

# 以强村公司推进新型农村集体经济市场化 经营的特征分析： 基于浙江省强村公司发展的改革实践

计 薇<sup>1</sup>, 郑风田<sup>1</sup>, 胡晨沛<sup>2</sup>, 崔梦怡<sup>3</sup>, 曾寅初<sup>1</sup>

(1. 中国人民大学农业与农村发展学院, 北京 100872; 2. 中国人民大学经济学院, 北京 100872;  
3. 中共浙江省委党校浙江发展战略研究院, 浙江 杭州 311121)

**摘 要:**农村集体产权制度的阶段改革任务完成之后,如何通过有效的经营盘活集体资产提高收益,已成为当前新型集体经济发展亟待解决的重要问题。本文以强村公司的发展为例系统总结了浙江省新型农村集体经济市场化经营的改革实践。研究发现,在市场动力和政府引导共同作用下,浙江省强村公司已经形成以乡镇(街道)级为主多层次发展的整体格局;强村公司具有出资主体多元化、出资方式多样化、组织机构及其人员安排精简有效化,以及强调农村集体经济组织控制性的治理结构特征;注重风险回避型和劳动密集型且对政府资源依赖较强的经营业务特征;股东间利润分配依据和方式灵活多样但对经营者激励不足的收入分配特征。强村公司的发展适应了农村集体产权制度改革深化的要求,为新型农村集体经济发展提供了一种市场化经营的具体实现方式,但强村公司能否成为我国新型农村集体经济市场化经营的有效载体,在很大程度上仍将取决于其能否破解制度设计的难题。因此,建议重点关注强化要素保障服务、加强风险防控、构建经营者激励机制等问题,以促进强村公司的长期稳定发展。

**关键词:**农村集体经济;市场化经营改革;强村公司

**中图分类号:**F321.42;F327

**文献标识码:**A

**文章编号:**1005-0566(2025)12-0049-11

## Characteristic analysis of promoting market-oriented operation of rural collective economy through Qiangcun Company: Based on the reform practices of the development of Qiangcun Company in Zhejiang Province

Ji Wei<sup>1</sup>, ZHENG Fengtian<sup>1</sup>, HU Chenpei<sup>2</sup>, CUI Mengyi<sup>3</sup>, ZENG Yinchu<sup>1</sup>

(1. School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of China, Beijing 100872, China;

2. School of Economics, Renmin University of China, Beijing 100872, China;

3. Party School of Zhejiang Provincial Committee of C. P. C., Hangzhou 311121, China)

**Abstract:** After the completion of the rural collective property rights system reform, how to activate collective assets and increase their returns through effective operation has become an important issue that urgently needs to be addressed for the further development of the rural collective economy. As a case study of the development of the Qiangcun Company (company that makes the village stronger) in Zhejiang Province, the process and characteristics of market-oriented operation reform

收稿日期:2025-06-05 修回日期:2025-12-18

基金项目:国家社会科学基金重大项目“健全城乡融合发展的体制机制研究”(21ZDA059)。

作者简介:计薇(1997—),女,浙江湖州人,中国人民大学农业与农村发展学院博士生,研究方向为农村集体经济。通信作者:曾寅初。

practices of rural collective economy has been systematically analyzed in this paper. The results show that, under the dual role of market driving force and government guidance, the Qiangcun Company in Zhejiang Province have formed a multi-level development pattern, primarily based at the township (or subdistrict community) level. The governance structure of the Qiangcun Company features a diversification of funding subjects, a variety of investment methods, a streamlined and effective organizational structure and personnel arrangements, and an emphasis on control held by rural collective economic organization. The business content and scope of the Qiangcun Company are risk-averse, labor-intensive, and heavily reliant on government resources. The corporate earnings distribution of the Qiangcun Company is flexible and diverse in terms of profit-sharing between shareholders, but there is insufficient incentive for operators. The development of the Qiangcun Company meets the needs of deepening the rural collective property rights system reform and provides a market-oriented business operational model for the further development of rural collective economy. However, whether the Qiangcun Company would become a main effective body for the market-oriented operation of China's rural collective economy largely depends on its ability to address the challenges of institutional design. Therefore, we should focus on the following aspects such as supply services of production factors, prevention and control of business risk, and the construction of operators' incentive mechanism, so as to promote the long-term and stable development of the Qiangcun Company.

**Key words:** rural collective economy; market-oriented operation reform; Qiangcun Company

我国农村集体产权制度改革通过农村集体资产清产核资、农村集体经济组织成员身份确认和经营性资产股份合作制等内容,明确了集体资产和集体成员的边界以及集体资产管理主体,建立了集体成员参加集体收益分配的基本依据,将农民集体所有从“虚置”引向“落实”<sup>[1]</sup>,初步奠定了发展新型农村集体经济的制度基础<sup>[2]</sup>。然而,整体来看,我国农村集体经济发展仍存在资产经营低效的问题。2022 年,全国农村集体经营收益占经营性资产总额和资产总额比重分别仅为 3.29% 和 1.45%;全国仍有 39.67% 的行政村其集体经营收益在 5 万元以下,更有 22.21% 的行政村其集体经营收益为零<sup>①</sup>。因此,如何通过有效的经营,盘活集体资产,提高集体经营收益已成为当前新型集体经济发展亟待解决的重要问题。

经历了 20 多年的“千万工程”建设,浙江省农村形成了大量集体经营性资产<sup>②</sup>,基础设施得到明显改善,亟须通过有效经营与加大运维投入实现可持续发展<sup>[3]</sup>。率先在全国完成农村集体产权制

度改革后,面对推动美丽村庄建设向美丽经济转化的新时代命题,浙江省开始了以强村公司推动新型农村集体经济发展的市场化经营改革实践探索。2020 年,浙江省在总结部分市县实践探索的基础上,正式将强村公司写入省委、省政府文件<sup>③</sup>,由此推进了强村公司的快速发展。截至 2024 年 8 月,全省已成立 3 142 家强村公司,入股行政村达 13 100 个<sup>④</sup>。广东、福建、安徽、江西、四川等多个省份结合本地实际,纷纷学习浙江强村公司模式,壮大农村集体经济。

