吸纳性规制：农村集体资产经营中的基层政府行为模式

李 强

（中共广州市委党校 公共管理教研部，广东 广州 510070）

摘 要：在农村集体经济全面转向以集体土地和物业出租为主要形式的租赁型经济条件下，基层政府针对集体资产经营的行为模式需要更加深入的探讨。基于政府规制理论的演进脉络和场景变迁，提出“吸纳性规制”概念，用以分析基层政府主导集体资产经营的政策实践。经验研究发现，基层政府一方面完善集体资产持有、交易、使用等环节的具体规则，持续推动行政监管扩容；另一方面通过基层组织支配和集体资产代管，完成对集体资产经营权的接收。二者构成了吸纳性规制的不同实践层次，展现了行政权力的边界延展与行政系统的职能扩充。在这一过程中，基层政府注重寻求“合法性策略”与“实质性目标”之间的平衡，将规范经济秩序、提高经济绩效作为获致集体资产经营主导权的重要基础。吸纳性规制具有促进集体经济规范运行、提高集体收益的积极功能，但是也可能带给基层政府更多应对复杂市场环境、介入集体产权纠纷的压力。

关键词：集体资产经营；吸纳性规制；基层政府；组织支配；资产代管

中图分类号：F325.4 **文献标识码：**A **文章编号：**1672－0202(2024)04－0013－13

一、引言

改革开放以来，农村集体经济从以乡镇企业为主体的工业型经济，转向以集体土地和物业出租为主要形式的租赁型经济[1-2]。在这一过程中，基层政府①始终发挥了关键作用，其行为方式及变化引发了学术界的广泛关注。在乡村工业化时期，基层政府承担“企业家型政府”[3]角色，研究者提出地方政府法团主义[4]、地方政府即厂商[5]、村镇政府即公司[6]等理论，强调基层政府与农村集体经济的亲和关系。在乡镇企业衰落之后，各类集体资产及其经营仍然是基层政府的关注焦点，相关研究将其实践模式总结为两类：一是直接变更集体资产权属关系。基层政府既利用行政权威推动集体土地转为国有[7]，又借助市场资本力量实现耕地使用权流转[8]。二是间接经营集体资产。一方面，基层政府通过打造网络化“项目平台”整合各方利益主体参与其中[9]，推动农村集体产业发展并获取“平台利润”[10]；另一方面，基层政府动员行政资源实施“项目进村”，进而激活集体资产开发并实现全面“经营村庄”的目标[11]。

上述研究展现了基层政府介入集体资产经营的不同方式，但是尚无法涵盖租赁型经济条件下基层政府的丰富实践。在租赁型集体经济活跃地区，农村集体作为经营主体的自主性日益增强，基层政府越来越注重以外部监管者身份规范集体资产日常运营，包括资源开发、资产交易、资金管理等。2016 年 12 月发布的《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》进一步

收稿日期：2024－03－18 **DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2024.04.002

基金项目：国家社会科学基金重大项目(21&ZD175)；国家社会科学基金重点项目(19ASH004)

作者简介：李 强(1987—)，男，山东滕州人，中共广州市委党校公共管理教研部副主任、副教授，主要研究方向为城乡基层治理。E-mail：liq@gzswdx.gov.cn

① 基层政府通常是指区县及以下层级的行政体系，包括乡镇政府和作为区县政府派出机构的街道办事处。

确认了这一导向,要求各级政府通过优化市场运行机制、健全资产交易规则、完善资产监管平台等方式引导农村产权规范流转和交易。可见,通过明晰的政策安排和具体的规则要求对集体经济运行进行调节,已经成为行政权力介入农村集体资产经营的政策方向。

从政府与市场关系的角度看,基层政府针对农村集体资产经营过程的相关实践可纳入"政府规制"范畴,即由行政机构制定并执行的直接干预市场配置机制或间接改变企业和消费者供需决策的一般规则或特殊行为[12]。但是,租赁型经济中的政府规制面临着特殊的经验环境。第一,规制对象并非一般意义上的市场主体。作为被规制者,农村集体经济组织不仅直接掌控各类集体资产,更是基于共同财产关系、承担多重保障功能的"经济社会综合体"[13]。第二,规制内容涵盖大量"历史遗留问题"。在农村集体经济转向非农化过程中,一度相对宽松的政策环境导致农村集体的土地利用、集体物业建设、交易合同订立等均存在不少与现行法律法规相抵触之处[14],这成为政府规制难以回避的重要内容。第三,规制目标超出经济效益层面。农村集体资产非农化经营造就了大量"内生性利益密集型地区"[15],并引发乡村干部腐败、"外嫁女"纠纷等一系列消极后果[16-18],促使政府规制目标从经济领域向政治、社会领域延伸。

农村集体资产经营的复杂过程和衍生效应,很大程度上改变了传统政府规制的实践方向。因此,本文在梳理政府规制理论基础上发展出"吸纳性规制"概念,以期更加准确描述租赁型集体经济条件下基层政府的普遍行为。经济学意义上的政府规制以修正市场机制的结构性缺陷为出发点,追求长期持续性经济绩效[19]。在实践层面,政府规制并不直接干预市场主体的具体经营过程,更多是通过应用经济手段调节微观市场行为[20]。这一倾向预设了政府与市场主体之间相对独立的关系。吸纳性规制则是指基层政府以规范化方式重塑农村集体经济运行模式的一系列政策安排和具体实践,本质上是在行政监管扩容基础上对农村集体的组织支配和对集体资产的代理经营。在这一过程中,农村集体经济组织及其经营活动被深度纳入行政体系之中,基层政府则展现了自身在集体经济运行中的强势地位。

二、从激励到吸纳:政府规制的理论拓展与实践转向

(一)政府规制理论的演进脉络

制度化的政府规制实践兴起于19世纪晚期的美国,并随着西方现代市场经济发展经历了规制—放松规制—再规制与放松规制并存的动态演进过程[21]。规制实践的进退消长反映了政府与市场关系的不断调适,也呼应了各种立场有别、观点各异的理论流派的不同主张:市场失灵理论、自然垄断理论、外部性理论等强调政府规制的存在价值,政府失灵理论、可竞争市场理论、运用市场机制理论等则为放松乃至放弃政府规制辩护[22]。20世纪70年代之后,政府规制理论走向系统化并形成了一系列重要分支[23]:第一,政府角色从"完美道德人"到"理性经济人"的认知转变,促成了公共利益理论和规制俘获理论的分野;第二,经济学基本范畴和分析方法的引入,赋予规制实践过程更加有力的解释工具,形成了逻辑更加严密的规制经济理论;第三,政府规制过程中信息不对称的现实问题被提出之后,聚焦在"委托-代理"关系中怎样实现更好规制效果的激励性规制理论逐步兴起。

