

# 农村集体经济“资本化”运作的逻辑、风险及其治理\*

——以苏南某镇为例

钱 坤

**[摘要]** 农村集体经济发展是推进乡村振兴战略和促进农民共同富裕的重要抓手，其发展模式存在着显著的区域差异。不同于中西部地区的政府扶持型发展路径，东部地区的村集体经济在传统租赁经济的基础上发展出了一种“资本化”运作的新模式。市场和区位优势以及早期乡镇企业发展的制度遗产是其发展的基础，“镇村一体”行政化的权力配置、上级的考核压力以及村集体的刚性支出是其发展动力。通过向银行贷款融资以及多村联合抱团发展，村集体将资金投向了县域市场机会结构中那部分需要高投资、收益不高但稳定的获益机会，在“滚雪球”式的发展过程中不断增加村集体经济收入。但是，该模式也面临着政策风险、市场风险、经营风险以及治理风险等多重风险。重新树立“效益”原则的发展导向、保障村庄公共品供给以及激活村民自治等回归集体的举措，是化解多重风险并实现东部地区农村集体经济高水平发展的必由之路。

**[关键词]** 农村集体经济 资本化 多重风险 回归集体

**[中图分类号]** F321.32 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-7470(2025)-03-0143(08)

**[作者]** 钱 坤 讲师 南京林业大学人文社会科学学院 江苏南京 210037

## 一、问题提出

农村集体经济是我国社会主义公有制经济的重要形式，是实现全面推进乡村振兴战略的主要举措，<sup>[1]</sup>更是促进农民共同富裕的重要抓手。<sup>[2]</sup>改革开放以来，随着以家庭联产承包经营为基础、“统分结合”的双层经营体制的建立完善，农村集体经济却呈现出“分”得过度、“统”得不够的局面，导致农户与集体经济组织的联系越来越弱。<sup>[3]</sup>而这种指向“去集体化”的制度变迁，使得我国的农村集体经济普遍处于空壳或薄弱状态。<sup>[4]</sup>因此，发展壮大农村集体经济有着重要的实践紧迫性和重大战略意义。2017年党的十九大报告将发展壮大集体经济作为实施乡村振兴战略的重要内容之一。《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》更是明确提出要发展新型农村集体经济。全国各地探索了形式多样的农村集体经济发展模式，也涌现出了相当多的成

功案例。但是，我国东中西部的区域差异极大，东部地区和中西部地区村集体经济的发展环境和发展模式完全不同。中西部地区经济发展的天然限制决定了不应当盲目走向“经营村庄”的误区，小规模且相对稳定的兜底型集体经济可能更加适配地方实际。<sup>[5]</sup>东部地区的村集体经济发展状况普遍要好于中西部地区，但是在强发展考核下出现了一些新的样态，如有的地方村集体为了扩大发展，不断向银行高额贷款进行厂房门面等建设投资，通过“高杠杆”撬动发展资源，逐步走向了一种“资本化”运作的模式。这种村集体经济发展模式是传统“地租经济”的升级版，有以下四个方面的特点：其一，投资金额较为巨大，五千万乃至上亿元的投资都是正常情况；其二，投资的非在村化，大多数投资都是在镇域或者县域范围内；其三，投资的“资本化”运作，没有任何一个村或者几个村有实力凭

\* 本文系国家社会科学基金项目“社区微更新视野下基层协商民主的共识困境与长效机制研究”（编号：21BZZ109）的阶段性研究成果。

借自有资金进行投资,只能通过加“杠杆”向银行贷款进行投资,且多数不参与具体经营;其四,资金并不会投向高风险行业,往往以新建厂房、工业园区、收购门面、提供物业管理服务等低风险、稳定收益的投资方向为主。这种较为激进的村集体经济“资本化”运作模式的内在逻辑是什么?背后潜藏着什么风险?对于上述问题的回答能够有利于更加深刻地理解农村集体经济的本质,并能够为东部发达地区的村集体经济发展提供一些经验借鉴。

## 二、经济、社会与治理:农村集体经济的三重面向

改革开放以来,随着市场经济的快速发展,农村集体经济既面临着愈发复杂的外部经济形势,又存在着土地细碎化、集体经济作用发挥不足和成员资格界定不清等内部问题。<sup>[6]</sup>但是,在各地的实践探索中,以资源、资产、资金为纽带,农村集体经济也出现了如产业发展型、为农服务型、资产租赁型、资源开发型等类型。<sup>[7]</sup>学界关于农村集体经产出大量研究成果,总体而言都是围绕着农村集体经济的经济、社会和治理三重面向展开。

