

新型农村集体经济发展效应与实现机制研究

夏英

摘要: 基于公平与效率的综合视角测度,在农村集体产权制度改革推动下,农村集体经济组织在经营性收入、社区公共服务、乡村治理、非农就业等方面总体福祉效应显现,并探索出多种发展模式及路径。新型农村集体经济如何提升/达成成员福祉?其内在的实现机制具有决定性影响。受股权形成机制、组织治理机制、收益分配和利益联结机制、风险防范机制叠加作用的影响,农村集体经济组织成员权益受到保护,农村集体经济发展的社会基础得到夯实,成员的收益水平、福利状况和幸福感受到改善提升。进一步促进新型农村集体经济高质量发展,要着重从乡村治理、政策扶持、法制规范等方面入手加以保障。

关键词: 新型农村集体经济;福祉效应;路径及模式;实现机制

中图分类号: F321.32 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2025)02-0048-09

改革开放以来,在农村基本经营制度创设、巩固和完善的背景下,随着农村集体产权制度改革的推进,我国传统的农村集体经济组织得以重塑,发展新型农村集体经济既是巩固和完善农村基本经营制度的应有之义,也是新时代实现乡村全面振兴绕不过的重要体制机制问题。实践中,新型农村集体经济呈现出发展模式多样、发展路径不断创新、发展效应逐步显现等特征,成为实现共同富裕的重要抓手,但在发展过程中也存在着诸多问题。新型农村集体经济发展绩效与实现机制紧密关联,本文将从公平与效率的综合视角,以公开统计数据 and 信息,以及课题组 2022—2023 年对北京市海淀区东升镇、河南省信阳市罗山县、甘肃省金昌市金川区等地区农村集体经济组织的样本调研资料和相关案例为素材,对新型农村集体经济的发展效应做出经验性分析,揭示新型农村集体经济的实现机制及其作用逻辑,并提出相应的政策建议,以期为进一步促进新型农村集体经济高质量发展提供思路 and 对策。

一、新型农村集体经济发展效应分析

农村集体产权制度改革以来,农村集体经济组织的制度优势得到充分彰显,较好地实现了“资源变资产、资金变股金、农民变股东”,集体收益和成员分红呈现增长态势^[1]。同时,新型农村集体经济在社区公共服务、乡村治理、非农就业等方面也发挥了重要作用,总体福祉效应显现。

(一)对增加农户收入和改善农户就业产生有利影响

改善农民的经济状况是集体产权制度改革和新型农村集体经济发展的出发点和落脚点,在农村集体产权制度改革基本完成后,我国农村集体经济发展状况有了较大改善。从全国层面看,2022 年农村集体经济组织总收入 6711.4 亿元,比 2021 年增长 0.4%。其中,经营性收入 2526.2 亿元,发包及上交收入 898.0 亿元,投资收益 335.1 亿元,财政补助收

收稿日期:2024-06-20

基金项目:中国农业科学院科技创新工程(10-IAED-03-2024);中国农业科学院科技创新工程(10-IAED-ZK-10-2024)。

作者简介:夏英,女,中国农业科学院农业经济与发展研究所研究员(北京 100081)。

入 1544.5 亿元(占比 23.0%),其他收入 1407.5 亿元,当年村集体分红 859.2 亿元。从 2012 年到 2022 年年底,集体经济组织没有经营收益或经营收益在 5 万元以下的村从 46.2 万个下降至 21.6 万个,占比由 78.4%降至 39.7%。其中,无经营收益的村为 12.1 万个,占 22.2%;有经营收益但在 5 万元以下的村为 9.5 万个,占 17.5%^①。

从样本农户收入看,课题组在甘肃省金昌市金川区东湾村、陈家沟村和临潭县教场村、古战村等 4 个行政村进行的问卷调查结果显示,加入股份经济合作社后,受集体分红、参与集体经济项目、在集体经济组织就业等对家庭经营的影响,各村农户人均收入均有不同程度的提升(见表 1)。

表 1 加入股份经济合作社前后农户人均收入变化情况

地区		加入前 (元)	加入后 (元)	增加百分比 (%)
金川区	东湾村	16750.00	28657.33	71.09
	陈家沟村	37416.66	45500.00	21.60
临潭县	教场村	20538.46	30923.08	50.56
	古战村	36642.85	42000.00	14.62

注:金川区东湾村、陈家沟村农户加入股份经济合作社的时间为 2018 年,临潭县教场村、古战村农户加入股份合作社的时间为 2021 年;加入后指标均为 2022 年数据。

从样本村集体收益看,作为甘肃省首个农村集体产权制度改革试点区^②,金昌市金川区因改革工作扎实、成效明显,入选全国农村集体产权制度改革试点典型单位。农村集体产权制度改革后,该区围绕现有高原夏菜、草食畜牧、玉米制种、红辣椒等特色优势产业,以“村社一体、合股联营”“党组织领办合作社”等发展模式,推动新型农村集体经济快速发展。截至 2023 年上半年,全区 27 个村集体经济总收入达到 695.17 万元,其中陈家沟村、新华村等部分村镇率先实现了集体收益分红。以陈家沟村为例,村集体股份经济合作社组织实施了设施农业大棚项目,2023 全部租金收入达到 40 万元,后期将着力打造乡村旅游业,通过集体产业运营实现集体收益和成员分红的增长。临潭县 2020 年启动农村集体产权制度改革,并于 2021 年年底基本完成,其聚焦乡村旅游、畜牧养殖、高原夏菜、中药材等特色产品,通过村集体开展自主经营、合资合营、引资联营等模式发展壮大集体经济,截至 2023 年第 3 季度实现集体经济收入 2724.15 万元。

