

梯次发展：乡镇政府推动新型农村集体经济发展的逻辑进路

田雅馨

摘要：乡镇政府在新型农村集体经济发展中的作用至关重要。既往研究从党建引领论、自主经营论和政策压力论角度探讨了行政推动新型农村集体经济发展的可行性，却无法回答究竟何种模式可以根据村庄的差异化发展情况使各村在行政逻辑引导下均实现一定的发展。本文结合协同治理理论和特质激活理论，以成都市安仁镇上安片区的实践为分析对象，将乡镇政府推动新型农村集体经济发展的模式概括为“梯次发展”。研究表明，梯次发展遵循组织协同机制、能力识别机制和发展带动机制。乡镇政府明确乡镇、村两级共同的发展任务，统一乡镇、村两级公司化的运营模式，进而形成梯次发展的组织协同机制。在此基础上，乡镇政府为激活村庄经营特质而统一输入组织资源，村庄发展则出现分化。乡镇政府根据村庄有无经营特质确立差异化发展目标，使发展目标能够匹配村庄差异化发展情况，进而形成能力识别机制。面对发展分化的村庄，乡镇政府优先发展具有经营特质的“强村”，再由“强村”带动缺乏经营特质的“弱村”，进而形成发展带动机制。在三大机制的运作下，乡镇政府首先协同“强村”实现“强村”新型农村集体经济的发展壮大，进而由“强村”协同“弱村”实现后者新型农村集体经济的适度发展。一种分发展阶段、分发展成效的梯次发展得以实现。通过呈现一种合理的行政推动发展模式，本文为新型农村集体经济发展中如何确定乡镇政府的角色定位提供了一定启示。

关键词：新型农村集体经济 协同治理 特质激活 经营特质 梯次发展

中图分类号：F323.6; F724.6 **文献标识码：**A

一、问题的提出

发展新型农村集体经济是实现共同富裕的关键措施。自2016年《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》出台以来，中国探索出发展现代农业、引入工商资本、承接支农项目等多种集体经济的发展模式，集体经济不断发展壮大（高鸣和芦千文，2019）。与此同时，集体经济“空壳村”“薄弱村”仍占大多数，部分村庄存在经营能力欠缺、管理架构不规范、市场竞争力弱、

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

【作者信息】 田雅馨，武汉大学社会学院，电子邮箱：13834662541@163.com。

长期发展后劲不足等问题（孔祥智和高强，2017）。集体资产匮乏的村庄缺乏组织动员能力，普遍面临公共品供给的“最后一公里”困境（桂华，2019）。2023年中央“一号文件”指出，要构建产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的运行机制，探索资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等多样化途径发展新型农村集体经济。2024年中央“一号文件”进一步指出，要深化农村集体产权制度改革，促进新型农村集体经济健康发展。发展新型农村集体经济是一件兼具村级自治功能（叶娟丽和曾红，2023）、经济发展功能（张应良和徐亚东，2019）和社会组织动员功能（李文钢和马良灿，2020）的重要事业。为此，基层政府将发展新型农村集体经济作为治理目标，一方面通过绩效考核督促村庄发展集体经济，另一方面通过输入财政资源激活村庄发展集体经济的能力（夏柱智，2021）。可以认为，新型农村集体经济的发展问题被纳入了基层政府的行政逻辑。基层政府试图以行政逻辑推动新型农村集体经济的发展，学术界对此众说纷纭，形成了三种主流意见。

第一种是党建引领论。这种观点对行政推动新型农村集体经济发展的模式持积极乐观态度。有研究认为，党建引领可以依靠政党的政治权威，将经济发展目标嵌入基层治理结构，实现政经联营和村社联营（吴高辉和杨晓婷，2024）。这种来自政党的统合力量可以将松散的行动主体组织起来，为村庄高效率对接发展资源、动员村庄成员共同参与发展集体经济，实现党建引领下的政社共建（管珊，2024）。而且，党建引领可以兼顾公平与效率，在实现集体经济增长的同时也能实现普通村民的利益分享，用“让利”而非直接分红的模式将小农户纳入村庄“发展共同体”，激活村庄社会的活力（陈义媛，2020）。

第二种是自主经营论。这种观点对行政推动新型农村集体经济发展的模式持中立态度，认为行政是否推动集体经济的发展只是其次，关键是要激活村庄发展的内生动力，实现村庄的自主经营。自主经营论主张通过共建共治共享实现集体经济的稳步发展。村集体以盘活闲置资源为基础，将可以利用的资源都整合起来，从而摆脱集体经济发展的资源困境（周立等，2021）。在此之后，村庄能够以讨论闲置资源的利用问题为契机，动员村民参与民主协商会议，共同确立集体经济的发展模式（马平瑞和李祖佩，2023）。集体经济的收益最终通过股权分配、公共服务供给等方式在村民之间共享，村民在享受集体发展福利的同时也会形成凝聚力，村庄也可以实现以发展带动治理的目标（赵黎，2023）。

第三种是政策压力论。这种观点对行政推动新型农村集体经济发展的模式持批评怀疑态度，认为政府的强考核问责会使发展集体经济“异化”为形式主义的温床。地方政府将发展集体经济的事务简化为增加收入数据的考核任务，村庄为满足考核要求会在指标上做文章，由此引发集体经济的“输入性内卷化”（张立和郭施宏，2019）。由于村集体缺乏发展能力，指标化的绩效考核反而会形成政策要求与具体实践的脱节，提高村庄对项目资源的依赖程度（潘璐和戴小燕，2023）。对项目资源的这种依赖反过来又会加剧村庄发展目标和村民生活需求的分化，向上争取项目的村集体逐渐脱离地方社会的内生需求，而这也会大大削弱村集体的治理能力（田先红和孟庆渡，2023）。

本文认为，在上述三种主流观点中，自主经营论的局限性较为明显。这种观点过于强调村庄社会共同治理的作用，却没有意识到村庄可以调配的资源是有限的。只有依靠对政府资源的有效配置和对社会资源的有效吸纳，村庄才能突破自身发展的局限性（黄心泓，2023）。党建引领论和政策压力论的针锋相对则需要进一步的讨论。一方面，党建引领论主要关注已经发展起来的新型农村集体经济的

成功案例，却忽视了集体经济能够发展起来的复杂情境和前提条件。不同村庄在经营能力、发展基础方面存在一定的差异，政府考核体系的严格程度也不一致，上述因素均会影响集体经济的发展。另一方面，政策压力论主要关注新型农村集体经济发展的失败案例，认为行政力量的介入只会造成集体经济发展的失败。这种观点认为，只有将发展自主权归还村庄，村庄才能够实现发展。然而，现实情况是复杂的，既存在具有经营能力的村庄，也存在缺乏经营能力的村庄。关于行政推动新型农村集体经济发展的模式究竟应当如何统合村庄的差异化情况，既有研究并没有给出一个令人满意的答案。

结合2024年3月笔者在成都市安仁镇长达20天的集体经济专题调研，本文试图解答上述问题。在协同治理理论和特质激活理论的基础上，本文提出“梯次发展”的概念。这一概念指代一种分发展阶段、分发展成效的行政推动新型农村集体经济发展的模式。梯次发展模式可以统合村庄的差异化发展情况，为不同类型的村庄均赋予一定的发展可能性。对梯次发展的研究既有助于为新型农村集体经济的发展提供切实可行的实现路径，也契合中国共同富裕的发展要求。

二、理论借鉴与分析框架

（一）理论借鉴：协同治理理论与特质激活理论

新型农村集体经济在发展过程中面临行政权力的“偏离”“越位”和区域分化的不均衡等问题（汪倩倩，2023）。为解决上述问题，一方面，地方政府需要与村庄协同发展，为村庄的经营行为提供有利的组织环境，发挥基层治理者的统筹协调作用（魏程琳和褚庆宜，2023）；另一方面，地方政府需要充分尊重村庄发展的实际情况，根据村庄发展能力的不同制定差异化的发展策略，使乡镇政府的制度设计能够与村庄的差异化情况匹配，从而发挥基层治理者的“一线治理”作用（杜鹃，2020）。

从发挥基层治理者统筹协调作用的必要性来看，发展新型农村集体经济需要地方政府提供政策合法性依据，并利用政党的政治权威实现对资源的有效调配（孙锦帆和田先红，2023）。只有乡镇政府主动担当统筹协调地方市场的责任，与村庄协同发展集体经济，村庄才能更好地实现自主经营。基于哈肯（2005）提出的“协同学”概念，中国学者发展出协同治理理论。该理论描述的是一种在正式制度的约束下允许弹性协商的新型治理模式。协同治理理论强调各子系统相互作用、共同构造总体结构的重要性。通过充分的协商谈判和资源交换，各子系统能在互动中形成符合各方诉求的公共性规则（李汉卿，2014）。Ansell and Gash（2008）认为，协同治理的关键在于多方行动主体要共同参与治理事务，在协同的过程中不断沟通、建立信任、凝聚共识，最终共同制定符合多方主体利益诉求的公共政策。在笔者看来，协同治理理论可以用来理解新型农村集体经济发展过程中乡镇政府的行为逻辑。发展新型农村集体经济不仅是村庄内部的事务，也是乡镇政府的责任。乡镇、村两级需要形成合力，乡镇政府为村庄发展提供有利的制度支持，村庄将外部的制度支持转化为自身的发展效能（何得桂和赵倩林，2023）。乡镇、村两级只有协同发展，才能推动新型农村集体经济的发展。

从发挥基层治理者“一线治理”作用的必要性来看，新型农村集体经济的经营属性对村庄的经营禀赋提出了较高要求。只有那些具备经营特质的村庄才能将集体经济发展壮大（黄振华，2015），不具备经营特质的村庄则呈现依附上级财政扶持的状态（袁梦，2022）。乡镇政府的行动只有匹配村庄

的差异化发展能力，才能充分发挥乡镇、村两级协同发展的作用。Tett and Guterman（2000）以及 Tett and Burnett（2003）曾在心理学领域提出特质激活理论，该理论描述了组织情境激活潜藏在个体人格中的“沉睡的”特质的过程。这种被唤醒的特质能够让个体呈现良好的工作表现。不过，特质激活是一个连续的过程。最初，特质处于“休眠”状态并潜藏于人群之中，组织无法识别哪个或哪些个体具备发展潜质。之后，组织通过分配任务、提供组织支持等方式对个体施加外部刺激，为特质激活提供有利的组织环境。在组织的努力下，个体那些潜藏的特质被激活并表现为个体的工作绩效。笔者认为，特质激活理论同样可以用来理解新型农村集体经济发展过程中乡镇政府的行为逻辑。乡镇政府需要输入资源以激活具备经营特质的村庄，使那些处于“休眠”状态村庄的集体经济发展起来。对那些不具备经营特质的村庄，乡镇政府则可以通过“强村带动弱村”的方式实现辖区内各类村庄的梯次发展。

