

# “三治融合”视角下的经营性治理：协同机制与治理逻辑

## ——以Q村为例

方艺璇

四川大学公共管理学院，四川 成都

收稿日期：2025年2月27日；录用日期：2025年4月7日；发布日期：2025年4月21日

### 摘要

行政和市场资源的大量聚集为乡村发展提供了条件。在乡村发展的实践中，经营性治理成为一种新的村治解释模式，实际发展中却存在经营和治理脱轨的现象。在乡村治理层面，“三治融合”既是顶层设计中新时代乡村治理的新要求，也是实践中积累的宝贵经验。以“三治融合”为视角，以Q村的经营实践为案例，要实现乡村经营与治理的有效互动，需要在经营性治理中构建起有效的协商机制、平台共建机制，从而将自治、德治、法治的治理方式融入经营性治理，形成利益协同之下村庄发展的“合力”。

### 关键词

经营性治理，“三治融合”，乡村治理

# Entrepreneurial Governance from the Perspective of the Integration of Three Types of Governance: Collaborative Mechanisms and Governance Logic

## —A Case Study of Q Village

Yixuan Fang

School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu Sichuan

Received: Feb. 27<sup>th</sup>, 2025; accepted: Apr. 7<sup>th</sup>, 2025; published: Apr. 21<sup>st</sup>, 2025

## Abstract

The significant aggregation of administrative and market resources provides favorable conditions for rural development. In rural development practices, entrepreneurial governance has emerged as a new explanatory model for village governance; however, there is often a disconnect between governance and economic activities in practice. From the perspective of rural governance, the integration of self-governance, rule of virtue, and rule of law (“threefold governance integration”) is both a strategic directive for rural governance in the new era and a valuable approach derived from practical experience. Taking Q Village’s entrepreneurial practices as a case study, achieving effective interaction between rural entrepreneurship and governance requires the establishment of effective deliberative mechanisms and platform co-construction mechanisms within entrepreneurial governance. By embedding self-governance, moral governance, and legal governance into entrepreneurial governance, a synergistic force for village development can be formed, aligning diverse interests and enhancing overall governance effectiveness.

## Keywords

Entrepreneurial Governance, “Integration of Threefold Governance”, Rural Governance

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. 研究背景与问题的提出

农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题。在我国脱贫攻坚战取得全面胜利之际，乡村振兴战略为我国“三农”工作奠定了总基调。十九大以来，党和国家出台了各项促进乡村振兴的政策方针，为各类业态、工商业资本进入乡村提供了制度支持，也进一步吸引了更多的资源进入乡村。2016~2019年，全国财政一般公共预算累计安排农业农村相关支出 6.07 万亿元，年均增长 8.8%，高于全国一般公共预算支出平均增幅[1]。在如此规模之下，乡村产业得到了大量的资源供给，然而如何运用资源促进乡村发展成为一道难题。

要使投入有所产出，从“输血”转变为“造血”，就要进行经营以获取收益。2018 年，国务院印发《乡村振兴战略规划(2018~2022 年)》，对乡村振兴的方法、步骤、目标作出了阶段性安排，提出要打造农村产业融合发展新载体新模式[2]。2022 年中央一号文件继续强调“聚焦产业促进乡村发展”，对持续推进农村一二三产业融合发展、大力发展县域富民产业等提出一系列指导意见[3]。在此背景下，各地各级政府不断探索“经营村庄”模式，实施“全域景观化”、“美丽乡村建设”、“全域旅游”等战略[4]，借鉴以往企业的管理方式与手段，并将其嫁接于村庄产业发展之中。

“经营性治理”正是从乡村发展的实践中总结出的村治发展模式。上世纪 80 年代以来，在家庭承包经营模式下，乡村经济“去集体化”，“经营村庄”成为缓解公共财政危机的有效方式。在经营村庄模式下，村庄成为一个经济实体；对村庄集体拥有的土地、房产等经济资源实施经济开发，促进集体资产的增值[5]。目前学界对于经营村庄的研究主要集中在以下几方面。一是对经营村庄模式生成机制中的主体进行讨论。其中，卢福营最早提出乡村“经营性管理”，认为个私业主即经济能人是乡村走向经营的重要变量[6]。正是在市场经济发展过程中，农民逐渐从原来单一从事农业劳动、收入水平相对平均的群体，

