

【农村集体产权制度改革与集体经济发展】

农村集体经济发展与乡村振兴的重点

夏柱智

(武汉大学 社会学院,湖北 武汉 430072)

摘要:农村集体经济构成乡村振兴的经济基础之一,其隐含的理论基础是建立在农村市场化基础上的“内生发展”理论。在资源下乡、乡村振兴的新阶段,这一理论不再契合经验事实。从总体状况看,集体经济发展路径从改革开放初期的竞争性产业经济转为20世纪90年代中期以来的非竞争性“地租经济”阶段,中西部地区农村集体经济发展面临结构性困境,难以通过集体产权制度改革人为扭转。在考核压力下,中西部地区的地方政府积极推动集体经济发展,既不允许村集体简单地回到“产业经济”,又要回应上级考核要求,于是诞生了形形色色的集体经济发展新路径。其本质是地方财政资源转化为村集体“经营性”利润、利息及租金收入,这是短期政绩导向的。结合对中央发展壮大集体经济的政策分析,我们认为当前村社集体的主要任务并不是把下乡资源转化为集体经济收入,而是总结成熟经验,利用下乡资源促进村级有效治理,提高村集体“统”的能力,以保持现代化进程中农业和农村的稳定有序。

关键词:乡村振兴;集体经济发展;地租经济;内生发展;有效治理

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)02-0022-09

中国农村有独特的集体经济制度及建立在这个经济基础上的小农村社组织^[1]。集体经济发展则是一个特定概念,一般是指村集体通过配置集体资源、资产、资金等生产要素获得集体经济收入的过程,这被认为是乡村振兴的经济基础,构成了本文的研究对象。党的十九大报告提出实施乡村振兴战略,其重要基础是经济,不仅农民要增收,集体经济也要发展。近几年大力推进的集体产权制度改革,成为困扰地方政府的难题之一。基于这一背景,结合理论综述,形成了本文的问题意识和研究框架:首先,描述集体经济发展的路径转换及区域差异状况,这是理解中西部地区村庄集体经济发展困境的关键;其次,从政策执行的角度,理解近几年集体经济发展背后的政府动力及过程;最后,从理论角度概括乡村振兴背景下村社集体的理想角色,主要不是把下乡资源转化为集体经济收入,而是促进有效治理。

一、问题的提出

集体经济发展近几年成为研究热点,学界普遍认识到集体经济发展的重要意义。在政治上,发展集体经济符合邓小平早期设计的“两个飞跃”的农村改革思路^[2]。在当前农村改革的语境下,发展集体经济意味着巩固脱贫攻坚成果、推动持续乡村振兴^[3],也是强化基层组织建设的经济基础^[4]。在治理上,作为社区公共财力的集体经济是传统乡村基础秩序维系及国家与社会关系良性运转的条件^[5]。集体经济发展乏力是村级公共事务治理薄弱、社区凝聚力弱化、基层社会涣散的重要原因^[6]。

总体来说,经过了几十年的“分”,农村集体经济日益边缘化,村社集体经营的范围日益缩

收稿日期:2020-11-26

基金项目:国家社会科学基金青年项目“乡村振兴背景下资本下乡与村庄共赢机制”(20CSH050)

作者简介:夏柱智,男,武汉大学社会学院副教授。

小^[7],由此集体经济发展路径一直是研究重点,其主要政策主张是农村市场化。早期研究特别重视组织层面。农村工业化蓬勃发展的苏南地区和珠三角地区,村社集体通过农村工业化发展集体经济,创造了巨额的集体经济收入。村社集体如何组织农民进入市场成为一个经典论题^[8-9]。近期相关研究深入农村制度层面,聚焦于集体产权制度改革。这一改革试图从赋能集体土地产权、创新集体经济发展体制机制层面为集体经济发展提供产权基础^[10-11],把农民组织起来成立农村经济股份合作社是集体产权制度改革影响集体经济发展的机制。改革的核心是以“三权”促“三变”,即在确权、赋权、易权基础上实现“资源变资产、资金变股金、农民变股东”^[12]。

