

# 公益经营:共同富裕背景下地方政府 “消薄”行为研究

孙锦帆, 田先红

(华中师范大学中国农村研究院, 湖北 武汉 430079)



**摘要** 目前中国城乡和区域间的发展不平衡不充分现象仍然显著。如何增加村集体经济收入, 实现乡村振兴和共同富裕, 成为地方政府发展和治理的重要议题。以浙江省D区的强村公司为例, 分析地方政府旨在增加村集体经济收入的“消薄”行为在县域社会的运作过程、机制与制度成因。地方政府动员村庄加入强村公司, 统一开展多种形式的市场化经营, 通过收益分红增加村集体经济收入。此举缩小了乡村区域发展差距, 以创新形式实现了地方政府的“消薄”目标。地方政府通过塑造政策合法性、县域政治统合与公益型代理等机制实现“消薄”行为的有效运作。目标考核体系下的创新竞争、体制监督下的低风险发展偏好以及集体经济的治理价值等制度因素, 形塑了共同富裕背景下地方政府强公益经营行为的特点, 其政策实践为村集体经济提供了迈向均等发展的机会。

**关键词** 共同富裕; 地方政府行为; 强村公司; 农村集体经济

**中图分类号**: C911 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2023)06-0141-11

**DOI 编码**: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2023.06.013

当前, 我国发展不平衡不充分问题仍然突出, 如何缩小收入差距是共同富裕的重要议题。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(以下简称《规划纲要》) 强调“制定促进共同富裕行动纲要, 自觉主动缩小地区、城乡和收入差距……更加积极有为地促进共同富裕”。《规划纲要》中关于共同富裕的论述, 在战略层面将脱贫攻坚和乡村振兴战略的有效衔接置于共同富裕的总目标之下, 在政策实践层面更加关注收入分配结构的优化, 地区、城乡和收入差距的缩小和发展成果共享。

在当代中国, 共同富裕的内涵是发展性、共享性和可持续性的统一, 即通过矫正和补偿制度性因素导致的不平等, 让全体人民有能力有机会参与高质量的社会经济发展, 共享发展成果<sup>[1]</sup>。这需要中央和地方政府借助财政转移支付和政策工具, 缩小城乡和区域间的居民收入、公共服务水平差距, 让更多人能更为公平地享受到经济发展成果, 实现参与发展机会的均等。地方政府作为中国特色社会主义市场经济的参与主体, 具有推动地方经济发展和促进再分配的职能。地方政府的经营行为及政策实践, 与共同富裕这一政治目标的实现密切相关。

## 一、问题的提出: 地方政府经营行为的公益转向

经营行为是当代中国地方政府行为的主要类型之一。地方政府通过行政权力运作各类经济要素和社会资源, 促进当地经济发展, 这构成经营行为的底色。在不同的历史阶段和制度环境下, 地方政府经营行为的特征展现出从“谋利”向“公益”的转向, 其经营模式和行为动机也在不断变化。

在国家追求经济转型和增长的阶段, 地方政府处于市场和体制的强激励与监督问责制度的弱约

束的制度环境下,其经营行为具有明显的谋利性质。在20世纪80年代的农村改革过程中,农村集体经济逐步形成家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。地方政府在财政包干制的背景下,拥有较大发展自主权。二者共同构成乡镇集体企业飞速发展的时代背景。Oi提出的“地方政府法团主义”从财政制度改革的角度解释市场转型期地方政府发展经济的动力<sup>[2]</sup>。由县乡村三级组织构成的地方法团政府,联合地方银行,为乡村企业提供资金、技术、销路和税收等方面的政策扶持,甚至直接参与企业经营<sup>[3]</sup>。地方政府之所以大力支持集体经济发展,是因为在分权的财政制度下,政府能从乡村集体企业中获得大量预算内和预算外的本级财政收入<sup>[4]</sup>。地方政府为了软化财政预算约束,作为产权实际所有者,直接监督乡村集体企业盈利,呈现出多重市场取向的厂商角色,企业只是依附于各级官僚体系的管理者<sup>[5]</sup>。乡村政权直接参与经济发展的经营行为,与其公共服务角色冲突<sup>[6]</sup>。乡镇政权依靠行政权力和对公共资源的垄断,在乡镇企业发展中谋求经济和政治利益,成为与民争利的“谋利型政权经营者”,存在孳生地方性利益集团的风险<sup>[7]</sup>。

分税制改革后,“活钱”来源的变化使得地方政府经营行为的对象随之转变。地方政府为了强化攫取预算外资源的能力,从“经营企业”转向“经营城市”和“经营土地”<sup>[8]</sup>,发展出“土地—金融—财政”三位一体的经营模式。这一经营模式虽然推动了地方经济快速增长,但是损害了农民的利益,大部分财政收入也没有用于公共服务<sup>[9]</sup>。有学者提出“地方发展型政府”解释这种经营行为背后的逻辑,认为地方政府以推动经济发展为主要目标、担当经济发展的主体力量,从中获得政治合法性<sup>[10]</sup>。但是在有限问责且财政分权的制度基础上,地方政府形式上响应中央政策,实质上仍遵循追求本级财政收益最大化的行为逻辑<sup>[11]</sup>,偏好那些推动地方经济发展和充实本级财力的政策,对公共服务领域和强公益性质的政策不敏感,存在形式化、选择性执行<sup>[12]</sup>与政策目标替代<sup>[13]</sup>等现象。

21世纪以来,国家通过农村税费改革和项目资源下乡,减轻农村负担、强化地方政府的公益属性和服务职能。中央对地方政府的考核评价体系多元化,逐渐弱化经济增长激励、增加上级政府控制、强化公众监督和可问责性<sup>[14]</sup>。地方政府不仅要保持经济发展和政治稳定,还要在预算约束硬化的项目制框架下改善民生、增强政府回应能力,推动城乡公共服务均等化<sup>[15]</sup>。日益强化的制度约束,使地方政府为本级谋取经济和政治利益的空间逐渐收缩,谋利视角已经不足以解释地方政府经营行为的新变化及动力来源。

