

公益项目包干:集体经济发展的 路径探索及其实现机制

孙新华¹ 和夏妍²

(1.安徽大学 社会与政治学院,合肥 230601;2.西北农林科技大学 人文社会发展学院,杨凌 712100)

摘要:壮大集体经济是实现乡村振兴与共同富裕的重要路径。公益项目包干型集体经济作为一种新型集体经济的实现方式,是由地方政府赋能村社组织承包完成公益项目,村社组织动员和组织农民参与项目实施,从而实现农民和集体经济双增收的集体经济发展路径。这种新型集体经济发展路径通过内外力量的联动,以“政府行政赋能—村社居间统筹—农民组织动员”三重机制的有机衔接,构建了“政府—村社—农民”互惠关系格局,但在实践运行中也显现了集体经济依托项目发展的局限性、村社组织角色的冲突性、农民参与空间面临瓶颈等问题。鉴于此,我国发展集体经济既要外源式支持,又要盘活村集体的自主发展能力,才能发展出多种形式的内外联动型集体经济。

关键词:集体经济;公益项目;项目包干;村社组织;内外联动

中图分类号:C913 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)04-0052-11

一、问题的提出

发展农村集体经济是乡村振兴的重要保障,国家层面对集体经济的发展一直给予极高的重视和大力的支持。长期以来,除了东部沿海和城郊地区村庄有雄厚的内生型集体经济,大部分中西部欠发达地区村庄的集体经济普遍呈现“空壳化”状态。2016年,中共中央、国务院发布了《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,强调农村集体产权制度改革的意义在于增强集体经济发展活力,引导农民逐渐实现共同富裕^[1]。党的二十大报告也明确指出,全面推进乡村振兴,巩固和完善农村基本经济制度,发展新型农村集体经济^[2]。因此,在全面实施乡村振兴战略背景下,如何发展一种促进国家与乡村社会有效衔接、实现集体与农民双增收的新型集体经济成为当前集体经济研究的重点。

学术界针对新型集体经济的发展路径展开了大量的研究,大体而言,既有研究主要将新型集体经济发展的路径分为内源式和外源式两大类。内源式集体经济发展路径是指通过整合村庄内部的各类资源要素或内生关系,促进集体经济发展的路径^[3]。内源式集体经济发展路径一般通过集体产权改革来实现,将集体经营性资产进行股份化与金融化改造,依托股份建立来推动股份经济合作社开展经营活动,从而壮大集体经济^[4-5]。这一路径虽有其合理性,但在长期的实践中也暴露出一些问题:一方面,过于强调“公司化”的经营性和盈利目的而忽视了集体经济发展是一个集经济、治理和社会等多重性质于一体的复杂过程,需要综合

收稿日期:2023-10-20

基金项目:国家社会科学基金青年项目“扶贫移民社区发展的空间社会学研究”(19CSH031)

作者简介:孙新华,男,安徽大学社会与政治学院副教授;和夏妍,女,西北农林科技大学人文社会发展学院博士生。

考虑经济目标和公共服务目标^[6-7]。另一方面,内源式集体经济发展路径对村庄自身的条件有较高要求,主要适用于那些“三资”丰富且村社组织具有较强经营能力的村庄^[8-9]。

外源式集体经济发展路径重点强调国家和政府通过资源输入的形式扶持村集体经济发展^[10]。早期项目式发展集体经济的路径表现为村集体通过经营产业项目获取利益且发展壮大集体经济,产业项目型集体经济具体可以划分为自负盈亏型、财政兜底型和入股分红型三类^[11]。除了项目投放,国家还以发展光伏产业等资源直接投放的形式扶持集体经济的增长^[12]。此外,国家还通过以村集体名义融资入股地方龙头企业的方式,协助村集体获取分红以增加集体收入^[13]。然而,外源式集体经济发展路径实际上也存在着诸多隐患:其一,村集体在产业项目的建设过程中可能因市场竞争力不强、产业项目经营不力而负债,导致集体经济进一步萎缩^[14]。其二,产业项目型集体经济以村集体盈利作为其主要目标,农民群体在这个过程中主动或被动边缘化,干群利益联结被削弱,导致村集体的治权在经营活动中进一步弱化^[15]。其三,在产业项目型集体经济发展模式下,项目落地过程中的“技术理性”设计造成配套村的规范过多过严,地方政府全权包管项目,村社组织与农民以旁观甚至阻挠的方式消极参与项目落地过程,导致项目难以落地^[16]。

