杨晓婷，王涵，杨团. 新型农村集体经济相关概念辨析与实践探索——农村集体经济组织与新型农村集体经济学术研讨会综述［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2026，25（3）：1-10.
YANG Xiaoting，WANG Han，YANG Tuan. Conceptual analysis and practical exploration of the new-type rural collective economy ——Summary of the symposium on rural collective economic organizations and the new-type rural collective economy［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2026，25（3）：1-10.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2026.03.001

新型农村集体经济相关概念辨析与实践探索

——农村集体经济组织与新型农村集体经济学术研讨会综述

杨晓婷[1]，王涵[2]，杨团[3]
（1.北京工商大学 经济学院，北京 100048；2.首都经济贸易大学 工商管理学院，北京 100070；3.中国社会科学院 社会学研究所，北京 100732）

中图分类号：F321.32 **文献标识码**：A 文章编号：1671-816X（2026）03-0001-10

在全面推进乡村振兴与共同富裕的进程中，“三农”问题始终是关系国计民生的根本性问题。发展壮大新型农村集体经济，被视为夯实中国特色社会主义公有制基础、促进农民农村共同富裕、破解城乡二元结构、实现乡村全面振兴的核心路径与关键支撑。2025年5月1日，《中华人民共和国农村集体经济组织法》（以下简称“农村集体经济组织法”）的正式施行，标志着这一领域的改革探索进入了法治化、规范化发展的全新阶段。

2025年11月29日至30日，由北京大学非营利组织法研究中心、清华大学人文与社会科学高等研究所、中国人民大学乡村治理研究中心联合主办，北京农禾之家农村发展基金会承办的“农村集体经济组织与新型农村集体经济学术研讨会”在北京大学顺利召开。本次会议共收到222位作者投来的论文135篇。这些作者来自高校、科研院所等110家机构，地域涵盖25个省（自治区、直辖市）及美国旧金山地区。作者中80%以上为青年学者及在校硕博研究生。来自北京大学、清华大学、中国人民大学、复旦大学、浙江大学、武汉大学等高等院校，中国社会科学院、中国农业科学院、广东省农业科学院等科研院所，以及《山西农业大学学报（社会科学版）》《经济导刊》学术期刊等72家单位、百余名专家学者和师生参加了会议。研讨会设置了主旨演讲、圆桌讨论及四个平行论坛，议题涵盖“概念辨析与理论探索”“历史脉络与政策分析”“实践推进与策略分析”等维度，体现了研讨的广度与深度。

会上，中国社会科学院社会学研究所研究员杨团、清华大学人文与社会科学高等研究所教授严海蓉、中国人民大学农业与农村发展学院教授仝志辉、北京大学法学院副教授金锦萍、中山大学哲学系教授徐俊忠等众多学者，围绕“特别法人的法律定位与实践”“乡村共同体与公共性再造”“合作经济与集体经济”“农民集体＋道路与城乡关系”“乡村社会再组织化”“集体组织的功能张力与策略”“发展集体经济的实践道路”等议题，进行了富有建设性的思想碰撞，在某些关键问题上形成了一定的共识，同时也明确了未来需要持续探讨的方向。

收稿日期：2026-01-10 **修回日期**：2026-02-10
基金项目：北京市社会科学基金青年项目“城乡融合视角下北京市新型农村集体经济高质量发展的机制研究”（25BJ03213）
作者简介：杨晓婷，研究方向：集体经济，基层治理。
通讯作者：杨团，研究方向：社会政策，公益慈善，农村集体经济组织。
致 谢：感谢本次会议组织方和与会学者的支持，感谢在写作中农禾之家研究组刘建进、仝志辉、金锦萍、严海蓉、陈义媛、江宇等教授直接提出的修改意见，以及秦彩凤、张双彦、张龙、王东宾、刘闯、吕松波、吴一恒等农禾之家研究组青年营成员所给予的帮助。

本文仅对该次会议上争论较多的五个焦点问题进行阐述，限于篇幅，有些观点尚未能纳入。

一、如何理解农村集体经济组织的性质及其与新型农村集体经济的关系？

明确农村集体经济组织的法律性质，是探讨新型农村集体经济发展的理论前提。中国社会科学院社会学研究所研究员杨团认为两者是“体”与“用”的关系，即农村集体经济组织是承载新型农村集体经济形态的“法理基础”和“组织实体”，是特别法人。新型农村集体经济是组织实体激发农村市场活力，突破单一经营、激活沉睡资产、抱团联动发展等多种经营方式和业态的使用表现。农村集体经济组织之所以被赋予“特别法人”身份，是因其兼具“社区性、公共性”和“经济性、企业性”的双重属性，使之与纯粹追求利润最大化的公司，以及基于契约自愿联合的农民专业合作社等典型市场法人存在本质区别。其“特别”之处，恰恰在于其根植于社区，并法定承担和支持土地管理、成员社会保障、社区公共服务等方面的公共性治理职能，以及法定承担引领新型农村集体经济发展方向和拓展发展空间的公共性经济职能。值得注意的是，当前社会出现的将股份经济合作社、强村公司等多市场主体误认为农村集体经济组织，以及将村民委员会（简称“村委会”）与农村集体经济组织权能混淆、资产归属不清这两大问题，迫切需要以普法教育和集体资产“权属归位”的工作予以化解。