（二）分析框架：乡镇政府推动新型农村集体经济梯次发展的逻辑进路

根据《现代汉语词典》（第7版），“梯次”指“依照一定次序分级或分批”的发展状态^①。邓小平在共同富裕的设想中就提出了一种梯次发展的思路。在他的设想中，共同富裕的构想是这样提出的：一部分地区有条件先发展起来，一部分地区发展慢点，先发展起来的地区带动后发展的地区，最终达到共同富裕^②。实践中，政府部门常用“梯次推进”^③、“梯次分明”^④等语词表达根据实际情况分发展阶段、分发展成效地推进工作。根据笔者在成都市安仁镇的田野调查，梯次发展是当地政府推动新型农村集体经济发展的主要模式。梯次发展包括了协同治理理论和特质激活理论的核心思想，考虑了乡镇、村两级协同发展的重要性和根据村庄发展能力调整协同方式的必要性。这种发展模式兼具协同发展的整体性和具体问题具体分析的情境性特征。

梯次发展模式主要通过三大运作机制实现乡镇政府辖区内各类村庄集体经济的发展。具体而言，通过组织协同机制，塑造乡镇、村两级协同发展的组织形式；通过能力识别机制，统一输入组织资源，激活村庄经营特质，并根据村庄的经营特质确立差异化的发展目标；通过发展带动机制，优先发展具有经营特质的“强村”，再由“强村”带动缺乏经营特质的“弱村”。在三大运作机制下，乡镇政府首先协同“强村”实现此类村庄新型农村集体经济的发展壮大。之后，由“强村”带动“弱村”，实现“弱村”新型农村集体经济的适度发展。由此，新型农村集体经济的梯次发展得以实现。乡镇政府推动新型农村集体经济梯次发展的逻辑进路如图1所示。

^①中国社会科学院语言研究所词典编辑室，2016：《现代汉语词典》（第7版），北京：商务印书馆，第1284页。

^②邓小平，1993：《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社，第373-374页。

^③例如，国务院印发的《“十四五”推进农业农村现代化规划》中有“梯次推进有条件的地区率先基本实现农业农村现代化，脱贫地区实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”的表述。参见《国务院印发〈“十四五”推进农业农村现代化规划〉》，https://www.gov.cn/xinwen/2022-02/11/content_5673141.htm。

^④例如，2023年的中央“一号文件”中有“构建梯次分明、分工协作、适度竞争的农业科技创新体系”的表述。参见《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2023-02/13/content_5741370.htm。

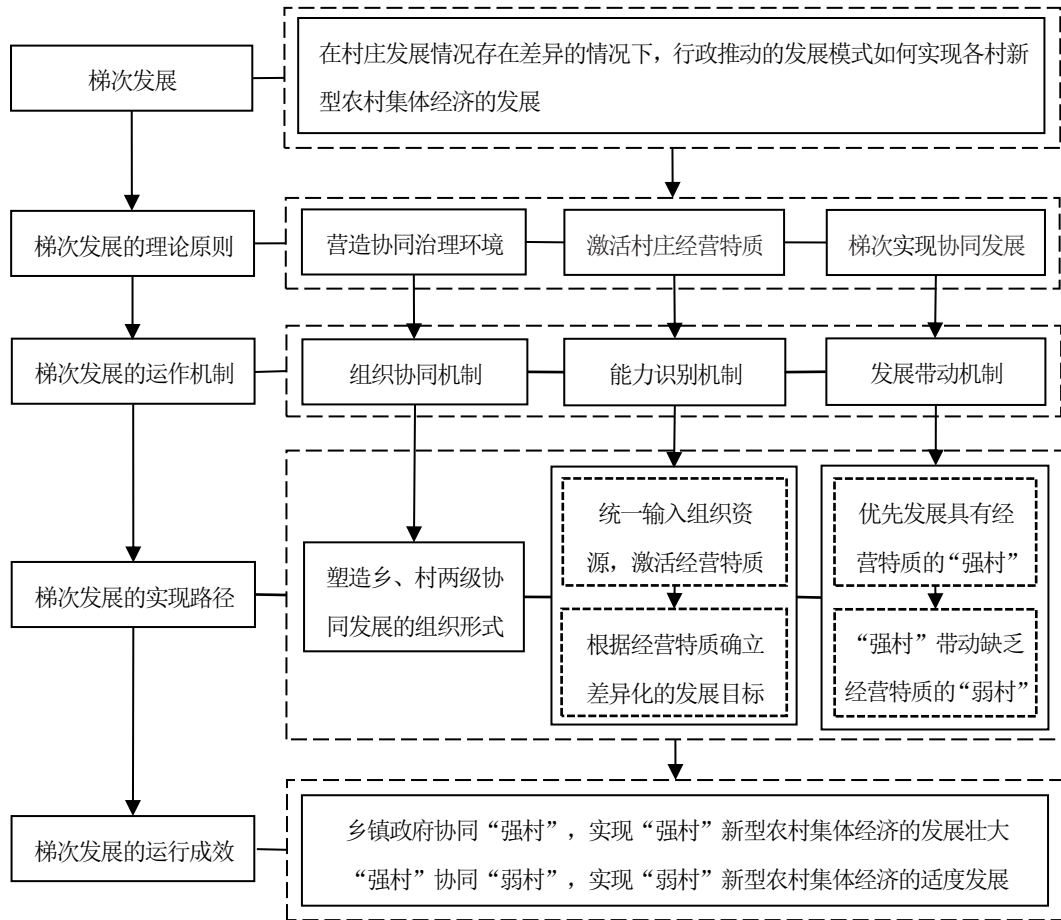


图1 乡镇政府推动新型农村集体经济梯次发展的逻辑进路

1.梯次发展的组织协同机制。国家治理重心的下移将村庄整合进基层治理体系（李春根和罗家为，2021）。乡镇政府围绕推进村庄发展的规划向村庄配置资源，村庄围绕乡镇政府下派的治理目标开展工作，乡镇、村两级形成“组织同构”（衡霞，2022）的组织协同机制。组织协同机制一方面要确保乡镇、村两级有共同的发展任务，将发展新型农村集体经济作为组织工作的重心；另一方面要确立集体经济公司化运营模式，在运营架构上建立乡镇、村两级集体资产管理公司。在协同机制作用下，乡镇级集体资产管理公司可以为村级集体资产管理公司提供资金支持，村庄也能有效整合乡镇、村两级的资源。

2.梯次发展的能力识别机制。村庄发展新型农村集体经济需要具备经营特质。为了识别哪些村庄具有经营特质，在实践中，乡镇政府发挥了“分配型动员”（贺雪峰和桂华，2022）的功能，向各村统一输入组织资源，为激活各村发展新型农村集体经济的经营特质提供有利的组织环境。在向各村统一输入组织资源后，乡镇政府再根据各村拿到资源后的实际发展情况，决定是否继续向其输入资源。在这个过程中，为了更精准地将资源投放到适宜的村庄，乡镇政府选择在前期通过公平的资源分配机会来识别和筛选具有经营特质的村庄，在此基础上根据村庄发展状况的不同确立差异化的发展方案。

3.梯次发展的发展带动机制。“规划治国”是中国的特色治理模式（钱坤和唐亚林，2023），能将长期的发展规划拆解为阶段性的发展任务，并按照顺序逐步推进相关规划的落地。在实践中，面对村庄的差异化发展情况，乡镇政府优先发展具备经营特质的“强村”，不断增加对此类村庄的资源输入力度。通过乡镇、村两级的协同推进，此类村庄的新型农村集体经济不断发展壮大。对于缺乏经营特质、难以实现同步发展的村庄，乡镇政府则采取“强村带动弱村”的方式，由具有经营特质的“强村”带动缺乏经营特质的“弱村”，从而推动此类村庄（“弱村”）新型农村集体经济的适度发展。

基于以上分析可以认为，梯次发展是在充分考虑各个村庄差异化发展情况的基础上提出的一种新型农村集体经济发展模式。通过梯次发展模式，乡镇政府既能保证每个村在发展过程中不掉队，推动各村新型农村集体经济的发展，也能根据各村的发展能力差异，推动各村新型农村集体经济实现分发展阶段、分发展成效的梯次发展。

三、研究方法与案例描述

（一）研究方法

案例研究是一种深入经验现场的研究方法。这种研究方法具有深入性和探索性特征，适合回答“怎么回事”和“为什么”之类的问题（Yin, 1994）。而且，案例研究能够从复杂的现实世界提炼清晰的理论逻辑，有助于理解复杂实践的内在逻辑。在实践中，乡镇政府推动新型农村集体经济的梯次发展模式的具体运作过程是复杂的。为理解该模式的具体运作机制，本文使用案例研究法展开相关分析。

在案例选取方面，本文以成都市大邑县安仁镇上安片区的新型农村集体经济发展实践为案例。选取这一地区作为案例的理由有以下两点：第一，在乡镇政府的推动下，安仁镇的新型农村集体经济经历了从无到有的发展过程。2020年，安仁镇政府将发展新型农村集体经济列为镇政府的工作重心，并花费大量精力探索新型农村集体经济的发展道路。安仁镇发展新型农村集体经济的经验凝结了镇政府的智慧，该案例展示了行政力量推动新型农村集体经济发展的整个过程，具有一定的典型性和示范性。第二，安仁镇政府分片区发展新型农村集体经济。安仁镇政府将偌大的辖区划分为精细的片区，在小范围的片区内推行“强村带动弱村”的方式，从而使梯次发展模式更有抓手。本文选取的上安片区是安仁镇政府历时三年用心发展的成果。通过梯次发展模式，上安片区内两个“强村”的集体经济年收入超过100万元，三个“弱村”的集体经济年收入超过10万元。上安片区的案例展示了梯次发展模式对各村差异化发展情况的统合，符合本文的研究需要。