作为通过市场化经营盘活集体资产的实践探索,浙江省强村公司发展也很快引发了学术界的关注。部分学者分析评价了强村公司在提高集体经济收入、保障集体资产安全、提高农民收入等方面所发挥的积极作用<sup>[4-7]</sup>,也有学者对强村公司发展过程中面临多头指导管理、经营决策独立性不强、经营人才专业化不够、市场经营活动参与不足且同质化严重等现实问题进行了总结梳理<sup>[8-9]</sup>,但尚未看到对浙江省强村公司本身进行全面分析的文

① 由笔者根据《中国农村政策与改革统计年报(2022 年)》相关数据计算得出。

② 2022 年浙江农村集体经济组织资产占全国比重为 9.74%,位居第三。

③ 中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅印发《村级集体经济巩固提升三年行动计划》指出要“推广组建强村公司做法,鼓励通过项目开发等方式整合域内优质资源,助推村级集体经济增收”。

④ 资料来源:《改革再深化 融合开新局》看,强村公司的“共富经”,[https://mp.weixin.qq.com/s?\\_\\_biz=MjM5MDMyNzQ1MA==&mid=2650511468&idx=1&sn=0915b9bbc0e66d5eaf6106c1400e8e89&chksm=bff38a98333b50c6fc767a19ae45d6249ce739e08776a630a832cb316a6e2214230493597db6&scene=27](https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MjM5MDMyNzQ1MA==&mid=2650511468&idx=1&sn=0915b9bbc0e66d5eaf6106c1400e8e89&chksm=bff38a98333b50c6fc767a19ae45d6249ce739e08776a630a832cb316a6e2214230493597db6&scene=27)。

献。少量相关的文献囿于个别地区强村公司个别方面的做法,如仅介绍长兴县强村公司主要管理模式<sup>[8]</sup>、丽水市强村公司发展方向<sup>[9-10]</sup>或湖州市强村公司发展模式<sup>[11]</sup>,缺乏系统性和全面性。有学者基于丽水市莲都区、乡两级强村公司实践,总结了强村公司的运营模式,从股权构成、决策与日常管理两方面较为清晰地阐述了强村公司的组织结构,却未能兼顾其他市县出现的村级强村公司实践模式<sup>[12]</sup>。还有学者虽然分析了强村公司的管理体制创新和利益共享机制创新<sup>[6]</sup>,但并未涉及对公司管理同样具有重要影响的治理机构、股权结构等关键维度,也未能涵盖与利益共享机制密切相关的内部利润分配格局、分配依据等重要方面。

因此,为了更加全面深刻地认识浙江省强村公司发展的改革价值及其影响,本文将尽可能兼顾浙江省各地强村公司发展改革实践的共性和差异,探讨强村公司促进新型农村集体经济发展的制度演进规律,从组建层级的视角分析浙江省强村公司多层次共存的形成与发展逻辑,从治理结构、经营业务与分配等方面,总结强村公司作为农村集体资产市场化经营主体的基本特点,并在此基础上对强村公司的发展趋势与挑战进行初步评判。

### 一、强村公司的组建层级特征

在浙江省农村集体经济市场化经营的实践探索中,强村公司逐步形成了村级、乡镇(街道)级甚至县(市、区)级并存的局面<sup>⑤</sup>。那么,应该如何认识强村公司的组建层级?如何理解其组建与农村集体产权制度改革的关系?如何洞察其多层次共存的内在逻辑?理清这些问题,有利于全面把握浙江省强村公司发展的整体状况和未来趋势。

#### (一)强村公司的定义与不同层级划分

浙江省农业农村厅等10部门印发的《关于促进强村公司健康发展的指导意见》(以下简称《强村公司指导意见》)对强村公司作出了定义,明确

其性质是依公司法登记的企业、实行公司化运营,目的是助推村级集体经济发展和农民增收,同时可以采用由农村集体经济组织投资参股、项目联建等多样化的组建方式。正是由于在相同的性质和目的下所采用的多样化组建方式,改革实践中形成了不同层级的强村公司。

浙江省各县(市、区)政府在规范强村公司运营管理时,一般会按照参股农村集体经济组织数量及所属辖区、资本构成、资本控制权等标准对强村公司进一步划分不同层级<sup>⑥</sup>。由于标准运用方式的不同,各地方对于部分强村公司层级的认定存在差异。例如,按照所属辖区划分标准,平湖市将跨乡镇(街道)组建的公司定义为镇级强村公司,桐乡市则将其定义为市级强村公司。按照参股农村集体经济组织数量、资本构成与资本控制权划分标准,桐乡市将单个村与国有企业组建且国有企业占股超50%的公司排除在村级强村公司分类之外,但德清县又明确将其认定为村级强村公司。

为了便于比较分析,本文只采用农村集体经济组织数量及其所属辖区的标准来划分强村公司的组建层级,即单个村组建的为村级强村公司;由农村集体经济组织入股的乡级联合发展平台为乡镇级强村公司;由农村集体经济组织入股的县级联合发展平台为县级强村公司。对于同一乡镇(街道)内多个农村集体经济组织参与组建的强村公司,考虑到其突破了利用单个村庄资源发展集体经济的传统模式限制的创新性特点,将其划分为乡镇级强村公司。对于跨乡镇(街道)组建的强村公司则根据其牵头单位的层级来决定层级划分,由县(市、区)级部门牵头的划分为县级强村公司,否则划分为乡镇级强村公司。

#### (二)强村公司与农村集体经济的制度演进

戴维斯等<sup>[13]</sup>最早将制度安排划分为个人安排、自愿安排和政府安排,并提出“制度安排创新

⑤ 下文将乡镇(街道)级简称为乡镇级,县(市、区)级简称为县级。

⑥ 例如,桐乡市《关于规范桐乡市强村公司运行的指导意见》定义“跨镇(街道)组建的为市级强村公司,同一镇(街道)内跨村组建的为镇级强村公司,单个村占股超50%且无国有资本和其他村参与的为村级强村公司”。