首先,农村集体经济的经济面向重点关注如何通过产权制度改革激发村集体经济活力。推进农村集体经济组织产权改革是维护农民集体收益分配权、壮大农村集体经济、完善农村经济体制的重要举措。<sup>[8]</sup>2016年12月,国家专门出台《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,在全国范围内推进农村集体产权制度改革。该项改革的核心概括起来就是以“三权”促“三变”,即在确权、赋权、易权基础上实现“资源变资产、资金变股金、农民变股东”。<sup>[9]</sup>但问题是,以“股权量化”为核心的产权改革,在广大普通农村地区面临着因集体经济薄弱而难以落地的实践困境。<sup>[10]</sup>广大中西部地区的一般性村庄本身处在工业化、城市化的边缘位置,村集体经济发展的结构性限制极大。有学者的实证研究表明:集体资产丰富且价值较高、区位优势明显的村庄,更有可能通过产权制度改革实现集体资产增值;而集体资产匮乏、相对落后的村庄,在集体经营性资产改革中获利空间有限。因此,就需要坚持区域有别、主次有序的新型农村集体经济发展路径。<sup>[11]</sup>

其次,农村集体经济社会面向强调其“经济—

社会”的双重性质。实际上,村集体经济发展并非一个单纯的经济问题,其与乡村社会之间是深度互嵌的关系。如果只是从经济学视野看待农村集体经济发展,就会产生过于重视其“经济性”而忽略其“社会性”的倾向,最终可能导致村社集体能力丧失、村庄公共性衰落。<sup>[12]</sup>有学者就指出,农村集体经济的“经济属性”并非割裂于社会的市场经济,而是一种包含着历史文化脉络、社会环境变迁的社会经济。<sup>[13]</sup>农村集体经济嵌入村庄社会,也凭借村庄资源实现发展,就应当承担与履行某种本地化的集体道义,<sup>[14]</sup>为村庄中的弱势群体的养老、医疗、就业等提供保障。因此,发展农村集体经济,应重视农村集体经济集体性、社会性的培育与维护。<sup>[15]</sup>

最后,农村集体经济的治理面向强调村集体经济发展与村庄善治的同构。村集体经济作为村庄的公共财力,是传统乡村基础秩序维系以及国家与社会关系良性运转的条件。<sup>[16]</sup>村集体经济“空心化”是很多地方农村治理能力弱化的重要原因之一。因此,发展村集体经济可以通过治理权威形塑、治理资源强化和治理形式多样,提高村级治理能力;<sup>[17]</sup>从激发村治精英参与村政、动员村民参与公共事务管理、促进村庄制度创新和构建立体化的公共服务四个维度,优化和提升村庄治理的效果。<sup>[18]</sup>通过村集体与村民的密集互动,村集体经济发展也成为后税费时代“悬浮型”政权落地的一种路径。<sup>[19]</sup>在实践中,基层党组织的党建引领是新型农村集体经济发展壮大的政治引擎,<sup>[20]</sup>通过党建引领下的农村集体经济发展权和乡村治理权“合二为一”的组织同构模式,实现了乡村治理成本的降低和治理效能的提升。<sup>[21]</sup>

总的来说,既有研究从经济、社会以及治理三个维度,对农村集体经济进行了深入剖析。既有研究较多关注村集体经济的整体发展与顶层设计,部分学者亦有关注具体实践中的村集体经济发展案例,但多数关注的是中西部地区村集体经济收入中等偏下的村庄的实践。从类型划分的角度看,东部发达地区的村集体经济何以发展?当前呈现什么样的运作模式?存在哪些风险和问题?都是尚待进一步回答的问题。本文聚焦苏南地区村集体经济发展的“资本化”运作新模式,通过深入的案例分析力图探究村集体经济运作何以呈现此种样态、内在逻辑是什么,并进一步厘清其存在的多重风险。在此

