

新型农村集体经济治理体系的理论阐释 与构建策略

尹 呐 张克俊 郭 祥

摘 要:新型农村集体经济治理体系以保障股东利益和农民权利为逻辑起点,促进农村集体经济组织经济功能发挥,持续优化组织治理机制和政府公共服务供给,体现经济属性和社会属性统一的价值追求。当前,新型农村集体经济发展面临的治理问题依然突出。实践中,新型农村集体经济治理体系构建形成了丰富的实践探索,其经验启示是:推动政经分离要符合成本效益原则,在集体经济发展中要更好发挥政府作用,推进农民治理主体地位确立要考虑集体经济发展不平衡的现实状况。构建新型农村集体经济治理体系,应强化农民治理主体地位,完善农民参与治理的体制机制;分离基层组织职能,更好发挥农村集体经济组织的经济功能;重构市场化的组织治理机制,防止“内部人控制”;优化基层政府职责,提高政府公共服务供给水平。

关键词:新型农村集体经济;集体经济组织功能;治理主体;治理机制

中图分类号:F321.32 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2023)07-0145-11

党的二十大报告提出:“巩固和完善农村基本经营制度,发展新型农村集体经济,发展新型农业经营主体和社会化服务,发展农业适度规模经营。”农村集体经济作为社会主义公有制经济的重要实现形式,是推动乡村振兴的坚实基础。《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》将推进乡村振兴战略视为建设现代化经济体系和健全现代社会治理格局的基础。新型农村集体经济的创新发展成为推进现代化经济体系建设的一项重要内容。回顾历史,农村集体经济历经农业生产合作社、人民公社、家庭联产承包责任制等不同阶段,最终形成当前的基于家庭联产承包责任制、统分结合的双层经营体制。这种经营制度被

写入《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国农业法》,在法律层面得到认可和保护,是农村集体经济发展的制度基础。在计划经济时代,农村集体经济组织架构是市场化程度较低的互助组、初级社、人民公社等形态,在向市场经济转变过程中,其组织架构逐渐演变成市场化程度更高的农民专业合作社、股份合作社等形态^[1]。2016年中共中央、国务院发布的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》(以下简称《意见》)规定,改革的目标是“建立符合市场经济要求的集体经济运行新机制”,“形成有效维护农村集体经济组织成员权利的治理体系”,《意见》首次正式提出“新型农村集体经济”的概念。2017年十二届全国人

基金项目:四川省社会科学重点研究基地四川省农村发展研究中心课题“共同富裕视域下农村集体经济组织治理模式创新研究”(CR2213);四川省社会科学界联合会专项课题“健全人民政协工作质量发展路径及对策研究”(SC22ZX010)。

作者简介:尹呐,西南财经大学会计学院博士研究生;张克俊,四川省社会科学院农村发展研究所所长、研究员;郭祥(通信作者),四川轻化工大学管理学院讲师。

大五次会议通过《民法总则》，赋予新型农村集体经济组织“特别法人”资格。2021年中央“一号文件”提出，要基本完成农村集体产权制度改革阶段性任务，发展壮大新型农村集体经济。2022年中央“一号文件”提出，巩固提升农村集体产权制度改革成果，探索新型农村集体经济发展路径。2023年中央“一号文件”要求推动建立“产权明晰、治理架构科学”的新型农村集体经济运行机制。与传统农村集体经济比较，新型农村集体经济在坚持集体资产归集体所有这一本质特征的同时，为适应市场经济需要，其在功能定位、组织形式、经营范围、成员界定、股权结构等方面发生了一定变化，呈现鲜明的时代特征。现阶段，新型农村集体经济的治理主体主要包括农民、集体经济组织、基层自治组织、乡镇基层政府，但其治理权责、机构设置、职责职能等都有待厘清。实践中，部分地区新型农村集体经济通过重构多元主体治理秩序而获得发展动能，提升了农民收入和福利水平。在推进共同富裕的新阶段，如何建构新型农村集体经济治理体系，成为农村集体经济高质量发展的重要现实问题。

一、新型农村集体经济治理体系的理论阐释

新型农村集体经济是一个相对概念，是与传统农村集体经济比较而言的一种集体经济形式，其组织形态通常被称为新型农村集体经济组织。新型农村集体经济组织是基于集体土地所有制对经营性集体资产进行股份制改革而重构的一种集体经济组织形式，由其主导的经营活动，都可以纳入新型农村集体经济范畴^[2]。新型农村集体经济的资源配置由市场主导，治理机制更完善^[3]。新型农村集体经济可以把农民重新结合起来，顺应了生产力的发展要求，但这种经济形式仍然局限在一定区域的集体土地上，具有区域性、封闭性。

