

面向2035年的新型农村集体经济: 内在逻辑和动态趋势

倪坤晓,高鸣

(农业农村部农村经济研究中心,北京100810)



摘要 新型农村集体经济该如何更好地作用于乡村振兴战略,促进2035年农业农村现代化的实现,是当前社会关注的焦点问题。在分析农村集体经济组织俱乐部属性,集体成员社区封闭性和实现路径多元化的基础上,构建新型农村集体经济的发展逻辑图,重点剖析发展中政府强势干预与市场自由运作的博弈、内部资产经营方式与外部要素管理机制的结合以及收益分配与集体积累中长期利益的平衡。认为面向2035年新型农村集体经济将呈现出开放包容、共建共享的发展理念,创新融合、互利共赢的发展路径以及动态演变、与时俱进的发展形态。对此提出应制定发展远景规划,构建风险防范机制,科学确定收益分配政策以满足发展新要求。

关键词 新型农村集体经济;俱乐部;内在逻辑;动态趋势

中图分类号:F321 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2022)05-0068-10

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.05.008

发展新型农村集体经济是中央提出的一项重大战略任务,是完善农村基本经营制度、实现乡村全面振兴、推进农业农村现代化的重要支撑^[1]。2016年,中共中央、国务院印发的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》(以下简称《意见》)提出“科学确认农村集体经济组织成员身份,明晰集体所有产权关系,发展新型集体经济”,这是中央层面首次提出“新型集体经济”概念。2018年,习近平总书记在中共中央政治局第八次集体学习时提出要“坚持农村土地集体所有制性质,发展新型集体经济,走共同富裕道路”。2019年,习近平总书记参加河南代表团审议时再次强调,要“发展壮大新型集体经济,赋予双层经营体制新的内涵”。2021—2022年中央一号文件和“十四五”规划都明确提出要发展新型农村集体经济。

发展新型农村集体经济是促进集体资产保值增值的重要途径。目前,全国农村集体土地面积65.5亿亩,农村集体资产总额6.5万亿元,其中,经营性资产3.1万亿元,占47.4%;非经营性资产3.4万亿元,占52.6%;全国42.3%的村集体年收益大于5万元^①。但当前,农村集体资产管理薄弱问题仍较为突出^[2],集体经济发展存在着“空壳化”现象^[3],部分村集体入不敷出、负债负担较重^[4]。如何摆脱集体经济发展困境成为一个非常迫切的问题。尤其是在乡村振兴战略背景下,面对2035年基本实现农业农村现代化的远景目标,新型农村集体经济该怎样去支撑乡村全面振兴的战略目标?内在的发展逻辑是怎样的?适应农业农村现代化的新要求,未来新型农村集体经济会呈现怎样的发展态势?

学界对农村集体经济的研究由来已久。从农业生产合作化到乡镇企业异军突起,农村集体经济经历了曲折的发展历程,理论研究亦从未停止。自2016年开启农村集体产权制度改革以来,新型农村集体经济成为各界关注的焦点,相关研究方兴未艾,主要集中在三个方面:第一,新型农村集体经

收稿日期:2021-10-14

基金项目:国家自然科学基金项目“收入性补贴对粮食生产率的影响:作用机理、实证分析与政策优化”(71803094);中央农办、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学课题“发展新型农村集体经济问题研究”(202117)。

① 数据来源于《中国农村政策与改革统计年报(2019年)》。

经济的内涵特点研究。苑鹏等从农业经济学的角度系统分析了新型农村集体经济的特点,认为其具有所有权关系明晰化、所有者成员主体清晰化、组织治理民主化、分配制度灵活化和组织机构去行政化的特征^[5]。李天姿等认为集体所有与股份合作是新型农村集体经济的主要特征,其实现了计划经济到市场经济、单一产权到多元产权、排斥个体经济到并存互融的转变^[6]。张驰基于马克思主义政治经济学,提出新型农村集体经济是土地集体所有制的“再合作”,符合新时期生产力发展要求,是巩固社会主义制度的重要力量,核心特征是适应了社会主义市场经济体制^[7]。第二,新型农村集体经济的实践路径研究。许泉等基于典型村的分析发现经济发达地区的农村集体经济发展路径以资产租赁、政府补助和项目扶持、产业合作为主^[8]。孔祥智等在解析历史沿革的基础上,总结出我国不同类型村庄农村集体经济发展的三种模式,即工业化、后发优势和集腋成裘模式^[9]。温铁军等从生态经济学角度提出要发挥财政投入的杠杆作用,带动新型农村集体经济组织形成可自由支配的资产,促进集体生态资源价值增值^[10]。第三,新型农村集体经济的现实困境和发展策略研究。梁昊指出当前农村集体经济发展存在路径狭窄、监管缺失、政策缺乏等问题,应加强集体资产财务管理、引导产权规范交易、强化财税政策支持^[11]。朱婷等从农村基本经营制度创新切入,提出面对改革推进主体、资产管理主体和实施价值取向的错位,应深化改革,创新合作模式,优化制度供给^[12]。李韬等基于陕西省调查发现,农村集体经济发展面临产业选择、土地资源、负债经营、人才匮乏等制约,并提出要推进三产融合发展、加快土地流转、破解融资难题、制定专才聘任政策等^[13]。高鸣等针对新型农村集体经济面临的发展规模小、质量不高等问题,提出要持续提高基本公共服务均等化水平,总结推广服务型、党建型发展路径,强化风险管理^[14]。

