

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

何得桂 赵倩林

【摘要】 如何把制度优势更好地转化成发展效能是推动新型农村集体经济发展的重要议题。本文基于地方实践探索，从组织学习和集成治理的角度展开分析。研究认为，公共组织的制度优势并不会自然地转化为基层治理效能，往往要经过复杂的中间机制才能得以实现；组织学习与集成治理的有机结合有利于推动基层治理创新，整合资源要素，从而构建出党建引领动员机制、产业发展协同机制和政策赋能保障机制。这三种机制互为支撑、相互作用，协同推动制度优势转化为新型农村集体经济发展效能，进而推动组织振兴，激发社会活力，增强乡村善治能力。

【关键词】 制度优势；新型农村集体经济；发展效能；组织学习；集成治理

【中图分类号】 F321.32 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2023)01-0116-09

【基金项目】 2022年度国家社会科学基金重点项目“乡村振兴背景下农村发展型治理的结构优化与效能提升研究”(22AZZ006)。

【作者简介】 何得桂，西北农林科技大学农村社会研究中心教授，博士生导师；赵倩林，西北农林科技大学农村社会研究中心研究生。

党和国家高度重视农村集体经济发展。农村集体经济组织在一定程度上能够有效对接国家、集体和农民利益，提升乡村治理效能。但是制度优势要转化为具体可行的实施策略往往需要经过复杂的中间机制，新型农村集体经济发展也不例外。本文试图从组织学习与集成治理的角度考察制度优势的转化机制，着重分析提升集体经济发展效能的有效路径，助力农业农村现代化。

一、文献回顾与问题提出

既有农村集体经济发展研究主要从发展困境、作用意义、实践路径等方面展开。受历史条件和现实环境制约，农村集体经济发展面临思想认知误区、治理机制不优、资源要素不耦合等问题。思想认识上，主要是对发展新型农村集体经济还存在“老路论”“过时论”“无用论”等^①。治理机制上，农村集体经济面临基层党组织凝聚力不强、法律法规和激励约束机制不健全、监督机制不到位等问题^②。不少集体经济组织市场经

① 龚晨：《发展新型农村集体经济的现实困境与机制创新——基于广西壮族自治区贺州市的思考》，载于《中国西部》2020年第1期。

② 宗成峰、李明：《党建引领新型农村集体经济发展：基本逻辑、现实困境与实践进路》，载于《理论视野》2020年第9期。

营能力不足,亟需重构内部治理机制^①。此外,技术转化不够、农户资源和产出难以有效整合等问题也制约农村集体经济发展^②。

集体经济与乡村社会发展密不可分,学界关注到农村集体经济在强化村庄凝聚力、提升乡村治理效能方面所发挥的作用。集体经济发展有助于乡村共同体意识培育,为解决城镇化进程所引发的“村落共同体”衰败问题提供方案^③。发展新型农村集体经济既能推进村庄建设,为实现生态宜居创造条件,改善基层治理环境,也有助于农村产业内源式发展,促进乡村社会发展^④。

农村集体经济在乡村社会中的组织功能、治理功能日益凸显,如何积极探寻新型农村集体经济发展路径成为研究热点。一是构建农村集体经济发展机制的研究。产权改革、要素市场化、适度规模化和治理现代化分别是农村集体经济发展的制度保障、外部动力、必经之路和最终目标,要构建“产权—市场化—规模化—现代化”的集体经济发展机制^⑤。二是对相关要素进行组合,探讨发展模式。基于精英带动、外部扶持、产业结构、资源禀赋等要素组合,农村集体经济发展有市场导向型、产业发展型、资源开发型和生产服务型^⑥。三是考察各地实践以分析集体经济发展路径。有研究提炼出政府扶持型、组织引领型和市场激励型等农村集体经济发展路径^⑦。

既有研究具有重要价值,但是仍存在一定的局限性。在案例选择上,既有研究大多关注资源禀赋较高、发展优势较明显的发达地区,而对发展条件相对弱势的欠发达地区关注不够;在研究视角上,既有研究主要聚焦农村集体经济本身,基于乡村社会内部机制探讨它的运行过程及发展机制,相对缺乏上下互动、内外结合的研究视角;在研究进路上,既有研究主要关注实践经验层面,由于各地条件不同导致发展路径有所差异,制度优势是如何转变为新型农村集体经济发展效能方面的研究还有较大空间。

