

【农村社会发展】

乡村振兴战略下的集体经营机制:类型与比较

——基于村庄治理能力的视角

杜鹏

(南开大学 周恩来政府管理学院,天津 300350)

摘 要:经营性是集体的实践内核,反映了集体的能动性和适应性。基于“统分结合”与“政经合一”的实践属性及其要素配置,经营性集体的实践形态大致可划分为福利化集体、公司化集体、动员性集体和服务性集体等四种理想类型。集体经营的能动性实践再生产了集体的治理结构,从而突破了集体土地制度的产权界定。对四种经营类型的比较分析发现,经济导向的集体经营模式可能消解农民与集体的政治关联,强化农民与集体的对立,导致集体经营的“经济陷阱”,抑制了村庄治理能力。政治导向的集体经营则展现了更为广阔的实践面向,从而免于陷入集体经济资源本身的竞争和分配,促进了村庄治理能力的持续生成。可见,村庄治理能力并不能简单还原为集体经济资源的多少。乡村振兴战略下的集体经营不应局限于发展集体经济的层次,还应着眼于激发集体的政治活力,以村社集体的组织振兴推动乡村振兴。

关键词:集体经营;乡村振兴;类型比较;集体经济;治理能力

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)01-00052-12

一、问题的提出

进入 21 世纪以来,随着中国城市化进程加速,乡村人财物急剧流失,城乡差距逐渐扩大。党的十九大提出了乡村振兴的重要战略任务。巩固和完善农村基本经营制度,发展和壮大集体经济是助推乡村振兴战略的有效途径^[1]。乡村振兴战略回应了转型期乡村社会发展的现实需要,成为重新审视集体经营体制的政策契机。如何由集体经营通往乡村振兴,既是一个理论问题,也是一个实践问题。取消农业税以来,由于国家停止从农村汲取资源,集体失去向农民汲取资源的权利,集体日益空壳化,甚至陷入债务处境^①。与此同时,乡村社会的空心化进一步压缩了集体经济的发展空间。总体来看,集体经济发达的村庄主要分布于东部沿海发达地区和中西部大中城市郊区,其集体经济收入主要来源于城市化进程中的土地增值收益分配。而广大的中西部农村则普遍缺乏集体经济发展的条件,国家主要通过财政转移支付的方式向这些区域的农村提供公共服务,并日益增加涉农财政资金投入,资源下乡构成后税费时代乡村治理的主要景观。但是,国家资源下乡普遍存在“最后一公里”难题^[2],影响了国家资源利用效率^[3]。

国家资源下乡的“最后一公里”难题凸显了激发乡村治理活力的必要性。事实上,乡村治理

收稿日期:2020-07-17

基金项目:天津市社会科学规划基金青年项目“老年人精神福利的村庄社会基础研究”(TJSRQN19-001);国家社会科学基金重大项目“新时代中国马克思主义社会学的理论创新和意识形态建设研究”(18ZDA163)

作者简介:杜鹏,男,南开大学周恩来政府管理学院助理研究员。

① 相关研究发现,在取消农业税费之后,从 2005 年到 2011 年,全国村级债务增长了 90.9%。村级集体经济组织账面负债总额高达 8206.2 亿元,村均资产负债率为 40.6%,村均负债 139.3 万元。具体可参考关锐捷:《论维护亿万中国农民经济权益的组织载体》,《战略与管理》2012 年第 7/8 期。

具有自身的制度基础与实践特征,而非国家治理体制在乡村的直接延伸。集体土地制度是乡村社会运行的制度基础,它不仅在村庄社会基础上塑造了“集体社会关联”^[4],而且奠定了村民自治的经济基础^[5]。集体土地所有制的实现形式决定了集体的实践形态,改革开放以来,中国农村逐渐形成以家庭承包责任制为基础、统分结合的经营体制,“统分结合”与“政经合一”赋予集体经营实践形态以鲜明的能动性、适应性和多样性,并体现为集体产权秩序的差异^[6]。但是,长期以来学界和政策部门关于集体经营的主体、动力和规则等方面的认识存在明显的偏向性,限制了集体的能动性实践空间。

具体而言,既有研究主要存在如下三个方面的特点。第一,集体经营重视“分”而忽视“统”。统分结合的经营体制旨在调动集体和农民的“两个积极性”。但是,在集体土地制度变迁过程中,“统”的层面缺乏适应性的制度设计。有研究者发现,土地调整等乡村社会的非正式实践虽然支撑了集体“统”的功能,但面临着日益严苛的制度约束^[7]。保护农民权利的政策话语和法律设置极大地压缩了“统”的制度空间,“统分结合”走向了实质上的“统分对立”。分田到户初期确立的土地政策是“大稳定、小调整”的原则,而20世纪90年代以后,随着“增人不增地、减人不减地”和“30年不变”逐渐从政策话语落实为法律实践,丰富的地方性集体经营形态逐渐失去存在的空间。第二,集体经营重视“经济”而忽视“政治”。集体是“政经合一”的组织形态,集体所有权行使兼具集体资产管理和集体利益分配的功能,但是,现实中的集体经营往往被化约为集体的经济经营,并体现为集体经济发展的具体目标^[8]。集体经济发展水平是集体经营状态的主要标志,能否促进集体经济发展和农民收入增加,成为衡量集体代理人的基本标准。在“双强双带”的党建话语下,经济能人进入村庄政治舞台,推动村庄精英更替^[9]。第三,集体经营重视“产权”而忽视“治理”。集体是土地所有权的归属主体,但是,在西方产权话语下,产权关系模糊不清被认为是当前集体资产管理无效的主要原因^[10],是致使农民保障自身权益、对代理人进行监督缺乏有效的产权基础^[11]。如此一来,集体内部的治理问题主要归因为产权的模糊。以产权明晰为目标的集体产权建设构成了集体土地制度变革的焦点,从而将集体资产的治理结构通约为产权结构。

