

· 学术视野 ·

新型农村集体经济基本问题研究^{*}

彭海红 岳小凤

[摘要] 新型农村集体经济是在农村集体产权制度改革过程中出现的新概念和新事物。新型农村集体经济有着鲜明的特征，如党建引领作用更加突出、产权更加明晰、实现形式更加多样、与成员利益更加直接。党的十八大以来，中共中央通过农村集体产权制度改革、各级财政扶持以及加强农村集体“三资”管理等途径促进新型农村集体经济发展。新时代新征程，还需从思想观念、舆论环境、政治保证、体制机制、发展途径、法律法规、市场环境等各方面为新型农村集体经济的发展创造良好条件。

[关键词] 农村集体经济 新型农村集体经济 农村集体产权制度改革 乡村振兴

党的二十届三中全会提出：“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，赋予农民更加充分的财产权益。”^① 党的十八大以来，在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下，新型农村集体经济不断发展，成为新时代农村集体经济的有效实现形式，有效巩固了农村土地集体所有制，有力壮大了农村集体经济实力，有力促进了农民农村共同富裕，成为打赢脱贫攻坚战的重要经济力量和全面推进乡村振兴的重要途径。在加快实现农业农村现代化和加快建设农业强国的进程中，新型农村集体经济扮演着越来越重要的角色，发挥着越来越重要的作用。

一、新型农村集体经济的概念与特征

新型农村集体经济是党的十八大之后普遍使用的新概念，目前尚没有统一的概念界定。以马克思主义政治经济学关于集体经济的概念界定为理论基础，通过分析研究新型农村集体经济产生的时代背景和发展过程，能够更准确地把握新型农村集体经济概念的科学内涵。

（一）“新型农村集体经济”概念的提出

“新型农村集体经济”是在党的十八大之后，特别是在农村集体产权制度改革过程中提出并

^{*} 本文系中国社会科学院2024年度国情调研重大项目“全面推进乡村振兴主要成就与重要经验调研”（2024GQZD017）的阶段性成果。

^① 《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，北京：人民出版社，2024年，第23页。

逐步明晰的一个概念。党的十八大之前,偶有学者使用“新型农村集体经济”这一概念,但与今天普遍意义上使用的新型农村集体经济概念在内涵上有着很大差别,其原因在于,新型农村集体经济的实践以及与之相适应的理论思维均尚未完全展开。

2016年12月26日公布的《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》较早提出了“新型集体经济”概念,指出:“科学确认农村集体经济组织成员身份,明晰集体所有产权关系,发展新型集体经济;管好用好集体资产,建立符合市场经济要求的集体经济运行新机制,促进集体资产保值增值;落实农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权和对集体经济活动的民主管理权利,形成有效维护农村集体经济组织成员权利的治理体系。”^①

习近平总书记多次强调发展新型集体经济。2018年9月21日,在主持中共十九届中央政治局第八次集体学习时,他使用了“新型集体经济”概念,强调:“要把好乡村振兴战略的政治方向,坚持农村土地集体所有制性质,发展新型集体经济,走共同富裕道路。”^②2019年3月8日,在参加十三届全国人大二次会议河南代表团审议时再次强调发展新型集体经济,他指出:“推动人才、土地、资本等要素在城乡间双向流动和平等交换,激活乡村振兴内生活力,巩固和完善农村基本经营制度,完善农村承包地‘三权分置’办法,发展多种形式农业适度规模经营,突出抓好家庭农场和农民合作社两类农业经营主体发展,支持小农户和现代农业发展有机衔接,建立健全集体资产各项管理制度,完善农村集体产权权能,发展壮大新型集体经济,赋予双层经营体制新的内涵。”^③2020年7月22—24日,在吉林考察时他强调:“深化农村集体产权制度改革,发展壮大新型集体经济。”^④联系当时的语境,可以看出,这里的“新型集体经济”就是指新型农村集体经济。

伴随着农村集体产权制度改革的深入,“新型农村集体经济”开始作为一个整体性概念被广泛使用。2020年10月29日,中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标的建议》专门提到了要“深化农村集体产权制度改革,发展新型农村集体经济”^⑤。2020年12月28日,在中央农村工作会议上,习近平总书记在强调深化农村改革时指出,“要完成农村集体产权制度改革阶段性任务,用好改革成果,发展壮大新型农村集体经济”^⑥。至此,“新型农村集体经济”作为一个完整的概念清晰地呈现出来。

此后,中央文件更加明确地使用“新型农村集体经济”这一概念,关于发展新型农村集体经济的政策也越来越明确和具体。2021年中央1号文件(即《中共中央国务院关于全面推进乡