基础上,提出东部发达地区农村集体经济的风险治理路径。

本文的经验材料来自笔者2024年7月在江苏省苏南L镇的调研。调研期间,笔者主要通过半结构化访谈的方法收集经验材料,对多个村的村书记、村干部、乡镇干部等进行了深度个案访谈,收集了充足的一手材料。L镇是典型的苏南地区乡镇,镇域范围内产业发达,2023年度镇财政收入超过10亿元。全镇下辖22个行政村、2个居委会,村集体经济经营性收入超1000万的村有一半以上,最少的村也有近500万的村集体收入。凭借本地的区位和产业优势,该镇的村很早就开始发展“租赁型”村集体经济,但基本上都是在村庄范围内将村集体的土地、自建的厂房等出租给企业获得租金收入。近年来,随着土地政策的收紧,L镇的村集体开始了向银行大额“贷款”进而在镇域或者县域范围内投资建设产业园区、厂房、购买门面房等“资本化”运作。从村集体经济经营性收入上看,多个村庄迅速破千万,所有村庄村集体收入都有大幅度提升。

### 三、农村集体经济“资本化”运作的实践逻辑

租赁型集体经济是集体经济组织在整合利用土地资源或投资建设厂房园区的基础上,盘活集体资源资产并获得租金收入的一种经济形态。<sup>[22]</sup>有学者基于全国12个省份96个村庄调研数据发现,东部地区对村集体经济收入贡献最大的是承包租赁业。<sup>[23]</sup>一般意义上的租赁经济遵循的是一种实体化运作的逻辑,即村集体拥有能够对外租赁的资源(例如水面、农田、集体建设用地),或者在政府的主导下通过集中资金购买厂房、门面等,而后通过租赁获得风险小、稳定性高的村集体收益。此种模式的风险较低,主要的限制是村集体拥有或者能够获得向外租赁的资源:一方面是村集体天然的资源禀赋无法改变,例如区位、自然资源禀赋;另一方面是政府主导下的资源整合每个村的份额也比较有限。总体而言,租赁型集体经济发展过程中并未突破村庄本身的资源硬约束。但是,村集体经济“资本化”运作是租赁型经济的升级演化,通过银行的金融杠杆,极大地突破了村集体资源的硬约束,使得村集体有能力投资远超自身经济体量的项目,并且通过资本化运作可以源源不断“滚雪球”扩大投资的规模,使得村集体经济似乎走上了一条快速发

展的道路。何以本地的村集体经济发展会走向一条“资本化”运作的道路,下面从形成基础、内在动力与运作策略三个维度剖析其实践逻辑。

#### 1. 形成基础

本地的市场区位优势以及二十世纪八九十年代乡镇企业发展的制度遗产是本地村集体经济“资本化”运作的形成基础。

一方面,本地的县域产业高度发展、市场区位优势明显。产业与市场的优势使得本地的土地资源价值格外高且长期供不应求。相较于中西部地区的产业与区位的结构性限制,本地的农村除非特别偏远,否则基本上都能够从市场和产业发展中受益。据统计,L镇大大小小的企业约有3000家,虽然大型的“规上”企业仅有126家,有一半以上的都是小作坊,但是对于一个镇来说已经足够支撑在镇域范围内形成一个能够容纳各个村集体进行经营的地租型市场机会结构。本地的产业以传统的机械加工工业为主导,对于厂房等基础设施的需求度较高,且由于机械加工产业的利润率并不是特别高,因此绝大部分企业都不可能购买自己的厂房,而只能进行租赁。因此,本地的村集体就能够通过占据这样一个高投入(土地、厂房等基础设施投入)而利润率有限但稳定的市场获益机会,来推动村集体经济的发展。

另一方面,二十世纪八九十年代“苏南模式”乡村企业、村集体经济发展的制度遗产。乡镇企业改制潮之后,虽然绝大多数企业的所有权转为私人,但是这些企业的厂房等占据的土地依然属于村集体所有。转制后的企业要么租用土地、要么租用厂房,村集体则可以获得稳定的经济收益。相较而言,无论是同在江苏省内的苏北地区,还是绝大多数中西部地区村庄,发展村集体经济的过程中面对的最大限制就是缺少“建设用地”来落地企业。当然,当前全国国土空间规划规定的镇区开发边界之外的村庄中已经不能再批新的建设用地,既存的事实性土地占用则逐步清退。但是,本地绝大多数村庄内部都有相当多的二十世纪八九十年代乡镇企业发展时期建设的厂房,这部分村域范围内的建设用地资源及其产生的村集体资产收益是本地村集体经济发展的“第一桶金”。这“第一桶金”相对而言成本较低,能够为村集体经济提供非常稳定的现金流。

