

集体经济发展与内生型农村公共品供给

王波

(武汉大学社会学院,湖北武汉430072)



摘要 在国家大力扶持集体经济发展的背景下,通过发展集体经济、壮大社区公共财力从而为乡村社会提供公共服务的模式已经成为一种新型的内生型农村公共品供给模式。改革开放以来,我国农村公共品供给大致经历了“制度外”的自上而下供给模式、“一事一议、筹资筹劳”供给模式和“制度内”自上而下的项目制供给模式,当前我国正出现的是一种“由发展集体经济驱动的、村社主导”的农村公共品供给模式。作为项目制的有益补充,这一模式的实践逻辑在于,村社集体通过平台式经营将国家资源转化为村社公共财力,再通过分配型民主激活村庄自治,实现农村公共品的有效供给。区别于资源下乡下“国家-农户”长循环的公共品供给模式,以资源内生为特征的集体经济模式是一种“村社-农户”短循环的供给模式。它通过增强集体的统筹能力、推动农民再组织化,产生了一种“内生性的自下而上”的决策机制,从而将资源使用与村庄民主相结合,实现了供给有效和治理有效双重目标。当前,该模式效能的发挥受到集体经济发育不足、资源分配制度建设滞后的影响。对其进行优化,必须增强村社集体统筹集体经济发展的能力,完善资源分配制度。

关键词 新型集体经济;农村公共品;内生型供给;资源下乡

中图分类号:F321 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2025)02-0127-12

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2025.02.011

农村集体经济是社会主义公有制经济的重要形式。发展新型集体经济,是推动乡村振兴、引领农民共同富裕、实现农业农村现代化的重要措施。2022年10月,党的二十大提出要“巩固和完善农村基本经营制度,发展新型农村集体经济”。2024年中央一号文件则强调了集体经济在耕地保护、农业基础设施建设、农业现代化经营方面的重要作用,提倡促进新型农村集体经济健康发展。在这一背景下,近几年来我国出台了一系列支持农村集体经济发展的政策,包括农村产权制度改革、农村集体土地“三权分置”改革等等。不少省市也将农村集体经济发展当成区域性的中心工作,联合多部门出台政策进行大力扶持。农村集体经济逐步成为重要的学术议题,引起了学界的广泛关注。

梳理相关文献发现,当前学界关于农村集体经济的研究主要集中在两方面:一是对发展集体经济的意义进行不同层面的阐述,主要集中在政治和治理意义上。从政治上说,发展集体经济符合邓小平最早提出的“两个飞跃”的农村改革规划^[1]。在当前迈向共同富裕的语境下,集体经济又被赋予了消除农村贫困、实现农民共同富裕的重要意义^[2]。从治理上说,发展集体经济有利于激活基层党建^[3]、增强村集体的统筹能力^[4],夯实基层治理的组织基础;有利于增加社区公共财力^[5],提升公共品供给的能力^[6],推动基层善治。二是对农村集体经济的发展路径进行研究,主要包括农村产权制度改革中市场化取向和集体化取向的争论。市场化取向观点认为农村产权模糊^[7]、村级组织的职能重叠^[8]是阻碍农村集体经济发展的重要原因,因此必须通过“股权明晰”和“政经分离”等市场化改革措施激励集体经济发展^[9]。集体化取向观点则认为集体的统筹能力是实现村级治理有效的核心^[10]。基于这一思路的学者认为,“股权到人”“政经分离”的产权改革可能导致农村集体统筹能力的式微,进而诱发基层治理风险^[11]。

收稿日期:2024-05-16

基金项目:国家社会科学基金重大项目“农村社区治理创新问题研究”(22&ZD173)。

总体而言,已有研究对发展集体经济的理论意义和实践路径进行了深入的探讨,为后续研究提供了丰富的经验积累和理论对话点。不过,既有研究仍存在进一步探索的空间。对于广大农村地区来说,治理的主要目标在于维持基本的生产生活秩序,这一目标主要通过提供农村公共品实现。在当前农村公共品主要由村庄以外的国家提供的背景下,通过发展集体经济、壮大社区公共财力以推动农村公共品供给的方式可以弥补国家供给的不足,从而创造出一种新的农村公共品供给模式。调研发现,区别于农村公共品的外生供给,集体经济发展背景下的内生型供给能够有效回应农民的需求偏好,实现农村公共品的有效供给。以往研究对这一种新的农村公共品供给模式并没有给予应有的重视。本文基于全国多地的调查经验^①,从集体经济与农村公共品供给关系的角度出发,将通过发展集体经济、壮大社区公共财力从而为乡村社会提供公共品的模式视为一种新型的内生型农村公共品供给模式。在行文上,笔者首先梳理农村公共品供给的不同模式,从历史角度定位这一新型的供给模式。其次,笔者将分析这一模式的实践逻辑和内在机理,回答集体经济发展推动的公共品供给模式的内涵及其如何实现供给有效和治理有效;最后,从效能的角度分析这一模式潜在的困境并提出相应的优化路径。

一、改革开放以来农村公共品供给模式的历史变革

从村民自治的诞生历史来看,村庄治理始终存在两个主要目标:提供公共社会服务(公共品供给)与维持村庄秩序^[12]。这二者构成一家一户办不了、办起来不划算的公共事务,它们事关农村基本的生产生活秩序,因此在任何时期都显得十分重要。在农村的公共事务中,学界尤为关注农村公共品供给问题并形成了大量研究。总体而言,从供给的主体区分,农村公共品可以分为国家供给和村社集体供给两种类型。按照资金来自于村庄社会外部还是内部区分,前者可以称为外生型公共品供给模式,后者可以称为内生型公共品供给模式。从发展阶段看,改革开放以来我国农村公共品供给大致经历了“制度外”的自上而下供给模式、“一事一议、筹资筹劳”供给模式、“制度内”自上而下的项目制供给模式。其中,在资源下乡背景下,项目制供给模式在农村公共品建设中占据着主流。不过,随着国家大力推动农村集体经济发展,通过发展集体经济壮大社区公共财力以提供农村公共品的模式正成为项目制供给模式的有益补充,发挥越来越重要的作用。下面对四种公共品供给模式的历史、特征进行简单回顾和对比。

