

---

# 革命、改革与现代再造： 村社集体变迁的历史逻辑

张现洪<sup>1</sup>

**【摘要】**：学界关于中国村社集体的认识分歧巨大。村社集体是勾连国家与社会、上层与基层、政党与群众的结构“接点”，也是勾勒传统与现代、内生与外源、革命与改革制度变迁的历史叙事“接点”，用历史制度主义研究村社集体的过去、现代与未来具有重要的理论优势。文章从结构与历史两个层次，展开了村社集体的本体论、村社集体在生产关系中的地位与作用、村社集体在治理结构中的功能等三个方面的讨论。中国村社集体是家户制的社会本源与现代国家之间的复线历史博弈后的双向建构，是中国特色社会主义制度的新传统和新基础，但宗教性的家户认同与集体主义认同式微，需要建立基于功能的工具性认同。学界需要建立集体所有制是我国的产权制度优势的共识，真正使村社集体的权能行使通过制度化落地。随着国家治理体系和治理能力现代化的推进，国家试图打通乡村治理的最后一公里，村社集体需要在结构和技术上适配现代治理场景。

**【关键词】**：“接点”政治 村社集体 现代再造 工具性认同 技术适配

## 一、作为“接点”隐喻的村社集体

学术界对中国村社集体的认识分歧很大，讨论的焦点集中在村社集体本体论、集体产权属性及村社治理结构上。不管哪种讨论，村社集体都有着“接点”的隐喻。“接点”原本是对物理结构关系的描述，如两个部件的焊接点就是接点，后被徐勇引入到县域政治来分析群体性事件。<sup>1</sup>本文借用这一术语来分析村社集体的结构性特点，村社集体的“接点”隐喻有着更为丰富的内涵。一方面，村社集体以党支部和行政村的形式上接党政组织，是党政系统的建制基础，也以村委会、村民小组与党支部、党小组的形式下连分散的农民与党员，是农村社会的组织基础，是勾连国家与社会、上层与基层、政党与群众的结构“接点”；另一方面，村社集体制度的生成既是家户制这一本源性制度的延续，也是学习苏联模式集体农庄制度的迁移，也是改革开放后现代国家建构与村民自治发育的结果，是勾勒传统与现代、内生与外源、革命与改革制度变迁的历史叙事“接点”。更为关键的是，随着乡村振兴战略的实施与国家治理体系和治理能力现代化的推进，村社集体作为重要“接点”的地位也愈加突出。从这个意义上讲，研究村社集体就抓住了分析中国基层政治的牛鼻子。

研究村社集体这个“接点”需要以微观机理透视宏观制度，从村社集体的形变与转义中找到勾勒历史发展的草灰蛇线。历史制度主义是比较适合的分析工具。历史制度主义的结构观强调政治制度与政治后果的因果关系，也更为重视诸多变量的序列。历史制度主义的历史观强调政治生活中路径依赖和制度变迁的特殊性，更试图通过放大历史视角来找出影响事件进程的结构性因果关系和历史性因果关系。<sup>2</sup>可见，用历史制度主义分析村社集体，既能够从理论范式中获得启迪，也能够有经验领域检验，进行中观层次的建构和阐释，为解决学术界的争议提供沟通中介。

本文从结构与历史两个层次去分析村社集体。一是从结构“接点”的隐喻出发去分析村社集体在社会结构、政治结构中的位置，讨论村社集体作为组织的结构意义，展开对村社集体的本体论、村社集体在生产关系中的地位与作用、村社集体在治理结构中的功能等三方面的讨论。二是从历史“接点”隐喻出发去分析村社集体三个方面的历史沿革和路径变迁。主要分三个阶段，

---

**基金项目**：国家社会科学基金青年项目“新时代中国乡村振兴战略政治话语的主体性建构研究”（18CKS039）阶段性成果

---

第一是传统中国阶段，涉及关于村社集体本体论分歧的讨论与传统村治模式变迁的讨论。第二个阶段是中华人民共和国成立后的革命时期与改革开放时期，涉及村社集体生产关系的确立与改革、国家与农民关系变迁等方面的讨论。第三个阶段党的十八大以来，村社集体在新的历史条件下正处在新的结构变迁中，讨论此阶段的村社集体将有助于我们理解当前的基层社会实践与未来走向。在历史性动态分析中展开结构性静态关系探讨是本文的基本行文逻辑，因此，本文主要是以村社集体的历史变迁为线索串联起对村社集体三个方面的结构性分析。

## 二、革命的造物与改革的转义

对村社集体进行制度分析要找准中观层次的切入点。讨论村社集体的本体论，要从村民与社会共同体的结构-行动关系进行破题。村社集体作为社会组织的生成逻辑和作为政治组织的建构逻辑最终都要落脚在农民的组织结构与行动伦理上，落脚在农民与村社集体的关系上。讨论村社集体在生产关系中的地位与作用，要从土地产权安排进行破题，因为土地问题是农村的核心问题，村社集体是虚拟的农民集体的具象，是土地产权的权能行使主体。讨论村社集体在治理结构中的功能，要从村社集体治理模式进行破题，因为治理模式是村社集体治理机制与治理技术的系统总结。

第一，从社会本体论的视角，以农民与社会共同体的结构-行动关系为切入点，探讨村民的认同逻辑与行动逻辑，理解村社集体的社会结构特点与价值认同特点。

从历史进程来看，村社集体是中国特色社会主义制度的一个特殊范畴，比较符合制度变迁研究中“制度替代”范式。中华人民共和国成立后中国共产党在农村进行社会主义改造，以苏联“老大哥”为榜样来建设集体农庄。人民公社解体后行政村成为村社集体的建制继承。但行政力量对村社集体的改造在改革开放后从未停止，湖南等地近几年还在推行大规模的合村并组等农村基础建制改革。可以说行政建构是村社集体的天赋底色。那么，村社集体是一个没有社会基础的政治建构概念吗？

