



当代经济管理
Contemporary Economic Management
ISSN 1673-0461, CN 13-1356/F

《当代经济管理》网络首发论文

题目：共同富裕视阈下农村集体经济的分配问题
作者：陆雷，赵黎
收稿日期：2022-06-10
网络首发日期：2022-07-20
引用格式：陆雷，赵黎. 共同富裕视阈下农村集体经济的分配问题[J/OL]. 当代经济管理. <https://kns.cnki.net/kcms/detail/13.1356.f.20220718.1439.002.html>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

共同富裕视阈下农村集体经济的分配问题

陆雷, 赵黎

(中国社会科学院农村发展研究所, 北京, 100732)

[摘要] 实现农村集体经济“维护集体成员权益、实现共同富裕”的宗旨, 是社会主义公有制的应有之义。本文聚焦于农村集体经济收益分配的现状与问题, 探讨农村集体经济收益分配制度改革如何促进农民农村实现共同富裕这一时代性主题。从夯实共同富裕的基础看, 随着农村集体产权制度改革任务如期完成, 村集体资产规模、收入与支出都持续增加, 村集体经营收益和可分配收益也显著增加。然而, 村集体经营收益并不构成农村集体经济组织主要收益来源, 且在村域之间分布极不均衡, 共同富裕的发展起点不公平。受到经营项目的制约, 农村集体经济“统”的部分创收增长空间有限, 经营性资产持续盈利和投资能力不高, 非经营支出占比过大。从迈向共同富裕的路径看, 虽然农村集体经济整体发展水平迅速提升, 但集体经济收益分配原则不明确, 难以保障不同群体村民的财产权益。村民共享以村级公益设施与公共服务供给为主。从实现共同富裕的目标看, 由于存在村集体收益分配能力不足、治理结构不完善、分配实践不普及等问题, 农民对集体资产股份收益分配权难以得到持续稳定的实现。在乡村振兴和城乡融合发展的背景下, 建议在未来立法中明示农村集体经济组织宗旨和性质在市场经济条件下的实现方式, 以村民共享为目标, 以扩大农村集体产权结构开放性为核心, 分地区、分时段完善农村集体经济组织的治理机制和分配机制, 推进农村集体经济组织的现代化转型。

[关键词] 集体经济; 农村集体经济组织; 共同富裕; 分配

[中图分类号] F325

[文献标识码] A

一、引言

“共同富裕”是人类社会普世的价值和共同的理想, 是马克思主义政治经济学理论的重要内容和特色。鉴于 19 世纪西欧资本主义经济大发展的同时社会问题大爆发的矛盾冲突, 马克思和恩格斯将克服贫富分化、实现普遍富裕作为社会主义的目标取向。时至今日, 即使是在西方资本主义国家, 带有社会主义色彩的政党(如社会民主党、社会党、工党等)也在各自的纲领中强调更高比重的公有制经济是实现社会公平与正义的途径与手段, 是与实现更高的社会福利水平同等重要的政策目标。新中国建立之初, 党和国家学习苏联经验, 认为实行生产资料公有制是社会主义的本质特征, 先进的生产关系是发展生产

收稿日期: 2022-06-10

基金项目: 国家社会科学基金一般项目《农民合作社参与农村社会治理的实现机制和路径研究》(19BJY146)。

作者简介: 陆雷(1969-), 男, 北京人, 博士, 中国社会科学院农村发展研究所副研究员, 主要研究农村组织与制度; 赵黎(1982-), 女, 北京人, 博士, 中国社会科学院农村发展研究所副研究员, 主要研究农村组织与制度、社会治理与社会经济。

力、实现共同富裕的可靠保证。但其后的事实证明, 摒弃市场的社会主义计划经济的探索失败了, 单一公有制经济始终没能找到一条切实可行的实现路径, 无法将理论中美好的愿景带入现实。中国逐渐认识到全社会公有制的局限性及其悲凉的后果——其在发展生产力、实现“富裕”时乏善可陈, “共同”更是无从谈起。

改革开放四十年来, 中国通过恢复市场机制, 明晰产权, 经济社会诸领域取得了举世瞩目的成就。但生产力大发展的同时, 过去被低效、短缺等严重的生产问题所掩盖的社会主义分配问题越来越成为社会关注的焦点。如何解决分配差距过大, 体现中国特色社会主义的优越性, 成为党和国家必须直面、亟待解决的重大问题。在中国经济市场化进程中, 原有公有制主体——全民所有制企业经过股份制改造, 成为了施行现代企业制度, 以维护自身、股东和债权人权益为依归的营利法人。国企改革充分借鉴了西方私有产权条件下的企业治理模式, 相应地在分配上遵循市场原则。但由于国企高管身兼所有者代表和企业管理者的双重角色, 西方市场经济条件下委托人和代理人之间的制约关系亦不复存在, 导致国有独资、控股、参股企业内部收入的两极分化逐年加剧。在现实中, 大量使用“劳务派遣”、与“同工同酬”原则背道而驰的现象时有发生, 双轨制的残余在“新人新办法、老人老办法”的名目下得以复甦。凡此种种与实现共同富裕的社会主义目标大不相侔。

