

【专题：农村集体经济发展路径】

新型农村集体经济的市场化经营路径选择： 自主经营还是合作经营

钟真,廖雪倩,陈锐*

(中国人民大学 农业与农村发展学院,北京 100872)

摘 要:发展新型农村集体经济是党的二十大做出的重要部署,国家对此也做出了制度性安排,但对于集体经济组织如何有效参与市场,理论研究与实践探索都尚未形成明确共识。本文基于新型农村集体经济发展的组织特征和现实基础,深入剖析自主经营与合作经营两种发展路径的优劣。分析表明,两种方式各有优劣,发展新型农村集体经济不应该采取“非此即彼”的策略,而应该采取“互相补充”的思路。在农村集体产权制度改革取得阶段性成果的当下,农村集体经济重点应该基于农村集体禀赋优势,更多采取合作经营的模式以提高市场效率,并积极培育可以自主经营的发展领域以兼顾集体公共利益。

关键词:新型农村集体经济;农村集体经济组织;自主经营;合作经营

中图分类号:F321.32 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)05-0013-13

一、引言

发展新型农村集体经济是实现中国式农业农村现代化、加快建设农业强国的重要依托和必要举措。但当前新型农村集体经济参与市场的有效路径无论是理论研究还是现实探索都尚不清晰。2016 年 12 月,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》明确提出多种形式发展集体经济,2023 年中央一号文件也明确提出“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”,即新型农村集体经济组织可以直接参与市场经营,也可以与其他市场主体合作参与市场经营。本文将前者称为自主经营,将后者称为合作经营。自主经营指村集体经济组织作为成员集体财产所有权的代行主体,在未引入其他主体的情况下独立参与市场经营;合作经营则指集体经济组织引入其他市场主体进行合作,共同参与市场经营。上述定义强调的是村集体是否作为独立主体参与市场,而不局限于具体采用何种组织形式。即自主经营并不排斥村集体通过自办公司、合作社等方式参与市场;合作经营不仅可以是村集体经济组织引入公司、合作社等主体进行合作,也可以是不同村集体经济组织之间的合作。但整体上,由于两种方式均存在不同的理论疑点和实践困境,新型农村集体经济究竟该以何种方式有效参与市场目前尚未达成明确共识。

理论上,自主经营面临组织成员封闭性与市场经营开放性之间的矛盾^[1]、表决机制和利益分配的公有制逻辑与经营性资产保值增值的市场逐利逻辑之间的矛盾^[2];而合作经营则存在资

收稿日期:2023-05-16

基金项目:国家自然科学基金项目“社会化服务对农业经营主体生产效率的影响机制与政策选择研究”(71773134);国家自然科学基金项目“基于所有者与惠顾者同一性程度的中国农民合作社研究机理与政策设计研究”(72073135)

作者简介:钟真,男,中国人民大学农业与农村发展学院教授,博士生导师;廖雪倩,女,中国人民大学农业与农村发展学院硕士生;陈锐(通信作者),男,中国人民大学农业与农村发展学院博士后。

本逐利本性和外生性威胁集体分配公平,损害农民合法收益等问题,造成村庄治理困境^[3-4]。实践中,自主经营面临新型农村集体经济组织市场主体地位认可度不高和多重资产管理实际操作难等困境。合作经营则存在主体之间利益联结机制不合理的问题,政府、企业和村集体(农民)之间利益关系不一致而导致的互相掣肘乃至矛盾的现象大量存在。那么,在法律制度不断健全、产权改革成果明显和集体经济组织基础得以重构的背景下,进一步探明新型农村集体经济有效参与市场经营的路径,对于壮大农村集体经济、完善基本经营制度和推进乡村全面振兴具有重要的理论与现实意义。

关于新型农村集体经济组织参与市场经营问题,学术界已经积累了一些研究成果。集体作为经营主体参与市场竞争的产业经济模式曾在改革开放初期取得巨大成功,然而自20世纪90年代中期以来,由于集体的社会性质规定和经营能力约束,村社集体普遍退出直接市场竞争,转向依赖出租土地及厂房获得稳定收入的“地租经济”^[5]。伴随农村集体产权制度改革的推进,新型农村集体经济在发展路径上逐渐多元化,主要有资源利用型、资产盘活型、股份合作型、生产服务型和产业带动型等形式^[6]。结合自身产业基础、经营能力等禀赋条件,农村集体经济可选择自主经营、合作经营等不同类型的经营方式^[7]。剥离农村集体经济组织的公共事务,赋予其自主经营权^[8]。无论选择何种方式,集体经济发展都应遵循开放式产权结构、专业化团队运营及市场化发展路径等共性规律。通过探索多种路径参与市场经营,利用市场经济规律发展农村集体经济已成为学界的基本共识。

但与农业产业化龙头企业、供销合作社、农民专业合作社和家庭农场等其他主体相比,新型农村集体经济组织参与市场经营的方式尚不明确。从法人身份和市场主体地位来看,农业产业化龙头企业属于营利法人,有明确的市场主体地位,其内部治理与市场机制相契合,直接参与市场经营的方式和条件已非常成熟。家庭农场在工商登记实践中可登记为个体工商户、个人独资企业或有限责任公司等市场主体形式,从而获取相应的法人身份,因此,其能以非公司法人和公司法人等营利法人身份参与市场;另一部分未在工商部门登记的家庭农场不具有独立法人身份,由于其规模小、业务简单、经营方式灵活,参与市场的准入条件不高。相比之下,供销合作社和农民专业合作社等合作经济组织法人与农村集体经济组织更相似,都同属特别法人,在市场参与问题上都要解决内部民主管理与外部市场逐利之间的矛盾。不同的是,供销合作社的社属企业为营利法人,在长期的改革过程中,供销合作社通过社属企业间接参与市场的方式已比较成熟,而农村集体经济组织入股参股其他市场主体尚处于起步阶段。农民专业合作社有明确的市场主体地位,其资产为成员共有财产,可直接参与一些风险较高的市场经营活动。而农村集体经济组织的资源资产为集体所有,是公有财产,这很大程度上决定了其只能采取保守稳健的方式参与市场经营。

