

【三农问题聚焦】

实现农村集体产权混改的治理机制研究*

李 灿 阳荣凤

摘要:农村集体产权混合所有制改革是发展农村集体经济、实现共同富裕的重要途径。依托多地区农村集体产权混改实践案例进行的研究发现,混改过程中形成了由村集体股份经济合作社内部治理、混合所有制企业公司治理以及外部协同治理三层机制联结而成的完整治理体系。其中,村集体股份经济合作社内部治理是实现混改的基本制度保证,混合所有制企业公司治理是实现混改的决定性因素,外部协同治理是实现混改的必要保障。鉴于此,在推动农村集体产权混合所有制改革过程中,需要发挥村集体的组织功能,构建农民参与的主体性,并推动社会资本进入农村参与农村集体产权混改。

关键词:农村集体产权;混合所有制;内部治理;公司治理;协同治理

中图分类号:F324

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2022)10-0042-09

发展农村新型集体经济是全面推进乡村振兴的现实选择。2013年党的十八届三中全会把混合所有制经济提升到我国基本经济制度重要实现形式的高度,为我国后续探索农村混合所有制经营、发展农村新型集体经济提供了依据。2018年中央一号文件提出“推动资源变资产、资金变股金、农民变股东,探索农村集体经济新的实现形式和运行机制”;2019年中共中央、国务院发布的《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》要求“创新农村集体经济运行机制,探索混合经营等多种实现形式”;2021年中央一号文件强调“发展壮大新型农村集体经济”;2022年中央一号文件进一步提出“探索新型农村集体经济发展路径”。在此背景下,结合农村集体产权制度改革成果,开展农村集体产权混合所有制改革,实现集体资本与国有资本、非公有资本的股份合作,成为发展新型农村集体经济的有效实现形式。目前浙江、陕西、河南等多地开展了农村集体产权混合所有制改革的先行探索,改革成效已初步显现。但实践中,农村混合所有制经营作

为一种新模式仍存在诸多现实障碍与治理瓶颈,例如,混改经营中异质性股东隐含的利益冲突如何协调?农村集体经济组织如何进行内部治理以实现后续的产权混合所有制改革?社会资本参与农村集体产权混改而形成的农村混合所有制企业适用何种治理结构与模式?如何构建形成有利于集体产权混改的协同治理机制?对此,本文采用多案例研究方法,尝试深入农村集体产权混改实践,系统性探索层级分明、结构严密、运行有效的农村混合所有制企业治理机制,以期为促进一二三产业融合、发展壮大农村集体经济以及实现城乡共同富裕提供创新性思路,为相关制度完善与法规建设提供借鉴。

一、文献回顾

农村集体产权混合所有制改革是中国特色社会主义制度下的重大改革,与此相关的学术成果为本文研究打下了坚实基础。现有研究主要集中于以下两个方面。

收稿日期:2022-07-11

* 基金项目:国家社会科学基金项目“工商资本参与下农地经营权入股的模式比较与治理创新研究”(20BJY130)。

作者简介:李灿,女,湖南工商大学会计学院教授(湖南长沙 410205)。

阳荣凤,女,湘潭理工学院讲师(湖南湘潭 411100)。

(一) 农村集体产权混改中的利益冲突与平衡

农村集体产权混合所有制改革涉及农民、村集体以及工商企业等多方利益主体,已有文献对于农民与村集体产生的利益冲突展开了诸多讨论,主要集中在成员资格认定、股权设置与管理、集体资产管理以及农村集体经济组织管理等问题上^[1-2]。农村集体经济组织的成员资格关系到集体资产归属权,股权设置中集体股设立与否、静动态管理模式的选择也是学界争议的焦点所在^[3],二者都与农民利益直接关联。而农村集体经济组织在集体资产管理中,如何防止村集体代表侵占普通农民利益是其需要解决的重点问题。

农村集体产权混合所有制改革通过引入社会资本实现城乡优势资源要素的融合,补充农村集体经济发展所需的稀缺要素,其带来的具有统筹协调功能的新型集体经济发展模式有着独特优势^[4]。但要素融合并非一帆风顺,两种异质性明显的资源在融合过程中存在着诸多利益博弈,首先,体现在集体资产入股时的价值评估与股份折算问题上,由于缺乏权威性的标准和规范,在实践中对股份折算处理的主观随意性较大^[5],而对入股资产价值的高估或者低估都会侵犯到相关利益主体中一方的利益。其次,异质股东的权利如何配置、利益如何分配也是农村集体产权混改的核心问题。社会资本在经营能力和先进技术等方面的优势使其在公司控制权的争夺中具备强大竞争力^[6],但在社会资本掌控企业的情况下,集体资本一方的利益很可能会因处于信息劣势而受到侵害^[7]。此外,已有文献中对集体资本与社会资本合作的利益分配问题的争论主要集中在是否应采用保底分红模式上,支持此模式的学者主要考虑的是保底分红对农民利益的基本保障作用^[8],反对者的理由则是从利益主体平等性的角度出发,认为保底分红侵犯社会资本方的利益^[9]。

