

# 强村共富公司赋能农村集体经济发展的理论逻辑与实践模式※

**内容提要：**农村集体经济的发展因其市场主体地位不健全而受到制约。在市场经济条件下，为农村集体经济组织设立市场主体，是破除制度障碍、提升农村集体经济发展动能的关键举措。强村共富公司是农村集体经济组织在实践中获得市场主体地位的一种尝试，其是否具有复制推广的一般性意义，又如何为农村集体经济赋能，仍是一个有待探索的重大理论与实践议题。从理论逻辑来看，强村共富公司在股权结构、治理机制、资产管理与分配机制的特殊制度安排能够破除集体经济与市场经济对接的制度障碍，实现农村集体经济组织的市场主体地位，激发农村集体经济的市场活力。从实践模式来看，强村共富公司通过资产经营、社会服务、订单生产、工程承揽等模式经营乡村产业，以资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等方式推动了农村集体经济的多元化发展。

**关键词：**强村共富公司 农村集体经济 市场主体 制度安排 实践模式  
**中图分类号：**F325      **文献标识码：**A      **文章编号：**1009—2382(2025)12—0102—11

DOI:10.13891/j.cnki.mer.2025.12.001

## 一、问题的提出

实现集体经济与市场经济的有效对接，是发展和壮大集体经济的基本前提（徐勇和沈乾飞，2015）。《农村集体经济组织法》的颁布和实施，明确了农村集体经济组织作为“农民集体”的代表主体（许中缘等，2025），其能够通过财产管理职能使农村集体经济再次嵌入乡村产业体系之中，为破解集体经济发展与产业发展相脱节的问题提供了重要机遇（郭晓鸣和张耀文，2024）。但当前农村集体经济发展仍然面临着一个关键的制约，即农村集体经济组织并非严格意义上的市场主体。尽管《农村集体经济组织法》赋予其“特别法人”地位，但法律将其活动限定于“与职能相适应的民事行为”，而非以营利为目的的经营行为。同时，农村集体经济组织的内部股权封闭、不能自由转让且不适用有关破产法律的规定，因而其制度安排与市场制度不相匹配（黄祖辉等，2021）。市场经济要求每一个市场参与者能以主体的资格进行市场活动，若农村

集体经济组织不具有市场主体地位，其实现和发展农村集体经济的职能则无以完成（王洪平和纪力玮，2024），这是当前农村改革面临的一个制度障碍。

对于这一问题，学术界从多个角度分析了其对农村集体经济发展的客观制约。首先，市场主体地位不健全会制约农村集体经济组织的资产盘活能力。与一般市场主体不同，农村集体经济组织是一种“内公外私”的组织（陈锡文等，2018），村庄内的资源对外具有较强的排他性，对内则遵循传统村社的共同体逻辑和现代集体经济的制度框架（温铁军等，2021）。因而，农村集体经济组织对集体资产占有与支配的能力较为薄弱，其权利主体地位未能得到充分体现（庄子悦，2025），集体资产存在产权不清、权能残缺、流转不畅等问题（胡凌啸等，2024），难以转化为有效资本。其次，市场主体地位不健全会制约农村集体经济组织的产业组织能力。乡村乡村振兴需要市场主体来完成，尽管《中华人民共和国民法典》赋予农村集体经济组织特别法人地位，但其市场主体地位仍然受到质

※ 基金项目：国家社会科学基金重大项目“特色农业赋能农户增收长效机制构建研究”（编号：21&ZD091）；山东省乡村振兴研究项目“村党组织领办合作社壮大农村集体经济的理论机制与实践经验研究”（编号：SDXCZX202414—01）。

疑。农村集体经济组织的登记赋码证书在办理税务登记、申领税务发票等环节未能得到认可(周振等,2024),导致现代企业制度无法建立,集体经济的管理运行方式并未发生实质性变化(汪倩倩,2023),产业组织效率较低。最后,市场主体地位不健全会制约农村集体经济组织的融资能力。农村集体经济组织的核心资产是集体土地,其所有权在立法层面被明确禁止转让与抵押(梅维佳,2024),难以形成合法的抵押资产。同时,乡村产业自身风险较高且盈利模式不明确,使得金融机构在提供贷款时更加谨慎(左奇,2024),导致农村集体经济组织融资难度较大。

《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》将建立符合市场经济要求的集体经济运行新机制作为改革目标,体现出市场化是新型农村集体经济发展的重要导向(魏广成和孔祥智,2024)。针对集体经济和市场经济的制度不匹配问题,学术界普遍认为农村集体经济组织应该通过设置市场主体来破除农村集体经济市场化、法人化运营的制度障碍(曾恒源和高强,2023),实现农村集体产权制度和市场经济体系的有效衔接。首先,通过市场主体推动集体资产所有权与经营权分离,实现集体资产高效利用。传统农村集体经济所有权与经营权是高度统一的(李佼瑞和韩哲,2023),难免权责不清,而在设置市场主体后,农村集体经济组织 and 市场主体分别掌握着集体资产的所有权和经营权(曾恒源,2025),在保证村集体利益的前提下,市场主体可以充分地享有法人财产权,使得集体资产的运营褪去行政的色彩,提升使用效率。其次,通过市场主体增强农村集体经济组织经营行为的规范性,实现乡村产业的高效运行。农村集体经济组织普遍存在“政经不分”的现象,村民委员会与集体经济组织人员“交叉任职”的情形比比皆是(房绍坤和任怡多,2022),导致了村级集体经济组织市场化运营工作和市场主体地位难以得到有效保障(钟丽娜和吴惠芳,2025)。而市场主体强调依法治理,相关法律法规以及公司章程对公司内外部行为作出了严格规范,能够保障集体经济持续、稳定、高效发展。再次,通过市场主体提升筹集资本的便利性,吸引社会资本参与集体经济发展。市场主体的股权具有开放性,可以引入资本实力较为雄厚、资源优势互补性