的进程就是用于预言的‘制度变迁’模型”。他们认为,个人或团体愿意承担变迁的成本,希望获得旧有安排下不可能实现的利润时,经济制度会被创新,产权会得到修正。拉坦<sup>[14]</sup>进一步指出制度变迁不仅是由对更为有效的制度绩效需求所引致,也是社会科学等方面知识供给进步的结果。有别于前人,林毅夫<sup>[15]</sup>根据发起主体,将制度变迁区分为诱致性和强制性两类,并将政府排除在诱致性制度变迁之外。张兴祥等<sup>[16]</sup>则持不同观点,并构建了以政府为发起主体的一般性制度变迁理论分析框架。本文在对该分析框架加以补充的基础上,分析了浙江省农村集体产权制度改革进程,并从成本—收益视角探讨制度安排创新的诱致因素。

浙江省农村集体产权制度改革经历了螺旋上升的过程:初期由微观主体出于获取潜在利润的需求担当初级行动集团,自动发起制度变迁,地方政府充当次级行动集团对其加以推动;随后由省级政府直接作为初级行动集团,在完成顶层设计后全面推动制度变迁;在新的潜在利润驱动下,微观主体再次发起制度变迁,从而完成制度演进循环。具体而言,20 世纪 90 年代初,面对大量集体资产从土地形态向货币资金形态的转变,部分“城中村”“镇中村”借鉴乡村企业股份制改革的成功经验,自发组建股份经济合作社或股份制公司对其进行管理与分配<sup>[17]</sup>。2005 年,浙江省在总结绍兴、杭州、宁波等地改革实践的基础上,开始了全省农村经济合作社股份合作制改革工作。此次改革指导下设立的股份经济合作社或股份制公司,其股权结构除社员量化股外,还包含权利归属不明的集体股。这类股份制公司作为股份合作制或集体所有制等特殊企业的性质,仍然难以完全适应市场化经营的要求。因此,浙江省在 2014 年全面开展股份合作制改革时,不再增设集体股。2015 年底,浙江省率先全国完成农村集体产权制度改革,村股份经济合作社成为集体资产管理主体,并解决了集体所有权虚置的问题。但作为“特别法人”,村股份经济合作社仍难以适应按照市场化方式盘活集体资产进行有效经营的要求。从制

度演进逻辑来看,源自地方实践在全省得到推广的强村公司适应了农村集体产权制度改革深化的要求。强村公司是在村股份经济合作社所管理的部分资产基础上组建的经营性企业,实现了村股份经济合作社管理集体资产和强村公司运营集体资产的角色区分。同时,强村公司作为有限责任公司、股份有限公司等一般法人企业的性质,也决定了其可以完全有效对接市场实行企业化经营。

强村公司作为农村集体资产经营制度的创新,有效应对了村庄想要提升发展效益却体制不适应的困境<sup>[18]</sup>,其制度变迁利润主要来源于外部成本与收益的内在化。农村集体资产管理权与运营权的清晰界定,促使农村集体经济组织或其合作方在决策过程将集体资产的经营成本纳入考量,从而实现资产与经管人员最优组合<sup>[19]</sup>。由两束权利分离所推动的专业化生产,可有效降低资产运营的成本。同时,村股份经济合作社不适宜经营的领域可由强村公司进行市场化经营,有效增加了获取新市场利润的机会。

### (三)强村公司多层级组建结构的形成及其发展逻辑

从制度设计上,各个村级农村集体经济组织均具备组建村级强村公司的可能性,但是浙江省强村公司突破了以往村级农村集体经济组织单打独斗、碎片化经营方式,出现了跨村联合、抱团发展的趋势,并逐步形成了村级、乡镇级,甚至县级强村公司共存的局面。这是因为组建不同层级强村公司的制度变迁收益及成本来源存在差异。

从收益的角度来说,村级、乡镇级和县级强村公司均能实现集体资产管理与运营角色的区分,并有效对接市场。不同的是,乡镇级及以上强村公司通过资源整合可实现规模经济,完成有效获利。从市场的角度看,适合公司化运行的各种资源本身并不一定局限在一个村庄之内,与自然环境密切相关的资源更是如此。因此,强村公司需要打破行政村的界限,在特定片区内实现规划共绘、产业共兴、资源共享,才能形成竞争优势。例如,湖州市南浔区率先成立湖州南浔强村富民发

展集团有限公司,统筹辖区内农用地、集体建设用地、宅基地等各类空间资源以及农林、旅游、水网等自然资源,并整合辖区内强村公司的闲散资金,提高资产价值总量,实现集约发展<sup>⑦</sup>。

乡镇级及以上层级强村公司还为强村与弱村的合作提供了有效的组织结构,使强村的技术与管理经验能够以较低成本迅速外溢至弱村,并通过共同经营将这一外部性有效内在化。从政府的角度看,依托强村带动弱村,实现区域内村庄的共同发展,更契合新时代的发展要求。2017年,浙江省委、省政府发布《关于实施消除集体经济薄弱村三年行动计划的意见》,要求到2019年底,完成全面消除年收入低于10万元的省级集体经济薄弱村任务;到2021年底,经济发达县、其他县的所有村年经营收入需分别达到10万元以上、5万元以上。从变化趋势来看,政策关注点从以往聚焦“集体经济薄弱村”向“所有村”转变,意味着农村集体经济发展阶段需由“补足短板”阶段跨入“整体提升”阶段;“经营性收入”要求的增加,意味着工作方式需由“输血”转向“造血”。因此,各地积极开展以强村带动弱村,实现联合发展的实践。例如,针对金华市郑宅镇村际发展不平衡问题,镇党委政府组织岭脚等7个偏远山区村共同出资参与经济基础较强的东明村的农贸市场改建项目<sup>⑧</sup>。

从成本的角度来说,强村公司的组建涉及资产经营成本与组织成本。首先,部分村庄面临资金、人才等资源掣肘,难以负担资产运营成本,只有通过联合经营的方式,才能满足公司组建与运营门槛。而乡镇级强村公司破解了单个村庄因资源受限而难以发展的困境,县级强村公司则进一步突破了单个乡镇的资源瓶颈。例如,金华市浦江县檀溪镇全镇共29个行政村,其中28个行政村

