



农业经济问题
Issues in Agricultural Economy
ISSN 1000-6389, CN 11-1323/F

《农业经济问题》网络首发论文

题目： 产权改革促进新型农村集体经济发展的效能及深化方向
作者： 胡凌啸，舒文，周应恒
DOI： 10.13246/j.cnki.iae.20230810.002
网络首发日期： 2023-08-11
引用格式： 胡凌啸，舒文，周应恒. 产权改革促进新型农村集体经济发展的效能及深化方向[J/OL]. 农业经济问题. <https://doi.org/10.13246/j.cnki.iae.20230810.002>



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。

产权改革促进新型农村集体经济发展的效能及深化方向^{*}

胡凌啸 (中国社会科学院农村发展研究所,北京,100732)

舒文 (厦门大学公共事务学院,厦门,361005)

周应恒 (江西财经大学经济学院,南昌,330013)

摘要:党的二十大报告再次强调,发展新型农村集体经济。这既是巩固和完善农村基本经营制度的要求,也是实现农村农民共同富裕的关键。2016年至今,农村集体产权制度改革在我国全面开展并取得阶段性成果,但改革在促进集体经济发展方面的效能仍待思考。本文认为,农村集体产权制度改革的目标是通过清产核资、确权赋能,建立以股份合作制为基础的新型集体经济组织,促进集体经济发展,增加农民的财产性收入。第一轮五年的改革对集体经济发展的促进作用主要体现在“归属清晰”上,表现在资产存量得到清查、不规范合同得到清理、资产占有关系得到明确三个方面。但以股份合作制为基础的新型集体经济组织由于尚未建立有效的运营体制机制,并没有在本轮改革中成为促进集体经济发展的核心因素,因此产权改革对资源配置的激励效应没有得到充分发挥。进一步释放农村集体产权制度改革促进集体经济发展的效能,关键是构建起有利于股份合作制有效运营的体制机制与发展环境,一方面要继续着眼于实现“权能完整”“流转顺畅”“保护严格”,另一方面要形成有效的农村集体经济组织运行机制与发展条件,这也自然构成了深化改革的方向。

关键词:农村集体产权制度改革;农村集体经济;股份合作制;体制机制

一、问题的提出

在我国对农村集体所有制有效实现形式的探索过程中,产权改革始终是最为重要的手段。作为我国农村经济的重要形态,集体经济因长期受困于集体产权不清的问题而难以实现高质量发展(陈军亚,2015;孔祥智等,2017;张晓山,2019),推进农村集体产权制度改革被视为发展壮大集体经济的基本前提(黄延信等,2014;全志辉等,2018;张红宇,2020;杜鹰,2021)。进入新世纪,我国农村集体产权制度改革的步伐明显加快。2007年原农业部出台《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“在条件成熟的地方积极稳妥地开展农村集体经济组织产权制度改革”。2014年10月,中央政治局常委会会议审议通过了《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》。2016年12月,中共中央、国务院出台了《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,要求在全国所有涉农县(市、区)内落实以股份合作制改革为主要内容的新一轮集体产权制度改革(简称“产权改革”),并计划于2021年底完成改革的阶段性任务。2022年初,

^{*} 项目来源:国家社科基金重大项目“农村集体产权制度改革深化与经济发展研究”(编号:20ZDA045),研究阐释党的十九届五中全会精神国家社会科学基金重大项目“农业高质量发展的理论创新与路径研究”(编号:21ZDA054),清华大学中国农村研究院2023年青年课题“从托管半托管实践看我国农业社会化服务的路径选择”(编号:CIRS2023-9)。周应恒为本文通讯作者

产权改革的阶段性任务基本完成^①。同一时段,农业农村部的统计数据显示我国农村集体经济收益表现出稳定增长态势^②。

农村集体产权制度改革的逐步推进和农村集体经济收入的不断增长发生时间重合,自然激发起研究者对二者关系的联想,但阶段性改革任务的完成能在多大程度上解释农村集体经济短时间内出现的改善仍是值得探究的问题。首先,从集体经济收入结构看,是否存在稳定的经营性收入是集体经济发展健康与否的重要标志(梁昊,2016),因此经营性收入是最能体现产权改革效果的变量指标。但农业农村部的统计数据显示,经营性收入占集体经济组织总收入的比重较少,几乎与补助收入持平^③。中国社会科学院农村发展研究所2020年的10省调查结果也显示,经营性收入当前并非集体经济收入的主要来源。其次,从政策支持看,党的十八大以来,大量专项资金和资源项目以消除集体经济薄弱村、发展壮大集体经济的名义向农村输入。2012年财政部在部分省份开展农村综合改革示范点,其中明确指出重点扶持村级集体经济发展的新阶段*。与此同时,在脱贫攻坚期间,发展农村集体经济被认为与治理贫困契合(郭晓鸣等,2020),中共中央办公厅、国务院办公厅在2016年印发的《关于建立贫困退出机制的意见》将集体经济收入纳入贫困村退出的考核指标,要求贫困村的

退出要统筹考虑集体经济收入,发展壮大村级集体经济成为贫困村脱贫摘帽的一项硬指标^④。政策支持带来农村集体经济收入的数值型增长是一种短暂性、有增长无发展的增长形态(张立等,2019),并不能真正反映产权改革的作用。

