

引用格式：

郑瑞强, 刘焯斌, 张宜红, 蔡波. 发展农村集体经济的政经分离探索及路径优化 [J]. 农业现代化研究, 2024, 45(1): 33-42.  
Zhang R Q, Liu Y B, Zhang Y H, Cai B. Exploration of the separation of politics and economics and optimization of the path of  
developing the rural collective economic[J]. Research of Agricultural Modernization, 2024, 45(1): 33-42.  
DOI: 10.13872/j.1000-0275.2024.0007



## 发展农村集体经济的政经分离探索及路径优化

郑瑞强<sup>1</sup>, 刘焯斌<sup>1</sup>, 张宜红<sup>2</sup>, 蔡波<sup>1\*</sup>

(1. 江西农业大学经济管理学院, 江西南昌 330045; 2. 江西省社会科学院, 江西南昌 330077)

**摘要:** 发展壮大新型农村集体经济是促进乡村全面振兴、实现农业农村现代化和推进农民农村共同富裕的重要举措。本研究以地处欠发达地区的X市Y区作为案例,系统梳理农村集体经济的演进脉络,聚焦试点地区的“政经分离”实践探索及其运行逻辑并展开深入探讨,基于“制度—资源—技术”理论和自主治理理论,构建多元共治的分析框架,剖析“政经分离”实践的发生机制和富民兴村机理。研究表明,通过“政经分离”,乡村能够根据自身禀赋实现兼具明确治理制度边界、提高资源配置效率、促进多元主体协同共治等特征的农村集体经济市场化运作。这能够有效带动提升农村集体经济经营性收入,并逐步构建坚实的要素互动基础,加强多元治理主体的利益共识,推动农村集体经济实现高质量发展。但新型农村集体经济发展中仍存在发展基础较为薄弱、系统运行机制不顺、治理主体能力不强等共性问题。为此,本研究从优化顶层设计、创新体制机制、培育发展动能和强化要素支撑等方面给出路径优化策略。

**关键词:** 新型农村集体经济; 政经分离; 发展转型; 资源配置; 优化路径

中图分类号: F325.7

文献标识码: A

文章编号: 1000-0275(2024)01-0033-10

### Exploration of the separation of politics and economics and optimization of the path of developing the rural collective economic

ZHENG Rui-qiang<sup>1</sup>, LIU Ye-bin<sup>1</sup>, ZHANG Yi-hong<sup>2</sup>, CAI Bo<sup>1</sup>

(1. School of Economics and Management, Jiangxi Agricultural University, Nanchang, Jiangxi, 330045, China;

2. Jiangxi Academy of Social Sciences, Nanchang, Jiangxi, 330077, China)

**Abstract:** The development and expansion of a new type of rural collective economy is an important measure to promote the comprehensive revitalization of the countryside, the modernization of agriculture and rural areas, and the common prosperity of farmers and rural areas. This study takes District Y of City X, which is located in an underdeveloped area, as a case study, systematically combs through the evolution of the rural collective economy, focuses on the exploration of the practice of “separation of politics and economy” in the pilot area and its operation logic and carries out an in-depth exploration of it, and builds an analytical framework of pluralistic co-governance based on the theories of “system-resource-technology” and autonomous governance, so as to analyze the mechanism of the occurrence of the practice of “separation of politics and economy” and the mechanisms for enriching and developing the villages. The results of this study show that through the “separation of politics and economics”, villages are able to realize the market-oriented operation of the rural collective economy in accordance with their own endowments, which has the characteristics of clarifying the boundaries of the governance system, improving the efficiency of resource allocation, and promoting the collaborative governance of multiple subjects. This can effectively boost the operating income of the rural collective economy, gradually build a solid foundation for factor interaction, strengthen the consensus of the interests of multiple governance actors, and promote the realization of high-quality development of the rural collective economy. However, there are still common problems in the development of the new rural collective economy, such as a weak development foundation, an unsmooth system operation mechanism, and a weak capacity of

**基金项目:** 国家社会科学基金项目(20BJL085); 江西省赣鄱俊才高校领军人才计划项目(GXLJ-2023); 江西省宣传思想文化领域高层次人才专项(23JXRC18); 江西现代农业产业技术体系项目(JXARS-01); 江西省高校人文社科基地项目(21JD079)。

**作者简介:** 郑瑞强(1983—),男,博士,教授,主要研究方向为农村区域发展, E-mail: zhengruiqiang@jxau.edu.cn; 通信作者: 蔡波(1976—),男,博士,讲师,主要研究方向为乡村振兴, E-mail: m17623808651@163.com。

**收稿日期:** 2023-12-11; **接受日期:** 2024-02-19

**Foundation item:** National Social Science Foundation of China (20BJL085); Ganpo Juncai Leading Talent Training Program for Universities of Jiangxi (GXLJ-2023); Special Program for High-level Talents in the Field of Propaganda, Ideology and Culture of Jiangxi (23JXRC18); Jiangxi Modern Agricultural Industrial Technology System Project (JXARS-01); Jiangxi University Humanities and Social Sciences Base Program (21JD079).

**Corresponding author:** CAI Bo, E-Mail: m17623808651@163.com.

**Received** 11 December, 2023; **Accepted** 19 February, 2024

the main body of governance. Therefore, this study gives path optimization strategies from optimizing the top-level design, innovating the institutional mechanism, cultivating the development momentum, and strengthening the support of factors.

