

财政扶持下农村集体经济发展模式“分异”与治理绩效评价

——“经营型”和“债权型”集体经济的比较分析

徐冠清 崔占峰 朱玉春

摘要：近年来，政府在推行一系列制度变革的基础上，向农村集体经济集中投入了大量财政资源，在补足资本要素的同时也衍生了“经营型”和“债权型”两种集体经济发展模式。本文基于“政策支持—政策压力—应对能力—政策执行（发展模式）—治理绩效（核心功能）”的分析框架，通过考察上述两类发展模式核心功能的实现情况，尝试识别两类发展模式治理绩效的差别，并试图揭示财政政策支持下集体经济发展模式与农村治理绩效的关系。研究发现，“债权型”发展模式是财政扶持下政策压力与基层应对能力失衡的“异化”结果，在赋能集体“统”的功能、重塑乡村内生治理生态和促进共同富裕方面作用有限。因此，本文得到的一个重要价值判断是，未来农村集体经济的发展应着眼于建构体现治理绩效的三重核心功能，由追求短期效应的“债权型”发展模式向以集体产业为基础的“经营型”发展模式转型。在释放部分政策压力的同时，也要赋予基层政府对政策执行的自由裁量权。只有有效提升基层应对能力，规避和减少基层的策略性应对行动，才能持续增强农村集体经济的发展活力。

关键词：农村集体经济 发展模式 治理绩效 债权型 经营型

中图分类号：F321.1 **文献标识码：**A

一、问题的提出

习近平总书记在《摆脱贫困》一书中指出，加强集体经济实力是坚持社会主义方向、实现共同富裕的重要保证^①。中国农村土地集体所有制和“统分结合”的双层经营体制使村集体在一定程度上具有了马克思所期望的公社特征。而且，从制度环境看，农村集体经济已经具备开辟替代性发展路径的

〔资助项目〕 国家社会科学基金重大项目“统筹推进县域城乡融合发展的理论框架与实践路径研究”（编号：22&ZD113）。

〔作者信息〕 徐冠清，西北农林科技大学经济管理学院，电子邮箱：xgq0818@foxmail.com；崔占峰，烟台大学经济管理学院，电子邮箱：czfj@163.com；朱玉春（通讯作者），西北农林科技大学经济管理学院，电子邮箱：zhuyuchun321@126.com。

^①习近平，2014：《摆脱贫困》，福州：福建人民出版社，第191-201页。

优势与实现条件（潘璐，2023）。2021年，国务院在印发的《“十四五”推进农业农村现代化规划》中，将年集体收益5万元以上的村庄占比达到60%列为“十四五”时期推进农业农村现代化的主要预期性指标之一^①。2024年的中央“一号文件”将农村集体经济组织视为落实耕地保护、加强农业基础设施建设、构建现代农业经营体系的重要力量。由此可见，重视和发展农村集体经济已经成为政策共识。不仅如此，学者对发展农村集体经济的积极作用也寄予重望。从近年关于农村集体经济的研究看，关注点主要集中在两个方面：一是如何壮大农村集体经济，即如何激活农村集体经济的经济性；二是如何实现农村集体经济的价值，相关研究主要围绕农村集体经济的社会性展开。

从某个角度看，农村集体经济在经历了一系列社会制度的变革后陷入“边缘化”境地，其发展面临制度、资金、人才等诸多方面的现实困境，但是，这些问题又很难通过村集体自身予以解决。十八大以来，中央出台了一系列政策，旨在破解限制农村集体经济发展的制度障碍和要素缺乏问题。

在制度层面，相关政策涉及农地“三权分置”改革^②（朱冬亮，2020）、农村集体产权制度改革（芦千文和杨义武，2022）、“政经分离”改革（周力等，2023）等内容。2016年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》指出，深化农村土地制度改革，将土地承包经营权分为承包权和经营权，实行所有权、承包权、经营权分置并行^③。同年，《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》进一步明确了农村集体产权制度改革的内容和步骤，提出由点及面开展集体经营性资产产权制度改革^④。在基层党组织领导下，探索明晰农村集体经济组织与村民委员会的职能关系。在有需要且条件许可的地方，可以实行村民委员会事务和集体经济事务的分离。2021年底，农村集体产权制度改革基本完成，既为农村集体经济组织创新实现形式和运营机制提供了制度基础，也为壮大农村集体经济营造了制度环境（芦千文和杨义武，2022）。集体产权模糊和“政经合一”问题的解决有效强化了农村集体经济组织的独立市场主体地位。

在要素层面，一系列政策的实施也使制约农村集体经济发展的土地（孙敏，2018）、资金（徐冠清和余劲，2023）、人力资本（何阳，2022）等要素得到了有效补充。一方面，农村土地“三权分置”的改革实践使土地集体所有权呈现“实体化”的新发展特征，村集体土地所有权的主体地位逐步得到强化（朱冬亮，2020）。这为村集体重新统筹村内土地资源创造了条件。另一方面，国家加大了对农

^① 《国务院关于印发“十四五”推进农业农村现代化规划的通知》（国发〔2021〕25号），https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/11/content_5673082.htm。

^② 需要指出的是，农地“三权分置”并非针对农村集体经济的改革，但这一制度间接强化了村集体的土地所有权，进而提升了村集体的土地统筹控制能力。

^③ 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见〉》，https://www.gov.cn/zhengce/2016-10/30/content_5126200.htm。

^④ 《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》，https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5163444.htm。

村集体经济的财政扶持力度，并选派具备一定社会资源的驻村第一书记下乡，有效补充了集体经济发展面临的资金和人力资本不足难题（徐冠清等，2023）。2018年，《关于坚持和加强农村基层党组织领导扶持壮大村级集体经济的通知》明确提出，到2022年扶持10万个左右的行政村发展壮大集体经济^①。但是，也有研究指出，依靠政府扶持的外生发展模式缺乏持续稳定性（许泉等，2016）。村集体仍然缺乏持续稳定的收入来源，更没有形成内生发展的长效机制。若失去后续资金支持，之前积累的“启动”成果可能会付之东流（张立和郭施宏，2019）。

在如何看待农村集体经济的价值方面，学术界也展开了丰富讨论。相关认识已超越农村集体经济产生的经济价值，农村集体经济壮大带来的社会价值得到广泛认同。一方面，农村集体经济被视为稳定脱贫攻坚成果、实现乡村振兴和共同富裕的重要物质基础（辛贤，2021）。农村集体经济发展会增加农民财产性收入和工资性收入（丁忠兵和苑鹏，2022），从而有利于缩小城乡收入差距。另一方面，农村集体经济的积累被用于农村社区公益事业发展、农村公共基础设施建设与农村公共服务供给等方面，对改善农民生活质量发挥着关键作用（李宁和李增元，2022），农村集体经济成为实现乡村有效治理的重要保障。不仅如此，农村集体经济的发展壮大还能明显提升村民幸福感，进一步激发村民对集体事务的重视程度。这对增强社区凝聚力和向心力具有积极作用（吕方等，2019；辛贤，2021）。无论是村民治理参与程度的提高，还是村集体公共事务供给能力的增强，均可以减少村庄公共治理对财政拨款的依赖。这意味着，村庄内生的治理能力在不断提升。

上述研究对揭示农村集体经济的价值和发展路径具有重要意义。但是，已有研究也暗含两个争论。第一，在财政资金涌入农村集体经济的背景下，外生的扶持模式能否激活农村集体经济的内生发展动力？第二，农村集体经济的发展壮大能否真正产生对乡村治理的积极溢出效应？从效果看，2022年，全国农村集体经济总资产达9.14万亿元，总收入突破6711.39亿元，其中，经营性收入达到2526.24亿元^②。实践中，各地已经开始依托资源禀赋优势和政府扶持，尝试探索多元化的农村集体经济发展模式。那么，这些发展成果能否真正融入乡村振兴、提升农村治理绩效？对此需要进一步讨论和总结。比较不同农村集体经济发展模式的治理绩效，需要具体考察农业、农村和农民的受益情况，不能简单将经营性收入作为单一评价尺度。原因在于，农村集体经济具有经济性和社会性双重属性，而且，社会性是其根本属性。这是村集体与以利润最大化为目标的一般市场主体的根本区别。

脱贫攻坚以来，在财政资源的大力扶持下，中西部欠发达地区的农村集体经济形成了以“经营型”和“债权型”为代表的两种差异化发展模式。“经营型”集体经济指村集体利用财政资金探索不同类型的集体产业，是再造集体经济的理想模式；“债权型”集体经济则指将政府财政资金转为集体资产

^① 《对十三届全国人大五次会议第2049号建议的答复》，http://www.moa.gov.cn/govpublic/zcgs/202210/t20221008_6412644.htm。

^② 农业农村部政策与改革司，2023：《中国农村政策与改革统计年报（2022年）》，北京：中国农业出版社，第23页、第36页。

后，以投资形式“入股”当地企业^①。从收入层面看，“债权型”集体经济在短期内解决了大量“空壳村”和“薄弱村”^②问题。但是，由于大多数资金来自扶贫专项资金，受资金专用性^③的限制，将扶贫资金转为集体资产后的多数收益只能流向村内部分群体^④，普通村民无法直接获益。因此，“兜底性”成为此类集体经济的主要特征。这也使得村集体的其他功能未能在集体经济发展过程中得到有效重塑，“债权型”集体经济发展模式对农业、农村和农民的正向影响相对有限。