从法律视角，北京大学法学院副教授金锦萍进一步指出：农村集体经济组织被《中华人民共和国民法典》（简称“民法典”）确立为特别法人，但是未能对其为何属于和属于哪类“特别法人”做出确切的法理解释，只有将其界定为“非政府公法人”，才能系统理解其全部特殊制度安排的逻辑基础。“特别法人”这一组织形式处于公法与私法的交叉范畴：它既非行使国家权力的行政机构，亦非纯粹追求利润的私法主体，而是在承载集体所有制与农村基本经营制度等公共政策的特定法律框架下，经由法律直接塑造并赋予独立人格，以履行特定公共经济职能与社会保障使命的法人实体，具有三大特点：

第一，其存在的根本目的具有显著的公共性特征，核心在于实现并维护“成员集体”的共同利益，统筹集体资产的保值增值与社区成员的社会保障，而非服务于个别出资者的资本回报最大化目标。其设立与退出机制具有历史性与法定性特征，法人资格的取得本质上是对历史上经由农业社会主义改造所形成的、以土地集体所有为核心的社区经济共同体进行法律层面的事后确认与人格化赋予，而非基于成员当下自由意志的契约创设；同时，法律对其适用破产程序加以限制，旨在保障其作为农村基本经济制度核心载体的功能持续与组织稳定。其成员资格制度凸显身份性与社区性特点，资格的取得主要依据历史渊源、户籍归属以及与集体形成的稳定权利义务关系，是一种基于社区成员身份、法定取得并承载生存保障功能的资格权利，与基于出资合意而获得的股东资格存在本质差异。

第二，其治理结构遵循民主性与代表性原则，以成员（代表）大会为核心的决策机制，本质上是特定社区范围内就集体公共经济事务开展的民主协商与决策过程，代表并执行的是“成员集体”的共同意志，以确保组织的各项活动始终服务于集体公共利益。其财产规则集中体现了不可分割性与功能复合性，所有财产依法归属于“成员集体”整体。法人仅为代表行使所有权，这从根本上否定了资产分割到个人的可能性；在此基础上，法律对集体财产实行分类管理，针对保障成员基本生计的耕地等资产、提供公共服务的设施以及用于市场化经营的资产，分别设定不同的使用、处分与收益规则，尤其强调对核心保障性资产处分的严格限制，并在收益分配上强制优先提取公积公益金，以保障社区的公共积累与福利支出。

第三，其适用范围呈现复合性特征。当它以平等主体身份参与市场交易时，固然需遵循合同法等民商法的一般规范，然而，其作为组织体的设立依据、权力来源、核心职能、内部关系（如成员资格认定、收益分配）及对其的监督管理，则由《农村集体经济组织法》这一特别法进行规制，并始终受到公法领域中关于公共利益、公平分配及权力正当行使等原则的约束。因此，任何试图将其简单归类为一般（或典型性）“市场主

体”并直接套用《公司法》逻辑的认知与实践，都将严重误解其制度本质，可能导致其公共职能虚化或者治理目标扭曲。上述特征的有机统一，共同奠定了农村集体经济组织作为特别法人的独特法律地位，也明确了其区别于普通私法主体、其他公法人的核心特质。

从中国式现代化全局视角，国家发展和改革委员会宏观经济研究院研究员高梁强调了《农村集体经济组织法》的重要性。他指出，当前讨论农村集体经济组织的法律界定、功能及内涵外延非常重要，有助于宣传和贯彻这部法律。特别是梳理新中国成立以来农村经济的组织化过程及合作经济的理论基础对未来发展具有重要意义。应从中国式现代化的大概念出发，重新考虑农业农村现代化与整体现代化的关系，关注城镇化率提升对城乡二元结构的影响。发展农村集体经济与乡村治理能力现代化需同步进行，这是中国乡村振兴的必经之路。

中山大学哲学系教授吴重庆认为，《农村集体经济组织法》明晰了农村集体经济组织的地位，为其提供了合法身份。城乡二元体制在现阶段成为保护乡土的一道新的防线。

为深入理解农村集体经济组织的性质和地位，中山大学哲学系教授徐俊忠从马克思主义政治经济学的视角，对不同的现代化模式进行剖析。他提出，“农村屈服于城市的统治”是资产阶级现代化模式的固有弊端，而马克思、恩格斯提出的破解之道，核心在于把工业和农业结合起来，促使城乡对立逐步消除，特别是引导小农通过集体化摆脱分散状态，发展多种产业。中国共产党领导下的合作化、集体化及后续探索，应该被视为马克思主义“农民集体＋”道路的中国实践，尽管道路曲折，但始终是党领导农村现代化发展的底层逻辑。在《农村集体经济组织法》的保障下，这条道路有望破解城乡二元结构，为“全球南方”国家提供“中国式现代化”的独特样本。中国社会科学院情报研究院编辑李展硕从历史法理层面指出，农村集体经济组织的“服务性”组织目的可追溯至革命根据地时期对合作社法人组织目的的定位。这种以服务为首要追求并兼顾正常利润的目的，与小农户的“社区集体理性”相契合。

