

徐旭初, 吴儒雅, 吴 彬. 农村集体产权秩序重构——一个新的分析框架[J]. 江苏农业科学, 2021, 49(8): 234–242.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2021.08.040

# 农村集体产权秩序重构

## ——一个新的分析框架

徐旭初<sup>1,2</sup>, 吴儒雅<sup>1</sup>, 吴 彬<sup>1</sup>

(1. 杭州电子科技大学法学院, 浙江杭州 310018; 2. 浙江大学中国农村发展研究院, 浙江杭州 310058)

**摘要:**近年来,农村集体资产总量逐年递增,与之相对,集体资产的流失也颇为惊人。农村集体资产产权归属不明晰、权责不明确、保护不严格等问题,在一定程度上反映出农村社会秩序稳定受到影响,农业农村发展面临很大的挑战。尝试提出农村集体产权秩序重构:“集体+集体中的成员+集体中的产权+综合评价”这一宏观解释框架。以集体为中心,逐渐向外扩散至农民、村干部、集体经济组织以及产权属性变更,同时为了巩固农村集体产权制度改革成果,对改革进行不间断的综合评价,构建出一个国家、集体、农户三重的监督框架,硬法和软法同时并用,推动集体资产的合理利用与再分配,有效实现乡村治理,节约交易费用,达到合宜性,壮大集体经济,发展农民利益,实现合意性。

**关键词:**农村;集体经济组织;成员身份;集体产权;分析框架;秩序重构

**中图分类号:** F321.32      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1002-1302(2021)08-0234-08

产权体现了社会中的基本权利关系,产权秩序可以理解成社会中产权制度与其形塑下的产权行为和认可的观念。第2轮土地承包开始实行“生不增、死不减”政策,原有的产权秩序面临挑战,很难再行得通,目前产权改革实践大方向上是逐渐减少集体控制的资产总量,与之相对,农户资源控制的比例不断增加,农户个体逐渐握有资源性资产的占有、控制和经营状态,农村经营体制中分的性质高于统的性质,在之前的公有产权秩序下,农民会把国家作为土地的最终所有者,把政府当作土地经营管理的执行者,现在推行的土地确权、股权量化、政经分离等改革,使得公有产权秩序慢慢演变成共有产权秩序,伴随着市场经济的扩大开放,附着在土地等资产中的集体利益激活农村基层治理,有关土地的纠纷增多,农村的利益分配形态也会发生变化。

改革开放后,我国的集体产权制度变革从过程上看,处在不断协调冲突与利益的张力之中;从结果上看,可以说带来了明显的经济发展和社会绩效。本研究认为目前我国的产权秩序发展仍是不完全的,不被社会大众充分认可的,如果一直保持

这种产权秩序与规则,后期的发展一定会引来更大的社会问题。首先,民众感知到的社会不公平感程度在不断加深,这是由于当下我国急剧的社会分配不公和悬殊的社会分化所造成的。社会学意义上的个人满足感不仅受自身拥有经济资源多少的影响,还受到周围人的影响,一旦这个差距超过了特定的阈值,产权的不完全性就会增加,进而对社会认可程度就容易出现问题。这个问题的解决对于社会制度的稳定至关重要。其次,国家权力掌握者有可能为谋私利造成产权的低效率。国家在现代社会中基本上握有界定产权的权力,如何对国家进行有效的约束是当下不可避免要回答的问题。虽然我国目前经济获得迅速增长,随之而来的是各种权钱交易侵蚀社会道德和影响经济效率<sup>[1]</sup>,例如当权者可以利用各种金融工具和政策重新分配产权,吞噬民众的利益,这恰恰说明现如今可以有效约束国家权力的产权规则并没有完全建立起来。由此,重构农村集体产权秩序是有必要的。

当下不少学者从不同的维度对农村集体产权制度改革进行了深入探讨与研究,主要有如下几种理论观点:(1)组织视角。农民是集体产权制度改革的主体,随着社会化程度的提高,传统小农逐渐发展成为社会化小农,融入现代市场经济,邓大才选择用社会化小农这个尝试性地分析框架来探讨乡村治理问题<sup>[2]</sup>。村社集体是振兴乡村振兴战略

收稿日期:2020-09-15

基金项目:浙江省哲学社会科学规划课题(编号:20NDQN288YB)。

作者简介:徐旭初(1962—),男,江苏扬州人,博士,教授,博士生导师,研究方向为制度经济学、产业经济学、组织社会学及农民合作组织与农业产业化。E-mail:888xxc@163.com。

