

# 党领导农村集体经济组织的演进脉络与变迁逻辑

## ——基于历史制度主义的分析范式

韩鹏云

(南京师范大学 马克思主义学院, 江苏 南京 210037)

**摘要:** 新中国成立以来, 党领导农村集体经济组织的历程可以分为形成、转型和跃迁三个阶段。基于历史制度主义的分析范式, 从结构变迁和历史变迁两个层面分析党领导农村集体经济组织的变迁逻辑。结构变迁层面, 党领导农村集体经济组织受到不同历史阶段制度环境的规制, 也受到农业农村相关政策变量的塑造及农民需求的直接影响; 历史变迁层面, 党在领导农村集体经济组织的过程中存在路径依赖和渐进变迁, 也出现了建立统分结合的双层经营体制、颁布实施农村集体经济组织法等“关键节点”。基于此, 可以发现党在领导农村集体经济组织变迁过程中体现了集体性、公共性和稳健性, 这对农村集体经济组织未来发展具有重要的启示作用。党领导农村集体经济组织的过程本质上是政党适应性调整的过程, 这种适应性既是基于自身先进性的能动式适应, 也是基于人民立场的使命型适应, 这样的鲜明品格为农村集体经济组织变迁及农业农村现代化提供了根本政治保证。

**关键词:** 农村集体经济组织; 党的领导; 脉络; 变迁; 历史制度主义

中图分类号: D267.2; F321.32

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2026)02-0078-11

## Evolutionary and institutional logic of the leadership of CPC in rural collective economic organizations—A historical institutionalism perspective

HAN Pengyun

(School of Marxism, Nanjing Normal University, Nanjing 210037, China)

**Abstract:** Since the founding of the People's Republic of China, the evolution of rural collective economic organizations in China under the leadership of the CPC can be divided into three stages: formation, transformation, and upgrading. Based on a dual analytical framework integrating structural and historical transformation dimensions, the study seeks to explain the underlying logic of institutional change. Structurally, the leadership of the CPC over rural collective economic organizations is shaped by changing institutional environments across historical periods, as well as by agricultural policy configurations and the evolving needs of rural households. Historically, the process exhibits characteristics of path dependence and incremental change, punctuated by critical junctures, including the establishment of the dual-management system combining collective and household operations, and the recent enactment of legislation governing rural collective economic organizations. The findings suggest that Party leadership has consistently emphasized collectivity, public orientation, and institutional stability, which together form the core principles guiding organizational evolution. These features provide important insights into the future development of rural collective economic organizations. The process of the CPC leading rural collective economic organizations is essentially a process of the political party's adaptive adjustment. This adaptability is reflected both in capacity-driven adjustments in response to changing governance conditions and in mission-oriented responsiveness to societal needs. Such adaptive governance provides a fundamental political support for the transformation of rural collective economic organizations and the modernization of agriculture and rural China.

收稿日期: 2026-02-02

基金项目: 习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重点项目、江苏省社科基金重点项目(24ZXZA011)

作者简介: 韩鹏云(1982—), 男, 山东聊城人, 教授, 博士生导师, 主要研究方向为农村基层党建与地方政府治理。

**Keywords:** rural collective economic organizations; the leadership of CPC; the course of development; transformation; historical institutionalism

## 一、问题的提出与分析框架

农村集体经济组织是在农村集体所有制基础上从事农业生产、经营和服务活动的组织形式。作为我国公有制经济组织形式的重要组成部分,农村集体经济组织的目标在于保障村民的经济权益,促进农村和农民共同富裕。当前学术界对农村集体经济组织的研究主要围绕其经营管理功能及其对乡村社会的作用两方面展开。一方面,研究集中于农村集体经济组织的特别法人资格、成员权保障及分配管理机制等主题。有研究分析了农村集体经济组织被认定为特别法人的深层缘由<sup>[1]</sup>,剖析了其作为特别法人的产权结构和改革路径<sup>[2]</sup>。还有研究从经济法学的角度分析了立法规制<sup>[3]</sup>以及成员份额权等问题<sup>[4]</sup>。农村集体经济组织作为一个经济属性组织,更多研究集中于其财务管理规范化<sup>[5]</sup>、收益分配制度化<sup>[6]</sup>方面。另一方面,研究集中于农村集体经济组织的治理及其对共同富裕、乡村发展的作用等方面。相关研究重点剖析了农村集体经济组织的外部治理效能<sup>[7]</sup>、“公司化”治理路径<sup>[8]</sup>以及自主治理机制<sup>[9]</sup>等,同时也有不少研究或基于案例,或基于某一特定产业来分析农村集体经济组织促进共同富裕的机理<sup>[10]</sup>,分析其对于治理相对贫困<sup>[11]</sup>或公共品供给的意义等<sup>[12]</sup>。

可以看出,当前学术界对于农村集体经济组织的研究主要集中于经济学、管理学及法学、社会学等学科,研究内容主要侧重组织的经济属性和社会属性,对组织生成和发展的时代语境有所忽视,一些研究甚至会做出“厚今薄古”的偏颇论断。究其原因在于,当前研究从一定程度上忽视了对农村集体经济组织政治属性的研究,尤其对党领导农村集体经济组织的过程及规律缺乏研究。中国共产党是农村集体经济组织的缔造者,也是其发展与改革的“第一行动集团”和政治保障。坚持党的领导是农村集体经济组织首要坚持的原则,研究党的领导的内在机理和科学规律回答的是政治“元问题”,具有必要性和现实意义。由于党的领导贯穿农村集体经济组织的历史与现实全过程之中,研究应基于脉络演进同时又需要立足于现实实践,才能深刻揭示深层动因并寻求可能的改革创新路径。也正基于此,笔者拟引入具有理论耦合性的历史制度主义范式来建立分析框架并展开研究。

