

【学习贯彻党的二十届三中全会精神】

# 深化农村集体产权制度改革的逻辑 框架、难点阻点与制度构建

魏广成<sup>1</sup> 孔祥智<sup>2\*</sup>

(1. 中国农业科学院 农业经济与发展研究所, 北京 100081;  
2. 中国人民大学 农业与农村发展学院, 北京 100872)

**摘要:**深化农村集体产权制度改革是新时期全面深化改革的重要组成部分,也是实现乡村全面振兴的重要支撑。在中国式现代化的时代背景下,全国集体经济组织在运行机制、分配方式、决策制度等方面仍普遍存在着一些共性问题,这些问题并未因农村集体产权制度改革任务的完成而得到解决。在产权理论与契约理论的基础上,从管理、机制与制度三个视角展开分析,总结出新时期深化农村集体产权制度改革的“逻辑框架、三重阻滞、重点方向与制度构建”的逻辑框架,并指出新时期仍需以规范农村集体经济组织运行机制、推动新型农村集体经济市场化改革、构建新型农村集体经济现代企业制度作为重点任务。因此,应巩固提升农村集体产权制度改革成果、推进新型农村集体经济市场化改革、构建农村集体经济组织的现代企业制度。

**关键词:**农村集体产权制度;新型农村集体经济;逻辑框架

**中图分类号:**F042 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)06-0014-11

## 一、引言

2024 年 7 月 21 日,中共中央印发的《关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》明确指出,发展新型农村集体经济,构建产权明晰、分配合理的运行机制,赋予农民更加充分的财产权益。这为新时期进一步深化农村集体产权制度改革指明了方向。农村集体产权制度改革是全面深化农村改革的重要组成部分<sup>[1]</sup>,是一项管长远、管根本、管全局的全面性深刻变革<sup>[2]</sup>,是实现全面建成小康社会目标的根本保障<sup>[3]</sup>,对于发挥市场在资源配置中的决定性作用<sup>[4]</sup>、建立城乡要素平等交换关系<sup>[5]</sup>、发展壮大农村集体经济具有重要而深远的意义<sup>[6]</sup>。2016 年底,中共中央、国务院印发了《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》),对深化集体产权制度改革进行了系统全面的部署,明确了改革的目标方向、推进原则和重点任务,旨在探索农村集体所有制的有效实现形式,盘活农村集体资产,构建集体经济治理体系,形成既能体现集体优越性又能调动个人积极性的农村集体经济运行新机制<sup>[7]</sup>。党的十九大提出:“深化农村集体产权制度改革,保障农民财产权益,壮大集体经济。”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

收稿日期:2024-07-24

基金项目:2024 年江苏省政府决策咨询研究重点课题“江苏促进新型农村集体经济发展对策研究”(JSZY202409);中国农业科学院科技创新工程所级应急任务(10-IAED-SYJ-010-2024);中央级公益性科研院所基本科研业务费专项(1610052024002)

作者简介:魏广成,男,中国农业科学院农业经济与发展研究所助理研究员;孔祥智(通信作者),男,中国人民大学农业与农村发展学院教授。

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。此后,党的二十大进一步提出,“巩固和完善农村基本经营制度,发展新型农村集体经济”。2023 年中央一号文件也提出,巩固提升农村集体产权制度改革成果,构建产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的运行机制,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。2024 年中央一号文件进一步提出,深化农村集体产权制度改革,促进新型农村集体经济健康发展,严格控制农村集体经营风险。由此可见,尽管 2021 年全国农村集体产权制度改革的阶段性任务基本完成,但新时期如何进一步深化农村集体产权制度改革是当前亟须解答的重要理论和实践命题。

近年来,新型农村集体经济实现形式呈现多元化发展态势<sup>[8]</sup>,但我国集体经济组织仍面临组织机构不健全、运行机制不完善、监督管理制度落实不到位等突出问题,这些均要求进一步深化农村集体产权制度改革。2021 年,全国有 62.52% 的新型集体经济组织的经营性收入在 10 万元以下,21.11% 的新型集体经济组织当年无经营收益。集体经济组织长期依赖于财政扶持,从 2015 年到 2020 年,全国村集体经济组织总收入中的补助收入由 866.7 亿元增至 1731.3 亿元,占比由 21.1% 提高至 27.4%<sup>[9]</sup>。近年来,中央多次明确指出发展新型农村集体经济的运行机制与多种模式,即构建产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的运行机制,探索资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等多种模式。然而,大部分地区农村集体经济发展乏力,治理、分配、运行机制存在诸多问题,集体经济薄弱村占大多数,基本上以租赁物业为主,产业结构单一,缺乏优质的经营性资产,没有形成稳定收入来源<sup>[10]</sup>。因此,新时期亟需进一步深化农村集体产权制度改革,破解发展新型农村集体经济的难点堵点,构建新型农村集体经济运行机制,探索多种新型农村集体经济的有效实现形式。

