

从特殊到一般：中国农村集体经济现代化的 省思与前瞻*

陆 雷 赵 黎

摘要：本文聚焦于集体经济现代化这一时代性主题，回顾和梳理新中国成立以来农村集体经济制度化与市场化过程，阐释集体经济现代化的必要性和可行性。本文提出，虽然改革目标明确，但受集体所有制本质特征与制度遗产的影响，以推进集体经济现代化为旨趣的农村集体产权制度改革面临现实困境。在新时期，市场经济体制、国家治理体系和社会观念体系的变迁为农村集体经济现代化转型提供了全新的历史契机。站在历史转折点上的农村集体经济具备了现代化的生成条件。通过从国家层面为农村集体产权制度改革确立完备的法律基础，推动农村集体经济组织从成员权本位向股权本位转变，将特殊的集体经济体制转型为一般的市场经济体制，会为实现真正意义上的集体经济现代化创造出一种可能性路径，并为加快实现中国农业、农村和农民的现代化铺平道路。

关键词：农村集体经济 集体所有制 产权制度改革 土地制度

中图分类号：F321.32 **文献标识码：**A

一、引言

中国农村集体经济来源于农村土地的集体所有制。纵观当今世界各国的土地制度，多行国有或私有。集体所有是一种非常特殊的存在。就产权结构而言，它实质上是一种国家所有制（周其仁，1995）。国家不仅通过法律、法规决定了土地产权束的组成和在不同权利主体之间分配的原则，而且在行使地权的核心——处分权时居于主导地位。就组织形态而言，集体所有制衍生出一种非常特别的组织形式——农村集体经济组织。因为从现代化的视角出发，为了更好地应对生产要素的稀缺，产权明晰才是一般的形态——任何经济组织的产权都必须有明确的责权利主体，即能够落实到具体的个人。这也是国家推进农村集体产权制度改革的目标之一。个体才是最终的权利主体。而集体所有制却是成员本位的——具有集体成员身份的个体组成集体，但每个个体的权利又是由集体成员身份派生的。他们是集体的一员，而不

*本文为国家社会科学基金一般项目“农民合作社参与农村社会治理的实现机制和路径研究”（编号：19BJY146）和农业农村部政策与改革司委托课题“推进农村集体产权制度改革”（编号：05210072）的阶段性研究成果。本文通讯作者：赵黎。

是独立的、具体的个体。农村集体经济组织的权利主体不能像其他一般法人组织那样化约到明确的个人。这是一个事实，也是一重障碍。农村集体产权制度改革开始得最早，却迟迟难以圆满完成。

经济组织现代化就是将旧体制下的各类组织改造为产权明晰的市场经济主体，使其更有效地利用自有资源禀赋，能动地参与市场竞争。而中国农村集体经济是在“生产关系的变革会大大地促进生产力的提高”的理念指引下，在建设以生产资料公有制为基本特征的社会主义和计划经济体制的实践中产生的。经过四十多年的改革开放，中国经济的主体已经回归到世界经济的主流，即强调产权的、普通的、一般的市场经济。然而，由于市场导向的农村改革（要求产权不断明晰）与集体所有制的内涵（维持产权模糊性的再生产）之间存在张力，时至今日，农村集体经济组织仍未完成类似城市各类公有制经济组织那样的现代化转型。

以往的经验说明，产权制度改革是现代化的主要内容，但营造体制机制环境更是其前置要件。由于受到过时观念制约、利益格局掣肘和改革动力不足等多方面因素的影响，历史形成的集政治、经济、社会功能于一身的准行政组织的农村集体难以纯化为单一的经济组织形态。同时，农村集体经济组织未能在2021年1月1日起施行的《中华人民共和国民法典》中取得一般的营利法人地位，这说明许多现行的法律、法规对其保护性的界定反而成为农村集体经济现代化转型的障碍。因此，革除各种体制机制对农村集体经济的束缚，不断深化改革，建构新型农村集体经济组织，可以使农村改革的成果落到实处，实现真正意义上的集体经济的现代化转型。

本文基于集体经济与个人产权的关系和集体经济股份权能的属性，将以具有身份依附性、社区封闭性、不可交易性的成员权为本位的集体经济组织称为传统集体经济组织，将以具有现代契约性、可流动和可交易的股权为本位的、可以完全参与市场竞争和开展经营活动的集体经济组织称为新型集体经济组织。集体经济的现代化就是一个从传统集体经济组织向新型集体经济组织转型的过程，也意味着一个清晰界定产权、完善股份权能、建构现代理念的过程。集体经济的现代化可以为实施乡村振兴战略提供重要的制度基础，使农民真正成为具有完整股份权能的自由的个体，因此具有重要的实践创新意义和社会伦理价值。

笔者认为，集体经济的现代化是农村集体产权制度改革的目的，它需要不断探索，不断推进。而深化改革的政策选择由改革的过往引出。因此，理解从农业合作化和人民公社化时期发展而来的传统集体经济组织的起讫，有助于更纵深处看到改革依赖的路径和历史的反复，更深入地认识新时期农村集体产权制度改革的发展变迁背景、历史制度遗产对新型农村集体经济本质特征的形塑与影响，并更全面地理解当下改革的价值与取得突破的难局，从而更准确地把握新时期改革的方向。同时，本文的分析不只限于通过历史性的回溯而反思农村集体经济发展的实然性路径与方式，更在于提出其应然性的走向、可能面临的问题及解决之道。

笔者相信，随着中国经济社会在方方面面取得跨越性的进步，特别是乡村振兴、农业农村现代化等政策目标的出台，农村集体经济现代化有着光明的前景。只有早日实现农村集体经济现代化转型，从特殊回归一般，才能更好地发挥社会主义市场经济的优越性，才能真正做大、做强农村集体经济，才能更好地实现共同富裕的社会理想和目标。

二、农村集体经济的生成、演化与变革

新中国成立初期，经过农业合作化和人民公社化运动，在中国延续了两千多年的土地私有制被农村土地的公有制所取代。随着剩余索取权的易手，农村经济的组织经营与管理权能从农户家庭转入各级各类农村集体经济组织。由此，农村集体经济在中国应运而生。经由改革开放，农村家庭联产承包责任制确立，农地经营权能重新回到农户手中。但长期以来取得法统地位的农村集体经济组织，在村民自治的新框架下，依然承担着大量行政和社会职能，并在乡镇企业的“异军突起”、农村股份合作制等新型农村集体经济组织建构的历史机遇中，与时俱进。

（一）农村集体经济的生成与制度化

1. 集体所有制的建构逻辑。新中国成立伊始，中国通过土地改革废除了封建地主土地所有制，实行土地农民所有制。由于在土改中形成的农民个体私有制是社会政治运动重新分配土地产权的结果，因此，这也意味着通过政治运动和集体化再将所有权变为公有的可能（周其仁，1995）。以“社员私有的主要生产资料转为合作社集体所有”^①为特征的高级社的建立，标志着农村集体经济组织的正式发端。可以从理论和实践两个方面理解农村集体经济组织的形成过程。从理论上讲，互助组是具有社会主义萌芽的经济组织；实行“土地入股分红，劳动分红，畜力有合理报酬”的初级农业生产合作社，是属于半社会主义性质的集体经济组织；只有“私有的土地和耕畜、大型农具等主要生产资料都转为集体所有，取消土地分红，实行按劳分配”的高级农业生产合作社，才是完全的社会主义集体经济组织^②。这种对所有制理论的偏颇性理解成为初级社向高级社过渡的理论基础（刘文璞，1991）。

从实践上看，在土地改革完成后，个体农民之间开始出现了竞争与分化。在1950年围绕东北农村土改后出现的新富农问题和1951年围绕山西省发展农业生产合作社问题的争论后，在高层决策者的推动下，中国农村组织制度的发展方向得以形成：即经由临时互助组到常年互助组；到实行土地入股、统一经营、按土地和劳动分红的初级农业生产合作社；再到生产资料归集体所有的高级农业生产合作社^③。随着1953年第一个五年计划开始实施和大规模经济建设的开展，农产品无法满足国家高速推进的工业化需要的问题很快凸显，形成粮食供应不足的紧张形势。国家为保证工业化建设所需的粮食和其他农产品供应，遵循苏联的发展经验，从排斥市场机制入手，实行统购统销政策。由于统购统销政策产生了无法忽视的政治代价，国家政策决策者选择将实行粮食统购工作与引导农民走向互助合作的社会主义道路联系起来。随着统购统销政策的实行，农业合作化方针也发生改变^④。土地产出的剩余