(二) 股东异质性与混合所有制企业公司治理的关键问题

混合所有制经济是我国经济制度的创新之一,其中国有企业混合所有制改革问题一直是国内学术界的研究热点。大多数学者研究发现,国有企业混合所有制改革通过异质资本的互补合作来创造更大的经济效益^[10],是促进国有资本保值增值以及公司治理水平提升的有力举措^[11]。农村集体资本与社会资本(现阶段以社会资本投资为主,将来可能

还有国有资本参与)的股权融合是目前混合所有制经济发展的一种新模式,无论是理论基础还是实践路径都处于探索之中,现有研究主要围绕社会资本投资农业可能产生的风险,认为社会资本投资农业可能引发“非农化”“非粮化”问题^[12],可能剥削小农,可能破坏农村生态环境^[13],可能增加中农的生产成本以及排挤中农^[14]。从农民股东角度,现有研究认为,农地入股制度设计的复杂化给农民股东带来了较高的不确定性^[15],且小农户的可替代性强、市场谈判能力弱,需通过立法来防范农民失地风险^[16];从社会资本投资者角度,大多数学者关注了工商企业投资农业可能产生的市场风险、政策风险、法律风险、信用风险以及社会纠纷^[17-19];从社会资本股东与农民股东双方权责匹配角度考量,当企业经营不善时,农户的“退股自由”缺乏对企业利益的考量,不利于形成企农“风险共担”机制^[20];在资产清算阶段,农村集体资产因其封闭性不能被处置,只能处置社会资本的资产,这使得社会资本股东承担了所有的风险^[21]。

针对社会资本与农业资本股权融合的治理困境,早期有学者提出借鉴优先股模式实行股权配置^[22],采用契约治理与关系治理相结合的混合治理机制^[23];针对农村混合所有制企业的内部治理问题,有学者开始探索创新型的治理机制,提出需要建立、设计和规范组织内部治理机制^[24],在股东异质性情景下构建差异化股权结构,从根源上协调农民股东与社会资本股东的利益冲突^[25]。

综上所述,现有文献从多个角度关注了农村集体产权混改中的利益冲突、工商资本投资农业的风险以及混合经营中异质性股东之间的利益协调问题,但总体上,关于农村集体产权混改的研究还非常薄弱,存在明显缺口,尤其是针对农村集体产权混改的系统性治理问题,现有文献几乎没有涉及。如何找到异质资本融合过程中的治理瓶颈并建立相应的治理机制,以及在此基础上如何构建系统性的运行体系?以上问题的解决是实现农村集体产权混改、促进农村集体资本和工商资本互利共赢、实现城乡共同富裕的迫切需要。

二、实现农村集体产权混改的典型案例分析

本文案例资料由一手资料与二手资料结合组

成,其中一手资料来源于课题组负责人的电话访谈和实地调研,以及课题组成员对籍贯所属地的参与式调研观察;二手资料来源于案例公司官网讯息、媒体报道、行业研究报告、已公开发表的学术论文或已出版的专著等。根据案例的典型性和资料的完整性,本文从课题组建立的数据资料库中选取了所属地区经济发展水平不同的三个农村集体产权混改案例来进行分析,分别是浙江鲁家村、贵州俄戛村与山东西沟流村。

(一) 浙江鲁家村案例概括

鲁家村位于浙江省湖州市安吉县,原是一个缺乏产业支柱、基层组织溃散、集体经济负债、村民收入低下的薄弱村。2011 年在外经商办企业的朱仁斌回村当选为村党支部书记,带领全村启动美丽乡村建设工程。在 2013 年中央一号文件的政策引导下,鲁家村利用抛荒的低丘缓坡,启动家庭农场建设,并投资 300 万元聘请专业设计团队,依据 4A 级景区标准规划村庄发展。2014 年鲁家村积极探索农村集体资产股份合作制改革,原村经济合作社变成股份经济合作社,农民身份由社员转为股东。经村委会摸排,当时村级资产估值 98.5 万元,除去 20% 的风险金,剩余资产估值为 78.8 万元,人均每股(一人一股)价值约 375 元。为引入第三方经营平台、实现市场化运作,鲁家村依托股份经济合作社,与安吉浙北灵峰旅游有限公司合作,先后投资成立了安吉乡土农业发展有限公司、安吉浙北灵峰旅游有限公司鲁家分公司和安吉乡土职业技能培训有限公司,分别负责建设运营、营销宣传和培训服务。3 家公司合计注册资本 4600 万元,其中鲁家村集体投资财政项目资金占股 49%,公司占股 51%。

新组建的混合所有制企业以家庭农场为产业依托,成功开创了“村集体+公司+家庭农场”的发展模式。经过多年发展,鲁家村集体经济发展成绩显著。2011—2021 年,村人均年收入从 4700 元增至 49850 元,村集体经营型收入从 1.8 万元增至 540 余万元,村集体资产从不足 30 万元增至 2.9 亿元。此外,农民股权从 2014 年的人均每股 375 元增至 2021 年每股 3.2 万元。2020 年鲁家村入选第二批全国乡村旅游重点村名单,成为全国闻名的成功实现乡村振兴的示范乡村。