明晰产权改革对新型农村集体经济发展的效能是下一个阶段深化改革的重要基础。已有不少研究似已论证出产权改革对农村集体经济收入增长的促进作用(张应良等,2019;孔祥智,2020),认为产权改革在明晰产权结构、重塑制度机制、优化资源配置、促使资产价值显化等方面对农村集体经济发展产生了积极影响,但在分析时忽视了三个重要问题。一是农村集体产权制度改革包含多项内容,笼统地评价产权改革对集体经济收入增长的作用并不利于发现改革真正的作用逻辑,也不利于进一步寻找深化改革的突破口;二是当前改革只是取得阶段性进展,产权改革的部分内容对集体经济收入增长的作用不太容易在短期内迸发,即集体经济的实质性发展对于产权改革需要一个反应时效;三是产权改革是集体经济发展的必要不充分条件,若缺乏配套的体制机制建设,产权改革的效果将大打折扣甚至难以发挥。为此,分析现阶段产权改革对集体经济发展的效能,应分清哪些改革内容真正发挥了促进集体经济收入增长的作用,哪些改革内容还潜藏着助益集体经济未来发展的潜力**,还要关注配套的体制机制建设是否完善。本文尝试对

① 农业农村部·中央“一号文件”发布农村集体产权制度改革阶段性任务基本完成, http://www.zcgggs.moa.gov.cn/gdxw/202203/t20220309_6391121.htm

② 根据《中国农业统计资料(2011)》,2011年全国79.7%的行政村集体经济经营收益在5万元以下,52.7%的行政村集体经济经营收益为零。根据《中国农村经营管理统计年报(2020年)》,2020年全国无集体经济经营收益的村庄占比下降至22.5%;集体经济经营收益5万元以上的村庄数量也大幅增长,从2012年的12.7万个增加到2020年的29.3万个,占比54.5%

③ 农业农村部统计数据显示,2020年村集体经济组织经营收入占总收入的30.6%,发包及上交收入占比15.0%,投资收入占比4.1%,补助收入占比27.4%,其他收入占比22.9%

④ 据统计,全国共有19个省份明确将集体经济收入作为脱贫攻坚的考核指标(胡凌霄等,2021)

* 2015年,财政部印发《扶持村级集体经济发展试点的指导意见》,支持和鼓励地方因地制宜探索多种集体经济发展形式,壮大农村集体经济实力,中央财政通过以奖代补方式支持地方试点工作;2016年,财政部在原有浙江、宁夏两个试点省份的基础上,新增河北、辽宁、贵州、云南等11个省份开展试点;2017年将扶持村级集体经济发展试点省份扩大到23个,并安排50亿元资金支持试点建设。2018年,中组部、财政部、农业农村部联合印发《关于坚持和加强农村基层党组织领导扶持壮大村级集体经济的通知》,提出到2022年,中央财政资金在全国范围内扶持10万个左右行政村发展壮大集体经济,按照每村10万元、30万元、50万元的不同标准进行一次性补助,届时要基本消除集体经济空壳村、薄弱村。到2020年底,国家已累计安排资金289亿元。与此同时,地方政府也以注入财政资金、引入政策资源的方式开展政策扶持,构建集体经济收入稳定增长的机制,例如2022年四川省新增1292个集体经济重点扶持村,每个村一次性补助100万元

** 2022年中央“一号文件”《关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》提出要“巩固提升农村集体产权制度改革成果”。“巩固”改革成果意味着部分改革内容已经取得实效,要继续发挥作用;“提升”改革成果意味着还有部分改革内容有巨大的潜力可以挖掘,要继续深入推进

这些问题进行论证把握,厘清本轮产权改革对集体经济发展的效能,为下一阶段农村集体产权制度改革

革往纵深推进,促进新型农村集体经济向纵深发展提供有益参考*。

二、现阶段产权改革的实际效能

自2016年党中央、国务院印发《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》至今,产权改革在全国范围内广泛开展,并在摸清集体经济家底、明确集体资产归属、有序推进股份合作制改革方面取得了一系列成果(张红宇等,2020)。改革取得的进展不能忽视,这是分析现阶段改革对集体经济发展效能的基本前提。

(一) 本轮改革的效能主要体现在“归属清晰”上

按照现代产权理论,产权是人对财产的行为权利,是在资源稀缺背景下行动者对如何使用资源达成相互认可的规则。清晰的产权被认为是资源交易配置的前提,是实现经济效率的关键(周雪光,2005)。而不同的产权设计,则会对人的经济行为

产生不同的激励机制,最终形成不同的经济结果(钱忠好,2002)。产权激励效应的实现,不仅需要完善的产权制度做保障,体现为对产权所有主体的清晰界定、对产权的严格保护、确保产权的顺畅流转、形成科学的产权结构等;同时在产权制度之外,还需要有良好的配套条件做支撑,包括要素的市场化配置机制(洪银兴,2018)、组织内部的治理结构(胡一帆等,2005)、组织外部的治理环境(李延喜等,2015)等,这些因素将会直接影响产权交易的成本,进而决定产权的可操作性和可执行性。各类产权制度改革的目标是希望通过完善产权制度以解决产权的有效激励问题,但要真正实现较高的经济效率,还离不开围绕产权制度改革进行的配套改革。

