

【乡村振兴的理论与实践】

乡村振兴中的项目式集体经济： 实践探索与发展定位

袁梦

(武汉大学 社会学院,湖北 武汉 430072)

摘要:壮大农村集体经济是增强集体发展能力、巩固脱贫成果和推动乡村振兴的共同要求。不同于市场化集体经济发展路径,为推动脱贫地区集体经济发展,国家和政府以产业项目的财政投入方式精准扶持,形成项目式集体经济发展路径。根据村集体的经营方式及利润来源,脱贫地区项目式集体经济模式可概括为自负盈亏型、财政兜底型和入股分红型3类,这3种类型分别面临着产业竞争力不强、政策不可持续和合作经营难度大的结构性困境。应尊重集体经济发展规律,分析集体经济组织的经济、治理和社会属性,在集体经济发展和自上而下的资源下乡支撑下提升村社集体的治理能力,为乡村振兴提供基层治理的基础。

关键词:农村集体经济;项目制;村庄经营;乡村振兴;集体本位

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2022)04-0069-10

一、问题的提出

壮大集体经济是增强集体发展能力、巩固脱贫成果、推动乡村振兴的共同要求。集体经济是我国农村经济的重要组成部分。狭义上,集体经济是集体利用集体资源、资产和资金,通过各种经营方式获得经济收入的经济组织形态。20世纪80年代农村改革后,我国形成了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。家庭承包经营激发了农民的积极性,推动了农村经济的发展。但在农村经济发展趋势中,家庭“分”的一面越来越强,集体“统”的一面却越来越弱,极大地影响了农村经济的发展和基层治理的效果。习近平在《摆脱贫困》一书中指出,“在扶贫中,要注意增强乡村两级集体经济实力,否则,整个扶贫工作将缺少基本的保障和失去强大的动力,已经取得的扶贫成果也就有丧失的危险”。《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》也明确提出,要发展新型农村集体经济。在脱贫攻坚、乡村振兴和社会主义现代化建设新时期,村级集体经济是村级组织的经济基础^[1],有利于解决乡村振兴战略实施过程中的组织困境^[2],对乡村社会秩序的维系和乡村治理风貌有直接影响^[3]。

改革开放以来,我国农村集体经济面临着更加复杂的市场环境^[4],同时在现实发展中存在土地细碎化、集体经济作用发挥不足和成员资格界定不清等问题^[5]。针对如何发展农村集体经济,学界展开了大量研究,主要体现为两个方面的内容。第一个方面是集体经济的产权制度和组织设置问题,强调集体产权制度改革对集体经济发展的作用^[6-7]。基于新制度经济学理论,相关研究认为制度安排和组织设置导致农村大量闲置资源没有被充分利用,需要通过明晰产权边界、明确产权激励、拓宽产品市场、延长产业链条和强化产品特色的方式促进农村集体经济的市场化^[8]。第二个方面是集体经济的具体经营方式问题,强调通过多种类型经营盘活集体资

收稿日期:2021-10-03

基金项目:国家社会科学基金项目“乡村振兴背景下资本下乡与村庄共赢机制研究”(20CSH050)

作者简介:袁梦,女,武汉大学社会学院博士生。

源、资产和资金,实现集体经济的增长。例如以资源、资产、资金为纽带,农村集体经济发展出产业发展型、为农服务型、资产租赁型、资源开发型等类型^[9]。

综上所述,既有研究侧重通过制度组织设计和经营方式转变,优化集体经济发展的市场条件,目的在于促使集体更加有效地进入市场以发展集体经济,可以称为市场化集体经济发展路径。但这种路径存在以下不足:第一,过度强调单一的市场因素,忽视了一个事实,即近些年许多地区尤其是脱贫地区的农村集体经济发展大多不是自发市场化的结果,而是国家产业项目扶持下的结果。第二,将集体经济看作纯粹的经济问题,忽视了集体经济具有经济、治理和社会的多重性质。集体经济问题的复杂性要求采取更加多元和整体的视角进行分析和定位。

本文基于中西部农村集体经济发展的普遍实践,将依靠国家政府产业项目的集体经济发展方式称为“项目式集体经济发展”路径,构建“政府-集体-市场”多元分析框架对集体经济发展进行讨论。项目式集体经济发展的逻辑受到政策和市场的双重影响,形成了独特的实践形态,这集中体现在村庄对集体经济发展项目的经营行为上。本文具体的研究思路为:首先,总体介绍项目式集体经济的政策背景、内涵与特点。其次,通过对村庄经营行为的分析展现项目式集体经济发展路径下农村集体经济的实践模式与发展效果。最后,通过对项目式集体经济发展路径的反思,定位集体经济发展的未来方向,为乡村振兴战略的有效实施提供认识基础。

