

村企融合发展的协同治理研究

——权利配置、利益分配和责任机制

王健忠

聊城大学商学院, 山东 聊城

收稿日期: 2025年9月6日; 录用日期: 2025年10月6日; 发布日期: 2025年10月16日

摘要

村企融合发展是克服下乡资本“悬浮”问题的必然途径。然而, 村企合作面临着集体经济式微、村落共同体瓦解和治理行政化等诸多挑战, 需通过共建共治共享的协同治理凝聚村企合作的动力。村企融合发展的协同治理是以农户利益为核心的多元主体之间的利益联结为基础的。本文尝试构建“权利配置-利益分配-责任机制”的协同治理框架, 分析了“多维赋能-多重融入-多重共享”协同治理机制。在此框架下, 实现村企融合的多元协同必须明确多元主体的权利边界, 尤其是要秉承权利配置的公平正义原则的根本价值观, 通过加强产权强度、优化权利配置结构和选择适宜的配置方式完善权利配置, 在此基础上形成集体产权为依据、有为政府为基础、社会责任为保障的有效利益分配格局, 并建立厘清基层政府与村两委关系、重塑问责机制和定期评估与调整的责任机制。综上, 本文为新发展格局下构建权利配置合理、利益分配有效和责任机制到位的村企融合发展协同治理框架, 构建新型村企合作关系提供决策参考。

关键词

村企融合, 协同治理, 权利配置, 利益分配, 责任机制

Research on Collaborative Governance of Village Enterprise Integration Development

—Rights Allocation, Benefit Distribution, and Responsibility Mechanism

Jianzhong Wang

School of Business, Liaocheng University. Liaocheng Shandong

Received: September 6, 2025; accepted: October 6, 2025; published: October 16, 2025

Abstract

The integrated development of village enterprises is an inevitable way to overcome the problem of “floating” capital in rural areas. However, village enterprise cooperation faces many challenges such as the decline of the collective economy, the disintegration of village communities, and administrative governance. It is necessary to consolidate the driving force of village enterprise cooperation through collaborative governance of co-construction, co-governance, and sharing. The collaborative governance of integrated development of village enterprises is based on the interest linkage between multiple entities with farmers’ interests as the core. This article attempts to construct a collaborative governance framework of “rights allocation, benefit distribution, responsibility mechanism” and analyzes the collaborative governance mechanism of “multidimensional empowerment, multiple integration, multiple sharing”. Under this framework, achieving diversified collaboration in village enterprise integration requires clarifying the rights boundaries of multiple subjects, especially adhering to the fundamental values of fairness and justice in rights allocation. By strengthening property rights intensity, optimizing rights allocation structure, and selecting appropriate allocation methods, rights allocation can be improved. On this basis, an effective benefit distribution pattern based on collective property rights, government, and social responsibility can be formed, and a responsibility mechanism for clarifying the relationship between grassroots governments and village committees, reshaping accountability mechanisms, and regular evaluation and adjustment should be established. In summary, this article provides a decision-making reference for constructing a collaborative governance framework for the integrated development of village enterprises under the new development pattern, which includes reasonable allocation of rights, effective distribution of benefits, and a sound responsibility mechanism. It also aims to establish a new type of cooperative relationship between village enterprises.

Keywords

Village Enterprise Integration, Collaborative Governance, Rights Allocation, Benefit Distribution, Responsibility Mechanism

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

发展农村新型集体经济需借助资本完成资源整合、生态维持、乡村治理等任务。事实上，外部资本进入乡村呈现出明显外嵌式悬浮的特征，如资本的逐利性和避险性带来了圈地、污染环境、改变土地形态等问题，损害了农民和村集体的利益，造成了乡村对外部资本的排斥。究其根本是由于利益主体权利配置不合理，边界不清晰、利益分配不公平和责任机制难以落实等原因造成的，只有企业和村集体二者的融合发展才能完善外部资本与村社集体的利益联结。由于村企融合是涉及乡村治理、农业现代化、农民利益保障等方面的系统工程，传统的自上而下的以政府或者村委为主导的治理模式已不再适用，村企融合发展是多元主体协同治理的过程。多元协同治理是指多个治理主体及利益相关者(包括基层政府、村两委、企业以及村民等)在平等法律地位的基础上，通过正式或非正式的方式，基于共识导向与审慎的集体决策过程，共同管理乡村经济、生态及社会事务，并实现收益共享与风险共担的一种新型组织模式和运行机制。该机制依托权利配置合理、利益分配有效和责任机制明确的制度安排，旨在最终构建一个权利平衡、利益共享、责任共担的乡村可持续发展共同体。

这一治理模式将原本处于弱势地位的村集体和农民代表提升至与企业、地方政府平等的谈判地位，使他们在土地用途、收益分配、环保标准、雇佣政策等核心议题上享有实质性的决策参与权与否决权，从而从制度层面根本性纠正以往权利配置不合理的弊端。目前来看，现有村企关系大多依然是建立在原有以城市化和工业化的以获取农村廉价的土地和劳动力为目的的，这种发展方式一是并没有建立以农村生态资源价值化为目标的发展模式，无法真正落实“两山”思想，实现农村新型集体经济的可持续发展。二是，村集体的逐渐“虚”化，加之基层行政权力下沉使得乡村治理逐渐“行政化”导致村集体自主意识淡薄，村民与集体逐渐对立丧失了治理基础。三是，村企融合多元协同治理仍存在主体协同意识差、主体信任度差、治理制度空虚等诸多问题。如何实现以村民利益为核心的多元主体利益协同的分配格局还有待于进一步探索。

