

农村股份合作制改革对集体经济影响研究*

——基于集体行动视角

徐艺宁 (浙江农林大学经济管理学院, 杭州, 311300)

潘伟光 (浙江农林大学浙江省乡村振兴研究院, 杭州, 311300)

摘要:自 2015 年开始,我国农村先后进行五批股改试点,致力于解决长期以来农村集体产权模糊的问题,推动集体经济发展。但当前集体经济外部依赖性强,整体水平不高。本文在已有研究基础上,通过理论机制阐述和案例分析对股改效果进行评估。研究发现,股改能够推动集体经济发展,并实现分红和增进农民社会福利;股改通过提高农民集体认同,形成农民集体行动,改变资源配置,推动集体经济发展;股改对集体经济影响具有时滞性。最后提出加快集成改革,有序破除农村要素自由流动的体制机制障碍,积极发挥地方财政职能支持农村建设,激活农村土地资源,提高土地使用效率,充分尊重农民意愿,守住各类底线红线、探索适合的发展模式与路径、进行市场化经营等政策建议。

关键词:股改;集体认同;集体行动;集体经济

一、引言

实现全体人民的共同富裕是社会主义的本质要求和人民群众的殷切期望。当前城乡发展不平衡问题突出,推动农村发展是实现全体人民共同富裕的关键。我国自改革开放以来,持续进行农村改革,例如家庭联产承包责任制、承包地“三权分置”改革、宅基地“三权分置”改革等,不断破解农村经济发展的制度障碍,推动农村发展。但这些改革主要致力于明晰农村土地这种资源性资产的产权,除了土地等资源性资产,村集体资产还包括经营性资产和非经营性资产等。农村长期以来面临集体资产产权归属不清、权责不明、保护不严的问题,为了解决该问题,我国于 2014 年开展农村集体资产股份合作制改革(简称“股改”),2015 年选取 29 个县开展第一批试点,2016 年《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》对农村产权制度改革进行了部署。我国先后进行了五批农村股改试点,由点至面,扩速提效,至 2021 年底全国基本完成改革。股改重点是通过清产核资、成员确认、股权量化,将农村经营性资产等确权到人,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,通过改革逐步构建归属清晰、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,保护和发展的合法权益^①。这一改革也构成了新时代我国发展新型集体经济的制度性基础。

西方现代经济学家认为产权明晰影响经济效果(Jaffe 等, 1996; Leblang, 1996; Besley 等, 2010; Galiani 等, 2011)。国内学者也认为农村集体产权

* 项目来源:国家社会科学基金重大项目“新时代乡村振兴与新型城镇化的战略耦合及协同治理研究”(编号:18ZDA045),农业农村部软科学研究项目“农村产权制度改革研究”(编号:D201513),浙江省社科规划重点项目“共同富裕的城乡融合发展探索与实践——浙江秀洲案例”(编号:21WH70098-6Z)。潘伟光为本文通讯作者

① 新华社. 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, 2016-12-29

的明晰有利于推动农村经济增长。理论依据与现实逻辑是,一方面农村集体资产产权明晰对农民行为能够产生激励效应,主要是通过赋权于民,激发农民参与生产经营的积极性(孔祥智,2020);另一方面,产权明晰促进了产权交易(芦千文等,2022)。股改明晰了公共产权,从理论和股改目标来看,股改能够推动集体经济发展。但股改后农村

集体经济的发展主要依靠政府的帮助与支持,政府的财力支持有限,不同地方财政收入水平不同,农村集体经济发展总体水平低、地区发展不平衡等问题突出。股改对集体经济影响的理论与现实具有不一致性,故本文对股改效果进行评估。本文提出的问题是,股改是否能够影响集体经济?其影响机制是什么?

二、文献综述

无论马克思产权理论还是现代产权理论均强调了产权对经济的重要性(Demsetz,1967;Merrill,2002;Wu,2008),且认为产权明晰能够产生激励效应进而影响经济效果(Libecap,1986;Leblang,1996;Musole,2009)。产权明晰具有排他性、可转让性、受到保护等特征,这些特征能够排斥其他人占有经济资源,激励个人最大化使用其资源,有利于改变资源配置,提高经济效果(Cheung,1982;Alchian,1989;Besley等,2010)。

股改以“还权于民”的改革思路,清产核资、确权确权、折股量化等改革路径(高嘉祺等,2020),自上而下、先行试点、由点及面、扩面提速的试点方法(夏英等,2020)进行,以实现“强村富民”目标。股改经历了探索阶段、萌芽阶段、规范化及制度化发展阶段和巩固发展阶段(陈健,2019),由经济发达地区兴起并向欠发达地区推进(方志权,2014)。学者们从以下方面对股改进行了阐述和讨论,一是阐述了股改的必要性与意义、内容与模式、主体与逻辑、改革阶段与路径等内容(闵师,2019;郭晓鸣等,2020;赵鹏等,2022)。二是对股权设置和股权管理模式进行讨论。学界对股权设置关注焦点是设置集体股是否合理,一些学者基于集体股权属不清易带来“二次分配”问题而反对(房绍坤等,2021;林广会,2022),也有学者认为集体股有利于强化公有制和发挥集体经济组织社会服务功能,故持肯定态度(段浩,2019),学界对该问题未达成一致意见。其次,在对股权管理模式讨论中,一些学者基于公平、集体成员的动态性等主张股权动态管理方式(钟晓萍等,2019;张洪波,2019),但也有学者认为股权静态管理有利于维护社会稳定(“农村集体产权制度改革和政策问题研究”课题组等,2014),且实践中多进行静态管理。三是对股份权

能实现进行讨论。农民对集体资产股份的占有、收益权能已经得到较好体现,但其继承、抵押、担保和退出权能还不能完全实现,存在不允许继承和转让,或允许内部继承或转让,集体成员的股份权能完整实现度不高(黄延信等,2014;钟晓萍等,2019;钟桂荔等,2019)。

当前研究认为农村股改明晰了集体产权(中国社会科学院农村发展研究所“农村集体资产股份合作制改革研究”课题组等,2015;刘同山等,2020),推动了农村集体经济发展,提高了集体收入水平。其作用机制包括以下方面,一是产权明晰后提升了集体排他性产权行为能力,避免集体资产被侵占(赵一夫等,2022);二是股改赋权能够产生激励效应,激发农民和村干部参与集体经济发展的积极性和主动性(孔祥智,2020);三是股改提高了集体经济发展的物质资本、人力资本和技术水平(芦千文等,2022)等。还有研究认为股改还提高了农民收入(张红宇等,2020;夏英等,2020;江帆等,2021),增加了农村公共产品供给(赵一夫等,2022)。

