

行政、社区、市场： 乡村组织振兴“三重赋权”的内在逻辑

苑丰 金太军¹

【摘要】乡村振兴作为复杂的系统工程是一个整体性治理过程,是要激活和发挥各参与要素的优势潜能,使之有效衔接的过程。在资源紧约束条件下,健全和完善村民自治机制,实现乡村组织振兴,要同时面向国家支农资金的有效使用、面向社区服务和农民组织化效益的有效实现、面向市场资源的有效配置。它的良性运转不仅需要“行政性”和“社区性”双重赋权,还需要“市场性”赋权。行政赋权逻辑为乡村组织振兴提供了政策空间、项目资源和试点授权;社区赋权逻辑创新了乡村组织振兴的动员方式、组织结构和职能定位;市场赋权逻辑设定了乡村组织振兴中资源要素的配置方式、样态与机制。“三个面向”“三重赋权”的协调联动,彰显了解乡村治理转型的辩证关系,整合了“属事”与“属人”的一线治理逻辑,实现以“事”聚人,以“人”促事,在既有乡村治理结构的框架内,创新要素组织结构及其运行机制,回应了乡村有效治理的现实需要,是未来乡村振兴发展的重要趋向。

【关键词】乡村治理 乡村振兴 社区赋权 市场赋权

【中图分类号】D035.5 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006-7426[2021]04-0102-014

乡村组织振兴的过程是在乡村社会转型、国家治理现代化和资源配置市场化三重脉络中展开的,三个维度关联一体,又有各自的独立性,对治理主体的行动有着不同的意义。乡村治理现代化目标的实现,取决于上述三重因素的匹配程度。这既是理解乡村治理的学理基础,又是实施乡村振兴战略的实践要求。

因此,探讨乡村组织振兴的可行路径,需要超越既往的体制本位、市场本位或社区本位之间的“二维”结合,要深入到群众实践的具体场景,以更加开放和辩证的视野认识并处理政府、市场和社区三者之间的关系。但是现有乡村治理研究较多关注治理主体、运行规则或可用资源等具体的治理要素,并发现了诸如“乡村缺乏内生动力”“财政资金项目制实施的作用和边界”“市场力量的冲击效应”等等问题,而对于治理要素怎样匹配,尤其是通过重构多元主体间关系来明晰其治理框架,缺乏充分的学理性研究。

以马克思主义产权理论及对个体需求与社会关系的分析为指导,在透视实践案例内在逻辑的基础上,本文提出乡村组织振兴的行政、社区、市场“三重赋权”的分析框架,以“聚人促事”的具体机制为导向合理配置行政、市场与社区资源,赋予现代化进程中的乡村治理结构以可反思性,并用于理解乡村治理组织的行动逻辑、分析其未来趋向和行动选择。

一、“三重赋权”:一个乡村组织振兴多维分析框架的提出

在公共管理学领域,与“历史—制度”“国家—社会”等分析范式不同,以詹姆斯·布坎南、戈登·塔洛克、埃莉诺·奥斯特罗姆等为代表人物,公共选择学派形成了一个非常重要的进路,即以经济学作为学术资源来分析公共治理问题,以“理性经济

¹**作者简介:**苑丰,南京审计大学公共管理学院副教授、硕士生导师。

金太军,南京审计大学公共管理学院教授、博士生导师。

基金项目:国家社科基金“‘三治结合’乡村治理体系内生长效机制建设研究”(19ZBB067);贵州省社科基金重大项目“‘十四五’时期贵州实施乡村建设行动的重难点问题及对策研究”(21GZZB10)

人”为假设,关注主体利益的博弈与协调,探讨政府、市场和社会(个人和组织)等主体的行动和互动。^[1]比如埃莉诺·奥斯特罗姆在对社会治理的分析框架中,即引入成本—收益分析作为主体行动分析的核心要素,具有重要的方法论价值和学术洞见。^[2]

循此多维分析框架,国内有学者开始认识到乡村振兴进程中需要处理好政府、市场和社会三者的关系,并就可能的路径和具体机制进行了初步探索。俞可平(2018)认为现代国家治理体系从本质上看是由一系列制度和程序所组成的制度运行系统,用以规范社会权力的运行并维护公共秩序。其中,政府治理、社会治理和市场治理构成了三个最重要的次级体系。^[3]

乡村振兴战略的实施也涉及资源重新配置、利益重新分配、权力重新组合,这显然是一个治理问题,并且这个治理也不是单方面的政府治理、市场治理、社会治理问题,而是整体性治理问题。^[4]叶兴庆(2018)^[5]、刘合光(2018)^[6]、刘西忠(2016)^[7]等认为政府、市场和农村社会的职能需要有机衔接,激发农村各类资源要素的潜能和各类主体的活力,实现三者的协同共治。

在具体的村治实践中,学界提出了总体性治理、优势治理、经营性治理等分析概念。郎友兴(2015)认为中国乡村治理需要地方政府及各部门、农村社区、社会和市场力量的共同参与所形成的总体性治理样态。他提出以具体运行机制的创新为保障,通过还权、赋能、归位等方式发挥好村民、集体、政府和市场等主体的理性。^[8]张大维(2018)则进一步提出“优势治理”的理念,主张尤其要重新理解和界定核心要素各自的优势潜能和有效衔接,达到治理效果最优化。^[9]肖滨、方木欢(2016)基于广东的创新实践提出党、政、村、民的领导权、行政权、自治权、经济权、参与权“五权”结构平衡的理论模式来解释村民自治陷入困境的原因,并提出完善乡村治理的途径。^[10]卢福营(2013)、纪晓岚、朱逸(2013)等分别以浙江省安吉、上海市九星村等为例研究了村庄的“经营性治理”^[11],认为这是增强村庄集体经济组织能力的一种现实路径,主要适用于集体资源比较丰富的村庄。^[12]