公共利益理论、规制俘获理论和规制经济理论作为传统规制理论,侧重于解释为什么需要政府规制而较少涉及怎样规制。上述理论展开的一个预设前提是假定规制者和被规制者之间的信息是对称的,而现实世界通常并非如此。相比之下,激励性规制理论探讨如何在信息不对称条件下设计激励机制以实现更有效率的规制,关注规制者与被规制者之间的契约关系和互动过程。这

一理论将政府规制过程视为一个“委托 - 代理”问题:规制者即政府是委托人,被规制的市场主体是代理人,政府规制的过程就是委托人和代理人的博弈过程。代理制的存在意味着代理人掌握着委托人无法获得的信息或者可能隐藏其行动,从而造成逆向选择和道德风险的结果,这恰恰是激励性规制理论力图克服的问题。Loeb 和 Magat 最早将政府规制过程视为一个“委托 - 代理”的问题[24],Laffont 和 Tirole 设计了应对逆向选择和道德风险的最优激励方案[25]。

在农村集体资产经营过程中,基层政府同样面临着信息不对称的规制环境。基层政府是农村集体经济运行的外部监管主体,而农村集体经济组织作为具有法定独立地位的特殊市场主体,是集体资产的直接掌控者。在这种非对称的信息结构下,基层政府主导的规制实践可纳入“委托 - 代理”关系的分析框架之下,但是却超出了激励性规制理论的解释范畴。从经验上看,基层政府的规制实践并不仅仅停留在寻求提高资源配置效率的外部激励机制,而是更加注重在重塑经济秩序基础上实现对集体资产经营活动的深度支配。在这一过程中,农村集体经济组织及其主导的市场关系被全面纳入行政体系,追求经济绩效的单一规制目标被多元化行政目标所取代。本文将这种以权力逻辑全面塑造农村集体资产经营过程,并将其纳入行政体系的规制实践称为“吸纳性规制”。

(二)吸纳性规制的产生、含义与理论意义

公有制经济指向一个积极权力的价值形态,在实践层面则意味着高效运行的政府系统和主动作为的政策介入[26]。农村集体经济是以社会主义集体所有制为基础的公有制经济形式,这一政治原则为行政权力积极介入提供了政策依据并预留了潜在空间。在租赁型经济成为农村集体经济的主流形态之后,基层政府日益将农村集体资产视为服务于地方施政目标和区域整体发展战略的重要基础,这进一步强化了行政权力介入的现实需要。因此,基于农村集体经济的政治定位和区域影响,诉诸既能体现行政意图同时又具有合法性的介入方式成为基层政府的主动选择。吸纳性规制就是这样一种选择。

吸纳性规制是指基层政府以规范化方式重塑集体经济运行模式的一系列政策安排和具体实践,并伴随着农村集体经济组织及其主导的市场关系被全面纳入行政体系的内在过程。这一概念强调行政权力对农村集体资产经营过程的全面吸纳和深度支配,其实践内容可分解为具有递进关系的两个层次(见表 1)。一是以规范经济秩序为先导,持续推动行政监管扩容。面对农村集体资产经营大量历史遗留问题和混乱无序状态,基层政府倾向于通过规范经济秩序强化行政权威,同时尽可能将集体资产经营活动全面纳入监管视野。二是主动掌握资产经营过程,实现基层政府对集体经济运行的主导权。一方面,基层政府通过对农村集体各类基层组织进行重构,使之成为行政系统的附属执行单元,从而削弱集体经济组织自主权,压缩其独立活动空间;另一方面,基层政府通过限定市场准入条件、委托国有企业代管等方式,将集体资产经营权实际收归自身所有。由此,基层政府形成了以行政监管扩容为先导、以集体资产经营权回收为重点的“吸纳性规制”。

表 1　吸纳性规制的概念层次

实践方向	诱发因素	实现方式	目标指向
规范经济秩序	集体资产经营的历史遗留问题与无序现状	对集体资产持有、交易、使用等环节进行全面审查	行政监管实现扩容
主导资产经营	集体资产的公有属性及其对区域长远发展的影响	对基层组织的深度支配、对集体资产的代理经营	集体资产经营权收归政府

全面规范集体经济秩序,是基层政府回应租赁型经济治理困境的首要任务,有助于提高行政权力介入的合法性。这种以重塑经济秩序为目标的规制实践具有自身鲜明特点。第一,规制的政策文本趋向全面。在制度环境宽松的非农集体经济发展早期,集体资产无序经营积累了大量历史遗留问题,而激励性规制理论下单一的规制措施无法完全满足租赁型经济健康发展的需要。因而

指导规制实践的政策文本需要尽可能完备和具有可操作性，以适应复杂多样的集体资产经营活动。第二，规制的实践边界是开放的。对于既有政策体系无法覆盖的集体资产经营活动，基层政府往往结合地区发展实际和具体行政目标作出权宜性处置，从而构成了增量规制内容，拓展了规制外延。第三，规制的价值取向发生变化。规制的具体执行过程不再仅仅局限于提高资源配置效率的单一维度，而是更加突出与上级政府要求和基层行政意图的契合性。

强力主导集体资产经营，是基层政府重塑自身与农村集体经济关系的重要举措，具体可分为两种方式。一是对作为集体资产所有者的集体经济组织加大支配力度。得益于基层全面加强党的领导的政治原则和组织建设，上级党委政府面向农村集体经济组织的政治权威和动员能力显著提升。相应地，农村集体经济组织的自主经营地位被大大削弱，作为集体经济政策的基层执行者角色则被强化。二是增强对集体资产经营过程的实际影响力和最终决定权。基层政府或是直接干预集体资产交易结果，或是委托优质市场主体代管集体资产，事实上充当了集体资产管理主体。

