

# 农村集体经济联营制:创新集体经济发展路径的新探索

## ——基于四川省彭州市的试验分析

郭晓鸣 张耀文 马少春

**【摘要】**相对于紧迫的集体经济发展需求和快速推进的集体产权制度改革,我国农村集体经济实际发展进程仍总体滞后,集体经济实力普遍低弱,“空壳化”问题十分突出。四川省彭州市创新性地探索了以多村共赢发展和农民共富共享为指向,以多村跨区股份合作为关键,以村集体、农民及市场主体多元协作配合为重点,形成多层次、立体化、宽领域联合协同的“农村集体经济联营制”的全新模式,不仅使基础薄弱的农村集体经济取得了突破性的发展成效,还有效破解了集体经济发展的动力不足、能力欠缺、空间受限以及支持政策缺失等四大共同性矛盾,对于绝大部分农村区域如何突破集体经济低水平发展困境具有极为重要的借鉴和推广价值。

**【关键词】** 集体经济 联营制 跨村联合 股份合作

**【中图分类号】** F325.12 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003—7470 (2019)—04—0001 (09)

**【作者】** 郭晓鸣 研究员 博士生导师 四川省社会科学院 四川成都 610072

张耀文 硕士研究生 四川省社会科学院 四川成都 610072

马少春 硕士研究生 四川省社会科学院 四川成都 610072

### 一、引言

在实施乡村振兴战略、全面建成小康社会以及农业现代化转型加速推进的新的时代背景下,校正因历史原因对发展集体经济的各种误区和偏见,重新审视农村集体经济发展的重大价值,挖掘集体资源要素潜力,推动集体经济发展具有十分重大的现实意义。近年来,农村集体产权制度改革呈现出快速推进的态势,“扩面、提速、集成”成为了深化农村集体产权制度改革的指南。到2018年6月,全国先后确定第三批农村集体资产股份权能改革试点和农村集体产权制度改革试点,全国已有超过13万个村组完成改革,确定集体经济组织成员达1亿人,<sup>①</sup>2019年,还将有10个省份、30个地市、20个县整建制开展试点,改革范围覆盖到80%的县。<sup>②</sup>但是,相对于紧迫的集体经济发展需求和快速推进的集体产权制度改革,集体经济实际发展进程仍总体滞后,集体经济发展存在着“空壳化”现象普遍、集体经济效益低下、农村人才流失严重以及发展不平衡、集体负债严重等突出问题。<sup>(1)(2)</sup>一些改制后成立的新型集体经济组织仍然缺乏持续运营能力,尤其是在“无区位、无资金、无产业”的农村偏远地区,集体经济发展更是面临着重重阻碍,这就需要针对不同地区集体经济发展的基础、特征及困境,以制度创新为关键探索出新的集体经济发展模式,找到真正解决集体经济发展难题的突破口。

四川省彭州市虽然改革开放以来经济社会实现了长足进步,但农村集体经济发展仍然总体滞缓,发展水平低、实力弱、速度慢、农民参与率低,成为农村发展中的一个突出短板。<sup>(3)</sup>正因如此,近年来彭州市将发展农村集体经济作为实施乡村振兴战略,构建脱

<sup>①</sup>中华人民共和国中央人民政府网:农业农村部介绍农村集体产权制度改革进展情况,2018-06-19。

<sup>②</sup>新京报:农村集体产权制度改革提速 将有200个县整建制试点,2019-03-15。

---

贫攻坚长效机制和高标准全面建成小康社会的有力抓手和重要途径,将开展农村集体资产股份化改革与创新集体经济发展协同推进,成功地探索了“集体经济联营制”的全新模式,使基础薄弱的农村集体经济取得了突破性的发展成效,展现出了一条基于自身实际的独具特色的集体经济发展路径,其基本模式、组织制度及政策创新值得借鉴。

## 二、发展背景:农村集体经济发展面临的主要困境

总体上,我国大部分农村地区集体经济发展水平低,“空壳化”现象较为普遍,其发展面临着以下四个方面的共同性困境。

### 1. 利益关联疏离条件下的发展动力不足

随着集体化时代的落幕和人民公社体制的终结,农户家庭取代集体社队成为基本的农业微观经营主体,由于村庄的整体利益和农民的个体利益之间的联结日益松散,表现为集体资产“人人抽象所有、个人实际没有”,农民没有真正从中受益,导致农民仅仅关注个人致富而漠视村庄集体利益,对集体经济发展普遍存在与己无关的“看客”心理。<sup>(4)</sup>此外,在制度构建方面,集体经济组织主体缺位、集体经济组织成员权不清晰的问题突出,<sup>(5)</sup>导致缺乏有效的集体行动平台,难以将处于原子化分布状态的农民有效组织起来,进而让农民有序和有效地参与集体事务,使得集体经济发展不能得到农民的自主参与和积极响应,造成集体经济发展内生动力明显不足。