的主体,贺雪峰认为再造村社集体的关键在于形成一个利益关联机制,回应农民偏好,成为国家资源落地的大本营<sup>[3]</sup>。吴锐捷等指出集体经济组织是对集体资产经营管理的经济性组织<sup>[4]</sup>。农村集体经济组织出现多元化的国家与农民关系,须要关注的是代表公共性的农村集体经济组织与代表自主性的村民委员会如何实现良好的平衡<sup>[5]</sup>。(2)改革视角。当下不少学者聚焦于改革本身,全面深化改革以来,更加注重农村综合改革各领域的全局性、系统性、协同性,使农村体制机制不断创新<sup>[6]</sup>。徐京波认为不同类型的资产存在不同的流失逻辑,要一个可操作性的防控策略追回流失资产,同时防止现有资源出现再流失的情况<sup>[7]</sup>。(3)法律视角。一方面是对农村集体经济组织成为特别法人的讨论,赵新龙认为自治说和契约说固守静态的法律观,都未能揭示农村集体经济组织章程的法律性质,使得集体经济组织章程纠纷无法可依<sup>[8]</sup>。另一方面是针对经营性资产股份制改革的研究。仇叶认为股份制改革强化了农民的财产权利,但股份制改革进入市场又容易引发代理人困境的问题<sup>[9]</sup>。孔祥智认为当前股份合作社的组建主要围绕 3 个问题:是否设集体股、个人股如何设置、确权单位是个人还是农户<sup>[10]</sup>。除此之外,还有对妇女权益保障等特殊群体的讨论。惠建利基于女性主义经济学的视角,认为不解决好农村女性权益将会带来更突出的社会问题,引发农村不稳定等<sup>[11]</sup>。温铁军等认为特殊人群权益保障的要求递增,内容复杂,在一定程度上远远超过了地方法院的处理范围<sup>[12]</sup>。(4)治理视角。治理的作用将在改革后期逐渐显露出来,吴春梅等认为伴随着村庄治理系统的成长,民主与效率之间的协调程度也会随之提高<sup>[13]</sup>。刘守英等认为我国尚未形成有效的乡村治理秩序与结构,新的发展阶段,需要一个新的治理机制,实现促进乡村状况改善、维护农民自身利益保护等需求<sup>[14]</sup>。

上面的研究比较全面地概括了农村集体产权制度的方方面面,本研究认为,农村集体产权制度改革有广义与狭义之分,广义上的农村集体产权制度改革是对农村集体资产的量化、估值与分配,而狭义上的是除去农民自留地、承包地和宅基地,仅对资源性、经营性、公益性资产进行分类改革,在本研究中讨论的就是狭义上的农村集体产权制度改革。本研究的目的是对当前已有研究进行总结,并提出新的理论视角——重构集体产权秩序,为后

续的研究指明新的突破方向。因此,本研究第 1 部分是回顾以往的农村集体产权制度改革措施,第 2 部分是以“集体+集体中的成员+集体中的产权+综合评价”的方式构建新的集体产权秩序,第 3 部分提出本研究对农村集体产权制度改革的制度启示和政策建议。

## 1 农村产权秩序演化:农村集体产权制度改革的简要回顾

我国农村集体产权制度建设开始于 20 世纪 50 年代。我国农村土地制度依次经历了农民私有、共有共用和共有私用 3 个阶段。在农民私有阶段,也就是在土地改革之前,我国农村社会实行的是地主土地所有制。土地产权私有制背景,一方面为外部力量进入农村社会提供了可能,另一方面由于“熟人社会”的影响,农村社会内部的自控机制使得农村社会能保持稳定的局面<sup>[15]</sup>。“一五”计划的顺利完成,使工业化水平有了一定幅度的提高。随后的大跃进和人民公社化运动将农村合作化推到高峰,由此进入共有共用阶段。这一阶段农民土地私有制向集体所有制转变,通过开展农业合作化运动,我国完成了农业社会主义改造,这标志着农村集体产权制度在农村基本建立起来,土地集体所有制是公有产权秩序下的具体形式,更多的强调的是其政治属性。在共有私用阶段,我国农村土地制度最终确立为家庭承包制度,实现了土地所有权和使用权的分离。2002 年出台的《农村土地承包法》标志着我国农村土地制度走上法制化轨道,对于稳定土地产权关系,促进农业生产意义深远。从包产到户到二轮承包的过程中,共有产权逐渐呈现出按人口均分的特征,经济属性的程度逐渐加强,实质上是按份共有,农户个体不掌握土地所有权,但在实际过程中拥有对土地的实际控制权<sup>[16]</sup>。

在实践中,农村集体产权制度改革经历了权能试点、顶层设计和深化改革 3 个阶段。这 3 个阶段本研究认为既有交叉又有递进。权能试点是农村集体产权制度改革的前奏曲。此次改革牵一发而动全身,试点先行更为妥当。中央审议通过了有关《农民股份合作和农村集体资产股份权能改革试点方案》,标志着我国布局农村集体资产产权试点工作即将全面展开。通过近 3 年的改革,改革试点任务已经基本完成。随着 2016 年中共中央国务院发布《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》

的出台,农村集体产权制度改革完成了顶层设计。这份意见指出从 2017 年开始用 3 年时间完成农村集体资产清产核资,再由点及面的试点,有序推进农村集体经营性资产的股份合作制改革,5 年左右时间基本上完成改革的所有事项。2018 年中央一号文件深化农村集体产权制度改革中指出,全面开展清产核资,成员身份确权,推进经营性资产股份合作制改革,可以说,农村集体产权制度改革到 2020 年已经进入了攻关阶段。

在后续的改革中,本研究坚信农村集体产权的权利结构逐渐开放,农村资源配置的效率不断提高,农民获得更多的财产性收入,最终建立起来的是以经济属性为主的共有产权秩序,国家与集体通过向农民个体不断赋权,使其拥有法律保护意义上的产权权能。当然,接下来的改革更应小心审慎推行,有必要考虑到社会可接受程度,由于产权制度的变革,产权秩序与规则都会发生变化,既有的利益集团和新利益群体如何协调,基层治理如何更好地服务农民,国家、集体与农民之间形成怎样的权力关系等都是当权者需要关注的问题。

