

农村新型集体经济中的 产权制度改革风险防范化解研究 ——以安徽省 S 社区“三变”改革为例

张丹丹 张超民

安徽大学管理学院 中共宁波市委党校

摘要：从农村新型集体经济的内涵特征及土地改革“三权分置”理论两个方面阐释了农村新型集体经济产权制度改革的理论基础，实际改革中存在制度程序、市场经营和社会管理三类风险，应进一步健全股份评估、准入退出和耕地保护等机制，完善市场经营主体的选优和培优环节，优化农村股份经济合作社架构并突显农民主体性，以期完善农村“三变”改革的风险防范与化解机制。

关键词：乡村振兴；农村新型集体经济；产权制度改革；“三变”改革；风险防范

中图分类号： F 3 2 1 . 3 2 **文献标志码：** A **文章编号：** 1 6 7 1 — 3 0 7 9 (2 0 2 3) 0 5 — 0 0 6 5 — 0 8

作者简介：张丹丹（1994—），女，安徽肥东人，安徽大学管理学院公共管理专业研究生，研究方向为农业农村；张超民（1996—），男，安徽肥东人，中共宁波市委党校马克思主义研究院研究人员，研究方向为社会治理与文化服务。

收稿日期：2023-04-08

基金：合肥市哲学社会科学规划青年项目(HFSKQN202232)

自家庭联产承包责任制实行以来，以家庭为生产单位的中国农村个体经营模式也随着市场化改革的深入推进开始了自身的市场化转型。结合现实情境看，这种市场化转型突出地表现为从传统集体经济转向新型集体经济的实践探索，更加强调通过搞活土地、池塘、林木等生产要素，发掘其在推进农村集体经济发展过程中蕴含的经济价值，由此通过农村集体经济的发展实现乡村全面振兴。党的二十大报告中也明确指出：“全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村，要发展新型农村集体经济，全面推进乡村振兴。”[1]《中共中央 国务院关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》进一步指出，要在“培育壮大县域富民产业，完善县乡村产业空间布局，通过一系列的改革，促进农业经营增效，拓宽农民就业增收渠道”[2]。可见，深化农村集体经济产权制度改革已成为推动农村新型集体经济发展和壮大的重要实践探索，也是全面实现乡村振兴和村民共同富裕的重要抓手。因此，防范并化解农村新型集体经济经营中可能存在的产权改革风险，成为进一步通过市场化转型发展和壮大农村集体经济规模过程中需要研究和解决的重要问题。本文将以近年来农村集体经济产权制度改革中兴起的“三变”（资源变资产、资金变股金、农民变股东）改革为具体研究对象，分析在“三变”改革过程中易出现的风险及其产生的根源，进而提出相应的优化策略。

一、农村新型集体经济产权制度改革的基础理论

（一）农村新型集体经济的内涵特征

农村新型集体经济是一种相对于农村传统集体经济的经营模式，是在家庭联产承包责任制基础上形成的，以集体所有制为前提、以股份合作为主要产权形式的“劳动者的劳动联合和劳动者的资本联合”。[3]因此，与计划经济时期的农业生产合作社、人民公社等传统集体经济经营模式比较，农村新型集体经济的经营模式是以依托土地经营权的转让制度为标志，农民能够通过土地、资金等生产要素参股土地股份合作社或股份合作公司而实现集体经济的市场化、规模化经营。正如邓小平同志对农村集体经济发展的科学预见——“中国特色社会主义农业的改革和发展，从长远的观点看，要有两个飞跃。第一个飞跃，是废除人民公社，实行家庭联产承包为主的责任制。这是一个很大的前进，要长期坚持不变。第二个飞跃，是适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济”一样，中国农村新型集体经济在所有制、个体产权及生产经营有其特征。[4]

其一，坚持集体所有制。从实际看，农村集体经济经营中最重要的生产要素——土地在现阶段农村集体资产中所占比例最大，因此，农村新型集体经济改革也主要表现为围绕土地经营权展开的探索与实践。2019年召开的第十三届全国人大常委会第十二次会议审议通过了《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉的决定》，其中的第九条就明确指出，“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有”。[5]显然，现阶段的农村不论是继续维系以往的传统集体经济，还是进行如火如荼的新型集体经济改革，农民对土地的集体所有权都没有改变，这也是未来深入推进农村新型集体经济必须坚守的政策底线。