综上所述，已有研究围绕农村集体经济的治理困境、作用和发展路径等问题进行了深入且广泛的讨论，为壮大农村集体经济提供了丰富的理论基础和对策启示。但是，依靠各项财政补贴的扶持发展起来的“债权型”集体经济发展模式存在的一系列问题却未能引起学者的足够重视。未来，“债权型”集体经济应该如何优化发展路径以适应推进乡村振兴战略和实现共同富裕目标的要求？本文将以前西省安康市天宝村和商洛市龙骨岩村的农村集体经济治理实践为案例，探究财政资源下乡背景下农村集体经济发展模式的“分异”，并从农村集体经济的核心功能出发考察不同发展模式治理绩效的差异。为实现这一研究目的，本文首先基于压力体制理论提出相应的分析框架；其次，基于相关分析框架，对两个典型村庄进行考察，梳理“债权型”和“经营型”集体经济发展模式的基本特征和形成逻辑；再次，对比分析“债权型”和“经营型”集体经济发展模式的治理绩效差异；最后，总结农村集体经济的三重核心功能，并基于前述讨论提出相应的政策启示。

二、理论基础与分析框架

（一）压力体制理论

压力体制理论最早由荣敬本等（1998）提出，核心思想是上级政府对经济增长指标采取量化分解的管理方式和物质化的评价体系，并将其以政治任务的形式下派给下级组织甚至个人。“层层传导压力”被视为中国“赶超型现代化”能够实现“历史性提速”的关键机制，也是发挥“集中力量办大事”制度优势的关键路径（周少来，2019）。也有研究指出，压力体制在解决政策执行问题的同时也在制造政策执行问题。地方干部通常更重视可量化、带有一票否决性质的硬指标，而忽视模糊、无法量化和约束力不强的软指标（冉冉，2013）。在“压力—能力”失衡的组织情境下，“不可能完成的任务”已然常态化。如果压力体制的目标设置和激励强度与基层政府的现实条件和实际能力难以匹配，便容易诱发基层政府应对高指标的策略主义行为（欧阳静，2011）。此外，“达标压力体制”的概念也为本文提供了借鉴，由于指标的超额完成并不会给下级政府带来超额奖励，基层政府并没有加码完成的强烈意愿（李波和于水，2018）。

^①这些资金实际上未真正以股份形式投入当地企业，本质上是向企业发放贷款。由于向企业投资的资金来自政府，而且分红利率是约定不变的，说明收入的增长取决于财政补贴的规模。

^②“空壳村”指没有集体经营收入的村庄，“薄弱村”指农村集体经济年经营性收入小于5万元的村庄。

^③例如，光伏扶贫项目要求分红受益群体只能是村内脱贫户。

^④一般指“三类户”，包括脱贫不稳定户、边缘易致贫户和突发严重困难户。

（二）分析框架

在多数村庄集体经济缺少启动资金的背景下，随着各级政府财政扶持力度的加大，大量集体性资源资产在短期内被盘活，财政资金起到了明显的杠杆作用。资金要素的有效补充使许多村庄的集体经济开始复苏，农村集体经济的经济性和社会性均得到一定程度的重塑。同时，财政资源输入也意味着行政权力的嵌入，由此产生的政策压力对农村集体经济发展产生了一些负面效应，进一步影响了村庄治理绩效。第一，地方治理意图的多目标性使基层政府按照自己的侧重性目标进行资源统筹与差异性分配（杨丽新，2024）。正是由于在扶持集体经济发展的同时捆绑了多重政策目标（如巩固拓展脱贫攻坚成果、推动产业振兴），牵一发而动全身，集体经济的活力反而受到限制。第二，“脱壳”“消薄”^①等以经营性收入为核心的量化考核标准使发展村庄集体经济具备明显的单一化达标型任务特征，不利于农村集体经济经济性和社会性的共同释放。第三，官僚体制塑造了基层政府的基本行动逻辑。随着以目标考核为核心的行政问责制的持续强化，基层政府的行为动机逐渐向避责转变（倪星和王锐，2017）。上级政府一般会为集体经济“达标”设置时间目标，但这对缺少集体经济发展基础的村庄而言是十分困难的，同时，容错机制未能有效建立，反而增强了政策压力。从政策压力与应对能力的关系看，一方面，多重政策目标的压力对集体经济发展稳定性提出了较高要求，市场风险和多重政策目标捆绑的双重约束易使村集体和基层政府选择保守发展。另一方面，虽然政策支持可以强化应对能力，但将扶持资金分散到村庄后，对壮大农村集体经济的目标而言，资助规模仍然较小。如果能力强化不足以应对政策压力，在任务达标的时限限制下，基层政府陷入“压力—能力”失衡困境的风险会提高。在不同的政策压力与应对能力组合下，基层的政策执行将产生分化。当政策压力和应对能力平衡时，财政补贴将发挥积极促进作用，作为生产要素嵌入集体经济，此时的“经营型”集体经济发展模式是财政扶持下按照市场逻辑运作的理想模式。当政策压力和应对能力失衡时，政策压力容易引发基层政府的策略性应对行为。固定收益型的投资模式具有收益稳定性与低风险特征，更契合基层政府的要求，从而形成了“债权型”集体经济发展模式。

在不同发展模式下，农村集体经济的治理效应差异明显。本文将进一步总结农村集体经济的核心功能，并在此基础上探究农村集体经济发展模式“分异”对治理绩效的影响。习近平总书记在《摆脱贫困》一书中指出，发展农村集体经济具有四个方面的重大意义：实现共同富裕的重要保证，实现农业振兴的必由之路，促进农村商品经济发展的推动力，农村精神文明建设的坚强后盾^②。据此，本文进一步将其总结为农村集体经济的三重核心功能（下文简称“核心功能”），分别对应农业、农村和农民问题。一是在“统分结合”的农村双层经营体制下，依靠集体“统”的部分为“分”的发展提供支持（徐冠清和崔占峰，2021）；二是在行政化治理背景下，依托农村集体经济激活乡村治理内生动力（袁明宝，2024）；三是在共同富裕目标下，通过发展农村集体经济促进农民就近就业、增加农民财产性收入，强化村集体的兜底保障功能（徐冠清等，2023）。上述核心功能来自农村集体经济的经

^① “脱壳”指农村集体经济年经营性收入超过0；“消薄”指农村集体经济年经营性收入超过5万元。

^② 习近平，2014：《摆脱贫困》，福州：福建人民出版社，第191-201页。

济性和社会性。内在理论逻辑是：核心功能主要体现集体经济的社会性，但经济性是社会性的基础，核心功能的实现离不开经济性的强化。集体经济的部分收益会以集体提留的形式投入村庄公益事业。按照这一逻辑，“债权型”集体经济发展模式由于缺少集体产业的支撑，此时农村集体经济经济性的强化主要体现在账面收入增长上，而未向社会性方面延展，从而使农村集体经济的核心功能有所缺失。

面对自上而下的政策压力，基层的应对能力能否满足政策的要求，将直接影响基层的政策执行策略，治理绩效也会在不同政策执行策略下发生分化。据此，本文基于“政策支持—政策压力—应对能力—政策执行（发展模式）—治理绩效（核心功能）”的分析框架（如图1所示）展开分析。

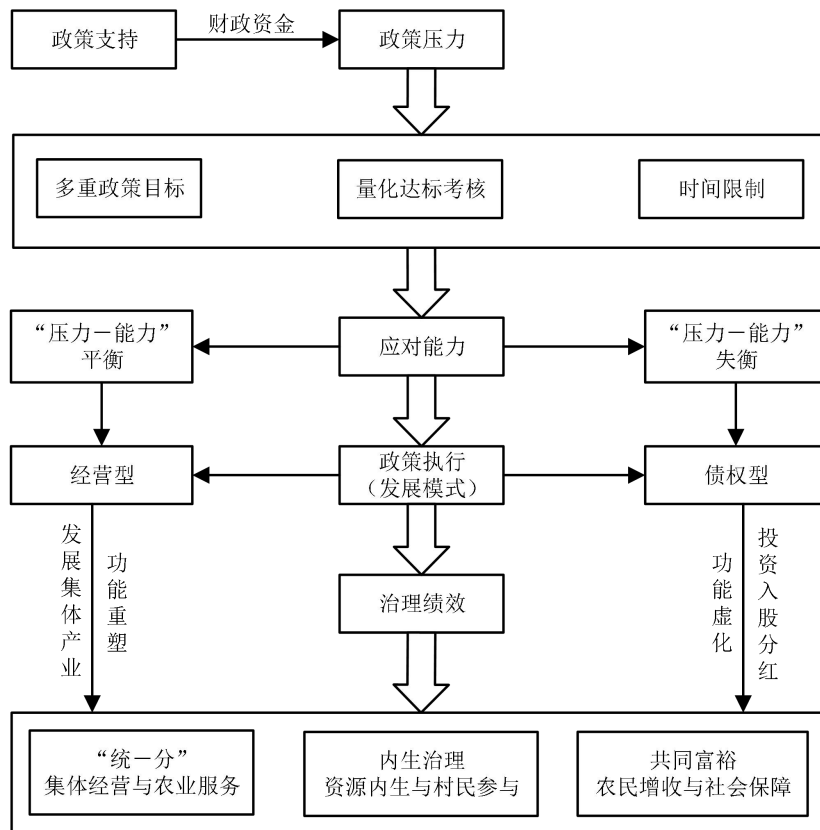


图1 理论分析框架

三、资料来源与案例介绍

（一）资料来源与案例选取

在资料收集方面，本文的案例来自课题组2023年9月对陕西省安康市天宝村和商洛市龙骨岩村的实地调研，相关资料包括访谈资料和村委会提供的报告、合同等一手资料。天宝村的访谈对象为该村对集体经济发展状况较为熟悉的村“两委”干部，龙骨岩村访谈对象为该村包村干部W。访谈内容涉及两村集体经济获得的财政扶持情况、发展模式、经营现状、收益分配机制等。

