

片区化统筹发展 新型农村集体经济的理论逻辑与推进机制

余家林

(中国社会科学院 农村发展研究所,北京 100732)

〔摘要〕在乡村人口规模和结构深刻变化的背景下,以单个行政村为单元发展新型农村集体经济的方式面临规模、产业和空间三重结构性约束。片区化推进模式通过规模整合、产业分工与空间统筹,在更大范围内开展资源整合与功能分工,实现新型农村集体经济协同发展。未来应构建规划先行机制,推进片区整体统筹布局;强化党建引领机制,增强跨村组织协调能力;优化市场配置机制,促进资源要素高效流动;健全收益分配机制,推动利益联结共享发展,通过片区化更好统筹发展新型农村集体经济。

〔关键词〕片区化;新型农村集体经济;结构性约束;统筹发展;推进机制

〔中图分类号〕F321.32;D422

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕2095-7238(2026)04-0056-09

一、问题提出与文献回顾

伴随人口流动加快和村庄分化加深,越来越多的村庄面临规模偏小、资源分散、产业支撑不足等问题,以单个行政村为单元的分散发展模式越来越难以适应乡村振兴对资源利用和产业发展提出的新要求。如何突破行政村边界,在更大的空间范围内重新组织农村发展,已经成为推进乡村振兴过程中亟待解决的重要课题。正是在这一背景下,片区化推进乡村振兴逐渐成为国家推进农村发展的重要制度安排。2025 年,党的二十届四中全会提出“分类有序、片区化推进乡村振兴”^①,首次从国家战略层面对片区化推进乡村振兴作出明确部署。随后,2026 年中央一号文件再次强调“分类有序、片区化推进乡村振兴”^②,进一步释放了以片区为单元推进乡村振兴的政策信号。所谓片区化推进,并不是若干村庄的简单组合,也不是行政区划的重新调整,而是依据地理毗邻关系、资源禀赋特征和产业联系,将若干村庄纳入统一的发展单元,以片区为单元统一规划、统筹政策、整合资源,推动产业连片发展、环境连片整治、组织连片共建^③。片区化推进不仅意味着发展空间的拓展,更体现为组织方式和资源配置方式的调整,为推进乡村全面振兴提供了新的组织载体。

〔基金项目〕中国社会科学院重大创新项目“完善城乡融合发展体制机制中的重大问题研究”(2024YZD008)。

〔作者简介〕余家林(1993—),男,经济学博士,中国社会科学院农村发展研究所助理研究员,研究方向为农业农村转型与发展。

① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,北京:人民出版社,2025 年,第 22 页。

② 《中共中央 国务院关于锚定农业农村现代化 扎实推进乡村全面振兴的意见》,https://www.gov.cn/zhengce/202602/content_7056931.htm。

③ 《党的二十届四中全会〈建议〉学习辅导百问》,北京:学习出版社、党建读物出版社,2025 年,第 92-94 页。

新型农村集体经济作为社会主义公有制经济在农村的重要实现形式,同样面临发展单元重构的现实要求^①。由于区位条件和资源禀赋存在差异,再加上财政资源往往向少数重点村倾斜,少数村集体经济取得较快增长的同时,大量村集体经济发展水平相对滞后,新型农村集体经济在村际之间出现明显不平衡。农村集体经济发展不平衡,不仅是单个村庄的发展能力问题,更与资源配置方式和区域协同水平密切相关。这些影响因素大多具有跨村属性,仅依靠单个村庄内部挖潜,往往难以形成有效突破。片区化推进则为破解这一难题提供了新的制度思路,将若干村庄纳入统一的发展单元,在更大空间范围内统筹资源利用、协调产业布局并建立利益联结机制,将有效促进新型农村集体经济协同发展,破解新型农村集体经济发展不平衡问题。

“片区化推进乡村振兴”提出以来,相关研究迅速兴起并形成不少成果,主要集中于两个方面。一是关于片区化推进乡村振兴的理论阐释。魏后凯提出,片区化推进模式可以破解单村发展的瓶颈约束和天然局限,产生资源整合、产业集聚、服务规模和联村共富效应^②。孔祥智和杨子妹认为,片区化推进乡村振兴主要形成了治理共同体型、产业链整合型和生态转化型等实践模式,而组织统筹、规划引领、要素重组、产业融合与利益联结则构成其持续运行的共性机制^③。二是基于浙江、江苏、山东、广东等地探索,总结片区化推进的运行机制与实践经验^④。此外,也有研究关注到跨村联建等跨村协同发展模式,并探讨其对农村集体经济发展的促进作用^⑤。总体来看,现有研究主要聚焦片区化推进乡村振兴的理论内涵、实践模式及运行机制,但对于片区化如何促进新型农村集体经济发展仍缺乏专门研究。基于此,本文将片区视为新型农村集体经济发展的重要空间组织单元,系统阐释片区化统筹发展新型农村集体经济的理论逻辑与推进机制,以期为推动新型农村集体经济高质量发展和乡村全面振兴提供理论参考。