吸纳性规制概念的提出，既有助于扩展政府规制理论的经验视野和解释范围，也有助于更加准确把握基层政府在农村集体资产经营过程中的行为模式。第一，吸纳性规制面向农村集体经济组织、聚焦集体资产经营过程，开辟了政府规制理论新的实践场域。一直以来，政府规制理论预设的基本前提是行政机构与市场主体之间相对独立的关系，而农村集体组织的存在扩大了政府规制理论的应用范围，提出了面对特殊市场主体时如何实施规制的问题。吸纳性规制概念对此作出了回答。第二，吸纳性规制内含的以实现行政意图、彰显权力意志为核心的实践倾向，改变了激励性规制理论提高资源配置效率的单一目标设定和以市场化手段为主的规制方式。行政意图超越经济绩效成为优先遵循，意味着规制目标更具多元化和变通性，同时也体现出基层政府立足地区经济社会发展战略的更强的进取性。第三，吸纳性规制所呈现出的制度化行为模式，表明基层政府介入农村集体资产经营的过程变得更具章法、更有技巧。在计划经济时代，集体经济是国家控制农村经济权利且无需承担财务责任的一种形式[27]，行政权力相对于农村集体经济事实上居于近乎绝对控制的地位。在农村集体经济全面转向租赁型经济的背景下，行政权力依然被认为是直接嵌入其中并产生重要影响的强制性变量[28]。但是吸纳性规制概念的提出表明，无论是扩大集体资产监管范围，还是接管集体资产经营权，基层政府都倾向于寻求更具规范性和稳定性的行动策略。

后文将借助典型案例，梳理基层政府在农村集体资产经营过程中的政策实践，系统展现吸纳性规制的具体内容，并在此基础上总结理论启示。

三、农村集体资产经营的行政监管及其扩容

本研究关注南方某城市下辖行政区——蓝天区规范农村集体资产经营的政策实践①，经验资料来自笔者2017年7月至2018年7月在蓝天区桃源街道的挂职锻炼以及后续拓展至全区的跟踪调查。

桃源街道辖区总面积15.07平方公里，户籍人口3.12万，实际服务管理的常住人口达41万。街道下辖清水、罗山、石桥、白沙4个经济联合社，是由经历了上世纪80年代股份合作制改革的行政村转制而来。各经济联合社作为村级集体经济组织，下辖数量不等的经济合作社②。改革开放以来特别是新世纪以来，桃源街道两级集体经济组织借助地处大城市近郊的便利区位条件，逐步形成了以集体土地和集体物业出租为主导的租赁型经济形态。2017年，街道辖内4个经济联社的集体收入总和已达2.66亿元。

桃源街道集体资产经营的活跃态势，是蓝天区农村集体经济发展的一个缩影。自1987年被列

① 按照学术惯例，文中涉及的地名、人名等均已作匿名化处理。

② 为行文方便，后文经济联合社、经济合作社分别简称为基层惯用的经济联社、经济社。

入城区建制之后,蓝天区以村社两级集体经济组织为基本单元,快速推动农村集体土地的非农化利用,并在上世纪 90 年代中期之后全面转向以集体土地和物业出租为主要形式的租赁型经济。同时,蓝天区在上世纪 80 年代末期就已经全面开启农村集体资产股份合作制改革,并在本世纪初推动大量行政村转制为独立运行的农村集体经济组织。农村股份合作制改革大大激活了经济联社和经济社两级集体经济组织,客观上促进了农村集体经济规模不断壮大。然而,片面追求集体收益的发展模式,以及政策法规长期滞后的制度环境,导致农村集体经济组织在资产使用、交易、分配等环节形成了诸多无序现象。从 2013 年开始,蓝天区政府开启了全面规范农村集体经济运行秩序的历程,陆续出台并实施了一系列重塑农村集体资产经营活动的政策措施。

(一)调整非对称信息结构:集体资产持有的清晰化监督

清产核资是各级政府特别是基层政府掌握农村集体资产"底数"、改变存量资产模糊认知的周期性工作。自 2012 年之后,蓝天区已经完成了 3 次大规模集体资产清理核实工作。2015 年 7 月,南方省农业厅、财政厅、国土资源厅联合发文,要求以 2012 年全省农村集体资产清产核资结果为基础,对全省农村集体资产进行清理核实。清产核资的主要对象是各类集体资产。按照上级要求,蓝天区制定了相应的实施方案,具体任务由街道和两级集体经济组织承担。其实施步骤是:首先由街道"三资"管理部门依托区级农村集体"三资"监管平台①,完成关于集体资产及其使用状态的现有基础数据整理及下发,然后由经济联社和经济社实地核实资产状态、查缺补漏,最后由第三方审计机构进行复核查验。依托农村集体"三资"监管平台,清产核资工作事实上成为核对平台信息、更新已有数据的集体自查过程。从该轮清产核资结果来看,蓝天区政府掌握农村集体资产信息的准确度得到了显著提升。

> 对比清理前"三资"平台原有数据,清查结果显示,集体资产五项主要指标全部都呈正增长:集体经济组织的土地资源面积为 774612 亩,较清查前增长 8.4%;物业面积为 2982 万平方米,较清查前增长 24.2%;固定资产原值为 109.7 亿元,较清查前增长 11.4%;合同宗数为 35456 份,较清查前增长 28.7%,合同年收益为 43.6 亿元,较清查前增长 16.7%。在全区 166 条村(联社)中,89 条村(联社)的物业面积都发生了变化,97 条村(联社)的合同数量发生了变化。物业面积增幅达 100% 以上的有 25 条村(联社),合同数量增幅超过 100% 的有 14 条村(联社)。②

就桃源街道辖内 4 个经济联社而言,农村集体"三资"监管平台此前关于土地资源面积、集体物业面积、合同数量等数据也与实际情况存在一定的差距。比如,罗山、清水两个经济联社的集体物业面积在清产核资后分别增加了 42121 平方米、53641 平方米。经过 2012 年、2015 年两轮清产核资,政府逐渐将以往被"遗漏"的集体资产纳入其监管视野。2018 年 7 月至 10 月,按照全省落实《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》相关部署,蓝天区农林局启动并完成了最新一轮的清产核资工作。在此基础上,2021 年 5 月,蓝天区农林局依托平台数据上线了"集体资产一张图",将资产数据与地理技术相结合,以可视化的地图形式展示集体资产权属、位置、单价等相关信息。同时,系统后台还增加了对集体资产分布密度、使用方式、经营状况等进行智能化数据分析的功能,进一步弥补了基层政府的信息劣势。

(二)压缩自发性流转空间:集体资产交易的程序化指引

集体资产交易是农村集体经济运行的中心环节,特指集体土地和集体物业的租赁行为,本质上是集体资产使用权的流转。设定并执行农村集体资产交易的标准化流程,是压缩资产交易隐形市场、防止集体资产流失的前提。2015 年 1 月,《蓝天区农村集体"三资"平台和交易管理办法》正

---

① 蓝天区农村集体"三资"监管平台于 2013 年正式投入使用,是集业务操作、信息服务、纪检监察等功能于一体的信息电子化平台,主要服务于资产交易、财务监管和财务公开等目标。

②《蓝天区农林局关于 2015 年集体经济组织资产清理核实工作完成情况的通报》(蓝农林〔2016〕18 号)

