

【专题:农村集体经济发展路径】

从封闭到开放:城乡融合发展进程中的 新型农村集体经济

高强,崔文超

(南京林业大学 经济管理学院,南京 210037)

摘要:封闭是集体产权的本质属性,开放是集体经济发展的必然路径。新型农村集体经济发展既要有稳定的产权预期和清晰的产权边界,又要坚持市场化运作思维和多元化发展路径。城乡关系的重塑,尤其是县域城乡融合发展的加快推进,推动农村集体经济组织的地域性、封闭性、功能复合性和股权静态性等性质随之发生变化,脱域性、开放性、功能清晰性和股权动态性逐渐成为其新的特征。但同时,新型农村集体经济发展也面临着认知突破性、经营制约性、治理有效性和政策适应性等多方面的挑战。立足于建设农业强国和实现共同富裕等目标,在城乡融合发展进程中发展新型农村集体经济,要遵循从封闭到开放的思路,以市场化为导向,通过城乡联动式改革促进农村集体资源资产权利分置和权能完善,允许农村集体资源资产县域内“跨村”配置,有序推进村级组织功能事务分离,走渐进式改革、融合式创新的发展路径。

关键词:新型农村集体经济;城乡融合;封闭与开放;市场化发展

中图分类号:F321.32 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)05-0002-11

党的二十大作出以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的重大决策部署。中国式现代化的特征之一是全体人民共同富裕的现代化,而新型农村集体经济是促进全体人民共同富裕的重要支撑。2016年12月26日,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》,并首次提出“新型集体经济”这一重要概念。根据该文件的部署要求,中央提出从2017年开始用3年左右时间基本完成清产核资任务,用5年左右时间基本完成经营性资产股份合作制改革。经过多年的努力,全国通过试点先行、压茬推进的方式推进农村集体产权制度改革工作,为发展壮大新型农村集体经济奠定了基础^①。到2021年底,全国基本完成农村集体产权制度改革阶段性任务,清查核实农村集体土地资源面积65.5亿亩,集体账面资产8.22万亿元,确认农村集体经济组织成员约9.2亿人,已经登记的农村集体经济组织约96.6万个^②。从总体上看,农村集体产权制度改革既明晰了产权关系、划清了产权边界,又摸清了集体资产家

收稿日期:2023-05-17

基金项目:2023年度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“新型农村集体经济的发展路径与运行机制研究”(RKX202326);2023年江苏省研究生科研与实践创新计划项目“江苏新型农村集体经济的发展路径与运行机制创新研究”(KYCX23_1104)

作者简介:高强,男,南京林业大学经济管理学院教授、博士生导师,江苏省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心南京林业大学基地研究员。

① 从20世纪80年代改革开放伊始,广东等珠三角地区就开始自主推行农村土地股份合作制改革。20世纪90年代中期,山东、北京等部分地区也开展了相似的改革探索。2005年,江苏、浙江、上海等地开始进行农村集体产权制度改革试点。2015年,中央决定在29个县(市、区)开展“积极发展农民股份合作赋予农民对集体资产股份权能改革”试点。这些地区的试点探索采取了一系列有力度、有特色的创新举措,为中央完善农村集体产权制度改革的顶层设计并从面上推开相关领域改革奠定了实践基础。

② 数据来源:关于《中华人民共和国农村集体经济组织法(草案)》的说明, <https://m.163.com/dy/article/HR4RGEAC0514BL38.html>。

底、界定了集体经济组织成员身份,为创新农村集体经济发展路径创造了条件。2023 年中央一号文件进一步就发展新型农村集体经济作出重要部署,并明确了新型农村集体经济运行机制的政策内涵和发展途径。从各地改革实践看,经过多年试点探索,新型农村集体经济的实现形式和发展路径更加多元,市场化运行特征也更加明显。与此同时,一些城乡融合发展程度较高地区的新型农村集体经济组织资产规模逐渐壮大、权属关系日益复杂,部分地区还开展了突破所有权边界的资本化运作,农村集体经营性资产也产生了“三权分置”的现实诉求。这些新型农村集体经济的发展形态和运行机制如何规范,以及担负特殊使命的新型农村集体经济如何得到有效扶持,已经成为理论界和实际工作部门迫切需要解答的重要命题。

打赢脱贫攻坚战以后,乡村振兴在全国层面全面推进,城乡融合发展也进入加速推进的历史新阶段^[1]。城乡融合发展体制机制和政策体系逐步健全,城乡要素双向流动和平等交换机制逐步建立,为新型农村集体经济发展带来了新的机遇和挑战。具体来看,一方面,城乡融合发展促进了城市 and 农村之间的劳动力、土地、资金、技术和数据等要素流动,既为城市资源要素下乡创造了条件,又使得农村资源要素在超越所有权边界的空间内配置的可能性大大提高;另一方面,尽管农村集体产权制度改革解决了资源产权不清晰、主体地位不明确等问题,但是农村集体资产产权主体分散的公共产权性质并未发生根本改变,农村集体经济组织的股权设置、成员管理的封闭状态与市场竞争的开放要求之间仍存在特殊的问题和矛盾^[2]。当前和今后一段时期,城乡融合发展呈现不可逆转的历史趋势,城乡关系的重塑为新型农村集体经济带来新动力,而县域城乡融合发展又进一步为新型农村集体经济创新发展提供了现实可能性。那么,在城乡融合发展进程中,新型农村集体经济的政策内涵、基本特征及特殊属性发生了哪些变化?新型农村集体经济发展面临怎样的新挑战和新趋势?未来新型农村集体经济应当如何从封闭走向开放,并通过创新运行机制进而实现高质量发展?回答好这些问题,对于发展壮大新型农村集体经济及彰显中国特色农村集体所有制的制度优势具有重要理论价值和现实意义。