二、以单村为单元发展新型农村集体经济面临的结构性约束

当前,新型农村集体经济主要依托行政村开展经营和管理,村集体经济组织在资源管理、资产运营、收益分配和成员服务等方面的作用都被限定在本村范围内。长期以来,这一制度安排与村民自治制度、农村集体产权制度相互衔接,在保障集体成员权益和发展集体经济等方面发挥了重要作用。从制度运行来看,以行政村为边界配置资源和组织经营,具有权责关系明确、组织成本较低、治理基础稳定等优势。但近年来,农村发展的现实条件已经发生明显变化。随着人口持续向城镇流动,村庄人口规模不断缩小,不同村集体经济之间在发展能力等方面的差异日益扩大,而土地、资产等资源仍主要分散在各行政村内部,难以实现跨村统筹利用^⑥。与此同时,产业发展越来越依赖区域协作和要素集聚,许多发展事项已经超出单个村庄能够独立组织和承载的范围。在这种背景下,以单个行政村为单元的发展方式面临规模、产业和空间三类约束,已难以适应新型农村集体经济高质量发展的现实需要。

① 陈晓枫、李知霖:《新型农村集体经济:发展特征、现实瓶颈与优化路径》,《政治经济学评论》2025年第5期。

②⑥ 魏后凯:《科学理解和把握分类有序、片区化推进乡村振兴》,《中国农村经济》2025年第12期。

③ 孔祥智、杨子妹:《“十五五”时期片区化推进乡村振兴的内在逻辑与实现路径》,《行政管理改革》2026年第2期。

④ 高强、张海为:《县域城乡融合背景下片区化推进乡村振兴的实践探索与模式比较——以山东荣成、江苏张家港和广东英德为例》,《中国农业大学学报(社会科学版)》,https://doi.org/10.13240/j.cnki.caujsse.20251224.002;李成臻:《片区化推进乡村振兴的路径研究——以山东省临沂市蒙阴县垛庄镇为例》,《北京农业职业学院学报》2025年第4期;龙文军、林子果、杜成静:《片区化推进乡村振兴的苏州实践和启示》,《农村工作通讯》2025年第15期;邢梓欣、夏薇、吕臻、陆佳媛、王雪纯:《片区化乡村振兴示范建设探索与路径优化研究:基于太仓市的调研》,《山西农经》2026年第1期。

⑤ 杜志雄、赵黎、崔红志:《跨村联建、村企共建:农村基层党组织创新与发展的实践探索》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2022年第1期;王林艳、邹伟:《联村共富:新型农村集体经济发展的路径创新与实现机制》,《经济学家》2026年第4期。

(一) 规模约束: 村集体经济规模有限, 难以形成规模化经营

在单村发展模式下, 许多村集体在人口规模和资源体量等方面整体规模偏小, 难以形成支撑规模化经营的资源基础^①。尤其是, 随着人口持续从农村流向城市, 这种规模约束更加凸显, 主要表现为村集体资源分散、市场容量有限和组织能力不足, 使新型农村集体经济难以形成规模经济。

1. 农村集体资产资源规模偏小, 难以支撑规模化经营。农村各类资产资源通常以行政村为界限进行配置, 跨村统筹利用程度较低, 大量资源处于分散状态。虽然全国农村集体资产总量已经达到较大规模, 但分散到近 50 万个村庄后, 集体资产资源规模相对有限, 而且还存在分布不平衡的问题。根据《中国农村政策与改革统计年报(2023 年)》, 2023 年全国村集体经济组织资产总额达到 9.61 万亿元, 村均资产规模为 1749.39 万元^②。然而, 这一平均指标掩盖了村际差异, 区位条件优越、产业基础较好的少数村庄集聚了大量资产, 而多数普通村庄可用于经营的资源规模仍然有限, 难以支撑投资规模较大、经营周期较长的产业项目, 更难形成规模化经营优势。

2. 市场容量有限, 制约了产业价值链升级。随着乡村产业不断融合发展, 市场竞争已经从单一产品竞争逐步转向综合消费场景竞争。消费者到乡村消费, 不再局限于购买某一种产品, 而更加关注旅游观光、休闲体验、特色餐饮、文化消费和农产品购买等多样化需求能否得到一体化满足。然而, 单个村集体经济的市场容量有限, 通常只能提供其中部分产品和服务, 难以形成丰富的消费场景和较长的消费链条, 游客停留时间和消费水平因此受到限制。当然, 市场容量不足不仅体现在消费场景不完整, 也体现在经营能力有限。单个村集体难以独立承担品牌打造、市场推广、渠道建设以及专业运营等投入成本, 即使拥有特色资源, 也容易陷入“有产品、缺品牌, 有资源、缺市场”的发展困境, 资源优势难以有效转化为市场优势和经营优势, 无法推动产业价值链升级。

