

村民小组的历史变迁及其基本逻辑

吴理财

内容提要:村民小组是我国乡村治理的基本组织,它在乡村治理乃至整个国家治理中发挥着不可替代的作用。新中国成立以来,村民小组经历了从人民公社体制到改革开放以后乡政村治体制、乡村治理体制的变革,从农村集体生产共同体渐次演变为农民生活共同体和乡村社会治理共同体。

关键词:村民小组;乡村治理;历史变迁

一、引 论

村民小组是我国乡村治理的基本组织,它在乡村治理乃至整个国家治理中发挥着不可替代的作用。尽管如此,对村民小组的专门研究却相对较少,大量关于乡村治理的研究基本上以乡或村为对象(李永萍、慈勤英,2017)。

从目前研究来看,关于村民小组的研究聚焦于三个议题:一是村民小组的定位、属性和功能;二是村民小组的集体所有权以及由此衍生的法律主体资格或地位问题;三是村民小组自治和治理。

谈到村民小组的地位和功能,绝大部分学者都认为它是我国乡村治理的基本单位或治理单元,发挥着重要的治理功能,要进一步加强村民小组建设。不过,也有少数人主张取消村民小组,其理由是村民小组制约了农业资源(主要是土地)的优化配置、现代农业的规模经营和现代村庄的整体规划,也不利于公共财政的最优配置。许多地方政府在推进“合村并组”或“新农村建设”“农村新型社区建设”时也持类似的理据。不过主张取消村民小组的人也承认,村民小组利用其自身独特的乡村社会资本,维持着农村各种社会事务及普遍秩序,担心村委会是否能够替代村民小组担负起这种功能(常

作者简介:吴理财,安徽大学社会与政治学院教授、安徽大学社会治理研究中心主任,主要研究方向为社会治理。特此感谢评审专家对本文提出修改意见。

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

利民,2009)。

经济学、法学学者主要从农村集体产权以及由此引致的民事责任出发,讨论村民小组的集体所有权以及由此衍生的法律资格或地位等问题。其中,赞同赋予村民小组独立的集体所有权者有之,反对者也有之,总体上赞成者多于反对者。例如,有人就认为,相当部分的农村基层社会纠纷和矛盾是由村民小组的法律定位不准、农村土地所有权主体不明引起的。村民小组在人口、耕地、财产等方面都具备较强的独立性,这种独立性秉承了原生产队“队为基础”的核算体制。有必要从法律上确定村民小组的农村土地所有权的主体地位,对村民小组与村委会之间的权利义务进行再定位(刘秀红,2007)。

具体到村与组的关系,也有不同的看法。于建嵘(2004)在岳村调查发现,村民小组由人民公社时期的生产队变迁而来,它不仅是目前中国乡村社会最普遍的集体经济组织,而且是由自然村落组成的社区组织,是村治结构中的组成部分。程同顺、赵一玮(2010)则认为,村民小组是一个天然的利益共同体,在村级利益表达和农村政策执行中发挥着独到的功能。它作为中国乡村社会最普遍的集体经济组织,在目前村民自治体系中,应被视为比村委会层次较低的一级自治组织,而不应被看作村委会的下级或附属机构。田先红(2018)对成都平原农村的调查发现,与其他农村地区不同的是,成都平原农村的村民小组与行政村^①之间更多是合作关系,双方形成合作共治架构。

有些学者之所以主张将村民自治下沉到村民小组,也主要是从村民自治有效实现的产权基础来论述的,认为以村民小组为单位的所有权制度安排和自治架构安排具有规模适度、利益相关性强、利益实现难度小的特点,更有利于村民自治的有效实现(付振奇,2016;邓大才,2014;徐勇,2015)。广东清远等地还进行了“村民自治下沉”改革,将村委会和村支部下沉到村民小组或自然村,在原行政村一级建立片区公共服务站,作为乡镇政府的派出机构。这一做法引起了一定的争议。有学者指出,此项改革不仅自身存在组织、制度、财政以及人力资源等方面的困难,也与当前农村集体经济产权改革、农村社会日益开放和流动、农村治理单元的扩大化以及基层治理的

^① 行政村是一个习惯性的称谓,严谨的称呼应该是“建制村”。为行文方便,本文采用习惯性称谓。

精简与效能的发展方向相违背(项继权、王明为,2019)。

尽管有许多学者不赞同将村民自治下沉到村民小组,但并非否定村民小组在村民自治中的重要作用。村民小组在整个村民自治体系中虽然层级不高,但是作为乡村自治组织,却有着重要的功能和意义(马元喜、谭龙云,2019)。程同顺、赵一玮(2010)就认为,村民小组在村民自治体系中发挥着不可或缺的作用。王惠林(2019)通过对陕西关中村民小组治理的考察,认为土地所有权关系、以民间信仰为媒介的文化认同、熟人社会是乡村“微自治”有效运行的基础。

有学者认为,“如果说家庭是社会的细胞,那么村民小组就是乡村社会这个有机体的细微组织;如果这个机体组织发生病变或坏死,村级这个乡村社会有机体的器官就会发生畸变或功能丧失”(包先康、李卫华,2008)。从这个意义上而言,村民小组治理是乡村治理的基础。村民小组作为“共”的载体,其运行机制和效能的发挥具有“微治理”的典型特征。有学者指出,村民小组适度的治理规模为低成本达成社会共识找到了组织基础,熟人社会“情”与“理”的治理逻辑可推动社区问题的解决。村民小组应当成为当前和未来很长一个阶段降低治理成本、提升治理效率的着力点(向勇、孙迎联,2020)。贺雪峰(2005)等还对以村民小组为行动单位的乡村公共品生产、乡村治理进行了讨论。