鉴于内源式和外源式集体经济发展路径仍存在诸多问题,近年来不少地区开始借助项目下乡探索内外联动的集体经济发展路径。该路径是在不承担市场风险的情况下,由地方政府直接以行政赋能的形式将公益项目的建设权下放到村一级,发挥村社组织在村庄场域内的统筹协调优势,通过创造就业机会、入股分红等福利吸引农民积极参与项目建设过程,通过内外联动实现村集体经济与农民收入的双增收。2024年6月28日通过的《中华人民共和国农村集体经济组织法》也明确指出,“各级财政支持的农业发展和农村建设项目,依法将适宜的项目优先交由符合条件的农村集体经济组织承担”。目前,学界对这种通过政府发包公益项目发展农村集体经济的相关研究很少:或是在关注党支部领办合作社发展集体经济运作机制时,提及国家资源如项目、制度、精英等以嵌入性赋权的方式形塑着村社组织的政治统合机制^[17];或是关注到依托行政统筹并由村社掌控建设权的“村社包干”农村公共品供给的新路径^[18];或是在关于政府治理性发展的研究中,提到政府通过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^[19]。但这些研究并未从项目下乡发展新型集体经济路径的角度进行系统探讨。本文基于皖南一个普通农村的案例,试图厘清公益项目包干型集体经济的内涵、特征、运作机制及其限度。具体而言,首先,通过剖析典型案例界定公益项目包干型集体经济的内涵及其特征;其次,对三个主要行动主体的行为以及相互关系进行梳理,建立“政府行政赋能—村社组织居间统筹—农民组织动员”的核心分析框架,论述公益项目包干型集体经济的运行机制;最后,在总结公益项目包干型集体经济发展路径效度的基础上反思其限度。

二、公益项目包干型集体经济的实践

(一) 典型案例

本文经验材料来自笔者在皖南吴市平镇星村的调研。星村是一个普通的农业型村庄,现有农户845户,人口2815人,耕地3817亩。星村集体经济以农村集体产权制度改革为契机进入新阶段。2017年,该村成立了集体股份经济合作社,并从村委会经费中划拨6万多元为全体村民入股。集体股份经济合作社成立后,星村通过配合政府实施土地复垦和增减挂钩项目获得了一部分协调费,再加上每年4万元左右的租金收入,这两笔费用构成了该村集体经济的主要来源。2022年,星村作为市级18个村党支部领办合作社试点村之一,成立了农业

专业合作社。星村农业专业合作社成立后主要从两个方面展开经营:其一是经营特色农业。星村农业专业合作社联合了本村一家家庭农场,共同承包了 130 亩抛荒山地种植小香薯,但由于村社组织在生产和销售方面的市场竞争力较弱,加之自然环境因素的影响,所获收益有限且不稳定。其二是承包政府的公益项目。星村农业专业合作社在过去一年中共承接了 6 个公益项目(表 1),共获利 37.5 万元,在留足公积金后对入股的村集体和股民分红 30 余万元;此外,还带动本村 2000 余人次农民就地务工,农民工增收 30 余万元。政府公益项目在星村实践中实现了村集体经济和村民收入的双增。

表 1 星村党支部领办合作社实施公益项目情况

| 序号 | 项目名称 | 项目金额(万元) | 盈利(万元) |
|----|-----------|----------|--------|
| 1 | 镇政府老旧门窗更换 | 17.96 | 5.7 |
| 2 | 本村村级路灯安装 | 4.86 | 0.7 |
| 3 | 本村美丽乡村项目 | 50 | 9.9 |
| 4 | 本村血吸虫防沟修建 | 24 | 8 |
| 5 | 本村改厕项目 | 12 | 1.2 |
| 6 | 本村灌溉项目 | 45 | 12 |
| 总计 | | 153.82 | 37.5 |

除星村外,笔者调研的浙江绍兴于村同样存在村庄通过承包政府项目发展集体经济的现象。于村在土地开发项目、高标准农田建设项目、河道清淤项目中都通过村庄承包项目以赚取项目资金与成本之间的差价,实现了集体经济的增收。以河道清淤项目为例,项目资金为 170 万元,于村巧妙地将清理的淤泥就近倒入本村 300 多亩的低洼田,既解决了本村低洼田的水涝问题,又低成本地解决了淤泥的运输和处理问题,这项工程为村集体增加了几十万元的收入。此外,全国各地不少农村出现了类似的做法,最早有迹可循的经验来自山东烟台,当地在 2017 年率先提出并开始施行“党支部领办合作社”,以党支部领办合作社承接公益项目发展集体经济^[19]。据报道,安徽省、江西省、四川省、湖北省^①都存在通过这种集体经济发展路径实现集体增收的现象。可见,这种集体经济发展路径具有一定的持续性与普遍性。因此笔者将此类在政策支持下由村社组织承包中小型公益项目以实现集体与村民双增收的路径称为“公益项目包干型集体经济”。

(二) 公益项目包干型集体经济的特征

在脱贫攻坚时期的以工代赈模式中,政府通过下放项目的形式向贫困村投资建设基础设施工程,贫困户作为受赈济者参加工程建设获得劳务报酬,以此取代直接的扶贫赈济^[20]。如今在乡村振兴背景下,以工代赈、基础设施建设与农村集体股份经济合作社有机结合,能够将投资效益最大化并缩减项目落地成本,通过组织村内人力物力资源,自主促成项目落地并压缩建设成本^②。公益项目包干型集体经济的受益村庄范围要比以工代赈更广,适用于大部分

