

农村集体经济发展的三重逻辑——泽库县个案

平建硕, 李双元* (青海大学财经学院, 青海西宁 810000)

摘要 农村集体经济发展是乡村振兴战略的重要抓手。基于农村集体产权制度改革研究成果, 构建了一个农村集体经济发展的三重理论逻辑框架。农村集体产权结构清晰是集体经济“化零为整”, 打破农村市场封闭性, 实现农民财产权利的基础; 政经分离是廓清农村基层组织职能边界, 形成农村多元经营体系的关键; 农村供给侧调整和需求侧管理是激活农村市场, 实现开放农村市场与多元农村经营主体结合, 助力农村地区建立长效发展机制的重要动力。通过对欠发达地区的青海省黄南藏族自治州泽库县案例分析, 认为集体经济发展需要从产权改革、政经分离和供需改革等三方面综合施策。

关键词 农村集体经济; 集体产权制度改革; 政经分离; 供需改革

中图分类号 S-9; F325.2 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2022)05-0200-06

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2022.05.051



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

The Triple Logic of the Development of Rural Collective Economy—Taking Zeku County as an Example

PING Jian-shuo, LI Shuang-yuan (College of Finance and Economics, Qinghai University, Xining, Qinghai 810000)

Abstract Rural collective economic development is an important method of strategy for rural revitalization. Based on the research results of rural collective property right system reform, a threefold theoretical logic framework of rural collective economic development is constructed. The clear structure of rural collective property right is the basis for collective economy to transform the parts into a whole, to break the closure of rural market and to realize farmers' property rights. The separation of politics and economy is the key to expurgate the functional boundary of rural grassroots organizations and form a multi-management system in rural areas. Rural supply-side adjustment and demand-side management is an important driving force to activate rural market, realize the combination of open rural market and diversified rural operation subjects, and help rural areas to establish long-term development mechanism. By analyzing the case of Zeku County, Huangnan Tibetan Autonomous Prefecture in Qinghai Province, the author holds that collective economic development needs comprehensive measures from three aspects: property right reform, political and economic separation, supply and demand reform.

Key words Rural collective economy; Collective property right system reform; Political and economic separation; Reform of supply and demand

农村集体经济作为中国特色社会主义经济体系的特有产物, 是农村生产模式改进、农业现代化水平提高、农民生活质量改善的重要依托。但宏观上农村以农业经营为主的产业结构^[1]、积累向城市输送的历史因素^[2]、人均资本存量远低于城市的发展潜力^[3]、以及农村基层公共服务和制度供给的缺乏等因素; 微观上农村集体经济“分”的过多“统”的过少^[4]、积累薄弱等因素, 均对农村集体经济的发展形成了障碍^[5]。为支持农村集体经济的发展, 中共中央国务院 2016 年出台了《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》, 对农村集体经济实现形式和农村市场配置资源功能的发挥等方面提出了明确的改革意见。

农村集体经济发展的复杂性要求破解农村集体经济发展难题的逻辑具有系统性。对农村集体经济发展的研究可谓汗牛充栋, 主要的研究路径基本上可以分为 3 个方面, 一是按照时间顺序梳理农村集体经济发展历程, 试图从经验性研究中找出制约集体经济发展的原因; 二是通过地区横向样本数据的分析, 归纳出集体经济发展存在的主要矛盾; 三是通过大样本或案例研究深入探讨集体经济发展的内在逻辑。

高鸣等^[6]梳理了集体经济从 20 世纪 50 年代农村互助性合作运动开始到 2020 年农村集体经济发展经历的改革历程, 提出在宏观上应打造支持农村发展的政策环境, 深入推

进农村集体产权制度改革; 中观上制定农村产业融合发展推进方略, 促进乡村振兴; 微观上创新多元农村经营主体利益联结机制, 消除空壳村等建议。刘守英^[7]梳理了农村集体化失败之后集体地权制度变迁与相应绩效的变化, 认为地权的稳定性和完整性能帮助农民在市场机制之下获得经济自主权。

在农村集体经济发展的归纳性研究中, 有学者基于田野调查研究和数据分析, 认为农村集体经济由于历史发展、生产方式、社会结构等原因, 存在资本、土地等发展资源匮乏, 人才、组织等发展主体缺失, 参与、创新等公共精神缺乏等多方面的问题, 认为应从人才、资源、产业、制度等多方面进行农村集体经济发展建设^[8-10]。也有学者认为农村集体的政经分离是农村集体经济发展应当关注的重要问题, 并提出农村政经分开不能“一刀切”, 应该适时而动^[11]。

在集体经济发展的纵向挖掘方面, 刘浩等^[12]在农村集体经济发展的大样本案例中, 挖掘影响集体经济发展的内在驱动力, 认为内部驱动的核心因素是精英带动, 在不具备精英带动的村集体经济中, 存在不同要素之间的相互替代。孔祥智^[13]通过 3 个典型案例研究提出集体经济发展的内在动力是在产权清晰基础上的干部正向激励。张浩等^[14]通过对农村集体产权制度改革的案例研究, 结合不完全契约理论和马克思主义合作理论, 认为影响农村集体经济发展的内在影响因素是剩余控制权和剩余索取权的不匹配, 应该通过农村集体经济发展机制的构建, 约束集体经济组织干部的剩余控制权, 并提供剩余索取权激励, 实现经营管理者们的剩余权匹配。

基金项目 青海省社会科学基金项目(K061907)。

作者简介 平建硕(1995—), 男, 河南郑州人, 硕士研究生, 研究方向: 农村集体产权制度。* 通信作者, 教授, 博士, 硕士生导师, 从事农业经济理论与政策研究。