分化成为从事多种职业、收入差距不断加大的不同阶层[7],经济能人参与村治,“富人治村”[8]在乡村治理实践中成为经验现象。二是以“资本下乡”视角进行讨论。在乡村发展过程中,政府财政资金大规模回流农村,同时城市工商企业资本也加速流入乡村,广泛参与土地整理、土地流转以及新农村建设,这一现象被称为“资本下乡”。经营村庄正是政府主导下资本下乡对村庄进行的“再造”,是“经营城市”模式向更广袤农村的延伸[9]。在逐利动机下,资本对村庄进行运作,“经营村庄”既是资本下乡的目的,也是资本下乡客观上造成的影响——使村级组织公司化[10]。三则是从“项目制”视角展开。项目制作为一种自上而下输送资源、反哺农村发展的制度嵌入行政体系。项目既是压力型体制激励各级政府打造政绩、考核下级政府的行政和发展能力的指标之一[11],又是地方政府分配资源、引导村级组织发展的政策工具。通过对项目资源进行经营,从而实现对村庄的经营,成为项目资源下乡后的普遍趋势。这一方面是项目资源下乡的发展导向等形势要求所致,另一方面也是地方政府自主性策略行为的结果[12]。项目制的资源转移方式使得村庄资源来源方式发生改变,村庄治理形态实现从“内向型治理”向“外向型治理”的转型[13]。有学者提出,项目进村形成了乡村治理中的“分利秩序”,在权力主导下,项目成为满足个体利益的手段,与实现村庄利益的目标严重背离[14]。

总体而言,学界在“经营性治理”这一主题下的研究主要围绕经营性治理模式的形成与运作机制展开。梳理文献可知,“经营性治理”作为一种村治模式,其区别于传统治理模式的主要特点在于其“经营”和“治理”的有机结合。一方面,其“经营性”体现为村庄经济能人作为经营主体、集体利益作为经营动机、项目作为经营内容,将村庄作为经济实体,实现从维持型村庄到发展型村庄的转向。“经营”是手段,“治理”是目的,经营和发展是为了将创造出的集体效益投入村庄公共性的建设中,“实现村庄公共利益最大化”[15],改善民生福祉。

事实上,在乡村发展的实际过程中,经营与治理脱轨使得村庄陷入了一系列困境:有的地方片面追求城镇化,使得大量农村耕地荒废;抑或盲目发展不切合本村资源的产业,脱离现实和市场需求,陷入“发展主义”的窠臼中。

针对上述问题,要实现乡村产业的“高质量发展”,将“经营”同“治理”有机结合,就要探索新形态、新模式,结合市场与村庄实际,秉持创新、协调、绿色、开放、共享的思路,重视在乡村产业发展中出现的问题,进而与实现乡村高质量发展的目标相契合。乡村经营不能仅仅依靠市场逻辑,而是要通过治理机制的创新与治理能力的提升,实现“经营”的活力与效率。因此,基于治理维度,探讨村庄如何在“经营”过程中实现有效治理就具有一定的研究价值。

在研究设计上,本文将以S省Q村最美乡村建设的经验性材料作为分析依据,对Q村旅游开发的过程进行个案研究,主要探讨村庄在经营发展的过程中如何实现治理有效,其经营行为和治理行为如何实现互嵌,从而为乡村发展的理论与现实提供参考。

## 2. 个案选取与分析框架

### 2.1. Q村基本情况

Q村位于C市区西北部,P区东北部,距主城区16公里,P区8公里,距C市区20分钟车程,是该镇到C市区最近的村。其中,X河和B河在此处汇集流入C市,为C市的主要饮用水源。围绕上述河流,政府开展了一系列水源保护项目,包括建设湿地公园、限制河道两侧开发使用等等。全村现分为11个社(村民小组),685户人家,2183人,全村幅员面积2.4平方公里。其中,耕地总面积2065亩,人均耕地面积0.8亩,具体到每个村小组人均土地不等。

历史上的Q村因为地处交汇处,为C市的水路汇合处,是一个热闹的水陆码头,水运发达,来往的商船络绎不绝。客栈、饮食店、小百货应有尽有,对外交流十分活跃。而今有一群酷爱农村田园风光的