当前关于集体经济发展的研究隐含了乡村振兴主要的理论基础——内生发展理论^[13];与之相对的是外源性发展、外生发展理论,这种发展是政府推动、资本带动的发展。外生发展模式的逐利本质,使得城市的主体地位被不断强化,农村日益面临着严重的边缘化、衰竭化和空心化等问题,而“内生发展”则是解决之道^[14]。农村各类资源的市场化是内生发展的表象,集体产权制度改革则为其提供产权基础。各类资源的市场化主要指包括承包地、宅基地和集体经营性建设用地的市场化开发^[15]。

已有研究十分丰富,为后续研究提供了基础和理论对话点。存在的不足主要是:理论上,把集体经济发展作为乡村振兴的普遍前提,忽视了对当前集体经济发展的宏观状况及政策执行过程的质性把握,也忽视了在乡村振兴、资源下乡的背景下对村社集体的重点任务和治理实践的研究。与发达地区相比,中西部的大多数村庄,集体经济收入十分微薄,这是客观存在的事实。然而这并不意味着乡村发展停滞、乡村治理无序,两者没有必然的因果关系。乡村振兴背景下,乡村发展和乡村治理的经济基础在资源下乡,并不在内生的集体经济发展。为此,以集体经济发展为研究对象,基于全国多地经验^①,笔者尝试建立一个研究框架,即在分析集体经济发展的基础上,揭示地方政府积极推动集体经济发展的动力和过程,最后讨论资源下乡背景下的乡村振兴的重点及其理论基础。

二、农村集体经济发展:基于总体状况的分析

关于集体经济发展阶段和路径的划分是研究集体经济的基础。政策部门及学界十分推崇新型集体经济的概念,新型集体经济一般被界定为“股份合作经济”^[11]。这是从集体产权性质角度区分的,对分析集体经济发展的现实意义不大。本文从集体经营的对象和方式来区分集体经济发展路径,从而理解中西部地区集体经济发展困境的结构性成因。总体来说,改革开放以来,农村集体经济发展主要的路径转换是从竞争性的、村社集体参与经营的产业经济,转为非竞争性的、村社集体不参与经营的“地租经济”。

(一) 从产业经济到“地租经济”

改革开放之后,家庭联产承包责任制取代了人民公社制,土地大多分到农户,国家限制集体留机动地的比例,直接导致了农村集体经济式微。令人意外的是,少数地区村庄的工副业发达,仍保持集体经营,吸纳农村富余劳动力,集体经济以乡镇企业的新方式表现出来。为了解决农村剩余劳动力就业问题,政府鼓励和支持集体创办乡镇企业。集体作为经营主体参与市场竞争,曾在改革开放初期取得了巨大的成功。然而自20世纪90年代中期以来,一个普遍现象是村社集体退出直接市场竞争,转而依赖出租土地及厂房获得稳定收入,产业经济转向“地租经

① 主要调研资料来源:东部地区的江苏苏州市、广东中山市;中西部地区的安徽繁昌县、湖北阳新县、江西寻乌县、贵州安顺市。具体镇村做匿名化处理。

济”,一直持续到今天。据调查,珠三角地区最早从产业经济转变为“地租经济”,适应当地“三来一补”类型的工业化。苏南地区从20世纪90年代开始全面招商引资,90年代初期启动乡镇企业改制,到2000年左右集体经济全面转向“地租经济”。从产业经济转向“地租经济”有必然性,这可以从两方面来分析:

其一,集体的社会性质是主要原因。集体经济与私营经济及合作经济不同,农村集体经济组织可以依法设立企业,然而农村集体经济组织本身不能改制为公司或企业^[16]。农村集体经济发挥着维持村级公共品供给和保障农民基本福利(比如公平配置土地)的功能,是不允许破产的。在私营经济蓬勃发展的背景下,集体无论是经营农业还是经营工商业,都缺乏竞争优势,这使得集体经营本身就面临高风险,最终也会把农民、地方政府拖入风险,造成连串的政治经济后果。因此,无论是在经济发达地区还是在欠发达地区,地方政府均不支持集体直接经营产业,较为保守的“地租经济”成为集体经济主导的路径。在一些制度健全的地方,地方政府赋权农民约束村干部的冒险经营行为。如在珠三角地区的中山市,集体财务管理极为严格,支出超出5万元需要村民代表大会通过,超过50万元就需要全体村民通过,这背后隐含的是集体经济发展的保守性。