较强、专业运营能力较强的社会资本投入农村集体经济发展,弥补乡村发展要素匮乏以及资源禀赋与能力不足等问题(孙崇明,2025;盛方富和薛华,2023),使农村集体经济组织得以在更高层次上开展经营活动。

鉴于农村集体经济组织的特殊性,要赋予其市场主体地位,必须找到有效的实现形式(陈锡文,2024)。《农村集体经济组织法》中明确指出,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。强村共富公司是在上级党政部门指导下,由农村集体经济组织主导设立、以发展集体经济和促进农民共同富裕为目标的公司制企业,目前已经成为农村集体经济组织获得市场主体地位的重要途径。为了厘清强村共富公司的发展脉络,本文对各地具有代表性的指导文件进行了梳理,包括浙江省发布的《关于促进强村公司健康发展的指导意见(试行)》以及该省东阳、桐乡、舟山等地的强村公司指导文件,山东省莱西市发布的《村级共富公司管理办法(试行)》以及茌平区发布的《关于规范茌平区共富公司运行的指导意见(试行)》等。通过分析发现,强村共富公司在实践中可大致分为两类:首先是强村公司(也有地方将其称为兴业强村公司、强村共富公司),以浙江等地为代表,是指由农村集体经济组织通过投资、参股组建公司实体或入股县、乡级联合发展平台等,以项目联建等形式统筹辖区内农村集体资源和资产,实行公司化运营、兼顾社会效益的企业;其次是共富公司(也有地方将其称为乡村共富公司),以山东等地为代表,是指在基层党组织领导下,以推动农村共同富裕为使命、以强村富民为己任,由农村集体经济组织全额出资成立、具有独立法人地位的经营性实体。二者核心差异在于出资方式:强村公司允许农村集体经济组织与社会资本共同出资组建,而共富公司则仅限农村集体经济组织全资设立(但可通过设立子公司引入社会资本)。由此可见,尽管各地实践中的名称多样,其本质均是由农村集体经济组织为参与市场经营而主导设立的企业法人,本文统一将其称为“强村共富公司”。

作为农村集体经济组织实现市场主体地位的一种有效形式,强村共富公司在诸多地区进行先行探

索,极大地推动了当地农村集体经济的发展与变革。但其是否具有复制推广的一般性意义,需要明确一个关键问题,即强村共富公司如何推动农村集体经济发展?基于此,本文拟构建一个研究框架,从理论层面分析强村共富公司的制度安排为何能够实现村集体的市场主体地位,并且推动农村集体经济的发展;从实践层面探索强村共富公司如何在其主导的乡村产业发展中实现对农村集体经济的赋能,为强村共富公司在更大范围的推广提供理论支撑和实践依据。

二、强村共富公司赋能农村集体经济发展的理论逻辑

为了使农村集体经济组织获得市场主体地位,强村共富公司设置了特殊的制度安排,旨在将集体经济的封闭性、公平性与市场经济的开放性、效率性在其内部有机统一,通过破除集体经济与市场经济对接的制度障碍,提升农村集体经济的发展动能。为了从理论层面理解这一过程的实现逻辑,本文采用制度分析的方法对此进行解释。基本思路是对强村共富公司的制度特征及其经济效应进行讨论,本文以各地制定的政策文件作为分析对象,提炼强村共富公司所具有的一般性内核,明确其在股权结构、治理机制、资产管理与分配机制等方面的制度特征,借助利益集团理论、委托代理理论、产权理论、不完全契约理论等新制度经济学的分析工具,探索相关制度安排与农村集体经济发展之间的紧密关联(如表1)。

1. 以“村集体+”的混合所有制经济模式破除集体经济的封闭性

利益集团理论认为,为实现某种特定的群体利益而采取集体行动的组织即为利益集团,其本质在于使集团成员受益(奥尔森,1965)。利益集团的形成源于个体或组织对共同利益的追求,当单独行动无法有效实现其目标时,他们倾向于联合起来通过集体行动来实现共同利益。为了有效参与市场活动,农村集体经济的发展需要进行集体行动,因为单个村庄可利用的资源不足,难以形成规模效应。同时,对于一个区域而言,辖区内村庄各自独立发展会导致资源分散,容易陷入同质化竞争,因此应构建村庄联合发展的相容性利益集团。该利益集团的成员身份不必严格限定于辖区内农村集体经济组织和成员,有相容利益的社

表1 强村共富公司的制度特征与经济效益分析框架

|      | 制度特征             | 相关制度安排                          | 经济效果                    |
|------|------------------|---------------------------------|-------------------------|
| 股权结构 | “村集体+”的混合所有制经济模式 | 村集体资产的跨村整合、允许外部资本的适度进入          | 打破集体资产经营的封闭模式,高效整合内外部资源 |
| 治理机制 | 党建引领的现代企业制度      | 规范设立与高效运行、明确基层党组织的指导作用、对村集体负责   | 变革村企不分的运行方式,提升集体经济运行效率  |
| 资产管理 | 高效稳健的投资运营平台      | 清晰界定村集体出资、接受主管部门的监管、多渠道稳健盘活集体资产 | 构建投资运营管理平台,实现集体资产的活权赋能  |
| 分配机制 | 村集体主导的产业收益分配方式   | 由村集体控股、剩余向村集体倾斜                 | 村集体嵌入到产业发展,保障经营收益内化     |

会资本也可以参与进来,因为农村集体经济的发展不仅取决于集体成员的努力参与,还依赖于组织外部的要素(陆俊睿,2024)。然而,由于农村集体经济组织的股权封闭,村庄之间的联合发展和外部社会资本的引入难以实现。在此情形下,建立强村共富公司并将其作为农村公共资源的跨村整合平台,通过集体资产的联合实现村庄协作,并与外部资本开展合作构建相容性利益集团,促成乡村产业发展的集体行动,是破解集体经济薄弱问题的重要举措。

