

负重前行：新型农村集体经济发展的困境与出路

戴子钦¹, 钟金萍¹, 罗中华^{2*}

(1.广西财经学院 会计与审计学院, 广西 南宁 530003; 2.长沙民政职业技术学院 外语学院, 湖南 长沙 410004)

摘要: 发展新型农村集体经济, 有利于提高农民收入水平、促进共同富裕, 但债务问题是束缚新型农村集体经济可持续发展的难点和堵点。通过对H省14县49村的债务状况深入调研发现, 村级债务具有规模大、主体构成多元、区域差异显著、控债偿债能力弱、风险和危害程度较高等典型特征。新型农村集体经济的发展既面临着人、财、物、技术的缺乏, 也面临着政策、制度、组织和管理不足, 陷入“要素短缺”与“制度瓶颈”交织的多重困境。为了破解“债务枷锁”, 走出困境, 发展新型农村集体经济, 需跳出“头痛医头”的碎片化改革, 转向制度、市场、治理、人才协同发力的系统变革。

关键词: 新型农村集体经济; 村级债务; 要素短缺; 制度瓶颈

中图分类号: F321.32

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2025)02-0012-08

Forge ahead despite hardships: Dilemma of and breakthrough for the development of new-type rural collective economies

DAI Ziqin¹, ZHONG Jinping¹, LUO Zhonghua²

(1.School of Accounting and Auditing, Guangxi University of Finance and Economics, Nanning 530003, China;
2.School of Foreign Languages, Changsha Social Work College, Changsha 410004, China)

Abstract: The development of the new-type rural collective economy is conducive to raising farmers' income level and promoting common prosperity. However, debt issues remain a critical challenge, hindering the sustainable development of the new-type rural collective economy. An in-depth investigation into the debt status of 49 villages across 14 counties in Province H finds that village-level debt has some typical features such as large scale, diverse creditor-debtor compositions, significant regional disparities, weak capacity of debt control and repayment, and high risks and high potential harms. The development of the new-type collective economy are confronted with various challenges: shortages of human, financial, material, and technological resources; deficiency in related policy, institutional frameworks, organizational structures, and management practices, and thus falling into the dilemma of “factor shortage” and “institutional bottleneck”. To break free from the “debt shackles” and revitalize the new rural collective economy, it is imperative to move from fragmented and unsystematic reforms into systemic innovation of institution, market, management and talent.

Keywords: new-type rural collective economy; village-level debt; factor shortage; institutional bottleneck

一、问题的提出

党的二十大报告提出, 要巩固和完善农村基本经营制度, 发展新型农村集体经济。2023年中央一号文件提出, 要加强农村集体产权制度改革, 增加

新型农村集体经济增收途径, 提出了农村集体经济组织可以探索通过资源发包、物业出租、居间服务、经营性财产参股等多样化途径发展新型农村集体经济。近年来, 全国各地积极推进新型农村集体经济组织建设, 清理和盘活农村“沉睡的资源”, 推动农村集体经济与产业融合发展, 加强乡村治理现代化, 大力发展壮大新型农村集体经济^[1-3]。然而, 在新型农村集体经济发展过程中, 村级债务正成为巨大的现实障碍^[4]。我国的村级债务问题由来已久,

收稿日期: 2025-01-17

基金项目: 湖南省教育厅科学研究项目(24C1383)

作者简介: 戴子钦(1998—), 男, 湖南溆浦人, 硕士研究生, 主要研究方向为公共财务与政府会计。

2006年《国务院办公厅关于做好清理化解乡村债务工作的意见》指出，各地要按照国务院要求，制止新债、摸清旧债、明确责任、分类处理、逐步化解，积极稳妥地开展化解乡村债务工作。但随着农业税取消与国家城镇化政策推进，国家经济建设重点转移到城市，农村人口流向城市，村级债务未得到持续重视。随着2017年国家乡村振兴战略的提出，新型农村集体经济成为新增长点，化解村级债务提上新的日程。2024年中央一号文件明确提出，要“促进新型农村集体经济健康发展，严格控制新型农村集体经营风险”。坚决遏止新增债务并加大力度化解村级债务，是发展壮大新型农村集体经济的重要举措，是确保农村社会大局和谐稳定的客观需要，对于加快农村发展、构建和谐社会、建设和美乡村、推进乡村振兴具有重要的现实意义。