① 《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》,北京:人民出版社,2017年,第5-6页。

② 《习近平谈治国理政》第3卷,北京:外文出版社,2020年,第261页。

③ 习近平:《论“三农”工作》,北京:中央文献出版社,2022年,第295页。

④ 习近平:《论“三农”工作》,北京:中央文献出版社,2022年,第49页。

⑤ 《十九大以来重要文献选编》(中),北京:中央文献出版社,2021年,第802页。

⑥ 习近平:《论“三农”工作》,北京:中央文献出版社,2022年,第14页。

村振兴 加快农业农村现代化的意见》)明确提出:“2021 年基本完成农村集体产权制度改革阶段性任务,发展壮大新型农村集体经济。”^① 发展壮大新型农村集体经济,成为 2021 年农村改革和发展重点工作。在此基础上,2022 年中央 1 号文件(即《中共中央国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》)提出了新型农村集体经济发展路径问题,强调:“巩固提升农村集体产权制度改革成果,探索建立农村集体资产监督管理服务体系,探索新型农村集体经济发展路径。”^② 2023 年中央 1 号文件(即《中共中央国务院关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》)明确提出了新型农村集体经济发展途径的多样化问题,强调:“巩固提升农村集体产权制度改革成果,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,探索资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等多样化途径发展新型农村集体经济。”^③ 2024 年中央 1 号文件(即《中共中央国务院关于做好 2024 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》)提出了新型农村集体经济健康发展的要求,强调:“深化农村集体产权制度改革,促进新型农村集体经济健康发展,严格控制农村集体经营风险。”^④

(二) 关于新型农村集体经济的概念界定

根据马克思主义政治经济学,集体经济是集体所有制经济的简称,是指生产资料由部分劳动者共同所有的一种公有制经济形式。农村集体经济是指农村中土地等主要生产资料归农村部分劳动者集体所有的一种公有制经济形式。从外在表现形式来看,农村集体经济既可以是集体所有的农场、企业、商店等经济组织;有时也指村组范围基础上的人员或经济总量的统称,即通俗所讲的村集体。依据我国宪法规定,农村中的生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济。《中共中央国务院关于进一步深化农村集体产权制度改革的意见》明确和具体地界定了农村集体经济的概念,指出:“农村集体经济是集体成员利用集体所有的资源要素,通过合作与联合实现共同发展的一种经济形态,是社会主义公有制经济的重要形式。”^⑤ 2024 年 6 月 28 日第十四届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过、2025 年 5 月 1 日正式施行的《中华人民共和国农村集体经济组织法》指出,农村集体经济组织“是指以土地集体所有为基础,依法代表成员集体行使所有权,实行家庭承包经营为基础、统分结合双层经营体制的区域性经济组织,包括乡镇级农村集体经济组织、村级农村集体经济组织、组级农村集体经济组织”^⑥。

“新型农村集体经济”是党的十八大以来在农村集体产权制度改革过程中出现的一个新概

① 《中共中央国务院关于进一步深化农村集体产权制度改革的意见》,北京:人民出版社,2021 年,第 20 页。

② 《中共中央国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》,北京:人民出版社,2022 年,第 21 页。

③ 《中共中央国务院关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》,北京:人民出版社,2023 年,第 13 页。

④ 《中共中央国务院关于做好 2024 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》,北京:人民出版社,2024 年,第 17 页。

⑤ 《中共中央国务院关于进一步深化农村集体产权制度改革的意见》,北京:人民出版社,2017 年,第 1-2 页。

⑥ 《中华人民共和国农村集体经济组织法》, http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202406/t20240628_437883.html。

念，是在习近平总书记关于“三农”重要论述指导下，在农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”理论、制度和政策体系支撑下发展起来的农村集体经济的新形态，也是在农村集体产权制度改革过程中，伴随着农村集体经济组织成员身份的确认、集体所有制产权关系的明晰和农村集体经济产权权能的不断完善而发展起来的农村集体经济的新的实现形式。

（三）新型农村集体经济“新”在何处？

与传统意义上的集体经济相比，新型农村集体经济的“新”至少体现在以下五个方面。

第一，时代新。新型农村集体经济主要发展于中国特色社会主义新时代。新型农村集体经济主要产生于党的十八大之后；“新型农村集体经济”这个概念也是党的十八大之后提出和定型的一个概念。这就决定了新型农村集体经济不可避免地带有新时代的特征和特色。

第二，制度基础新。传统农村集体经济是在农业社会主义改造基础上产生的，主要是以土地等主要生产资料的集体所有制为基础，以集体统一经营程度高低衡量集体经济水平高低，更强调所有制基础和集体统一经营作用的发挥。新型农村集体经济产生于家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制为主要内容的农业基本经营制度基础上，不以集体所有程度和集体统一经营水平高低衡量集体化水平高低，更加注重集体成员的多要素参与和按实际贡献率分配。

第三，主体范围新。在传统集体经济“三级所有，队为基础”的体制下，集体成员的范围分人民公社到生产大队、生产队三个层次。在改革开放和社会主义现代化建设新时期，人民公社制度解体之后，其成员范围主要包括乡镇、村、组等区域性集体经济组织，更多情况下是村级集体经济组织，出现了“村级集体经济”的概念，大多数情况下，全体村民即为集体经济组织成员。新型农村集体经济以农村集体产权制度改革为基础，打破了村组设置和界限，主体范围更加灵活、广泛。

第四，表现形式新。传统集体经济多以地域或者户籍认定成员身份，强调成员平等享受待遇或福利，更符合平均主义特征和要求；新型农村集体经济多以股权认定成员身份，以入股多少决定收入或分红多少，彻底打破了平均主义“大锅饭”，能够更好地调动成员积极性。