关于村民小组治理,有人还探讨了村民小组的社区性和国家性,认为当前基层治理的困境不是村民小组的社区性弱化而是国家性弱化造成的,从而主张提高村民小组的国家性(林辉煌,2011)。事实上,这种国家性具有双重作用,它既可以调动村民小组的社区性,又可能会压缩村民小组的自主治理空间。田先红(2018)注意到,小组长日渐成为单向度的公共服务供给者,丧失了对群众的亲和性。

综上所述,村民小组的定位、属性和功能,往往同农村集体所有权、乡村治理纠缠在一起。这三个议题的确难以完全分离开来,甚至构成相互论证的关系。其实,上述三个方面的研究主要论及三个核心问题:一是村民小组是否具有(独立的)集体所有权;二是村民小组是村委会的下级组织(组成部分)还是独立的自治组织;三是村民小组自治或村民小组治理的价值何在。要回答这三个问题,就有必要返回到历史中进行分析,看看村民小组是如何从历史中演变而来的,它又将往何处发展。

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

与此同时,又必须把它放置在国家治理的宏观视野中来分析,就村民小组来谈村民小组未必能够厘清它的组织性质及其功能。实际上,村民小组是由国家定义和定位的,在不同历史时期发挥着不同的治理功能,但是国家对村民小组的定义和定位又不能脱离乡村社会基层的实际,二者必须结合起来。

二、人民公社中的生产队

像村民小组这样的乡村治理基本组织,如果仅从形式上看,历史上几乎每个朝代都有类似的设置,尽管名称并不相同。但是,对村民小组的历史分析,却没有必要回溯太远,因为它直接源自人民公社体制中的生产队,即便到了今天它也深受人民公社体制的影响。

人民公社体制并不是凭空产生的,它是农业合作化运动的逻辑结果。新中国成立伊始,我国便在农村实行土地改革。土地改革不仅废除了地主阶级封建剥削的土地所有制,实现“耕者有其田”,而且摧毁了地主阶级在农村的封建统治,建立了新的农村政治秩序。

对许多农民来说,土改后主要关心的是重建家庭、结婚生子和提高收入(弗里曼等,2002),而不是其他更高的追求。农民这种根深蒂固的观念,跟当时的国家建设要求相去甚远;如果不对他们进行社会主义改造,就无法进行社会主义国家建设。而且,对于土改后的小农经济发展,当时形象的说法是,小农经济是“十字路口的经济”——可以走向社会主义,也可以走向资本主义。如果不对这种小农经济加以引导或干涉,借贷、雇工、租佃、土地买卖等剥削行为,以及由此而导致的新的贫富分化,将难以避免。这些新出现的阶级分化,对土改的再分配逻辑和社会主义意识形态会构成巨大冲击(李里峰,2009)。于是,土地改革后不久,我国农村很快步入合作化,对农业进行社会主义改造。

互助组是在自愿互利、不打破家庭经营核算原则下,在生产环节实行平等互利的有偿互助,再加上具有组织规模小、自由结合、互助方式灵活等特点,因此受到广大缺乏生产资料或劳动力的农户的欢迎(武力,2010)。到1952年年底,全国农业互助合作组织发展到830余万个,参加的农户达到全国总农户的40%。次年,开始转向发展初级合作社。到1955年年底,全国初

级农业合作社已增至190多万个,入社农户已达7500多万户,约占全国农户总数的63%(罗红云,2012)。初级农业合作社是建立在互助组基础上的社区集体经济组织。它没有从根本上改变土地农民所有这一经济基础,但规定农民的土地和其他主要生产资料必须交给合作社统一经营,合作社内部建立劳动组织,实行评工记分和按件计酬,合作社年终根据农民土地和劳动按比例进行分红。初级农业合作化推动了我国农村土地制度的再一次变革,土地由农民所有、农民自主经营变为农民所有、集体统一经营。

不到一年时间,初级社很快过渡到高级社。高级农业生产合作社不仅取消了农民的私有产权和家庭经营,而且突破了传统社区血缘关系的土地产权边界。高级农业生产合作社不再按照自然村建立生产组织,打破了传统的小农村社会经济制度的组织载体(应星,2014)。到1956年年底,加入合作社的农户达1.18亿户,占农户总数的96.3%。其中,参加高级社的农户占农户总数的87.8%,对个体农业的社会主义改造基本上完成(何沁,1993)。在这一阶段,农民的土地被无条件地转为集体所有,其他诸如耕牛、大农具等原来为农民私有的生产资料也被作价转为集体所有,整个合作社统一计划、集体劳动、统一经营、统一分配,合作社的性质从土地私人占有、合作经营转变为土地归合作社集体所有、集体经营,农村土地产权制度发生了根本性的变革。

此后高级社又迅速地朝着更高级的人民公社发展。1958年4月,中共中央发布了《关于把小型的农业合作社适当地合并为大社的意见》,全国各地出现了合作社的合并高潮,合并后的合作社被冠以“共产主义公社”“集体农庄”“人民公社”等名称。全国的公社化从1958年7月开始发展,8月中下旬中共中央召开政治局扩大会议,通过了《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》,指出建立工、农、商、学、兵相结合和农、林、牧、副、渔全面发展的人民公社是形势发展的必然趋势。9月底共建立人民公社23384个,入社农户占总农户的90.4%,其中有12个省达到100%。河南、吉林等13个省,有94个县以县为单位建立了人民公社或联社。同年11月初,仅3个月的时间,全国农村就基本实现公社化,实现了土地等生产资料的公社所有制,74万多个农业合作社被改造为26500多个人民公社,入社农户达1.2亿户,占农户总数的99.1%(廖洪乐,2008)。