在中国从全面小康迈向共同富裕的新发展阶段, 发展农村集体经济是一个无法回避的命题。集体经济与共同富裕是中国特色社会主义理论体系的重要内容。与追求利润最大化的国企不同, 农村集体经济仍然把成员的共同福祉放在首位, 其宗旨依然是“维护集体成员权益、实现共同富裕”^①。于是, 探索更有利于实现共同富裕的农村集体经济组织收益分配机制, 成为了中国特色社会主义制度建设的重要内容。既能发展生产、又能在此基础上保证财富的共享, 才是社会主义公有制的应有之义。但经验数据表明, 农村集体经济越发达, 该集体内部成员之间收入分配的差距就越大。因此, 当下中国农村集体经济组织面临与国企改革类似的困境。如何在发展农村集体经济的同时, 充分发挥其在促进农民农村共同富裕中的作用, 切实保护农民集体资产股份收益分配权, 是一个重要的现实问题。

基于农村集体经济与共同富裕的视角, 本文聚焦于农村集体经济收益分配的发展现状与存在的突出问题, 探讨农村集体经济收益分配制度改革如何促进农民农村实现共同富裕这一时代性主题。

二、从夯实共同富裕的基础看农村集体经济的分配能力

从农村集体经济的历史沿革看, 因循“三级所有, 队为基础”的组织架构, 生产队是基本核算单位, 土地集体所有权通常在村民小组一级。但是经过多年演变, 特别是在 1998 年修订的《村民委员会组织法》施行之后, 全国统一在生产大队一级建立村民委员会, 行政村、村民委员会成为集体土地的发包者与实际行使土地集体所有权的主体。2016 年, 在全国 58.52 万个行政村中, 以村委会代行集体经济组织职能的村有 34.76 万个, 占比达 59.4%^②。中共中央、国务院发布《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》”)以来, 全国各地稳步推进农村集体产权制度改革试点工作。农村集体产权制度改革使村级基层组织架构发生了变化。统计数据显示, 2016—2020 年, 全国以村为单位完成产权制度改革的村从 6.7 万个增加到 53.1 万个, 占全国总村数的比例从 11.4% 提高到 94.9%, 村民委员会代行土地集体所有权的情况大大减少^③。同期, 以组为单位完成产权制度改革的村民小组

从 6.0 万个增加到 44.7 万个, 占全国村民小组数的比例从 1.2% 仅提高到 9.8%。因此, 本文将讨论重点聚焦于行政村一级的农村集体经济的收益分配与农民农村实现共同富裕的问题。

发展壮大农村集体经济是实现农民农村共同富裕的物质基础^[1]。2016 年, 中共中央、国务院出台《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》, 对推进农村集体产权制度改革进行了顶层设计和总体部署。在此背景下, 全国各地通过资源变资产、资金变股金、农民变股东(即农村“三变”改革), 积极探索农村集体经济组织的创新形式和实现集体经济现代化的途径。按照《意见》提出的目标, 2021 年是农村集体产权制度改革的收官之年。实践表明, 当前, 全国农村集体产权制度改革任务已如期完成。以推进农村集体经营性资产产权制度改革为重点, 全国各地因地制宜, 积极开展清产核资、明确资产权属、折股量化等工作。此外, 各地积极探索农村集体经济组织成员身份确认的具体程序、标准和管理办法, 着力推进经营性资产确权到户, 赋予农民对集体资产股份权能。截至 2020 年底, 全国已确认农村集体经济组织成员 8.79 亿人, 其中, 村级集体经济组织共确认成员 8.03 亿人。然而, 研究发现, 从夯实农民农村共同富裕的基础来看, 当前农村集体经济的发展壮大面临农村集体资产分布不均衡、村集体经营性资产持续盈利和投资能力有限、非经营支出占比过大等问题。这些问题限制了村集体对集体成员进行收益分配的能力。

