

发展型治理:中国式新型农村集体经济的建构及其运行机制

胡平江

(华中师范大学中国农村研究院,湖北武汉430079)



摘要 集体经济的发展是中国式现代化的重要组成部分。通过对案例村集体经济“两因素三阶段四主体”的考察,发现集体经济治理的独特规律在于“发展型治理”,即发展优先治理,治理服务发展。具体而言,在集体经济兴起阶段,各主体以发展为第一追求,并形成产权模糊和政府支持的状态。发展阶段村民的权利诉求并不一定能打破村级组织与地方政府的二元合作主导状态。但是,随着中央价值引导以及对产权清晰化的推动,倒逼集体经济进入治理体系变革阶段。“发展型治理”的实现得益于三大机制的有效运行,即中央与地方政府在不同阶段的错位支持,集体产权在不同时段的差异性配置以及国家对社会价值的强势性政策引导。未来,需要进一步正视农民权利诉求,转变政府支持方式,推进集体经济组织内生能力建设。

关键词 发展型治理; 集体经济; 运行机制; 中国式现代化

中图分类号:D033.4 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2023)05-0090-10

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2023.05.009

习近平总书记指出,“发展新型集体经济,走共同富裕道路。”集体经济是推进中国式农村现代化的重要抓手,而集体经济的有效发展则离不开有效的治理。2023年中央一号文件指出,要“构建产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的运行机制”。从实践情况来看,集体经济是一个从产权关系模糊走向清晰,治理架构粗放走向科学的过程。这一过程中,国家、村级组织、农民在不同阶段扮演了不同角色,形成了一条特殊的发展路径。对此,本文尝试通过对湖北省W市Z村十余年来村集体经济兴起、发展以及转型的全过程考察,探究集体经济的建构逻辑及其实现机制。

一、文献梳理与问题提出

在我国,农村集体经济不仅具有重要的经济价值,更被视为是加强基层组织战斗力、提高乡村治理能力的重要手段。据农业农村部统计,2021年全国已建立乡村组三级集体经济组织近90万个,账面资产7.7万亿元,其中,经营性资产3.5万亿元^[1]。集体经济之所以能够取得如此成就,是何种或怎样的制度安排使然?对此,学界曾开展大量研究进行探讨。

一是政府推动因素。在实践中,大量农村集体经济的增长主要源于上级政府的扶持^[2],其本质是地方财政资源转化为村集体经营性利润、利息及租金收入^[3]。对此,海外学者曾提出“地方法团主义”“地方政府即厂商”“村镇政府即公司”和“谋利型政权经营者”等概念^[4],用以概括集体经济发展中的地方政府角色。而对于国家为什么要支持农村集体经济发展,学界存在分歧。如有学者认为这是国家与农民间的一种互惠关系。农民面对问题时在国家的帮助下分享改革红利,国家则通过扮演支持者、合作者、引导者等角色来彰显国家力量^[5]。也有学者认为政府试图从冲突频发的农村集体产权治

收稿日期:2023-02-07

基金项目:教育部人文社会科学青年项目“‘全周期治理’视角下基层社区应灾能力的弹性与调适研究”(21YJC810004);国家社会科学基金重大项目“中国共产党建党以来农村基层组织资料收集与数据库建设”(18ZDA128)。

理中独立出来,但农民通过历史、社会、政治等模糊产权机制让政府无法轻易离开^[6]。需要注意的是,国家的支持也存在阶段性差异。如在集体经济发展的早期,乡镇政府管理的相对松散导致了村社集体对抗国家意志的行为,而集体经济管理规范化则是强化乡镇控制的一种方式^[7]。与传统经济资源的扶持不同,新时期政府通过村级治理任务的安排和治理项目的投放,同样能够有效推动村集体经济发展^[8]。

二是产权设置因素。有学者认为,农村集体经济的产权被认为是“有意的制度模糊”^[9]。这种模糊的核心是作为产权主体的“集体”没有被清晰界定,根源是“国家—集体”“集体—农民”之间的结构性矛盾^[10]。由于农村集体经济是在建设以生产资料公有制为基本特征的社会主义实践中产生的,因此具有维持产权模糊性再生产的强大制度基因^[11]。近年来,国家推行的集体产权制度改革得到学界的高度认可,认为有效壮大了农村集体经济^[12]。但是,产权设置与集体经济发展也存在着内在悖论。尽管产权清晰是促进经济发展的重要条件,大量集体经济却是在产权设置相对模糊的条件下兴起的。在财税、社会保障等基础性制度尚不完善的条件下,这种模糊的产权是具有相对优势的制度安排^[13]。为此,有学者认为,西方基于私有产权有效的产权理论不能揭示产权和发展之间的复杂关联,不能理解中国农村土地产权制度变迁和中国式现代化真实逻辑^[14]。事实上,产权设置在更深层次上是国家与集体在相关权力配置中的博弈问题。新中国成立后农村推行的集体所有制是在土地和其他资产私有的基础上发展起来的^[15]。而持续充分让渡的条件在于保障农民的成员权和收益权,依赖于农民权利的让渡。

农村集体经济的有效发展不单单取决于某一因素的影响,精英带领、良好的制度保障及较高的村民认知程度都是重要影响因素^[16]。对此,有学者曾提出产权相叠、利益相关、要素相加、收益相享、治理相适、主体相信、政府相持、头人相带等条件^[17]。但是,地方政府、产权配置无疑是其中最为核心、最受关注的因素,且事实上两者相互纠缠,互为表里。其中,产权设置的核心是政府与农民博弈,而政府支持不仅体现在经济资源的投入,也体现在对产权的特殊配置方面。同时,在不同时期,政府的支持和产权的设置也可能存在不同形态。在此意义上,集体经济的发展本质上是一个社会治理问题,即在不同时期,政府通过资源投入、产权配置等因素的协调,为集体经济的发展壮大营造合适的社会土壤。那么,在集体经济发展过程中,这种具体的治理形式是什么?政府资源投入和产权配置等因素在不同时期又是如何协调作用?

