

农村集体产权与治理模式的多元实践*

——以珠三角地区为例

管 兵 林诚彦

提 要：产权制度嵌于政治与社会之中。农村集体经济作为社会主义公有制的一种形式而言，其经营和治理实践的模式具有多样性。本研究通过梳理珠三角地区不同案例的初始政策和其后的政策演化，认为农村集体产权的运营和分配对应了四种模式，即公司化模式、公司逆向统合模式、资产站与股份社模式、“一肩挑”模式。这四种模式背后的委托代理关系不同，因而其经营所得的分配和对村庄公共事务的治理效果具有差异。

关键词：基层治理 集体经济 股份社 共同体 珠三角

集体产权的变化过程，亦是共同体维系或破解、重塑的过程。伴随市场化和城市化的进程，一些地区虽然进行了股份固化到成员的股份制改革，但仍通过共有产权和集体管理经营来发挥集体的作用。那么，如何促使集体有为是其中的核心议题。本文对珠三角地区的调研发现，一些农村的集体经济在经过30多年的改革后，基本形成了公司化的村集体公共事务治理模式；而有不少农村仍实行着政治与经济统筹的村集体公共事务治理模式；亦有介于这两者之间的过渡类型。因此，本文着力讨论以下问题：产权的集体属性所体现和附带的约束、整合及行政功能如何继续通过集体发挥作用，又应当如何平衡行政、社会、社区和个体的多元需求。

一、集体产权改革：个体利益与共同体纽带

农村集体经济是一种“共有经济”模式（池柏良、郑奔，2003：12）。由于其

* 本研究得到2020年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新时代城乡社区治理体系建设研究”（项目编号：20JZD029；主持人：管兵）和中央高校基本科研业务费专项资金资助。

同时嵌入政治和社会中，具体的治理形态比市场经济体制下的现代企业制度还要更为丰富多元。本研究基于经济社会学的理论维度，梳理和讨论农村集体产权背后的政治与社会嵌入性。

（一）政治与经济关系维度

农村集体经济作为社会主义公有制的一种形态，其改革和发展面临着政经关系的约束。农村存在着一段时间的悬浮式治理（周飞舟，2006），然而随着化解基层冲突、城市化和工业化、扶贫、乡村振兴等实践和政策的推动，乡村承担起不断增多的治理任务，面临着自上而下的多任务压力，村干部和农村基层组织被赋予多种角色（Cai, 2003; Tsai, 2007; 付英, 2014）。在这一过程中，村庄集体经济发挥了重要作用。针对广州市村庄的调查，学者发现村集体经济转变为公司之后仍然负担着转制社区的繁重治理任务和资金投入（蓝宇蕴，2005）。在已经城市化的村改居社区中，保留下来的农村集体经济仍然承担着为社区提供社区治理资金和居民民生福利等多种责任（管兵、王虹，2021）。

农村集体资产承担公共治理责任取决于其支付能力、分配方式和地方治理的实际需要。目前的研究描述了农村集体经济参与基层治理的具体细节（蓝宇蕴，2005；张忠根、李华敏，2007），但缺少对不同农村集体经济参与程度和参与差异，以及公共治理责任与农村集体产权之间的联系的分析。

（二）社会维度

农村集体经济深刻地嵌入在社会中。村庄的经济和社会高度融合，形成了以土地为基础的农业经济和乡土社会（Scott, 1976；费孝通，2005）。相应地，中国传统社会的福利供给承担者主要是个人、家庭或宗族、乡绅（张仲礼，2008）。由此形成的乡土社会中的亲疏远近关系、人伦道德、权威及纠纷化解机制等，成为塑造乡村共同体的纽带。农村集体经济产权制度模式也可以基于同样的视角审视。传统中，南方一些农村保留了族庙公产，较多出现在如今的珠三角和浙江等地（秦晖、苏文，1996：168）。在当下，华南农村维持着高于其他地区的“小共同体”色彩（孙秀林，2011），宗族、老人会、村庙等均为村庄提供了整合的可能性（Tsai, 2007）。

桂华（2019）指出，以集体土地资源为基础形成的农村集体经济在股权分配和实际经营等环节有着多元的管理模式，从“公有—共有”和“团体—个体”的维度

将农村集体产权实践分为四种理想类型。然而，一方面，桂华（2019：39—44）对“公有制”和“共有制”界定不清，文中指出团体性控制下存在实体性的“公有制”和可以分割为个体性财产的“共有制”，又在个体性资产中继续划分“公有制”和“共有制”两种类型，标准划分和类型维度存在着模糊之处；另一方面，文章将四种类型与不同地区的整体实践相对应，忽略了不同地区内部的异质性。实际上，无论是苏南地区还是珠三角地区，其内部都存在多元化的产权制度模式。集体产权模式的不同组织模式不仅影响自上而下的基层治理，更关联到“小共同体”意义上的村社联结。这一点正是本文重点关注的产权制度的社会后果。