(一) 村域之间集体资产规模不均衡, 资源禀赋差异显著, 共同富裕的发展起点不公平

农村集体资产被认为是保障农民财产权益和壮大集体经济的重要来源^[2]。集体产权制度改革与各级财政和社会对农村地区脱贫攻坚工作的巨大投入一道, 形成了规模庞大的集体资产。截至 2020 年底, 全国共清查核实乡、村、组三级集体资产(不包括土地等资源性资产) 7.7 万亿元。集体资产负债总额 3.1 万亿元, 净资产达到 4.6 万亿元, 比 2019 年增加 1.3 万亿元; 其中经营性资产 3.5 万亿元, 比 2019 年增加 2 万亿元, 占资产总额的比重从 2019 年的 28.7% 提高到 2020 年的 45.5%。2020 年, 村集体经济组织用于直接经营、预期可产生收益的经营性固定资产(包括房屋、建筑物、机器设备、工具器具及农业基础设施等在内) 达到 7 385 亿元, 比上年增长了 51.4%。

然而, 农村集体资产在地域与村域之间分布极不均衡。从地域分布看, 东、中、西部地区资产总额分别为 5.0 万亿元、1.4 万亿元、1.3 万亿元, 占资产总额比例分别为 65%、18%、17%^[4]。东部地区的集体资产总额是中西部地区加总资产总额的 1.85 倍, 是西部地区资产总额的 3.85 倍。在农村集体经济被认为是“广大农民最终实现公平公正和共同富裕的制度保障”^[3]的前提下, 地域之间实现农民农村共同富裕面临着发展起点不公平的问题。

从村域分布看, 2020 年, 村级集体资产总额 5.98 万亿元, 占乡、村、组三级集体资产总额的 77.6%, 村均资产 1 068.8 万元。分地区看, 东、中、西部地区村级集体资产总额分别为 3.90 万亿元、1.24 万亿元、8 402.8 亿元, 村均分别为 1 667.4 万元、696.3 万元、569.8 万元。统计数据显示, 集体资产在村与村之间分布十分不均衡, 有超过 70% 的资产集中在 26% 的村。从农村集体经济的盈利能力看, 具备区位优势等对资源禀赋要求高(特别是旅游资源)的资产, 几乎成为了当下发展势头最好的农村集体经济组织的共同特征。国家通过支农、扶贫项目的倾斜和统筹, 虽然能够一定程度地缩小农村集体在资产量上的差距, 但资源禀赋在地域分布上先天的不均衡, 决定了村域之间创富能力的的不平等。

(二) 村集体“统”的部分创收受限, 经营性资产持续盈利和投资能力不高

农村集体产权制度改革以来,全国各地夯实了农村集体经济组织发展基础,农村集体经济形成了持续稳定的发展态势。统计数据显示,2016—2020年,全国村集体经济组织总收入从4 256.8亿元增加到6 320.2亿元,增长48.5%,年均增长10.4%;其中,经营收入与财政补助收入是两类最主要的收入来源,2020年分别占总收入的30.6%和27.4%,同比分别增长36.6%和76.1%。然而,需要看到,农村集体经济“统”的部分的收入占比正逐步下降,从2016年的33.3%下降到2020年的30.2%。这说明,一方面,各级政府对村集体的资金扶持与投入水平增长较快,国家对集体的转移支付力度越大越大。另一方面,受到经营范围的制约,村集体经营主要依托传统的土地资源,绝大多数村农村集体经济“统”的部分的创收增长空间有限。

从发包及上交收入看,统计数据表明,这部分收入基本保持稳定,2020年达945.5亿元,占总收入的15.0%。实地调研发现,由于缺少技术人员和专业知识,村集体获得政府支农资金和支农项目后,大多会将项目转包,通过收取手续费、管理费或分成的形式取得收益。这表明,农村集体经济组织在很多地区尚未成为一个能产生经济效益的单元^[4]。从投资收益产生的收入看,这部分收入增速较快,四年来几乎翻了一番,但由于起点低,2020年也仅为258.0亿元,占比4.1%(见表1)。不同学者研究表明,由于缺少专业经营人才支撑,大多农村集体经济组织投资能力有限,并存在盲目投资的现象^[5]。

表1 村集体经济组织收支情况统计(2016—2020年)

指标名称	2016年		2020年		2016—2020年变化	
	数量(万元)	占比(%)	数量(万元)	占比(%)	增长(%)	年均增长(%)
总收入	42 568 132.5	100	63 202 281.5	100	48.47	10.39
经营收入	14 170 122.6	33.3	19 358 256.3	30.6	36.61	8.11
发包及上交收入	7 530 366.2	17.7	9 454 788.4	15.0	25.56	5.85
投资收益	1 320 068.7	3.1	2 580 074.6	4.1	95.45	18.24
补助收入	9 830 735.3	23.1	17 313 441.9	27.4	76.12	15.20
其他收入	9 716 839.7	22.8	14 495 720.3	22.9	49.18	10.52
总支出	27 989 036.4	100	41 824 236.0	100	49.43	10.56
经营支出	7 959 493.3	28.4	8 197 808.0	19.6	2.99	0.74
管理费用	8 731 568.3	31.2	13 786 169.2	33.0	57.89	12.10
其他支出	11 297 974.8	40.4	19 840 258.8	47.4	75.61	15.12
本年收益	14 579 096.1	-	21 378 045.5	-	46.63	10.00