陈颀超越地方政府的企业角色的理论解释和经济收益最大化的行为假设,将地方政府的角色概括为“公益经营者”,认为地方政府在市场和体制激励下从事经营,在经营过程中受到体制和社会约束,激励和约束的交互作用使得地方政府成为具有多重目标取向的行动者,地方政府通过市场经营给公益建设提供经济基础,以公益名义为经营行为争取合法性<sup>[16]</sup>。地方政府的经营重心从汲取体制外资源,转向获取体制内部资源为社会创造发展机会<sup>[17]</sup>。通过整合财政项目资金扶持集体经济发展<sup>[18]</sup>,为下乡产业资本提供平台等制度创新,平衡政绩生产与公益扩增之间的张力<sup>[19]</sup>,强化了政府经营行为的公益和服务面向。在经营主体层面,乡镇政府为了汲取权力、资源和分散责任,主动与县级政府和村庄捆绑,形成“权责互倚”的关系结构,呈现出不计经济利益持续经营村庄的行为特点<sup>[20]</sup>。

以上研究揭示了地方政府经营行为的公益转向,通过分析组织制度环境变化与主体间权责关系结构,修正了政府“公益”与“经营”角色对立的假设,揭示了地方政府公益属性与经营行为之间的互促机制,构成本研究的分析基础,仍存在如下不足:第一,研究对象局限在乡镇政府。当前我国多数地区的乡镇政府资源和权力有限,需要在县级政府的规划和支持下开展经营行为,需要将县乡两级作为整体性研究对象。第二,经营行为的公益性有限。资源约束下的地方政府为了完成任务、争取更多项目资源,经营行为内含集中资源打造亮点的逻辑,常出现区域内资源和机会分配不均的情况。第三,多关注经营行为的绩效合法性,忽略了地方政府经营行为的政策合法性。后者正是地方政府经营行为得以持续的条件和公益属性的重要来源。

基于地方政府经营行为的转向和已有研究不足,本文提出以下问题:在发展需求多维化、体制约束不断强化的制度环境下,地方政府如何通过经营行为推动具有公益性质的经济发展,实现经营行

为的政策合法性? 地方政府经营行为呈现出公益面向的动力来源何在? 本研究将县乡两级地方政府作为整体性的分析对象,在共同富裕的时代背景下,以浙江省D区政府强村公司的运作过程为例,分析地方政府“消除集体经济薄弱村”(后称“消薄”)行为的运作机制,以及这种强公益经营行为的制度逻辑。本文经验材料来自笔者和研究团队于2022年7月在D区政府和中心镇G镇开展的实地调研,笔者对区镇两级政府的领导干部、科室工作人员以及G镇的村干部和村民进行半结构化访谈,收集了官方统计数据、相关政策文件和官方媒体报道。

## 二、从“消薄”到“共富”:地方政府经营的强村公司

D区地处浙西南山区,下辖5个乡、4个镇和5个街道,常住人口约56万人。2021年,D区城镇常住居民和农村常住居民人均可支配收入之比为1.66:1,在全省排名中位于下游<sup>①</sup>,是浙江省消除薄弱村集体的重点区域。因此,本文选取D区的强村公司,分析地方政府的“消薄”行为,具备个案研究的典型性。

### 1. 强村公司的起源

强村公司源于浙江省扶持村集体经济发展的政策创新。2017年,浙江省委省政府下发《关于实施消除集体经济薄弱村三年行动计划的意见》,提出2019年底全省消除集体经济年收入低于10万元的薄弱村<sup>②</sup>。2019年起,浙江省对接中央扶持壮大集体经济的计划,开展“消薄”攻坚提升行动,在政策目标、财政补助和实现路径三个方面做出相应调整。

首先,调整政策目标和评价标准。县乡政府“消薄”的主要评价指标从村集体经济总收入水平,转向村集体经营性收入水平和增速<sup>③</sup>,以期提升村集体参与市场经营的能力。浙江省提出到2022年底,力争经济发达县(市、区)的村集体年经营性收入达到20万元以上,26个位于山区的“加快发展县”的村集体年经营性收入达到8万元以上,D区是26个“加快发展县”之一。其次,调整财政补助机制。省政府每年从26个加快发展县中选择集体经济薄弱的村,中央财政给予每村10万元补助,省财政按不低于中央下达资金2倍的标准配套扶持,由县统筹使用。进入“消薄”攻坚提升阶段后,地方政府的财政扶持资金采取项目化管理,根据项目建设情况以奖代补发放,旨在鼓励村集体参与各类经营性项目。最后,开辟新的实现路径。为了尽早实现“消薄”目标,地方政府动员村庄通过强村公司平台发展集体经济。在部分区县开展为期一年的试点后,浙江省自2019年起先后在各区县和乡镇建立了强村公司,动员村集体入股强村公司增加村集体收入。强村公司起初为实现全省集体经济薄弱村全部清零的目标提供兜底保障,后来转向提升村集体经营性收入,发展目标从“消薄消困、巩固消薄”转向“引领共富”<sup>[21]</sup>。

地方政府之所以依托强村公司增加村集体经济收入,很大程度是因为当地多数村庄集体经济的发展程度和发展能力不均衡,造成这一问题的主要原因有三:

第一,村庄发展基础和发展条件存在差异。许多集体经济薄弱村地处山区,区位条件差,集体资源资产有限。年轻村民大量外流务工,在村居住的村民多是老年人和低收入群体。村集体缺少资金、技术和人力资源,难以独力发展集体经济。以G镇为例,在村集体经济收入排行里常居前列的村庄,都是镇区村或平原村。这些村庄土地平整,临近人口集聚的城镇。有些村由于较早参与城镇化,已经完全融入镇区,可以出租固定资产和提供物业服务获得稳定的集体收入和高额利息收入。

