

我国农村集体经济政策之社会政策蕴涵初探

田毅鹏 夏可恒

【摘要】 中华人民共和国成立以来，农村集体经济在推动我国乡村社会的组织化和农业经营发展中发挥着重要的作用。但长期以来，关于农村集体经济政策的讨论都被置于经济学研究范式下，集中于产业经营和利益配置等内容，从而忽视了对社会性内涵的发掘。从社会政策的研究视域出发，我国农村集体经济政策蕴含了发展性、治理性和保障福利性等社会政策内容，在农村社会经济发展过程中，其独特的社会性意蕴也经历了从新中国成立之初集体化时期的初步形成，到20世纪80年代改革期间政策中农户主义过度凸显导致的社会性衰解，再到新世纪以来乡村振兴背景下基于新型农村集体经济发展的社会性重构复归的阶段演进。在乡村振兴背景下，对农村集体经济政策之社会政策蕴涵的回应既是我国集体制传统构建完善的本质所在，也是农村社会发展转型的内在需求。

【关键词】 农村集体经济政策；社会政策；社会性蕴涵；乡村振兴

【中图分类号】 C912.82；C916.1 【文献标识码】 A 【文章编号】 1000-4769(2024)04-0097-10

在我国乡村社会中，农村集体经济具有独特的地位和价值，它不仅影响着农户生计维系的基础和乡村产业经济发展的路径，同时还是村社共同体组织动员、社会治理和价值整合的重要承载，发展壮大农村集体经济对于乡村社会整体振兴的实现具有重要意义。与西方和东亚早发现代化国家乡村社会发展的模式轨迹不同，我们在新中国成立初期通过独特的制度设计和广泛的社会动员建立起农村集体经济的雏形，并在后续的改革中持续推动其与乡村社会经济基础相嵌适，由此形塑了以“集体制”为中心的社会主义农村的“新传统”，而这也成为理解我国乡村社会发展转型内在逻辑的要点与核心。长期以来，对于我国农村集体经济发展及其政策设计的讨论大多被置于经济学的研究范式下展开，强调农业产业意义上集体经济规模的壮大和结构优化，但是需要指出，作为一种与村落社会结构紧密嵌合的社区经济类型，农村集体经济同时也具有丰富的社会性内涵。因此，从社会政策视域出发，重新发掘我国农村集体经济政策的社会政策意蕴，剖析并反思其演进的内在逻辑与发展路径，便成为本文所关注的中心问题。

一、社会政策视域下我国农村集体经济政策的研究背景

（一）我国农村集体经济形成的制度背景

从我国农村集体经济发展的起源来看，存在着两个重要的制度源头：一是孕育于村落社会传统中的

【作者简介】 田毅鹏，吉林大学哲学社会学院社会学系教授、博士生导师，教育部长江学者特聘教授；

夏可恒，吉林大学哲学社会学院博士研究生，吉林 长春 130012。

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目“东亚乡村振兴的社会政策比较研究”（18ZDA119）

基于长期共同生产生活合作形成的朴素集体经济原型；二是中国共产党在社会主义革命和建设时期推动建立的社会主义集体制新传统。这两种制度相互交织共同影响到我国农村集体经济政策的内容架构并形塑了其独特的演进轨迹。

在我国传统乡村社会中，村落是社会最具基础性的组织单元，以村落空间为限界，人们基于长期共同的生产生活，不仅实现了地域社会经济生产要素的整合，同时还形成了社会联结紧密的村社共同体。由于传统王朝国家能力的限制，其在村落社会的影响是有限的，“更多的灾害应对需要靠地方社会，所以农业中国的经济生活都是非常注重集体。《吕氏乡约》就重点提到‘患难相恤’，‘有安贫守分而生计大不足者，众以财济之，或为之假贷置产，以岁月尝之’”。^① 不仅如此，依托社邑、宗族、寺院的公产而形成的义仓、善会、善堂、义塾和义庄等地方组织制度也都呈现出较强的社区福利和公益性内涵^②，从而构成了传统村落类集体社区经济的原型和福利制度的基础。应该指出，尽管在传统乡村社会中没有明确现代意义上的村集体和集体经济的概念，但是基于村落共同体而形成的资产共同占有、内部互助合作以及成员公共福利供给的制度传统，无疑与最朴素的集体制存在一定的契合性。

新中国成立以后，我国在对乡村进行社会主义改造的过程中，通过合作化运动和人民公社制度的建设，逐渐推动社会主义集体制与村落社会传统相嵌合，从而形成了独具中国特色的村社集体制。正是通过集体制的嵌入，乡村社会在很大程度上被组织起来，不仅推动了农业生产的恢复和发展，同时也为国家工业化建设提供了基础。在此过程中，以村社集体产权设置、集体资源配置和集体组织治理等为核心内容的农村集体经济政策框架初步形成。在20世纪80年代发端的以联产承包为核心内容的农村改革的推进过程中，为推动村社集体生产关系与生产力相适应，我国对具有极强计划性和总体性的传统集体经济进行革新，重新确立起以“统分结合”双重经营体制为核心的农村集体经济制度体系。尽管20世纪80年代改革后的集体经济制度在一段时间内释放出农民家户生产的积极性，但由于政策在实践过程中并没有平衡好“统分”的关系，从而使得集体的社会性功能逐渐趋于旁落和淡化^③，村庄社会也普遍出现组织动员能力弱化、公共事务衰败、社会交往联结松散、小农生产脆弱性等问题。基于此，在乡村振兴阶段，通过新型农村集体经济发展创新，推动村社集体的再造^④，促进其生产性与社会性功能的平衡复归，遂成为农村集体经济发展的重点所在。