要实现新型农村集体经济的高质量发展，需持续加快推进村级债务防范化解工作^[5-8]。H省作为农业大省，“消薄”任务基本完成，但仍面临着乡村长期累积的复杂债务与新型农村集体经济发展困难的双重问题，在全国范围内具有较强的代表性。因此，本文拟结合对H省14县49村的债务资料搜集与走访调研，分析村级债务的典型特征和新型农村集体经济面临的挑战以及发展困境，探索新型农村集体经济发展的路径。

二、村级债务：新型农村集体经济面临的重大挑战

村级债务由农村集体经济组织或代行其职能的村民委员会在发展集体经济、管理公共事务过程中形成，或者是由其他主体转嫁过来的各种公共管理债务和经营性债务。在H省新型农村集体经济稳步增长的背景下，农村仍面临着不容忽视的村级债务挑战。

（一）村级债务总规模和村均债务规模大

目前，农业农村部门已开展摸底村级债务情况的工作，但由于部分地区存在债务未及时入账和隐性债务未统计等问题，导致统计数据不全面、债务核查不清，无法完全掌握债务的真实状况。尽管对村级债务的底数不全，但其总体规模较大是共识。特别是历史债务与新债务二者叠加，使得债务积重难返。据H省农业农村厅的农村财务管理平台统计，

截至2024年9月底，H省村（居）总数26 236（含涉农居委会）个，负债村22 017个，占比高达83.92%，负债村平均负债91.43万元，村级债务总额239.87亿元。负债总额中可核销部分为37.82亿元，仅占比16.22%。同时，利息负担不断累积，使村级债务规模呈扩大趋势，全省负债区间利率在1%~12%，平均利率在4%左右。有些村经济发展滞后、村集体收入微薄，甚至有些村的村级收入不足以维持日常管理支出，处于赤字运转状态。而随着农村基础设施建设、基本公共服务等各项事业的持续推进，村组织赤字运转的压力进一步加大，不堪重负。大部分村级债务处于无法消除或转化状态，短期化债较为困难，新型农村集体经济的发展壮大存在较大难度。

（二）债务构成和债权主体呈现多元化

一般来说，村级债务可以分为显性债务和隐性债务。其中显性债务通常用于基础设施建设、产业发展及公共服务项目，具有较高透明度；而隐性债务则未直接反映在财务账目上，主要表现为土地征拆迁补偿费暂收款、暂时挂账抵押金，以及与项目建设和债务担保相关的预收款项和抵押金等。从债务来源来看，村级债务构成主要有项目经费不足而超越能力举债、支出逐年增加致使收支失衡欠债、项目经营不善导致投资失败增债、税费收缴困难而垫交税费背债、前期债务累积承债5个方面。债务构成的复杂性加大了村级财务管理难度，严重制约新型农村集体经济的高质量发展。

村级债权主体包括金融机构、农户个人、村组干部、聘用人员、涉农服务部门及税务部门等，这种多元化的债权主体结构显著增加债务关系的管理和清偿难度。一方面，由于部分相关主体合同意识淡薄，农村集体经济组织在进行土地承包、资产处置、村办企业承包经营和借用资金等事项时存在着口头合同、违法违规合同，这些问题合同将加剧债务履行的不确定性。而债务存续时间长、债务主体变更、凭证毁损等因素又使得村级债务难以有效锁定。另一方面，村集体的债权催收也面临不少问题。如因不符合法定条件造成债权债务关系证据缺失的“白条债”、呆账、悬账及坏账核实困难等问题。利息、高利、复利的累积进一步增加债务负担，而项目间以新债偿旧债也将进一步引发“负债-项目-负债”恶性循环。

H省村级债务构成较为复杂, 债权主体结构也较复杂, 存在债权债务法律关系不清的问题。在H省的239.87亿元村级债务中, 短期借款为21.48亿元、应付款项为17.18亿元、应付工资为0.9亿元、应付劳务费为112亿元、长期借款及应付款为43.52亿元、一事一议资金为2.34亿元及其他42.45亿元。这一数据表明村级债务来源多样, 且短期负债和长期负债并存, 结构较为复杂。短期借款、应付款项等流动性负债规模较大, 导致日常运转和短期偿债压力明显。