收稿日期 2021-10-19

显然,在农村集体经济发展研究中,关于农村集体经济发展归纳性研究相对较多,对在归纳基础上进一步深入挖掘农村集体经济发展逻辑和内在动力的研究相对较少。在集体经济发展内在逻辑分析过程中,较多学者将目光集中在一个方面,无法充分阐释农村集体经济发展的复杂性和多元性。笔者结合青海省牧区集体经济发展的案例,给出牧区集体经济发展的理论逻辑,以期为欠发达地区集体经济发展提供借鉴。

1 农村集体经济发展的一个理论逻辑框架

只有实现有效市场和有为政府的有机结合,才能促进农

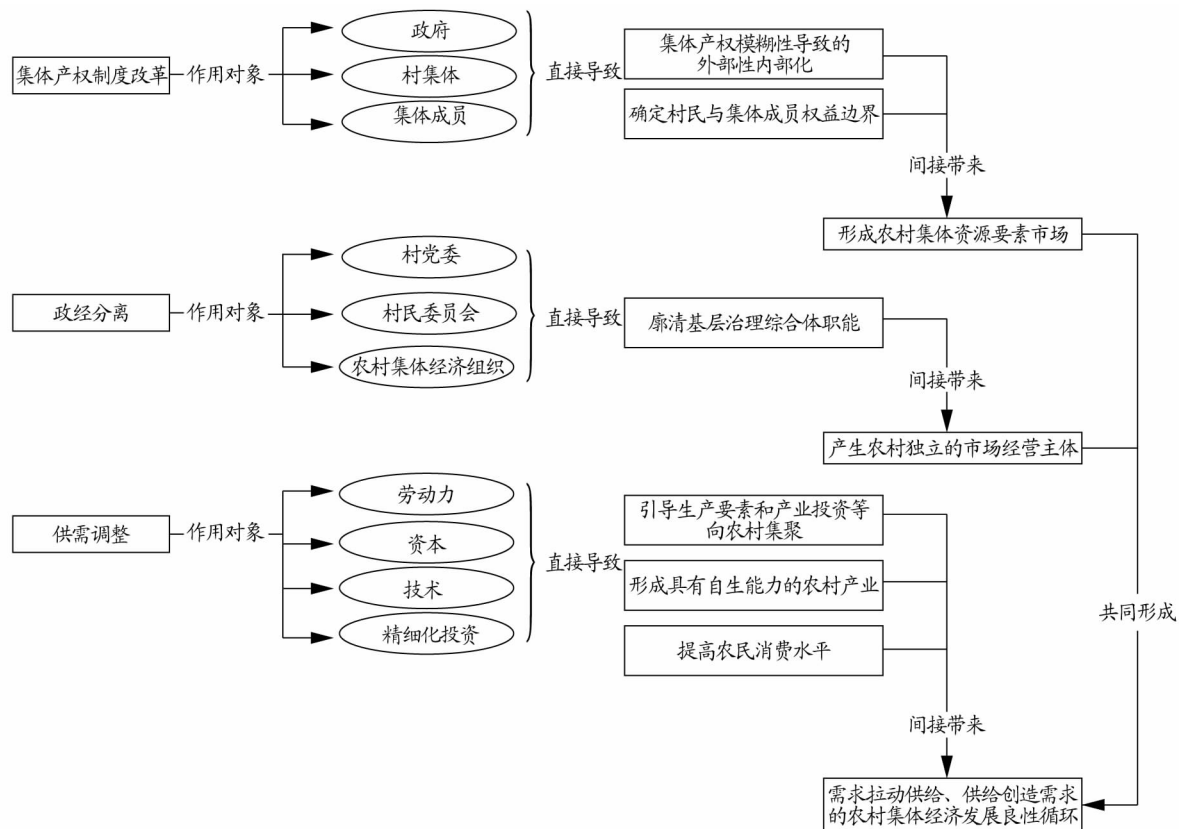


图1 农村集体经济发展的理论逻辑框架

Fig.1 Theoretical and logical framework of rural collective economic development

1.1 集体产权界定产生内在激励机制 产权理论是相关学者在对农村集体产权制度改革研究中采用最多的理论框架,主要原因在于激活农村集体资产,实现农村各类要素在城乡市场之间进行流转,前提是对农村集体资产模糊一团的产权结构进行解构,在政府、村集体、村集体成员之间进行清晰界定,即产权清晰是市场机制发挥资源配置功能的充分条件。通过产权关系在不同层级主体之间的解构^[15],实现产权束在不同主体之间的合理分割和配置,帮助人们形成对集体资产收益和风险的合理预期^[16],一方面提高农村集体资产经营管理的效率,另一方面提高集体成员对集体资产经营管理的动力,将集体资产由于所有权行使主体“虚置”导致的外部性内部化^[17],激活农村集体经济发展的内在动力。

中国特色社会主义农村集体制度的原则是农村集体所有,与西方产权理论的基本假设“私有产权”存在着本质的区

别,要充分发挥农村市场功能,确保集体要素流转顺畅,需要进一步配置集体产权性质的农村集体经济组织与其他市场经营主体签订不完全契约产生的剩余权。奥列弗·哈特^[18]认为由于人的有限理性,合同上总存在条款上的遗漏、模糊乃至漏洞,无法对非人力资产进行考虑全部情况的妥善安排,需要资产所有人执行合同之外的剩余权,以确保监督链条的完整,避免委托-代理管理模式中可能出现的管理者机会主义行为倾向。同时也需要剩余控制权与剩余索取权相匹配,否则将导致剩余控制权的所有者主张在剩余控制权占有时期获取尽可能多的短期利益,导致资产经营难以长久。农村集体所有在马克思主义理论体系中意味着“劳动雇佣资本”,集体成员存在大份额剩余索取权的分配刚性,需要通过强化集体成员投票权、监督权等来强化集体成员的剩余控制权,同时通过加强集体经济组织的信息公开和收益比例分配

