

激励与规制：政府嵌入对新型农村集体经济发展的作用机制

刘启明, 宋嘉程*

(中国农业大学 人文与发展学院, 北京 100193)



摘要：当前发展新型农村集体经济是推进乡村振兴的重要途径,也是集体所有制经济公共性的具体体现。通过对不同资源禀赋和初始条件村庄的集体经济发展实践案例的分析发现,政府的激励与规制对新型农村集体经济发展的影响显著,形成了一条完整的政府嵌入路径。政府通过资源嵌入培育了农村集体经济的发展潜力,通过制度嵌入为相关利益主体采取具有经济理性的资源配置行为奠定了基础,通过行政嵌入保障了制度和资源的落地、规范了农村集体经济的管理和运营。来自政府的具有媒介性的资源供给、具有基础性的制度供给、具有约束性的行政措施深度嵌入农村集体经济治理体系,对于不同初始条件的农村集体经济发展均具有显著的推动作用。

关键词：嵌入性; 新型农村集体经济; 政府嵌入机制

中图分类号：F321

文献标志码：A

一、问题的提出

农村集体经济是社会主义公有制经济的重要体现,既是乡村振兴的重要内容和有机组成部分,也是实施乡村振兴战略和实现农村共同富裕的坚实经济基础^[1]。自党的十八大以来,中共中央、国务院和各部门不断加强和完善农村集体经济的制度建设,支持、指导和规范农村集体经济发展。但从实际情况来看,农村集体经济的发展仍面临诸多问题。一是集体经济运营主要采用资产资源的托管方式^[2-3],租金收入和固定比例分红的收益形式居多^[4-5];二是集体经济整体实力还不强,集体经济组织联合功能相对薄弱^[6],村集体经营性收入占比不高,转移性收入占比较大^[7];三是集体经济收入存在地区化差异^[8-9],呈现“东高西低,梯次下降”的分布特征^[10]。

新型农村集体经济发展亟待破题,一些学者从政府角度出发,探究解决途径。有学者认为国家与农民之间是一种互惠关系,农民在国家的支持下分享改革红利,国家则以支持者、合作者、引导者等角色来彰显国家力量^[11]。更多的学者关注产权制度因素的影响,认为集体所有制的产权模糊性会阻碍集体资源产权的有效转让与配置,建立“归属清晰,权责明确,保护严格,流转顺畅”的现代产权制度能提升农村资源配置效率进而推动经济增长^[12-14]。实证研究发现,农村集体产权制度改革通过资源资产登记、股权量化和收益分配等正向激励为农村集体经济增长提供了基本条件^[15-17]。

近些年随着以工促农、以城带乡以及脱贫攻坚等举措的实施,农村地区形成了大量集体资产。截至

收稿日期:2024-04-23

作者简介:刘启明,男,中国农业大学人文与发展学院副教授,博士生导师,主要研究方向为农村发展与管理政策研究。

* 通信作者

2020年底,全国乡、村、组三级集体经济组织资产总额(不包括土地等资源性资产)7.71万亿元,其中经营性资产3.47万亿元,占45.0%^①,基本完成了农村集体经济发展的生产要素积累。政府干预能进一步高效利用投入到乡村的外部资源,同时为培养内生发展能力奠定了基础。在全国范围内,尤其是中西部经济发展欠发达的农村地区,由政府主导集体经济的发展成为普遍做法。政府投入资源并决定产业发展方向,实质上形成了一条政府嵌入的发展路径。基于以上认识,提出研究问题——针对不同资源禀赋的村庄,政府嵌入路径是否能够推动集体经济的发展?其具体的作用机制是什么样的?本文将基于对陕西省H县和浙江省D县发展农村集体经济的实地调研,分析政府嵌入对于不同资源禀赋的村庄发展集体经济是否有效及其作用机制。

二、理论基础与分析框架

(一)理论基础

“嵌入”一词原指经济行为嵌入到社会行为中^[18],在被引介到国内后,被用以描述一种事物对另一事物的介入和影响。国内学者使用“国家嵌入”^[19]或“政府嵌入”^[20-22]来描述政府的制度、组织、资源等元素介入其他领域。《宪法》第一章第17条规定:“集体经济组织在遵守有关法律的前提下,有独立进行经济活动的自主权。集体经济组织实行民主管理,依照法律规定选举和罢免管理人员,决定经营管理的重大问题。”农村集体经济发展属于农民集体所有权的行使范畴,与村民自治相同,都属于村民自我管理的领域。本文中的“政府嵌入”意指政府力量对村民自我管理的嵌入,即政府的资源和制度植入到新型农村集体经济中,构成其发展的物质基础和制度环境,并通过行政体系保障和监督新型农村集体经济发展的规范性、有效性及正义性。这里的政府是资源、制度、行政手段供给的主体,包括中央和地方各级人民政府。

