

# 资源特征、财政杠杆与新型集体经济重构

温铁军<sup>1</sup>, 罗士轩<sup>2</sup>, 马黎<sup>3</sup>

(1. 西南大学 中国乡村建设学院, 重庆 400715; 2. 中国人民大学 农业与农村发展学院, 北京 100872;  
3. 重庆大学 法学院, 重庆 400044)

**摘要:**习近平总书记提出的“两山(绿水青山就是金山银山)”理念和“两化(生态产业化和产业生态化)”要求是践行生态文明思想与实施乡村振兴战略必须遵循的基本原则,这就需要重视“山水林田湖草”是一个生命共同体的自然规律,应该依靠以村社为基础的新型集体经济组织对生态资源进行综合性系统开发。由于长久以来的制度变迁指向“去集体化”,导致当前集体经济空壳或薄弱状态并不足以承担资源集中和资源开发所需成本,这就要求政府发挥财政投入基本建设内在具有的多重杠杆作用,以撬动生态资源价值化实现增值,带动市场主体和农户增收、集体经济组织壮大等多重效益,从而促进“生态—经济—社会”的良性互动。

**关键词:**生态文明;两山理念;生态资源;财政杠杆;集体经济;三变改革

**中图分类号:**F810.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2021)01-0052-10

新时代,中国重要的历史任务就是实现工业文明向生态文明的战略转型。早在2005年,时任浙江省委书记的习近平就在安吉提出“绿水青山就是金山银山”的理念。党的十八大将生态文明建设纳入中国特色社会主义“五位一体”总体布局,而这一理念也成为生态文明内涵的形象诠释。实践这一理念需要以“产业生态化和生态产业化”为基本路径来构建生态经济体系,这也是实施乡村振兴战略、推进农业供给侧结构性改革的必然要求。因此,在资源开发利用上需要树立“山水林田湖草”是一个生命共同体的理念,实施系统化、整体性的综合开发,而非以往“粗放数量型增长时期”搞招商引资的“一卖了之”。进而,若按照马克思主义经济基础决定上层建筑的一般原理,就必须适应资源要素特征和综合开发的需要构建制度体系和组织载体。由此,重构农村新型集体经济便成为实现生态文明转型和乡村振兴的必由之路。事实上,2015年以来每年的中央一号文件都在强调推进农村集体产权制度改革、探索农村集体经济实现形式、重构农村新型集体经济等内容。

既有的对农村集体经济重构的研究主要集中在以下三个方面:一是从所有制与价值取向角度探讨如何实现公有制和社会公平,如许经勇对习近平总书记关于壮大农村集体经济的重要论述的研究<sup>[1]</sup>,周绍东等人从生产关系变革引领生产力跃升的视角讨论中国农村集体经济与土地制度变革<sup>[2]</sup>;二是从制度经济学角度研究农村集体产权问题,此类研究多关注集体产权的内在结构性特征及其改革,如张曙光等人用复杂产权论和有效产权论构建了中国农村土地变迁的分析

收稿日期:2020-04-22

作者简介:温铁军,西南大学中国乡村建设学院,中国人民大学农业与农村发展学院,教授,博士生导师。

基金项目:中国人民大学“中央高校建设世界一流大学(学科)和特色发展引导专项资金”(16XNLG06),项目主持人:温铁军。

框架<sup>[3]</sup>；三是从操作和实务角度探讨如何重构农村集体经济。近期关于农村集体产权制度改革、农村“三变改革”等方面的研究比较多，如方志权对农村集体产权制度改革中的问题进行了讨论<sup>[4]</sup>，罗凌<sup>[5]</sup>、桑瑜<sup>[6]</sup>等人对贵州六盘水的农村“三变”改革进行了深入的调研分析。上述研究各有侧重，皆有价值。本文则力求从另外的视角讨论农村集体经济重构的问题，一方面从生态资源的系统性特征要求整体性开发这一角度来探讨重构新型农村集体经济的客观必要性，另一方面明确提出农村集体经济重构是有制度成本的，在多数村庄长期“去集体化”背景下，这一成本常常只能由财政等渠道垫付。本文旨在在生态文明与乡村振兴大背景下为重构农村新型集体经济提供客观理论支撑和现实路径。

