

胡泊, 王田月, 李小红, 梁威, 孔令孜, 陆宇明. 小农户经营视角下统分结合双层经营体制创新研究——基于广西的案例调查分析 [J]. 广东农业科学, 2023, 50 (3): 157-166.

小农户经营视角下统分结合双层经营体制创新研究 ——基于广西的案例调查分析

胡泊¹, 王田月², 李小红³, 梁威⁴, 孔令孜³, 陆宇明⁵

(1. 广西壮族自治区农业科学院园艺研究所, 广西 南宁 530007; 2. 广西职业师范学院旅游与公共管理学院, 广西 南宁 530007; 3. 广西壮族自治区农业科学院农业科技信息研究所, 广西 南宁 530007; 4. 广西农村经济经营管理总站, 广西 南宁 530022; 5. 广西壮族自治区农业科学院, 广西 南宁 530007)

摘要: 为了更好地坚持巩固家庭承包经营、创新完善统分结合双层经营体制, 发挥好村集体经济组织在规模化、产业化发展背景下对小农户“统”的功能和作用, 采用文献梳理、实地调查、案例实证、聚类比较、统计分析的方法, 对广西 47 个村集体经济组织经济发展现状和 4 个范例村开展了研究。研究发现, 近年来广西村集体尽管完成了集体资产股权改革, 集体收入有所增加, 但整体上经营活力相对还比较薄弱, 对农户的组织、服务程度还比较低, 村、户之间在生产经营上粘连带小; 4 个可复制推广的实践模式范例表明, 相比较企业等资本主导的经营主体, 村集体经济组织对小农户经营具有更强的适配性, 是组织和服务小农户的重要新型经营主体。因此, 建议利用好农村集体资产“三变”改革成果, 开展统分结合双层经营体制创新发展试点, 加快村集体经济组织的法规制度供给, 建立财政投入优先向村集体覆盖、往农户延伸的机制, 以村股份经济合作社为扶持重点发展村集体经济, 组织带动小农户融入现代农业产业化发展。

关键词: 农村基本经营制度; 小农户; 村集体经济组织; 农业新型经营主体; 农业产业化; 模式创新

中图分类号: F327

文献标志码: A

文章编号: 1004-874X (2023) 03-0157-10

Research on Innovation of the Dual Management System Combining Centralization and Decentralization from the Small Farmers' Perspective —Based on Cases from Guangxi

HU Po¹, WANG Tianyue², LI Xiaohong³, LIANG Wei⁴, KONG Lingzi³, LU Yuming⁵

(1. Horticultural Research Institute, Guangxi Academy of Agricultural Sciences, Nanning 530007, China;
2. Tourism and Public Management College, Guangxi Vocational Normal University, Nanning 530007, China;
3. Agricultural Science and Technology Information Research Institute, Guangxi Academy of Agricultural Sciences, Nanning 530007, China; 4. Guangxi Rural Economic Management General Station, Nanning 530022, China;
5. Guangxi Academy of Agricultural Sciences, Nanning 530007, China)

Abstract: In order to adhere to the consolidation of household contracted management, innovate and improve the dual management system combining centralization and decentralization (DMS), and give full play to the function and role of rural collective organizations in the centralization of small farmers, the status of economic development of 47 rural collective

收稿日期: 2022-07-28

基金项目: 广西哲学社会科学规划研究课题 (20FJY016); 广西高校中青年教师科研基础能力提升项目 (2020KY25002)

作者简介: 胡泊 (1985—), 男, 助理研究员, 研究方向为“三农”研究, E-mail: lake244@163.com

通信作者: 陆宇明 (1970—), 男, 研究员, 研究方向为“三农”研究, E-mail: 179874905@qq.com

organizations and 4 practical models that can be copied and promoted in Guangxi were studied by adopting methods such as literature combing, field survey, case demonstration and clustering and comparison and statistical analysis. The research found that in recent years, although the village collectives in Guangxi have completed the equity reform of collective assets, and the collective incomes have increased, the overall operation vitality is still relatively weak, the organization and service degree for small farmers is relatively low, and the adhesion between village and household in production and operation is small. The 4 practical models analyzed show that, compared with capital-oriented business entities such as enterprises, village collective economic organizations have stronger adaptability to the management of small farmers, being important new business entities to organize and serve small farmers. Therefore, it is suggested that it should be made good use of the results of the “three transformations” reform of rural collective assets, to carry out the pilot of the innovative development of the DMS, to speed up the supply of laws and regulations of village collective economic organizations, to establish a mechanism of financial investment to cover village collectives and to extend to small farmers preferentially, and to develop the village collective economy with the support of village-equity economic cooperatives so as to organize and drive small farmers to integrate into the development of modern agricultural industrialization.

Key words: basic rural management system; small farmer; rural collective economic organization; new type of agricultural business; agriculture industrialization; model innovation

实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，这是我国宪法的规定，是党的十八大、十九大一再明确必须坚持、巩固和完善的农村基本经营制度。统分结合的双层经营体制是 20 世纪 80 年代突破了人民公社“一大二公”体制后，为进一步解放农村生产力、充分调动农民生产积极性，在逐步充实集体统一经营背景下的制度选择。统分结合的双层经营体制适应了中国农业经济再生产和自然再生产的统一^[1-2]，使我国农业发展越过了农产品长期短缺阶段，并成为我国农村经济管理长期坚持的基本遵循，是必须坚持的重大制度创新。但是在实践过程中有些地方采取了过于简单化的做法，由家庭联产承包责任制演化为联产到劳、包产到组、包干到户等^[3]，甚至更多是实质上的“分田到户”，农村集体经济的统一经营功能不断被弱化，这在一定程度上违背了政策的初衷，造成了统与分的完全割裂，未能实现统分结合作为一个有机整体的制度创新与提升。随着我国乡村振兴战略的推进，在农村经济规模化、产业化发展背景下，如何坚持巩固家庭承包经营、创新完善统分结合双层经营体制，发挥村集体统的作用，再度成为必须解决的一个重大课题。为此，学者们纷纷展开对这一制度基础理论的深入研究，如制度的形成背景、源起变迁^[4-7]、法理基础、作用机理^[8-10]、实践逻辑、发展方向等^[11-13]，从理论与实践的深层契合挖掘其丰富内涵，其中一个研究的集中点是统分之争和如何统。有学者指出，坚持家庭承包经营，是坚持农

