

重构“三驾马车”的乡村治理结构

——基于历史与现实结合视角的探讨

◎ 郑有贵

我国《宪法》规定农村土地实行农民集体所有制，基于这一基本制度的具有中国特色的组织资源——农村社区集体经济组织，成为广大农民的安身立命之本、经济收入之源、维护权益之基和农村公益事业之托。中央非常明确地将发展壮大农村社区集体经济作为不可或缺的政策取向。然而，农村社区集体经济不仅没有实现发展壮大的预期，反而发展滞缓，日益被边缘化。究其原因，除了农村社区集体经济组织内部制度及其机制原因外，还在于乡村治理结构中的“政”社不分和社区集体经济组织机构的缺失。推动农村经济、政治、文化、社会建设以及生态文明建设、党的建设，需要从适应工业化、城镇化这一重大历史性结构变迁的新要求出发，从坚持和完善社会主义公有制、促进集体经济发展壮大出发，从保障农民基本经济权益、创新社会管理和实现社会和谐进步出发，进行顶层设计，实施还社区集体经济组织独立运作权的改革，恢复和完善“三驾马车”各司其职、相互促进的乡村治理结构。

一、20世纪80年代构建“三驾马车”治理结构是必然选择

1. 农民创造村民自治，负责社会事

务的自治组织村民委员会诞生。20世纪80年代，农民选择了村民自治。这种选择不是对自上而下的政府行政管理的抗拒，而是对政府提供公共服务不足的弥补，即是当时条件下农民满足自我需求的创造。新中国成立以来，特别是人民公社化后，政权组织发展至乡，并通过人民公社政社合一体制，对生产大队、生产队的活动进行管理。改革开放初期，家庭承包经营制度的实施，实际上是农业生产经营的去组织化，但一些地方农村基层组织甚至呈现出瘫痪、半瘫痪局面，农业生产经营中的矛盾和困难、民事纠纷等问题大量增加，得不到及时妥善解决。为了解决这些问题，1981年广西壮族自治区宜山县农民组建了全国第一个村民委员会，其他一些地方农村也相继成立了村民自治会、村民自治组等组织。经总结提升，国家制定了《村民委员会组织法（试行）》，将村民自治制度及村民委员会这一组织形式在法律上予以肯定和规范。这一正式制度安排，在解决公共服务供给不足的同时，也实现了农村社会事务的还权于民，从而继家庭承包经营后，又从乡村治理层面解构了高度集权的计划经济体制及与之相配套的行政管理体制。

2. 农村社区集体经济组织因政社分开改革的实施而独立运作，成为专司发展社区集体经济职能的组织。人民公社实行政社合一体制，是高度集权的计划经济体制的重要组成部分。家庭承包经营制度的实施，在具体形式上是让农户成为一个相对独立的经营层次，实质是放权于农户，这就从最小的社会组织——家庭这个层面解构了计划经济的微观基础。基于放权的内在要求，比家庭更高一个层次的社会组织——人民公社的政社分设也成为必然。顺应这种发展要求，1982年通过的新的《中华人民共和国宪法》，规定要“改变人民公社政社合一的体制，设立乡政府，人民公社只是农村集体经济的一种组织形式”。根据政社分开的要求，农村社区集体经济组织的改革完善也与乡政府的建立同时展开。1983年中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，在部署政社分开和恢复乡人民政府体制的同时，还规定公社为集体经济组织。1984年中央一号文件《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》，就农村社区集体经济组织的设置提出了专门要求，指出：“为了完善统一经营和分散经营相结合的体制，一般应设置以土地公有为基础的地区的合作

经济组织。这种组织，可以叫农业合作社、经济联合社或群众选定的其他名称；可以以村（大队或联队）为范围设置，也可以以生产队为单位设置；可以同村民委员会分立，也可以一套班子两块牌子。”通过政社分设，政府赋予了农村社区集体经济组织独立运作之权。

