

农村集体经济组织嬗变:嵌入性视角下发展动力机制变迁^{*}

谢宗藩 (湖南师范大学公共管理学院,长沙 410081)

肖 媚 (中共邵东市委党校,邵东 422800)

王 媚 (湖南师范大学公共管理学院,长沙 410081)

摘 要: 发展动力机制变迁引致我国农村集体经济组织历经三次嬗变:一是新中国建国初期集体化过程中从弱到强再至僵化的变迁;二是改革开放后“去集体化”过程中从僵化到新生再至弱化的变迁;三是十八大以来改革深化过程中新型农村集体经济组织重构的变迁。鉴于农村集体经济组织发展受到其所嵌入经济社会网络的深刻影响,本文基于嵌入性视角从制度嵌入、结构嵌入、关系嵌入及认知嵌入等维度出发,探析发展动力机制变迁如何致使农村集体经济组织嬗变。研究发现,政府政策制度导向、所处经济社会网络结构位置、社会关系网络和农民认知程度等嵌入性因素均不同程度地影响着农村集体经济组织发展动力机制,因此需要从制度、结构、关系及认知四个维度针对性地优化我国农村集体经济组织发展动力机制。

关键词: 嵌入性理论;农村集体经济组织;动力机制

一、引言

近年来,党中央高度重视农村集体经济组织发展,十八大作出“壮大集体经济实力”的重要战略部署后,十八届三中全会又提出“鼓励农村发展合作经济、积极发展农民股份合作”,十九大又进一步提出通过股份合作方式“盘活”农村集体经济。中央出台的系列政策促使农村集体经济组织发展再次焕发活力,并取得了初步改革成效。但与此同时,市场经济改革深入推进导致相关主体发展集体经济组织动力严重不足,仅凭政府自上而下强制推动无法形成可持续发展动力,如何激发相关主体参与农村集体经济组织发展的持续性动力则成为政府推动农村集体经济发展的“必破之题”。

我国学者对农村集体经济组织发展变迁进行了深入研究。郝亚光(2015)分析了从“政府干预”到“政府引导”的转变过程中农村集体经济有效实现形式的变化。胡平江(2015)认为公平利益和增

量利益的不同组合塑造了农村集体经济的不同实现形式,并以此将农村集体经济划分为人民公社时期统一经营、改革开放后“统分结合”以及目前实践探索中的“合作经营”三个阶段。项贤国(2017)基于历史分析方法将农村集体经济组织形式演变划分为合作化运动时期、人民公社时期和家庭联产承包时期。仝志辉等(2019)从土地制度和集体经济发展政策的视角出发,分析了农村集体经济组织由统一经营演变为股份合作经营的变迁过程。赵意焕(2019)将农村集体经济发展分为“建国初期初步发展阶段、进一步发展阶段、联产承包阶段和土地流转以来”四个阶段。宋宇等(2019)将农村集体经济组织发展划分为改革开放前后两个阶段,并从加强要素合作的角度提出更好发挥市场和政府作用,推动新时代农村集体经济创新发展的建议。衡霞(2021)发现农村集体经济组

^{*} 项目来源:湖南省社会科学基金一般项目(编号:16YBA271)

织为了与不同时期乡村发展战略契合,经历了人民公社时期、双层统分经营的家庭联产承包责任制时期以及农地两权与三权分置时期的演进过程。

总的来说,目前学界对农村集体经济组织演变的研究多从政府、市场及利益关系等单一视角出发进行分析,尚未形成复杂农村集体经济组织发展变迁问题的系统分析框架。为此,本文尝试引入嵌入性理论,将基层政府(村两委)*、农户(乡村精英)

以及社会投资主体等参与主体置于嵌入性理论分析框架之中,宏观上考察政府农村集体经济组织发展政策制度,中观上分析农村集体经济组织所处经济社会网络中的结构位置及其与相关主体的关系质量,微观上提炼各主体价值认知对农村集体经济组织发展动力机制的影响,并进一步深入研究动力机制变迁如何致使农村集体经济组织嬗变。

二、嵌入性理论视角下农村集体经济组织发展动力机制变迁分析框架

(一) 嵌入性理论适用性分析

农村集体经济组织毫无疑问会受到其所嵌入的经济社会网络的影响,并与网络结构中其他网络节点如基层政府、村两委、农户(乡村精英)、社会投资主体等通过网络发生联系,且在与这些主体的相互影响中呈现其演化变迁过程。一方面,农村集体经济组织内生于农村社会,“集体合作”的基本属性决定了其发展目标与农村社会发展目标密切联系,集体经济组织在实现经济目标的同时回馈农村社会,这与基层政府乡村振兴之政策目标“不谋而合”,加之集体经济组织基础更利于基层政府有效地整合资源,这又“契合”了基层政府乡村振兴的主要政策工具,基层政府也由此激发了推动集体经济组织发展的动力。另一方面,农村集体经济组织发展所能带来的利益是农民及社会投资主体的动力来源,处于弱势地位的农民可通过集体经济组织网络获得更多的市场信息与资源,进而提高市场竞争力增加收益,而社会投资主体可通过集体经济组织与农户形成嵌入性关系,从而降低与原子式农户打交道的高交易成本获得投资收益,这也是农户与社会投资主体愿意为集体利益放弃部分个人利益的原因,因为集体经济组织发展的规模收益最终将把“蛋糕”做大,而嵌入性关系的深化将形成稳定的得利预期,农户及投资主体可在追求集体利益过程中实现个人利益的扩大化与长期化,农村集体经济组织的发展动力也因此呈现出利益动机和非利益动机双重驱动的特征,故而我们应基于农村集体经济组织所嵌入的社会网络结构深入探析其发