集体产权制度改革导致治理资源、治理主体和治理机制发生重大变化，本身也是治理体系变

革^[4]。一方面，要解决农村集体经济“政经不分”的传统治理难题，推动新型农村集体经济治理体系建构；另一方面，要在农民身份转换和农村社区功能变化的条件下建立治理机制。根据现代经济治理理论，经济治理是由政府、社会组织、公民个人等多元治理主体，通过一定机制或制度安排，共同处理公共经济事务以应对公共经济风险的过程，其内容包括治理目标、治理主体、治理功能、治理机制等方面，是国家治理的一个重要方面^[5]。作为一种公有制经济，新型农村集体经济本身具有公共经济事务的属性，基于经济治理理论而阐释新型农村集体经济治理体系的理论内涵更有现实意义。

(一)治理目标在于推进农民治理主体地位确立

一是防范和控制市场风险对农民的冲击。新型农村集体经济的股权结构趋于开放，农民作为股东要承受市场风险。经济治理源于对公共经济风险的防范和控制，个体经济活动所造成的经营风险是公共经济风险的主要来源之一。新型农村集体经济是在产权结构股份制改造的基础上建立的，其在产权、内部治理制度、市场主体地位方面有更多完善。通过经营性集体资产折股量化，每个集体成员都可以拥有一定比例的股份，据此作为集体成员取得集体资本收益的权利凭据，股份分红使村民财产性收益趋于可视化。集体资产股份制改革绝不是对集体资产的分割^[6]。集体成员资格的赋予也不再仅依据户籍等身份特征，其标准更加多元化。股份制改革使传统集体成员权转变成现代企业契约模式下的股权，通过搭建集体资产股权交易平台，股权能够上市交易，实现增值功能，促使农民转变为承担市场风险的投资主体。股权的可流动性打破了传统集体产权结构的封闭性，形成了开放的股权结构，股东身份也呈现多元化趋势，形成多元主体参与和多元资本共治的更加开放的股权结构。因此，保障股东权益和农民权利是新型农村集体经济治理体系建

构的逻辑起点。

二是助推农民胜任股东治理。农民要胜任股东治理在很大程度上依赖组织治理机制的完善。为保障股东权益,新型农村集体经济组织通常都设立股东会或股东代表大会、董事会、监事会等机构,明确界定所有者和经营者的权利和义务,建立制衡机制。新型农村集体经济组织以农村集体土地为基本生产要素,生产经营以农业相关产业为主要内容,都根植于农村大地和乡土社会,农民成为其劳动力供给的一个重要来源。集体产权制度改革赋予农民一定数量的股份,使其具有股东身份。但农民个体无论在信息获取还是生产经营能力方面都没有竞争优势,与农民集体代理人、管理者等利益主体相比,在集体经济组织经营活动信息方面的不对称程度更大,其权益更容易受到侵害,不利于农民行使股东权利和履行股东义务。事实上,农民能否完成股东身份和胜任股东治理很大程度上依赖于组织治理机制的完善^[7]。通过持续优化组织治理机制,强化农民治理主体地位,有助于农民实现共同富裕。

(二)治理功能定位于促进农村集体经济组织的经济功能发挥

在集体经济发展过程中,农村集体经济组织既承担了发展集体经济的责任,又要为基层自治组织运转提供物质保障,多种功能叠加和人员交叉任职造成其经济治理权能难以完全独立。集体产权制度改革的目的就是要在界定产权归属的基础上完善经济治理权能。农村集体经济治理权能的完善包括三个方面:其一,集体产权制度改革推动农村集体经济组织发挥经济功能。《意见》明确指出,集体资产要进行分类管理,对经营性集体资产进行确权,并折股量化到农民个体,其经营管理按市场化模式运行。非经营性集体资产要建立统一的管护机制,其管理目的是为农村社区提供公共服务。《意见》事实上明确了集体资产具有不同功能,与之相适应,经济事务和公共服务的职能也应当各自独立,也即“政经分离”。农

村集体经济组织负责经营性集体资产的经营管理,以营利为主要经营目标,并通过一定程序将剩余收益分配给集体成员(农民股东),以提高农民的财产性收入^[8]。因此,治理体系的基本功能是促进集体经济组织的经济功能发挥。其二,农村集体经济组织经济功能的发挥有赖于市场权能的完善。经济治理理论认为,经济是法治经济和市场经济的统一体,法治基础上的市场经济不仅对产权和市场主体的合法权益进行保护,而且要确立市场在资源配置中的决定性地位。集体产权制度改革旨在明晰产权,为新型农村集体经济市场化发展和市场权能的完善奠定产权基础。市场权能的完善可以把农村集体经济置于更加开放的市场环境中,与其他市场主体公平竞争,通过市场价格机制优化资源配置,获取竞争性收益,促进农村集体经济组织经济功能的发挥^[9]。其三,经济功能的发挥是新型农村集体经济实现富民效应的基础。经济治理兼具经济属性和社会属性,经济功能的发挥是经济治理经济属性的体现,而推进农民共同富裕既是集体经济发展的终极目标,又是经济治理社会属性的反映。经济属性侧重于集体经济的市场化发展,讲求经济效率;社会属性则重视集体经济发展成果的分配,以公平正义为目标,也即确立农民治理主体地位及推进农民共同富裕。新型农村集体经济治理体系建构,在治理功能定位上体现了经济属性和社会属性的统一。

