一部分试点坚持以现有的村级集体为改革单元,主张取消村民小组等自然单元的集体产权地位,重塑以现有村集体为核心的单级集体产权体系;另一部分试点则坚持以原有集体产权归属为依据确定改革单元,主张分别明确村一组集体产权地位,构建以原有村一组集体为核心的层级集体产权体系。对于这两种不同的农村集体产权改革单元选择取向,地方改革者和学者观点不一。那么,在农村集体产权改革实践中究竟应该如何选择改革单元?从实践调查来看,不论各试点单位选择何种改革单元,都无法忽视村民小组在改革中的基础作用,又该如何解释这一现象?不同的改革单元选择又会产生怎样的改革

<sup>①</sup>《中共中央 国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》,中华人民共和国中央人民政府网,2020 年 2 月 5 日发布,2020 年 3 月 10 日访问,[http://www.gov.cn/zhengce/2020-02/05/content\\_5474884.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-02/05/content_5474884.htm)。

成效?笔者认为要回答这些问题,有必要回到改革实践中去,考察不同改革单元的选择。本文拟通过对部分农村集体产权改革试点单位的考察,研究不同改革单元选择所产生的影响、结果,及其对全面推进该项改革和农村基本治理单元调整可能产生的启示。

### 一 当前关于农村基本治理单元的研究

随着农村基层治理内容的愈益丰富,农村基本治理单元数量及不同单元所承载的治理功能也日渐增多。笔者通过梳理国内关于农村基本治理单元的研究,发现其主要是从自治、行政及公共服务供给等视角进行,缺少对农村改革单元尤其是农村集体产权改革单元的研究,因此无法全面呈现我国农村基本治理单元应有的发展方向,也无法满足有效治理的现实需要。

一是村民自治有效实现单元研究。从自治有效的视角讨论农村基本治理单元,主要源于对行政村自治失效的反思。为此,徐勇、赵德健首先提出了“找回自治”命题,认为以自然村或村民小组为基本单元构建多层次、多类型的村民自治体系是激活村民自治的有效选择<sup>①</sup>,为村民自治基本单元研究指明了方向。邓大才在此基础上提出了“条件—形式”分析框架,对形成村民自治基本单元的条件进行了更为深入的研究<sup>②</sup>;继而一批学者聚焦于自治单元重构,从权力与权威<sup>③</sup>、农村党建<sup>④</sup>、利益共同体<sup>⑤</sup>、集体行动<sup>⑥</sup>及资源集中<sup>⑦</sup>等多个视角,讨论了自治基本单元划定。这些研究,虽然维度各有不同,但均认为自治基本单元应下沉至村民小组、自然村或其他更为紧密的利益共同体。更小规模自治单元更便于群众参与,更可能产生高效自治。当然,也有学者提出了相反的研究思路,认为自治基本单元下移可能会造成“小型共同体迷失”<sup>⑧</sup>,村民自治单元应上移至乡镇<sup>⑨</sup>等。可见,基本自治单元的研究主要聚焦于村民小组(自然村)等自然单元的内在联结性,这也为本文的研究提供了启发。

二是农村基本建制(行政)单元研究。国内关于农村基本建制(行政)单元的研究主要聚焦于“合村并组”现象的讨论上,争议的核心是“要效率还是要民主,要自治还是要行政”<sup>⑩</sup>。支持“合村并组”再扩大建制(行政)单元的研究,主要是从治理规模性的角度考虑,认为扩大单元规模更有利于整合治理资源,节省治理成本,实现整体发展<sup>⑪</sup>;反对者则从“合村并组”所产生的治理效应出发,认为建制(行政)单元的扩大,不仅没有实现降低行政成本的目标<sup>⑫</sup>,反而降低了单元整合效度、弱化村庄传统治理资源功效,给村级治理形成了挑战<sup>⑬</sup>。为回应这些争议,部分学者就建制(行政)单元的设置标准进行了讨论。合适的建制单元应在最大的发展单元和行政与自治均衡所形成的最小单元之间<sup>⑭</sup>;建制单元的设置需考虑它所承载的治理能力,二者之间的匹配性越高,治理效率越高<sup>⑮</sup>;需要考虑单元所要承载的功能及其自身性质以及社会发展阶段等复杂因

