

# 面向共同富裕的新型农村集体经济组织创新研究

## ——基于赤峰市“三变五合”改革的案例分析

余家林<sup>1</sup>, 王怡迪<sup>2</sup>

(1.中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732; 2.中国社会科学院大学应用经济学院, 北京 102488)

**摘要:** 组织创新是发展壮大新型农村集体经济, 引领农民实现共同富裕的关键路径。在赤峰市“三变五合”改革实践中, 新型农村集体经济在集体经济股份合作社下设土地、劳务、旅游和置业4个子合作社, 实行集体资源资产分类经营管理, 在统筹协作、专业分工、灵活变通、衔接政策等方面具有明显优势, 激发了新型农村集体经济活力, 促进了共同富裕; 然而, 股份设置不平衡、经营风险不足、职能定位模糊、统计数据失真等问题仍然突出, 制约着新型农村集体经济健康发展。要推进新型农村集体经济组织创新, 应着力简化股权设置、规范经营管理、明确职能定位和做好统计工作, 更好地增强新型农村集体经济促进农民共同富裕的能力。

**关键词:** 新型农村集体经济; 组织创新; 共同富裕

中图分类号: F321.32

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2024)06-0033-09

## Research on new rural collective economic organization innovation for common prosperity:

### A case study of “Three Variations and Five Harmonies” reform in Chifeng

YU Jialin<sup>1</sup>, WANG Yidi<sup>2</sup>

(1. Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China; 2. Faculty of Applied Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China)

**Abstract:** Organization innovation is the key to developing and expanding the new rural collective economy and leading farmers to achieve common prosperity. In the practice of “Three Variations and Five Harmonies” reform in Chifeng, four sub-cooperatives, namely land, labor service, tourism and real estate, were set up under the collective economic stock cooperatives, and collective resources and assets were classified and managed, which showed obvious advantages in overall planning, specialization of labor, flexibility and policy coordination, stimulated the vitality of the new rural collective economy and promoted common prosperity. However, problems such as unbalanced stock setting, inadequate operational risk management, ambiguous functional positioning, inauthentic statistical data are still prominent, which restrict the healthy development of new rural collective economy. To promote new rural collective economic organization innovation, simplification of stock rights setting, standardization of operation and management, clarification of function position and improvement of statistical work should be highlighted, so as to enhance the capability of the new rural collective economy to help farmers achieve common prosperity.

**Keywords:** new rural collective economy; organization innovation; common prosperity

## 一、问题的提出

习近平总书记指出:“共同富裕是社会主义的本质要求, 是中国式现代化的重要特征。我们说的共同富裕是全体人民共同富裕, 是人民群众物质生活和精神生活都富裕, 不是少数人的富裕, 也不是整齐划一的平均主义。”<sup>[1]</sup>在城乡发展不平衡的制

收稿日期: 2024-07-13

基金项目: 中国社会科学院智库基础研究项目(ZKJC240821)、青年人文社会科学研究项目(2025QNZX022)、农村发展研究所课题(NFS2024SJ017)

作者简介: 余家林(1993—), 男, 河南商丘人, 博士、助理研究员, 研究方向为农村组织与制度。

约下,实现共同富裕,最艰巨和最繁重的任务仍然在农村,促进农民共同富裕的任务仍然十分艰巨。作为社会主义公有制经济的重要实践形式,新型农村集体经济在促进农民共同富裕方面具有明显的制度优势<sup>[2,3]</sup>。然而,如何充分发挥新型农村集体经济的制度优势,更好地促进农民共同富裕呢?

学术界针对农村集体经济与共同富裕之间的关系,开展了丰富的研究。赵黎<sup>[4]</sup>以山东省起南村和中郝峪村为例从可持续发展的视角研究发现,农村集体经济通过主体生成机制、价值共创机制和收益共享机制,整合发展资源,激发内生发展动力,形成利益共同体,促进了农民共同富裕。丁波<sup>[5]</sup>根据皖南地区4个村庄的调研发现,农民以土地流转、劳动务工等多种形式参与集体经济,实现了收入增长;集体经济以经济利益为纽带,组织动员农民参与村庄公共事务,提升了乡村治理能力。周娟<sup>[6]</sup>基于云南省西盟佤族自治县的调研发现,农村集体经济组织通过对集体成员和乡村资源的整合,促进企业和农户的合作,有力推动乡村产业的发展,实现了小农户经营的规模化。Li等<sup>[7]</sup>发现,崇州市构建土地股份合作社、农业职业经理人、专业化服务组织等主体共同参与农业经营的“农业共营制”,探索了农业现代化的可行路径。王永平和周丕东<sup>[8]</sup>对贵州省六盘水市“三变”改革考察发现,农村集体经济盘活了资源资产,增加了农民收入,帮助农民实现共同富裕。丁忠兵和苑鹏<sup>[9]</sup>利用宏观数据分析了农村集体经济对促进共同富裕的贡献,发现农村集体经济发展对农民增收效果显著。Yi等<sup>[10]</sup>利用微观调查数据研究发现,新型农村集体经济的发展壮大不仅增加了农户的经营性收入,而且增加了农户的转移性收入,最终达到消除相对贫困的目的。