## 一、“去集体化”的制度变迁及其影响

中国农村集体经济的思想渊源可以追溯到前现代的自然经济社会，当时村社或家族基于地缘和血缘而共同从事部分生产并形成满足公共需要的共同财产，如共同耕作族田、学田、河田，共同建设祠堂宗庙等族产，修桥补路、互助换工等。而当代农村集体经济作为一种正规制度，则始于中华人民共和国成立初期城市获得苏联援助形成大工业之后，必须提高农民组织化才能实现“工农两大部类交换”的客观需要。其宏观经济背景是：刚刚经历了抗美援朝战争的共和国因地缘政治趋紧而必须快速进行初始积累来推进以军工业、重工业为主的工业化进程，在资本极度稀缺而又无法仿照殖民地宗主国通过对外掠夺转嫁风险的条件下，只能利用原住民人口众多的条件和土地革命动员机制来实现对内积累。因此，遂有共和国初期集体化的制度变迁，以便于城市和工业从农村和农业最大程度地提取生产剩余。但是，因地缘政治紧张和战备需要而首先发展的军重工业，其产品却由于没有大规模战争而无法被“消费”，所以便只有以乡镇为基本单位发展起集体化程度更高的高级社和人民公社，用以承接拖拉机等工业品及辅助产品下乡，实现“军用转民用”，才能完成工业的扩大再生产。特别是当中国在工业化进程中多次遭遇外援断绝、外债高筑导致的经济危机，进而使得资本断绝、项目停工、工人失业时，乡村集体经济在吸纳以知识青年为主的城市过剩劳动力，并用“规模劳动替代稀缺资本”的方式来维持部分工程项目进展<sup>[7]</sup>等方面的作用就体现了出来。总体而言，中华人民共和国成立后乡村集体经济的建立，主要是为适应工业化原始积累阶段的需求而发生的制度变迁。

20世纪70年代后期以来的农村改革则主要是在财政面临严重赤字危机压力下将发展权利、基层管理和社会保障责任等一并下放给村社及农户。相伴随的是各地乡镇企业依靠“村社理性”迅速发展起来。村社在发展工副业经济的同时要承担基层公共开支，而农户在获得土地自主经营权的同时必须自行承担社会保障开支，从理论上讲这属于“政府退出”成本开支高、财政收入少的“三农”领域。从实践上看，家庭承包之后国家财政在人口占绝大多数的农村投入占比大幅下降。

然而，农村改革在取得巨大成就的同时，也客观上产生了一些新问题。例如：传统农区集体经济的开支增加而生产组织功能弱化，其作为产权主体的作用也因“权利束”<sup>①</sup>被分割而趋于残缺，“去集体化”作为客观历史进程由此开始。20世纪90年代，受国内外形势影响，“去集体化”制度变迁持续推进。在经济基础领域，中国告别了短缺时期开始出现的“过剩”危机，城市产业资本借助“农业产业化”下乡，用工业化方式改造农业，取得了很大成绩，也付出了很大代价。这一时期的农村制度演化也属于上述工业化生产方式的诱致性变迁。因为能被外来资本与外部市场

<sup>①</sup> “权利束”是产权经济学中的常用概念，指产权是由排他性、收益性、可让渡性、可分割性等许多权利构成的。

作为生产要素的主要是耕地,而产业资本“下乡”需要成规模集中耕地,由此导致本来多样化的农村土地经营制度需求被简单化为土地流转。政策主流也按照一般新制度经济学的理论逻辑认为越是产权明晰就越有利于市场交易,集体经济被认为是产权模糊不清进而阻碍土地流转和农业规模化经营。如此,便有以土地确权、“三权分置”等政策演进为代表的“去集体化”趋势的进一步加剧。

但许多研究表明,“去集体化”的方式并没有导致土地经营的规模化大幅度提高<sup>[8]</sup>。主要原因一方面外部市场主体与极度分散且异质性极强的众多小农之间的交易成本过高;另一方面,即使实现了土地的规模化集中,但是按照工业化方式发展的品种单一的规模化种植和养殖业,普遍因面临市场和自然双重风险而经营效益较差,也由此造成耕地破坏、环境污染、农民上访等诸多遗留问题。另外,经济基础上“去集体化”相对应的是社会层面的“去组织化”,也诱发了乡村治理的困境,最为严峻的后果就是当前乡村基层失序累积的对抗性矛盾,在有些地方要靠“扫黑除恶”才能化解。

村社集体作为介于县乡政府与农户之间的一个重要的综合组织,在长期“去集体化”的制度变迁背景下,其存在的经济基础被弱化了,“国家—集体—农户”之间低成本稳态治理结构的经济基础也几近消亡。20世纪90年代以来,中国农村的治理结构受困于“去组织化”改革后剩余过少的分散小农之经济基础与高成本的现代化上层建筑的基本矛盾,加之与城市本位的官僚体系向下延伸而形成的上层建筑之间的矛盾<sup>[9]</sup>而趋于崩解,这一方面是因为国家基本建设投入与乡村治理的财政开支不断高企,另一方面则因农村的“去集体化”和农户的分散化导致财政投入的“精英俘获”,致使“财政投入不断增加,治理成本不断上升,治理局面却不断劣化”的恶性循环<sup>[10]</sup>。

进入新世纪,城市工商资本大规模下乡对农业领域进行“规模化”和“工业化”改造,却因与乡村分散的且异质性极强的农户无法形成“数量合约的一次性谈判”<sup>①</sup>与“批量化”交易而最终只能依靠村霸流氓,导致“劣绅化”与“黑社会化”,乡村社会治理状况进一步恶化。加之按照工业化方式发展的追求规模扩张的农业面临市场风险与自然风险“双高”局面,致使“老板跑路—群众上访—政府维稳”现象此起彼伏,资本下乡的后遗症最终交给了当地政府,进而转化成政府的治理成本。