（二）作为社会政策类型的农村集体经济政策

19世纪下半叶，伴随西方工业社会的深入发展，其出现了严重的劳资矛盾紧张、结构性的贫富差距扩大、社会福利供给不足等社会问题，为了化解这些不稳定性因素，社会政策作为一种应对市场经济政策运作缺陷的补足性措施而被提出。因此，“社会政策”是西方现代性发展的产物。作为后发现代化国家，与西方社会政策产生和发展的社会背景不同，“东亚乡村社会政策在产生之初的重要特点之一便是并不具有独立的政策体系，而是被包含于经济政策等其他政策之中”^⑤，从而形成了独特的将产业政策与社会政策相结合的“农业农村话语”。^⑥ 新中国成立初期，我国通过集体制的嵌入实现了对村落社会的重新组织与改造，在这一过程中，诸多社会政策内涵混融于农村集体经济政策体系之中，从而使得其内容不仅仅涉及及农业生产经营中的合作行动，还包含村落社会的公共福利保障、组织治理等方面，呈现出丰富的社会性内涵。

其一，农村集体经济政策具有发展性的内涵。与普遍认为的社会政策具有事后补救性的特征不同，发展型社会政策往往是“建立在预防性福利和人力资本投资的基础上。安全网络的途径保持不变，但与更具生产性的政策相结合”。^⑦ 我国农村集体经济政策作为一种典型的发展型社会政策，其“既强调经

① 陈家建：《多样的现代化：一个苏南村庄的“集体主义”史（1950—2017）》，北京：社会科学文献出版社，2019年，第2页。

② 秦晖：《政府与企业以外的现代化：中西公益事业史比较研究》，杭州：浙江人民出版社，1999年，第190—229页。

③ 舒展、罗小燕：《新中国70年农村集体经济回顾与展望》，《当代经济研究》2019年第11期。

④ 贺雪峰：《如何再造村社集体》，《南京农业大学学报》（社会科学版）2019年第3期。

⑤ 李珮瑶：《东亚乡村社会政策的特征及评价》，《南通大学学报》（社会科学版）2019年第6期。

⑥ 田毅鹏：《东亚乡村振兴的社会政策路向——以战后日本乡村振兴政策为例》，《学习与探索》2021年第2期。

⑦ 安东尼·吉登斯：《全球时代的欧洲》，潘华凌译，上海：上海译文出版社，2015年，第95页。

济政策应该包含社会发展的目标，同时又强调社会政策应该促进经济发展”。^① 这具体表现为农村集体经济在发展过程中对生产规模和效率重视的同时，更强调对作为成员的小农户的组织带动作用以及对农村的社会性投资，基于对农民的农业技能和家庭发展能力的提升，以及推动村社内部分散的小农户进行有效的组织整合，村社集体在小农户与外部市场之间发挥着组织整合与链接转换的中介作用。其二，农村集体经济政策具有治理性的面向。在我国农村社会中，集体经济政策的治理性内涵体现在集体经营的组织化实践和集体经济组织的整合性功能发挥两个层面。一方面，基于集体内部形成的利益联结机制，集体在配置与农民生计生活紧密相关的耕地、宅基地以及其他集体资源资产的过程中，持续推动集体治理权威的运作和巩固，形成独特的经营性治理的权力格局；另一方面，农村集体经济组织作为一个关键的组织化实体，其在发展过程中与村社基层党组织、村民自治组织融合构塑形成了三位一体的村庄组织体系^②，将乡村发展中的政治引领、生产经营和民主自治有效结合，从而奠定乡村现代化治理的微观组织基础。其三，农村集体经济政策包含保障福利性特质。农村集体经济不仅具有生产性、发展性和组织性的内涵，同时其还呈现出典型的保障福利性特征。在我国城乡社会保障体系发展的过程中，“农村的社会保障是集体的产物”^③，村社集体长期担负着内部公共福利供给和社会保障的职能。具体而言，农村集体经济组织不仅为内部成员提供了生产土地、宅基地等生计生活资源，同时还能依托共同的公益积累为村社成员提供大量的公共服务，如村集体兴办的乡村教育、医疗、养老等各种公共事业。更为重要的是，基于村社的道义伦理，集体经济还对于内部弱势群体提供了一定程度上的兜底性救助和帮扶，这些都成为农村集体经济社会福利保障蕴涵的重要体现。

二、20世纪后期我国农村集体经济政策的阶段演进及其社会性变动

从广义上讲，我国农村集体经济政策体系主要包括了村集体经济和乡镇集体经济这两个层级，但是由于我国集体经济的产生发展是与村落社会的改造和组织过程紧密联系的，因此学界普遍从“村域集体经济”^④的角度对其政策蕴涵展开分析。总体上看，20世纪后期，我国农村集体经济政策社会性蕴涵的演进经历了两个阶段的变化：第一个阶段是新中国成立初期到改革开放前，政策的社会性体现为通过合作化和人民公社化，对小农进行组织化，并依托集体经济积累初步建立起村庄社会保障体系，集体成为表征村庄社会的总体性组织和村民的价值归属；第二阶段是改革开放到新世纪初，由于家庭联产承包责任制的实行，计划时期的传统集体经济发展模式被打破，集体的统筹性和社会性的功能逐渐趋于衰解。