(三) 负债水平存在显著地区差异和村际差异

由于区域差异、历史遗留和人才存量等因素叠加, 全省各个地市州的主导产业不同, 各地区农村集体经济的资产总额也呈现显著差异, 发展壮大新型农村集体经济的可复制的通用方案难以形成和实施。农村地区公共产品的供给多以“项目进村”形式实现, 但同时要求基层建设主体提供配套资金。政府项目多的地区, 配套资金需求大, 农村集体经济组织在承担项目时需配套大量资金, 导致村级债务水平普遍较高。H省各市州之间的村级债务水平差异显著。以A市为例, 截至2024年9月底, 该市村级债务总额高达83.23亿元, 且村均负债达到851万元, 均处于全省最高水平。相比之下, 经济发展相对滞后的地区, 如E市, 其村级负债总额仅为4.88亿元, 村均负债也相对较低, 仅为14.3万元。此外, 不同地区的负债结构亦存在差异, 如A市短期借款与应付款项占比较高, 而其他地区则多为长期借款及应付款等。这种不平衡, 可能源于经济发展水平的差距, 也可能是政策执行和资源分配的差异。另外, 同一地区内不同村庄之间的负债水平也呈现显著差异。以F市为例, 截至2024年9月底, 该市村级债务总额高达25.14亿元, 约有80%的村存在负债。尽管该市整体经济较为发达, 但村级债务分布极不均衡。一些村庄由于资源禀赋优越和产业基础较好, 能够顺利配套资金承担项目, 通过发展主导产业提升自身偿债能力; 而部分经济基础薄弱的村庄因缺乏稳定收入来源以及种植经济作物附加值较低, 面临较大债务压力, 甚至难以满足基本的基础设施和公共服务配套需求。

(四) 村级新债防控能力和旧债偿还能力均较弱

着力化解存量债务、严控新增债务、防范化解村级债务风险, 是促进新型农村集体经济高质量发

展, 确保农村社会大局和谐稳定的客观需要。在上级财政支农逐年增加的背景下, 一些村级债务不但未得到彻底治理, 解决历史遗留问题, 反而出现明显的反弹迹象, 表现为“旧债未清又添新债”。H省新型农村集体经济“消薄”质量不高, 村级债务化解能力低。受限于资金筹集渠道狭窄与产业经营效益不高, 村级新债防控能力较弱; 同时, 村级领导班子更迭与行政区划调整带来的管理不连续, 使得资金运用缺乏长远规划和有效监督, 加剧了新增负债的风险。例如D市下属县级市的大众村2022年上级转移支付资金21.92万元, 村组干部报酬为24.13万元, 仅支付干部报酬一项, 便出现了2.21万元的资金缺口。从村级债务防控能力看, 历史上各级各部门对村级债务关注度不高, 前期监管存在严重缺位, 导致债务规模和风险管控不严。同时, 村集体经济组织专业财务人员缺乏以及财务监管能力弱, 造成村级债务防控合力不强、意识不够、体系不全。目前H省共计垫交税费8.77亿元, 其中G市、I市垫交税费最多, 分别为4.4亿元、1.99亿元; D市下属县级市各村历年税费尾额达1061.92万元。短期债务逐渐转变为长期债务, 若仍无法偿还将加剧村级债务负担, 如此形成恶性循环, 最终将形成永久性债务。而受限于历史债务核销复杂性和自身偿债能力不足, 村级旧债偿还能力也较弱, “债上加债”导致债务愈加沉重。为了化解村级不良债务, 全省只有1/4左右的村组织制定了相关制度和执行办法, 66.9%的村都因债务逾期承担了不同程度的经济损失。从村级债务化解难度看, 村集体经济底子薄、“造血”能力弱、借贷成本高、农业经济收益短期回收困难等致使村级负担进一步加重。以2022年为例, 全省村级集体经济收入达315.16亿元, 其中经营性收入33.85亿元, 占比仅为10.74%。

(五) 村级债务风险和债务危害程度均较高

在实践中, 部分村级主体由于纳税主体身份不明确, 税务管理显得尤为不规范, 税负处理随意以及未充分利用税收优惠政策使得运营成本增加, 进一步加重债务负担。同时, 在财务管理层面缺乏系统性, 使得税务风险悄然增大。村集体面临偿还本金利息和规避税负的双层压力。部分主体为规避税负而选择低报收入, 这种短视行为不仅引发管理混乱, 还会产生滞纳金和罚款等额外费用, 加剧村级