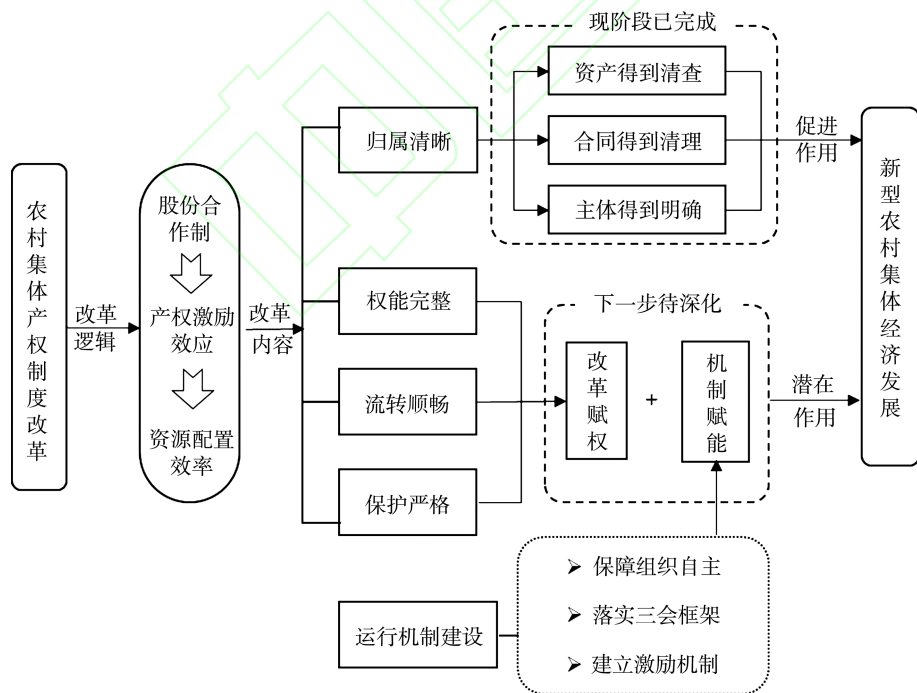


图1 产权改革促进新型农村集体经济发展的分析框架

* 本文所提出的“效能验证”,旨在对标促进新型农村集体经济发展目标,科学认识本轮产权改革的效果。具体包括三层含义:一是识别本轮产权改革中哪些改革内容发挥了作用及作用机制,二是分析本轮产权改革中未能发挥作用的改革内容及存在问题,三是分析哪些配套机制不完善制约了改革效能的发挥

认识农村集体产权制度改革的进程和效果也应遵循上述逻辑。我国推进农村集体产权制度改革的根本指向是发展新型农村集体经济,由于农村集体资产存在产权不清、权能残缺、流转不畅等问题,产权改革的直接目标是构建“归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制度”,其内在逻辑在于通过产权改革为农村资源配置效率的提升创造基础的产权条件,并把股份合作制确立为发展新型农村集体经济的基本制度,这四项改革内容也自然成为验证“产权改革促进新型农村集体经济发展”作用的重要指标参照(见图1)。理论上,四项改革内容是推进新型农村集体经济发展的必要条件,而非充分条件,只有在四项内容同时改革到位并且建立起股份合作制有效运转机制的情况下,新型农村集体经济才能够真正实现发展。因此,论证产权改革的效能既要看改革本身,也要关注配套的机制建设。

由于意识到产权改革的目标难以一蹴而就,因此2016年出台的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》突出强调了“稳步推进”和“逐步构建”,重点提出“全面加强农村集体资产管理”“由点及面开展集体经营性资产产权制度改革”“因地制宜探索农村集体经济有效实现形式”三项改革内容,并为十项具体改革任务中的两项“开展集体资产清产核资”和“有序推进经营性资产股份合作制改革”设定了明确的完成时点,这体现出中央政府对这一轮改革的阶段性特征有着清醒认识和清晰定位。基于此,产权改革对集体经济增长的作用同样要阶段性看待。

对标“归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格”的中国特色社会主义农村集体产权制度改革目标,“归属清晰”在本轮改革中的成效最为明显,而“权能完整、流转顺畅、保护严格”三个方面仍处于初步探索中。一是从农业农村部对产权改革阶段性成果的总结看^①,主要突出的是“明晰农村产权归属”“确认农村集体经济组织成员身份”“建立

健全农村集体经济组织”几个方面,指出已经全面完成农村集体资产清产核资,清查核实农村集体资产7.7万亿元,集体土地等资源65.5亿亩,共确认集体成员9亿人,乡镇、村、组三级共建立集体经济组织约96万个,这些都属于“归属清晰”的范畴^②。二是从中央对下一步巩固提升改革的设计看,2022年8月,农业农村部、中组部、财政部、国家乡村振兴局联合发布《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》,提出主要从“规范农村集体经济组织运行管理”“加强农村集体资产监督管理”“保障农村集体经济组织成员权益”“稳步发展新型农村集体经济”四个方面强化改革,更多体现的是与“权能完整、流转顺畅、保护严格”有关的改革内容,也涉及到了组织内部的治理问题。此外,基于笔者在全国十多个省份的调研发现,由于清产核资、折股量化、建立农村集体经济组织都有明确的完成时点要求,因此各地对这几项任务的积极性最高,完成度相对更好^③。由此可见,“归属清晰”作为本轮产权改革最大成果,最能体现本轮改革对集体经济发展的促进作用。

(二)“归属清晰”促进集体经济收入增长的机制

产权改革带来的“归属清晰”主要体现在三个方面:一是通过清产核资,使得集体资产的存量、结构、分布和运营效益变得清晰;二是通过集体组织成员身份确认和经营性资产折股量化,使得成员权利和资产份额变得清晰;三是通过成立股份经济合作社并登记赋码,使得集体资产管理的主体变得清晰。清晰的产权归属对集体经济收入增长产生了直接的影响。

1. 资产存量得到清查,集体收入登记管理更加规范。产权改革前,各地村庄普遍存在无法对农村资产展开专业分类登记,导致集体资产和相关村务账目登记不规范、信息不完备的情况,这使得集体收入登记管理存在不少漏洞。清产核资作为产权改革的重要任务,是一项专业性较强的系统工

① 农业农村部. 中央“一号文件”发布农村集体产权制度改革阶段性任务基本完成, http://www.zcgg.gov.cn/gdxw/202203/t20220309_6391121.htm

② 农业农村部. 对十三届全国人大五次会议第7674号建议的答复摘要, http://www.moa.gov.cn/govpublic/zcgg/202210/t20221008_6412447.htm