第五，运行机制新。在传统集体经济情况下，往往是村社高度合一，因此一般通过村民会议、村民代表会议或集体经济组织成员会议等方式进行民主决策和民主管理，通过村务监督委员会或监事会对村集体或村级集体经济进行民主监督。新型农村集体经济是在中央关于“探索农村集体所有制有效实现形式，创新农村集体经济运行机制”^①的要求下逐步产生和发展的，因此，更加强调其自身的经济组织属性，不附加其他政治属性，在运行机制上更加注重通过实现产权权益来激发集体经济组织自身的内生动力和内在活力。

（四）新型农村集体经济的重要特征

新型农村集体经济与计划经济条件下的传统集体经济有着根本不同，与改革开放和社会主义

^① 《十八大以来重要文献选编》（中），北京：中央文献出版社，2016年，第285页。

现代化建设新时期社会主义市场经济条件下旧的集体经济也有着明显区别。新型农村集体经济既体现着农村集体经济的鲜明特色又明显有别于以往的集体经济。一方面，它保留着以往集体经济的本质属性和本质特征，是对以往集体经济的继承；另一方面，又与以往的集体经济有着明显的不同，是对传统集体经济和旧集体经济的突破。作为农村集体经济在新时代的主要表现形式，新型农村集体经济有着鲜明的特征特色。

其一，基层党组织发挥重要引领作用。这是新型农村集体经济最鲜明的特征。这一特征，正是习近平总书记反复强调的“党管农村工作”的最直接、最基本和最现实的体现，是农村基层党组织战斗堡垒作用发挥得力的重要体现。这也是贯彻《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》所提出的“坚持农村基层党组织的领导核心地位不动摇，围绕巩固党在农村的执政基础来谋划和实施农村集体产权制度改革，确保集体经济组织依法依规运行，逐步实现共同富裕”^①这一要求在改革实践中的反映。

从实践来看，农村基层党组织对新型农村集体经济的引领作用至少体现在以下三个方面：一是农村基层党组织在组织和领导农民成立新型农村集体经济组织方面发挥引领作用。党的十八大以来，中共中央出台的一系列政策文件强调，组织、带领群众发展集体经济，走共同富裕道路，是农村基层党组织的重要职责。比如，2018年中共中央印发的《中国共产党支部工作条例》明确规定：村党支部要组织带领农民群众发展集体经济，走共同富裕道路。特别是2018年《中国共产党农村基层组织工作条例》、2019年《中国共产党农村工作条例》施行之后，村党支部书记通过法定程序担任村级集体经济组织、合作经济组织负责人成为合理合规的组织行为。农村基层党组织引导、领导农民群众发展集体经济走共同富裕之路更加理直气壮。二是农村基层党组织正确把握和科学引领新型农村集体经济发展的方向。三是农村基层党组织成员进入新型农村集体经济管理层面，参与新型农村集体经济经营管理，为促进新型农村集体经济健康发展保驾护航。中国共产党党内统计公报显示，截至2023年12月31日，全国488959个行政村已建立党组织，覆盖率超过99.9%^②。如果这些农村基层党组织都能按照上述要求理直气壮地发展新型农村集体经济，就能更有效地解决农村“无人管事、无钱办事”等老大难问题，也为全面推进乡村振兴提供更加坚实的组织基础和经济基础。

其二，产权更加明晰。农村集体产权制度改革过程中，通过开展集体资产清产核资和科学确认农村集体经济组织成员身份，明晰了集体所有产权关系，摸清了集体“家底”，实现农村集体财产和集体成员权益“底清账明”，初步构建了归属清晰、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和符合市场经济要求的集体经济运行新机制，有效保护了集体经济组织成员的合法权益，促进了集体资产保值增值。同时，通过股份量化、入股分红等方式发展新型农村集体经济，使得集体经济组织成员之间以及集体经济组织与集体经济组织成员之间的

① 《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》，北京：人民出版社，2017年，第5页。

② 参见《中国共产党党内统计公报》，《人民日报》2024年7月1日。

利益联结更加紧密有效，有效改变了传统集体经济“吃大锅饭”的刻板印象，推动了农村集体经济发展。

其三，实现形式多样化。农村集体经济组织尤其是新型农村集体经济组织在管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员等方面发挥重要作用。作为集体资产管理的主体，农村集体经济组织是特殊经济组织，其表现形式可以是经济合作社，也可以是股份经济合作社，还可以是由集体经济组织出资成立的公司、农民专业合作社等其他形式的经济组织形式。无论是哪种形式的新型农村集体经济组织，在本质上都是社会主义公有制经济的表现形式，是我国基本经济制度的重要组成部分。

在实践中，有些地方在农村集体土地所有权、承包权、经营权“三权分置”基础上，将土地经营权流转 to 村办合作社成立新型农村集体经济组织。如贵州省安顺市平坝区乐平镇塘约村，实行集体土地所有权、农户土地承包经营权、农村集体财产权、林权、集体建设用地使用权、房屋所有权、小型水利工程权等“七权同确”，通过土地经营权流转将农户承包地集中到村社一体的金土地合作社，同时吸收农户自愿入股，实现了土地、资金、资源、劳动力等生产要素的集中，促进了村级集体经济的发展。有些地方通过集体经营性资产股份合作制改革成立新型农村集体经济组织；有些地方是在农村“三资”（即资金、资源、资产）实行“三变”（即土地资源变资产、资金变股金、农民变股东）改革过程中，成立以股份合作制为基础的新型农村集体经济组织。如山东省烟台市探索出劳动力入股、土地入股、资金入股、基础设施入股等多种方式，组建起土地股份、旅游股份、入股龙头企业等多种形式的党组织领办的合作社，并规定村集体持股比例不低于 10%、单个成员持股比例不超过 20%，促进了新型农村集体经济在烟台全域的发展。