本文经验材料来自笔者在湖北省L镇^①(原属贫困地区)的调研。L镇是中部地区的农业型乡镇,地形以山地丘陵为主,耕地资源较少,全镇共5.7万亩耕地,人均1亩左右,呈现“七山二水一分田”的分布特点,工业经济和农业经济均不发达。2016年L镇所在的X县被评为国家级贫困县。L镇下辖1个居委会、23个行政村,其中包括1个深度贫困村和10个重点贫困村,其余村庄均为一般贫困村。2019年L镇所有贫困村均实现脱贫。在脱贫工作中,推动村集体经济发展是一项重要任务。从2016年起,每年L镇各村都通过国家专项扶贫资金获得集体经济发展资金。2019年脱贫后,在“脱贫不脱政策”的背景下,L镇仍然获得集体经济发展资金。截至2020年,L镇共申请发展产业项目101个,总项目资金超过1000万元。

二、项目式集体经济的背景、内涵与特点

壮大发展农村集体经济成为全社会的共识,但由于全国农村资源禀赋和市场条件的较大差异,集体经济发展存在不平衡问题。沿海发达地区的城郊和农村因地理、政策优势,集体经济获得了较好发展,但大部分中西部地区农村尤其是贫困村,由于管理不规范和发展劣势,集体经济长期处于停滞、空壳甚至负债状态。为了增加这些薄弱村的收入,政府创新集体经济发展路径,借用项目制的方式,动用财政资金建立“集体经济发展项目库”,形成项目式集体经济。

项目式集体经济是在脱贫攻坚和乡村振兴背景下,政府以项目制的方式将财政资金精准对接到村庄,为激活农村集体的内生发展动力、实现农村集体经济增长的一种发展路径。项目式集体经济的发展资金来源于国家和地方的财政项目资金,政府在资金分配、资金使用以及效果验收等方面有严格的政策要求,并规定了农村集体经济的经营空间范围。

首先,资金由县级统筹分配,以村庄贫困程度为依据将项目资金精准对接到村庄。在项目资金分配中,县级政府以国家发展任务和治理要求为目标,通过项目审批的方式对资金总体分配格局进行规划和管理。以X县为例,为完成集体经济发展任务,X县根据村庄贫困程度固定分配项目资金,一般贫困村每年有30万元资金,重点贫困村每年有100万元资金,深度贫困村每年有200万元资金。贫困程度越高,脱贫任务和发展任务压力就越大,因此各种项目资金倾

① 按照学术惯例,本地地名人名均为化名。

向于贫困程度高的村庄。这表明在市场自主竞争条件下发展能力较弱的村庄可以获得更多的集体发展资金。

其次,资金使用必须以产业发展为核心,并且需要乡村予以资金配套。在国家政策要求下,X县规定各村发展资金中60%用于产业发展项目,40%用于基础设施建设配套;且项目拨付资金只能占全部使用资金的50%,另外50%的资金需要乡村进行配套,与企业合作运营中的企业投资可当作配套资金。这些资金使用规定意味着村庄需要具备一定的产业发展条件和风险承担能力。但实践中多数村庄发展能力有限,因而村庄申请基础设施项目的积极性较高,申请产业发展项目的积极性普遍较低。为了完成农村集体经济发展目标,政府就不得不将自下而上的项目自主申请实质转变为自上而下的项目任务分配。

最后,为防范项目资金的流失风险和实现集体经济的保障效果,县以及县级以上政府采取资金审计、目标考核、政治问责等方式对集体经济发展项目进行严格监管。X县对村集体经济发展资金暂不收回,但通过查阅银行流水、银行进账单、项目资料、协议合同等措施对资金用途进行审计,要求必须保值增值,且必须当年资金当年用完,不能闲置。对于项目运营过程中项目审批程序、项目实施过程、项目实施效果、集体经济增长效益等进行考核,要求产业收益率必须达到8%~10%,且产业收益中的80%必须通过公益性岗位或吸纳就业等以工资形式发放给贫困户。如果在审计和考核过程中出现资金流失等严重问题,项目相关负责人则会面临问责风险。