从已有的研究看,有关农村集体产权制度改革的研究主要分为改革完成前与改革完成后两类。改革完成前,已有研究主要就农村集体产权制度改革的难点堵点<sup>[11]</sup>、创新探索<sup>[3,12]</sup>、典型模式<sup>[2,13]</sup>,集中探讨了如何完成集体产权制度改革任务;改革完成后,部分学者研究探讨了农村集体产权制度改革对发展新型农村集体经济与助农增收的影响<sup>[14]</sup>,也有部分学者聚焦于发展新型农村集体经济,探究其混合所有制<sup>[15-16]</sup>、内源式发展<sup>[17]</sup>的实现方式,可见该阶段的研究已经将重心放到发展新型农村集体经济上,重点探索如何发展壮大新型农村集体经济,探索新型农村集体经济的有效实现形式。尽管农村集体产权制度改革一定程度上解决了权属不清、地位不明等问题,但集体经济组织成员主体分散的公共产权性质并未发生根本改变,集体经济组织仍然存在运行机制、分配方式、决策制度等多方面问题。纵观已有研究,大多数研究聚焦于微观典型案例,研究集体产权制度改革与发展新型农村集体经济若干问题,鲜有研究阐述全国层面集体产权制度改革后新型农村集体经济组织还存在哪些普遍性问题,换言之,新时期深化农村集体产权制度改革路在何方。具体讲,现阶段我国农村集体产权制度改革存在哪些普遍现实问题?新时期进一步深化集体产权制度改革有哪些重点方向?新时期应如何进一步深化集体产权制度改革进而实现产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的运行机制?回答好这些问题,对于发展壮大新型农村集体经济、全面推进乡村振兴、扎实推进共同富裕具有重要的理论价值和现实意义。

自 2016 年农村集体产权制度改革启动以来,各地改革取得了重要进展和显著成效。受农业农村部全国农村改革试验区办公室有关集体产权制度改革与发展壮大新型农村集体经济的工作委托,中国人民大学农业与农村发展学院孔祥智教授牵头组成课题组,于 2018—2023 年先后对山东、江苏、浙江、内蒙古、北京、上海、广东、广西、安徽、四川、云南、贵州、河

北 13 个省份的农村集体产权制度改革与发展壮大集体经济展开调研,共涉及 33 个县(市、区),调研区域涵盖东、中、西、东北部地区的发达地区、欠发达地区、脱贫地区,积累 80 余万字的一手资料,具备了从全国层面分析我国农村集体产权制度改革的基础和条件。

二、新时期深化农村集体产权制度改革的逻辑框架

习近平总书记高度重视农村集体经济发展,多次强调要发展新型农村集体经济。新时期,全面推进乡村振兴对发展壮大新型农村集体经济提出了更高的要求。2023 年中央一号文件明确提出,巩固提升农村集体产权制度改革成果,构建产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的运行机制,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。在科斯第二定理框架下,权利的调整会引导人们实现将正外部性内在化,有效提升激励,进而产生更多的产值<sup>[18]</sup>。然而,当前我国农村集体经济组织的发展情况距离中央一号文件的要求仍有较大差距,部分农户仍存在“等靠要”思想,体制机制存在诸多障碍,集体经济活力不足。因此,新时期深化农村集体产权制度改革,需要推动新型农村集体经济市场化改革,构建新型农村集体经济现代企业制度,规范农村集体经济组织运行机制,积极探索新型农村集体经济的有效实现形式。基于此,本研究在产权理论与契约理论的基础上,从管理、机制与制度三个视角展开分析,总结出新时期深化农村集体产权制度改革的“逻辑框架、三重阻滞、重点方向与制度构建”的逻辑框架,如图 1 所示。

