

新型农村集体经济助力乡村产业 融合发展：机理、困境与路径

申云¹ 王燕^{1,2} 景艳茜¹

(1. 四川农业大学经济学院 四川成都 611130; 2. 青神县商务局 四川眉山 620460)

摘要: 县域城乡融合助力乡村全面振兴的核心短板在于乡村产业融合,而壮大新型农村集体经济则是促进乡村产业融合发展的关键。文章基于资源整合理论和协同治理理论,揭示了新型农村集体经济如何通过资源整合机制、社会资本参与机制、利益联结共享机制和协同治理机制赋能乡村产业融合发展的内在机理,提出新型农村集体经济组织资源配置能力偏弱、社会资本参与村集体产业融合动力不足、社员利益联结共享机制不完善、村社集体治理体系不健全等现实困境亟待突破。据此,文章提出创新县域特色村社集体经济资源整合机制,健全社会资本有效嵌入乡村全产业链融合发展的激励机制,构建村社产业集群的利益联结共享机制和村社集体产业功能区为载体的协同治理体系来助力乡村产业高质量融合发展。

关键词: 产业融合; 新型农村集体经济; 城乡融合; 资源配置

中图分类号: F325 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-1124(2024)05-0001-12

DOI: 10.12181/jjgl.2024.05.01

一、引言

随着乡村振兴战略的深入实施,加快乡村产业融合发展已成为实现县域城乡融合发展的核心关键^[1]。党的二十大报告提出,坚持城乡融合发展,畅通城乡要素流动。2024年中央一号文件强调提升县域的综合承载能力和治理能力,促进新型农村集体经济健康发展。党的二十届三中全会再次明确城乡融合发展是中国式现代化的必然要求,必须完善城乡融合发展体制机制,促进城乡共同繁荣发展。然而,县域城乡融合发展面临诸多挑战,包括乡村产业融合活力不足、金融支持力度不够以及城乡融合存在体制机制障碍等现实问题^[1],导致不少村庄集体经济弱化,产业融合发展难以形成合力^[2],陷入内生增长动力不足与农村集体经济组织弱化的“两难困境”中^[3]。在此背景下,发展壮大新型农村集体经济成为撬动县域城乡产业融合发展的重要抓手。如何有效盘活农村集体经济资源、开展适度规模经营,并充分发挥农村集体经济股份合作制在提升农业生产效益和竞争力过程中的积极作用,成为探寻县域乡村产业高质量融合发展的重要路径。

城乡融合发展的核心在于优化城乡资源配置、促进要素流通,协同推进新型城镇化和乡村全面振兴。延伸乡村产业链和推进乡村产业多功能拓展融合,则是乡村产业转型的关键^[4]。新型农村集体经济不仅能有效整合农村资源、提高资源利用效率,还能吸引社会资本、利用新技术推动乡村产业转型升级^[5],进而促进乡村

收稿日期:2024-07-16

基金项目:国家社会科学基金一般项目(23BJL103);四川省自然科学基金面上项目(2023NSFSC0522);四川省哲学社会科学重点研究基地——社会治理创新研究中心重点项目(SHZLZD2305)。

作者简介:申云(1986—),男,经济学博士,教授,博士生导师,研究方向为农业经济理论与政策。

通信作者简介:王燕(1997—),女,硕士,研究方向为农村区域发展;景艳茜(1999—),女,硕士研究生,研究方向为农村金融。

产业融合发展。目前我国新型农村集体经济处于起步阶段,面临着诸多制约因素。村社^①集体内部长期受相关体制机制不完善和村集体利益分配不合理的困扰^[6],而村社集体外部则缺乏专业人才^[7]和社会资本的积极参与^[8],使得新型农村集体经济的发展陷入困境^[9],一些地方的乡村产业融合效果并不理想。

在积极推进县域城乡融合发展的背景下,已有文献针对新型农村集体经济促进乡村产业融合发展的研究主要集中于以下几个方面:

首先,关于新型农村集体经济与乡村产业融合发展的内涵特征研究。传统的农村集体经济是在特定历史阶段形成的,以合作经济为基础,将所有生产和生活资料集中归集体所有,并由集体统一负责经营、管理、核算及分配的经济组织形态^[9]。而新型农村集体经济则以共同富裕为目标,以农村集体产权制度改革创新为核心,通过市场化手段对集体所有的资源要素进行优化配置^[10],实现共同发展。它依托土地集体所有、统分结合的双层经营体制,坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存^[11],实现从单一产权到多元产权的转变^[12],成为巩固社会主义公有制的重要力量^[13]。新型农村集体经济往往遵循集体成员自愿参与的原则,通过劳动者的劳动联合或资本联合^[14],促进共同发展与繁荣。在乡村产业融合过程中,它可以将村集体组织和小农户成员有效衔接起来,通过产业链延伸、产业功能拓展以及产业转型升级^[15],实现要素的跨界流动、资源的集约配置、产业的多功能融合及协同创新发展^[16]。

其次,关于新型农村集体经济对乡村产业融合的影响研究。新型农村集体经济具备资源整合优势^[17],可以通过集体农业进行高效的资源配置,充分利用土地、资本以及劳动力等资源^[18],整合乡村产业空间、集聚资源来实现农村产业化发展^[19]。同时,它还可以依托农村集体经济组织,不断激活集体经济运行需要的“人、财、地”等要素资源^[20],成为传统小规模农业通往现代农业的重要途径^[21]。此外,它还能向农户传播新理念、新技术^[22],促使农业焕发出新生机。

最后,关于新型农村集体经济促进乡村产业融合的模式与路径研究。新型农村集体经济主要分为内生发展型和外生发展型两大类^[23]。内生发展型主要依靠村集体资产进行生产经营和服务拓展融合,如村集体采取利用集体资产进行粗加工或精深加工、种养加一体化协同等方式实现产业融合^[24]。外生发展型则通常是以政府项目或者外部资源嵌入村集体经济开发,其经济收入主要来源于财政补贴、征地款项、涉农项目扶持等^[25]。这种发展模式具有“市场化”特性,主要采取自主经营与合作经营两种方式^[26]。从现有典型模式及有效路径来看,不管是政府引导还是市场主导,不管是自主经营还是合作经营方式,新型农村集体经济在乡村产业融合发展中均发挥着重要作用^[25-26],且存在较大的区域异质性。