经营收益	6 329 495.9	-	9 409 142.1	-	48.66	10.42
------	-------------	---	-------------	---	-------	-------

注: 根据统计口径, 经营收益指村集体经济组织经营收入、发包及上交收入及投资收益之和, 减去经营支出和管理费用后的差额。其计算方法为: 经营收入+发包及上交收入+投资收益-经营支出-管理费用=集体经营收益

(三) 集体经济责权利不清晰, 村集体非经营支出占比过大

农村改革以来, 农业经营方式发生了深刻变化, 乡镇级的公社解体, 村级集体经济组织的体制名分得到保留。以自治原则组建的村民委员会成为维护农村稳定的基层组织, 并在多数地区代行村集体经济组织的职能, “合二为一”的现象十分普遍。家庭联产承包责任制的施行, 农村集体经济组织组织生产的职能大幅弱化, 在一些地方甚至消失, 但村级组织之前承担的社会、政治等职能不仅没有减少, 事项反而不断增加, 内容、领域不断拓展。统计数据显示, 2016—2020年, 全国村集体经济组织总支出从2 798.9亿元增加到4 182.4亿元, 增长49.4%, 年均增长10.6%; 其中, 管理费用和其他支出^⑤分别从873.2亿元和1 129.8亿元增加到1 378.6亿元和1 984.0亿元, 年均增长分别达到12.1%和15.1%, 2020年分别占到总支出的33.0%和47.4%; 经营支出的绝对量四年来变化不大, 在总支出中的占比从28.4%下降到19.6% (见表1)。同时, 农村集体经济组织非经营性支出占比很高, 且逐年递增, 2020年在总支出中的占比已经超过八成。农村集体经济组织非经营支出占比过大的“老大难”问题更加突出。

农村村级组织实际承担着发展社区生产、生活, 提供民生福祉、公共服务, 维护农村社会稳定等多项职能, 而农村集体经济组织的收入是此类各项支出的重要经济来源。一部分村庄虽然有一定的集体经济收入, 但由于需要支付包括刚性的村干部报酬 (村均8.5万元)、报刊费等管理费用, 以及维持村委会运行等与经营管理活动无直接关系的各项费用, 导致其在统计上的经营收益少于5万元, 成为“空壳村”, 甚至是“零元村”。更有一些没有集体经营收入的村, 需要依靠各级财政全额补助负担村庄运转费用, 才能勉强维持。由于公共财政对农村公共设施、公共服务和社会保障的投入难以达到全面覆盖, 即便是在集体经济收益较多的少数强村, 大量支出必须首先用于刚性的福利费, 继而投向公益性基础设施建设和公共服务, 再去除一定量的集体扩大再生产的支出之后, 可用于村民分配的部分变得很少, 这种普遍现象严重限制了村集体对其成员进行收益分配的能力。

三、从迈向共同富裕的路径看农村集体经济的分配原则

在农村集体产权制度改革阶段性试点任务基本完成的背景下, 随着农村集体经济收入水平持续上升, 村级公益设施与公共服务投入也不断增加。2016—2020年, 村集体经济本年收益与上年结转加总的本年可分配收益从1 930.6亿元增加到3 493.8亿元, 增幅81.0%; 村均从34.6万元增加到64.7万元, 增长87.0%。其中, 村集体共提取公积金、公益金从447.3亿元增加到787.5亿元, 增长76.1%。而同期, 村集体经济组织向其成员分配收益从567.6亿元提高到772.3亿元, 只增长了36.1%; 计提的福利费从293.6亿元增加到377.1亿元, 增长28.4%。从支出用途看, 集体提留用于扩大再生产支出从144.9亿元提高到241.8亿元, 增幅66.9%; 用于村级公益性基础设施建设支出基本稳定, 分别为249.7亿元和247.8亿元

（政府相应奖补为 964.9 亿元和 696.2 亿元）；用于公共服务的支出从 147.3 增加到 255.8 亿元，增长 73.7%。

由此可见，农村集体经济收益对村级基础设施建设、公共服务及其他各项社会事业发展的投入近年来增幅明显，为村民带来了大量公益性的福利。这一部分分配在规模上与村民分红所得总量差别不大，但由于较后者分布更为均匀，有更强的普惠性，是村民共享集体经济成果的主要体现。此外，在脱贫攻坚期间，一些地区通过将村集体收益的一部分用于贫困户分红或者聘请公益性岗位，让有劳动能力的贫困户通过劳动获得报酬，作为其他分配或者提取福利费以保障优抚、五保户、困难户等部分定向村民的生活福利。这也是农民享有农村集体经济发展红利的重要方面。

