

# “三权分置”改革促进乡村治理有效的路径与逻辑

## ——基于湖南鹊村的经验考察

梁伟<sup>a,b</sup>

(北京工业大学 a.文法学院; b.北京社会管理研究基地, 北京 100124)

**摘要:** 通过农地“三权分置”改革促进乡村治理有效,是实现乡村振兴的重要抓手。以湖南鹊村土地合作经营模式为例,探讨农地“三权分置”改革重构乡村治理的实践过程及其内在机理。农地“两权分离”的制度安排造成村治主体能力不足、村庄治理资源匮乏和治理规则失效等乡村治理困境。农地“三权分置”改革是对乡村治理困境的积极回应,其促进了村治主体能力提升、治理资源集聚和治理规则重塑,从而实现了乡村治理有效。研究发现,乡村治理重构的关键是再造集体治理能力,这涉及资源配置能力和组织动员能力两个方面。“三权分置”改革通过产权结构调整提升集体的资源配置能力,通过激活村庄利益关联和政治关联强化集体的组织动员能力,实现了集体治理能力再造。

**关键词:** 乡村振兴; “三权分置”; 村社集体; 集体治理能力; 治理有效

中图分类号: F323.9

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2024)01-0072-09

## Path and logic of “separation of three rights” reform promoting effective rural governance: Based on the experience of Que village in Hunan province

LIANG Wei<sup>a,b</sup>

(a.School of Grammar and Law; b.Beijing Social Management Research Base,  
Beijing University of Technology, Beijing 100124, China)

**Abstract:** Promoting effective rural governance through the reform of “three rights separation” of agricultural land is an important starting point to realize rural revitalization. Taking the co-operative land management model of Que village in Hunan province as an example, the paper discusses the practical process and internal mechanism of the reform and reconstruction of rural governance in the “three rights separation” of agricultural land. The institutional arrangement of “separation of two rights” of agricultural land causes the dilemma of village governance such as insufficient capacity of the main body of village governance, lack of village governance resources and invalidity of governance rules. The reform of the “separation of three rights” of rural land is a positive response to the dilemma of rural governance, which promotes the improvement of the main ability of village governance, the accumulation of governance resources and the reshaping of governance rules, so as to achieve effective rural governance. It is found that the key to rural governance reconstruction is to rebuild collective governance ability, which involves two aspects: resource allocation ability and organizational mobilization ability. The reform of “three rights separation” improves the collective resource allocation ability through the adjustment of property rights structure, strengthens the collective organization and mobilization ability by activating the village interest correlation and political correlation, and realizes the reconstruction of collective governance ability.

**Keywords:** rural revitalization; “separation of three rights”; village collective; collective governance capacity; effective governance

收稿日期: 2023-09-13

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(22&ZD173)

作者简介: 梁伟(1995—),男,博士,讲师,研究方向为农村社会学与乡村治理。

### 一、问题的提出

集体土地产权是我国农村土地产权安排中最为重要的组成部分,是乡村治理的重要基础<sup>[1]</sup>。集体土

地产权的变化必然引起乡村治理转型,而变迁的过程和结果却具有多样性<sup>[2]</sup>。20世纪70年代末期以来,家庭联产承包责任制使农村土地由单一产权向“两权分离”转变,农民获得了土地的承包经营权,生产积极性大为提高。土地产权改革导致“政社合一”的人民公社体制瓦解,国家迫切需要解决基层治理“真空”问题,村民自治制度应运而生,形成了“乡政村治”的乡村治理格局。村民自治制度实施伊始,“两权分离”的产权格局为乡村治理提供了有力支持,但是随着工业化和城镇化的深入发展,大量农村劳动力进城务工经商,“两权分离”的产权格局难以适应经济社会的变迁,难以为乡村治理提供支持,使得基层治理能力呈现逐步弱化的趋势。2014年中央一号文件正式提出,“在落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权”<sup>①</sup>,拉开了我国农地“三权分置”改革的序幕。在农地“三权分置”改革的背景下,如何促进乡村治理有效成为基层治理的新问题。党的十九大报告提出“乡村振兴”战略后,国家明确将“治理有效”作为乡村振兴战略的一项基本要求。因而如何借助农地产权调整的契机促进乡村治理有效,是事关乡村振兴战略目标实现的重要议题。

学界关于农地“三权分置”的研究主要围绕宏观制度层次和微观实践层次展开。在宏观制度层次,经济学、法学等学科的学者重点讨论了农地“三权分置”中的三权关系、法理意义和制度困境。农地“三权分置”制度创新的内容是建立土地集体所有权、土地农户承包权和土地经营权的“三元产权结构”<sup>[3]</sup>,借此为获得土地经营权的市场主体“松绑”,以优化农业经营结构<sup>[4]</sup>。但是,农地“三权分置”在制度设计层面存在天然缺陷,不同权利主体的利益难以兼顾<sup>[5]</sup>。在微观实践层次上,社会学的学者重点讨论了“三权分置”的实践效果和现实困境<sup>[6]</sup>。在实践中,培育新型农业经营主体是实现放活经营权的重要手段<sup>[7]</sup>。随着农地“三权分置”改革实践不断深入,工商资本与基层政府合谋,采取强制的方式推行土地流转,损害了农民的利益<sup>[8]</sup>。在农村阶层分化的背景下,放活土地经营权有可能制造潜在的社会风险<sup>[9]</sup>。

