

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2021.01.008

# 农村集体经济实现形式的典型类型、 对比分析与实践启示

刘晓玲

(中共湘潭市委党校,湖南 湘潭 411100)

**摘要:**发展和壮大农村集体经济的关键在于找到有效的实现形式。当前,我国农村集体经济的实现形式主要有集体全资和控股企业、农民专业合作社、集体资产股份合作三种典型类型。这三种典型类型既有共性规律,又有不同之处,对各地选择合适的农村集体经济实现形式具有重要的借鉴意义和参考价值,也为农村集体经济实现形式的创新积累了有益经验。创新农村集体经济的实现形式要根据我国实际国情与发展要求,发挥农村集体经济组织功能作用,完善农民集体资产股份权能。

**关键词:**农村集体经济;集体全资企业;集体控股企业;农民专业合作社;集体资产股份合作

中图分类号:F321

文献标志码:A

文章编号:1672-626X(2021)01-0086-07

党的十八大以来,党中央始终把探索农村集体经济有效实现形式作为发展壮大农村集体经济的重要任务来抓。2014年,习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第五次会议上强调“要建立符合市场经济要求的农村集体经济运营新机制”<sup>[1]</sup>。从2015年开始,随后几年的中央一号文件反复提出要“探索农村集体所有制有效实现形式,创新农村集体经济运行机制”<sup>[2]</sup>。2019年3月,习近平总书记在参加全国人大二次会议河南代表团审议时提出要“完善农村集体产权权能,发展壮大新型集体经济,赋予双层经营体制新的内涵”<sup>[3]</sup>。可见,现阶段发展和壮大农村集体经济的关键在于找到有效的实现形式。

## 一、农村集体经济实现形式的典型类型

从实践来看,当前我国农村集体经济实现形式主要有三种:一是集体全资和控股企业;二是农民专业合作社;三是集体资产股份合作。这三种不同的集体经济实现形式广泛并存于我国农村地区,为发展壮大农村集体经济发挥了重要作用。

### (一)以集体全资企业和集体控股企业为实现形式

乡镇企业是20世纪80年代出现的一种组织经营形态。1984年3月,中共中央、国务院转发农牧渔业部和部党组《关于开创社队企业新局面的报告》,并同意报告提出的将社(乡)队(村)企业正式改称为乡镇企业。当时所指的乡镇企业,包括原为农村人民公社和生产大队两级集体经济组织举办的集体企业,即乡镇成立的集体企业和村办企业。20世纪80年代和90年代,乡镇企业异军突起、发展迅猛,成为当时农村集体

收稿日期:2020-10-11

基金项目:湖南省社会科学基金项目(18WTC36)

作者简介:刘晓玲(1981-),女,湖南湘潭人,中共湘潭市委党校副教授,研究方向为中国特色社会主义政治经济学。

经济最重要的实现形式。1997年1月1日,《中华人民共和国乡镇企业法》颁布实施,第一次在法律层面界定了乡镇企业的概念。乡镇企业是指农村集体经济组织或者农民投资为主,在乡镇(包括所辖村)举办的承担支援农业义务的各类企业<sup>[4]</sup>。这里的“投资为主”,是指农村集体经济组织或者农民投资超过50%,能起到控股或者实际支配作用。从定义可知,这里的乡镇企业并非是同一种所有制结构:“农村集体经济组织投资为主”在所有制上仍然是集体企业;但“农民投资为主”意味着投资人只要获得集体经济组织的成员资格就可举办乡镇企业,在所有制上属于个体私营企业。据统计,1997年以后,159万家乡镇企业中95%以上进行了改制、“二次改制”,其中绝大部分改为了股份制、股份合作制企业和个体私营企业<sup>[5]</sup>。虽然在全国范围内,集体全资企业和集体经济组织控股的乡镇企业在数量上大幅度萎缩,但留存下来的在生产经营方面均较为成功,如河北北内漳村的北内集团、河南南街村的南德集团、河南刘庄村的刘庄农工商总公司、山西大寨村的大寨经济开发总公司、江苏华西村的华西集团公司等等。这些总公司或集团公司均是在原村办集体企业的基础上组建形成。据中央农办、农业农村部统计,截至2019年底,集体所属全资企业超过1.1万家,资产总额达1.1万亿元,每家企业平均资产额为1亿元。因此,集体全资和控股企业(以下简称集体企业)至今仍是这些村集体经济最主要的实现形式。