① 合肥先锋网,《巢湖市银屏镇:拓展“四种思路”促进村级集体经济发展提质增效》,http://www.hfxf.gov.cn/jcdj/djzh/18511033.html。灵璧先锋网,《灵璧县:承接公益性项目推动村级集体经济高质量发展》,http://lb.szf.gov.cn/Home/Content/Id=189715。合肥市人民政府,《蜀山区人民政府办公室关于印发〈关于支持村级集体经济组织承接农村公益性项目试点的意见〉的通知》,https://www.hefei.gov.cn/public/13751/106947437.html。江西省人民政府,《湘东区多管齐下发展壮大村集体经济》,http://www.jiangxi.gov.cn/art/2021/11/15/art_399_3719957.html。金堂县人民政府,《乡村振兴公益项目助力金堂新型农村集体经济组织发展》,http://www.jintang.gov.cn/jtxrmzf/2022-06/15/content_985b967.html。咸宁新闻网,《发展集体经济 助力乡村振兴——内蒙古、河北新型农村集体经济促进乡村振兴公益示范项目启动》,http://news.xnnews.com.cn/xwj_1/202208/t20220815_3139977.html。

② 《关于在农业农村基础设施建设领域积极推广以工代赈方式的意见》,https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-11/10/content_5560155.htm。

基础设施建设处于初级阶段的普通村庄。公益项目的建设权完全交由村庄实施,可以最大限度发挥村社组织的统筹协调能力,以及在项目落地成本与项目资金之间争取部分利润用来发展集体经济,同时以提供就业机会和动员入股分红的形式强化村民的集体事务参与感。

我国各地农村在资源禀赋、村社治理能力等方面存在显著差异,因而农村新型集体经济的发展演绎分化出多种多样的路径。按照获利方式和发展主体的差异,可将集体经济发展路径按照主要来源分为内源式、外源式、内外联动式三大类,其中内源式可分为资源型、投资型、服务型三种路径,外源式可分为产业项目型、兜底保障型两类。公益项目包干型集体经济作为内外联动式农村集体经济明显不同于以上路径。各类集体经济发展路径的差异如表 2 所示。

表 2 集体经济发展的路径比较

| 动力来源 | 路径 | 获利方式 | 发展主体 | 适用村庄 | 收益风险 |
|-------|-------------|---------------|-----------------|-----------------------|------|
| 内源式 | 资源型 | 资源开发,资产 租赁 | 村集体主导 | 集体“三资”丰富,组织协调 能力强 | 低 |
| | 投资型 | 企业控股,产业 投资 | 村集体主导 | 集体资金资产富裕,村集体经 营能力强 | 较高 |
| | 服务型 | 提供服务 | 村集体主导 | 村集体协调组织能力强 | 较低 |
| 外源式 | 产业项目型 | 产业项目经营 | 政府-村集体主导 | 集体经济状况较好,村集体经 营能力强 | 较高 |
| | 兜底保障型 | 政府补贴,企业 分红 | 政府主导 | 薄弱村庄,无法自主发展集体 经济 | 低 |
| 内外联动式 | 公益项目包 干型 | 承包公益性项目 | 政府-党支部领办 合作社 | 集体具有一定的组织协调 能力 | 较低 |

通过对比,可以将公益项目包干型集体经济的主要特征归纳为以下三点:

首先,公益项目包干型集体经济最显著的特征为收入来源于党支部领办合作社直接承包政府的中小型公益项目。这类集体经济增长路径适用于普通农业型村庄,相较于对自身“三资”及村社组织能力有较高要求的内源式路径,公益项目包干型路径通过承接公益项目实现集体增收,降低了对村庄组织经营能力的要求。在外源式路径中,兜底保障型集体经济主要是由政府直接投入资金为村集体入股企业或是投入资源来发展产业^[21]。这种路径主要针对经济薄弱村,大部分普通村庄无法受到政策的倾斜帮扶。而公益项目包干型集体经济只需利用最为普惠的基础设施建设项目即可实现,公益项目数量庞大且技术含量不高,能够为村集体及在村农民提供增收机会。通过充分利用公益项目的建设权,村集体以承包“赚差价”、为村民提供就业机会及入股分红的方式,实现集体经济与农户收入的双增收。

其次,公益项目包干型集体经济的行动主体为政府、党支部领办合作社和农民。在公益项目包干型集体经济的增收路径中,这三个行动主体相互不挤压各自行动范围和自主性空间,能够最大限度发挥三者的优势以实现增收与项目的高效落地。内源式集体经