本文以安康市天宝村和高洛市龙骨岩村集体经济为案例进行比较研究，理由如下：第一，典型性。天宝村的典型性在于，该村将财政扶持资金直接“入股”当地龙头企业，依靠固定分红收益实现了集体经济的“脱壳”，具有“债权型”集体经济发展模式的特征。龙骨岩村的典型性在于，该村将财政扶持资金用于自主发展集体产业，依靠经营利润实现“脱壳”，具有“经营型”集体经济发展模式的特征。第二，代表性。两村所处的陕南秦巴山区是原集中连片贫困区之一，农村集体经济基础薄弱、盘活集体资源难度大，陕南地区也被列为陕西省政府重点扶持农村集体经济发展的地区。本文以陕南地区的典型村庄为案例，有助于为财政扶持落后偏远地区农村集体经济发展的政策优化提供理论和实践支持。第三，可对比性。两村均处于陕南秦巴山区，地理区位条件相似；两村在获得政府财政的大力扶持之前都是典型的集体经济“空壳村”，集体经济发展基础相似；两村都在脱贫攻坚时期被注入大量财政资金，扶持资金转为集体资产后，两村集体经济均实现了“脱壳”，账面经营性收入明显增加，集体经济“启动”历程相似；从财政扶持力度看，两村获得的资金规模均较高且扶持力度相近。此外，虽然两村集体经济收益相近，但由于发展模式的不同，依托集体经济治理村庄的效果也存在明显差异，契合本文所关注的财政扶持下农村集体经济发展模式“分异”和治理绩效差异的主题。

（二）案例介绍：天宝村与龙骨岩村集体经济发展模式对比

1. “债权型”集体经济发展模式。天宝村位于陕西省安康市白河县仓上镇，距仓上镇10千米、距县城80千米。该村自然条件差，山大、沟深、坡陡，大量劳动力外出务工，常住人口老龄化、村庄“空心化”问题突出。脱贫攻坚以来，天宝村争取到各类财政扶持村集体经济发展资金共计550万元。这些财政扶持资金全部被注入5家当地企业，并分别约定2%~8%（平均为3.8%）的固定分红比例，天宝村平均每年可获得20.9万元的投资收益。在被投资的企业中，安康梯彩农园发展有限公司（下文简称“梯彩农园公司”）从2010年开始依托天宝村的资源投资开发现代农业示范园区，是天宝村的重点投资对象，天宝村累计向其投资入股230万元。除资金投入外，2020年天宝村将以工代赈道路修建项目外包给梯彩农园公司，同时还将在这段道路以1092万元的价格入股到梯彩农园公司，梯彩农园公司需要每年向天宝村支付8%（87.36万元）的固定收益，为期8年。天宝村则每年向梯彩农园公司支付32.76万元的道路养护费用^①。由于天宝村的以工代赈项目是道路修建，建成的道路并非经营性资产，无法直接产生收入。因此，将这项资产入股到梯彩农园公司是进一步提升财政资金使用效率的重要措施。此外，依托园区旅游业，天宝村利用集体建设用地建设了停车场（暂未投入使用），一定程度上体现了该村集体经济与梯彩农园公司的融合发展。但是，这一模式本质上是一种“收租”经济，收入多数取决于园区客流量大小，不需要村集体经营。可以认为，天宝村将财政扶持资金投资给当地企业，但由于天宝村没有实际参与企业的经营，固定的分红率也意味着分红与企业经营状况无关，因此，这些资金实际上是以贷款的形式在运作，天宝村采取的是典型的财政扶持下的“债权型”集体经济发展模式。

天宝村集体经济发展模式，本质上是将财政扶持下的地方企业经营利润向农村集体经济转移，

^①32.76万元的道路养护费用在发放87.36万元收益时被直接扣除。

而非财政直接扶持集体产业发展。政府由原本的直接补贴企业变成先将补贴资金转为集体资产，然后由村集体“投资”（贷款）给企业，结果是将非营利性的政府补贴转化成了有收益的投资。在财政资金扶持集体经济发展过程中，为了确保集体经济能够在保本的情况下完成减少“薄弱村”和“空壳村”的政策目标，行政化的治理手段不可避免。企业得到了资金，政府留住了企业、减少了“空壳村”数量，村集体有了收入，村民也实现了就近就业和增收。最后，形成一种相对稳定的多方共赢，达到了所谓“一箭多雕”的治理效果。虽然财政资金解决了天宝村集体经济的启动难题，但财政资金转增为集体资产后，没有实现进一步的内生性转化，此时的农村集体经济缺乏市场性。利用好财政扶持资金需要高素质人力资本的嵌入。虽然梯彩农园公司具备发展农村经济所需的领导力、经营能力，但这些能力并未嵌入村庄集体经济。公司和村集体仍是两个单独运营的主体。天宝村和梯彩农园公司形成了事实上的依附关系，村集体成了放贷机构，集体经济内生发展动力尚未激活，二者是一种弱联结。此外，投资资金均来自各级政府的补贴，但短期内政府不会对已经“脱壳”的村集体继续大规模注资。同时，能否追加投资还取决于这5家企业是否有扩大经营规模的需求，以及当地是否有新的产业项目。在外部条件趋于稳定的情况下，天宝村的集体经济实现进一步增长较为困难。

2. “经营型”集体经济发展模式。龙骨岩村地处陕西省商洛市丹凤县庾岭镇，距庾岭镇6千米、距县城44千米。该村以山地地形为主，缺少发展产业所需的平坦土地。2020年以前，龙骨岩村几乎没有集体经济，是典型的“空壳村”。2019年，该村包村干部W自费外出考察产业项目，最终选择了最适合该村的平菇产业。为了平菇产业项目能尽快落地，W在2020年率先投资25万元，还组织3名村干部合计投资9万元，村干部起到了明显的带动作用。包村干部W说：“村民看到村干部都投钱了，也开始跟投，村民一共投了31万元。”最终，村干部和农户共计投资65万元，加上村集体争取到的260万元财政扶持资金，以及该村大户领办的丹凤县山里香种植专业合作社（下文简称“山里香合作社”）投资的90万元，初始投资共计415万元。山里香合作社于2016年由村内种植大户领办成立，主要经营中药材（天麻、猪苓、茯苓）和菌类（香菇、平菇），曾被评为市级示范社。除90万元的资金入股外，由于合作社也种植平菇，既有丰富的种植经验，也可以帮助招揽种植平菇的熟练工人。由于龙骨岩村缺少连片的平地，无法建设大规模的大棚，因此，村庄利用上述“启动资金”在周边两个村庄以每亩每年500元的价格流转了96亩土地，于2020年建成69个标准化大棚。2022年，龙骨岩村平菇大棚的经营收入达到448万元，实现净利润23.14万元。2023年，该村吸引商洛市超蕊萌生态农业发展有限公司（下文简称“超蕊萌公司”）投资1000万元，主要用于平菇种植大棚扩建和设备增置。超蕊萌公司是西安市各超市菌类产品的重要供应商，投资扩建龙骨岩村平菇大棚的主要目的是提高供货稳定性，因此，该公司在龙骨岩村集体经济发展中主要负责平菇销售环节。2023年，该村标准化大棚数量达到112个，经营收入达512万元，实现净利润30.12万元^①。可以看到，财政扶持资金在龙骨岩村集体经济发展中起到了明显的“启动资金”作用，260万元的政府财政补贴资金在总计415万元的初始投资中占比超过60%，龙骨岩村得以逐步建立起集体产业。而且，该村集体经济

^①2023年的经营收入和净利润数据由笔者于2024年8月通过微信补充访问得到。

的收入主要来自集体产业利润。龙骨岩村采取的是典型的财政扶持下的“经营型”集体经济发展模式。

龙骨岩村将财政扶持资金用于自主发展集体产业，其他主体则为龙骨岩村的集体经济贡献了发展要素。龙骨岩村通过多主体嵌合模式为集体经济内生发展提供了有效支撑。第一，政府扶持是龙骨岩村集体经济能够启动的关键，财政资金解决了资本要素短缺的难题。而且，由于龙骨岩村自主发展集体产业，地方政府的投入意愿较强。龙骨岩村包村干部 W 说：“今年（2023 年）又向县农业局申请了 400 万元的扶持资金，估计过几个月钱就能拨下来，县里很愿意帮助我们发展平菇大棚。”此外，陕西省农业农村厅每年还下派科技特派员指导平菇生产，解决了大量技术难题。第二，村干部引领不仅为集体经济发展指明了方向，还对吸纳农户、合作社和企业参与，以及争取政府支持起到积极作用，成为汇聚各类资源的核心枢纽。从龙骨岩村实践看，如果没有包村干部 W 的主动和坚持，龙骨岩村可能仍无法“脱壳”。包村干部驻村政策解决了龙骨岩村人力资本缺乏和领导力不足的问题。第三，龙骨岩村在发展集体经济过程中积极吸引村民参与，并没有出现“村干部干、村民看”的现象。31 万元的村民筹资在初始投资中占比不足 10%，但其更重要的意义在于吸纳普通村民参与集体经济发展，强化村集体与村民的利益联结，有利于获得村民的进一步支持。第四，在村干部的“招商引资”下，龙骨岩村集体经济吸引了包括山里香合作社和超蕊萌公司在内的社会资本的参与，长期看投资规模还会进一步增长。案例村庄的对比情况如表 1 所示。