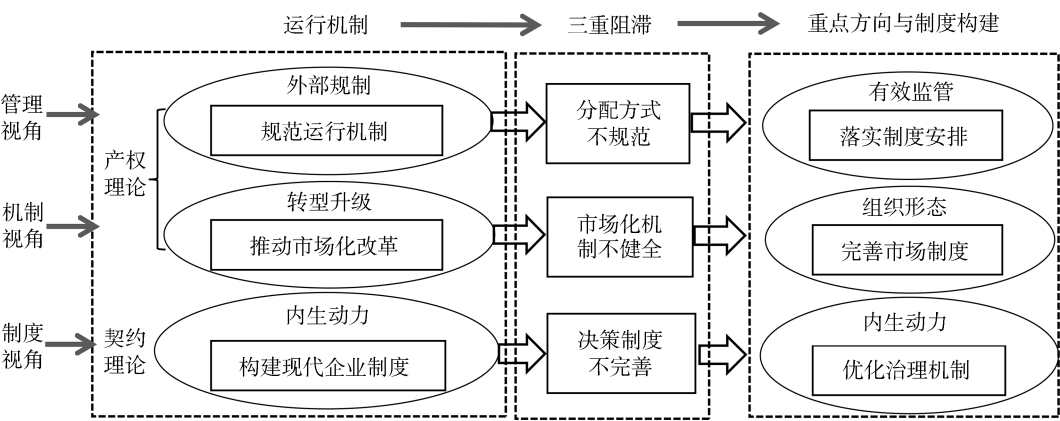


图 1 新时期深化农村集体产权制度改革的逻辑框架

(一) 外部规制:规范农村集体经济组织运行机制

规范的农村集体经济组织运行机制是新型农村集体经济发展的应有之义。阿尔钦认为,“产权是一个社会所强制实施的选择一种经济品使用的权利”<sup>[19]</sup>。收益分配合理是新型农村集体经济运行机制的重要内容。上级政府需要规定产权权属关系并要求集体经济组织定期分配收益,保障成员享受收益分配权,这样才能够将成员权落到实处。然而,当前多数集体经济组织普遍在分配方面存在短板。《意见》将“落实农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权和对集体经济活动的民主管理权利,形成有效维护农村集体经济组织成员权利的治理体系”作为农村集体产权制度改革的重要目标;《农村集体经济组织法》在收益分配、治理机制方面对新型农村集体经济提出了更高的要求;党的二十届三中全会提出,“发展新型农村集体经济,构建产权明晰、分配合理的运行机制”。因此,新时期应以规范农村集体经济组织运行机制作为重要任务。

## (二) 转型升级:推动新型农村集体经济市场化改革

市场化改革是新型农村集体经济发展的必由之路。德姆塞茨认为,“产权是一种社会工具,其重要性就在于事实上其能帮助个体形成他与其他人进行交易时的合理预期”<sup>[20]</sup>。推动农村集体经济组织市场化改革,增强集体经济组织的市场地位和属性,能够稳定其他主体的预期,有效降低其与其他市场主体的交易成本,进而推动集体经济组织进一步释放发展活力。《意见》明确将充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用以及农村集体经济组织市场主体地位作为改革方向,并将建立符合市场经济要求的集体经济运行新机制作为改革目标,体现出市场化是新型农村集体经济发展的重要导向;连续多年的中央一号文件强调,鼓励探索新型农村集体经济的有效实现形式;2023年中央一号文件也明确指出,“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”。然而,当前我国大多数新型农村集体经济仍以简单的物业出租为主。因此,新时期亟需通过市场化的改革方式,探索新型农村集体经济的多样化实现形式。

## (三) 内生动力:构建新型农村集体经济现代企业制度

现代企业制度是新时期新型农村集体经济发展的重要保障。契约理论认为,由于存在道德风险和逆向选择,组织中资产专用性较强的成员容易遭遇敲竹杠的风险,从而使组织失去活力<sup>[21]</sup>。2023年中央一号文件明确指出,“构建产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的运行机制”,但我国大多数农村集体经济组织距离这一要求还存在一定的差距<sup>[22]</sup>。《农村集体经济组织法》也就新型农村集体经济的组织机构、经营管理进行了规定。因此,新时期应按照“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度要求,进一步深化农村集体产权制度改革,发展新型农村集体经济。近年来,中央一号文件多次鼓励地方开展农村资源变资产、资金变股金、农民变股东改革的“三变”改革,是混合所有制改革在“三农”领域的重要体现。因此,应将混合所有制改造作为发展新型农村集体经济的重要维度,构建紧密的新型农村集体经济利益联结机制。

# 三、现阶段农村集体产权制度改革的三重阻滞

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,尽管新型农村集体经济如雨后春笋般蓬勃发展,但既往农村集体产权制度改革的任务仍不彻底,现阶段全国农村集体经济组织普遍存在运行机制尚不健全、分配方式还不规范、决策制度仍不完善等诸多亟待解决的问题。

## (一) 管理视角:新型农村集体经济分配方式不规范

### 1. 集体经济组织分配制度普遍“虚置”

《意见》明确指出,“将农村集体经营性资产以股份或者份额形式量化到本集体成员,作为其参加集体收益分配的基本依据”“健全集体收益分配制度,明确公积金、公益金提取比例,把农民集体资产股份收益分配权落到实处”。到2021年底,全国农村集体产权制度改革阶段性任务基本完成,确认农村集体经济组织成员约9.2亿人。按照该文件的要求,改革完成后,全国各村(社区)应按照集体产权制度改革中成员身份认定的结果进行分配。但课题组在调研中发现,大多数村(社区)仍以传统的“按人头”的方式进行分配。

### 2. 缺乏新型农村集体经济带头人激励机制

多数集体经济组织负责人由村党支部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<sup>[8]</sup>。从市场角度看,专业人才不足成为制约新

