

【农村治理现代化】

# 治理性发展:政府推动村级集体经济发展的新路径

张彬,熊万胜

(华东理工大学 社会与公共管理学院,上海 200237)

**摘 要:**从政府和集体的关系来看,村级集体经济的发展已经走过了三个阶段:从政府推动农民发展农业集体经济,到政府扶持村级集体发展工业集体经济,再到政府弱化了对于村级集体经济发展的扶持。目前,村集体经济的发展正处于政府和市场共同推动的新阶段。随着乡村振兴战略的实施,那些缺乏自主发展能力又缺乏发展动力的村集体经济的发展,必然需要各级政府尤其是基层政府的有力推动。然而,近年来基层政府和村两委的社会治理职能同步强化,而其经济发展职能和发展权也已同步弱化。在此背景下,基层政府如何才能帮助村级集体经济发展成为乡村振兴必须要面对的问题。本文通过对地处大城市郊区的 P 村的调研发现,在基层治理体系重构和基层治理能力提升的过程中,政府通过村级治理任务的安排和治理项目在村域的投放,能够有效地推动村集体经济的发展,或许正在走出一条通过治理来实现发展的治理性发展之路。

**关键词:**村级集体经济;政府与集体的关系;治理性发展

**中图分类号:**D035   **文献标志码:**A   **文章编号:**1671-7465(2020)06-0066-10

## 一、政府在村级集体经济发展中的作用

新中国成立 70 多年以来,经济发展所取得的令人瞩目的成就得益于改革开放和政府的全力推动。发展经济已成为中国政府的天然使命和固有责任。从政府和集体的关系来看,村级集体经济的发展已经走过了三个阶段:从政府推动农民发展农业集体经济,到政府扶持村级集体发展工业集体经济,再到政府弱化对村级集体经济发展的扶持。

计划经济时期,发展农业集体经济既是当时农业生产的需要,也是发挥集体经济独特优势的必然要求。土地改革后,土地、耕畜、农具等农业资源相对分散,加上长期战争的消耗与敌人的破坏使得农村人力、畜力及生产资料相对不足,因此需要政府来引导农民,把农民组织起来,开展农业领域的合作互助,以促进劳动者与生产工具的有效结合,提高农业生产力<sup>[1][2]</sup>。同时,政府推动发展农业集体经济能够克服小农经济的弱点,发挥农业集体经济“集中力量办大事”的独特优势。比如便于土地连片使用、统一计划土地的经营和劳动力的调剂、促进农具改良和耕作方法改变等<sup>[1]65</sup>。因此,这一阶段呈现出政府强力推动发展农业集体经济的特征。

改革开放之初至 20 世纪 80 年代中期,土地和生产性固定资产基本均分到户,家庭经营与集体经营相结合的双层经营体制逐步明确;村级集体经济发展的思路聚焦于发挥家庭经营和集体统一经营这两者的积极性,打破单一的农业结构和农村产业结构,开始发展农副业和非农产业,开展农业和农村的多种经营<sup>[2]</sup>。这些举措使得农村集体经济的发展形成了农业增产农民增

收稿日期:2019-12-26

基金项目:国家社会科学基金青年项目“集体经济与乡村治理相互促进的理论、模式与方向研究”(20CSH066);教育部人文社会科学基金青年项目“社区治理的多主体结构及合作机制研究”(17YJC840016)

作者简介:张彬,男,华东理工大学社会与公共管理学院博士后,华东理工大学中国城乡发展研究中心研究人员;熊万胜,男,华东理工大学中国城乡发展研究中心主任,教授。

收的良好局面<sup>①</sup>。20世纪80年代中期到21世纪初期,随着农业集体经济领域家庭经营的强化和集体经营的虚化弱化,村级集体企业的发展从农业扩展到以工业为主的非农产业<sup>[3]</sup>。与此同时,农业集体经济的发展思路转向了建设农业社会化服务体系,以满足农户经营需求,探索农业产业化经营<sup>[4]</sup>。

21世纪初至2012年,政府逐渐弱化了对村集体经济的扶持。分税制改革实施后,随着企业经营收益的减少和经营风险的增加,地方政府发展经济的重点从经营企业转向了经营城市<sup>[5]</sup>。与此同时,从双轨制到全面市场化的改革日渐强化了市场的作用,政府的角色逐渐从经营者转向了服务者<sup>[6]</sup>。另外,中国加入世界贸易组织后集体经济面临着市场化的机遇与挑战,并呈现出工业反哺农业、城市支持农村的普遍性趋向<sup>[7]</sup>。在此背景下,村集体企业陆续向股份制和股份合作制等混合所有制企业转制,政府通过股份制改革将村集体工业企业推向了市场。在政府弱化对村集体经济扶持的同时,市场在村集体经济发展中的作用则日渐凸显。