总之,由于对集体经营机制的认识偏差,集体经营主要指向集体经济的发展,且以“股权量化”作为集体经济发展的旨归,进而将集体还原为通往农民财产权利的工具。追溯改革开放以来农村土地制度变迁逻辑,有研究者发现集体土地制度逐渐从经营制度变为财产制度^[12]。在财产权话语之下,集体经济是否能够有效地支撑集体“统”的功能依然存在实践的不确定性,而集体资产是否可以明确到农民个体则构成了集体经济发展的焦点。这样一来,集体土地公有制蜕变为土地共有制,集体的能动性不过是农民个体抽象权利的表达,从而完成了对集体的“去政治化”改造。问题是,关于农民财产权利的建构忽视了集体有效经营的现实基础条件。当集体不再是一个资源聚合体时,农民的财产权利则无从谈起。事实上,以“股权量化”为核心的产权改革在其他农村地区普遍面临着因集体经济薄弱而难以落地的实践困境^[9]。然而,财产化改革的实践困境并不必然意味着这些地区集体活力的缺失。在这个意义上,需要进一步廓清集体经营的实践基础与功能定位,破除集体经营的财产化想象,进而将集体经营从“集体经济发展—集体产权改革”的观念枷锁下解放出来,回归集体经营的政治属性与治理逻辑。

本文将集体经营置于广阔的田野经验,从村庄治理能力的视角探讨集体经营的实践逻辑。经营性是集体的实践内核,它反映了集体的能动性和适应性。集体经营是扎根于乡村社会并根据其制度环境而实现集体再生产的实践过程。集体经营伴随着集体形态再造和调适,从而超越了集体土地制度的初始规定,呈现为经营性集体的形态。经营性集体兼具经济发展和村庄治理的实践面向。若片面强调集体经营的经济发展面向,无疑遮蔽了集体经营的能动性治理意涵。从区域差异看,集体经济发达的村庄仍然可能陷入混乱的村治格局,而在一些集体经济稀薄的

中西部地区,同样也可能达成良好的村治效果。从变迁过程看,为了推进集体经济发展的举措可能为后续的村庄治理埋下隐患。集体的经济状况与治理效果之间的关系意味着集体经济资源并不具有转化为集体治理能力的必然性,从而凸显了村庄政治对于理解治理能力的重要意义。良好的村庄政治不仅依赖于集体的资源条件,而且依赖于集体自主配置资源的能力和方式,从而形成对治理结构与变迁过程的灵活应变和主动调适。基于以上反思,本文试图立足中国乡村的经验场景,基于集体经营机制的比较分析,探究集体治理能力的实践基础,进而为国家治理转型和乡村振兴战略提供制度改革的启示。

二、集体经营的实践属性与类型建构

集体土地制度是国家制度建构的产物,也是国家改造乡村社会的重要媒介,因此,集体土地制度具有深厚的政治底蕴。在国家力量改造乡土社会的过程中,集体逐渐契合于村庄熟人社会范围,呈现为“村社集体”的形态。“统分结合”是在“村社集体”的框架下演变而来的基本原则。从这个角度看,“统分结合”不仅是一种农业经营方式,而且是集体公共治理职能的实现方式^[13]。集体经营实践嵌入乡村社会,且再造了乡村的经济、社会与政治结构。可见,集体不仅遵循国家的制度逻辑,而且具有一定的实践自主性^[14]。国家与村庄等变量对于村庄治理的影响往往需要在一定程度上顺应集体的实践脉络。由于村庄社会结构和经济发展程度的差异,中国乡村社会存在显著的区域差异。作为农民与国家、市场互动的媒介,集体吸纳并缓和了国家、市场与乡村社会遭遇的张力,并形成了丰富多样的集体经营形态和村庄政治格局。评估集体经营的治理效能,不宜局限于外显的集体经济资源存量,而应深入集体经营的实践逻辑,从集体与农民、国家和市场的互动中探究村庄政治的路径与机制。基于农民集体的内在属性,集体经营的实践逻辑包含目标指向与动力机制两个维度。其中,目标指向是由农民与集体的关系规定的,而动力机制是由经济与政治的关系规定的。

首先,集体经营的目标指向存在集体与其成员的优先性差异。集体所有权的主体是集体范围的农民集体^①,即“农村一定的集体所有的社区范围的人的整体”^[15]。农民集体是集体成员的集合,亦可称为“成员集体”,集体成员内在于成员集体之中。因此,农民与集体的关系是集体经营实践中的基本关系。在理论上讲,农民与集体的利益具有统一性,农民以集体成员权资格分享集体福利,而集体所有权行使则依赖于农民的共同意志。但是,如果将这种结构性关系置入集体经营过程,则难免产生集体公共积累与农民福利分配的张力,从而在集体经营实践中形成个体本位与集体本位的差异。

其次,集体经营的动力机制存在经济导向与政治导向的差异。集体是“政经合一”的组织,兼有经济属性和政治属性。经济属性是指集体作为一定量的集体资产(主要是土地)的所有者,具有自主支配、管理和增值资产的权能。政治属性是指集体具有在其内部调控和分配成员之间以及成员与集体之间权利义务关系的权能。集体的经济属性和政治属性共同定义了集体经营的动力机制,且二者不可分割。但是,由于集体经营实践面临的内外部条件差异,经济属性与政治属性并不平衡,二者的配置关系因而存在颇为显著的差异,进而产生经济导向与政治导向的动力机制差异。

基于以上分析,根据集体经营的目标指向和动力机制的不同属性与类型匹配,可以建构经营性集体的四种类型,即福利化集体、公司化集体、动员性集体和服务性集体。由于集体经营面

① 集体经济组织是“农民集体”的法律形态,农民集体则可以视为集体经济组织的政治内核。由于本文并非集体土地制度的法律研究,因此本文主要采用“农民集体”这一术语。事实上,“集体经济组织”的概念在一定程度上开启了集体的法人制改造之切口。