第二,地方政策约束村庄自主发展。除了完成“消薄”目标,D区还在重点推进新城建设项目,对城市建设用地指标的需求极大。地方政府一方面要通过土地增减挂钩政策获取城市建设用地指标,另一方面要满足永久基本农田面积和生态保护区红线的要求。因此,在D区最新的国土规划中,部

① 以上数据为笔者根据2022年浙江省统计年鉴数据整理得出。

② 此处集体经济收入包括各级财政一般性转移支付补助资金、经营收入、发包及上交收入、投资收益和其他收入,不含项目补助和村干部报酬补助。

③ 村集体经济经营性收入指村经营收入、发包及上交收入与投资收益之和。

分平原村的集体建设用地与农地被划为永久基本农田,导致村庄提出的集体建设用地申请难以通过审批。还有村庄因为被划入开发区块,村集体获得大量征地拆迁补偿收入。这进一步扩大了村集体经济之间的差距。

第三,村级组织盘活资源和谋划项目的能力有限。G镇副镇长告诉笔者,完全无法发展村集体经济的村庄极少,多数村庄集体经济收入低的主要原因是没有盘活村庄现有的资源,村干部没有“打开思路”,缺乏谋划项目、发展集体经济的能力。另外,多数村集体缺少项目配套资金,专业人才稀缺,且市场经营存在亏损风险,村干部经营意愿不强。

受制于以上原因,D区多数村庄的经营性收入水平较低。因此,在市政府“消薄”办公室(后称“消薄办”)的推动下,D区和乡镇、街道都建立了强村公司,整合村级资产资源、动员各村集体经济组织入股强村公司,再由强村公司参与项目投资和市场经营。在强村公司的运作下,全省村集体经济收入情况大为改观。以D区为例,全域208个村年总收入和年经营性收入不断增长(如表1所示),增速居全市前列。2021年,D区208个村集体累计分红1600万元。接下来,笔者将从强村公司的组织结构和运营模式两个方面入手,分析D区政府如何运作强村公司平台,增加村集体经济收入。

表1 D区村集体经济发展情况

年份	村集体经济年总收入/亿元	村集体经济年经营性收入/亿元	年集体收入 $\geq$ 100万元的村数	年经营性收入 $>$ 50万元的村数	年经营性收入 $\leq$ 50万元的村数
2020	1.17	0.463	19	14	175
2021	1.40	0.630	10	19	179

注:数据系笔者根据D区农业农村局年度工作总结和地方媒体报道整理;其中,年经营性收入达到10万元的村有161个。

## 2. 强村公司的组织结构

D区是全省强村公司试点之一,2018年就在县乡两级建立了强村公司。省内其他地区的强村公司在组织结构和运作模式上与D区强村公司大同小异(如图1所示)。首先,从股权构成看,县乡强村公司是由国有公司、地方政府、村集体共同持股的股份制企业。D区强村公司自成立至今,注册资本从2400万元增加至6000万元,目前投资总额约1.5亿元。区国有资产投资经营有限公司持有60%的股份,其余40%股份由14个乡镇、街道共同持有。不同乡镇或街道持有份额不同,从0.25%到6.8%不等。县区强村公司的股东是县级国投公司和辖区内的乡镇强村公司,乡镇强村公司的股东是辖区内各个村股份经济合作社。以G镇强村公司为例,公司注册资金有408万元,由34个行政村的股份经济合作社共同持有全部股份,各合作社持股比例在2.0%~3.5%。

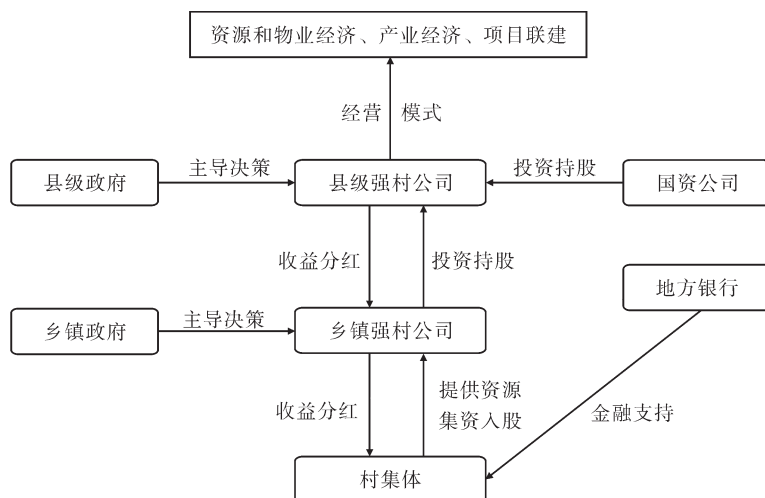


图1 强村公司的组织结构和运作模式

其次,强村公司的决策与日常管理实际上由地方政府主导。县乡两级强村公司的主要成员由本级政府干部兼任。D区和下辖乡镇的强村公司的法人、董事长、总经理等职位分别由农业农村局或乡

村振兴办的干部兼任,他们同时是本级“消薄办”成员。政府干部兼任公司职务,属于工作职责,不领取工资。强村公司的财务和收益分红,由政府的农村三资管理平台管理。强村公司名义上的决策者是作为股东代表的各村书记,实际是县乡政府领导干部。以强村公司的决策流程为例,主管科室和强村公司董事会提出方案后,召开股东大会研讨表决,表决通过的方案经职能科室主任和分管领导审批签字后才能执行。涉及重大项目投资时,方案要先由县乡领导干部审核,通过后才能进入股东大会的提议环节。另外,不同层级的强村公司存在职能分工。乡镇强村公司负责动员辖区内各村集体出资入股、指导各村制定发展方案、谋划乡镇联建项目和监督村级自建项目的收益情况、给各村分红等。区县强村公司能够谋划和管理更大规模的区级联建项目、吸收各乡镇强村公司与市级国资企业的投资,参与市级项目或者跨域投资。总体看来,县乡两级强村公司掌握着规划、决策、经营及收益分配权,村集体主要作为股东筹资出资和分享收益。

