

# 鄉村振興戰略下農村集體經濟的前景

趙世瑜

隨着鄉村振興戰略的深入推進，如何重新認識和評估農村集體經濟的性質及其前景，特別是其對於鄉村振興的意義尤為迫切。農村集體經濟在中國無疑是一個十分獨特的經濟社會系統。相對於傳統的國有經濟和民營經濟而言，其既不具有國有經濟的全民所有和政府控制的所有權普遍性屬性，也不具有民營經濟的產權主體明晰的私有或混合屬性。相對而言，農村集體經濟資源要素（特別是土地以及相關資源）由農村集體經濟組織成員共同所有和控制的屬性，決定了其具有地理空間和人際關係的封閉結構特徵，而正是這種類似於「熟人社會」的特殊性、資源財產權的集體所有和控制經營的模糊性特徵，造成了獨特的共同體觀念，以及看似矛盾而頗具辨證意義的結構主義風格<sup>①</sup>。村莊共同體內在的各種構成要素以及要素之間的關係法則與變動性，顯然值得特別關注和研究<sup>②</sup>。

有關農村集體經濟內部共同體要素之間的關係規則，大體上涉及到性質、功能、組織形態、治理機制、發展策略以及未來趨勢的判斷等諸多方面。其中，農村集體經濟的性質與功能在很大程度上會影響和塑造其組織的治理機制特徵與發展策略乃至未來趨勢，同時獨特的組織性質無疑也是造成人們對於農村集體經濟相關的認識誤區或認識分歧的內在根源。

長期以來，人們對於農村集體經濟及其組織的上述核心問題或面向一直存在認識上的誤區或分歧。按照2025年5月實施的《農村集體經濟組織法》第一章第二條，農村集體經濟組織是指「以土地集體所有為基礎，依法代表成員集體行使所有權，實行家庭承包經營為基礎、統分結合雙層經營體制的區域性經濟組織」<sup>③</sup>。顯然，對於農村集體經濟的這些誤解和分歧與農村集體經濟組織的系統結構內在的關係複雜性和辨證特徵是分不開的，很多時候當人們

\* 基金項目：2020年度教育部哲學社會科學研究重大課題攻關項目「新時代鄉村振興戰略與『三農』問題研究」（項目批准號：20JZD031）。

過於關注或偏執於某種辨證關係的某一端時，誤解或分歧就會顯而易見地發生。當然，有些是學術界的分歧，有些是社會公眾觀念中的誤解，有些則是政府或村莊的實踐中的策略誤判，雖然涉及到的主體會存在一些差異，但仍然具有一定的普遍性。為此，我們有必要對這些重要的農村集體經濟發展相關的辨證關係進行系統的梳理和解剖，以矯正流行的相關認識誤區或偏見。這不僅有助於加深理解剛剛實施的《農村集體經濟組織法》的作用或意義，而且對於理解鄉村振興戰略背景下集體經濟發展的未來前景及挑戰也具有重要的啟示。

## 一 農村集體經濟的性質、功能、組織形態認識誤區

### (一) 農村集體經濟的性質

認識誤區1：認為農村集體經濟人人都有份，但似乎人人都無關，農村集體經濟組織無論有多少成員以及有多少資源和資產，都是公共的、「無主的」或「公家」/政府的。

這種似是而非的公眾觀點不僅反映了有些人對於農村集體經濟組織成員身份特徵及其意識不明確，對於農村集體經濟資源和資產的數量、價值及其所有者缺乏認識甚至一無所知，而且對於農村集體資產的集體屬性和公共屬性也存在認識模糊性。這一點體現在地方政府投資鄉村的許多示範項目所形成的經營性資產及其收益權，會被理所當然地認為是屬於村集體所有或所享有的（即政府給的也就是村集體的）。同時，這種集體產權模糊性還體現在有的村莊債務即便是對銀行或民間債務，也能通過某種巧妙的機制如借政府的資金歸還對銀行債務、策略性地以政府債務減免等方式「賴掉」。可見，農村集體經濟資產或債務的確有時似乎會與政府的公共資產或債務混為一談。很顯然，村集體經濟組織所擁有的資源範圍和邊界並非完全清晰，同時，村集體經濟組織成員資格以及土地承包權資格從長期來看也是不斷變化且不穩定的。於是，一個基本的問題是：作為農村土地等資源要素所有者的村集體經濟組織，其資源和資產（收益權）是否應該清查核算並折股量化到人或戶呢？當然，撇開村集體經濟資源和資產的量化問題，單就其所有者主體是村民集體、但事實上卻由農戶家庭的戶主代為行權而言，隨着家庭內部成員規模以及人員身份或職業變化，勢必會引發新的代際或家庭成員之間的權益衝突問題，且這種戶內利益和觀念分歧還會隨着鄉土習俗而形成慣性和固化趨勢<sup>④</sup>。作為村集體經濟組織成員的農戶，其身份的無償性<sup>⑤</sup>、封閉性以及唯一性，對於成員權與農戶對集體經濟資源和資產所擁有的財產權之間的關係會產生影響<sup>⑥</sup>。畢竟在農戶家庭內部，不同的家庭成員本身並不完全可以確定從農戶成員權和財產權之中獲得甚麼樣的權利—義務，還存在一定的模糊性。

對於珠三角地區，土地股份合作制設計者隱含了一個潛在的認識論上的假設，即農村集體經濟所有者是所有個體在數量上的簡單加總，而不是模糊的虛擬集體的總體，認為集體經濟就應該股權量化到人或戶。於是，在這一思路指引下，村集體經濟資源和資產量化及折股就成為非常普遍的共識和做法<sup>⑦</sup>。不過，在其他很多地方，村集體成員和村幹部會理解為村集體農業經營土地以及農民宅基地都是集體所有的，其面積也大概是清楚的。但是，一般情形下，村集體經濟組織到底有多少其他類型的集體資源和資產，如建設用地、林地、池塘和溝渠道路，荒灘荒地、未承包出去的山地或林地，以及原有社隊企業解體或鄉村小學廢棄後留下的資產、商標和不動產面積及其潛在價值<sup>⑧</sup>，不僅村民不清楚，即便是村幹部有時候也不是很清楚。

