

新型农村集体经济推进乡村治理现代化的机理与现实路径

陈晓枫,钱 翀

(福建师范大学 经济学院,福州 350117)

摘要:乡村治理是国家治理体系的基石,没有乡村治理现代化,就没有国家治理现代化。当前乡村社会诸多问题的根源在于农村集体经济的弱化以致支撑乡村治理的内生性资源匮乏,农民处于松散状态,组织化水平低,“乡政村治”遂演变为“乡政浮,村治虚”。新发展阶段,只有创新发展农村集体经济才能夯实物质基础、重塑基层组织,并有效弥合“自治”、“法治”和“德治”之间长期存在的实践隔层,进而切实推进乡村治理现代化。

关键词:新型农村集体经济;乡村治理;“三治”融合

中图分类号:F321.32 **文献标识码:**A **文章编号:**1005-2674(2024)01-046-11

乡村治,社会安,国家稳,乡村治理历来事关国家治理全局,在国家治理体系中居于重要的基础性地位。党的十九大报告提出健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,2019年《关于加强和改进乡村治理的指导意见》明确了到2035年“乡村治理体系和治理能力基本实现现代化”的目标。党的二十大报告擘画了全面建成社会主义现代化强国的宏伟蓝图,2022年底的中央农村工作会议就加快建设农业强国推进农业农村现代化做出了战略部署,强调“要完善党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。2020~2023年的中央一号文件,均将“乡村治理”置于突出地位,强调要“加强农村基层治理”,“加强党的农村基层组织建设和乡村治理”,“突出实效改进乡村治理”,“提升乡村治理效能”。

40多年的中国农村改革,实行了家庭联产承包责任制,极大地解放了农村生产力,完成了脱贫攻坚,实现了全面小康,取得了举世瞩目的成就。也必须看到,统分结合的双层经营体制下,由于统得不足、分得彻底,农村集体经济不断弱化,支撑乡村治理的内生性资源相对匮乏。农民缺乏组织,农业生产力受到束缚,农村经济发展受限,城乡差距不断拉大。村庄空心化、农户空巢化、社会灰色化等现象愈发普遍,乡村公共事务少人问津,“乡政村治”逐渐演变为“乡政浮,村治虚”的倾向。^[1]与此同时,近年来一些地方的新型农村集体经济蓬勃发展,极大改变了乡村治理面貌。实践表明,凡是农村集体经济发达的地方,乡村治理就能够凝心聚力,乡村发展就能兴旺繁荣。加快发展新型农村集体经济成为推进乡村治理现代化的关键点和现实路径。

收稿日期:2023-08-25

基金项目:福建省科技厅创新战略研究项目(2023R0029);福建师范大学经济学院理论经济学学科高水平培育项目(Z202103)

作者简介:陈晓枫,福建师范大学经济学院教授、博士生导师,主要从事政治经济学研究;钱翀,福建师范大学经济学院博士研究生,温州商学院金融贸易学院教授,主要从事政治经济学研究。

一、乡村治理现代化与新型农村集体经济的内涵界定

1. 乡村治理现代化——在多维发展中增进乡村公共利益

国内学术界较早由华中师范大学中国农村问题研究中心以“治理”为分析框架,研究乡村社会与村民自治,尝试性提出了“乡村治理”这一概念。^[2-3]此后,众多学者对此开展了颇有深度的研究,乡村治理的内涵也愈发丰富。概而言之,乡村治理是乡村公共权威组织民众、管理社区、提供公共品,以促进乡村经济发展、社会稳定、环境保护等公共利益得以可持续增进的过程。相对于过去的单一政府的治理主体、自上而下的权力运行、村民自治的治理体系以及“管理民主”的目标导向,乡村治理现代化逐渐发展出新的内涵特征,即多元化的治理主体、纵横交叉双向互动的权力运行、“自治、法治、德治相结合”的治理体系和“治理有效”的目标导向。顺应经济社会的发展,回应乡村公共事务和管理需求的日益复杂多样化,乡村治理现代化日趋体现于:在党的领导下,基层党委、政府部门、乡村居民以及社会组织等主体就问题与反馈、对策与落实形成良性交叉互动,体系化地将法治保障和德治教化融入村民自治的基础之上,及时有效地解决乡村社会出现的矛盾冲突,持续提供更优的公共服务,不断满足村民对美好生活的需要。乡村治理现代化属于上层建筑环节,在本土本乡就地发展的农村集体经济则为其基石。

2. 新型农村集体经济——“守正”与“创新”的结合和“不变”与“变”的统一

所谓新型农村集体经济是在坚持集体所有制和双层经营体制的基础上,顺应经济体制、城乡关系等时代性转变,在具体实现形式上创新发展的农村经济新形态。新型农村集体经济是“守正”与“创新”的结合,是“不变”与“变”的统一。“守正”在于新型农村集体经济是建立在以土地为核心的基本生产资料为集体所有的基础之上,是社会主义公有制经济的重要组成部分,这是其本质特征,由此决定了其服务对象和根本目的。“创新”则主要体现在农村集体经济不断优化与完善的实现形式上,即产权关系和成员边界明晰、以股份合作联合各类生产要素、运营管理科学合理、按劳分配和按生产要素分配相结合等,是对外部环境变化的顺应。“不变”在于坚持以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。依托双层经营体制发展农业是经过多年改革实践证明的符合我国国情的宝贵经验,是建设现代化农业强国的中国特色,必须予以坚持。“变”主要体现在从计划经济时代农村一产为主、粗放管理、提高产量、以农补工、支援城市到社会主义市场经济体制下的三产融合、数智赋能、综合效益、工反哺农、资源下乡的时代性转变。新型农村集体经济是兼具经济实力和治理效益的农村公有制经济形态。^[4]实践证明,新型农村集体经济的不断壮大能够提升乡村治理的成效,^[5]从而夯实乡村治理的物质基础、缔结农民之间的利益纽带、重塑乡村治理的基层组织形态。