基于以上客观经验的总结是:在没有经济基础领域重构能够发挥中介作用和实现公平分配的组织化载体的情况下,国家大规模投入改善乡村发展条件的善意伴随着产业资本下乡容易被村内外“精英俘获”,最终导致投入愈大,治理恶化愈严重,治理成本愈高。若照此路径演化,则乡村必定陷入生态环境崩坏、经济发展停滞和社会治理失序的总体性危机当中,而这又进一步影响国家层面的治理、稳定与发展,使国家面临掉入“现代化”陷阱的危险。

鉴于多种矛盾交织,新世纪以来中央确立了“三农问题重中之重”的指导思想,相继提出科学发展观、“两型”经济、和谐社会、统筹城乡等重要战略方针。特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央将生态文明建设作为新时代“五位一体”总体布局的重要组成部分,上升到战略高度,明确“绿水青山就是金山银山”的重要理念,要求以“产业生态化”和“生态产业化”来构建生态经济体系。接着,中央2017年确立了“乡村振兴战略”和深化农业供给侧结构性改革,以城乡融合和三产融合来促进乡村产业向绿色生产方式转型,以实现产业兴旺。

如果说“去集体化”是特定时空条件和内外环境下的客观制度变迁,那么在国家生态文明转

---

<sup>①</sup> 数量合约区别于结构合约,数量合约为单次交易,结构合约为多次交易,二者都是合约经济学的概念。

型这一重大战略背景下,乡村振兴就为重构乡村可持续发展的经济基础提供了难得的机遇,也使得在经济基础重构的条件下进一步重构乡土社会结构和治理体系成为可能。

## 二、新型集体经济是乡村生态资源开发的重要载体

在生态文明转型的背景下,乡村产业振兴的主要取向是推进农业供给侧结构性改革,以城乡互动融合为基本动力促进三产融合发展。因为伴随着中国工业化和城市化进程进入中后期,以中等收入群体为主的城市市民阶层开始崛起,他们更加重视食品安全和环境问题,也具有更高层次和更加多样化的消费需求,同时还引领着消费趋势和舆论话题,是乡村三产融合发展的主要推动者和消费者。而乡村的三产融合发展所需要素,不再像农业一产化条件下那样以平面化的土地资源为主,而是要以多样化且立体的生态资源为物质基础,如清新的空气、清澈的溪流、良好的景观视野等。

值得重视的客观规律是:制度派生于一定的资源禀赋约束下的要素结构变化<sup>[11]</sup>。生态文明新战略之下作为新生产要素的主要是生态资源,“山水田林湖草”是内生的多样性、立体性和整体性的资源系统,具有“结构性粘连”<sup>①</sup>的特征,这就要求人们不可将单一的要素切割出来交易,只能“综合系统开发”<sup>[12]</sup>。这些资源特征在一定程度上也决定了生产关系和生产的组织方式。

由于发展阶段的转变使资源的范畴被大大拓宽,加之生态资源本身不可分割,那么从产权角度看,生态资源产权作为一张布局错落有致的产权网也是不可分割的结构,它是由不同子系统和元素联网组织成的,每个子系统之间都有紧密的联系。对一个系统的生态环境破坏必然会影响到其他系统的生态资源开发和利用,所以它们的产权关系具有生态联系性和系统整体性<sup>[13]</sup>,进而也就导致其产权的模糊性。一般的经济学理论强调的是产权越是清晰明确,交易就越是容易达成。但巴泽尔认为产权的界定是需要成本的,可能会出现成本过大而无法明确产权的情况,因此产权实际上常常不可能界定清晰<sup>[14]</sup>。但产权界定不明确并不代表生态资源的开发利用不能实现,奥斯特罗姆等人认为像森林、草原和水域等资源属于“公共池塘资源”,虽然哈丁提出的“公地悲剧”值得注意,但在公用地资源利用过程中人们是能够实现制度创新的,并由此导向自主和民主的合作机制<sup>[15]</sup>。

结合调研我们发现,作为生态资源最为富集的中西部山区,传统村社的生产生活边界、村社的产权边界和自然生态边界常常在一定程度上具有重合特征。比如大巴山区腹地的很多地区,一条山沟就有一个或几个行政村的地域,村庄之间的边界常常以山脉分水岭为界,沟域内形成了相对独立的小流域生态系统,且由于地理特征而对外具有一定的排他性。这样的特征决定了无论从传统惯习、现代产权还是自然特征而言,村社都应该是相对完整的一级资源开发单位。且就村外主体而言,其具有相对完整的边界和明晰的产权。如此看来,无论是从物理角度还是从产权角度,这些村庄内的资源都具有较强的排他条件,对内则遵循传统村社的逻辑和现代集体经济的制度内涵,按照农户得之于村社的“成员权”相对公平地占有资源。

也即由于生态资源的系统性和不可分割性特征,若以村社作为小流域产权边界,则村社作为所有者相对于外部主体的产权是明晰的,同时由于传统惯习和地理特征,产权安排的可维护性也得以增强,能够最大程度避免外部主体的“搭便车”行为,减少“外部性”;村社内部则可以根据传统社会关系网络形成的社会资本以及当前推行的股份合作制,将村社成员的“实物财产”转化为“价值财产”,实现多种自然资源的整体性开发和增值,提高每个成员股权的价值,增加农民的财

