李胜利，杨啸宇. 农村集体经济发展的现实困境与优化路径——以农民集体发展权的实现为导向［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2024，23（6）：19-28.
LI Shengli，YANG Xiaoyu. Realistic dilemmas and optimization path for rural collective economic development——guided by the realization of farmers′ collective development right［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2024，23（6）：19-28.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2024.06.003

农村集体经济发展的现实困境与优化路径

——以农民集体发展权的实现为导向

李胜利，杨啸宇
（安徽大学 法学院，安徽 合肥 230001）

摘 要：农民集体发展权以纾解壮大农村集体经济的制约因素，促进农村自治、法治、德治有机结合，优化“后脱贫”时代农村社会保障供给为具体实现导向。而农村集体经济，作为农民集体发展权的核心，其发展壮大是实现农民农村共同富裕、建设和谐美丽农村的必由之路。面对产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的新型农村集体经济发展目标，目前农村集体经济发展在产权结构、组织架构、产业发展、人才培养等方面仍存在诸多不足。对此应当探索农村集体经济的多元发展机制，通过坚持立法保障、强化党建引领、创新治理机制、完善产业规划、贯彻人才战略等多重举措实现农村集体经济的发展壮大。

关键词：农民集体发展权；农村集体经济；乡村振兴；共同富裕
中图分类号：F320.3 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2024）06-0019-10

一、研究背景

农民集体发展权作为发展权的重要子集之一，是一项具有衡平性、综合性、动态性的社会连带权。当代发展的内涵早已从经济发展延伸至全面协调可持续发展，农民集体发展权自然不局限于集体经济发展，势必囊括发展的诸多方面，包括壮大村集体经济、提升村民自治和农村治理效能、农村社会保障的充分供给[1]。而新型农村集体经济，就是相对于传统农村集体经济提出的更加符合新时代发展需求的农村集体经济发展道路，党的二十大报告与近三年中央一号文件都将促进新型农村集体经济健康发展作为落实“三农”工作、实现农民农村共同发展的重要抓手与关键举措。

从传统集体经济向新型集体经济的转型是实现集体经济现代化的过程，同时也是农民真正成为具有完整股份权能的自由个体的过程，是农村集体经济组织建立起科学治理结构、多元产业模式、双向人才策略的过程。鉴于此，本文以农民集体发展权的实现为导向，在对传统农村集体经济与新型农村集体经济进行比较分析的基础上，阐释新型农村集体经济在新的发展阶段面临的现实困境并给出解决思路，从而为实施乡村振兴战略提供重要的制度基础，对助力农业农村现代化、扎实推进农村农民共同富裕具有重要的实践创新意义和社会价值意义。

二、新型农村集体经济组织的“四新”

随着中国农村集体经济改革的不断深化以及

收稿日期：2024-05-06 **修回日期：**2024-05-21
基金项目：2021年度安徽高校人文社会科学研究项目“数字经济时代竞争法的新发展”（SK2021ZD0001）；安徽大学法学院2022级硕士研究生优质生源创新项目（M080148001）
作者简介：李胜利，研究方向：经济法。

社会主要矛盾的转变，传统农村集体经济所固有的小规模分散化的经营方式、模糊的产权体制、单一的联合形式、落后的管理机制，已然无法实现农民对美好生活的向往、满足共同富裕的发展需求。因而需要强调集体力量对农民发展的支撑作用，通过发展新型农村集体经济，提高农民收入水平，赋能农民个人发展、壮大农民集体力量。

（一）新产权：分类推进产权改革、经营资产确权到户

改革开放新时期，为了纠正计划经济时期实行“一大二公”造成的“左”倾错误，弥补因畸形分配方式导致的平均主义、吃大锅饭等弊病，解放农村生产力，传统农村集体经济在集体产权方面推行“统分结合”的双层经营体制，即家庭联产承包责任制。这一经营体制与壮大农村集体经济的发展内容并不冲突，但在实践过程中“统分结合”并未得到实际践行，过分的重“分”轻“统”导致小规模分散经营的农民无法及时跟上大市场发展步伐。新时期农村集体产权制度改革以2014年经党中央、国务院审议通过的《积极发展农民股份合作赋予农民对集体资产股份权能改革试点方案》为起点，先后组织开展了五批农村集体产权制度改革试点，共覆盖28个省份、89个地市、442个县[2]。2016年中央一号文件首次提出“到2020年基本完成土地等农村集体资源性资产确权登记颁证，经营性资产折股量化到本集体经济组织成员，健全非经营性资产集体统一运营管理机制”。随后2016年底由中共中央与国务院出台的《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》）将经营性资产折股量化的改革方法进一步细化为经营性资产确权到户和股份合作制改革。在《意见》的指引下，各地探索农村集体产权改革的做法大不一致，有统分结合、双层经营型，集体决策、委托经营型，混合所有、市场运营型等[3]，但其核心都在于完善农村集体资产股份权能，明晰产权主体、产权范围，促进集体资产股份自由流转，实行农村三变改革，即资源变资产、资金变股金、农民变股东。由此，可以说农村集体产权制度改革盘活了农村三大集体资源要素，同时也是实现新型农村集体经济发展目标、纾解壮大农村集体经济的制约因素的必要举措。也有学者基于此认为可以将“农村集体产权制度改革”的完成度，作为区分新型农村集体经济与传统农村集体经济的关节点[4]。