(三)组织治理机制优化是治理体系建构的核心内容

一是优化组织治理机制以控制代理成本是保障股东利益和农民权利的重要机制。《意见》指出,推进农村集体产权制度改革,要完善农村集体经济组织治理机制,“防止少数人操控”,解决传统“内部人控制”的治理难题^[10]。新型农村集体经济组织的股权结构更加开放,股东多元化导致股东代理问题更加复杂。然而,股东作为一个整体拥有集体经济组织的所有权,其经营权必

然要分离给专业的管理者。管理者通常的问题是剩余控制权太多,但剩余索取权不足。当信息不对称程度较大或激励约束机制失衡时,更可能导致管理者等内部人控制生产经营决策的情况,降低经济组织的经营效率和经营绩效。在多重委托代理关系中,农民个体虽然是初始委托人,拥有剩余索取权,但其剩余控制权不足,导致其利益更容易受到侵害,其权益最应当给予保障。

二是组织治理机制优化重在适应市场经济发展的需要。集体产权股份制改革推进集体资产管理体制和经济组织治理向市场化模式转变,建构满足股东核心利益需求的法人治理机制^[11]。现代法人治理机制要求建立健全治理结构,权力机构、执行机构及监督机构各自独立,完善组织运行机制,控制代理成本,以保障股东权益。这无疑与新型农村集体经济治理体系保障集体成员(股东)权利的改革目标高度契合。新型农村集体经济组织治理机制的市场化建构包括股东治理机制、经营管理机制、收益分配机制等方面。股东会或股东代表大会是权力机构,拥有对高级管理者和重大经营活动的决策权。作为权力机构,其设计重点是如何防止集体资本被侵害。从资本所有权与经营权分离的始端,就产生经典的股东与管理者之间的代理问题,控制这种代理成本的通常做法是建立激励与制衡相融的经营管理机制。收益分配机制在所有权结构的基础上,反映多种资本所有者、代理人及农村社区等不同主体的利益分配关系。在持续发展前提下,按照规范的规则和程序制定收益分配方案,形成对股东的激励机制。

(四)基层政府公共服务供给是治理体系发挥作用的重要保障

一方面,集体资本的保障功能将逐步剥离。集体产权制度改革按经营性质对集体资产进行分类管理,经营性集体资产归口农村集体经济组织负责经营管理,进一步明确了经济功能是农村集体经济组织的基本功能,也为新型农村集体经

济的治理功能定位指明了方向。当前,城乡社会保障一体化机制是破除城乡要素流动的重要机制,农村居民和城市居民都是国家公民,其社会保障都应当以国家供给为主导^[12]。因此,集体资本保障功能将逐步被统一的国家社会保障制度替代。另一方面,农村集体经济组织的市场化发展为农村社区公共支出提供了合理支持。农村社区是农村集体经济生产经营所处的最密切的环境,直接或间接地影响农村集体经济组织的运行。农村集体经济组织的经营收益应当为农村社区公共支出提供支持。长期以来,农村集体经济组织的经营净收益都按规定提取公积金和公益金,以满足农村社区的公共支出,但二者都不能解决农村社区居民合法权益保障的政府制度供给问题。

依据经济治理理论,政府是重要的经济治理主体,政府提供公共服务是经济治理社会属性的体现。基层自治组织(村委会)是乡镇基层政府的延伸^[13],其职责和职能主要是提供农村社区公共服务,维护农村社区居民的合法权益。但长期以来,基层自治组织的公共服务职能缺乏资源支持,其运行成本由农村集体经济组织负担。因此,公共职能常常会干扰农村集体经济组织的生产经营决策,给其造成较大负担。《意见》指出,集体产权制度改革在确立市场配置资源的决定性地位时,要更好发挥政府作用。基层自治组织的运行成本以及农村社区居民的医疗、教育、住房、就业、文化、体育、低保等公共支出都应当由政府公共财政负担。基层政府作为经济治理的治理主体,不断提升公共服务供给水平,构成经济治理的重要内容。

综上,新型农村集体经济治理体系以保障股东利益和农民权利为逻辑起点,旨在推进农民治理主体地位确立;其治理功能在于促进农村集体经济组织发挥经济功能,体现经济治理经济属性和社会属性统一的价值追求。优化组织治理机制可以控制代理成本,是保障股东利益和农民权利

的重要机制,也是建构治理体系的核心内容。在城乡一体化建设背景下,农村社区越来越趋于开放,农村社区居民的合法权益亟须政府给予制度保障,以纾解农村集体经济组织公共支出负担较重的困境,政府公共服务供给构成治理体系的重要部分。