式印发,首次完整设置了集体资产公开交易的标准流程。这一管理办法先后经过2018年、2020年两次修订,形成了政策位阶更高的《蓝天区农村集体资产交易管理办法》。在官方政策指引下,集体资产交易方式以普遍公开竞投为原则,交易流程形成了相对稳定的步骤,主要包括立项申请、立项审查、委托受理、组织交易、合同签订等环节。

在公开交易的实际操作层面,作为一线直接监管主体的街道办更加注重交易流程之外的基础性工作,通过交易之前的合规性审查和交易之后的常态化审计来确保集体资产交易过程高效完成。以桃源街道为例,在交易之前,街道办集体资产交易管理部门即经济科自行增加了审查环节。一是提前掌握交易意向。农村集体经济组织需要提前申报交易意向,以便街道办和区职能部门根据区域产业发展规划、环保要求等对交易意向所涉项目的行业、企业等提供指引。二是增加法律审核环节。街道办驻点律师提前对农村集体经济组织提交的交易方案进行法律审核并提出修改建议。三是增加民主公开程序。经过法律审核之后的交易方案需要进行民主表决,并向全体股东公开展示。四是明确风险责任承担主体。针对没有合法的权属证明但已获准进入市场的集体土地或物业,农村集体经济组织需要作出书面说明并承诺自行承担由此带来的法律风险。

除了交易之前的合规性审查之外,交易之后的常态化第三方审计也是监管集体资产交易过程的重要方式。仅在2015年至2018年期间,桃源街道不同经济联社就先后经历了8次由区农林局或街道办组织的第三方审计活动,涉及清产核资结果审计、董事长离任审计、届中经济责任审计等不同项目。上述审计项目均包含集体资产交易流程的规范性问题。比如,2016年区农林局委托第三方对罗山经济联社第一经济社清产核资结果进行审计时,发现签订于2008年的16份集体土地使用合同通过一次性付款、永久使用的方式,将16块集体建设用地予以出租,未进行公开招标且合同年限明显违反现行《合同法》规定,因而成为后续重点整改的对象。2018年1月,《蓝天区农村集体经济审计实施办法》印发,进一步明确了周期性审计的常规要求。

(三)修正既成性市场关系:集体资产使用的回溯性整改

合同订立是农村集体资产使用权向承租人流转的最终环节。但是参照现行政策法规,蓝天区过往签订的大量合同并不符合集体资产交易的标准流程。个别集体资产交易甚至没有签订合同,而是采取了口头约定的方式。针对这些历史遗留问题,蓝天区农林局分别于2017年4月、2018年5月两次牵头开展集体资产交易合同清理工作,主动消除集体资产使用的"历史瑕疵"。

2017年4月启动的合同清理工作,主要内容是对当时正在履行的合同进行全面梳理,重点审查合同期限是否符合法律规定、合同单价是否明显有失公平、合同有无规范民主程序等①。由于此项工作推进成效未达预期,2018年5月,蓝天区以区委办、区府办的名义再次印发加强合同清理工作的实施方案②,进一步扩大被清理合同的范围,针对2013年1月1日至2018年5月31日期间订立或正在履行的合同进行全面审查,并要求对全部"问题合同"进行整改。此次合同清理共审查了全区农村集体经济组织的9万余份合同,发现"问题合同"5万余份,主要问题为合同信息在"三资"监管平台录入错误或未录入、合同订立缺少民主表决程序、合同年限超出法律规定、合同租金长期欠收等。桃源街道是全区"问题合同"占比最高的街道。在2013年1月1日至2018年5月31日期间订立或正在履行的2591份合同中,"问题合同"多达2325份。

针对正在履行的合同存在的各类不规范问题,全区开展了全面整改工作。其中,补齐民主表决程序、完善"三资"监管平台信息、追缴长期欠收租金等可在短期内完成,但是其他显著影响市场主体常规经营活动的整改措施则容易陷入困境。比如,调整合同年限可能造成承租方前期基础设施建设的投入成本难以收回,重新组织公开交易则需要耗费大量人力、物力和时间。在这种形势

① 参见《蓝天区农林局关于进一步开展集体经济组织合同清理工作的实施方案》(蓝农林〔2017〕93号)。

② 参见《蓝天区深入推进集体经济组织合同清理工作的实施方案》(蓝委办〔2018〕25号)。

下,全区不少街道历经数年才彻底完成合同整改工作。桃源街道通过合同清理工作整理出需要重新进行公开交易的合同就多达 553 份,相关后续整改工作耗时长达 3 年才基本完成。

四、组织支配与资产代管:农村集体自主经营权的剥离

活跃的租赁型经济激活并强化了农村集体经济组织独立经营的自主地位[29],相应地挤压了基层政府参与其中的潜在空间,从而加剧了行政权与自治权之间的矛盾[30]。如前文所述,基层政府通过规范经济秩序这一增强行政权力介入合法性的方式,将集体资产经营过程全面纳入政府监管视野。更进一步地,基层政府通过组织支配和资产代管确立了行政权力在集体经济发展中的主导地位,推动集体资产经营深度融入党政工作体系之中。

(一)基层组织支配

1. 两级基层组织整合:资产经营主体的一体化约束

经济联社和经济社作为两级集体经济组织是蓝天区农村集体资产的所有者和经营主体,相应的两委干部则是资产运营具体事务的实际管理者。后者一度成为蓝天区农村集体经济发展的消极因素,在这方面,桃源街道表现得尤为典型。2018 年 2 月,街道被市纪委监委列入 18 个涉黑涉恶问题突出挂牌街道之一。辖内罗山、石桥、白沙 3 个经济联社部分干部因职务侵占、涉黑涉恶等刑事犯罪事实被立案查处,相关案件大都与集体资产经营密切相关。比如,石桥经济联社前党委副书记、董事长在 2011 年至 2018 年期间,通过组织利益代言人身份以围标、串标等方式承租集体物业,同时还指使手下打手对敢于阻挠的群众实施殴打、报复、故意伤害等行为,形成了有组织、有经济来源并控制基层组织的黑恶势力团伙①。