艺术家入住，他们营造的庭院风景如画，艺术氛围浓厚。2003年，R有限公司来此租地118亩修起了一座“和镜山庄”，形成了美丽的村居图画，Q村也被称为“画家村”。

Q村作为P区土地综合整治的三个试点村之一，于2012年开始宅基地流转。经过一年时间，重新建立了九个居民安置点。居民可以打破生产队限制，自由选择任一安置点。9个安置点保留川西民居特色，在拆旧过程中保留了有文化价值的遗迹。2013年，Q村在完成土地综合整治后，小规模、组团式、别墅风格的建筑风情，使村庄面貌焕然一新。2013年到2015年，Q村对村庄进行整体布局，打造景观资源。整体村落景观的打造不破坏村庄原有的传统文化与自然特色，从村庄整体格局出发开发对土地资源的利用，用耕地打造大田景观。利用政府对水源保护的项目，将北片区打造成以湿地为特色的观光景区。2015年获得“中国十大最美乡村”称号，2016年全国人大委员长在该村视察，随后该村引入M旅游公司，合资成立X旅游管理有限公司专门负责景区规划和打造，开发村庄旅游资源，规范旅游产业。Q村相继被评为“中国十大最美乡村”、“C市乡村旅游特色村”、“中国美丽休闲乡村”、“S省乡村旅游创客基地”、“省级四好村”等；并在2017年成功创建为国家AAAA级旅游景区。

## 2.2. 分析框架

在乡村治理层面，“三治融合”既是顶层设计中的新时代乡村治理的新要求，也是实践探索中得到的宝贵经验。乡村治理的困境源于单一治理模式的功能局限：自治易陷入无序，法治难触达文化惯性，德治缺乏强制约束。“三治融合”的实践肇始于浙江省桐乡市高桥镇，逐步产生了全国范围的影响。2013年开始，桐乡率先开展自治、法治、德治的建设试点，而后中央在2017年十九大报告中正式提出“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。目前学界对于“三治”相关研究所采用的说法有“三治结合”、“三治融合”、“三治合一”等，本文主要采用“三治融合”这一说法。与“三治融合”相关的研究目前主要涉及其构建机制、实践经验、改进路径，在学理分析层面涉及概念界定、“三治”间的关系，以及“三治结合”的功能等[16]。总体而言，自治、法治、德治是现代乡村自治体系的不同维度，而三者之间相融的三维互动机制[17]，以及三者动态调适、因地制宜地运用机制[18]，是推进乡村治理有效的关键。

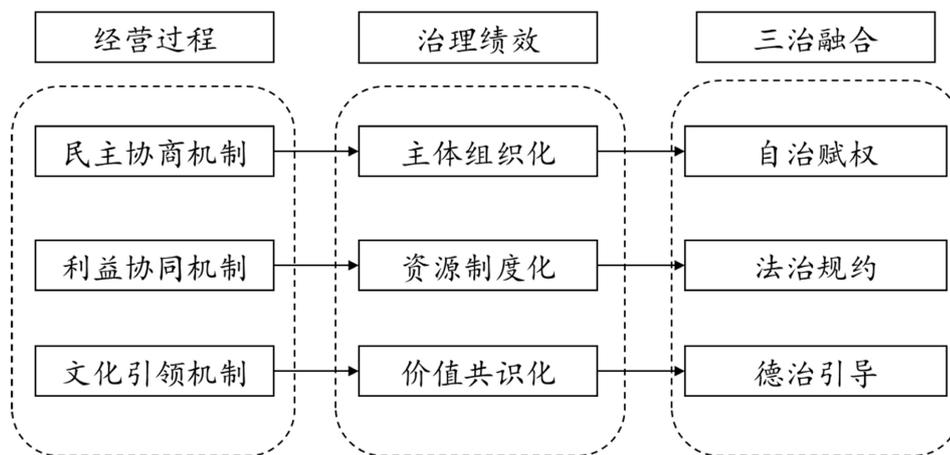


Figure 1. Analysis framework  
图 1. 分析框架

“三治融合”的乡村治理体系，即通过法治，供给治理以法治规范，保障依法自主秩序；通过自治，建立健全民主协商机制，通过民主治理凝聚人心；通过德治，激发群众的参与积极性，层层带动实现广

泛参与,提供善治的基础保障。因此,“三治”融合要求基层政府“将市场化的项目制运作模式转变为村庄内生的治理模式。”[19]本文基于“三治融合”的视角考察经营性治理,正是通过梳理 Q 村的发展过程,探究其如何实现将外生的项目模式转化为内生的治理秩序。结合 Q 村的案例,本文提出了分析框架(见图 1)。

“三治融合”治理体系的构建,一方面依赖自上而下的政治权威、法律规制及资源聚合,为乡村社会治理提供合法性支撑和资源保障,推动多元主体自主参与公共事务,确保村庄社会秩序的长效运转;另一方面,通过构建村域内生力量的自主化、规范化运行机制,促进基层治理现代化进程,助力乡村振兴。而本文所关注的“经营性治理”,正是村庄将自上而下的外生性资源转换为内生性秩序的过程。从治理维度来看,Q 村“经营性治理”的推进过程即是自治水平、法治效能与德治作用不断增强的过程,其通过民主协商机制、利益协同机制和文化引领机制,导向村民参与的提升、治理规则的演进以及道德作用的发挥。