二、新型农村集体经济的发展途径

党的十八大以来，在农村土地“三权分置”政策基础上，中共中央通过一系列政策措施和改革试点推进农村集体产权制度改革，大力发展新型农村集体经济。目前来看，新型农村集体经济的发展途径主要有以下几种。

（一）农村集体产权制度改革助推新型农村集体经济

产权是所有制的核心，农村集体产权制度是农村土地集体所有制的核心制度。农村集体产权制度改革不仅关系到集体经济财产权的保护和集体所有权的落实，而且关系到集体成员财产权益的落实和保护。通过对农村集体经济进行全面清产核资、对农村集体经济组织成员身份进行确认、对集体经营性资产进行股份量化，推进农村集体产权制度改革，从而推动农村资源变资产、资金变股金、农民变股东，改变之前农村集体资产产权虚置、集体经营收益不清、收入分配不公开等弊病，建立符合市场经济要求的集体经济运行新机制，激发集体经济发展活力，是确保集体资产保值增值和广大农民受益，增强农村基层党组织的凝聚力和战

斗力的重要途径。

党中央、国务院高度重视农村集体产权制度改革。2014年9月，习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第五次会议，审议《积极发展农民股份合作赋予农民对集体资产股份权能改革试点方案》；10月，中央政治局常委会会议审议通过了该方案。开展农村集体资产股份权能改革试点，是稳步推进农村集体产权制度改革的重要基础。2015年5月，经国务院同意，农业部、中央农办、国家林业局安排在29个县（市、区）开展农村集体资产股份权能改革试点。经过3年试点探索，各项试点任务全部完成，取得预期成果。29个试点县共清查核实集体资产1125.6亿元，确认集体成员918.8万人；共有13905个村组完成改革，量化集体资产879亿元，累计股金分红183.9亿元^①。集体产权制度改革给农民带来看得见的实惠和好处。2019年，全国村集体经济收益超过5万元以上的村占到48.2%，比2016年提高23.2个百分点；集体成员累计分红超过3800亿元，是2016年的3.6倍^②。2020年8月，全国共有43.8万个村完成集体产权制度改革，共确认集体成员6亿多人^③；全国有74.5%的村完成农村集体产权制度改革，70.1%的村领到了集体经济组织登记证书^④。2021年年底，基本完成了农村集体产权制度改革试点任务。经营性资产股份合作制改革，催生了一大批新型农村集体经济，有效创新了集体经济运行机制。

（二）财政扶持助力新型农村集体经济发展

中国农村的改革是在人民公社“三级所有，队为基础”的体制基础上进行的。由于农村最基本的生产资料（土地）在农村社区的固定性，农村土地集体所有制主要体现为最基本的生产资料即土地归村（行政村或自然村）所有。因此，村级集体经济是农村集体经济最直接的表现形式。扶持村级集体经济发展既关系着广大农民群众切身利益，也关系着集体所有权的落实和农村土地集体所有制的巩固。

随着农村经济社会深刻变化和市场经济的不断发展，一些地方的村级集体经济发展明显滞后，难以实现集体资产、资源、资金的保值增效，难以提高村集体自我发展与保障能力，难以适应农业农村现代化发展要求。扶持村级集体经济发展，壮大村级集体经济实力，是新时代推进乡村振兴的重要举措，也是培育农村经济新增长点、促进国内大循环的重要抓手，对于统筹城乡发展、促进城乡融合、巩固党的执政基础和全面建设社会主义现代化国家意义重大。

为增强村级集体经济实力、促进农民农村共同富裕，2015年，财政部印发的《关于印发〈扶持村级集体经济发展试点的指导意见〉的通知》提出，自2016年起，中央财政选择浙江、

① 参见《农业农村部介绍农村集体产权制度改革进展情况》，http://www.gov.cn/xinwen/2018-06/19/content_5299654.htm#1。

② 参见《超七成村完成农村集体产权制度改革》，《人民日报》2020年8月23日。

③ 参见《农村集体产权制度改革取得阶段性重要成效》，https://www.gov.cn/xinwen/2020-08/21/content_5536464.htm。

④ 参见《超七成村完成农村集体产权制度改革》，《人民日报》2020年8月23日。

宁夏、河北、辽宁、江苏、安徽、江西、山东、河南、广东、广西、贵州、云南等 13 个省份开展扶持村级集体经济发展试点。该试点工作要求发挥农村集体经济优越性，坚持集体所有、市场导向、改革创新、因地制宜、村为主导等主要原则，有效利用农村集体“三资”等生产要素，采取土地股份合作、农业生产经营合作等主要生产经营形式，探索集体经济多种发展途径，发展壮大农村集体经济实力。中央财政通过以奖代补方式支持地方试点工作。省级财政部门也加大支持力度，市县给予必要支持。试点资金主要用于对鼓励土地流转、零散土地整治、发展为农服务和物业经营等进行补助。2017 年，试点省份扩大至 23 个省份并安排资金 50 亿元，着重支持试点省份结合当地农村集体产权制度改革成果，发挥财政资金引导作用，盘活用好村集体经济组织的资产资源，探索建立村集体经济发展的治理机制、经营机制、分配机制和监督机制，不断提升村集体经济的自我发展能力。2018 年，试点范围扩大至 28 个省份和 4 个计划单列市，探索资源有效利用、提供服务、物业管理、混合经营等多种集体经济实现形式，增强村集体自我发展、自我服务、自我管理能力和水平，有效促进村级集体经济发展。