二、分析框架与研究进路

改革开放初期的经济改革,特别是国家内部权力的重新分配,对地方政府的性质产生了重大影响^[18]。在此情况下,学者对地方政府的性质进行了考察并形成了不同理论观点。这些理论的核心逻辑在于根据财政分权及其应对策略中发展出的产权关系从而对地方政府加以分类^[18]。其中,美国学者戴慕珍结合20世纪80、90年代中国乡镇企业、村集体企业的兴起过程,提出了“地方政府法团主义”这一概念^[19]。

地方政府法团主义的形成背景在于财政体制改革导致地方政府有着强烈的动力去增加预算外财政收入,其方式则包括对地方企业的掌控以及对地方资源的开发利用。为此,戴慕珍将地方政府、乡村企业形容为一个大型“集团公司”,县政府对应于集团总部,乡镇是地区总部,村被视为集团分公司(如图1所示)^[19]。在集团中,层级较高的县政府拥有较多资源,如企业经营的许可、贷款等。因此,村、镇需要向上一级寻求资源支持^[19]。而这种集团关系形成的基础又在于产权关系的模糊性,从而为地方政府索取和支配集体经济盈余提供了条件。集体所有制是一种国家创造并认可的制度性财产权利,但是,这种权利缺乏法

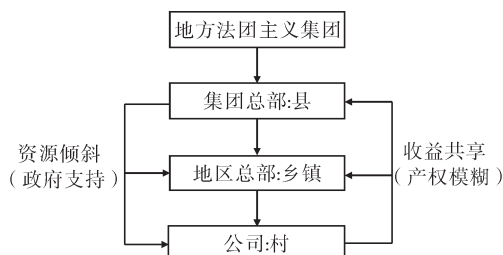


图1 地方政府法团主义理论框架

律的严格保护^[19]。

“地方法团主义”视野下的集体经济发展具有明显的计划经济时期的国家全能主义色彩,即政府行政干预自治组织、集体经济组织的自主性,形成国家吞噬社会的格局^[20]。具体而言,一是对集体经济组织的控制。包括对集体经济经营管理的直接干涉,也包括通过强化劳动、金融和产品市场纪律来进行适应^[21]。二是对集体经济经营效益的掠夺。即使在私有化企业中,地方政府与企业家之间可能形成共生的庇护关系,在企业生活中扮演重要角色^[22]。但是,随着社会体制以及时间的变化,这一理论可能不再适用。在社会主义市场经济体制已经基本建立条件下,其越来越成为中国现代国家构建的体制障碍,而且地方政权作为既得利益集团所带来的问题日益突出^[23]。

地方法团主义对集体经济发展过程中地方政府、村级组织等主体之间的关系进行了形象概括,具有重要的启示和借鉴意义。这一理论框架也存在先天不足。一是对地方政府与集体经济组织的关系考察侧重于经济关系考察,将其视为是基于政府资源支持和集体经济收益索取的利益交换关系,忽视了集体经济发展的政治考量和社会需求。二是其考察的主体主要是地方政府和村级组织,忽视了中央政府和农民两大主体的作用。三是其考察的时间阶段主要是20世纪90年代,而对党中央实施“多予、少取、放活”方针后的农村发展欠缺考察。因此,地方法团主义无法提供一套延伸解释机制,用以适应集体经济发展的新阶段、新情况。

党的十八大以来,国家改革越来越注重顶层设计,使中央的权威性和统筹作用得到极大增强^[24]。在此背景下,国家自上而下所推动的集体产权制度改革以及农民破除地方利益集团的诉求,对集体经济发展产生了极为重要的影响。基于此,本文借鉴地方法团主义对地方政府与集体经济组织互动关系的分析方法,并从两个方面对这一框架进行拓展和修正。一是对研究主体的拓展,即不仅考察县、乡以及村集体组织,也考察村民的诉求以及中央的压力。二是对观察阶段的拓展,即对农村集体经济兴起、发展和转型过程进行动态考察,探究各主体因素互动关系的演变,以此总结集体经济的治理规律。

具体而言,对农村集体经济的考察将重点关注“两因素三阶段四主体”。其中,“两因素”是指产权设置因素和资源支持因素。“三阶段”是指集体经济兴起、发展和转型的三个阶段。“四主体”是指村级组织、村民、地方政府、中央政府。在不同阶段,村级组织、村民、地方政府、中央政府四大主体的诉求和作用发挥程度不同,导致产权设置因素和政府支持因素呈现出极为不同的状态。从理想类型来看,集体经济应该是一种产权清晰的组织形态,且在较少政府资源倾斜投入下获得内生自主发展能力。但是在实际过程中,集体经济的初始状态往往是产权模糊并依赖于政府资源倾斜投入。

