

共同富裕目标下新型农村集体经济发展： 现状、困境及进路

张新文,杜永康

(南京农业大学公共管理学院,江苏南京210095)



摘要 促进共同富裕,最艰巨最繁重的任务在农村。研究显示,新型农村集体经济的发展壮大与共同富裕的多元化目标具有内在逻辑的关联性,有助于补齐共同富裕的乡村短板,是引领农民跨越贫困、迈向共同富裕的重要引擎。而拘囿于发展的非均衡性突出、资源有效供给不足、产权结构封闭和治理结构失范等因素的制约,当前新型农村集体经济的整体发展仍较为薄弱。面向21世纪中叶基本实现共同富裕的远景目标,发展壮大新型农村集体经济要以“飞地经济”为抓手,统筹区域协调发展,持续深化农村产权制度改革,着重盘活集体“三资”和扩大产权开放性,加速推动“政经分离”,促进内部治理结构的优化升级。

关键词 共同富裕;新型农村集体经济;乡村振兴;脱贫攻坚

中图分类号:F323 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2023)02-0023-11

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2023.02.003

共同富裕是人类文明的恒久主题,历史上“等贵贱,均贫富”的思想和实践源远流长,但始终是几千年都难以实现的乌托邦。新中国成立后,毛泽东同志率先擘画了“共同富裕”的美好愿景,指出要“使农民能够逐步完全摆脱贫困的状况而取得共同富裕和普遍繁荣的生活”^[1]，“使全体农村人民共同富裕起来”^[2]。改革开放后,邓小平同志创造性提出“先富论”,强调一部分地区、一部分人可以先富起来,带动和帮助其他地区、其他的人,逐步达到共同富裕。党的十八大以来,习近平总书记站在治国理政的高度多次论述共同富裕的重大意义和制度安排,并一再强调:“共同富裕是社会主义的本质要求,是人民群众的共同期盼。我们推动经济社会发展,归根结底是要实现全体人民共同富裕”^[3]。中国共产党始终坚持以人民为中心,从未停止过对共同富裕的探索 and 追求。党的十九大为这一愿景的实现作了重大战略部署:到2035年,全体人民共同富裕迈出坚实步伐;到21世纪中叶,全体人民共同富裕基本实现。经过十八大以来在理论和实践上的创新突破,党的二十大进一步将共同富裕纳入中国式现代化的理论范畴和实践追求,强调中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化,要着力促进全体人民共同富裕,坚决防止两极分化。在脱贫攻坚如期实现、小康社会全面建成的时代背景下,我们比历史上任何时期都更接近共同富裕的伟大目标,已经到了扎实推动共同富裕的历史阶段,如何推进共同富裕业已成为当下中国重大的理论课题和实践议程。

共同富裕研究最早可追溯至16世纪初的空想社会主义,基于对资本主义社会贫富悬殊的痛恨和底层劳苦人民的同情,以摩尔、康帕内拉为代表的空想社会主义者在对资本主义私有制批判的基础上,提出了初始涵义的共同富裕思想。如摩尔在《乌托邦》中强调的财产共有、集体劳动、集体共享以及康帕内拉于《太阳城》中提出的城邦制和共惠制就蕴含了共同富裕的部分内涵。在空想社会主义者看来,私有制催生阶级和剥削,资本主义制度下的私有制是贫富分化的根源,因而主张消灭贫富差

距的关键在于推行“公有制、人人劳动和按需分配”。古典经济学则提出这样一种设想:社会资本与贫困关系是矛盾的,即资本积累会顺其自然的解决贫困问题,因而世界普遍富裕的路径就在于资本生产及其积累机制。以亚当·斯密为代表,他认为资本通过分工积累财富,同时也使各阶层包括最底层的人民致富。其在《国富论》中指出“在一个政治修明的社会里,造成普及到最下层人民的那种普遍富裕情况的,是各行各业的产量由于分工而大增……于是,社会各阶级普遍富裕”^[4]。

马克思则认为现代贫困的积累与资本的积累是“协同并进”的,他在《资本论》中深刻阐述了异化劳动与私有财产的矛盾关系,即雇佣劳动与资本的复杂性矛盾是致贫的社会根源,资本的积累过程就是固化无产者、剥削无产者剩余劳动的过程。依照这一逻辑,尽管促进社会财富积聚能够提高国家福利的支付水平,但其造就的相对贫困并不会因此得到改善,反而会进一步加剧“马太效应”和“阶层固化”。正如郁建兴等指出:自20世纪90年代以来,随着社会各阶层的福利鸿沟扩大,欧美发达国家距离共同富裕的目标不是更近了,而是更远了^[5]。因此,马克思恩格斯提出应消灭竞争与私有制,而代之“以所有这些生产部门由整个社会来经营,以共同使用全部生产工具和按照共同的协议来分配全部产品,即所谓财产公有”^[6]。在此基础上,马克思恩格斯将这种所有制形式界定为“集体所有制”。所以,在马克思恩格斯看来,消除贫困、迈向共同富裕的根本路径就是发展集体所有制下的“合作经济”。在共同富裕的路径选择上,中国共产党继承了马克思恩格斯的观点设想,认为集体所有制是跨越贫困的制度选择,而集体经济是解决农村贫困问题的主要经济形态。习近平总书记在《摆脱贫困》中指出:“小农经济是富不起来的,小农业也是没有多大前途的,集体经济是农民共同富裕的根基,是农民走向共同富裕道路的物质保障”^[7]。进入新时代后,习近平总书记进一步强调要“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”。由此观之,新型农村集体经济的发展壮大是新时代迈向共同富裕的关键一环。