二、新型农村集体经济治理体系面临的现实困境

截至目前,农村集体产权制度改革虽然完成了阶段性任务,集体产权得以明晰,作为集体成员的农民获得了一定比例的集体资产股份,新型农村集体经济组织普遍建立了现代法人治理机制,新型农村集体经济也确实推动了部分村社农民共同富裕,但新型农村集体经济发展面临的治理问题依然突出。

第一,农民作为治理主体存在能力和机制上的困境。现阶段,集体产权制度改革在全国范围内推广,经营性集体资产折股量化取得阶段性成果。集体产权制度改革赋予农民一定数量的股份,使其具有股东身份。现阶段,集体资产股权在集体内部固化,尚不能发挥集体资产股权量化的功效,集体资产股权只有像其他股权一样流动起来,才会产生增值效能,使农民股东走向市场,成为真正的投资主体。在当前统分结合的体制下,普通农民依然是农业生产经营的主体,其独立承担农业生产成本和风险的能力有限。普通农民通常以分散经营为主要生产方式,难以实现规模效应。作为集体资产所有权主体或集体资产股东,高度分散的农民在组织化、专业化和社会化等方面没有竞争优势,参与组织治理的力量和能力都相对较弱,而且,农民个体参与组织治理的需求也存在不一致或矛盾的地方。这些因素导致农民个体或集体都处于弱势地位,难以监督集体资产运行和维护自身利益。为解决这些问题,新型农村集体经济组织通常建立市场化的法人治理机制,但如何划分农民股东在治理机构中的职责和职权

需要进一步明确,特别是要拓宽农民治理权利实现的环节和渠道。

第二,基层组织与集体经济组织的职能边界模糊,政经不分的传统治理难题仍然存在,干扰了集体经济的市场化运行。当前,乡村社区治理仍然由传统的村“两委”主导模式为主。新型农村集体经济的发展壮大及其组织形态的重构为乡村基层治理机制的完善提供了机遇。基层组织与集体经济组织的功能分离是集体产权制度改革的一项重要内容。理论上,二者的职责和功能可以清晰界定,基层组织主要负责农村社区公共事务,集体经济组织的主要职责是经营性集体资产的运营管理。通过集体产权制度改革,集体经济组织可以获得边界清晰的集体产权和经济治理权能。但在新型农村集体经济发展的实践中,村委会负责人与集体经济组织经营管理者交叉任职的情况仍较为普遍,二者职能关系很难理顺。新型农村集体经济市场化发展不断推进,集体资产规模逐步增大,业务经营变得更加复杂,集体资产的经营权必然要分离给专业的经营管理者,其经营管理必然逐步去行政化,方能适应市场化发展的需要。在城乡社会保障一体化建设的背景下,集体土地的保障功能正在被社会保障体系代替。集体经济组织应当纯化为一种经济组织,强化其营利属性,发挥其经济功能。

第三,市场化的组织治理机制没有达到预设效果。新型农村集体经济虽然给予农民集体资产股权权能,但集体资产股权的流动仅限于集体内部,集体资产股权尚不能实现自由流转,农民作为股东并未切实参与治理。新型农村集体经济组织是对经营性集体资产进行股份制改革而重构的一种组织形式,通常按照股份化公司治理模式建立现代企业法人治理机构,设立“三会”。与传统农村集体经济组织相比,新型农村集体经济组织整体治理效果没有发生实质性改变,传统治理难题依然存在,比如政经不分、激励与分配机制等方面都严重滞后于市场化发展的需要。新型农

村集体经济组织普遍没有按市场化方式聘请专业的经理人,通常也未制定市场化的薪酬激励机制。实践经验表明,新型农村集体经济组织依然存在村干部兼任董事会和监事会负责人的情况,“内部人控制”困境仍然存在。

第四,基层政府的公共管理水平不能满足乡村社区治理需求,集体经济组织承担了沉重的农村社区公共支出。长期以来,我国集体经济发展不平衡不充分,导致农村地区社会公共事业落后、收入分配矛盾突出、政府管理体制与服务水平难以适应新型农村集体经济市场化发展需要等问题。在地方政府政权向乡镇基层延伸和下沉的过程中,基层自治组织承接了乡镇基层政府转嫁的行政事务,但相应的财政支持不能满足基层自治组织的治理需求,导致基层自治组织依赖集体经济组织的资源供给,给集体经济组织带来了较为沉重的负担。即便是乡镇政府为农村社区的公共事业运转提供财政支持,通常也只是兜底保障,基层自治组织公共事务管理的治理资源仍然要由集体经济组织提供^[14]。在中西部经济欠发达地区,农村集体经济发展更加缓慢,集体经济组织收入和资源更是无法满足基层自治组织公共事务管理的需要。沉重的公共支出负担严重制约了农村集体经济的发展。