基于长时段的历史视角与多省份田野调查，内蒙古大学蒙古学研究中心研究员达林太以1949年以来中国乡村“组织化—去组织化—再组织化”的变迁过程为主线，系统梳理了乡村治理体制的演进脉络，进而聚焦于乡村振兴背景下的“再组织化”实践，发现存在精英俘获、土地政策僵化等导致的“分利秩序”“制度空转”与“社会撕裂”困境。而一个被赋予“特别法人”地位的权责清晰、能够有效整合与代表成员整体利益的农村集体经济组织，正是打破这一困境、重塑乡村公平社会秩序不可或缺的制度保障，对于防止国家资源被少数人攫取具有关键作用。

二、如何认识农村集体经济组织与村民委员会的关系？

2022年出台的《民法典》将农村集体经济组织与村民委员会明确规定为互不隶属的、相互独立的特别法人，二者之间不存在替代问题。但在客观实践中，绝大部分地区的农村集体经济组织被虚置，村集体与村民之间土地承包合同、宅基地的使用、村集体资产的处置、国家征地补偿费的使用与分配等重要经济职能，都是由村委会代行的。2024年《农村集体经济组织法》出台。2025年修订并在2026年1月1日生效的《中华人民共和国村民委员会组织法》删除了原法中村委会可代行农村集体经济组织的经济功能条款，这些事项已被《农村集体经济组织法》明确为由农村集体经济组织成员大会行使的职权。这部法授权农业农村部门负责管理农村集体经济组织的工作。目前，农业农村部门已经安排工作部署，要求村级组织开展并完成相应的“权属归位”和“账套分设”工作。“权属归位”要求村级集体资产由村委会、村民小组归为农村集体经济组织名下登记；“账套分设”要求村委会和农村集体经济组织的会计账套不可混同，每年须分设记账。但是，近几十年来，村委会替代农村集体经济组织行使其职能，不仅在工作实践上也在思想意识上形成了历史惯性。《农村集体经济组织法》实施之后，首先需要从思想上分辨清楚，村委会与农村集体经济组织在村级区域内是性质、功能不同的两类特别法人。农村集体经济组织履行经济职能并依法支持村委会行使社区服务和社区治理

职能。两者间的关系，并不适合用“政经分离还是政经合一”这类传统话语表述，本次会议研讨只是借用了这个表述方式。

从“政经合一”视角，部分学者从历史传统与现实治理效能出发，分析了当前“政经融合”样态的复杂性与内在差异。温州大学马克思主义学院教授王习明认为，“政经合一”又称“村社合一”，是指村委会与农村集体经济组织的组织机构、组织功能、组织成员的基本合一。“政经合一”不仅具有法理依据、延续了秦朝编户齐民与人民公社体制的简约治理传统，而且符合新时代加快农业农村现代化的现实需要，其最主要的功能是解决单个农户办不了、办不好、办起来不经济的事。华中农业大学文法学院副教授罗峰认为“政经合一”能够促进中部地区农业型村庄整合盘活村内资源和对接上级政策资源。浙江师范大学法学院讲师卢祥波通过比较研究认为，在不同村庄均实行“政经融合”的总体性组织结构下，集体经济绩效的高低关键取决于政治引领能力、村庄经营能力和村庄治理能力。他认为，在法律层面“政经分离”可能是未来的趋势，但是在实践层面，政经是否真正分离可能还受各地发展阶段、地域特点、人口流动等因素影响，在短期内需要因地制宜和分类指导，无论分离还是融合都是为了乡村振兴和农民富裕。当下，有效整合资源并提升农村集体经济组织自主能力，是比争论组织形式更为紧迫的任务。

另一些学者从法治化、规范化发展的要求出发，强调“政经分离”对厘清组织形态、实现权责归位的重要性。他们认为，当前农村基层组织处于制度转型和组织变革阶段，农村集体经济组织在依法独立运行、有效履行公共职能、激发成员参与活力等方面仍面临严峻挑战。全国普遍存在着村委会代行农村集体经济组织职能、账目、项目决策等现象，导致农村集体经济组织的主体地位虚化、权责归属模糊、市场经营能力弱化。另一方面，有些地方村级成员的集体认同也面临深层危机。由于民主治理流于形式，成员权益保障在工作执行中存在漏洞，不少农村基层存在经济功能与社会功能之间的失衡，农村集体经济组织的内在凝聚力逐渐流失。这些学者倾向于应该尽快实现村委会与农村集体经济组织之间的“权属归位”与“账套分设”。

杭州土生管理咨询工作室负责人陈晶晶认为，《农村集体经济组织法》颁布标志着新的乡村秩序的生成。“政经分离”更准确来说是“村经分离”。为了与市场和政府部门打交道，党务、村务、经济事务职能上的分设比组织的分立更重要。美国金门大学全球学院硕士生刘帅指出，传统的“村社合一”体制逐渐暴露出其治理效能不足、集体经济薄弱、权责边界模糊等问题。他认为，历史发展的必然结果是“政经分离”，这有助于提升农村治理效率、促进经济发展、加强行政机构监督和提升反腐败能力。村委会承担村级治理职能，农村集体经济组织专事经济经营职能。明确职能划分有助于建立健全监督机制，构建充满活力的村庄全面治理体系，推动农村治理体系和治理能力现代化，实现乡村善治与共同富裕的双重目标。

沈阳师范大学法学院副教授阎其华在关于辽宁省改革的对策研究中指出，农村改革仍存在分配机制不规范、政经不分、市场化能力不足、治理体系不完善等突出问题。这不仅模糊了产权与责任主体边界，阻碍农村集体经济组织形成独立的市场人格和经营自主权，更易使其成为行政附庸或仅承担“二次分配”功能的工具，难以成为真正的市场竞争和发展主体。这种惯性严重制约了农村集体经济组织内在活力的激发。