③ 调查地点主要包括北京、天津、重庆、黑龙江、湖南、江西、四川、云南、西藏、青海等。除特殊说明外,文中数据均来自实地调研

程,资产清查等关键环节都涉及大量专业化的财务测算与统计核算,需要对农村资产展开科学分类和规范核算(周向阳等,2020)。因此,清产核资任务的推进,使得各村的财务登记管理趋于规范,让不少原来未被重视或未被登记的集体资产(尤其是闲置资产)和集体收入重新得到登记,部分地区重新组织账目管理、信息化录入,建立可追溯的信息化管理模式。例如,黑龙江省在2019年底完成农村集体产权制度改革任务,通过清产核资实现集体净资产增加72亿元,较2018年增长23.3%。四川省新津区通过清产核资共梳理村级闲置资产89宗,并于2021年底全部盘活,增加集体经济收入110余万元。云南开远市经过“清查、验收、校验、审核”关键环节,对全市55个村委会、550个村民小组的资源性、经营性、非经营性资产和村级资源进行账面清查,共清查核实村集体资产8.47亿元,资产总额清查后增长60%。其中,12个村将整合出来村集体历年积累的发展资金,以及财政补偿、扶持资金等570万元货币资产以借款的方式投入到农投公司,每年获取57万元固定利息收入。

2. 不规范合同得到清理,原本属于集体的资产收归集体。产权改革前,村庄内部资产管理和财务制度均不健全,存在不少坏账和非法合同,对集体经济发展造成了严重制约。清产核资在产权改革中位于第一顺位,为了提高清产核资的权威性,多数村庄选择引入专业评估机构开展规范的资产评估,这为解决历史遗留问题提供了条件(夏英等,2018)。随着改革在全国范围内逐步推广,各村在对村集体内所有类型的资产进行全面清查的同时,也对不合法、不合理的合同进行了清理纠正,将原本属于村集体的资产收归集体,实现了村集体收入一定程度上的提升。例如从2018年开始,黑龙江省结合农村集体产权制度改革部署开展“清化收”工作:“清”是清理合同,对村集体签订的不规范的经济合同进行了统一清理、规范和纠正;“化”是化解债务,采取剥离减债、收欠还债、股权分红顶债等多种方式开展村级债务的化解工作;“收”是新增资源收费,对土地确权后新增的集体资源(主要是账外地)进行收费,作为集体收入来源,2019年通过新增资源收费实现村集体收入9.1亿元,拉动集体经济组织增收66.7个百分点。笔者调研的

鸡西密山市通过“清化收”工作,清理不规范合同118份,化解村级债务1153万元,新增资源收费5433万元,占村集体总收入的77%;牡丹江穆棱市共清理账外地102万亩,村集体每年增加账外地发包收入1800多万元。此外,湖南省不少地方同样将清产核资、合同整治与扫黑除恶专项斗争相结合,对资源资产管理中不规范、不合法现象进行综合治理,其中宁远县收缴违纪违规资金148.65万元,江华县追缴违规资金36.61万元,对集体收入形成了很好的保护。江西省南昌县泾口乡通过清产核资共收回村集体水田、旱地、水塘等资源共计1080余亩、资产3处,增加村集体年发包收入17.2万元,清收泾口港等乡村集体旧欠发包款70余万元。

3. 占有关系得到明确,管理者行为受到更多约束。产权改革前,由于缺乏对集体成员和集体资产边界的明确规定,村干部作为农村集体资产管理,拥有较大的剩余控制权。而普通村民对集体经济发展情况十分不了解,甚至不清楚村里有哪些资产,又有哪些收入,他们只能分享极小部分的村集体经济发展红利,其余部分则以或明或暗的方式被少数干部占有或控制,为集体经济异化为“干部经济”埋下隐患(张浩等,2021)。本轮产权改革通过明晰集体经济组织成员资格和集体资产的所有权,划定了村集体的边界,增强了集体经济组织成员的身份归属感。改革过程中,清产核资、成员身份确认、经营性资产折股量化等每一项改革工作的落实都必须经成员签字,结果都需张榜公示,一定程度上能够让集体成员更加了解村集体的资产现状、更加关注集体经济发展情况、更加愿意参与集体经济发展活动;新成立的股份经济合作社都通过建章立制约束管理者行为,完善了集体成员对集体经营活动和集体收入利用的监督机制,对于遏制监督缺位、集体资产流失、收益分配不合理、基层“微腐败”等问题发挥了作用(农业部农村经济体制与经营管理司调研组,2013),最终反映为集体收入的增长。根据中国社会科学院农村发展研究所“中国乡村振兴调查”数据,进行了产权改革的村庄对村干部非常信任的村民比重高于未改革村庄(胡凌啸,2021),村庄内部干群关系的改善可以从侧面反映出改革对集体资产管理行为的更大约束。

三、产权改革的效能尚未充分兑现

产权制度的缺陷一直是困扰我国农村集体经济发展的重要原因(张瑞涛等,2020)。通过阶段性任务的完成,产权改革基本实现了产权的“归属清晰”,构成了促进集体经济收入增长的作用点。但是,从集体收入构成看,我国农村集体经济通过财政补贴获得产业经营收入、通过政府资助建设集体经营性资产获得租金收入、通过国有企业补贴获得投资收入和通过承包特定政府项目获取工程收入四类方式实现增长的情况比较普遍(夏柱智,2021),大部分村集体自身“造血”功能不强(李韬等,2021),集体经济面临可持续发展的风险(陆雷等,2018),这也意味着农村集体产权制度改革对资源配置效率的提升效应尚未充分发挥。除“归属清晰”外,另外三项改革内容“权能完整”“流转顺畅”“保护严格”在本轮改革中暂未全面完成,导致产权改革促进新型农村集体经济发展的理论效能尚无法充分兑现(见图1)。