目前来看,学界关涉共同富裕的研究仍停留在宏观层面的理论阐释,侧重于探讨共同富裕的理论内涵^[8]、指标建构^[9]、历史演变^[10]、现存困境^[11]及政策议程^[12]等主题。相关研究缺乏微观的视角切入,并未关注到新型农村集体经济发展与共同富裕目标的内在契合及其作用机制,这样的研究留白给本文提供了一个可能的切入点。那么,新型农村集体经济发展与共同富裕存在怎样的逻辑关联?在共同富裕的远景目标下,新型农村集体经济的发展现状如何,存在何种挑战,其优化路径又在哪里?这是本文旨在研讨并回答的问题。

一、新型农村集体经济与共同富裕

1. 新型农村集体经济的内涵辨析

传统农村集体经济形成于计划经济时期,是建立在生产资料集体所有制的基础上,实行集中经营、统一分配的计划型集体经济,其组织载体是人民公社。十一届三中全会后,随着改革开放的深入,人民公社制度得以废止,依托人民公社发展起来的传统农村集体经济亦趋于凋敝。与此同时,囿于政经合一体制改设为政经分离体制,各地逐步设立乡政府和农业合作经济组织,并依托后者探索农村集体经济实现的新形式。这一阶段的农村集体经济改变了人民公社时期“三级所有、队为基础”的基本经济体制,实行以家庭联产承包责任制为基础,统分结合的双层经营体制。为了与传统农村集体经济形成区分,新型农村集体经济这一概念应运而生。

目前来看,学界关涉新型农村集体经济的内涵解读不尽相同,但就其典型特征达成了较为一致的观点。具言之,新型农村集体经济具备以下几点特质:其一,产权结构明晰。传统的农村集体经济实行生产资料集体所有制,产权关系模糊,任何成员不得单独行使所有权,退出时也无权分割集体资产^[13]。新型农村集体经济则以股份形式将集体产权量化至具体成员,入股后资产仍归个人所有,仅交由集体统一经营,在退社时可自由带走或转让。其二,成员自愿参加且边界清晰。传统的农村集体经济是通过“运动”将村民入股的财产变为成员集体所有,村民缺乏自主选择的空间^[14],且集体内部的

成员边界模糊,组织成员的后代无需其他条件,与生俱来就被赋予了成员身份^[15]。新型农村集体经济则是成员在自愿、民主、平等的原则下组织起来的合作经营,成员身份的获取依托于资金、资产和技术等要素的入股,具备清晰的成员边界。其三,治理结构去行政化。传统的农村集体经济带有显著的政经合一色彩,其经营决策由少数干部拍板,生产经营活动是依据集体统一计划进行。新型农村集体经济则以市场为导向调适产业结构和生产经营,组织领导主要通过股东民主选举产生而非行政任命,组织的重大决策也由成员以“一人一票”的形式民主决定。其四,分配制度多元化。传统农村集体经济的经营收益是在组织成员之间进行平均分配,无关个人投入和产出。新型农村集体经济则是在成员之间采取按劳分配和按股分配相结合的分配方式,有效克服了平均主义分配的“搭便车”效应和积极性不高等流弊。综上所述,新型农村集体经济是人民公社解体后,依托农村经济合作社、农村股份经济合作社等农村经济合作组织建立起来的,一种以产权明晰为前提,以成员自愿合作和按劳、按股分配为原则,兼具社区性和市场性的经济形态。

2. 新型农村集体经济与共同富裕的内在关联

要厘清新型农村集体经济与共同富裕的内在关联,有必要结合共同富裕的核心内涵加以诠释。习近平总书记在中央财经委员会第十次会议中强调:“共同富裕是全体人民的富裕,是人民群众物质生活和精神生活都富裕,不是少数人的富裕,也不是整齐划一的平均主义,要分阶段促进共同富裕。”^[16]新时代共同富裕的基本内涵应包括全民富裕、全面富裕、渐进富裕和共建富裕等层面,新型集体经济在其中扮演着不可或缺的角色。

其一,共同富裕是全民富裕。共同富裕的主体结构表现为个体性和群体性的有机统一,其追求的不是少数人的富裕,亦非特定阶层的富裕,而是包含所有中国人在内的全体人民的共同富裕。正如马克思恩格斯所言,未来社会的“生产将以所有人的富裕为目的”^[17],要让“所有人共同享受大家创造出来的福利”^[6],作为马克思主义政党,中国共产党始终将全民富裕作为永恒的价值追求。现阶段全民富裕的关键在于缩小工农差距,而工农差距突出表现为以收入为核心的发展差距,促进全民富裕的关键就在于多渠道助力农民增收。发展新型农村集体经济益于盘活农村“三资”、促进农村生产要素的市场化配置以及推动三产融合和产品附加值提升,从而增加农民的财产性收入和经营性收入。同时,集体经济集约化、机械化的经营模式,能够释放乡村剩余劳动力,提升农民的工资性收入。最后,集体经济亦能凭借分配机制的设计,对集体经济中的弱势群体进行特殊倾斜和兜底照顾,保障共同富裕道路上一个都不掉队。因此,全民富裕的实现有赖于推动农村经营体制从以分为主的家庭联产承包责任制向以统为主的新型农村集体经济转变。