既有研究尽管探究了农村集体经济对共同富裕的促进作用,但鲜有关注农村集体经济组织创新在其中所起的关键作用。笔者认为,农村集体经济所具有的制度优势向现实效能的转变不是天然发生的,需要通过创新来增强农村集体经济组织的支持、推动和引领功能。本文试图从新型农村集体经济组织创新的视角考察新型农村集体经济组织的现实运作逻辑,剖析制约新型农村集体经济发展壮大的障碍,探索以新型农村集体经济组织创新实现共同富裕的有效路径。在《中华人民共和国农村集

体经济组织法》将于2025年5月1日正式实施之际,本文期望能为积极贯彻落实该法提供有益的借鉴。与既有研究相比,本文具有以下三方面的边际贡献:第一,丰富和补充新型农村集体经济相关研究。既有研究多关注新型农村集体经济的经济效应,但鲜有聚焦新型农村集体经济组织创新。本文考察新型农村集体经济组织创新形式,丰富了新型农村集体经济研究成果。第二,深化对共同富裕实现机制的理解。本文从新型农村集体经济组织创新的视角,探究了共同富裕实现的可行路径,拓展了共同富裕研究领域。第三,提供新型农村集体经济组织创新的实践证据。既有研究尽管指出新型农村集体经济在促进共同富裕方面具有重要的作用,但是提供的经验证据仍然不足,尤其缺乏民族偏远地区的证据。本文基于内蒙古自治区赤峰市的案例,提供了一个民族地区案例证据,有助于探讨新型农村集体经济组织创新的适用性和推广价值。

## 二、理论分析

共同富裕作为社会主义的本质要求,既要体现公平与平等,又要避免走向平均主义。实现共同富裕,需要同时处理好财富创造和分配两类问题<sup>[11]</sup>;财富的创造扩大了社会财富总量,为共同富裕的实现提供了必要的物质基础<sup>[12]</sup>;财富的分配对于保障社会公平正义、缩小贫富差距起到至关重要的作用<sup>[13]</sup>。面对城乡发展不平衡、农村发展不充分的现实困境,实现农民共同富裕成为促进共同富裕工作中最艰巨的任务<sup>[14]</sup>。

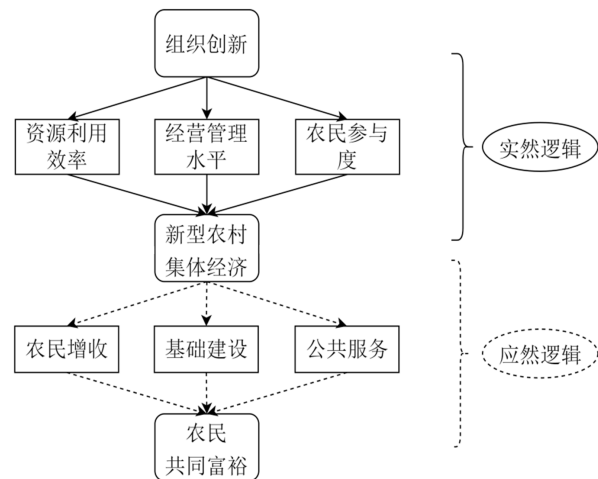
农村集体经济是社会主义公有制经济的重要形式,强调通过合作和联合实现共同发展,在促进农民共同富裕方面具有天然的制度优势<sup>[15,16]</sup>,受到政策制定者的高度重视。总体来看,农村集体经济具有三大制度优势:一是农民增收优势。一方面,农村集体经济综合利用集体资源、资金和资产,以项目投资、股份合作、组合发展等方式积极参与市场运营,能为农民创造更多非农就业岗位,为农民增加工资性收入<sup>[4]</sup>。另一方面,随着农村集体经济的发展壮大和农村集体经济收益增加,农民可以获得更多的分红等财产性收入<sup>[17]</sup>。因此,新型农村集体经济能通过工资性收入和财产性收入两个渠道为实现共同富裕奠定坚实的基础。二是基础建设优势。基

基础设施建设是农业农村发展的重要支撑。然而,长期以来,由于财政投入不足,许多农村地区的基础设施较为落后。农村集体经济的发展能为这一困境的改变带来突破性进展。随着农村集体经济发展壮大,村集体经济更有能力在财政支持不足的情况下自行进行基础设施的建设和升级<sup>[18]</sup>。农村集体经济收益不仅能够用于修建道路、广场等基本公共设施,还可以用于改善农田水利、电力供应等生产性基础设施。尤其是,农村集体经济能够更灵活地结合当地需求因地制宜地规划和建设基础设施。在共同富裕的道路上,基础设施建设是不可或缺的一环,而农村集体经济恰恰能为这一环节提供强大的支持。三是公共服务优势。传统上,农村公共服务的供给往往依赖于财政支出,而由于财政投入不足,农村公共服务仍然处于较低水平,无法满足农民日益增长的需求。农村集体经济的发展为解决这一问题提供了新的路径。例如,农村集体经济通过设立老年食堂,为老年人提供价格低廉甚至免费的餐饮服务,缓解他们的生活压力。农村集体经济可以投入资金资源,做好环境卫生整治和管理,改善村容村貌,提高农民的生活环境质量。农村集体经济通过提供这些公共服务能够提高农民的社会福利和生活质量,在更高层次上实现共同富裕目标<sup>[19,20]</sup>。

