

# 村治能人推进农村集体产权改革： 逻辑分析与案例解剖

——基于安徽省夏刘寨村的调查

罗琦,唐超,罗明忠

(华南农业大学 经济管理学院,广东 广州 510642)



**摘要** 基于精英识别—要素相对价格变动—制度变迁的分析框架和夏刘寨村的个案实践,分析村治能人推进集体产权改革的内在机理与运行机制。结果发现:要素价格的相对变化衍生出农村集体产权改革的内在需求,能人由经济精英到治理精英转变后,形成了现代化治村理念,与集体产权改革目标存在一致性。村治能人可以协调政府、集体以及普通村民三方关系,降低集体产权改革成本。能人从经济精英到村治精英转变的实现,必须健全需求诱导、有效学习、平稳过渡、外部支撑四大机制。在正式规则、非正式规则和实施机制三者具备时,以完善的乡村治理,保证集体产权改革沿着正确方向进行。

**关键词** 村治能人;集体产权改革;制度变迁;要素价格变动

**中图分类号:**F 302.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2018)06-0086-07

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwxkb.2018.06.012

农村集体产权制度改革既是深化农村改革的一项重点任务,也是实施乡村振兴战略值得注意的制度问题<sup>[1]</sup>。虽然农村集体产权制度改革试点总体效果较好,但某些地方的经验并不能代表全国更广泛的农村地区。有效推进仍然是农村集体产权改革的难点,还需要基层实践经验的总结与创新。而且,任何一项改革都需要人才去推进,能人是集体经济有效实现的重要条件和农村发展的关键<sup>[2-3]</sup>,对于农村集体产权改革在村落领域的实施有直接影响。一方面,集体产权改革目的之一是发展农村集体经济,跟能人治村的目标具有一致性;另一方面,集体产权改革的顺利实施需要发挥村治能人的作用。能人具有人数少、能力强、对村庄影响大的特征,属于村庄的精英群体。本文研究的村治能人具有政治精英和经济精英的综合特质,对于农村集体产权改革实践创新有重要作用。

从既往文献看,精英在制度变迁中的特殊作用已得到多数学者的认同<sup>[4-7]</sup>,精英是影响制度创新最直接的因素<sup>[8]</sup>。市场化对村庄经济和政治结构的冲击,使具有新时代特征的经济精英或能人占据了乡村权力的中心地位<sup>[9]</sup>,他们逐渐成为乡村制度变迁的推进者<sup>[10]</sup>。实践经验表明,农村集体产权改革作为一种制度变迁,其顺利推行关键在于能否挖掘和产生“强带动—强道德”型能人<sup>[2]</sup>,但已有研究对此探讨不多,村治能人在农村集体产权改革中的作用还没有引起学界重视。因此,本文在理论分析基础上,以“中国农村改革典型村”安徽省夏刘寨村为例,探讨村治能人推进农村集体产权改革的理论逻辑,透视其背后的乡村社会运行机制。

收稿日期:2017-11-23

基金项目:国家社会科学基金项目“农村土地承包经营权确权方式及其劳动力转移就业效应研究”(17AJY015);广东省高校人文社会科学项目“农地三权分置的实践效应研究”(gxskzd018);广东省自然科学基金项目“农村转移劳动力就业能力、就业稳定性与农地流转机制研究”(2016A030313392)。

作者简介:罗琦(1990-),女,博士;研究方向:农业经济。

## 一、能人在制度变迁中的作用

制度变迁理论认为要素相对价格变动是制度变迁的根本原因,因为要素相对价格变动会产生潜在利润,而潜在利润是制度变迁的内在要求和动力<sup>[11]</sup>。精英理论认为一个社会普遍流行的价值观决定了社会制度的基本特征和演进方向,而制度变迁中的领袖人物则使某种价值观广为传播,发挥推进或阻挠制度变迁的作用。基于上述理论,本文构建了“精英识别—要素相对价格变化—制度变迁”的理论框架,具体分析精英人物在制度变迁中的作用(见图1)。