农民集体所有制是农村集体经济的基础,是在中国共产党经过长期艰苦卓绝的奋斗取得新民主主义革命胜利、建立农民土地所有制的基础上,又经过对农业的社会主义改造的运动、取得社会主义革命胜利而建立的。政府需要在坚持和完善集体所有制的过程中保护公共价值不受损害,包括确保社会主义国家性质这一重大的国家政治利益,坚持社会主义基本经济制度,保护农村社会治理利益,维护国家粮食安全、生态环境建设等重大公共利益,以及保障国家对农村农业扶持政策目标的实现等内容。因此,我国农村集体经济的发展始终受到政府角色的影响,政府嵌入是其重要特征之一。

政府通过推动制度建设、赋能式资源输入以及行政力量约束,提升了政府对村集体经济的整合和规制能力,构建了政府能够与村集体在集体经济发展中保持联系的互动网络。农村集体经济的发展受到政府角色的极大影响。从资源层面来看,政府的财政政策和基础设施建设投入可以吸引产业进入乡村;政府推广的先进生产技术可以提高农业的生产效率^[23];政府推动的“第一书记”“乡村CEO”等也为农村集体经济发展带来了经营人才。从制度层面来看,政府以法律条文的形式规定了集体经济分配制度,体现了农村集体经济应坚持效益决定分配、集体福利与成员增收兼顾的原则;政府推动的农村集体产权制度改革盘活了农村集体资产,使其成为助推集体经济发展的要素^[24]。从行政层面来看,政府通过对集体经济的财务监管、发展目标考核、管理人员激励机制构建治理规则,并为政府政令畅通提供保障。由此可见,政府的多维度嵌入对于发展农村集体经济具有重要意义。

(二)分析框架

政府通过资源输入、制度建设和行政目标约束等方式嵌入于农村集体经济发展之中,这种嵌入性既构成了集体经济发展主体的行动框架,也提供了可供利用和动员的多样资源,形塑了集体经济发展的实现机制^[25]。以结构嵌入性、认知嵌入性、文化嵌入性、政治嵌入性的分析框架^[26]为基础,结合案例实际,本文将从资源嵌入、制

^①数据来源:中国农村政策与改革统计年报(2020年)。

度嵌入、行政嵌入三个维度来分析政府的嵌入路径及其对于农村集体经济发展的有效性(见图1)。

资源嵌入一方面是物质资源的投入,政府对农村地区的投入和帮扶形成了大量的集体资产,这是农村集体经济生产要素的主要来源之一;另一方面是人力资源和治理资源的投入,政府在实践中承担了对农村集体经济监管以及政策帮扶、人才培养等公共品供给的职责。政府通过资源嵌入为村庄的资源整合和生产过程赋能,提升了农村集体经济对接市场的能力,培养了村庄经济事务管理者的经营能力、专业知识能力、市场感知能力。

制度嵌入是指政府为农村集体经济发展提供制度支持。农村集体经济的发展内嵌于制度框架之中,政府通过制度设计引导集体经济向产权结构明晰的现代组织制度转变,规定了明确的组织架构、确定了标准化的决策流程和监督机制,划清了农村集体经济组织的边界;通过集体经济收入分配制度,保障了集体经济收益用于村民福利和公共支出,体现出农民受益性以及对于共同富裕、公平正义等原则的追求。行政嵌入指政府通过行政体系对农村基层的指导和监督,实现对村集体经济发展的控制和监管,主要是对于人员和资产的约束,包括农村“三资”管理、集体经济收入“消薄”、项目绩效考核等约束机制。行政嵌入将乡村经济事务治理在一定程度上纳入到行政体系中来,促进其从“人治”向遵循一定规则、规范的标准化、现代化治理转变。

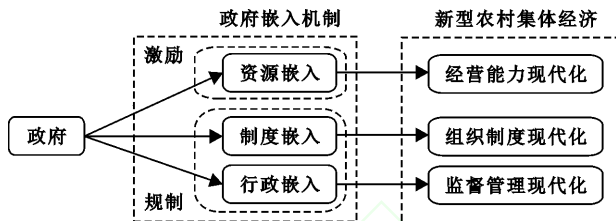


图1 “政府嵌入”分析框架

三、研究方法 with 案例介绍

(一) 研究方法 with 资料收集

本文采用双案例研究方法建立解释机制,对不同初始条件的村庄集体经济发展进行深入分析,主要关注政府嵌入的推动作用,并尝试阐明其嵌入机制。研究遵循最小相似原则选择陕西省H县和浙江省D县作为调研地,前者地处中西部地区,曾是国家级贫困县,集体资产匮乏、经济发展相对落后;后者位于东部沿海地区,资源禀赋与产业发展水平都明显优于前者,集体资产丰富、区位优势明显。二者的地理条件和经济发展水平等因素都存在较大差距,在发展农村集体经济的过程中,都存在完整的政府嵌入,并充分发挥了政府嵌入的推动作用,因而案例选择具有典型性,研究结论更具解释力。

笔者于2022年8月与2023年6~8月前往H县和D县开展深度访谈和参与式观察,访谈对象包括政府相关部门领导、乡镇相关负责人、村干部以及乡村振兴参与企业负责人,共计59名访谈对象;收集的资料类型有访谈记录、政策文件、新闻报道、公开报告等,积累了7万字左右的一手访谈材料。