村基本经营制度，不走偏、不走回头路，是实现农业现代化的基础，强调了家庭经营的重要性^[14]。也有学者关注统分结合在实践中实际上是“强分弱统”^[15]，农村集体经济组织“统”的功能呈现出逐渐弱化衰退态势，小农户与现代农业发展存在某种程度的脱节^[16]，从而使分散、弱小的农户经济必然被集中，必然被庞大的城市垄断资本剥夺^[17]，强调了集中统一经营的必要性。因此，把更多的关注点落在“统”的路径探索、聚焦到经营主体的创新发展上，把在适应组织化、规模化、产业化发展而涌现出的新型经营主体视为双层经营中“统”的主体多元化，并提出要对此重新定义^[18]，或者将这种情形称之为“多层经营制”^[3]。还有学者认为“统”的层面中主要是社会化服务体系不发达、供给不足^[19]，需要探索社会化服务的规模效应，降低农户获取服务的成本^[20]。

综上，对家庭经营为基础、统分结合的双层经营体制的制度理论基础、“统”与现代经济管理、与农业产业化关系及其内在逻辑，尤其是在新型经营主体、规模化经营方式和社会化服务创新发展上，均已有一定研究，无论在学术还是在实践上均取得不少成果。但是，这些研究和实践，更多的只是解决了“统”与产业化规模发展、农业增长的问题。总体来看，研究通过村集体的“统”促进小农户经营的文献相对较少，即在统分结合双层经营定义下的集中统一经营，在解决产业化规模发展的同时，如何发挥村集体经济组织在组

织和服务小农户中的作用,最大程度保留和发展小农户经营、维护小农户权益,还有待深入研究。本研究以此为切入点,从小农户经营角度出发,试图甄别、评估什么样的“统”才能更有利于对“分”的坚持和发展,提出适应新时期小农户经营条件下,加强村集体对小农户“统”的功能作用的对策建议。

本文以广西农业农村厅政策与改革处、广西农村经营管理站编印的《广西农村三变改革典型案例》(2021,下称《案例》)为主要事实素材及数据资料来源,进行有针对性的专向整理分析,采取文献资料梳理、统计聚类比较、理论联系实际的分析方法开展深入研究。《案例》涉及到广西农村不同地区、不同经济发展水平、覆盖11个设区市的样本村47个,其中贵港21个、南宁3个、柳州3个、桂林1个、梧州3个、北海2个、玉林2个、百色4个、河池3个、来宾2个、崇左3个,具有典型性和代表性,构成对广西整体面上村集体经济发展及其与小农户经营之间制度关联的研究主体。同时,通过收集资料和实地调查,对4个范例村的村集体在组织小农户发展农业产业化经营中的作用进行剖析,作为成功范式例证,与上述面上材料相互印证补充,点面结合、普遍性与典型性结合,力求研究客观可靠,可资借鉴。

1 广西村集体经济与小农户经营内在联系状态分析

1.1 村集体资产经营意识增强,但自我主体地位不突出

47个样本村中,集体资产以独立自营方式的有18个、占38.3%,其中独立兴办企业(公司)8个、占17%,资产交由村股份经济合作社独立经营10个、占21.3%;合伙经营8个、占17%,其中与其他企业合资6个、占12.8%,村与村联办经济实体2个、占4.2%;集体资产出租或托管拿干股21个,占44.7%(表1)。

整体来看,产权明确清晰后,村集体经营主体意识有所增强,开展独立或合作经营的共占55.3%,但仍有高达44.7%的村集体还没有成为严格意义上的经营主体,只是以纯粹出租或托管的方式拿干股,尤其在这类方式中有相当部分(8个、占17%)是拿财政项目帮扶资金与其他公司名义上合股经营,实质上是坐地吃干股、拿利息。

表1 47个样本村集体资产经营方式
Table 1 Operation modes of collective assets
in 47 sample villages

经营方式 Operation mode	案例数(个) Number of cases	占比 Proportion (%)
独立经营 Independent operation	8	17.0
村办企业 Village-run enterprise		
村合作社 Village cooperative	10	21.3
小计 Subtotal	18	38.3
合伙经营 Partnership	6	12.8
村+企业 Village + Enterprise		
村+村 Village + Village	2	4.2
小计 Subtotal	8	17.0
出租和托管 Leasing and trusteeship	21	44.7

注:数据根据《广西农村三变改革典型案例》整理统计。

Note: The data is collected and sorted out according to Typical Case of Three Transformations in Rural Reform in Guangxi.

