

村社公共事务支出、农民财产权益与集体经济组织内部收益分配机制研究

夏炜祁¹,张安录¹,张明辉^{2*}

(1.华中农业大学公共管理学院,湖北武汉430070;
2.华中师范大学政治学部/公共管理学院,湖北武汉430079)



摘要 平衡集体经济收益的提留与分红比例有助于发展集体公共事务与保障农民财产权益双目标的实现。从财务收支平衡的视角,构建村社集体经济组织收益分配机制的理论分析框架,基于2016年和2024年对佛山市南海区176个村社的跟踪调查,探讨集体与个人间的经济收益分配机制。结果发现:第一,在“自由探索”阶段,村社倾向于为村民股东分配更高的收益份额,样本村社集体提留比例平均值约为31.5%;第二,公共事务支出越高的村社,集体的收益提留比例越高,经济条件越好的村社,集体提留比例越低;第三,“分六留四”政策落实阶段,集体提留比例均值上升到41.9%,集体公共事务支出增加,村社治理水平提升。“分六留四”政策通过“刚性指导”和“柔性执行”,既保障了农民财产权益,又提高了村社“自我造血”能力。

关键词 股份合作制;“分六留四”政策;收益分配;集体提留比例;财务收支平衡

中图分类号:F810.4 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2024)06-0159-15

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2024.06.014

自2006年农业税全面取消后,我国乡村的环境保护、生产服务等公共事务支出,更多地依靠中央和地方的财政拨款^[1],尽管均衡性财政转移支付在一定程度上保障了基本民生和基础设施建设的需求,但随着村社组织发展需求的日益增长,对资金的需求也愈发强烈,这使得传统的财政拨款模式捉襟见肘。近年来,各地方政府纷纷出台政策,鼓励乡村经济寻找新的增长点,进一步提升乡村财政保障能力,以自身“造血”替代“输血”。早在1992年,佛山市南海区便开始探索以土地为中心的农村股份合作制,将集体资产集中起来入市交易,集体经济组织成员凭股权分享集体资产的收益,称为“南海模式”;2015年开启股份确权工作,实施“确权到户、户内共享、社内流转、长久不变”的股权管理新模式,至2018年基本完成,以经营集体资产形成高效、可持续运转的“造血机器”。实践中,集体经济收益通常被划分为两部分——用于公共事务的集体留存部分和经济组织成员的分红部分,短期来看收益分配是零和博弈,此消彼长;因此,经济收益在集体和个体间的分配存在诸多分歧。在依赖政府财政转移支付的惯性下,集体经济组织成员希望获得更高的分配比例,减少集体提留,但考虑到财务收支平衡与乡村发展的需求,又需提高集体留存份额。在发展集体公共事务与保障农民财产权益的双目标下,如何平衡集体提留与个人分红的比例,成为发展新型集体经济的重要难题。本研究以佛山市南海区为例,从财务收支平衡的视角出发,识别村社公共事务、农民财产权益与集体经济收益分配机制的关联,探讨经济收益在集体与个体间的分配模式,为提升基层行政单元的财政自给能力以

收稿日期:2024-02-21

基金项目:国家自然科学基金项目“农地城市流转中价值创造过程、价值捕获机制与利益共享政策研究”(71873053);国家自然科学基金青年项目“农村土地制度变迁中农民土地财产权决策逻辑与实现机制的研究”(72204096);中国博士后科学基金第16批特别资助(站中)项目“区位条件对宅基地价值实现的影响及入市改革路径选择的研究”(2023T160255)。

