

农村集体经济组织参与公共品供给的路径创新*

——大宁县“购买式改革”典型案例研究

乔翠霞 王 骥

摘要：建国后农村集体经济组织参与公共品供给主要经历了三次路径变迁。现阶段农村公共品供给普遍采用自上而下项目制供给模式，由于委托-代理链条过长、脱嵌于村庄社会、失去集体经济组织参与等问题，易形成“最后一公里困境”与“分利秩序”。本文通过对农村集体经济组织参与公共品供给的一个典型案例进行研究，发现集体经济组织在其中体现出经济与社会双重动力。一方面，改革通过缩短委托-代理链条与赋予农户剩余索取权实现了公共品高效供给与农户增收，体现出经济动力；另一方面，农村集体经济组织内生于村庄，紧密地嵌入当地社会结构关系、政治、文化中，因而在公共品供给过程中培育了基层团结合作、自我发展的社会动力。村集体的组织能力、施工能力，政府的政策支持与执政文化等要素影响着两方面动力的强度与稳定性。须从集体产权制度改革、人才引入、政策制定与完善、党的执政文化建设等方面进行精准动力激发，增强农村集体经济组织在参与公共品供给过程中的经济与社会功能。

关键词：农村集体经济组织 农村公共品供给 购买式改革 契约理论 嵌入性理论

中图分类号：F321.4 **文献标识码：**A

一、问题的提出：农村公共品供给的路径变迁与现状

社会主义公有制是中国的基本经济制度，农村集体经济组织（简称为“村集体”）是这一基本经济制度的重要组成部分。中华人民共和国成立后，农村集体经济组织在参与农村公共品供给^①方面先后经历了三次主要变革。第一次以政治动员供给为特征。建国初期人民公社坚持“三级所有、队为基础”，以政治动员为主供给公共品。这种供给方式存在监督困难、效率低下的问题。第二次以提留统筹供给

* 本文研究受到国家社会科学基金后期资助项目“国际技术转移与我国工业结构升级”（编号：18FJY015）、山东省社会科学规划研究项目“‘三权分置’背景下山东农村土地流转创新路径研究”（编号：18CJJ34）、山东师范大学青年教师科研项目“山东省农村‘三变’改革进程、效果与增效机制研究”（编号：19SQR011）的资助。本文通讯作者：王骥。

^① 本文所涉及的农村公共品为村域周边森林，村级小型生产、生活基础设施（道路、水利设施、村广场等），不包括医疗、养老、教育等非物质公共品。

为特征。1978年家庭联产承包责任制改革后，中国农村实行统分结合的双层经营体制。村集体从农民上缴的农业税中获得提留统筹（也叫三提五统），用于村集体扩大生产、兴办公共事业和日常管理开支。农民为了方便自身生产，愿意供给村庄内的公共品；村集体为了完成税费征收任务，也积极动员和组织公共品供给。然而村集体受乡镇政府的领导，当乡镇政府财力紧张，农业剩余又有限时，就会向村集体多收税费来保障设施供给和自身利益，使得各类公共品供给大大加重了农民负担（刘锐、付悦，2019）。第三次以自上而下的项目制供给为特征。税费负担沉重引发农民不满，迫使中央进行税费改革。一方面，在“多予、少取、放活”的指导思想下，国家加大了对“三农”领域的投入力度，并将农村公共品供给纳入财政支出，改变了税费改革前的“制度外供给”模式；另一方面，政府承担公共品成本，并主要以“专项资金”方式将惠农资金投向农村，即由上级指定专门用途，以项目化方式推动农村公共品供给实施（折晓叶、陈婴婴，2011）。

尽管项目制强化了中央政府的治理能力，但原本协调村庄公共品供给的村集体失去了统筹提留，其供给公共品与组织农户的能力被弱化。农户“小”且“散”的特性造成公共品供给的“最后一公里问题”日益突出，甚至形成了项目过程中的“分利秩序”。具体而言，中央部委先将项目发包到省，再由省级部门组织项目竞争。由于县级政府的财权和事权相对完整，省级以下政府的竞争大多落在县级层面。县级部门要按照“路线图”和“时间表”完成项目，就要与农户对接将项目引进村庄，这往往需要与乡镇政府合作，因为项目实施涉及众多利益主体，单靠技术手段难以化解复杂的村内村际矛盾，乡镇适时出手能平息村民的异质化诉求。中央权力在向下执行过程中虽然有立项、申报、审核、验收、奖罚等一系列项目管理技术（渠敬东，2012），但基层政府如果因“激励不足”采取消极方式回应上级“委托”，各类项目实施就变成纯粹的部门工作。从中央政府到县市政府的主要职能是完成项目审批和管理，因此依赖管理技术的项目制在县市以上环节是有效的。在这些层级之间，上级“委托”下级的是项目管理权，委托后的“监督”问题可通过技术手段解决。项目到了县市以下则变成将项目资金转化为农户所需公共品的具体实施工作。在此环节中，除项目管理工作之外，还包括与农户对接的工作，项目制在这个环节存在不足。如果项目部门依照严格的项目管理技术采用纯工程性方式去做，只要有一户农户与施工方“扯皮”，就可能导致树不能砍、路不能修的局面，造成工程质量大打折扣。面对“最后一公里困境”，项目部门有时不得不采取“制度外激励”措施争取乡村组织的配合，即以变通方式允许乡村负责领导在项目实施过程中牟取私利。乡村干部凭借体制性权力，既可以通过承包项目工程直接获利，也可以将项目承包给利益相关的经济精英从而间接获利（权利寻租）。同时，从中央发包到村庄落地之间的委托-代理链条过长，对工程承包等环节难以监督到位，也滋生了项目方为获得项目承包权向村镇干部寻租的动机。在这个过程中，权力与利益的交换形成了“分利秩序”，即以权利为中介，各利益主体将公共利益转化为个人利益（王海娟、贺雪峰，2015）。