为省级集体经济薄弱村。2017年4月,浦江檀溪农村集体经济投资发展有限公司成立,利用29个村经济合作社共计980万元的银行贷款对作价入股的荡红岭、太阳水电站进行改造扩容<sup>[20]</sup>。又如,丽水市基于经济总量居全省末位、40.6%的行政村是集体经济薄弱村等现实情况,辖区内所有县(市、区)均采用先组建乡镇级强村公司,再由其共同组建县级强村公司的方式,将数量众多、规模小、资源较分散的村庄联合起来发展。其次,在以政府安排为形式的制度安排中,组织成本随成员人数增加而上升<sup>[13]</sup>。相较于乡镇级强村公司,县级强村公司为达成一致性需要协调更多村庄,其组织成本更高,因此数量相对较少。

由此可见,多层次组建格局的形成,既有强村公司作为市场化经营主体的内在动力,又有各级政府为了实现共同富裕的行政导向。特别是在政府强制性推动下,乡镇级强村公司获得了快速的发展。在《强村公司指导意见》尚未出台前,尽管湖州市南浔区、德清县等地区诸多村庄满足设立村级强村公司的条件,但是为实现市级层面相继制定“全面消除集体经济年经营性收入30万元、年收入100万元以下的欠发达村”“全面消除集体经济年经营性收入50万元以下欠发达村”等提升目标<sup>⑨</sup>,决定每个乡镇(街道)至少成立一个股东覆盖辖区内所有行政村的强村公司。面对多层次强村公司共同发展的局面,结合创建乡村振兴示范省推进共同富裕示范区建设的政策需求,《强村公司指导意见》明确指出“强村公司一般由乡镇级及以上政府主导设立”和“审慎成立村级强村公司”。各县(市、区)结合地方实际情况出台了相关指导意见,并落实了该要求。例如,杭州市临平区、嘉兴市平湖市等地,明确指出审慎成立村级强村公

⑦ 《湖州市南浔区人民政府关于印发强村公司集团化改革引领富民增收试点实施方案(2022—2024年)的通知》, <http://custom.huzhou.gov.cn/DFS/file/2022/11/02/20221102102438282zdm3ii.pdf>。

⑧ 资料来源:《浦江郑宅:“强村带弱村”帮带共建推动抱团发展》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1600698450610628676&wfr=spider&for=pc>。

⑨ 资料来源:《中共湖州市委办公室 湖州市人民政府办公室 关于实施村级集体经济三年强村计划的意见》, [https://nync.huzhou.gov.cn/art/2019/3/5/art\\_1229561895\\_1644955.html](https://nync.huzhou.gov.cn/art/2019/3/5/art_1229561895_1644955.html);《湖州:新一轮“三年强村计划”启动》, <http://zj.people.com.cn/n2/2020/0618/c186953-34095627.html>。

司,舟山市嵊泗县等地倡导设立乡镇级强村公司<sup>⑩</sup>。可以预期,从发展趋势来看,浙江省的强村公司将在保留村、乡镇、县三级基础上,逐渐形成以乡镇级为主的组建层级结构。

## 二、强村公司的治理结构特征

作为新型农村集体经济的市场化经营主体,强村公司的治理结构必须保障其实现助推农村集体经济发展和带动农民增收的目的,同时兼顾其企业化的运营机制。因此,需要从由谁出资、以何种方式出资,强村公司股份如何设置以及强村公司由谁管理等方面,来分析强村公司的治理结构特征。

### (一)以农村集体经济组织为主的出资主体多元化特征

强村公司的组建目的决定了其最主要的出资主体是农村集体经济组织。除了单个农村集体经济组织独资外,强村公司的出资主体呈现出多元化特征。以德清县为例,全县共 65 家强村公司,其中由农村集体经济组织单独出资的公司 32 家,共同出资的公司 24 家,由农村集体经济组织联合国有企业出资的公司 8 家,联合个人出资的公司 1 家<sup>⑪</sup>。多元出资主体的相互关系呈现出以下特征:一是农村集体经济组织之间的联合出资增多。农村集体经济组织的联合发展可实现资源和资产的优势强化,破除劣势区位、经营人才缺乏等因素对单个村庄发展的限制,并有效避免村庄同质化发展。二是农村集体经济组织与其他市场主体的联合出资增多。为充分调动各方面积极性,农村集体经济组织越来越重视与国有企业、集体企业、非公有制企业等法人企业,以及集体经营单位等非

法人企业和农民合作经济组织等社会组织开展合作。

强村公司常以项目制整合资源,因此农村集体经济组织入股强村公司时,还出现了项目制入股的方式。一是随着经营业务日益多元化,强村公司允许各股东按照投资偏好、经济实力等因素确定不同项目的收益份额,因此农村集体组织不仅是公司股东,还是项目股东。二是镇属、县属国有企业作为联合发展平台<sup>⑫</sup>,以项目联建的形式对辖区内集体资源、资产、资金进行整合,农村集体经济组织仅为项目股东。例如,武义县级、乡镇级强村公司均为国有企业,以联合发展平台形式服务于农村集体经济发展<sup>⑬</sup>。

### (二)农村集体经济组织出资方式的多样化特征

作为主要的出资主体,农村集体经济组织对强村公司拥有多样化的出资方式,而其余股东一般采用货币出资方式。在清产核资、资产量化等农村集体产权改革任务的基础上,农村集体经济组织可以自有资金、银行贷款资金等出资,也可以农村集体经济组织所有的闲置房屋、经营性固定资产、山林耕地等集体资产资源的使用权折价出资<sup>[21]</sup>。多样化的出资方式一方面为农村集体经济组织的联合经营提供了基础,另一方面降低了投资门槛与风险,避免村庄因资金、人才或资源等某一要素的不足而丧失发展机会。

强村公司的发展还为财政支农资金提供了有效使用渠道。一方面,强村公司以助推村级集体经济发展壮大和农民增收为目的,符合多种专项资金用途要求。例如,要求建立联农带农机制的