三、新型农村集体经济治理体系构建的实践探索及经验启示

实践经验表明,新型农村集体经济发展不仅需要政府政策的推动,而且依赖集体经济组织内部治理模式的创新,而集体经济事务又关乎农民和基层自治组织的利益。因此,在构建新型农村集体经济运营机制的同时,必须创新集体经济组织治理模式,充分保障农村集体经济组织成员(农民)和农村社区居民的合法权益^[15]。

(一)构建新型农村集体经济治理体系的实践探索

第一,基于农民合作的组织治理机制,推动

了农民治理主体地位的确立。浙江何斯路村(下文简称何斯路村)位于浙江省义乌市城西郊,其在改革开放之初是一个典型的集体经济薄弱村。在集体产权制度改革不断深化的过程中,该村于2011年设立股份经济合作社作为集体资产经营管理的载体,称为何斯路村草根休闲合作社(下文简称草根休闲合作社)。草根休闲合作社通过资本联结和治理机制创新促进农民合作,实现自主治理,推进了村集体经济发展,成为农民治理的典范^[16]。草根休闲合作社实现农民合作的机制如下:一是开放股权结构实现农民的资本合作。其在集体所有制的基础上进行股份化改造,形成“集体资本股+社会资本股”的股权结构,股东包括集体成员、村民及外来投资者。这种股权结构突破集体资本和集体成员身份的限制,股东身份更加多元。二是监督机制创新打通农民参与组织管理的通道。具体包括普通社员对管理层和股东的选举机制、村干部和大股东组成的监事会、基于道德约束的非正式监督机制等。三是分享发展成果的分配机制推进农民共同富裕实现。村民个体的收入主要体现在村办企业中的工资收入、股份分红、租赁收入等方面,集体福利还包括集体经营收益对社区公共支出和村内老年人福利待遇。草根休闲合作社管理者由村支书为首的经营团队构成。村支书既是集体成员,又是以个人名义认购股份的社会股东,还是集体资产生产经营活动的管理者。因此,即便是新型农村集体经济组织,其管理者作为代理人,也可能从委托人中产生,管理者身份重叠的情况依然存在。

第二,基于组织合作的集体资金经营机制,充分发挥了集体经济组织的经济功能。在经济发达地区,为了整合资源形成竞争优势,多个行政村筹集资金设立企业进行生产经营或进行资本投资,即形成“抱团发展”的集体资金经营机制,又具体分为不同的经营模式^[17]。一是自主经营模式。桐乡市乌镇的四个行政村于2019年各出资50万元成立一家物业公司,各村支书为管理人员,

员工主要是各村村民。二是在地投资模式。2012年桐乡市乌镇镇政府牵头组织16个村各出资120万元,抱团投资了一个商业地产项目。目前该项目经营效益不好,并未增加集体经济收入和村民福利。三是飞地投资模式。桐乡市政府于2015年发动100个行政村共出资2.96亿元,投资桐乡市濮院镇的一个产业园项目,集体资金占项目投资总额的23.18%。抱团村庄的集体经济发展水平各异,贫困村利用土地资源折算资金。该项目经营效益良好,给村集体带来了可观的投资性收益。四是平台经营模式。2021年桐乡市南宫建设集团成立,其股份分别由乌镇政府和26个行政村持有,村集体资金参股比例不到50%。公司聘请专业经营团队负责日常经营管理。从富民效应来看,在地投资模式的案例没有取得明显经营效益,尚未惠及村集体;其他三种模式的案例都经营良好,集体资金获得回报,增加了集体经济收入和村民福利。从以上四个案例的具体实践来看,政府的治理作用不可或缺,促进了农村集体经济组织经济功能的发挥。

第三,基于集体经济发展规模的组织治理机制,政经不分的传统治理模式占据主导。通过考察北京市3个村、浙江湖州市的4个村、云南腾冲市的6个村发现,典型案例村在集体资产状况、集体经济年度收入及集体经济支柱产业等方面都存在较大差异,据此可以把村庄划分为三种类型:集体经济强村、集体经济富裕村、集体经济薄弱村^[18]。集体经济强村包括北京的窦店村、浙江的向阳村和云南的新岐村,集体经济发展的共性是能人驱动。三个村庄的村支书都是成功的企业家,具备较强的经营管理能力和经验,在其带领下探寻出了适合该村集体经济发展的道路。集体经济强村所处区域位置差异较大,资源禀赋各异,集体资产经营机制有所区别。窦店村依靠区位优势,集体经济发展走的是工业化道路;向阳村集体经济发展采取动态化模式,但在不同阶段都会保证农民拥有适当股份;新岐村在集体经