### 3. 强村公司的运营模式

县乡两级强村公司以市场化运作的模式,组织村庄加入强村公司,开展各类经营性活动,强村公司的运营模式主要有三种。

一是经营村集体的资源资产,发展资源经济和物业经济。强村公司通过统一流转村集体土地、出租资源或固定资产、提供物业服务等方式增收。例如,F乡强村公司利用区级土地流转补助政策,首先提价承租各村集体从农户手中流转的闲置农地,增加村集体经营性收入,再与种植大户签订协议,利用非粮化补助政策,给予种植大户2000~2500元/亩的开荒报酬,每年收取定额保底租金。再如,G镇强村公司代表5个自然景观优美的村庄与市旅游投资公司签订资源出租协定,打造4A级旅游景区。对于集体资源资产匮乏的村庄,强村公司会依托省级“山海协作”政策,让薄弱村抱团在发达地区发展“消薄型飞地经济”。即26县的强村公司整合薄弱村的集体土地和补助资金,在结对的本省开发区或园区购置固定资产,再出租给入驻的企业,增加经营性收入。

二是强村公司组织村集体发展产业经济。即以县乡强村公司为平台,联合村集体经济合作社、社会企业与农户发展产业,增加村集体经济收入。例如,X乡强村公司组织村合作社与农户发展香薯种植业。X乡政府先根据省级乡村振兴示范区核心区建设项目要求,与强村公司共同谋划产业基地的发展方案。然后,强村公司向村集体流转农地、采购香薯苗,向村集体经济合作社提供生产资料,与乡政府招商引资的企业签订收购合同,保障销路。强村公司凭借联合村集体实现土地规模化流转、扩大香薯产销量、打造农业综合体项目,增加村集体经营性收入。在地方政府支持下,强村公司与当地国企、银行建立农产品销售合作关系,将净收益分红给各村,增加村集体经营性收入。

三是强村公司与多主体开展“项目联建”。这是一种面向全域村庄的创新“消薄”方式。由县乡两级强村公司联合村集体与国资公司,入股投资县域各类项目建设,项目收益分红作为村集体经营性收入。联建项目包含区级统筹、乡村联建、村级自建三类,项目建设的合作主体多为国资公司的子公司或地方国企,内容多是城乡基建工程和国有企业的日常经营业务。以区级项目联建为例,项目来自地方政府和国资公司的项目库,回报率稳定,投资风险低。区级强村公司形成项目备选名单后,由乡镇强村公司组织村集体召开股东大会,各村选择项目投资方案,依据占股比例出资。区级强村公司再整合乡镇强村公司的资金,投资相应的项目。项目盈利后,区级强村公司按投资比例把收益发给乡镇强村公司,再由后者根据占股情况和项目投资进度给各村分红。乡镇强村公司可以按照同样的方式,组织村集体合作社投资另外两类联建项目。

项目联建虽然类型和经营方式多样,但是都遵循统一规划建设、公司经营、收益归村的发展模式。例如,T乡强村公司参与电站改造工程的项目联建,T乡政府以实物方式出资,占总股本66%;电站落地的村庄以货币和电站沟渠使用权形式出资,占总股本10.96%。T乡的8个集体经济薄弱村,以货币方式认缴出资,每村占总股本2.88%。工程落地同期进行股权改革,乡政府将以强村公司名义占有的66%股份收益让利给8个薄弱村,预计每村每年收益20多万元。2021年起,D区强村公司已经投资3个区级联建项目,都是由区政府统筹、与国资公司合作,投资总额约1.35亿元,目前已完成

投资8970万元,收益2801.06万元,向村级股东分红1427.44万元。D区的乡级强村公司共运营乡村联建项目73个,实现利润总额841.26万元。各类联建项目的分红覆盖了D区的所有村庄,提升了村集体经营性收入。

总体看来,以强村公司为代表的地方政府“消薄”行为,给予禀赋匮乏的村庄发展机会,增加村集体经济收入。强村公司在入股投资上的包容性、在运营模式上的低风险偏好和收入分配上的让利特点,都反映出地方政府主要关注发展机会的均等和经营行为的公益性,既未攫取资源充实本级财政,又非选择性地打造亮点村庄。地方政府是如何在没有财政回报的情况下,积极推进“消薄”政策?接下来,笔者先提炼“消薄”行为的运作机制,再从制度层面分析地方政府的经营行为缘何呈现强公益性。

### 三、地方政府“消薄”行为的运作机制

#### 1. 塑造政策合法性:寓政治目标于地方政策

浙江省政府的“消薄”行为并非新鲜事物。从新农村建设、脱贫攻坚到乡村振兴阶段,省政府不断调整政策内容和实现方式,把发展村集体经济的政策置于中央政府的战略规划框架之下,借助东部经济发达地区的优势,争取国家层面的政策“试点”。此举一方面能够为地方政府制定政策、整合资源提供政治话语支持,维持地方政策的连续性与自主性;另一方面,“消薄”附带的政治势能,强化了对各级政府与基层干部的政治激励。地方政府通过回应中央政治目标和争取政策试点,为地方政策实践提供政治合法性基础与资源支持。