事实上,自改革开放以来,中国村级集体经济的发展就已经开始逐渐强调市场的作用,这是政策引导的市场化改革趋势下的必然结果。改革开放初期,市场取向的改革使得以家庭经营承包为主的双层经营体制产生了农业增产和农民增收的改革效果,以至于市场化的小农家庭被当作经济发展的基础单位<sup>[8]</sup>。党的十四大不仅确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标,还提出“抓紧进行农产品价格和农村流通体制的改革,继续强化市场在农村经济中的调节作用”。党的十六大提出“尊重农户的市场主体地位,推动农村经营体制创新”。尽管家庭承包经营释放了农户的生产经营活力,但是随着市场化改革的推进,集体经营虚化弱化和小规模的家庭经营对接大市场困难等问题日益突出。对此,党的十七大报告提出“探索集体经济有效实现形式,发展农民专业合作社,支持农业产业化经营和龙头企业发展”。

然而,仅仅依靠市场的力量难以有效发展壮大村级集体经济。已有研究表明,专业合作社和龙头企业等市场主体对集体经济发展的带动作用十分有限。从“统”的层面来看,以专业合作社为代表的农民专业合作社主要是大户的合作经营,有限的资本和经营水平使村集体经济难以对接现代产业,况且专业合作社的合作主要集中在技术、销售等少数环节,合作的利益联结不稳定;另外,大户经营的专业合作社属于企业性质,村集体和多数农民难以有效参与,专业合作社难以带动村集体和多数农民增收<sup>[9]</sup>。从“分”的层面来看,处在依附于市场化的合作化阶段向市场化组织与合作化组织并存阶段转变过程中的承包制小农,既不能被龙头企业带动,也不能被专业合作社带动<sup>[10]</sup>。另外,由于农业社会化服务供给既存在市场失灵,又存在政府失灵,单靠政府、市场或社会任何一方,都无法满足农业现代化建设的需求<sup>[11]</sup>。

因此,2013年以来,村级集体经济的发展开始注重发挥市场和政府的双重作用,并由此进入政府推动村集体经济发展的新阶段。事实上,以村庄为发展单元的范式需要遵循市场和行政的双重逻辑<sup>[12]</sup>。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,“经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。在此背景下,2013年至今,发展集体经济的思路也得到了进一步拓展:在农业集体经济方面,在坚持家庭经营在农业中的基础性地位的同时,创新农业经营方式,推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展;与此同时,政府积极推动集体产权制度改革,为农村集体经济的多样化、制度化和规范化发展提供条件<sup>[13]</sup>。另外,在政府的引导下,统分结合的双层经营体制也日趋多元化<sup>[14]</sup>。在新型集体经济发展方面,经济发达地区的地方政府已经开始积极探索政府推动集体经济发展的模式。比如,浙江省嘉兴市创新的“飞地抱团”模式和北京市探索的集体经济镇级统筹发展模式,政府在其中的能量和作用远远超出

① 1978年,中国粮食总产量6095亿斤,1984年达到8146亿斤,增长了34.3%;人均粮食占有量,从1978年的633斤增加到1984年的781斤,增加了23.4%。农民人均纯收入从1978年的134元增长到1984年的355元,扣除价格因素后实际增长了1.5倍,年均增长16.2%。具体参见陈锡文:《从农村改革四十年看乡村振兴战略的提出》,《行政管理改革》2018年第4期。

在传统农村集体经济发展中的角色定位。事实上,政府扶持村集体经济发展的趋向已经日益突出,并进入了政府推动村级集体经济发展的新阶段。

在这个阶段中,已有研究总结了政府推动村集体经济发展的诸多模式,但却忽略了这些模式的形成路径,更没有注意到这些路径背后存在的治理和发展的关系。事实上,乡村振兴战略的提出使得地方政府不得不正确面对并处理好乡村治理和发展的关系问题<sup>[15]</sup>。对此,本文从政府基层治理与村级集体经济发展的关系出发,以P村的新型集体经济的形成过程为例,提出了“治理性发展”这一政府推动村集体经济发展的新路径。治理通常是指公共管理(包括治国理政)的方式、方法、途径、能力<sup>[16]</sup>。本文也是在这个意义上使用“治理”这一概念的,但更强调治理的项目化运作方式。“治理性发展”是经济发达地区反哺能力较强的基层政府通过村级治理任务的安排和治理项目在村域的有序投放,来有效推动村集体经济发展的一种路径。在治理性发展的逻辑下,在政府推动村集体经济发展的过程中,政府和市场的关系呈现出政府主导、市场参与和政府搭台、市场唱戏的特征。本文希望通过描述乡村振兴示范村——P村的新型集体经济发展的过程,来展示治理性发展这一政府推动村集体经济发展的新路径。

## 二、治理性发展何以可能

治理性发展试图揭示政府在乡村振兴的战略目标指引下是如何通过村级治理任务的安排和治理项目在村域的有序投放来推动村集体经济发展的。治理性发展的路径与已有的“内向性发展”<sup>[17]</sup>视角不同,后者在审视地方经济发展过程中的治理与发展的关系时,提出了“为治理而发展”的逻辑,表明了发展地方经济的原初动力在于为治理提供经济基础。事实上,这一逻辑同样适用于村级集体经济的发展,比如山东省东平县发展集体经济的最初动因就是为了解决村集体空壳化的问题,保障村庄的有效治理。但是,这一逻辑仅仅明确了村级集体经济发展的动力机制,却难以有效解释政府在村级集体经济发展中所发挥的日益突出的作用。事实上,在资源下乡的背景下,既缺乏自主发展能力又缺乏发展动力的乡村要实现乡村振兴必然需要政府的有力推动。但是,经济发达地区基层政府的发展能力和发展职能都弱化了,与此同时,乡村治理正在不断被重构,并呈现出体系化的趋势<sup>[18]</sup>,基层治理能力日渐强化。因此,治理性发展成为经济发达地区基层政府推动村集体经济发展的一种重要选择。