1.2 村集体资产股权改革逐步到位,但小农户红利呈现不突出

47个样本村中,共有29个村集体经济组织将其资产按成员股的方式量化到人,成立村组股份经济合作社,占61.7%。在股权经营方式上,集体不入股、仅以成员股经营的村有8个,占17.0%;成员股+集体股的村14个,占29.8%;集体股+成员股+资金股等混合股形式的村有7个,占14.9%,股权结构比较单一。且仍有18个村尚未开展村集体资产股权改革,占38.3%,其中9个村(占19.2%)甚至对财政拨付的项目资金也未纳入村股份经济合作体制框架内管理,而是按传统管理方式全部划归为村集体,农民权益被制度性挤出。同时,实现按成员股分红的村仅有10个、占21.3%,对照上述61.7%的村成立了村股份经济合作社,表明约2/3的村即便形式上成立经济合作组织,实际上也尚无经营增收的能力(表2)。

1.3 村集体经济收入较大幅度提高,但发展极不平衡

由表3可知,在47个样本村中,有具体数据表述增收的村36个,其中增收10万元以下(含)的村9个、占25.0%,最低的两个村仅分别为4.5万、4.7万元;增收10万~30万元的村17个、占47.2%,30万~60万元的村7个、占19.4%;100万元以上的村3个,占8.3%,最高达264万元。村集体资产一定程度上得到保值增值,促进了集体经济发展壮大。

表 2 47 个样本村集体资产股权结构情况
Table 2 Ownership structure of collective assets
in 47 sample villages

股权结构 Ownership structure	案例数 (个) Number of cases	占比 Proportion (%)
纯成员股 Pure member share	8	17.0
成员+集体股 Member + Collective shares	14	29.8
成员+集体+资金等混合股 Member + Collective + Capital and other mixed shares	7	14.9
尚未开展股权改革 Equity reform has not been carried out	18	38.3

注：数据根据《广西农村三变改革典型案例》整理统计。

Note: The data is collected and sorted out according to *Typical Case of Three Transformations in Rural Reform in Guangxi*.

表 3 36 个样本村集体年收入情况
Table 3 Annual incomes of 36 sample village collectives

年收入 (万元) Annual income ($\times 10^4$ yuan)	案例数 (个) Number of cases	占比 Proportion (%)
≤ 10	9	25.0
10~20	13	36.1
20~30	4	11.1
30~40	2	5.6
40~50	2	5.6
50~60	3	8.3
> 100	3	8.3

注：数据根据《广西农村三变改革典型案例》整理统计。

Note: The data is collected and sorted according to *Typical Case of Three Transformations in Rural Reform in Guangxi*.

1.4 村集体经济活动日益活跃，但与小农户经营关联度不高

广西村集体经营活力还相对较弱，对农户的组织、服务程度较低，村、户之间生产经营粘连度小；村集体经营单一，多以村级集体非承包土地等资源的经营为主，对外缺乏融合动机和能力，对内缺乏对农户承包地的社会化服务，统与分没能有效结合。这种模式的村集体经济发展，可能从动机起因到目标结果都只停留在村集体自身，只出于解决自身经费问题的被动诉求，并没有将家庭经营这个基础、小农户这个利益主体主动考虑进去。如果将这些村集体经济组织所开展的经营活动，对照提高农民组织化程度、开展规模化生产产业化经营的目标要求，置于家庭承包经营为基础、统分结合双层经营体制的创新发展上去考察，则相当部分与之仍有一定差距。

值得关注的是，当前村集体经济组织在双层经营体制中的弱作为甚至无作为，其根本原因正如调研结果所显示，就整体而言，一是村集体经

济组织的缺位，部分村尚未成立规范的村股份经济合作社，即便已经成立了村股份经济合作社的也没有足够的实力和活力，村集体一定程度上还停留在行政组织或政经不分的层面；二是村集体经济组织的错位，一些村集体即便集体经济发展得比较好，也只是停留在集体资产的经营上，完全舍弃了统分结合双层经营体制下统的功能，成为独立于成员农户之外的经营主体；三是村集体经济组织的虚位，在组织、引导、服务小农户推进现代农业发展中，主体地位不强。

因此，只要解决好上述缺位、错位、虚位的问题，与我们在调研中发现的一些成功案例一样，村集体经济组织在引领小农户进入现代农业产业体系进程中一定会发挥更加独到的作用。

2 广西村集体创新双层经营体制组织小农户统一经营的范例分析

2.1 范例一：村集体以社会化服务组织小农户统一经营

平南县安怀镇新益村全村 1 953 户，每家每户都种植龙眼，共 666.67 hm²，平均每户 0.33 hm²。该村经过 20 多年发展，形成了集体引领、规模种植、家庭生产、统一经营的“一村一品”产业布局，2019 年龙眼产量 1.5 万 t，收入 1.05 亿元，是远近闻名的龙眼富裕村。在整个产业发展、产业化经营体系构建中，村“两委”既没有强求统一经营、土地流转、营造新的规模主体，也没有招商引资，出租给资本下乡的企业经营，而是始终坚持家庭经营为基础，统分结合，该统则统，该分则分。1983 年实行土地农户承包经营后，村集体班子逐步意识到农户分散经营的种种弊端，不能放手不管，而是要充分发挥集体优势，做好集体经营、公共产品供给以及服务引领工作：一是规划引导。制订全村石硌龙眼产业规划，村干部带头在自家承包地创建示范基地，让村民学着种、跟着走。二是项目扶持。争取财政项目扶持政策，创建广西现代特色农业（核心）示范区和国家 AAA 级景区。三是技术推广。聘请专家长期进村入户开展技术培训，推广“富硒”等标准化现代生产技术。四是品牌销售。创建“党支部+电商+冷链物流+农户”销售模式，电商进村入园；举办“富硒石硌龙眼节”，解决销售难题。

村集体以公共产品供给方式对农户开展统一的社会化服务，代表分散的农户争取政策扶持、改善生产条件、解决产品销售等产前产后小农户做不到、做不好的事情。农户只负责生产环节，做好种植护理田间作业，执行好相关技术标准。农户对产量、质量负责，收益全部归自己。