历史制度主义是新制度主义政治学的流派之一,作为一种理论分析范式于21世纪初被引入我国学术界,主要用于分析较长时段的思想、制度及政策变迁,也用于分析规范、组织及体制机制的变迁等。近年来,历史制度主义被引入党建研究领域,用于分析党的相关制度建设或领导体制和体系建设<sup>[13]</sup>。在这些研究中,历史制度主义充分融合结构功能分析和历史社会分析,使宏大历史和微观行为勾连起来,形成中观层面的理论概括。历史制度主义分析范式有两个关键变量:历史与制度。历史主要指的是某一制度生成和变迁的轨迹,强调的是历史关联性。而制度是一个相对广义的概念,指的是嵌入政体或政治经济组织结构中的程序、规则、规范和惯例,具体包括广义的政策、体制、机制等<sup>[14]</sup>。历史轨迹分析是基础,制度逻辑分析是核心。在历史与制度分析的基础上,历史制度主义范式呈现为四方面的理论内涵:历史制度主义倾向于在相对广泛的意义上界定制度与个人行为之间的相互关系;强调在制度运作和产生过程中权力的非对称性;在分析制度建立和发展过程中强调路径依赖和意外后果;倾向于将制度分析和能够产生某种政治后果的其他因素整合起来进行研究<sup>[14]</sup>。历史制度主义具有三方面特征:集中关注那些重大的结果或令人迷惑的事件;关注突发事件的背景与变量的序列;以追寻历史进程的方式寻求对事件和行为作出解释<sup>[14]</sup>。凯瑟琳·西伦等在渐进制度变迁中提出了多种制度变迁类型,用于分析在路径依赖期间制度所发生的微观变革<sup>[15]</sup>。基于上述分析,可以认为历史制度主义包括了三方面的方法论:其一是分析权力的博弈关系,在历史演变中揭示制度生成的复杂性;其二是分析表象背后的深层结构和行动力量,用以解释组织、政策及体制机制的形成过程;其三是分析路径依赖及均衡状态下的渐进制度变迁过程,重点关注其中的关键节点,并探讨现实制度格局形成过程中所体现的非意图性特征。

历史制度主义是一种中观层面的分析范式,能展示出社会科学分析的厚度,用来分析党对农村集体经济组织的领导具有理论优势:一方面,能够分历史时段剖析党对农村集体经济组织的塑造作用,揭示领导的时代性和内在因果链条;另一方面,能够剖析党在领导农村集体经济组织过程中所形成

的政策、体制、机制的延续性以及断裂点,在获取“来龙”的基础上判断“去脉”。鉴于此,笔者基于历史制度主义范式,建构起党领导农村集体经济组织变迁的分析框架。

其一,演进脉络分析。脉络分析是历史制度主义分析范式的基础环节,这一环节可以呈现党领导农村集体经济组织变迁的过程,概括其总体状况以及特征,为分析变迁逻辑打下基础。其二,结构变迁逻辑分析。制度与行为的互动关系是历史制度主义分析范式的中心论题。“制度的变迁归根结底是由制度与行为的互动推进的,这种行为主要是制度关涉对象,如当权者、政府职能部门和社会公众的行为。”<sup>[16]</sup>由此,结构变迁逻辑主要研究宏观、中观、微观行为对制度的影响。一般来说,制度环境可以被视为宏观行为,中观行为主要表现为政策变量,而微观行为体现为主体需求。某一组织、政策及体制机制变迁并非来源于单一要素作用,而是制度环境、政策变量及主体需求共同作用的结果。其三,历史变迁逻辑分析。历史变迁逻辑分析主旨在于分析不同历史时期的组织、政策及体制机制等是如何衔接和转变的,上一时期会对下一阶段产生怎样的影响,又为何会推动跃迁,其主要研究内容包括路径依赖、渐进变迁及关键节点等三方面:路径依赖指的是“制度变迁一旦迈入某一路径,它的既定方向就会在以后的发展中不断自我强化,沿着这条路径不断发展下去”<sup>[17]</sup>,行为主体通过学习和适应使组织模式具有自我强化功能,即使存在更好的替代方案,也很难马上改变;路径依赖会带来制度的均衡,但渐进的变革也会在微观领域发生,为后续的彻底变革埋下伏笔;关键节点指的是外部环境发生重大变化,制度的自我强化难以持续,就会出现制度的创新性演变。

综上所述,本文拟基于历史制度主义的分析范式研究党领导农村集体经济组织的演进脉络及变迁逻辑。首先呈现农村集体经济组织在党的领导下“从无到有”“从有到优”的脉络,之后研究党领导农村集体经济组织的结构变迁逻辑和历史变迁逻辑以及未来启示,以此呈现党领导农村集体经济组织的历史图景和内在规律,为研究中国特色社会主义理论与实践贡献力量。

## 二、党领导农村集体经济组织的演进脉络

新中国成立以来,以党的领导为主线可以划分为社会主义革命和建设时期、改革开放和社会主义现代化建设新时期、中国特色社会主义新时代等三个历史阶段。作为革命和建设的重要组成部分,党领导农村集体经济组织的历程与上述三个历史阶段保持了内在逻辑的一致性和连贯性。基于上述缘由及农村集体经济组织基本形态的差异等因素,本文将党领导农村集体经济组织的历史实践过程划分为1949—1977年党领导农村集体经济组织形成、1978—2011年党领导农村集体经济组织转型、2012年至今党领导农村集体经济组织跃迁等三个阶段,并梳理不同阶段的主要制度、政策及具体领导实践等,为变迁逻辑的分析打下坚实基础。