三、Z村集体经济发展的过程考察

Z村位于湖北省武汉市的一个郊区县,全村共有8个自然湾,12个村民小组,总户数312户,户籍人口1320人。在2010年前,Z村以传统水稻种植等为主要产业,村集体经济处于“一穷二白”状态。2010年,该村村集体成立工贸有限公司,用以作为村集体经济的发展主体,到2018年,Z村集体经济资产高达4000多万元,成为所在街道集体经济最为发达的村庄。

1. 兴起:各主体需求及共识形成

2009年,为落实市委、市政府“工业倍增”计划,Z村所在街道提议规划建设一个工业园区,该提议于2010年12月得到区人民政府的批复,并正式启动了园区建设。该工业园区占地6平方千米,涉及包括Z村在内的三个行政村,其中主要工程集中在Z村。

工业园落地Z村,对于当时“一穷二白”的村集体来说是一个千载难逢的发展机会。在此情况下,Z村村“两委”,特别是村支书ZT展现出超前的经营意识。在任村支书前,ZT主要经营一家稻米加工厂。Z村党支部副书记ZF表示:“老书记ZT非常有头脑、有前瞻性。成立工贸有限公司时,我们是奔着集团公司去的。”(访谈记录,20220510-2)尽管工业园区同时征收了三个行政村的土地,但是成立并发展有村集体经济的只有Z村。2010年,Z村村委会动员村民将土地承包经营权入股到村集体企

业。每亩18000元合计1700余万元的土地征收补偿款成为Z村工贸有限公司的主要资金来源。村民则放弃短期的土地征收补偿金,改由领取企业经营分红形式获取收益。

Z村成立村集体企业,也是推动地方政府开展土地征收的重要途径。工业园区土地开发所占用地需要经过征收、平整、招拍挂等环节,周期相对较长,当地政府无法在土地征收时及时支付土地征收补偿款给村民。如2011年时当地政府并没有将土地补偿费支付给公司,而是在2014年到2017年期间才拨付。但是,Z村村集体经济的兴起,也是源于当地政府的政策支持。因为Z村村委会名义上是村民进行土地入股,实际上是对村民土地进行征收,本质上已经永久改变村民对土地的使用权,村民土地无法再次退出并获得土地经营使用权。这一将土地经营使用权重新收回的行为事实上缺乏有效的法律与政策支持。但正是当地政府的允许和支持,使这一实践得以真正实施。

入股村集体企业,村民也有其内在需求。2010年,该村302户村民中有299户同意入股,仅3户未入股。根据国家征地补偿标准,2010年时每亩土地补偿价格为18000元,除去村集体提留部分,农户可以获得每亩地15000元的补偿款。但是,多数村民觉得土地的价值并不仅仅在于15000元。如该村S姓村民所说:“我土地都失去了,只有一万五的补偿款,我将来靠什么生活?”(访谈记录,20220518-1)2011年,正式入股到公司的土地合计1200余亩,2011年当年保底分红700元/亩,这对当时土地撂荒严重的村民而言,是一笔可观的收入。其后经过三次调整,2022年每亩地分红达1200元。此外,该村2008年曾进行一次集体分红,按照每人2000元和每亩田2000元的标准向村民发放500万元分红。

2. 发展:政府支持与利益分配

Z村工贸有限公司成立后所经营的业务主要是投入低、收益高的土建工程,每年有近200万元的收入。据Z村村支部书记介绍,一般一个土方工程的利润率基本在20%以上。而承接这些项目,公司仅需要购买一台挖掘机和一台推土机。特别是当地政府将Z村视为改革实践的典型村庄,在土建工程项目等方面给予了大力支持。Z村村支部书记表示,“土建工程能否中标,需要街道办事处支持才行。”(访谈记录,20220510-1)近年来,涉及Z村开发、建设的土建工程,几乎都由Z村工贸公司承接。同时,Z村工贸公司还承接有部分街道内其他村庄的建设工作。

随着工业园区的开发,对于村内坟墓迁移问题,Z村村委会从中看到经营机会。Z村工贸公司总经理ZF表示:“我打一个不恰当的比方,陵园比房地产都吃香一些。”(访谈记录,20220517-1)2011年,Z村工贸公司投资774.84万元,将村内一村民小组60余亩的祖坟山按照土地征收价格收归村集体用于建设“公益陵园”。由于迁移一座坟墓能够获得政府2000元的补贴,Z村将其中1500元用于土地平整和墓地建设支出,并以500元/座的价格补贴迁移进入墓地的农户。在此基础上,公司将剩余墓地以每座从一万到几万元不等的价格对外出售。由此,Z村将政策上并不允许对外经营的公益陵园进行变相经营,每年收入达到60余万元。

从公司成立至2017年底,Z村工贸公司创造利润约1580万元。除每年分红收入外,村民入股本金也逐步补贴到村民。由于土地征用时间不一,Z村村委会根据土地征收补偿价格的平均值30000元/亩,除去已经支付给村民的15000元/亩,剩余从2017年开始陆续对村民发放二次补贴。同时,Z村村集体经济收入还弥补了政府治理资源的不足。如2019年,为保障在武汉召开的军运会的交通建设,Z村拆迁达两百多户。而受新冠疫情影响,原本承诺半年内入住还建楼至2022年才建成。期间,为缓解村民的不满情绪,村集体每年给村民承担水电费约15万元。同时,Z村还向街道办事处提供600余万元的借贷资金,用以保障还建楼的顺利建设。