其二，在集体所有制基础上明晰农民的个体产权。较之农村传统集体经济，新型集体经济的一个突出特征即是在坚持农民对集体资产的集体所有权基础上，进一步明晰了农民的个体产权。换言之，即将土地、林木和池塘等集体资产通过折股量化的方式给予每位依法享有集体资产权益的农民一定的股份，因此，农民个体得以通过依法享有的产权进行再联合，如以股份的形式加入土地股份合作社或股份合作公司，由其负责土地、林木和池塘等集体资产的经营，确保农民能够更好地享受村庄集体资产权益。也就是说，农村新型集体经济开创性地构造了坚持集体所有与承认个体产权相结合的新产权结构，[6]在集体利益和个体利益分配层面取得了有效平衡，有助于提高农民参与农村集体经济经营的积极性。

其三，在生产经营方面引入市场化机制，实现市场化和规模化经营。农村新型集体经济另一个突出特征即是“顺应市场消费结构变化调整产业结构，按照市场规律进行生产、经营和管理”，[7]与农村传统集体经济采取的统一生产、分配、管理和销售等计划模式有着显著差别。就此而言，农村新型集体经济经营中出现的这种新变化主要体现在几个方面：第一，并不仅限于对村庄内部生产要素的整合，而是采取市场化机制引入外部经营主体、资本等，进而在对内外生产要素进行有机整合的基础上实现规模化经营；第二，建立了相应的市场准入与退出机制，农民可以通过股份入股，也可以根据集体经济经营状况及时退出；第三，按照现代公司运作模式，建立健全了法人代表、扁平化决策、按股分红等机制，保证农民作为股东享有的权益。

（二）理论基础——土地改革“三权分置”政策

2013年7月，习近平同志视察了武汉农村综合产权交易所，了解涉农产权交易尤其是土地流转交易情况，提出了土地承包权和经营权应该分置的设想；2014年中央一号文件正式提出农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”的政策，即“在落实农村土地集体所有权的基础上，稳定农户承包权、放活土地经营权”。[8]农村土地的所有权、经营权、承包权“三权分置”——在保障农民土地权益基础上，更好地适应当前农村的发展，提高农村经济发展水平，活跃土地的经营权，将土地承包经营权中能够进行交易的权能分离出来形成土地经营权，从而将土地承包经营权一分为二，与原来的农村土地集体所有权共同形成所有权、承包权、经营权“三权分置”并行。[9, 10]这一制度改革进一步完善了我国农村基本经营制度，为推进农业现代化和实现城乡融合发展提供了保障。

以“三变”改革为代表的农村新型产权制度改革的核心即是土地经营权、承包权的流转。在我国，农民的土地是以集体所有权为根本，虽然土地所有权属于国家，但土地的权利主体是农民集体，农民享有多项权利。“三变”改革的实施便是基于这种“三权分置”的明确划分，既从权利义务的角度保证农民从事农业活动的法律主体地位，又拓宽了农村土地经营范围，摆脱了农业活动的单一限制，还允许农民将土地承包权进行转让。这种模式不仅保护了农民的传统权益，也使其获得了新的权利，进一步释放了农村土地市场活力，更大地发挥了土地价值。在法律允许的范围内可以在土地上进行基础建设，征收时也可以获得相应赔偿，集体和农户通过经营者可以进行再次流转或融资，大大增加了土地的活跃度。

二、“三变”改革实践中的潜在风险——以安徽省 S 社区为例

农村“三变”改革是推进农村新型集体经济发展和壮大的有力举措，也是将市场化机制引入农村集体经济经营的重要实践探索。通过农村产权制度改革，不仅能够将农民手中闲置的、分散的土地集中起来，改变以往农民“单打独斗”的局面，实现组团式发展，更有效地发挥了农村既有的存量集体资产优势。在充分吸纳整合外部市场资本的基础上，根据村庄的实际情况因地、因时制宜地打造出具有特色的产业发展模式，如特色旅游、特色花果林木种植等，进而充分发掘了农村潜在的经济资源优势，通过产业振兴推动乡村振兴。不过，作为近些年深化农村产权制度改革的产物，农村“三变”改革总体上仍处于实践探索阶段，在这一过程中难以避免地存在诸多潜在的、不可预估的风险。

