

机会平等视角下欠发达地区城中村集体经济发展研究

——以R市S村为例

王晓彤

苏州大学马克思主义学院, 江苏 苏州

收稿日期: 2025年4月8日; 录用日期: 2025年5月15日; 发布日期: 2025年5月29日

摘要

发展新型集体经济是我国社会主义制度优越性的重要体现,也是推动共同富裕的重要战略举措。当前,发展壮大新型集体经济尤其要关注非农业型、发展后力较弱的欠发达地区城中村。以R市S村为例,该村集体经济水平与其他地区差距较大,存在机会不平等现象,即在同一社会经济环境中,S村集体经济发展取决于村集体无法控制的因素,且该村自身缺乏过硬的条件,不足以消除非可控因素带来的不利影响。分析发现,这种不平等现象是由“环境”的限制和“努力”的忽视共同造成的。因此,破除以S村为代表的欠发达地区城中村集体经济发展困境,既要改善不利于集体经济发展的“环境”因素,也要重视有利于集体经济发展的“努力”因素,使欠发达地区城中村与发达地区、纯农业型村庄站在同一起跑线上,让发展的主动权和决定权掌握在村集体及其成员的手中,实现由机会不平等向机会平等的转向。

关键词

机会平等, 欠发达地区, 城中村, 集体经济

Research on the Development of Collective Economy in Urban Villages in Underdeveloped Areas from the Perspective of Equal Opportunity

—Taking S Village in R City as an Example

Xiaotong Wang

School of Marxism, Soochow University, Suzhou Jiangsu

Abstract

The development of new forms of collective economy is an important manifestation of the superiority of China's socialist system and a key strategic measure to promote common prosperity. At present, the development of new forms of collective economy should particularly focus on underdeveloped urban villages that are non-agricultural and have weak development potential. Taking Village S in City R as an example, the level of its collective economy lags far behind that of other regions, and there is an issue of unequal opportunities. That is, under the same social and economic environment, the development of the collective economy in Village S depends on factors beyond the control of the village collective, and the village itself lacks solid conditions to eliminate the adverse effects brought by uncontrollable factors. Analysis reveals that this inequality is caused by the combined effect of environmental constraints and the neglect of efforts. Therefore, to break through the development predicament of collective economy in underdeveloped urban villages represented by Village S, it is necessary to not only improve the "environmental" factors that are unfavorable to the development of collective economy but also attach importance to the "effort" factors that are conducive to the development of collective economy. This will enable underdeveloped urban villages to stand on the same starting line as developed villages and purely agricultural villages, allowing the village collective and its members to hold the initiative and decision-making power in development, and achieve a shift from unequal opportunities to equal opportunities.

Keywords

Equal Opportunity, Underdeveloped Areas, Urban Villages, Collective Economy

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

党的二十大报告提出：“巩固和完善农村基本经营制度，发展新型农村集体经济，发展新型农业经营主体和社会化服务，发展农业适度规模经营。”[1]当前，中国农村集体经济发展呈现出多样化的态势，发展模式层出不穷，取得的成效也十分明显。但与此同时，其面临的一系列发展瓶颈以及研究局限也不容忽视。要进一步发展新型农村集体经济，不仅要关注纯农业型乡村和以广东为代表的经济发达、城镇化发展较好的地区，也要将目光更多地放在以城中村为代表的非农业型以及经济欠发达、发展后力较弱的地区。

2. 理论基础——机会平等理论

公平正义是人类社会永恒的主题和孜孜以求的理想。20 世纪 70 年代，美国政治哲学家罗尔斯在他的《正义论》中阐述了公平的两个原则：“第一，每个人对与其他人所拥有的最广泛的基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等的权利；第二，社会的和经济的的不平等应这样安排，使它们在与正义的储存原则一致的情况下，适合于最少受惠者的最大利益；并且，依系于在机会公平平等的条件下职务和地位向所有人开放。”[2]罗尔斯还补充道，保障具有不同天赋人的机会公平原则高于保障天赋相同的