^① 《高级农业生产合作社示范章程》（1956年6月30日全国人大一届三次会议通过并颁布）。参见史敬棠等（1959）第203-220页。

^② 《中国共产党中央委员会关于发展农业生产合作社的决议》（1953年12月16日中共中央通过）。参见史敬棠等（1959）第13-27页。

^③ 《中共中央关于农业生产互助合作的决议（草案）》。参见史敬棠等（1959）第3-12页。

^④ 参见杜润生（2002）第202-208页。

索取权从农民转到国家，粮食统购的对象也由个体农户转为合作社。在党中央关于加速农业合作化进程的有关政策指引下，全国上下互动，推动了初级社向高级社的转变，形成了1955年冬季农业合作化运动的急速发展^①。

1957年冬到1958年春，全国农村兴起发动群众大搞农田水利建设的运动，正式揭开了“大跃进”的序幕，也促使国家决策者萌生出改变农村基层组织结构的想法（薄一波，1993）。从1958年4月全国第一个人民公社的成立^②，到同年9月底全国农村基本实现公社化^③，整个公社化的建立过程不过半年。然而，实践发展证明，农村集体所有制的快速确立不仅没有给中国农业发展带来预期的效果，反而为中国现代化之路带来了很大的负面影响。在农业合作化和人民公社化运动中，农村集体所有制得以生发并形塑成为由国家控制但由集体承受其控制结果的一种中国特有的制度安排，是一种国家制造的所有权制度（周其仁，1995）。产权大量残缺的事实多因国家机器为寻求自己的利益所致（刘守英，1993）。传统的集体经济发展模式虽然为国家工业化提供了资本积累，但也付出了经济灾难频发、社会长期停滞的高昂代价。

2.人民公社体制的确立与调整。根据中央决策者关于人民公社问题的看法^④，初期的农村人民公社的组织架构大体按照嵯峨山卫星公社的模式，通常包括公社、生产大队（或称管理区或作业区）、生产队三级^⑤；公社按乡的范围建立，一乡一社，乡社合一，乡长即社长^⑥。在所有权和使用权方面，各级各类农业生产合作社合并为人民公社时，按照“多者不退，少者不补”的原则，将一切公有财产交给公社；社员转入公社时交出全部自留地，并将私有的宅基地、牲畜、林木等生产资料转为公社公有。在处置权方面，与前人民公社时期相比，“政社合一”后的人民公社表现出“共产风”同“命令风”相结合的特点，使一切平调都以行政命令的方式下达。在管理与核算方面，生产队是组织劳动的基本

^① 《一九五五年——一九五六年三月全国农村基本上实现了初级形式的农业合作化》（1956年4月30日《人民日报》）。参见史敬棠等（1959）第857-858页。

^② 学界一般将1958年4月成立的河南省遂平县嵯峨山卫星人民公社作为人民公社的开端。

^③ 截至1958年9月29日，除西藏外，全国27个省、自治区、直辖市共建立人民公社2.3万个，入社农户占农户总数的90.4%，有12个省份达到100%，平均每社4797户，全国农村已基本实现了公社化。截至10月底，农村人民公社总数增至2.6万多个，入社农户占农户总数的比例达99.1%。参见薄一波（1993）第526页。

^④ 包括公社的推行是群众自发行为，公社的特点是“政社合一”和“一大二公”，公社的分配制度实行供给制与工资制相结合，生产劳动组织军事化以及生活集体化等。参见薄一波（1993）第521-523页、杜润生（2002）第526-534页。

^⑤ 有些几乡一社的大社，还有一个虚级，即在公社和大队之间，有一个管理区，作为公社的派出机构，大体相当于原来的乡。参见薄一波（1993）第527页。

^⑥ 可以补充说明的是，当时在河南、吉林等13个省份，已有94个县以县为单位建立县人民公社或县联社，实行全县供给制和县一级核算。由于当时被作为过渡到共产主义的明星地区徐水县在初期被广为宣传后，被发现社队存在弄虚作假、强迫命令等问题，受到毛泽东的批评，以县为单位的特大公社不久就分开了，未再实行下去。参见薄一波（1993）第526页。

单位，生产大队是管理生产、进行经济核算的单位，盈亏由公社统一负责。在分配方面，实行供给制与工资制相结合的制度。然而，实际操作中由于供给部分^①过多，工资部分所剩无几，平均主义的原则往往取代等价交换和按劳分配原则^②。这种分配方式虽然符合传统社会主义的理念，但在不具备施行该理论所需的要求极高的社会生产力条件下，也导致社员生产积极性和劳动效率普遍下降。这既是人民公社制度固有的弊病（薄一波，1993），也成为生产队内形成张力与冲突的一大根源^③。人民公社这种“组织军事化、行动战斗化和生活集体化”的管理方式，混淆了集体所有制和全民所有制的界限。虽然社队内部阶级差别消失了，但却由“不患寡而患不均”变为了“既患寡又患不自由”，农民没有退社自由，人民公社形成封闭型经济组织（杜润生，1998）。

在“五风”“高征购”“食堂化”等方针政策指引下，农业经济、农村发展和人民生活受到严重破坏，导致紧随其后的三年困难时期。1959年春以后，人民公社制度不断调整，基本核算单位从生产大队向生产队转变^④。1962年9月，中国共产党八届十中全会通过《农村人民公社工作条例修正草案》，意味着“三级所有，队为基础”正式成为人民公社体制的基本组织架构^⑤。

从现代产权理论视角看，人民公社制度是造成当时中国农村社会落后、经济停滞、人民贫困的核心制度安排。然而，受多种因素的影响，它在一些文本中被表述为农村得以克服落后、停滞、贫困的制度保证，是社会主义优越性的体现。时至今日，这种错误性认识并未得到充分澄清，使得一些没有经历过当时农村社会苦难的后世认为人民公社体制是一种充满温情、值得向往的社会制度。

（二）农村集体经济的市场化转型

1. 生产责任制的确立与农村土地制度改革。人民公社虽然给农民带来了平等，但并没有给农民带来承诺中的共同富裕。20世纪70年代末，农村仍有数亿贫困人口的温饱问题尚未得到解决（杜润生，

^①即按勉强维持生命的最低伙食标准在公共食堂吃饭的“按需分配”。参见薄一波（1993）第535页。在按需分配原则下，商品被废除，实行供给制，搞公共食堂，“认为共产主义已经不是遥远的事情了”。参见杜润生（1998）第777页。

^②虽然在1959年1月，中央农村工作部建议供给部分与工资部分各占人民公社分配收入的一半，但实际上，初期真正按劳分配的部分微乎其微。参见薄一波（1993）第534页。

^③人民公社是由同构的生产队组成，生产队是公社得以存在的基础。公社制度与传统村落制度的融合与冲突只有在生产队的层面得以淋漓尽致地表现出来。由于村落的原则与公社的原则在一些基本点上相互冲突，从人民公社开始之日，公社与农民、公社与村落之间就存在着巨大张力。村落同时支撑和瓦解着公社。参见张乐天（2012）第7页和第315页。

^④《关于人民公社的十八个问题》（1959年）明确规定人民公社实行生产资料归生产队、生产大队（管理区）和人民公社三级所有的制度；《农村人民公社工作条例（草案）》（1961年）在对人民公社三年实践进行总结的基础上，提出人民公社运行规范，进一步明确将生产大队作为基本核算单位；《关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》（1962年）将基本核算单位进一步变为生产队，后者直接组织生产和收益分配，实行独立核算、自负盈亏。

^⑤在历次调整中，人民公社“政社合一”的体制从未改变，公社内部三级之间，仍然存在着上下级行政隶属关系。后期实践表明，“作为基本核算单位的生产队，其所有权和自主权很难得到保障。舍去集体经济本身的问题，政社合一成为长期抑制集体经济发展的一个重要因素”。参见杜润生（2002）第636页。