基于中国场景的新型农村集体经济发展制度安排、机制设计具有显著优势,但是要转化为治理效能往往需要复杂的中间机制。学界对此探讨还较为薄弱。发展新型农村集体经济需要协调多方利益,凝聚各方力量,是复杂的过程和行为,它离不开党建引领与多维互动治理。有鉴于此,本文基于陕西省安康市石泉县推动新型农村集体经济发展的“三抓三联三保障”^⑧实践探索,从组织学习和集成治理的角度,分析其如何彰显制度优势,提升集体经济发展效能,从而为推动集体经济发展提供新认知和启发。

二、组织学习:新型农村集体经济发展效能提升的重要条件

(一)组织学习理论

组织学习是一种行为上的改进,它可以生成抽象或具体的积极结果^⑨。组织学习的外部动因涉及社会经济价值变迁、制度转型、社会运动、市场信号和技术发展等;而其内部动因涉及个体、团体、组织以及各学习层次之间互动关系^⑩。推动组织创新是组织学习的一个重要结果。

① 张保红:《论农村集体经济组织内部治理的模式选择》,载于《中国社会科学院研究生院学报》2021年第3期。

② 李珍刚、罗华林:《走出困局:民族地区农村集体经济回归与成长中的公共治理——以广西德保县东凌镇新屯村为例》,载于《贵州社会科学》2018年第1期。

③ 吕方、苏海、梅琳:《找回村落共同体:集体经济与乡村治理——来自豫鲁两省的经验观察》,载于《河南社会科学》2019年第6期。

④ 何得桂、公晓昱:《行政推动向内源发展:农村产业扶贫的长效机制》,载于《开发研究》2020年第4期。

⑤ 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》,载于《经济学家》2021年第3期。

⑥ 刘浩、吕杰、韩晓燕:《农村集体经济发展的驱动因素、实现路径及替代机制——基于186个文献案例的模糊集定性比较分析》,载于《湖南农业大学学报(社会科学版)》2021年第3期。

⑦ 余丽娟:《新型农村集体经济:内涵特征、实践路径、发展限度——基于天津、山东、湖北三地的实地调查》,载于《农村经济》2021年第6期。

⑧ “三抓三联三保障”是“县抓统筹,镇抓推进,村抓落实;镇村联动、村企(社)联动、村户联动;政策支持保障、考评考核保障、风险防控保障”的简称。

⑨ 陈国权、马萌:《组织学习——现状与展望》,载于《中国管理科学》2000年第1期。

⑩ 谢洪明、吴隆增、王成等:《组织学习的前因后果:一个新的理论框架》,载于《科学学与科学技术管理》2006年第8期。

学习型政党建设的推进,将学习作为重要途径以提升治理能力已成为各级政府重要任务。在此情势下,组织学习理论为新型农村集体经济领域内的公共组织活动提供有益启发。在农村集体经济治理中发挥重要作用的政府机构是有规范运行程序、明确组织目标和严密结构设计的正式组织,这使其具备组织学习的诸多有利条件,发挥出明显的组织学习效能。目前新型农村集体经济尚处于发展阶段,在全国范围尚未形成较为成熟、普适性的发展模式。它的发展有赖于政府组织的创新能力和适应能力,获取有效的知识资源,构建学习型组织成为提升其发展效能的重要条件。

(二) 组织学习的情境

组织学习通常发生在组织能力与需求不匹配的情况,外部环境变化、组织内部体制机制不优化等都将造成组织能力与需求的冲突。内外部情境压力构成基层组织在集体经济发展中的组织学习情境。

1. 外部情境的驱动

公共组织特别是基层党和政府作为新型农村集体经济的引领者和推动者,承担提升集体经济发展效能,推动乡村振兴的艰巨任务。集体经济并不仅仅具有经济效益,更事关农民共同富裕以及国家安全,要将其放在基层社会的整体性治理之中,从全局出发统筹谋划它的发展。石泉县曾是国家级贫困县,有贫困人口3.8万余人,建档立卡贫困村74个,其中深度贫困村5个。截至2019年底,全县74个贫困村全部顺利脱贫摘帽。在新的起点,如何乘势而上巩固拓展脱贫攻坚成果、加快推进乡村振兴是当地发展新型农村集体经济不能忽视的问题。

农村基层党组织是乡村高质量发展与治理现代化建设的领导性治理主体^①。治理现代化进程中,新型农村集体经济既要积极回应经济领域问题,还要提升治理能力,构建长效发展机制。这离不开强大的知识供给和人才支撑,从而成为激发公共组织学习行为的重要诱因。集体经济发展早期阶段,石泉县缺乏经营管理人才,主要由村干部承担发展集体经济的任务,但由于激励机制不健全,其积极性和能动性不足。如何创新治理机制,将集体经济发展融入到基层治理现代化当中,推动新型集体经济健康发展是当地开展组织学习的重要外部诱因之一。