(二) 案例简介

H县位于陕西省安康市,总面积1365平方千米,常住人口23.79万人^①。H县在2016年成立扶贫开发公司,主要承接政策性金融部门贷款,用于支持贫困村基础设施项目建设。2019年,H县依托产业奖补资金,在每个村建立“三个一”^②专业合作社,并将扶贫开发公司改组为乡村开发公司,负责合作社的指导和监管工作。与此同时,H县对口帮扶国企的产业帮扶,也在当地形成了大量经营性资产,并移交给所在村的村股份经济合作社,一些村社将这部分经营性资产连同其他经营性资产入股到“三个一”专业合作社中进行运营(见图2)。2022年,H县成立乡村振兴集团,负责农村地区的集体资产管理,并在乡镇成立子公司负责实际的资产运营。

^①2022年数据。

^②加入一个产业专业合作组织、发展一项长效特色产业、扶持一笔产业奖补资金。

D县位于浙江省湖州市,总面积 936 平方公里,常住人口 55.38 万人^①。D 县政府主导探索了多层次、多模式的发展路径(见图 3)。从县级来看,一是发挥强村项目推动作用,争取乡村振兴资金;二是推进“同心富村”项目,由县属国有企业牵头优质项目,带领相对薄弱村资金入股、异地投资。从镇级来看,主要是推进强村公司建设,全县 13 个镇(街道)均成立了镇级强村公司,股东覆盖辖区内所有村。从村级来看,主要是探索出几种发展模式。一是“异地抱团联建模式”,鼓励无资源、缺资金、区位优势不明显的村与经济强村联合开发经营性资产进行外租。二是“村级经营模式”,通过村集体自主经营获取收益,主要模式包括资产经营型和社会服务型。三是“发展智库模式”,包括“三乡人联盟”^②和乡村运营策划师团队,为村集体经济发展打造专属方案。

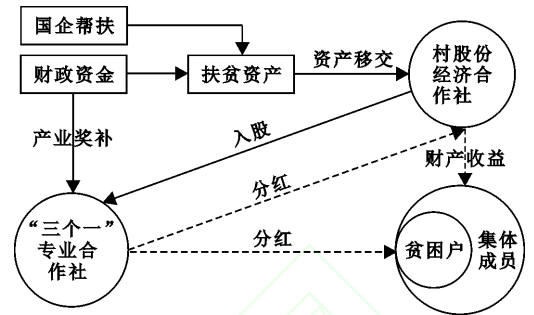


图 2 H 县村集体资产运营模式

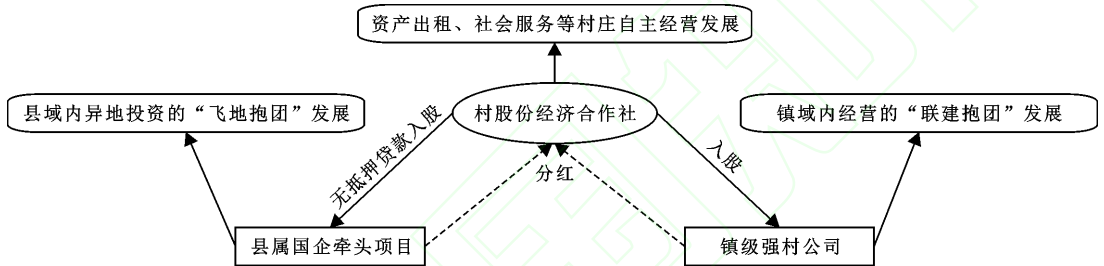


图 3 D 县村集体资产运营模式

(三) 案例对比分析

H 县和 D 县均存在明显的政府干预行为,但其地理区位、经济发展水平、发展原则和面临的现实状况都存在很大差异(见表 1)。

表 1 H 县、D 县地理条件对比表

地区	耕地总面积 /万亩	人均耕地面积 /亩	水域面积 /万亩	旅游资源	主要交通干道	距区域经济中心 路程/公里
陕西 H 县	50	1.05	3.1	漩涡凤堰古梯田、凤凰山森林公园、双河口古镇、观音河水库、龙寨沟奇石景区、两合崖景区	十天高速、316 国道、阳安铁路	距西安:236 距重庆:502
浙江 D 县	25.2	0.3	7.45	国家 4A 级旅游景区 5 个(莫干山国家级风景名胜、下渚湖湿地风景区等)、3A 级旅游景区 10 个	杭宁高速、申嘉湖杭高速、104 国道、304 省道、宣杭铁路、杭宁高铁	距杭州:49 距苏州:146 距上海:188

注:资料来自于笔者调研。

首先,从地理区位条件来看。H 县大部分区域为山脉丘陵,耕地较少且零碎分散,难以实现规模化发展。该县距离周边的区域经济中心较远,主要依靠公路运输,对接市场的成本较高。D 县主要为平原地貌,水资源丰富,有利于发展种植业和渔业;西部山区拥有知名旅游资源莫干山,农旅产业市场广阔。该县距周边区域经济中心极近,公路和铁路交通便利,对接市场的成本低。其次,从经济发展水平来看。H 县 2022