对复杂的制度环境与多样的社会条件,上述类型划分具有理想类型建构的色彩,难以完全呈现集体经营形态的多样性。具体而言,福利化集体是经济导向与个人本位的结合,呈现为经济驱动政治的经营机制;公司化集体是经济导向与集体本位的结合,呈现为经济吸纳政治的经营机制;动员性集体是政治导向与集体本位的结合,体现了政治驱动经济的经营机制;服务性集体是政治导向与个人本位的结合,体现了政治吸纳经济的经营机制。从村庄有效治理的视角来看,政治导向的集体经营模式具有更为显著的治理效能,集体经营必须突出政治导向的调控能力。在下文中,笔者将阐释经营性集体的四种形态,继而揭示集体经营形态的治理结构和治理能力。

三、经营性集体的实践逻辑

集体经营是在特定的制度结构与社会场域中展开的。在村庄、国家、市场共同定义的制度环境中,集体经营的能动实践展现了一定的适应性,并具体体现为“农民-集体”和“经济-政治”的不同配置关系。基于集体经营的实践属性,本文建构了经营性集体的四种类型,以扩展关于集体经营形态的认识(表 1)。在这一部分,将分别阐释经营性集体的实践逻辑,由此揭示集体所有权能动行使的多元路径。面对不同的内外部环境,集体经营机制呈现出相对的自主性和适应性,从而再生产了相对独立于国家和市场的治理秩序。

表 1 集体经营机制与属性的比较

经营形态	经营机制	经营方式	经营收益	治理结构
福利化集体	经济驱动政治	土地开发	租金	形式民主
公司化集体	经济吸纳政治	公司经营	利润	寡头治理
动员性集体	政治驱动经济	群众动员	政治认同	实质民主
服务性集体	政治吸纳经济	服务发包	服务满意	双层治理

(一) 福利化集体

福利化集体是经济导向与个体本位结合的经营形态。集体经营聚焦于集体经济发展,且以集体成员福利分配为旨归。福利化集体主要存在于珠三角地区农村和大城市郊区农村。在城市化扩张过程中,这些地区的集体土地因城市辐射逐渐增值,集体依托其优越的区位条件,或是自主开发土地,或是与地方政府协商共同开发,从而形成规模庞大的物业经济,并以此分享土地的增值收益。集体的经营逻辑主要是通过土地资本化的方式获得租金收益。由于集体经济主要源于持续稳定的租金收益,农民倾向于以其集体成员权申张集体收益分配。通过“集体分红”“股权量化”等方式,集体经济收益大量转化为集体成员福利。农民与集体的关系逐渐固化为福利分配关系,农民的福利预期进一步强化了集体的经营动力。为了回应农民的经济利益要求,地方政府对于集体的土地开发行为采取默许甚至支持的态度。集体逐渐成为土地开发和土地经营的市场主体,形成了“满山放羊”^①的土地开发格局。

案例一:20 世纪 80 年代,广东东莞的集体经济发展大致呈现为两种土地开发模式:一种是由于集体缺乏经济积累,难以“筑巢引凤”,因而采取了“直接卖地”的开发模式,获得短期大量经济收入;另一种是集体依托原始积累和农民集资,自建厂房等物业进行出租,这种“细水长流”的方式虽然有利于集体经济的持续发展,但也要承受较大的集体经营压力。例如,H 镇 G 村最初主要以农民有偿提供宅基地的形式获得初始积累(2000 年左右,一处 100 平方米左右的宅基地依其区位价格在 5 万~10 万元不

① “满山放羊”是笔者 2019 年在东莞调研时当地基层干部对改革开放初期村庄工业化情景的形象描述。总体而言,由于珠三角地区工业化浪潮始于 20 世纪 80 年代初期,当时尚无严格的土地管理制度,且国家倾斜的政策条件也为当地集体相对自主的土地开发提供了宽松的环境。

等),此外,G村采取向“农民集资”的方式,相继建设了累计50万平方米的厂房用于出租。在2000—2008年土地开发的高峰期,G村集体负债高达数千万元,即便如此,面向集体成员的福利分配始终没有中断,一分都不能少。由于集体经营的思路总体有效,截至2018年,农民分红稳步增长至每股5000元,且集体债务规模不断缩小,仅有200余万元。与G村相邻的B村,因处于城镇核心区,在21世纪初期该村集体的债务规模一度达到1.4亿元,沉重的债务导致每年集体经济的收入难以偿还利息(一年的利息1000万元左右),村庄治理陷入失序。

案例一展现了珠三角地区集体经济发展的一种实践样态。其中值得注意的是,在农民与集体的利益关联模式下,甚至形成了以“农民集资”支持集体经济发展的经营模式。农民参与集资的动力主要源于明确的福利分配预期,这实际上进一步强化了农民与集体的利益关联。由此可见,经由集体经营实践,土地增值收益转化为农民经济收益,改善了集体成员的福利水平。与此同时,农民与集体的利益关联彰显了集体经营的个人本位,强化了农民的福利依赖^①。福利化集体的经营行为必须考虑其承载市场风险的能力,应审慎权衡土地开发的成本和收益。因此,促进集体经济持续发展构成集体经营的政治使命,这体现了经济驱动政治的经营机制。集体的代理人无需追求风险投资获得高额收益,也很难承受市场风险引发的集体资产波动。相对于其他市场主体而言,福利刚性压缩了集体经营的回旋空间,锁定了集体的经营机制。既然福利分配是最大的政治,集体经营的基本逻辑就是不断发展壮大集体经济,回应集体成员的福利分配要求。当然,刚性化的福利分配并没有为其他公共事务的政治协调留下实践空间。为了保证集体经济持续稳定发展,集体对于集体物业承租人经营行为的外部性(例如噪声、空气等环境污染)通常具有更大的包容度。这些外部性虽然是集体的治理内容,但难以触发集体回应的政治动力,所以,对于集体成员反馈的以上治理诉求,集体倾向于采取更加策略化的应对方式。