展动力机制。

(二) 嵌入性理论视角下农村集体经济发展动力机制分析框架

借鉴 Zukin 等(1990)所提出的嵌入性理论模型,本文将农村集体经济组织与其所处网络的“嵌入性”分为制度嵌入、结构嵌入、关系嵌入及认知嵌入四个维度,即农村集体经济发展动力主要受到这些嵌入性因素的影响。其中,制度嵌入是国家宏观层面的影响,结构嵌入和关系嵌入是组织中观层面的影响,认知嵌入是个体微观层面的影响(见图1)。通过回溯我国农村集体经济组织形态嬗变历史,可以发现农村集体经济组织嬗变源于其发展动力机制变迁,而发展动力机制变迁又受到其嵌入性因素的深刻影响。

1. 制度嵌入性。经济主体活动均处于制度环境之中,其主观意识及行为选择自然会受到制度积极或消极的影响(张建雷等,2018)。外部制度框架对相关经济主体的农村集体经济发展动力产生较大影响,当政策制度与经济主体利益目标一致时,将激发其推动集体经济发展的动力,成为农村集体经济发展的重要推动力量;反之,则会弱化经济主体的农村集体经济发展动力。

2. 结构嵌入性。组织会与其所嵌入的社会网络进行信息和资源交换(杨玉波等,2014),且获得的信息与资源越多则其优势越大。组织嵌入性会给组织带来发展机遇,但也可能成为组织发展的约束,农村集体经济组织处于农村经济社会网络中心节点位置时,可与网络中不同组织保持频繁且持久

* 村两委为基层自治组织,但鉴于基层政府大多通过村两委推动农村集体经济发展政策执行,故本文分析假定基层政府与村两委在发展农村集体经济组织过程中具有行为一致性

的联结并获得较多资源,将会激发参与主体的农村集体经济组织发展动力;反之,当农村集体经济组织处于网络边缘位置时,其在农村社会网络中的资

源优势则会下降,农村集体经济发展动力自然被抑制。

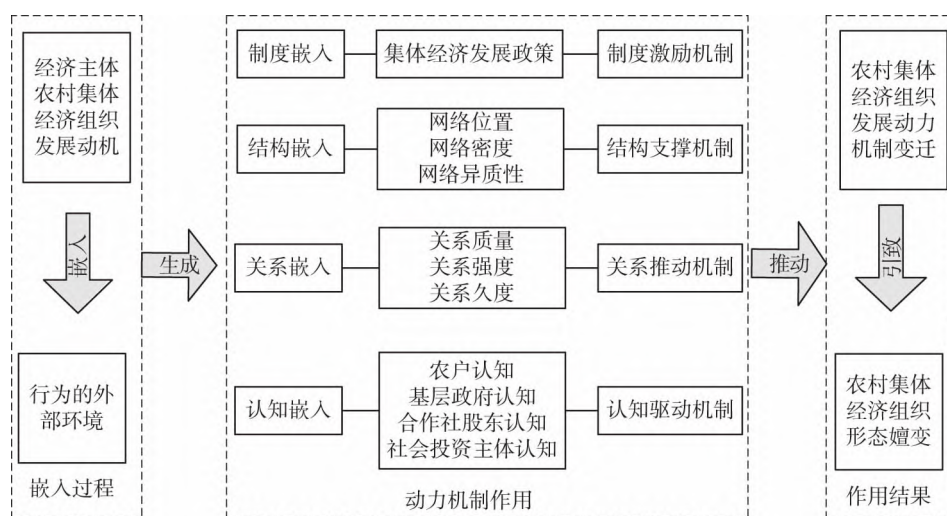


图1 嵌入性理论视角下农村集体经济发展动力机制

3. 关系嵌入性。组织的经济行为嵌入与其他组织互动所形成的关系网络之中(李婵娟等, 2013),且网络关系是组织获取信息和资源的重要机制(Gulati, 1998)。网络关系的质量、强度及持久性等指标能反映农村集体经济组织与网络中其他主体的互动联系程度,会对组织经济行为及其绩效产生重要影响。适当的关系嵌入能有效促进集体经济组织绩效,并与其他主体建立稳定长效的信任关系,形成相对稳定的利益分配格局,进而激发经济主体的农村集体经济组织发展动力。反之,当农村集体经济组织与其他主体之间网络关系过强或过弱均不利于组织绩效提高,强关系易导致组织的

网络关系僵化,而弱关系则易导致组织的网络关系割裂,均会削弱农村集体经济组织发展动力。

4. 认知嵌入性。在信息不对称的情况下,组织将在长期的经济活动中形成一定的“群体思维和群体认知”(杨玉波等, 2014),农村集体经济组织发展动力自然会受到组织成员共有的群体认知的影响,集体经济组织参与主体的认知会对其发展动力产生积极或消极的影响。当参与主体对集体经济组织具有较高认可度,且对未来收入具有较高稳定预期时,其推动集体经济组织发展的积极性将高涨。反之,低认同感将挫伤经济主体积极性,从而出现较为普遍的“搭便车”或“去集体化”现象。

三、第一次嬗变:从弱到强再至僵化(1949—1978年)

中华人民共和国成立后,中央政府出于巩固政权与发展经济的考量,利用我国具有悠久历史传统的生产互助模式探索农村集体经济组织发展,出台系列政策推动农业生产互助组等集体经济组织发展,并在汲取农业剩余支持重工业发展过程中不断强化集体经济组织的集体属性,集体经济组织的“集体化”程度在这一时期因此不断加强,农村集体经济组织形式也由“互助组”开始,历经“初级社”和“高级社”形态,最终演化成“人民公社”形态。

制度嵌入方面。中华人民共和国成立之初,面对“一穷二白”的经济形势及不利的国际政治环境,我国政府具有摆脱贫困建设富强中国的迫切动力。国家虽通过土地改革在兑现革命时期“分田分地”承诺的同时建立起了小农经济体系,但劳动生产率水平低下以及生产资料不足等原因导致部分分得土地的贫农不得已售卖其土地以求温饱,不仅无法帮助农民摆脱贫困,亦无法满足社会主义经济建设需要。