3. 转型:产权变革与治理调适

自2018年开始,由于国家政策、当地政府发展理念的调整,Z村集体经济的环境迎来大变革。在这一过程中,Z村集体经济的发展既面临新的困境,也迎来调整的契机。

一是产权关系的调整。2018年,Z村所在区开始启动集体产权制度改革,Z村也被纳入改革试点村。但是,在当地政府组织对Z村进行清产核资时,遭遇工贸有限公司的阻拦,公司资产未能纳入村

集体资产。而这也引起了村民对公司性质的怀疑与担忧,“公司究竟是村集体的,还是老书记的,村民也不清楚。你说是集体的,但村委会却无权干涉公司。”一位S姓村民表示,“工贸公司如果归村集体,我们也踏实些。现在公司无休止的把我们土地出租出售,到时我们连住的地方都没有了。”(访谈记录,20220518-1)2021年,当地街道办事处接收到多位农民关于Z村工贸公司的举报,街道专门就Z村财务状况进行第三方审计,但审计结果目前尚未公布。

二是政府投入的调整。街道办事处对Z村的专门投入极大减少,在资源支持上更倾向于平等投入到其他村庄。如近三年来,Z村仅获得一个“美丽乡村建设”项目,而其他大部分村庄也同样享有这一项目。但是,无论是街道办事处,还是Z村新一届村“两委”,均认为发展集体经济是村民发展致富的重要途径,对Z村成立工贸公司的做法均予以肯定。如Z村新任村支书ZY多次向街道办事处提出:“希望按照国家集体产权制度改革的要求,由村支书兼任企业法人,摆脱目前脱钩状态。同时,聘请专业人员管理公司账务并定期公开,以此对公司运行进行监督。”(访谈记录,20220510-1)与此同时,在邻近的B村开展乡村振兴建设过程中,其核心做法是通过“国企联村”形式发展村集体经济,目前已实现村集体增收近70万元。

三是治理格局的调整。2021年,在村“两委”换届中,Z村村支书进行了调整,由ZY任村支书和村主任。但老支书ZT卸任后仍然担任工贸公司董事长一职。由此,工贸公司面临双头管理的困境。一方面,作为集体经济组织,政府、村民以及社会主体将Z村现任党支部书记视为公司的主要管理者,与其进行业务往来。另一方面,老支书作为公司董事长继续以公司名义开展市场活动。在实际运行过程中则面临同一个项目被发包给不同主体的问题。街道办事处一位干部表示:“街道尝试成立‘股份经济合作社’来破解这一问题,但工贸公司的财务并不受街道办事处监管,因此无法直接干涉,只能在未来慢慢消化。”(访谈记录,20220522-2)

总体来看,Z村集体经济发展先后经历了兴起、发展与转型三个阶段。不同阶段中政府、村级组织、村民的作用强度不同,导致产权配置与政府支持呈现出不同特征(如图2所示)。

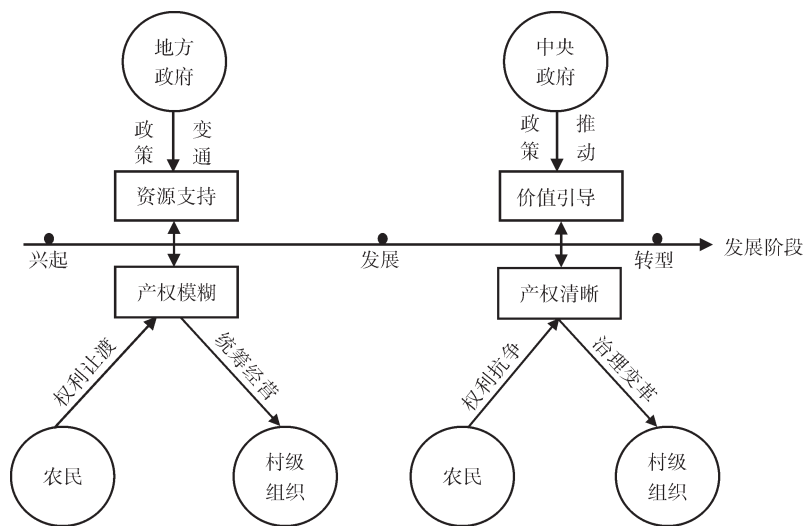


图2 集体经济发展阶段中的行为主体关系

在集体经济兴起阶段,村级组织通过集中农民土地资源,既能获得村集体经济发展所需要的资源和资金,又能顺利完成区政府和街道安排的土地征收任务。对于当地政府而言,通过在项目、政策上的扶持,不仅能促进Z村集体经济的壮大,也能缓解政府征收农民土地的巨大资金压力。此时,中央政府外在于Z村,其政策并未直接影响到Z村的发展。同时,村民处于长期获得经济收益的考量,主动让渡其土地权益,使村级组织能够统一运营和支配。在村民的默许下,区、街政府与村级组织形成紧密的合作,集体经济及农民土地的产权被模糊化。