等措施的配套,实现对农村集体经济组织管理者剩余控制权的约束和剩余索取权激励的增强,实现集体成员和集体经济管理者的剩余权匹配^[14]。

1.2 政经分离廓清基层组织职能边界 为保证产权结构激励功能的有效实现,需要给予农村集体经济组织自主经营地位,进行政经分离。不少村集体为避免村两委干部意见不统一降低基层治理效率,采取村党支部和村民委员会干部“一肩挑”的模式进行基层管理^[19]。同时由于大多村集体资产相对较少,农村集体经济组织功能由村民委员会代行,即出现基层治理中党组织、自治组织、经济组织“三位一体”的治理结构,采取“多块牌子、一套人马”的配置模式^[20]。在这种治理模式下,基层领导、农村社会治理、集体经济发展职能混为一团,公共开支、社会服务成本、经营收益核算等杂糅到一块,基层组织内部部门监督形同虚设,外部群众监督渠道缺失,既影响基层治理效能发挥,又阻碍集体经济发展,需要进行基层治理机构职能的分离。但政经分离需要结合不同地区发展水平,不能强制采用“一刀切”的方式进行。在农村集体经济组织发展初期,并不具备独立经营人员框架和能力时,超前调整组织架构和职能关系会导致农村集体经济发展迟缓;同样,在具备分离条件时采取观望态度也会导致农村集体经济发展的滞后^[11]。

农村政经分离主要通过以下3个步骤实现:一是机构分离,成立自主经营、独立核算的农村集体经济组织,并在集体经济规模和经营相对成熟的境况下进行经营管理团队的独立,不与村两委干部进行交叉供职;二是成员界定,进行村集体经济组织成员界定,区别于可以自由流动的、具备选举权与被选举权的村民身份,在维护集体成员发展收益不被稀释的条件下保障新成员的政治权利,降低农村的内在封闭性^[21],村民委员会主任由村民进行选举,村集体经济组织管理层由农村集体经济组织成员进行选举;三是职责明确,村民委员会承担的农村社会管理职能,相应管理成本计入财政预算,包括村两委干部薪酬、办公费用、农村基础设施建设和维护等。农村集体经济组织承担集体经济发展职能,对应的管理人员费用计入集体经济组织经营成本。

政经分离的理论逻辑一方面是通过将高度集权的村集体权力配置模式进行分权制衡,实现不同机构之间制约机制得建立,发挥相应监督机制;另一方面是通过农村集体经济组织的分离实现市场主体地位。机构分离、职能分离实现了对高度集权的村集体治理体系的重构,建立了村党支部领导下的自治组织和经济组织框架,将村党支部从经济事务中解放出来,发挥其基层发展“领航员”和“裁判员”的作用,而非“左手监督右手”式的权力配置。而市场经营主体地位的获得不仅需要政府承认,更需要广泛参与的其他市场主体承认,独立后的集体经济组织不承担集体公共服务和最低生活保障职能,对市场经营风险承受能力显著增强,更容易与其他市场主体建立紧密的利益联结机制。

1.3 供给和需求侧管理推动集体产业发展 农村供给侧配置错位存在结构性矛盾,一方面表现在农村劳动力素质无法

满足农村发展的需要,如缺乏把握市场需求、进行集体资产经营运作等的能力^[22],另一方面在于资本、技术要素等流动门槛远低于劳动力,导致相关要素资源聚集到城市地区,农村要素结构带来的发展潜力远低于人均资本、技术要素等更高的城市地区^[23]。同时农村基础设施投入不足和城乡收入差距的绝对值不断扩大导致农村居民消费能力持续下降,进一步导致农村有效需求不足。出现在供给和需求两端的问题导致农村集体经济的发展不仅在历史积累上相对城市发展存在明显滞后,在未来发展潜力上也存在较大劣势,因此必须通过制度性改革、政策性支持等非市场手段支持农村发展,并强化农村集体经济组织职能,化零为整,实现农村集体经济发展。

农村作为国内经济循环的重要组成部分,不仅是生产单位,也是消费单位。过去农村支持政策,如“新农村”建设等支持政策主要通过一次性、广覆盖、低效率的基础建设投资增加,进行农村需求侧管理。但由于基础设施建设投资作为一种公共物品供给,难以直接给农民带来持续稳定的收入渠道,且不同地区发展水平、区位因素等差异相对较大,主要矛盾点也存在较大差别。因此,农村集体经济发展需要通过农村集体产权制度改革、因地制宜的农村产业支持政策等触及农村集体经济发展根本的改革方案,进行更精细化的需求侧管理,提高农村居民收入水平并稳定其收入预期,促进农村集体经济发展的同时,提高农村整体消费能力^[24],作为在资本边际收益递减、出口因疫情等因素受挫后,拉动国内经济发展的重要动力。

农村集体经济发展在集体产权制度改革、政经分离等基础措施廓清农村市场经济发展基本环境之后,需要结合地方特色发展优势产业,进行精细化的农村需求侧管理,形成供给侧推力与需求侧拉力共同作用的良性循环,让农村市场经济真正发挥作用。有学者认为农村市场疲软的主要原因在于农村市场有效需求不足,主要体现在投资不足、消费结构单一、购买力不足等方面^[25]。但在提高农村地区基础设施建设、加强医保、养老保险等城乡一体化等措施之后,依然没有实现农村地区经济的快速发展。通过对发展较好农村的实地调研发现,农村经济发展出现转折的根源在于相关政策和资源对农村集体经济的盘活和集体经济组织功能的有效发挥。