（二）新组织：政社合一至政经分离

农村集体经济组织作为乡村三大基层组织之一，承担经济职能，与村党组织、村委会各司其职。而1982年宪法修改以前，农村人民公社一直实行国家行政权力和社会权力高度统一的基层政权形式，即政社合一。公社管理委员会由农村基层政权乡人民政府和集体经济管理机构合为一体，集经济、行政、社会职能于一体，全面管理生产、建设、财政、贸易、文教、卫生、治安、民兵以及调解民事纠纷等工作。作为人民公社时代全盘集体化的产物，“政经合一”导致传统意义上的农村集体经济组织产生法人地位不明、管理制度混乱、独立性不足的问题，不利于村民自治与农村治理效能的提升。如何构建科学高效的治理结构，推动治理能力与治理水平现代化，是农村集体经济组织发展的重点任务，也是实现农村集体发展权对新型农村集体经济发展的要求之一。2022年底，《中华人民共和国农村集体经济组织法（草案）》于十三届全国人大常委会第三十八次会议上进行了审议。该草案提出农村集体经济组织的组织结构包括成员大会、理事会、监事会，并且除了成员大会人员，其他组织成员可根据情况与村党组织、村委会成员交叉任职。也就是说，组织各机构成员应当在原则上保持独立，非必要不交叉，这种做法也表明传统农村集体经济组织领导班子“一肩挑”的做法已经无法满足新型农村集体经济组织的治理需求。

（三）新产业：多业态复合经营、三产融合发展

产业振兴是乡村振兴的重中之重[5]。为了促进农村一二三产业深度融合，开发农业多种功能潜力，发挥三次产业融合发展的乘数效应，各地区依托其乡村特色优势资源探索适合自己的融合模式。根据新华社发布的《中国乡村振兴产业融合发展报告（2022）》，目前已形成订单式、股份式、托管式、分红式、市场式等多种利益联结机制，以北京好农场为代表的农业内部融合模式、以北纬四十七绿色食品有限公司为代表的产

业链延伸模式、以都江堰茶溪谷为代表的功能拓展模式、以象山县为代表的新技术渗透模式、以连平乡村振兴示范带为代表的多业态复合模式、以辽宁省盘山县国家农村产业融合发展示范园为代表的产城融合模式六大典型融合发展模式。农村三产深度融合发展不仅有助于挖掘乡村多元价值，探索农民增收新渠道，强化农村经济循环造血功能，对农村产业结构转型升级、资源合理有效配置也产生了强大推力。此外，要发展农村集体产业还有赖于国家力量的支持。作为兼具营利法人与非营利法人之特色的特殊法人，农村集体经济组织既具有提高农业生产效率、推动三产深度融合发展、增强农村集体产业市场竞争力的经济职能，又具有为集体成员提供基本生活保障、完善基础设施建设等社会职能[6]，而无论是经济职能还是社会职能的实现都无法单纯依靠农村集体经济组织自身的力量，需要外部支撑[7]。

（四）新农民：培育新型农民，打造现代化人才队伍

农民是农村集体经济建设的力量源泉，也是发展成果的直接受益者。因而要实现农民集体发展、农村农民共同富裕，必须做好农民队伍建设工作，打造知农兴农爱农的新农民队伍。与传统农民自然获取的农民身份而言，新农民的身份更具社会属性，可定义为主动适应农业现代化生产和产业发展需要，主要依靠农业及相关产业经营获得收入、以务农为职业的现代农业从业者。在生产方式上，新农民突破了以家庭为单位的生产模式，由自给自足的小农经济转向大规模生产经营的集体经济。在技术水平上，新时代的农民使用先进的科学技术改造传统农业，包括先进的育种技术、灌溉技术、农业机械技术，温室暖棚技术，甚至农林牧副渔等行业的先进种养殖及技术，以及农副产品的加工等轻工业行业的先进技术等。同时新农民通过对农业进行科学管理，使之完成由自然经济农业向商品化、社会化、专业化农业的转型。在文化教育上，新农民不局限于从实际劳作中获取生产经验，还通过农村劳动力转移培训、阳光工程、农业专业技术培训、农民创业培训等一系列培训措施吸取先进经验、构建多元知识体系，从而形成有文化、懂技术、会经营的新农民队伍，以此最大限度激发人才内在活力，持续性推进新型农村集体经济稳步赋能农村集体与农民个人发展。

三、新型农村集体经济发展的现实困境

（一）产权关系：虚置与背离

1. 成员权与股份权的矛盾属性导致产权改革成果虚置

目前我国农村集体产权制度改革阶段性任务已经基本完成。清查核实农村集体资产7.7万亿元、集体土地等资源约4.37亿公顷，确认集体成员9亿人，在农业农村部门注册登记的全国乡镇、村、组三级组织约96万个。多层次、全覆盖的经营性资产股份合作制改革为集体经济组织参与市场经营活动提供了保障，但成员权与股份权的矛盾属性使得欣欣向荣的改革成果如空中楼阁。