与合作社相比,人民公社的性质与高级农业生产合作社是相同的,但规模却要大得多,高级农业生产合作社一般由几个初级农业生产合作社组成,

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

平均规模不过200户,而人民公社却相当于约23个高级农业生产合作社,每个公社约有4797户农户。人民公社将原高级社全部生产资料和原社员保留的自留地、山林、果园等一律转为社有,人民公社的生产资料公有化程度最高,废除了一切私有财产,并在全社范围内实行统一生产、集中劳动、统一核算、统一分配。人民公社还曾一度实行军事化管理。这种“一大二公”的所有制形式,实际上超越了当时的生产力发展水平,却被认为“是加速我国社会主义建设的最好形式,是全国农村由社会主义集体所有制过渡到社会主义全民所有制的最好形式,也是将来由社会主义向共产主义过渡的最好的组织形式”(国家统计局,1959:28)。

此后各地纷纷刮起共产风、浮夸风、命令风、干部特殊风、对生产的瞎指挥风。这些不切实际的“五风”,不但严重脱离农村实际,导致农村基层政权基础不牢,而且极大地挫伤了农民农业生产积极性,全国粮食产量急剧减少,粮食征购量却不降反升,征购比例高达33%。尤其是1959年,当年粮食产量比上年减产3000万吨,但粮食征购居然增加864.5万吨,粮食征购比例从29.4%飙升到39.7%(辛逸,2005)。在随后一两年里,人民生活普遍坠入困难境地。

为此,中共中央于1960年11月发出《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》,调整人民公社所有制为“三级所有、队为基础”。1961年3月,中央颁布了《农村人民公社工作条例(草案)》。尽管它确定了人民公社“三级所有”,却是以生产大队为“基础”,而不是后来所指的生产队。

在有着数百户的生产大队实行农业的统一经营、统一核算、统一分配,平均主义的“大锅饭”问题仍然得不到解决,不少农民再次要求“包产到户”,引起了中央领导的重视。1961年9月16日,毛泽东给政治局常委及有关同志写信,提出基本核算单位应是生产队而不是生产大队(陈锡文、罗丹、张征,2018)。同时刘少奇、周恩来、陈云、邓小平等中央领导分赴全国农村,深入基层,进行调查研究和试点。11月23日,中央批转了邓子恢同志《关于农村人民公社基本核算单位试点情况的调查报告》。1962年2月13日,中央发布《关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》,决定将所称的生产小队改称为生产队,原所称的生产队改称为生产大队,确立生产队为基本核算单位。该年9月27日通过的《农村人民公社工作条例(修正草案)》第2条进一步做了明确规定:“人民公社的基本核算单位是生产队。根据各地方不

同的情况,人民公社的组织,可以是两级,即公社和生产队,也可以是三级,即公社、生产大队和生产队。”

由此可见,相比生产大队而言,生产队在人民公社体制中的地位更为重要。而且,《农村人民公社工作条例(修正草案)》第5条还对人民公社、生产队的规模做了规定:“人民公社各级的规模应该由社员民主决定。各级规模大小的确定,都应该对生产有利,对经营管理有利,对团结有利,并且便利群众进行监督。人民公社的规模是一乡一社。有的是小乡一社,有的是大乡一社。各个公社的规模定下来以后,长期不变。生产队的规模应该根据土地的数量和远近、居住的集中或者分散、劳动力能够搭配得开、畜力和农具能够配套、有利于发展多种经营等等条件确定。生产队的规模定下来以后,长期不变。”

农民跟高级社、人民公社经营管理体制进行了6年的博弈。博弈的最终结果是,农民和中央各退了半步:既没有让农业经营回归农户,但实际上也否定了人民公社乃至高级社时的农业生产经营管理体制,形成了“人民公社的牌子、高级社的规模、初级社的核算与分配”体制。这一体制基本上一直延续到1983年(陈锡文等,2018)。反观这段历史,如果缺乏经过多次博弈形成的生产队这个基础装置,人民公社体制根本无法有效运转,并存在长达四分之一一个世纪。

在当时的历史条件下,人民公社化除了满足那个时候政治的需要以外,也方便从农业抽取积累、从农村汲取资源,服务于国家工业化和实现现代化赶超战略的需要。这或许是人民公社体制的历史合理性。诚如贺雪峰所指出的,“国家设置村组,尤其是人民公社,既是一个行政单位,又是一个合作单位,通过国家强制,一方面国家从农村中提取剩余用于工业化建设,一方面又通过外力强制农民合作,解决了农村公共品供给的难题”(贺雪峰,2005)。如果没有这样一种农村体制安排,在当时的历史条件下又怎么可能建设新中国呢?

回首这段历史不难看出,在农业合作化运动中,初级社是比较受农民欢迎的。从人民公社初期的“一大二公”到最终确立生产队为人民公社的“基础”,改革开放以后以生产队为基础改设村民小组并一直延续至今,也从一个方面说明,国家和乡村社会在初级社、生产队或村民小组这个组织(层次)上(经过多次运动博弈)达成了最终的均衡状态,实现了国家和乡村社会的

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

有效耦合。

人民公社是中国历史上一种特殊的农村体制设计,在此之前从未有过,在此之后或许也不再存在。在人民公社体制中,生产队、生产大队和公社并非简单的三个组成层级的关系。“三级所有、队为基础”的人民公社,实际上是一个“政社合一”的基层治理共同体,这个共同体是由国家建构的,生产队成为这个复式结构的基层国家治理共同体的最基础部分。有必要指出的是,这个基层国家治理共同体显然跟党的十九届四中全会所提出的“社会治理共同体”完全不同:前者遵循的是全能主义国家的逻辑,国家吸纳并完全覆盖了基层社会;后者遵循的则是“国家”与乡村社会合作共治的逻辑,政党、国家和基层社会在此交汇融通合作(吴理财,2020b)。