2.2 范例二：村集体以土地化股入股组织小农户统一经营

以家庭承包经营为标志，港南区东津镇石连村冲口屯和全国一样，从20世纪80年代起，随着分田到户、改革开放、城乡人员流动管制松动，农民先是获得对土地经营的自主权，接着又有了城乡就业的自主权，农民在两个自主权的理性比较和现实权衡下，大多选择外出打工。截至2016年，全屯90%以上的村民外出打工，常住人口不足40人，土地荒芜，村舍凋败，是名副其实的“空心村”。2016年土地确权时，在村“两委”的引导下，根据本屯外出务工人员多、土地利用率低效益差的情况，成立屯股份经济合作社，重点在村集体土地和村集体资产的统一经营上做文章，将农户承包地和村集体土地统一纳入屯股份经济合作社经营，以适应小农户与规模生产、大市场的对接。全体村民一致同意将村集体所有的200 hm²荒地、农户承包经营的67 hm²共约267 hm²土地重新收归集体，由屯成立全体成员持股的冲口屯股份经济合作社，实行集体统一外包经营。原来分田到户的67 hm²土地，按照原有基数进行确权确股不确地，权不变股不变；未分到户的200 hm²集体土地按照人口确权，人口变股份变。

这一由土地确权模式引发的统分结合双层经营体制的创新变革，一是实现了村集体统一经营制度的创新。在坚持农村土地集体所有、农户承包经营的基础上，借助集体土地资源的优势推动了农村“三变”改革的深入，实现了建立在合作制基础上的新的集体统一经营。二是盘活规范了屯集体土地资产管理。改革让农户土地权益增加了3倍，而且经营收入全部留在屯里、按土地股份分配到农民手上，统的只是地界、虚拟田亩数以及经营服务。三是实现了农民全面发展的回归。原来因“单干”收入低外出打工的农民，得益于产业化发展、农民增收、集体经济发展壮大、村公共福利事业发展，已逐渐回村安家置业参加生产。

2.3 范例三：村集体以财政项目资金化股入股组织小农户统一经营

新中国成立以来，我国农村工作始终以农民为中心，从给土地权→给集体均等权→给土地经营自主权→给城乡就业自主权→给城乡均等发展权^[21]，即从给土地到给就业到给公平的农民权益制度供给历程。在农业农村现代化新时期尤其是党的十八大以来，在推进城乡均等化系列政策的同时，海量财政金融资金向农村倾斜，扶持农业农村现代化建设。财政支农项目的实施，通常的做法是由政府部门直接主办或由有实力的农业企业、农民合作社承办。但是，怎样才能让农民真正成为这些扶持资金的利益主体，让公平的初衷实现公平的归宿，往往会碰到以下几个问题：一是资金使用是否与农民利益紧密联系，即实施主体的合理性问题；二是如何将分散的农户、零碎的土地组织起来，发挥项目的规模效益，即项目的有效性问题；三是如何降低项目管理成本，化解资金风险，即项目的安全性问题。为了顺应承接财政项目的要求，扶绥县渠黎镇大陵村全村619户以土地入股成立渠芦股份经济合作社，实行“分股分红不分地”的集体统一经营体制，将项目资金全部物化投入到农民的土地里，其产生的收益以土地股份形式公平分配到农民手中。该村以渠芦股份经济合作社为主体，先后承接实施“小块并大块”土地整理、甘蔗“双高”基地项目，覆盖全员持股连片土地670 hm²；同时，将上级奖励村集体的15万元资金量化折股，以集资入股方式，利用农机购置补贴购买农机，成立了拥有各类型机械50多台（套）的机耕队。大陵村通过承接财政项目推进了农业产业化经营体系的重构，理顺了财政资金及其产生的效益直通农民股份的路径，回应了财政扶持公共产品公平供给的要求。2017年土地合并整理后，大大改善了耕作条件，提高了耕地质量，村合作社同时提供了规模化、水利化、良种化、机械化统一生产服务，甘蔗单产由2016年的4 t/hm²提高到2019年的6.3 t/hm²，劳动力成本降低30%，村合作社2019年当年分红2期共1100多万元，平均每667 m²土地获利1100多元，远远高于当地平均地租。

2.4 范例四：村集体以股份公司组织小农户统一经营

2014年，三江侗族自治县八江镇布央村由村

民骨干代表注册成立了村集体企业三江布央古茶园旅游投资有限公司。公司始建于茶园最集中的布央屯，按当时人口平均分配自然资源股，每人50股。茶园内公共占用农户茶园的，按每平方米100元折算1股土地股；现金股按100元一股，只限本屯村民入股，每人限300股。茶农以茶园入股，由公司统一经营、统一保价收购，茶农分户管护，茶叶加工销售后，公司再提取总利润的25%按茶农的交易额返利分红。并以点带面，截至2019年底，辐射带动周边八江村、三团村、岩脚村等10个行政村整合资金2200万元，流转土地200hm²，与县文旅公司合作共建仙人山4A级景区，预计每年能为布央村集体增收500万元以上，全村年产干茶200多t，仅此一项农民人均年收入近1万元。

3 广西村集体双层经营体制创新特点

3.1 创新统分结合双层经营体制，必须坚持以小农户经营为基础

巩固和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，其真正意义上的统的目标指向主要有两个方面：一是外化结果要求，农业增长，即是否促进了规模化、产业化经营；二是内在目标要求，农民全面发展，即是否有利于坚持以农户经营为基础的基本制度，更有利于统与分的有效结合、共存互促。

大量实践证明，不同的统的主体，由于其身份所决定的行为属性不同，其绩效目标取向不同，实际效用自然就不尽相同。从促进规模化经营、产业化发展的外化结果即农业增长来看，各类主体都有不同程度的作用，都应该得到政策的正面回应。大体上说，这种作用农业企业大于村集体、农民合作社，村集体、农民合作社大于家庭农场，这主要由资本规模及其衍生的市场能力决定，本文不作细论。但是，从统的内在目标即农民的全面发展、实现多元主体利益一体化、保护农民利益来看，也就是实现农民的充分就业、农民土地权益的有效保护、农民增收与农业增长的平行同步，问题就要复杂得多，各主体间可能存在着较大差别。在这种背景下，对于小农户而言要解决的主要问题之一是代表农民利益的主体缺失，而不是生产发展、产业升级自身。单个分散的农民在市场经济的汪洋大海中无力维护自己的权益，