苏南地区作为全国经济最为发达和密集的地区之一，完整的市场和充沛的机会结构，再加上特定历史时期的政策红利，给当地的租赁型经济以及后续的“资本化”运作的集体经济提供了良好的发展空间。

## 2. 内在动力

L镇的所有的村集体都有着极强的发展村集体经济的意愿。以我们调研的L镇C村为例，C村属于L镇三个最好的村之一，2021年村集体经济收入第一次超千万，2023年村集体经济收入约1300万。2021年，C村书记做出了一个重要的发展村集体经济的决策，即向银行通过项目贷的形式贷款近1亿元，联合镇域范围内的另外12个村共同出资，运作本镇的一个工业园项目。该项目先期通过投入7000万资金，进行土地的购买以及拆迁安置，后续继续投入近2个亿的资金建设厂房等配套设施，最终投资2.7亿元。其中C村占比53%，其他各村则根据出资情况占有不同的份额。截至调研时，该项目建设已经接近尾声，已经有企业开始陆续入驻，2025年起即可正式收取租金。该村的书记并非“经济能人”，也从未经营过公司企业，之所以有这么大的动力发展经营村集体经济，最主要的动力是上级的考核压力、镇村的权力配置以及村集体的刚性支出。

其一，“镇村一体”行政化的权力配置。L镇所在的苏南地区的基层政府普遍都是财政实力雄厚的“大政府”，村级组织的行政化程度很高，“代理人”面向极强。本地的村干部高度职业化、行政化，完全成为乡镇的延伸。从镇村关系以及权力配置的角度看，乡镇掌握着人事调控权、规则制定权以及效果评估权，而村级只有任务完成的权力。L镇很早以前就实行了村干部的统一招考，村级组织不再有自主的人事权。更关键的是，作为村级组织带头人的村书记，也都是由乡镇统一调配，村书记与乡镇中层正职之间是平级的，有一半以上的村书记是由乡镇中层正职调任，不同村之间的村书记、村干部调动也经常出现。因此，对于这里的村书记、村干部来说，首要考虑的就是配合完成乡镇自上而下的各项工作。

其二，上级的考核驱动。在镇村一体行政化的背景下，村干部的主要工作就是完成上级的工作考核，特别是对于村书记来说，考核排名决定了上级

对其工作的评价。L镇政府对于村级工作的考核中，非常重要且关键的就是对于村集体经济发展的考核，也最容易拉开差距。基本上一个村的村集体经济的增长情况就决定了本村的考核排名情况。因此，村书记的核心工作就是“搞经济”，村庄的矛盾纠纷调解等基本上都是由相对经验丰富的副书记、副主任等主要负责。前几年上级对村集体经济增长的要求是要达到每年8%的增长。而村干部的工资都是由乡镇核定，乡镇核定工资的标准则依据考核排名情况。根据C村书记的说法，在考核上排名靠前和排后，工资甚至能差2万元左右。因此，包括村书记在内的村干部有着很强的动力去发展经济，既能够完成上级的考核任务，又能够切切实实地增加个人收入。

其三，村级刚性支出。除了要完成乡镇的考核指标之外，发展村集体经济的另一个重要动力来自村集体运转的刚性支出。正如上文所述，L镇的村集体很早就有着远超中西部地区的村集体收入。这些收入作为村庄的公共财政，投入了村庄公共基础设施建设以及村干部人员工资、村级组织运转保障等刚性支出。除了极少数集体经济较差的村庄，L镇基本上不负担村级运转的各项支出，都是从村集体经济中列支。特别是近年来随着村集体经济收入越来越高，各村每年发放给老年人等弱势群体的福利支出，以及完成上级各项硬性任务的福利成本等，每年基本上都在一两百万元，有的集体经济实力雄厚的甚至会更多。以L镇C村为例，2023年度村集体经济支出项目中，人员工资200多万、村民福利150万（其中实事工程50万、福利支出100万）。因此，为了维系村庄的正常运转，村干部也需要不断推动村集体经济发展壮大。

概言之，本地村集体发展集体经济的动力来自内外两个方面：外部动力在于乡镇与村的权力配置以及对村的考核，村书记、村干部作为随时可以被调动的“流官”，完成上级的工作任务要求是最重要的，更何况完成任务指标还能够给个人带来更高的收入。内部动力则在于村庄的公共品供给、人员工资、村民福利、运转成本等刚性支出基本全部由村集体经济支出，而这些支出的刚性极强。在内外双重压力的驱动下，本地的村干部就有着极强的发展村集体经济的内在动力。