### (一) 党领导农村集体经济组织形成(1949—1977年)

在新中国成立之初,为了进一步巩固新生政权并加强乡村社会中的国家政权建设,中国共产党在农村开展了彻底的土地革命并建立起以小规模自耕农为经营主体的农业经营体系。为了应对小农经济生产效率低、难以统筹组织等弊端,引导农民走互助合作道路,1951年中共中央颁布了《关于农业生产互助合作的决议(草案)》,正式确定了临时互助组、常年互助组和初级农业生产合作社等三种组织形式。初级农业生产合作社是互助组的高级形态,农民以入股的形式将私有的生产资料交由合作社统一经营,实现了生产资料使用权和所有权的分离,属于半社会主义性质的农村集体经济组织。1953年中共中央正式发布了《关于发展农业生产合作社的决议》,提出将初级农业生产合作社由试办转变为迅速发展,向更高级的完全社会主义农业生产合作社(即高级社)过渡。1955年7月,毛泽东作了《关于农业合作化问题》的报告,指出“目前农村中合作化的社会改革的高潮,有些地方已经到来,全国也即将到来。这是五亿多农村人口的大规模的社会主义革命运动,具有极其伟大的世界意义”<sup>[18]</sup>。同年10月,党的七届六中全会通过了《关于农业合作化问题的决议》及《农业生产合作社的示范章程(草案)》,推动了农业合作化运动的加速发展。1957年底,全国范围内的高级农业生产合作社已基本建立并稳定发展。自此,生产资料实现了高

级社所有，农民实现了按劳分配，社会主义性质的农村集体经济组织正式建立起来。

由于高级农业合作社在运行中存在一些管理和激励上的问题，局部地区出现了农业生产的困境。1958年3月中央在成都会议上通过了《关于把小型的农业合作社适当地合并为大社的意见》，一些地区开始试办人民公社并得到中央认可。1958年8月，中共中央颁布《关于在农村建立人民公社问题的决议》，掀起了人民公社化运动的高潮。经过几个月的推动，1958年底全国已建立2万多个人民公社，农村基本实现了公社化。在人民公社建设的初期，施行的是生产资料公社所有制，但由于“一大二公”“一平二调”在一定程度上挫伤了生产积极性，中央对人民公社的生产经营管理进行了调整，于1962年发布了《关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》，正式确立起“三级所有、队为基础”的农村集体经济制度框架，实现了所有权和分配权的统一。

可以认为，作为农村集体经济组织的初级形态，高级农业合作社仅是一种掌握生产资料所有权的经济组织。但自1958年到1977年，高级农业合作社发展到人民公社之后，人民公社（包括生产大队、生产队）不仅是掌握生产资料所有权的集体经济组织，也是集党组织、政权组织为一体的复合组织，其政治职能与经济职能是结合在一起的。可以说，在这一时期党领导农村和农民创立并发展了农村集体经济组织，通过公积金和公益金制度建立了兜底性的社会保障体系，为农民提供了医疗、五保、教育等社会福利。然而，由于人民公社体制钳制了市场活力和社会活力，生产力与生产关系的矛盾不断加剧，农村基层政权的体制机制亟待调整，农村集体经济组织的实践形态面临新的变迁。

## （二）党领导农村集体经济组织转型（1978—2011年）

1978年，以安徽凤阳小岗村包产到户为标志性事件，中国开启了农村改革的序幕。1980年9月，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，明确支持包产到户和包干到户，实行多样化的责任制。1982年中央一号文件明确提出，集体经济建立生产责任制后长期不变，各类包产包干性质的责任制需要不断完善。1983年中

央一号文件正式提出了“联产承包责任制”，明确了集体统一经营与农户分散经营相结合的原则，要求同时发挥集体优越性和农户积极性。至此，以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制正式成为农村集体经济发展的基本制度。1983年中央一号文件对人民公社的组织体制也提出了“政社分设”改革要求。同年10月，中共中央、国务院正式发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，要求按乡建立乡党委和乡政府，按照村民居住状况设立村民委员会。1984年底，全国农村普遍建立了村民委员会，“乡政村治”的格局形成。

以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制保持了制度弹性，既注重家庭分散经营，也要求集体统一经营。当时全国大部分以农业为主的地区没有再单独成立专门的农村集体经济组织，1986年颁布实施的《中华人民共和国民法通则》规定：集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有，由村农业生产合作社等农村集体经济组织或者村民委员会经营、管理。即把村民委员会作为农村集体经济组织的替代性组织，由其代行职能。1990年3月，邓小平提出了著名的农业“两个飞跃”思想：“中国社会主义农业的改革和发展，从长远的观点看，要有两个飞跃。第一个飞跃，是废除人民公社，实行家庭联产承包为主的责任制。这是一个很大的前进，要长期坚持不变。第二个飞跃，是适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济。这是又一个很大的前进，当然这是很长的过程。”<sup>[19]</sup>农业“两个飞跃”思想为农村集体经济及集体经济组织的进一步发展指明了方向。以苏南为代表的经济发达地区农村利用村、组集体建设用地兴办乡镇企业（包括村组企业），大幅提升了农村集体经济收入并带动了农民增收，乡镇企业由此成为农村集体经济组织的一种独特形式。除此之外，也有部分省份为了更好地管理农村集体土地、资产和资源，自主探索成立了农村社区合作经济组织，也取得了一定成效。

总之，在双层经营体制的总体框架下，农村集体经济组织在党的领导下突破了原有的人民公社体制，适应市场化改革要求并根据不同地区、不同类型村庄的实际需求实现了多元化转型。但很多地区的农村集体经济组织依然面临着缺乏组织实体、

功能发挥不足以及政经不分、经社不分等问题,农村集体经济收入不断下滑,甚至出现了不少经济“空壳村”。由于苏南乡镇企业(包括村组企业)存在产权不清晰、竞争力不足等问题,在20世纪90年代也进行了民营化改制,其作为农村集体经济组织的职能也逐步虚化。