已有研究为本文提供了丰富的借鉴,但可能还存在有待改进的地方。第一,尽管当前研究分析了股改后集体产权特征和资源、人才、技术等要素变化带来的集体经济效果,但是忽略了村庄的社会联结和社会基础,且未能将外在制度与内在社会基础结合。第二,股改能激励农民个体关心集体经济发展,但不能决定集体资源和资产用途,优化资源配置。股改赋予农民个体对集体资产股份占有权等权能,同时赋予村集体对集体资产的占有权和使用权,农民个体无法占有和改变集体资源用途,优化集体资源配置,推动集体经济发展。股改推动集体经济发展可能需要农民集体行动。第三,当前研究

主要从集体经济单一功能方面分析股改对集体经济的影响,或者尽管从多个功能方面分析,但忽略了各功能之间的内部关系。农村集体经济不仅具有经济功能,还具有供给公共产品等社会功能(陈

小君等,2013;张安毅,2017;崔超,2021;王思斌,2021)等,仅从单一功能研究或忽略多个功能间内部关系,得出的结论可能具有片面性。

三、分析框架与理论机制

(一) 分析框架

当前,研究制度对经济影响的一般框架为“制度(System)—行为(Behaviour)—经济(Economy)”即SBE分析框架。本文认为,农村集体资产股份合作制改革是“股份”权能改革,对农民的激励作用不明显,制度可能并不能直接影响农民行为进而影响集体经济,本文构建了“外生制度(External

System)—内生动力(Endogenous Dynamic)—集体行为(Collective Behavior)—集体经济(Collective Economy)”分析框架,即SDBE分析框架(见图1),该框架在SBE分析框架基础上增加了内生动力因素,分析了制度不能直接影响行为时可以通过哪些因素影响行为。

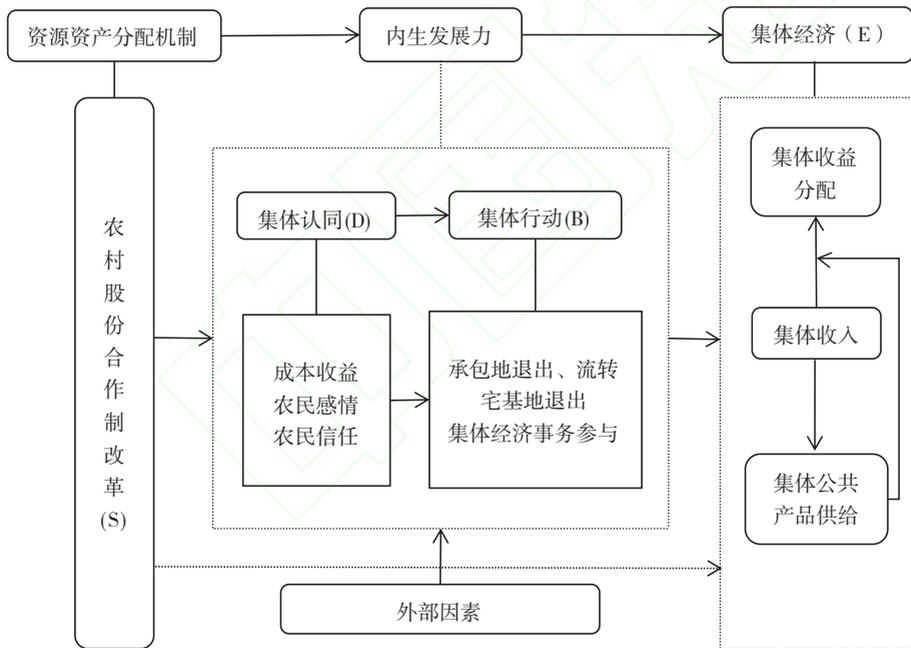


图1 股改对集体经济影响分析框架

同时,由图1可知农村集体资产股份合作制改革对集体经济影响机制。股改使集体产权明晰,产权明晰将集体资源资产折成股份进行内部分配,但不能直接改变外部资源配置。产权明晰改变外部资源配置需要外部条件和内部机制;外部条件包括政府政策、优越的地理位置、特色自然资源等,是集体经济发展的客观条件;内部机制即农民集体行动。股改后重新配置的资源资产,主要是土地和房屋,一是涉及农民实际占有的资源资产(简称“涉农资产”)。集体土地基本承包到户,集体保留的

土地较少。推动集体经济发展,需要将农民闲置承包地和宅基地利用起来,通过农民流转、退出承包地或退出宅基地实现。二是不涉及农民实际占有的资源资产,是土地承包到户后集体保留的土地或通过前期发展累积的财富和资产。利用集体资源资产便可推动集体经济发展,农民集体行动表现为集体经济事务参与程度和水平。

国内外研究通常用集体行动理论分析公共产品供给,本文认为农民集体行动还包括农民承包地流转或退出、宅基地退出和搬迁行为。例如一些地

方自上而下推行“合村并居”遭到农民反对,政府迫于压力而纠正,所以农民承包地流转、承包地和宅基地退出行为并不仅仅是政府外力作用。又比如一些农村,农民希望政府征迁土地,获得补偿款。农民流转、退出承包地或宅基地并进行搬迁,且人数较多时,便形成了集体行动。

特别是规模较大的组织,存在集体行动困难,而股改通过集体认同影响农民的集体行动。集体使用涉农资产时,农民流转、补偿收入在可接受范围、不伤害农民对农村及土地感情,农民较团结且信任村干部时,会形成集体认同,进而才会产生承包地、宅基地流转或退出等集体行动。集体使用非涉农资产时,农民团结和信任村干部,可能会形成集体认同,进而形成参与集体经济事务的集体行动。本文着重讨论村集体使用涉农资产实现发展的情况。

农村股改后,集体资源资产以股份形式在内部分配,明晰了集体产权。产权明晰是资源资产集中的条件,即明确未来收益如何分配,农民才会将其资源资产由集体统一配置,这能够优化农村资源配置,推动集体经济发展。这是农村资源资产由“分”到“合”的过程,这一过程也需要政府政策等外部条件的支持和村庄自身发展条件的满足。集体收入分配包括向农民分红、增加农村公共产品供给等,这是集体经济发展和集体资金由“合”到“分”的过程。股改使农村资源变资产,资金变股金,农民变股东,实现“三变”,推动集体经济发展的同时使农民受益。集体经济的发展也增加了农村公共产品供给,由使用集体资源资产发展到集中资金进行建设,推动农村社会发展。