### 3. 运作策略

从角色定位看,作为集体代表的村集体在发展经济的过程中不能简单地理解为一个市场主体,而只是一个准市场主体。仅从本地对于村集体经济发展的基本指导原则“保值、增值”来看,无论是村干部还是镇干部,都在强调保值在前、增值在后。因此,村集体经济发展也就只能戴镣铐跳舞,在本地的市场机会结构中选择相对趋同的租赁化市场获利空间。但是,国家土地政策又锁死了村集体在镇区开发边界外进行投资建设的可能性,只能向镇区开发边界内乃至于县城进行投资。但是,上述区域范围内的厂房等固定资产投资又都是资金体量需求较大的项目,村级刚性支出也决定了村集体经济不太可能有太多结余。因此,村庄在发展村集体经济的过程中会采取以下策略。

其一,进行资本化运作,不参与深度市场运作和经营。所谓进行资本化运作,即向银行进行金融融资,用银行贷款进行项目投资。由于村集体资产“保值”的基本要求,就只能将资金投向那些重资产,收益不高但是稳定的市场获益机会。具体来说就是投向镇域和县域范围内的一系列的土地、厂房、门面。各个村集体投资后一般不会介入具体经营,而只从项目中收取每年8%左右的收益。村集体投资的这些资产的特点都是重资产投入,即便出现市场行情不好的情况,也不会出现较大程度的亏损,且土地、厂房、门面等本身就属于保值率较高的资产,安全边际很高。

其二,投资过程中与镇域范围内的其他村抱团发展。调研发现,L镇域范围内的村庄之间经常会联合起来投资某个项目,一般的形式是每个村根据自身情况出资,而后按照出资额度按比例进行分红。多数投资的体量对于某一个村集体来说压力并不大,但是参与的项目数量多了以后也需要向银行贷款。抱团发展既有单独一个村的资金量等不足以完全支撑一个较大体量的项目的现实需求,又有分担成本、风险、共享收益的考量。更重要的是,这种镇域范围内的村庄抱团发展项目,往往背后都有镇域发展后续的支持和规划,例如产业的导入。乡镇政府也会考虑镇域范围内一些村集体经济薄弱村的整体提升,以完成上级的考核任务。抱团发展的背后更是有着地方政府完成上级对其集体经济发展的指标考核而进行的总体统筹,通过早期的“强扶

弱”以及后续的抱团发展,乡镇将镇域范围内风险较低、空间较大的获利机会向村集体倾斜,并通过其内部调配实现村集体经济发展的相对均衡以及乡镇相关考核任务的完成。

### 四、农村集体经济“资本化”运作的多重风险

从村集体经济收入的情况来看,L镇村集体经济“资本化”运作是比较成功的。但是,如果我们进一步深入其运作的内在机理,可以发现此种模式下潜藏的多重风险。政策风险、市场风险、经营风险和治理风险是村集体经济“资本化”运作面临的主要风险。

#### 1. 政策风险

纵观L镇村集体经济发展的历程,可以发现其中国家的政策和政府的支持发挥的重要作用。但是这种政策支持并非当前很多中西部地区政府的资金和资源的直接扶持政策,而是一种许可政策、准入政策。国家政策的变化就有可能影响村集体经济发展的空间和可能性。L镇村集体经济发展最好的村是在土地政策收紧之前,大量建设村域范围内的厂房的村,每年单凭厂房出租就能够带来2000万的村集体经济收入。而在土地政策“三道红线”划定后,即便有的村想要再在村庄范围内建设厂房,也不可能了。当前很多村集体经济收入中,成本最低、现金流最稳定的就是村庄范围内村集体所有的那部分厂房或者向外出租土地的租金。问题是这部分实际上用于厂房等用途的土地,土地性质并非“建设用地”,只是因为历史遗留问题而被政策默许继续使用。从这个意义上来讲,一旦政策有变化,那么村集体收入中最稳定、最基础的一部分就有可能受到重大影响。从村集体经济收入的结构上来看,L镇的村集体经济收入中,除了这部分收入外,其他部分基本上都是通过“资本化”运作而获得的收益,是有着较高的资金成本的。因而,有可能因为政策变化而影响村集体经济收入中最低成本和稳定的这部分,是本地农村集体经济“资本化”运作面临的潜在政策风险。