然而,上述农村集体经济的三大制度优势分析大多停留在应然逻辑层面。如何从实然逻辑上把农村集体经济的制度优势转化为实现农民共同富裕的现实效能,仍是政策制定者和学术界关注的重点。本文认为,破解这一问题的关键是推动新型农村集体经济组织创新。

作为把农民组织起来发展经济的重要载体<sup>[21]</sup>——新型农村集体经济组织功能的强弱直接关系到新型农村集体经济能否切实促进农民共同富裕。推动农村集体经济组织创新,能充分发挥农村集体经济组织功能优势,增强农村集体经济组织发展活力,切实引领农民实现共同富裕<sup>[2]</sup>。首先,组织创新能够提高新型农村集体经济的资源利用效率。通过组织创新,新型农村集体经济能够有效整合农村土地、劳动力、资金等资源,避免资源的闲置和低效使用。集体经济组织创新不仅能突破资源配置上的瓶颈,还能够将更多分散的资源集中起来,形成规模效应,最大限度地发挥各类资源的潜在价值,更

好地适应市场需求,提高生产效率<sup>[22]</sup>。其次,组织创新能够提高新型农村集体经济的经营管理水平。传统农村集体经济由于管理水平低、制度不完善,常常面临效率低下、资源浪费和内部矛盾等问题<sup>[18]</sup>。通过组织创新,新型农村集体经济的治理结构更加合理,运营机制更加透明、规范,能够提高集体经济的运行效率,实现经济效益的最大化。最后,组织创新能够提高农民参与度。在传统集体经济模式下,农民的意见常常得不到重视,参与决策的机会较少<sup>[23,24]</sup>。通过组织创新,农民更有机会参与农村集体事务的讨论和决策,使集体经济收益分配公平地惠及每个农民<sup>[25]</sup>。新型农村集体经济组织创新与农民共同富裕的分析框架如图 1 所示。



### 三、新型农村集体经济组织创新的实践展开：来自赤峰市“三变五合”改革的考察

新型农村集体经济的组织创新探索在全国各地不断开展,成功的案例陆续涌现。其中,“三变五合”改革在实践中表现出明显的生命力,在江苏、山东、湖北、河南、江西、湖南、广东等省份得到推广<sup>[26]</sup>。具体来说,农村集体经济先设立集体经济股份合作社,接着由集体经济股份合作社成立土地、劳务、旅游和置业 4 个子合作社。集体经济股份合作社相当于 1 家母公司,重在监督管理 4 个子合作社,而土地、劳务、旅游和置业 4 个子合作社相当于集体经济股份合作社的 4 家子公司,分别负责盘活利用土地资源、劳动力、旅游资源和经营性资产,与其他市场主体合作或直接参与市场经营,

使经济效益最大化。

为探究“三变五合”改革的推广价值,本文以内蒙古自治区赤峰市为案例,考察“三变五合”改革在偏远民族地区的运行情况,分析新型农村集体经济组织创新促进农民共同富裕的内在逻辑。

赤峰市位于内蒙古自治区东南部,幅员辽阔,总面积9万平方千米,农牧业资源丰富,拥有耕地2 744.8万亩、草原3 999万亩<sup>①</sup>。为发展壮大农村集体经济,促进农牧民共同富裕,赤峰市结合当地实际,积极开展农村集体经济组织创新。2017年,赤峰市借鉴先进地区的成功经验,率先在喀喇沁旗美林镇古山村、西桥镇雷营子村实行“三变五合”改革。2021年,赤峰市将“三变五合”改革推广到翁牛特旗毛山东乡房申沟村、乌丹镇赛沁塔拉嘎查等7个嘎查村。2022年,赤峰市在总结过去工作的基础上将“三变五合”改革推广至全市。2023年4月,赤峰市“三变五合”工作被内蒙古自治区列为重点改革经验成果在全区推广。截至2023年8月,赤峰市实行“三变五合”改革的嘎查村达到167个,累计增加新型集体经济收入1 048万元,试点嘎查村平均增收6.2万元,农牧民人均增收4 332元。