总之,现有关于新型农村集体经济参与市场经营的文献,虽然总结了当前集体经济参与市场的多种路径,但相较于直接或间接参与市场途径相对成熟的其他经济主体而言,农村集体经济组织如何参与市场、以何种方式参与市场的研究明显不足。因此,本文将重点分析新型农村集体经济组织通过自主经营直接参与和通过合作经营间接参与两种路径的优劣,为探索新型农村集体经济组织参与市场化经营的有效路径提供有益参考。

二、新型农村集体经济发展的组织特征与现实基础

(一) 组织特征

1. 经济公有制和成员封闭性:自主经营的必要性

从经济属性看,《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第八条明确规定,农村集体经济

组织实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。农村的生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济。《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》也明确提出,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。从以上法律和政策规定可以看出,新型农村集体经济组织以土地集体所有为基础,具有公有制经济的本质属性。

从成员属性看,作为承载土地所有权的公有制属性主体,农村集体经济组织有其严格的规定性,与农民集体具有唯一对应性^[2]。《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》从“依据有关法律法规,按照尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可的原则,统筹考虑户籍关系、农村土地承包关系、对集体积累的贡献等因素”提出了确定集体成员身份的基本准则。但目前还没有关于集体成员身份确认的全国性立法,从各省制定的地方性法规来看,户籍^①、土地承包关系^②、实际履行义务^③、实际居住生活^④等是成员认定的法律标准。虽然各地对集体经济组织成员的认定标准各有侧重,但可以看出,集体成员具有明显的封闭性和社区性特征。

公有制经济的本质属性和封闭性特征的成员构成,二者共同决定了新型农村集体经济组织的根本目标,即实现收益分配公平和服务集体组织成员。这在客观上要求新型农村集体经济组织在参与市场过程中尽可能采取自主经营的方式,以确保集体资产增值收益由成员分配和集体发展成果全体成员共享。

2. 特别法人身份和特殊市场主体:合作经营的可能性

《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)第一编第三章第九十六条明确将农村集体经济组织确定为特别法人。这一规定意义重大,它不仅解除了农村集体经济组织“宪法上有法律地位,民法上无法律人格”的尴尬困境,而且扎实奠定了其民事主体资格,使农村集体经济组织取得法人资格,有法可依^[9]。《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》也明确指出,“农村集体经济组织是集体资产管理的主体,是特殊的经济组织,可以称为经济合作社,也可以称为股份经济合作社”。由此,农村集体经济组织作为特别法人,有资产、有法定代表人、有业务范围,可以到银行开立账户,具备了市场主体从事经营活动的基本要素。但是,根据《中华人民共和国市场主体登记管理条例》第二条规定,农村集体经济组织尚未被明确列为市场主体类型。

理论上,完成集体产权制度改革的新型农村集体经济组织仍然与一般市场主体有明显区别,表现在,新型农村集体经济虽然实现了收益权按份共有,但所有权依然是封闭的集体所有权,不具备股权穿透性。改革后形成的股权实质上是一种不可分割资产基础上的股权收益凭证,而非物权意义上的股权,与一般投资形成的股权具有本质的不同。组织成员也不是一般意义上的投资主体,只是收益主体和决策主体。总之,农村集体经济组织虽然取得了法人资格,兼有营利功能,但并非作为完全市场主体的营利法人^[10]。因此,新型农村集体经济组织是一个能直接参与市场经济活动,但又要兼顾其特别法人性质的特殊市场主体。

拥有法人身份的新型农村集体经济组织可以直接参与市场经营。但作为特别法人,其直接参与市场经营仍面临诸多限制,尤其是在一些竞争程度高、经营风险大的市场领域。基于此,当

① 2007年制定、2008年修订的《湖北省农村集体经济组织管理办法》第十五条规定:“凡户籍在经济合作社或经济联合社范围内,年满16周岁的农民,均为其户籍所在地农村集体经济组织成员。”

② 2018年制定的《江苏省农村集体资产管理条例》第十八条规定“下列农村居民一般应当确认为本集体经济组织成员:(一)农村土地二轮承包时取得土地承包经营权且户口一直在本集体经济组织所在村(社区)的人员……”

③ 2006年制定、2013年修订的《广东省农村集体经济组织管理规定》第十五条规定:“原人民公社、生产大队、生产队的成员,户口保留在农村集体经济组织所在地,履行法律法规和组织章程规定义务的,属于农村集体经济组织的成员。实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制时起,集体经济组织成员所生的子女,户口在集体经济组织所在地,并履行法律法规和组织章程规定义务的,属于农村集体经济组织的成员。”

④ 2016年制定的《天津市村集体经济组织成员资格认定指导办法(试行)》第六条规定:“开展村集体经济组织成员资格认定工作要综合考量户籍登记、土地承包、居住生活以及对村集体履行义务等因素。”

新型农村集体经济组织需要参与一些高风险经营领域时,其往往会联合其他市场主体,通过多种合作方式借助公司等营利性法人主体间接参与市场经营。

3. 兼具提供公共服务与促进经济发展双重目标:两种经营方式的权衡

农村集体经济组织具有为农民提供公共服务的社会功能和提高农村资产经济效益、实现农村资产保值增值的经济功能^[11]。一方面,农村大量的留守老人、留守儿童及城乡公共服务存在巨大差距,需要集体经济发挥财政再分配的补充效应,农村居民日益增长的公共服务需求也亟须集体经济补齐农村社会福利短板。另一方面,农村大量的资源资产,尤其是用于集体统一经营的经营性资产要实现保值增值,要求集体经济参与市场经营;数以亿计的小农户需要实现发展增收从而迈向共同富裕,也需要集体经济组织参与市场盘活集体资源资产。由于农村集体经济组织承担着重要的社会性功能,既要维持农村社区的基本保障和正常运行,又要带领集体经济组织成员实现共同富裕,客观上要求其对内服务成员,提供社会公共服务,促进社会公平;对外参与市场竞争,追求经济效益。