其二,共同富裕是全面富裕。习近平总书记指出“共同富裕具有鲜明的时代特征和中国特色,是全体人民通过辛勤劳动和相互帮助,普遍达到生活富裕富足、精神自信自强、环境宜居宜业、社会和谐和睦、公共服务普及普惠。”^[18]由此观之,新时代共同富裕的内容结构呈现出全面性和多样性的特征,其不仅要达致经济意义上的“生活富裕”,亦内含对政治、文化和生态等层面的追求,是集经济、政治、文化、生态和社会“五位一体”的全面富裕,发展壮大新型农村集体经济则有助于从这五个维度补齐共同富裕的乡村短板。在经济层面,通过多渠道助力农民增收,以促进农民“生活富裕”;政治层面,通过乡村共同体再造、治理权威形塑和治理资源强化,以促进乡村“治理有效”;文化层面,通过文化资源供给、先进文化培育和传统美德弘扬等,以促进“乡风文明”;生态层面,通过绿色生产、集约经营和农业资本提升,以促进“生态宜居”;社会层面,通过乡村基础设施建设和公共服务体系完善,以促进“民生普惠”。

其三,共同富裕是渐进富裕。马克思在《共产党宣言》中深刻揭示了人类社会最终走向共产主义的必然趋势,同时,他也强调共产主义并非一蹴而就,而是一个动态、渐进和漫长的过程。共同富裕作为共产主义的初级形态,也必然是在动态发展中循序渐进的,其突出表现为不同群体和不同区域的渐进富裕。简言之,共同富裕不是所有人同时富裕,也不是所有地区齐头并进,不同人群和不同区

域实现富裕的水准有高有低,时间也有先有后,这与邓小平同志提出的“先富论”是一脉相承的。改革开放40余年,随着财富创造能力的巨大跃升,先富的阶段性目标初步实现^[19],推动共同富裕取得实质性进展的社会基础业已具备。立足新发展阶段,农民农村作为渐进富裕中的后发群体无疑是当前共同富裕推进的难点和重点,这离不开新型农村集体经济的强力支撑。毛泽东同志在《组织起来》中指出:“分散的个体生产,使农民自己陷于永远的穷苦。克服这种状况的唯一办法,就是逐渐地集体化,而达到集体化的唯一道路,依据列宁所说,就是经过合作社”^[20]。新型农村集体经济的发展壮大能够促进集体和村民双重增收,异于私有资本的逐利本性,集体经济组织的财富积累能够承担更多的诸如基础设施完善、公共服务供给和兜底性民生建设等社会责任,是推动农民农村共同富裕、加快先富带动后富的重要引擎。

其四,共同富裕是共建富裕。共同富裕不是搞“平均主义”,更不是搞“劫富济贫”,而是倡导和鼓励全体人民勤劳致富、创新致富,让全体人民在人人参与、人人尽力和人人享有中迈向共同富裕。当前,随着乡村空心化、原子化和过疏化趋向凸显,作为乡村建设主体的村民变得难以组织和动员,村庄共同体趋于分化和离散^[21]。从脱贫攻坚到乡村振兴,乡村发展对外部帮扶呈现显著的路径依赖,村民的常态化缺席极大弱化了乡村发展的内生动力,如何对离散村民进行组织再造以引领村民共建共享美好生活,是迈向共同富裕过程中不可避免的重要议题。集体经济的发展壮大则有助于提升村民的组织化程度,并使得农民与集体之间因经济合作而建立起紧密的利益联系^[22]。具言之,新型农村集体经济能够凭借股份化的产权形式建立村民与集体的利益联结机制,通过合作生产和利益共享激发村民的公共性。同时,集体经济的发展壮大能够实现村两委和集体经济组织的同构,在厚实的集体经济支撑下,村级组织具备更强的治理权威和动员能力,有助于打破村落个体化、离散化的后乡土社会困境,引领广大村民辛勤劳动、共同奋斗,逐步实现共建共享共富。

二、集体产权制度改革下的新型农村集体经济

自2015年农村产权制度改革推行以来,新型农村集体经济发展产生了深刻变革。选取2015—2020年农业农村部发布的统计数据,对新型农村集体经济的整体收益情况、区域发展态势和收入结构变化等进行客观呈现,有助于正确认识新型农村集体经济的发展现状。

1. 新型农村集体经济的总体收益:整体提升与两极分化

总体收益是管窥新型农村集体经济发展态势的重要窗口和核心指标。对2015—2020年新型农村集体经济的总体收益进行统计,并依据收益规模进行类别划分(表1)。从整体结构来看,新型农村集体经济发展呈现金字塔型结构,即塔尖存在少量的高收入村庄,中等收入的村庄规模次之,底层则存在数量巨大的低收入村庄,两极分化现象严重。截至2020年,空壳村^①占比仍高达45.6%,新型农村集体经济整体发展仍较为孱弱。从发展趋势来看,随着农村集体产权制度改革的纵深推进和国家资源的不断下乡,底层的空壳村数量在极速缩小,中等收入的村庄规模稳步提升,高收入村庄始终保持小幅增长,但整体变化不明显。总的来看,尽管我国新型农村集体经济发展仍存在显著的内部差距,但整体保持向好趋势,尤其是2017年以来,新型农村集体经济的发展态势迅猛,正逐步实现从金字塔型向橄榄型的结构转变。

2. 新型农村集体经济收入的空间分布:区域失衡与差距递增

集体经济收入的空间分布益于观察区域发展差异,能够进一步厘清新型农村集体经济发展样态。由于不同地区的农户规模存在差异,集体经济的户均收入能够更加客观地反映不同区域集体经济发展的真实水平。对2015—2020年新型农村集体经济的户均收入进行统计,从时间和空间两个维度探究集体经济收入的变化趋势和地理差异。如图1所示,我国各地区新型农村集体经济收入整体

