

经营型治理:新发展阶段乡村振兴中 村庄治理的逻辑转向

——基于关中西部石头坡村的个案分析

李博¹,曹兵妥^{2*}

(1.西安建筑科技大学公共管理学院/西北乡村振兴研究中心,陕西西安710311;
2.西安建筑科技大学马克思主义学院,陕西西安710311)



摘要 乡村振兴中所演化出来的经营型治理逐渐成为以经济发展为主导的村庄治理中的一种有效模式。以关中西部一个村庄的个案为研究对象,从乡村经济-政治二维视角出发探析了经营型治理的基本特征和在乡村振兴背景下村庄治理所演化的逻辑转向。研究发现,村庄治理中的人才带动、公司化运作、国家政策的事中支持和针对乡村发展的阶段性任务转向共同形塑经营型治理的村庄治理格局。这种经营型治理对中国的乡村治理产生了一定的影响,具体表现在经济型能人成为村庄的治理主体,经济型治理手段成为村庄的治理方式,经济与政治的互相嵌入成为村庄治理的机制,村庄经济发展成为乡村治理的主要目标。

关键词 乡村振兴;经营型治理;乡村治理;新发展阶段

中图分类号:C936 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2024)01-0144-09

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2024.01.013

党的二十大报告对中国式现代化的重要特征进行了重要论述,乡村治理的现代化建设是推进中国式农业农村现代化的重要内容。从时间发展的过程来看,中国的乡村治理呈现出了明显的阶段性特征,这与国家各个阶段所推行的针对“三农”的政策有很大关系。随着我国发展战略的调整,尤其是脱贫攻坚期间,乡村在基础设施和公共服务的可及性以及获得性上都有了显著的提高,乡村治理体系也在不断加强^[1]。近年来,各级政府在农村地区投入了大量资源,这为有效推进农村地区经济发展提供了有力的支撑。在新发展阶段,虽然农村的基础设施、普惠性公共服务已经有了大幅度的改善,但是农村的经济发展仍然相对滞后,具体表现为农村经济缺乏能人带动,组织管理水平低,抗风险能力差,集体经济所依赖的产业发展韧性不足。为此,在实现农村高质量发展过程中,国家始终将农村经济发展摆在首位,通过产业引领来促进农民增收和实现共同富裕。为了实现农村经济繁荣和乡村振兴,各级政府推行了一系列促进农村经济发展的政策,在推进经济发展中所形成的治理体系也在重塑乡村治理的基本样态。这一重大变革构成了本文的研究问题,即村庄的经济发展如何影响村庄的治理机制。

税费改革以来,中国的乡村发展进入了快车道,各种资源向乡村的注入为其经济发展奠定了基础。近年来,随着乡村公共服务的不断完善,经济发展已经成为村庄主抓的任务,新发展阶段以产业振兴为主导的乡村经济发展逐渐成为脱贫攻坚和乡村振兴中的核心。如2019年国务院印发的《关于促进乡村产业振兴的指导意见》,2020年农业农村部印发的《农村集体经济组织示范章程(试行)》都

收稿日期:2023-02-14

基金项目:国家社会科学基金青年项目“新发展阶段乡村振兴重点帮扶县人才精准回引机制研究(22CSH080)。

*为通讯作者。

对农村经济发展提出了相关要求。以经济发展为主导的新农村发展格局的形成,对乡村治理也产生了一定的影响。这种影响预示着村庄经济发展对政治发展的影响已经逐渐显现。这种以发展主义为导向的发展模式逐渐形塑了发展型政府对于“三农”的支持导向。发展型政府以经济发展为核心任务,政府按照经济官僚制定的政策对市场进行干预,实施产业政策,对私人部门进行指导、约束和协调,使得资源配置满足经济发展需要^[2]。在以经济发展为主导的乡村发展过程中,乡村治理呈现出了新的特征,国家与村庄的关系也随之发生了改变。这种特征和变化正是乡村治理转型的动力。本文主要通过陕西关中西部石头坡村的调查来呈现乡村经济发展与乡村治理如何实现互嵌,主要聚集于农村经济发展中所形成的公共政策对于乡村治理的影响,以此建构乡村公共保障与经济发展二维分析框架来解释新发展阶段乡村治理的转型。