### (二)以农民专业合作社为实现形式

农民专业合作社是指在农村家庭承包经营基础上零散的小农户根据不同专业领域以抱团形式连接市场所构建的互助性集体经济组织方式。在组建方式上,农民专业合作社以农民为主体(农民至少应当占成员总数的80%),且由农户自主生产、自筹资金,从而实现了劳动和资本的联合。在合作内容上,跨越农业生产的产前、产中、产后,表现为对社员提供综合性服务,如提供种子、技术,批量购置化肥、农药,提供销售、加工、运输、贮藏农产品服务等等。在联结形式上,最广泛、最常见的模式就是“公司+合作社+农户”和“公司+合作社+基地+农户”,一般表现为合作社与农户之间签订合同,按略高于市场的价格收购农产品,或略低于市场的价格提供种子、化肥等生产资料,其中合作社的核心功能是实现社员(小农户)与外部市场(领办公司)之间的对接。在分配方式上,社员与合作社之间按交易额(量)比例分红。对入社农户而言,通过加入合作社变旁观者为参与者,享受领办企业发展带来的红利。总体来看,这种实现形式在2007年《中华人民共和国农民专业合作社法》实施以后得以迅猛发展。根据国家市场监督管理总局公布的统计数据,截至2018年底,全国69万个行政村注册登记的农民专业合作社数量超过217.3万家。核算下来,平均每个行政村有3~4家专业合作社。从每村平均拥有合作社数量来看,农民专业合作社是目前最为普遍的集体经济实现形式。

### (三)以集体资产股份合作为实现形式

集体资产股份合作成为近年来实践效果比较突出的集体经济实现形式,不管是沿海发达地区,还是内地欠发达地区,都在积极探索这种实现形式。如苏南的“新集体经济”、珠三角地区的“农村股份合作经济”、贵州“塘约”经验、四川彭州的“农村集体经济联营制”、山东东平的土地股份合作社等等。这些经验和模式本质上都是将农村集体资产量化给农民后,由农民入股来开展股份合作并由合作社统一经营。一般来说,入股合作的集体资产主要是集体资源性资产(如土地、森林、山岭、草原、水面等)和集体经营性资产(如楼宇、标准厂房、仓储设施、街面商业用房、市场摊位以及集体投资兴办的企业等)。在集体资源性资产中,土地是大多数农村最主要的集体资产,因此土地股份合作成为内地欠发达农村集体经济实现形式的现实选择。承包地“三权分置”之后,农户以“土地经营权”作为股权入股土地合作社,将土地交由合作社统一经营。土地股份合作的集体收益来源于土地规模化经营的增量收益和地方财政对土地流转的奖补资金。土地股份合作让拥有土地承包经营权的农民都有条件和机会参与入股合作,尽可能地实现集体资源性资产的共同收益,因此成为集体经济重要的有效实现形式之一。在集体经营性资产中,除企业资产外,集体物业是经济发达地区农村(特别是城中村、城郊村)最重要的集体资产。集体成员以折股量化后的各类房产设施入