“政经合一”到“政经分离”的制度性转变趋势,向组织中各主体推动集体经济发展如何进行角色定位提出新挑战。政经分离逐渐成为村级集体经济发展的新方向。但这并不意味着公共部门完全退出该领域,基层政府依旧需要发挥引导、规范和推动作用。如何在推动新型农村集体经济发展中平衡行政力量与市场力量,在监督与制约的环境中充分激发各主体活力是基层政府角色定位的重要问题。石泉县95%以上的村集体经济组织由村“两委”干部担任负责人和管理者,他们能力有限,相对缺乏技术支撑和信息渠道。基层组织职能不清、角色混淆构成当地组织学习的重要条件。

2. 内部情境的推动

内部阻碍可概括为“人”和“机制”问题。就前者而言,一是资本下乡难以有效嵌入乡土社会,基层组织从集体经济发展所获得的综合效益有限等因素在一定程度上降低各主体发展村级集体经济积极性。二是个人利益与集体利益、盈利性目标与服务性目标的冲突影响各方力量充分发挥,制约集体经济发展效能提升。三是一些地区集体经济发展缺乏技术型、专业化人才。村内党员干部受教育程度有限,带头人作用不突出。石泉县地处山区,高投入低回报的农业很难留住年轻人,集体经济管理多由村干部担任,水平参差不齐。村庄缺乏新鲜血液注入,导致自我发展意识不强。这些将影响新型农村集体经济发展。

“机制”问题主要涉及:一是基层组织关系交织,治理机制不够完善。强有力的地方行政组织和集体经济组织相互交织,职责混淆,监督薄弱。二是组织内部制度不健全,管理规范化有待提升。村级集体经济发展所依赖的“熟人社会”容易阻碍正式制度的有效运行。三是农村集体经济治理相对缺乏有效的激励与约束机制。集体经济收益尚未建立正式的薪酬体系;一些村委会兼任监督者与代理人,阻碍监督机制作用的有效发

^① 李想、何得桂:《制度同构视野下党建引领新型农村集体经济发展的过程与机制——基于“三联”促发展工作实践的分析》,载于《党政研究》2022年第4期。

挥,影响集体经济发展效能。

(三) 组织学习的过程:变革型学习

组织学习过程是一种变革型学习,即组织对环境的变化进行感知和监测,获取相关信息并与组织规范和目标进行比较,对组织目标的本质、价值和基本假设展开重新评定,由此改进组织行动,并不断循环^①。组织学习过程通常由一些威望较强、地位较高或拥有特殊技能的人扮演推动者。新型农村集体经济发展进程中,党员干部和乡村能人发挥重要作用。其一,团队外出考察和实地调研获取先进发展模式。其二,集中学习、内部讨论将所学经验与实际相结合,创造地方特色的集体经济发展模式。其三,以能人带动、下乡宣传方式推动发展方案落地和普及。之后不断进行新的考察和调研,使农村集体经济发展治理模式和发展方案适应时代需求。

在多次组织考察学习浙江等地村集体经济发展经验,并调研本县新型农村集体经济发展状况的基础上,石泉县创新推行党建引领新型农村集体经济发展的“三抓三联三保障”实践模式,并积极推广至全县。党员干部和乡村能人在创新集体经济发展治理机制、提升集体经济发展效能中发挥带头作用。石泉县先后建立5400余人的农村能人队伍,培育1000名能人兴业典型和1230个产业大户,40名能人担任村级党支部书记或主任,助力集体经济发展,探索出资源开发型、产业带动型、异地置业型等多种集体经济发展方式。

(四) 组织学习的成效

组织学习能实现对知识的获取、理解和整合,推动组织成长。第一,组织学习积累知识资本,促进知识创新。第二,组织学习提升组织的人力资本,增强成员学习动力,提升其能力、思维、忠诚度和激励感。第三,组织学习帮助组织更新思维观念,优化行动策略。

在外出学习先进经验并总结以往教训的基础上,石泉县因地制宜探索多种集体经营经营模式,实现知识的积累和创新。当地推进基层党组织“六化”建设^②,建立起一支全面过硬的干部队伍。注重发挥新乡贤(新村民)、大学生等人才的带头作用;以技术培训、法治讲座等途径激发群众参与意识,为集体经济发展提供坚实的人力资本。当地还及时转变治理理念和行为策略,创新机制。在群众积极性普遍不高的情势下,全面推进资源变资产、资金变股金、农民变股东的改革,激活“沉睡”资源。以“三抓三联三保障”机制加强政府、村集体组织、涉农企业和农户之间的联动,增强新型农村集体经济发展合力。