三、项目式集体经济经营的实践探索

20世纪80年代以来,乡村政权从事经营的经济行动者角色日益突出^[10]。经营性是农村集体的实践内核^[11],在国家和地方项目支持和政策规定下,农村集体通过经营行为实现集体经济的发展和农村集体的再生产,由此形成了丰富多样的项目式集体经济经营实践。根据村集体的经营方式及利润来源,可以将这些实践概括为自负盈亏型、财政兜底型和入股分红型3种模式。这3种经营模式的本质差异在于“政府-集体-市场”的配置关系不同,在不同模式中,村庄尝试通过调整经营方式以同时达成集体经济发展项目中的经济增长要求和风险规避规定,实现集体经济又好又快发展。

(一) 集体参与市场:自负盈亏型集体经济

自负盈亏型集体经济是指通过集体自主经营产业参与市场以获得集体收入的模式。在这一模式中,集体是直接经营主体,通过发展农业产业参与市场,政府主要发挥资金支持和政策监督的底线作用。L镇很多村庄在早期非常热衷于自负盈亏型集体经济。例如L镇土坳村具有种植中药材吴茱萸的传统,2016年起土坳村自发以村集体名义建设了吴茱萸种植基地,占地1000亩,距今已投入120万元的项目资金。在村集体的带动下,全村各农户家庭也开始种植吴茱萸,目前全村吴茱萸种植面积共有6000亩。在土坳村的带动下,L镇逐渐将吴茱萸产业推广到全镇种植,政府提供资金支持,村集体和农户自主经营,现已形成4万多亩的规模。目前土坳村还尝试通过生产吴茱萸香皂和膏药等方式延长产业链,提高产品附加值。

从政策设计和理论设想上看,自负盈亏型经济是希望通过集体自主参与经营,提升集体市场竞争力,以自我“造血”实现乡村经济的内生循环。首先,通过集体自营产业发动村庄内部的积极性。在集体经济发展过程中村集体可以盘活统筹村庄资源,动员干部和群众,既产生组织效果,又产生经济效益。其次,集体自营的理想效果是集体经济获得自主可持续发展能力,为乡村社会、经济和治理等方面提供经济基础,推动乡村内生发展的良性循环。

(二) 政府保障集体:财政兜底型集体经济

财政兜底型集体经济是指主要依靠政府补贴资金以获得集体收入的模式。在这一模式中,

集体作为形式上的直接经营主体,并不参与市场获取利润,且对经营效益的实际影响不大,相反政府才是其中真正的主导力量。在2016—2017年,这种模式在L镇各村较为普遍,具体表现为光伏发电项目建设。在光伏发电项目中,村集体将项目资金转化为光伏电板的集体资产形式,实现集体经济的增收。L镇20个行政村在2016—2017年都申请了光伏发电项目。

财政兜底型集体经济的优势是风险小、集体收入相对稳定。以光伏发电项目为例,形式上集体经济收入来源于光伏电板产电的资产性收益,但实际上是依靠国家补贴完成的。光伏发电对自然条件具有较高的要求,例如需要地势平坦开阔、光照条件充足等,这些条件会影响发电耗损量和转化率,进而影响发电成本和收益,一般村庄并不具备这些优势条件。但光伏发电项目是政府对贫困地区的优惠扶持项目,贫困村光伏发电项目的申请标准低于常规市场标准,因此多数村庄虽然成功申请了这类项目,但项目实际运行效率不高,发电成本高且发电量低,必须依靠国家补贴来维持运营。因此,财政兜底型集体经济虽然以产业的形式展现出来,但实际上政府补贴才是集体收入的主要来源,以弥补市场利润不足的部分。

(三) 市场带动集体:入股分红型集体经济

入股分红型集体经济是指通过将集体资金入股到当地企业、合作社等经营性单位中获得固定分红收入的发展模式。在这一模式中,集体作为投资入股主体,不直接参与经营,相反依靠企业经营主体获得收益,政府在其中发挥关系联结、政策监督的中介作用。随着市场风险的凸显,越来越少的村庄主动选择自负盈亏型集体经济模式;随着政策变动的影响,L镇各村获得优惠项目发展财政兜底型集体经济模式的机会也越来越少。但在上级发展集体经济的要求下,为寻找市场风险较小且政策依附性较弱的发展模式,将项目资金投入到经过市场检验、具有一定市场竞争力的企业就成为集体经济发展的一种新选择。