本文案例分析使用的经验材料来自笔者及所在研究团队的实地调研。2024年3月，笔者及所在研究团队在成都市安仁镇开展了为期20天的集体经济专题调研。这次调研采取半结构化访谈法，访谈了上安片区的5名村党支部书记、15名其他村干部、10名村民小组长、5名村级集体资产管理公司工作人员和10名普通村民，在村庄层面掌握了各村或社区集体经济的差异化发展情况。此外，调研团队还访谈了安仁镇政府的党委书记、上安片区挂片领导、分管安仁镇集体经济的主要领导和相关部门负责人，共计12人，在乡镇政府层面具体了解了该地行政推动新型农村集体经济发展的模式。通过在村和乡镇政府两个层面的访谈，本文力图呈现一个丰富、扎实的案例研究。

（二）案例描述

安仁镇位于成都平原西部，辖区面积 57 平方千米，户籍人口 5.7 万人。安仁镇下辖 6 个片区，34 个村或社区^①，辖区内有耕地 4.3 万亩，养殖生猪 21 万头。安仁镇享有“成都市粮食供应基地”“成都市生猪供应基地”之称。2020 年，安仁镇政府开始发展新型农村集体经济，并规定每个村或社区集体经济的发展目标为每年收益 5 万元。随着各村或社区新型农村集体经济的不断发展，2023 年，安仁镇政府将集体经济的发展目标调整为每年收益 10 万元。本文选取的上安片区位于安仁镇南部，位于成都市大邑县、邛崃市与新津区的交界地带，地理位置较为偏僻，没有发展新型农村集体经济的历史基础。上安片区下辖 5 个村或社区，在梯次发展模式的推动下，截至 2023 年底，该片区已有 2 个社区的集体经济年收入超过 100 万元，其余 3 个村或社区的集体经济年收入超过 10 万元。由于发展新型农村集体经济的成效较为显著，自 2020 年起，安仁镇政府在大邑县政府的年度考核中连续 3 年排名第一，获得了“省级百强荣誉镇”“省级乡村振兴示范镇”等多个荣誉称号。

上安片区内 5 个村或社区新型农村集体经济的发展情况如表 1 所示。该表展示了梯次发展模式下各村或社区新型农村集体经济的发展基础和收益情况。

表 1 安仁镇上安片区各村（社区）新型农村集体经济的发展基础和收益情况

村（社区）类型		发展基础	收益情况（元/年）		
			自主发展	发展带动	年净收益
“强村”	汪安社区	耕地面积 6865 亩，养殖专业合作社 12 家，闲置办公场所 1000 平方米，闲置柏油仓库 240 平方米	土地管理费收入 10 万元，粪污转运经营收入 100 万元，养殖场出租收入 30 万元，车辆清洗中心出租收入 30 万元，食品厂（在建）	每个村或社区从“多村联合体”获得分红收入 6 万元	176 万元
	昌盛社区	耕地面积 3399 亩，养殖专业合作社 4 家，闲置建设用地 6.6 亩	土地管理费收入 5 万元，粪污转运经营收入 35 万元，保鲜厂经营收入 65 万元		111 万元
“弱村”	高山社区	耕地面积 8555 亩，养殖专业合作社 2 家，闲置建设用地 12.76 亩	土地管理费收入 5 万元，厂房出租收入 3 万元		14 万元
	蒲墩村	耕地面积 6388 亩，养殖专业合作社 11 家，闲置建设用地 1.27 亩	土地管理费收入 4 万元，宴会厅出租收入 1 万元，牛草厂房出租收入 2 万元		13 万元
	赵善村	耕地面积 5104 亩，养殖专业合作社 5 家，闲置建设用地 1.2 亩	土地管理费收入 3 万元，烘干房出租收入 2 万元		11 万元

注：“收益情况”中的数据为 2023 年数值。

上安片区的 5 个村或社区均为传统农业村，产业结构以水稻、小麦等种植业和生猪等养殖业为主。这 5 个村或社区都拥有一些发展新型农村集体经济的资源，但每个村或社区的治理情况、经营能力不同，安仁镇政府无法立刻判断哪些村或社区具有发展新型农村集体经济的特质。因此，安仁镇政府采取了统一输入资源的方式，旨在激活村或社区的经营特质，将具有经营特质和发展能力的村或社区识别出来。在此之后，镇政府才能更加精准地推动各村或社区新型农村集体经济的梯次发展。

^①安仁镇下辖 28 个社区和 6 个村。28 个社区虽然名为“社区”，却依然保留着农村基层组织的运行架构。所以，和 6 个村一样，本文选取的汪安社区、昌盛社区、高山社区同样有发展新型农村集体经济的条件。

在向5个村或社区统一输入资源方面，安仁镇政府通过开会动员、提供思路、申请项目等方式为各村或社区发展新型农村集体经济提供有利的组织环境。在安仁镇政府的努力下，汪安社区和昌盛社区借助“绿色种养循环农业项目”成立了粪污转运公司，取得了可观的集体经济收入。高山社区、蒲墩村和赵善村则难以充分利用镇政府统一输入的资源。这3个村或社区的做法是，先借项目经费修建厂房，再通过物业出租收取微薄的租金。汪安、昌盛两个社区展现了发展新型农村集体经济的经营特质，其余3个村或社区则缺乏发展壮大新型农村集体经济的经营特质。

面对村或社区发展情况的分化，安仁镇政府采取梯次发展模式。在统一输入资源后，镇政府优先向汪安、昌盛2个社区进一步输入资源，推动2个社区实现新型农村集体经济的发展壮大。在具体操作中，汪安社区修建生猪养殖场并将其出租给第三方公司运营，社区每年获得净收益30万元；修建车辆清洗中心并将其出租给第三方公司运营，社区每年获得净收益30万元；修建食品厂，计划为镇政府食堂和医院食堂提供配餐服务。昌盛社区修建保鲜厂并与第三方公司合作经营，社区每年获得净收益65万元。针对其他3个村或社区，安仁镇政府发挥“强村带动弱村”^①的作用，在上安片区成立“多村联合体”——成都鑫粮牧上源商务服务有限公司，镇政府享有该公司15%的股份，每个村或社区享有该公司17%的股份。该公司由汪安、昌盛2个社区带头经营农事服务和城乡环境维护业务，其余3个村或社区积极配合。在该模式下，各村或社区每年能得到6万元分红。通过“强村带动弱村”，上安片区的“弱村”被带动起来，每年的集体经济收入超过10万元，实现了新型农村集体经济的适度发展。在梯次发展模式下，上安片区的新型农村集体经济实现了分阶段、分成效的发展。

四、梯次发展的组织协同机制

（一）明确乡镇、村两级共同的发展任务

乡镇政府与行政村是相对独立的两级行动主体。只有将二者的行动目标整合起来，乡镇、村两级才能形成“发展共同体”，共同发展新型农村集体经济。在梯次发展实践中，安仁镇政府首先将发展新型农村集体经济列为乡镇、村两级共同的发展任务。

安仁镇政府在2020年将发展新型农村集体经济确立为镇政府的工作重心。发展新型农村集体经济是安仁镇政府自主决定的发展任务，大邑县政府并未对此有所要求。2024年，根据县委督促检查暨绩效管理领导小组的《大邑县2023年目标绩效考评实施办法》，在新型农村集体经济发展方面，县政府仅规定了“不出现集体经济零元村”的底线要求。为获得区别于其他乡镇政府的出色政绩，安仁镇政府决定大力发展新型农村集体经济，用集体经济的发展撬动乡镇各项事业全方位的发展。根据安仁镇党委书记的说法，发展新型农村集体经济有很多好处：

“抓工作千万不要所有工作都抓，所有工作都抓可能所有工作都是及格。现在乡镇政府间的竞争不是全方位的竞争，而是用最短板带动所有方面的发展。我们要找到乡镇政府工作的抓手，通过一个

^①为避免“社区”和“村”两个概念影响读者对梯次发展模式的理解，本文在案例分析中用“强村”指代汪安社区和昌盛社区，用“弱村”指代高山社区、蒲墩村和赵善村。

事情把所有事情牵扯进来。发展新型农村集体经济可以节省企业沟通成本，带动村民致富，撬动基层治理。一项工作就可以让乡镇政府的所有指标都起来。”（20240328-安仁镇党委书记^①）

安仁镇政府“抓发展”有两点考虑。第一，必须依靠差异化竞争来赢得上级领导的重视。在治理过程中，县政府规定了乡镇政府的基础治理事务。完成这些基础治理事务，在县政府的考核中可以“达标”但无法“达优”。为了“达优”，乡镇政府必须额外选择一些重点发展的治理事务，从而争取在激烈的乡镇政府的竞争中脱颖而出。第二，“抓发展”必须选择一个可以撬动地方全方位发展的治理事务，并将其作为乡镇政府的工作重心。新型农村集体经济的发展涉及项目争取、政企合作、村级治理等内容，能够调动地方社会的发展活力。因此，安仁镇政府将发展新型农村集体经济列为工作重点。2020年，安仁镇政府规定的集体经济发展目标为每年收益5万元。随着新型农村集体经济的逐步发展，2023年，安仁镇政府将集体经济的发展目标调整为每年收益10万元。

发展新型农村集体经济不能仅仅是安仁镇政府在政绩驱动下想要实现的治理目标，更重要的是要激发各村或社区的行动动力。为了实现这一目标，安仁镇政府常采取开会动员的形式，用“领导高度重视”（庞明礼，2019）的策略将各村或社区的注意力吸引到发展新型农村集体经济上来。安仁镇政府经常与各村或社区开会沟通发展新型农村集体经济的想法，为各村或社区指明发展道路：

“镇里很重视集体经济。每个季度，镇政府会分片区座谈，问我们有没有资源可以挖掘。镇政府会一个村一个村地谈。我们要在会上和领导汇报发展思路，领导再给我们想发展办法。除了每个季度的会，我们每周五还要参加镇政府联席会议。我们私下还会和领导开会沟通。村里都是绞尽脑汁地想发展方法，争取能多开拓点路径。”（20240316-赵善村党支部书记）

安仁镇政府采用开会动员的方式鼓励各村或社区发展新型农村集体经济，这样的做法有两个好处：首先，通过开会动员的形式，镇政府将发展新型农村集体经济的意图传达给各村或社区。各村或社区在领会到领导高度重视的政治信号后，也会将发展新型农村集体经济视为自身的任务。乡镇、村两级在发展新型农村集体经济方面达成了共识。其次，开会动员的形式为乡镇、村两级的协商讨论搭建了平台。安仁镇政府在发展新型农村集体经济的过程中担任“智囊团”角色，帮助各村或社区拓宽经营思路，确保发展规划的切实可行。各村或社区在发展新型农村集体经济的过程中拥有自主性，可以结合自身实际情况提出发展方案，向镇政府及时汇报发展困难。在安仁镇政府与村或社区的共同努力下，乡镇、村两级明确了发展新型农村集体经济的共同任务，从而形成了协同发展的紧密关系。

