

中国农村集体经济：70年发展历程与启示*

高 鸣¹ 芦千文²

摘要：本文在分析中国农村集体经济的内涵和特点基础上，将新中国成立70年来农村集体经济的发展历程分为构建期、调整期、转型期、激活期4个阶段。农村集体经济的发展历程表明，要推动农村集体经济健康发展，须以实现和维护农民利益为根本前提，进一步提高集体经济组织的市场竞争力，增强集体经济发展模式创新的可持续性，处理好农村集体经济组织与农民合作社、农户及其他市场主体的关系，跳出“改革一挂牌”的形式逻辑，实质性地推动农村集体经济实现形式和组织形式的创新。未来，要继续深入推进农村集体产权制度改革，加快探索农村集体经济组织特别法人的实现形式，多维度地创新农村集体经济的运行机制，加快消除集体经济“空壳村”、薄弱村，因地制宜地推动农村集体经济振兴，营造有利于农村集体经济发展的政策环境。

关键词：农村集体产权制度改革 农村集体经济 特别法人 乡村振兴

中图分类号：F310 **文献标识码：**A

一、中国农村集体经济的内涵和特点

农村集体经济是中国农村经济的重要组成部分，是实施乡村振兴战略，探索中国特色农业农村现代化道路的重要依托。农村集体经济在完善农村基本经营制度、推动乡村产业振兴、完善乡村治理体系中发挥着重要作用。实现小农户与现代农业发展有机衔接，建立城乡融合发展的体制机制，也需要发展和壮大农村集体经济。

集体经济的核心是集体所有制，以集体所有制为基础的生产经营活动都可归入集体经济范畴。中国集体经济是伴随着新中国成立初期对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造而形成和发展起来的，可按照地域分为农村集体经济和城市集体经济。2016年12月，中共中央、国务院出台的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》把农村集体经济界定为“集体成员利用集体所有的资源要素，通过合作与联合实现共同发展的一种经济形态，是社会主义公有制经济的重要形式”。《中华人民共和国宪法》规定：“农村中的生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济，是社

*本文研究得到中央农办、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学课题“发展壮大村级集体经济研究”（项目编号：201937）、国家自然科学基金青年科学基金项目“收入性补贴对粮食生产率的影响：作用机理、实证分析与政策优化”（项目编号：71803094）的资助。本文通讯作者：芦千文。

会主义劳动群众集体所有制经济。”

中国农村集体经济经历了农业生产合作社和人民公社时期的发展，形成了“三级所有，队为基础”的基本制度框架，在农村改革过程中又逐步形成了“家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”，探索了多元化的实现形式。经过 70 年的发展，中国农村集体经济及其组织形式具有以下较为明显的特点：①土地集体所有是集体所有制的核心，以此为基础形成的经济积累和共同财产是集体经济组织从事生产经营活动、拓展经营范围的重要依托；②集体经济具有较为清晰的成员边界，一般其成员较为固定，管理人员和从业人员多来自集体经济组织内部；③集体经济组织与相应层级的政府组织或治理主体相重合，普遍存在村委会代行村集体经济组织职能的情况；④除农业外，集体经济可以延伸到二、三产业，集体经济组织可以设立各种经济实体，开展多种经营；⑤集体经济组织承担着多种职能，包括公共服务、乡村治理等；⑥一些集体经济组织进行了企业化改造，建立了现代企业制度。

二、中国农村集体经济的发展历程

新中国成立后，经过社会主义改造，集体经济成为中国农村经济的最主要组成部分。农村改革启动后，农村集体经济经过多次改革和调整，不断明确职能定位、探索发展方向、创新实现形式，在农村经济中的地位发生了深刻变化，形成了多种多样的发展路径。

（一）新中国成立到农村改革前：从形成到主导农村经济发展的构建期

1. 农村集体经济的形成。农村集体经济是农村社会主义改造的制度遗产。新中国成立后，迅速完成了土地改革，建立了小规模自耕农为主的农业经营体系。紧接着，参照苏联的农业集体化道路，中央着手推动农业合作化、集体化，改造传统农业和小农经营方式，使农业走上社会化大生产道路。1951 年 9 月，中央召开全国第一次互助合作会议，形成了《中共中央关于农业生产互助合作的决议（草案）》，于 1953 年 2 月经讨论通过成为正式决议，标志着把各类互助组织进一步发展为农业生产合作社成为全党的共识。1953 年 12 月，中央通过了《关于发展农业生产合作社的决议》，明确农民在生产上联合起来的具体道路是由临时互助组到常年互助组，到初级农业生产合作社，再到高级农业生产合作社。党的七届六中全会以后，农业合作化运动进入高潮，到 1956 年底实现了初级农业生产合作社化，到 1957 年底实现了高级农业生产合作社化^①。

从初级农业生产合作社向高级农业生产合作社的转变，实现了主要生产资料由社员私有转变为无差别的集体所有，并取消了土地报酬和按股分红，完全实行了按劳分配，标志着农村集体经济的正式形成。高级农业生产合作社是中国农村集体经济的初级形态。高级农业生产合作社的普及标志着集体经济成为中国农业农村发展的主导。这时的集体经济组织还仅仅是一种经济组织，并不具有行政和自治职能。

2. 农村集体经济的巩固。高级农业生产合作社在运行中出现了一些问题，主要表现在管理制度

^①全国有 93.3% 的农户加入了高级农业生产合作社（宋涛，1958）。

缺失、管理人员能力不足、日常管理松懈导致的经营开支浪费、社员劳动积极性不高等方面，使得不少地区的农业生产退步，农民收入减少，出现了农民要求退社的情况。面对此种情形，需要进一步探索农业生产的组织形式，巩固农村社会主义改造的成果。有部分省市试办人民公社，实行小社并大社，得到了中央的认可，并要求在全国推广。1958 年 8 月，中央政治局扩大会议做出了《关于在农村建立人民公社的决议》，要求全国各地农村尽快将小社并成大社，“一般以一乡一社、两千户左右较为合适”。截至 1958 年 9 月底，全国已成立 2.34 万个人民公社，90.4% 的农户加入了人民公社（王贵宸，2006）。人民公社实行生产资料公社所有制（全公社范围的集体所有制），采用供给制与工资制相结合的分配制度，坚持工农商学兵相结合、农林牧副渔全面发展，具有“一大二公”“政社合一”的特点，形成了政治、经济、社会高度集中统一的管理体制（仝志辉、陈淑龙，2018）。

3. 农村集体经济的调整。虽然人民公社在试办初期显现出了制度优越性，但在实践中并没有根本解决高级农业生产合作社的劳动激励和管理不足问题，没有化解落后的生产力与先进的生产关系之间的矛盾，加之受“大跃进”等运动的影响，农业生产和农村经济发展出现了很多波折。为了解决这些问题，中央不断调整人民公社的生产经营管理体制，形成了“三级所有、队为基础”的集体经济制度框架^①，一直延续到农村改革以前。在这一制度框架下，农村集体经济沿着 3 个方向调整。

一是调整完善农业生产经营管理体制。为了促进农业生产，满足工业原料需要，国家采取的主要做法是把人民公社的农业生产经营纳入计划经济管理体制，通过统购统销和行政命令安排人民公社的农业生产。这种做法破坏了正常的农业生产秩序，导致了农业生产的倒退。为了恢复农业生产，国家一度恢复了自留地和集市贸易，部分地区还试行了短暂的“包产到户”。直到农村改革前，中央一直要求贯彻勤俭办社方针、加强人民公社和生产队（大队）内部管理、健全完善按劳分配制度，还发起了“农业学大寨”运动。但受限于不切实际的农业现代化目标，不少地区“穷过渡”之风蔓延，农业生产陷入长期停滞（张旭、隋筱童，2018）。

二是调整完善农业生产性服务经营体系。为了迅速改变农业生产落后的面貌，国家建立了农机、农技、供销、资金等农业服务体系。部分农业服务体系在建立之初属于国有经济，如国营农业机械拖拉机站（下文中“农业机械拖拉机站”均简称为“拖拉机站”）；部分农业服务体系在建立之初就属于集体经济，如基层供销合作社和信用合作社。人民公社成立后，农业服务体系的基层服务机构整合进人民公社，由人民公社承担相应的农业生产性服务职能，使得提供农业生产性服务成为农村集体经济的重要内容。例如，人民公社建立了供销部和信用部，采取社办社有社营、直属队、社有社营队管（社队合营）、国家和公社合营 4 种形式发展种苗场、拖拉机站、埠水机站等。在部分领域，人民公社和生产队成为了农业生产性服务的主要供给者，如在 1979 年底，全国有拖拉机经营单位 120 多万个，其中，国营拖拉机站 879 个，公社经营的拖拉机站 3.1 万个，生产大队经营的拖