### 2. 单村发展模式限制下的发展能力欠缺

现实条件下,农村集体经济发展普遍以行政村或自然村作为基本单元,但在集体经济实力薄弱、基础条件差的情况下,单村发展模式很难克服投资能力和经营能力双重缺失的制约。一方面,大部分村集体处于“空壳”状态,缺乏稳定的经营性收入来源,在单村发展模式下,其稀少的资金积累致使其不具有产业开发所必需的基本投资能力;另一方面,随着农村大量劳动力外出,农村人才流失严重,在单村发展模式下,发展集体经济“无人可选”“无人带动”的困境大都难以突破。此外,单村发展模式还极易因资源条件和政策支持差异而造成村与村之间集体经济发展水平差距的过度拉大。

### 3. 封闭发展路径约束下的发展空间受限

长期以来,农村集体经济普遍采取了“就农业搞农业”的封闭式发展路径。即便在城乡融合度不断提升的大背景下,大部分农村集体经济组织仍然不能主动引入城市发展要素以盘活集体内部资源,未能顺应城市居民消费结构变化以优化农业产业结构和孵化农村新产业新业态,导致有限的集体经营性收入主要来源为林地、“四荒地”或者门面房等出租、承包地经营权流转协调以及土地整治后建设用地指标转让。低端的产业业态、单一的收入渠道、不稳定的收入流等因素共同造成了集体经济的发展空间严重受限。

### 4. 政策导向惯性依赖下的支持政策缺失

近年来,虽然加快发展集体经济的政策导向日趋加强,但是由于造成挫折的历史经验教训和集体经济发展面临的现实困境,“重农民增收、轻集体经济发展”的思维惯性和行为方式难以在短时间内改变,在强农惠农政策支持力度不断加大背景下,多数类别的具体支持政策如新村建设、产业扶持、生态补偿等的目标指向依然相对单一,并没有与发展农村集体经济相互关联和有机结合。同时,针对集体经济发展的专项支持政策在大部分地区尚属空白。政策整合的不足和政策扶持的缺位共同造成了集体经济缺乏有效的外部支持。<sup>(6)</sup>

## 三、彭州试验:集体经济联营制的探索创新与制度绩效

面对发展集体经济的困境,彭州市积极探索、主动作为,通过创新性地构建集体经济联营制和采取一系列配套性政策举措,有力地破解了发展动力不足、发展能力欠缺、发展空间受限及支持政策缺失等主要困境,在以小鱼洞镇为代表的农村区域实现了集体经济由小变大和由弱变强的转折性发展突破。

### 1. 探索创新:集体经济联营制的主要内容

彭州市小鱼洞镇位于龙门山脉尾段、湔江咽喉地带,是前往龙门山风景区的必经之地,过境游客流量大,同时,境内自然资源丰富、生态本底良好、文脉底蕴深厚,具备发展乡村旅游的先天优势条件。但长期以来,小鱼洞镇乡村旅游业面临着来自于基础薄弱、资金短缺、资源分散、经营主体弱小等多方面因素的约束,良好的资源条件与区位优势难以转化为现实的产业优势和经济优势。同时,农村集体经济呈现出显著的“小、散、弱”状况。2016年,全镇10个村(社区)中,有8个村(社区)为完全无集体经营性收入来源的“空壳村”,有2个村(社区)年集体经营性收入低于5万元,集体经济既不能成长为增加农民收入的重要来源,又无力支撑小鱼洞镇乡村旅游和农业产业的转型升级发展。2016年,小鱼洞镇基于发展优劣势、发展机遇和挑战的重新审视和系统考量,另辟蹊径地探索以农村集体经济跨村合作为突破口,依托集体经济的组织再造全面激活乡村旅游发展潜能。其关键性举措是使用工矿用地整理节余指标出让的2000万元资金作为注册资本,按照现代股权制度建设要求,由该镇的全部十个村(社区)集体经济组织共同组建“小鱼洞镇股份经济合作社联合社”,以跨村合作方式联合发展集体经济,开启了集体经济联营制探索的发端。具体考察,彭州市集体经济联营制的创新性探索主要包括四个层层递进和相互关联的重要环节:

(1) 建构组织、强化参与,增强内生动力。彭州市集体经济联营制建立和发展,基本方式就是通过构建组织载体和完善组织机制,让集体的整体利益与农户的个体利益之间形成直接关联,让农民能有效地参与集体经济发展过程,从而唤醒农民的合作意识和公共精神,激发集体经济的发展潜力。一是在村级层面先期组建全民合作社。在2016年尚未取得农村集体产权制度改革试点授权的条件下,彭州市先期进行自主性改革探索,通过组建以村为单位,以全体户籍村民为集体经济组织成员,具有显著全民性、社区性特征的全民合作社,重点解决村级集体经济组织主体虚置的问题。在村集体内部,对集体经营性资产按照“人口股占80%、农龄股占20%”的方式量化到全体集体经济组织成员,将量化股份作为收益分红的基本依据。收益分配“人人有份、按股分红”的制度安排让集体经济发展所形成的收益能够直接惠及农民,使集体与农民形成紧密的利益联结纽带。二是村集体内部构建“五户联助、三级联动”的组织机制。基本方式是以村集体经济组织全体成员为对象,以户为单位每户确定1位股东代表;全体股东代表按照自愿组合的原则,打破地域间隔,每5户组建一个互助小组,选出一名互助代表;再在每5位互助代表中选出1位联助代表,全民合作社管理层人员每人对接3位联助代表,从而形成了“五户联助、三级联动”的组织框架。每个“五户联助”单元是一个利益共同体和荣誉共同体,内部之间相互监督,并承担连带责任,在全民合作社利益分红上共增共减。实践证明,彭州市集体经济组织发展中“五户联助”制度的重要创新,成功地运用了嵌入于农村熟人社会的声誉机制和信任机制,在组织发动、对话协商、带头示范等方面取得了明显成效,促进了农民由集体经济发展“看客”向“主体”的角色转变。总体来看,全民合作社和“五户联助、三级联动”的制度设计实现了集体经济组织内部产权关系的明晰和治理机制的完善,为探索建立跨村联合的集体经济联营制奠定了关键性的制度基础。

(2) 跨村合作、联建联营,提升发展能力。彭州集体经济联营制产生和发展的主要动因,是通过多村联合、抱团发展,有效破解单村发展模式下集体经济发展能力不足的困境。具体分析,彭州集体经济联营制的组织制度可概括为:两级组织、四大机制。其中,“两级组织”是指股份经济联合社和村集体经济组织双层组织结构。上层由10个村级集体经济组织共同出资组建的“小鱼洞镇股份经济合作社联合社”。为解决当时条件下联合社市场主体法人缺位问题,在联合社的基础上成立了“小鱼洞乡村旅游联合社有限公司”,联合社与公司“两块牌子、一套人马”,参照现代企业制度进行管理,联合社下设股东大会、理事会、监事会。下层则是基础性的村级集体经济组织,包括8个村的全民合作社和2个村的集体资产管理公司。

“四大机制”包括:一是抱团合作的联股联建机制。在坚持公平、平等、互惠、共赢原则的基础上,10个村(社区)集体通过每个村200万的等额出资,联合发起成立小鱼洞镇股份经济合作社联合社,各村集体为联合社股东,在联合社中享有平等的参与权、决策权和监督权。各村党支部书记为联合社理事会成员、选举产生的5名村委会主任为联合社监事会成员。二是跨村协同的发展统筹

机制。为解决各村之间发展定位不一、基础条件差异及发展水平不均衡等问题,探索建立跨行政村社区党委,强化整合力度,统筹推进集体经济发展、农村社会治理等相关工作。三是分工协作的项目运营机制。由联合社和村集体投资组建的具有独立法人资格的项目公司专门负责项目运营,并接受出资方的考核监督。同时,镇政府主要承担宏观指导、政策支持和服务监督职能,集体经济组织不直接参与经营,而是负责项目选择、项目投资、收益分配以及对项目公司的监督考核,从而形成了政府、集体、项目公司三方主体的分工协作局面。四是“三级三次”的阶梯式分利机制。“三级”分配是指第一级分配是各投资主体对项目收益进行分配;第二级分配是联合社和村集体经济组织内部对集体收益进行内部分配;第三级分配是各村集体对本级集体收益进行内部分配。“三次”分红是指项目所在村可获得三次分红。第一次按持股比例在项目公司取得分红;第二次将联合社应得的分红收入,让渡 30%或 50%给项目所在村集体;第三次是联合社获得收益后,项目所在村集体按在联合社的持股比例获取分红。