2022年8月和2023年8月,笔者连续两次追踪调研赤峰市“三变五合”改革的运行情况。本文选择赤峰市作为分析对象的原因在于:1)案例具有典型性。赤峰市农牧业资源丰富,是国家重要农畜产品生产基地<sup>[27]</sup>。赤峰市“三变五合”改革在民族地区实施较早,在新型农村集体经济组织创新方面取得了一定的经验,揭示了农牧业资源丰富的地区如何通过创新促进共同富裕的内在机制,能为类似地区提供可借鉴的具体改革思路。2)案例具有代表性。赤峰市“三变五合”改革是继江苏等地之后在民族地区的进一步探索,可以作为考察该改革推广价值的重要样本。同时,本文选择的调研村庄具有明显不同的资源禀赋和产业结构,既有耕地资源丰富的阿民温都尔嘎查、草原资源丰富的查干花嘎查,又有畜牧业发达的翁根毛都嘎查、旅游产业发达的呼特勒嘎查,还有位于县城郊区的前岗台村和人口外流明显的老烧锅村。这些村庄的多样性,确保了研究结果的广泛适用性和代表性。

传统农村集体经济大多由村民委员会代行职能,存在着“政经不分”的问题。“三变五合”改

革在成立集体经济股份合作社的基础上,再成立土地、劳务、旅游和置业4个子合作社,共同组成5个合作社。这5个合作社各有分工、各有侧重,合力推动新型农村集体经济发展,有助于解决“政经不分”问题,促进农民共同富裕。

(1) 集体经济股份合作社。集体经济股份合作社起到统领作用,承担清产核资、身份界定、股权量化等任务,为4个子合作社提供用于开展经营的农村集体资源资产,并监管土地、劳务、旅游和置业4个子合作社,推动子合作社规范化管理。在清产核资方面,集体经济股份合作社核实农村资源性资产、经营性资产和非经营性资产,全面摸清了农村集体经济所拥有的资产家底。在身份界定方面,集体经济股份合作社根据是否有土地承包权、户口是否在本村以及是否年满16周岁三项指标,认定集体经济组织成员身份。在股权量化方面,集体经济股份合作社设置基本股、农龄股和福利股。享受基本股需满足拥有土地承包权、户口在本村且年满16周岁3个条件。同时,与拥有基本股人员结婚而嫁入本村的女性或入赘的男性,若户口在本村、农龄达到2周年以上的且承诺不再享有原籍所在地的相应权益,经股东代表大会讨论通过,可享受基本股1股。享受福利股需满足拥有土地承包权、户口在本村且未满16周岁3个条件,而享受农龄股只需满足户口在本村的条件。农龄股的农龄从16周岁算起,男性到60周岁、女性到55周岁,每满2年农龄可得0.1股农龄股。

(2) 土地股份合作社。与农户直接参与土地流转相比,土地股份合作社在土地利用上具有一定优势。在转入土地方面,土地股份合作社更容易赢得农民的信任,有助于土地转入。截至2023年8月,翁根毛都嘎查引导农民自愿以耕地入股成立土地股份合作社,转入耕地1455亩。老烧锅村土地股份合作社积极引导农民将土地入股,转入耕地达4000亩。呼特勒嘎查土地股份合作社从农民手中流转土地480亩,再整体对外出租,实现年租金17.28万元,人均分红2600元。在农业生产方面,土地股份合作社有助于实现土地规模经营,增加生产投资和引进先进技术。有的土地股份合作社与企业合作,根据测土配方施肥,科学合理用药,推行农业机械化作业,降低了生产投入成本,提高了农业劳

动生产率。

(3) 劳务股份合作社。劳务股份合作社将有意愿的农民组织起来,为其提供就业技能培训和就业信息对接。同时,劳务股份合作社开展多种生产经营服务,为农民创造更多就业岗位。一是对农民进行针对性培训,提升农民就业技能。截至 2023 年 8 月,阿民温都尔嘎查劳务股份合作社组织农牧民及返乡大学生进行针对性培训,已培养了职业农牧民、牲畜营养师等 84 名。二是整合劳务信息,并与企业、经营大户协调沟通,实现用工需求和就业愿望的精准对接。通过这种方式,截至 2023 年 8 月,老烧锅村劳务股份合作社已对接内蒙古兴安铜锌冶炼有限公司、通辽泰丰集团、盛汇牧业、富召奶牛养殖合作社等 7 家用工单位,采集用工岗位 260 余个,微信群发布用工信息 26 次,落实就业 46 人,实现个人年薪 3 万~5 万元。三是承揽农业生产、物业管理、劳务输出、绿化保洁等劳务业务,拓宽就业渠道,增加农民工资性收入。前岗台村采用村党支部牵头、全体村民入股的形式,成立农机服务合作社,以成本费为全体村民提供农机服务,免费为贫困户提供农机服务,并在农闲时外出作业,拓宽合作社增收渠道,壮大集体经济。农机服务合作社不仅为村民节省农机服务费用 20 万元、解决就业 20 人次,还确保农户农业生产不误农时,实现农业增产、农民增收。