三、集成治理:新型农村集体经济发展效能提升的重要路径

集成治理以系统内部集成为主,综合运用系统论、整体论和管理论的技术和方法,推进跨部门的资源整合与综合利用,通过改革创新在耦合匹配中实现治理绩效的最大化^③。作为一种新型治理模式,集成治理能有效应对新型农村集体经济发展中资源碎片化、力量分散化问题,提高其发展效能。

(一) 基于力量整合的治理主体集成

新型农村集体经济发展涉及基层政府、村党组织、企业、社会组织、村民等主体,他们需求不同,职能有别,只有将其有机整合,才能构建权责清晰、上下联动的治理机制,增强治理能力。治理主体集成是将具有不同地位和功能的主体要素集成为联享化、协同化的过程。集成后的主体克服了单一主体在信息获取、资源联享和决策制定等方面局限性。新型农村集体经济发展中,基层政府和党组织承担组织者和引领者的角色,把握方向和提供指导;村民作为集体经济发展的直接参与者和受益者,根据实际情况提出针对性建议,推动它的发展;企业和社会组织有利于打破行政思维,提供资金支持和多样化服务。治理主体集成打破政府包揽和其他主体难以有效参与的藩篱,构建党委领导、政府负责、社会协同、企业支持、公众参与的新型农村集体经济发展治理共同体。

① 参见冯海龙:《组织学习的概念界定及测量》,载于《中国科技论坛》2009年第1期。

② 包括支部书记职业化、党员管理精准化、纪律监督严密化、组织生活规范化、作用发挥制度化、基础保障长效化。

③ 衡霞、陈果:《特大城市集成治理创新研究》,载于《吉林大学社会科学学报》2018年第3期。

党建引领新型农村集体经济发展的“三抓三联三保障”机制充分体现治理主体的集成。从横向维度看，发展集体经济要坚持镇村联动、村企（社）联动和村户联动。创新推行镇村工作一体化，石泉县将发展村级集体经济任务量化到村；推广“支部+新型农业经营主体+农户”发展模式，推动村企、村社联动；重视村民的积极作用，农户收益与参与集体经济生产经营相挂钩。推动农业龙头企业与集体经济示范村建立“龙头企业+合作社+农场能人”产业协作发展模式，创办社会化服务组织，实现企业、集体经济组织、村民和社会组织的多方联动。注重构建集体经济发展紧密型利益联结机制，把强化支部引领、壮大集体经济、促进群众增收和市场主体参与相结合，乡村振兴工作队组织发动群众并积极引进投资客商，带动外出能人返乡创业，推进村集体经济合作社与各类市场经营主体组建产业联盟，激发多方主体潜能，构建利益分配合理、职责清晰明确、各方积极参与的共同体。

（二）基于效益导向的治理目标集成

个体的积极性与其需求密切相关^①。无论个体还是组织，多数情况下同时具有多种需求和目标，新型农村集体经济发展也不例外。基于不同的角色，参与集体经济发展的主体，目标存在差异性；这要求集体经济发展兼顾政治目标、经济效益和社会效用，实现治理目标的集成。治理目标集成要注重综合治理共同体内部的态度、理念和价值观，使具有一定自利性和分散性的个体目标转变为更加系统化的整体目标，提供一致的动力方向。新型农村集体经济发展具有多维目标。村民参与其中致力于追求收入增加，提升获得感是其主要目标；对集体经济组织而言，预留一部分收益为集体经济新一轮的扩大或再生产提供资金保障是不能忽视的需求；作为市场主体的企业，获取应有利润或者其他相关财政补贴，是其参与的主要动力；对政府等机构而言，通过集体经济治理促进乡村社会稳定、提升政府公信力的目标不容忽视。推动新型农村集体经济发展，要梳理不同价值取向的共性，促进治理目标的集成整合。

新型农村集体经济实践以促进集体增收、群众致富和基层治理为目标。石泉县围绕群众持续稳定增收的主线，创新推动新型农村集体经济发展，助力农业强、农村美、农民富。这一安排统合了乡村发展目标、基层治理诉求和群众的美好生活追求，兼顾政治、经济、社会和生态的目标，尊重集体经济治理利益相关方的表达权。这有利于调动各主体参与，有效预防价值目标错位引发的矛盾冲突和动力不足困境，推动新型农村集体经济治理向着更加公平、更加开放的方向发展。