(二)公司化集体

公司化集体是经济导向与集体本位的结合。公司化集体聚焦于集体经济发展,集体经济服从于公司经营逻辑。近年来,公司化集体已成为重要的集体经营类型。为了实现村庄发展和改善村庄面貌,地方政府倾向于支持村庄能人回乡,通过给予政策、项目的方式实现“经营村庄”的目的,由此形成颇为典型的以土地运作为基础的集体经营形态^②。在这种经营形态下,集体代理人与公司经理人高度重合,集体与公司高度同构,呈现为“村庄公司主义”^[16]的运作逻辑。公司化的经营模式重塑了集体的资产治理结构,形成立足集体资产且具有市场行动能力的经营主体。集体经济发展主要依赖于集体代理人的市场运作,例如项目投资、风险规避、关系运作等,这些经营能力是盘活村庄土地资产的必要条件。因此,集体经济主要呈现为市场经营的利润^③。与土地租金不同,经营利润抑制了集体成员的福利分配诉求,集体经济较少转化为农民个体福利,而是构成公司化集体经营的资本积累。

① 需要进一步说明的是,在珠三角地区,农民与集体的利益关联具有更为复杂的历史社会根源。从中国乡村社会结构来看,珠三角地区具有相对厚重的宗族传统。在改革开放以来的集体经营过程中,发达的血缘网络与宗族认同既为集体经营提供了丰富的社会资本,也塑造了集体经营服务于宗族利益的基本价值取向。集体经营的福利依赖与传统的宗族关联是既相互独立又相互强化的关系,二者共同塑造了当地的村庄治理形态。但是,在珠三角及华南以外的区域,现代性力量日益渗入村庄,传统的社会关系趋于碎片化和原子化,对于村庄政治结构的影响弱化,这些传统的社会纽带主要是作为集体经营的资源(资本)而服务于集体经营的实践逻辑,以至于形成全志辉所言的“集体社会关联”。

② 公司化集体与20世纪80年代兴起的集体企业存在一定的相似性。对于集体企业而言,由于“逆向软约束”,集体经济与企业经营状态高度相关。但是,二者也存在相当的差异,公司化集体的核心是以公司架构重构了集体本身的资产管理结构,在这个意义上,早期模式可对应性地称之为“集体化公司”,属于一种产权归属的界定。

③ 公司化集体的经营逻辑并非具有完全市场化特征。从现有经验来看,公司化集体经营的主要方式是基于“增减挂钩”的土地指标运作,而土地指标的交易是在政府控制的土地市场中完成的。换言之,土地指标的价值主要取决于国家对于建设用地管控的松紧程度。

案例二:2018年,武汉郊区地方政府以K村为基础打造特色小镇项目。K村书记成立了N公司,并由N公司承接项目开发和建设。村级组织与公司签订合同,所有的项目资料、项目申报是以村集体的名义来完成的,但项目规划、建设则打包后由公司来运作。公司主导了村庄的土地开发权,并承接了大量的项目资源,集体形态发生了实质性的改变:第一,集体代理人与公司负责人高度重合,交叉任职。村书记是公司的负责人,村副主任和会计也是公司的股东,并且担任项目经理职务。第二,公司主导了村庄的发展规划、设计、建设、运营,集体经济职能全部公司化。公司充分运用集体的权威、身份和资源推动项目建设,协调公司与群众的利益关系。第三,在村干部分工上,也呈现出明确的内外分工。村书记主要负责与各级政府搞好关系,以争取更多的项目资源;其余村干部则主要负责村庄内政,化解村庄发展过程中的各项矛盾。K村村书记任职已有十余年,由于不与群众直接打交道,连很多村民都不认识,所有与群众打交道的事情都由其他村干部去处理,其中,副主任虽然兼任N公司项目部的经理,但他在做群众工作的时候,都是以村干部的名义,而非公司的名义,以便于工作开展。

从案例二可以看到,公司化集体强化了集体经营的经济导向。公司化的集体经营模式不仅可以充分激活集体资源,而且在一定程度上脱卸了集体的政治负担。农民与集体的政治关系在一定程度上置换为农民与公司的市场关系。例如,农民可以通过向公司流转土地获得租金收益,也可以通过在公司打工获得劳动力市场化的收益。这些经济机会并没有固化为集体成员的权利,相反,它强化了公司化集体的资源支配权,实质上消解了集体所有权行使的民主管理内涵。集体经济发展主要源于其公司的市场化经营能力,在公司化集体的经营实践中,村庄范围内的土地开发和基础设施建设虽然在客观上改善了农民的生活环境,但是,作为农民生产生活空间的村庄也不得不沦为公司化集体的经营要素。在公司化集体的经营过程中,群众的村庄政治地位日益边缘化,而集体代理人的权力地位则日益凸显。

(三) 动员性集体

动员性集体是集体经营的传统形态,突出了农民与集体的政治关联。动员性集体是政治导向与集体本位的结合,旨在通过面向集体成员的政治动员来维系集体的公共秩序。动员性集体主要存在于中西部普通农业型地区,集体本身并没有多少经济资源,且缺乏经营性收入,因此,动员性集体的核心是强化农民作为集体成员的公共意识和政治认同,整合集体有限的资源达成高度协调的集体行动,以实现集体所有权的表达。农民认同集体,集体自然具有较强的号召力和行动力。政治认同来源于集体对农民日常生产生活诉求的积极回应。取消农业税以前,集体向农民收取“三提五统”,其中“村提留”是集体经济的主要来源。为了调动农民缴税的积极性,集体必须主动回应村庄日常生产生活诉求,例如水利道路等公共品供给、农技推广与品种改良、矛盾调解以及其他“鸡毛蒜皮”的事务。在这个意义上,农民的政治认同是政治动员有效和集体经济集聚的条件。取消农业税以后,集体经济的制度化来源被中断,“空壳村”普遍出现,但动员性集体具有相对独立于集体经济的运行模式。