在发展阶段,尽管村民的产权意识逐步增强,但部分村民的不满并未打破区、街政府与村级组织

的合作状态。特别是,村集体经济不断增强的经济能力,既满足了村民的经济利益期待,也为更好协助区、街政府推进相关项目、政策落地提供了条件。但是,这一状态在集体经济的转型过程中被打破。一是中央自上而下的集体产权制度改革,打破了传统的产权模糊设置,改变了地方政府与村级组织的紧密合作关系。二是产权的清晰化使村民的诉求合理、合法化,并使村集体经济的管理方式面临巨大压力,村庄治理结构的优化升级而非资源的倾斜性支持成为地方政府的核心关切。

四、发展型治理的内涵与运行机制

中国共产党对农村集体经济的发展从来都不是放任不管、完全交由市场决定的,而是主动作为、积极治理,并形成了“因势利导”的治理策略和方法^[25]。从Z村集体经济的发展历程来看,地方政府、村级组织、村民等行动主体的互动关系呈现出如下特点。

其一,集体经济是共同需求的产物。Z村集体经济兴起的直接原因在于工业园建设及其伴随的土地征收,使村庄土地资源在短时间内能够转变为可供利用的庞大资金。但是,土地征收带来的资产变现并不等于集体经济发展。如工业园建设实际涉及三个行政村,但其他两个行政村由于村“两委”和村民没有达成共识,因此没有带来村集体经济的兴起。同时,Z村集体经济的兴起过程中,地方政府的支持主要体现为政策的默许而非经济资源的直接投入。而村集体经济的兴起,也能极大缓解地方财政不足所带来的土地征收问题。可见,地方政府在财政资源不足情况下推动土地征收,村“两委”增强治理资源、村民获取长期收益,这些需求最终共同落在集体经济发展这一载体上。

其二,共同需求满足的关键是发展。对于Z村所在的地方政府而言,其需要推进工业园区建设,并强化村级治理能力。但实现这一目标不能仅依靠财政投入,还要通过发展农村集体经济这一途径^[26]。对于村级组织而言,增强其所控制的资源,提升村民福利供给,其核心途径也在于发展集体经济,也唯有集体经济这一特殊性质的经济形态能够满足这一需求。集体经济作为一种特殊的经济形态,其基础是集体成员对土地的“无差异占有”和成果分配的“无差异福利”,但集体经济的发展又必然要求走向一定程度的“有差异”^[27]。在国家制度尚不健全、农民权利意识并不强烈的情况下,走向差异化的直接途径就是村民让渡土地权益以及地方政府默许产权模糊。

其三,发展问题催生治理变革。为了集体经济的“发展”,地方政府提供了政策的“特殊口子”,使集体经济能够有效规避不利政策的约束。村民让渡了合法的产权权利,以至于模糊了土地征收与入股的权利差别。在这一发展过程中,村级组织和地方政府是发展的主要受益者,而拥有平等权益的村民在发展红利分配中处于不利地位。但是,随着集体经济的发展,地方政府的默许和村民权利的让渡并不能长期掩盖治理的结构问题。如村民要求更公平的收益分配,国家要求更清晰的产权设定。村民诉求的兴起和国家力量的介入,促使村集体经济的治理体系走向新的变革,以此打破村级组织和地方政府的主导格局,平衡多方行动主体的利益。

1. 发展型治理的内涵

与地方政府法团主义预设的不同,农村集体经济发展的全过程分析展示了更为复杂的治理机制。其中,发展初期地方政府与村级组织二元合作和利益交换事实上也是农民默许的结果。但农民的诉求和中央的干预,又推动了集体经济治理结构的转型。对于这种不同阶段的复杂互动关系,本文将之概括为“发展型治理”,即“发展优先治理,治理服务发展”。具体而言,就是政府、村集体、村民共同以发展为第一追求,治理服务和服从于发展,为发展甚至牺牲部分正式制度的建设和权利的保护。同时,在发展过程中进行治理调适,化解发展过程中带来的利益分配、权利维护问题,促进集体经济更为科学、健康的发展。相对地方政府法团主义而言,“发展型治理”有三个不同。

首先,地方政府法团主义将集体经济视为地方政府为寻求获取合法的财政收入而主导发展的结果。而“发展型治理”认为,政府的角色具有阶段差异性。一方面,地方政府对集体经济的资源投入和政策支持,在一定程度上能够构成利益共同体。但是,地方政府的投入有其限度,可能随着时间推移和地方发展思路的调整而转移支持对象。如Z村曾从所在区、街的典型村变为普通村,地方政府的

倾斜投入极大减少。另一方面,中央政府超脱于地方利益关系,在推动农村发展过程中有着更高的价值追求,如共同富裕、推动集体经济组织现代化、维护农民合法权利。近年来中央自上而下推动的农村集体产权制度改革,对集体经济组织的权利关系产生了重大冲击。

其次,地方政府法团主义将地方政府和村级组织视为集体经济的控制者,企业则向村、镇提供远超标税收的收入,这些资金不仅用于再投资,也用于支持不盈利的企业以维持经营^[19]。而“发展型治理”认为,村级组织的控制受到农民权利诉求的约束。尽管新型集体经济是土地集体所有制基础上的“再合作”,但事实上土地资源为一家一户的农民实际占有。在土地资源利用效益较低的情况下,农民让渡占有权利供集体统筹。但在集体经济发展壮大后,农民对收益公平分配的诉求急剧增强,对村级组织的分配控制产生重要约束。在此情况下,要维系集体经济的平稳和可持续发展,就需要推动组织经营制度变革。农民从“忍让”到“抗争”的转变,极大削弱了村级组织的控制力。