---

<sup>①</sup> 结构性粘连是指生态资源具有系统化和结构性特征,在物质存在、功能价值上具有相互依存性,很难将其分割成单一资源或要素进入市场交易,即使进入市场交易也会导致巨大的外部性。

产性收益。

但是,近四十年“去组织化”的制度性变迁导致村社一级并没有完整的产权来对应小流域生态系统的整体性开发。因为,作为重要资源的耕地、林地都已分到每家每户,形成了“集体所有权—农户承包经营权”的复合产权结构,而在实物和实际利用层面更是各户分散占有。但生态资源的系统性开发必然要求将资源进行集中,并且复合产权结构和传统村庄社会关系网络内的社会资本使得村社集体相较于政府和外部主体而言,是资源集中成本最低的主体。因此,村社资源的集中并不适合采用制度成本极高的行政命令方式,而只能借助村民对村社集体掌握的资源 and 资产的收益分配要求和预期进行谈判交易,同时还应该利用村社人情、血缘等社会关系进行劝说协商,最后形成以股份合作制或股份制为主要形式的资源集中开发模式。

诚然,万事毁之易,建之难。任何资源集中的“组织化”过程都是有成本的。科斯在1937年发表的《企业的性质》在讨论企业的规模和边界时提出:企业内部组织一笔额外交易的成本等于在公开市场上完成这笔交易所需的成本,或者等于由另一个企业家来组织这笔交易的成本时,企业就达到最大规模,这也是企业的边界点。科斯的这一分析从纯理论角度来说并无不可,但并未解决其所进行对话的完全自由竞争市场假说存在的类似问题,没有考虑组织的启动成本问题<sup>[16]</sup>。事实上,组织发展的从小到大或是组织程度从松散到紧密的过程并非平滑的和线性的,其中组织化过程的开始需要其动力达到一个阈值。同时,科斯只是从成本角度而并未从收益角度考虑,换言之,并未考虑机会成本问题,如果将组织化的动力从“内部交易成本与市场交易成本”的差额变为“内部收益与市场收益”的差额,进而将作为成本(风险)收益的政府投入考虑在内,在研究乡村资源集中和重建集体经济的实际问题上或许更为适用。从这个角度而言,乡村集体经济构建若要成功,就需要使村民通过集体经济获得相较于以个体直面外部市场更多的收益,且只有收益足够大,才能达到相应的阈值,进而“启动”构建的进程。

通过集体经济获得的收益可以从两个方面来讨论:一是间接性的,即通过“集体经济”的形式可以使得个体占有资源和在资产的开发中获得更大的收益,比如规模效应、集聚效应等;二是直接性的,即组织本身能够形成公共财,既可以对成员进行直接分红以增加其收益,也可以用于社会治理、基础设施等公共品开支而降低其开支<sup>[17]</sup>。当前大多数村社集体经济处于勉强维持,甚至是空壳状态,没有足够的收益预期来调动村民的积极性。而只有对资源进行系统性的三产融合开发,才能最大程度实现集体经济增长和农户收入增加,这就客观上构成了类似“鸡生蛋、蛋生鸡”的悖论。

面对这种情况,要实现新型集体经济构建与资源资产增值之间的良性循环,就需要打破这一悖论,可能的情况要么是村社已经实现了资源集中与生产经营组织化的集体经济构建,要么是资源和资产已经产生巨大的开发增值收益并最终形成村社集体的公共财。不过,若两种情况在现实中皆不具备,就要借助二者之外的第三方力量来打破这种悖论。

### 三、政府财政投入撬动新型集体经济构建

须知,启动资源集中和集体经济构建的投入在一定范围和较长时期内都是一种“沉没成本”<sup>①</sup>,可以被视作公共品。按照市场化的逻辑,一般市场主体是不愿不计经济效益来进行这种公共品投入的。而在乡村由于公共财微薄导致公共品供给缺失进而产生上述悖论的情况下,村庄自身也无法承担这一开支,唯一能进行公共品投入的便只有政府,也就是说乡村集体经济构建

<sup>①</sup> 沉没成本是指已经付出且不可收回的成本。

成本在当前情况下只能依靠政府财政投入来支付。当然,这是从整体性和普遍性角度得出的判断,并不排除个别村庄依靠乡贤、社会组织等帮助启动资源集中和集体经济构建的情况。

从最为本质的角度来考察,任何政府的理性目标都是维持社会的稳定和政权的牢固而不是简单地追求财政盈亏平衡。当乡村长期以来的制度变迁导致集体经济式微和乡村治理持续恶化进而影响社会安定甚至国家安全时,政府增加财政投入就成了客观的政治和政策要求。

当然,政府投入的具体路径有很多,无论是政府、社会还是学界都存在两种截然相反的思路:一种思路是通过财政投入直接进行基础设施建设和提供基本公共服务,或是直接发放到每家每户以及特定的市场主体;另一种则是将多数财政投入经由集体经济组织来承接,并进行具体的经营管理,同时将财政投入所形成的固定资产确权给集体经济组织。