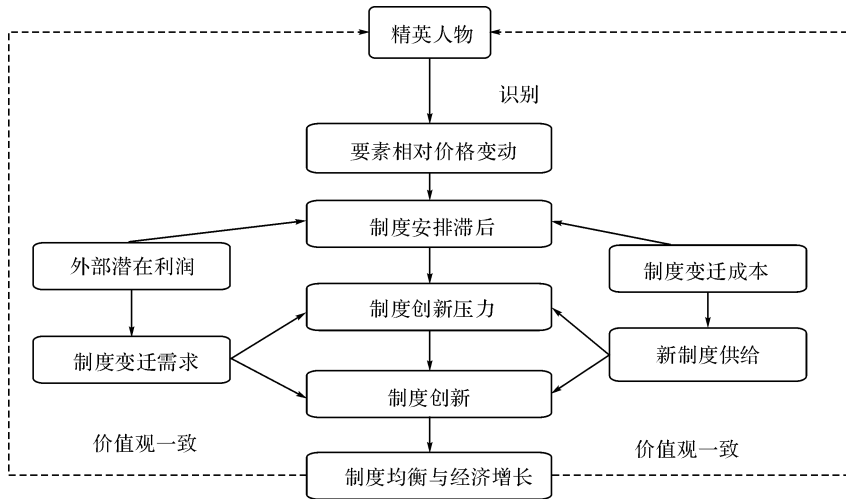


图1 精英人物推进制度变迁的分析框架

### 1. 精英识别与要素相对价格变化

如图1所示,要素(如劳动力、土地、资本)相对价格变动直接影响制度变迁外部潜在利润,改变了制度变迁成本与收益比较。当制度变迁潜在收益超过成本时,新制度安排就会出现。从动态发展角度看,上述制度变迁呈螺旋上升特点。第一轮制度变迁完成后,经济发展导致资源竞争,在资源禀赋约束下,要素相对价格再次变动,新一轮制度变迁窗口再次开启,制度变迁进入良性路径依赖中<sup>[11]</sup>。期间,由于信息以及个人禀赋优势,精英人物最可能先识别新制度安排的潜在利润;另外,精英人物的行为直接受其价值观影响,当获得制度变迁外部潜在收益与精英人物价值观一致时,精英人物就可能推进制度变迁的发生。

对村治能人推进农村集体产权改革来说,土地、劳动力、资本等要素相对价格的变动改变了集体经济发展的成本和收益,原有制度安排越来越滞后于集体经济发展实际需求,迫切需要进行制度创新。能人作为村庄精英人物的代表,是最先识别集体产权改革潜在收益的群体,当其价值观与村庄制度变迁需求相一致时,村治能人有了推进农村集体产权改革的意愿,他们会综合考虑推进制度变迁的收益和成本,最终决定是否推进制度变迁。

### 2. 要素相对价格变化与制度变迁

要素相对价格变化改变了制度变迁外部潜在利润和成本,原有制度安排愈加滞后。一方面,经济主体对外部潜在利润的获取,产生了新的制度需求;另一方面,经济主体会根据新制度的变迁成本来决定新的制度供给,二者共同决定制度变迁方向,最后形成新的制度均衡。

在上述过程中,制度变迁最终是否发生,取决于收益成本的比较,只有预期收益大于预期成本,制度变迁才会发生。农村集体产权改革预期收益和成本主要受三个因素影响:一是能人向村治精英的转变。合格的村治精英需要具备思想理论、文化知识、综合能力、人格品质四个方面的能力与素质,能人实现村治精英转变后,形成了自身独特的治村理念,能够进一步识别农村集体产权改革背后的潜在收益。二是政府支持。政府支持可以降低农村集体产权改革成本。能人实现村治精英转变后,可以

很好地扮演代理人角色,弥补政府有限理性,使政府有支持村治能人推进农村集体产权改革的内在激励。三是村民支持。普通村民虽然不是农村集体产权改革的主导者,但却是重要参与者,村民支持可以显著降低农村集体产权改革成本。

## 二、农村集体产权改革中的村治能人推进:夏刘寨村例证

### 1. 案例背景

夏刘寨村是宿州市北部的一个小山村,距市区距离较远,耕地面积 344 公顷,全村有 650 户,四面环山,交通不便,发展基础薄弱。1998 年以前,全村人均收入不足千元,是远近闻名的贫困村。为了实现脱贫致富,村民们自发推举经济能人 W 为村党委书记,在其带领下,通过“返租倒包”推进农村集体产权改革(表 1),不断调整产业结构,实现了集体经济的快速发展与村民收入的稳定增长(表 2)。夏刘寨村从一个贫困村变成小康村,其农村集体产权改革经验被称为安徽省继小岗村之后又一农村改革创新,获得“中国农村改革典型村”荣誉称号;村党委书记 W 也被授予“全国农村改革十大风云人物”荣誉称号。