现有研究已关注到农村集体经济的社会嵌入性，比如因确定集体经济产权而带来的共同体身份边界（刘玉照、田青，2017），但未讨论产权制度与共同体建设的联系。同时，现有对于村社共同体的研究多是从特定维度进行的静态界定（刘玉照，2002），缺乏对案例动态发展过程的梳理。本研究以珠三角地区为研究对象，探讨社会基础具有相似性的村庄如何选择了具有差异性的村集体公共事务治理模式。

二、农村集体资产的产权模式

正如长三角一样（张浩等，2021），发达的珠三角地区同样造就了繁荣的农村集体经济，孕育了多元的产权制度模式（管兵，2019）。农村集体资产治理有着复杂的影响因素和漫长的政策变迁过程。本文基于笔者在珠三角地区长期搜集的资料，发现不同农村集体资产的产权模式的核心差异在于是否将所有的集体资产固化到成员。也就是说，珠三角的产权模式要么偏向于彻底的公司化经营，要么偏向于一肩挑，或者介于两者之间，对集体股份和个体股份严格区分。偏向于公司化经营的集体资产，基本上彻底实行了政经分离；而其余的模式则包含了政经关联。

产权管理模式由制度塑造。初始政策对农村集体经济管理有着关键的影响。对于农村集体经济管理而言，早期政策受已有政策体系的约束少，后续政策的演化则依赖于前期政策，在变迁过程中逐步形成政策体系，从而强化或者锁定了初始政策的差异，带来产权模式固化。政策一旦分化，差异性后果与之相随。在集体资产进行面向集体成员的个体股份化分配的案例中，政经分离和公司化得到持续强化，集体资产的公共治理任务相对较轻。此时集体经济的经营所得主要用于为集体成员

的现金分红，并未为公共治理职责预留截余。对于这一类产权实践模式，由于所有资产已经固化给集体成员股东，围绕产权的冲突较少。除了在集体所有和平均持股两方面之外，这一类集体经济基本上转变为市场化的公司。

对于保留集体股份和进行一肩挑治理的集体资产来说，集体经济产权更兼顾共同体利益，承担公共治理责任。尤其是当下拨资金不足时，农村公共治理责任的实践就要通过集体经济的经营所得来落实，以产权收益来满足基层治理的资金需要。在这种模式下，农村集体资产的产权模式具有更浓郁的共同体色彩，集体经济成为村社共同体的粘合剂和支撑。不过其中个体利益与集体利益冲突会更加多见。

在珠三角地区，改革开放以来工业化发展迅速，土地财政和城市建设又进一步强化了各方对于土地资源的需求。从20世纪八九十年代开始，珠三角地区就展开了在土地政策和实践领域的创新，其核心在于产权模式的调整。调查发现，有一些农村集体经济已经实施公司化的运行，它们与一般意义上的公司的最大区别是此类公司股东基本上享有较为均等的股份，没有控股股东、大股东和小股东。有一些农村将整体的集体资产清晰地划分为两个部分，一部分就是集体股份，一部分为个体股份，两者有相对独立的体系；集体股份用于公共事务的治理，个体股份用于股东分红。还有一些农村则由基层村居党政负责人兼任集体经济理事长，村居委员与集体经济理事交叉任职，村民代表与股民代表交叉任职，政经统合治理。根据集体资产股权分配的个体化程度和政经分离的情况，可以把珠三角地区的产权模式大致分为表1中的四种类型。

表1 农村集体资产产权制度模式类型

		社会维度（分配个体化程度）	
		较高	较低
政治—经济关系	分离	公司化	资产站与股份社
	统合	公司逆向统合	一肩挑

三、村集体公共事务的治理模式

随着大规模征地和城市化，广州市天河区的部分农村地区已经基本城市化，仅留下部分宅基地构成的旧村。由于征地，村集体获得补偿款，被征地户获得“青苗

补偿款”和农转非招工进城机会。在20世纪80年代后期，随着资产增加和留村人员减少，天河区部分村庄面临着补偿款和集体资产处理问题，彻底分到个人还是仍保留在集体是问题的核心。1987年，今天的珠江新城所在的沙河镇在经过调研之后迎来“合作经济股份社”改革，在实行股份制的同时，保留较高比例的集体经济。1992年，中央层面进一步深化市场化改革之后，政策方向得以明确。在1994年，天河区委区政府出台了《关于进一步完善农村股份合作制的若干规定》，其中有条款明确指出，“股份合作经济组织应把原设有的集体积累股全部量化到个人，彻底明晰原有集体财产的归属”，同时规定“量化到个人的股权应当是包含分配权在内的资产权，并能依法继承”。由此，广州市天河区的农村集体资产开始股份固化。