安徽省 S 社区从 2017 年开始推进“三变”改革，分别与肥西县金桥红薯专业合作社、合肥圣联生态园林有限公司、安徽省艺树苗木科技有限公司、合肥花舞九州旅游开发有限公司和合肥军锋园林景观生态建设有限公司签订了土地流转合同，社区共计 12 101.4 亩土地进行了流转，社区居民按照“确权确股不确地”的方式入股上述股份合作公司，并按照每亩土地每年 550 元、每隔 3 年递增 7% 的标准进行股份分红，有效解决了以往土地资源闲置、经济价值难以充分发挥的难题。但在对当地负责推进“三变”改革的股份经济合作社负责人进行访谈和实际调查发现，“三变”改革虽然整体上提高了该社区土地资源利用效率，仍存在诸多潜在的风险亟待化解。

（一）制度程序类风险

S 社区由于是拆迁安置社区，居民都集中居住在社区安置点，因此，包括农耕地、宅基地和其他诸如林业用地、池塘与道路等土地资源均按照“一亩土地一股”的方式入股上述提及的股份合作公司。但涉及具体的折股量化、股权确定和土地用途等程序时，仍存在诸多问题有待相应制度机制的完善予以解决。

其一，折股量化问题。折股量化是指将农村集体资产按股分配给集体经济组织成员的过程。[11]S 社区采取了“确权确股不确地”的股份确定方式，将社区包括农耕地、宅基地、池塘、道路等 12 101.4 亩土地按照“一亩土地一股”的标准折算成相应的 12 101.4 股，给予居民在土地流转前占有田亩数相应的股份。在这过程中存在一个较为明显的问题是，S 社区采取的是将社区包括农耕地、宅基地、林地、池塘和道路等土地资源均按照“一亩土地一股”的标准折股量化，但不同用途的土地的经济价值显然存在明显差异，倘若按照统一标准进行折股量化，不仅有可能侵蚀居民享有的集体资产权益，也可能会造成市场经营主体的生产成本过高，给其在市场经营中资金的正常流动带来巨大压力。显然，这是未来“三变”改革中需要防范的一个重要风险。

其二，居民准入退出机制问题。在调研中发现，在土地全部流转出去后，S 社区居民虽以股份形式继续享有土地的收益，但这种入股则是由乡镇政府牵头、社区居委会主导的带有“强制性”色彩的政策推动。也就是说，并非所有居民都是自愿参与“三变”改革。在调研中发现的《关于 S 社区第六村民组农户对土地流转意见》反映出第六村民组的居民对 S 社区主导的土地流转表示的反对意见。与此同时，S 社区在实行整社区土地流转后，由 5 家股份合作公司整合土地资源并划块单独经营，居民原有的土地边界被抹去，因此，如何保障部分居民主动退出“三变”改革后的农耕地边界恢复，也就构成了一个现实难题。概言之，如何进一步健全“三变”改革中的居民准入退出机制，防范由此引发的各种社会问题，也是当前深入推进“三变”改革实践需

要重点防范的风险。

其三，耕地非农化问题。耕地非农化是指违规占有耕地开展非农建设的行为。从S社区引进的5家股份合作公司的经营种类看，只有肥西县金桥红薯专业合作社属于粮食种植与加工企业，其余4家均为林木用地与旅游用地，这显然背离了国务院办公厅在2020年发布的《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》的精神。调研中也有部分农村居民反映部分股份合作公司在承包土地上进行房屋修筑而造成土地硬化、难以复耕为农业用地等问题。而“三变”改革的重点是在坚持集体所有制基础上将农民个体对土地的经营权转让给股份合作公司，由此实现土地资源的有效利用。因此，这种耕地非农化问题的出现显然违背了国家制定的“耕地红线”政策，也是未来深入推进“三变”改革过程中需要重点防范的风险。

（二）市场经营类风险

“三变”改革的关键在于通过产权制度改革整合内外部生产要素，提高土地资源的利用效率。而如何选择合适的市场经营主体，避免可能出现的市场经营风险，也就成为防范“三变”改革风险的重要环节。在调研S社区时发现，该社区既有的5家股份合作公司在市场经营过程中都存在一定的风险。