①系 2022 年数据。

②在地的原乡人、回乡发展的返乡人、参与当地发展的外来新乡人共同组建一个智库联盟。

年人均生产总值达到 50 187 元^①,D 县 2022 年人均生产总值为 148 538 元^②。最后,从集体经济发展原则和面临的困难来看。H 县的发展原则主要是保证集体资产不闲置和流失,面临的问题主要是流动资金不足、缺乏专业性人才以及缺少品牌建设和宣传推广。而 D 县村集体经济基础较好,资产运营压力较小,地理区位优势明显,其发展更多地体现在对于共同富裕的追求。

H 县交通便利程度不高,耕地条件较差,经济发展水平欠佳,缺少资金、人才和品牌;D 县交通便利,耕地条件较好,经济发展水平较高,资金、人才和品牌占据优势。两地都通过政府嵌入实现了农村集体经济的发展。通过对比不同解释因素同时解释两地案例时的解释力,可以认为,政府嵌入能够同时解释两地的农村集体经济发展,即政府嵌入能够有效推动不同资源禀赋和初始条件的村庄发展农村集体经济。

四、政府嵌入机制分析

(一)资源嵌入:推动发展能力现代化

学界对于新型农村集体经济的科学内涵有多个维度的解读,其中能够取得共识的一点在于:新型农村集体经济具有一定的经济实力,能够承担部分公益功能和社会治理功能。农村集体资产经营以效益为中心,统筹兼顾分配与积累,促进集体资产保值增值,这就需要村集体经济具备依托于集体资产的发展能力,即能够在集体资产运营中获取收益。中国广袤的农村地区之间存在发展不平衡的问题,一些中西部地区的村庄鲜有经营性资产或市场价值不高,无力实现集体经济的发展。政府依托资源下乡、脱贫攻坚等一系列系统性工程,将大量资源注入乡村,为其集体经济发展奠定了坚实基础,激励了新型农村集体经济的发展。

1.物质资源嵌入。随着国家财政实力的不断增强,为了解决基层治理资源匮乏的困境以及推动农村的现代化,中央和各级政府通过财政转移支付等方式向农村输入了大量的财政资源,包括县、乡、村三级组织正常运转的经费、农村的公共品供给和公共服务资金、农村经济发展和新农村建设资金、农民医保和养老保险等社会保障资金以及国家减灾救灾资金等。下乡资源主要分为两种类型:一类是直接分配给农户的一般性转移支付资金,如粮食补贴资金和农村养老、医保资金等,这类资金具有普惠性,资金分配有明确的标准和条件,资金使用的瞄准率较高。另一类是专项资金,这类资金主要为农民提供公共服务和用于扶持农村发展。专项资金经过分配和使用,转化为农民能够普遍分享的公共品和公共利益,例如用于发展壮大农村集体经济的专项资金。政府采用普遍主义的项目制度分配和使用资源,试图通过形式理性的设计和程序技术的控制直接干预公共资源的使用^[27]。因此,政府的资源嵌入作为一种资源输入制度具备一套规范化的项目申报体系、审计体系以及科层化管理规范,从而能为资源的分配和使用提供一整套制度规范。这种资源嵌入最常见的形式表现为政府项目的落地,例如 D 县的“同心富村”项目,由县财政投入项目资源,乡镇和村集体提供配套资源,最终实现项目落地。

2.人力资源的嵌入。农村集体经济的发展壮大主要依靠人才振兴,尤其是依靠农村集体经济组织的管理队伍。然而在实际调研中发现,村股份经济合作社的日常营运负责人都由村“两委”干部兼任。虽然契合了村党委领导基层工作的导向,但这些村干部很少有从商经验,这与在市场经济条件下经营管理集体经济所需要的专业素养严重不符。虽然“两块牌子,一套人马”的做法在一定程度上降低了决策及组织成本,有助于破解集体行动的困境,但这种“政经不分”的管理结构及方式的最大弊端在于其难以适应现代市场竞争的要求,也无法增强村集体经济的市场竞争力。与此同时,现阶段也缺乏相关政策对农村集体经济的市场化招聘、引进职业经理人及其他管理人员改善经营效率的具体方案,从而造成了懂市场、会管理、善经营的人才严

①H 县 2022 年国民经济和社会发展的统计公报, <https://www.hanyin.gov.cn/Content-2564265.html>.

②D 县概况, <http://www.deqing.gov.cn/col/col1229212619/index.html>.