其二,集体的经营能力也是一个重要的影响因素。集体经营成功的关键在于村干部的能力。在苏南村庄早期的工业化进程中,在同样的区位、政策和市场条件下,个别村庄成长为工业发达村庄,其关键因素是村干部的经营能力强,他们善于争取政策支持、捕捉市场机会、组织生产要素等。问题是,虽然有可能出现个别企业家型的村干部,但村干部却难以普遍成为企业家。在社会高度分工的条件下,村干部和企业家均成为专门的职业群体。即使政策允许村干部由企业家兼任,在村集体经营过程中也存在难以解决的村干部寻租问题,这也是政府推动乡镇企业改制的重要原因。不同于产业经济,“地租经济”主要取决于区位优势及政策供给,与村干部经营能力并不完全相关。地租是标准化的,一般由政府制定指导价,政府和农民容易监督,从而防止出现村干部的寻租问题。

(二) 集体经济发展的区域差异

就现状而言,无论是产业经济还是“地租经济”,东部沿海发达地区和中西部欠发达地区在集体经济发展上形成了巨大的区域差异,这与区位优势和经济发达程度有关。在早期,东部沿海地区乡镇企业蓬勃发展,而在中西部地区办乡镇企业则普遍失败了。典型的如苏南地区,乡镇企业发展给村集体带来了巨额收入。早在20世纪90年代,就有工业产值超过1亿元、集体经济收入超过100万元的村庄,农户从集体获得就业、住房、医疗、教育等福利。2015年在苏州市郊以地租为主要收入来源的村庄中,集体经济收入低于300万元被认为是需要扶持的薄弱村庄。而在湖北省,即使在省会武汉市郊区农村,也很少有集体经济发达的村庄。很多村庄早期办过企业,但大多破产了,在工业向城市园区集中的经济政策背景下,村庄也失去了办乡镇企业、发展集体经济的机会。

在中西部农村地区,村集体主要依靠少量未承包到户的集体机动地获得收入。由于人地关系高度紧张,土地绝大多数承包到户,机动地一般不多,价值也不高,因此,集体经济收入微薄,超出5万元就相当不错了。2017年,全国统计的56.3万个行政村中,村均经营性收入26.5万元,有经营收益的村庄占总村数的53.5%,其中经营收益5万元以上的村只占29.2%^[17],可见大部分村庄仍然是“空壳村”^①。在湖北农村,村集体经济不仅薄弱,而且大多负债^②,包括税费改革之前形成的旧债务和村级公益事业建设形成的新债务。为了还债,村庄把有限的资源、资

① 空壳村的定义为,没有经营收益或经营收益在5万元以下。

② 2016年,湖北省仍然有超过40%的村债务在20万~70万元,接近30%的村债务超过70万元,2017年村均负债高达75.4万元^[18]。

产长期限廉价流转出去,这加剧了村集体经济发展的困境。

一种主流观点认为,借集体产权制度改革,充分赋予集体经济组织管理开发集体资产的权利,大力推动集体产权流转^[19],能为中西部农村找到一条发展壮大集体经济的内生发展道路。然而目前这并没有得到经验支撑。发达地区是集体产权制度改革的重点区域,源于其在工业化和城市化历史进程中,形成了庞大的集体经营性资产,这可能会产生村庄集体资产不清、收益分配混乱等问题;而在不发达地区,村庄基本与工业化、城市化无缘,农村集体经营性资产很少,村民普遍对集体产权制度改革缺乏获得感,改革往往是走程序。可以对农村土地产权进行分类分析:就农村承包地而言,国家明确土地承包权和经营权分置,村集体在土地流转过程中主要发挥中介组织和公共服务的功能,农地租金最终分配给农户,并不能额外增加集体经济收入。就农村建设用地而言,法律明确集体经营性建设用地入市的合法性,然而中西部农村缺乏工业化的条件,总体上缺乏建设用地需求,集体经营性建设用地不仅数量少,而且价值低。还有人设想通过经营宅基地获得财富,这也是宅基地“三权”分置改革的重要目标。事实上,宅基地在中西部村庄主要是居住用地,缺乏经营性价值。只有在少数风景名胜地区,村集体通过引入工商资本开发旅游资源、打造高端民宿,这不仅增加了农户收入,而且增加了集体经济收入,但这种类型的村庄很少。

三、政府推动集体经济发展的动力和过程

(一) 集体产权制度改革的压力

近几年,先行试点县市已经完成了集体产权制度改革,从制度设计上完成了清产核资、确定集体经济组织成员和建立股份经济合作社。从统计上看,各地集体经济收入也日益增长,成为农村集体产权制度改革的“重要成果”^①。令人困扰的问题是,地方政府是如何把集体产权制度改革的成果迅速转化为集体经济发展成效的?