### (一) 村集体经济的发展需要发挥政府的作用

《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》将中国的乡村划分为集聚提升类、城郊融合类、特色保护类和搬迁撤并类这四种类型,并分别提出了集聚提升、融入城镇、特色保护、搬迁撤并的发展思路。从这四种类型村庄的发展思路来看,除了集聚提升类以外的其他三类村庄的发展更多是通过治理来实现的,尤其是处于大城市郊区的城郊融合类村庄要实现自身的发展更为艰难。因为在紧密型城乡关系<sup>[19]</sup>的影响下,城市郊区村级集体经济的进一步发展存在能力不足和动力缺乏的问题;城市政府对于郊区乡村发展的强力管控弱化了郊区乡村集体经济自主发展的能力;与此同时,城市政府财政转移支付力度的增加又弱化了村集体经济进一步发展的动力。然而,在乡村振兴战略目标的要求下,城市郊区的乡村必须进一步发展壮大村级集体经济,以实现乡村振兴。因此,在既缺乏自主发展能力又缺乏发展动力的郊区乡村,要实现集体经济的发展壮大必然更加依赖基层政府的作用。

然而,在基层政府和村级组织的经济发展职能日益弱化的情况下,其治理职能日趋强化了。在以GDP为纲的年代,以经济发展为己任的基层政府成为发展型政府<sup>[20]</sup>和谋利型政权经营者<sup>[21]</sup>;同时,基层政府需要兼顾的社会治理目标也寄希望于通过发展来实现,但却往往事与愿违。因此,在发展型政府向公共服务型政府转型<sup>[22]</sup>的过程中,一些经济发达地区的政府率先上



收经济发展权,下放社会治理权,将基层政府的职能转向公共管理、公共服务和公共安全<sup>①</sup>。早在2014年,上海就已经把创新社会治理、加强基层建设列为市委“一号课题”,出台了“1+6”系列文件,取消了街道的招商引资职能,不再考核街道的经济发展指标;而浦东新区则进一步取消了乡镇的招商引资功能,加大了社会治理和民生等方面的考核权重。如今,强化基层政府的治理职能,弱化其发展职能已成为全国性态势。2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》提出,要“充分发挥乡镇服务农村和农民的作用,加强乡镇政府公共服务职能,加大乡镇基本公共服务投入,使乡镇成为为农服务的龙头”。与此同时,基层政府治理职能的强化也有效推动了村级治理体系的完善和治理能力的提升。乡村治理体系化的目标是形成“党建引领”和“三治融合”的结构统一体<sup>[18]</sup>,意在完善村级治理体系,提升村级治理能力。因此,在基层治理体系重构和基层治理能力提升的过程中,政府通过村级治理任务的安排和治理项目在村域的投放来推动村集体经济的发展并非不可能。

## (二) 治理性发展是政府协调治理和发展关系的集中体现

在此背景下,基层政府要推动村集体的发展就不得不面对发展与治理的政府角色和难题<sup>[23]</sup>,并正确处理治理导向和发展导向的关系。事实上,治理和发展的关系的实质是上层建筑与经济基础之间的关系,既对立又统一。而治理性发展的路径是治理和发展关系的对立统一性的集中体现。从本文的问题意识中,在政府推动村级集体经济发展的过程中,必然需要协调好治理和发展的对立统一关系。

首先,治理性发展体现了治理与发展关系的对立性,即当发展的外部性带来了环境污染、资源低效使用和外来人口管理混乱等一系列治理问题的时候,必然需要强化基层的有效治理。但是,治理的刚性往往会限制发展的能力和空间。比如,地方政府通过地方总体规划的制定来分配发展权,其结果往往是乡村地区的发展服务于城市,以至于乡村地区的发展权受到了严格管控,导致一些地区的乡村经济发展普遍存在着“一产只能种,二产不能动,三产空对空”<sup>[24]</sup>的现象,村级集体经济的发展能力受到严格的限制;与此同时,有的地区开展的生态环境综合治理和建设用地减量化,极大地压缩了其乡村经济发展所需的可灵活调整的发展空间。

其次,治理性发展还体现了治理与发展的统一性,即治理不仅会规范和引导发展趋向于高质量和集约化,还会直接促进发展。建设用地减量化在乡村地区减掉的建设用地指标可通过建设用地增减挂钩机制服务于重大项目对用地和发展空间的需求,保障经济的高质量 and 集约化发展。事实上,村级治理的强化促进了村级组织的服务由以农业生产性服务为主向以养老和生态环境治理等生活性服务为主的转型。由此,村级组织的生活服务也逐渐替代生产服务,成为壮大集体经济的一种新手段。比如,上海市奉贤区迎龙村的公益服务社不仅通过维护本村的人居环境减少本村的治理成本,还通过为周边乡村提供生活服务增加本村的集体经济收入。