济中,村内资源和产业的运营者主要为村社组织成员,由于村庄自身有着很强的经营能力,行政力量难以介入。农民虽然参与集体经济的入股分红,但是在集体经济经营决策中没有太多的话语权,更多是以一种被动的态度参与集体事务。产业项目型集体经济也是类似的逻辑,虽然政府作为主要推手推进产业项目落地,但是产业的持续经营和发展对于村庄来说仍是难题,农民在这一过程中发挥主体性的空间也很小。公益项目包干型集体经

济中,政府提供了相应的政策支持并对项目进行筛选,选择最基础的公共

设施建设项目作为试点下放,给予村庄一个过渡期以培养其经营能力,让无法通过纯粹的内源式路径发展集体经济的村庄获得成长过渡

的空间,以更温和平稳的集体增收过程吸引农民积极参与。党支部领办合作社作为政府与村庄共同主导的村社组织,是村庄与行政秩序融合的代表性产物,在更加公开透明对接项目的同时又能有效促成项目的落地^[22]。农民的集体意识和行动能力是集体经济能够得以持续发展的基础,长期缺失的集体参与感弱化了农民的集体事务参与意愿,而公益项目包干型集体经济路径在给农民集体分红的同时,将农民动员到村庄基础设施建设的过程中,逐渐恢复农民的集体认知感,为后续集体经济的进一步壮大奠定了群众基础。

最后,公益项目包干型发展路径遵循了“风险最小化”的逻辑。对于普通村庄而言,集体经济发展的关键即在不负债的情况下实现收益稳步增长。目前,大多数地方政府为发展村庄集体经济,投入大量产业项目,然而大部分村庄都不具备产业发展的条件和风险承担能力,不少村庄甚至因产业项目建设而负债累累^[11]。公益项目包干型集体经济相较于产业项目型集体经济更加稳定,具体体现在两个方面:第一,公益项目包干型路径依靠的是政府直接发包的中小型公益项目,这些基础性设施是普惠型的,不仅基础性项目数量庞大,而且涉及项目的修缮和后期维护,这些都可以为村庄带来稳定的收入。第二,虽然公益项目包干型集体经济收益有限,但村集体既不用提前进行大额投资,也无需与市场主体进行激烈竞争以获取项目,从而降低了经营村集体经济的风险性。

三、公益项目包干型集体经济的运行机制

在公益项目包干型集体经济运行过程中,政府赋能村社组织承接中小型公益项目,是国家通过外源式的路径支持村集体经济发展的表现,体现了自上而下的国家权力与村庄社会的互动状况。以党支部领办合作社为代表的村社组织作为关键对接项目,负责项目的具体承包方案和实施事宜,是项目进村不可缺少的组织者和衔接者,体现了其在“国家-农民”关系中的关键居间作用。农民在利益驱动下积极参与其中,使原本松散的村庄集体再组织化。

(一) 地方政府的行政赋能机制

地方政府是项目制政策的实施者,决定着公益项目在基层整体运行的走向和目的^[23]。在公益项目包干型集体经济发展路径中,地方政府重点发挥宏观政策的指导和监督作用,以行政赋能的形式将项目的建设权下放至村集体,创造村集体的自主操作空间,同时通过调节分配、规范流程、落地验收等渠道保障该路径的效力。

地方政府为了促进村集体经济的发展,将中小型公益项目尤其是到村项目发包给党支部领办合作社,由其负责建设项目以赚取承包利润,将这部分原本需要通过市场竞争获得的利益直接让渡给村集体。公益项目落地的过程在“行政发包—村社包干”路径下由纯市场行为形式过渡为行政与市场共同发挥作用的形式。在调研案例中,吴市通过学习山东烟台党支部领办合作社带领村庄实现集体经济发展的经验,开始在试点村创办党支部领办合作社。为了激励和巩固党支部领办合作社的集体经济发展功能,吴市积极进行政策引导。吴市在2022年发布的一号文件和八号文件中规定,到村公益项目中60万元以下的项目可以由党支部领办合作社承接,这一举措使各村集体的收入普遍增加。需要说明的是,地方政府的行政意志在这类集体经济发展路径中仍会有所体现,在部分竞争性项目发包中,示范村较之于普通村更容易承包到项目^[24]。作为所在镇示范村的星村,其承包的项目比其他村庄会略多一些。如星村2022年承接的项目不仅包括到村公益项目,而且额外承接了“镇政府老旧门窗更换”项目,并从中获利了5.7万元。

地方政府将公益项目对接给村庄后,由村社组织全权自主实施项目,地方政府则发挥宏

观监管作用。一方面,地方政府严格监督合作社,要求合作社必须以规范流程完成项目的申报。首先由村“两委”开会商议并起草项目的实施申报书,接着交由镇里审批,然后按照市场竞标流程进行招投标,最后在中标获批后才能由合作社理事会具体实施。规范化的申报流程保障了公益项目包干型集体经济路径的合法性,同时减少了项目申报过程中操作不规范可能导致的隐性成本。另一方面,为了确保公益项目的落地质量,强化项目资金管理,地方政府在项目确定实施后先行拨付一定比例的启动资金,其余款项在建设完成并验收合格后拨付。为使村社组织能够在项目建设过程中充分发挥自身优势,地方政府不对过程进行任何形式的干预,因此,验收也就成为保障项目顺利落地以及考核村社绩效的重要指标。总的来说,地方政府在公益项目包干型集体经济中重点把握“收”与“放”,确保资金流向透明即可。