三、乡政村治中的村民小组

“人民公社初建之时,曾设想以公社为农村集体经济组织的基本核算单位,但失败了;1960年年底将基本核算单位退到大队,收效甚微;1962年年初再将基本核算单位退到小队,但仍不成功,仍然解决不了小队内部人与人之间的平均主义问题。”(陈锡文等,2018:35)尽管国家和乡村社会在生产队这个组织层面达成了一定的均衡,但是农民并未就此停止对农业集体生产的博弈,“包产到户”“闹单干”的要求不绝于耳。

在1978年前后,安徽、四川等省的一些村庄开始秘密实行“包产到户”“包干到户”,这种承包风在随后一两年很快刮向全国。到1980年年底,全国14.9%的生产队实行“包产到户”或“包干到户”(彭森、陈立等,2008)。到1981年年底,全国90%以上的生产队已建立了不同形式的农业生产责任制(赵阳,2007)。到1982年年末,实行“双包”的生产队已经占到全国生产队的97.8%,其中大部分是“包干到户”(彭森、陈立等,2008)。

1982年1月1日,中共中央批转了《全国农村工作会议纪要》。这份文件开始突破传统的“三级所有、队为基础”的体制,明确指出“目前实行的各种责任制,包括小段包工定额计酬,专业承包联产计酬,联产到劳,包产到户、到组,包干到户、到组,等等,都是社会主义集体经济的生产责任制”。同时,还特别指出,它不同于合作化以前的小私有的个体经济,是社会主义农业经济的组成部分,进一步消除了人们的思想疑虑,促进了“包产到户”“包干到

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

户”的迅速发展,甚至“包干到户”已经在相当多的地方取代了“包产到户”。

1983年1月,中央1号文件《当前农村经济政策的若干问题》对家庭联产承包责任制做出高度评价,正式将家庭联产承包责任制确立为我国农村改革的一项战略决策。到1983年年底,全国农村实行家庭联产承包责任制的生产队达到99.5%,其中实行包干到户的占生产队总数的97.8%(罗汉平,2006)。

农村家庭联产承包责任制适应了当时农业生产力发展的要求,改变了人民公社时期集体生产、集体劳动、统一分配的经营管理方式,赋予农民更多更加自主的生产经营权,农民在承包土地上种什么、种多少以及何时生产、如何生产由农民自己说了算,“交够国家的、留足集体的,剩下都是自己的”,极大地激发和调动了农民生产积极性。据统计,1984年跟1978年比较,农业总产值增长了61.9%,年均增长8.4%(国家统计局,1989)。我国粮食亩产量由1978年的168.5公斤提高到1984年的240.5公斤,提高了42.73%(郑有贵等,1998)。1978年,我国粮食总产量6095亿斤,1984年达到8146亿斤,增长了33.7%;人均粮食占有量从1978年的633斤增加到1984年的781斤,增加了23.4%。农民人均纯收入从1978年的134元增长到1984年的355元,扣除价格因素后实际增长了1.5倍。1978年,我国农村贫困人口(标准为100元/人·年)为2.5亿人,贫困发生率为30.7%;到1985年农村贫困人口下降为1.25亿人(标准为206元/人·年),贫困发生率降为14.8%(陈锡文,2018)。实行家庭联产承包责任制后,土地等农业基本生产资料公有制的产权关系发生了重大变化。集体仍享有土地的所有权,但农户则通过承包的方式成为土地独立的使用者和经营者,由此实现了我国农村土地制度的第四次变革。

以土地经营制度变革为核心内容的农村经济体制改革的深入发展,必然动摇“政社合一”的人民公社体制,一时造成“农村一部分社队基层组织涣散,甚至陷入瘫痪、半瘫痪状态,致使许多事情无人负责,不良现象在滋长蔓延”(中共中央文献研究室,1982:1061)。为此,中央开启了“政社分开”的探索。1982年4月12日,中共中央、国务院就农村人民公社政社分开问题发出通知,该通知提出:《宪法》修改草案按照改变现行的政社合一的人民公社体制的原则,规定设立乡人民政府,人民公社为集体经济组织,不再兼负政权职能,并要求先做好试点,分期分批有计划地逐步改变。同年12月4日,五届全国人大五次会议通过新《宪法》,把乡列为一级行政单位建立政府。这为

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

随后实行“政社分设”,提供了法律依据。

1983年1月2日,中共中央印发“一号文件”《当前农村经济政策的若干问题》,提出“人民公社的体制,要从两方面进行改革。这就是,实行生产责任制,特别是联产承包制;实行政社分设”。

1983年10月12日,中共中央、国务院联合发布《关于实行政社分开建立乡政府的通知》(中发[1983]35号)。这个通知明确指出:“随着农村经济体制的改革,现行农村政社合一的体制显得很不适应。宪法已明确规定在农村建立乡政府,政社必须相应分开。”该通知第7条同时提出:“村民委员会是基层群众性自治组织,应按村民居住状况设立。村民委员会要积极办理本村的公共事务和公益事业。协助乡人民政府搞好本村的行政工作和生产建设工作。村民委员会主任、副主任和委员要由村民选举产生。……有些以自然村为单位建立了农业合作社等经济组织的地方,当地群众愿意实行两个机构一套班子,兼行经济组织和村民委员会的职能,也可同意试行。”这一条并未对村委会的具体设置做出统一、明确的规定,以致在撤社建乡初期,村、组的设置各地并不一致。