一、新型农村集体经济的内涵、特征及属性

在城乡融合发展加快推进和农村集体产权制度改革阶段性任务基本完成的背景下,农村集体经济的政策内涵、基本特征和功能属性都发生了新的变化。这些变化既反映了新型农村集体经济发展的未来趋势,也预示着新型农村集体经济需要选择开放式的发展路径。

(一) 新型农村集体经济的政策内涵

农村集体经济是在社会主义改造过程中形成的,由集体经济组织成员共同占有生产资料的一种公有制经济^[3]。新型农村集体经济则是指建立在现代产权制度基础之上的,能够在社会主义市场经济条件下利用集体所有的资源要素,开展多种形式联合与合作以实现共同发展的一种社会主义公有制经济形式。相较于传统农村集体经济,新型农村集体经济既保持了合作性、社区性、成员封闭性等内在规定,又拓展了对外合作的空间和要素联合的范围,秉承了开放包容的发展理念。近年来,从实现形式来看,新型农村集体经济具有集体主导、市场运行、股份合作的特征,包含“独立经营”“合作经营”“租赁经营”“参股经营”等多种经营模式^[4]。从基本功能来看,新型农村集体经济不仅具有促进集体资产保值增值、优化乡村产业布局、实现农民就业增收的经济功能,还具有支持乡村建设、服务集体成员、优化乡村治理的社会功能^[5]。从制度设计来看,新型农村集体经济以集体所有制为基础^[6]、以现代产权制度为底色、以股份合作为纽带^[7],更加契合社会主义市场经济的发展要求。

2014 年 7 月 24 日,国务院印发的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》从农村转移人口市民化的视角,对推进城乡融合发展提出了改革要求,并明确指出要“推进农村集体经济组织产

权制度改革,探索集体经济组织成员资格认定办法和集体经济有效实现形式,保护成员的集体财产权和收益分配权”。在城乡融合发展的背景下,新型农村集体经济呈现出对内封闭性与对外开放性并存的特征。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》明确了农村集体经济的政策内涵,即“农村集体经济是集体成员利用集体所有的资源要素,通过合作与联合实现共同发展的一种经济形态,是社会主义公有制经济的重要形式”。不难看出,国家层面将农村集体经济界定为具有一定地域边界和成员边界的封闭性经济形态。但从实践来看,随着城乡融合发展的推进,农村集体经济事实上已经在某些方面突破了地域边界和成员边界,呈现出开放性的发展态势。一些中央政策文件和基层实践探索也在围绕农村集体经济的开放性寻求边际突破。例如,2019年4月15日中共中央、国务院印发的《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》提出,“创新农村集体经济运行机制,探索混合经营等多种实现形式”,鼓励基层通过股份制、合作制、公司制等现代企业形式发展集体经济。同时,在一些相对发达地区的农村,已经有不少农村集体经济在发展空间、产权配置和经营管理上突破集体边界^[8],实现从封闭性发展向开放性经营转变。可以预见,未来新型农村集体经济将在产权归属上保持相对封闭性,而在产权利用及资产经营上进一步扩大开放性。

(二) 新型农村集体经济的基本特征

与传统农村集体经济相比,新型农村集体经济具有四个方面的突出特征:一是产权关系明晰化。新型农村集体经济建立在清产核资和成员界定的基础上,通过将集体经营性资产以股份形式量化到本集体成员,明晰集体产权归属,变共同共有为按份共有,为集体经济市场化运营奠定了基础^[2]。二是内部治理有序化。传统农村集体经济组织的所有权主体缺位,经营管理者由少数干部决定,集体成员参与集体经济治理的空间有限。新型农村集体经济发展要求下的法人治理结构较为完善,集体成员能够有效参与经营决策与民主管理。三是经营形式多样化。传统农村集体经济实行单一的“集体所有、统一经营”形式,具有封闭性和排他性。新型农村集体经济的市场权能更加完整,不仅可以自主经营,还可以依法成立或参股企业等市场主体,甚至可以联合外来资本、技术、管理要素实行混合经营。四是分配制度灵活化。传统农村集体经济主要采取按劳分配的制度。新型农村集体经济则以按劳分配为主,实行按生产要素分配、按劳动成果分配与按股份分配等多种分配方式相结合,以不同分配方式融合为牵引,构建集体经济运行及分配新机制。总体来看,新型农村集体经济既体现生产要素的组合方式又涵盖所有制的实现方式,是集体所有制经济的一种形式,属于广义上合作经济的一种特殊形态。

(三) 新型农村集体经济的功能属性

第一,新型农村集体经济组织具有“特别法人”属性。2017年10月《民法总则》颁布实施后^①,农村集体经济组织的特别法人地位在法律上得到明确。这意味着农村集体经济组织可以独立承担民事责任,享有民事权利。具体来看,新型农村集体经济组织作为特别法人,与一般法人的主要区别在于:一是组织形式不同。一般法人主要有独资、合伙和公司制等组织形式,自然人或其他市场主体均可投资成为股东;新型农村集体经济的基本组织形式主要有组级、村级和乡镇级三类,其成员组成与农民集体具有唯一对应性^[9]。二是经营目的不同。一般法人以盈利为经营目的,利润最大化是其主要的价值追求;新型农村集体经济组织的经营目的更加多元,不仅包括实现合理利润,还注重发展集体福利事业以及为村庄公共物品提供支持等。三是决策机制不同。对于一般法人而言,投资人的表决权多与其持股比例成正比;新型农村集体经济组织则采取更加民主的决策机制,集体成员享有“一人一票”或“一户一票”的平等投票权,不完全与