产权是所有制的核心和主要内容，产权关系构成了一个组织的根本特征。抛开所有权谈组织的形成和运行是行不通的，而所有权是产权关系中的核心问题。根据《宪法》《民法典》《农村土地承包法》《土地管理法》等法律规定，农村集体土地归“农民集体”所有。除了土地之外，集体所有权的对象还包括《民法典》第二百六十条规定的集体所有的其他动产和不动产。籍于此，农民因具有集体经济组织成员权从而当然享有农村集体土地所有权及土地承包经营权。但土地确权的改革手段将农民因成员身份取得的所有权代之以用益物权，使得新出生和嫁入的村民被排斥在集体之外[8]。当因土地征收征用向村民发放补偿款时，村民往往倾向于将征地补偿在组织内部均分，再重新分配剩余土地，而非“征谁补谁”，此时的确权证书凛然废纸一张。“生增、死减”的农村集体经济组织成员权与“生不增、死不减”的财产股份权之间的权利冲突如果无法及时解决，将会导致我国农村集体产权制度模糊不清，农村集体经济股权纠纷现象频繁发生[9]。

2. 集体股的设立违背农村集体经济产权改革初衷

有地方认为，出于集体经济组织为村民提供基本生活保障、福利待遇等责任的考虑，有必要在农村股份合作制改革的过程中保留部分集体

股。比如北京市昌平区兴寿镇木厂村在设立村股份经济合作社的过程中将集体可量化资产分别配置给集体和村民个人，其中集体股占30%，个人股占70%[10]。但集体股的存在本身就与产权明晰的改革目的相违背，并且不具有设立依据以及合法的持股主体。相较于公司等营利法人，农村集体经济组织作为一种地区性经济组织，属于公有制经济组织，而非实质私有的共有制经济组织，不能改制为公司或企业。但即使无法直接适用《公司法》有关持有自身股份的规定，却可参照这部分规定的立法意图对农村集体经济组织能否作为集体股持股主体予以讨论。《公司法》第一百六十二条禁止公司收购其本公司股份，目的在于防止公司的董事或者经理等人员通过负责公司运营的权利，利用公司所有的股份影响公司决策，损害公司股东或者债权人利益。同理，如果允许农村集体经济组织持有集体股，会导致组织领导或其他工作人员利用管理组织事务之便牟取私利，损害组织与其他组织成员利益。

3. 产权改制加重农民税务负担

农村集体经济组织作为农村集体经济发展和维护地区稳定的主要载体，不仅承担着作为市场主体生产经营活动的成本费用支出，还必须承担本村集体经济组织成员基本生活保障、公益性和公共服务性支出，甚至在财政资金转移支付不足的情况下，还承担了一部分政府事务性支出。因此在税务管理方面，应对集体经济组织的特殊法人地位予以尊重，以同样的税收标准对待农村集体经济组织与其他市场主体满足形式上的平等，但不具备实质上的平等。产权改革后，农村集体经济组织不仅在工商登记环节需要交税，在经营过程中还需承担多种改革之前无需缴纳的税种，包括个人所得税、企业所得税、契税、营业税等，综合税率可达30%以上[11]。过重的税务负担不仅违背了改革初衷，破坏了公平的税收环境，更是削减了农民红利，不利于农民个人发展。针对繁重的税赋负担，各地或是免征少征、或是通过其他补贴政策减轻因承担公共事务产生的财政压力。龙岩市上杭县于近日审议通过的工作方案中就规定免征因村集体经济组织名称变更登记、资产产权变更登记涉及的契税，签订产权转移书据涉及的印花税以及农村房地一体不动产确权登记费等相关行政事业性收费。上海闵行区则通过银行贷款贴息补贴、农田生态补偿金等制度减轻农业地区村级组织社会治理等支出压力。此类举措对于缓解税收压力确有实效，但相较于法律，地方政策的辐射范围与约束力度十分有限，应当对农村集体经济组织应当享有的税收扶持措施做出具体规定的《中华人民共和国农村集体经济组织法（草案）》中条文表述又过于宽泛模糊，对于解决税收问题不具有实际作用。

（二）组织：集中化与形式化

1. 政经合一与政经分离

在关于农村集体经济组织治理体系的课题研究中，“政经合一”与“政经分离”的矛盾一直存在。即使经过产权制度改革，仍有部分农村集体保留了政经合一的治理模式。那么村两委、村集体经济组织三套牌子、一套人马的做法究竟是利大于弊还是弊大于利呢？诚然政经合一的存在和延续具有降低政策落实成本、减轻组织财政压力的独特优势，尤其是对于发展落后、人才匮乏、空心化严重的欠发达地区，组织成员之间的交叉任职已是最优选择。但这种组织方式也存在一定的弊病。一方面组织架构过分重合会造成各基层组织权力边界模糊，进而导致规范不清、职责不明，为集体成员参与公共管理与决策设置障碍。另一方面权力集中易滋生腐败或负责人行事专断，忽略民众意见。可以说政经不分既与农村经济体制改革的要求和生产力发展的需要不相适应，也同党要管党、党政分开、政企分开的需要背道而驰。其实在现代社会系统中政治领域与经济领域的分工与分化具有必然性，中共中央办公厅国务院办公厅于2015年印发的《深化农村改革综合性实施方案》也提出在进行农村集体产权制度改革、组建农村股份合作经济组织的地区，探索剥离村“两委”对集体资产经营管理的职能，开展实行“政经分开”试验。总之目前新型农村集体经济组织发展仍面临着这样一个矛盾冲突，矛盾双方分别是作为农村集体经济组织现代化应有之义的“政经分离”与现实中仍在部分乡村中存续的“政经合一”。