另一方面，虽然全国农村集体经济整体发展水平得到迅速提升，但由于集体经济收益分配原则不明确，难以保障不同群体村民的财产权益。在推进城乡一体化进程中，随着经济社会的快速发展，城乡之间、地区之间人口流动日益频繁，社区边界日渐模糊，市场的脱嵌力量强烈地重塑着农村集体经济组织。集体经济组织成员与村庄的村民身份不再具有天然的一性。特别在一些经济发达地区，随着人口净流入的增加，村庄村民的数量大幅超过集体经济组织成员数量，甚至数倍于后者。随着农村集体产权制度改革不断深化，农村土地、劳动力、资本等要素市场化配置范围不断拓展，越来越多的农村集体土地的次级权属在市场上流转、交易，不可避免地进一步造成农村集体产权、股权及集体成员身份的复杂化以及农村社区居民构成的多样化。在此背景下，传统集体经济的共享和救济原则与现代集体强调按要素分配的市场原则的张力导致的矛盾日渐凸显。农村集体产权制度改革方案提出推行集体成员按股分配方式，以量化到集体成员的集体经营性资产股份或份额作为其参加集体收益分配的基本依据。然而，在很多地区，集体经济组织成员拥有的股权比例并未成为其参与集体资产收益分配的基本依据。大量已经完成清产核资和农村集体经济组织成员资格界定的村集体，在实施收益分配中，并没有落实产权改革按股分红的原则，而是继续采用在产改之前的福利分配办法，或两者混用。

此外，各级财政补助资金通过国家扶贫、乡村振兴等项目投入，形成了大量农村集体资产。政府的目的在于改善农村社区居住环境，增强落后农区的发展潜力，是普惠性的、面向社区全体居民的。但由于资产的所有权属着落在农村集体经济组织名下，不同地区普遍存在收益分配向原集体成员倾斜、甚至完全将新居民排除在外的现象^[4]。在一些地区，集体经济组织封闭性的政策取向，使得大量在村庄社区工作和生活的居民不能取得集体经济组织成员的资格，无法享有集体经济收益分配权。个别地区甚至出现村民难以便捷、平等地享有（政府提供，村集体实施的）基本公共服务和社区服务的问题^[6]。集体经济组织成员（社员）和辖区内居民（村民）之间在分配上的差异化趋势日渐明显。

具有不同利益诉求、权利主张和价值观念的外来迁入居民与世代聚居的本村居民和村级组织之间形成的利益冲突，不利于村庄的社会团结，也对集体经济收益分配的合理性提出了质疑。在农村集体经济组织具有社区性和社会性，历史性和现代性等双重属性的当下，如何通过完善集体经济组织收益分配原则，发挥更广大村民的主体性和积极性，发展经济，实现共同富裕，是一个现实性问题。

四、从实现共同富裕的目标看农村集体经济的分配实践

2016—2020年,农村集体经济组织本年收益和经营收益均显著增加。村集体本年收益从1457.9亿元增加到2137.8亿元,村均集体本年收益从26.1万元增加到39.6万元。同期,村集体经营收益总额从632.9亿元增加到940.9亿元,村均集体经营收益从11.3万元增加到17.4万元。“空壳村”^⑥的数量从2016年的41.8万个减少到2020年的24.6万个,占总村数的比例从74.9%下降到45.6%;其中,当年无任何经营收益村的数量从28.7万个减少到12.1万个,减少了57.8%,占比从51.5%下降到22.5%,降幅更为显著。然而,在村集体经营收益不断增加的同时,从促进农民农村实现共同富裕的目标看,当前农村集体经济的发展存在村域之间经营收益不均衡、收益分配实践不普及、治理机制不完善导致分配实践难以持续稳定等问题。这些问题既影响了农民获得感的提升,也难以为实现农民农村共同富裕提供坚实的物质基础。

(一) 集体经济收益不均衡、分配不普及,难以给予农民更多获得感

当前,村集体经营收益并不构成村集体经济组织的主要收益来源。2020年,村集体经营收益只占本年收益的44.0%,占当年可分配收益的26.9%。这也表明,当前大多数地区的农村集体经济发展基础薄弱,农村集体经济更多依赖政府奖补等财政支持和国家转移支付。此外,村集体经营收益在村域之间呈现出极度不均衡的分布状态。根据笔者初步测算,村集体经营收益超过100万元以上的村虽然只占汇总村数的4%,但其经营收益却占全部汇总村集体经营收益总额的四成以上,村均超过170万元,约为汇总村平均经营收益规模的10倍。村与村之间的差距十分突出。