从样本农户就业看,推进产权制度改革和发展壮大农村集体经济以来,对于“加入股份经济合作社后个人及家人的就业情况是否得到改善”这一问

题,金川区两个行政村受访农户中,有 12.12%的农户认为就业情况明显改善,48.48%的农户认为就业情况有所改善,36.36%的农户认为就业情况未发生明显改变,3.04%的农户则认为就业状况变差;临潭县 2 个调研村的受访农户中,有 7.41%的农户认为就业情况明显改善,48.15%的农户认为就业情况有所改善,44.44%的农户表示加入前后变化不大。总体来看,认为加入股份经济合作社对个人及家庭成员就业有促进作用的农户占比较高,但认为未产生影响的也占有较大比例。究其原因,甘肃省全面推进农村集体产权制度改革和发展集体经济的时间较晚,部分村农村集体经济还处在发展初期,力量薄弱,就业带动能力相对较差,农户对集体经济发展的感知度还不高。金川区相较于临潭县而言,农村集体产权制度改革开展更早,集体经济发展效应也更为明显,相应地,金川区农户对加入股份经济合作社后其个人及家庭成员就业改善情况的评价明显高于临潭县,即可说明此点。

(二)对提升社区基础设施等公共服务和乡村治理水平具有普遍影响

在政府持续推进实现基本公共服务均等化过程中,随着农村集体经济实力不断回升,农村集体经济组织参与提供社区公共服务的能力也明显增强。2022 年全国农村集体经济组织将自有资金用于公共服务和公共基础设施建设的费用达到 949.3 亿元^③。课题组在甘肃省 4 个村的调研结果显示,多数受访农户认为新型农村集体经济发展对社区基础设施改善具有促进作用。具体而言,70%的农户认为加入股份经济合作社后社区电力设施有较大改善,66.66%的农户认为水利设施有显著改善,71.67%的农户认为通信设施更加健全,81.66%的农户认为村庄道路状况变得更好,70%的农户认为乘坐交通工具更为便利,85%的农户认为居住环境变得更为宜居(见表 2)。

表 2 加入股份经济合作社后社区基础设施变化

项目	明显改善 (%)	有所改善 (%)	没有改善 (%)	变差 (%)
电力设施	45	25	30	0
水利设施	43.33	23.33	31.67	1.67
通信设施	45	26.67	28.33	0
道路状况	55	26.66	18.34	0
交通工具	45	25	30	0
居住环境	46.66	38.34	15	0

课题组在对调研区县、乡镇及村干部进行访谈的过程中了解到,农村基础设施及人居环境的变化

主要得益于近年来政府财政支农资金投入力度的不断加大和集体经济组织的积极服务。以金川区为例,政府财政对农村交通道路建设投入力度较大,其组织实施了户间路的全面硬化建设,同时确保自来水和路灯在整个区域内实现全覆盖,而且在文化、体育、卫生等基础设施建设方面的投入力度也不断加大。同时,农村集体经济组织在社区基础设施建设上也会进行一定的人力及资金配套投入。总体而言,76.67%的农户认为发展壮大农村集体经济对改善村内的公共基础设施发挥着一定的促进作用。

在公益事业和乡村治理方面,集体经济发展实力直接影响其作用的发挥。在金川区、临潭县参与调研的受访农户中,有16.95%的农户认为股份经济合作社对村公益事业和乡村治理有显著影响,32.21%的农户认为影响较大,28.81%的农户认为影响一般,3.39%的农户认为影响较小,18.64%的农户认为没有影响。值得提及的是,农村集体经济组织在推进乡风文明建设和乡村治理方面表现突出。例如,金川区陈家沟村以村集体经济收入转化的公益金支出为基础,整合社会捐助资金、帮扶单位扶持资金等,购置农民群众生产生活必需的日常用品,成立“巾帼家美积分超市”,让农户用文明积分分值兑换相应物品。这一行动成为陈家沟村家庭文明建设、乡村治理的新“法宝”。随着《陈家沟村村民“家庭文明积分”制管理办法及标准》的完善,乡风文明已成为陈家沟村一道靓丽的风景线。

(三)对完善农村社会保障体系发挥一定内生补偿作用

农村集体经济组织经营性收入除被用于基础设施管护、公益事业等方面,还可被用于基本民生服务,如向困难家庭提供就业、养老及其他领域的生活福利,促使农村形成包括村级自主保障与政府财政保障在内的社会保障体系。就调研村实际情况来看,金川区和临潭县的情况总体一致,在国家政策安排下基本已实现农民的养老保险和医疗保险全覆盖。同时,有较强实力的集体经济组织通过集体公益金或集体股收益为成员补助部分相关费用,体现了农村集体经济对农村社会保障的福利补偿功能。

以金川区陈家沟村互助老人幸福院为例,调研组了解到,该村互助老人幸福院按照《金昌市城市社区日间照料中心和农村互助幸福院建设运行管理办法(2022年修订)》运行,采取“财政补一点、乡镇扶一点、部门助一点、村级筹一点、能人捐一点”的“五个一点”的筹资方式,确保农村互助院持续运