东莞市和佛山市顺德区等地的改革步广州天河区改革的后尘。这两地与天河区最大的不同是在股权固化改革之初，就明确划分了较低比例的集体股和较高比例的个体股，并维持不变。这一做法的现实之处在于东莞和顺德的经济发展模式依赖于镇街经济，公共治理任务繁重。由于两地均从传统的县乡体制演变而来，村委会或者改制后的居委会仍保留了很强的农村色彩和上下级权力架构。而天河区的定位是城市中央商务区和经济新城，已经成为城市的核心区域和中轴线所在地，城市化水平极高。广州其他的区域，像白云区这样位于城市与农村之间的过渡地带，则没有实行这样的股份彻底固化到成员的做法，直到2019年才普遍推行股份固化。

政策起点的差异性带来了后续政策的不同，由此形成了差异化的集体经济经营所得分配和公共事务管理模式的政策体系。广州天河区在采取比较彻底的个体股份固化之后，农村集体经济组织后续逐步朝向比较标准的公司化模式发展。从20世纪90年代起，其主要的村集体经济就开始以公司命名。在东莞市和顺德区这些地方，由于一开始就采取非常明确的个体股和集体股，并没有彻底取消集体股，这些安排也在后续的政策中巩固下来。在顺德，由于历史上发生过个别村居干部的贪腐案例，资产站管理越来越规范，股份社与资产站的区分日益清晰化。东莞市的核心城区（比如莞城街道）在早期开展了比较规范的村改居，并实施了政经分离。通过数年的协调，镇街政府加大政经分离的力度，政府财政进行统筹，扩大村改居之后在基层公共治理领域的财政支持力度。在这些核心城区，村集体经济也逐步靠近公司化经营（访谈资料编号：201205）。但在东莞市的大部分镇街，由于村改居并不彻底，政经分离程度低，村集体经济仍承担较多公共治理责任，集体股继续发挥作用。在这些区域，“一肩挑”的做法仍是主流。

(一) 公司化

将农村集体资产股份化、公司化是 20 世纪八九十年代就开始的政策实践。在贯彻家庭联产承包责任制之后，工业化动力带来了土地使用模式的变化。广州在 20 世纪 80 年代开始东扩，将郊区农村转变成天河区，大批农业土地被征用。在 1992 年前后，珠三角地区各个城市都开始启动了集体土地使用规则的改革。这次改革的方向就是股份化。经过数次政策调整，广州部分农村集体经济逐步走向公司化。

随着城市化和征地的推进，广州市天河区首先启动撤村改制。当时撤村改制的一种主要模式是沙东模式。沙东村原属沙河镇。1996 年沙东村划归沙东街管理。1997 年，沙东村将属于村委会负责的事务转交给街道办事处和居委会负责，沙东村留下的业务就是农村集体股份合作社。1999 年，沙东村正式“撤村改制”，股份社组建“广州市沙东有利集团”，成为经济组织（池柏良、郑奔，2003：180）。

笔者走访过的寺右村也有类似情况。寺右村地处沙河镇紧靠越秀区的地带。新中国成立之后，寺右村的土地不断被征用，作为单位和公务员小区建设用地；改革开放之后，寺右村于 1985 年进行了最大规模的一次征地；1995 年，珠江新城建设征用了村庄的最后一块地。之后寺右村仅留下一小部分村民的宅基地。寺右村在 1988 年年底进行了股份制改革，之后又在 1992 年和 1995 年进行了两次修订，村民分别称之为“88 股”“92 股”“95 股”。同时，在 1999 年废村改制中，寺右村被废除，经济联社成为独立的农村集体经济公司。寺右股份合作经济联社成立了如下公司：广州市寺右实业有限公司、广州市寺右物业管理有限公司、广州市天河区寺右经济发展公司。以这三个公司开展实体经济运作。政府在部分村民保留下来的宅基地旧村成立了寺右社区，负责城市社区的日常治理。

表 2

广州市寺右集体经济确权过程

	确权资产	分配方式
1988 年确权	固定资产总值 2830 万，其中 2150 万元由全体劳动力共同分配，另 680 万元为留队人员分配；分配方式按照 1966—1988 年在本村从事劳动年限计算劳动年龄股和按照劳动力计算人头股。	纯利 30%—60% 用于分红
1992 年确权	属于集资股，向现有股东集资兴建厂房和开拓市场，总投资 900 万元，集资占 360 万元。	
1995 年确权	1985 年征地之后剩余的土地被征用，由留队人员所有，地价款 2183 万和 28.27 亩土地属于留队人员资产入股。	