<sup>⑩</sup> 《临平区关于促进强村公司健康发展的指导意见(征求意见稿)》, [https://www.linping.gov.cn/art/2023/10/26/art\\_1229523553\\_27128.html](https://www.linping.gov.cn/art/2023/10/26/art_1229523553_27128.html)。《关于促进强村公司规范运行的指导意见(试行)》, [http://www.pinghu.gov.cn/art/2024/9/5/art\\_1229456457\\_2528772.html](http://www.pinghu.gov.cn/art/2024/9/5/art_1229456457_2528772.html)。《嵊泗县关于规范强村公司运行的指导意见(试行)(征求意见稿)》, [http://miny. zjzwfw.gov.cn/dczjnews/dczj/idea/topic\\_16102.html](http://miny. zjzwfw.gov.cn/dczjnews/dczj/idea/topic_16102.html)。

<sup>⑪</sup> 德清县自 2021 年起着手培育强村公司,是浙江省较早开展该模式探索的地区之一。德清县域内强村公司数量较多,覆盖范围广,运行形态多样,具有代表性。本文课题组于 2024 年 7 月 15 日至 19 日赴该县调研,选取 8 家不同类型的强村公司(包括农村集体经济组织独资、联合出资、与其他市场主体联合出资以及整乡镇组建型),通过对强村公司经营人员的深度访谈,了解其股权结构、人员配置、经营业务、收入分配及激励机制等情况。同时,课题组还访谈了德清县农业农村局分管农村经营管理工作的副局长、科长和副科长,除了解上述调研内容外,还获取了该县强村公司名单、发展历程及培育方案等材料。

<sup>⑫</sup> 这里的镇属、县属国有企业在浙江省部分地区也称为强村公司,其本质是为农村集体经济组织或者强村公司提供服务的国有企业,不同于农村集体经济组织直接或者间接作为股东的一般强村公司。

<sup>⑬</sup> 资料来源于笔者在 2024 年 10 月 25 日对武义县农业经济经营管理站站长的访谈,访谈内容涉及该县强村公司发展形式、面向对象、资金来源等。

中央财政衔接推进乡村振兴补助资金、仅可用于发展壮大集体经济和辖区内公益事业支出的农村集体经营性建设用地资金等。另一方面,浙江省政府鼓励将节余土地指标有偿调剂收益资金、涉农项目资金入股强村公司。

(三)股权结构设置的农村集体经济组织控制性特征

股权反映了多元股东物质资本所有权及其在产权制度安排中的权利地位<sup>[22]</sup>。鉴于农村集体经济组织是强村公司最主要出资方,强村公司股份如何设置问题可以分为两个情境:其一为农村集体经济组织之间开展合作时,如何均衡各方利益,其二为农村集体经济组织与其他所有制企业合作过程中,如何保障其权益。

农村集体经济组织之间开展合作时,公司股权设置不以资金投入为唯一决定因素,而是综合考虑资金投入、村庄规模、资源等因素。例如,德清县多数“整乡镇组建型”强村公司各村股份经济合作社不论经济实力或资源条件如何,持股比例均相同。又如,德清县新市镇6个村股份经济合作社联合当地国企建设标准厂房,并成立了德清县新联物业发展有限公司。为保障厂房所在地乐安村享有土地增值收益,分配其15%的股份;考虑到谷门村人口规模较大,分配其10%;为公平起见,其余4村股份均为6%。

农村集体经济组织与其他所有制企业合作时,遵循经营集体资产资源和集体项目的强村公司由农村集体经济组织控股的原则,以保障其权益。在实践中,农村集体经济组织与其他所有制企业直接合作时,存在由国有企业占据控股地位的实体,而鲜有由非公有制企业控股的公司;开展间接合作时才存在由非公有制企业占据控股地位的实体。以德清县为例,农村集体经济组织与国有企业合作组建且由国有企业控股的强村公司7家,与个人合作的强村公司1家,不存在由非公有制企业控股的强村公司。该县农村集体经济组织主要通过“整乡镇组建型”强村公司与非公有制企业开展间接合作,其中由非公有制企业控股的公司8家。

各主体所拥有的控制权存在差异,其原因在于强化强村公司监管需落实责任相关主体及依据,从而保障集体资产安全。在明确强村公司运营管理的主体责任在于县、乡两级政府的前提下,由农村集体经济组织控股的强村公司,可按照《浙江省农村集体资产管理条例》《浙江省农村集体经济审计办法》以及地方政府制定的村办企业管理指导意见等文件规定,接受乡镇(街道)“三资”监督管理办公室检查指导,纳入乡镇(街道)对农村集体经济组织审计范围。农村集体经济组织与国有企业合作且由国有企业控股的公司,可按照浙江省及地方政府印发的企业国有资产监督管理办法等文件规定,接受国资委与乡镇(街道)“三资”监督管理办公室检查指导。农村集体经济组织与非公有制企业合作且由非公有制控股的公司,只能以公司法、公司章程为依据,难以得到各级政府有效监管。鉴于非公有制企业在“千企结千村,消灭薄弱村”“万企兴万村”等专项行动中发挥的重要作用,为充分调动其积极性,地方政府允许其在与农村集体经济组织的间接合作中占据控股地位。

(四)组织架构及其人员安排的精简有效化特征

强村公司权力机构、决策机构、监督机构和管理层等组织架构健全,除权力机构外其余机构规模较小。具体而言,强村公司设有股东大会作为权力机构;多数强村公司设一名董事与1~2名监事替代董事会与监事会,作为决策与监督机构;较少公司另设经理岗位(见表1)。

表1 强村公司组织架构情况

| 地区  | 强村公司<br>总数 | 有董事会的<br>强村公司<br>数量 | 有监事会的<br>强村公司<br>数量 | 同时拥有<br>董事会、<br>监事会的<br>强村公司<br>数量 | 另设经理<br>岗位的强村<br>公司数量 |
|-----|------------|---------------------|---------------------|------------------------------------|-----------------------|
| 德清县 | 65         | 13                  | 4                   | 4                                  | 15                    |
| 景宁县 | 22         | 2                   | 1                   | 1                                  | 2                     |