结构嵌入方面。生产互助小组作为集体经济

组织的初级形态,“集体”规模较小且分散,处于农村社会经济网络中的较边缘位置,仅能在一定程度上解决生产工具及劳动力不足的问题,且农户有入组退组自由,虽能给农户带来资源共享的便利,但仍无法形成规模经济效益。特别是当部分农户在积累一定生产资本后有较强的退组倾向时,不利于政府充分调动资源提高农业生产效率,为集中生产资源,政府推动生产互助组向初级社、高级社发展,使得集体经济组织逐步成为农村社会经济网络的中心位置,农业生产资料不断集中,农户本身也作为劳动力资源被集体经济组织“整合”,在获得规模生产效益的同时农业生产规模逐渐扩大。基于血缘、亲缘、地缘所形成的农村社会网络具有重复性、关联性、封闭性等特点,决定了其网络覆盖影响范围有限,当集体经济组织发展规模尚未达到其网络

覆盖边界时,能够在产权不明晰的情况下仍具竞争力,获得规模经济效益的竞争优势,但这并不意味着集体经济组织规模越大其竞争力越强,农村集体经济组织网络结构位置逐渐中心化的过程中,其组织规模带来的边际效益开始下降(见图2)。但政府为集中农业资源支持工业发展,忽略了组织规模扩大所带来的边际效益递减、边际成本递增的影响,进一步扩大农村集体经济组织规模,人民公社也因此登上历史舞台,并处于农村经济社会网络中的核心位置,几乎所有生产要素资源均由政府计划配置,此时集体经济组织自然出现了内部控制问题,虚报产量的浮夸之风蔓延,而劳动付出与报酬不对等又导致搭便车现象普遍,农民对集体经济组织发展逐渐失去信心,社员劳动积极性普遍下降^①,农业生产甚至出现停滞现象^②。

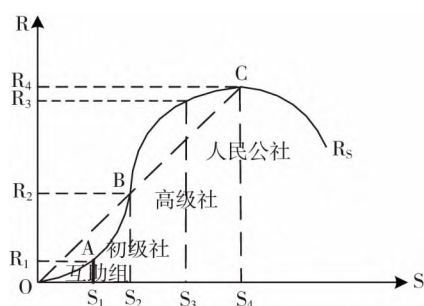


图2 组织网络规模与组织收益关系

关系嵌入方面。改革开放前,农村集体经济组织形态历经互助组、初级社、高级社,最终到“政社合一”的人民公社,伴随这一演变过程的则是关系嵌入对农村集体经济组织发展的“促进—抑制”影响过程。互助小组及初级社一般由几户或十几户交往密切的农户组成,且农户均有加入互助组抵御自然风险、提高生产效率的愿望,加之当时农村社会交往与活动空间有限,基于血缘、亲缘、地缘形成了较为稳固的关系网络,组织成员间关系质量高、联结紧密、持久性强,农民自愿共享生产资料,协调劳动时间进行小规模协作生产,这也是促进农村集

体经济组织快速发展的“关系”动力。为响应国家工业战略、“汲取”农村剩余支持工业,政府快速推进集体经济组织“高级化”,且在高级社并未有效适应农村社会关系网络的情况下,迅速推进高级社进入人民公社形态。但人民公社突破了农村社区交往的有效范围,社员间互惠关系弱化,具有自我执行性的“关系型契约”失效,“搭便车”和“磨洋工”现象开始普遍化,激励机制的缺乏则进一步激发社员间的矛盾,社员间关系质量不断下降。虽然人民公社形态的集体经济组织同时承担着行政职能与经济职能,表面上强化了农户与集体经济组织

① 20世纪60年代初,广东、广西、甘肃、陕西、江苏和湖南等地陆续出现“单干风”,据统计约占20%或30%左右。杜润生:杜润生自述:中国农村体制改革重大决策纪实,人民出版社,2005:89~91

② 这一时期我国农村合作化速度很快,但农村并没有发生那种预期变化,1956年合作社发展巅峰时期反而出现了新中国成立以来的第一次粮食减产。杜润生:杜润生自述:中国农村体制改革重大决策纪实,人民出版社,2005:77

之间的关系,但违背自愿互利原则的组织关系反而“恶化”了农户与集体经济组织间的信任关系,农民发展农村集体经济组织的积极性受挫,关系嵌入则成为了抑制农村集体经济组织发展的“阻力”。

认知嵌入方面。新中国成立之初,农民对给其“分田分地”的新生政权具有较高的信任度,因而对政府推动的农村集体经济组织具有较高的稳定性预期,激发了其发展农村集体经济的积极性,在政府的号召下纷纷加入互助组。此外,当时农户大多缺乏必要劳动生产资料,或出于求得温饱的需要,或出于提高劳动效率的考量,农民亦有积极性加入互助小组,通过共同生产以规避农业生产风险。互助组获得了较高的集体认知预期,在有效规避生产风险的同时提高了生产效率,进而强化了农民的“集体”认知,亦强化了政府对“集体优势”的认知,政府推动农民发展初级社和高级社也就“顺理成章”了^①。虽然工分计酬制度具有一定程度的“按劳分配”效率性,但这种分配制度忽略实际劳动态度和工作质量,极大挫伤了农民积极性(翟新花,2013),分配公平的“大锅饭”制度反而激发了

农民的“搭便车”动机。进入人民公社阶段后,公有化程度不断提高,致使集体经济组织规模不断扩大,内部管理日趋复杂,进一步导致计划官僚作风日盛,特别是生产队的物资采购、生产活动及收益分配等均由集体强制干预,甚至农民的生活消费在一定程度上也由集体计划,农地更是由私有变为集体所有。个人利益与集体利益出现矛盾的情况下,农民对人民公社运行机制产生怀疑,大多数农民对农村集体经济组织的认同感降低^②,甚至有不少农民对人民公社这一集体经济组织产生了“扭曲性”认知。但在当时的政治经济环境中,大量原子式农民又无力改变此种局面,其发展农村集体经济组织内生动力自然严重不足,只能以“出工不出力”的行为选择来匹配自身认知,以致人民公社制度持续近二十年,直到安徽凤阳小岗村首次分田单干才打破这一僵局。总之,随着农户对集体经济组织的认同程度由高到低,认知嵌入对农村集体经济组织的发展动力也呈现出由促进到抑制的变化。