经过上述改革，在原生产大队一级，新生的村民委员会、独立运行的社区集体经济组织和一直有的村党支部，各司其职，在20世纪80年代成为引领农村经济社会发展的“三驾马车”。当时，“三驾马车”治理结构尚有不完善之处，如社区集体经济组织一般是有名而无独立的内设机构，还实行村党支部、村委会与集体经济组织领导成员交叉任职，而这种交叉任职并非是通过集体经济组织成员选举产生而是党政安排的结果。这两项制度也就成为后来“三驾马车”治理结构被“解构”的重要原因。尽管如此，在当时的历史环境下，这一治理结构成为农村社区集体经济发展的重要保障之一，不仅促进了农户家庭经济的迅速发展，还促进农村社区集体经济组织各尽所能，动员和配置各种资源，实现了乡镇企业的异军突起和社区集体企业非农产业的快速发展。

由上可见，形成于20世纪80年代初的“三驾马车”治理结构，是基于农民创造的诱致性制度变迁，而非政府的强制性制度安排，是当时历史条件与长期发展趋势的逻辑统一。“三驾马车”治理结构促进农村经济社会发展的历史是不能抹去的，关于农村社区集体经济组织根本不存在、没有发挥作用之说不符合历史事实的。

二、“三驾马车”治理结构的“解构”并非必然选择

在农村改革实践中，尊重农民的发明创造和摸着石头过河，但由于缺乏顶层设计，不免发生了与中央关于发展壮

大社区集体经济政策取向不相符的农业去组织化现象，村民委员会代行农村社区集体经济组织职能的做法在更大范围发生，到现阶段大多数农村只有村党支部和村民委员会，集体经济组织既无牌子也无内设机构，“三驾马车”治理结构似乎被“解构”，其原因主要有：

1. 法人地位缺失。这是农村社区集体经济组织边缘化的根本原因。法人地位缺失对农村社区集体经济组织存留的影响大致可分为两个阶段。第一个阶段是实行家庭承包经营制度起到2006年。集体经济组织法人地位的缺失，限制了其民事权利能力和民事行为能力，使其不能在工商部门登记取得经营资格——也就不能独立开展经营业务，不能在银行开账号，不能在税务部门申请购买税票，这些都使得集体经济组织只能依附在其他经营主体上，只能将其资产以入股、承包、租赁等方式参与其他经营主体的经济活动，难以发展壮大。法人地位缺失，还导致集体经济组织若明若暗，不仅影响资本的正常积累，还成为村民委员会代行其职能的原因。第二阶段起始于2006年《农民专业合作社法》通过。该法的通过及实施，赋予了农民专业合作社法人地位，推动实施了一系列扶持政策，促进专业合作社迅速发展，使得相应资源更多向专业合作社配置，农村集体经济组织的生产经营业务进一步被挤出，功能更加弱化。

2. 一些具体政策和制度对社区集体经济组织统一经营产生负面影响。第一，20世纪80年代初，在实施家庭承包经营制度改革进程中，虽然强调发展集体统一经营，然而，在人民公社单一统一经营而劳动付出与报酬离散挫伤农民积极性之后，“矫枉过正”，发生严重背离发展趋势的去组织化。一些地方社区集体经济组织除不可改变集体所有权性质的土地等资源和非农产业的集体企业外，把拖拉机等生产经营资产