影响乡村治理现代化的两个重要变量分别是乡村社会本身和乡村管理体制或制度^[3]。在目前的乡村治理中,各主体在乡村社会管理的过程中呈现出不同的价值取向,难以契合当前乡村振兴的国家治理目标^[4]。当前我国需要构建的是一种“有限政府、农民主体、依托农协、全社会参与”的多中心的乡村治理模式^[5]。这在乡村治理的主体层面有较为突出的表现,如能人治村、富人治村等。能人自身的资源禀赋、村社内部的信任资源与乡村互惠的关系结构构成了能人治村的发展能力、发展动力和发展空间^[6]。与此同时以私营业主为代表的经济能人治理村庄即学界所谓的“富人治村”现象最早出现在20世纪90年代的沿海地区,并随着21世纪以来地方经济社会的发展,逐渐蔓延开来,成为有别于传统村庄治理结构的普遍现象^[7]。推进乡村治理体系和治理能力现代化更加强调“多元并存”,即基层政府组织、村民自治的村社区组织与农民的跨越社区的组织并存^[8]。

综上所述,学术界对乡村治理的研究,主要是建立在以治理主体驱动的研究范式中,如富人治村、能人治村等,这种单向度的乡村治理研究缺乏从时间维度即乡村发展的阶段性特征出发,有效总结乡村治理模式和背后的驱动因素。鉴于此,本文从乡村治理的主体层面出发,总结由经济型能人所形成的经营型治理的基本逻辑和驱动因素,从村庄发展的阶段性特征出发建构经营型治理的分析框架,从而为乡村治理提供新的分析视角。

一、经营型治理:乡村振兴中村庄治理的一种新型分析框架

1. 经营型治理的逻辑构建:村庄经济发展主导下的乡村治理转型

在乡村公共事务治理中,根据发展侧重点可以将其分为两类:保障性事务和经济性事务。如基础设施建设、教育、医疗、养老等公共服务都属于保障性事务;而诸如产业、集体经济、合作组织发展等都属于经济性事务。近年来,随着脱贫攻坚战略的实施和国家资源向农村的不断输入,乡村的公共服务已经得到了明显提升。相比较来看,乡村的经济发展仍然有待进一步提升。从这二者的关系来看,乡村公共服务是农村经济发展的基础和前提,乡村公共服务只要国家投入资金,项目和人力就能实现既定的发展目标。而乡村经济发展则是长期困扰乡村发展的难点,具体表现为既要选择发展前景好的产业,还要有技术支撑和人才保障。而这恰恰是目前乡村发展中最为缺乏的资源,也是当下乃至未来乡村振兴过程中面临的重大难题,即乡村保障性事务与经济性事务二者之间无法实现均衡发展。这种非均衡发展也在倒逼乡村经济发展模式的创新与改良,促使乡村以经济带动的方式来实现保障性事务和经济性事务的均衡发展。事实上,在目前乡村发展过程中,经济发展所形成的新形态已经对村庄治理带来了一定影响,集体经济的治理绩效为实现村庄有效治理提供了资源保障^[9]。

从脱贫攻坚到乡村振兴,治理方式层面的衔接,在宏观上对二者之间的关系起着主导作用,也对乡村振兴未来的样态和质量发挥着关键作用^[10]。有效的理论分析是进行经验提炼的基础。本文中的经营型治理是指由村庄的经济能人担任村干部,运用现代化企业经营管理理念和方式来对村庄的公共事务进行全过程治理的活动,这种治理理念是通过经济性事务治理向其他所有公共事务治理转移的结果。以经济发展为主导的乡村治理模式是经营型治理的主要理念。概括来说,经营型治理具有

以下几个方面的特征:一是村庄经济发展在其治理中发挥着主导作用;二是村干部均以企业老板、集体经济合作组织负责人、个体工商户等经营型人才为主;三是运用企业管理的理念来治理村庄;四是村庄的经济发展与公共保障性事务有效分离。经营型治理格局的产生不仅与乡村发展的阶段性特征相关,而且与国家的“三农”政策转型也有着千丝万缕的联系。本文从公共保障—经济发展二维视角出发,建构了经营型治理的分析框架,主要分析在经济影响之下所形塑的乡村治理形态。在经济未主导与经济主导的情况下,乡村治理主体、治理方式、治理模式均存在相应的差异(表1)。村庄经济形式的变迁会直接带来利益结构的重构,进而引发村民政治参与和村庄权威的重塑,并最终导致村庄治理形态的转换^[1]。