对上述存在着的种种现实问题，杨团研究员明确指出，过去几十年普遍存在着的“村委会代行农村集体经济组织职能”是历史事实，而非法理上的“政经合一”。《农村集体经济组织法》的立法精神、具体条文都明确要求实现农村集体经济组织的资产“权属”，确立了其组织的主体性。但是，农村集体经济组织要依法取得特别法人的主体地位和身份，必须与村委会在职能、资产、账务、合同、印章等管理方面实现制度上的明确“分离”，这是履行《农村集体经济组织法》的必然要求，是当务之急，否则很可能出现该部法成为一纸空文，农村集体经济组织仍被虚置的现象。金锦萍副教授也提出，尽管当前实践中，村委会与农村集体经济组织之间仍存在着交叉情形，但两者的性质不可混淆：村民委员会法人的角色，本质上是“公共服务者”，代表全体村民

处理自治事务；而农村集体经济组织法人是“资产经营者”，代表集体成员追求经济利益，并以经济所得支持村庄发展社会利益。这种区分也体现在法律监管和内部治理上，农村集体经济组织需要建立完善的成员代表大会、理事会等现代治理结构，确保经营透明和民主决策，并与村委会的账目、资产进行清晰分离。当前，政策改革与立法趋势正不断强化这一界限。《农村集体经济组织法》已进一步细化了集体经济组织的法人地位、权责范围及其与村委会的协调机制。从整体上看，村民委员会法人与集体经济组织法人的关系可概括为“分离不分家”——在职能上清晰界定、各司其职，在运作中相互协作、相互支持，共同构成推动农村基层治理现代化和集体经济健康发展的双支柱。

显然，在农村集体经济组织与村委会分与合问题上，研讨会存在明显的观点分歧，对于《民法典》将村委会与农村集体经济组织认定为村庄内部两个平行的特别法人这一规定能否付诸实践，不少学者存有疑惑。

金锦萍副教授认为，尚需进一步厘清农民集体、村民委员会与集体经济组织的关系。在集体经济组织缺位或不健全时，《民法典》授权村民委员会代行其职能。这要求必须在法律上更精确地界定“农民集体”（所有权主体）、“村民委员会”（基层自治与公共服务组织）与“农村集体经济组织”（所有权行使与资产经营主体）三者的法律性质、职能边界与互动规则，彻底实现“政经分离”基础上的有效协同。

纵观未来的发展趋势，杨团研究员提出：今后乡村走向中国式现代化发展之路，重在依靠广大村庄发挥自身的主体性，而不是依赖国家大包大揽。国家主要通过法律和政策激励乡村基层发挥潜能，踔厉奋发，同时为全国乡村做兜底保障。《农村集体经济组织法》的颁布，是一道历史的界碑，表达了国家希望激励农村集体经济组织在乡村发展中争做中流砥柱的政治意愿。对于这一点，学界应该有清醒的判断和足够的信念。

三、如何辨析新型农村集体经济与合作经济、集体经济的区别？

“新型农村集体经济”自2016年中共中央、国务院颁布《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》首次正式提出后，对于新型农村集体经济的内涵是什么，与集体经济是否属于不同的概念，成为学界从理论到实践展开辨析的一个热点问题。此外，集体经济与合作经济是同一性质的不同表述还是不同性质的不同表述，它们之间有无相关和从属关系等等，学界也是长期众说纷纭。本次会议在这方面做了有一定深度的学术讨论交流。

（一）关于“集体经济”与“合作经济”的概念辨析

有学者表示二者存在根本性不同。中国人民大学农业与农村发展学院教授仝志辉提出，中国农村集体经济是通过农业合作化道路发展起来的，集体经济与合作经济有千丝万缕的联系。发展集体经济与发展合作经济虽然都有相应的法律和政策支持，但在具体的扶持政策、组织形式选择上容易被混淆。立足于发展集体经济，是要使集体经济能成为农村经济发展的基础性层面。这就要使得农村集体经济组织具有引导、链接和统合不同的市场主体来共同发展集体经济的能力，这里的不同的市场主体也包括农民专业合作社。仝志辉教授认为集体经济存在的根据有三方面：一是基于农业生产条件的整体性结构，要对农业生产条件进行整体涵养和整体利用；二是基于对广阔国土和农村地区的具体治理，要有人地永久结合的地域性的共同体；三是基于共同体不断变动和差异化的公共服务需求，要有及时和敏捷回应的在地服务主体。集体经济有中国的制度和思想本原，也有基于中国现代化进程的本土实践。在市场经济条件和城乡融合发展态势下，回答什么是发展集体经济既有的制度根基和可持续发展的路径，才需要辨清什么是“集体经济”与“合作经济”。集体经济的含义可以不依赖于合作经济的现有定义而存在。发展集体经济可以利用合作经济，至少可以利用合作经济的一些运行机制。作为两种经由不同组织主体、依照不同经营制度得以发展的不同经济形态，集体经济与合作经济各自在将来的发展规模怎样，有待历史和实践作答。