① 依据《中国农村政策与改革统计年报(2020年)》的标准,“空壳村”指的是村集体经济组织经营收益在5万元以下的村。

表1 2015—2020年新型农村集体经济收益占比

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
当年收益在5万元以下的村	76.3	74.9	70.8	63.7	57.7	45.6
当年收益在5万~10万元的村	9.6	10.2	11.7	15.2	18.0	21.3
当年收益在10万~50万元的村	8.9	9.3	11.0	13.9	16.9	24.5
当年收益在50万~100万元的村	2.3	2.4	2.8	3.2	3.4	4.1
当年收益在100万元以上的村	2.9	3.2	3.7	4.0	4.0	4.5

注:数据来源于《中国农村经营管理统计年报》(2015—2018)、《中国农村政策与改革统计年报》(2019—2020),下同。

呈增长趋势,但区域不平衡问题突出,不同区位的组间差是集体经济收入分化的根源。新型农村集体经济的户均收入总体呈现“东高西低,梯次下降”的分布特征,可见区位条件、市场资源和资本禀赋等是影响集体经济发展的关键因素。具体来看,东部沿海地区的集体经济收入遥遥领先且增速明显,这表明资本积累并未引发东部地区集体经济发展的收敛效应,换言之,东部地区与其他地区的收入差距会愈发悬殊。中部地区农村集体经济收入总体略高于西部地区和东北地区,但2018年以后,其增速稳步提升,逐步拉大了与后两者的差距。西部地区和东北地区的新型农村集体经济发展总体保持低水平的收入和增速,是缩小区域差距和城乡差距的关键所在。

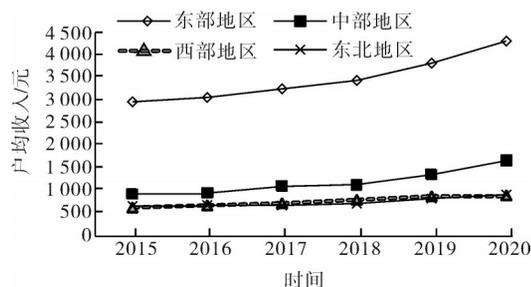


图1 2015—2020年不同地区新型农村集体经济户均收入趋势

3. 新型农村集体经济收入的结构特征:经营萎缩与补助依赖

异于其他市场经营主体,新型农村集体经济收入主要包含经营收入、补助收入和其他收入等,经营收入和补助收入是其核心构成。发展新型农村集体经济的关键在于不断提升集体的经营性收入,而近年来补助收入的增加在为村集体发展提供契机的同时,也容易造就集体经济一片繁荣的“假象”。因而,在厘定集体经济发展稳步向好的基础上,有必要选取经营性和补助性收入加以比较分析,以探究新型农村集体经济增收的动力机制。如图2所示,尽管2015—2020年间新型农村集体经济整体收入呈递增趋势,但经营收入占比却日趋萎缩,截至2020年,经营收入占有率仅为30.6%。与此相反,补助收入占比则逐年上升,依照这一趋势,补助收入将在两年内超越经营收入。由此观之,当前新型农村集体经济发展对上级政府的转移支付具备较高的依赖性,集体经济发展整体向好的背后是补助收入的不断加码,与其自身经营能力的提升呈现弱关联性,其实质是一种“没有发展的增长”。同时,转移支付的增加并未带来生产效能即经营收入的提升,现代经济增长理论将其归因为资本利用效率的低下,这也客观上要求农村集体经济组织摆脱传统“等、靠、要”的惰性思维,逐步将工作重心从项目资源争取回归到集体生产经营中来,不断完善经营管理机制、强化人才队伍建设,推动新型农村集体经济健康发展。

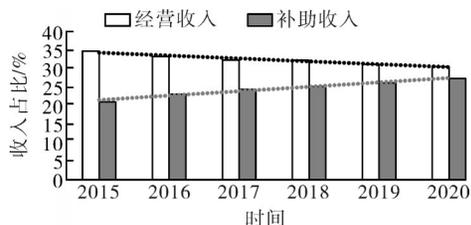


图2 2015—2020年新型农村集体经济经营收入与补助收入变化趋势

三、新型农村集体经济发展的限度剖析

从发展现状来看,尽管近年来新型农村集体经济发展整体呈向好趋势,但相当一部分集体经济

长期处在低位徘徊。立足共同富裕的远景目标,新型农村集体经济发展仍需攻坚克难,要着力突破以下四大困境。

1. 发展的非均衡性突出

促进共同富裕,最艰巨最繁重的任务仍在农村。近年来,为补齐农村发展短板、缩小城乡收入差距,国家向乡村转移支付的力度不断加大,试图凭借财政扶持和资源倾斜激活农村集体经济发展的内生动力。一部分市场资源丰富、区位条件优越的村集体籍此搭上发展的快车,经济体量和增长速度取得长足进展,而一些无产业、无资产、无区位的“三无”村庄则在竞争中落败,依靠补助收入勉强维持低水平发展,新型农村集体经济发展的非均衡性问题渐趋凸显。从总量不足到两极分化,农民的共同富裕道路出现了新挑战。从整体来看,多数新型农村集体经济的发展水平低下,中等收入群体尚未形成规模,同时少量村集体收益过高,农村集体经济组织的总体实力悬殊。从空间分布来看,新型农村集体经济发展呈现“东高西低,梯次下降”的分布特征,东部地区的集体经济收益远高于中西部及东北地区。从区域内部来看,同一地区的新型农村集体经济发展亦呈现非均衡性,其中区位优势明显的村集体收益普遍偏高。一般而言,毗邻城镇和工业园区的村集体更容易分享区位优势带来的经济红利,区位优势能够赋予其更多的土地增值和发展机遇。如城郊村、城中村可以通过建造商铺、厂房和仓储设施等发展物业经济、商业经济和园区经济,以及通过集体自留地征用、拆迁等方式轻而易举地获得高额收入甚至实现“一夜暴富”,而大多数远离城镇的传统农村则发展相对缓慢甚至债务高筑,从而呈现出较强的非均衡性。这种严重的两极分化阻碍着新型农村集体经济发展水平的整体跃升,亦是推进共同富裕的重大梗阻。