四、第二次嬗变:从僵化到新生再至弱化(1978—2012年)

为解决人民公社体制产生的各种弊端,破解农村集体经济组织僵化困境,19世纪80年代初我国正式废止人民公社制度,并开始推行家庭联产承包责任制以激发农村集体经济发展活力。在这一经济体制下,农村集体经济组织呈现出多元化发展态势,其中乡镇集体企业为这一时期最为典型的农村集体经济组织形式,它以其独特的发展道路,在推动中国经济转轨过程中发挥了重要作用。

制度嵌入方面。为扭转高度集中的统一经营管理体制带来的农村集体经济组织僵化局面,1980年中共中央发布《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》,开始试行推动家庭联产承

包责任制,后又陆续出台相关政策文件^③,强化了其作为农村集体经济组织基本制度的地位,农户以家庭为单位向集体经济组织承包土地,大部分农户也由此获得承包地的经营权及部分生产资料,而村集体只余“虚置”土地所有权及少量鱼塘、林地和园地等,集体经济组织资源锐减导致其制度性地位也同时“虚置”,同时亦使得基层政府的资源动员能力弱化。但乡镇基层政府承担的筹集税收、向农村供给公共产品的职能却并未“弱化”,为在尽可能降低税收冲突的同时获得足够财政资源,基层政府“另辟蹊径”,筹办自己具有控制权的乡镇企业则成为其较优选项,加之集体财产“剩余”为乡镇

① 1954年春合作社仅有1万个左右,1954年底就达到了惊人的60万个。1955年夏季中央又掀起“农村社会主义高潮”运动,加快推进高级合作社,1956年底参加农业合作社的农户已占农户总数的96.2%,其中参加高级合作社的农户占农户总数的88%。杜润生:《杜润生自述:中国农村体制变革重大决策纪实》,人民出版社,2005:62

② 1960年代初,广西各县在农村干部工作会议上,暴露出很大一部分公社以下干部有分田到户、包产到户、恢复单干的思想倾向。杜润生:《杜润生自述:中国农村体制变革重大决策纪实》,人民出版社,2005:89

③ 主要有1982年中共中央批转的《全国农村工作会议纪要》,1991年中共十三届八中全会通过《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》等政策文件

集体企业发展提供了物质基础,家庭联产承包责任制“释放”出来的剩余劳动力则为乡镇集体企业提供了廉价劳动力,乡镇集体企业也因此得到快速发展^①。

结构嵌入方面。社会主义市场经济改革的不断深入导致农村经济出现较为明显的“去集体化”倾向,农村集体经济组织则随之在农村经济社会网络中不断被边缘化(关锐捷等,2011)。虽然这一时期由村企发展而来的乡镇企业可视为农村集体经济组织发展的短暂“新生”,但在激励的市场竞争中,其产业主要局限于种植业和养殖业,市场竞争力弱使其与上下游的经营活动联系较弱,在产品市场网络结构中亦处于边缘位置,1990年代中后期具有集体经济属性的乡镇企业利润率不断下降^②。加之乡镇企业规模小风险大,其在金融市场网络结构中也处于边缘位置,被银行等金融机构“歧视”,资金来源逐步匮乏,无奈之下纷纷进行产权改革,大多于21世纪初转设为民营企业。此外,我国劳动力流动政策在市场经济发展过程中愈加开放,大量农村剩余劳动力流入经济效益更高的城市企业,乡镇企业在经历短暂辉煌后逐步“脱嵌”于其所在社会经济网络结构,其发展动力逐渐弱化,农村集体经济组织最终逐渐弱化也就不足为奇了。

关系嵌入方面。“政社合一”的人民公社废除后,基层政府基于开辟财源的目的推动了“政企合一”的乡镇企业发展,且在企业发展过程中较多地参与决策管理,并积极为乡镇企业发展提供技术、人力等资源保障,乡镇企业发展绩效也是基层政府干部考核的重要指标,基层政府与乡镇企业则因此成为利益“联合体”,两者间形成了较高质量的关系嵌入。此外,农村剩余劳动力也在“离土不离乡”的情况下进厂务工,获得较高非农收入,乡镇企业也由此与农户形成较高质量的关系嵌入。但随着社会主义市场经济发展的深入推进,各生产要素流动性不断增强,商品交易活动范围扩大,农村

社区所具有的封闭性、关联性和非匿名性等特征逐渐弱化(周晓东,2011)。血缘、地缘、宗族关系形成的农村社会关系网络在市场化的冲击下不再紧密关联,关系强度减弱。特别是当乡镇企业因市场竞争力弱导致利润下降最终成为基层政府“负担”时,政府自然“割断”联系并推动乡镇企业进行产权改革,乡镇企业也逐步退到了“历史舞台”的边缘。总的来说,农村集体经济组织在我国社会主义市场经济发展不断深化的过程中,与其他社会主体之间联系的频率、质量均有所下降,逐步“脱嵌”于农村社会网络关系在一定程度上抑制着农村集体经济组织发展。

认知嵌入方面。改革开放逐步放开了计划经济体制施加于农民身上的“土地束缚”,大量农民随即进入收入较高的工业部门,乡镇企业也正是在此背景下“应运而生”,在吸收农村剩余劳动力的过程中获得了“不可思议”的发展。但在这一过程中农民同时“觉醒”了个人利益意识,“个体化”倾向明显增强,农民认知发生变化,加入集体经济组织虽能获得一定个人收益,但仍要被集体“截留”部分收益用于集体发展,而进入非集体经济组织可获得全部个人收益。在城乡关系开放和城市化进程不断加快的冲击下,收入更高的城市就业机会大量涌现,农村集体经济组织竞争力下降导致其发展日渐式微,农户对其运行稳定性及未来预期不断下降,特别是从集体经济组织所获得的收益无法满足农民追求更高生活需要时,加入集体经济组织已不是最优选择。更为致命的是,政府认知也发生了变化,虽然改革后乡镇集体企业获得了较快发展,但相较于民营经济的发展仍显滞后,当政府认识到经济增长来源于城市非集体经济部门时,自然会将农村集体经济组织发展列入其“工作清单备选项”,资源要素大量投向城市经济部门,且在市场进程加快过程中“聚集”效应日强,农村集体经济发展因此日渐“空心化”,农村集体经济组织则逐步失去了内在发展动力。