(3)城乡联动、产业升级,拓展发展空间。彭州集体经济联营制改变了大部分农村封闭式的集体经济发展路径,顺应城乡融合发展的大趋势,将城市居民的消费需求与农业产业结构调整相对接、城市资本的盈利需求与乡村沉淀资源相融合,进而促进乡村产业整体式升级,有效拓展了集体经济发展空间。一是对接城市居民消费需求,促进乡村产业体系升级。结合城市居民日益强烈的对乡村优美生态、田园风光的需求,在明确龙门山山地旅游集聚区先行镇的发展定位基础上,以农商文旅体融合为集体经济联合社主要发展方向,重点发展乡村旅游、休闲体验、冷水鱼特色餐饮等新兴产业新业态。二是引进社会资本,聚合城乡资源要素。在积极吸纳农民闲散资金投入集体经济发展的同时,为破解产业发展的资金瓶颈,联合社还积极引进城市工商资本。着力改变传统的集体资源资产一次性出让或低价长期租赁的招商引资模式,探索在风险控制、生态保护及符合规划的前提下,通过项目合作开发的方式引入社会资本助力集体经济发展。主要包括两种途径,一是由集体经济组织与社会资本股份合作,双方各持股份并按比例分红。二是由集体经济组织搭建基础平台,采用承包制向社会公开招租方式进行项目运营。同时,项目公司均由集体经济组织控股,确保集体和农民在产业决策、价值分享中居于主导地位。

(4)整合政策、改革协同,强化发展支撑。彭州集体经济联营制将多元政策纳入集体经济发展轨道,并将农村集体资产股份化改革与配套性改革协同推进,从而强化了集体经济发展的外部支撑。一是促进政策整合。一方面,探索将土地整治和城乡土地增减挂钩结余的建设用地指标出让收入用于集体经济发展,小鱼洞镇股份经济合作社联合社的股本金就来源于工矿用地整理结余指标的出让收益;另一方面,将统筹城乡、现代农业、新村建设、基础设施等方面的政策资金和项目,整合投入到联合社和村级集体经济的发展过程之中,通过整合政策有效强化对跨村合作的集体经济初始发展的支持力度。二是强化改革联动。彭州在开展集体产权制度改革试点的同时,联动推进农村承包地和农村宅基地“三权分置”改革、土地经营权抵押融资等配套改革,通过农村土地的产权放活和权能拓展,极大地增强了对农村新兴产业新业态的承载力和聚集力,为集体经济发展提供了有力的支撑保障。

## 2. 制度绩效:集体经济联营制的发展成效

虽然总体上仍然处于初创阶段,但彭州集体经济联营制已经实现了农村集体经济发展的重要突破,形成了农村集体经济和乡村旅游发展相互支撑、良性互促的良好局面。更进一步地考察,集体经济联营制还具有更为综合性的经济社会效益。

(1)从微观层面看,实现了多元主体的互惠共赢。集体经济联营制实现了农民、村集体及经营业主等多元主体的互惠共赢。对于农民而言,集体经济的发展不仅直接带来了股份分红收入,还间接地促进了农产品销售、农家乐经营、农房租赁、务工等四项收入的增加。2018年,小鱼洞镇农村居民人均可支配收入达 20119 元,比 2016 年增加 3828 元,年均增幅高达 11.1%,从而有力地增强了农民的获得感和幸福感。对于集体而言,村域界限的打破和多村联合促进了村集体经济的良性发展,村集体收入大幅增加,小鱼洞镇全镇集体经济资产总量从 2016 年的 1.2 亿元快速增长至 2018 年 10 月的 1.8 亿元,2018 年小鱼洞镇集体实现总收入 560 万元,比 2016 年增加 380 万元,年均增幅高达 76.4%。对于经营业主而言,不仅通过参与开发乡村旅游项目运营实现创收,2018 年经营业主实现总收入 9360 万元,而且集体经济组织对项目的直接投资降低了投资门槛和融资难度,集体经济组织所进行的区域环境打造和品牌形象维护也保证了其客流量的稳定和赢利水平的持续性。