营,60岁以上老人可在这里吃午饭和晚饭,个人只需交5—6元的食材成本费,每天就餐人数能达到15—30人。金川区还为互助老人幸福院修建了猪圈、羊圈、鸡舍等设施,村集体则为其划拨部分耕地用来种植蔬菜,在改善老人伙食的同时也节约了运行成本。此外,该村探索形成了“子女自愿交纳赡养费+村集体经济补贴+帮扶单位资助+爱心企业和爱心人士捐助+文明股奖励”的农村“孝善养老”新模式,即对70周岁及以上的老人摸底建档,与其子女签订孝善协议,鼓励子女按照每位老年人每月100元或200元的标准缴纳赡养费,孝善基金理事会在在此基础上给予20%的补助,每月以现金形式发放给老人。目前,村“孝善基金”覆盖率达50%,取得了“老人开心、子女放心、政府省心”的多赢效果。

二、新型农村集体经济发展路径及模式

新型农村集体经济发展效应与集体经济发展条件、产业基础、外部环境等相关,总结实践经验,以下发展路径及相应模式具有一定普遍性。

(一)党建引领:因村制宜、资源整合,提高集体经济组织发展能力

实践中,党建引领作为农村集体经济发展路径的关键在于加强党建工作,提升党组织在村集体经济发展中的头雁作用。主要做法有:第一,由党支部书记兼任农村股份经济合作社(或经济合作社)理事长,党组织牵头制定村集体经济发展规划,选择发展模式,明确发展方向和目标,促进资源集中,形成集体经济组织凝聚力,提高集体经济效益。第二,有条件的村与村之间设立跨村的党总支,通过村级党组织联合和合作,实现跨村资源整合,形成产业链,推动集体经济联合发展。第三,地方出台相关政策,赋能党建工作。

例如,课题组调研的江苏省连云港市以持续推进“党建引领富民兴村”行动为切入点给予政策支持。2020年11月该市出台了《关于推动“党建引领、富民兴村”九条措施》,要求全面树立“党建引领、富民兴村”的鲜明导向,更好发挥党领导下的组织优势、制度优势、资源优势,密切协作、共建共享,不断强化富民兴村工作成果。为进一步激励村书记干事创业劲头,在持续推进“党建引领富民兴村”行动中,2022年11月连云港市又出台了《关于激励村党组织书记干事创业的若干措施(试行)》,用15条措施深化“党建引领、富民兴村”工作。

（二）“强村公司”：政府引导、投资参股，提高集体经济盈利水平

为深入贯彻《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》，全国多地开展了形式多样的乡村振兴试点工作，其中浙江省以“强村公司”发展农村集体经济的做法成为亮点，其形成了以政府引导、市场化机制运行的典型经验，探索出一条以农村集体经济发展带动共同富裕的新路子^④。“强村公司”是指依照《公司法》有关规定，依法向登记机关申请设立登记，以助推村级集体经济发展壮大和农民增收为目的，由农村集体经济组织通过投资、参股组建公司实体或入股县、乡级联合发展平台等，以项目联建等形式统筹辖区内农村集体资产资源，实行公司化运营兼顾社会效益的企业。

“强村公司”主要有四类发展模式。第一类是以物业经营为核心的资产经营模式。由强村公司建设或购置标准厂房、商铺店面等物业，统一发包出租发展物业经济；或通过流转承包地、闲置宅基地和闲置农房、村集体经营性资产，开发集体资源，招商发展休闲观光、民宿、农家乐等乡村产业。第二类是以物业经营为核心的社会服务型模式。由强村公司为本区域农业生产经营主体提供多元化综合性社会化服务，为民宿、农家乐等各类乡村新业态提供管理服务，承接河道保洁、绿化养护、物业管理等各类服务。第三类是以农业生产、农产品加工等为核心的订单生产模式，以及产业融合发展模式。由强村公司结合当地农业产业发展需要，组织开展订单式农业生产；或结合“共富工坊”组织开展农产品加工、来料加工等劳动密集型生产；层次更高的则发展出一二三产业融合的乡村振兴模式。第四类是以当地基础设施建设为核心的工程承揽型模式。由强村公司依法承接小规模的基础设施、农田水利设施建设，以及土地整治、农村公路建设、河道整治、美丽乡村景观建设等工程。

农村集体经济最大的资源禀赋与优势在于土地资源与本土优势，农村集体经济的土地资源与权益是在历史与社会演进中由国家法律确认并赋予的；本土优势是长期居住生活在农村集体经济所属土地上的村民日积月累形成的。除了第三种模式，强村公司计划所承担的相关土地开发、项目建设与后续项目运营等，实质上都是围绕农村集体经济核心资源——土地开展的相关经营工作。目前中国的城市化率已达到 64%，资产经营、物业服务、工程承揽等农村集体经济发展模式有较多代表性案例。例如，北京

市海淀区东升镇融入区域规划，发展集体所有与运营管理的科技型园区，将集体经济与区域科技创新紧密融合。未来，农村集体经济组织通过强村公司方式，结合自身土地资源的优势，通过多种形式的“量化确股”参与相关项目的开发、建设和运营，将会走向标准化、流程化与规范化。