關於農村集體經濟組織的資源和資產明晰化或股權量化問題，2016年〈中共中央 國務院關於穩定推進農村集體產權制度改革的意見〉要求將集體經營性資產以股份或份額形式量化到村集體成員，作為其成員獲得收益分配權利的依據<sup>⑨</sup>。但是，全國農村集體經濟組織做到股權量化的比例並不高，這一點其實也不難理解，因為涉及到這些集體經濟資源和資產的價值是否高到值得村集體組織付出一定的代價或成本進行清查核算。如果其資源和資產本身缺乏市場價值，則村集體進行清查核算和量化到人也不會產生實質性的激勵作用或動力，甚至得不償失。相反，如果資源和資產的價值在清查核算明晰化之後有助於資產經營運作或保值增值，且收益顯著高於清查核算的成本，則村集體經濟資源和資產明晰化與量化就是值得的。可見，村集體經濟資源和資產並不是愈清晰愈好，也不是愈模糊愈好，《農村集體經濟組織法》對此也只是做了傾向原則性的規定，這需要因地制宜地確定其集體經濟資源和資產的明晰化程度。

## (二) 農村集體經濟的功能

認識誤區2：片面地追求農村集體經濟的收入分配功能，而忽視鄉村經濟發展潛力、社區公共服務功能，以及針對弱勢群體的福利功能。

理論上來說，對於農村集體經濟組織而言，其村集體收入可以有四種基本的再分配功能或目標：其一是福利功能，即為弱勢村民包括老人和兒童以及患重病者等提供特殊福利待遇；其二是資源配置性發展功能，即投資於經營性資產以謀求未來資產收益增值的發展目標；其三是村莊公共服務或公共物品提供功能，即為村莊提供道路、橋樑以及環境和社區安全等，這一點有時也會被認為具有再分配功能<sup>⑩</sup>；其四是收入分配功能，即為村民提供分紅等直接增加村民貨幣化收益的目標。但是，對於一個村莊而言，在獲得了一定的村集體經濟收入盈餘之後，應該追求何種目標優先的功能定位呢？這一點在不同的地區存在一定的差異，從珠三角地區和長三角地區（如浙江、江蘇和上海等）部分公開的數據資料可以發現一些端倪。

相對而言，在實行土地股份合作制的珠三角地區，農村集體經濟收入對於農民的直接分配或分紅動機明顯超過長三角地區的農村。如從實地調研大體上可以掌握的信息來看，珠三角地區的深圳和廣州等農村集體經濟組織的收入分配水平最高，相關區縣2023年分紅人均最高可以達到8萬和接近4萬元（人民幣，下同）；東莞和佛山的村集體經濟組織的收入分配水平次之，也有5,000至1萬元。其他地方如北京村集體經濟組織的收入分配水平約為4,000至5,000元，浙江的寧波和上海村集體經濟組織收入分配水平則約為1,000至2,000元，至於江蘇的蘇州村集體經濟組織的收入分配水平約為800元。可見，在地區經濟發展水平相似的情形下，這種村集體經濟組織收入分配的差異，在一定程度上或許由珠三角地區獨特的農村土地股份合作制的生產—激勵特徵所影響和決定<sup>①</sup>。

長三角地區農村集體經濟收入分紅動機不足，其收入主要用於村公共物品的提供和特殊人群的福利支出以及再投資，這類支出模式無疑會增加弱勢村民對於村幹部的感激以及公共物品提供者對於村幹部的利益依賴（畢竟村幹部對於選擇福利受益對象和公共服務提供方具有決策權），從而在無形之中增強村幹部對於此類福利和服務資源供給的控制力甚至提供了交易尋租的空間。而村集體收入一旦完全分配給村民，村民依據其所持股份獲得報酬，往往會感覺這是其應得的財產權，並不會對村幹部有任何感激之情。一旦分紅水平降低，甚至還會造成村民對於村幹部經營能力的懷疑和不滿。很長時間以來，珠三角一些發達地區的村集體經濟組織會傾向於將可支配收入全部或盡最大比例分紅給村民，以取悅村民，不過，這也會造成村集體公共服務和福利提供不足，不利於長期可持續發展。為此，以南海為代表的一些珠三角地區地方政府開始出台政策，限制村集體經濟組織的收入分紅比例。如南海區農業農村局副局長關鈞宜亮出目標：「2023年，全區2,271個農村集體經濟組織提留資金近60億元，『分光吃光』現象得到扭轉。爭取2024年度集體經濟組織基本落實『分六留四』，2025年度集體經濟組織全部落實『分六留四』。」<sup>②</sup>

可見，農村集體經濟的福利功能、資源配置性發展功能、公共物品提供功能以及收入分配功能等，需要農村集體經濟組織在它們之間尋求平衡，而不是簡單地以追求其中一個功能作為最優目標。儘管每一個功能目標都有其正當性的基礎，如福利功能滿足羅爾斯（John Rawls）的正義法則，資源配置性發展功能滿足社會總福利最大化的功利主義原則，公共物品提供功能和收入分配功能滿足平等正義原則，但是村集體經濟組織要在以上這些功能之間取較高程度的平衡並非易事。在實際的調研中，我們確實發現了能在不同功能之間取得較好平衡的村莊案例，如蘇州盛澤鎮某村莊在過去十多年以來一直將村集體經濟收入中的三分之一用於村民的福祉，三分之一用於儲蓄（累計儲蓄高達2.6億元），另外三分之一用於相關物業資產的再投資，該村莊幾乎同時兼顧了羅爾斯的極大最小原則（Maximin Rule）、功利主義原則以及（公共