（三）基于协同创新的治理资源集成

充足的资源是治理机制顺利运行和制度优势得以发挥的重要条件。新型农村集体经济依托当地各类资源以及外部政策资源才能更好发展。农村社会内部盘活资源的有效手段和机制有限，以农户为单位的生产方式难以达到规模化、集聚化效应，影响农业商品化和乡村特色产业链构建；一些闲置的山林、土地、果园等资源受位置偏僻、开发困难等条件的限制难以有效利用；技术能人、乡贤等由于缺乏健全的参与渠道和有效的人才效应激活机制，难以发挥带头作用；如何统筹规划资金，提高利用效率，还缺乏较明确的安排。相比资源不足，新型农村集体经济发展更缺乏整合资源、盘活资源的有效机制。集成治理借助自外而内的行政推动，有效解决乡村社会内部力量涣散、自治低效的困境，充分激发内生活力；资金统筹利用、盘活闲置资源等途径促进治理资源集成，推动构建组织化、系统化的农村集体经济发展格局。

“三抓三联三保障”机制推动了治理资源集成。从纵向维度看，当地通过县、镇、村三级抓办，层层赋能壮大新型农村集体经济。县级层面统筹整合各类政策资源要素，使其集中向村级集体经济组织倾斜，为集体经济发展提供政策保障；乡镇层面负责推进，通过内培外引相结合为集体经济发展提供人才支持；村级层面抓落实大力发展特色产业，使农户镶嵌于产业链，推动农业产业化。政府力量发挥纵向优势与整合能力，为村级集体经济发展注入其所需的政策、资金、人才等要素，释放活力，实现外部扶持向内源式发展转变。通过政策支持，石泉县整合涉农资金8887万元，撬动民间资本1.8亿元用于支持集体经济发展项目；优化配置土地、

^① 参见杨川、陈果：《城乡社区集成治理创新研究——实践探索、现实困境与创新路径》，载于《广西大学学报（哲学社会科学版）》2020年第6期。

林地、资金、项目等,积极探索产业带动、股份合作等集体经济发展模式,推动村村发展都有集体经济积累。

(四) 基于多维互动的治理能力集成

治理能力包括资源获取能力、社会组织能力、公共服务能力等^①。发展集体经济是对党组织、基层组织等公共机构资源汲取能力、社会组织能力的考验。村级组织扎根乡村社会,在组织引导村内产业建设、提供支农强农服务、培养村内经济能人方面具有优势。行政机构是推动集体经济发展的重要动力,相比村级组织,它能在更大范围内统筹资源,为农村注入社会资本,从而为基础设施建设、特色产业开发等提供有力支持。政策安排上,政府根据集体经济发展情况及时调整支持方向,为新型农村集体经济提供更明确的方向指引和政策保障。外部推动与内源发展相结合,推动治理能力集成,为新型农村集体经济提供全方位、多层次和全过程的保障。推动纵向层级治理与横向块块协同相结合,要发挥纵向政治势能,促进横向有效整合,构建网络化和多维互动的治理模式,调动各项资源要素为新型农村集体经济发展赋能,促进治理能力集成。

“三抓三联三保障”实现了治理能力集成。“三级抓办”构建县级有规划、镇村有方案,上下贯通、左右配合、协同推进格局。“三大联动”突出党支部引领和企业带动,积极推广“支部+合作社+农户”模式,村级党组织牵头组建农民专业合作社,构建村企共建共赢的利益联结机制;“三个保障”强化人才支撑、帮扶支持、考核激励,推动村级集体经济稳步发展。以“三级抓办”充分发挥县、镇、村三级分别在资源整合、人才培养、产业开发方面的治理能力,完善“县—镇—村—户”的层级治理体系,“三大联动”促进新型农业经营主体、企业、农户与集体经济组织的有效协同,依靠“三个保障”促进纵横方向治理资源的合理分配和治理能力的有效集成。纵向层级治理与横向有效协同相结合的治理机制有利于打破新型农村集体经济发展的资源、人才和信息壁垒,有效配置资源和共享信息,促进各层级、各部门治理能力发挥,构建上下贯通、横向联动、条抓块统的治理机制,提高新型农村集体经济发展效能。

四、制度优势转化为新型农村集体经济发展效能的主要机制分析

国家层面的制度安排在新型农村集体经济领域发挥巨大效能的关键在于实现机制构建。周密灵活的运转机制是领导优势、组织优势和政策目标转化为发展效能的重要环节。组织学习可以吸收新型农村集体经济发展有益经验,实现治理创新,集成治理促进人才、资金、信息等资源要素整合,打造纵向层级治理与横向有效协同的治理体系,健全党建引领动员机制、产业发展协同机制和政策赋能保障机制,从而推动制度优势转化为新型农村集体经济发展效能。

