新型农村集体经济组织的体制机制及共富效应研究

陈 峥

[摘 要] 新型农村集体经济组织作为体制机制创新的新型市场主体，体现了集体资产归全体成员所有而收益归成员个人所有的双重性，因而大幅促进了我国农民其中主要是都市圈中的城中村、城郊村和经济发达村农民的财产性收入的增长。在欠发达农村农民走向共同富裕的道路上，通过发挥兼具集体主义精神与市场经营能力的新型农民企业家的作用，新型农村集体经济组织将既有助于其部分成员携资进城，又有助于其留在农村的成员实现人均资源拥有量倍增，并有助于其在农业工商业化过程中通过集约化经营，增强自身的纽带作用与规模效应、提高自身的市场主体地位与市场议价能力、降低其对接城市资本下乡的市场风险与交易成本。

[关键词] 新型农村集体经济组织；新型市场主体；新型农民企业家；财产性收入；欠发达农村共同富裕

[中图分类号] D63 [文献标识码] A [文章编号] 1674-7453（2023）02-0049-06

《中共中央国务院关于做好二〇二三年全面推进乡村振兴重点工作的意见》[1]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。那么什么是农村集体产权制度改革所要建立的新型农村集体经济组织？该组织的体制机制何以可能促进共同富裕？在欠发达农村走向共同富裕的进程中该组织将发挥何种作用？

一、新型农村集体经济组织的共富机制

新型农村集体经济组织之“新”，首先“新”在其体制即制度安排上，其次“新”在其机制即制度效应上，而其基本价值取向在全国农民的共同富裕。

（一）新型农村集体经济组织何以为“新”

《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产

[基金项目] 国家社会科学基金一般项目“我国创新型民营企业家生成机制研究”(22BJY104)；河南省软科学研究计划项目“认知演化视角下河南省创新型民营企业家生成机制研究”(232400410120)。

[作者简介] 陈峥，经济学博士，河南财经政法大学工商管理学院副教授。

权制度改革的意见》（以下简称《意见》）提出我国农村集体产权制度改革的目标是："逐步构建归属清晰、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，保护和发展农民作为农村集体经济组织成员的合法权益。科学确认农村集体经济组织成员身份，明晰集体所有产权关系，发展新型集体经济；管好用好集体资产，建立符合市场经济要求的集体经济运行新机制，促进集体资产保值增值；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"[2]。

不言而喻，以上体现为产权制度规范。

一是新型农村集体经济组织是集体成员利用集体所有的资源要素，通过合作与联合实现共同发展的经济形态，是社会主义公有制经济的实现形式。因而农村集体资产包括集体所有的土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等资源性资产，用于经营的房屋、机器设备、工具器具、农业基础设施、集体投资兴办的企业及其所持有的其他经济组织的资产份额、无形资产等经营性资产，用于公共服务的教育、科技、文化、卫生、体育等非经营性资产，均归农村集体全体成员所有。正如《意见》要求："在清产核资基础上，把农村集体资产的所有权确权到不同层级的农村集体经济组织成员集体，并依法由农村集体经济组织代表集体行使所有权。"

二是在肯定农村集体资产归集体全体成员所有的同时，肯定农民家庭的土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权等不仅可以，而且应该落实到农民每家每户。因而经农村集体经济组织同意，农民承包的集体土地既可以在集体内部转让、互换，也可以采取出租转包方式向外流转经营权。至于农民的集体收益分配权，《意见》不仅要求"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"，还要求各地"组织实施好赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权改革试点"，同时要求"现阶段农民持有的集体资产股份有偿退出不得突破本集体经济组织的范围，可以在本集体内部转让或者由本集体赎回"。

（二）新型农村集体经济组织何以共富

习近平总书记在十九届中央政治局第八次集体学习时强调，把乡村振兴战略作为新时代"三农"工作总抓手、促进农业全面升级农村全面进步农民全面发展，"发展新型集体经济，走共同富裕道路"[3]。正如《意见》强调："深化农村集体产权制度改革，探索农村集体所有制有效实现形式，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，对于坚持中国特色社会主义道路，引领农民逐步实现共同富裕，具有深远历史意义。"[4] 农业农村部在诠释该文件时亦强调："深化农村集体产权制度改革，明晰集体产权关系，盘活集体资产，有利于形成既体现集体经济优越性，又调动个人积极性的农村集体经济运行的新机制，更好地发展壮大集体经济，逐步实现共同富裕。"[5]