*为通讯作者。

及推进集体资产股份合作制改革提供参考。

集体土地财产价值实现体现为土地发展权转变产生的增值收益以及集体资产产生的经营收益,收益分配可据此划分为两个阶段。第一阶段为土地增值收益分配,集体土地的初次入市,涉及到收益在开发商、政府、集体和个人之间的分配,产生于农地征收转用及集体建设用地入市的过程中,实践中以农地征收转用居多,集体经营性建设用地直接入市较少^[2-4]。第二阶段为集体经济收益分配,经历初次入市后,土地及其附属物转变为物业形式,出租或者以股权投资,获得定额物业租金或者股份分红,实现可持续的经营收益,扣除管理经营成本后,得到可供分配的收益,经济收益在集体和集体经济组织成员间分配,体现为集体资产股份合作制,政府则通过纳税程序获得收益^[5-7]。第二阶段以第一阶段为前提,是第一阶段的延续,对其存在路径依赖。对第二阶段的研究中少有收益分配比例的探讨,土地增值收益分配方案的研究则更为丰富,且涉及了对集体提留比例的讨论。土地增值收益分配中政府^①和集体(不包含农户)的收益优先用于乡村建设和发展,集体经济收益分配中集体提留的收益主要用于村社公共事务,两个阶段的收益来源不同,用途却存在较大重叠。由于收益性质不同,集体经济收益分配与土地增值收益分配不可混作一谈,但二者共同的目标在于实现集体土地财产价值与乡村可持续发展。因此,第二阶段收益在集体及其经济组织成员间的分配仍可借鉴第一阶段实践探索的经验。

对集体资产经营情况的研究聚焦于集体经济的组织形式及其有效性^[8-10],涉及到集体股份合作制下的财产权实现机制^[11-13]以及权益分配机制^[14-16]。研究认为,集体经济收益分配的关键在于比例设置,集体和个人的分配关系到长期与短期利益的平衡^[17]。村社通常承担着为集体提供公共服务与安全保障的责任和义务,建设和发展道路、学校等公共设施和公益事业。多数研究支持,集体经济收益应优先提取公积金和公益金,保障村社公共事务支出^②,剩余部分可按照一定的标准分配给经济组织成员^[18]。按照当前的政策^③,集体经济收益分配比例是经集体成员共同商议,由成员(代表)大会民主决议的,比例确定的内在机制尚不明确。从集体土地入市收益分配来看,在全国首批农村集体经营性建设用地入市的15个试点中,有2/3的地区允许集体经济组织提留土地增值收益,但针对提留比例仅给出指导意见,不做具体规定,决定权交由成员自主协商;提留比例的地区差异较大,西部地区普遍较高,多数在40%~80%,中、东部普遍较低,多数在10%~30%^[3]。同时,学者们从理论层面,运用“贡献—风险”分析^[19]、博弈论^[20]、发展权量化分析^[21-22]、联盟利益分配^[23-24]等方法,测算出理论上科学分配比例。普遍认为,成员(农民)应得比例高于集体。例如,对以内蒙古和林格尔县的测算,农民、集体、地方政府、中央政府:31%、16%、32%、21%^[19];对川渝地区的测算,国家、集体、农民:30%、25%、45%^[20];对江苏省连云港市赣榆区的测算,区政府、镇政府、村集体、农民:23.57%、13.97%、24.72%、37.74%^[22]。

由土地增值收益分配与集体经济收益分配的比较可知,前者更多地考虑了集体土地入市过程中农民作为弱势群体的困境,理论比例为成员(农户)高于集体;后者更多地考虑了村社长期的公共治理问题,理论方案为优先满足集体公共事务支出需求。而在实践中,分配比例均是在政府的指导意见下,由集体成员协商决定。二者的不一致之处恰与集体经济收益分配本身的分歧相吻合,即分配在成员和集体间如何平衡的问题;这表明第二阶段面临的困境,部分可以追溯至第一阶段的遗留问题。就佛山市南海区的实践而言,成员与集体间的分配比例由成员(代表)大会协商决定^④;同时,

① 2020年9月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》,指出“按照‘取之于农、主要用之于农’的要求,调整土地出让收益城乡分配格局,稳步提高土地出让收入用于农业农村比例”。

② 部分地区在集体股份合作制下划分出集体股和个人股,集体股收益用于村社公共治理,个人股直接分红给成员。学界对集体股的法理基础存疑,但并未因此否定集体可以提留一定资产收益用于公共事务。

