混合所有制改革：新型农村集体经济市场化发展新路径探寻

曾恒源[a,b]

（安徽农业大学 a. 中国合作经济研究院；b. 经济管理学院，安徽 合肥 230036）

摘　要：发展新型农村集体经济是全面推进乡村振兴的重要内容，也是加快中国式农业农村现代化的必然要求。基于国有企业混合所有制改革的实践经验，对农村集体经济混合所有制改革的概念内涵、现实动因、基础条件和理论机理进行分析。研究表明，农村集体经济组织遵循“资本混合－产权混合－机制混合”的底层逻辑，在设立企业法人并与社会资本合作组建混合所有制经营实体的基础上，引入职业经理人行使集体资产经营权，同时健全激励约束机制和监督管理机制，能够有效聚合内外部资源、协调双重职能和提升运营效率，最终实现新型农村集体经济市场化运行和高质量发展。需要强调的是，混合所有制改革仅是发展新型农村集体经济的有效路径之一，其核心在于构建与社会主义市场经济体制相适应的现代企业制度，让市场机制在集体资源要素配置和运营管理中发挥更大作用。未来应当在坚持农村集体所有制的前提下，在有条件的村庄加快实施农村集体经济混合所有制改革，同时注重严格防控改革风险、多维创新改革形式、稳步开放产权结构、有效维护各方利益以及强化集体资产监管。

关键词：新型农村集体经济；混合所有制改革；资本混合；产权混合；机制混合

中图分类号：F321.32　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2025)01－0030－12

一、问题的提出

发展新型农村集体经济是全面推进乡村振兴的重要内容，对于实现中国式农业农村现代化具有重要现实意义。党的十八大以来，我国在变革农村集体产权制度和发展新型农村集体经济上取得了不少理论和实践成果。自 2015 年开始，国家由点及面组织开展五批农村集体产权制度改革试点。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，新型农村集体经济也在改革实践中不断发展。但从宏观层面看，农村集体产权制度改革促进新型农村集体经济发展的效能不及预期，农村集体经济组织市场化运行机制建设滞后，阻碍了改革绩效的发挥[1]。为进一步释放改革绩效，2022 年 8 月，农业农村部等四部门联合印发《关于做好农村集体产权制度改革成果巩固提升工作的通知》，对创新集体经济运营机制作出专门部署。2023 年中央一号文件也提出，要“构建产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的运行机制”。党的二十届三中全会则进一步强调，“发展新型农村集体经济，构建产权明晰、分配合理的运行机制”。不难看出，聚焦市场化方向创新新型农村集体经济发展路径和运行机制，已成为新征程上巩固拓展农村集体产权制度改革成果的一项重要任务。

收稿日期：2024－08－30　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2025.01.003

基金项目：国家社会科学基金青年项目（24CKS064）；江苏省社会科学基金重点项目（24JZA-008）；农业农村部软科学项目（RKX2024020）

作者简介：曾恒源（1992—），男，四川德阳人，安徽农业大学中国合作经济研究院副教授，主要研究方向为新型农村集体经济发展与治理。E-mail：hengyuan@ahau.edu.cn

应该看到,尽管农村集体产权制度改革明晰了集体资源产权,确认了集体成员资格,但是多数农村集体经济组织仍然处于封闭运行状态,新型农村集体经济普遍面临资源要素约束、双重职能冲突和运营管理低效等多维困境[2]。对此,有学者提出“混合经营”是破解新型农村集体经济多维困境的重要路径[3]。在此基础上,有学者从混合所有制改革的视角,提出新型农村集体经济应当通过村庄开放、产权混合的方式,引入社会资本组建混合所有制经营实体,建立市场化的运行机制[4]。事实上,混合所有制改革在国有企业领域已经得到广泛的关注和研究。相关研究指出,混合所有制改革引导国有资本与非国有资本混合联营,使国有企业形成更高效的产权安排并建立起现代企业制度,不仅提升了国有资本的发展活力,也拓展了非国有资本的发展空间[5-6]。经过近四十年的实践探索,国有企业混合所有制改革已取得显著成效和重大突破[7],为农村集体经济混合所有制改革提供了重要经验。

目前关于农村集体经济混合所有制改革的研究不多,且理论界关于混合所有制改革是否是发展新型农村集体经济的有效路径存在两类不同观点。一类观点认为,农村集体经济混合所有制改革有利于建立现代企业制度,使农村集体经济组织突破“特别法人”限制,实现与市场的有效对接[8-9]。另一类观点认为,在现代企业制度下,集体资产所有权与经营权相分离,可能引发委托代理问题和市场经营风险,进而损害农村集体经济组织及其成员的利益[10-11]。不过,中央顶层设计与基层实践探索正围绕“农村集体经济混合所有制改革”寻求边际突破。例如,2019 年,中共中央、国务院印发的《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,“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”。2021 年,江苏省委农办等三部门联合印发的《关于发展壮大新型农村集体经济促进农民共同富裕的实施意见》提出,“鼓励有条件的农村集体经济组织与其他经济主体共同组建混合所有制经营实体,发展混合所有制经济”。与此同时,全国不少农村集体经济组织在与其他市场主体开展股份合作上积累了丰富的实践经验。一些村集体通过实施村企混合经营实现了新型农村集体经济的跨越式发展,例如陕西省礼泉县袁家村、浙江省宁波市滕头村、江苏省宜兴市美栖村,等等。

遗憾的是,虽然实践中已经存在不少农村集体经济组织与社会资本开展股份合作和混合经营的成功案例,但是关于农村集体经济混合所有制改革的理论研究仍然落后于实践发展。目前,农村集体经济混合所有制改革的概念内涵仍不明确,理论逻辑尚不清晰,难以有效指导新型农村集体经济市场化运行和高质量发展。在社会主义市场经济体制加快完善,混合所有制经济成为中国基本经济制度的重要实现形式,以及中央反复强调要创新新型农村集体经济发展路径和运行机制的宏观背景下,有必要从理论上进一步认识推进农村集体经济混合所有制改革的必要性、重要性和可行性。有鉴于此,本文拟重点探究以下几个问题:第一,在把握国有企业混合所有制改革经验特征的基础上,结合农村集体经济的场域特征,厘清农村集体经济混合所有制改革的概念内涵。第二,剖析和总结农村集体经济混合所有制改革的现实动因和基础条件,并从理论层面阐释农村集体经济混合所有制改革的内在机理。第三,在坚持农村集体所有制、严格防控市场经营风险的前提下,研究提出稳步推进农村集体经济混合所有制改革的政策建议。本文的研究成果能够为新征程上推动新型农村集体经济市场化运行和高质量发展提供理论支撑和路径借鉴。