以上述研究为基础,学界进一步将农地“三权分置”改革置于农地产权改革与乡村治理关系的讨

论之中展开分析。农地产权改革与乡村治理的关系是一个经典问题,农地产权与乡村治理存在关联机制<sup>[10]</sup>,农地产权变革通过经济、社会和政治的复杂过程与基层治理秩序联结在一起,重塑了乡村秩序<sup>[2]</sup>。农村集体产权具有重要的治理内涵,涉及集体产权的各类改革将对农村基层治理产生影响<sup>[10]</sup>。农地“三权分置”是对“两权分离”背景下基层治理困境的回应,因而必将深刻改变基层治理秩序<sup>[11]</sup>。农地“三权分置”改革可以引领乡村治理的政治方向,创造重塑乡村治理主体的条件,提供乡村治理机制创新的机遇,从而促进乡村治理现代化<sup>[11]</sup>。具体而言,一方面,农地“三权分置”改革可以实现集体所有权的管理功能、承包权的保障功能和经营权的财产功能,“三重复合功能”夯实了乡村治理的基础<sup>[12]</sup>。另一方面,农地“三权分置”改革以夯实农民集体土地所有制为基础发展集体经济,最终促进乡村治理现代化<sup>[13]</sup>。当然,“三权分置”改革也可能引起村庄社会结构变动,给村庄社会带来不稳定因素,进而对乡村治理的目标和效用产生影响<sup>[14]</sup>。

上述研究具有一定的启发意义,但是仍然有进一步讨论的空间:第一,既有研究认为“三权分置”改革将深刻影响乡村治理秩序,同时肯定了农地“三权”对于乡村治理的基础性作用,但是对于农地“三权分置”改革形塑乡村治理秩序的内在机理缺乏深入讨论;第二,大多数研究更加关注农地“三权”的功能及其治理效能,但忽视了“三权分置”改革过程的治理性与动员性。农地产权改革既是产权调整的过程,也是社会动员与农民组织化的治理过程,这也是理解农地“三权分置”改革促进乡村治理有效的重要维度。笔者所在团队在全国农村调研发现,农地“三权分置”改革催生了新的利益主体和利益诉求,改变了乡村的利益结构和资源配置规则,促使乡村社会获得了较强的自主治理能力。

基于既有研究不足,本文提出“集体治理能力”的概念,以此理解农地产权制度改革的治理效能,尤其是农地“三权分置”改革促进乡村治理的实践路径及内在逻辑。乡村治理离不开三个要素:一是治理主体的个人能力,即治理主体是否具备处理村庄事务的行为能力;二是治理资源,即集体经济、集体土地等用于协调村民利益与权力关系的资源;三是治理规则,即协调行为主体之间利益与权力关

系的基本原则。农地“三权分置”改革既涉及农民与集体的经济关系，同时也涉及农民的群体性活动，在实践中必然涉及农民与集体的资源配置及其权力关系。通过村社集体的协调运作，农地“三权分置”生成集体治理的面向。在上述过程之中，乡村治理主体、治理资源和治理规则都在一定程度上发生了重构，乡村治理的实践形态被改变。本文认为，集体治理能力是理解产权制度改革形塑乡村治理的关键因素，这一概念反映了村社集体作为实体性力量参与乡村治理的过程。集体的资源配置能力和组织动员能力构成了集体治理能力的核心内涵，缺少任何一种要素都有可能导导致集体治理能力的下降，进而影响乡村治理的形态与效能。当集体治理能力较强时，不同利益得以调和进而使多元参与主体采取联合行动<sup>[15]</sup>。相反，当集体治理能力较弱时村社集体就难以协调内部利益，集体行动便难以达成，产权制度的实践效能将会弱化。

为了便于论述，本文以湖南鹊村<sup>②</sup>的土地合作经营模式为案例展开分析。鹊村位于湖南省长沙市远郊区，交通条件相对便利。鹊村下辖20个村民小组，共计4321人，村域面积6.31平方公里，耕地面积4205亩。鹊村是典型的落后农业村，村庄缺乏发展资源，村庄治理相对涣散。2014年前后，在国家政策指引和村民的共同努力下，鹊村走出了一条以“三权分置为基础、适度规模经营为导向”的农村改革之路，极大地改变了村庄面貌，并且促进了乡村治理重构。

## 二、农地“两权分离”背景下的乡村治理困境

1978年以后，我国开始探索并逐步实施家庭联产承包责任制，农地产权制度呈现为集体土地所有权与承包经营权相分离的制度形式，农户获得了土地承包经营权并自主经营承包地。随着工业化、城镇化和市场化的深入发展，劳动力持续向城市转移，农地“两权分离”越来越难以适应经济社会的变迁，同时也造成了诸多乡村治理困境。本文将从乡村治理的主体、资源和规则这三个维度展开讨论。

### （一）村治主体能力困境

农地“两权分离”的制度安排下，土地所有权属于村社集体，土地承包经营权则分散在农户手中。

从当时的生产力水平来看，这个制度安排实现了“公平”与“效率”统一，极大地促进了农村经济的发展<sup>[16]</sup>。随着城市化和工业化的不断发展，越来越多的农民向城市转移，“两权分离”的制度安排难以适应人地关系的变化，土地资源的配置效率降低，这在一定程度上引发了村治主体能力不足的问题。