本文通过系统整合协同治理理论、产权理论、利益相关者理论等理论基础，构建一个适用于村企融合发展的“权利配置-利益分配-责任机制”三维协同治理框架。该框架的构建遵循以下逻辑步骤：首先，基于对资本下乡过程中出现的“权利配置不合理、利益分配不公、责任机制缺失”等现实问题的诊断，识别出影响村企融合的核心变量；其次，通过理论梳理与案例借鉴，确立权利配置、利益分配与责任机制三者之间的内在逻辑关系；最后，通过机制耦合与系统整合，形成“多维赋能-多重融入-多重共享”的协同治理机制，为实现村企融合提供可操作的理论工具与实践路径。在新的历史条件下，这对农村新型集体经济的发展具有重要的理论和现实意义。

2. 文献综述

2.1. 资本下乡的积极作用、制约因素和风险分析

资本下乡的积极作用。资本下乡可以缓解乡村振兴过程中的资金短缺的问题、传播先进的生产技术与经验[1](张红宇等, 2014), 并且可以带来规模经济效应、交易成本效应和产业融合效应(高晓燕和任坤, 2020) [2]。2) 资本参与的制约因素。制约资本与乡村主体良好互动的主要因素是乡村集体组织解体导致基础设施和公共服务匮乏、土地产权碎化以及集体经济对资本的屏蔽(望超凡, 2021) [3], 因此需要发挥村社组织的作用。3) 资本下乡的风险分析。资本下乡还会带来土地流转用途的改变, 最终会影响到农户的种粮行为, 加剧农户耕种的“非粮化”倾向(高晓燕和杜寒玉, 2022) [4], 农业收入的稳定性也会随之弱化(望超凡, 2021) [3], 使得农民的依附性和主体性缺乏, 挤压了小农生存空间(贺雪峰, 2017) [5], 提高了农民生活成本(周飞舟和王绍琛, 2015) [6]。农村人际关系也从社会交往模式转变为纯粹的市场交易模式, 进而削弱小农户应对农业生产中各种风险的能力。

2.2. 村企融合发展中企业嵌入方式

可以将企业嵌入乡村的方式分为以下三种。一是企业嵌入。企业不仅需要与政府和村社合作, 还需要与被扶贫地的中小市场主体互动, 通过组织、人力和生产的嵌入, 最终实现有机嵌入的可持续发展的局面(吕鹏和傅凡, 2022) [7]。二是人员嵌入。将乡村干部、种植能手和乡村公益性岗位聘用人员等利益主体整合进公司的管理体系, 从而达到降低交易成本的目标(赵晓峰, 2022) [8]。三是本地嵌入。企业通过文化嵌入(包括了解并遵从本地文化规则和变革并创新本地文化活动)、关系嵌入(包括采取曲尽人情的矛盾处理方式和构建本地社交关系)、结构嵌入(包括使用嵌入式人员和提供非契约贡献)三个维度实现本地嵌入(许悦和陈卫平, 2022) [9]。

2.3. 村企融合发展的理论和实践模式

从理论上, 关于经营方式的观点主要有两种, 一是资本带动理论。该理论主要认为以工商资本和以

现代种养技术为代表的资本下乡能充分整合利用土地资源、提高农业生产效率、增加农民经济收入,是实现农业现代化的重要元素。二是小农经济理论。该理论以农户利益为核心,并不主张大规模的资本介入而是需要保留小农经济的模式。从实践模式上,资本下乡最开始采用的一般为土地租赁模式和雇工经营模式,但都被证明是难以持续的,其失败的原因在于资本将农业按照工业的生产方式进行组织,忽视了农业家庭生产的天然性(胡新艳, 2021) [10]。其中相对成功的两种重要经营模式,一是服务外包的制度模式。该制度模式深入产前、产中、产后全过程农业社会化服务链,从自我经营走向外包服务,从“田老板”向“田保姆”转型,为专用性资产的释放提供市场,包括生产环节外包、农资销售与农技推广服务和全程托管服务。二是空间“合伙人”制度模式。“合伙人”模式是以深度利益联结为核心、专业分工管理为基础、分散规模经营为手段,揭示企业成功经营并带动农户的双赢机制(李玉霞, 2022) [11]。

2.4. 村企融合发展的协同治理研究

一是协同治理理论。共同体的建构逻辑是基于“协同”和“信任”双重维度的,“契约信任”是现代乡村公共秩序维系的前提,能够激发韧性治理共同体的内生动力。其旨在重塑全方位多层次的网络拓扑型治理共同体结构,接续推进乡村韧性建构与风险治理体系的融合(胡卫卫等, 2022; 张震和唐文浩, 2022) [12] [13]。“动力聚合-过程贯通-主体协作”的治理框架是以协同聚力、协同决策、协同行动、协同保障和主体协作为抓手,建立和完善振兴乡村文化的社会参与实施框架(张学昌, 2022) [14]。二是协同治理困境。协同治理存在主体维度、合作维度和制度维度的困境(杜智民和康芳, 2021) [15],组织行政化倾向严重、内部管理和外部环境待优化等困难(林茜, 2019) [16]。三是协同治理的路径。杜智民和康芳(2021)认为乡村治理现代化可从参与能力提升、共同利益塑造、治理制度建设和治理技术优化四大层面展开[15]。张晓艳和吕娟(2023)从治理制度协同、治理主体协同、治理格局协同和治理目标协同四个方面构建农村相对贫困治理的多元协同治理路径[17]。