物品和分配標準) 平等主義原則等<sup>⑩</sup>。不過，更普遍的情況是許多村莊即便獲得了一定的集體經濟可支配收入，也難以在不同的功能性目標之間做到最佳的平衡，而是更多地傾向於滿足村集體經濟組織運行以及村莊環境衛生等社區公共服務和公共物品供給需要，或者說優先滿足特殊村民如老年人或患重病村民的福利支出，而對於滿足村民的普遍性分紅或收入分配的需要則會相對較弱。當然，這一點在珠三角地區和長三角地區呈現出顯著的差異，前者更加突出收入分配功能，而後者則相對忽視收入分配功能。

### (三) 農村集體經濟的組織形態

認識誤區3：認為農村集體經濟組織就是「村委會」或「村集體」，將兩者混為一談，甚至還會將之與農民專業合作社混淆。

事實上，許多地方長期以來並沒有實質性地設立專門的農村集體經濟組織，村集體經濟組織是虛設的，其發包農民農業經營承包地等村集體經濟組織功能是由村級自治組織如村民委員會(村委會)或村民小組代為履行的。截至目前，全國大約有60%行政村的村委會與村集體經濟組織處於合一狀態，而且即使是已經設立村集體經濟組織的村莊，客觀上多數也是「一套班子兩個機構/兩塊牌子」<sup>⑪</sup>。也正是因為許多地方的村集體經濟組織缺乏實體機構和工作人員，而村民在涉及到村集體經濟事務時直接打交道的對象只能是村委會、村黨組織或村民小組，於是在客觀上造成了村民實際上會將村集體經濟組織和村委會、村民小組甚至村黨組織混淆起來。

應該說，作為農村集體經濟的所有者主體，農民集體本身並不是一個具體化的實體或法人，通常是由村莊全體村民會議表決來實現其訴求和意志



筆者(右二)調研時的情況(圖片由趙德余提供)

的。無論是否存在農村集體經濟組織，村委會和村黨組織無疑會時常在客觀上代行農民集體的意志訴求，或者說尊重和執行村民代表大會的表決意見。不過，村委會和村黨組織對於村集體經濟組織的資源和資產處置及控制權存在一定的限度，如其可以代表農民集體直接佔有、使用、收益和處分經營性資產、非經營性資產、「四荒地」（荒山、荒溝、荒丘、荒灘）等，但卻無法對承包地和宅基地行使上述職能<sup>⑮</sup>。

可見，釐清農村集體經濟各類主體之間的區別和關係至關重要。農村集體經濟組織並不能等同於農村集體經濟，而只能是後者的一個重要的主體。事實上，隨着鄉村振興戰略的深入推進，農村集體經濟發展開始更加重視依託市場化機制的運作，於是，各種新型農村集體經濟組織形態也應運而生，如引入民營資本、國有資本乃至外國資本開展集體資源發包、物業出租、居間服務、資產參股等多元化經營策略，組建專業合作社甚至企業以及村企合作等各種形式，以最大化激活農村集體經濟資源和資產價值<sup>⑯</sup>。不過，無論新型農村集體經濟如何發展壯大以及其組織形態如何呈現多樣混合的特徵，其仍然需要在村黨組織和村委會引領下發揮樞紐或平台的功能，以盡可能地綜合善用政府的規劃引導、村莊的資源稟賦，以及各類市場主體的活力，這一點已經逐漸成為政策和社會的共識，而《農村集體經濟組織法》第五、六條對此類組織之間關係，包括出資設立或者參與設立公司、農民專業合作社等市場主體作出了較為明確的規定和澄清。儘管如此，在實際操作中，各個地方對於農村集體經濟組織設立公司仍然存在各種顧慮或風險擔憂，如一些地方的強村公司剛剛成立不到兩年就因為村黨支部書記和村委幹部擔任強村公司的董事長或董事而被監察機構視為存在「廉政」風險，於是就會面臨被強制關閉註銷的危機<sup>⑰</sup>。

## 二 農村集體經濟的治理機制、發展策略 和未來趨勢的認識分歧

### （一）農村集體經濟的治理機制

認識分歧 1：認為農村集體經濟組織的治理或經營管理行為的技術規範愈細緻、愈統一越好；或者反過來認為應該給予村幹部更多的信任，盡量減少干預，發揮村幹部的自主性和能動性。

既然農村集體經濟組織絕大多數情形下受村委會代管或控制，那麼如何規範和引導村幹部對於村集體經濟組織的經營和管理行為就是一個非常重要的治理政策問題。不過，這裏存在兩種明顯極端化的認識分歧。一種觀點認為對村幹部每一個細微的決策行為都要納入監控和審批之中，但是其局限性

在於村幹部會由此失去對村集體經濟經營治理的自主性和創造性。另一種相反的觀點則主張給予村幹部更多的信任和經營村集體經濟的自主能動性，不過其擔憂在於村幹部可能會出現亂作為甚至挪用資產或貪污尋租的行為。如中央紀律檢查委員會和國家監察委員會通報2023年的「反腐成績單」中，被立案的現任或原任村支書、村委會主任6.1萬人，而2024年為10.4萬人，增加4.3萬人，增幅較大<sup>⑩</sup>。過去兩年被立案的村委會主任或村支書人數佔全國的行政村總數近33%，這一比例無疑是非常驚人的。