财务压力,偿债能力进一步被削弱,陷入债务恶性循环。如A市下属县印山村一笔3500万元的债务未及时核销,下属区黄泥铺村账上一笔405万元的财政所借款,实质为无需偿还的土地出让金,一直挂账没有核减。另一方面,债务的存在不仅削弱了村集体经济组织的财务稳定性,还可能导致资源配置的混乱和效率低下。在“项目进村”等发展模式下,虽然配套资金促进了项目实施,但村集体经济组织因此承受的债务压力却不容忽视。如D市村级公益事业债务和经营性债务6.92亿元,占到总债务的42.77%。2016年以来,F市开始对村级服务平台进行新建、改建、扩建,上级财政补贴每村80万元,而各村在实际建设中普遍投入超过120万元,有的村支出甚至高达400万元,导致这些村不得不将有限的资金优先用于债务清偿,从而削弱了其在医疗、教育、道路建设和环境治理等公共服务领域的投入。这不仅影响了当地农村居民的生活质量和农村的公共服务水平,还会影响新型农村集体经济的发展。

三、新型农村集体经济发展的重重困境

适度的债务杠杆对村集体经济发展具有激励作用,但过度负债将严重制约其可持续发展。当前新型农村集体经济在人、财、物、技术等发展要素短缺的同时,还面临政策支持不足、制度设计滞后、组织架构松散、管理机制缺失等系统性挑战,陷入“要素短缺”与“制度瓶颈”交织的多重困境。

(一) 资产运营效能低下,财产性价值释放受阻

目前农村资源要素大多处于低效利用甚至闲置状态,财产性价值难以发挥。一是经营性资产占比不高,经营模式主要以物业租赁为主。二是农村产权争议影响要素配置优化。农村集体资产为集体内成员共同所有,虽然《中华人民共和国农村集体经济组织法》明确了集体经济成员资格标准,但在集体经济成员的身份具体确认上还有争议。产权制度不完善,影响农村资源自由流动交易,降低了经济活力。三是资产通过投融资方式发挥其财产性价值比较困难。尽管目前允许农村集体经济组织通过探索资源发包、物业出租、居间服务、经营性财产参股等多样化途径发展新型农村集体经济,但仍面临担保物如何处置、利益分配机制如何健全等一系列问题,以及投资回报率缺乏确定预期、农业经营

与农村治理的人才缺乏、有效农村融资市场缺乏等,严重影响社会资本对集体经济发展的投融资。H省农村集体资产收益率低至0.7%,盈利能力弱。新型农村集体经济收入结构不尽合理,经营性收入占比低,补助收入占比高,内生增收能力不强,增收渠道同质化较明显。大部分新型农村集体经济还是以“资源导向”为主,“造血”功能普遍不强,持续增收难度大,部分村存在较大的“返薄”可能。

(二) 市场主体地位模糊,资源配置效率偏低

新型农村集体经济组织的特别法人法律地位未得到充分认可。《中华人民共和国民法典》将其定义为特别法人,但《中华人民共和国市场主体登记管理条例》未完全认可其市场主体地位。尽管被赋予了特别法人地位,新型农村集体经济组织却难以取得与其他市场主体的同等市场认可和权利保障。由于法律框架的不完善,新型农村集体经济组织在争取财政支持和资源分配时,缺乏有力的法律依据和支撑,难以有效维护自身的财政权益,进而可能加速债务问题的形成。与此同时,一些村集体以分家底的方式改制,因分红比例较高,导致可用资金不足,甚至债务偏高的现象时有发生^[9]。村集体分红压力大,发展后劲受到制约,一定程度上弱化了村庄公共物品供给和基层治理能力^[10]。部分农村集体经济发展依赖于政策资源和财政扶持,忽视产业环境、资源禀赋等因素,产生了较多的债务问题^[11]。实地调研发现,大部分新型农村集体经济主体尚不具备资源市场调配变通能力。

(三) 项目“造血”能力不足,增收模式亟待转型

农村集体经济收入分为“维持型”“发展型”两种,发展新型农村集体经济的重点在提升“发展型”收入。但在实践中,农村集体经济存在项目持续增收能力不强的现象,其收入呈现“维持型”收入特点,不符合“发展型”收入要求,与农村共同富裕目标有较大差距。究其原因,一是资源限制新型农村集体经济发展。一般来说,毗邻城镇和工业园区的农村集体经济更容易享受到区位优势红利,获取土地溢价收入。大多数偏远的村庄债务较重,产业基础相对薄弱,发展思维又滞后,资源开发能力有限,普遍抗风险能力欠缺,呈现出较强的地区非均衡性。二是优质经营项目缺乏是制约新型农村

