

乡村治理基本单元的多层化体系建构

——以三种农村集体资产改革为例

谭文平¹

(江西财经大学 马克思主义学院, 江西 南昌 330013)

【摘要】: 自治和行政是乡村治理的两大工具, 两者不同的组合方式产生自主主导型、自治行政均衡型、行政主导型等不同的治理路径, 进而形成自然村、行政村、乡镇等多层化基本治理单元体系。以三种有关农村集体资产的改革为例, 集体资产产权分配改革宜选择自主主导型治理路径并以自然村为基本治理单元, 集体经济收益分配改革宜选择自治行政均衡型治理路径并以行政村为基本治理单元, 集体资产管理体制改革宜选择行政主导型治理路径并以乡镇为基本治理单元。江西余江的宅基地制度改革、安徽天长的集体资产股份权能改革、广东东莞的集体资产管理体制改革分别以自然村、行政村、乡镇为基本治理单元, 均取得了较好的治理绩效。乡村治理基本单元的设置, 应以兼具自治和行政双重职能的行政村为基点, 基于治理事项的具体要求、各治理主体的利益关联及其治理能力和资源选择适宜的治理路径和基本治理单元, 或下沉至自然村等, 或提升充实行政村(能力和资源), 或上升至乡镇等, 形成多层化基本治理单元体系, 并加强各基本治理单元的治理能力建设, 有效提升治理效率和绩效, 促进乡村治理体系和治理能力现代化。

【关键词】: 乡村治理 基本治理单元 行政村 村民自治 集体资产

【中图分类号】: F320;C912.82 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1674-8131(2021)03-0097-13

一、引言

治理单元是治理体系的基本要素, 治理单元的范围及属性不但影响到治理路径和技术的选择, 也对治理效率和绩效具有重要影响。早在古希腊城邦时期, 人们就对治理单元与治理绩效的关系有了深入思考。亚里士多德认为, 最美的城邦, 其大小必然有度^[1]。这里的“度”即为治理单元的规模, 指的是人口规模和土地面积。启蒙运动以后, 西方开始了建构现代国家的历程, 也开始探索国家规模与国家治理的关系。孟德斯鸠认为, “小国寡民”最易实施自治^[2];卢梭也认为, 适宜的国家规模更利于国家治理, 它既不太大以致不能很好地加以治理, 也不太小以致不能维持自己^[3]。当然, 在当今世界格局中, 各个国家的大小是历史决定的(一定程度上也是治理效率选择的结果), 国家治理的整体单元不具有可选性, 国家治理只能根据自身实际选择适宜的治理模式和路径。但国家治理体系的单元结构具有多样性和可选性, 比如行政层级的设定和政府部门的划分, 都会因国家和地区的不同以及发展阶段的演变而呈现出多样化和动态性。尤其是对于具体事项的治理, 治理单元的结构设置具有较大的可选性。

在治理单元结构中, 基本治理单元的设置尤为重要。在适宜的基本单元内开展治理活动, 可以有较高的治理效率, 并取得良好的治理绩效, 而基本治理单元规模太大或太小, 都可能带来治理效率低下, 并影响治理绩效。因此, 国家高度重视治理单元问题, 在相关文件中, 多次提出“基本单元”的治理命题。中国已经建立起以行政村为基本建制单元的国家治理体系, 但农

¹作者简介: 谭文平(1986), 男, 江西宜春人, 讲师, 博士, 主要从事城乡基层治理研究, E-mail: twp2090648@163.com。

基金项目: 阐释党的十九届四中全会精神国家社科基金重大项目(20ZDA029)

村基层单元仍在不断调整,如 21 世纪初的“合村并组”,以及当下一些地方推行的“村庄合并”等,都是在积极探索更为有效的基本治理单元。同时,中国农村的基层单位和组织具有特殊的层级性:乡镇是最基层的行政单位,行政村是基层群众性自治单位,设有村党支部(或党总支)和村委会,并通常分为若干村民小组(或自然村)^[1];此外,农民集体组织也分为乡镇、村、村民小组等多个层级。

党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》强调,推进国家治理体系和治理能力现代化必须坚持“党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”。2018 年 9 月,中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》指出,乡村治理要坚持“自治为基、法治为本、德治为先”,并提出要继续开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点工作。那么,乡村治理的基本单元应是作为基层行政单位的乡镇,还是更有利于党的领导与人民当家作主相结合的行政村,抑或是更能体现村民自治的自然村(村民小组)?笔者认为,不能一概而论,应结合具体的治理事项作出理性选择,进而构建基本治理单元多层化的乡村治理体系。对此,本文将在已有研究的基础上探究农村治理基本单元设置的理论逻辑,并结合三个有关农村集体资产改革的典型案例,提出应基于治理事项和治理主体的特征选择适宜的治理路径,进而构建乡村治理的多层基本单元体系,以进一步提升乡村治理效率和治理绩效,有效推进乡村治理体系和治理能力现代化。

二、乡村治理基本单元设置的理论逻辑

1. 相关研究概述

邓大才(2017)指出,中国农村的基本单元分为行政单元和自然单元,其组合与选择决定着基层治理的成效^[4]。正是由于基本治理单元在治理结构中的重要性和乡村治理单元的复杂性,学界对乡村治理的基本治理单元选择和设置问题进行了较为深入的探讨。同时,由于村民自治是中国乡村治理的基础,已有研究主要针对自治的基本治理单元选择、调整及重构展开。