③ 参考《农村集体经济组织示范章程(试行)》和《村集体经济组织会计制度》。

④ “集体经济组织收益分配方案(股份分配方案)须提交村(居)党组织征求意见和研究审议后,报镇(街道)行政主管部门审批,提交成员大会或成员代表会议讨论通过后执行。”——《佛山市南海区村(居)集体经济组织财务管理办法》南农农[2019]36号文。

2023年南海区全面落实了“分六留四”政策^①,以集体提留比例“原则上不低于40%”为指导意见,对集体经济收益分配制度进行改革。本研究基于2016年和2024年对南海区的7镇(街道)176个村社的跟踪调查,从财务收支平衡的视角,揭示集体经济收益在集体与农户间分配的内在机理,并探讨调整集体提留比例对村社公共事务治理的影响,为新型集体经济的发展,以及平衡集体与成员利益、长期与短期利益提供理论与实证参考。

一、理论分析与研究假说

1. 集体经济组织的收支与分配

农村集体经济组织源于20世纪50年代初的农业合作社运动,当时农民将自己的生产资料(土地和大型农机农具)交归集体所有,集体组织农民进行农业生产和经营。尽管产权由分离走向了合一,农民失去了私有产权,但集体是农民的组织形式,农民也在这期间不断尝试重构与土地利益的衔接机制,本质上土地所有权仍然在农民手中^[25]。一方面,集体经济组织是农民的“代言人”,领办、创办、合办、参与办的农村各类新产业、新业态,代表全村(社)的利益。集体的目标是通过经营集体资产实现利润最大化,并通过就地就近提供就业和盈利再分配等方式尽可能将集体收益分享给农民,保障农民的财产权益。另一方面,集体经济组织有责任为成员提供基本的社会保障和公共服务,大部分集体经营性收入用于农村集体的基础设施建设、公益事业发展、公共服务的投入等^[26]。

一般而言,农村集体经济组织作为独立的经济实体,其资金来源、运营和管理通常不受政府财政预算的直接控制。尽管集体经济组织可能接受政府的补贴、转移支付或其他形式的资金支持,但这些资金往往作为特定项目或活动的经费,并不直接纳入政府的财政预算体系。集体经济组织需要自行编制预算,并根据自身的发展目标和实际情况进行财务规划和管理。为了维持组织的正常运转,保障成员的公共利益,农村集体经济组织需要维持财务收支平衡。

根据财政部下发的《村集体经济组织会计制度》(财会[2004]12号)^②,村(居)集体财务收支中,收入包含:经营收益、补助收入和其他收入,支出包含:经营支出、管理费用和分配支出。具体而言,经营收益为经营收入^③、发包及上交收入^④、投资收益^⑤三个部分与经营管理支出之差,即经营的净收益。补助收入为政府下拨的专项经费,例如,农村文化建设专项资金、生态示范村奖励资金、人居环境整治资金、高标准基本农田奖励补贴、乡村振兴经费等。经营支出包含销售成本、出租成本,管理费用包含干部报酬、折旧费、会议费、办公费等,二者为集体经济组织及其经济联合社(经济合作社)对集体资产的运营支出。分配支出则是村(居)集体经济组织本年实现的收益与年末未分配收益与其他转入收益之和,可简化为总收入与经营支出、管理费用之差,即村(居)集体经济组织的“可分配收益”。

“分六留四”政策所称的“扣除行政运作经费和公共服务经费”,仅指集体资产运营费用,并不包括村社治理部分,“可分配收益”则主要用于村社治理。参考佛山市南海区农业农村局2019年出台的《佛山市南海区村(居)集体经济组织财务管理办法》(36号文),村(居)集体经济组织的“可分配收益”可大致划分为三个大类:村社管理、成员权益与股权权益^⑥。村社管理包含村(居)行政运作经费和公