**Key words :** new rural collective economy; separation of political and economic affairs; development transformation; resource allocation; optimized path

发展壮大新型农村集体经济是全面推进乡村振兴和实现共同富裕的重要基础。在政策引领、产业升级、金融改革、人才培养和市场需求等多方面支持影响下,农村集体经济发展的规模和质量均呈现加速态势。新发展格局要求农村集体经济以高质量发展为根本出发点,实现更高效率、更加公平、更可持续、更先进、更安全的发展。实现农村集体经济由高速增长向高质量发展转型,需要妥善处理乡村内源式发展与外部需求之间的矛盾,勇于改革创新农村集体经济发展模式,持续改善当前乡村治理政经关系,提高其运行效率和经营效益,更好满足人民日益增长的美好生活需要,成为农业农村现代化的重要支撑。关联分析农村基层治理改革与发展新型集体经济之间的政治经济关系具有重要的现实意义,已经逐渐成为农村集体经济发展的研究热点。

农村集体经济组织的本质是“共同共有”的经济共同体<sup>[1]</sup>,梳理相关研究发现,农村集体经济在不同阶段表征为符合特定时期社会运行规律的经济结构,组织形式亦做相应的调整优化。计划经济时期是农村集体经济的构建阶段,农村集体经济组织从最初的互助组发展成为初级农业生产合作社<sup>[2]</sup>,然后逐渐演化为高级农业生产合作社<sup>[3]</sup>。农业合作化运动时期,农村集体经济组织表现为“政社合一”的人民公社,尤其是受到城乡分设的户籍制度影响<sup>[4]</sup>,乡村发展系统开放性受限,公共事务管理与村集体生产经营呈现融合状态<sup>[5]</sup>:一方面有效提升公社生产效率<sup>[6]</sup>,另一方面服务于发展初期相对薄弱的工业<sup>[7]</sup>。由于农村经营制度建构对“统”的过分追求使得生产关系变化,不适应生产力发展,不符合农民利益取向<sup>[8]</sup>,家庭联产承包责任制和“适度规模经营+集体经济”系列制度变革应运而生,以进一步重构乡村经济社会关系、强化农民土地产权、充分调动农业生产积极性<sup>[9]</sup>,并逐步打破原有体制下农村生产发展所面临“生产积极性不足、生产力发展停滞、再生产条件受限”的长期桎梏,实现农村集体经济在生产效率发展的“第一次飞跃”<sup>[10]</sup>。随后中央决定在第一轮土地承包到期后再延长三十年土地承包期,农村集体经济进入多元经营主体并存时期<sup>[11]</sup>,鼓励成立农村专业合作社和乡镇企业,在规模化与集约化基础上向多元化与专业

化方向纵深转变,实现“第二次飞跃”<sup>[12]</sup>。在农村集体经济的转型关键期,家庭经营与集体经营的双层经营体制激发了农民主体性,但仍处于“分得充分,统得不够”的阶段<sup>[13]</sup>,表现为统筹发展、产权管理、服务功能等社会主义公有制经济的优势发挥不充分,致使乡村发展不充分不均衡。

土地三权分置改革标志着农村集体经济迈入新阶段<sup>[14]</sup>,随着土地流转的加快推进,使得资源性资产与经营性资产等农村集体资产具备了“建设、盘活、积累”的价值创造空间和发展基础,农村集体经济股份经济合作社、基层供销社等集体组织充分发挥“统”的价值,驱动农村区域向善发展,但经营主体悬浮、经营效率不高以及村集体成员参与积极性不高仍是农村集体经济亟待解决的问题<sup>[15]</sup>。中共中央、国务院印发《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“新型农村集体经济”的概念,明确可以“实行村民委员会事务与集体经济事务分离”,“政经分离”成为农村基层治理发展的一个重要方向<sup>[16]</sup>。相关研究从“产权体系、要素配置、组织形态”三个方面出发,指出新型农村集体经济是以农民为主体,产权明晰为基础,按劳分配为主和按生产要素分配相结合,股份经济合作社为主要组织形式的经济形态<sup>[17]</sup>。明确“政经分离”是对农村公共事务和集体经济事务的权力界限划定方式之一<sup>[18]</sup>,前提是深度变革乡村自治的运行环境<sup>[19]</sup>,构建统分有序的乡村治理体系<sup>[20]</sup>,提高农村集体经济发展水平<sup>[21]</sup>。较之于丰富的农村集体经济发展相关理论探讨,反映农村集体经济发展新趋势的相关创新实践探索与研究仍然存在一定滞后性<sup>[22]</sup>。

系统梳理农村集体经济的演进脉络、发展线索与表现模式,研究发现我国在农村集体经济转型过程中存在两个特殊情况。一方面权利收窄使得部分要素资源失活,使得要素激活、统筹和运营等方面的管理成本高企;另一方面放权过多使得要素价值被低估,村级集体经济整合为市场主体后或将陷入市场竞争力不足和盈利变现能力欠佳的困境。绝大多数农村集体经济依赖地方政府政策倾斜和财政支持,部分地区的村级集体经济经营性收入维持在较低水平甚至处于亏损状态,经营主体对收入分配机制的设计缺乏与发展阶段相匹配的具体认知,需要

密切关注其发展的可持续性<sup>[23]</sup>，村级集体经济依然有较大的市场化运作空间与增长区间。要实现农村集体经济从粗放式发展到高质量发展的转轨，关键在于去行政依赖后集体经济本身仍具备持续造血能力，激发集体经济组织多元经营主体积极性，形成较为合理与相对完善的分配机制，实现农村集体经济的发展模式创新。“政经分离”由此应运而生，试点前期多在发达地区展开并形成了诸如“佛山模式”和“苏南模式”等典型。但这些试点区域往往具有发展基础厚实、整体竞争力较强、制度设计完善、市场化程度较高、产业价值链较长、经营性收入高等特点，试点经验对欠发达地区的推广作用有限。作为欠发达地区探索农村集体经济发展模式的阶段性成果，Y区主动作为，入选了全国农村集体产权制度改革经验典型单位，具备试点基础后在中部欠发达地区中率先开展了“政经分离”方面的实践。本研究拟以此为个案引入，围绕发展壮大新型农村集体经济模式创新做些力所能及的探讨。研究可能的边际贡献在于：从“政经分离”模式视角出发，重点探讨了新型农村集体经济的富民兴村机理，拓展了新型农村集体经济的发展路径，对于现阶段发展壮大新型农村集体、实现农业农村现代化和推进农民农村共同富裕的研究和实践具有借鉴意义。

## 1 新型农村集体经济的发展路径探索

X市是J省辖地级市，位于中部地区，自古以来拥有丰富的人文资源和优越的地理位置，是具有红色基因的革命老区，各县区的农村村级集体经济相对实力均衡，为探索新型农村集体经济发展模式创造了有利条件。在探索过程中，X市采取了一系列重要举措，以党建引领农村集体产权制度改革，坚持将“政经分离”的实践探索作为促进村级集体经济健康发展的关键路径。其中，Y区的村级集体经济组织成为“政经分离”试点，深入挖潜和充分放活新型农村集体经济，已经取得了一定的成效。作为新型农村集体经济模式的重心，“政经分离”做法主要表现为以下四个方面。