①徐勇、赵德健《找回自治:对村民自治有效实现形式的探索》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2014年第4期,第1—8页。

②邓大才《村民自治有效实现的条件研究——从村民自治的社会基础视角来考察》,《政治学研究》2014年第6期,第71—83页。

③刘思《权力与权威:中国农村村民自治基本单元的组织基础》,《东南学术》2017年第6期,第45—50页。

④熊万胜《政治整合视角下乡村基本治理单元的适度规模研究》,《中州学刊》2018年第3期,第82—89页。

⑤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》,《中国农村观察》2018年第6期,第62—72页。

⑥侣传振、李华胤《集体行动,探索村民自治基本单元的主体因素》,《内蒙古社会科学(汉文版)》2016年第6期,第7—13页。

⑦李松有《资源集中:探索村民自治基本单元的功能基础》,《山东社会科学》2016年第7期,第48—53页。

⑧朱敏杰、胡平江《两级自治:村民自治的有效实现形式——兼论农村基层民主实现的合理规模》,《社会主义研究》2014年第5期,第106页。

⑨陈明《村民自治:“单元下沉”抑或“单元上移”》,《探索与争鸣》2014年第12期,第109页。

⑩邓大才《“合并浪潮”:农村基本建制单元重组与民主争议——以发达国家农村基层建制单元为考察对象》,《山东社会科学》2019年第1期,第66页。

⑪唐皇凤、冷笑非《村庄合并的政治、社会后果分析:以湖南省AH县为研究个案》,《社会主义研究》2010年第6期,第91—96页。

⑫韩庆龄《合并之后的村庄》,《中国老区建设》2013年第1期,第22页。

⑬罗义云《“合村并组”应慎行》,《调研世界》2006年第7期,第36页。

⑭邓大才《均衡行政与自治:农村基本建制单位选择逻辑》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2019年第1期,第41页。

⑮印子《乡村基本治理单元及其治理能力建构》,《华南农业大学学报(社会科学版)》2018年第3期,第107—114页。

素<sup>①</sup>。因此,建制(行政)单元的理想规模应是发展规模与民主规模集合,理想状态应是自治与行政的均衡。<sup>②</sup>

三是公共服务有效供给单元研究。规模化是公共服务供给的基本特征,因此基本服务单元的研究路径也相对清晰。一方面,基本服务单元扩大是基本趋势。随着群众对高质量公共服务需求的增长,当前的建制村并不是公共服务的最优选择,服务单元合并不可避免,横向的单位服务功能趋势会愈加明显。<sup>③</sup>另一方面,贴近群众生活的小型社区单元服务功能不容忽视。自上而下的公共服务供给可能无法满足群众日常生活中的“公益性需求”<sup>④</sup>,以村民小组或自然村为主的小型社区作为公共服务单元的补充,能提供更有针对性和精准性的服务<sup>⑤</sup>。因此,农村基本公共服务单元的建构更主张现代服务单元与传统自然单元的相互协调、相互补充。

综上所述,以上三类研究从不同的视角出发对农村基本治理单元调整及各单元内在的特征与关系进行了不同程度的探讨,对理解治理单元及其调整与治理的关系,具有重要的启发价值。但是,这三种研究均主要侧重于农村治理的某方面内容,而忽视了农村治理的综合性与复杂性,过于侧重单元调整的治理结果,而忽视了治理主体单元选择的内在动因。因此,以上研究并不能很好地解释农村基本治理单元调整与重组背后的逻辑,也无法全面呈现农村基本治理单元体系建设未来的发展方向。不过,三类研究都强调了以单元调整或重组来改善和优化农村治理,而且,在农村治理实践中,地方也确实表现出了单元调整的内在需要。本文拟以更具基础性、综合性的农村治理活动——农村集体产权改革为切入点,着重考察不同改革单元选择背后的逻辑及其产生的治理效应,并尝试通过比较研究和理论分析来回答以上问题。