综上所述,现有研究围绕新型农村集体经济和乡村产业融合发展模式、运营机制和实现路径展开了较多探讨,但对二者的关注往往停留在农村集体经济发展本身,忽视了新型农村集体经济与乡村产业融合发展的统一性。同时,对县域城乡融合视域下村社集体经济与产业融合如何才能进行有效联动的分析依然较为薄弱,且对新型农村集体经济促进乡村产业融合发展的机制的研究仍显不足。基于此,本文将新型农村集体经济与乡村产业融合纳入同一分析框架,探讨二者在县域城乡融合发展背景下有效协同的作用机理、面临的现实困境及突破路径,以为农村地区发展壮大新型农村集体经济、助力乡村产业高质量融合发展提供有益的借鉴。

二、新型农村集体经济助力乡村产业融合发展机理分析

乡村产业融合发展是推动乡村全面振兴与县域城乡融合发展的重要引擎。本文依托资源整合理论与协同治理理论,深入剖析新型农村集体经济促进乡村产业融合发展的内在机理。从资源整合的视角来看,新型农村集体经济不仅注重对村集体内部资源,包括农业自然资源与经济资源进行有效整合与利用,还积极吸引

社会资本参与, 以实现农村集体内外部资源的深度融合, 为乡村产业融合发展提供有力支撑。从协同治理的角度来看, 新型农村集体经济在发展过程中通过唤醒村民的集体意识来构建利益联结机制和多元主体共同参与的治理体系, 强化集体凝聚力, 秉持共享与协调的发展理念, 推动乡村产业融合发展。

基于此, 本文从资源整合(Resource Integration)、社会资本驱动(Social Capital Driven)、利益共享(Benefit Sharing)和协同治理(Collaborative Governance)四个维度, 构建了“R-S-B-C”理论分析框架, 系统探讨新型农村集体经济促进乡村产业发展的作用机理(见图 1)。

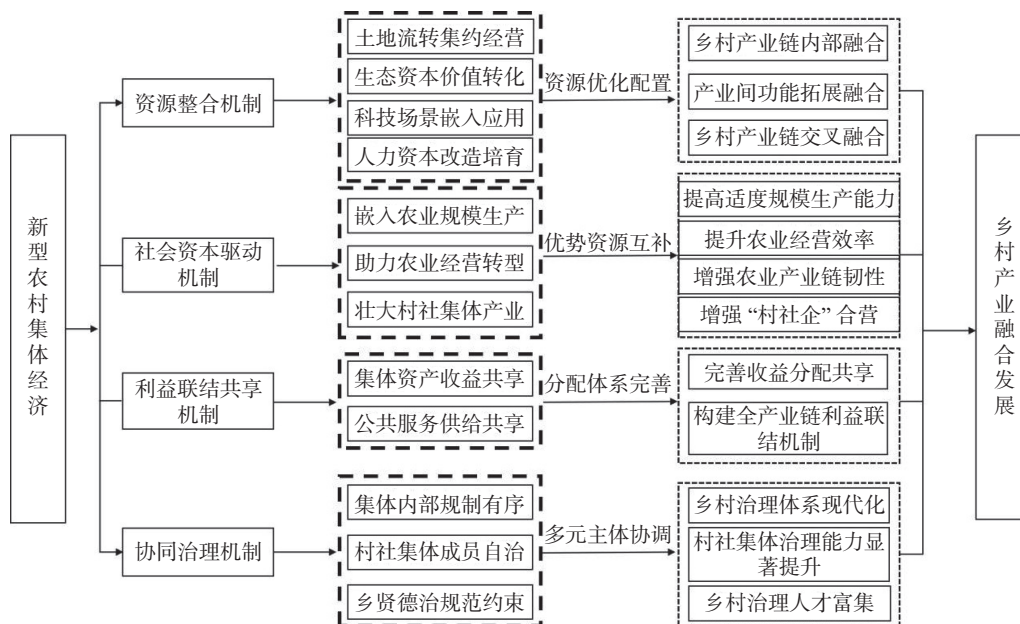


图 1 新型农村集体经济助力乡村产业融合发展机理图

新型农村集体经济可以助力乡村产业发展的核心在于实现产业内部的横向融合、产业链的纵向延伸融合以及产业链之间的交叉融合, 其通过乡村产业的深度融合, 打破不同产业发展之间的界限, 带动农民农村共同富裕。据此, 本文尝试从以下四个层面揭示新型农村集体经济促进乡村产业发展的内在作用机理: 首先, 新型农村集体经济通过整合农业资源实现资源优化配置, 促进乡村产业融合; 其次, 通过吸引社会资本参与农村集体经济建设, 实现优势资源互补来推动乡村产业融合发展; 再次, 在壮大农村集体产业的基础上, 通过利益联结和收益分配共享来实现乡村产业融合发展, 惠及村社集体成员; 最后, 发挥新型农村集体经济组织推动多元主体参与治理的积极作用, 打造村社集体经济利益和治理共同体, 有效助力乡村治理体系和治理能力现代化, 进而持续推动乡村产业融合发展。

(一) 资源整合机制

新型农村集体经济在推动乡村产业融合发展方面发挥着重要作用, 它通过土地流转集约规模经营, 生态资本的价值转化, 科技应用场景的嵌入和人力资本改造、培育等方式促进乡村产业资源要素在产业链内部融合、产业之间功能拓展融合以及产业链交叉融合过程中的优化配置, 实现乡村产业高质量融合发展。