集体经济可持续发展的主要挑战。大多数地区缺乏优质经营项目,新型农村集体经济“统”的部分创收空间有限,且收入占比逐步下降。在部分新型农村集体经济发展较好的地区,受到规划、土地利用等制约,在新项目引进难度较大的同时,新型农村集体经济发展还面临已有项目难以运行的问题^[7]。项目经营管理者对新农具缺乏关注、创新能力不足、缺乏长效资源管理等,容易导致新型农村集体经济建设出现同质化,项目收益下滑。此外,部分新型农村集体经济重服务而轻发展。一些农村集体经济形成“以集体政治调控为基础、以市场主体服务供给为载体”的经营模式^[12],其直接目的就是服务有效供给,而非发展壮大集体经济。此外,一些“委托经营型”农村集体经济在运营中,面临被新型农业经营主体等俘获的风险^[13],而再发包可能的高地租率又使得农业经营主体难以长期投资^[14],这极不利于农业经营有序发展。

(四) 自上而下“压力型”体制引致发展轨道发生偏离

在“压力型”体制下,“政绩工程”驱动政策资金更偏向于实力较强的村镇,容易忽略村镇实际情况及农民的实际需求。在推动农村经济社会发展过程中,基层政府承受着考核压力,也承受着同级政府之间的竞争压力,这些压力通常通过政策指令和经济诱导措施传导至村级组织。现行体制下,基层政府不仅掌握着新型农村集体经济发展的财政资源分配权,还控制着村级干部的任用与考核,从而在事实上形成了对新型农村集体经济事务的“财权”与“事权”的双重控制。然而,这种控制往往具有不对等性。一方面,基层政府进行“事权”下压,却未提供足够的“财权”支持,导致村级组织在财权有限的情况下不得不举债完成上级任务。H省按照收入标准,将村分为空壳村、薄弱村、一般村和富裕村类型,还设置了消除空壳村、提升薄弱村、壮大一般村、做强富裕村的日程表。这种行政任务压力迫使县、乡、村干部倾向于以资产租赁和资源开发的便捷手段和方式快速获得集体经济收入,从而难以突破持续发展的内生困境。一些新型农村集体经济增收的背后还存在高成本、高债务等问题,呈现出唯数字、唯指标的发展悖论。为了政绩和套取政府补贴,部分基层政府堆“盆景”,导致村集

体出现“项目内卷化负债”。“村账镇管”制度在财权与事权不对等的背景下形同虚设,无法有效约束村级债务的膨胀,部分惠民项目工程往往因项目需要资金配套而形成债务。另一方面,上级政府债务向村级组织延伸传导,公共支出负担制约了农村集体经济的发展。基层自治组织承接了乡镇政府转嫁的行政事务,但对应的财政支持不能满足基层自治组织的治理需求,导致其依靠集体经济“补空”,给新型农村集体经济发展带来了较沉重的负担。

(五) 治理机制失序加剧监管漏洞

2017年《中华人民共和国民法总则》首次赋予集体经济组织“特别法人”的民事主体地位,农村集体产权制度改革后,农村集体经济组织取得了民事特别法人的主体资格,并经过了农业农村部门的登记颁证。2020年颁布的《中华人民共和国民法典》延续了“特别法人”的规定,从法律层面实现了农村集体经济组织与村民委员会的“政社分离”。但从调研情况看,改制后的农村集体经济组织仍存在权责利不清的问题,管理和运行方式未发生实质性改变,而“政经合一”模式易造成农村集体经济的监督机制严重缺失,且存在形式主义倾向,难以有效防控债务风险。

干部交叉任职的情况太多,这样不仅模糊了村级组织与新型农村集体经济组织的权责边界,还削弱了管理监督机制的有效性。例如,新型农村集体经济组织、村党支部、村委会普遍实行“三块牌子,一套班子”,村干部在集体资产经营和处置上的权力过大、随意性太强,较容易形成“小官巨贪”和“干部经济”^[15]。此外,多数村“三资”管理实施细则不明和工作流程不清,所有权与使用权的界定不明确、运作不规范,农村集体资产管理中管理者常常“偷懒”“越位”,引发农村集体资产流失等^[16]。“村账镇管”的目的是为了监督村级财务,然而,审计主体和客体的混乱和审计机构性质归属的混乱,严重影响到新型农村集体经济审计的独立性。且乡镇政府对村级财务管理的过度干预或监管缺失的情况时有发生,进一步削弱了村级财务的监管力度。

(六) 人才短板制约转型升级

新型农村集体经济是农村地区劳动与资本、技术、管理等要素联合的载体。农村集体经济组织深

度参与市场经济、与其他经营主体互动和竞争，需要开展包括财务、生产、市场、技术等方面的运行管理工作，需要金融、市场、技术等多种产业服务的支持，需要产业组织体系、产业环境等作为支撑^[17]，才能提升风险应对能力。