### 3. Q 村经营性治理的实现机制

乡村振兴并不是单一的产业振兴,经营村庄不只是一要重视经济层面的经营,同时也要将治理融入经营,实现经营村庄的系统性、协调性。Q 村推进经营性治理的实现机制正是通过民主协商、利益协同和干部引领,实现了乡村的有效治理。

#### 3.1. 民主协商:激活村治主体

在多元主体参与经营性治理的背景之下,要推进乡村经营,首先就要构建起有效的协商机制,“将协商民主理念嵌入到广大农村基层干部和群众的认知之中”[20],从而形成一以贯之的协商行动,消解利益冲突,奠定经营性治理的前提和基础。

Q 村在打造村落景观的过程中,最鲜明的特色就是在旅游开发中协商机制的构建。以该村为例,实现经营性治理,其重要的协商环节主要有以下几个阶段:首先,在项目起步前,第一阶段的与民协商主要落在土地整理、资源置换方面。在土地整理、整体搬迁阶段,Q 村充分尊重了农户意愿,征集村民意见 400 余条,提取出共性意见 20 多条。针对村民提出的意见,村组织对拆迁对象、拆迁面积等进行规范,并且主动掏钱让每家每户派出一人到已完成新村进行参观,以此初步打消村民顾虑。村民对于能住上小别墅,用上水电气反响都很强烈,村民的积极性也调动起来了。在充分尊重村民意见的同时,以高额的成本价将土地从农户手中流转,这就让村民得到了切实的好处,而不承担景区开发的成本,由此带动起村民参与景区开发的积极性。

在项目起步阶段的协商也尤为重要。涉及到项目要怎么干、项目的收益要如何合理划分,这是影响村民参与积极性的重要环节。在景区具体开发阶段,Q 村坚持集体主导的原则,将利益最大化地归属集体和村民所有,外来资本的运作也必须遵循这一原则。村里决定引入 M 旅游公司时,曾与 A 公司谈判,该公司表示,公司出资 500 万成立平台公司,收益五五分,景区后期费用双方共同承担。在此公司与 M 旅游公司之间,村集体最终选择同 M 旅游公司合作,正是出于村民利益最大化的原则。在与 M 公司的合作中,Q 村集体以村庄前期投入和村庄资源入股,扣除村庄资本收益外,按照 M 公司 51%和村集体 49%的比重进行分红。现阶段村庄资本收益是按总收益 50%计算。也就是村庄收益约 75%,M 公司 25%。在这一阶段中,村组织正是以保证村民权益为前提与企业进行协商,村民得到了切实的经济利益,共享发展成果,进而推动后续的旅游产业开发。

旅游产业平台的开发完成后,能够带动后续产业可持续发展的主体是参与经营的村民。旅游产业的发展需要保持景区游客的持续性;而景区经营的多样化、服务的优质性、环境保护的持续性均需村民参

与的积极性和主体性。这一阶段协商主要体现在村民对村庄内部事务的协商治理上。2018年初，Q村开始治理的新格局，试图将生产队的功能弱化，充分发挥院落的小区式职能，提供自治的新路径：院落治理。实行院落自治后有一项重要的协商议程，即公服资金的使用。2018年，Q村公共服务资金总共拨款41万，具体使用环节包括：收集梳理、民主表决、实施监督和评议整改。该村采用“一户一表一照片”策略，要求征集每户的意见，而且需要留档备查。实施院落治理后，村组织将公服资金分配到各院落，由院落自主实施，院落成为最基本的协商载体。村民在公服资金使用环节全程参与，提高了村民参与基层治理事务的积极性，让村民随之成为村庄“经营”的主体。在这样的协商机制下，村民和村干部之间的矛盾被消解，村民之间的合作治理模式被塑造出来。

Q村在推进村落旅游开发的各个阶段设置了协商环节，通过协商寻求共识，化解潜在的矛盾分歧，从而有效地调动了村民参与。在推进村庄经营性治理的过程中，村庄需要建立稳定的协商机制，以充分、公开、理性的对话，在求得民意最大公约数的基础上，形成符合公共利益的集体行动。