① “‘分六留四’即农村集体经济组织年度收益分配政策,指在扣除行政运作经费和公共服务经费后的余额,原则上按不低于40%来提取公积公益金和福利费,提留后的余额方可向农户(股东)分配。”——佛山市南海区《2024年政府工作报告》。

② 财政部于2023年9月5日对该文件进行修订,下发《农村集体经济组织会计制度》(财会[2023]14号),将“补助收入”列入“经营收益”的子类,自2024年1月1日起施行;由于本研究的时间区间为2016—2024年,此间主要实施的还是2004年的12号文,故分析框架仍保留旧版;同时,本研究更多地关注收益分配,而非收益来源,故分类方式差异并无影响,特此补充说明。

③ 经营收入:指村(居)集体销售农产品及物资、资产租赁、提供服务及劳务等经营活动所获得的收入,例如,厂房出租收入、非农用地出租收入。

④ 发包及上交收入:指农户和其他单位承包集体耕地、林地、果园、鱼塘等上交的承包金及村(组)办企业上交的利润等,例如,农业承包收入、企业上交收入。

⑤ 投资收益:指村集体经济组织对外投资取得的收益或发生的损失。

⑥ 另有一项“安全生产责任基金”,考虑到比例较小,且若未发生事故,这部分经费将用于股份分红,因此未单独列支。

共服务经费,用于工作人员报酬和办公费用、公共服务、公共事业和公益性开支等;成员权益包含公积公益金和福利费,用于集体福利、文教、卫生,或者转增资(股)本等;股权权益则是作为按照股份分红,直接提升集体成员的收入水平。根据财政部和农业农村部联合下发的《农村集体经济组织财务制度》(财农〔2021〕121号),村(居)集体经济组织的可分配收益应按以下顺序进行分配:(一)弥补以前年度亏损;(二)提取公积公益金;(三)向成员分配收益。按照36号文规定,收益分配应严格按照先生产后消费的原则,村社治理、成员权益与股权权益的分配优先级依次递减。因此,集体经济收益分配的基本原则是优先保障集体公共事务支出,向成员个人分红次之,政策导向与理论研究结果相一致。其中,公共事务包含村(居)治理支出与成员权益支出两部分,属于集体范畴,剩余的股份分红部分属于个人范畴。