财政扶持助力新型农村集体经济发展成效显著。比如，作为试点省份之一的浙江省坚持把消除集体经济薄弱村、发展村级集体经济作为增收富民和强基固本的重要工作。省财政每年安排不少于 1.2 亿元扶持集体经济薄弱村，坚持从村级经济基础、资源条件等出发因村施策，通过为集体经济“输血”和集体经济自身“造血”并举，探索出飞地抱团、资源盘活、产业带动、服务创收等新模式。2022 年，浙江省村级集体经济总收入达到 760 亿元，其中收入 30 万元以上且经营性收入超过 15 万元的行政村占比已达 85%。根据计划，到 2025 年年底，全省年经营性收入 50 万元以上的行政村占比将超六成^①。再如，四川省不断构建扶持壮大村集体经济财政支持体系，高质量推动四川农村集体经济发展壮大。截至 2022 年 6 月底，四川省 2019、2020、2021 年第三批共 3757 个扶持村集体经济总收益达 4 亿元、较扶持前增加 2.6 亿元；村均集体经济收益 10.7 万元，较扶持前增长 181.6%，其中收益在 10 万元以上的村达 1223 个^②。

（三）农村集体“三资”促进新型农村集体经济发展

农村集体“三资”即农村集体所有的资金、资产和资源，属于集体经济组织成员共同所有，是发展农村经济、实现农民农村共同富裕的重要物质基础。加强农村集体“三资”管理，有利于增加农民财产性收入，维护集体经济组织和农民群众的财产权益；有利于盘活农村集体存量资产，不断发展壮大农村集体经济实力；有利于加强集体统一经营，稳定和完善的农村基本经营制度。

党的十八大之后，中共中央通过一系列政策措施加强农村集体“三资”管理，充实集体经济实力。2013 年中央 1 号文件要求：“必须健全农村集体经济组织资金资产资源管理制度，依法

^① 参见《强村三板斧——浙江壮大村级集体经济的基层实践》，《农民日报》2023 年 6 月 12 日。

^② 参见四川省财政厅：《财政助力集体经济发展成效凸显 3757 个扶持村集体经济总收益达 4 亿元》，<http://czt.sc.gov.cn/seczt/c102358/2022/9/23/ada6c89e93034a16ba0d5d3fa9588117.shtml>。

保障农民的土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权。”^① 文件要求因地制宜探索集体经济多种有效实现形式，不断壮大集体经济实力。清产核资是加强农村集体“三资”管理的基础性工作。2017年农业农村部联合财政部等9部委印发《关于全面开展农村集体资产清产核资工作的通知》，对集体所有的各类资产进行全面清查核实，并建立农村集体资产年度清查和定期报告制度，每年组织开展一次集体资产清查。2020年年底，全国共清查核实农村土地资源面积65.5亿亩，农村集体账面资产7.7万亿元^②；截至2021年5月，全国清查核实农村集体资产6.5万亿元，确认集体成员9亿人；全国共有50多万个村领到农村集体经济组织登记证书^③。

中共中央国务院还出台相关政策加强农村集体“三资”管理，允许农村集体经济组织利用未承包到户的集体“四荒”地（荒山、荒沟、荒丘、荒滩）、果园、养殖水面等资源，集中开发或者通过公开招投标等方式发展现代农业项目；允许村集体利用闲置的各类房产设施、集体建设用地等，以自主开发、合资合作等方式发展相应产业；鼓励村集体整合利用集体积累资金、政府帮扶资金等，通过入股或者参股农业产业化龙头企业、村与村合作、村企联手共建、扶贫开发等多种形式发展集体经济^④。这一时期，还探索将财政资金投入农业农村形成的经营性资产，通过股权量化到户，让集体组织成员长期分享资产收益。新时代的农村集体“三资”管理改革，有效地激活了农村沉睡的资金、资产和资源，促进了新型农村集体经济发展，壮大了集体经济实力，在发展农村经济、实现乡村振兴、实现农民农村共同富裕方面发挥了重要作用。

三、新型农村集体经济的现状

通过党的领导和政策扶持，新型农村集体经济取得很大发展，大部分农村改变了过去“有村集体，无村集体经济组织”的状况，一部分农村改变了过去“有集体经济组织，无集体经营收益”的情况，因集体经济薄弱而造成的“无人办事”和“无钱办事”的“空壳村”数量明显减少，宜居宜业和美乡村数量不断增加。

（一）新型农村集体经济的总体状况

大力发展新型农村集体经济是新时代农业农村改革的一项重要内容。党的十八大以来，党中央出台了一系列政策措施，有力地促进了新型农村集体经济的发展。很大程度上改变了过去一些农村集体资产产权虚置、经营收益不清、分配不公开的问题。在实践中，各地利用资源优势、区位条件、产业特色和帮扶政策，探索发展多种形式的新型农村集体经济。比如，有的利用闲置仓