自 2017 年以来,蓝天区政府以整顿“软弱涣散”基层党组织为契机,通过“扫黑除恶”、换届选举、派驻第一书记等方式推进全区村级两委班子建设,增强基层政府对村级集体的直接把控力。更进一步地,为解决经济联社相对弱势、缺乏对下辖经济社掌控力的问题②,基层政府推动两级集体经济组织的两委干部交叉任职,通过对“用人权”的掌握,统领两级集体资产经营权。具体方式有 3 种:一是将经济社党支部书记、社长上调至经济联社两委担任委员,强化两级集体经济组织的联系纽带;二是选派经济联社两委委员担任经济社党支部第一书记,引领集体资产经营各项事务;三是实行“社长任命制”,将经济社干部的人事任免权收归经济联社。其中,“社长任命制”集中体现了基层政府对集体经济组织干部选任“一杆子到底”的决定权。这一政策以毗邻桃源街道的盘龙街道执行最为彻底。从 2016 年起,盘龙街道不再直接以选票多寡作为评选经济社社委会成员及正副社长的标准,而是由经济联社两委成员对各经济社选举产生的股东代表或候选人的学历、综合素质、群众基础等要素进行考察、评分,最终确定社委会成员及正副社长。在实行“社长任命制”之后,盘龙街道形成了所谓的“四统一”治理模式,即辖内经济合作社的土地出租、物业出租、公共事务、股份分红四项管理权均收归经济联社统一支配。

在加强基层党的领导的政治要求下,蓝天区通过具体控制“用人权”整合两级集体经济组织管理层,在贯通两级组织干部一体化约束基础上实现了对农村集体经济的“提级管理”。

> 在集体经济方面,过去一直存在“街道管不了联社、联社管不了经济社”的现象。不少村干部认为集体资产就是村里的,上级最好不要来干涉,甚至觉得上级无权干涉。这种观念有一定的市场。经过最近几年的整治,我们通过党建引领把“用人权”牢牢抓在手里,选出来配合政府、真正为民服务的两委干部。有了这个组织基础,我们就能按照地区发展方向,总体控

① 相关资料来自蓝天区所在地市的市委机关报 2019 年 5 月 8 日的报道。

② 蓝天区相当数量的经济联社只是名义上的村级组织,村内大部分集体资产往往为经济社所有,经济基础的差异造成两级集体经济组织的“地位倒挂”。

制重要集体物业出租给谁,物业怎么升级,哪些产业可以引入,哪些产业必须禁止等等。(桃源街道办经济科科长 ZB,20200603)

2. 成员代表会议重构:民主议事机构的工具化转向

基层民主议事机构即成员大会和成员代表会议的设置和运作,是农村集体经济组织落实民主管理的法定要求。其中,成员大会作为农村集体经济组织最高权力机构,主要职能是"讨论决定涉及集体成员切身利益的重大事项",如农村集体经济组织章程制定、修改,农村集体经济组织的合并、分立、解散。成员代表会议则面向集体经济运行过程中的具体事项,如财务收支、集体资产经营方式、集体收益分配方式。相比之下,成员代表会议因便于组织而被赋予更多职责,但是其运行规则却不够完备。《南方省农村集体资产管理条例》和《南方省农村集体经济组织管理规定》等地方性法规、行政规章仅对成员代表比例、会议表决要求等部分事项作出了原则性规定,在成员代表资格、履职要求等方面为基层实践预留了可操作空间。

在蓝天区农村集体经济运行过程中,成员代表会议的职责定位和实践目标一度十分模糊,或是成为应对上级政策要求的"走过场"程序,或是成为部分股东借以表达利益诉求、干扰资产交易流程的"契机"。

以前的成员代表很随意的,随便找出来几个空闲时间多的股东就充当代表,没有真正重视起来。还有一些经济社的成员代表哪里是代表大部分股东,都成了少数人的利益代言人了。有的街道还出现过自荐的成员代表利用各种手段扰乱会议表决现场的情况,就是为了一己私利去干扰阻挠集体物业的出租,收不到租金最终损害的还是集体的利益。(桃源街道办人大工委主任 FQX,20190811)

为推动成员代表会议规范运作,2019 年 6 月,蓝天区委组织部和农业农村局联合印发《经济联合社、经济合作社成员代表人选条件审查试行办法》,对两级集体经济组织成员代表的人选条件、选拔程序等提出了具体要求。在人选条件方面,办法明确了政治表现、履职能力、道德品行等方面的要求,并设置了"不适宜列为成员代表人选"的负面清单。在选拔程序方面,办法详细说明了确定成员代表候选人的具体流程,包括公开报名、组织审查、结果公示、个人事项公开、廉政谈话、竞选演说等。此外,"提倡将党员推选为成员代表,切实提升成员代表中党员的比例"也成为成员代表选拔的一项重要原则。在上述政策指引下,一些街道对成员代表资格、履职条件等提出了更多具体要求。比如,有的街道提出"20 人联名推荐"方可报名参选经济联社、经济社成员代表;有的街道推行经济社的社委会成员与经济联社成员代表交叉任职,事实上形成了两委班子成员同时兼任成员代表的做法①;有的街道参照农村集体两委干部管理制度,针对成员代表不当履职明确了暂停职务、责令辞职、免职等处理方式。

除了对成员代表资格进行规范之外,蓝天区还对提交成员代表会议表决的事项内容设定了边界。2018 年 3 月印发的《蓝天区村社民主决策议事规则指导意见》特别提出若干"不可提交民主决策议事的事项",既包括"违反法律法规以及国家有关政策、规章、制度规定的""损害村社集体及其成员利益的"等常规内容,也包括"违反地区发展战略或区域发展规划的""存在故意或者变相不配合政府工作的"等服务于上级政策执行的特殊条款,这避免了成员代表会议被不当利用的风险。

由此可见,继集体经济组织两委班子之后,成员代表会议是基层政府深度干预的另外一类特殊的基层组织。在行政力量的强力塑造下,其角色定位不再是仅仅代表集体经济组织成员的松散组织或临时机构,而是已经成为增强上级政策合法性、提高农村集体统筹能力的常规性辅助工具;

① 按照相关规定,集体经济组织"两委"班子成员即便不是成员代表,也可参加成员代表会议并享有表决权,见 2018 年 3 月蓝天区农林局、民政局联合印发的《蓝天区村社民主决策议事规则指导意见》(蓝农林〔2018〕67 号)。

不再是集体成员自主联合以规避基层政府干预的制度设计[31],而是被基层政府吸纳并且支持农村集体经济政策、服务地区整体发展战略的工作机制。成员代表会议的功能变化,意味着基层民主决策方式从集体成员的"分离性同意权"逐步向两委班子的"统一性同意权"转变[32]。