1. 新型农村集体经济通过优化要素资源配置赋能乡村产业链内部融合

这一融合的核心在于依托农业特有的资源优势, 持续调整和优化乡村产业与经济结构, 构建粮食、经济作物和饲草料三者协调发展的三元种植结构, 并探索新型种植与养殖模式^[27]。在土地资源配置上, 新型农村集体经济组织通过土地流转实现规模化经营, 对分散的土地资源进行集约化生产^[28]。相比小农户而言, 新型农村集体经济组织更容易得到政府支持和农户信任, 并具备更高的议价能力, 从而能最大程度地保障农民的

权益^[29]。在资本配置上,新型农村集体经济组织拥有多元化的资金来源渠道,为乡村产业内部的资金配置提供坚实基础,并具备较高的风险承受能力,对乡村产业发展需求有更深入的了解,可以实现资金在乡村产业内部的精准投放和推动特色产业、新兴产业以及传统产业的快速发展与升级。在农业科技应用上,新型农村集体经济组织统筹考虑区域内乡村产业技术需求,合理配置有限的技术资源并积极引进推广至现代农业全产业链流程中,有效地促进了新技术在乡村产业内部的广泛应用。在乡村人力资本培育、提升方面,新型农村集体经济组织通过引入农业职业经理人和培育新型职业农民加强乡村人才振兴,为乡村产业融合发展提供人力资源保障。

2. 新型农村集体经济通过优化资源配置助力乡村产业多功能拓展融合

新型农村集体经济基于乡村“土特产”资源禀赋优势,通过延长乡村产业链提高农产品附加值,开发新产品并拓展新的市场需求^[30]。它将农产品的生产、加工、流通和销售有机联结起来,引导农民参与分配农业中和产后利润。同时,释放出来的农村劳动力可以进入村社集体产业链在本地从事农业生产或外出务工,农民的工资性收入来源渠道得到拓宽。新型农村集体经济组织还通过引入先进的科学技术和打造农产品品牌,发展新型业态如“电商+”农业、智慧农业、创意农业等,助力农业生产智能化、精准化水平的提升。

3. 新型农村集体经济发挥资源整合作用助力乡村全产业链交叉融合

通过深化集体产权制度改革,明晰集体资产,引导农户以闲置宅基地、闲置房屋等资产入股集体经济,并对入股的各类资源和资产进行统一管理,让农户享受入股分红收益。同时,积极争取财政资金,用于启动新产业、新业态,引进专业管理团队对集体资产进行统一的经营管理,充分发挥资源整合的作用,实现新型农村集体经济全产业链交叉融合。在这一过程中,新型农村集体经济通过“三产融合”打破农村一二三产业间的界限,深度挖掘并拓展农业的多重功能,实现经济效益、社会效益和生态效益的统一。

(二) 社会资本驱动机制

社会资本下乡是推动城乡融合发展的重要力量,尤其在资源有限、处于发展劣势的农村地区,外部资本的支持对弥补内生发展动力不足非常重要。新型农村集体经济整合社会资本参与农村集体经济建设,并通过市场化运作管理促进乡村产业链的延伸与融合,助力乡村产业融合发展。

1. 社会资本助力村社集体产业适度规模经营

新型农村集体经济组织通过集中流转土地资源或对荒废农地进行统一经营,携手社会资本和农民职业经理人,实施标准化的生产管理。这一过程伴随着高标准农田建设、现代农业产业园的打造、智慧农机和数字农业的推广,能够显著提升农村集体产业适度规模生产能力和乡村产业融合速度。社会资本的融入不仅可以降低农村土地、生态资源的交易成本^[31],还可以促进“公司+家庭农场”“公司+合作社+农户”等多元合作模式的产生,推动形成“社会资本+农户”的紧密合作关系。

2. 社会资本助力农业经营体系转型,提升农业全产业链经营效率

在社会资本参与农产品市场化运营过程中,市场利益驱动显著提升农业经营效率。与小农经济模式相比,社会资本将小农户与农民合作社或家庭农场联合起来推动区域特色农产品深加工产业的发展,提升农产品附加值。同时,社会资本利用数字技术连接农产品产地、集散地和销售市场,建立新的数字物流系统,实现优势特色产业的规模集聚,促进乡村一二三产业的空间融合。此外,社会资本还参与农产品精深加工和特色农产品品牌重塑,积极提升品牌效应,推动农业生产向产销一体的价值链转变。

3. 创新“村社企”合营制度,提升村社集体产业链融合韧性

在县域城乡融合发展中,面对乡村“空心化”和“老龄化”的现实困境,村社集体经济组织与社会资本合作是有效吸纳城市资本下乡、促进产业高质量融合发展的重要举措,能在一定程度上提高闲置资源利用

率,推动“村、社、企”合营的集体经济发展模式不断创新。在休闲农业、乡村旅游、康养农业、智慧农业产业园等领域,社会资本的引入能推动农业农村新产业和新业态的形成,有利于实现乡村一二三产业交叉融合。

(三) 利益联结共享机制

新型农村集体经济组织通过集体收益分配和公共服务供给实现收益集体成员共享。一方面,基于农村土地集体所有的原则,新型农村集体经济将农户、社会资本与村集体紧密联结起来,构建“集体经济+”的利益共享联合体;另一方面,随着新型农村集体经济的壮大,更高质量的公共服务惠及所有村民,为产业发展奠定了更坚实的基础。

1. 集体资产收益的共享

新型农村集体经济作为集体成员通过合作与联合实现共同发展的一种经济形态^[32],通过利益联结机制将农户与社会资本紧密结合起来,坚持收益共享。这种联营共建不仅推动了农业多样化发展,而且基于乡村特色产业拓展了产业链条。通过“折资入股”等多种方式,小农户从新型集体经济组织获得经营性收益、劳务工资性收入以及财产性收益^[33],实现了收入的多元化。这种利益联结将农户、社会资本与村集体紧密结合起来,形成多元化经营主体资产收益共享,进而促进乡村产业融合发展。