^①1959 年中央发布《关于人民公社的十八个问题》，规定人民公社实行生产资料归生产队、生产大队和人民公社三级所有的制度；1961 年中央下发《农村人民公社工作条例（草案）》，将生产大队作为基本核算单位；1962 年中央发出《关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》，将基本核算单位变为生产队，独立核算、自负盈亏。

拉机站（队）11.7 万个，经营拖拉机（提供农机作业服务）的生产队达到 106.1 万个（芦千文、吕之望，2019）。社队经营和管理的农业生产性服务机构或队伍，在推动农业机械化、水利化、电气化和化学化方面发挥了重要作用，是农村改革前农村集体经济发展的重要成果。

三是调整完善农村非农产业发展机制。人民公社化后，手工业、加工业、运输业等非农产业一并实现了集体化，在管理体制上社营与队营并存。人民公社或生产队（大队）经营的企业被统称为“社队企业”。受国家政策调整影响，社队企业的发展频繁波动。1958 年中央提出人民公社要大办工业，把许多生产队的企业平调到公社，1959 年就开始整顿清退部分社队企业。在生产队被确定为基本核算单位后，中央要求人民公社停办企业，引导公社和大队经营的企业下放给生产队。受粮食减产影响，1962 年中央要求社队一般不办企业，不设专业的副业生产队，导致社队企业连续多年停滞不前^①。1966 年开始，城镇工业受到冲击，社队企业迎来发展契机，在整体上呈现出快速发展态势。1965~1976 年，社办工业产值由 5.3 亿元增加到 123.9 亿元（张旭、隋筱童，2018）。到 1979 年，全国有社队企业 148 万个，98% 的公社、82% 的大队办了企业，社队企业人员 2909 万人、占农村总劳动力的 9.4%，总收入 491 亿元、占三级经济总收入的 29.9%，工业总产值 424 亿元、占全国工业总产值的 9.2%，纯利润 104.5 亿元，税金 22.6 亿元（佚名，1980）。

（二）农村改革启动到 20 世纪 90 年代末：努力适应市场化改革的调整期

农村改革启动后，推行家庭承包制、调整城乡关系、建立产品和要素流通市场等重大改革举措出台，农村集体经济发展的内在机制和外部环境发生了深刻变化。这对于农村集体经济来说，既是机遇，也是挑战，部分受到巨大冲击，部分迎来迅速崛起。国家在政策上鼓励和引导农村集体经济组织加强统一经营职能，承担更多的农业生产性服务，支持通过为农户服务和开展多种经营壮大集体经济实力，发挥农村集体经济组织联结农户和政府机构、服务部门及其他相关企业的桥梁作用。农村集体经济在逐步适应改革节奏的同时，自身也沿着市场化改革的方向不断探索新的实现形式。

1. 转向农户家庭经济。家庭承包制是逐步普及的。理论界经过争论，将“包产到户”认定为责任制的一种形式，是集体经济经营管理的一项具体办法（王贵宸、魏道南，1981）；将“包干到户”认定为“包产到户”的简化和发展，也是公有制经济的一种责任制形式（陆学艺，1981）。1982 年中央“一号文件”明确“目前实行的各种责任制，包括……包产到户、到组，包干到户、到组，等等，都是社会主义集体经济的生产责任制”后，“包干到户”迅速普及^②，农业的家庭经营方式重新确立，统分结合的双层经营体制形成。农户通过向村集体承包土地，通过村集体缴纳“三提五统”费用和农业税等与集体经济组织发生联系。随着农村市场化改革的深入，这种联系越来越弱，农户的市场主体地位逐步得到确认，农户家庭经济在集体经济中的独立性越来越强。

^①随着农村经济形势的变化，国家又允许和鼓励人民公社兴办和经营企业，1977 年 6 月还把独立核算的农村手工业企业划归人民公社管理，作为社办企业的组成部分。

^②到 1983 年底，97.9% 的生产队、94.5% 的农户实行了“大包干”（数据来源：国家统计局农业统计司，1986：《中国农村统计年鉴 1985》，北京：中国统计出版社）。

农户家庭经济的迅速发展，特别是农户农业生产经营向兼业化、规模化分化，推动了农业生产的社会化、专业化，深刻改变了集体经济的运行机制和农村经济的发展格局。1993年3月29日第八届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》将第八条第一句“农村人民公社、农业生产合作社和其他生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济，是社会主义劳动群众集体所有制经济。”修改为“农村中的家庭联产承包为主的责任制和生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济，是社会主义劳动群众集体所有制经济。”1999年3月15日第九届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》进一步修改为“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。农村中的生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济，是社会主义劳动群众集体所有制经济。”

2.加强集体统一经营。农村改革初期，统一经营主要由村集体经济组织承担。国家农业服务体系的部分职能，原由社队承担的农业服务职能，政策上均鼓励、引导村集体经济组织承担。农业生产性服务在统一经营中的作用更为重要。国家在农村集体经济改革过程中，要求村集体经济组织把满足农户农业生产性服务需求作为重要的发展方向（见表1）。

但随着家庭承包制的普及，提供农业生产性服务所依托的集体资产多数转移到农户手中，使得村集体经济组织这方面的职能迅速弱化。在相关政策的推动下，一些农村集体经济组织开拓服务业务或创办服务实体，但没有很好地发展起来。例如，部分地区没有将农业机械承包或分配给农户，而是成立了农机服务公司、服务队等。截至1984年底，全国有3.9万个乡镇农机管理服务站（公司），4.8万个村农机服务公司，1.9万个农机化专业服务公司^①。到1991年，农机作业服务收入达到570.31亿元，其中，农机户服务收入为516.58亿元^②，农机户成为了农机作业服务供给的最主要主体。对此，有学者认为，集体统一经营在多数地区并未建立起来（张路雄等，1989）。

表1 1982~1998年中央出台的农村集体经济改革举措和发展政策

年份	文件名称	主要内容
1982	《全国农村工作会议纪要》	各种责任制都是社会主义集体经济的生产责任制；保留生产大队、生产队作为集体经济组织的必要经济职能；有计划地试办和发展社队集体商业，与商业部门联合加工农副产品。
1983	《当前农村经济政策的若干问题》	社队要办好社员要求统一办的事情，如机耕、水利、植保、防疫、制种、配种等；社队企业要建立生产责任制，试行经理（厂长）承包责任制。
1984	《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》	鼓励集体和农民将资金集中起来，联合兴办各种企业；设置以土地公有为基础的地区性合作经济组织，把工作重点转移到组织为农户服务上来。
1985	《关于进一步活跃农村经济的十项政策》	对乡镇企业的技术改造费在贷款数额和利率上给予优惠，对新办乡镇企业定期免征所得税；乡镇企业用于补助社会性开支的费用可按利润的