2. 可供支配的资源不足

改革开放后,随着社会主义市场经济改革的纵深推进,建立在家庭联产承包责任制基础之上的个体经济、合作经济和集体经济开始兴起,但由于改革之初“分”的过于彻底,集体经济的发展空间十分有限。在第一轮土地承包初期,囿于广大农民对人民公社时期的“大呼隆”、低效率深恶痛绝,导致统分结合的双层经营体制在具体实践中充分发挥了“分”的积极性,却摒弃了“统”的思想,造成从“原有的‘大一统’变成了‘分光吃光’,从一个极端走向另一个极端”^[7]。大部分村集体将土地和生产性固定资产基本均分到户,集体资产所剩无几,仅有少量村集体还留有部分机动地,以及价值相对较低的荒山、滩涂和坑塘等,多数集体经济组织缺乏可供支配的要素资源,新型农村集体经济发展心有余而力不足。到了第二轮土地承包阶段,不仅土地承包期限在原有基础上再延长30年不变,同时“增人不增地,减人不减地”和严格控制“机动地”的规定进一步压缩了农村集体经济的发展空间。“减人不减地”基本遏制了土地的频繁调整,也使得村集体无法对盈余土地进行回收利用,而原则上不留“机动地”的规定则切断了集体的发包收入,这也客观上导致大多数村集体陷入“空壳”的困境。“三权分置”制度实行后,土地流转的限制被放开,但实践中土地流转的总体规模并不大,且从2020年的统计数据来看,其中70.6%^①的土地转入农户个人、家庭农场和企业以发展个体经营和合作经济,仅有小部分土地以返租倒包、折股量化的方式流入农村集体经济组织。因此,发展资源的有限性是当前制约新型农村集体经济发展壮大的主要瓶颈。

3. 产权结构趋于封闭

促进城乡融合、迈向共同富裕,需要打破村社的封闭性,推动农村生产要素向更有效率的使用者流动,尽可能地提升农村资源的配置效率^[23]。这就要求在坚持农村土地集体所有的基础上,促进农村集体经济产权开放,进行混合所有制改造。目前来看,尽管绝大多数新型农村集体经济在产权体系、分配方式及治理结构等方面实现了对传统集体经济的摒弃和超越,但后者产权封闭的传统却保留了下来。在广大农民看来,发展集体经济本身就存在回归“一大二公”的可能,推动产权开放则无疑更为冒险,与小岗村签订“生死状”的那一代农民不同,现代农民在摆脱温饱问题后更趋于保守而非冒

① 数据来源于《2020年中国农村政策与改革统计年报》。

险,以至诸多农村集体经济组织宁肯将集体资金存入银行享受低廉的利息收入,也不愿承担经营和投资风险。因而新型农村集体经济的混合所有制改造在大多数村庄遭遇搁浅,这种封闭的产权结构一定程度上导致了新型农村集体经济发展的“内卷化”。一方面,在产权封闭的体制下,农村资产和资源的受让人范围过小,市场竞争的不充分不利于价值的体现和价格的提升,村集体和村民的财产权益也就难以得到维护。另一方面,新古典经济增长理论和内生增长理论认为,合理的生产要素投入是一个国家或地区经济增长的基础和前提,若产权结构趋于封闭,农村集体经济组织无法通过内部动员去获取自身相对稀缺的管理、技术和资本等要素。拘囿于要素替代的有限性,即便有再多的政策资源下乡,若缺乏管理、技术等要素的协同跟进,生产效率也难以实现质的提升,并容易走向“没有发展的增长”,这也有效印证了上文提及的新型农村集体经济整体向好的背后是经营萎缩和补助依赖这一现实判断。

4. 治理结构亟待优化

截至2020年底,全国94.9%的村集体完成集体产权制度改革,在股权量化的基础上成立了“股份经济合作社”,但在产权关系更为明晰,生产基础更为坚实的基础上,作为上层建筑的内部治理结构仍存在进一步优化的空间。具体表现在:一是治理主体模糊。新型农村集体经济的发展壮大需要建立较为完善的现代企业制度和法人治理结构,实现“政企分开”与“政经分离”^[24]。目前来看,尽管完成产权改革的集体经济组织在形式上普遍遵循现代企业制度组建了理事会、监事会和股东大会,但在具体运行中仍难以摆脱行政权力的干预,大多数股份合作社的董事长由村党支部书记或村主任兼任,因人设岗、交叉任职、权责不清等问题突出。在成员构成上,村两委与集体经济组织存在较高的融合度,多半还停留在“三套班子一套人马”的现状^[25],农村集体经济组织的治理主体趋于模糊。二是治理程序失范。集体经济组织的非独立性使其在行使经济职能时不可避免地受到行政手段的干预,经济组织的行政化运作严重制约着新型农村集体经济的市场化发展。在经营管理过程中,“政经合一”的集体经济组织倾向于以权代管、以权定事,家长式决策、“一言堂”现象普遍存在,加之财务不公开和信息不对称,股东大会和监事会难以参与到决策、管理和监督当中,其决策职能与监管职能呈现不同程度的虚化。三是治理人才匮乏。专业治理人才不足是制约股份合作社发展的重要因素。一方面,村两委作为股份合作社的实际负责人缺乏资本运作、产品营销和市场拓展等方面的专业技能和实践经验,加大了集体经济组织的运营风险;另一方面,村集体缺乏引才、留才的条件和机制,专业的职业经理人和以此为基础的专业经营团队难以引进和留任,股份合作社的市场化发展受到极大制约。