最后,地方政府法团主义认为集体经济的发展依赖于政府资源的倾斜性投入,是计划经济体制的遗产。“发展型治理”则认为,新型农村集体经济,是一个逐步走向市场的过程。农村集体经济组织是一个独立运营且自负盈亏的经济组织,同时又承担了大量的村庄社会福利职能。在其发展初期,由于其承载的过多负担,难以正常应付市场竞争,需要政府的培育与支持。但是,集体经济发展到一定阶段后,地方政府缺乏足够的资源为其运营进行托底保障。集体经济的持续发展,需要在市场活动中取得竞争优势。为此,集体经济组织被倒逼着在治理体系上进行自我变革,以此适应在市场活动中开放竞争的需要。

2. 发展型治理的运行机制

已有的大量研究往往过度关注所谓的明星村、典型村,将集体经济发展简单归功于地方政府通过资源的相对集中和政策倾斜以此推动优势村庄的进一步发展^[28]。本文通过对Z村集体经济从兴起到转型的发展过程考察,认为是“发展型治理”这一策略,使政府、村集体、村民在这一发展过程中共同受益。而“发展型治理”策略的有效实施,主要基于以下机制的运行。

一是政府支持的错位性协同。地方政府自主性是指地方政府能够超越各种政治、行政力量的制约按照自己的效用偏好去实现其特定的行政目标的可能性^[29]。在集体经济发展初期,地方政府对国家政策的“软执行”或“开口子”,为集体经济的发展营造了可能空间。如在2010年,农民有偿退出承包土地这一实践并没有明确的法律和政策依据,而Z村的实践却得到了当地政府的默许。但是,这种绕道正式制度而发展起来的集体经济,面临产权设置不合理、利益分配不公平等问题。而中央政府并没有受制于既有利益格局影响,并通过自上而下的集体产权制度改革,打破既有利益分配格局,强化农民利益保障。中央与地方双重自主性的协同作用,是在不同发展时间段上的适时退出或介入,使集体经济能够在“放活”与“规范”之间通过阶段错位而取得平衡。

二是集体产权的时序性配置。在西方学者看来,国家存在两个冲突的目标。一则是向不同的势力集团提供不同的产权来保障统治者岁入的最大化;一则是安排一套有效率的产权以降低交易费用,推动社会产出的最大化,从而增加国家税收^[30]。但是,集体经济作为一种特殊产权制度安排,由于承载着大量的社会福利职能,其产权设置容易陷入两难困境。清晰化则不利于其扩张和增长,模糊化则不利于农民利益保护。而处理这一矛盾所采取的策略则是对产权进行时序性差异设置。模糊产权是Z村集体经济兴起的重要原因,这是农民与政府在基础性制度和农地资源配置效率的共同作用下具有相对优势的制度安排^[31]。随着集体经济的发展,产权模糊暴露的问题可能引发利益分配不公问题。此时,主动承接并适应农村集体产权制度改革,成为Z村可持续发展的重要选择。

三是社会价值的政策性引导。与西方代表特定群体利益的执政党不同,中国共产党凸显的则是马克思主义者的崇高初心和伟大使命,更加注重代表群众的整体利益、根本利益与长远利益^[32]。近年来,国家对社会公平、共同富裕等社会价值给予了高度重视。这些价值目标的提出,进一步明确了集体经济的发展目标和方向,并通过一系列政策措施而直接作用于地方治理行为。如在政府资源的帮扶投入方式上,Z村所在的区、街更多的将帮扶发展项目投入到基础相对薄弱的村庄,而Z村获得的

支持相对减少。同时,为了维护村民合法权益,地方政府对村民诉求更为重视。如该街道办事处一位副主任表示,“Z村工贸公司有其历史价值,但是由于管理制度不健全,村民有不同意见,现在应该先缓下来解决好这些历史遗留问题。”(访谈记录,20220522-1)

“发展型治理”侧重于对地方政府法团主义分析路径的借鉴。通过产权设置和政府支持两大要素,并以更长的时间周期和更全面的行动主体来进行考察,以此探究集体经济的治理规律。总体来看,农村集体经济发展存在不同阶段,地方政府法团主义侧重考察的是初期状态下的集体经济,而忽视了其走向成熟状态的过程(如图3所示)。在初期状态下,借助地方政府的支持以及产权的模糊设置,集体经济能够有效聚拢并利用地方政府和村庄内部资源,实现点的突破和异军突起。但是,随着政府支持减少,传统粗放低端的经营模式弊端凸显。同时,村民权利诉求增强,也倒逼产权关系走向清晰化。在此情况下,集体经济的收益拓展需要依赖于市场竞争获取,而非来自地方政府的庇护。

集体企业向地方政府出让或放弃部分产权从而换取一种长期、稳定的组织间关系,其产权边界不断地随着双方的力量对比和讨价还价而变化^[33]。地方政府法团主义主要考察政府支持、产权模糊条件下各主体的关系。这一理论模型忽视了农民的主体性,也忽视了来自中央政府的价值引导和制度设计。当引入这两大主体因素后,地方政府法团主义所描绘的“集团公司”模式则面临着上下两方面力量的冲击,使其不再是一个稳定的利益共同体(如图4所示)。一方面,产权模糊情况下的农民利益受损,可能引发地方政府维护社会稳定的考量,从而减少对集体经济组织的支持与庇护。另一方面,中央政府从共同富裕、社会公平等价值维度出发,主动推动相关制度改革,倒逼地方政府调整与集体经济组织的关系。