二、农村集体经济与乡村治理相互关系的历史考察

1. 农村集体经济为乡村治理提供有力支撑(1949~1978年)

新中国成立初期,由于受此前连年战争的破坏,广大乡村满目疮痍,民生凋敝。最突出的问题是,占农村人口10%的地主和富农却占有70%以上的农村土地,而且是农村最好的土地。^[6]1952年土地改革完成后,农村又出现了土地集中和两极分化的现象,小农生产的局限性亦使农业生产力的发展受限。党中央清醒地认识到,外部国际形势严峻,内部经济基础薄弱,必须汲取乡村资源服务国家建设大局,优先发展重工业。此时我国乡村治理迫切需要解决的问题就是:第一,如何尽快纠正农村正在不断加剧的两极分化和土地集中?第二,如何在现有的技术水平上快速发展农业生产?第三,如何使国家权力深入农

村,在保障乡村社会平稳的前提下,从农村有效汲取资源?

解决问题的办法就是将农民组织起来走集体化道路。1953 年 2 月 15 日中央正式颁布《关于农业生产互助合作的决议》,同年 10 月,粮食统购统销政策开始实行,自此分散的小农被广泛、有效地组织起来。从互助组、初级农业生产合作社发展至高级农业生产合作社,农村土地集体所有制最终得以确立,集体经济成为农村的基本经济组织形式。^[7]作为集体经济组织的合作社实际上已经兼具乡村基层政权组织的职能,从而形成了“村社合一”的乡村治理模式。^[8]农业合作化向纵深发展,产生了合“基层政权”和“生产生活组织机构”为一体的人民公社,乡村治理进入“政社合一”时期,国家权力也深度触及乡村基层社会。

诚然,高度计划的治理模式中存在着农民的生产积极性被束缚、生产效率低、经济效益不佳等问题;但土地集体所有制确立的功绩不可磨灭:首先,及时阻断了土地的私有化和两极分化,防止了乡村根本性矛盾的扩大和激化;其次,将农民组织起来之后,突破了小农生产的局限性,使农业生产力迅速提高到了一定的水平,集体经济也有了相当可观的积累;进而,以集体经济为依托,不仅短时间内为工业化提供了大量的支持并保障了城市居民的粮食供应,还在农村开展了大量诸如大型水利设施、农田改造、农村合作医疗、耕读学校等公共事业的建设。^[9]

2. 农村集体经济支撑乡村治理的功能弱化(1978~2011 年)

十一届三中全会之后,家庭联产承包责任制和村民自治分别是农村改革中经济和政治层面最为突出的变化。

经济方面,分田到户以及与之相伴随的剩余索取权使农民的积极性 and 创造力得到了充分的激励,结合集体化时代组织农民完成的大型水利设施和农田基础建设,以及化肥、农药的推广使用,农业生产效率快速提高,物质产出逐年增长。可以说,整个 20 世纪 80 年代农村经济发展迅速,乡村社会也比较平稳祥和,但农村集体经济却由于内在机制和外部环境的变化而渐趋弱化。第一,农户的市场主体地位随着家庭联产承包责任制的实行和市场化改革的深入逐步得到确认,其愈发独立于集体之外;第二,多数集体资产分至农户个体,可依托资源的匮乏致使集体经济组织不仅自身发展受限,而且提供公共服务的能力也迅速弱化;第三,社队兴办的集体企业,以乡镇集体企业的名义延存了下来,一度发展迅速,但从 20 世纪 90 年代中期开始,大多无法有效应对日益激烈的市场竞争。1996 年全国 42.9% 的村庄集体经济收益低于 5 万元,到 2011 年增至 79.7%,而完全无收益的村庄则占一半以上。^[10]国家对于发展农村集体经济也做了诸多尝试和努力,但该时期农村集体经济弱化的趋势尚未得到实质性扭转。

政治方面,1983 年 10 月,中共中央、国务院发布《关于实行政社分开、建立乡政府的通知》,人民公社解体,在乡镇以下设立的村民委员会成为替代人民公社的基层治理组织,通过村委会实现民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的村民自治。^[11]自此,我国乡村治理开始进入“乡政村治”^[1]模式阶段,行政性的乡政以国家权力为后盾,自治性的村治则更多地以村规民约为约束,乡政为指导,村治为基石。^[8]这基本符合改革开放后农村政治体制改革、经济发展和基层民主进步的需求。然而,国家“放权”不代表“脱钩”,在治理过程中仍然需要基层行政力量来加强与农民的联系,^[12]但所采取的压力型、数字化考核机制逐渐层层下沉,农民负担持续加重。第一轮土地承包到期前后,弃田抛荒现象屡见不鲜,劳动力流失严重,“三农”问题愈发突出。

