袁梦. 项目下乡与新型集体经济发展——基于湖北A镇的实证分析［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2025，24（3）：69-78.
YUAN Meng. Project down to the countryside and the development of new collective economy——empirical analysis based on A town in Hubei Province［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2025，24（3）：69-78.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2025.03.007

# 项目下乡与新型集体经济发展
## ——基于湖北A镇的实证分析

袁梦
（江苏省社会科学院 社会政策所，江苏 南京 210004）

**摘 要：**国家项目下乡为中西部地区新型集体经济发展提供了新的机遇。在市场经营思路下，中西部地区农村集体利用项目资源进入产业市场、政策市场和资本市场，形成了产业建设型、工程投资型和企业入股型三种项目实践类型。但在集体与市场的具体互动过程中，三类项目分别遭遇了边缘性产业结构、选择性政策分配和负担性社会成本的结构约束，形成集体经济的经营劣势，造成资源耗散困境。实践表明，应改变“市场中的集体”视角，以“国家中的集体”视角重新定位新型集体经济，发挥集体制度优越性，促进国家项目资源与村庄公共需求的有效对接，为农民进入市场提供服务保障，为乡村振兴提供经济和组织基础。

**关键词：**新型集体经济；项目下乡；市场经营；集体制度；结构困境
**中图分类号：**F320.3 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2025）03-0069-10

## 一、问题的提出

发展新型集体经济，是深入推进农村改革和实施乡村振兴战略的一项重要任务。20世纪80年代农村改革以来，我国逐步建立起以家庭承包为基础、统分结合的双层经营体制。但是在市场化和城市化背景下，农村集体经营面临极大挑战，整体呈现弱化和边缘化趋势，广大中西部地区出现大量空壳村、薄弱村。农村税费取消后，农村集体经济组织进一步失去了增强“统”的职能的手段，集体统筹能力大大削弱[1]。2018年，习近平总书记在中央政治局第八次集体学习时指出，“发展新型集体经济，走共同富裕道路”。在这一历史背景下，发展新型集体经济的关键在于完善双层经营体制中“统”的问题。论文的研究对象聚焦于狭义的集体经济，即农村集体经济组织的经营行为和形态。

针对新型集体经济的发展路径，学界主要形成了以产权制度改革和集体组织创新为核心内容的市场化经营思路。基于经济学理论的思路认为农村集体经济增长需要具备产权明晰、产权激励、拓宽市场、延长链条和维持特色的理论条件[2]。当前中国农村实际与理论条件不符，存在集体经济组织管理低效率[3]，农村资源性、经营性资产长期缺乏转化为资本的机制[4]等问题，因此需要通过进一步赋权与市场化改革，赋予农村集体产权更加充分的发展权能，构建开放式、包容性的集体经济发展制度架构[5]，激活农村“沉睡的资本”。其具体实现方式包括：首先，通过产权明晰促进资源的有效配置。按照产权理论，界定模糊的产权必然损害经济效率，由于传统农村集体经济组织共同共有的产权制度归属不清、权责不明、管理不善等[6]，农民利益受到损害。以土地资源为例，产权结构细分能够激活农村要素市场交易，实现农业适度规模经营和推动农村金融发展[7]。其次，通过组织创新建立适应市场的有效经营机制。例如相关研究指出集体经济组

**收稿日期：**2024-12-25 **修回日期：**2025-02-18
**基金项目：**国家社科基金重大项目“农村社区治理创新问题研究”（22&ZD173）
**作者简介：**袁梦，研究方向：农村社会学。

织法律地位缺乏、成员权不清晰、法人治理结构不完善、长效发展机制缺乏等[8]，亟需进行制度和组织创新[9]，主张构建集体经济组织内部共识决策和外部合作经营的双层治理框架[10]，形成资源共建、社会共治和成果共享的发展体系[11]。因此，该思路强调新型集体经济是按照现代产权制度要求、以集体所有和股份合作为核心、通过劳动者的劳动联合或资本联合实现共同发展的经济组织形态[12-13]。“资源变资产、资金变股金、农民变股民”的农村三变改革是集体经济增长的重要制度设置[14]。

总体来说，既有研究围绕新型集体经济发展建构了丰富的理论设想，主要具有两个预设：其一是将新型集体经济发展目标主要确定为从市场经济中获得经济收入的增长，其二是在新型集体经济发展方式上强调通过制度和组织改革增强农村集体的市场经营和竞争能力。但是较少研究关注集体经营的具体实践样态和复杂社会结构，发展集体经济必须在特定结构条件下寻找平衡和突破。在广大中西部地区，国家项目资源下乡成为新型集体经济发展的重要背景。在脱贫攻坚时期，为促进贫困地区薄弱村的发展提升，国家以产业项目的形式划拨大量专项资金用于村集体经济发展，由此各地积极探索和创新模式，这为在实践中考察新型集体经济的有效实现形式提供了契机。

