

统合经营:发展新型农村集体经济的 政府行为及其逻辑

——以陕西省汉阴县为例

党艳东^{1,2},何得桂^{1*},陈露露¹



(1.西北农林科技大学农村社会研究中心,陕西杨凌712100;
2.西北农林科技大学马克思主义学院,陕西杨凌712100)

摘要 发展新型农村集体经济关乎乡村全面振兴和农村共同富裕的成色。基于新型农村集体经济发展中政府行为的研究发现:统合经营是新时期基层政府发展新型农村集体经济的重要特征。案例实践表明,县域政府以制度统合聚合体制资源,优化新型农村集体经济发展的制度环境;基于资源统合打造混合式经营模式、培育经营主体并吸纳农户参与,从而完善新型农村集体经济的经营体系;基于利益统合紧密政府、企业、农村集体经济组织和农户的利益联结,通过集体经济收益分配构建利益共同体,从而夯实新型农村集体经济持续发展的社会基础。制度统合、资源统合和利益统合构成了县域政府统合经营行为的重要面向,三者互为促进、协同驱动新型农村集体经济发展。

关键词 统合经营;新型农村集体经济;制度统合;资源统合;利益统合

中图分类号:C912.82 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2024)06-0136-11

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwxb.2024.06.012

巩固和完善农村基本经营制度,发展新型农村集体经济是党和国家的重要意志。农业农村现代化进程中,构建产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的农村集体经济运行机制,促进新型农村集体经济发展壮大,是一项重要而紧迫的课题。作为公有制经济重要组成部分和乡村产业振兴有效实现载体的新型农村集体经济,其发展与政府扶持密不可分。实践中,不少农村集体经济的增长主要依赖政府的扶持^[1]。基层政府在农村经济发展中的作用受到学界广泛关注,“地方法团主义”“村镇政府即公司”“谋利型政权经营者”^[2]等概念应运而生。近年来,随着县域经济的崛起,县域政府对农村经济发展的影响日益显著。特别是县域政府为乡村振兴所采取的经营行为受到广泛关注。县级政府具有完整权能、资源经营权和相对独立治理权,对县域内各项资源具有较强的统合能力^[3]。研究县域政府经营行为,有益于透视地方经济发展内在的推促机制,还可有助于理解和把握国家治理体制^[4]。既有研究充分关注到基层政府在农村经济发展中的重要角色并从理论上进行概括,但对基层政府特别是县域政府经营行为的行动策略及运行逻辑,详细而深入的考察还相对偏少。本文通过考察陕西省安康市汉阴县“国企带镇村”发展新型农村集体经济中县域政府的行为表现,深入考察基层政府在促进新型农村集体经济发展中采取了何种行动策略?其如何发挥制度优势并与市场和社会主体积极互动合作,其中又蕴含着怎样的互动逻辑?尝试在中国式农业农村现代化进程中,挖掘繁荣农村经济的中国之治与中国之理。

收稿日期:2024-05-22

基金项目:国家社会科学基金重点项目“乡村振兴背景下农村发展型治理的结构优化与效能提升研究”(22AZZ006);教育部人文社会科学研究青年基金西部和边疆地区项目“治理责任视角下党建引领基层治理效能提升机制研究”(23XJC710002)。

*为通讯作者。

一、文献综述

虽然古典经济学认为经济发展具有自身的运行机制,政府行为对其作用具有局限性。市场可以“看不见的手”调节经济,政府在必要时提供秩序支持即可。但也有研究指出政府在经济发展中的作用非常重要,能够成为重要的“帮助之手”^[5]。中国经济发展过程中,地方政府运用政策引导加强农村经济集体组织统一经营职能,进而壮大集体经济实力^[6]。市场体制影响地方经济发展,但是地方政府在经济发展的关键节点发挥重要支持作用^[7]。既有研究主要从以下三个方面,阐释政府行为对经济发展的影响。

其一,从制度构建视角探究政府行为。制度既是经济发展的基础条件,也是经济发展的关键因素,完善和创新制度可为经济持续发展提供动力^[8]。中国农村经济改革发展肇始于人民公社制度向家庭联产承包责任制的基本经营制度变迁,使农业生产效率得以提升,从根本上解决了农业经营环节的激励机制问题^[9]。而在家庭联产承包责任制之后,政府通过“多予、少取、放活”的农村经济制度变迁,显著促进了农业产业发展^[10]。政府通过规范稳定的制度变迁,提升农业市场竞争力,推进农业结构协调发展,对农村经济发展产生长期影响^[11]。制度构建贯穿了改革开放以来政府推动农村经济发展的全过程,形塑了农业农村发展的底层架构。

其二,从资源整合视角探究政府行为。优化资源配置效率可有效提高经济全要素生产率,推动经济高质量发展^[12]。通过资源整合减少因资源错配导致的生产效率损失,成为政府改善农村经济发展的重要路径。中国农村发展需统筹城乡资源,解决资源配置错位问题^[13]。作为资源掌控者的地方政府,对地方资金、土地、审批等关键经济资源、政治资源有着巨大的支配力、影响力^[14]。税费改革之后,面对农村地区内生资源短缺以及资源外流问题,国家向乡村持续输入发展资源,为乡村经济发展提供资源基础,被称为“资源下乡”^[15]。在实践层面,基层政府以项目化形式整合各类资源,并推动地方经济发展,达成政府经营意图^[16]。基层政府通过谋项目、建项目、争项目来搭建项目平台,并以此为枢纽整合企业、融资平台、民众等多元主体,优化土地、财政、金融、产业等资源配置,推动经济迅速发展^[17]。