上述有关研究为本文提供了重要的学理基础,但是在多维立体和发展导向的乡村振兴背景下,在要素加速外流、农业比较效益低下、农民高度分散而缺乏有效的市场组织保障、农村资产资源高度碎片化而缺乏有效的经营方式的现实条件下,那些集体经济本身就薄弱、缺乏能人带动、非“郊区村”、非“景区村”等资源条件一般化的村落应该以怎样的方式有效地组织农民,又应该呈现为怎样的组织形态呢?换言之,该以怎样的“聚人促事”的微观构造和运行机制来因应行政逻辑、社区逻辑、市场逻辑,并在实践逻辑的层面关注三者间持续不断的相互关联和互动,从而最大限度合理有效地承接和配置行政、社区、市场这三种资源呢?¹

事实上,乡村振兴的治理主体、运行规则、可用资源等要素要发挥效能,需要服从于治理要素的匹配结构和治理机制的微观调控。这就需要我们把对乡村治理的审视放置于结构与机制的实践框架下,用以理解乡村治理的内在逻辑,进而在城乡社会变迁、国家治理转型和资源配置市场化的进程中来寻找和检视乡村治理现代化的可行方案。

本文以河南省信阳市平桥区郝堂村、湖北省鄂州市梁子湖区张远村、贵州省遵义市桐梓县中关村等为代表的一批“村社全要素股份合作”改革试点村作为案例基础提出一个行政赋权、社区赋权、市场赋权的三维分析框架,用于理解乡村组织振兴的内在逻辑,并作为方法论分析乡村组织振兴的行动策略。“村社全要素股份合作”的基本做法是在地方政府的试点授权和支持下,以农村内部信用互助合作为切入点,在党支部和村委会(以下简称“村两委”)的倡导下²,以承包土地、闲置农宅等乡村要素的流转和优化配置为手段,探索有效导入市场资源,实现“内驱式”的发展主体、动力和路径创新。³

其内在逻辑是:以农民再组织化为手段,通过乡村治理的要素结构、主体形式、运行机制的重建,积极面向国家支农资金的有效使用,面向社区服务和农民组织化效益的有效实现,面向市场资源的有效配置,形成“政府引导—农民主体—市场运作”的“三重赋权”效应⁴,力图实现国家“公权力”、市场“私权利”、农村基层组织和个人“微权利”多元治理结构的均衡。乡村组织振兴“三重赋权”结构如图1:

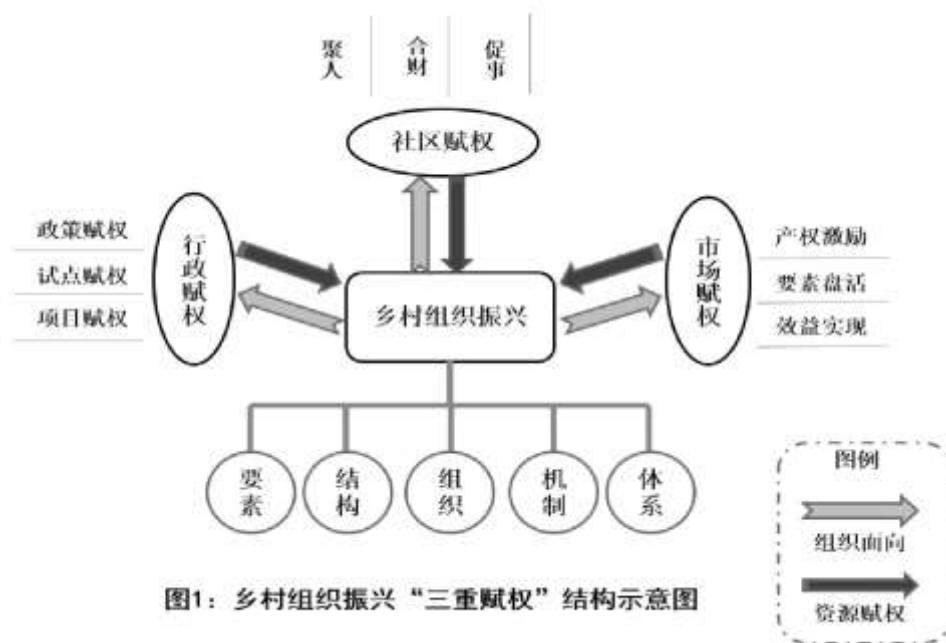


图1：乡村组织振兴“三重赋权”结构示意图

二、行政赋权:乡村组织振兴的权力维度

乡村振兴战略是由党和政府统揽全局、规划设计、推进实施的乡村发展蓝图,而且政府需要赋权增能于市场和农村社会以助推乡村全面振兴。实际上,纵观改革开放四十余年来,特别是十八届三中全会以来,党和政府也正是在政治、经济、文化和社会各个方面制定了一系列政策、法规来赋权农民,并确保农民成为现代化进程中的权利主体、经济主体、治理主体和发展主体,使农民的权利逐渐获得了广泛、深入发展。^[13]在具体的赋权方式上行政赋权主要表现为政策赋权、试点赋权和项目赋权。