此外，追求政绩的政府官员往往将项目资源分配到个别基础条件良好的村庄打造“典型”，以获得奖励和升迁机会，造成“政绩工程”、“面子工程”层出不穷，而广大农户的实际公共品需求却没有充分得到满足（李昌平，2017）。

关于农村公共品供给问题，国内外学者从供给主体、供给的经济行为、供给的社会行为等方面做

了探讨。关于供给主体，学者们主要提出了依靠国家与依靠市场两种观点。国家派认为国家应在公共品供给中发挥主导作用，强调国家应该大力扶持村社组织，引导村社组织成为与小农户对接最有效的组织载体（贺雪峰、罗兴佐，2006；贺雪峰、郭亮，2010）。市场派则认为市场竞争机制可以提高公共品的供给效率，应该让市场成为农村公共品供给的主导力量（张军、蒋维，1998；林万龙，2001）。安永军（2020）认为应该融合发展两种模式，并提出了一种国家与市场兼容的公共品供给模式。关于供给的经济行为，学者们指出自利的理性经济人行为必然会导致公共品供给与使用中“搭便车者”的产生，其治理措施就是要通过制度设计使“搭便车者”的成本大于收益（Michel and Erhard, 1977）。关于供给的社会行为，Granovetter（1985）、Zukin and DiMaggio（1990）在Polanyi（1944）提出的“嵌入性”（embeddedness）概念基础上发展出嵌入性理论，认为经济活动嵌入于正在运行中的社会关系系统、嵌入于具体的政治与文化中，成为新经济社会学的核心内容。此后，国内学者应用嵌入性理论分析了村民在农村公共品供给中的合作行为，指出应增加当地农户的参与、监督，实现公共品供给方式由外部主体主导的“输入”型向村社内部主体主导的“嵌入”型的转变（黄丽芬，2019）。

既有研究虽然阐述了村民自发形成的社会组织、专业合作社等村庄内部主体自主供给公共品的重要意义，却少有研究进一步分析作为基层行政组织与集体资产管理主体的农村集体经济组织在公共品供给中应发挥的作用。这主要因为：一方面，税费改革后，村集体因不再征收统筹提留而弱化了供给公共品的动力与能力；另一方面，2016年之前（农村集体产权制度改革推行之前），农村集体经济组织的权能没有得到明确界定，相当一部分村庄没有完成对集体资产的登记造册，没有建立起权能完整的规范管理制度（张晓山，2016）。在少数论及村集体参与公共品供给的研究中，桂华（2014）的研究具有重要的理论价值。该研究将公共品供给的参与主体分解为“中央政府、县市地方政府、乡镇政府、村集体、农民”五个层级，提出了优化项目制供给的思路。即以县市一级为节点，将项目管理过程分为两个环节。第一个环节主要包括县市以上层级，这个环节主要完成项目审批、下达、监督、验收等工作，不直接向农村供给公共品。第二个环节主要包括县市以下的乡村层级组织，这个环节主要负责项目落地工作，直接与农民发生关系。在第一个环节，可坚持现有的项目管理模式，发挥“技术理性”手段的有效“监督”作用。在第二个环节，需要引入基层组织参与以弥补项目制“技术理性”的不足，解决公共品供给的“最后一公里困境”。然而，该研究并没有结合具体案例进一步提出“引入基层组织参与”的实践路径。

2016年底，中共中央国务院发布《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，农村集体经济组织管理运营村庄各类资产资源的权能得到确认与强化，经济与社会功能日益增强，迎来了参与农村公共品供给的良好契机（张晓山，2020）。《意见》明确指出要探索集体所有制的有效实现形式，不断壮大集体经济实力，发展多种形式的股份合作，探索建立具有中国特色的社会主义农村集体产权制度。2017年国务院办公厅进一步发布《关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见》，明确指出要发挥农民作为农村基础设施直接受益主体的作用，引导村集体积极参与项目建设和管理，鼓励村集体自主筹资筹劳开展村内基础设施建设。国家在推动农村集体产权制度改革的同时，对农村财政投入也

逐年增加，2019 年国家财政农林水事务支出达到 22610 亿元^①。有学者估计，近 20 年来，国家财政对“三农”领域的总支出达到数百万亿量级（李昌平，2017）。

总体来看，税费改革后，中央不断加强对农村公共品的财政支持。农村集体产权制度改革后，中央逐步完善农村集体经济组织建设，并鼓励、引导农村集体经济组织参与农村公共品供给。然而，农村集体经济组织参与农村公共品供给是否具有内生动力？其行为是否具有持续性？行为强度受到哪些因素的影响？既有研究尚未系统分析农村集体经济组织参与公共品供给的理论机制与实践路径，这无疑会制约关于壮大农村集体经济组织与完善农村公共品供给的进一步研究。

本文对山西省临汾市大宁县自 2016 年开始推广的一系列农村公共品供给改革开展个案研究，提出一种农村集体经济组织带动农户参与公共品供给的新模式，并称之为“购买式改革”模式。通过对“购买式改革”模式的分析，本文进一步基于契约理论与嵌入性理论，解析农村集体经济组织带动农户参与公共品供给的动力机制及影响因素。