其三,从利益分配视角探究政府行为。中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。推动经济均衡发展、包容性增长需正确处理国家、企业、民众等主体间的利益分配关系、合理调整收入分配,使发展成果公平惠及普通民众^[18]。在农业农村现代化进程中,如何合理分配发展收益,促进共同富裕成为基层政府重要的发展目标和发展政绩。部分基层政府通过构建股权型利益关系,重建村民与村集体、外来资本等主体利益联结,打造新型乡村利益共同体,推动农村社会整合、夯实经济发展的社会基础^[19]。利益分配关乎社会秩序的构建、社会公平的维护、积极性创造性的激发,也关乎经济效率和可持续发展。而在共同富裕目标指引下,利益整合型社会^[20]有助于避免社会失序、支撑经济社会同步高质量发展。

从“制度、资源、利益”相互关系角度而言,政府行为在推动经济发展过程中具有多向性和复杂性,但制度、资源和利益并不相互孤立,而是存在内在作用机制,构成政府推动经济发展的系统性、整体性治理逻辑。基于中国农业增长的研究也表明,制度变迁会对参与农业生产主体形成不同的激励,深刻影响利益空间和资源配置^[21]。在经济发展过程中,制度变迁、资源要素、利益格局相互影响、相互制约,其中制度是经济发展的基本框架和规则,资源是经济发展的物质基础,利益则是驱动经济主体参与经济发展的关键因素,他们共同构成了经济高质量发展的运行机制^[22]。因此,政府行为往往变现为制度构建、资源整合和利益分配的综合施策,对经济发展产生系统性、持久性影响。

既有研究从“制度、资源、利益”及其相互关系的角度揭示了政府行为对经济发展的作用路径和机制,对“制度、资源、利益”在经济发展中的影响形成了宏观的理论认知,但对三者在中国经济发展中详细而深入的作用机理研究还待拓展。政府行为对经济发展的影响也需要从整体性和系统性的视角进行观察。基于此,本文尝试构建“制度、资源、利益”三维分析视角,通过深描县域政府推动新

型农村集体经济发展的行为,剖析其推动乡村经济发展的行为策略及逻辑,从而深化对基层政府经营行为的认识,并对发展新型农村集体经济提供启示。

二、分析框架构建与研究案例选择

1. 统合经营与新型农村集体经济发展

为推动新型农村集体经济发展,县域政府通过理顺各类制度关系、整合村社资源以更好地对接市场,在与制度环境、地方资源禀赋、市场规则的交互作用中,完善农村集体经济经营性治理机制^[23]。一方面,作为拥有完整治权的县域政府,基于“锦标赛体制”^[24]“压力传导”^[25]以推动工作,或者通过“政治统合制”^[26]进行政治动员,从而基于制度统合塑造有利于中心工作的政策、制度环境,促进制度优势转化为农村集体经济发展效能^[27]。另一方面,脱贫攻坚时期,资源输入使乡村社会拥有大量扶贫资产,这使国家权力以一种新的方式嵌入到乡村社会^[28]。推动新型农村集体经济发展,县域政府统合各类发展资源成为其构建多元主体、多种形式、多方位统一经营体系的重要途径。此外,新型农村集体经济经营体系有效运转离不开多元主体有效合作,其可以利益配置途径将政府、企业、农村集体经济组织、农民等主体联结起来。有为政府、有效市场、有能集体之间的协同发力,有助于推动新型农村集体经济发展壮大^[29]。制度统合、资源统合、利益统合的行动策略构成政府发展新型农村集体经济的重要基础,展现出统合经营的行为逻辑。

本文认为,统合经营指的是地方政府统合县域内政治、经济、社会资源以及政府、市场、社会多元主体利益,塑造有利于经济发展的制度环境、打造新型经营体系,并积极构建合作体系,形成多元主体协同发展新型农村集体经济的治理格局。借用统合经营的分析概念,本文意在强调政府经营行为迈向统合,并突出以县域为单位发展新型农村集体经济的价值。

基于“制度、资源、利益”三维视角,本文从“制度环境—经营体系—社会基础”维度探讨政府统合经营的行为模式,并构建分析框架(图1)。如何促进政府、市场、社会在推动新型农村集体经济发展过程中的有效互动和协同合作,是统合经营模式要破解的重要问题。

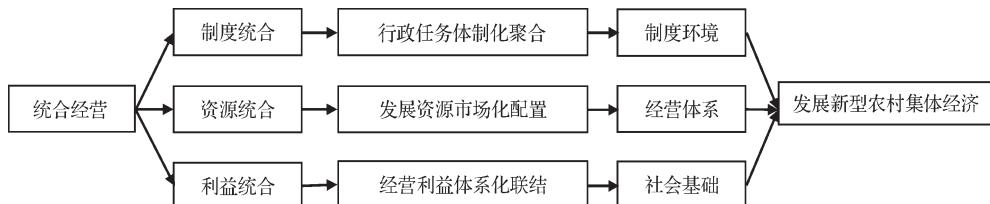


图1 统合经营与新型农村集体经济治理逻辑

制度统合重在破解条块限度、凝聚体制机制力量,是资源统合、利益统合的前置条件。资源统合是积极调动各类经营主体和力量构建农村集体经济经营体系的有效媒介。制度统合、资源统合共同推动产生利益统合的社会结果,它是构建政府、企业、集体经济组织、农户等多元主体协同合作的物质基础。制度统合、资源统合和利益统合构成了县域政府统合经营的行为向度。它们互为推动,分别构筑了新型农村集体经济发展的制度环境、经营体系和社会基础,进而形成县域政府发展新型农村集体经济的统合经营行为模式。

2. 案例选择及研究方法

本文以陕西省汉阴县“国企带镇村”^①发展模式为研究对象。作为地处西部地区农业县的汉阴县于2020年退出贫困县序列。县域经济发展进程中,它面临农村集体经济壮大难、农业产业发展难、扶贫项目资产管护难以及农村居民持续增收难问题,也存在区域发展不平衡和产业发展不充分问题。