也有学者表示二者存在从属关系。中国信合联盟学术委员会副主任委员陈林提交的论文认为

集体经济应当回归合作经济本源，重在“合作与联合”，特别是要发挥生产、供销、信用“三位一体”的合作机制功能。然而，对于农村集体经济应该产生于合作经济主体间的进一步合作与联合的观点，部分参会者在会议间隙表达了不同意见，并就此问题进行了坦率的交流与讨论。

国务院发展研究中心研究员江宇就此问题指出，合作经济是生产资料私有者自愿联合起来形成的经济形态；集体经济具备合作经济的基本特征，同时在所有制基础、成员的相互关系、职能、政府政策支持、分配制度等方面与合作经济有区别。中国的农村集体经济源于历史上形成的村社共同体对自然资源的共同占有，以及新中国成立后集体成员长期共同劳动的积累，是社会主义公有制的实现形式，具有内在的社区性与公共性；而国际上通行的合作经济，一般以生产资料私有者的自愿联合为前提。他认为，我国50年代的农业社会主义改造完成后，农村的经济形态就是集体经济。无论是合作社还是人民公社，性质都是集体经济，区别仅在于规模不同。而如今党组织领办的农民合作社，是具有一定集体经济性质的合作经济组织，是从当前发展到高水平集体经济的中间状态。

（二）关于新型农村集体经济与合作经济的关系辨析

为避免产生概念混淆，学者们对不同经济形态的区分做了一些梳理，希望能够更好地廓清新型农村集体经济的内涵与特征。

有学者认为，农村集体经济这个传统词汇之所以被冠之以“新型”，可能源起于山东烟台发轫的“党支部领办合作社”模式。村党支书以集体资产股份代持人身份，用集体股引导农民参股组建专业合作社并投入运营。这是在《农村集体经济组织法》颁发之前，由党组织将分散的农民组织起来，实现集体资产与私人资产“统分结合”的一种方式，确有创新。对此，杨团研究员指出，在《农村集体经济组织法》颁布实施之后，要特别注意分辨农村集体经济组织作为特别法人与其他各类市场主体的不同，且新型农村集体经济指的是经济形态、经营方式而不是组织。要注意不能将股份经济合作社、党支部领办合作社、强村（镇）公司等典型性市场主体错误认定为农村集体经济组织，混淆作为特别法人和特殊市场主体的农村集体经济组织与一般法人与典型性市场主体的区别。江宇研究员认为，集体经济属于劳动群众集体所有，实行共同劳动，在分配方式上是以按劳分配为主体的社会主义经济组织，而“新型农村集体经济”在本质上同集体经济是一致的。

（三）关于新型农村集体经济与“集体化时期”传统集体经济的关系辨析

学者们较为普遍地认为，从经济形态层面视角，不同于“集体化时期”传统集体经济发展中“政社合一”的强制性、计划性，新型农村集体经济的发展在农村集体经济组织的法律制度规约下将更具有灵活性、市场性。2023年中央一号文件指出发展新型农村集体经济要“探索资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等多样化途径”。2024年6月颁布、2025年5月正式实施的《农村集体经济组织法》指出要在农村集体经济组织发展的带动引领下，更好地、灵活地适用国家财政、税收、金融、土地、人才以及产业政策等扶持措施，发展壮大新型农村集体经济。广东省人大常委会于2024年11月28日审议通过《广东省新型农村集体经济发展促进条例》，并自2025年5月1日起施行。这是全国首部专门促进新型农村集体经济发展的省级地方性法规。这些新颁布的法律法规都明确表明了中央和地方政府鼓励这样的发展方向。从经济治理层面的视角，新型农村集体经济仍会在一定程度上延续传统集体经济对村庄公共性建构支持的职能，但会更为注重民主参与，更少使用行政性干预手段。

清华人文与社会科学高等研究所教授严海蓉认为，集体通过统筹资源、生产与分配，能够有效对抗市场化带来的原子化和空心化趋势，重建乡村的整体性与公共性，维护村民的劳动效能，提升组织效率、合作效率与劳动效率，从而重塑村民对集体的归属感和认同感，有效地提升农牧业的生产力。北京大学社会学系教授卢晖临指出，在市场化与城市化背景下，集体经济能够通过整合土地、物业等资源构建“新公地”，以资产经营形成稳定收益。既通过利益联结构建乡村利益共同体，又以福利供给筑牢农民生活保障网，填补市场机制在乡村公共服务领域的空白。

同时，集体经济借助公共活动创新，重建村民间的情感纽带与集体认同，培育乡村公共性。中华全国供销合作总社管理干部学院教授杨谦从传统文化与社会结构的视角分析农业经营功能的制度演变。他认为，当前以土地集体所有为基础的农村集体经济组织，在试图重构因宗族关系瓦解而出现的共同体缺位时，在产权设置上与传统村落的一田两主、一田三主看起来在所有制上完全不同，但从耕作关系上似具有一定延续性，是一种尊重农业经营传统的制度设计，还需在实践中进一步探索如何有效实现集体行动的制度化机制。

四、依靠谁来发展新型农村集体经济？

新型农村集体经济是否应该以农村集体经济组织为主体，牵头推动发展？与会学者从不同角度提出了多种看法，可概括为“法定主体说”“党建引领说”“农民组织说”“供销社带动说”及“情境依赖与权变说”等5种观点。