### 1.1 优化设计政经分离架构

在试点村成立集体股份经济合作社，通过创新探索对村集体经营性资产和经营性收入的管理模式，实施村民委员会与村级集体经济组织功能分离，并分别设立账务分设管理，以完善村级治理体系，夯实农村基层组织的基础。村股份经济合作社和村委会通过账户分设、资产分管、核算分立等措施，全面实现集体经济组织和村委会分账管理。股份经济合作社与村委会办理资产资源移交，包括清查出的经营性资产、非经营性资产和资源性资产，通过经营性资产入股成立集体股份合作组织，设立股东大会制度和合作社章程，并设立了固定的办公场所和必要的内设机构，专人负责日常工作，从而实现了集体经济组织的实体化。农村股份经济合作社行使集体资产管理权，开设银行账户、刻制公章，实现事务分离与账户分设。所有集体资产登记在农村股份经济合作社名下，资源性资产和经营性资产由股份经济合作社统一运营管理，而办公服务场所、教育、科技、文化等非经营性资产由村民委员会统一使用和管护，并按照属性移交村级债权债务，实现资产分管。村集体股份经济合作社和村委会分开建账，统一村集体经济组织会计制度，实现核算分离。农村集体经济“政经分离”试点前后比较如表1。

### 1.2 健全集体经济可持续发展保障机制

试点村坚持党建引领，强化农村基层党组织战斗堡垒作用，全面推行村党组织书记通过法定程序担任村民委员会主任和村级集体经济组织负责人的措施，确保由村党组织全面领导村集体经济组织，将村集体经济组织具体责任落实到人。村集体股份经济合作社加强村级“三资”的监管，全面推行“四议两公开”工作机制，同时探索乡贤对集体资产、资金、资源的监督机制，实施了村级集体资金收支的集中核算，以促进村级财务监管工作的常态化、规范化和制度化。基层政府严格票据审核，杜绝出现违规费用支出。村级股份经济合作社按照规定严格控制支出使用，实行按月报账和如实核算，及时

表1 “政经分离”试点前后比较

Table 1 Comparison of before and after the pilot project

组织内容	“政经分离”前	“政经分离”后
组织功能	村委代管的经济组织，无实体	股份经济合作社，有实体
产权体系	资产集体所有，但股份份额不清	资产集体所有，股份到成员，按股分红
资产管理	村委会代管所有经营性与非经营性资产	股份经济合作社管理，事务分离与账户分设
治理结构	封闭运行，过程不透明	股东大会表决
保障制度	集体兜底	“四议两公开”工作机制，财政供给
分配方式	权威分配	民主管理、市场化分配

将每笔经济业务录入“三资”管理平台上。试点村完善了集体经济组织的财务制度,颁布了《村级集体经济财务管理和收益分配实施意见》,实行“月抽查、季检查、年度财务审计”的监督管理制度,建立村级集体经济经营性收入增长与村干部报酬待遇挂钩的利益联结机制,规定村集体经济收入超过当年任务目标的,可从超出部分提取相应比例资金,奖励对村集体经济发展做出重大贡献的干部或成员。在进行收益分配时,集体成员强化了民主管理和利益联结机制下的收益分享,依照合作社章程明确了合理的收益分配方式,以规范村级集体经济的收益分配。

### 1.3 创新集体经济开放式治理系统

各试点村以“党建引领为主体、政经分离作两翼、多种模式谋发展”的基本战略,构建了农村集体经济发展的适应性开放式格局,为富民兴村提供多维解法。在“1+2+N”体系中,“1”表示试点村首位关注党建对农村集体产权制度改革的引领作用,发挥党建引领对集体经济“统”的作用,落实发展主体责任。充分借鉴“党建联盟”等形式,定期召开联席会议,带领群众致力于致富增收,实现集体经济机会的均等化和平等化富裕。通过党建引领作用发挥,打造集体经济发展示范平台,激发群众参与集体经济组织发展的积极性和主动性。

“政经分离”使得政治职能和经济职能回归其应属主体,成为“1+2+N”中的“2”个关键翼,保障村集体经济组织的成员权利并实现权力分置和权能完善。其中,“一翼”是强化村民自治组织在集体经济中发挥决策引领、资源支持和环境保障等协调协同功能,持续重点优化组织结构放活职能。另外“一翼”则是以村集体股份经济合作社为主要形式的农村集体经济组织,在新型农村集体经济中发挥好项目承接、使命担当、市场竞争等作用。

N种模式包含了产业驱动、乡村旅游、资源开发、生产服务、工矿辐射、物业出租、抱团发展、资产盘活、资源发包、异地置业、劳务经济等多种途径。尽管新型农村集体经济的发展模式种类繁多,但在发展试点村集体经济时综合考量各自组

织发展进程、收入构成和比较优势,因地制宜选择其中一种或多种模式组合式发展。试点村通过深度挖掘当地独特资源和地理优势,采用创新思路实践探索出多种典型模式,如“飞地抱团”、“三社一贷”、“一领办三参与”、“一会两企三社”、“一村一社一基地”、“强村带弱村”和“三方得利”等,为村级集体经济的壮大提供了可借鉴和推广的范例与路径。

### 1.4 政经分离改革阶段性成效明显

X市在考虑各地区村庄的内部特征差异以及外部环境影响的基础上,因村因地施策,取得了巩固提升阶段的发展成果,包括“产改目标基本实现、政策体系基本健全、发展机制基本建立、村级集体经济不断发展壮大”等方面的成就。农村集体产权制度改革任务基本完成,对资产进行有效核实,清查各类集体资产 101.85 亿元,确认集体经济组织成员 416.7 万人。同时,市、县、乡三级互联互通的农村综合产权交易市场也得以建立,交易金额总计达 6 763 万元。当地财政积极争取中央和省级发展壮大村级集体经济资金,其中中央衔接资金占比超过 60% 用于产业项目资金。此外,还积极探索创新“红色信贷”等融资模式,积极开展“财农信贷通”工作,截至调研时日,该地“财农信贷通”贷款存量 15.7 亿元,惠及 1.34 万户农业经营主体。村级集体经营性收入均值由 2020 年的 12.7 万元增加到 2022 年的 26 万元,实现村集体经济强村增长与薄弱村退出。Y 区“政经分离”试点前后集体经济收入占比的整体变化情况如表 2。其中“政经分离”试点的村级集体经营性收入均值年增长超过 20%,经营收入占比提高了 14.87%,经营活力大幅提升。农村资源管理制度得到完善,发包价格趋于合理,发包及上交收入占比降低 3.29%。此外,多个试点村投资范围得以缩小,将原本用于投资的资金重新投入到再生产中,其中投资收益降幅最大达到 6.1%。试点村的集体经济由过去的外部依赖型发展转变为内源驱动型的自主经营,对政策和帮扶的依赖降低,使得补助收入占比降低 7.29%。