## 二 农村集体产权改革单元:选择与实践

改革单元是实施各项改革工作的主要载体。自2015年中央正式启动农村集体产权制度改革试点以来,尽管已有相关文件明确要求按照集体产权归属确定改革单元<sup>⑥</sup>,但各试点单位还是结合农村实际情况,出于不同的考量,在农村集体产权制度改革实践中选择了不同的改革单元,开始了对农村集体产权关系的新一轮重塑。从改革单元的具体选择来看,在第一、二批改革试点中主要有三种实践形式。

### (一)湖北京山、吉林朝阳等地:村一组分级式改革<sup>⑦</sup>

2015年,湖北京山作为全国首批29个试点县之一,率先开始了农村集体产权制度改革探索。从其改革实践来看,京山依据集体资产的分布情况,选择了村一组分别作为改革单元实施改革。

一是以村一组为单元分别开展清产核资,集体资产分别确权至村一组两级集体。京山根据经营性资产主要分布在村级集体、资源性资产主要分布在组集体这一特点,除在村级成立领导小组实施清产核资外,还以村民小组为单元成立工作专班,负责实施本组集体资产清查;村级资产清查结果由全村成员确认,组级资产由本小组成员确认。二是以村一组为单元分别进行成员界定,村民分享村一组两级集体成员身份。在制定成员身份界定标准的过程中,京山采取了以组为基础、村一组分别讨论制定的方式。即先由村民小组制定本组标准,村级集体再以各组标准为基础,形成村级标准;村民依据村一组两级标准,分别获取村一组两级集体成员身份;身份界定中产生的矛盾争议,视其归属分别由村一组两级集体成员各自民主决策。三是以村一组为单元实施两级配股,成员分享村一组两级集体资产股份。与集体成员身份类型一致,成员依据不同的身份分别获取村一组两级集体资产股份,并分别持有村一组两级集体资产股权证。

①李增元《农村基层治理单元的历史变迁及当代选择》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2018年第2期,第31—42页。

②李华胤《走向治理有效:农村基层建制单元的重组逻辑及取向——基于当前农村“重组浪潮”的比较分析》,《东南学术》2019年第4期,第97页。

③邓大才、张利明《多单位治理:基层治理单元的演化与创设逻辑——以中国农村基层治理单元演化为研究对象》,《学习与探索》2017年第5期,第73页。

④李永萍、慈勤英《村民小组:乡村治理的最小单元》,《武汉大学学报(人文科学版)》2017年第5期,第75页。

⑤刘强、马光选《基层民主治理单元的下沉——从村民自治到小社区自治》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2017年第1期,第38页。

⑥《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》,中华人民共和国中央人民政府网,2016年12月29日发布,2020年1月10日访问,[http://www.gov.cn/zhengce/2016-12/29/content\\_5154592.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2016-12/29/content_5154592.htm)。

⑦案例材料来源于华中师范大学中国农村研究院《湖北京山、吉林朝阳农村集体产权制度改革试点评估报告》(未刊发)。

与湖北京山市类似,吉林朝阳区根据农村集体资产分布情况,也选择了村一组分别作为改革单元。不同的是,在吉林朝阳区的改革中,村级集体发挥的作用更为明显,村一组两级清产核资均由村级统筹、各小组参与共同完成。为确保改革标准的统一性,成员界定标准和各项改革规则的制定也是由组集体讨论,村集体最终确定。但是,集体资产归属、成员身份及股权配置等工作开展仍在村一组两级集体内分别进行。

综合湖北京山、吉林朝阳两地的改革实践来看,两地改革的最大特点在于按照集体产权归属分别确定改革单元,实行分级式改革,各项改革工作在村一组两级集体产权单元内分别进行。因此,在改革进程中没有或较少涉及集体产权分割,而且村民小组作为改革的基础性单元存在,即使村级集体主导着整体改革进程,也增加了村民参与民主讨论、民主决策的可能性,也为更多村民参与改革提供了平台,从而有效保证了改革快速、有序推进。