2. 组织章程有名无实，监督制度形同虚设

以广东省与四川省为例，《广东省农村集体资产管理条例》与《四川农村集体经济组织条

例》有关组织章程内容的规定可以说是对农业部《农村集体经济组织示范章程》的搬运与复刻。然而在实践中，即使是相邻的乡镇，发展面临的困惑与急需解决的问题也可能大不相同。示范章程仅用于为集体组织规章制定提供基本格式、引领大致方向，应当尽可能允许和鼓励村集体或农民集体发挥主观能动性和创造性，在制定具体规章时考虑现实情况，融入地方特色。如果为了在形式上完全贴合示范章程而忽略实际需求，不免本末倒置。章程的生命力在于实施，而不是制定，得不到实际贯彻的章程只是一张废纸。在实践中，存在多种原因导致章程虚置，可能因集体组织事务简单从而略过章程规定程序直接内部决策，也可能因人员的交叉任职使得章程规定不具备实际履行的必要，也可能因区位条件、资源禀赋等客观经济发展劣势不具备实际运行的条件。此类章程制定多是为了满足改革需要和地方政府要求，而非出于现实需要[12]。此外在对集体经济的监督方面，部分村集体存在交叉任职的情况导致作为监督主体的监事会无法发挥应有的作用[13]。某些地区的财务公开情况也不容乐观，根据中央规定，村级财务必须公开，最迟三个月公开一次，部分中西部地区乡村年内平均公开农村财务未能达到四次[14]。

（三）产业：失衡与滞后

1. 产业现代化进程地区差异显著

根据2019年底完成的清产核资数据显示，东、中、西部地区农村集体资产分别占全国村级总资产的64.7%、17.7%、17.6%。随着农村集体产权制度改革试点的全面推开，以及中央各项针对欠发达地区产业扶持政策的落实，中西部地区农村产业弱质现象有所改善，但目前新型农村集体经济地区发展不平衡问题仍然存在[15]。相对于产业现代化走在前列的东部地区，中西部地区农村产业发展还存在以下几点不足：（1）产业类型单一。以农业农村部和财政部发布的2023年优势特色产业集群建设名单为例，中西部地区入选的优势特色产业集群28个，其中种植业产业集群18个，畜牧业产业集群7个，制作业产业集群3个[16]。对第一产业的过度依赖导致绝大多数农村集体产业仍然停留在初级农产品生产上，产品附加值低且受环境影响较大，产业弱质难以有效促进农民共同富裕。（2）产业链条难以成型。产业链构建方法多元，可以建立“公司＋园区＋农户”的组织形式，也可以建立“品牌＋标准＋规模”的经营体制。只有形成具体规模的产业链，实现大规模生产，才能使经济效益实现质的飞跃。目前部分中西部乡村集体经济拥有地区特色资源与区位优势，但出于集体经济联合程度不足、负责人经营管理能力不足等原因，致使这部分地区仍保持小散乱、层次低、链条短的传统生产方式，未形成具有本地独特优势的完整产业链条[17]。（3）创新后劲不足，缺乏内生动力。能否保持创新发展能力，持续生产创新成果，是新型农村集体经济能否持续赋能乡村振兴的关键[18]。第一产业创新空间有限，相邻地域区位优势高度重合，难以跳出同质化竞争的桎梏。再者中西部地区专业人才匮乏导致农村集体经济组织的产业规划能力及资源统筹能力较弱，通过资源开发和特色产业发展增强经济发展的内生动力明显不足，无法实现集体资产利用效益最大化。

2. 产业数字化建设进程滞后

乡村数字经济发展是促进农民共同富裕的重要路径。中央网信办等五部门联合印发《2023年数字乡村发展工作要点》，要求各地以数字化赋能乡村产业发展、乡村建设和乡村治理，整体带动农业农村现代化发展。目前我国乡村集体经济数字化建设主要面临两方面问题。一方面，基础设施建设程度不足。我国农村大部分地区已经实现了基础网络的覆盖和智能手机的普及，然而仍然不具备5G网络的基础，无法满足云计算、物联网、VR技术、大数据、边缘计算等新技术对网络基础环境的需求。基础设施的落后使得数字医疗、产权数字登记、数字资源整合等一系列数字化举措难以推进。并且当前大多数地方都未建立县乡级的数据中心，无法支撑起高效的数字化乡村治理[19]。另一方面，缺乏科学合理的政策举措。农村集体资产、资金和资源相关数据的收集，需要农业农村、自然资源、财政等多个部门相互协调实现数据的有效衔接，但由于未建立能够打通各个领域实现跨产业协作、跨部门协作的统一“三农”数字平台，导致数据之间衔接不畅，工作效率低下。