四、新型农村集体经济发展的进路探寻

发展壮大新型农村集体经济是促进农民农村共同富裕的有效路径。面对新的时代定位,要充分认识到新型农村集体经济发展的紧迫性和长期性,在稳定农村基本经营制度的基础上,通过发展飞地经济、盘活集体“三资”、推动产权开放和治理结构优化等举措促进新型农村集体经济的高质量发展。

1. 创新发展“飞地经济”,鼓励“村村抱团”发展

区域发展失衡是我国新型农村集体经济发展长期存在的突出问题,亦是促进农民农村共同富裕的主要梗阻。2021年,江苏省印发了《关于发展壮大新型农村集体经济 促进农民共同富裕的实施意见》,强调“鼓励集体经济组织打破地域界限发展‘飞地经济’”^[26],作为一种新的区域经济合作模式,“飞地经济”有助于打破行政区划界限、促进区域协调发展。同时,随着《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》的颁布实施,飞地经济推进中的地方保护、市场分割等壁垒趋于弱化,飞入地与飞出地之间的要素流动渠道将更为畅通,供求关系和价格体系调节将更为灵活,因而创新发展“飞地经济”是未来一段时间内缓解区域发展失衡、推动先富带动后富的一种策略选择。飞地经济

主要通过跨区域的行政管理和经济开发,结合两地的资源特色,建立人财物全要素供给的扶持体系^[28],以推动资源共享、合作双赢。一般而言,由传统“飞入地”即薄弱村提供劳动力、土地指标、自然资源等要素,“飞出地”则负责科研创新、资本供给和经营管理等,充分发挥两地的比较优势,实现两地优势互补、共享经济发展成果,促进新型农村集体经济协调发展。

与“飞地经济”不同,“村村抱团”模式有助于解决一定区域内部的集体经济发展失衡现象,尤其对县域内的不平衡问题具备更高的适应性。在具体实践中,主要形成两种发展路径。一是“强村+弱村”联合发展。由于区域内部各集体间资源禀赋的趋同,强村的成熟模式和先进经验对弱村的适配性较高。因此,这一发展路径往往并非以项目合作的形式展开,主要依托强村的资金注入、技术扶持和模式引导等方式带动弱村发展壮大,强村则凭借资金入股和技术入股从中获得保底分红或股份分红。但由于二者存在市场竞争的可能,同时该模式赋予了弱村更多的剩余价值索取权,因而强村联合的积极性并不高,这种发展路径也就很难自发形成,往往需要政府自上而下的推动。二是“弱村+弱村”抱团发展。弱村间的抱团发展是弱村提升市场话语权和竞争力的重要举措。一般而言,单个村存在产业基础薄弱、市场竞争力低、资源要素匮乏等发展难点,相互抱团则能通过资本、土地、劳动力等要素的全方位整合,实现互补共享和资源集聚,为弱村的集体经济发展提供坚实的物质基础。这一发展模式是弱村在不断落后情况下主动发起的自我救赎,其对“领头雁”要求较高,需要有视野、有干劲、有能力的“头雁”发挥领航和统筹作用。

2. 盘活集体“三资”,强化集体经济发展的物质支撑

新时代发展壮大新型农村集体经济,要着力突破发展资源束缚,将盘活农村“三资”摆在更为突出的位置,其不仅能够赋予村民和集体更多的财产性权利,亦能强化集体经济发展的物质支撑。

一方面,大力推进农村“三变”改革。目前来看,全国绝大多数村集体的清产核资、确权登记工作已基本完成,初步建立起“归属清晰、权责明确、流转顺畅、保护严格”的集体产权制度,为“三变”改革奠定了制度基础。推动“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的“三变”改革是旨在解决“分”的充分、“统”的不够问题,其核心是盘活农村闲置资源、激活各类生产要素潜能。“资源变资产”是将闲置或无效益的资源转变为可盈利的资产,是村集体将集体所有的土地、林地、水域等资源以折股量化的方式进行盘活。因此,集体经济组织应在稳定土地承包关系的基础上,成立“土地股份合作社”,对确权到户的农地作价并实行“保底收益+按股分红”模式鼓励其持证人人股合作社,实现农地集约化经营。同时,成立“农村资源经营管理合作社”,对暂未或无法确权的文化资源、生态资源等以集体股的形式入股合作社,发展旅游经济、水产养殖等。此外,升级改造闲置的农用房、厂房、学校及服务设施等,量化为股份权利入股到合作社,或进入市场交易,推动集体资产保值增值。“资金变股金”有助于将零散资金变成增值资本,将村集体的“一次性”投入变成“持久性”收入,这就要求集体经济组织在符合相关财政资金使用要求的前提下,将集体的盈余资金和上级拨款的各类涉农资金量化为集体和村民持有的股金,投入各类股份合作社。“农民”变股东则是村民以资金、技术或确权到个人的自然资源、固定资产等要素投资入股,成为股东并获得分红。因此,村两委应不断加强村民动员,引导村民以各种形式入股参股,在夯实集体经济发展基础的同时,不断提升农民的财产性收入和经营性收入。