## 2 集体产权秩序重构:一个新的分析框架综合评价

农村改革走过 40 多年,农村集体产权制度改革是农村综合改革的一个重要领域,随着试点阶段的深入发展,改革也在不断地总结经验,例如贵州省六盘水市“三变”改革。同时对于地方实践中出现的政策、法律等方面的约束,相关学者从各自的领域提出不少对策。21 世纪以来,在内外环境的影响下,农业农村的发展形势依旧严峻,农业农村的发展基础薄弱,新“三农”问题的出现也迫使农村集体产权制度改革提上议程。在本研究的构想中,试图用“集体+集体中的成员+集体中的产权+综合评价”这样一个宏观的解释框架来重构集体产权秩序,以集体为中心,逐渐向外扩散至农民、村干部、集体经济组织以及产权属性变更,同时为了巩固农村集体产权制度改革成果,对改革进行不间断地综合评价,构建出国家、集体、农户三重监督框架,硬法和软法同时并用,推动集体资产地合理利用与再分配,有效实现乡村治理,节约交易费用,达到合宜性,壮大集体经济,发展农民利益,实现合意性(图 1)。

### 2.1 集体

集体所有制是社会主义公有制的主要形式之一,集体所有制经济在农业生产中也占据着重要的

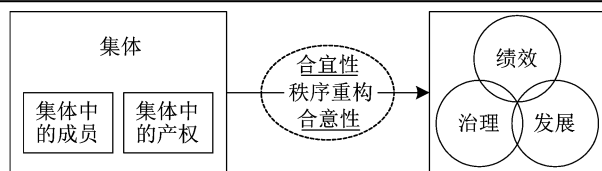


图1 集体产权秩序重构分析框架

地位。改革开放以来,我国农村集体经济发展变化较大,但农村整体社会化服务水平不高,这与当前农村整体经济发展水平有很大的关系。农村集体经济的发展经历了若干阶段,孔祥智等将我国农村集体经济发展归结为 3 个阶段,1978—1993 年是在第 1 轮承包期内,农地所有权归为集体,经营使用权基本上归农户所有,基本上实现自主经营;家庭联产承包责任制度的实行极大地调动了农民的生产积极性,是改革开放以来农业农村发展的黄金时期<sup>[17]</sup>。另外,农村集体经济收入的递增以及在中央政策的鼓励下,乡镇企业获得资金来源而异军突起,农村大量富裕的劳动力得以转移就业<sup>[17]</sup>。1993—2008 年,第 2 轮农村土地承包开启,土地承包年限的延长,消除了农民长期使用土地的顾虑,土地长远效益有了一定的保障;第 2 轮土地承包也杜绝了土地的频繁调整,控制了机动地的比例,以往村集体为了增加收入随意留有机动地,严重损害了农民的积极性<sup>[17]</sup>。1993 年开始国家在推进粮食和棉花流通体制改革方面出台了一系列政策,培育了多元主体参与的市场体系,包括个体户、农民专业合作社等;2008 年以后,可以发现城乡发展不协调、城乡差距逐渐拉大的问题慢慢显现,土地流转进一步推动了农业经营规模化,为集体经济组织带来了部分收入<sup>[17]</sup>。

传统农业中,小农经营是比较保险的制度选择。我国实行家庭联产承包责任制,一定程度上仍是希望保持统分结合的经营方式。但是,农村集体经济组织在被列为特别法人之前,都不是生产经营活动的利润中心,常常由村委会和乡政府取而代之,集体产权无法与集体经济组织相对应,被虚置起来。本研究认为,集体经济组织是把分散的农民聚集起来成为一个共同体,将生产要素投入到农业生产经营活动中,从中获取收益并分配成组织成员。集体经济组织独立运作并走上市场化的发展道路是正确的,接下来要继续探索成员代表大会、理事会、监事会的治理结构,真正让农民参与到集体事务治理中来,形成一个有监督、有组织、有机遇

的长效发展机制。

作为特别法人的集体经济组织在未来有着更加多元的组织形式,集体成员可在现行的政策法规下选择法人或者非法人的形式进入市场经济<sup>[18]</sup>。此外,本研究还应考虑到尽量避免“搭便车”的问题。一方面,基于外部性的考虑,零散的产权可能会集聚成大范围的产权,集体产权有了存在的可能性,集体资产从而达到资源配置最优化。但这种情况仅限于小范围的组织,可以很好地确定资源的分配,“熟人社会”里大家可以凭借信任,规避风险,获得共同收益。一旦涉及到几千人、几万人的集体经济组织时,集体经济组织就相当于是一个公共池塘,成员之间的资源是相互竞争的<sup>[19]</sup>,在公共资源的消费和供给上就存在“搭便车”的问题,出现“公地悲剧”。另一方面,集体经济组织需要一套成员进入退出的机制安排,这个问题直接关系到产权的分割和农民的切身利益。

## 2.2 集体中的成员

传统农村社会中依靠血缘、宗族、亲情形成的“熟人社会”在市场经济的冲击下趋于解体。

农民之间的社会交往依靠道德约束,靠土地为生的农民逐渐脱离土地控制,人地关系的变化使得“熟人社会”逐渐变成“陌生人社会”。农民集中居住区可以定义为乡土连续统,兼具乡土性和后乡土性的特征,后乡土社会并未完全脱离于“熟人社会”,具有明显的流动性、公共性、开放性<sup>[20]</sup>。在产权理论中,每份财产的分配都要有明确的产权主体,这个主体成员资格的界定,直接影响资源配置效率和产权安排。市场经济下集体经济组织成员属性发生变化,农民作为理性的经济人,会考虑自身利益的最大化,目前对于成员身份认定的标准不一,缺乏唯一性原则。

成员权的获得意味着农民可作为集体经济组织的股东,拥有对集体事物的知情权、参与权和决定权,并享集体收益<sup>[21]</sup>。集体成员资格涉及主体多元、利益关系复杂,在缺乏统一标准的前提下,不同地方容易出现相同的问题却有不同处理结果,容易为改革留下不稳定的隐患。成员权的变更、退出等程序同样需要明确的法律规定,成员权的变动势必会影响整个组织其他成员的利益。浙江省宁波市江北区在改革进程中较为及时地提出了相适应的操作规程和较为详尽的实施细则,对新增人员股东资格认定提出具体的实施细则,并且有一套公示