^① “国企带镇村”发展模式,以“1+10+N”(即:县乡村振兴集团为龙头,10个镇子公司为平台、N个村集体经济组织为主体参与)的股份合作方式,推动国企、镇村和农户优势互补、抱团发展,实现特色经济、联农带农经济和集体经济突破发展,探索出促进县域经济高质量发展、乡村“五大振兴”、全民共同富裕新路径。

这些代表了欠发达地区农村经济发展的普遍现象。为此,汉阴县充分发挥国有企业作用,整合政府职能部门、国有企业、市场主体、集体经济组织各方资源优势,探索多主体参股控股的混合所有制经济,推动农村集体经济壮大以及富民增收。这种发展新型农村集体经济的做法,在中西部地区具有一定典型性。该县“国企带镇村”发展模式入选了中国改革2023年度地方全面深化改革典型案例。

汉阴县地处秦巴山区腹地,总面积1365平方公里,常住人口23.79万人。全县辖10个镇,18个社区141个行政村。截至2023年底参与“国企带镇村”的国有企业为85个村共计分红182.9万元。汉阴县农村集体经济组织经营性收益达到10万元以上的有142个,其中达到50万元以上的有14个。2023年汉阴县提前超额完成了新型农村集体经济“壮大培强”任务,获安康市级通报表扬。

本文通过实地调研掌握发展新型农村集体经济的汉阴县探索。2023年12月围绕“国企带镇村”发展模式,笔者与汉阴县乡村振兴集团公司及其子公司、县乡村振兴局、中国共产党汉阴县委办、县财政局相关负责人和部分农村集体经济组织负责人以及群众进行座谈或半结构化访谈。此外,收集到简报内参、媒体报道、工作报告等资料作为本研究的补充。

三、多重统合:发展新型农村集体经济的政府行为

1. 塑造制度统合下发展新型农村集体经济的制度环境

通过搭建工作专班、制定考核指标、发展规划等方式聚合行政力量,汉阴县在县域层面调整优化农村集体经济经营制度并强化相关制度保障。

(1)以党政统合塑造经营制度。为破解农村集体经济发展困境以及提升乡村振兴绩效,汉阴县利用国有资产、集体资产经营管理经验,调整农村集体经济经营制度。2019年汉阴县国有企业压舱石作用发挥不够,县域国有资产需要优化重组,当时全县有22家国企、总资产23亿元。经过优化重组后,2023年有14家国企、总资产38亿元,国有企业经营效率得以提升。在此过程中当地积累了丰富的国有企业和国有资产经营管理经验。脱贫攻坚战取得全面胜利后,汉阴县农村集体经济组织有大量扶贫资产还未有效利用,面临资产盘活问题。如何使扶贫资产保值增值,是发展农村集体经济、巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的重点,也是县级政府扶贫资产绩效管理考核的内容。为促进农村集体经济发展,借鉴运用县国有资产经营管理经验,2022年11月1日成立汉阴县乡村振兴集团,以率先探索和实践“国企带镇村”发展模式。此后不到1年时间,汉阴县组建国有企业控股、镇村参与的镇村子公司共10家,注册资金达2.83亿元。根据各地资源禀赋和条件优势,汉阴县明确各村镇特色产业和集体经济发展规划,着力盘活、整合乡村现有资源资产。由此,汉阴县委、县政府对农村集体经济的经营制度从县域层面进行了优化调整。

(2)以中心工作机制构建制度保障。“国企带镇村”发展模式被确立为中心工作后,如何统筹县域条块力量为它服务至关重要。通过明确各部门工作任务、考核细则,汉阴县委、县政府构建起条块协同联动发展新型农村集体经济的工作机制。其一,搭建条抓块统协作工作模式。为推动多部门协同,汉阴县组建县委主要领导挂帅的国有企业组建运营工作专班^①,定期调度工作,持续破解组建运营的困难。就“国企带镇村”发展进程中的问题,工作专班定期召开工作推进协调会,推动部门之间协同合作。县委组织部配齐企业领导班子,强化企业领导人员教育培训和监督管理,发挥关键岗位的积极作用。县财政局着重加强对公司资本运营和资产经营的指导监督,加大融资、注资支持力度,确保“国企带镇村”资产保值增值。县人力资源与社会保障局、县农业农村局、县水利局、县乡村振兴局、县农业园区最大程度配套项目资源,提升农村集体经济组织承接项目资源能力。各镇党组织负责人安排、协调、解决各镇村公司运营过程中所存在的困难。县委主要领导挂帅,条块力量协同发力,为县乡村振兴集团公司带动新型农村集体经济发展提供有力支撑。其二,组建专门管理组织。为加强业务指导,确保县乡村振兴集团有限公司尽快步入正轨,汉阴县乡村振兴局负责指导公司管