（三）政策支持：做大帮扶产业，夯实弱村集体经济实力

近年来，中央持续加大政策支持和资金扶持力度，推动农村集体经济发展。在脱贫地区和欠发达地区，做强帮扶产业是增加集体经济发展资本的重要方式^[1]。第一，以村集体经济组织为主要载体，利用中央财政衔接推进乡村振兴补助资金（以下简称“中央财政衔接资金”），实施乡村产业发展项目。2018—2022 年，中央财政扶持 10 万个左右的行政村发展壮大集体经济，推动乡村产业发展。2023 年中央组织部、财政部、农业农村部联合印发文件，明确提出从 2023 年至 2027 年，通过中央财政衔接资金继续支持发展新型农村集体经济。政策要求相关资金主要用于支持村集体经济组织充分挖掘利用当地资源、有效改造利用现有资产。第二，各地在充分发挥中央财政衔接资金支持作用的基础上，统筹社会捐赠资金以及其他符合规定的涉农资金，共同支持新型农村集体经济发展。从脱贫地区经验看，脱贫地区帮扶产业使用的资源和形成的资产大多为集体所有，做强帮扶产业是盘活集体资产、实现集体资产保值增值的有效途径。

例如，甘肃省临潭县双龙民族工艺铜器加工有限责任公司是县里为数不多的带农致富龙头企业，其采取“公司+合作社+村集体经济+农户”的合作模式，结对帮扶临潭县城关镇教场村建档立卡贫困户 99 户 500 多人，入股资金达到 99.46 万元，在利益联结机制上，公司按贫困户入股股金的 6%—10% 予以保底分红，所有入股贫困户如期实现脱贫，走上致富路。同时，该公司在集体经济组织协助下跟踪帮扶已脱贫的家庭巩固脱贫成果，做到“农户不脱贫、公司不脱钩”。此外，城关镇教场村、上河滩村、郊口村和八角镇牙布山村、八度村等村集体经济组织入股资金 235 万元，累计获得分红 46.26 万元。集体经济组织坚持发展与福利、分红并重原则对成员进行收益再分配，其中公积金、公益金提取比例为 20%；而且，按规定，当集体经济组织年收益达到 50 万元以上时，应提高集体福利、成员分红的分配额度，增加成员的财产性收入，改善集体和成员的生产

生活环境。该做法发展壮大农村集体经济,使集体成员共享了改革发展红利,在脱贫攻坚和乡村振兴中发挥了重要作用。

(四)自主搭台:以居间服务切入,渐进发展壮大集体经济

目前,我国大多数股份经济合作社发展基础薄弱,资源和资产有限,人才不足,管理能力有限^[2],在外部支持难以到位的条件下,选择适合自身实力的发展模式,最大化发挥自主能动性显得尤为重要。农村集体经济组织现有经营模式主要有四种:第一,自主产业经营模式。主要适用条件是存在适合发展的产业,村集体经济组织负责人的产业经营和组织能力较高,能够自主经营产业。该模式存在较高经营风险,但具有提高村集体收入的潜力。第二,参股分红经营模式。主要适用条件是集体经济组织具备资本和投资能力,且存在有稳定盈利能力的企业可以吸纳投资,成员对集体经济参股有一定的接受度。该模式收益稳定,有利于资金和资产保值,对村集体经济组织的经营能力要求不高。第三,资产资源出租模式。主要适用条件是村庄有丰富的自然资源或资产,有稳定经营需要的外部企业。该模式是在不用承担过高经营风险前提下实现资金和资产保值的普遍优选模式。第四,居间服务经营模式。主要适用条件是有服务需求,如土地流转、劳务输出等中介服务需求,村集体经济组织有提供服务的社会资源和关系网络,并有较好的信誉。该模式可以充分发挥集体经济组织的协调服务作用,不要求资产和资源拥有量,无需承担过高的经营风险。

由此可见,在现有的主要经营模式中,如产业经营、参股经营、资源资产出租等都需要有先决条件,唯有居间服务经营模式需要的条件更易于满足,应用门槛低,适应性和包容性更强,特别适合实力较弱的股份经济合作社^[3]。河南省罗山县农村股份经济合作社在低成本、低门槛自主发展方面,就探索出生产居间、资源居间、劳务居间、公共服务居间四种模式,取得了良好成效。

在生产居间方面,聚焦生产资料与农业经营服务,重在服务于“耕、种、管、收、储、加、销”各环节,达到农户、村集体、市场主体三方受益。竹竿镇赵山村基于农户意愿重新整合土地资源,以每亩450元的价格集中流转土地600亩,再以每亩600元价格转包给罗山县申信慧农业发展有限公司,种植经营扬麦15号。村集体经济组织负责委派劳动力,引导农户科学种植,调解土地纠纷,协助公司进行“六统

一”服务等。通过生产居间,实现了集体、农户、公司三方共赢:集体获得三项收入,包括每亩150元的土地流转差价、每亩30元的服务管理费、20%的公司生产经营利润分红;安排常年务工农户10户,每户每年通过用工增收8000元左右,同时转移农户非农就业获得了外出打工收入;公司有效降低了农业物化成本和生产作业成本,实现了农业节本增效。