（一）农村集体经济政策形成初期社会性的凸显（1949—1978年）

我国农村集体经济的建立始于对小农经济进行改造的合作化运动实践，早在革命战争时期，中国共产党便在解放区组织农民开展互助合作农业生产。新中国成立以后，为了尽快恢复和发展国民经济以及促进国家工业化，基于土地改革后农民生产积极性和互助积极性高涨的社会背景，1951年，中共中央出台《关于农业生产互助合作的决议（草案）》，明确指出农业生产互助合作是“我党引导广大农民群众从小生产的个体经济逐渐走向大规模的使用机器耕种和收割的集体经济所必经的道路”，它对于解决小农经营的分散化与农村经济发展现时需求的矛盾具有重要意义。由此，基于自愿性和互利性形成的“组织起来”实践拉开了我国农村集体经济发展和农村社会改造建设的序幕。经过两年互助合作的推行，我国农业生产合作呈现“由低级到高级，由小到大，由少到多，由点到面”^⑤的全面发展和升级。在农业合作发展的过程中，以合作社为核心的农业生产和分配制度的建设使得农村小农生产逐渐被改造，农村集体经济雏形初步建立。直到1956年，《高级农业生产合作社示范章程》出台，其对合作社社员身份确定、土地等生产资料的权属性质、资金和财务使用、生产经营过程、农业组织和报酬支付方式、文化福利事业等进行了详细规定，高级合作社由此成为包含农民农业生产经营分配、公共福利事业、基层民主实践开展的基础性单元，这也标志着我国农村集体制的正式形成。

① 郁建兴、何子英：《走向社会政策时代：从发展主义到发展型社会政策体系建设》，《社会科学》2010年第7期。

② 杨团：《此集体非彼集体——为社区性、综合性乡村合作组织探路》，《中国乡村研究》2018年第1期。

③ 郑功成：《中国社会保障70年发展（1949—2019）：回顾与展望》，《中国人民大学学报》2019年第5期。

④ 王景新、赵旦：《长江三角洲村域集体经济转型发展研究》，《现代经济探讨》2009年第11期。

⑤ 《中国共产党中央委员会关于发展农业生产合作社的决议》，《人民日报》1954年1月9日。

如果说农业合作化运动的开展主要推动了农民在生产过程中的组织化进程,并逐渐改善了农业生产贫弱的状况,那么人民公社制度的建立则在此基础上进一步对村落社会整体产生了冲击和塑造作用。1958年,中共中央出台《关于人民公社若干问题的决议》,指出“人民公社是我国社会主义社会结构的工农商学兵相结合的基层单位,同时又是社会主义政权组织的基层单位”,以“一大二公”为主要特点的人民公社进一步拓展了农村公有制范围和组织化程度,并逐渐演变成为农村社会“政经社合一”的总体性组织单元。但由于初期探索过于冒进,忽视了人民公社制度与村落传统生产结构的契合性,农村生产力遭到了极大的破坏。1962年,中共中央通过《农村人民公社工作条例(修正草案)》(农业六十条),对人民公社体制作了适度调整,确立了“三级所有、队为基础”的产权结构和经营核算模式,从而使得人民公社制度进一步稳固下来。应该指出,正是在集体制度与村落传统发生持续冲突、碰撞和融合的过程中,我国村落社会的集体性基因被有效植入,并影响了农村现代化发展的道路轨迹。^①

由上不难发现,在我国农村集体经济形成初期,其政策的社会性蕴涵主要体现在两个方面:一是对农业生产中农民互助合作的强调。通过动员农民建立互助组、合作社到成立集体公社,农户实现了劳动和资本的联合,在集体化的生产过程中,传统小农生产经营分散、技术技能缺乏和风险承受能力薄弱的缺陷得到改善;二是基于共同积累为集体成员提供基础性的福利保障。在农业生产之外,村社集体建立起公益金制度,为社员提供基础医疗服务、组织文化科学知识学习等文化福利事业,并对于缺乏劳动力或者完全丧失劳动力,生活没有依靠的老、弱、孤、寡、残疾的特殊人群,在生产上和生活上给以适当的安排和照顾。由此形成我国农村以集体经济为依托的社会保障体系。

(二) 改革阶段农村集体经济政策社会性的衰解(1978—2003年)

我国农村集体经济政策是伴随国家社会经济结构的转型变迁而不断发生变化的,新中国成立初期基于政治动员而建立起来的农村集体经济具有极强的计划性色彩,这虽然极大地克服了传统小农生产分散化的问题,但也逐渐取代了家庭经济在农民生产生活中的地位^②,使得小农户基于家户生产的积极性被消磨,进而对农村社会经济的长远发展造成影响。基于此背景,改革传统集体经济体制不适合生产力发展的部分,重新确定家户与集体在农业生产经营体系中的关系,成为农村集体经济制度变革的关键。

在农村集体经济改革之初,政策讨论需要核心解决的问题便是到底要不要实行“包产到组和包产到户”,因为这一制度的变革不仅关系到如何定位家庭在农业生产中的地位,更与农村集体社会主义性质的维系密切相关。基于各地自下而上自发探索的包干包产实践经验,1980年中共中央印发《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》的通知,对尊重生产队的自主权、因地制宜地发展多种经营、普遍建立各种形式的生产责任制、改进劳动计酬办法的诸多做法予以肯定。经过农民的自主探索和国家政策的慢慢松动,包产到户和包干到户逐渐被允许,农户和集体之间的承包合同关系逐渐建立,并在1982年中央首个“一号文件”《全国农村工作会议纪要》中被正式提及和肯定,从而确立起家庭联产承包责任制的合法性地位。在承包初期,大多数村集体的资产被承包分割,“中共中央政策研究室、农业部农村固定观察点办公室从改革初期就跟踪调查了274个村庄,发现改革前一年,平均每个村集体拥有生产性固定资产原值31万元,而1984年只有22万元,减少了29.1%”。^③1993年,为了稳定承包关系,中共中央和国务院出台《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》,明确规定土地承包到期后再延长三十年不变;1997年,中央发布《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》,强调各地村集体“原则上都不应留‘机动地’”。由此,村集体通过土地发包的收入减少,村集体经济进一步出现空壳化的现象。