1.“制度外”的自上而下供给模式

税费改革前,国家的主要任务是从农村汲取资源以支持现代化建设。这一时期,农村公共品建设缺乏必要的国家财力支持,主要通过农业税费的村级提留、村民出工等内部筹资筹劳的方式完成,最为典型的是收取共同生产费和组织村民冬修水利。有学者将这种模式概括为“制度外的自上而下决策机制”,即由政府发起、通过制度之外的农业税、三提五统、组织义务工等成本摊派方式实现公共品供给^[13]。总体而言,这是一种内生型公共品供给模式:在供给和建设上依靠村庄内生力量,在决策和监督上依靠改革开放之后建立起来的村民自治制度。在决策层面,村庄通过民主决策和民主参与自主决定公共品供给的内容和方式,保证公共品的供给符合村民的需求偏好。在建设层面,村民自治模式下的公共品建设避免了繁琐的流程,采取灵活高效的方式有效利用村庄内在的劳动力和资源,极大地提高了公共品供给的效率。在监督层面,基于筹资筹劳形成的利益链接,农民天然关注供给的有效性,由此在村庄内部形成对搭便车行为与村干部资金使用行为的监督^[14]。在这一过程中,村庄公共规则和共同体观念逐步强化,能够有效遏制少数搭便车行为。不过,由于村庄内部资源总量较小,这一时期农村公共品供给的水平较低。同时,税费时代末期地方政府的集资摊派造成了严重的村级债务和农民负担问题并于世纪之交产生了引起社会关注的“三农”问题。于是,为了缓解严峻的“三农”问题,国家进行税费改革,取消农业税和各种收费。受此影响,农村公共品供给进行到新的阶段。

① 调研资料来自四川、湖北、湖南等地,具体地区已按学术惯例做匿名化处理。

2.“一事一议、筹资筹劳”供给模式

农业税费改革之后,制度外的自上而下的供给模式被逐步取消。村庄公益事业所需要的资金、劳务用工等都通过“一事一议”制度以筹资酬劳的方式解决。“一事一议”制度的设计初衷是规定涉及到社区公共投入的事务,例如收取费用、投工投劳,都必须经过村民民主决策进行,从而有效避免以公共品建设为名的随意摊派,达到减轻农民负担和保障公共品建设资金来源渠道的效果^[15]。从实际运作来看,建立在民主决策机制之上的“一事一议”制度一定程度上弥补了农村公共品供给的财力不足困境,但是在实践中各地普遍存在“事难议,议难决,决难行”等资源和组织方面的困境,导致大部分地区的实践难以为继。随后,为了继续推行和完善“一事一议”筹资筹劳制度,国务院农村综合改革工作小组在2008年联合多部门下发了《关于开展村级事业建设一事一议财政奖补试点工作的通知》,加大国家财政对农村公共品的投入力度。“财政奖补”模式虽然部分缓解了完全由村民筹资筹劳产生的资金压力,但是没有根本解决资金来源问题,如何实现村庄内部筹资仍是公共品供给的重要难题。从根本上来说,这一制度下农民仍是公共品供给的重要主体,在缺乏足够的经济剩余的情况下,农民无法完全通过自身的力量实现农村公共品制度化的有效供给。

3.“制度内”自上而下的项目制供给模式

随着国家财力的增强,税费改革之后国家改变了过去对农村的资源汲取政策,实行工业反哺农业、城市支持农村和“多予,少取,放活”方针,转而通过财政转移对农村进行资源反哺。据相关统计,近些年国家每年用于三农的财政资源超过2万亿元,其中相当一部分用于农村公共品建设。税费改革之后,我国农村公共品供给实际上采取“制度内的自上而下的决策机制”,即国家采取项目制供给的方式,自上而下地向基层提供资源。这本质上是一种依靠国家力量进行的外生型公共品供给模式。这一模式也是当前农村公共品供给的主流模式。国家的项目支持极大地提高了农村公共品供给的水平,但是这种行政主导的外生型供给方式也存在诸多问题,其中学界讨论最多的是:自上而下的项目制供给方式并未与自下而上的村庄民主决策结合起来,致使公共品供给在村庄层面无法实现有效对接。具体来说,在项目制的体制运行中,国家的资源转移通过“条条”管理体制下达到基层,这种自上而下的管理体制忽视了农民的需求偏好与农村复杂的情况,导致农村公共品供给中出现了“最后一公里”难题^[16],集中表现为公共品的供给过剩与供给不足并存^[17]。同时,由于部门掌握资源分配权,因此在提供农村公共品时,部门可能从自己的偏好出发做出不符合村庄实际的决策,比如优先建设政绩工程、面子工程,造成需求的错位与资源的浪费^[18]。

在村庄层面,由于农村公共品由国家提供,并不经由村民自治决定,这就弱化了村集体在公共品供给中的统筹能力。再加上农民与集体缺乏必要的利益链接,因此村集体无法遏制少数村民的搭便车行为。部分钉子户不但不配合公共品建设,反而在项目落地时阻碍施工、漫天要价。受自上而下的供给偏差和自下而上的搭便车行为的影响,这一模式下的公共品供给和建设相对低效、成本相对较高。

4.集体经济模式的当下转向

相比于以上论述的三种公共品供给模式,通过壮大集体经济提供公共品的路径严格意义上很难被认定为一种制度化的公共品供给模式,在存续的时间上也与上述三种模式重叠。之所以将其单列进行论述,是因为这一模式在乡村振兴和迈向共同富裕的背景下变得越来越重要,而且对于弥补项目制供给模式的不足具有积极的意义。

我国农村集体经济的历史比较漫长,但是长期以来在农村公共品供给中的作用有限。改革开放初期,随着政社分离改革,农村集体的土地和资产基本都均分到户,集体资产所剩无几。上世纪80年代末和90年代初,全国各地大办乡镇企业,虽然增加了集体经济收入,但是随后乡镇企业的大规模破产也导致部分地区集体经济出现负债^[19]。这一阶段,国家在推动农村集体经济发展方面做出了很大努力,但并未扭转集体经济在农村经济中不断弱化和边缘化的趋势,大量“空壳村”出现^[20]。进入21世纪,随着外部环境的改变,国家出台了多种推动集体经济发展的政策。农村集体经济得到了一定发展,但仍相对滞后于其他经济成分^[21]。总体而言,改革开放一直到十八大之前,农村集体经济总体