从调查看,村干部缺乏发展集体经济的内生动力,“乡镇急、村不急”。在税费改革后的十多年里,政府转移支付构成了乡村治理、乡村发展的经济基础。对于村干部而言,他们的工资收入被纳入预算,基本能得到保障,即使有少量拖欠,也可以通过向乡镇及市县相关部门“讨钱”等方式得以解决。这样,自上而下的政府推动就成为发展集体经济的主要方式。在脱贫攻坚和乡村振兴背景下,地方政府普遍把集体经济发展列为考核的“硬指标”^[21]。在江西的贫困县寻乌,脱贫攻坚有了坚实的基础,政策重点转向乡村振兴。地方政府要求2019年村集体经营性收入在2018年的基础上增长10%,2020年在2019年的基础上增长5%。在安徽省繁昌县,2018年完成集体产权制度改革,2019年把集体经济收入列为政府的重要考核指标。如平镇,2020年要完成的指标是:集体经济收入超过50万元的1个村;超过30万元的2个村庄;其他村庄均要超过10万元。而之前大多数村庄集体经济收入不足2万元。

面对集体产权制度改革,发达地区和欠发达地区的压力是不同的。发达地区的村集体经济收入本身较多,地方政府主要解决的是规范集体经济收入分配的问题,比如说要不要分红,分红多少,如何公平地分红。而在欠发达地区,集体经济发展本身就是最大的压力,分红在大多数地区并不存在。集体产权制度改革试点的显著政绩是,在一些贫困村推动发展集体经济,大幅度提升了集体经济收入。如被大力宣传的贵州塘约村,短短两年就通过改革从贫困村转为小康村,集体经济收入超过100万元。实际上,村庄的集体经济收入大体是稳定的,不可能因为集体

^① 农业农村部提供的数据显示,2019年,全国村集体经营收益超过5万元以上的村为48.2%,比2016年提高23.2%,集体成员累计分红超过3800亿元,是2016年的3.6倍^[20]。

产权制度改革了,集体掌握的土地资源就迅速增长、土地价值大幅上涨,这缺乏现实性。只是,为了应对自上而下的行政考核,地方政府仍然会积极推动集体经济发展,构建“集体产权制度改革”和“集体经济发展”之间的因果关系,形成符合上级考核要求的政绩。

(二)集体经济发展的项目制及其类型

正如前文所分析的,集体经济发展路径已经发生了历史性转变,地方政府一般不支持村集体直接经营产业。在财政资金管理十分严格的背景下,村集体经营失败使得基层干部面临问责。为了既增加集体经济收入,又避免集体经济风险,地方政府创新集体经济发展路径,借用项目制的方式,普遍动用财政资金建立“集体经济发展项目库”,这既能促进集体经济增长,又能规范集体经济发展。根据项目经营对象,集体经济发展可大致归纳为4类:

1. 支持村庄本地或异地获得经营性资产

大多数村庄集体经济薄弱,缺乏经营性资产,也不可能依靠村集体内生积累获得经营性资产。地方政府设想通过财政支持,形成经营性资产,产生可持续的租金收入。调查发现,大多数村庄的经营性资产主要包括蔬菜大棚、养猪场、厂房、商住楼等。相对于村集体直接发展产业的方式,这种方式降低了风险,但存在的问题是可能因市场需求不足,形成闲置资产。寻乌县的两个贫困村均拒绝了政府支持的蔬菜大棚项目,因为“村干部没有经营能力,招商引资也不专业,村庄没有区位优势。万一失败了,是要负责的”。一些地方政府认识到村庄资产价值低,便支持村集体在城市核心区域投资经营性资产,在异地获得经营性资产。繁昌县政府2020年拿出800万元,对峨镇的8个村庄分别支持100万元,村集体再拿一些钱入股形成合资公司,在工业园区购买用于出租的仓储用房,保底年收益大约是6%。笔者在苏州早就发现这一现象:为了平衡集体经济收入,在政策支持下,2014年黄镇15个村集体一共入股11190万元资金建设物业,富裕村和薄弱村都有入股的机会,富裕村靠集体经济入股,而薄弱村则靠财政扶持入股,投资的年收益率为12%。