在资源居间方面,主要是挖掘农村土地资源潜力,将农户零星耕地、闲置农房、闲置菜地等土地资源流转集并,小田变大田,以有偿服务方式对接市场主体,为村集体和农户带来收益。示范区灵山镇、铁铺镇结合资源禀赋和红绿结合、农旅融合等发展项目,将闲置宅基地资源收归村集体,然后统一规划,统一招商,发展新型民宿等新业态,不仅解决了空宅闲置问题,提升了土地利用效率,而且增加了农户和集体财产性收益。

在劳务居间方面,主要是通过生产居间服务,将从田间地头释放出来的劳动力和富余劳动力安排进工厂、企业上班,满足企业用工需求,再次实现农户、村集体、市场主体的“三赢”。

在服务居间方面,何家冲村集体建设“共享食堂”,包含厨房、食堂、老人休息室、老人娱乐室、阅览室等,运营资金采取参与老人自己出一点、村集体经济解决一点、社会人士捐一点的“三个一点”方法,通过公共服务居间,让老年人“老有所养、老有所依、老有所乐”,满足老年人“微心愿”。

三、新型农村集体经济的实现机制

新型农村集体经济的发展效应与其实现机制紧密相关。新型农村集体经济通过股权形成机制、组织治理机制、收益分配和利益联结机制、风险防范机制的运行作用,能够达成提升成员福祉的目标。

(一)新型农村集体经济实现机制:逻辑框架

已有不少学者实证研究了集体经济对农户收入的影响,也有学者针对集体经济对社区公共产品的供给功能进行了经验性研究等^[2,4-5],但全方位基于成员福祉概念对集体经济实现高质量发展的研究尚未可见。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”是我国对新型农村集体经济发展提出的明确要求。为此,本文依据“外部环境—组织结构—集体行动及效果—实现机制”的分析思路,尝试将集体经济组织成员福祉与集体经济实现机制进行系统的逻辑关联,回

答新型农村集体经济如何提升成员福祉,以及其实现机制如何作用的问题。

第一,外部发展政策环境持续变化,集体产权制度改革不断深化。集中体现在 2021 年集体产权制度改革阶段性任务已完成,《中华人民共和国农村集体经济组织法》即将于 2025 年 5 月 1 日施行。第二,外部环境的变动推动形成新型农村集体经济组织。其组织结构和制度与传统集体经济组织有实质

性区别。第三,在新型农村集体经济组织框架下,集体行动达成成员福祉的变化^[4],测量指标包括集体经营性收益、成员分红、服务农户就业、社区公共服务提供、向社区转移支付等。第四,新型农村集体经济从机制上进行创新,保障成员福祉的实现。据此,本文认为新型农村集体经济发展的实现机制主要包括股权形成机制、组织治理机制、收益分配和利益联结机制、风险防范机制等(见图 1)。

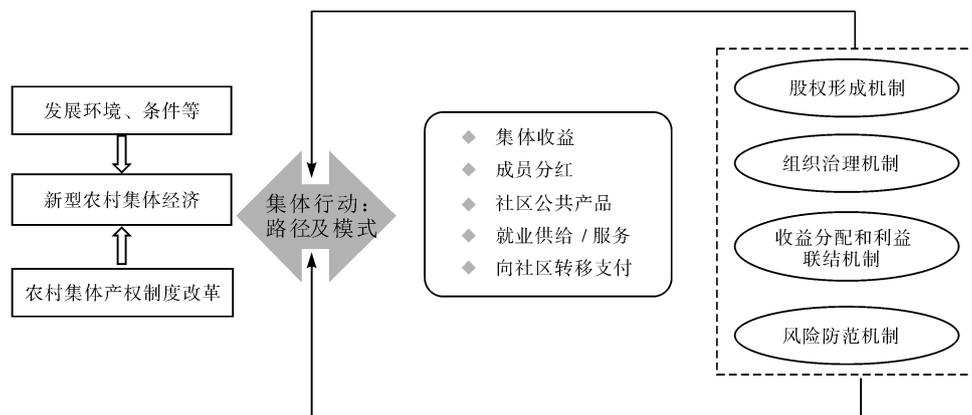


图 1 新型农村集体经济发展实现机制的逻辑框架

(二) 新型农村集体经济主要实现机制及作用

农村新型集体经济的实现机制,主要体现在股权形成、组织治理、收益分配和利益联结、风险防范等方面,机制不同,作用有别,协同叠加,为集体经济发展保驾护航。

1. 股权形成机制

在此以“强村公司”为例分析股权形成机制的作用逻辑^⑤。“强村公司”通过投资、参股组建公司实体或入股县、乡级联合发展平台等,以项目联建等形式统筹辖区内农村集体资产资源,原则上应由村经济合作社控股。实践中,由于强村公司所需承担的相关项目开发、建设、运营等前期成本较高,投资回收周期较长,需要合适比例的外部股权、债券、财政支持资金等投入。因此,在强村公司发展初期或项目建设期,如以县、乡级联合发展平台作为项目运作企业,需要明确农村集体经济组织以资产资源(土地或建筑物)投资、参股所形成的量化股权额度与比例,还建规模与后续运营管理模式等重要内容。

根据土地或建筑物使用量化价值确定租金水平。需要明确的是,土地与建筑物是不同概念,集体经济对外出租时,如土地上有附着建筑物,应同时考虑土地与建筑物成本,从而衡量租金水平。必须明确土地标的物范围(四至)、建筑物测绘平面图、使用权出让/租赁期限、土地与建筑物标的物租赁单价等核心商务要件,以便于量化作股。如相关土地开