综上所述,上述研究对村企融合的嵌入方式、经营理论和模式都进行了研究,不难看到多元主体协同共治是基于农村社会治理需求变化的必然选择,这已经是业界的共识,并且现有研究已经总结了相应的治理模式,提出了协同治理路径。但是,现有文献从研究视角上没有抓住“村”“企”关系是整个协同治理环节的关键点,因此研究视角亟需从整个乡村振兴的宏观视角转变为村企融合治理的微观视角,本文的研究拓展了整个乡村振兴的研究视角。从研究机制上,现有文献对多元协同治理机制的研究还不够深入,有些仅仅是对西方协同治理理论的套用,或者不论何种治理难题都直接采用协同治理理论,忽视了多元协同治理的有效性和必要性,也没有针对性的机制研究。村企融合发展不仅仅需要以产权关系为核心的利益分配与责任机制等正式制度,还应该考虑乡村中亲缘关系、传统习俗等非正式制度。因此,本文以村企融合发展为基础,深入探究符合中国乡村治理现实的治理机制。

3. 农户再组织化: 村企融合发展协同治理的前提

发展新型农村集体经济必然要求农户的再组织化。然而,随着农村人口大量外流、乡村精英大量流失,在市场经济利润极化思想的冲击下,资本逻辑主导的资本下乡及其容易造成分散小农户的利益损失,使得乡村与外部经营主体之间互不信任,从而不利于新型农村经营体系的建立。因此,需要新的治理导向重塑农村的组织关系和利益关系。

3.1. 农户再组织化的逻辑必然

从建国时的人民公社制度到改革开放以来的家庭责任联产承包制,农村经历了从集体生产到个体承包的变革,村级组织也开始实行村民自治的制度安排,公共事务处理也从集体化向个体化转变,村集体

组织的经济资源统合能力、治理能力不断弱化(刘明辉和乔露, 2023; 韩建民, 2023)[18][19]。在没有重新组织化的背景下, 以家庭为单位的小农“小、散、乱、弱”的特点导致了其内部资源、关系的自我整合能力不足, 不能适应中国式农业现代化的发展方式[20](李庆召和马华, 2017)。外部资本进入乡村与分散的小农户在完成契约签订、利益谈判和责任落实等问题时, 具有较高的交易成本(杨帅, 温铁军, 2011)[21]。因此, 分散农户依靠传统的自发互惠的合作组织已经难以开展大规模的生态资源开发与利用, 亟需在内部构建新型农村集体经济的经营平台, 外部发挥社会资本的引导带动作用。在此情形下, 农户再组织化并以村集体(村两委)为单位与外部企业或者投资人对接投资事宜可以降低交易成本以及保护农户权益。综上, 在新的历史条件下发展新型农村集体经济必须对农户进行再组织化。

3.2. 农户再组织化的治理导向

(1) 重塑基层治理关系: 混合行政到协同治理

人民公社制度废除以后, 基层的治理模式是“乡政村治”, 即在乡镇一级成立政府组织, 在村一级设立村民委员会并实行村民自治。从法律上来看, 村组织接受乡镇政府的指导, 村组织和乡镇政府之间是指导和被指导的治理型关系而非领导与被领导的行政管理关系[22](徐勇, 2007)。在税费时期, 乡镇政府需要依靠村组织完成公粮及税费缴纳、计划生育等任务, 基层政府行政权力会介入到村民自治中, 二者之间也并非单纯的指导关系, 而是行政加自治的混合型治理。在取消农业税后, 随着计划生育政策的松动, 村组织已经不需要完成这些繁杂的农业税收和计生工作, 工作核心聚焦在提升公共服务上。然而, 公共服务资源的提供事实上更加依赖于政府的转移支付, 村集体组织自身在公共服务、行政权威、资源整合的能力大大降低。并且随着城镇化的不断推进, 村民外出务工可以获得更加丰厚的物质报酬从而参与乡村治理的意愿降低。在当前精准扶贫、乡村振兴和“两山”转化战略实施背景下, 中央政府加大了资源扶持力度, 县乡两级政府是农村公共物品和服务的主要提供者[5](贺雪峰, 2019), 为了确保惠农项目的落地、惠农资金的精准到位, 基层工作更加注重规范性、程序性, 乡村的行政干预力度不断加深, 村干部已经被纳入到了乡镇级政府的行政权力链条中, 乡镇政府依然将村委当成了自己的派出机构, 村委扮演着“政府代理人”的角色, 村级治理“行政化”趋势明显。