股组建置业股份合作社,在符合规划前提下,以自主开发或合资合作等方式发展相应产业。

## 二、农村集体经济实现形式的对比分析

集体经济实现形式的三种典型类型既有共性特征,又有不同之处,对各地选择合适的农村集体经济实现形式具有重要的借鉴意义和参考价值。

### (一) 共性特征

#### 1. 本质规定:管好用好集体资产

农村集体经济是集体成员利用集体共有的资产或生产要素,通过合作与联合实现共同发展的一种经济形态。因此,集体经济无论采用哪一种具体的实现形式,其实质都是管好用好成员所共有的集体资产。农业农村部的数据显示,截至2019年底,全国拥有农村集体资产的村有60.2万个<sup>[6]</sup>。具体来看,以集体全资企业和控股企业为实现形式的农村集体经济,其集体全资企业和控股企业本身就隶属于集体经营性资产。从“村村点火、户户冒烟”到村级工业园,集体企业以集体土地为基础载体形成了成员劳动力和资本的联合。以农民专业合作为实现形式的农村集体经济,尤其是由企业领办的农民专业合作社往往拥有商标权、专利权、专有技术等无形资产。农民专业合作社正是以这些无形资产为利益联结纽带实现了小农户与大市场的对接。以集体资产股份合作为实现形式的农村集体经济,其本身就是将集体资产量化为股权或份额后,实现成员对集体资产的有效监督、实际占有和充分收益等权利。这种实现形式将成员的个人收益通过股权或份额与集体共有资产紧密挂钩,以此调动成员对集体资产管好用好的主体责任感和积极性。

#### 2. 核心要义:巩固集体所有制和让农民得到实惠

发展农村集体经济与集体成员收入的增长必须形成良性循环,不能顾此失彼。换言之,既不能只实现了农村资产账面数字的增加,而农民实际收入却没有任何变化;也不能只顾农民个体股份的分红,而弱化集体经济未来发展所必要的积累。具体来看,集体全资和控股企业这种实现形式,一般都建立了比较成熟而完整的企业利润分配制度,用于规定集体企业的利润在股东之间进行分配。以河南南街村的南德集团为例,公司章程规定:“提取利润的10%列入公司法定公积金,提取利润的5%~10%列入公司法定公益金。其余利润,作为公司股东的各成员享有红利分得权。”<sup>[9]</sup>农民专业合作这种实现形式,其集体与成员的利润方式较为固定。一般来说,合作社与社员之间按双方交易额(量)的一定比例分红。这是农民专业合作分配制度的基本特征。在分红比例一定的情况下,双方的交易额越大,农民挣到的钱越多,合作热情就越高。集体资产股份合作这种实现形式一般是通过设置集体股(或计提公积金和公益金)与个人股的方式来实现集体收入利益的分配。从集体资产股份改革试点的地区来看,虽然集体股和个人股配置比例不一,但总体来说都充分考虑了集体和个人两方权利主体,实现了集体与成员之间的利益共享机制。

#### 3. 一般规律:是生产关系与生产力矛盾运动的结果

从定义出发,所有制的实现形式是指生产资料所有者支配、经营、管理生产资料,并对再生产过程中创造的产品进行分配的具体方式和途径。因此,无论是集体经济的哪一种实现形式,都归属于生产关系的范畴,取决于社会生产力发展水平,是生产关系与生产力矛盾运动的结果。我国农村地区幅员广阔,资源禀赋、基础条件、历史因素等主客观条件差异较大,集体经济实现形式必然是一个多层次、多元化、多类型的体系。对于工业化起步较早的农村地区而言,一些原有的乡镇企业(社队企业)通过农转非的用地政策,将农用地转为乡镇企业用地,兴建标准化厂房、商业用房、工业园区,逐步形成了集体全资和控股企业集团。对于广大中西部农村而言,在一些特色资源、土地要素相对集中的地区,农民自发选择的“规模经营+生产服务”“旅游开发+三产融合”等发展模式居多<sup>[7]</sup>,其对应的集体经济实现形式主要是农民专业合作或土地股份

合作。对于拥有稳定经营性收入的东部农村而言,其形成了社区股份合作型、劳务合作型、物业股份合作型等多种形式的集体经营性资产股份合作模式。

## (二)个性区别

三类不同的集体经济实现形式代表着农村集体经济不同的发展路径,各有所长、各具特色(见表1)。

表1 农村集体经济实现形式三种类型比较

|           | 产业领域      | 产权结构             | 治理机制     | 收益风险         | 适用特点          |
|-----------|-----------|------------------|----------|--------------|---------------|
| 集体全资和控股企业 | 工业为主,多元经营 | 全资产权单一控股<br>产权混合 | 政企分离不彻底  | 收益较高,风险集中    | 历史色彩浓需要满足特定条件 |
| 农民专业合作社   | 农业为主,三产融合 | 产权混合股权配置<br>复杂   | 多由领办企业控制 | 收益平均,风险较低    | 门槛较低适合一定地区推广  |
| 集体资产股份合作  | 多元经营,三产融合 | 产权与股权配置均<br>明晰   | 政社彻底分离   | 收益平均且稳定,风险分散 | 以集体产权制度改革为基础  |