本文认为,前一种投入方式实际上是一种“耗散”机制,一方面政府直接建设的基础设施常常被闲置,或因可以免费使用以及疏于看护而更易被损坏;另一方面针对特定农户、市场主体进行的财政投入容易因信息不对称而造成“精英俘获”等问题。而后一种方式则能够尽可能地将政府投入转变成集体资产,资产的所有权明确且相关权利便于行使也就能够得到较好的维护,同时通过资产的经营管理能够产生可持续效益。

在政府投入改善乡村治理方面的两种思路也是截然相反的:一种是由财政长期供养村社干部,包括集体经济组织负责人、治安环卫等公共服务人员,这是采用官僚行政的方式直接处理村社事务,在本质上是“加强管理”,而非构建“治理有效”需要的多元良性互动。另一种则是以乡村组织化为基础,依靠村社共同体内部错综复杂的血缘与地缘关系,采用协商的自治方式,以期达到低成本的简约有效治理<sup>[18]</sup>。而前文中国家财政投入推动乡村组织化及集体经济组织构建则为实现乡村低成本简约有效治理奠定了经济基础与组织基础。

值得深入讨论的是,尽管二者都需要国家进行一定的财政投入,但国家对于后者的投入可能是短期的、一次性的,且可能转化成相应的集体资产,而对于前者的投入是长期的、持续性的,且更多为工资性、事务性支出。若后者的成本相较前者较低且达到了较好的治理绩效,那么由政府财政来支付集体经济和社会组织化的启动成本是合理且可行的,最终也就能实现以集体经济为载体的乡村低成本简约有效治理。总的来说便是,政府通过集体经济组织进行的财政投入既能够形成固定资产撬动全域资源的增值和集体与农户增收,客观上减小政府在社会保障等方面的直接开支压力,还能够利用集体经济组织实现内部的简约有效治理,减少甚至避免在维稳和提供社会公共服务等方面的开支。

在此,结合前文对于集体经济构建的分析,可以认为政府财政投入作为乡村资源集中和新型集体经济构建的杠杆,其支付资源集中和组织化成本的形式也是多种多样的,核心问题是促使集体经济组织形成足够的可自由支配的资源、资产和资金,并且完成经营管理体系和增收机制的初步建立。由此,重庆市C县L乡在财政投入作为杠杆撬动集体经济组织发展壮大方面有初步的经验性探索,也取得了一定成果。

#### 四、重庆市C县L乡的经验探索<sup>①</sup>

重庆市C县L乡位于国家级自然保护区腹地,海拔1 000—1 300米,总体森林覆盖率92.9%,负氧离子含量2万个/cm<sup>3</sup>,年平均气温13℃,夏季平均气温22℃,冬季平均气温3℃,夏无酷暑,冬无严寒,四季分明。全乡共辖4个村(H村、L村、X村、S村),953户,3 520人,幅员面

<sup>①</sup> 相关资料为作者2019年7月赴C县L乡实地调研所得。

积 113 平方公里,拥有耕地 7 830 亩、林地 15.7 万亩,同时还有 23 处引人入胜的人文历史景观。因其独特的人文风貌和优质的生态环境,L 乡获得了“全国文明村镇”、市级“绿色村庄”“美丽宜居示范乡”“特色景观旅游名镇”等诸多称号,同时是重庆市全域旅游示范乡创建单位、中国生态气候明珠、中国老年人宜居宜游县的体验基地、中国民间文化艺术之乡、全国生物多样性保护重点区域的组成部分、国家优质水资源战略储备库的重要水源地。

然而,由于自然条件的限制,L 乡所属的 C 县长久以来都是重庆市经济发展最为落后的区县之一,山高坡陡的地理状况使得耕地多为坡度超过 25 度的陡坡旱地,耕作条件和土地质量极差,主要粮食作物就是被称作“三大坨”的土豆、玉米和红薯。这样的自然条件也不适合工业的布局和发展,仅有的零星工业主要是本地富含的有色金属矿产采掘业和小微型的农产品加工业。L 乡则完全没有矿产采掘业,长期以来都是依靠最为传统的生计方式,越来越多劳动力外出务工,农村整体呈现凋敝的倾向。

2010 年以来,特别是 2014 年国家实施精准扶贫战略以来,L 乡的发展趋势发生了根本性的逆转,这种转变开始于整体性的战略规划和布局。

事实上,L 乡所辖区域就是一条 Y 形河谷,以分水岭作为与其他乡镇的边界,左边分支为 H 村,右边分支为 S 村,两条支流交汇处为乡政府所在地的 L 村,往下游则为 X 村,X 村以一道峡谷和桥梁与外部乡镇联通。内部各村之间也主要以峡谷、桥梁与沟系为界。L 乡党委政府结合本地的资源条件,决定发展以避暑休闲为主要内容的乡村旅游业,于是进行了全域性的整体规划布局。

乡政府所在地的 L 村人口最为密集,主要建设公共服务中心、文化广场、水上乐园游乐场所、避暑旅游民宿集群和其他配套游乐项目。

H 村主要建设彩叶观光基地和配套设施。区域内利用秋季的满山红叶的景观以及满山栗子树的资源条件,设置了最佳彩叶观赏点及板栗采摘园,并建有大寨田和“慢时光驿站”(村集体资产,打包给专业合作社经营)旅游点。