济分散经营的基础上,充分发挥集体经济组织“统”的作用。有5个典型案例村属于集体经济富裕村,分处北京、浙江、云南,其共性是村支书兼任集体资产的管理者,集体资产经营模式一般不涉及直接经营产业或投资参股,主要依靠提供服务、出租资产或资源使用权获取收益。有5个典型案例村属于集体经济薄弱村,分处北京、浙江、云南的偏远区域,资源相对匮乏,缺乏专业经营人才,主要靠经营传统农业发展集体经济。另外,考察的典型案例村大都存在村支书兼任集体经济组织管理者的情况,这种治理模式在不同程度上推动了集体经济发展,特别是对集体经济强村的作用更大。

(二)新型农村集体经济治理体系构建的经验启示

第一,在成本效益原则下推动政经分离。不论是基于农民合作的自主治理的草根休闲合作社,还是抱团发展的自主经营模式,村支书都兼任了集体经济的管理者。在13个基于集体经济发展规模的典型案例中,村支书兼任新型农村集体经济管理者的情况更是普遍。因此,政经不分的传统治理困境延续至今。学术界普遍认为,政经分离有利于新型农村集体经济组织经济功能的发挥。但实践经验表明,政经合一或交叉任职的内部治理模式在农村集体经济创新发展中没有发生根本改变。其原因一是农村集体经济组织与基层自治组织各自独立运转需要成本,当前集体经济规模普遍较小,经营收益不足以弥补这种成本;原因二是农村管理人才的缺乏。经营效益较好的草根休闲合作社及3个集体经济强村,都是能人驱动型治理模式,都是经济事务和公共事务“一肩挑”。随着集体经济的创新发展,政经分离将成为市场机制对集体经济发挥决定性作用的重要机制,如何在成本效益分析的基础上推动政经分离是新型农村集体经济治理体系建构的重要问题之一。

第二,在集体经济发展中更好发挥政府作

用。集体经济抱团发展的案例显示,在地投资模式、飞地投资模式都是由政府牵头,平台经营模式则是国家资本与集体资本联合组建公司,这三种抱团发展模式的共性是集体资金作为投入入股资金,村集体作为项目或公司的参股方,但不参与项目或公司的具体生产经营,项目或公司一般按市场化模式运行。一方面,抱团发展能够使集体资金在更广阔的市场空间进行优化配置,提高了集体资金的配置效率,充分发挥了市场的作用;另一方面,政府是这些集体经济抱团发展模式的主导者或推动者,政府显然是集体经济治理体系中不可或缺的治理主体。在宏观上,国家政策对集体经济发展指向具有决定性的意义;在微观层面,政府则需要结合属地集体经济发展状况、区位、资源禀赋、生态环境等因素适时适宜地发挥作用。基层政府在引导集体经济走向市场时也会遭遇市场风险的冲击,案例中的在地投资模式就没有产生预期经济效益。当前,集体经济总体上较为薄弱,发展滞后,应对市场风险的能力有限。为避免集体经济引发公共经济风险,在新型集体经济治理体系中应当更加重视政府治理主体的作用。

第三,在集体经济发展不平衡下推进农民治理主体地位确立。从区域视角来看,中国经济不平衡发展问题在农村地区更加突出,农村集体经济发展水平的差异主要表现为区域不平衡。典型案例中北京市和浙江省属于经济发达省份,云南省则是经济欠发达省份,但二者都有集体经济强村,也都有集体经济富裕村、集体经济薄弱村。典型案例村的集体资产经营机制因地制宜,但集体经济发展大都依赖管理能力较强的能人驱动,这些案例都很少涉及实现农民治理主体地位的探索。草根休闲合作社是农民合作治理的典范。在集体经济组织股东会(股东大会)、监事会、非正式监督机制等内部治理机制中,草根休闲合作社都重视发挥农民治理的积极作用。在村支书普遍兼任管理者的情况下,治疗“内部人控制”顽疾

就显得尤为重要。根据法人治理机制精神,经济组织运行要达到受股东支配和服务股东的目标,而保障股东权益和农民权利是新型农村集体经济治理体系的逻辑起点。现阶段,既要立足于城乡经济发展不平衡,又要基于区域经济发展不平衡,持续优化组织治理机制,更好发挥政府治理主体的作用,培育新型职业农民,推进农民治理主体地位的实现。

四、新型农村集体经济治理体系的构建策略

构建新型农村集体经济治理体系,应强化农民治理主体地位,完善农民参与治理的体制机制;分离基层组织职能,更好发挥农村集体经济组织的经济功能;重构市场化的组织治理机制,防止“内部人控制”;优化基层政府职责,提高政府公共服务供给水平。