从集体资源资产来看,集体资产既有公共性、保障性、社会性的特征,其目标是保障集体成员共同利益的最大化,同时作为资产也有追求盈利增值、开发利用收益最大化的市场逐利属性^[12]。具体而言,对于集体所有的土地等资源性资产,需要在二轮承包到期后顺利实现农户土地延包,在保持土地承包关系长久不变的基础上进一步深化农地“三权分置”改革,在充分保护集体经济组织成员土地权益的基础上提升其土地收益。对于用于公共服务的非经营性资产,要探索集体统一经营的运行管护机制,更好地为集体成员和社区居民提供公益性服务。对于用于集体统一经营的经营性资产,要在产权制度改革的基础上探索多种形式的市场运行模式和收益分配机制,发挥其在初次分配和再分配环节为集体成员提供收益与福利保障的作用,构筑共同富裕的底线公平^[13]。

提供公共服务和促进经济发展分别对新型农村集体经济组织参与市场提出不同要求。前者通常要求集体经济通过自主经营的方式参与市场,原因是发展公共服务事业更加强调公平,相关项目的投资回报率低,难以吸引其他市场主体进行合作经营。后者则主要追求效率,要求集体经济充分参与市场竞争,积极与其他市场主体进行合作经营以促进集体资源资产价值提升。因此,为兼顾效率与公平,发展集体经济需要在促进经济发展与提供公共服务之间权衡,更要健全经济发展反哺公共服务事业的内部分配机制。

(二) 现实基础

1. 农村集体产权制度改革阶段性任务基本完成,农村产权关系得以理顺

我国农村集体产权制度改革阶段性任务基本完成。一是全面完成农村集体资产清产核资,明晰农村产权归属。截至2021年底,已完成集体产权制度改革的村量化资产总额为2.7万亿元,村均473.2万元。分地区看,东部、中部、西部和东北地区完成集体产权制度改革的村量化资产总额分别为1.6万亿元、6262.6亿元、4282.4亿元和1002.5亿元,村均量化资产总额分别为675.6万元、396.4万元、285.4万元和315.1万元^①。清产核资与股权量化有效防止了村集体资产被平调、侵占,为盘活农村集体资产奠定了良好基础。二是全面确认农村集体经济组织成员身份,推进经营性资产股份合作制改革。截至2021年底,村级确认集体经济组织成员9.2亿人,完成改革的村集体2021年当年分红498.9亿元,向成员分红的村达6.3万个,占完成改革村数的11%^②。这一举措对于切实维护农民合法权益、增加农民财产性收入、让广大农民分享改革发展成果具有重大现实意义。

① 根据《中国农村政策与改革统计年报》(2021年)数据整理计算。

② 数据来源:《中国农村政策与改革统计年报》(2021年)。

2. 新型农村集体经济组织得以重构,奠定了进一步发展的组织基础

从农村集体经济组织发展情况来看,2015年,全国共有村级集体经济组织243761个,占同年汇总村数的40.4%;同时,由村委会代行村集体经济组织职能的村数为360283个,占同年汇总村数的59.6%^①。以上数据表明在农村集体产权制度改革全面开展之前,大部分村没有独立的集体经济组织。在农村集体产权制度改革试点阶段,参与改革的村数较少,主要集中在东部地区和几个重点省份。数据显示,截至2015年底,全国完成产权制度改革的村5.8万个,仅占全国村总数的9.6%。分地区看,东部、中部和西部地区完成产权制度改革的村占比分别为91%、2.9%和6.1%,其中,四川完成改革的村数在西部地区占比达84.8%。分省份看,北京、江苏、浙江、山东、广东和四川6省(市)完成产权制度改革的村占全国完成村数的92.8%^②。

2016年《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》出台后,农村集体产权制度改革在全国范围内开展,到2021年底,我国约有57.0万个村级集体经济组织、39.5万个村民小组和993个镇级单位完成了集体产权制度改革^③。分地区看,东部、中部、西部和东北地区分别有村级集体经济组织23.0万个、15.8万个、15.0万个和3.2万个,以镇为单位的集体经济组织637个、150个、204个和2个^④。综合来看,农村集体产权制度改革在确认成员身份、清产核资和股份量化的基础上建立了新型农村集体经济组织,改变了过去大部分村庄由村委会代行集体经济组织职能的现状,为农村集体经济的进一步发展奠定了组织基础。

3. 各地因地制宜积极探索发展路径,基本形成集体经济市场化经营的两条路径^⑤

从全国农村集体资源资产的禀赋情况看,通过农村集体产权制度改革摸清了农村资源资产底细,农村土地、宅基地以及各类集体经营性资产和非经营性资产总量丰富。分地区看,耕地、林地等土地资源中西部地区多而东部地区少,宅基地则表现为东部、中部、西部和东北部宅基地宗数逐渐减少,其中,中部和东北地区的闲置宅基地宗数在宅基地宗数中的占比超过全国平均水平。从集体资产看,整体上东部地区资产总量丰富且以经营性资产为主导,而中西部和东北地区资产总量少且以非经营性资产为主导。农业劳动力资源分布则基本与农业大省相匹配,河南、山东、四川等农业大省从事家庭经营的劳动力较多。总之,地区之间的农村集体的资源禀赋差异较大。