因此,治理性发展所强调的通过治理推动村级集体经济发展的过程可分为以下两个阶段:第一,规范治理的阶段,即基层治理力度的强化规范甚至限制了原有的以农业和工业为主导的村级集体经济的发展。具体而言,治理对发展的规范,一方面体现在政府通过农村集体土地规范化流转,促进了农业的规模化经营,规范了原有的农业集体经济,提高了农业集体经济的收入;另一方面主要体现为政府通过淘汰以“低小散”企业和“三高”企业为主的村域内工业企业,为新型村集体经济的发展提供了良好的环境基础。第二,治理推动发展的阶段,即地方政府通过治理项目的密集有序投放,推动了以第三产业为主的新型村级集体经济的发展。政府投放的项目可以从两个方面有效推动村集体经济的发展:一方面,这些项目的成功创建能够给村集体带来奖补资金收益,增加了集体经济收入;另一方面,这些项目的落地进一步改善了村庄的生态

① 2017年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》对乡镇政府职能进一步进行了明确界定,并强化了乡镇的服务职能。由中共中央、国务院于2017年6月12日印发并实施的《中共中央国务院关于全面加强和完善城乡社区治理的意见》则强化了基层政府的治理职能。

环境和发展空间,为新型集体经济的发展奠定了更为坚实的基础。

总之,治理性发展是经济发达地区反哺能力较强的基层政府通过村级治理任务的安排和治理项目在村域的投放,来有效推动村集体经济发展的一种可行路径。该路径试图说明基层治理不仅是对原有传统村级集体经济的规范,也是发展新型村级集体经济的一种手段和方式。接下来,本文将通过梳理P村的村级集体经济发展过程,来展示基层政府通过治理手段来推动村集体经济治理性发展路径。P村位于上海市郊区,村域面积4.6平方公里,耕地面积3374亩,在村庄布点规划中属于部分保留村。在乡村振兴战略目标的指引下,P村正努力通过发展壮大村级集体经济来助推其乡村振兴目标<sup>①</sup>的实现。

### 三、政府安排的治理任务对原有村级集体经济的规范和限制

2014年以来,上海强化了其辖区内基层政府和村两委的治理职能,弱化了其发展职能。政府安排的治理任务对原有农业集体经济的规范主要体现在规范村集体土地的流转方面,并以此促进了土地规模化经营,推动了农业集体经济的发展。而政府安排的治理任务对原有集体经济的限制主要体现在生态环境综合治理对村域内企业发展的影响方面。需要指出的是,这一阶段的政府和市场的关系与二十世纪八九十年代的政府和市场关系不同。二十世纪八九十年代,政府需要提取农业剩余,不得不以牺牲农业治理和环境治理为代价,充分发挥市场的作用,推动村集体经济的发展,呈现出一种弱政府强市场的关系特征。而农业税费取消后,政府开始反哺农业,尤其是经济发达地区的政府给予农业大量的补贴,并尤其注重实现农业和环境的治理目标,市场的逻辑被淡化了,呈现出一种强政府弱市场的关系特征。

#### (一)通过土地规范化流转,促进农业规模化经营,规范并促进了农业集体经济的发展

发展的外部性总会带来一些治理问题,从而引发政府对发展外部性的干预。P村集体土地流转的规范化也是从村集体土地流转经营的一系列乱象开始的。自1995年以来,陆续有安徽和浙江的农民来到P村直接与村民签流转合同,流转本村村民的承包地种植水稻和蔬菜等作物。2009年到2011年,全村的承包地大多流转给外地农户。当时在P村种蔬菜的外来农户有一百多户,平均每户的经营规模在6亩左右,流转价格为1200~1300元/亩。通过土地流转,外来农民成为P村集体土地的实际经营者,并产生了诸多治理问题。比如,这些农民农群体为了生产和生活的便利,在田间私拉电线搭建窝棚,既用于存储生产工具和物资,也用于居住;遍地的生产、生活垃圾,田间环境脏乱差,私拉电线引发触电和火灾的事件屡屡发生。再比如,当农产品市场行情下跌时,有些外来农户连夜跑路,这不仅给本地农户带来了土地流转费的损失,也给村集体和当地政府带来诸多治理难题。

事实上,这些土地流转乱象不仅带来了治理问题,其本身也存在规模化不足的效率问题。对此,地方政府于2009年首先从完善土地承包关系入手,建立健全土地承包经营权流转市场;随后,2014年对田间窝棚问题进行了集中整治。

#### 1. 建立健全土地承包经营权流转市场,发展规模化经营

2009年,区政府出台了《关于稳定完善农村土地承包关系建立健全土地承包经营权流转市场的实施意见》,意在从完善土地承包关系入手,鼓励和引导农村土地的规范化流转<sup>②</sup>,以发展多种形式的农业适度规模经营。为此,地方政府还在镇一级建立了农村土地承包经营权流转管理服务中心,作为土地承包经营权流转管理服务的平台。该中心具体承担提供流转信息、开展