2. 支持村庄投入有稳定收益的经营性项目

在中西部农村,尤其是贫困地区,地方政府不允许集体直接经营农业或者工副业,也对修建蔬菜大棚等可能存在的闲置风险有所警惕,便在政策支持下鼓励村集体把扶贫资金引入光伏项目。光伏项目建成后,资产及产生收益归集体所有。光伏项目只需稍加维护,就可以源源不断地生产电能。2018年,寻乌县某村利用各级、各部门扶贫资金建了两个光伏电站,村集体每年可以增收20多万元。在阳新县双镇,大多数村庄把20万~50万元的扶贫资金投入光伏项目,利用村庄四荒地、堰塘、屋顶等装光伏板并网发电。光伏产业的收益极为依赖国家的电价补贴,这是其基本特征。某光伏项目的上网电价为每度0.41元,国家补贴后电价达到每度0.98元。如果补贴政策持续下去,基层干部当然欢迎,这相当于政府额外的转移支付。依靠光伏产业的收入,村庄普遍多了几万元到十几万元的收入,这是许多村庄集体经济收入增长的主要来源。让基层干部担心的是,2020年全面脱贫后,财政一旦不再大力补贴电价,光伏发电就失去了竞争力,光伏产业如何继续将成为一个问题。

3. 支持村庄的项目资金入股当地龙头企业

村庄的项目资金入股当地龙头企业是中西部地区非常流行的集体经济发展方式,也是最为直接的方式。在阳新县双镇,继2018投资光伏之后,有一半的村庄在2019年将扶贫资金入股当地龙头企业,获得分红收入,年收益率大约为6%~10%。2019年,繁昌县财政计划拿2000万元支持20个村庄发展集体经济,一般是村集体和企业订立5年合同,每年获得6%的分红收益。相对于前两种集体经济发展方式,这种方式获得的收益避免了形成沉没的固定资产。然而政府推动起来有些困难:一是村干部大多并不支持这种方式,其原因是担心出现经营风险,“稍有不慎,就出问题”。财政资金的投资一旦出了问题,比如经营企业亏损,难以归还入股本金,村书记

是首要问责对象。二是当地龙头企业也不认可。龙头企业一般是地方政府、金融部门的重点扶持对象,能够低成本获得惠农贷款,没有必要吸收村集体入股资金。企业接受村集体入股资金还面临很多其他问题,“分红比例大,义务也很多,资金监管很严,提高了经营成本”。因此基层干部只能找关系、攀交情,必要时施加行政压力;企业顾忌到长期经营,也会勉强同意村集体入股。

4. 支持村庄承接小型政府项目

项目一般是通过市场竞争发包出去的,村集体并不是一级合法的接包主体。在发展集体经济的政策背景下,地方政府设想把部分对资金、技术要求不高的项目委托给特定村集体实施,以便村集体获得经营性收入。这种方式在发达地区已经流行多年,中西部地区也开始采用这种增加村集体经济收入的方式。繁昌县平镇某村2019年承接了一个农业社会化服务项目,项目资金50万元。由于项目资金不多,项目涉及全镇的农机和农户,没有私企愿意做,该村集体就主动承接了这个项目,扣去聘用人员工资和组织管理费用,该村集体赚了十几万元。在贵州安顺县某贫困村,村集体成立了村建筑队,承接各类资本、技术要求低的公共基础设施建设项目,获得了100万元以上的集体经济收入;而被寄予很大希望的特色农业经营则是亏本的。这种扶持集体经济发展的方式实际上在发达地区早已存在。笔者发现苏州市政府扶持集体经济薄弱村的主要方式是委托其经营市政项目,包括保洁、绿化、河道清理、小广告清理、菜场经营等,村集体组织弱勢劳动力参与这些项目。镇村干部都非常认可这种方式,认为这既壮大了集体经济,又吸纳了贫困群众就业,也增加了村集体的凝聚力和村干部的威信。问题在于,在广大中西部农村,适合村集体经营的项目并不多,难以产生有类似于发达地区的效果。

(三) 小结: 集体经济收入增长的“外生型”