(二)理论机制

1. 股改对集体收入的影响。集体收入是集体经济的最基本内容,是集体社会经济功能发挥的前提和基础。股改自上而下进行,具有强制性特征,例如各地集体经济组织通过章程明确了农民参与股东大会等集体行动的权利义务,股改影响农民集体行动。而且股改可能通过构建农民集体认同激发集体行动,进而影响集体收入。集体认同是指拥有共同特征的人的共同意识,源于成员的共同利益、经验和团结等(Ashmore等,2004; Van, 2013)。

在没有选择性激励或强制的情况下,集体认同可能提供了行动动机(Polletta, 2001),且能够克服集体行动问题(Wendt, 1994),带来集体行动的结果(David等,2009)。由奥尔森集体行动理论可知,股改后集体经济组织成立原因是有利于增进成员共同利益。且股改向农民赋权,保障农民集体财产权益,明确农民主体地位,有利于形成农民集体认同,激励农民关心、参与集体经济事务,并在处理集体经济事务中达成一致意见等集体行动,实现集体资源资产集中和优化配置,推动集体经济发展。

2. 股改对集体公共产品供给的影响。集体公共产品供给是集体经济组织主要的社会功能,是集体经济特殊性的充分体现,是集体经济的重要内容。集体收入是集体社会经济功能发挥的前提和基础,为集体公共产品供给提供资金支持等。集体收入的增加随之面临集体收入分配问题。农村集体公共产品供给主要面临外部性规避问题(刘义强,2006)。股改构建了农民的集体认同,能够规避农民集体行动外部性,降低其集体行动的困难,增加集体公共产品供给。此外,农民形成流转、退出承包地或退出宅基地等的集体行动后,农村土地、房屋资源的规划和整合需要配套的基础设施和公共服务,有利于增加或改善农村集体公共产品供给。

3. 股改对集体收益分配的影响。集体收益分配是集体经济的重要内容,是农民集体财产权益保障和实现,凝聚集体发展力量的现实源泉。股改赋予农民集体资产股份权益,提供了集体收益分配依据,但集体收益分配可能通过集体收入增加实现。实践中村集体通常通过股改章程明确了集体收益分配安排,明确集体资产当年净收益在提取公积金公益金后实行按股分红,故集体收益分配存在集体公共产品供给挤占效应。在集体收入一定的情况下,集体公共产品供给挤占效应可能导致集体不进行社员股分红,集体公共产品供给挤占效应越大,集体收益分配总额会越低。股改构建了农民的集体认同,推动农民集体行动,一方面通过集体收入增加影响集体收益分配;另一方面,在增加集体公共产品供给的同时可能带来挤占效应,影响集体收益分配。

四、案例分析

本文采用多案例研究方法,选取秀洲区新塍镇火炬村、嘉善县大云镇缪家村和临安区高虹镇龙门秘境村落景区村庄三个典型案例。这三个案例样本不同之处是外部条件充分性不同,内生发展力度不同,发展模式与路径、集体经济水平不同,成立的股份经济合作社之外的组织类型也不同。其共同点是集体经济发展的外部条件和内生动力类似,具体表现为,一是通过农村集成改革实现了集体经济快速和多元模式发展;二是农民具有集体认同,产生集体行动,形成内生发展力,改变了资源配置,推动了集体经济发展;三是随着集体经济的发展,基础设施和公共服务水平有较大程度提高,缪家村和火炬村还实现了分红。通过这些案例,不仅可以了解农村股份合作制改革对集体经济影响的内在机制和外部条件,新型集体经济下赋予集体认同和集体行动的新内涵,以及农民集体认同和集体行动的逻辑,还可以了解相似的发展逻辑下集体经济发展模式等的异质性。

(一) 秀洲区新塍镇火炬村案例

1. 案例基本概况。火炬村位于浙江省嘉兴市秀洲区新塍镇东南部,距离镇政府5千米,靠近国家高新区,属于城郊农业村。该村占地面积4.58平方公里,耕地面积4243亩,村民小组18个,2021年户籍农户576户1962人^①。2003年开始,火炬村8个村民小组1026人陆续被征地拆迁,分散安置在高桥花园、泾港花苑、陡门花苑、火炬花苑。2014年起,火炬村实施土地综合整治项目,2017年底,项目区内除9户农户仍保留原址房屋外,10个村民小组338户899人均搬迁至集中安置小区火炬花苑。火炬村基本实现了全域土地综合整治和集中流转,由一个城郊农业村向城乡融合新社区演变。

2. 火炬村土地综合整治与权益激活改革。2019年秀洲区入选国家城乡融合发展试验区。秀洲区以城乡融合发展试验区创建为抓手,扎实推进全域土地综合整治和“强村富民”集成改革,取得显著成效。火炬村率先完成全域土地综合整治,

98.6%的农户自愿退出宅基地,农民居住条件全面改善,户均拥有安置房3套,总面积约300平方米,年房租收益超过4万元,财产大幅增值。全域土地综合整治完成后,明确土地所有权界限,将复垦后的新增耕地与原有耕地承包到户、重新确权,片区耕地从1.98万亩增加至连片的2.37万亩,人均耕地从1.87亩增加至2.65亩,增长41.7%。村股份经济合作社和农民共同组建火炬村土地股份合作社,实现承包土地全部流转,并积极引进农业产业化龙头企业,统一经营粮油作物,农民以入股方式参与分红,实现收入增长。农民可获得保底收入900元,并在此基础上享受分红。实现承包经营权变股权、农民变股东,由流转收益变为“保底+分红”活权增收,每户每亩增收100元以上。

土地综合整治与集成改革内容包括,一是进行土地综合整治。采取工程措施恢复耕地功能,将其他农用地开发为耕地,治理土壤污染,提升耕地质量,以及通过建设用地复垦集中连片土地,变“小田”为“大田”。整治后的耕地土壤条件优良、集中连片,农田生态与景观功能大幅提升,为发展高效生态农业和数字型农业奠定基础。二是进行宅基地制度改革,实现农民自愿搬迁。实现宅基地“三权分置”,探索农村宅基地自愿有偿退出资格权和使用权、内部转让、出租或入股方式流转。设连片搬迁奖励,对自愿放弃宅基地资格权、使用权的农户给予相应的补偿,并以公寓式住房进行安置。三是进行股份合作制改革。火炬村于2012年成立火炬村股份经济合作社,由火炬村经济合作社改制而成。2012年股改时集体资产501.05万元,负债0元,净资产(所有者权益)501.05万元,其中经营性资产16.35万元。火炬村股份经济合作社按照1984年至2012年期间户籍在村年限划分股权,对死亡人员和家庭整户外迁人员实行一次性经济补偿,不再享受本社股权。全村合计57886股。分配给股东的股权,属股东个人所有。个人股权可依法继承,但不得退股提现或退股抽资,不得抵押。持股满三年,经董事会批准,股权允许流转交易,同一