(2)从宏观层面看,实现了多元政策目标的激励相容。彭州市农村集体经济联营制的运行结果不仅带来了集体经济发展的实

质性突破,而且还带来了一系列连锁性、综合性的经济社会效应,与实施乡村振兴战略“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求高度契合。首先,集体经济联营制通过资源整合打造出了各类资本竞相进入的“价值洼地”,既为城市资本拓展了发展空间,又深度挖掘了乡村资源的发展潜力,促进了乡村产业体系再造和农民致富奔康。小鱼洞镇乡村旅游品牌逐步打响,接待游客量由2016年的40万人次激增至2018年的210万人次,2018年全镇乡村旅游收入创历史纪录地达到1.2亿元。其次,集体经济联营制还重构了集体与农民之间的利益联结机制,农民群众的凝聚力和向心力得以显著提升,促进了乡村社会治理的完善及乡风文明的净化。再次,集体经济联营制不仅带来了集体资产积累的增加和集体经济组织提供基础设施建设、生态环境营造等公共产品能力的增强,还因农民、集体经济组织、外来投资者围绕特色生态资源及旅游资源产业开发所形成的共建共享的利益关系,使得基于共同利益保护的生态自觉成为广泛的行为规范,最终构成了促进乡村生态宜居度提升的内生动力。

## 四、内涵机理:彭州集体经济联营制的深度解析

彭州探索的集体经济联营制有效破解了当前农村集体经济发展所面临的挑战性困境,创新了新时期农村集体所有制新的有效实现形式。进一步考察,彭州集体经济联营制的基本内涵可以概括为:以多村共赢发展和农民共同富裕为指向,以多村跨区股份合作为关键,以村集体、农民及市场主体多元协作配合为重点,形成多层次、立体化、宽领域联合协同的集体经济发展新模式。集体经济联营制在组织建构、资源整合、产业联动和利益分配等重要方面都凸显出独具特色的逻辑主线和运行机理:

### 1. 组织建构

首先,通过构建抱团合作的联股联建机制、跨村协同的发展统筹机制,使各村集体相互之间形成利益一致的联盟性组织关系,以此实现各村集体发展目标同向、发展步调同频、发展利益同享。其次,集体经济联营制通过村集体经济组织基础层次上构建的“人人有份、按股分红”的利益联结纽带和“五户联助、三级联动”的组织动员机制,有效唤醒了农民的集体意识和合作精神,显著增强了其在集体经济发展中的内生动力和参与能力。再次,集体经济联营制形成了村级集体经济组织、农民、乡村能人及经营业主等多元主体的分工协作机制,通过有内聚力的制度设计整合不同主体差异化的利益诉求,形成多元主体共同助力集体经济发展的良性互动的组织生态。

### 2. 资源统筹

集体经济联营制突破性地实现了跨村资源的统筹整合。一方面,可以促进农村内部资源的有效集聚。多村联营能够大范围地动员汇聚多个村的土地、人才、资金、以及生态、旅游和文化等资源,克服单村发展在地域空间、资源规模和发展能力等方面的不足和限制。另一方面,集体经济联营制还能依托资源整合的规模效应更有效地吸引外部社会资本进入,形成更强的内外部资源的有效聚集和耦合。集体经济联营制通过联合行动,能够通过优化区域整体发展环境降低要素聚集成本,从而实现对农村集体经济发展中内部资源无法激活和外部资本难以进入双重困境的有效突破。

### 3. 产业联动

集体经济联营制通过大范围的资源整合和产业开发,可以依托更大尺度的地域空间实施全要素和全产业链的重构性设计,突破原有传统产业小规模 and 单一化制约,实现产业升级、产业延伸和产业融合的整体性推进。一是在产业规划上,以更开阔的发展视野,根据区域发展条件和资源潜力,合理规划布局新的产业项目和进行功能分区,克服不同区域之间因协调不足而造成产业低端化和同质化倾向。二是在产业开发上,可以在基础条件相对较好的区域空间,选择优质项目、集中多村资源先行突破、寻优推进,强化带动。三是在产业协同上,利用特色优势产业基础和优越的乡村生态环境,扬长抑短,一三联动,开拓性地推进休闲、康养等乡村旅游新业态发展。

### 4. 利益联结

---

分享和共赢是集体经济联营制的基本内核,通过多村股份合作的制度架构,村民、集体经济组织和项目公司在产业发展中能够实现直接和间接双重收益。从直接收益来看,“三级三次”的阶梯式分利机制不仅确保了产业项目所在村集体、其他村集体均能享受到产业收益,项目公司可以获得相应的经济收益。而且农民也可按照持股比例获取项目分红。从间接收益来看,随着产业发展区域人气、商气的不断聚集所产生的流量经济,将给集体经济组织和项目经营主体带来更多的发展机会,形成经济增长的叠加和放大效应。对村民而言,则可通过特色农产品销售、农家乐经营、务工等为乡村旅游提供配套产品和服务的方式获取更多收益。