人公平的差别原则，正式明确地阐述了“机会平等”。之后，米尔顿·弗里德曼的自由观、安东尼·吉登斯的新平等主义都在不同层面上强调了机会平等在社会中的作用。

实现社会的公平正义，机会平等是必不可少的条件。将机会平等理论引入集体经济研究，作为发展集体经济的原则，有利于赋予集体经济组织实质上的平等地位，增强集体经济发展后力，提升发展水平，使集体经济的经济社会价值、功能优势和制度优势得到更加充分的体现。当前，机会平等理论已被学术界广泛应用，内涵也进一步丰富。综合来说，机会平等就是消除群体之间不由他们自身决定的如性别、种族等的差距的影响，保证所有人有平等的发展机会，发展的结果由个人的努力程度决定。我国学者将机会平等引入农业农村范畴，提出机会公平主要由“环境”和“努力”两种因素构成，而要实现机会平等，就要消除由个体无法控制的外在因素，即“环境”因素所产生的不平等，重视可以通过自身方式改变的“努力”因素[3]。本文以此为研究视角分析 R 市典型城中村 S 村集体经济发展情况，以“机会不平等”概括以 S 村为代表的欠发达地区城中村集体经济发展存在的问题，分析得出其发展困境正是因为缺乏了“环境”和“努力”两种构成“机会平等”的主要因素，并提出要通过多种路径改善“环境”和“努力”两大因素，由“机会不平等”转向“机会平等”，为欠发达地区城中村集体经济提供可持续发展路径。

3. 案例介绍：R 市 S 村集体经济发展概况

R 市 S 村为经济欠发达地区城中村，地处临海，地理位置比较优越，其集体经济本应乘改革开放和城市建设的契机茁壮发展起来，但由于该村早期自治力量薄弱，部分村干部和村精英借港口建设廉价出让村集体大量土地为自己或子女谋取私利，后受到法律制裁。这导致 S 村土地资源枯竭，村集体长期无法获得收入。经过一系列改革，该村集体经济有了起色，但成效微弱，主要体现在下面两个方面：

一是在集体经济产权制度改革下建立了 S 村经济合作社。2021 年 6 月，S 村成立经济合作社，将经济职能与行政职能分离，明晰了集体和个人对集体资产的占用权、使用权、收益权和处分权。

二是通过资产转换增加了集体经济收入。2022 年，S 村所在街道着重对年收入 5 万元以下的集体经济组织进行帮扶，将 S 村原两委办公楼由管理用非经营性资产转为经营性资产，村组织办公区转移到平房区，办公楼改造后进行出租，每年可获得租赁收入 20 余万元，盘活了 S 村现有资源，缓解了一部分的资金困难。

4. 机会不平等——R 市 S 村集体经济发展存在的问题

当前，R 市 S 村集体经济发展水平与其他地区之间存在很大的差距，调研发现，该集体经济发展陷入的这种困境可以概括为：存在机会不平等现象。即在同一社会经济环境中，S 村集体经济发展取决于村集体无法控制的因素，且该村自身缺乏过硬的能力，不足以消除非可控因素带来的不利影响。

4.1. 不可控因素起决定作用：历史遗留问题尚未解决

4.1.1. 城中村土地资产枯竭

对于欠发达地区城中村来说，集体土地作为村集体主要的资产，是发展集体经济的重要基础，通过集体土地的开发、出租、转让等方式获得的收益，可以用于支持城中村集体经济的发展。同时，土地资源还可以用于选择和引进合适的产业，促进经济转型升级。但是，以 S 村为代表的城中村却普遍存在着土地资源严重流失，集体经济发展缺乏基础的问题。正如 S 村书记所说：“我们把村组织原来的办公楼给出租了，变原来的非经营性资产为经营性资产，然后把原来的办公区搬到了平房区。可这是我们唯一可供利用的土地了。我们没有地，如果要发展就要去租别人的地，好不好实现先不说，我们的起点就比别人低。”(访谈 03-20250220)由于落后的管理体制和褊狭的个人因素，大量的土地伴随着归属关系的变