强村共富公司以村集体为核心,整合农村内外部资源,形成了一种“村集体+”的混合所有制经济模式,在股权结构的安排中体现了两个特殊之处。首先,集体资产的跨村整合。强村共富公司由农村集体经济组织通过投资、参股组建公司实体或入股县、乡级联合发展平台等方式组建,或者是农村集体经济组织全额出资成立(但允许与社会资本合资成立子公司)。在实践中,强村共富公司往往以实力较强的村为龙头,聚合若干集体经济相对薄弱村和低收入农户共同组建,以各村集体资产资源投资、参股,在集中整合优势资源的基础上,实现村村能入股、村村能受益。



其次,允许外部资本适度进入。强村共富公司采用村集体自办、“村集体+公司”“村集体+合作社”等多种组建方式,构建了能够吸引外部资本的开放股权结构。在实践中,村集体根据产业项目的需要,与其他所有制的龙头企业共同出资设立强村共富公司,并积极吸纳农民专业合作社、家庭农场、农创客、青创客等经营主体参股经营,共同推进集体经济发展。此外,多地还在实践中依托国有平台公司,与辖区内的村集体联合组建县级和乡镇级强村共富公司,统筹县域和镇域乡村公共资源的综合开发利用。

基于这种“村集体+”的混合所有制经济模式,村集体破除了传统集体经济的封闭性,实现了内外部资源高效整合与协作。从内部资源整合来说,强村共富公司一般是多村共建,结合产业规模经营发展需要,按照产业相近的原则,跨村域整合资源,在资源整合过程中打破原有村庄界线,实现了集体资产的跨村集约化利用。当然,在实践中也存在单村组建强村共富公司的情形,主要集中于已完成村庄建制整合的区域,如山东聊城、德州、青岛等地。在这些地区,若干小行政村合并为行政新村,原小行政村转为行政新村下设的网格村,但其农村集体经济组织继续保留。此时,强村共富公司虽以行政新村名义单村设立,实质上却整合了多个网格村的集体资源,仍属多村共建的一种形式。从外部资源整合来说,强村共富公司在经营过程中打破以往集体资产经营的封闭模式,与社会资本紧密协作,充分利用外部经营主体带来的不同资源和优势,实现资金的规模运作以及生产要素的最优配置。

## 2. 以党建引领的现代企业制度替代村企不分的运行方式

在明确了强村共富公司的所有者构成以后,需要进一步分析这个由多个村庄联合组建的利益集团,应该由谁来控制。出于提高决策效率与经营绩效的考虑,村集体资产的日常经营权被委托给了强村共富公司,但在此情形下形成了两层代理关系:一是委托人(农村集体经济组织)与代理人(强村共富公司)之间的代理关系;二是控股股东(集体经济发展较好的村庄)与中小股东(集体经济相对薄弱的村庄)之间的代理关系。这个委托代理问题相对复杂,既要保证运行

的效率,又要实现分配的公平,既不能让强村一股独大,也要避免弱村搭便车。同时还要考虑的问题是,强村共富公司不同于一般的私有制企业,其涉及的利益相关者更多。所谓利益相关者是指能够影响企业目标实现,或者被企业目标实现过程所影响的任何群体和个人(弗里曼,1984),如上级党政主管部门是集体经济的监管者、外部市场主体是产业项目的合作方、村集体成员是集体资产的受益者。因而,强村共富公司本质上是受多种力量影响的企业实体,具有更为复杂的治理过程。基于对委托代理问题和利益相关者的考虑,强村共富公司的治理机制如果套用“股东至上”的传统模式并不能有效解决上述问题,而应设计一种不同的缔约关系来维持经营活动,同时还要注意发挥意识形态对行为的约束力。因此,强村共富公司在治理中增加了党建引领作为一种规制结构,以公司制作为企业运行的基本框架,借助上级党政部门的权威势能平衡农村集体经济组织与强村共富公司、不同农村集体经济组织之间、农村集体经济组织与外部市场主体以及成员之间的利益诉求,实现多元主体的共同参与和利益共享。

作为基层党组织领导下的公司制企业,在其治理机制中有三项主要制度安排。第一,规范设立与高效运行。强村共富公司依照公司法有关规定,依法向登记机关申请设立登记,建立健全公司治理结构,有效保障公司的正常运作和规范管理。为了提升经营的专业化程度,各地的指导文件中都鼓励强村共富公司引入农村职业经理人或职业经营团队,负责日常运营。第二,明确各级党政主管部门的指导作用。在组建初期,强村共富公司一般由主管部门和村集体抽调专人负责管理运行,并同步设立党组织开展党建工作。公司运转正常后,将逐步走向市场化运营,但农业农村部门及乡镇(街道)仍将对其日常运营进行指导与监督,上级党组织也将继续提供党建指导。通过这一系列举措,充分发挥了党政主管部门在凝聚共识、组织领导、资源调配以及人员发动等关键领域的工作优势,从而保障公司的稳健运营。第三,对村集体负责。强村共富公司在村党组织的领导下,在村集体经济组织理事会的监管下开展经营管理工作,其经营向村集体负责。根据多地指导文件中的规定,强村

共富公司必须将公司经营管理和财务运行情况向入股村的村集体经济组织公开,并建立公司重大事项民主决策制度。重大事项由董事会提出,决策前向入股村的村级集体经济组织报告,由其成员代表大会进行审议,最后提交公司股东大会通过。

基于基层党组织领导下的现代企业制度,农村集体经济组织变革了以往村企不分的运行方式,让有为政府和有效市场在强村共富公司的运行框架内实现结合,既保障了党组织对于产业发展的引领作用,又体现出市场主体独立经营的特性。首先,党的建设在强村共富公司组建和运营中发挥了引领和统筹作用。强村共富公司是在跨村整合公共资源的基础上建立的,涉及的村庄经济实力存在差异,上级党政部门从宏观层面进行统筹规划,合理把握各村的入股资产和投入水平,确保每个参与的村庄都能够分享产业发展成果。其次,现代企业制度提升了集体经济的运行效率。发展集体经济必须遵循市场规律并适应其要求,强村共富公司采用现代企业的管理制度,运用市场手段集中农村集体资源和资产,实现与市场的精准对接。最后,错位分工防止资源滥用。在与外部市场主体的合作过程中,为了防止资源的滥用,强村共富公司通过探索一种温和的“政经分工”路径,即村集体负责乡村治理和资产监管,外部资本负责公司经营和市场竞争(邱浩钧等,2025),形成有效错位分工。