(二) 贵州俄戛村案例概括

俄戛村位于贵州省六盘水市水城县米箩镇,全

村耕地面积 25000 亩,田地面积 400 亩,林地面积 8092 亩,主要种植水稻、土豆等传统农作物,村庄劳动力长年在外务工,村集体经济基本处于“空壳”状态,是一个深度贫困村。由于俄戛村所处地理位置昼夜温差大,立体气候特征显著,其种植猕猴桃具有明显的比较优势,2012 年,“村两委”决议通过土地流转引入润永恒农业发展有限公司种植 1000 亩猕猴桃,但种下去的 1000 亩猕猴桃苗木几乎全部死亡,导致润永恒公司当年亏损 800 多万元。2014 年,随着农村集体产权改革的推进,六盘水市实行了资源变资产、资金变股金、农民变股东的“三变”改革,村集体和润永恒公司借此契机,鼓励农民以土地经营权入股,按照协议约定公司每年每亩进行保底分红,挂果后继续享受利润分成。在此基础上,公司进一步提出基地集中分片划包管理,每亩地块给予懂技术的承包农民 30% 的技术管理股权。

2021 年,猕猴桃基地已完成种植面积 6700 亩,覆盖农户 1210 户共 3786 人,其中贫困户 386 户共 1106 人,且从 2017 年起每亩土地分红增加至 1300 元/年。俄戛村结合实际规划特色农业产业,依托“三变”改革,与润永恒公司建立村企联合机制,采用“公司+基地+农户”运作模式,极大地激发了农民的内生动力,盘活了农村集体经济。此外,在镇政府牵头下,俄戛村成立了建筑公司,承包村里基础设施建设等工程,在改善村庄生活环境的同时,还能增加当地村民就业岗位,帮扶贫困人口,发展壮大村集体经济。

(三) 山东西沟流村案例概括

西沟流村位于山东省东平县梯门镇,村庄三面环山,土地贫瘠,水源匮乏。随着城乡一体化推进,村庄面临农业经营乏力、集体经济空壳、农民增收困难等突出瓶颈和困境。为探索集体经济发展的新路径,西沟流村村支部书记李保全以土地产权改革为突破口,力排众议,2013 年通过集中流转村民和村集体的 824 亩耕地与 876 亩荒坡地,组建了宝泉土地股份合作社。基于西沟流村土地利用规划和产业发展布局,宝泉合作社借助外部社会资源,2018 年引进村庄在外企业家李建新创办的山东泉灵酒庄有限公司进行投资经营,以解决农业生产占用资金额度大、分布不均衡等带来的融资问题以及生产技术问题,其中泉灵公司以 2000 万元现金出资,占股 53%;农民和村集体的 1700 亩土地估值 1785 万元,

占股 47%。

宝泉土地股份合作社融合工商资本与集体资本(农民、村集体),对内协调农民与农民之间、农民与“村两委”之间、“村两委”与合作社之间的关系,对外协调集体资本与工商资本之间的关系。依托泉灵农场,通过种植有机樱桃、石榴等高附加值的经济林果,2020年宝泉合作社带动农户股东增收200元/亩,促进村集体增收20余万元。相对于2020年,2022年村集体收入增长50%,达30余万元。此外,宝泉合作社长年提供40多个务工岗位,务工村民人均务工收入超13000元/年。2021年的采摘季

节,合作社雇佣的采摘人员由上年的400余人增至500余人,其人均务工收入由上年的3000多元增至8000多元。借助股份合作模式,西沟流村以打造“东平县生态旅游第一村”为目标,着力塑造美丽乡村新风貌,逐渐形成了一条集林果采摘、畜牧养殖、观光旅游、农事体验为一体的高效生态农业产业链。

本文属于归纳式的案例研究,案例分析过程遵循典型的归纳逻辑。通过给予原始资料概念化标签,提取一阶概念,在此基础上,进一步归集相关一阶概念提炼二阶主题,明确三地区农村集体产权混合所有制改革的治理现状(详见表1)。

表1 农村集体产权混合所有制改革案例分析

案例	二阶主题	一阶概念	典型证据事例
浙江鲁家村	股权配置	集体资本与社会资本股权融合	鲁家村股份经济合作社与安吉浙北灵峰旅游有限公司共同投资成立3家农村混合所有制企业
	政府扶持	政府参与村庄产业发展规划	鲁家村村委会邀请专家按照4A级景区标准对全村进行规划设计,建设了18家各具特色的农场
	股东参与动机	农户参与合作的动机与意愿	除了经济利益,村民有意愿主动参与家庭农场的规划与决策,且希望传承和弘扬鲁家文化
贵州俄嘎村	机构与平台引导	现代生产要素聚集	产业园与中科院武汉植物园等10余家科研机构及院校开展深度合作,为猕猴桃全产业链发展提供科技支撑和人才保障
	风险防控	农业保险补贴和风险准备金设置	县级财政每年配套预算特色农业保险补贴400万元,建立风险准备金200万元,逐步完善产业发展的自然风险、市场风险等防控机制
山东西沟流村	合作社权属安排	成员界定	东平县遵循“依法依规、尊重历史、照顾现实、规范程序、群众认可”的原则,理出了“先确原始成员,再定新增成员”的路子
	合作社分红模式	集体股权分配收益	合作社将精准扶贫到户的资金,先按比例量化给贫困户,再整体投入新型农业经营主体,合作社用分得的红利向贫困户兑现收益分配
	公司股利分配制度	社会资本和村集体资本的股利分配	按照协议,泉灵公司与合作社的利润分配比是6:4,即除去成本以及公司发展基金,泉灵公司分得余下利润的60%,合作社分得余下利润的40%