^① 数据来源:案例中数据均通过调研获取。下同

股份经济组织内具有优先转让权。股份经济合作社向本组织外转让股权的最高比例不得超过总股份的49%,单个主体受让股权不得超过总股份的5%。股权转让应该在农村产权交易机构内进行合法交易。股权实行静态管理,确定后未变动。向股东颁发股权证书。收益分配方面实行同股同利,当年净收益先提取20%~40%的公积公益金,再提取10%~20%的应付福利费后,按照股东持有的股份比例进行分配。完善村集体收益分配制度,探索“股权分红+积分奖励”模式,对经营管理显著、超额完成经管目标的经营人员给予一定股权或经济奖励。2021年火炬村首次分红,按照每股10元的金额共分红57.89万元。

土地综合整治与权益激活改革有着重要联系。具体来说,首先,全域土地综合整治需要同时关注承包地、宅基地制度改革和农民搬迁政策等。其中,通过承包地“三权分置”改革才能有效实现承包地流转,宅基地复垦、自愿退出和农民搬迁等问题也需要配套宅基地制度改革。其次,土地综合整治与股改也具有重要关系,主要包括三个方面。第一,股改是土地综合整治的前提和基础。土地综合整治涉及集体资产的变动和收益分配,集体产权明晰才能使土地综合整治顺利实施和推进。第二,土地综合整治提供了可以被量化的土地资源性资产。土地综合整治提供了集体占有、集中和规模化、质量改善、数量增加的土地资源性资产。股改主要量化的是集体经营性资产,但实践中也会量化集体资源性资产。原因在于,一是农村普遍缺乏集体经营性资产,土地资源依然是包括火炬村在内的许多村发展的重要物质资本。二是农村改革破解了资源性资产使用的制度性障碍。农村土地主要包括承包地和宅基地等,承包地和宅基地“三权分置”改革活化了农村土地使用权,股改后能够通过股份合作由集体统一经营,或流转给新型农业经营主体。此外,集体经济发展处于初级阶段,更可能优先使用资源性资产,因为其能够为经营性资产构建提供原始资金支持。三是资源性资产更可能推动集体经济稳定增长。尽管集体经营性资产收入水平可

能高于土地等资源性资产收入,但资源性资产可能带来更加稳定且趋于增长的集体收入。火炬村土地租金呈现增长趋势,但农贸市场因为疫情原因租金呈现降低的趋势。火炬村成立土地股份合作社对土地综合整治后进行“量化”^{*},每亩一股。其过程为,村集体将复垦后的新增耕地与原有耕地承包到户、重新确权。然后,将整治后承包到户的土地资源入股土地股份合作社,实现资源变股权,农民变股东。火炬村成立土地股份合作社“量化”整治后土地,原因是通过股份经济合作社量化存在复杂问题,如股改将集体资产量化到人,农民获得集体资产股份并不需要出资,且理论上平等享有股份份额。但火炬村已经将综合整治的土地承包到户,集中农民土地是农民以土地经营权作价入股,理论上“出资”^{**}越多,股份份额越多。为了也能够将承包地利用起来,火炬村组建土地股份合作社,集中土地资源,统一流转给企业,获得的租金收入向农民分红。火炬村土地股份合作社和集体股份经济合作社的关系是,集体股份经济合作社为土地股份合作社成立、收益分配机制形成提供了范式,解决了股份经济合作社不能够量化农民承包地资源的问题。而股份经济合作社可以以其实际占有的土地经营权入股,获得土地股份合作社股份收益。火炬村土地股份合作社是农民专业合作社,由村集体股份经济合作社和12个村民小组共同以土地经营权出资成立。12个村民小组出资占比为84.12%,股份经济合作社出资占比15.88%,成员出资比例没有限制。土地股份合作社中农民的土地股份权能包括占有、收益、继承权,但不享有自由退出、抵押、担保等权能。第三,土地综合整治激发了股改的社会经济功能。土地综合整治还能实现置换或构建集体经营性固定资产,股份经济合作社可以追加量化;即使不追加量化,也能通过集体经营性收入的增加,向农民股份分红或通过公共产品供给增加农民社会福利。

3. 集体经济发展状况。2010—2021年火炬村集体收入趋势变化如图2所示。自2018年,火炬

* 土地股份合作社对农民承包地的“量化”是农民以土地经营权入股获取的股份份额,不同于股份经济合作社将集体资产折股量化到人,不需要农民出资

** 这里的“出资”非现金出资,而是以土地经营权作价出资

村集体总收入、经营收入、补助收入均迅速增加,至2020年经营收入已经超过补助收入,成为集体收入的主要构成部分。主要原因在于,火炬村兴建了集农贸市场、超市、家宴中心于一体的便民服务中心,并于2019年开始运营。2021年,火炬村集体总收入、经营性收入分别达713.24万元和432.00万元,按照每股10元的金额共分红57.89万元。

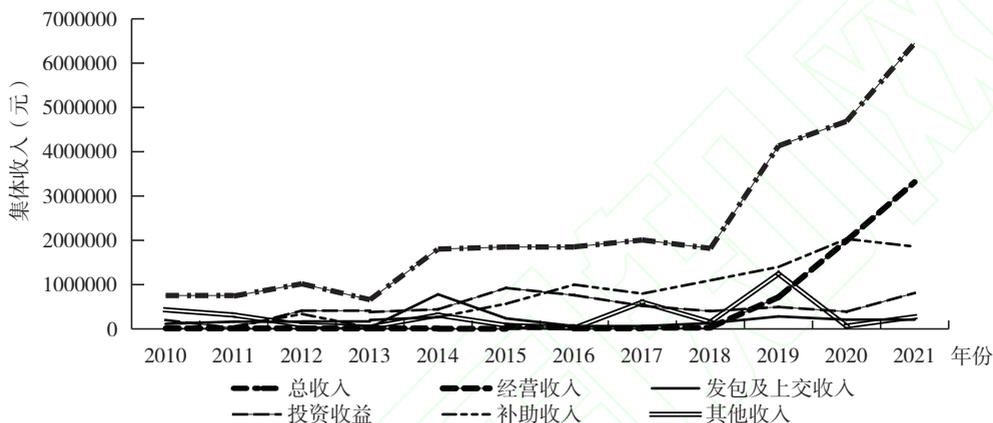


图2 2010—2021年火炬村集体收入变化

从集体收入结构变化来看(见图3),2010—2021年,火炬村补助收入占比较高,一直以来集体经济发展主要靠政府的帮助和支持。2019年之前,经营收入比重非常小,2019年开始比重逐渐增