1998)。多地农民为了求生存，冒着极大的政治风险，摸索实行包产到户、包干到户等农业生产责任制。经过实践检验与上下博弈，在保留农村集体所有制的前提下，以农民拥有全部农地承包权为核心的、农户重新取得农地经营剩余索取权为特征的联产承包责任制逐步得到认可并迅速在全国推广。家庭联产承包责任制的确立，否定了人民公社时期土地集体所有、集体经营“两权合一”的土地制度，代之以土地集体所有、家庭承包经营“两权分离”的土地制度。农村改革也成为中国改革开放的先声。

20世纪90年代以来，随着大量农村劳动力向城市迁移，为应对农村老龄化和“谁来种地”的问题，土地经营权开始从承包权中分离，通过各种方式在不同主体间流转交易，在实践中逐步形成了“集体所有、农户承包、多元经营”的土地“三权分置”的制度格局。

2.农村集体产权制度改革与股份合作制的诞生。农村改革以来，随着家庭联产承包责任制的推行，由公社时期延续而来的各级农村集体经济组织不再是农业经济的经营主体，其作为土地所有者尚能实际掌控的发包职能亦多由村民委员会代行。在多数地区，集体经济组织处于悬置状态。随着社会主义市场经济体制成为中国经济的基础性制度，农村集体经济组织为了适应市场经济的大环境，求得更大的生存和发展空间，开启了市场化转型之路。20世纪80年代中后期以来，不同地区开始推行以股份合作制为主要内容的农村集体产权制度改革，新的农村集体经济组织形式不断涌现。大体而言，农村集体产权制度改革可以分为三个阶段。

第一阶段为改革萌发阶段（20世纪80年代后期到20世纪90年代中期）。在这一阶段，股份合作制最初的探索在山东淄博和广东广州、深圳等经济发达地区展开（魏道南、张晓山，1998；黄延信，2014）。这一时期的股份合作方式主要有两种：一是农村原有集体企业引入股份制因素，二是个体、私营经济的联合。前者要解决的是集体企业产权不明及由此带来的财产关系、管理方式和分配方式的问题；而后者则要解决如何引导非社会主义经济形式的个体和私营经济向社会主义合作制方向发展的问題（刘文璞，1991）。在实践中，股份合作制企业大体可分为三种类型：一是乡村集体企业吸收职工入股，二是社区集体经济组织改造为社员股份制，三是规范的股份制企业^①。

第二阶段为改革探索推进阶段（20世纪90年代中后期至2013年）。实践表明，由社队企业发展而来的乡镇企业，因其模糊的产权制度安排而无法适应日益激烈的市场竞争。20世纪90年代，全国乡镇企业经历了一股改制浪潮，大部分集体所有制的乡镇企业转变为私营企业（谭秋成，1999）。为应对农村集体资产经营管理面临的问题，1998年，全国统一部署了农村改革以来第一次农村集体资产

^①按照当时的典型说法，三种类型为“在乡村合作（集体）企业中按照合作社原则吸收职工入股的形式，社区合作（集体）经济组织改行社员股份制的形式，以及不具备合作社性质但毕竟规范的股份制企业的形式”。参见杜润生（2002）第184-185页。笔者认为，这种“合作（集体）”的称法是在人们对集体制与合作制两个概念相混用的情况下对不同类型股份制企业的指称，是一种反映中国特定的历史背景的表述，具有时代烙印。中国在“农业合作化”名义下实现集体化的历史实践，使两个概念长久以来相互交织，为人们带来了混淆不清的认识。基于合作经济组织与集体经济组织的区别，为避免歧义，文中对这几类企业名称里的“合作”作了删除处理。

清产核资工作。同时，为了应对与地权相关的农民上访事件和群体性事件，国家加大了推动农村集体产权制度改革的力度，以保障农民合法权益，减少腐败空间，维持基层社会稳定（李宽、熊万胜，2015）。

第三阶段为改革全面推进阶段（2014年以来）。党的十八届三中全会明确提出保障农民集体经济组织成员权利，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的任務。随着2014年《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》的出台，农村集体产权制度改革在全国范围全面铺开。特别是2016年的《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》（以下简称“《意见》”），提出到2019年底全面完成集体资产清产核资，到2021年底基本完成农村集体经营性资产股份合作制改革的目标。按照试点先行、有序推进的原则，国家先后组织开展了五批改革试点，推动有经营性资产的村镇（特别是城中村、城郊村和经济发达村）开展农村集体经营性资产股份合作制改革。在此背景下，不同地区集体经济组织不断挖掘集体土地、房屋、设施等资源和资产潜力，通过推动资源变资产、资金变股金、农民变股东（即农村“三变”改革），发展股份制、合作制、股份合作制等多种产业组织形式，不断探索农村集体经济组织的创新形式和集体经济现代化的发展模式。

虽然农村改革的进路明确，但农村集体产权制度改革先行地区的实践证明，由于集体所有制本质特征的作用与制度遗产的影响，当下以推进集体经济现代化为旨趣的农村集体产权制度改革在实施路径与推进目标之间存在矛盾，改革处于两难的境地。

三、农村集体经济现代化的现实困境

农村改革以来，虽然改革在一些领域取得了阶段性的进展和成效，但离最初改革目标却仍存在较大差距。目前农村集体经济的发展状况与其功能定位不相适应，也与推进农业农村现代化和实现乡村振兴的要求不相适应。

（一）村域之内：集体经济组织与其他村级组织之间关系性问题

1. 集体经济组织的综合性定位制约了改革的发展进程。20世纪70年代末期开始的农村改革是在经营体制和基层治理体制这两个改革领域同步进行的，土地承包经营与政社分设是改革人民公社体制的两项核心内容^①。回溯过往，在当时的宏观政治框架下，组织建构不是依照制度惯性向下延伸——建立村一级的行政单位或在行政村设立派出机构，而是选择了村民自治这种特别的制度安排。然而，这种历史发展路径为村级不同组织之间的主体定位、组织关系、权能界定带来了困扰，也制约了进一步改革的制度选择与后续进程。

具体而言，一方面，在产权主体行使错位和组织关系交织的前提下，集体经济组织与其他村级组织之间必然存在功能交织的问题。长期以来，行政村一级是一种功能交织、机构重叠的“三合一”的综合性基层组织，同时承担着经济组织、政治组织和社会组织的功能。随着家庭联产承包责任制的施

^①对此，1983年中央“一号文件”《当前农村经济政策的若干问题》（1983年1月2日）明确提出，“人民公社的体制，要从两方面进行改革。这就是，实行生产责任制，特别是联产承包制；实行政社分设”。

行，农村村级组织的经济职能大幅弱化，在一些地方甚至消失，但它之前承担的社会、政治等职能不仅没有减少，反而不断与时俱进，事项不断增加，内容、领域不断拓展。统计数据显示，当前农村集体经济组织非经营性支出占比很高，管理费支出与其他（公益性）支出合计占总支出的比例近八成^①。这一现象从中国社科院农村发展研究所 2020 年在全国 10 个省份开展的乡村振兴综合调查中也得到印证^②。农村集体经济对农村公共事业的各项投入，直接与政府投入压力的减轻相对应，是此消彼长的关系。在公共财政对农村公共服务和社会保障投入不足背景下，土地等农村集体资源性资产和其他农村集体经营性资产成为维持村庄管理和向农民提供公共产品、社会服务、社区保障的重要物质基础。不同村级组织权能关系混乱，使得集体经济组织无法摆脱承担综合性职能的局面。

另一方面，不同村级组织关系交织，容易造成责权利不清和基层权力腐败。当下的农村基层治理模式脱胎于人民公社时期“政社合一”的管理体制，多是村党组织、自治组织和经济组织“三驾马车”形成一套班子。村民自治组织和集体经济组织之间形成相互交织的关系^③。以强有力的地方党政权力的存在为特征的村级组织架构是公社留下的制度遗产。在农村基层社区治理以权力高度集中为特征的前提下，这一组织架构固然有利于社会整合和社会动员，节约行政管理成本和组织摩擦成本，但也带来了滋生权力腐败的隐患。在村民委员会代行集体所有权的情况下，集体经济的经营管理和组织权往往由村里一把手行使，特别是在“一肩挑”的地区。村干部在集体资产经营和处置上权力过大，容易形成“小官巨贪”和“干部经济”。