^① 工作专班由县财政局、县乡村振兴局、县委组织部、县人力资源和社会保障局、县农业农村局、县水利局、县发展和改革局等相关部门组成。

理和运营。据汉阴县乡村振兴局工作人员介绍“我们乡村振兴局和财政局是该项工作的主要主管部门,建立了专门组织支持‘国企带镇村’发展模式的构建。县财政局将4.2亿元经营性资产入股集团公司,并侧重指导其资本运营和资产经营。我们则侧重于业务工作指导,建立定期协商沟通制度,强化业务工作对接”。构建“国企带镇”发展模式,这两个部门主要负责相关政策的制定和落实、资产重组、资本运行、经营管理规范、发展项目落地等方面的重要工作,从而为该模式发展给予强有力的组织保障。其三,强化综合激励功能。为更好激发国有企业助力农村集体经济发展的功能,鼓励更多主体参与经济发展,汉阴县完善了相应激励措施。例如:健全员工评价体系,完善绩效评估、员工晋升及评优评先等激励制度,充分调动企业职工积极性。强化股权激励,挖掘农村集体经济造血功能。通过协议明确镇级国有企业营业收入超过500万元且有自我发展能力时,集团公司股权逐步退出,完全交由农村集体组织为主要股东的镇级子公司自我经营。激发农民参与积极性,确保群众务工收入,促进村集体经济壮大以及农民收入增加。其四,完善配套政策与考核指标体系。出台汉阴县《县属国有企业领导人员任职管理暂行办法》《县属国有企业国有资产监督管理办法》《县属国有企业“三个体系”建设实施方案》《县属国有企业领导人员任职管理暂行办法》《扶贫(衔接)项目资产后续管理长效机制》《扶贫资产管理办法》等15项配套制度,进而明确改革任务和保障措施。注重国有企业人才储备培养,持续抓好招才引智工作,为企业发展壮大提供人才智力支撑。完善目标责任考核体系,“国企带镇村”发展模式的主要任务指标被量化,并被纳入乡村振兴集团、镇和部门的年度目标责任制考核。这就将“国企带镇村”发展任务转化为县域条块部门的中心工作,凝聚党政体制资源推动新型农村集体经济迅速发展。

2. 完善资源统合下发展新型农村集体经济的经营体系

新型农村集体经济发展初期,经营体系通常处于不完善阶段,表现在发展的非均衡性、产权结构封闭、资源有效供给不足以及治理结构失范的限度^[30]。它未充分发挥农村集体经济组织的组织效能,其作为经营主体还未发育完全,带动农户增收的能力有待提升^[31]。而统合发展资源是县域政府打造经营模式、培育经营主体、构建发展共同体的重要抓手。

(1) 打造混合式经营模式。把农村集体经济组织纳入新型农业经营体系,要发挥农村集体经济组织的比较优势,处理好其与其他市场主体的关系^[32]。针对新型农村集体经济发展所面临的经营能力较弱、经营资源分散、市场竞争力薄弱、品牌影响力较小、销售渠道不稳定问题,汉阴县以政府注资、国企控股、村集体参与的合作方式,统合各方资源优势,破解其经营瓶颈。探索发展集国有资本、社会资本和个人资本等多元产权混合、集体资本参股控股的混合所有制经济,从而打造家庭经营、集体经营、企业经营、合作经营和委托经营相贯通的混合式经营模式。一是发挥比较优势,企业经营与集体经营、家庭经营相结合。注重发挥国有企业、农村集体经济组织和农户的比较优势,秉持“国企做两端,合作社做中间”理念,把国有企业市场经营优势与镇村农产品生产优势相耦合,激活新型农村集体经济发展动力。一方面,国有企业负责农业产业前端的项目策划、标准建立、产品选择以及后端的产品加工、市场推广、品牌打造。另一方面,农村集体经济组织负责按照农产品生产标准生产,农户做好田间管理,生产符合市场化标准的初级农产品。汉阴县构建起线上线下相结合的销售体系,推动农业产业链条完善和延伸,增强农产品市场竞争力。二是提升专业化水平,合作经营与委托经营相结合。汉阴县将脱贫攻坚期间形成的经营性资产、公益性资产划入集团及子公司统一运营管理,然后再以委托经营、自主经营、合作经营等方式,吸纳市场专业化经营主体参与经营,提升乡村资源经营效益,推动乡村资产保值增值。例如,为强化招商引资,增强经营活力。针对部分农村集体经济组织运营能力弱的现状,汉阴县以“股权量化、委托运营”的方式引资引智,打造适合市场需求的经营性、参与性项目,进而提升旅游项目和部分农旅融合项目专业化经营水平。同时提升国有企业资质水平,增强承接城镇建设、特色产业建设、以工代赈等项目能力。利用对外承包、异地置业、对外投资、委托经营等多种方式,开发农村养老、社区物业、乡村环卫等服务市场,以专业化经营助力村集体增收。三是彰显企业经营优势,打造公用品牌。立足资源禀赋,汉阴县大力宣传推广富硒豆干、富硒

粮油、猕猴桃、红桃等特色农产品,突出生态富硒的绿色农产品标签。由国有企业按照市场规则进行品牌运营,打造富硒猕猴桃等农产品公用品牌,提升农业产业品质、附加值和市场竞争力。例如,富硒猕猴桃、富硒茶、汉阳蒸盆、蚕丝等汉阴“国企牌”优质农产品畅销省内外,2023年国有企业优质农产品营收800余万元。围绕蚕桑产业,创建蚕桑品牌,推动蚕桑产业走规模高效、生态多元和健康持续的发展之路。

基于县域发展资源撬动国有、市场、社会资源参与,推动集体资源开放式使用、经营,当地构建起新型农村集体经济的混合式经营模式。该模式运营实践表明,县域政府把发展资源用于增强技术、资源、管理等农村集体经济发展的薄弱环节和生产要素,通过发挥多种经营方式优势,提升经营效益,以“国企带镇村”发展模式增强新型农村集体经济市场竞争力。