2020年,相对同期农村居民人均可支配收入的17131元,农村集体经济组织人均分红只有91元,占农民收入的比例不到1%。考虑到实施分红的村集体占比低于总数的20%,且分红的大头流向了不足1%的集体经济强村的现实,当前农村集体经济组织分配对绝大多数农民的收入增长贡献能力十分有限。

在一些地区(特别是部分城中村、城郊村和经济较发达村),虽然村集体经济的经营性资产总额十分可观,收入达到了几十万甚至上百万元,但在扣除经营成本、管理费用、提取公积金公益金后,很多村人均分红十分有限。一些地区规定,村集体可分配收益不足10万元,或户均可分配收益不足200元,或人均可分配收益不足50元的,可以不向成员进行收益分配,主要用于集体公共积累和发展集体经济。然而,一些地区在分配制度中规定公积金、公益金、福利费提取的比例过高^⑦,没有很好地统筹兼顾集体资产收益分配与公共积累的关系。最能反映农村集体产权制度改革成效的集体收入分红,在提高农民满意度、认可度、信任度方面不仅未发挥应有作用,甚至造成了一些负面影响。

(二) 集体经济组织治理结构不完善,难以保证农民对集体资产股份收益分配权能的实现

随着农村集体产权制度改革不断深化,农村集体经营性资产股份合作制改革全面铺开。在组建产改后的农村集体经济组织过程中,多数地区在学习借鉴现代企业的法人治理结构的基础上,设置成立了成员大会或成员代表大会、理事会、监事会的所谓“三会”架构;少数试点地区更是通过推动实现政经分离、聘用职业经理人等方式,力图完善农村集体经济组织

的治理结构。但从实际情况看, 改制后的农村集体经济的管理和运行方式并未发生实质性的变化。

一方面, 在村民委员会长久以来代行集体经济组织权能的情况下, 集体经济组织的经营管理和组织、人事权往往由村里一把手行使, 特别是在“三职一肩挑”的地区。“三职一肩挑”可以加强党对农村工作全面领导, 减少工作掣肘, 提高效率, 但无法从根本上保证集体经济组织经营、管理、决策的合理性与有效性。在一些地区, 由于村委会管理体系和行政考核方面的原因, 由村委会主任担任理事长的地方也存在倾向于考虑政绩需求而以村委会名义提出建议, 有时甚至越过集体经济组织理事会实施项目决策的情况, 这既会造成村委会和集体经济组织之间因生产经营决策产生矛盾, 也影响了集体经济组织执行决策能力, 打击了专职经管干部参与经营的积极性。

另一方面, 由于集体成员股权不能自由流转, 市场价值低, 且收益分配绝对数和相对量都较低, 成员甚至成员代表的治理参与意愿不高。由于多数成员村民抱持搭便车的心态, 缺乏对集体经济组织各项经营决策及时、有效的事前协商, 事中监督和事后问责。又由于单个集体经济体量较小, 引入专业市场人才在实操中不经济, 有职业经理人加入农村集体经济组织管理团队的个案少之又少。虽然很多集体经济组织在形式上应用了现代企业制度的结构和程序, 但在实际运作中往往又回到传统“干部经济”的窠臼。村干部在集体资产经营和处置上权力大, 随意性强的现象十分普遍^[7]。利用权力寻租、腐败等个案时有发生, 屡禁不止。可以说, 各地农民反映较多的农村集体经营收益权属不清, 分配不透明、不稳定, 以及缺乏保障机制等分配问题的根源, 都在于集体经济组织治理结构尚不完善这一问题。

五、共同富裕视阈下农村集体经济的未来走向

农村集体经济与农民农村共同富裕都与社会主义公有制经济发展息息相关。过往的经验证明, 生产资料公有制并不必然导致集体成员的共同富裕。从理论与实践上把握农村集体经济与农民农村共同富裕的相关性问题, 仍有很大的探讨空间。特别是, 对农村集体经济与农民共同富裕的相关性又与农村集体产权制度改革密切相关。2021年, 农村集体产权制度改革试点任务已经完成。正确认识与把握农村集体经济的未来走向, 将改革措施落到实处, 不断完善农村集体经济的组织结构与运行机制, 有助于在促进农村集体经济发展壮大的同时, 使其全面发挥应有的作用和价值。

面对农村集体经济组织发展情况的复杂性以及产权制度改革后农村集体经济中出现的利益分化和阶层分化, 应以尊重历史、面向未来的态度, 审慎对待农村集体经济发展壮大与收益分配问题。立足新的发展阶段, 笔者认为, 一方面, 应按照“全面深化改革”“构建高水平社会主义市场经济体制”^⑧的要求, 尽快明确农村集体经济组织的宗旨和性质在市场经济条件下的实现方式。另一方面, 在乡村振兴和城乡融合发展的背景下, 应以村民共享为目标, 以扩大农村集体产权结构开放性为核心, 分地区、分时段完善农村集体经济组织的治理机制和分配机制, 推进农村集体经济组织的现代化转型。