在项目下乡背景下，中西部地区新型集体经济发展究竟呈现怎样的实践逻辑和效果？是否实现了壮大集体经济的目标？这些实践对于探索集体经济有效实现形式具有怎样的启示？为回答这些问题，论文以湖北A镇2016年至2020年集体经济发展状况为例，采用“集体—市场”互动的结构分析框架，尝试分析国家项目下乡背景下中西部地区新型集体经济的实践逻辑、结构环境与现实困境，为探索新型集体经济的有效实现路径提供思路。具体分析思路如下：第二部分介绍A镇“村级集体经济发展项目”的实践样态；第三部分分析集体经济发展项目的结构条件，表明中西部地区集体经营的结构劣势；第四部分进一步反思和讨论中西部地区新型集体经济的发展方向。论文经验材料来自笔者2020年5月和2021年6月在中部A镇的两次调研，按照学术惯例，地名人名均为化名。

## 二、市场导向：项目下乡背景下的新型集体经济实践

为扶持集体经济发展，2015年财政部印发了《扶持村级集体经济发展试点的指导意见》指导开展项目扶持集体经济的试点工作，提出各地按照试点乡村的资源资产状况和区位条件，科学合理地确定试点项目。此后，党和国家继续出台了一系列政策措施扶持薄弱村的集体经济发展，因而项目资源成为许多中西部村庄发展新型集体经济的重要条件。

论文以脱贫攻坚时期湖北A镇集体经济发展情况为例，全镇23个行政村中，有1个村曾被评定为深度贫困村，有10个村曾被评定为重点贫困村，其他均为一般贫困村，全镇各村集体经济薄弱。从2016年起，每年A镇各村都能获得专项项目资金用于集体经济发展；2019年该镇所有村庄全部脱贫，不过继续以乡村振兴衔接资金的方式获得项目资金。这些项目统称为“扶持发展新型农村集体经济”项目（下文简称集体经济发展项目）。从2016年截至2020年底，A镇共发展项目101个，共1600多万元资金。

### （一）市场经营：集体经济发展项目的基本思路

项目资源的支持一方面为集体经济发展提供了基本资金条件，另一方面也为其发展设定了市场性、安全性和福利性的基本思路，为新型集体经济发展建构了基本框架。

第一，市场经营是集体经济发展的主要方式。以A镇集体经济发展项目为例，项目资金使用在内容上限制为基础建设和产业发展两部分。其中要求基础建设占比大约40%，产业发展占比60%。为了提高基层发展积极性，项目还规定乡村集体每年必须用完资金，不能闲置资金。此外，项目资金的收益率要求在8%～10%。因此，推动集体经济积极参与市场，实现集体经营收益，促进集体经济持续发展成为新型集体经济实践的主要内容和方向。

第二，安全稳定是集体经济发展的底线要求。在项目资金的具体使用过程中，为了完成提高集体经济收入的目标任务和防止基层乱作为，

国家和政府一方面希望集体能够积极参与市场获得经营收入，另一方面又对资金使用内容具有严格规定以避免风险性。A镇的集体经济项目接受县及县级以上政府的严格审查监管，上级要求各村的项目资金不能流失，至少保住本金。如果出现资金流失等严重问题，项目相关负责人将面临问责风险。因此，基层在使用项目资金时一般会优先保障安全性，经营效益则退居其次。

第三，保障福利是集体经济发展的效益目标。集体经济发展兼具经济性与公共性特征[15]，其最终目标不是停留在集体经济本身，而是发挥公共效益。因此当集体经济获得收益后，如何合理有效分配对集体成员利益关系和村庄社会公平秩序具有重要影响。在脱贫攻坚和后脱贫时期，集体经济被视为带动贫困户脱贫和防止贫困户返贫的重要方式，因此集体经济发展项目通常规定集体经济发展要优先解决贫困户的就业和收入问题，其次可用于集体经营再投资、集体公益事项和集体成员股份分红。如A镇集体经济项目要求项目收益的80%以工资和分红等形式发放给贫困户，20%用于村庄公益事项。

**（二）三种类型：集体经济发展项目的实践样态**

在项目基本思路和总体要求下，A镇各村根据自身发展条件积极探索，形成多种集体经济发展实践形态。基于集体参与的市场类型差异，可以将这些实践分为三种类型，分别是产业建设型、工程投资型和企业入股型。

产业建设型项目是集体参与产业市场的项目类型，即将项目资金用于扶持村集体建设经营性资产，然后村集体利用这些资产自主经营或对外租赁以获得收益。这类项目旨在盘活农村资源，通过基础设施等方面的投资实现资源的资产化，使村集体以直接经营资产的方式参与市场，并有助于孵化农村产业。与全国其他中西部普通乡镇一样，A镇工商业不发达，且农地是最主要的资源，因此主要将项目资金投入到农业性资产建设当中，用于支持农业产业发展，例如建设大棚设施、开发鱼塘、平整农地、置办苗木等。在产业建设型项目扶持下，A镇村集体发展出药材种植、水果种植、水产养殖、苗木种植等特色种养殖业。

工程投资型项目是集体参与政策市场的项目类型，即允许村集体将项目资金投入到具有国家支持和政策保障的工程中，如光伏扶贫、构树扶贫、电商扶贫、车间扶贫工程等。这些工程通常具有公益性特征，如有助于发展新能源产业、保护生态环境、带动贫困户就业等因而得到国家政策资金的支持。村集体参与这些工程只需要按照相应的规定要求进行资金投入和设施建设，既有助于实现部分公益效应，也能获得比较稳定的经济收入，因而最受村集体欢迎。A镇各村普遍参与了光伏发电工程，每个村投资额为20万～40万元。