### 1. 产业领域不同

在三种实现形式中,集体企业往往以工业为主,这与乡镇企业的成长发展历史息息相关。改革开放初期,党中央鼓励支持乡镇企业发展的初衷就是为了改变农村单一的产业结构,吸纳乡村剩余劳动力,实现“以工哺农”。随着市场化进程不断深化,集体企业已经逐步扩展至金融、贸易、生态旅游等诸多领域。农民专业合作社主要集中在种植、养殖为主的农业板块,其主要业务是为入社的农民提供农业产前(如统一供种、集中育秧)、产中(如机插秧、“一喷三防”)、产后(如金融、保险、电商、劳务、品牌营销)各环节的服务内容。集体资产股份合作涉及的产业更为多元,一般是根据集体资产的禀赋优势开发经营。如有的地方通过集中整理村域内的土地发展现代农业;有的地方通过开发利用森林、水面等自然景观资源发展林下经济、乡村旅游;有的地方则通过集体物业出租、入股发展物业经济。

### 2. 产权结构不同

这三种实现形式有四种不同的产权构成方式。其中,集体全资企业是指由集体全部出资设立的企业,其资本的所有者为集体这一家,集体对这类企业享有绝对的控制权。集体控股企业是指集体出资额占到有限责任公司资本总额50%以上或者持有的股份占股份有限公司股本总额50%以上。在集体控股企业中,集体资本占主导地位,并与社会资本、境外资本进行合作,走的是产权混合的发展道路。农民专业合作社的产权结构比较复杂。根据《中华人民共和国农民专业合作社法》,“成员总数二十人以下的,可以有一个企业、事业单位或者社会团体成员;成员总数超过二十人的,企业、事业单位和社会团体成员不得超过成员总数的百分之五。”这从法律上认可了农民专业合作社产权的多元性。实践中运作较好的农民专业合作社通常由农业企业领办,这是因为小农户虽然在人数上占专业合作社的绝大多数,但他们资金实力较弱、出资额较少,这就隐性地放大了领办企业对专业合作社的掌控。甚至有一些专业合作社完全是在政府的物质扶持下通过自上而下的政策引导建立起来的,其产权结构就更为模糊不清。集体资产股份合作是在全面清产核资、成员身份确定的基础上,把农村集体经营性资产以股份或份额的形式量化到集体成员个体之后,再开展股份合作制<sup>①</sup>。集体资产股份合作就是为了有效解决集体资产产权虚置而进行的改革。因此,相较而言,集体资产股份合作的产权结构更加清晰和明确。

### 3. 治理机制不同

内部治理机制是指社员(股东)大会、董事会(理事会)、监事会、经营层的权力分工及相互之间的制衡问题。从理论上讲,这三种实现形式的内部治理机制在架构设计上均实现了政经分离。但在实际运行中,无论是哪一种实现形式都难以完全做到,这与当前农村集体经济发展所处的阶段有关。其中,集体企业和集

体资产股份合作社的董事会、监事会和经营层不仅内部容易出现交叠重合,并且常常由支村两委人员兼任。这是因为支村两委的权威是历史演变的结果,在很长一段时间其本身就是一个多重身份主体。同时,在中国广大偏远的农村,人员流失严重,经济管理人才匮乏。农民专业合作社多由农业龙头企业领办,其对合作社的控制力要远远强于分散的普通社员。这就容易使得专业合作社的董事会、监事会形同虚设。

#### 4. 收益风险不同

收益和风险是对等的。在三种实现形式中,集体企业的经济实力最强,与市场经济对接最为紧密,收益最高,风险也最集中。党的十八大以来,从经济发展新常态、新发展理念到供给侧结构性改革、国家治理体系和治理能力现代化,集体企业不仅面临经济结构优化与传统产业升级的压力,还要承受新的制度环境带来的压力。农民专业合作和各类集体资产股份合作的收益较低,风险也比较低。无论是哪一种合作方式,农民没有收益,肯定合作不起来、即使合作也发展不起来;但风险太高,也肯定合作不起来。因为在农村,无论是集体还是农民个体,都是风险厌恶者。同时,政府对农民专业合作和集体资产股份合作的政策引导和税收优惠相当于一种成本分担和补贴机制,使各类合作社拥有了一定的风险平滑能力。目前而言,农民专业合作和集体资产股份合作面临的重大风险是领办企业或集体资产的承租者出现亏损而无法兑现承诺或支付租金。