新型农村集体经济组织急需有能力的带头人和有技术的精英，才能实现现代化管理转型^[18]。但在城乡融合背景下，当前农村经营性管理人才匮乏、经营管理水平不高，管理人员存在市场意识较弱、能力不强、精力不足等问题，导致资金流转不畅、经营效益低下，影响并限制集体经济业务拓展和发展壮大。村干部领导能力和管理素质参差不齐，存在年龄偏大、学历偏低、信息差处理能力有限、经营理念落后和能力差等问题，难以整合当地优势资源探索集体经济新路径。具体来说，一是“难请”善经营的管理型人才。新型农村集体经济组织难以引入先进管理理念和方法，无法构建高效、科学的管理体系，削弱了其市场竞争力和可持续发展能力。二是“难找”专业型农业经营人才。这使得新型农村集体经济在财务管理、税务筹划、资金运作及法律合规等方面面临严峻挑战，经营决策时容易盲目跟风或缺乏科学性和前瞻性的决策，可能导致资源浪费和经济效益低下。三是“难留”农业职业高技能型人才。由于缺少技术人员和专业知识，村集体获得政府支农资金项目后，难以形成产品技术优势，影响到产业发展与集体资产规模壮大，无法吸引农业职业高技能型人才留下来。

四、新型农村集体经济发展之道

受制于产业瓶颈、人才瓶颈、管理瓶颈等，同时又在制度设计、财务监管、市场风险等方面能力不足，新型农村集体经济组织急需外部协作和政府的帮助^[19]。为了破解“债务枷锁”，走出困境，发展新型农村集体经济，需跳出“头痛医头”的碎片化改革，转向制度、市场、治理、人才协同发力的系统变革。

（一）产业赋能：激活“造血”功能，破解发展桎梏

1. 培育特色产业和龙头企业，推动三产融合

为培育新型农村集体经济并同时有效化解村级债务，需要因地制宜发挥资源优势，引进优质项

目和技术，发展特色产业，培育龙头企业。重点发展精细农业，推广精品水稻、莲藕、茶叶、蔬菜等特色种植业，发展生态养殖业，通过统一一种源、技术、品牌、销售等实现产业化经营，以“统一供种+技术集成+订单销售”模式实现全链条产业化，拓宽村级集体经济的收入来源。整合资源，跨村联动发展，推动农业产业转型，推动三产融合，延伸农产品加工链条，发展生态休闲产业，与全域旅游相结合，提升农村集体经济的综合效益。

2. 市场化机制运营创新，提升经济运行效率

立足于新型农村集体经济自身实际，推进新型农村集体经济公司化运营改革。具体来说，对于集体资产相对充足的地区，应积极探索公司化运营模式，而资产较为薄弱的地区则可通过积累资产或其他农村经济主体合作，稳步推进，逐步实施公司化运作。采取股份合作、合作开发、产业带动等多种发展模式，通过土地规模化经营和农民股权转让实现利益共享，促进集体资产的增值并带动债务清偿。鼓励新型农村集体经济以项目为牵引，推动政策、资金和服务的集聚，提升市场效率，推动从“输血”向“造血”和“活血”转型，实现从“自主经营”到“合作经营”和“混合经营”的转变，形成合力，共同推动新型农村集体经济的高质量发展。

3. 加强资产盘活与资本化运作

一是通过资产评估和产权界定，探索通过拍卖、租赁、承包等方式盘活集体资产，拓宽融资渠道。二是对于已经积累的历史债务，地方政府应制定债务化解计划，通过资产注入、债务重组、延期或减免等方式逐步化解债务压力，确保新型农村集体经济稳定发展。三是应进一步优化财政支农资金的管理，通过折股量化机制转化资金和资产为股份，不仅提高资金使用效率，还能促进村集体经济的资本化与市场化。设立新型农村集体经济发展基金，支持具有偿债能力和发展潜力的项目，避免无序融资。四是引导金融机构增加对新型农村集体经济组织的信贷支持，降低贷款门槛和利率。

（二）制度重构：规范财权事权范畴，完善新型农村集体经济治理体系

1. 优化顶层设计，构建债务风险长效防控机制

细化各级政府在农村基础设施和公共服务中的支出责任，确保财权与事权相匹配。一是将债务

管理纳入政府绩效考核,设立化解目标,全面监控债务规模、结构和成本,强化各部门在债务管理中的具体职责。建立定期审计和风险评估机制,以便及时发现并解决问题,防止债务风险积累。二是加强新型农村集体经济组织的债务监管,设立债务预警机制,快速识别潜在风险。对已形成的债务制定还款计划,明确责任主体和时间节点,确保债务有序化解。三是纪委监委应定期将“组账村管”规范运行作为开展群众身边不正之风和腐败问题集中整治工作的重点内容,组织开展农村集体“三资”领域突出问题专项整治。基层政府应将村级债务风险防范列为社会安全重点任务清单,定期开展工作调度。