### (三) 党领导农村集体经济组织跃迁(2012至今)

党的十八大以来,中国特色社会主义进入新时代。党中央高度重视乡村振兴并深入推动农村改革。2013年中央一号文件提出要进行农村集体产权制度改革,有效保障农民财产权利。同年,党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,重点强调要保障农民集体经济组织成员权利,赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承的权利。2014年9月,习近平总书记在主持召开中央全面深化改革领导小组第五次会议时指出,“积极发展农民股份合作、赋予集体资产股份权能改革试点的目标方向,是要探索赋予农民更多财产权利,明晰产权归属,完善各项权能,激活农村各类生产要素潜能,建立符合市场经济要求的农村集体经济运营新机制”<sup>[20]</sup>。这一论述为新时代农村集体经济组织发展提供了根本遵循,以农村集体产权股份合作制重新塑造农村集体经济组织的改革思路已基本成型。2014—2016年颁布的多个中央一号文件,都将农村集体产权制度改革作为重点,明确要求到2020年要基本完成土地等农村集体资源性资产确权登记颁证、经营性资产折股量化到本集体经济组织成员、健全非经营性资产集体统一运营管理机制等。2015年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深化农村改革综合性实施方案》,提出试行“政经分开”,剥离村两委的集体资产经营管理职能,完善农村基层党组织领导的村民自治组织和集体经济组织运行机制。

经过几年的实践探索和试点工作,一些地区农村集体经济组织依附于村两委的状况已不适应需求,完善并重构农村集体经济组织的思路十分清晰。由此,2016年12月中央在《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》中将农村集体经济组织视为特殊的经济组织,其具体名称可以是经济合作社,也可以是股份经济合作社。该文件明确要求确

认农村集体经济组织成员身份,发挥农村集体经济组织作用,并将经过此次改革的集体经济称为新型集体经济,为农村集体经济组织的重构和完善指明了方向。2017年3月颁布的《民法总则》将农村集体经济组织定性为“特别法人”,赋予农村集体经济组织独立的法律人格,使其可以按照民事主体的资格来开展经济活动。之后,2018年农业农村部启动了农村集体经济组织的注册登记工作。到目前为止,全国近百万个农村集体经济组织已全部完成注册登记工作。2024年6月28日,《中华人民共和国农村集体经济组织法》正式颁布,自2025年5月1日起施行。该法从法律层面规定了农村集体经济组织的登记、机构及管理等内容,明确其特别法人地位,在制度上推动了农村集体经济组织与村民委员会职能的分离,为“政社分离”“经社分离”提供了法律依据。

这一时期之所以被称为党领导农村集体经济组织的跃迁时期,一方面是因为从法律层面上确立了农村集体经济组织的实体地位,很多地区建立了独立的农村集体经济组织,使之成为农村集体经济的独立执行机构;另一方面是因为这一时期的农村集体经济组织是经过了清产核资、成员身份确认、股权量化、资产运营等规范程序建立起来的“新型”组织,新型农村集体经济组织可以获得税收优惠、金融扶持和各级项目支持,能以多元形式尤其是资产入股等形式参与形成混合所有制经济,激活“沉睡”的农村资产和资源,为乡村全面振兴和农村经济社会发展作出贡献。

### 三、党领导农村集体经济组织的结构变迁逻辑

波兰尼在《大转型》中提出了“嵌入性”概念,之后这一概念成为新制度主义的重要理论范畴<sup>[21]</sup>。任何经济领导行为都高度嵌入政治与社会结构之中,结构的变迁是制度建立、打破与再平衡的基础动力。从历史制度主义的分析范式来看,党领导农村集体经济组织的变迁源于行为所嵌入的宏观制度环境发生了变动,也源于不同时期党的农村政策变量的影响。基于自下而上的视角,农村集体经济组织由广大农民组建而成,他们的具体需求及由此而产生的行为也成为党领导农村集体经济组织变

迁的动因。可以说,正是在党的领导下,农村经济社会发展结构一直在发生整体性变迁,进而带动农村集体经济组织转型和跃迁。

### (一) 党领导农村集体经济组织变迁受到制度环境规定

制度环境指的是由多维规则体系构成的基本秩序框架,核心在于建构生产生活及社会行为的规划目标及体制机制等,具有长效性和稳定性等特征。党领导农村集体经济组织变迁的制度环境主要包含了党在不同历史时期的现代化方略以及与此相关的政治经济体制、话语体系等。

新中国成立之初到人民公社时期,是党领导建立社会主义基本制度并为“由农业国变为工业国”的现代化目标奠基的时期。中国共产党的工人阶级先锋队性质以及消灭剥削制度的初心使命,必然推动其完成社会主义改造并建立公有制经济体系。在社会主义制度与现代化建设有机统一的追求中,农村集体经济组织作为公有制经济的重要实现载体应运而生。之后农村集体经济组织又与农村政权组织共同组成了具有政治、经济双重属性的“公社—生产大队—生产队”体制。人民公社体制虽然在一定程度上缩小了农民之间的贫富差距,但由于生产关系超越生产力水平,导致生产效率低下、激励不足。因此,具有农村集体经济组织属性的人民公社未能带领农民实现“共同富裕”。

进入农村改革时期后,中国共产党领导开展了“中国式现代化”的理论突围,领导人民转向改革开放和社会主义市场经济体制驱动的现代化方略。在改革初期,中国共产党将农村作为突破口,通过“效率优先、兼顾公平”的导向激发农民生产活力及参与商品化、市场化的积极性。也正是在这样的历史背景下,党和国家将“包产到户”明确为农村集体经济的生产责任制,并最终发展成以家庭联产承包为基础的双层经营体制。但在这一体制框架下,农村集体经济组织发展也产生了不平衡性:一方面,由于很多以农业为主的村庄只有农地资源和少部分固定资源、资产,由村两委代行集体经济组织职责可以降低组织成本,所以很多村庄没有单独成立农村集体经济组织;另一方面,随着社会主义市场经济体制更加完善,中央对地方放权赋能,一些拥有较多经营性资源、资产的村庄自主发挥“统”的作