### 3. 以高效稳健的投资运营管理平台实现集体资产活权赋能

产权理论认为,共有财产的产权模糊会造成外部性(诺斯,1981),由此所产生的成本就有可能有部分由共同体内的其他成员来承担(德姆塞茨,1967)。农村集体资产是一种典型的共有财产,产权对内相对模糊,集体资产找不到真正承担责任的所有者。如果再加上外部监管不足,不仅会导致集体资源的浪费、效率低下和经济行为的扭曲,还会进一步引发农村集体资产管理的混乱和资产流失(陈元,2025)。鉴于此,通过将集体资产清晰地注入到强村共富公司,并在主管部门监督下由其承担集体资产的运营和管理,是提升村级集体资产使用效率、防范资产流失的一种有效制度安排。

强村共富公司是村集体在产业经营中的投资运

营管理平台,在资产管理中具有三项制度安排。第一,清晰界定村集体出资。清晰的产权界定是资源有效配置的前提,强村共富公司主要以项目联建形式统筹辖区内农村集体资源和资产,通过建立现代企业制度,与各个村庄签订投资入股协议,明确各方的权利义务、出资方式和占股份额、投资返利方式等事项,并引导集体成员依托村集体经济组织参与经营乡村产业项目。第二,接受主管部门的监管。从指导文件来看,各地的主管部门均将村集体经济组织控股的强村共富公司纳入农村“三资”监督管理范围和集体经济审计范围,并通过设立运营监管中心等机构来加强资产管理。对于公司股权变动等重大事项,主管部门将进行严格指导,防止个人和外部资本稀释村集体经济组织在公司中的股份,从而有效防止集体资产流失。第三,多渠道稳健盘活集体资产。强村共富公司在实践中因地制宜地发展了资产经营型、社会服务型、订单生产型、工程承揽型等多种模式,多元化盘活农村资源和资产,拓宽收入来源。同时,为了保证产业项目的稳健性,多地的指导文件中对产业项目做出了稳健发展的规定,要求投资开发项目要经过充分研究讨论,认真谋划市场风险小、经营收益稳、资产能保值增值的发展项目,规避操作性不强、整体效益不高的项目。

村集体依托强村共富公司对其投入产业项目的资产进行运营管理,体现了市场主体自主灵活配置资产的特性,实现了集体资产在市场经济中的活权赋能和保值增值。一方面,强村共富公司通过有效的制度设计,明晰村集体资产的产权,界定利益相关者的行为规则,避免因产权模糊造成的集体利益损失。在此基础上,强村共富公司充分整合村集体资产,发展乡村产业,确保乡村资源得以充分激活并有序整合进入市场运作体系,提升集体资产的收益水平。另一方面,主管部门对强村共富公司的运行进行指导和监督,定期对其财务状况和资产运营情况进行审计,以确保财务信息的真实性和准确性,保障村集体资产的安全性。

### 4. 以村集体主导的分配方式内化乡村产业收益

现代企业制度强调股权与控制权的匹配,因此村集体需要通过主导股权来确保对企业有效的控制,从而保障产业收益内化于村集体内部,防止收益外溢。但在实际运行中,情况往往更加复杂。农村集体经济

组织与外部市场主体所缔结的合约不可能在事前完全界定各种事件并制定相应对策,因而可能存在不完全契约问题。当契约无法涵盖所有可能的情况时,剩余控制权就是至关重要的,它会影响事后剩余的规模及其分配(格罗斯曼和哈特,2006)。剩余控制权的安排会直接影响村集体收入,村集体必须获取剩余控制权,才能形成长期、稳定的收益分享机制(罗兴等,2022)。因此,强村共富公司的组建,就是要变革当前乡村产业的收益分配机制,保证村集体能够主导产业发展并掌握剩余控制权。

强村共富公司是村集体主导的市场主体,制度设计体现出公平优先、兼顾效率的特性,具有两个关键制度安排。一是由村集体控股。股权比例决定了股东在企业收益分配中的份额,为了保证集体对强村共富公司的控制,各地的指导文件都对其股权设置作出了严格的规定,要求原则上由村集体经济组织控股,尤其是对于主要经营集体资产资源和集体项目的强村共富公司。二是村集体掌握剩余控制权。强村共富公司不同于一般市场主体,其经营目的具有鲜明的强村富民导向。各地的指导文件对其利润分配与使用做出了明确规定,要求其在遵循相关法规和公司章程的基础上,更多地向村集体经济、乡村公益事业、低收入农户帮扶等倾斜。此外,税后利润可根据公司发展状况以及农村集体经济组织的实际需求,灵活调整

利润分配比例。

村集体借助强村共富公司深度融入产业发展,构建了以其为主导的产业收益分配方式,从而确保经营收益的有效内化与合理分配。具体来说,强村共富公司由农村集体经济组织控股,使公司的决策和发展能够紧密围绕村集体的利益展开,防止外部资本对乡村资源的过度控制。同时,强村共富公司的利润分配在村集体的主导下进行,这种机制有效防止了收益外溢,确保村集体和成员能够从乡村产业的发展中获得持续的经济利益。

三、强村共富公司赋能农村集体经济发展的实践模式

前文从理论层面梳理了强村共富公司赋能农村集体经济发展的逻辑,但要探寻其在现实中如何实现赋能,还需将研究视角回归到乡村产业发展的实践层面,因为强村共富公司的赋能作用寄寓于乡村产业的发展实践中。强村共富公司是一种专为发展农村集体经济而设计的产业组织方式,其在股权结构、治理机制、资产管理、分配机制中做出了契合农村集体经济的发展诉求的制度创新,在发展乡村产业的过程中,借助其市场主体地位和强村富民导向的制度安排,推动农村集体经济高质量发展,形成了“强村共富公司设立—乡村产业发展—农村集体经济发展”的实践路径(如图1所示)。