(二) 村社组织的居间统筹机制

在公益项目包干型集体经济的运行过程中,村社组织的代表者为党支部领办合作社,具体包括村党支部、村民委员会和村集体股份经济合作社。税费制改革后,村庄的发展主要依赖国家通过项目、精英、制度等方式将资源向下分配,这种方式强化了村社组织中的党组织建设,也激励与助推了党支部领办合作社的发展^[17]。为了更好地发展公益项目包干型集体经济,吴市在星村农业专业合作社成立大会上通过了《吴市星村农业专业合作社章程》草案,分别选举产生了51名成员代表、理事会及监事会成员、理事长和监事长,还下派了经验丰富的区发改委中层干部张某作为驻村工作队队长,负责协助指导合作社的相关工作。党支部领办合作社对上负责公益项目的直接对接,对下负责项目具体实施方案的整体把握和全过程的监督及质量把关工作,在整个公益项目包干型集体经济的运行过程中,党支部领办合作社承载着对内与对外的双重要求,并发挥居间统筹协调作用。

在对外承接项目过程中,村社组织需要规范项目的申报流程,结合自身的能力范围,承接符合专业性条件的公益项目,确保了项目合法有序对接到村并能顺利落地实施。在星村公益项目的申报过程中,由村“两委”开会商议能否承接相关项目,为了确保生产建设的安全可靠性,星村不承接桥梁与房屋建设等比较专业的项目工程。在确认项目的可操作性后,由村两委提交申报表上报镇里审批,村庄需要按照流程规范进行项目竞标,在中标获批后由合作社理事会商议并负责分工实施。村社组织在承接地方政府项目后,需要规划具体的实施方案,并安排村内分工,在项目落地的全过程中发挥监管功能。星村党支部领办合作社的理事会在项目对接成功后掌握着项目施工整体过程中的大体节奏,即项目的主要成本、大体规划、进度安排、临时应对、迎检等都由理事会成员亲力亲为完成,在施工过程中遇到的村内外矛盾和市场方面的问题也需要由理事会负责解决。而在较细碎的建材购买、雇工用人、具体施工上,理事会则会按照项目的性质寻找村内合适的人选,由项目负责人和施工人员承接项目的具体实施过程。虽然理事会也会频繁地与后者碰头商议、现场讨论,但更多还是充当督促、监督与慰问的角色。如在镇政府的老旧门窗更换项目实施过程中,理事会聘请了村里的建筑能人吴某负责实施,由吴某挑选合适的工人一同进行施工,而具体的进货方案、实施方案则由理事会的四五个村干部充分调研和协商讨论决定。此外,在项目验收合格获得收益后,党支部领办合作社需要合理支付项目负责人以及施工村民的报酬,并根据入股情况定期分红,动员村民更加积极地参与合作社的建设,集体经济在实现增收的同时带动村民个人收入的增加。

(三) 村庄成员的组织动员机制

农民主体在公益项目包干型集体经济中获得相应的收益后,激发了农民的集体行动与组织能力,产生了强大的村庄凝聚力,进而优化村庄集体经营能力,形成内部正向反馈的循环机制^[25]。

首先,党支部领办合作社的建成离不开农民的积极入股。星村党支部领办合作社入股资金共160万元,其中包括:村集体以村股份经济合作社的形式出资83.14万元,持股占比51.96%;农民出资75.86万元,持股占比47.41%,具体包括348户一般农户和8户低收入户;个人家庭农场出资1万元,持股占比0.63%。在星村2023年的合作社分红大会上,集体股份经济合作社对村集体的资源入股部分按照50元/人进行分红,党支部合作社对资金入股村民按照13.125元/股进行分红。村民的积极入股参与对合作社的发展壮大和带动群众共同致富目标的实现起着重要作用。这种动员参与机制形成了村社组织与村社成员之间的认同性信任^[17],农民群众参与村社集体行动的热情得以激发,村社组织的凝聚力得以增强,进一步带动集体经济的内生发展动能。

其次,在公益项目包干型集体经济的经营过程中,由村庄内部人员完成项目实施工作,降低了项目的组织成本。在项目实施方案的协商过程中,星村合作社将个体化的农民重新吸纳到集体当中,形成新的利益共同体,将项目建设的部分利益转变为农民的劳动报酬。这不仅使农民群众有机会直接参与集体事务决策和管理,而且通过利益分红的形式激发了村民参与村庄集体建设的热情。