表 1 夏刘寨村集体土地改革前后产权结构对比情况

	所有权主体	土地类型	两权关系	使用权主体	说明
改革前	农村集体	农地	家庭联产承包制	农户	国家对所有权征收实物农业税;合同订购农产品;限制农地非农化征用
	经济组织	农民宅基地	无偿无期限划拨	农户	
	或村民委员会	“四荒”土地	社区内部公有共用	全体社区成员	
	(村民小组)	自留地	社区内部公有共用	全体社区成员	
	所有权主体	土地类型	两权关系	使用权主体	说明
改革后	农村集体	农地	返租倒包	专业合作社/农业公司	合同订购农产品;限制农地非农化征用
	经济组织	农民宅基地	无偿无期限划拨	农户	
	或村民委员会	“四荒”土地	返租倒包	专业合作社/农业公司	
	(村民小组)	自留地	返租倒包	专业合作社/农业公司	

注:资料来源于访谈整理。

表 2 夏刘寨村集体产权改革后经济发展概况

年份	集体收入/万元	总产值/万元	人均纯收入/元
1998	0	0	602
2005	51	1 000	3 510
2007	67	8 100	5 003
2009	85	10 337	6 005
2011	101	13 692	7 600
2013	163	17 187	8 030
2014	216	19 032	9 130
2015	358	22 674	12 013

注:数据根据访谈资料整理所得。

### 2. 村治能人对农村集体产权改革潜在利润的识别

集体产权改革(1998 年)之前,夏刘寨村生产要素相对价格呈如下特点:一是土地迅速增值。经济发展和城镇化带动了发达地区土地价格上涨,进而使夏刘寨村这种偏远农村土地要素相对价格进入上涨通道。二是资本价格上涨。农村成为城市的资本蓄水池,资本奇缺,农民获取金融服务的成本较高;另外,当时税负极重,全村实际人均税负 300 元左右,而人均年收入才 500 元,资本剩余极少,加剧了资本要素相对价格的上涨。三是技术与知识进步。科技进步和知识普及,使技术要素相对价格降低,村庄经济活动更加理性和规范。四是劳动力价格呈上涨趋势,虽然全国在 1989 年就出现了第

一波民工潮,但真正波及夏刘寨村是在1999年前后,劳动力转移使劳动力要素相对价格上涨。五是农业生产基础薄弱,抵抗风险能力不强。三面环山的地理环境使夏刘寨村交通不便、旱涝不均,水利等农业基础设施建设成本较高,农业抵抗风险能力很弱。可见,农村集体产权改革之前,夏刘寨村的土地、资本、劳动力要素相对价格都呈现上涨趋势,多使用技术发展集体经济具有比较优势,可以有效降低生产成本,提高劳动生产率,因此,村庄集体产权改革应向有利于技术采用的方向进行,需要推行有利于土地规模化经营的制度安排,即“返租倒包”。另外,由于土地、资本、劳动力要素的相对价格较高,必须降低这些要素的获得成本。因此,推进农村集体产权改革的潜在利润主要有以下两方面:一是有利于节约利用土地,间接增加了规模化经营的土地供给,推升土地生产率,促进村庄资本积累;二是有利于村庄完成资本原始积累,股份制改革明晰了集体资产的产权权责,遏制了村干部对集体资产的侵蚀,直接促进了村庄集体经济发展。

另外,村党委书记W是由经济能人转变来的村治精英,具有多年的创业经验,有着敏锐的市场洞察力,对于农村集体产权改革背后的潜在利润有清晰的把握。W刚上任就提出流转土地,搞连片种植、规模经营,正是清晰把握农村集体产权改革背后潜在利润的具体体现。

可见,村治能人由于具有较高群众威信和较强创新能力、领导才能以及市场适应力<sup>[12]</sup>,能够先识别出农村集体产权改革背后的潜在利润,进而成为推进农村集体产权改革的重要力量。在上述改革中,能人处于核心地位,能人到村治精英转变的实现将更有利于对农村集体产权改革潜在利润的识别。当然,能人到村治精英的转变也不是一蹴而就的。夏刘寨村案例显示,主要有以下因素促进了能人到村治精英的转变:一是需求诱导。能人是村里先富群体,已实现了生理、安全等低层次需求,有实现高层次需求的动机,他们在乡村社区中有更多经济和政治利益追求,激励他们由经济精英转向村治精英。二是有效学习。能人治村理念主要来源于两方面,即借鉴他人的治村经验、移植自己的实践经验<sup>[13]</sup>。W在自身创业过程中积累了丰富实践经验,经常带领村民外出参观,学习其他地区的成功经验,这些对于转变观念,提高能人素质有重要帮助;然后是注重教育培训,教育和培训是提高人力资本价值的重要途径,W是高中学历,在当时农村属于高学历人群。当选村书记之后,他又报名参加了成人教育,获得本科学历,进一步提高了自身文化素质,另外,还参加省市组织村干部培训班,提高政治素质。三是平稳过渡。W在当选为村党委书记以前已担任过村党委副书记,逐渐熟悉了村党委的运作流程,积累了一定工作经验,为他当选村党委书记后迅速适应工作提供了便利条件。四是外部支撑。包括民主选举制度、宽松政策环境、村民支持等。民主选举制度能够保证村民选出合格的村治能人;宽松政策环境既为能人发挥自身作用创造良好条件,又增强能人工作积极性;村民支持是村治能人特质得以发挥的基础,也是能人能够有效治村的关键。