重短缺,影响了农村集体经济的发展。

采用“强村公司”模式统筹镇域内的村集体经济发展,实质上也是通过承担村集体的集体资产运营减轻其管理压力。政府主导的强村公司在监督和管理上都由政府负责;其管理人员无论是直接来自政府工作人员还是来自村集体,抑或是来自社会招聘,都相当于承担了本应村集体负责的集体经济管理运营责任。“我们公司(H县H镇国企子公司)目前做的主要是打通销售渠道,尤其是茶叶的销售。但是我们的人员全是之前镇里的工作人员,像我就没在企业干过,没什么经验,思路不够开阔。”(20230706-05^①)

除镇域层次的人力资源嵌入,部分村庄也打通了人才通道。例如D县从2022年开始试验乡村运营师团队,第一期引入了四个团队。D县的乡村运营策划师团队签约方式是每年向村集体缴纳固定的管理费用,团队负责一部分村集体资产的运营与管理。Q村聘请当地最大的旅游公司作为运营师团队,主要梳理、盘活闲置农房,并与外来经营主体接洽。2023年团队促成了与极星汽车的合作,在村内建设4S店体验中心,村集体占股15%。S村引入原余杭区双桥村的运营团队,招商引进了3年可收入20万元的农业项目。Q村聘请当地体育公司,主要负责运营村集体投资建设的军训基地。Y村地处旅游风景区内,村内一些旅游资源由当地一家旅游公司运营。干部承包、专家参与,为村庄提供了发展支持和技术指导。“我们每个月有一个思享会,‘思’就是思想的‘思’,‘享’是分享的‘享’。最开始是我们县里到处请人,做起来了以后全国各地的精英们自愿自发地过来,大学的教授也来,中央财经大学的教授都过来给我们讲课,讲怎么发展农村经济。”(20230809-01)

政府对乡村在资产和人才上的投入培育了农村集体经济的经营能力和潜力,其核心在于提升集体经济进入市场、适应市场的能力。政府的制度设计理顺了农村集体产权关系,使要素能够较为通畅地进入市场,但大部分村庄缺乏除土地外的生产要素,尤其是缺乏拥有专业技术知识、经营能力和市场感知能力的人才,难以实现市场经济逻辑的经营管理。资源嵌入正是从资本和人才两方面着手,增加农村集体经济的生产要素,推动经营能力的现代化。“(乡村运营策划师团队)办了一年了,对接得蛮好的。村里原来搞的做研学的基地,前两年是村里面运营的,运营不好,请教团队帮我们运营。”(20230805-02)

(二)制度嵌入:建设现代化组织制度

1.国家层面的制度嵌入。农村集体经济的基础是农村集体所有制,这是执政的中国共产党和国家政权对农业的社会主义改造过程中,通过合作化对农村土地和农业生产资料实现的集体公有化建立的^[28]。《宪法》《民法通则》《土地管理法》等重要法律都已明确规定“农村土地归农民集体所有”,《中华人民共和国农村集体经济组织法(草案二次审议稿)》中也出现了对“农民集体”的界定以及集体成员与集体的关系等重要内容较为清晰的表述。加之农村集体产权制度改革构建起了行使集体所有权的组织形式和程序,农民集体经济组织得以重建,这在很大程度上避免了其他利益主体对农村集体资产产生利益捕获,农村集体经济组织的利益和农民的财产权益得到保障。产权是流转和交易的基础,清晰的产权界定下产权制度对产权主体的保障、激励和约束作用得以发挥,也就构建起资源得以合理配置的逻辑基点。

从全国的情况来看,农村集体经济产权制度改革已基本完成,绝大多数集体资产已经完成清查、界定或者移交。截至2020年底,全国农村待界定资产已不足0.5%^②。截至2021年底,完成集体产权制度改革的单位(镇、村、组)达96.5万个,村级确定集体经济组织成员9.2亿人^③。实地调研发现,各地对于各类扶贫资产、财政投入形成资产的权属也有较为清晰的认知。“这个(H县‘三个一’)专业合作社是当时扶贫上有个政策,就是每一家贫困户国家给5000块钱的奖补资金,就是产业奖补最高奖励5000元,然后把这个钱交到

^①括号内为访谈资料编码,由访谈时间、当天访谈对象的顺序编号组成,例如,“20230807-01”代表访谈时间为2023年8月7日,“1”代表当天第1位访谈对象,余同。

^②数据来源:中国农村政策与改革统计年报(2020年)。

^③数据来源:中国农村政策与改革统计年报(2021年)。

村上成立一个专业合作社。虽然从法律上来讲,这个是给贫困户的资金,但是最终这个钱还是财政的扶贫资金,所以就让我们(乡村开发)公司来监管。”(20220816-01)

2.地方层面的制度嵌入。在农村集体所有制的基础上,各地结合地方实际开展积极探索,开拓出多种发展路径。第一是侧重于发展诸如合作制经济、股份合作制经济、混合所有制经济、合作社等具有代表性的单一路径^[29];第二是结合区域特征,发展土地流转型、产业带动型、资源开发型、物业服务型、资产运营型等具体的、具有区域特色的路径^[30]。H县和D县在发展过程中都采取了区域联合发展的“强村公司”模式,虽然二者的初始条件、面临的困境、发展的原则都有所差异,但都存在高度的政府干预,受到政府的管辖与监督,在实际经营、决策过程中政府发挥很大的作用。