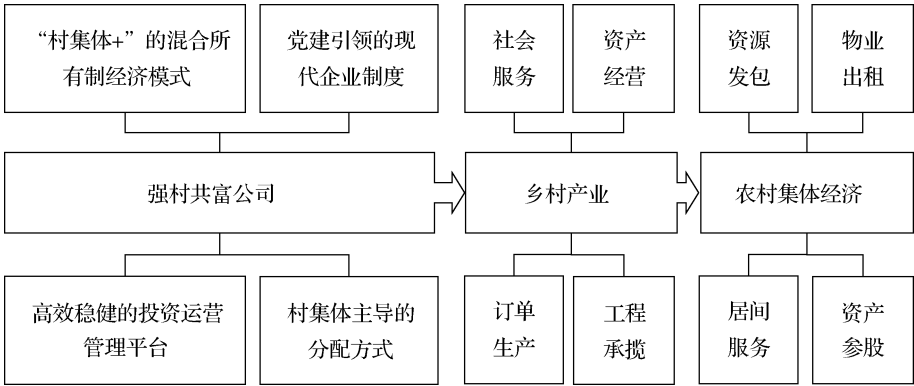


图1 强村共富公司推动农村集体经济发展的路径

该路径揭示了强村共富公司在实践中促进农村集体经济发展的作用机制,然而强村共富公司在不同农村地区及乡村产业中展现出多样化的实践模式,其赋能农村集体经济发展的具体方式也存在差

异。通过对各地指导文件的分析发现,主管部门普遍将强村共富公司划分为资产经营、社会服务、订单生产、工程承揽四种模式。具体而言,强村共富公司通过资产经营、社会服务、订单生产、工程承揽等模式带



动乡村产业发展,并在发展过程中与农村集体经济组织建立起密切且清晰的利益联结,进而以资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等途径发展农村集体经济,具体归纳如表 2 所示。

表 2 强村共富公司的实践模式与农村集体经济的发展途径

| 强村共富公司的实践模式 | 乡村产业形态                           | 运作机理            | 农村集体经济的发展途径    | 适用区域                    |
|-------------|----------------------------------|-----------------|----------------|-------------------------|
| 资产经营模式      | 物业经济、乡村资源开发、资源托管                 | 整合乡村资源,通过运营实现增值 | 物业出租、资产参股、资源发包 | 具备存量资产、良好区位条件、稳定的市场需求   |
| 社会服务模式      | 农业生产社会化服务、乡村物业服务、新业态管理服务、普惠性公共服务 | 提供农村公共服务,获得运营收益 | 资产参股、居间服务      | 公共服务缺口大、乡村新业态密集、具有闲置劳动力 |
| 订单生产模式      | 订单农业、劳动密集型生产                     | 开展订单生产,实现产销对接   | 资源发包、物业出租、资产参股 | 农业产业基础较好、劳动力资源丰富        |
| 工程承揽模式      | 承揽村级小额工程                         | 承接工程项目,获取施工收益   | 资产参股           | 工程建设需求较多、具备相应的资质与能力     |

1. 资产经营模式

资产经营模式是指由强村共富公司建设或购置标准厂房、商铺店面等物业,统一发包出租发展物业经济,或通过流转承包地、闲置宅基地、闲置农房、村集体经营性资产,开发集体资源,招商发展休闲观光、民宿、农家乐等乡村产业。农村公共资源的高效利用是集体经济发展的重要动力来源,强村共富公司借助于“村集体+”的混合所有制经济模式以及村集体资产的投资运营管理平台等制度安排,创新了农村集体资源和资产的利用与收益方式,成为盘活农村公共资源的有效载体。在资产经营模式下,强村共富公司主导的乡村产业形态主要有三类:一是物业经济,依托村集体资产建设或购置标准厂房、商铺、农贸市场等,统一对外租赁;二是乡村资源开发,流转闲置宅基地、农房、校舍等,改造为民宿、文旅项目并对外运营;三是资源托管,即农村集体经济组织既不向强村共富公司出资,也不参与具体经营,而是将重点产业或整村运营以项目形式托管或发包给强村共富公司,并事先约定营收指标及利润分成机制。

资产经营模式是强村共富公司应用最广泛的一种发展模式,其运作机理是以强村共富公司为平台整合乡村资源,以市场化运营实现增值。资产经营模式在实践中一般采用“确权入股—整合改造—专业运营”的运行方式。首先,通过对农村建设用地、闲置房

屋、厂房等资产进行清产核资与确权登记,并将其折价入股到强村共富公司,转化为可交易、可抵押的股权,从而实现资源的资本化。其次,依据产业发展需求,对土地、房产等资源进行集中整合,改造成标准厂房、商铺、民宿等经营性设施。最后,采用自建自营、购置出租、合作分成等市场化手段对外招商,引入企业、商户或社会资本,获取租金与服务费等收益,并依照股权占比向农村集体经济组织和成员进行分配。

在资产经营模式下,强村共富公司持续将乡村资源资本化,通过整合开发闲置资源并进行市场化运营,有效带动乡村产业发展,并通过资源发包、物业出租和资产参股等多元化途径,显著增加农村集体经济收入。具体而言,农村集体经济组织将乡村资源发包给强村共富公司统一运营,可获得资源发包收益;将闲置资产改造成经营性物业,通过强村共富公司的运营,可获取物业出租收益;以资产折价入股强村共富公司,按股权比例分红,可获得资产参股收益。然而,资产经营模式的实施前提是集体资产具备开发价值和增值潜力。因此,该模式适合于拥有存量资产且区位条件良好的农村区域,这些地区便于吸引投资并开展经营活动。此外,周边区域应存在对厂房、商铺、民宿、文旅项目等有稳定需求的市场环境,使产业项目能够长期稳健运营。