新型农村集体经济组织何以可能促进共同富裕呢？在于其体制机制设计十分注重"增加农民财产性收入"。所谓财产性收入，系居民通过营运自身所有的动产和不动产而获得的收入，如存款利息、证券分红及物业租金等。发达国家的经验表明，随着现代化的发展和社会财富的积累，财产性收入越来越成为居民的重要来源。而作为全球最大的发展中国家，我国居民的财产性收入在人均收入中的占比还不高。加之我国城镇居民的财产性收入 50%~70% 来自所持物业，而农民的土地和房屋却因为既往制度束缚其使用权与经营权的流转而无法获得相应收入。据国家统计局 2020 年数据，我国居民人均收入中的财产净收入

占比仅为 8.5%，其中城镇居民的占比为 10.4%，农民的占比为 2.4%。[6] 为此，《意见》强调：“适应城乡一体化发展新趋势，分类推进农村集体产权制度改革，着力推进经营性资产确权到户和股份合作制改革，对于切实维护农民合法权益，增加农民财产性收入，让广大农民分享改革发展成果，如期实现全面建成小康社会目标具有重大现实意义。”[7] 尤其是为了确保共同富裕，要“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”，其“股权设置应以成员股为主”，从制度上保证了每个农民作为其成员都能平等占有所在农村集体经济组织的股权及收益。同时还规定，“农村集体经营性资产的股份合作制改革，要体现成员集体所有和特有的社区性，只能在农村集体经济组织内部进行”，这就从制度上消解了通过收购农村集体经济组织成员的股权而由“外部资本侵占”组织利益的可能性。

二、新型农村集体经济组织的制度创设与共富效应

新型农村集体经济组织的制度创设是顶层设计与底层经验积极互动的产物，在过去五年的全面推广中受到了广大农民群众的热烈拥护，在推动农民共同富裕上也效应明显。

（一）农村经营性资产的股份合作制及其共富效应

截至 2021 年底，全国已经建立新型农村集体经济组织 96 万个，成员 9 亿人，清查核实集体资产 7.7 万亿元、集体土地等资源 65.5 亿亩。[8] 当然改革不是平均用力，而是主要在有经营性资产的村镇，特别是城中村、城郊村和经济发达村开展清产核资，并建立经营性资产股份合作制的农村集体经济组织。之所以如此，既是因为上述村镇在既往经济发展中已经形成较为雄厚的物质基础，有条件向农民提供财产性收入，也是因为既往制度缺陷的存在，导致“一些地方集体经营性资产归属不明、经营收益不清、分配不公开、成员的集体收益分配权缺乏保障”。

于是针对“资产归属不明、经营收益不清”，各地普遍对未承包到户的农村资源性资产与集体经营性资产进行清查核实，并运用典型经验如“‘党员干部带头、乡贤说服引导、村民公开评议、扫黑除恶震慑、依法依规处置’，有效清理收回了低效使用的集体资产”[9]。如河南省就“核增农村集体资产 1190.7 亿元，比原账面增加 76%”。[10] 全国农村集体经济组织的账面资产则由清产核资前的 2.86 万亿元，增至上述 7.7 万亿元，增加 169%。根据《意见》“清产核资结束后，要建立健全集体资产登记、保管、使用、处置等制度”的安排，全国于 2022 年开始实行统一的农村集体经济组织财务制度。一是在组织内部建立法人治理结构，其成员大会作为权力机构，负责审议、决定集体经济组织内部财务管理制度、年度财务计划、财务收支事项、年度收益分配方案及集体经济组织资金筹集、资产资源发包租赁、对外投资、资产处置等；理事会作为执行机构，负责起草、执行集体经济组织内部财务管理制度、年度财务计划、年度收益分配方案及实施集体经济组织资金筹集、资产资源发包租赁、对外投资、资产处置等；监事会作为监督机构，负责监督集体经济组织财务活动、组织开展民主理财及监督理事会、主要经营管理人员和会计人员履职行为等。二是在组织外部，确定由市区和乡镇农村经营管理机构负责农村集体资产管理的指导和监督工作，包括由该机构负责对农村集体经济组织的内部审计进行检查，并派员或委托第三方专业机构对农村集体经济组织的资产、财务收支等进行审计。

针对“分配不公开、成员的集体收益分配权缺乏保障”的情况，也出台了相应的改革措施。

一是确定新型农村集体经济组织的股权设置以成员股为主。《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》就明确提出股权设置应以成员股为主。以成员股为主，目的是将集体资产折股量化到人、落实到户，使成员参与集体收益分配具有明确依据。二是农村集体经济组织按成员股分红的制度化。根据把农村集体资产股份收益分配权落到实处的要求，各省及中央先后颁行的农村集体经济组织财务制度均规定，农村集体经济组织当年的净收益在提取公积金、公益金后应当按股份分红。于是各地农村集体经济组织纷纷改变既往分配方式，如北京市海淀区“将福利分红调整为按股份分配”，湖北省武穴市“由单一福利改为福利 + 分红”等。尤其广东省佛山市南海区农村集体经济组织 2016 年实现可支配收入 77.5 亿元，其中用于股份分红达 43 亿元，人均分红 5346 元，占农民当年人均纯收入的 24%。[11]