基于自身资源禀赋,各地因地制宜,积极探索新型农村集体经济发展的有效路径。其中有:(1)资产租赁型,如北京市海淀区玉渊潭公社,凭借自身拥有大量实物资产的优势,成立企业集团(玉渊潭农工商总公司),通过集体资产出租发展酒店、置业和物业管理等经营业务实现集体经济发展。(2)为农服务型,如贵州六盘水市,在保证土地集体所有性质不变等前提下,引导农户将已确权的土地承包经营权入股到企业、合作社和家庭农场等经营主体,促进农户与经营主体“联产联业”“联股联心”,从而实现集体经济快速发展。(3)产权流转型,如天津市宝坻区,以农村产权流转交易市场建设试点为契机,构建市场服务体系,为农户提供土地承包经营权、农村集体资源性资产、农村经营性资产和农村建设项目招标四大类鉴证服务,通过挂牌交易促进集体资产保值增值。(4)联合经营型,如河南省濮阳市范县孙庄村,通过整合利用财政资金共160万元,与当地的食品企业联合创办食品加工厂,双方约定盈利额的10%归集体经济^[14]。(5)抱团发展型,如浙江桐乡探索出自主经营、在地投资、飞地投资和平台经营四种集体经济抱

① 数据来源于《中国农村经营管理统计年报》(2015年)第39页。

② 数据来源于《中国农村经营管理统计年报》(2015年)第17页。

③ 同年全国汇总村数为53.6万个、汇总村民小组数452.5万个,村级集体经济组织数大于村数,原因是合村并组后有的村集体经济组织尚未合并。

④ 根据《中国农村政策与改革统计年报》(2021年)数据整理计算而得。

⑤ 所涉案例如无标注均来源于作者参与的调查,可参见孔祥智等:《创新与发展——农村集体产权制度改革及效应研究》,北京:经济管理出版社,2022年,第572-574页。

团发展模式^[15]。

总之,各地区结合自身实际探索出多种多样的实践模式,总结起来基本形成了两条路径:一是自主经营,集体经济组织通过自办企业等方式直接参与市场经营,如成立企业集团等主体开展市场经营;二是合作经营,集体经济组织依托其他主体参与市场经营,如通过入股、联营等方式依托企业、合作社等经营主体参与市场。

三、自主经营:政策机遇与现实挑战

(一) 政策机遇

1. 脱贫攻坚和乡村振兴投入大量政策资源

在脱贫攻坚阶段,由于脱贫目标的达成有时间要求,各地在设计年度集体产权改革方案时,通常选择将改革和脱贫结合在一起,例如,六盘水市和东平县将政策性扶持资金(包括扶贫资金)入股合作社的设计就是脱贫的手段之一^[7]。2015至2017年间,四川青川县投入各级财政资金2744.215万元,在全县79个贫困村设立贫困村产业扶持基金,支持村集体经济组织利用基金发展产业,发展壮大村级集体经济^①。这种将分散的扶贫资金投入村集体经营的项目统一运营的模式,为农村集体经济自主经营积累了资源资产。党的十九大报告在提出实施乡村振兴战略之时就将“壮大集体经济”作为实施乡村振兴战略的重要内容。在随后多个中央一号文件中,发展壮大(新型)农村集体经济都是全面推进乡村振兴战略的重要组成^②。在国家顶层设计和战略指导下,各级党委、政府高度重视农村集体经济发展并投入了大量政策资源。如江苏灌云县于2021年确定23个村集体经营性收入低于30万元的重点帮扶村,每村安排资金60万元用于发展农村集体经济^③。杭州市萧山区于2022年安排村级集体经济发展项目财政扶持资金1710.44万元^④。政策资源的注入为集体经济直接参与市场提供了资金支持。

2. 农村集体产权制度改革奠定了组织基础

2007年,农业部出台的《关于稳步推进农村集体经济组织产权制度改革试点的指导意见》提出,引导有条件的地方开展以股份合作为主要形式的产权制度改革。2014年,农业部等三部委联合下发《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方案》,在全国选取29个省份进行改革试点。2016年《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》出台,以经营性资产股份合作制改革为主要内容的农村集体产权制度改革在全国全面开展。到2021年底,全国约57万个村完成产权制度改革,通过清产核资、成员确定和股份量化等具体举措理顺了农村集体资源资产背后的产权关系,为集体经济组织进一步参与市场经营奠定了制度基础。同时,产权制度改革通过政经分离、登记赋码等措施,基本实现了农村集体经济组织的重建和管理机制升级,为农村集体经济组织有效参与市场经营奠定了良好的组织基础。

3. 相关法律法规更加健全优化制度环境

《宪法》第八条明确了集体经济组织在我国农业经营体制中的法律地位,《民法典》等国家

① 资料来源:青川县人民政府网站;<http://www.cnqc.gov.cn/New/Detail/20220617045130173.html>。

② 如2018年《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出“探索农村集体经济新的实现形式和运行机制”;2021年《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》提出“发展壮大新型农村集体经济”;2022年《中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》提出“支持农业服务公司、农民合作社、农村集体经济组织、基层供销合作社等各类主体大力发展单环节、多环节、全程生产托管服务”和“探索新型农村集体经济发展路径”;2023年《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》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”。

③ 资料来源:中华人民共和国财政部网站;http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/xinwenlianbo/jiangsucaizhengxinxilianbo/202108/t20210827_3748849.htm。

④ 资料来源:萧山区人民政府网站;http://www.xiaoshan.gov.cn/art/2022/12/15/art_1229293116_1828331.html。

法律进一步明确了新型农村集体经济组织的特别法人地位。十三届全国人大常委会第三十八次会议对《中华人民共和国农村集体经济组织法(草案)》进行了审议,目前该法正在讨论修订过程中。在国家不断健全法律体系的同时,各地纷纷出台关于新型农村集体经济组织的地方性法规,如《四川省农村集体经济组织条例》《黑龙江省农村集体经济组织条例》《广东省农村集体经济组织管理规定》等,为规范农村集体经济组织管理、保障农村集体经济组织及其成员的合法权益、鼓励农村集体经济组织作为特别法人直接参与市场竞争提供了法律保障。