应该指出,这个阶段农村集体经济政策由于对家户承包经营过分强调,而忽视了更新并巩固集体对于农村社会的统筹功能,进而使得集体经济政策的社会性意蕴被进一步削弱,具体表现为:一是传统依托村集体经济而建立的福利保障制度基本趋于消解。伴随改革过程中村集体经济基础的弱化,其再难以以为成员提供社会保障福利等公共品,而农户家庭逐渐成为直接面对社会风险并提供保障的基础性单元。^④

① 张乐天:《告别理想:人民公社制度研究》,上海:上海人民出版社,2012年,第4—6页。

② 李迎生:《从分化到整合:二元社会保障体系的起源、改革与前瞻》,《教学与研究》2002年第8期。

③ 孔祥智、高强:《改革开放以来我国农村集体经济的变迁与当前亟需解决的问题》,《理论探索》2017年第1期。

④ 岳经纶、张孟见:《社会政策视域下的国家与家庭关系:一项实证分析》,《重庆社会科学》2019年第3期。

二是农村集体经济组织统筹联结小农户的功能弱化。改革制度设计的“统分结合”双重经营体制在具体实践过程中演变成“一分到底”的操作，原先由村集体掌握经营的大部分生产资源被分给农户，这导致村集体在农业生产中失去了可以有效调配的资源，从而不仅无法为农户提供基本的农业生产服务，更难以推动农业生产的组织整合与产业升级。应该说明，尽管在这个阶段出现了以集体资本兴办工业企业的“苏南模式”，也涌现了诸如华西村、南街村等个别集体主义明星村，但其终究成为地方性的特殊实践经验，未能影响到国家整体层面关于农村集体经济政策的制度设计。

三、21世纪以来乡村振兴背景下农村集体经济政策的社会性复归与重构

从21世纪初至今，城乡关系格局的变化和新型农村集体经济的提出使得集体再造成为乡村振兴实践的重要内容，基于集体产权制度改革的利益联结重塑和集体经济组织治理服务功能的提升，集体经济的社会性得以复归和重构。从广义上讲，我国乡村社会开启全新发展与振兴的时间节点可以追溯到新世纪初期，尽管当时并没有明确提出乡村振兴的概念，但是从农村税费改革到社会主义新农村建设等一系列实践，都推动了传统城乡关系和乡村发展路径的彻底改变。对于重新强化集体经济在农村社会发展中的作用，早在改革初期，邓小平便提出“两个飞跃”的思路，强调发展集体经济是我国农村发展振兴的必然路径。新世纪头十年，我国农村集体经济发展处于初步探索阶段，重点在于发挥集体经济在带动分散小农的经营合作与强化农业服务供给方面的作用。直到乡村振兴全面推进阶段，通过农村集体产权制度改革、农村集体经济组织建设完善等举措来系统性地推动农村集体经济的发展，这由此成为乡村振兴实践开展的关键内容。

（一）21世纪初农村集体经济组织服务功能的激活（2003—2012年）

改革开放以来，发展农村集体经济的话语虽然在政策中也时有被提及，但总体而言，其一直处于政策话语和实践推进的边缘。进入新世纪，伴随我国与全球化大市场的交流深入以及国内城乡关系的总体变迁，分散经营为主的家庭联产承包责任制也逐渐暴露出种种不足，表现为：土地碎片化制约规模化经营，不利于组织农村基础设施建设，家庭分散经营难以适应社会主义市场经济发展的需要，不利于社会主义共同富裕目标的实现。^① 不仅如此，快速工业化和城镇化对乡村社会的冲击以及在此过程中集体的式微还导致如农民老龄化、农村空心化、农业粗放化等系列社会问题凸显。^② 基于上述背景，推动小农户重新组织和联结，强化农村集体经济的统筹性功能以弥补和改善分散经营的不足，成为农村集体经济政策的重点。

2003年，《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中首次提到“农村集体经济组织要推进制度创新，增强服务功能”。农村集体经济组织服务功能的激活强调，一是要通过产前、产中、产后服务的供给，推动农业产业“纵向一体化”发展；二是要发挥集体内联广大农户、外联国家经济技术部门和其他各种服务组织的纽带作用。2006年，《中华人民共和国农民专业合作社法》出台，发展专业合作经济组织成为推动分化小农重新联结以及拓展社会化服务供给的一个政策重点。尽管合作经济与农村社区型集体经济存在本质区别^③，但其仍然构成农村集体经济体系中的重要部分，并对全新形势下农民的合作与组织产生影响。在上述背景下，2007年，党的十七大报告正式提出要“探索集体经济有效实现形式”，这标志着发展壮大农村集体经济以推动乡村社会发展重新回到乡村政策的话语中心。

2008年，《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》又进一步强调“增强集体经济组织服务功能”，其后，《农业部关于推进农业经营体制机制创新的意见》将其具体明晰为“鼓励和引导集体经济组织利用资金、资产和资源，以入股、合作、租赁、专业承包等形式，发展与承包大户、技术能人、企业等联合与合作经营，增加农民财产性收入，壮大集体经济实力；鼓励和引导集体经济组织与农民专业合作社、农业产业化龙头企业以及其他社会化服务组织实现多元化、多层次、多形式联合，解决一家一户办不好、办不了的事情，更好地为家庭经营服务”。由此，通过构建集体经济组织与农民专业