上面临着发育空间小、管理混乱等多重困境,发展相对缓慢,全国范围内存在大量“空壳村”和“薄弱村”。这也导致农村集体经济长期以来很难在公共品供给中发挥显著作用。

十八大以来,特别是乡村振兴战略实施以来,国家逐步建立健全城乡融合发展体制,撬动更多资源、引导多元主体流向农村,推动城乡发展一体化。在此背景下,国家提出“发展新型集体经济,走共同富裕道路”的口号。部分地区出台了多种推动集体的政策和方针,例如山东的党组织领办集体经济发展,成都市出台了六大类二十条扶持和壮大村级集体经济的政策措施等等。发展集体经济的行动在全国各地如火如荼地展开,部分地区甚至将这项工作当成区域性的中心工作。在国家的大力支持下,过去十多年来农村集体经济取得了长足的进步,大量“空壳村”被消灭;同时随着产权改革的进行,新型集体经济在基本经营制度、产权制度、利益分配等方面不断完善。因此,当前的农村集体经济具备远胜任何时期的发展基础,且随着相关法律法规的完善将得到进一步发展。

农村集体经济的当下转向蕴涵着多重意义,包括增加农民收入、促进共同富裕等等。从农村公共品供给的角度看,集体经济发展可以作为一种新型的内生型农村公共品供给模式。这种内生并不是从资金来源定义的,而更多是从资金使用的自主权来说的。也就是说,村社集体掌握了一定的自由支配的财力并按照民主决策的方式供给满足实际需求的村庄公共品。在实践中可以发现,不少地区发展集体经济之后将经营所得投入到公共品供给和村庄公共服务提供之上,取得了良好的治理效果。据统计,2021年全国集体经济组织利用自有资金进行村级公益设施和公共服务投入近1100亿元,村均投入近20万元^[22]。笔者在四川、湖南等地的调研发现,集体经济收入作为村社区可自由支配的“活钱”在提供村社区所需的小微公共服务上发挥重要作用,可以作为项目制供给模式的有益补充。同时,这一模式通过确立民主决策机制实现了资源的有效供给。总体而言,集体经济发展推动了一种内生型农村公共品供给制度的产生,其作用在大力发展集体经济的背景下逐步凸显。

二、集体经济发展推动内生型农村公共品供给的实践逻辑

农村公共品供给包括两个部分,第一是公共品的资金筹措,第二是公共品的决策机制。一个公共品供给制度必须解决资金来源与决策机制问题,并妥善处理二者的关系。从实践上看,集体经济发展推动内生型农村公共品供给的核心逻辑在于:村级组织通过平台式经营将国家资源转化为村社公共财政,再通过分配型民主激活村庄自治,实现农村公共品的有效供给。

1. 资金来源:平台式经营

集体经济发展推动的内生型农村公共品供给模式的核心前提是集体经济的良性发展,村集体拥有一定的社区公共财力。因此,探索集体经济发展路径,实现集体经济发展稳步增长是公共品供给的基础。2016年,中共中央、国务院颁布《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,提出要“因地制宜探索农村集体经济有效实现形式”。2023年中央一号文件首次明确提出资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等多样化集体经济发展途径。在实践中,各地发展出多种形式的集体经济发展模式,例如贵州六盘水探索出的“三变”模式(“资源变股权、资金变股金、农民变股民”),江浙地区部分地区引入社会资本参与村庄经营,探索出不同类型的村企合作模式^[23]。有学者在经验调查的基础上将集体发展模式概况为产业带动型、为农服务型、资产租赁型、资源开发型四种类型^[24]。这样的分类较为全面,但是忽视了地区差异对集体经济发展模式的影响。有学者指出,大部分中西部地区处于半市场中心或者市场边缘位置,集体经济发展的潜力有限,只能通过承接上级项目、发展中介服务等方式推动集体经济发展^[25]。

根据笔者的调研,在区位因素的限制下,全国大部分地区集体经济发展的动力是行政压力,其主要发展模式是地方财政资源转化为村集体“经营性”利润、利息及租金收入^[26],总体上是一种“行政借道社会”完成任务的逻辑。虽然集体经济发展是行政主导的,但是这种行政资源的输入仍是有一定的意义:它通过集体经济的平台将不可自由支配的、用途约束严格的“死钱”转变成村社自由支配的活钱,将项目制下的外生型供给转变成村庄的内生型供给。具体而言,大部分农村地区集体经济的

发展模式是:村级组织打造经营性平台承接自上而下的资源,获得集体经营性收入,从而转化成可自由支配的社区公共财力。在实践中,经营性平台表现为村集体主导成立的合作社和股份合作公司等各种集体经济组织。这些集体经济组织大都是“政经合一”的组织,也即农村集体经济组织与村委会“二合一”,由村书记代理行使集体经济组织的职权。一些地区的实践表明,这种“二合一”的集体经济组织能够利用村集体的行政权威与治理能力的提高竞争能力和发展效率^[27]。通过打造“政经合一”的经营平台,村集体能够顺利对接自上而下的各种资源和项目并依托强大的行政权威与市场主体展开博弈,由此获得集体经济发展的收入。在四川成都A乡镇调研,笔者发现一些村集体通过成立公司争取涉农项目、承接上级资源。例如W村每年获得农业局粪污转运补贴100多万元,同时成立公司间接承接乡镇的每年120多万的基础设施建设项目和3年176.7万的城乡环境整治项目,这两项每年给村集体经济带来收益30万元以上。总之,通过打造平台,村庄能够承接项目资源并将其转化成可自由支配的“活钱”。

2. 决策机制:分配型民主

集体经济发展推动的内生型农村公共品供给模式的关键步骤是建立起合理的决策机制。由于集体经济所得资金是全体村民所有的公共资源,因此如何使用就属于村民自治的范畴。在村集体的组织下,村民围绕村庄公共资源如何分配、如何建设进行民主协商,经过充分讨论之后,以少数服从多数的原则形成一致意见。这种模式最大的特点是,依靠村庄民主,动员广大农民自己建设美好生活。有学者将这种模式称为分配型民主^[28]。相比于项目制隐含的自上而下的决策机制,这是一种由村社主导的自下而上的决策机制,能够在公共品供给中体现出农民的意志、满足农民的需求偏好^[29]。