资料来源：笔者访谈获得。

调查发现，经联社的运作已经公司化了，即使仍然每年举办老人聚餐、给老人发红包和每月的津贴、为股东购买社保、承担村民所建城市住宅小区的治安卫生等事务，但这些被视为公司给予股东的福利和服务（访谈资料编号：20181215）。

（二）公司逆向统合

广州市天河区在改革的过程中，还有一种独特的石牌村模式。石牌村位于天河区的核心区域，是今天珠江新城的黄金地段。一直到今天，除去被征用的农地，村民居住的石牌村旧村得以完整保留。1987年，石牌街道成立，石牌村归街道管辖，成为街管村。到20世纪90年代初期，村内的4000亩土地被征用完毕。1997年5月，石牌村的集体经济转变成村公司，成立了石牌三骏企业集团，组建了集团党委，在自治组织上划分为四个居委会和党支部。在实际运作中，居委会和三骏企业集团下辖的股份社（在石牌也称联队，也即过去的生产队、村民小组）是合二为一的，均隶属于企业集团管辖。^①由此，石牌村形成公司管社区模式。企业专门设立行政办公室负责旧村的行政工作，包括卫生、环保、治安等。访谈中，集团领导表示：

成立企业的初衷是政企分开。一开始由“村委会”^②来管就有一个依赖性。村民依赖我们，而不是居委会。行政办公室协调，把行政工作推给居委会。20多年了，还没有分开。

我们有一个治安队，专门负责村内治安和消防。里面有火情，都是治安队扑救，130多人，24小时分三班巡逻。仅治安这一块，一年的开支达到800万。

之前我们集团承担的主要村务有村民的计划生育、村政管理、投入1000万建石牌小学、建幼儿园等。每年纳税超过3000多万（元），还需要承担千万（元）以上的村务负担。在2013年我们书记参与提交了市里面人大代表的1号议案，提出城中村治理负担，之后政府财政逐步开始承接（访谈资料编号：20190108）。

2018年之前，集团的四个联队负责社区的所有事务，联队负责人兼任居委会主任和书记，街道发放部分工资。但辖区内的保洁、治安等公共开支均由联队和集团负责

^① 关于石牌村发展的历史完整详情，可以参见石牌村志和相关著作（郑孟煊，2006）。

^② 此处的“村委会”指的是三骏企业集团。

(访谈资料编号: 20181225)。从2018年开始,居委会正式转为由街道负责,终止了公司治理村庄的逆向统合模式。但日常工作实际上仍需要联队和集团参与配合协调。

工作上的难处,也在这里,只能是让他们协助帮忙。比如说村民听社长多一点。要办计划生育证明、证件来我们这里。但其他方面都是听社长的。所有涉及到其他事务的,需要社长协调。居委会专干过去就比较麻烦,有些专干还是说普通话的,我本人是本村的,还好一些。这些事务比如像创文创卫、城中村信息排查、经济普查等。村民有意见有矛盾,我们协调,但真正协调,还是股份社负责。

我们(居委会)单独去叫他们(参加社区活动),他们都不来的。联队经济社叫他们过去参与,他们去,去也有误工补贴(访谈资料编号: 20181225)。

(三) 集体资产站与个体股份社

面对集体经济中的“集体股”和“个体股”的问题,佛山市顺德区有不同的做法。

1993年8月和1994年2月,中共顺德市委、顺德市人民政府先后发布了《中共顺德市委、顺德市人民政府关于深化农村改革的决定》和《关于改革村委会建制、推行农村股份合作制的若干政策规定》,将过去的管理区改为村委会,在村民小组层面设立了经济合作社,并在之上成立了经济联社。村委会与经联社一肩挑。同时,新的土地承包方式将长期承包变为短期承包,一般为三四年;期间国家和集体若需要征用土地,承包户必须服从安排;“分包”变为“投包”,前者是平均分配土地,承包租金低廉,而后者是竞投,鼓励发展高效农业,承包租金提升,并改分散承包为连片承包。此次股份合作社改革明确了成为股东的必要条件和股权变化的约束条件,股份划分为集体股和个人股,集体股占全部股份的20%至40%。

顺德从1999年开始落实村委会直选,按当时国家法律选举产生了新一届村委会。1999年1月,全市共有170个农村管理区同时举行直接选举。其后,其余21个农村管理区亦相继完成此项工作。^①在2002年3月,顺德开展了第二届村民委员会

^① 参见顺德档案与史志网,2018,“1990年至1999年大事记”,7月17日(<http://www.shunde.gov.cn/da/main.php?id=36236-2010530>),2019年6月24日浏览。