(一)政策赋权

“现代国家的构建是一个公共权力不断寻求国家与社会、市场关系合理化的持续性历史过程。”^[14]改革开放以来,随着国家权力在乡村社会作用方式的不断调整,家庭承包制在很大程度上解放和发展了农村生产力,村民自治制度也激发了乡村社会的自主活力。在这个进程中,农民和国家之间的关系实际上体现着“党群关系”所塑造的乡村治理进程中需要的“团结谁、依靠谁”的政治逻辑和“国家—社会关系”所塑造的事务性的“管理—服从、治理—发展”的行政逻辑。

由此两种逻辑实际上形成了乡村治理调整结构、任务、方式的主要参照。乡村治理不可避免地成为国家治理在乡村的延伸,需要直面并回应国家治理体制及其背后资源,因此激活主体还必须赋权增能于主体。^[15]政策赋权给予乡村社会的是“基础性权利”。从我国农村政策发展历程来看,农民的权利发展经历了由简单到多元、由低层次到高层次的不断发展和深入的过程。

随着经济社会的发展进入新时代,党和国家在“政策惠农”的基础上提出实施乡村振兴的治国方略。从赋权的角度来看,改革已经涉及从生产资料到经营组织再到体制机制层面。生产资料方面主要涉及“三块地”改革,即耕地所有权、承包权、经营权“三权分置”,宅基地所有权、资格权、经营权“三权分置”,集体经营性用地进入市场与国有土地“同地同权”改革。

在经营组织方面则主要涉及允许和鼓励农民合作社经营业务从“专业生产”向“生产、销售、信用”三位一体发展,开展集体经济产权制度改革,着力构建新型集体经济。在体制机制方面主要涉及财政支农资金的使用方式创新,建立适合“三农”发展的金融体制,形成新型城乡、工农关系。

但是,在政策“落地”过程中农民生产经营的自由还是受到各种权利匮乏的制约。最为关键的是农民缺乏有效的社会化服务组织保障,导致乡村振兴内生动力不足,主体性不强,在市场竞争中缺乏平等权,从而严重影响乡村振兴的实践进程。⁵乡村治理的组织形式、实现机制也面临新的转型与发展。

(二) 试点赋权

在现代化建设进程中,中国共产党始终以实现发展作为回答时代课题的基本方法,始终以布局试点、推进改革作为实现发展的基本方法。尤其是十八届三中全会后,党中央部署开展了一系列重大改革试点,为顶层设计积累了一批地方创新经验,形成了新时代中国特色政策试验实践探索。^[16]韩博天(2009)认为政策试验使得中国“共产党执政的体系显示出了异乎寻常的适应能力”。

[17]

王绍光(2008)则把“分权式的试验与实践”归结为一种学习模式,以此解释中国体制的适应能力。^[18]马克思主义认为,经济因素是社会现象生成的诱因,又是社会现象发展的基础。^[19]在实践中,从改革试点的发动层级来看,一类是经“群众首创”、得到顶层认可和推广的试点改革,着力解决带有普遍性的体制、制度层面的问题。比如,中国农村改革正是始于“分田单干”的试点经验,而后上升为家庭承包责任制的普遍政策,重构了农村经济发展的制度环境与运作机制。

还有一类是地方政府在中央政策倡导和鼓励下自选动作的改革创新,着力解决进入地方决策议程后面临的机制性、补充性、操作性问题。这些问题在地方决策议程中往往强调地方特色,但实际上涉及更深层次的体制、机制问题。比如郝堂村、张远村、中关村等试点即是在市、县政府授权下以中央历年来“一号文件”精神为指导来启动“村社全要素股份合作”改革,突出解决村“两委”无收入、缺乏服务村民生产生活的抓手和能力的关键问题。

政策试点属于试验性权力,试点落地的乡村由此也获得“试验性权利”,即付出相应实践努力、享受特定政策红利。⁶在国家治理现代化进程中,随着中央顶层设计结构性“四梁八柱”的不断完善,具体治理内容与方式的丰富离不开地方政府治理实践的创新。

政策试点作为执行顶层设计、开启实践创新的重要环节,为我国制度优势向治理效能的转化拓展空间,将会发挥更加重要的积极作用。但在具体探索中,如何增强“试点赋权”的规范性、稳定性,仍然需要建立地方改革的容错机制和提供政策创新的立法保障,增强体制韧性。

(三) 项目赋权

资源依赖理论的提出者杰弗里和萨兰奇克指出:“要想理解组织行为,必须先理解组织的外部资源环境。”^[20]为便于理解国家权力作用于乡村社会的内在逻辑,我们需要注意取消农业税前后国家作用于乡村社会的两种不同的能力:资源汲取能力和乡村建设能力。对于乡村社会的治理而言,两者产生了不同的影响。由资源汲取向资源输入的过渡意味着国家权力已转变为以一种全新的方式渗透作用于乡村社会,也同时意味着乡村治理的职能定位、资源要素的配置方式和运行机制需要新的转型。

虽然乡村振兴背景下继续沿用“乡政村治”的制度结构,但是以项目制和财政转移支付为标志的财政运转机制,极大地改变了基层组织运作和村庄治理的过程和逻辑。^[21]尤其是十八届三中全会以来,国家开始积极探索如何从碎片化、“九龙治水”式的“专款专用”到实施“统筹整合”财政资金,再到“把财政投入股份量化成为集体经济份额”以实现长效使用机制。但是,项目赋权在使村治获得“财政性权利”的同时,也产生了诸多负面后果,“基层集体债务、部门利益化以及体制的系统风险,对于可持续的社会发展将产生重要影响”^[22]。