（四）农民：流失与缺位

1. 人才留不住与引不进

目前乡村普遍存在人口老龄化、人才匮乏的问题，发展相对落后的中西部地区尤为严重[20]。根据七普数据显示，我国60岁及以上人口约2.6亿人，其中乡村、城镇、城市老人分别占比46%、20%、34%。之所以乡村的老龄化问题最为严重，一方面在于人才留不住。随着城镇化步伐的加快，农村与城镇在就业、教育、医疗、居住、养老等公共服务方面的差距不断拉大，成为难以逾越的鸿沟。在产业结构方面，相较于城镇产业融合发展，农村第一产业生产风险较大，缺乏保障，且生产强度与所得不成正比。在发展思路方面，部分村级集体经济组织对政策扶持依赖性过强，缺乏主观能动性。总之，城乡之间的差距促使年轻一代的农民走出农村，投身城市建设，从而导致农村剩余劳动力不足。另一方面在于人才的引不进。城乡在基础设施环境、公共服务建设水平、收入水平等方面的现实差距、外界对于农村存在的传统思维偏见等不利于农村发展的要素使得人才对乡村望而却步。同时农村因经济实力不足无力为各行业优秀人才提供优厚的福利待遇及广阔的发展空间，致使乡村振兴优秀人才匮乏。

2. 人才培育机制缺失，专业型、复合型人才缺位

首先，乡村缺乏系统标准化的人才培养体系、完善的竞争激励机制及通畅透明的上升渠道，使得人才能力得不到施展，自我价值得不到有效实现，进而导致对优秀人才缺乏吸引力，未能形成人才聚集新高地。此外，人才培训形式和内容相对单一。在全面推进农业农村现代化进程中，要培育新型农民，建设新时代乡村人才队伍，不能仅着眼于培育农技人员等农村实用型人才，更重要的是培育目前新型农村集体经济组织发展缺乏的各类专业性人才，比如管理型人才与经营型人才。在集体经济组织管理人与其他乡村基层组织负责人存在交叉任职的情况下，常出现由行政管理能力出色，但市场运营管理专业化能力不足的村干部兼任集体经济组织负责人的情况。专业管理人员的缺位导致农村集体经济组织运行效率低下，难以察觉市场动向，把握发展方向，做出正确的市场选择，因而需要具有丰富管理知识与管理经验的人才进入集体组织进行专业化管理。且相较于城镇，乡村地区缺乏完善的市场营销机制和专业化营销策略，导致优质农产品竞争力不足，难以推入市场，且占领一定市场份额。因此需要有一批懂市场、擅经营、会营销的专业人才，对产品进行有效包装，从而增强产品市场竞争力，提高农民收入。

四、新型农村集体经济发展的优化路径

（一）产权改革的确权化与法制化

1. 落实土地确权成果，助力农村集体经济组织从成员权本位向股权本位转变

科斯定理认为，组织内部的交易成本低于外部市场的交易成本时，组织才会产生，而降低交易成本的关键是合理的产权制度安排[21]。因此新型农村集体经济要降低交易成本实现效益最大化，需建立在整合新型农村集体经济组织资源、激发各类资源独特优势、明确组织内部各个要素主体的权利、构建产权清晰的制度体系的基础上。针对土地确权所确立的财产权原则与农村集体经济确立的成员权原则之间的内生性冲突，应将确权成果落到实处，助力农村集体经济组织从成员权本位向股权本位转变。首先，长期以来在农村地区一直存在土地属于天然取得资源的根深蒂固的传统观念，似乎因结婚、生育、扶养收养、政策性移民等原因取得农民集体成员身份一定伴随着对土地资源的取得。事实上农民确实能够因加入农村集体经济组织取得集体共同享有的土地所有权，但无法取得已量化到个人的股份权。对此应当对土地确权成果予以保证，以政策文件形式确保土地确权到户后股份权在一段时期内存续，不因组织成员增减有所变动，落实“资源变资产”。其次，有学者提出现阶段可以在适时和有条件地扩大流动范围的前提下将农村集体经济组织股权转让限定在农村集体经济组织内部[11]。但要实现规范化的产权流转交易并非易事，需要完善的交易体系、交易规则、风险防控与监督管理机制。而我国目前产权流转法律体系并不完善，农村产权流转交易规范化工作仍停留在试点阶段。在这种制度不完备的情况下草率开

放产权流转，容易使得股权流向组织之外，造成城市资本入侵乡村，持股农民也将会因为丧失股份权而失去集体经济组织保障。

2. 以立法形式明确农村经济组织市场主体地位

《民法典》与《中华人民共和国农村集体经济组织法（草案）》皆明确了农村集体经济组织的特别法人地位，但对于农村集体经济组织市场主体地位的特别之处未做具体说明，致使农村集体经济组织在股权设置、税收缴纳等方面缺乏比较清晰和具有可操作性的法律规范指引。对此，建议在《中华人民共和国农村集体经济组织法（草案）》原有条文的基础上完善相关规定。在股权设置上，原则上应当以个人股为主，禁止集体股的设置。集体股的存在本身与产权改制市场化与开放化的发展方向相违背，导致集体资产仍面临产权不清的尴尬局面。部分农村地区经济效益低下，生产方式落后，农村集体经济组织为确保村级公共产品的提供和公共服务的维持而设置集体股，而草案中的公益公积金同样可以满足上述需求，集体股的存在并非必要。在税费负担问题上，草案并未规定农村集体经济组织因其特殊职能与地位应当享有的税收优惠。对此应当视农村集体经济组织公共事务承担情况给予不同程度税收减免，仅针对公共事务已纳入政府财政的覆盖范围从而不用承担农村公共服务供给职能的集体经济组织所得部分征收企业所得税。