(4) 旅游股份合作社。旅游股份合作社发挥农村自然生态优势,结合当地旅游特色,充分挖掘乡村旅游资源,加速实现“绿水青山”向“金山银山”转化。翁根毛都嘎查依托丰富的生态旅游资源,鼓励和引导牧民盘活闲置房屋、场园、自有林地及其他附属设施,以使用权入股,成立旅游股份合作社,在 2023 年与一家投资公司合作,投资建设规模 10 亿元的草原文旅康养医养温泉小镇。老烧锅村旅游股份合作社积极争取资金对村内地理位置优越、环境相对较好的多处闲置房进行改造升级,达到民宿旅游标准,同时,整体规划设计西山果园“红色旅游”路线和富召奶食品加工车间,打造红色教育和青少年劳动实习基地,推动旅游资源的转化与升值。呼特勒嘎查旅游股份合作社利用当地乡村旅游优势,开发草原风情旅游项目,创建“蒙乡呼特勒”,推广新型乡村旅游,目前已接待游客近万人次。

(5) 置业股份合作社。过去由于农民组织分散,协调成本较高,农民急需的一些项目难以有效推进。置业股份合作社根据产业发展需要,统筹整合政府财政资金、社会资本、金融资本等各类资本,形成多元化投入机制,成功解决这类难题。一是有效衔接上级财政项目资金。阿民温都尔嘎查置业股份合作社争取上级财政项目资金,引导撬动金融和社会资本投入,建设肉牛集中养殖(托养)场、标准化奶制品作坊、畜牧业饲草料加工厂、玉米烘干厂等。2023 年,老烧锅村置业股份合作社争取到京蒙帮扶资金 290 万元、市长专项资金 100 万元、乡村振兴衔接资金 200 万元及其他扶持资金,计划建设农机合作社、玉米烘干塔、玉米压片厂等项目,采取出租的方式运营上述项目,并在置业合作社提留 10%运营费、集体经济股份合作社提留 5%公积金和 5%公益金后,将剩余部分向股东分红。二是整合农村集体资源资产,“唤醒”沉睡的资源。2023 年,呼特勒嘎查置业股份合作社引导移民搬迁农民以原有的 23 处闲置房屋入股,发展草原风情旅游项目,每处房屋实现租金收入 800 元和 10%的分红。

需要注意的是,集体经济股份合作社和土地、劳务、旅游、置业 4 个子合作社虽然名称中都含有“合作社”三个字,但是在组织性质、成员构成、管理决策方面具有明显区别。在组织性质方面,集体经济股份合作社是农村集体经济组织,具有特别法人地位,不能破产。而土地、劳务、旅游、置业 4 个子合作社是真正意义上的农民专业合作社,具有法人地位,能够破产,参与市场经营的灵活度更高。在成员构成方面,由于集体经济股份合作社的生产资料属农民集体所有,集体成员具有较强的地域特征。从调研情况来看,集体经济股份合作社成员的首要条件是具有本村户口。而后 4 个子合作社由农民自愿参与联合而成,按提供的资金、土地、劳动等要素贡献向成员分配收益。在管理决策方面,集体经济股份合作社的权力结构是村集体经济组织成员大会,而后 4 个子合作社的最高权力机构是股东代表大会。

#### 四、新型农村集体经济组织创新促进共同富裕的机制优势与实践困境

新型农村集体经济组织创新促进共同富裕的

机制优势何在?在促进农民共同富裕的实践过程中,新型农村集体经济组织会面临何种困境,使得其功能难以发挥?本文将解剖赤峰市“三变五合”改革的具体案例,回答以上问题。

### (一) 机制优势

调研发现,“三变五合”改革具有统筹协作、专业分工、灵活变通、衔接政策等机制优势,促进新型农村集体经济发展壮大,助力农民共同富裕。

(1) 统筹协作。土地、劳务、旅游、置业股份合作社是“子社”,开展土地流转、劳务承包、旅游服务和开发建设。集体经济股份合作社是“母社”,通过统筹协调子合作社的工作,形成合力,提升资源利用效率,实现集体经济的快速发展。比如,呼特勒嘎查依托区位优势、自然风光和历史文化等资源,并将这些资源通过“租金+分红”的模式入股到集体经济股份合作社。集体经济股份合作社负责呼特勒旅游项目总体运营,旅游股份合作社负责宣传推广,劳务股份合作社负责吸纳农牧民就业,置业股份合作社负责基础设施建设和维护。通过这种统筹协作,呼特勒嘎查实现了牧文旅的融合发展,发展壮大集体经济。

(2) 专业分工。“三变五合”改革通过明确的分工,让5个合作社聚焦各自领域,完善运营管理,提升运营效率。集体经济股份合作社起到统领作用,承担清产核资、身份界定、股权量化等任务,并监管土地、劳务、旅游和置业4个子合作社,确保各子合作社规范运营。土地股份合作社负责盘活土地资源,探索土地流转机制,提高土地的经济效益,业务范围包括土地流转、整理与出租。劳务股份合作社向有意愿的农民提供就业技能培训,与企业 and 经营大户协调沟通,掌握用工需求,承揽农业生产、物业管理、劳务输出、绿化保洁等业务。旅游股份合作社结合当地旅游特色,发挥农村自然风光优势,充分挖掘乡村旅游资源,拓展多种功能,加速实现“绿水青山”向“金山银山”的转化。置业股份合作社根据产业发展需要,统筹整合财政资金、社会资本、金融资本等各类资本,形成多元化投入机制,开发建设包括水利基础设施在内的产业发展项目,解决以往农户组织分散、协调成本高等难题。