用形成了乡镇企业(包括村组企业)、农民合作社等多元化的农村集体经济组织实现形式。

党的十八大以来,在社会主义革命和建设的长期探索与实践基础上,中国式现代化理论进一步丰富和发展,成为党的重大理论创新成果。中国式现代化要求通过高水平社会主义市场经济体制促进农民共同富裕和农业农村现代化。为实现上述目标,亟须强化农村集体经济组织“统”的功能。为此,党和国家以法律形式明确其特殊法人地位,通过重新组建农村集体经济组织,保障其实现独立运营。在“虚变实”的基础上,农村集体经济组织只有完成产权改革并具有规范的管理程序,才能在市场化经营过程中成为共同富裕的合法载体,为新时代农业农村现代化发展注入持续动力。可以说,正是在中国式现代化理论体系的指导以及高水平社会主义市场经济体制的要求下,新型农村集体经济组织才得以发挥其不可替代的作用。

### (二) 党领导农村集体经济组织变迁受到政策变量塑造

相较于制度环境,政策变量更为具体和直观。政策变量主要指的是在社会系统中发挥重要作用的政策安排及其政策效应。它们内嵌于不同时期的政治、社会结构之中,是系统运作及具体行为发生的前置性条件。党领导农村集体经济组织变迁的过程嵌入“三农”政策变量的约束之中。自新中国成立以来,解决好“三农”问题一直是全党工作的“重中之重”,相关的政策安排密集且相互支持,对农村集体经济组织的发展及变迁产生了重要影响。

新中国成立初期国家面临多方面的严峻挑战,优先加强工业体系尤其是重工业体系建设成为必然选择。土改后的小农分散经营虽然在政治上实现了公平,却在经济上与国家工业化对农产品的大规模、标准化需求形成了结构性矛盾。为了解决现实问题,必须通过组织化方式推动农业资源向工业资本转化,由此产生了统购统销政策,进而推动了人民公社体制的形成。作为“政经合一”的组织,人民公社的集体经济组织属性服从于政治组织属性,工分分配的政策与集体劳动的组织形式作为核心的管理制度反向加强了计划经济功能。当然,由于生产资源要素过度集中以及城乡二元剪刀差的长期存在,各项政策的负效应也不断显现。

党的十一届三中全会对路线方针进行了重大调整,农村进入改革时期。村级党组织与作为群众性自治组织的村民委员会成为村庄治理的基本组织架构,很多地区由村“两委”代行农村集体经济组织职能进行农地资源的发包和管理。与此同时,为了兴修水利设施、修建村庄道路、开展义务教育等,村两委向农户征收“三提五统”税费。20世纪90年代之后,很多乡镇通过物质激励的方式调动村干部征税积极性,形成了“搭车收费”的乡村利益共同体,农民的税费负担进一步加重,严重影响了党在农村的合法性基础。针对这一问题,党和国家开展了农业税费改革并于2006年全面取消了农业税费,农村进入“后税费时代”。由于税费取消切断了资金来源,农村集体经济更加弱化,村两委代替农村集体经济组织发挥的统筹作用也愈加弱化,村级组织与农民的关系处于“悬浮”状态<sup>[22]</sup>。当然,一些拥有经营性资产和资源的经济发达地区出台了一些单独设置农村集体经济组织的政策并进行了相应探索,为未来的农村集体经济组织跃迁积累了经验。

进入新时代以来,中国共产党领导“三农”工作取得历史性突破,实施了乡村全面振兴战略并密集出台了农业产业化、土地流转及美丽乡村建设等多方面的政策。这些政策为农村集体经济发展创造了条件,也重塑了农村集体经济组织。在上述政策之外,农村还施行了村党组织书记“一肩挑”政策,由村党组织书记兼任村委会主任和农村集体经济组织负责人。农村集体经济组织负责人由书记兼任的模式强化了党的领导,提升了决策效率,同时提升了资源整合能力,对于促进新型农村集体经济组织的发展具有重大意义。

### (三) 党领导农村集体经济组织变迁受到农民需求影响

历史制度主义分析范式区分了关键行动者和一般行动者。相较于关键行动者的重大推动作用,一般行动者往往通过实践将制度与地方性知识结合起来,构成制度再生产的微观基础,他们的认知、意愿及诉求等也潜在地影响制度变迁。作为集体资产经营管理的主体,不同历史时期的农村集体经济组织都与农民的利益需求息息相关。农民对农村资产、资源经营和管理方式的需求构成了农村集体经济组织变迁的基础,成为影响党领导农村集体经济

组织变迁的重要因素。

新中国成立之初,党领导农民开展了土地改革。由于土地重新分配之后小农户经营规模小且比较分散,劳动技术滞后且劳动生产率相对较低,农民在一些生产环节尤其是水利基础设施建设等方面有互助合作的需求并开展了自发性的互助合作行为。由此,当党领导开展“三大改造”时,农民加入合作社的积极性较高并有较高的预期,农村集体经济组织的建立也“顺理成章”。进入人民公社时期后,农村经济活动的生产和分配均由行政权力统一安排。这种制度安排导致劳动者的个人收益与劳动付出相脱钩,集体行动中的“搭便车”行为普遍化,不仅严重抑制了农业生产效率,也从根本上削弱了农民对人民公社这一组织形式的制度认同。

包产到户由农民自发创造,表明家庭承包经营能激发农民的生产积极性,也能获得农民的广泛认同。随着人民公社组织形式的解体以及双层经营管理体制的建立,在很多以农业为主的地区,农民通过家庭承包经营可以获得相对较高的收益,对重建集体经济组织实体缺乏积极性。但在一些经济发达地区农村,农民对乡镇企业(包括村组企业)、合作社等农村集体经济组织的具体形式认可度高,因为这些经济组织既可以吸纳农民在本地就业,使农民获得非农收益,还能为村庄集体带来经营性收入。当然,随着市场经济进一步完善以及卖方市场向买方市场转变,相对粗放的生产方式及“政经”不分的体制弊端使乡镇企业(包括村组企业)的竞争力降低,不能满足农民需求,农村集体经济组织日渐陷入“空壳化”,难以继续发挥实质性作用。