当外部资本进入乡村从事生产经营活动时, 则置身于复杂的关系网络中, 涉及农户、村组织、基层政府和企业等多元主体, 多元主体之间的利益诉求和目标都各不相同。资本倾向于采用较为简单的现代市场正式合约来统摄其他利益相关主体之间的关系来降低组织成本[8](赵晓峰, 2022), 然而, 如果合约的制定和执行得不到农户的认同与乡土社会环境的支持, 最终不得不依赖于基层政府的行政化治理, 行政化治理又会消弱乡村内部发展的内生动力, 又进一步加剧了农户与外部资本的矛盾。在此背景下, 村企融合发展是解决外部资本难以处理基层乡村复杂关系的重要途径, 因此, 需要重塑基层关系采用多元协同治理的方法而非单纯行政化解决外部资本“悬浮”问题。行政化管理强调的是下级对上级权威的绝对服从, 与行政化管理不同, 协同治理强调多元主体在法律地位平等基础上利益的共赢和协调。行政化管理的主体具有单一性, 强调行政权威性, 主体之间是自上而下的、链条式的上下级隶属关系, 协同治理主体上是多元的、主体之间是上下联动的横向的平等关系。治理机制不同, 管理的机制设计较为单一, 主要是依靠上级管理机构的权威; 治理则可以依靠合作网络的力量, 主体之间可以采用协同机制、协作机制、协商机制和协力机制是自上而下的科层制行政化管理不再适用[23](王健忠, 2023)。

(2) 重塑治理主体的利益关系: 利益分化到利益共享

利益是村企融合的基础, 也是协同治理的基础。通过利益联结消除多元利益主体之间的行动逻辑差异性带来的目标差异和行为异化, 并将差异性转化为多元主体协同合作的内源性动力。在发展新型农村集体经济的关键阶段, 重塑多元主体之间的利益关系是新形势下农村发展的动力所在[24](蔡文成, 2018)。

农业税取消后,随着城镇化的不断推进,土地流转制度的落实,农村大部分青壮年劳动力已转移到城市就业,相当多的农户已经不需要从集体获得农业公共产品,也导致农户对集体的依赖程度降低,农户与农户之间、农户与集体之间的利益逐渐分化,农户“共同体”意识逐渐淡化[25](桂华,2023)。新时代国家层面通过治理资源下乡,通过惠农资源项目和资金的投放来实施乡村振兴战略,越来越分散化的农户是难以积极配合保障项目的落地实施。更重要的是乡村生态资源具有不可分割性,只能整体开发和利用,基于乡村资源的开发建立新型集体经济必然要从原来的个体式的利益分化走向集体式的利益共享。

4. 权利配置 - 利益分配 - 责任机制: 村企融合的协同治理框架分析

有效的村企融合发展的协同治理架构需要从权利配置、利益分配、责任机制三个方面构建“村”与“企”之间的共生、互动、匹配关系。依照现代公司治理的原则运营,形成村企融合发展的共同体,实现政府协调、协会保障、农户参与、集体共商的协同治理结构,以公司化运作实现新型农村集体的发展与壮大。

4.1. 村企融合发展协同治理主体的权利配置

乡村振兴的实质是围绕着土地为核心的生态资源价值再创造的过程[26](钟曼丽和杨宝强,2021),以土地制度决定的乡村生态资源的占有、使用和收益决定着乡土社会政治和经济活动的核心[27](罗必良和耿鹏鹏,2022)。村企融合发展协同治理就是将资源的各项权利在各主体之间进行配置的过程。

4.1.1. 产权强度与权利配置

从法学的视角来看,权利配置是以法定权利的方式将某种人身(人格)利益或财产利益配置给特定的法律主体,使其享有的此等利益受法律保护。权利配置包含两层含义,一是通过产权界定明确各类产权主体行使权利的财产范围及各类权限,二是通过规则的选择实现权利配置的路径。

产权配置受到产权强度的影响,周其仁[28](2002)在研究中指出,产权的获得方式主要有三种:自由契约市场、限制性土地交易市场和国家强制地权分配。从产权强度角度来看,这三种方式的产权强度逐渐减弱。通过自由契约市场获取的产权具有自愿性、平等性和互利性的特点,农民在该过程中拥有较大的自主权和谈判地位。然而,在限制性市场,农民的谈判地位受到一定程度的限制,产权的强度相对较弱。至于通过国家强制分配获得产权的方式,农民的谈判地位几乎不存在,产权强度最弱。进一步来看,产权强度的高低对农民的产权交易主体有重要影响。若产权强度越高,农民作为产权交易主体的地位就越明确,缔结交易的成本也就越低。这样一来,利益被侵害的概率就会下降,从而为农民权利的有效配置奠定了重要基础。此外,提升农户产权强度也会对乡村治理产生积极影响。产权强度提升增加了市场化的契约活动从而弱化了乡村人情网络在乡村治理中的影响,这可以推动治理模式从关系型治理逐渐向契约型治理转变。这种转变对于实现村企协同治理具有重要的基础性作用。

村企融合协同治理涉及到村集体、村民、政府和企业以及相关协会组织等主体。那么,各利益主体权利边界清晰是实现有效治理的重要前提条件之一。政府作为顶层设计者和利益协调者为村企融合提供如乡村产权交易中心和权益保护中心等平台。农户和村集体以入股的形式将相关资产纳入集体形成资本包进行统一管理,并获得相应的股权,提升了产权强度,在此基础上以村集体为单位和外部企业形成以股权关系为主的村企融合的共同体,农户可以获得决策权、监督权和收益权。