2 农村集体经济发展的理论阐释——泽库县个案

泽库县位于青海省黄南藏族自治州,下辖3镇4乡10个街道办,平均海拔3700 m,平均气温-2.4℃。全县总面积6550 km²,可用草场6187 km²,是一个典型的纯牧业县。自改革开放,重新确立牧区以牧业生产为主的方针,实行多种形式的责任经营体制之后,1982年实行统一经营、联产到劳,分户经营、统一分配的畜牧业生产方式,进行包干到户的生产责任制。1984年进行行政社分开,恢复乡级建制,实行牲畜“作价归户,私有私养”,并推行牲畜和草场的承包到组,1993年推行草场到户的经营体制,牧民实现生产经营自主权和生产剩余的个人支配权^[26],大大激发了牧民生产积极性。

但随着人口数量的不断增长和畜牧规模的不断扩大,草场载畜负荷过大,牲畜矛盾带来草原生态环境急剧恶化。黑土滩、草场沙化和退化面积不断扩大,畜牧业产出下降,牧民收入水平降低,畜牧业分散经营的短板逐渐显现。2014年泽库县作为青海省生态畜牧业试验区建设试点县,以组建生态畜牧业合作社为中心,通过“以草定畜”的方式整合资源,进行牧区集体经济统一经营,破解集体经济增产、农牧民增收困境。2017年泽库县被确定为全国第二批农村集体产权制度改革试点县,也是同期仅有的2个牧业县之一,通过对集体产权模糊性的清晰界定、集体成员与村民身份的边界划分、农村集体经济组织与村两委职能分离等方式激活农村集体经济增长内生动力。2018年泽库县通过农村集体产权制度改革实现了牧区“六变”,即“资源变资产、资产变资金、资金变股金、牧业变产业、牧民变股东、社员变职员”。通过畜牧生产的由“分”到“统”,将草场、牲畜以及养殖能手等生产要素进行整合,以草定畜,分区轮牧,保护泽库县生态价值的同时,壮大集体经济。同时,利用集体资源的规模优势成立扶贫产业园区管委会、成立县东部有机畜牧产业园区、西部生态农牧科技园区,以及牦牛、藏羊养殖和饲草种植园区,并与64个村股份经济合作社形成“一委二园三区64单元”的产业布局,强化多元主体之间的利益联结机制,有效提高牧民收入水平。2018年,泽库县已有16个村股份经济合作社实现分红,分红资金达到1 086.72万元,拉格日村人均股份分红达到6 767.23元。

以泽库县作为农村集体经济增长研究对象主要基于两方面原因:一是泽库县作为纯牧业县,在农村集体经济发展中具有鲜明特色和重要研究价值。目前对农村集体经济的研究主要集中于经济发达的城中村或城郊村,以及种植业为主的农村地区,研究样本存在一定的趋同性。泽库县作为三江源生态区的纯牧业县,在保护生态环境的同时,实现集体经济的发展存在一定的目标冲突,找出可以贯穿两个目标的一条线索具有重要价值。二是泽库县在推动农村集体经济发展的各个逻辑层面实现较为完整,横向上各部门之间协同推进,纵向上产权关系、政经关系和政策资源引导层层递进,给农村集体经济增长内生动力研究提供了丰富素材。其经济发展较为薄弱的基础和面临的诸多困境,在采取产权界定、政经分离、产业资金扶持等方面的经验也可以给广大经济基础薄弱的农村地区集体经济的发展提供借鉴,以期实现落后地区的赶超发展。

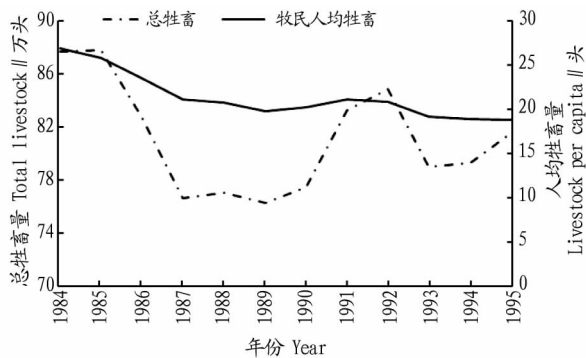
2.1 产权结构重新配置提高集体成员参与度

2.1.1 产权结构重新配置带来外部性内部化

改革开放之后,泽库县1984年通过包产到户、包干到户的生产责任制将草场、牲畜等生产资料的所有权和承包经营权进行分离,一方面对生产方式、生产内容等生产自主安排权力下放给农牧民,即进行自主经营;另一方面牧民户对产品交足国家、留够集体之后的剩余部分产品具有控制权。通过对产权结构的重新配置,将劳动投入与产出量挂钩,激发农牧民生产积极性,将劳动量超出平均部分产生外部性内部化,实现产权的

激励效果,1995年,全县牧业人均收入达到597.19元。但分散经营模式导致每户拥有草场面积过小,无法划区进行草场轮牧的可持续生态养殖。总畜存量提高的同时导致草场沙化问题严重,牲畜出肉量下降,也不符合传统畜牧业养殖“逐水草而居,避瘟疫而行”的原则。

发挥集体经济“统”的功能,提高农村整体生产水平,需要唤醒农村陷入“沉睡”的集体资源和激活农村集体经济组织开发集体资源、服务集体成员等方面的功能。由于农村集体产权结构并没有对集体资产产权束进一步分割,导致集体资源所有权行使主体缺位,既无法激励集体经济组织进行有效的经营管理,也无法形成组织内部部门监督和外部集体成员监督的综合监督机制。1984—1995年,泽库县牲畜总量从877 452头下降至815 767头,同时随着人口的增加,人均牲畜呈现出明显的下降趋势(图2)。