## 五、制度价值:彭州集体经济联营制的重要贡献

从更广泛的意义上评价,彭州集体经济联营制的产生和发展,不仅是对其自身面临的集体经济发展困局的实质性突围,而且对实现绝大部分农村区域集体经济低水平发展困境的突破,具有如下四个方面的主要制度贡献。

### 1. 以资源整合破解集体经济发展能力不足的基本难题

集体经济联营制有效改变了集体经济发展普遍“一盘散沙”的状况,对破解“无区位、无资金、无产业”等集体经济发展能力不足的基本难题实现了重要突破,通过不同村集体之间“强强联合”“弱弱抱团”或“强弱互补”,使相同或不同类型的资源通过多村合作实现数量扩增或组合度优化,达到“1+1>2”的协同效应,使集体经济的投入瓶颈得以突破、发展选择得以拓展、发展空间得以扩大。

### 2. 以跨村合作化解集体经济发展区域失衡的突出矛盾

集体经济联营制解决了因资源资产状况、区位条件、政策受益程度等方面的差异而引发的不同村集体经济发展水平存在较大差距的问题,有效地契合了实现共同富裕的本质要求。首先,集体经济联营制有助于缩小经济发达地区和农村偏远地区集体经济发展水平差距。处于农村偏远地区的集体经济组织虽然难以分享到城市化推进中土地资本化增值的红利,也不具备发展物业经济和物流经济的优势条件,但通过组织统筹、资源整合和产业联动,仍然能够为集体经济寻找到新的发展路径和稳定的收入来源。其次,集体经济联营制还有助于缩小同一区域不同村之间的集体经济发展水平。集体经济联营制形成了先富带后富的联动机制,即便是面临严峻困难约束的集体经济薄弱村,也能以股份合作为纽带,搭上集体经济相对发达村的发展“快车”,实现借势发展和发展红利分享。

### 3. 以模式创新解决集体经济组织运营效率偏低的现实问题

集体经济联营制解决了集体经济组织以何种方式进行市场经营的现实难题。集体经济组织特别法人的特殊属性和相对较弱的经济实力,客观地决定了其直接进行较大投资强度的项目经营会面临自身难以承受的市场风险。因此,集体经济发展普遍面临着高盈利与低风险难以兼得的两难困境。在集体经济联营制中,重要突破是形成了“集体经济组织+专业项目公司”的委托-代理经营模式,由专业化管理团队对项目开发进行经营管理,并向作为委托人的集体经济组织负责。而集体经济组织通过股权控制掌控发展主导权,负责选择项目、项目投资、监督考核以及收益分配,从而既规避了集体经济组织的经营能力短板,扩大了参与市场经济的深度与广度,又保障了稳定的剩余价值索取权和生产决策权,可以确保集体经济组织稳健地实现较高的投资利润水平。

### 4. 以抱团联合应对乡村发展主导权掌控困难的主要挑战

当前,集体经济发展进程中的资源和参与主体已经突破农村边界。<sup>[7]</sup>从外部引进社会资本实现对农业资源、土地资源、生态资源及文化资源等的有效开发,是当前乡村发展的共同选择,社会资本的引进可以激活乡村沉淀资源,释放巨大的发展潜能。但同时,社会资本的过度介入极易将相对弱势的集体经济组织和农民推向乡村发展进程的边缘,导致重要资源被占有,基本权利被剥夺,发展主导权丧失,大部分发展收益被外部人攫取。在集体经济联营制中,主要通过采取“村村联合+农民自筹+政策扶持”的

---

方式,缓解了集体经济发展投资短缺矛盾,保证了集体经济组织在资源利用和产业发展上的主导地位。社会资本只能以平等合作的方式进入并实现利益共享,集体经济组织在发展决策、项目筛选、收益分配等方面均保有主导权,从而保证将发展收益最大化地留存给集体经济组织和农民。