S 村主要发展核桃、板栗、中药材、山地鸡、中蜂等绿色生态产业。该村入村道路到 2016 年才实现硬化,因此保持着极其优美的生态资源环境,也拥有众多的乡土建筑、古村落景观,主要开展特色古村落以及配套产业的打造。

位于最下游的 X 村主要种植核桃和中药材,并结合峡谷峭壁地形,发展以生态岩蜜为主的蜂蜜产业,并且已经建成蜂蜜陈列馆,计划进一步打造农文旅综合区。

在进行基本产业规划布局的同时,L 乡积极对上争取财政资金,完善了道路等基础设施,2008 年进乡的主干道得到黑化,特别是 2014 年以来,连接周边其他乡镇的主干道、通村通组公路等得到大规模新建、拓宽或硬化,旅游大巴车能够到达多数村组,自驾车几乎能够到达每家每户。所以自 2014 年开始就吸引来自重庆主城、四川、陕西等地的团体游客,之后逐年增加,2018 年接待游客近 10 万人次,县外的团客近 1 万余人次,旅游相关收入 1 000 余万元,人均收入达 3 000 元以上。

以乡政府所在的 L 村为例,根据对村主任的访谈,2016 年至今 L 村共获得政府财政资金投入约 2 000 万元,其中硬化公路 6 公里约 450 万元,建设村民广场及配套设施约 400 余万元,水上乐园配套道路、岸线等基础设施投入约 400 万元,欢乐谷配套设施打造投入近 600 万元(后因环保督察停业),此外还有 100 多万零散的小微项目和产业扶持资金,上述财政投入形成的固定资产在产权制度改革时都被清产核资为集体资产。基础设施的大幅度改善一方面使得全村 60% 左右的村民都能参与到以避暑旅游为主的相关产业和业态中来,另一方面还撬动返乡的或外来的社会资本投入 3 000 多万元。

财政投入还对重构集体经济起到了杠杆作用,L村集体经济的主要收入来源包括:

1. 由集体经济组织在村内领办的劳务合作社,将小规模的一事一议政府项目通过合规程序交由村内劳务合作社来实施,并聘请工程监理保障工程质量,2018年实施的路面拓宽项目、梯田改造项目为集体经济创造收入15万元。

具体来看,L村一事一议的“幼林抚育”项目共获得27万元资金(来自县林业局)。该项目由本村的集体股份经济合作社承包,覆盖到了全村村民,理事会、监事会等管理部门齐备,再由集体经济组织领办的劳务合作社具体实施。政府之前的做法是把项目承包给外地的施工队,80%的施工队员不是本地人,这样做常常导致出现村民“敲竹杠”或恶意破坏行为。而由本村劳务合作社施工,参与具体施工的村民除去工资外还可以享有6%的分红,更重要的是由于相关收益最终转化成集体经济收入,能够对所有成员分红,抚育后的幼林村民都会用心去维护,由此从“不合作”变为自主的合作机制。

2. 通过“三变”改革将集体资产、资源入股或出租到经营项目中获得收入,如将村内一段近1公里河段的使用权连同岸线以及沿河步道等资源进行整体性评估,折价80万元入股到当地一家旅游开发公司进行水上乐园开发,每年按照6%进行分红,分红比例随出租年限递增,集体年收入达4.8万元及以上,收益高于资本市场的中等风险投资产品。

具体来看,L乡场镇约1公里河段及岸线设施,估值80万元,用于水上垂钓、水上游乐、旅游景点的开发运营管理(内含步道、周边停车场、各景点公共设施)、河道经营管理等。租赁合同期限10年,第1年因水上乐园在建,租金为3万元;第2—4年为80万元的6%,4.8万元;第5—7年为80万的7%,5.6万元;第8—10年为80万的8%,6.4万元。

3. 直接扶持集体经济发展的股权化改革项目资金“以投作股”。C县平均为每个完成集体产权制度改革的集体经济股份合作社提供100万的启动资金,资金保值增值率越高,越能获得更多激励。举例来看,为解决避暑旅游游客“无房可住”的问题,以及完善旅游业配套设施,L村实施的“民房变民宿”项目机制设计巧妙,达到了一举多得的效果。即由L村集体经济组织与某旅游开发有限公司逐户签订合作协议,共同确定民房改造设计方案,统一组织改造施工,统一运营民宿,共同改造民房16间,改造接待中心500平方米,改造餐饮部250平方米,可同时容纳30人住宿,100人餐饮,实现了集体经济组织成员927人全覆盖。该项目构建“经营主体+村集体经济组织+房东”联营机制,经营收益由某旅游开发有限公司、村集体、民房入股农户按5:3:2比例分红。村集体所占的三成分红依据是,由村集体将道路等基础设施、优美的风景视野和良好的社会环境打包与市场主体谈判,折资20万元,占股10%;现金投资30万元股权化改革资金,占股20%,共30%,分配权益按30%计算。有闲置房屋的村民(房东)则将150间房间使用权折资30万元,占股20%,分红权益也占20%,并且无论经营状况如何都可以获得每年每间1000元的保底分红。具体以改造民房150间、床位300个为例,改造费平均0.5万元/间(0.25万元/床,按5年折旧,每年折旧费500元/床),年保底分红平均500元/间(250元/床)。每个床位年接待70天,每个床位每天销售利润45元(销售价70元/天,餐饮成本25元/天)。每个床位分摊保底分红约4元/天,每个床位分摊劳务支出约4元/天(每10间房配1名服务人员,80元/天),每个床位分摊管理费约4元/天(管理费总计17万元),每个床位分摊折旧费约7元/天。也就是每个床位每天净收益为 $45-4-4-4-7=26$ 元。民宿一年总净收益为 $26\text{元/天}\times 70\text{天}\times 300\text{个}=54.6$ 万元。村集体经济组织每年保底分红1.5万元,并带动周边农户(务工人员优先选择贫困户)实现务工收入2万元、房屋租金收入4万元。