(3) 灵活变通。通过“三变五合”改革,村集体经济组织能够根据当地资源优势和自身经济

条件,有选择性地发展4个子合作社中的一个或多个,不必将所有资源平均分配到4个子合作社上。当有合适的经营业务时,村集体经济组织灵活利用相应的子合作社去承接。比如,前岗台村及周边村土地广袤,机耕条件良好,农业农机服务的需求越来越多。因此,前岗台村重点发展农机服务合作社。截至2023年8月,农机服务合作社累计投入资金823万元,拥有大型农机具及配套设施40余台套,基本能够完成农业发展种、耕、防、收全程化服务作业,同时能够承接大面积种植农机服务。目前,该合作社已成为阿鲁科尔沁旗最大的农机服务合作社。通过这种灵活变通,村集体经济组织能够根据实际需求灵活调整发展方向,提高资源利用效率,促进集体经济发展。

(4) 衔接政策。相较于分散的农民,村集体经济组织更了解政策,能更好地衔接政策红利。前岗台村有7135亩退耕还林地,占全村土地面积的43.2%。在政策上,国家会对每亩退耕还林地补贴200元。当地的退耕还林方式是种植锦鸡儿。锦鸡儿具有耐干旱、耐贫瘠、生命力强等特性,能够防风固沙。同时,锦鸡儿富含蛋白质,加工后可作为牲畜的优质饲草料。过去,农民不知道国家的补贴政策,通常以每亩20元的价格将锦鸡儿卖给企业。企业负责锦鸡儿平茬,不仅获得了锦鸡儿,还获得了国家补贴。2022年,村集体经济组织把5244亩的退耕还林地流转过来,和企业谈判,最终企业获得锦鸡儿材料,但需负责平茬,而村集体经济获得了国家补贴,并向农民分红。通过这种政策衔接,村集体经济组织能够更好地享受政策红利,增加农民收入,促进共同富裕。

### (二) 实践困境

通过新型农村集体经济组织创新,“三变五合”改革完善了新型农村集体经济的治理体系,理顺了新型农村集体经济运行机制,助力农民共同富裕。然而,股份设置不平衡、经营风险不足、职能定位模糊、统计数据失真等问题仍然突出,影响着农村集体经济顺利运行。

(1) 股份设置不平衡,部分农民有一定的不满情绪。在新型农村集体经济股权设置时,赤峰市“三变五合”改革设置了农龄股,成员之间的股份差异大,农民群众满意度低。前岗台村过去按照“一人

一股”的原则设置股权,集体成员意见小,集体收益分配工作开展得比较顺利。然而,在“三变五合”改革后,新股权设置方式导致前岗台村集体组织成员之间股份差异较大。比如,60岁以上老人最高有3.7股,外来的媳妇、女婿最高有3.2股,而本村青年有的仅有0.7股。因此,村里占股少的村民不满意,工作不好开展。农龄股设置的本意是照顾为本村作出劳动贡献的成员。然而,实际上,集体经济资产大多是由国家财政资金形成,与成员劳动贡献关联不大。比如,2022年,在查干花嘎查,财政资金形成的经营性项目资产总额达1364.02万元,是集体经营性资产的3.37倍。同时,在实际操作时,村集体经济组织无法恰当衡量劳动贡献,最终只能用成员年龄作依据。这种粗糙的评估标准不但有失公允,还直接导致成员之间股份差异悬殊。更严重的是,这种股权设置的法律依据薄弱。现行方案并未基于特定的法律条文制定,方案设计者声称“既然村民在决策时已达成了共识,就应该遵循这一决策执行”。然而,根据对农户的访谈发现,由于成员代表没有认真研究该方案,大会也没有认真讨论该方案,因此该股份设置方案才顺利通过了成员代表大会的审议。成员代表大会流于形式,形成的所谓“共识”根本经不起推敲。

(2) 经营风险不足,存在新增村级债务隐患。从调研案例看,农村集体经济组织经营时风险意识和成本意识淡薄,经营管理能力较弱。一方面,农村集体经济组织普遍没有建立风险评估和应对机制,缺乏现代市场经营所需的知识和技能,尤其对风险的防范能力较弱。另一方面,用于生产投资的资金多属于上级财政投入,在农村集体经济监督管理机制不健全的情形下,农村集体经济组织的成本意识淡薄,盲目追求规模。2023年,阿民温都尔嘎查置业合作社计划筹资700万元扩建肉牛集中养殖(托养)场二期工程,筹资1893万元建设6处肉牛集中养殖场,筹资55万元建设标准化奶制品作坊,筹资400万元建设畜牧业饲草料加工厂。如是,这些项目建设投资将超过3000万元,远远超出该嘎查现有的经济能力。同时,集体经济组织普遍采用厂房出租的方式,发展壮大集体经济。由于厂房租赁市场已出现过剩问题,经济效益明显下滑,这些项目的未来经营收入很难覆盖投资成本,