三、实现农村集体产权混改的治理机制构建及运行逻辑

为深入推进农村集体产权改革,上述三个案例均将集体资源变集体资产、集体资产变集体资本,以股权融合的形式,发展集体资本控股或集体资本参股的混合所有制经济。农村集体经济混合所有制改革是发展新型农村集体经济的有效实现形式,符合现阶段我国有序进行乡村发展、促进农业农村现代化的核心要义。但实践中很多农村集体产权混改都没能达到预期效果,其成败的关键就在于混改经营中是否形成了完善的治理机制。农村集体产权混改涉及企业、村集体、农民等多方利益主体,协调各利

益相关者之间的利益冲突,就成为农村集体产权混改治理机制有效运行的关键。因此,要实现农村集体产权混改,必须建立起系统的治理机制,并明确其运行逻辑。

(一) 实现农村集体产权混改的治理机制构建

在明确农村集体产权混改的治理现状基础上,针对二阶主题间的关系,提炼出“合作社权属安排”“合作社分红模式”“合作社治理机制”“股东参与动机”“公司治理结构”“公司股利分配”“相机治理嵌入”“政府扶持”“社区支持”“机构与平台引导”等10个聚合概念,最终发现实现农村集体产权混改的系统治理机制由集体股份经济合作社内部治理、农村混合所有制企业公司治理、外部协同治理三层机制共同组成(详见表2)。

表 2 实现农村集体产权混改的治理机制

体系维度	聚合构念	理论阐述
集体股份经济合作社内部治理	合作社权属安排	农村集体产权制度改革以明晰村集体各类资源的产权关系为核心。集体股份经济合作社的内部治理在明晰村集体资产权属关系的基础上进行股权安排,并以对应的股权安排为基础机制,派生出利益分配、监督管理、激励与约束等治理机制。随着农村集体产权改革的推进,集体股份经济合作社作为管理村庄集体经济发展的组织,在农村集体产权混改中代表农民和村集体的利益,其内部治理的有效性是实现混改的基本保证
	合作社分红模式	
	合作社治理机制	
农村混合所有制企业公司治理	股东参与动机	集体股份经济合作社与外来企业出资组建的农村混合所有制企业作为一种新的组织形式,融合集体资本与社会资本,其科学治理是实现混改的核心机制。异质资本背后是股东参与动机的不一致,表现为股东异质化。在股东异质化前提下,将股东权利在异质股东间进行科学合理的差异化配置,是创新构建差异化股权治理结构的核心机理。在实现农村异质资本融合的进程中,股利分配制度应与农民股东身份属性相适配,却不能损害其他方的权益,可以特别设计相机治理机制嵌入组织内部治理,以在经营主体面临环境或决策的重大突变时保护弱势股东权益
	公司治理结构	
	公司股利分配	
	相机治理嵌入	
外部协同治理	政府扶持	构建“政府—社会—市场”三位一体的外部协同治理机制,协调外部多元主体与农村混合所有制经营的关系,促进协同效应的形成,是实现混改的必要保障。政府层面持续推进农村集体产权制度改革,为混合经营清除制度障碍,同时鼓励社会资本投资农业,为农村混合所有制经济发展提供政策扶持;社会层面重塑社区集体意识,支持产业发展,并自觉承担起保护生态环境的社会责任,实现利益共荣;市场层面充分发挥科研机构与平台的技术、人才等要素资源优势,切实转化农业科技成果,培育真正懂技术的高素质职业农民
	社区支持	
	机构与平台引导	

(二) 实现农村集体产权混改的治理机制运行逻辑

以上研究发现,以实现农村集体产权混改为目标,以由股东异质性而引发的治理问题为切入点,由集体股份经济合作社内部治理、混合所有制企业公司治理以及外部协同治理构成的三层治理机制构成了一个严密的有机系统,其有效运行是实现农村集体产权混改的核心保障(详见图 1)。

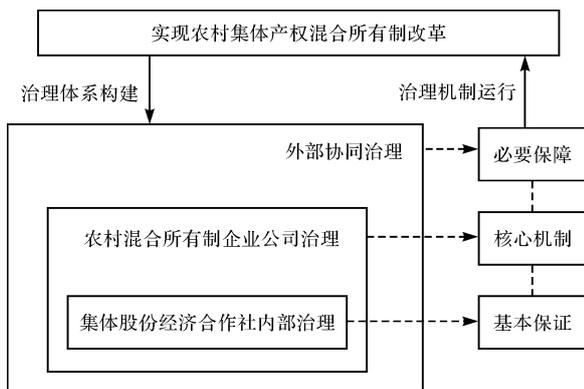


图 1 实现农村集体产权混改的治理体系及其运行机制

1. 集体股份经济合作社内部治理是实现混改的基本制度保证

农村集体产权混改实践中,农村集体经济组织通常以股份经济合作社的形式存在,而合作社内部治理有序是引入社会资本的前提条件。案例分析结果显示,集体股份经济合作社的内部治理包含了合作社权属安排、合作社分红模式与合作社治理机制