这些文献极大地丰富了新型农村集体经济的研究内容,基本构建了一个较为完整的研究图谱,但仍存在三方面不足:一是当前分析多基于农业经济学、政治经济学、生态经济学的视角,鲜有学者从公共经济学角度剖析农村集体经济组织的特征;二是对新型农村集体经济发展内在逻辑的解构不足,缺少宏观和微观结合的视角;三是多数研究着眼当下,对新型农村集体经济远景发展目标的研判不足。基于此,本文在公共经济学俱乐部理论的基础上,从宏观和微观层面构建了新型农村集体经济发展的理论框架,重点关注了新型农村集体经济的发展目标、手段和目的,解析了政府强势干预与市场自由运作的关系、内部资产经营方式与外部要素管理机制的关系以及收益分配与集体积累中长短利益的关系;在综合研判2035年新型农村集体经济发展理念、发展路径、发展形态动态变化趋势的基础上,提出了相应的对策建议。

一、新型农村集体经济发展的理论框架

新型农村集体经济是集体成员按照现代产权制度要求,成员以自愿合作与联合方式,实现共同发展的经济形态^[5]。要剖析新型农村集体经济发展的内在逻辑,首先要明确三个方向性问题。一是发展目标,最终要发展一个怎样的集体经济?二是发展手段,怎样去发展集体经济?三是发展目的,发展集体经济是为了什么?立足这三个关键问题,围绕行使集体资源要素所有权的农村集体经济组织,有发展意愿和能力的集体成员、合作与联合的多元化实现路径,本文构建了一个新型农村集体经济发展逻辑图。

1. 新型农村集体经济发展的理论框架

新型农村集体经济的发展逻辑包括“三个基本层”:一是“主体层”,包括农村集体经济发展所涉及各类组织或主体,如政府、市场、农村集体经济组织、其他市场主体以及集体成员,旨在解答发展目标。二是“联系层”,即不同组织或主体之间通过何种手段或方式相互影响,旨在解答发展手段。三是“分配层”,即农村集体经济组织按照一定的机制进行收益分配和提供公共服务等,主要服务集体成员,同时惠及非成员,旨在解答发展目的(见图1)。

2. 农村集体经济组织的俱乐部属性

俱乐部理论是研究非纯公共物品配置效率的理论,代表人物是詹姆斯·布坎南(James Buchanan)。Buchanan提出俱乐部物品是准公共物品的一类,受益上具有排他性,即消费者能够且愿意支付一定费用以享用具有排他的物品,消费上具有非竞争性,消费主体是有限的,具有一定公共性^[15]。从某种程度看,俱乐部物品囊括了私人物品、公共物品或混合物品,即当俱乐部人数为1时,该物品可称之为私人物品;当俱乐部人数无穷多时,又符合纯公共物品定义^[16]。可见,布坎南的俱乐部理论涉及两个关键要素,俱乐部所能供给的俱乐部物品的数量和俱乐部成员的规模。

农村集体经济组织是一个典型的“俱乐部”,具有排他性和非竞争性。农村集体经济组织是实行土地等生产资料农民集体所有,经营管理集体资产,服务集体成员,促进农业农村经济发展、农民增收的经济组织^[17]。从公共经济学角度看,农村集体经济组织是集体成员组成的一个排斥非成员享受其提供的产品或服务、分享收益的经济组织,成员内部间可以平等地享受共同的权益。从排他性看,农村集体经济组织的成员确认有严格的标准和程序,综合考虑了户籍、承包地、对集体积累的贡献等因素,一些不符合条件的人无法成为集体成员,且不可享受成员的相关权益,如集体资产的收益分配权。这种排他性主要表现为“价格”排他和受益者排他^[18]:一方面,农村集体经济组织成员的收益分配权不是免费所得,成员虽不用直接支付一定的现金或实物,但其祖辈或自己曾作为农村集体的“义务工”或“积累工”^①,为集体建设和资产积累作出了相应的贡献,这种历史贡献可看作是集体成员对享受相应权益的一种“价格”补偿,某种程度上也体现了“按劳分配”的原则;另一方面,农村集体经济组织的资产收益分配权仅针对成员,能将一部分幻想免费“搭便车”的非成员排除在外。从非竞争性看,成员平等享有集体资产的收益分配权。实践中,股权设置通常是“一人一股”的简单模式^[19],虽然极个别地方成员所持有的具体股份数量有差别,但每股所享受的权益是无差别的。按照《意见》要求,成员家庭新增人口可通过分享家庭内部集体资产权益获得集体资产份额和集体成员身份。虽然成员人数增加可能会使家庭内部的资产权益存在竞争,但从现实情况看,增加的规模很有限,一般可以保持在拥挤点以下^[18]。