## 六、基本启示:彭州集体经济联营制的创新经验

集体经济联营制的重要创新在于,实现了以构建跨村联合的组织模式为突破口启动集体经济突破性发展的历史进程。虽然任何一种制度安排都有其特殊的影响成因和外部环境,组织制度与外部环境的相容性决定了经济绩效,<sup>(8)</sup>并不能简单地移植和复制。但当前中国农村集体经济发展事实上面临着许多共性的挑战性矛盾,而彭州集体经济联营制的探索正是蕴含着解决一系列共性挑战的具有普适性的实践价值。综合而言,以下四个方面的创新经验是值得其他地区借鉴推广的。

### 1. 农村集体经济发展应当强化组织建构

集体经济组织的主体虚置和产权不清是大部分农村集体经济组织所面临的共性难题。彭州市在尚未获得改革授权的前提下,先期探索建立全民合作社,并同步推进集体资产股份量化,将村民转变为持有集体股份的股东,从而建构起了村民与集体经济组织的密切利益关联。集体经济联营制的经验表明,发展农村集体经济需要高度重视推进农村集体产权制度改革,通过采取清产核资、成员界定、股份量化及成立股份经济合作社实现集体经济组织的全面再造,从根本上解决长期困扰的集体经济发展主体虚置和产权不清问题,为集体经济发展奠定坚实的制度基础。

### 2. 农村集体经济发展应当突破村域界限

打破传统常规的集体经济单村发展模式,以股权为纽带建立多村抱团的集体经济区域联合体,是彭州集体经济联营制极为重要的制度创新,跨村联合让资源富集村和资源贫瘠村得以实现共生发展、共赢共享。集体经济联营制的经验表明,农村集体经济发展应当突破村域界限,既可以村村合作的方式构建集体经济联合社,也可以鼓励和引导村集体突破本村范围发展飞地经济,从而让分散于不同村集体的各种资源实现有效整合。

### 3. 农村集体经济发展应当坚持农民主体

在集体经济联营制中,“五户联助、三级联动”的制度设计让农民能够深度参与集体经济发展的决策监督,允许农民参股投资集体经济组织运营的乡村旅游项目让农民成为产业发展的直接参与者,“人人有份、按股分红”的集体收益分配制度让农民成为了集体经济发展的主要受益者,进而使集体经济发展得到了农民的积极响应和主动参与,营造了良好的集体经济发展氛围。集体经济联营制的经验表明,集体经济发展必须坚持农民主体,要从制度设计上保证让农民参与到集体经济发展的各个领域和环节之中。既要鼓励农民参与到集体事务的决策监督环节,让农民成为社会治理的基本主体,又要引导农民通过投资众筹、投工投劳等方式成为产业发展的利益主体。同时,通过在集体经济内部建立“五户联助”式的增强内聚力的机制,让“一盘散沙”的农民成为互帮互助、互惠共赢的利益共同体。

### 4. 农村集体经济发展应当突出公平共享

集体经济联营制之所以能够取得较为显著的发展成效,离不开共享发展权的制度设计以实现利益均衡,形成了村集体、政府、项目公司、农民等多元主体的分工协作机制,激发了全体农民的内生动能,从而变集体经济组织的“单打独斗”为多元主体的共同发力。“三级三次”的收益分配机制较好地兼顾了联合社和村集体之间的利益均衡,对农民的股份分红确保了农民成为集体经济发展的主要受益者。集体经济联营制的经验表明,集体经济的发展必须高度重视发展成果和收益的公平共享,尤其是要保障集体经济组织的发展主导权,实现集体经济组织有发展、有积累、强服务,并以来自集体经济收入的持续增加和提供公共服务的质量

不断提升的方式,切实强化对农民利益的有效保护。

## 七、发展展望:完善彭州农村集体经济联营制的政策建议

### 1. 健全集体经济组织体系

由于彭州市是在尚未获得农村集体资产股份权能改革试点和农村集体产权制度改革试点授权的情况下,先行开展的农村集体经济联营制的自主探索,因此,仅有个别村完成了集体资产股份合作制改革,多数村成立的全民合作社、集体资产管理公司具有规范性不足的特征,与现有政策要求存在一定差距。因此,各个村(社区)应以拥有的集体资产为边界,在清晰界定成员的基础上,重新规范建立农村股份经济合作社或经济合作社,将其作为集体资产所有权的行使主体,从而实现集体经济组织的规范化运作。现有的集体资产管理公司可在改组后予以保留,作为股份经济合作社控股的经营实体,专门负责运营集体资产。