年经营性收入是农村集体经济活力的重要指

表 2 试点前后农村集体经济收入占比变化情况 (%)

Table 2 Changes in the share of income from the rural collective economy before and after the pilot (%)

收入类型	经营收入	发包及上交收入	投资收益	补助收入
试点前 (2021 年)	60.95	9.25	6.89	19.50
试点后 (2022 年)	75.82	5.96	0.79	12.21
变化幅度	14.87	-3.29	-6.10	-7.29

注:本案例数据为课题组调研信息整理所得,下表同。

标,根据“政经分离”试点前各村产业情况以及经营性收入等禀赋差异,将试点村分成集体经济强村、集体经济中等村、集体经济弱村,并结合各村的实际情况,并按村个数比例1:1:2控制样本。试点前后各种类型的集体经济的经营性收入变化情况如表3所示。可以看出,经营性总收入和平均收入在

经过“政经分离”试点后都有显著增长,其中集体经济强村和中等村的增长幅度更大,而集体经济弱村的增长相对较小。这也反映出“政经分离”试点对不同类型的集体经济有不同程度的促进作用,尤其是对强村和中等村的帮助更为明显,使得“强村愈强”,进一步放大结对帮带效应。

表3 试点前后经营性收入变化情况

Table 3 Changes in operating income before and after the pilot

集体经济类型	试点前经营性总收入(万元/村)	试点后经营性总收入(万元/村)	试点前经营性平均收入(万元/村)	试点后经营性平均收入(万元/村)	变化幅度(%)	行政村数量(个)
集体经济强村	179.35	326.68	22.42	40.84	82.15	8
集体经济中等村	118.90	239.55	14.86	29.94	101.47	8
集体经济弱村	183.71	246.93	11.49	15.43	34.41	16

注:集体经济强村指产业基础较稳或年经营性收入达到50万元以上的村;集体经济中等村指产业基础一般,集体经济年经营性收入在10万元到50万元之间的村;集体经济弱村指产业基础较弱、集体经济年经营性收入不到10万元或产业基础不稳定的村。

## 2 政经分离模式的富民兴村机理

### 2.1 明确禀赋差异下的治理制度边界

“政经合一”是人民基于社群观念、政治信任和经济理性所选择的治理职能与经济职能合并现象,这种模式源于人民公社“政社合一”体制,并在一定程度上成为制度惯性。这种模式满足了集体成员对集体经济经营收益的期望,因为其建立在共同的社群观念、政治信任和经济理性基础上<sup>[24]</sup>。在集体经济规模较小的情况下,建立有相同社群观念和具备履约能力的合作组织有助于激发组织活力,并降低监督成本<sup>[25]</sup>。在农村集体经济发展初期,“政经合一”模式具备初始资金充足、管理成本低和高效决策的特点,是一种具有成本效益的阶段性选择。然而,当集体经济不断扩张时,“政经合一”模式容易导致权力滥用,增加监督成本<sup>[26]</sup>,降低要素资源的运转效率,加大了资源收益分配的决策粘滞和行动困境<sup>[27]</sup>,这可能导致治理和经济管理之间职能职责混淆、开放性不足、主体合一等问题<sup>[28]</sup>,降低了决策的有效性。“政经分离”逐步将经济职能与农村自治组织社会服务职能分离,限制了权力寻租空间,预防了农村集体资产流失,同时增强了治理主体的政治信任和政治认同。此外,该模式将股权分红等分配冲突圈定在集体经济组织内部,规避影响社会稳定的治理风险。“政经分离”的试点探索表明,仅对职能、职责和人员进行简单的分工而不重新梳理组织内部条线,可能会导致制度成本增加。因此,在制度层面上尊重差异化,并为地方自主性创新提供空间是至关重要的。

### 2.2 促进要素交互与资源配置效率提升

“政经分离”模式是农村集体经济高质量发展

的阶段性延伸,也是对农村集体经济中旧有制度范式的创造性超越。在“政经分离”试点前,农村集体经济承担了大量的公共事务支出责任<sup>[29]</sup>,尤其是与公共基础设施建设的债务紧密相连。这导致社会治理与经济发展之间的干预和交叉干涉过多,进一步限制了资金流动,要素流动受到阻碍,资源配置效率相对较低。“政经分离”模式作为农村集体经济发展的长效机制组成,有助于维护市场竞争、维护公平公正和保障社会福利,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。通过农村集体产权制度改革和“政经分离”实践,政治和经济两方面的职能、权力和职责得到分离和界定,特别是对农村集体经济可支配要素的决策权、所有权、使用权和收益权的重新界定,保障了农民在集体资产股份中的权利,并促进了农村劳动力、自然资源、经营性资产和文化资本等要素的流动。另一方面,政治职能与农村集体经济组织分离,经济组织从自治组织中取得实际控制权,能够有效发挥经济功能和市场价格机制作用,提高村级集体经济的市场竞争力<sup>[30]</sup>。同时,随着更紧密的要素交互机制建立与完善,农村要素能够更好地寻求市场定价,实现政府与市场在高效协同下的要素供需平衡、城乡功能互补和资源配置效率的提升。

### 2.3 以市场化运作支撑新旧动能转换

新型农村集体经济是以农民为主体、产权明晰为基础、按劳分配为主和按生产要素分配相结合,并以股份经济合作社为主要组织形式的经济形态。在传统农村集体经济中,村级集体经济是村党组织的一部分工作内容,集体经济承载着经济和治理的双重使命,资产和要素的所有权归属集体,因此农村集体经济在新制度经济学构建的“政府-市场”