化被廉价变卖或非法挪用,沉重的历史遗留问题造成了现阶段城中村要发展集体经济却无地可用的尴尬境地。S村所在街道办事处副主任表示:“在整个城市建设过程中,这个地方丧失了很多之前有的区位优势,经济实际上也就没落了,别说是S村,就是街道层面也没有参与什么项目,有项目也都是落地到别的街道,我常常觉得属于我们发展的时代已经过去了。”(访谈 01-20250217)

4.1.2. 城中村组织机构关系不顺

传统农村社会的管理工作由村党组织、村委会和集体经济管理组织三个机构完成,成员交叉任职。在城中村由自然村转向城市社区的过程中,为维持城中村事务的正常运转,城中村往往仍延续过去的组织结构。产权制度改革后,经济合作社的理事长由支部书记、村(居)委会主任一人兼任,组成人员也大同小异,未能突破传统的村社管理模式。正如S村副书记所说:“原先传统集体经济带有的部分行政属性延续到了今天的合作社,尽管它是一个自治组织,但从基层的实际执行情况来看,行政色彩还是比较严重。在这种影响下,集体经济发展受到村班子成员能力的影响。如果这村班子成员能力比较高,无论是经济合作社还是村居,发展成效都比较好。”(访谈 04-20250225)“政经不分”问题没有根本解决,多重身份也导致经济合作社的干部在日常工作中左支右绌,疲于应付经济职能以外的行政任务,很难有精力关注集体经济如何向前发展,实现增收的问题。

4.1.3. 集体经济组织过度担责

理论上来说,城中村集体经济合作社的目标应是成为专业的市场主体,而改制中剥离出来的社区公共服务和基础设施建设职能理应由公共财政承担。但由于城中村“政经不分”问题和各种因素的制约,城中村集体经济组织仍承担着许多社区服务的责任。不仅要发展经济,还为社区的正常运转提供公共产品和公共服务,担负社区物业、治安、道路、卫生等各方面的责任。这给集体经济组织带来了很大压力,使其在经营策略上趋于保守,束手束脚,不敢冒任何风险,难以开拓新业务,更难以实现产业的创新和升级。在这种情况下,集体经济陷入“发展难-负债高”的循环,无法从根本上摆脱经济困境。S村书记也表示:“别的村有负债,但人家有产业有实体,我们没有这些东西,但为了正常过日子,就是为了正常运转必须欠着,现在让我们再去筹钱借款发展集体经济,就怕发展不起来不说,反而让经济状况雪上加霜。”(访谈 03-20250220)

4.2. 缺乏抓住机会的能力:城中村发展后力不足

4.2.1. 集体经济资不抵债

当前,以S村为代表的城中村,集体经济收入主要为物业租赁,结构单一,可持续性弱。“由于建筑标准低,环境及配套设施较差,其能引进和容纳的也多是规模小、技术含量低的低端产业及学历和技能也相对较低的低端就业人口,对优质产业及就业人口形成了逆淘汰机制。”^[4]在这种情况下,城中村难以培育优质的自有产业,导致其发展在较长时间内仍处于滞后状态。此外,由于地方财政不足,欠发达地区城中村集体经济组织不仅包括包揽集体经济的经营、管理费用、相关税费以及社区管理费用,还要承担城中村的物业维护、社会治安、小区绿化等产生的支出。正如S村书记所说:“村里现在每户每月收10块钱左右的卫生费,起码要保证村主要的小区楼道里干净卫生。村里两个小区每个月差不多能收入两千块钱,但是打扫卫生起码得雇佣两个清洁工,一人一月两千,两个人就四千了,肯定是不够的,那就得欠债,最后还是加到集体经济的负债里。”(访谈 03-20250220)增收难、负担重的集体经济组织债务不断累积,发展即将陷入停滞。