(2)注重培育经营主体。培育市场化经营主体、完善新型农村集体经济经营方式,是发展新型农村集体经济的重要取向^[33]。为盘活集体资产,以集体产权为枢纽,汉阴县通过市场化主体参股、控股或者集体经济组织独立持股,培育由国有企业为龙头的市场化经营主体。其一,打造国有龙头企业带动新型农村集体经济发展。在扶贫开发投资有限责任公司基础上,组建汉阴县乡村振兴集团有限公司,将它打造为集投资、建设、运营及管理于一体的国有独资公司。汉阴县设立2000万元乡村振兴基金,增强国有企业资产实力,并聚集技术、资金、人才、管理、市场、数据等发展要素,打造具有引领能力的国有龙头企业。基于县政府主导,健全现代企业管理制度以及风险防范机制,完善科学规范的资产负债监测、预警体系,打造具有市场竞争力与发展带动能力的经营主体。加强与村级集体经济组织联营合作,盘活农村闲置资源资产、健全完善农村基础设施,进而推动新型农村集体经济发展。其二,注重盘活资产,促进资产增值。通过摸清农村集体经济家底、建立台账,以项目策划、资产注入、委托代管和招商引资等方式,盘活整合县镇村现有资源资产,使村集体经济组织的“沉睡”、闲置和效益不高的资源资产发挥出应有效益。汉阴县铁佛寺镇四合村村干部表示“我们村在脱贫攻坚过程中积累了1600余万的扶贫资产,划归国企恒立公司运营后,不仅资产增值4成,也使扶贫资产发挥了带动致富效应。”汉阴县把涉贫类价值4.2亿元、630处经营性资产按照资产权属分别注入县乡村振兴集团和镇级子公司,交由国有企业运营,增加县镇国有企业的经营性收入。至于价值14.39亿、1780个公益性资产主要采取有偿付费委托国有企业管理,从而压实管护责任,延续基础设施类资产的使用寿命。这既就地就近解决当地群众就业,也增加国有企业现金流。

(3)积极吸纳农户参与。构建和完善农村集体经济经营体系要积极动员农户参与并促进共同富裕。其一,通过“国企+合作社+农户”模式以吸纳带动农户参与。充分发挥国有企业熟悉市场、产业聚集的优势,与集体经济合作社、产业大户、农户建立合作关系,将农户纳入集体经济发展进程中。例如,双乳镇探索“企业+村集体+农户”发展观赏莲庭院经济合作模式,由企业统一采购30余种品种,搭配花色,盆栽育苗。之后按每户4盆由农户管理,园林公司定期提供技术服务和大宗销售渠道。村集体组织建立和完成台账,对千亩荷塘、农户的观赏莲巡查管理;农户对自己的观赏莲日常管护,可向游客售卖。其二,共育人才,积极培育“产业带头人”“田秀才”“土专家”。国有企业与农村集体经济组织搭建人才共选共享平台,推行联建人才优先聘用、有偿服务等机制,为集体经济发展筑牢人才基础。其三,基于以工代赈模式吸纳农民就业。把部门以工代赈项目委托国有企业代建,劳务部分交由村集体劳务公司组织实施,从而增加村集体收入。带动有劳动能力的农民就近就业,促进农民稳定增收。双乳镇国有企业通过以工代赈的方式承接江河村产业配套基础设施建设项目、新塘村道路硬化建设项目等。正如汉阴县双乳镇村民所言“镇上成立公司之后,我们在家门口就业的机会就多了,可以去合作社产业园务工,也可以参与公司农业项目,还能去镇村公司的工厂上班。”

3. 构建利益统合下发展新型农村集体经济的社会基础

基于资源统合构建起了新型农村集体经济经营体系,但是经营收益划分、经营风险管控、多元主体合作还有待破解。新型农村集体经济发展的汉阴实践中,国有企业、农户、农村集体经济组织形成较为紧密的利益联结与合作关系。多元主体因利益黏合而构成利益共同体。共同富裕导向下,新型

农村集体经济的经营收益分配具有公共性,与以赢利为目的的市场化分配有所差别。“国企带镇村”发展模式中的国有企业收益主要用于增强农村集体经济组织实力、促进农民增收,它在股权结构、利益分配、经营取向方面特征鲜明。

(1) 基于股权配置的多元主体合作体系。产权结构直接影响企业组织结构及经营方向,对其市场经营行为有重要影响^[34]。经过积极探索,汉阴县通过股权配置使各主体利益形成互嵌,进而统合政府、国有企业、村集体经济组织、农户等主体,产生了优势互补、力量集中的发展效果,构建了“县域政府+县乡村振兴企业+镇村企业+农村集体经济组织+农户”的合作体系,如图2所示。