从赋权增能的角度来看,项目制的实施主要有三个突出的制度缺陷:一是由于在实施过程中的非竞争性获取、实施和监督的

非全程信息透明等问题,“更多显示出扶贫资源被精英俘获的问题”^[23];二是“撬动”更多社会资金参与投入和长效管护机制的设计明显不足,也就是还没有形成政策期待的“四两拨千斤”的效应;三是对于乡村振兴内生动力培育的不足。国家资源输入方式的本意带有激活村庄沉睡资源、激发村庄内生发展动力的目的,但是由于当前农村和农民发展的“主体性”没有有效地建立起来,乡村振兴的“内生动力”仍然不足,“等、靠、要”财政资金,自主发展的内在机制与能力建设都明显不足。⁷

表 1 行政逻辑、组织面向与资源赋权

行政逻辑	组织面向	资源赋权
政策赋权	基础性、导向性	释放体制空间、提供制度保证
试点赋权	试验性、情境性	围绕乡村振兴关键问题,开展具体政策试验
项目赋权	资源性、行政性	获得财政资金、开展具体项目

政策赋权、试点赋权、项目赋权共同构成了国家权力作用于乡村社会的行政逻辑,其对于乡村组织振兴的赋权增能内在机制和效果是不同的(见表 1)。行政赋权为乡村振兴提供了体制空间、制度保证和财政资源,是乡村组织振兴的基础和前提。但是,正如赵德起、姚明明(2014)研究所发现,农民权利配置在促进农民收入增长的同时,也存在着制约农民收入增长的情况。

长期以来,以国家配置为主的配置方式,导致权利配置效率低下。^[24]因此,行政赋权的获得,需要创新财政资金使用方式,着力培育乡村振兴内生动力、撬动更多社会资本。需要通过创新乡村治理和发展的“微机制”,以集成政策、汇聚行政资源、激活自身要素。

三、社区赋权:乡村组织振兴的社会维度

农民作为乡村振兴的内在力量,是乡村振兴最基本的实施和受益主体,农村生产要素也是外界因素要激活的基本要素。“新的技术装备、新的知识、新的形式的财富和权力增强了社会流动,即引发了个体化的迁移、家族的沉浮、群体的分化、新的领导形式、新的生活方式、不同的价值观念的产生。”^[25]

由于受宏观行政体制、财政政策及市场经济发展阶段等因素的影响和制约,导致国家大力投入推进乡村建设的同时,尚缺乏制度层面的设计来着力优化基层治理体系和提升治理能力。^[26]村民自治机制对于要素市场价值的实现所能发挥的作用非常有限。因此,构建“扩展秩序”能力的严重不足,提出了通过适当方式赋权农村基层组织的要求,以重构乡村治理主体的作用方式。

(一)聚人:乡村社会结构的动员新机制

伴随着以家庭承包经营为基础而来的,是国家权力作用于乡村社会的作用方式的改变,人民公社体制被代之以“乡政村治”,使村民在涉及最身边的事务中自我管理、自我教育和自我服务。但是工业化、城镇化带来的就业和生活方式的变化使得中国乡村社会正处于从“熟人社会”转变为“半熟人社会”的过程中,村庄在更多意义上也由“生产单位”转变为了“生活空间”,村庄社会边界日益开放,人员、资金等要素的流出效应加剧,“身份伦理”逐渐让位于“契约伦理”,传统的治理逻辑渐趋失效,乡村社会转型过程中出现的新型治理主体、治理内容和可用资源的变化呼唤乡村组织振兴的有效回应。

自生能力是乡村自主发展的前提。乡村振兴需要多维度、多面向地汇聚政府、市场和社区的资源,创造条件获得多层次主体的社会参与以提供持续的动力。这就需要创新工作机制,以充分发挥村民、乡贤、各类精英和社会组织在乡村振兴中的能动作用。而群众是处于地方情境,有着复杂情感和认知的活动主体。

“劳动通常所依靠的激励并不是获利,而是互惠、竞争,对工作的享受以及社会认可。”^[27]因此,农村社区建设政策的创新需要以共同体重建作为核心动力,积极回应乡村空心化、老龄化、分散化等问题,这成为激活乡土公共性,进而有机整合发展要素的重要机制。田雄、曹锦清(2016)研究也发现,村庄精英可以使“事件团结”再造村庄生活共同体和推进乡村建设具有可行性。^[28]对此,基于“村社全要素股份合作”的实践案例,笔者认为,在乡村振兴背景下需要构建“资源的文化网络”来改善乡村治理、促进乡村振兴。

(二) 合财:新型集体经济产权制度改革

在乡村治理领域中,不同形式的治理主体以及治理资源的整合所形成的“人(组织)—物(财)—人(组织)”的基本关系及其互动,构成了乡村治理的具体机制。而乡村治理主体是嵌入在特定的社会、经济和政治的环境当中的,其构成和作用取决于社会结构、经济体制及政府职能的变迁。因此,是否具备资源禀赋及其量的多少和质的强弱成为主体能否有效履职的首要条件。

但是在市场化进程中,特别是在取消农业税后,村集体组织服务农户的功能由于缺乏有效的资源供给与机制支持而日益贫弱且难以承担治村之责,已成为一项基本共识。因此,乡村治理的诸多探索及其成效,从根源上取决于农村集体产权的有效实现。

《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出,要发展新型农村集体经济,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,探索农村集体经济新的实现形式和运行机制。^[29]这一“新集体主义”的制度理念,在尊重市场经济背景下个人利益的基础上建立起一种具有合作机制、公私兼顾的关系模式。^[30]这是在市场经济发展背景下,基于农村要素流动的特征和需求而生成的,其在制度背景、组织形式、运行机制等各方面显然与计划经济时期人民公社式的“旧集体化时代”相区别。