对于如何选择村民自治的基本单元,相关研究主要从以下两个角度进行讨论:一是单元规模的角度。在自治活动中,自治规模决定了自治的成效和形式,自治单元规模过大过小都不利于自治活动的进行,甚至使得自治陷入困境(邓大才,2014)^[5]。因此,寻找适度的基本治理单元规模是推进自治有效实现的关键和基础(白雪娇,2014)^[6]。史亚峰(2017)认为,规模是单元形成的关键变量之一,组织规模较小有利于形成有效的自治基本单元^[7]。具体来讲,当治理规模超过一定限度时,治理主体的权威将无法覆盖整个治理单元,也即规模范围超出了权威边界。行政村虽然是国家建构的基本单元,但往往超过了乡村权威的作用范围,将其作为自治的基本治理单元会导致群众的参与主动性和自我约束力日渐式微(刘思,2017)^[8];而以自然村、村民小组为基本自治单元,能够适应村民自治的新发展,满足乡村治理的复杂性需要(王中华等,2018)^[9],对于村民自治的推动力也更足,可以更好地发挥基层民主的治理功能(贺海波,2018)^[10]。二是产权单元与治理单元的关系角度。由于集体所有制和集体经济在中国农村广泛存在,而农村集体经济组织又存在多个层级,因而在乡村治理中产权单位成为基本治理单元选择需要考虑的重要因素。邓大才(2015)认为,产权单位与治理单位的对称性越强,治理绩效越好^[11];黄振华和张会芬(2018)也认为,产权单元与治权单元一致时,产权会对治权产生内聚和牵引,提高村民自治的治理绩效^[12]。此外,李华胤(2016,2019)从政策实施效果的视角分析认为,在有效的自治单元下容易形成有效的自治,因此,宜将自治的基本单元放在真正的政策落地之“地”,以便于自治的有效开展^[13-14]。

基本治理单元与有效治理之间存在高度关联性,因此,基本治理单元的调整与重构成为促进有效治理的重要路径。但在实践中,基本治理单元的调整并不总是能够取得积极效果。邓大才(2019)分析发现,一些发达国家的合并重组扩大了农村建制单元,但有损民主,削弱了国家民主的基础^[15]。李华胤(2019)则认为,只有均衡了自治单元和行政单元的重组才更有利于促进农村有效治理^[16]。比如,杭州市江干区的“大社区制”和“邻里坊”就是对社区治理单元进行修缮性的重构,提升了社区治理水平(郎友兴等,2019)^[17]。关于村民自治的基本单元的调整和重构,相关研究多以行政村为基点,并认为治理单元的精细化、延伸和下沉是乡村基本治理单元调整的主要路径。乡村治理单元下沉,是将建制单元行政村作为公共服务单元,而把治理重心下

移至自然村或村民小组。黄传喜(2015)认为,行政村是乡村治理体系中最主要的治理单元,村民自治的基本单元应向下延伸,即通过向村落延伸构建“村一村组”两级组织架构,这样可以使村民自治和基层民主真正落地^[18]。以自然村或村民小组作为基本自治单元,可以使集体行动易于达成、利益联系密切和激励及时有效(刘强等,2017)^[19],有助于村民自治的运转(吴顺莉,2015)^[20],对调动村民参与自治的积极性、建设新农村、维护基层稳定等具有显著成效(宁雪兰,2015)^[21]。

当然,基本治理单元的调整与重构,也要求治理单元本身的建设和发展与之相适应。印子(2018)强调,重构乡村基本治理单元应当以增进农村基层治理能力为标准,要以治理能力的建设推动治理体系的不断完善,这是实现乡村治理善治的基础^[22]。针对基本治理单元的下沉,李永萍和慈勤英(2017)提出,要积极培育村民小组的治理能力,通过加强自然村和村民小组的治理组织建设促使基本治理单元下沉得以实现,进而提高乡村治理绩效^[23]。针对不同属性的单元(如产权单元与治理单元),林翠(2015)则认为,需要构建条件实现产权单元与村庄治理单元相协调,通过单元的对称充分发挥产权对治权的内聚作用^[24]。

综上所述,学界围绕乡村治理的基本治理单元问题进行了广泛而深入的研究,深刻揭示了基本治理单元与有效治理之间的内在联系,并对如何调整和重构基本治理单元以促进乡村治理现代化进行了深入探讨,为基层乡村治理的实践和发展提供了理论借鉴。但主要针对村民自治的基本治理单元研究也具有一定局限性:一方面,虽然村民自治在中国乡村治理中具有基础性作用,但其并非唯一的治理模式,行政主导的公共治理也广泛存在,况且村民自治也是在党的领导下的自治,而政府治理与群众自治是社会治理过程中两个不同维度的事务,其对基本治理单元的要求并不一致,具有内在的矛盾性(胡平江等,2018)^[25];另一方面,相关研究大多基于村民自治本身的属性及特点来讨论其适宜的基本治理单元,但对于不同治理事项,村民自治本身的有效性及其适宜的治理单元结构也可能存在差异。因此,还需要跳出自治视域,从多元治理主体的角度,并基于治理事项的异质性要求来探究乡村治理的基本治理单元设置问题。

2. 乡村治理中的自治和行政组合与基本治理单元选择

“治理”在世界各国的话语体系中都是一个重要的高频出现的词汇,但在不同的学科中、不同的语境下其有不同的内涵。目前,对“治理”比较权威的定义是联合国全球治理委员会(Commission on Global Governance, CGG)在1995年发表的《我们的全球伙伴关系》中给出的:治理是或公或私的个人和机构经营管理相同事务的诸多方式的总和,它是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程,包括有权迫使人们服从的正式机构和规章制度以及种种非正式安排。由此可见,治理与管理是不同的,最大的区别在于,治理是指一种由共同的目标(利益)支持的多主体的活动,这些活动的主体未必是官方力量,也不一定非得依靠主导力量的强制力量来实现(薛艳等,2020)^[26]。因此,形成一个针对某一事项的具体的治理体系,需要该事项的利益相关者(即治理主体)基于共同的利益诉求达成一致的行为准则并付诸实践,以使各方利益均得到更好实现。治理单元是治理活动的组织载体,基本治理单元则是各治理主体共同行动的最小的组织载体,其大小取决于具体治理事项的要求、治理模式的选择、治理事项与治理主体的利益联系以及治理主体的治理能力和资源等。