4.2.2. 集体经济功能异化扭曲

原住民是城中村集体经济发展的主体,他们的需求是集体经济发展的重要导向。由于城中村形成

的特殊性,迈入城市社会的城中村居民迫切需提高社会保障水平,改善生活质量。为满足村民需要,在集体经济发展较好的城中村,村民往往要求集体经济组织每年为其提供各种社会福利,不断提高分红数量。以 S 村为代表的集体经济尚未发展起来的城中村,居民也普遍认为发展集体经济的目的是给村民发福利。S 村书记表示:“这些村民现在最需要的是什,就是改善居住环境、分红,最基本的就是改善一下居住环境,整洁明亮一点,增加点生活幸福感,这是最重要的,能稍微有一小点分红,增加收入之类的当然更好。”(访谈 03-20250220)然而,“高福利性固然体现了社区型股份合作社作为新型集体经济组织对成员的关怀,这有助于增强成员对组织的向心力,但也容易带来福利依赖的问题”[5]。各式的福利支出和不断增加的分红期待,挤占了集体经济资金积累的空间,不利于集体经济转变思路,培育优势产业,实现可持续发展。

4.2.3. 村民主体缺乏存在感

村民的广泛参与是城中村集体经济发展进步的前提和基础,也是监督集体经济组织规范运行的关键。然而,在以 S 村为代表的欠发达地区城中村,村民尚未参与到集体经济的组织治理当中。首先,集体经济组织的工作人员大多由村(居)委会人员兼任,村民普遍认为集体经济的发展任务也是他们工作的一部分。其次,城中村原住村民以老年人为主,他们主要依靠实地养老保险和子女供养,年轻人也大多不在城中村内部发展产业谋生。村民依靠自身收入能使基本生活需求得到满足,难以从集体经济的运营和发展中获得收益,降低了村民对于集体经济的参与和认可度,对于集体经济没有迫切的渴望和过多的要求。正如 S 村所在街道经管站站长所说:“这里向来是行政色彩比较浓厚的,村民也没有什么主动意识,在我外出考察的时候,了解到像广东、浙江这些地区,有不少社区已经走向了自治,但是在我们这里,你说要让社区居民村民来参与社区事务和集体经济发展事务,那是很少的,他们也不愿参与,就觉得这个事情应该是由干部来管的,他们只需要收通知就行了。”(访谈 02-20250218)

5. 双重因素的影响——R 市 S 村集体经济发展存在问题的原因分析

联系机会平等理论并结合案例研究发现,R 市 S 村集体经济发展存在的问题即机会不平等现象发生的主要原因有两方面,一是集体经济发展机制不完善,二是城中村自身存在发展局限,即 S 村集体经济发展陷入困境是由于缺乏机会平等的实现条件——非限制性的“环境”和充足的“努力”。

5.1. “环境”的限制:集体经济发展机制不完善

5.1.1. 相关改革不够彻底

在集体经济产权制度改革之前,居委会代行集体经济组织的经济管理职能。随着改革的深入,以经济合作社和股份制公司为主要形式的新型集体经济组织建立,表面上实现了与社区自治组织居委会的分离开来。但实质上,集体经济产权制度改革并没有将集体经济的经济职能独立出来,在人员构成上,仍由社区党支部和居委会干部兼任集体经济组织的管理人员,集体经济组织仍履行着本属于村(居)委会的社会服务职能,负责社区治安、卫生、物业等多项开支,经济职能却发挥得不明显。以 S 村为例,表面上看,经过“村改居”社区撤并撤改,进一步实现了社会服务与经济职能的分离,但实际上城中村大部分地区不是由城市社区建设的,需要遵循的是“谁开发谁负责”的原则,原“村改居”后的居委会与撤改后的城市社区居委会其实是“换汤不换药”,城中村绝大部分的社区服务职能仍落在与村(居)委会“若即若离”的集体经济组织肩上。