### 3.2. 利益协同机制：明确行动规则

保障村民利益并不是要一一满足每个村民的个体需求，而是要形成共同体的利益。这里的共同体并不只是村民自治的共同体，而是以产业形成利益联结，构建“政府 + 市场 + 农户”的利益共同体。要实现利益协同，就要通过共建“把蛋糕做大”，还要保障“蛋糕怎么分”的环节不出差错。在此过程中，也为乡土社会培育起了一套新的行动规则。

在“把蛋糕做大”这一环节，Q村主要通过“平台共建”实现政、企、民三者之间的协同。在经营性治理中，乡村成为整体性经营场域，村庄需要专业性、规模化地发展村庄，乡村经营发展本身有一个市场化的过程，涉及到引入资本的问题。即乡村振兴中一个重要的主体——企业的介入。引入企业能够给村庄带来一系列好处：一是带来大规模的投资，利于项目的启动；二是带来非农就业岗位，拓宽村民的收入渠道；三是利于培养乡村骨干精英，培养一批农民企业家和企业管理人员；四是以其专业性的手段实现要素和资源的优化配置，这也是引进平台公司最重要的目的。企业介入后，能够对现有资源进行整合，最大化地利用村民手中的土地等资源，实现村民收益最大化。在具体实践中，村庄引入平台公司助力并不鲜见，然而如何引入资本、构建合作平台，其方式值得讨论。Q村平台公司采用的是“轻资本运作”，资本本身仅仅是有村庄资产和基础设施的使用权，相当于是一个管家和职业经理人。无论当年是否盈利，都需要支付给村庄场地和器具的使用费。Q村主要采用村庄为主体(即成立村庄资产公司)的方式，村集体作为开发建设的主体。这一模式相较于相邻的C村而言是具有优势的。C村采用的是资本打包的方式进行村庄拆迁和建设工作，后续开发的主要收益也由企业获得，村民很难从村庄的拆迁中获得自身的利益，对于拆迁也就没有积极性；项目进程一拖再拖，企业资金链断裂欠下巨额债务，村庄经营陷入困境。对比两村在引入企业上的差异，C村在打包给资本运作的模式下，村庄完全依靠资本运作，缺乏村组织的监督和村民的参与；而Q村则主要以村组织为主体，企业仅仅在管理环节轻度参与，村民从中能够获取一定的利益，从而激发村庄内生的动力。由此可见，要使经营村庄“不跑偏”，在引入资本的环节就不能陷入“过度经营”的陷阱。

从Q村构建经营机制的路径中可见，如何引入资本是一门“大学问”。Q村成功之处就在于有效地将村、企、农三方共同联结起来，既做到了将经营管理交给专业的人来干，又充分调动了三方力量。这种共建共享的经营模式，有利于在平衡各方利益的基础上共谋发展。

因此，在利益协同机制中还需要防范风险，建立健全纠纷仲裁机制，加强对政府、企业、农民的履约监督，保障多方收益平等。一方面是组织监督。Q村成立了由村民代表为主体，涵盖村内人大代表、政协委员、企业代表及村两委干部等共15名成员的村民主监事会。该机构通过定期列席村级重要会议、

开展咨询活动、审查重大事项、参与社会评议等方式，对村集体资金使用、重点工程项目及承包方案、公益事业建设、社会保障救助等全村重大事务进行监督，并独立自主地履行监事职责。

另一方面是制度监督。为健全监管机制，Q村严格规定村两委成员不得在母公司领工资，只能从公共支出中领取工作绩效；绩效工资则与工作考核、村级集体经营性收入直接挂钩。制定集体经济监督管理办法，确保母公司彰显公平原则。推行村级小微权力清单制度，通过“清权”、“晒权”、“束权”，细化明确村干部权力“边界”及决策程序，以此防范集体经济成为乡村腐败的源头。

总而言之，经营性治理中的利益协同，就是以保障农民利益为先，激发经营动力；在利益共享机制下，加强利益“共治共管”，保证利益共享的有效实现，从而形成经营与治理的双重合力。

### 3.3. 文化引领机制：树立价值共识

集体本位的旅游开发以提升村庄发展和村民经济水平为目标，致力于吸引村民，尤其是中坚力量重新参与到村庄经济建设中。它不仅促进了年轻人回流至村庄，从事生产与经营活动，还充分调动了老年群体的力量，体现了老有所为的精神。总的来说，这是对劳动资源的全面调动。农业向旅游业的转型为村民提供了更多参与政治事务的机会和空间。旅游产业的发展促进了集体利益与村民利益的统一，村庄的政治决策变得与村民息息相关，使村民的关注点从传统的家庭农业扩展到更广泛的村庄整治与建设中。Q村村民的生活面向村庄，村民之间的社会互动频繁，社会关系网络发达，村庄有价值再生产能力。