进入新时代以来,随着工业化及城镇化的迅猛发展,农村的“老龄化”“空心化”问题逐渐显现。对于以农业为主的村庄而言,“半工半耕”的家庭生计模式以及“老人农业”的生产模式使农民对农村集体经济组织的统筹功能产生了新的需求<sup>[23]</sup>。服务农业生产并盘活农村土地资源及其他经营性资产、资源成为广大村干部及农民的普遍诉求。而对于经营性资产、资源较多的村庄来说,农民对自身成员权益尤为看重,也迫切希望通过集体产权改革形式确保股权清晰及未来收益。尽管不同类型地区的农民需求侧重有所不同,但党和国家通过清查村集体“三资”、推动产权改革以及出台农村集体经

济组织法等措施进行了全面回应,不仅重建了新型农村集体经济组织,而且采取多种扶持举措激活其经营和发展能力。可以说,在党的领导下,农村集体经济组织实现了由行政主导型向法治市场型的历史性跨越。

#### 四、党领导农村集体经济组织的历史变迁逻辑

历史制度主义分析范式具有强烈的历史取向,其对历史变迁逻辑的理论建构主要着眼于变迁的路径及动力:历史选择具有路径依赖效应,选择之后所定型的路径会通过学习效应、协同效应、适应性预期等进行自我强化并形成路径锁定,后续的变迁或转换难以突破预定的轨迹<sup>[13]</sup>。尽管路径依赖会对历史变迁形成一定的阻碍,但渐进变迁一直在发生。之后,长期形成的制度(具体包括组织、体制、机制等)会因为外部冲击或内部结构性危机而发生裂变,关键节点会打破原有的平衡,最终实现路径变迁。新中国成立以来,农村集体经济组织的变迁历程也存在路径依赖性。但在中国共产党的正确领导下,通过渐进变迁及关键节点的推动,农村集体经济组织不断调整发展定位并探索多元化的实现形式,实现了组织的突破和跃迁。

##### (一) 党领导农村集体经济组织变迁中的路径依赖

路径依赖作为理论概念来源于经济学中的技术变迁分析,之后被道格拉斯·诺思引入制度分析,认为在制度变迁的过程中容易形成惯性和锁定机制。后来,路径依赖被历史制度主义分析范式所吸收,强调在历史变迁中也存在路径自我强化的特征。新中国成立初期,由于苏联在二战期间所取得的重大胜利及其工农业发展所取得的成就,中国共产党选择向苏联学习计划经济管理体系。尽管在具体的实施路径及经济政策上有所区别,但我国的互助组、初高级社及人民公社体制在一定程度上借鉴了苏联集体农庄模式,为农村集体经济组织奠定了基本组织框架。这种安排具有历史合理性与必然性,但也逐步进入自我强化的路径依赖状态:人民公社既是政权组织,也是农村集体经济组织,“政社合一”的组织形式将政治权力与经济管理深度绑定,“三级所有、队为基础”的组织体系将农村经

济社会全面纳入覆盖范围。这种路径不仅可以极大地降低组织和动员成本,同时作为特定历史条件下理想与实践的结合,也承载了共产主义的追求和理想,进而形成强大的意识形态惯性。当然,这种路径也会因为生产关系不符合生产力的发展而被锁定在效率低下的既定轨道之中。

进入农村改革时期之后,随着村民自治制度的建立,很多地区的农村集体经济组织设置“虚化”“弱化”,由村“两委”代行集体经济职责,进而陷入“经社合一”的路径依赖之中。“经社合一”将农村集体经济事务与村务合并在一起,便于实现村“两委”对村庄整体的治理,也便于村干部掌握农村集体利益,为乡村利益共同体的形成提供了条件。尽管一些经济发达地区增挂了农村集体经济组织的牌子,但大多缺乏独立的机构设置以及规范的经营制度,农村集体经济组织难以真正发挥市场经济主体的能动性和独立性,难以避免效率降低、经营不善的状况,最终使农村集体经济组织发展锁定在“小、弱、散、差”的状态之中。

路径依赖是特定时空下的行为逻辑,也是发展中难以回避的问题。党领导农村集体经济组织在路径形成初期具有合理性,也发挥了重要作用。但随着农村经济社会发展的转型以及高水平社会主义市场经济体制的建立,路径依赖所带来的阻碍作用愈加明显,对农业农村现代化全局产生了制约作用。针对此,中国共产党不断进行路径调整,推动了农村集体经济组织的变迁。

##### (二) 党领导农村集体经济组织的渐进变迁

在历史制度主义的视域中,路径依赖塑造了制度及组织的均衡。但均衡状态并不等同于完全静止,微观层面的改革一直在进行。历史制度主义分析范式中的渐进制度变迁理论提出了漂移、转换、层叠、替代等四种渐进类型,其中漂移、层叠与农村集体经济组织的变迁具有耦合性:前者指的是在架构或规则上保持不变,但由于环境、执行或者博弈的变化导致功能发生偏离,为变迁的发生提供了潜在动力;后者指的是在稳定架构上注入新的元素或规则,使新旧体制并存并为变迁积累能量<sup>[24]</sup>。

在人民公社时期,农村集体经济组织施行的是统一经营、统一劳动以及统一分配的组织形式。这种形式在具体实践中产生了农民积极性不足、农业

生产效率低、“搭便车”等“漂移”问题，集体经济的实际效益与初始设计之间出现了偏差。正是基于这些问题，新的探索以“层叠”的形式进入农村集体经济组织：一些地区在人民公社前期曾经将“责任制”引入农村集体经济组织，探索实施了“包产到组”等形式，进行定额管理和按劳激励，取得了良好成效；而在人民公社后期，很多社队自发试行“包工到组”“专业承包”等形式并逐步扩展到林业、农机、畜牧等领域，为后续的家庭联产承包责任制提供了基础。还有一些地区的农村集体经济组织发展社队企业并赋予其相对独立的经营机制，为农村改革时期乡镇企业的成长和发展奠定了组织和资产基础。