等 3 项基本制度。

明晰的产权制度是农村集体资产参与市场交易的基础制度保证。在深入推进农村集体产权制度改革背景下,通过清产核资、成员界定和折股量化等程序,盘活闲置资源、开展股份合作,使集体资产从最初的由农户共同共有转变为由具有合作社成员资格的农户按份共有,而集体资产在后续经营中产生的增值收益对应归于每个农户,以此激发农户作为农村集体经济发展的主人翁意识,提高其参与积极性。

公平的分配制度是村集体股份经济合作社持续运营的基本制度保证。集体股份经济合作社内部的利益分配通常包括按生产要素分配与按劳分配两种方式。在本文研究的三个案例中,参与混改的农户收入通常由分红和工资两部分组成,其中,农户依据集体资产股权量化中所得份额来获取分红,属于按生产要素分配;合作社在生产经营过程中为农户提供就业机会,农户自愿参与劳动与服务来获得报酬,属于按劳分配。因此,只有通过公平的分配制度给农户的收入带来保障,才能激发农户更高的参与积极性,保证农村混合所有制企业的持续经营。

合理的组织制度是村集体股份经济合作社有效管理农村集体资产、发挥市场参与主体功能的基础制度保障。其中,如何防止出现精英控制的局面是合作社必须要重视的治理难题。面对综合素质不高、社会认知不足的农民,再加上目前农村普遍采取的“政经合一”治理模式,执掌合作社的村庄精英

(以村支书为代表)寻租空间较大。因此,构建以成员大会、理事会和监事会为中心的合作社治理机制,定期召开成员大会以及多种形式的民主协商会议,引导农户参与集体资产重大投资与经营决策,提高管理的民主程度,是缓解上述治理困境的必要手段。同时,充分发挥理事会的管理职能和监事会的监督职能,是提高组织治理水平的关键。

2. 农村混合所有制企业公司治理是实现混改的决定性因素

农村集体产权进行混改后组成的混合所有制经营主体通常以公司形式存在,其治理效果对实现农村集体产权混改起着决定性作用。由于股东在动机、能力、诉求上存在明显的异质性,股东之间容易产生利益冲突。从案例资料分析结果来看,农村混合所有制企业公司治理应从以下几个维度来考虑:股东参与动机、公司治理结构、公司股利分配以及相机治理嵌入。

了解异质性股东的参与动机,有利于农村混合所有制公司进行合理的股权配置。对农户与村集体来说,参与农村集体产权混改的原因主要包括提高农民收入和改善村庄环境两个方面。对于社会资本来说,除了获取经济利益,回报家乡也是许多从本村出去创业成功企业家的参与动机。例如,山东宝泉土地股份合作社的社会资本方原本就是西沟流村在外经商的企业家,相比于其他外界资本,其更有利于村庄的建设和发展。此外,结合异质性股东本身的能力和资源来考虑,农户和村集体对产业项目的日常管理更为熟悉,而社会资本对产业对接市场更有经验。因此,对异质性股东进行差异化股权配置比传统的一股一权配置更为科学合理。若农户和村集体参与治理意愿和治理能力不强,但其期待获取预期稳定的收益,那么将集体资本设定为优先股将更加契合其需求。而当农户和村集体对农村混合所有制企业的决策权、执行权或者监督权有需求时,则应派出村集体代表与社会资本进行沟通协商,尝试设置双层股权结构对上述权利进行非比例配置,以平衡各方利益。

需要说明的是,在利益分配环节中,公司除了按股分红之外,还普遍存在对农民股东采取“保底分红”的利益分配方式。虽然目前农村集体产权混改仍处于探索阶段,但这种在混改初期为了提高农户参与积极性而使出的权宜之计,不仅破坏了风险与

收益相匹配的市场原则,也损害了社会资本的应得利益。所以,随着农村集体产权混改模式逐渐成熟,这种分配方式应当在混改后期予以取缔。

相机治理嵌入是指针对突然发生的经营风险或困境而进行及时、有效应对的制度安排。涉农企业除自身生产经营易受自然灾害影响外,新冠肺炎疫情等重大突发性公共事件也会对其造成冲击,在这种非常情境下迫切需要启动相机治理机制,实现相关利益者对既定股权配置和利益分配的再谈判,保护弱势股东的权益,以继续维护异质性股东共生关系的稳定性。完整的相机治理需要确定相机治理的主体并界定相机治理的启动节点,并通过事先详细的程序设定以求在异质性股东之间实现权利的平稳让渡^[26]。当相机治理无法到达预期目的时,企业将可能面临资本退出或资本清算。针对资本退出,应当探索成熟的风险管控机制,即对集体资本和社会资本任何一方的中途退出提前做好相应的制度安排,从退出原则、退出条件以及退出方式等方面着手来构建合理的退出机制^[25]。而当农村混合所有制企业进入清算程序时,如何在异质性股东之间合理分配清偿责任以及如何处置村集体、农户投资入股的资产,是农村集体产权混改需要解决的关键问题,也是维护异质性股东互利共生关系的前置条件。