当前农村社会正发生剧烈的变化,一方面随着人口外流,农村土地逐步流转和集中、农业机械化普及等因素的出现,大部分农民不再以农业生产为主业,农业生产条件也得到了极大地改善。但是在新的生产条件下农村的生产领域仍面临水利、道路等基础设施供给困境;另一方面,农民的生活水平逐步提高,在养老、居住环境、休闲娱乐等方面有了更高的追求,这也意味着农村公共品的内涵不仅包括基础设施为代表的物质层面,也包括人居环境营造、养老、医疗为代表的公共服务层面。但是在项目制下,国家很难满足农民这些多元化的需求。因此,通过自下而上的决策满足农民多样化的需求就显得尤为重要。调研发现,不少村庄集体经济发展起来之后通过村庄民主供给公共品,针对自身情况,因地制宜地满足生产生活需要。例如笔者调研的成都X村,针对本村的实际情况召开村民大会,将村集体经济收入投入到修补村庄道路、修缮水利设施、改善农业生产条件上。同时,针对不同群体的需求,反复开会制定了覆盖多群体的分配方案,例如超市买东西打8折、为70岁以上老人购买养老保险、免费理发等等。在分配型民主下,村庄能够调动充分的自主性,迅速找到村民需求的“最大公约数”。

3. 实践效果:供给有效与治理有效

集体经济发展推动的农村公共品供给模式解决了资金来源和决策机制问题,形成了一种新型的供给模式。从实践来看,该模式总体上实现了公共品供给的双重有效,即小微公共品的供给有效和村庄治理有效,取得很好的运作效果,具体包括以下两个方面:

第一,实现小微公共品的有效供给。资源的使用效率是农村公共品供给的核心问题。集体经济发展推动的农村公共品供给实现了资金的内部供给和使用规则的民主决策,提高了公共品的供给效率。一方面,公共品建设资金来源于社区公共资金,相比于国家资金的使用更加灵活,程序也相对少,因此公共品供给的合规化成本较低;另一方面,借助村民自治平台,发挥村庄民主,动员广大村民参与讨论资金的使用,能够保证公共品的建设方案最大程度符合村民的需求偏好。这一模式将集体资金支出与基层民主相结合,较好地实现了公共品的有效供给。当然,由于集体经济所得的可支配财力相对较少,目前它只能应用于投资金额较少的小微公共品供给上,包括小数额的道路和沟渠修缮、组织农村老人展开自主养老、各类丰富精神生活的活动、人居环境整治等等。例如,长沙市S村利用集体经济资金以“屋场”为单位对村庄人居环境进行整治,建立了垃圾分拣中心1座,发放垃圾桶

3000多个;同时为村民修建休闲广场,修建公共厕所3座,这些小微公共品极大地提升了村民的幸福指数。笔者调研发现,小微公共品供给的意义在于:其一,在大部分中西部地区基本公共品已经由国家财力供给的背景下,村庄内生地提供小微公共品可以作为项目制的有益补充;其二,小微公共品关系到村民的切实利益且利益分散,因此国家难以有效供给。由集体经济驱动的供给模式兼具灵活性和组织性,有利于完成村庄临时性的治理任务、满足村民个性化的需求,从而提高村民的认同感。

第二,提升村级组织治理能力。农村公共品供给不仅仅是一个资源分配问题,更是事关农村公共事务的治理问题。在分配型民主中,村民围绕如何使用村集体的公共资金、建设什么项目、如何建设等问题进行激烈的讨论,进行社会主义民主实践。这种实践从以下三方面提升了村级组织的治理能力:其一,锻炼了村社集体的组织能力,密切了干群关系;其二,通过开会讨论逐步形成公共品使用的规则,为村民的行为提供规范,发挥了维持村庄秩序的功能;其三,推动农民参与村庄事务,培育农民的主人翁精神。例如在成都W村,村书记表示村庄以前缺乏公共财力,治理显得十分乏力,所谓“手里没米,狗都不理”。现在村集体有钱之后,可以撬动基层治理。在W村,之前不少村民不配合完成村庄任务。但是自从他们加入到村集体开办的合作社之后,村书记再向他们安排任务,他们都会积极配合。再比如,村书记要求限制不参加会议的、不遵守村规民约的村民享受村民福利。一位村民长期不参加会议,为了领取孙子考大学的奖金,从此以后积极参加村里的各种活动。实践表明,村集体具有独立可支配的财力之后,可以激发村民参与积极性,限制和制约不合作者,由此极大地提升其组织动员能力。

三、集体经济发展推动内生型农村公共品供给的机理分析

平台式经营与分配型民主是集体经济发展推动农村公共品供给的表层逻辑,实际上它从资源来源和决策机制两方面彻底重塑了资源下乡为代表的农村公共品供给模式。其核心机制在于通过资源的集体供给建立起一种“村社—农户”短循环供给模式,通过集体赋能、农民再组织等机制实现共同体再造、确立农民的主体地位,最终达到供给有效和治理有效的目标。

1. 核心机制:建立“村社-农户”短循环供给模式

从国家的角度看,为农村提供基本公共品至少要达到两重目标:第一是公共品供给有效,也就是能够有效对接农民的需求,保障农村基本生产生活秩序,逐步实现城乡公共服务均等化和共同富裕的目标;第二是治理有效,也就是在保障公共品供给的同时,提升村级治理能力和农民对国家的认同感,维持乡村社会稳定。

与总体性目标相对应的是,农村公共品供给有两种模式:一种是“国家—农户”长循环供给模式,一种是“村社—农户”短循环供给模式^[30]。这两种模式的核心问题是以什么方式对接千家万户分散的农民。“国家—农户”长循环供给模式是一种由国家提供资源的、自上而下的外生性供给模式,国家通过科层体制长线条地对接分散的农民,最为典型的是当前占主流的项目制供给模式。相反,“村社—农户”短循环供给模式是一种由村社集体提供资源、自下而上的内生性供给模式。该模式由村社集体将分散农民组织起来,直接提供公共品。例如“制度外”的自上而下供给模式和集体经济发展时期的农村公共品供给模式。长短两种供给模式在实践效果上存在巨大差异。

当前,项目制供给模式下“国家—农户”长循环模式仍是农村公共品供给的主流模式。这种模式为农村公共品建设提供了巨额的资源,极大地提升了农村公共品建设水平,但是存在以下三方面的问题:第一,国家掌握决策权且离农户距离过远,这导致自上而下的资源输入无法与差异化的农户需求相对接。第二,为了适应资源下乡规范化和程序化的要求,村级组织不得不完成逐步行政化以完成国家任务,因此逐步悬浮于村庄社会之上。第三,农民客体化。农民在决策、建设等各个环节被排除出去,成为国家服务的对象。客体化的农民认为公共品建设是国家给予的福利,与自己无关,于是冷眼旁观。少数农户甚至借助国家项目落地争当“钉子户”谋利。总体而言,“国家—农户”长循环模式并没有带来治理效能提升,反而带来了基层悬浮、治理内卷化等非预期后果^[31]。