五、结论与讨论

习近平总书记指出,“坚持摸着石头过河和加强顶层设计相结合,不失时机、更加注重改革的系统性、整体性、协同性,提高改革综合效能。”中国农村集体经济的现代化道路也是一个粗放到精细,地方先行到整体协同的探索过程。“发展型治理”是对集体经济治理形态、治理规律进行总结探讨的一个尝试。

“发展型治理”在一定程度上修正了地方政府法团主义对农民和中央政府两大主体的忽视问题。同时,也弥补了对集体经济在政府支持减少和产权清晰化条件下发展转型关注不足的问题。“发展型治理”认为,在发展初期,村民、村集体、地方政府以发展为第一目标,甚至让渡和牺牲部分合法权利,形成了政府支持、产权模糊的发展形态。但是,这一形态并非稳固不变。一是农民因产权模糊而权益受损,并引发维权行动。二是中央为减少权属纠纷,积极推进集体产权制度的明晰化。农民与国家两种力量的介入,改变了地方政府与村级组织主导发展的格局。在此意义上,农民权利诉求是集体经济治理体系变革的重要信号。

由于集体经济承担了农民增收、福利保障等社会职能,导致其在追求效率最大化的市场经济竞争中处于相对弱势地位。因此,集体经济的发展离不开地方政府的支持,但集体经济组织也需要在政治、经济等方面承担更多责任以作为回报。国家与企业的关系被塑造为一种互惠交换,而不是国家向企业提供单方面的利益^[34]。因此,地方政府的支持也具有两面性。在当前国家资源大量投入乡村社会的情况下,既要避免地方政府重收入增长而没有发展的内卷化行为^[35],也应避免村集体经济组

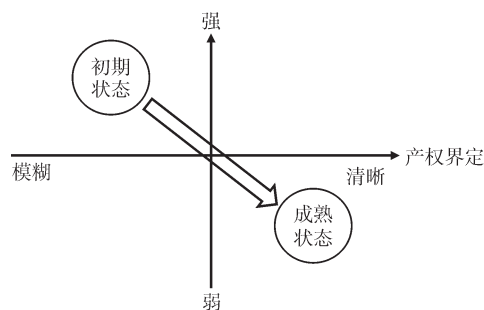


图3 农村集体经济发展状态转换

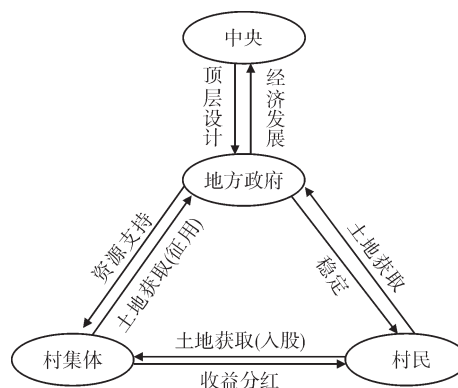


图4 集体经济发展中不同主体关系

织只关注眼前项目资源的获取而忽视内生能力的建设。为此,国家可以更多鼓励村集体组织在发展模式、治理模式上进行创新探索。

近年来,随着国家对集体产权制度改革的积极推进,大量集体经济的兴起是在产权相对清晰的条件下形成的,这对“发展型治理”提出了挑战。而从基层实践来看,在规模相对较小或发展尚未成熟的集体经济组织中,尽管国家对农村集体经济的产权设置进行了明晰规定,但是农民实际享有的权利仍然有限^[36]。换言之,新时期农村集体经济发展起始条件虽有差异,但地方政府、集体经济组织、农民的互动关系并未发生根本性变化,“发展型治理”仍然具有一定的解释能力。当然,未来需要引入更多的案例比较分析,以此对众多的集体经济类型进行更为全面的考察。