(一) 尽快明确农村集体经济组织的宗旨和性质在市场经济条件下的实现方式

具有历史复杂性和地域唯一性等特征的农村集体经济组织是一个非常特别的存在。根据2016年的《意见》, 农村集体经济组织是“特殊的经济组织”。2021年1月1日起施行的《中华人民共和国民法典》将农村集体经济组织归为特别法人类别, 表明农村集体经济组织

并未取得一般的营利法人地位。2022年3月1日起施行的《中华人民共和国市场主体登记管理条例》并未将农村集体经济组织作为与公司、非公司企业法人、农民专业合作社等市场主体相等同的组织,也就并未对其登记管理行为做出规定。当前,农村集体经济组织大多根据《意见》,在县级农业农村部门进行登记。由于农业农村部门登记赋码与国家企业信息信用信息公示系统尚未对接,集体经济组织在工商注册、银行开户、申领税务发票等方面受限,这为其开展经营活动带来不便,也更难以夯实农村集体经济促进农民农村共同富裕的物质基础。

村集体经济组织是传统的综合性组织在现代的延续,还会要适应市场经济条件发展成真正的经济主体?两者存在一定的冲突。前者有利于当前社会稳定,后者有利于经济发展,农民富裕。政策取向应减少在两者之间的摇摆局面,“既要也要”的选择可能导致改革迟滞,非长远之计。随着生产力的提高和时代的变迁,面对集体经济现代性与历史延续性之间的冲突,笔者建议充分考虑现实条件的变化,在未来立法中明示农村集体经济组织宗旨和性质在市场经济条件下的实现方式。切实推进农村集体经济组织立法工作,是一项现实而又迫切的工作。

(二) 进一步完善集体经济组织的治理机制

组织治理的核心是成员股东事前对集体重大事项决策的参与、事中对决策过程的监督和对经营结果的审查与问责。从治理角度讲,“干部经济”的组织治理模式只能作为一种权宜之计。从当前农村集体经济组织发展规模的现实出发,现代企业治理模式还很难成为一种具有经济效益的决策方式。在大量成员外出、无法民主参与日常管理的农村地区,“干部经济”可能是一种过渡期的理性选择。在这种情况下,一方面,应不断强调选任职业操守强、受群众信任的人才进入集体经济的管理机构,并通过上级政府的监管和问责,尽量避免上一轮“干部经济”把控下集体经济发展的弊病(即在集体经济发展好的地方,集体经济组织倾向于转向家族企业,或在集体经济发展不尽如人意的地方,产生大量债务问题,从而增加政府和农民的负担)。

另一方面,应发挥农民成员股东的主观能动性,完善参与集体经济组织治理的体制机制,加强对集体经济组织经营管理的监督。这种监督不是国家通过法律或行政手段进行直接干预或规范管理,而是利用各种社会资源和科技手段,强调集体经济组织经营管理和决策的透明性,使监督制度化、程序化。例如,对经营决策执行和经营结果的公示、对存在的问题和潜在风险向村民股东告知等举措,既能消除集体经济组织与成员之间可能产生的误解,又能达到集思广益发展集体经济的效果。

当未来时机成熟后,通过构建明晰的新型农村集体经济的产权基础,拓展各类要素的流通性空间,完成农村集体经济组织的现代化转型,适用现代企业制度进行对集体经济的管理,将会对农村集体经济收益分配与村民共享提供更坚实的保障。

(三) 进一步健全集体经济组织收益分配制度

探索合理、有效、可行的农村集体经济组织的治理机制和分配机制,既可以保证集体经济健康发展,实现“富裕”,又能保证收入分配的合理性和平等性,实现“共同”。既能发展生产,又能在此基础上保证财富的共享,推动农民农村逐步实现共同富裕,才是社会主义公有制的应有之义。当前举措包括:

一是贯彻“把选择权交给农民”“让农民成为改革的参与者和受益者”的改革理念,在保证信息公开的前提下,在集体经济组织收益分配对象与办法的问题上,遵从村民意愿,达成内部一致。发扬“干部经济”好的面向,抑制可能出现的道德风险,防止内部少数人控制和外部资本侵占。其中,关键在于将收益分配原则公开化、透明化,使分配有凭有据,减少实践中的随意性。对于特殊情况特殊处理,应做到事前告知、事后报备,与集体成员充分沟通,达成合意。