后异议处置的方法<sup>[22]</sup>。对于农村中的特殊人群,一方面要核实其是否真的享有权益,特殊人群进入集体经济组织的准入程序应该如何设定;另一方面,要考虑特殊人群与其他农民享有是否同等的收益。对特殊人群成员身份的认证影响到集体经济组织的稳定,倘若出现不公正的情况,就会引发大量上访,增加治理成本。鉴于以上问题,本研究认为可以在国家层面出台关于成员资格认定相关程序的原则性规定,地方政府根据各地的实际情况做出细化,出台相关的地方法规或者政策文件,规范成员资格认定、登记、变更、取消等。待改革后期,农村经济发展水平和治理水平均有所提升时,再全国统一立法,实现依法管理、民主治村。

集体经济不是干部经济,改革中发现集体财务管理混乱、集体资产流失问题屡屡出现。集体经济组织需要专门的管理人才来代理集体事务,村干部的管理水平跟不上市场化进程,自然就会影响甚至阻碍到集体经济组织的发展。王向阳认为东部村庄干部经历了先职业化后行政化的过程,而中西部村庄干部经历的是先兼业、后职业化和行政化的发展道路,最终看到的是东中西部乡村不同的治理绩效<sup>[23]</sup>。基层干部出现败德行为更是会加剧集体资产的流失,政府或许需要进一步提高村干部的待遇,吸引更多的能人贤达回到乡村,发挥更大的作用。集体经济组织迫切需要优化内部组合机制,有效吸引外来资金、人才和技术因素,增加市场竞争力和经济效益,让农民成为真正的投资主体和收益主体。社会参与是乡村振兴的重要力量和关键。改革中有的地方在能人带动下后发优势,充分挖掘该村的优势资源,形成吸引外部投资的社会资本。这须要乡村形成一个有效的激励机制,鼓励有头脑的年轻人返乡创业,建立相应的信息平台,对接好有市场管理、创业经验的能人,形成推动集体经济后续发展的管理人才和新一代村干部。

## 2.3 集体中的产权

在社会身份认同这一社会学理论中,个人对群体的认同是群体行为的基础。个人获得的满足感不光受自身的影响,也受到其所关注的人的影响。理想状态下,只有社会普遍认可的经济资源的占有才能成为产权。获得社会认可程度越高的产权,经济生活中的冲突也会越少,经济运行的成本也就随之降低。在我国,现实情况是人们关注资源分配的效率与公平,这些直接影响到社会认可程度的高

低,随着人们感受到的不满程度的增加,超过了群体对于不平等状态的忍受力,进而会对经济运行和发展产生不利影响,整个社会的产权结构就有必要重新构建。表面上看,农村集体产权制度改革中成员资格认定是关于身份认同的问题,实际上揭示的是成员的产权诉求问题。

农村集体产权制度改革中的产权指的是农民对集体资产的占有、使用、收益和处分的权利。经营性资产重在有序推进股份合作制改革,以股份形式量化到集体成员,盘活集体资产;资源性资产重在土地确权登记,探索多种形式的土地股份合作;非经营性资产是重在依据政策建立公共服务的管护机制<sup>[24]</sup>。从试点情况来看,不少农民认为土地是属于国家的,忽略了土地集体所有的本质,这就把集体土地所有权虚置起来,所有者缺位容易导致对土地的使用监管不到位,产权不清,出现代理人困境的难题。改革要做的就是落实所有权权能,消除农民顾虑。农村土地由政治属性向经济属性转化,原有的土地产权秩序遭到解构,政治属性下土地是国家授予,经济属性下土地属于农民的私人财产,以共有私用为特征的家庭联产承包责任制从一开始就孕育了经济属性的土壤,推进产权制度改革与现今出现的大量土地纠纷有着某种必然的联系<sup>[25]</sup>。产权清晰是当下改革的重点,模糊产权在一定程度上实现了农村公共资源的有序治理。相较于权利产权强调产权的排他性、独立性以及组织之间的明确边界,关系产权具有组织自主治理和适应环境功能,也具有资源配置功能,然而,关系产权也可能呈现出非均衡性<sup>[26]</sup>。

发展股份合作制改革要正视各地之间经济发展水平、拥有资源数量的差异,实行差异化的发展策略。农村股份合作制改革是以土地为主要纽带联系一定数量的农民群众,按照合作制的原则,将集体资产量化分配到成员个人的集体经济产权制度。从改革实践来看,浙江省推行农村集体产权制度改革比较早,始于 1993 年,以村为单位进行改革,资产量化以经营性资产为主,不设集体股,原则上只设人口股和农龄股,从试点到逐步引导,最后面上推进、加快发展<sup>[27]</sup>。改革带来的是农村管理制度等各方面内容与市场接轨,打破集体经济的封闭性。产权总是在不断变化,看我国目前的产权状况,经济产权所占的比重较低,所以说,在没有充分私有产权制度保证的前提下,必须认真分析政治、