“村社—农户”短循环模式有悠久的历史,在传统时期和村民自治时期,由于国家力量的不足,村社集体一直通过内部筹工筹劳的方式解决公共品供给。不过这一模式随着国家资源的输入而消解。在乡村振兴时期,通过集体经济发展推动公共品供给的模式可以视为“村社—农民”短循环的回归。与村民自治时期不同的是,乡村振兴时期村级资金并不来源于村民自筹,而来自于集体经济发展所得的社区公共资金。“村社—农户”短循环模式能够有效地克服“国家—农户”长循环模式的缺点:一是村社集体掌握决策权,可以减少资源供给层级,直接对接农民的需求;二是村社集体的主要任务在于分配资源以满足农民的生产生活需要,在利益分配过程中与农民形成紧密的联系;三是农民成为决策、建设的主体,通过制定内部规则防止搭便车行为。

其实,农村公共品供给最为根本的问题是厘清国家、村社集体和农民三者的关系。在“国家—农户”的外生型公共品供给模式中,国家是资源的提供者、决策的主导者;村级组织是乡镇的执行人,悬浮于村庄社会之上;农民是服务对象,是乡村建设的客体。相反,在“村社—农户”的内生型公共品供给中,国家只是间接的资源提供者,村级组织是资源所有者、决策的主导者,农民是乡村建设的主体。“村社—农民”短循环实现了国家、村社集体和农民关系的平衡,其核心就是重新赋予村庄社会活力,通过给村社集体赋权、发挥农民的主体性实现乡村社会的共治共建共享。

2. 集体赋能机制:重塑集体的统筹能力

奥斯特罗姆在其代表作《公共事务的治理之道》一书中指出,公共事务治理的核心在于创造出一种制度,将行动者组织起来、进行自主治理,从而能够在所有人都面对搭便车、规避责任或其他机会主义行为诱惑的情况下,取得持久的共同收益^[32]。在中国,村级组织或者说村集体作为一种制度设置在实践中发挥了这一功能。集体经济通过再造村社共同体,重塑集体的统筹能力,在村社内部生产出一种新的公共品供给和村庄治理秩序。

一方面,集体经济重塑了农民与集体的利益链接,推动了共同体意识的重塑。我国传统农村是一个基于血缘或者地缘而形成的、具有认同感和归宿感的生产生活共同体^[33]。这种村庄共同体具备公共性,能够超越特殊主义的家庭和私人利益,面向村庄共同利益展开一致的集体行动^[34]。基于村庄共同体之上的村庄认同和村庄公共性是传统社会维持简约治理的奥秘。一个认同感和公共性强的村庄意味着村庄内部存在认同度高的社会规范并对村民形成强力的规制、有专门的组织和人员维持规范,能够遏制消极分子的搭便车行为,具备较强的一致行动能力。共同利益是维持村庄共同体的重要基础。农业税费时期,农民基于共同生产费和公共建设事务形成了共同利益。围绕如何分配和使用公共资源,村庄内部形成强有力的村庄规范,也出现了维护公共利益的积极分子,他们对“不出力”的搭便车者进行谴责,由此形成了村庄公共性,村庄秩序也得以达成。随着税费改革和城市化进程,农民不再上缴税费,也逐步离开农村到城市务工。农民之间不再有共同的利益,村庄共同体逐步瓦解,村级组织悬浮于村庄社会之上。通过发展集体经济,进行公共品供给,实际上在某种意义上重新恢复了农民与村集体的利益关联。农民在参与村庄民主决策、享受村庄集体经济发展好处的过程逐步建立起对集体的认同,逐步强化村庄共同体意识。

另一方面,通过资源赋权的方式增强了村集体的统筹能力,再造了“中间层级”^[35]。村级组织处于国家与社会的交汇处,理想的状态是国家的政策通过村级组织这一中间层级与千家万户的农民发生关联。因此,村集体发挥着统筹、组织农民与国家对接的重要功能。在从理论上说,村集体统筹能力的核心在于:第一,村集体掌握资源;第二,村集体通过主导资源分配建立起公共规则,在满足村民需求的同时避免了搭便车等行为。在农业税费时期,村集体掌握着社区公共资源、担负着组织生产的职责,因此享有很高的权威。在此基础上,村集体主导公共规则的制定并通过自身的权威维护公共秩序。但是,税费改革之后,村集体不掌握公共资源,失去了管理和约束村民的权威,基于公共事务产生的公共规则也逐渐失去效力,各种机会主义行为大量出现。从这一意义上说,发展集体经济实际上是从资源供给和分配两方面强化了村级组织的统筹能力。一方面,村集体通过平台式经营、壮大集体经济的方式重新获得了社区公共财力,也就是重新掌握资源;另一方面,在公共品供给中,村

集体掌握了资源分配权,在实行分配型民主的过程中能够主导建立起公共规则,避免各种搭便车行为,从而实现公共品的有效供给。例如,一些村庄设立村民享受公共品的门槛,如果村民不遵守村庄内部制定的村规民约就限制其享受村庄福利。事实证明,基于社区内部规范的监督体系是简约高效的,能够通过分级制裁和公共舆论制止各种搭便车行为。

3. 农民再组织化:激发农民内在积极性

乡村振兴的目标是为了农民,农村公共品供给的目标也是服务于农民的生产生活。从组织角度上,乡村建设应该是在国家和基层党组织的带领下,动员和发动广大农民共同建设宜居宜业和美乡村。村民自治时期,国家资源有限,村庄社会只能将农民组织起来,通过出工出力出钱等多种形式实现公共品供给。这种模式下,农民因为与集体的利益关联而产生了内在的积极性,这种关联将农民组织起来,客观上推动了农村公共事业的发展。但是随着市场化不断深入和制度改革不断推进,乡村人、财、物要素不断外流,农民弱质化越来越突出,农民主体性也愈来愈弱^[36]。在村庄公共事务治理,农民的主体性缺失更加突出。第一,国家为农村建设提供资金,农民不再与村集体有利益关联,认为村庄建设是国家事务,由此出现基层治理中的“干部干,农民看”的现象^[37];第二,项目制实行一种“自上而下”的决策机制,实施过程也采取招投标的规范流程,农民客观上被排除在决策、建设之外;第三,在缺乏公共资源的背景下,农村自治组织弱化,难以将分散的农民组织起来以对接国家资源。总体而言,资源下乡背景下农民被客体化了,成为消极的、被服务的对象,在乡村建设中处于缺位状态。