集体经济收益分配是财务收支平衡的重要组成部分,从财务收支平衡视角,构建村(居)集体经济组织财务收支平衡结构体系如图1所示。

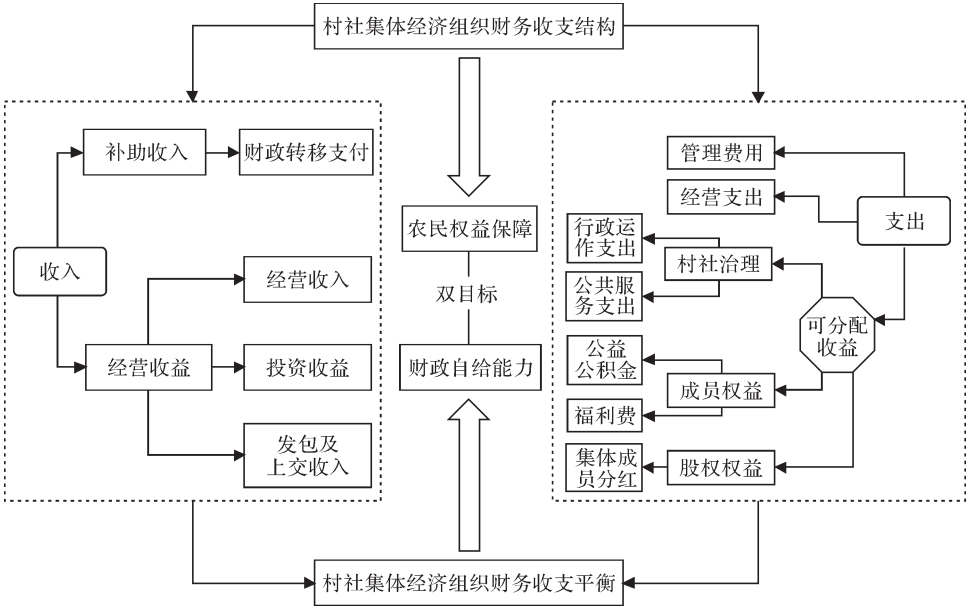


图1 村社集体经济组织财务收支平衡结构体系

2. 集体经济收益在集体与个人间的分配机制

2015年“三块地”改革,南海区作为改革试点之一,实施“确权到户、户内共享、社内流转、长久不变”的股权管理新模式,由村社自主探索和制定村社内部的分配比例。为增强村社“自我造血”和可持续发展的能力,南海区农业农村局2019年提出“分六留四”的集体经济组织财务管理办法。以2019年作为分水岭,2019之前为自由探索阶段,2019年之后为政策干预阶段,分别探讨两个阶段集体内部收益分配比例与村社公共事务支出之间的关系。

农民是集体经济组织的成员,也是集体资产的贡献者,有权分享集体资产的收益。同时,农民也需要集体经济组织提供良好的生活环境和稳定的社会保障。村社集体具有保障农民权益和公共服务自给的双任务,集体效用函数由农民个体收益和公共事务支出两部分构成。据此,构建村社集体经济组织效用最大化的经济模型,见公式(1)。

$$\begin{aligned} & \text{Max } U_i = U(X, \pi_i) \\ & \text{s.t.} \left\{ \begin{aligned} & \partial U_i / \partial X > 0, \partial U_i / \partial \pi_i > 0 \\ & X_i + \pi_i \leq M_i(S) \\ & \partial M_i(S) / \partial S > 0 \\ & X = \{X_0, \dots, X_i\} \\ & \partial U_i / \partial \pi_i > \partial U_i / \partial X \end{aligned} \right. \end{aligned} \quad (1)$$

其中, U 代表农民和集体经济组织的效用之和, t 是时间, X 代表集体经济组织的公共事务支出,即集体提留, π 代表个人分红, M 代表可分配收益, S 代表集体建设用地面积。具体而言,第一, t 时期的集体效用 U_t 是当期个人分红 π 和往期公事务支出 $X=\{X_0, \dots, X_t\}$ 的函数。第二,公共事务支出和个人分红与集体效用成正比,即 X 和 π 与 U 成正比。第三, t 时期公共事务支出和个人分红都来自于当期可分配收益,二者之和小于等于可分配收益。第四,可分配收益与集体经济收益成正比,集体经济收益与资源禀赋高度相关,集体经营性建设用地总量的弹性较小,由地区土地利用总体规划和城乡规划所确定,当村社的集体经营性建设用地面积较大时,该村社所获得的集体经济收益越高。因此,可分配收益是集体建设用地面积的函数, S 对 M 有正影响。第五,集体经济收益在集体与个人间的分配通常被描述为短期利益和长期利益的关系^[17]。个人分红可以直接改善农民的生计条件,而集体提留部分则有助于保障收益的可持续性。因此,个人分红属于短期收益,当期收入影响当期效用, π_t 影响 U_t ,是即时的;集体提留为长期收益,以往的每一期都会影响当期效用,即 $X=\{X_0, \dots, X_t\}$ 影响 U_t ,是累积的。第六,由于个体通常具有短视效应,比之长期收益,对短期收益更加看重^①;因此, t 期个人分红对效用的贡献率高于 t 期公共事务支出。