企业入股型项目是集体参与资本市场的项目类型，即支持村集体将项目资金以资本方式入股到地方企业中，从而获得稳定的分红收入。从项目设计上看，该类项目一方面希望通过“资金变股金”的方式推动村集体参与市场获得收入，另一方面也设想可以通过资金入股支持乡村企业发展。相较于产业建设型项目和工程投资型项目，在企业入股型项目中，村集体无需直接参与市场经营，而是从地方企业获得固定分红，因此市场风险相对较小且政策依附性更弱，使得企业入股型项目成为近两年政府更加推崇的模式之一。如A镇2020年共获批24个发展项目，其中4个是产业建设型，20个是企业入股型。

在项目支持下，中西部地区的村集体通过参与产业市场、政策市场、资本市场等多种方式，充分挖掘市场空间和寻找市场机会，积极探索集体经济有效实现形式。从实践效果看，一方面从收入账目上看，项目支持实现了集体快速增收目标，如A镇各村基本达到每年5万元的收入标准，但另一方面从运作效益来看，在集体与市场的具体互动过程中，这些项目实际并没有取得理想的发展效益，而是遭遇了多种结构性困境。

## 三、经营劣势：新型集体经济实践的结构分析

乡村是集体经济发展项目实施落地的核心场域。国家和政府试图以项目的方式为中西部地区村集体提供参与市场经营的机会，但这并不能改变结构条件对集体经济发展的客观约束。乡村场域中市场条件、治理结构和社会基础共同构成项

目运作的多维结构环境，使得产业建设型项目、工程投资型项目和企业入股型项目分别面临着边缘性产业结构、选择性政策分配和负担性社会成本等问题，最终影响着集体与市场的互动效果，造成市场导向的集体经济产生困境。

**（一）边缘性产业结构与经营风险**

在产业建设型项目中，集体通过直接经营产业进入产业市场。但是一方面受到资源禀赋结构的约束，农业产业是广大中西部农村集体的最优选择；另一方面集体经济组织作为产业经营的主体，在管理能力和结构上受限于社会基础结构的制约。这些条件决定了大多数中西部村集体产业都在全国产业结构中处于边缘性位置，因而必然面临利润低、风险大的问题。

首先，市场比较优势决定了利润低、风险高的农业产业是中西部地区产业经营的主要选择。在特定的发展水平，一个经济体的要素禀赋结构是给定的，决定着最优产业结构，也就是比较优势[16]。这决定了全国产业布局存在区域差异，围绕长三角地区、珠三角地区和京津冀地区三大经济重心，全国经济区域可以划分为市场中心地带、半市场中心地带和非市场中心地带[17]。沿海发达地区的农村位于市场中心地带，其特征是村庄工业化，村集体可通过出租土地获得较高收入，某些村集体收入可高达几百万元。相较之下，广大中西部地区农村基本属于非市场中心地带，该地带工业基础薄弱，当前也不再具备工业发展的优势条件，因此利润低的农业成为该地带农村的主导产业。

在农业产业中，大宗粮食作物价格稳定但利润较低，难以通过种粮致富，因而发展经济作物种植、休闲农业等农业产业就成为当前中西部地区农村集体经济发展的新选择。但在全国市场总份额中，中西部地区数十万村庄共同分享只占GDP比重9%的农业产值，这必然决定农业产业效益不高且竞争激烈，从而造成农村集体经济都容易遭遇较大市场风险。

案例1：土坳村的吴茱萸基地是项目支持发展的亮点产业。该村张书记是在外做生意的老板，2014年回村担任书记。由于该村具有种植吴茱萸（一种中药材）的历史传统，张书记判断吴茱萸具有发展前景，上任后就想带领全村人种植吴茱萸致富。在2016年“村级集体经济发展”项目的支持下，该村集体扩大规模发展了66.67公顷（1000亩）的吴茱萸种植基地，目前已投入120万元的项目资金。在2019年之前，吴茱萸市场还未饱和，因此该村每年能有一定收益。但在2019年之后，由于各地都开始种植，吴茱萸市场逐渐饱和，市场价格从最高价400元/公斤持续下跌到40元/公斤，由此该项目已经开始出现亏损。

其次，由于经济精英流失和具有公益性要求，集体经济组织在经营管理上不具有竞争优势。一方面，在工业化和城镇化趋势下，大量中西部村庄劳动力外出务工，村庄面临经济精英流失问题。村庄经济精英具有经济头脑、管理能力、经济社会资源等优势，能够敏锐地捕捉市场信息。其产生既具有偶然性也具有必然性，偶然性体现为经济精英在某些特定村庄出现的可能性总体是随机的，必然性则体现在只要当村庄具有一定产业优势或发展潜力的客观条件时，经济精英就会捕捉这些市场机会。因此在全国性市场结构中，中西部村庄并不具有经济发展的明显优势，必然面临经济精英外流问题。即使在政策推动下，少数村庄经济能人回乡担任村干部，也难以持续和普遍推广，还可能带来富人治村困境。另一方面，集体经济发展项目要求集体产业需要通过雇工和分红等方式完成扶贫任务，这与提高集体经营效率之间存在冲突。在实践中，贫困户通常劳动能力较弱，务工效率较低，甚至存在要挟集体的问题。