#### 2. 市场风险

虽然L镇的村集体在发展村集体经济的过程中基本上所有的投资都投向了本地市场机会结构中固有的那部分高投入、高保值、中低收益、低风险的租赁型经济机会,但是其“资本化”运作某种程度

上放大了本就不高的“风险”，进而造成了其所面对的市场风险。根本上来说，村集体经济的投资依然是一个市场行为，也必然会受到市场的影响。在市场整体上行的阶段，自然无需考虑租赁经济的风险。但是，当前全国各地都面临着极大的经济下行压力，L镇所在地区亦然，最直观的反映就是出租率达不到100%，出现了厂房空置现象。从村集体投资收益的角度看，“资本化”运作的村集体“租赁”经济是有着资金成本的，4%—5%的银行贷款利息是固定的资金成本。而村集体从投资中拿到的8%的收益，是基于租赁率100%的前提。而村集体真正的纯收益还要扣除银行的资金利息，也就是说真正的利润率只有4%左右。如果市场波动加大，那么村集体就极有可能无法盈利，甚至还有可能亏损。从资产的角度看，村集体之所以敢于从银行贷款投资的重要前提就是土地、厂房等重资产的保值率较高，即便出现市场风险，最后也不会出现较大比例的亏损。但问题是，固定资产的价格取决于市场和区位，土地、厂房等区位无法改变的情况下，市场的波动也是极有可能带来资产价格的变化。因此，村集体经济“资本化”运作面临着较大的市场风险。

### 3. 经营风险

村集体经济的具体经营实践中存在着所有权与经营权的分离。即村集体经济是村集体所有，但却是由村集体经济组织来经营。所有权与经营权分离带来的最大问题是如何对经营活动进行监督。当然，L镇的村集体在村集体经济发展的重大决策过程中，也会通过召开党员代表大会、村民代表大会等形式，向村民通报投资项目的基本情况以及村集体投资的成本、收益等，而后向村民征求意见。但对于村民来说，村集体经济带来的村民福利增长，是他们能够直观感受到的收益。而且由于存在与镇域范围内的其他村的比较，村民会有极强的要求村集体经济以提高他们的村民福利的诉求。至于项目真正的风险，村集体即将要背负的巨额的债务，绝大多数村民其实并不关心。对于乡镇政府来说，村集体经济的收入增长是上级政府的重要考核指标，对于村集体通过银行贷款的方式发展经济自然也是支持的。而对于主抓村集体经济的村书记来说，完成上级考核以及带来个人待遇上的收益自然也使其有动力推动村集体经济的发展。从这个意义上来说，村民、村干部、乡镇在村集体经济上的诉求是

一致的，那么村集体经济就必然走向刚性发展的道路。在村集体既有资源不足的情况下，负债式发展也就成为必然的选择。但是这种“只能进、不能退”的村集体经济发展，面临着极大的经营风险。

### 4. 治理风险

村集体经济“资本化”运作的治理风险是一个衍生性风险。L镇的村级治理在实践中高度依赖村集体收入，村级治理的所有刚性支出都是由村集体经济列支。更关键的是，由于“镇村一体”行政化使得村级治理工作中绝大多数内容都是完成乡镇布置的各项任务，村干部面向群众做工作的能力不强。这就导致村级治理主体在推动一系列需要与群众打交道的重点工作的时候，往往会选择通过发放福利或与既有福利发放挂钩的方式。如在推进人居环境整治的过程中，面对不配合工作的村民，就会由村集体将农户门前屋后堆放的杂物等买下来，或通过按月发放米面粮油的方式奖励人居环境保持较好的村民。概言之，本地的村庄治理是一个“高能耗”的治理模式，主要是基于村集体相对较为充裕的集体经济，而非村级治理主体的群众工作能力和治理能力。从这个意义上来说，如果村集体经济出现问题，那么经济风险就会演化为治理风险。

## 五、回归集体：农村集体经济“资本化”运作风险的治理之道

“资本化”运作的农村集体经济模式面临的多重风险促使我们重新思考集体经济的根本定位，进而才能够明晰其运作风险的治理之道。发展集体经济也绝不仅仅是一个经济问题，而是要考虑其背后的社会、治理等综合性效应。换句话说，集体经济的关键并不在“经济”，而在更为重要的“集体”。农村集体经济“资本化”运作的最为关键的问题是只强调集体经济的“经济”面向，而忽视了集体经济更为重要的赋能“集体”的面向。其多重风险的根源也在于极强的村集体经济“增长”的冲动，导致村集体经济“悬浮”于村庄社会之上。因此，“回归集体”就成为“资本化”运作的村集体经济化解风险的必然选择。