1981年，湖南省全面推行了家庭联产承包责任制，鹊村的农地产权制度逐渐形成集体土地所有权与承包经营权相分离的“两权分离”格局。在农村人地关系高度紧张背景下，“两权分离”的制度安排使得鹊村农户获得土地承包经营权，农民的生产积极性大幅提高，农业产出大幅度增加，农民收入快速增长。但是20世纪90年代中期以后，随着农业税费越来越重以及工业化与城市化进程开始加速，鹊村的农村劳动力逐渐向长沙市区及东部沿海发达地区转移。在村庄人口大量外流的背景下，鹊村的人地关系面临重构问题，但是“两权分离”的农地制度极大地阻碍了土地资源的高效配置，尤其是限制了农业规模经营的发展，农业经营的收益难以满足农民家庭的生活需求。村庄中的青壮年劳动力几乎全部外出务工，老年人和妇女成为乡村社会的主要群体。

伴随着青壮年劳动力向外转移，鹊村的村治主体也逐渐老龄化和去精英化。一方面，村干部的年龄普遍超过了50岁，村干部大多是因为种种原因无法外出的中年农民。中年农民虽然能够维持村庄治理的基本秩序，但是文化程度普遍不高，缺乏带动村庄发展的能力，难以改善村庄落后衰败的面貌。正因为村干部战斗力不足，鹊村被当地政府列为“软弱涣散村”。另一方面，由于能力较强的青壮年劳动力大多外出务工，鹊村找不到合适的人接任村干部。地方政府不得已只能返聘已经退休的村干部继续主持村庄治理工作。总之，在人口流动的过程中，鹊村逐渐成为“留守”村庄，村庄面临治理主体能力不足的困境。

### （二）治理资源匮乏

土地是乡村社会最重要的资源，也是乡村治理的经济基础。1978年以后，土地产权走向了土地所有权与土地承包经营权分离的地权安排。由于改革初期过多地强调“分”而弱化了“统”的功能<sup>[17]</sup>，集体土地所有权弱化，基层治理的经济基础大为弱化，直接导致了村社集体治理能力的下降。

自收费改革以后, 鹊村逐渐失去了对集体土地“统”的能力, 难以发挥调整承包地进而提高土地资源使用效率的功能, 同时也失去了对集体资源配置的能力。首先, 鹊村对承包地的配置能力弱化。2015 年, 鹊村的农业经营主体主要是 60 岁以上的老年人, 以及少数不能外出的中年劳动力。随着老年人年龄的增大以及农业生产成本增加, 越来越多的农民选择将土地流转出去。但是由于土地过于细碎而难以整合起来, 土地抛荒的问题日益严重。其次, 鹊村对集体资源的配置能力弱化。在实施家庭联产承包责任制后, 鹊村将集体资产全部分到了农户手中, 因而严重缺乏村庄治理的集体资源, 只能依靠国家的转移支付和项目资源。国家资源下乡需要配套部分资金, 鹊村只能通过负债的方式承接国家资源, 由此产生了近 200 万的村级债务。由于上述两方面的原因, 细碎的土地资源逐渐成为“沉睡的资本”, 难以实现经济价值, 进而也难以以为村庄治理提供资源。

“两权分离”的产权安排下, 农民与村集体之间的利益关联弱化, 村社集体逐渐丧失了组织与动员农民的能力, 这进一步减少了村庄治理的政治资源。税费改革以后, 鹊村不再向农民收取农业税费, 同时也不再需要承担公共品供给的义务。村干部没有了向农民收取农业税费的压力, 因而也没有了回应农民需求的强大动力, 村干部消极应对农业生产的公共品供给问题, 一家一户不好办或一家一户办不好的公共事务基本停滞。

### (三) 治理规则失效

基层治理必须建立在行之有效的制度规则之上才能实现有效治理。乡村社会的变迁、市场经济的发展以及“经济理性”价值观念向乡村社会的渗透, 使得传统的以地缘、血缘为基础的宗族结构和权威结构趋于瓦解<sup>[18]</sup>, 难以持续维护基层治理秩序。与此同时, 以土地所有制为基础的村社集体制度, 也受限于“两权分离”的产权安排而难以支持乡村治理的规则体系。

鹊村是典型的原子化村庄。一方面, 村庄内部的血缘联结较弱。鹊村内部有 5 ~ 6 个大姓, 各个姓氏的人口规模为 600 ~ 700 人, 但是姓氏内部的社会关联较弱, 除了亲戚之外很少接触。另一方面, 村民小组是本地农民的社会交往和行动单位, 小组

内部是一个熟人社会, 农民在长期的交往中形成一套完整的规则体系。鹊村各个村民小组内历来有互助传统, 分田到户后农民仍然能够组织起来开展公共建设。21 世纪以来, 随着工业化、城镇化的推进, 鹊村进城买房的农民越来越多, 进城农民在城市中生活工作, 乡村社会的交往方式发生极大变化, 村庄社会关联呈现逐渐弱化的趋势, 传统规则的作用不断弱化。与此同时, “两权分离”的制度安排进一步弱化了村民之间的利益关联, 村庄社会高度原子化和松散化, 以农村基本经营制度为基础形成的治理规则失效。自 1998 年第二轮土地承包以后, 鹊村再未调整过土地, 农民之间的利益关联被弱化, 农民的生产生活大多局限在家庭范围之内, 基于利益关联形成的公共规则不再发挥作用。乡村治理越来越依靠自上而下的行政规则输入, 而这与乡村社会的不规则性相抵触, 经常遭遇实践困境<sup>[19]</sup>。