表1 不同发展阶段乡村治理特征分析

阶段	治理主体	治理方式	治理模式	特征
保障型阶段	权威型能人	自上而下	被动式	基本公共服务保障为主
发展型阶段	经济型能人	自下而上	主动式	经济发展主导

2. 经营型治理的类型学划分

如图1所示,按照村庄发展阶段,可以将其分为强经营型村庄、弱经营型村庄、强保障型村庄、弱保障型村庄四种类型。在第一象限,村庄经济发展与基本保障实现了有效分离,经济主导村庄发展,这类村庄称为强经营型村庄,如东部发达地区的一些村庄,农村经济已经成为主导乡村治理的主要元素;在第二象限,村庄经济发展与基本保障处于互嵌状态,但是经济主导乡村治理,这类村庄称为弱保障型村庄,目前我国占绝大多数,其处于脱贫攻坚向乡村振兴的转型期,农村经济发展成为实现转型的重要动力;在第三象限,村庄经济与基本保障处于互嵌状态,经济发展较弱,村庄发展核心在基本公共服务和保障方面,这类村庄称为强保障型的村庄,主要分布在欠发达地区;在第四象限,村庄经济与基本保障分离,但是基本保障仍然是村庄治理的核心,这类村庄称为弱经营型村庄,主要分布在较发达地区。在图1的第一象限和第二象限,经济始终在乡村治理中处于主导地位,并且经济主导乡村治理,这是经营型治理的理想状态,也是乡村治理转向的基本逻辑。在图1中,如果按照乡村治理的阶段性来看,乡村治理将经历以下转型轨迹:强保障型村庄——弱保障型村庄——弱经营型村庄——强经营型村庄。在此过程中,村庄经济与基本保障二者之间的关系出现了公共服务主导——经济主导——公共服务再主导——经济再主导的循环往复。

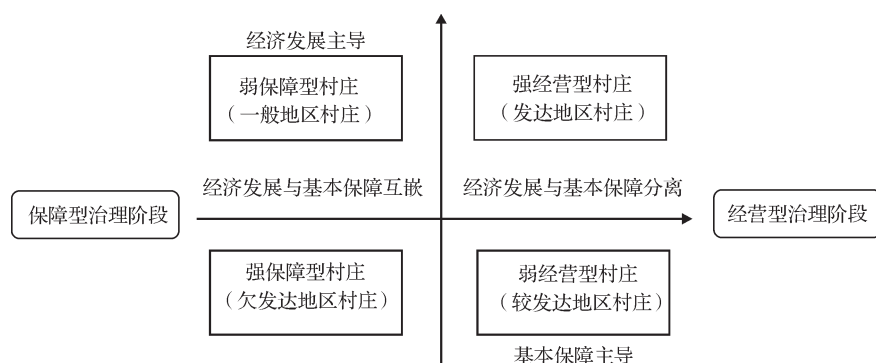


图1 不同类型村庄发展方式

在乡村发展中,村庄公共保障和经济发展的有效分离为村庄的经营型治理奠定了基础。本文主要通过个案研究来呈现这种二元分析框架。从乡村发展的基本特征来看,乡村治理主要分为两个治理阶段:第一阶段是以资源注入和以基本公共服务、基础设施建设为重点任务的发展阶段,可以称之为保障型治理阶段。从国家所实施的政策来看,诸如农村的水电路、网络、村庄环境整治、厕所改造、教育、医疗等基础设施与公共服务的完善都是此阶段实施的重点。第二阶段是以集体经济发展、乡村产业发展为主的经营型治理阶段。随着村庄阶段性发展特征的变化,在实现保障型治理任务满足之后众多村庄已经进入了经营型治理阶段。尤其是近年来随着国家脱贫攻坚、乡村振兴等工作的开

展,使农村的基础设施建设得到了全面的提升。而这之后困扰乡村发展最大的难题就是乡村的经济发展。尤其是以村庄集体经济为依托的乡村经济的发展成为提升乡村发展内生动力与促进农民增收的主要渠道,这也是在乡村振兴阶段所要解决的重点问题。这种关系也可以用“雪中送炭”和“锦上添花”来形容。

农村经济主要依靠的是乡村产业的发展,产业发展始终是农村发展中的首要内容^[12]。从不同阶段的发展动力来看,基础设施建设等保障性服务主要依靠国家扶持与资金的支持,而产业发展和集体经济除了国家的政策扶持之外,从长远来看,需要村庄内部通过协商和能人带动来实现发展,后者更具有挑战性。以产业发展为依托的村庄集体经济发展是目前乡村振兴中需要强化的主要方面。

经营型治理的提出对于研究当下乡村治理的转型提供了一种新的理论分析视角。在脱贫攻坚之后,乡村发展的短板集中表现为经济发展的短板,经济发展方面的缺陷长久以往会影响到乡村治理的效能。在乡村振兴中,乡村经济的繁荣、发展是村庄发展由外向式治理向内源式治理转型的有效路径。通过乡村经济的发展为乡村治理注入经营型理念,从而使村庄发展转向了一种具有经济理性和现代化管理理念的治理样态,这种治理样态的形成使得村庄兼具治理功能和发展功能。发展功能逐渐成为村庄治理中所遵循的基本逻辑,这也使村一级组织逐渐演化成为了以发展经济为主,同时兼具公共事务治理的自治组织是乡村振兴中村一级未来转型的方向。