最后,公益项目包干型集体经济通过建立集体经济发展和村民个体致富之间的利益关联机制,吸引农民逐步参与项目制的整体实施过程,入股集体经济合作社,形成良性运作的利益正向反馈与激励机制。在公益项目包干型集体经济发展中,农民作为公益项目的最终落地施工者参与其中,农民与集体之间逐渐建立起双赢关系,农民的积极参与进一步强化了集体的经营动力和公益项目落地的质量和效率,也进一步加强了农民对党支部领办合作社的信任度。星村承包的公益项目在经过党支部领办合作社整体把握之后,交由村内有专长的项目负责人来具体实施。镇政府的老旧门窗更换项目在聘请村内建筑包工头吴某作为项目负责人后,吴某组织了村内十几位有空闲时间的村民来具体实施,实施只用了五一假期三天时间,且质量方面经过理事会层层把关最终验收合格,由村内实施的各个公益项目都真正做到了高质高效。

总体来看,公益项目包干型集体经济是地方政府、村社组织和村民共同作用的结果。地方政府的行政赋能是公益项目包干型集体经济发展路径得以运作的根源,政策的引导与项目建设权的调整极大地激励了村庄的自我发展与建设的积极性。村社组织作为连接国家与村庄社会的“经纪人”,在公益项目包干型集体经济实施中通过居间统筹保障了项目的有效实施。农民作为村集体的主要组成成员,在村社组织的动员下积极参与公益项目的建设过程,并在利益的正向反馈机制作用下进一步将个人的力量凝结到集体当中,完成了集体再组织化。至此,“政府—村社—农民集体”以更加均衡的力量构建了内外联动机制,共同推动了村庄集体经济的发展。与此同时,公益项目包干型集体经济发展路径构建了“地方政府—村社组织—农民”之间的互惠关系新格局。在这一过程中,地方政府通过项目的顺利落地与集体经济发展,可以更好地实现政策目标和完成政治任务;村社组织不仅完成了公共服务与集体经济发展的行政目标,而且能在村庄获得更高的地位与认可度;对于农民主体,公益项目的建设不仅可以让人获得报酬,而且在项目建设中使稀疏的村庄社会关系网络重新被织密。

四、公益项目包干型集体经济发展的成效与局限

从实践来看,公益项目包干型发展路径确实能够促进村集体经济的有效发展,并且能够充分利用党支部领办合作社的结构优势与组织协调能力,同时还使农民主体在集体经济发展

过程中的参与程度有了突破性的进展,但这一过程中也显露出一些自身结构不可避免的缺陷与问题。这些局限性主要来源于政策环境、村社组织身份的界定和农民参与介入程度等方面的制约。

第一,项目的“本土化”建设方式具有双赢性,但是发展的可持续性有限。一方面,公益项目包干型集体经济发展路径确实是可行有效的,能够为中西部村集体“三资”贫乏的普通农业型村庄的集体经济发展带来明显改观。星村通过公益项目包干型路径发展集体经济,一年内实现增收近40万元,这对于一个普通农业型村庄的集体经济来说非常可观,也证明了公益项目包干型集体经济发展路径确实值得尝试并可以在中西部大多数的普通村庄进行推广。另一方面,由村社组织与村民合作实施的项目工程,项目质量和效率更有保障。星村在项目承包到村后,由党支部领办合作社理事会负责方案把握和质量把关,具体实施人员主要聘请本村有技术的村民和小工,由项目受益者建设项目,项目的质量更具可靠性。但是这种集体经济发展方式也存在局限性:一方面,项目资源在不同村庄中的分配情况以及所能产生的经济效益不同。项目资源在亮点村和普通村之间分配不均衡,普通村发展公益项目包干型集体经济的空间被挤压。另一方面,以基础设施建设为主的项目数量有限而且重复性低,在该类项目建设饱和之后,公益项目包干型集体经济是否还有发展空间,应该怎样转型为一种可持续的集体经济发展路径,值得深思。因此,公益项目包干型发展路径可以在村党支部领办合作社起步之初作为一种原始财富的积累手段发挥帮衬作用,但是由于其自身固有的外源依赖性和短期收益性,很难成为村集体经济可以长期依靠的收入方式。

第二,村社组织的双重角色得到了融合发展,但是双重角色的内在张力依然存在。村社组织作为中介组织,承载着农民和国家“双重代理人”的特殊身份^[26]。在政治与经济的双重导向作用下,村社组织需要扮演农民群众服务者和集体经济组织经营者的双重角色,治理目标也具有承担农民日益增加的公共服务需求与集体经济发展壮大的双重属性。税费制改革后,村集体经济不能再以村民的税费缴纳作为主要来源,迫于绩效压力村社组织逐渐开始以一种“公司制”的市场经营逻辑寻找壮大集体经济之路,村社组织的政治与经济目标也由此发生了分离。但在以内外联动式项目承包为基础的集体经济发展路径中,需要“政社合一”的村社组织发挥自身的组织协调优势以促成政府与村庄的项目对接,此外村社组织在承包项目后不仅需要考虑获利情况,还需要在项目落地的过程中以服务者的身份与村民进行沟通协调,确保公益项目落实的有效性和公共性。村社组织承载了促进集体增收与带动村民致富的双目标要求,实现了经营与服务角色的再融合。然而,村社组织中治理型的村集体“代理人”虽然擅长与上级政府进行对接承包项目到村,但是在项目的具体实施过程中可能并不具有灵活的经营能力和积极的经营动力^[23]。此外,项目实施的过程还涉及村内人员的雇佣管理问题,在村庄的熟人社会场域内,人情与工作效率很难兼得,这也使得村社组织在项目的管理能力方面存在天然的缺陷。村社组织的服务型机构设置以及村庄场域的特殊性与村社组织在乡村振兴和共同富裕进程中需要扮演的集体经济“经营者”角色产生了冲突性。