农村集体经营性资产股份合作制改革的目的，除了要解决农村集体经营性资产收益分配问题，更重要的是明确村党组织、村民委员会、村务监督机构、农村集体经济组织的职能定位及相互关系。随着农村集体产权制度改革不断深化，不同地区通过组建以农村股份合作制为主要形态的农村集体经济组织，实践探索剥离村“两委”对集体资产经营管理的职能，并按照现代企业的法人治理结构，设置股东会或股东大会、董事会、监事会（即“三会”），试图完善农村基层党组织领导的村民自治组织和集体经济组织运行机制。但总的来看，改制后的农村集体经济的组织管理模式并未发生根本性变化，原有的村级管理和组织结构被平移 to 股份合作社这一新的组织之中，董事会和监事会的负责人仍然由主要村干部兼任。这种形式上的改革难以产生实质性的功效（陆雷、崔红志，2018）。由于股权不能流转，市场价值低，农户股东的治理参与意愿不高，多数抱持搭便车的心态。“三会”并不能保证经营、管理、决策的合理性与有效性。相较于 20 世纪 80 年代乡镇企业兴盛时期的农村集体经济组织治理模式，改制后的农村集体经济组织在建章立制方面进步显著，但在治理形态上的实质性改善

^①从支出用途看，2019 年，全国农村集体经济组织经营性支出、管理费用支出、其他支出分别占村均支出的 22.7%、31.4%、45.9%。数据来源：农业农村部政策与改革司，2020：《中国农村政策与改革统计年报（2019 年）》，北京：中国农业出版社，第 104-106 页。

^②调查数据显示，样本地区农村集体经济组织经营性支出占比只有 16.3%。

^③正如中共中央办公厅、国务院办公厅在 2015 年 11 月印发的《深化农村改革综合性实施方案》中所指出的，“在土地集体所有基础上建立的农村集体经济组织制度，与村民自治组织制度相交织，构成了我国农村治理的基本框架”。

却不尽如人意。由于组织机制创新并未落到实处，政府依然需要以维护农村稳定为由，用“村财乡管”和一系列外部手段对村集体的经营活动实施监控。

2. 集体经济组织的社区封闭性与村庄开放性存在日益显著的矛盾。在推进城乡一体化的进程中，随着经济社会的快速发展，城乡之间、地区之间人口流动日益频繁，集体经济组织的成员与村庄的村民身份不再具有同一性。特别在经济发达地区，随着人口净流入的增加，村庄村民的数量会逐渐多于符合集体经济组织成员身份界定的成员数量。随着农村集体产权制度改革不断深化，农村土地、劳动力、资本等要素市场化配置范围不断拓展，越来越多的集体土地权能在市场上流转，不可避免地进一步造成村集体产权、股权及集体成员身份的复杂化以及农村社区居民构成的多样化。

在此背景下，社区与集体的概念发生了本质变化，从而同时影响到村庄和村级集体经济的发展。一方面，集体经济组织的社区封闭性倾向的政策举措，不利于外来人员进村落户。大量在村庄社区工作和生活的迁入居民无法入籍，没有成为集体经济组织成员资格，一些地区的居民无权参与村委会的选举及公共事务的管理，甚至难以便捷、平等享有国家基本公共服务和社区各项服务（项继权、毛斌菁，2021）。具有不同利益诉求、权利主张和价值观念的外来迁入居民与世代聚居的本村居民和村级组织之间形成的利益冲突与纠葛，不利于村庄的社会团结和居民融合，更容易造成村民自治组织的封闭性、排他性。另一方面，在迁入居民难以融入社区、而社区内部人才又有限的情况下，村级集体经济组织经营管理人才的市场化配置难以实现，集体经济的发展壮大也会因此缺少人力资本的有效支持。为化解上述矛盾，唯一可行的方法就是变村级集体经济的成员权本位为社区股份合作经济的股权本位。只有开放的新型集体经济组织才能适应农村社区人员构成的变迁。

（二）村域之外：集体经济与市场经济之间相容性问题

1. 集体成员权与财产股份权之间具有内生性矛盾。中国的改革始于家庭联产承包责任制在广大农村地区的推行。土地所有权与经营权的分离，极大地改善了责权利关系，调动了农民生产积极性。从此，明晰产权成为中国改革的经验和特色。土地确权作为农村工作的一项重要内容，其目的是希望将农民的土地承包权彻底物权化，使零碎的土地资源成为可以有效配置的市场要素；促进土地流转，为大势所趋的农业规模经营创造必要条件；保护离村农民的经济利益，助力城市化进程。

然而，农村土地集体所有制所确立的成员权原则和土地确权希望确立的财产权原则的矛盾难以化解。农民的承包权一旦彻底物权化，农村集体经济组织的所有权就没有了立锥之地，反之亦然。在现行制度下，农民对土地承包经营权的取得与灭失以其对集体经济组织成员权的取得与灭失为条件和结果。农村土地集体所有制所确立的“生增、死减”的地权原则与土地确权所要确立的“生不增、死不减”的原则两相矛盾（陆雷，2017）。因此，既要保留农村集体所有制，又希望能够“确实权、颁铁证”在理论上是行不通的。实践也证明，改革成果往往只有一代人左右的有效期。例如，笔者在广东省佛山市南海区里水镇的跟踪调查发现，该地区在20世纪90年代土地股份制改造中实行股权固化的4个行政村，经过十余年的演变，最终又全部回到成员权本位，重新量化股权。此外，四川成都、浙江温州、山东淄博（崔红志，2016；桂华，2019）等较早开展土地确权的地区，现行政策在基层的落地也都面临类似的困境。

从法理上讲，现实中农地的初始占有权属于农村集体经济组织，而不是农户家庭和个人。否定集体成员权本位的土地确权缺乏基本的法律依据。土地确权后形成的股权固化与集体经济制度中成员权内涵之间的内生性矛盾，导致农村集体经济股权纠纷现象频繁发生。长远而言，传统集体经济的性质决定了成员权本位，组织成员吐故纳新的特点决定了集体经济组织的产权基础变动不居。集体经济组织有经济组织之名，却无其实。当下政府大力推动确权到户的农村集体产权制度改革，希望为农村集体经济组织建立产权明晰的微观股权基础。但这一努力同样面临来自成员权与产权不相容的挑战。《中华人民共和国民法典》将农村集体经济组织归为特别法人即是明证。

2. 集体经济可持续发展面临挑战。推行农村集体产权制度改革以来，聚焦改革重点任务，广大农村地区全面推行集体资产清产核资、成员身份确认，由点及面开展经营性资产股份合作制改革。但这项改革在实施过程中出现回撤，难以达成改革预期^①。集体经济的可持续发展困阻重重，成为农村集体经济现代化待解的难题。

首先，集体经济主体属性与法人地位制约了其有效参与市场竞争的可能。在目前土地集体所有制的语境下，集体经济组织作为一种特殊的法人，基于其封闭性、社区性的特征，其破产重组不具有可操作性。虽然集体经济组织大多完成了登记赋码，但在与其他市场经济主体合作、签订交易合同时，因未取得工商注册登记，依然无法成为平等的市场交易主体。集体经济组织即使在少数地区的地方政府大力扶植下被工商注册为经济法人，也难以被其他市场主体所认可，这影响到其作为独立的市场经营主体参与市场竞争的能力。在普遍的权利厘定和保障尚未实现的前提下，绝大多数实行股份合作制的集体经济组织通常以“瓦片经济”、征地补偿等为主要收入来源，集体经营性资产持续盈利能力和投资能力非常有限。例如，中国社会科学院农村发展研究所 2020 年的调查结果显示，多数村庄集体投资收益等相对稳定的经营性收入占总收入的比例较低，多数调查村庄的集体经济主要收入来源并非经营性收入，企业上缴收益、投资收益两项仅占 23.1%，远小于政府补助收入（33.8%）。可见，多数村集体经济更多依赖政府奖补收入或其他收入。

其次，集体经济组织负责人专业化程度不足，集体经济组织专业人才缺乏。上文分析表明，在当前农村集体经济组织与其他村级组织职能交织的情况下，由于对村干部的选拔侧重其行政管理能力而非市场经营能力，绝大部分兼任村级集体经济组织负责人的专业化市场运作管理水平有限。此外，由于村干部任期固定，可能出现集体经济组织负责人频繁更迭导致市场发展目标变动频繁和组织运营短视化现象。同时，对集体经济组织经营缺乏长效问责机制，也容易导致集体经济组织负责人采取只顾眼前利益、自身利益，而忽视集体经济长期发展的机会主义行为。在村庄内部专业人才缺乏、村庄外