尽管大部分农村将原生产大队改设为村委会、原生产队改设为村民小组,但也有不少地方农村在生产队一级建立村委会,在生产大队的基础上设立村公所(或者管理区)。到1989年9月,全国仍然有9个省(市、自治区)推行村公所体制。其中,广西、云南在农村全面建立了村公所;广东除广州、深圳、珠海三市以外的地方和海南全省普遍设立了相当于村公所的管理区办事处;江西有6个地市的206个乡镇建立了2033个村公所;河北在三河、丰润等6个县试点,共建约70个村公所;黑龙江尚志市的364个村全部建立了村公所;北京在丰台区建立了83个村公所;湖北也在钟祥县搞了村公所试点;所涉及的村庄大约占全国村庄总数的1/10(张厚安、白益华,1993)。各地的村公所主要有三种类型:一般是以原生产大队为基础组建村公所(管理区办事处),将村民委员会下沉到自然村或几个小自然村组成的生产队;也有的在原生产大队实行村公所与村委会“两块牌子一套人马”;还有个别地方干脆取消村委会,在原生产大队设置村公所,直接管辖村民小组(沈延生,1998)。1993年,中共中央7号文件就提出,“为减少管理层次,乡镇不再设置派出机构村公所”。但是,一些省区取消村公所还是比较缓慢的。譬如,广西壮族自治区民政厅先后三次写报告给区委、区政府,提出在全区撤销村

公所改设村委会,直到1995年才获得批准(民政部基层政权建设司,1996)。到1996年元月止,除柳州地区外,广西全区14个地(市)、78个县(市、区)先后完成了撤销村公所改设村委会工作。但是,云南和广东两省在一段时间里仍继续实行村公所(管理区办事处)体制。少数农村村公所直到20世纪90年代后期才最终撤销。其间不乏将国家政权建设在行政村或者将村民自治下沉到村民小组(或自然村)的争论。

到1983年年底,全国已有12702个人民公社宣布解体,1984年又有39838个人民公社摘掉牌子,1985年剩余的249个人民公社自动解体,取而代之的是79306个乡、3144个民族乡和9140个镇(陈锡文等,2018)。随着人民公社体制的解体,原来的“队为基础”也随之动摇。到1985年,全国共建立起948628个村民委员会和588多万个村民小组,从而取代了日益瓦解的生产大队和生产队。至此,“人民公社”作为我国农村基层管理建制退出了历史舞台。

尽管许多生产大队、生产队在撤社建乡时已经换上了村民委员会、村民小组的牌子,但是村民自治制度实际的推行却十分缓慢。1986年9月,中共中央和国务院发出《关于加强农村基层政权建设工作的通知》,提出发挥群众自治组织自我教育、自我管理、自我服务的作用。时任全国人大常委会委员长彭真同志还曾提出:“农民群众把一个村的事情管好了,逐渐就会管一个乡的事情,把一个乡的事情管好了,逐渐就会管一个县的事情,逐步锻炼,提高参政议政能力,逐步向上延伸,逐步扩大民主范围。”(彭真,1991:608)1987年11月24日,全国人大常委会通过《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,并从1988年6月1日起在全国试行。经过11年试行,《中华人民共和国村民委员会组织法》于1998年11月4日经第九届全国人大常委会第五次会议正式通过^①。自此以后,我国农村普遍实行村民自治制度,“乡政村治”体制由此建构。

对于改革开放以来逐渐形成的乡政村治结构中的村民小组,“它一般是由原来的生产队改建的”,许多人只是这样轻描淡写地一笔带过。只有少数学者做了较为详细的论述,例如,贺雪峰提出,“由生产队演变而来的村民组

^① 2010年10月28日,第十一届全国人大常委会第十七次会议对《中华人民共和国村民委员会组织法》再次进行了修订。

虽然不再如生产队一样,是由国家强行嵌入的体制,而只是一个生产队的遗留物,但在人民公社解体后,村民组仍然是一个真正的熟人社会,生产队的认同在很多农村依然存在”,“生产队也留下了一些遗产,其中的主要遗产是物质性的,比如,‘队为基础’的体制,使生产队事实上成为农村土地的占有者,承包土地的农户,是在本生产队内具有承包土地的权力,农户不能到其他生产队去伸张自己的土地承包权。……除了物质性的遗产,生产队还遗留下其他遗产,比如生产队共同劳动,容易产生男女青年的感情,因此发生生产队内的通婚;生产队介入农户的婚丧大事(通过新事新办等办法),使生产队同时成为一个人情单位;生产队时期的强有力互动,使村民之间有着更为深刻的互动体验(有时是负面的体验);共同生产及参加生产队的会议,共同演出文艺节目及共同外出参加建设,都会遗留下来一些东西”(贺雪峰,2005)。

的确,乡政村治中的村民小组继承了原来生产队的集体主义新遗产,但也发生了根本性变化,它由原来的农村集体基本生产单位转变为乡村社会生活共同体。这种变革主要是由两个方面的因素引起的:一是随着农村家庭联产承包责任制的广泛实行,农业生产由以村民小组为单位转变为以农户家庭为单位,村民小组的集体生产功能消失殆尽;二是村民小组的集体所有权不断虚化、上移到村,原本是“村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”的村委会日渐成为农村集体所有权实际的“特别法人”。诚如刘守英所言,“原本作为土地集体所有权主体的村民小组(即原生产队),在村庄治理结构变革中,越来越失去土地的所有权”。地方干部认为,如今“村民小组已经不承担什么职能了,生产功能被农户家庭取代,公共物品提供和行政事务主要由村委会行使,行使土地所有权主体的土地发包、证书签发等也就自然到了村委会一级,村民小组作为土地所有权的单位也就被视为可有可无了”(刘守英,2016)。特别是经过土地确权以后,许多农村的土地产权落实到村。现在的村民小组几乎没有了公章,甚至有些省份在农村税费改革之时以“减人减事”为由取消了村民小组长的设置,村民小组只是农民日常交往和人情往来的一个生活单元而已。一般而言,农民的生老病死、日常交往基本上是在村民小组这个社会生活共同体之内进行的。对于进城的“乡下人”而言,他们所依恋梦回的也主要是村民小组这个社会生活共同体。这个村民小组跟滕尼斯所描述的“共同体”(gemeinschaft)十分接近。