第三,横向上拓展了农民在集体经济和项目运行中的参与空间,但是纵向的参与程度依然有限。党支部领办合作社在承接公益项目的同时,不仅为本村村民提供了劳动的空间,还以入股的形式带动村民入股合作社,并选举出村民代表参与相关决策事务,提升村民的集体事务参与感。总的来说,村民通过被动或是主动的形式积极参与公益项目包干型集体经济发展的过程,在村集体经济与村民收入双增收的同时,村民的自治能力与政治参与感也得到提升。这在一定程度上改变了农民在项目下乡过程中的边缘人角色扮演,打破了“政府在干,农民在看”的公共物品供给困境。不过,除了少数精英代表,大多数农民的参与仍是一种“浅

程度”的参与,参与方式和行为都仅仅出于单纯的利益关系,这种浅层参与行为建立起的农民和村社组织与国家之间的联系是松散的。对比星村的公益项目包干型集体经济实施的过程,农民的参与也只体现在党支部领办合作社协商制定具体施工方案后的具体施工工作中,虽然这种集体经济的发展路径为农民带来了收益,但这种以短暂利益关系为联结的参与方式对于提升农民的自治能力与政治认同感作用都十分有限。可见在项目制的实施过程中,入股村民参与决策过程更多是一种项目承包到村的通知与知晓的形式,对于项目的具体实施流程并不清楚。大部分参与施工的农民与党支部领办合作社之间只是单纯为了获取短暂报酬而形成的雇佣与被雇佣关系,这种关系缺乏深度,不具有坚固性和长久性,会随着短期利益的结束而消失。

五、结论与讨论

本研究以皖南吴市平镇星村的集体经济发展实践为例,尝试性探讨了公益项目包干型集体经济的内涵与特征,并以“政府行政赋能—村社组织居间统筹—农民组织动员”为框架分析了公益项目包干型集体经济的运行机制以及发展限度。

研究发现,公益项目包干型集体经济是在地方政府的适度放权、政策支持,以及合理的引导、分配、监督下,村社组织通过承包政府中小型公益项目的建设工程,实现集体与村民双增收的一种发展路径探索。本文将集体经济发展路径按照来源分为内源式、外源式、内外联动式三大类。不同于对村集体“三资”和组织协调能力有着较高要求的内源式集体经济发展路径以及“一放就乱,一收就死”的外源式集体经济发展路径,公益项目包干型集体经济发展路径在风险最小化逻辑下,以“政府+村社+农民”合作模式实现集体经济的平稳增收,同时促成了项目高效落地。

以村社组织为轴点的内外联动式集体经济发展路径能在壮大集体经济的同时提升村社组织的服务与组织能力,既可以有效对接上级政府的政策支持和资源,又可以充分带动农民发挥村庄的内生动力以探索经济增收。普通村庄集体经济的发展不仅涉及国家层面的资金政策支持与统筹安排,更离不开村社的协调与农民的配合以确保持续运转。村社组织作为联动政府与村庄的中间组织具有结构性优势,能够在积极向上对接政府政策等行政资源支持的基础上,通过提升村社组织的市场经营与管理能力增强自身的市场竞争力,自发进入市场中寻找获利机会,实现集体经济的可持续发展。公益项目包干型路径充分利用党支部领办合作社的组织统筹优势促进了村集体经济的发展,还使农民主体在集体事务中的参与程度有了突破性的进展,但在实践运行的各个阶段性也显露出项目依附型发展的不可持续性、村社组织政经角色的分离和农民参与介入程度浅等局限。

这些发展局限表明公益项目包干型集体经济发展路径难以成为发展集体经济的长久之计,但是它们为我们思考集体经济发展的未来走向提供了一种全新的思路,即发展多种形式的内外联动式集体经济。在村集体经济发展的过程中,在获取外源式支持的同时需要突破对外源式资源供给的依赖性,盘活村集体的自主发展能力,发展一种普适且可持续的内外联动式集体经济。破解目前集体经济发展路径局限性最为关键的机制在于,联动以村集体自发动力为主的内源性发展路径与以行政性力量支持为主的外源性发展路径共同作用于集体经济。国家发展新型集体经济的目标不是单纯地增加经济收入,更为关键的是提升集体全方位的自我发展能力,村社组织作为国家与农民关系维持的桥梁,在致力于经营集体经济的同时需要紧密联系群众,动员和吸引农民参与集体经济的发展过程。以村社组织为轴点的内外联动式