案例2：五河村村书记在总结吴茱萸基地项目失败的经验时，认为村集体产业与家庭经营中劳动力性质的差异是导致两者在生产成本和劳动效率上存在较大差距的重要原因。家庭经营是自主劳动加上少量的市场雇工，而村集体产业大多是雇佣贫困户。例如在打药和施肥环节，相比市场正常雇佣工，贫困户经常存在劳作不认真、打药不精细、施肥只撒不埋等问题，因为他们知道这是政府要求的福利性岗位，认为是他们的权利。所以村集体经营必须打三次药，施三次肥，而家庭经营只需打两次药，施两次肥。一年用工成本计算下来，在家庭经营中1亩只需投入3～4个工，村集体产业却需要投入6～7个工，比家庭经营成本至少贵1倍。面对贫困户的劳动问题，

书记表示既不能辞退也不能扣工资，甚至有些贫困户“不请自来”，因而没有有效的管理办法。

因此，村集体的产业经营普遍遭遇高风险问题，“投资大、亏损多”成为常态。在投资方面，小型投资在二三十万元，大型投资则在百万元以上；但在运营方面，这些产业基本都呈现亏损状态。即使是将集体资产租赁给大户经营，也普遍面临经营失败问题，使村集体难以收回租金。表1呈现了A镇具有代表性的产业建设型项目的发展情况。在经营亏损情况下，大多数村集体无力偿还，可能产生新型村级债务，并需要依靠国家和政府兜底。

**表1 A镇代表性产业建设型项目发展状况**

| 项目内容 | 经济效益 |
| --- | --- |
| 金村种养殖合作社（苗木基地） | 投资30万元，暂无收益 |
| 金村菊花基地 | 投资30万元，经营亏损 |
| 石水村杂柑基地 | 仍在投资阶段，无收益 |
| 土坳村吴茱萸基地 | 投资120万元，2019年以前有收益，2019年以后已出现亏损 |
| 五河村吴茱萸基地 | 投资159万元，经营亏损 |
| 五河村杂柑和油菜基地 | 投资60万元，杂柑冻害，油菜干死，经营亏损 |
| 五河村知母种植 | 在吴茱萸基地进行套种。由于吴茱萸亏损，知母也两年未收，全部烂掉，经营亏损 |
| 昌田村龙虾养殖 | 投资20万元，租给大户养殖亏本，租金未收 |

### （二）选择性政策分配与低效运作

在工程投资型项目中，集体实际是以参与政策市场的方式实现经营。由于这些政策机会是相对稀缺的，其经营效果就取决于集体能否竞争到参与具有国家和政府保障工程的政策机会。这类政策机会分配通常受到政府帮扶原则和村集体积极争取的影响，形成最弱村和亮点村的两端分配逻辑，从而造成非平衡发展和运作低效。

首先，政府在政策分配上遵循逆市场配置的帮扶原则。为完成集体经济发展目标，政府的首要工作就是扶持薄弱村。村庄越贫困、集体经济越薄弱，就越需要被帮扶。因此，在政府统筹分配下，很多优惠政策机会的分配标准首先会以地区和村庄贫困程度为依据，而非集体经营能力和条件，其实质是依靠政府兜底完成底线任务。例如A镇属于经济薄弱的地区，因而从2017年至2019年三年都获得了光伏产业工程的优惠政策。在全镇内部，光伏产业工程的指标分配和实施是优先从深度贫困村开始，五河村作为深度贫困村第一批获得指标，2019年以后其他村庄就没有机会申请了。

其次，村集体也可以通过积极联系政府以争取更多经营机会。政府在分配政策机会时除了要考虑帮扶，也要考虑相应工程落地问题，以保障工程实施的安全性和有效性，这就需要考察村庄的治理能力与水平、村庄环境基础条件，尤其是需要在村庄内部建设基础设施的情况下。为了获取更多发展机会，一些村集体就会积极向政府申请各种各样的工程项目，这既有助于改善村庄基础设施环境，也可以实现对政策市场的投资，与政府建构良好的互动关系。如果遇到政府有好的发展政策，这些村集体就能够优先获得发展机会。

案例3：山峰村是A镇的亮点村，也是重点贫困村。从2018年该村开始积极向政府申请项目，至今该村已获得四个大项目和许多小项目。四个大项目包括：（1）镇基建项目，以山峰村为中心的5个村可获得共1亿元的资金用于土地平整、公路建设等建设；（2）部门基建项目，每年有30万元用于基建，由水利、公路、交运等部门出资；（3）2019年美丽乡村建设项目，计划市财政1700万元；（4）住建局宜居村庄项目，计划760万元，目前已给60万元。该村支书说：“现在项目对我来说一点也不愁，没有项目报不上的。”在该村的积极争取下，2018年和2019年连续两年都申请到了光伏发电工程指标。

因此，依靠国家政策补贴，村集体收益能够得到稳定保障，但这些发展机会是极为稀缺的，通常在村庄中呈现“两头高、中间低”的分配特点，即优先得到这些机会的往往是集体经营最弱的村庄或者集体最善于跑项目的村庄。但从工程本身来看，其实施效益较低。以A镇各村光伏发