## 2. 社会服务模式

社会服务模式是指由强村共富公司为本区域农业生产经营主体提供多元化、综合性社会化服务,为民宿、农家乐等各类乡村新兴业态提供管理服务,承接河道保洁、绿化养护、物业管理等各类服务。将公共服务作为产业来运营,要求服务供给主体兼顾公益性与盈利性。强村共富公司的治理机制采用了党建引领下的现代企业制度,一方面,接受上级党政部门的指导,确保服务内容和质量与农村公共需求高度契合;另一方面,遵循市场规律,引入现代企业管理理念与服务模式,提升公共服务的运营效率,因而适合作为农村公共服务的供给主体。在社会服务模式下,强村共富公司主导的乡村产业形态主要有四种:一是农业生产社会化服务,提供代耕代种、统防统治、农机作业、农资配送、农产品收储烘干等生产服务;二是乡村物业服务,提供包括村庄保洁、绿化养护、河道清理等公共服务;三是新业态管理服务,为民宿、农家乐等新兴业态提供运营管理、市场推广、游客接待等服务;四是普惠性公共服务,开展社区养老、儿童托管、文体教育等民生服务项目。

社会服务模式的运作机理是以强村共富公司为供给主体,提供农村公共服务,并借助市场机制在服务过程中获取收益。社会服务模式在实践中一般采用“需求识别—资源整合—承接服务—专业运营”的运行方式。首先,由村集体会同主管部门精准识别农村公共服务缺口,把分散的需求归并、量化为标准服务包;其次,农村集体经济组织以资金、闲置资产等形式入股成立强村共富公司,整合服务资源,购置必要的设施;再次,通过政府购买服务、公开招标或协议托管等方式承接各类服务项目;最后,强村共富公司组织本地劳动力开展服务活动,所获得的收益则依据公司章程进行合理分配。

社会服务模式聚焦“服务供给”而非“资产开发”,将公共服务转化为稳定收益,使村集体从公共服务的受益者变为提供者,实现集体经济持续增收与公共服务水平同步提升。在该模式中,强村共富公司通过向服务对象收取费用获得收益,并通过资产参股和居间服务等方式提升集体收入。具体而言,一方面,强村共富公司通过资产参股的方式,依据股权比例向农村

集体经济组织分红,实现其资产参股收益;另一方面,村集体在协助强村共富公司组织本地劳动力的过程中,可获得相应的居间服务费用。社会服务模式的实施有两个前提条件:一方面,区域内必须有足够数量的公共服务需求或乡村产业配套服务需求,这是产业持续运营的市场基础;另一方面,区域内必须有充足的劳动力资源可供调配,以满足服务供给的人力需求。因此,社会服务模式适合公共服务缺口较大、乡村新业态密集且有一定闲置劳动力的农村区域。

## 3. 订单生产模式

订单生产模式是指由强村共富公司结合当地农业产业发展需要,组织开展订单式农业生产,或结合共富工坊组织开展农产品加工、来料加工等劳动密集型生产。通过订单联结企业和农户是一种常见的组织方式,但外部龙头企业与农户之间市场地位不对等,导致利益分配不合理的问题普遍存在。强村共富公司在订单生产模式中扮演了利益枢纽的关键角色,作为代表村集体和农户利益的市场主体,构建了以村集体为主导的分配机制,有效缩小了供需双方在市场地位上的差距,确保产业收益的分配优先向村集体和农户倾斜。在订单生产模式下,强村共富公司主导的乡村产业形态主要有两种:一是订单农业,强村共富公司与外部龙头企业签订收购协议,组织农户进行标准化、规模化的农业生产;二是农产品加工和来料加工等劳动密集型生产,强村共富公司承接外部企业订单,组织农村剩余劳动力开展手工、包装、组配等业务。

订单生产模式的运作机理是以强村共富公司为中介,对外承接订单,对内组织生产,实现生产与销售的有效衔接。订单生产模式在实践中一般采用“获得订单—资源整合—标准生产—产品交付”的运行机制。首先与龙头企业、电商平台、大型商超等签订中长期供货协议,明确产品的标准和收购价格,确保订单的稳定性;其次将村集体闲置土地和农户承包地统一流转,集中打造标准化生产基地和加工车间;再次组织本地劳动力开展生产活动,提升其生产技术,并对生产全过程进行监控,确保产品质量;最后交付产品并完成销售结算,按照既定的利润分配机制将收益分配给村集体和农户。

订单生产模式通过“以销定产”锁定利润,将生产



风险转嫁给市场,是一种稳健的乡村产业发展模式。在该模式中,强村共富公司凭借订单生产的价格差获取稳定收益,并通过资源发包、物业出租、资产参股等多元途径发展农村集体经济。具体而言,村集体一方面依据在强村共富公司的出资比例获得资产参股收益;另一方面,将闲置土地统一流转给强村共富公司,用于建设生产基地或加工车间,通过土地流转费用或者设施使用费获得资源发包或物业出租收益。然而,订单生产模式的运行关键在于能否持续稳定地获取外部龙头企业的订单。通常情况下,外部龙头企业更青睐于在那些生产能力稳定且劳动力资源丰富的地区开展订单合作。因此,订单生产模式尤其适合产业基础扎实、劳动力资源充裕的农村地区。

#### 4. 工程承揽模式

工程承揽模式是指强村共富公司依法承接小规模的基础设施、农田水利设施建设,以及土地整治、农村公路建设、河道整治、美丽乡村景观建设等工程。在当前壮大农村集体经济的背景下,主管部门倾向于将农村小型工程优先交由村集体承接,以此作为其增加集体收入的重要途径。然而,承揽工程建设项目涉及资金量较大,对承担主体的项目资金筹集和监管提出了较高要求。强村共富公司采用适度开放的股权结构,能够在村集体的主导下引入外部资本,借助多种形式的合作与联合完成资金筹集。同时,强村共富公司接受主管部门的监管,并对村集体负责,能够确保集体资产在经营过程中的安全性,因而适合作为工程建设项目承担主体。在工程承揽模式下,强村共富公司主导的乡村产业形态表现为农村基础设施与小型工程的施工建设。