2. 公共服务供给的共享

新型农村集体经济的壮大,不仅可以提升农村集体经济组织的经济效益,也有助于改善农村基础设施和提升公共服务水平。新型农村集体经济兼具经济与社会属性,它既重视农村经济发展,又重视公共服务供给。农村集体经济组织将部分收益作为公积金,与财政资金共同用于完善产业基础设施、提供农业技术服务和信息支持等,为产业融合发展打下坚实的基础。一方面,利用集体经济收益加强乡村产业基础设施建设,如土地流转集中托管、高标准农田由村集体集中建设与管护等;另一方面,也为村民提供就业服务、农业技术和职业培训,助力农民农村共同富裕。

(四) 协同治理机制

健全的新型农村集体经济治理体系是推动集体经济繁荣发展的重要前提,同时也是实现乡村产业融合发展的关键要素。新型农村集体经济的成长依赖对集体资产的有效管理。集体资产不仅具有公共性、保障性和社会性,其目标是最大化地实现集体成员的共同利益,而且集体资产也具有追求盈利增值和最大化收益的市场属性^[34]。只有有效的集体经济治理才能最大限度地保障各方的合法权益,促进乡村产业的融合发展。

1. 通过集体内部规章制度确保村社集体管理的规范有序运作

法治建设对推进新型农村集体经济发展至关重要。通过优化集体经济组织内部治理,强化集体共识决策,形成统一的经营权委托等方式可以为集体资产专业化经营提供独立决策的基础,同时开放灵活的市场经营可以充分释放集体资产的活力,最终增强村社集体经济的力量^[35]。一方面,建立适用于所有集体成员的规章制度来约束管理集体成员;另一方面,完善集体资产收益和分配的信息公开机制,实现集体成员对集体组织管理的公开监督,建立集体管理的信任和权威。

2. 依托成员自治和内部软约束监督助力村社集体内部有效治理

集体成员自治赋予每个成员参与集体经济组织决策与管理的权利,确保每个人的声音和意见都能得到充分表达和尊重。新型农村集体经济组织通过完善民主管理、监督机制,保障集体成员参与集体经济管理的权利。一方面,从保障集体组织成员的知情权、决策权入手,完善集体成员民主决策机制,充分保障集体成员参与管理集体事务的权利。另一方面,完善相应的监督投诉制度。通过完善集体成员代表大会、议事会、理事会、监事会等治理结构,保障集体成员行使对集体组织的监督管理权。

3. 发挥乡贤德治在村社集体治理中的非正式规制作用

乡贤以优秀传统文化为纽带,在城乡之间、内生权威和外生权威之间建立起一座交流的桥梁,以此来引领乡村治理,重建农村秩序^[36]。乡贤主要在新型农村集体经济组织的理事会等非正式组织中任职,以德治村^[37]。其通常依靠自身在血缘、地缘及宗族网络关系中的影响力,在参与济困扶弱、维护公共秩序、处理集体纠纷等公共事务管理的过程中助力增强村社集体经济的凝聚力^[38]。

三、新型农村集体经济助力乡村产业融合发展的困境审视

(一) 新型农村集体经济助力乡村产业融合发展的资源配置能力偏弱

1. 乡村要素基础薄弱,资源整合难问题依然突出

村社集体资源的整合利用是新型农村集体经济助力乡村产业融合发展的关键。然而,相较于二、三产业而言,农业的基础性地位和脆弱性使得乡村产业融合发展面临诸多困难^[39]。农业发展资金需求大、涉及面广、投资周期长、回报速度慢等特性导致乡村产业链内部融合发展动力不足,村社集体经济需要整合各类资源,实现集约规模化发展。同时,家庭联产承包责任制实施后,我国土地实行包产到户,导致土地生产经营分散化与碎片化现象严重,增加了资源整合的难度,难以形成规模效应和协同效应。整合乡村资源对村域产业基础要求相对较高,许多农村集体难以实现全面的要素布局和有效管理,特别是部分地区的乡村资源存在产权归属不明晰问题,限制了乡村资源配置能力和农村集体产业的发展。

2. 缺乏村社集体资源的长效整合机制

新型农村集体经济在整合社会资本与农村资源方面缺乏长效机制。一方面,农村地区拥有丰富的土地、房屋、生态以及乡村文化旅游等资源,可以为乡村产业发展提供优越条件。然而,农民和村集体虽然拥有闲散资金、农房、土地承包权及集体建设用地指标,却面临经营管理能力不足和人才短缺的困境,导致这些资源无法得到有效盘活。另一方面,乡村产业融合发展面临严重同质化和可持续性不足的问题,导致资源配置和市场竞争效率低下。部分村集体在整合资源、促进产业融合发展过程中趋向于模仿已有的成功模式,而未能充分评估本地自然资源和特色产业,没有根据当地资源禀赋因地制宜选择产业发展方向,使得乡村产业的独特优势未能得到充分发挥。加之部分乡镇政府对农业市场的需求调研得不充分,以致盲目跟风扶持项目,资源投入与市场需求不匹配,造成项目难以持续发展和公共资源浪费^[40]。同时,一些社会资本虽然拥有项目、技术、管理能力和资金,却因缺乏直接的资源支持而难以将资本有效地投入乡村建设。乡村资源与社会资本难以实现有效对接,产业融合发展缺乏有效的社会资本与村集体经济组织衔接整合机制,制约了乡村产业融合效率。

(二) 社会资本驱动村社集体经济助力产业融合发展的动力不足

1. 新型农村集体经济发展区域失衡

新型农村集体经济的发展存在显著的区域不平衡现象,这种不平衡也体现在引进社会资本参与乡村产业融合发展的过程中,导致部分发展相对滞后的地区社会资本驱动力较弱,社会资本参与的差异加剧了农村集体经济发展的区域不平衡和内部发育不充分问题。据统计,2023年全国农村集体账面资产总额达9.14万亿元^②,其中东部、中部和西部地区的占比分别为65%、18%、17%,区域发展不平衡现象极为突出。即便在同一地区,新型农村集体经济的发展也呈现出非均衡性,城市近郊的农村地区发展明显优于远郊地区。区位资源禀赋的差异导致各区域农村集体经济的产业辐射带动能力、土地增值收益及发展机遇等存在较大的异质性。例如,城市近郊村或城市周边城镇在交通、人流量、土地增值等方面相较于远郊村具有明显优势,这种先发优势直接或间接地造成了产业融合发展层面的马太效应。