二、由“购买过程”到“购买结果”：“购买式改革”的产生、发展与效果

大宁县实施的一系列公共品供给“购买式改革”，改变了项目制供给中自上而下的计划式实施路径。村集体通过县乡扶贫工作小组自下而上申报公共工程项目，直接承担村级公共工程建设和后续管护工作。县乡各主管部门由行为主体变为辅助主体，负责技术服务与对项目结果进行“购买”，按照达标情况拨付工程款，实现了由“购买过程”到“购买结果”的转变。通过改革，项目施工主体由外部承包商变为村庄内部的集体经济组织，实现了公共品供给由“脱嵌”到“嵌入”的转变，为解决项目制中的“分利秩序”与“最后一公里困境”提供了路径创新。

（一）“购买式改革”的产生：“购买式造林”

大宁县“购买式改革”发端于山西省黑茶山国有林区的“购买式造林”改革。改革前，国有林场在造林过程中存在代理成本居高不下，造林成活率与造林参与者直接利益脱钩，造林与护林脱节等诸多问题。黑茶山林局干部为激发造林员工的主动性、提高造林质量，设计出由购买“造林过程”转变为购买“造林结果”的“购买式造林”改革，将造林结果作为一种由政府购买的商品。具体做法为：第一步，由林业部门按照造林规划，细化造林标准；第二步，在“造林交易市场”，林场职工、农户、合作社等通过竞价承担造林任务，签订造林合同；第三步，三年后政府按照先期规定的成活率、林区密度、树种组成付给造林者资金。第一年试运行 300 亩，对符合条件、技术成熟的林场职工招标，盈亏自负，三年内给予资金补助，三年后对结果进行购买。林场职工从被动参与者变为造林收益的直接占有者，产生了明显激励效果，苗木成活率达到 90% 以上，远超之前水平。“购买式造林”与“项目制造林”的根本区别在于变“要我造林”“过程管理”为“我要造林”“结果购买”；变林业局对造林劳动过程的监督为对造林产品的监测。改革充分发挥了劳动者的积极性和创造性，同时精简了造林管理层次与管理人员。

^① 数据来源：国家统计局农村社会经济调查司（编）：《中国农村统计年鉴》（2020 年），北京：中国统计出版社。

黑茶山国有林区的“购买式造林”试验取得成功后，2016年大宁县将“购买式造林”的发展思路与脱贫攻坚战役、集体产权制度改革相结合，先后出台了《大宁县生态扶贫实施意见》《大宁县“购买式造林”试点工作实施方案》等十余个制度办法，为推进改革搭建了良好的制度平台。

大宁县“购买式造林”改革的推广可分为三个阶段。第一阶段，组建合作社。由村两委牵头成立“造林合作社”，贫困户优先参与。文件要求合作社贫困户比例不低于60%，劳务费用要占到其承揽工程总投资的45%以上，劳务费用的60%以上由贫困社员获取。第二阶段，工程议标。财政、林业、扶贫等多单位共同组成的乡镇脱贫攻坚领导小组发布“购买式造林”议标公告。依据相关文件精神，“购买式造林”工程优先由本村、本乡具有绿化资质的扶贫攻坚造林专业合作社承担。取得造林资质的合作社就近向发布了议标公告的乡镇提出议标申请，与乡镇脱贫攻坚领导小组进行公开议标，确定工程细节与项目价格，并形成会议纪要上报县脱贫攻坚领导小组。第三阶段，资金拨付。造林合作社首先垫付100%的资金，承担投资风险、林木成活风险。第一年验收合格，乡镇脱贫攻坚领导小组支付总工程款的30%。第三年底秋季验收合格（保存率达85%以上）再支付余款。

大宁县“购买式造林”模式的成功源于两个关键点。一是乡镇脱贫攻坚小组直接与造林合作社进行公开透明的议标，打破了项目制委托-代理链条中的“分利秩序”，将“奶酪”从固有利益集团（负责领导、经济精英）手中拿出来给了广大群众（造林合作社社员）。二是通过资金拨付方式的转变把造林者的切实利益与造林成活率直接挂钩，实现了决策权与剩余索取权的匹配，增强了造林者的积极性、主动性与责任心。同时，村集体在组建合作社、项目申报、实施造林的过程中，提升了村庄内部的组织力与凝聚力。

（二）“购买式改革”的发展：“四小工程”与“购买式养护”

从2018年起，大宁县结合全国范围内推广的“农村集体产权制度改革”，按照《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》要求，在7个试点村由党支部发起成立全体村民自愿参加的股份经济合作社。同时为把“购买式造林”的基本经验推向深处，积极探索“让为民工程造福于民”的扶贫新路径，由新成立的股份经济合作社承担林业管护、农村道路建设养护、农村小型水利工程建设管护、村级文化广场建设管护等公共事业。

“购买式改革”前，农村道路、小型水利工程主要通过自上而下的项目制供给。项目多由政府各职能部门发包给外部施工主体，村民较少参与其中。2017年底，在得到山西省委省政府的认可后，大宁县以县一号文件形式下发了《深化农村改革、振兴乡村经济的意见》，探索在七个村试点由农村集体经济组织带领村民自发开展“造林护林营林、农村道路建设养护、农村水利工程建设管护”。《意见》将“购买式造林”经验做了横向拓展（“四小工程”）与纵向延伸（“购买式养护”）。“四小工程”即把购买式造林工程推广到公路建设、水利建设、文化广场建设等各项村级公共事业建设。项目过程主要分为确定项目、规划设计、项目施工三个阶段。在确定项目阶段，试点村将年度计划兴建的各项工程情况向村民公布，包括覆盖范围、里程等信息。村内确定申请项目后，书面提请乡镇脱贫攻坚小组审定，之后上报给县脱贫攻坚领导小组审定。相关职能部门根据全县水利交通发展规划进行项目申报，争取上级资金。在规划设计阶段，七个试点村工程建设由乡镇脱贫攻坚领导小组组织议标并与村集体