集体经济推动的农村公共品供给核心就在于解决了农民缺位的问题,重新建立农民的主体性,将农民再组织起来,激发农民的内在积极性。第一,集体经济模式下,村庄拥有集体公共财力资源,这些资源属于集体组织成员所有,因此农民重新建立起与集体的利益链接,将公共事务视为与自己利益相关的“私事”,产生出内在的积极性。第二,围绕公共资源的分配,农民享有主导权、参与权、表达权、受益权和消费权^[38],确立了农民主体地位。农民通过参与公共事务自己建设美好家园。第三,基于共同的利益,分散的农民重新组织起来。一方面以少数服务多数的原则决定内部的公共事务,另一方面组织起来的农民能够更好地承接自上而下的国家资源,推动乡村建设的进一步发展。总之,有主体性的、组织起来的农民能迸发出无穷的想象力和创造力,在国家的带领下就能创造出美好生活。

四、集体经济发展推动内生型农村公共品供给的实践困境与优化路径

1. 实践困境:集体经济发展瓶颈与资源分配失衡

集体经济推动下的农村公共品供给是一种新型的内生型农村公共品供给模式。它的显著特征是由村社集体主导,实行自下而上的决策方式。这种新型模式改变了农村公共品的资金来源和决策模式,直接影响了农村公共品的使用效率和乡村社会治理模式,对逐步缩小城乡差距具有积极意义。不过,考虑到全国大部分农村的集体经济发展不甚理想,这一模式能否发挥应有的功能仍面临一些困境。

(1)集体经济发展瓶颈制约供给效果。农村公共品的供给在资金来源端取决于集体经济的发展。实际上,当前我国集体经济总体上发展有限,面临一定的发展困境,进而影响公共品供给的水平。根据农业农村部数据,2015年底全国有58.94万个村级集体经济组织,其中集体经营性收入为零的村级组织为32.04万个,占村级组织总数的54.36%;有集体经营性收入但低于10万元的村级组织为18.7万个,占比为31.73%;集体经营性收入在10万元以上的村级组织为8.2万个,占比为13.91%。而到2021年底,纳入登记统计的村级集体经济组织为54.71万个,其中没有集体经营性收益的村级组织数量已经下降到了11.55万个,减少了63.95%,占整个村级组织的比重降为21.1%;有集体经营性收入但低于10万元的村级组织增长至22.65万个,增加了21.12%,占比为41.4%;集体经营性收入在10万元以上的村增加至20.51万个,增长了150%,占比为37.5%^[39]。虽然过去一段时间以来我国农村集体经济发展取得了长足的进步,但是仍有超过六成的村级组织为集体经济收入低于10万的“薄

弱村”,我国集体经济的发展依旧任重道远。有研究者认为,我国集体经济发展实际上面临“产业结构—组织形态”锁定的困境:受资金规模和组织形态的限制,分散小农经济与弱小的“小集体经济”往往只能在夕阳产业、落后产能、低附加值业态领域^[40]。在组织和产业的锁定之下,我国集体经济发展缺乏内在的发展能力和发展动力,长期依赖于政府的资源输入,如何依靠村庄内生力量实现集体经济的可持续发展成为一个问题。除此之外,集体经济的发展受到村干部能力的影响较大,一些能人村干部能够利用自身掌握的资源实现集体经济的快速发展,而大部分村庄的村干部发展集体经济的能力有限、意愿不强,从而导致集体经济发展缓慢。这些因素都在一定程度上限制了农村集体经济的发展。在村集体收入少、村集体经济发展受限的背景下,农村公共品供给的效果有限且无法持久发挥作用。

(2)尚未建立合理的资源分配秩序。发展农村集体经济的重要目标是提高农民收入、提升农村公共服务水平,走共同富裕道路。广大普通农民能否共享集体经济发展的成果是衡量集体经济发展效果的关键因素。虽然各地普遍通过完善村庄民主决策程序的方式保障农民在集体经济发展和分配中的主体地位,但是在实践中,集体经济发展存在仍不同程度地精英俘获现象。少数村庄精英以发展集体经济为平台获取自身利益,压制村庄民主,导致大量的资源无法用于村庄公共服务建设。精英俘获现象的出现意味着在我国部分地区尚未建立起合理的资源分配秩序,这主要有以下几方面的原因:第一,我国农村集体经济发展方面的法律法规不够完善,村庄的经营行为缺乏必要的指导和约束。我国农村集体经济领域长期以来没有专门的法律法规,这就导致我国集体经济发展缺乏必要的法律依据,存在大量的模糊地带。2024年6月28日《中华人民共和国农村集体经济组织法》正式通过并于2025年5月1日起开始实施,这在一定程度上改变了法律滞后的困境,但是距离建立完善的、规范化的法律体系仍有一定的距离。从当前农村集体经济的发展实践来看,这种宽松的法律环境导致地方政府和村庄精英可以利用制度空白谋取自身的利益,进而产生监督困境和分配不均的现象。第二,由于村集体在集体经济发展中发挥主导作用,所以村集体在集体经济的决策过程中具有较高的话语权。在分配型民主中,虽然村民有积极性参与公共品的决策,但是对于大多数村民来说,他们并不实际参与集体经济的经营,而只是将这种集体经济所得当成集体给予的福利。不同群体对集体经济贡献的差异,导致村庄民主决策容易被少数精英把持,沦为形式民主,极大影响公共品供给的分配。

2. 优化路径:增强集体统筹能力与完善资源分配制度

对集体经济模式下的内生型农村公共品供给模式进行优化,必须在资源供给和资源分配端处理好制约其发展的多对关系:一是在资源供给端处理好行政推动与独立发展的关系,避免过度依靠体制性资源,增强集体统筹能力,鼓励村社独立自主地开拓多种形式的经营模式;二是在资源的分配端处理好关键少数决策与多数群众参与的问题,完善村庄民主制度,再造国家与村民之间的中间结构,建立起合理的资源分配秩序。