3. 外部协同治理是实现混改的必要保障

外部协同治理需要在政府、社会、市场彼此认同、相互信任、共识一致、集体行动的前提下,实现三者对农村集体产权混改的协同治理。从案例分析结果来看,需要从政府扶持、社区支持、机构与平台引导等三个方面着手。

政府层面以实现农民增收、农业增效和农村发展为核心目标,在农村集体产权混改中,通过给予资源、资金以及政策扶持等手段,鼓励各类要素参与混改,充分发挥社会与市场的功能,实现外部协同治理的良好绩效。其中,村集体将政府扶持真正转化为自身的持续经营优势是实现协同治理的关键点。

通过引入社会资本,村庄形成一种新的社区关系格局,因此创造和谐的社区环境是实现外部协同治理的一个重要任务。对此,村集体作为农村社区与企业的沟通桥梁,需要积极协调双方之间的关系,一方面要督促企业自觉遵守生产经营法规,保护社区环境,杜绝水土污染;另一方面要劝导社区农户自觉维护和支持企业经营,以实现利益共荣。同时,村

集体也要联合社会资本来改善社区生产和生活条件,包括建设和推广村庄绿化、水利、电力、交通设施;给社区农户提供工作机会,培养他们的劳动技能,为集体经济的未来发展储备人才。如本文的三个研究案例中,山东西沟流村引入社会资本后,极大地改善了村庄的基础设施;浙江鲁家村也联合社会资本方专门成立了提升村民素质与技能的组织。

借助第三方机构的力量来促进农村混合所有制经营是实现外部协同治理的必要手段。农村混合所有制经营大多围绕乡村旅游与农产品经营等项目开展,在面对市场经营时,除了严格保证项目所系产品和服务的质量外,打响知名度给经营主体带来更多流量也是维系项目存亡的重要维度。在农村混合所有制经营本身宣传资金有限的情况下,借助当下互联网中的短视频、直播等新型宣传模式,甚至借助社会资本的传媒资源打造乡村网红来获得关注度,都是帮助项目树立品牌的有效方式。面对市场中的优胜劣汰,农村混合经营所有制经营主体也应顺应市场规律来调配资源,重点扶持和经营能够立足市场的项目,如此才能凭借资源的最优化配置来提高市场竞争力。

四、进一步讨论:不同混改模式下治理机制的异质性

根据研究需要,本文在对农村集体产权混改的诸多实践案例进行数据资料收集的过程中发现,农村集体产权混改基本形成了两类实践模式,即社会资本主导的公司模式与村集体主导的合作社模式,二者在治理机制上存在诸多差异。

(一) 社会资本主导的公司模式下治理机制分析

由社会资本主导的公司模式完全适用本文所建构的实现农村集体产权混改的三层治理体系。村集体经济股份合作社负责管理村集体资产产权改革以及投资等相关事项,不直接参与市场经营,其涉及的治理主体主要是农户与村集体。合作社的成员大会、理事会与监事会等活动中不会有社会资本的参与,社会资本的权利范围体现在与村集体共同投资组建的有限责任公司或者村集体直接入股的原有工商企业中。在公司模式下,农户通常不直接拥有公司的股权,而由村集体作为代表与社会资本进行合

作。二者共同组建的混合所有制企业拥有完整的“三会结构”,其中股东大会作为决策机构遵循一股一票的投票规则,在不设置特殊种类股权情况下,严格按照股权结构来分配决策权比重。在公司的执行机构(董事会)中,虽然公司被精英控制的风险不大,但如何缓解代理冲突、有效激励与监督管理人员依旧是主要的治理问题。在监事会中,由于农户与村集体在决策权利行使方面天然弱势于社会资本,他们会对监督权利更加重视,尤其在其没有参与公司日常经营的情况下,充分发挥自身监事的职能是农民股东弥补信息劣势、保护自身权益的有效途径。

(二) 集体资本主导的合作社模式下治理机制分析

在少数情况下,农村集体产权混改由村集体主导,经营主体的组织形式通常为合作社。这种情形下,产权混改的三层治理体系被合并为两层,即村集体经济股份合作社承担了农村混合所有制企业的功能,农户与社会资本处于同一治理层面。合作社作为具有特别法人资格的独立运营主体直接对接市场,并仿照公司的“三会”治理结构在内部设置成员大会、理事会与监事会等机构,股民大会针对合作社的若干决策事项进行投票选举,可采用一人一票或一股一票的方法,但完全使用一人一票的规则会大大压缩社会资本的决策权利,故在实践中可以为合作社重大事项的决策另起协议,或者采取一人一票和一股一票相结合的方法。理事会作为合作社的执行机构,其机构人员与村委会任职人员重合度过高会增加精英控制的风险,农户与社会资本等股东的利益也因此会受到不同程度的侵害,这是合作社执行层面较为突出的治理问题。为了平衡股东权利,社会资本方可派出人员在监事会任职,对合作社的运营情况进行监督。由此可见,在合作社模式下,为各方利益主体能够各取所需,农户、村集体和社会资本的股权配置趋于差异化,即可通过协商对合作社的决策权、执行权和监督权作出安排。