(二)集体资产代管

1. 重点资产"定向招商":集体资产分级与定制化管理

按照集体资产公开竞投的基本原则,蓝天区分别在区、街道、经济联社等各个行政层级设置了交易服务机构,用于承接不同规模集体资产的交易需求。在单次交易额、占地面积、建筑面积、合同标的首年金额等方面达到相应标准的集体资产,必须进入区集体资产交易中心①完成交易。近年来,区集体资产交易中心的准入标准持续提高(见表 2),以更加精准跟踪具有战略意义的重点交易项目。同时,蓝天区还对重点资产交易项目采取了"定向招商"的运作方式,以保证资产经营内容符合政府规划的产业发展方向。具体来说,在区农业农村局的业务指导下,重点集体资产所在街道办会将其列为街道重大交易项目,然后征求各相关科室的意见建议并召开"三资"管理工作联席会议进行讨论,最后根据联席会议的讨论结果明确招商方向并提前引入意向企业。在确定意向企业之后,相关集体资产才正式进入区集体资产交易中心启动公开交易流程。

表 2　区集体资产交易中心的准入条件及变化②

交易内容	指标	2015 年标准	2018 年标准
固定资产出让转让	单次交易额	10 万元以上	100 万元以上
集体建设用地出租	占地面积	5 亩以上	6000 平方米
集体农用地出租	占地面积		10000 平方米以上
集体物业出租	建筑面积	3000 平方米以上	10000 平方米以上
集体土地、物业出租	合同标的首年金额	50 万元以上	200 万元以上
集体土地、物业出租	合同期限	10 年以上	

分级管理、定向招商的制度设计,推动重点集体资产的交易权收归基层政府,相应压缩了农村集体经济组织自主选择承租对象的空间。对此,桃源街道办一位副主任认为,基层政府的提前介入有助于避免农村集体的"短视"行为。

> 现在的集体资产招租不能像以前一样野蛮生长,不然就会出现南花路今天的拥堵局面,好几个物流园在路两旁,都是以前村集体引进来的。当年为了经济发展千方百计吸引投资是可以理解,但是现在集体经济要高质量发展必须加大政府的引导力度才行。(桃源街道办副主任 HCP,20180923)

对于未进入区级交易平台的集体资产,蓝天区也持续加大了介入的力度:一是收回农村集体自行组织交易活动的权力。蓝天区从 2019 年开始将原本设置在经济联社层级的交易站撤销,相关业务全部移交街道层级新建的交易服务站。二是中断部分已经出租但是不符合现行政策要求的资产经营项目。蓝天区通过清理"散乱污"场所,以及"拆违""治水"等整治行动,强制性中止了部分不符合城建、规划、环保要求的集体资产既有交易合同。此外,蓝天区近年来还通过"统租统管"方式对区集体资产交易中心以外的集体资产实现"代管"。

2. 零散资产"统租统管":引入国有企业的规模化经营

从 2021 年起,蓝天区针对集体物业开始探索规模化集约化统租管理的政策方向。这种"统租

① 蓝天区农村集体资产交易中心于 2013 年 6 月正式成立,由区国有资产经营有限公司下属的产权经纪有限公司作为承办单位。

② 参照 2015 年 1 月印发的《蓝天区农村集体"三资"平台和交易管理办法》(蓝农林〔2015〕1 号)和 2018 年 3 月印发的《蓝天区农村集体资产交易管理办法》(蓝府规〔2018〕3 号)相关规定。

统管”模式的一般实施步骤是:首先,基层政府牵头引入具有物业管理资质的区属国有企业,引导其通过“三资”监管平台的规定交易程序,获得一定规模的集体物业承租权[①];然后,获得承租权的企业结合区域发展规划和自身产业布局,对所承租物业连同所在片区进行整体改造;最后,经过改造升级的集体物业以全新面貌进入市场并提供租赁服务,区属国有企业由此成为集体资产的直接经营主体。“统租统管”模式改变了农村集体经济组织直接对接小型分散市场主体并管理租赁事务的经营方式,集体资产被“打包”交由获得基层政府支持、专注于物业建设与服务的国有企业代为管理。对此,桃源街道办一位副主任作出了说明。

> 村干部就是“包租公”,谁出价高就把物业租给谁,很随意。有时候出现中标企业不按合同办事、长期拖欠房屋租金、从事非法经营等等问题时,村里也拿他们没什么办法[②]。现在让本地国企帮他们经营管理,既能帮大家减少麻烦,还能提高经济收益。(桃源街道办副主任ZK,20220903)

部分纳入“统租统管”范围的农村集体资产在运行效率上得到了提高,这强化了基层政府推广该模式的合法性。以蓝天区永安街道为例,一家区属国有企业在2020年获得其辖内永安经济联社占地面积为150多亩、以多栋老旧厂房为主体的连片集体物业承租权,打造了建筑面积共计21万平方米的两大功能区,分别是承载直播电商、文化创意等新兴产业的优质生产空间和服务外来人口居住需求的公寓住房1000多套。前者汇集了数百家科技类、文化类企业入驻,后者差异化的租金水平满足了不同社会群体的需求,这使永安街道辖区一度成为蓝天区集体物业租赁市场最为活跃的片区之一。

“统租统管”模式是激发集体资产活力的一种尝试,更是基层政府利用国有企业这一载体贯彻自身行政意图、主导集体资产经营的重要方式。从蓝天区已实施统租管理的一些片区来看,自承租企业由区委区政府正式确定之后,从公开竞标、村企对接到物业改造、市场招租等重要事项均由所在街道办以及相关职能部门全程参与并提出具体建议,作为资产所有者的集体经济组织反而相对处于弱势地位。同时,蓝天区通过“统租统管”加速推进城市更新和产业转型两大重点施政方向:一方面,政府以“统租”倒逼特定集体物业升级改造并将其确定为示范性城市更新项目,同时对承租企业在规划建设审批、工程实施保障等方面给予积极的政策支持;另一方面,国有企业对租用集体物业的各类市场主体进行“把关”,压缩“低端产业”生存空间,推动产业转型升级,延续蓝天区自2018年之后开展的“散乱污”场所清理整治工作。此外,承租的国有企业还成为基层政府联结中小市场主体,传导安全生产、环境保护等各项行政命令的“枢纽性机构”。

在实施“统租统管”过程中,基层政府与国有企业之间形成了日趋稳定的角色分工:政府居于“幕后”推行集体物业规模化专业化出租的运行模式,国有企业被推向“台前”落实各项具体经营事务。为扩大“统租统管”模式的效用,蓝天区政府还将其拓展至集体成员私人所有的出租屋管理领域,并在2022年1月印发的《蓝天区探索超大城市社会治理精细化品质化工作方案》中予以确认。对私有出租屋实行“统租统管”的做法,有利于进一步加强基层社会治理,更好维护社会和谐稳定。但是在政策执行过程中,由于出租屋业主向承租国有企业“交房”的意愿普遍较弱,此项工作推进效果并未达到预期。