^①数据来源：农牧渔业部农业机械化管理局，1988：《中国农业机械化重要文献资料汇编：1949~1987》，北京：北京农业大学出版社。

^②数据来源：中国农业机械年鉴编辑委员会，1992：《中国农业机械工业年鉴1992》，北京：机械工业出版社。

中国农村集体经济：70 年发展历程与启示

		10%在税前列支；严禁平调乡镇企业财产。
1986	《关于一九八六年农村工作的部署》	充分利用集体企业统一经营、统一分配的条件，加强农业的基本建设和技术改造，适当调整经营规模，促使农工商各业协调发展。
1987	《把农村改革引向深入》	乡、村合作组织均应承担生产服务职能、管理协调职能和资产积累职能；鼓励“四轮驱动”，乡办、村办、户办和联办一起发展乡镇企业。
1990	《中共中央、国务院于一九九一年农业和农村工作的通知》	帮助合作经济组织扩展服务内容，发挥内联农户、外联各种服务组织的纽带作用；依靠集体自身积累壮大集体经济实力，逐步发展多种经营和乡镇企业；健全乡、村合作经济组织的管理制度。
1991	《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》	乡村集体经济组织是农业社会化服务体系的基础；要兴办集体企业；建立严格的财务、审计、监督等管理制度；建立健全集体积累制度，更多用于农业基本建设，办好农村合作基金会。
1993	《中共中央、国务院当前农业和农村经济发展的若干政策措施》	乡村集体经济组织要积极做好为农户提供生产、经营、技术等方面的统一服务；运用股份合作制等形式，兴办各类经济实体，在为农民提供服务的过程中增强集体经济的实力。
1994	《中共中央、国务院于一九九四年农业和农村工作的意见》	引导农村股份合作制健康发展，不要层层下达指标，要把注意力放在清晰产权关系、转变经营机制、形成有效的资产积累制度上，探索规范股份合作制的方法和途径。
1995	《中共中央、国务院关于做好一九九五年农业和农村工作的意见》	总结乡镇企业实行股份制、股份合作制、集体资产存量转让、租赁经营与拍卖等试点经验，完善经营体制和运行机制，防止集体资产流失；通过发展开发性农业和乡镇企业等方式增强乡、村集体经济组织经济实力。
1996	《中共中央、国务院“九五”时期和今年农村工作的主要任务和政策措施》	发展农村社会化服务体系，增强集体经济实力，使乡村集体经济组织更好地发挥其生产服务、协调管理、资源开发、兴办企业、资产积累等职能；乡镇集体企业试行股份制、股份合作制必须确保集体资产的保值增值；对小型、微利、亏损集体企业的兼并、租赁、拍卖要如实评估资产，公开竞价。
1997	《中共中央、国务院于一九九七年农业和农村工作的意见》	鼓励和引导农村集体经济组织带动农民联合兴办农产品加工和销售实体；加强集体资产管理，在清产核资基础上，建立规章制度，实行财务公开，接受群众监督；理顺乡（镇）政府与乡（镇）集体经济组织的财产关系，纠正乡（镇）政府随意处置集体经济组织资产的做法。
1998	《中共中央、国务院于一九九八年农业和农村工作的意见》	建立健全乡村两级集体经济的管理组织和规章制度，对集体财产进行全面清理；通过开发资源、开展服务、开拓市场等，拓宽集体经济发展路子；坚持政企分开，使乡村集体企业真正成为独立的市场主体。

3. 发展乡镇集体企业。人民公社解体后，乡镇政府和村级自治组织建立起来。社队兴办的集体企业，以乡镇企业的名义延存了下来^①，并迅速崛起。这得益于当时国家的改革举措和优惠政策中把发展乡镇集体企业作为重点支持方向，以及农村廉价的要素供给、城乡产品供不应求的巨大缺口。

^①1984年3月，《农牧渔业部和部党组关于开创社队企业新局面的报告》中建议将社队企业改称为“乡镇企业”（参见《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〉的通知》，http://www.china.com.cn/guoqing/2012-09/12/content_26747631.htm）。

乡镇企业的数量增长得十分迅速^①，乡镇集体企业也得到较快发展（见表 2）。到 1998 年，乡镇集体企业营业收入达到 38284.1 亿元，利润总额达到 1945.8 亿元，利税总额达到 3150.9 亿元，资产总计 26316.8 亿元，职工总数 4828.6 万人；其中，乡镇集体工业企业 70.5 万个，职工总数 3534.5 万人，总产值 35566.9 亿元，工业增加值 8104.5 亿元^②。乡镇集体企业在吸纳农村剩余劳动力，推动国民经济发展，带动农民增收等方面发挥了重要作用。20 世纪 90 年代中后期，中国经济由卖方市场转为买方市场，市场竞争日趋激烈，乡镇集体企业竞争力不足的弊端显现。为了突破乡镇集体企业的发展困局，很多地区开展了进一步改革。很多乡镇集体企业由此转为了民营企业。

表 2 1978~1993 年中国乡镇集体企业的发展情况

年份	乡镇企业数量 (万个)	乡镇集体企业				
		数量(万个)	从业人数 (万人)	总收入 (亿元)	利润(亿元)	税金(亿元)
1978	152.4	152.4	2826.6	—	—	—
1980	142.5	142.5	2999.7	596.1	88.1	25.6
1985	1222.5	156.9	4152.1	1827.4	171.3	108.6
1988	1888.2	159	4893.9	4232.2	259.2	236.5
1990	1850.4	145.4	4592.4	5218.6	232.7	275.5
1991	1907.9	144.2	4767	6556	284.7	333.8
1992	2079.2	152	5148.8	10040.9	477.6	470.2
1993	2452.9	168.5	5767.7	17422.1	717.9	648.5

数据来源：《中国农业统计资料》（1987~1994 年，历年，中华人民共和国农业部编，中国农业出版社出版）。

4. 探索集体经济新型组织形式。为了适应不断变化的农村经济发展形势，国家也在探索农村集体经济的有效组织形式。其中，具有代表性的包括 3 类：①地区性合作经济组织，也被称作“社区合作经济组织”。1984 年中央“一号文件”提出，“为了完善统一经营和分散经营相结合的体制，一般应设置以土地公有为基础的地区性合作经济组织。这种组织，可以叫农业合作社、经济联合社或群众选定的其他名称；可以以村（大队或联队）为范围设置，也可以以生产队为单位设置；可以同村民委员会分立，也可以一套班子两块牌子”；“首先要做好土地管理和承包合同管理；其次要管好水利设施和农业机械，组织植保、防疫，推广科学技术，兴办农田水利基本建设以及其他产前产后服务”。②农村新经济联合体。为了解决农产品流通难题，提高农业综合经营效益，在鼓励农工商综合经营的政策导向下，农村集体经济组织积极参与组建形式多样的经济联合组织。在统计上，将这些经济联合组织称为“农村新经济联合体”。1988 年，农村有新经济联合体 47.1 万个，从业人

^①需要注意的是，乡镇企业不都属于农村集体经济。在统计中，农户自办、联办的企业也被纳入进来了。只有乡镇集体企业才属于农村集体经济，包括乡镇、村办的集体企业。

^②数据来源：中华人民共和国农业部，2000：《中国农业统计资料 1999》，北京：中国农业出版社。

员 433.9 万人，总收入 272.14 亿元^①。农村新经济联合体分布在农村各个产业领域，但这主要是行政推动的结果，并未持续多长时间。③股份制或股份合作制企业。部分乡镇集体企业在产权改革过程中，引入了股份制或股份合作制，形成了一批股份制或股份合作制企业，对提高乡镇集体企业的经营活力发挥了一定作用。1998 年，全国乡镇股份制及股份合作制企业有 18.98 万个，职工人数 903.61 万人，营业收入 7959.65 亿元，利润总额 464.34 亿元^②。

尽管从农村改革开始到 20 世纪 90 年代末，国家在推动农村集体经济发展方面做出了很大努力，但并未扭转集体经济在农村经济中不断弱化和边缘化的趋势。农村集体经济的农业生产性服务职能让位于各类市场主体和农民专业合作组织，导致统一经营职能不断弱化。虽然乡镇集体企业获得了较大发展，但是相比迅速发展的个体经济、民营经济以及其他乡镇企业，乡镇集体企业的发展仍显滞后，在乡镇企业中的地位也不断下降，跟城市企业的差距更是越拉越大。由于在市场竞争力上的“先天不足”，很多乡镇集体企业处于停顿状态甚至破产倒闭，有些则改制为民营企业，使得不少农村集体经济组织失去了收入来源，出现了大量的集体经济“空壳村”。

（三）21 世纪初到 2012 年：探索多元化实现形式的转型期

进入 21 世纪后，农村集体经济的外部环境再次发生深刻变化。一是主要农产品由长期短缺转变为总量大体平衡、丰年有余，加之中国成功加入 WTO 后对外开放程度迅速提高、对内市场化改革持续深化，市场决定资源配置的基础性作用得到增强，多元化的市场主体迅速发展起来，使农村集体经济组织面临更大的市场竞争压力。二是工业化、城镇化提速，农村劳动力大量流向城市，农村老龄化、空心化问题显现出来，需要农村集体经济组织在公共服务和农村经济社会发展中发挥更大的作用。三是为了扭转城乡发展差距拉大的趋势，中央作出“工业反哺农业、城市支持农村”的决策部署，取消农业税和“三提五统”，开始出台农业支持保护政策，加大农业农村基础设施建设和公共服务投入力度，为强化农村集体经济组织的作用提供了支撑。在机遇大于挑战的背景下，一些地方逐步扭转了农村集体经济弱化、边缘化的趋势，不少“空壳村”的集体经济重新发展了起来，并探索了多元化的实现形式。