3. 组织规模不足, 专业化经营能力受限。从现实情况看, 新型农村集体经济主要由村“两委”成员负责具体运营, 缺乏专门从事市场经营的专业团队, 经营决策和项目管理能力总体有限^③。在经营规模较小、抗风险能力不足的情况下, 多数村集体经济组织倾向于选择土地出租、物业出租等风险较低的经营方式, 也就是所谓的“瓦片经济”, 获得的经营收益有限。2023 年, 全国村集体经济组织实现收益 2232.51 亿元, 净资产收益率为 3.65%, 明显低于同期中央企业(6.6%)和非金融上市公司(7.7%)的平均水平^④。这一差距固然受到经营目标不同等因素影响, 但也可以说明农村集体经济在经营规模、专业管理和资源利用效率等方面仍有较大的提升空间。

(二) 产业约束: 村集体经济发展分散, 难以延伸产业链条

在以单个行政村为单元的发展模式下, 各村集体经济通常围绕本村资源独立谋划产业项目, 产业发展缺乏跨村统筹, 生产、加工、流通和销售等环节难以有效衔接。由于单个村的集体经济产业发展能力有限, 许多村集体经济仍停留在初级生产或简单经营阶段, 产业链条较短, 难以实现价值链延伸, 一定程度上制约了集体经济收益的持续增长。

1. 产业发展过度依赖本村资源, 产业结构相对单一。受行政村边界和资源条件约束, 大多数村集体

① 简新华、王懂礼:《农地流转、农业规模经营和农村集体经济发展的创新》,《马克思主义研究》2020 年第 5 期。

② 农业农村部政策与改革司:《中国农村政策与改革统计年报(2023 年)》,北京:中国农业出版社、农村读物出版社,2024 年,第 36 页。

③ 余家林、兰花、余福海:《农村集体经营风险:类型、成因与防范路径》,《中国农村观察》2026 年第 1 期。

④ 数据来源:农业农村部政策与改革司:《中国农村政策与改革统计年报(2023 年)》,北京:中国农业出版社、农村读物出版社,2024 年,第 23 页;《中国上市公司 2023 年经营业绩报告》, https://www.capco.org.cn/sjfb/dytj/202405/20240517/j_2024051716460300017159356838444606.html;《国务院新闻办就聚焦增强核心功能、提升核心竞争力更好实现中央企业高质量发展举行发布会》, https://www.gov.cn/zhengce/202401/content_6928395.htm。

经济组织主要依托耕地、水域、林地等自有资源开展经营,项目类型集中于种植养殖、土地流转、物业出租和初级农产品加工等传统领域。这些产业投资门槛较低、经营风险相对可控,但技术含量有限,产品同质化程度较高,附加值普遍偏低。与此同时,受资金、人才和技术条件限制,单个村庄往往缺乏发展精深加工、现代农业服务业等新产业的能力,产业升级空间受到明显约束。

2.各村集体之间缺乏稳定的产业协作关系,难以形成专业化分工。从实践来看,相邻村集体之间更多表现为各自发展,而不是协同发展。许多资源条件相近的村庄同时布局采摘农业、乡村旅游、农家乐等项目,不仅容易形成同质化竞争,还导致有限的市场需求被进一步分散。更重要的是,不同村庄之间缺少围绕产业链开展协作的制度安排。由于缺乏协作机制,为了发展某项产业,村集体经济往往需要完整布局生产、加工、仓储、物流、销售等环节,而不是与相邻村集体做好产业分工。同时存在的情形是,不同村集体经济分布在产业链的不同环节,但由于缺乏村际协作,无法形成发展产业的合力。这都导致乡村产业发展难以深化。

3.价值链延伸能力不足,产业增值收益大量外流。由于缺乏稳定的产业协作体系,村集体经济多数仍停留在原料供给或初级加工环节,而品牌培育、产品研发、市场营销、渠道建设等价值链高端环节往往由外部企业掌握。企业从村庄采购初级产品后完成加工、包装和销售,获取产业链的大部分增值收益,村集体则主要分享资源租赁收益或原料销售收益,由此形成“生产在农村、增值在村外”的发展格局。对于村集体经济而言,这不仅限制了经营收益的持续增长,也削弱了产业发展的内生积累能力,使其难以在乡村产业体系中形成更强的市场竞争力。