很顯然，上述治理政策的原則和意圖是非常明確的，即既要嚴格控制和約束村幹部的尋租行為空間，也要激勵村幹部經營農村集體經濟的主觀能動性或動力。一方面，村委會主任和村支書一肩挑在很大程度上會提高他們的權力集中度，增強其鄉村治理和鄉村運營的自主性；另一方面，地方政府又圍繞農村集體「三資」（資金、資產、資源）合同管理、工程項目管理、財務會計管理，以及「小微權力」（基層黨組織、村委會等在日治理中行使的分散性權力，如項目管理、資金分配、資源配置等，權力雖小卻關乎群眾的切身利益）清單和村務公開等具體的制度規則，縮小村幹部的決策行為權限或操作空間，如《農村集體經濟組織法》第十條對此做了較為嚴格的規定。不過，隨着村幹部的決策權限和自主空間的不斷縮小，其主動創新村集體經濟組織的治理機制和產業發展模式的動力也會趨於弱化，在激勵和規範之間如何尋求最佳平衡點無疑是非常困難的。

## （二）農村集體經濟的發展策略

認識分歧2：認為農村集體經濟應該走「農文旅」（農業＋文化＋旅遊）或「三產」（農業生產＋農產品加工業＋農產品市場服務業）融合發展之路；或者因各種新策略新模式層出不窮和應接不暇造成的盲目照搬或「迷信」，如物業經濟出租或入股策略、自主經營還是引入第三方職業經理人策略等。

從全國整體層面來說，農村集體經濟發展水平當前仍然較為薄弱。據農業農村部統計，2018至2023年，無經營收益的村從19.5萬個減少至11.3萬個，佔納入統計村的比重從35.8%降至20.6%；有經營收益的村中，10萬元以下的村從23.5萬個減少至18.1萬個，佔比從43.1%降至32.9%<sup>⑪</sup>。可見，超過一半的村莊沒有經營性收入或者經營性收入非常低（10萬元以下）。如何促進農村集體經濟發展和壯大顯然是鄉村振興戰略的重要任務之一。

應該說，農村集體經濟無論是經營策略模式還是特色主導產業的選擇都需要因地制宜，而最為忌諱盲目「迷信」和照搬。從產業類型來看，可以分為農業規模經營、工業帶動、生產生活服務、三產融合等模式<sup>⑫</sup>。具體而言，究竟是專業化推廣某一種特色產品，還是多元化經營多種產業（包括不同產業融合發展），顯然無法一概而論。雖然政策層面是鼓勵各地因地制宜發展特色

產業和產業融合發展，但並不意味着每個地方都具備農文旅或三產融合發展的條件，盲目照搬和同質化競爭很容易會造成鄉村產業開發損失或失敗。

同樣，在經營策略方面，社會科學研究需要重點關注哪些鄉村產業運用何種經營策略，以及識別其得以成功的有效條件等。有關鄉村產業經營策略和模式的案例研究也逐漸增加起來，有助於加深我們對農村集體經濟經營這個關鍵問題的開放性和辯證性理解<sup>②</sup>。正如《農村集體經濟組織法》第四十一條規定「農村集體經濟組織可以探索通過資源發包、物業出租、居間服務、經營性財產參股等多樣化途徑發展新型農村集體經濟」，但這也同樣不意味着每個村莊都可以實行物業廠房出租、經營性財產入股，甚至引入獨立的第三方主理人或職業經理人參與運作，具體採用哪一種策略顯然需要結合當地村莊的資源稟賦和社會資本介入的意願或能力而定。

### (三) 農村集體經濟的未來趨勢

認識分歧3：認為農村集體經濟注定會失敗的盲目悲觀，或者一定會成功的盲目樂觀。

我們可以從農村集體經濟的未來發展以及其與鄉村振興的關係這兩個角度加以討論。首先是新型農村集體經濟的未來趨勢。過去關於「蘇南模式」和「溫州模式」<sup>②</sup>的爭論中所隱含的農村集體經濟經營效率低下或產權模糊難題，還會繼續存在並產生影響嗎<sup>③</sup>？在二十世紀90年代蘇南集體經濟蓬勃發展的時期，學術界和公眾很快發現了集體企業缺乏效率的增長乏力問題，而之後的蘇南集體企業改制使得大部分集體企業轉型為民營企業，其後這些私人企業爆發出驚人的高速增長和效率特徵。如今在推進鄉村振興戰略的背景下，許多農村集體經濟組織努力復活，以重新盤活農村集體土地和物業資產，那麼我們還會重新回到對於集體經濟的經營效率是否具有可持續性難題的討論嗎？當下的村集體經濟組織未來還會重新面臨產權制度改革或走上民營化的道路嗎？對這一問題的回答，主要包含樂觀的支持態度及悲觀的抵制或批判性觀點，具體而言，如圖1對待農村集體經濟的價值偏好光譜所示，大體上存在五種類型的趨勢性判別模式，即極端樂觀主義、溫和樂觀主義、中間派、溫和悲觀主義、極端悲觀主義。對於農村集體經濟發展的各種未來趨勢的判斷，究竟哪一種更為科學合理，我們暫且不給出結論性的預設，但可以甄別一下這些不同判斷的內在依據存在何種差異。

圖1 對待農村集體經濟的價值偏好光譜



圖片來源：筆者繪製。

從極端樂觀主義者的觀點來看，以蘇南模式和珠三角土地股份合作制為特徵的農村集體經濟並不局限於這些局部的地區和特殊時期，而是具有更加普遍的適用性和經濟持久活力的意義。這種觀點不僅從道德或正義論上堅持農村集體經濟對於平等和村民權利的維護價值，而且也從實踐經驗的角度認可農村集體經濟是可以兼顧效率的優良的制度形態。從制度優勢論出發，樂觀主義者極力主張推動農村集體經濟組織立法的進程，試圖在全國更加普遍地確定村集體經濟組織的法人地位和創造有利於集體經濟發展的經濟社會環境。例如在實踐中，最近幾年全國農村年輕的村幹部愈來愈多，給農村集體經濟運作注入了活力。從實地調研訪談中，可以了解到在安徽裕安區鄉村存在村幹部直播帶貨的情景，有的村幹部甚至利用中午工作休閒的時間在抖音平台上直播本村的土特產品，產生了不小的影響力<sup>②9</sup>。