股份经济合作社签订施工合同、安全生产合同、廉政合同。在项目施工阶段，县级主管部门按照“建设计划、相关政策、议标程序和结果、施工管理、质量监督、资金使用、工程验收”七公开原则，保持全流程透明，乡镇各职能部门负责技术服务和过程验收。工程开工前，乡镇脱贫攻坚领导小组向承建合作社支付材料款；工程验收合格后，扣除3%的质保金，将余款支付承建合作社，由后者支付群众劳务费用。项目资金来源主要是交通、水利专项资金，以及县级财政资金，均由县政府统筹整合、县财政拨付给乡镇脱贫攻坚领导小组管理使用。

“购买式养护”主要包括林业管护、道路管护、小型水利工程等村庄基础设施的维修与管护，即把购买式改革延伸到公共事业的全生命周期，让为民工程持续发挥效力。按照《山西省林业厅关于精准聘用贫困森林管护员的指导意见》的要求，大宁县选聘护林员456名，其中贫困户385名。按照“购买式养护”模式，双方签订资产化管护责任书，以合同形式将每个责任区的管护任务分配给护林员，让贫困户可以通过自身劳动获得林木管护收益，同时承担因管护不到位而造成的林木损失，以管护绩效核定其工资。2017年，大宁县出台《交通运输局农村公路日常养护实行购买服务实施方案》，对全县境内所有县、乡、村级公路实施“购买式养护”，其中特别强调，承接购买式农村公路日常养护的主体，须是由公路沿线建档立卡贫困户中有劳动能力群众组建的养护专业合作社。

（三）购买式改革的效果

据统计，截至2019年底，大宁全县一系列“购买式改革”共增加村集体和群众收入1.21亿元，全县6415户贫困户户均增收17459元，17468名贫困人口人均增收6359元（吕程平等，2020）。

改革的效果不仅体现在农户增收上，还体现在村集体的发展上。在“购买式改革”全面铺开，全县84个行政村都成立了股份经济合作社，组织群众承接造林管护、道路建设管护、小型水利设施建设管护、贫困村提升^①等公共工程，壮大了集体经济，增强了党支部的凝聚力、号召力，激发了乡村活力和内生发展动力。

总体来说，“购买式改革”通过扶持引导村集体直接承包当地公共工程的建设与养护，实现了“自己的村庄自己建，自己的村庄自己护，工程的利润农民赚”，破解了项目制中的“分利秩序”与“最后一公里困境”。改革既实现了农户增收与帮困扶贫，又恢复了项目制前村集体在公共事业上的主体性，提高了基层的组织力与凝聚力，激发出内生发展的蓬勃动力。

三、“购买式改革”的经济动力：基于契约理论的分析

Coase（1937）把市场机制下的交易费用引入企业的分析中，开创了契约理论的先河。之后 Alchian and Demsetz（1972）、Jensen and Meckling（1976）、Holmstrom and Tirole（1989）等把交易费用的重点从解释企业与市场的选择转移到解释企业内部结构的激励问题上。他们分别从团队生产中的偷懒问题、决策权的激励、所有权与管理权的分离等方面指出剩余索取权的分配应该与团队成员的监督权、决策

^① 指大宁县为贯彻落实国务院扶贫办、教育部、民政部等10部委下发的《关于加快推进贫困村提升工程的指导意见》，从2018年开始推进的危房改造、改厕、修建公共浴室等一系列农村公共设施供给工程。

权、风险承担相对应。

张维迎（1995）进一步把私有企业的契约理论应用于公有制经济的分析中。针对公有制经济中的委托人-代理人关系及监督和激励机制，他提出了三个重要命题。

命题一：代理人事实上的剩余索取权是对正宗公有经济的帕累托改进。

命题二：所有权共同体的分解将使初始委托人的监督积极性和最终代理人的工作努力水平严格增加。

命题三：一般而言，下游代理人作为剩余索取者优于上游代理人作为剩余索取者。如果决策权由最终代理人持有，最终代理人作为剩余索取者可以达到最优结果。

命题一可以解释自上而下项目制中“分利秩序”的形成。通过赋予乡镇领导、经济精英等关键代理人“制度外激励”，调动其积极性，解决项目制中出现的“最后一公里困境”。而命题二、三则揭示了“购买式改革”背后的经济动力。“购买式改革”把自上而下的项目制供给模式转变为以村集体为主体的内部供给模式，减少了委托-代理层级与代理成本。同时，决策权与剩余索取权下放到了村集体，实现了决策权与剩余索取权的统一，形成了村民自我监督、自我激励的经济动力。