本文主要研究中国乡村治理的基本治理单元设置问题,而在中国的乡村治理中,自治和行政始终是国家和社会有效治理的两大治理方式和工具。在封建社会,皇权不下县,广大乡村地区以村落和宗族为基本单元,通过乡绅等社会权威人士实现了弱国家状态下的社会有效自治。中华人民共和国成立以后,通过生产方式的社会主义改造,在农村迅速建立起“生产小队—生产队—人民公社”的国家行政治理体系,乡村治理趋于行政化。改革开放后,在行政放权和社会发育的基础上,村民自治逐渐成长起来,并成为乡村治理的主要形式,行政村也逐渐成为基层治理中兼具自治和行政双重职能的基本建制单元(徐勇,2006)^[27]。

行政是对国家意志的执行,是国家行政体系通过政策指令和命令等实现对社会的有效治理。自治则是人的自我治理,是个人或群体对于自身事务的处理并对其行为负责的一种制度和行为(徐勇等,2014)^[28]。行政和自治是实现有效治理的两大工具。但是,当前单向度的行政机制发挥支配性作用的社会基础已经发生了很大变化,行政机制的组织逻辑、集中逻辑、化约逻辑能够实现的治理效度越来越有限(余孝东等,2019)^[29];自治也面临自治组织内卷化困境,除了受制于特定的制度背景和宏观的国家诉求以外,还受到组织本身的资源约束、组织成员的理性约束、来自外界的权力约束等(何艳玲等,2005)^[30]。可见,无论是行

政还是自治，各具优势与弊端，行政和自治的组合成为有效治理的较优选择。在不同的治理环境下，对于不同的治理事项，行政和自治的组合有不同的方式，加上治理主体属性及其治理能力和资源的差异，会形成不同的基本治理单元。

从中国乡村来看，由于集体所有制和农民集体组织的普遍存在，村民自治成为乡村治理的基本形式。村民自治是广大农民群众直接行使民主权利，实行自我管理、自我教育、自我服务的一种乡村治理形式。村民自治并不意味着行政缺位，“党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”是必须坚持的原则。在乡村基层的治理实践中，“党的领导”具体表现为基层政府和村“两委”的引导或参与，村民自治是“人民当家作主”的直接反映，“依法治国”则体现为对政策法规的落实以及乡规民约的制定和实施。这在农村集体资产领域的改革中也得到了充分体现，但在不同的改革实践中，自治和行政的组合有不同的方式，进而有不同的基本治理单元。

从自治和行政角度看，广义的乡村治理不仅有自治和行政的组合理，也包括单纯自治的事项(如家庭内部矛盾、个体间的私人纠纷等)和完全行政的事项(如行政许可、行政执法等)，基于本文研究目的，这里只讨论自治和行政组合的情况。自治和行政组合大体可分为三类：一是政府引导，自治为主，即自治主导型。在有限的行政干预(引导)下充分发挥村民自治的作用，其基本治理单元应与治理事项相关的基层集体组织相适应，才能取得更好的治理绩效。二是政府领导，自治落实，即自治行政均衡型。在自治和行政的内在张力下，政府发挥领导作用但又没有表现为绝对权力支配，具体治理过程通过村民自治推进，其基本治理单元应兼具自治和行政双重职能。三是政府主导，集体组织的行为受政府相关规定约束，即行政主导型。主要是针对农村集体组织及其代理人的行为进行管理，以保障集体资产的保值增值和集体成员的合法利益，基本治理单元应与治理事项相关的基层行政单位相适应。

笔者通过对地方基层治理的观察发现，地方政府和有关部门已经意识到基本治理单元对治理效率和绩效具有重大影响，因而积极探索基本治理单元的设置和优化，进而推进基层治理的现代化。例如，江西余江以村民小组作为宅基地制度改革的基本治理单元，安徽天长以行政村作为集体资产股份权能改革的基本治理单元，广东东莞以乡镇作为集体资产管理体制改革的基本治理单元，其对应的治理路径分别为自治主导型、自治行政均衡型和行政主导型。那么，在乡村基层治理实践中，为什么会形成不同类型的自治和行政组合以及相应的基本治理单元？本文尝试以农村集体资产领域的改革(本文简称“集体资产改革”)为例分析其理论逻辑。

3. 乡村治理基本单元设置的理论逻辑：以农村集体资产改革为例

为便于分析，本文将有关农村集体资产改革分为三类治理事项：一是集体资产产权分配改革，主要涉及集体资产使用权的分配，比如农(林)地的承包经营权和宅基地的使用权等；二是集体经济收益分配改革，主要涉及集体资产收益权的实现，比如合作股份制集体经济的股权配置与分红制度等；三是集体资产管理体制改革，主要涉及对集体经济组织经营行为和集体资产交易行为等的管理。同时将乡村内部的治理主体划分为四类：一是农民个体；二是农民集体组织，包括村民理事会(村民小组)和村委会(行政村)；三是基层政府，主要指乡镇政府；四是村党支部。村党支部是党在农村的最基层的组织，是本村各种组织和各项工作的领导核心，也要完成乡镇党委政府安排的各项任务，因而是联结自治与行政的关键性治理主体。

不同的治理事项与各治理主体的利益关联不同(参见表 1)：集体资产产权分配与村民密切相关，直接影响农户的财富和资源状况，涉及村民当前和未来的核心和根本利益，因而村民参与产权分配改革的积极性很高；集体经济收益分配影响农户集体资产收益权的实现和未来收入增长，也涉及村民的根本利益，但利益关联不及产权分配大；集体资产管理体制改革主要是影响集体经济的发展以及集体资产的交易，对集体经济的经营者的影响较大，但对普通村民的直接影响不大，虽然集体经济的发展也能带来收入增长，但多数村民更关心的是收益分配的公平性，因而村民参与集体资产管理改革的积极性较低。而从对政府的影响来看，集体资产产权分配赋予了农民更多的财产权利，但是短期内不能为促进地方经济发展做出较大贡献；集体经济收益分配制度的完善能够在一定程度上促进集体经济和地方经济的发展；而集体资产管理体制改革能够有效促进地方经济的发展。虽然农民增收也是地方政府的目标之一，但地方经济的发展往往对地方政府的激励更大，进而在不同的集体资产改革中政府的作用和参与程度也