(三)空间约束:村庄发展分化,区域协同基础薄弱

近年来,新型农村集体经济总体保持较快发展,但村际之间的发展差距也在持续扩大^①。根据《中国农村政策与改革统计年报(2023年)》,2023年,全国有31288个村庄经营收益超过100万元,但无经营收益或经营收益低于5万元的村庄仍达到19.9万个,占村庄总数的36.3%^②,反映出农村集体经济发展的不平衡特征。这种不平衡既源于村庄发展基础差异,也与单村发展模式下村际协同不足密切相关。

1.村集体经济发展基础存在明显差异,不同村集体获得的发展机会不同。区位条件、资源禀赋和产业基础直接影响农村集体经济的发展能力。靠近城市、交通干线或旅游景区的村集体,更容易承接城市消费需求,吸引资本、人才和产业项目进入。拥有特色农业、生态环境或历史文化资源的村庄,也更容易培育特色产业,实现集体经济持续增长。相比之下,一些地处偏远地区、资源条件相对薄弱的村庄,由于交通不便、产业支撑有限,发展集体经济的难度很大。这意味着,不同村庄在发展的起点上存在客观差异,农村集体经济的发展基础并不均衡。

2.单村分散发展模式难以促进村际之间发展联动,既有差距容易进一步扩大。在村集体各自发展的格局下,资源、项目和人才更多向优势村庄集聚,而缺乏向周边村庄扩散的制度渠道。发展基础较好的村庄凭借先发优势,不断增强产业集聚能力,而基础薄弱的村庄则由于资源不足、经营能力有限,难以培育新的增长点。与此同时,不同村庄之间普遍缺少跨村合作平台和稳定的利益联结机制,产业协作、项目共建和资源共享难以持续开展,优势村庄的发展成果也难以有效带动周边村庄。长期来看,这种单村分散发展模式不仅限制了资源跨村流动,也削弱了区域内部的协同发展能力,容易形成优势不断积累、差距持续扩大的发展态势^③。

^① 魏后凯、吴广昊:《中国村庄分化的成因与破解路径》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2024年第6期。

^② 农业农村部政策与改革司:《中国农村政策与改革统计年报(2023年)》,北京:中国农业出版社、农村读物出版社,2024年,第24页。

^③ 郭晋萍、曹斌:《共同富裕视阈下联村发展模式创新——基于甘肃C地和山西J地分析》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2023年第5期。

三、片区化统筹发展新型农村集体经济的理论逻辑

片区化统筹发展并非简单地将多个村庄进行空间组合,而是通过重构农村资源配置方式、产业组织方式和区域协作关系,推动新型农村集体经济发展逻辑由单村经营向区域协同转变。其本质在于突破行政村边界对资源流动和产业协作的约束,在更大空间尺度上实现资源优化配置、产业协同发展和成果共享,推动新型农村集体经济高质量发展。从作用机理看,片区化统筹发展主要体现为规模整合逻辑、产业分工逻辑和空间统筹逻辑(见图1)。