（二）坚持党建引领，完善治理利益联结机制

1. 强化基层党组织对政经分离的引领作用

农村治理必须抓住党的领导这一“牛鼻子”。作为中国共产党深入基层的神经末梢，农村基层党组织相较于其他两个基层组织，更具政治领导力、群众凝聚力与思想号召力。因而有必要充分发挥基层党组织在农村集体经济各方面工作的“主心骨”作用，有机融合基层党组织的政治、组织、服务等功能，从而将党的政策方针充分落实为利民惠民富民的具体行动，实现农村农民共同发展。2024年中央一号文件也强调党对“三农”工作的全面领导地位。要化解“政经合一”与“政经分离”的矛盾，势必也要强化基层党组织的引领作用，坚持“党建引领下的政经分离”原则。所谓“党建引领的政经分离”是指在对农村集体经济进行“政经分离”改革时，必须坚持党的领导，加强基层党组织对集体经济运行的引导、规范与监督，发挥主流价值观引领的优势[22]。相较于传统的“政经合一”对集体经济的直接干预，“党建引领下的政经分离”的独特之处在于其仅提供价值引领，避免行政力量对集体经济过度介入。特别是对于经济基础相对薄弱地区的农村地区来说，集体经济发展处于起步阶段，总体上面临资源匮乏、规模小、创收能力差、市场化程度低等问题，需要具有引领功能的基层党组织助其集聚并整合资源进行高效开发利用，做大“集体经济蛋糕”。

2. 完善成员治理利益联结机制，推广“股权赋分＋积分”模式

村民自治是乡村治理体系的本体和核心[23]。而农村集体经济组织章程与监督制度形同虚设的问题来源于组织成员缺乏集体行动逻辑基点，导致内部治理动力与组织事务参与积极性不高，自治力低下。有地区采取组织成员治理利益联结机制的做法，将组织成员参与农村集体经济组织法人内部治理与所得收益联结，参与度与收益分配数额呈正相关关系。贵州省龙里县谷脚镇探索了“股权赋分＋积分”这一利益联结机制，采用赋予股权分值叠加文明实践积分和特殊贡献积分制度进行利益分配。通过“股权赋分、股民积分”，年终根据集体经济效益确定分值金额，兑现股民分红金。将组织成员参与集体事务的情况作为收益分配要素之一的策略可以大大激励成员积极参与公共事务治理，提升对于集体组织的认同感和参与感，从而明确成员在享有组织保障权益的同时应当承担的公共事务治理义务，比如严格按照章程规定执行组织决议、监督组织运行。“股权赋分＋积分”的治理模式是一个能撬动群众主动参与乡村治理的“杠杆”，应当将这一模式在基层推广开来，利用积分加减细则提高群众对基层治理的参与度，建设村民共建、共治、共享的美丽乡村。

（三）实现三产融合发展，推动农村产业转型升级

1. 做好产业发展类型规划

发展新型农村集体经济的首要环节，就是要

为发展方向、发展态势做出完善产业规划。具体产业类型的择定，可以在充分考虑本地区区位与资源优势的前提下，以资源配置效益最大化为目标，依据数据模型制定翔实且较为长期的整体规划。首先，应当抓住地方特色，又不囿于固定模式。深入探索本土特色产业发展道路，打造本土品牌，挖掘本地区人文优势与历史沉淀，但又不直接套用区位优势近似地区的发展模式，避免陷入同质化竞争的藩篱。青岛的特色产业化道路可以说发挥了很好的示范功能。在青岛市内，即便是相邻的县区，依托相似的区位优势，仍打造了超过二十条特色产业链，包括以宝山镇、张家楼街道和六汪镇为核心的蓝莓产业、即墨区的预制菜产业、崂山区的茶产业等。其次，整合优势资源，增强集体经济“造血功能”。扶助资源优势地区的农村集体经济组织深度发掘休闲旅游、健康养生、农耕体验等新业态，以丰富产品供给、构建品牌体系、提升质量效益为重点，深入推进乡村旅游精品工程，促进农村一二三产业融合发展，增加村集体经济收入并带动农民群众增收。再通过农业龙头企业＋农民合作社＋家庭农场＋小农户等形式，将小农户与现代农业和农民增收合理衔接，破解产业类型单一、个体力量薄弱的不足。