冲突中常常会处于弱势地位^[22]。因此，由于资本缺乏社会责任的主动性，一旦制度缺失或失灵，势必导致乡村产业增值收益大部分难以留在农村、留给农民，农民很难充分分享乡村经济多元化带来的好处^[23]。在纯市场的逐利主体行为场景中，大资本规模化产业增长与小农户增收这两条价值线，互逆相悖，相互平行，常常很难找到结合点。虽然新型主体在辐射带动“三农”发展方面已经取得了一定成绩，但在技术服务、公共物品供给等层面，新型主体对小农户的辐射带动尚十分有限^[24]。且很多专家早就揭示了合作社“异化”问题，大部分合作社实际上有“形”无“神”^[25]。可见，资本主导的农业企业、或徒有形式的农民合作社，在要素市场博弈中获得自身成长性成长性的同时，如何自觉收敛资本逐利性，更多的照顾到农民土地利润和劳动力利润，带动农民增加收入，成为问题的焦点。这方面除了企业、合作社自觉外，政府方面要有制度供给，重点是要防止资本主导，减少对农民土地盘剥和农民利益挤压。引导规范农民土地折股入股、地租+分红的经营方式，而不是包干式的租赁关系。更多地采用布央村的模式，发挥村集体企业统一经营的作用，实行企业+农户双层经营，企业更多地作用于规模品牌、技术服务、加工销售，农户负责生产，订单收购、保底分红。另外，工商资本下乡兴办农业企业，应更多地考虑那些不与农业争地却能更多地为农民创造就业机会的产业，比如农产品精深加工业等。

因此，在发展规模化产业化农业、构建新型农业经营体系、培育新型农业经营主体时，无论是企业、合作社还是村集体，在考虑统的目标指向时，必须坚持从农民利益出发的基点，守住防止农民土地权益被资本垄断和农民劳动雇佣化两条底线。

3.2 资本主导下的集中经营与农村基本经营制度下的集体经营的本质差别

当前，针对统分结合双层经营体制的理论探索和实践创新，主流趋势大多专注于主体的创新拓展，如农业企业、农民合作社、家庭农场等，往往对村集体关注不多。但是，统分结合双层经营体制的源起和发展逻辑，随行于农村土地制度改革的演变，对应于农村土地集体所有、农户承包经营的基本制度。坚持农户经营基础地位，离

不开土地所有者的“农民集体”，农业企业、农民合作社甚至家庭农场，很容易滑入资本主导地位。能够起到集中经营作用的经济学意义上的主体，不一定能够同时成为具有社会学意义上的集体，在很大程度上，农业企业、农民合作社代替不了村集体。可见，主体创新固然必要，但也大可不必舍本逐末，将村集体的统的功能优势轻易舍弃。

同时，简单地评说统多统少没有现实意义，关键要看是村集体主导还是企业资本主导。统的不够表现为村集体主体虚位缺位，没有将分散的农户有效组织起来，带有公益性的农村公共产品供给、社会化服务很难与农户对接，小农户经营的内外条件没有得到持续有效改善，效率低下。相对而言，统的过多主要是指资本主导下的局部性土地过度集中，由于分散的小农户经营效率低下，要么农民自我觉悟进城务工，自动放弃对土地的经营；要么受制度轻视冷落，或受工商资本挤压，形成农民土地的市场性过剩。农民以简单的出租方式流转土地使用权，为资本主导的规模经营提供了机会。这种资本主导下的统，只形成了对土地自然属性的集中，并没有解决土地社会属性小农户的散，没有形成农民集体。当农户以简单的租赁方式完全转移了承包地的使用权后，实际上就只有集中的企业式经营而不是统分结合的双层经营，没有了农户经营，这个时候统就失去了其应有的本义。例如，广西农村经济较发达的某市 A 村，村集体成立了一个农业发展公司，借助土地确权成果，与农户签订意向租赁协议，提前收储农民土地，为进驻的企业提供租金发放、纠纷调解、人员招聘等服务，成功引进两家农业龙头企业，企业投资 6.6 亿元，在本村建设占地 105 hm² 的工厂化生猪养殖区、233 hm² 的绿色生态农牧循环种植区，养殖业每年产值 10 多亿元，种植产值 7 500 万元，村集体每年收入服务费 3.1 万元，部分村民则通过土地租金、劳务工资获得收入。这个案例有一定的典型性，对于企业，实现了规模化、产业化经营和高额利润；对于当地农村，实现了农业产值的快速增长，政府支持；对于村集体，也获得了服务费收入，尽管不多；对于农民，则一言难尽，取得了土地租金、个别劳动岗位及其工资，尽管这是农民需要的，但却失去了土地发展权预期收益和整体就业。这种以工商资本主导的“统”，企业与农户之间只存在

土地使用权益的租赁关系，其他由农民这一独有社会身份和政治地位产生的权益，如由土地集聚可预期的规模效益甚至政府项目资金，均与农民不再有任何利益关系。有学者指出，如果仅仅是农业再生产诸环节连结为产业链条而无多元主体共同利益的一体化，还不能算是产业化经营^[26]。不仅如此，企业主体由于资本的逐利天性，工商资本长时间、大面积租赁农地，加剧耕地“非粮化”“非农化”倾向。而且资本对劳动的排斥性，容易挤占农民的就业空间，导致劳动力失业和两极分化。菲律宾及一些拉美国家模仿美国的农业资本主义道路所引起的经济社会困境值得我们深刻反思^[27]。