二元体系中不能较好地定位自身<sup>[31]</sup>,限制了市场化进程的推进。在“政经分离”后,农村集体经济组织通过专业化、科学化和现代化的管理模式,鼓励社会资本再生产并持续积累资产,这使得农村集体经济更能适应市场机制,倒逼社会价值的提升和制度的变革,进而激发了经济主体的活力和发展动力。尤其在数字乡村政策的支持下,农村集体经济得到持续的赋能。集体经济组织对股东股权进行动态跟踪和数字化管理,将成员的基本信息、股权量化、资产管理、收益分红等改革要素纳入数字平台,完善股东和股权管理,实现股权监管信息化和股权转让规范化。特别是在股权转让方面,集体经济组织赋予农民集体资产股份占有、收益、有偿退出、抵押、担保和继承的权利,探索农民对集体资产股份有偿退出的条件、程序和继承方式。农村集体经济逐步转变为多元主体协同共治的市场化运作机制,形成了“政府-集体-市场”三方交互,有效支撑由传统农村集体经济到新型农村集体经济的“产业结构升级、主体性提升、数字化推进”等新旧动能转换。

### 3 农村集体经济发展困境

“政经分离”发展理念及其全新治理实践,激活了多元主体对富民兴村的价值认同、发展壮大新型农村集体经济的意愿与实现共同富裕的积极性。尽管Y区“政经分离”实践探索只是农村经济发展中的个案存在,但该实践所面临的问题具有共性特征。结合现实考察,目前农村集体经济发展的转型过程仍然面临一些困境,包括系统运行机制不畅、发展基础较为薄弱、治理主体能力不强等。

#### 3.1 系统运行机制不顺

村集体经济合作社“空转”,“政经分离”改革尚未全面铺开,大多数村集体经济股份合作社未实质化运营,导致资源转化、考核激励、市场化奖励等系统运行机制不顺。具体来说:1)资源转化机制不畅。例如,一些村虽有生态林、天保林等生态补助和林木开采权转让等收入,但尚未建立起相应的市场化机制来转化这些资源为村级集体经济的收入。特色资源如红色资源也较难转化为经济收益。2)农村产权交易不够活跃。农村土地承包经营权和“四荒地”使用权的交易地区数量相对较少,产权交易市场不够活跃,影响了资源的流动和配置效率。3)考核激励机制不健全。村级集体经济工作考核办法中村集体经济收入逐年递增、限定政策性资金用途和收益率等要求,阻碍村集体经济多元化发展,导致农村集体经济出现上热下冷“两张皮”、

发展主体经营活力不足等内生动力不足的现象。4)社会认可度和竞争力仍需提升。农村集体经济组织作为经营主体,其社会认可度和竞争力仍需提升。经济转型和要素的嵌入需要不断的投入,以使其适应新的运营方式。如果地方财政的支持措施脱钩,集体经济组织可能会面临底盘不够稳固和发展动能不足的问题,从而影响乡村的可持续发展。

#### 3.2 发展基础较为薄弱

新型农村集体经济发展基础较为薄弱,突出表现为产业结构不平衡、产业融合程度不高和要素供给短缺等问题。具体如下:1)产业结构不平衡。大部分地区的集体经济组织的产业仍处于“小、散、弱”的发展阶段,产品同质化问题突出,规模效应得不到充分发挥。2)产业融合程度低。尽管一些地区推动了“一乡一业”和“一村一品”等行动,但产业融合程度仍不高。农村地区缺乏特色产业,无法充分释放本地产业潜力,形成品牌效应。同时,一些集体经济主体在经营同质化的农产品时,面临产业结构不均衡、经营范围过于分散、资源整合难度大等问题,导致成本较高、收益较低。3)产业链不完整。尽管有一定程度的三产融合发展,但仍然处于初级阶段。产业规模普遍较小,产业结构以农业为主,农产品加工技术水平较低,没有形成较长的完整产业链条。4)要素供给短缺。农村集体经济发展面临资金、技术、人才等多方面的短缺。其中资金短缺现象尤为严重,现有资金主要来自于政府的补助性财政投入,但其他筹资方式的资金不足,例如普惠金融的支持较弱,数字普惠金融在农村发展的实践还不够深入。同时,集体经济组织主体素质不高,存在筹资成本和风险较高的情况,叠加市场风险提高等外部影响,不少村集体宁愿将闲置资金存入银行获取利息也不会用来发展产业。5)信息技术应用不足。农村集体经济依托的现代农业在数字技术应用方面存在不足。信息技术的基础设施建设较为缓慢,生产、管理和销售的数字化转型所需的信息技术和设备缺乏,导致农产品附加值低,市场份额小,综合竞争力较弱。

#### 3.3 治理主体能力不足

新型农村集体经济的多样化模式创新需要多元主体承接经济职能,对其自主经营能力和组织引领能力提出更高要求。但目前存在治理主体能力不足的问题,具体表现如下:1)股份合作制的制度惯性和政策限制。农村集体经济中的合作形式是基于家庭、邻里与宗族等地缘关系形成的,产权改革使得股份合作制初步构建,但由于长期存在的“政经

合一”制度惯性以及政策的合成谬误，限制了其发挥经济功能的能力。股份合作制本应提高运转效率、风险共担、收益分享和优化分配，但在实践中受到限制，无法有效发挥市场调节作用，导致资源配置不够优化。2) 多元治理主体适应性不足。多元治理主体对新型农村集体经济的经营管理模式表现出适应性较低，缺乏足够的热情和能力提升，导致了治理空间的挤压和农村集体经济的发展受限。例如，农村产权流转交易市场在专业人员、流转行为和机构设置等方面存在较大优化空间。产权流转涉及多个方面，需要专业人员进行信息采集、产权查询、交易证书、抵押融资、法律服务等，但当前的业务人员缺乏市场运营经验和专业知识，导致产权流转交易的常态化推进不顺。交易规范性不高，大多数交易未经在线平台进行，依赖口头或不规范合同的线下交易，导致流转价格不稳定，经常引发矛盾和纠纷。此外，交易中心权限不足，不能对不规范的线下流转行为出具证明，直接影响金融机构对交易主体的贷款审批等。