参 考 文 献

- [1] 农业农村部新闻办公室. 全国农村集体产权制度改革工作部署视频会议在京召开[EB/OL]. (2021-09-16)[2022-12-29]. http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202109/t20210913_6376321.htm.
- [2] 夏柱智. 集体经济发展和集体产权制度改革反思——对话“塘约经验”[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2021, 21(4): 24-32.
- [3] 夏柱智. 农村集体经济发展与乡村振兴的重点[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(2): 22-30.
- [4] 丘海雄, 徐建牛. 市场转型过程中地方政府角色研究述评[J]. 社会学研究, 2004(4): 24-30.
- [5] 范雅娜. 合作式吸纳: 国家与农民关系的一种类型——基于赵村集体产权制度改革的叙事[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2021, 38(3): 83-93.
- [6] 管兵. 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[J]. 社会学研究, 2019, 34(6): 164-187, 245.
- [7] 曾凡木, 蒋晓雨. 集体经济管理的规范化与乡村关系变迁[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(3): 78-85.
- [8] 张彬, 熊万胜. 治理性发展: 政府推动村级集体经济发展的新路径[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020, 20(6): 66-75.
- [9] 何·皮特. 谁是中国土地的拥有者——制度变迁、产权和社会冲突[M]. 林韵然, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
- [10] 王金红. 告别“有意的制度模糊”——中国农地产权制度的核心问题与改革目标[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2011(2): 5-13, 159.
- [11] 陆雷, 赵黎. 从特殊到一般: 中国农村集体经济现代化的省思与前瞻[J]. 中国农村经济, 2021(12): 2-21.
- [12] 芦千文, 杨义武. 农村集体产权制度改革是否壮大了农村集体经济——基于中国乡村振兴调查数据的实证检验[J]. 中国农村经济, 2022(3): 84-103.
- [13] 黄砾, 谭荣. 中国农地产权是有意的制度模糊吗?[J]. 中国农村观察, 2014(6): 2-13, 36, 94.
- [14] 田世野, 李萍. 发展视域下中国农村土地产权制度的变迁——基于两种产权理论比较[J]. 学术月刊, 2021, 53(12): 74-84.
- [15] 张晓山. 我国农村集体所有制的理论探讨[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2019, 25(1): 1-10.
- [16] 张瑞涛, 夏英. 农村集体经济有效发展的关键影响因素分析——基于定性比较分析(QCA)方法[J]. 中国农业资源与区划, 2020, 41(1): 138-145.
- [17] 徐勇, 赵德健. 创新集体: 对集体经济有效实现形式的探索[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2015, 54(1): 1-8.
- [18] 托尼·赛奇, 邵明阳. 盲人摸象: 中国地方政府分析[J]. 经济社会体制比较, 2006(4): 96-104.
- [19] 戴慕珍. 中国乡村起飞[M]. 李伟东, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2021.
- [20] 李晓燕, 岳经纶. 超越方法团主义——以N区“政经分离”改革为例[J]. 学术研究, 2015(7): 40-47.
- [21] PENG Y. Chinese villages and townships as industrial corporations: ownership, governance, and market discipline [J]. American journal of sociology, 2001, 106(5): 1338-1370.
- [22] WANK D L. The making of China's rentier entrepreneur elite: state, clientelism, and power conversion, 1978-1995[M]//MENG F, ROCCA J. Politics in China. New York: Palgrave Macmillan, 2002: 118-119.
- [23] 赵树凯. 地方政府公司化: 体制优势还是劣势?[J]. 文化纵横, 2012(2): 73-80.
- [24] 杨宏山, 周昕宇. 中国特色政策试验的制度发展与运作模式[J]. 甘肃社会科学, 2021(2): 24-31.
- [25] 陈全功, 程蹊. 中国共产党治理农村集体经济的策略[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2022, 42(3): 85-91, 184.
- [26] 周建明, 夏江旗, 张友庭. 发展农村集体经济——中国特色社会主义道路中亟需解决的一个重大问题[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2013(2): 46-51, 91.
- [27] 罗海平, 叶祥松. 农村集体经济的性质与内涵研究[J]. 经济问题, 2008(7): 82-86.
- [28] 张兆曙. 城乡关系与行政选配: 乡村振兴战略中村庄发展的双重逻辑[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2019(5): 176-183.
- [29] 何显明. 市场化进程中的地方政府角色及其行为逻辑——基于地方政府自主性的视角[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2007(6): 25-35.
- [30] 道格拉斯·诺思. 经济史中的结构与变迁[M]. 陈郁, 罗华平, 译. 上海: 上海人民出版社, 1994: 24-25.

- [31] 黄砺,谭荣.中国农地产权是有意的制度模糊吗?[J].中国农村观察,2014(6):2-13,36,94.
- [32] 李海青.中国共产党作为使命型政党的代表性——一种政治学的分析视角[J].浙江学刊,2021(3):4-11.
- [33] 周雪光.“关系产权”:产权制度的一个社会学解释[J].社会学研究,2005(2):1-31,243.
- [34] HAN C, LI X, OI J C. Firms as revenue safety nets: political connections and returns to the Chinese state[J]. China quarterly, 2022,251:683-704.
- [35] 张立,郭施宏.政策压力、目标替代与集体经济内卷化[J].公共管理学报,2019,16(3):39-49,170.
- [36] 胡平江,刘硕.程序赋权:集体产权改革中的农民参与及其权利阶梯——基于山东省两个村庄的微观政治过程考察[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2021(6):25-33.

Developmental Governance: The Construction and Operational Mechanisms of China's New Rural Collective Economy

HU Pingjiang

Abstract The development of collective economy is an essential component of the Chinese-style modernization. Through the investigation of the “two factors, three stages, and four entities” of collective economy in case study villages, it was found that the unique pattern of collective economy governance lies in “developmental governance”, that is, development prioritizes governance and governance serves development. Specifically, during the initial stage of the rise of the collective economy, all entities prioritize development and a state of ambiguous property rights and government support was formed. In the development stage, the villagers' demands for rights may not necessarily break the dominance of the dual cooperation between the village organization and the local government. However, with the central value guidance and the promotion of property rights clarity, the collective economy was forced to enter the stage of governance system reform. The effective implementation of developmental governance benefits from the effective operation of three mechanisms: the mismatched support from the central and local governments in different stages, the differential allocation of collective property rights at different times, and the strong policy guidance of the state towards social values. In the future, it is necessary to further address the demands for farmers' rights, transform government support method, and promote the construction of endogenous capacity of collective economic organizations.

Key words developmental governance; collective economy; operational mechanisms; Chinese-style modernization

(责任编辑:余婷婷)