首先,地方政府通过政策探索和试点引领“消薄”工作。浙江省有关扶持壮大村集体经济的政策试验一直走在前列,既为全国性的政策制定提供经验,又根据中央政府有关政策,探索新的实现形式(如表2所示)。2012年,浙江省委省政府率先出台《关于扶持经济薄弱村发展村级集体经济的意见》,扶持村集体经济年收入在10万元以下且经营性收入在5万元以下的经济薄弱村发展物业经济,扶持资金由省、市、县三级政府按比例承担。2016年,浙江省财政厅根据国家财政部关于扶持村级集体经济发展试点的指导意见,印发《扶持村级集体经济发展试点工作的实施意见的通知》和配套政策,补助资金仍用于村集体经济发展项目,采取竞争式分配。2017年起,浙江省委省政府制定了“消薄”三年行动计划,在省域分类设置村集体经济收入考核指标,该政策试点探索为中央政府的政策推广积累了经验。2018—2019年,农业农村部牵头,中央多部委先后发布关于扶持壮大集体经济的政策文件,都提及浙江省前期“消薄”试点的经验,作为其他地区发展村集体经济的参考。2019年浙江省开展的“消薄”攻坚提升行动,既是落实这两份中央部委文件,也为探索强村公司的新模式创造条件。

表2 中央政府和浙江省政府关于“消薄”的政策文件梳理

发文时间	政策文件	发文单位
2012年	《关于扶持经济薄弱村发展村级集体经济的意见》	省委办公厅、省政府办公厅
2015年	《扶持村级集体经济发展试点的指导意见》	财政部
2016年	《扶持村级集体经济发展试点工作的实施意见的通知》	省财政厅
2017年	《关于实施消除集体经济薄弱村三年行动计划的意见》	省委办公厅、省政府办公厅
2018年	《关于坚持和加强农村基层党组织领导扶持壮大村集体经济的通知》	中央组织部、财政部、农业农村部
2019年	《关于进一步做好贫困地区集体经济薄弱村发展提升工作的通知》	农业农村部
2019年	《关于认真落实中央扶持壮大村级集体经济重要部署深入开展“消薄”攻坚提升行动的意见》	省委组织部、省财政厅、省自然资源厅、省农业农村厅

其次,强化“消薄”目标的政治压力。中央与上级政府的政策互动,赋予“消薄”政策合法性与政治势能,强化了对各级政府官员的政治激励。在“消薄”三年行动中,各市、区县、乡镇三级都成立了领导小组与“消薄办”。“消薄”攻坚提升行动开始后,扶持壮大村集体经济被纳入全省乡村振兴战略考核体系。上级政府强化县乡政府的主体责任,要求区县和乡镇党委政府“一把手”亲自挂帅,明确

一名班子成员为具体负责人,各级党政领导和部门领导至少要确定一个经济薄弱村作为联系点,帮助解决联系村在发展村级集体经济中遇到的困难和问题。

在地方政府将本级政策与中央政治目标结合的政策试验过程中,“消薄”不仅成为一项政治任务,还激励地方政府打造特色政绩。一方面,中央向地方政府放权,进行政策试验,以较低的政策制定成本推动政策完善,体现中国独特的政策过程和党政体制的灵活性<sup>[22]</sup>。另一方面,中央政治目标赋予地方政策的合法性,要求地方政府的政策实践方向与中央保持一致,并设置村集体经济发展的考核指标,约束了地方政府扶持村集体经济发展时的经济自利性。

## 2. 县域政治统合:行政推动的资源整合

县级党委政府作为落实政策的责任主体,发挥其政治统合作用,实现权力、意志和绩效的互促与结合<sup>[23]</sup>。县域政府通过指标联动与考核加压,动员县乡村三级共同参与“消薄”,整合县域社会的各类主体与资源,为强村公司的运行和实现“消薄”目标创造条件。

第一,构建“消薄”责任共同体。县乡政府设置指标考核,将县乡村三级转化为“消薄”责任共同体。在县乡两级,区委组织部和农业农村局将“村级集体经济巩固提升”设为各乡镇的共性工作,配备专项考核办法,根据村集体经济年经营性收入增速、目标实现情况和乡镇强村公司的利润进行考核,考核结果纳入乡镇街道领导和干部的综合评价。此外,区政府将“消薄”的具体措施融入其他考核项目,形成考核指标的内部联动。比如乡镇重点工作中的“扩大项目有效投资”,共性工作中的“农民增收、乡村振兴、现代农业、山海协作”等考核项,都与实现“消薄”目标的具体举措挂钩。换言之,县乡政府做好了村集体经济增收,有助于改善其他工作绩效。在乡村两级,乡镇党委召集各村支部书记,签订消除集体经济薄弱村专项工作责任书,要求他们谋划村级项目和发展。乡镇政府依据增收效益表和村集体经济双达标情况,对各村进行月度考核,排名与村两委干部工资挂钩。在G镇的“三考三比”百分制月度考核体系中,村集体经济“双增”<sup>①</sup>是重点考核项之一,基础分值为6分,2022年起上调至8分。在目标责任考核的驱动下,县、乡、村逐级细化考核项目,传递考核压力,共同承担“消薄”责任,实现了行政组织的纵向动员。

第二,强化地方资源动员与整合。县乡政府整合地方资源、动员各类社会主体参与“消薄”,如地方政府为村集体参与项目经营提供财政和金融支持。强村公司参与的联建项目往往总投资额巨大,根据省级文件规定,村级至少要分担1/5的项目投资。尽管强村公司通过多股东持股和国有控股的股权结构设置,降低村集体的投资门槛,但是集体经济本就薄弱的村庄如何筹资仍是难题。以D区2021年的区域协调发展项目为例,该项目投资周期为3年,年收益率为6%,参与项目的村庄需要在3年内完成180万元的投资额度,即每年投资额至少60万元。村庄的投资包括财政补助和集体自筹两部分。县级政府会向村庄提供30~40万元的“消薄”专项资金,整合各类涉农项目资金与省级试点资金,保障村庄认缴股本。自筹比例根据村集体经济状况调整,村集体可以选择政府签约银行的低息贷款或自筹资金占比低、周期短的项目。