因此，当前统分结合的双层经营体制实际上陷入了一种两重天、两层皮的境地。一方面，由于缺乏资金资源等原因，尤其是像广西这样农村经济欠发达地区，村集体经济发展与小农户经营脱离，村集体已自觉不自觉地演化为独立于其社员的经济体，似乎已经理所当然地卸掉了集体层面的统的职责，已成为多见不怪的常态。另一方面，资本主导下的规模化生产则只与农民土地产生租赁关系，极少与小农户建立平行成长的关联机制。长此以往，小农户经营这一基本制度势必难以为继，要么农民问题会被长期留在农村，成为乡村振兴的难题；要么农民会被逼迫背离农业、农村，成为城镇化的压力。

3.3 村集体对小农户经营具有更强的适配性

村集体经济组织是指对土地拥有所有权的经济组织。历史上它是为实行社会主义公有制改造，在自然乡村范围内，由农民自愿联合，将其各自所有的生产资料投入集体所有，由集体组织农业生产经营，农民进行集体劳动，各尽所能，按劳分配的农业经济组织^[28]。农村集体经济组织在人民公社解体后，生产队一级组织仍按原规模延续下来，即由人民公社演变为农村集体经济组织，家庭联产承包责任制后演变为村民委员会和村民小组，实际上已经不再是经济组织、经营主体，只存在社会行政层面的意义，即农村基层组织。2017 年 5 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》指出“发挥新型农业经营主体对普通农户的辐射带动作用，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营共同发展”，从政策高层再次对集体经营加以明确和倡导。因此，随

着农村集体资产清理工作全面完成和农村以股份制为核心的“三变”改革的深化，成立全体村民为社员的村股份经济合作社作为农村产业经营主体，是新时期创新发展村集体统一经营的一个重要选择。同时，村集体有着强大的经济组织潜力、行政优势和道义职责，在推进农村产业和集体经济发展、维护农民利益、增加农民收入等方面发挥重大作用，必将成为发展现代农业农村、链接农民利益最密切有效的节点。

在坚持农户经营的基础上，可以是集中统一经营，按股分红；可以是统分结合双层经营，集体统一服务，家庭独立经营，自负盈亏；也可以是统分结合、内外结合的混合经营，多种分配形式共存。例如，平南县安怀镇新益村、扶绥县渠黎镇大陵村的模式属于较为传统意义的双层经营，村集体的统完全建立在小农户经营的基础上，主要体现在产业规划、公共产品供给、财政项目承接、社会化服务等方面；港南区东津镇石连村冲口屯则把统的重点放在农民土地承包管理、村集体资产经营上，在坚持农村土地集体所有、农户承包经营的基础上，借助集体土地资源推动农村“三变”改革的深入，实现建立在合作制基础上的新的集体统一经营；而三江侗族自治县八江镇布央村的做法之所以受农民欢迎，能够固点扩面可持续，最核心的制度设计是基于充分的小农户利益，如由于茶园的功能拓展而给农民设置自然资源股，经营上采取农户茶园入股，初级产品分户生产、公司保价收购，终端产品公司加工销售，收入按交易额返利分红，既发挥了企业规模化全链条产业化发展的优势，也保护和发展的农民的权益和积极性。由于股份制公司现代企业管理制度的引入，布央模式在理论和实践上发展提升了传统的统分结合双层经营体制。

4 对策建议

4.1 开展统分结合双层经营体制创新发展试点，解决村集体经济组织为小农户站位问题

应用农村集体资产“三变”改革成果，坚持实事求是、群众意愿、因地制宜的原则，组织开展以组建村股份经济合作社、推进村集体资产股权改革为主要内容的统分结合的双层经营体制创新发展试点。条件好底子厚有群众基础的可以先发展，先试先行；行政村无法开展的暂时放一放，可以先从自然村（屯）村民小组试点；综合性整

体性推动难度大的，可以有针对性地先从单个社会化服务项目做起，发现一批，培育一批，成熟一批，发展一批。

4.2 加快村集体经济组织的法规制度供给，解决村集体经济组织经营主体地位问题

重点针对村股份经济合作社，加快出台有关法律法规和规范性文件，全面深化农村集体股份经济合作制度改革，建立村股份经济合作社制度规范体系。对股东权利义务、股权设置及界定、组织机构、经营管理、收益分配等加以严格定义、规范，确立其市场主体地位，明确独立法人资格，确认集体成员，调整规范主体间经济利益和市场行为。引导有条件、有能力的村集体成立股份公司、股份经济合作社、社会化服务组织。针对广西等农村经济欠发达地区，将改革重心逐步下沉落实到自然村（屯）、村民小组，加快成立组级集体经济组织并登记赋码，发挥自然村（屯）、组股份经济合作社贴近小农户、规模适中、经营灵活以及“小屯小组大宗大族”熟人社会的治理优势。

4.3 探索财政主导的村集体服务小农户经营的新机制，解决村集体经济组织虚位问题

调整财政投入向村集体覆盖、往农户延伸的机制。优先安排财政项目资金直接投向符合条件的村股份经济合作社，允许财政补助形成的资产转交村股份经济合作社持有和管护。创新涉农项目申报审批考核管理制度，优先扶持并逐步扩大村股份经济合作社领办经营农业示范园区建设、田园综合体建设、农村土地整理、农业综合开发、农田水利建设、农技推广等涉农项目。优先支持村股份经济合作社开展多种社会化服务，对村股份经济合作社建设鲜活农产品仓储物流设施、兴办农产品加工业、购置农机（具）等，给予重点安排，并提高补贴标准。抓紧研究出台财政项目、政府拨款、减免税费等形成的资产归村股份经济合作社所有、经营分配的实施办法。