社会评价是村组干部参与村庄治理的动力来源，对于村组干部具有较强的约束力。村民在与村组干部打交道过程中，村组干部需要不断地做好事以积累声誉，村组干部某一点没做好就可能给村民留下极深的印象，这种印象会随着村民在茶馆或日常交往“摆龙门阵”的过程中将之扩大化，相互影响，村庄内部形成“隐秘的公共性”，从而对村组干部形成隐形的制约力量。

案例：6组组长李某：“因为落叶要归根，某人为村上做了很多贡献大家以后说起来都会记得，可以留个好名声。钱赚了就只顾自己搬到城里去，别人都认不到你，村上的人会说闲话。”

案例：7组组长李某某：“平时做的事村民都看在眼里的，要和村民处好私人关系，有啥需要帮忙的就帮。该组长做的事要提前做好，如灌水塘、架电线电箱等，这样村民也没有理由找麻烦。做事情要合情合理。”

不管是否做村组干部，个人都看重自己在村庄中的名声，为村民做事的积极性高。当村组干部通过村组治理获得社会性价值时，普通人通过日常的社会交往，如去茶馆展示口才、知识水平等获得社会性价值。这种基于社会交往形成的社会性价值，将私人家庭生活和公共性村庄生活勾连起来，村民可以通过参与村庄政治实现个人的社会性价值。

乡村舆论及道德力量能够构建影响广泛的规范体系，具有潜移默化的作用。对于个人而言，村庄的评价体系具有实际影响，并遵循两项原则：一是正当性原则，即凡符合集体利益、不损害他人权益的行为被视为正当，强调个人贡献于村庄建设，同时遵循少数服从多数的集体决策逻辑。二是无优待原则，村庄的评价标准以事件本身的是非为依据，不因个体身份而有所偏袒，无论老幼均需遵守统一的评价标准，不允许个体随意行事。在此基础上，村庄的评价体系仍保持一定的宽容度，尊重个体主体性。整体来看，村庄治理的实践逐步确立了以集体利益为优先的价值导向，从观念层面激发了村民主动参与治理的内生动力。

## 4. “三治融合”下的经营性治理逻辑

在构建协商、共建、引领机制的发展逻辑背后，我们可以发现，乡村的经营性治理要形成有效机制，与“三治融合”体系有密不可分的联系。健全自治、法治、德治——“三治”相结合的乡村治理体系，是

党的十九大提出乡村振兴战略的重要内容。乡村的发展之路需要结合“三治融合”进行探索，本文所探索的乡村经营性治理，正是与“三治”紧密结合的经营性治理，是在“三治融合”体系之下的经营性治理。

#### 4.1. 自治：奠定治理基础

村民是经营性治理的主要参与者。在经营性治理中，充分推进村民在经营和治理层面的“自治”，是带动村民作为主体参与，从而激发经营活力的前提和基础。只有充分实现自治，村民才能认同自身“村庄主人”的身份，发挥自身的主体性与积极性。在Q村，小组治理是其实现村庄自治的有效方式。Q村的小组治理源于其以地缘为基础的互助传统。Q村处于水系交汇之处，在长期的生产活动中，需要生产队协调合作才能完成水利浇灌。Q村充分尊重和运用了这一传统，形成了以小组为单位的生产、生活互助共同体。以小组为单位，实行小组议事会机制；小组长成为处理村民问题的执行者，承担着直接与村民沟通的职能。在小组治理模式下，村民对小组内部的治理非常关注，对小组长选举的重视程度比选村干部高：2016年，Q村二队小组长选举中，选举公告刚一发布，大家就在口耳相传，怎么去选合适的小组长。小组长选举时，全小组基本每户都会派代表在场，没有弃权现象。选举结束后，组员会留在现场等待唱票结果，相反，选举村委会主任和相关村干部时，村民只是去现场投个票，总体参与度没有选举小组长积极性高。因此，以小组为单位的行动具有很强的公信力，村民都愿意跟着小组长干。Q村通过小组治理的模式，化解村民与集体之间的利益矛盾，构建新的利益机制、议事机制，实现了村民的自我管理和自我服务。小组治理之外，前文所提到的在公服基金使用环节的参与、院落自治等等，都是实现自治的重要形式，协商机制的构建正是对实现民主自治的路径探索。