二、农村集体经济混合所有制改革的概念内涵

混合所有制经济是党和国家在正确认识社会主义初级阶段生产力和生产关系矛盾运动规律的基础上提出来的[7]。在中国特色社会主义语境下,混合所有制经济包含宏观和微观两个层面的内涵[12]。从宏观层面看,混合所有制经济即集体经济、国有经济等公有制经济与民营经济、外资经济等非公有制经济共同发展的经济格局;从微观层面看,混合所有制经济主要是指经营主体产权结构的非单一性,即公有制资本与非公有制资本在企业层面开展混合经营的经济形态[13]。

所谓混合所有制改革,是指国家聚焦“公有制经济和非公有制经济融合发展”这一目标,对公有制经济多种实现形式进行创新探索的过程。混合所有制改革这一概念较早诞生于国有企业改革领域,与我国经济体制变迁有着深刻的历史渊源。党的十一届三中全会以后,随着市场的逐步开放,国有企业“政企不分、社企不分”所导致的发展困境日益突出,党中央开始实施“放权让利”改革,推动国有企业所有权与经营权相分离。与此同时,随着非公有制经济不断发展,公有制经济与非公有制经济的合作日益频繁,国有企业混合所有制改革逐步被纳入中央政策视野。党的十四届三中全会以后,以引入非国有资本为核心特征的国有企业混合所有制改革进入加速推进阶段[14]。国有企业混合所有制改革的一个重要目标是推动国有企业建立现代产权结构和公司治理机制[5]。不少研究认为,混合所有制经济能够包容不同层次的生产力和不同类型的生产关系,更加适应我国现阶段的基本国情[15]。从现实情况来看,近四十年的国有企业混合所有制改革在理论和实践上均取得了重要成效[7]。

不无遗憾的是,国内学界言及混合所有制改革时,讨论对象大多仅涉及国有企业改革中公有制经济与非公有制经济的关系问题,关于农村集体经济混合所有制改革的理论研究几成空白[16]。国家层面的相关政策也仅是泛泛提及,并没有明确将农村集体所有制框架下的农村集体经济混合所有制改革提上议事日程。

不同于国有企业混合所有制改革面临复杂的层级治理环境,农村集体经济混合所有制改革所涉及的对象较为清晰,即一个个相对独立的农村集体经济组织。结合国有企业混合所有制改革的理论经验和各地农村集体经济组织开展混合经营的实践探索,本文认为,农村集体经济混合所有制改革是指集体资本与民营资本、外资资本等非集体资本,以股份合作等方式组建混合所有制经营实体,并按照现代企业制度和公司治理机制开展经营业务的过程。农村集体经济混合所有制改革的主要目标是,通过构造真正的市场主体打破农村集体经济组织的“特别法人”限制,实现集体资本与非集体资本的有效联合,并建立起符合高水平社会主义市场经济体制要求的产权结构和治理机制,以实现新型农村集体经济市场化运行和集体资产保值增值。

三、农村集体经济混合所有制改革的现实动因与基础条件

(一)农村集体经济混合所有制改革的现实动因:发展面临多维困境

农村集体产权制度改革阶段性任务基本完成后,全国已经普遍建立起产权清晰、成员明确的新型农村集体经济组织,为发展新型农村集体经济奠定了良好基础。但是,从各地的发展实践来看,多数农村集体经济组织的可持续盈利能力并未得到明显实质性提升[1]。由于农村产权结构仍然相对封闭,农村集体经济组织在村域外面临与市场经济不相容、难以利用外部资源的问题,在村域内则面临发展定位不清晰、运行机制不科学的问题。一些学者虽然已经认识到这些问题,并试图从政策设计和实践路径上提出解决方案,但大多数建议并没有跳出农村集体经济组织封闭运行的思维桎梏。

第一,封闭运行的农村集体经济组织难以有效聚合村庄内外部资源。人力资本和物质资本是经济增长的重要源泉[17]。然而,人民公社解体之后,农村全面实行家庭联产承包责任制,多数村集体将土地等物质生产资料均分到户。由此引致的结果是,家庭分散经营充满活力并蓬勃发展,集体统一经营却因缺乏必要的物质基础而逐渐式微。与此同时,在工业化城镇化加速推进的背景下,相对发达的城镇对农村人口产生明显的虹吸效应,导致农村人力资本大量流失。农村落后的生产生活环境很难吸引城市人才回流,农村集体经济发展缺乏经营管理人才的情况相当普遍[18]。数据显示,截至2022年底,仍有接近40%的农村集体经济组织经营性收入低于5万元,处于事实上的“空壳化”状态①。本轮农村集体产权制度改革并未有效打破集体资源产权边界[19],多数农村

① 数据来源于《中国农村政策与改革统计年报(2022年)》。

集体经济组织仍然封闭运行,仅能在集体边界范围内配置资源要素,难以形成可持续的经营能力和有效的市场竞争力。

第二,农村集体经济组织双重职能不协调影响其发展定位。农村集体所有制的制度特性决定了农村集体经济组织承担着社会保障和经济发展“双重职能”。其中,农村集体经济组织的社会保障职能关注的是其“社区性”。在农村集体所有制框架下,农村集体经济组织并不是自负盈亏的市场主体,其与政府、集体成员的关系也不是纯粹的市场关系,而是存在着某种制度、信任、合作与互惠关系。因此,“社区性”强调农村集体经济组织应承担更多村庄公共事务和成员福利[20]。农村集体经济组织的经济发展职能关注的是其“市场性”。“市场性”强调农村集体经济发展应遵循市场导向而非福利导向,鼓励农村集体经济组织积极开发集体资源、管理集体资产和经营集体经济,通过独立经营、自负盈亏的市场化运行机制促进集体增收,没有为村庄提供公共产品和公共福利的义务[18]。显然,农村集体经济组织的双重职能是内在冲突的。长期以来,国家过度强调农村集体组织的社会保障职能,在一定程度上造成了农村集体资产的虚置和浪费、集体经济发展效率低下等问题。在农村集体经济组织双重职能协调机制缺失的情况下,其发展定位难以明确[2]。