强村公司的建立来源于政府的行政推动,是地方政府制度设计下的产物。例如,H县的镇级国企子公司要求“国企领办、镇村参与”,绝大部分子公司有乡镇的股份,诸如镇综合服务站、镇级联合社等,4个子公司是以合作社联社的形式成立,6个子公司是以“镇+个别村”的形式成立;子公司的董事会、监事会成员均来自县属国企、所在镇的综合服务站,实质上仍是行政组织的人员架构。D县则要求13个镇级强村公司的股东均由镇(街道)内的行政村(社区)股份经济合作社构成,董事会和监事会成员也均来自各股东村,但强村公司仍受到所在镇(社区)政府的监管。“我们等于说是8个村1个社区,9个单位一起合起来成立的,但是公司是镇里面注册的强村公司,由他们牵头。强村公司的管理跟监督这一块相当于镇里在做。”(20230808-02)

政府从制度设计层面在乡村场域内构建一整套现代化的集体经济组织架构,包括集体经济组织董事会、监事会、股东大会等部门,以及董事会讨论起草、股东代表大会民主决策、理事会监督的决策流程。虽然由于乡村人才不足等各方面的原因,集体经济组织距离现代化组织还有一定的差距,但仍然可以说,政府嵌入划清了农村集体经济组织的边界,基本搭建起了一套现代化的组织制度,通过具体的制度安排,缓解了新型农村集体经济发展中的结构性问题。“因为我这个钱要出去(村集体资产投资)肯定要是经村民(股东)代表同意的,要开大会投票的,他们认为这个项目风险很大,肯定都不高兴对吧?”(20230804-05)

(三)行政嵌入:平衡与保障

黑格尔在其所提倡的国家与市民社会架构中,认为国家代表不断发展的理性理想与文明的真正精神要素,并以此地位高于市民社会的经济安排以及支配市民行为的私人道德规范;由于市民社会受非道德的因果规律所支配,而在伦理层面表现为不能自足的地位,因此在不能自足的状态下,只能诉诸国家的救济或干预^[31],这为政府通过行政干预介入农村集体经济的发展提供了理论依据。农村集体经济的发展需要政府保障其各项权益的充分实现,防止管理机构的异化与变质。农村集体成员集体享有本集体资产的所有权,政府的介入行为在尊重其集体所有权的前提下,要保障村集体经济发展对于全体成员的正义性和平等性。具体来说,当农村集体经济组织的管理者滥用其对集体资产的管理权利,损害本集体权利时,政府有必要介入监督、保护集体利益及其成员所有权的实现。与此同时,为了预防管理者滥用管理权,除了建立健全监督制度防范风险,也应当对管理者的管理行为进行检查、审计、整改,防微杜渐,将滥用管理权及其后果消除于萌芽状态。

这种政府嵌入在实践中表现为行政约束,不仅是对新型农村集体经济的约束,也包括对于其他政府嵌入行为的约束,这样的行政约束平衡了政府与村集体之间的关系,保障了二者之间互动网络的顺利运行。对于政府的行政监管主要表现在对于制度落实的行政保障,以及资源以项目的形式进入乡村时的绩效考核等,通过对组织和人员的行政约束,保障政府制度和资源进入乡村,并且不过度侵占农村自治空间。这种对政府嵌入行为的约束保留了农村自治的可能,可以防止政府的过度嵌入使农村集体经济发展偏离到传统官僚制统治;同时,也可以有效地维持乡村的活力,发挥基层在经济事务管理中更易贴近农民的优势。

对于村集体的行政监管,一是对农村“三资”的监管。大部分农村地区现行的管理模式为“村级会计委托

代理记账”模式,由村集体自愿将村级账务处理委托给乡(镇)会计服务中心、将村集体资产委托村报账员管理。乡镇会计服务中心或委托第三方机构负责,或由乡镇建立的三资委托代理服务中心负责,保证了管理机构的独立性、专业性,进一步增强了农村集体经济的管理水平。从调研情况来看,各地三资管理系统基本建立或完善,形成了省、市、县、镇、村的五级信息系统,村集体资源的对外出租、发包统一通过乡镇的产权交易平台进行。“我们的三资管理是放在镇里的,在镇里他们有专门的会计和出纳的。我们村里的财务其实不叫财务,叫记账员。”(20230804-05)二是对于集体经济组织管理者的考核。虽然农村集体经济组织作为村民自治的一部分,并不受到政府的直接管辖,但农村基层党委领导工作的实际做法使集体经济组织管理者与村“两委”成员重合,再加之国家权力的渗透性使农村基层组织不仅不具备完整的自主性,甚至成为一类准科层组织,无法脱离政府的主导与控制,使得政府可以通过行政手段对集体经济组织管理者进行目标考核,以保障农村集体经济发展的规范程度和实现程度。政府的行政体系对农村集体经济发展的渗透,一方面是因为在中国的政治制度下,农村集体经济组织难以从经济社会综合体转变为单纯的市场主体,政府也就难以只作为外部监管主体而实现“脱嵌治理”;另一方面是因为村集体内部自主治理的失效,政府依托自身行政体系,将农村集体经济事务治理转化为基于一定规则、规范的现代化治理模式。“村集体签订合同要是金额超过一万的话,都是要街道(乡镇)审核的,我(集体经济组织董事长)签的字不算的,要他们签字。”(20230807-04)