從極端悲觀主義者的視角來看，以蘇南模式和珠三角土地股份合作制為特徵的農村集體經濟具有高度的局限性。其成功局限於這些發達地區局部地方在城市化和工業化進程的特殊時期對於周邊村莊的溢出效益，而且無論從其成功的程度還是對於其他地方的示範意義而言都是非常有限的。這些悲觀主義者恰恰認為蘇南集體企業和珠三角土地股份合作制是低效率的，其經濟收入增長的來源，僅僅是因為其所處的特殊地理區位環境導致農村集體經濟組織所控制的土地要素因稀缺性增強而使租金不斷上漲所造成，並非是由村集體經濟組織的制度優勢所創造出來的價值。在悲觀主義者看來，村集體經濟組織的成功不僅取決於租金價值上升的意外機會，而且還高度依賴於村集體經濟組織領導人的企業家才能和集體主義精神的維繫，這一點在市場環境中是非常困難或可遇不可求的<sup>③0</sup>。即便從公平性和道德的立場來看，悲觀主義者仍然堅持認為這些發達地區的農村集體資產價值容易催生各種尋租和腐敗行為，如集體經濟容易蛻變為幹部經濟或公權不當干預私權，甚至零和博弈<sup>③1</sup>，而給村民帶來普遍的福利和收入增長的潛力有限。至於發達地區集體經濟對於其他欠發達地區和中西部地區的示範效益，悲觀主義者對於集體經濟組織本身抱有極低的期望，認為除非這些農村地區的土地租金及土地附屬物（如廠房、宅基地、農宅）的價值增長，否則僅僅依靠集體經濟組織制度本身，無法推動和實現這些農村地區的經濟增長和農民收入的提高。

其次是農村集體經濟與鄉村振興的關係。極端樂觀主義者和極端悲觀主義者給出了截然相反的判斷。樂觀主義者不僅相信農村集體經濟所具有的內在的制度優勢，還認為這必然是鄉村產業振興的主導力量。對於樂觀主義者而言，鄉村振興除了發展集體經濟之外沒有其他備選方案，而且發達地區的集體經濟發展模式也一樣適用於欠發達地區或中西部地區。隨着地區經濟發展的梯度轉移和東西協作戰略的不斷推進，全國任何地方都應該大張旗鼓地發展農村集體經濟，為此甚至還需要強化農村基層黨組織對於農村集體

經濟組織和村委會以及農村信用合作機構的「三位一體」的領導力。他們認為發達地區農村集體經濟的活力和成功源於村幹部和基層黨組織強有力的集體領導，只要發揮正確領導，就可以確保村集體經濟組織在鄉村產業振興及「和美鄉村」建設方面的巨大進步<sup>②7</sup>。當然，也不能認為所有的樂觀主義者都是支持村集體經濟組織需要有黨組織的強有力領導作為必要充分條件的，也有相對溫和的樂觀主義者認為，村集體經濟組織自身所具有的制度優勢並不一定以黨組織的強有力領導作為前提條件，而是依賴村幹部的專業主義、企業家才能和經濟市場環境，就能同步實現鄉村產業振興和集體經濟發展的目標。

悲觀主義者對於農村集體經濟的看法大體上也可以區分為極端悲觀主義者和溫和悲觀主義者。其中，極端悲觀主義者對於任何農村集體經濟都是持極端排斥和批判的立場，認為任何集體經濟所包括的資源和資產集體所有權，其具有的模糊性和衍生的搭便車行為反映了對於經營者缺乏有效的監督和激勵機制，高昂的交易費用會降低集體經濟的資源配置效率，不可能帶來農村的繁榮和進步。他們認為鄉村振興的關鍵是包括土地資源要素在內的產權制度的明晰化甚至私有化（圖1）。相對而言，溫和悲觀主義者雖然反對將集體經濟的效率和土地資源等要素的產權制度明晰化或私有化直接掛鉤、甚至反對單純的土地資源要素的私有化，承認農村集體經濟和土地的集體所有權的誕生具有特定的歷史和鄉村文化傳統，但也不認為集體經濟可以擔負鄉村產業振興和村民增收的主導作用或功能，更不承認蘇南和珠三角農村地區少數成功的村集體經濟是其組織制度的優勢造成的，而傾向於認為這些地方的成功案例只是某些特定地區和特定時期的特殊歷史、經濟、社會條件的產物，不具有在中國農村普遍推廣的制度性價值。溫和悲觀主義者堅持認為農村集體經濟在一個地方是否可行，關鍵在於城鄉要素、產品市場化程度、區域經濟發展水平，以及政府發揮的積極作用。他們對農村集體經濟的命運和前途判斷相對開放靈活，認為需要村集體經濟組織和其他的社會企業或大戶以及家庭農場經營之間形成良好的、競爭性的合作與共生關係，而不是簡單的非此即彼、選擇集體經濟以拒絕其他經濟主體的排斥性關係。對於他們而言，無論農村集體經濟還是鄉村產業振興的成功，並不能僅僅依靠政府的扶持和集體經濟的制度性質，而是需要良好繁榮的城鄉經濟市場環境和政府對於基礎設施的強有力供給能力。

對於農村集體經濟的重新重視和激活，自然是處於鄉村振興戰略實施的大背景之下因勢利導的重要政策舉措之一。如何正確地把握農村集體經濟的過去、當下以及未來前景？我們的立場和態度是反對極端樂觀主義和極端悲觀主義，而抱持相對中庸的政策態度，即在溫和樂觀主義與溫和悲觀主義之間徘徊或處於某個位置上。反對極端樂觀主義是基於對過去「極左」時期過度快速集體化所付出的歷史代價的理性反思和教訓之汲取，我們不應該輕