4.1.2. 权利配置结构

当前困扰乡村振兴的一个非常关键的因素是农户的“权利贫困”,“权利贫困”与乡村贫困具有直接关系[29](周庆智,2020)。权利贫困是指农户难以参与到乡村公共事务决策过程,难以表达自身的利益诉求,农户自身诉求被无视造成利益的损害,例如在某些省份强制推行的“合村并居”“农民上楼”,在

执行过程中并未考虑村民意愿和现实情况,最终遭到了集体抵制。普通农户由于自身能力和资源禀赋的能力,无法与基层政府和村两委进行权力角逐,多数农户也难以整合利益诉求形成利益共同体,加之信息不对称,难以对政策进行有效解读和应对,只能处于配合的弱势地位。久而久之,这些政策的实施会造成农户与原有村庄关系的疏离,关系的疏离背后的根本原因是农户权利的缺失,由此造成了农户与企业难以产生长久的利益联结[30](焦长权和周飞舟,2016)。因此,在村企融合发展过程中必须让农户平等地参与乡村治理,不断发展和保障农户的权利过程中实现乡村的振兴[31](张英洪,2019),在明确各主体的权利边界的基础上,尤其要保障农户的居住迁徙权、参与权、监督权和收益权。

农户对资源权利的配置结构可以分为国家配置和自主配置两个方面,国家对农民权利的配置是基础和前提,主要着眼于土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等方面。农民自主配置权利是国家配置的重要延伸和发展。国家配置和自主配置比例要适当,通过二者的配合协调“盘活”乡村资源,只有不断盘活农村的要素资源才能使得沉睡的生态资源变为可以流动的资产。在国家权利配置的前提下,农民自主决定如何分配和使用自己的权利,可以更好地适应资本下乡背景下市场逻辑的需要和农村社会的变化,促进农业生产和农民收入的提高。同时,农民自主配置权利还可以增强其参与社会治理的能力和意识,推动农村社会的稳定发展。

4.1.3. 权利配置方式

配置方式也是影响农民权利配置的重要因素。在乡村振兴中,需要根据不同地区、不同产业和不同农民群体的实际情况,采取差异化的配置方式,使农民能够获得最大的收益和参与权。例如,可以采取股份合作制、集体经营制等多种形式,让农民以土地、资金、劳动力等要素入股参与收益分配,实现自身权益最大化。

综上所述,在村企融合的协同治理中,需要加强产权强度、优化权利配置结构和选择适宜的配置方式,以保障农民的权利配置得以实现和发展。

4.2. 村企融合发展协同治理主体的利益分配

4.2.1. 集体产权是村企融合发展中利益分配的重要依据

随着乡村治理资源的不断投入,在资本下乡的过程中,常见的做法是通过“土地流转”“拆迁安置”等方式,通过技术和资金的注入通过新型农业发展带动小农户的发展,但是也有研究发现农户与外部企业的利益关联除土地租金和一些工作机会外,并无其他多维的和长久的利益联结机制,甚至出现了工商资本下乡不仅没有带来小农户的工作机会,反而利用自身的资源优势排挤小农户的现象。

村集体产权是村民参与利益分配的重要保障,可以将土地、房屋建筑、水域、山林、文化遗产等要素按照国家评估标准置换为村集体和村民的集体产权,作为村集体和全体村民分享收益的重要依据。一个可能的问题是,在农户权利配置中提升产权强度可以降低缔约交易成本,保护农户合法权益,一旦将相关资源和资产集中到集体进行统一管理是否会降低农户自主产权强度从而可能造成农民权益受损?一方面由于乡村生态资源的不可分割性,乡村资源整体化开发与运营可以提升生态资源的价值空间,增加价值转化的可能,保障总收入。另一方面,集体内的农户通过股份化改造,股份化的改造使得农民能以股东的身份参与乡村村企融合共同体的治理,公平地获得集体资源价值化后的收益,能够缩小收入差距。

4.2.2. 有为政府是村企融合发展中各主体利益分配平衡的基础

乡村振兴涉及的主体较多,各主体之间关注的利益重点是不同的。基层政府是集合乡村发展方向的把控者、各主体利益冲突的协调者、下乡资本和村集体之间的中间人等多种角色于一体的,在自上而下的压力型的考核体系下,其自身也有一些特殊的政治利益诉求,如基层政府也需要在短期内实现快速外

显化的政治业绩，基层政府人员为实现个人的政治晋升同样需求要打造业绩亮点。然而，乡村村民虽然数量众多但是难以成为基层政府经济和政治利益攫取的对象。基层政府及官员利用自身的政治权威已然已将村两委变成了自身的“代理人”，村集体话语权不断弱化，并利用政策优惠、利益交换等手段推动了下乡资本成为了其实现政治晋升的工具，及其容易导致在村企融合的发展中，村企之间的关系实际上又演变成了基层政府与下乡资本之间的合谋，这极有可能会损害村民利益。更有甚者，资本方会直接与县乡政府对接，而村集体和村两委在前期协商和议定环节的参与度不足，导致他们缺乏表达的机会。这种情况可能导致村庄失去基本的自主权和话语权，因为资本下乡更多时候是政府与企业之间达成协议。