集体经济发展路径构建的关键点在于实现经济增收的同时提升村社组织的服务与组织能力,既可以有效对接上级政府的政策支持和资源,又能充分带动农民参与集体行动发挥集体力量,最终激活村庄的内生动力以自主探索和拓宽集体经济增收的新路。

参考文献:

- [1] 陈锡文.充分发挥农村集体经济组织在共同富裕中的作用[J].农业经济问题,2022(5):4-9.
- [2] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022:13.
- [3] 卢祥波.共同富裕进程中的农村集体经济:双重属性与平衡机制——以四川省宝村为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022,22(5):23-32.
- [4] 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(3):119-129.
- [5] 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.
- [6] 贺雪峰.如何再造村社集体[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(3):1-8.
- [7] 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.
- [8] 夏柱智.集体经济发展和集体产权制度改革反思——对话“塘约经验”[J].北京工业大学学报(社会科学版),2021,21(4):24-32.
- [9] 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.
- [10] 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.
- [11] 袁梦.乡村振兴中的项目式集体经济:实践探索与发展定位[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022,22(4):69-78.
- [12] 郭建宇,白婷.产业扶贫的可持续性探讨——以光伏扶贫为例[J].经济纵横,2018(7):109-116.
- [13] 邢成举.产业扶贫与扶贫“产业化”——基于广西产业扶贫的案例研究[J].西南大学学报(社会科学版),2017,23(5):63-70.
- [14] 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(3):112-120.
- [15] 田先红,孟庆渡.乡村振兴背景下项目型集体经济的运行机制及困境——以陕西省和县金镇为例[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2023,52(2):116-126.
- [16] 贺雪峰.农村公共产品项目制供给的“内卷化”及其矫正[J].农村经济,2016(6):8-12.
- [17] 张龙,张新文.资源赋权、村社再造与乡村共同富裕——基于烟台党支部领办合作社的经验诠释[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023,23(2):13-23.
- [18] 陈伟.统筹包干制:农村公共品供给的基层运作模式[J].湖湘论坛,2022,35(5):54-65.
- [19] 江宇.“烟台经验”的普遍意义[J].开放时代,2020(6):13-26.
- [20] 王晟昱,李想,张心怡.乡村振兴视角下以工代赈村民自建模式研究——以四川省实践为例[J].农业经济,2023(7):72-74.
- [21] 桂华.后扶贫时代农村社会政策与相对贫困问题[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2022(1):176-184.
- [22] 周娟.农村集体经济组织在乡村产业振兴中的作用机制研究——以“企业+农村集体经济组织+农户”模式为例[J].农业经济问题,2020(11):16-24.
- [23] 李祖佩.项目下乡、乡镇政府“自利”与基层治理困境[J].南京农业大学学报(社会科学版),2014,14(5):18-25.

[24] 折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J].中国社会科学,2011(4):126-148.

[25] 周娟.农民专业合作社的困境与农民合作的本土化路径探讨[J].农村经济,2023(1):127-136.

[26] 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.

(责任编辑:李凌)

Undertaking Public Welfare Projects: The Path Exploration and
Realization Mechanism of Collective Economic Development

SUN Xinhua HE Xiayan

Abstract: Enhancing the collective economic sector is a pivotal strategy for achieving rural revitalization and communal prosperity. Within the framework of emerging collective economic models, the public welfare project-based collective economy represents an innovative trajectory of development. This model entails local governmental bodies entrusting public welfare projects to village community organizations, which in turn mobilize and coordinate rural inhabitants’ participation in the execution of these projects. The outcome is a dual increase in the income of both the farmers and the collective. This developmental pathway for the collective economy is underpinned by an ‘inside-outside’ dynamic, coupled with a harmonious integration of a tripartite mechanism involving ‘governmental administrative empowerment, village community coordination, and farmer organization mobilization.’ Such an approach has not only augmented the earnings of collective farmers but has also fostered a symbiotic ‘government-village-farmer’ relationship paradigm. Nonetheless, this model also reveals certain constraints, such as over-reliance on projects for collective economic growth, a conflict in the roles played by village organizations, and a limitation on the scope for farmer participation. Addressing these challenges necessitates a multifaceted strategy for developing the collective economy in our nation. It is essential not only to provide external support mechanisms but also to invigorate the autonomous development capacities of village collectives. Additionally, it is crucial to cultivate diverse forms of collective economic activities that foster interconnectivity between internal village dynamics and external market opportunities.

Keywords: Collective Economy; Public Welfare Projects; Project Handling; Village Community Organizations; Internal and External Linkage