总之, 在乡村社会快速变迁的过程中, “两权分离”的产权制度安排难以适应乡村治理的需要, 甚至进一步加剧了村治主体的能力困境、治理资源的匮乏困境以及治理规则的失效困境, 使得乡村社会逐渐丧失了集体治理能力, 越来越依靠国家权力和资源的支持。

## 三、农地“三权分置”背景下的乡村治理重构

### (一) 农地“三权分置”改革的经验呈现

农地“两权分离”的核心问题是, 在土地流转进程加快的背景下, 稳定承包经营权实际上成为“锁定”土地的产权安排, 不利于提高土地资源的利用效率, 进而造成了治理层面的连锁反应。2014 年前后, 为了突破村庄发展瓶颈和克服治理困境, 鹊村多位村庄精英联合成立乡贤会, 并邀请在外地发展的经济能人 Z 回村担任党支部书记, 从而带领村民改变鹊村的落后面貌。在 Z 书记的带领下, 鹊村走上了以农地“三权分置”改革为核心的“土地合作经营”发展模式<sup>③</sup>。

从 2014 年开始, 鹊村的村干部入户 600 余次, 深入了解村民的土地流转意愿。村干部发现, 村民大多支持土地流转。基于此, 村社集体决定成立土地合作社, 并动员村民将承包地流转给合作社, 农户继续拥有土地承包权, 土地合作社获得土地经营权。村社集体快速推进土地流转进程, 在 2015 年

底时实现全村 17 个小组的 3 200 亩土地集体流转合作社。鹊村在不改变家庭联产承包责任制的前提下,将农户的经营权集中到土地合作社,土地合作社因而能够灵活地流转土地,实现农地“三权分置”。土地合作经营的目的在于促进农业规模经营和特色农业发展,但这需要配套相应的农业基础设施从而提升农业生产效率,以便实现稳定经营。在地方政府的支持下,鹊村利用涉农资金对 2 300 亩农田进行平整,形成 5~10 亩/块、50~100 亩/片的基本农田格局,而后再将连片划块的农田流转给农业经营主体。除此之外,村党支部书记 Z 积极向上级部门争取各类农村建设和农业发展项目,不断完善农业基础设施。鹊村整合农业项目、各级涉农财政投入等资金 1 000 余万元,为农业规模化经营和机械化生产奠定了客观条件。在此基础上,鹊村将土地组织化流转给农业经营主体,发展现代农业。在村干部的动员下,一批经济精英流转土地发展特色农业,经营规模达到了 2 600 亩。在村社集体统筹和村庄精英的引领下,鹊村形成了“以水稻种植为主的农业规模经营+以种植养殖为主的特色农业经营+小农户经营”的多元农业经营格局。

## (二) 农地“三权分置”改革与乡村治理重构

鹊村通过土地合作经营推动农地“三权分置”改革,实现了土地资源的高效使用和现代农业的迅速发展。更为重要的是,农地“三权分置”改革改变了村庄的权力结构、资源配置和利益结构,从而重构了乡村治理的实践形态。

### 1. 集体组织建设与村治主体能力提升

从治理主体的角度来看,农地“三权分置”改革的多重运作促进了集体组织建设,也克服了村治主体的能力困境。首先,农地“三权分置”改革催生了新的集体经济组织,这一集体经济组织可以成为乡村治理的重要载体。鹊村开展农地“三权分置”的重要举措是成立土地合作社,土地合作社的性质是农民集体的经济组织,具有管理农户承包地的实质性权限,因而能够对农民经营行为和农民土地利益进行有效调控,对全体入社农民的利益负责。从组织间关系来看,土地合作社在村级组织的领导下开展经济行为,并且村党支部书记作为土地合作社的理事之一参与土地合作社的日常管理。其次,农地“三权分置”改革吸引了村庄经济精英回流,强

化了村级治理力量。农地“三权分置”改革放活了土地经营权,使承包地能够以整合连片的方式流转,大大提高了土地资源的使用价值,这对市场主体形成了较大的吸引力。鹊村为了保障本村农民的土地权益,优先将土地流转给本村农民,从而吸引了经济精英回村发展现代农业。经济精英的特点是社会关系广、经济资本相对雄厚,他们具有较强的农业经营动力和稳定的农业生产预期,更愿意通过农业经营获得体面的收入。经济精英回村发展后,其经济利益高度嵌入村庄社会,具有配合村级组织开展治理工作的动力。经济精英成为村庄治理的结构性力量,在村庄治理事务上发挥着重要作用。