案例三:鲁西南地区是山东传统农业生产区域。取消农业税以后,集体普遍没有经济收入。为了维系村庄公共秩序,不少集体延续了土地调整的老办法。虽然调整土地不符合中央政策,却是当地默认的地方规范。W县N村的村支书认为:“农村工作最难的是调地,没有别的工作。你把地调好了,啥样的事情都能干成,矛盾也都在(调)地上。你为公,不是为了上面工作,也要把基层的工作做好,例如,收水费、防火等。如果和农户有矛盾,他不交(地),怎么弄?该接地的(农户)没接,你找他要钱(水费等),他给你?附近的Z村,大队里有钱,小队里没钱。大队里有70亩土地,存款有20多万元,但没人敢花。我的思路是,小队没钱,村里放着钱干嘛?你应该把党员动员起来,

两三个党员包一个组,开党员代表会,不管用什么方法,只要把每个组的土地都能调好,说明你工作有能力,社员听你的,其他什么工作都好做了。”

案例三中的土地调整是动员性集体的重要经营方式。土地不仅是一种经济资源,而且承载了村庄社会关系和其他治理内容^[17]。动员性集体的经营逻辑面向日常生活且以土地为媒介协调集体内部的利益关系与社会关系,体现了集体经营的政治导向,动员性集体因而超越了对集体经济的依赖。可见,集体经济并不是动员性集体经营有效的必要条件。通过政治驱动经济的经营机制,集体即使缺乏充足的经济来源,也可以获得凝聚力和行动力。动员性集体的经营主要依赖于集体代理人的群众工作。能否有效动员群众进而获得群众认同在很大程度上决定了集体经营的状态。如果村组干部善于做群众工作,坚持群众路线,与群众“打成一片”,充分发扬群众民主,则可以实现对群众的充分动员和有效组织,农民从集体事务旁观者向参与者的角色转变弱化了集体经营的资源依赖,促进公共利益实现;反之,如果集体代理人不善于开展群众工作,导致矛盾积累,则会抑制农民的集体政治认同,这样一来,即使有大量集体经济收入,集体的公益事业也难以持续。

(四) 服务性集体

服务性集体具有显著的政治导向与个人本位的色彩。服务性集体的经营逻辑并非指向集体经济发展,而是通过服务的有效供给实现集体的在场。通过引入市场主体,使其嵌入农民与集体的政治关系,形成以集体的政治调控为基础、以市场主体的服务供给为载体的集体经营模式。服务性集体是乡村社会转型的内在要求。在乡村社会转型过程中,由于村庄社会边界趋于开放,村庄流动性增强,集体成员的公共服务需求日益多元化和多样化,公共服务的事务性增强抑制了集体政治动员的空间。集体经营逻辑的核心是回应农民的公共服务需求,以增加集体成员的满意度^①。对于服务性集体而言,服务不仅是治理的载体,而且是治理目标本身。服务的专业化、正规化和事务导向往往超出了集体的自主供给能力,向市场主体发包公共服务内容,是拓展集体的经营限度的必然要求。通过市场主体经营村庄公共服务,使市场主体的经济资源转化为集体经营的媒介,集体得以从具体琐碎的事务中解脱出来,实现对市场主体的政治调控。

案例四:福建晋江农村的敬老传统颇为厚重,当地普遍形成了以村集体为单位自办养老院的模式。针对集体经济有限的情况(当地行政村每年的集体收入20万元左右),当地探索出了集体主导的市场化养老运行模式:通过群众筹资和政府项目支持的方式建立村级养老院,集体引入养老服务公司,以市场化的运作方式提供养老服务。以晋江C镇S村的敬老院运行情况为例:2018年敬老院建成,总共有三层楼,100个床位,二楼和三楼各有50个床位。二楼主要接收本村70周岁以上,且能自理的老年人,收费标准为每人每月200元;而三楼主要接收失能和半失能老年人,本村和外村老年人均可,三楼的收费标准根据老年人失能程度而定,每人每月3000~6000元,本村的老年人可以享受8折优惠。养老服务公司不用向村里缴纳承包费,其日常运营收入也全部归养老服务公司,养老服务公司以营利为目标,但是在集体的统筹下,敬老院的对外盈利收益部分转化为对本村老年人的内部福利,从而维持了本村老年人较低的收费标准。

案例四呈现了服务性集体的典型经营形态。敬老院属于集体资产,敬老院的有效运行是集体经营的重要目标。在经营模式方面,若完全由集体兜底保障养老院运行,面临的直接问题是缺乏集体经济支撑;若采取完全向集体成员收费的方式运行养老院,可能因农民与集体的市场

① 在此,“满意”是基于服务本身的效度而界定的,由市场主体间接提供的公共服务是集体与农民互动的媒介,所以,农民的“满意”是可以兼容对集体与市场的评价。

关系和政治关系的不兼容而导致市场合约的失效与服务边界无限扩张。事实上,除了养老服务之外,类似的公共服务经营困境还存在于农田水利以及“过渡型社区”的村庄物业服务等方面^[18]。通过引入市场主体,形成“集体-市场-农民”的经营结构,其中,市场主体软化了农民与集体的政治关系,释放了集体的政治调控能力。集体经营的政治逻辑限定了市场主体的盈利空间,且协调集体成员与市场主体的合约关系,彰显了低成本、高福利的经营目标。因此,基于政治吸纳经济的经营机制,服务性集体既可免于承担集体经济发展的压力和风险,又通过对市场主体的吸纳实现了面向集体成员的公共服务供给,回应了集体成员的公共服务需求。