① 2017年实行的《民法总则》(2021年《民法典》开始施行,《民法总则》同时废止)规定农村集体经济组织法人属于特别法人。

其出资额、所占股份比例、贡献大小等因素挂钩。不难看出,新型农村集体经济组织虽然取得特别法人资格,但并非一般意义的市场主体,这是由农村集体所有制的制度特性所决定的,这也导致其无法直接平等地参与市场经营。

第二,新型农村集体经济具有“特殊产权”属性。农村集体产权是指在一个特定地理区域内,具有成员资格的共同体对集体所有财产的对外排他性享有,具有不完整性、共有性和公益性等特点。农村集体产权的核心要件是集体资源产权和集体成员权。从集体资源产权来看,农村集体资产的所有权属于成员集体。其中,大部分土地等资源性资产的承包经营权、资格权、使用权按照法律和章程规定确权到户;非经营性资产由集体经济组织统一安排使用和运行管护;经营性资产收益权折股量化到集体成员,并对个人(家庭)持股比例有严格上限限制。从集体成员权来看,其一,集体成员权是一种身份区分和利益分配机制。集体成员权资格的取得和丧失均有严格的条件和程序,成员与非成员间的界限具体体现在集体中所分配的特定利益。其二,集体成员权表现为特定的成员身份以及由此衍生的各项综合性身份利益和合法性权利。其三,集体成员权蕴含着以身份为纽带的资源分配功能和以集体为边界的乡村治理功能。总之,农村集体产权的特殊之处在于,集体经济组织成员资格是判定农民是否具有集体成员权的身份要素^[10],由集体成员组成的成员集体享有集体资源所有权,集体成员凭借其成员权和一定分配规则享有除所有权以外的他项权能,这既体现了集体共同利益,也兼顾了个人利益。相较于私有产权,农村集体产权以农村集体所有制为基础,与中国特色社会主义所秉持的价值追求相契合。

第三,新型农村集体经济具有“特殊功能”属性。新型农村集体经济的特殊功能主要依靠农村集体经济组织的运作具体体现,并表现为经济社会等多重功能。第一,新型农村集体经济组织的兜底保障功能长期存在。新型农村集体经济组织在保障农民住有所居、幼有所育、老有所养、病有所医,防止农民致贫返贫等方面发挥着基础性作用^[11]。第二,新型农村集体经济组织的经济发展功能更加健全。新型农村集体经济组织具有更完整的市场权能,可以通过构建市场化运行机制促进自身的发展壮大。第三,新型农村集体经济组织的社会服务功能不断提升。新型农村集体经济组织肩负着服务集体成员的天然职责,具有明显的“公共性”和“社会性”,并集中体现在村庄公共品供给层面。此外,新型农村集体经济组织还可以促进村庄民主制度供给。新型农村集体经济组织能够以共同利益为纽带将日益社会原子化的农民联结起来,通过形塑治理权威、强化治理资源、推动治理形式多样化等方式,增强农民的集体认同感和归属感,激发农民参与村庄公共事务治理的积极性和主动性,提升乡村治理现代化水平^[12]。

二、城乡融合发展进程中新型农村集体经济的重要转变

城乡融合发展在为农村经济带来强劲动力的同时,也使农村人口结构、经济结构、社会结构和空间布局发生巨大变化,并推动新型农村集体经济的组织形态、运行模式、功能定位和股权管理等发生重要转变。这些变化是我国城乡融合发展进入新阶段的必然反映,是不以人的意志为转移的,也是新型农村集体经济发展中需要正视并加紧应对的基本形势。

(一) 组织形态从地域性向脱域性转变

传统农村集体经济组织根据村庄地理边界划分集体资源和集体成员管辖权,集体成员与村庄居民身份高度重叠,成员的权利义务相对一致,具有明显的地域性特征。然而,在城乡融合发展背景下,一方面,由城镇化发展、乡村振兴等多重力量共同塑造的乡村建设项目——“村改居”“合村并居”“集中居住”等使部分村庄地域边界和存在形态发生变化^[13]。另一方面,在农村人口大量向城市转移的同时,城市人员下乡、农民跨村流动的现象也越来越普遍,大量村庄人口流失严重,有的村庄外来人口数量甚至超过原住居民。因此,随着城乡空间布局加速变化和人口