第三,偏“行政化”的运行机制影响农村集体经济的经营绩效。从运营管理的角度来看,当前的农村集体经济经营管理模式具有较为浓厚的“行政化”色彩,内部治理结构和运行机制难以适应市场竞争的需要。虽然农村集体产权制度改革基本健全了农村集体经济组织治理架构,多数农村集体经济组织制定完善了组织章程,建立了“三会”制度,但是农村集体经济组织并没有完成对村“两委”的“去依附化”。一方面,在中央政策的引导下,多数村集体实行“一肩挑”的管理体制,村党组织书记或村委会主任兼任农村集体经济组织负责人,集体经济难以真正实现独立运作[21]。另一方面,多数农村集体经济组织尚未实施“政经分离”改革,村民委员会事务和集体经济事务相互混淆。在“政经不分”的体制下,农村集体经济组织既要发展集体经济,又要负责村庄公共事务,难以有效参与市场竞争并发展壮大[22]。从微观运行机制上看,集体成员和集体经济组织负责人之间存在着委托 - 代理关系。集体资产所有权由集体成员组成的农民集体所有,集体成员按股份份额享有集体资产收益分配权,单个集体成员对集体资产的控制较弱。相反,集体资产的实际控制权一般由集体经济组织负责人掌握,但集体经济组织负责人对集体资产的收益分配权相对不足。在集体经济组织负责人“小索取,大控制”与集体成员“大索取,小控制”的治理格局下[23],集体资产经营管理不可避免地面临效率损失的问题。

(二)农村集体经济混合所有制改革的基础条件:制度赋能、法律赋权与基层实践

事实上,关于集体资本通过股份制等形式与民营资本、外资资本等开展混合经营的实践探索自改革开放以来便从未断绝。从现实情境来看,国家制度赋能、法律赋权以及基层的实践探索,为开展农村集体经济混合所有制改革创造了良好的基础条件。

第一,制度赋能为农村集体经济混合所有制改革提供基本动力。基本经济制度是混合所有制存在和发展的前提。改革开放以后,国家在方针和政策上逐步明确了鼓励发展混合所有制经济的指导思想。20 世纪 80 年代,我国经济体制开始由计划经济向计划与市场并存的“商品经济”过渡,非公有制经济的合法性逐步得到国家承认,民营企业也在逐步放宽的制度环境中成长起来。彼时,国有企业和集体企业因“政企不分、社企不分、政经不分”等体制机制弊端,愈发难以适应社会经济体制市场化转型的需要。在此背景下,国有企业和集体企业开始探索与民营企业、外资企业等混合经营的发展道路。1992 年,党的十四大提出建立社会主义市场经济体制,计划经济的思想桎梏进一步被打破,国有企业混合所有制改革进入以“建机转制”为基本特征的建立现代企业制度和公司治理机制的阶段[7]。1997 年,党的十五大明确指出混合所有制经济中的国有成分和集体成分同样属于公有制经济,肯定了改革开放以来混合所有制经济的发展实践。1998 年,党的十五届三中全会提出“适应生产和市场需要,发展跨所有制、跨地区的多种形式的联合和合作”,进一步推

动了农村混合所有制经济的发展。

进入21世纪,社会主义市场经济体制建设步伐加快,关于混合所有制的制度设计也不断健全。2003年,党的十六届三中全会提出"大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济"。2013年,党的十八届三中全会进一步提出"国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济,是基本经济制度的重要实现形式"。这些制度安排不仅揭示了农村集体经济发展的新方向,而且对农村集体经济混合所有制改革的主要内容和实现形式进行了明确。2016年,中共中央、国务院印发《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,鼓励农村集体经济组织以参股其他市场主体的方式拓宽集体经济发展空间,开始从政策层面引导农村集体经济组织进行混合所有制改革探索。2020年,中共中央、国务院印发《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》,对于如何处理好基本经济制度与混合所有制经济发展的关系及其产权实现问题作出整体性部署。2023年中央一号文件强调发展资产参股型集体经济,同样是鼓励农村集体经济组织与社会资本开展混合经营的一项制度安排。2024年,党的二十届三中全会提出要构建高水平社会主义市场经济体制,并强调要创新新型农村集体经济运行机制。

可见,改革开放以来我国对于发展混合所有制经济已经从制度层面进行了较为深入的思考。虽然关于混合所有制改革的实践探索主要集中于国有企业领域,但是中央的制度设计同样鼓励农村集体经济实施混合所有制改革探索。随着农村集体产权制度改革进入巩固拓展阶段,改革重点将转向扩大集体产权结构开放性、创新市场化运行机制等方面,农村集体经济混合所有制改革自然也成为深化农村集体产权制度改革的一个重要方向。

第二,法律赋权为农村集体经济混合所有制改革提供重要保障。农村集体经济混合所有制改革离不开国家法律的支持和保障。一方面,农村集体经济组织在法律上具有相对独立的地位,在社会主义基本经济制度和农村集体所有制框架下发展壮大集体经济是其重要的法定职责。例如,《宪法》十七条规定,"集体经济组织在遵守有关法律的前提下,有独立进行经济活动的自主权"。《乡村振兴促进法》第四十六条也规定,"各级人民政府应当……保障农村集体经济组织的独立运营"。另一方面,农村集体经济混合所有制改革具有比较明确的法律依据。《宪法》第六条第二款规定,"公有制为主体、多种所有制经济共同发展"是我国社会主义初级阶段的基本经济制度,这为推进农村集体经济混合所有制改革提供了合法性基础。同时,《农村集体经济组织法》已获得十四届全国人大常委会表决通过并将于2025年5月1日起实施,该法第六条第三款明确规定"农村集体经济组织可以依法出资设立或参与设立公司、农民专业合作社等市场主体"。可见,党和国家已经从法律层面对推进农村集体经济混合所有制改革作出了明确指引。