入股分红型集体经济的性质属于集体与企业合作经营,但这种合作经营不同于一般市场中的公司股份合作经营,因为集体入股后不承担市场风险责任,而是要求在企业盈利状态下集体获得8%~10%的固定利润分红,在企业亏损状态下集体收回本金。因此在这种模式中,集体能够获得相对稳定的集体收入,至少也能保证投资本金的安全性。另外,入股分红型集体经济的收入虽然来源于企业,但这种模式通常需要在政府协助下完成,尤其是在企业与村庄关联性不强的情况下。例如L镇有8个村没有适合发展的产业,L镇就出面与企业协调,将8个村共295万元的发展资金入股当地一家私人旅游企业。

四、项目式集体经济经营的结构困境

党的十八大以来,在国家项目政策支持和村庄多元经营模式下,农村集体经济收入的增长取得了显著成效。从全国来看,无集体经济经营收入的村庄从2012年的31.1万个减少至2018年的19.5万个,减少了37.3%。集体经济经营收入5万元以上的村庄数从2012年的12.7万个增加到2018年的19.9万个,增长了56.7%^[12]。

在L镇,全镇也基本消除了“空壳村”和无集体经济收入村庄。但实地考察发现,相较于投资金额,L镇集体经济经营效益实际并不乐观。集体经济收入主要来源于财政兜底型模式,其次是入股分红型模式,自负盈亏型模式大多数呈现亏损状态,以L镇五原村为例(表1)。即使在财政兜底型模式中,相对于每个村40万元左右的投资金额,每年3万元的收入并不意味着集体经济得到了实质性增长。上述经营状况表明,项目式集体经济发展路径在实践中未能达到预期效果,各种经营模式在发展过程中存在相应困境,这些困境来源于市场结构、政策环境和社会结构等方面的制约。

表1 L镇五原村集体经济发展状况

集体经济类型	发展内容	投资金额(万元)	经济效益
自负盈亏型	吴茱萸种植	159	市场价格不佳,经营亏损,目前无收入
	杂柑和油菜种植	60	天气原因,杂柑冻害,油菜干死,无收益
	黄花菜种植	70	行情不稳定,目前无收益
	知母种植	11	全部烂掉,无收益
	苗木基地	54	苗木主要用于村内建设
财政兜底型	光伏发电	40	每年3万元收入
入股分红型	入股养鸡场	15	养鸡场经营亏本,目前向法院起诉追回本金

(一) 市场风险:产业竞争力不强

自负盈亏型集体经济的成功运营需要集体具备市场空间和市场能力。从实际运营效果看,市场空间有限和管理经营难题导致大部分村庄的集体产业竞争力不足,因而在市场中面临着较大风险,结果是产业运营大多处于亏损状态,甚至引发新的村集体债务问题。

乡村经济的有限市场空间决定了大多数农村集体经济的有限发展。首先,自负盈亏型集体经济以农业产业和三产融合形式的农业收益为主。但从全国市场份额上看,在农业产值占GDP比重低于9%的情况下,仍然有6亿多农村人口、2亿多农户来分享农业收益,决定了农民只能获得较低的农业收益;能够发展休闲农业和乡村旅游的村庄也只能是少数村庄^[13]。其次,一般农业产业的技术门槛相对较低,在全国农村产业发展过程中存在普遍同质化问题。在激烈的市场竞争下只有少数领头农村集体经济能占据优势,大多数农村集体经济在选择产业时具有盲目性和跟风性。其结果是市场供过于求,产品价格下跌,多数集体产业必然遭受市场风险,这本质上是由乡村产业市场规律决定的。例如L镇土坳村的吴茱萸产业,2018年市场行情最好,收购价高达200元/斤,村集体和农民自种的吴茱萸销售额总计达到2000多万元,带动了不少农民致富。但2019年以来,吴茱萸价格持续下滑,目前市场价格为20元/斤,普通农户从中每年只能获得几千元收入。另外,项目投入规模过小、项目利润难以积累等也使得集体经济难以长期维系。因此,在市场经营中,自负盈亏型集体经济必然面临市场不稳定的风险。