(一)强化农民治理主体地位,提升农民治理能力,完善农民参与治理的体制机制

一是培育农民自主治理意识和治理能力。农民完成股东身份需要治理意识和治理能力的提升。实践中,新型农村集体经济组织通过开办农民夜校,对村民进行行业市场前景、党政专题等内容的培训,提高农民获取市场信息的能力和思想认识水平,培育其独立的市场主体意识,使其更好地行使股东权利和履行股东义务,保障其权益。二是建立农民股东治理的激励机制。农民基于所持股份而获得分红或股利,这种明晰的财产分配权利是保障股东利益的最坚实基础,也是在产权结构基础上的市场化的治理路径。集体产权制度改革赋予农民集体资产股份及其分红权利,使农民个体利益与集体资产经营状况关联起来,能够激发农民参与治理的积极性,促使他们积极地关注集体事务^[19]。三是建立健全农民权利保障机制,推动农民治理主体地位的实现。这是基层治理模式创新的重要内容,有助于拓宽农民参与集体资产经营管理的环节和渠道。农民作为集体资产的所有者,其主体地位的实现需

要推进股东治理机制、经营管理机制、收益分配机制的不断优化。

(二)分离基层组织职能,更好发挥农村集体经济组织的经济功能

乡村基层组织通常有农村集体经济组织和基层自治组织两类。为适应市场化发展要求,二者职能应当分离,形成政经分离的新型乡村治理模式^[20]。基层自治组织是乡镇基层政府职能的延伸,承担着农村社区公共服务供给的职责;集体经济组织负责集体资产的经营管理,经济功能的发挥是其首要职责。二者要进行事务和职责上的界定。在此基础上,进行资产分离、账务分离及资源配置主导方式分离。根据集体产权制度改革精神,经营性集体资产进行股份制改造,折股量化给集体成员,划入集体经济组织,按市场规则进行经营管理;非经营性集体资产由统一管护机制负责,应归属于基层自治组织,发挥公共服务的功能。经营性集体资产管理应当以营利为目的,集体经济组织账务核算应当比照企业会计准则进行记录;基层自治组织对非经营性集体资产以公益性服务为管理目的,应当比照非营利性组织法人会计制度进行账务核算。管理目的和运行机制决定了资源配置模式:集体经济组织在配置效率的基础上追求盈利,其资源配置方式由市场主导;基层自治组织为社区公共事务服务,其公共支出需要政府财政支持。通过职能分离,廓清二者边界和关系,提升集体经济运行与乡村基层公共事务的双重治理效益^[21]。

(三)重构市场化的组织治理机制,防止“内部人控制”

股份合作社通常是新型农村集体经济的形式载体,其治理机制通常参照现代企业制度建立市场化的治理结构,设立股东会或股东代表大会、董事会、监事会,也即“三会”。但由于政经不分和农村市场发展滞后,并没有发挥应有的作用。在集体经济市场化发展过程中,一方面要推进农村要素市场、产品市场、职业经理人市场、资本市

场等的充分发展,促使农村集体经济组织市场化运行具备良好的外部市场环境。另一方面,要不断完善和优化内部治理机制,使其适应市场经济发展的要求。内部治理机制一般包括股东治理机制、经营管理机制及集体资本收益分配机制等内容。推进集体资本收益分配机制规范化,收益分配原则、收益分配方案的审批和执行等程序都要在组织章程中予以体现,形成对股东治理的激励;推进经营管理机制市场化,市场化选聘职业经理人和制定具有市场竞争力的管理者薪酬契约,对管理者进行激励;构建与激励相容的多元监督机制,完善监事会、集体成员代表大会等内部监督机构,引入政府审计和社会审计等外部监督机制^[22]。在监督机制构建过程,要特别完善和畅通农民参与集体资产管理的环节和渠道^[23]。内部治理机制完善的旨在保障“三会”等治理机构按市场规则有效运行,保障股东权益与农民权利。

(四)优化基层政府职责,提高政府公共服务供给水平

一是明确乡镇基层政府在集体经济治理中的事权和财权。乡镇基层政府应当以提供公共管理服务为重心进行制度设计,确定农村基本公共服务项目清单及财政支出标准,推进村干部队伍建设,构建考核管理体系,把集体经济市场化发展水平纳入乡镇基层政府政绩考核指标,健全集体经济收入增长保障机制。这些措施已经在东部经济发达的江苏和浙江进入实践状态。二是改革乡镇财政管理体制,实行税收分成制度,为乡村公共支出提供财政支持,改变政府财政对农村社区公共支出的覆盖仅限于“保基本、保必须”的做法,推动公共资源城乡均衡配置。根据《东莞市村(社区)基本公共服务专项资金补助实施方案》,东莞市自2013年起从市镇(街)税收收入中拿出5%,专项用于补助农村社区负担的治安、环卫、行政管理等基本公共服务开支,之后东莞市乡镇财政的补助标准又有增加。三是乡镇政府要加强和引导党组织在新型农村集体经济治理体

系中发挥积极作用。当前,集体产权制度改革没有改变基层组织人员交叉任职的普遍现象,农村集体经济组织的规模也普遍不大,亟须党组织的集中统一领导,以发挥农村集体经济组织“统”的作用,探索建立基层党建引领下的由农民、基层党组织、集体经济组织、乡镇基层政府为主要参与主体的新型农村集体经济治理体系。 **Reform**