（二）统一乡镇、村两级公司化的运营模式

集体产权制度改革通过资源变资产、资金变股金、农民变股东的“三变”改革，将模糊的集体产权确权到人。该项改革不仅实现了集体资产的科学化管理和透明化运作，还调动了村庄发展新型农村集体经济的积极性（孔祥智，2020）。鉴于集体产权制度改革带来的诸多好处，安仁镇政府积极推行集体产权制度改革，最终统一确定了乡镇、村两级公司化的运营模式。公司化的运营模式将零散的资源整合为发展新型农村集体经济的物质基础，从而扩大各村或社区发展新型农村集体经济的资金规模。

^①按照学术惯例，本文按照“访谈时间-访谈对象职务”的形式对访谈资料进行编码，并隐去访谈对象的姓名。

一方面，安仁镇政府设立了负责管理各村或社区投资事项的镇级集体资产管理公司。通过 2015 年和 2017 年的农民集中安置项目，安仁镇政府先后腾退了 4000 余亩宅基地。这些腾退出来的土地指标由大邑县土地储备中心负责交易，交易后的净收入在县、乡两级政府之间分成。这笔净收入分成使安仁镇政府获得了财政自主性，镇政府得以自主投资村或社区的经营建设项目。根据安仁镇党委书记的说法，只有镇政府拥有了财政自主性，各村或社区才愿意跟着镇政府发展新型农村集体经济：

“安仁镇政府每年有 5000 万元财政拨款，其中 3000 万元是工资。镇政府只能拿这笔拨款保证政府的基本运转。有句俗语说，‘手头没米，狗都不理’。镇政府要想把这块地方的经济发展起来，就需要有自己的活钱。当上级财政拨款不足又提倡过紧日子时，镇政府就需要自己赚钱。只有镇里有钱了，才能支持新型农村集体经济的发展，才能让村里觉得跟着你干有希望。”（20240328-安仁镇党委书记）

如果没有启动资金，各村或社区的新型农村集体经济就很难从无到有地发展起来。在此背景下，安仁镇政府的镇级集体资产管理公司在两方面发挥了重要作用。第一，安仁镇政府会通过投资、垫资的方式为缺少资金的村或社区提供启动资金。在获取经营收益后，村或社区再逐步还清债务。只要村或社区表现出发展意愿，镇级集体资产管理公司就会积极向其提供资金支持，为这些村或社区发展新型农村集体经济扫除资金障碍。第二，镇政府需要为村或社区提供精神激励。面对资源匮乏的发展基础，村或社区不得不动用一切可以利用的资源推动发展。在发展过程中，村或社区容易有疲软心态。镇级集体资产管理公司的存在让村或社区吃下了“定心丸”。村或社区受到安仁镇政府带头管理集体资产的精神激励。只有拥有精神激励，村或社区发展新型农村集体经济的积极性才能被调动起来。

另一方面，安仁镇政府鼓励各村或社区设立村级集体资产管理公司。安仁镇政府的集体产权制度改革回应了中央关于建立符合市场经济要求的集体经济运行新机制^①的要求，积极推动辖区内各村或社区采取“集体出资+村（居）民入股”的方式量化股权。村集体或社区必须掌握村级集体资产管理公司的控股权，确保集体资产不被少数精英群体的股权稀释掉。村民或居民是否入股则遵循自愿原则。如果村民或居民愿意入股，那么他们需要以户为单位参与投资。

村级集体资产管理公司的成立在以下方面推动了对村或社区资源的整合。第一，通过公司化运营，村或社区可以详细摸底本村或社区的资金、资产和资源情况，盘活可以利用的闲置资源。在具体操作上，村或社区将过去归属不清晰、权责不明确、保护不严格的资金、资产和资源进行核算清理，明确发展新型农村集体经济的物质基础。第二，公司化运营需要量化股权，邀请村民或居民入股。邀请村民或居民入股可以调动其参与村或社区事务的积极性。由于新型农村集体经济的发展与村民或居民的经济收益息息相关，村民或居民愿意参与新型农村集体经济的发展，发展新型农村集体经济的社会力量就被整合起来。第三，公司化的运营模式能够帮助村或社区对接市场，方便村或社区与第三方公司开展合作。安仁镇政府的集体资产管理公司可以通过投资入股的形式支持村或社区新型农村集体经济的发展。村级集体资产管理公司可以衔接市场经营主体，与第三方公司商议合作事宜，并按照清晰的

^① 《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》，https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5163444.htm。

股权结构与第三方公司进行净收益的分成。公司化的运营模式给予集体经济融入市场的机会。这样，村或社区就可以按照自主经营、自负盈亏的逻辑发展新型农村集体经济。

（三）塑造乡镇、村两级协同发展的组织形式

发展新型农村集体经济既是关乎共同富裕的政治事务，也是涉及经营发展的经济事务。在新型农村集体经济实践中，安仁镇政府分别从政治和经济两个方面塑造了乡镇、村两级协同发展的组织形式。

在政治方面，安仁镇政府明确了乡镇、村两级共同的发展任务，塑造了为发展新型农村集体经济服务的政治组织形式。第一，乡镇、村两级的党组织负责人是发展新型农村集体经济的“脑”，共同制定村或社区的发展规划。乡镇和村或社区两级党组织的负责人“经常半天半天地讨论发展模式”

（20240328-安仁镇党委书记）。村或社区的党支部书记根据实际情况提出发展想法，安仁镇党委书记把关发展细节、制定实施标准、权衡发展方案的可行性。第二，乡镇、村两级的重要干部是发展新型农村集体经济的“中流砥柱”，能够为村或社区争取发展资源。安仁镇政府分管全镇集体经济发展的副书记、作为牵头部门的党群工作办公室及相关部门的重要领导干部都可以做到“村里需要什么项目就去协调什么部门”（20240323-安仁镇农业农村办公室主任）。村或社区里擅长与人打交道的干部可以动员村庄或社区的精英参与投资，促成与第三方公司的合作。第三，乡镇、村两级的普通干部是发展新型农村集体经济的“脚”，能够积极执行发展规划。新型农村集体经济的发展涉及安仁镇政府的各个部门，从土地批复到项目申请，从材料上报到工程建设，每一项事务都需要镇政府干部的协助。村或社区干部负责落实发展新型农村集体经济的工作规划，遵循“四议两公开”^①的工作方法，征求村民或居民意见，与村民或居民共同商议发展新型农村集体经济的具体事务。

在经济方面，安仁镇政府统一了乡镇、村两级公司化的运营模式，塑造了为发展新型农村集体经济服务的经济组织形式。第一，缺乏发展能力的村或社区难以成立村级集体资产管理公司。这些村或社区难以筹集发展新型农村集体经济的资金，也难以通过公司化运营模式实现自主经营。安仁镇政府选择成立“多村联合体”，通过“强村带动弱村”，推动这些“弱村”实现公司化运营。第二，处于发展起步阶段的村或社区面临资源匮乏的困境。村或社区的经费是有限的，能够申请到的项目经费也是有限的。此类村或社区需要镇级集体资产管理公司帮助其解决资金缺乏的问题。第三，已经实现自主经营的村或社区能够用集体经济的收益实现建立新公司所需的投资。在此类村或社区的发展过程中，镇级集体资产管理公司可以退居幕后。因为此类村或社区不再依赖安仁镇政府的支持，可以实现独立运营。总而言之，如果村或社区需要经济支持，可以及时得到镇政府的资金倾斜。如果村或社区实现了自主经营，那么镇政府就会退出对村或社区的支持。

需要注意的是，行政权力与经济权利的联合易使新型农村集体经济“异化”为少数利益群体的私营经济。为避免新型农村集体经济的发展跑偏走样，安仁镇政府在显性规则和隐性规则两个方面制定了防范此类风险的措施。在显性规则方面，安仁镇政府规定：村或社区的干部不许入股村级集体资产

^①“四议”指村党支部会提议、“两委”会商议、党员大会审议和村民代表会议或村民会议决议；“两公开”指决议公开和实施结果公开。

管理公司，村集体或社区必须掌握村级集体资产管理公司的控股权，安仁镇政府的财务部门和纪检部门要定期检查村级集体资产管理公司的收支情况。在隐性规则方面，安仁镇政府会积极为村干部或社区干部争取“人大代表”“优秀干部”等称号。这些荣誉称号为那些自身经营着产业^①的村干部或社区干部提供了很大的帮助。这些干部拥有了“政治光环”，就能提高自己所经营产业的信誉度，进而提高所经营产业的收益。有了经营收益，村干部或社区干部在发展自己产业的过程中能够得到足够的经济回报，就不会操控新型农村集体经济的发展走向。

五、梯次发展的能力识别机制

各村或社区的经营特质存在差异。为了识别各村或社区是否具有经营特质，安仁镇政府统一向各村或社区输入组织资源。那些具有经营特质的村或社区在发展新型农村集体经济的过程中取得了较好成效，那些不具备经营特质的村或社区则面临发展困境。面对各村或社区的差异化发展情况，安仁镇政府制定了差异化的发展目标。安仁镇政府鼓励具备经营特质的“强村”继续发展壮大新型农村集体经济，鼓励不具备经营特质的“弱村”适度发展新型农村集体经济。

（一）统一输入组织资源

安仁镇政府在推动新型农村集体经济发展之前，已较为熟悉各村或社区的发展情况。从这个角度来说，安仁镇政府似乎不需要输入组织资源也能识别各村或社区的经营能力。但是，在知晓各村或社区的发展能力存在区别的前提下，安仁镇政府依然选择了通过输入组织资源激活各村或社区经营特质的模式^②。安仁镇政府输入组织资源的方式包括争取项目资源和协调科层资源。

1.根据各村（社区）需求争取项目资源。为了确保各村或社区都有发展新型农村集体经济的公平机会，安仁镇政府不断扩充“项目池”，“争取每个科室都有项目可以下来”（20240323-安仁镇农业农村办公室主任）。通过上述方式，安仁镇政府积极为各村或社区争取适合其发展情况的项目。

汪安社区、昌盛社区和高山社区分别拥有12家生猪养殖场、4家生猪养殖场和1家杀猪场，三个社区的污水排放一直是管理难题。为解决污水排放问题，大邑县政府于2020年推出了“绿色种养循环农业项目”，并按照25元/立方米的标准对污水转运工作进行补贴。安仁镇政府为这三个社区都争取了该项目，建议其成立污水转运公司，用承接项目补贴的方式发展新型农村集体经济。镇政府为蒲墩村争取了“市级乡村振兴先进示范村”的荣誉称号，获得该荣誉称号的村能够获得50万元的资金奖励。安仁镇政府建议蒲墩村用这笔钱建设厂房，并与第三方公司合作运营，由第三方公司负责经营