第一阶段(2019年之前),集体经济组织成员对提留比例有较大的决策权,根据对村社工作人员的访谈,村民股东普遍倾向于提高分红比例,对集体提留的积极性不高。所以在股东大会讨论制定分配比例的时候,考虑的是在保证基础的公共事务支出的前提下,最大化股东收益(个人分红),较少考虑提高集体提留比例去增加公共事务支出。因此,在股东代表大会讨论分配比例时,目标是在最大化股东收益(个人分红),仅是确保基本公共事务支出,对提高集体提留比例以增加公共事务支出的考量很少。也正是由于村社集体未能自主提高集体提留比例以增加公共事务支出,上级政府在2019年出台了相关文件,推行“分六留四”的政策,鼓励村社增强“自我造血”能力。因此,第一阶段(2019年之前),集体经济收益是绝对外生的,不会随着提留比例的变化而变化,也不会随着公共事务支出的变化而变化;公共事务支出也是外生的,不会随着提留比例的变化而变化,两者不存在内生关系;集体提留比例则会受到集体经济收益和公共事务支出的影响。以集体经济收益作为预算约束,分析村社集体经济组织选择个人分红和公共事务支出的决策过程,当预算约束线发生变化时,最优支出结构随之调整,见图2。

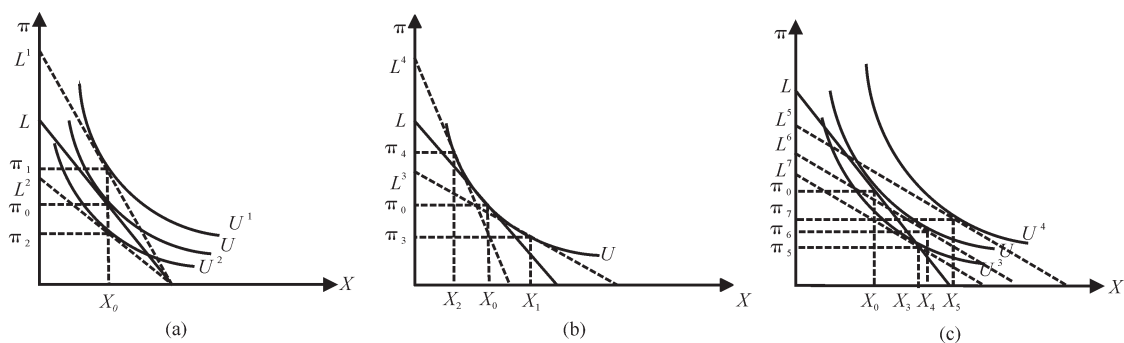


图2 集体经济收益预算约束

如图2(a)所示,当公共事务支出一定时:

(1)若集体经济收益增加,由 M_0 增加至 M_1 ,集体提留收益只需满足公共事务支出,所以保持不变,仍为 X_0 ,预算约束线由 L 旋转到 L^1 ;个人分红数额增多,由 π_0 增加到 π_1 ,总效用由 U 提升至 U^1 。此时,集体提留比例由 $\frac{X_0}{M_0}$ 降低为 $\frac{X_0}{M_1}$,个人分红比例由 $\frac{\pi_0}{M_0} = 1 - \frac{X_0}{M_0}$ 增加到 $\frac{\pi_1}{M_1} = 1 - \frac{X_0}{M_1}$ 。

(2)若集体经济收益减少,由 M_0 降为 M_2 ,集体为保持财务收支平衡,收益仍为 X_0 ,预算约束线由

① 即符合行为经济学中提出的双曲贴现率。

L 旋转到 L^2 ; 个人分红数额较少, 由 π_0 减少到 π_2 , 总效用由 U 降低至 U^2 。此时, 集体提留比例由 $\frac{X_0}{M_0}$ 提高为 $\frac{X_0}{M_2}$, 个人分红比例由 $\frac{\pi_0}{M_0} = 1 - \frac{X_0}{M_0}$ 降低到 $\frac{\pi_2}{M_2} = 1 - \frac{X_0}{M_2}$ 。

(3) 若集体经济收益不变, 集体提留和个人分红比例也不会发生变化。因此, 在公共事务支出相同的情况下, 经济禀赋条件较好的村社, 可由较小的提留比例获得更高的村社治理经费, 故倾向于制定更低的集体提留比例, 使得村民股东获得更高的收益比例。据此, 提出研究假说 1 如下:

假说 1(集体经济收益假说): 在公共服务需求弹性较小的情况下, 集体经济收益与集体提留比例呈反比, 集体经济收益越多, 集体提留比例越低, 个人分红比例越高。

推论 1-1: 在公共事务支出一定时, 经营性建设用地入市规模较大的村社, 集体经济收益较高, 集体提留比例较低。

如图 2(b) 所示, 当集体经济收益一定时:

(1) 若公共事务支出上升, 由 X_0 增至 X_1 , 为维持总效用水平 U 不减少, 预算约束线逆时针旋转, 由 L 旋转到 L^3 , 个人分红将减少, 由 π_0 减少到 π_3 。此时, 集体提留比例由 $\frac{X_0}{M_0}$ 提高为 $\frac{X_1}{M_0}$, 个人分红比例由 $\frac{\pi_0}{M_0} = 1 - \frac{X_0}{M_0}$ 降低到 $\frac{\pi_3}{M_0} = 1 - \frac{X_1}{M_0}$ 。

(2) 若公共事务支出减少, 由 X_0 降至 X_2 , 为维持总效用水平 U 不减少, 预算约束线顺时针旋转, 由 L 旋转到 L^4 , 个人分红将增多, 由 π_0 增加到 π_4 。此时, 集体提留比例由 $\frac{X_0}{M_0}$ 降低为 $\frac{X_2}{M_0}$, 个人分红比例由 $\frac{\pi_0}{M_0} = 1 - \frac{X_0}{M_0}$ 降低到 $\frac{\pi_4}{M_0} = 1 - \frac{X_2}{M_0}$ 。

(3) 若公共事务支出不变, 集体提留和个人分红比例也不会发生变化。因此, 当集体经济收益一定时, 公共事务支出较多的村社, 倾向于提留更多收益, 集体提留比例较高, 个人分红比例较低。

据此, 提出研究假说 2 如下:

假说 2(公共事务支出假说): 在农村集体经济组织收益一定的情况下, 公共事务支出与集体提留比例呈正比, 公共事务支出越多, 集体提留比例越高, 个人分红比例越低。

推论 2-1: 在集体经济收益一定时, 规模较大、事务较多的村社, 集体提留比例较高。

第二阶段(2019 年之后), 地方政府鼓励村社集体经济组织降低对政府财政转移支付的依赖, 利用集体经济收益提供公共服务和公共物品; 因此, “分六留四”政策旨在鼓励村社集体适当提高提留比例, 用于公共事务支出。2023 年实现“分六留四”政策在全域的落实, 集体提留比例变成外生给定的, 与公共事务支出不存在内生性。集体经济收益主要来源于集体建设用地的交易收入, 也是外生变量。集体提留比例与集体经济收益之乘积为集体收益, 集体收益决定集体能够用于公共事务支出的资金, 二者与公共事务支出成正比。据此, 提出研究假说 3 如下:

假说 3(集体提留比例假说): 在分配比例自由探索阶段, 村社会制定较高的个人分红比例、较低的集体提留比例; 在“分六留四”政策影响下, 村社倾向于增加集体提留比例。

如图 2(c) 所示, 在“分六留四”政策的干预下, 集体提留比例增加, 公共事务支出增加, 由 X_0 增至 X_5 , 在集体经济收益不变或者减少的情况下, 预算约束线由 L 旋转到 L^5 ; 个人分红数额降低, 由 π_0 减少到 π_5 , 村社集体可能难以维持上一期的效用, 总效用由 U 降低至 U^5 。在集体经济收益增加的情况下, 集体提留比例不变, 预算约束性由 L 平移到 L^6 , 总效用仍为 U , 公共事务支出增至 X_4 , 个人分红数额为 π_6 , 满足 $\pi_5 < \pi_6 < \pi_0$; 集体经济收益增加值提高时, 预算约束性由 L 平移到 L^7 , 总效用提升为 U^4 , 公共事务支出增至 X_5 , 个人分红数额为 π_7 , 满足 $\pi_6 < \pi_7 < \pi_0$ 。