#### 5. 适用特点不同

农村集体经济实现形式受制于历史因素、资源禀赋、产业基础等主客观条件。集体全资和控股企业从原来的乡镇企业脱胎发展而来,经历过几轮市场转型的考验,具有浓厚的历史色彩,很难模仿复制。农民专业合作因门槛低、政府扶持力度大等原因受到农民的普遍支持,因此成为目前最普遍的集体经济实现形式。这种实现形式适合在广大的中西部农村推广。集体资产股份合作的前置条件是集体产权制度改革。这是因为产权清楚、权能完整是集体资产股份合作的基础。也正因为如此,最早采用这种实现方式的地区是集体经营性资产雄厚的东部地区农村。在新一轮的集体产权制度改革推动下,这种实现形式将会在具有集体经营性资产的农村广泛推开。

### 三、农村集体经济实现形式的实践启示

不同的集体经济实现形式对农村经济发展发挥了重大的推动作用,同时也为实现形式的创新积累了有益经验。

#### (一)因地制宜选择合适的实现形式

农村集体经济的实现形式是随经济社会发展水平的变化而不断调整完善的。总的来看,集体经济的这三种实现形式广泛地交叉分布于我国农村地区,没有绝对意义上的优劣之分,是生产关系与生产力矛盾运动的结果。集体企业的发展壮大具有鲜明的历史色彩,其发展模式和路径不能简单模仿。农民专业合作是国家政策重点扶持的类型,因资金、技术门槛较低而具有较强的适用性、推广性,这从每个行政村平均拥有专业合作社的数量上可见一斑。经过10余年的高速发展,我国的农民专业合作社进入了从增量转向提质的转折时期。集体资产股份合作在集体产权制度改革的试点区取得了很好的成效,有些集体经营性资产实力较强的农村,改革当年就实现了分红。股份合作经济因产权关系清晰、利益分配共享、要素配置优化、治理结构完善,实现了集体经营性资产的保值增值,进而成为实现集体经济持续增长的有效实现形式。因此,无论是学界的共识、还是改革的推进、抑或是实践的发展,以集体资产共有为基础的各类股份合作以及由此衍生出的实现形式代表了农村集体经济有效实现形式的未来方向。这也对集体企业的“二次改制”带来启示:在经济发达地区,推进经营性资产为重点股份合作制改革;在广大农区,推广土地股份合作,并探索发展农

村混合所有制经济。

## (二)发挥农村集体经济组织功能作用

农村集体经济组织是集体经济实现形式创新的主体,也是集体资产管理的主体。要充分“发挥好农村集体经济组织在管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济等方面的功能作用”<sup>①</sup>,需要在实践中从三个方面下功夫。一是要探索建立农村基本公共服务清单。村委会和农村集体经济组织虽然在诸如兴办公益事业等职能上有所交叉,但不妨碍两者根本性质的不同及相对独立的关系。随着乡村振兴战略的推进,农村基础设施和公共服务的两块短板将逐步补齐,这将有效减轻农村集体经济组织负担。在此基础上,建立农村基本公共服务清单,清单以内的事项由公共财政承担。每年年初由村委会提出预算,并报党组织批准。同时通过建立正常增长机制,保障村级公共服务运行维护等其他必要支出,让村委会和集体经济组织各归其位、各司其职。二是要赋予集体经济组织市场主体地位。与集体企业不同,农村集体经济组织(包括农民专业合作社和各类集体资产股份合作社)属于新经济组织,是特别法人<sup>②</sup>。2018年10月,农业农村部正式启用了《农村集体经济组织登记证》,农村集体经济组织有了全国统一的“身份证”<sup>③</sup>。要通过特别法人资格,赋予集体经济组织在贷款、抵押、担保、开发经营性建设土地等方面的权能,由有关部门研究制定可操作的、稳妥的具体办法,从而使其真正成为平等的市场主体。三是要规范农村集体经济组织内部治理结构。民主的管理体制与规范的运行机制是确保集体经济组织服务集体成员的基础保障和条件。对于新成立的农村集体经济组织,要建立集体产权关系明晰、集体成员身份明确、符合市场经济要求的股份合作经济;对于现有的且条件成熟的农村集体经济组织,可以参照现代法人治理结构,成立股东(代表)大会、董事会(理事会)、监事会等机构,凡涉及集体的重大事项由股东(代表)大会决定,形成有效维护农村集体经济组织成员权利的治理体系,使农民个人的积极性与集体的优越性得到有效结合<sup>④</sup>。