① 舒展、罗小燕：《新中国70年农村集体经济回顾与展望》。

② 朱冬亮：《农民与土地渐行渐远——土地流转与“三权分置”制度实践》，《中国社会科学》2020年第7期。

③ 韩俊：《关于农村集体经济与合作经济的若干理论与政策问题》，《中国农村经济》1998年第12期。

合作社、农业产业化龙头企业等多元经营主体合作的多层次服务架构来推动集体经济组织服务功能提升的路径模式基本形成。

在面对改革后小农经营逐渐出现分化并难以适应现代大市场运行制度的情况下，激活并强化农村集体经济的整合与统筹功能又重新成为农业农村政策的重要内容。正是通过鼓励和引导集体经济组织与农民专业合作社、农业产业化龙头企业以及其他社会化服务组织联合，逐渐构建起多层次的农业经营服务体系，从而不仅为农村集体经济的发展壮大提供了新的方向，也极大增强了集体经济组织联结整合小农户的功能。同时应该指出，这个阶段关于如何发展壮大农村集体经济的路径探索总体上仍处于摸索状态，并没有形成系统性的制度变革。

（二）乡村振兴背景下新型农村集体经济社会性内涵拓新（2012—2023年）

1. 基于农村集体产权制度改革的权能赋予

集体产权制度是农村经济社会发展的重要基础，农村集体产权制度改革对于盘活农村集体资产、优化资源要素配置、维护农民合法权益、增加农民财产性收入、促进集体经济发展具有重要的意义。长期以来，由于农村集体产权的模糊运作，导致出现集体成员界定无固定规则可循、少数人侵占及支配集体资产等问题^①，从而极大影响到农村资源要素的流动和农民合法权益的实现。因此，建立归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度，既是赋权赋能农民的必要举措，也是激活乡村发展的内在要求。

实际上早在国家层面的政策改革之前，关于农村集体产权制度改革的地方探索便一直在进行。20世纪八九十年代，我国经济较为发达的东部沿海地区率先开展社区股份合作制改革，将集体资产以股权形式量化到人并进行收益分配。^② 2006年，《农业部关于贯彻落实中央推进社会主义新农村建设的战略部署的实施意见》出台，其中最早提到要“稳步推进农村集体资产产权制度改革”。2009年，《农业部关于推进农业经营体制机制创新的意见》指出，“改革农村集体经济组织产权制度是统筹城乡发展的需要，是维护农村集体经济组织及其成员合法权益的需要”。直到2010年的中央“一号文件”明确提出“鼓励有条件的地方开展农村集体产权制度改革试点”，农村集体产权制度改革的实践才在全国范围正式拉开序幕。

2013年，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》最先确定了农村集体产权制度改革赋权增能的基本目标和总体方向，提出要“赋予农民更多财产权利。保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权”。在上述基础上，2014年，农业部、中农办、国家林业局印发《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方案》，进一步将发展农民股份合作作为集体产权制度改革的重点，试图通过股份合作制方式来保障农民集体经济组织成员权利，由此推动我国农村集体产权制度改革试点全面启动。经过两年的探索实践，2016年《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》印发，明确了农村集体产权制度改革主要包含的四个方面内容：一是全面开展清产核资，对集体资产进行摸清；二是进行集体经济组织成员资格确定，明晰其组织边界；三是股份合作制改革为核心，合理设置并分配股权；四是探索农村集体经济有效实现形式，健全集体经济组织治理结构。文件首次将基于集体产权制度改革后形成的农村集体经济形式定义为“新型集体经济”，并强调新型集体经济一方面是以明晰农民对集体资产股份权能为基础，另一方面则是以完善农村集体经济“符合市场运行新机制”作为主要发展方向。经过分批次地有序试点探索和全国实践，截至2020年，全国15个省份、89个地市、442个县（市、区）开展了试点工作，已有超过36万个村完成改革，共确认集体经济组织成员6亿多人，共清查核实账面资产总额6.5万亿元，其中经营性资产3.1万亿元、非经营性资产3.4万亿元，集体资源性资产总面积65.5亿亩。^③

在上述背景下，不少地方对农村集体产权制度改革进行了广泛的探索，其中最为典型的是贵州塘约

① 陈明：《论村庄“政经分开”改革》，《社会科学战线》2023年第8期。

② 李霞、龚云：《中国农村集体经济政策演变研究》，武汉：华中科技大学出版社，2021年，第143页。

③ 韩长赋：《国务院关于农村集体产权制度改革情况的报告》，2020年5月12日，http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202005/t20200512_305808.html，2024年2月18日。

村开展的“三变”改革。2014年，塘约村对集体土地所有权、土地承包经营权、林权、集体建设用地使用权、农村房屋所有权、小型水利工程权和集体财产权等“七权”进行确权。^①在清产确权的基础上，将集体资产股份的权属充分赋予农民，并建立起村庄产权流转交易平台，从而有效激活了村庄内部的各种资源。正是通过“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的“三变”改革实践，仅仅用了三年时间，塘约村便由一个贫困村发展为集体经济强村。2018年，《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》又进一步将塘约村“三变”改革经验列为全国农村集体产权制度改革的重要内容，对进一步创新新型集体经济发展模式和推动农民以股份为纽带的利益联合提供了基本方向。

与西方资本主义市场经济体系中产权结构形成的个体主义社会基础不同，中国的产权系统具有显著的集体主义和社会主义特征。从社会学的视角来看，农村集体产权“体现着乡村生活中的社会结构及其运行机制的一项最基本的制度”^②，它是包含着农民生存权、成员资格权和利益配置权的一套权利集束。因此，农村集体产权制度改革不仅仅具有激活农村资源资产、促进市场运作效率提升的经济意义，还体现出对于农民的保护性和发展性的社会蕴涵。具体而言，其一，通过农村集体产权制度改革，农民对于土地、房屋等生产生活资料获得了明确合法的权属，其为农民的生计生存提供了兜底性的保障，在城乡流动的过程中，即使进城失败了，返乡仍有生产生活的余地和空间；其二，农村集体产权制度改革创新了个体与集体基于产权关系的联结形式，使得原先混融束缚于“集体所有”中的个体权属被解放出来，从而为农民个体自由的发展提供了有效的资源和多样的路径；其三，虽然农村集体产权制度改革内容重点体现出对农民个体进行权能赋予的强调，但集体所有作为制度改革的前提却始终没变，改革只是推动个体与集体在现代法律权属关系结构上的调整，其最终目的是巩固和强化农村集体经济组织的统筹服务功能和适应现代市场体制运作的的能力，进而推动共同富裕的实现。