2. 搭建完整产业链条

搭建各个环节紧密衔接且有序发展的完整产业链条是优化农村集体经济资源要素，有机联结农业农村经营主体，推动农业农村现代化产业转型升级的重要动能。首先，应当在整合新型农村集体经济组织前期发展的基础产业、拓展产业规模、优化产业模式的同时，以基础产业为依托探索产业多业态融合发展。其次，探索农村电商发展创新道路，完善“互联网＋”新发展链条。通过网络平台直播带货等渠道增加农产品线上销售额，通过数字技术实现智能化物流配送，数字化信息贯通生产、加工、储运、销售、消费、服务等各环节，拓宽新型农村集体经济产品发展链条，促进产销有效衔接。最后，各地应围绕《农业农村部关于加快农业全产业链培育发展的指导意见》“保供固安全、振兴畅循环”的指导思想，强化农业科技创新链与服务链对接，打造各生产环节和主体紧密关联、有效衔接、耦合配套、协同发展的新型农村集体经济全产业链[24]。

3. 以数字化赋能乡村振兴

作为全面推进乡村振兴战略的重要突破口，以“互联网＋”为代表的数字化在乡村已经展现出多种新发展面貌，应继续深入挖掘和利用各类社会资源，共同助力建设数字乡村和数字中国。一方面，实施“互联网＋基层治理”行动。以加强基层智慧能力建设、增强社区信息化应用能力为重点，健全完善基层治理大数据库，推动村及社区信息填报、数据采集等“一口报”，实现数据一次采集多方利用，以此提高数字化政务服务能力。另一方面，向农村延伸“互联网＋产业振兴”，将乡村治理数字化平台建设与乡村治理实践深度融合。2021年5月，农业农村部与腾讯公司就“耕耘者”振兴计划达成战略合作，该计划聚焦于乡村治理骨干和新型农业经营主体带头人开展培训，并为基层治理骨干免费开发和提供数字化工具，为农村产业发展提质增效。“耕耘者”振兴计划不仅是落实中央有关决策部署的重要举措，更是切合了乡村治理和产业发展的现实需要。目前该计划已与广东、四川、湖北、青海等省合作，个性化定制了“粤治美”“川善治”“鄂参与”“青松治”等多个乡村治理数字平台，有必要将其推广至更多省份，通过培训传递发展经验，通过数字化工具将“积分制”“清单制”“村民说事”等行之有效的基层治理办法推广到数万村庄，构建起成体系、广覆盖、多功能的“云上”基层治理平台。

（四）改造旧农民，引进新人才

1. 内筑：旧农改造，培育善经营、懂技术、会管理的“新型职业农民”

推进乡村振兴事业，关键在人才，关键靠人才[25]。要实施人才战略，实现人才赋能乡村发展，首先应当健全村级人才培育体系，将知识及技能专业化程度严重不足的旧农民，改造培育成善经营、懂技术、会管理的“新型职业农民”。一方面，始终将村民放在新型农村集体经济发展的主体地位，并通过建设综合性的村民学校，开展技术培训提升新生代农民职业技能，或者与高校以及其他社会力量展开合作，通过讲座等形式向农民传授先进经验，不断提升农民群众的科学文化素养和技能水平。另一方面，动员品德高

尚、能力突出、影响广泛的“新乡贤”作为新型农民队伍的领头人。领头人作为集体组织重要事务的决策者与组织成员的精神支柱，其综合素质水平对新型农村集体经济发展方式与发展成效具有极大影响。领头人可以是本村现任村干、致富能手或其他具有优秀品质的人才，重点在于发挥引领作用，带领本地农民建设乡村、服务乡村、致富乡村。此外，还应当加大教育资源向农村倾斜，多渠道增加农村普惠性学前教育资源供给，使得农村学子不必外出求学，从根本上解决农村集体经济人才短缺的问题。

2. 外引：引雁回巢，构建紧缺人才“绿色通道”

要解决农村人才匮乏问题，除了“内筑”，还需“外引”。一方面探索建立吸引外出人才回乡体制机制。近年来，农业农村部联合人力资源社会保障部、国家发展改革委等部门先后印发《关于进一步推动返乡入乡创业工作的意见》《关于推动返乡入乡创业高质量发展的意见》等文件，引导各类人才返乡入乡创业就业。接下来应当继续以“领头雁”为回引重点，打好“感情牌”“乡情牌”，深入实施农村创业创新带头人培育行动，加强政策扶持，优化创业服务，重点从本村致富带头人、外出经商和务工人员、高校毕业生、退休干部职工等优秀人才中，择优选择有情怀、有理想、有想法，敢于脚踏实地带头干，勇于担当的人员进行回引。另一方面，要实现人才振兴，除了吸引外出人才返乡，还需多管齐下吸引各方优秀人才助力乡村建设。一则制定人才引进相关政策，完善人才发展平台。通过为人才创业提供无息金融贷款、给予个人所有的专利或技术成果一定股利分配权利、在土地流转和集体经济发展经营等方面“一事一议”等倾斜性强的创业扶持政策，大力支持鼓励人才创业就业，对有志人才形成良好的吸引力。二则为乡村建设注入新鲜血液，打造年轻化人才队伍。通过持续选派驻村第一书记和工作队，引导选调生、大学生“村官”、科技特派员等各类人才资源继续下沉到乡村振兴一线成为骨干力量，为农民集体发展提供强有力的人才支撑。

参 考 文 献

[1] 史际春，许俊伟. 农民集体发展权的建构与实现——基于乡村振兴战略之背景[J]. 毛泽东邓小平理论研究，2022（6）：21-31.