可以看到,中国大多数村庄的集体经济收入来源于财政支持。这是一种典型的政府推进的集体经济收入增长,是“外生型”的。这种集体经济收入增长是短期政绩导向的,是地方政府迫于考核压力的策略选择。政府扶持可能短期增加了账面上的村集体经济收入,但不可能从根本上改变集体经济发展困境,因为这一困境是结构性的。无论政府扶持什么项目,这些集体经济收入本质上都是财政资金转化来的利润、租金及利息,与集体产权制度改革并没有事实上的因果关系。

从理论上说,地方政府完全可以把财政资源输入村集体,使村集体拥有通过财政转移支付形成的、可相对自主支配的“集体经济收入”,但这并不是“经营性收入”,是不符合上级考核要求的。因此,地方政府就只能把财政资源输入村集体,再设法通过“经营”转化为集体“经营性收入”。如上所述,诸种集体经济发展新路径均存在问题,存在经营风险。即使是最为安全的承接小型政府项目的收入,其本质也是财政资源投入转化为村集体的利润,村集体经营缺乏可持续性。

四、乡村振兴的重点: 内生发展抑或有效治理

上文已经阐明了集体经济发展的路径转换及政府推动集体经济发展的逻辑、路径和问题。一方面,在中西部地区,内生的集体经济发展缺乏条件,集体经济薄弱是历史性的、结构性的;另一方面,近几年的集体经济收入普遍增长,主要是政府推动的,是把各级财政投入转化为集体“经营性收入”的结果,这难以成为资源下乡背景下乡村振兴的重点。那么乡村振兴的重点在哪里?这需要在农业税费改革之后国家推动的乡村治理转型中找答案。

城乡关系变动和大规模资源下乡背景下,乡村治理的经济基础得到根本改变^[22]。农业税费改革之后,城乡统筹战略迅速启动,国家和农民的关系从汲取转向反哺,表现为下乡资源不断

增加。近几年财政向农村投入的规模进一步增加。基层干部普遍反映,村级不缺钱了。很少有基层干部指望通过集体经济发展解决复杂的“三农”问题,因此,通过财政扶持形成的集体经济收入并不能作为乡村振兴的经济基础。从基层经验看,重要的是通过资源下乡形成有效的基层治理体系,促进资源的高效利用。一个村庄可能没有高的集体经济收入,甚至是一个空壳村,却可能通过用好财政资源获得有效的治理。

典型村庄的治理依赖两个层面的资源及其制度安排:一是村级运转资金,包括村干部工资和村级办公费,这是由地方财政保障的。村干部工资和村级办公经费是高度制度化的,为村级组织的稳定提供了经济基础。相对于发达地区村庄动辄需要100万元以上的费用维持庞大的村干部队伍,一个中西部地区的村庄维持运转所需的费用很少,15万~20万元,三五名村干部。湖北省的主职村干部工资一般4万元左右,副职村干部2万元左右,村庄办公经费在3万~5万元,主要用于更新、维护办公设备和购置办公耗材等。二是小型公共品供给资金。相对于政府直接提供的大型公共品,村集体利用下乡资源提供小型公共品,增加了村集体治村的合法性和正当性,其资金来源主要是财政奖补资金。繁昌县规定“一事一议”奖补项目,农民筹资筹劳部分占15%;地方组织部门主导的、地方财政支持的“乡村建设”项目,农民筹资筹劳部分占10%。这类项目持续激励村集体组织农民筹资筹劳建设道路、水利、绿化等工程。有的地方还发展出完全由地方财政供给的村级公共服务资金,比较著名的是成都市的制度创新。成都市2009年设置了村级公共服务项目资金,按照人口、土地规模,由市县两级提供20万~50万元的公共服务资金,允许在规定的4大类、12小类事务中通过村民自治的方式自主决定资金如何使用。这种制度创新主要应用于经济发达地区。

