

【农村社会发展】

社区主位、市场化运作与全要素经营

——对安吉县经营村庄实践的实证分析

靳永广

(山西财经大学公共管理学院,太原 030006)

摘要:聚焦县域实践,从“效率-经营”视角发掘并讨论要素经济效率提升面向的经营村庄的发生机理及其组织形态。经验表明,长效运维基础设施、保持身份竞争优势、显化要素经济价值和发展生态富民产业等,促使县域美丽乡村工作由建设转向经营。资产集体所有的制度安排、集体产权股份化改革以及集体经济组织的“特别法人”身份赋予,将社区置于主位村庄经营情境中。针对在村资源利用状态、权能配置及其对资本和技术等要素的需求差异,社区组织以经营权集体统合或对外让渡等形式实施市场化经营。研究发现,以提升要素经济效率为目标的经营村庄,本质上是集体对构成村庄空间诸要素的权能的市场化运作,权能结构开放性、市场化流动程度决定着经营成效。文章从经营性运作的目标差异切入,正视经营村庄的效率面向及其行为逻辑,对反思经营村庄的理论取向与实践机制具有一定参考价值。

关键词:社区主位;经营村庄;经济效率;市场化运作;全要素经营

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)04-0082-12

一、问题的提出

20世纪80年代以来,以经济建设为中心的战略导向将乡村^①置于发展主义情境中,突出表现在两个方面:一是发展主义逻辑下的村庄有着自身发展任务^[1]。这是因为,发展是一个独特的历史现象,任何区域和主体都承载着发展任务且任务本身具有发展性,村庄不过是发展任务的承载者。二是基层政府为实现发展而探索出的经营性运作诞生于乡村、发展并运用于城市,而后再向农村延伸。值得注意的是,经营性运作并非基层政府所独有,也被村级组织日常实践着。由于发展主义在乡村的蔓延体现着“控制发展实践的权力体系以及发展话语创造出的主体性形式”^[2],从根本上解构或结构性建构着村庄,正视并探讨经营村庄的意图、机制和逻辑尤为重要。

本文将田野观察的安吉实践置于“效率-经营”视角下,发掘并讨论经营村庄在目标追求和策略选择等方面的新动向。安吉县地处浙江省西北部,县域面积1886平方公里,下辖8镇3乡4街道,共209个行政村(社区),户籍人口47万人,境内“七山一水两分田”。安吉县是“中国美丽乡村”发源地、习近平总书记“两山”理念诞生地,被评为全国生态县,并获得联合国人居奖^②。

收稿日期:2022-06-03

基金项目:国家社会科学基金青年项目“共同富裕目标下农村生态产品的富民机理与政策体系研究”(22CZZ011)

作者简介:靳永广,男,山西财经大学公共管理学院讲师,硕士生导师。

① 本文言及的(农村)社区、村庄和乡村指涉的地域单元一致,均指行政村所辖的地域范围。与之相对应,涉及的社区组织指村级组织。

② 参见安吉县政府网, <http://www.anji.gov.cn/col/col1229211445/index.html>。

为加快“美丽乡村”向“美丽经济”转化进程,该县在持续推进“中国美丽乡村”建设十年的基础上,于2018年提出开展“乡村经营示范村”创建工作试点,并将经营村庄作为整合推进新时代美丽乡村三项示范工作之一来抓^①。那么,安吉县的经营村庄^②呈现何种镜像?其发生机理、实践机制和组织形态是什么?放眼全国,这一经营机制是行将到来的事物还是转瞬即逝的现象?

为全面了解安吉经营村庄的缘由及实践,笔者于2018—2021年先后赴安吉展开五轮田野调查。在获取相关政策文本和总结材料等文字性资料的基础上,笔者对县发展和改革局、农业农村局、民政局等涉农部门的工作人员和部分村干部进行了半结构化访谈。本文使用的实证素材均源于田野调查。

二、文献回顾与视角切换

(一)“利益-经营”视角下经营村庄的研究进展

20世纪80年代以来,基层政府借助分权化改革赋予的自主空间实施谋利取向的经营活动被学界所关注。相关研究发现,“分灶吃饭”的财政包干体制激励着基层政府以类厂商^[3]或产业公司^[4]的身份,为企业提供关键性产权保护^[5]和资金筹集便利^[6],基层政府通过充当董事会角色主导企业生产和经营过程获取经济利益。政权经营者^[7]、地方政府法团主义^[8]、地方市场社会主义^[9]和谋利型政权经营者^[10]等都是对基层政府经营者角色和公司化特征的刻画。这一时期,苏南地区经济实力相对雄厚的村集体借助国家给予的政策支持兴办集体企业。由于企业所需的各类生产要素高度依赖于村庄,村干部便以集体名义经营村办企业,村企关系呈现出“村庄型公司”的组织形态^[11]。总体来看,围绕经营企业形成的理论洞见旨在凸显利益结构调整或分化诱致的基层政府“企业”属性。

随着市场化和分税制改革的推行,基层政府由经营企业转向经营土地^[12]。学者们从制度变革引致的财政体制约束^[13]、继续经营企业面临的多重风险^[14]、“晋升锦标赛”塑造的体制激励^[15]和土地制度赋予的运作空间^[16]等出发,考察基层政府如何通过以地生财和以地融资方式最大化获取土地财政收入^[17]。相关文献不再局限于探讨政企关系,而是将目光拓展至政府间关系,但仍延续利益结构分析范式。由于政府经营土地离不开村级组织配合,且后者借助土地经营壮大集体经济能够获得上级认可,村集体参与并主导建设用地经营,形成了富人主导型借地谋发展模式^[18]。