对此,国家于 2006 年全面取消农业税,并加大了政策性惠农力度,通过对农村的反哺,治理问题得到了一定程度的缓解。但是,原本集体耕种的土地分包到户,土地细碎分散难以整合,由改革而激发的农民生产投入积极性逐渐弱化,机械化和科技进步本应带来的生产力发展被束缚;更重要的是,农村集体经济组织资产拆解,收益递减,农民之间的利益联结纽带脱散。加之农业税费改革同步取消了农民对

国家的义务和对村集体的责任,国家的资源输出也大多不经乡镇村委而直接到户。于是,基层无足够的资源和能力来组织农民,从而变为“悬浮型”政权,^[13]农村干群关系疏远、灰色势力扩张、公共服务缺位、贫富差距拉大等问题不断显现。这些问题在很大程度上是农村集体经济对乡村治理支撑力不断弱化的具体表现。

3. 农村集体经济与乡村治理的同步创新(2012 年至今)

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央始终高度重视农村集体经济的创新与发展,尤其是不断加快推进农村集体产权制度改革的进程。2014 年,中共中央、国务院审议通过《积极发展农民股份合作赋予农民对集体资产股份权能改革试点方案》,全面启动农村集体产权制度改革试点工作,2016 年下发《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,明确改革方向并规划了试点改革步骤。2018 年《乡村振兴战略规划(2018~2022 年)》首次提出“发展新型农村集体经济”,强调深入推进农村集体产权制度改革,推动资源变资产、资金变股金、农民变股东。截止 2019 年 5 月初,全国超过 15 万个村完成了经营性资产股份合作制改革,确认集体成员 3 亿多人,累计向农民股金分红 3251 亿元。^[14]2019 年底,全国范围内农村集体资产清产核资基本完成,全国共有集体土地总面积 65.5 亿亩,账面资产 6.5 万亿元;集体所属全资企业超过 1.1 万家,资产总额 1.1 万亿元;村级资产占总资产 75.7%,村均 816.4 万元。^[15]不仅集体经济“空壳村”的数量和占比双双大幅度递减,^[10]发展形式也在实践中不断创新。在此基础上,2020 年中央一号文件提出“探索拓宽农村集体经济发展路径”,2021~2023 年中央一号文件则分别指明目标——“发展壮大新型农村集体经济”,提出要求——“探索新型农村集体经济发展路径”,规划途径——“巩固提升农村集体产权制度改革成果,构建产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的运行机制,探索资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等多样化途径发展新型农村集体经济。”

在这一时期,为有效回应与化解新的矛盾冲突,乡村基层也自发地在实践中探索新的治理模式,这其中最突出的是 2013 年浙江桐乡开始创新性地尝试出将法治和德治有效嵌入自治的乡村治理道路,治理成效显著。这一实践成果在党的十九大报告中被定义为新时代“枫桥经验”,党的二十大报告指出,完善社会治理体系要“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’”。2018 年 1 月《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,2018 年 9 月《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》以及 2019 年 6 月《关于加强和改进乡村治理的指导意见》等中央文件就“三治”的作用、地位以及相互间的辩证关系等作了重要阐述,并提出了到 2035 年乡村治理体系和治理能力基本实现现代化的总体目标。自此,“自治、法治、德治相结合”成为了中央的乡村治理方略,这既是新时代乡村治理现代化的内在要求,也是解决乡村治理困境的必然选择。^[16]

纵观新中国成立后农村集体经济作用于乡村治理的历史,显而易见,两者之间存在着紧密的同向关系,农村集体经济的发展壮大能够为乡村治理提供强力支撑,反之,农村集体经济的弱化则会引发乡村治理问题频出。那么,在新发展阶段,新型农村集体经济推进乡村治理现代化又遵循什么样的作用机理和现实路径则是值得深入探讨的问题。

三、发展新型农村集体经济推进乡村治理现代化的机理

创新发展农村集体经济,以集体经济收益保障农村社区公共品的有效供给,围绕集体共同利益缔结农民组织纽带,实现更高层次、更高质量的“统”,是健全自治、法治、德治“三治合一”的乡村治理体系,推进乡村治理现代化的关键。

1. 壮大集体经济实力夯实乡村治理的物质基础

习近平深刻指出,“乡村集体经济实力薄弱是基层工作活力不足的症结所在”。^[17]“全国 12.8 万个建档立卡贫困村……基础设施和公共服务严重滞后”,而“四分之三的村无合作经济组织,三分之二的村无集体经济,无人管事、无人干事、无钱办事现象突出”就是重要原因。^[18]可见,集体经济的积累是乡村治理极其重要的内生性资源,村集体若无力提供物质支持并作统筹安排,村民便难以在公共事务上形成一致行动,不得已而各自为之,代价大且效果欠佳。^[19]“只有不断发展壮大乡村两级集体经济,才能有效地兴办集体公益事业,发展教育事业,活跃农村文化生活,为农村精神文明建设提供物质基础。”^[17]