### 3. 农村集体产权改革内在需求与能人治村理念的一致性

W被选为夏刘寨村党委书记后,充分发挥能人的带动作用,形成投资增值、竞争有序、规范意识等现代化治村理念,然而在整个村落看到的仍是一家一户的小农经济。包产到户虽然让村民生产、生活条件得到暂时改善,但却解决不了村民的致富问题。W要带领村民致富,必须实行土地规模化经营和农村工业化,需要对集体土地制度进行改革。因此,原有农村集体产权制度与能人治村理念存在较大差异,推进农村集体产权改革与能人治村理念存在一致性。

可见,一旦能人治村理念契合农村集体产权改革内在需求,即二者在目标上具有一致性,村治能人推进农村集体产权改革的意愿就会增强,他们会综合考虑推进农村集体产权改革的收益和成本,决定是否推进制度变迁。

### 4. 要素相对价格变化加快了农村集体产权的改革

夏刘寨村土地、资本、劳动力和技术等生产要素的相对价格发生了变化,但土地家庭经营模式使得土地细碎化问题突出,制约了技术要素的使用;资本和劳动力要素相对价格的上升则使家庭经营生产成本越来越高,需要对现有土地家庭经营模式进行创新。农村集体产权改革背后的潜在利润更加符合W带领村民致富的需求。另外,W可以降低集体产权改革的成本,有利于改革的顺利推进。首

先,W 经商多年,社会资本丰富,更容易获得政府相关部门支持(见表 3),比如进行土地流转公证、利用退耕还林政策推进山荒地改革等。其次,W 在村里威望较高,能够制定出符合村民意愿的集体产权改革方案,并容易获得村民支持,比如夏刘寨村集体产权改革方案明确规定了村委会与村民之间的利益划分,方案制定体现了制度变迁的适应性效率,在土地流转方案中,提出村里一人租一亩地给村办企业,而不是农户所有承包地都转包给村办企业,得到了政府部门和村民的共同支持,为改革推进奠定了基础。

可见,要素相对价格变动改变了农村集体经济发展的成本和收益,原有制度安排越来越难以适应集体经济发展的需求,迫切要求制度创新,为村治能人推进改革提供了机会和条件。一方面,村治能人社会资本丰富,村治能人提出的农村集体产权改革方案,容易获得政策支持<sup>[14]</sup>,显著降低集体产权改革成本。另一方面,村治能人乡村实践经验丰富,有能力制定出符合村民意愿的集体产权改革方案。乡村熟人社会的特点使能人更容易向村民传递完备信息,获得村民理解和支持<sup>[15]</sup>,村民也更容易演变成农村集体产权改革的第二行动集团,与第一行动集团一起合力推进农村集体产权改革。

表 3 夏刘寨村集体产权改革中获得的特殊政策支持概况

年份	项目名称	说明
2002	国家退耕还林	每亩每年补助 210 元,共计 5 年
2006	“百村十镇示范工程”试点村	资金补贴 200 多万元
2007	大乾山穿山公路	政府和村集体共同出资 980 万元
2009	安徽省整村推进示范村	财政补贴 3 500 多万元
2011	国家土地整治项目	新增土地 2 000 多亩,财政补贴 3 270 万元
2013	安徽省美好乡村建设示范村	专项资金支持 400 万元