分税制改革约束了基层政府的财政支出,但项目资源为基层政府寻利提供了主要动力^[19]。依托土地政策和财政专项资金,基层政府与工商企业联合经营并再造村庄,形塑出以土地经营为核心的经营村庄模式和“公司型村庄”的村企关系^[20]。伴随项目进村和资本下乡,基层政府借助资源进村形式主导村庄发展,并通过招商引资和集中体制内资源进行景观化打造^[21]。这些经营行为在短时间内能够推动村庄发展,其目的是满足基层政府自身意志和利益,而非实现村庄公共利益最大化^[22]。部分研究还将经营村庄置于乡村振兴^[1]、集体产权改革^[23]背景以及内生发展视角^[24]中,探讨“有为集体”如何处理政府、企业和村庄关系,但仍未摆脱利益结构范式。

(二)从主体寻利意图到资源经济效率的视角切换

总的来看,既有研究主要从“利益-经营”视角考察基层政府和村庄主体经营性运作行为。得出的主流论调是,获取经济收益而非增进公共利益是主体经营的根本目标。这样的研究预设

① 其余两项为美丽乡村精品示范村和乡村治理示范村。

② 田野调查发现,安吉县存在“经营乡村”“乡村经营”“经营村庄”“村庄经营”混用情况,但表意一致,都指村级组织以行政村为区域展开的经营性运作。本文作如下处理:在引用政策文本时使用乡村经营或经营乡村,引用访谈资料时不作区分,展开分析时统一使用经营村庄。

和理论洞见凸显了主体的谋利取向,但并未将资源经济效率置于关键地位审视。也正是对资源经济绩效的搁置甚至忽视,使得有关政府经营的舆论氛围长期浸润在谋利语境中而备受诟病。事实上,经济利益的产生和主体利益的获取都以资源经济效率的有效实现为前提。若不将资源经济绩效纳入重要议题展开思考,经营村庄的积极意义和正面价值则很难被发掘。从政策层面来看,党的十八大以来以推动农村集体资产保值增值和集体经济壮大为导向的政策设计,也要求我们回到资源经济效率本身,正视农村各类可经营资源的经济价值。

由是,从资源产权归属和价值实现出发,观察经营村庄实践中行动者的目标意图和行为策略尤为重要。这不仅能够补充甚至扭转固有研究预设,而且能够引导实践推进并改变人们的成见。那么,是否存在或者能否建构一个用于理解以资源经济效率提升为目标的经营村庄的理论框架?实践中又是否存在一类旨在提升资源要素利用效率和市场价值的经营事实?本文尝试将“利益-经营”转换为“效率-经营”视角,发掘和讨论要素经济效率提升面向经营村庄的发生机理、经营机制及其组织形态,进而正视经营性运作的正当性和合理性。

需要说明的是,“效率-经营”并非全然排斥“利益-经营”,而是倡导“有效率的利益”“为效率而经营”,也就是将经营视作提升资源经济绩效的机制和方式,进而增进村庄经济的长期发展和公共利益的持续实现。由于资源的产权归属和经济特性决定了参与主体及其行为实践,本文探讨聚焦于村庄层面的经营实践,换言之,村庄社区是观察经营机制和组织形态的基本单元。这样的研究设计并非认为政府不重要或不应该进行探讨,只是希望透视作为资源所有主体的社区组织如何经营村庄。

三、从建设到经营:县域美丽乡村工作的实践转向

为探索有县域特色的社会主义新农村,安吉县于2008年率先在全国启动“中国美丽乡村建设”工程。该工程为农村社区累积起大量有形资源或无形要素,如生态资源、人居环境、基础设施和形象符号等。然而,美丽乡村建设不只是维护绿水青山,还要为社区基础设施的长效运营维护和村级集体经济的发展壮大培植内生动能。更为重要的是,确保县域在县际竞争中保持身份竞争优势,继续体现政治符号意义并持续发挥示范引领价值。这一切都要求探索“两山”转化通道,从而让各类资源环境要素转化为富含较高经济价值的产业经济。经营村庄,也就是推动美丽乡村由建设向经营转型,便是安吉县政府探索推进美丽乡村工程的工作理念。

(一) 基础设施长效运维与村庄资金短缺

美丽乡村建设期间,为改善农村基础设施等硬件环境,安吉县政府通过以奖代补形式向行政村大量投入财政资金。大量财政资金输入后,垃圾分类设施、生活污水处理设施、社区综合服务中心以及其他公共配套设施在行政村实现了全覆盖。按照“财政直接补助所形成的资产属于本集体经济组织成员集体所有”^①的制度规定,这些基础设施经由一定程序移交给村民集体,政府不再提供后期维护资金,作为所有者的村民集体负责长效管理和日常运维。

美丽乡村建设过程中,村集体将财政以奖代补资金以及绝大部分集体收入用于村庄整治和基础设施建设,多数村集体的存量资金难以完全保障这些基础设施的长期运转。在财政不再支持和村级资金短缺双重情境下,如果不能将这些基础设施转化为集体经济发展的支撑要素,不仅其利用价值很难实现,而且可能成为集体负担。

一个村庄(基础设施建设)砸了很多钱进去,我不懂经营,如果村里集体经济薄弱

^① 参见《浙江省农村集体资产管理条例》(浙江省人民代表大会常务委员会公告第37号)第八条:村集体经济组织接受社会资助、捐赠和财政直接补助所形成的资产,属于本集体经济组织成员集体所有。

一点的,就是正常的维护也维护不起。如果不维护,没几年就荒废掉了。(HSW 村 C 书记,20180629)

一些卫生管理、公共设施管理以及绿化的修复,如果没有经济支撑将会是村里极大的负担。(HXW 村 Q 书记,20180416)