包产到户赋予了农民长期、稳定却细碎、分散的农地使用权,这一曾经迅速调动农民生产积极性的制度安排,时至今日却成了消减农民投入积极性和束缚农业生产力的主因。^[20]对此,邓小平早已有预见性地指出,“要提高机械化程度,利用科学技术发展成果,一家一户是做不到的”,^[21]也即是分散小农经营与农业现代化之间存在必然矛盾。适度规模化经营是农业现代化的重要内容,^[22]如马克思在《论土地国有化》中所言,“实行大规模的耕作”,能够有效利用“我们所具有的科学知识,我们所拥有的耕作技术手段”。^[23]然而,土地这一农业生产最基本的生产资料得不到合理集中,适度规模化经营便难以推行,农业集约化程度也非常低。^[24]邓小平“两个飞跃”思想中的“第二个飞跃”就点明“适应科学种田和生产社会化的需要,发展适度规模经营,发展集体经济”。^[25]新型农村集体经济立足市场经济体制,依托农地“三权分置”和农村集体产权制度改革的制度创新,实现形式的创新,不仅能统一规划和使用土地,而且能多元化整合资源要素并促进产业链前后向延伸,相互之间相辅相成,进而更好地实现适度规模化经营,壮大集体经济实力。

第一,土地经营权流转集中实现生产经营规模化。在农地“三权分置”改革基础上逐渐出现和发展起来的农村土地股份合作社,保留农户土地承包权,将土地经营权委托转让给村集体。由此可以实现土地的统一规划,进行适度规模的生产经营,这可以在很大程度上解决土地细碎分散的问题,降低单位生产成本,便于机械化耕作和农技的推广应用。

第二,多元化的实现形式实现要素整合多元化。计划经济时代的合作社和人民公社,主要是劳动要素的相加,这属于同质要素的简单的量的加总,因此不仅生产力释放有限,而且管理成本会逐渐增加。^[26]而新型农村集体经济组织,得益于现代产权制度以及合作经营、股份合作、混合经营等多种实现形式,可以形成包括劳动、土地、资本、技术、管理等多元要素的异质性组合。在城乡融合发展的背景下,要素的流动还能够实现更大范围的整合。如此一来,多元化的异质性要素得以整合于规模化统一经营的土地之上,资本、科技成果、管理知识等能够被广泛应用于农村各产业的生产经营之中。

第三,多元异质性要素的整合助推产业链前后向延长化。集体化时代的农业生产合作社单纯的劳动要素组合使其大多只能局限于农业产中环节,而多种异质性要素的有机融合使新型农村集体经济组织不仅能够因地制宜发展地方性特色农业,也更有能力将产业化运作向产前和产后延伸,使三产融合。由此,也能突破区域限制,在空间上串联城市与乡镇,更有利于产业化发展。

可见,生产经营规模化、要素整合多元化、产业链两端延长化,相辅相成、相互促进,能够在现阶段更有效的形成“合力”,释放并进一步发展农业生产力,提高集体经济效益。由此增加的集体可支配积累是乡村治理的物质保障和现实依托。贵州省安顺市塘约村党支部带领村民对土地承包经营权、林权、集体建设用地使用权等进行确权流转,结合融资模式创新,盘活了集体资产和各类要素。通过统筹规划土地,统一种植销售产品,统一使用管理资金,发展特色农业,并形成联产联业的产业链。集体经济快速发展壮大,短短两年后,村集体经济收入就由 2014 年的不足 4 万元增长至 202.45 万元,^[27]为这一省级二类贫困村的脱贫致富、改善民生、提升村貌打下坚实基础,走出了新时代的“塘约道路”。

2. 以共同利益为纽带重塑乡村治理的基层组织形态

“统分结合”是农村经济制度改革最初的设计本意。然而,长期以来的实践却忽略了集体经济和集体主义,过分强调个体经济和个人主义,“统”得不足却“分”得彻底,农民之间联结脱散、利益分化。马克思认为,“变成合作社的占有和合作社的生产”能将在小农经济下松散如“一袋马铃薯”的农民组织起来,“为了他们自己的共同利益自己进行大规模经营”。^[28-29]因为,集体共有的产权和共同的行动指向使小农之间产生共同利益,这不是个人利益的简单加总,本质上是“作为彼此有了分工的个人之间的相互依存关系”,^[30]也是将农民组织起来的重要纽带。抗战时期,毛泽东在《组织起来》一文中指出,克服农民分散的个体生产,“唯一办法,就是逐渐地集体化”。^[31]当前,创新发展的农村集体经济绝不是对包产到户的彻底否定,而是建立在家庭承包的基础之上,并为克服分户经营的不足而产生的创新性的、更高层次的集体经济。新型农村集体经济以共同利益为纽带,将从传统集体中分解出来的权利主体以新的交往方式和行为法则重新组合起来,重塑乡村治理的组织形态。

一方面,围绕集体共同利益缔结农民组织纽带。现阶段,对于农民而言市场化既是增收途径也是“惊险的跳跃”。^[32]农民是一个大群体,农民主要以家庭为单位进行分散化生产,他们在面对更具规模的市场主体时,明显处于弱势,在利益分配中常被迫接受不公平待遇,维权难且成本高。并且,农民之间也容易形成过度竞争。习近平认为,集体经济组织能“带领分散经营的农民顺利进入市场,并帮助他们抵御市场风险”,^[33]更好地实现农民的利益。在当前阶段发展新型农村集体经济,农民以土地流转、劳务务工、资金投入等多种形式构建集体经济组织,集体经济组织则代表农民与从事加工、仓储、销售的企业对话,不仅大大增强了农民的谈判力量,而且能有效节省以往分散交易的成本。更进一步,新型集体经济组织还能以农业生产环节为中心,向前后两端延伸,将自身发展成为产业一体化的“大企业”,农民与集体就结成了紧密的利益共同体。共利的机制,不仅使个人利益在共同利益中得以实现,而且所创造的合作收益又进一步壮大了集体经济。^[34]由此,围绕着共同利益,农民之间的组织联结纽带自然而然就会缔结。山东省烟台市农村合作社就是典型的成功案例。当地诸多村庄在党支部的带领下以股份制组建合作社,结成利益共同体。合作社改善当地生产基础条件,对内统一批发价采购农资,对外统一议价销售,有计划地更新种植品种,甚而打造本地品牌。经济效益突显,农民经营收入和分红迅速提高,组织力质变性提升。其中更有无资金、无资源、无区位优势栖霞市亭口镇衣家村,创新性地凭劳力发给工票,累积可折合股份,有效动员组织起农民群众。^[35]