不同。

集体资产产权分配改革牵涉村民的重大利益，若依靠行政干预强势推进改革，易诱发各种社会矛盾(现实中很多拆迁难题很大程度上就是由此而生)，而民主协商和民主决策是解决此类问题的有效治理方式。同一自然村的村民具有自治的先天优势，他们地域相邻、文化相通、利益相关、习俗相同、距离适中。同时，对本自然村的集体资产进行公平的分配，也不需要复杂的治理技术和外部的支持或干预，因而由村民来协商决定集体资产的分配是最为有效的。因此，自治主导型治理路径和以自然村为基本治理单元是进行集体资产产权分配改革的较优选择，当然若被分配的集体资产属于行政村集体所有时，则可选择自治主导型治理路径和以行政村为基本治理单元。

集体经济收益分配改革主要针对拥有一定规模集体经济的村，且通常需要先进行集体经济的合作股份制改造，要求具有一定的现代治理技术和治理资源，单靠村民自治较难实现治理有效。同时，集体经济收益分配改革既牵涉村民利益，又影响地方经济发展，因而其既要满足村民的要求，又要符合地方政府对发展经济的期待，要兼顾自治和行政的诉求。因此，集体经济收益分配改革宜选择自治行政均衡型治理路径，而村党支部是联结自治与行政的最有效的基层组织，因而行政村成为集体经济收益分配改革的基本治理单元较优选择。

集体资产管理体制改革，要求建立对集体资产的经营、交易以及集体经济发展进行规范、监督和管理系统化的制度体系，需要有先进的现代经济知识和现代治理技术，而且治理主体(利益相关者)可能超出乡村的范围，依靠村民自治是无法完成的。同时，普通村民多关心年度分红，而不太在意集体经济的具体经营形式;地方政府则希望充分利用集体资产和集体经济促进经济发展，并有效抑制各个行政村的集体经济之间的恶性竞争。因此，集体资产管理体制改革应选取行政主导型治理路径，最基层的行政单位乡镇则成为其基本治理单元的较优选择。

表 1 不同治理事项的治理路径与基本治理单位

治理事项	集体资产产权分配	集体经济收益分配	集体资产管理
治理内容	集体资产使用权在集体成员间公平分配	保障集体成员公平分享集体经济发展成果	对集体经济发展、集体资产交易等进行规范、监督和管理
与村民的利益关联	直接影响农户的财富和资源状况(当前利益)	直接影响农户的收入增长(预期收益)	间接影响农户的分红
与基层政府的利益关联	落实上级任务和要求，有利于实现农民增收目标	一定程度促进集体经济和地方经济发展，促进农民增收	推动地方经济发展，促进集体经济做大做强，保障集体资产保值增值，促进农民增收
对治理能力和资源的要求	较低	一般	较高
核心治理主体	村民理事会	村党支部和村委会	乡镇政府
较优治理路径	自治主导型	自治行政均衡型	行政主导型
较优基本治理单元	自然村或行政村	行政村	乡镇

基于上述分析，从治理事项与治理主体之间的关系来看，乡村治理路径的选择和基本治理单元的设置存在以下理论逻辑：(1)治理事项与村民的利益关联越直接、越紧密，越宜选择自治主导型治理路径；治理事项与地方政府的利益关联越大(比如对地方经济增长的影响越大)，越宜选择行政主导型治理路径；若治理事项与村民和地方政府的利益关联均较大，则宜选择自治行政均衡型治理路径。同时，由于地方政府的治理能力通常强于村民集体，治理资源也多于村民集体，随着治理事项对治理能力和治理资源要求的提高以及乡村外部利益相关者的增加，治理路径宜从自治主导型向自治行政均衡型再到行政主导型转变。(2)一般

来讲,治理单元规模越小越利于自治有效的实现²,因而自治主导型乡村治理的基本治理单元宜设置为最基层的农民集体组织(如村民小组);作为农村基层建制单位的行政村,承担了行政功能,也承担着自治使命,可以兼顾自治有效与行政有效的实现,因而自治行政均衡型乡村治理的基本治理单元宜设置为行政村;乡镇是基层行政单位,具有较强的治理能力和资源整合能力,因而行政主导型乡村治理的基本治理单元宜设置为乡镇。

三、农村集体资产改革三种基本治理单元设置的案例分析

事实上,在农村基层集体资产领域的改革实践中,自治主导型、自治行政均衡型和行政主导型治理路径均存在,也存在自然村、行政村和乡镇三种基本治理单元。实践选择是否符合理论逻辑?本文选择三个案例进行分析和讨论。

1. 江西余江:以自然村为基本治理单元的宅基地制度改革^[31-34]

余江区隶属于江西省鹰潭市,2018年撤县设区。2015年3月原余江县被列为全国农村宅基地制度改革试点县。改革试点以来,余江区取得了突破性成效,构建了一套符合实际、切实可行的农村土地管理制度体系,探索出一条完善乡村治理、强化基层建设、提升执政能力、统筹城乡发展的新路子。余江区的宅基地制度改革从一开始就将自然村(村民小组)作为基本治理单元,并在试点基础上逐步推进,实现了农村宅基地制度改革的全域覆盖。

(1)以自然村为基本治理单元,分步推进宅基地制度改革。2015年7月,余江区选取山区、平原、城郊等各种类型的41个自然村作为第一批宅基地制度改革试点村庄,先行先试,探寻改革方法,积累改革经验。2015年12月,在总结前期41个村民小组试点经验的基础上,又选取了20个行政村的172个自然村作为第二批试点村,统筹推进宅基地制度改革、农房抵押贷款试点、人居环境整治等重点工作。2016年7月,在全县96个行政村内选择425个自然村作为第三批试点村,进一步推动改革的深入。通过以自然村为基本治理单元、分批推广的办法,到2018年,宅基地制度改革已在余江区所有1040个自然村中全面展开。