第三,部分村庄的实践探索为农村集体经济混合所有制改革积累了有益经验。尽管少有学者从理论和实践层面对农村集体经济混合所有制改革进行系统性研究,但现实中各地已经涌现出不少农村集体经济组织与社会资本开展混合经营的典型案例,其中不少村庄通过这一模式实现了新型农村集体经济的跨越式发展。例如,江苏省宜兴市美栖村以"投资方+技术方+村集体"的形式,成立混合所有制的宜兴市淳美文化发展有限公司,通过发展玫瑰花产业壮大了新型农村集体经济。美栖村集体经济收入从2016年的不足60万元增长到2020年的160万元。浙江省宁波市滕头村通过与社会资本合作建立混合所有制经营实体,构建起市场化的"三级法人"治理结构,突破了新型农村集体经济的资源要素和发展空间限制。滕头村集体经济总产值从2009年的40.2亿元增长到2021年的125.7亿元。陕西省礼泉县袁家村与村民、外来商户共同出资成立陕西关中印象旅游有限公司,通过旅游开发和品牌打造推动新型农村集体经济市场化转型。袁家村集体经济总产值从2007年的1700万元增长到2022年的超过10亿元。这些实践案例不仅证实了混合所有制改革在农村集体经济领域的现实可行性,同时也为进一步推进此项改革积累了有益经验。

四、农村集体经济混合所有制改革的理论机理

如上所述,农村集体经济混合所有制改革既具有深刻的现实动因,也拥有良好的基础条件。然而,关于农村集体经济混合所有制改革的理论研究仍然落后于实践发展,迫切要求我们从理论层面剖析此项改革促进新型农村集体经济发展的内在机理。结合国有企业混合所有制改革的实践历程和经验启示,本文从资本混合、产权混合和机制混合 3 个维度来进行阐释。

(一)资本混合:设立企业法人以对接外部资源

资本混合的核心内容是,农村集体经济组织通过设立企业法人,打通其与社会资本平等对接的渠道,以实现对外部资源要素的有效利用。经济增长理论认为,要素配置水平是决定经济增长的决定性因素[24],即新型农村集体经济发展的必要条件是具有比较充足的人才、土地、资金等资源要素。新内源发展理论则强调,经济发展的关键在于外源性资源与内源性资源的聚合[25]。越来越多的实践也表明,主要依赖外部资源的发展模式容易造成农村集体经济组织丧失自主权,而仅依靠内部资源的发展模式则容易陷入理想主义陷阱[26]。可见,仅依靠内部资源或主要依靠外部资源均难以支撑新型农村集体经济的可持续发展[27]。基于这一反思,部分学者认为应当统合农村集体经济组织内外部力量,通过引入非掠夺性的外部资源,增强农村集体经济组织的内生发展能力[28]。

当前,农村集体资源产权市场化交易机制建设滞后,农村集体经济组织普遍缺乏产权实施的行为能力[29]。农村集体经济组织的“特别法人”身份决定了其没有完整的市场主体地位,从而难以与社会资本有效对接。因此,关键在于构建一个恰当的“交易装置”,通过这个“交易装置”,一方面建立起集体资源产权的市场化交易机制,另一方面提升农村集体经济组织产权实施的行为能力[30]。农村集体经济组织混合所有制改革的一个基本目标便在于,通过设立企业法人,构建出一个真正的市场主体。如此,农村集体经济组织便可以通过这个企业法人与社会资本合作组建混合所有制经营实体,进而以资本混合的方式破解新型农村集体经济面临的资源要素和发展空间不足困境。当然,资本混合尚不足以发挥不同所有制资本的协同优势,推进农村集体经济混合所有制改革还应进一步明晰混合所有制经营实体中多元主体的产权关系和功能职责。

(二)产权混合:明晰产权关系以协调双重职能

产权混合的核心内容是,农村集体经济组织在设立企业法人并与社会资本合作组建混合所有制经营实体之后,进一步明晰集体资产所有权和经营权等产权安排,以协调其社会保障和经济发展“双重职能”。前文已经提到,农村集体经济组织的社会保障职能和经济发展职能存在内在冲突,过分强调其社会保障职能可能导致“无效率的公平”,而过分强调其经济发展职能又可能导致“无公平的效率”[31]。在双重职能协调机制缺失的情况下,新型农村集体经济发展往往陷入集体意志与市场理性选择的矛盾之中。长期以来,国家政策总体偏向于农村集体经济组织的社会保障职能,意在维护农村基层经济社会稳定。传统农村集体经济的经营活动被严格局限于低风险领域,不可避免地制约了其经济发展职能的提升[32]。当前,中国“三农”发展已经进入新的历史时期,农村集体财产虽然仍然承担着保障农民基本生活的底线功能,但封闭运行的集体经济已经无法满足农民对美好生活的需要,培育提升农村集体经济组织经济发展职能迫在眉睫。

从社会经济理论视角来看,农村集体经济事实上是一种兼具经济效益和社会效益的社会经济[33]。根据这一理论,发展新型农村集体经济应当在核心理念上强调社会效益,在具体操作上趋向经济效率,重点是实现经济发展职能和社会保障职能的协调互促。针对农村集体经济组织双重职能不协调的情况,中央层面的政策设想是,在有条件的村庄实施以“村委会事务与农村集体经济事务分离”为核心的“政经分离”改革,将村委会和农村集体经济组织的组织功能、选民资格、人员管理、议事决策和财务资产进行分离[34]。然而,虽然一些村庄已经完成“政经分离”改革,但仅是实现制度上的分离,实践中农村集体经济组织的双重职能仍然处于混淆状态。对于此,农村集体