农村集体经济组织是一类特别法人,可以提供俱乐部物品、公共物品和私人物品。一方面,“俱乐部”属性决定了农村集体经济组织可以提供俱乐部物品。另一方面,公益和营利的“双重性”决定了其可以提供公共物品和私人物品。农村集体经济组织对内具有公益性,承担管理集体资产、服务集体成员的功能,在公共财政不能完全覆盖农村的情况下,“集体收入优先用于公益事业、集体福利和扶贫济困”^②,能为村(社区)提供绿化、治安、文体娱乐等公共服务;同时,通过资金配套等方式可以引导村民积极参与公共物品供给^[20]。此外,农村集体经济组织对外具有营利性,承担开发集体资源、发展集体经济的功能,通过经营、入股等方式发展相应产业,生产农副产品等私人物品,增加集体财富。

3. 集体成员的社区封闭性

农村集体经济组织成员具有鲜明的社区封闭性。根据2020年农业农村部印发的《农村集体经济组织示范章程(试行)》(以下简称《章程》),户籍在农村集体经济组织所在地,且长期在所在地生

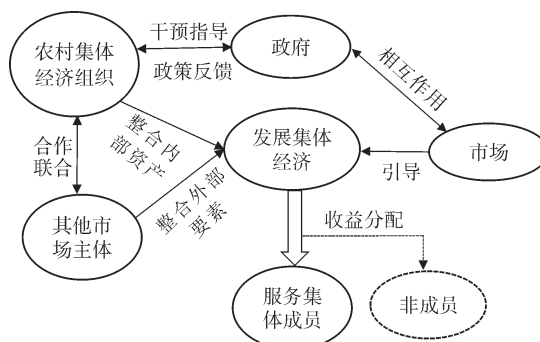


图1 新型农村集体经济发展逻辑

① 1991年12月,国务院发布《农民承担费用和劳务管理条例》,规定“农村义务工,主要用于植树造林、防汛、公路建勤、修缮校舍等。”“劳动积累工,主要用于农田水利基本建设和植树造林。按标准日计算,每个农村劳动力每年承担10至20个劳动积累工。有条件的地方,经县级以上人民政府批准,可以适当增加。劳动积累工应当主要在农闲期间使用。”

② 2020年11月,农业农村部印发《农村集体经济组织示范章程(试行)》。

活,符合特定条件的我国公民,经书面申请和成员(代表)大会通过,可取得集体成员身份。从实践看,各地在确认集体成员时基本都参考了户籍、实际履行义务、实际居住生活、土地承包经营关系、申请并确认等因素^[21]。一方面,农村集体经济是在社区范围内以农民土地集体所有制为基础发展起来的经济形式,具有社区性、地域性特征,其成员进出并不按照一般合作组织所遵循的自愿原则,而是有严格的条件和程序,且基本限定在社区范围内。另一方面,各地在操作中普遍采取相对静态的管理办法,在确认初始成员后,一般不对集体成员进行调整,集体成员是相对封闭的,个别地方对新增人口确认为成员有相应规定,但不是普遍现象。从确认逻辑看,一个人能否被确认为集体成员,关键看其与现有集体财产是否有关系,是有直接或间接所有关系,还是对现有财产作出过贡献^[22]。这种“封闭”操作虽无明确依据,但在现行法律和政策缺失的条件下,依据历史和现实的基层探索是被允许的。

4. 实现路径的多元化

在现代产权制度的新要求下,新型农村集体经济的发展路径更为多元。有的农村集体经济组织发展“吃租”经济,整合利用集体土地资源、盘活闲置固定资产、投资兴建厂房园区等对外出租;有的发展“服务”经济,农村集体经济组织领创办多种形式的经营服务实体,为农户提供生产资料、农业机械、耕种防收等农业社会化服务^[14],或开展联结企业和农户的购销、劳务等中介服务。在传统的资源出租、物业经营、服务创收等发展路径基础上,各地围绕全面实施乡村振兴战略,充分挖掘农业农村在休闲旅游、文化传承等方面的功能,积极探索出多样化的集体经济发展新形式。如浙江省发展“抱团”经济,不同的农村集体经济组织突破资源和地理位置限制,从“单打独斗”转向“抱团联合”,通过村企共建、结对帮扶、以强带弱等方式,实现资源共享、优势互补;江苏省发展“融合”经济,农村集体经济组织通过要素重组、价值深挖、产业联体,大力发展高效特色农业、休闲观光农业、健康养生等新产业新业态,推动三产深度融合。在现行政策框架下,新型农村集体经济与多种所有制经济协同发展,逐步构建起了多业态融合、多机制联动、多要素协同、多模式并进的集体经济发展新路径。

二、新型农村集体经济发展的内在逻辑

上述分析可知,俱乐部属性的农村集体经济组织,社区封闭性的集体成员,以及多元化的实现路径组成了新型农村集体经济发展的总框架。在此框架下,围绕新型农村集体经济发展的目标、手段和目的,政府与市场的动态博弈,内部资产与外部要素的有机结合,以及收益分配与集体积累的有效平衡共同构成了新型农村集体经济发展的总逻辑。