将会成为新的村级债务来源。

(3) 职能定位模糊,阻碍集体经济发展壮大。村集体经济承担大量的公共服务职能,表面上看是为了弥补公共财政不足,但实质上反映出财政体制和职能分配的不合理性。集体经济组织本应专注于经济发展,但由于农村公共财政投入不足,集体经济被迫承担了诸多公共服务支出。这种职能混淆加剧了村集体经济负担,挤占了其发展壮大的资金和资源,导致其在经济上难以形成持续发展动力。在前岗台村,村集体收入主要用于村干部工资发放和公益事业支出方面。以2022年为例,在50万元村集体收入中,前岗台村提取了7万元用于村干部工资发放,提取了7万元用于基础设施维护和公共服务支出,补充财政资金的不足。这种现象背后反映出财政支持与农村集体经济发展需求的不匹配,影响了其资源配置的有效性和经济发展目标的实现。同时,集体经济职能不清晰还引发了管理上的混乱。为完成上级对医疗保险、养老保险缴纳的考核任务,村集体经济收益被用于为农民缴纳医疗保险、养老保险,未再向农民分红。究其根源,制度设计上未明确区分集体经济与公共服务的职能,导致资源分配和管理上的混乱,制约了集体经济的长远发展。

(4) 统计数据失真,容易误导上级政府决策。只有依托真实、准确的统计数据,政策制定者才能更全面、系统地了解社会经济现状和变化趋势,找到现行政策存在的不足,及时完善优化政策。然而,从现实情况看,农村集体经济数据失真已成为阻碍新型集体经济政策及时调整和完善的关键因素。一方面,由于基层统计人员力量不足和对统计工作的重视程度不够,在数据统计时,基层干部往往让农民先上报自家情况,然后汇总提交至上级相关部门。然而,农民对数据上报缺乏积极性,并且出于自身利益考虑,经常故意隐瞒与政策相冲突的行为。比如,有的牧民超载放牧,在报告自己牲畜存栏量时倾向于低报。另一方面,为追求政绩,基层部门倾向于操纵数据。部分基层部门在清产核资时,倾向于把农户自有资产计入集体资产。为应对上级部门关于改革工作情况的检查,基层部门通常

将其他方面的工作成果也归于改革成效。这导致无法真正评估改革成效,容易误导后续改革工作。

## 五、新型农村集体经济组织创新促进共同富裕的优化路径

推动农村集体经济组织创新,将农村集体经济的制度优势转化为促进农民共同富裕的现实效能,对引领农民实现共同富裕具有重要的现实意义。针对新型农村集体经济组织创新工作中存在的困境,本文提出如下建议:

(1) 简化股权设置,尊重农民意愿。激励相容的股权设置能够调动农民参与农村集体经济发展的积极性,增强农村集体经济发展的内生动力,也直接关系到农民的财产权益。鉴于不同农村集体经济在资源禀赋、产业发展方式上存在较大差异,在股权设置时要坚持尊重农民意愿的原则,把选择权还给农民。在这个大的原则下,不同农村集体经济可以根据当地集体经济现实发展情况,综合集体经济未来发展方向,确定不同的股权设置方案。本文建议股权设置坚持人口股的核心地位,优先考虑每人一股的方式,不设现金股、农龄股等其他股权类型。对农村集体经济发展有特殊贡献的个人或企业,经成员代表大会决定后,可适当给予物质、荣誉等其他奖励。这种方式不仅符合过去土地和集体资料分配的习惯,而且具有更高的透明度和可操作性。

(2) 规范经营管理,确保收益稳定。鉴于农村集体经济组织不能破产,因此农村集体经济组织参与市场经营要以“稳”为主,要充分考虑资产安全性。一是要优化治理结构,完善集体经济组织负责人的市场选聘机制,提高集体经济活力和效率。按照现代企业制度要求,实现决策权、经营权和监督权“三权分置”。要按照“多劳多得”的原则,建立健全集体经济组织负责人薪酬与集体经济发展情况挂钩的制度,激发集体经济组织负责人经营农村集体经济的积极性和创造性。二是要坚持以稳为主的原则,降低市场风险。要以资本运营为主,积极盘活集体经济存量资产,实现集体经济资本保值增值。要完善风险防范机制,明确农村集体经济不宜从事市场竞争激烈的经营活动,可依托公司等其他市场主体参与市场经营,降低集体经济经营风险。

(3) 明确职能定位,减轻公共负担。要继续

明确新型农村集体经济组织职能定位,增强公共财政在农村公共服务供给方面的主体作用。一是要聚焦农村集体经济组织职能。理顺集体经济组织、村党组织和村民委员会之间的职责关系,实现村民委员会事务和集体经济事务分离,增强农村集体经济的经济属性,让村集体经济轻装上阵、公平参与竞争,集中力量做强主业,提升村集体经济竞争力。二是要加大财政支农力度,更好地发挥财政职能作用。加快形成财政优先保障、金融和社会资本积极参与的多元投入格局,增加政府对农村的公共服务支出,将公共财政资金更多投向就业、教育、医疗、养老等农民重点关注的领域。