我国不同区域集体经济发展的事实也证明,在市场经济背景下,集体产权的存在和良性发展,也立基于多种经济成分的彼此促进。在此方面,村社全要素股份合作方式通过增强村“两委”治理和服务能力建构起治理权威,通过支持农户产业发展建构起新型集体经济的经济协作,通过敬老公益事业建构起集体归属和价值整合。^[31]当然,村“两委”与合作社边界清楚、职能不同,在利益共享过程中持续推进乡村发展,从而形成内生性整合逻辑,成为动态、开放的乡村振兴内生长效机制。

(三) 促事:乡村振兴的“属事”逻辑

我国在取消农业税之后,村民自治组织日常业务的经费依赖政府的转移支付,而要解决村民生产生活问题只能依靠“一事一议”的机制争取获得政府“以奖代补”的财政资金。“巧媳妇难为无米之炊”,办事经费的短缺成为束缚基层组织的重要因素。

产业效益的低下及村干部的过低待遇,导致农村难以留住年富力强的骨干,村干部开展工作缺乏干劲,造成我国中西部地区集体经济薄弱的农村普遍出现“支应型”的村“两委”。经费和动力的缺失构成了乡村振兴的基础性短板。作为村庄社区的公共组织,社区治理组织的有效运转和作用发挥,也因此离不开社区赋权,即社区民众自愿的认可、配合和支持。

在乡村振兴背景下,村庄的“事”可以分为“维持性事务”(即维持村庄基本生活秩序的诸如调解矛盾、组织协调婚丧嫁娶等社会性事务)、“行政性事务”(即政府安排的诸如防火/防汛、确权、改厕、防疫等行政渗透性事务)、“发展性事务”(即帮助解决农民生产经营困难、土地流转发包、经营性资产盘活等经济类事务)。

由于历史积淀和交往密切,村治事务往往相互交织着复杂的社会关系,因此有效的村庄治理本质上是以“人”的动员促进

“事”的解决。^[32]实际上,在村庄一线治理的具体场景中,关系、利益、人情、面子等因素往往都是重要且可用的治理资源,它们构成治理机制可调整的基础。换言之,通过“面对面”的群众动员来重构村庄在价值凝聚和利益实现方面的公共性,促成农民的集体行动,不仅可以实现村庄自主秩序的供给,而且有助于国家与市场的资源输入,解决外部资源下乡的精准对接和持续发展的难题。

表 2 社区逻辑、组织面向与资源赋权

社区逻辑	组织面向	资源赋权
聚人	社会化小农	情感价值建构 共同利益联结
	半熟人社会	
	公共价值孱弱	
合财	集体经济“空壳化”农户社会化服务不足	以土地集体所有制为基础， 重构“服务性”新型农村集体经济
促事	维持性事务无力行政性事务支应发展性事务不足	以“维持性事务”为基础，以“行政性事务”获得常规运行， 以“发展性事务”获得自主资源

“聚人、合财、促事”构成乡村振兴背景下的社区逻辑,是乡村组织“社区面向”要着力面对和解决的关键问题,其对于乡村组织建设有不同的价值和要求(见表 2)。市场化、工业化、城镇化对乡村的影响是全面而深刻的。为了适应社会形势和要求的变化,村庄内部的治理结构、组织形式、运行机制也必须发生改变,逐步转向顺应市场经济要求的作用方式。

因此,乡村组织振兴获得“社区赋权”就是要面向社区群众的生产生活需求,通过注重多元治理主体、多重治理手段和多样化的产权安排,获得社区群众的认可和“支持性赋权”,并通过具体的市场化运作机制(要素入股、参与管理和分红等)获得发展要素的规模整合和优化配置的基础。

四、市场赋权:乡村组织振兴的经济维度

“市场经济意味着被它卷入其中的社会制度不得不从属于市场机制的要求。”^[33]市场的逻辑就在于要素的可流动性,降低交易(谈判)成本,增加技术、制度、人力资本等要素投入,提高产品(服务)在市场中的价值。市场经济的发展改变了乡村治理组织的产权基础、服务内容、作用方式,将原有的经济集体分解为要素,以便每一种要素都能置于这个体系中最能发挥其作用的部位。

实践证明,获得市场资源、服务市场好的村级组织,能够在乡村振兴中发挥更大的作用。但是在这一客观进程中,村庄无疑也面临市场的冲击,带来一些消极影响。因此,从批判社会学的角度来看,村庄转型的核心问题是被动地听任市场力量的冲击,还是可以有更好地融入市场经济的方式?^[34]如果有,那么其内在的机制又是什么?

(一) 产权激励

如上所述,改革开放以来,农村集体经济“统分结合”双层经营体制的产权安排包含两个层次:一是家庭获得土地的承包权,进行分散个体经营;二是集体保留所有权。“如果社会中有清晰而可靠的个人(法人)权利,从事生产、投资和互利性交易的强大动机才能出现,因而也才会有至少是某些经济进步”。^[36]但是伴随农村家庭承包制的推行和集体经济自二十世纪九十年代后半期开始的由直接经营向转租(或承包)经营的转型,集体利益越来越处于“虚置”“空壳化”的状态。

村委会作为集体经济的实际代表,因为缺乏明确有效的集体产权实现机制的支撑,无法为农户之间的经济合作提供必要的服务,无法帮助降低交易费用,也不能顺应市场需求适度整合和优化配置资源要素。马克思主义认为,“历史不过是追求着自己目的的人的活动而已”。产权是一种社会关系,“在每个历史时代中所有权是以各种不同的方式、在完全不同的社会关系下面发展起来的”^[36]。经典作家已经证明产权与治理有着很强的关联性。^[37]