(2)以自然村为基本治理单元,成立改革领导小组。在宅基地制度改革实践中,余江区以自然村为基础构建治理框架。鉴于宅基地制度改革,尤其是产权制度改革的复杂性,余江区根据自然村的实际情况,以村小组为基础积极组建村民理事会,通过村民理事会推动宅基地产权制度改革进程。余江区的1040个自然村共成立了1040个村民理事会,选举了5018名理事,并制定了12项权力清单和独立或参与配合村“两委”履行的15项职责清单,赋予村民理事会全新的职能,在村民小组层面初步实现财权与治权的统一。在组建村民理事会的基础上,各个村民小组成立由驻村村干部、村小组长、村民理事会成员以及党员群众代表组成的工作组,负责改革具体事宜。

(3)以自然村为基本治理单元,推动宅基地制度改革的具体实施。其一,以自然村作为集体经济组织成员身份确认的基本单元。在按照尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可等原则的基础上,以村小组为基本单元确认集体经济组织成员的身份,在村民小组内部解决成员界定不清楚的问题。其二,以村民小组为基本单元制定宅基地产权制度改革规划。余江区在宅基地产权制度改革中筹集到1500万元资金,以自然村为基本单元,科学制定了1040个自然村的村庄规划,严格规划村民建房。其三,借助村民理事会推进宅基地制度改革。在宅基地制度改革过程中,余江区充分发挥村民理事会的基础性作用,村民宅基地的申请、建房监管与问责、宅基地退出、宅基地纠纷解决等都由村民理事会进行把关。

2. 安徽天长:以行政村为基本治理单元的集体资产股份权能改革^[35-37]

天长市隶属于安徽省滁州市,是全国综合实力百强县市。2015年初,天长市被农业部、中央农办、国家林业局三部委确定为全国积极发展农民股份合作赋予农民对集体资产股份权能改革试点单位之一。作为全国首批29个农村集体资产股份权能改革试点县市之一,天长市按照“边试点、边总结、先入轨、后提升”的思路,全面推进农村股份合作制改革,通过改革,农民对集体资产由“看得见,摸得着,管不着”到“既监督,又当家,还分红”,农村工作呈现出“农民有动力,干部有压力,集体

资产有活力，基层组织建设有合力”的新格局。纵观天长的农村集体资产股份权能改革过程，一个突出特点是以行政村作为基本治理单元。

(1)以行政村为基本治理单元推进试点改革。天长市的农村集体资产股份权能改革采取“先试点，再推广”的路径，逐步推动改革进程。2015年7月，按照本村成员身份类型有一定代表性、集体拥有一定规模的经营性净资产、村“两委”班子有一定战斗力的“三有”标准，先后选择在铜城镇余庄村、张铺镇平安社区、新街镇新街村开展改革试点，进行集体资产清产核资、成员身份界定以及股权配置等工作。以此为基础，到2016年7月，形成了一套完整的有效的改革程序和工作方法，即“十八步工作法”³，系统性地总结了平安社区、新街村、余庄村的改革经验，为改革全面推广提供借鉴和指导。

(2)以行政村为基本治理单元组织改革队伍。在改革进程中，天长市以行政村作为改革的基本单位，并以其为基础组织改革队伍。其一，以行政村为基础构建集体资产股份权能改革的三级领导体制，即在市、乡镇、村三级分别成立领导小组，市委书记、乡镇书记、村书记分别为各小组的第一责任人，形成了市委市政府统一领导、乡镇组织落实、村组织具体实施的改革组织框架。在这种组织架构下，行政村成为最基础、最前线的改革实践阵地。其二，在村领导小组的基础上，成立以行政村为基础的工作组，成员包括村组干部、老党员和村民小组代表等，具体推进集体资产股份权能改革工作的落实。在这种组织框架和领导模式下，充分调动了各个行政村的改革积极性。

(3)以行政村为基本治理单元推动改革进程。天长市始终以行政村为基本治理单元推动集体资产股份权能改革的整个进程。一是以行政村为基本单元，成立由村干部和村民代表组成的清产核资工作小组，对集体经营性资产进行评估作价，并在村民代表大会上表决通过后向全体村民公布结果。二是以行政村为基本单元，界定集体经济组织成员身份。2015年11月，天长市制定《关于开展村集体经济组织成员身份界定的通知》，确定由各行政村自行制定集体经济组织成员身份界定方案，由村委会联合集体经济组织召开村民代表大会、户主会等会议拟定具体界定标准。三是以行政村为基本单元配置集体股权。集体资产的股权如何配置，天长市也由各个行政村自行商讨决定。最终，全市151个村、社区通过村民大会讨论一致决定“只设个人股并实行静态管理”，也即“只设个人股、不设集体股”“生进不增、死出不减”。

3. 广东东莞:以乡镇为基本治理单元的集体资产管理体制改革

东莞市的农村集体资产的股份制改革已经完成，其农村集体资产改革的重点是如何提升集体资产的运行效率，释放集体资产的经济效益，即对集体资产的运营进行高效管理。因此，东莞的集体资产管理体制改革与余江和天长不同，表现为以乡镇为基本治理单元，统筹并整合各行政村的集体资产管理和集体经济发展。

(1)以乡镇为基本治理单元管理辖区内的集体资产。一方面，以乡镇为基础成立集体资产管理机构。《东莞市农村(社区)集体资产管理实施办法》中对此作出了明确的规定:镇(街道)农村(社区)集体资产管理机构代表人民政府(街道办事处)具体指导监督本镇(街道)集体经济组织的财务会计、预决算管理、收益分配统计、财务公开、民主管理以及清产核资、资产评估、产权界定和产权交易等工作。另一方面，以乡镇为基础制定集体资产管理的制度。如《石排镇农村(社区)集体资产管理实施办法》《横沥镇农村集体产权制度改革方案》以及《沙田镇农村集体经济组织股权管理细则》等，都明确以乡镇为基本单元对辖区内集体资产进行管理。