4. 村两委班子的误工补贴、日常办公经费等方面则直接由财政负担。2018年L村集体经济

真正实现“破壳”，可支配收入达到 28 万元，2019 年初给老百姓分红 8.6 万元。

重庆市 L 乡的实践从总体上体现了前文提出的理论逻辑。首先，在工业化和追求农业规模化的时代，L 乡基本不具备产业化和规模化条件，多数村民都选择外出务工、经商，村庄陷入凋敝。在新的时代背景下，L 乡充分抓住了宏观条件变化与社会结构变迁的时机，立足于本土资源禀赋，特别是高山冷凉气候，确立了发展以避暑为主的乡村生态文化旅游产业，还根据“山水林田湖草”是一个生命共同体的理念，按照全域生态资源开发的思路进行跨村域的整体产业布局，避免了同质竞争。当然其还未开展以集体经济组织为主体的全域资源在财产关系层面的整合，根据调研得知这是 L 乡下一步的既定工作。

其次，财政投入既改善了乡村的整体发展条件，也为集体经济“破壳”重建提供了“第一桶金”。在 L 乡，财政投入放在优先位置的是用于改善村庄的道路水利、公共服务设施等，但是按照马克思的“级差地租”理论，土地肥力以及地理位置的差别会产生级差地租，同样，灌溉条件、土壤肥力以及道路交通等方面的改善也可能使得既有土地产生级差地租。这里，我们将单一的土地要素扩展到包括土地在内的多要素的生态资源范畴，则基础设施的改善能够带来全域生产要素的增值，集体占有的资源和资产增值收益也大幅度提高。比如因为道路的拓宽而使得团队游的大巴车能够顺利进入到全乡的大多数村组，远途游客数量大增；通组入户小路以及重要景点道路的新建和修葺使得自驾游客和徒步游客能够到达更多的农户和景点；广场、多处停车场等公共设施的建设也完善了旅游配套，提高了游客体验的品质；此外政府在夏季旅游高峰期还投入资金每周举办“赶场节”，偏远地区的群众每周能够定期到场镇售卖山货特产给外地来的游客等，这些都从整体上带来了 L 乡全域资源要素的增值。也正是因为基础设施的改善，集体掌握的资源如河道与河岸、废弃的物业等才有了价值显化的机会。L 乡 L 村 2 000 万元左右的财政投入撬动了 3 000 多万元的外来投资，每年产生 600 多万元的旅游收入，财政投入撬动全域资源开发增值的效果初步显现。同时，这些项目很多都是交由集体经济组织来实施的，这样，农民不仅被新型集体经济组织起来了，还能得到劳务收入，集体经济组织也能获得一定分红。并且，相关的基本建设项目形成的资产也被确权给了集体经济组织，为下一步盘活沉淀成本打下了基础。

再者，农村“三变”改革促进集体经济“破壳”发展。财政给予每个村不低于 100 万元的资金“以投做股”，同时产业扶持资金不再像过去那样对新型经营主体或者农户直接发放，集体掌握的基础设施或经营性设施也不再是免费使用，而是经由集体经济组织结合中央部署的农村“三变”改革来进行入股分红。无论是农户还是其他市场主体都需要按照“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的方式构建“市场主体—集体经济组织—农户”之间的合股联营模式，资源、资金和经营性资产不再是零成本，而可以采用保底分红的模式，分红比例普遍位于通货膨胀率与银行贷款利率之间，既实现了资金和资产的保值增值，又降低了市场主体的融资成本。

总之，在政府财政多种形式投入已经形成深厚沉淀成本的条件下，以集体经济组织为基本载体实现政府各部门在乡村的生产性资产中“以投做股”，既可以促进域内生态资源的整体性增值，又可以撬动分散农户将资源和资产集中，进而以“三变”改革、合作社等模式实现产业兴旺。同时，集体经济组织的收入和资源资产价值也因财政的直接投入和间接投入（资源增值）而大幅度提升，其作为“公共财”能够负担部分社会治理的成本开支，集体经济组织拥有一定的财权，也使“治理有效”长期化。当然，在乡村资源集中经营管理过程中，进一步优化集体与农户之间的财产关系以及完善资源开发利用和资产增值模式，也是 L 乡下一步需要重点突破的方向。