经济混合所有制改革为解决这一困境提供了一条不同于“政经分离”改革的路径。具体来看,即将“政经分离”的思路转化为“村企功能分离”的思路,在集体资本与社会资本组建的混合所有制经营实体中,推进集体资产所有权和经营权相分离。一方面,混合所有制经营实体引入职业经理人作为集体资产经营权的行使主体,负责具体生产经营事务,职责是实现企业利益最大化,确保集体资产保值增值;另一方面,农村集体经济组织则掌握集体资产所有权,不参与具体经营业务,主要负责从总体上把控集体经济的发展方向、监管集体资产,同时凭其收益对村庄公共事务治理提供支持。如此,农村集体经济组织便能够真正协调好其社会保障职能和经济发展职能之间的关系。值得注意的是,资本混合与产权混合仍然不是新型农村集体经济高质量发展的充分条件,要有效提升新型农村集体经济的运营效率,还需要在混合所有制经营实体中进一步健全现代企业制度,完善激励约束机制和监督管理机制,以真正实现集体经济的公司化运作和市场化经营。

(三)机制混合:调整治理机制以提升运营效率

机制混合的核心内容是,农村集体经济组织在组建混合所有制经营实体,实现资本混合与产权混合的基础上,借鉴现代企业制度和公司治理理念优化内部治理机制,以解决集体资产所有者和经营者之间潜在的委托代理问题,进而提升新型农村集体经济的运营效率。正如前文所述,在农村集体经济混合所有制改革之前,集体成员和集体经济组织负责人的利益目标不一致、信息不对称,导致新型农村集体经济发展面临“内部人控制”和“激励不相容”等问题,容易造成集体资产流失或利用效率低下[35]。农村集体经济混合所有制改革之后,农村集体经济组织和职业经理人分别掌握着集体资产的所有权和经营权,虽然二者之间仍然存在潜在的委托代理问题,但可以通过恰当的治理机制调整加以解决。

根据不全契约理论,内部治理机制是影响经济组织运营绩效的关键因素[36],而相关主体的剩余索取权和剩余控制权是否匹配是衡量一个组织的内部治理机制是否科学高效的核心标准。因此,提升新型农村集体经济运营效率的关键在于,通过调整混合所有制经营实体的内部治理机制,尽可能使农村集体经济组织和职业经理人的剩余索取权与剩余控制权相匹配[37],以减小因二者的利益目标不一致、信息不对称所带来的效率损失。具体来看,一方面,应当强化职业经理人的剩余索取权和健全激励机制。例如,健全股权激励和工资激励机制,实施职业经理人持股计划,建立工资薪酬与经营绩效挂钩机制。另一方面,应当监督职业经理人的剩余控制权和完善约束机制。通过降低信息的非对称性或建立惩罚机制来督促职业经理人按照混合所有制经营实体利益最大化的原则开展经营管理工作。例如,强化农村集体经济组织对集体资产的监管,健全信息披露机制,规范混合所有制经营实体财务公开程序,强化集体成员的决策权和监督权,等等。此外,还应进一步激活和发挥村党组织的引领作用。例如,将优秀的职业经理人发展成为党员并吸纳进村党组织任职,赋予其政治身份、社会荣誉和使命感,以缓解农村集体经济组织和职业经理人的价值目标冲突。

(四)对农村集体经济混合所有制改革的进一步探讨

前述理论分析表明,农村集体经济混合所有制改革有助于打破集体经济封闭运行的状态,通过结合不同所有制性质资本和主体优势,有效解决集体经济发展面临的多维困境,推动新型农村集体经济市场化运行和高质量发展。其作用机制可以概括为,以“资本混合-产权混合-机制混合”为底层逻辑,以“对接外部资源-协调双重职能-提升运营效率”为基本思路,引导农村集体经济组织设立企业法人,并与社会资本开展股份合作和混合经营,形成“资源共建、企业共管、利益共享”的混合所有制经营实体,最终形成符合高水平社会主义市场经济体制要求的新型农村集体经济治理模式(见图1)。改革成功的关键在于,通过构建混合所有制经营实体打通集体资本与非集体资本平等对接的渠道,在此基础上进一步明晰产权结构和优化治理机制,实现产权治权匹配和激励约束相容,从而为新型农村集体经济发展注入强劲动力。

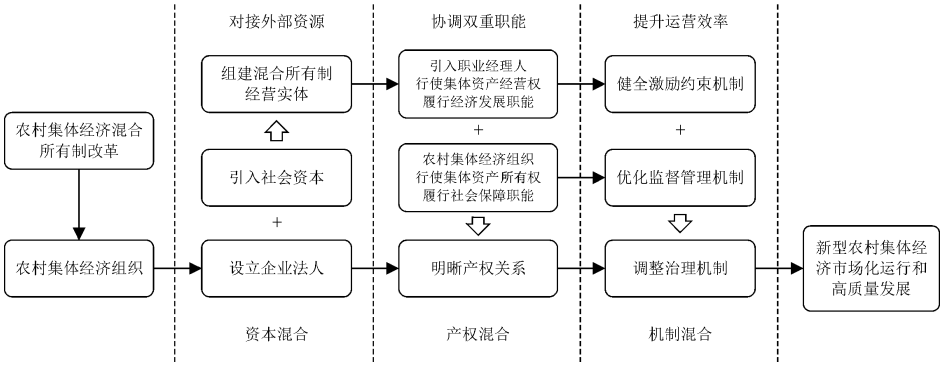


图 1　农村集体经济混合所有制改革的理论机理

应该看到,农村集体经济混合所有制改革根源于党和国家对社会主义初级阶段基本经济制度实现形式的创新探索,成长于新型农村集体经济发展面临多维困境的现实情境,深化于高水平社会主义市场经济体制的加速建构,并在国家制度赋能、法律赋权与基层实践的共同推动下不断创新发展,是中国特色社会主义政治经济学领域的一项重要制度创新。这一改革的核心经验在于推动集体资本与非集体资本有机结合,借助社会资本活力促使市场机制在新型农村集体经济发展中发挥积极作用,以“混”聚合内外资源、以“合”提高竞争优势。更近一步地,农村集体经济混合所有制改革在要素集聚、产权结构和治理机制方面为促进新型农村集体经济市场化运行和高质量发展提供了重要启示。