在不同历史条件下,有资格参与公共权力的主体显然是不同的,主体之间所构成的具体组织形式也是有差异的。在这里,产权形态构成了治权的基础,制约着治权的具体内容和运作方式。反过来,治权的内容和运作方式又反作用于产权主体,影响其利益的实现方式和多寡。所以,构建新的有效的集体产权实现机制,实现个体和集体产权主体之间利益结构的均衡,可以促进和健全统分结合的双层经营体制,充分发挥集体产权的积极作用,构建农村可以依靠自身力量发展的内生机制。^[38]

(二)要素盘活

依据韦伯的分析,现代资本主义(在一定意义上也是市场经济的基础共性)有两方面的运作特征:一是围绕盈利取向的工业企业及其制度性要素,其中最重要的就是合理的会计核算及与此关联的六项制度要素,即独立经营的私人企业可以任意处理的土地、设备、机器等一切生产手段;市场自由;基于合理的会计技术之上的各种技术理性运用;可预测的法律法则;自由劳动力;经济生活的商业化,即普遍使用商业手段(金融工具)来表明企业所有权和财产所有权的份额。

二是企业家的资本主义精神,即视追求财富本身为人生的最大价值。^[39]乡村本身的资源由于城乡“二元”发展格局的制度性障碍正在解构中以及本身要素组织形式、结构与机制的建设不足而无法顺畅、有效地进入市场,不能通过市场交易变现,也难以通过抵押获得金融资本,“绿水青山”的要素优势难以转化成“金山银山”的价值实现。

激活市场需要为发挥市场机制的作用而进行改革。即以完善集体产权制度和要素市场化配置的改革为重点,实现产权有效激励、要素自由流动。^[40]要素盘活,就是让产权流转起来,不能交易的赋权是虚置的,不被认同的赋权及交易是扭曲的,而没有赋权的交易则会是低效率的。^[41]

从试点成效来看,“村社全要素股份合作”之所以能够“盘活”乡村要素,实现生产要素的内部整合,并对接导入外部市场力量,就是基于土地集体所有制构建的基本产权,基于村社生活共同体的情感价值基础,基于村社组织扎根乡土、低成本的“在地”服务⁸,促进小农户和市场的有机衔接。但是因为市场的发展本身需要一个过程,特别是在农民拥有的主要形式的固定资产——闲置房屋和承包耕地“再利用”的市场化机制运作,以及农村地区的金融市场建设方面还很不足,市场的弱小很大程度上限制了市场作用的发挥。^[42]

(三)效益实现

农民是实施乡村振兴战略的内生性主体力量,通过适当方式组织起来的农民是实施乡村振兴战略的基础。习近平强调:“积极发展农民股份合作、赋予集体资产股份权能改革试点的目标方向,是要探索赋予农民更多财产权利,明晰产权归属,激活农村各类生产要素潜能,建立符合市场经济要求的农村集体经济运营新机制。”^[43]

股份制是一种组织资本的有效形式,有利于资本的整合和运作效率的提升。因此,响应政策倡导,建立股份合作制经济,吸引

社会各种资金和资源(量化折股)入股,是壮大村集体经济的重要探索。从横向上来看,我国农村情况千差万别,集体经济在区域间发展很不平衡,要有针对性地搞好制度设计,开展试点运行。

从历史发展来看,我国农村集体经济大致经历了三个阶段:一是人民公社“集体化”时期,村集体的收入是“体制性收入”,有体制性的“三提五统”制度安排作为保障。二是农村实行改革以后,迎来了在二十世纪八十年代中后期至九十年代乡镇企业的大发展,村集体经济的收入是“经营性收入”,得益于我国民生领域短缺经济的特定发展阶段。三是随着九十年代后期市场环境的变化,乡镇企业纷纷“落马”,集体经济收入开始进入“要素租金”收益阶段。⁹这前后的发展变化本身是符合市场经济“要素优化配置”规律要求的。

“村社全要素股份合作”,即在实践中坚持通过服务获得“组织租”的经营理念,把土地、农宅、信用、消费资源优化配置给市场主体,而不开展具体的种植和养殖项目,较好地规避了农业产业效益低下、缺乏经营性人才等风险,从而保证集体经济稳步发展。其经营效益的实现体现在两个方面:一是为农户提供社会化服务,支持小农产权效益实现。小农产权效益的实现会促使对社会化服务需求的升级,从而为新型集体经济的发展创造更大市场空间。二是在服务农户和社会资本主体的过程中,以服务性的要素租金收益促进集体产权效益实现,发展壮大新型集体经济。¹⁰

表 3 市场逻辑、组织面向与资源赋权

市场逻辑	组织面向	资源赋权
产权激励	村庄集体经济产权虚置,农户缺乏社会化	全要素
	服务组织	股份合作
		产权可激励
要素盘活	缺乏规模性	信用合作为纽带
	谈判成本高	要素内部合作
	产业效益低	外部对接
效益实现	以土地集体所有为基础的集体经济僵化, 农民专业合作社“私人化”	产权明晰,获得要素租金

市场机制对乡村振兴组织创新提出了产权激励、要素盘活和效益实现的具体要求(见表 3)。为有序促进农村经济市场化运作的稳步开展,需要建构与之相适应的乡村治理运行机制。因此,在市场经济环境下,乡村组织振兴所谓“市场赋权”,就是农村基层组织建设需要面向市场、通过市场、在市场服务中找到自身的服务和生存空间。通过以集体产权制度和经营制度的改革为抓手,使集体组织获得经营性赋权,促进乡村振兴政策落地,实现广大农民更多的财产权利。