## (三)完善农民集体资产股份权能

如前文所述,在社会主义市场经济条件下,多种形式的股份合作经济是集体经济有效实现形式的未来发展方向。只有在明晰产权归属的基础上,完善集体资产权能,才能激活农村各类生产要素潜能,才能发展股份合作经济。根据《中共中央、国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》的路线图和时间表,目前农村集体资产清产核资工作已经全面完成,确认成员身份工作也正在稳妥有序地开展当中。接下来的任务就是经集体协商把农村集体经营性资产股份化全部或大部分量化到集体成员个体,赋予集体成员对其股份享有占有、收益、有偿退出、抵押、担保、继承等权能<sup>⑤</sup>。一是探索集体资产股份有偿退出的条件和程序。研究出符合当地实际并经集体成员认可的有偿退出集体资产股份的具体办法,其有偿退出应在本集体经济组织范围内,可由集体购回或流转给其他集体成员,从而落实集体成员对集体资产股份的可有偿退出权。二是探索集体资产股份抵押、担保贷款办法。由有关部门研究制定可操作且稳妥的抵押、担保贷款办法,包括贷款对象、贷款条件、贷款额度、贷款期限、贷款利率、还款方式及流程、资产评估、抵押处置、风险准备金等具体方面。三是探索集体资产股份继承的办法。由于集体资产股份并非属于个人所有,因此在继承的时候也不能同于一般的继承权能。可以以县市区为单位,研究制定出集体资产份额继承的管理办法,明确规定法定继承人只可以继承集体股份的财产权,而非身份权,除非法定继承人本身具有成员身份或按规定可认定为成员。

注 释:

① 其中土地股份合作社是农户以“土地经营权”作价股权入股组建合作社,将土地交由合作社统一经营。

② 2017年开始施行的《民法总则》赋予了集体经济组织特别法人资格。《民法总则》已经明确农村集体经济组织是特别法人,第九十九条规定“农村集体经济组织依法取得法人资格”。

**参考文献:**

- [1] 人民网.习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第五次会议[EB/OL]. <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0930/c64094-25763751.html>, 2014-09-30.
- [2] 新华社.关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见[EB/OL].[http://jiuban.moa.gov.cn/zwl/m/zcfg/flfg/201502/t20150201\\_4378321.htm](http://jiuban.moa.gov.cn/zwl/m/zcfg/flfg/201502/t20150201_4378321.htm), 2015-02-02.
- [3] 习近平李克强王沪宁韩正分别参加全国人大会议一些代表团审议[N].光明日报, 2019-03-09(1).
- [4] 全国人大法规库.全国人大法规库中华人民共和国乡镇企业法[EB/OL].[http://www.gov.cn/banshi/2005-06/01/content\\_3432.htm](http://www.gov.cn/banshi/2005-06/01/content_3432.htm), 2005-06-01.
- [5] 陈小君,等.我国农村集体经济有效实现的法律制度研究——村庄经验余域外视野[M].北京:法律出版社, 2016.
- [6] 新京报.账面资产6.5万亿元 全国农村集体家底基本摸清[EB/OL]. <http://www.bjnews.com.cn/feature/2020/07/11/747671.html>, 2020-07-11.
- [7] 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.
- [8] 学习强国.中共中央、国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见[EB/OL].<https://www.xuexi.cn/lgpage/detail/index.html?id=17662689893933949604>, 2016-12-26.
- [9] 余葵.全面推开农村集体产权制度改革试点需要把握的八个问题[J].农村经营管理, 2020, (6): 20-25.

(责任编辑: 颜 莉)