（二）农村资源性资产的股份合作制及其共富效应

如果说在城中村、城郊村和经济发达村推行经营性资产的股份合作制自改革伊始就目标清晰，那么在欠发达农村推行资源性资产的股份合作制就是一个目标逐渐清晰的过程。《意见》强调，“因地制宜探索农村集体经济有效实现形式”，“农村集体经济组织可以称为经济合作社，也可以称为股份经济合作社”。[12] 至 2021 年底，全国农村新型集体经济组织普遍建立，各地包括欠发达农村，建立的多是股份经济合作社。其中缘由不难理解。一是既然已经有城中村、城郊村和经济发达村农民按股份分红的榜样在，欠发达农村农民于是纷纷要求同样设立股份经济合作社。例如“福建福清的村干部说，虽然现在村里还没有分红，但是农民对于手中的股权证都很在乎，因为这是他们享有成员权利的证明”。二是之所以设想在欠发达农村建立经济合作社，是考虑这些农村仅有资源性资产而非经营性资产，因而无法通过公允市场价格来量化和分配资源性资产的价值，但农村干部群众通过诸如“将资源性资产参照征地补偿价格进行量化”[14] 等办法解决了这个问题。例如湖北省潜江市“周岭村除量化村级资产外，还把未承包到户的土地按 3.36 万元 / 亩的价格折算，以组为单位同步量化到成员”，从而顺利建立起股份经济合作社。[15] 三是近年来各级财政扶贫资金投入农村形成了大量资产，其产权明晰易于量化，尤其是《意见》宣布“对政府拨款、减免税费等形成的资产归农村集体经济组织所有，可以量化为集体成员持有的股份”[16]，股份经济合作社在欠发达农村的建立就水到渠成。

在资源相对丰富的欠发达农村建立新型集体经济组织后，如何在新的制度安排下促进农民的财产性收入的增长，2016 年《中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》提出对策：“鼓励地方开展资源变资产、资金变股金、农民变股东等改革。”[17] 各地则积极响应，如福建等省市要求：“没有或经营性资产有限的村镇可以结合当地实际，开展资源变资产、资金变股金、农民变股东等改革。”[18] 资源变资产，《意见》的最初设想，是由农村集体经济组织“可以利用未承包到户的集体‘四荒’地（荒山、荒沟、荒丘、荒滩）、果园、养殖水面等资源，集中开发或者通过公开招投标等方式发展现代农业项目”[19]。各地依据国务院主管部门有关农民以承包土地经营权入股发展农业产业化经营的政策，引导农户把承包土地、林地、草地的经营权转化为股权，入股现代农业园区或产业化龙头企业、农民合作社等，获取保底收益和按股分红。资金变股金，各地是在不改变资金使用性质及用途的前提下，将各级财政投入到农村的发展扶持类资金，量化为村集体或农民持有的股金投入各类经营主体，享有股份权利。农民变股东，各地是鼓励农民自愿以自有

耕地、林地的承包经营权，以及资金、资产、技术等，通过合同或者协议方式，投资入股经营主体，享有股份权利。

三、以新型农村集体经济组织促进欠发达农村共同富裕的建议

鉴于新型农村集体经济组织在我国都市圈中的城中村、城郊村和经济发达村的“共富”效应显著，在促进我国欠发达农村共同富裕的过程中，可以进一步发挥新型农村集体经济组织的“共富”作用。

（一）以新型农村集体经济组织促进欠发达农村农民的市民化

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化农村改革综合性实施方案》就提出：“城乡发展一体化是解决我国‘三农’问题的根本途径。”[20]城乡一体化固然在消除我国既往的城乡二元结构，其主旨则仍然在作为现代化进程之普遍趋势的农村的城市化：一是农村在地域上化为城区，二是农民在身份上化为市民，由此从根本上消除城乡贫富差别。至于如此两“化”在现实中是否可行，我国都市圈中众多的城中村、城郊村和经济发达村的实践正在给出肯定的回答。那么欠发达农村也能像以上城中村、城郊村和经济发达村那样，经由所谓“两化”完成自己的城市化吗？尽管城市化也是欠发达农村消灭城乡差别、实现共同富裕的根本途径，但幅员广阔的欠发达农村在地域上化为城市可能极小。唯其如此，我国欠发达农村的城市化只能是农民化为市民之化。