型农村集体经济发展的重要因素。从全国范围看,单个村集体内部的管理人才与致富能人是有限的,尤其是懂经营、善管理的企业家人才更少。从课题组调研的情况看,不少资产数十亿元、数百亿元的村,仅靠村委会一班人从事经营活动已力不从心。一方面,村干部存在经营能力不足的风险。在集体经济薄弱村,农村集体经济组织负责人往往能力有限,市场信息掌握程度有限,难以有效盘活集体资产,未能探寻出集体经济发展的有效路径。此外,村干部缺乏资本运营、管理分配与市场拓展等专业性知识,加大了集体资产的运营管理风险。另一方面,村干部无法获取相应报酬而缺乏积极性。目前,新型农村集体经济组织缺乏引进人才、留住人才的机制,造成能力强的职业经理人很难留在集体经济组织发挥作用,大多数集体经济组织理事长由村干部担任。受限于制度原因,村干部不能从合作社中获取报酬,自然缺乏发展集体经济的积极性<sup>[11]</sup>。

## (二) 机制视角:新型农村集体经济市场化机制尚不健全

### 1. 新型农村集体经济市场机制有待加强

农村集体经济组织制度安排与市场制度不匹配<sup>[16]</sup>。根据《意见》,改革后的农村集体经济组织一般为股份经济合作社,在农业农村部门登记。各地在开展农村集体产权制度改革时,均按文件要求成立股份经济合作社,并在农业农村部门登记注册。然而,尽管农业农村部门赋予其社会信用代码,但毕竟其不具备企业法人或合作社法人的资格,在与其他社会组织进行交易时会受到诸多限制。尽管2020年颁布的《民法典》赋予集体经济组织“特别法人”地位,但其被市场接受程度仍有限,多数农村集体经济组织还不能申领税务发票,不能向银行融资贷款,难以顺利开展市场活动<sup>[8]</sup>。

### 2. 集体经济组织“政经分开”不完善

政经不分是集体经济组织治理结构的重要制约因素。一方面,村集体公益性支出严重依赖于集体经济收入。长期以来,“政经不分”问题普遍存在,村集体运转经费主要依靠农村集体经济来保障。集体产权制度改革完成后,绝大多数村并未真正实现村委会经费和集体经济组织经费分账管理、分账使用。在计划经济时期,村委会与集体经济组织一本账,能够起到维护社会稳定的作用。然而,在全面深化改革新阶段,“政经不分”问题就会产生集体资产经营效率低下的问题。课题组在调研中了解到,村集体承担着巨大的社会性负担,在中西部地区尤为明显。部分村里每年仅有10万余元办公经费,却要承担数十万元的公益性支出,如果“分账”,村委会就面临“断炊”的风险。在这种情况下,集体经济组织的治理结构难以确立,组织也很难按照市场规律运行,对进一步深化农村集体产权制度改革造成了一定的障碍。另一方面,部分地方政府过度干预集体经济发展。由于职能定位不明,地方政府对新型集体经济在经营管理、监督指导、资产监管等方面均存在过度干预的问题。

### 3. 新型农村集体经济“封闭性”要素流动障碍

当前,农村集体经济组织仍具有较强“封闭性”的运行特征,集体资源与资产只能在村域范围内进行配置。在产权相对封闭的情况下,新型集体经济难以平等有效地对接市场资源要素,缺乏资本、技术、管理等现代要素<sup>[8]</sup>。课题组调研发现,对于大多数地区而言,受制于要素流动受阻、产权封闭性强的原因,新型农村集体经济发展呈现“空壳化、单一化、刻板化”的现象,集体资源盘活不充分、集体资产运作不灵活等问题突出。一方面,集体经济专业人才匮乏。农村劳动力流失严重,对人才回流缺乏吸引力,农村集体经济经营管理力量薄弱,导致新型农村集体经济发展后劲不足。在农村集体产权仍然相对封闭的情况下,集体经济难以平等对接市场,只能在集体边界内配置资源,人力资本和物质资本无法满足发展需要<sup>[15]</sup>。另一方面,集体经济资源资产整合难。由于天然的封闭性、保守性,农村集体经济发展往往面临产权

主体虚置、资本不足、资源零散等制约,集体经济组织在集体经济发展中市场力量的作用没有充分发挥,集体经济组织和干部群众的积极性也未能充分调动。有部分地区注重整体开发,通过资本运作引入外部力量,但仍然无法解决村集体经济资源资产相互割裂的问题。

### (三) 制度视角:新型农村集体经济决策制度仍不完善

#### 1. 村集体“一套班子、多块牌子”问题普遍

村级党组织、村民自治组织和集体经济组织职责交叉,未能做到各司其职、各负其责,容易出现“基层组织绑架集体经济”现象,影响基层稳定。据课题组统计,北京市村党支部书记兼任理事长的占93.8%,其他省份也基本在90%以上,理事长极小部分是外聘的。一方面,村委会决策代替集体经济理事会决策。在“一套班子、多块牌子”条件下,集体经济组织的各项事务实际上主要靠村民委员会运转,村务决策程序替代集体经济组织决策程序,重大事项往往由村委会和党支部决策。第二,村民与成员身份高度重合。由于村民和成员身份高度重合,在实际操作过程中,往往以村民代表作为社员代表。村委会委员一般自动转为集体经济组织理事会成员;村务监督委员会委员直接转为监事会成员。这尽管能够降低改革成本,有利于改制平稳推进,但村干部交叉任职的问题会更为突出。