换届选举。191个村委会在2001年减为109个，而居委会数量从31个上升到88个。

这一阶段，村委会与股份合作社分离改革同时进行。1993年的第一次改革，确定了村委会和股份合作社二合一的村治模式，用意是简化基层治理和精简人员。但却导致村委会权力过大，村庄权力过于集中，引发村庄内部冲突。此次改革针对村委会进行“五定”，即定职能、定机构、定人员、定经费、定分配。村委会的职能被定位在配合政府从事行政管理工作，办理本村公共事务和公益事业，指导股份社的工作等。村委会不能直接参与任何经济经营活动。从2002年1月1日开始，全市的居委会和村委会的办公经费和两委成员的报酬由市、镇（街道）财政给予补贴。两委成员统一参加全市社会保险等。其中，居委会成员平均每人每年4.2万元，村两委成员平均3.6万元。股份合作社理事会由股东选举产生，独立于村委会运行。

与此同时，顺德进一步固定股权，原则上明确了集体股占20%，个人股占80%。集体股的收益不再量化到个人，而是用于提供公共服务；同时，资产站成立，由村（居）委会负责，村主任担任站长。2001年9月30日24时前在册登记的农业人口（包括外嫁女及其子女），均可获得一次性配置股份，实行股权固化。之后，股东的股份不再随着年龄而变化，新生婴儿和迁入的农业人口不再配置股份，股东迁出或者死亡后，其股份可以转让、继承和赠予。征地补偿收入的20%纳入集体股收益，另80%按照个体股分配。农村村民住宅建设用地也实行固化。市规划国土部门根据符合分户条件的人数一次性下放指标，今后不再下放个人建设用地指标。

在珠三角的其他地方，虽然没有“资产站”这样明确的称谓，也存在着类似的区分方式。村委会直接占有和管理部分集体资产，不固化到村民，而是用于公共开支。村民用于分红的股份归由村民小组（或者自然村）组成的经济合作社所有，股份固化到成员，收益用于分红（访谈资料编号：20220802）。同时，也存在将村集体经济统一股份化和固化，个体股和集体股分别占有一定比例。比如在东莞某村，集体经济统一拆分为799股，集体股有264股，占比33%，个体股535股，占比67%。但在经营管理模式上，该村实行的是“一肩挑”制度（叶键棉，2020：23—26）。

（四）“一肩挑”

“一肩挑”即村（居）委会主任和党支部书记、经联社理事长为同一位村民，

村居委员与集体经济理事交叉任职，村民代表与股民代表交叉任职。“一肩挑”有三种情况，第一种是在20世纪90年代已经开始落实村集体政经分离的村，它们在改革之前的做法是“一肩挑”模式，统一由村委会来负责集体资产管理，这些村往往是地理位置较好、经济发展较好的村，甚至目前可能已经村转居；第二种是一直没有实行政经分离的村，基本上长期维持政经统合的村集体公归公事务治理模式，这一类型以传统农业村为主；第三种是最近一些地区的改革，把政经分离重新恢复为政经统合，政策的出发点是提升基层各种事务治理的效率。“一肩挑”的情况在广州的黄埔区、番禺区、南沙区、增城区以及其他珠三角地区均普遍存在。

HB社区就是一个位于黄埔区、实行“一肩挑”的社区。2005年，该社区实行了村改居。目前，HB社区辖内户籍人口6000人，常住人口约为2万人。居委会和党支部有7个编制，目前实际有5位工作人员，这5位工作人员同时也是经联社负责人，经联社另外还有2位专职工作人员。除了居委会编制内的工作人员外，社区还聘请了6个工作人员，每人每年的收入为6万至7万元。在治安方面，居委会还聘请了50多人，工资为每人每年5万至6万元。由居委会自行聘请的人员，开支基本上均由经联社承担。DL村的情况也类似，其在2021年的公共治理支出为近1000万元，其中人员工资260万元（除了10名村委委员等财政给付的人员外，还有村聘用人员近50名），保洁外包500万元，其余开支约200多万元（访谈资料编号：20220809）。经联社需要在公共治理的行政工作中出钱出人，工作压力较大（访谈资料编号：20190103）。

表3 HB社区工作人员职位表

人员	职务	分管工作
LJF	党委书记、居委会主任、H经联社副社长	主持党委、居委会全面工作。
TZJ	居委会副主任、HB经联社社长	主持经联社全面工作，分管联社集体资产、资金、资源，征地拆迁、“三旧”改造、自留地开发、规划建设等工作。
LSL	党委副书记兼纪委书记、S经联社社长	协助书记进行工作，书记不在时，由副书记主持党委日常工作；负责纪检、保密工作；分管综治工作；主持HS经联社工作。
LMX	党委副书记、居委会委员（妇女主任）、H经联社社委	协助书记进行工作，书记不在时，由副书记主持党委日常工作；统筹党务具体工作；分管计划生育、民政事务、劳动就业、妇女、儿童、教育、未成年人教育、文化档案工作。
GHB	党委委员（组织委员）、居委委员（治保主任）、H经联社社委	了解掌握党委的组织状况；了解掌握党委的思想状况，协助宣传委员、纪检委员开展思想教育和纪律教育；做好发展党员和管理党员的工作；分管治安、综治、调解、打假、出租屋管理，兼调解委员会委员。