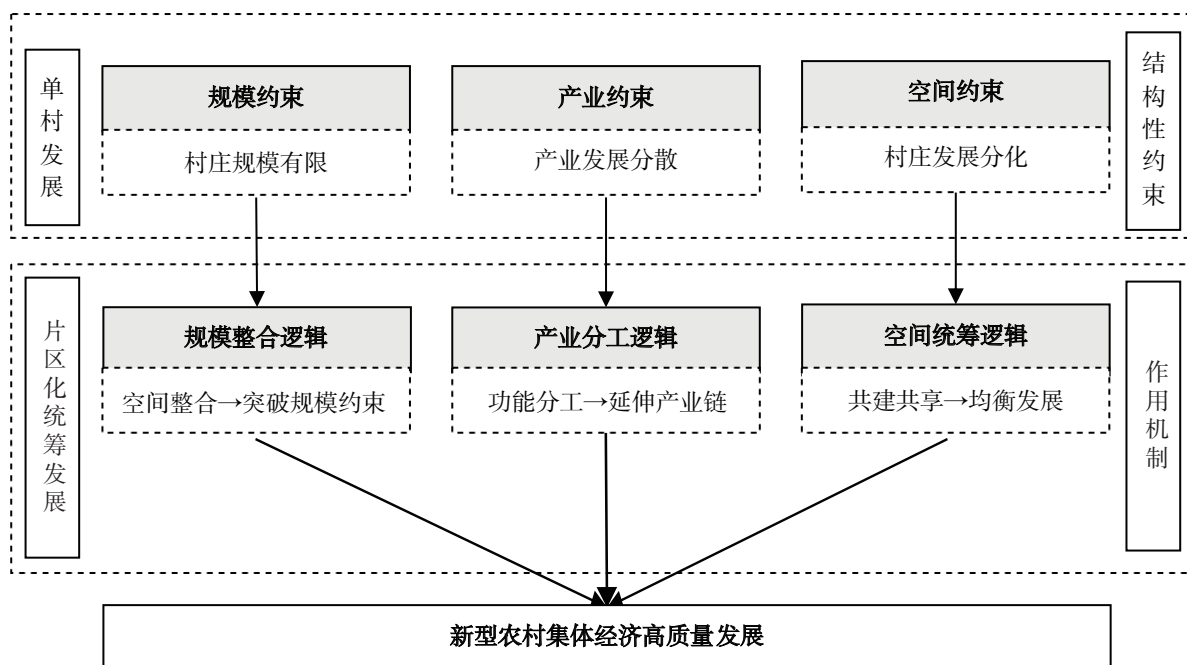


图1 片区化统筹发展新型农村集体经济的理论框架

(一) 规模整合逻辑:通过空间整合突破规模约束

在以单个行政村为基本单元的发展模式下,农村资源要素分散配置、市场容量有限以及组织化程度不足等问题,容易导致新型农村集体经济难以形成规模化经营基础。片区化统筹发展正是通过突破单村发展的空间边界,将多个地缘相邻、资源互补的村庄纳入统一的发展单元,通过空间整合扩大资源配置范围,从而为集体经济发展创造规模化经营条件。从这一意义上看,片区化统筹发展的核心在于通过规模整合重构农村资源配置方式和经营组织方式,为新型农村集体经济发展提供规模经济基础。

1.跨村整合资源要素,扩大生产经营规模。在单村分散发展模式下,农村集体资产资源通常分散在不同村集体,许多适合连片开发的资源被人为分割,难以形成规模效应。片区化统筹发展突破了行政村边界,将多个相邻村庄纳入统一规划和开发体系,对耕地、建设用地、闲置资产以及公共设施实行整体配置和统筹利用,使原本分散的资源能够在更大的空间范围内重新组合。这为后续的新型农村集体经济发展开展农业适度规模经营、乡村旅游开发以及特色产业发展提供了必要的资源条件^①。

2.拓展区域市场空间,增强产业发展的外部吸引力。对于乡村产业而言,市场规模决定了产业发展的上限。单个村庄的消费场景较为有限,既难以满足游客多样化消费需求,也不足以支撑品牌建设和专

^① 杨怡、罗明忠:《农地资源整合、规模化经营与新型农村集体经济发展》,《农村经济》2024年第12期。

业化运营。片区化推进后,多个村庄共同构成一个相对完整的发展区域,不同村庄提供的产业和服务能够相互衔接,消费场景更加丰富,游客停留时间和消费层次也随之提升。与此同时,区域整体规模扩大后,更容易塑造统一品牌形象,提高市场辨识度,对企业投资、社会资本和专业运营主体形成更强吸引力^①,从而为新型农村集体经济拓展更广阔的发展空间。

3.促进联合经营,提高集体经济专业化运营能力。规模扩大不仅意味着资源增加,也为经营方式转变创造了条件。在单村发展模式下,大多数村集体经营项目规模较小,专业人才不足,经营活动更多依赖村干部组织实施,市场化运营能力相对有限。片区化推进后,不同村集体可以围绕共同产业开展联合经营,共同组建运营平台、发展公司或合作组织,引入专业团队负责项目管理、品牌推广和市场运营,逐步形成分工明确、运行规范的经营体系^②。经营主体由单个村集体向区域合作主体转变,不仅有助于降低经营成本,也能够提高资源利用效率和市场竞争能力,为新型农村集体经济专业化运营提供组织保障。

(二)产业分工逻辑:通过功能分工延伸价值链

在以单个行政村为单元的发展模式下,村集体往往围绕自有资源独立发展产业,产业联系更多停留在村庄内部。由于缺少跨村统筹协作,村集体之间既难以形成稳定的功能分工,也难以建立覆盖生产、加工、流通和销售等环节的产业协作体系,产业链条普遍较短,价值增值空间受到限制。片区化推进改变的不仅仅是产业布局范围,更重要的是重构了农村产业的组织方式,使不同村集体能够围绕同一产业链开展协同发展,由分散经营逐步转向专业分工。

1.以片区整体谋划产业布局,为专业化分工创造条件。片区化推进以后,产业布局不再局限于单个行政村,而是依据整个片区的资源禀赋、区位条件和产业基础统筹安排,不同村集体承担不同的发展功能^③。具有农业生产优势的村集体可以集中发展适度规模经营,交通条件较好的村集体可以布局仓储物流和农产品集散,拥有生态景观和历史文化资源的村集体则重点发展乡村旅游、休闲农业等业态。产业布局由各村集体独立决策转向片区整体统筹,不仅减少了同质化竞争,也为形成区域产业体系奠定了基础。