### 1. “效益”而非“增长”：村集体经济发展目标导向转换

当前各地对村集体经济发展的考核基本上都强

调的是“收入”的增长，村集体经济薄弱村“消薄”需要收入增长到一定标准，村集体经济达标的村则需要实现一定比例的增长。至于说为了实现村集体经济收入数量的“增长”所付出的代价和成本，则不在考虑范畴内。因此，L镇的村集体经济“资本化”运作模式的出现，是村集体经济考核评价目标体系不合理的直接结果。如果将村集体经济发展的经营决策根据“效益”而非“增长”的目标进行衡量评价，自然就会得到不同的结果。仍然以上文所举的L镇C村的例子，C村向银行贷款的一个多亿元投资的工业园项目，最终每年只能分到8%的收益，扣除银行资金成本4%—5%之后，实际上的纯收益非常有限。很明显，如果从“效益”的角度衡量村集体经济的投资决策，那么对于“资本化”运作的村集体发展模式就会比较慎重，很多风险也完全可以规避。因此，对于东部发达地区已经有较好基础的村集体经济来说，转变村集体经济发展目标导向以及具有指挥棒性质的考核导向，从“效益”而非“增长”的角度评价村集体经济发展，是化解村集体经济发展风险的重要举措。

## 2. “公益”而非“私利”：为村庄公共品供给提供保障

集体经济发展不应该通过集体收入分红或者发放福利的方式增加农民的“私利”，而是应该着力于解决村民一家一户办不好、办不了的公共事务，发挥集体维护集体成员整体利益的作用。<sup>[24]</sup>这其实也回答了一个根本性的问题，即集体经济发展“为了谁”的问题。“资本化”运作的村集体经济，虽然有一部分支出是为村庄提供公共品，但其推动村集体经济增长的目的却并非为了集体，而是为了“考核”以及上级的任务要求。因此，村集体经济发展的成果应当更多地用在村庄公共品的供给方面，而非给村民个体发福利，或者通过福利发放的方式替代村干部的群众工作。村集体经济是村庄治理的公共财政，中西部地区的村庄绝大多数达不到“村公共财政”的程度，仍然需要自上而下的大量国家资源输入。而东部地区的相当一部分村庄是可以称之为“村公共财政”的，L镇的绝大多数村庄的村级治理刚性支出都是由村集体经济承担。从这个意义上来说，“回归集体”意味着东部地区的村集体应该思考的是如何更好地发挥村集体经济的“公共财政”效能，着眼于村庄“公益”而非给予

个人的分红或者福利。

## 3. 激活自治：村集体经济发展与农民组织化

乡村振兴的主体是组织起来的农民，将农民组织起来的最重要的制度基础是农民集体土地所有制及建立在该制度基础上的农民集体经济。<sup>[25]</sup>村集体经济发展“回归集体”的关键路径就是组织农民、动员农民并激活自治。村集体经济发展激活村民自治可以从以下两个方面入手：其一，村集体经济发展过程中的村民实质性参与和监督。由于绝大多数地区的村民在村集体经济发展过程中只是享受福利的“客体”，致使其主体性无从激发，也就不可能对集体经济发展进行实质性监督。因此，激活村民自治可以从村集体经济发展的民主集中决策以及村民常态化监督入手。其二，村庄公共品供给中的村民自治。国家资源下乡存在着与村庄需求偏好不匹配的问题，村庄内部的公共品供给如果不能激活自治，也极有可能出现供给错位的问题。因此，作为村庄公共财政的村集体经济在村庄公共品供给的过程中应当充分激活自治，某种程度上发挥国家资源下乡“分配型民主”的效果。总的来说，就是要让村集体经济与村庄社会和村庄治理有机融合，真正发挥治理效益和社会效益。

## 参考文献：

- [1] 崔超. 发展新型集体经济：全面推进乡村振兴的路径选择 [J]. 马克思主义研究, 2021, (02).
- [2] 曾恒源, 高强. 新型农村集体经济促进农民农村共同富裕：理论逻辑、制度优势与实践路向 [J]. 农业经济与管理, 2023, (02).
- [3] 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).
- [4] 温铁军, 罗士轩, 马黎. 资源特征、财政杠杆与新型集体经济重构 [J]. 西南大学学报(社会科学版), 2021, (01).
- [5] 夏冬, 夏柱智. 乡村振兴背景下农村集体经济的类型界定与治理效应 [J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2024, (01).
- [6] 张旭, 隋筱童. 我国农村集体经济发展的理论逻辑、历史脉络与改革方向 [J]. 当代经济研究, 2018, (02).
- [7] 苑鹏, 刘同山. 发展农村新型集体经济的路径和政策建议——基于我国部分村庄的调查 [J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2016, (10).
- [8] 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, (07).