续表

人员	职务	分管工作
KLC	H 经联社社委、大学生助理	协助“三资”管理，协助国土、房管工作。
LZW	党委委员（宣传委员）、居委委员（民兵营长、团支部书记）、联社理事	了解掌握党员和群众思想状况，组织宣传教育工作；组织党员学习，开展宣传和主题教育活动；做好党报党刊征订，办好党委的宣传阵地；负责党委的青年工作；负责党委的统战工作。分管团委、国土、房管、民兵、调解、爱卫工作、文化工作、安全生产工作，兼调解委委员。
LRM	H 经联社社委	农村、农业、森防、“三防”、畜牧兽医、协助“三资”管理，兼调解委主任。
LZR	S 经联社副社长	分管 S 经联社财务、国土、“三资”、社保、电子政务平台管理、SW 新村管理、供水用电、协助 S 经联社“三旧”改造及网格化管理工作。
LEY	S 经联社社委	协助 S 经联社“三旧”改造。
KZR	H 社区居委、H 经联社监委会主任	负责居委、H 联社监委会的全面工作，居委财务监督。
LJC	H 社区居委、H 经联社监委会委员	负责“三公开”工作监督，重大事项决策。
LZM	H 社区居委、H 经联社监委会委员	负责 H 经联社及下辖 9 个经济社财务监督工作。
LHS	S 联社监委会主任	负责 S 经联社监委会全面工作。
LJJ	S 联社监委会委员	协助做好 S 经联社监委会主任开展监督工作。
CWX	S 联社监委会委员	协助做好 S 经联社监委会主任开展监督工作。

资料来源：笔者调研所得。

广州市的社区也采取了同样的做法。调研走访的若干村庄已经实现了“三个一肩挑”。QS 村就是一个典型例子，其在 2021 年刚完成两委换届之后，上届一肩挑两职的书记同时担任书记、村主任和经联社理事长。选举产生 27 位村民代表，同时均为股东代表，股东代表中还有另外两位独立人士。村委会委员同时都是经联社理事会成员。

四、产权模式、代理关系与治理责任

不同的产权经营和所得分配模式带来差异化的委托代理关系，从而面对不同的风险、面向不同的利益，也意味着差异化的村集体公共事务治理模式。

表4中体现了四种农村集体资产管理模式，其背后的核心逻辑是不同的产权治理结构。产权治理结构的差异带来了资产使用上的不同。

表4 村集体公共事务治理模式

产权模式		经营管理权	利润分配权	监督问责权	后果
公司化	彻底公司化	理事长与理事会	股东代表	股东与股东代表、区农办	单一代理关系，股东利益最大化 无公共治理责任
	公司逆向统合	理事长与理事会	股东代表	股东与股东代表、区农办、基层政府	单一代理关系主导下的多重责任关系：承担基层治理责任的同时，股东利益最大化 一定时期内存在公共治理责任
集体资产站与个体股份社		党政站合一 理事长与理事会	党政站代表 股东代表	村民、股东与股东代表、农办、基层政府	资产站：产权的所有权和使用权分离；多重代理关系 股份社：单一代理关系 较重公共治理责任
一肩挑		党政经合一	党政经领导下的 股东（村民）代表	村民、股东与股东（村民）代表、农办、基层政府	多重代理关系，集体个体统筹 较重公共治理责任

（一）单一代理关系

彻底公司化的经联社已经建立起比较规范的股份公司制，尤其是以广州市天河区为代表的经联社。通过股份化、彻底固化到人、撤村改制、公共财政投入等历次改革，农村集体经济从基层治理中脱离出来，专注于发展经济、只服务于股东。

而以石牌村为典型的公司治理村庄是广州市的地方创新实践，并未进一步扩展到其他村庄。这一做法有其现实原因。一方面，石牌村的征地范围大、城市化水平高；另一方面，由于其范围较大，财政体系在初期并无能力承担其改制的治理成本，而是由集团公司承担改制后的四个居委会的治理成本。但毫无疑问，这一做法难以理顺政治与经济的关系。因此，逆向统合的村集体公共事务治理模式仅仅是过渡性的实践。公司的利润用于旧村的各项公共事务治理，其中有较大比例投入自上而下的行政事务中，集团公司就成为了上级党政机构在基层治理的代理人。但这也引发了较大的争议。在2013年，集团公司董事长（即经联社理事长）作为市人大代表，提出政府和居委会建立直接代理关系并承担相应的治理费用的议案。在地方政府财