注:(1)景宁县2024年地区生产总值仅为119.70亿元,经济发展在浙江省内位列末席。该县村庄规模小、资源分散,因而在反映经济欠发达地区农村集体经济发展的特征方面具有较强的代表性。本文课题组于2024年8月7日—12日赴该县调研,选取经营状况较好与较差各2家强村公司进行深度访谈,访谈人员和内容与在德清县的调研相同。同时,课题组还访谈了景宁县农业农村局局长、分管农村经营工作的副局长及扶贫服务中心主任,获取了该县强村公司名单、发展历程等材料。(2)相关数据由笔者基于爱企查、天眼查等企业信息查询平台公布的信息整理得出。

强村公司“三会一层”治理机构人员主要来源于乡镇(街道)和村干部。强村公司股东大会成员一般为入股农村集体经济组织理事会的理事长,董事会、监事会成员通常来自入股农村集体经济组织理事会的理事长、副理事长、监事。“整乡镇组建型”强村公司董事会成员也会吸纳所在乡镇(街道)编外人员、已退居二线但尚未正式退休的干部。强村公司中担任管理职责的经理多由执行董事或董事会成员兼任,主要来自乡镇(街道)和村内成熟稳重、具有良好政治素质和经商经验的干部<sup>[6,11]</sup>。目前强村公司起步较早的地区正在探索通过外包经营管理、委托合作方或第三方公司经营、外聘职业经理人管理等方式解决农村集体经济组织管理能力欠缺的问题<sup>[8]</sup>。例如,湖州市南浔区根据经营利润等指标将强村公司分成 A、B、C 三类,其中 A 类公司可由区人才集团统一招聘经营管理人员;杭州市余杭区 2023 年为 8 家单村独资的强村公司招聘职业经理人。

强村公司机构人员精简与议事规则、经营业务性质、业务拓展能力有关。首先,强村公司采取“三重一大”议事规则,即公司重大事项决策、重要人事任免、重大项目安排和大额资金运作需提交入股农村集体经济组织社员大会(社员代表大会)集体决策。强村公司决策机构仅负责“三重一大”以外的一般性事项决策,职权范围相对有限。其次,强村公司日常经营业务简单、很少涉及多次决策,设一名董事、1~2 名监事即可满足日常管理需求。最后,目前强村公司投资机会挖掘、项目可行性分析等较少依赖于公司经理的企业家才能,因此对另设经理岗位的需求不大。

### 三、强村公司的经营业务与收入分配特征

经营业务映射强村公司在市场中的定位,在很大程度上决定其在市场竞争格局中长期稳定发展的整体前景。而收入分配揭示公司内部利益主体之间关系,既影响着强村公司经营目的的实现,也影响着强村公司经营的内在动力。因此,科学评判以强村公司为推手的农村集体经济市场化经营改革,有必要厘清强村公司的经营业务特征和收入分配特征。

#### (一)强村公司的经营业务特征

从业务内容来看,强村公司现阶段经营的业务具有较明显的风险回避型、劳动密集型特征,即尽可能地保障农村集体资产的市场化经营获得相对稳定的收益,尽可能地促进农村闲置劳动力高质量就业,主要包括以下 4 类。一是资产经营型。主要是由强村公司集中资金,在区位条件好、产业集中度高的地方,兴建或联购标准厂房、商铺等物业,再对外发包出租;或者由其作为中介组织,统一流转农户承包地、闲置宅基地及农房和村集体闲置资产,并以对外出租或使用权入股等方式,招引社会资本发展乡村产业。二是社会服务型。主要是由强村公司承接河道保洁、绿化养护等公共服务;或出资建设农事综合服务中心,为本辖区内农业生产经营主体提供农技指导、农资配送、农机作业等农事服务;或为民宿、农家乐等乡村新型业务提供物业管理服务。三是订单生产型。主要是由强村公司组织开展订单式农业生产及订单式来料加工等。四是工程承揽型。主要是由强村公司依法承接农村公路建设、农田水利设施建设等村级小额工程。

从业务来源看,强村公司现阶段经营的业务可分为政府性业务与市场性业务。政府性业务以承接政府购买服务工作为主,市场性业务以物业租赁和订单农业、光伏建设等为主,两者共同反映出强村公司在业务承接中对政府政策性资源的较高依赖<sup>[23]</sup>。首先,政府支持强村公司作为社会力量承接政府购买服务。县(市、区)、乡镇(街道)有关部门会及时排摸梳理可供承接的所有经营类、服务类、工程类和中介类等公共资源,鼓励强村公司加强服务对接。其次,各部门会统筹制定有益于强村公司发展的规则。例如,丽水市松阳县在 2019 年试点推行村级工程“集体建”改革,将投资额在 200 万元以下、技术简单、安全风险低的项目建设任务,交由乡镇级强村公司,后续又将工程限额上调为 400 万元。最后,县乡各部门单位积极助推强村公司对接市场。例如,国有企业允许强村公司通过项目投资、股权持有等方式参与标准厂房建设项目的经营分红,以发展物业经济;县级机

关、企事业单位借助强村公司整合农村资源,在结对帮扶单位进行规模化种植、标准化生产,以发展订单式农业;依托“光伏小康工程”,强村公司既可以投资公共建筑屋顶光伏项目和荒坡荒地等地面集中式光伏电站,也可以在乡镇(街道)党委政府支持下,与园区内工商企业签订协议,建设屋顶分布式光伏。

## (二)强村公司的收入分配特征

首先,强村公司内部存在复杂的委托代理关系,一方面存在于非控股股东与控股股东之间,另一方面存在于全体股东与公司经营管理者之间<sup>[24]</sup>。其次,农村集体经济组织之间的内部差异易引发利益冲突。因此,设计合理的分配制度和有效的激励制度以协调各方利益至关重要。

为享有合理的收入分配权益,农村集体经济组织参与强村公司利润分配展现出高度的多样性与灵活性。其多样性体现为利润分配依据多元,涵盖固定收益(约定收益额或投资回报率)、股份分红、固定收益+股份分红等多种模式。例如,德清县五四村股份经济合作社及其443户农户与县文化旅游集团组建德清五四文化旅游实业有限公司,其中村股份经济合作社占股49%<sup>⑭</sup>。村股份经济合作社前两年可获得保底收益100万元/年,之后提高至200万元/年,盈利超出部分则按持股比例分红<sup>[25]</sup>。其灵活性体现为利润分层分配策略的运用,即部分利润按公司股份分红,部分按项目股份分红。例如,“整乡镇组建型”强村公司中,农村集体经济组织依据公司股份参与乡镇公共资源利用所获利润的分配,按照项目股份参与投资利润分配。