1. 继续退出市场竞争激烈的领域。直接从事生产经营活动的农村集体经济组织受规模小、市场范围窄、技术水平低、经营能力弱等限制，市场竞争力不足的问题凸显，在进一步的市场化改革中，或因经营不善，或因改制为民营企业，继续退出市场竞争较强的领域。仅有少数村庄一直坚持集体化道路，发展集体工业，如华西村、南街村等，并得益于政策优势继续发展壮大。但从全国层面看，农村集体经济持续弱化和边缘化的趋势没有改变，农村集体经济从事的生产经营领域逐步缩小。尤其是乡镇集体企业的减少，导致农村集体收入迅速下降，集体经济“空壳村”、薄弱村迅速增多。1996 年，在全国 72.6 万个行政村中，集体经济经营收益在 5 万元以下的村占 42.9%，其中，集体经

^①数据来源：国家统计局农业统计司，1989：《中国农村统计年鉴 1989》，北京：中国统计出版社。根据对当时相关调研报告和文献的梳理，绝大多数农村新经济联合体有村集体经济组织参与。

^②数据来源：中华人民共和国农业部，2000：《中国农业统计资料 1999》，北京：中国农业出版社。

济经营收益为零的行政村占 30.8%（陆雷、崔红志，2018）；2011 年，在全国 58.9 万个行政村中，集体经济经营收益在 5 万元以下的村占 79.7%，其中，集体经济经营收益为零的行政村占 52.7%^①。这加剧了村庄债务的积累，使得清理债务成为农村集体经济组织的一项重要工作^②。

2. 新的发展方向 and 实现形式加速生成。农村税费取消后，农村集体经济组织进一步失去了增强“统”的职能的手段。但是，随着国家开展新农村建设，出台农业补贴和各类惠农政策，增加农业农村基础设施建设和公共服务投入，部分农村集体经济组织的实力和影响力开始“起底回升”。一是农村劳动力大量外流后，土地流转迅速增多，集中连片的土地流转多需要借助或通过村集体进行，村集体由此获得了一定收入。一些村集体还组织农民以土地经营权入股，进行土地整理或集中开发农业项目，或为农民提供农业生产性服务。二是村集体经济组织作为财政支农项目的承接主体之一，成为农业农村基础设施建设和公共服务的组织者、参与者以及运营管护主体。这既增加了集体经济收入，也找到了发挥作用的新领域。三是部分村集体探索盘活集体经营性建设用地的方式方法，如建立园区、租赁土地、发展企业等，出现了一批新的强村强镇。上述这 3 个方面也都是政策支持的重要方向（见表 3）。

表 3 21 世纪初期中央出台的支持农村集体经济发展的政策

年份	文件名称	主要相关内容
2000	《中共中央、国务院关于做好 2000 年农业和农村工作的意见》	鼓励集体以多种方式建设和经营小型水利设施；做好农村集体资产清理工作，建立资产登记台账，严格执行财务制度，杜绝并逐步化解乡村两级不良债务。
2003	《中共中央、国务院关于做好农业和农村工作的意见》	通过集体建设用地流转等形式，合理解决企业进镇的用地问题；鼓励集体多渠道投资建设农村中小型基础设施，实行企业化管理和商业运作，实现有效维护和运营。
2004	《中共中央、国务院关于促进农民增收增加收入若干政策的意见》	引导农村集体企业改制成股份制和股份合作制等混合所有制企业；探索集体非农建设用地进入市场的途径和办法。
2005	《中共中央、国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》	集体经济组织要同其他专业合作组织一起发挥联结龙头企业和农户的桥梁和纽带作用。
2006	《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》	加快集体林权制度改革；继续增强农村集体组织经济实力和服务功能。
2007	《中共中央、国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》	积极发展种养专业大户、农民专业合作社、龙头企业和集体经济组织等各类适应现代农业发展要求的经营主体。
2008	《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》	发展集体经济、增强集体组织服务功能；全面推进集体林权制度改革；逐步建立城乡统一的建设用地市场；健全农村集

^①数据来源：中华人民共和国农业部，2012：《中国农业统计资料 2011》，北京：中国农业出版社。

^②1999 年 5 月国务院办公厅发布《关于彻底清理乡村两级不良债务的通知》，2006 年 10 月国务院办公厅发布《关于做好清理化解乡村债务工作的意见》。

		体资金、资产、资源管理制度。
2008	《中共中央、国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》	保障农民对集体财产的收益权；严格农村集体建设用地管理，严禁通过“以租代征”等方式提供建设用地。
2009	《中共中央、国务院关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》	做好集体土地所有权确权登记颁证工作，将权属落实到法定行使所有权的集体组织。
2010	《中共中央、国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》	鼓励有条件的地方开展农村集体产权制度改革试点；加快农村集体土地所有权、宅基地使用权、集体建设用地使用权等确权登记颁证工作，力争用 3 年时间把农村集体土地所有权证确认到每个具有所有权的农民集体经济组织。
2012	《中共中央、国务院关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》	加快修改土地管理法，完善农村集体土地征收有关条款；壮大农村集体经济，探索有效实现形式，增强集体组织对农户生产经营的服务能力。

3.城郊农村或城中村集体经济迅速发展。城市经济的迅速发展带动了城郊农村或城中村的发展。这些区域借助区位优势，迅速壮大了集体经济，甚至通过征地和拆迁补偿实现了“暴富”。这部分村集体在集体建设用地上建厂房、商铺、仓库、物流设施等，发展物业经济、园区经济和商业经济，探索了集体资产保值增值和集体经济壮大的发展模式。这类村集体经济迅速发展的地区，从大城市、东部地区向中小城市、中西部地区拓展，已深入县域经济层面。但值得注意的是，随着城市的迅速扩张，城郊农村或城中村往往被城市化，进而转为城市社区，其集体经济也就不再属于农村集体经济的范畴。

可见，进入 21 世纪到 2012 年，农村集体经济得到了一定发展，但发展仍相对滞后于其他经济成分。根据表 4 中的数据可计算得出，2000~2009 年，农村集体经济收入（乡镇办企业经营收入与村组集体企业经营收入之和）从 4.06 万亿元增加到 9.73 万亿元，占农村经济总收入比重从 38.3%下降到 30.9%。

表 4 1990~2009 年农村经济总收入及其各组成部分

年份	农村经济总收入及其各组成部分（亿元）						农村经济总收入中各组成部分的占比（%）				
	总收入	乡镇办企业	村组集体企业 ^a	村办企业	农户	其他	乡镇办企业	村组集体企业 ^a	村办企业	农户	其他
1990	15258	3657	2684	2341	8452	—	23.97	17.59	15.34	55.39	—
1995	77317	19682	15624	12805	38188	3822	25.46	20.21	16.56	49.39	4.94
2000	106088	26142	14479	10017	55974	9492	24.64	13.65	9.44	52.76	8.95
2001	116630	29495	13988	9684	59992	13156	25.29	11.99	8.30	51.44	11.28
2002	131719	34560	15226	10220	64909	17025	26.24	11.56	7.76	49.28	12.92
2003	151173	41434	15547	10327	72828	21364	27.41	10.28	6.83	48.17	14.13
2004	175289	48518	16565	11061	81052	29154	27.68	9.45	6.31	46.24	16.63

中国农村集体经济：70 年发展历程与启示

2005	200239	56210	18309	12489	90451	35269	28.07	9.14	6.24	45.17	17.61
2006	231466	66099	18591	11501	103723	43053	28.56	8.03	4.97	44.81	18.60
2007	259403	71995	20660	12694	115107	51641	27.75	7.96	4.89	44.37	19.91
2008	281187	70468	18355	11278	134177	58188	25.06	6.53	4.01	47.72	20.69
2009	314876	77425	19886	12139	149361	68204	24.59	6.32	3.86	47.43	21.66

数据来源：根据《中国农业统计资料》（1991~2010年，历年，中华人民共和国农业部编，中国农业出版社出版）整理所得。^a村组集体企业包括村办企业。

虽然农村集体经济相对弱化的趋势在总体上未得到扭转，但值得注意的有两点：一是国家推动农村集体经济组织清产核资、健全集体资产管理制度，推动农村集体产权制度改革试点、探索集体建设用地直接入市等，并把增强服务职能作为壮大集体经济、探索实现形式的支持方向；二是部分地区积极探索集体经济的实现形式，形成了一些先行先试经验和适应市场经济的发展模式，为新时期农村集体经济的创新发展奠定了坚实的基础。