### (二)安徽天长、辽宁甘井子等地:村一组复合式改革<sup>①</sup>

天长市地处皖东,经济发展较好,常居中部地区百强县之列,也是首批改革试点之一。从其改革实践来看,因主要针对集体经营性资产进行改革,所以当地选择了以村级集体为改革单元,各项改革工作也均在村级集体内进行。以村级集体为单位实施清产核资,清核结果由村民代表会议审核确认;集体成员确认由村级集体统一进行,集体资产股权也由村级集体统一配置。尽管如此,在改革实践中天长市还是以村民小组为基础,建立了系统的宣传动员、民主协商及民主决策体系,如以“村两委会议<sup>②</sup>—村民代表会议—村民大会—村民小组会议—户代表会议”五级会议讨论改革规则和标准,以村民小组为单位召开“户主会议”讨论改革方向、表决改革中的重点问题等,并以此作为确保改革工作顺利有序开展的重要基础。从实践调查来看,安徽天长市以村民小组为基础的改革工作推进体系确实在改革目标实现方面发挥了重要作用。

从集体资产的分布来看,辽宁甘井子区不同于安徽天长,由于集体经济发展路径的特殊性,甘井子区绝大部分村庄集体经济和集体资源都分布在村庄一级,村民小组未形成集体经济和集体资源,在日常的管理中,村民小组仅作为管理、服务单位存在。因此,甘井子区在推进该项改革的过程中自然地选择了村级集体作为改革单元。但从各村改革实践来看,村民小组并没有被置于改革之外,而是成为了各项改革工作开展的主要载体,改革宣传、改革意见收集、改革决策及改革监督等都是以村民小组为单位进行。如以图形、表格等方式将清产核资结果发放到组到户,并以村民小组为单位,逐户收集村民意见;人员分类标准及成员界定方案等重要文件的制定,也是通过村民小组会议讨论,并以小组为单位进行逐户上门表决。这些措施,最大限度扩大了村民对改革的参与,保障了信息的透明性,激活了村民改革的主动性,从而确保了改革的顺利推进。

不难发现,尽管安徽天长、辽宁甘井子都选择了村级集体作为改革单元,清产核资、成员界定及股权配置等改革工作也均以村级集体为单位进行,但村民小组仍作为改革的民主参与、民主监督及民主决策单元存在,在改革推进过程中发挥着基础性作用。村民小组成为了凝聚村民改革共识的主要载体,确保村民小组在改革过程中发挥应有的效用,成为了两地推进改革的中心工作。可见,相较于湖北京山、吉林朝阳等地,安徽天长、辽宁甘井子改革单元的选择表现出了明显的复合性特征。

### (三)辽宁彰武等地:村一组整合式改革<sup>③</sup>

彰武县地处辽宁省西部,是全国粮食生产大县,也是全省农村土地流转示范县。农业规模化、产业化经营是彰武农业农村发展的主要方向,为此,彰武在全国范围内率先开展了以“一变三不变”<sup>④</sup>为原则的“互换并地”改革,使农户分散的土地实现了最大程度的整合。2017年,彰武成为农村集体产权制度改革第二批试点单位后,如何进一步整合农村集体资产也就成为当地农村集体产权改革的主要目标。彰武希望能够通过此次改革整合村一组两级集体资产,特别是集体土地等资源性资产,为集中发展、规模经营创造有利条件。为此,彰武在改革中选择了以村级集体为改革单元,以此整合村一组两级集体经济,进而重塑集体经济体系。