① 2019年3月P村将其乡村振兴的经济目标设定如下:村民每户每年增收5.4万元,其中包括土地流转增收2000元、宅基地流转增收5万元、股权分红增收2000元;村集体收入每年增收500万元,其中包括总部经济增收400万元、土地流转增收100万元。

② 所谓农村土地的规范化流转是指承包农户自愿委托村集体经济组织将其承包地纳入镇级土地承包经营权流转管理服务平台进行统一流转的土地流转方式。

政策咨询与价格评估、指导合同签订以及开展服务和调解纠纷等职能。

2013 年以后,区政府还陆续出台了以下四项奖励措施:第一,对自愿将确权的土地委托村经济联合社进行统一流转的农户给予每年每亩 200 元的补贴;第二,对村经济联合社从镇流转服务中心取得村统一流转土地承包经营权,实行规模经营、规范种植、水稻生产面积超过 100 亩的,给予村经济联合社每年每亩 300~500 元的补贴;第三,对由区农委核准的绿叶菜规模型蔬菜生产基地、标准化园艺场、合作社,给予经营者每年每亩 300 元的补贴;第四,以农村土地承包经营权证为单位,农民将农村土地承包经营权证上的确权面积全部委托村级集体经济组织统一流转的,给予每人每年 1200 元的土地流转奖补资金。

流转平台的建立和奖补措施的实施使得 P 村的土地规范化流转率接近 100%。规范化的土地流转既可以提高土地利用效率,也有利于农业适度规模经营,这是发展壮大农村集体经济的必要前提。农村土地流转与农村集体经济发展之间的正相关性<sup>[25]</sup>,使得土地规范化流转也会对村集体经济的发展产生积极作用。

## 2. 整治田间窝棚,规范农业经营主体,壮大村农业集体经济

进入镇级流转平台的土地需要有规范化的经营主体进行流转经营,而此前的散户经营模式难以适应这种要求。对此,在镇农业服务中心的统一安排下,P 村从 2013 年开始对田间窝棚进行整治,对全村范围的所有田间棚户进行登记、拍照、存档、发放整治通知,并联合供电部门对田间窝棚进行农用表整改,切断了住人棚户私接乱拉的电源,以杜绝消防隐患。2014 年,P 村的 100 多户田间窝棚全部被拆除。此后,有些外来农户开始租住本地农民的房屋,继续从事农业生产经营。随着流转合同的陆续到期,P 村不再与外来农户续签土地流转合同,而是将土地统一纳入镇里的土地承包经营权流转管理服务平台,进行规范化流转。

为了壮大村级农业集体经济,增加农民收入,P 村于 2019 年初成立了土地股份合作社,并让其作为土地经营的主体从镇级流转平台转入本村 1807 亩土地种植水稻。由于政府给予种植补贴和规模化种植补贴,P 村的土地股份合作社每年可获得 108 万元左右的纯收入。另外,P 村村民不仅可以获得每亩 1200 元的土地流转费以及每亩 200 元的规范化流转补贴,作为土地股份合作社的股东还可以获得年底的分红,从而保障了集体土地承包主体的利益。

## (二) 生态环境综合治理限制了原有传统村域企业的发展

2015 年,以“五违”<sup>①</sup>整治、畜禽养殖减量、河道整治以及工业企业减量等为主要内容的生态环境综合治理对 P 村村集体经济的发展产生了较大的限制作用。畜禽养殖减量在一定程度上既减少了农户家庭经营的收入,也使得 P 村牧场的经营被迫终止。生态环境综合整治还压缩了 P 村村域企业的生存和发展空间,这些以“低小散”企业和“三高”企业为主的村域企业多被责令关停或搬迁,使得 P 村集体经济中的土地使用费、厂房租金和税收返还等收入锐减。

但是,在基层治理职能日益强化的趋势下,这些企业给村民的生产生活和生态环境带来的重大影响使得这些企业注定要被减少和限制。以 P 村的牧场为例,该牧场占地面积 76.86 亩,房屋棚舍建筑面积 2.33 万平方米,年饲养生猪近 3.5 万头,年上市约 2.3 万头,每天约产生 10 吨猪粪和 150 吨废水,严重影响了周边村民的生活,以至于投诉和信访不断。2015 年,在镇“规范畜禽整治工作领导小组”和“生猪减量工作小组”的统筹安排下,养殖场内活猪全部被清理,且拆除了全部的猪舍,并对土地进行了复垦。尽管牧场的拆除意味着 P 村集体经济每年减少了 10 多万元的土地使用费收入,但是 P 村的人居环境却得到了极大的改善,这为 P 村发展新型集体经济奠定了良好的环境基础。

由此可见,政府安排的治理任务规范和限制了原有村级集体经济的发展。土地规范化流转和窝棚整治规范营造了村级农业集体经济的发展环境,增加了村级农业集体经济的收入。而生态环境综合整治虽然限制了村域原有传统企业的发展,影响了村级集体经济收入,但却改善了