#### 2. 集体经济组织“三会”制度效能未有效发挥

课题组调研发现,当前集体经济组织的所有权主体缺位问题明显,集体经济组织经营理由少数干部决定,“三会”制度流于形式,成员决策权难以发挥,集体成员参与集体经济治理的空间有限。一方面,“三会”制度流于形式。在治理结构方面,新成立的集体经济组织在形式上普遍按照现代企业制度设立了成员(代表)大会、理事会和监事会等组织结构,有的还设立了集体资产管理委员会。但从实际运作来看,集体经济组织在人事安排、项目运作上仍然受到行政力量的干预,因人设岗、交叉任职现象严重,民主决策、民主管理和民主监督等方面问题依然突出。另一方面,成员决策权难以发挥。尽管《农村集体经济组织法》规定,农村集体经济组织成员较多的,可以按照农村集体经济组织章程规定设立成员代表大会,但是相当多的集体经济组织由理事会甚至理事长指定部分成员作为代表,很难具有代表性。因此,召开成员代表大会时,大部分集体经济组织成员代表决策权的行使与其所代表的成员是隔绝的,缺乏征求代表成员意见的过程。也有一些农村基层干部认为集体产权制度改革会影响自身的发展,使自己的权力受到限制。

## 四、新时期进一步深化农村集体产权制度改革的重点方向

习近平总书记指出,农村集体产权制度改革的重点是适应社会主义市场经济要求,构建产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的运行机制,充分利用农村集体自身资源条件、经营能力,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。这为新时期进一步深化农村集体产权制度改革指明了方向,提供了根本遵循。

### (一) 有效监管:持续规范农村集体经济组织运行机制

#### 1. 加快落实集体经济组织分配制度

《农村集体经济组织法》规定,农村集体经济组织履行分配集体收益的职能;农村集体经济组织成员享有监督农村集体经济组织的生产经营管理活动和集体收益的分配、参与分配集体收益的权利;农村集体经济组织当年收益应当按规定提取公积公益金后,剩余的可分配收益按照量化给农村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。因此,按照集

体经济组织章程分配盈余将是新时期进一步深化农村集体产权制度改革的重点。

## 2. 持续健全集体经济组织激励机制

正向激励的干部工作制度激发了干部队伍的积极性、主动性,激励各级干部进行了具有地方特色的制度创新<sup>[5]</sup>。新颁布的《农村集体经济组织法》赋予了理事会一定的聘任管理人员权限,规定其可“提出聘任、解聘主要经营管理人员及决定其报酬的建议”,为集体经济组织引入外部人才提供了基础。2022年,农业农村部等多部门印发的《关于做好农村集体产权制度改革成果巩固提升工作的通知》也提到,加强集体经营管理人才的培养,完善激励机制,鼓励各地建立集体经营管理人才聘任管理制度。集体资产股份制改革后,解决经济实力较强村的股份合作社经营人才问题成为当务之急。

## (二) 组织形态:加快推动新型集体经济组织市场化改革

### 1. 完善集体经济组织市场化体制机制

深化农村集体产权制度改革,就必须健全和完善法人治理结构,建立符合市场经济要求的农村集体经济运营新机制。《农村集体经济组织法》进一步明确了农村集体经济组织的法人主体地位,并规定“农村集体经济组织可以依法出资设立或者参与设立公司、农民专业合作社等市场主体”。现实中,不少集体经济组织通过出资组建有限责任公司、股份有限公司、农民专业合作社或其他经济组织,实现与市场联动接轨。可见,市场化改革是新时期新型农村集体经济的重点发展方向。例如,江苏省要求农村社区股份合作社经县(市、区)工商行政管理局依法登记,领取农民专业合作社法人营业执照,取得法人资格,其做法具有较强的推广价值。

### 2. 持续深化集体经济组织“政经分开”改革

新型农村集体经济发展壮大需要在股份合作基础上实现“政企分开”与“政经分离”,实现对村“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,建立较为完善的现代企业制度和法人治理结构。以南京江宁区麒麟街道为例,该街道8个农村股份经济合作社于2020年全部实现了与所在村村委会“分账管理”,既规范了村级行政和社会事业开支,也激发了农村集体经济发展的内生动力,每位成员年分红500元以上。此外,江苏省镇江市丹徒区专门出台了《村级组织“政经分离”管理改革实施方案》,对农村集体经济组织和村民自治组织实行机构职能、人员选举、议事决策、财务核算、资产管理“五个分开”,具有较强的推广与借鉴价值。