(四)政府嵌入路径的逻辑

政府通过资源、制度和行政等途径嵌入农村集体经济中,激励并规制集体经济的发展。其三类嵌入之间存在一定的逻辑关系,共同组成一条完整的政府嵌入机制。政府以资源为媒介渗透到集体经济的发展和管理中;通过顶层制度设计为农村集体经济奠定基础;以行政手段保障制度落实和资源利用。三类嵌入机制都是以政府为主体,分别为农村集体经济发展提供人力物力资源、制度支持、行政保障等不同类型的治理资源。

首先,资源嵌入是政府嵌入的媒介。政府依托大量财政项目对乡村进行大规模投入,夯实农村集体经济的发展基础,并通过多样的制度设计缓解人才困境。实质上是以资源为媒介进入农村集体经济,培育了集体经济的经营发展能力和潜力,也在政府投入和集体资产集体所有之间产生了张力,成为政府嵌入农村集体经济的媒介。中西部地区的乡村事务的治理很大程度上依赖国家资源的输入,但财政资源有限,其使用也往往以项目制的方式下达,有其专门的操作规程来保障资金的合理使用。政府资源的注入为政府嵌入农村集体经济治理提供了现实支撑,尤其是驻村工作队、第一书记等人才资源的注入,直接在农村基层形成了一批可以直接贯彻落实政府目标的中坚力量,同时也满足政府一切为了人民、追求共同富裕等政治基础。政府的物力人力资源投入在一定程度上激发了新型农村集体经济的发展潜力,发挥了正向推动作用。

其次,制度嵌入是政府嵌入的基础。政府通过国家层面的村民自治制度确定农村集体经济的管理基础,通过基本经济制度、农村集体所有制对农村集体产权进行清晰的界定,并在地方推行适宜的、有效的促进农村集体经济发展的制度规范,这是农村集体经济的基础。这种政治力量决定的产权安排和基层治理逻辑意味着无论是宏观制度安排还是微观机制运作,农村集体经济的治理都承载着执政党与政府的目标意图。但由于村级正式组织职能异化、传统社会组织缺乏引导和经济组织功能不全等一系列因素,单纯的农村基层自主治理难以实现政府制度安排的目标意图。因此,政府通过资源注入、行政干预进入到农村集体经济治理体系中发挥巨大的作用,实质上形成了政府主导的管理体系,具体体现为政府决策、政府投入和政府监督,政府的制度安排对新型农村集体经济进行了干预。

最后,行政嵌入是政府嵌入的手段。政府以法律条文、行政命令、党委领导的形式实现对农村集体经济发展的监管,以及对政府嵌入行为的约束,保障了集体成员在集体经济发展中公平、正义的受益权。政府经济逻辑和政治逻辑对农村基层的渗透,最终依赖于政府自身的行动体系,即行政手段。政府有着一套自上而下的行政体系,党的体系也自上而下实行一元化领导,并与行政体系结合成为以党领政的党政体制。通过党政体制,国家可以将行政权力渗透到基层的集体经济治理中。农村基层党委领导下的村“两委”,并不是乡镇

政府的下级组织,但村党支部却必须接受乡镇党委的直接领导。在党政体制内,乡镇党政将集体经济的各项发展和治理指标分解、量化,层层下达,直到村级组织和村干部头上,并以类似于党政体制内部组织和个人的“政绩”标准来进行考核,完成了对农村集体经济的监管,最终实现了对新型农村集体经济的约束。

五、结 论

基于嵌入理论的分析框架,从资源嵌入、制度嵌入、行政嵌入三个角度构建了政府嵌入农村集体经济治理的理论框架体系,并选取了具有极不平衡的初始发展条件的两个案例进行对比分析,讨论政府对于农村集体经济发展的嵌入路径。(1)在农村集体经济发展中,最显著的一个特征是广泛受到政府的干预,即国家意志和政府权力嵌入到农村集体经济治理中。(2)政府的干预实质上形成了一条完整的政府嵌入路径。通过对比地理区位、经济发展水平、劳动力水平等方面都存在显著差距但都实现了集体经济发展的两个案例,发现政府嵌入路径对于发展农村集体经济有推动作用。(3)政府嵌入路径包含三个构成要件,即制度嵌入、资源嵌入和行政嵌入。政府通过制度建设、资源输入和行政执行嵌入于农村集体经济发展之中,提升了政府对村集体经济的整合和规制能力。(4)三类嵌入途径之间存在着逻辑关系。首先,制度嵌入是政府嵌入的基础,农村集体经济建立在农村集体所有制之上。其次,资源嵌入是政府嵌入的媒介,政府的各类资源通过脱贫攻坚、项目建设等方式进入乡村时,也将政府的管理逻辑带入其中。最后,行政嵌入是政府嵌入的手段,通过行政系统对农村基层的吸纳,以及党政体系的对农村基层的领导,实现对农村集体经济事务的管理。