因此，有为政府一方面要在整合农村沉睡生态资源、引导规范资本准入、协调利益分配、保护农户利益等方面起到了关键作用。另一方面，在村企融合的协同治理中，应倡导政府服务者的角色，建立明确的责任清单，帮助农户和村集体成为乡村振兴的主体。

4.2.3. 社会责任是村企融合发展中企业保障农民利益分配的关键

随着市场对绿色农产品的需求及乡村生态旅游的需求旺盛增长，资本下乡是撬动农村生态资源实现价值化的必然途径。众所周知，资本是具有逐利性的，资本与乡村的融合也必然要遵循资本的逻辑和市场的规则，否则，依然不能实现农业发展的现代化。但是如果放任资本在农村进行无底线的逐利行为，会产生资本掠夺农村资源、压榨农民利益、激化社会矛盾、拉大城乡差距等负面效应[32] (杨雪锋, 2017)，与村企融合发展振兴乡村的初衷背道而驰。

第一，提升外部资本社会责任担当抵御资本主体博弈中“与民争利”现象。由于信息不对称、权利缺失、权力垄断等原因，农民在利益分配格局中依然处在比较劣势的地位，当出现企业通过排挤村民利益时也无法与之抗衡，无法获得土地增值的级差收益与溢出价值[33] (曲海燕等, 2023)。因此，资本下乡并非资本单方面进入乡村的逐利行为，而是要通过利益联结参与乡村治理，达到逐利性和承担社会责任的平衡。

第二，提升外部资本社会责任担当抵御基层政府与下乡资本“合谋分利”。资本与权力具有天然的亲近性，村企融合发展过程中，资本借助基层政府降低获得土地及谈判的交易成本，基层政府官员借助资本快速获得政绩，通过与资本合作，基层政府官员可以获得更多的经济资源和政治权力，二者具有利益共谋的内在激励。不仅如此，村组织也容易被资本俘获，村企发展的合作社的作用和存在被异化成为资本合理谋取利益、骗取补贴的工具，同时，通过表面上合法化、程序上规范化的操作，并借助村组织的行政权威和乡村能人的经济权威掩盖其背后商业逻辑，难以建立起符合全体村民的利益分配秩序[34] (张凤兵, 吴迪; 2023)。

4.3. 村企融合发展协同治理的责任机制

4.3.1. 厘清基层政府与村两委的责任关系是村企融合发展中的基本问题

在村企融合发展中，协同治理中的责任机制首先要明确各参与方或利益相关者的责任范围。这包括政府部门、企业、社会组织等，确保每个主体都清楚自己在协同治理中的角色和职责。根据权责的唯一性原则，一般而言，治理主体之间的责任是独立的，不能出现交叉的情况[35] (高明华, 2023)，即谁参与决策谁就要承担责任。通过制定责任清单列明各参与方的基本职责和任务，以及他们在协同治理中的具体分工。这有助于避免职责重叠和缺位现象，确保协同治理的顺利进行。在此基础上，明确在发展新型农村集体经济中落实村党组织书记是乡村振兴的第一责任人的一致性。在当前的“乡政村治”的背景下，及其容易出现基层政府“短期化行为”挤占了乡村的自治空间，导致了乡村治理的权责失衡[36] (金江峰, 2020)，乡镇政府会将任务下压到村组织，通过考核和问责的形式迫使村组织完成行政任务，便将责任“甩锅”到村组织，导致一些行政任务村组织应在自身能力范围内协助乡镇政府的完成的却变成了主力承担，

同时也将责任下放到了村组织，而村组织没有能力承担相应的责任，即使村民利益受损也难以确定责任主体。

4.3.2. 重塑问责机制积极赋能乡村干部是村企融合发展中的核心动力

村企融合发展是资本下乡参与乡村振兴实现有效治理的必然途径，实现多元主体协同共治是基层治理现代化的应有之义。如何更好地实现村企融合不仅需要资源的投入，更需要制度创新和责任担当。乡村组织参与治理的积极性和能动性是关乎村企融合协同治理的有效性^[37] (何得桂，李想；2023)。然而，激发基层自主展开村企融合的治理意愿和动力需要对相应的治理责任进行重塑。由于资源差异性和发展的不平衡，资本进入乡村发展村企融合的实践并没有完全可以依赖的成熟路径。在国家治理资源投入乡村后，政府治理重心也随之下沉，基层治理任务加剧，为保障资源的有效利用，基层治理要求不断规范化、程序化。资本下乡不仅是资本和村集体单方面的市场化契约的签订，依然存在与村民需求脱钩、农民利益受损等情况，需要基层政府、村集体的协调与组织，这也是对乡村治理能力是一个极大的挑战。在自上而下的压力考核机制下，形式主义、官僚主义给村企融合带来了较大的治理负担，加大了问责压力，也出现了基层治理当中的“责任甩锅”的选择性治理和形式化治理^[38] (杜娇，2021)，阻碍了村企发展的自主性和创新性。