① 《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014年，第102页。

② 参见《对十三届全国人大五次会议第0584号建议的答复摘要》，http://www.moa.gov.cn/govpublic/zcggs/202209/t20220930_6412361.htm。

③ 参见《农业农村部：18个省份完成农村集体产权制度改革试点任务 9亿人确认集体成员身份》，http://www.cnr.cn/china/NewsFeeds/20210502/t20210502_525477830.shtml。

④ 参见《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》，北京：人民出版社，2017年，第12-13页。

库、办公厂房、闲置校舍等发展物业经济；有的利用红色（革命文化）、绿色（生态条件）、蓝色（海洋优势）等特色资源发展乡村旅游、休闲农业、康养产业，实现村级集体经济转型升级；有的借助于农业产业化服务体系，推动农村一、二、三产业融合发展；有的探索出抱团发展、联合发展等发展壮大村级集体经济的路子；等等。

从整体上来看，2020 年全国村集体经济总收入 6320.2 亿元，向成员分红 703.8 亿元^①。截至 2019 年年底，根据农业部公开的全国拥有农村集体资产的 5695 个乡镇、60.2 万个村、238.5 万个组，共计 299.2 万个单位的报送数据显示，全国农村集体资产总量庞大，在 6.5 万亿元账面资产中，经营性资产 3.1 万亿元，占 47.4%；非经营性资产 3.4 万亿元，占 52.6%。集体所属全资企业超过 1.1 万家，资产总额 1.1 万亿元。其中，固定资产为 3.1 万亿元，占比近半。资产高度集中在村级也是农村集体资产呈现的一大特点。村级资产 4.9 万亿元，占总资产的 75.7%，村均 816.4 万元；乡镇、组级资产总额分别为 0.7 万亿元和 0.9 万亿元，分别占比 11.2% 和 13.1%。也有一些村将近年来财政项目投入集体经济组织形成的固定资产纳入账内管理，清理了一批有失公允的经济合同，核销了一批债权债务，盘活了一批闲置资产，丰富了集体经济发展路径^②。经过新时代以来的改革和发展，新型农村集体经济成为农村基层重要的经济组织，成为深化农村改革、促进农村发展的重要抓手，成为促进农民农村共同富裕、全面推进乡村振兴的重要经济力量。

（二）新时代新征程发展新型农村集体经济面临的难题

党的十八大以来，通过党的政策支持和财政扶持，新型农村集体经济不断成长和发展。但现实中，仍有一些村庄没有成立集体经济组织，村级集体经济实力没有太大发展；有的村庄仍存在集体经济“空壳”现象；有的新型农村集体经济组织面临经营无方、发展乏力现象。影响新型农村集体经济发展的因素是多方面的。通过调研发现，以下五方面是新型农村集体经济发展面临的普遍性难题。

第一，思想认识不统一。比如，什么是新型农村集体经济，新型农村集体经济与传统农村集体经济有什么异同，为什么要发展新型农村集体经济，如何发展新型农村集体经济，对于这些基本问题缺乏基本的、科学的认识。一些基层干部群众明里暗里地以为，新型农村集体经济就是传统农村集体经济在新时代的时髦称呼，是传统集体经济的“翻版”；一些干部群众认为，发展新型农村集体经济就是走老路，容易回到“一大二公”“平均主义大锅饭”；也有一些干部群众认为新型农村集体经济未必就能够比传统农村集体经济更优越，未必能够解决村集体“空壳化”问题。

第二，扶持政策落地困难。伴随着农村集体产权制度改革的推进和中央关于发展新型农村集

① 参见《对十三届全国人大五次会议第 0584 号建议的答复摘要》，http://www.moa.gov.cn/govpublic/zcggs/202209/t20220930_6412361.htm。

② 参见《扎实开展全国农村集体资产清产核资工作——农业农村部有关负责人答记者问》，http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202007/t20200710_6348455.htm。

体经济的要求，一些地方出台了扶持新型集体经济发展的相关政策，有些地方的单村扶持力度也比较大，达到每村 30 万到 50 万的标准。这是发展新型农村集体经济的好事，也是促进村级集体经济发展的大事。但在实际操作过程中，条块分割使得各种扶持资金分散，加上繁杂的申请程序和脱离实际的标准裁定，一般村庄想要拿到足量的扶持资金并不容易。在一些地方，存在扶持资金对企不对村现象。农村基层干部对这些现象怨声载道。尤其是对于那些集体经济零起步、零基础、无驻村帮扶力量又亟须扶持的村庄，想要拿到扶持资金更是困难，扶持政策在一些地方成为“扶强不扶弱”的政策。

第三，多生产要素缺乏。习近平总书记多次强调：“要顺应城乡融合发展大趋势，坚持新型城镇化和乡村振兴两手抓，清除阻碍要素下乡各种障碍，吸引资本、技术、人才等要素更多向乡村流动，为乡村振兴注入新动能”^①。中央要求，坚决破除体制机制弊端，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，推动城乡要素自由流动、平等交换。但目前，缺资金、缺技术、缺人才仍然是大部分农村面临的问题。需要资金、需要技术、需要人才，是农村基层的普遍呼声。一面是满处寻找商机的资本、亟须解决的就业人口以及大量寻找用武之地的科技成果在城市尤其是现代化大城市积聚，一面是苦等资金、技术和人才前来落地的乡村。在目前城镇化趋势和城乡发展仍然很不平衡的情况下，单靠市场调节，不靠党的政策和政府调节，很难出现资金、技术、人才等要素的大规模的逆向流动。