---

① 集体经济组织通过“三资”监管平台发布集体资产招标公告时,会根据其与基层政府事先协商确定的意向企业情况限定准入条件,如国资背景、“四上”企业等,由此保证特定企业在参与公开竞标时具有更大概率优先获得集体物业承租权。

② 蓝天区大量集体物业在早期开发建设阶段没有履行正规的行政审批手续,因而长期缺乏所有权证、使用权证、不动产权证等权属证明。此类集体物业在租赁过程中若出现合同违约等经济纠纷,往往因产权不完善而无法得到法律保护,集体经济组织因此经常遭受经济损失。

我们对集体物业是有话语权的,村干部管不好我们可以接手,但是对村民出租屋实施统租统管的难度就比较大。毕竟涉及到一家一户的老百姓,又不能强推。对于流动人口服务管理这个重要问题,统租统管可能是一个可行的方案,比以前搞出租屋门禁系统、围院式管理更专业些。(永安街道办综治办主任 CQH,20230316)

五、吸纳性规制的实践逻辑与理论启示

在农村集体经济全面转向租赁型经济背景下,基层政府持续完善集体资产持有、交易、使用等各环节具体规则,并通过对基层组织有效支配和对集体资产代管经营,逐步接收集体资产经营权。本文将上述实践过程总结为“吸纳性规制”,旨在更加准确描述基层政府主导集体资产经营的行为模式。吸纳性规制既是基层政府对农村集体经济发展长期处于无序状态的直接回应,也是在外部约束条件日益增多情况下强化行政自主性的重要方式。这一行为模式改变了此前经济绩效优先的单一标准,调整了基层政府介入集体资产经营的强制方式,为更好实现多元行政目标、服务区域整体发展需要奠定了基础。作为政府规制在租赁型集体经济运行领域的特定表现形式,吸纳性规制在规制内容(规制什么)和规制方式(怎样规制)两个维度呈现出各自的实践逻辑,具体如图 1 所示。

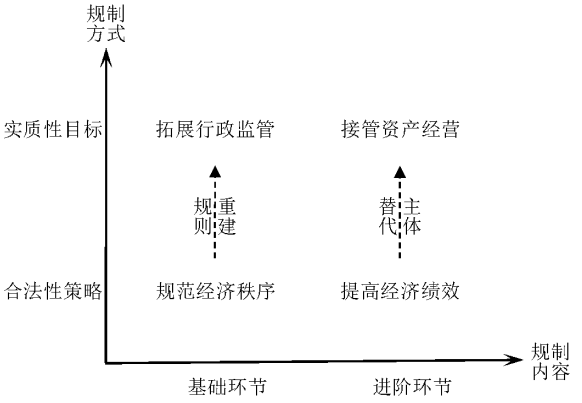


图 1　吸纳性规制的不同实践维度

在规制内容维度,基层政府以完善集体资产持有、交易、使用等环节的规则为先导重塑行政权威,进而通过自治组织支配和集体资产代管逐步成为资产经营的实际掌控主体。由此,基层政府完成了从“外部监管”到“直接下场”的渐进式支配过程,展现出不同阶段的行政吸纳实践。在规制方式维度,基层政府遵循从寻求“合法性策略”到达成“实质性目标”的推进路径:一方面将规范经济秩序作为“初始任务”,以顺利介入集体经济运行过程,同时拓宽行政监管范围;另一方面将提高经济绩效作为“前期成果”,以获得农村集体成员的普遍认同,从而得以顺势接管集体资产经营权。综上所述,针对租赁型经济条件下的集体资产经营,基层政府既注重规制内容上的“循序渐进”,又突出规制方式上的“名实结合”,二者共同构成了吸纳性规制的实践逻辑。吸纳性规制概念丰富了行政权力与农村集体产权之间的关系图景,与既有相关研究相比更加准确描述了基层政府的行为特点。

第一,基层政府针对集体资产经营过程的行为取向是“规制”而不是“建构”。社会学研究者关注基层政府针对农村集体产权及其衍生权利分配的建构过程[33],但是行政建构需要面对与各类社会机制共存甚至博弈的挑战,对产权的最终归属并没有决定性影响。而在农村集体资产经营实践中,基层政府以更具约束力和稳定性的政府规制作为行为取向,并凭借其在制定经营规则上的垄断地位和在监管集体资产上的先天政治优势实现了“吸纳性规制”。本研究表明,整合了市场经济规则和政府行政意图的吸纳性规制,推动基层政府获得了集体资产经营的主导权,也展现了行政权对地权的支配关系[34]在租赁型经济条件下的具体形态。与参与集体产权界定的“建构者”相比,基层政府作为集体资产经营领域“规制者”的优势地位更加突出。

第二,基层政府塑造集体资产经营模式的实践工具是“吸纳”而不是“脱嵌”。有学者认为,基层政府倾向于从错综复杂的集体资产经营中脱离出来,因而制定了各类脱嵌政策以保持自身的独立性和集体经济组织的自主性[35]。但是本文发现了与之相反的趋势:基层政府通过各类规制政策推动行政监管扩容,并对集体经济组织和集体资产经营权实现“双重吸纳”,从而不断扩大自身的

专断权,压缩集体经济组织的能动空间。脱嵌治理是基层政府以成熟市场经济条件下的政企关系为参照而作出的理想化制度安排,但是集体经济组织的多重属性与强政府的路径依赖导致这一政策导向在短期内无法充分展开。脱嵌治理在经验层面遭遇困境也证明了上述判断。相比之下,以行政吸纳为内在要求的规制实践是基层政府立足现实需要的一种更为主动的选择:既能服务于所在地区发展战略全局特别是经济发展战略,又能支持完成上级政府下发的各项行政任务。

吸纳性规制展现了租赁型集体经济领域政府与市场关系的最新形态。从一些农村集体经济活跃地区的经验来看,吸纳性规制显著增强了集体经济运行的规范性,提高了资产经营的总体效益,也缓解了农村集体经济组织应对复杂市场环境的压力。与此同时,深度介入集体经济发展的基层政府可能会面临更多来自市场、政治等方面的风险。比如,持续加码的公开交易流程一定程度上增加了集体资产交易的成本,多点推进的集体物业升级改造可能因同质化建设导致不同地区为成功招商而恶性竞争,全面掌控集体资产经营可能陷入产权纠纷的历史遗留问题之中,等等。这些现象在本研究所关注的案例中已经有所体现,基层政府需要以更加敏锐的市场嗅觉和更加灵活的政策调整予以应对。同时,基层政府还要避免出现农村集体产权"政府化"的现象[36],以保障集体成员利益。

参考文献:

[1]蓝宇蕴. 非农集体经济及其"社会性"建构[J]. 中国社会科学, 2017(8):132 - 147.