村集体经济组织中存在的管理与经营难题限制了集体经济发展。首先,在人才流失、干部工资低等背景下,集体产业通常由擅长治理但不一定擅长经营的村干部经营管理,形成代理人困境。以村干部为核心的集体经济代理人缺乏敏锐的市场嗅觉、灵活的经营能力和积极的经营动力,其结果是:一方面难以选择恰当的产业类型发展集体产业,另一方面村干部代理管理难以实现小农经济模式的精耕细作,造成管理过程粗放,产业效率低下。其次,吸纳贫困户就业带来“磨洋工”的劳动力利用问题。在政策要求下,项目式集体经济必须发挥社会保障效益,贫困地区的主要表现是集体产业需要雇佣以贫困户为主的劳动力,其目的是希望带动贫困户脱贫的同时避免“扶懒”问题。但在实践运作中,贫困户非常清楚集体产业必须雇佣贫困户劳动力的政策规定,贫困户转而将这种就业福利看作是自己的特殊权利。例如,虽然贫困户会积极前来工作,但会想各种办法“磨洋工”,因为即使贫困户务工效率低或者不认真,集体也不能惩戒或辞退;贫困户会关注集体是否过多聘用非贫困户以防止其侵占贫困户就业名额。因此,自负盈亏型集体经济管理和经营低效,影响产业发展效益。

(二) 政策依赖:发展不可持续

财政兜底型集体经济的收入主要来源于政策补贴,因而受政策影响较大,在缺乏相关政策支持时就难以维持,导致集体经济存在发展不可持续的困境。

政策通常具有时效性,当政策调整时就会影响集体经济的持续发展。在新型集体经济发展初期,由于国家和地方政策优惠较多,财政兜底型集体经济发展较为普遍。但当前国家越来越

不提倡采取政府直接补贴的方式发展集体经济,而是倡导通过产业发展激活农村集体的“造血”功能,因此,财政兜底型集体经济的发展空间越来越小。例如L镇的光伏发电项目建设主要集中在2016—2017年,目前光伏发电项目越来越少。另外,L镇各村光伏项目投入大约为30万~40万元,每年收入为3万~5万元,预期收益时间有15~20年,对于这种长期项目,政策变动的影响程度就更强。

国家和地方财政资金的输入是财政兜底型集体经济的重要保障,当财政资金匮乏时集体经济发展就会受到限制。尤其在脱贫地区,由于地方财政力量较弱,国家财政是支撑财政兜底型集体经济的主要力量,一旦国家不再持续投入,就容易使集体经济陷入困境,难以长期维持集体经济的发展。在L镇光伏发电项目中,2020年各村出售给国家电网的价格是每度电1.1321元。政府四级补贴总计0.72元/度,占比60%以上,其中国家补贴0.42元、省级补贴0.1元、市级补贴0.1元、县级补贴0.1元,电厂收购市场价为0.4121元。目前各级政府补贴逐年下降,极大地影响了光伏项目收益。

(三) 企业捆绑:合作经营高难度

入股分红型集体经济对于政府和村集体而言看起来是一个较为稳妥的经营方式,但这种方式实际是通过捆绑企业的方式获得集体收入,因而实现和维持与企业的合作经营本身具有较大难度。

在这种入股合作经营中,企业资金使用成本极高,因此企业一般并不愿意接受村集体入股资金。为了保障项目资金的安全性,政策要求集体经济发展资金只能保值增值,村集体入股不能承担经营风险,并且要求8%~10%的固定收益率。除了“利润共享,不承担风险”外,政策还要求企业履行雇佣贫困户就业等社会责任,但贫困户就业往往存在低效问题。相比之下,真正缺乏资金的企业更愿意采用银行贷款的方式,这种方式不仅利息更低(目前4%左右),而且没有额外的义务负担。除非在政府劝说下,一些企业才愿意接受农村集体入股。因此,从成本角度考虑,越来越多的企业并不愿意接受集体资金进行合作经营,尤其是对于规模较大、发展稳定的企业而言,接受集体入股只是为了履行社会责任,接受入股的时间也不会太长。L镇入股分红型集体经济中,村集体与企业一般签订合同期为2~3年,最长不超过5年,接受一次入股后一般也不愿意再次接受。上文所述L镇8个村入股的私人旅游企业,在接受资金3个月后就退还了资金。当前困扰L镇的一个重要问题就是找不到合适的企业进行投资。