全部分到户，长期积累形成的农业资产所剩无几，农业领域的集体统一经营被弱化。同时，随着农产品流通体制改革的实施，市场逐步放开，农户直接面对市场，社区集体经济组织也就放弃了对成员提供销售服务。这些制度变迁导致社区集体经济组织统一经营日益萎缩，不少地区农业双层经营在实际上变成了单一的家庭承包经营。第二，20世纪90年代开始，农村社区集体企业在实施产权制度改革进程中，被改造成股份制企业，除少数地方保留部分集体股份外，绝大多数社区集体股权被量化到个人，集体统一经营资产只剩下厂房等，社区集体经济组织长期积累的非农资产所剩无几。如此，社区集体统一经营层次的发展基础再次被削弱，农村社区集体经济组织失去了对成员提供服务的经济基础。第三，新世纪以来，在农业养育工业向工业反哺农业的政策转变进程中，国家实施了农村税费改革，不仅免除了农业税，还免除了农民向乡村交纳的“三提五统”费用，使农民负担大幅度减轻，极大地改善了国家、集体、农民的分配关系，受到广大农民的欢迎和称赞，但由于相配套的公共财政对农村公益事业的支持力度又不够，也使农村社区集体经济组织进一步失去了提供统一经营服务的经济基础。加之实施各种农村建设事业，农村基层组织收不抵支，普遍形成并积累了日益严重的债务，这种恶性循环，使得集体统一经营在重负下难以发展，不少村也就被拖累成了“空壳村”。

3. 社区集体经济组织也可同村民委员会一套班子两块牌子制度使然。农村政社分设的改革，基本解决了乡级政社分设的问题，而村级“政”社分设问题则经历反复而没有得到很好解决，村民委员会代行社区集体经济组织职能的现象较为普遍，其原因就是自《村民委员会组织法（试行）》起的法律制度中，都有类似1984年中央一号文件《中共中

央关于一九八四年农村工作的通知》关于地区性合作经济组织可以同村民委员会分立和也可以一套班子两块牌子的规定。这是一种基于当时客观实际的可行的制度安排。然而，这种“也可”制度安排，在很多地方就变成了单一的一套班子两块牌子，由村民委员会代行社区集体经济组织职能。由于村民委员会的考核体系以社会管理为主，如此，发展社区集体经济对村干部而言，只能是一种软约束。这显然不利于社区集体经济的发展。

由于上述原因，加之农村社区集体经济组织内部激励不足的因素，有不少农村集体经济组织因此而成为“空壳村”，无力为农户提供有效服务，导致集体经济组织若明若暗，村民委员会也就更为普遍地代行其职能，反过来又对社区集体经济的发展产生进一步的负面影响，使得突破这种恶性循环形成的“空壳村陷阱”更加艰难。截至2010年底，全国近62万个村，只有25万个村社区集体经济组织自行其职能（浙江、江苏、上海、北京、广东等还单独有村经济合作社），占总村数的40%；近37万个社区集体经济组织由村委会代行职能，占总村数的60%。就全国而言，单独设立农村社区集体经济组织的极少。如此，在村委会代行集体经济组织的地方，农村社区集体经济组织似被“解构”了。

从上述历史考察可以发现，“三驾马车”治理结构的“解构”并非必然选择，还仅仅是政策和制度安排不完善使然，也不能证明“三驾马车”治理结构的存在是短暂的偶然，更不能证明恢复“三驾马车”治理结构必然重蹈覆辙。对于这些不符合历史而又影响决策的认识误区，必须予以澄清。

三、重构“三驾马车”治理结构势在必行

农村社区集体经济组织由村民委员

会代行其职能，已严重影响其发展壮大，改革这一治理结构势在必行。特别应当引起注意的是，经济社会新的发展进一步提出了恢复农村社区集体经济组织独立运行的要求。

1. 农民大量外出就业和人口大量跨区流动要求社区集体经济组织独立运行。在工业化、城镇化进程中，农民大量外出就业，人口大量跨区流动，而户籍仍在原籍。2010年10月，新修订的《村民委员会组织法》，正视这一新情况，将“户籍不在本村，在本村居住一年以上，本人申请参加选举，并且经村民会议或者村民代表会议同意参加选举的公民”列入参加选举的村民。这也客观上导致村民委员会的选民与农村社区集体经济组织成员不一致现象大量存在，如果继续由村民委员会代行农村社区集体经济组织职能，将引发村民分享集体经济发展成果情况的发生，将使集体经济组织成员的权益受损。外来居民与原住居民的利益不协调好，就有可能引发重大群体事件。基于这一新的问题，应当让社区集体经济组织独立运行，实现社会管理体制机制创新，这有助于处理好外来居民与原住居民的关系，也可为社会和谐进步奠定基础。