2. 乡村产业融合发展资金投入匮乏

一方面,大量农村集体经济组织自身原始积累不足,难以从内部打破产业发展停滞的局面。我国中西部资源匮乏的地区在建立新型农村集体经济时面临巨大的资金缺口,产业发展基础设施薄弱、造血能力不足。“十三五”期间,全国村集体经济组织的补助收入占总收入的比重由21%提高至27%^[41],农村集体经济仍然较为依赖财政项目或补贴资金来维持发展^[42]。前期巨大的投入也限制了社会资本参与新型农村集体经济的积极性。另一方面,社会资本下乡面临诸多顾虑和阻碍。村委会成员通常因在村级事务中的广泛影响力和决策权被选为新型农村集体经济组织的负责人^[43],这有助于快速整合资源和推进改革进程,但他们获取社会资本的渠道相对狭窄,通常依赖上级政府引导工商资本下乡。返乡农民工及新乡贤虽有参与村社集体经济发展的意愿,但是农地产权约束和人们对资本下乡功利性的担忧会影响其参与的积极性。

(三) 新型农村集体经济利益共享机制尚待完善

1. 利益联结和收益共享机制有待优化

新型农村集体经济通过利益联结机制将农户、新型农业经营主体和村集体紧密联系在一起。然而,要实现其长效发展,必须建立健全利益共享机制。目前,这一机制尚待完善,主要体现在集体经济收益的不均衡上,这种收益的不均衡直接导致了分配方式的不同。大量农村地区的村级集体经济经营性收益较低,基础薄弱,高度依赖财政补贴和国家转移性支付。虽然新型农村集体经济通常采用分红的方式让农民享受集体经济发展的红利,但实际上,农民通过集体分红获得的收益非常有限,甚至有些地区的新型农村集体经济并未进行分红。因此,对相当多的农民来说,新型农村集体经济的分配贡献并不显著。据统计,2019年全国农村集体成员人均分红只相当于当年农民人均可支配收入的0.6%,且东部地区集体资产占全国集体资产的65%,14%的村占有全国75%的集体资产^③。即使在部分新型农村集体经济发展较好的地区,虽然集体收入可观,但在扣除集体发展公积金、生产成本以及管理费用等多方面的费用后,给村民的分红也有限。

2. 激励机制缺失,内生动力不足

新型农村集体经济助力乡村产业融合的利益共享机制不仅应涵盖利益分配,还应包括利益激励机制。激励机制与集体成员的积极性密切相关,是新型农村集体经济发展内生动力的关键所在。然而,当前新型农村集体经济的发展主要依靠村干部的带动,但是在发展较为落后的地区,新型农村集体经济发展的资金来源主要是财政补贴,村干部推动新型集体经济发展的积极性不高,影响了当地新型农村集体经济的发展,这是当前部分农村在发展新型农村集体经济过程中存在的常见问题。依靠农民自身很难自发地发展新型农村集体经济,激励机制的缺失导致部分基层干部和农民对发展集体经济缺乏信心,最终导致村社集体经济助力乡村产业融合发展的内生动力不足。

(四) 新型农村集体经济助力乡村产业融合发展的治理体系不健全

1. 乡村产业经营管理和村社治理人才短缺问题较为明显

新型农村集体经济的发展壮大离不开一批有才干、有远见的领导者与管理者。然而,由于农村发展条件的限制,新型农村集体经济发展面临着“头雁”人才和懂农业的技术型人才短缺问题。“头雁”人才作为农村集体经济发展的领头羊,是引领农村集体成员实现共同富裕的关键力量。但农村集体经济组织中管理者大部分为村“两委”班子成员,仅有少数集体经济组织有大学生等人才参与经营管理,人才缺口巨大。担任经济合作社主要负责人的村“两委”成员在集体项目的运营管理、市场拓展和产品销售等方面都缺乏相关的专业技能和实践经验,只能参考其他地区集体经济强村的发展路径或摸着石头过河,无法给乡村产业融合发展提供科学规划和指引,增加了村集体产业融合项目的经营风险。同时,由于村集体经济组织没有相应的人才培养和储备机制,许多有才能的年轻人没有留在村内发展,农村集体经济组织中真正懂农业、爱农村、爱农民的

“三农”工作“头雁”人才严重不足,导致部分农村集体经济组织的示范引领作用不明显。农村集体经济要实现长期可持续发展,急需引进一批专业知识扎实、热爱农村且管理能力较强的高级管理人员。此外,大量家庭农场和规模经营的集体经济组织也面临着严重的人才缺口,而愿意返乡创业和驻村发展的大学生和乡村振兴人才数量明显不足,使得集体经济发展的人才困境更加凸显。

2. 乡村产业融合的协同治理机制尚待完善

新型农村集体经济的发展壮大需要建立在科学有效的治理机制之上,通过完善的治理机制维护广大农民群众的合法权益,保证新型农村集体经济的长久发展。截至2021年底,全国农村集体产权制度改革阶段性任务基本完成,产权关系得到明晰,部分村社相继成立了“股份经济合作社”,但在内部治理上仍有进一步完善的空间。主要表现为:一是治理主体不明确。新型农村集体经济在管理村内事务时具备经济和社会双重属性,需要建立较为完善的现代企业制度和法人治理结构,实现“政企分开”与“政经分离”。然而,目前大量新型农村集体经济虽然成立了村社集体经济组织层面的理事会、监事会和股东大会,但由于成员身份的重叠,集体经济发展仍难以摆脱行政权力的过度干预。很多地区集体经济组织的合作社理事长由村支书等兼任,集体经济组织负责人与村“两委”成员高度重合,治理上依旧以行政管理为主,集体经济组织内部的治理主体模糊。二是治理流程不够科学规范。新型农村集体经济组织相较于传统的农村集体经济组织拥有更高的市场主体地位,更适合采用企业的管理制度。但集体经济组织的非独立性使其在行使经济职能时不可避免地受到行政手段的干预。有的新型农村集体经济组织的农民、股东大会和监事会没有真正参与到决策、管理和监督中,导致这些村社的部分集体经济项目逐渐演变成少数人掌控并支配收益的项目,这从根本上背离了新型农村集体经济发展的初衷,与乡村产业融合发展收益共享、惠及村集体成员的目的相悖。