注:数据来源于《泽库县志》

Note: Data come from Zeku County Chronicle

图2 泽库县牲畜变化水平

Fig. 2 Level of change in livestock in Zeku County

由于农村集体产权结构为中国特色社会主义经济体系独有的特殊性,要发挥农村集体经济组织“统”的功能,需要结合农村基本情况和市场需要进行集体产权制度的创新。2017年泽库县被确定为国家级农村集体资产股份权能改革试点,泽库县政府按照“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的产权改革原则制定了《泽库县农牧区集体产权制度改革试点方案》,结合土地所有权、承包权、经营权三权分置以及农村经营性建设用地同等入市等改革进行资源性资产的产权改革,重点进行经营性资产折股量化到人(户)的股份权能改革,并探索建立非经营性资产有效维护,更好地服务集体成员的长效管理机制。为更好地开发资源性资产和经营性资产,泽库县通过以下几个步骤进行产权界定:

(1)集体资产折股量化。由于部分集体资产的不可分性和资产统一经营的需要,泽库县将集体经营性资产和未承包到户的资源性资产进行股权设置和折股量化到人(户),实现集体产权束的有效分割,结合已成立的36家生态畜牧业合作社和为外部投资留出空间形成A股(集体成员股)+B股(个人股)+C股(保障股)+N股(其他股)的股权结构。其中集体成员股为集体成员每人一股,个人股为生态畜牧业合作社成员个人出资形成的股份,保障股为集体经济收益中按一定比例提出的公积金和公益金折成的股份,作为集体成员绩

效贡献奖励、弱势群体帮扶的基础,其他股是用来引入外部发展要素,如资本、技术等形成的份额。

(2)以村集体经济组织作为责任主体,进行集体成员身份确认。通过对村集体成员与村民身份的界定和对享受集体经济效益分配条件的设置划分两种身份的权利边界,保障集体成员福利水平不被稀释,新入住村民政治权利不被忽视,提高地区社会和经济开放水平。

(3)结合相应措施制定了《泽库县农牧区确认集体经济组织成员资格指导意见》《泽库县农牧区集体资产股份设置与量化管理指导意见》《泽库县*村股份经济合作社章程》等一系列相关规范性意见。将产权界定程序规范化、标准化,确保牧区“六变”的过程可查询、程序有依据、成员可监督。

2.1.2 剩余控制权与剩余索取权匹配提高农牧民集体资产产权能。将集体成员对集体资产无法分割的、难以实现的权能转变为对集体资产股份相对完整、容易实现的权能,可以有效破解集体资产产权结构模糊的问题。受制于信息不对称、人的有限理性等原因,农村集体经济组织与集体成员、市场经营主体等缔结的合约存在不完全性,需要通过剩余索取权和剩余控制权的分配让合约中未规定的权利存在主张权利的主体,作为集体成员参与权、监督权实现的依据。同时,由于作为集体股份标的集体产权结构天然具有保障农牧民基本生活的特性,也需要通过剩余控制权与剩余索取权的分配实现集体成员的对集体资产的财产权,作为打开农村市场封闭性的基础。

泽库县在 2017 年进行农村集体产权制度改革过程中,通过将集体资产股份化,并保证集体股份的占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承 6 项权能的实现,将牧区集体成员对不可分的集体资产剩余控制权和索取权的匹配转移到确权到人(户)的集体股份上,作为泽库县牧区集体资产所有权内部的封闭和集体股份外部的逐渐开放的依据,保障集体资产不流失的前提下,逐步落实集体成员的财产权利,提高集体成员收入水平。

在村干部的剩余权匹配方面,泽库县结合村集体经济水平,制定了相应的会计制度,将村运转经费、生态畜牧业专业合作社、集体股份经济合作社财务一并进行“村财县管”,对村集体经济组织干部的财务干预能力进行限制,削弱其剩余控制权。同时按照青海省 2020 年印发《青海省集体经济收益经费补贴暂行办法》对村干部(包括村两委成员和集体经济组织负责人及中层管理人员)进行激励补贴试点,具体为:对非光伏扶贫产业项目产生年度收益达到 10 万元以上,可按照年度收益金总额的 10%提取补贴资金,补贴资金总额不超过 20 万元;对全省统一安排的光伏扶贫项目,按年度收益 10%提取补贴资金,最高不超过 3 万元。同时,对村干部年度评议为“不称职”、涉黑涉恶、严重违法违纪以及收到党纪处分期未届满的不进行补贴。在集体成员剩余权匹配方面,通过在《泽库县村股份经济合作社章程》中对集体成员对集体经济组织负责人选举权和被选举权的保证,实现集

体成员剩余控制权的加强,并通过建立集体经济组织经营信息公开制度,降低集体成员与集体经济组织负责人的信息不对称程度,提高集体成员的监督权行使水平。

2.2 政经分离提高农村经济独立性和创造性 1984 年泽库县进行政社分离,恢复乡级建制,打破了人民公社政社一体的经营核算体系,恢复了各户作为经营主体的生产经营自主权,发挥了农村市场的资源配置功能,提高各类要素的流通速度和配置效率,给农村市场带来了活力。但农村市场流通的要素相对单一,以粮食、肉类、皮毛制品等生活必需品为主。在泽库县城乡要素流转中,随着经济水平提高,自行车、摩托车、电视、VCD 等逐渐进入牧民生活,但由于工业产品和农业产品之间的巨大差价,导致城乡之间始终存在城市发展对农村发展的掠夺,并没有出现城乡之间要素可持续的双向流动,反而表现为农业产品作为廉价原料进入城市,换取自行车、音响等工业制品,提供城市工业迭代发展的资本积累,形成农村产品向城市的单向流动,抑制农村市场要素流动的活力。

要进一步实现农村经济发展的活力和创造性,需要通过政经分离廓清农村基层不同组织之间的职能边界,主要是将村委会代行的农村集体经济组织职能剥离出来,成立农村集体经济(股份)合作社,作为经营集体资产的市场经营主体。政经发展糅为一体的村委会存在 2 个短期相互矛盾的发展目标,一是提高整体村民的福利水平,二是带领集体成员发展集体经济,由于村委会干部选举机制决定了其行为逻辑更需要有利于全体村民,导致后者往往让位于前者,阻碍农村集体经济的发展。