加,并且2021年占比最高,超过补助收入。火炬村集体经济发展过程就是由外生发展动力成功向内生发展动力转变的过程,且集体经济发展模式逐渐多元化和内生性。

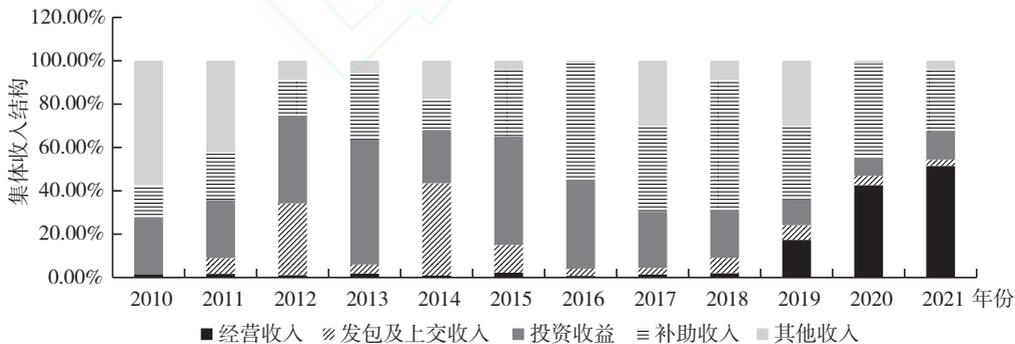


图3 2010—2021年火炬村集体收入结构变化

从社会福利支出结构变化来看(见图4),2010—2021年火炬村社会福利支出主要包括医疗卫生、烈军属补助、困难户五保户补助等。2012年股改前后火炬村社会福利没有发生明显变化。2020年社会福利总支出迅速增加,且内部支出差距增加,其中村干部教育经费支出、医疗卫生支出和文化教育支出占比较高。2021年文化教育支出

压缩了医疗卫生等支出,占比最高。原因在于火炬村村民搬迁至社区后,生活场景变化导致配套服务发生改变。

4. 农民的集体认同与集体行动逻辑。从前文分析可知,火炬村集体经济由外生发展向内生发展转变。其内生发展力主要来源于村民集体认同下的集体行动,即退出宅基地、流转承包地和进行搬

迁。通过对搬迁农民访谈发现,农民搬迁原因主要包括两个方面,一是农民的成本收益。火炬村农民是自愿搬迁的,搬迁安置房户均3套,总面积300平方米。农民将闲置住房出租,每年获取4万元左右的租金收入。火炬村组建土地股份合作社,农民以承包地使用权入股,再由合作社将农民承包地统一流转给企业,农民每年获取保底分红900元,每户每亩增收100元以上。而且农民退出宅基地搬迁至社区,其生活条件和便利度得到改善。搬迁后农民的收入高于搬迁前,是农民认可全域土地综合整治和愿意搬迁的主要原因之一。二是农民对村庄的感情。火炬村是城郊村,村民主要在附近的产

业园区务工,在家务农的主要是老年人,且随着年龄增长逐渐退出农业劳作,火炬村村民土地依赖度较低。火炬村包括18个村民小组,村民小组内部之间是熟人社会,组间社会关系理性。农民搬入地离原住址较近,搬迁后以小组为单位集中安置,不会割断农民的社会关联,不会割裂农民的社会感情。而且农民自愿选择是否退出承包地,不会伤害农民对土地的感情。综上两方面因素形成了农民的集体认同,即对宅基地退出、承包地流转和搬迁等的认可,在此基础上形成流转承包地、退出宅基地和进行搬迁的集体行动。火炬村农民搬迁比例达98.6%,农民集体行动水平较高。



图4 2010—2021年火炬村社会福利支出变化

5. 股改影响集体经济的逻辑。图5为火炬村股改影响集体经济逻辑,火炬村推动集体经济发展的因素包括村庄特征、政府政策与制度等外部因素以及农民集体认同基础上的集体行动等内生发展力。火炬村于2012年进行股份合作制改革,但股改前后集体经济发展没有显著变化,也未进行分红。事实上股份合作制改革能够推动集体经济发展,但需要外部推动力和内生发展力,村庄自身特征也是需要考虑的因素之一。火炬村股份合作制改革对集体经济影响逻辑包括,一是股改明确了集体资产归属,避免了集体资产被侵占,降低了集体经济的损失,有利于推动集体经济发展。二是2014年进行土地综合整治和宅基地制度改革,农民搬迁补偿机制符合农民的经济利益和维护了农民的社会情感,增强了农民对全域土地综合整治的认同和形成了退出宅基地和搬迁、流转承包地等集

体行动。农民搬迁后,村委会也进行了搬迁重建及集体资产置换,在安置地新建农贸市场,并将村委会办公楼部分楼层进行出租,优化了集体资产配置,推动了集体经济发展。农民搬迁后将宅基地复垦,增加了农民的承包地面积,并进行连片标准农田建设。三是火炬村成立土地股份合作社,股改为土地股份合作社提供了按股分红的收益分配范式,也增加了农民对土地股份合作社分红的预期,符合农民的经济利益。而且农民以承包地经营权入股村土地股份合作社,并未退出承包地,维护了农民对土地的感情,形成了农民对以土地经营权入股村土地股份合作社的集体认同和集体行动。在此基础上,土地股份合作社将集中后的土地统一流转给龙头企业,优化了土地资源配置,提高了集体收入,并实现向农民分红。四是火炬村村庄特征包括村组之间社会理性较强,农民对土地依赖性弱,靠近

秀洲区主城区等,这也是实现农民退出宅基地和搬迁、流转承包地,集中优化火炬村资源配置的要素之一。

火炬村在股改及其内外部因素推动下,实现了较快发展,集体收入水平大幅提高,一方面增加了村公共产品供给,改善了农民的社会福利;另一方面实现了社员股股份分红。首先,股改对公共产品供给的影响表现为,股改推动了火炬村农民退出宅基地、进行搬迁和承包地入股村土地股份合作社的集体行动,不仅减少了公共产品供给的外部性问题,而且农民生活场所变化改变了其公共产品需求