加速流动,集体成员和村庄居民的重合度越来越低^[14],新型农村集体经济组织作为成员权利的“集合体”,其组织形态也由地域性向脱域性转变。

(二) 运行模式从封闭性向开放性转变

传统农村集体经济具有明显封闭运行的特征,集体资源只能在村域范围内配置。在这种农村集体产权相对封闭的情况下,集体经济难以平等对接市场,资本、技术、管理等现代要素也相对缺乏。在城乡融合发展背景下,封闭性的集体产权结构与开放性的集体经济发展需求显得越来越不相适应。一些农村集体经济组织以集体产权制度改革为契机,通过出资组建或参与组建有限责任公司、股份有限公司或农民专业合作社,与国有资本以及个体、私营和外资等非公有资本进行开放合作^[11],实现对外部资本、技术、管理等要素的吸纳;一些农村集体经济组织通过制定特殊成员资格条件和认定程序,吸引有能力、有资本、有奉献精神的外来人口管理运营集体经济,并赋予其特殊成员身份;一些农村集体经济组织还通过依法吸纳或恢复认定为集体经济组织成员等方式,吸引乡贤、退休人员等反哺家乡,有效弥补了经营管理人才不足的短板。从实践来看,新型农村集体经济组织在坚持集体所有制基础上适度扩大集体产权开放性,有利于实现对外合作经营,并能够与市场平等对接,从而克服集体内部资源要素不足的困境。

(三) 功能定位从复合性向单一性转变

在改革开放以来的相当长一段时期,农村基层党组织、村委会和农村集体经济组织等实行“多位一体”的治理模式,各类农村基层组织产权不清、机构混淆、职能交叉等现象突出^[15]。其中,农村集体经济组织不仅要发展集体经济,还要承担兜底保障、村庄治理和公共服务等社会职能,这不仅使其独立性和自主权受到诸多限制,还削弱了其自主开展市场化运作的的能力。自农村集体产权制度改革推行以来,不少村庄在推进股份合作制改革的过程中,探索实施村级组织功能分离改革,有效理顺了农村集体经济组织的多维功能。改革后,新型农村集体经济组织从“多位一体”的基层组织架构中分离出来,获得了边界清晰的集体资源产权和功能完整的经济治理权能。新型农村集体经济组织也实现了对村“两委”的“去依附化”,不再直接承担村庄行政事务和村民自治事务,转而聚焦于以市场化手段开展经营活动,同时按照合法程序为乡村治理和公共服务提供资金支持,实现了经济功能与社会功能的协调互促。

(四) 股权管理从静态性向动态性转变

集体资产股权管理主要由股权分配和股权流转两大部分组成。从股权分配来看,农村集体经济组织股权管理经历了由“确权到人,固化不变”到“固化到户,动态调整”的发展^[16]。传统“确权到人,固化不变”的股权分配制度的目的是减少利益冲突和交易费用,降低经营风险和不确定性。但在城乡融合发展背景下,一些新型农村集体经济组织为适应人口自然增减以及城乡人口流动的趋势,推行“固化到户、动态调整”的股权分配制度,其核心是通过家庭内部的利益调节功能实现农村集体股权制度的相对稳定。从股权流转来看,为顺应城乡融合发展趋势,部分新型农村集体经济组织的股权管理更加注重股权的价值实现与流动性。例如,一些经济实力较强的村集体设置存量股和增量股两种股份^[17],针对集体存量资产设置的股权是封闭式的,单独规定持股比例与分配方式,具有保护农民集体财产所有权的功能;针对集体增量资产设置的股权则是开放式的,对于这一部分股权则完全按照市场化对待,鼓励股权流转和自由交易。总体而言,随着城乡要素流动性不断加大,集体资产股权管理逐渐从静态性向动态性转变,这为农村集体资产与外部优质资产、技术等相结合,进而破解集体资源要素内部约束提供了可能。

三、城乡融合发展背景下新型农村集体经济面临的新挑战及新趋势

在城乡融合发展背景下,新型农村集体经济组织面对的不再是村庄内部的小场域,而是逐

渐发展起来的全国统一大市场。这种内外部环境的变化为新型农村集体经济发展带来了诸多挑战,也使集体经济发展呈现出一些新趋势。

(一) 新型农村集体经济发展面临的新挑战

1. 认知突破性挑战

当前,我国经济社会体制加快变革,城乡间、群体间利益格局深刻调整,不同村集体成员、社区成员身份交叉重合,凝聚改革共识难度越来越大。从现有文献来看,对于农村集体经济的未来方向,特别是农村集体所有制是否应长期坚持、混合所有制经济如何发展等问题,理论界与实务界一直存在争议^[18]。从农村集体所有制层面来看,有部分学者认为私有产权更有效率,因而我国农村集体产权也应当私有化^[19];也有不少学者提出相反观点,他们认为私有产权也存在效率缺失的问题,集体所有制则因其可以发挥“统分结合”的双重作用而具有明显的制度优势^[20]。事实上,无论是从理论层面看还是从历史经验看,农村集体所有制均与中国特色社会主义的价值目标高度统一,并在实践中展现能够容纳不同层次生产力的制度优势。农村集体所有制既照顾了集体化时期遗留的所有权主体混合配置的客观现实,又兼顾了制度稳定性与产权设置灵活性,能够降低农村制度运行成本,进而提高农村经济社会整体运行效率。因此,应当在坚持农村集体所有制的基础上,将关注重点从产权归属转移到产权利用和实施上来,通过细化农村产权权利束、激活农村产权经济功能,不断提高新型农村集体经济运营效率^[21]。

从混合所有制经营模式层面看,政府和学界对于混合经营是否为新型农村集体经济发展的有效路径仍然心存疑虑。一方面,混合经营把公有和非公有这两种不同的所有制形式联结起来,有利于农村集体经济与市场平等对接,可以提高市场竞争力^[22]。另一方面,混合经营模式下集体资产所有权和经营权分离,集体成员和管理者利益目标不一致可能出现集体资产流失、农民利益受损等风险^[23]。然而,随着城乡融合发展进程加快,混合经营模式的优势更加突出,不仅有利于集体经济组织引进外部资金、管理、技术等要素,还有利于实现内外部要素的组合生产与优化配置^[8]。同时,混合所有制的产权安排有利于发挥产权激励作用,能有效调动各方主体发展集体经济的积极性,提升集体经济运营能力。但目前关于农村集体所有制及混合所有制的理论认知还需要进一步加强,对于城乡融合发展条件下农村集体经济实现形式与发展路径的认识还需要进一步深化。