（二）以新型农村集体经济组织促进欠发达农村农业的工商业化

2019年我国农业完成增加值7.05万亿元，同期农产品加工业的营业收入超22万亿元，增值200%。[21]农业工商业化的增值效应毋庸置疑。笔者在广东省吴川市了解到一个案例：受广东省《加快推进广东预制菜产业高质量发展十条措施》鼓舞，该地农民将塘头价八元一公斤的罗非鱼以工业化方式加工为预制菜，经网红广告由冷链销往全国，每公斤售价达四十元。当然我国农产品的加工转化率还只有67.5%，远低于发达国家85%的水平。新型农村集体经济组织可以提高集约化经营的能力和水平。第一，新型农村集体经济组织有利于增强自身在农业工商业化过程中的纽带作用与规模效应。农业农村部2020年发布的《全国乡村产业发展规划》要求，到2025年我国农产品加工业的营业收入要达到32万亿元，主要农产品的加工转化率要达到80%。以上显然非无市场经验者可为，而只能在兼具集体主义精神与市场经营能力的新型农民企业家的带领下，经由新型农村集体经济组织，上联农业产业化龙头企业，下接农户，组成各种农业产业联合体来实现。第二，新型农村集体经济组织有利于提高自身在农业工商业化过程中的市场主体地位与议价能力。《意见》要求“明确农村集体经济组织市场主体地位”，而市场主体各有体量不同，只有市场体量大，才能议价能力强。例如河南省濮阳县鲁河镇村股份经济合作社联社以7万亩耕地为条件，得以每袋82元即低于市价四分之一的价格向某公司购买化肥，又得以每斤高于市价0.1元的价格向粮商销售小麦。第三，新型农村集体经济组织有利于自身在农业的工商业化过程中低风险与低成本对接城市资本下乡。相对单个农户，新型农村集体经济组织可以降低市场风险及减少外来企业与单个农户对接的交易成本。

[参考文献]

[1]中共中央 国务院关于做好二〇二三年全面推进乡村振兴重点工作的意见[N].人民日报，2022-02-14.
[2][4][7][12][16][19]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[N].人民日报，2016-12-30.
[3]把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手 促进

农业全面升级农村全面进步农民全面发展[N].人民日报，2018-09-23.
[5]韩长赋.就《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》答记者问[N].人民日报，2017-01-04.
[6]住户调查（21）[EB/OL]，国家统计局. http://www.stats.gov.cn/tjzs/cjwtjd/201308/t20130829_74325.html.
[8]农业农村部新闻办公室.全国农村集体产权制度改革工作部署［J］.云南农业，2021（11）:8.
[9][10]河南省农村集体产权制度改革文件汇编第一册[G].郑州：河南省农业农村厅，2020：58.
[11][13][18]农村集体产权制度改革文件汇编（2014年~2018年）[G].全国农村集体产权制度改革部际联席会议办公室，2018:116,26,217.
[14][15]农村集体产权制度改革文件汇编（2020年）[G].全国农村集体产权制度改革部际联席会议办公室，2020:119,120.
[17]中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见[N].人民日报，2017-02-06.
[20]中共中央办公厅 国务院办公厅印发《深化农村改革综合性实施方案》[N].人民日报，2015-11-03.
[21]农业农村部印发《全国乡村产业发展规划（2020~2025年）》，中国农网，http://www.farmer.com.cn/2020/11/19/99862204.html.

责任编辑：毛 强

Research on the System and Mechanism of New Rural Collective Economic Organization and Its "Common Prosperity" Effect

Chen Zheng

[**Abstract**] As new market player of system and mechanism innovation, New Rural Collective Economic Organizations (NRCEO) possesses double characteristics – properties owned collectively and gains owned individually. It results in a dramatic increase in rural property income of urban, suburb and developed villages. To achieve common prosperity in underdeveloped rural regions,through the role of new peasant entrepreneurs who combine the spirit of collectivism and market management ability, NRCEO will help some of their members to bring their capital to the city and help those who remain in the countryside to multiply their per capita resource holdings, and help them to enhance their bonding role and scale effect, improve their status as market players and market bargaining power, and reduce the market risks and transaction costs of connecting urban capital to the countryside through intensive management in the process of agricultural commercialization.

[**Key Words**] New Rural Collective Economic Organization; NewMarketPlayer; NewRuralEntrepreneurs; IncomefromProperty; Common Prosperityof Underdeveloped Rural Regions