(二)现实挑战

1.一套人马与多个组织管理之间的人才困境

由于农村专业经营人才紧缺、农村职业经理人市场发育不成熟等,符合村集体经济组织经营管理要求的专业人才严重缺乏。村党支部、村委会、村集体经济组织和村办合作社(企业)等主体“多个班子、一套人马”的现象普遍存在。如江苏省江阴市华西村,该村在产权制度改革后成立了农村社区股份合作社,其负责人基本上由村党支部书记或者村委会主任担任,或者直接由村两委班子兼任,改制后村党支部、农村集体经济组织与村民自治组织职能交叉,未能做到各司其职、各负其责^[16]。村两委干部“身兼多职”,导致村委会与村集体经济组织“政经分离”的改革停留在形式上,实际的日常经营管理并未向专业化方向转变。在此情境下,集体经济组织直接参与市场经营必然要求村干部具有较强的经营能力,要求他们具备争取政策支持、捕捉市场机会、组织生产要素等能力。现实情况是,可能会出现个别企业家型的村干部,但村干部难以普遍成为企业家^[5]。因此,与一般市场主体相比,农村集体经济组织由于缺乏专业化的经营管理人才,在直接参与市场经营方面面临掌握和应用市场规则、开展专业化经营运作和适应市场变化等方面的挑战。

2.一个组织与多种资产运营之间的实践困境

《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》明确了农村集体资产包括资源性资产、经营性资产和非经营性资产^①。其中,对于集体土地等公有制专属资产其所有权不可交易也不可被折股量化,其所有权利益只能被全体集体经济组织成员公平分享^[17]。而集体经营性资产则可以折股量化并在市场上自由流通,任何市场主体均能通过等价交换的方式获得其所有权,其收益可以按照成员所占的股权份额进行分配。由于不同类型的资产管理和收益分配要求不同,集体经济组织需要针对不同类型的资产设计不同的管理和分配制度,既要实现对经营性资产收益按股分红的目的,又要坚持资源性资产收益分配的公有制逻辑。这种在一个组织内清晰分割几类资产及其收益的制度设计在理论上可行,但在实际操作过程中通常遭遇困境。如部分地区在改革中存在股份泛化问题,在资产量化环节因未明确集体资产折股量化范围,出现将公益性资产泛化折股现象^②。同一个项目在运营中涉及多种类型资产时,随着时间的推移,可能难以分清资源性资产和经营性资产所带来的收益占比,从而造成平均分配和按股分配之间难以合理分割。

3.民主决策与市场机制之间的治理困境

取得特别法人身体的新型农村集体经济组织在法律层面初步确立了其市场地位,可以同企业、农民专业合作社等其他市场主体共同参与市场竞争,利用市场机制实现经营性资产的保值增值。但是,作为依法代表成员集体行使所有权的集体所有制主体,“坚持社会主义集体所有

① 农村集体资产包括农民集体所有的土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等资源性资产,用于经营的房屋、建筑物、机器设备、工具器具、农业基础设施、集体投资兴办的企业及其所持有的其他经济组织的资产份额、无形资产等经营性资产,用于公共服务的教育、科技、文化、卫生、体育等方面的非经营性资产。这三类资产是农村集体经济组织成员的主要财产,是农业农村发展的重要物质基础。

② 详见孔祥智等:《创新与发展——农村集体产权制度改革及效应研究》,北京:经济管理出版社,2022年,第253页。

制”“坚持民主管理”是新型农村集体经济组织的基本原则。基于此,新型农村集体经济组织要体现公有制属性的本质要求,在组织内部治理上实行民主管理和代理决策,采取“一人一票”的决策方式;在集体收益分配上,集体经济组织的“可分配收益按照量化给本集体经济组织成员的集体经营性财产收益权份额进行分配”,该份额在折股量化时一般是基于人人均等的原则,按照成员人数平均量化到个人。这种在表决机制和收益分配上遵循公平分享的公有制逻辑,与其利用市场机制实现经营性资产保值增值所要求的市场逐利属性相矛盾。如北方某村在城市化改造中获得 7 亿多元的土地腾退补偿款,除去各类补偿和保险还剩 1 亿元左右,村集体想利用这笔资金进行经营投资以实现资产保值增值,但在民主决策过程中,村民认为这笔钱应存入镇级财务代管的专户,不能作为经营资金,导致集体经济组织经营性资金缺乏,这与市场追求高效和最优配置资源的原则相悖^①。参与市场竞争要求集体经济组织建立具有高效决策的现代企业制度,但基于集体资产的公共性和成员参与的平等性,新型农村集体经济组织内部决策过程往往是高成本、低效率的,这种内部决策机制难以适应其参与市场竞争所需要的现代企业制度的要求。

(三) 自主经营的市场研判

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经营,能够最大限度发挥村集体整合资源资产和调动成员积极性的优势,更能通过对资源性资产收益的公平分配和基于非经营性资产发展农村公共服务事业,有利于实现发展成果由全体成员共享,推进共同富裕目标实现。随着社会主义市场经济体制的不断完善和农村集体产权制度改革的深入推进,新型农村集体经济直接参与市场经营的条件将越来越成熟。但现阶段,由于集体经济的社会公共服务属性,集体经济组织自主经营还面临诸多困境和制度障碍,在专业经营人才、内部资产管理和外部市场适应等方面遭遇瓶颈,使得整体上集体经济组织自主经营面临的挑战可能大于机遇。实践中,集体经济直接参与市场经营的案例也相对较少,大多发生在经济发达地区、集体资产雄厚且拥有具备企业家才能领导人的村庄。