强村公司在协调股东与经营者利益时,存在对经营者激励不足的问题。由于强村公司“三会一层”人员多由乡镇(街道)和村干部兼职,而原则上未正式退休的干部不得领取报酬,因此公司内部尚未建立激励制度<sup>[8-9]</sup>。为防范廉政风险,并调动经管人员工作积极性,少数公司开始探索建

立与经营业绩相挂钩的激励制度,兼职的现任乡镇(街道)和村干部,也可获得适当补贴。然而,附有诸多限制的绩效激励制度存在激励不足风险。例如,绩效奖励上限为5万元,且需在包括董事长、总经理、财务及行政在内的团队中分配;兼任公司经理的村干部退休后,从公司领取的工资、退休金及绩效奖励总额不得高于其在任村干部时工资;公司总经理在利润达150万元时获1万元奖励;150万~200万元,超出部分按5%计入绩效;超过200万元时,超出部分按6.2%计入绩效<sup>⑮</sup>。

## 四、结论与展望

强村公司是浙江省“千万工程”迭代升级、强化“村庄经营”的新模式,也是浙江省通过发展集体经济、创建共同富裕示范区的新尝试。在市场动力和政府引导的双重作用下,采用多样化组建方式的强村公司,已经形成了村级、乡镇级、县级等多层级共存的整体格局,呈现出与国有等其他所有制企业联合共建的基本态势,在盘活农村集体经营性资产、带动经济薄弱村共同发展、促进农民就业增收等方面发挥着积极作用。

尽管各地区改革实践的具体做法存在一定的差异性,但是作为新型农村集体经济的市场化经营主体,浙江省强村公司一般具有以下基本特征:在治理结构上,具有以农村集体经济组织为主的出资主体多元化特征,农村集体经济组织出资方式多样化特征,股权结构设置的农村集体经济组织控制性特征,以及组织架构及其人员安排的精简有效化特征;在经营业务上,具有注重风险回避型和劳动密集型业务且对政府性资源依赖性较强的特征;在收入分配上,具有股东间利润分配依据和方式灵活多样但对经营者激励相对不足的特征。这些特征是强村公司在其基本性质和经营目的之间兼顾平衡的外在表现。实行公司化运营的性质,要求强村公司要适应市场经济基本规则,建立与现代企业制度相一致的治理结构,追求经济

⑭ 五四村股份经济合作社为显名股东,农户为隐名股东。

⑮ 相关资料分别来自对德清下渚湖强村建设发展有限公司、德清乾荣新农村建设发展有限公司和景宁畲族自治县宏欣投资发展有限公司经管人员的访谈。

效率;而盘活农村集体经营性资产、促进农民增收的目的,又需要强村公司具备农村集体经济组织的主导性,强调经营相对稳定性和回避风险,更好地关注分配的公平性。

从改革价值来看,强村公司的发展适应了农村集体产权制度改革深化的要求,并为新型农村集体经济发展提供了一种市场化经营的具体实现方式。农村集体产权制度的前一阶段改革,虽然明确了农村集体资产的数量和边界,成立了村股份经济合作社等形式的农村集体经济组织,解决了农村集体资产管理和集体经营收益分配上的问题。但农村集体经济组织的“特别法人”性质,仍难以适应按照市场化方式盘活集体资产进行有效经营的要求。我国已经制定颁布了《中华人民共和国农村集体经济组织法》,此法第六条指出“农村集体经济组织可以依法出资设立或者参与设立公司、农民专业合作社等市场主体,以其出资为限对其设立或者参与设立的市场主体的债务承担责任”。浙江省强村公司发展,符合此法有关农村集体资产市场化运营的规定。强村公司负责农村集体经营性资产的运营,不仅解决了市场化经营主体的缺位问题,还实现了农村集体经营性资产的所有权和经营权的分离,更避免了以农民专业合作社为载体时因其组织原则与治理结构的限制而难以承载资本深化的困境<sup>[26]</sup>。按照现代企业制度,强村公司可以获得充分的经营决策权,遵循市场规则开展经营活动;而经营权分离后对财产的完全控制与支配,使得农村经营性集体资产等经济要素,都可以参与到市场经济的竞争与资源配置中。这就形成了农村集体所有制与市场经济有机融合的基本条件,从而为农村集体资产的市场化经营提供了一种可备选的途径。

特别值得关注的是,浙江省强村公司的发展打破了以往各村级农村集体经济组织单打独斗、碎片化经营方式,呈现出跨村联合、抱团发展和与国有等其他所有制企业参股联合的趋势,也为中国其他地区新型农村集体经济的市场化经营提供新的发展思路。具有资源优势的强村,可以自行组建强村公司开展集体资产市场化运营,或在政

府推动下带动弱村发展以促进共同富裕。中西部地区普遍存在、面临“小、散、乱”难题的资源匮乏型村庄,则可利用强村公司多样化的出资方式实现联合经营,以避免因某一要素的不足而丧失发展机会。农村集体经济组织既可通过联合经营实现规模经济,也可与国有等其他所有制企业联合共建,通过扶持帮促带动新型农村集体经济的发展。尽管这种开放联合的发展方式,与我国曾经出现过的“乡镇企业”等集体所有制企业有所不同,但强村公司能否成为我国新型农村集体经济市场化经营的有效载体,在很大程度上仍将取决于强村公司本身能否通过科学合理的体制机制设计,破解发展中所面临的各种难题,进入长期稳健的发展轨道。

从近期来看,强村公司的发展离不开政府部门的引导和支持。作为持续巩固提升村级集体经济的重要抓手,县(市、区)、乡镇(街道)有关部门应在职责范围内强化对强村公司的要素保障服务,例如为强村公司符合相关建设规划的项目用地指标提供保障;加大对强村公司投资项目的信贷支持;依法依规做好强村公司运营项目行政审批“绿色通道”服务。政府支持强村公司承接政府购买服务,虽有利于其培育和发展,但不利于其参与市场竞争,应鼓励强村公司通过参股联合、加强人才队伍建设等方式提升竞争力。