## 五、结 语

集体经济组织不仅是乡村资产的经营管理主体，还是维持乡村稳定和改善乡村治理的关键

载体。2019年中央一号文件强调重构农村新型集体经济组织,并不仅仅是中国特色社会主义追求共同富裕的价值要求,还是新时代践行生态文明理念和推进乡村振兴战略的客观必然。

集体经济除了长期以来发挥维持乡村社会治理经济基础的作用之外,在国家和社会整体朝向生态文明转型背景下,更具有促进自然资源开发与推进生态产业化的资产增值的重要作用。但一方面这在工业化时代并不显著,另一方面长期的“去集体化”制度变迁使集体经济组织重构面临困境。为此,多数情况下必须以财政投入作为重新构建集体经济的启动杠杆。贵州、重庆近年来推行的“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的“三变”改革是制度层面的一种有益尝试,既促进了农村长期沉淀和闲置资产的价值显化,又壮大了集体经济,提高了农民的财产性收入。这些试点经验也逐步演化为中央近期强调的以“集体产权制度改革”、农村“三变”改革和“三位一体”综合合作等政策为主,共同构成了重构农村新型集体经济的制度框架。

在此基础上,政府财政投入的多重作用成为启动集体经济组织重建的杠杆,也是活化上述制度体系的引擎。除重庆C县外,宁夏隆德、山东文登等地在财政投入撬动集体经济发展方面也进行了有益的探索。一些地区还进行了建立国企性质的振兴乡村集团、乡村振兴基金、集体经济发展基金等尝试,不仅使用财政杠杆,还充分利用金融等多重手段促进乡村资源开发和集体经济重构,取得了一定的成绩。而重庆市C县下一步还将建立县级的集体资产经营管理孵化平台,通过将担保、保险、信贷等多种金融工具“嵌套”的方式,在增加杠杆的同时最大限度降低集体资产经营管理风险,形成更加成熟的多元政策工具。

总之,重构农村新型集体经济在价值层面和规律层面都具有现实必要性,这一过程需要充分发挥以财政为主的多重杠杆作用。

#### 参考文献:

- [1] 许经勇. 习近平壮大农村集体经济思想研究[J]. 山西师大学报(社会科学版),2020(1):1-6.
- [2] 周绍东,邵俊杰,卜俊煜,等. 中国农村土地制度的第二次飞跃——基于马克思主义政治经济学的解读[J]. 西部论坛,2018(4):4-11.
- [3] 张曙光,程炼. 复杂产权论和有效产权论——中国地权变迁的一个分析框架[J]. 经济学(季刊),2012(4):1219-1238.
- [4] 方志权. 农村集体经济组织产权制度改革若干问题[J]. 中国农村经济,2014(7):4-14.
- [5] 罗凌,崔云霞. 再造与重构:贵州六盘水“三变”改革研究[J]. 农村经济,2016(12):117-122.
- [6] 桑瑜. 六盘水“三变”改革的经济学逻辑[J]. 改革,2017(7):70-77.
- [7] 温铁军. 八次危机——中国的真实经验 1949-2009[M]. 北京:东方出版社,2013.
- [8] 朱文珏,罗必良. 农地流转、禀赋效应及对象歧视性——基于确权背景下的IV-Tobit模型的实证分析[J]. 农业技术经济,2019(5):4-15.
- [9] 董筱丹,温铁军. 宏观经济波动与农村“治理危机”——关于改革以来“三农”与“三治”问题相关性的实证分析[J]. 管理世界,2008(9):67-75+89.
- [10] 董筱丹,梁汉民,区吉民,等. 乡村治理与国家安全的相关问题研究——新经济社会学理论视角的结构分析[J]. 国家行政学院学报,2015(2):79-84.
- [11] 温铁军. 中国农村基本经济制度研究[M]. 北京:中国经济出版社,2000.
- [12] 唐溧,刘亚慧,董筱丹,等. 建立和完善农村空间资源定价制度,防止乡村“隐性剥夺”[J]. 经济导刊,2019(3):76-78.
- [13] 王雅俊,王书斌. 生态资源环境公共产权的经济学分析[J]. 技术经济与管理研究,2011(1):82-85.
- [14] 巴泽尔. 产权的经济分析[M]. 费方域,段毅才,译. 上海:上海三联书店,上海人民出版社,1997.
- [15] 奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道——集体行动制度的演讲[M]. 余逊达,陈旭东,译. 上海:上海译文出版社,2012.
- [16] 雷鹏,周立,魏丽莉. 成员异质性、组织启动成本与在地化金融演化——基于河北两案例比较分析[J]. 农村经济,2017(7):64-69.
- [17] 何慧丽. 乡村公共财的作用与生成逻辑[J]. 人民论坛,2015(14):14-16.
- [18] 贺雪峰. 农村基层治理应注重简约低成本[N]. 第一财经日报,2016-04-21(A11).

责任编辑 高阿蕊

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>