泽库县为实现牧区集体经济的发展,进行的政经分离主要通过 3 步实现。

(1)进行机构分离。通过村集体经济组织的登记颁证、领取统一社会信用代码、公章刻制和银行账户开立等程序,明确村集体经济组织独立市场地位,理清村党支部、村委会、村集体经济组织之间的关系,形成村党支部领导下,村委会与村集体经济组织平行设置、互不干预的基层治理体系。

(2)界定成员权利边界。泽库县在 2018 年确认集体经济组织成员 72 689 人,完成度为 100%,厘清集体成员与村民身份之间的权利边界,保障集体成员在集体经济发展中红利不被稀释的基础上,保障新老村民的政治权利,进行成员经济权益和政治权利的界定,提高农牧区经济和社会的开放水平。

(3)明确机构职责。安排中央资金 60 万元、省级资金 120 万元、县级资金 20 万元,进行农村集体产权制度改革。通过“村财县管”的方式,将农村部分管理成本提至上级行政单位,计入财政预算,并将村集体经济组织经营过程中发生的成本和费用计入合作社经营成本,进行独立核算。同时,制定《泽库县村股份经济合作社章程(试行)》,对合作社机构设置、经营管理、收益分配方式等进行了规定,实现不同基层主体的职责明确。

2.3 供给侧调整和需求侧管理形成农村集体经济增长极 受制于泽库县本身的区位、资源、历史等因素的影响,经

济发展水平相对落后、市场化水平相对较低。2019年泽库县地区生产总值18.51亿元,其中固定资产投资11.1亿元,社会消费品零售额仅为1.28亿元^[27],即投资拉动地区经济增长的比例达到59.97%,消费拉动经济增长水平仅为6.92%,需求端对地区经济增长拉动上主要依靠投资拉动,在收入水平上反映为2019年农村居民可支配收入为8240元,城镇居民人均可支配收入为32914元^[28],绝对值之比达到3.99,城乡收入差距较为明显。在供给端,泽库县住户人均储蓄存款余额7159.5元^[28];高中毛入学率87.06%,略低于全国89.5%^[29]的入学水平,人力资本和人均资本均存在较为明显的不足。供给和需求两端的不足需要更加精细化的支持措施,实现农村集体经济的发展。

青海省通过印发《关于实施全省村集体经济“破零”工程的指导意见》《关于编制村集体产业发展指导目录的通知》《关于推动村集体经济高质量发展的若干意见》等支持政策,对村集体经济在资源引导、产业发展、长效发展机制建立等方面进行了相关支持和指导,并安排扶贫资金、产业发展专项资金、集体增收启动资金等政府转移支付,对泽库县存在的农村市场存在产品单一、消费能力不足等因素导致的有效需求不足问题进行直接的需求侧管理,并结合泽库县畜牧业为主的产业优势建立有机畜牧示范基地县。同时在供给侧进行农村经济主体培育,成立生态有机畜牧业合作社64家、生态畜牧业联合社1家、牧民合作社82家,形成多层次,广泛连接农牧民、龙头企业和政府机构的农村集体经济经营体系。通过需求侧和供给侧两端的调整和支持,为农村经济内部形成供给创造需求、需求拉动供给的循环动力,给农村集体经济提供初始动力,并带动其与城市产品市场双向流通的长效发展机制。

泽库县通过产权界定和政经分离形成的集体经济发展内生动力需要时间进行资源要素积累,政府通过资金和政策扶持形成对供给和需求端的强力引导,为泽库县集体经济发展注入强劲动力,缩短了牧区集体经济积累的周期。2017年,泽库县立足县情,制定了“生态立县、有机富农”的目标,结合扶贫政策和生态畜牧业试验区建设,成立本地农产品加工企业并引入省内农业加工龙头企业并进,进行农产品产业链延长,如泽库县瑞泽有机生态农牧科技有限公司投资1060万元进行有机肥生产;泽库县叶堂高原有机产品开发有限公司,投资2000万元、进行传统乳制品生产;青海西北有机资源开发有限公司投资1.5亿元进行牛羊肉深加工^[30]。到2019年,已初步建成了县城东部的有机畜牧业产业园区、西部生态畜牧业科技园区、牦牛优势养殖园区、藏羊优势养殖园区、饲草特色农作为种植区,结合村股份经济合作社的64个单元形成“农户+农村股份经济合作社+企业”的特色农业产品、农产品加工制造和批发零售等综合一体的紧密利益联结机制。其中,农户依托农村股份经济合作社进行专业化分工,规模化引进良种,由养殖能手在轮牧区进行牛羊生态养殖,产业园区入驻的农村专业合作社或企业对农产品进行加工,最后进行产品的批发零售。牧民通过持有的

合作社股份获取农村股份经济合作社分红收益,农村股份经济合作社代表集体成员与企业进行谈判获取更高收益,企业通过生态养殖产品获得品牌溢价,最终形成三方共赢的经济综合体,助力农村集体经济建立长效发展机制。

3 结语

农村集体经济发展是一项系统工程,需要结合各方面进行总体把握。发展壮大农村集体经济需要产权配置、政经分离和供需改革等三重逻辑的层层递进,即保障集体所有的基础上充分激活农村市场对要素资源配置的决定性作用,让党支部从参与集体经营的“运动员”转变为协调和服务集体经济发展的“裁判员”。其中,产权结构清晰是农村集体经济发展的基础,在保证集体所有的基础上,逐步赋予集体股份完整权能,让集体成员享有更多的集体经济发展红利;政经分离是实现农村市场开放的条件,保障农村集体经济组织独立的市场主体地位。随着农村经济的发展,需要逐步开放农村集体要素市场,逐步强化社会保障水平的同时,弱化集体经济作为农牧民生活保障的传统功能,将集体经济组织的功能逐步过渡到经济发展上。历史因素、农业生产特点以及我国人多地少的自然条件等决定农村发展相对城市发展的滞后,需要通过外部力量调整农村产业结构并进行农村供给侧调整和需求侧管理,激活农村市场。对农村集体经济组织的管理架构和分配方式、村集体的政经关系以及农村集体经济组织的权利边界等方面的问题一方面需要通过剩余控制权和剩余索取权的匹配激发基层管理者的主动性和创造性,另一方面需要《农村集体经济组织法》的尽快出台进行规范化,并作为农村集体成员和村民等权利主张的重要依据。