(2)以乡镇为基本治理单元统筹集体资产经营。东莞的农村集体资产规模较大且分散，内部竞争激烈，制约了集体经济的做大做强。为此，东莞市采取乡镇统筹发展的模式。以集体资产交易平台建设为例:其一，建立乡镇集体资产交易平台。虎门镇较早成立集体资产交易中心，分别在镇、社区两级设置交易平台，统一管理，各司其职，功能互补。其二，组建集体资产交易平台工作小组。虎门镇成立由镇长挂帅，纪检、社资、宣传等11个部门负责人为成员的创建集体资产管理交易平台工作领导小组，并定期进行平台业务培训。其三，规范集体资产交易平台管理。虎门镇先后出台《虎门镇创建集体资产管理交易平台实施方案》《虎门镇集体资产交易办法(试行)》等文件，规范平台的交易范围、标准、程序、监督管理、合同管理等。其四，完善集体资

产进入交易平台的细则。比如,《石碣镇农村集体经济统筹管理实施方案》较早明确了进入集体资产交易中心的标准:涉及农村集体建设用地使用权出租、出让、转让,单宗合同第一年年标金额 10 万元以上、合同面积 1000 平方米以上、出租年限 5 年以上的集体物业使用权发包、出租的交易,原值 10 万元以上集体固定资产的转让、变卖交易等,所有达到标准的集体资产都必须进入镇集体资产交易中心进行交易。

(3)以乡镇为基本治理单元监管和考核集体资产和集体经济的经营。2016 年,东莞市全面推进集体资产交易平台建设,并将网上交易平台的交易量要求纳入年度镇街督查考评指标:到当年 9 月底前,各镇(街道)集体资产网上交易宗数,须不少于当地股份经济联合社的数量。2018 年出台的《东莞市农村(社区)集体资产管理实施办法》规定,集体经济组织的重大事项须报镇(街道)农村(社区)集体资产管理机构及相关机构进行审查,未经镇(街道)审查通过擅自实施重大事项或未按审查通过的重大事项内容执行的,由镇(街道)作出相应的惩罚,并追究责任。

4. 进一步的讨论

治理路径的选择和基本治理单元的设置能否实现有效治理,关键要看其治理绩效。余江区以自然村为基本治理单元的宅基地制度改革,分批次有步骤地完成了既定改革目标。同时,在改革过程中建立和完善村民理事会,实现了村庄治理的全员参与,促进了村民自治的规范化;以自然村为基本单元统筹规划基础设施建设,促进了村庄基础设施建设的标准化;以自然村为基本单元重新布局公共服务资源,优化了传统以行政村为中心的公共服务体系,促进了农村公共服务的均等化。天长市以行政村为基本治理单元的集体资产股份权能改革,顺利完成了试点改革任务,并形成了可以推广的改革经验与工作方法。在改革过程中,一方面,构架了以行政村为基础的“市—镇(乡)—村”三级领导体制,完善了基层治理体系,提升了行政村的治理能力;另一方面,对于集体经济成员资格确认和股权配置等改革难点问题,交由行政村村民集体协商决定,赋予村民自治新的内容和活力。此外,通过改革盘活了沉睡的集体资产,有效促进了集体经济发展⁴。东莞市以乡镇为基本治理单元的集体资产管理体制改革,建立了一套完整的集体资产管理制度和体系,将分散于各行政村的集体资产统一至乡镇统筹管理;通过平台化统筹将集体资产的运营公开化、透明化,并建立相应的考核监督体系,促进集体资产经营的规范化;通过统筹规划实现集体经济规模化经营,避免集体资产分散化导致的各自为政、盲目竞争等现象,提升集体资产和集体经济的经营效率,有效促进了地方经济发展。可见,三地的改革均取得了较好的治理绩效,其治理路径和基本治理单元的选择也是符合前述理论逻辑的(参见表 2)。

表 2 三种农村集体资产改革基本治理单元设置比较

案例地区	江西余江	安徽天长	广东东莞
具体改革对象	宅基地制度	集体资产股份权能	集体资产管理体制
改革与农民利益的密切性	非常密切	比较密切	一般密切
改革对地方经济的直接影响	较小	一般	较大
地方政府直接推进的力度	较低	一般	较高
改革落实主体	村民理事会	村“两委”	乡镇政府
基本治理单元	自然村(村民小组)	行政村	乡镇
改革绩效	完成改革目标,促进农村基础设施标准化、公共服务均等化、村庄治理规范化	完成改革目标,赋予村民自治新内容新活力,促进村集体经济发展和村民增收	规范集体资产管理,提高集体资产经营效率,抑制集体经济恶性竞争,推动集体经济做大做强,促进地方经济发展和农民增收

自改革开放以来,自治行政均衡型治理因其可以较好兼顾国家治理的要求和民主自治的诉求,逐渐成为乡村公共治理(如集

体资产改革)的基本路径。行政村作为国家建制的农村基层单位,兼具自治和行政双重职能,自然成为乡村公共治理基本单元设置的基点。随着乡村治理实践的发展和国家政策的完善,基层治理的内容和路径日益多元化,不同的治理事项要求与之相适应的治理路径及基本治理单元。江西余江的宅基地制度改革选择了自治主导型治理路径,将基本治理单元从行政村下沉到自然村和村民小组,在村民集体内部组织形成治理核心——村民理事会,并利用村内闲置宅基地和房屋设立议事、决策场所,发动全体村民共同商议解决改革中的各项难点问题,保障改革的顺利展开。安徽天长的集体资产股份权能改革选择了自治行政均衡型治理路径,以行政村为基本治理单元,并充实行政村的治理资源,提升村“两委”的治理能力:一方面,成立“市—乡镇—村”三级改革领导小组,建立以村书记为核心的改革工作组,夯实行政村作为基层建制单元的地位;另一方面,发挥村民在改革中的积极作用,积极动员老党员、老干部、村民代表等参与改革。广东东莞的集体资产管理体制改革则选择了行政主导型治理路径,将基本治理单元上升至乡镇,通过强有力的行政统筹建立统一的集体资产管理体制和体系,以推动农村基层集体资产管理模式的改进,进而促进集体经济做大做强,实现集体资产保值增值,在促进农民增收的同时也加快地方经济增长。从三地的改革绩效来看,均能够实现改革目标,并有效促进乡村治理的完善和农村经济社会的发展。