村集体利用下乡资源加强村庄治理能力和发展壮大集体经济的根本目标是契合的。这就需要辨析发展壮大集体经济的政策话语。发展壮大集体经济并不等于集体经济收入的简单增长,而是具有丰富的治理内涵。作为中国基层乡村独特的经济制度,集体经济是基层治理体系的有机组成部分。在理论上,集体经济有两种实现方式:一是发展集体经济,以增加集体经济收入为主要标志,可以发展产业经济,也可以发展“地租经济”;二是在家庭承包经营基础上,增加村集体的“统一经营”能力,完善农村“统分结合”的双层经营体制。在治理现代化背景下,“统一经营”即属于村级治理范畴。在大多数地区,随着下乡资源的增加,第一种实现方式不具有普遍性,第二种实现方式应当占据主流。随着社会变迁,村社集体不仅要发挥其在农业经营中的“统”的功能,组织小农户对接现代农业发展,这表现在土地流转、农业社会化服务、土地整治项目实施等方面;而且还要扩展其功能,发挥其在农村建设中的“统”的功能,比如组织农民对接自上而下的资源,整治人居环境、建设美丽乡村等。

也就是说,作为农村基础性的制度安排,集体经济的存在并不以村庄获得规定数量的经营性收入且经营性收入持续增长为前提。如上文所述,在村级缺乏内生发展的动力和条件的情况下,政府强推必然造成形式主义。中央提出发展壮大集体经济,其政治目标是要求农村改革坚持政治方向,坚持和完善中国特色社会主义农村改革道路,反对通过彻底的“分”,公开或变相地把集体土地所有制和集体经济组织改垮了。邓小平关于农村改革的“两个飞跃论”,提出农村改革第二个飞跃包括“发展集体经济”,强调农户家庭承包经营和集体统一经营并不是互相排斥的关系,村社集体是农民组织起来的有效载体,并不指涉收入维度^[23]。习近平总书记的一系列论述则从制度上进一步明确了农村集体经济改革的根本目标是稳定、完善和发展农村双层经营体制,充分发挥这一体制的整体效益^[24]。近年来农村的土地“三权”分置、宅基地“三权”分置等改革指出了农村土地资源市场化配置的方向,也同时提出了坚持落实集体土地所有权,加强作为所有权主体的集体对农村分散土地资源的统合和管理作用。

从治理角度执行发展壮大村集体经济国家政策,还要避免简单地把发展壮大集体经济与

个人增收挂钩。调查表明,仅仅把下乡资源通过各种变通的方式转化为集体所有的货币化收入,再向农民分配(分红),不仅不能提升村级治理能力,反而进一步强化了“分”,弱化了村级治理能力,这是不符合政策初衷的^[25]。珠三角地区集体产权制度改革的主要做法是把集体经营性的资源、资产以“股份”的形式量化到集体成员,形成农民和集体经济组织更为清晰、直接的财产关系。在快速城市化进程中,这种制度安排强化了农户的个体地权意识,国家、集体和农户的利益关系陷入失衡,造成了很多基层治理问题:在城市扩张过程中,区域内集体经济收入差距巨大,土地征收难以进行,城乡规划难以实施,整个村集体成为有内在利益和价值支撑的“土围子”。

五、结语

关于集体经济发展的研究,不仅要研究集体经济发展的总体状况、路径变迁及政策的执行过程,而且要反思集体经济发展背后的“内生发展”这一理论预设。结合经验,本文初步论证了两个命题:一是在广大中西部地区村庄,内生的集体经济发展不具有普遍性,强推集体经济发展必然造成形式主义。二是从治理的角度出发,在乡村振兴背景下,村集体的重点任务是利用好资源下乡形成有效治理,而不是推动集体经济收入的增长。在这一条件下,集体经济的实现方式表现为通过资源下乡加强集体的“统一经营”能力,这符合中央政策的原则和精神。本研究有利于反思集体产权制度改革的政策话语和效果。对于广大的中西部农村地区,集体产权制度改革是一项政治任务,而从理论上来看,其对集体经济发展并无多大作用。在充分市场化的外部条件下,集体经济发展主要取决于区域经济条件。这有助于理解地方政府在集体产权制度改革之后推动集体经济发展的形形色色的路径。大多数中西部地区的地方政府只能通过变通,按照程序和规范完成集体产权制度改革,并投入财政资金来扶持集体经济发展。

参考文献:

- [1] 温铁军.农村基本经济制度变迁分析[J].农村合作经济经营管理,1999(2):3-5.
- [2] 陈吉元,韩俊.邓小平的农业“两个飞跃”思想与中国农村改革[J].中国农村经济,1994(10):3-13.
- [3] 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.
- [4] 刘小亮,王洪春.发展新型集体经济 巩固脱贫成效——学习习近平总书记关于扶贫工作的重要论述[J].党政干部论坛,2020(7):39-41.
- [5] 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[J].河南社会科学,2019,27(6):113-118.
- [6] 丁波.乡村振兴背景下农村集体经济与乡村治理有效性——基于皖南四个村庄的实地调查[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(3):53-61.
- [7] 高鸣,芦千文.中国农村集体经济:70年发展历程与启示[J].中国农村经济,2019(10):19-39.
- [8] 潘维.农民与市场:中国基层政权与乡镇企业[M].北京:商务印书馆,2003.
- [9] 徐勇,沈乾飞.市场相接:集体经济有效实现形式的生发机制[J].东岳论丛,2015,36(3):30-36.
- [10] 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.
- [11] 张红宇.深入推进农村集体产权制度改革[J].农村工作通讯,2020(4):18-20.
- [12] 李汉卿.党建引领集体经济发展与乡村振兴:塘约经验[J].毛泽东邓小平理论研究,2020(7):31-38.
- [13] 张环宙,黄超超,周永广.内生式发展模式研究综述[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2007,37(2):61-68.
- [14] 张文明,章志敏.资源·参与·认同:乡村振兴的内生发展逻辑与路径选择[J].社会科学,2018(11):75-85.

- [15] 夏柱智.农村土地制度改革的进展、问题和启示——基于33个试点的资料[J].云南行政学院学报,2017,19(5):5-17.
- [16] 陈锡文.乡村振兴战略的来龙去脉[J].农村·农业·农民(B版),2019(1):18-22.
- [17] 2017年村级集体经济组织收支情况[J].农村经营管理,2018(10):18-19.
- [18] 赵丽佳.湖北农村集体经济发展现状与路径分析[J].中国集体经济,2019(25):8-9.
- [19] 张红宇.乡村振兴与制度创新[J].农村经济,2018(3):1-4.
- [20] 郁静娴.农业农村部超七成村完成农村集体产权制度改革[N].人民日报,2020-08-23(2).
- [21] 全世文,秦光远.贫困村退出的集体经济考核问题研究[J].兰州大学学报(社会科学版),2018,46(4):44-52.
- [22] 贺雪峰.行政还是自治:村级治理向何处去[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(6):1-5.
- [23] 张慧鹏.集体经济与精准扶贫:兼论塘约道路的启示[J].马克思主义研究,2017(6):63-71.
- [24] 耿羽.壮大集体经济 助推乡村振兴——习近平关于农村集体经济重要论述研究[J].毛泽东邓小平理论研究,2019(2):14-19.
- [25] 夏柱智.珠三角农村土地制度改革:特征、逻辑和问题——基于政治经济的解释[J].地方治理研究,2019,21(3):67-77.

(责任编辑:宋雪飞)

Rural Collective Economic Development and the Emphasis of Rural Revitalization

XIA Zhuzhi

Abstract: Rural collective economy constitutes the economic basis of rural revitalization, and its implied theoretical basis is the theory of “endogenous development” based on rural marketization. In the new stage of Rural Revitalization and resources going to the countryside, this theory no longer fits the empirical facts. From the overall situation, the development path of the collective economy has changed from the competitive industrial economy in the early stage of reform and opening up to the non competitive land rent economy since the mid-1990s. The development of the rural collective economy in the central and western regions is facing structural difficulties, which is difficult to be reversed artificially by promoting the reform of the collective property right system. Under the pressure of assessment, local governments in central and western regions actively promote the development of collective economy, which is to force villages to become rich. The paradox of policy implementation is that the village collective is not allowed to simply return to the “industrial economy”, but also needs to respond to the requirements of the higher assessment indicators, so a variety of new paths for the development of collective economy are born. Its essence is that local financial resources are transformed into village collective “operating” profits, interest and rental income, which is short-term performance oriented. Combined with the policy analysis of the central government to develop and strengthen the collective economy, the main task of the current village collective is not to use resources to develop the collective economy in the countryside, but to sum up the mature experience, use resources to promote effective governance at the village level, improve the ability of village collective “unification”, and maintain the stability and order of agriculture and rural areas in the process of modernization.

Keywords: Rural Revitalization; Collective Economic Development; Rent Economy; Endogenous Development; Effective Governance