表 1 案例村庄的对比

村庄名称	集体经济发展模式	财政资金使用	集体经济收益来源	经营风险	发展持续性
天宝村	债权型	入股龙头企业	入股分红	低风险	增收困难
龙骨岩村	经营型	发展集体产业	经营利润	高风险	市场性强

四、财政扶持下“经营型”与“债权型”集体经济发展模式

脱贫攻坚时期，各级财政向农村集体经济注入了大量扶持资金。尤其是在 2015 年底财政部印发《扶持村级集体经济发展试点的指导意见》后，中央和地方政府对农村集体经济的扶持力度不断加大，农村集体经济由此迈入发展的新阶段^①。整体上看，财政资金的注入为农村集体经济提供了“启动资金”，消灭了大量“空壳村”和“薄弱村”。由于“空壳村”和“薄弱村”集体经济发展基础较差，依靠政府财政来筹集集体经济发展所需资金具有客观必然性。原因在于，长久以来的制度变迁往往指向“去集体化”，使得集体经济陷入空壳或薄弱状态，不足以承担资源集中和资源开发的成本。这就要求政府发挥财政投入的多重杠杆作用（温铁军等，2021）。可以说，近几年中国大多数村庄集体经济收入的增长均源自财政支持。这是在考核压力下的一种典型的政府推进的“外生型”增长方式，或将国家财政扶贫项目建设资金转增为集体经济组织的股金，或将财政资金所形成的集体财产明确为集体股权。这些制度安排不仅能够保障国家财政资金不被私有化，还可以形成集体经济组织成员共享发展成果的

^① 《关于印发〈扶持村级集体经济发展试点的指导意见〉的通知》（财农〔2015〕197 号），http://www.mof.gov.cn/gp/xxgkml/nys/201512/t20151204_2512251.htm。

股权保障（郑有贵，2018）。实践表明，在获得财政支持的同时政策压力也随之加大，“压力—能力”的平衡与失衡使农村集体经济形成两种截然不同的发展模式，本文将其概括为“经营型”集体经济发展模式和“债权型”集体经济发展模式。

“经营型”集体经济发展模式指村集体统筹利用集体资源和资产^①发展村庄集体产业。这是乡村振兴目标下财政扶持农村集体经济的理想模式。“经营性”发展模式注重通过经营土地、产业、项目等方式激活村庄集体经济发展动能，在促进集体经济发展壮大的基础上为农民提供更多就业机会，优化农民的就业结构和收入结构，以此奠定农民共同富裕的经济基础（张龙和张新文，2023）。在这种模式下，发展壮大农村集体经济能够有效夯实乡村产业兴旺的根基（王轶和刘蕾，2023）。“债权型”集体经济发展模式指村集体将资金或资产以入股的名义投入当地企业，并与企业约定固定收益率的“分红”。这是在外部政策压力下的一种异化模式，特点是无需村集体和村民参与经营，集体的“分红”收益取决于投资规模而与投资收益无关。“债权型”集体经济发展模式出现的直接原因是，脱贫攻坚时期扶持集体经济发展的财政资金具有扶贫属性，资金保值增值压力较大。同时，中央还设置了农村集体经济发展的考核指标，从而约束了地方政府扶持农村集体经济发展的经济自利性（孙锦帆和田先红，2023）。因此，为降低投资风险，多数扶持资金都不敢投入收益更高的产业项目，村集体在基层政府授意下选择了起效快且稳定的“债权型”集体经济发展模式。这是中西部地区依托财政扶持发展农村集体经济的主要路径之一。

缺乏可持续性的“债权型”集体经济发展模式为什么成为财政资源下乡背景下中西部地区的主流模式之一？核心在于压力体制下“压力—能力”失衡导致的政策执行偏差。第一，农村缺乏高素质的人力资本，村干部发展农村集体经济的领导力不足。《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》指出，要强化农村基层党组织领导作用，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^②。不过，基层组织“一肩挑”的制度设计也可能会加剧“政经不分”的治理困境。虽然农村集体产权制度改革后村“两委”和村集体的事务在制度上得以分开，但由于村集体的理事长和法人仍是村支书，实际上只实现了组织架构上的“政经分设”而非实际意义上的“政经分离”。“政经不分”或“政经半分半离”的状态使农村集体经济的发展严重依赖村干部的领导力水平。而农村“空心化”和老龄化问题，使农村能人日益匮乏，农村公共领导力也不断流失（高瑞等，2016），不利于进一步壮大农村集体经济。因此，提升村干部公共领导力尤其是培育经济领导力是破解农村集体经济发展困局的重要出路。第二，“避险”动机使村干部缺乏进一步壮大村庄集体经济的热情。一方面，村级组织的行政化程度不断加强，村干部的职业化特征明显，村级组织承担了大量的行政任务和基层事务，其负担日益沉重（姜晓萍和杨舒雯，2024）。在此背景下，发展农村集体经济的任务属性比较明显，重点在于达到上级政府的考核要求。另一方面，

^①包括财政资金转增的集体资产。

^②《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》，https://www.gov.cn/zhengce/2019-05/05/content_5388880.htm?isappinstalled=0。

村干部职业化提高了对村干部综合能力的要求，各地也在不同程度上提高了村干部的工资水平。发展农村集体经济面临市场经营风险，一旦决策失误导致村里赔了钱，不仅要面临上级政府的追责，也无法向村民交代，还可能导致村支书“丢官”。在村干部职业化背景下，“丢官”也意味着失业。这是村干部的预期成本，会使进一步壮大农村集体经济的空间被挤压。第三，发展“债权型”集体经济是压力体制下村庄和基层政府为保证任务目标按期实现的结果。一方面，在执行上级政府的各项政策指令时，出于利益、政绩、问责等多方面考虑，下级政府尤其是基层政府常常采取“上有政策、下有对策”的策略，政策实际执行过程和结果偏离政策初衷（钟海，2018）。乡镇政府为了在短期实现上级政府要求的“脱壳”“消薄”的考核目标，有时不得不寻求一种简洁快速的应对策略。另一方面，在“乡政村治”的治理体制下，村级组织行政化属性浓厚，村干部不仅在角色定位上越来越倾向于充当“政府代理人”，而且在身份上也越来越靠近“准政府工作人员”，村级组织实际上成为基层政府权力的一个功能部分（李梅，2021）。在职责同构和压力型体制下，上级政府出于向基层组织寻求政绩支持的需要，会默认甚至容忍后者的选择性应付行为（杨爱平和余雁鸿，2012）。从政策执行效果看，基层干部采取这种执行策略使原贫困户实现了稳定增收，村集体获得了一定的集体经济收入，基层政府完成了产业扶贫任务，公司或大户等主体也获得了发展所需的运营资金。因而，这是一个多方共赢的结果（陈丽君等，2021）。但是，这种表面上多方共赢的结果需进一步深入探究。

有研究认为，“债权型”集体经济发展模式将扶持资金入股各类经营主体，补齐了农业产业化发展的资金短板，有利于结合村庄资源禀赋优势，依托产业发展培育壮大农村集体经济（于海龙等，2023）。具体机制是，通过搭建企业良性经营与村集体收益共享机制，激励企业建立更稳定的劳动关系，将企业深度卷入村庄发展进程，推动企业、村集体和农户的协同发展（张衡和穆月英，2023）。在实践中，更普遍的做法是由地方政府整合多个村庄的资金，将其集中投入一家或几家当地龙头企业，结果，多数村集体的投资没有实现“在地化”，而是形成了“飞地”投资模式。“飞地”投资模式通过跨区域的生产要素流动将农村集体经济资源投放到经济发达区域，各村集体经济在获得固定收入来源的同时也能在一定程度上避免自主经营面临的经营风险，因此，该模式成为推动农村集体经济稳步增长的重要探索（郝文强等，2022）。但也有研究指出，农村集体经济可持续发展不能仅着眼于收入增长，更应通过多样化途径发展新产业新业态，只有这样，才能形成农村集体经济的生长点和竞争力（赵黎，2023）。“债权型”集体经济发展模式本质上是一种制度压力下的特殊的行政外包制，这种模式使多数村庄未能留下优质的产业以实现农村集体经济的可持续发展（陈丽君等，2021）。对企业而言，虽然这种方式可以在一定程度上解决企业的融资难题，但也增加了企业的负担和成本（肖红波和陈萌萌，2021）。在企业收缩经营、银行贷款利率下降等背景下，这种融资方式逐渐变得不经济。

五、案例分析：集体经济发展模式“分异”中的治理绩效比较

通过对安康市天宝村和商洛市龙骨岩村集体经济发展模式的梳理，以及对在财政扶持农村集体经济过程中形成的“经营型”和“债权型”集体经济发展模式进行总结可以发现，当“压力—能力”失衡时，为规避风险，政策压力将使基层政府选择策略性应对，即选择“债权型”集体经济发展模式。