另一方面,深入开展乡村公共空间治理。长期以来,乡村公共空间的权属关系不明、公私边界模糊,公共空间管理呈现松散、无序的弊态,多数村庄的公共空间存在不同程度的侵占现象,尤其是乡村道路两侧、水域两岸的公共资源被大量占用。同时,管理的失序亦诱发了个别村干部对公共资源的无偿占有、挪用或以较低价格进行发包和转让等寻租行为,造成集体资源资产的大量流失。因此,有必要开展乡村公共空间治理,还公共资源于集体大众,以夯实集体经济发展的物质基础。这就要求在深化农村集体产权制度改革的基础上,厘清乡村公共空间的权属关系和主体责任,由集体经济组织清理回收被侵占的集体资源,整顿低价出租和违规发包行为,推动清理整顿后的集体资源资产进入农村产权市场进行交易,或由集体经济组织统一对外出租和发包。在这一过程中要建立起全方

位、全过程和信息化的监管体系,确保所有资产资源在“阳光”下流转交易,防患集体资产流失。

3. 扩大产权开放性,推进混合所有制改造

农村集体产权应该开放吗?这是个不断被追问的问题。对此,理论界和实务界存在两种截然相反的观点。一种观点认为,守住底线才能稳步前进,现阶段不应急于扩大农村集体产权的开放性,其中最主要的顾虑就是现阶段农村集体产权仍具有较强的社会保障属性和兜底性功能。目前来看,这种观点存在一定的历史局限性,并未关注到乡村社会已然发生的社会转型和结构变革,亦有悖于当前政府宏观层面的政策基调。当前新型农村集体经济发展所面临的的时代定位已然发生改变,在扎实推进共同富裕的新阶段,仅发挥农村集体产权的保障功能难以补齐乡村发展短板,同时社会保障体系的日益完善和国家资源的不断下乡,一定程度上承担了农地的保障职能,现阶段新型农村集体经济的主要价值在于缩小城乡差距、治理相对贫困。因此,当前和未来一段时间内,健全与乡村振兴和共同富裕相适应的产权制度安排,需要推动农村集体产权开放,进行混合所有制改造,不断强化农村集体经济的发展职能。

在改制过程中,要严格处理好两个问题,即产权入市和产权保护问题。产权混合赋予了外部人员集体资产的使用权和剩余价值的索取权,为外部管理人才和技术团队的进驻提供了制度激励,也因此带来了所有权和经营权的分离,这就要求集体经济组织在改制过程中要厘清产权结构,把牢所有权红线,在坚持集体所有制的基础上有条件地推动产权入市。在先行实践中,混改后的产权结构主要由集体股、个人股(集体成员)和外部股组成,为保证对集体经济的有效控制,应将入市产权即外部股的占比限制在四成以内,同时个人股仅为集体成员所有,可自由退出和进入,但不得向集体外的成员流转。此外,还应对个人持股份额加以限制,防患个人股过高导致的集体话语权流失和集体所有制虚化。

农村集体经济改制还应重视产权保护,防患经营不善导致的产权虚置。收益和风险具有共生性,在市场经济条件下,产权开放会带来效益提升,其承担的经营风险亦不可同日而语,由于集体和村民通常以作价后的用益物权入股,在经营亏损甚至资不抵债的情况下则会导致用益物权质押。因此,新型农村集体经济要在求稳的基础之上谋发展,应避免直接进入高风险、收益不稳的竞争性领域和行业,尽可能地走风险小、收益稳的经营道路。此外,尽管《宪法》规定了集体土地所有权不得转让,但如果农民的土地经营权长期被当作破产资产进行抵债时,其不可避免地会带来集体所有制的虚化,并使得农民的生产生活失去兜底性保障。因此,在资不抵债的情况下,地方政府应将集体和村民用益物权的质押年限设置一个合理的上限,防患农民长期失地导致的社会治理压力上升。

4. 推动政经分离,优化内部治理结构

自人民公社以来,我国农村治理结构长期存在“政经不分”的特征,这在特定历史阶段对乡村社会稳定和集体经济发展发挥了积极作用,但也由于权责不清、职能交叉等问题成为当下乡村社会转型和新型集体经济发展的主要制约。因此,新时代农村集体经济的发展壮大依赖于政经分离的实现及其内部治理结构的优化。

一是厘清治理边界。“政经分离”改革的关键是厘清乡村治理边界,明确各基层组织的主体责任,防患行政权力的全面包办、代替。具体来看,乡村党组织处于领导核心地位,负责统筹乡村发展、协调各组织运行,村委会主要从政治层面负责乡村社会的管理和服务工作,农村集体经济组织则是在经济层面管理集体资产、发展集体经济并提供经济服务。需要注意的是,政经分离改革并非是推动党组织、村委会和集体经济组织的完全分离,而是建立党领导下的各基层主体相互独立、相互监督和相互依赖的良性运行机制,尽管村两委负责人不再直接参与和管理集体经济组织的具体事务,但对于后者的重大决策、重要事项同样具备表决权。在厘清治理边界的基础上,政经分离的实现要着重解决交叉任职、因人设岗等流弊。通过资源共享、产权开放等方式吸纳外部人才和专业团队进驻,鼓励并支持本土精英带资返乡和携技返乡,选配业绩突出、经验丰富的本土经营能人或职业经理人