“三权分置”改革的背景下,村庄发展机会增多,越来越多的经济精英回流乡村并且加入村干部队伍,强化了村治主体的治理能力和经营能力。农地“三权分置”改革后,鹊村的工作重心便转向了产业发展和农业生产服务,因而对村干部的经营能力和治理能力提出了更高的要求。在此背景下,经济精英逐渐被吸纳到村干部队伍中来。鹊村现有村两委干部 7 名,其中 4 名村干部是农地“三权分置”改革后回村的经济精英。经济精英具有担任村干部的积极性,是因为他们对村庄的价值认同。村庄是一个自运行系统,在历史绵延中形成的集体认同激励着村庄精英的自我实现<sup>[20]</sup>。正如部分经济精英所言,“我们都是正能量的人,我们这一辈人都是土生土长的人,做些事有点成就感”。

### 2. 土地价值激活与治理资源累积

农户将土地经营权流转至土地合作社以后,土地合作社便对细碎分散的承包地进行整理与整合,从而改变了细碎分散的土地利用格局,土地资源的使用价值大大提高,土地流转租金随之大幅上涨。在“三权分置”改革以前,鹊村的土地流转租金只有 100 元/亩。在“三权分置”改革后,鹊村的土地租金上涨到了 300 元/亩,特色产业用地的土地租金达到了 600 元/亩。土地使用价值上涨为鹊村带来十分可观的经济收益。以 2020 年为例,鹊村的土地流转租金达到了 130 万元。

土地经济价值提升对于村庄治理重构无疑具有重要意义。一方面,土地价值的激活为集体提供了公共治理资源。农村土地属于农民集体所有,因而土地利益也应当归农民集体。在农地“两权分离”

的背景下,集体土地由农户承包经营,村社集体无法从土地使用中获取利益,进而也无法提供农业生产的公共物品。在开展“三权分置”改革过程中,鹊村充分考虑了村社集体在利益分配中的主导地位。土地合作经营过程中,土地流转收益分为两部分:一部分用于农民分红,包括每年一次的固定分红和三年一次的二次分红,固定分红按照“有人有田 300 元/亩、有人无田或有田无人 150 元/亩”<sup>④</sup>,二次分红则根据收益盈余进行分配;另一部分用于公共生产服务和基础设施建设,这部分资金便成为村社集体的治理资源。另一方面,土地资源的经济价值提升后,村社集体也能在农业经营中获得收益机会,增加集体经济收入,从而为乡村治理奠定坚实的经济基础。鹊村与经济精英合作成立农业发展有限公司,向农业经营主体提供现代化的农业生产服务,比如农机服务、农技服务、粮食加工服务等。按照土地合作协议,村级组织以国家项目资金入股农业发展有限公司,每年获得投入资金的 5%~7% 的分红收益。此外,村社集体还积极入股特色产业示范基地,同样每年从特色产业基地获得投入资金的 5%~7% 的收益回报。据村干部粗略计算,鹊村的集体经济收入已经达到 102 万元。集体经济迅速发展的直接影响是,村级组织获得了大量可供使用的村庄治理资源。这些资源不仅可以用于村庄建设,还能用于落实村庄治理事务,解决乡村治理中的诸多问题。

### 3. 利益关系嵌入与治理规则重塑

“三权分置”改革对乡村治理的影响还体现在乡村治理规则上。在农地“两权分离”的背景下,农户自主经营村社集体的承包地,这导致了农户与村社集体之间缺乏利益关联。农地“三权分置”改革的过程也是重建利益关联的过程。在利益关系调整的过程中,村社集体实现了乡村治理规则的重塑。

从鹊村的情况来看,1995 年第二轮土地承包以后,鹊村再未调整过承包地,农民的土地利益被长期锁定。经过数十年的变迁,鹊村人口发生了较大变化,原有的土地利益分配格局已经难以适应现时期的人口结构。具体表现为:有的农户第二轮土地承包时劳动力较多因而获得了较多的承包地,但是此后家庭人口减少,呈现地多人少的现状;有的农户第二轮土地承包时劳动力较少因而获得较少的

承包地,但是家庭人口明显增加,呈现人多地少的现状。由于上述原因,在鹊村开展土地合作经营之前,不少农民对现有农业经营与利益分配格局不满,由此引发了诸多治理矛盾和土地纠纷。农地“三权分置”改革最为关键的环节是动员农户将土地经营权流转至土地合作社,但这不仅是土地经营权的变动,更涉及土地利益的再分配。土地利益再分配意味着村庄利益矛盾和治理梗阻得以清理,村庄内部的利益关系得以理顺。土地合作社能够作为村庄的利益枢纽发挥整合作用,其关键在于理顺农民的利益关系,使村社集体重新成为农民利益共同体并且重塑治理规则。一方面,2014 年开展土地合作经营时,农民以此为契机要求重新调整土地利益格局,从而保证利益分配的公平性原则。针对上述问题,村干部召开 600 多次会议了解农民的实际需求。经过村级组织和社区精英的协商,村社集体确立了“动账不动地”的土地利益再分配方案。所谓的“动账不动地”,指的是农户的土地承包权和土地承包面积仍然保持不变,村社集体对农户承包地进行确权,充分保障农民的土地权益;与此同时,农户将土地经营权以入股的形式流转至土地合作社,土地合作社通过统一经营获得农业经营收益,在充分考虑村社集体成员的动态变化以及第二轮土地承包时的成员资格的基础上,分配土地经营收益。上述方案既稳定了农户的土地承包权,又保证了全体农民能够公平地获取集体土地的经济收益。另一方面,土地利益分配过程塑造了村庄治理的民主性原则。在土地利益再分配的过程中,鹊村始终坚持村民自治的基本原则,尊重大多数农民的意见。通过反复开会协商讨论并且根据不同农民的需求制定利益分配方案,最终以少数服从多数的原则表决通过了村级组织提出的利益分配规则,在此基础上,鹊村理顺了农户之间、农户与村社集体之间的利益关系。