虽然政策规定入股合作经营中村集体可以获得稳定收益,但在实际运行过程中,当乡村企业发展失败时,集体入股资金仍有损失的风险,并且这种风险在乡村发生概率较高。乡村企业大多是依靠成本低、获取利润微薄发展起来的,在市场中的竞争力不强,也比较容易遭遇市场风险。因此,许多乡村企业难以长期承担集体分红责任,甚至当企业发展失败时会出现“跑路”情况。虽然相较于自负盈亏型集体经济,基层干部面临这类风险有更大的避责空间,但这仍给入股分红型集体经济带来一定的不稳定性和风险性。

(四) 小结

项目式集体经济发展路径的初衷是希望通过注入财政资金,弥补资源匮乏、资产薄弱和资金短缺村庄的劣势,在保障集体经济安全发展的前提下推动农村集体经济走向市场,获得集体经济的持续发展。但实践表明,项目式集体经济路径难以调和政策和市场之间的矛盾,导致在各类经营模式中集体经济都难以实现内生可持续发展。

在项目式集体经济发展早期,国家和地方政府提倡自负盈亏型集体经济,其结果是大多数产业都以失败告终,这不仅导致项目资金流失、新增村集体债务负担等问题,而且还存在市场风险向政治、责任和信任风险转化的潜在困境^[14]。为了防范市场风险,保障集体获得稳定收入,国家和地方政府开始发展财政兜底型集体经济,但这种模式被认为难以增强集体内生发展能

力。国家和地方政府发现入股分红型集体经济是一种既有市场形式,又有收入保障的发展模式,但这种理想路径在落地过程中存在较大难度。从实践模式的选择中可以看到,国家和政府一直都希望寻找到一种市场风险小、经济有增长的发展方式,因此一方面在制度设计上严格要求降低集体经济的发展风险,并规定集体收益的福利导向,这是由集体经济的公共性质所决定的;另一方面希望集体经济能够以市场化的方式得到快速发展,因而提倡集体经营的产业导向,但这种只求收益不担风险的目标与风险收益成正比的市场规律是相违背的。

五、集体本位:重思集体经济的发展定位

项目式集体经济发展路径的经营困境表明当前我们需要重新反思集体经济发展的定位。在集体经济发展中,关键在集体,而非经济。集体经济不只是一种简单的市场经济形式,促进集体经济发展的最终目的是要增强农村集体发展能力,但增强农村集体发展能力不能完全等同于提高集体经济收入。因此,需要首先理清集体的独特属性,据此进一步在资源下乡和市场开放背景下确定集体经济发展的方向定位。

(一)合理定位集体的三重属性

集体是一种经济制度、社会组织与治理单元合一的总体性制度体系^[15]。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。因此,集体具有经济性、治理性和社会性三重属性,并且这三重属性的内涵并不能从规范意义上确定,而必须在实践意义上获得,对集体三重属性的定位必须与相应的历史条件和社会结构相契合。当前在项目式集体经济发展路径中存在将中西部地区集体的经济属性定位为市场性,将集体的治理属性定位为行政性,将集体的社会属性定位为分利性的误区,需要及时进行调整。

第一,集体的经济属性应是保障性而非市场性。农村集体经济组织不是公司、企业性质的经济组织,在现实生活中,农村集体经济组织不可能发生破产、兼并、重组等情形^[16]。这表明集体经济发展的目的不仅仅在于促进经济增长,更重要的是为集体制度和集体组织提供经济保障,因此集体的经济属性应当是保障性。当前项目式集体经济发展路径希望通过市场分配机制为集体发展提供经济来源,更多是从促进集体经济增长的角度出发,从而将中西部地区集体的经济属性认定为市场性。但是在发达的市场经济条件下,中西部地区集体经济发展的实践普遍难以获得理想的经济、治理和社会效果,这表明集体参与市场并不具备优势,而且由于集体产业竞争力不强,盲目市场化反而会导致集体面临较大的市场风险,无法为集体提供经济基础。

第二,集体的治理属性应是自治性而非行政性。从历史上看,中国农村基层一直都是自治的。即使是在人民公社时期,也形成了“三级所有,队为基础”的治理结构,依靠组织人民改善了农业生产条件,提高了公共服务水平^[17]。随着国家资源下乡,国家权力越来越多介入村级治理的各个具体环节,使集体的治理属性表现为强行政性,集体的自治性不断减弱。如在当前项目式集体经济路径下,政府通过指令式目标、项目化管理和风险性问责等方式过度介入,其结果是国家资源不断输入村庄却难以适用村庄,造成大量资源浪费,削弱基层干部的积极性,难以发挥真正的社会效益和治理效益。