社会、文化和象征产权的状态。

## 2.4 综合评价:绩效+治理+发展

本研究重构集体产权秩序的目的在于增加农民利益,壮大集体经济。农村是社会发展的短板,农村集体产权制度改革后期取得的成果需要稳定的制度体系加以巩固,进而推动集体经济的可持续发展。在综合评价中,试图构建一个国家-集体-农户这样的三重监督框架,由上而下、自内而外地监督集体资产的管理与分配,国家从宏观层面制定类似《集体经济组织法》这样的法律法规,做到有法可依。同时国家分配到地方的资源可以从信息平台查阅到使用进程,做到公开化、透明化。集体层面包括村两委(村共产党员支部委员会与村民自治委员会)与村集体经济组织的互相监督,健全内部监督机制,村务公开并随时接受民众的质疑,确保集体资产使用的每一步都有法律和道德的约束。通过产权制度改革,推动股份合作制成为对农民的一个有效激励机制。大数据时代的来临,网上监督的方式对村干部以及代理人有更大的震慑力,还需建立健全村级事务财务管理、会计核算等方面的制度。农户个人需要积极调动参与民主治理的主动性,实现政府治理、社会调节、村民自治良性互动。通过对集体经济组织、村干部等相关主体的绩效考核,铲除空壳合作社,改革现行的人事干部制度,使得各种能人贤达进得来、留得住,造就一批专业的、德才兼备的带头人员。国家治理存在一定的限度,乡村治理主体愈发多元化,治理环境愈发复杂多样,村民自治过程中需要协调的关系错综复杂,坚持自治、德治、法治相结合的规则,形成有序的乡村治理秩序。

国家在治理方面具有不可推卸的责任,透过产权的存在可以看到国家制度的优越性。以土地产权而言,既存在法律明文规定的、经济意义上的契约产权,又存在大家观念上认可的象征产权。理论上,当地权充分属于个人时,象征地权的存在就没有意义。但是我国的实际情况是,产权不够清晰,进而有可能使得掌握国家权力的部分人员利用制度和政策优势来谋取私利,达到寻租的目的。可见,在重构集体产权秩序中,防止国家拥有的象征产权的继续扩大十分必要。本研究认为:(1)国家应该加快明晰产权的步伐。产权不明晰容易造成集体资产经营管理上出现内卷化的问题,社会整体的公平秩序失衡,严重时会引起一系列的社会问

题。(2)国家须要制定合理公平的产权规则,这个规则同时要被农民所认可。农民是土地的真正主人,合理的产权规则会激发农民的主人翁意识,进而主动参与到象征产权的利益分配中去<sup>[28]</sup>。

重构集体产权秩序,意味着在后续的发展中,集体经济组织在市场营销格局中将发挥越来越大的特别法人作用,这里说的作用不单单是把农户一个个组织集中起来,更多的是要达成一种合作的状态,给他们提供看得见、摸得着的实质性好处<sup>[29]</sup>。本研究认为,要想在后续发展中取得突破性进展,必须考虑 3 个方面的因素。首先是规模化的生产经营方式。以往的集体产权格局中,农民不愿意参加集体经济组织,甚至在明知有帮助的情况下也不愿参加进来,究其原因还是好处不够多。集体经济组织通过对土地的集约化把之前零碎的土地变成一体化的生产模式,并且借用村委会和区政府的帮助,争取相应的政策优惠,既发展壮大集体经济,提高了农民收入,也让政府政绩有了显著的提高,后期在遇到复杂的政策性问题时,更愿意扶持帮助集体经济组织。其次是整体产业链的构建。农产品在种植、生产、物流、销售等一系列过程中,都需要一定的生产技术和对市场的把控能力,才可以最大化获得盈利。集体经济组织可以在不干预农民生产经营的情况下,组织培训班来提高农产品生产技术,保证农产品质量;同时依据市场变化,及时调整不同时期农产品供求,获得价格优势。最后是特色产品品牌化的诞生。农村特色产品仅仅在小部分地区有影响是远远不够的,必须具有品牌化的经营战略。农产品品牌化是一个双向获益的过程,对于农民来说,借用集体经济组织学到的良好营销能力,再加上好的包装,有质量保证的特色产品一定会在市场销售中增强竞争力,扩大销售;对于消费者来说,好的产品有助于降低消费者购买风险,形成品牌消费习惯,获得更大的消费价值。

## 2.5 重构集体产权秩序

依据最终的构想,农村集体产权制度改革应该围绕着集体、集体中的成员和集体中的产权进行绩效的衡量和有效的治理,最终实现长久的发展,这也是乡村振兴的重要一步。农村集体产权秩序重构,实际上是哈耶克所说的内部规则与外部规则冲突和调整中的新的社会秩序的诞生,在以往的产权秩序中,集体经济的低效率导致农民不满,财政压力也随之增加,社会不稳定因素攀升,作为组织的

国家与政府,认识到自身的局限性,为了减少制度创新的风险,选择默认农民个体为内部规则所做出的努力,家庭联产承包责任制的推行就是一个典型的例子。从目前的集体产权改革实践来看,走向市场化的大方向是不会改变的,市场化的本质会要求政府制定有利于经济发展和市场神话的政策,减少外部规则作用边界,推动内部规则的发育,达到激励兼容的作用<sup>[30]</sup>,这样一个新的、互惠性的、社会利益最大化的集体产权秩序才有可能形成。

从合宜性的角度来说,产权的一个主要功能就是约束人的经济行为,维护经济秩序。如果不考虑交易费用的存在,市场最终可以实现资源配置的帕累托最优。但现实情况是交易一定会有交易成本,不同的权利界定和分配,则会出现不同效益的资源配置<sup>[31]</sup>。当下农村集体产权制度面临的一个鲜明问题就是产权不清晰,由此严重影响了组织运行效率。从目前已经完成集体产权制度改革的案例来看,产权对于促进集体经济的发展成效显著。在坚持集体所有制的前提下,通过量化股权,确权到人,产权从之前的公有变成共有,集体就变成了个体私有产权的叠加,形成共有产权秩序<sup>[32]</sup>。从合意性的角度来说,产权一旦得以确权,每个村民参与集体经济组织的积极性得以激发,这对于集体治理提出了更高的要求。从宏观层面来说,须要进一步引入市场机制,多种形式发展集体经济,迫切需要一批有担当、有责任、有作为的领导干部,构建一个长效发展的机制。从微观层面来说,集体经济组织这个特殊法人究竟有什么样的权利和地位,应该有着更清晰的界定。