其一，市场定位不准问题。市场定位通常指市场经营主体在充分调研市场需求后对经营种类的选择，以求更加契合市场和扩大销量。因此，任何一个市场经营主体，如果其市场定位与市场需求存在不匹配状况，都会造成产品的滞销。S社区引进的合肥花舞九州旅游开发公司，其主推的乡村旅游项目难以契合当地社会实际状况，没能打造出具有特色的旅游模式，无法有效吸引游客前来消费，造成该公司的经营收入较差，无法如期履行与S社区签订的土地流转合同规定支付相应的土地租金，最终侵害了居民享有的土地收益权。因此，如何选择有实力的、能够有效占有市场份额的市场经营主体，成为在推进“三变”改革过程中保障居民土地权益需要重点防范的市场风险。

其二，政府政策兜底过多。不少地区的“三变”改革，先期都是由政府主导、产业推动的，但随着产业逐步发展起来，政府会相应地逐步退出市场经营主体的日常管理以及财政专项补贴。但由于“三变”改革是由政府自上而下推动的，其不可避免地在市场经营主体出现各类问题时需要承担连带责任。比如，上文提及的合肥花舞九州旅游开发公司拖欠的土地资金，最终仍是由政府发挥政策兜底作用，通过专项的林业奖补资金支付了土地租金。因此，如何在政府逐步退出市场经营主体的自主经营过程中增强其抵御市场风险的能力，减少企业对政府的过度依赖，也就成为需要重点防范的政策依赖风险。

其三，自然灾害抵御能力不足。任何市场经营主体都需具备一定的抵御自然灾害的能力，减少甚至避免自然灾害对生产、销售等任一市场环节的破坏。S社区并未建立完善的防范自然风险的预案，比如，土地流转后，并未对以往的河流水坝进行修缮和改造，恐在未来的洪涝灾害应对时造成隐患。据社区股份经济合作社负责人介绍，在遭遇自然灾害影响市场经营主体的生产活动状况时，一方面，他们会向社区股份经济合作社申请土地租金减免；另一方面，则向政府争取相应的补贴和救灾资金。就此而言，S社区由于缺少相应的自然灾害应急预案，不仅会造成市场经营主体的生产成本增加，难以确保未来的土地资金支付；同时，社区股份经济合作社对市场经营主体的土地租金的主动减免，又会侵害按照土地流转合同规定的农民土地收益权。显然，如何抵御自然灾害的侵犯是未来推进“三变”改革需要重点防范的风险。

（三）社会管理类风险

在对S社区的调研中发现，在居民、社区股份经济合作社以及5家股份合作公司之间均存在相应的社会管理风险。

其一，对股份合作公司的监督缺失。作为采取市场化经营机制的股份合作公司，其参与市场的行为应受到相应的监督，尤其是应受到股东的有效监督，确保股东的合法权益不被侵害。但据S社区的股份经济合作社负责人介绍，一般而言，社区除了在引进时对市场经营主体进行考察外，并不存在过多的监督举措。也就是说，S社区现有的5家股份合作公司在日常的市场经营

管理中拥有较大的、不受约束的自由空间，除非发生经营亏损且无法支付土地租金的情况，S 社区的股份经济合作社才会对该公司的市场经营活动行使监督权力。与此同时，对 S 社区的股份经济合作社进行考察后也可发现，其采取的是“一套人马、三块牌子”的组织架构，即社区领导班子成员同时兼任社区集体经济组织班子和社区股份经济合作社的领导，但这种组织架构并不利于充分发挥社区股份经济合作社对市场经营主体生产、销售等经营活动的监督功能。这也是农村“三变”改革过程中需要重点防范的风险之一。

其二，居民、社区股份经济合作社和股份合作公司三者间存在信息不对称。市场本身具有的负外部性，易让市场交易双方处于信息不对称状态，由此引发因信息差造成交易双方的权益不同程度受损。S 社区居民普遍反映，其对社区引进的 5 家股份合作公司的市场经营状况并不了解，均是由社区与这些公司直接接触，普通居民则难以接触。这种信息壁垒还体现在市场经营主体通过做假账、隐瞒负面信息等，让社区和普通居民难以了解该公司在市场经营过程中的真实状况，如出现瞒报额外的市场经营收入或经营亏损等现象。可见，在当前农村“三变”改革中，通过社区与市场经营主体的直接接触，不仅难以保障作为拥有土地承包经营权的农民的知情权，亦有可能导致农民土地收益权受损，这也是未来进一步推进“三变”改革需要重点防范的风险之一。