(一) 党建引领动员机制:基于党建势能增强发展动力

党的领导是当代中国的最大国情^②。这决定了党组织在新型农村集体经济发展中的核心地位,党建势能能在其中发挥引领功能和组织动员作用。其一,制度优势的发挥离不开政策方针的落实,基层党组织的重要任务是贯彻党在新型农村集体经济领域内的制度安排和政策方针。一方面它受到上级党组织的领导,其一系列行为体现国家意志和政治属性;另一方面,它往往内生于乡村社会,熟悉当地情况,这使基层党组织在国家政策与基层社会之间发挥联结作用,推动党政方针和基层治理的内在一致性,确保党在集体经济领域内的政策方针有效贯彻。其二,党员往往在探索集体经济发展模式、调动发展资源中发挥先锋带头作用,能有效激发能人、村民等其他主体参与集体经济发展的积极性。村级党组织负责人“党政经一肩挑”已成为我国新型农村集体经济发展的普遍模式,党组织成员认可度强、社会资本更为丰富等特征使其在集体经济发展中发挥“领头雁”作用。其三,集成治理所具有的上下贯通、横向协同等优势有利于构建党内层层联动与党外有效互动相结合的党建引领机制。从层层联动看,“县党委—镇党委—村党组织—党员”的治理结构实现了从县级党委到基层党员的有效贯通。县镇村三级的工作安排和任务分解,将新型农村集体经济发展规划有效落实到基层社会;层级之间的监督和组织动员保障集体经济运行透明化,强化基层党组织的向心力和凝聚力。从内外有效

^① 李敏、姚顺波:《村级治理能力对农民收入的影响机制分析》,载于《农业技术经济》2020年第9期。

^② 习近平:《毫不动摇坚持和加强党的全面领导》,载于《求是》2021年第18期。

互动看,推动党组织内部上下联动,联合村民、企业、社会组织等外部力量,促进党员干部与党外主体的有效互动,有助于发挥党组织动员群众、组织群众、统筹资源的引领作用。党内外双重互动有利于密切党群关系,提升党组织领导的合法性与实效性,全方位和全过程推动新型农村集体经济发展。

(二) 产业发展协同机制:基于共同缔造提升发展合力

制度优势的激活需要依托产业发展实践。组织学习通过有目标、系统化的学习推动外部经验与内部发展实际相结合,为探索产业发展模式提供智力支持和人才保障;集成治理推动治理主体、目标、资源和能力集成,统筹协同发展要素,二者共同保障乡村产业发展。其一,产业发展推动主体协同。农村产业发展涉及前期规划、运营管理、收益分配等多个环节,既要党政部门引领和统筹,也需要动员和组织多元主体的协同参与,从而充分激发各方积极性、主动性和创造性,激活乡村社会的自主发展能力,推动新型农村集体经济发展。其二,产业发展推动要素协同。乡村产业发展离不开集体土地、发展资金、劳动力、技术等要素,产业发展也是推动各要素有机结合、协调互动的过程。农村集体经济产业要不断挖掘和培育新要素,推动政策投入和既有要素整合,拓宽产业发展空间。其三,产业发展推动利益协同。产业发展涉及不同主体之间的利益协调。乡村产业长效发展离不开多主体间的利益一致性,平衡与协调产业发展的复杂利益关系。产业发展的主体协同、要素协同和利益协同能克服乡村社会资源碎片化、要素分散化问题,为政策资源焕发出经济效益提供保障,从而推动制度优势更好地向新型农村集体经济发展效能转化。

(三) 政策赋能保障机制:基于行政推动提高发展活力

为释放农村集体经济活力,国家以政策赋能推动制度优势转化。赋能并不是简单地赋予对方权力或能力,更重要的是赋予其实现目标的方法、路径或手段。组织学习有效推动相关政策方针的学习和推广,集成治理推动涉农政策资源要素的整合,促进外部力量与乡村社会的嵌套,推动新型农村集体经济发展。主要体现在:第一,政策赋能促进乡村社会集体经济发展理念的转变。政策资源在集体经济发展方面的倾斜使基层干部群众进一步认识党和国家对新型农村集体经济发展的重视,抛弃“过时论”“老路论”,从而积极参与。第二,政策赋能赋予基层组织治理农村集体经济的合理性和合法性。各级政府结合当地实际的制度安排和治理程序,构建有效的激励约束机制,提升新型农村集体经济治理效能。第三,政策赋能为新型农村集体经济发展提供方向指引和政策资源。相比基层治理和村级决策,重大公共政策从更为宏观的角度为农村集体经济发展提供顺应时代潮流的导向和支持,帮助基层组织科学决策;政策资源的扶持在更大范围整合发展要素,为新型农村集体经济发展提供有力保障。