2. 城镇化的推进要求社区集体经济组织独立运行。在工业化、城镇化进程中，很多村变成了园中村、城中村，农村变成社区，村民委员会完成历史使命而不复存在。在这种情况下，只有农村社区集体经济组织才能保障农民集体所有资产的权益。例如浙江温州市广化村和九龙村，已成为城中村，农村转变成社区，村民转变成居民，且分散在若干个居民社区，村民委员会被撤销，两个村在发展过程中所形成的集体资产，幸好还有村经济合作社来经营管理，有效保障了农民的经济权益。农村社区集体经济组织独立运行，还有利于户籍制度

改革的推进。例如，温州市在推进统筹城乡发展过程中，通过实行社区集体经济组织独立运行，将户口和产权关系分开，使村民迁移户口后仍可保留其在集体经济组织中的产权，还原了户口本来的社会管理功能，也可减少户籍制度改革的难度。

3. 工业化、城镇化的发展为社区集体经济组织的发展提供了新的机遇。在工业化、城镇化和农业现代化进程中，土地资源日益具有资本属性，不仅城郊经济发达的村，甚至一些“空壳村”也凭借农民集体所有的土地，逐步获得来自土地征收、租赁、入股等经营收入。有理由相信，农村社区集体经济组织（包括一些所谓的“空壳村”），因为拥有大量的土地资源，在工业化、城镇化、农业现代化进程中，资源向资产、资本转换，将获得新的发展机遇。如果说上世纪八九十年代农村社区集体经济失去了发展壮大的机遇，那么再不抓住工业化、城镇化快速推进提供的新机遇，其发展壮大真可能成为天方夜谭，中央始终坚持的发展壮大社区集体经济的政策预期将落空。

4. 公共财政政策的实施为农村社区集体经济的发展创造了更好条件。随着城乡一体化的推进、覆盖城乡的公共财政政策的实施和乡村治理结构的完善，农村社区集体经济组织的社会职能将逐步剥离，正如国有企业摒弃办社会模式而实现更好发展一样，农村集体经济组织将轻装上阵而实现新的发展。

四、重构“三驾马车”治理结构的制度和政策安排

重构“三驾马车”的治理结构，村两委还权给农村社区集体经济组织，实现农村社区集体经济组织独立运作，需要作出一系列的制度和政策安排。

1. 组织机构分设。村党支部、村民委员会、农村社区集体经济组织分设，

保障集体经济组织的独立运作，这是有法律依据的。《宪法》第八条第三款规定，国家保护城乡集体经济组织的合法的权利和权益，鼓励、指导和帮助集体经济的发展；第十七条第一款规定，集体经济组织在遵守有关法律的前提下，有独立进行经济活动的自主权。这3个组织分设，旨在弱化行政对社区集体经济组织的干预、强化经济组织运作的独立性、强化成员对集体经济组织领导在发展集体经济绩效的评价与监督、强化成员应有的权益及由此形成的增强凝聚力和参与积极性。有人担心单独设立农村社区集体经济组织会增加农民负担。从浙江等省的实践看，健全农村社区集体经济组织不会加重农民负担，反而因为促进集体经济的发展而使农民增收更有保障。

村党支部、村民委员会、农村社区集体经济组织分设后，应当按照“分工协作、各司其职”的原则，在确保村党支部领导核心地位和村委会依法独立行使村民自治职权的同时，尊重社区集体经济组织承担资源开发与利用、资产经营与管理、财务管理与分配等经营管理权。