其三，居民的股东权益意识不足。农村“三变”改革的重要内容就是通过将分散的、闲置的资源 and 资金折股量化为一定股份，由此将农民从以往的个体生产者转化为有组织的股东，进而实现规模化、市场化经营。通过产权制度改革将农民的身份转化为现代公司的股东，与之相对应的是农民股东意识的形成，并参与到市场经营主体的生产经营活动中。但 S 社区居民对社区实行的“三变”改革并不了解，部分居民甚至表示并未听说过，S 社区居民在总体层面对“三变”改革缺乏基本的认知。另外，S 社区居民并未形成相应的股东意识，不关注社区股份经济合作社以及 5 家股份合作公司的日常经营活动，只关心土地租金能否按时发放、能否提高等。居民由于不了解相关政策而可能产生反对或不支持“三变”改革问题，亦有可能因为缺少有效监督而发生社区股份经济合作社与市场经营主体之间的不合规行为，进而损害居民作为股东享有的合法权益。显然，增强居民的股东权益意识、防范“三变”改革中可能出现的问题，是未来需要重点关注的内容。

此外，在实际调研过程中发现，S 社区采取的股份分配机制亦存在相应的问题。对新生儿、婚丧嫁娶等人口总数量发生变化的状况缺乏长远规划，如何保障和平衡新增人口与原有人口之间的股份权益，避免损害社区居民利益，也就成为易引发矛盾纠纷的潜在风险之一。从长远土地耕种效益看，如何防止股份合作公司在规定的土地流转年限内不过度使用土地、造成土地肥力下降且难以复原、进而影响土地的长远使用，也是“三变”改革中需要防范的风险。

三、“三变”改革实践中的风险防范策略

农村“三变”改革是新时代发展和壮大农村新型集体经济的重要实践探索，有效解决了自家庭联产承包责任制实施以来农民“分”得过多的难题，并在此基础上通过整合内外生产要素，实现农村新型集体经济的规模化、市场化经营。因此，要充分发挥农村“三变”改革对增进农民享有的集体经济权益的推动作用，需要从制度、经营、管理等方面重点防范和化解可能出现的风险。

（一）制度层面：健全股份评估、准入退出和耕地保护等机制

农村“三变”改革的核心内容即是如何将农民和村集体拥有的各类自然资源和资金通过折股量化为一定股份的方式，实现农民变股东的身份转变，进而借助农村集体经济的发展和壮大增进农民既有收益。

首先，要建立科学、合理的资源、资金评估入股机制，保障在折股量化过程中农民权益不受损失。一方面，要结合各地农村实际，因时、因地制宜地根据当地资源的种类、品质等具体状况，进一步完善评估机制，确保农民的合法权益得到有效保障；另一方面，要有计划、有步骤地健全特定区域内统一的、专业的第三方评估机制，由政府、专家学者等组成相应的第三方评估

机构，根据需要吸纳社区工作人员参与，最终制定出一套科学合理的资源价值评估体系，减少乃至避免农民与市场经营主体基于各自利益产生的相对损失心理的出现，确保“三变”改革有序推进。

其次，要完善农民参与“三变”改革的准入退出机制。按照现代公司的股份合作制度，股东享有自由的股权转让权利，即自己拥有的股权可进行自由的买入、转让和卖出等。[12]因此，“农民变股东”改革，也应建立健全相应的准入退出机制，避免各种强制性的股权变动状况的出现。在入股前，要做好资源、资金对应的股份、入股年份、入股对象等公示，确保农民的知情权，尤其是要保障农民入股过程中的程序合法性，让农民了解入股的程序并签字确认，杜绝村干部或政府代签等情况的出现，进而避免留下农民入股程序不合法的隐患。“农民变股东”后，要在符合条件的地区建立产权交易平台，保障农民能够自由进行股权的转让和退出。通过股权交易平台的建立，不仅能够减少乃至避免由于市场经营主体管理不善造成农民股权变成“死资产”的问题，更有助于进一步深化农村新型集体经济的市场化经营改革，吸引更多的外部资本参与到农村新型集体经济的经营中，充分发掘其具有的潜在经济价值。