类型,这均有利于增加公共产品供给。其次,股改能够实现向农民分红。股改赋予农民集体资产收益分配权,但集体收入水平、公共产品挤占效应决定了集体分红是否能够实现。火炬村能够实现分红的主要原因包括,一是集体向农民分红是在农民退出宅基地、进行搬迁和承包地入股村土地股份合作社的集体行动条件下实现的,且集体总收入水平较高,除了能用于改善农民社会福利外,还能够用于分红。二是政府对火炬村公共产品支出补助水平较高,火炬村公共产品供给对集体分红的挤占效应较小。

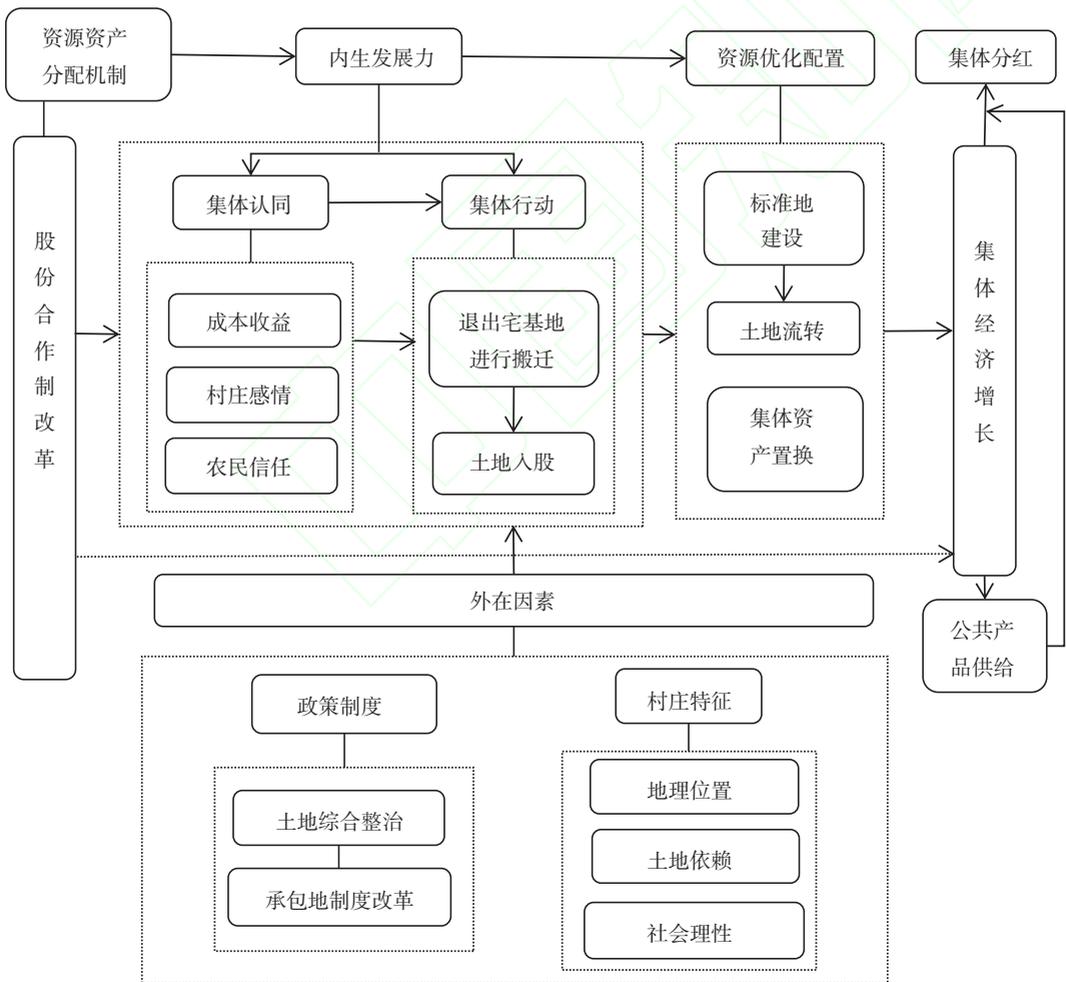


图5 火炬村股改对集体经济影响逻辑

(二) 嘉善县大云镇缪家村案例

缪家村位于浙江省嘉兴市嘉善县大云镇东部,紧邻沪杭高速公路大云出口,距离上海仅20分钟车程。全村区域面积7.07平方公里,2021年底耕

地面积4750亩,村民小组16个,农户1048户,户籍人口3364人,外来人口3200多人;拥有2个国家4A级景区,分别位于大云省级特色小镇、大云国际旅游度假区的核心区域。

缪家村的集成改革推动和实现了村强民富。2021年,缪家村集体经济收入达1420万元,村民人均年可支配收入提高至5.3万元。缪家村集体经济发展路径主要包括,一是全域土地综合整治和全域农房集聚,增加土地指标,通过飞地抱团进行物业经营。二是全域土地流转规模化经营发展现代农业。三是依托区域旅游产业与资源引进农文旅产业项目,打造“乡村休闲旅游”品牌。2019年,缪家村股份经济合作社首次向3366名村民发放201.96万元股金,村民全年各项福利累计总额约330.80万元,确保了村民共享集体经济发展成果。缪家村集体经济发达,社会治理、文明创建、社会保障等水平均较高,村民幸福感较强。

缪家村集体经济的发展和村民富裕的原因主要是围绕“地、田、房”进行农村集成改革,对农村集体资产产权、农民住房财产权、农村土地承包经营权等确权、活化,出台全域土地综合整治、全域土地流转、全域农房集聚等政策,构建农村产权交易机制,聚力破解要素使用的制度性约束,集中和盘活缪家村发展的资源资产。在进行改革过程中推动了农民退出原宅基地进行搬迁实现农房集聚,流转承包地,参与集体经济事务、旅游环境打造等的集体行动,激发了内生发展力,实现村强民富。缪家村于2012年开始进行股份合作制改革,改革对集体经济的影响机制与火炬村相似,通过明确集体资源资产收益分配机制保障农民权益,提高了农民集体认同,激发集体行动这一内生动力,优化资源配置,推动集体经济较快发展。其不同点在于,火炬村主要发展模式是物业经营,缪家村集体经济发展外部条件较充分,例如可以利用土地综合整治后的土地指标发展,拥有丰富的区域旅游资源,发展模式更加多元,包括飞地抱团、物业经营、旅游产业带动等。缪家村农民集体行动水平也较高,内生动力较强,集体经济水平也较高。2021年集聚农户1006户,集聚率达96%。集体经营性资产额较高,农民参与集体经济事务积极性较高。