参考文献

- [1]刘冠军,惠建国.中国农村集体经济的实现形式与创新发展[J].甘肃社会科学,2021(3):189-196.
- [2]郭晓鸣,张耀文.新型农村集体经济的发展逻辑、领域拓展及动能强化[J].经济纵横,2022(4):87-95.
- [3]张弛.中国特色农村新型集体经济的理论基础、新特征及发展策略[J].经济纵横,2020(12):44-53.
- [4]仝志辉,韦潇竹.通过集体产权制度改革理解乡村治理:文献评述与研究建议[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2019(1):148-158.
- [5]朱尔茜.经济治理的理论内涵及实施路径[J].海南大学学报(人文社会科学版),2016(2):68-73.
- [6]王晓飞,岳晓文旭,周立.村企统合:经营村庄的新模式——以浙江省湖州市L村为例[J].农业经济问题,2021(10):20-31.
- [7]苏志豪,何慧丽,徐卫周.农村集体经济组织与农民专业合作社的逻辑边界、现实误区与关联路径[J].农村经济,2021(8):109-117.
- [8]项继权,毛斌菁.要素市场化背景下乡村治理体制的改革[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2021(2):1-9.
- [9]林雪霏,孙华.集体产权制度改革中的赋权实践逻辑——基于晋江市华洲村与围头村的案例研究[J].中国农村观察,2021(1):2-21.
- [10]王钰文,王茂福.农村集体经济中的委托代理关系与机会主义行为研究——基于S省Q村的实地调查[J].农业经济问题,2022(10):72-83.
- [11]吴昊.农村集体经济组织法人治理机制建构[J].河南社会科学,2021(2):28-36.
- [12]张安毅.我国农村集体经济组织的角色扭曲与社会变革背景下的立法重构[J].理论与改革,2017(3):130-137.
- [13]张保红.论农村集体经济组织内部治理的模式选择[J].中国社会科学院研究生院学报,2021(3):49-59.
- [14]曾恒源,高强.乡村治理视域下村级组织功能分离改革的理论与实践——基于江苏省两个案例的考察[J].农业经济问题,2023(4):52-63.
- [15]田鹏.嵌入视角下农村集体产权治理的实践逻辑及反思[J].农业经济问题,2021(9):45-57.
- [16]王辉,金子健.新型农村集体经济组织的自主治理和社会连带机制——浙江何斯路村草根休闲合作社案例分析[J].中国农村经济,2022(7):18-37.
- [17]郝文强,王佳璐,张道林.抱团发展:共同富裕视阈下农村集体经济的模式创新——来自浙北桐乡市的经验[J].农业经济问题,2022(8):54-66.
- [18]肖红波,陈萌萌.新型农村集体经济发展形势、典型案例剖析及思路举措[J].农业经济问题,2021(12):104-115.
- [19]袁方成.治理集体产权:农村社区建设中的政府与农民[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2013(2):1-17.
- [20]夏英,张瑞涛.农村集体产权制度改革:创新逻辑、行为特征及改革效能[J].经济纵横,2020(7):59-66.
- [21]张茜.“高水平集体化”方向的一种初步尝试——山东省东平县土地股份合作社探索[J].西北

- 农林科技大学学报(社会科学版),2015(5): 51.
48-53.
- [22]郭祥.农村集体经济组织的特征、发展趋势
及监督机制建构[J].农村经济,2022(4):45-
[23]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.

Theoretical Explanation and Construction Strategies of the New Rural Collective Economic Governance System

YIN Na ZHANG Ke-jun GUO Xiang

Abstract: The new rural collective economic governance system takes the protection of shareholder interests and farmers' rights as the logical starting point, promotes the full play of economic functions of rural collective economic organizations, continuously optimizes organizational governance mechanisms and government public service supply, and reflects the value pursuit of the unity of economic and social attributes. Currently, the governance issues facing the development of the new rural collective economy are still prominent. In practice, the construction of a new type of rural collective economic governance system has formed rich practice, and its experience and inspiration are: promoting the separation of politics and economy should comply with the principle of cost-effectiveness, better playing the role of the government in the development of the collective economy, and promoting the establishment of the dominant position of farmers in governance should consider the reality of imbalanced development of the collective economy. To construct a new type of rural collective economic governance system, it is necessary to strengthen the status of farmers as the main body of governance and improve the institutional mechanisms for farmers' participation in governance, separate the functions of grassroots organizations and leverage the economic functions of collective economic organizations, restruct market-oriented organizational governance mechanisms to prevent "insider control", optimize the responsibilities of grassroots governments and improve the supply level of government public services.

Key words: new rural collective economy; the function of collective economic organizations; governance entities; governance mechanism

(责任编辑:文丰安)