2.实现专业化分工,推动产业链各环节有效衔接。功能定位明确之后,不同村集体可以围绕同一产业链开展协作,而不再各自建设相似项目。生产、加工、仓储、物流、销售等不同环节分别由具有比较优势的村集体承担,各村之间通过联合经营、项目合作或共同组建经营主体等方式建立稳定的合作关系。产业运行由过去各自经营、彼此分离,逐步转变为上下游相互衔接、不同主体协同配合的组织模式,区域内部由此形成更加稳定的产业协作网络。

3.促进产业链条延伸,提升附加值水平。产业链延伸并不是简单在生产环节后面增加加工环节,而是建立在稳定产业协作基础上的整体升级。当生产、加工、品牌培育、市场营销等环节能够在片区内部形成有效协同后,原本分散在不同主体之间的产业活动开始向完整产业链整合。统一品牌建设、区域市场推广和专业化运营不仅提高了产品市场竞争力,也使村集体能够更多参与加工、品牌和销售等高附加值环节,逐步改变长期停留于初级生产和原料供应的局面,实现由产品经营向产业链经营的转变^④。

(三)空间统筹逻辑:通过共建共享实现均衡发展

在单村发展模式下,各类资源大多在村集体内部独立安排,不同村集体之间虽然地理相邻,却缺乏

^① 郝文强、王佳璐、张道林:《抱团发展:共同富裕视阈下农村集体经济的模式创新——来自浙江桐乡市的经验》,《农业经济问题》2022年第8期。

^② 王晓飞、岳晓文旭、周立:《村企统合:经营村庄的新模式——以浙江省湖州市L村为例》,《农业经济问题》2021年第10期。

^③ 杜志雄、赵黎、崔红志:《跨村联建、村企共建:农村基层党组织创新与发展的实践探索》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2022年第1期。

^④ 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》,《财经科学》2023年第12期。

稳定的协同机制,加剧农村集体经济发展不平衡。片区化推进的价值,在于突破单村分散发展的空间边界,将若干村集体作为一个整体统筹谋划,推动新型农村集体经济协同发展。

1.统筹区域资源配置,推动片区内部实现共建共享。片区化推进以后,土地、集体资产、基础设施等资源不再局限于单个村集体内部安排,而是在片区范围内统筹配置。过去由于行政边界分割而难以共享的道路交通、产业平台、公共服务设施等,可以根据整个片区的发展需求统一规划和建设,避免重复投入和资源闲置。资源配置由“村村自建”逐步转向“片区共建”,不仅提高了资源利用效率,也为不同村集体经济创造了更加均衡的发展条件。

2.健全跨村协作机制,增强区域内部的发展联动。片区化推进改变的不仅是资源配置方式,也改变了村集体之间的合作关系。在统一规划和共同发展的框架下,资本、人才、技术以及产业项目能够突破行政村边界,在片区内部更加顺畅地流动。发展基础较好的村集体经济可以依托产业、市场和经营优势,与周边村集体经济开展项目合作、资源共享和联合经营,原本分散发展的村集体经济逐步形成相互依托、优势互补的发展关系^①。区域内部的发展动力不再局限于个别优势村集体经济,而向整个片区扩散。

3.强化区域协同,形成更加均衡的发展格局。随着资源共享、产业协作和要素流动不断深化,片区内部各村集体经济之间逐渐建立起稳定的利益联结关系。不同村集体经济既保持各自的发展特色,又能够依托片区整体优势参与区域分工,在合作中实现共同发展。对于发展基础相对薄弱的村集体经济而言,片区化提供了更多参与产业发展和共享公共资源的机会。对于优势村集体经济而言,也能够借助区域协同扩大产业规模、提升整体竞争力。由此,村集体经济之间的发展关系由过去相对独立逐步转向协同互促,区域经济布局持续优化。

四、片区化统筹发展新型农村集体经济的推进机制

片区化统筹发展新型农村集体经济,并非简单扩大农村发展的空间范围,而是在片区范围内重新构建资源配置、组织运行和利益协调机制。前文分析表明,单村发展模式面临的规模、产业和空间约束,本质上源于资源难以跨村配置、产业难以跨村协作以及利益难以跨村联结。因此,片区化能否真正发挥协同发展效应,不仅取决于空间单元的调整,更取决于相应制度安排能否同步完善。围绕这一目标,需要重点从规划引导、组织协调、市场运行和利益共享四个方面建立长效机制,推进新型农村集体经济协同发展。