5.1.2. 规范体系亟待健全

集体资产是集体经济发展的物质基础,明确产权归属是产权制度改革的主要目的之一。在我国城中村集体产权改革不断深化的背景下,迫切需要建立健全促进农村集体资产确权、规范集体经济组织运营

的体制机制。而在以 S 村为代表的城中村地区，资产确权重要环节的集体资产变却因缺乏相应政策无法开展。2020 年，S 村所在街道在《集体产权制度改革总体情况汇报》中指出，当前集体经济工作的难点之一就是产权制度改革后相关村集体资产变更到股份经济合作社的流程问题。

监督机制不健全也是城中村集体经济缺乏完善的制度规范的表现之一。从演变历程上来看，监督机制的不健全给 S 村部分村干部和村精英留下了牟利的空间，他们出于个人私利变卖、侵占、浪费村集体资产，带来了难以逆转的损失。为防止这一现象的蔓延，政府出台相应政策对集体经济组织及其管理人员进行监督，取得了一系列成就，但也存在一些还未解决的问题，如部分城中村集体经济组织尚未建立“三会”制度等等。

5.1.3. 基本公共服务不均等

社会保障体系是公共服务体系的重要组成部分。城中村村民在迈向城市化的过程中，失去了土地保障。在“村改居”后，城中村村民户籍性质由农村村民变为城市居民，但在社会保障方面与普通的城市户籍人员依然存在差距，保障的水平和质量不高，可持续性不强。这种社会保障的不均等，这就导致城中村村民迫切需要依靠集体经济组织发福利、分红来增加收入，增加了集体经济组织的负担，给城中村集体经济发展埋下了福利主义的隐患。而且，以 S 村为代表的欠发达地区城中村地区由于建设较早，后在“村改居”及其撤并撤改中又基本保留和沿用原有村居设施，导致城中村地区基础设施落后于城市社区，难以居民的需求和经济发展的需要，进一步增加了城中村集体经济发展的难度。

5.2. “努力”的忽视：城中村自身存在发展局限

5.2.1. 对发展新型集体经济认识浅显

目前，新型农村集体经济受到广大城中村的拥护，但也存在部分干部群众对新型集体经济的认识不够深入，对其发展抱着消极的态度的问题。第一，部分干部群众没有充分认识到发展新型集体经济的重要意义。城中村作为我国城市化的特殊产物，当地村民在城镇化进程中实现了由传统农业生产向个体经营的转变，认为后者是优于集体经济的更好形式，没有看到个体经济经营规模小、组织程度低、抗风险能力弱的弊端。第二，对发展新型集体经济的根本目的缺乏理解，集体经济组织对其要行使的本质职能不明晰。“发展生产，增加农产品产量和收入，改善农民生活质量是集体经济的目的是。”^[6]由于对这一目的的误解，一些经济合作社被动发展集体经济，将其看作政府下达的任务和政策的要求，村民也缺乏学习新理论新本领的主观能动性。加上缺乏完善的内部监督机制，集体经济组织的决策和运行存在脱离群众的危险。

5.2.2. 干部作为动力不足

勇于作为，善于作为的组织管理人员是集体经济发展的重要动力源泉。当前，以 S 村为代表的欠发达地区城中村迫切需要自身能力比较强，有知识、懂技术、会经营、善管理的“经济能人”带动引导村民参与集体经济发展，实现集体经济在民主、科学层面上的新突破。但由于缺乏相应的激励机制，城中村集体经济的组织管理人员普遍对带动经济发展缺乏能力和信心，存在畏难心理。加上城中村各组织关系不明晰，人员交叉任职，多数集体经济组织的组织管理者，尤其是作为一把手的董事长或理事长，普遍认为自己并不擅长集体经济的经营和管理，不想也不能通过提升自身成为“经济能人”，仅寄希望于有才干的村民或者团体主动挑梁。