政逐步介入后，集团公司步入“彻底公司化”的模式。不过，石牌村的三骏企业集团仍然一定程度地参与到公共治理中。比如，他们仍然给石牌村村民提供就业机会。

我们三骏集团，真正在企业工作的有700多人，服务人员、物业公司、市场、幼儿园教师、治安队等。办公楼这里也有几十人。集团总部这里有七八十人。（访谈资料编号：20190108）

同时，三骏企业集团还存在由废村改制带来的一些问题：

1997年改制后，现在再以三骏集团名义办证，政府部门就问他们公司是怎么有村委会的地呢？要从村委会转到公司，视同交易，要交税才能办证。我们当然不同意，那些职能部门不了解。市政府在这方面也没有一个政策文件。没有文件支持，职能部门不同意转，要交钱。这是产权的问题，开发较迟的部分留有问題。开发较早的，天河区就帮我们改了。（访谈资料编号：20190108）

（二）混合代理模式

顺德的实践则显示了混合代理模式。一种是经联社中的代理关系，具体组织模式是“股东—经济社—经联社”。这些经联社均没有注册为正式的公司，仍保留着农村集体经济的色彩，甚至一些经联社的收入还来自于集体土地和集体鱼塘的出租收益。另一种是资产站或者村委会管理的集体股的代理关系。股份社和资产站的资产二分模式清晰地划分了个体和集体的利益。

HG资产站原来是没有资产的。在（20世纪）80年代，村委会向股份社（村民小组）购买土地、建厂房才有。党支部、村委会和资产站三合一。过去资产站不用表决。2013年，这些资产都要放到三资交易平台上交易，之前也要（居委会）表决。股份社90%的收益用于分红。资产站收益主要用于居委会费用、社区建设、福利（保险、民政事务等），不分红。

大的公共的地方，都是政府投入。小区、生产小队等的公共事务，是居委会和股份社各投入50%，居委会的公共地方由居委会投入。

资产站一年收入有 600 万（元）。股份社的收入有 1900 万（元）。社区雇佣有 100 多人的联防队员，社区管理人员 24 人。（访谈资料编号：20140707）

（三）多重代理关系

村党支部、村委会和经联社一肩挑模式面临着多重代理关系，既要受上级党政机构委托在基层执行党政任务，还受选民委托回馈选民诉求提升村庄福利，还受股东委托治理村庄集体经济回报股东。这三重委托关系高度重合，亦有不同的目标与利益诉求。多重维度上权力关系的交织，使得剩余控制权结构变得更加复杂。

广州市 QS 村的村集体经济在 2020 年收入 1700 万元，其中 700 万元用于分红。此外还要支付超过 300 万元的绿化及保洁费用和数百万元的治安费用（访谈资料编号：20210929）。此外，村集体经济还需负责村内各种硬件设施的修整以及村民福利。即使经济联社和村民小组的经济合作社之间有着不同的集体资产，但一肩挑负责经济联社的村委仍可以从经济合作社上调资金。比如 DL 村每年除了经联社收益归村集体支配之外，还从经济合作社上调 7% 的年收益用于村两委和聘用人员工资开支和上调 10% 的年收益用于村保洁外包的开支（访谈资料编号：20220809）。

五、集体有为

经济发展进程重塑了基层的治理格局。从上述分析可以看出，虽然同处于改革前沿地带的珠三角地区，因为初始政策、政策体系演变和内在的集体责任的不同，农村集体资产导向了不同的村集体公共事务治理模式，并带来不同的效果。

在集体经济产权的所有权方面，经由股份化和固化到村集体成员的方式，股东的所有权得以明确。资产站管理的部分资产、一些地方保留的集体股份以及村集体管理的经联社的部分资产，存在所有权没有固化到人的情况。这一区别起始于不同地方最早期的政策。正如前文介绍，最早进行股份合作制探索改革的广州市天河区的核心区域，就倾向于将所有集体资产固化到个体。这一做法影响着后续的政策走向：从政经分离，到村改居，再到兑现政府的基层治理所需的公共财政和保障村改居居民的社会福利等，形成了系统的政策体系。政策演变强化或者固化了此前的股份改革举措，传统的农村集体经济逐步走向公司化。而保留着部分集体资产属性的

地区，由于其一开始的政策导向就是明确划分“集体股”和“个体股”，之后一系列的政策仍倾向于维持这一模式，政经分离也仅停留在名义上（管兵，2022）。

在中国的改革背景下，从动态的视角去了解初始政策和政策体系演化对于了解地方性的治理实践有着重要的作用。由于篇幅所限，本研究只呈现出初始政策的差异性起点和之后演化的政策体系的不同，对于背后动力机制的探讨则需要更多历史资料的研究，这将是下一步研究的任务。