^①例如，2013 年党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在赋予农民更多财产权利方面，提出“保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权”；而根据 2016 年《意见》，“农村集体经营性资产的股份合作制改革，不同于工商企业的股份制改造，要体现成员集体所有和特有的社区性，只能在农村集体经济组织内部进行”，“现阶段农民持有的集体资产股份有偿退出不得突破本集体经济组织的范围，可以在本集体内部转让或者由本集体赎回”。

部人员难以融入的情况下，集体经济组织缺乏有效的人力资源供给。特别是，当获得政府支农资金和支农项目后，由于缺少技术人员和专业知识，村集体大多会将项目转包给当地专业企业或专业大户，通过收取手续费、管理费或分成的形式取得收益。这表明，农村集体经济组织在很多地区尚未成为一个能产生经济效益的单元。

最后，以社区福利主义为导向的集体经济的发展容易受到来自成员的阻力。有学者指出，在一些地区，在长期推行家庭承包经营方式的影响下，村民的生产和生活逐渐脱离集体思维，成员集体观念淡薄，加之人民公社时期遗留的历史记忆，很多村民并不看好集体经济。在这种情况下，社区福利主义滋生出一些所谓的“农民贵族”，腐蚀集体成员的进取精神（傅晨，2006）。集体成员往往只关心当下分红，享受集体权利而不愿承担集体义务，不关心长远发展（刘守英，2014）。当集体资源消耗殆尽或者宏观经济形势不好导致资产收益下降时，成员容易表达出不满情绪。而在社区福利主义形成的分配刚性压力下，村集体经济组织有时不惜举债分红，导致村集体收不抵支，债务高企（国务院发展研究中心农村经济研究部，2015）。这在制约集体经济后续发展的同时，也弱化了村庄公共物品供给和基层治理能力（桂华，2019）。

四、农村集体经济现代化何以可能？

中国四十多年的改革与发展既生发于农村集体产权制度的变革，也使农村集体经济的存续面临着崭新的外部发展环境。农村集体经济的发展既推动了中国的市场经济体制、国家治理体系和社会观念体系的变迁，也同样受到其反向推力的影响。在新时期，宏观环境的变化和实践基础的累积为农村集体经济现代化转型创造出稳定的制度场域，也为其提供了全新的历史契机。

（一）市场经济体制的转轨

1. 市场经济体制的确立和完善，推动改革从要素确权向要素市场化发展。改革开放以来，农村集体经济的发展面临着持续变化的经济社会发展条件。在不同时期，农村集体经济的存在形式和集体产权制度改革的主要任务也在不断变化。在改革初期，中国从计划经济向市场经济的转型涉及到不同领域产权的重新界定（张曙光，1996）。对农村资产要素的确权与集体经济产权的界定也是这一时期农村经济改革的重点。市场的拓展会推动产权的进一步变动（Barzel，1989）。在理顺市场关系的基础上，农村市场经济体制的发展不仅丰富了农村市场的交易行为，形成了更为复杂的利益关系，也提出了建立明晰的产权制度的要求。1985年中央“一号文件”提出“按照自愿互利原则和商品经济要求，积极发展和完善农村合作制”，并在文件中首次提到“股份式合作”^①，突破了原来一切财产归集体

^①政策原文表述为：“有些合作经济采用了合股经营、股金分红的方法，资金可以入股，生产资料和投入基本建设的劳动也可以计价入股，经营所得利润的一部分按股分红。这种股份式合作，不改变入股者的财产所有权，避免了一讲合作就合并财产和平调劳力的弊病，却可以把分散的生产要素结合起来，较快地建立起新的经营规模，积累共有的财产。这种办法值得提倡，但必须坚持自愿互利，防止强制摊派。”参见《中共中央 国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策》（1985年1月1日）。

所有的单一模式。不同地区尝试开展农村土地确权改革和股份合作制改造等实践。发展环境的变化和集体经济自身的发展有力推动了农村集体产权制度改革迈出新步伐，使传统的产权虚置、社企合一的集体经济逐渐被股份合作等农村集体经济的多种实现形式所代替（农业部课题组、贺军伟，2006）。基于前期地方成功的实践经验，国家其后的举措始终围绕着明晰各类产权、构建新型农村集体经济组织的主线，走市场化的道路，推动实现农村集体经济现代化^①。

完善健全的市场经济体制不仅需要实现要素产权明晰、保护严格，也意味着要素自由流动、市场配置。在市场经济的推动作用下，农村地区面临着资源的非农化转移和重新配置的客观要求。特别是在经济发达地区和城郊地区，经济边界的开放性推动了农村生产要素的市场化（折晓叶，1996）。在新形势下，在基本完成资产要素确权之后，中国农村经济改革的重点逐渐转向推进要素市场化流动。在从家庭经济本位的传统经济向商品经济、再向以劳动分工和市场交易为特征的、成熟的、复杂的市场经济转变的过程中，中国农村土地、劳动力、资本、技术等要素逐步经历了开放、流动和市场化的过程，为建立城乡要素平等交换关系提供了先决条件。

2. 农民个体财产权利与自由的保障，为农村集体经济组织再获新生创造条件。改革开放以前，由于对集体所有制理论认识上的偏差，国家没能处理好农民私有财产权这一问题（刘文璞，1991），依靠对农民财产权利的剥夺和自由的限制实现城市对农村剩余攫取和占有。改革开放以来，国家重新肯定了农民的财产权利，农民开始享有承包地的生产经营权，并逐步取得了从事各类经济活动的自由。中共中央、国务院陆续发布一系列重要政策文件，从肯定多种经营方式，到明确社队企业的地位，承认多种所有制和经济形式的存在，允许土地流转，繁荣小集镇，直到允许农民进城经营各类工商服务业，甚至自理口粮落户，逐步解除原有体制对农民经营自由的重重禁锢（周其仁，2013）。

随着农业经营收入和农民外出务工收入增长的潜力趋于耗尽，农民收入增长缓慢、增收渠道受限的矛盾开始凸显。在这种形势下，通过深化改革增加农民财产性收入，成为主政者的决策共识。随着经济体制改革的深化和市场经济体制的完善，农民财产性收入增长机制逐渐成型。遵循市场化改革的方向，农民被赋予土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等财产权利。不同农村地区积极推动资源变资产、资金变股金、农民变股东的改革实践，通过土地租金、股份分红、转移就业、自营工商业、从事种植业等混合经营的多种实现形式，提高了农民的财产性收入、工资性收入和经营性收入水平（孔祥智、穆娜娜，2016）。新一轮集体产权制度改革通过清产核资、土地确权、经营性资产股份合作制改革等举措，进一步完善了农村集体产权权能和农民对集体资产股份的各项权能。持有大量农村集体“三资”（即资金、资产和资源）的集体经济组织具有了市场化运作的可能和前景。

^①可以补充说明的是，乡镇集体企业产权制度改革也是沿着市场发展的轨迹进行的。从1984年国家允许农村私人兴办企业到1994年财税改革，市场的逐步发育和完善使支配财产权利的规则发生作用，导致乡镇集体企业内部产权结构发生变化（谭秋成，1999）。

（二）国家治理体系的变革

1.通过促进城乡社区治理协调发展，为集体产权结构的开放性提供契机。农村改革以来，特别是党的十八大以来，中国大力推进城乡融合发展，不断破解城乡分割的社会治理体制机制问题。在社会转型过程中，中国将乡村治理与城市治理纳入统一的制度框架与政策体系（赵黎，2020）。在促进城乡双向开放、要素自由流动的时代背景下，城乡二元化的产权制度、户籍制度、就业制度、社会保障和基本公共服务以及基层社区治理体系正在同步得到渐进式的革新。总结新时期农村集体产权制度改革经验，可以看到，那些改革较为成功的地方都无一例外地同步实施与集体产权制度改革相关的其他联动配套改革。多重改革制度红利的释放，既为创新城乡基层组织与社会治理机制奠定了坚实的基础性条件，也为实现农村集体经济的功能转型与组织重构带来了可能。一方面，随着整体经济条件的改善、农户就业和收入非农化程度的提高，以及政府在农村地区补短板、保民生上的持续努力，土地承载的就业增收、社会保障等功能正在不断弱化，农村集体所有制面临的条件也在发生变化。随着农村集体经济发展面临的制度场域的变化，农村土地集体所有制的优越性已经下降。中国具备了将农村集体产权改造为更接近个人支配的权利形态的历史契机。