村级治理中探索在基层政府在保证村级组织守住底线和红线的范围内，以村企融合的治理实效为考核依据，不再事事只是对上负责，激发村级干部在协同治理上的前瞻性和能动性，不断机制创新，唤醒被动避责到主动担责的责任意识。在明确责任范围和制定责任清单的基础上，协同治理需要各参与方具备强烈的责任担当意识。村级组织要从完成合规性的留痕管理等刚性的工作形式约束中解放出来，投入更多的时间和精力完成，只有当每个主体都能自觉履行自己的职责，才能实现协同治理的目标。为了更好地推动协同治理中的责任机制，可以引入激励与奖惩机制。对于那些在协同治理中积极履行职责、做出贡献的主体，可以进行适当的奖励或激励；而对于那些未能履行职责或产生消极影响的主体，则应进行适当的惩罚或纠正。

4.3.3. 定期评估与调整是村企融合发展协同治理的长效责任监督机制

协同治理中的责任机制需要定期进行评估和调整。随着环境的变化和协同治理实践的深入，可能会出现新的责任需求或原有责任的变化。因此，需要定期对责任机制进行评估和调整，以确保其适应新的发展需求。加强信息沟通与监督：协同治理中的责任机制需要加强信息沟通与监督。各参与方需要保持及时的信息沟通，以便了解其他主体的责任履行情况，同时也便于发现和解决问题。此外，还需要建立有效的监督机制，对各主体的责任履行情况进行监督和制约。

5. 结论与展望

村企融合发展的协同治理是将基层政府、外部资本、村集体和村民之间通过利用共同体的塑造，解决外部资本下乡的“悬浮问题”，同时防止下乡资本对村民利益的损害。在当前发展新型农村集体经济的背景下，村企协同治理的前提是农村的再组织化，通过“三变”建立集体产权的股份化改造，运用现代公司治理的原则建立新型的村企融合的运营体系。本文通过构建共生、互动、匹配的村企融合的协同治理结构，建立了协同治理利益主体之间的“权利配置－权益分配－责任机制”的分析框架，从“多维赋能－多重融入－多重共享”的治理机制和治理环境，为新发展格局下构建新型村企合作关系提供。相关政策建议如下：

(1) 加强下乡资本的准入和监管。在对外部资本的准入方面，强化情感联络，倡导人才回流，积极引入本村外出创业者能人积极回乡投资。支持大学生、优秀青年回乡创业，降低资本对村民利益侵害的概

率。应该制定相关法规和政策,规范资本下乡的行为,确保资本方与村集体和村两委进行充分协商和沟通,并听取他们的意见和建议。同时,政府还应该对资本方的投资行为进行监管,防止资本无底线地逐利行为,损害村庄和农民的利益。

(2) 鼓励和引导资本方与村庄进行合作。政府可以通过制定相关政策和法规,如给予资本方一些优惠政策,如税收减免、土地租赁优惠等,吸引资本方到农村投资,鼓励和支持资本方与村庄进行合作。同时,政府还应该为村庄提供技术、人才、资金等方面的支持,帮助村庄发展产业,提高村庄的自我发展能力。引导农户参与乡村治理,政府作为村企融合发展协同治理的主导者,应坚持人民为中心,不断从行政型、全能型政府向合作型、服务型政府转型,而且要发挥好村企融合协同治理中宏观调控的作用,充分协调各方利益,积极调动村集体、农户及企业等多元主体的参与乡村治理的能动性。划定好基层政府与村组织之间的权责关系,积极赋能村两委干部,引导其发挥协同治理的前瞻性和能动性,激发其大胆进行机制创新,并敢于担当的精神。

(3) 确保合作协议公正、合理和透明。政府应该制定相关法规和政策,明确合作协议的内容和程序,确保合作协议公正、合理和透明。合作协议应该充分考虑村庄的利益和发展需求,明确双方的权利和义务,避免出现合作中的不公和不平等现象。

(4) 支持村庄自治和自主发展。政府应该支持村庄自治和自主发展,鼓励村庄自主选择发展产业和项目,并为村庄提供必要的支持和指导。同时,政府还应该加强对村庄发展的考核和评估,确保村庄的发展符合国家战略和政策要求。

总之,政府在村企融合协同治理的过程中需要采取措施来保障村庄的自主权和话语权,确保合作协议公正、合理和透明,维护村庄和农民的利益。同时,政府还应该支持村庄自治和自主发展,鼓励村庄自主选择发展产业和项目。