二、田野呈现:基于陕西关中凤翔区的调研

凤翔区位于关中西部,既是人口大县、农业大县也是经济强县。为了对凤翔区乡村发展的基本情况进行了解,笔者所带领的乡村振兴研究团队于2021年7月在该地进行了为期一周的田野调查,主要通过对不同村庄的调研来分析在脱贫攻坚之后,即乡村振兴阶段,以村庄集体经济发展为主导所形塑的经营型治理的运行逻辑以及对于乡村治理的影响。

石头坡村位于凤翔区西部,有23个村民小组,1697户6234人,2018年石头坡村与附近的贫困村合并,石头坡村也成为了贫困村。作为凤翔区最大的村庄,村民主要收入以种植业和务工为主。在石头坡村,集体经济的发展成为石头坡村在继脱贫攻坚之后所探索的一项成功经验。2019年石头坡村在县镇两级政府的支持之下成立了村集体经济股份合作社,在上级扶贫项目的支持之下,村里投资了260万元购买了70余台农机设备,投资了131万元修建了光伏电站,投资了200万元流转土地700亩,种植大葱500亩。到目前为止,村集体经济组织从蔬菜种植到大棚设施育苗,从机械化操作到冷库贮存,基本形成了较完整的产业链,2020年石头坡村集体经济收入达120万元,贫困户共分红28万元,成为了当地集体经济发展的示范村。石头坡村的集体经济为什么能够成功发展并由一个贫困村转变为当地的示范村?通过调查发现,石头坡村经济的发展中所形塑的经营型治理模式成为该村集体经济发展的重要引擎。这种经营型治理机制的形成有诸多驱动因素,本文将以案的形式呈现经营型治理的特征。

1. 人才引领:经营型治理的智力驱动

村庄集体经济的发展最重要的是靠人的带动,而集体经济发展过程中需要什么样的乡村能人带动一直是未解之谜。在所调研的石头坡村,村党支部书记潘某就是带领村庄集体经济发展的带头人,通过对于带头人自身特质的提炼可以对村庄经营型治理中能人的作用机制进行有效的分析。

潘某2018年担任石头坡村的支部书记,在1985—2000年期间是石头坡村小学的民办教师。20世纪90年代,潘某的爱人在石头坡村开了一家打字复印店,潘某在工作之余也帮助爱人来打理打字复印店的生意。正如潘某所言“当时村子里面只有我们一家打字复印店,我们经常承接村委会的一些业务,那时村干部基本都不会电脑,有什么业务全部拿到我们这里来给他做,通过这样经常的来往我对村委会的业务也了解了很多”。2000年潘某辞去了小学民办教师的工作,成为了当地保险公司的一名员工,由于业绩突出,潘某成为了石头坡村所在长青镇保险站的站长和讲师,担任保险公司职

员的培训以及保险产品的一些宣讲工作。正如潘某所言“我在保险公司干了17年,这17年的工作过程使我积累了大量的经营管理知识,现在我将这些管理经验和知识都用在了村庄集体经济的运行过程中了,现在村庄集体经济的发展理念与我原来在保险公司从事管理工作有很大的关系”。2017年潘某又换了工作,到长青镇商会工作,商会集中了该镇所有做生意的人,这些人大多以从事房地产、装修、建筑、运输为主。2018年在周围村民与朋友以及村干部的大力推荐之下,潘某担任了石头坡村的党支部书记。潘某担任石头坡村党支部书记之后,组建了新的村干部队伍,而且针对村庄的治理制定了一系列规章制度,尤其是针对村集体经济发展,成立了村集体经济股份合作社,村庄从一个贫困村变为了富裕村,连续两年村集体经济收入超过了100万元。

2. 公司化运作:经营型治理的组织驱动

在乡村经济发展过程中,公司化的运作模式成为石头坡村的一大特征。2018年潘某担任村支书之后组建了新的村委会领导班子,在五人组成的村委会领导班子中,四人原来都拥有自己的产业,而且现在都还在继续经营,这些人有的是开运输公司的,有的是开装修公司的,具备一定的经营能力。另外,在村庄集体经济的发展过程中也是完全按照公司化的运行模式来进行。正如石头坡村潘支书所言“我把村上集体经济当作一个企业去经营它,原来我做生意,在企业获得的经验现在都用上了”。石头坡村从2019年5月成立村集体经济组织以来,鼓励村民以入股的形式参与集体经济发展,每个普通村民每股20元,共计筹资538000元,2020年分红时按照10000元分800元,20元分6元的标准执行,依靠村庄的集体经济组织来实现村民变股民。