① 1987年6月12日,邓小平在会见南斯拉夫共产主义者联盟中央主席团委员科罗舍茨时谈到“中国农村改革中,乡镇企业发展起来了,这是完全没有预料到的最大的收获”,并用“异军突起”来形容乡镇企业迅猛的发展势头。

② 1997年之后,乡镇企业的平均利润率下降至4%~6%,有的年份利润率甚至为负。钟宁桦:《农村工业化还能走多远》,《经济研究》,2011(46):18~27+56。

五、第三次嬗变: 新型农村集体经济组织再构(2012年至今)

党的十八大以来,我国逐步进入改革“深水区”,一些尚未解决的问题日益突出,特别是“三农”问题成为亟需攻坚克难的“重中之重”,党中央为此相继提出脱贫攻坚和乡村振兴战略。农村集体经济发展也因此重新受到国家高度重视,政府相关部门积极推动引导,扶持农村集体经济组织创新,试图通过再构新型农村集体经济组织激发农村经济活力,进而实现振兴乡村之政策目标。

制度嵌入方面。“分田单干”经营模式在市场化改革推进过程中逐渐暴露出“生产能力弱、专业化程度低,难以与农业市场化、社会化和现代化发展相适应”等弊端(谢地等,2019)。2012年党的十八大提出“壮大集体经济实力”目标后,政府陆续出台多项政策文件扶持农村集体经济发展(见表1)。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意见》,提出因地制宜不断探索多种农村集体经济实现形式;2017年党的十九大进一步提出“深化农村集体产权制度改革,保障农民财产权益,壮大集体经济”;2018年印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,拉开了我国政府推动乡村振兴的序幕,并提出“发展新型农村集体经济”。后又出台多项政策章程促进农民合作社规范提升与质量提升,并于2020年6月正式启动了起草《农村集体经济组织法》的相关工作。与之相应,各级地方政府亦出台相关农村集体经济组织发展政策^①。顶层制度设计与基层制度创新为农村集体经济组织发展提供了良好制度环境,促使农村集体经济组织呈现出快速化、多元化发展态势^②。上级政府政策压力增强虽激发了各级地方政府发展农村集体经济组织的动力,但政策压力并不是农村集体经济组织发展的充分条件,只有政策压力转化为基层政府及农民的行为动力才能真正促进集体经济组织的持续性发展。无法回避的是,

目前过度依赖政策扶持及转移性支付、缺乏有效的产权激励制度及集体利益分配制度等方面的原因(赵德起等,2021;李韬等,2021),致使我国农村集体经济组织发展动力仍显不足。

结构嵌入方面。十八大以来,各级政府部门明显加快了推进农村集体经济组织发展进程,因地制宜发展多样化新型农村集体经济组织,并逐步推动其从农村经济社会网络边缘重回中心位置,广大农户再次通过集体经济组织形成小规模“生产共同体”,而增强的网络嵌入程度激发了农村集体经济组织发展动力,特别是当基层政府试图利用农村集体经济组织实现精准脱贫与乡村振兴政策目标时,各地涌现出诸如“村党支部+基地+贫困户”“公司+合作社+贫困户”,以及“村委+合作社+农户”等政府主导型的集体经济组织经营模式(万良杰等,2021)。更为重要的是,社会主义市场经济背景下“小农户”通过集体经济组织在与“大市场”衔接的过程中开始深度融入市场经济结构之中,形成了“合作社+农户+市场”“农户+合作社+公司”,以及“企业+农村集体经济组织+农户”等集体经济组织经营模式(周娟,2020),并在优化种养产业发展的基础上进一步向旅游产业、电子商务等新兴产业延伸,与其他市场经济主体的联系不断增强,联系网络密度也不断加密。值得一提的是,互联网及物流业的快速发展,使得农村集体经济组织的产品网络规模逐步扩大,有的产品甚至远销全球,而且在市场力量主导下,农村集体经济组织的农产品从单一化到多样化,经营模式亦由传统到多元,生产规模由小而散转向适度规模,农村集体经济组织所在经济社会网络的异质性大大提升,从而能够从网络中得到更多的信息及生产资源,并进一步提升了农村集体经济组织在市场经济网络中的竞争力,最终实

① 各级政府为响应中央政策,出台了相关具体政策措施文件,上海市、江苏省、浙江省、广东省人大颁布了《农村集体资产管理条例》;黑龙江省出台《农村集体经济组织条例》(2020);海南省印发《关于大力发展农村市场主体壮大农村集体经济的十八条措施》(2020);山东省下发《关于引导农村集体经济组织进一步规范收益分配的通知》(2020);山西省太原市尖草坪区发布《关于组织开展发展壮大农村集体经济试点工作的通知》(2021)等。

② 目前农村集体经济组织形态主要有经济主体间相互联合组建的农村专业合作社、股份合作社等。据第三次全国农业普查,2016年末,在工商部门注册的农民专业合作社总数179万个,其中,以农业生产经营或服务为主的农民专业合作社91万个。第三次全国农业普查主要数据公报(第一号).(2017-12-14 [2021-08-23]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/201712/t20171214_1562740.html