另一方面，在畅通城乡经济社会循环的新发展格局下，随着农村老龄化、空心化、社区边界开放等一系列农村社会特征的变化，未来的村庄将不可避免地将从以土地和集体为基础形成的生产型社区转向以聚居和社区为基础的生活型社区。农村集体资产和股权也会不可避免地呈现出跨地域、跨社区市场流动趋势。鼓励与支持市民和资本下乡，实现城乡人口和资本的双向流动，需要以扩大集体产权结构的开放性为前提（叶兴庆，2019）。可以预见，集体土地产权将不再成为社区居民参与和管理社区公共事务的前提条件。同时，具有更加复杂化、多样化农村集体产权结构的新型集体经济组织，终会打破传统农村集体经济固化的、排他的资产与股权结构以及集体成员边界范围，从而推动农村集体经济组织从地域性、封闭性的社区中“脱嵌”而出，成为一个可以独立从事市场经营行为的经济主体。

2.通过重塑乡村基层治理体系，为集体经济组织的独立性和自主性再造空间。20世纪90年代施行税费改革以来，国家财政收入相对于GDP长期保持高速增长。中国经济的高速增长，工业化、城市化水平的稳步提高和政府财政状况的大幅改善，使中国进入工业反哺农业、城市支持农村的新时期。在国家实施乡村振兴战略的背景下，既有的乡村治理体系难以应对国家资源大量输入带来的利益格局的变化。为了提升乡村治理能力，便于政府基本公共服务项目落地，村级治理行政化趋势日益凸显。村级组织的运作日益科层化和正式化，农村基层社会治理同时表现出“行政性控制”与“体制性吸纳”的特征。一方面，通过村“两委”干部选任制度改革，对村干部提出专业化、年轻化、知识化的要求。专业化体现在对村干部定岗、定责、定编，对其承担的工作职责进行明确分工，实行权责明晰的行政责任制度。在年轻化方面，通过选派第一书记、选聘大学生村官等方式，吸纳大量新村干加入到村“两委”干部队伍中，实现乡村基层干部队伍年轻化。知识化特别表现在通过项目制和数字管理，实行文字备案、制度上墙、建立档案等制度，对村干部的知识水平与技能提出要求。另一方面，通过村干部

薪酬制度改革，推行村干部公职化管理^①。公职化主要是在对村干部专业化管理的基础上，进一步落实考核考勤、薪酬保障、职业流动、监督约束等机制。职业化的村干部开始接受制度性的考核并得到固定工资，其薪酬水平与村级经济收入水平脱钩，由公共财政统一托底保障，通过划分岗位工资、综合补贴、绩效工资三部分，与上级年度考核挂钩。在一些经济发达地区，以“选聘分离”为特征的岗位竞聘机制，为村级组织的开放、流动创造了可能。此外，通过地方财政落实村级组织办公经费，改善办公条件，提高办公场所标准，进一步强化了村级治理行政化。

可以说，上述举措对农村集体经济现代化具有双重意义。一方面，村级治理行政化表明，国家在公共财政上已经具备了建立村一级行政组织的能力，并为村级事务和组织运转提供公共经费。农村集体经济作为村民自治组织的经济基础的必要性正在大幅下降。另一方面，不断深化的基层组织社区化改革实践也表明，在村民自治制度对现实的不适性得到彰显的同时，对兼具政治、经济和社会综合性职能的村级组织进行解构的要求和呼声将会日益高涨。随着农村集体经济组织产权权能的进一步落实，必然要求进一步划分和明晰村民委员会与村集体经济组织的产权、组织及功能，改变现行的村委会代行集体产权及“政经合一”的状况。这为处理好村委会和村集体经济组织的关系提供了新的历史契机。

（三）社会观念体系的变迁

1. 改革者与决策者的认知升级与迭代，有助于完善农村集体经济现代化的政策环境。道格拉斯·诺斯认为，制度变迁是一个适应性学习的过程，而学习的过程决定了制度的演进方式（North, 1990）。相对于制度变迁对知识的巨大需求，原有的知识存量总是有限的。新中国建立伊始，主政者缺乏对社会主义和社会主义所有制的理论认知^②。在三年经济恢复期后，中国从1953年起，仅用三年多时间就完成了“三大改造”和建立社会主义制度的任务，认为在之后的短期内即可赶上世界强国。正是基于对理论和国情的偏颇性认识^③，中国在走向现代化的探索道路上遭受了极大的挫折。制度变迁最终源自于人们文化和观念的变迁（North, 2005）。对新的情况、新的利钝得失的认识都有一个过程。这个过程既是对环境的变化与反馈所作出的适应性调整的过程，也是一个基于新的认知观念而反复试错的过程。同理，任何社会事务的具体秩序，都是一些观念体系形成的结果（Mises, 1966; 米塞斯, 2015）。回溯农村集体产权制度改革的过往，可以看到已存的认知观念对推动或阻滞改革产生的影响。正如有学者指出，社区型股份合作经济的制度创新，最初仅仅只是在既有制度之上“小心翼翼地向前迈进了

^①例如，《中国共产党农村基层组织条例》（2019年修订）明确提出要将村级组织运作纳入公共财政范畴，即“各级党委应当健全以财政投入为主的稳定的村级组织运转经费保障制度，建立正常增长机制。落实村干部基本报酬，发放人数和标准应当依据有关规定、从实际出发合理确定，保障正常离任村干部生活补贴。落实村级组织办公经费、服务群众经费、党员活动经费”（第44条）。

^②例如，经过20世纪60年代的发展挫折，主政者进一步认识到，“我们对社会主义还‘不甚了了’，对社会主义时期的革命和建设‘还有一个很大的未被认识的必然王国’”。参见薄一波（1993）第476页。

^③有学者指出，由于当时的主政者“偏离了马克思主义观察所有制问题的方法，导致把任何条件下的农民私人财产权都看作是发展社会主义关系的不可逾越的障碍”（刘文璞，1991）。

一小步”（孔泾源，1994）。例如，在股权设置上，当时最大的争议在于是否应设立集体股。改革初期，实践者囿于“姓社姓资”的困惑，大多设置了极高的集体股，这为深化改革带来了意识形态上的窒碍。这种由于政治观念的囿限而存在的比例极高的集体股^①，意在迁就以基层干部为主的既得利益团体，从而减少改革面临的阻力。这虽表明集体股设置的历史合理性，但其存在的日益严重的弊病，也逐渐被实践者与理论界所认识。基于新的理论认知与舆论压力，各地普遍采取了降低集体股比例的做法（傅晨，2006）。可以说，前期各地的实践探索带来了集体认同与政策叠加效应，有力推动了后续改革进程。决策者基于分权决策的改革经验，在《意见》中鼓励以成员股为主设置股权，由各集体经济组织成员民主讨论决定是否设置集体股。在改革实践中，绝大多数地区也已经采取了不设或者取消集体股的方式。

2. 践行者与参与者的产权意识和法律观念的提升，是农村集体经济现代化转型的重要动力。改革开放以前的集体经济发展之路表明，在一个没有财产权益保障的人可成为他人财物劫掠者的“霍布斯世界”，农业农村现代化和国家现代化建设会缺失最重要的内源性力量。新中国成立以来的发展实践表明，对农民财产权利的重视以及增加农民财产权益的政策旨趣，自然更容易得到基层践行者的广泛支持^②。在国家对农村从资源汲取向资源输入转变的背景下，农村集体产权制度改革得以大范围推进。开展土地确权、界定成员资格、鼓励对财政资金投入农业农村形成的经营性资产折股量化到集体经济组织成员等政策举措，使农民获得可以自己支配和处置资产的机会，使其拥有参与市场经济竞争的立足之地，更使其模糊的产权意识变得日益清晰。广大农民对维护自己财产权益意识的觉醒，将有可能推动改革者与决策者进一步调整政策方向和行动策略。