(4) 做好统计工作,助力组织创新。做好农村集体经济统计工作,为完善农村集体经济组织提供参考依据,让数据在农村集体经济改革中发挥更为重要的作用。一是要加强统计人才队伍建设。积极吸纳更多高素质的高校毕业生进入统计队伍,做好统计人才的培养工作,提升统计人员业务技能,并严格落实统计造假追责规定。二是要加大财政资金投入力度,保障农村集体经济情况统计工作顺利。农业农村部门要和统计部门协调配合,利用统计部门的工作优势,形成财政资金合力,确保农村集体数据质量。三是要推进统计信息化建设。在大数据、云计算等数字信息技术加速创新的背景下,农村集体经济情况统计工作应积极顺应数字时代的趋势,利用云平台增强数据服务支撑,采用信息采集等软件服务技术,提高数据调查质量和效率,并做好数据核查。

### 注释:

① 除特别说明外,下文所用数据均来自调研材料。

### 参考文献:

- [1] 习近平. 扎实推动共同富裕[J]. 求是, 2021(20): 4-8.
- [2] 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.
- [3] 肖华堂, 王军, 廖祖君. 农民农村共同富裕: 现实困境与推动路径[J]. 财经科学, 2022(3): 58-67.
- [4] 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.
- [5] 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(3): 53-61.
- [6] 周娟. 农村集体经济组织在乡村产业振兴中的作用机制研究——以“企业+农村集体经济组织+农户”模式为例[J]. 农业经济问题, 2020(11): 16-24.
- [7] LI F, ZHAO W, YE H E T. The locally managed agrarian transition in China: Land shareholding cooperatives and the agricultural co-management system in Chongzhou, Sichuan[J]. *Eurasian geography and economics*, 2023, 64(6): 732-757.
- [8] 王永平, 周丕东. 农村产权制度改革创新探索——基于六盘水市农村“三变”改革实践的调研[J]. 农业经济问题, 2018(1): 27-35.
- [9] 丁忠兵, 苑鹏. 中国农村集体经济发展对促进共同富裕的贡献研究[J]. 农村经济, 2022(5): 1-10.
- [10] YI S, HUO Z H, ZHANG M, et al. An empirical study of new rural collective economic organization in alleviating relative poverty among farmers[J]. *Sustainability*, 2023, 15(19): 14126.
- [11] 王伯睿, 黄家顺. 中国式现代化理论体系的思想源流与实践脉络[J]. 江汉论坛, 2024(3): 28-35.
- [12] 骆郁廷, 肖天乐. 中国式现代化对西方“现代化陷阱”的跨越[J]. 北京社会科学, 2024(2): 4-11, 34.
- [13] 周文, 施炫伶. 共同富裕的内涵特征与实践路径[J]. 政治经济学评论, 2022(3): 3-23.
- [14] 高鸣, 江帆. 新型农村集体经济促进农民共同富裕: 理论机理、实践成效与政策构想[J]. 改革, 2024(3): 142-155.
- [15] 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.
- [16] 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.
- [17] 母娜, 王征兵. 新型农村集体经济与共同富裕——基于中国乡村振兴综合调查数据的实证检验[J]. 经济问题探索, 2024(8): 1-17.
- [18] 吴春宝, 郑凯元. 共同富裕目标下新型农村集体经济发展的逻辑与路径——基于全国微观调查数据的实证分析[J]. 经济问题探索, 2023(2): 17-27.
- [19] 张晓山. 发展新型农村集体经济[J]. 农业经济与管理, 2023(1): 1-4.
- [20] 郑淋议, 钱文荣. 农民农村共同富裕的制度供给研究[J]. 经济社会体制比较, 2024(1): 84-93.
- [21] 丘永萍. 农村集体经济组织发展影响因素研究——基于省级面板数据的实证检验[J]. 经济研究参考, 2018(44): 40-57.
- [22] 屈虹. 乡村振兴背景下我国新型农村集体经济发展的路径探析——评中国社会科学出版社《乡村振兴战略与新型农村集体经济》[J]. 价格理论与实践, 2023(10): 223.
- [23] 王禾, 宗成峰. 新型农村集体经济与乡村治理的互动耦合关系探析[J]. 农业经济, 2024(1): 65-68.
- [24] 肖鹏. 农村集体经济组织收益分配的多元主体制度[J]. 学海, 2024(3): 47-58.
- [25] 徐丽珊, 杜恒志. 全面推进乡村振兴视域下发展新型农村集体经济的困境、成因与对策分析[J]. 云南财经大学学报, 2023(8): 101-110.
- [26] 谢治菊, 黄燕洪. 集体经济再生产与乡村公共性重塑——基于“三变五合”改革的考察[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2023(4): 153-163.
- [27] 余家林, 王怡迪. 转变草原畜牧业生产方式的地方实践与政策建议[J]. 经济研究参考, 2024(3): 124-136.

责任编辑: 李东辉