总而言之，实现乡村经营性治理要坚持以自治为基础，重建乡村地区的自治机制。一是村组织发挥动员作用，动员村民参与民主选举、民主决策、民主管理、民主监督；动员农村社会组织建设，将农村社会组织纳入村级治理体系。二是发挥村民主体性，切实保障村民经营和治理两方面的利益，促进村民参与的积极性和主动性。三是协商机制的构建，让协商环节贯穿经营性治理的全过程，充分搭建利益诉求表达的平台，实现“共建共治共享”。

#### 4.2. 法治：把好发展方向

经营性治理中多方利益的协调仅仅依靠协商是不够的，没有通过一系列制度、规则进行约束，就会导致各种冲突产生。如富人主导治村形成“私人治理”，或是村组织与公司“合谋”，抑或是乡村精英以权威施压村民，此类乡村发展中的灰色地带，正是需要通过法治去规范的。以Q村为例，主要从两方面推进法治：一是制度层面，将法治理念融入村规民约，制定了村民自治章程以及村民议事会实施细则等各项制度；理顺村两委和集体经济的关系，建立和完善了集体经济组织独立法人治理结构，使经济组织成为产权明晰、权责明确、管理科学的法人实体和市场主体。二是宣传层面，邀请教授、司法工作人员等专业人士进村，开展法治游园会、法治思维训练营等活动，以轻松愉悦的形式开展宣传教育，让村民比较容易接受，从而培育村民朴素的法治思维。

在村组织层面推进法治只是其中一维。在乡村经营性治理中，法治功能要有效发挥，还需要结合以下几方面：首先是发挥乡镇政府的作用。作为经营性治理的规划者，一方面，乡镇政府要向乡村投入法律资源，将公共法律服务作为推进城乡公共服务均等化中的重要一环；另一方面，乡镇政府转变“全能型政府”的姿态，其关键就在于要依法监管、依法服务、依法协调各方利益。其次是农村社会组织的作用。农村社会组织作为参与主体，在一定程度上能够将群众的利益进行整合、表达，作为自治力量在村庄经营中起到监督作用。再次是村民自治组织的作用。“三治融合”下的法治并不是“规范下乡”，而是

用法治思维来营造村庄良好的秩序，将自治与法治相结合。村民自治组织，如小组、村民理事会、监事会等，以制度规章确立其运行方式，能够使得村民自治更加有效；同时，自治组织也是依法监督的重要主体，自治组织中的法治建设，使得村民能够依照法律规定行使自己的合法权益，从而从根本上减少矛盾及冲突的产生。

### 4.3. 德治：激活内生动力

再次，发挥“德治”在乡村的影响力，激活村庄内生的发展动力。在我国乡村地区，传统道德文化根基深厚，其中诸多理念可作为乡村德治规范应用于基层治理。历经数千年的发展，每个村庄都形成了自身独特的道德规范、价值体系及伦理观念。其中，“面子”文化和“人情”往来等习俗是较为普遍的社会准则。在乡村治理中，德治的重要性体现在两个方面：一方面，它体现了国家对乡村传统道德价值的重视；另一方面，它强调各地因地制宜的村规民约及文化惯例在基层治理中的作用。将这些文化规范融入乡村治理体系，使其发挥不同于自治与法治的独特功能，有助于维护乡村社会稳定，促进农村社会发展。

此外，通过党建引领，发挥基层党员的先锋带头作用，也是德治的重要体现。“党建引领，德治为先”，保证村干部纯洁党性与干净作风，就需要充分发挥党建对乡村治理的引领作用。一方面是对起到先锋带头作用的党员干部给予荣誉激励，提高其自身的参与积极性；另一方面以党员牵头，非常注重党员对于村民的引领作用。例如，Q村开展“十佳先进”评选活动，设立“优秀党员、文明家庭、模范农户、孝顺公婆、孝敬儿媳、优秀村民小组长、和谐院落”等荣誉称号，以榜样示范作用引导乡风文明建设，激励更多村干部和村民积极参与乡村公共生活。

通过“评选先进”的模式，村民在价值层面的积极性有效激发，形成人人争先的文化氛围。

总而言之，乡村德治在经营性治理中体现为：在充分尊重乡村文化传统的基础上，植入现代性文化基因，与法治结合，树立村规民约之下的规范意识；在充分发挥党建引领作用的背景下，以荣誉激励发动乡贤精英在治理中的带头作用，最终形成积极向上的良好乡风，这既是乡村“德治”的实现路径，也是其意义所在。