(一)构建规划先行机制,推进片区整体统筹布局

规划先行是片区化统筹发展新型农村集体经济的重要前提。片区化统筹发展本质上是对农村发展空间单元的重构,其能否有效推进,关键在于能否形成科学合理的空间组织体系。要强化县域统筹,科学划定片区单元,明确功能定位,优化发展布局,引导片区内部资源整合与产业协作,为新型农村集体经济协同发展奠定空间基础。

1.科学划定片区单元,夯实片区化统筹发展的空间基础。坚持县域统筹、因地制宜的原则,结合国土空间规划与乡村产业发展布局,综合考虑地理毗邻性、资源禀赋相似性、产业关联度以及人口集聚状况等因素,合理确定片区范围。片区组合应建立在真实发展联系基础之上,使片区内部具备资源互补与协同发展的现实条件,避免简单按照行政边界进行机械拼接。同时,把握适度规模原则。从各地实践看,片区规模过小难以释放规模优势,规模过大则会提高协调成本。因此,片区内村庄数量的确定,既要确保能够形成规模效应,又要便于组织协调。

2.明确片区功能定位,统筹谋划新型农村集体经济的发展方向。片区化统筹发展的关键在于以片

^① 付磊、张根杰、杨建伟:《共同富裕视阈下合并村集体经济融合发展:机理与路径》,《农村经济》2023年第5期。

区为整体进行产业布局和功能安排,使不同村集体经济在更大空间尺度上形成协同发展的产业体系。立足区域资源禀赋和市场需求,科学确定片区主导产业,并在此基础上推动村集体之间形成差异化分工。例如,农业资源条件较好的村集体承担农业规模化生产功能,交通便利的村集体承担加工与仓储物流环节,生态环境和文化资源丰富的村集体发展休闲农业或乡村旅游。通过这种功能分工安排,推动生产、加工与服务等环节在片区内部形成衔接紧密的产业链条,使原本分散发展的产业逐步转变为协同发展的产业体系,为新型农村集体经济提升附加值创造条件。

3.坚持分类施策与有序推进,提高片区规划的可操作性。根据不同区域的发展条件与资源禀赋,合理确定片区推进节奏和发展方向。对于产业基础较好、资源条件较为优越的片区,重点推进产业协同发展和品牌培育,提升产业附加值与市场竞争力;对于发展基础相对薄弱的片区,优先完善基础设施和公共服务体系,夯实发展基础。同时,坚持先试点、后推广的推进方式,在条件成熟的地区率先探索片区化统筹发展路径,在实践中总结经验后逐步推广,避免简单同步推进或盲目扩张。

(二)强化党建引领机制,增强跨村组织协调能力

党建引领是片区化统筹发展新型农村集体经济的重要组织保障。片区化统筹发展本质上涉及多个村庄、多个主体以及多种资源要素的协同配置,其能否有效推进,关键在于能否建立稳定高效的跨村协调机制和利益协商机制。要充分发挥基层党组织在组织动员、资源整合和统筹协调方面的优势,构建片区层级的组织体系和协同治理机制,推动不同村集体达成发展共识,为新型农村集体经济协同发展提供坚实的组织基础。

1.建立片区联合党组织,构建跨村统筹协调平台。以片区为单元,依托乡镇党委或村级党组织,开展联村党建,将片区内各村党组织纳入统一协调框架,对片区内产业发展规划、重大项目引进、资源整合利用等事项进行统一协调,推动不同村集体经济在发展方向和重点任务上达成共识。同时,完善议事协商机制,建立片区联席会议制度,对涉及多个村集体利益的重要事项进行协商决策,提高跨村合作的制度化水平,降低协同发展的组织成本。

2.推动党建工作与产业发展深度融合,提升新型农村集体经济的组织化发展能力。党建引领的作用不仅体现在协调事务,更重要的是推动组织方式创新。基层党组织要围绕片区主导产业,引导不同村集体突破各自经营的传统模式。采用“党建+产业”“党建+合作社”“党建+企业”等方式,将党组织嵌入产业链条建设过程,引导片区内村集体通过联合经营、合作开发等方式参与产业发展。例如,推动多个村集体共同组建片区发展公司或联合合作社,统一推进产业项目建设、品牌培育和市场拓展,从而在更大范围内整合资源和提升经营能力。

3.完善多元协同治理机制,逐步形成片区发展的利益共同体。在片区化推进过程中,参与主体不仅包括村级党组织和村集体经济组织,还涉及企业主体、农户以及社会资本等多元主体。因此,应在党建引领下建立更加开放的协同治理体系。设立片区议事会、产业发展理事会或合作理事会等形式,推动不同主体参与片区发展事务协商。健全信息公开和利益协商机制,保障农民群众的参与权和监督权,使片区发展能够在广泛共识基础上稳步推进。只有构建稳定的协商机制,形成以党建为引领、多主体协同参与的片区发展共同体,才能为新型农村集体经济持续健康发展提供坚实的组织保障。