现组织增益、农民增收的目标。

表1 十八大以来农村集体经济组织发展政策文本

颁发时间	政策文件	关于农村集体经济的论述
2012年11月	党的十八大报告	坚持和完善农村基本经营制度,依法维护农民集体收益分配权,壮大集体经济实力,发展农民专业合作和股份合作
2016年12月	中共中央国务院《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》	提出“发挥农村集体经济组织功能作用、维护农村集体经济组织合法权利、多种形式发展集体经济”等意见
2017年10月	党的十九大报告	深化农村集体产权制度改革,保障农民财产权益,壮大集体经济
2018年9月	《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》	发展新型农村集体经济,……发展多种形式的股份合作,……发挥村党组织对集体经济组织的领导核心作用,防止内部少数人控制和外部资本侵占集体资产
2019年1月	中共中央国务院《关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》	强化集体经济组织服务功能,发挥在管理集体资产、合理开发集体资源、服务集体成员等方面的作用
2019年11月	中央农办、农业农村部、发展改革委、供销总社等11个部门联合出台《关于开展农民合作社规范提升行动的若干意见》	围绕规范发展和质量提升,加强示范引领,优化扶持政策,强化指导服务,不断增强农民合作社经济实力、发展活力和带动能力
2020年1月	中共中央国务院《关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》	……增强集体经济实力,带领群众共同富裕;全面推进农村集体产权制度改革试点,有序开展集体成员身份确认、集体资产折股量化、股份合作制改革、集体经济组织登记赋码等工作;探索拓宽农村集体经济发展路径,强化集体资产管理
2020年11月	农业农村部关于印发《农村集体经济组织示范章程(试行)》的通知	指导农村集体经济组织制定或完善其章程
2021年1月	中共中央国务院《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》	2021年基本完成农村集体产权制度改革阶段性任务,发展壮大新型农村集体经济

关系嵌入方面。基层政府推动农村集体经济组织发展,在一定程度上是为了执行上级政府以“农业强、农村美、农民富”为目标的乡村振兴政策,所以农村集体经济组织与基层政府具有利益一致性,且随着基层政府扶持农村集体经济组织力度的增加,两者间联系频繁且持久,关系质量与关系强度日益增强。农村集体经济组织的发展使农户再次通过其建立了利益联结关系,特别是大批大学毕业生及返乡创业精英返乡参与创立新型农村集体经济组织带领村民脱贫致富,从而带动更多农民返乡加入集体经济组织,即使不返乡农民也可凭借其土地承包经营权成为集体经济组织成员获得收益,进而使农户形成较为稳固的“利益共同体”。集体经济组织发展带动农业产业适度规模化发展,在降低市场风险的同时提高了盈利能力,进而吸引社会投资主体参与农村集体经济组织发展,并与其保持稳定密切关系。这样,农村集体经济组织就与基层政府、农户及组织精英、社会投资主体等建立起利益分享联结机制,并进一步将政策、人力、资金、土地等资源整合起来用于促进自身发展。

认知嵌入方面。四十余年的市场经济体制改

革深刻改变了农户对集体经济组织的认知,特别是新生代农民乡土之情淡化,集体价值观较弱,对集体经济组织认知已完全不同于其父辈,甚至仍停留在集体经济组织“要人、要钱”的认知上,而“信息不对称”则使农民有“集体经济组织由乡村精英内部控制管理”的认知,文化认知与信息认知“脱嵌”导致农民对农村集体经济组织缺乏信任,自然没有动力参与集体经济组织发展。基层政府只好通过扶持政策,大力发动乡村精英返乡创业成立集体经济组织,但问题是扶持过多导致农民缺乏内生动力,滋生“等靠要”思想(李周等,2015)。而部分乡村精英对集体经济组织也存在错误认知,在追求自身利益最大化的过程中忽略了集体利益,甚至有的通过成立“空壳”合作社来骗取政府扶持资金,致使农村集体经济组织发生“异化”,进而损害集体成员利益,这又进一步强化了农民的集体经济组织由“内部人控制”的认知,具有此类认知的农户毫无疑问将丧失参与农村集体经济组织发展的积极性。虽有部分农村集体经济组织发展出现异化,但可喜的是,若乡村精英与农民形成了正确的个人利益与集体利益认知,则可推动集体经济组织较好发

展,目前我国各地亦涌现不少具有典型性和示范性的农村集体经济组织^{*}。

基于嵌入性理论视角可以发现,农村集体经济组织与政府的社会关系相对其他社会关系占据主导地位,也即制度嵌入是农村集体经济组织发展的决定性影响因素。尽管这一阶段我国各地农村集体经济发展实践取得了一定的积极成效和宝贵经

验,但农村集体经济发展仍存在主要依靠国家政策“嵌入”推动、其他嵌入性影响因素的推动作用较弱的问题,特别是须重视提高组织成员对集体经济组织发展的信心,从而形成以集体成员为核心的关系嵌入及其认知嵌入的推动作用机制,有效推动集体经济组织高质量发展。

六、振兴:农村集体经济组织发展动力机制优化

(一) 以制度为助推剂,完善农村集体经济组织制度支持体系

制度嵌入是农村集体经济组织发展动力的重要来源,政府亦出台了诸多政策制度给予扶持,但我国尚未形成长期稳定的集体经济组织制度支持体系,《民法总则》虽规定“农村集体经济组织依法取得法人资格”,但“法律、行政法规对农村集体经济组织有规定的,依照其规定”。因此,应加快推进《农村集体经济组织法》制定进程^{**},在赋予农村集体经济组织特殊法人地位的基础上,对其主体特征、成员资格、产权归属、运营管理以及与其他市场主体间关系等予以专门规定,使“嵌入”的制度形成长期稳定的激励机制,不随政府政策重心的转移而起伏,并在深化农村集体产权制度改革基础上,推动“资源变资产、资金变股金、农民变股东”(杨博文等,2020),从而形成农村集体经济组织发展的制度激励动力源。首先,确定农村集体经济组织特殊法人资格(于雅璁,2020),在核算资产的基础上把应归属于集体的资产划归集体,为农村集体经济组织发展提供资金支持。其次,明确农村集体经济组织成员资格,在确认集体成员“身份”的同时确认其“产权份额”^{***},并以此为据明确集体经济组织成员的各项权责利,在保障集体成员权益的基础上激发其积极性。再次,在理顺农民集体与农村集体经济组织委托代理关系的基础上,界定两者之间的法权关系,设计基于信托关系的资产管理制

度以规避破产风险(吴昭军,2019),并完善农村集体经济组织内外部监督制度,从而抑制内部控制及监督失灵等问题的出现。最后,借鉴国外经验,结合各地实情,完善集体经济组织利益分配制度,探索多元化的“公益金+工资+利息+红利+个人基金”分配模式^①,激发相关主体内在发展动力,共同促进农村集体经济组织发展。