徐勇认为村社集体仅仅是中国农村制度演进的插曲，“以强大的习俗为支撑的完整的家庭制度和以强大的国家行为支撑的完整的户籍制度”共同构成的家户制度，才是中国的基础性制度和本源型传统。<sup>3</sup>周飞舟也在挖掘家庭在中国传统社会结构的价值，认为区别于西方的个体本位，从家派生出的“一体本位”是中国传统的社会结构和行动伦理。<sup>4</sup>在中国农村社会生产出的本体指向和价值伦理都集中在家户上，农民的行动单位和价值认同是血缘共同体即宗族。宗族不等同于村社集体，村落也不等同于村社集体。在中国传统社会中村落是家的聚落，是一种基于血缘、防卫等原因自发形成的生活共同体。费孝通也说“无论出于什么原因，中国乡土社区的单位是村落，从三家村起可以到几千户的大村”<sup>5</sup>，但是在“戒能一平野论战”中，日本学界大多数学者认为中国村落是以完成特定功能为目的的结社，村落仅仅是维持生活所必需的“生活共同体”。<sup>6</sup>巴林顿·摩尔也认为“中国的乡村更像是众多农民家庭聚集在一起居住的一个场所，而不是一个活跃的运转良好的社区”<sup>7</sup>。可见，传统村落是一个基于地缘的家户集合，是关系共同体，一直不构成行政管理的建制，因此也不具备现代村社集体意义上的地位和功能。在传统中国的语境中村社集体不构成农村社会的本体，也就无法讨论村社集体的功能与价值。

保甲制度的历史演进可以为我们分析村社集体提供另一条线索。“保甲制度名称始于王安石变法，而其雏型可追溯到北宋以前”<sup>8</sup>，学界把隋唐尤其是宋以后的村政称为里社时期，里代表朝廷官治延伸至村的触角。<sup>9</sup>清代发展了保甲制度，试图赋予保甲组织一种不受乡村内生权力机制左右的、特立独行的身份。<sup>10</sup>民国时期在20世纪30年代强化了保甲制度，并发展出联保连坐的人口管理方法，展示出反动独裁的一面。保甲制度是基于家户这一基础性制度生长出来的国家统治技术，更进一步讲，保甲制度的底层本源是土地私有。由于土地私有的缘故，一个地主可以在数村有地，一村之地的所有者们也可能居住在多个村庄，所以村无定界，家户成为国家统治社会的接点。保甲制度历史演进的趋势是从相对简单的人口治理走向更为复杂的空间治理，村落作为地理单位慢慢被保甲制度吸纳成为治理单位。在清代，以家户为指向的保甲嬗递为以村落为指向的图甲，治理的事务也从原本的税赋和军事转向更为复杂的税赋、军事和社会自治。这种以“图甲”代“保甲”的现象在清代南方不少区域颇为普遍。<sup>11</sup>民国保甲制度以村为单位摊款，将土地之于人的“活圈”变成了土地之于村的“死圈”，摊款不仅使村界得以划定，而且促成了村民资格的认定。<sup>12</sup>村落作为村民的生活共同体成为保甲制度的社会基础，被吸纳成国家政治系统的一部分。这也就意味着保甲从性

质上是国家构建的产物，是国家统治体系在基层的延伸，村落也成为国家统治社会的接点。其治理形态被黄宗智总结为“集权的简约治理”<sup>13</sup>，视为中国村治的传统治理形态。中华人民共和国成立后，民国时期的保甲制度消亡，人民公社随着社会主义改造而兴起。从性质上看，人民公社制度并不是对保甲制度的鼎新，而是革命的全新造物，是政经合一的价值共同体。这与保甲制度有着本质的区别，这点将在后面从生产关系的角度做进一步阐释。从制度形式上看，人民公社则是保甲制度的继替，是一个地理边界明确的治理单位、生产单位和军事单位，是一个总体社会和全能集体，是社会主义政治系统嵌入到乡土社会的基础制度。村落作为社会自生的组织资源被人民公社吸纳，并以生产队的形式进行改造，背后体现了国家与农民关系的根本性改变，人民公社成为国家与农民关系的延伸接点。改革开放后，行政村又成为这一关系的连接点，集体主义的价值共同体解体，村社集体转型为一个功能性的组织。

农村社会结构经历了以家户为基础的血缘共同体到人民公社的价值共同体再到行政村的功能性组织的转型，伴随着结构与制度转型的是农民行动逻辑的转变。传统中国农村的组织认同不是村落而是宗族，家族既是社会组织，也是一个宗教单元。从传统家户制度中派生出的价值范畴是私与公。费孝通曾分析说“在乡村工作者看来，中国乡下佬最大的毛病是私”，“一切价值是以‘己’作为中心的主义”<sup>14</sup>。在公私价值体系里，公与私判别的标准既明确又游离。家是最基本的判别单位，自家就是私，与己无关即为公。从这点来看，公私概念是明确的。但是自家的概念又是可以拓展的，宗族这一概念就有着自家概念的伸缩性，由自家推开的伸缩圈和游离结构就是差序格局。可见，差序格局包含社会结构和价值伦理的双重内涵。从这点来看，公私概念可以在不同的层次中摆动，在乡土社会实践中展示出丰富而又自洽的伦理意象与行动逻辑。贺雪峰认为“公与私，在中国社会中，不是指集体与个人的关系，而是指公家与自家的关系”<sup>15</sup>。人民公社以后，村社集体成为一个政经合一的政治共同体，集体主义重塑了农村的价值体系，公私关系在人民公社的语境下变成了家庭与集体的关系。公不仅仅是公共性的事物，更是有着硬约束性的道德范畴，家户小私需要批判，对公共集体性的奉献需要赞扬。改革开放后，集体主义的价值体系解体，家庭与集体的关系又转义为家庭与国家的关系，农民价值观的生成不再局限在基层社区，受到外来市场力量的冲击。价值取向趋向于个体化，私的逻辑成为主流。

从历史长链条的演进中，我们可以看到村社集体乃是革命的造物，农民与社会共同体的结构-行动关系成为勾连传统中国与现代中国的新线索。村社集体组织的确立和价值的流变是国家能力建设的结果，传统国家、近代国家与现代国家都试图把权力触角下沉到乡土社会。从家户走向村社集体本是中国农村基础制度演进的大趋势，保甲制度在传统中国演进与村社集体制度在当代中国演进的底层逻辑一致，这是国家能力建构的要求所决定的，我们对苏联社会主义制度体系的学习加速了这一进程。