(三) 临安区高虹镇龙门秘境村落景区村庄案例

临安区高虹镇石门村、龙上村、大山村位于高虹镇西北部山区,是临安区农村综合改革试点。

“三村”区域面积55平方公里,自然生态环境优良,文化底蕴深厚,历史人文资源厚重,但产业基础薄弱,集体经济水平较低。例如,石门村2015年村集体经营性收入仅2万元。

得益于农村集成改革与发展政策等,“三村”集体经济较快发展。例如,石门村股份合作制改革后集体经营性收入增长至30多万元。“三村”集体经济发展原因与路径主要包括,一是自2015年股份合作制改革以来,不断深化改革,活化股份权能。深化农村承包地和宅基地“三权分置”改革,对承包地、宅基地等进行确权赋能。2021年“三村”流转承包地林地3000多亩,盘活闲置房屋30幢左右。二是“三村”基于生态、文化资源等共同打造了龙门秘境村落景区,依托景区发展民宿等产业,盘活闲置房屋等资源。例如,2021年石门村村集体房屋租金收入为20多万元,农户可获得10万元农房流转收入。三是“三村”(分别持股33%)与高虹镇新农村建设有限公司(持股1%)联合组建杭州临安龙门秘境集体经济发展有限公司,进行公司化运营,突破股份经济合作社经营业务的限制,除了能进行村落景区运营管理等业务,还能够承接政府转移性支付小型工程等市场活动。村集体收入主要用于基础设施与公共服务,未向农民分红,农民收入来源主要是外出务工收入。

高虹镇龙门秘境村落景区“三村”股份合作制改革对集体经济影响机制也与火炬村、缪家村相似,即通过明确集体资源资产收益分配机制保障农民权益,提高农民集体认同,激发农民流转承包地、流转农房、退出宅基地等集体行动,形成内生发展力,优化资源配置,实现了集体经济较快发展。与火炬村不同,“三村”主要发展模式是片区组团式发展,进行农村集成改革的同时较快进行市场化经营,降低了股改推动集体经济发展的时滞性,较快实现了集体经济发展。龙门秘境村落景区“三村”集体经济发展外部条件和内生动力已经形成,但与缪家村和火炬村相比,其农民集体行动水平尚有较大提升潜力,例如盘活更多房屋,增加集体经营性资产,提高农民参与集体经济事务的积极性等,集体经济发展空间和潜力较大。

五、研究结论与政策建议

本文对农村股改的经济效果进行了理论模型推演与村庄案例分析,得到以下结论。一是股改能够推动集体经济发展,增加农村公共产品供给,增进农民社会福利,实现农民股份分红;二是股改通过提高农民集体认同,形成农民集体行动,改变资源配置,推动集体经济发展;三是股改对集体经济发展影响具有时滞性,因为股改需要与承包地、宅基地制度等进行配套改革以及地理位置、政府政策、自然资源等外部条件共同作用,才能优化资源配置,推动集体经济发展,而这些条件的满足需要一定时间。

火炬村、缪家村这类村庄处于东部沿海平原、城镇化加速的地区,全域土地综合整治能够激活土地资源变资产,资金变股金,农民变股东的进程。龙门秘境景区村庄处于我国东部山区,但也通过农村改革与市场化经营释放了资源要素活力。这些村庄集体经济发展得益于农村集成改革、发挥农村土地资本的作用、地方财政有力支持、采取适合的发展模式、进行市场化经营,以及守住底线思维、维护农民权益、尊重农民意愿等多方面因素。这对于城镇化水平较低的中西部地区农村发展新型集体经济也具有重要的借鉴价值。一是加快农民权益激活集成改革,有序破除农村要素自由流动的体制机制障碍。创新农户承包经营权股份化机制、宅基

地自愿有偿退出机制、本地搬迁农民权益保障机制等,通过集成性改革形成农民权益激活的制度体系,保障农民权益,激发农民参与集体资源资产集中和优化配置的集体行动。二是土地依然是农村发展的重要资本,要激活农村土地资源,积极培育土地流转市场,加快实现土地资源变资产的路径和条件,例如政府推动全域土地综合整治等。但激活农村土地等资源要素不能超越农村发展阶段,要充分尊重农民的意愿,维系农民的社会感情。正确处理改革发展与稳定关系,守住土地所有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线,守住生态保护的底线。三是积极推进农村发展建设投入多元化分担机制构建。地方财政要积极贯彻落实财政政策,承担农村改革成本。经济实力较弱的地区,应以解决农村发展中最紧迫、最亟需解决的问题为出发点,由易到难,由低水平到高水平,循序渐进。四是片区组团式发展、飞地抱团、股份合作是除物业经营外集体经济发展的重要模式与路径(郝文强等,2022),积极探索能激发村庄内生发展力的模式和路径。改革后及时进行集体经济市场化经营,降低股改对集体经济发展影响的时滞性,且采取适合的组织和运营方式,发展壮大集体经济。

参考文献

1. Alchian, A. A. Property Rights. In: *The Invisible Hand*. Palgrave Macmillan, 1989
2. Ashmore, R. D., Deaux, K., McLaughlin-Volpe, T. An Organizing Framework for Collective Identity: Articulation and Significance of Multidimensionality. *Psychological Bulletin*, 2004, 130(1): 80~114
3. Besley, T., Ghatak, M. Property Rights and Economic Development. In: *Handbook of Development Economics*. Elsevier, 2010: 4525~4595
4. Cheung, Steven, NS. Property Rights in Trade Secrets. *Economic Inquiry*, 1982, 20(1): 40~53
5. David, O., Bar-Tal, D. A Sociopsychological Conception of Collective Identity: The Case of National Identity as an Example. *Personality and Social Psychology Review*, 2009, 13(4): 354~379
6. Demsetz, H. Towards a Theory of Property Rights. *American Economic Review*, 1967, 57(2): 347~359
7. Galiani, S., Schargrofsky, E. Land Property Rights and Resource Allocation. *The Journal of Law and Economics*, 2011, 54(S4): 329~345
8. Jaffe, A., Louziotis, D. Property Rights and Economic Efficiency: A Survey of Institutional Factors. *Journal of Real Estate Literature*, 1996, 4(2): 136~159
9. Leblang, D. A. Property Rights, Democracy and Economic Growth. *Political Research Quarterly*, 1996, 49(1): 5~26
10. Libecap, G. D. Property Rights In Economic History: Implications for Research. *Explorations in Economic History*, 1986, 23(3): 227~252
11. Merrill, T. W. Introduction: The Demsetz Thesis and the Evolution of Property Rights. *The Journal of Legal Studies*, 2002, 31(S2): 331~338
12. Musole, M. Property Rights, Transaction Costs and Institutional Change: Conceptual Framework and Literature Review. *Progress in Planning*,