要将这些基础设施转化为产业发展的支撑要素,培育起支持基础设施长效运维的村庄“自我造血”能力尤为关键。村庄基础设施的管护和利用程度是衡量作为所有者的村集体能力的重要维度。若不能有效运维并加以利用这些基础设施,极易影响村干部的权威和公信力。

(二) 同质化、示范引领与自我主动加压

当某地基层社会治理创新成为“样板”后,其他地方政府或自发学习和模仿,或上级以政令方式自上而下地组织学习和模仿^[25]。样板经验在转化为本地发展举措过程中,各地选择性模仿或直接移植先进地区发展模式,或花费大量资金打造亮点。其结果是,县域发展模式高度同质化,且典型造点更具吸引力。

我们的创建工作形成一定的效应后,好多地方都来我们这边取经学习。(发展和改革局 Z 副局长,20191217)

我们的一些党政干部外出考察回来后议论说,我们的美丽乡村建设不如其他地方。原来这些地方是花巨额资金打造的一个点,不是像我们这种在全部行政村推开的。(农业农村局 L 科长,20191217)

改革和创新是县际竞争的重要面向。在“为创新而竞争”的今天,经验模式同质化尤其是后发地区斥巨资打造典型,对创新先行地而言会形成巨大挑战。它们挑战先发地区的身份地位并削弱其竞争优势,如何推动创新经验迭代升级成为摆在安吉政府面前的现实问题。

县域美丽乡村建设模式之所以出现同质化,其主要原因是县政府普遍将人居环境改善和生态环境治理视作核心内容来抓。问题是,“两山”理念不仅要求维护绿水青山,更重要的是将绿水青山转化为金山银山。尽管如此转化是科层组织面临的共性问题,但对于因“两山”理念诞生地而闻名的安吉而言,这种共性问题更是“特有的自我压力”。

我们是“两山”理念的诞生地,也是践行“两山”理念的试点县。我们的美丽乡村和这些地方应该有什么不同?我们必须领先他们一步,这样才能当好模范。说实话,我们是有这方面压力的。我们的做法是,探索“两山”理念的转化通道,也就是让绿水青山真正变成金山银山,而不是简单停留在绿水青山上。(发展和改革局 Z 副局长,20191217)

从发展的角度讲,如果能够探索出生态资源优势转化为经济发展优势的有效通道,亦即通过“领先一步”制造差异和凸显个性,不仅可以确认身份、获得安全感,还可以从中获利,获得资本、空间和发展机会^[26]¹²¹。就此而言,无论是横向县际竞争还是示范引领,都要求安吉县“领先一步”。问题是,什么样的“两山”转化通道能够体现并确保“领先一步”?

(三) 要素价值显化与生态富民产业发展

作为一个综合性概念和系统性工程,美丽乡村既包括为村庄居民提供优质生产生活环境和基础设施条件,也包括生态优势导向的村级集体经济壮大和农户家庭收入提升。前者旨在通过显化环境外部性让农户切实得到环境改善的福利,后者强调形成生态增收的良性循环进而保障集体和农户的增收能力^[27]。不同于前者对生态资源自然属性和存在价值的凸显,后者突出强调激发资源的经济属性,也就是“让生态环境成为有价值的资源,与土地、技术等要素一样,成为现代经济体系高质量发展的生产要素”^[28]。

美丽乡村累积的生态资源、基础设施和形象符号等资源要素以及村庄建成环境,不仅自身蕴含巨量增值潜能,而且具有带动村庄其他资源价值提升的潜在优势。问题是,这些要素资源

的经济价值及其带动潜能通常难以自我显现,往往需要采取适宜的开发方式并借助特定的产业类型才能实现。当农业成为村庄的主导业态时,它们的经济价值常常处于“隐性剥夺”状态^[29]。那么,采取何种开发形式并形成何种产业类型,才能形成支撑集体经济发展和村民收入增加的富民产业,并带动其他资源提升经济价值?

(四)美丽乡村经营化的政策导向

总的来看,安吉县既存在着基础设施长效运维资金短缺以及发展契合要素经济特性的生态富民产业压力,更面临着如何“领先一步”增强县际竞争实力和示范引领效能的压力。尽管前者指向培植村庄内生发展动能,后者意在凸显县域独特性并体现符号价值,但它们具有内在的一致性,即都要求县级政府能够立足生态优势,主动探索“两山”有效转化通道,从而在增量式发展中释放比较优势。在安吉,这种增量式发展具体表现为美丽乡村由建设转向经营,即推动村庄资源要素向产业经济经营式转化(图1)。

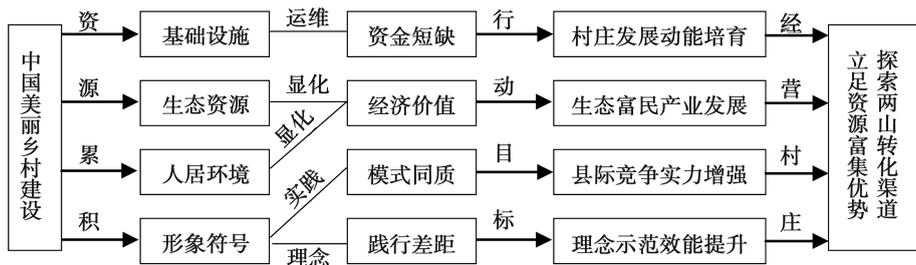


图1 县级政府经营村庄的发生机理

政策层面上的经营式转化表现为经营任务前置和经营任务专项化。经营任务前置指县级政府将现代产业发展而非人居环境改善作为遴选并考核美丽乡村精品示范村创建的首要指标^①。经营任务专项化指县级政府将经营村庄作为专项任务引导村级争创。2018年,该县出台《安吉县“乡村经营示范村”创建工作试点办法》^②(下称《办法》)。在村干部看来:

不经营的话,基础设施放那里再好看,它也不会产出。没有产出,老百姓无非就是看着好看但不会增加收入,村集体也赚不到钱。(TS村Z主任,20180629)

由此来看,美丽乡村由建设向经营进阶,主要任务是显化村庄的资源要素价值并发展村庄产业,从而促进村集体经济增长和农户家庭收入水平提升。

四、社区主位与市场化运作:经营村庄的实践机制

由建设到经营的政策生产,只是为资源要素的经营化转型提供了政策激励,具体实践中,经营村庄的行动主体有哪些?它们扮演何种角色并进行何类主体实践?它们的行为实践呈现何种形态?

(一)从政府到集体:经营村庄的主体转换

美丽乡村建设累积的基础设施、人居环境和生态资源等都具有明确的地域边界,它们存在于村庄中,属集体成员共有资产,而形象符号属于全县人民共有资产(公用品牌),这意味着作为所(占)有者的村集体能够使用这些有形资源 and 无形要素从事生产经营活动。由于产权所有者拥有除合同规定他人租用权利的全部决定权、收入支配权和资产转让权,是否以及如何经营

^① 《安吉县建设“中国美丽乡村”精品示范村考核验收办法(2017年修订)》规定,申报“中国美丽乡村”精品示范村创建的行政村原则上应具备四个基本前提条件,其中之一便是“美丽乡村经营工作思路明晰,农村一二三产融合发展潜力大,经营有基础,村庄发展规划科学先进”。笔者通过对2013—2020年安吉县“中国美丽乡村”精品示范村考核指标及比重对比发现,2013—2016年产业发展的比重为20%以下,2017—2020年该项任务的比重调整为31.2%~32.5%。

^② 参见安新农[2018]5号,2018-04-12。

资产完全由所有者决定。就此而言,操作场景中的经营村庄的决策和行动主体应该是村集体而非县级政府。

早在2004年,安吉县就在村“两委”换届时同步选举村经济联合社组成人员,并推动集体资产股份制改革。2014年,县政府要求年内全面完成集体资产股份合作制改革。农村集体资产股份制改革后,村股份经济合作社以股权化形式获得发展经济的独立决策权,并代表股民行使资产积累、资产管理、资产经营和收益分配等权利。由于村股份经济合作社以实现集体资产保值增值为目标,日常经济活动中该组织独立经营且自负盈亏,因此其经营成效直接决定着集体经济的增长潜力和社员的收入水平。组织行为和成员利益之间存在的强关联性,使得该组织理应成为作出决策并从事经营活动的主体。2019年3月,安吉县启动农村集体经济组织换证和统一社会信用代码赋码工作,这为村集体经济组织从事经营活动、协调主体利益和走向市场提供了“特别法人”身份。

可以说,资产集体所有的制度安排、集体资产的股份化改革以及集体经济组织的法人化变革等,都要求村社集体主导村庄经营的日常实践。而行政村在自然环境、资源类型和经济条件等诸多方面的异质性,以及政府身处的多任务情境,使县政府不能直接而全面地主导村庄经营的具体实践。

其实美丽乡村建设是政府在引导,渐渐把各个村的环境整治好,再做其他的。安吉县是分三步走,原来是美丽乡村示范村创建,过段时间创建好了,过两三年,又会有一个美丽乡村精品示范村,再过若干年,又会有新的美丽乡村经营示范村的创建。尽管是创建,但不像美丽乡村建设一样,如何经营是村子里面的事情。(HSW村G主任,20180629)

经营村庄在成为村庄集体而非县级政府的具体工作后,社区组织发挥什么功能、承担何种任务?《办法》规定,要“更好地发挥村‘两委’和村级集体经济组织在乡村产业发展中的组织、协调、统领作用,做大、做好、做活乡村产业,更好地服务于各类乡村经营主体”。

(二)生态资源价值挖潜与资产权能市场化运作

做大、做好、做活乡村产业,目的是深入挖掘并充分利用乡村多元价值和村庄资源,推动乡村产业向特色化、规模化、多样化和品牌化方向发展。这就要求村庄立足资源独特优势发展特色产业、聚焦资源丰富优势发展规模产业、依托资源类型多样优势健全产业体系,从而形成整合开发村庄各类资源、发展多种业态的格局。

对于政府部门来说,在集体经济发展这块,也是希望各个村能够尽可能地将现有的资源、资产整合起来开发,不要只发展一种业态。那样子的话(只发展一种业态),集体经济发展不起来。(农业农村局L科长,20191217)

我们在经营乡村过程中,并不是单独去开发一块土地或者经营一片水域,好山好水只是一个方面,必须要有相应的配套设施……你仅仅搞个漂流,游客来这里玩一下就走了,但其他业态的打造就能留住客人了,只有这样才能把集体经济搞活。(JX村Z委员,20200818)

在安吉,整合开发村庄各类资源的方式是建设并运营景观村庄,也就是通过生态旅游培育显化生态资源价值,借助生态资源富集优势和巨量经济潜力带动其他资产价值提升,从而实现构成村庄空间的各类要素的整体开发和经营。扮演主位角色的社区组织则需要通过生态资源和生态旅游产业的溢出效应,找到在村各类资源经济价值提升的最优利用状态。

经营的实质是经营某项资产的所有权和使用权的权利^[30]。在村资源的利用状态和产权配置结构具有明显异质性,且依托这些资源形成的产业类型对资金和技术等现代生产要素的需求程度不尽相同,因此权能能否以及如何交易成为影响村庄经营的关键要素。经营村庄实践中,