下文将聚焦农村集体经济的治理绩效，重点比较两种发展模式核心功能的实现情况。治理绩效包含基层政府从政策执行过程到政策执行结果的评价。无论执行过程还是执行结果，都会或强或弱地影响农村集体经济的经济性和社会性，而这些都会在赋能集体“统”的功能、重塑乡村内生治理生态和促进共同富裕的核心功能实现程度方面有所体现。

（一）天宝村：“债权型”集体经济治理绩效

在天宝村的案例中，村集体未能有效重塑集体“统”的功能，而梯彩农园公司展现出的联结带动作用则较强，产业发展的溢出效应较为明显，有效解决了原贫困户和留守劳动力（老年和年轻女性）的就近就业问题。梯彩农园公司与天宝村农户的联结主要体现在三方面：一是土地流转。2010年园区建设以来，共流转耕地2000亩，林地4000亩，流转年限30年，向农户支付流转费用1000余万元。二是吸纳就业。园区常年可吸纳110余名天宝村村民就近就业，所雇对象以村内弱势边缘群体为主。这些群体的平均年收入在2.5万元左右。三是产业带动。梯彩农园公司与天宝村的20个农户签订了种植养殖订单，农户按照绿色无公害标准进行种植养殖生产，公司负责向农户提供种苗和技术指导并对农产品进行回收，回收价格高于市场价格。但是，天宝村的集体经济在产业嵌入中存在明显短板，集体“统”的功能未能有效建立，也无法为村民提供就业岗位。虽然天宝村村民能够从集体经济的投资中受益，但其参与的是梯彩农园公司的产业而非天宝村集体经济项目。也就是说，梯彩农园公司是天宝村村民增收的直接来源，但村民和集体经济发展是脱嵌的，不利于塑造村民的集体认同感和归属感。

从天宝村集体经济收益的分配看，每年20.9万元投资收益中的30%（6.27万元）被提取为公积金和公益金，主要用于村庄公共事务支出，是内生性治理资源增长的体现；剩余的70%（14.63万元）则用于村民分红和发放社区福利等。但是，分红对象并非全体村民，只有村内弱势边缘群体才有资格获得。这种分配方式是在巩固拓展脱贫攻坚成果政策目标下建立的。正如村干部L所说：“投资给公司的钱不能随便动，上级有任务要求。每年就这么多钱（分红），得先保证贫困户的收入（达标）。”这反映了政策压力对农村集体经济发展和治理绩效的要求。弱势边缘群体包括低保户、边缘易致贫户、脱贫不稳定户、脱贫户、一般户、突发严重困难户等几类。天宝村此类群体共有77户，根据家庭情况每户每年可获得500~3000元不等的分红，每户每年平均可得1000元左右。在公益岗设置方面，天宝村公益岗包括护林员13名（收入5000元/年）、道路保洁员7名（收入5000~7200元/年）、护河员2名（收入5000元/年）、护路员1名（收入5000元/年）、厕所保洁员1名（收入5000元/年）、管水员1名（收入5000元/年），其中，有5名道路保洁员的工资由村集体支付，其余公益岗的工资由县财政拨付。由于分红只发放给弱势边缘群体，而且公益岗工资的给付也主要由政府承担，普通村民缺少从农村集体经济发展中受益的获得感。

长期看，就完成农村集体经济“脱壳”这项任务而言，天宝村已经实现“脱壳”。但是，在缺少集体产业支撑的情况下，政府继续加大资金投入的边际效用将会下降。即使未来梯彩农园公司有进一步扩张的资金需求，政府也可能依据天宝村的模式在其他村庄进行复制推广，用有限的财政资金支持其他村庄投资以实现更大范围的“脱壳”目标。因此，未来天宝村能够获得的财政扶持资金可能也会减少。而且，由于分红比率和投资规模基本固定，分红金额取决于初始投资规模而与企业经营情况无

关，因此，未来分红的增长将趋于稳定，农村集体经济核心功能的实现也将受限。

（二）龙骨岩村：“经营型”集体经济治理绩效

龙骨岩村的集体经济基本实现了多主体的联合嵌入，是典型的市场属性明显的“经营型”集体经济发展模式。从村民就近就业角度看，集体产业的发展模式和水平会对村民就近就业产生明显影响。龙骨岩村包村干部 W 说：“有能力的都出去打工了，年纪大的，再就是妇女，出去不好找工作，就在村里种点地，有的还得在家看孩子、照顾老人。”劳动力流失是陕南地区普遍面临的发展问题。龙骨岩村通过发展集体平菇大棚产业，为留守村民提供了就业机会。甚至还有部分原先外出打工的村民，考虑到外出务工的综合成本高^①，选择在村内打工。虽然在大棚里打工收入较少（人均月工资 2000 元左右），但工作更稳定^②，且在村附近打工照顾家庭也更方便。这对留守村民具有较强吸引力，不仅解决了当地 120 多人的就业问题，还人均增收 2.4 万元。而且，由于经营规模较大，加之当地大多数人外出打工，每年村里仍存在 50~60 人的劳动力缺口。包村干部 W 说：“以后我们村的平菇产业发展得更好了，去外面打工的也就没必要出去了，可以回来在我们村附近找到工作，工资虽然少点，但在家门口（工作）更方便。”此外，由于村民是在村集体产业中实现了就近就业，工资收入来自村集体经济，加之人人共享的收益分配模式，集体和村民的利益共同体得以重塑。

从集体经济收益分配看，龙骨岩村将集体经济分红覆盖全体村民，脱贫户分红略多于普通村民。该村将全体村民划分为脱贫户和一般户，按照一般户每人每年 70 元、脱贫户每人每年 135.6 元的标准分红，保证村内人人都能从农村集体经济发展中受益。包村干部 W 说：“现在这点分红不算多，但村民看到了实实在在的东西，年底发钱的时候都很高兴，更愿意支持我们工作了。而且，村民都很理解（这种分配方式），没有人感觉到不公平，有劳动能力但不愿意出去（务工）的还可以在大棚里打工挣钱。”除集体产业利润收益外，2019 年龙骨岩村还争取到国家扶贫项目（光伏电站）的 86 万元投资。该项目每年收益的 40%用于村提留（风险金、公益金、公积金和管理金各 10%），剩余 60%用于支付村内公益岗的工资。龙骨岩村共提供 15 个公益岗位，所雇对象都是脱贫户，包括护林员 8 人（工资 515 元/月），保洁员 5 人（工资 400 元/月），水管员 2 人（工资 400 元/月）。在上述公益岗中，除 1 名水管员工资由县财政支付外，其余公益岗的工资均由村集体支付^③。

综上所述，龙骨岩村集体经济在财政扶持下基本实现了内生发展，在经济性明显增强的背景下，其核心功能依托集体产业也得到了不同程度的强化和重塑。长期看，龙骨岩村的集体产业在政府、社会资本等的进一步扶持下，规模和效益将得到进一步提升，集体经济的核心功能也将进一步增强。

（三）小结

从上述分析可以看出，两村的集体经济在财政扶持下均得到了一定的增长，也对村庄治理产生了

^①在城市打工需要支付租房、饮食、交通等费用。如果在村子附近打工，由于在家住而无需负担房租成本，交通也可以骑电动车往返，还可以通过家庭种养殖生产出生活所需的大部分农产品，如主粮、蔬菜和肉蛋类食品等。

^②平菇大棚一年四季都可以生产，对劳动力的需求波动较小，因此，村民就近就业稳定性较强。

^③实际情况是，光伏电站收益的 60%并不足以覆盖村庄公益岗的工资支出，超出部分由村集体提留的 40%支付。

积极的溢出效应。但具体看，集体产业布局、收益分配方式等的不同使两村在乡村治理内生性重塑、促进农民增收等方面的效果存在差异。

第一，从核心功能看，两个村庄均没有充分发挥农业社会化服务功能，“统”为“分”提供的支持有限。但是，由于龙骨岩村发展了平菇产业，农户在看到经济效益时可能会模仿“单干”，村集体则可以为农户提供技术指导、销售渠道等支持。这种联农带农的潜力是天宝村集体经济不具备的。

第二，在村庄治理方面，随着两村集体经济收入的提升，集体提留费也随之增长，有效缓解了完善村内基础设施建设、提高公共服务水平的资金约束，村容村貌明显比周边集体经济发展水平低的村庄好得多。这是两个村庄的共性特征。

第三，在帮扶弱势边缘群体方面，两村集体经济均发挥了对村庄弱势边缘群体的倾斜性支持作用，是巩固拓展脱贫攻坚成果、促进共同富裕的重要体现。天宝村仅将集体经济收益分配给脱贫户、脱贫不稳定户等弱势边缘群体，其他村民主要通过外出务工或在园区内就近就业实现增收。龙骨岩村的集体经济则体现了更多的自主性和公平性。从效果看，天宝村分红群体的人均受益金额远高于龙骨岩村，天宝村对脱贫户等边缘群体的帮扶效应更明显。这种分配模式虽然没有引起村民的普遍不满，但由于多数村民未能从中直接受益，因而是一种牺牲公平的效率，农村集体经济的壮大未能起到明显的“聚人心”作用。对天宝村农户的调查表明，村民普遍存在对天宝村集体经济缺少认知而对梯彩农园公司更为了解的现象。这说明，天宝村集体经济的发展并未有效提升村民集体认同感，不利于促成集体行动和重塑村落共同体。