1. 政府与市场:强势干预与自由运作的动态博弈

新型农村集体经济发展的本质是如何进一步调整政府、农民、市场、其他主体之间的利益关系,实现新的利益平衡^[23]。发展目标决定的是根本性、方向性问题,直接影响政府决策和市场判断。当前,新型农村集体经济的发展面临一个矛盾点:根据中央对农村集体产权制度改革的要求,改革要坚守两个底线,“不能把集体经济改弱了、改小了、改垮了”“不能把农民的财产权利改虚了、改少了、改没了”^①,这是决策要求,为新型农村集体经济发展定下“逐步壮大”的总基调。但集体经济的发展也要遵循市场逻辑,农村集体经济组织作为一个市场主体^②,在参与市场经济活动中不可避免地会面临各类经营风险,可能会出现亏损,造成集体和成员部分利益受损。这时,政策要求与市场规律之间存在一定冲突,其核心在于如何平衡政府干预与市场逻辑的关系,如何准确把握两者的边界。

① 2016年12月,中共中央、国务院印发《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》。

② 根据2021年颁布的《中华人民共和国市场主体登记管理条例》,条例所称的市场主体是指在中华人民共和国境内以营利为目的从事经营活动的自然人、法人及非法人组织。此条件并未明确将农村集体经济组织包含在内,但“法律、行政法规规定的其他市场主体”的规定开了一个口子。在本文论述中,笔者认为农村集体经济组织兼具公益性和营利性,虽未明确列出,但应视为一类市场主体。

当前,我国新型农村集体经济的发展存在两种逻辑。第一种是自下而上的发展思路,即地方因势利导、先行探索,一些在市场机制运作下发展较好且较为成熟的做法被政府决策吸纳,形成面向特定区域或普惠的政策,指导地方集体经济发展,体现了“市场为主、政府为辅”的发展逻辑。如贵州省率先开展的农村“三变”改革(资源变资产、资金变股金、农民变股东),如今在全国范围内“遍地开花”,成为推而广之的经验。第二种是自上而下的发展思路,即政府强势推动,先选取试点先行,条件成熟后在全国面上铺开,体现了“政府为主、市场为辅”的发展逻辑。2016年开展农村集体产权制度改革以来,中央财政加大了对集体经济发展的扶持力度。2018年中央明确规定到2022年,要在全国范围内扶持10万个左右的村发展壮大集体经济^①。在政策的东风下,一些农村集体经济发展相对滞后的地区开始铆足力气谋发展。

在两种思路的驱策下,未来农村集体经济的发展是以“政府强势主导为主”,还是“市场自由运作为主”成为不得不思考的问题。在政府强势主导的逻辑下,发展的终极目标是促进集体资产保值增值。具体发展手段应是“对症下药”“精准补缺”,补齐农村集体经济发展所缺的各类资金、人才、技术等要素,为集体经济发展注入活力,实现健康可持续发展。但这种方式会增加财政负担,易引发集体经济组织的“政策依赖”,催生“等靠要”思想。在市场自由运作为主的逻辑下,农村集体经济的发展走向是不确定的。“优胜劣汰”是市场运作下的生存法则,一些经营较好的集体经济组织会带领集体经济逐步发展壮大,一些经营不善的集体经济组织可能会使集体经济止步不前甚至亏损。这种情况下,政府的干预指导很重要,是尊重市场规律,还是强制“托底”?有学者认为,要让农村集体经济组织根据市场和现实进行调整和创新,政府应通过制定和完善政策引导集体经济发展^[24];有学者认为农村集体经济组织应去行政化,要依法独立经营、自担风险,政府只能通过政策间接影响发展,不能直接干预生产运营^[5]。由此,本文认为新型农村集体经济的发展要正确处理好政府与市场的角色关系,明确各自边界,要在充分利用政府行政干预力量的基础上,发挥市场在要素配置、生产经营和收入分配中的作用。

2. 内部资产与外部要素:经营方式与管理机制的有机结合

新型农村集体经济发展的路径因村而异,但总的发展手段有规律可循:农村集体经济组织整合内部资源、资产、资金,与其他市场主体通过合作与联合的方式,吸纳外部资金、人才、技术等要素,促进集体资产保值增值(见图2)。

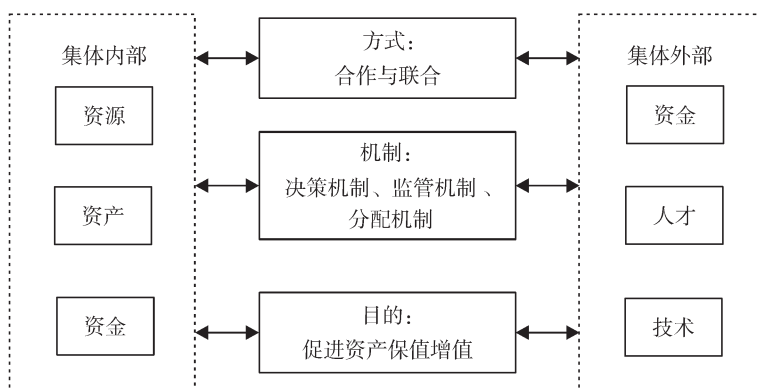


图2 农村集体经济组织内部资产与外部要素的优化配置

集体内部资源资产的有效配置和合理运用能直接或间接增加成员收入^[25],促进集体增收。从方式看,农村集体经济组织可自主开发经营,依托村域资源资产发展农业生产经营或乡村旅游等。这种方式适用于土地资源丰富、生态景观优美、发展带头人经营能力较强的村庄。如安徽省当涂县黄洲村将150亩低洼地进行平整改造,引进“太空莲”种植,配套建设护栏、游道、凉亭、栈道等设施,村集