第二，从生产关系的角度，以土地产权安排为切入点，探讨村社集体在产权安排中的地位与作用，理解村社集体的政治经济学涵义。

“土地是我们的一切，是我们生存的首要条件；出卖土地，就是走出自我出卖的最后一步”<sup>16</sup>，土地所有制体现着生产关系的根本性特征。在中华人民共和国成立初期，为服务于国家社会主义工业化的目的，在农村地区建立起人民公社制度。“农业合作化实现了农村土地从农民个人私有到合作社集体所有的转变，确立了土地公有制，实现了从小农经济到社会主义集体经济的转变，是中国农村发展史上的一个里程碑。”<sup>17</sup>农民集体是农村土地所有者，人民公社是农民集体的组织形式。以农民集体所有制为基本形式的土地公有制构成我国土地制度的根本原则，“一切关于土地制度改革的观点和主张，必须要经得起这个基本原则的检视才具有合法性”。<sup>18</sup>村社集体也就从原本的一个社会共同体转化为具有实质性权能的产权行使单位。集体土地作为基本生产资料被全体社员所有，以生产队模式来统一调配劳动投入；在农业产品分配上，既要保证农民的基本生活需要，也要通过统购统销等形式服从于国家资源汲取的需要，支撑国家工业化建设。人民公社看似是一个全能集体的形象，但更本质的是，我国通过人民公社将传统的乡土社会改造为一个具有现代社会结构和自我组织、自我生产能力的政经共同体。假如追溯中国农村村社集体的制度起点，那么人民公社就是这个起点，这个起点也决定着村社集体必须遵循“生产资料的社会主体公有制”这一生产关系的大前提。

随着生产关系的调整，集体所有制土地的有效实现形式和产权配置原则开始不断探索，村社集体在生产关系中的地位也随

之转变。1978年小岗村大包干的探索吹响了农地制度变革的号角，人民公社解体，村民自治取代人民公社成为村社集体的制度形式。在生产关系上实行家庭联产承包责任制，农民以家庭为单位，向村组集体承包土地并承担相应义务。这是一种村社与农户统分结合、双层经营的体制。村社集体是土地经营权的发包单位，特别是生产队(小组)在农业生产环节的实体性慢慢消逝的情况下，村委会成为事实上的集体实体。在农产品的分配上，农民获得了农业剩余的索取权，“交够国家的、留足集体的、剩下都是自己的”。村社集体通过提留税费形式收取集体建设等资金。从生产关系上看，家庭联产承包责任制既保留了集体所有制，又实现了所有权与经营权的分离，形成了“共有私用”的产权结构。<sup>19</sup>在此结构下，村社集体在实体上不但是土地的管理者，而且是国家税费收取的基层执行者，基层政权与村干部形成税费收取的委托代理关系。村干部的赢利冲动和基层政权为了收取税费对此情况的放任，使农村陷入税费过重的困局，“三农问题”凸显。2006年农业税费改革，税费过重问题才彻底解决，但是共有私用的结构性矛盾并没有消除。更为重要的是，取消农业税费之后，集体所有权在生产过程被进一步虚化，能够统筹经营的制度基础已经开始消解，农村的生产关系亟待进一步调整。在此背景下，农地“三权分置”的产权安排成为主流政策话语，所有权、承包权与经营权进一步分离。有学者从法律上进行了相当严厉的批评，认为“农地‘三权分置’理论是经济学界解决我国土地承包经营权困境的政策选择，但不符合法律逻辑”，需要在坚持“土地所有权——土地承包经营权”物权二元体系下激活集体的统筹能力。<sup>20</sup>农地上有限的农业剩余可能较难支撑起“三权分置”这样的复杂制度安排及其运作。<sup>21</sup>

可见，村社集体在生产关系历史变迁过程中，其功能发生了改变，但是其性质并没有改变。村社集体一直是集体所有制的制度载体，但其承担的经济生产职能却在实践中渐行渐隐。更为迫切的是，当前中国农业生产在经营层面面临着细碎化的土地分布和小农户产权主体锁定的双重困境，存在如何实现现代农业转型和绩效突围的基本命题。这需要我们站在新的高度来理解集体所有制，理解集体所有制的有效实现形式和村社集体在农业生产关系中的性质。

第三，从乡村治理的角度，以村社集体治理模式为切入点，探讨村社集体的治理结构与治理技术的变迁，理解村社集体在国家治理体系中的“接点”性质与“接点”治理。

在人民公社时期，乡村治理体系是政经合一的。人民公社承担着对基层政治体系改造的历史任务，也承担着以农业生产促进国家发展的战略意图。人民公社作为一个基层治理单元，吸纳了农户与村落等组织性资源，并反过来用社会主义革命来改造乡村社会的性质与价值，使之成为社会主义政治上层建筑的一部分，集体主义的公私之辩(强道德规范与硬约束)替代了原来的农户公私之辩(弱道德规范与软约束)。从治理体系来讲，人民公社担负着三种职能：农业生产、公共服务的自提供和农业产品在农民、集体与国家之间的分配。其职能的行使依赖于社会主义集体的改造程度。毛泽东在思考粮食的统筹统销问题时说“农民的基本出路是社会主义，由互助合作到大合作社”<sup>22</sup>。要让农民克服农户之私实现粮食统筹统销，服务于国家迈向现代化的战略意图，必须进行治理体系上的整体性变革和意识形态上的完全性替代。此时国家对农村的核心战略是汲取和发展，因此释放和激活农民生产积极性，提高农业生产能力，进而转化为资源积累是人民公社的核心任务。从治理结构上看，人民公社是国家党政体系在基层的延伸，是乡村治理体系的一元主体。从治理内容上讲，人民公社面临的是如何组织农民这一核心命题。从治理技术上来讲，在革命时期形成的群众动员的方法具有延续性。一方面，中央实际上在政治系统内已经规定了人民公社治理的内容与目标，另一方面这一目标的完成又需要高度调动农民的积极性来实现，运动式治理也就有了制度基础与社会驱动机制。群众路线与运动式治理这种既能够动员群众又能够贯彻中央意志的治理技术，也就成为中国特色的治理艺术。