(1)增强集体统筹能力,鼓励村社独立自主地开拓多种形式的经营模式。以往的集体经济发展模式主要依靠体制性资源,在当前经济下行的背景下,行政主导推动的集体经济发展难以为继,必须重新回归内生性发展模式,推动村社独立自主地开拓多种形式的经营模式,提升内生发展能力。笔者认为要做到这一点,最为关键的是增强村社集体的统筹能力。改革开放以来,我国实行“家庭承包经营为基础、统分结合”为特点的集体经济发展模式,极大地解放了生产力。但是实践证明,这一模式中农户分散经营的一面得到了充分的体现,集体统筹的一面却长期以来处于虚置状态。“重分轻统”下集体统筹能力的不足使得村社集体无法发挥其在盘活现有资源、降低组织成本、组织小农对接大市场方面的极大优势^[41],从而限制了村庄独立自主发展集体经济的能力。因此,必须从制度上给村社赋能,增强其统筹发展的能力。这一方面,不少地方已经开始了探索。例如,笔者调研时发现部分地区支持村社将农户的土地集中并统一流转给大户,从中获取协调组织费用;有的地区支持村社组织起来为本地农户提供低价的农事服务或者为小农户对接大市场提供便利。这些做法都在一定程

度上赋予了村社集体统筹协调的空间,展现出集体经济发展的经济效应和社会效应。各地都需要因地制宜地探索类似的模式,增强村社集体的能动性。

(2)完善村庄民主制度、再造中间结构,建立起合理的资源分配秩序。分配型民主的核心是充分尊重广大群众的参与权、表决权和收益权,从而实现村民需求偏好的表达和村庄公共利益的形成。现实中,少数精英依靠其话语权垄断了资源的分配权,将村民参与决策的实质民主转变成村民表面参与的形式民主,从而将村庄民主变成了“少数人的游戏”,损害了村民的利益。为了避免这一情况,必须从法律、制度和组织等多方面改进,确立广大村民的实质决策权和参与权。具体而言,包括以下三方面:第一,进一步完善相关的法律法规,从法律层面尽可能消除模糊地带,划定村级分配资源的权责边界,明确村民的主体地位。目前出台的《集体经济组织法》从整体上规定了收益分配必须做到制度化、规范化和信息化,但是具体如何实现缺乏具体的方案,需要根据实践探索进一步优化。第二,完善村庄民主制度,建立起规范化、透明化的民主决策程序。绝大部分地区都将集体经济的收益分配作为村庄重大事项并按照四议两公开的程序开展,但是各地情况差异较大,这导致同一制度的实践效果有所差异。在既有的程序之上,有必要探索更加适应本地区实践情况的民主决策制度。例如成都在公服资金分配中探索出民主程序六步法、宁海36条提出村级重大事项的“五议决策法”等等。总之,要通过完善制度为村民提供参与决策和监督的渠道。第三,完善组织架构,构建国家和村民之间的中间结构,动员广大村民参与决策。所有的法律和制度都需要通过一定的组织进行落实。既有的大多数政策都是通过村、组两级的行政体系执行的,事实上村级组织逐步行政化的趋势下,村级组织极有可能悬浮于村庄之上,只动员少数的村庄精英参与决策。因此,有必要再造一个国家与村民有效联结的中间结构,实现从组织精英到组织群众的转变,实现大多数村民支持下的公意治理。事实上,不少地区已经产生出值得借鉴的经验,例如成都在公服资金的分配中成立村、组级议事会、湖北在推行共同缔造活动中成立理事会。其核心都是在现有的行政体制之上重新建立起一套将大多数村民整合进村庄决策的组织架构,从而确立村民的主体地位。

五、结论与讨论

党的二十大提出要全面推进乡村振兴,实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求。在此背景下,发展集体经济不仅符合产业兴旺的要求,也具有带动农民致富、撬动乡村治理,缩小城乡差距等多重功能,可以借此实现乡村振兴的多重目标。从这个意义上说,发展集体经济是推进乡村振兴和城乡融合发展的重要抓手。学界对于集体经济发展的意义进行了多方面的探讨,但是对集体经济与农村公共品供给之间的关系讨论略显不足。本文从农村公共品供给的角度,将通过发展集体经济、壮大社区公共财力从而为乡村社会提供公共品的模式视为一种新型的内生型公共品供给模式。这一模式较好地解决了农村公共品供给中的资金来源和决策机制问题,其核心逻辑在于:村社集体通过平台式经营将国家资源转化为村社公共财政,再通过分配型民主激活村庄自治,实现农村公共品的有效供给。区别于资源下乡“国家—农户”长循环的公共品供给模式,集体经济推动的公共品供给模式是“村社—农户”短循环模式。它增强了集体的统筹能力、推动农民再组织化,产生了一种“内生性的自下而上”的决策机制,有利于满足村民的需求偏好。这一模式对于实现农村公共品的有效供给、重塑村庄共同体具有积极意义。

农村公共品供给一直是学界讨论的热点话题。农村公共品供给问题其实一直存在,只是在资源下乡时期凸显出来。资源下乡时期,国家主导的自上而下的项目制供给模式无法与农民的需求对接,由此产生各种形式主义和供给错位的情况。其核心原因在于,税费改革之后,资源由国家提供,村集体缺乏必要的公共资源,因此村社集体丧失了对公共事务的管辖权,也无法将分散的农民组织起来提供公共品。在“国家—农户”长循环供给模式中,国家面对广大分散的农民,无法满足其差异化的需求。通过发展集体经济推动农村公共品供给,实际上将国家资源通过集体经济组织这一平台转变成村集体资源,实现了资源从外生到内生的转变。它带来的直接变化是村集体拥有了资源,可

以发挥村庄民主动员村民自己建设美好生活。“村社—农户”短循环供给模式不仅缩短了供给的链条,更为重要的是它通过增强集体的统筹能力将分散的农民重新组织起来。组织起来的农民不仅可以通过制定内部规则实现公共品的有效供给,而且可以顺利与国家资源对接起来,从而实现小农户与国家的有效链接。