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

四、乡村治理中的村民小组

党的十八大以后,治理话语开始进入党的政策文本之中。除了2013年中央一号文件仍然使用“管理”以外,自2014年以来的中央一号文件都改用“治理”,并且对“乡村治理”的文字表述越来越多、越来越具体。“治理”吸纳“自治”以后,乡村治理日益成为新时期的重要议题。

在乡村治理的政策话语中,村民小组因为村民自治“下沉”再次受到关注。从2014年到2018年连续5年的中央一号文件,都提出“以村民小组为基本单元”开展村民自治试点(参见表1)。

表1 2014—2018年中央1号文件关于村民小组进行村民自治试点的政策表述

年份	文件内容
2014年	探索不同情况下村民自治的有效实现形式,农村社区建设试点单位和集体土地所有权在村民小组的地方,可开展以社区、村民小组为基本单元的村民自治试点。
2015年	创新和完善乡村治理机制。在有实际需要的地方,扩大以村民小组为基本单元的村民自治试点,继续搞好以社区为基本单元的村民自治试点,探索符合各地实际的村民自治有效实现形式。
2016年	在有实际需要的地方开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点。
2017年	完善村党组织领导的村民自治有效实现形式,加强村务监督委员会建设,健全务实管用的村务监督机制,开展以村民小组、自然村为基本单元的村民自治试点工作。
2018年	推动乡村治理重心下移,尽可能把资源、服务、管理下放到基层。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。

2016年,中央办公厅和国务院办公厅还专门联合发布了《关于以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点方案的通知》(厅字〔2016〕31号),对试点工作提出具体要求。广东、黑龙江、安徽等地相继开展了以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点。与其他地方维持村一级村民自治不变、同步开展以村民小组为基本单元的村民自治试点不同的是,广东清远则将村委会和村支部直接下沉到村民小组或自然村,在原行政村一级则设立片区公共服务站和片区党总支。这种做法实际上倒退到了20世纪八九十年代一些省区所实行的村公所体制,与当初积极倡导村民自治的彭真同志的想法相背离。广东清远的这项改革因此备受争议。

对于以村民小组或自然村为基本单元开展村民自治,其实存在诸多误读甚至误解。首先,开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治,并不

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

否定村一级继续实行村民自治,甚至可以鼓励进行乡镇一级自治的探索。也就是说,要不断延长村民自治链条,形成立体式乡村自治体系。其次,村民小组或自然村历来就有自治的传统,其实无须“试点”或“实验”。有人以利益相关、熟人社会等理由来论证村民自治只能适宜在村民小组而不宜在村一级实行,并不令人信服。实际上,村民自治实践本身就是一个训练场,正如彭真所言,“逐步锻炼,提高参政议政能力,逐步向上延伸,逐步扩大民主范围”,并非具备了充足的自治或民主的条件基础才能实行村民自治或者推进基层民主,而是应该通过村民自治或基层民主的积极实践来创造乡村自治和基层民主的条件,从而不断锻炼、提升民众的自我管理、自我服务、自我教育、自我发展的实际能力。

从政策表述来看,中央并未说过将村民自治从村下沉到村民小组,而是提出开展以村民小组为基本单元的村民自治试点。更为重要的是,所有这些关于“村民小组为基本单元的村民自治”,都是放在乡村治理的政策话语中进行表述的。换言之,政策论述的重点并不在于村民自治的有效实现层级到底是村还是村民小组,其根本目的是通过村民自治的村民小组试点来加强乡村治理,最终实现有效治理。这一点在随后两年的中央一号文件中表述得非常清楚、直白。例如,2019年中央一号文件强调“增强乡村治理能力”,2020年中央一号文件则提出“健全乡村治理工作体系”,“推动社会治理和服务重心向基层下移,把更多资源下沉到乡镇和村,提高乡村治理效能”。

其实,在以村民小组为基本单元开展村民自治试点之前,不少地方以村民小组为基本单元开展“一村多社区”式农村社区建设。其中最有影响的是江西省村落社区建设和湖北秭归县“幸福村落”建设,它们都把农村社区建设在村民小组或自然村落上,强调村民小组或自然村落是农村社会的基本单元,有着共同的生产生活环境和方式,认同感和归属感较强。立足村民小组或自然村落开展社区建设,便于组织群众参与,容易形成共识和合力,也易于形成集体意志和集体约束力。当时,江西省在村落社区普遍建立“一会五站”,即通过民主选举,产生以德高望重、有影响力和组织管理能力较强的“五老”人员为主体的志愿者协会;协会下设社会救助站、环境卫生监督站、民间纠纷调解站、文体活动联络站和科技信息传递站(吴理财,2020a)。湖北秭归县最早在杨林桥镇撤销运行多年的村民小组,组建农村社区。按照

“地域相近、产业趋同、利益共享、规模适度、群众自愿”的原则,在全镇14个村成立306个社区、1034个互助组。每个社区约30个农户,设理事长1人,理事2~4人,他们由村民“海选”产生,任期1年,从而建立了“村委会—社区理事会—互助组—基本农户”的农村社区自治组织架构。从2012年8月起,秭归县又在全县12个乡镇全面推进“幸福村落”创建。以“每个村落面积约1~2km²、规模在30~80户之间”为基本标准划分村落。每个村落建立“一长八员”(理事长,经济员、宣传员、帮扶员、调解员、维权员、管护员、环保员、张罗员)组成的村落理事会,由此建构了“村民委员会—村民小组—村落”三级村务管理构架(吴理财、李山等,2016)。