较为普遍的认识，是认为发展新型农村集体经济的主体应该多元化，在具体经济实践中到底谁唱“主角”、不同主体间如何相互配合，要依据不同地域不同发展状况而定。

（一）法定主体说：基于“组织实体”与“经济形态”的体用关系

杨团研究员特别针对“新型农村集体经济”与当前见诸于报刊的“新型农村集体经济组织”提法做了一个关键性的概念澄清：中央政策文件中始终使用的是“新型农村集体经济”，从未有“新型农村集体经济组织”的提法。这是因为农村集体经济组织作为一个法律概念，历史上一直存在，党和国家的法律、政策文件从未取消过。只是过去村委会是法人，而农村集体经济组织不是，新颁发的《农村集体经济组织法》首次将其法人化了。

1955年和1962年党的文件都曾提出“集体经济组织”要实现“劳动农民的集体所有制”。1962年文件还将其明确为“基本核算单位”。1982年国家对人民公社撤社建乡时，特别说明乡政府职权须从“保障人民公社基本核算单位应有的自主权”改为“保障农村集体经济组织应有的自主权”。目前，虽然国家对新型农村集体经济尚未有明确定义，但其法定经济实体应是农村集体经济组织却不容置疑，而将与其有经济互动和利益关系的多类市场主体的多种经营方式、多种运营形态的总和泛称为新型农村集体经济与当下创新创业大趋势也比较吻合。目前最需要厘清的，是这些协同农村集体经济组织的多类主体并不是农村集体经济组织，也不能称为新型农村集体经济组织。总之，农村集体经济组织与新型农村集体经济二者之间是类似“体”与“用”的关系，共生共存。其“新”主要体现在农村集体经济组织在组织内、外市场上的经营与治理等诸多制度、诸多机制的积极变化上。近年来，农村一些涉及通过农村集体经济组织为核心纽带开展的资源整合、乡村产业与服务业均呈现出显著的成长性，正是这种具有开拓性创新的经济形态的表现。而所有这些创新，都是以土地集体所有而非个体私有为制度基础，是以恢复乃至重塑农村集体经济组织为行动抓手，来实现农民共富、城乡共融的公共目标为方向的。新型农村集体经济是新时期、新环境条件下农村集体经济组织这一主体为实现其目标和功能呈现的经济形态创新。

（二）党建引领说：基于实践的政治优势

有学者关注概念界定和内涵阐释，如江宇研究员指出，“党组织领办合作社”是对农村党组织领办的农民专业合作社的简称，而不包括村集体经济股份合作社。换言之，党组织领办合作社是一类特殊的农民专业合作社。农村集体经济组织主要解决法律上坚持农村集体所有制的问题，党组织领办合作社主要解决加强集体经营、发展壮大集体经济的问题。还有学者结合实际调研案例从实践效能角度进行探讨，如中国人民大学农业与农村发展学院博士生王彦认为，农村党支部领办合作社是新型农村集体经济的核心主体，其核心地位源于合法性与公共性。合法性根植于“统分结合”体制，党支部作为法定领导核心；公共性则因其政治属性，以服务全村、实现共同富裕为目标，能公平协调各方利益。判断一个主体是否为核心，关键在于是否掌握发展主导权并真正代表集体利益。湖北省社会科学院助理研究员张龙认为，党组织赋能新型农村集体经济发展是一项系统性工程，需以政治领导力为统领、组织动员力为纽带、资源整合力为支撑、创新驱动

力为引擎，为新型农村集体经济高质量发展提供支撑动力。清华大学马克思主义学院博士生祁雯欣认为党支部领办合作社通过制度性创新调和市场效率与社会治理之间的内在张力，通过构建“组织建设—协商决策—监督制衡—利益联结”的复合治理结构，可有效克服农村基层所面临传统合作社“精英俘获”与村集体直接经营“激励失灵”的双重困境难题。

（三）农民组织说：基于利益连接机制的公共建设

中国农业大学人文与发展学院教授陈义媛认为，讨论农村集体经济的主体问题，关键在于明确发展集体经济的根本目的。相较于单纯的经济增长目标，集体经济发展的更重要意义在于将分散的农民重新组织起来。以农村集体经济组织为主体，一方面，可以在集体经济发展过程中构建村民之间以及村民与集体之间的利益联结机制，从而更有效地承接国家输入的各类资源；另一方面，通过重建集体的动员与统筹能力，有助于解决农业生产中的公共品供给问题，以及农村社区养老等领域中对集体合作的现实需求。在这一过程中，农民并非“被组织”的对象，而是能够发挥自身能动性的主体。

（四）供销社带动说：基于方法的策略选择

华南农业大学经济管理学院博士生阮若卉对“社村”合作促进农业生产方式转型的研究指出，“社村”合作在供销合作社和农村集体经济组织优势互补的基础上，通过搭建合作交流平台与产业发展平台，调整了组织内部的生产组织方式，进而降低市场交易成本和扩大市场范围，深化农业分工，推动农业生产方式变革，提高资源要素重组效率，助力农业新质生产力落地。

（五）情境依赖与权变说：基于现实的综合判断

华东政法大学政府管理学院副教授吴高辉认为不同学科有不同的视角，从公共管理学视角看，发展新型农村集体经济的相关主体呈现“一核多元”的治理秩序，即基层党组织及其干部是领导主体，村民自治组织是协商主体，农民专业合作社或股份合作社是执行主体，农民是参与主体，农业公司或农产品市场是合作与服务主体。复旦大学社会发展与公共政策学院教授赵德余在小组总结中表示，能够发展新型农村集体经济的相关主体并非只有农村集体经济组织，而是多元多样的，不存在放之四海而皆准的“核心主体”模板。他认为，核心主体的形态高度依赖于村庄的外部政策环境、内部的资源禀赋、主导产业类型及社区社会资本，要尊重实践的复杂性与多样性。与之呼应，北京工商大学经济学院副教授杨晓婷也指出，在农村集体经济组织这种“单核”主体发展程度不成熟的情况下，往往需要多个主体协同完成，在不同层面共同促进新型农村集体经济发展壮大。