另一方面,集体对接国家资源强化农民组织性。农村税费改革之后,大量国家资源的输入是乡村发展和治理的新机遇。为防止村社截留,国家主要采用项目制和“一卡通”直接到户两种形式向农村转移资源。但是,我国村庄数量多、需求差异大,国家了解基层民意和需求在中间组织性渠道缺失的情况下成本高且效果差,直接通过项目制提供的公共品可能与村庄实际相偏离,而且直接到达农民个人账户的资金均量少,难以整合,效率也偏低。^[36]此外,国家输入的资源使农村基础设施和公共服务的总体水平以及农民(尤其是贫困户)的生活水平得到了提高,但农民的组织性和积极性却没有同步提高,不仅如此,还逐渐从义务本位走向权利本位,普遍产生了“等靠要”思想,甚至“坐地起价”。官民协商愈发困难,乡村治理乱象频现,税费改革初期释放的经济和政治效能逐渐递减。依靠行政力而结成的公社式村集体已不可复归,发展新型农村集体经济,以共同利益为纽带重塑农民与集体的联系,使分散的村民自愿重新聚合,村社集体才能被激活。而被激活的村社集体才能对下回应农民需求偏好,对上承接国家资源项目。^[37]村集体接收国家输入的资源,结合再分配的权力,能更好地提供满足村民需求的公共品,治理资源和治理手段都更加丰富,治理的权威性和能力也得到了加强。如此,村民的组织性又会进一步提升。塘约村在集体经济蓬勃发展的同时,以集体名义承接国家财政补助,按比例量化分配至每位成员并转化为

股份,农民“零存”,集体“整用”,资源优化配置能为村民办大事、办好事。由此,村、社、民的“利益共同体”更加稳固,集体经济的发展壮大即意味着能更好地承接国家资源对应群众需求,村民之间的组织联系愈加紧密。

3. 依托集体积累和组织实现“三治”的融合互促

从植树造林、水利修缮到整村种养结构调整等公益性事业的开展都是乡村治理的重要内容,农民个体做不了也做不好,必须依靠集体来完成。目前,此类事项主要是通过“一事一议”形成村务决策,再进一步落实资金、人力和物力等。但公益项目的实施往往前期投入大、建设周期长,某些项目同时还存在较高的转换成本和风险,其后所产生的利益也很难量化并精确均等分配,村民之间的受益程度存在差异,加之一些农民的短视和自私心理,对任一项目总难免会存在异议。理想中的民主处理方式是少数服从多数,实际情况却未必能如此,尤其是在缺乏集体经济收益的村庄。因为,缺乏集体经济收益,就需要从村民中集资聚力,组织工作本就面临较大困难,若出现坚决的抵制者,其他村民势必就要承担更大代价。即使有充分体现民主的决议机制、透明公开的过程监督以及“法德并重”的村规民约,跟风的“羊群效应”也会很快出现,村干部能采取的手段无非是倚仗个人威信、制造舆论压力,抑或是不得已借助灰黑势力,这又可能为乡村治理埋下诸多隐患。简言之,可调用的共同财力、资源的匮乏,少数个体与集体相对立,且往往还能压制集体,最终使民主化的乡村自治变成少数派决定的“逆向”民主。^[38]

集体经济发展好的村庄既有集体经济收益,又因集体被激活而可以承接来自国家的下乡资源,并能产生叠加效应。于是,双重资源的汇聚使得村集体面对公益事务已不必再向村民筹资聚力,且集体的共利机制已经打好村民的组织基础。此时,不仅少数人的反对起不了决定性作用,而且集体经济收益还可专列部分出来用于建立奖惩机制或补偿机制,乡村治理能力显著提升。这就是贺雪峰和何包钢所称之的“分配型村级治理”。^[38]在这种治理模式中,村委和群众更关注对集体收益的分配和使用是否合法又合规。村务会议参与人的身份确认、决策的形成以及决策的具体落实通常都会走规范的程序,强调合法性,同时监督制度也会随之完善。因此,有了集体经济收益和组织的支撑,才能让“村民事业大多数人说说了算,村民事业村民有能力办”,从而使民主自治真正得以实现,并于自治中主动地体现法治。