2. 经营制约性挑战

从现实情况来看,新型农村集体经济在实际经营中面临市场主体地位不健全、物质资本和人力资本匮乏、发展途径有待拓宽等诸多困境:其一,农村集体经济组织的特别法人地位与一般法人地位仍然具有较大区别。实践中,农村集体经济组织破产、清算、重组不具有可操作性,从而导致新型农村集体经济组织难以参与竞争性较强的领域。出于对各种风险的考量,一般性市场主体参与集体经济经营的积极性并不高。其二,虽然农村集体产权制度改革已经基本完成,但农村集体产权和集体成员权仍然相对封闭,农村集体资源仅能在有限范围内配置,外部要素进入的渠道也未完全打通。其三,从发展路径来看,虽然2023年中央一号文件提出探索资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等多样化途径发展新型农村集体经济,但不论是资源发包、物业出租还是居间服务,均算不上真正意义上的新型农村集体经济。新型农村集体经济的“新”应当体现在其现代化产权结构和市场化运行机制上。农村集体经济组织可以围绕“资产参股”这一途径,通过出资设立或参与设立公司等市场主体,突破“特别法人”限制,间接获得完整的市场地位。这些在理论上是可行的,但在实际运行过程中农村集体经济组织仍然面临经营能力不足、管理水平不高、权责不相匹配等诸多方面的挑战。

3. 治理有效性挑战

城乡融合发展使集体成员管理及其由此衍生的社区治理问题变得更加复杂。在集体成员

管理方面,城乡融合发展背景下的村庄人口结构和空间分布日趋复杂化。以“村籍”为边界,农村形成了外来居民与世居居民两类群体;以集体经济组织成员资格为边界,农村又形成了集体成员与非集体成员两类群体。同时,随着要素市场化配置不断深化,集体成员权与集体资产股权分化趋势明显。以集体资产股权为划分依据,农村又形成了股东成员、非股东成员、非成员股东等不同类型群体^[14]。村庄各类身份及群体权益交织,导致复杂的身份认同冲突和利益纠纷,集体成员权利保障难度越来越大。部分村庄呈现出集体经济“空壳化”和人口“空心化”的双重演化态势,并进一步导致集体经济治理和社区治理主体的对象缺失。少数村庄因地理区位和产业优势集聚了大量外来人口,同样给集体经济治理和社区治理带来巨大挑战。一方面,社区治理和公共服务的排他性成本较高,社区公共开支不可避免地由外来人口所共享,导致集体经济组织及其成员的利益受损;另一方面,集体成员权与村民福利和集体收益密切相关,出于收益和福利可能被“稀释”的担忧,本地居民难以形成对外来居民的社区认同,导致外来居民事实上被排除在社区治理之外。

4. 政策适应性挑战

目前,针对农村集体经济的政策支持体系尚未根据集体产权制度变革及城乡关系转型的变化进行适应性调整,呈现出不配套、不匹配、不衔接等突出问题。例如,在经营人才方面,多数新型农村集体经济组织负责人由村党组织书记或村委会主任兼任,集体经济的“育人、选人、用人”体系相对滞后,经营管理人才队伍薄弱。即便一些经济实力相对较好、经营业务相对较广的村集体经济组织,也在引入职业经理人运营集体经济方面趋于谨慎。在税收政策方面,与新型农村集体经济发展相关的税收优惠政策尚未出台,多数农村集体经济组织与产权制度改革前相比税收负担明显变重;同时,税务部门未将新型农村集体经济组织纳入税务系统,导致新型农村集体经济组织在开展业务时无法在税务部门取得合法票据。在资产管理方面,近年来,国家财政投入巨额资金支持农业农村发展,许多村庄由此形成大量集体资产,但与之相匹配的集体资产管理机制尚不健全。新型农村集体经济组织账务处理不及时、程序手续不规范、账面管理混乱、财务信息不透明等问题比较普遍^[24]。总体而言,原有的政策体系已经无法满足城乡融合发展背景下发展新型农村集体经济的现实需求,迫切需要加快构建新的政策支持体系。

(二) 新型农村集体经济发展的新趋势

1. 全国统一大市场建设为集体产权变革指明方向

全国统一大市场建设要求农村集体产权制度改革朝着市场化、开放化方向推进。改革开放以来的相当长一段时期,我国市场化改革聚焦于城市,导致农村市场化发展长期滞后。农村市场化的滞后不仅阻塞了城市要素下乡渠道,也阻碍了全国统一大市场的形成^[25]。新时代以来,农村改革进入全面深化的历史时期,农村市场化步伐明显加快。2020年和2022年,中共中央、国务院先后印发《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》和《关于加快建设全国统一大市场的意见》,旨在打破城乡要素自主流动面临的制度障碍,提高资源要素配置效率,为构建新发展格局提供基础支撑。从现实情况来看,建设全国统一大市场的薄弱环节在农村,关键短板在于农村要素市场化程度不高。发展新型农村集体经济,需要在全国统一大市场建设背景下,通过进一步赋权与市场化改革,构建起适度开放、包容性强的集体产权制度架构,建立起符合市场经济要求的运行机制,赋予农村集体经济组织及其资源资产更加充分的发展权能^[11]。