上述观点有一定争论和交锋，但重点仍在于对新型农村集体经济与农村集体经济组织相互关系的不同理解。这些不同的观点反映出不同学者对中国农村现实状况下，农村经济、农村合作经济与农村集体经济等经济形态及其各自担当的主体是否有所不同的问题看法不一，也折射出相当一部分学者对现实状况下尚为孱弱的农村集体经济组织如何发展壮大并承担起引领农村经济发展重担的信心不足。

五、如何发展新型农村集体经济？

2013年3月中央领导人回顾新中国成立60多年来农村先由分到合、再由合到分过程后，指出：“改革开放从农村破题，‘大包干’是改革开放的先声。当时中央文件提出要建立统分结合的家庭承包责任制，但实践的结果是，‘分’的积极性充分体现了，但‘统’怎么适应市场经济、规模经济，始终没有得到很好的解决。”我国农村基本经营制度“统分结合”的双层经营体制，家庭承包经营的活力已得到充分释放，而集体统一经营的层次和其实现形式与效能在新时代、新阶段则有待探索与强化。对此，有如下4点实践问题引起与会学者的关注与讨论。

（一）探索要素盘活的多种实践方式

有学者认为，新型农村集体经济发展的起点在于将集体内部分散、沉睡的资源要素有效整合，并转化为可运营的资产。武汉大学社会学院博士生刘善彤认为国家推动农村“三资”（资金、资产、资源）统一规范化管理，意在通过产权明晰、治理权责清晰为发展新型农村集体经济，嵌

入制度化、可监督的治理秩序。面对“三资”基础较强的村庄，华南师范大学教授、“三农”与城镇化研究所所长胡靖认为，农村集体经济组织应作为“农村资产管理公司”，覆盖所有资源、资产和资金，通过发包、入股、控股、租赁等“委托代理”方式经营、引导村内各类主体参与市场经济，从而获取集体经济收入。南京师范大学社会学院讲师吴一恒基于对江苏T市“合作农场”的案例分析表明，通过产权分割与重组，可以重新协调村集体与新型农业经营主体间的合作关系，实现土地资源的有效统筹和优势互补。复旦大学中国研究院副研究员王东宾在河北W县调研发现，对于“三资”基础较弱的村庄，“轻量化、低成本、滚动发展”的发展方略更有助于壮大新型农村集体经济。例如，在村庄发展方面，既要通过经营土地、成立强村公司、吸引外部投资来发展新型农村集体经济，又要注重将外部帮扶转化为内生动力，避免单线程的资源输入；在村庄治理方面，W县推出“旧物信用银行”制度；在村庄建设方面，改善街道、地下管道等基础设施，并打造文化广场、艺术长廊等场所，促进社会化与市场化的统分手段相结合。

（二）探索主体合作的多种实践模式

有学者认为，当前为发展新型农村集体经济，实践中已探索出不少主体合作模式。河北农业大学经济管理学院博士生邓少华，以河北省3个村党支部领办合作社发展新型农村集体经济的资料为例，提出应强化县域农业服务平台建设，推动乡镇引领、加强协作，促进资源整合，完善农业生产管理体系，保证规范运营，以降低小农对接大市场的交易成本。中国农业大学人文与发展学院博士生马泽乔，以内蒙古鄂尔多斯市D村为例，指出“集体职业化统筹”路径，表明村集体可以通过构建职业性协同治理体系、完善运营机制、实现全链条专业化供给，来破解小农户分散化与农业发展困境。宁夏大学经济管理学院研究员吕萃彦，以宁夏D村产业发展中“集体统筹”农户生产托管模式为例，认为发展集体经济应通过与农户的反复协商，提供定制化、高标准的服务，形成“合作型”关系，通过提供普惠性、低成本的“菜单式”服务，形成“购买型”关系，提升农业全产业链价值。

（三）探索利益分配的多种实践机制

有学者认为，新型农村集体经济发展的关键是要确保村庄公共性重塑，实现经济发展成果由成员共享。聊城大学法学院副教授李永军从社会保障角度指出，农村集体经济组织应成为多层次农民社会保障体系的有机组成部分，通过集体收益优先补贴农村集体经济组织成员社会保险费用，支持、资助具有一定社会保障作用的村级社会组织，推动农村社区慈善与国家社会保障差异化发展。因此应该警惕重经济性、轻公共性的倾向。对此，中南民族大学民族学与社会学学院博士生钟丹认为，过分追求经济目标单一化、成员互动功利化，而忽视组织运作松散化、集体认同感弱化，导致的公共性丧失反而会损害经济发展和利益分配的合理性。从利益分配的角度来看，中国矿业大学马克思主义学院讲师曹聪敏构建“集体为体、公司为用”的农村集体经济组织公司化的转型逻辑，以山东省J镇“强村公司”为例，认为要推动集体所有权确权、承包权股权量化和公司经营权集中，构建治理协同机制，形成“党组织＋市场机制”双向嵌入的治理结构，构建利益分配机制，即“保底收益＋浮动分红＋二次分配”的多层次体系。相类似，复旦大学国际关系与公共事务学院博士生郝永强对四川省Z村的研究表明，拥有强大村社理性的村庄，能在与外部主体交易时坚持村庄利益，在与内部村民交易时节约成本，从而推进乡村内源式发展。此外，西北农林科技大学人文社会发展学院副教授李卓通过对陕西省Y村的案例指出，农村集体经济发展的核心密码在于农民的组织化和有效的资源动员，社区企业家通过充分发挥企业家精神突破既有资源约束、组织动员农户以激活村集体经济发展的资源优势，进而通过制度规制发展新型农村集体经济，促进利益分配公平合理。