发项目涉及外部企业,还需做好相关合作模式、退出条款设计,以确保农村集体经济组织在项目建设完成后,能够顺利实现对项目的使用、运营管理以及收益等重要权益。

2. 组织治理机制

从内部看,部分集体经济组织存在领导干部选拔机制不透明、决策程序不民主、管理机制不健全等问题^[3];从外部看,在《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国民法典》等基础法律中,集体经济组织的特殊法人地位及其相应权益已明确,但在具体实践中,城镇化制度安排与集体经济组织利益、历史遗存问题等的冲突仍没有完全化解^[6],因此迫切需要理顺和完善集体经济发展的内外部治理机制。

为确保集体经济组织运作规范、管理高效,发展健康,建立健全农村集体经济组织内外部治理机制至关重要。第一,按股份经济合作社内部治理结构设计,实施法人内部治理,形成民主决策机制和监督机制。第二,建立科学的财务管理制度和分配制度,形成股份分红与干部激励相融的机制。2021 年我国农村集体经济支出的干部报酬共计 426.6 亿元,占集体总支出的 9.6%,对村干部队伍干事创业形成有效激励。第三,聚焦农村集体经济组织“三资”管理,搭建“三资”信息管理平台,落实村账乡管。第四,涉及国家补助资金、公益发展项目、土地城镇化利用等方面,要实施主管部门的外部监管。通过内

外部协同治理,规范集体经济组织的运作和资金使用,确保资源的合理配置和效益的最大化。

3. 收益分配机制

在收益分配管理方面,首先,明确划定可分配的总收益范围,即主要有村集体经营性收益、投资性收益及各种补助收益等;其次,明确取得收益分配的对象范围;最后,确定相关多种收益分配方式。以下归纳二类四种集体经济组织内外部、不同主体间的分配机制。

第一,统分结合、合作运营的利益联结机制:“一次分配/要素分配+二次分配”。村集体总收益分配是指在集体经济组织与内部成员及股东间的分配和再分配。集体经济组织依托生产项目获得的经营性收入,本身属于一次分配,在农户、合作企业等参与项目运营的情况下,则一次分配以要素分配方式体现,投劳的取得劳务所得,投资的取得投资所得,形成统分结合、合作运营的利益联结机制。如宁夏固原市原州区中和乡中和村带动养殖户“出户入园”,该村42户移民养殖户以牲畜或现金入股,与村集体签订托养协议,共入股122万元,每1万元年分红1000元,带动50户低收入家庭增收;同时,与全村31户单、双老户和脱贫监测户签订入股养殖协议,增加弱势群体收入。

集体经济组织再分配,一般依据农村集体经济组织章程,年终时对集体总收益进行有序分配:首先,从收益中扣除经营成本;其次,按一定比例从盈余中提取公积金、公益金(可作于福利性的二次分配);最后,结余部分按成员股份进行个人分配,其中对贫困人口可设定一定的股权优惠。

第二,共建共享的利益联结机制:以不动产运营为例。当农村集体经济组织形成联合社或与外部经营主体合作运营时,如在设立强村公司、村与村联营等情况下,不同合作主体间存在经营收益的分配问题,主要涉及与厂房、商铺、流转承包地、闲置宅基地和闲置农房等不动产相关的开发、建设、经营管理等相关业务。下面就村集体经济组织与外部主体合作的不同情形,结合传统不动产运营类型,对可能涉及的利益联结机制进行简要阐述。

“基础租金+收益分成”模式,适用于招商引资的住宿类项目(含民宿等)。由于住宿类项目存在淡旺季,农村集体经济组织可根据淡旺季情况,参照“基础租金+收益分成”的模式衡量租金收益。此种模式下,应控制相关租赁合同签署最长期限,以便随行就市及时调整相关租金标准。对于相关住宿项目

的规划审批、安全生产、食品卫生、工商营业执照等内容应进行事前沟通或审核,防止由于规划、安全生产等问题而引发不必要的法律纠纷。

独立项目运营下的“按劳分配”模式,适用于设立相关项目运营公司,且自营的住宿类项目。按照内部管理要求,建立相关内部资产、合同(法务)、财务管理等风险控制体系,在缴足上级集体经济组织收益的同时,实行独立项目核算下的“按劳分配”考核,激发运营团队活力。考虑到实际管理中的成本和风控难度,一般建议对于整体体量较为适中或整体出租的不动产项目,可将项目运营公司实际合同签署权上收,在项目公司保留财务出纳人员以维持项目日常运转。

投资参股、土地入股、保底分红、浮动分红、还建面积、租赁等模式,适用于办公、商铺、休闲观光、农家乐等商业类项目。从大部分农村实际情况看,规模化商业类项目的主要获取途径分为新建(这里将集体经济组织对外的不动产购置也纳入新建)与改造^⑥。对于新建营造的楼宇,一般以集体经济组织提供土地资源、开发商提供资金的形式成立合资项目公司,共同进行土地开发与建设。后期,项目公司将部分建设面积偿还给集体经济组织(简称“还建面积”),以偿还土地成本;相关建设完成后,项目产权归属项目公司所有,开发商通过项目公司实际控制项目运营与收益,集体经济组织享受部分楼宇面积产生的收益。这种合作模式下,为了避免日后运营纠纷,通常会规划建设多栋楼宇,开发商与集体经济组织在运营过程中分楼栋管理,形成实际上的物理运营隔离。