① 2018年11月,中共中央组织部、财政部、农业农村部联合印发《关于坚持和加强农村基层党组织领导扶持壮大村级集体经济的通知》。

体经济合作社自主经营,打造以太空莲种植为主、生态套养为辅的农旅项目,实现亩均净收入2000~4000元。同时,从实践看,农村集体经济组织更多地选择“借力发展”,通过合作经营或入股的方式开展集体内部自愿合作和对外开放合作^[26]。这是因为新型农村集体经济的发展尚处于起步阶段,农村集体经济组织普遍面临缺少项目启动资金,缺乏懂经营、善管理人才,缺失农业现代技术、工业发展核心技术的“三缺”困境,需要引入外部要素激发发展动能。如上海市宝山区塘湾村引入馨月汇公司,利用公司资金、人才和技术优势,打造母婴康养村,种植优质水稻,生产适合母婴食用的米粉;种植观赏花卉和食药兼用型中草药,发展花海和科普园;改造集体存量物业,打造康养中心。2020年塘湾村集体收入达474万元。

从机制看,健全的决策机制、完善的监管机制和科学的分配机制是要素优化配置的重要条件。决策机制方面,我国新型农村集体经济的发展普遍引入了现代企业制度,构建了“三会”制度^①,组织架构完备,决策机制民主,管理方式更加科学,一些有条件的村还聘请职业经理人专业化打理集体经济。但需要警惕多数人侵害少数人权益的“伪民主”,代理人架空委托人等问题。监督机制方面,主要防范的是内部人和外部资本的控制。带领农村集体经济发展的往往是村内的“两委”干部或其他有资本、有头脑、有声望的“能人”,在与其他市场主体的合作与联合中,这类带头人往往扮演了多重角色,既是集体资源资产使用的决策者,又是监督者,有时还是资源资产的使用者,当监督约束机制不完善时,易引发“损公肥私”的问题。而其他市场主体在合作中因具有要素优势,集体经济发展中的话语权和支配权逐渐增强,易产生借发展之名侵占集体资产的现象。分配机制方面,新型农村集体经济实行按生产要素贡献分配,对外与其他市场主体建立紧密的利益联结和收益共享机制,对内统筹收益分配与集体积累、兼顾集体福利与成员增收,既保护集体和成员合法权益,又能调动其他市场主体参与发展的积极性。因此,新型农村集体经济的发展要正确处理好集体内部资产与外部要素的整合关系,构建科学的决策、监管和分配机制,达到资产保值增值,集体和成员增收的目的。

3. 收益分配与集体积累:短期利益与长期利益的有效平衡

收益分配与集体积累的本质是短期利益与长期利益的选择。集体收益是农村集体经济组织赖以生存和发展的重要物质基础,是提升成员市场参与力的经济来源^[6]。从短期看,农村集体经济组织面临集体收益分与不分的抉择,若选择分配的话,如何分?是全部分配还是部分分配?是用于成员分红还是公共事务、公益事业支出?从长期看,集体积累部分最终也将用于分配,同样会面临如何分的选择,分与不分只是时间长短的问题(见图3)。

合理的分配比例是集体收益分配的关键。根据《章程》规定,集体经营性资产量化时,地方可自主决定是否设置集体股,且农村集体经济组织可分配收益应当先提取公积公益金和福利费,后进行成员分红。因此关注的焦点集中在是否设置集体股、如何确定成员分红和公积公益金提取比例上。成员分红时,主要通过股份分配来调整不同集体成员的收入分配关系^[27]。实践中,多数地方提倡不设集体股,但决定权交给了农村集体经济组织。如《巩义市农村集体资产股权量化管理指导意见》规定,原则上不设集体股,确需设置的,可按经营性净资产的一定比例开展折股量化,集体股占总股本比例原则上不得超过20%。对于公积公益金和福利费的提取比例,中央没有给出明确的参考标准,各地根据实际情况而定,如内蒙古自治区赤峰市巴林左旗规定公积公益金总额不得超过当年集体可分配盈余的20%。数据显示(见表1),2017—2019年,我国农