最后，要健全和落实“三变”改革中的耕地保护制度。从调研各地的“三变”改革实践可以发现，一些地方出现为获取过度经济价值而将耕地转化为非农用地的现象，甚至产生将非农耕地按照农耕地用途套取国家农业补贴资金的问题，这显然有悖于国家严格规定的“耕地红线”政策。因此，在未来的农村“三变”改革实践中，要努力完善相应的耕地保护制度，避免耕地“非农化”问题的出现。一方面，要健全和完善耕地“非农化”惩处与问责机制，并通过相应的案例警示耕地“非农化”的风险，进而从制度层面杜绝农村“三变”改革过程中的耕地“非农化”问题出现；另一方面，则要利用诸如农业卫星、遥感技术等现代科学技术加大对耕地“非农化”的巡查力度，尤其是针对存在土地流转现象的地区，要定期通过卫星图像比对发现各类耕地“非农化”现象，并及时开展专项整治行动，确保“三变”改革在土地流转过程中的土地用途不发生变化。

（二）经营层面：完善市场经营主体的选优和培优环节

农村“三变”改革的关键内容是如何将农村既有的生产要素与外部的市场要素相结合，构造符合农村实际的集体经济经营模式，实现集体经济的发展和壮大。因此，在牵涉市场经营主体的引进与培育方面，要以选优与培优为标准，减少乃至避免因经营亏损造成农民权益受损状况的出现。

一方面，要选择符合农村本土实际并具有产业特色的市场经营主体，降低市场经营风险的发生概率。正如上述所说，农村“三变”改革的关键在于引进市场经营主体，发掘农村各类生产要素（主要是土地要素）潜在的经济价值，增加农民收益。因此，在引进市场经营主体过程中，要采取高标准、高门槛的评估体系对市场经营主体进行科学、合理的评估，并选择资金雄厚、经营能力强且社会信誉好的市场经营主体，实现“选优”。一是要根据农村各类生产要素的种类、分布和优劣等实际状况，确定符合村庄实际的行业种类，减少乃至避免因“水土不服”引发的经营亏损问题的出现；二是要由村庄股份经济合作社牵头，聘请专业的第三方评估机构对通过招标入围的市场经营主体产值、社会信誉等进行风险评估，形成相应的评估报告并告知作为股东的村民，通过召开村民代表大会或股东代表大会选择最优市场经营主体；三是聘请专业的法律事务人员起草相应的产权转让合同，对村庄股份经济合作社、村民和市场经营主体各自享有的权利和应履行的义务进行明确规定，避免因市场经营主体的违约对村民利益造成损害。

另一方面，要善用政策支持，引导市场经营主体增强市场经营风险的抵御能力。政府对农村“三变”改革的强大政策支持力度是当前保障“三变”改革顺利推进的重要举措，但为降低村庄股份经济合作社、村民和市场经营主体对政府政策的过度依赖，并在推进农村“三变”改革市场化过程中增强风险抵御能力，应更加注重发挥政策的支持与引导作用，实现“培优”。一是要在农村“三变”改革伊始采取多样化、合理化的支持政策，如税收优化政策、普惠金融政策和专项农业补贴政策等，满足不同村庄的差异化政策需求；二是要善用政策引导，推动农业技术的创新、推广和培训，建立健全农产品信息服务体系等，通过相应的技术支撑助力市场经营主体的经营能力提升；三是要有意识地探索建立农村“三变”改革风险保障基金，由政府、村庄股份经济合作社和市场经营主体共同出资，使市场经营主体在因各类意外风险引发的经营亏损的时候能得到补偿，进而最大

限度地降低对村民利益的损害。此外，政府政策对农村“三变”改革的支持也应随着农村产业的发展壮大而逐步退出，避免农村产业在具有一定风险抵御能力后仍过度依赖于政府的政策支持。

(三)管理层面：优化农村股份经济合作社架构并凸显农民主体性

农民是农村“三变”改革中的主要参与者之一，只有得到农民的广泛认可和持续稳定的支持，农村“三变”改革才可能得到顺利开展。也就是说，以农村“三变”改革为代表的产权制度改革的有效实现，有赖于农民民主参与程度的提高。中共中央、国务院在《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》中明确提出，要“发挥农民主体作用，把选择权交给农民，确保农民知情权、参与权、表达权、监督权，真正让农民成为改革的参与者和受益者”。也就是说，应在现有的农村股份经济合作社管理架构基础上进一步凸显作为股东的农民的主体性地位，实现“还权于民”“赋能于民”，充分发挥农民股东对市场经营主体的监督作用，[13]进而防范因监督不力、信息受阻和约束欠缺等引发的各类风险。