#### 4 发展新型农村集体经济的路径拓展

结合现实考察，高质量发展新型农村集体经济，更好地解决当前村弱人散、能力不足、优势不优、动力欠缺的问题，充分释放区域要素禀赋潜能，持续增进村级集体经济发展的竞争性、先进性、可持续性，可以在“政经分离”实践探索的基础上做好以下五个方面的工作。

##### 4.1 优化顶层设计，激活村级集体经济发展活力

1) 优化顶层设计，强化目标责任落实。以增加村集体经营性收入为重点，推动集体经济发展由外部“输血”向自身“造血”转变，市、县、乡层面制定五年发展规划，制定出台村级集体经济巩固提升三年行动方案，修订发布高质量发展村级集体经济扶持政策操作细则，让村级集体经济发展有思路、有目标、有任务、有抓手。

2) 分类分村施策，提高村级集体经济发展质量。在集体经济强村创新集体经济市场化运行机制，推广“政经分离”试点经验，实体化运行股份经济合作社，实施村社分账管理改革计划，运用现代发展理念与管理制，自主或与企业合作发展壮大产业。在集体经济弱村创新联村抱团发展机制，制定联村发展的相关意见，探索成立地域相邻、产业相近的党建联盟、跨村联建党支部，推广“飞地抱团”模式，异地置业建设村级集体经济产业园，实施产业联动工程，聚拢联建村资源，抱团做大特色产业

优势，共建产业链条、共享发展要素、共壮集体村财。推进村集体经济发展的农合联“三位一体”改革、特色产业保险创新等农村系列改革，特别是逐步破解“宅改”解决村级集体经济发展用地问题，加快数字乡村建设，持续优化村集体经济发展环境。

3) 建立监督机制，完善农村集体资产管理体系。制定出台村级集体资产管理规范和项目资金使用管理条例，构建农村集体“三资三化”管理信息平台，实现集体经济系统建账、跟踪管控。制定容错纠错“正负清单”，细化集体经济发展容错纠错实施办法和程序，为村级集体经济发展营造良好环境。

##### 4.2 创新体制机制，健全村级集体经济发展保障

1) 建立完善的利益分配机制。规范收益分配范围、层次与比例，探索建立“基本奖励+绩效奖励+N次性奖励”分配模式，推动村集体经济收益和群众参与积极性双提升。划定经营性收入和增幅指标，对满足指标的村集体经济管理人员增设专项绩效奖励。建立村集体经济效益“晾晒系统”，开展以“比发展思路、比发展模式、比产业项目”和“晒经济收益、晒社会效益”为主要内容的活动，对实际经营绩效前三名进行奖励。

2) 创新对口帮扶机制。用好用活对口帮扶政策，按照区域、划定产业、理顺链条，设计完善对口帮扶援助体系，建立村级集体经济联村帮扶发展机制，推动合作共建村级集体经济飞地园区，实现强县带弱县、强村带弱村。

3) 推动实施产学研协作发展机制。加强与省内市内农业科研机构、龙头企业的合作，推动农村集体经济组织的技术创新和农业生产现代化。尤其是要紧抓数字经济发展机遇，投资数字化技术和电商平台，在村级集体经济园区建立数字化系统，促进信息和资源共享，加速村级集体经济发展。

##### 4.3 培育发展动能，拓宽村级集体经济增长点

1) 发展特色资源经济。深入挖掘农村集体资源多元价值，发展具有地方特色的产业。搭建村企合作共赢平台，探索“乡村振兴合伙人”制度，广泛动员商会、新联会等会员企业参与集体经济，打造村集体经济发展共同体，做大做强“一村一品”特色优势产业，做好“土特产”文章，推动中等村集体经济提档升级。明确特色优势产业，实施农产品精深加工增值提升行动，探索门票分成机制，与大型旅游集团、头部旅游主播等第三方合作“引流”，发展休闲、旅游、康养等新业态，带动壮大村集体经济。加快生态产品价值实现。成立生态发展集团公司，搭建生态资源收储交易平台，积极推进覆盖

森林、湿地、农业等生态系统碳汇监测试点,大力推动休闲康养、林下经济等产业发展。

2) 打造优质物业经济。积极盘活村集体闲置农房、工矿废弃厂房及空置学校、医院等资产,出租给企业经营或自主经营,鼓励投资和开发园区、总部大楼、标准厂房等,创造优质产业载体,增加村级集体经济的收入。

3) 拓展多元服务经济。支持村级集体经济组织提供全程化的农业生产性服务,包括农资供应、代耕代种代收、统防统治、烘干储藏、营销流通等。鼓励村集体经济组织领办创办各类实体,承接劳务输出、道路养护、绿化管护、家政服务、社区物业等业务,拓展政府购买集体经济组织公共服务的范围。借鉴“工匠证”做法,发放认定一批乡村“工匠证”,允许村集体组织乡村工匠承接财政资金为主且投资额较小、技术方案相对简单、受惠对象直接的中小型生产生活基础设施建设项目。

#### 4.4 强化要素支撑,增强集体经济可持续性

1) 多渠道引进育强人才。引进村外人才,特别是带资、带智、带技的优秀人才,扩大村级集体经济组织成员的范围。推动政策完善,探索建立更加开放的集体经济组织人才加入机制,修订村级集体经济组织成员身份认定办法,促使农村集体经济治理机制更加透明和规范,强化法律和政策支持。提供培训和教育,帮助农民股东理解和履行其股东责任,提高他们在经济组织中的参与度和决策能力。鼓励成立农民合作社等组织,提供村民股东更多的机会,提升农民股东参与决策和生产管理的能力。依托乡村振兴学院,建立农村党支部书记学院,试行导师帮带机制,开展专业化、标杆化、正规化、个性化的立体式培训,不断提升村集体经济带头人能力素质。对回乡能人、入乡企业家等担任村集体经济组织带头人,允许其享受户籍、医保、继承或租赁农村房屋、参与集体收益分红等部分集体成员权利。

2) 多举措保障产业用地。逐步提高征地留用地返还比例,确保新增建设用地指标的一定比例用于村级集体经济发展。对于利用存量建设用地发展村集体经济的县(市、区),奖励新增建设用地计划指标。支持村级集体经济项目,将高标准农田、旱改水、土地开发多出的土地,通过耕地占补平衡获得的新增建设用地指标,按一定比例用于村集体经济发展。