5.2.3. 成员参与积极性低

集体经济组织由村民组成，集体经济的发展离不开其成员的共同参与。以 S 村为代表的欠发达地区城中村集体经济发展缺乏后力，很大程度上是因为没有将成员的参与积极性调动起来。由农村发展而来

的城中村老龄化比较严重,村民整体文化素质较低,自组织能力和水平不足,不习惯自己独立决策。一方面,他们受传统“人情”“家族”文化的影响,参与意识淡薄,未能完全摆脱小农自给自足的思想,缺乏现代化经济思想和契约精神。另一方面,“随着利益多元化和个人理性化的发展,村民的价值观日益多元化,传统社会以‘亲情’和‘道德’为基础的约束力又在逐渐减弱”[7]。城中村村民一边想要靠集体经济发展为自己增加收益,又缺乏参与的能力和意愿,“搭便车”“坐享其成”等消极思想泛滥。村民不愿意在发展集体经济上花费个人精力出谋划策,村集体也难以将其组织起来。正如S村副书记所说:“对于村民来说,自己干什么都行,干什么赔了都是自己的事,但集体来做,涉及利益分配的问题,每个人都会觉得自己应该分得更多,如果一旦个别人不满不理解的,可能还会来闹,引发群体事件。”(访谈 04-20230420)

6. 机会平等——欠发达地区城中村集体经济的可持续发展路径

根据机会平等的视角,破除以欠发达地区城中村集体经济发展困境,首先要改善集体经济发展的“环境”,消除限制其发展的外部因素,同时要重视村集体可控“努力”,让发展的主动权和决定权掌握在村集体及其成员的手中。使欠发达地区城中村与发达地区、纯农业型村庄站在平等的竞技场上,拥有平等的发展集体经济的能力,实现其集体经济发展由机会不平等向机会平等的转向。

6.1. 改善发展的“环境”:优化集体经济发展机制

6.1.1. 深入推进产权制度改革

现阶段,欠发达地区城中村产权制度改革的难点是要在清产核资的基础上进行资产变更,实现组织的管理体制和运行机制的独立运行和去行政化。深入推进产权制度改革,首先要加快指定并下发资产变更的地方指导性文件和法律法规,将集体资产尽快从村(居)委会名下转入改革建立的集体经济组织,并结合城中村的实际情况,进一步明确城中村集体经济组织的法人地位、产权归属、工作职责等方面的问题。要加强各职能部门的配合和支持,加强各部门之间的协作和配合,建立顺畅的沟通机制,协助城中村集体经济组织妥善处置涉及税务、民政等方面的问题,协助城中村集体经济组织顺利完成产权变更。此外,由于城中村的历史背景和现实困境,很多城中村的集体经济组织缺乏规范和市场化运作机制,导致产权制度改革难以推进。因此,也要积极探索集体经济组织退出机制和转型路径。

6.1.2. 完善集体经济规范体系

完善的法律法规和政策体系是推动集体经济组织规范化发展的前提和基础。首先,要加强对城中村集体经济组织的指导,建立标准制度,制定集体经济评估标准、指导意见等,明确集体经济的运营过程中所需遵守的相关规定,规范其运作方式和章程,强化对城中村集体资产管理的监督,避免如S村一般的城中村历史遗留问题的扩大和蔓延。第二,要落实规范管理责任,建立集体经济规范管理工作机制,明确相关机构、部门的职责、权限和工作流程。第三,要理顺城中村村民与集体经济组织之间的法律关系,明确规定集体经济组织成员的选举权、表决权、监督权等,开展各种形式的知识普及,提升集体经济成员的法律意识和规范意识,切实增强村民主体在集体经济组织中的话语权。第四,规定街道的相关责任,多方共同成立领导小组,对集体经济组织定期指导、实时监管,加强对城中村集体经济组织的外部监督。