“仓廩实则知礼节,衣食足则知荣辱”,吕方等(2019)、丁波(2020)等学者调研发现,山东、河南以及安徽等地,有集体经济收入的村庄,大多会将其中一部分用于乡风文明建设,治理效果很好。^{[39][12]}有了集体经济积累和合法合规的使用程序、监督机制,不仅村内弱势群体能得到关照,而且体现“德治”的村规民约也能切实得到遵守。塘约村也是如此,广集民意订立了“红九条”,将不孝敬父母、不参与公共建设、贷款抵赖违约等有违忠孝、公义、诚信的行为设为村民规范的红线,由村集体承担整顿秩序的各项费用以保障落实。久而久之,村民也更加自觉、自发地遵守村规民约,民风由此大为改善。而德治水平的提升,又会减少自治的矛盾纠纷,降低法治的成本,三治自然而然地相互促进。福建晋江围头村,新型集体经济发展卓有成效,累计获得“全国乡村旅游重点村”“全国乡村特色产业超亿元村”“全国‘一村一品’示范村(鲍鱼)”“全国休闲渔业示范基地”等 25 个“国字号”殊荣。并在党支部的引领下,充分发挥出集体经济的经济能量和组织优势,打造出“造·德治围头、促·三治融合”的乡村治理体系。

总之,发展新型农村集体经济,能从物质保障与基层组织建设两方面有效提升乡村治理能力,有效地协调乡村内多方面矛盾,并在农民群众中引导集体观念和公共意识的回归,内在化地在乡村实现民主性的自治、主动性的法治和自觉性的德治,使“自治、法治和德治”三者在治理实践上融合互促,真正构建起相互支撑的治理体系框架,避免了“形式主义”和“再行政化”的风险,^[16]进而稳步推进乡村治理现代化。

四、发展新型农村集体经济推进乡村治理现代化的现实路径

当前,应创新农村集体经济发展的多元化实现形式,提升“统”的水平,明晰“分”的权益,赋予双层经营体制新的内涵,以适应社会主义市场经济体制,回应新时代实现乡村治理现代化的新要求。然而,在现实发展中,仍存在诸多问题:第一,领导组织层面,农村基层党组织的自身建设仍偏弱,在新型农村集体经济的经营管理和乡村治理中的渗入程度较多尚停留于表面,以致组织引领作用彰显不足。第二,制度基础层面,作为根基的农村土地集体所有制,针对农地、宅基地、集体经营建设用地等的分类改革,随着深度推进已触达诸多现实屏障;集体资产股份作为生产要素自由流转与保持集体产权的“总有”秩序之间矛盾凸显;农村集体经济组织市场主体地位确认工作的推进节奏仍需调控,后续“身份含金量”的赋予也有待落实。第三,实现运作层面,新型农村集体经济实现形式成功个案的机械复制推广,往往导致水土不服,实际运营在原则、机制方面有待完善,市场化发展与风险防控常常顾此失彼。对此,发展新型农村集体经济推进乡村治理现代化还需从以下几方面协同发力。

1. 坚定不移地坚持中国共产党的领导

中国共产党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势,是做好一切工作的基础和前提。党的领导决定了乡村治理的方向与性质,^[40]建设素质过硬的农村基层党支部,一方面,能在农村确保落实党的路线、方针政策,另一方面,通过充分发挥组织优势,发展壮大集体经济,促进乡村善治。在具体实践中,第一,加强农村基层党建,在优化提升村党组织带头人队伍的同时持续开展基层党组织整顿,不断提升基层党组织的创造力、凝聚力和战斗力,这是基础。第二,村党组织书记、班子成员通过法定程序兼任村级集体经济组织负责人,村“两委”班子成员交叉任职。使党的领导同时深度渗入到新型农村集体经济组织的经营管理和乡村治理中来。第三,发挥先锋模范带头作用,积极组织动员党员、村民发展壮大集体经济并参与乡村治理,使这一过程成为新型集体经济迅速发展、乡村治理效果提升和基层党组织整体加强三者相互促进的过程。第四,在资本下乡过程中,将企业党组织纳入村庄治理主体,进而搭建村企联建党委,推动治理主体结构的多元化。

2. 坚持并完善农村土地集体所有制

农村土地兼具经济和社会保障功能,在发展新型农村集体经济和推进乡村治理现代化的制度支撑体系中,土地制度是压舱石。中国农村改革,必须始终把住处理好农民和土地关系这一主线。在社会主义市场经济环境中,土地的集体所有是农民利益的底线保障,不仅可以避免私有制下因资本的剥夺致使农民无地、无业、无保障的现象,同时还能防止贫富差距越拉越大极化发展,进而维护乡村的稳定和谐。^[41]土地集体所有制兼具公有制的公平性和农民较强的自主性,在具体实践中也有很高的灵活性。^[42]“三权分置”改革,是当前完善农村土地集体所有制的重要举措。针对农地改革中“集体”模糊虚置、农民在生活空间和从业上已明显分化以及土地经营权分散流转以致经济与社会效益“双低”等问题,可通过组建新型集体经济组织实现乡村集体的“再造”。借鉴国有农场“身份田”和“经营田”的“两田制”做法,^[43]既给进城农民留有退路,又能合理配置土地资源,同时还易于集体内部地块调整。土地流转可参考浙江绍兴、金华、温州等地的成功经验,^[22]以集体经济组织为中介的近似集体产权的形式进行流转,^[44]降低交易成本、提高效率,并保障农户利益;农村宅基地的情况很复杂,房地一体确权登记颁证工作要加快,而探索完善所有权、资格权、使用权等权利内容及其分置实现形式,须突出“稳慎”。超面积付费标准、退出补偿机制、流转范围与模式等需试点开展并总结经验教训;关于集体经营性建设用地入市,相关法律法规基本明确了入市条件、来源、用途、使用方式和年限等,在此基础上,还需尽快完善土地增