健全农村社区集体经济组织机构是实现村党支部、村委会、集体经济组织分设并各司其职的保障。集体经济组织应按照合作经济组织的治理结构，设置相互制衡的机构，包括权力机构成员大会、执行机构理事会或管理委员会、监督机构监事会以及经营机构等。集体经济组织独立设置机构后，在人员构成上仍可与村两委交叉任职，甚至不排除通过民主选举而耦合成“一套班子两块牌子”，但前提是需要经过集体经济组织成员大会或成员代表大会选择产生。如果村支部书记或村委会主任是当然的集体经济组织理事会、监事会组成人员，这种制度安排在形式上是分开了，但实质上仍没有分开，必然产生政社合一和

行政干预的负面影响，将不利于集体经济的发展壮大。

2. 制定《农村社区集体经济组织法》，明确农村社区集体经济组织的法人地位。现在有一种认识误区，认为农村社区集体经济组织与农民专业合作社都属于合作经济组织，国家已制定了《农民专业合作社法》，可以将社区集体经济组织纳入其调整范围，就没有必要对社区集体经济组织进行单独立法。这种认识误区只认识到了农村社区集体经济组织与农民专业合作社都具有合作经济属性，但还没有认识到农村社区集体经济组织与农民专业合作社所承担的职能不同，特别是兴起的背景、制度基础及其路径依赖，导致两者在成员资格、产权、管理、分配等重大组织制度上存在较大差异。如果无视这些重大差异，把农村社区集体经济组织纳入《农民专业合作社法》的调整范围，将因为忽略了农村社区集体经济组织与农民专业合作社在诸多问题上的不同而产生较多负面影响，甚至使农村集体经济组织更加边缘化。鉴此，应当对农村社区集体经济组织进行单独立法，出台一部与其特点相适应而保障其发展壮大的法律或法规制度。鉴于农村社区集体经济组织是广大农民安身立命之本，特别是在工业化、城镇化进程中更显制定《农村社区集体经济组织法》的重要性、必要性和紧迫性，可先由国务院制定《农村社区集体经济组织条例》，再制定《农村社区集体经济组织法》。

农村社区集体经济组织的法人和登记制度的规定不能一概而论。就现状而言，农村社区集体经济组织的一部分既负责资产经营管理又从事生产经营业务，而另一部分则只负责资产经营管理而生产经营业务尚未发展起来。鉴此，农村社区集体经济组织应根据自身的特点，可总结浙江、上海等地的实践经

验，实行分类登记，建立起工商部门法人登记与政府发放组织证明书相结合的登记制度。对既从事资产经营管理而又从事生产经营业务的农村社区集体经济组织，必须在工商部门进行法人登记。对还只是从事资产经营管理而生产经营业务尚未发展起来的农村社区集体经济组织，不需要到工商部门登记为法人，而只需要向农村经营管理部门申请，经乡镇人民政府审核、县级农村集体资产主管部门复核后，由县政府颁发组织证明书，凭此证明书向质量技术监督部门申请获得组织机构代码。如此，可以避免农村集体经济组织到工商部门登记为法人而增加各种税费负担。此外，对于从事生产经营业务的农村社区集体经济组织，其生产经营业务不由集体经济组织直接经营，而由其出资的公司或农民专业合作社经营。如，宁波市鄞州区湾底村成立了股份经济合作社，但只负责资产经营管理，而其所属的公司直接从事生产经营。

3. 加大公共财政支持力度。现阶段农村社区集体经济组织所获经营收入，大量用于弥补政府应承担的农村基层组织正常运转、道路等基础设施建设、教育等社会事业费用的不足部分，更严重的是，为此还形成了大量村级债务。这就使人们对农村集体经济的发展缺乏预期，导致人心涣散，社会资源都对集体经济组织避而远之。要实现集体经济的发展，必须剥离其承担的本应由政府提供公共品的职能。至于农村社区公共服务经费不足部分，不能挤占成员收益或社会投资收益，只能由集体经济组织所持股份分红所得解决。如此，有利于农村集体经济组织成员充分享受发展成果而增强激励，有利于减轻农村集体经济组织负担而增强发展能力。■

（作者单位：中国社会科学院当代中国研究所）