2. 依托农村集体经济组织的利益联结关系重塑

黄宗智指出，与以美国为代表的“横向一体化”大农场经营不同，中国的农业发展应该强调基于合作和联结带动过程中的产、加、销“纵向一体化”模式。^③发挥农村集体经济的联结带动作用，推动小农户与多元农业经营主体形成多层次的利益联结关系，这是新型农村集体经济社会性本质的体现，也是实现城乡统筹发展和共同富裕的必由之路。与传统集体经济以劳动联合为主的联结关系不同，新的利益联结机制是以全新产权关系为纽带，以农村产业发展为平台而建立起来的，它主要体现在小农农业产业经营的合作与联结。

2013年，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》将“加快构建新型农业经营体系”作为改革的重要方面，强调要在坚持家庭经营基础性地位的同时，促进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展，其本质上是推动多元主体参与、多层次经营体系建构过程中的联结协同。在新型农业经营体系构建过程中，农村集体经济组织作为关键主体，其联农带农的政策实践在以下两个方面进一步展开：一是在利益配置方式层面，2017年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》，对新型农业经营主体的利益分享模式作出指引，其一方面提出要通过“订单带动、利润返还和股份合作”等模式来建立新型农业经营主体与农户的利益联结关系，另一方面还指出可以依托财政资金分配再入股的方式来让农民参与到新产业和新业态中，从而让农户在多元化的利益配置形式中共享发展收益。在其中，具有社区综合性的农村集体经济组织发挥着至关重要的作用。二是在联结带动形式层面，2019年，中共中央办公厅、国务院办公厅出台《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》，提出要“支持农村集体经济组织和合作经济组织利用土地资源、整合涉农项目资金、提供社会化服务等，引领带动小农户发展现代农业”，明确了农村集体经济组织引领带动的具体方向。不仅如此，2021年，农业农村部还针对农业社会化服务出台了专门性的文件，并对农村集体经济组织在其中形成多样化的联农带农机制作出要求：一是在产业带动方面，指出要以建立农业产业化联合体的方式来推动农户、家庭农场、农民专业合作社、农村集体经济组织的联结，充分发挥龙头

① 李汉卿：《党建引领集体经济发展与乡村振兴：塘约经验》，《毛泽东邓小平理论研究》2020年第7期。

② 申静、王汉生：《集体产权在中国乡村生活中的实践逻辑——社会学视角下的产权建构过程》，《社会学研究》2005年第1期。

③ 黄宗智：《农业合作化路径选择的两大盲点：东亚农业合作化历史经验的启示》，《开放时代》2015年第5期。

企业的带动辐射作用^①；二是在服务供给方面，强调推广“服务主体+农村集体经济组织+农户”“服务主体+各类新型经营主体+农户”等组织形式，促进形成利益共享、风险共担的利益共同体。^②

在国家政策层面对集体经济组织联结带动小农户的制度设计基础上，以山东省烟台市的“党支部领办合作社”为代表的经验成为地方实践的典型。在推动农村社会经济发展的过程中，为了扭转农村社会村集体经济发展程度不高、基层党组织影响力降低、村民群众集体意识弱化以及合作社发展不规范等问题，2017年，烟台市高位推动村庄党支部领办合作社的实践开展，由村党支部书记“代表村集体注册成立农民专业合作社，村集体和群众以集体土地、资金、劳动力等入股，重新把分散的农民组织起来，构建村集体与农民群众新的经济联结纽带，把碎片化的资源要素整合起来，抱团发展、规模经营”。^③由村党支部领办的合作社区别于普通的农民专业合作社，其一方面具有典型的政治引领性特质，通过发挥基层党组织和党员的示范带头和组织引领作用，推动了村庄资源要素的集聚与整合；另一方面也呈现出“社区性”的内涵，即通过村社合一的方式带动了村庄成员的共同参与和收益共享。

因此，在构建农业生产经营利益联结机制的过程中，农村集体经济组织作为一个关键的组织化主体，其通过整合小农户多样化的利益诉求，将其纳入到农村产业发展的组织体系之中，从而发挥出集体经济联农带农的作用。

3. 农村集体经济组织社会治理功能的凸显

有学者指出，“自从党的十七大提出探索农村集体经济的有效实现形式以来，政策的演化趋势是将新型农村集体经济发展与乡土社会重建联系起来”。^④不可否认，新世纪以来，我国农村集体经济发展的理念和模式已经发生了本质性改变，即从原来单纯强调经济生产的增量到更加凸显集体经济发展对于联结带动小农户、提供社会化服务以及对乡村社会治理颓败扭转与重建的转变。由于在我国的乡村社会中，村社集体是社会单元、经济单元和治理单元的混合^⑤，所以农村集体经济发展及其组织建设往往是与农村社会治理实践紧密联系。伴随着农村新型集体经济发展，依托集体经济组织建设而推动的乡村社会治理体系重塑成为政策社会性内涵的重要体现。