(一) 本轮改革未完成赋予集体产权完整的权能

权能是权利本质的表现形式,也是权利行使的方式(韩松,2016),权能是否完整直接决定财产权利能否顺利实现(黄延信等,2014)。本轮产权改革的核心特征是股份合作制改革,实现权能完整至少包含两个层面的含义。一是成员层面,赋予农民完整的股份权能。股份权能伴生于股份合作制改革(耿献辉等,2021),表现为农民对集体资产股份的占有、收益、有偿退出及抵押、担保和继承权。经过阶段性改革,农民对集体资产股份的占有权和收益权得到了较好的确认,但对集体资产股份的可有偿退出、抵押、担保和继承等处分权能尚未得到落实,还存在诸多需要明确的问题(孔祥智,2017;钟桂荔等,2017a)。二是集体层面,赋予农村集体经济组织相应的合法权利。产权改革后,新成立的农村集体经济组织成为集体资产管理和集体经济发展的主体,对于具有潜在经济价值的集体经营性资产,农村集体经济组织应承担起维护、管理和运营的权利。尽管《民法典》赋予了农村集体经济组织特别法人地位,但却难以被其他市场主体认可,其相应的合法权利也就很难得到保障。换言之,农村集体

经济组织盘活农村各类生产要素的权能不完整,导致符合市场经济要求的农村集体经济运行机制无法建立。权能的完善既有利于实现农村生产要素的优化,彰显农村集体资产的价值;又有利于提升农民对股权、集体对资产的处理能力,增强农村集体经济的发展活力(叶兴庆,2014;方志权,2014)。当前,在集体产权权能尚不完整的前提下,集体经营性资产的市场活力非常受限。

(二) 本轮改革未形成顺畅的产权流转机制

产权流转不仅可以优化资产质量,还能激励资产运行效率的提高(洪银兴,2018),在一定程度上,产权的交易和重新调整比产权的初始设定更为重要(青木昌彦,2001)。因此,能否通过产权改革实现集体产权的顺畅流转,关系到集体资产的潜在市场价值能否转化为集体收入的增长。集体产权残缺是制约产权流转的主要原因,这意味着落实“权能完整”对于实现“流转顺畅”至关重要。此外,还有两个问题与构建产权的流转机制密切相关。一是农村集体产权交易市场的建设。当前农村集体产权交易市场处于起步阶段,产权交易平台在农村的覆盖和发展方面严重不足(冯兴元,2021),产权交易的基本规则程序例如基准价格、评估机制、监管机制、信息共享机制等还很不完善,与产权交易相关的服务政策不健全,对于风险防控和分担机制的设计也不规范,这些均加剧了农村集体资产流转的不顺畅(刘可,2014)。二是农村集体产权的流转范围。集体所有制决定了农村集体经济组织的封闭性特征,对农民股份权能的流转范围和集体资产的流转方式形成很大限制,这和市场经济的开放特征之间存在明显的矛盾。有限的集体资产流转市场影响了资源利用效率,成为集体经济可持续发展面临的重大挑战。如果不能实现农村集体资产在更大范围的流转,同时提供更丰富的资产流转方式,就很难增加集体经济的发展机会,也很难最大化集体资产的市场价值。

(三) 本轮改革未完成对集体产权的严格保护

与赋予集体产权完整的权能相似,产权改革对产权的严格保护也要从两个维度去考虑。第一个

维度是在集体经济组织内部,要保护好农民的集体资产股份权利。这既涉及到当前股权获得、股权设置、股权管理和股权登记的科学性和规范性问题,也涉及到农民的股份权能可否有效实现的问题(马池春等,2018)。例如,在股权登记方面,股权证是集体经济组织成员认同自身成员身份、了解自身股权配置、获得集体收益分红的重要法律依据,但在多个省份的调研发现,只有极少数的地区实现了股权证颁发到户。此外,尽管农民的集体股份收益权得到明确,但由于集体经济收益分配原则不明确等原因,农民收益权的落实难以保障(陆雷等,2022),农村集体经济成为“干部经济”的情况并不少见。对股份权能的保护力度不足,将会严重影响

农民参与集体经济发展的积极性,使得股份合作制的理论优势无法转化为实际效能。第二个维度是在集体经济组织外部,要保护好集体产权。这一方面主要针对农村集体的财产权利和政府公权力发生利益不一致的情况以及集体经济组织和政府合作发展时的利益分配问题,应该改变集体产权在政府公权力面前的弱势地位;另一方面面向农村集体与其他市场主体合作时,由较弱的谈判势力导致的权利受到挤压甚至侵害的情况。总而言之,对集体产权的严格保护要避免农村集体和集体成员的产权权益受到侵害,但在调研中发现,集体产权并未得到严格保护。

四、机制建设不配套阻碍产权改革发挥效能

激发产权改革的潜能不仅要靠深化产权改革,也离不开与之配套的机制建设,其中完善农村集体经济组织的运行机制,实现股份合作制的有效运转最为关键。2016年《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》就提出了“构建集体经济治理体系,促进形成既体现集体优越性又调动个人积极性的农村集体经济运行新机制”,只有形成相互配合且运行完善的内部机制和配套措施(周向阳等,2020),才能使产权改革的落实与集体经济的有效发展融为一体(见图1“运行机制建设”)。当前农村集体经济组织运行机制的不健全,严重阻碍了产权改革对新型集体经济发展的促进作用。