### 3. 突出打造“开放性”集体经济组织要素流动机制

在发达地区的农村,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,实现从封闭性发展向开放性经营转变。部分农村集体经济组织鼓励通过依法吸纳或恢复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,也有集体经济组织通过制定特殊成员资格和认定程序,吸引有能力、有资本、有奉献精神的外来人才运营集体经济,并赋予其特殊成员身份,有效弥补了新型集体经济经营管理人才不足的瓶颈<sup>[8]</sup>。以东平县彭集街道后围村为例,该村在改革后建立股份经济合作社,选举村内经营能人担任理事长,统一经营苗木花卉,户均分红450元,村集体年增收10万余元。

### 4. 重点推进集体经济组织“扶小补弱”行动

《农村集体经济组织法》第九条规定,国家通过财政、税收、金融、土地、人才以及产业政策等扶持措施,促进农村集体经济组织发展,壮大新型农村集体经济。可见,政策扶持集体经济发展是新时期深化农村改革的重要任务和方向。对于确实没有经营管理人才或找不到经营项目的村,可以借鉴昆山市的经验,以现有的资源、资产入股到农业产业化龙头企业或者实

力雄厚的农民专业合作社,可以实现集体资产的保值增值,确保集体经济发展。江苏省昆山市祁浜村充分利用当地的自然资源优势,广泛吸纳工商资本投资,通过与国有资本、社会资本联合出资成立旅游公司,发展乡村旅游新产业新业态,年盈利能力超过95万元,集体增收30余万元,户均分红1800余元,户均年家庭收入增加5万元以上,实现了劳动力、土地要素与资本的有效衔接。对无资源无条件的村,可以采用租赁经营型发展模式出租土地或设施获取集体收入。山东省东平县老湖镇西三村为无地移民村,农民有散养鸡的习惯,但由于养殖规模小、风险大、品质低,盈利较少。通过整合南水北调移民扶持资金1410万元,集体经济组织建设2.2万平方米的特种动物养殖场,将使用权按面积折股量化给全体村民,由经营大户租赁经营,租金由村集体和村民按股共享。

### (三) 运行模式:构建新型农村集体经济现代企业制度

#### 1. 建立健全集体经济组织治理机制

农村集体产权制度改革的实质是把现代企业制度引入集体经济,而新型农村集体经济则是现代化的经济形态<sup>[7]</sup>。《农村集体经济组织法》明确规定,农村集体经济组织成员享有选举和被选举、参与表决、查阅资料、了解情况、监督分配使用、提出意见建议、享受福利等权利,履行参与管理活动、遵守章程、执行决定等义务。同时,该法第四十五条规定,农村集体经济组织应当定期将财务情况向农村集体经济组织成员公布。因此,新时期建立健全集体经济组织治理机制,切实有效发挥成员决策权,是新时期深化农村集体产权制度改革的重要任务。还要重点完善集体经济组织“三会”制度。例如,为规范集体经济组织运行机制,江苏省要求各地成立村级社区股份合作社,将村级集体所有的经营性资产以股权的形式量化给每个村级集体组织成员,并遵循股份合作制的原则,形成健全的“三会”制度,构建一个民主管理、民主决策、独立核算、自主经营、风险共担的新型合作经济组织。

#### 2. 扎实推进农村集体经济混合所有制改革

2019年,中共中央、国务院发布《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,确保集体资产保值增值和农民收益”,提出以混合经营<sup>①</sup>作为发展农村集体经济的新路径。近年来,在集体产权制度改革的推动下,不少集体经济组织通过成立有限责任公司、股份有限公司或农民合作社的方式,与工商资本、国有资本、国际资本及农户进行合作,实现对劳动力、资本、技术、管理等要素的利用,发挥新型集体经济混合所有制的优势,取得了显著的成效。新型农村集体经济混合所有制经营呈现集体主导、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”等多种发展模式<sup>[8]</sup>。此外,不少地方以“党支部+集体经济组织+农户”为核心,创新新型农村集体经济有效实现形式和运行机制,引导农户劳动力、土地、闲置农房等资源要素入股联合,建立党组织、村集体和集体成员之间紧密的利益联结机制,发展新型集体经济混合所有制<sup>[17]</sup>。

## 五、新时期进一步深化集体产权制度改革的制度构建

新时期进一步深化农村集体产权制度改革应以制度建设为重点,着力推进新型农村集体经济市场化改革,构建新型农村集体经济现代企业制度,巩固提升农村集体产权制度改革成

① 根据党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,混合经营指不同产权主体多元投资、互相渗透、互相贯通形成新经营形式,内含家庭经营、合作经营、集体经营、企业经营等多种经营形态,这些经营形式相互交织、互为支撑、融合发展。

果,进而实现新型集体经济高质量发展。

### (一) 落实制度安排,巩固提升农村集体产权制度改革成果

第一,规范农村集体经济组织运行机制。尽管农村集体产权制度改革的阶段性任务已经完成,但并不意味着农村集体产权制度改革已经完全结束。新时期,面对前期农村集体产权制度改革存在的“有制度、不落实”的问题,要对地方政府明确改革任务时间表,细化集体经济组织的股权管理办法、分配管理办法、决策管理办法等重要事项规范,要求各集体经济组织严格按照《农村集体经济组织法》与本集体经济组织章程的要求开展决策、分配、投资等经营活动,切实将农村集体产权制度改革的制度成果落到实处。巩固提升农村集体产权制度改革成果,探索资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等新型农村集体经济发展的多样化途径。