在要素集聚方面,混合所有制改革使农村集体经济组织通过间接的方式突破“特别法人”限制,打通与社会资本平等对接的渠道,进而有效解决集体资源要素低水平流动和低效率配置的问题。农村集体经济组织所设立的企业法人成为聚合集体资本与非集体资本的有效载体,使劳动力、土地、自然资源等集体内部要素与企业家才能、技术、数据等集体外部要素实现优化配置和组合生产,不仅有利于破解新型农村集体经济发展面临的资源要素困境,而且有利于拓宽新型农村集体经济的发展空间。

在产权结构方面,混合所有制改革使农村集体经济组织依托混合所有制经营实体,与社会资本形成一种更具兼容性的产权安排,并通过产权关系的重塑实现专业化分工和市场化协作。混合所有制改革以后,集体资产所有权和经营权分离,农村集体经济组织与其设立的企业法人分工合作:集体资产经营权由企业法人引入的职业经理人行使,主要负责企业经营,实现集体资产保值增值;农村集体经济组织则负责监管集体资产、把控发展方向,同时服务好集体成员。如此,便可以有效实现农村集体经济组织“双重职能”的协同互促。

在治理机制方面,通过调整农村集体经济组织与职业经理人的剩余索取权和剩余控制权,有助于形成约束与激励相容的集体经济治理规则,进而从整体上提升经营效率。在混合所有制经营实体中,集体资产所有者与经营者因要素投入和权利义务不同,目标函数也存在差异,可能引发道德风险等问题。解决这一问题的关键在于优化混合所有制经营实体的监督管理机制和激励约束机制,改变农村集体经济组织“大索取,小控制”和职业经理人“小索取,大控制”的产权治权安排,以调动各方发展新型农村集体经济的积极性。

总体而言,农村集体经济混合所有制改革有助于结合不同所有制资本优势,打造经济价值与社会价值并重的混合所有制经营实体。当前,公司治理机制和现代企业制度在我国的发展已经较为成熟,利用公司化、企业化的治理理念推进新型农村集体经济发展路径和运行机制创新,有利于激发社会资本的发展活力,促进集体资源要素市场化配置,从而集合集体资本和非集体资本两种优势,实现“1 +1 >2”的发展效果。基于农村集体经济组织的“社会经济”本性,可以借鉴国有企业

混合所有制改革经验,将农村集体经济组织的核心理念从保障农民的集体资产份额转向促进村集体和农民增收,这样便能使其兼顾兜底农民基本生活的社会保障职能和促进农民农村共同富裕的经济发展职能。

需要说明的是,农村集体经济混合所有制改革只是发展壮大新型农村集体经济的有效路径之一,其改革成功是多重因素共同作用的结果,需要具备一定的前提条件。首先,要求村集体已经完成农村集体产权制度改革阶段性任务,并且具有进一步深化改革的内生需求。其次,农村集体经济发展必须达到一定水平、具有可供混合所有制改革的集体资产,且农村集体经济组织及其成员要具有开展混合所有制改革的意愿。此外,当地政府要有先行先试的改革精神和相对较强的风险管控能力,同时当地要有功能完备的农村产权流转交易市场以及有效的乡村社会治理体系。因此,推进农村集体经济混合所有制改革应当因地制宜、找准时机,由点及面、分类有序推开。

五、推进农村集体经济混合所有制改革的思考与建议

研究表明,混合所有制改革是实现新型农村集体经济市场化运行和高质量发展的有效路径。但也应该看到,农村集体经济混合所有制改革仍然面临一些顶层设计和实践操作层面的问题。未来应当在坚持农村集体所有制不动摇的前提下,鼓励有条件的村庄加快农村集体经济混合所有制改革探索,并严格防控改革风险、多维创新改革形式、稳步开放产权结构、有效维护各方利益以及强化集体资产监管。

(一)严格防控混合所有制改革风险

“无论怎么改,不能把集体经济改弱了、改小了、改垮了,不能让集体资产流失了”,这是农村集体经济混合所有制改革必须坚守的底线。其中,集体资产流失是政府和学界最为担心的问题。理论而言,集体资本和社会资本存在价值目标、治理规则、分配方式相斥的矛盾。集体资本蕴含的“一人一票”决策机制、非正式规则、平均主义的分配方式,与社会资本遵循的“一股一票”决策机制、正式规则、按要素贡献的分配方式存在内在冲突,可能干扰集体经济的正常经营和可持续发展,并损害农村集体经济组织及其成员的利益。因此,农村集体经济混合所有制改革应当聚焦这些问题,作出针对性的机制设计。首先,农村集体经济组织在与社会资本开展混合经营时,应根据自身财力情况以有限资产参股。其次,集体资本与社会资本之间应当建立合理的股权安排,在改革探索阶段集体资本一方宜处于控股地位,以保障村集体在重大事项上的决策权或否决权。此外,要积极发挥党建引领作用,以村党组织为依托,在混合所有制经营实体中建立健全党组织,并将村党组织成员和优秀的职业经理人吸纳进入党组织,从而发挥党组织的引导和监督作用。最后,要建立改革容错纠错机制,健全集体资产流失问责机制和风险保障机制,以规范混合所有制经营实体的运行。

(二)多维创新混合所有制改革形式

从狭义的角度来看,农村集体经济混合所有制改革仅指集体资本与民营资本、外资资本等非公有制资本的混合。然而,现实中各地也出现不少集体资本与集体资本、集体资本与国有资本开展混合经营的实践探索,其中不乏取得显著成效的典型案例。因此,未来应当进一步拓展农村集体经济混合所有制改革的内涵外延,创新改革实现形式,以最大限度地激发新型农村集体经济发展活力。在具体操作上,可借鉴国有企业混合所有制改革经验,创新制定支持各类非集体资本参与新型农村集体经济发展的政策安排和实现路径,允许国有资本、民营资本、外资资本等通过投资参股、技术入股、项目联营等多种形式,与农村集体经济组织组建混合所有制经营实体,开展市场化的混合经营,同时允许非集体资本参与混合所有制经营实体的资产重组、增资扩股甚至改制上市。此外,要积极鼓励、引导和推动城市能人和现代要素下乡,支持经营能力出众、创业经验丰富的乡贤、企业家或致富带头人参与发展新型农村集体经济。在运营管理上,要逐步建立涵盖农户、村集体和各类市场主体的混合所有制改革路径和治理机制,形成兼顾所有参与主体利益的包容性