在人民公社解体之后，乡政村治的治理体系建立起来了，人民公社与生产队的治理体系转化为乡镇政府与村民自治的治理体系。行政村组织生产的职能没有了，村社集体的治理内容主要是收粮派款和计划生育，乡村利益共同体成为乡村治理体系的核心特征。<sup>23</sup>治理技术是较为强硬的行政方式，村社集体可以借助乡镇派出所、乡镇干部等乡镇层次的力量，来完成治理任务。在不同地区形成形态多样的治理样态，如狠人治村、能人治村、富人治村等。税费改革之后，村社集体从国家汲取农业剩余的接点转化为国家资源下乡的接点，基层政权从过去的汲取型变为与农民关系更为松散的“悬浮型”<sup>24</sup>。乡政村治的治理体系开始微调，伴随着服务下乡、资源下乡与监督下乡，乡村治理的格局发生改变。特别是进入21世纪以来，中央加大了对农村资源的投入，脱贫攻坚和乡村振兴战略的接替实施表明了中央推动农村发展的决心和雄心，乡村治理体系与治理能力现代化也随之提出，这是村社集体在治理结构上的转义。

通过对村社集体上述三个方面的分析，可以看出村社集体的结构性“接点”特征是不不断变化的。在传统中国社会，村社集体作为“接点”具有双轨形式化的特点，不具备现代意义的结构特征。其根源在于传统国家建构性力量的不足，保甲制度的演变展示了国家力量与社会力量在村社层次的交汇、撕裂与重组。村社集体是革命的造物，这时期村社集体作为“接点”具有一体化的结构特征。人民公社的制度设计、集体主义的价值塑造、集体所有的土地制度安排与运动式治理，都展示出国家对这一“接点”的刚性焊接。改革开放后，人民公社的政经共同体转义为村社集体这一功能性组织，特别是税费改革以后国家-农民的资源汲取关系的结束进一步加速了村社集体“接点”结构的转型，村社集体作为“接点”具有悬浮型的特征。随着乡村振兴战略的实施与国家治理体系与治理能力现代化的推进，农村现代化建设进入了新时代，我们需要探索村社集体作为“接点”“有机衔接”的形式，来促进乡村的全面振兴。

### 三、村社集体的现代再造

探索村社集体作为“接点”的有机衔接形式，实现乡村振兴，需要在新时代的历史条件下对村社集体进行再造。

厘清村社集体的实体指向是村社集体现代再造的逻辑起点。在历史制度主义视野下，不同时期的村社集体有着不同的实体指代。传统中国语境下的村社集体与中华人民共和国成立后的村社集体不可通约。更为复杂的是，人民公社时期的村社集体与改革开放转义后的村社集体也有着质的区别。从生产关系的视角来看，人民公社当然是村社集体的实体指向，是集产权的权能行使主体，是村社治理的一元主体。但是在人民公社解体后，村社集体的实体指向较为紊乱，村小组(生产队)、自然村寨、行政村等都是诸多“集体”的一种。在人民公社时期集体所有指向的是劳动群众集体所有，这一意识形态与人民公社严密的制度设计相匹配。人民公社解体后，在大部分地区行政村和村民小组在事实上成为集体所有权的权能行使主体。特别是全国超过六成的村庄实行“增人不增地、减人不减地”的土地政策，实际上这触动了集体所有制的根本。那么，通过集体再造探索集体所有制的实现形式就是解决这一难题的方案。在调研中发现，行政村和村民小组均能够通过一定的机制来解决这一难题。因此，我们用“村社集体”再造而非“村集体”再造来表述。

此外，从社会本体和社会治理的角度来看，村社集体同样包含着行政村与村民小组的双重实体指代。宋代以后的村政模式之所以被学界称为里社制度，里代表着保甲制度是官治，社代表着村规乡约是自治。黄宗智提出的“集权的简约治理”的理论范式是非常具有启迪意义的，它解释了中国村政的形成有国家构建和社会自组织的两种力量在起作用，这两种力量或表达为两个主体，如里和社；或者表达为一个主体的两个面向，如村干部一方面是村民选举的代言人，一方面又是执行行政命令的干部。村落和正式、半正式的基层政权组织都构成基层治理的主体。有学者指出，当代乡村的简约治理是发生在中国共产党“积极有为”地推进中国式现代化的背景下的治理模式，<sup>25</sup>这得益于中国特色党政治理结构具有独特的结构构成和运行功能。<sup>26</sup>所以行政村及社会组织都构成我们研究的对象，特别是乡政村治中的行政村构成核心指代对象。

明确我们讨论的主体后，我们按照村社集体的三个面向继续论述村社集体现代再造的机制。

#### (一)基于功能的工具性认同：村社集体的组织再造与价值再造

在家户制的理论视野中，家是一个社会组织单元，也是一个宗教性的单元，这是中国文化的特性。在家之外是血缘和地缘形塑而成的宗族和村落。农民的组织认同遵循差序格局而层层外推。学界对中国家庭之外的社会结构解释范式很多，除前面所提的村落、宗族外，还有基层市场圈层、权力的文化网络<sup>27</sup>等等。中国农村自组织的基础性逻辑是血缘和地缘，宗族和村落构成我们理解农村自组织的两个面向。复杂的宗族、村落样态与行政村的建制相匹配，形成了当前中国村社集体的多样图景。在黄淮海地区，村落之中存在五服血缘关系为基础的“门子”结构，多个门子合纵连横构成村两委的基本力量，村社集体的权力配置是分裂型的。在华南地区，村落多为聚族而居的单姓村，宗族结构成为村社集体的基本特征，村社集体的权力配置是团结型的。在云贵川地区，村落往往缺少超出家庭以外的社会组织力量，村社集体是原子化家庭的集合，权力配置是分散型的。这三类村社类型一般称之为小亲族村庄、宗族性村庄与原子化村庄。不同社会基础的村庄孕育出的价值逻辑也不相同，与现代国家建构的要求均有