当基层治理涵盖着多重共同体时，集体经济的收益是否应该涵盖不同的边界就会成为争议。集体经济的股东共同占有集体经济，享受集体经济的分红和福利。但并非所有本村户籍人口都是股东。集体资产的公共开支涵盖本村户籍人口的有关权益。本村辖区内的居住人口则也享受本地的治安、环境、卫生等基本公共服务。这一部分资金既来自于公共财政，也来自于集体经济。集体经济参与到不同层次的公共治理中，但集体经济的所有者却有着明确的、特定的共同体边界。农村集体经济通过服务于更大的共同体，构成了推进村社范围内共同富裕的支撑。

表 5 多重的村社共同体

构成	形式	承担责任
辖区里的居住人口	治安、保洁等公共服务	资产站或“一肩挑”的集体资产、公共财政
辖区户籍人口	老人会、老人红包、免费校车等公共福利	资产站或“一肩挑”的集体资产
股东	分红、社保、医疗保险等	公司、经济社、经联社或“一肩挑”的集体资产

在多重共同体的整合和冲突中，一方面，理论上的公平和权利议题十分重要，即集体经济的所有者或股东是否应服务于更广泛的共同体。这一点最为典型地表现为本村人口和外来人口的冲突。另一方面，当农村集体经济存在多重代理关系时，效率问题和道德风险就会产生。这会引发相应的社会冲突。例如，社区干部在管理集体资产中滥用权力，集体入狱（管兵，2019）。广州市洗村也有不少管理者因为腐败被指控。当然，随着农村集体资产交易和监管技术平台的推行，这样的问题有所减少，但所有权、管理权和监管的不对称，毫无疑问会持续地带来相应的风险。

参考文献：

池柏良、郑奔，2003，《天河农村制度变迁》，香港：香港新闻出版社。

- 费孝通, 2005, 《乡土中国》, 北京: 北京出版社。
- 付英, 2014, 《村干部的三重角色及政策思考——基于征地补偿的考察》, 《清华大学学报》(哲学社会科学版), 第3期。
- 管兵, 2019, 《农村集体产权的脱嵌治理与双重嵌入——以珠三角地区40年的经验为例》, 《社会学研究》第6期。
- 2022, 《改革时机与城镇化模式: 对四地村改居政策的考察》, 《广东社会科学》第5期。
- 管兵、王虹, 2021, 《“村改居”社区养老城乡混合福利体系》, 《华南师范大学学报》第5期。
- 桂华, 2019, 《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》, 《开放时代》第2期。
- 蓝宇蕴, 2005, 《都市村社共同体——有关农民城市化组织方式与生活方式的个案研究》, 《中国社会科学》第2期。
- 刘玉照, 2002, 《村落共同体、基层市场共同体与基层生产共同体——中国乡村社会结构及其变迁》, 《社会科学战线》第5期。
- 刘玉照、田青, 2017, 《“集体”成员身份界定中的多重社会边界》, 《学海》第2期。
- 秦晖、苏文, 1996, 《田园诗与狂想曲: 关中模式与前近代社会的再认识》, 北京: 中央编译出版社。
- 孙秀林, 2011, 《华南的村治与宗族——一个功能主义的分析路径》, 《社会学研究》第1期。
- 叶键棉, 2020, 《东莞市农村股份合作制研究》, 华南理工大学硕士论文。
- 张浩、冯淑怡、曲福田, 2021, 《“权释”农村集体产权制度改革: 理论逻辑和案例证据》, 《管理世界》第2期。
- 张忠根、李华敏, 2007, 《农村村级集体经济发展: 作用、问题与思考》, 《农业经济问题》(月刊) 第11期。
- 张仲礼, 2008, 《中国绅士: 关于其在19世纪中国社会中作用的研究》, 李荣昌、费成康、王寅通译, 上海: 上海人民出版社。
- 郑孟煊, 2006, 《城市化中的石牌村》, 北京: 社科文献出版社。
- 周飞舟, 2006, 《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》, 《社会学研究》第3期。
- Cai, Yongshun 2003, “Collective Ownership or Cadres’ Ownership? The Non-Agricultural Use of Farmland in China”, *The China Quarterly* 175.
- Scott, James. C. 1976, *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Tsai, Lily 2007, “Solidary Groups, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China.” *American Political Science Review* 101 (2).

作者单位: 华南理工大学公共管理学院、华南理工大学国家治理研究中心(管兵)
华南农业大学公共管理学院(林诚彦)

责任编辑: 罗婧