6.1.3. 理顺城中村组织架构

理顺城中村组织架构,重点是厘清集体经济组织与村(居)委会的关系,发挥基层党组织的领导核心作用。需要注意的是,城中村是由自然村发展而来的,集体经济组织和村(居)委会之间存在着紧密的利益联结。在梳理两者关系时,首先应尽可能地利用城中村原有的发展基础,将能够带来收益的相关资源进行

整合,交由集体经济组织负责。比如,S村所在街道可以通过老旧小区改造,完善村内两个主要小区的基础设施,优化房屋构造,由集体经济组织建立物业公司为其提供物业服务并获取相应收益。同时,还要做好原来“村改居”社区居民委员会与当前城市社区居民委员会的衔接,规定好城市社区的事权,制定任务清单,改变“两套自治组织,行使一种作用”的机构重叠现状。重要的是,城中村集体经济发展离不开党组织的政治引领作用。在集体经济发展过程中,需要社区党组织完善自身机制,不断提升自身的组织力、号召力和领导力,用党建工作有效地带动引领集体经济发展优势产业、拓宽收入来源、转变经营方式。

6.1.4. 加快推进基本公共服务均等化

第一,要建立政府主导、多主体参与的公共服务投入体系和支出分担机制,由“政府财政主导、社会力量帮扶、居委会承接、集体经济协助”的多元共治体系替代“集体经济包揽”的单一服务体系,明晰公共投入支出,剥离以S村为代表的欠发达地区城中村集体经济组织的社会职能,促进集体经济组织向专业的市场主体转型。第二,实现公共服务的城乡均等供给,完善城中村基础设施,健全交通、卫生、住房、教育等基础服务。第三,实现城中村村民社会保障和福利待遇的城市化,加快推动城乡社会保障一体化,结合当地政府自身财力,采取分步走、逐渐过渡的方案,将城市社区社会保障制度向边缘城中村延伸,解除城中村集体经济组织及其成员的后顾之忧,削弱村民的短视行为和福利主义倾向,激发其参与集体经济发展的活力。

6.2. 重视可控的“努力”:增强集体经济“造血”功能

6.2.1. 转变集体经济发展观念

构建新型集体经济的重点在观念,难点也在观念。首先,村集体要着眼于集体经济组织的建设目标,采取更加开放的观念,变“稳定为大”为“行动致富”,变被动地完成增收任务和改革指标为主动地寻求发展途径和机会,撬动周围资源为自身发展服务,以市场需求为主要导向,将更新后的观念通过实践化为积极的行动。第二,当地政府和集体经济组织应加快更新知识结构,提升发展的能力和水平,为城中村集体经济的发展提供强力支撑。在实践中可以采用多种形式,如开展经验分享会、组织学习培训、设立优秀集体经济组织奖项、进行集体经济社会效益调查等,来加强和深化对新型集体经济发展政策的学习和理解。第三,要加强宣传力度,强化案例导向,树立发展榜样,向村民讲好集体经济发展故事,助其摒弃集体经济无用论的观念,培育全局意识和长远眼光。

6.2.2. 采取多样化的经营模式

改善发展的外部环境,最终是为了帮助城中村集体经济减负增效,催生其发展的内生动力,实现集体经济组织的“自造血”。第一,要减少或放开对集体经济组织的行政干预,给予其相应的决策自主权,政府和第三方可以通过提供更为积极的财政扶持、税收减免、优惠的土地政策、多项补贴等支持城中村经济发展,同时以培训、指导、招商引资等方式助力城中村集体经济发展。第二,鼓励以S村为代表的欠发达地区城中村效仿农村的“抱团”发展模式,比如通过成立集体经济联合总社的形式,提升市场地位;通过项目开发与企业进行资本联合合作,拓展融资渠道;与周边农村地区建立关系,利用其较充足的土地资源因地制宜发展特色产业等等。第三,对于像S村一样发展优势不明显、自身难以寻找合作对象的城中村,还应联合第三方组织为城中村集体经济组织提供更多项目和发展机会。要鼓励和支持城中村集体经济组织与现代产业和企业进行合作,依靠市场化运作机制来提高经济效益和管理水平。与此同时,要完善政策指导,强化项目支撑,设立专题领导小组开展专题调研,联合专家学者开展座谈讨论会,在推动项目落地落实的过程中推动集体经济夯实产业基础、创新管理模式、优化收入结构。