由于“购买式改革”发生在县级以下，我们主要关注县级以下的运作机制来解释改革的经济动力（见图1）。

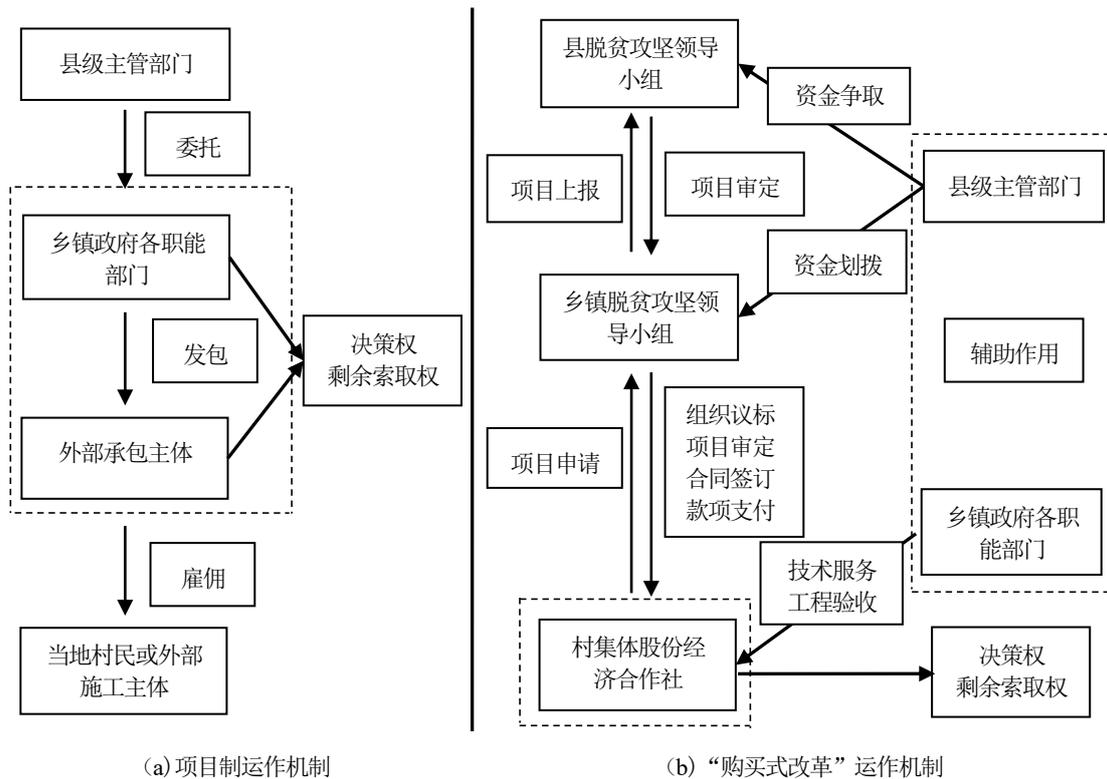


图1 县级以下项目制与“购买式改革”的运作机制

在项目制中，关键决策权在乡镇政府与外部经济主体手中，运作范围在乡镇层面。“购买式改革”

中，运作单位变为村集体，体现了上述命题二揭示的经济动力，即通过所有权共同体的分解以减少委托-代理环节，提高各参与主体的监督积极性和努力水平。“购买式改革”通过“购买过程”到“购买结果”的转变，把原来由乡镇一级自上而下实施的计划性公共工程拆分给基层的村集体，由村集体这一更小的公有制单位自主进行工程建设与剩余分配。村集体中的委托-代理链条比乡镇政府的链条短得多（减少了乡镇政府与外部经济主体两个代理环节），从而提高了监督效率。当地村民作为初始委托人，其生产生活与公共品联系紧密，自然对施工项目、施工环节、工程质量都更加关心，会积极参与工程的决策、监督、运营，从而自发地监督并保障工程质量。

图1还揭示出上述命题三所阐释的经济动力。在项目制中，决策权与剩余索取权集中在乡镇负责领导和外部承包主体手中；在购买式改革中，决策权与剩余索取权则下落到村集体股份经济合作社中，而乡镇政府退居辅助作用。命题三指出，决策权由最终代理人持有时，其作为剩余索取者可以达到最优结果。“购买式改革”正是通过赋予最终代理人决策权与剩余索取权（依照工程结果拨付工程款项），使得工程结果与村民个人收入直接挂钩，减少了偷工减料行为，提高了最终代理人的努力水平，赋予了村民自己监督自己的动力，保证了工程质量。

购买式改革通过“购买过程”到“购买结果”的转变，把政府自上而下实施的计划性公共工程通过县乡脱贫攻坚小组以议标方式^①直接承包给村集体，减少了委托-代理环节，破解了“最后一公里困境”。同时，把剩余索取权下放到村集体手中，破除了“分利秩序”，实现了决策权与剩余索取权的统一。值得注意的是，中国国有企业改革基本上可以概括为一个将经营决策权和剩余索取权从中央代理人再分配给企业内部成员的渐进过程（张维迎，1995）。此过程与“购买式改革”中施工决策权与剩余索取权从乡镇政府再分配给村集体的过程相一致。

四、“购买式改革”的社会动力：基于嵌入性理论的分析

Polanyi（1944）最早阐释了“嵌入”概念，指出“经济是社会的一部分”，强调要将“非经济的制度”融入经济活动的分析中。Granovetter（1985）提出“经济行动嵌入于社会关系”的理论观点，认为经济行动嵌入于行动者之间的相互关系（关系嵌入性）和整体社会结构中（结构嵌入性）。Zukin and DiMaggio（1990）进一步指出，不仅要探讨嵌入的社会关系与结构，还要研究“政治的”、“文化的”嵌入。从嵌入性理论的视角审视，“购买式改革”中，项目实施者由“分利秩序”中的负责领导、经济精英等外部主体变为当地村民主导的村集体股份合作社，实现了公共品供给由“脱嵌”到“嵌入”的转变。下文将从社会结构关系、政治和文化三个维度逐一揭示改革的社会动力。

在“购买式改革”中，村集体经济股份合作社作为内生于村庄的合作性组织，紧密地嵌入当地社会关系结构，为改革提供了不竭动力，主要体现在以下三方面。

一是照顾村民的实际情况和特殊需求，实行宽容性用工，形成了集体经济组织的凝聚力。村集体

^① 乡镇脱贫攻坚领导小组组织村集体进行议标，确定工程细节与项目价格，上报县脱贫攻坚小组。县脱贫攻坚领导小组审核通过后，乡镇脱贫攻坚领导小组与村集体股份经济合作社签订相关合同。