个人、组织与内部规则的互动是社会演进的源动力。在农村集体产权制度改革工作中,改革一定要随当地实际情况在合理范围内动态调整。最早推行农村集体产权制度改革的就是东部沿海地区。东部沿海地区经济发达,围绕集体经济管理和利益分配的事情也就越发复杂,矛盾也会随之增多。但这些矛盾通常引发的社会关注度极高,具有明显的地区性和代表性,往往会推动全国性的政策演变。例如,珠三角地区和少数城郊农村中就会出现外嫁女矛盾,但对于中西部地区来说,这种矛盾几乎不存在。未来关于集体产权制度的动态演变有必要关注以下 2 点:

第一,农村集体产权制度改革是否有往纵深发展的需要。从现今的情况来看,农村集体产权结构



的开放是大势所趋,改革开放 40 年来城乡人口流动性增大,对资源配置的要求随之提高,各类资产的产权结构发生了重大变化,要想顺应这些结构性变化,有必要逐步重构集体产权的结构与秩序。例如,国家在治理方面,务必要考虑到地区之间的巨大差异性,东中西部地区处在不同的发展阶段,面对的问题很大程度上也有所不同。在东部地区关注较高的问题在中西部未必会出现,也就是说,经济发展水平迥异的地区,须要解决的是不同的问题与矛盾。这就须要将各地集体产权实践类型加以总结提升,不断提高政策成效。各地在改革实践中,应遵循当地客观条件和实际情况,避免“一刀切”做法造成的负面效应<sup>[33]</sup>。

第二,对于农村集体产权制度改革存在的必要性也是接下来学者们所要关注的问题。在农村治理过程中,多元主体交叉造成效率低下,空壳合作社的存在滋生了腐败的土壤,一村一策的情况在一定程度上并未体现公平,集体性上访事件频发,动摇了农村社会的稳定性。在市场中,农村集体经济组织具有“特殊法人”地位,集体资产的不可分割和排他性决定了农村集体经济组织仅仅具有投资主体的资格,却不具备市场经济主体承担民事责任的财产基础,更不具备独立的法律人格和责任形式,使其在一定程度上区别于其他市场主体,无法真正融入市场。另外,集体产权制度改革形成的共有产权秩序,集体资产是农民个体私有产权的叠加,小农的非理性可能会与基层治理制度相违背,这对基层治理的效果是大打折扣的。

### 3 从现代化到现代性

本研究总结了农村土地制度农民私有、共有共用、共有私用、按份共有 4 个阶段,农村集体产权制度改革有其现实意义与背景。本研究对此次改革的看法:重构集体产权秩序。本研究主要关注集体经济组织这一中介组织的作用,但对于集体经济组织作为特殊法人的地位存在疑惑;集体中的成员主要关注农民成员权的获得、变更等程序,村干部败德行为对集体资产流失的影响;集体中的产权本研究分析了股份合作制改革,鉴于各地情况不一,在设集体股、确权单位等方面依各地实际情况来决定;改革后期阶段本研究考虑到已有成果的取得,用综合评价来督促激励机制的形成,提升了集体资产运行效率。有效规避了部分代理人对集体资产

的剩余控制权,降低交易费用,使得经济效益显著增加。农村集体产权制度改革的深化,从思想上来看,既要摒弃盲目乐观的情绪,我国东中西部农村经济发展水平差异较大,城乡差距较大,这对农村社会稳定构成一定的威胁,又要勇于打破既得利益群体的固有利益,深化改革要向纵深发展,集体资产的处置权需要交给广大农民民主讨论来决定,保护农民和集体经济组织的合法权益。从未来集体经济组织的走向来看,本研究认为市场化是必然趋势,政社分离正小步迈进。

#### 3.1 制度启示

契合当下制度背景,搭建和谐共生的商人社会是未来产权秩序走向的美好愿景<sup>[34]</sup>。城镇化进程中,合作社商人化是在市民社会的发展中自然发生的,并通过法律制度固定下来,政府与合作社构建出公私对话的新常态,有利于民主发展。制度安排是所有经济活动的前提,要想保证资源配置的高效运行,就得利用产权的经济作用克服外部性,降低社会成本。产权具有明确性的特征,通过明确规定产权所有者可以享有的权利,以及破坏这种权利时会受到什么样的处罚,来保证经济秩序有效运行。在重构集体产权秩序的过程中,国家在界定产权规则和产权秩序上具有重要作用。国家既可以通过出台相关政策规定、法律法规等不断调整重构的秩序,增加农民福祉,降低经济运行成本;也可以间接影响财政活动,提供低效率的产权结构,为国家权力掌握者谋取私利。因而,建立起有效约束国家在改变产权结构上的权力机制,是解决重构集体产权秩序的关键问题。从当下的现实情况来看,伴随着产权改革,我国经济获得显著增长,但与此同时出现了不少权钱交易的反面案例,值得学者们再去深究。