<sup>①</sup>案例材料来源于华中师范大学中国农村研究院《安徽天长、辽宁甘井子农村集体产权制度改革评估报告》(未刊发)。

<sup>②</sup>“村两委”是指中国共产党村支部委员会和村民自治委员会;“村两委会议”是指由“村两委”召开的联席会议。

<sup>③</sup>案例材料来源于华中师范大学中国农村研究院《辽宁彰武农村集体产权制度改革试点评估报告》(未刊发)。

<sup>④</sup>“一变”是指仅变更农户土地使用权;“三不变”是指不改变土地所有权、不改变农户承包地面积、不改变承包年限。

从其改革过程来看,一是以村级集体为主体实施清产核资,村一组两级集体资产变为一级集体资产。由“村两委”成员、村务监督委员会成员及村民代表组成清产核资小组,负责村一组两级集体资产清查,清核结果由村级集体确认。二是由村级集体确定集体成员身份标准,并开展集体成员身份认定工作。在政府指导下,由各村村民代表大会讨论通过集体成员界定标准,并在村级集体范围内统一开展成员界定工作,界定过程中出现的特殊人群由村民代表大会表决决定。三是由村级集体决定股权配置方式,并以村级集体为单位实施股权配置。改革采用“同股同价”和“同股不同价”<sup>①</sup>两种股权配置方式,对不同村民小组成员实施相同或区别配股,以平衡各村民小组间因经济、资源总量不同而导致的矛盾。四是以村民小组为单位组织改革确认。各村以村级集体为单位完成主体改革任务后,通过小组会议、张贴通知等形式,将改革结果公示到组,并以组为单位组织村民签字认可、回答村民疑问,以确保改革成果得到确认。

与安徽天长、辽宁甘井子等地以村级集体为改革单元的改革路径不同,彰武顺利实现村一组两级集体经济的整合,其最大的特点是在改革的过程中,尽可能弱化原有组级集体作用。因此,在整个改革过程中,村级集体起着主导作用,而村民小组仅作为改革成果确认的组织单元发挥作用,以寻求村民对改革的集体式认同。

### 三 村民小组在改革实践中的功能与价值分析

各改革试点单位基于不同的改革实践取向选择了不同的改革单元,但在改革过程中均没有忽视村民小组的基础性作用,其作用的发挥程度甚至在一定程度上决定着改革的整体效度。

#### (一) 三种改革单元的选择分析:现实原因与改革成效

试点单位改革目标取向与改革内容决定着改革单元的实际选择。湖北京山、吉林朝阳等地针对农村集体经营性资产少、集体资产主要由资源性资产构成等特点,将改革的完整性作为目标取向,将经营性资产与资源性资产纳入改革范围,并由此选择了村一组两级改革单元;以组级集体为基础,依据集体资产归属在村一组两级分别实施改革,以尽可能减少改革中因资产分割产生不可调和的矛盾。而安徽天长、辽宁甘井子等地则依据当地农村集体经济发展情况及集体资源性资产价值争议较大等特点,仅针对村级经营性资产进行改革,将改革的公平性作为主要目标取向,由此选择了村一组复合式改革单元,以村级集体作为改革单元,村民小组作为民主参与单元,从而有效确保了改革的顺利推进。与前两种类型不同,辽宁彰武将改革的整合性作为目标取向,为最大限度实现村一组两级集体经营性与资源性资产的整合,以村级集体作为整合性改革单元便成为其最佳选择。可见,在农村集体产权制度改革中,尽管中央提出了明确的指导意见,但地方在改革实践中的目标取向及改革内容选择决定着改革单元的实际选择。值得注意的是,不论地方采取何种改革取向、选择何种改革单元,村民小组均在改革中发挥着基础性作用(如表1所示)。

表1. 农村集体产权改革目标取向、内容与改革单元选择

样本地区	改革目标取向	改革内容选择	改革单元	村小组功能
湖北京山、吉林朝阳	改革的完整性	经营性资产与资源性资产	村一组两级单元	明确产权 组织改革
安徽天长、辽宁甘井子	改革的公平性	经营性资产	村一组复合单元	民主参与 民主监督
辽宁彰武	改革的整合性	经营性资产与资源性资产	村级整合单元	成果确认 有限参与

改革单元与村民小组的距离决定着改革的成本与成效。从实践调查来看,尽管各试点单位均完成了改革任务,但各试点所付出的改革成本及所取得的改革成效却不尽相同。如表2所示,湖北京山、吉林朝阳等地将村一组两级集体分别作为改革单元,村一组两级集体的同构性和集体成员的重叠性决定了组级集体在

<sup>①</sup>“同股同价”是指在对组级资产进行量化的过程中,如能够打破各组间界限,则可根据村集体资产总数和成员数进行一次性折股量化,一人一股且同股同价;“同股不同价”是指如不能打破各组间界限,在设置股权时先按成员数设置为一人一股,股价方面则设置为同股不同价,即根据组与组之间资源、资产总量的差别,对不同村民小组成员所拥有股份的股价进行区别设定。