（四）探索人才培育的多种实践方略

与会学者普遍认为，发展新型农村集体经济，离不开“人”的问题。关于带动主体问题，前文归纳了学者们认为的法定主体说、党建引领说、农民组织说、供销社带动说等相关可行性，但人才培育仍面临较大实践困境。对此，学者们提出了各种可行方案。中国农业科学院农业经济与发展研究所副研究员丁琳琳对目前农村各种人

才的现状作了描述和分析，指出要构建合适的农村集体经济经理人培育、使用、管理制度体系，充分发挥他们在促进新型农村集体经济发展中的作用。清华大学中国农村研究院助理研究员罗建章从“选择标准—选择范围”二维框架出发，揭示了中国乡村治理逐渐由亲选社会到贤选社会的历史性转型，强调农村集体经济组织带头人不仅关系到新型农村集体经济的壮大，更关乎特别法人治理的有效实现。中山大学马克思主义学院助理教授杨思敏认为基层党建的引领、一二三产业的在地融合以及集体承担人才在地就业转移成本等是推动村民在地就业、人才就位的重要动因。而人与人共识带来的行动力，即价值共创是农村集体经济组织摆脱路径依赖的核心战略。鲁东大学盈科法学院讲师马洪旭认为资源引入明确了价值共识的主体责任，行动主体培育将进一步明确农村集体经济组织的价值追寻，最终形成“人人享有”的价值共赢格局。

学者们认为新型农村集体经济发展要基于农村集体经济组织治理中的民主共识、社区受益、公平优先原则，同时也要与专业高效、市场响应、可持续发展的现代经济组织原则进行创造性结合。这并非回到封闭僵化、政企不分的旧模式，也非完全照搬资本主导、股东利益至上的私有公司模式，而是关注要素盘活、主体合作、利益分配、人才培育等不同维度的集体实践，探索出具有中国特色的混合治理新形态。

六、结语与展望

本次“农村集体经济组织与新型农村集体经济”学术研讨会，在《农村集体经济组织法》正式实施后即行召开，体现了学术界对这部大法重大意义的重视和势在必行的积极回应。会议汇聚了多学科学术力量，与会成员畅所欲言，围绕相关核心议题展开跨学科对话。尽管思想进路有所不同，观点也有争锋，但是通过梳理历史脉络，辨析实践中的疑惑，大家在学习理解这部大法，厘清基本法律概念上取得了一定进展。正如北京大学法学院教授叶静漪所指出的，农村集体经济组织的研究涉及集体所有权、成员权、资产运营、利益分配等法律议题，需要法学、经济学、管理学、社会学乃至政治学的智慧碰撞与协同攻关。学术研究应当秉持“解决真问题”的实践导向，这不仅是对学者的期待，也是检验实践探索成效的重要标尺。

大会总结提出，鉴于中国农村改革自1978年至今已快50年，而这50年中的大多数时间内，农村改革与发展重在发挥个体和私人的积极性，集体向私人主体放权让利。如今国家出台《农村集体经济组织法》，以法律形式明确规定了农村集体经济组织是具有特别法人性质的农村公共性组织。它标志着多年来各地农村集体经济组织多被虚置、被替代、被隐形的状态结束了，中国农业农村发展进入了新时期。这部法是一座界碑，划出了历史的分界线。目前，我们首先要解决的是思想认识问题，农村集体经济组织为什么必须存在、必须健全和做大做强，其次是充分发挥其组织和制度效能，探索健全和做强的途径和方法。

为此，可能需要有新一轮思想认识上的拨乱反正。如果说，自中国改革开放以来的拨乱反正是要解放思想，凸显个人的价值，激发社会的活力，那么，新的拨乱反正是要反思历史和现实，重聚集体的力量，认识好并处理好公与私的关系。

这部法的颁布执行，只是我们走向自主的中国式农业农村现代化发展道路万里长征的第一步。未来如何落实这部法，健全和做强农村集体经济组织，发展壮大新型农村集体经济，带动农业农村经济走向高质量发展，可能还需要一两代人的时间，其工作将更伟大、更艰苦。

大会决定，今后还将继续召开类似形式的农村集体经济组织学术研讨会。各主办方共同呼吁参会学者认真学习和领会《农村集体经济组织法》的精髓，秉持公共知识分子的良知，脚踏实地开展调研，获取第一手资料，不断提出真问题，不断交流探讨和不断学习新知，达到厘清现状、辨识本质，共同发声之目的，以理论联系实际的学者本真精神做好探索性研究，为推动农村集体经济组织持续健康发展贡献一份力量。