二是落实分配原则的制度化、规范化建设,减少分配的随意性,满足各类村民的合理诉求。村庄确实存在需按产改之前的福利原则分配的款项,可在“提取福利费”项目下先于成员分红列支,并对非成员村民的利益给予适当的考量。而集体经济向成员的分配则应充分体现按股分红的原则,以体现产改的成果及其严肃性。

三是积极利用数字化技术,提高集体资产管理的透明度,建立激发农民群众参与集体资产管理的激励机制,保障农民群众对集体经济组织收益分配的知情权、参与权、表达权和监督权。为落实集体资产收益权,可考虑设置最低分红比例,让分红发挥“宣传费”的作用,以此增强农民群众的获得感,调动他们参与改革、关注改革的主动性和积极性。

四是在有条件的地区,依托其资源禀赋、区位优势发展新型集体经济,面向社会,面向市场。在大多数缺少资源禀赋、以农耕为主的地区,推动联村发展、资源流动重组,鼓励一定区域范围内的多个集体经济组织成立农村集体经济组织联合体,形成更大规模的社区集体经济,使建立现代企业制度的可能变得更为现实。

(四) 实质性推动集体产权结构走向开放

研究表明,全国农村经济发展水平相对较高的地区,都是在市场化改革进程中走在前列的地区。少数强村贡献了全国村集体经营收益的很大比例,他们在发展壮大过程中,大多是通过兴办或合办各类市场主体,多措并举发展农村新产业、新业态。他们的成功说明了参与市场竞争才是发展壮大农村集体经济的改革方向。市场化程度较高的地区,收入差距相对较小,收入分配也相对更为公平。从长时段的视角看,农村集体经济应顺应社会经济的历史变迁,适应现代的开放环境,以扩大农村集体产权结构的开放性为前提^[8],构建以具有现代契约性、可流动和可交易的股权为本位的、可以完全参与市场竞争和开展经营活动的新型农村集体经济组织,真正实现农村集体经济的现代化^{[4][9]}。

发展市场经济被证明是一条切实可行的致富道路,而共同富裕是社会主义道路的根本要求。农村集体经济作为公有制的一种重要形式,能否担负起促进农民、农村共同富裕的重任,是对社会主义优越性的检验场。作为中国道路“活化石”的中国农村集体经济组织能否在新时代获得新的生命力,能否走出一条内生发展壮大的道路,是对“中国故事”的最好诠释。

[注 释]

①参见农业农村部关于印发《农村集体经济组织示范章程(试行)》的通知(农政改发〔2020〕5号)。

②数据来源:农业农村部农村合作经济指导司、农业农村部政策与改革司,《中国农村经营管理统计年报(2016年)》,北京:中国农业出版社,2017年。

③虽然统计数据表明,2020年,以村委会代行集体经济组织职能的村占比降为5.1%,但是按照统计口径,只要有相应的集体经济组织名称,就纳入统计范围。此外,实地调研显示,在全国大部分地区,村集体经济组织负责人往往与村党支部、村民委员会成员交叉任职。因此,笔者认为,5.1%的数据难以表征村民委员会代行土地集体所有权的情况。

④数据来源: 农业农村部政策与改革司, 《中国农村政策与改革统计年报(2020年)》, 北京: 中国农业出版社, 2021年。下文若无特别说明, 各年数据均出自相应年份的统计年报。

⑤根据统计口径, 其他支出是指村集体经济组织与经营管理活动无直接关系的各项支出。

⑥根据统计口径, “空壳村”是指村集体没有经营收益或经营收益在5万元以下的村。

⑦例如, 一些村庄规定“公积金提取30%, 公益金和福利费提取30%”或“公积金、公益金的提取比例分别为当年可分配收益的60%、10%”。

⑧参见《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》。

[参考文献]

- [1] 黄延信. 发展农村集体经济的几个问题[J]. 农业经济问题, 2015(7):4-8.
- [2] 张红宇. 中国农村改革的未来方向[J]. 农业经济问题, 2020(2):107-114.
- [3] 陈锡文. 读懂中国农业农村农民[M]. 北京: 外文出版社, 2018:194.
- [4] 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.
- [5] 孔祥智, 高强. 改革开放以来我国农村集体经济的变迁与当期亟需解决的问题[J]. 理论探索, 2017(1):116-122.
- [6] 项继权, 毛斌菁. 要素市场化背景下乡村治理体制的改革[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2021(2):1-9.
- [7] 张晓山. 农村基层治理结构: 现状、问题与展望[J]. 求索, 2016(7):4-11.
- [8] 叶兴庆. 扩大农村集体产权结构开放性必须迈过三道坎[J]. 中国农村观察, 2019(3):2-11.
- [9] 芦千文, 杨义武. 农村集体产权制度改革是否壮大了农村集体经济——基于中国乡村振兴调查数据的实证检验[J]. 中国农村经济, 2022(3):84-103.