第四，从促进农民就近就业看，龙骨岩村村民是为村集体经济打工，发工资的是村集体；天宝村没有自主发展集体产业，村民在企业打工，发工资的是企业。在两村就近就业收入差异不大的情况下，龙骨岩村集体与村民的利益联结水平高于天宝村。天宝村虽然向农业园区投资了，但并不是真正意义上的股东，也没有深入参与农业园区的经营。因此，虽然天宝村能够与梯彩农园公司通过协商优先雇用本村村民，但天宝村村民就近就业的稳定性主要取决于园区经营状况，农村集体经济本身发挥的增加农民工资性收入的功能并不强。

六、三重核心功能视角下的农村集体经济治理绩效

梳理农村集体经济的核心功能，对理解农村集体经济的价值、优化乡村治理路径具有重要意义。本文将集体经济的核心功能总结为三点：统一分视角下的农业社会化服务功能、乡村内生治理功能和共同富裕目标下的农民增收与社会保障功能。三重核心功能分别对应乡村振兴中的农业、农村和农民问题。

（一）统一分视角下的农业社会化服务功能

《国家乡村振兴战略规划（2018—2022年）》指出，要发展壮大农村集体经济，提高农业的集约化、专业化、组织化、社会化水平，有效带动小农户发展。农村集体经济的农业社会化服务功能来自统分结合的双层经营体制。“统”的内涵不仅包括集体统一经营，还要求“统”为“分”的发展提供各项服务支持。但“强分弱统”使农村集体经济长期处于“边缘化”状态，实践中多数村集体的农业社会化服务功能是缺失的。而且，在有关农业社会化服务的讨论中，受关注较多的是各类经营主体，

对村集体提供的社会化服务的讨论较少（陈义媛，2023）。

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》指出，健全面向小农户的社会化服务体系，发展农业生产性服务业，实现小农户和现代农业发展的有机衔接。在人多地少的国情和土地家庭承包的农村基本经营制度下，农业社会化服务是提高农业适度规模经营水平的助推器。研究表明，农业社会化服务具有以迂回生产实现服务规模经营的优势，可以有效弥补土地流转型规模经营的不足（郭晓鸣和温国强，2023）。也有研究指出，理性的农业社会化服务提供者出于降低服务成本、追求利润的考虑，往往会优先为规模经营特别是集中连片经营的主体提供服务（孙新华，2017）。这意味着，部分小农户可能面临被挤出农业社会化服务体系的风险。

农村集体经济组织代表广大农村集体成员的利益，是最能代表广大小农户利益的基层经济组织（于海龙等，2023）。因此，依托农村集体经济完善农业社会化服务体系是巩固双层经营体制的重要路径。2021年发布的《农业农村部关于加快发展农业社会化服务的指导意见》强调，要把农村集体经济组织作为组织小农户接受社会化服务的重要力量，丰富和完善农村双层经营体制的内涵^①。部分村庄已经开始成立村集体农机服务队，在满足集体经营需求的基础上，向本村村民乃至周边村庄村民提供农业社会化服务。

需要指出的是，成立集体农机服务队需满足以下条件：一是村集体已经通过流转村民的土地布局了规模化的集体产业，建立在集体产业基础上的社会化服务才能获得可持续的市场效益；二是本地的社会化服务供不应求或需求仍有增长空间；三是农机购置成本高，往往需要财政资金的扶持。实践中具备相对完善的农业社会化服务功能的村集体数量并不多。2022年，全国开展农业社会化服务的村集体仅有7.5万个，服务小农户894.05万户。与之形成鲜明对比，开展农业社会化服务的农民专业合作社数量为33.63万个，服务小农户3839.61万户；开展农业社会化服务的企业数量为4.22万个，服务小农户1644.52万户；开展农业社会化服务的农业服务专业户数量为56.16万个，服务小农户2149.07万户^②。可见，现阶段农村集体经济组织在农业社会化服务体系中仅起到补充性作用。

（二）乡村内生治理功能

乡镇企业改制和农村税费改革前，村集体及其成员是农村公共品供给的主体。农业税和“三提五统”取消后，农村公共品供给开始依赖财政资源。随着大量财政资源下乡，农村公共建设和公共服务水平明显提升。通过输入资源，国家逐渐强化对基层公共事务的介入能力（桂华，2018）。为保证下乡资源的合理有效使用，国家制定了越来越多也越来越具体的使用规范。这些使用规范在防止基层资源滥用的同时，也限制了基层治理主体的主动性，基层治理出现形式主义倾向（贺雪峰，2019）。行政化治理过于强调行政控制权下沉，忽视了行政体系对农民公共服务需求的回应，村级治理的公共性程度不断下降（仇叶，2020）。克服过度行政化治理的弊端，必须提升乡村内生治理能力。

^①《农业农村部关于加快发展农业社会化服务的指导意见》（农经发〔2021〕2号），https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-07/16/content_5625383.htm。

^②农业农村部农村合作经济指导司，2024：《中国农村合作经济统计年报（2022年）》，北京：中国农业出版社，第17页。

乡村内生治理包括两层含义。一是治理资源的内生供给，二是治理主体的动员和广泛参与。从治理资源内生供给角度看，为农村社区的公共事务和公共建设提供内生性资源保障是农村集体经济最重要的功能（周建明等，2013）。在农村集体经济发展水平较差的村庄，修建和维护公共基础设施一般只能依靠上级政府的各种项目。在操作层面，或者是村庄被动等待政府的项目，如修建公共厕所、村庄主干道绿化等；或是由村“两委”主动向乡镇政府提交申请，资金全部由财政支付或在村民筹资基础上申请“一事一议”财政奖补。不过，“一事一议”项目需要组织村民筹资，之后财政才能进行奖补，“两头要钱”对村干部的领导能力和组织能力提出了很高要求。相较之下，农村集体经济发展水平较高的村庄可以直接利用集体经济收益提留的公积金、公益金发展公共公益事业。这是治理资源内生供给能力的重要体现。近年来，在财政扶持下农村集体经济不断发展壮大，农村公共品供给能力随之增强。据统计，2022年全国农村集体经济承担的公共性支出（包括公益性基础设施支出和公共服务费用）达949.3亿元^①。以农村集体经济为基础的治理资源内生供给能力的增强，将为重塑乡村内生治理、提升乡村治理水平提供有效支撑。

从动员村民参与角度看，农村集体经济本身就是一种共同体经济。理论上讲，发展农村集体经济有助于提升村民对农村公共事务的热情。一方面，农村集体经济与村民利益息息相关，利益共同体的存在能够有效调动农民参与集体行动和公共事务（张晖，2020）。另一方面，农村集体经济的公共性可以增强村民的集体意识（周建明和束方圆，2014）。随着村民集体意识的增强，集体成员参与村庄发展的主动性也将增强（马荟等，2021）。但是，也有研究指出，如果村庄集体经济收入较多，就可以利用集体资金直接提供公共品、替代交易成本较高的集体行动，从而可能使集体行动相对更少（张立和王亚华，2021）。也就是说，村集体的行动可能会替代村民的集体行动。在沿海地区，一些资源密集型村庄的集体经济收入较高，但是，由于村民只是接受福利分配的对象，农村集体经济收入的增长并没有相应带来村庄治理能力的提升（陈义媛，2020）。实际上，动员村民参与公共事务需要考虑集体行动的成本，尤其是在农村人口“空心化”的背景下，将村民组织起来本身就是一项艰巨的任务。实践中，如果农村集体经济发展较好，村民参与公共事务的形式可能会改变。虽然未必需要通过筹资筹劳方式提供公共物品，但村民对集体经济的关注度也可能会提升。例如，村民会在集体经济发展状况、资金使用等方面对村集体进行监督。这也是村民集体行动的重要体现。

（三）共同富裕目标下的农民增收与社会保障功能

已有研究普遍将壮大农村集体经济视为实现共同富裕目标的关键举措。农村集体经济是缩小城乡发展差距、改善农民生活水平、推动实现共同富裕的重要经济形态（郝文强等，2022）。农村集体经济对共同富裕的影响主要体现在两个方面：第一，促进农民增收，包括财产性收入和工资性收入。第二，对农村边缘群体的兜底保障。在农村集体产权制度改革完成后，清产核资、确权到户和股份合作制等有效保障了集体成员的收益分配权。这为依托农村集体经济实现共同富裕奠定了制度基础。

首先，从增加农民财产性收入角度看，2022年，全国共有6.18万个村集体向农户进行了分红，在

^①农业农村部政策与改革司，2023：《中国农村政策与改革统计年报（2022年）》，北京：中国农业出版社，第24页。

全部村集体中仅占比 10.92%，人均分红 50.82 元^①。即使在农村集体经济较为发达的地区，集体经营收入的分红在农民收入中也只是次要部分（周建明等，2013；徐冠清和余劲，2023）。2022 年，“空壳村”和“薄弱村”占比仍高达 39.67%，农村集体经济年经营收入在 50 万元以上的村庄占比仅为 10.77%，且主要集中在山东省、江苏省、浙江省、安徽省等几个省份^②。整体看，农村集体经济发展水平不高且不均衡。此外，一般规定提取经营收益的 30% 作为公积金、公益金，以用于村庄公共性支出，有集体产业的村庄还需要保证经营支出和扩大再生产所需的资金。上述原因使得多数村集体无钱可分，农村集体经济分红也未能成为农民财产性收入的主要来源。