五、结论与对策

(一) 研究结论

上文基于三宗农村集体产权混合所有制改革案例,对能实现农村集体产权混改的治理机制进行了探索性研究,为实现农村集体产权混合所有制改革

构建了由村集体股份经济合作社内部治理、混合所有制企业公司治理与外部协同治理三层治理机制组成的完整治理体系。其中,村集体股份经济合作社内部治理主要针对其内部的产权制度、组织制度以及分配制度进行合理安排,为农村集体产权混改的成功提供基本的制度保证。混合所有制企业公司治理是实现混改的决定性因素,其主要内容是通过了解企业中农户、村集体和社会资本等异质性股东的参与动机,对股权进行科学配置,以平衡异质性股东之间的利益争端。外部协同治理是实现混改的必要保障,主要包括政府扶持、社区支持以及机构引导等内容,其中如何把政府的各方面扶持真正转化为农村混合所有制经营主体的优势,如何争取社区支持以及如何顺应市场规律进行经营是实现外部协同治理的关键。此外,研究发现,由村集体主导的与由社会资本主导的农村集体产权混改在治理机制上也有差异,在本文所构建的治理体系上表现为:前者的村集体股份经济合作社内部治理与混合所有制企业公司治理合并在了同一层面,而后者还是有着层次分明的三层治理体系。

本研究为农村集体产权制度改革提供了可靠性、可行性等理论层面的科学支撑,拓展了混合所有制企业公司治理理论,为促进异质性资源的有效配置、发展壮大农村集体经济提供了更科学严谨的理论依据。

(二) 对策建议

农村集体产权混合所有制改革是一种新事物,目前还处于探索阶段。基于以上研究,本文对推动农村集体产权混改实践提出以下对策与建议。

第一,发挥村集体组织功能,规划发展优势产业。实现农村集体产权混改的三层治理体系中,每一层都需要村集体组织的参与,其作为参与农村集体产权混改治理的主体力量,不仅需要处理村庄内部事务以及农民之间的关系,还需要代表农户与社会资本进行各方面的谈判与协商。为确保合作能顺利开展,村集体组织应充分发挥组织功能,利用农村资源优势,积极参与市场经济活动,有效对接市场主体,有序规划发展特色农业优势产业,且与科研机构及院校开展科技、人才等多种形式的产业项目合作,以促进农村集体经济发展。此外,村集体组织代表人员的素质和能力关系着治理机制运行的流畅性。对此,一方面,村集体组织核心人员可以借助与社会

资本的合作,学习对方在管理和技术等多方面的先进经验,为村庄未来的发展打下坚实基础;另一方面,村庄可在政府的帮助下招揽有意愿为乡村发展贡献力量的大学生以及退休返乡人员等精英人才,为乡村各方面发展注入强劲动力。

第二,构建农民参与主体性,培育新型职业农民。农村集体产权混改离不开农户的积极参与,农民应该是农村集体产权混改的最终受益者。所以,在农村集体产权混改中,要时刻坚持农民在乡村振兴中的主体性地位。为了构建农民参与混改的主体性,基层政府应拓展农民对政策的了解途径,让农民积极主动地参与农村集体产权混改;推进农村人居环境整治,加快基础设施建设,防止人才外流而出现“空心村”现象;保障农民在农村混合所有制经营发展中的决策权和自主权,将农民在混改中的话语权还给农民。同时,要多途径提升农民的专业技能和管理能力,激发农业行业的创新活力,助推农业高质量发展,在此过程中,政府、高校、涉农企业等多方主体应形成合力,重视农业行业的人才供应,大力培育一批爱农业、懂技术、善管理的新型职业农民。

第三,推动社会资本进入农村,参与农村集体产权混改。加强宏观引导,推动社会资本有序进入农村,参与农村集体产权混改,发展壮大农村产业,与集体资本互利共赢。这是促进农业农村现代化、最终实现乡村振兴战略的关键途径和模式。但当社会资本作为进入乡村社会的外来者时,既需要对其进行严格监督与审查,以防止其破坏村庄生态或恶意窃取政策福利,也需要对其正当利益进行适当保护。因为以牺牲社会资本利益的代价帮扶农民不是长久之计,这样不仅会损伤社会资本下乡投资的热情,也会使农村集体经济发展失去重要推动力。当然,通过吸引本村在外企业家参与农村集体产权混改时,社会资本外来者属性将大大减弱。所以,可以通过现场会、招商引资等多种方式,吸引资本回乡发展特色产业,参与农村集体产权混改,从而实现从“输血”到“造血”的转变,促进农村产业融合发展以及实现共同富裕。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 潘丹,周金龙,周应恒.中国农村集体产权制度改革政策的变迁与