分配机制和利益联结机制,引导各方力量共同参与新型农村集体经济发展。

(三)稳步扩大农村产权结构开放性

中央层面将本轮农村集体产权制度改革定义为“阶段性任务”,可见农村集体产权制度改革尚未实现既定目标,需要在未来进一步拓展和深化。聚焦党中央决策部署,未来深化农村集体产权制度改革的基本方向是,探索新型农村集体经济和高水平社会主义市场经济体制有效衔接的方式和机制,促进新型农村集体经济市场化运行和高质量发展。因此,未来应在充分认识农村集体产权制度改革阶段性特征的基础上,聚焦构建市场化的新型农村集体经济发展路径和运行机制,稳步扩大农村产权结构开放性。首先,要顺应城乡融合发展的现实背景,对集体资源产权权能和流转范围进行拓展,突破集体资源产权运行的社区封闭性和“行政化”限制。其次,要进一步加强农村产权流转交易市场建设,完善集体资源产权流转交易管理制度,逐步健全交易规则、规范交易程序、拓宽交易范围,更好地发挥市场在农村资源要素配置中的决定性作用。同时,要探索建立社会资本有序退出机制,在确保混合所有制经营实体正常经营的前提下,允许社会资本通过股权回购、股权转让、挂牌上市等多种渠道有序退出。此外,要坚决贯彻执行好《农村集体经济组织法》,通过法律来保障农村集体资产各项权能顺利实现,确保农村集体经济组织能够通过设立企业法人平等参与市场竞争、公平使用生产要素,并与其他市场主体实现良性互动和共同发展。

(四)注重维护多元参与主体利益

农村集体经济混合所有制改革涉及集体成员、农村集体经济组织、社会资本和职业经理人等多元参与主体,在改革过程中各方主体的利益都应当得到充分保护。首先,要切实保障集体成员利益。发展壮大新型农村集体经济归根结底是要实现农民共同富裕,因而在集体资产运营管理中要维护和实现好集体成员的财产权益和民主权利,让所有集体成员共享集体经济发展成果。其次,要不断提升农村集体经济组织利益。要有效保障农村集体经济组织对集体资产的所有权,通过制定完善组织章程、规范“三会”建设和加强党建引领,强化其对混合所有制经营实体的经营、决策和收益分配等的引导和监督。同时,要合理设置公积金、公益金和管理费提取比例,确保农村集体经济组织积累充足的再生产资金,避免“过度分红”“举债分红”等情况的发生。此外,要有效保障社会资本和职业经理人的利益。社会资本和职业经理人是混合所有制经营实体的活力所在,保障好社会资本和职业经理人的利益有利于实现不同所有制资本资源互补和共生共赢。因此,一方面,要平等对待集体资本和社会资本,弱化或避免集体资本的固定收益要求,使集体资本与社会资本共同承担市场经营风险,形成合理的利益分配机制。另一方面,要加大职业经理人培育和激励力度,培养一批熟悉市场经济规则、有专业经营管理能力的职业经理人队伍。对于能吃苦、善治理、懂经营的职业经理人,要进一步强化激励,通过股权分配、绩效奖励、年终分红等方式提升其个人报酬,增强其发展新型农村集体经济的主动性和积极性。

(五)强化农村集体资产监督管理

健全的集体资产监督管理机制是新型农村集体经济健康有序发展的重要保障。首先,要加强农村集体资产管理人员培训,联合纪检、财政、审计等部门对农村集体资产管理人员开展会计业务、资产管理、产权交易等专项培训,提升集体资产管理人员的专业水平和职业素养,壮大集体资产监管队伍。其次,要理顺村委会和农村集体经济组织之间的资产财务关系,鼓励村委会和农村集体经济组织有序推进“政经分离”。在此基础上,加快健全农村集体资产监督管理体系,规范农村集体经济组织以及混合所有制经营实体的财务监管机制,形成资产运营、财务公开、收益分配等重大事项的报告制度。同时,要严格执行农村集体资产管理责任追究制度,明确集体资产管理负面清单,充分利用部门联审、交叉互审、第三方随机抽查等方式,加强对农村集体资产和财务状况的审计监督。此外,还要充分发挥村党组织、村务监督委员会和村民代表大会等的监督作用,同时推进集体资产数字化监管平台建设,依托信息化手段提高监管效率。最后,针对集体资产管理缺乏自主性的问题,可借鉴国有企业改革中“管资本”的方式,在有条件的村庄实施农村集体财产“村

财镇管”制度改革,推动乡镇“三资”办适度下放集体资产经营管理权限,逐步实现农村集体经济组织自我管理、财务独立和收支自由。

参考文献:

[1]胡凌啸,舒文,周应恒. 产权改革促进新型农村集体经济发展的效能及深化方向[J]. 农业经济问题,2024(2):87-97.

[2]曾恒源,高强. 新型农村集体经济的三重困境与破解路径:理论逻辑和案例证据[J]. 经济学家,2023(7):118-128.

[3]赵翠萍,王瑾瑜. 农村混合所有制的多元探索:实施、障碍与建议[J]. 中州学刊,2020(11):40-46.

[4]周振. 社区开放、产权混合与农村集体经济的实现——基于混合所有制改造的研究视角[J]. 宏观经济研究,2021(7):112-126.

[5]沈昊,杨梅英. 国有企业混合所有制改革模式和公司治理——基于招商局集团的案例分析[J]. 管理世界,2019(4):171-182.

[6]张斌,武常岐,谢佩洪. 国有股东与战略投资者如何“混”与“合”? ——基于中国联通与云南白药的双案例研究[J]. 管理世界,2022(10):174-195.

[7]何瑛,杨琳. 改革开放以来国有企业混合所有制改革:历程、成效与展望[J]. 管理世界,2021(7):44-60.

[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]高强,崔文超. 从封闭到开放:城乡融合发展进程中的新型农村集体经济[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2023(5):2-12.