^①例如，在发展新型农村集体经济之前，汪安社区和昌盛社区的党支部书记就经营着自己的产业。汪安社区党支部书记经营着1家劳务派遣公司，昌盛社区党支部书记经营着5家生猪养殖场。

^②虽然那些自己拥有产业的村干部或社区干部有更大概率实现新型农村集体经济的快速发展，但是，安仁镇政府依然要遵循机会公平的原则，营造公平的制度环境。当镇政府为各村或社区输入组织资源时，那些不擅长争取资源的村或社区的弱势得到弥补。而且，安仁镇政府会重点与汪安社区、昌盛社区协商讨论新型农村集体经济的发展模式，听取这些自己有产业的社区党支部书记的经营思路，从而更好实行政推动新型农村集体经济发展的模式。

厂房，蒲墩村则通过土地入股的方式获取收益分红。安仁镇政府为赵善村申请了价值 100 万元的烘干厂房项目，建议赵善村与第三方公司合作，并通过共同经营、入股分红的模式取得集体经济收益。

2.为各村（社区）发展统筹协调科层资源。安仁镇政府将发展新型农村集体经济视为工作重心，用“书记亲自抓、副书记协助抓、主要领导直接调动具体科室”（20240322-安仁镇党群工作办公室主任）的方式统筹协调科层资源。通过上述做法，镇政府打破了科层体制常规的运作模式，降低了各科室之间的协调沟通成本，提高了办理与发展新型农村集体经济相关事务的行政效率。同时，在发展新型农村集体经济的过程中，需要由大邑县政府批复建设用地的使用和工程项目的修建，安仁镇政府会积极向上协调科层资源，争取得到县政府对镇政府发展新型农村集体经济的支持。如果村或社区在发展新型农村集体经济的过程中遇到流程上的阻碍，安仁镇政府会积极帮助其协调科层资源：

“赵善村申报了一个 100 万元的扶持项目。我们在 2022 年 5 月份申报该项目，到了 9 月份，我们才知道这个项目被县里的程序卡住了。镇党委书记就找县里相关领导谈了好几次，让领导帮忙协调协调。之前，所有科室都以对方的章为前提条件不给该项目盖章。后来，领导发了一次火。第二天，县政府一天盖了 8 个章。该项目立马就进入实施阶段了。”（20240322-安仁镇党群工作办公室主任）

安仁镇政府只有提高快速响应村或社区发展需求的能力，才能支持村或社区精准捕捉稍纵即逝的发展机会。凡是与发展新型农村集体经济相关的工作，安仁镇政府的干部均直接汇报给镇党委书记，再由镇党委书记向上协调县级政府，向下统合各科室。这样，整个科层体制都被动员起来，共同服务于新型农村集体经济的发展。

（二）经营特质激活与各村（社区）发展的分化

安仁镇政府统一为各村或社区输入组织资源，为发展新型农村集体经济塑造有利的组织环境。在镇政府的努力下，部分村或社区的经营特质被激活，其他村或社区则缺乏发展新型农村集体经济的能力。各村或社区集体经济的发展开始出现经营能力与经营动力的分化。

1.各村（社区）经营能力分化。经过新型农村集体经济的初步发展，汪安、昌盛 2 个社区的经营特质被激活，其余 3 个村或社区则缺乏经营能力。汪安、昌盛 2 个社区在发展过程中展现了较好的经营能力。2 个社区一方面与辖区内的所有养猪场签订了协议，规定社区按照每头猪每次 10 元的标准向养猪场收取粪污转运费；另一方面与辖区内的部分种粮大户签订协议，规定社区按照市场价为种粮大户提供粪污还田服务。汪安、昌盛 2 个社区依靠镇级集体资产管理公司的资金完成公司注册手续，并分别投资 100 万元和 50 万元。2020 年，汪安社区获得 100 万元的集体经济净收益，昌盛社区获得 35 万元的净收益。在安仁镇政府的资源支持下，2 个社区均实现了自主经营。

另外 3 个村或社区则缺乏经营能力，未能充分利用组织资源。安仁镇政府建议高山社区开展杀猪场的污水转运业务。然而，由于杀猪场负责人与一家想开展污水转运业务的清洁公司负责人关系更好，高山社区很难与杀猪场达成合作协议。结果，污水处理的项目补贴最终还是由清洁公司负责人获得。安仁镇政府建议蒲墩村利用“市级乡村振兴先进示范村”的 50 万元奖励建设厂房，由第三方公司负责经营厂房，村集体则通过土地入股进行收益分红。厂房建好后，蒲墩村将修建的厂房以低廉的价格租赁给牛草供应公司，村集体每年仅能获得 2 万元的租金收益。赵善村要花费 370 万元修建烘干厂房，

安仁镇政府为其争取到 100 万元的项目经费支持。至于如何筹集其余 270 万元资金，镇政府建议赵善村通过村民入股方式筹集资金。但是，村民不相信村庄有经营的能力，均不愿意入股。镇政府又提议由镇级集体资产管理公司垫资，赵善村又担心还不起账。最终，烘干厂房由第三方公司负责人修建，村集体每年仅能得到 2 万元的租金收益。

安仁镇政府向各村或社区输入的组织资源与各村或社区集体经济发展的分化情况如表 2 所示。

表 2 组织资源输入与各村（社区）发展分化情况

村（社区）	组织资源输入	经营模式	投资收益（元/年）	经营效果
汪安社区	绿色种养循环农业项目	成立粪污转运公司 (集体股 44%、村民股 56%)	总投资 100 万元 净收益 100 万元	激活经营特质 实现自主经营
昌盛社区	绿色种养循环农业项目	成立粪污转运公司 (集体股 30%、村民股 70%)	总投资 50 万元 净收益 35 万元	
高山社区	绿色种养循环农业项目	谈判未果	总投资 0 元 净收益 0 元	缺乏经营特质 缺乏经营能力
蒲墩村	“市级乡村振兴先进示范村”奖励	厂房出租	总投资 50 万元 净收益 2 万元	
赵善村	烘干厂房项目	厂房出租	项目经费 100 万元 第三方投资 270 万元 村集体净收益 2 万元	

2. 各村（社区）经营动力分化。为发展新型农村集体经济，安仁镇政府需要调动各村或社区的积极性，与村或社区共同探索新型农村集体经济的发展道路。但是，各村或社区的经营动力存在明显差异。汪安、昌盛两个社区的党支部书记具有一定的经营思维。在发展新型农村集体经济之前，汪安社区的党支部书记就自己开办了 1 家劳务派遣公司，昌盛社区的党支部书记有 5 家生猪养殖场。两个社区的党支部书记均有较强的发展新型农村集体经济的动力，因为“他们想要靠发展集体经济争取光环，给自己的产业增加信誉度”（20240324-安仁镇党政综合办公室主任）。

相反，高山社区、蒲墩村和赵善村均由“中坚农民”治村（贺雪峰，2015）。这些“中坚农民”在村里通过流转土地开展规模化经营。由于经济收益主要来自农业生产，他们并不擅长市场经营。在发展新型农村集体经济的过程中，他们表现的是稳健保守的一面。这些村干部或社区干部擅长群众工作，但缺乏发展新型农村集体经济的运营能力。他们难以将安仁镇政府输入的组织资源转化为可利用的发展资源。在与汪安社区、昌盛社区的对比中，这些村或社区感受到了面子上的压力。对这些村干部或社区干部而言，镇政府输入的资源成了村或社区的“包袱”，上级的关心也成了督促村或社区发展新型农村集体经济的“鞭子”。这些村或社区缺乏足够的发展新型农村集体经济的动力。高山社区党支部书记的态度可以反映此类村或社区在发展新型农村集体经济过程中的动力不足问题：

“发展集体经济是镇上的任务，我们要坚决执行。如果我们提不出发展方案，领导就会找你。领导会问你是否把资源都挖掘出来了，为什么别的村都能发展起来，就你发展不起来。镇上虽然不会明说，咱们面子上也过不去。我们一提起这个事脑壳就痛。”（20240315-安仁镇高山社区党支部书记）

（三）根据经营特质确立差异化的发展目标

安仁镇政府向各村或社区统一输入组织资源并激活了两个社区的经营特质，村或社区出现了新型农村集体经济发展情况的分化。面对各村或社区的差异化发展情况，镇政府为各村或社区确立了差异化的发展目标。

1.为具有经营特质的“强村”确立更高的发展目标。安仁镇政府希望具备经营特质的“强村”实现新型农村集体经济的发展壮大。为了实现该目标，镇政府从两个方面对两个社区进行激励。一方面，为两个社区争取荣誉称号。“示范村社区”“智慧小区”“社区美空间”等荣誉称号有很多，镇政府会要求各个科室为两个社区争取荣誉称号。拿到这些荣誉称号，就能获得5万~30万元不等的奖励资金。另一方面，为社区干部争取荣誉奖励。“调动村干部积极性的办法就是给他们想要的，我们会给足他们政治激励。我们会给村党支部书记当人大代表的机会，也会给表现优秀的村干部年终奖励。”

（20240326-安仁镇镇长）由于两个社区的党支部书记对发展新型农村集体经济有较大贡献，安仁镇政府为他们争取到了担任“人大代表”的资格，以奖励他们的辛勤付出。同时，安仁镇政府会在年终评选时，授予在发展新型农村集体经济过程中表现优异的干部“优秀干部”的荣誉称号。第一年拿到该称号的村干部或社区干部可以得到2000元奖金，连续两年拿到该称号的村干部或社区干部可以在第二年得到3000元奖金，连续三年拿到该称号的村干部或社区干部可以在第三年得到4000元奖金。在安仁镇政府的激励下，两个社区的干部具有将新型农村集体经济发展壮大的动力。

2.为缺乏经营特质的“弱村”确立适度的发展目标。安仁镇政府会降低对不具备经营特质的“弱村”的要求，鼓励这些村或社区实现新型农村集体经济的适度发展。为了达成该目标，安仁镇政府不会单独考核全镇各村或社区新型农村集体经济的发展情况，只会在年终考核其治理的整体情况。如果“弱村”新型农村集体经济发展效果不佳，可以通过做好其他治理事务提高考核的整体分值，弥补新型农村集体经济发展中存在的不足。为了照顾“弱村”在发展新型农村集体经济方面的不足，安仁镇政府制定了较为灵活的绩效考核方案，该方案的主要内容是：