(四) 三大机制的关系与互动分析

新型农村集体经济发展中,党的领导、产业发展和政策支撑缺一不可。上述机制三者之间相互作用、动态发展。它们合力推动制度优势转化为新型农村集体经济发展效能(图1)。在基层社会,执政党组织拥有最高权威和强大的组织动员力,党建引领动员机制能够为产业发展协同机制的形成提供关键动能。基层组织强大的组织动员能力可充分调动多元主体参与积极性。党组织的权威性和统揽协调能力可以进一步优化人、财、物、权等要素在产业发展中的配置,协调各方力量,推动产业发展的要素协同、利益协同。通过组织动员、统揽协调、党员带头,党建势能在产业发展中充分彰显引领动员作用,从而推动主体协同、要素协同和利益协同的融合发展,为产业发展协同机制的构建提供核心动力。党建引领动员机制促进乡村社会的政治嵌入,推

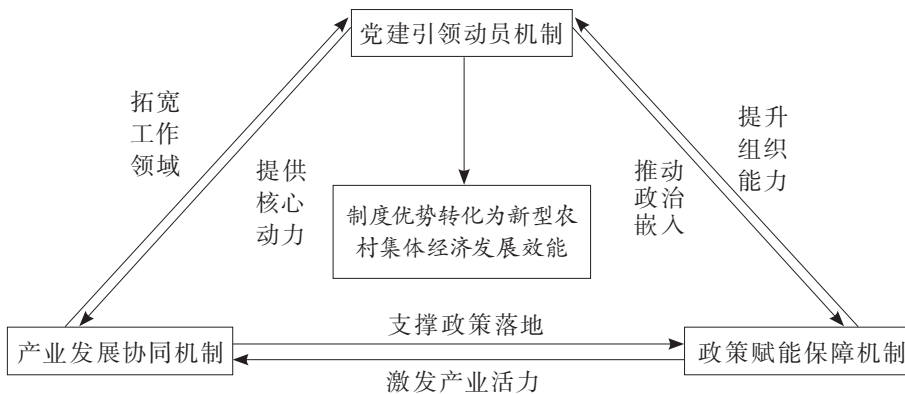


图1: 党建引领动员、产业发展协同、政策赋能保障机制的互动关系

动政策赋能保障机制有效运转。通过贯彻落实政策方针、激励基层干部,党建引领动员机制进一步促进集体经济发展中的行政嵌入,推动发展理念转变,同时构建有效的监督约束机制,赋予基层组织治理的合理合法性,推动党组织、行政组织、社会组织以及自治组织在新型农村集体经济发展中形成治理合力,促使政策赋能保障机制有效运转。

产业发展协同机制进一步拓宽党建工作领域,完善党建引领动员机制。将党支部建在产业链、合作社上,推动党组织更好地嵌入乡村产业发展全过程,基于属性治理以充分发挥党员干部在产业发展第一线上的带头作用^①。产业发展协同机制为党建引领动员机制效用的发挥提供资源和机制支持。乡村产业发展带动群众增收致富,凝聚民心民力,协同资源要素,更好地巩固党建引领动员集体经济发展的群众基础,构建多元主体协同参与,党内外有效互动的基层治理体系,为党建引领动员机制的高效运行提供支持。产业发展协同机制能为政策执行落实落地提供支撑,推动政策赋能保障机制有效运转。农村产业是涉农公共政策执行的重要着力点。如果集体经济发展产业基础薄弱,产业要素稀缺,那么相关产业政策难以找到依托,政策执行容易失去目标。产业发展协同机制通过推动主体协同、要素协同和利益协同,盘活农村资源,强化产业基础,从而为产业政策的执行提供支持,使政策赋能保障机制得以顺利运转。

新型农村集体经济发展中的政策赋能保障机制为党建引领动员机制和产业发展协同机制的运转提供保障。它通过推动国家意志和政策方针在基层社会的落实,推动基层党组织建设,强化政治引领,夯实组织基础,推动组织有效覆盖,充分发挥党建势能。政策赋能保障机制通过政策执行和政策实践激发乡村产业活力,推动产业发展协同机制有效运转。新型农村集体经济发展相关政策的实施可培育更多产业主体,优化要素配置,激发乡村产业活力,推动产业协同发展。