当然,在改革实践中不可避免也存在一些问题。比如:在宅基地制度改革过程中,一些小问题都要通过村民理事会来讨论解决,造成治理资源的浪费;而一些社会焦点问题,经过多次讨论后仍然悬而未决,治理效率较低。在集体资产股份权能改革过程中,村民除了关心集体经济组织成员资格确认和股权配置等与自身利益密切相关的问题外,对集体经济发展的相关事宜关注有限,往往由村“两委”来决定;而基层政府在没有上级政府和部门的压力驱动时,对改革的推动力度不够。在集体资产管理体制改革中,通常以政府指令和行政命令为准则,对村民的实际诉求关注不够。因此,在乡村治理实践中不但要科学设置基本治理单元,还要不断提高基本治理单元的治理能力,进一步提高治理效率和绩效。

四、结论与启示

在国家的积极推动和社会发展需求的拉动下,乡村治理得以持续推进并不断深化,形成了不同的治理模式与路径。其中,基本治理单元的设置与治理路径的选择紧密关联,并对治理效率和治理绩效产生重要影响。“党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”的国家治理要求、“自治为基、法治为本、德治为先”的乡村治理准则以及多层次村民自治单元及行政单元的组织结构,决定了中国的乡村治理有着多样化的自治和行政结合路径以及多层次的基本治理单元体系。对于不同的治理事项,随着其与村民直接利益关联的减弱、与基层政府经济利益关联的增强、对治理能力和资源要求的提高,乡村治理路径宜从自治为主向行政为主转变(自治主导型→自治行政均衡型→行政主导型),基本治理单元则宜从小到大转变(自然村→行政村→乡镇)。在农村集体资产改革实践中,兼具自治和行政双重职能的行政村成为基本治理单元设置的基点,并基于具体改革事项的要求,或下沉至自然村(如江西余江的宅基地制度改革),或提升充实行政村的治理能力和资源(如安徽天长的集体资产股份权能改革),或上升至乡镇(如广东东莞的集体资产管理体制改革),形成多层次的基本治理单元体系,并取得良好治理绩效。

因此,在乡村基层治理中,要达到有效治理的理想状态,必须针对不同的治理事项,并结合各地的实际情况,科学设置基本治理单元。当前,党的领导下的村民自治是乡村治理的基础,村“两委”是乡村基层治理的核心治理主体,以行政村为基本治理单元的自治行政均衡型治理成为有效的乡村基层治理路径,但其也不应是乡村基层治理的唯一路径选择。对于与村民的日常生活和自身利益联系十分紧密的、直接关系到乡村社会稳定的、村庄内部可以妥善解决的治理事项,行政过多的、强势的介入并不能促进治理绩效的提升,反而可能会增加社会不稳定因素,因而应将基本治理单元下沉到最基层的村民集体,并实施自我管理、自我服务的自治主导型治理;对于与村民日常生活具有一定距离的、关系地方经济发展的、涉及村庄间利益关系的、村庄内部难以解决的治理事项,应将基本治理单元上升到乡镇,并实施政府统筹、村庄协调的行政主导型治理。当然,在具体的治理实践中,因治理主体、治理事项以及治理阶段的不同,基本治理单元可能具有复合性,也即在同一治理过程中可能存在多种基本治理单元的组合。比如,在乡村治理中也应发挥重要作用的广泛存在的多种多样的农村集体经济组织(李敢等, 2021)^[38], 乡村外部主体参与带来的多维治理和复合治理(如“村企共建”, 新型城镇化中的城乡协同治理等)(张茂一, 2020; 张国磊等, 2021)^[39-40], 这些都会使乡村治理基本单元的设置不但具有层级性,还具有交叉复合性。总之,需要构建科学的、动态的、层级化的基本治理单元体系,并不断提升基本治理单元的治理能力和治理水平,积极推进乡村治理现代化。

参考文献:

- [1] 亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿彭, 译. 北京:商务印书馆, 2011:361.
- [2] 孟德斯鸠. 论法的精神(上)[M]. 许明龙, 译. 北京:商务印书馆, 2012:328.
- [3] 卢梭. 社会契约论[M]. 何兆武, 译. 北京:商务印书馆, 2003:59.
- [4] 邓大才. 复合政治:自然单元与行政单元的治理逻辑——基于“深度中国调查”材料的认识[J]. 东南学术, 2017(6):25-38.
- [5] 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[J]. 政治学研究, 2014(6):71-83.
- [6] 白雪娇. 规模适度:居民自治有效实现形式的组织基础[J]. 东南学术, 2014(5):50-57.
- [7] 史亚峰. 规模与利益:中国农村村民自治基本单元的空间基础[J]. 东南学术, 2017(6):38-44.
- [8] 刘思. 权力与权威:中国农村村民自治基本单元的组织基础[J]. 东南学术, 2017(6):45-50.
- [9] 王中华, 黄杰. 论村民自治有效实现的基本单元和组织载体[J]. 山西农业大学学报(社会科学版), 2018(4):15-22.
- [10] 贺海波. 村民自治的社会动力机制与自治单元——以湖北秭归双层村民自治为例[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2018(6):104-113.
- [11] 邓大才. 产权单位与治理单位的关联性研究——基于中国农村治理的逻辑[J]. 中国社会科学, 2015(7):43-64+206.
- [12] 黄振华, 张会芬. 农村产权单元与自治单元的关联性及其治理效能——基于全国25个省(区、市)296个村庄的实证分析[J]. 宁夏社会科学, 2018(1):129-134.
- [13] 李华胤. 政策落地:探索村民自治基本单元的现实因素[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2016(5):26-32.
- [14] 李华胤. 乡村振兴视野下的单元有效与自治有效:历史变迁与当代选择[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019(5):55-63.
- [15] 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[J]. 山东社会科学, 2019(1):61-68.
- [16] 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[J]. 东南学术, 2019(4):89-98.
- [17] 郎友兴, 陈文文. “扩”与“缩”的共进:变革社会中社区治理单元的重构——以杭州市江干区“省级社区治理与公共服务创新试验区”为例[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2019(2):90-99.