① “五违”是指违法用地、违章建筑、违法经营、违法排污和违法居住。



人居环境,并为新型集体经济的发展提供了良好的环境基础。与此同时,在城市反哺乡村和工业反哺农业的背景下,大量的转移支付以项目的形式进入乡村,成为推动村级集体经济发展的重要力量。

#### 四、政府通过治理项目推动新型集体经济的发展

分税制以后,中央政府在强化财政集权的同时,也形成了财政转移支付的“项目制”运作方式<sup>[26]</sup>。项目制不仅成为财政支出的主要方式,还在以单位制为代表的原有科层体制之外成为一种新的国家治理体制<sup>[27]</sup>。在项目制的背景下,政府在通过以各种治理项目来强化农村社会治理的同时,也给村庄发展带来了机遇。自2016年以来,政府陆续向P村投放了无违建村创建项目、和美宅基项目、美丽乡村建设项目和建设用地减量化项目。这些项目实施从以下两个方面有效推动了P村集体经济的发展:一是给村集体带来奖补资金收益,增加了村集体经济收入;二是进一步优化了村庄的生态环境和发展空间,为发展新型集体经济奠定了更为坚实的基础。

##### (一) 三大项目共筑生态环境底色,增加村级集体经济的项目奖补资金收入

P村无违建村创建项目的落地经历了两个阶段。2016—2017年是村里组织的对P村的“双违”<sup>①</sup>进行自拆的阶段。P村拟定了整村制拆违工作方案,并成立了两个拆违工作小组,通过“白+黑”“5+2”的工作模式,截至2017年5月底,共拆除违建219户,20673平方米。2018年是镇里组织的对P村的“单违”<sup>②</sup>和“双违”进行全面拆除的阶段。镇拆违办副主任被下派到P村担任副书记,全面推进全村的拆违工作。同时,镇里引入拆违公司,并制定了拆违补偿办法和依法强拆措施。这些措施使得P村500个违章点位被全部拆除,并建立了一户一档的拆违档案。由此,P村被区政府评为“无违建创建先进村”,并获得了150万元的无违建村创建奖励。

和美宅基项目的创建以村民小组为单位进行,旨在通过“三清三美”<sup>③</sup>打造宅前屋后干净整洁、村民小组内环境优美的“微生态”。2017年,P村试点完成了两个村民小组的创建工作;2018年,P村“创建领导小组”将待创建的25个村民小组划分成5个大组,由领导小组成员分工深入5个大组每个宅基小组召开户代表会议,并引导村民自主推选出本小组的自治小组成员,成立自治队伍,通过“村+民”自治的创建模式完成了全村整建制的和美宅基创建。对此,区、镇两级政府共奖励给P村206万元的和美宅基创建奖补资金。

美丽乡村建设项目由镇政府主导,主要围绕村庄里的田、林、路、水、宅等五大要素进行打造,以提升整村的生态环境和人居环境质量。在无违建村和和美宅基创建的基础上,P村于2018年继续创建美丽乡村,生态样板绿化工程、入口门户绿化工程、生活污水集中纳管工程、生态河道整治和湿地公园建设工程等生态整治“底色”工程在P村全面铺开,并实现了路成环、田成块、水成系、林成网的治理效果。截至2019年4月,P村美丽乡村建设项目的总投资已达2.67亿元,待成功创建后P村同样可以获得相应的奖补资金收益。

由此可见,无违建村创建项目、和美宅基项目和美丽乡村建设项目不仅改善了P村的生态环境,还让P村通过这些项目的创建获得了项目的奖补资金,增加了村级集体经济收入。

##### (二) 建设用地减量化项目拓展了新型集体经济的发展空间

建设用地减量化是指对集建区外散乱、废弃、损毁、闲置、低效的现状建设用地进行整理复垦,以达到现状低效建设用地减量的整治活动。2020年上海建设用地规模“天花板”为3226平方公里,而2014年底建设用地已达3070平方公里,净增空间仅为156平方公里,亟须通过减量化来满足建设用地空间需求,因而集中建设区外的约780平方公里的建设用地便成为减量化的

① “双违”即违法用地和违章建筑,主要是指违法用地上的违章建筑。

② “单违”即违章建筑,主要是指合法用地上的违章建筑。

③ “三清三美”即清五违、清群租、清垃圾,河道美、绿化美、民风美。

对象,其中需整理复垦的多达320平方公里,且实施难度较大<sup>[28]</sup>。在此背景下,通过产业优化升级来提升土地资源使用效率便成为缓解建设用地紧缺的当务之急。从2015年至今,P村村域内的11家企业被纳入建设用地减量化项目,共腾挪出94.75亩的经营性建设用地,其中有25亩经营性建设用地指标留在P村使用。除了工业用地减量化以外,2019年7月,P村正式启动了以“农民上楼”为主要内容的集中居住项目,将完成200户左右的集中居住任务,并且腾空的宅基地房屋将经过修缮或重建后用于发展新型集体经济。