[2]夏柱智. 农村集体经济发展与乡村振兴的重点[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2021(2):22 - 30.

[3]张汉. "地方发展型政府"抑或"地方企业家型政府"? ——对中国地方政企关系与地方政府行为模式的研究述评[J]. 公共行政评论, 2014(3):157 - 175.

[4]OI J C. Fiscal reform and the economic foundations of local state corporatism in China[J]. World politics, 1992(1): 99 - 126.

[5]WALDER A G. Local governments as industrial firms: an organizational analysis of China's transitional economy[J]. American journal of sociology,1995(2):263 - 301.

[6]PENG Y S. Chinese villages and townships as industrial corporations: ownership, governance, and market discipline [J]. American journal of sociology,2001(5):1338 - 1370.

[7]孙秀林, 周飞舟. 土地财政与分税制:一个实证解释[J]. 中国社会科学, 2013(4):40 - 59.

[8]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.

[9]折晓叶. 县域政府治理模式的新变化[J]. 中国社会科学, 2014(1):121 - 139.

[10]胡盼,孙柏瑛. 基层政府发展村庄产业的"经营平台"机制——以X村旅游开发为例[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2023(2):147 - 156.

[11]李祖佩, 钟涨宝. "经营村庄": 项目进村背景下的乡镇政府行为研究[J]. 政治学研究, 2020(3):39 - 50.

[12]史普博, 丹尼尔·F. 管制与市场[M]. 余晖,等,译. 上海: 上海人民出版社, 2008.

[13]周锐波, 闫小培. 集体经济: 村落终结前的再组织纽带——以深圳"城中村"为例[J]. 经济地理, 2009(4): 628 - 633.

[14]刘宪法. "南海模式"的形成、演变与结局[M]//张曙光. 中国制度变迁的案例研究(土地卷):第八集. 北京: 中国财政经济出版社,2010:77 - 141.

[15]贺雪峰,谭林丽. 内生性利益密集型农村地区的治理——以东南H镇调查为例[J]. 政治学研究,2015(3):67 - 79.

[16]王化起. 论后乡镇企业时期集体经济中的干部私有化及其影响——基于广东义村股份合作社的个案研究[J]. 中国农村观察,2012(6):31 - 39.

[17]柏兰芝. 集体的重构: 珠江三角洲地区农村产权制度的演变[J]. 开放时代, 2013(3):109 - 129.

[18]徐京波. 农村集体资产分类流失的实践逻辑——基于胶东地区发达农村的调查[J]. 农业经济问题, 2018(3):127 - 133.

[19]张红凤, 杨慧. 规制经济学沿革的内在逻辑及发展方向[J]. 中国社会科学, 2011(6):56 - 66.

[20]王俊豪. 政府管制经济学导论: 基本理论及其在政府管制实践中的应用[M]. 北京: 商务印书馆, 2001.

[21]张红凤. 西方政府规制理论变迁的内在逻辑及其启示[J]. 教学与研究, 2006(5):70 - 77.
[22]茅铭晨. 政府管制理论研究综述[J]. 管理世界, 2007(2):137 - 150.
[23]张红凤. 规制经济学的变迁[J]. 经济学动态, 2005(8):72 - 77.
[24]LOEB M,WESLEY A M. A decentralized method for utility regulation[J]. Journal of law and economics, 1979(2): 399 - 404.
[25]LAFFONT J, JEAN T. Auctioning incentive contracts[J]. Journal of political economy,1987(5):921 - 937.
[26]陈国权. 经济基础、政府形态及其功能性分权理论[J]. 学术月刊, 2020(11):66 - 74.
[27]周其仁. 产权与制度变迁——中国改革的经验研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2002.
[28]程宇. 嵌入性政治下的地权配置——基于南县农地产权改革的观察[J]. 公共管理学报, 2016(1):92 - 104.
[29]桂华. 农村土地制度与村民自治的关联分析——兼论村级治理的经济基础[J]. 政治学研究, 2017(1):99 - 110.
[30]徐勇. 村干部的双重角色:代理人与当家人[J]. 二十一世纪(香港), 1997(4):151 - 158.
[31]吕之望. 国家与产权的排他性:一个联盟博弈[J]. 中国农业经济评论,2004(4):427 - 441.
[32]孙敏. 农村集体土地所有权式微的实践逻辑及其困境——基于宁海县 X 镇近郊土地开发历程的思考[J]. 北京社会科学,2018(11):104 - 114.
[33]陈颀. 产权实践的场域分化——土地发展权研究的社会学视角拓展与启示[J]. 社会学研究, 2021(1): 203 - 225.
[34]曹正汉, 史晋川. 中国地方政府应对市场化改革的策略:抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究[J]. 社会学研究, 2009(4):1 - 27.
[35]管兵. 农村集体产权的脱嵌治理与双重嵌入——以珠三角地区 40 年的经验为例[J]. 社会学研究, 2019(6): 164 - 187.
[36]董国礼,易伍林. 土地集体产权及农民利益保障的困境——安徽桃园村股权纠纷考察[J]. 学术界, 2016(12):164 - 172.

Absorptive Regulation: Behavior Pattern of Grassroots Government in Rural Collective Assets Management

LI Qiang

(*Department of Public Administration, the Party School of the Guangzhou Committee of CPC, Guangzhou* 510070, *China*)

Abstract: In the rental-based economy that rely on the rural collective land and property leasing, the grassroots government's behavioral expression facing the rural collective assets management needs further research. Based on the theory of government regulation, this paper proposes the concept of "absorptive regulation" to analyse the policy practice that the grassroots government leads the rural collective assets management. The empirical study shows that, on one hand, the grassroots government improves the rules of collective assets' holding, transaction and use, which achieves the expansion of administrative supervision. On the other hand, the grassroots government obtains the power of management of collective assets by dominating the rural autonomous organizations and collective assets commission management. The two types of practice mentioned aboved constitute different levels of absorptive regulation and reveal the extension of executive power and function. In the process, the grassroots government lays emphasis on the balance between legitimacy strategy and substantive objective, through standardizing the economic order and improve economic performance. The absorptive regulation can strengthen the standardization and efficiency of collective economy, but the corresponding risk from complex market environment and collective property dispute cannot be ignored by grassroots government.

Key Words: collective assets management; absorptive regulation; the grassroots government; the dominated rural autonomous organization; collective assets commission management