四、合作经营:比较优势与潜在风险

(一) 比较优势

1. 一般市场主体更有利于参与市场竞争

与公司制企业、农民专业合作社等其他一般市场主体相比,新型农村集体经济组织法人面临着税务登记、资产抵押、融资、清算破产等实际困难。同时,出于集体资产安全性的考虑,集体经济组织一般只从事低风险的市场经营活动。新型农村集体经济组织这种“半市场化”特征导致的经营限制,使其在市场经济活动中难以得到其他主体的完全认可。通过合作经营的方式依托公司等其他主体参与市场经营,可以借助这些主体拥有成熟的现代企业制度和丰富的市场竞争经验,更方便按照市场运行机制开展市场合作与竞争。如贵州省盘州市贾西村^②。该村利用扶贫资金入股国有宏财聚农公司,形成“龙头企业+合作社+农户”模式发展刺梨产业,依托龙头企业与外部公司和园区合作,建立刺梨加工生产线,发展乡村特色旅游,有效促进了产业链价值链的延伸。依托其他主体参与市场经营,能够帮助新型农村集体经济组织跳出社区发展,实现集体经济从“社区经济”“单元经济”向国内统一大市场拓展。

① 资料来源:中国妇女报 2022 年 1 月 21 日第 6 版, http://paper.cnwomen.com.cn/html/2022-01/21/nw.D110000zgfnb_20220121_5-6.htm。

② 案例来源于课题组的实地调查。

2.专业管理团队更有利于运营集体资产

新型农村集体经济自主经营面临的最大困境则是缺乏专业的资产运营管理人才,而通过合作经营的方式依托其他主体参与市场经营则能够有效弥补自身人才短板。如云南省富源县小冲村^①。该村是典型的高寒山区村,由于资源禀赋条件差、经营人才缺乏,村集体经济经营以资产租赁为主,通过与嘉津生态农业有限公司和温氏食品集团股份有限公司合作,将依靠政策和项目资金建设的大棚、养猪场等设施以每年 16.5 万元和 3.6 万元的租金租给外部企业经营,借助企业的管理经验、专业技术和市场运营,促进地方老化品种改良和产品市场竞争力提升,实现了村集体经济稳定增收。与集体经济组织相比,公司制企业等外部主体具有明显的要素优势,不仅具有专业的运营管理团队,还具有更丰富的融资渠道、更先进的知识技术和更科学的管理理念等。基于这些要素优势,通过外部主体参与市场经营更能促进农村资源开发和产业链延伸,从而实现资产保值增值,这是一条既能提高集体资产运营效率,又能解决缺少带头人难题的发展路径。

3.独立法人主体更有利于实现风险隔离

虽然集体经济组织一般从事较为稳健的经营项目,但参与市场经营就会面临风险。在经营不善的情况下,新型农村集体经济自主经营将导致市场风险波及集体资产,甚至造成集体资产缩水。这也是部分村干部怯于在集体资产经营机制上进行创新探索的原因之一。通过合作经营的方式依托其他主体参与市场经营,企业等其他主体作为独立法人自主开展经营活动,集体经济组织以其出资额为限承担有限责任,能有效隔离市场波动对集体经济组织本身的冲击。如四川省内江市朝阳镇下坝桥村^②。该村村民将土地入股集体经济组织,村集体以土地经营权和集体资产入股雷丰种植公司,共同开发千亩柑橘产业园,前三年公司每年给村集体固定分红 3.6 万元,第四年起,公司、农户、村集体按 65%、30%、5%的比例分配收益。下坝桥村以土地经营权和依托财政资金形成的集体资产入股公司,保障了土地固定租金收入,同时,由公司开展经营,实现村集体经济组织仅以入股资产承担有限责任。在维护集体资产统一性的前提下,通过统分结合、外部联合的开放创新经营,可以将集体资产社会保障属性与市场经营属性适度分离、经营风险适度隔离,为集体资产融入市场、释放经营活力提供制度保障^[18]。

(二)潜在风险

1.外部资本控制造成集体资产流失

在集体经济入股参股外部企业实践中,村集体在经营管理上的弱势,往往不能实现集体控股,进而导致在按股决策的公司制企业中,这部分集体资产将被外部工商资本实际控制。同时,将资产入股外部主体,实际上是集体经济组织委托外部主体对部分集体经营性资产进行运营管理,此过程中必然产生委托代理问题。由于资产运营的风险防范体系尚未健全,加之集体经济组织往往缺乏专业资产管理人才和有效的资产监管机制,这部分集体经营性资产常由外部主体独立运营,使得集体经济组织难以对其进行有效监管。因此,在新型农村集体经济合作经营的模式中,可能产生外部资本实际控制和侵占集体资产,导致集体资产流失的风险。如浙江省宁海县胡陈乡岔路村^③。该村将集体所有的茶叶山对外承包后,不仅失去了管理权,甚至连基本的租金都很难收回,造成了外部资本对集体资产的严重侵占。

2.集体谈判弱势造成利益分配不合理

借助外部主体参与市场经营,无论是入股、联营还是其他合作方式,集体经济组织必然要经

① 案例来源于课题组的实地调查。
② 案例来源于课题组的实地调查。
③ 资料来源:中共浙江省纪委检委网站, http://www.zjsjw.gov.cn/gongzuodongtai/jiandujiancha/202201/t0220114_5416892.shtml。

历与外来资本的谈判过程。由于集体经济组织所拥有的经营性资产中,建筑物、生产设施和农田水利设施等固定资产占比最多,资产专用性程度高,资产变现和用途受到极大限制,导致集体在谈判过程中处于弱势地位,难以获得合理的股权占比。如广西壮族自治区北泗镇在勤村^①。该村将集体林地对外发包,在没有准确测量林地面积的情况下,承包方一次性交了400元租金,共17年,40亩林地的租金收益每年仅23.53元,按照实际测量面积,每亩年租金实际仅为0.33元,与市场价格相差较大,导致村集体未能获得合理的资源发包收益。因此,在利益分配过程中,受资产专用性、信息不对称等因素影响,集体经济组织的资源性资产等难以在与外部主体的合作中取得合理报酬。