为了尽快推动全域村集体经济合作社参与强村公司,强村公司容许实缴资本小于注册资本,资金缺口暂由政府垫付,在分红时按照多退少补的原则,将部分村的分红转为股本<sup>[24]</sup>。D区政府与当地多家银行和农村信用社签订低息贷款协议,银行每年会提供额度5000万元、月息3厘的借贷方案,供村集体自筹资金使用。村集体拿到项目分红后,可以先投入第二期实缴资本,再分期偿还贷款,确保村集体不会因为强村项目的贷款背上高负债。目前D区村集体已从地方银行获得贷款2000多万元。仅从项目联建的融资成本和回收周期看,银行给村集体贷款其实是亏本生意,之所以向强村公司提供金融支持,更多是算“政治账”。国资公司因为其国企性质,是多数“消薄”联建项目的合作主体,与强村公司合作,不仅能够更快地获得融资,还可以履行企业社会责任。因此,项目联建可谓实现强村公司与国资公司的双赢。

① 即增加村集体经济总收入和增加村集体经营性收入。村集体经营性收入相同时,根据总收入高低排序。

### 3. 公益型代理:政府主导的经营与分配

在县域政府的政治统合下,强村公司成为整合项目资金和社会资源的平台,参与市场经营获得的大部分收益用于增加村集体经济收入。集体经济薄弱村能够入股强村公司,强村公司能够实现有效经营,都离不开地方政府的干预和支持。这反映出地方政府“消薄”行为的直接目标并非追求自身经济收益,而是给集体经济薄弱村提供经营获利的机会,具备较强的公益性质。

以强村公司为代表的“消薄”行为,具有政府代理村集体参与经营的特点。公益的前提是经营和增加经济收益。地方政府为了尽早实现“消薄”目标,降低村庄分散经营的风险,将村集体联合起来,以强村公司为主体进行多样化的市场经营。强村公司通过建设各类项目实现市场化运营,在地方政府的主导下,项目的资源整合、行政动员等环节有明显的“项目化治理”色彩<sup>[25]</sup>。地方政府以强村公司为平台统合各类资源要素,为发展性项目融资,在经营方式上与城投公司、国投公司等工程项目融资平台有类似之处。不过,强村公司的目标和运作逻辑异于城投公司。后者的目标是城市基础设施建设提供资金支持,补充上级财政转移支付与地方发展需求之间的缺口。其运作模式是城投公司在地方政府的信用背书下,以土地、房产等固定资产及其预期收益为抵押,从银行获得城市建设项目贷款,高负债率、资金高流动性、高风险性是城投公司的运作特点,村集体和农民虽然能从中获得买断式补偿,实际上是为地方政府的财政开源行为买单,而非受益主体。

与资本下乡的“村庄公司化”<sup>[26]</sup>不同,强村公司并非社会上的工商资本在村里设立的公司,而是地方政府为了组织村集体参与要素流转、项目投资等经营行为成立的公司。相较于下乡资本及公司的逐利性,强村公司在经营目的和分配方式上具有更强的政治性和公益性。政府在强村公司的各个环节提供支持,由强村公司代理村集体经济组织参与经营。强村公司的目标是增加县域村集体的经营性收入,为缺少内生发展资源的薄弱村兜底。其运作模式是地方政府在政治目标激励下,以强村公司为平台,统合村庄资源以及各级政府的项目资金,通过发展产业经济、物业服务或投资项目等方式增加村集体收入,地方政府在项目筹资、动员社会参与和收益分配等环节均提供政治支持。为了保障“消薄”行为的公益性质,强村公司经营的联建项目具有低风险、普惠性的特点,地方政府不仅不会攫取项目收益,甚至主动“割肉”,把政府和国资公司的收益让渡给村集体。比如D区国资公司在完成乡镇水电站项目建设后,将经营权和后期收益让渡给强村公司。

概言之,地方政府在中央政治目标与地方政策的互动过程中,逐渐塑造“消薄”行为的政策合法性,赋予市县官员强政治激励。在政策合法性约束与行政考核的叠加效应下,县域政府统合各类主体与社会资源,代理村庄主导强村公司的经营与分配,增加村集体经济收入。地方政府凭借“消薄”政策实践,将经营行为与公益目标结合起来,实现区域间均衡发展,完成上级政府的政治任务、打造地方官员的特色政绩,回应共同富裕的战略目标,进一步强化地方政策的合法性。

## 四、地方政府公益经营行为的制度成因与风险

在央地政策互动赋予“消薄”行为政策合法性的基础上,县域政府为了完成“消薄”的政治任务,通过搭建强村公司平台和强化目标责任制考核,实现对县、乡、村三级的政治统合,代理村庄进行多样化经营,将收益用于增加村集体经济经营性收入,为资源禀赋与发展阶段存在差距的村庄提供均衡发展机会。为什么地方政府要整合大量资源经营村集体经济,却在行为目标上呈现出较强的公益性和较弱的经济自利性?以下从三个方面分析地方政府强公益经营行为的制度成因。

首先,目标考核体系下的创新竞争。中央与上级政府设定的政治目标与配套的绩效评价体系,成为地方政府创新“消薄”实现方式和推动均衡发展的政治激励来源。在基于绩效评价的官员任用制度下,地方政府不只是中央和上级政府纵向行政指令和政策推广的执行人,还在政策执行环节的创新与扩散领域中呈现出锦标赛式的横向竞争特点<sup>[27]</sup>。市县官员不仅要中央和省级政府相对宽泛的政治目标转化为具备有效激励的行政考核目标,还要根据本地的发展阶段,发展出不同的政策工具,实现政策执行环节的差异化创新,在纵向考核体系与横向政府竞争中脱颖而出。2021年6月,《中