集体建设用地减量化不仅是推动地方经济转型升级的需要,更是推动村集体经济产业结构转型的需要。事实上,在实施乡村振兴战略的背景下,区委、区政府提出了“三园(院)一总部”的总部经济发展模式,即通过承包地流转、宅基地流转、集体建设用地盘活等有效举措,加快城镇化进程,积极打造“一庄园一总部”“一公园一总部”“一庭院一总部”,使得乡村地区宜农、宜商、宜工、宜旅、宜教,最终形成个性鲜明的中小企业总部集群,以壮大村级集体经济,增加农民收入。对此,区政府建立了总部经济发展平台,并集中了政府各条线政策资金,以及通过开发银行低息贷款、上市发行债券和股票等方式多渠道筹措的资金,从而可以撬动更多的企业参与,并为平台注入社会资本。而通过村民“三块地”的关联权益入股,P村村集体经济被纳入总部经济的发展平台。

总部经济的载体是农艺公园项目。规划面积为47.69平方公里的农艺公园项目试图在保留原有的农村特色基础上,注入城乡优质资源,在打造出城市品质的同时,又能守住“建设用地只减不增,农业用地只增不减”、“农民离地不失地,离房不失房”、生态环境优先和不搞房地产开发等底线,以打造农耕文明、工业文明、城市文明、生态文明完美融合的150个“田园综合体”,并最终实现农民富、农村美、农业强的目标。根据规划,P村全域位于区政府划定的农艺公园核心区,通过建设用地减量化产生的25亩经营性建设用地和腾空的宅基地房屋将用于发展总部经济。随着农艺公园项目建设的推进,总部经济建设平台通过开展专题推介不断扩大农艺公园的影响力和知名度,从而加快了总部招商入驻的步伐。这些入驻农艺公园的企业总部将成为总部经济发展平台的经营主体。截至2019年2月,该平台已累计新增企业63家,其中13家已产生税收,新增税收约1.39亿元,并且P村已从总部经济的发展中获得了200万元的集体经济收入,收获了治理性发展的成果。

除了总部经济,P村还依靠其独特的生态环境资源和区位优势发展养老产业和乡村旅游等新型集体经济。政府在P村投放的治理项目使得P村达到路成环、田成块、水成系、林成网的治理效果。独特的生态环境资源使得P村拥有发展养老产业的独特优势:水系丰富,河道水清、岸洁、景美,全村水域面积达64万平方米,还有一千多亩的涵养林。基于P村优美的人居环境,在那些已经腾空的建设用地上已初步规划了养老场所,这也是P村集体经济发展的又一增长点。另外,P村还是乡村旅游示范区,依着黄浦江、傍着涵养林、靠着农艺公园,未来会被建设为集旅游、会务、休闲、度假为一体的旅游度假区。乡村旅游产业将会成为村集体经济发展的第三个增长点。与此同时,P村还将做强农业和做大旅游业结合起来,坚持以现代农业发展为主,以智慧农业、观光农业、休闲农业为辅的“农业+旅游”融合发展模式,并引入工商资本,大力开拓农业产业化及田园综合体的建设。在村两委的经济发展职能被弱化的情况下,政府和企业共同参与村集体经济发展平台的建设与经营,这为P村集体经济发展壮大带来了新的契机,而P村的治理性发展模式或许将会成为经济发达地区的地方政府推动村级集体经济发展的一种全新的路径。

由此可见,政府投放在村域的治理项目使得P村通过完成项目获得了奖励资金,增加了村集体经济收入;同时,这些项目不仅提升了全村的生态环境,还增加了发展集体经济所需的土地指标和发展空间,推动了总部经济、养老产业和乡村旅游等新型集体经济的发展。从这个意义上来看,治理性发展或许还在一定程度上为城乡融合发展乃至逆城市化创造了条件。



## 五、结语

上述分析展示了经济发达地区的地方政府通过基层治理的强化和治理项目的投放来推动村集体经济的发展。通过上述分析,我们发现,在乡村振兴的战略目标引导下,基层政府通过农村集体土地的规范化流转,促进了农业集体经济的规模化经营,增加了村级农业集体经济的收入。另外,政府还通过生态环境综合整治关停了以“低小散”企业和“三高”企业为主的村域企业,限制了原有村集体经济的发展,为新型集体经济的发展奠定了环境基础。与此同时,基层政府在村域范围内投放了各种治理项目。P村通过完成这些治理项目,一方面获取了项目奖励资金,增加了村集体经济收入;另一方面,进一步优化的生态环境、新增的土地指标和发展空间开启了新型集体经济的发展时代,即将完成村级集体经济的转型发展。因此,经济发达地区反哺能力较强的基层政府在推动村集体经济的发展过程中探索出治理性发展的路径,即政府通过各种治理任务的安排和治理项目的精准投放来推动村集体经济的发展。

治理性发展的路径是治理和发展关系的对立统一性的集中体现。在本文的问题意识中,政府在推动村级集体经济发展的过程中必然需要协调好治理和发展的关系。其关系的统一性表现在发展为治理提供经济基础,治理会规范和引导发展趋向于高质量和集约化;而其关系的对立性则突出表现为发展本身的外部性带来一系列治理问题,以及治理的刚性对发展能力和空间的限制。因此,治理和发展关系的对立和统一是治理性发展路径的理论基础。