2. 加强基层政府公共服务供给机制改革,减轻新型农村集体经济组织的社会负担

一是加大对偏远、穷困山村和生态保护地区的财政转移支付力度,增强“造血”功能,提高农村集体资产的“底数”^[20]。二是加强基层财政税收分成制度改革,改变财政对农村公共支出覆盖仅限于“保基本、保必须”的现状,推动农村集体资源配置优化。三是政府应增加财政拨款,确保农村基础设施、教育和医疗等关键领域公共产品的有效供给,并引导社会资本参与。通过税收减免和财政补贴等制度改革,吸引民间投资进入新型农村集体经济领域。加强项目监管,确保社会资本投资合法合规、高效运营。建立财政激励机制,为社会资本提供长期稳定的回报,增强其投资信心。

(三) 组织革新: 统筹推进治理能力现代化转型

1. 界定组织权责与职能,更好发挥新型农村集体经济组织的经济功能

贯彻落实《中华人民共和国乡村振兴促进法》,推动“政经分离”。确立基层政府、村民自治组织和新型农村集体经济组织的职能界限,避免职能重叠和权责不清,确保各类组织在各自职能领域内高效运作。基层政府应专注于公共事务管理和社会服务职能,村民自治组织负责村务管理和社区建设,而集体经济组织则应聚焦于集体资产经营与发展。基层政府推动农村集体经济组织功能改革,逐步退出公共物品供给,主要承担经济发展职能。对农村集体经济组织承担的公益和综合性服务,建立“政府购买服务”机制,给予适当的补助补偿,划分清楚农村集体经济组织的公共与自治边界。

2. 加强对新型农村集体经济组织财务的数字化智能化治理

利用大数据与人工智能等技术手段,全方位加强乡村数字化建设,加强区块链技术在“三资”平台中的应用,加强新型农村集体经济组织财务治理。一是要加强新型农村集体经济组织的财务数字监管平台建设,确保资金使用的透明性与合规性。二是各级财政部门 and 审计机关应定期审查集体经济组织的财务状况,推动财务公开,并加强对重大资产(如土地和产业)的监管,避免资金滥用或资产流失。三是加强融资债务数字化监管,建立健全债务风险防控机制。新型农村集体经济组织不得盲目举债,必须通过严格的审批流程确保融资合法合规。四是建立债务风险智能化预警机制,防范债务风险。应对新型农村集体经济组织的债务状况进行动态智能化监控,及时发现潜在风险并采取应对措施。

(四) 人才驱动: 实施“领头雁”培养工程,构建专业化人才梯队

人才振兴是新型农村集体经济增效共赢的基础。加强管理人才队伍建设,需发挥新型职业农民的主体作用,挖掘能工巧匠的突出作用,加强带头人的引进和培养,切实提升带头人能力素质,为新型农村集体经济发展注入新鲜血液。

1. 建立“三位一体”的人才培养体系,强化人才队伍建设,坚持“内培外引”原则,组建新型农村集体经济内部经营管理专班。一是“内部孵化一批”,推动“新型职业农民培训计划”“乡村实用人才工程”等项目,定期开展管理知识与技能培训,为农村培养经营管理能手和应用技术骨干,努力建设一支可以引领农民走向共同富裕的农村实用人才队伍。二是“合作培养一批”,通过与高校合作定向培养相关专业人才,实施“乡村英才计划”,委托高校“按岗所需、按企所需”培养一批专业人才。三是“吸引回乡一批”,吸引一批熟悉市场经济规则、有情怀、懂技术、擅经营、会管理的专业经营管理人才队伍回村回乡,吸引各领域企业家、专家学者、金融人才、技术人才、教师律师等返乡创新创业。

2. 创新激励机制,优化人才管理机制

一是加大激励力度,对新型农村集体经济发展带头人授予荣誉,鼓励带头人参与管理创新实践,

激发带头人的积极性和创造力，共同推动运营效率的提升。对乡村振兴战略指挥员、发展新型农村集体经济领路人给予记功褒奖。二是健全内部管理制度，创新人才选任机制，确保能力强、群众信任人员进入管理机构，明确各部门职责和权限，充分挖掘人才的潜力。实行待遇奖金与业绩挂钩的激励机制，多劳多得。