（四）党的十八大以来：推进农村集体产权制度改革的激活期

党的十八大以来，中央围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用全面深化改革，其中，推进农村土地制度、产权制度等方面改革的措施，为激发农村集体经济活力创造了良好的外部环境。2016年12月，中共中央、国务院出台了《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，明确要加大政策支持力度，清理废除各种阻碍农村集体经济发展的不合理规定。形势的好转，政策的出台，推动农村集体经济进入了增强活力的创新发展时期。

1.农村集体产权制度改革取得实质性进展。建立归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度，是激发农村集体经济发展活力的必然举措。2010年中央“一号文件”明确提出，鼓励有条件的地方开展农村集体产权制度改革试点。党的十八大以来，农村集体产权制度改革进程不断加快。党的十八届三中全会提出“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”。随后，农村集体产权制度改革成为历年中央“一号文件”的重点内容（见表5）。2014年11月，农业部、中央农办、国家林业局印发了经中共中央、国务院审议通过的《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》，标志着农村集体产权制度改革试点工作全面启动。2016年12月，中共中央、国务院出台了《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，把“明确农村集体经济组织市场主体地位，完善农民对集体资产股份权能”作为改革方向，力争用3年左右时间基本完成集体资产清产核资工作，用5年左右时间基本完成经营性资产股份合作制改革，把农村集体经营性资产以股份或份额形式量化到本集体成员，作为集体收益分配的基本依据。该文件发布后，在已有的第一批29个县（市、区）的基础上，农业部、中央农办确定了100个县（市、区）为2017年度农村集体产权制度改革试点单位（第二批）；2018年，农业农村部扩大了试点范围，并推进整省整市试点，确定3个省份50个地市150个县（市、区）为2018年度农村集体产权制度改革试点单位（第三批）；2019年，中央农办、农业农村部确定12个省份39个地市163个县（市、区）为2019年度农村集

体产权制度改革试点单位（第四批），要求全部试点任务到 2020 年 10 月底前基本完成。目前，前两批 129 个县（市、区）的试点任务已经完成，超过 15 万个村完成了经营性资产股份合作制改革，确认集体成员 3 亿多人，累计向农民股金分红 3251 亿元^①。

表 5 十八大以来中央支持农村集体经济发展的改革举措和政策措施

年份	文件名称	主要相关内容
2013	《中共中央、国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》	改革农村集体产权制度，依法保障农民集体收益分配权，加强农村集体“三资”管理，鼓励地方推进农村集体产权股份合作制改革；探索集体经济组织成员资格界定的具体办法。
2013	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	建立城乡统一的建设用地市场，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股；保障农民集体经济组织成员权利，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。
2014	《中共中央、国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》	加快建立农村集体经营性建设用地产权流转和增值收益分配制度；加快农村集体建设用地使用权确权登记颁证工作；推动农村集体产权股份合作制改革，建立农村产权流转交易市场，提高集体经济组织资产运营管理水平。
2015	《中共中央、国务院关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》	创新农村集体经济运行机制，对非经营性资产重点探索有利于提高公共服务能力的集体统一运营管理有效机制，对经营性资产重点是明晰产权归属，将资产折股量化到本集体经济组织成员，发展多种形式的股份合作；开展赋予农民对集体资产股份权能改革试点；实施农村集体经营性建设用地入市试点；研究起草农村集体经济组织条例。
2016	《中共中央、国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》	支持有条件的地方通过盘活农村集体建设用地发展休闲农业和乡村旅游；到 2020 年基本完成农村集体资源性资产确权登记颁证、经营性资产折股量化到本集体经济组织成员；探索将财政资金投入农业农村形成的经营性资产，通过股权量化到户，让集体组织成员长期分享资产收益；开展扶持村级集体经济发展试点。
2016	《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》	开展集体资产清产核资（力争 3 年时间完成），强化农村集体资产财务管理；由点及面开展集体经营性资产产权制度改革；发挥农村集体经济组织功能作用，维护农村集体经济组织合法权利，多种形式发展集体经济，引导农村产权规范流转和交易。
2017	《中共中央、国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》	鼓励农村集体经济组织创办乡村旅游合作社，或与社会资本联办乡村旅游企业；对各级财政支持各类小型项目，优先安排农村集体经济组织、农民合作组织等作为建设管护主体；探索农村集体组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地；赋予农村集体经济组织法人资格；鼓励地方开展资源变资产、资金变股金、农民变股东等改革。
2018	《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》	向集体经济薄弱村党组织派出第一书记；维护村民委员会、农村集体经济组织、农村合作经济组织的特别法人地位和权利；发挥村党组织对集体经济组织的领导核心作用，防止内部少数人控制和外部资本侵

^①参见《新一轮农村集体产权制度改革将启》，http://www.jjckb.cn/2019-04/25/c_138006479.htm。

		占集体资产；研究制定农村集体经济组织法。
2018	《乡村振兴战略规划（2018~2022 年）》	发展新型农村集体经济，鼓励经济实力强的农村集体组织辐射带动周边村庄共同发展。
2019	《中共中央、国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》	全面推开农村集体经营性建设用地入市改革；加快农村集体资产监督管理平台建设；积极探索集体资产股权质押贷款办法；把发展壮大村级集体经济作为发挥农村基层党组织领导作用的重要举措；引导和支持村集体经济组织实施或参与村庄基础设施建设和农村人居环境整治。
2019	《中共中央、国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》	允许农村集体经济组织探索人才加入机制；全面推行村党组织书记通过法定程序担任村委会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人；创新农村集体经济运行机制，探索混合经营等多种实现形式。

2.农村集体经济实现形式呈现多元化创新。中央在推进农村集体产权制度改革的同时，出台了很扶持农村集体经济发展的政策。各地区也积极探索建立符合市场经济要求的农村集体经济运营新机制。一是在集体经营性资产确权到户的基础上，通过土地入股、农民入社，解决土地细碎化和资产利用率低的问题，发展现代农业，推动农村产业融合发展。例如，贵州六盘水市开展的资源变资产、资金变股金、农民变股东的改革，对消除集体经济“空壳村”取得了显著成效，2017~2019年被列入中央“一号文件”，成为农村集体产权制度改革的重要内容。二是以集体资产、财政资金或形成的资产入股、租赁等形式，引入工商资本或其他优质要素，培育新型农业经营主体，发展混合所有制经济。农村集体经济参与的混合所有制经济，主要是近年来由农村集体经济组织参与发展起来的乡村休闲旅游、农产品加工、农村电子商务等。三是发挥基层党组织、村集体作用，做实统一经营职能，组织集体成员规模化、标准化种养，建立综合服务中心，为农户提供产供销全程服务，帮助农户对接金融、技术、信息等服务。四是将精准扶贫到户的财政补助资金、各级财政投入到村集体的建设项目资金作为村集体经济组织成员的股金，以此发挥村集体经济组织在产业扶贫中的作用。此外，国家还推动农村集体经营性建设用地直接入市、利用集体建设用地建设租赁住房等改革，为进一步创新农村集体经济的实现形式、开拓农村集体经济发展的路径提供了空间。

党的十八大以来，农村集体经济创新发展成效显著，集体经济“空壳村”数量和占比双增的趋势得到扭转。根据表 6 中的数据，2014 年，无集体经济经营收入的村数达到 32.3 万个，占比为 55.3%；随后此类村数和占比开始下降，到 2018 年，无集体经济经营收入的村数减少到 19.5 万个，占比降到 35.8%。集体经济经营收入在 5 万元以上的村数一直保持增长态势，从 2012 年的 12.7 万个增加到 2018 年的 19.9 万个，增长了 56.7%。2018 年，全国村集体经济组织 29.34 万个，占总村数的 50.3%；组集体经济组织 73.56 万个，占总村民小组数的 15%；村集体经济组织资产总计 4.24 万亿元，其中，经营性资产 1.36 万亿元^①。随着部分农村集体经济组织实力的增强、模式的创新，其市场竞争能力和在农村区域经济中的带动能力也明显增强。