从长远来看,加强风险防控和构建经营者激励制度对强村公司的发展至关重要。借鉴和汲取华西村、南街村等强村由盛转衰的历史经验与教训,加强风险防控的关键在于严格遵循现代企业制度,着力防范经营机制与经营战略层面的风险。一是完善公司内部财务管理制度。从严从紧控制强村公司非生产性支出,严禁以强村公司名义替政府和农村集体经济组织举债融资。二是落实重大经营与投资风险。投资启动前,成立专项小组并聘请第三方中介机构,对投资项目的合法性、预期收益及潜在风险进行论证,同时对合作企业的资质与经营状况进行审查。三是强化公司外部监管。及时公开强村公司财务等重大信息,将其纳入农村集体经济组织审计范围,并接受纪检

监察组织的监督和县委巡察办的延伸巡察。四是完善强村公司退出机制。制定强村公司分级管理细则,对低评级公司予以整改或撤销。

经营者激励机制构建重点在于与企业负责人选任方式相匹配、与企业特征相适应。一是探索建立以晋升激励为主要形式的隐形激励。尝试打通不同层级强村公司经营管理人员的晋升通道,若晋升后的强村公司为国有企业,可依相关规定将经管人员纳入国企编制。二是探索建立以项目股权为主要形式的显性激励。在坚决杜绝个人侵占强村公司中集体资产份额的原则下,将投资项目部分股权向公司经管人员开放,引导其采纳符合公司长远利益的经营战略。

#### 参考文献:

- [1] 张晓山. 我国农村集体所有制的理论探讨[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2019, 25(1): 1-10.
- [2] 胡凌啸, 舒文, 周应恒. 产权改革促进新型农村集体经济发展的效能及深化方向[J]. 农业经济问题, 2024(2): 87-97.
- [3] 朱海洋. 浙江因地制宜全面推进村庄经营[N]. 农民日报, 2023-06-19(1).
- [4] 寿建荣, 寿烨冉. 强村公司为乡村共富注入强劲动能[J]. 农村经营管理, 2022(11): 40-41.
- [5] 佚名. 浙江湖州市南浔区强村公司引领乡村全域共富[J]. 农村经营管理, 2022(12): 19-20.
- [6] 梁晓敏, 张瑾. 新型集体经济促进共同富裕的经验及启示: 以浙江湖州强村公司为例[J]. 中国延安干部学院学报, 2023, 16(5): 112-113.
- [7] 王成军, 张旭, 李雷. 农村集体经济组织公司化运营可以壮大集体经济吗: 基于浙江省的实证检验[J]. 中国农村经济, 2024(8): 68-87.
- [8] 杜正顺, 张惠兰, 吴文杰. 关于优化强村公司管理模式的思考: 基于长兴县强村公司管理实践[J]. 新农村, 2022(8): 13-14.
- [9] 吴玉平. 强村应先“强己”: 对浙江丽水强村公司发展现状的调查和建议[J]. 农村经营管理, 2023(1): 27-28.
- [10] 吴玉平, 尤凤丹. 丽水市村级集体经济发展问题研究[J]. 中国农业会计, 2023, 33(13): 115-117.
- [11] 浙江省湖州市委政研室, 湖州市农业农村局. 浙江湖州市强村公司探索集体经济发展新路子[J]. 农村工作通讯, 2023(14): 55-56.
- [12] 孙锦帆, 田先红. 公益经营: 共同富裕背景下地方政府“消薄”行为研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2023(6): 141-151.
- [13] 戴维斯, 诺斯. 制度变迁的理论: 概念与原因[C]// 科斯, 阿尔钦, 诺斯. 财产权利与制度变迁. 上海: 上海人民出版社, 1994: 271, 276.
- [14] 拉坦. 诱致性制度变迁理论[C]// 科斯, 阿尔钦, 诺斯. 财产权利与制度变迁. 上海: 上海人民出版社, 1994: 327-370.
- [15] 林毅夫. 关于制度变迁的经济学理论: 诱致性制度变迁与强制性变迁[C]// 科斯, 阿尔钦, 诺斯. 财产权利与制度变迁. 上海: 上海人民出版社, 1994: 371-440.
- [16] 张兴祥, 庄雅娟. 两阶段制度变迁模式与地方政府制度创新: 以厦门市分级诊疗改革为例[J]. 经济学动态, 2017(10): 68-80.
- [17] 郑水明. 浙江农村社区股份合作制改革的发展特点和趋势[J]. 农村经营管理, 2008(11): 42-44.
- [18] 李航, 王杰, 齐顾波. 赋权与嵌入: 制度复杂性下乡村职业经理人自主性生成机制[J]. 中国农村观察, 2024(4): 105-123.
- [19] 登姆塞茨. 关于产权的理论[C]// 科斯, 阿尔钦, 诺斯. 财产权利与制度变迁. 上海: 上海人民出版社, 1994: 96-113.
- [20] 胡占光. 消除集体经济薄弱村的檀溪实践[J]. 农村经营管理, 2018(8): 35-36.
- [21] 杨晋. 以“资源换股权”模式壮大村集体经济助推共同富裕[J]. 智慧农业导刊, 2021, 1(19): 62-64.
- [22] 马连福, 杜博. 多元股东决策权配置: 行为逻辑与路径策略: 基于万科集团的案例研究[J]. 管理评论, 2019, 31(10): 273-289.
- [23] 陈扬波, 卢慧苏. 关于缙云强村公司的运作与思考[J]. 新农村, 2023(4): 10-11.
- [24] 安慧. 农村集体资产经营管理公司的理财目标与农民股东利益保护: 基于多重叠加、延伸式委托代理的视角[J]. 农村经济, 2011(7): 72-76.
- [25] 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.
- [26] 钟真, 戴尧, 蒋维扬. 合作社办企业的逻辑: 基于成员异质性视角的多案例分析[J]. 中国农村经济, 2024(4): 163-184.

(本文责编: 润 泽)