2. 县域城乡融合发展为集体经济发展开拓空间

新时代以来,国家着眼于经济社会发展阶段及主要任务的变化,适时将城乡融合作为城乡关系演进的新目标,推动农村改革与发展向纵深推进。2017年,党的十九大作出实施乡村振兴战略的重大决策部署,明确提出要建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。2021年中央

一号文件首次就加快县域城乡融合发展进行专门部署。2022 年 12 月,习近平总书记在中央农村工作会议上指出,“要顺应城乡融合发展大趋势,破除妨碍城乡要素平等交换、双向流动的制度壁垒,促进发展要素、各类服务更多下乡,率先在县域内破除城乡二元结构”^[26]。从现实情况来看,县域城乡融合发展在推动农村集体产权制度加速重构的同时,也为新型农村集体经济发展提供了重要机遇。一方面,县域城乡融合发展有利于农村集体经济突破行政区划限制,推动县域内不同农村集体经济组织联合与合作,可以实现发展空间的有效拓展。另一方面,县域城乡融合发展为城市工商资本、先进技术、管理人才等进入农村提供了通道^[27],有利于促进资源要素在县域范围内优化配置和合理利用。此外,县域城乡融合发展还可以促进县域内产业合理分工,有利于优化乡村产业布局,增进县城与乡村的利益联结和收益分享,使县域城乡之间形成相互依存、相互促进的产业循环。

3. 深化农村综合改革为集体经济发展提供保障

新时代以来,国家坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重,并通过深化农村综合改革赋能农业农村现代化和乡村全面振兴。在农村集体所有制框架下,我国农村改革实现了从以所有权为中心的赋权体系向以产权为中心的运作体系转变。农村改革聚焦“赋权、强能、搞活”,在土地、资产、成员等农村集体产权的多个领域实现了实践突破和理论创新^[28]。系统化的改革推动了农村产权秩序重构、乡村治理规则重塑和城乡关系转型,农村经济秩序、社会秩序和治理模式也发生了重大变化。国家城乡融合发展试验区、国家农村改革试验区、国家乡村振兴示范县等试点地区在国家制度框架下进行多元创新探索,为促进新型农村集体经济开放式发展积累了许多宝贵经验。近年来,国家以农村综合改革为引领,以试点试验为支撑,不断强化政策体系和体制机制创新,为新型农村集体经济发展提供了重要制度保障。

4. 集体产权权能完善为乡村发展提供平台支撑

城乡融合发展背景下的农村集体产权制度改革不仅推动了集体产权权能完善,而且强化了新型农村集体经济组织作为政府项目承接平台、区域资源整合平台、乡村产业发展平台和生态资源资产化平台的功能作用。具体表现在:第一,新型农村集体经济组织能够承接和实施来自各级政府的惠农支农项目,推动中央和地方支农惠农政策落地转化,促进“小农户”与“大政府”有效联结,节约了政府制度执行成本。第二,新型农村集体经济组织具有明显的资源整合优势,能够把闲置、低效使用的集体资源通过多种形式盘活,并通过市场化运作获得收益。第三,新型农村集体经济组织拥有对接产业下乡的组织优势,可以成为产业招引平台,有利于优化乡村产业布局,促进乡村新产业新业态发展。第四,新型农村集体经济组织还能通过深入挖掘乡村生态资源,将山水林田湖草沙等生态资源转化为富民资产,将农村的生态优势转化为农民就业增收的发展优势。

四、新型农村集体经济的发展方向与实现路径

封闭是农村集体产权的本质属性,开放是新型农村集体经济发展的必然路径。发展新型农村集体经济,必须在坚持农村集体所有制的基础上,遵循从封闭到开放的思路,坚持市场化方向和渐进式改革路径,加快推进城乡联动式改革,积极创新发展路径和运行机制,不断强化农民主体作用,健全政策支持体系。

(一) 推进城乡联动改革,深化集体资源要素赋能

长期以来,城乡改革各自为战、缺乏有效联动的问题突出,不仅降低了改革综合绩效,还制约了改革红利的释放。迈入县域城乡融合发展的新阶段,要以完善产权制度和促进要素市场化配置为重点,聚焦一些中观层面的综合改革领域,加快对改革关联性的分析研判,增强改革措施

的协调性,深化城乡联动式改革^[29],尤其是要重点推进农村集体资源权利分置和权能完善。在土地制度改革方面,要瞄准宅基地制度改革、集体经营性建设用地入市改革和征地制度改革等重点领域推动改革取得新进展、新成效。要重点完善农户宅基地资格权保障机制、使用权流转和退出机制,探索集体经营性建设用地入市的具体方式,规范农村集体经营性建设用地入市活动,推动建立城乡统一的建设用地市场。在集体经营性资产方面,要进一步激活股份权能,建立健全集体资产股权有偿退出、抵押、担保和继承等机制。在“三资”管理方面,要搭建县域集体资产监管运营平台,在集体资产决策程序、股权管理、财务管理、合同管理、审计监管、章程修改等方面加强规范化建设,重构集体资产监管运营体系,推进县域内集体经济联动发展。在集体成员管理方面,针对长期在城镇就业和生活的人口,要加快研究制定集体成员权退出方案。针对村集体引入的职业经理人、企业家、乡贤等人才,可以创新制定集体经济组织特殊成员认定程序与资格条件,建立“有进有出”的动态成员管理机制。