表 6 2012~2018 年村集体经济收入和资产情况

^①数据来源：农业农村部农村合作经济指导司、农业农村部政策与改革司，2019：《中国农村经营管理统计年报（2018 年）》，北京：中国农业出版社。

年份	统计的村数(万个)	集体经济经营收入在不同区间的村数(万个)						资产和收入(亿元)		
		0	5万元以下	5万~10万元	10万~50万元	50万~100万元	100万元以上	总资产	总收入	收益
2012	58.9	31.1	15.1	5.2	4.8	1.2	1.5	21786.3	3576.0	1109.2
2013	58.7	32.0	13.7	5.2	4.9	1.3	1.6	23976.1	3871.9	1204.6
2014	58.4	32.3	12.7	5.3	5.2	1.3	1.7	26137.7	4005.8	1319.4
2015	58.0	31.1	13.1	5.6	5.2	1.3	1.7	28604.1	4099.5	1416.7
2016	55.9	28.7	13.1	5.7	5.2	1.4	1.8	31020.8	4256.8	1457.9
2017	56.3	26.2	13.7	6.6	6.2	1.6	2.1	34372.9	4627.6	1586.9
2018	54.5	19.5	15.2	8.3	7.6	1.8	2.2	42442.9	4912.0	1691.5

资料来源：2012~2016年的数据来自《中国农业统计资料》（2012~2016年，历年，中华人民共和国农业部编，中国农业出版社出版）；2017年和2018年的数据来自《中国农村经营管理统计年报》（2017~2018年，历年，农业农村部农村合作经济指导司、农业农村部政策与改革司编，中国农业出版社出版）。

三、农村集体经济发展的经验启示

新中国成立以来，农村集体经济经历了从形成到主导农村经济发展，再到在农村市场化改革中职能弱化、地位下降，后又经过不断地调整发展定位和探索实现形式初步显现出多元化的创新路径的一个过程。农村集体经济发展的多元化创新路径，是不断探索、反复试错、屡经波折的结果。分析其中的经验启示对于在新时代继续发展壮大农村集体经济具有重要意义。

（一）实现和维护农民利益是农村集体经济健康发展的根本前提

在国家、集体和农民的利益关系中，农民利益的实现程度和维护方式决定着农村集体经济在农村经济乃至国民经济中的发展轨迹。在农村社会主义改造过程中，农村集体经济的迅速形成和发展得益于在当时落后的农业生产技术水平下，集体生产比个体生产、集体经济比私人经济更具有优势，使得农民通过参与集体的生产经营活动获得了更多收益。然而，人民公社普遍建立起来后，在利益分配中国家和集体的地位得到强化，而农民的利益没有得到很好的维护，主要表现为农民收入增长停滞和收入分配机制缺乏激励性。这就使得在人民公社时期，增加农民收入、增强激励性的改进措施（如建立“三级所有、队为基础”制度）取得了较好的成效，而加强人民公社管理（如建立日益严格的财务、监督制度，提倡节约办社、勤俭办社）的成效不甚明显。家庭联产承包责任制普及后，中央一再要求农村集体经济组织增强统一经营职能，做好为农户服务工作，但仍不能避免其统一经营职能迅速弱化。这背后的原因主要是，绝大多数村把集体所有的资产折价出让或承包给农户，从而失去了统一经营的经济基础，且并未及时建立起有效的农户利益联结机制。

反观乡镇集体企业的意外崛起，则是当时在城乡劳动力市场尚未建立起来的情况下，为农业剩余劳动力转移提供了渠道，进而促进了农民收入的快速增长。再看近年来国家推进的农村集体产权制度改革，坚持把集体经营性资产确权到户，明晰集体成员的资产权利，实现农民对集体资产的占有、使用和收益分配的权利，以此激发集体经济的发展活力、推动集体经济实现形式的创新。其背

后的逻辑正是以实现和维护农民利益为出发点，这才有了农村集体产权制度改革的顺利推进。

（二）提高市场竞争力是增强集体经济组织创新形式可持续性的关键

在市场经济条件下，集体经济组织要与其他市场主体公平竞争，必须具备足够的市场竞争力，以实现可持续发展。在市场化改革过程中，很多农村集体经济组织之所以日益弱化、边缘化，很大程度上是因为随着其他市场主体的兴起而被市场竞争所淘汰。例如，乡镇民营企业、城市大型企业的发展挤压了乡镇集体企业的生存空间；再如，村集体统一经营的具体内容被农民专业合作社、农业服务户和服务企业、农业产业化经营主体所替代。可见，农村集体经济日益弱化和边缘化的深层次原因就是农村集体经济组织在经营性领域的市场竞争力普遍不足。很多学者分析了农村集体经济发展中存在的问题（见表 7）。实际上，这些问题大都是集体经济组织市场竞争力不足的内在原因或外在表现，有些问题甚至是适应市场经济发展的需要。例如，广受质疑的村干部兼任集体经济组织负责人或者村企不分，以及由此引发的“少数人控制”问题，实际上是破解集体行动困境，降低决策成本、组织成本，增强集体经济组织灵活性的正常反应，只是需要通过有效的制度和监管防止少数人控制和侵害农民利益的问题出现。如果对此一概否定，反而不利于集体经济组织市场竞争力的形成。

纵观农村集体经济探索实现形式的历程，成功的创新形式往往具有一些共同的特征：一是具有精干高效且有开拓精神的管理团队（企业家精神非常重要），二是具有能激发集体成员共同奋斗的激励机制和管理制度，三是从事具有竞争优势或比较优势的生产经营领域。在市场竞争环境中，第三点常被忽视。近年来，农村集体经济的迅速发展，也是缘于发展环境变化引起的竞争优势领域的再生和拓展。因此，进一步推进农村集体经济改革，尤其是发展经营性领域的农村集体经济，要把立足点放在增强农村集体经济组织的市场竞争力以及增强其对资源和资产的经营能力上。

表 7 相关研究指出的农村集体经济发展中存在的主要问题

文献来源	农村集体经济发展中存在的主要问题
孔祥智、高强(2017)	集体经济主体缺位、农村集体经济组织的成员权不清晰、法人治理结构不完善、农村集体经济缺乏长效发展机制。
仝志辉、陈淑龙(2018)	经营性收入偏低、区域间差异较大；缺乏内生动力和激励机制；集体经济发展体制机制方面的问题主要表现在：缺乏法律地位、成员权不明晰、治理结构不完善、缺乏稳定发展机制。
徐秀英(2018)	发展不平衡，部分村集体经济较为薄弱；经营性收入偏低，补助收入占比较高；部分村集体收不抵支，集体经济组织负债较重；政府发展集体经济的思想认识不到位，集体经济发展路径比较窄；“政”“经”不分，激励与监督约束机制不健全；经营管理人才缺乏；税收负担过重；用地及贷款难。
陆雷、崔红志(2018)	运行机制不完善（村干部直接负责经营活动、股份合作社法人治理结构的产生形式不规范），没有法人地位，税费负担重，集体建设用地改革滞后。
谭秋成(2018)	经营行为短期化、土地资源被浪费、农户权益难以保障、家庭经营规模狭小。
张旭、隋筱童(2018)	农地细碎化制约规模农业；“统”的作用发挥不足，公共服务体系滞后；“分”的成员资格界定不清，土地价值难以评估。

（三）处理好与其他市场主体的关系是发挥农村集体经济应有作用的基础

农村集体经济担负着实现“第二个飞跃”的重要使命^①。农村集体经济组织与农民专业合作社、工商企业、农户个体等在业务经营领域存在很多交叉。在市场经济条件下，农村集体经济组织要承担起应有的职责，必须处理好与其他市场主体的关系。

1.明晰农村集体经济和集体经济组织的边界，主要是明晰集体经济和合作经济、集体经济组织与合作经济组织的区别。实践中集体经济和合作经济^②常被混淆。随着集体经济和合作经济的发展，二者存在融合发展的趋势，主要是通过要素融合出现相互交叉和渗透的现象。就提高农民在产业发展中的组织化程度而言，集体经济与合作经济可以取得同样的效果，但作为具有生产关系性质差别的经济形式而言，明晰二者的区别（见表 8）具有重要意义。纵观农村改革以来农村集体经济的发展历程，始终把农民自愿互利的多种形式的联合与合作，特别是农民专业合作社作为创新集体经济的实现形式。实际上，只要参加合作的成员范围不与村（组）集体完全重合，所有制形式不实现从农民个人所有向集体所有的转变，合作经济组织都不能成为严格意义上的集体经济。这就使原本要支持农村集体经济发展的政策转向支持农民合作经济，导致农村集体经济进一步弱化和边缘化。