一定的抵牾。在小亲族地区，家庭是小私，门子是大私，门子之外方为公。围绕着村社集体公共权力的夺取与公共利益的分配，派性斗争激烈而复杂，权力的配平往往成为维持村庄权力结构完整有效的唯一途径，村两委成为门子代表的联合体。在宗族性地区，宗族结构较为稳固，自治能力较强，行政村的建制与宗族结构重合性较高，村社的公共性治理往往形变为宗族的血缘共同体治理，内生出的强自治规范替代了国家的公共规范，村社经常甚至可能成为国家渗透不进的“土围子”，这也是 21 世纪初华南地区群体性事件多发的原因之一。在原子化地区，一个个独立的家庭构成了无主体性熟人社会，<sup>28</sup> 社会自组织能力较弱，公共规则解体，农民往往专注于过家庭的小日子，对村庄公共性的建构与维护缺乏动力，村社集体往往找不到组织农民和治理社会的抓手。农村组织的历史总体趋势是血缘共同体与关系共同体不断解体。不管在哪个区域，村社集体的内生性血缘地缘关系解体的趋势都在加剧，被阶层关系所取代。<sup>29</sup> 也就是说，现代性解构了田园乡土的内生结构，在城市化、工业化背景下，哪怕在宗族性地区农民也开始丧失对宗族的宗教性认同，转为集体利益分配的工具性认同。村落和宗族的自治能力下降，自治功能趋弱，代表国家规范的法律下乡。宗族、村落等自生组织或消亡或被吸纳为国家政治系统，农民首先是群众和国民，其次才是小亲族或宗族的一份子。农民组织认同与价值认同的差序格局的结构已经改变。

这意味着中国农村的基础制度变迁，不是从家户-家户的路径依赖，也不是家户-村社-家户的历史惯性回归或家户-村社(苏联模式)的断裂式变迁，而是家户制的社会本源与现代国家之间的复线历史博弈后的双向建构，村社集体也就成为中国特色社会主义制度的新传统和新基础。村社集体要在这个新传统与新基础上进行现代再造，以解决农民的组织认同与价值认同问题。显然目前的村社集体无法承担农村现代转型的历史使命。当前的村社集体既不能把农民组织起来，也不能为农民提供精神性的归属。乡村也就成了散漫与衰败的代表，成了找不到回不去的乡愁。这与我国现代国家建设的目标显然背离，乡村振兴战略是国家政权建设的重要组成部分，村社集体作为国家政权在农村的触角就必须进行现代再造。

村社集体通过制造村民之间基于利益分配的关联来组织农民，建立村社集体基于功能的工具性认同机制。在历史制度主义视野下，村社集体组织乡土社会的机制主要有二：一是基于血缘的内生机制，正如前所述，中国人对家庭有着宗教般的信仰，宗族作为血缘共同体就有了组织的基础；二是基于革命的集体主义信仰塑造机制，通过群众工作和运动式治理，建立起集体主义的价值性认同，也能够把农民组织起来。这两个机制在当下中国都不适用。我们在当下的村治实践中发现了第三条道路：基于功能的工具性认同。如浙江义乌的通过宅基地三权分置的组织机制。该机制的核心在于村社集体的建设用地货币化(宅基地有偿选位、流转等)。村社集体有了统筹宅基地分配的功能，在村民与集体之间制造了利益巨大的关联，形成了组织农民、壮大集体的能力，义乌村社集体甚至可以自行筹集资金进行“三通一平”等基础设施建设。<sup>30</sup> 村民因为宅基地的资格权对村社集体也就有着更大的组织认同与利益期待。再如安徽淮南的通过水利服务的组织机制。该机制的核心在于村社集体借助乡村统分结合的乡村灌溉体系，通过水利服务供给和收费水费与乡村、村民形成组织关联与利益互动。村社集体通过制造水费收取与服务供给之间利益关联，形成了村民与村民之间的评价体系(对搭便车的谴责)、村民与村社集体之间的互动体系(村社集体的服务质量高低与水费收取的难易、投票偏好)。

工具性认同机制能够作用需要两个前提。一是村社集体确实能够承担相应的服务或管理功能，二是把村社集体与农民这两个主体的利益关系进行化公为私和化私为公，构建利益共同体。地方政府对村社集体组织再造最大的实践误区是通过政府对村社集体的功能替代斩断了村民与村民、村民与村社集体的利益关联和公私利益转换。如水利，同样是安徽淮南的部分地区村庄不再向农民收取水费。这表面上是政府或行政村集体出资帮助了农民，是一个善政；实际上斩断收取水费这一利益建构与博弈环节，村社集体与村民之间的权责义务就失衡了，村民不能用不交水费对服务质量乃至村庄政治进行评价(化私为公)，村社集体也不能够通过收取水费，特别是通过公共舆论等手段治理搭便车的欠费钉子户来建立公共治理的规则(化公为私)，公私利益无法在利益共同体中实行转换。村社集体的组织能力和治理能力反而减弱了。村社集体建立基于功能的工具性认同后，在现代农村社会能够发挥的组织空间可能比我们想象的要大，也更能契合现代农村社区的组织需求。如农村养老已经成为农村社会的突出问题。但是目前养老模式探索成功的很少。笔者在浙江金华等地的调研发现，完全由行政村出资的社区养老模式维系成本巨大，已然成为村两委的支出负担。河北肥乡的“互助幸福院”互助养老模式和上海“时间银行”互助养老模式是两个相对成功的典型，但这两者都依赖村社集体或村庄社会对互助行为进行价值衡量和时空补偿，<sup>31</sup> 在全国的推广基本失败。看似可行的互助养老模式之所以推广失败，就在于村社集体功能缺位，没有建立完整的利益关联，村社集体工具性认同的两个前提不成立。

## (二) 权能行使制度化：村社集体的生产关系再造

生产关系不是虚无缥缈的抽象物，一定会在实践中展示为物质生产活动。土地的农民集体所有制的有效实现形式讨论的是农村土地经营制度，地让谁种背后是土地作为生产资料归谁所有、为谁使用的分配逻辑。