(二) 创新集体发展路径,推进集体经济融合发展

在城乡融合发展背景下,发展新型农村集体经济要树立开放式思维,在村级融合、抱团发展和村企共建等方面加快步伐。第一,支持村级融合。对于有一定经济基础的村庄,要在经营形式、产业业态、生产要素等方面提高融合发展程度。首先,要鼓励新型农村集体经济组织通过自办企业和合作社等方式直接参与市场运作,同时积极引导家庭经营、集体经营、合作经营和企业经营等多元混合发展。其次,要不断优化乡村产业功能布局,实现乡土产业、农创服务、文旅观光等多业态融合发展。最后,要创新土地、人才、资本和技术等生产要素整合手段,推动集体资产利用效率不断提高。第二,鼓励抱团发展。要以集体产权为纽带,促进村域、乡镇、区片高效联合、抱团发展^[27],促进县乡村三级联动发展,以“跨村联营”“区域共营”“飞地抱团”等方式打破行政分割局面。要通过跨村域、跨镇域乃至跨县域的联合与合作,完成更大范围内的资源集聚和调配,形成“产权在村、产业出村、收益惠村”的新局面。第三,深化村企共建。要加快构建村企对接长效推进机制,鼓励新型农村集体经济组织以资产参股的形式与市场主体展开合作,发展混合所有制经济;要注重完善新型农村集体经济组织、企业与农户利益联结机制,通过“股份合作+保底分红”“土地流转+优先雇用”等多种形式促进集体经济发展和农民增收。

(三) 优化内部治理机制,提高集体经济运营效率

发展新型农村集体经济,必须构建与社会主义市场经济体制相适应的,既能体现集体优越性又能调动个人积极性的市场化治理机制。第一,加强新型农村集体经济组织人才队伍。加大力度培养新型农村集体经济组织经营管理人才,包括经济带头人、职业经理人以及财务、信息化、审计等人员。有条件的地区可探索选举有经营能力的村民、聘请本村的民营企业、外聘职业经理人等方式,培养选拔新型农村集体经济组织高级管理人员。要完善集体资产所有权和经营权分离下的激励约束机制,督促集体资产管理者按照集体利益最大化原则开展经营活动。第二,规范新型农村集体经济组织“三会”建设。建立健全董事会、监事会、股东(代表)大会“三会”组织,规范“三会”运作程序,切实发挥“三会”组织功能作用,保障集体成员在集体经济治理中的决策权、监督权。第三,有序推进农村“政经分开”改革。稳步扩大“政经分开”试点范围,理顺集体经济组织和村委会的职能关系,建立村级公共服务和公益事业费用分担机制。第四,推进新型农村集体经济组织信息化建设,完善农村集体“三资”管理,推动管理系统、财务系统、审计系统、统计系统、监测系统、监督系统的标准化建设,提升新型农村集体经济组织的信息化水平和运营管理效率。

(四) 强化农民主体作用,赋予农民更多财产权益

发展新型农村集体经济必须重视强化农民主体作用,将培育、提升和发挥农民主体性作为一项重要任务。第一,拓宽农民参与集体经济发展的渠道。着力构建公平、高效和保障集体成

员权益的集体经济发展机制,培育提升集体成员自我发展能力、主体意识和实干精神,鼓励集体成员广泛参与集体经济经营决策。第二,建立激励约束相容的动力机制。以新型农村集体经济组织为载体,抓住多数农民最关心、最直接、最现实的共同利益,制定符合客观实际的集体经济发展目标,以正向激励和负面约束为手段,通过制度建设、政策激励、教育引导,强化农民发挥在集体经济发展中的主体作用。第三,建立更加紧密的利益联结机制。通过统筹收益分配与集体积累、兼顾集体福利与成员增收等途径,形成既保护集体和成员权益,又调动其他市场主体参与积极性的利益分配格局。要从利益联结视角拓展农民主体性功能与内涵,完善集体经济收益积累和分配机制,处理好集体利益和个体利益、集体积累和收益分配的关系。

(五) 完善政策支持体系,优化集体经济发展环境

城乡融合发展背景下发展新型农村集体经济,必须进一步强化法律保障、制度供给、基层创新和政策支持。第一,完善法律保障。尽快出台和实施《农村集体经济组织法》,以法律的形式明确农村集体经济组织“特别法人”地位和法律赋予的权利义务,为新型农村集体经济发展提供方向性指导。特别是,法律应当明确新型农村集体经济组织出资设立或参与设立公司的权利,为破解其平等对接市场的制度障碍,实现开放性发展提供法律支撑。第二,强化制度供给。要深化农村集体产权制度改革,围绕监督管理机制和激励考核机制等进行创新,健全集体资源资产管理制度,完善集体产权交易市场体系,为新型农村集体经济发展保驾护航。同时,要注重平衡政策要求与市场逻辑之间的冲突,构建风险防范机制,有效隔离集体资产保值增值中的各类风险。第三,鼓励基层创新。鼓励集体经济组织进行差异化探索,提升基层在实践探索中解决现实难题的能力,推动顶层设计与基层创新良性互动,把集体经济发展中的有效经验总结好、推广好。第四,落实配套政策。要正视基层实践中面临的难点问题,在人才、土地、财政、金融和税收等方面强化系统性支持,构建适应新型农村集体经济发展需求的配套政策支持体系。

参考文献:

[1] 高强,曾恒源,殷婧钰.新时期全面推进乡村振兴的动力机制研究[J].南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(6):101-110.