-
- [18]黄传喜. 农村治理需要向村落延伸[J]. 政策, 2015(3):65-66.
- [19]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[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2017(1):31-38.
- [22]吴顺莉. 从行政村到村落:村民自治有效治理单元的探索——基于湖北省白鹤洞村的个案研究[D]. 华中师范大学, 武汉:2015.
- [21]宁雪兰. 扩大以村民小组为基本单元的村民自治试点——清远英德市西牛镇创新村民自治模式的实践与看法[J]. 广东经济. 2015(12):16-19.
- [22]印子. 乡村基本治理单元及其治理能力建构[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2018(3):107-114.
- [23]李永萍, 慈勤英. 村民小组:乡村治理的最小单元[J]. 武汉大学学报(人文科学版), 2017(5):72-78.
- [24]林翠. 产权单元与治理单元的关联与张力——基于粤西钱新村的个案研究[D]. 华中师范大学, 武汉:2015.
- [25]胡平江, 刘思. 便于自治:探索村民自治基本单元的组织基础[J]. 内蒙古大学学报(哲学社会科学版), 2018(3):23-28.
- [26]薛艳, 余勇. 治理效能提升视域下组织治理机制创新的逻辑进路[J]. 领导科学, 2020(12):76-78.
- [27]徐勇. 现代国家的建构与村民自治的成长——对中国村民自治发生与发展的一种阐释[J]. 学习与探索, 2006(6):50-58.
- [28]徐勇, 赵德健. 找回自治:对村民自治有效实现形式的探索[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2014(4):1-8.
- [29]余孝东, 赵文杰. 行政与民主:走向基层善治的机制选择与发展路径[J]. 云南社会科学, 2019(12):30-39.
- [30]何艳玲, 蔡禾. 中国城市基层自治组织的“内卷化”及其成因[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2005(5):10:4-109.
- [31]高云才. 余江宅改改出乡村活力[N]. 人民日报, 2020-08-20(010).
- [32]江西余江宅基地制度改革试点走在全国前列[EB/OL]. (2018-07-24)[2021-03-06]. 中国日报网, http://jx.chinadaily.com.cn/2018-07/24/content_36633182.htm.
- [33]袁慧晶. 鹰潭余江:村村都有理事会啃下宅改“硬骨头”[EB/OL]. (2019-06-16)[2021-03-06]. 凤凰网, http://jx.ifeng.com/a/20190616/7459964_0.shtml.
- [34]关于江西省余江、婺源两县农房建设管理情况的调研报告[EB/OL]. (2018-06-21)[2021-03-06]. 福建省住房和城乡建设厅官网, http://zjt.fujian.gov.cn/xxgk/gzdt/bmdt/201806/t20180621_3402711.htm.
- [35]安徽天长推进农村集体资产股份权能改革试点[EB/OL]. (2017-11-07)[2021-03-06]. 搜狐网, https://www.sohu.com/a/202762727_120702.

[36]陈开云. 天长市农村集体资产股份权能改革探索与实践[J]. 现代农业科技, 2017(9):294-295.

[37]“完善我国所有制结构重点任务研究”课题组, 綦鲁明. 农村集体资产股份权能改革的天长经验——天长农村产权制度改革调研报告[A]. 中国国际经济交流中心. 中国智库经济观察(2017)[C]. 中国国际经济交流中心, 2018.

[38]李敢, 徐建牛. 乡村集体经济组织的历史逻辑与演化路径——基于“组织—环境”关系视角的分析[J]. 浙江树人大学学报(人文社会科学), 2021(2):34-40+50.

[39]张茂一. 中等城市周边农村社会治理:多维困境与复合治理——以川南L市S区为例[J]. 重庆工商大学学报(社会科学版), 2020(2):87-99.

[40]张国磊, 黄六招. 中国基层社会治理70年:向度、限度与创新[J]. 江汉学术, 2021(4):23-33.

注释:

1 行政村是经省市级政府机关批准设置的村,是国家按照法律规定而设立的农村基层管理单位,也称为建制村,其组织形式是村民委员会。行政村通常下设若干个村民小组,村民小组通常是以自然村划分的。自然村是自然形态的居民聚集点,是村民经过长时间在某处自然环境中自发形成、自然聚集在一起居住的村落,是村民日常生活和交往的基本单位,但不是一个社会管理单位。在一般情况下,一个行政村管理若干个自然村(村民小组),也有规模较大的自然村被划分为若干行政村或一个自然村就是一个行政村的情况。

2 从村民参与自治的成本和距离以及达成一致的可能性等来看,治理单元规模小便于自治本身的开展和治理绩效的提高。在几千年封建社会中,中国的乡村治理都是依靠村落和宗族的小单元自治,越贴近农民的基本治理单元设置也越有利于自治有效的实现。

3 具体为:建立领导小组、开展宣传动员、村表决实施改革决定、建立村工作专班、镇(街道)组织政策培训、编制改革试点工作计划、组织清产核资、组织成员身份界定、拟定实施方案草案、表决改革实施方案、编制成员清册、推荐产生成员代表、拟定理事会监事会组成人员候选名单、筹备成员代表大会、召开成员代表大会、组建集体经济股份合作社、档案整理、总结提高。

4 根据笔者与天长市相关领导的座谈,2019年天长市有12个行政村集体经济收入超过30万元,2个行政村超过100万元。