“发展新型农村集体经济只是镇政府工作的一个部分。如果一个村的集体经济发展得好，其他工作出现了问题，我们也会综合考虑打分情况。如果一个村的集体经济发展得不好，其他工作都做得很好，我们也会认为治理的整体效果不错。只是，如果集体经济发展得一般，一个村就算其他工作做得再好，在年终考核中也只能拿到‘达标’的评分。如果一个村的集体经济发展得好，其他工作又没有大问题，它就可以得到‘优秀’的评分。”（20240324-安仁镇副镇长兼上安片区挂片领导）

通过考核村或社区治理的整体绩效，安仁镇政府给予那些缺乏经营特质的村或社区更多的应对空间。对新型农村集体经济发展效果不好的村或社区而言，既需要努力发展新型农村集体经济，跟上全镇的发展脚步，又可以凭借在其他治理事务方面的高标准完成情况弱化发展新型农村集体经济方面的不足。这就缓解了村或社区发展新型农村集体经济时面临的行政压力。只要那些缺乏经营特质的村或社区表现出努力发展的态度，安仁镇政府就允许这些村或社区制定一个能够实现的适度发展目标，而不会要求其必须实现新型农村集体经济的发展壮大。

六、梯次发展的带动机制

在乡镇政府统一输入资源的背景下，各村或社区新型农村集体经济的发展出现一定程度的分化。面对发展分化的村或社区，安仁镇政府采取了梯次发展的带动机制。乡镇政府优先发展具有经营特质的“强村”，推进“强村”新型农村集体经济的发展壮大。随后，由“强村”再带动缺乏经营特质的“弱村”，帮助“弱村”实现新型农村集体经济的适度发展。

（一）优先发展具有经营特质的“强村”

乡镇政府与“强村”可以形成合力，共同推动后者新型农村集体经济的发展壮大。乡镇政府的梯次发展模式首先表现为优先发展具有经营特质的“强村”。

1. 协同“强村”沿产业链纵向拓展经营范围。大邑县共有 50 家规模以上的生猪养殖场，汪安、昌盛两个社区共有 16 家规模以上的生猪养殖场。这构成了两个社区发展新型农村集体经济的资源基础。粪污转运公司成功运营后，两个社区利用生猪养殖的优势资源进一步推动了新型农村集体经济的发展。

“发展新型农村集体经济要专一，沿着一条产业链一直做下去。汪安、昌盛两个社区拥有的规模以上生猪养殖场数量占全县一小半。这就构成了发展集体经济的抓手。2020 年，县里来了笔循环经济的资金，我们就想着要把粪污转运的工作做了。后来，我们就沿着生猪产业链，搞生猪消洗中心出租和生猪养殖场出租。后面我们又开展食堂配送，拿下县里的医院系统。这样，汪安社区才会去建食品厂，昌盛社区才会去建保鲜厂。”（20240323-安仁镇农业农村办公室主任）

乡镇、村两级围绕生猪产业链，不断挖掘可以利用的资源。生猪产业涉及生猪养殖、粪污转运、车辆消洗和猪肉供应等多个环节，乡镇、村两级可以在每一个环节挖掘存在的获利机会，从而发展壮大新型农村集体经济。沿着生猪产业链，汪安社区先后成立了 4 家村级集体资产管理公司。除粪污转运公司外，2020 年，汪安社区投资 300 万元建造了生猪养殖场并将其租给第三方公司运营，社区每年收取租金 30 万元。2022 年，汪安社区投资 340 万元成立了畜禽运输车辆消毒清洗公司并将其租给第三方公司运营，社区每年收取租金 30 万元。同年，汪安社区还投资 600 万元建造了食品厂，计划为政府食堂、医院食堂做配送服务。2022 年，昌盛社区借助安仁镇政府争取到的 230 万元的冷链项目，投资 660 万元建立了保鲜厂并与第三方公司合作运营。社区每年向公司收取 15 万元的租金，并按照 10% 的比例与企业进行利润分成，社区在 2023 年获得了 65 万元的净收益。

2. 从支持“强村”“借鸡生蛋”到推动“强村”独立运营。新型农村集体经济发展过程中，“强村”面临缺少资金的问题。在新型农村集体经济发展初期，乡镇政府会为社区积极争取包括绿色种养项目、冷链项目在内的资源，并通过乡镇级集体资产管理公司为社区垫资，以此缓解两个社区发展新型农村集体经济面临的资金压力。安仁镇政府会建议社区优先发展风险较小、收益稳定的经营项目（例如出租养殖场和出租消洗中心）。当社区集体经济发展到一定程度了，再去介入风险更大、收益更高的项目。这样，乡镇政府就推动了两个社区的新型农村集体经济从“借鸡生蛋”的依附式运营走向自负盈亏的独立运营。汪安社区修建的食品厂、昌盛社区修建的保鲜厂均是两个社区独立运营的成果。

两个社区要想实现独立运营，就需要安仁镇政府帮助社区解决棘手的用地难题。汪安社区拥有的土地资源是有限的。为了建设食品厂，安仁镇政府为汪安社区统筹协调了三河社区的20亩建设用地。作为对三河社区的补偿，安仁镇政府将三河社区的20亩建设用地折合为3%的股份，让该社区入股汪安社区的食品厂。同理，安仁镇政府帮助昌盛社区将一处已经闲置的蘑菇房场地批准为可修建场地的建设用地。拥有了建设用地，昌盛社区才能建造拥有1500吨库存容量的保鲜厂。在安仁镇政府的帮助下，两个社区可以充分发挥经营特质，积极向外对接市场资源。为了推动食品厂的运转，汪安社区的党支部书记与一家做猪肉生意的上市公司达成合作。汪安社区引入该公司的一条生产线，独立生产猪肉。汪安社区计划把这些食品配送到乡镇政府的食堂和医院的食堂。这样，社区就拥有了稳定的销售渠道。为了推动保鲜厂的运转，昌盛社区与一家做冷藏生鲜生意的公司达成合作。该公司负责人一直想扩大经营规模，但始终找不到可以使用的建设用地。由于拥有稀缺的建设用地，昌盛社区就能与该公司负责人进行反复谈判，从而确定对发展新型农村集体经济有利的合作方案。两者最终达成的协议是，社区一方面向该公司收取15万元的土地租金，另一方面按照10%的比例与公司进行净收益的分成。通过与第三方公司合作运营的方式，两个“强村”均逐渐摆脱了依附政府资源的发展模式，走向了自负盈亏的独立运营。两个社区的集体经济收益也在不断增加，均实现了新型农村集体经济的发展壮大。

（二）“强村”带动缺乏经营特质的“弱村”

由于“弱村”缺乏发展新型农村集体经济的经营特质，乡镇政府不会继续向“弱村”输入资源。但是，安仁镇政府选择整合“强村”和“弱村”的力量，要求“强村”带动“弱村”发展新型农村集体经济，由“强村”帮助“弱村”从而实现后者新型农村集体经济的适度发展。

1. 乡镇政府成立“多村联合体”，要求“强村”带动“弱村”发展。安仁镇党委书记发现“弱村”倾向于依赖场地出租收益的情况后，决定不再对此类村或社区输入资源，转而通过“强村”带动此类村或社区发展新型农村集体经济：

“发展新型农村集体经济最困难的地方在于很多人没有经商的头脑。我们很难找到像WGF（汪安社区党支部书记）这样天生就适合做生意的人。那些做不好的村，特别喜欢发展花盆经济^①。这种村就要靠联合体去带动，靠片区的集体资产管理公司去带动。”（20240326-安仁镇党委书记）

为了推动辖区内各村或社区新型农村集体经济的发展，安仁镇政府确立了“强村带动弱村”的发展模式。2022年，安仁镇政府成立了“多村联合体”——成都鑫粮牧上源商务服务有限公司。在“多村联合体”的股份设置方面，镇级集体资产管理公司占15%的股份，5个村或社区各占17%的股份。

“多村联合体”的总投资额为180万元，每个村或社区需要出资30.6万元入股。安仁镇政府的集体资产管理公司为3个“弱村”垫付了这笔款项。“多村联合体”主要提供农事服务和城乡环境维护服务。农事服务指由5个村或社区的种粮大户统一为5个村或社区的农户提供农事服务。2023年，5个村或社区的种粮大户共计拥有20台旋耕机、10台无人机和10台插秧机。“多村联合体”要求种粮大户按

^① “花盆经济”是安仁镇党委书记对通过出租用地发展新型农村集体经济这一模式的形象表达。

照比市场价更低^①的价格提供服务。作为补偿，“多村联合体”会帮助种粮大户提高服务半径。城乡环境维护服务指5个村或社区成立“多村联合体”公司，将以前外包给第三方公司的环境维护服务转为“多村联合体”统一承包。过去，各村或社区用部分“公服资金”^②聘请第三方公司提供城乡环境维护服务。现在，“多村联合体”统一承接5个村或社区的城乡环境维护服务，用各村或社区的公益岗人员取代第三方公司聘请的专业保洁员，不仅降低了“公服资金”的支出额度，还将城乡环境维护收益留在了“多村联合体”。通过这两项服务的供给，“多村联合体”每年能获得35万元左右的净收益，每个村或社区平均可以获得6万元左右的净收益。加上土地管理费用、厂房出租费用、场地出租费用等几项集体经济收入，3个“弱村”每年均能获得超过10万元的集体经济收入。在“强村带动弱村”的模式下，3个“弱村”实现了新型农村集体经济的适度发展。

2.“弱村”积极配合“强村”的经营思路。只有“弱村”积极配合“强村”并在发展新型农村集体经济的过程中发挥自身主体性，“强村带动弱村”的模式才能成功。例如，“多村联合体”提供的农事服务要求将各村或社区种粮大户的农机统筹起来，再由种粮大户统一向农户提供农事服务。这些拥有农机的种粮大户已经形成了固定的服务半径，拥有了稳定的收益来源。“多村联合体”要想发展统一的农事服务，就需要各村干部或社区干部做好种粮大户的思想工作：

“村里给种粮大户发放补贴，所以我们提的建议他们都会听。有些种粮大户也不乐意统一提供农事服务，他们觉得自己吃亏了。我们就得给他们讲清楚利弊，告诉他们吃短期的亏才能获长久的利。这样，村里就能做通种粮大户的思想工作了。”（20240314-蒲墩村党支部书记）