四、新型农村集体经济助力乡村融合发展的路径选择

(一) 创新县域特色村社集体经济资源整合机制

1. 创新村社集体产权制度和分类支持政策

乡村要素基础薄弱和资源整合难度大主要源于资源分散、管理复杂和缺乏有效的整合机制,而制度创新是改变此现状的根本。具体而言,要持续推进农村产权制度改革,创新多元化土地流转机制,深化全域土地综合整治试点,稳妥有序推进集体建设用地合规入市,进一步完善承包地经营权流转价格形成机制,通过市场化价格形成机制和政府规范管理确保土地流转价格的合理性和透明性,保障流转双方的合法权益,提升土地资源配置效率,促进农村土地市场的健康发展。同时,加快农村宅基地“三权分置”改革,加快建设农村土地流转市场,鼓励农民将闲置土地流转给规模农业经营主体或由村社集体经济组织集中托管,以提高土地利用效率。此外,还需创新与新型农村集体经济发展相关的政策,如建立健全新型农村集体经济人才培养和储备体系相关政策、新型职业经理人培育政策以及新型农村集体经济组织直接参与市场交易的相关政策,为新型农村集体经济发展提供坚实的制度保障。

2. 科学规划资源,推动新型农村集体经济因地制宜发展

推动当地创新与特色产业发展,鼓励村集体依据当地的自然资源禀赋和市场需求进行创新,发展具有地方特色的产业。通过市场调研分析、制定符合本地实际的产业发展规划。政府和相关机构应提供政策支持和资金扶持,激励村集体探索多样化的经营模式,并推动产业结构优化升级,以提升乡村产业的竞争力和可持续发展能力。在资源条件优越的地区,应充分利用其资源禀赋和区位优势,加速新型农村集体经济的市场化进程,构建更加适应市场需求的新型农村集体经济体系。而在资源相对匮乏、发展条件有限的地区,则需推动农耕产业规模化发展,创新“飞地经济”模式,鼓励联村发展,推动优势资源进行产业联动和有效重组,提高

村社间产业融合的资源整合能力。相邻区域的新型农村集体经济组织可组建集体经济联合体,形成更大规模的发展主体,并建立现代企业制度,形成村社集体助力乡村产业多元融合发展共同体。

(二) 健全社会资本有效嵌入乡村全产业链融合发展的激励机制

1. 健全社会资本参与新型农村集体经济的激励机制

加大力度培育新型农业经营主体,如股份合作社、家庭农场、农业企业等,优化“集体经济组织+规模经营主体”的发展模式。构建管运分离、一主多元的经营机制,由集体经济组织统一对集体资源资产进行管理,并吸引多元经营主体参与,引导企业入股集体经济,为集体经济发展持续注入动力。在此过程中,政府的引导作用至关重要,通过优化区域协调发展政策、提升落后地区的内生发展动力,强化政府的引导和服务职能,有效解决新型农村集体经济发展的区域不平衡问题,尤其是对偏远地区,要采取项目立项、建立信息共享平台等多种方式^[44]引导社会资金流向乡村。

2. 实施多元化资金支持策略,多渠道引入社会资本

首先,要扩大资金来源,发展农村产业投资基金。新型农村集体经济应通过整合村内产业吸引社会资本设立农村产业投资基金,以股份合作等方式支持农村特色产业发展、农业科技创新和农产品深加工等领域。通过投资基金的运作实现资金的集聚和放大效应,推动农村产业升级和转型。其次,农村集体经济组织要加强与社会组织的合作。积极与社会组织、慈善机构等建立合作关系,引入公益资本和公益项目,为农村产业发展提供公共服务和基础设施。再次,要建立健全农村金融体系,提升农村金融服务能力。增加服务农村的金融产品,支持农户以土地、房屋等进行抵押贷款,为农户提供资金信贷支持。最后,要建立针对产业融合发展的信用覆盖和金融产品供给体系,扩大农业保险的覆盖广度和深度,完善金融支农体系。

(三) 构建村社产业集群的利益联结共享机制

1. 完善促进村社集体产业融合发展的利益分配制度

为确保新型农村集体经济利益分配的制度化、规范化、透明化,需要科学设置利益分配规则。这些规则既要保证集体的长久发展,实现集体利益的持续增长,保障各方的权益,又要确保农户能够共享发展成果。在参与方式上,应继续拓宽农民入股渠道,提供多样化的股权结构选择。同时,要充分听取群众意愿,避免一刀切的做法,以便在集体内部形成强大的发展合力。通过增加集体股权中村民个人股的占比,进一步吸纳更多的村民参与集体发展,确保所有有入股意愿的村民都能得到充分的支持和容纳。

2. 构建村社成员共建发展乡村产业的动力机制

有效的合作与共建能够增强产业集群的凝聚力,提高村社群体协作水平,实现资源优化配置和利益最大化。一方面,建立多层次的激励机制。为拓宽农民入股渠道,应设置多样化的股权结构,除了允许农民以土地、资金入股外,还应支持他们以技术、资产等多种方式入股。通过增加集体股权中村民个人股的占比,吸纳更多村民参与集体发展,确保有入股意愿的村民都能得到充分容纳。针对以农业为主的地区,应鼓励联村建立新型集体经济联合社,充分整合优势资源资产,吸引多元主体参与,加快其市场化发展。另一方面,增强基层干部和农民的参与感与归属感。优化决策参与机制,鼓励农民积极参与集体资产的管理,利用数字化技术收集群众意见,激发农民的参与感,保障他们的参与权、知情权等合法权益,有效调动他们的积极性。针对新型农业经营主体,除了实行经济激励外,还应构建其带动农户增收的考核机制,将新型农业经营主体带动农户增收的效果纳入考核体系,并根据带动农户增收的绩效给予相应的政策支持和奖励。