首先，要完善农村“三变”改革中的监督机制，落实村民的监督权。从既有农村“三变”改革中的农村股份经济合作社管理架构看，主要凸显了以合作社法人代表(理事长)为中心的管理层，而普通村民作为村股份经济合作社成员兼具股东身份，一般来说仍难以直接接触到进入到村合作社的日常管理中。显然，当前农村合作社实行的这种管理架构让普通村民依法享有的知情权、监督权、参与权和表达权难以真正落实到位，也就容易引发市场经营主体基于利益驱动采取的市场行为。因此，要有针对性地完善农村“三变”改革中的管理架构，落实悬浮于文本的村民监督权，切实实现从“制度上墙”到“制度落地”的有效转换。一方面，要严格落股东代表大会和村民代表大会制度，要根据实际需要召开股东代表会议和村民代表大会，保障村民的知情权、参与权、表达权和监督权；另一方面，则要建立健全投诉举报机制，让村民可以针对“三变”改革中存在的各种不合理甚至违法行为进行投诉与举报，保障“三变”改革的顺利推进和村民自身的合法权益。

其次，要建立健全市场经营、股东决策等相关信息的公开机制。农村“三变”改革中存在的信息风险，不仅源于村民、村股份经济合作社和市场经营主体三者间缺少有效的沟通交流，更源于三者间基于各自利益驱动而产生的信息供给与需求差。因此，为更好地规避“三变”改革中的信息风险，一是要探索建立基于现代信息技术的信息共享机制，如通过村民、村股份经济合作社和市场经营主体共同在场的微信群、村务平台等，打破各种信息壁垒；二是要根据村民、村股份经济合作社和市场经营主体需求，建立健全“三变”改革中的信息公开清单，减少乃至避免因信息差造成的各类矛盾和侵害权益等问题的出现，确保三者依法享有的权益都能得到有效保护。

最后，要加强对村民“三变”改革知识的培训，增强村民履职能力。农村“三变”改革的一个重要内容就是通过土地经营权的集中，打破自家庭联产承包责任制实施以来“分得过多”而“统得过少”的问题，进而获得农村集体经济的规模效应。在此过程中容易出现的诸如制度程序类风险、市场经营类风险和社会管理类风险，往往在很大程度上源于村民主体性的欠缺，难以真正发动广大群众参与到“三变”改革的具体实践中。因此，需要从村民作为村股份经济合作社成员兼具股东的身份着手，增强村民的履职意识和能力。村民了解了“三变”改革的基本流程，充分认识到自己作为股东依法享有的权益，在具备了履职意识后才能有相应的能力参与到“三变”改革的全过程、全环节中，进而借助村民的集体智慧和力量规避各类“三变”改革风险。

参考文献

[1] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京：人民出版社，2017:32.

[2] 中共中央国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见[N]. 人民日报，2023-02-14(1).

-
- [3] 江泽民. 论社会主义市场经济[M]. 北京: 中央文献出版社, 2006:347.
- [4] 邓小平. 邓小平文选: 第三卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993:355.
- [5] 中华人民共和国土地管理法中华人民共和国土地管理法实施条例[M]. 北京: 中国法制出版社, 2021:20.
- [6] 李天姿, 王宏波. 农村新型集体经济: 现实旨趣、核心特征与实践模式[M]. 马克思主义与现实, 2019(2):166-171.
- [7] 余丽娟. 新型农村集体经济: 内涵特征、实践路径、发展限度——基于天津、山东、湖北三地的实地调查[J]. 农村经济, 2021(6):17-24.
- [8] 孔祥智. 以习近平为总书记的党中央推进农村土地制度改革纪实
- [EB/OL]. [2023-01-14]http://china.cnr.cn/chinats/20160113/t20160113_521131942.html.
- [9] 桑居胜. 新时期我国农村基本经营制度的问题及发展对策[J]. 农业开发与装备, 2018(5):19, 23.
- [10] 彭中华. “三权分置”背景下四川农地流转中的农民权益保障研究[D]. 成都: 西南财经大学, 2021.
- [11] 张洪波. 论农村集体资产股份合作中的折股量化[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2019(2):46-53.
- [12] 刘琴, 周真刚. “三变”改革股权架构的现实困境与路径选择——基于贵州省六盘水市的调查[J]. 北方民族大学学报(哲学社会科学版), 2018(3):37-42.
- [13] 王永平, 黄海燕. 农村产权制度改革风险防控问题探析——以六盘水市农村“三变”改革为例[J]. 经济纵横, 2019(9):63-71.