改革中发挥了基础性作用,各项主要的改革工作都在组级集体内进行。以组级集体为基础性改革单元,清晰而现实的利益关系不仅更能吸引成员参与改革,而且更容易明确资产归属、形成一致的改革意见。因此,这一改革路径呈现出低成本、高成效的自主性改革特征。安徽天长、辽宁甘井子等地以村级集体经营性资产的公平化改革为目标,而公平性的实现必须以成员充分参与为基础,为此各试点单位将改革中的民主讨论、民主决策等参与环节下移至村民小组。从改革实践来看,因为利益关联程度有限且过程较为复杂,成员的参与呈现出明显的动员性特征,但因成员参与程度较高,改革总体还是表现出了低成本、高成效的特征。辽宁彰武以村一组两级集体资产的有效整合为改革目标,以村级集体为整合性改革单元,这也就决定了其改革工作的重点在于如何减小来自组级集体的阻力。从改革实践来看,试点单位采取的主要方式是弱化组级集体作用、减少成员参与,这种方式虽能够暂时缓解矛盾并实现改革目标,但从长远发展来看,却面临较高稳定性风险,因此,改革呈现出低成本、低成效的特征。可见,村民小组在改革中作为成员民主参与的实现单元,在改革中发挥着基础性的作用,改革单元与村民小组的距离在很大程度上决定了改革将要付出的成本和所取得的成效。

表 2. 改革单元与村民小组距离对改革成本和成效的影响

样本地区	改革单元	与村民小组的距离	改革成本	改革成效
湖北京山、吉林朝阳	村一组两级单元	近	低成本自主改革	过程平稳,认同度高
安徽天长、辽宁甘井子	村一组复合单元	较近	高成本动员改革	公平性强,认同度高
辽宁彰武	村级整合单元	较远	高成本行政改革	民主性差,风险较高

## (二)村民小组的价值源于其在农村治理结构中的基础地位

从以上分析可以看出,村民小组在农村集体产权改革实践中发挥着基础性的作用,其作用发挥程度甚至决定着改革的整体成效。这是由村民小组在当前农村治理结构中的基础性地位和农村集体产权制度改革工作目标要求共同决定的,两者间具有明显的内在一致性。

1.村民小组是重要的利益连接与分配单元。“人们为之奋斗的一切,都同他们的利益有关”<sup>①</sup>。在马克思看来,不同的所有制关系决定着不同的社会利益关系,不同的利益关系则决定着不同的社会治理关系。就我国绝大多数农村而言,土地是最主要的财富,也是集体资产的主要构成部分,集体产权关系便主要体现为集体土地占有关系。这不仅是农村集体产权改革的起点,也是开展其他治理活动的起点。当前,我国农村的集体产权体系主要是由人民公社体制转变而来,村民小组取代原有的生产小队成为了农村集体土地主要所有权单位及生产经营组织单位。1995年,全国207.24万个农村合作经济社中,村民小组一级的合作社便有138万个,占总数的66.59%<sup>②</sup>;即使在当前,全国范围内也有82.09%的村庄的集体土地所有权分布在村民小组一级<sup>③</sup>。可见,不论是从历史发展还是现实情况来看,村民小组始终都是重要的集体产权主体,也是集体利益连接和分配的主要单元。理顺集体产权关系是农村集体产权改革的首要目标,要确保改革的彻底性和完整性,就必须重视组级集体作为产权与利益主体的基础性地位。

2.村民小组是重要的民主参与单元。农民民主参与不仅受利益相关程度的影响,还受制于民主参与规模,如果民主参与规模过大,可能面临参与机会有限、参与成本过高等问题。<sup>④</sup>众所周知,我国农村绝大多数村民小组都是由传统农村社会的自然村转变而来,而这些自然村是村民基于长期生产和生活形成的天然活动单元。从历史实践来看,这些天然的活动单元不仅为村民参与村庄公共事务提供了最为适宜的规模,而且还形成了必要的关系网络。正如费孝通所言:“在自然村的差序格局中,早就累世聚居的熟人社会,彼此知根