同时，随着党和国家对农村基层民主法治建设的不断推进，农村文化水平和农民素质的大幅提高，以及农民法治观念、权利意识和政治地位的逐步提高，越来越多地区的农民开始对村集体形成一定约束力和监督力。可以说，在这场走进农村基层群众日常生活，与广大农民生产、生活与生存样式息息相关的农村经济变革中，广大农民群众将不再是局外人或者旁观者，而将会是愿意为这场变革投入巨大热情的参与者、合作者。政府自上而下的推力与群众自下而上的拉力所形成的合力，是发展新型集体经济组织的重要动力。

笔者相信，随着时间的推移，越来越多的改革者会认识到，发展村级集体经济所强调的小共同体本位与新时期政府推进的村级治理行政化所要强化的大共同体（国家）本位之间存在冲突。为解决这一内在矛盾而逐渐形成的社会共识性认知有可能会促使他们最终冲脱传统思维的惯性，改变对传统集体经济组织固有的观念体系。农村集体经济不再是村庄治理的经济来源，集体经济的现代化就又多了几分实现的可能。当传统集体经济组织转型为新型集体经济组织时，中国也将会完成计划经济向市场

^①在股份合作社发展早期，集体股占比通常达60%~80%（孔泾源，1994）。

^②回顾新中国成立历史，可以看到，凡是农民拥护的政策（例如土改、联产承包责任制、税费改革等），就可以调动农民的积极性，就可以得到顺利推进；凡是损害农民利益的政策（例如统购统销、合作化、学大寨等），就注定办不成，肯定要失败（陆学艺，2007）。

经济转变过程中权利主体建设的最后一步。

五、结论与建议

中国在两千多年的王朝专制时代，农地产权的明晰程度大幅领先于欧洲。先进的土地制度是中国在社会、经济诸领域长期领先西方的制度基石（陆雷，2019）。现行的农村集体经济是人民公社化运动的历史遗产。追昔抚今，当下中国在思想观念、理论方法、经济模式、社会氛围和法制环境等方方面面都已发生了翻天覆地的变化。笔者认为，实现农村集体经济现代化的历史条件正在日趋成熟。

（一）站在历史转折点上的农村集体经济

七十年来，在对公有制、共同富裕的美好憧憬与施行产权明晰的市场经济带来的巨大经济社会成果之间，在对空想乌托邦的向往与对现代理论、先进经验的服膺之间，在既有的法律制度的庇护与现代化法制建设的矛盾冲突之间，从人民公社的建立到家庭联产承包责任制的推广，从乡镇企业的转型到新时期农村集体产权制度改革，中国农村集体经济从无到有，几经起伏，曾经一统天下，又一度被边缘化，筚路蓝缕，曲折前行。

在“三农”工作转入全面推进乡村振兴的新时期，中国开启了全面建设社会主义现代化国家的新征程。改革农村集体经济仍然是破解“三农”问题最重要的内生动力。本文分析表明，在实现集体经济现代化过程中，虽然改革目标明确，即通过明晰产权，提高产业化、市场化程度，保护农民经济利益，但在农村集体经济组织的微观产权基础无法切实确立，其市场主体地位不被承认的前提下，设想中利用股份制将传统集体经济组织转型为新型集体经济组织的愿景始终无法真正达成。集体经济组织的综合性定位、社区封闭性以及在此基础上形成的特有的主体属性与特别法人地位，既制约了其有效参与市场竞争的可能，也为其可持续发展带来挑战。只有彻底去除农村集体经济现代化转型的体制机制束缚，才有可能走出围城。也只有实现集体经济现代化，才能实现中国的农业农村现代化，才可能畅通城乡经济循环，形成统一的国内市场，实现城乡协调发展，才可能最终实现中国的全面现代化。

在新时期，中国已经具备了农村改革取得新突破的条件。市场经济体制、国家治理体系和社会观念体系的变迁为农村集体经济现代化转型提供了全新的历史契机。经济社会发展环境的变迁在建立起一个更具社会包容性、有利于城乡融合的政治、经济、社会体制的同时，也将改革可能引发的负面影响降低到一个社会可承受的程度。宏观环境的变化和实践基础的累积，使得农村集体经济又一次站在了历史的转折点上。在内在演进逻辑的推动作用下，农村集体经济可能已经具备了现代化的生成条件。特别是，随着社会各界逐渐认识到成员权与财产权之间的不可化约性，决策者也会逐步意识到，改造、完善乡村治理结构与发展传统集体经济组织之间的内生冲突。一旦时机到来，农村集体经济组织将有可能在决策者与践行者的合力推动下，通过清晰界定产权，完善股份权能，建构现代理念，最终成为可以完全参与市场竞争和开展经营活动的经济组织，成为具有现代契约性和可流动、可交易的股权本位特征的市场主体。

（二）农村集体经济改革与创新的可能方向

针对目前农村集体经济现代化转型中面临的双重困境，可以通过把握新时期集体经济改革与创新

的历史契机，以建立健全适应社会主义市场经济体制的、享有完备自主经营能力和市场主体地位的新型农村集体经济体制机制为改革方向，积极稳妥地重构农村集体经济组织股权结构和治理结构。通过市场化进路进一步深化改革，稳步推进农村集体经济现代化转型，为中国农业、农村和农民的现代化铺平道路，助力实现乡村振兴和城乡融合发展。

第一，按照《深化农村改革综合性实施方案》中提出的“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，完善农村基层党组织领导的村民自治组织和集体经济组织运行机制”的要求，积极推进“政经分开”的改革^①。将村民委员会改组为村公所（派出机构）或社区委员会，承接原村集体的各项经济以外的职能。明确其行政或准行政的组织定位，经费完全由上级政府拨付。惟其如此，才能跳出当下各地流于表面的改革，将农村集体经济组织从实际承载农村基层政治、社会、经济、文化和生态等多项职能的综合性组织中分离出来，将其按资产性质和经营方向等重组为产权明晰、治理有效的市场经济主体，并最终切实保障农民财产权的保值增值。

第二，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，应有所取舍，将确权成果落到实处，形成农村集体经济明晰的产权基础。具体而言，应在农村土地确权到户后，明确长期不变，助力农村集体经济组织从成员权本位向股权本位转变。相应地，以政策文件形式，设置严格的调整承包关系的门槛条件，从源头上保障农户的土地承包权。强化长期预期将极大地推进土地流转，为最终形成农地市场创造条件。当农村集体资产归成员所有转为归农户股东所有的改革真正落地，农村集体经济组织持有的农地和非农建设用地——作为单纯的资产而不再是具有辖区性质的土地资源——其经济和金融属性也将逐步被其他市场主体认可和接受。那时，不必国家文件三令五申“明确集体经济组织市场主体地位”，其定位不言自明。当一个经济组织的产权明晰之后，比照既有的现代企业制度，完善组织的治理结构也就不再是一个需要政府花大力气还未必效果显著的难题了。果如其然，农村“三变”改革才能真正实现，农业、农村和农民的现代化才可能拥有真切的基本制度保证。

第三，笔者建议可以考虑更根本性的步骤和必要的举措——为实现农村集体产权制度改革的目标确立新的法律基础。在计划经济时期，农村的集体所有制和城市的全民所有制作为公有制的两种实现形式，其表述上的不同并不会在现实中造成巨大的差异。但在市场经济条件下，全民所有制企业由于所有人是国家，通过股份制改造、施行现代企业制度，设置国家股（由财政部和国有控股公司持有），可以转变为责权利一致的市场主体。农村集体经济组织却由于成员吐故纳新的不确定性，反而无法顺利完成市场化改革。实践证明，仅靠地方政府的行政命令、政策背书与试验性改革举措，无法克服转型障碍。因此，有必要在国家层面从修订历史形成的各种规范农村土地和农村集体经济组织的法律法

^① “政经分开”的做法，最早试行于深圳、南海等珠三角地区，即在基层党支部和村民委员会之外单独设置集体经济组织。集体经济组织负责人由专人担任，不再由村党支部书记或村委会主任兼任，实施村委会与集体经济股份合作（联）社“两块牌子、两套人马”的独立运行方式。

规入手。具体而言：

首先，修订和完善《中华人民共和国民法典》物权部分关于集体所有权、农村集体经济组织和土地承包经营权的表述，改变集体成员的概念和相应的法律地位，为集体经济组织从传统的成员本位向现代的股权本位转变奠定基础。