参考文献

- [1] 曾庆芬. 农业的弱质性与弱质性辨析[J]. 云南社会科学, 2007(6): 94-97.
- [2] 杨斌. 中国农民广义税收负担走向[J]. 税务研究, 2007(10): 15-21.
- [3] 李增元. 开放、流动社会中的农村社区治理改革与创新[J]. 社会主义研究, 2014(2): 121-127.
- [4] 全志辉, 陈淑龙. 改革开放40年来农村集体经济的变迁和未来发展[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2018, 35(6): 15-23.
- [5] 宋冬林, 谢文帅. 新中国成立七十年农村经济体制改革的政治经济学逻辑[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2019, 40(5): 82-92.
- [6] 高鸣, 芦千文. 中国农村集体经济: 70年发展历程与启示[J]. 中国农村经济, 2019(10): 19-39.
- [7] 刘守英. 集体地权制度变迁与农业绩效: 中国改革40年农地制度研究综述性评论[J]. 农业技术经济, 2019(1): 4-16.
- [8] 李韬, 陈丽红, 杜晨玮, 等. 农村集体经济壮大的障碍、成因与建议: 以陕西省为例[J]. 农业经济问题, 2021, 42(2): 54-64.
- [9] 刘鹏凌, 万莹莹. 农村集体经济: 历程、现实矛盾与路径选择: 基于安徽省973个行政村调查资料的分析[J]. 当代经济管理, 2020, 42(1): 47-55.
- [10] 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.
- [11] 高强, 曾恒源, 张云华. 农村“政经分开”改革: 挑战、重点与建议[J]. 中州学刊, 2021(6): 32-38.
- [12] 刘浩, 吕杰, 韩晓燕. 农村集体经济发展的驱动因素、实现路径及替代机制: 基于186个文献案例的模糊集定性比较分析[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2021, 22(3): 32-41.
- [13] 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[J]. 经济纵横, 2020(7): 32-41.
- [14] 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, 37(2): 81-94, 106.

(下转第209页)

入,培育优良品种,发展高效种植模式,开发高效绿色肥料,促进农业绿色发展;其次要加大教育和技能培训投入,为农业生产者提供良好的教育和技能培训,提高农业生产者素质,建立稳定通畅的农业科技转化渠道,提高科技转化效率;最后要积极引进和培养各类人才,要积极引进农业科研和推广人才,保障农业科技成果的产生和转化,同时积极培养各类人才,增强自身的造血能力。

(3)构建现代化产业体系,促进农业高质量发展。因此,应当积极发挥长江经济带的区位优势,沟通我国东、中、西部,促进区域间融合互动、融通补充,促进各农业生产要素的流通,提高资源配置效率,促进创新发展。建立多元化投入模式,以政府投入为主导,社会各界资金共同进入,拓展科技创新的资金来源,让社会各界农业科技创新。以长江为依托,将沿线及各战略区域的产业集群(基地)连接起来,借助5G、大数据、物联网、人工智能等新一代信息技术,打造现代化产业服务体系。

参考文献

[1] SOLOW R M. A contribution to the theory of economic growth [J]. The quarterly journal of economics, 1956, 70(1): 65-94.
 [2] HULTEN C R. Total factor productivity: A short biography [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2001: 1-54.
 [3] 顾世祥,朱贇,李亚龙,等. 基于DEA和Malmquist指数的农业水资源利用效率分析:以滇中受水区为例[J]. 中国农村水利水电, 2021(8): 98-102.
 [4] 江然. 浙江省农业全要素生产率实证分析:基于DEA-Malmquist指数[J]. 安徽农业科学, 2013, 41(21): 9101-9103, 9116.

(上接第199页)

[6] CHUNG Y H, FÄRE R, GROSSKOPF S. Productivity and undesirable outputs: A directional distance function approach [J]. Journal of environmental management, 1997, 51(3): 229-240.
 [7] 王海娜. 我国玉米生产碳排放效率研究[D]. 长春: 吉林大学, 2018: 44-45.
 [8] WEST T O, MARLAND G. A synthesis of carbon sequestration, carbon emissions, and net carbon flux in agriculture: Comparing tillage practices in the United States [J]. Agriculture ecosystem and environment, 2002, 91(1/2/3): 217-232.
 [9] 李波, 张俊飏, 李海鹏. 中国农业碳排放时空特征及影响因素分解[J]. 中国人口·资源与环境, 2011, 21(8): 80-86.
 [10] 田云, 张俊飏, 李波. 中国农业碳排放研究: 测算、时空比较及脱钩效应

(上接第205页)

[15] 张瑞涛, 夏英. 我国农村集体资产产权科层分析[J]. 农业经济问题, 2020, 41(11): 8-15.
 [16] ALCHIAN A A, DEMSETZ H. The property right paradigm [J]. The journal of economic history, 1973, 33(1): 16-27.
 [17] DEMSETZ H. Toward a theory of property rights [M]// GOPALAKRISHNAN C. Classic papers in natural resource economics. London: Palgrave Macmillan UK, 1974: 163-177.
 [18] 奥利弗·哈特. 企业、合同与财务结构 [M]. 费方域, 译. 上海: 格致出版社, 2016.
 [19] 黄骏. 论“一肩挑”模式——兼论解决村“两委”关系的基本思路 [J]. 中共南京市委党校南京市行政学院学报, 2003(5): 69-72.
 [20] 陈亚辉. 政经分离与农村基层治理转型研究 [J]. 求实, 2016(5): 71-78.
 [21] 郭丽兰. 农村基层治理的主体变迁与机制创新: 对广东省珠三角地区的考察与分析 [J]. 中州学刊, 2016(11): 6-11.
 [22] 李小云. 中国减贫的实践与经验: 政府作用的有效发挥 [J]. 财经问题研究, 2020(9): 14-17.