(四) 完善以村社集体产业功能区为载体的协同治理体系

1. 拓宽新型农村集体经济组织人才引进渠道,强化人才支撑

首先,健全农村集体经济组织人才引进政策。相关部门应根据不同地区新型农村集体经济组织的实际发

展情况和需求,制定分层次、分类别的人才引进政策,并深化“群雁栖乡”乡村人才振兴培育工程,实施多元化的人才招聘计划。通过网上招聘、校园招聘和社会招聘等方式进行广泛宣传,吸引具备农业运营管理经验或相关专业技术的人才,为新型农村集体经济组织的发展提供有力的专业人才保障。其次,完善大学生返乡创业保障政策,吸引并扶持大学生返乡创业。为返乡创业的大学生提供贷款、税收优惠、创业补贴、场地租金补贴等扶持政策,降低其创业门槛与风险。此举既可为新型农村集体经济组织注入新鲜血液,提供智力支撑,又可带动当地居民就业,增加农村居民经济收入来源。最后,加强与高校和研究机构的合作,促进产学研成果转化。新型农村集体经济组织应加强与高校、企业等的深度合作,通过定向培养、实习实训等方式吸引优秀毕业生到村集体经济组织工作。同时,邀请高校专家学者提供技术指导和培训服务,增强科研转化能力,实现技术资源共享,为集体经济的发展提供技术支持。集体经济组织可为高校和科研机构提供实践基地,推动产学研结合,促进科研成果的转化和应用,并邀请高校专家担任导师,定期为集体经济组织成员开展培训,提升其管理能力。

2. 强化村社集体内部的“政经”分离,完善村民自治体系,提升乡村产业融合治理水平

一方面,要明确集体经济组织与村委会的边界,厘清各个主体的责任,在党的领导下各个主体履行各自职责并互相监督。村委会负责农村政治和公共事务的管理,而集体经济组织则负责村内集体经济项目的运营。应吸引具备专业管理经验的职业经理人对新型农村集体经济的事务进行管理,或委任本地能人担任新型农村集体经济的“领头雁”,实现有效的“政经”分离。同时,要规范治理程序,各地区可依据《农村集体经济组织示范章程(试行)》,在获得农村集体经济组织成员大会同意的基础上,因地制宜地制定并落实符合本地情况的农村集体经济组织章程,以保障集体经济组织内部的正常运行。另一方面,加强基层自治组织建设,通过培育和发展村民自治组织,提升村民自治能力和水平,推动村民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。在村社集体经济助力乡村产业融合发展过程中推广“枫桥经验”,充分发挥基层组织、群众和社会力量的作用,提升农村社区治理的现代化水平,构建共建共治共享的乡村治理格局。

注释:

①村社与村组织有一定的区别:村社是一种社会组织形态,具有土地公有、税赋平摊、共同耕作和集体管理等特点,强调农业生产和社会生活等层面的集体行动和资源共享;村组织是按照一定形式建立的共同活动的群体,不仅包括经济、文化、社会等组织功能,还包括乡村政治和群团主体等,承担特定的职责和使命。

②资料来源:经济日报, http://m.ce.cn/bwzg/202407/09/t20240709_39063643.shtml。

③资料来源:农民日报, <http://www.jsnc.gov.cn/xwzx/zjgd/2022/07/11124759862.html>。

参考文献:

- [1] 王瑞峰. 乡村产业高质量发展的演变特征、关键问题与突破方向[J]. 经济学家, 2024(2): 120 - 128.
- [2] 郑有贵. 构建内生发展能力强的农村社区集体行动理论——基于发达村与空心村社区集体积累和统筹机制的探讨[J]. 马克思主义研究, 2017(12): 63 - 69.
- [3] 贺雪峰. 乡村振兴与农村集体经济[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2019, 72(4): 185 - 192.
- [4] 梁昊. 中国农村集体经济发展: 问题及对策[J]. 财政研究, 2016(3): 68 - 76.
- [5] 高鸣, 江帆. 新型农村集体经济促进农民共同富裕: 理论机理、实践成效与政策构想[J]. 改革, 2024(3): 142 - 155.
- [6] 王文彬. 农村集体经济的现状扫描与优化路径研究——基于要素回归视角[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2018, 39(4): 192 - 198.
- [7] 李卓. 农村集体经济发展促进农民共同富裕的实现机制研究——陕西省袁家村的经验[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2024, 41(1): 80 - 91.
- [8] 周振, 陈锐, 钟真, 等. 村企混合经营农村集体经济发展新路径——基于浙江省奉化区滕头村的个案研究[J]. 农业经济问题, 2024(6): 28 - 44.