从乡村治理的视角来看,这种模式有效的提升了村民参与村庄集体经济发展的积极性,以入股的形式参与村庄集体经济的发展,使村民参与到村庄的治理过程中。从整个乡村发展的实践来看,集体经济组织已经成为村庄发展过程中的一个重要组织,通过集体经济组织可以有效的实现村民收入的增加,从而提升整个村民的幸福感。而在村庄的发展过程中公司化经营的模式成为村庄经营型治理的重要体现。通过这种经营型治理可以将现代公司化管理、运行的一些理念注入到乡村治理过程中,从而促进乡村治理效率的提升。在具体的实践中,村集体在经营村庄中的地位更加凸显,在村庄发展中起着沟通协调的关键作用,是联系企业与村民、企业与政府、村民与政府、企业与企业的枢纽^[13]。

表2 石头坡村村干部基本情况

人员	职位	原从事职业	担任村干部时间长短
潘某	支书兼主任	镇保险站站长	3年
张某	副支书	建筑公司经理	3年
刘某	副主任	装潢公司经理	3年
李某	会计	建筑包工头	3年

3. 公共保障与经济发展分离:经营型治理的任务驱动

经营型治理的形成需要对村级组织人员进行重新的分配。从乡村治理的基本形态来看,大部分村庄的公共事务与经济事务基本没有进行严格的分离,而这也一定程度上削弱了村庄经济能力的提升。而在石头坡村的乡村治理中,公共性事务与经济性事务的分离是该村乡村治理的一项重要经验,为村庄治理提供了良好的组织基础。

乡村经济发展的逻辑主要是以利益驱动,与村庄其他公共事务的治理存在很大的区别。正如石头坡潘书记所言“农村的经济发展说白了就是让你做生意赚钱,而这也是目前最难办的事情,搞不好就会赔钱,现在很多村干部既要忙于村庄日常公共事务,还要去发展经济,根本没有那么多精力去干这么多的事情”。所以,这也成为目前村庄在公共事务治理中的一项难题。为了破解此难题,石头坡村对村庄的事务进行了有效分工,村支书潘某主要是对接外面的市场和跑项目,争取资源。产业发展的技术、日常管理由副支书张某来管理,而其他一名副主任和村会计主要负责村里日常公共事务。所以,在石头坡村形成了公共事务与经济发展有效分离的治理模式,这成为乡村治理中村庄发展中的一重要创新,正如村副支书张某所言“这样一分工,我主要的任务就是负责村集体经济发展的日常管理,可以一门心思地搞这个,原来还没有推行这项政策之前,我刚早上到大棚里来就有村民打电话说要我来盖章,成天都是一会在村委会一会在大棚里面,太分散精力了”。

4. 政策的事中支持:经营型治理的制度驱动

村庄经济发展离不开国家的政策支持。而在此过程中国家的支持开始偏向于一种事中支持,^①而非事前支持。这种政策支持的导向是随着村庄一系列事务的开展而变化的。正如石头坡村潘书记所言“2015年国家开始搞脱贫攻坚的时候,我就发现国家开始对乡村产业的发展大力扶持,提倡集体经济,那么标杆谁来扶持,政策怎么来试点?在这之后,国家很快就把资金投进来了,你有想法,这种事情就成功率高一点。”笔者在调研过程中发现,在国家刚刚出台大力发展农村集体经济相关政策的时候,石头坡村已经开始布局发展村庄集体经济了,起步发展较早,而且这几年已经有了规模。在当下,石头坡村已经成为了凤翔区村庄集体经济发展的样本村,区上一有什么好政策,就会首先考虑石头坡村。正如石头坡村潘书记所言“帮扶我们村的区上领导相信我,因为我们村的集体经济发展起步早,现在已经有了成效,区上有啥好政策就会首先考虑我们,不至于让国家投资的钱到村上打水漂”。

从政府对于村庄集体经济的支持来看,为了促进国家扶持资金的有效利用,地方政府一般都倾向于支持当前村庄集体经济发展有基础,有成绩的村庄,这些村庄通常具有一定的发展基础,而且村干部有想法,有思维,会管理,政策支持很快就会看到效果。而一些刚刚开始发展集体经济的村庄普遍缺乏能人带动和经验,一般获得资金较为困难。在村庄的集体经济发展过程中,村庄的经营型治理在一定程度上诱致了国家制度的变迁。这种诱致性的制度变迁促使目前村庄集体经济发展中形成自下而上的倒逼机制。在集体经济发展中所催生的这种治理形态,进一步有效的激发了国家资源向集体经济发展较好的村庄倾斜。因为这些村庄已经有了良好的发展基础,无论从国家的资金使用效率还是地方的领导政绩来看都是较为科学的选择,这也成为石头坡村集体经济能够不断发展的重要引擎。