[5] 李晓龙, 冉光和. 农产品贸易提升了农业绿色全要素生产率吗? ——基于农村金融发展视角的分析 [J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2021, 23(4): 82-92.
 [6] 陈芳, 杨梅君. 农产品国际贸易对中国农业绿色全要素生产率的影响 [J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2021, 20(5): 94-104.
 [7] 刘霞婷, 李强, 吴超, 等. 中国农业全要素生产率动态分析: 基于SFA模型和log(t)回归方法 [J/OL]. 中国农业资源与区划, 2021-06-09 [2021-09-19]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.3513.S.20210607.1802.046.html>.
 [8] 曹明霞, 高珊. 我国农业全要素生产率研究: 基于江苏省农业面板数据分析 [J]. 价格理论与实践, 2018(9): 151-154.
 [9] 徐辉, 刘天宇. 长江经济带农业环境全要素生产率影响因素实证分析 [J]. 北方园艺, 2019(18): 152-156.
 [10] 周鹏飞, 沈洋, 郑景丽. 三峡库区重庆段农业绿色全要素生产率测度及影响因素研究: 基于2009—2018年数据 [J]. 重庆师范大学学报(自然科学版), 2020, 37(3): 107-118, 146.
 [11] 李欠男, 李谷成, 尹朝静, 等. 河北省县域农业绿色全要素生产率的空间特征 [J]. 生态与农村环境学报, 2019, 35(7): 845-852.
 [12] PHILLIPS P C B, SUL D. Transition modeling and econometric convergence tests [J]. Econometrica, 2007, 75(6): 1771-1855.
 [13] 李谷成. 中国农业生产率增长的地区差距与收敛性分析 [J]. 产业经济研究, 2009(2): 41-48.
 [14] 韩中. 我国农业全要素生产率的空间差异及其收敛性研究 [J]. 金融评论, 2013, 5(5): 26-37, 123.
 [15] FÄRE R, PRIMONT D. Multi-output production and duality: Theory and applications [M]. Berlin: Springer Science & Business Media, 1994.
 [16] 张恒, 郭翔宇. 农业生产性服务业发展与农业全要素生产率提升: 地区差异性与空间效应 [J]. 农业技术经济, 2021(5): 93-107.
 [17] 徐合帆, 郑军, 余家凤, 等. 乡村振兴背景下财政支农绩效及影响因素分析: 以湖北省为例 [J]. 税收经济研究, 2019, 24(2): 81-90.
 [18] 龙少波, 张梦雪. 中国农业全要素生产率的再测算及影响因素: 从传统迈向高质量发展 [J]. 财经问题研究, 2021(8): 40-51.
 [19] 全炯振. 中国农业全要素生产率增长的实证分析: 1978-2007年: 基于随机前沿分析(SFA)方法 [J]. 中国农村经济, 2009(9): 36-47.

[J]. 资源科学, 2012, 34(11): 2097-2105.

[11] WEST T O, POST W M. Soil organic carbon sequestration rates by tillage and crop rotation: A global data analysis [J]. Soil science society of America journal, 2002, 66(6): 1930-1946.
 [12] 周志花. 利用LCA法核算农作物生产碳足迹[D]. 北京: 中国农业科学院, 2018.
 [13] 王淑萍. 我国玉米种植产区的划分 [J]. 养殖技术顾问, 2010(6): 74.
 [14] 郑丽楠, 洪名勇. 中国农业生态效率的时空特征及驱动因素 [J]. 江西财经大学学报, 2019(5): 46-56.
 [15] FÄRE R, GROSSKOPF S, PASURKA C A JR. Accounting for air pollution emissions in measures of state manufacturing productivity growth [J]. Journal of regional science, 2001, 41(3): 381-409.
 [16] 李明文, 王振华, 张广胜. 东北玉米种植结构调整与粮食高质量增长: 基于全要素生产率视角 [J]. 农业现代化研究, 2019, 40(5): 745-754.
 [23] 项继权, 李增元. 经社分开、城乡一体与社区融合: 温州的社区重建与社会管理创新 [J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2012, 51(6): 1-9.
 [24] 罗良文, 梁圣蓉. 新发展格局下需求侧管理的内涵、特点、难点及途径 [J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2021, 42(5): 29-37.
 [25] 余红军. 农村消费市场疲软的原因分析及路径选择: 基于凯恩斯“有效需求不足”理论 [J]. 中国商贸, 2010(25): 18-19.
 [26] 泽库县志编纂委员会. 泽库县志 [M]. 北京: 中国县镇年鉴出版社, 2005: 213-214.
 [27] 泽库县融媒体中心. 图解政府工作报告 [EB/OL]. (2021-11-29) [2021-12-02]. <http://www.zeku.gov.cn/contents/show/747>.
 [28] 国家统计局农村社会经济调查司. 中国县统计年鉴 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2021: 395.
 [29] 教育部. 2019年全国教育事业发展统计公报 [EB/OL]. (2020-05-20) [2021-12-02]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202005/20200520_456751.html.
 [30] 泽库县人民政府. 泽库县探索打造以有机品牌为主线的现代高原生态有机畜牧业 [EB/OL]. (2017-06-15) [2021-12-02]. <http://www.zeku.gov.cn/news/show/175>.