易忘記過去極端集體化政策對於農村經濟社會所造成的傷害或破壞。而反對極端悲觀主義或私有化則是基於中國特定的歷史路徑依賴以及當下農村土地集體所有制性質的客觀現實。過去四十多年的改革開放成功經驗告訴我們，農村土地集體所有制的性質本身並不是農村發展滯後的根本原因或障礙；只要城鄉經濟發展特別是城鄉一體化進程加快，農村集體經濟也一樣可以獲得相應的進步，實現資源效率的改良，並發揮潛在的社會福利和再分配功能。

### 三 關於《農村集體經濟組織法》作用的再認識

認識分歧4：認為《農村集體經濟組織法》出台會顯著提升農村集體經濟的跨越式發展，或者難以帶動鄉村振興。

《農村集體經濟組織法》的基本內容都是對過去數十年來農村集體經濟發展實踐的一些成熟做法（包括制度實踐中所形成的許多共識）的一種再確認。當然，以法律的形式確認無疑能夠增強這些制度實踐的合法性和權威性。對此，我們需要客觀正確地認識《農村集體經濟組織法》的作用，但卻不能盲目誇大該組織法的作用。具體而言，可以從以下幾個方面識別該組織法能夠發揮作用的地方，例如：為保障和強化農村集體經濟組織的主體性創造條件、明確並規範村集體經濟組織運作的各項基本制度是發揮作用的前提和基礎、明確村集體經濟組織各項資源要素的權屬關係和經營方式（第五、六、四十一條）；明確村集體經濟組織成員的資格及其權利（第十一至十四條）；明確村集體經濟組織收入的分配辦法（第四十、四十二條），以及規定地方政府對支持村集體經濟組織發展的責任（第九、十條）等。

該組織法能夠喚醒社會和農村集體乃至村民對於農村集體經濟資源和資產的重視，以及「建立集體財產清查、保管、使用、處置、公開等制度，促進集體財產保值增值」的意識和渴望（第四十三條）。其中最關鍵的還是兩點：一是有助於盤點清楚村集體經濟資源和資產的數量或規模，二是有助於釐清村集體經濟組織和村民之間的權利和責任關係。例如，村集體資產不可分割到個人是否意味着農村耕地或土地也不可能分割到個人？這顯然是關於集體資產如土地的股權或土地實物資源是否不可分割的問題，事實上後者已經分割到家庭農戶手中，儘管有些地區部分農民承包地又回歸村集體經濟組織或轉包大戶統一經營。同時，該組織法進一步明晰了農村各個主體關於集體經濟資源的權責關係，法律本身作為一種共同知識不僅降低了行為主體之間的信息不對稱或模糊性，而且為可能的各種糾紛處置以及資源配置、流轉、交易行為降低了交易費用<sup>②</sup>。此外，該組織法可以為農村各個主體包括組織和成員在集體經濟資源交易中產生的收益、風險以及糾紛等問題的談判、調解和

裁決提供一個更加直接可行的司法解決途徑，並以此作為一種普遍認可的、對相關行動者的權責關係保障機制。

當然，該組織法還為政府支持農村集體經濟組織的發展並保障其權益提供動力、壓力和約束力。法律的出台將會為政府制定扶持村集體經濟組織發展的政策以及深化相關領域的改革提供法理依據和開展工作的動力。當然，作為國家的權力機關，全國人大常委會還會督促政府落實和執行《農村集體經濟組織法》，這也對各級政府深化農村集體經濟發展形成壓力。至於該組織法賦予各個行動者的主體性權利和責任，顯然也會給政府和村集體經濟組織之間的關係劃定了某些明確的邊界，這些自然也構成對政府過度介入或干預農村集體經濟活動行為（包括侵佔資產）的約束力。

任何立法和政策的制定都是對現實問題有選擇性的回應，如何解讀農村集體經濟組織主體性弱化、經營者激勵不足、基層監管不足、農產品同質化競爭乃至缺乏品牌化等不同問題的嚴重性，以及解決各類問題的優先順序，是我們理解政策或立法的政治過程的關鍵，也是探尋和思考《農村集體經濟組織法》立法背後政治經濟考量的邏輯。該組織法雖然能夠在很大程度上強化村集體經濟組織的主體性和權力清單，乃至其成員村民所具有的權利範圍（包括組織運轉的規則），但是它並不能改變農村集體經濟發展內在或本身的激勵不足、各類集體經濟資源價值盤活的難度，以及農產品同質化競爭的低效益困境。

其中，雖然該組織法明確了農村集體經濟組織的性質和法人主體地位，但是考慮到現實情形還是由村委會書記兼任村集體經濟組織負責人，而多數集體經濟組織是由村委會工作人員運作，沒有或缺乏專業專職的工作人員，這就勢必在客觀上造成組織的自主性非常有限，其弱化的主觀能動性難以得到根本扭轉。同樣，雖然該組織法也規定了對有顯著貢獻的村集體經濟組織的有關人員給予獎勵，但是在多數農村地區，集體經濟組織的收入非常有限，可以獎勵的水平也非常低，考慮到村集體經濟組織的發展和其經營人員的報酬之間並不存在顯著的關聯性，要讓後者努力工作以及吸引更有能力的職業經理人參與村集體經濟組織的運作，激勵都是不足的。