参 考 文 献

- [1] 陈吉元,韩俊.邓小平的农业“两个飞跃”思想与中国农村改革[J].中国农村经济,1994(10):3-13.
- [2] 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.
- [3] 陈义媛.以村集体经济激活基层党建——基于烟台市“党支部领办合作社”的案例分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(3):107-117.
- [4] 夏冬,夏柱智.乡村振兴背景下农村集体经济的类型界定与治理效应[J].北京工业大学学报(社会科学版),2024,24(1):62-71.
- [5] 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,2019,27(6):113-118.
- [6] 孙敏.三个走向:农村集体经济组织的嬗变与分化——以深圳、苏州、宁海为样本的类型分析[J].农业经济问题,2018(2):21-30.
- [7] 中国社会科学院农村发展研究所“农村集体产权制度改革研究”课题组,张晓山.关于农村集体产权制度改革的几个理论与政策问题[J].中国农村经济,2015(2):4-12,37.
- [8] 徐增阳,杨翠萍.合并抑或分离:村委会和村集体经济组织的关系[J].当代世界与社会主义,2010(03):16-18.
- [9] 孔祥智.产权制度改革与农村集体经济发展——基于“产权清晰+制度激励”理论框架的研究[J].经济纵横,2020(7):32-41,2.
- [10] 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):1-8,155.
- [11] 张欢.农村集体统筹能力的式微及其基层治理效应——珠三角多地农村股份制改革的考察[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2022,22(4):27-34.
- [12] 徐勇,赵德健.找回自治:对村民自治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),2014,53(4):1-8.
- [13] 叶兴庆.论农村公共产品供给体制的改革[J].经济研究,1997(6):57-62.
- [14] 贺雪峰,罗兴佐.农村公共品供给:税费改革前后的比较与评述[J].天津行政学院学报,2008(5):28-34.
- [15] 杨卫军,王莲蓬.农村公共产品提供的“一事一议”制度[J].财经科学,2005(1):181-187.
- [16] 王海娟.项目制与农村公共品供给“最后一公里”难题[J].华中农业大学学报(社会科学版),2015(4):62-67.
- [17] 刘燕舞,毛刚强.农村公共品研究的现状与前瞻[J].学习与实践,2010(8):106-112.
- [18] 贺雪峰.农民公共品需求偏好的表达与供给[J].学习月刊,2008(15):20-21.
- [19] 孔祥智,高强.改革开放以来我国农村集体经济的变迁与当前亟需解决的问题[J].理论探索,2017(1):116-122.
- [20] 仝志辉,陈淑龙.改革开放40年来农村集体经济的变迁和未来发展[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018,35(6):15-23.
- [21] 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.
- [22] 农业农村部政策与改革司.中国农村政策与改革统计年报(2021年)[M].北京:中国农业出版社,2022:140.
- [23] 高强.农村集体经济发展的历史方位、典型模式与路径辨析[J].经济纵横,2020(7):42-51.
- [24] 苑鹏,刘同山.发展农村新型集体经济的路径和政策建议——基于我国部分村庄的调查[J].毛泽东邓小平理论研究,2016(10):23-28,91.
- [25] 孙敏.城乡关系视域下农村集体经济的实践类型及其运作逻辑[J].社会科学,2024(3):153-165.
- [26] 夏柱智.农村集体经济发展与乡村振兴的重点[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(2):22-30.
- [27] 仝志辉.村委会和村集体经济组织应否分设——基于健全乡村治理体系的分析[J].华南师范大学学报(社会科学版),2018(6):134-140,191.
- [28] 李祖佩,杜姣.分配型协商民主:“项目进村”中村级民主的实践逻辑及其解释[J].中国行政管理,2018(3):76-84.
- [29] 李元洪,桂华.分配型民主机制下农村公共品供给模式研究[J].中州学刊,2018(7):73-78.
- [30] 贺雪峰.资源性质如何影响村级治理[J].学海,2024(02):17-27,213-214.
- [31] 陈义媛.国家资源输入的内卷化现象分析——基于成都市村公资金的“行政吸纳自治”[J].北京工业大学学报(社会科学版),2020,20(1):34-40,46.
- [32] 奥斯特罗姆.公共事务的治理之道——集体行动制度的演进[M].余逊达,陈旭东,译.上海:上海译文出版社,2012:36.
- [33] 项继权.中国农村社区及共同体的转型与重建[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2009,48(3):2-9.
- [34] 冯川.嵌入村庄公共性:农村人居环境治理的实践逻辑——基于广西H县L镇清洁乡村的实证分析[J].中国农业大学学报(社会科学版),2021,38(6):69-80.
- [35] 安永军,刘景琦.“中间结构”:资源下乡背景下国家与农民联结的新机制[J].农业经济问题,2019(9):96-107.
- [36] 刘碧,王国敏.新时代乡村振兴中的农民主体性研究[J].探索,2019(5):116-123.

- [37] 欧阳静,王骏.基层治理中的“干部干、群众看”[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2024,57(1):71-80.
- [38] 王春光.关于乡村振兴中农民主体性问题的思考[J].社会发展研究,2018,5(1):31-40.
- [39] 农业农村部政策与改革司.中国农村政策与改革统计年报(2021年)[M].北京:中国农业出版社,2022:28.
- [40] 逯浩,温铁军.中国乡村治理现代化转型的战略思考[J].学术论坛,2024,47(1):79-90.
- [41] 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.

The Development of Collective Economy and Endogenous Rural Public Goods Supply

WANG Bo

Abstract Against the backdrop of strong national support for the development of collective economy, the mode of providing public services for rural society by developing collective economy and expanding community public finance has become a new endogenous mode of rural public goods supply. Since the reform and opening up, the supply of rural public goods in China has roughly gone through three stages: the top-down “extra-institutional” supply model, the model of “case-by-case deliberation, fundraising and labor mobilization”, and the top-down project-based “institutional” supply model. Currently, a new “collective economy-driven, village community-led” model is taking shape. As a useful supplement to the project system, the practical logic of this model lies in the fact that the collective village community converts national resources into public financial resources of the village community through platform management, and then activates village autonomy through distributive democracy to realize the effective supply of rural public goods. Different from the long-cycle “state-household” public goods supply model, which involves resources flowing to the countryside, the collective economy model features an endogenous “village-household” short-cycle supply model. By strengthening the collective coordination and promoting the reorganization of farmers, it has produced an “endogenous bottom-up” decision-making mechanism, thus combining resource use with village democracy, and achieving the dual goals of effective supply and effective governance. However, the efficacy of this model is currently constrained by underdeveloped collective economies and lagging institutional frameworks for resource distribution. To optimize it, we must strengthen the collective ability of village community to coordinate development of collective economy and improve the resource allocation system.

Key words a new type of collective economy; rural public goods; endogenous supply; resource allocation to rural areas

(责任编辑:金会平)