目前集体土地的顶层制度设计是“三权分置，统分结合”，但是在实践中存在多种张力。首先，农民集体所有权与村社集体权能行使之间具有张力。《民法典》明确规定“农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有”，明确了农民集体所有权的主体是人，而非集体经济组织法人。集体经济组织、村民委员会、村民小组只代表农民集体行使所有权。但是三分之二以上的村社集体土地在1981年发包或在1996年延包后执行了“生不增死不减”的土地调整策略。集体所有的主体被锁死在了某一个历史的断点，鲜活的集体所有制的生产关系实践蜕化为共有私用的产权实践，村民委员会或村民小组变成了权能行使主体即制度载体，村社集体与农民集体所有制呈现出一定的名实分离，违背了农民集体所有制的制度精神。更进一步的是，在农业经营方式上“统分结合的双层经营”只分不统，“共有私用”使农民集体所有制的制度优势无法体现。一方面，新增的村庄人口无法获得生产资料，也就意味着其生存权并没有得到集体所有制的保障；另一方面，死亡人口和迁出人口的承包田没有收回集体，集体所有权的权能行使落空。其次，小农户承包权的主体锁定造成农村土地承包的细碎化分布，这与现代农业的发展形成张力。土地流转和适度规模经营是农业现代化的基础和前提。<sup>32</sup>只有适度规模的土地才适应机械化耕种与收割、无人机打药等现代农业生产力的发展。政府推动的土地整治项目一般偏重采用工程技术手段改变土地物理形态和土壤结构，<sup>33</sup>对减轻耕地细碎化几乎不起作用。<sup>34</sup>一些经济学家认为，产权和制度因素是制约中国农地流转市场发展的主要因素，<sup>35</sup>建立发达的农地流转市场可以解决土地细碎化。2013年推动的农村土地确权和2014年提出的“三权分置”等政策目标都试图增强农户的土地权能，为土地流转创造更好的制度条件，但是有研究表明政策执行的结果不仅没有降低土地细碎化程度，反而固化了既有土地细碎化格局。<sup>36</sup>

当生产关系不适应生产力的发展时，必须要变革生产关系以适应生产力的发展。恩格斯曾指出“社会主义的任务并不是要把所有权和劳动分离开来，而是相反，要把任何生产的这两个要素结合在同一手中”<sup>37</sup>。探索如何实现所有权与劳动者的有机结合，集体所有制有着特殊的制度优势，这是社会主义革命留下的宝贵遗产。这些制度优势体现在以下两点。一是土地经营的角度，农民集体所有是把一定地理范围内的村社土地看作一个整体，本身就有着土地集中的意涵。这是现代农业经营的起点。国有农场的农业经营模式可以为我们提供经验。有研究表明，国有农场可以通过对土地资源的整合化管理、农机购置量的统筹管理和农技推广站、灌溉站等公共部门的设立实现土地的规模化、农户的组织化与公共服务的系统化，<sup>38</sup>“土地公有制为不同地权合约安排提供制度空间，可调整的土地产权制度，为我国农业经营方式朝着更高效率的方向演进提供条件。”<sup>39</sup>二是农业治理的角度，农民集体所有是生产资料公有制的一种，比土地私有制有利于国家对农业进行治理，可以以更低的政治成本承担更大的社会责任与政治责任。如国家为加强耕地保护和用途管制，增强粮食综合生产能力，稳定发展粮食生产，推行了非粮化治理，使一些农业资本和农业经营者非常不满。“私用”的农业资本与土地经营者算着农业经营的经济帐，国家则在算长远帐、政治帐。“共有”的产权属性则是国家强力治理基本农田非粮化的合法性来源。非粮化治理实则在夯实大国之基。这两个优势是土地私有制不可能具备的。

达成集体所有制是我国的产权制度优势这一共识，就可以大胆探索劳动与所有权有机结合的有效实现形式。江苏射阳的“联耕联种”模式、湖北沙洋的“按户连片耕种”模式等已经有了相对成功的探索，有学者评价说“这是一条建立在土地集体所有制基础上的、以小农户为基础的、通过发挥集体统一经营作用形成的农业现代化路径”<sup>40</sup>。这些经营模式的核心机制在于村社集体发挥权能行使的职能，通过“互换并地”“反租倒包”等形式实现土地规模集中，为农业服务规模经营创造条件，实现了真正意义上的“统分结合双层经营”，劳动与所有权相结合。从制度分析上看，村社集体权能行使有着充沛的制度空间。一是村社集体尊重了土地所有权、承包权、经营权分置的制度设计，土地回归到生产资料的本来属性。通过周期性地收回和发包土地承包权，村社集体的社员与土地真正地有机结合，在有效保障农民生存权利的同时又组织起来了农民。二是村社集体统筹地块规模、农业服务供给或发包，既推动了农业服务的市场化与规模化，增加农业经营的利润空间，同时也增强了农民集体的议价能力。三是从农业治理角度来看，村社集体有了资源筹集、经营与再分配的能力，也就有了承接国家资源下乡和治理下沉的基础，农业公共服务供给在基层有了体制性保障。

### (三) 结构优化与技术适配：村社集体的治理能力再造

当前国家治理体系试图打通乡村治理的最后一公里，治理现代化呈现出迅猛推进的态势。对当前现象的解释主要有两种。一种是“嵌入吸纳”范式，学界提出诸如行政吸纳、政治吸纳等系列概念。如侯利文认为国家“通常采取理念渗透、组织渗透、程序渗透和服务渗透等多种路径不断将触角伸向基层、持续将影响下移，整体上呈现为‘行政吸纳社会’的逻辑”，国家渗透的结果就是基层社会治理的单向度。<sup>41</sup> 嵌入吸纳范式是以政党为中心的控制论，基层权力结构被理解为支配-服从结构，村庄社会中精英被吸纳或驯服。一种是“理性主义”范式，认为治理体系的现代化就是建立以理性主义和标准化、专业化为特征的科层治理体系。如范逢春认为当前国家治理面临的最大挑战“是‘集体无意识’的非理性和反理性因素导致无法完成现代意义上的‘国家构建’而发生国家治理的‘现代性欠缺’”<sup>42</sup>。理性主义范式是制度建构论，基层权力的触手要全面而专业，基层治理的内容要分类和归口，从而建立起可以在权力制度框架内进行分层和分流的现代治理系统。理性主义范式要求村社集体进行村干部的专职化和治理技术的数字化转型。上述两种范式都有一定的解释力，现代国家建构强调国家在场的嵌入性与治理主体、治理技术的专业化。但是“嵌入吸纳”范式对政治组织与意识形态话语的过度强调而忽视了中国党政体系对基层社会发展特别是对人民大众的引领与动员，片面理解了政党下乡和资源下乡。理性主义强调了现代国家治理的明晰化、技术化与标准化，而忽视了社会治理现实的混沌性与复杂性。