社区组织立足资源现状及产业发展实际,借助蕴含巨量经济价值的生态资源所具有的带动效应,通过集体经营、对外出租和合作运营等多元化权能交易形式,激活村庄可带来经济效益的各类资源要素的交换价值。

1. 提升资源性资产利用效率:集体统合经营权与统一运营

对于资源性资产,安吉各村的通常做法是集体统合经营权。这种运作机制旨在借助集体“统”的优势降低生产成本并提升资源经济价值。以毛竹林为例,安吉108万亩竹林中毛竹面积高达82.93万亩,蓄积量高达1.7亿柱。分山到户后,售卖毛竹一度是农户的主要家庭收入。近年来,受生态环境保护、砍伐成本高昂和销售市场萎缩等影响,老百姓逐渐放弃经营毛竹。

近几年,随着毛竹市场的萎缩、价格下滑,毛竹市场价只有每百斤二十几块钱,人工费用也涨到了十几块钱,老百姓利润空间就变得很小。随着家庭其他收入的增多,如外出务工、外出其他的一些经营,毛竹的收入从主要收入变为次要收入。由于毛竹的管理很难,又很麻烦,每年都要请人管理,有些农户觉得毛竹收入在家庭收入中变得微不足道了,就不去管理毛竹林,让其自生自灭。(HXW村Q书记,20180416)

针对分户经营毛竹林存在的收支差距和资源闲置问题,安吉县绝大多数村庄的做法是集中经营。JX村的经营机制如下:一是成立毛竹专业合作社。JX村于2018年11月成立湖州安吉福林毛竹专业合作社,流转毛竹林6200余亩。二是确定股权比重及分红基数。JX村规定,合作社股权由村股份经济合作社和农户分别占有。村股份经济合作社以基础设施建设(如修建林道、发展林下经济种植等)作为新增利润点股本的30%参与分红;流转范围内的农户以毛竹林总收入除去人工运费等净收入作为原始股入股,并以原始股入股占总股本的比例作为分红基数。三是市场化经营。按照统一规划、统一管理、统一经营、统一支配的运作模式,股份合作社统一砍伐和修建林道,统一对外招标和集中销售。通过合作社统一经营,JX村不仅降低了成本并提高了销售价格,还通过种植杨桐树和开发五福竹笋发展林下经济增加总体收益。2019年,JX村毛竹林收入60万元,村民分红43万元。

2. 提升资源性资产经济价值:经营权再集体化与对外流转

农户承包地也采取集体统合经营权形式提升资源价值,但经营权再集体化^[31]后的土地对外流转而非集体统一运营。具体的运作机制是,集体经济组织基于熟人社会形成的信任网络和管理经营集体资产职能,将土地经营权统一流转村集体,再代表农户与规模经营主体对外进行市场化谈判和流转。整个过程中,村集体经济组织扮演中介组织,在农户和规模经营主体之间进行信息传递并谈判交易。这样的运作机制能够解决两个问题:农户可能基于权能分割后的实际占有权而“坐地要价”,也可能因信息不对称和地位不对等而损失土地财产权利;规模经营主体与分散占有土地的农户进行交易存在经济成本和时间成本高昂的现实问题。

以DZY村为例,村民小组首先与农户签订流转合同,而后与村股份经济合作社签订经营合同。村股份经济合作社获得承包地经营权后,以水稻600斤/亩的市场价分别流转给安吉旅游发展总公司868.95亩和安吉县七彩灵峰农业发展有限公司894.02亩。规模经营主体获得土地经营权后,独立从事农业生产经营活动。土地流转后,村民在获得承包地流转租金的基础上,拥有进入公司从事农业生产活动的优先权。他们以80元/日的平均工资在公司从事种植、采摘和除草等工作。规模经营主体缴纳的村庄机耕路和其他基础设施使用的管理费,也是集体经济收入的重要组成部分。

3. 激活可经营性资产^①经济属性:使用权对外出租与资本经营

在集中统合分户占有的资源性资产经营权的同时,部分村还探索盘活集体所有的闲置房屋

① 此处所讲的可经营性资产包括集体所有的经营性资产和公益性资产两种。

和设备等经营性资产,通过对外出租增加集体经济收入并保持集体资产不变(或增加)。具体运作机制是,村集体确定租赁资产价格,并与承租公司或个人商定合同到期后的资产处理办法。如HSW村股份经济合作社将位于村委办公楼旁的两幢厂房分别以365400元/年和471540元/年的租金对外出租。2018年12月6日,JX村将山民文化街店面30间以年租金11万元整体出租给GQ、JF和LM三人组成的经营团队。租赁合同到期后,村委会收回集体资产,集体资产总体保持不变。

值得提及的是,部分村集体在将经营性资产出租给开发商经营的同时,还约定租期结束后开发商投入建设的固定资产全部归村集体所有。这种情况下,村集体不仅能够获得租金,还能增加经营性资产。以LW村为例,该村将关停的小型水电站以2万元/年租金、租期为20年,出租给浙江安吉县乡旅文化创意有限公司。该公司投资550万元改造并经营小水电展示馆和电站民宿。租期结束后,水电站改造和新增的配套资产等形成的一切资产全部归村集体所有。

那个小水电站面积很小,100多个平方(米),我们租给他只有2万(元)租金。虽然是2万(元)租金一年,很便宜,但是它给我们的带动效应是很大的。为什么呢?本身这个小水电站是个展示馆,我们所有的机器设备全部没拆,就放在那里。然后(公司)在机器设备里面做了4个房间,把民宿融到了小水电里面,这个小水电站的名字很好听,叫“今夜我在电站值班”。把我们的展示馆融在(小水电站)里面,人们随时可以去参观,也给我们村集体增加了440万元的集体资产(以建造成本价估值)。(LW村Z主任,20200817)