成员是长期共同生活的街坊邻居，彼此间沾亲带故，具有紧密的社会联系。来自社会关系的期待使村集体无法对村民实行标准化管理，而是尽量照顾村民个人的生活特点和实际需求，因此村民大多不必严格遵守务工时间，可以随时照顾家庭，兼顾农活。比如，山庄村冯大娘 70 岁，丈夫患有心脏病和脑梗，需要她料理日常生活。2017 年山庄村成立股份经济合作社，合作社根据冯大娘的实际情况，安排她在三餐前给务工人员做饭，其余时间可照顾家里，每天工资 100 元。2018 年她务工 112 天，务工收入达 11200 元，同时还领到了合作社盈利分红 689 元，生活条件显著改善。楼底村 63 岁的贫困村民刘大叔，妻子患有严重关节炎，行动不便，母亲也卧病在床，他本人还患有冠心病，因家庭与身体原因无法外出打工。2018 年楼底村成为改革试点村，由党支部牵头成立股份经济合作社，承接了造林护林、道路建设、饮水工程、广场建设等项目。在刘大叔的主动要求下，村集体考虑到他身体与家庭情况后，安排他在造林和工程建设中做一些轻体力工作，让他不出门就能在家门口打工。熟人社会、温情管理，“购买式改革”最大的成功就在于通过柔性管理契合了村民的生活方式，得到了村民的认同，获得了集体经济组织得以存续的凝聚力。

二是村集体在承接公共工程的过程中，培育了基层组织团结合作、自我发展的内生动力。大宁县规定“村党支部引导村民当家作主、民主管理，工程所有支出都必须民主决策、公开公示，保证群众的知情权、参与权、决策权。在股份经济合作社收益分配办法上，合作社承接项目工程、开支情况、收益分配全部向村民公开，接受村民监督。”由于当地村民既是施工主体与风险承担者，又是依照工程质量获取收益的剩余索取者与公共工程的受益者，村民的个人利益与集体利益相统一。利益的一致性激励民众充分利用当地自然、人文、社会资源，高标准完成公共工程。

三是村集体股份经济合作社的本质是合作性组织，目的在于增进成员的福利水平，在收益分配上体现出“益劳性”^①与“扶贫性”。项目制中外部经济主体的主要目标是获取经济利益，村民在其中是被雇佣者，只取得劳务收入。在参与村集体承包工程的过程中，村民变为合作经济的主人，拥有剩余索取权，不仅取得劳务收入，还可以按照入股情况与交易额获取利润返还。在合作社的收益分配过程中还体现出“扶贫性”，尽量吸纳贫困户参与务工，在利润分配时设置贫困股对贫困户予以特殊照顾。

“购买式改革”还深深嵌入于当地文化。“问我祖先在何处，山西洪洞大槐树”的深厚宗族文化，讲义气、讲相与、讲帮靠的晋商精神对山西农村生活有重要且深远的影响。大宁县更是如此，很多村子都保留着宗族祠堂，人们有着浓厚的帮贫扶弱观念。基层干部为了改善群众生活甘于奉献，忘我付出。楼底村村长介绍说：“村主任，书记一个月工资只有四五百，小组长一千，村里的工作却十分繁杂，包括党建工作、产业发展、土地确权、低保认证、扫黑除恶、调解百姓矛盾。申请项目需要投入大量的精力组织材料，但一想到本村有很多 60 多岁的村民有劳动能力、年龄偏大，自己单独出去找工作很难，就要争取让他们在村集体合作社里干上活，改善生活。”白村村长冯元明是位返乡创业青年，他从军 11 年退役回乡，希望能为养育自己的故乡做出贡献。2015 年他拿出 30 万的退役补偿在白村引入有机苹果种植项目。2018 年他被推选为村长后，帮助村民申请到土壤改良、引水上山等项目工程，不

^① 即不仅按照边际生产率给予劳动要素报酬，还按照入股情况与交易额进行利润返还。

仅大幅降低了农户的肥料、灌溉支出，还使村民有了务工收入。在改革过程中，他始终把村民的利益放在第一位，自己却因为初期投入过大而背负着 20 多万元的债务。

“购买式改革”还孕育于党的先进执政理念与文化中。改革首先触及主管部门职能的转变，必然带来既有项目利益格局的改变。没有领导干部执政思想与作风的转变，项目利益将难以从负责干部与外部承包者手中下沉到村集体中。大宁县一位干部认为，“全面从严治党”、“习近平新时代中国特色社会主义思想”与“不忘初心、牢记使命”主题教育是推动改革的有力思想武器。

“购买式改革”的实现，同样体现了政治上的嵌入性。Zukin and DiMaggio (1990) 指出，政治制度与权力运作等政治因素会对经济行为产生重要影响。在中央提出乡村振兴战略、农村集体产权制度改革的大背景下，有利于组织振兴与集体经济发展的“购买式改革”自然容易被地方政府关注推广。然而改革并不是一帆风顺，当遇到阻力与旧体制束缚时，改革者需要与各级政府互动以取得支持与配合。由于村集体股份经济合作社大多不具备三级施工资质，在项目审批环节容易遇到阻力。大宁县干部通过向省委骆惠宁书记反映改革遇到的准入资质问题，得到了省委省政府的重视与支持。省委省政府把大宁县的“购买式改革”工作相继列入《2018 年转型综改先行先试任务清单》与《关于“一县一策”集中攻坚深度贫困县的意见》两个省级文件，赋予大宁县专享政策。政策包括“在大宁县加快推进林业综合改革试点，探索农村道路、小型水利工程建设与管护改革”，“充分发挥基层和群众首创精神，大胆先行先试，不断为改革提供新经验”，“围绕生态脱贫先行先试，在提高农民组织化程度、造林营林护林、农村简易公路、小型水利设施等建设管护方面，提高贫困群众参与度和收益面”。在省委省政府政策的推动下，相关部门放宽了合作社参与施工建设的准入条件，并且开始讨论优先为试点合作社办理扶贫攻坚专用三级施工资质。改革者们通过与上级部门的积极沟通，争取政策支持，使改革能够变成一项政治任务而得以顺利推广。