电工程为例（如表2所示），由于自然条件差异，各村在发电效率上存在差别，但多数村庄普遍不具有发展光伏产业的最优条件，生产出来的电量少、价格高，实际上缺乏市场竞争力。该镇各村电售价是1.13元/度，电厂收购市场价为0.41元/度，两者之间的差价由国家、省、市和县进行四级补贴，总计0.72元/度。另外，相比于投资额，这类项目收益回报率较低，要真正收回投资成本至少需要十年时间，而且还未包括资产损耗等。

表2 A镇代表性工程投资型项目发展状况

| 项目内容 | 经济效益 |
| --- | --- |
| 五河村光伏发电 | 2017年投资40万元，收入3万元/年 |
| 凤凰村光伏发电 | 2017年投资20万元，收入2万元/年 |
| 山峰村光伏发电 | 2018年投资30万元，2019年增加30万元，收入14万元/年 |
| 石水村光伏发电 | 2018年投资30万元，收入4万元/年 |
| 湖天村光伏发电 | 2018年投资40万元，收入5万元/年 |

### （三）负担性社会成本与合作难题

在企业入股型项目中，集体通过以投资企业的形式参与资本市场。集体与企业的合作关系决定了集体经济发展效益。但集体经济发展的项目要求与企业的市场经营特点之间存在冲突，具有难以平衡的合作困境。

首先，集体经济发展项目的稳定性收益与企业市场经营的必然风险之间存在矛盾。集体经济发展项目强调收益稳定性，但企业经营必然面临市场风险，因此为避免风险，集体经济发展项目倾向采用贷款付息形式入股合作，即集体每年享受8%～10%的固定利润，不接受风险共担责任。但对于企业来说，相较于银行4%左右的利息，项目资金收益率偏高，并不划算，因此倾向股份合作形式，这样可以共担风险，减小企业资金压力。

其次，集体经济发展项目的附带性责任与企业市场经营的成本计算之间存在矛盾。集体经济不是纯粹的经济组织，需要负有政治与社会的责任[18]，因此集体经济项目要求企业接受项目资金的同时也要承担解决贫困户就业问题的责任，从而会增加企业经营成本。从设想上看，贫困户在企业就业是通过劳动力交易获得收入，双方关系是平衡的。但实际上贫困户在企业就业仍然存在不积极、效率低等问题，而企业经营必须追求高效率，所以有时企业为提高效益甚至就直接支付固定工资，且不要求贫困户进厂工作。因此，对于企业而言，接收集体经济发展项目的入股资金实际是配合政府承担社会责任。

案例4：A镇集合了8个村共295万元的项目资金入股到某私营旅游公司的峡谷旅游项目中。但3个月后，由于旅游项目经营欠佳，企业老板认为需要向集体支付的收益过高，坚持不愿意继续接收资金。在镇政府协商下，老板退回本金，并支付了3万元的利息。但镇政府又为寻找其他合适的企业感到困扰。

因此，在企业入股型项目中，集体与企业并非平衡的市场合作关系。结果是由于负担过重，大多数企业实际都不愿意接收这类项目资金。尤其是龙头企业，它们本身是地方政府、金融部门的重点服务对象，能够低成本地获得惠农贷款，没有必要吸收村集体入股资金。相反，许多由于经营能力弱、经营风险高、无法从银行获得贷款的小型企业具有融资需求，但这又必然威胁到项目资金的安全。由此，寻找合适的入股企业就成为难题，这时基层政府和村集体要么采取找关系、攀交情、必要时施加行政压力等方式实现与经营能力较强企业合作，要么就承受入股经营能力较弱企业的高风险性，如表3所示。

## 四、项目有效：中西部地区新型集体经济的发展方向

在项目下乡背景下，大量集体经济发展项目给予了集体参与市场的机会，试图通过提高集体经营能力，实现集体经济的内生可持续发展。但考察发现，虽然集体经济的账面收入有所提高，在集体与市场的实践互动中，这些项目却普遍遭遇了结构性困境，集体经营实际亏损较多，集体统筹未有效增强。这些困境的启示是应改变“市

表3 A镇代表性企业入股型项目发展状况

| 项目内容 | 经济效益 |
| --- | --- |
| 昌田村入股镇回乡创业采摘园 | 入股30万元，每年获3万元入股分红资金 |
| 黄桑村入股生态农业发展有限公司 | 入股30万元，每年获3万元入股分红资金 |
| 凤凰村入股静怡鞋厂 | 目前鞋厂已倒闭，无收益 |
| 五河村入股养鸡场 | 入股15万元，养鸡场经营亏本，村起诉法院，追回本金 |
| 8个村共同入股峡谷旅游公司 | 入股295万元，老板强行退回入股资金 |