## 5. 讨论与总结

村庄的经营性治理模式突破了传统乡村治理框架，不仅在形式上有所创新，更在治理理念上实现了变革。该模式打破了单一治理主体和固有治理方式的局限，推动了多元主体的协同治理，并拓展了治理手段的多样性。其核心优势在于提升村庄治理的效率。然而，“重效率”的发展主义导向使得乡村容易陷入“过度经营”的危机，将乡村当作企业来经营的同时又动用大量行政力量干预产业发展，因此，对于寻求出路的乡村而言，“重发展而轻治理”的思路不利于乡村的可持续发展，也与“坚持因地制宜，循序渐进”的乡村振兴战略相背离。因此，要避免走入“唯发展论”的误区，将经营纳入治理体系之中，实现经营价值和治理绩效的“双赢”。实现经营性治理，要发挥多元主体的作用，实现政府作为规划者、村组织作为动员者、村民作为参与者的良性互动，在此基础上构建起有效的协商机制、平台共建机制、文化引领机制，从而形成利益协同之下村庄发展的“合力”。在机制背后，经营性治理有效的关键就在于实现“三治融合”的体系。将自治、德治、法治的治理方式融入经营性治理中，才能在治理层面充分发动村民的有效参与，凝聚人才力量，获得经营动力；才能进一步构建“三治”融合、互补、协同发展的乡村治理体系，为乡村实现以治理促进经营，以经营带动治理，经营与治理同频共振提供可持续的动力来源。

## 参考文献

- [1] 刘昆. 国务院关于财政农业农村资金分配和使用情况的报告[EB/OL]. [http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202012/t20201225\\_309427.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202012/t20201225_309427.html), 2023-01-05.

- 
- [2] 中国政府网. 乡村振兴战略规划(2018~2022年)[EB/OL]. [http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/26/content\\_5325534.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/26/content_5325534.htm), 2023-01-05.
- [3] 中国政府网. 中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴重点工作的意见[EB/OL]. [http://www.gov.cn/zhengce/2022-02/22/content\\_5675035.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2022-02/22/content_5675035.htm), 2023-01-05.
- [4] 吕秋菊. 经营村庄: 村落景区发展的逻辑[J]. 中国集体经济, 2021(25): 1-3.
- [5] 卢福营. 个私业主主政的村庄治理——以浙江永康市为例[D]: [博士学位论文]. 武汉: 华中师范大学, 2006.
- [6] 卢福营. 论经济能人主导的村庄经营性管理[J]. 天津社会科学, 2013(3): 78-84.
- [7] 万能, 原新. 1978年以来中国农民的阶层分化: 回顾与反思[J]. 中国农村观察, 2009(4): 65-73.
- [8] 贺雪峰. 论富人治村——以浙江奉化调查为讨论基础[J]. 社会科学研究, 2011(2): 111-119.
- [9] 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+205-206.
- [10] 卢青青. 资本下乡与乡村治理重构[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2019, 18(5): 120-129.
- [11] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7): 36-50.
- [12] 卢青青. 经营村庄: 项目资源下乡的实践与困境[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2021, 21(6): 10.
- [13] 谢小芹, 简小鹰. 从“内向型治理”到“外向型治理”: 资源变迁背景下的村庄治理——基于村庄主位视角的考察[J]. 广东社会科学, 2014(3): 208-218.
- [14] 李祖佩. 项目进村与乡村治理重构——一项基于村庄本位的考察[J]. 中国农村观察, 2013(4): 2-13+94.
- [15] 李尧磊, 余敏江. 经营性治理: 村庄迈向示范的自主逻辑——兼论示范村的推广效度[J]. 云南农业大学学报(社会科学), 2020, 14(2): 54-61.
- [16] 李亚冬. 新时代“三治结合”乡村治理体系研究回顾与期待[J]. 学术交流, 2018(12): 79-86.
- [17] 姜晓萍, 许丹. 新时代乡村治理的维度透视与融合路径[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2019(4): 29-37.
- [18] 邓大才. 走向善治之路: 自治、法治与德治的选择与组合——以乡村治理体系为研究对象[J]. 社会科学研究, 2018(4): 32-38.
- [19] 欧阳静. 乡村振兴背景下的“三治”融合治理体系[J]. 天津行政学院学报, 2018, 20(6): 68-73.
- [20] 张等文, 郭雨佳. 乡村振兴进程中协商民主嵌入乡村治理的内在机理与路径选择[J]. 政治学研究, 2020(2): 104-115+128.