《農村集體經濟組織法》的頒布雖然有助於農村集體經濟組織內部的土地或耕地的連片集中經營，帶來一定程度的規模經濟效應，但是，客觀上全國各地農村集體經濟組織內部的土地已經形成了大戶和村民或村莊之間的流轉並實現了部分的規模化經營，甚至跨村連片經營。一旦每個村莊的集體經濟組織都試圖控制本村成員土地的集中連片經營，反而會抑制不同村莊之間更大範圍的連片經營，也會對已經形成的大戶轉包連片經營模式產生限制作用。於是，未來將會面臨一個新的問題，即村集體經濟組織自主經營的耕地和大戶轉包經營這兩種不同模式之間產生競爭，或者說哪一種經營方式更有助於鄉村產業發展和農民的增收，這還需要歷史的檢驗和進一步的追蹤調查研究。

當農村集體經濟組織和村委會以及村黨組織的負責人三位一體、領導力集於一身時，如何對村集體經濟組織的負責人的經營行為進行有效監管的難題，客觀上並不會因為《農村集體經濟組織法》中所列舉的禁止和處罰行為而改變。儘管該組織法第三十五條所列舉的農村集體經濟組織負責人和經營者不得採取的行為多達十項，而且法律為保障農村集體經濟資產的安全而提供禁止、限制及處罰等規定，但是信息不對稱和監管的高昂成本決定了農村集體經濟管理中的機會主義和尋租控制難題並不能輕易地解決。此外，農產品同質化競爭、缺乏品牌化和價值低的面貌難以在短期內改變，特別是村集體經濟組織本身並不能對此起決定性的作用；增強農業產業的競爭力和高質量發展本身是一個系統工程。總之，《農村集體經濟組織法》對於政府的責任和農村集體經濟發展的目標總體上還是比較粗糙模糊，還有待未來發展中不斷地完善。

#### 四 結語

本文重新評估和討論了農村集體經濟的三個認識誤區和四個認識分歧，辯證地解析了這些認識誤區和分歧背後的根源及其問題的複雜性。應該說，農村集體經濟的組織治理機制及發展策略的有效性或前景，在很大程度上與其性質或功能本身息息相關。也正是農村集體經濟的產權存在集體與個體關係（在資源佔有/所有和支配決策方面）的模糊性，弱化了村幹部或相關經營主體在經營時的主體性和積極性。同樣，激勵不足會威脅到村集體經濟組織有效發揮功能和作用。改革開放四十多年來，農村集體經濟在一些發達地區或城鄉接合部得到了一定程度的發展，並與其他農業區域的農村集體經濟發生了分化。這表明農村集體經濟組織所處的區位和市場競爭優勢可以在一定程度上彌補村集體經濟組織產權模糊的缺陷。

此外，各種農村集體經濟發展的積極/有利因素與抑制農村集體經濟發展的消極/不利因素，都需要辨證統一地認識和對比分析。毫無疑問，我們對於農村集體經濟發展不應該盲目樂觀，但也不應過份悲觀，我們需要利用辯證法的方法重新審視農村集體經濟的性質、現狀以及未來的發展前景。

當然，鄉村振興戰略的提出和實施無疑也會在資源投入、市場環境和政策支持等方面為農村集體經濟發展創造更加有利的條件，這將推動整個社會關於農村集體經濟的價值偏好/觀念更多地從光譜的相對悲觀主義位置向相對樂觀主義的方向移動和轉變。儘管政府、專家學者和公眾對農村集體經濟發展的未來趨勢的認識和判斷難免會存在較大的分歧或爭議，但是隨着《農村集體經濟組織法》的正式實施，如何總結一些發達地方的成功經驗，以更加規範、有效地促進農村集體經濟在各地區的試驗和發展，值得學術界的持續關注和深入研究。

### 註釋

① 從方法論來看，我們可以按照皮亞杰的結構主義分析的若干核心標準（如認識論中的互反性，特別是主體間關係及其功能與歷史的動態性等），來理解集體經濟（產權）、國有經濟（產權）以及民營經濟的制度分析範式或產權理論之間存在的某種可以類比的視角或異同點。參見皮亞杰（Jean Piaget）著，倪連生、王琳譯：《結構主義》（北京：商務印書館，1984）。但是，這一問題相對複雜，需要另文單獨專門討論。特別感謝中國社會科學院研究員楊團反覆向筆者提及集體經濟在國民經濟發展中的地位和作用不應該被忽視，儘管如何認識和理解這一點及相關的各種爭議還需要更加深入的研究和探討。

② 楊郁、劉彤：〈國家權力的再嵌入：鄉村振興背景下村莊共同體再建的一種嘗試〉，《社會科學研究》，2018年第5期，頁61-66；尤琳、王海濤：〈厚植村莊共同體：對差序治理的邏輯考量與回應〉，《中國農村研究》，2020年第2期，頁244-60；王春光：〈鄉村建設與全面小康社會的實踐邏輯〉，《中國社會科學》，2020年第10期，頁26-47。

③ 參見《中華人民共和國農村集體經濟組織法》（2024年6月28日通過），中國政府網，[www.gov.cn/yaowen/liebiao/202406/content\\_6960131.htm](http://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202406/content_6960131.htm)，下引不再另註。該組織法規定了農村集體經濟組織可以存在或包括鄉鎮級農村集體經濟組織、村級農村集體經濟組織、組級農村集體經濟組織等三種類型。本文如無特別說明，一般僅僅涉及到村級農村集體經濟組織。

④ 葉呈嫣、鄭里：〈農村集體經濟組織成員「以戶行權」的規範成因與理性回歸〉，《華中農業大學學報（社會科學版）》，2024年第6期，頁147-58。

⑤ 「無償性」是指農民在1980年代初期和90年代中期分別兩次從農村集體經濟組織獲得的土地承包權資格，僅僅依據其組織成員身份無償獲得，而無需支付任何代價。

⑥ 高聖平：〈論農村集體經濟組織的特別法人地位〉，《中國法律評論》，2025年第2期，頁62-76。

⑦ 理論上說，量化到戶或人的股份僅僅是指村民戶或個人所擁有的集體資產的收益權份額，這並不意味着集體資產所有權是可分的，這一點與個體出資入股所形成的清晰的所有權份額還是存在一定的區別。事實上，《農村集體經濟組織法》所規定的集體資產所有權不能分割到戶或個人由此就可以理解了。