四、集体经营的治理效能

在上文中,笔者分别阐释了福利化集体、公司化集体、动员性集体和服务性集体等经营性集体的四种类型,并揭示了各具差异的经营机制,这四种类型呈现出集体经营机制的灵活性与适应性。集体经营的能动性实践塑造了村庄的经济格局与社会关系,并再生产了集体的治理结构,使其突破了集体土地制度的初始界定。关于集体经营机制的类型比较说明,集体经济并非集体治理结构有效运转的必要条件;相反,经济导向的集体经营模式可能消解农民与集体的政治关联,抑制集体的能动性。在这一部分,将以集体经营机制的类型建构为基础,分析不同经营性集体的治理效能之分殊,揭示集体经营的政治逻辑。

(一) 集体经营的“经济陷阱”

如上所述,集体经营的经济导向孕育了福利化集体和公司化集体两种形态。由于集体经营高度依赖于集体经济发展,集体凝结为一个经济实体。作为经济实体,集体经营倾向于追求扩大化再生产,并聚焦于如何从外部市场获取持续的经济收入。集体与市场之间形成了深度交互的关系,在促进集体经济发展的同时,集体经济分配的难题可能导致集体经营的“经济陷阱”,扭曲集体经营的动力机制。这样一来,无论是经济驱动政治抑或是经济吸纳政治的机制,均体现了集体的政治动力的依附性,缺乏充分调控农民与集体关系的能力,导致经济经营的路径锁定,逐渐消解集体内部的能动性实践空间。

福利化集体的经营机制是经济驱动政治,即以集体经济发展凝聚集体的政治动力。农民与集体的政治关联在一定程度上化约为福利关联,这是福利刚性的结构性根源。集体经济是福利化集体的生命线,在集体经济的驱动下,集体的治理结构不仅服务于集体经济发展,而且聚焦于集体经济的福利性分配。农民天然地关注集体经济的发展状态,对其潜在的福利收益高度敏感,这是农民参与村庄政治的焦点。在不触碰集体普遍性福利分配这一政治底线的情况下,村庄治理中较少产生“反对派”结构,治理过程仅需遵循“形式民主”的原则即可。事实上,雄厚的集体经济意味着大量的治理问题可以依靠经济手段解决。例如,通过面向集体成员提供兜底式的公共服务,强化集体成员的福利体验,从而以经济利益“交换”农民个体的政治认同。在治理过程中,对于违反“村规民约”的成员个体,可采取诸如“停发福利”等方式予以有效制裁和约束。可见,集体主要以经济发展的思路应对治理问题,福利是最大的政治,且淹没了日常的治理实践形态。农民与集体之间的日常互动相对稀少,自然也难以从农民与集体的日常互动中孕育有效的村庄治理能力。同时,福利刚性进一步约束了集体与地方政府互动的策略,即使在集体经济实力雄厚的前提下,村庄治理也不得不依赖地方政府的资金投入。在一些极端的情况下,甚至出现集体借债向农民分红,地方政府为村庄治理兜底的情形。

公司化集体的经营机制是经济吸纳政治,即以集体经济发展吸纳集体政治动力,从而断开农民与集体的政治关联。集体的经营逻辑不仅脱离政治动力的约束,而且使集体的政治动力服从集体经济发展需要,形成以集体经济发展为中心的治理结构。这种治理结构的鲜明特征是效

率有余而民主不足。由于集体资产嵌入公司治理结构,公司与集体的利益边界往往难以区分清楚,资本以集体代理人的身份实现了对村庄资源的全域控制,公司化集体可能蜕变为资本下乡攫取集体资产的工具。集体经济发展难以转化为对农民需求的能动性回应。村庄发展的资源和利益,例如政策福利性资源、土地增值收益、城市化辐射带来的收益等,往往通过集体的名义私人化。如果对公司行为缺乏有力的约束,集体经济难以转化为村庄治理资源,可能导致农民与集体的政治疏离。其结果是,集体代理人遭遇公司利益俘获,而农民在村庄政治中逐渐失语,容易形成寡头治理结构,村庄治理呈现出“维稳”的政治倾向。在公司化集体模式下,集体的经营行为与地方政府的政绩逻辑具有高度的亲和性,公司化集体经营的经济风险因而强化了地方政府对于村庄的过度介入,但这也可能导致地方政府卷入政治风险。

总之,经济导向的集体经营促进了集体经济发展,但偏重于集体经济发展的经营路径却可能扭曲经济动力与政治动力的关系,偏离集体经营的治理目标。由此可见,集体经济的发展并不必然转化为集体的有效治理能力。在经济驱动政治的模式下,集体的福利化消解了村庄日常治理的政治意义,村庄治理趋于行政化,而村庄民主则趋于形式化。而在经济吸纳政治的模式下,集体的公司化虽然极大地改善了村庄面貌,却抑制了集体对于农民需求的回应,集体治理化约为公司治理。可见,集体经营的经济动力可通过不同方式扭曲集体的政治动力。由于偏重经济资源获取而忽视在集体内部配置资源的政治调控能力,难免导致农民与集体关系的刚性化:农民与集体的政治统一转化为经济对立,这是集体经济经营路径分化的结构性根源。可见,集体经营的“经济陷阱”具有深远的村庄社会政治后果。集体经济越发展,农民与集体的关系反而越走向失衡,集体的村庄治理能力越是薄弱。集体经营陷入了发展主义的路径锁定,背离了集体经营的政治逻辑。

(二) 集体经营的政治逻辑

在中国乡村社会场景中,治理很难还原为简单的治理术。熟人社会的基础和教化政治的形态为乡村治理笼罩了一层厚重的面纱。如杜赞奇“权力的文化网络”的概念寓示,权力需要经由特定的路径才能深入乡村社会,这是权力实践效能的基础^[19]。随着权力的组织网络替代权力的文化网络,集体的组织化机制奠定了权力实践的基础。在这个意义上,集体组织不仅是一个客观形态,而且是一个能动过程。前者强调组织理性,即组织自身的存在、演化和更替;后者强调组织与其成员、制度的互动,即“组织起来”的政治过程。集体经营的“经济陷阱”隐含的前提是,将集体理解为实体化的集体经济组织,这遮蔽了集体政治意涵的丰富性^[20]。