参考文献

- [1] 谭海波,王中正.积分制何以重塑农村集体经济——基于湖南省油溪桥村的案例研究[J].中国农村经济,2023(08):84-101.
- [2] 李人庆,芦千文.农村集体经济促进农民共同富裕的实现机制——基于山东即墨鳌角石村案例研究[J].当代经济管理,2022,44(11):1-8.
- [3] 肖红波,陈萌萌.新型农村集体经济发展形势、典型案例剖析及思路举措[J].农业经济问题,2021(12):104-115.
- [4] 高强,孔祥智.拓宽农村集体经济发展路径的探索与实践——基于四川彭州小鱼洞镇“联营联建”模式的案例分析[J].东岳论丛,2020,41(09):162-171.
- [5] 张龙,张新文.新型农村集体经济与乡村共同富裕:逻辑关联、实践过程与路径选择——基于“战旗道路”的经验观察[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2023,23(04):27-35.
- [6] 卢洋.中国农村集体经济实现形式研究[D].成都:四川大学,2021:1.
- [7] 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(02):22-30.
- [8] 崔日明,韩渊源.乡村振兴战略下农村集体经济的发展路径研究[J].农业经济,2019(05):6-7.
- [9] 高鸣,魏佳朔.促进农民农村共同富裕:历史方位和实现路径[J].中国软科学,2022(08):45-57.
- [10] 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(02):23-33.
- [11] 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(03):83-93.
- [12] 黄延信,余葵师,高康.对农村集体产权制度改革若干问题的思考[J].农业经济问题,2014,35(04):8-14.
- [13] 张晓山.实施乡村振兴战略的几个抓手[J].人民论坛,2017(33):72-74.
- [14] 张应良,杨芳.农村集体产权制度改革的实践例证与理论逻辑[J].改革,2017(03):119-129.
- [15] 张应良,徐亚东.“农村三变”改革与集体经济增长:理论逻辑与实践启示[J].农业经济问题,2019(05):8-18.
- [16] 宋洪远,高强.农村集体产权制度改革轨迹及其困境摆脱[J].改革,2015(02):108-114.

- [17] 夏英,钟桂荔,曲颂.我国农村集体产权制度改革试点:做法、成效及推进对策[J].农业经济问题,2018(04):36-42.
- [18] POLANYI K.The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time[M].Boston MA: Beacon Press;1944.
- [19] 何艳玲.“嵌入式自治”:国家-地方互嵌关系下的地方治理[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2009,62(04):495-501.
- [20] 刘鹏.从分类控制走向嵌入型监管:地方政府社会组织管理政策创新[J].中国人民大学学报,2011,25(05):91-99.
- [21] 胡乃元,朱玉春.农村公共池塘资源的“嵌入式自治”及其制度逻辑[J].农村经济,2023(04):55-64.
- [22] 管兵.竞争性与反向嵌入性:政府购买服务与社会组织发展[J].公共管理学报,2015,12(03):83-92.
- [23] SHARP J S, AGNITSCH K, RYAN V, et al. Social Infrastructure and Community Economic Development Strategies: The Case of Self-development and Industrial Recruitment in Rural Iowa [J].Journal of Rural Studies,2002,18:405-417.
- [24] 赵德起,沈秋彤.我国农村集体经济“产权市场化规模化现代化”发展机制及实现路径[J].经济学家,2021(03):112-120.
- [25] 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(04):108-118.
- [26] ZUKIN, S DIMAGGIO P.Structures of Capital: The Social Organization of Economy[M].Cambridge MA: Cambridge University Press;199.
- [27] 王海娟,贺雪峰.资源下乡与分利秩序的形成[J].学习与探索,2015(02):56-63.
- [28] 韩松,安玉鑫.国家公权力监督农村集体资产管理的理论证成[J].浙江工商大学学报,2023(01):33-44.
- [29] 黄延信.发展农村集体经济的几个问题[J].农业经济问题,2015,36(07):4-8.
- [30] 钟桂荔,夏英,朱婷.农业村的集体产权制度改革路径分析——基于小天贡村和阳波村的比较[J].农业经济,2018(02):15-17.
- [31] 邓正来.国家与社会——中国市民社会研究[M].北京:北京大学出版社,2008:.

Incentives and Regulation: A Study of the Mechanism of Government Embeddedness in the Development of the New Rural Collective Economy

LIU Qiming, SONG Jiacheng*

(College of Humanities and Development, China Agricultural University, Beijing 100193, China)

Abstract: The development of the new rural collective economy is an important way to promote rural revitalization and a concrete manifestation of the public nature of the collective ownership economy. Through the analysis of collective economic development practice cases in villages with different resource endowments and initial conditions, it is found that the government's incentives and regulations have a significant impact on the development of the new rural collective economy, forming a complete path of government embeddedness. Through resource embedding, the government has cultivated the development potential of the rural collective economy; through institutional embedding, it has laid the foundation for the relevant stakeholders to adopt economically rational resource allocation behaviors; and through administrative embedding, it has guaranteed the implementation of the system and resources, and standardized the management and operation of the rural collective economy. In other words, the deep embedding of the government's mediated resource supply, basic institutional supply, and constraining administrative measures in the governance system of the rural collective economy has significantly promoted the development of the rural collective economy under different initial conditions.

Keywords: embeddedness; new rural collective economy; government embedding mechanism

(责任编辑:马欣荣)