不管是增强支持农村集体经济发展政策的针对性，还是进一步推进农村集体经济发展的体制机制改革，都要明晰农村集体经济的范围，明确区分集体经济和合作经济。农村集体经济的主要内容就是村（组）集体开展或兴办的以村（组）成员集体所有制为基础的生产经营活动，以及目前存在的乡镇兴办的集体企业、基层供销社等集体所有制的经济形态。村集体组织兴办的综合性农民专业合作社属于新型农村集体经济，而以农民专业合作社为基础拓展业务形成的综合性合作社则仍属于合作经济范畴，至少在当前一个时期或未与村集体完全重合以及集体所有制占据主导地位之前，都不应算作集体经济。当然，这里未考虑农村集体经济组织参与形成的混合所有制经济。

表 8 实践中集体经济与合作经济的区别

	集体经济	合作经济
所有制基础	劳动群众集体所有制	个人所有与共同所有相结合
成员构成	以乡镇、村（组）行政边界为界，成员由集体组织自己认定，一般以户籍为主要认定依据，考虑年龄、婚嫁、历史等其他因素	村民、企业、集体经济组织、合作经济组织等市场主体以及政府涉农服务部门、社会组织等非市场主体，不受行政边界限制
股权结构	共同所有，折股量化	自愿入股，股权形式和股权份额多样化
承担职能	发展经济、公共服务、乡村治理	为成员生产经营活动提供服务

2.理性看待农村集体经济组织的特殊性，确定适宜从事的生产经营领域。一直以来，农村集体

^①1990年，邓小平在谈论农业问题时指出，“中国社会主义农业的改革与发展，从长远的观点看，要有两个飞跃。第一个飞跃，是废除人民公社，实行家庭联产承包为主的责任制。这是一个很大的前进，要长期坚持不变。第二个飞跃，是适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济。这是又一个很大的前进，当然这是很长的过程”。参见《邓小平文选（第三卷）》，北京：人民出版社，2008年版，第355页。

^②合作经济是劳动者、市场主体或非市场主体自愿入股联合，实行民主管理，获得服务和利益的一种合作成员个体所有与合作成员共同所有相结合的经济形式。

经济组织，尤其是村集体经济组织，并不是单纯的经济组织，也不单单承担经济职能，还要承担基层治理、组织建设、公共服务等多重职能。对于农村集体经济组织的特殊性，2016年12月中共中央、国务院出台的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》强调，“村集体经济组织是集体资产管理的主体，是特殊的经济组织”；“农村集体经济组织承担大量农村社会公共服务支出，不同于一般经济组织，其成员按资产量化份额从集体获得的收益，也不同于一般投资所得，要研究制定支持农村集体产权制度改革的税收政策”。

这里需要注意到，优惠政策是农村集体经济发展所必需的，但也要看到农村集体经济组织的特殊性决定了其具有特定的比较优势领域。很多地区探索农村集体经济的实现形式之所以效果不明显，重要的原因就是没有注意到这一点，结果导致在不具有比较优势的领域被具有比较优势的市场主体所淘汰。农村集体经济组织的特殊性源于集体所有制所衍生的区域性、公共性、综合性的特点，由此，在长期发展过程中，其形成和积累的资产中有很多是非经营性资产^①。这使得农村集体经济组织的比较优势领域集中在区域性、公共性、综合性的公共服务和生产经营领域，即管理集体资产、开发集体资源、服务集体成员。

3. 建立农村集体经济组织与农民合作组织、农户及其他市场主体分工协作、网络联结的关系。在明晰边界、明确定位的基础上，要处理好集体经济与其他经济的关系，使集体经济组织成为农村经济体系的有机组成部分。在农村经济发展中“缺位”，或“挤占”其他市场主体的发展空间，都不利于农村集体经济的健康发展。一方面，如前述所言，农村集体经济组织的发展要注重区域性、公共性、综合性，瞄准区域经济发展的关键和薄弱环节；另一方面，农村集体经济组织要为区域内的农民合作组织、农户和其他市场主体提供服务支撑，为它们的充分发展、良性竞争提供环境。

从实践中成效显著的集体经济组织创新发展实例可以看出，为了提高农民的组织化程度，集体经济组织可以成立土地股份合作社、农民股份合作社、综合性合作社，而专业性或部分成员参加的综合性合作组织，则可由集体经济组织参办、领办，让农民自愿参与，集体经济组织不能“越位”；为了发展现代农业服务业，集体经济组织可以开展区域性、公共性的综合服务，搭建区域服务平台，对于具体的服务业务则应以农户、农民合作社和工商企业等市场主体为主，除非是市场主体发展不足，需要集体经济组织弥补服务缺口。发挥集体经济组织的服务支撑作用，要使其以多种形式参与其他市场主体的发展，而不影响它们正常有序地参与市场竞争。在实践中已经探索出的入股参股、联合合作，建园区、搭平台，以及发展混合所有制经济等方式，值得进一步总结。

（四）跳出“改革—挂牌”的形式逻辑，实质性地推动集体经济实现形式和组织形式的创新

新中国成立以来，农村集体经济几经变迁，呈现出“不适应—调整—改革—适应—不适应”循环往复的轨迹。在这期间，农村集体经济组织经历了几次大的调整，特别是农村改革以来，各地以行政手段推动农村集体经济组织的改革，发展出形式多样的农村集体经济组织形式。其中，有一些组织形式在很大程度上是一些地方“跟风”后“挂牌”的结果，并无实质性的内容创新，因而推动

^①用于公共服务的教育、科技、文化、卫生、体育等方面的非经营性资产。

农村集体经济发展的效果也就显现不出来。例如，为了加强集体统一经营，在 20 世纪 80 年代中后期和 90 年代，中央鼓励发展地区性合作经济组织（见表 1）。从表面上看，这是传统集体经济组织在农村改革后的一种新的实现形式，但实际上是人民公社制度解体后所形成的集体统一经营与农户分散经营相结合的双层经营体制的另一个称谓。当时，很多地方把建立地区性合作经济组织作为农村改革的重点来抓，有一些省份在村庄一级普遍建立了村合作经济社，但相当一部分村合作经济社只是在原有村集体的基础上“挂牌”而已（韩俊，1998）。

在随后的改革中，为了增强集体经济组织的市场竞争力，一些乡镇集体企业和村集体经济组织按照企业化、公司式的方式建立法人治理结构，设置了股东会、董事会、监事会等机构，但其产生形式并不规范。普遍的做法是把原有的村级管理和组织机构移植到新的集体经济组织形式中，由党支部书记兼任董事长，村主要领导兼任董事会和监事会的负责人（陆雷、崔红志，2018）。这种形式上的改革并未改变农村集体经济的管理和运行方式，也就无法使集体经济组织真正建立现代企业制度，对解决农村集体经济组织管理不规范、经营不专业问题的效果也就不容易体现出来。当前，很多地方在农村集体产权制度改革的基础上，组建经济合作社或股份经济合作社，还成立了土地股份合作社、农民股份合作社、农民综合合作社等。新组建或成立的农村集体经济组织要避免以往“挂牌”的形式逻辑，应更注重实质内容的创新。

四、发展壮大农村集体经济的建议

壮大农村集体经济是巩固社会主义公有制、完善农村基本经营制度的必然要求。中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》明确提出要发展新型农村集体经济，实施新型农村集体经济振兴计划。《中共中央、国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》提出要“创新农村集体经济运行机制，探索混合经营等多种实现形式，确保集体资产保值增值和农民收益”。对此，笔者认为应从以下几个方面着手。

1. 继续深入推进农村集体产权制度改革。这是探索农村集体所有制有效实现形式的重要前提。要以实现和维护农民利益为前提，在落实集体土地所有权，建立集体经营性建设用地入市制度，完善农村集体经营性建设用地使用权、集体林权抵押融资以及集体资产股权担保融资权能，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东改革，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及担保、继承权等方面加大探索创新力度，促进形成归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制度。同时，还要尽快完成集体资产清产核资工作，强化农村集体资产财务管理，为顺利推进农村集体产权制度改革提供保障。

2. 加快探索农村集体经济组织特别法人实现形式。要基于实践经验，明确什么是特别法人、拥有什么地位、享受什么权利，并将其作为制定农村集体经济组织相关法律的重要内容。关于明确哪些农村集体经济组织属于特别法人^①，初步考虑主要是村集体经济组织和其他承担公共服务、公益