在上文中,动员性集体与服务性集体均展现了集体经营的政治导向。前者虽然立足集体的认同,但这种认同来源于集体对成员个体利益的关注和回应;后者虽然面向个体,却可以实现从个体的满意升华为集体的认同。由此可见,集体不仅是一个利益共同体,而且是一个政治共同体。在乡村的社会基础与制度环境中,集体经营具有重要的政治生产意义。转型期乡村社会中的发展主义话语主导了集体的经营逻辑,这是经营性集体走向福利化和公司化的根源。基于对“经济陷阱”的反思,有必要重新审视集体经营的政治逻辑。动员性集体和服务性集体的经营逻辑因而具有重要的启示。

动员性集体植根于集体土地制度实践的厚重传统,具有较强的适应性。动员性集体的经营逻辑凸显了相信群众、依靠群众的群众路线,它视集体本身为农民政治认同的产物。若缺乏农民政治认同,则动员性集体名存实亡。在这个意义上,动员性集体的经营逻辑实际上隐含了农民与集体正向反馈的内部循环:集体通过政治动员的方式引导和回应农民诉求,而农民通过分享公共利益而强化其集体认同,这又为集体后续的政治动员创造了条件。所以,动员性集体虽然依赖于农民与集体的利益关联载体(如土地),但是,在政治动员过程中,土地不再仅仅是经济资源,而是转化为撬动村庄社会的媒介:农民不再固守个体利益的边界,个体利益向村庄公共

利益敞开,从而奠定了集体公共治理的政治基础。

不同于动员性集体的内部循环,服务性集体则以更加开放的姿态引入市场主体,由市场主体为农民提供公共服务,从而释放出集体经营的政治动力。需要注意的是,服务性集体并不是对动员性集体的否定,而是其适应性变迁的形态。农民日益增加的公共服务需求与集体经营限度之间的张力是服务性集体适应性生成的根源。服务性集体承认集体经营的内在局限,即农民与集体的政治关系难以承载二者的合约关系,存在政治激励与经济激励的不兼容^[21]。市场主体的引入实际上形成了分别以市场主体和集体为核心的双层治理格局,围绕服务的有效供给,不同主体之间关系的协调与整合逐渐沉淀为集体的治理能力。

可见,政治导向的集体经营逻辑促进了集体治理能力的积累。在政治动力的支配下,集体经营逻辑展现了更为广阔的实践面向,从而免于陷入集体经济资源本身的竞争和分配。政治导向的集体经营逻辑超越了以集体经济为内核的产权配置,并以更加开放流动的视角实现经济资源的政治配置。例如,动员性集体可以凝聚集体成员分散的经济资源,服务性集体则依托市场主体维系经济资源流动与服务有效供给的均衡。可见,无论这些资源是来自集体成员,抑或是来自市场主体,均能转化为集体的治理资源。农民与集体的关系因而呈现出较大的伸缩性:动员性集体并不排斥个体利益,而服务性集体也依赖于集体的调控。集体与农民之间因而呈现出更加丰富的互动形式,这些互动形式是村庄治理能力生成的沃土。

五、乡村振兴与集体经营的战略定位

乡村社会是一个复杂多维的生态系统。在国家 and 市场力量持续进入乡村社会的变迁过程,如何激活乡村社会活力是一个颇具挑战的实践命题。本文透过集体经营的实践逻辑,从村庄治理的视角和类型比较的视野分析了经营性集体的治理效能,凸显了集体经营政治逻辑的重要意义。集体的政治属性是乡村社会内生活力的深层基础。当然,集体的政治属性既不同于传统伦理性的村庄政治,也不宜简单等同为国家政治的延伸,而是贯穿于集体能动性经营的实践过程。在这个过程中,国家、市场既是集体经营的约束性变量,也构成集体经营的资源性条件。

乡村振兴战略的总要求是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。实现乡村振兴,需要立足乡村社会的发展阶段,着眼于乡村社会的全局视野。集体土地制度是中国乡村社会的基本制度,它不仅是一种产权制度安排,而且具有重要的治理功能。以村社集体的振兴助推乡村振兴,是切合中国乡村社会现实基础的制度选择。本文从集体经营的实践形态出发,阐释了集体经营形态的多样性和适应性,并比较分析了经营性集体治理效能的差异。本文的启示在于,乡村振兴的“集体”振兴不应局限于发展集体经济,还应着眼于激发集体的政治活力,这是激发村庄治理能力的根本之道。

长期以来,研究者大多注意到了集体经济之于集体能动性的重要意义,其中隐含的基本逻辑是,集体经济状况决定了集体的治理资源,进而决定了集体的治理效能。丰裕的集体经济意味着集体具有更强的公共产品和公共服务的供给能力,进而可以更加充分地回应农民生产生活需要。但是,实践的复杂性在于集体的治理结构是否能够有效支配和驾驭这些资源存在相当的不确定性,如果认为发展集体经济即可走向村庄善治,可能会导致集体经营的实践偏差。

事实上,从集体经营的实践逻辑来看,集体经济发展依赖于特定的条件和禀赋。福利化集体和公司化集体的经营形态产生于特定的区位条件和政策背景,其集体经济发展模式难以普遍推广。当前,中国农村普遍处于人财物流失的处境,集体经济发展缺乏充足的市场空间。如果忽视集体经济发展的客观条件,以不切实际的绩效指标考核基层组织的集体经济发展状况,可能导致集体经营的经济风险,而集体经营的经济风险可能引发乡村治理风险。更重要的是,集

体再生产不等于集体经济再生产,集体经济的资源存量难以真实衡量集体经营的能动性。片面强调发展集体经济,反而可能扭曲农民与集体的关系,抑制集体经济向治理资源的转化。因此,除了引导集体经济发展,更应从基层组织建设的维度强化集体的政治属性。在发展集体经济过程中,尤其需要平衡集体经营的经济动力与政治动力,兼顾集体的发展与治理的关系,警惕掉入集体经营的“经济陷阱”。在这个意义上,集体经济重点在于“集体”,即资源的动员与整合,只有激发了集体的政治动力,经济资源才能转化为集体的治理能力,推动集体的有效治理。