第三,集体的社会属性应是组织性而非分利性。集体经济组织作为村社集体承载经济功能的具体组织实体,不是共有制经济组织,而是公有制经济组织,这体现为两大基本特征:一是集体的资产不可分割到个人;二是集体组织成员享有平等权利^[16]。因此,应该将集体的社会属性定位为组织性,关键在于将农民组织起来,增强集体“统”的能力。然而当前集体经济发展中存在将集体的社会属性定位为分利性的误区,这也表现为两方面:一是通过收入分红的方式增加了农民收入,却削弱了集体统筹能力;二是将贫困户等特殊群体当作集体扶贫产业利益分配的

重点对象,造成乡村社会中贫困户与非贫困户的分化,反而破坏了传统村庄的正义秩序。在分利性基础上,集体经济是共有经济;在组织性基础上,集体经济才是公有经济。分利性将集体的社会属性简化为经济利益关系,隐蔽了集体与农民关系的社会复杂性,也分化了集体。

(二) 集体经济发展的未来方向

集体的经济、治理和社会三重属性表明集体经济发展不仅仅意味着对集体经济收入数量增长的强调,更重要的是立足于集体的保障性、自治性和组织性,科学评估集体经济发展空间,确定“因地制宜,一村一策”的集体经济发展方式,通过集体经济发展增强集体统筹能力。

第一,基于集体的保障性要求,集体经济可以有两种实现方式:一种是发展集体经济,以增加集体经济收入为标志;另一种是增加村社集体“统一经营”能力,完善农村“统分结合”的双层经营体制,包括发挥村社集体在农业经营和农村建设中“统”的功能^[18]。具体而言,在东部发达地区农村,可以通过相对稳定有保障的“地租经济”发展集体经济,增强集体的经济基础。但在广大中西部地区,由于市场化方式发展集体经济具有较大难度,其维持基本运转资金和集体经济收入主要依靠财政支持。当前一个中西部村庄维持基本运转的资金大约在15万~20万元,包括村干部工资、办公经费等。此外村庄可以通过项目申请获得村庄公共品供给的资金。这些资金虽然在制度监管下在村庄可以得到规范利用,但不一定能得到高效利用,也不一定能真正满足村民需求。因此,在大规模资源下乡的背景下,中西部地区农村的集体经济发展重点不是通过创收获得收入数量的增长,而应该是管理好集体“三资”,促进下乡资源的有效利用,为集体运转和基层治理提供基础性保障。

第二,基于集体的自治性特点,应该通过发挥集体的自治性增强集体对接国家资源进而管理集体资源的能力,将项目资源有效嵌入乡村社会网络^[19],避免行政主导下产生的形式主义、“一刀切”和过度问责问题,实现集体经济的治理性发展^[20]。在广大中西部农村的现实条件下,仅依靠村集体确实难以实现壮大集体经济的要求,因此政府参与十分必要。但政府在集体经济发展中应该承担引领者和监督者的角色,一方面通过加强组织建设确保农村党组织具有政治领导力和群众组织力,另一方面通过制度建设完善民主监督制度和监督制约机制,最终通过加强集体的自治性以达到壮大集体经济和增强集体能力的目标。

第三,基于集体的组织性基础,强调集体经济发展带动农民致富不应是简单地通过集体收入分红的方式增加农民收入,而是应着力于解决村民一家一户办不好、办不了的公共事务,发挥集体统筹组织农民、维护集体成员整体利益等作用^[21]。尤其在中西部地区,由于集体收入总量少,分红等形式的利益分配往往难以实现。相反在当前城镇化背景下,中西部地区大多数农民家庭面临的主要问题除了经济问题,更重要的是养老、育儿等社会问题。因此,集体应维持好乡村社会的基本生产生活秩序,为农民家庭提供低成本的社会福利与社会保障,发挥农村蓄水池和稳定器的作用。

六、结论

为促进集体发展能力、巩固脱贫成果和推动乡村振兴,中西部地区尤其是脱贫地区普遍形成了政府以产业项目的方式将财政资金注入村庄来激活农村集体经济增长的实践样态。为区别于学界强调的市场化集体经济发展路径,本文将其称为项目式集体经济发展路径。在项目式集体经济发展路径下,集体经济发展并非市场化的结果,而是国家产业项目扶持的成效。