注:数据来源于宿州市埇桥区政府信息公开网(<http://xxgk.szyq.gov.cn>)。

### 三、村治能人推进农村集体产权改革后的运行机制:夏刘寨村的实践

#### 1. 组织一体化助推农村集体产权改革目标的实现

为顺应农村集体产权改革要求,夏刘寨村实行一体化的组织结构(见图 2)。村党委书记 W 通过选举成为村委会的领导人,牵头成立农业公司、合作社等经济组织,成为了村庄经济、社会、文化组织的主导者,各类组织在能人协调下实现良性互动,共同推进农村集体产权改革的顺利进行。以土地流转为例,土地流转最终能进行,充分体现了组织一体化的关键作用。在土地流转推进之初,有些村民不理解,阻力挺大。村两委争取政策支持,农业公司与合作社负责具体方案实施,社会和文化组织负责动员村民,让越来越多的村民理解了村委会意图,减少了土地流转过程中来自村民的阻力。

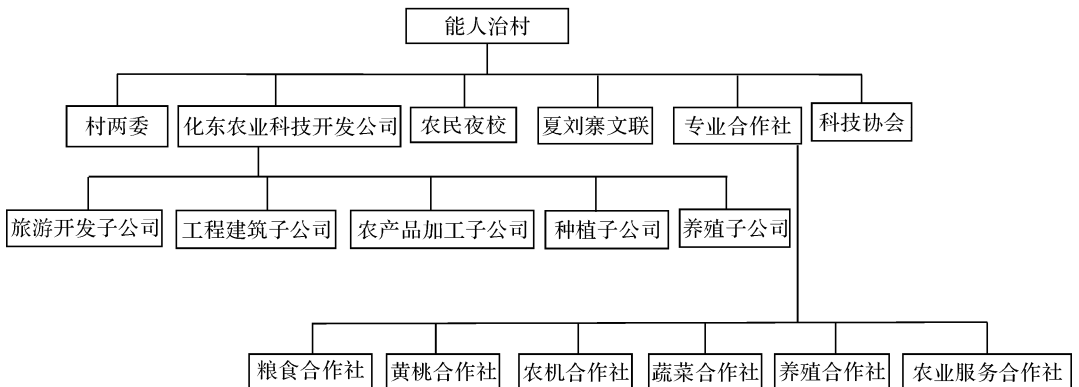


图 2 夏刘寨村的组织结构

实践证明,组织一体化既助推了农村集体产权改革目标的实现;也保证了农村集体产权改革的顺利进行。村治能人推进农村集体产权改革有一个明显优势,就是可以化解委托代理目标不一致难题,因为政府主导的农村集体产权改革的目标可能与村集体目标不完全一致,或难以得到村民的正确理解和支持,导致在执行过程中发生异化;而通过村治能人推进,二者的目标更容易达成一致,也有利于发挥相关组织和精英人物的作用。再配置以上级政府为能人推进的农村集体产权改革提供宽松政策,必然有利于促进农村集体产权改革顺利进行。

### 2. 成员资格认定和股权份额设置是农村集体产权改革的核心

在集体成员资格认定上,夏刘寨村主要采用了土地股份合作的方式,即村民以生产资料入股形式取得成员资格,通过土地入股将全部资产量化到人。在集体产权改革之前,夏刘寨村集体资产为零,集体经济发展极为困难。以土地入股的方式进行成员资格认定,一方面,可以快速完成集体经济发展原始积累;另一方面,可以激发村民参与意愿。通过土地入股,夏刘寨村很快完成了全村土地流转,农村集体产权改革得以顺利推进。

可见,成员资格认定和股权份额设置是农村集体产权改革的核心问题。采用土地股份合作方式来进行集体成员资格认证,更有利于集体经济的资本积累,并激发村民参与意愿。

### 3. 有效的乡村治理体系是集体产权改革顺利推进的根本保障

在乡村治理方面夏刘寨村做法:一是改进内部治理。首先,通过新农村建设使乡村治理结构转变为社区治理,完善了乡村治理制度;其次,打破原有组织结构,发挥村党委核心作用,村党委根据功能和行业成立种植、企业、养殖等六个支部,每个产业链有专门党员和村干部对接,采取“一统六分”的管理模式,提供服务并监督集体经济运行。二是强化外部监督。一方面,通过土地股份制合作与村民建立了紧密利益联结机制,提高了村民对能人监督的积极性;另一方面,由驻村干部及时监督能人治村情况;最后,随着夏刘寨村成为明星村,村庄更加开放,媒体关注更多,成为重要的外部约束。三是完善激励制度。在经济激励基础上,加大精神激励和约束,夏刘寨村党委书记W先后被评为“全国人大代表”“全国劳动模范”,既是对他的荣誉激励,又是外部约束。四是加强沟通交流。首先,夏刘寨村创办了农民夜校和科技协会,加强对村民的教育和培训,提高了村民素质和政策识别能力;其次,夏刘寨村每年举行新春茶话会,与村民畅谈发展,组织党员及群众代表外出参观学习,帮助村民转变观念。通过与村民建立良好沟通交流机制,促进了乡村治理的有效性。