^①2017 年中央“一号文件”明确赋予农村集体经济组织法人资格后，2017 年新修订的《民法总则》确认了农村集体经

性服务职能的农村集体经济组织。特别法人的地位和权利体现在从事特定领域的优先权和特惠政策待遇等方面。在这方面，日本对农村特别法人的界定和相关做法值得参考。

3. 多维度创新农村集体经济运行机制。要构建符合社会主义市场经济运行机制的集体经济治理体系，形成既能体现集体优越性又能调动个人积极性的农村集体经济运行新机制。在修订相关法律时，对集体成员身份资格的确认、退出，以及股份制改革中的股权设置、流动、继承，做出比较清晰和具有可操作性的法律规定。这也属于村民自治的内容，要给予村集体自行决定的权力，在法律上明确底线、原则和导向即可。为了增强集体经济组织的活力和竞争力，应探索建立开放性的集体股份权能的动态调整机制，如赋予新加入人才一定的集体股份，并探索其股份权能的实现形式。目前，很多地方还是由村委会代行村集体经济组织的职能。国家也正全面推进村党组织书记通过法定程序担任村级集体经济组织负责人，以强化农村基层党组织的领导核心作用。完善村集体经济组织运行机制，需要重视建立基层党建、村务管理与现代企业制度的衔接机制，充分发挥村集体经济组织作为特别法人的市场主体地位。在经营性领域，要充分发挥现代企业制度和市场决定资源配置的作用，加大对职业经理人的引进、培养和使用，探索集体资源资产的资本运营方式，增强保值增值能力。这方面可以参考国有企业改革、国有资产管理和社保基金管理等的经验。在非经营性领域和公共服务、公益性服务领域，应探索发挥基层党组织和村集体经济组织的主导作用，提高非经营性资产的使用效率，增强农村集体经济在农村经济社会发展中的基础支撑作用。这些都是以防止内部少数人控制和外部资本侵占集体资产，以及杜绝侵害集体成员利益、弱化集体成员地位为前提。

4. 加快消除集体经济“空壳村”、薄弱村。要探索有效手段，帮助集体经济“空壳村”、薄弱村积累、盘活集体资源资产，建立长效发展机制。深入推动资源变资产、资金变股金、农民变股东改革，发展多种形式的股份合作、联合，为外部优质要素资源进入创造平台和机会。政府财政扶持资金和各类扶持政策既要扩大村集体经济组织承接的范围，也要明确财政扶持资金及其形成的资产量化为村集体及其成员股份后，要以村集体经济组织为主导有效管理和使用。充分发挥驻村第一书记在引资、引智、政策落实、项目落地中的作用，以此为手段将人才、资金、资源重点向发展集体经济倾斜。建立强村带弱村机制，通过人才交流、项目扶持、经验推介等，推动“空壳村”、薄弱村创新集体经济发展模式。需要注意的是，要顺应村庄发展规律和演变趋势分类推进集体经济发展，根据不同村庄的发展现状、区位条件、资源禀赋等，按照集聚提升、融入城镇、特色保护、搬迁撤并思路进行策略性布局，避免因盲目投资建设形成新的无效低效资产。

5. 因地制宜推进农村集体经济振兴。要注重处理好集体经济组织与其他市场主体的关系，有策略性地选择集体经济组织的比较优势领域，把集体经济组织纳入新型农业经营体系，推动其成为现代化农村经济体系的有机构成。要注重农村集体经济组织的“正本溯源”，增强其服务农业农村发展的能力，以村集体经济组织为载体，建设村域综合性服务平台，汇集区域性、公共性、公益性服

济组织的法人身份，赋予了农村集体经济组织市场主体地位。同时，还明确农村集体经济组织法人为特别法人。2018年中央“一号文件”提出“维护村民委员会、农村集体经济组织、农村合作经济组织的特别法人地位和权利”。

务功能，如政策服务、信息服务、电子商务、信用互助等，形成平台经济效应，努力使其成为农民开展综合合作的组织载体、优质要素下乡和产业链下移的承接载体，以及小农户衔接现代农业的重要依托。同时，为了应对农村老龄化等社会问题、推进农村人居环境整治等，要引导农村集体经济组织加强在公共服务领域的作用。

6.营造有利于农村集体经济发展的政策环境。制定符合农村集体经济发展实际需要的优惠特惠政策，完善财政引导、多元投入共同扶持集体经济发展的机制。要逐步增加政府对农村公共服务的支出，减少农村集体经济组织的相应负担，出台集体经营性收益分配向公共服务倾斜的激励政策，健全农村集体经济组织对公共服务、公益服务成本的分摊机制。在经营性领域，应给予农村集体经济组织完全的市场主体地位，并通过税费优惠引导其向综合性、区域性服务和薄弱、急缺领域发展。加大力度培养农村集体经济组织的人才队伍，包括发展带头人、职业经理人以及财务、信息化、审计等管理人员，及早关注部分农村集体经济组织管理层“后继无人”的问题。加大力度、创新方法，统筹解决农村集体经济发展的用地需求。完善金融机构对农村集体经济组织的融资、担保等政策，健全风险防范分担机制。探索在不同层面设立农村集体经济发展引导基金、风险基金、担保基金等。制定出台农村集体经济发展的规范性指导意见，推动农村集体经济组织管理系统、财务系统、审计系统、统计系统、监测系统、监督系统的信息化、标准化，编制典型案例集。尽快出台农村集体经济组织的相关法律，为农村集体经济发展提供法律保障。

参考文献

- 1.韩俊，1998：《关于农村集体经济与合作经济的若干理论与政策问题》，《中国农村经济》第12期。
- 2.孔祥智、高强，2017：《改革开放以来我国农村集体经济的变迁与当前亟需解决的问题》，《理论探索》第1期。
- 3.芦千文、吕之望，2019：《中国农机作业服务体系的形成、演变与影响研究》，《中国经济史研究》第2期。
- 4.陆雷、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。
- 5.陆学艺，1981：《包产到户的动向和应明确的一个问题》，《农业经济丛刊》第5期。
- 6.宋涛，1958：《积极改良农业生产技术对于进一步巩固农业合作社的作用》，《经济研究》第2期。
- 7.谭秋成，2018：《农村集体经济的特征、存在的问题及改革》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》第3期。
- 8.仝志辉、陈淑龙，2018：《改革开放40年来农村集体经济的变迁和未来发展》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第6期。
- 9.王贵宸、魏道南，1981：《论包产到户》，《经济研究》第1期。
- 10.王贵宸，2006：《中国农村合作经济史》，太原：山西经济出版社。
- 11.徐秀英，2018：《村级集体经济发展面临的困境、路径及对策建议——以浙江省杭州市为例》，《财政科学》第3期。
- 12.佚名，1980：《1979年全国社队企业发展情况》，《农业经济丛刊》第5期。
- 13.张路雄、朱麦林、刘雪生、刘福，1989：《双层经营是农业联产承包制的发展方向——河北省玉田县农村双

层经营体制调查》，《中国社会科学》第 1 期。

14.张旭、隋筱童，2018：《我国农村集体经济发展的理论逻辑、历史脉络与改革方向》，《当代经济研究》第 2 期。

（作者单位：¹农业农村部农村经济研究中心；
²中国社会科学院农村发展研究所）
（责任编辑：张丽娟）

Seventy Years of Development of China's Rural Collective Economy

Gao Ming Lu Qianwen

Abstract: Based on an analysis of the theoretical connotation and practical characteristics of rural collective economy in China, this article divides the seventy years of development process of rural collective economy into four stages: construction stage, adjustment stage, transformation stage and activation stage. The evolution of rural collective economy shows that the realization and maintenance of farmers' interests should be the fundamental premise. It would be necessary to improve market competitiveness and enhance the sustainability of innovation of collective economic model, to deal with the relationship with cooperatives, farmers and other market players. There is also a need to jump out of the formal logic of "reform – listing" and substantially promote the innovation of the realization form and organization form of rural collective economy. In order to adapt to the new situation and new requirements of the new era, we should continue to deepen the reform of the rural collective property rights system, accelerate the exploration of the realization form of the special legal person of rural collective economic organizations, innovate the operation mechanism of rural collective economy in multiple dimensions, speed up the elimination of villages without or with little collective economy, promote the revitalization of rural collective economy according to local conditions, and create a policy environment which is conducive to promoting the development of rural collective economy.

Key Words: Reform of Rural Collective Property Rights System; New Rural Collective Economy; Special Legal Person; Rural Revitalization