总之,无论是以农村社区建设还是以村民自治的名义,这一时期在村民小组进行上述这些试点、实验或改革,其主要意图是“推动乡村治理重心下移”,“把夯实基层基础作为固本之策”,实现“治理有效”^①。所以,这一时期的村民小组开始从乡村社会生活共同体转向乡村社会治理共同体,不过这个转向尚未进入完成式。并且,我所理解的乡村社会治理共同体实际上包含着乡村社会生活共同体,或者说乡村社会生活共同体是乡村社会治理共同体的一个重要构成部分。

对于什么是社会治理共同体,目前还没有统一的界定。但是,它显然不同于社会生活共同体。因此,不能简单地把它等同于社区、村、单位或者其他单一的甚至相互分离的某个具体的“组织”或“群体”,而是应该把它看作一种综合性共同体。这种综合性共同体同时体现在它的包容性上,它强调共建、共享、共治。在我国,这种共同体是“一核多元”、政府主导式的网络化治理结构。而且,在我国城乡基层,这种共同体又是复式/复调结构。换言之,城乡基层社会治理共同体是包含乡镇街道、村或社区、村民小组或小区甚至更加细小的单元、社会组织和公民个体的社会综合体。在这一治理共同体中,采用自治、法治和德治相结合的治理方式。从这个意义而言,这种社会治理共同体超越了“管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”(吴理财,2020b)。也就是说,当前乃至今后一个时期,村民小组乃是乡村社会治理共同体的基本构成部分甚至是乡村社会治理共同体的基

^① 《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(2018年1月2日),见中国政府网(http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm)。

基础性单元。

五、总 结

本文对村民小组进行了历史制度主义分析。这里的“制度”，主要以党和政府的政策文件来表征。很显然，厘清村民小组的性质、定位及其功能必须返回到历史中进行分析，并且在不同的历史阶段，村民小组的性质、定位和功能其实是不同的。

在我国，不同历史时期的村民小组性质、定位和功能，基本上是由国家所定义的，并随着国家政策变迁而变化。从前文论述可以看出，村民小组的土地集体所有权，是由国家通过农业合作化而逐步确立并赋予的。不过，这种集体所有权实质上是一种(社员或村民)共有产权，诚如法国社会学家狄骥(L. Duguit)所言，土地是一种社会物，土地所有权人使用土地应当本着所有权之正当用途，尽其社会效能，促进国计民生，维持社会联系(狄骥，1984: 63)。农地更是如此，它与生活其上的人或者经营者的关系，不像其他自然物的产权关系那样边界清晰。改革开放以后，由于农村家庭联产承包责任制的广泛推行，伴随着乡政村治体制的建立，村民小组的土地集体所有权逐渐虚化，它由原来的集体基本生产单位演变为乡村社会生活共同体。党的十八大以来，由于乡村治理政策话语的兴起，村民小组正在从乡村生活共同体向乡村社会治理共同体转变。毋庸赘言，作为农村集体生产共同体的生产队、作为乡村社会生活共同体的村民小组以及作为乡村治理共同体的村民小组，它跟行政村乃至基层政权之间的关系是不一样的，不同历史时期的国家和乡村社会的关系在生产队或村民小组层面上分别表征为“政社合一”“去国家化”和“合作共治”(参见表2)。

因此，对于村民小组(包括生产队)的性质和定位，不能笼统言之，而应当置于不同的历史时期进行具体的分析，更不能简单地拿昨日之实来论述今日之事(虽然不能隔断历史联系)。

此外，还必须指出的是，尽管人们往往将村民小组同自然村相提并论，但是二者却有根本性的分野。无论是人民公社中的生产队还是“政社分开”后的村民小组，都是由国家建构起来的，而自然村则是自然形成的。这并非新中国成立之后的新创造，传统中国在基层实行的里甲制度乃至清末民初

表2 不同历史时期的村民小组的性质及其地位

历史阶段	1958—1983年	1983—2012年	2012年以来
乡村体制	人民公社体制	乡政村治体制	乡村治理体制
性质	农村集体生产共同体	乡村社会生活共同体	乡村社会治理共同体
地位	基本核算单位	日常交往范围	基本治理单元
国家与乡村社会	政社合一	去国家化	合作共治

所推行的乡村自治(孙诗锦,2011),都是国家政权延伸到乡村社会的一种方式,其根本目的乃是编户齐民、建立乡村统治秩序。值得一提的是,近代早期阎锡山在山西所推行的“村本政治”,首先是从改造自然村、进行“编村”开始的,“编村的目的是改变自然村有大有小,散漫无序的状态。通过统一规划,使村经过重新整合,成为一个严密的政治共同体,便于其政权对农村的控制”(王宇雄、张益民,1999)。阎氏的“山西村制”后来成为南京国民政府乡村治理的张本(李德芳,2001)。由此可见,无论是在新中国成立之前还是新中国成立之后,村民小组在乡村治理中无疑都扮演着十分重要的角色,发挥着不可替代的治理作用。

但是,绝不能凭此就可以武断地说乡村社会自身对村民小组的变迁没有产生任何影响^①。实际上,村民小组(包括之前的生产队)是国家和乡村社会力量长期博弈的一个均衡点。

参考文献:

- 包先康、李卫华,2008,《乡村治理中的村民小组——皖西龙镇的调查与思考》,《皖西学院学报》第1期。
- 常利民,2009,《村民小组是否可以取消》,《中国乡村建设》第4期。
- 陈锡文,2018,《从农村改革四十年看乡村振兴战略的提出》,《行政管理改革》第4期。
- 陈锡文、罗丹、张征,2018,《中国农村改革40年》,北京:人民出版社。
- 程同顺、赵一玮,2010,《村民自治体系中的村民小组研究》,《晋阳学刊》第2期。
- 邓大才,2014,《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》,《政治学研究》第6期。
- 狄骥,1984,《社会连带主义法学派学说》,《中国大百科全书:法学卷》,北京:中国大百科全书出版社。