[10]李祖佩,曹晋. 精英俘获与基层治理:基于我国中部某村的实证考察[J]. 探索,2012(5):187-192.

[11]陈晓燕,董江爱. 资本下乡中农民权益保障机制研究——基于一个典型案例的调查与思考[J]. 农业经济问题,2019(5):65-72.

[12]肖贵清,乔惠波. 混合所有制经济与国有企业改革[J]. 社会主义研究,2015(3):50-56.

[13]綦好东,郭骏超,朱炜. 国有企业混合所有制改革:动力、阻力与实现路径[J]. 管理世界,2017(10):8-19.

[14]田光宁,杨璐. 国有企业混合所有制改革的治理效应研究:基于企业债务违约风险的视角[J]. 金融评论,2023(5):56-76.

[15]马建堂. 新时代全面深化经济体制改革的纲领性文件[J]. 管理世界,2020(7):1-5.

[16]姜军松,陈红. 新时代中国特色社会主义农村混合所有制经济的土地产权实现[J]. 财经科学,2021(9):39-53.

[17]LUCAS R. Human capital and growth[J]. American economic review,2015(5):85-88.

[18]田世野,李萍. 新型农村集体经济发展的新规律:一个三维分析框架[J]. 社会科学研究,2021(3):51-58.

[19]叶兴庆. 扩大农村集体产权结构开放性必须迈过三道坎[J]. 中国农村观察,2019(3):2-11.

[20]管兵. 农村集体产权的脱嵌治理与双重嵌入——以珠三角地区40年的经验为例[J]. 社会学研究,2019(6):164-187.

[21]曾恒源,高强. 乡村治理视域下村级组织功能分离改革的理论与实践——基于江苏省两个案例的考察[J]. 农业经济问题,2023(4):52-63.

[22]杨义武,芦千文. 村级组织负责人“一肩挑”能否提升农村居民生活满意度——基于中国乡村振兴调查数据的经验证据[J]. 中国农村观察,2024(1):161-183.

[23]张浩,冯淑怡,曲福田. “权释”农村集体产权制度改革:理论逻辑和案例证据[J]. 管理世界,2021(2):81-94.

[24]ROMER P M. Increasing returns and long-run growth[J]. Journal of political economy. 1986(5):1002-1037.

[25]岳晓文旭,王晓飞,韩旭东,等. 赋权实践如何促进乡村新内源发展——基于赋权理论的多案例分析[J]. 中国农村经济,2022(5):36-54.

[26]张行发,徐虹. 新内源发展:乡村旅游驱动贫困村迈向共同富裕的“郝峪模式”[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2023(6):94-103.

[27]李怀瑞,邓国胜. 社会力量参与乡村振兴的新内源发展路径研究——基于四个个案的比较[J]. 中国行政管理,2021(5):15-22.

[28]马荟,庞欣,奚云霄,等. 熟人社会、村庄动员与内源式发展——以陕西省袁家村为例[J]. 中国农村观察,2020(3):28-41.

[29]钟文晶,罗必良. 农民走向共同富裕的资产逻辑[J]. 学术月刊,2022(11):38 - 53.
[30]罗必良. 走向共同富裕的生态逻辑[J]. 南京工业大学学报(社会科学版),2023(1):13 - 24.
[31]周立,奚云霄,马荟,等. 资源匮乏型村庄如何发展新型集体经济? ——基于公共治理说的陕西袁家村案例分析[J]. 中国农村经济,2021(1):91 - 111.
[32]卢祥波. 共同富裕进程中的农村集体经济:双重属性与平衡机制——以四川省宝村为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2022(5):23 - 32.
[33]蓝宇蕴. 非农集体经济及其"社会性"建构[J]. 中国社会科学,2017(8):132 - 147.
[34]项继权,张瑞环. 要素市场化背景下农村集体产权与治权关系的多样化选择[J]. 社会科学战线,2023(12):211 - 218.
[35]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(5):13 - 25.
[36]GROSSMAN S J, HART O D. The costs and benefits of ownership: a theory of vertical and lateral integration[J]. Journal of political economy, 1986(4):691 - 719.
[37]颜雅仪,沈云樵. 农村集体经济组织"公司化"治理路径探析[J]. 学海,2024(2):50 - 59.

Mixed Ownership Reform: Exploring the Market-Oriented Development Path of the New Rural Collective Economy

ZENG Heng-yuan[a,b]

(*a. China Cooperative Economic Research Institute; b. School of Economics and Management, Anhui Agricultural University, Hefei* 230036, *China*)

Abstract: Developing the new rural collective economy is a crucial aspect of comprehensively promoting rural revitalization and an inevitable requirement for accelerating the modernization of agriculture and rural areas in the Chinese context. Drawing on the practical experience of mixed ownership reform in state-owned enterprises, this paper analyzes the conceptual connotation, practical motivations, basic conditions, and theoretical mechanisms of mixed ownership reform in the rural collective economy. Research indicates that rural collective economic organizations adhere to the underlying logic of "capital mixing - property rights mixing - mechanism mixing." By establishing enterprise legal persons and collaborating with social capital to form mixed ownership operating entities introduce professional managers introduced to exercise management rights over collective assets. Concurrently, incentive and restraint mechanisms, as well as supervision and management mechanisms, are strengthened, effectively aggregating internal and external resources, coordinating dual functions, and enhancing operational efficiency. Ultimately, this leads to the market-oriented development and high-quality growth of the new rural collective economy. It should be emphasized that mixed ownership reform is one of the effective paths for developing the new rural collective economy, with its core lying in establishing a modern enterprise system compatible with the socialist market economy system, thereby enabling market mechanisms to play a greater role in the allocation and operational management of collective resource elements. In the future, while adhering to rural collective ownership, we should accelerate the implementation of mixed ownership reform in qualified villages. At the same time, attention should be paid to strictly preventing and controlling reform risks, innovating reform forms in multiple dimensions, steadily opening up the property rights structure, effectively safeguarding the interests of all parties, and strengthening the supervision of collective assets.

Key Words: new rural collective economy; mixed ownership reform; capital mixing; property rights mixing; mechanism mixing