值收益分配机制。

3. 深化农村集体产权制度改革

产权关系清晰明确,资产权益流转顺畅,是解决过去集体经济形态单一、权益固化问题的关键。目前农村集体产权制度改革已取得一系列突破性进展,自 2016 年开始覆盖全国所有涉农市县区的改革试点任务已基本完成。2023 年中央一号文件顺势提出“巩固提升农村集体产权制度改革成果”。对此,完善农村集体资产股份权能,加快探索农村集体资产权益流转模式都很重要,但更关键的应是规范集体产权秩序,这在很大程度上决定了集体产权制度改革所汇聚的集体资源能不能生成发展动力和基层治理能力。若股份化致使集体“总有”产权演变为众多受保护的个体产权的“简单加总”,那么集体经济的运行逻辑将会是以不断提高的分红为主要刚性指标,甚而举债分红,不仅乡村公共品供给的支出逐渐压缩,集体经济的发展潜力也会透支。^[45]与此同时,乡村政治面对的则又是重归原子化的个体,治理愈发困难。因此,深化农村集体产权制度改革的方向应在于,让集体资产股份作为生产要素自由流转显现市场价值的同时,通过股份结构设置、运行机制规定等保持集体产权的“总有”秩序,不为私利所凌驾,让农村集体经济“活而有序”。

4. 稳步推进农村集体经济组织市场主体地位确认工作

长期以来,作为农村集体资产经营管理主体的农村集体经济组织,其法人地位的缺失,严重阻碍了正常经营活动的开展。2018 年《关于开展农村集体经济组织登记赋码工作的通知》的下发标志着农村集体经济组织的市场主体地位取得了实质性突破。这不仅有利于农村集体经济组织突破“身份障碍”更好地发展集体经济,而且能更好地保障集体成员的权益。当前各地农村情况各异,集体产权制度改革的进度也并非完全同步,接下来应充分权衡考量各省市县先行试点的经验和不足,因地因时制宜,推进农村集体经济组织登记赋码工作,突出渐进稳妥。此外,相应的后续保障须及时跟上,例如,政府可给予登记赋码后的农村集体经济组织适当的鼓励性减税优惠,在助农项目上适度倾斜等,使得农村集体经济组织“领证”即意味着在发展上“减负快跑”。

5. 因地制宜,差异化探索新型农村集体经济的实现形式

我国幅员辽阔,地区间差异明显,仅从经济发展水平来看,自西向东,渐行渐高,层级明显。东南沿海经济带早已形成了有利于二三产业发展的全域条件,发达的县域经济、良好的基础设施、完善的产业配套以及高度开放、市场化的经济体制使得域内很多在建制上保留“身份和称谓”的农村,实质上已成为城市的有机组成部分,并遵循着城市的发展逻辑。^[46]而中西部多数农村仍保持着分户经营的农耕模式,也缺乏机遇和条件复制东南乡村的发展路径。在资源丰富、位置优越的东部地区,可以适当提高集体产权结构的开放度,借力城市、工业资源,经由股份合作走向现代企业制度,实现多元化产业结构转型。在中西部资源匮乏型地区,尤其要重视发挥党支部的政治和组织优势,汇聚资源、引入项目、规范运行,陕西袁家村、王家砭村等地早已有现实例证。在经济发展水平和市场化程度较低的阶段,不必刻意追求“政经分离”。“政经一体”可以使当地农村兼具政治精英和经济能人身份的管理者在内部形成合力,也更有利于发挥农村集体经济的社会职能,还可充分利用村社组织的组织资源,通过发展服务型集体经济,在各类市场主体和农户之间搭建桥梁,从中分享合作收益。^[34]具体形式可尝试“农户+专业合作社+专业农产品批发市场”“农户+土地股份合作社+企业”“农户+专业合作社+企业”等多种复合模式。

6. 健全农村集体经济运营机制,促发展并控风险

2022 年底中央农村工作会议提出“严格控制集体经营风险”。新型农村集体经济在实际运营的诸多环节中常有风险伴随显现,应健全农村集体经济运营机制,在促发展的同时防控风险。新型农村集体

经济的经营运行应突出市场导向、灵活高效、途径宽广和运行稳健。合作方式可多样化,业态发展应因地制宜,盘活集体资产,整合多元要素,以促使农村集体经济得到更快更好的发展。收益分配应坚持分配和积累并重,权衡好按劳分配和按生产要素分配之间的关系,兼顾效率和公平,协调处理好利益主体之间的关系。分配方案的制定与实施须坚持民主和公平原则,并须依法依规保证集体经济收益的一定比例用作村集体公益事物和管理支出。须坚持监督与经营管理相分离,并健全财务管理、会计核算和离任审计等制度,杜绝集体利益为少数人和外部资本控制侵占。应确保农民群众的利益在哪里,民主化的参与、管理和监督就同向覆盖到哪里。需加快数智赋能进度。一方面在农业生产过程中加大物联网设备的投入和应用,动态掌握土地、作物、气象等数据,提质、增量、降污、防控自然风险;另一方面,在管理、服务上加快数字化转型,提高效率和过程透明度,便于资产监管。