⑧ 李康：〈新型農村集體經濟提升鄉村治理能力的內在邏輯與實踐路徑〉，《新經濟》，2025年第3期，頁135-46。

⑨ 曹益鳳：〈農村集體經濟組織成員權保護的實踐困境與制度疏解〉，《福建農林大學學報（哲學社會科學版）》，2025年第1期，頁93-102。

⑩ 楊青貴、郭瑤：〈農村集體經濟組織供給集體公共產品的再分配功能及其實現進路〉，《農業經濟問題》，2024年第12期，頁51-61。

⑪ 當然，這也為我們提供了一個實質性機會研究自然實驗條件下珠三角地區土地股份合作制的激勵效率與分配公平效應。不過，這也需要另文專門的研究才能回答這一問題。

⑫ 梁慧恩、周釗瀧：〈從「新」開始「億」起帶飛 南海村集體進入「共富模式」〉（2024年7月3日），百度網，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1803484512164995749>。

⑬ 參見賓默爾（Ken Binmore）著，王小衛、錢勇譯：《博弈論與社會契約》，第一卷，〈公平博弈〉（上海：上海財經大學出版社，2003），頁11-57。

⑭ 許明月：〈農村自治組織代行集體經濟組織職能問題研究——基於自治組織「社經合一」屬性的思考〉，《比較法研究》，2025年第2期，頁127-40。

⑮ 曹相見：〈論《農村集體經濟組織法》對集體所有制的落實〉，《法學雜誌》，2025年第2期，頁67-80。

- ⑯ 曾恆源：〈混合所有制改革：新型農村集體經濟市場化發展新路徑探尋〉，《華南農業大學學報（社會科學版）》，2025年第1期，頁30-41。
- ⑰ 除了廉政風險的擔憂之外，村幹部對於村集體經濟資產的管理以及鄉村建設過度舉債而造成的村級債務風險也是普遍的擔憂之一。並且，一些村集體在進行貸款融資決策之時，並未嚴格遵循村民代表大會的協議和表決等民主程序，而這往往也會造成債務危機出現或換屆等情況被迫公開之時，村民普遍反映並不知情的困境。
- ⑱ 付焱：〈2024年「反腐成績單」：超10萬村支書、村主任被立案，比2023年增加4.3萬人〉（2025年1月10日），百度網，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1820855061589039106>。
- ⑲ 農業農村部政策與改革司編：《中國農村政策與改革統計年報（2023年）》（北京：中國農業出版社，2024），頁9-10。
- ⑳ 王真、曹斌：〈發展壯大農村集體經濟組織的激勵機制創新研究——以安徽省銅陵市村級供銷社實踐為例〉，《山西農業大學學報（社會科學版）》，2023年第6期，頁71-77。
- ㉑ 趙黎：〈發展新型農村集體經濟何以促進共同富裕——可持續發展視角下的雙案例分析〉，《中國農村經濟》，2023年第8期，頁60-83；許中緣、肖佳欣、夏沁：〈共同富裕視角下農村集體經濟利益聯結機制重構：實踐模式、運行機理與保障路徑〉，《農業經濟問題》，2025年第2期，頁24-39。
- ㉒ 「蘇南模式」是指由江蘇省南部的農民率先實踐的以集體經濟、鄉辦和村辦工業、市場調節、依託中心城市為主，以縣鄉幹部為主要決策人，並以共同富裕為目標的一種（農村）經濟社會發展模式。參見朱通華：〈論「蘇南模式」〉，《當代思潮》，1994年第1期，頁16-21。「溫州模式」一般是相對於「蘇南模式」而言的，以溫州為主並包括台州和金華等地農民實踐的、以私營經濟和民營企業或家族企業為主的、高度市場化的經濟發展模式。參見史晉川等：《制度變遷與經濟發展：溫州模式研究》（杭州：浙江大學出版社，2002），頁210-20。
- ㉓ 李稻葵：〈轉型經濟中的模糊產權理論〉，《經濟研究》，1995年第4期，頁42-50。
- ㉔ 安徽省裕安區商務局給該區一位政協委員提案的回覆中所描述的信息，參見裕安區商務局：〈關於區政協六屆三次會議第31號提案答覆的函〉（2024年5月29日），安徽省裕安區人民政府網，[www.yuan.gov.cn/public/6596831/25654670.html](http://www.yuan.gov.cn/public/6596831/25654670.html)。
- ㉕ 曹錦清：「討論集體經濟並不等於對過去的懷念」，參見〈集體經濟村莊〉，《開放時代》，2015年第1期，頁26-27。
- ㉖ 張曉山：〈發展新型農村集體經濟〉，《農業經濟與管理》，2023年第1期，頁1-4；中國（深圳）綜合開發研究院：《我們的鄉村》（北京：中國經濟出版社，2016）。
- ㉗ 2022年中共二十大報告中正式提出「宜居宜業和美鄉村建設」，拓展了過去的「美麗鄉村建設」的內涵，即不僅僅是環境的美麗，而且還要追求宜居宜業以及和諧美麗兼容兼顧的鄉村建設。另參見楊團、劉建進、仝志輝主編：《探路鄉村振興的基層實踐：「鄉村振興探路者論壇」2021年度案例觀察》（北京：中國社會科學出版社，2022）。
- ㉘ 屈茂輝：〈農村集體經濟組織法人制度研究〉，《政法論壇》，2018年第2期，頁28-40。