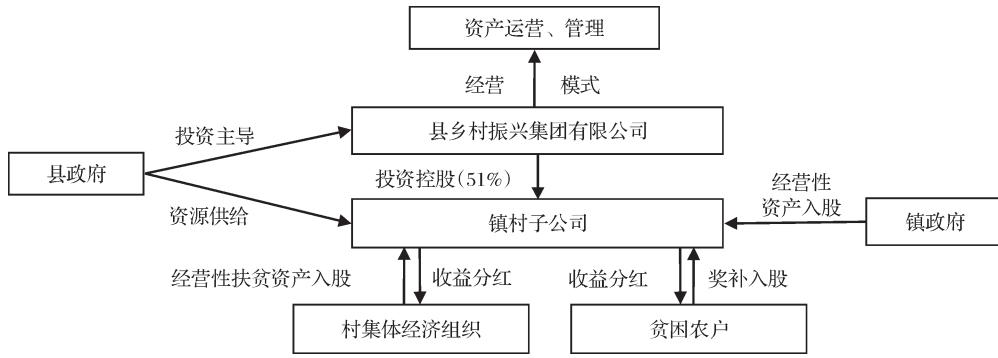


图 2 “国企带镇村”多元主体经营合作体系

县乡村振兴集团有限公司、镇村子公司在行政推动下成立。以此为经营平台纳入村集体经济组织和农户,形成多主体参与的合作体系,促进新型农村集体经济发展。该合作体系特征如下:其一,股权资本的公益属性。“国企带镇村”发展模式中国有企业的股权资本主要涉及国有经营性资产、扶贫资产和公益资产。与此同时,资产经营、管理主要在于盘活乡村“沉睡资产”,推动其保值增值。国有企业的这种公益性意味着其股权和资产主要为社会公共利益服务,致力于集体经济发展乃至乡村共同富裕。其二,股权结构的专门安排。“国企带镇村”发展模式存在县乡村振兴集体有限公司和镇村子公司两级,其中县级公司为国有独资。镇村子公司股权结构为国有企业股份占51%,镇村合计入股49%。国有企业控股的政策安排主要是为扶持镇村子公司发展,带动初创镇村子公司的逐步规范运行。汉阴县党组织负责人表示“我们为了保持国企在经营过程中的决策主导权,要求国企控股是51%,镇村两级加起来是49%,所以这样配置能够比较快速地推动发展”。其三,以示范带动逐步推动村级集体经济组织入股。镇村子公司由乡镇和村级集体经济组织共同入股,但后者入股的积极性仍需妥善安排。村级集体经济组织资产是否入股国有企业,能否分红产生收益是其主要考虑。从县政府角度看,村级集体经济组织入股镇村国有企业也要逐步进行。既要考虑镇村子公司经营承载力,也要降低经营风险。镇村子公司的股权结构中,县政府通过示范带动,吸纳部分村级集体经济组织入股实现年度收益、分红,之后逐步扩大村级集体经济组织入股规模,直到实现入股全覆盖。在保障农民宅基地合法权益前提下,汉阴县支持农村集体经济组织和农户盘活闲置宅基地和住宅,采取自营、出租、托管、入股、合作等方式入股企业,推动资产变成资本、农民变成股东,从而增加他们财产性收入。

实践发展中,该合作体系演化出多元主体多种合作形态下的多重合作模式。例如,双河口镇基于此合作体系探索推行“国企+技术指导+基地+农户”“国企+合作社”“国企+村集体”等模式,为新型农村集体经济发展营造了体系化合作网络,也打破了农业产业发展的碎片化困境。

(2) 构建紧密可持续的利益联结机制。股权结构在一定程度上型塑了市场化条件下以股权结构为制度基础的收益分配机制。提升集体经济发展效能,关键是形成有利于股份合作制有效运营的发展环境和体制机制^[35]。基于此,“国企带镇村”发展模式密切了多元主体关系,构建了紧密型的利益联结机制,从而夯实社会基础。一是构建“136”模式的经营收益分配机制。收益分红是企业发展利益配置的重要安排。“国企带镇村”发展模式中,国有企业经营收益年度分红采用“136”模式。即国有企

业经营收益10%作为经营风险资金留存,30%作为今后的项目规划资金,60%进行分红。该制度将国有企业收益与农村集体经济发展紧密联结,保障集体经济组织和农户的利益。汉阴县党组织负责人指出“拿出来60%用作分红,这个就超过了我国劳动报酬占GDP40%的比重,我们希望以这样一个分红机制快速地提升村民收入,壮大农村集体经济”。二是利用产业奖补资金入股托底脱贫户收入。壮大新型农村集体经济进程中,保障脱贫户收入增长受到基层政府重视。除了将扶贫资产盘活和盈利分红之外,还以产业奖补资金增加他们的股金分红收入。例如,县政府拨付给蒲溪镇盘龙村208户脱贫户每户5000元产业奖补资金,被作为股金投入到该镇子公司的桃园建设。脱贫户从中得到股金分红,还可在桃园雇佣劳动中赚取工资性收入。通过制度性分红机制,“国企带镇村”发展模式增加了新型农村集体经济的经营性收入。它的利益联结机制基于县域政府的制度设计,以国有企业为平台,统合县域各方面发展要素,构建起市场化条件下的股权结构并以此为基础分配利益。与此同时,县政府、国有企业将大部分收益让渡村集体经济组织及农户。这种利益联结机制保障了该发展模式的人民性和创新性,也有利于紧密农户和农村集体经济组织的利益关系。以分享和共赢为主的利益联结是“国企带镇村”发展模式的重要内核,农村集体经济组织、农户、国有企业在当中均实现直接或间接的收益。

(3)治理绩效导向的经营行为取向。“国企带镇村”发展模式的经营取向并不完全以资本收益为目标,而是基于乡村社会发展、共同富裕等治理绩效。它在经营取向上采取灵活的经营策略以获得稳健的经营收益。新型农村集体经济的本质与乡村共同富裕的目标高度契合,创新集体经济发展模式,促进公平正义尤为重要^[36]。为此,汉阴县支持国有企业探索多样化经营方式,2023年各村镇子公司均盈利且分红,达到了社会效益与经济效益相统一的目标。一是依托项目捆绑,带动发展增收。项目资源是推动农村经济发展的重要输入性资源。汉阴县统筹县域发展项目支持镇村国有企业发展,带动农民务工收入增加。把农业农村局、乡村振兴局、水利局等部门项目与镇村国有企业相捆绑,支持镇村国有企业发展。项目利润分配中,30%留给镇村国有企业,同时确保群众务工收入占项目利润的40%以上。县域项目与镇村国有企业捆绑是以基层治理绩效为主导,推动村集体经济壮大与农民收入持续增收。二是基于“消薄”^①政策导向的兜底经营。消除农村集体经济薄弱村是乡村振兴的一项重要工作,也是“国企带镇村”发展模式政策合法性来源。国有企业在经营过程中吸纳经济基础好的农村集体经济组织,也肩负推动经济基础较为薄弱的农村集体经济组织的发展任务。国有企业经营目标之一是增加新型农村集体经济的经营性收入,且为缺少内生发展资源的薄弱村兜底。2023年汉阴县142个村(社区)集体经济组织提前4个月实现“消薄”目标。兜底经营把市场化经营行为与公共治理绩效目标相结合,从而推动乡村均衡发展。它既完成县域政府的政治任务、彰显工作政绩,也积极回应国家共同富裕的目标、强化“国企带镇村”发展模式的政策合法性。