#### 3.2 政策建议

3.2.1 加强顶层设计,加快城镇化背景下的土地制度改革 在城乡二元土地经营管理模式下,农村集体土地大多处于零散的状态,明显不利于集约化生产经营。城市土地由于其区位优势,当地政府通过出售使用权,可以获得一大笔土地出让金,显然城乡土地处于一个不平等的地位,尽管之后城市地方财政对于土地转让金的依赖会逐步减少。未来乡村振兴的重点是在城市,绝不能单个看乡村的发展。农村的耕地是有限的,消费市场是有限的,想要获得长足的发展,必须扩大市场,跟城市接轨。

所以说,不断提高城镇化率,须要从顶层设计的思路出发,不断协调中央与地方、城市与农村的利益关系,逐步建立与新型城镇化背景相适应的土地制度<sup>[35]</sup>,如此才可重构一个适宜的产权秩序,维护乡村社会稳定和利益保护。

**3.2.2 进一步扩大产权结构开放性,提高资源配置效率** 在未来的发展中,农村土地不再是农民唯一的社会生存保障,在三权分置下,农村社会有着显著的结构变化,在坚持集体所有制的前提下,资源性资产和非资源性资产有不同的安排逻辑,且会随着市场发育程度的提高,逐步扩大产权开放结构,以实现资源配置效率最大化,提高农民的财产性收入。对于资源性资产来说,现行的土地管理方法是将土地局限在该集体经济组织内或与其他外来资本联营,这种规定限制了资源配置效率,未来可以将分散的集体经营性的建设用地集中起来入市,逐步探索出通过出让、租赁或者入股等方式交由个人或者单位使用<sup>[36]</sup>;对于非资源性资产,由于缺乏明确的法律政策规定,可能比资源性资产封闭性更强,成立包括具有成员权的农民和外部人员参股的合作社或许是个不错的解决方法。

**3.2.3 培育乡村人才发展,实现乡村振兴** 以往在与市场的配合过程中,集体经济组织在走向商业化的过程中,由于欠缺专业的技能不具有竞争性,农民由于缺乏专业知识进入市场后往往出现各种问题,根本原因就是乡村人才的匮乏。一方面是干部群体对千变万化的外部世界认识的有限性,东部地区的改革往往要比中西部地区好;另一方面是缺乏具有专业技术的管理、科技等人才,人才发展与培育关系到改革的后续发展与推进,乡村社会只有真正做到吸引人才、留住人才、培育新人才,方可源源不断地适应产权秩序发展和规则变化。

#### 参考文献:

- [1] 刘世定. 产权保护与社会认可——对产权结构进一步完善的探讨[J]. 社会, 2008(3): 41–45.
- [2] 邓大才. 社会化小农: 一个尝试的分析框架——兼论中国农村研究的分析框架[J]. 社会科学研究, 2012(4): 89–96.
- [3] 贺雪峰. 如何再造村社集体[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019, 19(3): 1–8.
- [4] 关锐捷, 黎阳, 郑有贵. 新时期发展壮大农村集体经济组织的实践与探索[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2011(5): 28–34.
- [5] 孙敏. 三个走向: 农村集体经济组织的嬗变与分化——以深圳、苏州、宁海为样本的类型分析[J]. 农业经济问题, 2018(2): 21–30.
- [6] 宋洪远. 中国农村改革 40 年: 回顾与思考[J]. 中国农业文摘: 农业工程, 2019, 31(1): 3–11.
- [7] 徐京波. 农村集体资产分类流失的实践逻辑——基于胶东地区发达农村的调查[J]. 农业经济问题, 2018(3): 127–133.
- [8] 赵新龙. 农村集体经济组织章程的法律性质及其效力认定[J]. 农业经济问题, 2018(7): 57–69.
- [9] 仇叶. 集体资产管理的市场化路径与实践悖论——兼论集体资产及其管理制度的基本性质[J]. 农业经济问题, 2018(8): 17–27.
- [10] 孔祥智. 农村社区股份合作社的股权设置及权能研究[J]. 理论探索, 2017(3): 5–10.
- [11] 惠建利. 农村集体产权制度改革中的妇女权益保障——基于女性主义经济学的视角[J]. 中国农村观察, 2018(6): 73–88.
- [12] 温铁军, 刘亚慧, 唐深, 等. 农村集体产权制度改革股权固化需谨慎——基于 S 市 16 年的案例分析[J]. 国家行政学院学报, 2018(5): 64–68, 189.
- [13] 吴春梅, 石绍成. 民主与效率: 冲突抑或协调——基于湘西乾村村庄治理实践的实证分析[J]. 中国农村观察, 2011(3): 13–23.
- [14] 刘守英, 熊雪锋. 中国乡村治理的制度与秩序演变——一个国家治理视角的回顾与评论[J]. 农业经济问题, 2018(9): 10–23.
- [15] 马池春, 马华. 农村集体产权制度改革的双重维度及其调适策略[J]. 中国农村观察, 2018(1): 2–13.
- [16] 赵阳. 共有与私用: 中国农地产权制度的经济学分析[M]. 郑州: 生活·读书·新知三联书店, 2007.
- [17] 孔祥智, 高强. 改革开放以来我国农村集体经济的变迁与当前亟需解决的问题[J]. 理论探索, 2017(1): 116–122.
- [18] 张兰兰. 农村集体经济组织形式的立法选择——从《民法总则》第 99 条展开[J]. 中国农村观察, 2019(3): 12–24.
- [19] 马翠萍, 邵亮亮. 农村集体经济组织成员资格认定的理论与实践——以全国首批 29 个农村集体资产股份权能改革试点为例[J]. 中国农村观察, 2019(3): 25–38.
- [20] 田鹏. “乡土连续统”: 农民集中居住区实践样态研究——基于后乡土社会理论视角[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018, 18(2): 77–84.
- [21] 臧之页, 孙永军. 农村集体经济组织成员权的构建: 基于“股东权”视角分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018, 18(3): 65–74.
- [22] 张兆康. 集体成员资格界定的江北探索[J]. 农村经营管理, 2017(5): 13–14.
- [23] 王向阳. 改革开放后村干部职业化和行政化之路——基于我国东中西部乡村治理实践的考察[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018, 18(6): 26–33.
- [24] 张红宇. 农村公共服务与集体经济发展[J]. 农村工作通讯, 2016(21): 33–34.
- [25] 黄鹏进. 产权秩序转型: 农村集体土地纠纷的一个宏观解释[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018, 18(1): 86–93.
- [26] 崔宝玉, 孙迪. “关系产权”的边界与运行逻辑——安徽省 L 农民合作社联合社个案研究[J]. 中国农村经济, 2018(10): 39–52.
- [27] 农业部农村经济体制与经营管理司调研组. 浙江省农村集体产