“购买式改革”依托内生于村庄的农村集体经济组织，紧密地嵌入于当地社会结构关系、政治、文化中，因而在公共品供给过程中培育了基层团结合作、自我发展的社会动力。

五、进一步分析：改革的局限性与完善措施

还需指出的是，“购买式改革”带动农户发展的经济动力与社会动力并非稳定如一，其强弱与稳定受制于村集体的施工能力与组织能力。其一，以村集体为行为主体虽然提高了监督效率，增强了剩余分配的激励因素，但受村集体施工能力所限，改革涉及的公共品仅限于小型造林护林工程与村级生产、生活设施建设管护工程。专业性较强的大型水利、交通工程依然主要由外部企业承接。改革中村集体收入仍然主要依赖政府对村级公共事业的财政拨款，其“自我造血”的经济动力略显不足。其二，改革虽然在组织基础条件较好的试点村进展顺利，但在一些集体组织力薄弱的村庄推广比较困难。在这些村庄，村民大会无法定期召开，村委会资料也多是应付上级检查在乡镇农经站的帮助下临时拼凑的。村民对集体事务漠不关心，村内由于缺少能人带领无法组建施工队，无力组织书面材料向上申报公共项目。

针对上述问题，大宁县进一步完善了改革措施。其一，为进一步提高并发挥村集体在改革中发展

出的施工能力，由大宁县政府牵线搭桥，山西路桥集团与村集体签订劳务合同，对村内有施工能力的个人进行专业化班组培训。培训后考核合格的施工班组和个人可参与路桥集团实施的大型建设工程。村集体开始实现从依赖财政输血到依靠施工技能自我造血的内生发展转变。其二，大宁县积极发挥能人带头作用，通过集体产权制度改革提高村集体组织能力。道家村原本是一个基层组织涣散的深度贫困村，2017年国家卫健委驻村干部李孟涛初到道家村时，党支部开会党员都来不齐。他从严肃组织生活着手，一个个打电话督促按时参会，并把会议时间定在晚上以照顾党员白天干农活的需要。党员参会人数渐渐多了起来，村集体组织能力明显增强。在上级支持下，李孟涛与村党支部开展了集体产权制度改革，组织成立了村集体股份经济合作社。合作社不仅把耕地、林地等集体资产折股量化到个人进行年终分红，还组织村民参与“购买式改革”。2018年，合作社通过公开议标，先后承接了小型水利、村道路等工程项目，带动全村59户贫困户实现户均增收8000余元，村集体增收28.97万元。

六、研究结论与启示

大宁县推行的一系列“购买式改革”，把项目制中自上而下的计划式实施路径变为了由村集体通过县乡扶贫工作小组自下而上申报公共工程项目，直接承接当地公共工程建设和养护的实施路径。一方面，改革通过缩短委托-代理链条、赋予村集体剩余索取权，实现了公共品高效供给与农户增收，体现出经济动力。另一方面，村集体内生于村庄，紧密地嵌入当地社会结构关系、政治、文化中，因而在公共品供给过程中培育了基层团结合作、自我发展的社会动力。同时，村集体的组织能力、施工能力，政府部门的政策支持与执政文化等要素影响两方面动力的强度与稳定性。

本研究发现，为更好地落实中共中央提出的“稳步提高农民的组织化程度”、“不断壮大集体经济实力”、“鼓励农民和农村集体经济组织自主筹资筹劳开展村内基础设施建设”等战略目标，可以充分借鉴大宁县“购买式改革”中村集体参与公共品供给的路径创新。公共事业的申请、承包等关键权力应尽量下放到公共事业的受益群体，以缩短委托-代理链条，增强监督效率。同时，政府部门可以通过“购买过程”到“购买结果”的转变，把决策权与剩余索取权让渡给公共事业的直接受益者，以实现决策权与剩余索取权的统一和个人与集体利益的统一，赋予施工主体自己监督自己的经济动力。同时，在推进改革的过程中，还应注重发挥村集体的组织功能，保证群众的知情权、参与权、决策权，以激发基层团结协作、自我发展的内在潜能。此外，村集体作为合作性组织，应保持“益劳动性”与“扶贫性”，以实现全体成员福利水平的提高。在外部环境方面，当村集体受制于工程资质等客观条件限制时，可以通过制定相应政策以放宽准入标准。改革遇到固有利益集团的反对或消极配合的问题，可以通过上级政府制定针对性文件，把改革作为一项政治任务自上而下地推广。同时还应加强领导干部的党风廉政建设，牢固树立“为人民服务”的执政思想与理念。

本研究还表明，“购买式改革”中村集体带动村民参与公共品供给的经济动力与社会动力受制于村集体施工能力与组织能力等多方面因素，有利于明确从哪些路径着手以激励村集体参与公共品供给。村集体缺乏能人带领的问题，可以通过“对口扶贫”、“定点帮扶”、“驻村干部”等制度完善大学生村官乃至基层公务员的选拔与培养机制，可以推动“外出务工人员回乡创业”和“市民下乡”，鼓励和引