场中的集体”视角，以“国家中的集体”视角反思新型集体经济的发展方向，高效利用好国家项目资源，真正激活集体，发挥集体制度的优越性（如图1所示）。

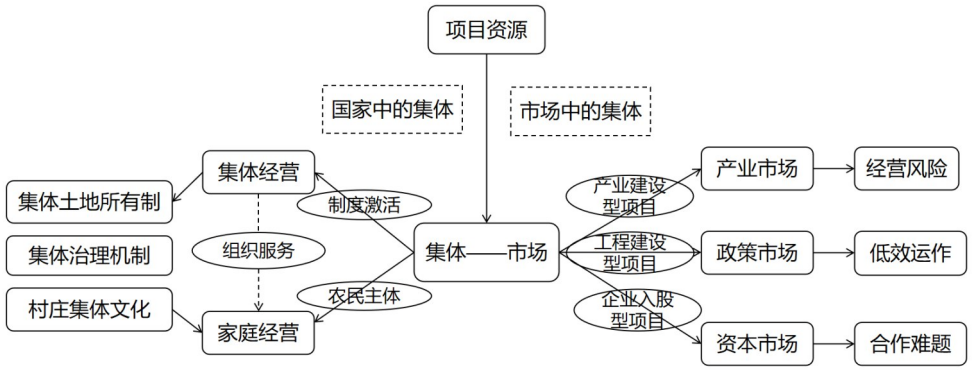



图1 关于新型集体经济发展的结构分析

**（一）“市场中的集体”：资源耗散困境**

以项目资金扶持集体进入市场，壮大集体经济的发展思路，本质上是在“市场中的集体”视角下定位新型集体经济，认为集体经营的问题是集体物质资源不足的问题。在当前市场化背景下，集体经济作为微观经营主体只有与宏观市场经济体制相对接，才能构建集体经济的有效实现形式[19]。由此集体成为一种狭义的市场经济主体，新型集体经济的内涵演变为以增收致富为目标，以市场经营为实现方式，最终形成农民股份分红的经济形态。集体制度的市场化改造成为集体经济的必然结果。

但是从上文分析来看，市场导向的集体经济发展项目在实践中由于客观结构条件的约束，集体面临市场经营劣势，最终将造成资源耗散困境，难以增强集体经济实力，而且给国家和基层社会带来诸多不利影响，影响社会秩序稳定。

第一，浪费大量国家项目资金，给基层政府和乡村集体带来债务风险。虽然在使用过程中项目资金受到严格监管，有效预防了项目资金滥用问题，但由于大部分项目运行实际处于亏损或维持状态，导致了项目资金使用低效或无效。此外，在项目落实过程中通常需要地方配套投资，大部分乡村集体由于资金匮乏只能以债务方式进行配套，经营失败后乡村集体将面临着几十万元甚至几百万元的新集体债务风险。

第二，许多创业农民和企业老板被卷入其中，给农业农村发展造成巨大损失。为减少市场风险，企业入股型项目成为越来越多乡村集体的经营选择。在项目资金和政策刺激下，许多农民萌生了投资农业产业的创业热情，但大部分创业都以失败告终，结果不仅集体资金遭遇损失，农民辛苦赚来的家庭积蓄也都亏损其中。

第三，集体经营失败的结构性困境打击着基层干部的工作积极性，影响集体持续发展。面对集体经济发展项目，基层干部心态非常矛盾，一方面他们有做实事、出贡献的积极性，但另一方面他们也认识到集体经营存在着结构性困境，陷入“做也不行，不做也不行”的难题中。为避免项目资金无效流失和有效应对上级问责，基层干部不得不通过形式化变通的方式进行应对。最终虽然能够完成集体经济收入增长的账面任务，但

却不能真正增强集体经营能力。这使基层干部的心理负担持续增强，工作积极性不断消耗，并产生对集体发展不信任感，影响集体持续发展。

**（二）“国家中的集体”：激活制度建设**

集体经营实践必须要在一定结构环境中展开，一方面结构是发展的限制性条件，另一方面结构也蕴藏着新的发展性机会。当前在集体与市场互动中集体经营产生的结构困境，是在市场化、工业化和城镇化等多重社会变迁趋势下塑造出的限制性条件。同时，当我们审视集体经营的整体结构条件时，可以发现市场化并非集体经营的唯一结构条件。国家对集体制度的塑造也构成集体经营的重要结构基础，这一视角可以称为“国家中的集体”。

我国集体经济中的集体来源于土地革命、集体化运动、“人民公社”、农村改革等历史延续，建立在集体所有制基础之上，具有国家性和政治性[20]。因此，在“国家中的集体”视角下，集体经济不仅是一种经济形态，更是总体性集体制度的有机组织部分，与集体治理、集体文化等紧紧结合在一起[21]，是联结国家与农民的有机制度体系。这意味着当前集体经营存在的问题不必然是物质资源不足问题，而是组织治理能力弱化的问题，因此制度组织建设是激活集体的另一条路径。因此，新型集体经济应以组织激活为目标，以服务保障为实现方式，最终促进农民积极参与市场。集体制度的实体化嵌入成为集体经济的发展方向。

历史实践表明集体经营弱化不只是单纯的经济收入增长问题，而是涉及到集体制度建设的问题。20世纪80年代以来我国逐步确立家庭承包为基础、统分结合的双层经营体制，家庭经营逐步成为农村经济的主体，释放了极大生产活力；集体经营在改革初期主要以乡镇企业和农业社会化服务等方式发挥作用，也呈现出较强经济活力。但到1990年代末，我国经济结构逐步发生调整，在愈发激烈的市场竞争下，大量乡村集体企业破产或改制，集体的产业经营陷入困境。在农业社会化服务上，集体主导的土地调整、水利建设维修等工作便利了农业生产条件，推动了农村经济发展。但2006年税费改革后，许多集体丧失了以税费提留为主的收入来源，也逐渐失去将农民组织动员起来的制度条件，导致越来越多集体无力提供小微型农业公共品和公共服务，集体统筹能力便迅速弱化。因此，从集体经营的发展历史看，加强集体经营能力关键在于如何通过制度建设重新激活集体组织动员作用。