3) 多途径筹集发展资金。整合涉农资金,设立集体经济发展专项资金,用于启动资金或贷款贴息、融资担保。对荒山、荒坡、荒滩及石漠化边远

土地进行复垦的村集体,给予奖励,作为村集体经济组织发展资金。建立健全农村生产要素确权、评估、交易、流转、收储、处置机制,引导金融机构创新金融产品,完善农业担保体系,扩大“农权贷”试点范围,推动更多农业资产、权益列入涉农信贷抵(质)押担保物范围。如在具有红色基因的地区推广红色信贷的做法,为集体经济组织提供普惠性信贷服务。开发村级集体经济收入保险,将集体经营性收入、集体资源承包收入、投资收益等纳入保险标的,分摊集体经济发展风险。

## 5 结语

发展壮大农村集体经济是促进乡村全面振兴的重要物质基础。研究发现试点区域的公共事务和经济事务能够彼此独立运转且又能实现协同,“政经分离”实践可以实现兼具明确治理制度边界、提高资源配置效率、促进多元主体协同共治等特征的农村集体经济市场化运作,并逐步成为坚实要素交互基础、紧密多元治理主体利益联结和促进农村集体经济高质量发展长效机制的重要组成。但就农村集体经济发展转型需求而言,仍需破解系统运行机制不顺、发展基础较为薄弱、治理主体能力不强等诸多发展困境。因此,发挥农村集体经济发展“政经分离”的改革成效,要着力于优化顶层设计、创新体制机制、培育发展动能、强化要素支撑,激活集体经济多元主体的发展活力,健全发展保障机制,拓宽集体经济增长点,增强发展的可持续性,推动农村集体经济高质量发展。

#### 参考文献:

- [1] 陈美球,廖彩荣.农村集体经济组织:“共同体”还是“共有体”?[J].中国土地科学,2017,31(6):27-33.  
Chen M Q, Liao C R. Rural collective economic organization: “Community” or “Common Body”?[J]. China Land Sciences, 2017, 31(6): 27-33.
- [2] 公茂刚,辛清华.新中国农地产权制度变迁研究[J].经济问题,2019(6):11-20.  
Gong M G, Xin Q H. Study on the change of agricultural land property rights system in new China[J]. On Economic Problems, 2019(6): 11-20.
- [3] 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.  
Gao M, Lu Q W. Seventy years of development of China's rural collective economy[J]. Chinese Rural Economy, 2019(10): 19-39.
- [4] 夏柱智,贺雪峰.半工半耕与中国渐进城镇化模式[J].中国社会科学,2017(12):117-137,207-208.  
Xia Z Z, He X F. China's semi-industrial, semi-agricultural mode and incremental urbanization[J]. Social Sciences in China, 2017(12): 117-137, 207-208.



- [5] 向德平, 傅丽丽. 中国式现代化进程中的乡村治理转型[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2023(6): 12-25.  
Xiang D P, Fu L L. Rural governance transformation in the process of Chinese modernization[J]. Nankai Journal (Philosophy, Literature and Social Science Edition), 2023(6): 12-25.
- [6] 罗必良. 劳动监督、隐性退出与公社制度效率——来自湖北省余川人民公社的经验证据(1957-1975)[J]. 学术研究, 2019(10): 85-97, 177-178.  
Luo B L. Labor supervision, implicit withdrawal and efficiency of the commune institution: Evidence from the Yuchuan commune in Hubei Province(1957-1975)[J]. Academic Research, 2019(10): 85-97, 177-178.
- [7] 杨春学. 工农产品价格剪刀差及其制度基础问题: 一个历史的回顾和总结[J]. 中国经济史研究, 2023(05):18-29.  
Yang C X. Price scissors difference of industrial and agricultural products and its institutional basis: A historical review and summary[J]. Researches in Chinese Economic History, 2023(05): 18-29.
- [8] 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.  
Li L L, Hu X Q, Gao J. Institutional comparison between traditional and new rural collective economy and governance orientation[J]. South China Journal of Economics, 2023(11): 1-18.
- [9] 孙圣民, 陈强. 家庭联产承包责任制与中国农业增长的再考察——来自面板工具变量法的证据[J]. 经济学(季刊), 2017, 16(2): 815-832.  
Sun S M, Chen Q. Measuring the effects of decollectivization on China's agricultural growth: A panel instrumental approach[J]. China Economic Quarterly, 2017, 16(2): 815-832.
- [10] 汤志华, 李晓梅. 乡村振兴视野下对壮大农村集体经济的再认识[J]. 党政研究, 2019(1): 121-128.  
Tang Z H, Li X M. Re-understanding of the growth of rural collective economy from the perspective of rural revitalization[J]. Studies on Party and Government, 2019(1): 121-128.
- [11] 赵晓峰, 赵祥云. 农地规模经营与农村社会阶层结构重塑——兼论新型农业经营主体培育的社会学命题[J]. 中国农村观察, 2016(6): 55-66, 85, 96.  
Zhao X F, Zhao X Y. Farmlands' large-scale management and the re-stratification in rural society: The sociological proposition about cultivating new agricultural business entities[J]. China Rural Survey, 2016(6): 55-66, 85, 96.
- [12] 王耀德, 马玲兵. 新时代农村集体经济“第二次飞跃”的价值意蕴和实践路径[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2021, 52(4): 39-50.  
Wang Y D, Ma L B. The value implication and practical path of the “second leap” of rural collective economy in the new era[J]. Journal of Nanchang University (Humanities and Social Sciences), 2021, 52(4): 39-50.
- [13] 张龙, 张新文. 新型农村集体经济与乡村共同富裕: 逻辑关联、实践过程与路径选择——基于“战旗道路”的经验观察[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2023, 23(4): 27-35.  
Zhang L, Zhang X W. The new rural collective economy and common prosperity: Logical correlation, practical process and path selection: Based on the empirical observation of “zhanqi village”[J]. Journal of Northwest A&F University (Social Science Edition), 2023, 23(4): 27-35.
- [14] 崔久富, 郭贯成, 韩述, 等. 农村集体土地“三权分置”的逻辑审视及实现形式[J]. 中国土地科学, 2022, 36(4): 8-15.  
Cui J F, Guo G C, Han S, et al. Logical examination and realization form of “tripartite entitlement system” of rural collective land[J]. China Land Science, 2022, 36(4): 8-15.
- [15] 叶敬忠. 乡村振兴战略: 历史沿循、总体布局与路径省思[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2018(2): 64-69, 191.  
Ye J Z. Rural vitalization: History, overall layout and reflections on paths[J]. Journal of South China Normal University (Social Science Edition), 2018(2): 64-69, 191.
- [16] 周晓明, 程培堃. 农村基层组织“政经分开”的苏州模式实践与理论思考[J]. 江苏农业科学, 2023, 51(14): 250-256.  
Zhou X M, Cheng P G. Practice and theoretical analysis of Suzhou model of “functionality separation” in rural primary organizations[J]. Jiangsu Agricultural Sciences, 2023, 51(14): 250-256.
- [17] 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.  
Gao M, Wei J S, Song H Y. Strategic conception and policy optimization of innovative development of new rural collective economy[J]. Reform, 2021(9): 121-133.
- [18] 李晓燕, 岳经纶. 超越方法团主义——以N区“政经分离”改革为例[J]. 学术研究, 2015(7): 40-47.  
Li X Y, Yue J L. Transcendental method collectivism: The example of the “separation of politics and economics” reform in Region N[J]. Academic Research, 2015(7): 40-47.
- [19] 李博阳, 吴晓燕. 政经分离改革下的村治困境与生成路径[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2019, 58(6): 68-74.  
Li B Y, Wu X Y. Dilemma and generation path of village governance under the reform of the separation of politics and economy[J]. Journal of Central China Normal University (Humanities and Social Sciences), 2019, 58(6): 68-74.
- [20] 高强, 曾恒源, 张云华. 农村“政经分开”改革: 挑战、重点与建议[J]. 中州学刊, 2021(6): 32-38.  
Gao Q, Zeng H Y, Zhang Y H. Reform of “separation of politics and economy” in rural areas: Challenges, priorities and recommendations[J]. Academic Journal of Zhongzhou, 2021(6): 32-38.
- [21] 周力, 李嘉雯, 邵俊杰. 农村“政经分离”改革的收入效应——来自农村集体经济组织数据的证据[J]. 财经研究, 2023, 49(10): 49-63.  
Zhou L, Li J W, Shao J J. Income effect of rural “separation of politics and economy” reform: Evidence from data of rural collective economic organizations[J]. Journal of Finance and Economics, 2023, 49(10): 49-63.
- [22] 徐亚东, 张应良. 农村集体经济增长的理论条件、现实约束与政策启示[J]. 农村经济, 2022(10):1-9.  
Xu Y D, Zhang Y L. Theoretical conditions, realistic constraints and policy implications for rural collective economic growth[J]. Rural Economy, 2022(10): 1-9.
- [23] 郑世忠, 谭前进, 赵万里. 辽东山区新型农村集体经济可持续发展研究[J]. 农业现代化研究, 2023, 44(2): 285-294.