王志斌,徐雪高. 农业龙头企业社会责任信息披露研究——基于国家重点农业龙头企业的分析[J]. 江苏农业科学,2021,49(8):242-248.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2021.08.041

# 农业龙头企业社会责任信息披露研究 ——基于国家重点农业龙头企业的分析

王志斌<sup>1</sup>, 徐雪高<sup>2</sup>

(1. 苏州农业职业技术学院,江苏苏州 215008; 2. 江苏省农业科学院,江苏南京 210014)

**摘要:**农业龙头企业代表我国农村的先进生产力。首先分析农业龙头企业披露社会责任信息的意义和背景,接着以我国国家重点农业龙头企业为分析对象,分别从社会责任信息报告主体特征、报告形式特征和报告内容特征等 3 个方面分析我国现阶段农业龙头企业社会责任信息披露的现状,并着重分析农业龙头企业社会责任信息披露中存在的信息披露意愿不足、客观性不高、可靠性不强、有用性偏弱、可比性较差等问题。最后分别从推动强制披露、制定专门披露准则、建立第三方审验机制、优化披露内容和推动人才培养等 5 个方面提出了相应的政策建议。

**关键词:**农业龙头企业;企业社会责任;信息披露;披露准则;披露内容

**中图分类号:** F324      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1002-1302(2021)08-0242-07

农业龙头企业是实现我国乡村产业振兴的中坚力量,同时也是保障城乡居民生活必需品供给的重要主体。农业龙头企业在集合资源、领导产业、开拓市场、保障供给等方面具有不可替代的优势作用。广大农民、市场投资者、政策制定者、金融服务部门、企业内部职工等社会群体对农业龙头企业在履行带农增收、食品安全、员工福利、环境保护、慈善捐助等社会责任方面的信息越发关注,都希望农业龙头企业能按期披露高质量的企业社会责任(以

下简称 CSR)报告。

目前,国际社会对 CSR 信息的需求在日益增加,披露 CSR 报告已经成为世界各地大中型企业的行业惯例,各行业 60% 以上的企业都披露了 CSR 报告<sup>[1]</sup>。此外,当前注重环境、社会和公司治理(以下简称 ESG)投资理念在国际资产管理行业盛行,很多国际投资者都十分看重目标投资对象的 ESG 绩效。2019 年香港联合交易所再次发布修订后的《ESG 指引》,其中增加了多项强制性披露要求。目前,世界各地的政府与证券交易所都在为 ESG 信息的披露制定和颁布新的法规。我国自党的十八大以来,企业社会责任逐步纳入国家发展战略。党的十九大报告中也强调要强化社会责任意识、规则意识、奉献意识。早在 2012 年出台的《国务院关于支持农业产业化龙头企业发展的意见》[国发(2012)10 号]中就明确提出,要强化龙头企业社会责任,逐

收稿日期:2020-07-28

基金项目:国家社会科学基金(编号:20BGL164)。

作者简介:王志斌(1983—),男,江苏苏州人,硕士,讲师,主要从事农业经济组织与农业产业化发展研究。E-mail:190471958@qq.com。

通信作者:徐雪高,博士,研究员,主要从事企业社会责任、农产品市场贸易研究。E-mail:xuxuegaooxxg@163.com。

权制度改革调研报告[J]. 农业经济问题,2013,34(10):4-9.

[28]张小军. 象征地权与文化经济——福建阳村的历史地权个案研究[J]. 中国社会科学,2004(3):121-135.

[29]崔宝敏,邓宏图. 制度变迁中土地产权的性质与合约选择:一个有关合作经济的案例分析[J]. 中国高等学校学术文摘·经济学,2009,4(2):250-264.

[30]周业安. 中国制度变迁的演进论解释[J]. 经济研究,2000(5):3-11.

[31]罗奈德科斯. 社会成本问题[M]. 上海:上海人民出版社,1994.

[32]桂 华. 产权秩序与农村基层治理:类型与比较——农村集体产权制度改革的政治分析[J]. 开放时代,2019(2):36-52.

[33]郭晓鸣,王 蕾. 深化农村集体产权制度改革创新经验及突破重点[J]. 经济纵横,2020(7):52-58.

[34]郑景元. 合作社商人化的共生结构[J]. 政法论坛,2016,34(2):29-41.

[35]何代欣. 中国式土地制度,地方可支配财力及土地财政新演化[J]. 中国行政管理,2013(12):33-38.

[36]叶兴庆,周旭英. 农村集体产权结构开放性的历史演变与未来走向[J]. 中国农业资源与区划,2019,40(4):1-8.