三、经营型治理对于乡村治理的重塑

从石头坡村的个案可以看出,随着新发展阶段乡村重心的转移以及村庄经济发展和政治发展双重因素的诱导,经营型治理逐渐形塑了乡村治理的基本样态。以经济为主导的乡村治理路径的形成,将对乡村治理产生变革性的影响,并将随着乡村振兴的开展而不断实现突破。经营型治理的不断推进将对乡村治理产生以下几个方面的影响。

1. 治理主体:老板治村,经济型能人成为乡村治理的主体

经营型治理倒逼乡村治理主体发生了较大的变化。从村庄治理的主体来看,尤其是村庄政治精英向企业老板、公司经理以及个体工商户逐渐过渡。和传统治理主体不同的是这些经济型能人的加入使得乡村治理的主体发生了较大改变。经济型能人成为引领乡村治理的引擎。这些人通常掌握一定的经营管理能力,而从乡村振兴阶段乡村发展的现实来看,这种经营型能力也成为了引领乡村发展的重要动力。与传统乡村治理不同的是在经营型村庄的发展中,依靠宗族、熟人社会、威望所建立起来的村庄治理格局将被打破。懂经营、会管理将成为乡村治理中对于治理主体的主要考量。随着村庄经济发展所形成的治理格局的演化,对于村庄治理主体,尤其是村干部选拔上,经济思维和管理成为乡村治理中需要考量的重要内容。但是,随着这种治理主体的变化,也可能导致经营型能人对于村庄资源的垄断,形成新的精英俘获。

能人带动是农村集体经济发展的必要条件,也是新型农村集体经济有效实现的重要保障^[14]。在石头坡村经济发展中,乡村能人在其中发挥了很大的作用。与之前乡村能人概念不同的是在乡村振兴中,对于村庄能人的素质和技能要求更高。在乡村经济发展中需要懂经营会管理的人才参与,而潘某就是其中一个典型的案例。潘某既担任过村小教师,而且还做过生意,也干过保险,积累了大量的经营管理方面的经验和知识,而这些恰恰是村庄以经济发展为主导的经营型治理所需要的关键技

^① 本文所讲的政策的事中支持是指政策对于项目实施中期的支持,而非项目实施前期和后期的支持。

能。由此可以看出,在村庄的经营型治理过程中,对于经营型人才的吸纳是推进村庄实现经营型治理的重要驱动力。在凤翔区诸如潘某一样担任村党支部书记的村庄,集体经济发展普遍较好。而从这些人物的特征来看,大多都做过生意或者自己从事过经营管理工作。在乡村振兴中,人才的作用在石头坡村的案例中表现得非常突出,对于村庄集体经济的发展需要经营型人才的带动,这些经营型人才所掌握的经营管理知识以及所具备的企业家精神是村庄经济发展中最稀缺的资源,而这也是催生村庄经济发展的最大引擎。农村集体经济实现形式是否有效,关键在于能否挖掘和产生“强带动—强道德”型的能人^[15]。

2. 治理方式:经营型治理手段驱使不断职业化

随着经营型治理在乡村的不断推进,乡村治理的方式也发生了相应的变化,这种经营型治理格局的形成使乡村治理不断向职业化转型。其主要体现在对于村庄的治理上,即村庄的治理和经营不断具有现代公司和企业的组织理念和经营理念,这也是经营型治理对于乡村治理的重大影响。这种职业化和规则化主要表现在村庄治理的规则和制度越来越精细化,科学化、规范化,而这也是乡村治理走向现代化的具体表现。在乡村治理中,随着经营型治理方式的渗入,这种职业化、现代化管理理念、方法向乡村的不断渗入逐渐使不规则的乡村社会变得越来越规则。这种治理方式的演进也逐渐形塑了乡村未来治理的基本样态,即依靠职业化、规则化、高效化的管理理念来对传统乡村治理格局进行重塑。