第四，农村基层党建滞后。党的十八大以来，抓党建促乡村振兴扎实推进，村党组织带头人队伍建设进一步加强。与此同时，也有一些农村基层党组织建设乏力，战斗堡垒作用发挥不明显，存在农村基层党建明显滞后于乡村振兴发展要求、滞后于新型农村集体经济发展要求的现象。主要体现在：年轻一代的在村、务农农民入党人数少，一些农村基层党组织党员老龄化，党员先锋模范作用发挥不明显；一些农村基层党组织缺少固定活动空间、载体和平台，战斗堡垒作用发挥不明显；农村党员接受教育培训机会少，不能及时学习、掌握和运用党的最新政策，找不到适合本村实际的新型集体经济发展路径，无力带领群众共同致富；等等。

第五，内生动力不足。新型农村集体经济是新时代社会主义公有制经济在农村的重要表现形式。新型农村集体经济组织不仅仅是社会主义市场经济条件下的有效市场主体，是独立的经济组织，还承担着巩固农村土地集体所有制、巩固农村基本经济制度、促进农民农村共同富裕的政治功能。由于资金、政策、人才、技术等各种要素不充足，加之党建引领不明显、发展思路不明晰等问题，一些新型农村集体经济存在等、靠、要等思想，内生发展动力不足。

四、发展新型农村集体经济的对策建议

在发展新型农村集体经济的过程中确实存在不少问题，甚至有的问题与其他问题相互勾连形

^① 《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，2019 年，第 38 页。

成看似无解的“问题链”或“问题圈”。这就致使一些农村找不到发展新型农村集体经济的有效抓手,还有一些农村既没有发展新型农村集体经济的压力,也没有发展新型农村集体经济的动力。这些现象和问题在一定程度上妨碍了新型农村集体经济的发展。新时代新征程,大力发展新型农村集体经济,还需做好以下五方面的工作。

(一) 破除传统观念,创造良好舆论环境

新型农村集体经济是农村集体经济在新时代的有效实现形式,是农村集体产权制度改革所产生的主要经济组织形式,也是促进农民农村共同富裕和全面推进乡村振兴的主要经济力量。因为产权更加明晰,权责更加明确,利益更加直接,能够更好地实现集体利益和农民个人利益相连接,新型农村集体经济具有自身制度优势。破除针对新型农村集体经济的传统思想观念和现实偏见,才能为进一步发展新型农村集体经济创造良好思想舆论基础。

一是在思想理论上,要向广大农村基层干部群众讲清楚新型农村集体经济的内涵、特征和本质,讲清楚新型农村集体经济与传统农村集体经济的异同,使广大基层干部群众正确认识新型农村集体经济。

二是地方党委应该把发展壮大农村集体经济作为分内职责,千方百计、理直气壮地领导农民组织起来发展新型农村集体经济。

三是要大力宣传新型农村集体经济的成功案例和成功经验,使想发展新型农村集体经济的农村有样可学、有经验可借鉴,促进新型农村集体经济在更广大的农村落地生根、稳步发展。

(二) 加强农村基层党组织建设,切实发挥引领作用

农村要发展,农民要致富,关键靠支部。发展新型农村集体经济,必须加强农村基层党组织建设,真正发挥农村基层党组织对新型农村集体经济的领导核心作用,保持农村集体产权制度改革和新型农村集体经济发展的正确方向,防止内部少数人控制和外部资本侵占集体资产,保证新型农村集体经济姓党为民。

一是要选好用强新型农村集体经济组织带头人。农村党支部书记是带领群众发展新型农村集体经济走共同富裕道路的领头人。按照“两委”成员与新型农村集体经济组织成员双向进入、交叉任职的原则,选用那些见多识广、年富力强、熟悉市场竞争的年轻党员担任农村党支部书记。

二是主动在年轻在村农民中发展党员。年轻一代的农民文化知识丰富,经过市场经济历练,易于接受新事物,更具有开拓意识和竞争精神。农村基层党组织应主动发展年轻一代农民入党并对其进行积极培养和使用,使其成为发展新型农村集体经济、带领群众共同富裕、推进乡村振兴的坚实后备力量。

三是加强农村党员教育和培训。相对于城镇党员,农村党员接受教育培训的机会较少,有些农村的普通党员几乎没有接受教育培训的机会,这也限制了农村党员及时掌握国家政策、发展新型农村集体经济的能力,限制了农村党员先锋模范作用的发挥。各级党委、党校应拓展农村党员教育培训平台,及时主动为农村党员提供教育培训机会,使广大农村基层党员及时了解国家大政

方针、改革发展政策措施、乡村振兴要求，激发他们发展新型农村集体经济和建设宜居宜业和美乡村的热情和动力。

（三）创新体制机制，有效激发内在活力

深化农村产权制度改革，发展新型农村集体经济，明晰农村集体产权归属，赋予农民更加充分的财产权利，是党中央推出的一项重要改革，对保障农民权益、推动农村改革发展、促进乡村善治，对探索形成农村集体经济新的实现形式和运行机制，都具有十分重要的意义。