- 趋势:基于 2010—2020 年 76 份政策文本的量化分析[J].中国农业大学学报,2022(6):278-289.
- [3]孔祥智,赵昶.农村集体产权制度改革的实践探索与政策启示:基于 7 省 13 县(区、市)的调研[J].中州学刊,2020(11):25-32.
- [4]郭晓鸣,张耀文.新型农村集体经济的发展逻辑、领域拓展及动能强化[J].经济纵横,2022(4):87-95.
- [5]刘琴,周真刚.贵州民族村寨治理困境及法治转型:以精准扶贫为背景[J].黑龙江民族丛刊,2018(3):77-81.
- [6]曹俊杰.资本下乡的双重效应及对负面影响的矫正路径[J].中州学刊,2018(4):38-43.
- [7]赵翠萍,王瑾瑜.农村混合所有制的多元探索:实施、障碍与建议[J].中州学刊,2020(11):40-46.
- [8]梁清华,王洲.论土地经营权入股保底收益的法律实现路径[J].宏观经济研究,2020(6):153-158.
- [9]王乐君,禚燕庆,康志华.土地经营权入股的实践探索与思考启示[J].农村经营管理,2018(11):10-13.
- [9]毛新述.国有企业混合所有制改革:现状与理论探讨[J].北京工商大学学报(社会科学版),2020(3):21-28.
- [10]何瑛,杨琳.改革开放以来国有企业混合所有制改革:历程、成效与展望[J].管理世界,2021(7):44-60.
- [11]高晓燕,杜寒玉.农民收入结构对农户耕种“非粮化”的影响:基于工商资本下乡的视角[J].江汉论坛,2022(6):12-20.
- [12]赵晓峰,赵祥云.农地规模经营与农村社会阶层结构重塑:兼论新型农业经营主体培育的社会学命题[J].中国农村观察,2016(6):55-66.
- [13]杨磊.工商资本下乡的多维效应及其发生根源探析:基于湖北省 Y 县的经验调查[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(6):106-113.
- [14]王乐君,寇广增,王斯烈.构建新型农业经营主体与小农户利益联结机制[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019(2):89-97.
- [15]刘同山,孔祥智.小农户和现代农业发展有机衔接:意愿、实践与建议[J].农村经济,2019(2):1-8.
- [16]周振.工商资本参与乡村振兴“跑路烂尾”之谜:基于要素配置的研究视角[J].中国农村观察,2020(2):34-46.
- [17]涂圣伟.工商资本参与乡村振兴的利益联结机制建设研究[J].经济纵横,2019(3):23-30.
- [18]刘守英.土地制度变革与经济结构转型:对中国 40 年发展经验的一个经济解释[J].中国土地科学,2018(1):1-10.
- [19]文婷,张应良.土地股份合作社内部能形成利益联结机制吗?[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020(1):52-60.
- [20]周振.社区开放、产权混合与农村集体经济的实现:基于混合所有制改造的研究视角[J].宏观经济研究,2021(7):112-126.
- [21]吴义茂,吴越.土地承包经营权入股有限责任公司问题研究:以农民股东与非农民股东的利益冲突及其平衡为视角[J].南京农业大学学报(社会科学版),2012(3):73-80.
- [22]张益丰.社会关系治理、合作社契约环境及组织结构的优化[J].重庆社会科学,2019(4):69-81.
- [23]黄胜忠,伏红勇.公司领办的农民专业合作社:社会交换、信任困境与混合治理[J].农业经济问题,2019(2):53-62.
- [24]张兰,李炜,刘子铭,等.农地股份合作社治理机制对社员收入和满意度的影响研究[J].中国土地科学,2020(10):108-116.
- [25]李灿,阳荣凤.农地经营权入股公司的差异化股权配置及其实现路径构想[J].中南大学学报(社会科学版),2021(1):90-100.
- [26]杨瑞龙,周业安.相机治理与国有企业监控[J].中国社会科学,1998(3):4-17.

Research on the Governance Mechanism of Realizing the Mixed Reform of Rural Collective Property Rights

Li Can Yang Rongfeng

Abstract: The mixed ownership reform of rural collective property rights is an important way to develop rural collective economy and achieve common prosperity. Relying on the practice cases of rural collective property rights mixed reform in many regions, the study found that a complete governance system was formed in the process of mixed reform, which was composed of three mechanisms: internal governance of village collective stock economic cooperatives, corporate governance of mixed ownership enterprises, and external collaborative governance. Among them, the internal governance of village collective stock economic cooperatives is the basic institutional guarantee for the realization of mixed reform, the corporate governance of mixed ownership enterprises is the decisive factor for the realization of mixed reform, and the external collaborative governance is the necessary guarantee for the realization of mixed reform. In view of this, in the process of promoting the mixed ownership reform of rural collective property rights, it is necessary to give full play to the organizational function of the village collectives, construct the subjectivity of farmers' participation, and promote social capital to enter the rural areas to participate in the mixed ownership reform of rural collective property rights.

Key words: rural collective property rights; mixed ownership; internal governance; corporate governance; collaborative governance

责任编辑: 澍 文