可见,对村治能人推进的农村集体产权改革来说,能人处于核心地位,既需要选择出道德品质和管理能力相匹配的村治能人,也需要完善的监督和激励机制,归结起来,需要完善的乡村治理。一方面,能人治村本身就是乡村治理的创新<sup>[16]</sup>,对改善乡村治理结构,完善乡村治理机制有重要作用;另一方面,有效的乡村治理,要求有完善的制度,包括民主选举制度、村干部激励监督制度等。

## 四、结 语

本文基于安徽省夏刘寨村的案例研究发现,要素价格相对变化是农村集体产权改革的诱导因素,当能人治村理念与农村集体产权改革需求相一致时,能人有推进农村集体产权改革的动力。村治能人可以协调政府以及村民之间的关系,有效降低农村集体产权改革成本,促进农村集体产权改革目标实现。当然,村治能人推进农村集体产权改革需要有适宜的运行机制,包括组织架构、成员资格认定和完善的乡村治理。村治能人通过组织一体化推进农村集体产权改革;采用土地入股的形式做好成员资格认定,在调动村民积极性的同时,快速完成了集体经济的原始积累,并通过“村企合一”的模式进一步完善了股权结构。

当然,首先,经济能人到村治精英的转变需要有完善的机制,包括需求诱导、有效学习、平稳过渡以及外部支撑四种机制。其次,村治能人价值追求要与制度变迁的利益需求一致,在正确理念引导下,能人实现由经济精英到村治精英的转变后,可以及时识别出制度变迁背后的潜在收益,协调政府、

能人以及普通村民三方的共同利益,促进三者目标的一致。最后,村治能人进入需要完善乡村治理,包括正式的管理制度和非正式约束二方面及其适宜的制度实施机制,既充分发挥村治能人的积极效应,又有效抑制其可能出现的负面效应。

### 参 考 文 献

- [1] 陈锡文.从农村改革 40 年看乡村振兴战略的提出[J].中国党政干部论坛,2018(4):12-18.
- [2] 黄振华.能人带动:集体经济有效实现形式的重要条件[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2015(1):15-20.
- [3] 符钢战,韦振煜,黄荣贵.农村能人与农村发展[J].中国农村经济,2007(3):38-47.
- [4] RUTTAN V W, HAYAMI Y. To Ward a theory of induced institutional innovation[J]. Journal of development studies, 1984, 20(4): 203-223.
- [5] ACEMOGLU D, JOHNSON S, ROBINSON J A. Los orígenes coloniales del desarrollo comparativo: una investigación empírica [J]. Revista de economía institucional, 2005, 7(13): 17-67.
- [6] 贺东航,朱冬亮.中国集体林权改革存在的问题及思考[J].社会主义研究,2006(5):79-81.
- [7] 罗必良,曹正汉,张日新.观念、教育观念与教育制度——基于新制度经济学的分析[J].高等教育研究,2006(1):58-63.
- [8] 徐东涛,郎友兴.地方治理精英与制度创新的关联性分析:以杭州为例[J].浙江社会科学,2012(12):40-45.
- [9] 郎友兴.改革、市场经济与村庄政治——基于一个浙江村庄政治的三十年变迁[J].浙江社会科学,2010(11):2-10,125.
- [10] 刘会芬,李汉铃,新望.对苏南农村社区领袖的观察与研究[J].中国农村观察,2003(2):58-63,81.
- [11] 郭强.要素相对价格变动与制度变迁——基于中国农地制度变迁的实证[J].农村经济,2014(1):87-90.
- [12] 余兰.农村能人主政:基于领导理论的分析[J].农业科技管理,2006(4):28-30.
- [13] 曾福生,匡远配,王玥.精英在农村公共产品供给中的作用研究[J].兰州学刊,2007(11):63-68.
- [14] 蔡立雄,何炼成.诱致性制度变迁与农村发展——兼论社会主义新农村建设[J].经济评论,2007(6):60-65.
- [15] 袁方成.治理集体产权:农村社区建设中的政府与农民[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2013(2):1-17.
- [16] 卢福营.经济能人治村:中国乡村政治的新模式[J].学术月刊,2011(10):23-29.

(责任编辑:金会平)