其次，从增加农民工资性收入角度看，外出务工是农民获取工资性收入的主要途径。在农村劳动力流动的过程中，形成了以“男性外出务工，女性在家务农”和“青壮劳动力外出务工，老年人在家务农”为特征的兼业经营模式。这直接导致了农村的“空心化”、“老龄化”和“女性化”现象。但是，由于乡村产业不发达，留守农村的女性和老年劳动力难以实现就近就业，家庭非农就业充分性水平较低，工资性收入增长有限。从历史实践看，农村集体经济曾在创造非农就业岗位、增加农民工资性收入方面发挥过关键作用。这种作用主要体现在乡镇企业对农村剩余劳动力的吸纳上，1992—1997 年，平均每年有超过 1.2 亿人在乡镇企业就业^③。在乡村产业振兴背景下，农村集体产业也迎来发展契机。通过财政资源扶持农村集体经济发展被视为实现乡村产业振兴的重要力量。理论上讲，乡村产业振兴能够通过促进农村集体经济发展、建立村集体与农户的利益联结机制等方式推动农民共同富裕（王轶和刘蕾，2023）。但现实情况是，农村集体经济的发展受到缺乏优质经营项目与经营人才的制约，难以形成因地制宜的发展模式（赵黎，2023）。大多数村集体并未真正利用财政资金发展集体产业，而是选择“租赁型”“债权型”等稳健的发展模式。这也使得村集体无法为农民提供就业岗位。

最后，从提供保障方面看，农村集体经济具有较强的救济、福利和保障功能，与城市中建立的以就业为基础的“单位+个人”的社会保障模式相比，农村集体经济在一定程度上承担了“单位”的职责，中国农村的社会保障体系在实践中形成了“国家+集体+个人”的模式（唐丽霞，2020）。在脱贫攻坚实践中，各级政府普遍将发展农村集体经济和精准扶贫紧密联系起来，大量扶贫专项资金被注入农村集体经济。例如，在村集体获得光伏扶贫项目资金后，光伏发电产生的收益被计入农村集体经济收入。而且，由于资金专用性的限制，这些收益只能分配给原贫困户或者用于支付村庄公益岗的工资^④。这一措施同时实现了发展农村集体经济和精准扶贫的双重政策目标。在此过程中，农村集体经济的社会保障功能尤其是兜底保障功能大大强化。即使在打赢脱贫攻坚战的新时期，为巩固拓展脱贫攻坚成果、保障脱贫稳定性，随着贫困标准的提升，农村集体经济的兜底保障功能仍将发挥重要作用。

^①农业农村部政策与改革司，2023：《中国农村政策与改革统计年报（2022 年）》，北京：中国农业出版社，第 88 页。

^②农业农村部政策与改革司，2023：《中国农村政策与改革统计年报（2022 年）》，北京：中国农业出版社，第 24 页、第 32 页。

^③农业部乡镇企业局，2003：《中国乡镇企业统计资料（1978—2002 年）》，北京：中国农业出版社，第 5 页。

^④许多地方政府将光伏扶贫资金进行统筹使用，用于建设大型光伏电站，村庄仅参与收益分配。

七、结语与讨论

本文基于“政策支持—政策压力—应对能力—政策执行（发展模式）—治理绩效（核心功能）”的分析框架，探究了财政扶持背景下农村集体经济发展模式“分异”的原因以及不同发展模式下治理绩效的差异。研究发现：第一，“债权型”集体经济发展模式具有时代特殊性和客观必然性，是自上而下的政策压力与基层应对能力失衡的结果。这种失衡主要表现在评价农村集体经济发展水平的标准单一化、达标化以及多政策目标捆绑等方面，从而使乡村基层政府和村集体产生了策略性应对行动。第二，与“债权型”集体经济发展模式相比，“经营型”集体经济发展模式对农村集体经济核心功能的强化和重构效果更明显，对乡村治理内生性的重塑和自治水平的提升产生了积极影响。据此，本文提出以下建议。

第一，从政策压力角度看，当面对多重政策目标时，理性的政策决策者会对不同政策目标的优先性或相对重要性进行平衡和排序（赵德余，2019）。因此，减少财政扶持农村集体经济发展过程中因捆绑多重政策任务目标而产生的约束，为基层干部的“冒险”提供适当政策空间，有助于激活农村集体经济发展活力。一方面，应建立专门的扶持农村集体经济发展壮大的资金池，完善自下而上的竞争性资金申请机制，实现由被动扶持向主动发展的转变。另一方面，应在保障脱贫攻坚成果的基础上，逐步放松对部分扶持资金的使用限制。尤其是对已经投入当地龙头企业的资金，应建立退出机制以补足发展集体产业的资金需求，使财政扶持资金真正发挥启动资金的杠杆作用。

第二，从基层应对能力角度看，提升基层应对能力是破局“压力—能力”失衡、纠偏基层策略性应对、实现由“债权型”向“经营型”集体经济发展模式转变的重要出路。本文所讲的“经营型”集体经济发展模式揭示了这样一个现象：即使村庄缺少可开发利用的集体资源，仍可以通过发挥村干部的主观能动性，利用村集体资源、资产等与其他村庄合作进而壮大农村集体经济。这本质上反映了要素资源在村庄间的流动和合理配置。提高资金要素的利用效率，离不开高素质人力资本的嵌入。在村干部“一肩挑”和职业化的背景下，必须提升村干部尤其是村支书的领导力，有领导力的村干部既有意愿也有能力为村民办实事（张立和王亚华，2021）。实践中，多数村支书并不具备较强的经济职能。这不利于进一步发展壮大农村集体经济。因此，首先，可以通过提供经济职能方面的专业培训，提升村庄的内生领导力水平。其次，可以建立激励机制，引进职业经理人，从外部增强经济领导力。最后，可以深化与当地企业的合作，改变只入股而不参与经营的现状，将企业的市场性优势嵌入农村集体经济发展中。在此过程中，村干部既可以充分学习企业的经营管理经验，还可以为村庄留下集体产业。

第三，从农村集体经济治理绩效角度看，未来农村集体经济发展评价体系的建立应重点关注从经济性和社会性双重属性延伸出的三重核心功能。当前评价农村集体经济发展的考核标准存在简单化问题。这为村庄和基层政府打造债权型集体经济提供了土壤。经营性收入增长的确是评价农村集体经济发展的核心指标，但是，发展的内涵应该是多维度的（徐冠清和余劲，2023）。向经营型集体经济发展模式的转变是强化农村集体经济核心功能从而助推乡村振兴、治理有效和共同富裕目标实现的关键。具体而言，首先，具备资源禀赋优势的村庄应当积极布局集体产业，建立以产业为基础的经营型集体

经济，在此基础上重点考察农村集体经济发展成果惠及全体村民的情况，如吸纳非农就业（工资性收入增长）、集体股权分红（财产性收入增长）、联动带农情况（经营性收入增长）等。其次，考察农业社会化服务功能，尤其是在社会化服务体系不完善的偏远地区，村集体应成为重要的农业社会化服务供给主体，为农户生产提供支持。最后，考察农村集体经济支持村庄公共治理的情况，如修护村内基础设施、提供公共服务等，最终实现社区福祉水平的整体性提升。

参考文献

- 1.陈丽君、杨宇、周金衢，2021：《“扶贫外包”何以发生？目标冲突、扶贫预期与基层产业扶贫模式选择》，《中国行政管理》第9期，第129-139页。
- 2.陈义媛，2020：《农村集体经济发展与村社再组织化——以烟台市“党支部领办合作社”为例》，《求实》第6期，第68-81页、第109-110页。
- 3.陈义媛，2023：《小农户的现代化：农业社会化服务的组织化供给机制探讨》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第5期，第52-62页。
- 4.丁忠兵、苑鹏，2022：《中国农村集体经济发展对促进共同富裕的贡献研究》，《农村经济》第5期，第1-10页。
- 5.高瑞、王亚华、陈春良，2016：《劳动力外流与农村公共事务治理》，《中国人口·资源与环境》第2期，第84-92页。
- 6.桂华，2018：《村级“财权”与农村公共治理——基于广东清远市农村“资金整合”试点的考察》，《求索》第4期，第45-52页。
- 7.郭晓鸣、温国强，2023：《农业社会化服务的发展逻辑、现实阻滞与优化路径》，《中国农村经济》第7期，第21-35页。
- 8.郝文强、王佳璐、张道林，2022：《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》第8期，第54-66页。
- 9.何阳，2022：《政党下乡、角色建构与乡村振兴——基于驻村第一书记制度的考察》，《暨南学报（哲学社会科学版）》第12期，第37-48页。
- 10.贺雪峰，2019：《规则下乡与治理内卷化：农村基层治理的辩证法》，《社会科学》第4期，第64-70页。
- 11.姜晓萍、杨舒雯，2024：《合法性动机与选择性策略：农村基层减负悖论的生成逻辑》，《行政论坛》第4期，第145-154页。
- 12.李波、于水，2018：《达标压力型体制：地方水环境河长制治理的运作逻辑研究》，《宁夏社会科学》第2期，第41-47页。
- 13.李梅，2021：《新时期乡村治理困境与村级治理“行政化”》，《学术界》第2期，第87-96页。
- 14.李宁、李增元，2022：《新型集体经济赋能农民农村共同富裕的机理与路径》，《经济学家》第10期，第119-128页。
- 15.芦千文、杨义武，2022：《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》第3期，第84-103页。
- 16.吕方、苏海、梅琳，2019：《找回村落共同体：集体经济与乡村治理——来自豫鲁两省的经验观察》，《河南社会科学》第6期，第113-118页。