①《马克思恩格斯全集》第1卷,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译,人民出版社1995年第2版,第187页。

②李惠安、黄连贵、赵铁桥《中国农村合作社的新发展与合作立法问题》,《农业经济问题》1995年第11期,第27页。

③数据来源于华中师范大学中国农村研究院2018年“百村观察”项目调查数据。

④李松有《群众参与:探索村民自治基本单元的的主体基础》,《山西农业大学学报(社会科学版)》2016年第4期,第241页。

知底,群众参与积极主动。”<sup>①</sup>因此,村民小组具有实现农民民主参与的自然优势,能够有效提升农民民主参与与可及性,是最重要的民主参与单元。农村集体产权改革作为一项涉及农民切身利益的改革,其改革过程和改革成果必须得到农民的广泛认同,这不仅是改革工作目标的明确要求,也是有序有效推进改革工作的现实需求。而要获得农民的这种认同,就必须保障农民对改革过程的有效参与,以确保改革体现农民意愿。村民小组作为天然的民主参与单元,为实现农民改革参与创造了有利条件。农民通过村民小组实施参与,不仅能有效降低参与的时间成本和信息获取成本,也更利于农民利益表达、形成一致的改革意见。

3.村民小组是重要的活动组织单元。农村集体产权改革作为农村社会治理的重要活动,如同很多其他治理活动一样,也需要有效的组织载体才能得以实现。对于农村集体改革而言,组织载体内部的联结性愈加紧密,农民越可能参与改革,改革动员的成本也就越低,改革结果的认同度也就越高。一般性理论认为,单家独户的农民基于不同的认识与利益诉求,很难实现有效的组织,但这并不能说明农民不能实现组织,而是需要合适的载体。村民小组作为农民迈出农户后最基本的组织单位,具有明显的利益相关性、文化关联性等,是农民最为合适的组织单元。<sup>②</sup>此外,村民小组作为“公”的代表,在农民的生产生活中一直处于“在场”的状态,组内共同的利益需求、权威主体的存在,使组内村民更容易形成一致行动。<sup>③</sup>因此,村民小组为农村集体产权改革活动的开展提供了一个基础的组织单元。如果没有村民小组的整合功能,仅仅依靠行政村,不仅会极大地提高改革成本,也难以获得有效的改革认同。

综上所述,村民小组作为产权单元、参与单元和组织单元在当前的农村治理结构中发挥着基础性作用,其内在特征为成员参与公共治理活动提供了紧密的利益相关性和较高的参与可及性,使成员有参与的动机和可能,而这恰恰是实现有效参与的重要前提。理顺农村集体产权关系、尊重群众改革意愿、确保农村稳定发展等作为农村集体产权改革的主要目标,其核心在于有效明确集体产权归属并保障农民充分的民主参与,村民小组所承载的集体产权属性和参与属性则有效契合了这一目标需求。村民小组作为改革单元不仅是改革目标有效实现的内在要求,也为各项改革任务的顺利完成创造了有利条件。

#### 四 基本结论

农村集体产权改革单元的选择与改革效度密切相关。通过比较分析湖北京山、安徽天长、辽宁彰武等地农村集体产权改革单元选择背后的逻辑,考察不同改革单元所产生的改革成效,不仅可以为即将全面展开的农村集体产权改革提供经验借鉴,还能为农村基本治理单元调整及治理体系创新提供有益的启示。