工程承揽模式的运作机理是在政策支持下,强村共富公司优先获得可承担的工程项目,以实现盈利和村集体增收。工程承揽模式在实践中一般采用“获取资质—承接项目—组织施工—验收结算”的运行方式。首先获取资质,在主管部门引导下,由单村或者多村联合出资设立强村共富公司,通过并购或合规挂靠取得施工资质;其次承接项目,依托政府对限额以下小微基建的支持政策,依法依规承揽工程;再次组织施工,在主管部门或第三方监理监管下,组织专业施工队、乡村工匠、本地闲置劳动力完成项目建设任

务;最后验收结算,由主管部门或第三方专业机构对项目进行验收和审计,公司所得收益向农村集体经济组织和其他出资者分红。

工程承揽模式作为一种收益较高的农村集体经济发展模式,对村集体收入和农村就业的带动作用显著。在此模式下,强村共富公司通过承接工程施工获取项目资金,并依据公司章程或投资协议向农村集体经济组织分配收益,使其能够通过资产参股的途径推动农村集体经济的发展。然而,这一模式对强村共富公司的综合实力提出了较高要求,具体包括:必须具备相应的施工资质,拥有必要的施工技术、设备及管理团队,具备资金实力和融资能力等。因此,该模式更适合工程建设需求较多的农村区域,并且强村共富公司自身需具备与之匹配的施工资质与专业能力。

### 四、结论与政策建议

#### 1. 结论

自家庭联产承包责任制确立以来,村级层面的集体经营性组织虽形式上存续,却经历了由“统”到“分”的制度性解构,集体的经营性资产普遍以承包等方式向成员分散让渡,传统村办企业等组织载体也不复存在。进入新的发展阶段,当农村集体经济被重新赋予乡村振兴与共同富裕的战略功能时,其面临的关键悖论在于:在市场主体和集体资产缺失的约束条件下,谁来发展集体经济,如何发展集体经济?强村共富公司的出现恰逢其时,作为一种新型的公有制实现形式,是农村集体经济发展的新载体。

对于强村共富公司如何赋能农村集体经济发展这一核心问题,本文从理论逻辑和实践模式两个层面进行了回答。从理论逻辑来看,强村共富公司为了实现农村集体经济组织的市场主体地位,在股权结构、治理机制、资产管理与分配机制等方面进行了制度创新,通过构建“村集体+”的混合所有制经济模式、基层党组织领导下的现代企业制度、高效稳健的投资运营管理平台、村集体主导的产业收益分配方式等制度安排,破除了由于市场主体地位缺失而带来的制度束缚,激发了农村集体经济的市场活力。从实践模式来看,强村共富公司通过资产经营、社会服务、订单生产、工程承揽等多种模式带动乡村产业发展,从资源

发包、物业出租、居间服务、资产参股等途径推动了农村集体经济的持续增长,形成了“强村共富公司设立—乡村产业发展—农村集体经济发展”的实践赋能路径。综上所述,强村共富公司通过微观制度创新与多元实践模式,为农村集体经济的发展注入了强大动能,作为一种具有较高复制与推广价值的产业组织形式,能够为乡村振兴战略的深入推进提供新的动力机制与实践路径。

## 2. 政策建议

强村共富公司是为发展农村集体经济而生,具有广泛的推广前景,但其赋能作用的显现并非一蹴而就,需要经历逐步培育与持续引导的过程。鉴于此,本文聚焦于提升强村共富公司的赋能作用,围绕其从设立到发展的关键环节,提出以下政策建议。

优先培育产业,确保赋能效果。强村共富公司的赋能作用不能脱离乡村产业的发展而独立存在,设立强村共富公司的前提条件是当地必须具备合适的乡村产业项目。若缺乏产业基础或无法培育出适宜的产业项目,单纯依靠行政引导设立强村共富公司,可能导致其运行低效甚至出现空壳化现象。因此,主管部门在引导设立强村共富公司的过程中,应遵循市场规律,避免过度追求数量和覆盖率。应先谋划产业项目的培育路径,再根据产业发展需要设置经营主体,将两者作为一个协同推进的过程,以保障设立的强村共富公司具有切实的赋能效果。

引导跨村组建,扩大赋能范围。发展集体经济应跳出村域视角,以产业片区的建设思路谋划乡村产业。强村共富公司的组建要打破村庄行政边界的限制,统一规划片区内的产业布局,将散落资源整合为优势资产,改变单村分散经营的局面,形成区域产业集聚和强村弱村协同的发展格局,以实现更广范围和更大体量的赋能效果。同时,鉴于整合涉及多元利益主体且村际资源禀赋差异显著,为保证跨村资源整合平稳推进,强村共富公司须构建兼顾各方、权责清晰的利益联结机制,确保所有参与的村庄能够共享产业发展成果。

优化运营团队,提升赋能水平。为提升强村共富公司的运营效率,应培育一支高素质、专业化的经理队伍来应对复杂的市场环境和管理挑战。然而,当

前强村共富公司的负责人多由主管部门任命或村干部兼任,这种非市场化的选拔方式难以确保其具备适配企业需求的专业能力与管理经验。同时,主管部门委派的兼职人员或村干部在担任强村共富公司的负责人时,普遍存在“兼职不兼酬”的现象,公司的经营效果与其收入脱钩,对负责人的激励不足。因此,主管部门应拓宽选人用人视野,引入市场化选聘机制,吸引专业的运营人才和团队。同时,建立与经营业绩挂钩的薪酬激励机制,充分调动职业经理人的积极性,进而提升公司经营绩效与赋能水平。

创新扶持政策,夯实赋能动力。强村共富公司从设立到发挥作用需要经过一个培育期,主管部门需要通过行政手段来增强其发展动力和赋能作用。一是产业项目扶持,地方公共财政投入的农村建设项目及其运营可以优先由强村共富公司承担,为其提供较为稳定的保底型收益来源,使其在发展初期能够夯实基础。二是财政资金扶持,系统整合各级涉农扶持资金,向强村共富公司倾斜,通过实施精准补贴、奖励或投资参股等措施,提升企业活力。三是金融扶持,适度放宽农村集体资产的抵押担保限制,推动集体资产证券化进程,有助于强村共富公司盘活存量资产,降低融资成本。