3个“弱村”虽然缺乏发展新型农村集体经济的经营特质，但村干部或社区干部擅长做群众工作。在“强村带动弱村”的模式中，“强村”负责对外联络农机服务市场，协调各经营主体的利益，“弱村”需要做好配合工作，将各村或社区的种粮大户组织起来。而且，3个“弱村”需要对本村或社区的种粮大户进行思想动员，说服他们在“多村联合体”的领导下统一提供农事服务。由于村或社区会向种粮大户定期发放农业补贴，村或社区就有了与种粮大户进行谈判的资格。在谈判中种粮大户的顾虑被打消，种粮大户之间形成了统一向农户提供农事服务的发展共识。当各村或社区都将本村或社区的种粮大户统合起来时，“多村联合体”的经营方案就能落实。在“强村”发挥经营特质、“弱村”积极配合“强村”工作的前提下，“弱村”实现了新型农村集体经济的适度发展。

（三）梯次发展的运行成效

梯次发展是一种分发展阶段的运行模式。只有“强村”先行把新型农村集体经济发展壮大，才能带动“弱村”实现其新型农村集体经济的适度发展。梯次发展也是一种分发展成效的运行模式。“强村”拥有经营特质，可以率先实现新型农村集体经济的发展壮大。“弱村”则难以取得瞩目的新型农村集体经济发展成绩，因此只能实现新型农村集体经济的适度发展。

^①例如，2023年，旋耕的市场价为70元/亩，“多村联合体”需按照65元/亩的价格提供农事服务。

^②“公服资金”是成都市建立的保障村或社区发展的专项资金，村或社区每年都可以获得一笔“公服资金”。村庄享受的是“村级公共服务和社会管理专项资金”，社区享受的是“城市社区公共服务和社区管理专项资金”。

在安仁镇政府积极推动辖区内各村或社区发展新型农村集体经济的情况下，各村或社区新型农村集体经济的发展成效如表3所示。

表3 各村（社区）发展新型农村集体经济的成效

村（社区）	集体资产管理公司股权结构	发展方式	投资收益	经营效果
汪安社区	粪污转运公司（集体股44%、居民股56%）；养殖场（集体股33.3%、居民股66.7%）；车辆消洗中心（集体股33.3%、居民股66.7%）；食品厂（乡镇股25%、三河社区股3%、集体股30%、居民股42%）；“多村联合体”（乡镇股15%、集体股17%）；土地管理项目未成立公司	乡镇政府协同“强村”	投资1370.6万元 净收益176万元	实现新型农村集体经济的壮大；集体收益通过信用积分体系分享给居民
昌盛社区	粪污转运公司（集体股30%、居民股70%）；保鲜厂（集体股37.9%、居民股62.1%）；“多村联合体”（乡镇股15%、集体股17%）；土地管理项目未成立公司		投资740.6万元 净收益111万元	
高山社区	“多村联合体”（乡镇股15%、集体股17%）；土地管理、厂房出租项目未成立公司	“强村”带动“弱村”	投资30.6万元 净收益14万元	实现新型农村集体经济的适度发展；集体收益用于公共品供给
蒲墩村	“多村联合体”（乡镇股15%、集体股17%）；土地管理、宴会厅出租、牛草厂房出租项目未成立公司		投资80.6万元 净收益13万元	
赵善村	“多村联合体”（乡镇股15%、集体股17%）；土地管理、烘干房出租项目未成立公司		投资130.6万元 净收益11万元	

注：“投资收益”一栏中的收益数据为2023年数据。

两个“强村”实现了新型农村集体经济的发展壮大。通过乡镇、村两级的协同发展，2023年，汪安、昌盛两社区的集体经济净收益超过100万元。汪安社区分别投资100万元成立粪污转运公司、300万元建设养殖场、340万元建设车辆消洗中心、600万元建设食品厂、30.6万元入股“多村联合体”，总计投资1370.6万元。该社区的集体经济收入包括10万元土地管理费、100万元粪污转运经营收益、30万元养殖场出租租金、30万元车辆消洗中心出租租金、6万元“多村联合体”分红收益，集体经济净收益为176万元。昌盛社区分别投资50万元成立粪污转运公司、660万元建设保鲜厂、30.6万元入股“多村联合体”，总投资740.6万元；该社区的集体经济收入包括5万元土地管理费、35万元粪污转运经营收益、65万元保鲜厂经营收益、6万元“多村联合体”分红收益，集体经济净收益为111万元。为了将新型农村集体经济的收益分享给全体居民，两个社区探索出信用积分体系^①的福利分享方式。该分享方式调动了居民参与社区事务的热情，整个社区被组织动员起来。

3个“弱村”实现了新型农村集体经济的适度发展。2023年，高山社区在拥有闲置厂房的基础上，

^①经过民主讨论，两个“强村”决定用信用积分体系将集体经济的收益分享给全体居民。信用积分体系规定，居民每做一件好事，就可以积累5~10分，反之则扣除5~20分积分。只要整户信用不低于80分，居民就有资格享受“每年为80岁以上老人购买高档农合医疗保险”“每年为7岁以下儿童购买少儿互助金”等11项免费福利。如果居民想进一步分享集体经济发展收益，可以每满100分积分到积分超市兑换价值30元的商品。

投资 30.6 万元入股“多村联合体”。该社区的集体经济收入包括 5 万元土地管理费、3 万元厂房出租租金、6 万元“多村联合体”分红收益，集体经济净收益为 14 万元。蒲墩村投资 50 万元建设牛草厂房、30.6 万元入股“多村联合体”，总计投资 80.6 万元。该村的集体经济收入包括 4 万元土地管理费、1 万元宴会厅出租租金、2 万元牛草厂房出租租金、6 万元“多村联合体”分红收益，集体经济净收益为 13 万元。赵善村投资 100 万元建设烘干房、30.6 万元入股“多村联合体”，总计投资 130.6 万元。该村的集体经济收入包括 3 万元土地管理费、2 万元烘干房出租租金、6 万元“多村联合体”分红收益，集体经济净收益为 11 万元。3 个“弱村”的集体经济年收入均达到了安仁镇政府设立的 10 万元发展目标。这些缺乏经营特质的“弱村”有了余钱发展“兜底型集体经济”（夏冬和夏柱智，2024），既能为村或社区提供小微公共服务，也能为留守的村民或居民提供兜底型保障。这样，就可以在村或社区人口流失严重的背景下，维持村或社区的有效运转。

七、总结与讨论

发展新型农村集体经济是实现共同富裕的关键措施，乡镇政府在其中扮演着至关重要的角色。既往研究从党建引领论、自主经营论和政策压力论角度探讨了行政推动新型农村集体经济发展的可行性，但难以回答究竟哪种模式可以根据村庄的差异化发展情况使各村的新农村集体经济在行政支持下均实现一定的发展。本文以上述问题为核心，展开对安仁镇的案例分析。安仁镇政府采用的运行机制展现了一种适度且有效的行政推动新型农村集体经济发展的模式，本文将这种模式称为“梯次发展”。该模式包括以下步骤：首先，乡镇政府通过营造良好的制度环境，激活各村或社区发展新型农村集体经济的经营特质；其次，乡镇政府根据各村或社区的差异化发展情况识别具有发展新型农村集体经济的经营特质的村或社区；最后，乡镇政府优先推动“强村”实现新型农村集体经济的发展壮大，再由“强村”带动“弱村”实现“弱村”新型农村集体经济的适度发展。为了将具体的地方实践转化为可以推广的治理经验，本文在案例研究的基础上提出了梯次发展模式的逻辑进路。

梯次发展模式的逻辑进路如图 2 所示。

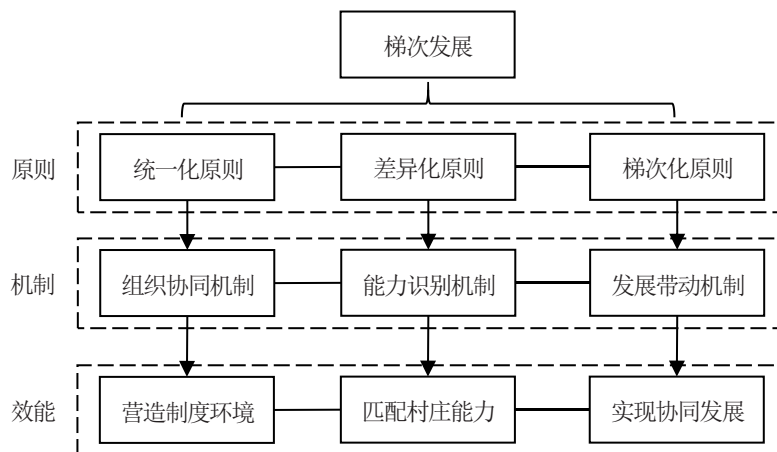


图 2 梯次发展模式的逻辑进路

（一）统一化原则、组织协同机制与制度环境的营造

新型农村集体经济是强化统分结合双层经营体制中“统”的力量的重要渠道。乡镇政府需要在统一化原则的指导下推动新型农村集体经济的发展。这种统一化原则有两种指向。第一，由于村庄自主发展新型农村集体经济的能力是有限的，乡镇政府需要为村庄提供必要的行政支持。乡镇、村两级需要形成发展共同体，明确发展新型农村集体经济的任务，建立公司化的运营模式。第二，乡镇政府需要按照“一盘棋”的思路推动新型农村集体经济的发展，赋予各村公平的发展机会。乡镇政府需要与各个村形成发展共同体，给每个村提供发展新型农村集体经济的资源。在明确发展任务和运营模式的条件下，乡镇政府在政治和经济两方面塑造了乡镇、村两级发展新型农村集体经济的组织协同机制。这种组织协同机制营造了有利于发展新型农村集体经济的制度环境。在良好的制度环境下，村庄在发展新型农村集体经济的过程中能够得到乡镇政府的资源支持，乡镇政府也能实时把握村庄新型农村集体经济的发展情况。这有利于乡镇、村两级形成有效的配合，共同推进新型农村集体经济的发展。