## 四、再造“集体治理能力”:乡村治理重构的内在逻辑

结合鹊村的经验来看,农地“三权分置”改革不仅实现了土地产权的重新配置,并且促进了乡村治理的重构,即村治主体的能力提升、治理资源的集聚以及治理规则的重塑。那么,农地“三权分置”

改革促进乡村治理重构的内在逻辑是什么? 本文认为, 鹊村的“三权分置”改革不仅是三权分立的过程, 更是再造集体治理能力的过程, 这是农地“三权分置”改革促进乡村治理有效的关键所在。集体治理能力主要受制于两个因素, 一个是村社集体的资源禀赋, 或者说村社集体自主配置资源的能力, 另一个是由资源配置引发的组织动员能力, 二者共同决定了村社集体对村庄治理结构与社会变迁的调适过程<sup>[21]</sup>。鹊村的农地“三权分置”改革恰恰提升了村社集体的资源配置能力和组织动员能力, 从而再造了集体治理能力。

#### (一) 通过产权调整强化集体的资源配置能力

鹊村农地“三权分置”改革的核心思路可以概括为“强化集体土地所有权、保障农户土地承包权、放活土地经营权”。强化集体土地所有权通过土地合作社统筹管理承包地实现, 保障土地承包权通过承包地确权实现, 放活经营权则通过土地合作经营实现。鹊村的“三权分置”改革可以看作是村社集体在保障农户土地承包权的基础上, 通过土地合作经营实现土地经营权再组织化, 从而强化集体土地所有权的过程。这一过程坚持了集体土地所有制, 并且强化了村社集体的资源配置能力。

在农地“三权分置”改革中, 成立新型集体经济组织是对集体土地所有权的强化, 也是对村社集体资源管理能力的提升。具体来说, 土地合作社通过两个方面强化了村社集体的资源管理能力: 其一, 土地合作社具有集体土地资源管理的权限。在“三权分置”改革过程中, 鹊村建立了土地合作社并动员农户将土地经营权流转给土地合作社, 使得土地合作社能够对集体土地进行统一管理。村社集体具备了双重身份, 即集体土地的所有权人和农户经营权的代理人, 因而获得了管理承包地的双重赋权: 一方面, 集体土地所有权本身赋予了集体土地管理权限; 另一方面, 农户将土地经营权流转给村社集体后, 村社集体必须承担管理和维护承包地以及修建农业基础设施的义务。基于此, 土地合作社能够自主流转承包地, 利用既有资源对承包地进行整合、调整和出租, 自主修建农业基础设施。反过来, 村社集体承担了对承包地和农业基础设施的管理权能和维护义务, 因而也获得了实质性的资源管理能力。其二, 土地合作社具有土地经营收益的管理权限。

农民将自己的承包地流转给土地合作社, 实际上是将承包地的经营权流转给合作社。在此基础上, 土地合作社对分散的经营权进行整合, 同时通过整体流转的方式租给农业经营主体。在上述过程中, 土地流转租金由土地合作社管理, 并且合作社还要根据村庄制定的利益分配方案发放土地租金和分红, 村社集体借此机会获得了管理和再分配农业经营收益的能力。此外, 村社集体通过土地确权的方式稳定了农户的土地承包权, 有利于强化农民的集体价值认同, 提升村社集体统筹的合法性。鹊村的土地合作经营模式中, 土地承包权更接近于土地收益权, 即集体成员可以通过土地承包权获得分红收益。在土地合作经营之前, 为了打消农户流转土地经营权的顾虑, 村社集体率先开展承包地确权工作, 保障农户的土地承包经营权。承包地确权给农民吃了一颗“定心丸”, 强化了农民的集体成员资格, 村社集体由此获得了农民的高度认可, 进而能够在统筹管理集体资源的过程中获得农民的普遍支持。

#### (二) 通过双重关联强化集体的组织动员能力

农地“三权分置”改革的过程可以看作是农民组织起来共同发展村庄的过程, 这是以农民作为一个整体为前提的<sup>[22]</sup>。从前文的分析可以看出, 鹊村在开展农地“三权分置”改革过程中, 实现了基于村庄整体利益的高度整合。鹊村的农民虽然高度分化, 但是他们的利益指向具有一致性, 即改变现有地权配置形态和农业生产结构, 以提高农地资源配置效率和农业经营收益。在共同的利益指向下, 村庄内部形成了基于利益关联和政治关联的整合形态, 并在此基础上形成了农民组织化的机制。上述农民组织化机制的建立, 恰恰是再造村社集体组织动员能力的关键。