（五）政策协同：优化税收政策，促进税负公平

1. 明晰纳税主体，构建差异化税务管理体系

鉴于新型农村集体经济组织在纳税主体认定上存在的模糊性，税务机关应从法律和实际操作两个层面出发，细化纳税主体界定标准。在法律层面，依据《中华人民共和国民法典》文件，明确新型农村集体经济组织的特殊纳税主体地位，区分其与企业机构的税务属性。在实际操作层面，税务机关需制定关于农村集体经济组织税务管理办法的规章，明确增值税、所得税等税种的差异化征管规则。通过定期开展税务培训、提供咨询服务等措施，提升其财税管理水平，减少因知识欠缺导致的申报错误和不必要的税负。

2. 调整税收政策体系，出台结构性减税优惠政策

第一，根据新型农村集体经济组织的业务领域，制定结构化的税收优惠政策。针对农业生产活动，可考虑给予农产品加工、农业技术研发等环节的税收减免；对于工业和服务业，可对特定项目或产业提供税收优惠，支持其转型升级和创新。第二，完善减税政策体系，整合资源形成系统框架，制定细化税收实施细则，提高政策执行力，确保新型农村集体经济组织充分受惠。第三，在不动产交易等领域明确税收规则，减轻土地转让等交易税负。探索税收与债务化解的联动机制，将部分税收优惠与债务化解成效挂钩，激励新型农村集体经济健康有序发展。第四，强化地方政府的政策执行监督，建立评估和反馈机制，及时纠正执行偏差，保障税负公平。

参考文献：

[1] 管珊. 党建引领新型农村集体经济发展的实践逻辑与效能优化——基于鲁中典型村的历时性探讨[J]. 中国农村观察, 2024(1): 146-160.

- [2] 徐鹏杰. 新型农村集体经济、产业融合发展与农民农村共同富裕[J]. 财经科学, 2023(12): 68-81.
- [3] 陈晓枫, 钱翀. 新型农村集体经济推进乡村治理现代化的机理与现实路径[J]. 当代经济研究, 2024(1): 46-56.
- [4] 李韬, 陈丽红, 杜晨玮, 等. 农村集体经济壮大的障碍、成因与建议——以陕西省为例[J]. 农业经济问题, 2021(2): 54-64.
- [5] 胡凌啸. 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): 87-96.
- [6] 刘冠军, 惠建国. 中国农村集体经济的实现形式与创新发展[J]. 甘肃社会科学, 2021(3): 189-196.
- [7] 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.
- [8] 高鸣, 江帆. 新型农村集体经济促进农民共同富裕: 理论机理、实践成效与政策构想[J]. 改革, 2024(3): 142-155.
- [9] 国务院发展研究中心农村经济研究部. 集体所有制下的产权重构[M]. 北京: 中国发展出版社, 2015.
- [10] 桂华. 村级债务的“堵”与“疏”[J]. 人民论坛, 2019(34): 51-53.
- [11] 于福波, 张应良. 基层党组织领办型合作社运行机理与治理效应[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2021(5): 54-64.
- [12] 杜鹏. 乡村振兴战略下的集体经营机制: 类型与比较——基于村庄治理能力的视角[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021(1): 52-63.
- [13] 崔红志. 农村“三变”改革的影响因素及政策选择[J]. 中国发展观察, 2017(22): 40-43.
- [14] 党国英. 农村集体经济制度研究论纲[J]. 社会科学战线, 2017(12): 67-78.
- [15] 褚红丽, 魏建. 村干部双重身份的腐败惩罚差异[J]. 中国农村观察, 2019(5): 110-126.
- [16] 张浩, 冯淑怡, 曲福田. “权释”农村集体产权制度改革: 理论逻辑和案例证据[J]. 管理世界, 2021, 37(2): 81-94, 106.
- [17] 潘璐, 戴小燕. 发展新型农村集体经济的基层困境与现实悖论[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2023(4): 39-53.
- [18] 魏后凯, 苑鹏, 王术坤. 中国乡村振兴综合调查报告(2021)[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2022.
- [19] 杨晓猛. 村镇干部对影响农民增收的制度因素的认知分析[J]. 中国农村观察, 2010(5): 14-24.
- [20] 方志权. 发展壮大新型农村集体经济之我见[J]. 上海农村经济, 2023(1): 30-32.

责任编辑：李东辉