在历史制度主义视野中，传统中国乡村治理的基本结构是郡县官治与士绅自治的双轨政治，改革开放后的乡政村治体系可以看作是对双轨政治的继承与发展。这一制度脉络发展至今成为并轨政治样态，国家政权和基层自治之间是并行不悖的互动融合。<sup>43</sup> 村社集体在基层治理结构中“接点”必须对上适配国家对下适配社会，具备两种回应能力。因此，村社集体的治理再造，需要进行结构上优化与技术上的适配。

村社集体的结构优化主要体现在村社集体的组织结构优化和权责结构优化。一方面，随着国家资源下乡与部门下乡，村社集体对上要承接更多的资源(如各类项目等财力资源、驻村工作队等组织和人力资源等)，也要承接更多的行政指令(如秸秆焚烧等中心工作、各类示范点创建、各部门的检查与监督等)，需要大量的群众工作与文牍工作。另一方面，村社集体对下要面对各类证明办理、社保与医疗代缴代办等规范性事务，处理此类事务需要按照科层的规范要求，属于科层政治的延伸；也要处理纠纷调解、红白喜事监管等非规范性、偶发性事务，需要合情合理，特别是需要援引熟人社会的治理规则。无论是通过动员村庄社会来对上承接项目和推动工作，还是处理村庄两类事务，都需要两类干部：善于做群众工作的传统干部与善于对接科层体制的文职干部。依据村庄治理现代化的要求对村干部进行相应的结构优化，要区分与培育两类干部。值得注意的是东部发达地区往往看到了村庄治理越来越需要对接部门和处理规范性工作，推动村干部的专职化，而忽视了群众工作的重要性。结构优化还体现在村社集体的权责结构优化，区分部门行政治理与村社集体协同治理的边界。由于部门下乡，部门权力开始扩张，可能会出现条线部门与乡镇层层加压与层层卸责的现象，村庄成为兜底责任的剩余部门。“上面千条线、下面一根针”，条线部门通过属地管理将责任下压，村庄成为执行主体的时候，乡政村治体制就被破坏了，这根“针”就不得不走向形式主义。村社集体仅仅是政治系统的末梢而非行政系统的执行机构，不具备部门行政的权力也不需要承担相应的责任。

村社集体的技术适配指的是不同地区村社集体的治理任务、治理资源与治理技术的适配。村社集体再造是否迈向现代化的标准不应该是治理系统所消耗的资源多寡与运用的技术的新旧，而是能否适应现代的治理场景。村社集体的治理工具选项并不多，以现代信息数字化技术运用为主要特征的技术治理是新的治理工具，但新技术的运用需要区分适配的范围与强度，为简约治理留下空间。从适配范围看，技术治理与群众工作的适配要审慎。群众工作是党的工作方法，是村社两级政治统合能力的形塑机制。在村社集体内部，村社集体用冷冰冰的指令或无弹性的技术治村只会失去群众，“治理的本质在于主体的博弈和互动过程，达成主体之间的共识和有序，而不是博弈的形式与技术”<sup>44</sup>，用灵活的群众工作方法塑造出的日常政治反而呈现出治理有效的样态，真正引领群众实现村庄善治。“技术治理的限度主要表现为治理技术的单一性与治理场景的多样化之间存在惊险一跃”<sup>45</sup>，技术治理要在事实与规范之间找平衡，适配不同的治理场景。从适配强度看，伴随着部门下乡，行政系统越来越按照技术与治理绩效的上限对基层提出要求，表现为“最全事项、最高标准、最严要求、最快速度”<sup>46</sup>的顶格治理。技术治理的体制有着天然的顶格治理冲动，这源于治理层级对信息数字化的生产成本与使用成本的错位。“数字使用者当然希望数字越真越好，但数字越

---

真，数字生产者就要付出越多的生产成本。”<sup>47</sup>村社集体作为基层社会复杂事实感知者与数字化质量的知情者，需要在治理体系中得到尊重。乡村治理与技术治理的适配需要为村社集体留足自由裁量的空间和治理绩效考核的弹性。

## 结论

村社集体的“接点”特征经历了从“双轨型”“一体化”“悬浮型”到“有机衔接”再造的转变。村社集体的“接点”特征的变化体现了国家与社会、上层与基层、政党与群众的结构转型，也体现了传统与现代、外源与内生、革命与改革的历史转进。农村现代化正走在一个新的历史征程上。随着乡村振兴战略的实施与国家治理体系与治理能力现代化的推进，村社集体作为“接点”必须具备承接资源下乡等结构转型与现代化历史转进的能力，需要在新的历史条件下进行现代再造。

从社会本体论来看，村社集体的制度变迁并没有背离中国的家户制传统，也不是集体主义的复活，而是家户制的社会本源与现代国家之间的复线博弈双向建构的结果，村社集体成为中国农村基础性制度具有历史必然性。更为深层的逻辑是，村社集体作为中国特色社会主义制度的新传统和新基础，体现了国家与农民关系的转变，是现代国家百年转型的历史注脚。村社集体在农村社会已经不能像宗族或人民公社那样，提供宗教式或集体主义式的价值性认同，但可以基于公共服务的功能建立工具性认同。

从生产关系的视角来看，农民集体所有制是我国难得的制度优势和宝贵的革命遗产，有利于农业经营制度的改革与农业治理的推进。但是农民集体所有制与土地经营制度存在多种张力。当前中国农业生产在经营层面面临着细碎化的土地分布和小农户产权主体锁定的双重困境，存在如何实现现代农业转型和绩效突围的基本命题。但是，农民集体所有制并不是现代农业转型的障碍，而是彻底解决农业转型的机遇。通过权能行使制度化对村社集体的生产关系进行再造，能够为小农户对接现代农业寻找新的出路。

从乡村治理的角度来看，国家治理体系与治理能力现代化在中国基层有着特殊涵义。党建下乡与资源下乡不能片面理解为国家在场的嵌入、功能的替代与组织的吸纳，要跳出国家-社会的控制论视野，看到党政体系对基层社会发展特别是对人民群众的引领与动员。村社集体现代化改造的方向也不仅是以理性主义和专业化为基础的科层趋向，而是尊重社会治理现实的混沌性与复杂性，继承和发扬我党群众工作的方法优势。村社集体需要进行结构优化与技术适配来适应新的治理场景。改革者在提升村社集体治理能力的同时需要为村社集体留足自治的弹性空间。