在长期“去集体化”的制度变迁背景下, 村社集体存在的经济基础被弱化<sup>[22]</sup>, 而鹊村通过改革重新强化了村社集体的经济属性。鹊村通过土地合作经营的方式建立了村社集体的利益关联, 使村社集体重新成为实体化的利益共同体。鹊村将农户手中的土地经营权流转出来进而整合到土地合作社, 使村社集体的经济属性实体化, 重建了村社集体与农户、农户之间的利益关联。农户自愿以村社集体为核心形成利益共同体, 共同致力于促进农业发展和维护村庄整体利益。在此过程中, 集体土地所有权、

土地承包权和土地经营权分置,村社成员平等享有土地收益的权利,农户的经济利益深深地与村社集体捆绑在一起。鹊村建立利益关联的过程催生了村社集体的政治关联。以农地“三权分置”为基础的土地合作经营,在不改变家庭联产承包责任制的情况下,通过保障不同农户的成员权、土地收益权以及再分配土地流转收益,整合了村庄农户的土地利益诉求。上述过程不仅是经济利益整合的过程,更是村庄政治激活的过程。农地“三权分置”改革是涉及全体农民切身利益的公共性事件,因而在具体实践过程中需要将全体农民动员起来,围绕具体的利益分歧展开激烈的政治博弈,最终通过民主决策的方式形成农地“三权分置”的公共意志,形成同意政治的均衡。也就是说,农地“三权分置”改革必然释放巨大的政治效能,在此过程中村社集体有机会重建全体村民的政治关联,清理村庄社会中的治理梗阻,恢复村庄集体行动的能力。

农地“三权分置”改革所创造的利益关联和政治关联促进了村庄社会整合,进而也为农民组织化奠定了客观基础。借助农民与村社集体的利益和政治关联,村社集体能够将农民动员起来。鹊村在“三权分置”改革过程中形成了农民的组织动员机制,即村社集体组织与村庄精英引领。村社集体发挥组织作用有其制度合法性和现实合理性。自 20 世纪 80 年代以来,村社集体便被赋予了在家庭联产承包责任制基础上组织农民、服务农民的制度使命<sup>[23]</sup>。但是随着农村人口大量外流,村社集体的组织能力大大弱化,农地“三权分置”改革则为村社集体组织农民提供了新的契机。在鹊村的农地“三权分置”改革过程中,村社集体承担了整合性组织单元的功能。村干部通过广泛的社会动员,促使村社集体内部形成了公共利益,为农民组织化奠定基础。与此同时,村干部通过动员村庄精英的方式加快农民组织化进程。村庄精英是农村社会中影响比较大的人物,他们都是热心公共事业的“正能量的人”<sup>[24]</sup>。村社集体组织农民从而推动农地“三权分置”改革高度契合村庄整体利益,因而村庄精英愿意帮助村社集体开展上述工作。村庄精英参与的方式主要有三种:一是积极发挥带头示范作用。在农地“三权分置”改革过程中,村庄精英率先签订土地合作经营协议,同时积极参与现代农业发展。二是利用人

情、面子等乡土社会资源开展社会动员,说服普通村民支持村干部。三是推动村庄公共意志形成,农地“三权分置”改革涉及土地利益再分配,农民围绕着土地利益再分配展开博弈,村庄精英的作用就在于开展动员工作,协调利益分配矛盾。

## 五、结论与启示

“治理有效”是乡村振兴战略的一个重要目标。在国家推动农地“三权分置”改革的背景下,如何通过农地“三权分置”改革促进乡村治理有效,成为迫切需要回应的学理问题。本文以湘中鹊村的土地合作经营模式为例,重点探讨了两个问题:第一,农地“三权分置”改革形塑乡村治理的实践路径及其内在机理;第二,农地“三权分置”改革促进乡村治理有效的内在逻辑。

研究发现,土地合作经营是农地“三权分置”改革的重要实践模式,这一模式通过集体组织建设提升了村治主体的能力,通过土地价值激活实现了治理资源的集聚,通过利益关系嵌入实现了治理规则的重塑,以此推动了乡村治理重构。既有研究大多认为,农地“三权分置”改革重塑乡村治理的关键是集体土地所有制。本文认为,农地“三权分置”改革不仅是土地集体所有权、土地承包权和土地经营权分置的过程,更是通过制度调整实现集体治理能力再造的过程。集体治理能力包含两个向度,即集体的资源配置能力和集体的组织动员能力。具体而言,农地“三权分置”改革通过两种方式再造集体治理能力:一是通过产权调整强化集体的资源配置能力。在农地“三权分置”改革中,鹊村通过土地合作社运作强化了集体土地所有权,进而增强了集体对于承包地的统筹管理能力;与此同时,土地合作经营后村社集体获得了农民赋予的土地利益再分配的能力。上述两方面共同强化了集体的资源配置能力。二是通过双重关联强化集体的组织动员能力。农地“三权分置”改革理顺了三权关系,也理顺了农户之间、农户与村社集体之间的利益关系,农户的经济利益深深地与村社集体捆绑在一起。此外,村社集体借助农地“三权分置”改革的契机将农民动员起来,农民通过集体决策和集体协商形成公共意志和政治关联。利益关联和政治关联的形成使村社集体得以实现了农民组织化,从而增强了集体的组织动员能力。