农村集体经济组织是参与乡村治理的重要主体，它不仅能够为农村公共事务和公益事业发展提供有益的补充，同时还是处理农村集体利益纠纷的组织化载体。2015年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》，指出要“依法确定村民委员会和农村集体经济组织以及各类经营主体的关系，保障农村集体经济组织独立开展经济活动的自主权，增强村集体经济组织支持农村社区建设的能力”。2017年，《中共中央 国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》中也进一步强调了要“增强农村集体经济组织支持农村社区建设能力”。这两个中央文件基本确定了农村集体经济组织在农村社区治理和建设中的角色定位，并为其治理参与提供了方向指引。在具体的实践过程中，《民政部关于深入推进城乡社区协商工作的通知》出台，强调农村集体经济组织是农村社区治理中的重要协商主体，要发挥其在社区协商中的主力军作用。2019年，中央“一号文件”则进一步强化了基层党组织能力建设与集体经济发展的关联，提出“把发展壮大村级集体经济作为发挥农村基层党组织领导作用的重要举措，加大政策扶持和统筹推进力度，因地制宜发展壮大村级集体经济，增强村级组织自我保障和服务农民能力”，农村集体经济的的发展和集体经济组织建设完善不仅需要强化基层党组织的领导，同时也在推动基层党组织治理能力的提升。总之，推动基层民主协商开展和强化基层党组织力量成为农村集体经济组织社区建设能力的重要体现。

伴随集体经济组织在农村社会治理中作用的进一步凸显，2020年，农业农村部出台《农村集体经济组织示范章程（试行）》，对集体经济组织内部治理结构和运行机制作出进一步的规范。虽然文件并未直接提及农村集体经济组织在农村社会治理中的角色定位，但是这为农村集体经济组织的规范化发展

① 《农业农村部关于促进农业产业化龙头企业做大做强的意见》，《中华人民共和国农业农村部公报》2021年第11期。

② 《农业农村部关于加快发展农业社会化服务的指导意见》，2021年7月7日，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-07/16/content_5625383.htm，2024年2月18日。

③ 江宇：《“烟台经验”的普遍意义》，《开放时代》2020年第6期。

④ 李文钢、马良灿：《新型农村集体经济复兴与乡土社会重建》，《社会学评论》2020年第6期。

⑤ 王海娟、胡守庚：《村社集体再造与中国式农业现代化道路》，《武汉大学学报》（哲学社会科学版）2022年第4期。

奠定了基础。直到2022年,《中华人民共和国农村集体经济组织法(草案)》公布,这是我国首部关于农村集体经济组织的专门性法案,它明确规定农村集体经济组织的职责不仅包括开发集体资源、发展集体经济、管理集体财产等经济性职能,还包括“为成员提供教育、文化、卫生、体育、养老等服务,或者对村民委员会提供服务给予资金等支持”“支持和配合村民委员会在村党组织领导下开展村民自治”“支持农村其他经济组织、社会组织依法发挥作用”。应该指出,乡村振兴时期农村集体经济的发展和组织的建设并不单纯强调村集体经济收入规模的壮大,其最终的落脚点还集中于建立稳定的农村社区治理组织化基础,进而提升村社治理服务能力与水平。由此,在农村集体经济政策演进过程中,农村集体经济组织社会治理功能的强化成为政策社会性内涵的重要方面。

如果说21世纪前十年农村集体经济政策重点在于重新确立集体经济发展在农村政策体系中的中心地位,并尝试探索组织和整合分化的小农经营的路径,那么之后的政策实践则通过农村集体产权制度改革、新型利益联结关系的重塑、依托集体经济的乡村治理体系完善搭建起乡土重建和乡村振兴的总体架构。总体而言,乡村振兴阶段农村集体经济政策社会性的内涵体现为:一是强调要以保护农民集体经济组织成员权利为核心,通过明晰农村集体产权归属、赋予农民更多财产权利为重点,探索社会主义市场经济条件下农村集体所有制经济的有效组织形式和经营方式,确保集体经济发展成果惠及本集体所有成员;二是以集体经济组织和农民合作社等为中介组织载体,推动农业生产经营中多元化多层次联结体系的重塑,在进一步赋能小农户发展的基础上,实现其与现代农业的有机衔接;三是通过农村集体经济组织的规范化发展以及在农村社会治理场域中作用的发挥,促进村庄组织涣散、治理无力格局的转变,进而推动村庄社会治理体系的重塑。

四、社会政策视域下农村集体经济政策的评价

(一) 农村集体经济政策的范式转换与演变逻辑

作为分析政策演变和变迁的理论框架,政策范式体现出政策设计中不同的价值判断、理念和思维方式,它主要与政策问题、政策目标和政策工具联系在一起。^①在不同的发展阶段,政策范式往往会因社会经济结构的变迁和发展目标的调整而出现相应的转换。总体上来看,我国农村集体经济政策经历了从最初以组织性和兜底性为特征的总体性政策范式,向改革开放后以农村经济发展为中心目标的政策意涵更新,再到乡村振兴时期强调经营联结体系建设和乡村社区整体重建的发展型政策的转型。在此过程中,农村集体经济政策的社会性也经历了从初显到衰弱再到复归的一个复杂演化过程。

在新中国成立初期,我国农村集体经济政策的核心目的是为了解决小农生产能力薄弱和分散化问题,通过合作化运动逐渐推动小农生产合作的扩大,从而建立起农村集体经济的雏形。在此基础上,人民公社制度的建立将乡村经济、政治和社会进行统合,使得乡村社会组织化的进程进一步深化,公社成为一个统合了乡村经济、政治、社会多方面的总体性组织单元。一方面,在农村集体组织内部,人们建立起广泛的生产合作关系;另一方面,依托农村集体经济的积累,还建立起相对完善的社会保障体系和福利制度,由此使得农村集体经济政策的社会性得以彰显。但在长期具有高度计划性的集体化过程中,家户和个体生产积极性的逐渐缺失使得集体制度的维系出现危机。为此,在改革开放初期,国家对这种总体性的集体形制进行调整与改造,其中最核心的便是逐渐确立以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。通过将集体所有权与家户承包经营权进行分离,从而极大地调动了家户生产的积极性,这为改革初期农村集体经济的发展奠定了制度基础。虽然统分结合的双层经营体制也强调要发挥集体“统”的角色和功能,但是在具体政策实践中,对家户“分”的强调成为主流,村集体经济发展也因为缺乏抓手而处于逐步式微的状态。在此背景下,农村集体经济政策的社会性内涵趋于消解。新世纪以来,伴随工业化、城镇化的发展,农村人口大量流向城市,由此也造成乡村产业经济的萧条和组织治理的溃败。正是在此背景下,推动农村集体经济组织制度创新、探索农村集体经济有效实现形式,重新找回集体成为推动乡村振兴的重要路径。这个阶段农村集体经济政策一方面强调通过集体产权制度改革来赋能农民并激活乡村内部资源要素,另一方面则侧重于农村集体经济组织社会性和组织力的重建,通过强化集体的统筹、中介、引领与整合作用,从而实现集体的再造与乡村的振兴。基于农村集体经济多重