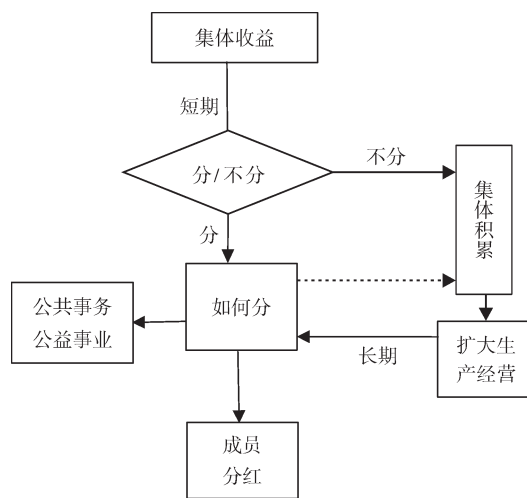


图3 集体收益分配机制

① “三会”即农村集体经济组织成员(代表)大会、理事会和监事会。

村集体经济组织提取的公积公益金、应付福利费、年度股金分红均呈增加趋势,年均增长率分别为24.6%、3.3%、17.9%。

可见,平衡好长短期利益是处理好收益分配与集体积累关系的关键。集体收益分红是提升成员获得感、幸福感的重要手段,更是激发成员参与集体经济发展,构建利益共同体的重要途径,不能因为钱少而不分红,更不能为分红而分红、举债分红。同时,农村集体经济组织的公积公益金可用于弥补公益设施建设和集体福利支出等方面的短缺,也是服务集体成员的一种表现。

表1 全国农村集体经济组织的收益分配情况

亿元

类别	2017年	2018年	2019年
本年收益	1586.9	1691.5	2020.5
可分配收益	2146.6	2337.3	2801.8
提取公积金、公益金	475.1	552.6	737.1
提取应付福利费	325.2	318.9	347.3
公益性基础设施建设投入	1221.6	1243.7	1424.4
村级组织支付的公共服务费用	169.2	186.7	216.8
本年股金分红总额	411.0	487.7	571.2

注:可分配收益=本年收益+年初未分配收益+其他转入;本年股金分红总额=成员股东分红金额+集体股东分红金额。数据来源于《中国农村经营管理统计年报(2017—2018年)》《中国农村政策与改革统计年报(2019年)》。

三、面向2035年新型农村集体经济发展的趋势研判

基于上述分析,本文发现新型农村集体经济在推动要素市场化配置,激活农村发展活力等方面发挥了重要的作用。结合农业农村现代化和乡村全面振兴的战略要求,在新发展阶段,新型农村集体经济的发展基础更加坚实,发展条件深刻变化。展望2035年,新型农村集体经济将呈现出开放包容、共建共享的发展理念,创新融合、互利共赢的发展路径以及动态演变、与时俱进的发展形态。

1. 新型农村集体经济应具有开放包容、共建共享的发展理念

在更高开放水平的经济新体制下,2035年新型农村集体经济应该具有开放性、包容性、共享性的战略思维。开放性是指应打破短期固化的成员确认与股权设置约束,在巩固改革成果和吸纳制度创新的基础上,调整制度框架,逐步构建起从封闭到开放,从静态到动态的成员管理和股权管理体系,实现集体成员流动有序、“有进有出”,资产股权规范管理、“自由交易”。包容性是指新型农村集体经济的发展不应一味计较“小集体大社区”^①下公共物品供给的成本分担问题,要集思广益、博采众长,广泛接纳不同的主体、要素和思想等,为各类人群创造平等的发展空间、提供平等的发展机会,激发干事热情,凝聚发展合力,形成新发展格局。共享性是指应摒弃农村集体经济组织俱乐部物品成员“独享”、公共物品非成员“搭便车”的思维桎梏,鼓励广大干部群众、多元市场主体协同开发集体资源,深挖集体资产内在价值,充分发挥集体积累资金优势,通过合作与联合构建紧密的利益联结机制,实现资源共享、福利共享、收益共享。

2. 新型农村集体经济应走出创新融合、互利共赢的发展路径

在融合发展的总趋势下,新型农村集体经济要全面准确把握发展总规律,在经营形式、产业业态、生产要素等方面加快融合步伐,打造多维融合、多点创新矩阵。一是多种经营形式融合发展。在构建现代农业经营体系的总框架下,新型农村集体经济应积极推动发展多种形式的适度规模经营,促进家庭经营、集体经营、合作经营和企业经营等协调发展、有机融合,共同打造农业全产业链融合产品,更好地服务于小农户和现代农业有机衔接的进程。二是多种产业业态融合发展。新型农村集

① 小集体大社区是指在城乡融合背景下,一些城中村、城郊村、经济发达村等外来人口集聚,有的甚至出现集体成员和外来人口的“倒挂”现象。

体经济应以系统开发为导向,突破单一农业的发展限制,统筹整合农村的山水林田湖草沙等空间资源,协同利用优势产业和地域文化资源,优化乡村产业功能布局,实现特色产业、文旅观光、休闲康养、农创服务等多业态融合发展。三是多种生产要素融合发展。在高质量发展的驱动下,新型农村集体经济的发展应创新土地、人才、资本和技术等生产要素整合手段,放大“相加”效能,催化“相融”质变,推动制度框架、管理方式、利用效率向纵深发展,共同打造农业有发展、集体有盈利、农村有新颜、成员有福祉的互利共赢新局面。