导城市居民在乡村从事各种经济活动。村集体组织能力不足的问题，可以从深入推进农村集体经济产权制度改革处着手解决。在资源变资产、资金变股金、农民变股东的过程中，既增加村集体经济规模，又引导村民参与公共事务的决策讨论，培育基层团结协作、自我发展的机制。村集体施工能力不足，无力承担大型工程的问题，可以通过当地政府在大型施工企业与村集体间牵线搭桥，通过企业的专业化培训提升村集体施工能力，进而帮助村集体参与大型工程的劳务输出，获得“自我造血”的能力。

参考文献

- 1.安永军, 2020:《农村公共品供给中的“市场包干制”: 运作模式与实践逻辑》,《中国农村经济》第1期。
- 2.董磊明, 2015:《农村公共品供给中的内生性机制分析》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第10期。
- 3.桂华, 2014:《项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例》,《政治学研究》第6期。
- 4.贺雪峰、刘岳, 2010:《基层治理中的“不出事逻辑”》,《学术研究》第6期。
- 5.贺雪峰、罗兴佐, 2006:《论农村公共物品供给中的均衡》,《经济学家》第1期。
- 6.黄丽芬, 2019:《公共品供给方式与基层善治》,《华南农业大学学报(社会科学版)》第1期。
- 7.李昌平, 2017:《中国乡村复兴的背景、意义与方法——来自行动者的思考和实践》,《探索与争鸣》第12期。
- 8.刘鸿渊, 2012:《农村社区性公共产品供给合作行为研究——基于嵌入的理论视角》,《社会科学研究》第6期。
- 9.刘锐、付悦, 2019:《农村公共品供给: 变迁、问题及出路》,《农村经济》第5期。
- 10.吕程平、温铁军、王少锐, 2020:《深度贫困地区农村改革探索——大宁实践》,北京: 社会科学文献出版社。
- 11.渠敬东, 2012:《项目制: 一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。
- 12.王海娟、贺雪峰, 2015:《资源下乡与分利秩序的形成》,《学习与探索》第2期。
- 13.张军、蒋维, 1998:《改革后中国农村公共产品的供给: 理论与经验研究》,《社会科学战线》第1期。
- 14.张维迎, 1995:《企业的企业家——契约理论》,上海: 上海人民出版社。
- 15.张晓山, 2016:《农村基层治理结构: 现状、问题与展望》,《求索》第7期。
- 16.张晓山, 2020:《完善农村基本经营制度 夯实乡村治理基础》,《中国农村经济》第6期。
- 17.折晓叶、陈婴婴, 2011:《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》第4期。
- 18.周黎安, 2018:《转型中的地方政府: 官员的激励与治理》,上海: 上海人民出版社。
- 19.Aghion, P., and H. Demsetz, 1972, “Production, Information Costs, and Economic Organization”, *American Economic Review*, 62(50): 777-795.
- 20.Coase, Ronald H., 1937, “The Nature of Firm”, *Economica*, 4(16): 368-405.
- 21.Crozier, M., and F. Erhard, 1977, *Actor and Systems: The Politics of Collective Action*, Chicago: The University of Chicago Press.
- 22.Granovetter, M., 1985, “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness”, *American Journal of Sociology*, 91(3): 481-510.
- 23.Holmstrom, B., and J. Tirole, 1989, “The Theory of the Firm”, in Schmalensee, R. and R. Willig (eds.) *Handbook of*

Industrial Organization, Amsterdam: North Holland Press, pp. 63-110.

24. Jensen, Michael C., and W. C. Meckling, 1976, "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, 3(4): 305-360.

25. Polanyi, K., 1944, *The Great Transformation*, New York: Farrar and Rinehart Press.

26. Zukin, S., and P. DiMaggio, 1990, *Structures of Capital: The Social Organization of the Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

(作者单位: 山东师范大学经济学院)

(责任编辑: 胡 祎)

The Path Innovation of Participation in Public Goods Supply by Rural Collective Economic Organizations: A Case Study of "Purchasing Reform" in Daning County

Qiao Cuixia Wang Ji

Abstract: After the founding of the People's Republic of China, the participation in the supply of public goods by rural collective economic organizations has experienced three major changes. At present, the supply of rural public goods generally adopts a top-down project supply mode, which may easily lead to the "last kilometer dilemma" and "profit sharing order" due to the problems such as the excessive long chain of principle-agency, being detached from the village society, and the loss of collective economic organizations' participation. Through a case study of path innovation of participation in the supply of public goods by rural collective economic organizations, this article finds that rural collective economic organizations embody the dual power of economy and society. On the one hand, the reform realizes the efficient supply of public goods and the increase of farmers' income by shortening the principal-agent chain and giving farmers the residual claim rights, which reflects the economic power. On the other hand, rural collective economic organizations were born in villages and are closely embedded in the local social structure, politics, and culture. Therefore, in the process of public goods supply, rural collective economic organizations cultivate the social power of cooperation and self-development. The capacities of organizations and construction of village collectives, the policy support of government departments, and the ruling culture affect the strength and stability of the two aspects of power. It is necessary to stimulate the power accurately through the reform of collective property rights system, the introduction of talents, the formulation and improvement of policies, and the construction of the party's ruling culture, so as to enhance the economic and social functions of rural collective economic organizations in the process of participation in the supply of public goods.

Key Words: Rural Collective Economic Organization; Rural Public Goods Supply; Purchasing Reform; Contractual Theory; Embeddedness Theory