结语

乡村治理体系的形成客观上处于国家建构、社会生长及市场发育的过程中,政府、社区和市场三者功能的清晰界定和联动发力,才能促进乡村振兴的顺利推进。在资源紧约束条件下,解决好组织农民的方式与农民组织的形态问题,要同时面向国家支农资源的有效使用,获得行政赋权;面向村级组织的管理服务能力的提升,获得社区赋权;面向农户适应市场经济能力的组织化效益实现,获得市场赋权(见表4)。

表4 乡村组织振兴的“三个面向”及“三重赋权”

多元逻辑	组织面向			三重赋权
	特性	不足	需求	
行政逻辑	规范性 导向性	变动性不足,精准性不足	发挥撬动性作用	要素:全要素
社区逻辑	内生性 情境性	资源不足,主体不足	培育内生能力	结构:多元主体、股份合作 组织:村两委倡导的股份合作社
市场逻辑	决定性 流动性	唯利是图,公益价值和社 会关爱不足	增强共同体效益	机制:服务导向、法人治理 体系:行政、社区、市场有机协调

“三个面向”“三重赋权”的协调联动,彰显了理解乡村治理转型的辩证关系,整合了“属事”与“属人”的一线治理逻辑,实现了以“事”聚人,以“人”促事,在既有乡村治理结构的框架创新要素组织结构及其运行机制,回应了乡村有效治理的现实需要。

乡村组织振兴行政、社区、市场“三重赋权”的分析框架基于对实践经验的理性总结,遵循“组织面向——资源赋权”的逻辑理路,解构了“系统——组织”“产权——治权”“国家——社会”等“二元”式研究范式,在对乡村组织振兴内在逻辑的梳理上采用了更加立体、综合的分析框架;以乡村内外资源要素为乡村组织“赋权增能”为切入点,归结于乡村振兴经济、社会、文化等各项“权利”的配置形式和实现机制,体现了更多的发展取向。

“三重赋权”分析框架深化了关于中国乡村组织振兴内在逻辑的认识,既重新审视了政府的角色和功能,又重新定位了农民的地位和作用,厘清了市场力量发挥作用的社会基础。它本质上也是建构主义的分析框架,在具体内容上贯通乡村组织振兴“微观场景”中的经济要素、组成结构、组织形式、运行机制、治理体系等系统性元素。

在描述了乡村组织振兴内在逻辑的同时,导向于乡村组织振兴的发展进路和工作策略,使我们获得一个具有解释力的理论分析工具,可以用来理解实践中失败的乡村振兴项目,也可以期待能够有助于以更为综合、立体、“亲实践”的视野来看待乡村组织振兴问题,为我们解决当下中国乡村治理存在的诸多问题、创新财政资金使用方式、化解农村社会转型风险、有效导入和良性对接市场,实现乡村治理现代化提供可行的治理策略。乡村组织振兴“三重赋权”的内在逻辑不仅是共时性横截面的逻辑,也是在实践层面持续不断地相互关联和互动中形成的未来乡村振兴发展的重要趋向。

参考文献:

- [1]李齐、李松玉:《治理主体行动逻辑的“四维分析框架”——兼论乡村治理中乡镇政府行动逻辑演变及趋向》,《政治学研究》,2020年第4期。
- [2]埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事务的治理之道——集体行动制度的演进》,三联书店,2000年版,第62页。
- [3]俞可平:《中国的治理改革(1978-2018)》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版),2018年第3期。
- [4]吴晓燕、赵普兵:《协同共治:乡村振兴中的政府、市场与农村社会》,《云南大学学报》(社会科学版),2019年第5期。
- [5]叶兴庆:《新时代中国乡村振兴战略论纲》,《改革》,2018年第1期。
- [6]刘合光:《激活参与主体积极性,大力实施乡村振兴战略》,《农业经济问题》,2018年第1期。
- [7]刘西忠:《政府、市场与社会边界重构视野下的社会组织发展》,《江苏社会科学》,2014年第6期。
- [8]郎友兴:《走向总体性治理:村政的现状与乡村治理的走向》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版),2015年第2期。
- [9]张大维:《优势治理的概念建构与乡村振兴的国际经验——政府与农民有效衔接的视角》,《山东社会科学》,2019年第7期。
- [10]肖滨、方木欢:《寻求村民自治中的“三元统一”——基于广东省村民自治新形式的分析》,《政治学研究》,2016年第3期。
- [11]卢福营:《论经济能人主导的村庄经营性管理》,《天津社会科学》,2013年第3期。
- [12]纪晓岚、朱逸:《经营性治理:新集体化时代的村庄治理模式及其自在逻辑》,《西北师大学报》(社会科学版),2013年第2期。
- [13]龚上华:《农民赋权:政策历程、效度分析与思路选择》,《科学社会主义》,2017年第1期。
- [14]杨雪冬:《市场发育、社会生长和公共权力的构建》,河南人民出版社,2002年版,第6页。
- [15]杜鹏:《一线治理:乡村治理现代化的机制调整与实践基础》,《政治学研究》,2020年第4期。
- [16]韩瑞波:《政策试点与村民自治的有效实现形式》,《理论与改革》,2020年第3期。
- [17]佚名:《(德)韩博天:中国政治体制具有高度适应力》,《求是》,2013年第3期。
- [18]王绍光:《学习机制与适应能力:中国农村合作医疗体制变迁的启示》,《中国社会科学》,2008年第6期。
- [19]慕良泽:《村民自治研究40年:理论视角与发展趋向》,《中国农村观察》,2018年第6期。

[20]Pfeffer J, Salancik G R. The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective[M]. New York: Harper & Row, 1978:1.