当前，必须坚持农业农村优先发展总方针，巩固提升农村集体产权制度改革成果，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，有效激发新型农村集体经济发展的内生动力和自身活力。

一是各地各部门应打破条块束缚，简化申请步骤和程序，引导资金、资源、人才等多种生产要素更自由地流向农村、流向新型农村集体经济组织。

二是继续深化农村集体产权制度改革，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东，继续探索农村集体经济新的实现形式和运行机制，促进新型农村集体经济发展。

三是加强对新型农村集体经济的扶持和政策优惠，逐步由要素“输血”过渡到激发新型农村集体经济组织自身的“造血”功能，激发新型农村集体经济自我发展、自我提升的内在动力。

（四）多措并举，探索多样化途径

新型农村集体经济的表现形式是丰富多彩的，发展途径也是多样化的。2023 年中央 1 号文件要求“探索资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等多样化途径发展新型农村集体经济”^①。大力发展新型农村集体经济，就要积极探索新型农村集体经济的发展路径。

首先，要尊重群众意愿，坚持实事求是、自觉自愿、量力而行，要让农民群众看到、感受到发展新型农村集体经济的成效和好处，靠新型农村集体经济自身的优越性吸引群众，而不能下指标、定任务，更不能违反群众意愿搞运动。

其次，农村基层党组织要积极发挥党的政治优势和组织优势，鼓励农民群众以承包地或自留地经营权、资金、资产、劳动力等方式入股，领导群众成立合作社、股份合作社等新型农村集体经济组织，使农民群众形成利益共同体。

再次，要引导农村集体经济组织立足自身实际，根据自身优势，通过资源发包、物业出租、居间服务、资产使用权入股以及发展休闲旅游、健康养生、农耕体验等深度融合的新业态等多种途径多种方法发展新型农村集体经济。

最后，引导新型农村集体经济组织发挥好集体资产管理主体的功能，使其管好用好集体资产、开发好集体资源、发展好集体经济、服务好集体成员，确保集体资产不流失，确保集体资本保值增值和集体经济实力不断发展壮大。

^① 《中共中央国务院关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，北京：人民出版社，2023 年，第 13 页。

（五）学好用好专门法，依法支持和促进新型农村集体经济发展

《中华人民共和国农村集体经济组织法》是我国第一部专门规范和维护农村集体经济组织及其成员合法权益、规范农村集体经济组织及其运行管理的专门法，也是一部旨在促进新型农村集体经济高质量发展的专门法，弥补了长期以来农村集体经济组织法的空缺。它从法律层面对农村集体经济组织的概念、发展原则、职能界定、成员管理、组织机构、名称使用、发展途径、监督管理和扶持政策等内容作了明确规定，赋予了农村集体经济组织及其成员平等独立的法律地位。这部法律对于规范农村集体经济组织的运行，推进乡村全面振兴，促进全体人民共同富裕意义重大。《中华人民共和国农村集体经济组织法》的通过，是对农村土地集体所有制和农村集体经济组织最有力的支持和保护，回应了发展壮大农村集体经济的呼声，反映了广大人民群众的真实意愿，保护了最广大农民群众的根本利益，具有里程碑意义。各级政府和社会各界应学好用好《中华人民共和国农村集体经济组织法》，依法支持和促进新型农村集体经济发展，不断壮大农村集体经济实力，推进乡村全面振兴。

（六）打破壁垒，通过联合和合作发展壮大农村集体经济

新型农村集体经济本质上是劳动群众的合作经济，是新时代党领导农民群众组织起来的重要途径和方法。同时，新型农村集体经济也是社会主义市场经济体制下的有效市场主体。新型农村集体经济只有不断发展壮大自身实力才能在激烈的市场竞争中立于不败之地。新型农村集体经济组织要善于打破行业、地域、条块等壁垒和限制，不断增强竞争能力。

一是通过产业和项目与农业企业、农民专业合作社、供销合作社、工商企业等市场主体开展合作或联合，探索发展多种形式的股份合作经营。二是经营好集体资本、集体资产和集体资源，依托现有集体资本资产资源入股农业产业化龙头企业、国有企业等竞争力强的市场主体，实现集体资源物尽其用、集体资本保值增值、集体产业提质增效。三是加强村村合作与联合，比如有资金、项目、技术管理优势的村与有资源、有空间、有区位优势个村合作和联合，实现村庄优势互补，拓展新型农村集体经济发展空间。

新型农村集体经济的不断发展，是推进农村集体产权制度改革的必然结果，也是不断探索符合社会主义市场经济发展要求的农村集体经济有效实现形式的必然结果。新时代新征程，大力发展新型农村集体经济，扎实促进新型农村集体经济高质量发展，不断壮大农村集体经济实力，为中国特色社会主义乡村振兴道路和农业农村现代化奠定更加坚实的物质基础和制度保障，从而使广大农民农村在以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的历史进程中作出应有贡献。

（彭海红系中国社会科学院马克思主义研究院研究员，中国社会科学院大学教授、硕士研究生导师；岳小凤系中国社会科学院大学马克思主义学院 2023 级硕士研究生）

[责任编辑：汪世锦]