共中央国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》发布,共同富裕示范区落地浙江。如何更好更快地推进辖区实现共同富裕,产出创新性的政策经验,成为地方政府打造特色政绩的动力来源。有学者梳理浙江省内11个设区市结合地方实际各自制定共同富裕建设实施方案,发现各设区市在发展目标设置上呈现出“省级整体示范下的地方差异竞争”的特点<sup>[28]</sup>。D区所在的L市以“城乡区域协调发展”和“全域美丽建设”为重点任务与特色指标,这激发地方政府通过“强村公司”的政策执行方式创新,更快地达成“消薄”目标,要求地方政府在经营发展的行为中更关注区域间发展机会的公平性。

其次,体制监督下的低风险发展偏好。党的十八大之后,中央不断完善纵向督查机制,规制地方政府的共谋行为,防止政策的形式化执行<sup>[29]</sup>。乡村纪检监察体系的改革和有效运行,压缩了地方谋利集团垄断项目资源,开展非正规或高风险经营行为的空间<sup>[30]</sup>。地方政府在监督强化的制度环境下,既要动员村庄完成发展任务,又要确保经营行为的低风险。在通过公共项目建设带动村集体经济发展的经营模式下,由于区域内村庄资源资产分布不均衡,仅靠少数亮点村庄的资金规模不足以支撑发展性项目的投资周期,且多数村庄在经济发展上往往缺少专业人才和管理,一旦出现经营亏损容易影响村庄政治稳定。因此,地方政府运用政治意志和行政权力统合社会资源,借助强村公司的平台,联合村集体参与普惠式、低风险的项目经营,代理村庄发展集体经济。一方面降低单个村庄开展市场经营行为的投资成本,村庄可以在强村公司和县乡政府的运作下,以更低的成本获得更稳定的收益;另一方面将分散在村庄中的经营风险集中,上移至抗风险能力更强的县乡政府,规避村级项目经营失败带来的社会和政治风险。

最后,集体经济的治理价值。受农村税费改革和村财镇管等政策影响,村庄一级的财政能力不断弱化,大部分村级组织的集体经济能力薄弱,需要依靠上级政府的转移支付维持日常运转。回顾中国农村集体经济的发展历程可知,集体经济组织不是单纯的经济组织,不仅承担经济职能,还要承担基层治理、组织建设和公共服务等多重职能。这注定其不能完全贴合市场的逻辑运行,只能在部分具有比较优势的生产经营领域实现持续发展<sup>[31]</sup>。中国农村集体经济的发展与演变,离不开政府政策的外部推动和农民自发的内在组织化两种逻辑的相互缠绕<sup>[32]</sup>。地方政府通过给村庄提供均等化的发展机会,一方面增加了村集体经济收入,给村集体的自我服务与自我组织提供了经济基础,强化村级治理能力,改变村里大事小事都靠上级政府转移支付的情况;另一方面,县乡政府通过“消薄”行为,指导村集体经济的规范化发展,增强对村级发展过程的控制能力,将村级组织的有效治理与经济发展结合起来。

地方政府的“消薄”行为在过程和结果上都体现出强公益性质,推动了区域均等发展,仍面临以下风险。第一,强村公司自主经营能力不足。强村公司名义上是国有控股的股份制企业,实际上是政府搭建的项目融资和集体经济发展平台,而非自负盈亏的市场主体。强村公司服务于“消薄”和共同富裕的目标,在筹资、经营、分配等方面并非遵循利润最大化和竞争性出资的市场逻辑,而是均等普惠的政治逻辑。因此,强村公司的持续运营需要县乡政府的政策支持。入股筹资的软预算约束与政府干部代管,潜藏着公司性质模糊的法律困境与发展持续性的风险。第二,村集体经济发展壮大被简化为收入数字增加。“农村共同富裕工作要抓紧,但不宜像脱贫攻坚那样提出统一的量化指标”<sup>[33]</sup>。农村集体经济的发展不仅是经济指标的增长,还需要培育村集体的自主经营能力。但是,上级政府为了有效激励县乡政府,主要根据村集体经济收入情况进行考核,诱发了地方政府的代理经营行为。村庄只参与筹资和分红,多数经营环节悬浮于村集体,成为地方政府的工作内容。这反映出共同富裕的政策实践中,仍存在培育村集体经营能力和完成指标考核之间的张力。

## 五、结论与讨论

本研究基于浙江省D区强村公司发展村集体经济的创新运营模式,分析地方政府“消薄”行为的运作机制以及此类强公益性质的经营行为的制度成因。在分析层次上,将政府经营行为的主体从乡

镇转换到以县乡政府为主的地方政府,理解“消薄”行为在不同层级政府之间的体现形式与权责配置;在机制层面上,认为地方政府通过央地政策互动塑造“消薄”行为的合法性基础,政治统合与代理经营是其实现路径,进一步从创新激励、监督约束和治权强化分析其制度成因,拓展对地方政府经营行为中公益动机的理解;在实践价值上,总结地方政府推动集体经济薄弱村迈向均等发展,实现共同富裕的政策创新经验。

地方政府不仅是中央政府的政策执行者,还是政策实践过程中的自主行动者。区域发展的阶段和制度环境的变化,影响着地方政府经营行为的基本面向和运作模式。在共同富裕的政治背景下,处于不同发展阶段的地方政府为了在目标考核体系中打造特色政绩,将中央政治目标嵌入地方政策试验,塑造“消薄”行为的合法性。在纵向监督机制约束下,地方政府一方面借助考核动员县、乡、村三级组织,整合县域经济和社会资源,为村集体经济发展提供政策与资源支持;另一方面创新经营模式,以强村公司为平台开展低风险的普惠式经营,以期实现乡村的区域间均等发展,强化村级治理的经济基础。