(二) 以结构为奠基石,强化农村集体经济组织中心地位

农村集体经济组织作为促进农村经济社会发展的重要力量,但尚未嵌入农村经济社会网络中心位置,且基层政府在实际运作过程中介入农村集体经济组织事务过多,导致农村集体经济组织难以发挥其主体地位,其内生动力无法得到有效激发。因此,强化农村集体经济组织的中心地位,首先,构建“一核多元”共建体系,以集体经济组织为核心,吸纳多元主体共同参与建设,在促成资本与劳动联合的同时,强化集体经济组织中心地位,最终形成“共建共享共治”新网络格局(王晓飞等,2021)。其次,形成合理外部支持结构,在厘清农村集体经济组织与基层政府(村两委)职责边界的基础上,加强基层政府与农村集体经济组织联动,合理运用政府政策扶持资源,引入新型经营主体带动力、资金、技术及社会资本等资源的整合利用,最终促使集体经济组织成为农村经济社会发展的信息与

* 2019年农业农村部在各地推荐的基础上遴选确定了24个农民专业合作社典型案例

** 2020年6月农村集体经济组织法起草领导小组第一次全体会议在京召开,正式启动起草农村集体经济组织法相关工作,并于2021年6月召开第二次全体会议,审议《农村集体经济组织法草案(初稿)》

*** 应因地制宜因人而异采取不同的认定标准进行成员资格认定

① 可借鉴国外农民合作经济组织的利益分配制度:按劳动贡献分得工资,按股金或贷款分得红利和利息,按成员与合作社交易量分得个人基金,并提取用于集体发展的公益金,从而兼顾各参与主体的利益诉求。孙亚范:《农民专业合作经济组织利益机制分析》,社会科学文献出版社,2009:104~109

资源共享中心。此外,有效利用互联网技术推动农村集体经济组织深度融入市场经济网络之中,从而拓宽市场范围,提高市场竞争力,增强其盈利能力(张应良等,2019),进而推动其“重返”农村经济社会网络中心位置,并进一步增强集体经济组织发展动力。最后,完善农村集体经济组织内部治理结构,基于农村集体经济组织的公法性互益社团法人属性(韩冬等,2017),借鉴现代社团法人管理制度,探索建立民主高效的内部治理结构:设立由全体集体组织成员组成但不参与日常经营管理的股东大会,决策集体经济组织的重大事项及其经营方针;股东大会选举内部理事、村委会、基层政府及社会投资主体等相关利益主体推选外部理事组成理事会,负责集体经济组织日常运营;再由股东大会选举产生不含理事会成员的监事会,负责监督集体经济组织日常业务执行情况。

(三)以关系为连接点,建立多元主体长效互信机制

农村集体经济组织各相关主体间的长效互信机制是其可持续发展的保障条件,集体经济组织相关主体能否建立长效互信机制则取决于相关主体间的关系质量,而具有深度和持久度的良好关系网络以经济主体间稳固的利益联结关系为前提,所以首先要建立农村集体经济组织相关主体间的利益联结关系。一方面,可以通过产权联结建立资产联系,相关经济主体可自愿通过投资入股、农地承包经营权入股等方式成为集体经济组织成员,进而通过联合占有生产资料实现规模经济收益;另一方面,可以通过服务联结建立生产销售联系,各类型集体经济组织或为成员提供产前、产中和产后的专业化服务,或将成员吸纳进生产销售各环节,或通过形成品牌提高附加值等方式,提高产品或服务的产量和质量,进而扩大市场份额,实现增收增效目标,最终促使集体经济组织与相关主体建立利益纽

带。此外,还可通过建立有效信息沟通机制不断稳固利益联结关系,使基层政府、农户、乡村精英和社会投资主体等均能平等表达自身利益诉求,从而在形成利益共识的基础上建立稳固的利益联结关系,并进一步建立线上线下沟通机制*,定期或不定期举行业务及信息交流活动,发动组织成员积极参与,共同为集体经济组织发展建言献策,在“集体逐利行动”中增强利益互信,并强化主体间关系质量形成长效互信机制。

(四)以认知为导向标,增强相关主体对组织运行稳定性预期

经济主体的认知与其行为存在因果关系,而经济主体的异质性认知决定其不同的行为选择,为激发相关主体参与推动集体经济组织发展的积极性,须引导基层政府、农户及社会投资主体等形成合理认知,以增强各主体对农村集体经济组织运行稳定性的预期。一是加大对农村集体经济组织发展的宣传力度,通过对国家农村集体经济政策以及集体利益分配制度的宣传,利用典型案例宣传及举办经验交流会等方式,让农民充分了解集体经济组织“风险共担、利益共享”的性质及原则,并让农民从价值层面认同新型集体经济组织,使其形成“在追求集体利益中获得更多个人利益,让渡部分短期利益获得更多长期利益”的认知,强化其参与农村集体经济组织发展的动力。二是通过相关监督考核制度,促使基层政府形成发展农村集体经济组织可促进乡村振兴政策目标实现的认知,并加大对财政、人力、物力等资源的整合力度,进而成为推动农村集体经济组织发展的重要动力源。三是完善基于产权的利益保障机制,有效保障集体经济组织相关主体的剩余分配权,特别要保障社会投资主体获得合理利润,使其形成参与农村集体经济组织发展“有利可图”的认知,从而吸引更多社会投资主体参与。

参考文献

1. Gulati R. Alliances and networks. *Strategic Management Journal*, 1998, 19(4): 293~317
2. Zukin S., DiMaggio P. *Structures of Capital: the Social Organization of the Economy*. Cambridge University Press, 1990
3. 常修泽, 高明华. 中国国民经济市场化的推进程度及发展思路. *经济研究*, 1998(11): 49~56