基金项目

山东省社会科学规划研究项目“山东省村企融合发展的协同治理机制与推进路径研究”(23DJLJ02)。

参考文献

- [1] 张红宇, 裯燕庆, 王斯烈. 如何发挥工商资本引领现代农业的示范作用——关于联想佳沃带动猕猴桃产业化经营的调研与思考[J]. 农业经济问题, 2014, 35(11): 4-9.
- [2] 高晓燕, 任坤. 工商资本下乡对农民收入的影响[J]. 江汉论坛, 2020(7): 31-38.
- [3] 望超凡. 村社主导: 资本下乡推动农村产业振兴的实践路径[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2021(3): 28-36.
- [4] 高晓燕, 杜寒玉. 农民收入结构对农户耕种“非粮化”的影响——基于工商资本下乡的视角[J]. 江汉论坛, 2022(6): 12-20.
- [5] 贺雪峰. 乡村治理现代化: 村庄与体制[J]. 求索, 2017(10): 4-10.
- [6] 周飞舟, 王绍琛. 农民上楼与资本下乡: 城镇化的社会学研究[J]. 中国社会科学, 2015(1): 66-83+203.
- [7] 吕鹏, 傅凡. 资本的有机嵌入——以某农业产业扶贫项目为关键个案[J]. 学术月刊, 2022, 54(7): 138-148.
- [8] 赵晓峰. 从合约治理到行政统合——资本下乡过程中治理策略转换的案例研究[J]. 社会学评论, 2022, 10(4): 222-239.
- [9] 许悦, 陈卫平. 资本下乡的本地嵌入机制与效应——基于 S 生态农业公司的案例研究[J]. 学术研究, 2022(6): 106-115.
- [10] 胡新艳, 陈文晖, 罗必良. 资本下乡如何能够带动农户经营——基于江西省绿能模式的分析[J]. 农业经济问题, 2021(1): 69-81.
- [11] 李玉霞. “合伙人”制度: 资本下乡的路径创新及其实践绩效[J]. 农林经济管理学报, 2022, 21(3): 360-367.
- [12] 胡卫卫, 李一凡, 豆书龙. 乡村韧性治理共同体的建构逻辑与运行机制[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),

- 2022, 22(6): 59-67.
- [13] 张震, 唐文浩. 韧性治理共同体: 面向突发公共风险的乡村治理逻辑[J]. 南京社会科学, 2022(10): 54-62.
- [14] 张学昌. 乡村文化振兴的社会参与机制——基于协同治理的视角[J]. 新疆社会科学, 2022(4): 163-172.
- [15] 杜智民, 康芳. 乡村多元主体协同共治的路径构建[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2021, 21(4): 63-70.
- [16] 林茜. 农村社会呼唤多元主体协同治理[J]. 人民论坛, 2019(14): 60-61.
- [17] 张晓艳, 吕娟. 基于共同富裕的农村相对贫困多元协同治理[J]. 太原理工大学学报(社会科学版), 2023, 41(1): 10-15+45.
- [18] 刘明辉, 乔露. 农业强国目标下乡村产业振兴的三重逻辑、现实难题与实践路径[J]. 当代经济研究, 2023(9): 74-84.
- [19] 韩建民. 后扶贫时代脱贫农村乡村振兴的现实困境与路径选择[J]. 甘肃社会科学, 2023(5): 62-72.
- [20] 李庆召, 马华. 价值与限度: 农民再组织化与村级治理组织体系再造——基于广东省梅州市 F 村基层治理改革的思考[J]. 社会主义研究, 2017(2): 112-118.
- [21] 杨帅, 温铁军. 农民组织化的困境与破解——后农业税时代的乡村治理与农村发展[J]. 人民论坛, 2011(29): 44-45.
- [22] 徐勇. 从“以农村包围城市”到“以城市带动乡村”[J]. 学术月刊, 2007(6): 85-88.
- [23] 王健忠. 合作服务: 高校教师科研创新激励模式[J]. 高教发展与评估, 2023, 39(1): 64-71+121.
- [24] 蔡文成. 基层党组织与乡村治理现代化: 基于乡村振兴战略的分析[J]. 理论与改革, 2018(3): 62-71.
- [25] 桂华. 乡村治理的“共同体”传统与当代建设——农村集体经济组织的视角[J]. 国家治理, 2023(15): 67-72.
- [26] 钟曼丽, 杨宝强. 再造与重构: 基于乡村价值与农民主体性的乡村振兴[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2021, 21(6): 1-9.
- [27] 罗必良, 耿鹏鹏. 乡村治理及其转型: 基于人情关系维度的考察[J]. 农业经济问题, 2022(10): 6-18.
- [28] 周其仁. 产权制度及其变迁: 中国改革的经验研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002.
- [29] 周庆智. 乡村贫困及其治理: 农民权利缺失的经验分析[J]. 学术月刊, 2020, 52(8): 113-128.
- [30] 焦长权, 周飞舟. “资本下乡”与村庄的再造[J]. 中国社会科学, 2016(1): 100-116.
- [31] 张英洪. 在发展农民权利中振兴乡村[J]. 湖南警察学院学报, 2019, 31(1): 5-14.
- [32] 杨雪锋. 资本下乡: 为农增利还是与农争利?——基于浙江嵊州 S 村调查[J]. 公共行政评论, 2017, 10(2): 67-84+194.
- [33] 曲海燕, 张斌, 王真. 村企合作助力乡村振兴的典型模式与风险防范[J]. 改革, 2023(6): 95-104.
- [34] 张凤兵, 吴迪. 城乡产业融合: 行为逻辑、利益联合与失衡破解[J]. 当代经济研究, 2023(6): 50-61.
- [35] 高明华. 党组织提高国企内部治理效能的突破路径[J]. 董事会, 2023(4): 52-56.
- [36] 金江峰. 乡村治理中的“包干责任制”及其影响[J]. 探索, 2020(2): 161-171.
- [37] 何得桂, 李想. 多维赋能与责任重塑: 乡村组织的制度化调适——以“镇村工作一体化”实践为研究对象[J]. 中国农村观察, 2023(1): 136-156.
- [38] 杜娇. 我国农村集体经济发展现状、问题及推进思路[J]. 农业经济, 2021(1): 41-43.