[2] 新华社. 农村集体产权制度改革取得阶段性重要成效[EB/OL].(2020-08-21)[2024-01-23]. https://www.gov.cn/xinwen/2020-08/21/content_5536464.htm.

[3] 黎莉莉，胡晓群，高静. 传统与新型农村集体经济的制度比较及其治理取向[J]. 南方经济，2023（11）：1-18.

[4] 葛宣冲. 欠发达地区新型农村集体经济发展：理论内涵与实践创新[J]. 现代经济探讨，2023（12）：117-125.

[5] 徐鹏杰. 新型农村集体经济、产业融合发展与农民农村共同富裕[J]. 财经科学，2023（12）：68-81.

[6] 高海，朱婷. 农村集体经济组织收益分配的特别性与规则完善[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2022，22（4）：58-68.

[7] 江晓华. 国家对农村集体经济的产业扶持法治化[J]. 山东农业大学学报(社会科学版)，2023，25（4）：40-45，189-190.

[8] 魏后凯，杜志雄，黄秉信. 农村集体产权制度改革：进展、问题与政策建议[M]. 北京：社会科学文献出版社，2016：213-232.

[9] 陆雷，赵黎. 从特殊到一般：中国农村集体经济现代化的省思与前瞻[J]. 中国农村经济，2021（12）：2-21.

[10] 王海燕. 北京发首批林权证集体林权制改革明年底前完成[EB/OL].(2010-02-07)[2024-04-05]. https://www.gov.cn/gzdt/2010-02/07/content_15300393.htm.

[11] 陆雷，崔红志. 农村集体经济发展的现状、问题与政策建议[J]. 中国发展观察，2018（11）：36-38.

[12] 房绍坤，宋天骐. “化外为内”与“以特为基”：农村集体经济组织治理机制的方法论建构[J]. 探索与争鸣，2022（1）：119-128，179.

[13] 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.

[14] 农业农村部. 农业部监察部关于印发《农村集体经济组织财务公开规定》的通知[EB/OL].(2011-11-21)[2024-04-05]. http://www.zcggs.moa.gov.cn/ncjtzcjdgl/201909/t20190918_6328191.htm.

[15] 陈锡文. 充分发挥农村集体经济组织在共同富裕中的作用[J]. 农业经济问题，2022（5）：4-9.

[16] 农业农村部办公厅. 2023年农业产业融合发展项目创建名单的通知[EB/OL].(2023-04-28)[2024-01-23]. http://www.moa.gov.cn/gk/cwgk_1/cwgl/202304/t20230428_6426485.htm.

[17] 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.
[18] 王喜．创新发展新型农村集体经济的战略构想与政策优化[J]．农业经济，2023（1）：48-50.
[19] 张锦兰，何湾．新型农村集体经济促进农民共同富裕的内在逻辑与路径选择[J]．探索，2023（6）：134-146.
[20] 汪倩倩．共同富裕导向下新型农村集体经济何以冲破藩篱?[J]．现代经济探讨，2023（12）：110-116.
[21] 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.
[22] 林星．农民共同富裕目标下农村集体经济现代化的转型逻辑与治理路径[J]．当代经济研究，2023（12）：82-90.
[23] 许俊伟．乡村振兴下农民美好生活权利保障析论——农民集体发展权的建构与实现[J]．新疆大学学报，2022，50（1）：29-35.
[24] 左双双，蔡海龙．新型农村集体经济赋能乡村振兴:历史沿革、逻辑理路与路径优化[J]．农业经济，2023（12）：36-39.
[25] 王思斌．乡村全面振兴与乡村集体性的发展[J]．北京大学学报(哲学社会科学版)，2021，58（4）：5-17.

Realistic dilemmas and optimization path for rural collective economic development——guided by the realization of farmers´ collective development right

LI Shengli，YANG Xiaoyu
（*School of Law*，*Anhui University*，*Hefei* 230001，*China*）

Abstract：The farmers′ collective development right is oriented towards alleviating the constraints in strengthening the rural collective economy，promoting the organic combination of "the three governance ways"（autonomy，rule of law and rule of morality）and optimizing the rural social security supply in the post-poverty-alleviation era. The rural collective economy，as the core of the farmers′ collective development right，is the only way to realize the common prosperity of farmers and rural areas and build a harmonious and beautiful countryside. Faced with the goal to achieve the new rural collective economy development with clear property right relationship，a scientific governance structure，a sound operation mode and a reasonable distribution of benefits，there are still many shortcomings in property rights structure，organizational structure，industrial development，and talent training. In this regard，we should explore multiple mechanisms for the development and strengthening of the rural collective economy through a variety of measures such as upholding legislative guarantees，strengthening party organization leadership，innovating governance mechanisms，improving industrial planning，and implementing talent strategies.

Keywords：Rural collective economy；Farmers′ collective development right；Rural revitalization；Common prosper

（编辑：牛晓霞）