^① 严强:《社会转型历程与政策范式演变》,《南京社会科学》2007年第5期。

功能的发挥,此阶段农村集体经济政策的社会性得以实现复归和重构。

(二) 找回农村集体经济政策社会性意涵的重要意义

学界普遍认为,村集体经济发挥着如下重要功能:一是促进农民收入增长;二是发展农村社会事业;三是强化农村基础设施建设;四是为农村基层组织运转提供支持。^①长期以来,我国农村集体经济政策被视为一种特殊的经济政策类型,有关讨论主要是围绕农村产业发展、经营结构调整和利益配置等方面展开。但是,从我国农村社会经济发展的历史过程来看,农村集体经济政策在产生之初便蕴含着丰富的社会性内涵,因此其本质表现为包含经济性与社会性内涵的综合性政策形态。从社会政策的视域出发,将农村集体经济政策的社会性意涵带回制度设计与政策实践过程之中,这对于乡村社会的全面发展具有重要意义。

一是有利于乡村突破发展主义的窠臼。在我国农村集体经济发展的过程中,发展主义的思维和运作逻辑在一定时期内具有较大影响,其往往单纯强调村集体经济的规模性目标与经营性内涵,从而忽视了集体经济天然具有的嵌合于农村社区的福利保障与公共治理内涵,由此容易导致集体经济发展与村落社会基础脱嵌的问题产生。对农村集体经济政策社会性内涵的发掘与强调,有利于克服传统农村集体经济发展唯经济论的单一化倾向,从而在发展的经济性与社会性之间实现均衡。二是有利于发挥集体的联结整合作用。长期以来,分散化和碎片化的小农经营不仅影响到农业经济效益,也使得农村社会体系抵御风险的能力匮乏,而集体作为一个组织化的载体,联结整合小农户成为其社会性功能的一个重要体现。一方面集体通过整合分散的农户经营进而形成规模经济效益与组织社会效益,另一方面在对接行政力量和市场资本时其能发挥中间组织的转换效能,从而使得小农户与农村集体形成紧密的联结关系。^②三是有利于强化村庄的组织基础建设。农村集体经济政策社会性内涵的一个重要体现便是农村集体组织在村庄治理场域中角色定位的明确和强化。作为农村社会中的一个重要组织主体,农村集体经济组织不仅能为村庄其他组织运作提供经济支持,同时还能有效协调村庄内部的公共利益关系。农村集体经济组织与村民自治组织、村社党组织共同影响到村庄权力运作的基础,并形塑了村庄治理的基本格局。

(三) 农村集体经济政策改革发展的方向

“较强的农村经济社会内生发展能力,是破解农村经济社会发展对政府强依赖难题的中国式路径。”^③在当前乡村振兴的社会政策体系中,农村集体经济政策具有支撑性和中枢性的地位,这不仅是因为集体经济关系到村庄产业发展的基础,更是由于集体经济组织在乡村扮演着越发重要的中介和统筹的社会性作用。伴随着我国乡村社会转型的加速,农村集体经济的发展也出现了一些新的趋向,基于此,未来我国农村集体经济政策的改革转型应注意以下几点:一是调整村集体经济发展的界域范围问题。伴随乡村振兴实践的深入推进,我国农村集体经济发展逐渐突破了传统契合于村落社区的框架结构,而实现更大地域范围的联合发展,比如当前乡村发展中大量出现的联村发展等。这不仅改变了农村集体经济发展的模式,也使其社会性内涵随之发生了变化,因此农村集体经济政策也需要对之进行调适。二是要处理好区域发展的不平衡问题。发展壮大集体经济虽然是村庄发展的普遍要求,但不同区域和不同类型村庄集体经济发展所面临的条件与契机也是千差万别的,同时基于差异化的区域发展水平和城乡发展空间格局而形成的农村集体经济发展路径也是不尽相同的,比如我国东西部地区农村集体经济发展在制度基础、资源条件和发展路径上便存在极大的差异,因此农村集体经济政策需要在共性制度建构的基础上进一步兼顾到地域发展的多样性和差异性特征。三是要平衡集体发展与农户发展关系的问题。统与分的关系问题一直是我国农村集体经济发展最为核心的问题,我国农村集体经济从形成之初到现在总体上经历了“统—分—统”的发展演进轨迹,乡村振兴背景下新型农村集体经济的发展强调要构建产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的运行机制,在新的治理结构基础上重新调适农户与集体的关系,这成为农村集体经济政策持续革新的重要内容。

(责任编辑:何 频)

① 张忠根、李华敏:《农村村级集体经济发展:作用、问题与思考》,《农业经济问题》2007年第11期。

② 钟丽娜、吴惠芳、梁栋:《集体统筹:小农户与现代农业有机衔接的组织化路径》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2021年第2期。

③ 郑有贵:《构建内生发展能力强的农村社区集体行动理论》,《马克思主义研究》2017年第12期。