除出租经营性资产,各村还将闲置的非经营性资产进行改造利用,突出表现为将旧校舍等公益性资产对外出租。仍以LW村为例,该村将停办的小学校舍交由投资商改建成天目含云酒店,除了获得820万元租金,还为村集体增加了3000万元的集体资产(以建造成本价估算)。

天目含云酒店是我们原来废弃的LW完小(小学)。它闲置在那里已经10多年了,一直是当村委的仓库在用,后来通过盘活资产招商引资。我们这种招商引资的方式很好。我们以集散中心名义审批,审批之后,就租给他们。建设费用由开发商来付,他们投入的也有3000多万(元)。除了3000多万(元)的投资,还需要每年给我们20万(元)租金,五年一递增,最后资产也是我们的。我们每年在增加20万(元)租金的同时,也增加了3000多万(元)的资产。(LW村Z主任,20200817)

4. 显化村庄设施环境经济价值:对外租赁或股份合作

比起满溢的商品,建成环境是更加行之有效的资本投入^{[26]188}。在安吉,农村地区建成的优美村庄环境也是村庄实施经营性运作和壮大集体经济的重要资源。不同于资源性资产和经营性资产,这些资源具有典型的公共性和非标性^[32],由此开发的旅游业对资金投入和运营技术要求较高。而资本和技术等要素短缺问题难以通过村庄自组织或要素替代方式解决,以权能让渡为媒介引入市场力量成为村庄的惯常举措。经营村庄实践中,主要存在以下两种形式:

一类是资本独立运营。村集体直接将建成的基础设施出租给工商资本主体,后者向前者缴纳约定的租金和其他费用后获得独立使用权和经营权。以JS村为例,该村以美丽乡村精品示范村创建为契机,推动MTL自然村“五线”下地^①、村庄环境整治和道路改造等工程,并挖掘村域文化资源复修古建筑和新建仿古戏台。2018年11月,JS村集体将MTL自然村的主干道路、古戏台和古民居等出租给浙江大垓之尧文化发展有限公司实施文创灯光项目。公司每年向村集体缴纳80万元租金,并承诺年营业额超80万元的部分,村集体每张门票可提成10元,获得二次租赁收入。项目自2019年7月运营以来,14个月实现营业收入320万元。

① 电力、电信、移动、联通、广电等五个部门的电线、电缆统一接入地下。

另一类是村企股份合作运营。村集体将村庄基础设施和建成环境折价入股,与工商资本主体成立股份合作公司共同开发和运营村庄资源。以LJ村为例,2015年该村引进浙北灵峰旅游有限公司,以股份合作形式共同成立安吉乡土农业发展有限公司、安吉乡土职业技能培训有限公司和安吉浙北灵峰旅游有限公司鲁家分公司。合作成立的三家公司各司其职,其中安吉乡土农业发展有限公司负责串联游客接待场所、交通系统、风情街和18个家庭农场等主要场所的投资建设;安吉乡土职业技能培训有限公司负责专业技能培训;安吉浙北灵峰旅游有限公司鲁家分公司则从事村庄景区的运营工作^①。

梳理安吉县经营村庄实践,可以发现社区组织采取多元化的方式推动集体资产经济价值的实现(表1)。景区村庄的建设和运营是资源经济价值实现的具体载体,资产价值的实现均围绕生态旅游产业的发展而展开。通过集体进行市场主体统一经营、外部市场主体参与经营等方式推动集体资产能市场化交易,盘活长期处于价值隐匿或低效利用的集体资产,也就是激活它们的经济属性和交换价值。由于是对能够产生经济效益的各类资产实施经营性运作,经营村庄是一种全要素的经营格局。透过全要素经营的目标导向和具体实践可以发现,经营实则是显化或提升资产经济价值的重要方式。这也从实践层面表明,“效率-经营”可成为对“利益-经营”的补充或优化。

表1 村庄资源经济价值实现的权能运作方式

资源	利用效率	权能占有	资本和技术依赖程度	权能运作目标	权能交易方式
毛竹	闲置	农户承包	较低	提升经济价值	集体统合、统一运营
承包地	低效	农户承包	较低	提升经济价值	集体统合、对外流转
厂房	低效	集体所有	较高	激活经济属性	集体所有、对外出租
校舍	闲置	集体所有	较高	激活经济属性	对外租赁、市场运营
设施环境	沉淀	集体所有	较高	显化经济价值	对外租赁、合作运营

(三) 社区主位型市场化运作:经营村庄的组织形态

安吉经营村庄呈现何种组织形态?这需要回到权能市场化运作的全过程中进行考察。实施权能市场化运作的资源要素与村民的经济利益直接相关,且作为外来主体的工商资本进入村庄后必然与村民发生各种联系,因此甄选资本并进行利益协调就成为社区组织的一项重要任务。当相关产业运营并产生经济效益后,作为直接经营或对外让渡权能主体的集体经济组织还需进行收益分配。因此,村庄要素经济价值的实现涉及权能整合、资本甄选、权能让渡、业态开发和运营、集体收益分配等过程,而利益协调则贯穿这些环节始终。由于集体成员和市场主体等不同利益诉求的多元主体活动于经营环节中,社区组织既需要履行凝聚成员利益并代表他们管理和经营资产的职责,还需要与工商资本主体进行频繁互动,发挥组织、协调和统领作用,作为经营主体的社区组织更多地以中介组织的身份活动于经营村庄的全过程。就此而言,社区组织直接而全面地主导着以要素经济价值实现为目标的经营村庄的日常实践。当社区统领和权能市场化运作构成要素价值实现的实践机制时,经营村庄呈现出社区主位型市场化运作的组织形态。