3. 新型农村集体经济应呈现出动态演变、与时俱进的发展形态

新型农村集体经济应识变、应变、求变,因势利导谋发展。对于无资源优势、无区位优势、无产业基础优势的集体经济薄弱村而言,在内生动力和外部帮扶的双重作用下,尽早探索出一条可持续的增收之路是发展的核心要义。对于有一定发展基础的村庄而言,积极谋划新目标、新路子、新方法,巩固发展成果、拓宽发展渠道是关键。而对于城中村、城郊村、经济发达村而言,在城乡融合发展的大背景下,这几类村庄集体经济的发展将出现分化:一种走向是村庄借助已有的发展优势将集体经济“做大做强”,成为像江苏省华西村、浙江省花园村、陕西省袁家村这样的发展典型村。一种走向是农村集体经济融入了城镇化的发展进程,农村集体经济组织重组或以另外形态存在。此种趋势是未来新型农村集体经济发展不得不思考的情形,但有其特殊的发展条件,如村庄(社区)失去了农村土地集体所有的发展内核,集体土地在城镇化进程中因征收等原因均合法转为国有土地;无发展壮大的内部资产,集体经营性资产体量小、集体积累资金少;经营效益不佳,集体经济组织连年亏损、入不敷出;集体成员规模萎缩,人员结构异常复杂,集体成员与外来人口“倒挂”现象严重,“小集体”与“大社区”矛盾突出等。但需要说明的是,第二种情形较为特殊,尚需实践检验。

四、新形势下发展新型农村集体经济的对策建议

面对新时期发展环境、制度条件的深刻变化,新型农村集体经济的发展要明确发展目标、优化发展手段、确定发展目的,妥善处理好政府强势干预与市场自由运作的关系,内部资产经营方式与外部要素管理机制的关系,以及集体收益分配与积累中短期利益与长期利益的关系,革新理念、创新路径、更新形态。但中长期规划不足、风险防范机制缺失、收益分配待优化等问题仍制约着新型农村集体经济的发展,需予以补充完善。基于此,本文提出如下三方面建议:

第一,平衡短期目标与长期目标,制定发展远景规划。中央从2016年提出发展新型农村集体经济以来,尚未明确制定过农村集体经济的发展规划,一些目标散见于政策文件中,如2018年提出扶持约10万个村发展集体经济^①,2019年提出力争到2020年底前让更多集体经济薄弱村有经营收益^②。这些均为短期目标。一些地区结合实际制定“集体经济消薄计划”“集体经济巩固提升方案”“低收入村集体经济发展攻坚行动”等,但目标也基本定在2022年之前。2020年底,我国将基本完成农村集体产权制度改革阶段性任务,战略重心将逐渐转移到新型集体经济巩固提升上,中长期发展规划的制定尤为必要。在面向2035年的远景规划中,要充分剖析全国新型农村集体经济发展的内外部环境,确定指导方针、短期目标和中长期目标,明确发展思路、原则、任务、举措,以及规划实施保障和机制等,为促进新型农村集体经济健康有序发展提供战略遵循。

第二,平衡政策要求与市场逻辑,构建风险防范机制。在农村集体经济组织与市场经营风险之间铸就一道“防火墙”,有效隔离集体资产保值增值中的各类风险,是促进政策要求落地和市场逻辑畅通的重要手段。要强化经营主体的甄别,重点考察开发利用村集体资源资产经营主体的运营资质

① 2018年11月,中共中央组织部、财政部、农业农村部联合印发《关于坚持和加强农村基层党组织领导扶持壮大村级集体经济的通知》,明确规定到2022年,中央财政要在全国范围内扶持10万个左右行政村发展壮大集体经济。

② 2019年6月,农业农村部印发《关于进一步做好贫困地区集体经济薄弱村发展提升工作的通知》,明确提出做好贫困地区集体经济薄弱村发展提升工作,力争到2020年底前,集体经济薄弱村集体产权制度改革全面铺开,实现更多的集体经济薄弱村有经营收益、有成员分红。

和能力,降低经营风险、防范短视化投机行为。探索建立经营风险防控机制,开展集体经济发展产业风险评估,引入农业保险提高风险能力,加强债务管理、控制和化解,降低运营风险。健全协同高效的集体资产使用监督机制,监管主体可是乡镇政府,也可探索引入第三方机构,特别是当“两委”成员既是负责人,又是开发者和受益者时,乡镇政府要重点监管,严防低价发包、“内部人控制”等事情发生。加快完善集体资产监督管理体系和集体产权交易市场体系,推动村集体资源资产管理公开透明、交易规范高效,用信息化手段、公开化方式压缩基层权力寻租空间,保证集体和农民获得稳定收益。

第三,平衡集体福利与成员增收,科学确定收益分配。科学合理的收益分配机制是落实集体成员权益,增加集体积累的重要保障。要严守收益分配底线,不得“寅吃卯粮”、举债分配、突击分配,严格保障农村集体经济组织的正常运行。要坚持民主决策、效益优先、同股同权、同股同利的集体收益分配原则,充分尊重集体成员意愿,及时公开相关信息,保证收益分配公平公正。要建立健全激励和保障机制,构建充分体现技术和智慧等创新要素的收益分配制度,因地制宜完善对发展新型农村集体经济作出突出贡献的经营管理人员、投资者或其他人员的奖励机制。譬如,探索经民主程序从本年度集体收入增量中拿出固定数量或一定比例资金用来奖励的方法,激发其发展新型农村集体经济的内在动力。要优化收益分配程序,准确核算农村集体经济组织收支和债务情况,制定年度分配方案,严格落实“提取公积公益金—提取福利费—向成员分红—奖励分配”的分配顺序,保证过程透明、结果无异议。