[21]景跃进:《中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考》,《中共浙江省委党校学报》,2018年第1期。

[22]渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》,2012年第5期。

[23]李梅:《政府、市场、社会:精准扶贫的秩序维度》,《学术界》,2018年第7期。

[24]赵德起、姚明明:《农民权利配置与收入增长关系研究》,《经济理论与经济管理》,2014年第11期。

[25][英]卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯钢、刘阳译,当代世界出版社,2020年版,第166-167、185页。

[26]刘培伟:《基于中央选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释》,《开放时代》,2010年第4期。

[27]费孝通:《乡土中国》,上海世纪出版社,2007年版,第277页。

[28]田雄、曹锦清:《“事件团结”与村庄生活共同体再造——基于一起乡村事件的实证分析》,《中国农业大学学报》(社会科学版),2016年第6期。

[29]《中共中央国务院印发〈乡村振兴战略规划〉(2018-2022年)》,《人民日报》,2018年9月27日。

[30]李尧磊、余敏江:《经营性治理:村庄迈向示范的自主逻辑——兼论示范村的推广效度》,《云南大学学报》(社会科学版),2020年第2期。

[31]苑丰、金太军:《从“权力的文化网络”到“资源的文化网络”——一个乡村振兴视角下的分析框架》,《河南大学学报》(社会科学版),2019年第2期。

[32]杜鹏:《一线治理:乡村治理现代化的机制调整与实践基础》,《政治学研究》,2020年第4期。

[33][英]卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯钢、刘阳译,当代世界出版社,2020年版,第166-167、185页。

[34]毛丹:《村落共同体的当代命运:四个观察维度》,《社会学研究》,2010年第1期。

[35][美]曼昆·奥尔森:《权力与繁荣》,苏长和、嵇飞译,上海人民出版社,2014年版,第152页。

[36]《马克思恩格斯选集》第一卷,人民出版社,2009年版,第638页。

[37]邓大才:《产权单位与治理单位的关联性研究——基于中国农村治理的逻辑》,《中国社会科学》,2015年第7期。

[38]黄韬、王双喜：《产权视角下乡村治理主体有效性的困境和出路》，《马克思主义与现实》，2013年第2期。

[39]韦伯：《经济通史》，姚曾虞译，上海三联书店，2006年版，第174页。

[40]黄祖辉：《准确把握中国乡村振兴战略》，《中国农村经济》，2018年第4期。

[41]张晓山：《我国农村集体所有制的理论探讨》，《中南大学学报》（社会科学版），2019年第1期。

[42]李梅：《政府、市场、社会：精准扶贫的秩序维度》，《学术界》，2018年第7期。

[43]《习近平关于“三农”工作论述摘编》，中央文献出版社，2019年版，第16页。

注释：

1 然而利益和意念同为空想，除非它们依靠一些社会机制转化到实践层面。这些社会机制要能够直接作用于乡村振兴内在要素。权力的文化网络、人民公社都曾是不同时期的这样的社会机制。

2 村“两委”的“倡导”并在合作社中发挥重要作用是基于他们以发起倡导人的身份首先入股合作社成为“股东”，并作为政府财政资金量化折股为村集体股份的代表人而担任合作社理事长、理事或监事，并与其他经合作社社员选举产生的理事会、监事会成员一起工作。

3 在发展主体上是源于村民及其自愿组成的“生产、销售、信用”合作主体，即乡村发展的主体性可以得到表达、培育和展示，从而区别于资本或者政府的单方意愿的推动。在发展动力上，则是源于村民及其自组织的主体性得到提升后的“自我要发展”，且在土地、房屋、劳动力、资金等资源要素得到凝聚后的“自我有能力发展”。在发展的路径上，则是基于内部力量集聚的平台，调动和导入外部资源，使得政府、市场与农民三者之间的资源得到均衡和优化配置。

4 在这里，赋权(Empowerment，中文另译为赋能、充权、充能、授权、授能等)有不同的解释。根据社区心理学的一般说法，赋权是个人、组织与社区借由一种过程或机制，而获得掌控自己本身相关事务的力量，以提升个人生活、组织功能与社区生活品质。

5 在县域层面，还普遍存在着“政策赋权”但“行政滞后”的问题，比如近年来中央“一号文件”都倡导鼓励农民合作社开展内部信用互助合作，但是在县工商局注册成立填写业务内容时，却不允许出现“信用合作”的字样。这使得农民合作社内部的信用合作生存于政策的边缘。

6 这类改革在取得一定实践成效后，在地方政府的学习机制作用下辐射到更多地方试点。目前，已在全国近100个村庄开展了“村社全要素股份合作”的试点。

7 在市场经济条件下，农民发展的“主体性”不能仅仅体现在发展的愿望上，还需要有适当的组织形式和有效的运行机制来表达、实现和保障他们发展的意愿。

8 农户交易成本包括要素整合、优化配置过程中的谈判成本、秩序维持成本、信誉担保成本等等。

9 比如东南沿海和苏南等地随着区域经济的繁荣带来对厂房、门面房等的租赁需求。

10 当然在有些人看来,以要素租金收益来发展壮大集体经济是“缓慢的”,但实际上在市场经济背景下,集体经济的要素租金收益确是最安全、稳健的,从而也是“最快速”的。