4.4 建立经理人和职业农民制度，解决村集体经济组织人才短缺问题

发挥党在农村工作政治、组织、政策优势，改革创新农村干部队伍管理体制机制，遵循农村人才市场规律，解决村集体组织及其经营主体干部队伍的动力、能力、活力问题，适应村集体经济组织市场主体地位、现代企业经营管理要求，建立职业经理人聘用制度。挖掘和调动各种资源

要素,营造激励人才下乡汇聚农村的政策氛围、创业环境,以职业人才引领农业、改造农业、发展农业。

参考文献 (References):

- [1] 姜长云.论双层经营的依据与规范[J].农村经济,1992(5):7-9.
JIANG C Y. On the basis and specification of the dual management [J]. *Rural Economy*, 1992(5): 7-9.
- [2] 谢茹.试论农村双层经营体制的必要性及制度创新[J].南昌大学学报(社会科学版),1995(1):66-70.
XIE R. The necessity and system innovation of rural dual management system [J]. *Journal of Nanchang University (Social Sciences Edition)*, 1995(1): 66-70.
- [3] 赵光元,张文兵,张德元.中国农村基本经营制度的历史与逻辑——从家庭经营制、合作制、人民公社制到统分结合双层经营制的变迁轨迹与转换关联[J].学术界,2011(4):221-229.
ZHAO G Y, ZHANG W B, ZHANG D Y. The history and logic of China's rural management system—From family operation system, cooperative system, people's community system to the rural dual management system, the transformation track and correlation [J]. *Academia*, 2011(4): 221-229.
- [4] 孔祥智.中国农村土地制度:形成、演变与完善[J].中国特色社会主义研究,2016(4):16-22.
KONG X Z. China's rural land system: Formation, involution and improvement [J]. *Research on Socialism with China's Characteristics*, 2016(4): 16-22.
- [5] 洪名勇,龙娇.中国共产党百年农村基本经营制度变迁[J].农业经济与管理,2021(4):1-9. DOI: 10.3969/j.issn.1674-9189.2021.04.00.
HONG M Y, LONG J. The centry of China's Communist Party on the evolution of basic rural management system [J]. *Agricultural Economics and Management*, 2021(4): 1-9. DOI: 10.3969/j.issn.1674-9189.2021.04.00.
- [6] 杨宏力.新中国农村基本经营制度变迁的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑[J].现代经济探讨,2021(7):112-122. DOI: 10.3969/j.issn.1009-2382.2021.07.013.
YANG H L. The evolution logic of New China's basic rural management system in terms of history, theory and practice [J]. *Modern Economic Research*, 2021(7): 112-122. DOI: 10.3969/j.issn.1009-2382.2021.07.013.
- [7] 支文,李笑晓,王振,李富忠.新中国农地产权制度变迁模式研究——基于渐进性制度变迁理论[J].广东农业科学,2020,47(3):148-156. DOI: 10.16768/j.issn.1004-874X.2020.03.020.
ZHI W, LI X C, WANG Z, LI F Z. Study on the change model of New China's agricultural land property system—Based on the theory of gradual institutional change [J]. *Guangdong Agricultural Sciences*, 2020, 47(3): 148-156. DOI: 10.16768/j.issn.1004-874X.2020.03.020.
- [8] 叶敬忠.乡村振兴要振兴小农而非振兴资本[J].农村工作通讯,2018(22):50.
YE J Z. The rural revitalization for the sake of small farmers instead of capital [J]. *Rural Work Communication*, 2018(22): 50.
- [9] 赵树凯.“大包干”政策过程:从“一刀切”到“切三刀”[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2018,57(2):19-30. DOI: 10.3969/j.issn.1000-2456.2018.02.003.
ZHAO S K. The process of 'All-round Contract' policy: From 'One Size Fits All' to 'Three Cuts' [J]. *Journal of Central China Normal University (Humanities and Social Sciences)*, 2018, 57(2): 19-30. DOI: 10.3969/j.issn.1000-2456.2018.02.003.
- [10] 杜园园,李伟锋.治理视角下的农村产权与治权——珠三角农村集体产权改革实证研究[J].广东农业科学,2020,47(11):201-208. DOI: 10.16768/j.issn.1004-874X.2020.11.022.
DU Y Y, LI W F. Rural property rights and governance power from the perspective of governance—An empirical study on the reform of rural collective property rights in the Pearl River Delta [J]. *Guangdong Agricultural Sciences*, 2020, 47(11): 201-208. DOI: 10.16768/j.issn.1004-874X.2020.11.022.
- [11] 翟羽佳,何多兴.传统农业村“三变”改革路径及综合效益评价——以重庆市开州区福德村为例[J].广东农业科学,2020,47(3):139-147. DOI: 10.16768/j.issn.1004-874X.2020.03.019.
ZHAI Y J, HE D X. "Three Changes" reform path and comprehensive benefitevaluation of traditional agricultural villages—A case study of Fude Village, Kaizhou District, Chongqing City [J]. *Guangdong Agricultural Sciences*, 2020, 47(3): 139-147. DOI: 10.16768/j.issn.1004-874X.2020.03.019.
- [12] 王田月,韩国丽,梁盛凯,于平福,陆泉志,陆宇明,黄梅梅.广西新型农业经营主体增收路径分析[J].南方农业学报,2019,50(7):1640-1646. DOI: 10.3969/j.issn.2095-1191.2019.07.32.
WANG T Y, HAN G L, LIANG S K, YU P F, LU Q Z, LU Y M, HUANG M M. The path of increasing income for new agricultural enterprises in Guangxi [J]. *Journal of Southern Agriculture*, 2019, 50(7): 1640-1646. DOI: 10.3969/j.issn.2095-1191.2019.07.32.
- [13] 熊毅俊,周灿芳,谭翔,汪必旺,梁巧丽.农业龙头企业带动小农户发展优化路径探索——基于广东海纳农业有限公司的案例分析[J].广东农业科学,2020,47(4):147-154. DOI: 10.16768/j.issn.1004-874X.2020.04.020.
XIONG Y J, ZHOU C F, TAN X, WANG B W, LIANG Q L. Exploration on the optimal path for development of small farmers driven by leading agricultural enterprises—Based on a case of Guangdong Haina Agriculture Co., Ltd. [J]. *Guangdong Agricultural Sciences*, 2020, 47(4): 147-154. DOI: 10.16768/j.issn.1004-874X.2020.04.020.
- [14] 陈锡文.在家庭承包经营的基础上逐步实现农业现代化[J].求是,1998(20):18-19.
CHEN X W. The realization of agricultural modernization on the basis of household contract management [J]. *QIUSHI*, 1998(20): 18-19.
- [15] 胡新艳,罗明忠.深化农村土地制度改革 助推农村集体经济发展[J].国家治理,2019(38):25-30. DOI: 10.16619/j.cnki.cn10-1264/d.2019.38.011.
HU X Y, LUO M Z. Deepening the reform of rural land system to promote the development of rural collective economy [J]. *Governance*, 2019(38): 25-30. DOI: 10.16619/j.cnki.cn10-1264/d.2019.38.011.
- [16] 崔红志,刘亚辉.我国小农户与现代农业发展有机衔接的相关政策、存在问题及对策[J].中国农业文摘—农业工程,2019,31(3):9-14. DOI: 10.19518/j.cnki.cn11-2531/s.2019.0040.
CUI H Z, LIU Y H. Exciting problem, related policy and measures of the organic connection between small farmers and modern agricultural development in China [J]. *Agricultural Science and Engineering*