中国以经营企业的方式来发展乡村,可以追溯到1958年“公社工业化”过程中的“社队企业”(或称“社办企业”)^[16]。作为一种治理模式,公司化治理的基本形态逐渐嵌入到了乡村治理的各个环节。这种公司化的治理形态主要体现在乡村治理中的公司化治理理念的渗入,出身老板群体的村干部将公司化治理的相关经验和做法作为村庄治理创新的来源。从实践逻辑来看,公司化治理中的高效、严格的管理、严明的纪律、精细的分工这种逻辑逐渐被村庄所接受,一定程度上促进了村庄治理的现代化。笔者在石头坡村调研中发现,公司化运作是该村集体经济成功发展的重要保障。这种公司化运作的逻辑逐渐使村庄的治理转向了以经济发展为主导的治理形态,成为主导村庄其他事务发展的重要引擎。随着公司化运作模式的有效嵌入,村庄事务的治理也不断向较为规则化的治理逻辑转变。这成为当前阶段村庄发展的一大亮点,也成为引领农村一切公共事务治理的重要动力。从表1可以看出,公司化运作的治理模式其主要动力来源于村干部。从村干部原来所从事的职业来看基本都属于管理层面的人才,这些人才在前期工作中所积累的经验正是乡村治理中最为需要的能力。随着乡村振兴的不断推进,村庄的经济发展最大的问题就是如何吸引懂经营会管理的村干部队伍,这些人员所具备的企业家精神和管理才能是激活村庄经济发展的重要引擎。另外,这些人员在乡村治理中将原来的工作经验和管理知识运用到目前的村庄发展中,实现了村庄由传统式治理向以公司化为主导的经营型治理的过渡。

3. 治理机制:经济与政治的有效分离

在乡村治理中,经营型治理的格局逐渐使得村庄的政治与经济有效分离,主要表现在乡村治理中经济性事务与政治性事务的分离。在目前乡村治理中,大部分村庄经济与政治仍然没有实现有效分离,而是交织在一起,从长远来看这并不符合未来乡村治理的要求。经济与政治的分离主要表现在村庄政治性事务与村庄经济性事务的互相剥离。在新发展阶段的乡村治理中,村庄政治与经济的有效分离是村庄提升发展效率、促进村级集体经济发展的重要保障。从目前来看,随着国家乡村振兴的有效实施与推进,尤其是以产业发展为主导的村级集体经济的发展和壮大,要求在乡村治理过程中有必要实现政治和经济的有效分离,这将对实现村级治理的规范化、高效化、职业化起到一定的助推作用。但是,这种经济和政治的分离也会使村庄治理人员数量增多,加大村庄的治理成本。

在村庄的治理中,随着日常公共事务与经济性事务的分离,村庄的经济发展有了相应的组织保障。在新发展阶段,乡村振兴的推进为公共事务与经济分离提供了条件。随着村庄集体经济发展的不断壮大,达到一定阶段之后必然需要村庄公共事务和经济性事务的有效分离来实现乡村治

理的高效化。石头坡村在村庄治理中所推行的公共事务与经济分离为经营型治理的有效推进提供了组织保障。随着村庄经济发展的壮大,这种组织方面的转型逐步使村庄的经济发展与村庄的政治发展相分离,在这种分离的过程中需要一定的经济基础,即村庄的经济发展达到一定的规模。在未来乡村治理中公共事务与经济分离有利于进一步规范村级管理,提升乡村治理水平,为村庄经济发展提供组织保障。

四、结论和讨论

本文中,笔者通过个案方式呈现了经营型治理在基层的具体表现。研究发现,随着乡村阶段性发展特征的变化以及国家政策导向的改变,经营型治理逐渐成为乡村振兴阶段村庄治理的基本形态。这种治理形态主要是由人才带动、公司化运作、国家政策支持的变化以及转型期的特征所决定的。而这种经营型治理也对乡村治理产生了相应的影响,主要表现在治理主体、治理方式、治理机制和治理目标等方面。随着乡村振兴阶段国家政策的改变以及乡村发展重心的变化,这种经营型治理将逐渐成为村庄治理的一种基本样态。经营型治理的形成是对乡村治理格局的重塑,将对村庄的政治、经济、文化等各方面产生一定的促进作用,但是随着这种治理方式的不断发展,在乡村治理过程中极易产生新的精英俘获和治理主体的阶层固化。所以,在经营型治理的过程中加强有效监督,促进公共事务治理的公开化和公平性将是需要强化的重要方面。

从乡村治理的阶段性特征来看,经营型治理是在中国乡村实现共同富裕过程中所探索的重要经验,经营型治理所形塑的现代化的治理样板将会对整个村庄的治理带来巨大的影响,这也是乡村治理走向现代化的重要选择。经营型治理所体现出来的治理特征与村庄的产业发展和经济发展有着千丝万缕的关系。随着村庄经济的发展,这种经营型治理所表现出来的特征将会更加显现,而通过这种间接作用所形成的乡村治理的新样板将会成为驱动村庄发展的重要力量,这也是村庄治理不断走向规则化、科学化、现代化的重要体现。