总之,集体土地制度是中国乡村社会的制度基础。集体经营是在特定的乡村社会基础和制度结构中展开的实践过程,集体土地所有权的实践表达并不必然指向财产权利的实现。正如“村社集体”的概念所示,集体具有厚重的政治底色和秩序取向,集体的政治属性应该构成集体经营的前置条件。因此,如果着眼于集体经营的能动性,应将集体经营从集体经济发展的桎梏中解放出来,进而在治理结构中定位和调控集体经营的经济动力。在集体经营实践中,维系经济动力与政治动力的相对平衡,才能形成村庄发展与村庄治理相辅相成的正向反馈状态。

乡村振兴战略实施标志着中国乡村社会转型进入新阶段。长期以来,乡村治理研究囿于后税费话语,试图扭转农业税取消以来集体的空心化趋势,但在国家资源下乡的背景下,乡村治理的焦点主要不是资源缺乏的问题,而是资源分配与资源利用低效的问题,能否承接国家资源并实现有效利用,主要取决于集体的治理能力。乡村振兴战略实施过程中,须重视和引导以国家的资源输入激活集体的组织能力。总体而言,乡村振兴不是要将乡村建设成为城市,其核心在于维系乡村社会秩序,发挥其现代化和城市化进程中稳定器和蓄水池的功能。由此观之,需要立足资源下乡的时代背景,正视资源下乡的结构困境,通过集体的振兴激发乡村社会活力,破解国家资源下乡的“最后一公里”难题,从而促进乡村振兴战略的有效实现。

参考文献:

- [1] 耿羽.壮大集体经济助推乡村振兴——习近平关于农村集体经济重要论述研究[J].毛泽东邓小平理论研究,2019(2):14-19.
- [2] 贺雪峰.最后一公里村庄[M].北京:中信出版社,2017.
- [3] 李祖佩.乡村治理领域中的“内卷化”问题省思[J].中国农村观察,2017(6):116-129.
- [4] 仝志辉.选举事件与村庄政治:村庄社会关联中的村民选举参与[M].北京:中国社会科学出版社,2004:11.
- [5] 桂华.农村土地制度与村民自治的关联分析——兼论村级治理的经济基础[J].政治学研究,2017(1):99-110.
- [6] 桂华.产权秩序与农村基层治理:类型与比较——农村集体产权制度改革的政治分析[J].开放时代,2019(2):36-52.
- [7] 申端锋.农村土地问题不只是农民权利问题——以中部某省粮食主产区三个村庄的土地调整为例[J].华南农业大学学报(社会科学版),2006,5(4):26-32.
- [8] 周建明.应如何看待村级集体经济——基于国家治理体系和治理能力的视角[J].毛泽东邓小平理论研究,2015(5):10-15.
- [9] 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),2015,54(1):15-20.
- [10] 高飞.论集体土地所有权主体制度的缺失根源及解决路径[J].云南大学学报(法学版),2010,23(4):8-14.
- [11] 仇叶.集体资产管理的市场化路径与实践悖论——兼论集体资产及其管理制度的基本性质[J].农业经济问题,2018,39(8):17-27.
- [12] 桂华.从经营制度向财产制度异化——集体农地制度改革的回顾、反思与展望[J].政治经济学评论,2016,7(5):126-142.
- [13] 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.
- [14] 陈柏峰.乡村振兴战略背景下的村社集体:现状与未来[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2018,71

- (3):154-163.
- [15] 韩松.论成员集体与集体成员——集体所有权的主体[J].法学,2005(8):41-50.
- [16] 焦长权,周飞舟.“资本下乡”与村庄的再造[J].中国社会科学,2016(1):110-116.
- [17] 杜鹏.土地秩序的政治底蕴[J].华南农业大学学报(社会科学版),2019,18(1):9-23.
- [18] 杜鹏.村级物业化治理:农村社区治理转型路径与反思[J].学习与实践,2016(10):107-115.
- [19] 杜赞奇.文化、权力与国家:1900—1942 年的华北农村[M].王福明,译.南京:江苏人民出版社,2003.
- [20] 姜红利,宋宗宇.集体土地所有权归属主体的实践样态与规范解释[J].中国农村观察,2017(6):2-13.
- [21] 安永军.农村公共品供给中的“市场包干制”:运作模式与实践逻辑[J].中国农村经济,2020(1):36-47.

(责任编辑:宋雪飞)

Collective Management Mechanism Under Rural Vitalization Strategy: Types and Comparison from the Perspective of Village Governance Capacity

DU Peng

Abstract: Management attribute is the core of collective practice, which reflects the collective initiative and adaptability. Based on the practical attributes of “the combination of unity and division” and “the integration of politics and economics” and their elements allocation, the practical forms of profit-making collectives can be roughly divided into four ideal types: welfare collectives, corporate collectives, mobilization collectives and service collectives. The active practice of collective management reproduces the collective governance structure, thus breaking through the definition of property right of collective land system. The comparative analysis of the four types of management shows that the economy-oriented collective management model may dissolve the political connection between farmers and collectives, strengthen the antagonism between farmers and collectives, lead to the “economic trap” of collective management, and inhibit the ability of village governance. The politically oriented collective management shows a broader practical orientation, thus avoiding the competition and distribution of the collective economic resources themselves. Collective management promotes the sustainable generation of governance capacity. Village governance capacity can not be simply reduced to collective economic resources. The collective management under the rural vitalization strategy should not only be limited to the level of developing the collective economy, but also be aimed at stimulating the collective political vitality and promoting the rural vitalization through the vitalization of the village collective organizations.

Keywords: Collective Operation; Rural Revitalization; Type Comparison; Collective Economy; Governance Capabilities