对于旧改营造形成的楼宇,一般通过招商引资吸引优质运营服务商参与,由集体经济组织提供现有楼宇,运营服务商提供相关设计思路、运营方案等内容。集体经济组织与运营服务商为租赁或委托服务关系,如为租赁关系,运营服务商将承担后续项目运营租金;如为委托服务关系,运营服务商将不会承担后续项目运营租金。具体楼宇改造装修费用的支出,由集体经济组织与运营服务商协商确定,但需要明确的是,针对项目未来可能出现的运营不善,需与运营服务商确定相关的退出事项。从改造后楼宇的长期使用出发,秉承市场化、风险共担原则,鼓励集体经济组织承担基础设施相关改造开支,如室内中央空调、院落与道路硬化、上下水、燃气、电力增容等的开支;运营服务商承担相关室内设计、硬软装等以及项目日常运营的开支。总的来说,项目运营难度

越大,集体经济组织与财政支持资金需要提供、承担的部分越多,反之亦然。对于是否与运营服务商组建合资公司共同运营项目,以当地集体经济组织发展水平、人才储备情况、内部管理与风控能力而综合审慎决定。

4. 风险防范机制

根据新型农村集体经济组织发展类型、合作模式复杂程度,先区分风险管理点,再选择风险防范机制。对“强村公司”来说,风险内控管理是重点。目前浙江省颁布的《关于促进强村公司健康发展的指导意见(试行)》对强村公司财务管理、产权变动管理、担保与负债管理以及分层分级分地区的公司管理、运营等都做出相应规定。以土地类建设项目为例,新建项目中的合资项目公司管理难度最大。现实中,相关新建项目规模较大,主管部门应提前介入帮助完成相关规划、国土、设计、建设等审批和风控工作。对股份经济合作社来说,风险外控监督是关键。很多集体经济组织自主开发运营或以自有资金合作运营的项目,存在合作模式不明晰、手续不齐全、安全生产标准执行不到位等隐患^[7],乃至在后期运营阶段发生重大经营风险。因此,需要按农村集体经济组织“三资”管理办法、项目监管与审批等要求进行必要的外部监督管理与经济审计,避免集体经济组织既未从项目中获得收益,又承担着持续的审计与法律风险,进而防止对集体经济组织持续长远稳健发展造成严重的负面影响。

四、结论和建议

未来新型农村集体经济将向主体独立、治理规范、路径多样、严控风险、效用提升的方向持续发展。为促进新型农村集体经济高质量发展,要进一步综合施策,从乡村治理、政策扶持、法制规范等方面入手加以推进和保障。

(一) 结论

第一,新型农村集体经济发展有利于促进农户增收,有利于更好地保障乡村社区公共产品供给,有利于乡村治理体系健全和治理能力提升,增加农民获得感、幸福感。在经济发达地区,新型农村集体经济已初步具备带动农民增收的能力;在中西部地区,新型农村集体经济带动农民增收的效应明显增强。农村集体经济组织具有区域性、成员性、综合性的内在特质决定了其特别法人属性,在相当程度上承担着农村社区性社会职能,在保障和繁荣农村社区公

益事业中扮演着重要角色,在丰富农村精神文化生活、建设美丽乡村等方面发挥着重要作用。同时,农村集体经济和乡村治理相互交融,对完善乡村治理体系和提升乡村治理能力也发挥着重要作用。

第二,发展环境、组织能力水平与新型农村集体经济发展的具体路径探索紧密相关,并决定着多种发展模式的形成。包括:以推动党建为引领,赋能基层党组织,增强内生发展动力;以建立“强村公司”为依托,立足市场化运作,提高集体盈利水平;以扶持政策为撬动,做大帮扶产业,夯实弱村集体经济实力;以自身力量为主导,着重居间服务经营,渐进发展壮大集体经济等。总之,探索新型农村集体经济的发展路径,核心在于,运用农村集体经济产权制度改革成果,致力于共同富裕目标,聚焦产业发展,提高村集体成员整体福利水平。

第三,农村新型集体经济发展的实现机制,主要体现在股权形成、内外部治理、收益分配和风险防范等方面,机制不同,作用有别,协同叠加,为集体经济发展保驾护航。受股权形成、股权激励机制的影响,干部和成员的集体意识得到加强,集体经济权益受到保护;内外部治理机制,则夯实了集体经济发展的社会基础,提高了农民满意度;二类四种再分配机制对组织成员的收入水平、福利状况和幸福感产生积极影响,实现了发展惠及农户、改善村庄公共服务和人居环境的效应。此外,由于集体经济组织发展类型、合作模式复杂程度不同,“强村公司”和股份经济合作社的风险管理点也不同,应相应侧重风险内控管理机制和风险外控监督防范机制。