担任头雁,籍此打造市场化、专业化的运营团队,对传统政经不分的集体经济组织进行彻底“换血”,从根本上推动集体经济发展去行政化。

二是规范治理秩序。首先,制定组织章程。农村集体经济组织的异质性决定了其既不能按照自治组织的章程运行,亦不完全适应现代企业制度,但多数农村集体经济组织又缺乏科学、合理的组织章程,一定程度上导致其内部结构混乱、治理程序失范等问题。因此,各地应参照《农村集体经济组织示范章程(试行)》着手制定和完善农村集体经济组织章程,为组织运营提供基本遵循。其次,建立“三会”治理结构。按照现代企业制度,成立股东大会、董事会和监事会,切实赋予“三会”相应的决策权、管理权和监督权,保障不受公权力的制约,建立起规范的市场化运作模式。最后,优化运行机制。落实好关涉集体经济发展和组织成员利益等重大事项的股东民主决策制,防患少数干部的“话语霸权”甚至“一言堂”,保障作为股东的村民能够自由自主的参与决策。同时,修订完善财务会计管理制度,充分利用互联网、大数据和人工智能等信息技术打造农村“三资”管理平台,为村民参与集体资产监管提供便捷、高效的路径。此外,着力完善集体经济的收益分配机制,合理界定公积金、公益金的提取比例和集体的自留份额,保障村民收益的稳步提升。

参 考 文 献

- [1] 中央文献出版社. 建国以来重要文献选编:第4册[M].北京:中央文献出版社,1993.
- [2] 毛泽东.毛泽东文集:第6卷[M].北京:人民出版社,1999.
- [3] 新华社.中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N].人民日报,2020-11-04(1).
- [4] 亚当·斯密.国富论[M].唐日松,译.北京:商务印书馆,2015.
- [5] 郁建兴,刘涛.共同富裕方略:中国对全球治理的重大贡献[N].学习时报,2021-4-16(2).
- [6] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第1卷[M].中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译.北京:人民出版社,2012.
- [7] 习近平.摆脱贫困[M].福州:福建人民出版社,1992.
- [8] 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.
- [9] 刘培林,钱滔,黄先海,等.共同富裕的内涵、实现路径与测度方法[J].管理世界,2021,37(8):117-129.
- [10] 李军鹏.共同富裕:概念辨析、百年探索与现代化目标[J].改革,2021(10):12-21.
- [11] 张来明,李建伟.促进共同富裕的内涵、战略目标与政策措施[J].改革,2021(9):16-33.
- [12] 李周.中国走向共同富裕的战略研究[J].中国农村经济,2021(10):2-23.
- [13] 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[J].经济学家,2021(3):112-120.
- [14] 黄延信.发展农村集体经济的几个问题[J].农业经济问题,2015,36(7):4-8.
- [15] 肖盼晴.产权改革背景下农村集体成员权的权利结构与功能实现[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(3):146-151.
- [16] 新华社.习近平主持召开中央财经委员会第十次会议强调在高质量发展中促进共同富裕统筹做好重大金融风险防范化解工作[N].人民日报,2021-08-18(1).
- [17] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第2卷[M].中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译.北京:人民出版社,2012.
- [18] 新华社.中共中央 国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见[EB/OL].(2021-06-10)[2021-10-26].http://www.gov.cn/zhengce/2021-06/10/content_5616833.htm.
- [19] 陈新.马克思主义财富观下的共同富裕:现实图景及实践路径——兼论对福利政治的超越[J].浙江社会科学,2021(8):4-10.
- [20] 毛泽东.毛泽东选集[M].北京:人民出版社,1991.
- [21] 张新文,张龙.政党整合、群众路线与村治创新——基于乡村治理典型案例的讨论[J].华中农业大学学报(社会科学版),2022(2):92-101.
- [22] 冯道杰,汪婷.合力推进农村集体经济发展与农民组织化[J].武汉理工大学学报(社会科学版),2010,23(6):830-835.
- [23] 叶兴庆.扩大农村集体产权结构开放性必须迈过三道坎[J].中国农村观察,2019(3):2-11.
- [24] 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.
- [25] 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[J].农村经济,2021(6):17-24.
- [26] 江苏省委农办.关于发展壮大新型农村集体经济 促进农民共同富裕的实施意见[EB/OL].(2021-08-17)[2021-11-17].<http://>

nynct.jiangsu.gov.cn/art/2021/8/17/art_11977_9977578.html.

[27] 农业农村部政策与改革司.农村集体产权制度改革[M].北京:人民出版社,2020.

Development of New Rural Collective Economy Under the Goal of Common Prosperity: Present Situation, Predicament and Approach

ZHANG Xinwen, DU Yongkang

Abstract The most arduous task to promote common prosperity lies in the countryside. The research shows that the development and growth of the new rural collective economy has an internal logical correlation with the diversified goal of common prosperity, which helps to make up for the rural shortcomings in the pursuit of common prosperity and is an important engine leading farmers to overcome poverty and move toward common prosperity. The overall development of the new rural collective economy is still relatively weak due to the constraints of prominent unbalanced development, insufficient effective supply of resources, closed property right structure and anomie in governance structure. In an effort to achieve the long-term goal of the basic realization of common prosperity in the middle of this century, the development of new rural collective economy should depend on “enclave economy”, coordinate the overall regional harmonious development, continue to deepen reform of rural property rights system and revitalize the collective “three-capital” and expand openness property, accelerate the separation between politics and economy, and promote the optimization and upgrading of the internal governance structure.

Key words common prosperity; new rural collective economy; rural revitalization; poverty alleviation

(责任编辑:金会平)