（二）差异化原则、能力识别机制与村庄能力的匹配

根据中国长期以来的治理经验，只要上级政府布置的行政任务与地方实际情况脱节，行政任务的执行就会出现“形式主义”（周振超和张金城，2018）等问题。因此，合理的行政推动新型农村集体经济发展的模式需要遵循差异化原则，根据不同村庄的发展情况制定不同的发展目标。乡镇政府在贯彻差异化原则时需要注意以下两点：第一，必须建立一套完整的能力识别机制。乡镇政府不能主观选定最具发展潜力的村庄，而是要给每个村提供公平的发展机会。乡镇政府可以通过统一输入组织资源的方式激活村庄的经营特质，用客观事实区分村庄的差异化发展能力。第二，必须建构宽松灵活的考核体系。在宽松灵活的考核体系下，那些最不具有经营特质的村庄才能摆脱强考核压力带来的行政负担。对发展新型农村集体经济而言，并非所有村庄都有能力实现新型农村集体经济的发展壮大。在这种情况下，各村新型农村集体经济发展的分化是一种必然现象。只有乡镇政府为村庄制定的发展目标与村庄的发展能力匹配，乡镇、村两级在发展新型农村集体经济的过程中才能形成有效的配合。

（三）梯次化原则、发展带动机制与协同发展的实现

“先富带动后富”是邓小平同志为中国发展道路提出的理论构想，但先富群体不一定会自觉带动后富群体（薛宝贵和何炼成，2018）。这要求乡镇政府遵循梯次化原则，将少数村庄拥有的经营特质转变为乡镇、村两级的共同财富。实施梯次化原则需要注意以下三点：第一，乡镇政府必须发挥整合各村的关键作用。乡镇政府需要牵头建立诸如“多村联合体”的集体资产管理公司，并持有该公司的股权。这样才能有指导“强村带动弱村”发展新型农村集体经济的话语权。第二，“强村”与“弱村”需要形成良好配合。“强村”需要掌握经营主导权，从而敏锐地捕捉经营机会。“弱村”需要获得自主参与权，从而成为与“强村”协同发展新型农村集体经济的伙伴。第三，衡量梯次发展是否有效的标准不是各村新型农村集体经济的收入有多高，而是“弱村”能否被带动起来并形成积极发展的状态。只要能够获得超出自身经营能力的集体经济收入，“弱村”就有余钱去组织动员村民。从这个角度讲，只有“弱村”能够发挥公共品供给、组织动员村民的“兜底”作用，梯次发展模式才能取得实效。

参考文献

- 1.陈义媛, 2020: 《农村集体经济发展与村社再组织化——以烟台市“党支部领办合作社”为例》, 《求实》第6期, 第68-81页。
- 2.杜鹏, 2020: 《一线治理: 乡村治理现代化的机制调整与实践基础》, 《政治学研究》第4期, 第106-118页。
- 3.高鸣、芦千文, 2019: 《中国农村集体经济: 70年发展历程与启示》, 《中国农村经济》第10期, 第19-39页。
- 4.管珊, 2024: 《党建引领新型农村集体经济发展的实践逻辑与效能优化——基于鲁中典型村的历时性探讨》, 《中国农村观察》第1期, 第146-160页。
- 5.桂华, 2019: 《产权秩序与农村基层治理: 类型与比较——农村集体产权制度改革的政治分析》, 《开放时代》第2期, 第36-52页。
- 6.哈肯, 2005: 《协同学: 大自然构成的奥秘》, 凌复华译, 上海: 上海译文出版社, 第109-129页。
- 7.何得桂、赵倩林, 2023: 《组织学习与集成治理: 制度优势转化为集体经济发展效能的有效路径——以石泉县“三抓三联三保障”为例》, 《社会主义研究》第1期, 第116-124页。
- 8.贺雪峰, 2015: 《论中坚农民》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第4期, 第1-6页。
- 9.贺雪峰、桂华, 2022: 《农村公共品性质与分配型动员》, 《开放时代》第4期, 第51-61页。
- 10.衡霞, 2022: 《组织同构与职能重组: 乡村治理体系一体化的实现路径——以彭州市宝山村和兴文县自由村为例》, 《探索》第3期, 第132-142页。
- 11.黄心泓, 2023: 《乡村持续发展中的“村社自主性”及其限度》, 《中国农村观察》第6期, 第124-144页。
- 12.黄振华, 2015: 《能人带动: 集体经济有效实现形式的重要条件》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第1期, 第15-20页。
- 13.孔祥智、高强, 2017: 《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》, 《理论探索》第1期, 第116-122页。
- 14.孔祥智, 2020: 《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》, 《经济纵横》第7期, 第32-41页。
- 15.李春根、罗家为, 2021: 《从动员到统合: 中国共产党百年基层治理的回顾与前瞻》, 《管理世界》第10期, 第13-26页。
- 16.李汉卿, 2014: 《协同治理理论探析》, 《理论月刊》第1期, 第138-142页。
- 17.李文钢、马良灿, 2020: 《新型农村集体经济复兴与乡土社会重建——学术回应与研究反思》, 《社会学评论》第8期, 第58-68页。
- 18.马平瑞、李祖佩, 2023: 《农村内生型集体经济发展的社会效应——基于鲁西南蔡庄村的个案研究》, 《中国农村观察》第4期, 第151-168页。
- 19.潘璐、戴小燕, 2023: 《发展新型农村集体经济的基层困境与现实悖论》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第39-54页。
- 20.庞明礼, 2019: 《领导高度重视: 一种科层运作的注意力分配方式》, 《中国行政管理》第4期, 第93-99页。
- 21.钱坤、唐亚林, 2023: 《规划治国: 一种中国特色的国家治理范式》, 《学术界》第4期, 第5-19页。

- 22.孙锦帆、田先红, 2023: 《公益经营: 共同富裕背景下地方政府“消薄”行为研究》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第6期, 第141-151页。
- 23.田先红、孟庆渡, 2023: 《乡村振兴背景下项目型集体经济的运行机制及困境——以陕西省和县金镇为例》, 《陕西师范大学学报(哲学社会科学版)》第2期, 第116-126页。
- 24.汪倩倩, 2023: 《共同富裕导向下新型农村集体经济何以冲破藩篱?》, 《现代经济探讨》第12期, 第110-116页。
- 25.魏程琳、褚庆宜, 2023: 《统合治理: 党支部领办集体经济实现共同富裕的运作机制分析》, 《毛泽东邓小平理论研究》第5期, 第95-107页。
- 26.吴高辉、杨晓婷, 2024: 《统合联营: 公共领导力视角下新型农村集体经济发展机理——基于H省H村的单案例研究》, 《公共管理学报》第3期, 第100-110页。
- 27.夏冬、夏柱智, 2024: 《乡村振兴背景下农村集体经济的类型界定与治理效应》, 《北京工业大学学报(社会科学版)》第1期, 第62-71页。
- 28.夏柱智, 2021: 《农村集体经济发展与乡村振兴的重点》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第22-30页。
- 29.薛宝贵、何炼成, 2018: 《先富带动后富实现共同富裕的挑战与路径探索》, 《马克思主义与现实》第2期, 第176-181页。
- 30.叶娟丽、曾红, 2023: 《新型农村集体经济如何影响乡村治理效能——基于山东X村与广东Z村的案例研究》, 《探索》第2期, 第127-140页。
- 31.袁梦, 2022: 《乡村振兴中的项目式集体经济: 实践探索与发展定位》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第4期, 第69-78页。
- 32.张立、郭施宏, 2019: 《政策压力、目标替代与集体经济内卷化》, 《公共管理学报》第3期, 第39-49页。
- 33.张应良、徐亚东, 2019: 《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》第5期, 第8-18页。
- 34.赵黎, 2023: 《发展新型农村集体经济何以促进共同富裕——可持续发展视角下的双案例分析》, 《中国农村经济》第8期, 第60-83页。
- 35.周立、奚云霄、马荟, 方平, 2021: 《资源匮乏型村庄如何发展新型集体经济? ——基于公共治理说的陕西袁家村案例分析》, 《中国农村经济》第1期, 第91-111页。
- 36.周振超、张金城, 2018: 《职责同构下的层层加码——形式主义长期存在的一个解释框架》, 《理论探讨》第4期, 第28-33页。
37. Ansell, C., and A. Gash, 2008, “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
38. Tett, R. P., and H. A. Guterman, 2000, “Situation Trait Relevance, Trait Expression, and Cross-Situational Consistency: Testing a Principle of Trait Activation”, *Journal of Research in Personality*, 34(4): 397-423.
39. Tett, R. P., and D. D. Burnett, 2003, “A Personality Trait-Based Interactionist Model of Job Performance”, *Journal of Applied Psychology*, 88(3): 500-517.
40. Yin, R. K., 1994, *Case Study Research: Design and Methods*, California: Sage Publications, 1-65.

Echelon Development: The Logical Approach of Township Government to Promote the Development of New Rural Collective Economy

TIAN Yaxin

(School of Sociology, Wuhan University)

Summary: The development of new-type rural collective economy is the key measure to achieve common prosperity, in which the township government plays a vital role. Previous studies have discussed the feasibility of administrative promotion of the development of new rural collective economy from the perspectives of party building guidance theory, independent management theory and policy pressure theory, but could not answer which mode can make each village achieve certain development under the guidance of administrative logic according to the differentiated development of villages.

The data in this paper comes from a 20-day collective economic research conducted in Anren Town, Chengdu in March 2024. Combining collaborative governance theory and trait activation theory, this paper summarizes the mode of township government to promote the development of new rural collective economy as “echelon development”.

The research shows that echelon development follows the mechanism of organizational coordination, the mechanism of ability identification and the mechanism of development driving. Township governments define the common development tasks of township and village levels, unify the operation mode of township and village corporatization, and then form an organizational coordination mechanism for cascade development. On this basis, township governments input organizational resources uniformly in order to activate the characteristics of village management, and village development appears differentiation. Township governments establish differentiated development goals according to the management characteristics of villages, so that the development goals can match the differentiated development of villages, and then form a capacity identification mechanism. Faced with the differentiated development of villages, the township government gives priority to the development of “strong villages” with management characteristics, and then the “strong villages” drive the “weak villages” lacking management characteristics, and then form a development driving mechanism. Under the operation of the three mechanisms, township governments first cooperate with “strong villages” to achieve the development and growth of the new rural collective economy of “strong villages”, and then cooperate with “weak villages” to achieve the moderate development of the latter’s new rural collective economy. A step development of development stages and development results can be realized.

By presenting a reasonable development mode of administrative promotion, this paper provides some enlightenment on how to determine the role orientation of township government in the development of new rural collective economy. The cascade development model proposed in this paper can integrate the differentiated development of villages and provide a feasible path for the development of the new rural collective economy.

Keywords: New Rural Collective Economy; Collaborative Governance; Trait Activation; Management Traits; The Echelon Development Model

JEL Classification: O18; P25; R58

(责任编辑：马太超)