本文对经营型治理的基本特征进行了阐述,并对其所产生的影响进行了有效分析。经营型治理作为乡村振兴阶段的一种新型治理模式将会对不同类型村庄的乡村治理产生较为深刻的影响。对于发达地区的村庄,即强经营型村庄来说,经营型治理的特征已经较为明显,并且已经形成了政经分离的格局,这种类型的村庄需要进一步完善经营型治理的规范化建设,使其发展质量不断提升;对于一般性地区的村庄,即弱保障性村庄来说,村庄的经济和政治处于互嵌状态,在经营型治理过程中需要通过村庄经济的发展实现政经分离,在脱贫攻坚同乡村振兴的衔接中实现向经营型治理的过渡;在欠发达地区,即强保障型的村庄中,经营型治理将倒逼村庄通过产业发展和集体经济的改造来实现,目前这些地区的村庄经济发展仍然是乡村振兴的重点,亟须在治理方式上进行创新和探索;对于较发达地区的村庄,即弱经营型村庄,虽然在村庄治理中具有一定的经营型治理的特征,但是需要进一步通过村庄的经济发展的制度引领来推进经营型治理的不断强化。

虽然这种经营型治理只是笔者所阐述的一种治理样态,但是从治理机制层面对其进行有效的分析,并对适用性进行探析是进一步研究的重要领域,如对不同类型的村庄围绕经营型治理的特征进行研究,对经营型治理所形成的村庄治理的格局以及对乡村治理的影响再次进行深入研究是需要进一步探索的内容。

参 考 文 献

- [1] 李小云,唐丽霞. 迈向共同富裕:乡村功能与乡村产业振兴的再认识[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2023(1):1-4.
- [2] 陈玲,王晓丹,赵静. 发展型政府:地方政府转型的过渡态——基于沪、苏、锡的海归创业政策案例调研[J]. 公共管理学报,2010(7):47-51.
- [3] 贺雪峰. 乡村治理现代化:村庄与体制[J]. 求索,2017(1):4-10.

- [4] 张新文,张国磊.社会主要矛盾转化、乡村治理转型与乡村振兴[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2018(3):63-71.
- [5] 沈费伟,刘祖云.发达国家乡村治理的典型模式与经验借鉴[J].农业经济问题,2016(9):93-102.
- [6] 崔盼盼.乡村振兴背景下中西部地区的能人治村[J].华南农业大学学报(社会科学版),2021(1):131-140.
- [7] 李祖佩,胡朝阳,马平瑞.再论“富人治村”——基于地方政府自主性视角的解释[J].西南大学学报(社会科学版),2021(5):25-36.
- [8] 高强.健全现代乡村治理体系的实践探索与路径选择[J].改革,2019(12):26-36.
- [9] 郭忠华,王榕.集体经济与村庄有效治理:基于河北省X村的分析[J].江苏社会科学,2020(1):86-98.
- [10] 李博,苏武峥.欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的治理逻辑与政策优化[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021(6):71-79.
- [11] 姬生翔.集体经济形式变迁与村庄治理形态转换研究——以鲁北M村为例[J].甘肃行政学院学报,2014(6):74-83.
- [12] 李博,刘佳璇.数字乡村建设助力脱贫攻坚成果巩固的逻辑:作用机理与实现路径[J].杭州师范大学学报(社会科学版),2022(1):112-120.
- [13] 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(2):24-32.
- [14] 张义博.农村集体经济发展中能人作用机制研究——基于甘川三个村的田野调查[J].贵州社会科学,2021(9):155-161.
- [15] 黄振华.能人带动:集体经济有效实现形式的重要条件[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2015(1):15-20.
- [16] 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[J].农业经济问题,2021(10):20-31.

Operational Governance: The Logic Turn in Village Governance in the New Stage of Rural Revitalization

——A Case Study of Shitoupo Village in the Western Guanzhong Region

LI Bo, CAO Bingtuo

Abstract The operational governance that evolved from rural revitalization has gradually become an effective mode of village governance with a focus on economic development. Taking a village in western Guanzhong region as a case study, this paper analyzes the basic characteristics of operational governance and the logic turn in village governance in the context of rural revitalization from the two-dimensional perspectives of rural economy and politics. It is found that the talent-driven governance, the corporatized operation, the national policy support and the shift of tasks in different phases of rural development in village governance have shaped the pattern of village governance of operational governance. This kind of operational governance has a certain impact on China's rural governance, which is specifically manifested in the fact that economically capable people have become the major entities of village governance, the economic governance means have become the way of village governance, the mutual embedding of economy and politics has become the mechanism of village governance, and the development of village economy has become the main goal of village governance.

Key words rural revitalization; operational governance; rural governance; new stage of development

(责任编辑:金会平)