参考文献

- [1] 张厚安. 乡政村治——中国特色的农村政治模式[J]. 政策, 1996(8): 26-28.
- [2] 徐勇. GOVERNANCE: 治理的阐释[J]. 政治学研究, 1997(1): 63-67.
- [3] 吴毅, 贺雪峰. 村治研究论纲——对村治作为一种研究范式的尝试性揭示[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2000(3): 39-46.
- [4] 高鸣, 魏佳朔, 宋洪远. 新型农村集体经济创新发展的战略构想与政策优化[J]. 改革, 2021(9): 121-133.
- [5] 李文钢, 马良灿. 新型农村集体经济复兴与乡土社会重建——学术回应与研究反思[J]. 社会学评论, 2020(6): 58-68.
- [6] 洪名勇. 马克思土地产权制度理论研究——兼论新中国农地产权制度改革与创新[M]. 北京: 人民出版社, 2011: 129-130.
- [7] 苏海新, 吴家庆. 论中国乡村治理模式的历史演进[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2014(6): 35-40.
- [8] 袁金辉. 中国乡村治理 60 年: 回顾与展望[J]. 国家行政学院学报, 2009(5): 69-73.
- [9] 上海社会科学院社会学研究所课题组. 论新形势下农村建设中组织起来的重要意义[J]. 马克思主义研究, 2013(3): 60-66.
- [10] 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.
- [11] 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.
- [12] 丁波. 乡村振兴背景下农村集体经济与乡村治理有效性——基于皖南四个村庄的实地调查[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020(3): 53-61.
- [13] 周飞舟. 从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J]. 社会学研究, 2006(3): 1-38+243.
- [14] 于文静. 全国超过 15 万个村完成经营性资产股份合作制改革[EB/OL]. (2019-05-03)[2023-07-20]. 中华人民共和国中央人民政府网, https://www.gov.cn/xinwen/201905/03/content_5388438.htm?cid=303.
- [15] 本刊记者. 扎实开展全国农村集体资产清产核资工作——农业农村部有关负责人答记者问[J]. 农村工作通讯, 2020(14): 21-23.
- [16] 李亚冬. 新时代“三治结合”乡村治理体系研究回顾与期待[J]. 学术交流, 2018(12): 79-86.
- [17] 习近平. 摆脱贫困[M]. 福州: 福建人民出版社, 2014: 195.
- [18] 习近平. 在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话[M]. 北京: 人民出版社, 2017: 6.
- [19] 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+107.
- [20] 贺雪峰. 论农村土地集体所有制的优势[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2017(3): 1-8+155.
- [21] 中共中央文献研究室. 邓小平年谱(1975-1997): 下卷[M]. 北京: 中央文献出版社, 2004: 1350.
- [22] 简新华, 王懂礼. 农地流转、农业规模经营和农村集体经济发展的创新[J]. 马克思主义研究, 2020(5): 84-92+156.
- [23] 马克思恩格斯文集: 第 3 卷[M]. 北京: 人民出版社, 2009: 231.

- [24] 程恩富, 陆夏, 徐惠平. 建设社会主义新农村要倡导集体经济和合作经济模式多样化[J]. 经济纵横, 2006(12): 2-6+17.
- [25] 邓小平文选: 第 3 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993: 355.
- [26] 徐勇, 赵德健. 创新集体: 对集体经济有效实现形式的探索[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2015(1): 1-8.
- [27] 贵州省委政研室联合调研组. “塘约经验”调研报告[N]. 贵州日报, 2017-05-18(005).
- [28] 马克思恩格斯全集: 第 29 卷[M]. 北京: 人民出版社, 2020: 607.
- [29] 马克思恩格斯文集: 第 2 卷[M]. 北京: 人民出版社, 2009: 566.
- [30] 马克思恩格斯选集: 第 1 卷[M]. 北京: 人民出版社, 2012: 163.
- [31] 毛泽东选集: 第 3 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991: 931.
- [32] 李天姿, 王宏波. 农村新型集体经济: 现实旨趣、核心特征与实践模式[J]. 马克思主义与现实, 2019(2): 166-171.
- [33] 习近平. 中国农村市场化建设研究[M]. 北京: 人民出版社, 2001: 377.
- [34] 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(3): 68-77.
- [35] 江宇, 戚桂峰. 实现邓小平“两个飞跃”思想的有益探索——对烟台市推进“党支部领办合作社”的调研[J]. 世界社会主义研究, 2019(11): 78-85.
- [36] 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(4): 185-192.
- [37] 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(3): 1-8+155.
- [38] 贺雪峰, 何包钢. 民主化村级治理的两种类型——村集体经济状况对村民自治的影响[J]. 中国农村观察, 2002(6): 46-52+81.
- [39] 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(6): 113-118.
- [40] 蒋永穆, 王丽萍, 祝林林. 新中国 70 年乡村治理: 变迁、主线及方向[J]. 求是学刊, 2019(5): 1-10+181.
- [41] 简新华, 杨晃. “中国农地制度和农业经营方式创新高峰论坛”综述[J]. 经济研究, 2015(2): 186-191.
- [42] 罗玉辉, 侯亚景. 中国农村土地为什么要坚持集体所有制[J]. 当代经济研究, 2017(2): 22-28+97.
- [43] 桂华. 论地权制度安排与土地集体所有制实现——兼评“三权分置”改革与《农村土地承包法》修订[J]. 马克思主义研究, 2017(6): 72-81+160.
- [44] 汪险生, 郭忠兴. 虚置还是稳固: 农村土地集体所有制的嬗变——基于权利分置的视角[J]. 经济学家, 2017(5): 58-67.
- [45] 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+6.
- [46] 贺雪峰. 东西中国: 中国区域差异的经济视角[J]. 开放时代, 2023(2): 148-162+9.

责任编辑: 张 旭