(一)农村集体经济组织独立性和自主权未得到保障造成的阻碍

产权改革后,农村内部形成了村党支部、村民委员会和农村集体经济组织三大组织机构并存的局面。从成立的逻辑起点看,三类组织在功能作用与价值追求上各不相同,作为市场主体的农村集体经济组织应主要承担经济职能,更应注重追求经济效率方面的增长,这也是当前认识农村集体经济组织功能的一种较为普遍的观点(何宝玉,2021)。但从实践来看,以“三块牌子、一套人马”为特点的一体化组织形式和权力关系已成为各村主流,人员上的重叠实际上已经打破了组织的边界,导致不同组织的功能界限变得模糊。农村内部的“政经不

分”容易造成村级组织间的权责不清与基层权力腐败现象,更损害了集体经济组织本应该具有的独立性和自主权。农村集体经济组织承担了过多不属于经济组织负责的社会功能,其收入主要服务于村两委的工作需要,一定程度上削弱了其作为市场经济主体的发展能力和地位,降低了农村集体经济发展的竞争力,挤压了经济功能的发展空间(刘金龙等,2018)。除此之外,“政经不分”也给村两委工作人员带来诸多不便与困扰:当下农村基层事务繁杂、目标多样,多数村干部同时承担村内土地承包、财务、社会保障、卫生医疗、信访及其他事务性工作,村级工作任务具体而繁琐,基层工作者配置严重不足,身兼重任的村干部对发展集体经济工作心有余而力不足,保运转成为他们的普遍追求,严重阻碍了集体经济的发展。2016年《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》虽然提到“有需要且条件许可的地方,可以实行村民委员会事务和集体经济事务分离”,也确实有一些地区在本轮产权改革中开展了“政经分离”的探索,但囿于内外诸多条件限制(钟桂荔等,2017b),真正实现“政经分离”的村庄还非常有限,这使得有学者认为多种因素塑造生成的集政治、经济、社会功能于一体的农村集体难以在短时间内纯化为单一的经济组织形态(陆雷等,2021)。而从发展集体经济的目标出发,保障农村集体经济组织在经济功能上的独立性和自主权是一个重要基础。

(二)“三会”治理结构未落实和股份合作制制度优势未发挥造成的阻碍

在本轮产权改革过程中,多数村庄都按照现代企业的法人治理结构成立了股份经济合作社,并在此基础上构建起成员代表大会、理事会、监事会“三会”治理框架,旨在改变原有的经营模式,实行以股份合作制为制度基础的现代化企业管理。理论上,股份合作制兼具股份制和合作制的优势,可以适应以集体所有制为前提、兼顾效率与公平的农村集体经济的发展需要。但总体看,改制后农村集体经济的管理运行方式并未发生变化,原有的村级管理和组织结构被平移到了股份合作社这一新的组织之中,理事会和监事会的负责人都由村主要干部兼任,股份合作制并没有得到有效实施。其中,党支部书记兼任理事长,其余人员也大都是村两委干部(陆雷等,2018)。股改前,村两委干部在集体经济组织的管理中处于支配地位,改制后这一状况未发生根本变化,离完全按照新型集体经济组织章程规定的要求运行还有一定差距,组织成员或股东的民主决策、民主选举、民主管理、民主监督等权利没有被充分尊重,还不能完全彻底落实到位。相较于20世纪80年代乡镇企业兴盛时期的农村集体经济组织治理模式,改制后的农村集体经济组织在建章立制方面进步显著,但在治理形态上的实质性改善却不尽如人意(陆雷等,2021),这种形式上的改革与机制设计很难产生预期设计的运行绩效。

(三)符合市场逻辑的激励机制和政策支持体系未建立造成的阻碍

产权改革尽管重塑了农村集体经济组织的组织形态,但组织的经营能力却并没有在改革中得到同步提升。从各地调研来看,当前农村集体经济组

织经营能力不强的直接原因是经营人才的缺乏,根本原因则是组织内部仍未形成具有市场吸引力的薪酬机制,难以吸引和激发管理者发展集体经济的主动性和创造性,集体经济组织的内生动力没有被充分激发。“一肩挑”背景下,集体经济组织的理事长往往由村支书(村长)兼任,他们既要为集体经济组织服务,也要忙于村两委各项事务。在当前的政策规定下,他们虽然身兼数职但工资却只有一份*。相较于各类村务活动的成效,村集体经济组织的收益多少对他们的“个人利益”而言影响要小得多,而从风险的角度看,集体经济发展出现损失甚至失败带来的风险要远比其成功带来的收益大得多,这种逆向激励的机制使得村干部缺乏发展集体经济的动机。改革后农村集体经济组织内部建章立制的完善让集体资产和集体收益的管理在制度层面更加规范,使得村干部对集体资产和收益的“掌控力”与改革前相比明显下降,如果没有与之配套的合理合法且符合市场需要的激励机制,那些改革前发展较好的集体经济甚至可能会出现倒退。同时,对于已经实现一定规模集体收入的集体经济组织,大多数缺乏明确的分红规则和分红方案,无法对组织成员形成有效激励,导致成员不关心不在乎集体经济发展,难以在组织内部形成发展合力。此外,在当前大多数集体经济组织缺乏自我造血功能的背景下,采取针对性的支持政策是拉动集体经济发展不可或缺的方式。然而,一方面优先支持集体经济发展的财政资金和政策措施没有到位,另一方面新成立的农村集体经济组织还没有得到农业农村外各部门的广泛认可,一些财政资金并没有向集体经济组织输入,由此导致集体经济发展的外部环境还不够完善。

五、结论与政策建议

自2016年全面推进农村集体产权制度改革以来,我国基本完成了清产核资、成员身份界定、股份合作制改革等多项改革任务,通过明晰产权归属、完善组织架构、重塑运行机制为新型农村集体经济的发展奠定了坚实基础。但是,产权改革对新型农村集体经济发展的效能仍有待进一步明晰。本文