- in China*, 2019, 31(3): 9-14. DOI: 10.19518/j.cnki.cn11-2531/s.2019.0040.
- [17] 温铁军,朱守银. 中国农村基本经营制度试验研究[J]. 中国农村经济, 1996(1): 26-32.
WEN T J, ZHU S Y. An experimental study on China's basic rural operation system [J]. *Chinese Rural Economy*, 1996(1): 26-32.
- [18] 张晓山. 现代农业需走内涵式规模经营道路[J]. 中国发展观察, 2007(2): 9-10. DOI: 10.3969/j.issn.1673-033X.2007.02.004.
ZHANG X S. A road of the connotative type scale management for modern agriculture [J]. *China Development Observation*, 2007(2): 9-10. DOI: 10.3969/j.issn.1673-033X.2007.02.004.
- [19] 孔祥智. 中国农业社会化服务: 基于供给和需求的研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009.
KONG X Z. Agricultural socialization service in China: A research based on supply and demand [M]. Beijing: China Renmin University Press, 2009.
- [20] 张晓山. 新形势下创新农村经营制度的几个问题[J]. 农村经营管理, 2019(1): 46. DOI: 10.3969/j.issn.1672-0830.2019.01.027.
ZHANG X S. Several problems of innovating the rural management system under the new situation [J]. *Management and Administration on Rural Cooperative*, 2019(1): 46. DOI: 10.3969/j.issn.1672-0830.2019.01.027.
- [21] 解安, 侯启缘. 以“农民权益”为核心的农村政策演变的内在逻辑与启示[J]. 理论与改革, 2021(5): 129-139. DOI: 10.13553/j.cnki.llygg.2021.05.010.
XIE A, HOU Q Y. Internal logic and enlightenment of rural policy evolution with "farmers rights and interests" as the core [J]. *Theory and Reform*, 2021(5): 129-139. DOI: 10.13553/j.cnki.llygg.2021.05.010.
- [22] 江平, 李国光. 物权法核心法条分类适用研究[M]. 北京: 人民法院出版社, 2007.
JIANG P, LI G G. Research on the classification of core law of property law [M]. Beijing: People's Court Press, 2007.
- [23] 涂圣伟. 产业融合促进农民共同富裕: 作用机理与政策选择[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2022, 22(1): 23-31.
TU S W. Industrial integration promoting farmers' common prosperity: The mechanism of action and policy choice [J]. *Journal of Nanjing Agricultural University (Social Science Edition)*, 2022, 22(1): 23-31.
- [24] 阮荣平, 曹冰雪, 周佩, 郑凤田. 新型农业经营主体辐射带动能力及影响因素分析——基于全国 2615 家新型农业经营主体的调查数据[J]. 中国农村经济, 2017(11): 17-32.
RUAN R P, CAO B X, ZHOU P, ZHENG F T. Analysis of the radiation and driving capacity and influencing factors of new agricultural operators—Based on the survey data of 2615 new agricultural business entities [J]. *Chinese Rural Economy*, 2017(11): 17-32.
- [25] 于战平. 扶持新型集体经营农业重塑村庄命运共同体[J]. 天津经济, 2017(7): 23-28.
YU Z P. Support the new collective management of agriculture to reshape the village community of shared future [J]. *Tianjin Economy*, 2017(7): 23-28.
- [26] 牛若峰. 农业产业化: 真正的农村产业革命[J]. 农业经济问题, 1998(2): 27-31.
NIU R F. Agricultural industrialization: Real rural industrial revolution [J]. *Issues in Agricultural Economy*, 1998(2): 27-31.
- [27] 李昌平. 三农问题, 中国要避免做菲律宾第二[J]. 学习月刊, 2008(7): 25.
LI C P. Issues relating to agriculture, rural areas, and rural people, China should avoid being A Second Philippines [J]. *Study Monthly*, 2008(7): 25.
- [28] 党国英. 关于乡村振兴的若干重大导向性问题[J]. 社会科学战线, 2019(2): 172-180.
DANG G Y. Several major guiding issues on rural vitalization [J]. *Social Science Front*, 2019(2): 172-180.

(责任编辑 邹移光)