五、结论与讨论

本文结合党建引领集体经济发展的“三抓三联三保障”实践,基于组织学习和集成治理分析视角,探索制度优势转化为新型农村集体经济发展效能的路径和机制,主要结论有:

第一,组织学习和集成治理是新型农村集体经济发展效能提升的重要条件和有效路径。复杂、动态的外部环境与内部阻碍的双重压力构成了组织学习的主要情境;组织通过外出学习考察,实现知识的迁移和创新,为新型农村集体经济发展提供有力的智力支持和人才支撑,从而弥补自身发展经验的不足。面对资源碎片化、矛盾复杂化等问题,基层社会通过治理主体、治理目标、治理资源和治理能力的集成,积极构建上下贯通、横向联动、多元主体协同参与的治理机制,构成新型农村集体经济发展效能转化的有效路径。

第二,机制健全与否是制度优势顺利转化成新型农村集体经济发展效能的关键问题。组织学习与集成治理有利于推动基层治理创新,实现资源要素统筹,从而构建出党建引领动员机制、产业发展协同机制和政策赋能保障机制,三者相互作用,协同推动制度优势更好地转化为新型农村集体经济发展效能。党建引领动员机制有效贯彻落实顶层设计,推动组织内外有效互动;产业发展协同机制通过主体协同、要素协同和利益协同推动政策供给与产业发展有效衔接,为激活制度优势提供支撑;政策赋能保障机制推动新型农村集体经济发展理念转变,为新型农村集体经济发展提供政策资源和方向指引,激发乡村社会自主发展活力。这三种机制为新型农村集体经济的发展提供了根本前提、动力引擎和基础保障,共同推动制度优势更好地转化成集体经济的发展效能。

第三,探索新型农村集体经济发展效能提升路径离不开系统思维和互动治理视野。受自然资源、地理位置、文化禀赋等因素的影响,新型农村集体经济的发展道路可以是多元的,但无论哪种模式都要不断完善,使其更好地契合实际情况并顺应时代要求,要以发展的眼光、系统的思维促进新型农村集体经济发展及其效能提升。要将集体经济的发展与治理置于多维互动治理视野之下,注重通过党建势能、产业带动、政策保障多方

^① 参见何得桂、韩雪:《属性治理:基层党建引领乡村振兴的有效实现路径》,载于《农村经济》2022年第5期。

合力推动,充分发挥新型农村集体经济在增加集体收入、提升基层动员能力、推动乡村治理有效等方面的重要作用,以新型农村集体经济带动乡村社会高质量发展,助力农村农业现代化。

城乡融合程度加深情境下,在中国式现代化进程中积极探索新型农村集体经济发展有效路径的意义并不仅仅局限于推动集体经济发展本身,更在于以其为支点,全面撬动乡村社会资源,激活基层社会活力,从而筑牢基层基础,促进国家善治。基于组织学习与集成治理视角,集体经济发展路径及制度优势转化机制的探索能为推动基层治理现代化提供如下启发:制度优势在基层社会的充分发挥、顶层设计与乡村治理中的有效嵌入都离不开周密灵活的转化机制构建。这种机制的构建往往是执政党组织、行政力量、社会力量和经济动能多方合力的结果,有效的组织动员、合理的行政手段和坚实的经济基础是促进基层治理有效,增强基层善治能力的重要保障。

[责任编辑 韩瑞波]

Organizational Learning and Integrated Governance: An Effective Path for the Transformation of Institutional Advantages into the Effectiveness of Collective Economic Development

——Taking Shiquan County's "Three Grasping, Three Connecting and Three Guarantees" as an Example

He Degui Zhao Qianlin

Abstract: How to transform institutional advantages into development effectiveness is an important issue in promoting the development of the new rural collective economy in the new era. Combined with the case practice of collective economic development, this paper analyzes how institutional advantages can be transformed into new rural collective economic development efficiency from the perspective of organizational learning and integrated governance. The research shows that the institutional advantages of public organizations do not naturally translate into the effectiveness of grass-roots governance and development, and they can only be realized through complex intermediate mechanisms. The combination of organizational learning and integrated governance is conducive to promoting the innovation of grass-roots governance, realizing the integration of resource elements, so as to build a mechanism for party building leading and mobilizing, a mechanism for coordinating industrial development, and a mechanism for ensuring policy empowerment. These three mechanisms support and interact with each other to promote the transformation of institutional advantages into the development efficiency of the new rural collective economy, thereby promoting the revitalization of the organization, stimulating the vitality of grass-roots society, and enhancing the ability of good rural governance.

Key words: Institutional Advantages; New Rural Collective Economy; Development Effectiveness; Organizational Learning; Integrated Governance