设置管理机构,保护赋能成果。由于强村共富公司的资产涉及若干个村庄,难以让每个村庄都直接参与监管,因而需要一个具有权威性的机构代表相关村庄行使管理职责。尽管各地的指导文件中都强调,强村共富公司应接受上级党政部门的指导与监督,但并未明确责任主体和具体职责。强村共富公司未来将会形成庞大的群体,主管部门应尽快设立本辖区强村共富公司的专职管理机构,负责对公司的经营过程进行指导,对其资产处置事项严格依规审核。同时,该机构还需对强村共富公司的负责人进行风险管控,明确其职责权限,强化内部审计监督,拓宽群众监督渠道,防止出现“干部经济”和集体资产流失的问题,保障农村集体经济行稳致远。

## 参考文献:

1. [美]奥尔森著,陈郁、郭宇峰、李崇新译:《集体行动

的逻辑》，格致出版社 2014 年版。

2. [美]德姆塞茨著，刘守英译：《关于产权的理论》，上海三联书店 2014 年版。

3. [美]弗里曼著，王彦华、梁豪译：《战略管理：一种利益相关者方法》，上海译文出版社 2006 年版。

4. [美]格罗斯曼、哈特著，陈郁译：《所有权的成本和收益：纵向一体化和横向一体化的理论》，上海人民出版社 2006 年版。

5. [美]诺斯著，陈郁译：《经济史中的结构与变迁》，上海人民出版社 1994 年版。

6. 陈锡文：《农村集体经济组织是不是市场主体？》，《中国乡村发现》2024 年第 4 期。

7. 陈锡文、罗丹、张征著：《中国农村改革 40 年》，人民出版社 2018 年版。

8. 陈元：《数字赋能农村集体资产治理：框架、逻辑及机制——基于双流区案例的考察》，《农村经济》2025 年第 1 期。

9. 房绍坤、任怡多：《论农村集体产权制度改革中成员股的设置》，《学习与探索》2022 年第 3 期。

10. 郭晓鸣、张耀文：《新型农村集体经济发展的理论溯源与现实选择》，《延边大学学报（社会科学版）》2024 年第 5 期。

11. 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》，《农业经济问题》2024 年第 2 期。

12. 黄祖辉、李懿芸、马彦丽：《论市场在乡村振兴中的地位与作用》，《农业经济问题》2021 年第 10 期。

13. 李佼瑞、韩哲：《西部地区新型农村集体经济发展的内在逻辑、现实困境与路径探析》，《西安财经大学学报》2023 年第 5 期。

14. 陆俊睿：《我国农村集体经济组织集体股的应然禀赋、设置逻辑与立法表达》，《学海》2024 年第 2 期。

15. 罗兴、徐贤焱等：《双层股份合作、集体要素市场化与农村集体经济发展》，《新疆农垦经济》2022 年第 11 期。

16. 梅维佳：《农村集体经济组织法人的内在逻辑与制度表达》，《华中农业大学学报（社会科学版）》2024 年第 2 期。

17. 邱浩钧、蔡峻、刘雪梅：《“强村公司”：破解农村集体经济要素瓶颈的创新实践与优化策略》，《中共杭州市委党校学报》2025 年第 2 期。

18. 盛方富、薛华：《共赢式综合收益：工商资本入乡抉择驱动机理与政策安排》，《江西财经大学学报》2023 年第

2 期。

19. 孙崇明：《新质生产力赋能新型农村集体经济高质量发展：内在机理与实现路径》，《当代经济研究》2025 年第 1 期。

20. 汪倩倩：《共同富裕导向下新型农村集体经济何以冲破藩篱？》，《现代经济探讨》2023 年第 12 期。

21. 王洪平、纪力玮：《承继与变革：〈农村集体经济组织法〉重点制度解读》，《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2024 年第 6 期。

22. 魏广成、孔祥智：《深化农村集体产权制度改革的逻辑框架、难点阻点与制度构建》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2024 年第 6 期。

23. 温铁军、罗士轩、马黎：《资源特征、财政杠杆与新型集体经济重构》，《西南大学学报（社会科学版）》2021 年第 1 期。

24. 徐勇、沈乾飞：《市场相接：集体经济有效实现形式的生发机制》，《东岳论丛》2015 年第 3 期。

25. 许中缘、肖佳欣、夏沁：《共同富裕视角下农村集体经济利益联结机制重构：实践模式、运行机理与保障路径》，《农业经济问题》2025 年第 1 期。

26. 曾恒源：《混合所有制改革：新型农村集体经济市场化发展新路径探寻》，《华南农业大学学报（社会科学版）》2025 年第 1 期。

27. 曾恒源、高强：《新型农村集体经济的三重困境与破解路径：理论逻辑和案例证据》，《经济学家》2023 年第 7 期。

28. 钟丽娜、吴惠芳：《自主还是代理：农村集体经济发展的社会逻辑机制——基于浙江省 A 县“消薄”行动的思考》，《江汉论坛》2025 年第 3 期。

29. 周振、陈锐等：《村企混合经营：农村集体经济发展新路径——基于浙江省奉化区滕头村的个案研究》，《农业经济问题》2024 年第 6 期。

30. 庄子悦：《新型农村集体经济有效运行的内在逻辑与未来方向》，《华南农业大学学报（社会科学版）》2025 年第 1 期。

31. 左奇：《金融支持乡村振兴的措施和效果研究——以人民银行陕西省分行帮扶韦留村为例》，《西部金融》2024 年第 6 期。

作者简介：钱森，青岛农业大学经济管理学院（合作社学院）副教授（青岛 266109）；郭红东，浙江大学中国农村发展研究院教授（杭州 310058）。

[责任编辑：唐文浩]