其次，修订相应法律，使农村土地的所有权性质名副其实。表面上集体的土地权能被降了级，但其在现实中的可操作性和可实现性却得到了提升。当下农村土地集体所有权由于包含行政区划等职能而难以物权化的困境将得到纾解，因为土地使用权的物权化在既有的法律框架下有许多可操作、可实现的经验可以借鉴。

再次，通过修订法律，将集体的农地使用权确权到户，将过去未能承包到户的农地和原集体持有的非农建设用地的使用权、经营权和其他集体资产量化确权到户。根据需要设立一定比例的集体股，保持凝聚力和延续性，并在此基础上成立新型集体经济组织。由股东讨论通过组织章程，规范农户持股、交易和日常管理规则，保证农户“用手参与”和“用脚参与”的权利，完善农村集体经济组织治理机制。此外，在流转办法中设立必要的限制性条款，充分保障原始股东的权利，并最大限度地减少体制变迁带来的冲击。如此，农民的土地承包经营权转变为农地的使用权，经确权到户，“生不增、死不减”的农村土地政策将最终得到落实。过去土地承包权的流转虽受政府大力提倡，但仍受到诸多限制。因为受限，农民利益得不到保障，尤其是土地的金融属性低下，农民的财产权利缺乏必要和适当的来源与保证。而未来农地使用权的流转，可以比照城市土地二级市场的规范运作，制度障碍会大幅下降。一旦能够打破现存的身份和地域限制，流转范围必将大幅拓宽。农地价格的提升与农地市场的形成，既能保证农民的财产性收益，又可以稳定农地经营者的长期预期。

最后，随着原集体经济组织成员经确权后以股东身份持股的新型集体经济组织建立，《中华人民共和国民法典》中将农村集体经济组织与机关法人、基层群众性自治组织法人等并列为特别法人的处理将得以完善。回归营利法人之列的农村集体经济组织也就可以如其他各类市场主体那样参与市场竞争了。

改革的经验多次证明，哪个行业产权明晰、市场化程度高，哪个行业就繁荣、蓬勃，从业者就受益。农村经济也是如此。随着新型集体经济组织逐步融入市场，可能会出现一定的分化——一些或许会归于沉寂，而另一些能够在市场竞争中崛起。依靠市场竞争发展壮大的农村集体经济有着更光明的未来。

参考文献

- 1.薄一波，1993：《若干重大决策与事件的回顾》，北京：中共党史出版社。
- 2.崔红志，2016：《农村集体产权制度改革：进展、问题与政策建议》，载魏后凯、杜志雄、黄秉信（编），《中国农村经济形势分析与预测（2015~2016）》，北京：社会科学文献出版社。
- 3.杜润生，1998：《杜润生文集》，太原：山西经济出版社。
- 4.杜润生（编），2002：《当代中国的农业合作制》，北京：当代中国出版社。

- 5.傅晨, 2006: 《农村社区型股份合作制产权制度的演进与困扰》, 《学海》第3期。
- 6.桂华, 2019: 《产权秩序与农村基层治理: 类型与比较——农村集体产权制度改革的政治分析》, 《开放时代》第2期。
- 7.国务院发展研究中心农村经济研究部, 2015: 《集体所有制下的产权重构》, 北京: 中国发展出版社。
- 8.黄延信(编), 2014: 《农村集体产权制度改革实践与探索》, 北京: 中国农业出版社。
- 9.孔泾源, 1994: 《市场化与产权制度: 变迁过程的理论分析》, 《经济研究》第6期。
- 10.孔祥智、穆娜娜, 2016: 《农村集体产权制度改革对农民增收的影响研究——以六盘水市的“三变”改革为例》, 《新疆农垦经济》第6期。
- 11.李宽、熊万胜, 2015: 《农村集体资产产权改革何以稳妥进行——以上海松江农村集体资产产权改革为例》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期。
- 12.刘守英, 1993: 《中国农地制度的合约结构与产权残缺》, 《中国农村经济》第2期。
- 13.刘守英, 2014: 《直面中国土地问题》, 北京: 中国发展出版社。
- 14.刘文璞, 1991: 《社会主义与农民财产权——温州股份合作试验的启示》, 《中国农村经济》第11期。
- 15.陆雷, 2017: 《深化农村土地制度改革的思考与建议》, 《中国发展观察》第22期。
- 16.陆雷, 2019: 《农村土地制度的历史演变》, 载张晓山、苑鹏、崔红志、陆雷、刘长全(编), 《农村集体产权制度改革论纲》, 北京: 中国社会科学出版社。
- 17.陆雷、崔红志, 2018: 《农村集体经济发展的现状、问题与政策建议》, 《中国发展观察》第11期。
- 18.陆学艺, 2007: 《社会主义新农村建设需要改革现行土地制度》, 《东南学术》第3期。
- 19.路德维希·冯·米塞斯, 2015: 《人的行为》, 夏道平译, 上海: 上海社会科学院出版社。
- 20.农业部课题组、贺军伟, 2006: 《推进农村集体经济组织产权制度改革》, 《中国发展观察》第12期。
- 21.折晓叶, 1996: 《村庄边界的多元化——经济边界开放与社会边界封闭的冲突与共生》, 《中国社会科学》第3期。
- 22.史敬棠等(编), 1959: 《中国农业合作化运动史料》, 北京: 生活·读书·新知三联书店。
- 23.谭秋成, 1999: 《乡镇集体企业中经营者持大股: 特征及解释》, 《经济研究》第4期。
- 24.魏道南、张晓山(编), 1998: 《中国农村新型合作组织探析》, 北京: 经济管理出版社。
- 25.项继权、毛斌菁, 2021: 《要素市场化背景下乡村治理体制的改革》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第2期。
- 26.叶兴庆, 2019: 《扩大农村集体产权结构开放性必须迈过三道坎》, 《中国农村观察》第3期。
- 27.张乐天, 2012: 《告别理想——人民公社制度研究》, 上海: 上海人民出版社。
- 28.张曙光(编), 1996: 《中国制度变迁的案例研究》, 上海: 上海人民出版社。
- 29.赵黎, 2020: 《政党整合型社会治理: 后疫情时代社会治理的中国范式》, 《中国农村观察》第6期。
- 30.周其仁, 1995: 《中国农村改革: 国家和所有权关系的变化(上)——一个经济制度变迁史的回顾》, 《管理世界》第3期。
- 31.周其仁, 2013: 《改革的逻辑》, 北京: 中信出版社。

- 32.Barzel, Y., 1989, *Economics Analysis of Property Rights*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 33.Mises, L. V., 1966, *Human Action: A Treatise on Economics*, New Heaven: Yale University Press.
- 34.North, D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 35.North, D. C., 2005, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton: Princeton University Press.

(作者单位：中国社会科学院农村发展研究所)

(责任编辑：胡 祎)

From Speciality to Universality: A Reflection on the Modernization of China's Rural Collective Economy and Future Prospects

LU Lei ZHAO Li

Abstract: China's rural collective economy is not only the product from a historically specific era, but also the pioneer of China's rural reform. Promoting the transformation of collective economy as a specific economic system with Chinese characteristics to market-based economy as a universal economic system is not only in line with the direction of market-oriented reforms, but also demonstrates an approach to modernize collective economy. Focusing on the modernization of collective economy, this article reviews the process of institutionalization and marketization of rural collective economy since the founding of the People's Republic of China and explains the necessity and feasibility of the modernization of rural collective economy. The study puts forward that despite the state government's efforts to implement market-oriented reforms with the purpose of modernizing rural collective economy, these efforts have been constrained by the essential characteristics of rural collective economy and its institutional heritage, running into obstacles rooted in endogenous conflicts between rural collective economy and market economy. In a new era, the transformations in market-based economic system, national governance system and the system of social orders and ideology create a historical opportunity and thus offer a new promise for the modernization of rural collective economy. The changes in network externalities have generated necessary conditions for modernizing rural collective economy at a crossroad. By promoting the reform of "separation of politics from economy" and the transformation of rural collective economic organizations from traditionally membership right-based to equity-based, as well as establishing a complete legal basis for the reform of rural property right system at the national level, China will likely create a possible path for achieving the authentic modernization of collective economy. That can probably further accelerate the modernization of agriculture, rural areas and farmers in China.

Keywords: Rural Collective Economy; Marketization; Modernization; Property Right System Reform