在国家政府产业项目的支持下,由于“政府-集体-市场”的不同配置关系,农村集体在实践中形成了自负盈亏型、财政兜底型和入股分红型3种集体经济经营模式。虽然集体经济发展收入得到了一定增长,但分析发现,这3种经营模式分别面临着产业竞争力不强、发展不可持续

和合作经营成本高的结构性困境,因此相对于项目资金投入,集体经济的实际经营效益并不乐观,这表明集体经济力量并没有得到实质增长。

这些困境表明需要反思集体经济发展的定位。在集体经济发展中,关键在集体,而非经济,促进集体经济发展的最终目的是要增强农村集体发展能力,集体经济发展不能完全等同于集体经济收入的提高,更不是为应付上级考核的形式化数量增长。通过理清集体的属性,发现当前项目式集体经济发展路径中存在将集体的经济、治理和社会属性分别定位为市场性、行政性和分利性的误区。未来广大中西部地区的集体经济发展方向应立足于集体的保障性、自治性与组织性,管理好集体“三资”,促进下乡资源的有效利用,提升农村集体经济组织的治理能力,发挥农村蓄水池和稳定器作用,为乡村振兴提供基层治理的基础。

参考文献:

- [1]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):10-15,91.
- [2]贺雪峰.乡村振兴与农村集体经济[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2019,72(4):185-192.
- [3]吕方,苏海,梅琳.找回村落共同体:集体经济与乡村治理——来自豫鲁两省的经验观察[J].河南社会科学,2019,27(6):113-118.
- [4]孔祥智,高强.改革开放以来我国农村集体经济的变迁与当前亟需解决的问题[J].理论探索,2017(1):116-122.
- [5]张旭,隋筱童.我国农村集体经济发展的理论逻辑、历史脉络与改革方向[J].当代经济研究,2018(2):26-36.
- [6]方志权.农村集体经济组织产权制度改革若干问题[J].中国农村经济,2014(7):4-14.
- [7]孔祥智.产权制度改革与农村集体经济发展——基于“产权清晰+制度激励”理论框架的研究[J].经济纵横,2020(7):32-41.
- [8]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,2019,40(5):8-18.
- [9]苑鹏,刘同山.发展农村新型集体经济的路径和政策建议——基于我国部分村庄的调查[J].毛泽东邓小平理论研究,2016(10):23-28,91.
- [10]张静.基层政权:乡村制度诸问题[M].增订本.上海:上海人民出版社,2007:48-56.
- [11]杜鹏.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[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(1):52-63.
- [12]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.
- [13]贺雪峰.实施乡村振兴战略要防止的几种倾向[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018,35(3):111-116.
- [14]贺林波,乔逸平.乡村振兴背景下乡村产业的风险转化及防范——以X市特色茶产业开发为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(1):99-108.
- [15]陈靖.解析集体:制度通道与治理实践[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(3):96-106.
- [16]陈锡文.从农村改革四十年看乡村振兴战略的提出[J].行政管理改革,2018(4):4-10.
- [17]贺雪峰.行政还是自治:村级治理向何处去[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(6):1-5,159.
- [18]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.
- [19]肖龙,马超峰.从项目嵌入到组织社会:村级集体经济发展的新趋势及其类型学研究[J].求实,2020(3):69-83,111-112.
- [20]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.
- [21]孙新华,赵祖远,王宁.服务型集体经济的内涵与组织基础[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(3):68-77.

Village Management Behavior under the Path of Project-based Collective Economic Development: An Analytical Framework

YUAN Meng

Abstract: Strengthening rural collective economy is the common requirement for enhancing collective development capacity, consolidating poverty alleviation achievements and promoting rural revitalization. Different from the market-oriented collective economic development path, the state and local governments provide precise support by means of financial investment in industrial projects to promote the development of collective economy in poverty-stricken areas, forming the project-based collective economic development path. According to the operation mode and profit source of village collectives, the collective economic mode of project system in poverty alleviation areas can be summarized into three types: self-financing, financial support and share sharing, which are faced with the structural dilemma of weak industrial competitiveness, unsustainable policy and difficult cooperative operation respectively. We should respect the law of collective economic development, analyze the economic, governance and social attributes of collective economic organizations, improve the collective governance capacity of village communities under the support of collective economic development and top-down resources to the countryside, and provide the foundation of grass-roots governance for rural revitalization.

Keywords: Rural Collective Economy; Project Management Model; Village Management; Rural Revitalization; Collectives