集体经营的运作逻辑必须立足于农村社会结构特征。从农村社会内部需求看，中西部地区的集体经营应更多发挥服务保障的功能，以促进农民积极进入市场。在工业化、城镇化背景下，多数农民家庭致富的路径是直接进入市场实现就业，老人农业和中农农业成为中西部地区农村经济的主要形式[22]。这些村庄的发展困境不是农民对接市场的致富问题，而是内部合作治理成本问题[23]，比如农业设施、农田平整等公共建设。此外，在部分产业发展较好的专业村，并非通过集体经营获得“集体红利”[24]，或集体解决小农户与现代大市场对接问题[25]，其发展基础是农户主导的内生专业市场[26]，产业化路径是以小农户为主体、自下而上地吸纳市场[27]。政府和集体以产业结构调整形式直接参与经营的尝试往往以失败告终，表明政府和集体在产业发展中应更多将服务作为首要目标，而不是一味追求发展[28]。此时，集体的作用关键在于有效利用国家项目资金，协助建设现代化的农业基础设施和社会化服务体系，解决农村经济发展的公共性问题。

国家项目支持和集体土地所有制是当前集体经营的有效资源。从实践条件看，乡村振兴战略背景下的集体经济具有市场机制和国家发展战略的双重面向[29]，仅仅依靠市场力量难以有效发展壮大集体经济[30]。因此，当具备良好的市场条件时，集体经济发展需要尊重市场在资源配置中的基础性作用，如将集体资产出租是获得集体经济收入的主流形式。当不具备良好市场条件时，集体经济发展重点应该在于有效利用国家项目支持，解决农村内生发展问题，如利用农民集体土地制度基础将农民组织起来[31]，实现国家资源和农民需求有效对接的集体再分配功能。

因此，在“国家的集体”视角下，立足于总体性集体制度，集体经济发展最终目标是巩固和发挥集体制度的优越性，增强集体的统筹组织能力，实现公共效益。

## 五、结论

在乡村振兴战略背景下，国家项目下乡给中西部地区农村集体经济带来了新的发展机遇。在项目设置下，市场性、安全性和福利性构成集体经济发展的基本要求。由此集体积极探索寻找市场机会，利用项目资源进入产业市场、政策市场和资本市场，主要形成了产业建设型、工程投资型和企业入股型三种发展类型。但从实践效果看，一方面集体经济在账面快速实现收入增长，但另一方面项目实际运作效益并不乐观。

以“集体—市场”的互动结构为框架，考察集体经济发展项目运作过程发现，乡村场域中市场条件、治理结构和社会基础共同构成的多维结构环境，对市场导向的集体经济发展带来了多种限制约束。在产业建设型项目中，市场比较优势决定了利润低、风险高的农业产业是中西部地区产业经营的主要选择，经济精英流失和公益性要求的现实使得集体经济组织在经营管理上不具有竞争优势，因此在产业市场中，集体经济普遍面临“投资大、亏损多”的经营风险。在工程投资型项目中，受到政府帮扶原则和村集体积极争取的影响，通常形成贫弱村帮扶性配置和亮点村发展性配置的政策机会分配逻辑，因此在政策市场中，集体经济存在低效运作、非平衡发展问题。在企业入股型项目中，集体经济发展项目具有稳定性收益和附带性责任等要求，这与企业市场经营中的必然风险和成本计算存在冲突，因此在资本市场中，集体与企业存在极大的合作难题。

由此，在“市场中的集体”视角下，尝试以项目资金扶持集体进入市场，壮大集体经济的新型集体经济发展思路，实际带来的是资源耗散困境，而非集体经济实力增强。这启示我们重新审视集体经济发展的结构条件，反思新型集体经济的发展方向。在此基础上，论文提出采用“国家中的集体”这一启发性视角，集体经济不只是一种经济形态，更是联结国家与农民的有机制度设置。集体经营弱化不只是单纯的经济收入增长问题，而是涉及到集体制度建设的问题。集体经济的实现形式不必然体现为以市场经营的方式实现经济收入增长，而在于通过联结和理顺国家、市场与农民的关系，发挥集体的组织统筹功能，维持乡村经济、基层治理和社会文化的良性秩序，实现集体制度的优越性。

因此，在历史实践、社会现实需求和既有资源条件下，新型集体经济应以组织激活为目标，以服务保障为实现方式，最终促进农民积极参与市场。尤其对于中西部地区而言，集体经济发展需要充分利用当前项目资源下乡的条件，促成国家项目资源与村庄公共需求的有效对接，为乡村振兴提供经济和组织基础。

### 参 考 文 献

[1] 高鸣，芦千文．中国农村集体经济：70年发展历程与启示[J]．中国农村经济，2019（10）：19-39.

[2] 张应良，徐亚东．农村“三变”改革与集体经济增长：理论逻辑与实践启示[J]．农业经济问题，2019（5）：8-18.

[3] 李韬，陈丽红，杜晨玮，等．农村集体经济壮大的障碍、成因与建议——以陕西省为例[J]．农业经济问题，2021（2）：54-64.

[4] 陈雪原．关于“双刘易斯二元模型”假说的理论与实证分析[J]．中国农村经济，2015（3）：34-43.