^① 本文侧重于从国家的视角来分析村民小组的历史变迁逻辑,对乡村社会自身的变化,特别是乡村社会结构和乡村人民生活的变化,对村民小组的演变产生的影响作用,没有过多着墨,拟另篇进行论述。

弗里曼、毕克伟、塞尔登,2002,《中国乡村,社会主义国家》,陶鹤山译,北京:社会科学文献出版社。

付振奇,2016,《村与组所有权:村民自治有效实现的产权基础》,《东南学术》第2期。

国家统计局,1959,《伟大的十年》,北京:人民出版社。

——,1989,《奋斗的四十年:1949—1989》,北京:中国统计出版社。

何沁,1993,《中国革命史》,武汉:武汉大学出版社。

贺雪峰,2005,《村民组与农民行动的单位——安徽肥西县小井村调查》,《中共宁波市委党校学报》第6期。

李德芳,2001,《民国乡村自治问题研究》,北京:人民出版社。

李里峰,2009,《土改结束后的乡村社会变动——兼论从土地改革到集体化的转化机制》,《江海学刊》第2期。

李永萍、慈勤英,2017,《村民小组:乡村治理的最小单元》,《武汉大学学报(人文科学版)》第5期。

廖洪乐,2008,《中国农村土地制度六十年——回顾与展望》,北京:中国财政经济出版社。

林辉煌,2011,《村民小组的社区性和国家性》,《社会科学报》2011-08-18。

刘守英,2016,《中国农地权属与经营方式的变化》,《中国经济时报》2016-02-19。

刘秀红,2007,《当论村民小组的再定位》,《理论导刊》第10期。

罗汉平,2006,《农村人民公社史》,福州:福建人民出版社。

罗红云,2012,《中国农村土地制度研究(1949—2008)》,上海:上海财经大学出版社。

马元喜、谭龙云,2019,《乡村自治结构下的村民小组研究——云南凤庆鲁史村的个案研究》,《云南农业大学学报(社会科学版)》第2期。

民政部基层政权建设司,1996,《全国村民自治示范工作经验交流暨城乡基层先进集体和先进个人表彰会议文件汇编》,北京:中国社会出版社。

彭森等,2008,《中国经济体制改革重大事件》(上),北京:中国人民大学出版社。

彭真,1991,《彭真文选(一九四一—一九九〇年)》,北京:人民出版社。

沈延生,1998,《村政的兴衰与重建》,《战略与管理》第6期。

孙诗锦,2011,《清末民初的乡村自治》,《中国国家博物馆馆刊》第2期。

田先红,2018,《村民小组治理:传统与变迁——基于成都平原W村的案例研究》,《中国法律评论》第4期。

王惠林,2019,《乡村“微自治”的运行基础与实践机制——基于陕西关中村民小组治理的实践》,《湖南农业大学学报(社会科学版)》第1期。

王宇雄、张益民,1999,《阎锡山早期编村制度评析》,《晋阳学刊》第6期。

武力,2010,《中华人民共和国经济史》(上卷),北京:中国时代经济出版社。

吴理财,2020a,《中华人民共和国农村治理70年》,武汉:湖北教育出版社。

——,2020b,《全面小康社会的城乡基层社会治理共同体建设》,《经济社会体制比较》第5期。

吴理财等,2016,《湖北秭归幸福村落建设研究》,北京:知识产权出版社。

项继权、王明为,2019,《村民小组自治的实践及其限度——对广东清远村民自治下沉的调查与思考》,《江汉论坛》第3期。

向勇、孙迎联,2020,《项目进村与微治理:村民小组治理何以有效?——基于涉农项目落地的多案例考察》,《农村经济》第1期。

辛逸,2005,《农村人民公社分配制度研究》,北京:中共党史出版社。

徐勇,2015,《探索村民小组集体所有制形式》,《农民日报》2015-07-25。

应星,2014,《农户、集体与国家——国家与农户关系的六十年变迁》,北京:中国社会科学出版社。

于建嵘,2004,《岳村政治》,北京:商务印书馆。

张厚安、白益华,1993,《县以下层次区划模式》,成都:四川人民出版社。

张晓山、李周,2009,《新中国农村60年的发展变迁》,北京:人民出版社。

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

赵阳,2007,《共有与私用——中国农地产权制度的经济学分析》,北京:生活·读书·新知三联书店。

郑有贵、罗贞治、李成贵,1998,《党的十一届三中全会以来我国农业政策的演变及其作用》,《教学与研究》第12期。

中共中央、国务院,1982,《关于〈宪法修改草案〉中规定农村人民公社政社分开问题的通知》,1982-04-12。

——,1983,《关于实行政社分开建立乡政府的通知》(中发〔1983〕35号),1983-10-12。

中共中央文献研究室,1982,《三中全会以来重要文献选编(下册)》,北京:人民出版社。

《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm,2018-01-02。

The Historical Changes and the Basic Logic of the Villagers' Groups

WU Li-cai

Abstract: The villager group is the basic organization of rural governance in China. It plays an irreplaceable role in rural governance and even the whole national governance. Since the founding of the People's Republic of China, the villagers' group has experienced the changes from the people's commune system to the rural villager autonomy system and the rural governance system after the reform and opening-up, and gradually evolved from the rural collective production community to the farmers' life community and rural social governance community.

Keywords: villagers group; rural governance; historical changes

(责任编辑:朱斌)