四、协同驱动:基于统合经营的新型农村集体经济发展逻辑

以何种方式发展新型农村集体经济,是市场经济条件下推进农业农村现代化的基础议题。聚合多元主体、凝聚多方资源、共享发展利益已然成为推动农村经济振兴的现实路径。基层政府需以系统思维推动乡村振兴、以组织协同优化基层治理体系,进而避免偏差行为^[37]。基于我国社会主义市场经济体制和基层党政体制背景,基层政府以“制度—资源—利益”三位一体为枢纽,统合经营县域多主体多领域多层次优势,协同驱动各方力量共同缔造新型农村集体经济,有效回应新时代农村经济发展的现实需求。其一,制度统合塑造支持新型农村集体经济发展的结构性因素。县域政府通过党政统合打造农村集体经济“国企带镇村”的发展模式,并将其作为中心工作,制定发展规划、完善制度安排,将行政力量制度化聚合到新型农村集体经济发展中。与此同时,县域政府围绕中心工作机制,通过搭建条抓块统协作工作机制、组建专门管理组织、强化激励功能、完善配套政策和考核指标体

^① 指消除农村集体经济薄弱村。

系,统合条块力量、政府资源,为发展新型农村集体经济打造坚实的制度保障。从发展模式调整到配套政策完善,汉阴县优化服务支持新型农村集体经济发展制度环境,给其发展注入结构性支持因素。其二,资源统合增强新型农村集体经济发展内驱力。在县域政府主导下,各类经营性资产、扶贫资产和乡村资源围绕新型农村集体经济发展需求而被统合。一方面撬动国有、市场、社会主体参与,打造混合式经营模式,增强农村集体经济经营能力和农业产业品牌影响力。另一方面通过打造国有企业龙头企业,完善“国企带镇村”发展新型农村集体经济的市场化经营主体。资源统合促进县域范围内多元经营主体的协同合作,新型农村集体经济的经营体系得以优化、经济效能得以提升。其三,利益统合锚定发展新型农村集体经济的合作机制。通过产权明晰、股权构建的方式,形成“县域政府十县乡村振兴企业+镇村企业+村集体经济组织+农户”的多元主体合作体系,并以政策性盈利分红、雇佣劳动等方式形成多主体利益联结,进而构建利益共同体。县域政府支持国有企业以治理绩效为导向的经营取向,达成社会效益与经济效益双赢目标,最终为新型农村集体经济合作发展机制奠定坚实的社会基础。

汉阴县推动新型农村集体经济发展的内在逻辑,是基于统合经营行为下制度统合、资源统合与利益统合的协同驱动。制度统合解决的是统筹县域政府内部资源问题,展现基层治理的政府行为逻辑。资源统合解决了新型经营体系构建的问题,内在遵循了经营主体在经济活动中的市场逻辑。利益统合通过构建利益联结机制解决多元主体协同合作困境,更加注重由利益共同体体现出的社会逻辑。其中,制度统合是资源统合的前置条件,资源统合是利益统合的有效媒介,而利益统合是制度统合、资源统合转化为经济发展效能和促进发展的重要模式。三者互为促进,形成政府、市场、社会相关主体利益联结下统合经营的底色,达成政府行为逻辑、市场逻辑和社会逻辑的内在统合,进而推动新型农村集体经济行稳致远。

五、结 论

中国式现代化离不开农业农村现代化。通过考察汉阴县“国企带镇村”发展模式,发现县域政府主导推动新型农村集体经济进程中彰显出统合经营的行为逻辑。农村集体经济组织经营能力弱小与资源、资产碎片化问题越发突出,发展新型农村集体经济的需求就愈加强烈。发展新型农村集体经济要克服产权结构、“沉睡”资产资源盘活、农业产业现代化、公共基础设施建设等公共产品供给难题,但农村集体经济组织和市场化力量不具有相应能力,均难以独自推动新型农村集体经济发展,这就离不开政府的积极参与和推动扶持。而作为具备统筹能力和发展责任的县域政府,具有发展新型农村集体经济的能力和动力。主要结论有:

第一,发展新型农村集体经济离不开系统思维、整体推进以及统合治理。制度统合、资源统合与利益统合三位一体、协同驱动新型农村集体经济发展。案例实践表明,系统谋划制度、资源、利益多向度工作,整体推进多层次多领域协同合作,有助化解条块限度、资源碎片化和产业不均衡困境,从而以统合治理为新型农村集体经济发展构筑发展基础,盘活“沉睡资产”、提升其市场竞争力和经营效益。

第二,发展新型农村集体经济离不开行政推动与优势治理的结合。农业农村现代化进程中,县域政府具有发展新型农村集体经济的政治责任、政绩动力和发展能力。它为新型农村集体经济发展提供相应的秩序支持,也能为其发展注入强劲活力和发展动能。其对制度环境、经营体系、社会基础的全面优化与打造,展现出国家、市场与社会良性互动下推动农村经济发展的有效实现路径。

第三,县域政府推动新型农村集体经济发展呈现统合经营的行为逻辑。它通过制度统合、资源统合、利益统合的方式构建“政府—国有企业—农村集体经济组织—农户”多元主体参与的混合经营模式以及利益互嵌格局,使新型农村集体经济发展在一定程度上超越了地域、产业、经营限度,在县域范围聚合优势资源而发展壮大。县域政府凭借较为完整的治理权能,在推动新型农村集体经济发展中,展现出跨域统合、高效协同的治理效能,也彰显出有为政府有效治理的行动策略。