- Zheng S Z, Tan Q J, Zhao W L. The sustainable development of new rural collective economy in eastern Liaoning mountainous area[J]. *Research of Agricultural Modernization*, 2023, 44(2): 285-294.
- [24] 陶苞朵, 张等文. 政治信任何以转化为政治认同——基于 2019 年中国社会状况综合调查数据的分析 [J]. *上海行政学院学报*, 2022, 23(5): 52-65.
- Tao B D, Zhang D W. How political trust transforms into political identity: Analysis based on the data of Chinese social survey in 2019[J]. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 2022, 23(5): 52-65.
- [25] 许宝君, 陈伟东. 自主治理与政府嵌入统合: 公共事务治理之道 [J]. *河南社会科学*, 2017, 25(05): 104-111.
- Xu B J, Chen W D. Integration of self-governance and government embeddedness: Public affairs governance[J]. *Henan Social Sciences*, 2017, 25(05): 104-111.
- [26] 徐艺宁, 潘伟光. 农村股份合作制改革对集体经济影响研究——基于集体行动视角 [J]. *农业经济问题*, 2023(10): 79-91.
- Xu Y N, Pan W G. Research on the impact of rural joint-stock cooperative system reform on the collective economy: From the perspective of collective action[J]. *Issues in Agricultural Economy*, 2023(10): 79-91.
- [27] 王海英, 夏英. 共同富裕视角下农村集体经济的有效实现形式——理论逻辑和案例证据 [J]. *内蒙古社会科学*, 2022, 43(5): 118-125.
- Wang H Y, Xia Y. Effective realization form of rural collective economy from the perspective of common prosperity: Theoretical logic and case evidence[J]. *Inner Mongolia Social Sciences*, 2022, 43(5): 118-125.
- [28] 唐丽霞, 张一珂. 从股权配置看集体经济组织的封闭性与开放性——基于昆明市农村集体产权制度改革的调查 [J]. *西北农林科技大学学报 (社会科学版)*, 2022, 22(3): 98-104.
- Tang L X, Zhang Y K. The closeness and openness of collective economic organizations as seen from the equity allocation: Based on the survey of rural collective property right system reform in Kunming[J]. *Journal of Northwest A&F University (Social Science Edition)*, 2022, 22(3): 98-104.
- [29] 陈明. 论村庄“政经分开”改革 [J]. *社会科学战线*, 2023(8): 77-85, 281.
- Chen M. On “politics and economy separation” reform in village[J]. *Social Science Front*, 2023(8): 77-85, 281.
- [30] 尹呐, 张克俊, 郭祥. 新型农村集体经济治理体系的理论阐释与构建策略 [J]. *改革*, 2023(7): 145-155.
- Yin N, Zhang K J, Guo X. Theoretical explanation and construction strategies of the new rural collective economic governance system[J]. *Reform*, 2023(7): 145-155.
- [31] 徐亚东, 张应良. 城乡要素流动的关键桎梏与实现路径——基于“有效市场-有能集体-有为政府”理论框架 [J]. *农林经济管理学报*, 2023(5): 546-554.
- Xu Y D, Zhang Y L. Key shackles and realization path of promoting flow of urban and rural factors: Based on “efficient market-competent collective-effective government” framework[J]. *Journal of Agro-Forestry Economics and Management*, 2023(5): 546-554.

(责任编辑: 孟岑)