* 线上沟通主要用于进城落户但通过土地承包经营权获得集体经济组织成员资格的农户参与组织交流

4. 杜润生. 当代中国的农业合作制. 当代中国出版社, 2002
5. 杜润生. 杜润生自述: 中国农村体制改革重大决策纪实. 人民出版社, 2005
6. 关锐捷, 黎阳, 郝有贵. 新时期发展壮大农村集体经济组织的实践与探索. 毛泽东邓小平理论研究, 2011(5): 29~30
7. 韩冬, 韩立达, 史敦友, 王艳西. 农村集体经济组织法人治理的构建与完善. 中国土地科学, 2017(7): 4~11
8. 郝亚光. 政府引导: 农村集体经济有效实现形式的外部条件. 东岳论丛, 2015, 36(3): 43~48
9. 衡霞. 组织同构与治理嵌入: 农村集体经济何以促进乡村治理高效能——以四川省彭州市 13 镇街为例. 社会科学研究, 2021(2): 137~144
10. 胡平江. 利益组合: 集体经济有效实现形式的经济基础. 东岳论丛, 2015(3): 39~40
11. 黄季焜等. 制度变迁和可持续发展: 30 年中国农业与农村. 格致出版社, 2008
12. 李婵娟, 左停. “嵌入性”视角下合作社制度生存空间的塑造——以宁夏盐池农民种养殖合作社为例. 农业经济问题, 2013(6): 30~36
13. 李韬, 陈丽红, 杜晨玮, 杜茜谊. 农村集体经济壮大的障碍、成因与建议——以陕西省为例. 农业经济问题, 2021(2): 54~64
14. 李周, 任常青. 农地改革、农民权益与集体经济: 中国农业发展中的三大问题. 中国社会科学出版社, 2015
15. 刘华清. 人民公社化运动纪实. 东方出版社, 2014
16. 刘鹏凌, 万莹莹. 农村集体经济: 历程、现实矛盾与路径选择——基于安徽省 973 个行政村调查资料的分析. 当代经济管理, 2020, 42(1): 47~55
17. 宋宇, 孙雪. 建国 70 年农村集体经济实现方式的阶段性发展与理论总结. 人文杂志, 2019(11): 12~13
18. 孙亚范. 农民专业合作经济组织利益机制分析. 社会科学文献出版社, 2009
19. 全志辉, 陈淑龙. 改革开放 40 年来农村集体经济的变迁与未来发展. 中国农业大学学报(社会科学版), 2019(6): 16~17
20. 万良杰, 万铭师. 乡村振兴战略导向下农村集体经济组织结构创新研究. 广西社会科学, 2021(3): 107~116
21. 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 村为例. 农业经济问题, 2021(10): 20~31
22. 吴昭军. 农村集体经济组织“代表集体行使所有权”的法人关系界定. 农业经济问题, 2019(7): 43~44
23. 夏永祥, 王常雄. 市场化、政府行为与所有权变革: 对乡镇企业兴衰的一种解释. 制度经济学研究, 2005(2): 38~58
24. 项贤国. 农村集体经济组织的历史变迁与改制前瞻研究. 河北北方学院学报(社会科学版), 2017(4): 86~87
25. 谢地, 李雪松. 新中国 70 年农村集体经济存在形式、载体形式、实现形式研究. 当代经济研究, 2019(12): 32~41+113
26. 杨博文, 牟欣欣. 新时代农村集体经济发展和乡村振兴研究: 理论机制、现实困境与突破路径. 农业经济与管理, 2020, 64(6): 5~14
27. 杨玉波, 李备友, 李守伟. 嵌入性理论研究综述: 基于普遍联系的视角. 山东社会科学, 2014(3): 172~176
28. 于雅璐. “特别法人”架构下我国农村集体经济组织改革发展路径研析. 海南大学学报(人文社会科学版), 2020, 38(6): 69~77
29. 翟新花. 我国农村集体经济体制历史变迁中的农民发展. 当代世界与社会主义, 2013(5): 146~150
30. 张建雷, 席莹. 基于嵌入性视角的新型农业经营主体发展研究. 改革, 2018(6): 115~126
31. 张应良, 徐亚东. 农村“三变”改革与集体经济增长: 理论逻辑与实践启示. 农业经济问题, 2019(5): 15~16
32. 赵德起, 沈秋彤. 我国农村集体经济“产权—市场化—规模化—现代化”发展机制及实现路径. 经济学家, 2021(3): 112~120
33. 赵意焕. 中国农村集体经济 70 年的成就与经验. 毛泽东邓小平理论研究, 2019(7): 53~54
34. 钟宁桦. 农村工业化还能走多远. 经济研究, 2011, 46(1): 18~27+56
35. 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. 农业经济问题, 2020(11): 16~24
36. 周晓东. 农村集体经济组织形式研究. 知识产权出版社, 2011

The Evolution of Rural Collective Economic Organizations: Change of Dynamic Mechanism from the Perspective of Embeddedness

XIE Zongfan ,XIAO Mei ,WANG Mei

Abstract: The change of dynamic mechanism has led to the evolution of rural collective economic organizations in China: The first change is transition from weak to strong and then to rigid in the process of collectivization in the early days of the People's Republic of China; The second change is the transition from rigid to renascent and then to weak in the “de-collectivization” process after the reform and opening-up; The third is the transformation of the reconstruction of new rural collective economic organizations in the process of deepening reform since the 18th National Congress of the CPC. Because the rural collective economic organization development is deeply affected by its embedded economic and social network ,this paper explores how the evolution of dynamics mechanism leads to the evolution of rural collective economic organizations from the perspective of embeddedness which including institutional embeddedness ,structural embeddedness ,relationship embeddedness ,and cognitive embeddedness. This study find that the embedded factors ,such as government policy and institution orientation ,organization's position in the economic and social network structure ,social relationship network and farmers' cognition degree ,can all affect the development dynamic mechanism of rural collective economic organizations to varying degrees. Therefore ,it is necessary to optimize the development dynamic mechanism of rural collective economic organizations from institution ,structure ,relationship and cognition.

Keywords: Embeddedness theory; Rural collective economic organizations; Dynamic mechanism

责任编辑: 李玉勤