第二,优化新型集体经济带头人激励机制。完善新型集体经济发展激励机制,探索确保集体经济组织及其所属企业领导人员的收入与选任方式、企业效益相匹配,探索采取期股期权、岗位分红、激励基金等中长期激励方式,并健全与激励机制相配套的约束机制。完善村集体经济优秀后备人才选育制度,探索由集体经济组织聘任有经营能力的村民、本地民营企业家等担任职业经理人,加大农村集体经济组织人才培养力度,培养村“两委”经营管理人员担任农村集体经济组织负责人。

第三,建立农村集体产权流转交易市场。完善农村产权流转交易市场体系和交易规则,建立健全国家、省、市、县、乡五级互联互通的农村产权流转交易市场体系和信息网络,促进产权流转交易更加通畅、便捷、高效。积极探索以农村集体产权流转交易为重点的新型农村集体经济发展有效实现路径,逐步将农村产权流转交易纳入统一公共资源交易平台体系,将农村集体经济组织的“封闭式小平台”链接到全国统一大市场的“开放式大舞台”。

### (二) 完善市场制度,推进新型农村集体经济市场化改革

第一,建立健全新型农村集体经济市场化体制机制。鼓励农村集体经济组织法人地位实现从“特别”到“一般”的转变,引导集体经济组织领办企业或农民专业合作社,依托市场主体替代集体经济组织运营集体资产,有序参与市场竞争。在正确把握改革方向的前提下,赋予村集体更充分的自主权,提升新型农村集体经济的实践创新能力。

第二,推进新型集体农村集体经济“政经分开”改革。按照“行政事务归村民委员会,经济职能留在集体经济组织”的原则,扩大“政经分开”试点范围,加快明确村民委员会、股份合作社与其他市场法人之间的功能定位,将村民委员会和农村集体经济组织各自的功能加以区分,妥善处理各类村级组织之间的职能权属关系。给予集体经济组织在产业经营、土地利用、合作入股等方面更多的自主权,最大限度调动集体经济组织的积极性、主动性、创造性。

第三,打造新型农村集体经济要素顺畅流动机制。注重提高农村集体产权的开放性,在用地策划、产业导入、运营模式等方面积极引入第三方专业机构,打破原有集体经济的封闭性,提高集体资产运营效率。统筹承包地“三权分置”改革、宅基地“三权分置”改革、深化集体经营性建设用地入市改革等多项农业农村重点改革,协同深化农村集体产权制度改革。建立顺畅的资源要素流转机制,稳步弱化集体经济组织成员边界,探索建立集体成员身份有偿退出机制,大力实施“领头雁”培育,引导与鼓励一批企业家返乡入乡,探索制定特殊成员认定程序与资格条件,优化完善人才激励机制,创新适应现代市场经济体制的“开放式”新型农村集体经济实现形式。

第四,精准帮扶“小弱微”新型集体经济发展。从税费、土地、人才等多方面对集体经济组织予以扶持,形成财政带动、多方支持的新型农村集体经济长效发展格局,保障农村集体产权制度改革持续深化。树立“一村一策”的扶持理念,出台“因村施策”的定向扶持政策,强化

精准补贴政策导向,将财政扶持与考核机制相结合,实现“以奖代补”,为新型集体经济配备指导员,具体解决其痛点、难点、堵点问题,形成支持政策的正向激励效应。通过抵押担保、金融授信、项目对接等多种方式,精准帮扶、科学施策,提升新型集体经济发展的效能。鼓励地方政府集中不同集体经济组织资金资源,实现抱团联合发展。支持“跨村联合”发展,形成集聚效应与规模效应。

### (三) 优化治理机制,构建新型农村集体经济现代企业制度

第一,建立健全新型集体经济组织治理机制。完善集体经济组织及其运营主体的内部管理制度,确保农村集体经济组织管理人员工资报酬与贡献相匹配,探索员工持股、期股期权、股权激励等多种激励方式,并健全相应的约束机制。落实新型集体经济组织“三会”制度,以建立现代企业制度为方向,进一步优化集体经济组织成员(代表)大会、理事会、监事会“三会”运作机制,切实发挥“三会”组织的功能作用,形成兼具激励与约束的现代化管理制度。强化监委会的监督职能,提高效率,控制风险,激发集体成员参与新型农村集体经济治理的内生动力,鼓励成员充分参与集体经济经营决策,培育提升成员自我发展能力,确保集体经济安全健康发展。

第二,推进新型集体经济混合所有制改革。坚持因村制宜,探索多样化的新型农村集体经济发展模式,发挥好经营型、联营型、服务型和党建型等不同模式的优势。积极探索农村集体产权制度和市场经济体系有效衔接的方式和机制,鼓励村村“抱团”发展,通过引入外部要素,建立集体主导、市场运行、股份合作的新型农村集体经济。通过实施混合所有制改造,推进农村集体经济组织边界开放、产权混合,能有效促进新型农村集体经济成长。

### 参考文献:

[1] 孔祥智.合作经济与集体经济:形态转换与发展方向[J].政治经济学评论,2021,12(4):83-108.