### 注释：

1 徐勇：《“接点政治”：农村群体性事件的县域分析——一个分析框架及以若干个案为例》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2009年第6期。

2 何俊志：《结构、历史与行为——历史制度主义的分析范式》，《国外社会科学》2002年第5期。

3 徐勇：《中国家户制传统与农村发展道路——以俄国、印度的村社传统为参照》，《中国社会科学》2013年第8期。

4 周飞舟：《一本与一体：中国社会理论的基础》，《社会》2021年第4期。

5 费孝通：《乡土中国》，上海世纪出版集团，2007年，第9页。

6 李国庆：《关于中国村落共同体的论战——以“戒能-平野论战”为核心》，《社会学研究》2005年第6期。

7 巴林顿·摩尔：《专制与民主的社会起源：现代世界形成过程中的地主和农民》，王茁、顾洁译，上海译文出版社，2013年，第

---

213 页。

8 范国权:《论新县制时期的保甲制度》,《档案与史学》1999 年第 2 期。

9 沈延生:《村政的兴衰与重建》,《战略与管理》1998 年第 6 期。

10 王先明、常书红:《晚清保甲制的历史演变与乡村权力结构——国家与社会在乡村社会控制中的关系变化》,《史学月刊》2000 年第 5 期。

11 刘道胜:《清代图甲户籍与村落社会——以祁门县王鼎盛户〈实征册〉所见为中心》,《学术月刊》2017 年第 5 期。

12 从翰香:《近代冀鲁豫乡村》,中国社会科学出版社,1995 年,第 107 页。

13 黄宗智:《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》2008 年第 2 期。

14 费孝通:《乡土中国》,第 23-27 页。

15 贺雪峰:《公私观念与中国农民的双层认同——试论中国传统社会农民的行动逻辑》,《天津社会科学》2006 年第 1 期。

16 《马克思恩格斯文集》(第 1 卷),人民出版社,2009 年,第 70 页。

17 孙乐强:《农民土地问题与中国道路选择的历史逻辑——透视中国共产党百年奋斗历程的一个重要维度》,《中国社会科学》2021 年第 6 期。

18 桂华:《中国土地制度的宪法秩序》,法律出版社,2017 年,第 3 页。

19 桂华:《中国土地制度的宪法秩序》,第 22 页。

20 单平基:《“三权分置”理论反思与土地承包经营权困境的解决路径》,《法学》2016 年第 9 期。

21 贺雪峰:《农地“三权分置”的变与不变》,《农村工作通讯》2018 年第 4 期。

22 《毛泽东文集》(第 6 卷),人民出版社,1999 年,第 295 页。

23 贺雪峰:《论乡村治理内卷化——以河南省 K 镇调查为例》,《开放时代》2011 年第 2 期。

24 周飞舟:《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》2006 年第 3 期。

25 欧阳静:《简约治理:超越科层化的乡村治理现代化》,《中国社会科学》2022 年第 3 期。

26 王浦劬、汤彬:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》2019 年第 9 期。

27 “基层市场圈层”的总结是施坚雅考察西南地区后得出的结论,“权力的文化网络”是杜赞奇利用惯调资料分析华北地

---

区得出的结论。此外还有钱杭关于水利共同体等其他解释范式。参见《中国农村的市场和社会结构》《文化、权力与国家》《库域型水利社会研究》等著作。

28 吴重庆:《无主体熟人社会》,《开放时代》2002年第1期。

29 杨华:《陌生的熟人:理解21世纪乡土中国》,广西师范大学出版社,2021年,第274页。

30 夏柱智:《从旧村改造到宅基地改革的义乌实践》,《决策》2021年第9期。

31 所谓价值衡量指的是村社集体或者其他主体要对年轻老人帮助其他老人的付出进行价值计量。所谓时空补偿指的是付出劳动的年轻老人失去自理能力后,需要按照他以往的付出进行相应价值的补偿。

32 北京天则经济研究所《中国土地问题》课题组、张曙光:《土地流转与农业现代化》,《管理世界》2010年第7期。

33 田孟、贺雪峰:《中国的农地细碎化及其治理之道》,《江西财经大学学报》2015年第2期。

34 文高辉、杨钢桥、李岩、赵微、汪文雄:《农地整治对耕地细碎化的治理效果及其原因分析》,《中国土地科学》2016年第9期。

35 叶剑平、蒋妍、丰雷:《中国农村土地流转市场的调查研究——基于2005年17省调查的分析和建议》,《中国农村观察》2006年第4期。

36 陈江华、罗明忠、洪炜杰:《农地确权、细碎化与农村劳动力非农转移》,《西北农林科技大学学报》(社会科学版)2020年第2期。

37 《马克思恩格斯文集》(第4卷),人民出版社,2009年,第517页。

38 陈义媛:《小农户与现代农业有机衔接的实践探索——黑龙江国有农场土地经营经验的启示》,《北京社会科学》2019年第9期。

39 桂华:《土地制度、合约选择与农业经营效率——全国6垦区18个农场经营方式的调查与启示》,《政治经济学评论》2017年第4期。

40 夏柱智:《农业治理和农业现代化:中国经验的阐释》,《政治学研究》2018年第5期。

41 侯利文:《行政吸纳社会:国家渗透与居委会行政化》,《深圳大学学报》(人文社会科学版)2019年第2期。

42 范逢春:《国家治理现代化:逻辑意蕴、价值维度与实践向度》,《四川大学学报》(哲学社会科学版)2014年第4期。

43 张彬、熊万胜:《并轨政治的生成逻辑、动力基础与实践价值》,《天津行政学院学报》2021年第5期。

44 张现洪:《技术治理与治理技术的悖论与迷思》,《浙江学刊》2019年第1期。

---

45 吕德文：《治理技术如何适配国家机器——技术治理的运用场景及其限度》，《探索与争鸣》2019年第6期。

46 房宁：《“顶格管理”逼得基层搞形式主义》，《政工学刊》2021年第2期。

47 王雨磊：《数字下乡：农村精准扶贫中的技术治理》，《社会学研究》2016年第6期。