参考文献

- [1] 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(4):24-32.
- [2] 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.
- [3] 折晓叶.县域政府治理模式的新变化[J].中国社会科学,2014(1):121-139,207.
- [4] 狄金华.县域发展与县域社会学的研究——社会学的田野研究单位选择及其转换[J].中国社会科学评价,2020(1):47-58,158.
- [5] TIMOTHY FRYE, ANDREI SHLEIFER.The invisible hand and the grabbing hand[J].The American economic review,1997,87(2):354-358.
- [6] 高鸣,芦千文.中国农村集体经济:70年发展历程与启示[J].中国农村经济,2019(10):19-39.
- [7] 符平.市场体制与产业优势——农业产业化地区差异形成的社会学研究[J].社会学研究,2018(1):169-193,245-246.
- [8] 刘守英,汪广龙.中国奇迹的政治经济逻辑[J].学术月刊,2021(1):48-62.
- [9] 蔡昉.中国农村改革三十年——制度经济学的分析[J].中国社会科学,2008(6):99-110,207.
- [10] 白仲林,董珍.农村经济制度变迁与农业增长——以“多予、少取、放活”为主线[J].河南社会科学,2019(2):40-46.
- [11] 石自忠,王明利.制度变迁对中国农业经济增长的影响[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(5):49-58,162-163.
- [12] 龚六堂,林东杰.资源配置效率与经济高质量发展[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2020(6):105-112.
- [13] 王太文,武小龙.共同富裕进程中资源要素配置对城乡融合发展的影响效应——基于2002—2022年省级面板数据的实证检验[J].农村经济,2024(7):67-78.
- [14] 周黎安.从“双重创造”到“双向塑造”——构建政府与市场关系的中国经验[J].学术月刊,2023(3):5-21.
- [15] 林辉煌.资源下乡:村庄治理的财政社会学[J].经济社会体制比较,2023(6):130-139.
- [16] 折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J].中国社会科学,2011(4):126-148,223.
- [17] 田先红.项目化治理:城市化进程中的县域政府行为研究[J].政治学研究,2022(3):136-147,164.
- [18] 辜胜阻,王敏,李洪斌.转变经济发展方式的新方向与新动力[J].经济纵横,2013(2):1-8.
- [19] 马良灿,李净净.从利益联结到社会整合——乡村建设的烟台经验及其在地化实践[J].中国农业大学学报(社会科学版),2022(1):91-104.
- [20] 张慧君.构建支撑高质量发展的现代化国家治理模式:中国经验与挑战[J].经济学家,2019(11):23-32.
- [21] 乔榛,焦方义,李楠.中国农村经济制度变迁与农业增长——对1978—2004年中国农业增长的实证分析[J].经济研究,2006(7):73-82.
- [22] 张屹山,高福波.资源、权力与经济利益分配的关系探索[J].学习与探索,2012(3):85-88.
- [23] 孙泉雄.经营性治理:理解农村集体经济探索实践的一个新视角[J].经济学家,2023(4):108-118.
- [24] 周飞舟.锦标赛体制[J].社会学研究,2009(3):54-77,244.
- [25] 杨雪冬.压力型体制:一个概念的简明史[J].社会科学,2012(11):4-12.
- [26] 欧阳静.政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角[J].开放时代,2019(2):184-198,10-11.
- [27] 李想,何得桂.制度同构视野下党建引领新型农村集体经济发展的过程与机制——基于“三联”促发展工作实践的分析[J].党政研究,2022(4):72-83,126.
- [28] 景跃进.中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考[J].治理研究,2018(1):48-57.
- [29] 龚燕玲,高静,刘畅.新型农村集体经济发展的逻辑进路与案例剖析[J].农林经济管理学报,2023(4):478-486.
- [30] 张新文,杜永康.共同富裕目标下新型农村集体经济发展:现状、困境及进路[J].华中农业大学学报(社会科学版),2023(2):23-33.
- [31] 杨洋.农村集体经济振兴的蕴含价值、现实困境与实现路径[J].农村经济,2020(9):27-33.
- [32] 张红宇.中国现代农业经营体系的制度特征与发展取向[J].中国农村经济,2018(1):23-33.
- [33] 黎莉莉,胡晓群,高静.传统与新型农村集体经济的制度比较及其治理取向[J].南方经济,2023(11):1-18.
- [34] 齐平,王子扶,耿翠红.企业市场化基因塑造与国有企业改革发展[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2016(6):79-81.
- [35] 胡凌琳,舒文,周应恒.产权改革促进新型农村集体经济发展的效能及深化方向[J].农业经济问题,2024(2):87-97.
- [36] 高鸣,江帆.新型农村集体经济促进农民共同富裕:理论机理、实践成效与政策构想[J].改革,2024(3):142-155.
- [37] 党艳东,高建梅.乡村振兴进程中基层政府偏差行为及其治理策略[J].湖北行政学院学报,2023(5):64-70.

Integrated Management: Government Behavior and Its Logic in Developing New Rural Collective Economy

——A Case Study of Hanyin County, Shanxi Province

DANG Yandong, HE Degui, CHEN Lulu

Abstract The development of new rural collective economy is crucial for the comprehensive revitalization of rural areas and achieving rural common prosperity. Based on the research into government behavior in the development of new rural collective economy, it is found that integrated management is an important feature of grassroots government developing new rural collective economy in the new era. Case studies have shown that county governments use institutional integration to aggregate institutional resources and optimize the institutional environment for the development of the new rural collective economy. By creating a hybrid business model based on resource integration, they cultivate business entities, and encourage farmer participation, thereby improving the management system of the new rural collective economy. Furthermore, through the integration of interests, the interests of governments, enterprises, rural collective economic organizations, and farmers are closely connected, establishing a community of shared interests through the distribution of collective economic benefits, thereby consolidating the social foundation for the sustainable development of the new rural collective economy. Institutional integration, resource integration, and integration of interests constitutes the key aspects of the integrated management behavior of county governments, with the three mutually reinforcing and collaboratively drive the development of the new rural collective economy.

Key words integrated management; new rural collective economy; institutional integration; resource integration; integration of interests

(责任编辑:王 薇)