[5] 高强．农村集体经济发展的历史方位、典型模式与路径辨析[J]．经济纵横，2020（7）：42-51.

[6] 方志权．农村集体经济组织产权制度改革若干问题[J]．中国农村经济，2014（7）：4-14.

[7] 王留鑫，姚慧琴．乡村振兴视域下农地“三权分置”与农村集体经济组织发展[J]．宁夏社会科学，2019（4）：109-113.

[8] 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（1）：116-122.

[9] 仝志辉，陈淑龙．改革开放40年来农村集体经济的变迁和未来发展[J]．中国农业大学学报(社会科学版)，2018，35（6）：15-23.

[10] 程郁，万麒雄．集体经济组织的内外治理机制——基于贵州省湄潭县3个村股份经济合作社的案例研究[J]．农业经济问题，2020（6）：43-52.

[11] 周立，奚云霄，马荟，等．资源匮乏型村庄如何发展新型集体经济？——基于公共治理说的陕西袁家村案例分析[J]．中国农村经济，2021（1）：91-111.

[12] 苑鹏，刘同山．发展农村新型集体经济的路径和政策建议——基于我国部分村庄的调查[J]．毛泽东邓小平理论研究，2016（10）：23-28，91.

[13] 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[J]．马克思主义与现实，2019（2）：166-171.

[14] 徐亚东，张应良．脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的

制度供给研究：以重庆S乡农村“三变”改革为例[J]. 农林经济管理学报，2021，20（2）：256-266.
[15] 杨团. 此集体非彼集体——为社区性、综合性乡村合作组织探路[J]. 中国乡村研究，2018（1）：394-424.
[16] 林毅夫. 新结构经济学——重构发展经济学的框架[J]. 经济学(季刊)，2011，10（1）：1-32.
[17] 贺雪峰. 半市场中心与农民收入区域差异[J]. 北京工业大学学报(社会科学版)，2020，20（4）：1-6.
[18] 周建明. 应如何看待村级集体经济——基于国家治理体系和治理能力的视角[J]. 毛泽东邓小平理论研究，2015（5）：10-15，91.
[19] 徐勇，沈乾飞. 市场相接：集体经济有效实现形式的生发机制[J]. 东岳论丛，2015，36（3）：30-36.
[20] 陈明. “集体”的生成与再造：农村土地集体所有制的政治逻辑解析[J]. 学术月刊，2019，51（4）：84-93.
[21] 陈靖. 解析集体:制度通道与治理实践[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2021，21（3）：96-106.
[22] 贺雪峰. 农业问题还是农民问题?[J]. 社会科学，2015（6）：64-77.
[23] 马超峰，薛美琴. 村集体经济再认识与集体经济再造——来自浙江省126个集体经济薄弱村的调查[J]. 经济与管理，2015，29（1）：90-94.
[24] 李武装. 重视中国农村集体经济的“统一经营”权[J]. 现代经济探讨，2017（2）：62-65，87.
[25] 许汉泽，徐明强. 再造新集体经济：从“产业扶贫”到“产业兴旺”的路径探索——对H县“三个一”产业扶贫模式的考察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2020，20（4）：78-90.
[26] 黄思. 乡村振兴战略背景下产业振兴路径研究——基于一个药材专业市场的分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2020，20（3）：26-33.
[27] 夏柱智. 中国特色农业产业化的村庄基础分析——以专业村为研究对象[J]. 贵州社会科学，2020（10）：163-168.
[28] 王春光，单丽卿. 农村产业发展中的“小农境地”与国家困局——基于西部某贫困村产业扶贫实践的社会学分析[J]. 中国农业大学学报(社会科学版)，2018，35（3）：38-47.
[29] 肖龙，马超峰. 从项目嵌入到组织社会：村级集体经济发展的新趋势及其类型学研究[J]. 求实，2020（3）：69-83，111-112.
[30] 张彬，熊万胜. 治理性发展：政府推动村级集体经济发展的新路径[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2020，20（6）：66-75.
[31] 贺雪峰. 乡村振兴与农村集体经济[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版)，2019，72（4）：185-192.

## Project down to the countryside and the development of new collective economy——empirical analysis based on A town in Hubei Province

YUAN Meng

(*Institute of Social Policy*, *Jiangsu Provincial Academy of Social Sciences*, *Nanjing* 210004, *China*)

**Abstract**: The national project down to the countryside provides a new opportunity for the development of the new-typed collective economy in the central and western regions. Under the concept of market operation, the rural collectives in the central and western regions use project resources to enter industrial market, policy market and capital market, forming three types of project practice: industrial construction type, project investment type and enterprise investment type. However, in the specific interaction process between collectives and market, the three types projects respectively encountered structural constraints of marginal industrial structure, selective policy allocation and unaffordable social costs, which led to the operation disadvantage of the collective economy and caused the dilemma of resource consumption. Practice shows that we should change the perspective of "the collective in the market", to "the collective in the country" to reposition the new collective economy, give play to the advantages of the collective system, promote the effective connection between national project resources and village public demand, provide service guarantee for farmers to enter the market, and lay economic and organizational foundation for rural revitalization.

**Keywords**: New collective economy; Project down to the countryside; Market operation; Collective system; Structural dilemma

（编辑：程俐萍）