鹊村的土地合作经营模式对于理解农地“三权分置”改革具有启示意义：其一，农地“三权分置”本质上是要探索新形势下集体土地所有制的实现形式。鹊村的土地合作经营模式表明，集体土地所有制具有强大的制度优势，能够为农地制度创新提供丰富的可能性。因此，必须坚定不移地坚持集体土地所有制，这是我国农村土地制度改革的基本前提。其二，农地“三权分置”改革不仅是三权分立的过程，更是土地权利重新组织的过程。在这一过程中，应当以强化集体土地所有权、稳定农户土地承包权和土地经营权组织化为制度变革的主要目标，从而避免土地权利过于分散导致的制度失效问题。其三，农地“三权分置”改革不仅能够促进土地资源有效使用和集体经济发展，而且能够促进村庄治理重构，其关键在于再造集体治理能力，从而实现土地制度改革的治理效能。

#### 注释：

- ① 中共中央、国务院印发《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》[EB/OL]. 农业农村部官网, [http://www.moa.gov.cn/gk/zcfg/qnhnzc/201401/t20140121\\_3743917.htm](http://www.moa.gov.cn/gk/zcfg/qnhnzc/201401/t20140121_3743917.htm).
- ② 依照学术惯例，已对文中人名和地名作匿名处理。
- ③ 土地合作经营指的是，农民按照自愿原则将承包地经营权入股合作社，土地合作社再将整合的承包地流转给农业经营主体，并对土地流转收益进行统一分配。
- ④ 人口和土地各占50%的比例，各为150元。有人有田指的是，第二轮土地承包（1995年）时分到承包地且人口在村；有田无人指的是第二轮土地承包时分到承包地但是人不在村（过世、外嫁等）；有人无田指的是第二轮土地承包时未分到承包地但是目前在村（新生、嫁入、入赘等）。

#### 参考文献：

- [1] 高鸣, 芦千文. 中国农村集体经济: 70年发展历程与启示[J]. 中国农村经济, 2019(10): 19-39.
- [2] 杨磊. 农地产权变革与乡村治理秩序: 一个农政变迁的分析框架——基于湖北省Z村的个案扩展研究[J]. 公共管理学报, 2020(1): 84-95.
- [3] 肖卫东, 梁春梅. 农村土地“三权分置”的内涵、基本要义及权利关系[J]. 中国农村经济, 2016(11): 17-29.
- [4] 刘守英, 高圣平, 王瑞民. 农地三权分置下的土地权利体系重构[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2017(5): 134-145.
- [5] 吴一恒, 徐砾, 马贤磊. 农地“三权分置”制度实施潜在风险与完善措施——基于产权配置与产权公共域视角[J]. 中国农村经济, 2018(8): 46-63.

- [6] 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[J]. 中国社会科学, 2020(7): 123-144.
- [7] 李怀. 农地“三权分置”下乡乡村振兴实现的理论、困境与路径[J]. 农业经济问题, 2022(2): 60-69.
- [8] 安永军. 政权“悬浮”、小农经营体系解体与资本下乡——兼论资本下乡对村庄治理的影响[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018(1): 33-40.
- [9] 于水, 王亚星, 胡卫卫. 农民阶层分化视域下农地三权分置研究[J]. 河南社会科学, 2018(5): 72-78.
- [10] 桂华. 产权秩序与农村基层治理: 类型与比较——农村集体产权制度改革的政治分析[J]. 开放时代, 2019(2): 36-52.
- [11] 祝天智. 农地“三权分置”背景下乡村治理现代化研究[J]. 学术界, 2021(8): 80-88.
- [12] 吴江, 李怀. 农地产权制度改革演进与乡村治理走向现代化[J]. 新视野, 2022(3): 51-58.
- [13] 李怀. 集体地权整合、农村经济发展与乡村治理现代化[J]. 新视野, 2021(2): 85-91.
- [14] 卢新海, 张旭鹏. 农地“三权分置”改革的政治社会学分析[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2017(6): 112-120.
- [15] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学出版社, 2000.
- [16] 罗玉辉. 新中国成立70年农村土地制度改革的历史经验与未来思考[J]. 经济学家, 2020(2): 109-116.
- [17] 周振, 孔祥智. 新中国70年农业经营体制的历史变迁与政策启示[J]. 管理世界, 2019(10): 24-38.
- [18] 杜姣. 村治主体的缺位与再造——以湖北省秭归县村落理事会为例[J]. 中国农村观察, 2017(5): 32-45.
- [19] 陈锋. 连带式制衡: 基层组织权力的运作机制[J]. 社会, 2012(1): 104-125.
- [20] 王德福. 做人之道——熟人社会里的自我实现[M]. 北京: 商务印书馆, 2014: 98-110.
- [21] 杜鹏. 乡村振兴战略下的集体经营机制: 类型与比较——基于村庄治理能力的视角[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021(1): 52-63.
- [22] 贺雪峰. 如何再造村社集体[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019(3): 1-8.
- [23] 温铁军, 罗士轩, 马黎. 资源特征、财政杠杆与新型集体经济重构[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2021(1): 52-61.
- [24] 王海娟. 资本下乡与乡村振兴的路径——农民组织化视角[J]. 贵州社会科学, 2020(6): 163-168.
- [25] 梁伟. 农业转型的社区实践与驱动逻辑——基于湘中鹊山村的经验研究[J]. 中国农村经济, 2022(11): 2-20.

责任编辑: 黄燕妮