讨论后认为:一是分析产权改革对新型农村集体经济发展的影响不能笼统而论。产权改革内含清产核资、成员身份确认、折股量化、组织登记赋码等多项内容,各项改革内容的完成情况和对集体经济发展的影响机制均有不同,当前阶段性改革的效果主要来源于“归属清晰”,“权能完整”“流转顺畅”

* 调研发现,只有极少数农村的理事长(同时也是村支书)从集体经济组织中领取“工资”

“保护严格”三项改革内容的效能尚未充分兑现。二是不能忽略产权改革发挥效能所需要的配套改革。产权并非实现集体经济发展的唯一因素,只有在组织内部的经营能力和治理机制、组织外部的市场条件和发展环境等因素的共同作用下,产权的激励效应才能被激发。但是,当前集体经济组织存在独立性和自主权未得到保障、“三会”治理结构未落实、符合市场逻辑的激励机制和政策支持体系未建立等问题,严重阻碍了产权改革对集体经济的促进作用。

党的二十大报告再次强调,巩固和完善农村基本经营制度,发展新型农村集体经济。落实这一要求的关键仍离不开产权改革。应充分认识到本轮改革的阶段性特征,继续深化改革,首先要聚焦解决本轮改革暴露出的难题,补齐本轮改革中出现的短板,这自然也决定了下一步改革的方向。2023年中央“一号文件”特别强调,要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。因此,一方面要在“归属清晰”的基础上加快推进实现“权能完整”“流转顺畅”“保护严格”,另一方面要建立健全有利于股份合作制高效运行的体制机制,具体思路如下。

(一)以更好地服务集体产权交易为中心加快改革赋权

产权改革的最终目标是发展新型农村集体经济,而新型农村集体经济发展的基本前提就是集体产权可以在市场中获得充分的交易空间和溢价可能。2023年中央“一号文件”指出要探索资源发包、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,这些稳健的发展方式都离不开归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的集体产权基础。因此,下一阶段的产权改革要赋予集体资产更加完整的权能,对集体资产进行更加严格的

保护,对集体产权的流转使用范围进行更广泛的探索。一是要充分落实农村集体股权证书发放,并以此为前提选择部分地区探索集体资产股份有偿退出、抵押、担保和继承等权能的实现形式和实现路径。二是各级政府要按照《乡村振兴促进法》的规定,探索保障农村集体经济组织独立运营的机制,引导和支持农村集体经济组织发挥依法管理集体资产、合理开发集体资源、服务集体成员等方面的作用。三是加强农村集体产权交易市场建设,健全集体产权交易规则、规范交易程序,拓展实际可交易资产的种类和规模。

(二)以健全农村集体经济组织的运行机制为核心加快机制赋能

农村集体经济组织是发展新型农村集体经济的主体,一套科学有效的运行机制是集体经济得以发展的根本保障,充分发挥股份合作制的制度绩效应作为重中之重。一是通过法律形式理顺农村集体经济组织与村两委的关系,综合考虑农村集体经济发展实力以及地方政府的公共服务供给水平,因地制宜地推进“政经分离”,使农村基层各组织各归其位,赋予集体经济组织依法独立的经营自主权,保证农村集体经济组织公平使用生产要素,平等参与市场竞争和市场活动,同等受到法律保护,可以考虑在《中华人民共和国农村集体经济组织法》中体现。二是进一步健全法人治理机制,完善“三会”民主治理机制,确保成员知情权、参与权、收益权、表达权、监督权落实到位。健全理事会、监事会等机构及其职权规则,形成有序完整的运行机制和良性循环,兼顾农村集体经济发展的公平与效率,更好地保护农民的财产权益。三是需要建立集体经济组织内部的薪酬激励机制,重塑激励体系,注重成员参与和成员分配,引导农村集体经济组织完善经营管理制度,探索集体经济组织有效监督机制。

参考文献

1. 陈军亚. 产权发展与集体经济的效率差异. 江汉论坛, 2015(2): 21~26
2. 杜 鹰. 杜鹰农村经济研究文集. 经济科学出版社, 2021
3. 冯兴元. 农村产权交易平台现状、问题及其改革进路. 社会科学战线, 2021(10): 64~70
4. 方志权. 关于农村集体产权制度改革若干问题的思考. 毛泽东邓小平理论研究, 2014(11): 6~12+91
5. 耿献辉, 薛杨晨, 周应恒. 新型农村集体经济如何实现农民的股份权能——以江苏省为例证. 农村经济, 2021(6): 8~16
6. 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. 社会科学战线, 2020(12): 67~73