(二) 对策建议

第一,与完善乡村治理相结合,发展新型农村集体经济。农村集体经济发展与乡村治理有机结合需要重点关注两方面:一是推动农村集体经济按股份分红,并探索“股份分红+按劳分配+积分激励+孝善基金等”的合理分配机制。其中,按股分红发放水平要结合集体经济收入状况,允许年度之间有一定弹性,打破刚性支付预期模式;发挥薪酬、奖补的保障、激励和增进公平功能,构建和谐的干群关系、社企关系。二是进一步深化集体产权制度改革,提升集体资产管理效能。包括推动农村产权交易平台建设,提高农村集体资产纳入平台交易比例;完善村级集体经济审计监督方式,优化村级财务公开模式,推广落实农村集体资金“非现金”收支、集体资产年度清查、代理记账下沉等各项制度;化解历史旧债和减少流动性负债等。

第二,与中央财政衔接资金、专项资金相匹配,发展符合国家产业政策、帮扶政策的多元集体产业。贯彻落实2022年国家乡村振兴局、农业农村部印发的《关于鼓励引导脱贫地区高质量发展庭院经济的指导意见》,结合实际统筹整合使用财政涉农资金,实施庭院经济产业配套设施项目,找准产业发展路径,提高庭院经济发展综合效益。在开展帮扶产业及项目资产运行监测和评估的基础上,建立健全集体资产管理机制,对符合条件的纳入农村集体资产统一管理,不断提高农户和集体经济增收能力,推动新型农村集体经济持续健康发展。

第三,贯彻落实《中华人民共和国集体经济组织法》,培育新型集体经济组织成为具有特殊法人资格的独立市场主体。《中华人民共和国农村集体经济组织法》已经第十四届全国人民代表大会常务委员第十次会议通过,将于2025年5月1日起施行。这部法律的出台将有利于维护集体经济组织及成员的合法权益,规范集体经济组织运行管理,促进新型农村集体经济高质量发展。鉴于各地新型农村集体经济发展程度和实现形式存在差异,建议有条件的地区借势推动地方立法,填补差异化发展可能存在的法规制度空白,同时相关部门依法加快制定完善扶持新型集体经济发展的政策文件,做到有法可依、有章可循,给参与新型农村集体经济发展的各方更加明晰、更加稳定的方向和预期,以此推动《中华人民共和国农村集体经济组织法》的贯彻落实。

注释

①③此处数据来自农业农村部政策与改革司编:《中国农村政策与

改革统计年报(2022年)》,中国农业出版社2023年版。②2017年4月金昌市金川区开始在清产核资的基础上对农村集体经营性资产进行股权量化,发展多种形式的股份合作,2018年12月底全面完成试点任务。④2023年6月浙江省农业农村厅等10部门发布了《关于促进强村公司健康发展的指导意见(试行)》,该指导意见要求以增强村集体经济造血功能为目标,以市场化经营为导向,积极培育强村公司,规范公司运行机制,增强发展安全性、稳定性,持续提升强村公司联村带农致富能力,推动新型农村集体经济发展和强村富民不断取得新成效。⑤由于农村集体经济组织(股份经济合作社)已经按产权制度改革规范完成对其成员的股权配置及权能实现,本文以“强村公司”为例对新型集体经济运行中的最新情况做出分析。⑥新建是指在农村集体经济组织所属土地上按照相关规划要求、建设需求、建筑标准与设计规范等,设计建造的楼宇等不动产;改造是指经过需求调整、重新设计、规划审批等流程后的相关建筑物改建,通过改变农村集体经济组织所属原有建筑物用途而实现后续运营经济收益,与“城市更新”相类似。

参考文献

- [1]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.
- [2]匡远配,彭凌凤.新型农村集体经济的共同富裕效应[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2023(2):16-22.
- [3]赵黎.发展新型农村集体经济何以促进共同富裕:可持续发展视角下的双案例分析[J].中国农村经济,2023(8):60-83.
- [4]郭晓鸣,王蕾.农村集体经济组织治理相对贫困:特征、优势与作用机制[J].社会科学战线,2020(12):67-73.
- [5]钟真,廖雪倩,陈锐.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[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023(5):13-25.
- [6]陈雪原,孙梦洁,王洪雨,等.“三统筹”:后工业社会的集体经济与共同富裕[M]//中国农村集体经济发展报告2022.北京:社会科学出版社,2022:37-48.
- [7]王镜淳,穆月英.新型农村集体经济的韧性建构及其治理逻辑:来自晋南蒲县的经验[J].农业经济问题,2023(8):99-112.

Research on the Development Effect and Realization Mechanism of New Rural Collective Economy

Xia Ying

Abstract: Based on a comprehensive perspective of equity and efficiency, under the promotion of rural collective property rights system reform, the overall welfare effects of rural collective economic organizations in terms of operational income, community public services, rural governance and non-agricultural employment have emerged, and a variety of development models and paths have been explored. How can the new rural collective economy improve or achieve the well-being of its members? Its internal realization mechanism has a decisive impact. Under the combined effects of equity formation mechanism, organizational governance mechanism, income distribution mechanism, interest connection mechanism, and risk prevention mechanism, the rights and interests of members of rural collective economic organizations are protected, the social foundation of rural collective economic development is consolidated, and the income level, welfare status, and happiness of members are improved and promoted. In order to further promote the high-quality development of the new rural collective economy, it is necessary to improve and optimize the rural governance, policy support, legal norms and other aspects.

Key words: the new rural collective economy; welfare effect; path and mode; implementation mechanism

责任编辑:澍文