3. 外部主体介入威胁农民决策主体地位

农村集体财产的经营管理主体是农村集体经济组织,集体经济组织通过成员集体民主决策决定如何管理和运营集体财产。在集体经济组织引入外部主体参与集体资产的市场运营过程中,由于资产以入股等形式委托给外部主体进行市场化运营,外部主体实际上成为这部分资产的运营决策者。虽然集体经济组织会与外部主体就资产的用途等签订契约,但实践中为了适应市场变化,外部主体会要求集体经济组织放松契约中的某些限制条件,在监管不力的情况下甚至私自变更条件。在大部分承包式的集体经济发展模式中,外部主体都不会将决策权交给村集体,更谈不上让农民参与决策。除了上述浙江、广西的例子,课题组对云、贵、冀集体经济的调研发现,在资源发包和资产租赁等发展模式,农民在集体经济的运作中几乎没有决策权。在经营决策实际突破集体成员边界的情境下,外部主体可能会倒逼集体经济组织内部成员的封闭性,在一定程度上削弱农民在集体经济组织中的决策主体地位。

(三) 合作经营的发展预期

由于集体经济组织自主经营尚不具备明显的市场竞争优势,各地积极探索通过招商引资、入股参股等方式与其他市场主体合作,共同参与市场。相比之下,合作经营模式具有能够充分参与市场、能利用外部主体的优势资源和实现市场风险的适度隔离等优势。更关键的是,该模式对集体经营性资产的规模要求不高,在地区拥有一定特色产业发展的基础上,外部主体可通过流转农地经营权、租赁集体房屋校舍和接受村集体的政策扶持资金入股等方式形成合作。对于大部分地区,尤其是经营性资产少但资源性资产多的中西部和东北地区的村集体而言,选择合作经营更有优势。但也应看到,集体经济组织依托外部主体参与市场也面临集体资产流失、利益分配不合理和集体成员封闭性被突破等风险。综合来看,集体经济组织合作经营所能获得的比较优势可能大于潜在风险。实践中,大部分村庄通过合作经营的模式间接参与市场经营,获得了较好的经济社会效果。可以预见,随着农村集体产权制度改革成果不断巩固,城市、社会等外部资源陆续进入乡村,集体经济组织与外部市场主体合作发展的空间和路径将持续拓展。

五、主要结论与政策建议

(一) 基本结论

基于当前新型农村集体经济在理论和实践上发展路径尚不清晰,本文在分析集体经济发展现状的基础上,提炼了自主经营与合作经营两种当前集体经济发展的主要路径,并分析了两种路径各自的优劣,主要结论如下:

第一,新型农村集体经济的两条发展路径各有优劣。作为具有特别法人身份的特殊市场主

^① 资料来源:中共广西壮族自治区纪检监察网站, <https://www.gxjjw.gov.cn/staticpages/20220316/gxjjw6231ac0b-169332.shtml>。

体,新型农村集体经济自主经营具有资源统筹优势,能为促进分配公平提供经济基础,但面临专业人才紧缺、资产管理复杂和决策成本高企等现实约束。而合作经营方式通过借助外部主体优势,既能更加契合市场机制,又能适度隔离市场风险;但由于资本的天然逐利性,该方式面临集体资产流失、利益分配不合理和集体成员封闭性被突破等风险。

第二,村庄禀赋结构差异决定了新型农村集体经济选择不同的发展路径。自主经营要求村集体有丰富的经营性资产和专业管理人才;从经济地理位置看,村庄所处区位的营商环境较好,市场距离近。因此,该路径更适用于少数东部地区、城郊村、城中村等具备较强资源动员能力和拥有资产运营人才的村集体。合作经营则对村庄资源资产的要求不高,重点是通过引入外部主体对村庄生态自然资源进行开发利用,以发展特色产业项目。因此,该路径只需要村集体有丰富的生态自然资源和适当的特色产业发展条件,适用于大多数中西部地区和传统农业村等具有一定特色产业发展条件的村集体。

第三,两种路径不应该采取“非此即彼”的策略,而应该建立“互相补充”的思路。随着社会主义市场经济体制的不断完善和农村集体产权制度改革的深入推进,新型农村集体经济组织直接参与市场经营的条件将越来越成熟。但现阶段,集体经济直接参与市场经营还面临诸多困境和制度障碍,依托其他市场主体间接参与市场经营是当前更具比较优势的路径选择。因此,在农村集体产权制度取得阶段性成果的当下,对于大多数农村集体经济组织而言,重点应该基于集体禀赋优势更多采取合作经营的模式以提高市场效率,并积极培育可以自主经营的发展领域以照顾更多集体公共利益。

(二) 政策建议

在乡村振兴战略全面推进和农村集体产权制度改革取得阶段性成果的背景下,发展壮大新型农村集体经济,促进新型农村集体经济有效参与市场经营,需要在增强市场主体地位、培育专业人才队伍、完善资产监管机制和制定分类引导策略等方面进一步优化政策环境。

1. 增强农村集体经济组织的市场主体地位

虽然《民法典》和《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》等法律或政策文件明确了集体经济组织的特别法人身份并要求进一步强化其市场主体地位,但实践中集体经济组织的市场主体地位认可度还不高,难以直接充分参与市场合作与竞争。因此,需要进一步优化农村集体经济参与市场经营的法律和政策环境。一是完善《中华人民共和国市场主体登记管理条例》等法律法规,从法律层面明确集体经济组织的市场主体地位。尤其是即将出台的《中华人民共和国农村集体经济组织法(草案)》,应该对集体经济参与市场的方式和有限承担市场风险责任等内容做出相关规定。二是继续加强政策引导,促进集体经济组织或村(股份)经济合作社与其他市场主体进行合作,增强新型农村集体经济组织的市场认可度。三是深入推进农村集体产权制度改革,促进农村集体资源性资产和经营性资产管理主体分离,由村集体经济组织成立村(股份)经济合作社或资产管理公司,专门负责运营管理集体经营性资产。