- [9] 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.
- [10] 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.
- [11] 马良灿. 新型农村集体经济发展与乡村社会再组织——以贵州省塘约村为例[J]. 中州学刊, 2021(2): 66-72.
- [12] 张弛. 中国特色农村新型集体经济的理论基础、新特征及发展策略[J]. 经济纵横, 2020(12): 44-53.
- [13] 朱有志, 肖卫. 发展农村集体经济要深化“五个认识”[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2013(2): 33-37, 91.
- [14] 李天姿, 王宏波. 农村新型集体经济: 现实旨趣、核心特征与实践模式[J]. 马克思主义与现实, 2019(2): 166-171.
- [15] 苑鹏, 刘同山. 发展农村新型集体经济的路径和政策建议——基于我国部分村庄的调查[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2016(10): 23-28, 91.
- [16] 姜长云. 推进农村一二三产业融合发展的路径和着力点[J]. 中州学刊, 2016(5): 43-49.
- [17] 赵霞, 韩一军, 姜楠. 农村三产融合: 内涵界定、现实意义及驱动因素分析[J]. 农业经济问题, 2017, 38(4): 49-57.
- [18] 王乐君, 寇广增. 促进农村一二三产业融合发展的若干思考[J]. 农业经济问题, 2017, 38(6): 82-88, 3.
- [19] HARTFORD K. Hungarian agriculture: A model for the socialist world?[J]. *World Development*, 1985, 13(1): 123-150.
- [20] 付磊, 张根杰, 杨建伟. 共同富裕视阈下合并村集体经济发展: 机理与路径[J]. 农村经济, 2023(5): 37-46.
- [21] 周娟. 农村集体经济组织在乡村产业振兴中的作用机制研究——以“企业+农村集体经济组织+农户”模式为例[J]. 农业经济问题, 2020(11): 16-24.
- [22] 黄祖辉, 徐旭初, 冯冠胜. 农民专业合作社组织发展的影响因素分析——对浙江省农民专业合作社发展现状的探讨[J]. 中国农村经济, 2002(3): 13-21.
- [23] 张瑞娟. 共同富裕视角下现代乡村产业体系构建: 主要模式与路径优化[J]. 农业经济问题, 2024(5): 109-121.
- [24] 许泉, 万学远, 张龙耀. 新型农村集体经济发展路径创新[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2016, 16(5): 101-106.
- [25] 张克俊, 付宗平. 新型农村集体经济发展的理论阐释、实践模式与思考建议[J]. 东岳论丛, 2022, 43(10): 105-114, 192-193.
- [26] 钟真, 廖雪倩, 陈锐. 新型农村集体经济的市场化经营路径选择: 自主经营还是合作经营[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2023, 23(5): 13-25.
- [27] 肖卫东, 杜志雄. 农村一二三产业融合: 内涵要解、发展现状与未来思路[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2019, 19(6): 120-129.
- [28] 万良杰, 万铭师. 乡村振兴战略导向下农村集体经济组织结构创新研究[J]. 广西社会科学, 2021(3): 107-116.
- [29] 申云, 王锐, 张海兵, 等. 县域乡村产业融合发展与城乡收入差距变迁[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2022, 48(5): 60-72.
- [30] 张应良, 徐亚东. 农村“三变”改革与集体经济增长: 理论逻辑与实践启示[J]. 农业经济问题, 2019(5): 8-18.
- [31] 陈义媛. 资本下乡的社会困境与化解策略——资本对村庄社会资源的动员[J]. 中国农村经济, 2019(8): 128-144.
- [32] 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——来自浙江桐乡的经验[J]. 农业经济问题, 2022, 51(8): 54-66.
- [33] 崔超. 发展新型集体经济: 全面推进乡村振兴的路径选择[J]. 马克思主义研究, 2021(2): 89-98.
- [34] 罗兴, 马九杰. 不同土地流转模式下的农地经营权抵押属性比较[J]. 农业经济问题, 2017, 38(2): 22-32, 1.
- [35] 程郁, 万麒麟. 集体经济组织的内外治理机制——基于贵州省湄潭县3个村股份经济合作社的案例研究[J]. 农业经济问题, 2020(6): 43-52.
- [36] 吴家虎. 内生权威融入式治理: 体制型乡贤治村的时代价值与完善路径[J]. 社会科学家, 2018(4): 57-63.
- [37] 王文龙. 新乡贤与乡村治理: 地区差异、治理模式选择与目标耦合[J]. 农业经济问题, 2018(10): 78-84.
- [38] 申云, 景艳茜, 李京蓉. 村社集体经济共同体与农民农村共同富裕——基于成都崇州的实践考察[J]. 农业经济问题, 2023(8): 44-59.
- [39] 张绘. 以新型农村集体经济推动乡村产业振兴[J]. 人民论坛, 2023(11): 65-68.
- [40] 申云, 李京蓉, 谢虹, 等. 村社集体经济发展与共同富裕[M]. 北京: 光明日报出版社, 2024: 26-29.
- [41] 罗明忠, 林玉婵, 雷显凯. 夯实促进农村共同富裕的新型农村集体经济基础[J]. 岭南学刊, 2023(2): 11-19.
- [42] 董江爱, 刘紫薇. 共同富裕视角下资源型县域乡村振兴路径探析——基于山西Q县乡村振兴工作的调查[J]. 学习与探索, 2024(7): 36-45.
- [43] 李太淼. 经济社会结构变迁背景下乡村自治组织建设创新之理路[J]. 中州学刊, 2022(11): 20-28.
- [44] 宁泽逢, 杨书贤, 孙玥. 有效治理促进农民农村共同富裕的路径选择[J]. 西部经济理论论坛, 2023, 34(1): 1-10.

On the Mechanism, Challenge, and Solution of the New-type Rural Collective Economy in Promoting the Integrated Development of Rural Industries

Shen Yun¹ Wang Yan^{1,2} Jing Yanxi¹

(1. College of Economics, Sichuan Agricultural University, Chengdu, Sichuan 611130, China; 2. Bureau of Commerce, Qingshen County, Meishan, Sichuan 620400, China)

Abstract: The core weakness of promoting comprehensive rural revitalization through urban-rural integration at the county level lies in the integration of rural industries, with the strengthening of new-type rural collective economy being the key. Based on the resource integration theory and collaborative governance theory, this paper reveals the internal mechanism of how the new-type rural collective economy empowers the integrated development of rural industries through resource integration mechanisms, social capital participation mechanisms, interest linkage and sharing mechanisms, and collaborative governance mechanisms. It is still urgent to break through the practical difficulties such as the weak resource allocation capacity of new-type rural collective economic organizations, insufficient motivation for social capital to participate in the integration of village collective industries, imperfect interest linkage and sharing mechanisms for members, and unsound collective governance systems in villages and communities. Accordingly, it is proposed to innovate the resource integration models and mechanisms of the collective economy with county-level characteristics in villages and communities, improve the incentive mechanism for the effective embedding of social capital in the integrated development of the entire rural industrial chain, establish an interest linkage and sharing mechanism for village and community industrial clusters, and build a collaborative governance system with village and community collective industrial functional areas as the carrier to facilitate the high-quality and integrated development of rural industries.

Keywords: industrial integration; new-type rural collective economy; urban-rural integration; resource allocation

[编校: 杨瑜]