### 2. 完善集体经济收益分配制度

集体经济联营制包括联合社、村(社区)集体两级组织,涉及着联合社、村(社区)集体、项目公司及农民等多元主体的多重收益分配关系,目前所设定的“三级三次”的阶梯式分利机制虽然明确了联合社与各村(社区)集体之间、各村(社区)集体相互之间及集体经济组织与项目公司之间的收益分配关系,而尚未规定各个村(社区)集体经济组织内部如何计提公益金和公积金以合理划分村(社区)集体和农民各自的分配比例,也未体现对集体经济发展带头人所付出贡献的激励,因此,还需进一步完善集体收益分配制度。一是要把农民的集体收益分配权落到实处。研究制定村(社区)集体经济组织的收益分配办法,确定各村(社区)集体经济组织公益金和公积金的提取比例,从而理顺集体和农民之间的收益分配关系。二是构建对集体经济发展带头人的激励机制。通过民主协商的方式,在征得集体经济组织成员同意的情况下,探索对集体经济组织管理层实施“基本工资+绩效考核”、期股期权等激励方式,确保集体经济发展带头人获得与其经营才能发挥程度相匹配的收益。

### 3. 加强集体资产财务管理

与一般的集体经济组织相比,农村集体经济联营制新增了联合社层级,引入了专门负责项目管理运营的项目公司,进行了更加复合多元的业态开发,组织结构更为复杂,所运营的资源资产体量更大,因此,潜藏的集体资产流失风险也随之增加,对集体资产财务管理提出了更高的要求。一是要完善集体资产财务管理制度。建立健全集体资产管理台账,实时动态记录集体资源资产变更情况。建立健全集体资产的登记、保管、使用、处置、清查和定期报告等制度,筑牢防范集体资产流失的“制度防线”。二是强化集体“三资”监管。一方面加强行政监督,可在县镇两级分别成立农村集体资产监督管理委员会,专项负责对集体“三资”和集体经济组织投资经营活动的服务监管。另一方面完善民主监督,将“四议两公开”延伸到农村(股份)经济合作社和经济合作社的财务管理之中,建立健全集体经济组织民主理财监督制度,使集体经济组织的经营活动置于全体村民股东和监事会的民主监督之下。此外,还要实施平台监管,依托成都市集体“三资”监管平台,实行集体资产运营活动的电子记账、电子审批和对所有集体“三资”信息实现网上查询,对集体资产进行动态监管,实现集体资产财务管理的制度化、规范化和信息化。

### 4. 强化集体经济发展支持政策

比较而言,农村集体经济发展中政策支持相对不足是一长期性问题,基本上为“三农”政策支持体系中最为薄弱的领域。作为探索性的制度创新,农村集体经济联营制缺乏政策扶持的矛盾无疑更为突出,需要更具针对性政策支持。因此,一方面,要强化针对集体经济发展的一般性政策创新。包括财政出资设立集体经济发展专项基金,作为集体经济发展的财政奖补资金或贷款贴息、融资担保资金,专项用于支持集体经济发展。同时根据集体经济发展的现实需求,系统化地构建土地、税收、金融等多维度的支持政策。另一方面,要针对农村集体经济联营制的特殊性,创新差异化支持政策。除了投融资和整合项目资金予以支持之外,还应对联合社可能的跨区域投资提供具体政策支持,同时鼓励联合社和村集体联合承接政府的购买公共服务,赋予其直接承接基础设施

---

建设的资格,扩大农村小微型基础设施建设村民自建的范围和规模,从而拓宽集体经济组织的收入来源。

**参考文献:**

(1) 王文彬. 农村集体经济的现状扫描与优化路径研究——基于要素回归视角[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2018, (04).

(2) 梁昊. 中国农村集体经济发展:问题及对策[J]. 财政研究, 2016, (03).

(3) 刘应其, 汪前松等. 彭州市发展农村新型集体经济的实践与探索[J]. 中共成都市委党校学报, 2008, (02).

(4) 陈锡文, 罗丹, 张征. 中国农村改革 40 年[M]. 北京:人民出版社, 2018.

(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前亟需解决的问题[J]. 理论探索, 2017, (01).

(6) 郑有贵. 构建内生发展能力强的农村社区集体行动理论——基于发达村与空心村社区集体积累和统筹机制的探讨[J]. 马克思主义研究, 2017, (12).

(7) 张建琴, 王洪春. 农村集体经济新模式的实践与探讨——基于 S 市 13 个省级试点村集体经济发展实例分析[J]. 经济论坛, 2019, (01).

(8) 罗必良. 罗必良自选集[M]. 广州:中山大学出版社, 2015.