2. 培育农村集体资产运营管理的专业人才队伍

促进新型农村集体经济有效参与市场经营,亟须加快引进和培育一批专业的集体资产运营管理人才。一是优化集体经济组织治理结构,引入职业经理人制度,鼓励村集体从返乡大学生、私营企业家等返乡入乡人员中遴选专业人才,专职负责集体经营性资产的运营管理。二是培育专业化的集体资产运营人才。建立政府、高校和村集体联合培养机制,鼓励农业院校和涉农职业培训机构针对农村发展新需求改革课程体系,重点从村两委干部、返乡入乡人才和乡村青年中遴选人员,培养农村资产运营管理的专业化人才队伍。三是建立健全专业人才引育留用的激励机制。创新薪酬激励制度,设计多元化的薪酬体系,确保专业人才在资产运营过程中能获得合理的报酬;完善对专业人才的社保支持体系;在充分尊重集体成员意见的前提下,通过民主程

序赋予其一定的集体事务决策权,增强外来专业人才的归属感。

3. 完善农村集体资源资产运营的监督管理机制

壮大集体经济必须坚持集体所有,在促进集体经济参与市场经营过程中,必须防止集体资产流失。在充分尊重和赋予集体经济组织资产运营管理自主权的前提下,健全资产监督管理机制,构建行政监督、民主监督和社会监督相协调的农村集体资产监管体系。一是健全政府行政监管机制,完善农村集体资产监督管理的指导意见,明确集体自营、合作经营和投资经营等不同类型的农村集体资产运营模式中的责任主体,强化对外部市场主体的行为监督。二是完善村庄民主监督机制,优化集体经济组织与外部主体的合作机制,完善成员监督与监事会监督相结合的民主监督机制,建立健全集体资产运营的信息公开制度,畅通民主监督通道,保证成员监督权的有效实现。三是建立第三方审计监管机制,探索建立集体资产运营的社会监督机制,对集体经济组织和外部合作主体开展第三方审计监督。

4. 制定农村集体经济参与市场的分类引导策略

不同地区的集体经济在资源禀赋、经营人才和市场化水平等方面差异较大,新型农村集体经济参与市场经营,应结合村庄实际因地制宜,根据自身禀赋条件选择恰当的发展模式,因此,地方政府应根据区域实际制定差异化的引导策略。一是对于资源资产丰富但缺乏资源整合能力和专业运营人才的村庄,积极引导其通过合作经营的方式与外部市场主体合作,探索通过资源发包、物业出租、居间服务和资产参股等多样化途径参与市场经营。二是对于拥有资源整合与专业经营人才的村集体,鼓励其探索通过自主经营的方式自办企业、合作社等经营主体,探索集体产权流转、农业生产托管、农村养老托幼等多种直接经营形式,提升村集体的公共服务能力。三是树立两条路径相互补充的发展观念,鼓励村集体根据自身实际,探索自主经营和合作经营相结合的新型农村集体经济发展模式,为新时代农业农村经济发展开辟新空间。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 宋志红.论农民集体与农村集体经济组织的关系[J].中国法学,2021(3):164-185.
- [3] 曾博.基于组织形态发展的工商资本下乡合作模式研究——兼论农户主体权益保障[J].学习与探索,2018(3):133-137.
- [4] 陈靖.村社理性:资本下乡与村庄发展——基于皖北T镇两个村庄的对比[J].中国农业大学学报(社会科学版),2013,30(3):31-39.
- [5] 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),2021,21(2):22-30.
- [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] 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.
- [8] 郭小燕.乡村振兴背景下的农村“政经分开”:目标检视与困局突围[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2022,49(6):66-72.
- [9] 于雅璵.“特别法人”架构下我国农村集体经济组织改革发展路径析[J].海南大学学报(人文社会科学版),2020,38(6):69-77.
- [10] 曹相见.农村集体经济组织特别法人的特别效果[J].法学论坛,2023,38(2):57-67.
- [11] 崔艳峰.论农村集体经济组织的破产能力[J].学习与探索,2022(3):83-90.
- [12] 罗兴,马九杰.不同土地流转模式下的农地经营权抵押属性比较[J].农业经济问题,2017,38(2):22-32.
- [13] 程世勇.发展壮大农村新型集体经济助力乡村振兴[J].人大论坛,2022(6):66-67.
- [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] 郝文强,王佳璐,张道林.抱团发展:共同富裕视阈下农村集体经济的模式创新——来自浙江桐乡市的经验

[J].农业经济问题,2022,43(8):54-66.

[16] 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.

[17] 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,2022,44(3):39-56.

[18] 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,2020,41(6):43-52.

(责任编辑:宋雪飞)

**The Choice of Development Path for the New Rural Collective Economy:
Independent Management or Cooperative Management**

ZHONG Zhen, LIAO Xueqian, CHEN Rui

Abstract: The development of the new rural collective economy is a strategic initiative emphasized by the 20th National Congress of the Communist Party of China. Both the Opinions on Steadily Promoting the Reform of the Rural Collective Property Rights System, issued by the CPC Central Committee and the State Council, and the No.1 Document of the CPC Central Committee in 2023, have provided institutional arrangements for this endeavor. However, a consensus regarding how collective economic organizations can effectively participate in the market has not yet been reached in theoretical research and practical exploration. Drawing on the organizational characteristics and practical foundation of the new rural collective economy, this paper conducts a comprehensive analysis of the advantages and disadvantages of two development paths: independent management and cooperative operation. The analysis reveals that both approaches possess their own merits and drawbacks. Consequently, the development of the new rural collective economy should not adopt an “either-or” strategy, but rather embrace the concept of “mutual complementarity”. Currently, as the reform of the rural collective property rights system has achieved important progress, attention should be directed towards leveraging the strengths of rural collective resources. The adoption of a cooperative operation model can enhance market efficiency, while simultaneously cultivating areas that can be operated independently to safeguard collective public interests.

Keywords: New Rural Collective Economy; Rural Collective Economic Organization; Independent Management; Cooperative Management