参 考 文 献

- [1] 高强.农村集体经济发展的历史方位、典型模式与路径辨析[J].经济纵横,2020(7):42-51.
- [2] 宋洪远,高强.农村集体产权制度改革轨迹及其困境摆脱[J].改革,2015(2):108-114.
- [3] 郭晓鸣,王蕾.农村集体经济股权分配制度变迁及绩效评价[J].华南农业大学学报(社会科学版),2019,18(1):1-8.
- [4] 徐秀英.村级集体经济发展面临的困境、路径及对策建议——以浙江省杭州市为例[J].财政科学,2018(3):145-152.
- [5] 苑鹏,刘同山.发展农村新型集体经济的路径和政策建议——基于我国部分村庄的调查[J].毛泽东邓小平理论研究,2016(10):23-28.
- [6] 李天姿,王宏波.农村新型集体经济:现实旨趣、核心特征与实践模式[J].马克思主义与现实,2019(2):166-171.
- [7] 张弛.中国特色农村新型集体经济的理论基础、新特征及发展策略[J].经济纵横,2020(12):44-53.
- [8] 许泉,万学远,张龙耀.新型农村集体经济发展路径创新[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2016,16(5):101-106.
- [9] 孔祥智,高强.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[J].理论探索,2017(1):116-122.
- [10] 温铁军,罗士轩,马黎.资源特征、财政杠杆与新型集体经济重构[J].西南大学学报(社会科学版),2021,47(1):52-61.
- [11] 梁昊.中国农村集体经济发展:问题及对策[J].财政研究,2016(3):68-76.
- [12] 朱婷,夏英.新型农村集体经济的理论逻辑及框架[J].农业经济,2021(7):32-34.
- [13] 李韬,陈丽红,杜晨玮,等.农村集体经济壮大的障碍、成因与建议——以陕西省为例[J].农业经济问题,2021(2):54-64.
- [14] 高鸣,魏佳朔,宋洪远.新型农村集体经济创新发展的战略构想与政策优化[J].改革,2021(9):121-133.
- [15] BUCHANAN J M ,An economic theory of clubs[J].Economica,1965,32(125):1-14.
- [16] 沈满洪,谢慧明.公共物品问题及其解决思路——公共物品理论文献综述[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2009,39(6):133-144.
- [17] 郑有贵.农村社区集体经济组织法人地位研究[J].农业经济问题,2012,33(5):22-28.
- [18] 樊丽明,石绍宾,张靖会.农民专业合作社供给“俱乐部产品”及其经济效应[J].财政研究,2011(1):15-17.
- [19] 宋天骥.论农村集体经济组织法人设立的特别性[J].求索,2020(5):154-162.
- [20] 张立,王亚华.集体经济如何影响村庄集体行动——以农户参与灌溉设施供给为例[J].中国农村经济,2021(7):44-64.
- [21] 许明月,孙凌云.农村集体经济组织成员确定的立法路径与制度安排[J/OL].重庆大学学报(社会科学版):1-14[2021-10-14].
<https://kns.cnki.net/kcms/detail/50.1023.C.20210713.1515.html>.
- [22] 黄延信.农村集体组织成员身份确认及其权利与义务[J].农村经营管理,2021(4):18-20.
- [23] 田田野,李萍.新型农村集体经济发展的新规律:一个三维分析框架[J].社会科学研究,2021(3):51-58.
- [24] 陈全功.新型农村集体经济发展的动力主体与路径解析[J].改革与战略,2021,37(3):85-93.
- [25] 李敏,姚顺波.村级治理能力对农民收入的影响机制分析[J].农业技术经济,2020(9):20-31.

- [26] 程郁,万麒麟. 集体经济组织的内外治理机制——基于贵州省湄潭县3个村股份经济合作社的案例研究[J]. 农业经济问题, 2020(6):43-52.
- [27] 周立,奚云霄,马荟,等. 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[J]. 中国农村经济, 2021(1):91-111.

New Rural Collective Economy for 2035: Internal Logic and Dynamic Trends

NI Kunxiao, GAO Ming

Abstract Currently, it is a major social concern that how the new rural collective economy can better contribute to the Rural Revitalization Strategy and promote the modernization of agricultural and rural by 2035. Based on the analysis of the attribute of rural collective economic organizations as clubs, the community closure of collective members and the diversification of paths, this paper constructs the development logic diagram of the new rural collective economy, focusing on the game between strong government intervention and free market operation, the combination of internal asset management mode and external factor management mechanism, and the balance between long-term and short-term interests in income distribution and collective accumulation. It is proposed that the new rural collective economy in 2035 will present the development concept of openness, inclusiveness, co-construction and sharing, the development path of innovation and integration, mutual benefit and win-win, and the development form of dynamic evolution and keeping pace with the times. In this regard, this paper believes that we should formulate a long-term development plan, build a risk prevention mechanism, and scientifically determine the income distribution to meet the new requirements of development.

Key words new rural collective economy; club; internal logic; dynamic trend

(责任编辑:陈万红)