[2] 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.

[3] 孔祥智,赵昶.农村集体产权制度改革的实践探索与政策启示——基于7省13县(区、市)的调研[J].中州学刊,2020(11):25-32.

[4] 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.

[5] 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.

[6] 陈锡文.充分发挥农村集体经济组织在共同富裕中的作用[J].农业经济问题,2022(5):4-9.

[7] 孔祥智.在构建高水平社会主义市场经济体制中发挥合作经济的独特作用[J].中国党政干部论坛,2023(9):34-38.

[8] 高强,崔文超.从封闭到开放:城乡融合发展进程中的新型农村集体经济[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023,23(5):2-12.

[9] 魏广成,孔祥智.“小田并大田”改革的生成逻辑、实践路向与政策价值——基于完善农村基本经营制度的视角[J].经济学家,2024(6):107-116.

[10] 高强,孔祥智.拓宽农村集体经济发展路径的探索与实践——基于四川彭州小鱼洞镇“联营联建”模的案例分析[J].东岳论丛,2020,41(9):162-171.

[11] 魏广成,孔祥智,李欣,等.农村集体经济组织成员身份认定的“困境”与“突围”——基于公共价值管理范式的研究[J].管理评论,2024,36(1):276-288.

[12] 郭晓鸣,王蔷.深化农村集体产权制度改革的创新经验及突破重点[J].经济纵横,2020(7):52-58.

[13] 夏英,钟桂荔,曲颂,等.我国农村集体产权制度改革试点:做法、成效及推进对策[J].农业经济问题,2018(4):36-42.

[14] 罗明忠,魏滨辉.农村集体产权制度改革与县域城乡收入差距[J].华南农业大学学报(社会科学版),

2022, 21 (6): 78-90.

[15] 曾恒源, 高强. 新型农村集体经济的三重困境与破解路径: 理论逻辑和案例证据[J]. 经济学家, 2023 (7): 118-128.

[16] 周振, 陈锐, 钟真, 等. 村企混合经营: 农村集体经济发展新路径——基于浙江省奉化区滕头村的个案研究[J]. 农业经济问题, 2024 (6): 28-44.

[17] 孔祥智, 魏广成, 许光清. 新型集体经济与内源式发展: 基于江苏省苏州市的案例研究[J]. 经济理论与经济管理, 2024, 44 (3): 135-146.

[18] 科斯·R, 阿尔钦·A, 诺斯·D, 等. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[M]. 上海: 上海人民出版社, 1994: 20.

[19] 阿尔钦. 产权: 一个经典注释[M]. 上海: 上海人民出版社, 1994: 166-167.

[20] 德姆塞茨. 关于产权的理论[M]. 上海: 上海人民出版社, 1994: 96-113.

[21] 周振, 孔祥智. 资产专用性、谈判实力与农业产业化组织利益分配——基于农民合作社的多案例研究[J]. 中国软科学, 2017(7): 28-41.

[22] 赵黎. 新型农村集体经济高质量发展: 内涵特征、现实困境与应对策略[J]. 农村金融研究, 2024(2): 14-27.

(责任编辑: 刘浩)

# Logical Framework, Difficulties and Obstacles and System Construction of Deepening the Reform of Rural Collective Property Right System

WEI Guangcheng    KONG Xiangzhi

**Abstract:** The intensification of rural collective property rights system reform constitutes a pivotal component of the comprehensive advancement of reforms in the contemporary era and serves as a crucial pillar for achieving the comprehensive revitalization of rural areas. Against the backdrop of China's modernization, three persistent issues within national collective economic organizations persist: the operating mechanism, distribution model, and decision-making system. These inherent challenges have not been adequately addressed by the completion of the rural collective property rights system reform task. Grounded in property right theory and contract theory, this research conducts an analysis from the tripartite perspectives of management, mechanisms, and systems. It delineates a logical framework for deepening the reform of the rural collective property rights system in the new era, characterized by “logical framework, triple constraints, key directions, and systemic construction”. The study underscores the ongoing necessity in the new era to standardize the operating mechanisms of rural collective economic organizations, to advance the market-oriented reform of the new rural collective economy, and to establish a modern enterprise system for the new rural collective economy as central tasks. Consequently, it is imperative to consolidate and refine the achievements of the rural collective property rights system reform, to foster the market-oriented transformation of the new rural collective economy, and to construct a modern enterprise system for rural collective economic organizations.

**Keywords:** The Rural Collective Property Rights System; New Rural Collective Economy; Logical Frame