- 17.马荟、苏毅清、王卉、周立，2021：《从成员个体理性到村社集体理性：乡村精英的作用机制分析——以S省Y村为例》，《经济社会体制比较》第4期，第119-128页。
- 18.倪星、王锐，2017：《从邀功到避责：基层政府官员行为变化研究》，《政治学研究》第2期，第42-51页。
- 19.欧阳静，2011：《压力型体制与乡镇的策略主义逻辑》，《经济社会体制比较》第3期，第116-122页。
- 20.潘璐，2023：《“集体”新议：马克思公社思想的启示》，《社会学研究》第5期，第1-22页。
- 21.仇叶，2020：《行政公共性：理解村级治理行政化的一个新视角》，《探索》第5期，第153-167页。
- 22.冉冉，2013：《“压力型体制”下的政治激励与地方环境治理》，《经济社会体制比较》第3期，第111-118页。
- 23.荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬等，1998：《从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革》，北京：中央编译出版社，第28页。
- 24.申云、景艳茜、李京蓉，2023：《村社集体经济共同体与农民农村共同富裕——基于成都崇州的实践考察》，《农业经济问题》第8期，第44-59页。
- 25.孙锦帆、田先红，2023：《公益经营：共同富裕背景下地方政府“消薄”行为研究》，《华中农业大学学报（社会科学版）》第6期，第141-151页。
- 26.孙敏，2018：《农村集体土地所有权式微的实践逻辑及其困境——基于宁海县X镇近郊土地开发历程的思考》，《北京社会科学》第11期，第104-114页。
- 27.孙新华，2017：《村社主导、农民组织化与农业服务规模化——基于土地托管和联耕联种实践的分析》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第6期，第131-140页。
- 28.唐丽霞，2020：《乡村振兴背景下农村集体社会保障功能的实现——基于浙江省桐乡市的实地研究》，《贵州社会科学》第4期，第143-150页。
- 29.王轶、刘蕾，2023：《从“效率”到“公平”：乡村产业振兴与农民共同富裕》，《中国农村观察》第2期，第144-164页。
- 30.温铁军、罗士轩、马黎，2021：《资源特征、财政杠杆与新型集体经济重构》，《西南大学学报（社会科学版）》第1期，第52-61页。
- 31.肖红波、陈萌萌，2021：《新型农村集体经济发展形势、典型案例剖析及思路举措》，《农业经济问题》第12期，第104-115页。
- 32.辛贤，2021：《实现共同富裕最大的难点在农村 根本出路在发挥农村集体所有制优势》，《农村工作通讯》第18期，第24-26页。
- 33.徐冠清、崔占峰，2021：《从“政经合一”到“政经分离”：农村集体经济治理的一个新逻辑》，《农业经济与管理》第5期，第26-37页。
- 34.徐冠清、崔占峰、余劲，2023：《乡村振兴背景下村落共同体何以重塑？——农村集体经济治理与减贫耦合的双重视角》，《内蒙古社会科学》第2期，第126-133页。
- 35.徐冠清、余劲，2023：《增长抑或发展：我国财政扶持对村集体经济发展的影响》，《经济地理》第2期，第165-171页。

- 36.许泉、万学远、张龙耀, 2016: 《新型农村集体经济发展路径创新》, 《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第5期, 第101-106页。
- 37.杨爱平、余雁鸿, 2012: 《选择性应付: 社区居委会行动逻辑的组织分析——以G市L社区为例》, 《社会学研究》第4期, 第105-126页、第243-244页。
- 38.杨丽新, 2024: 《竞争性适配: 县域项目资源下乡的运作机理与路径探索》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第1期, 第14-22页。
- 39.于海龙、胡凌啸、林晓莉, 2023: 《农业产业化发展中利益分配格局的成因与优化对策》, 《农村经济》第6期, 第84-93页。
- 40.袁明宝, 2024: 《找回集体: 内生型集体经济发展与村社集体治理能力提升》, 《求实》第3期, 第83-95页。
- 41.张衡、穆月英, 2023: 《村集体经营性资产价值实现的农户增收和追赶效应: 外生推动与内生发展》, 《中国农村经济》第8期, 第37-59页。
- 42.张晖, 2020: 《乡村治理视阈下的农村集体经济组织建设》, 《广西社会科学》第11期, 第51-55页。
- 43.张立、郭施宏, 2019: 《政策压力、目标替代与集体经济内卷化》, 《公共管理学报》第3期, 第39-49页。
- 44.张立、王亚华, 2021: 《集体经济如何影响村庄集体行动——以农户参与灌溉设施供给为例》, 《中国农村经济》第7期, 第44-64页。
- 45.张龙、张新文, 2023: 《经营村庄: 村集体促进农民共同富裕的实践过程与内在机制——基于川西Z村的个案分析》, 《探索》第5期, 第149-162页。
- 46.赵德余, 2019: 《多重目标下公共政策的决策逻辑: 对天然气价格调整的系统动力学分析》, 《公共管理与政策评论》第5期, 第46-57页。
- 47.赵黎, 2023: 《发展新型农村集体经济何以促进共同富裕——可持续发展视角下的双案例分析》, 《中国农村经济》第8期, 第60-83页。
- 48.郑有贵, 2018: 《由脱贫向振兴转变的实现路径及制度选择》, 《宁夏社会科学》第1期, 第87-91页。
- 49.钟海, 2018: 《权宜性执行: 村级组织政策执行与权力运作策略的逻辑分析——以陕南L贫困村精准扶贫政策执行为例》, 《中国农村观察》第2期, 第97-112页。
- 50.周建明、束方圆, 2014: 《“组织起来”, 还是“去组织化”——中国农村建设应走向何方》, 《探索与争鸣》第1期, 第36-39页。
- 51.周建明、夏江旗、张友庭, 2013: 《发展农村集体经济——中国特色社会主义道路中亟需解决的一个重大问题》, 《毛泽东邓小平理论研究》第2期, 第46-51页。
- 52.周力、李嘉雯、邵俊杰, 2023: 《农村“政经分离”改革的收入效应——来自农村集体经济组织数据的证据》, 《财经研究》第10期, 第49-63页。
- 53.周少来, 2019: 《乡镇政府体制性困局及其应对》, 《甘肃社会科学》第6期, 第33-40页。
- 54.朱冬亮, 2020: 《农民与土地渐行渐远——土地流转与“三权分置”制度实践》, 《中国社会科学》第7期, 第123-144页。

The Rural Collective Economic Development Mode Differentiation and Governance Performance Evaluation Under the Financial Support: A Comparative Analysis of “Operating-type” and “Creditor-type” Collective Economy

XU Guanqing¹ CUI Zhanfeng² ZHU Yuchun¹

(1. College of Economics and Management, Northwest A&F University;

2. College of Economics and Management, Yantai University)

Summary: Strengthening rural collective economy is a crucial guarantee for maintaining a socialist direction and achieving common prosperity. In recent years, the Chinese government has invested substantial financial resources into rural collective economy. To compare the governance performance of different rural collective economic development models, it is essential to comprehensively examine the benefits to agriculture, rural, and farmers. This is because rural collective economy possesses both economic and social attributes, with social attributes being fundamental. Based on this, the core functions of collective economy are summarized into three key functions: the agricultural socialized service function, the endogenous governance function of rural areas, and the income increase and social security function. In practice, various regions have begun to explore diversified rural collective economic development models, leveraging resource endowments and government support. The large-scale injection of financial funds has not only supplemented capital elements but also led to the emergence of two differentiated collective economic development models: the “operating-type” and “creditor-type”. The “operating-type” refers to the villages utilize fiscal funds to explore different types of collective industries, representing an ideal model for reconstructing collective economy. In contrast, the “creditor-type” refers to converting government fiscal funds into collective assets, which are then invested as shares in local enterprises. From an income perspective, the “creditor-type” collective economy has achieved rapid growth in operating income in many villages in a short period of time. However, due to the restrictions on the specificity of funds, most benefits derived from converting poverty alleviation funds into collective assets can only flow to certain groups within the village, leaving ordinary villagers without direct benefits.

This paper constructs an analytical framework based on pressure system theory, comprising “policy support—policy pressure—coping capacity—policy execution (development model)—governance performance (core functions)”. By examining the development models of collective economy in Tianbao Village and Longguyan Village, this study investigates the realization of the core functions of the two types of development models and further identifies the differences in governance performance between the two models. Ultimately, it reveals the relationship between collective economic development models supported by fiscal policies and rural governance performance. The research finds that when there is an imbalance between pressure and capacity, grassroots governments may choose strategic responses to avoid risks, leading to the selection of the “creditor-type” development model. Therefore, an important value judgment drawn from this paper is that the future development of rural collective economy should focus on constructing the three core functions that reflect governance performance, transitioning from the “creditor-type” to the “operating-type” development model based on collective industries. While releasing some policy pressure, it is also necessary to grant grassroots governments discretionary power in policy execution. Only by effectively enhancing the coping capacity of grassroots governments and reducing strategic responses can the vitality of rural collective economy be sustainably strengthened.

Keywords: Rural Collective Economy; Development Model; Governance Performance; Operating-type; Creditor-type

JEL Classification: E65; P32; R58

(责任编辑：马太超)