2009,71(2):43~85

13. Polletta, F., Jasper, J. M. Collective Identity and Social Movements. *Annual Review of Sociology*, 2001, 27(1): 283~305
14. Van, S. J. Collective Identity. *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*, 2013
15. Wendt, A. Collective Identity Formation and the International State. *American Political Science Review*, 1994, 88(2): 384~396
16. Wu, Y. Theory of Property Rights: Comparing Marx With Coase. *Social Sciences in China*, 2008, 29(2): 5~17
17. 陈健. 中国农村产权制度改革历程与新时代实践. *经济体制改革*, 2019(6): 75~80
18. 陈小君, 陆剑. 论我国农村集体经济有效实现中的法律权利实现. *中州学刊*, 2013(2): 52~55
19. 崔超. 发展新型集体经济: 全面推进乡村振兴的路径选择. *马克思主义研究*, 2021(2): 89~98
20. 段浩. 农村集体经营性资产股份制改革的法治进路. *法商研究*, 2019(6): 139~149
21. 方志权. 农村集体经济组织产权制度改革若干问题. *中国农村经济*, 2014(7): 4~14
22. 房绍坤, 任怡多. 论农村集体产权制度改革中的集体股: 存废之争与现实路径. *苏州大学学报(哲学社会科学版)*, 2021(2): 60~72
23. 高嘉祺, 薛彩霞. 农村集体产权制度改革路径与实践剖析——来自西安市24个村庄的调研. *农业现代化研究*, 2020(4): 628~636
24. 郭晓鸣, 王蕾. 深化农村集体产权制度改革的创新经验及突破重点. *经济纵横*, 2020(7): 52~58
25. 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——来自浙北桐乡市的经验. *农业经济问题*, 2022(8): 54~66
26. 黄延信, 余葵, 师高康, 王刚, 黎阳, 胡顺平, 王安琪. 对农村集体产权制度改革若干问题的思考. *农业经济问题*, 2014(4): 8~14
27. 江帆, 李崇光, 邢美华, 郑甘甜. 中国农村集体产权制度改革促进了农民增收吗——基于多期DID模型的实证检验. *世界农业*, 2021(3): 70~79+107
28. 孔祥智. 产权制度改革与农村集体经济发展——基于“产权清晰+制度激励”理论框架的研究. *经济纵横*, 2020(7): 32~41+2
29. 林广会. 集体资产股权设置与管理模式的法律重构和效力解析. *山东社会科学*, 2022(2): 56~66
30. 刘同山, 陈晓萱. 农村集体产权制度改革: 总体目标、阶段进展与后续挑战. *中州学刊*, 2020(11): 33~39
31. 刘义强. 建构农民需求导向的公共产品供给制度——基于一项全国农村公共产品需求问卷调查的分析. *华中师范大学学报(人文社会科学版)*, 2006(2): 15~23
32. 芦千文, 杨义武. 农村集体产权制度改革是否壮大了农村集体经济——基于中国乡村振兴调查数据的实证检验. *中国农村经济*, 2022(3): 84~103
33. 闵师, 王晓兵, 项诚, 黄季焜. 农村集体资产产权制度改革: 进程、模式与挑战. *农业经济问题*, 2019(5): 19~29
34. “农村集体产权制度改革和政策问题研究”课题组, 夏英, 袁崇法. 农村集体产权制度改革中的股权设置与管理分析——基于北京、上海、广东的调研. *农业经济问题*, 2014(8): 40~44+111
35. 王思斌. 乡村全面振兴与乡村集体性的发展. *北京大学学报(哲学社会科学版)*, 2021(4): 5~17
36. 夏英, 张瑞涛. 农村集体产权制度改革: 创新逻辑、行为特征及改革效能. *经济纵横*, 2020(7): 59~66
37. 张安毅. 我国农村集体经济组织的角色扭曲与社会变革背景下的立法重构. *理论与改革*, 2017(3): 130~137
38. 张红宇, 胡振通, 胡凌啸. 农村集体产权制度改革的实践探索: 基于4省份24个村(社区)的调查. *改革*, 2020(8): 5~17
39. 张洪波. 论农村集体资产股份合作中的折股量化. *苏州大学学报(哲学社会科学版)*, 2019(2): 46~53
40. 赵鹏, 王琳, 刘华. 农村集体产权制度改革的实践逻辑与博弈分析——基于利益相关者视角. *农业经济问题*, 2022(4): 38~49
41. 赵一夫, 易裕元, 牛磊. 农村集体产权制度改革提升了村庄公共品自给能力吗——基于8省(自治区)171村数据的实证分析. *湖南农业大学学报(社会科学版)*, 2022(2): 52~62
42. 中国社会科学院农村发展研究所“农村集体产权制度改革研究”课题组, 张晓山. 关于农村集体资产股份合作制改革的几个理论与政策问题. *中国农村经济*, 2015(2): 4~12+37
43. 钟桂荔, 夏英. 农村集体资产股权设置、量化与管理模式选择影响因素分析——以5个试点县(市、区)为例. *农村经营管理*, 2019(11): 26~29
44. 钟晓萍, 吕亚荣, 王晓睿. 是集体成员权优先还是私人财产权优先——基于农村集体资产股份权能改革试点的观察. *西部论坛*, 2019(5): 33~44

Research on the Impact of the Rural Joint-stock Economy Cooperative System Reform on the Collective Economy: Based on the Perspective of Collective Action

XU Yining, PAN Weiguang

Abstract: Since 2015, China has carried out five batches of rural joint-stock cooperative system reform (JCSR) pilots in rural areas, committed to solving the long-term problem of vague rural collective property rights and building a modern rural property rights system. Based on the existing research, this paper evaluates the effects of JCSR through theoretical mechanism and case analysis. The conclusions of this paper are as follows: first, JCSR can promote the development of collective economy, realize the dividend of farmers and improve the social welfare of farmers; Second, the reform promotes the development of collective economy by improving the collective identity of farmers, forming the collective action of farmers, changing the allocation of resources; Third, the impact of the reform on the collective economy lags behind. It also puts forward policy suggestions such as speeding up integrated reform, orderly breaking the obstacles of the system mechanism of the free flow of rural factors, actively exerting local financial functions to support rural construction, activating rural land resources, improving land use efficiency, fully respecting the wishes of farmers, keeping various bottom lines and red lines, exploring suitable development models and paths, and carrying out market-oriented management.

Keywords: JCSR; Collective identity; Collective action; Collective economy

责任编辑:李 雪