进入农村改革时期后，很多地区农村集体经济组织的角色由村“两委”扮演。在统分结合的双层经营体制之下，家庭分散经营成为主要的农业经营形式，集体只承担土地发包、税费征收以及部分服务功能，集体统一经营在实践中被逐步边缘化。上述问题导致农村集体经济组织的目标出现“漂移”，村集体经济难以获取收入，集体资产和资源也难以被充分激活。由此，在党的统一领导下，一些经济发达地区自20世纪90年代就在原有组织形态的基础上进行制度“层叠”，即引入新的规则来建立具有独立法人资格的农村集体经济组织形态，以股份合作制为核心开展资产量化、法人治理的改革并参与市场化经营，为后来的全国改革积累了经验、探索了路径。

在党的领导和支持下，地方结合各自实际探索农村集体经济组织的具体形式，既没有偏离总体的方向，又推动了基层先行先试、释放活力。在探索取得成效并获得认可之后，诱致性制度变迁上升为全局的强制性制度变迁，实现组织形态的彻底变革。这既是中央与地方共同改革的重要路径，也是在党的统一领导下中国特色社会主义制度优势的具体体现。

### （三）党领导农村集体经济组织变迁的关键节点

随着外部环境的变化及内部渐进力量的积累，以重大制度调整为标志的关键节点必然会出现。关键节点类似于“熔断机制”，能触发“历史否决点”并打破原有的路径锁定。在关键节点发生之后，可以建立起与宏观情境适配的新路径，形成新的组织

模式。

新中国成立以来，党领导农村集体经济组织经历了两个关键节点，一个是统分结合的双层经营体制的确立，一个是农村集体经济组织法的颁布实施。改革开放后，家庭成为农业经营的基础单位，联产承包责任制改变了人民公社的劳动组织方式，激活了农民生产积极性，极大地解放了农业生产力；农村集体经济组织（或由村“两委”代行职责）负责农户不宜或不愿独立承担的生产服务，例如农业生产基础设施建设等。双层经营体制实现了集体统筹与家庭生产的协调统一，在不改变集体经济所有制的前提下实现了生产关系与生产力的适配，成为党领导农村集体经济组织变迁的第一个关键节点。进入新世纪之后，为了促进农村发展并稳固党在农村的执政基础，农业税费被全面取消，社会主义新农村建设及统筹城乡发展的战略出台，农业产业化发展迈上新台阶。随着农民向城镇的转移以及农村土地“三权分置”政策的推动，集体经济统筹功能有了更大的施展空间，建立职能独立且能充分参与市场化经营的农村集体经济组织成为农村经济发展的必然要求。由此，进入新时代之后，在农村集体产权制度改革的基础上，《中华人民共和国农村集体经济组织法》正式颁布并实施。该法明确要求建立独立的组织机构，并对成员权利和义务、组织登记程序以及财产经营管理、收益分配作出了具体规定。可以说，该法的颁布实施是党领导农村集体经济组织变迁的第二个关键节点，其作为农业农村经济发展史上的重大事件，推动了农村集体经济组织的成熟和完善，标志着组织形态规范化、资产运营市场化的新型农村集体经济组织全面建立并走向了法治轨道。

关键节点是变迁的历史契机，也是党领导农村工作的重大历史成果。在关键节点生成的过程中，中国共产党的自我革命精神得到充分彰显，而农民的首创精神以及利益诉求表达也在其中发挥了基础性作用。可以说，农村集体经济组织变迁过程中的关键节点由多方主体协同催生，充分体现了党的领导的先进性和科学性。

## 五、党领导农村集体经济组织变迁的经验镜鉴

作为维护社会主义公有制经济及农民经济权益的重要载体，党领导农村集体经济组织实现了跨越式发展。结构视角呈现了党领导经济社会发展的动因，历史视角则表现出党的自我革命勇气及对人民立场的坚守。基于历史制度主义的分析范式，可以发现党在领导农村集体经济组织变迁过程中充分体现了集体性、公共性及稳健性，对未来完善和发展农村集体经济组织具有重要的启示作用。

首先，党在领导农村集体经济组织变迁的过程中始终贯彻了集体性原则。无论是在哪个时期，农村集体经济组织的生产资料都归村庄成员集体所有，只有优先保障集体利益才能使组织在乡村振兴过程中发挥“统筹”功能。尽管当前新型农村集体经济组织已重建，也通过产权制度改革明晰了股权，但这并不意味着农村集体经济可以被“分光吃净”，必须保持农村集体资产的完整性并实现保值增值。当前个别地区的农村集体经济组织成员过度要求分红，而为了彰显自身“政绩”，一些农村集体经济组织的分红比例过高，在经营收益降低时也没有相应地降低分红额度，用于集体经济发展的资金储备和积累不足，导致农村集体经济发展后劲不足<sup>[25]</sup>。在未来的发展过程中，需要在组织建设层面充分践行集体性，为农村集体经济组织发展注入持续动能。

其次，党在领导农村集体经济组织变迁的过程中持续表现出公共性。在形成和转型时期，农村集体经济组织与人民公社、村“两委”等组织形式高度“黏合”在一起。尽管“政经合一”“经社合一”具有历史局限性，但使经济与治理高度耦合在一起，农村集体经济资金、资源和资产可以较好地服务于农村社会治理全局，例如加强农村基础设施建设、进行公共服务供给、保障乡村两级组织运转等。进入新时代以来，尽管村党组织书记大多兼任农村集体经济组织的负责人，但毕竟农村集体经济组织实现了实体化的独立核算、运营与管理。如何进一步理顺农村集体经济组织与村“两委”的关系，使其以公开化、科学化、规范化方式服务于村庄公共事务，依然是需要关注的实践课题。