[9] 李汉卿. 党建引领集体经济发展与乡村振兴: 塘约经验 [J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2020, (07).

[10] 黄振华. 能人带动: 集体经济有效实现形式的重要条件 [J]. 华中师范大学学报 (人文社会科学版), 2015, (01).

[11] 韩玉祥, 许珍珍. 经营方式视角下新型农村集体经济的发展路径及优化方向 [J]. 农村经济, 2024, (08).

[12] 贺雪峰. 农民组织化与再造村社集体 [J]. 开放时代, 2019, (03).

[13] 潘家恩, 杜洁. 社会经济作为视野——以当代乡村建设实践为例 [J]. 开放时代, 2012, (06).

[14] 卢祥波. 共同富裕进程中的农村集体经济: 双重属性与平衡机制——以四川省宝村为例 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2022, (05).

[15] 蓝宇蕴. 非农集体经济及其“社会性”建构 [J]. 中国社会科学, 2017, (08).

[16] 吕方, 苏海, 梅琳. 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 [J]. 河南社会科学, 2019, (06).

[17] 丁波. 乡村振兴背景下农村集体经济与乡村治理有效性——基于皖南四个村庄的实地调查 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2020, (03).

[18] 徐朝卫, 董江爱. 资源型村庄治理中集体经济的

多重效应——基于山西H村的经验分析 [J]. 贵州社会科学, 2018, (07).

[19] 陈义媛. 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 [J]. 求实, 2020, (06).

[20] 李忠鹏, 王伟. 基层党组织领导新型农村集体经济发展的生成逻辑、作用机制与优化路径 [J]. 农村经济, 2024, (04).

[21] 衡霞. 组织同构与治理嵌入: 农村集体经济何以促进乡村治理高效能——以四川省彭州市13镇街为例 [J]. 社会科学研究, 2021, (02).

[22] 高鸣, 魏佳朔, 宋洪远. 新型农村集体经济创新发展的战略构想与政策优化 [J]. 改革, 2021, (09).

[23] 肖红波, 陈萌萌. 新型农村集体经济发展形势、典型案例剖析及思路举措 [J]. 农业经济问题, 2021, (12).

[24] 孙新华, 赵祖远, 王宁. 服务型集体经济的内涵与组织基础 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2021, (03).

[25] 贺雪峰. 乡村振兴与农村集体经济 [J]. 武汉大学学报 (哲学社会科学版), 2019, (04).

责任编辑: 赵利梅  
校 对:

## The Logic, Risks and Governance of "Capitalization" of Rural Collective Economy: An Example of a Town in Southern Jiangsu Province

QIAN Kun

**Abstract:** The development of the rural collective economy is an important tool for advancing the rural revitalization strategy and promoting the common prosperity of farmers, and there are significant regional differences in its development model. Unlike the government-supported development path in the central and western regions, the village collective economy in the eastern region has developed a new mode of "capitalized" operation on the basis of the traditional rental economy. The market and location advantages and the institutional legacy of the early development of township enterprises are the basis for its development, while the administrative power configuration of "townships and villages as a whole", the pressure of assessment from superiors, and the rigid expenditures of village collectives are the driving force for its development. Through bank loan and joint development of multiple villages, village collectives have invested their funds in the part of the opportunity structure of the county market that requires high investment and low but stable returns, and have continuously increased the income of the village collective economy in the process of "snowballing" development. However, this model also faces multiple risks such as policy risk, market risk, operational risk and governance risk. Re-establishing the development orientation of the "benefit" principle, guaranteeing the supply of public goods to villages, and activating villagers' self-governance and other measures to return to the collectives are the way to resolve the multiple risks and realize the high-level development of the rural collective economy in the eastern regions.

**Keywords:** Rural Collective Economy; Capitalization; Multiple Risks; Return to the Collective