市场化运作并非市场力量对集体组织的替代。原因在于,它们并未进入村“两委”班子,而是在社区组织统合运作下盘活集体资产并发展壮大集体经济的力量,它们运作的是集体资产的经营权而非占有资产所有权。由于这些资本主体并非凌驾于集体之上且不拥有主导权,其有别于“公司型村庄”的运作逻辑。

^① 2017年7月,由于浙北灵峰旅游有限公司资金短缺,经营理念跟不上LJ村发展速度,该村股份经济合作社与前者商定兼并收购其占有的51%股权。自此,三大公司完全由村集体经济组织全权占有。

社区主位型市场化运作并不排斥县级政府的职责行使。作为一项示范性创建活动,尽管县级政府不直接主导经营村庄的日常实践,但县级政府需要赋予社区组织统领经营村庄的主体地位,且通过行政举措规避工商资本侵占集体资产和侵犯农户利益的可能。在经营过程中,县级政府通过资金奖励和土地指标倾斜等政策激励社区组织实施经营性运作。《办法》指出,创建乡村示范经营村成功的行政村,不仅当年可获得县级财政奖励120万元、每次通过复评奖励80万元,而且在建设用地指标安排上予以倾斜。同时,县级政府部门不仅对村庄建设规划和产业发展规划等专项规划进行评审和批管,还通过中期考核和年终考核等实施过程管控。

五、结论与讨论

本文在对“利益-经营”范式下经营村庄研究文献进行述评的基础上,提出“效率-经营”的分析框架,并结合一项田野观察,正视经营村庄的效率面向及其组织形态。安吉县经验表明,经营村庄发生在复杂的组织环境中,是县级政府为了继续保持县际竞争优势和持续彰显示范引领效应,以及解决农村基础设施长效运维资金短缺问题和显化生态资源经济价值作出的理性选择。它以景区村庄建设和运营为载体,以发展生态富民产业为导向,重视对生态资源经济价值本身和带动效应的挖掘,是一种对能够产生经济效益的各类资产要素权能实施市场化运作的行为。

村“两委”和集体经济组织构成的社区组织直接而全面地主导着村庄的经营实践。它们立足村庄资源类型和利用状况、权属配置状态及其对资本和技术的依赖程度,以经营权集体统合和运营、多元化对外让渡产权等方式进行市场化经营,整个实践过程呈现出社区主位型市场化运作的组织形态。县级政府则以政策激励、规划管控、过程监督和年度考核等机制,激励并约束社区组织投身经营实践,规制外来资本主体侵占集体资产和损害农民利益。

总体而言,安吉经营村庄是社区组织尤其是集体经济组织主动适应市场经济,对乡村空间内可经营的有形资源 and 无形要素进行整合、重组和运营的市场化运作过程。这样的经营行为发生在乡村振兴、资本下乡和生态文明建设等复合背景下,以实现要素经济价值、促进集体经济增长和增加农户收入为目标,重视利益增长的长期性和惠及主体的全体性。这样的实践探索有别于以企业和土地为核心的村庄经营模式,也在实践层面上挑战了学界惯常沿用的“企业”“政权经营者”等主流论调。

当前,无论是实施乡村振兴战略,还是推动城乡要素市场化流动,甚至是加快建设全国统一大市场,都要求推动各类要素在更大范围内自由流动、高效配置和最优利用。从村庄发展的角度看,唯有将村庄资源要素挖掘并科学有效利用,才能激发其经济价值、促进集体经济增长和带动农户家庭收入增加,而实现这一目标充分发挥村庄的主体作用尤为关键。安吉经营村庄便是集体推动村庄全要素市场化经营的有益尝试。因此,这样的实践并非转瞬即逝的现象,而是乡村永续发展的内在机制。

党的二十大报告指出,建设宜居宜业和美乡村。中共中央、国务院下发的2023年中央一号文件也就扎实推进宜居宜业和美乡村建设作出了系统安排。作为和美乡村建设的内容之一,宜居要求因地制宜强化村庄规划、推动人居环境整治和基础设施建设。而安吉县高标准规划并推进的美丽乡村建设,尤其是在政策制定和推进机制方面进行的有益探索,可以为其他县域推动和美乡村建设提供经验参考。

宜业是和美乡村建设的目标,就是要形成可持续发展的乡村产业。与其他地方相比,安吉在资源要素方面具有特殊性,但仍有较强的借鉴价值。它带给我们的启示是,要高度重视并挖掘村庄及其构成要素的优势和价值,科学划分政府、市场和村庄在资源价值实现中的身份角色。

更为重要的是,要以强化社区主体地位和完善市场运行机制为前提,内聚发展优势吸引外部优质要素,从而实现乡村生态、产业和组织等全面振兴。由于这样的发展机制建立在要素权能结构开放和市场化流动之上,持续扩大乡村资源的权能结构开放性,推动城乡要素自由流动尤为关键,客观上要求破除制约要素流动的产权、制度等多维约束。

参考文献:

- [1] 刘景琦. 论“有为集体”与“经营村庄”——乡村振兴下的村治主体角色及其实践机制[J]. 农业经济问题, 2019, 40(2): 24-32.
- [2] 阿图罗·埃斯科瓦尔. 遭遇发展: 第三世界的形成与瓦解[M]. 汪淳玉, 吴惠芳, 潘璐, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2011: 365.
- [3] Walder A G. Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy [J]. American Journal of Sociology, 1995, 101(2): 263-301.
- [4] Peng Y S. Chinese Villages and Townships as Industrial Corporations: Ownership, Governance, and Market Discipline [J]. American Journal of Sociology, 2001, 106(5): 1338-1370.
- [5] 廖炳光. 从乡镇企业到集体土地所有制: 产权理论的三种视角及其解释[M]//王天夫, 严飞. 清华社会学评论(第11辑). 北京: 社会科学文献出版社, 2019: 143-168.
- [6] Susan H. Whiting. Market Discipline and Rural Enterprise in China [M]//John McMillan, Barry Naughton. Reforming Asian Socialism: The Growth of Market Institutions. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996: 63-110.
- [7] 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: 50-52.
- [8] Oi J C. Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform [M]. Berkeley: University of California Press, 1999: 12.
- [9] Lin N. Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural China [J]. Theory and Society, 1995, 24(3): 301-354.
- [10] 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, 17(1): 17-24.
- [11] 郑风田, 阮荣平, 程郁. 村企关系的演变: 从“村庄型公司”到“公司型村庄”[J]. 社会学研究, 2012, 27(1): 52-77.
- [12] 曹正汉, 史晋川. 中国地方政府应对市场化改革的策略: 抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究[J]. 社会学研究, 2009, 24(4): 1-27.
- [13] 周飞舟. 分税制十年: 制度及其影响[J]. 中国社会科学, 2006(6): 100-115.
- [14] 邱泽奇. 乡镇企业改制与地方威权主义的终结[J]. 社会学研究, 1999, 14(3): 84-94.
- [15] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 2版. 上海: 格致出版社, 2017: 179.
- [16] 蒋省三, 刘守英, 李青. 土地制度改革与国民经济增长[J]. 管理世界, 2007(9): 1-9.
- [17] 周飞舟, 王绍琛. 农民上楼与资本下乡: 城镇化的社会学研究[J]. 中国社会科学, 2015(1): 66-83.
- [18] 冯小. 发展主义逻辑下的村庄治理——基于皖北A县“富人治村”现象的分析[J]. 中共杭州市委党校学报, 2014(3): 68-73.
- [19] 张伯宸, 刘威. 经营村庄: 权责视野下的基层政府经营行为研究——以陈村“土地增减挂钩”项目为例[J]. 浙江社会科学, 2020(8): 62-73.
- [20] 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): 100-116.
- [21] 卢青青. 经营村庄: 项目资源下乡的实践与困境[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2021, 21(6): 10-19.
- [22] 李祖佩, 钟涨宝. “经营村庄”: 项目进村背景下的乡镇政府行为研究[J]. 政治学研究, 2020(3): 39-50.
- [23] 王晓飞, 岳晓文旭, 周立. 村企统合: 经营村庄的新模式——以浙江省湖州市L村为例[J]. 农业经济问题, 2021, 42(10): 20-31.
- [24] 刘学. 乡村如何自我经营: 崖溪村的制度调适与现代化转型[J]. 学海, 2021(5): 36-46.

- [25] 狄金华. 改革在途: 地方政府的社会治理创新及其扩散[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2019: 149.
- [26] 杨宇振. 资本空间化: 资本积累、城镇化与空间生产[M]. 南京: 东南大学出版社, 2016.
- [27] 胡咏君, 谷树忠. 安吉乡村生态富民的模式识别及演化特征[J]. 中国农业资源与区划, 2018, 39(8): 1-8.
- [28] 任勇. 加快构建生态文明体系[J]. 求是, 2018(13): 50-51.
- [29] 唐溧, 董筱丹. 乡村振兴中的空间资源利用制度创新——如何弱化“三产融合”中的空间“隐性剥夺”[J]. 探索与争鸣, 2019(12): 113-123.
- [30] 黄中廷. 新型农村集体经济组织设立与经营管理[M]. 北京: 中国发展出版社, 2012: 155.
- [31] 夏柱智. 再集体化: 发达地区农村地权变革的逻辑[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020, 20(1): 24-32.
- [32] 杨帅, 罗士轩, 温铁军. 空间资源再定价与重构新型集体经济[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2020(3): 110-118.

(责任编辑: 宋雪飞)

Community Dominated, Marketization of Property Rights and Multi-resource Operate—Empirical Analysis of the Experience of Operate Village in Anji County

JIN Yongguang

Abstract: This paper puts the practical experience of Anji County into the perspective of “efficiency-management”, explores and discusses the formation mechanism and organizational form of operate villages aiming at improving resource economic efficiency. Experience has shown that long-term and effective operations and maintenance of infrastructure, continue to maintain the competitive advantage of local identity, to manifest the economic value of village resources and develop ecological industries that can increase people’s income promote the transformation from construction to management of beautiful villages at county level. The institutional arrangement of collective ownership of assets, the reform of the demutualization of collective property rights and the role of “special legal person” of collective economic organizations put community organizations in the leading situation of village management. Based on the heterogeneity of the utilization of village resources and their property rights allocation, as well as their differences in the demand for capital and technology and other elements, community organizations operate these resources on the market in the form of collective integration of management rights or transfer to the outside of the village. It is found that the operation of villages aiming at improving factor economic efficiency is essentially the market-oriented operation of collective organization on the property rights of multiple factors that constitute village airspace, and the openness of power structure and its market-oriented flow directly determine the operation effect. This paper starts from the difference of operate goals and faces up to the efficiency and behavior logic of village operation, which has certain reference value to reflect and criticize the theoretical orientation and practice mechanism of village operation.

Keywords: Community-led; Operate Village; Economic Efficiency; Market Operation; Multi-factor Operate