[2] 郭晓鸣,张耀文.新型农村集体经济的发展逻辑、领域拓展及动能强化[J].经济纵横, 2022(4):87-95.

[3] 韩松.论农村集体经济内涵的法律界定[J].暨南学报(哲学社会科学版), 2011, 33(5):54-64.

[4] 孔祥智.产权制度改革与农村集体经济发展——基于“产权清晰+制度激励”理论框架的研究[J].经济纵横, 2020(7):32-41.

[5] 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.

[6] 陆雷,赵黎.从特殊到一般:中国农村集体经济现代化的省思与前瞻[J].中国农村经济, 2021(12):2-21.

[7] 黄延信.发展农村新型集体经济亟需更新观念[J].农业经济与管理, 2021(4):48-54.

[8] 周振.社区开放、产权混合与农村集体经济的实现——基于混合所有制改造的研究视角[J].宏观经济研究, 2021(7):112-126.

[9] 宋志红.集体经营性资产股份合作与农村集体经济组织之关系重构[J].法学研究, 2022(3):39-56.

[10] 江晓华.农村集体经济组织成员资格的司法认定——基于 372 份裁判文书的整理与研究[J].中国农村观察, 2017(6):14-27.

[11] 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.

[12] 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.

[13] 陈靖.城镇化背景下的“合村并居”——兼论“村社理性”原则的实践与效果[J].中国农村观察, 2013(4):14-21.

[14] 高强,曾恒源,张云华.农村“政经分开”改革:挑战、重点与建议[J].中州学刊, 2021(6):32-38.

[15] 曾恒源,高强.乡村治理视域下村级组织功能分离改革的理论与实践——基于江苏省两个案例的考察[J].

农业经济问题, 2023(4):52-63.

- [16] 郭晓鸣, 王蔷.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.
- [17] “农村集体产权制度改革和政策问题研究”课题组, 夏英, 袁崇法.农村集体产权制度改革中的股权设置与管理分析——基于北京、上海、广东的调研[J].农业经济问题, 2014, 35(8):40-44.
- [18] 郑淋议, 钱文荣, 洪名勇, 等.中国为什么要坚持土地集体所有制——基于产权与治权的分析[J].经济学家, 2020(5):109-118.
- [19] 文贯中.中国现有土地制度改革[J].经济资料译丛, 2016(3):1-8.
- [20] 贺雪峰.论农村土地集体所有制的优势[J].南京农业大学学报(社会科学版), 2017, 17(3):1-8.
- [21] 刘守英, 路乾.产权安排与保护:现代秩序的基础[J].学术月刊, 2017, 49(5):40-47.
- [22] 马连福, 王丽丽, 张琦.混合所有制的优序选择:市场的逻辑[J].中国工业经济, 2015(7):5-20.
- [23] 陈晓燕, 董江爱.资本下乡中农民权益保障机制研究——基于一个典型案例的调查与思考[J].农业经济问题, 2019(5):65-72.
- [24] 舒展, 曾耀岚.发展新型农村集体经济:现实困境与可能路径[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2022(5):144-152.
- [25] 李江涛, 熊柴, 蔡继明.开启城乡土地产权同权化和资源配置市场化改革新里程[J].管理世界, 2020(6):93-105.
- [26] 习近平.加快建设农业强国 推进农业农村现代化[J].求是, 2023(6):4-17.
- [27] 高强, 薛洲.以县域城乡融合发展引领乡村振兴:战略举措和路径选择[J].经济纵横, 2022(12):17-24.
- [28] 魏后凯, 刘长全.中国农村改革的基本脉络、经验与展望[J].中国农村经济, 2019(2):2-18.
- [29] 高强, 周丽.建设农业强国的战略内涵、动力源泉与政策选择[J].中州学刊, 2023(3):43-51.

(责任编辑:李凌)

Transitioning from Enclosure to Openness: Exploring the New Rural Collective Economy in the Context of Urban-rural Integration and Development

GAO Qiang, CUI Wenchao

Abstract: Enclosure has long been associated with collective property rights, while openness represents an inevitable trajectory for the advancement of the collective economy. Instilling stability in property rights expectations and delineating clear boundaries are essential for the development of the new rural collective economy. Simultaneously, market-oriented thinking and diverse development pathways must be embraced. The reshaping of urban-rural relations, particularly the accelerated integration at the county level, has precipitated changes in the territorial, closed, compound-functional, and static-equity characteristics of rural collective economic organizations. Instead, the emergence of deterritorialization, openness, clear functionality, and dynamic equity has become the new norm. Nevertheless, the development of the new rural collective economy faces a plethora of challenges, ranging from cognitive breakthroughs and operational constraints to effective governance and policy adaptability. Aligned with the goals of fostering robust agriculture and achieving common prosperity, the development of the new rural collective economy amidst urban-rural integration should follow a trajectory from enclosure to openness, guided by marketization. Through the reform of urban-rural linkages, it is imperative to facilitate the separation of property rights and authorities concerning rural collective resources and assets. This separation enables the “cross-village” allocation of rural collective resources and assets within the county, nurtures a systematic advancement of functional affairs at the village level, and embarks on a path of gradual reform and integrated innovation.

Keywords: New Rural Collective Economy; Urban Rural Integration; Enclosure and Openness; Marketization Development