##### (一)为全面推进农村集体产权改革提供可选路径

为确保改革的稳定有序,2016年12月,中共中央、国务院共同发布了《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,意见明确提出了以集体产权归属确定改革单元。<sup>④</sup>但地方在改革实践过程中常面临着更为复杂的现实境况:一方面,我国农村集体产权体系经过数十年的演变,特别是近年来随着城镇化的发展,部分地区的农村集体产权关系已十分复杂;另一方面,在乡村振兴背景下,我国农村当前正处于快速发展的重要时期,不同地方在改革过程中表现出不同的改革需求和改革期望。笔者认为,不论地方面临何种情况、选择何种改革取向,关键在于改革过程中如何体现集体成员意愿,保障集体成员基本权益。从已有的改革实践来看,至少有三条路径可供参考:一是依据集体资产分布在村一组两级集体内分别实施改革(如湖北京山、吉林朝阳等地),但选择这种改革路径必须注意路径依赖问题,确保真改革;二是弱化因土地等资源性资产可能引发的争议,特别是在城镇化较为明显的地区,可选择先以村级经营性资产作为改革对象,逐步深化改革内容(如辽宁甘井子),但选择这种改革路径必须注意改革的民主性;三是村一组两级集体资产整合路径(如辽宁彰武或其他组级集体已丧失存在必要性的地区),选择这种路径必须注意尊重群众意愿、确保成员利益。

<sup>①</sup>费孝通《乡土中国 生育制度》,北京大学出版社1998年版,第22页。

<sup>②</sup>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》,《求实》2015年第10期,第81—88页。

<sup>③</sup>李永萍、慈勤英《村民小组:乡村治理的最小单元》,《武汉大学学报(人文科学版)》2017年第5期,第77页。

<sup>④</sup>《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》。

## (二)应注意自然单元在集体产权改革中的基础性作用

以村民小组为代表的农村自然单元在改革实践中发挥着不容忽视的作用,这是由自然单元的固有特性所决定的。中国农村的自然单元是在人们日常生产和生活交往活动中自然而然形成的。祖祖辈辈生活在自然单元中的人们,不仅能够清晰地区别“我们”和“他们”,还会有效地划分出“我们的”和“他们的”,并以此作为自己的活动边界。单元内的人们基于特定的利益关系、行为惯性,在自己所处的单元内更容易进行意见沟通和表达,也更容易达成一致意见、开展集体行动。因此,经过时间淬炼的自然单元具有极强的稳定性和群体认同性。只要不是人为地拆散或是自然地消失,即使是单元合并,甚至是单元的空间载体消失了,原单元的地理边界、心理边界仍然存在,并影响单元内人们的活动。自然单元所具有的这些特征为确保农村集体产权改革的顺利开展提供了天然优势,不论其是否集体产权单位,充分发挥其在改革实践中的基础性作用,如民主参与、利益关联等,不仅能够降低改革成本,还能有效提高改革效率。可见,以村民小组为代表的自然单元在农村基层治理中的作用不容忽视。

## (三)调整农村集体产权单元应注意路径和方式选择

随着农村社会结构和经济发展环境变化,对农村集体产权单元进行适度的调整将是必然趋势。我国现有的农村集体产权制度安排以发展为导向,主要目标在于推动农村集体经济发展,实现农民的共同富裕。这就要求农村集体产权安排必须适应社会主义市场经济的发展需要,既要有清晰的产权边界,又要有适度的发展规模。在统分结合的双层经营体制影响下,部分地区农村集体资产过于分散,统一经营的生产要素受到明显限制,确实客观上限制了农村集体经营的规模化发展。如何有效激活农村集体生产要素、探索适合农村集体经济发展的新形式,已成为推动农村集体经济发展的关键。适度调整农村集体产权单元,整合农村集体发展要素,是实现这一目标的可选路径。但是这种调整必须具备一定的前提条件:一是充分尊重农民民主权利,由农民自愿决定是否调整、如何调整;二是要确保农民财产权利,应归属原产权单元的农民财产权利必须充分保障;三是注意选择调整的时间和范围,农村集体产权单元的调整应该适应经济社会发展需要,切忌采用“一刀切”、“运动式”等简单化的合并方式实施整合,而应该探索诸如股份合作等多种“超越合并”的路径方式。

本文的写作受到邓大才教授在第二轮农村集体产权制度改革试点评估调研时与笔者交流的启发,在写作过程中,邓大才教授也进行了多次指导;华中师范大学中国农村研究院第一、二轮农村集体产权制度改革试点评估组成员为本文的写作提供了部分案例材料。在此,对邓大才教授和评估组成员表示衷心感谢!

[责任编辑:钟秋波]