7. 胡凌啸,周力. 农村集体经济的减贫效应及作用机制——基于对客观和主观相对贫困的评估. 农村经济,2021(11):1~9
8. 胡凌啸. 农村集体产权制度改革效果评价与展望. 中国社会科学院城乡发展一体化智库研究专报,2021
9. 胡一帆,宋敏,张俊喜. 竞争、产权、公司治理三大理论的相对重要性及交互关系. 经济研究,2005(9):44~57
10. 韩松. 论农民集体土地所有权的管理权能. 中国法学,2016(2):121~142
11. 黄延信,余葵,师高康,王刚,黎阳,胡顺平,王安琪. 对农村集体产权制度改革若干问题的思考. 农业经济问题,2014(4):8~14
12. 洪银兴. 完善产权制度和要素市场化配置机制研究. 中国工业经济,2018(6):5~14
13. 何宝玉. 我国农村集体经济组织的历史沿革、基本内涵与成员确认. 法律适用,2021(10):9~21
14. 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. 理论探索,2017(1):116~122
15. 孔祥智. 农村社区股份合作社的股权设置及权能研究. 理论探索,2017(3):5~10
16. 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. 经济纵横,2020(7):32~41+2
17. 梁昊. 中国农村集体经济发展:问题及对策. 财政研究,2016(3):68~76
18. 陆雷,崔红志. 农村集体经济发展的现状、问题与政策建议. 中国发展观察,2018(11):36~38
19. 陆雷,赵黎. 共同富裕视阈下农村集体经济的分配问题. 当代经济管理,2022(10):1~8
20. 李韬,陈丽红,杜晨玮,杜茜道. 农村集体经济壮大的障碍、成因与建议——以陕西省为例. 农业经济问题,2021(2):54~64
21. 李延喜,曾伟强,马壮,陈克兢. 外部治理环境、产权性质与上市公司投资效率. 南开管理评论,2015(1):25~36
22. 刘金龙,许雯雯,王尚友. 创新集体内涵:东莞市农村集体经济的再出发. 农业经济问题,2018(2):31~37
23. 刘可. 农村产权制度改革:理论思考与对策选择. 经济体制改革,2014(4):196~200
24. 马池春,马华. 农村集体产权制度改革的三重维度与秩序均衡——一个政治经济学的分析框架. 农业经济问题,2018(2):4~11
25. 农业部农村经济体制与经营管理司调研组. 浙江省农村集体产权制度改革调研报告. 农业经济问题,2013(10):4~9
26. 钱忠好. 农村土地承包经营权产权残缺与市场流转困境:理论与政策分析. 管理世界,2002(6):35~45+154~155
27. 青木昌彦著. 周黎安译. 比较制度分析. 上海远东出版社,2001
28. 仝志辉,陈淑龙. 改革开放40年来农村集体经济的变迁和未来发展. 中国农业大学学报(社会科学版),2018(6):15~23
29. 夏柱智. 集体经济发展和集体产权制度改革反思——对话“塘约经验”. 北京工业大学学报(社会科学版),2021(4):24~32
30. 夏英,钟桂荔,曲颂,郭君平. 我国农村集体产权制度改革试点:做法、成效及推进对策. 农业经济问题,2018(4):36~42
31. 叶兴庆. 准确把握赋予农民更多财产权利的政策含义与实现路径. 农村经济,2014(2):3~6
32. 张红宇. 深入推进农村集体产权制度改革. 农村工作通讯,2020(4):18~20
33. 张红宇,胡振通,胡凌啸. 农村集体产权制度改革的实践探索:基于4省份24个村(社区)的调查. 改革,2020(8):5~17
34. 张浩,冯淑怡,曲福田. “权释”农村集体产权制度改革:理论逻辑和案例证据. 管理世界,2021(2):81~94+106+7
35. 张立,郭施宏. 政策压力、目标替代与集体经济内卷化. 公共管理学报,2019(3):39~49+170
36. 张晓山. 我国农村集体所有制的理论探讨. 中南大学学报(社会科学版),2019(1):1~10
37. 张应良,徐亚东. 农村“三变”改革与集体经济增长:理论逻辑与实践启示. 农业经济问题,2019(5):8~18
38. 张瑞涛,夏英. 我国农村集体资产产权科层分析. 农业经济问题,2020(11):8~15
39. 周雪光. “关系产权”:产权制度的一个社会学解释. 社会学研究,2005(2):1~31+243
40. 周向阳,赵一夫. 农村集体产权制度改革进程中的治理矛盾及化解策略. 农村经济,2020(8):12~18
41. 钟桂荔,夏英. 农村集体资产股份权能改革的关键问题——基于8县(市、区)试点的调研观察. 农业经济问题,2017a(6):30~35
42. 钟桂荔,夏英. 农村集体资产产权制度改革——以云南大理市8个试点村为例. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2017b(6):109~117

The Efficiency of the Property Right Reform in Promoting the Development of the New Rural Collective Economy and the Reform Deepening Direction

HU Lingxiao, SHU Wen, ZHOU Yingheng

Abstract: The report of the 20th National Congress of the Communist Party of China emphasizes the development of the new rural collective economy once again. This is not only the requirement to consolidate and improve the basic rural management system, but also the key to achieve common prosperity for farmers in rural areas. Since 2016, the reform of the rural collective property rights system has been carried out in an all-round way in China and has achieved phased results, but the effectiveness of the reform in promoting the development of the collective economy remains to be considered. This paper argues that the goal of the reform of rural collective property rights system is to promote the development of collective economy and increase farmers' property income through the verification of property and capital, the confirmation of rights and the empowerment, and the establishment of a new type of collective economic organization based on the joint-stock cooperative system. The promotion effect of the first round of five-year reform on the development of collective economy is mainly reflected in "clear ownership", which is reflected in three aspects: the inventory of assets, the liquidation of non-standard contracts, and the clarification of asset ownership. However, because the new collective economic organizations based on the joint-stock cooperative system have not established an effective operating mechanism, they have not become the core factor to promote the development of collective economy in this round of reform, so the incentive effect of property rights reform on resource allocation has not been fully played. To further release the effectiveness of the reform of the rural collective property rights system in promoting the development of the collective economy, the key is to construct an institutional mechanism and development environment conducive to the effective operation of the joint-stock cooperative system. On the one hand, we should continue to focus on achieving "complete power", "smooth circulation" and "strict protection". On the other hand, we should form an effective operating mechanism and development environment for rural collective economic organizations, which naturally constitutes the direction to deepening reform.

Keywords: Reform of rural collective property rights system; Rural collective economy; Joint-stock cooperative system; Institutional mechanisms

责任编辑:李 雪