6.2.3. 建立干部激励机制

缺少“能人”带动，是大多是城中村集体经济发展的痛点。需要打破原住村民与外来人员的界限，利用城中村现有的社会关系基础，挖掘现有的人力资源。将能力考核与民主选举结合起来，不拘一格地把政治坚定，思维活跃，能带领群众致富的人选拔到集体经济组织中来，同时鼓励在任集体经济组织管理人员通过学历提升、外出考察等形式拓宽视野，更新观念，着力打造“有想法、懂经济、有门道、敢作为”的管理班子。当前，以S村为代表的欠发达地区城中村集体经济组织管理人员，尤其是作为“一把手”的理事长或董事长，在发展中顾虑重重、放不开手脚，很大程度上是由于缺乏激励机制，认为发展好了得不到相应的嘉奖，又怕搞砸了给村里增加新债务，被政治问责。为解决这种无人办事、无人干事的现状，重要的是做好干部激励工作，完善相应的激励和兜底机制。“立足实际，允许设置干部奖励股、现金等经济性激励，或设定一定比例的专项人才培育计划。”^[8]同时借鉴发达地区发展经验，设立集体经济发展专项基金，为集体经济发展提供一定的试错空间，消除城中村干部群众担心因发展增加村集体债务的顾虑。

6.2.4. 提升城中村村民参与能力

欠发达地区城中村村民的主人翁地位一直处于“虚置”状态，很大程度上是因为村民文化水平和个人素质没有随着城镇化得到相应的提升。现阶段，要着重提高村民对集体经济的认识，激发其参与集体经济的意愿。一方面，要为城中村村民尤其是青壮年提供便捷的学习途径，提高村民的财务管理、市场营销等方面的技能，让村民参与到集体经济的管理和服务中来，发挥其主动性和创造性。另一方面，要建立村民参与集体经济的激励机制，在以S村为代表的集体经济发展薄弱、负债沉重、无法分股的城中村，可先借助外力，采用由村民出资投入经济合作社，再由经济合作社统一入股企业的发展模式，重新赋予其应有的经济地位。能力的提升与绑定的深入，有利于推动城中村村民更有信心、更加积极地参与集体经济发展的重大事项讨论，介入组织管理事务，促进集体经济组织决策更加科学化、民主化，建立符合新型集体经济发展要求的“集体-个体”关系。

基金项目

国家社科基金重大项目：马克思主义中国化“两个结合”及其关系研究(21&ZD009)。

参考文献

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2022: 31.
- [2] 约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏, 何包钢, 廖申白, 等, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2001: 189.
- [3] 孔祥智, 张琛. 新中国成立以来农业农村包容性发展: 基于机会平等的视角[J]. 中国人民大学学报, 2019, 33(5): 27-38.
- [4] 张雪峰. 城镇化背景下“村改居”社区集体经济组织面临的问题及创新模式[J]. 青海社会科学, 2019(2): 93-97.
- [5] 杨贵华. 集体资产改制背景下“村改居”社区股份合作组织研究[J]. 社会科学, 2014(8): 59-66.
- [6] 黄延信. 发展农村新型集体经济亟需更新观念[J]. 农业经济与管理, 2021(4): 48-54.
- [7] 顾永红, 向德平, 胡振光. “村改居”社区: 治理困境、目标取向与对策[J]. 社会主义研究, 2014(3): 107-112.
- [8] 钟桂荔, 夏英. 农村集体资产股份权能改革的关键问题——基于8县(市、区)试点的调研观察[J]. 农业经济问题, 2017, 38(6): 30-35.