值得注意的是,“消薄”作为一种强公益性质的政府经营行为,其行为动力主要根植于行政体系内部的政绩激励和层层加压的目标责任制考核。强村公司是政府扶持村庄发展的平台,而非完全按照市场逻辑运作的经营主体。村庄成为政府的动员对象,被强村公司吸纳,不直接参与经营与分配过程。因此,地方政策波动与政府官员激励来源的变化,都极易影响村集体经济发展的前景。由于“消薄”覆盖县域的所有村庄,政府强化其资源支配权的同时,责任随之增加,这对地方政府的风险控制能力和担责能力提出挑战。因此,本文述及的强公益性质的政府行为,多见于东部经济发达地区,适宜经济基础相对薄弱的中西部地区村集体经济均等发展的模式,有待进一步探索。

## 参 考 文 献

- [1] 郁建兴,任杰.共同富裕的理论内涵与政策议程[J].政治学研究,2021(3):13-25,159-160.
- [2] OI J C. Fiscal reform and the economic foundations of local state corporatism in China[J]. World politics, 1992,45(10):99-126.
- [3] PENG Y. Chinese villages and townships as industrial corporations: ownership, governance, and market discipline[J]. American journal of sociology, 2001,106(5):1338-1370.
- [4] 戴慕珍.中国乡村起飞:经济改革的制度基础[M].李伟东,译.北京:中国社会科学出版社,2021:73-143.
- [5] 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.
- [6] 张静.基层政权:乡村制度诸问题[M].上海:上海人民出版社,2007:49-56.
- [7] 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(1):17-24.
- [8] 周飞舟.大兴土木:土地财政与地方政府行为[J].经济社会体制比较,2010(3):77-89.
- [9] 周飞舟.生财有道:土地开发和转让中的政府和农民[J].社会学研究,2007(1):49-82,243-244.
- [10] 郁建兴,徐越倩.从发展型政府到公共服务型政府——以浙江省为个案[J].马克思主义与现实,2004(5):65-74.
- [11] 郁建兴,高翔.地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J].中国社会科学,2012(5):95-112,206-207.
- [12] O'BRIEN K J, LI L. Selective policy implementation in rural China[J]. Comparative politics, 1999,31(2):167-186.
- [13] 周雪光.基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J].社会学研究,2008(6):1-21,243.
- [14] 周黎安.转型中的地方政府:官员激励与治理[M].上海:格致出版社,2017:372-380.
- [15] 焦长权.从分税制到项目制:制度演进和组织机制[J].社会,2019,39(6):121-148.
- [16] 陈頔.“公益经营者”的形塑与角色困境——一项关于转型期中国农村基层政府角色的研究[J].社会学研究,2018,33(2):88-114,244.
- [17] 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):39-50,126.
- [18] 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.
- [19] 印子.发展型基层政权:乡镇政府的行为逻辑与角色属性——基于浙东Z镇乡村旅游产业案例的分析[J].北京社会科学,2019(11):51-61.
- [20] 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):62-73,157.

- [21] 周爱飞,杨晓丽,叶芳,等.山区县域强村公司:从消薄消困到共创共富的重要力量[J].浙江经济,2022(3):56-57.
- [22] 韩博天.红天鹅:中国非常规决策过程[M].香港:香港中文大学出版社,2018:13-19.
- [23] 折晓叶.县域政府治理模式的新变化[J].中国社会科学,2014(1):121-139,207.
- [24] 王舒婷,张林,王婷.论乡村振兴村集体联营企业的发展路径研究——基于审计机关对A县T镇20村联营企业的调研分析[J].审计与理财,2020(8):45-48.
- [25] 田先红.项目化治理:城市化进程中的县域政府行为研究[J].政治学研究,2022(3):136-147,164.
- [26] 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):100-116,205-206.
- [27] ZHU X F. Mandate versus championship: vertical government intervention and diffusion of innovation in public services in authoritarian China[J]. Public management review, 2014, 16(1):117-139.
- [28] 郁建兴,黄飏,江亚洲.共同富裕示范区建设的目标定位与路径选择——基于浙江省11市《实施方案》的文本研究[J].治理研究,2022,38(4):4-17,123.
- [29] 张明皓.环保督察背景下基层政府的环境治理逻辑[J].华中农业大学学报(社会科学版),2020(4):20-28,174.
- [30] 冷波.监督下乡:乡村监督体系重塑及其效应[J].中国农村观察,2021(4):79-89.
- [31] 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.
- [32] 李人庆,芦千文.农村集体经济促进农民共同富裕的实现机制——基于山东省即墨市鳌角石村案例研究[J].当代经济管理,2022(11):1-8.
- [33] 习近平.扎实推动共同富裕[J].求是,2021(20):4-8.

## Public Welfare Operation: Research on the “Xiaobo” Behavior of Local Governments in the Context of Common Prosperity

SUN Jinfan, TIAN Xianhong

**Abstract** At present, China still suffers from imbalanced and inadequate development between urban and rural areas and as well as regions in China. How to increase the income of collective economy in villages and achieve rural revitalization and common prosperity has become an important issue in the development and governance of local governments. Taking rural development corporation in D District of Zhejiang Province as an example, this paper analyzes the operation process, mechanism and institutional causes of the “Xiaobo” behavior of local government aimed at increasing the income of rural collective economy in the county-level society. The study found that the local government mobilized the villages to join the rural development corporation, uniformly conducted various forms of market-oriented operation, and increased the income of village collective economy through profit sharing. This has narrowed the development gap between rural areas and achieved the “Xiaobo” goal of local governments in an innovative way. The effective operation of “Xiaobo” behavior is achieved by shaping policy legitimacy, county-level political integration and public-interest welfare agency. Institutional factors such as innovative competition under target assessment, low-risk development preference under strong supervision and the governance value of collective economy to strengthen the economic foundation of village governance have shaped the characteristics of local government’s strong public welfare operation under the background of common prosperity, and its policy practice has provided opportunities for the rural collective economy to achieve equal development.

**Key words** common prosperity; behavior of local government; rural development corporation; rural collective economy

(责任编辑:余婷婷)