然而,值得注意的是,治理性发展的路径需要以雄厚的政府财力为基础,无论是农业集体经济的规模化经营,还是传统集体经济向以总部经济和养老产业为代表的新型集体经济的转型,都需要政府投入大量的财政资金。因此,治理性发展的村集体经济发展路径仅对于那些拥有较强反哺能力的大城市郊区的乡村实现乡村振兴的战略目标具有一定的借鉴意义,其他地区的乡村则需要在政府和市场的双重引导下因地制宜地探索适合自身的发展路径。

### 参考文献:

- [1] 中华人民共和国国家农业委员会办公厅.农业集体化重要文件汇编(1949—1957)[G].北京:中共中央党校出版社,1981.
- [2] 郑有贵.乡村改革发展的四次演进[J].宁夏社会科学,2018(5):21-27.
- [3] 薛宝贵,何炼成.先富带动后富实现共同富裕的挑战与路径探索[J].改革,2013(4):5-18.
- [4] 周立群,曹利群.农村经济组织形态的演变与创新——山东省莱阳市农业产业化调查报告[J].经济研究,2001(1):69-75.
- [5] 周飞舟.大兴土木:土地财政与地方政府行为[J].经济社会体制比较,2010(3):77-89.
- [6] 渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学,2009(6):104-127.
- [7] 仝志辉,陈淑龙.改革开放40年来农村集体经济的变迁和未来发展[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018(6):15-23.
- [8] 黄宗智.长江三角洲地区的小农家庭与农业发展[M].北京:中华书局,1992:7.
- [9] 徐勇,邓大才,赵德健,等.东平崛起:土地股份合作中的现代集体经济成长[M].北京:中国社会科学出版社,2015:9.
- [10] 熊万胜,石梅静.企业“带动”农户的可能与限度[J].开放时代,2011(4):85-101.
- [11] 高强,孔祥智.我国农业社会化服务体系演进轨迹与政策匹配:1978—2013年[J].改革,2013(4):5-18.
- [12] 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.
- [13] 马桂萍,崔超.改革开放后党对农村集体经济认识轨迹及创新[J].理论学刊,2019(2):40-46.
- [14] 叶兴庆.我国农业经营体制的40年演变与未来走向[J].农业经济问题,2018(6):8-17.
- [15] 张彬.乡村治理与发展的协调路径[J].云南大学学报(社会科学版),2020(1):96-105.

- [16] 王绍光.治理研究:正本清源[J].开放时代,2018(2):153-176.
- [17] 张彬,熊万胜.内向性发展:理解地方经济增长的新视角[J].社会科学,2019(1):96-105.
- [18] 熊万胜,方焱.体系化:当代乡村治理的新方向[J].浙江社会科学,2019(11):41-50.
- [19] 熊万胜.郊区社会的基本特征及其乡村振兴议题——以上海市为例[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018(3):57-73.
- [20] 郁建兴,高翔.地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J].中国社会科学,2012(5):95-112.
- [21] 杨善华,苏红.从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权[J].社会学研究,2002(1):17-24.
- [22] 郁建兴,徐越倩.从发展型政府到公共服务型政府——以浙江省为个案[J].马克思主义与现实,2004(5):65-74.
- [23] 王华.发展与治理:地方政府的角色与难题[J].中国行政管理,2007(2):68-71.
- [24] 方志权.上海村级集体经济发展现状问题和对策研究[J].科学发展,2013(3):112-117.
- [25] 丰凤.土地流转与农村集体经济发展关系研究[D].长沙:湖南农业大学,2010.
- [26] 周飞舟.财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”[J].社会,2012(1):1-37.
- [27] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012(5):113-130.
- [28] 王沛,宋奇,江海苗,等.上海建设用地减量量化实施情况调研[J].科学发展,2016(3):56-65.

(责任编辑:宋雪飞)

## Governance Development: A New Way for the Government to Promote the Development of Village Collective Economy

ZHANG Bin, XIONG Wansheng

**Abstract:** From the perspective of the relationship between the government and the collective, the development of village collective economy is found to have gone through three stages: from the government promoting the development of agricultural collective economy, to the government supporting the development of industrial collective economy, to the government weakening the support for the development of village collective economy. At present, the development of village collective economy is in a new stage promoted by the government and the market. With the implementation of the strategy of rural revitalization, those village collectives that lack the ability of independent development and the motive force of development must be strongly promoted by the governments at all levels, especially the grass-roots governments. However, in recent years, the social governance functions of grass-roots government and two village committees have been strengthened simultaneously, and their economic development functions and development rights have also been weakened simultaneously. In this context, how the grass-roots government can help the development of the village level collective economy has become a problem that rural revitalization must face. Through the investigation of P Village in the suburb of a big city, this paper finds that in the process of reconstruction of grass-roots governance system and improvement of grass-roots governance ability, the government can effectively promote the development of village collective economy through the arrangement of village level governance tasks and the investment of governance projects in the village area, and is going on a governance development road to achieve development through governance.

**Keywords:** Collective Economy of Village; Relationship between Government and Collective; Governance Development