(三)优化市场配置机制,促进资源要素高效流动

市场机制是片区化统筹发展新型农村集体经济的重要动力来源。片区化统筹发展并不意味着以行政协调替代市场机制,而是在更大空间尺度上拓展市场配置资源的范围和效率。其能否有效发挥作用,关键在于能否推动土地、资本、技术和人才等要素在片区内部顺畅流动与优化配置。要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,通过完善产权交易平台、培育市场主体和健全市场化运营机制,促进资源要素向优势产业和优质项目集聚,为新型农村集体经济协同发展提供持续动力。

1.完善要素流动平台,推动片区内部资源要素整合。在单村发展模式下,农村集体资产资源通常局限于行政村内部,资源分散和流动受限的问题较为突出。片区化推进为资源整合提供了更大的空间基础,但要确保在片区范围内实现资源要素的有效流转。依托农村产权交易平台、土地经营权流转平台等制度载体,统一发布资源信息,规范交易规则,提高交易透明度,促进耕地、闲置建设用地以及集体经营性资产在片区内部实现规范流转,推动资源要素在片区内实现优化配置。

2.培育多元化市场主体,增强片区产业发展的市场动力。市场能否发挥作用,很大程度上取决于是否具备能够组织产业发展的经营主体。要培育多元主体共同参与的市场体系,弥补单个村集体经营能力不足的短板,为新型农村集体经济发展注入持续动力。推动片区内村集体联合组建片区发展公司、联合合作社或产业运营平台,形成具备一定规模和专业能力的经营主体。同时,积极引入龙头企业参与片区产业发展,推动产业项目实现专业化运营。

3.完善市场化运营机制,提高资源配置效率。逐步推动农村集体经济项目向企业化管理和市场化运营转变,使产业发展更加符合市场规律。在产业项目建设、品牌运营和市场营销等方面,引入专业运营团队,统一打造品牌和培育区域化市场,提高产品附加值和市场竞争力。同时,建立公开透明的资源交易与收益分配机制,使不同参与主体能够在合作中获得合理回报,形成稳定的利益激励机制。

(四)健全收益分配机制,推动利益联结共享发展

收益共享是片区化统筹发展新型农村集体经济的重要基础。片区化统筹发展涉及多个村庄、多类主体以及不同资源要素的共同投入,其能否形成长期稳定的合作关系,关键在于能否建立公平合理的利益分配机制。应坚持共享发展理念,健全跨村收益分配机制,完善强村带弱村利益联结机制,拓宽农民参与收益分配渠道,使不同村集体和农民能够共享发展成果,增强各方参与片区化统筹发展的积极性和持续性,为新型农村集体经济协同发展提供内在动力。

1.建立跨村收益分配机制,保障片区内部村庄共享发展收益。坚持权责对等、风险共担、利益共享原则,建立与资源投入、资产参与、功能分工相匹配的利益联结机制。根据各村在土地资源、集体资产、资金投入和产业协作中的实际贡献,合理确定收益分配规则和分配比例,推动形成利益共同体。探索资产资源入股、项目合作等多元合作方式,将片区内各村纳入统一利益分配体系。健全收益核算、分配管理和监督公开制度,保障各参与主体合法权益,增强跨村合作的稳定性和可持续性。

2.完善强村带弱村的利益联结机制,促进区域协调发展。在片区化统筹发展的过程中,一些区位条件较好或产业基础较强的村集体经济往往在产业发展中占据优势,基础条件较弱的村集体经济则容易处于相对不利的位置。为避免片区发展过程中出现收益过度集中于少数村集体的情况,要建立联合经营、项目共建和收益分成等机制,推动强村在产业发展中对周边弱村形成带动作用。也可以设定一定比例的收益,建立片区收益调节金,用于支持发展较弱的村集体,从而逐步缩小村集体之间的发展差距,促进区域内部形成更加均衡的发展格局。

3.拓宽农民参与收益分配的渠道,使农民群众能够共享片区发展成果。新型农村集体经济的发展不仅要提升集体经济实力,也应带动农民收入增长。在片区化统筹发展的过程中,鼓励农民将闲置耕地、闲置农房等资产资源投入到片区运营产业中,或者在片区内参与产业就业,拓宽农民增收致富渠道。由于农民难以清晰掌握产业发展的财务状况,可探索建立固定收益的收益分配机制,而非入股分红的方式,保障农民利益。同时,完善集体经济收益分红机制,使农民能够分享集体经济发展成果,实现集体经济发展与农民增收之间的良性互动。完善集体经济收益分红机制,使农民能够通过股份分红等方式分享集体经济发展的成果,实现集体经济发展与农民增收之间的良性互动。

[责任编辑:陈晓红]