再次，党在领导农村集体经济组织变迁的过程

中长期保持了稳健性。在农村改革时期，一些经济发达地区的乡镇企业（包括村组企业）、农村经济合作社等曾参与市场竞争，之后因竞争力较弱而出现经营危机。之后，大多数农村集体经济组织采取的都是稳健策略，一般采用资源发包、物业出租、居间服务等方式。但当前一些地区为了推动农村集体经济高速增长，制定了不切实际的经营收益递增率、可支配收入增长率等目标，推动农村集体经济组织通过各类“变通”策略来达成目标，最终只能达到“拔苗助长”的效果，甚至还可能带来较大的发展风险。由此，应继续秉持稳健原则，基于实际情况并按照农村集体经济组织的发展规律因势利导，通过持续、渐进式的组织模式创新实现农村集体经济组织的高质量发展。

从本质上看，党领导农村集体经济组织的演进脉络和变迁逻辑体现的是中国共产党的政党适应性特征。政党适应性是政党在组织与环境之间寻找平衡的能力，即通过政策调整或组织变革来主动适应内外部环境的变化，以达到提升自身适应能力、促进政党合法性的目的。美国学者亨廷顿认为：“‘适应性’是后天获得的组织性；概言之，就是适应环境挑战的能力和存活能力。环境提出的挑战越多，时间越长，适应性越强。”<sup>[26]</sup>杨光斌则认为：“政党在与外部政治制度、社会制度的复杂互动中，其适应性体现在组织内部的结构性和功能性调整。”<sup>[27]</sup>可以认为，正是农村改革发展需求及社会主义市场经济发展要求的推动，促使党领导农村集体经济组织在组织模式上不断进行调整，使其在促进农民共同富裕、服务农业农村现代化发展方面发挥更大的作用。当然，通过党领导农村集体经济组织变迁的具体分析，可以看出中国共产党政党适应性的鲜明特点。首先是基于先进性的能动式适应。中国共产党作为马克思主义政党，没有任何自己的特殊利益，始终代表中国最广大人民的根本利益，代表中国先进生产力的发展要求。先进性使党的适应并非被动适应，而是通过不断自我革命来更新领导理念和战略部署，主动适应环境变化，提升执政合法性和执政能力。其次是基于人民立场的使命型适应模式。人民性是马克思主义最鲜明的品格。中国共产党的使命超越了政党生存与执政地位本身，始终以“为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴”为

根本追求。尽管在不同历史时期有不同的具体表征,但每个阶段的适应性调整都遵循了人民立场及“以人民为中心”的理念。党的适应性是为了回应人民需求、回应历史使命,具有不可替代的战略性和引领性。

#### 参考文献:

- [1] 朱虎,雷志富.农村集体经济组织何以成为特别法人[J].中国人民大学学报,2024(5):58-71.
- [2] 于雅璐.“特别法人”架构下我国农村集体经济组织改革发展路径研析[J].海南大学学报(人文社会科学版),2020(6):69-77.
- [3] 沈理平.农村集体经济组织成员资格认定的立法規制[J].学海,2024(3):37-46.
- [4] 王洪平.论农村集体经济组织成员的份额权[J].安徽师范大学学报(社会科学版),2025(4):64-75.
- [5] 于婧桐,刘春苗.农村集体经济组织财务管理规范研究[J].中国农业资源与区划,2025(5):62.
- [6] 梅维佳.新型农村集体经济组织收益分配制度释论[J].法学评论,2025(4):108-121.
- [7] 何文浩,宋宗宇.农村集体经济组织的外部治理及其效能拓展[J].农业经济问题,2024(12):76-88.
- [8] 颜雅仪,沈云樵.农村集体经济组织“公司化”治理路径探析[J].学海,2024(2):50-59.
- [9] 王辉,金子健.新型农村集体经济组织的自主治理和社会连带机制——浙江何斯路村草根休闲合作社案例分析[J].中国农村经济,2022(7):18-37.
- [10] 余家林,王怡迪.面向共同富裕的新型农村集体经济组织创新研究——基于赤峰市“三变五合”改革的案例分析[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2024(6):33-41.
- [11] 郭晓鸣,王蔷.深化农村集体产权制度改革创新经验及突破重点[J].经济纵横,2020(7):52-58.
- [12] 乔翠霞,王骥.农村集体经济组织参与公共品供给的路径创新——大宁县“购买式改革”典型案例研究[J].中国农村经济,2020(12):22-34.
- [13] 何俊志.结构、历史与行为——历史制度主义的分析范式[J].国外社会科学,2002(5):25-33.
- [14] 彼得·豪尔,罗斯玛丽·泰勒.政治科学与三个新制度主义[J].何俊志,译.经济社会体制比较,2003(5):20-29.
- [15] 凯瑟琳·西伦,高柏,甄志宏,等.制度是如何演化的:德国、英国、美国和日本的技能政治经济学[M].王星,译.上海:上海人民出版社,2010.
- [16] 吕普生.中国行政审批制度的结构与历史变迁——基于历史制度主义的分析范式[J].公共管理学报,2007(1):25-32.
- [17] 郭忠华.新制度主义关于制度变迁研究的三大范式[J].天津社会科学,2003(4):82-86.
- [18] 中共中央文献研究室.建国以来毛泽东文稿(第5册)[M].北京:中央文献出版社,1991.
- [19] 邓小平.邓小平文选(第三卷)[M].北京:人民出版社,1993.
- [20] 习近平.习近平关于“三农”工作论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2019.
- [21] 卡尔·波兰尼.大转型:我们时代的政治与经济起源[M].北京:当代世界出版社,2020.
- [22] 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[J].社会学研究,2006(3):1-38.
- [23] 夏柱智,贺雪峰.半工半耕与中国渐进城镇化模式[J].中国社会科学,2017(12):117-137.
- [24] 詹姆斯·马霍尼,凯瑟琳·西伦.渐进式制度变迁理论[J].郭为桂,王超杰,译.国外理论动态,2017(2):29-42.
- [25] 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.
- [26] 亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,刘为,译.上海:三联书店,1989.
- [27] 杨光斌.制度的形式和国家的兴衰:比较政治发展的理论与经验研究[M].北京:北京大学出版社,2015.

责任编辑:曾凡盛