由于集体经济收益通常无法在短期内迅速提升, 当期个人分红对效用的贡献高于当期公共事务支出(短视效应), “分六留四”政策实施初期很可能出现集体效用由 U 降低至 U^5 的情景。根据以上分析, 公共事务支出可划分为公共服务支出、行政运作支出和成员权益支出三类, 为缓解村民股东短期内

的“剥夺感”,“分六留四”政策实施初期集体提留收益将更多用于成员权益支出。从长期来看,随着集体经济收益的提升,集体效用会由 U 升高至 U' 的情景,村社集体会逐步将集体提留收益用于满足公共服务和公共物品需求,改善财政自给能力,从而更好地平衡财务收支。据此,提出研究假说4如下:

假说4(政策影响假说):集体提留比例与集体经济收益和公共事务支出成正比,在“分六留四”政策实施初期,集体提留比例的提升对成员权益支出的正向影响最大。

二、研究区域与数据来源

1. 研究区域概况

南海区位于珠江三角洲腹地,属辖广东省佛山市,总面积1071.82平方公里,建设用地总面积536.93平方公里,其中农村集体建设用地面积为250.68平方公里,占总建设用地面积的46.7%。下辖6个镇(大沥、丹灶、九江、里水、狮山、西樵)、1个街道(桂城)、292个村社,户籍人口179.78万,常住人口367.54万^①。20世纪90年代,南海市(2003年撤市并入佛山市)尝试在罗村镇下柏管理区(今狮山镇下柏社区)、里水镇沙涌管理区(今南海区里水镇沙涌社区)、平洲镇夏北管理区的洲表经济社(今桂城街道夏北社区洲表股份经济合作社)三处试点实行农村股份合作制改革。1993年8月,当时的南海市委制定了《关于推行农村股份合作制的意见》,正式在全市范围内进行以土地为中心的农村股份合作制改革。南海区的农村股份合作制是以原有社区经济合作组织为基础,将原属集体的资产,主要是土地(含农地和建设用地)、厂房、物业和资金等以股份的形式量化为组织内部农民共同所有,作为成员股东,农民享有参与股份收益分配、管理决策的权利。2015年南海区成为全国33个集体经营性建设用地入市改革试点之一,集体资产进一步显化,经济飞速发展,显著提高了农民个人收入。截至2023年,南海区全区地区生产总值达3930.50亿元;农村居民人均可支配收入48426元,较1992年增长11.8倍;村(居)社(组)两级集体资产总额604.20亿元,人均股份分红收入从1992年的520元增长至7456元^②。南海区作为我国最早成功实施的土地股份合作制度创新实践的试点,让农民以土地权利参与工业化,惠及农村和农民^[27],从某种意义上来说是我国农村土地制度改革创新的第二个“小岗村”^[28]。而“南海模式”则被视为我国发达地区农村土地制度选择的普遍模式,是国家征地制度改革的第三条路径^[29]。

2. 数据来源

课题组分别于2016年12月和2024年6月在广东省佛山市南海区进行实地调研,走访了区农业农村局、公共资源交易中心,大沥镇、丹灶镇、九江镇、里水镇、狮山镇、西樵镇和桂城街道7个镇级行政区内的200多个村集体委员会、经联社社区服务中心。调研对象为单位负责人以及村级行政组织的工作人员,采用问卷调查与结构化访谈相结合的方式,主要聚焦于村社的基本概况、集体经营性建设用地入市情况、集体资产股份合作制实施现状,以及受访者对村社未来发展的期望与意愿等。同时,对村社的政务公开栏进行查阅,记录集体经济组织财政收支情况,最终获取176个村社的完整数据资料^③。

就集体经济组织和成员收益分配而言,2016年调研显示多数村社集体资产收益分配向股东成员倾斜,集体提留部分较少,且村社间集体资产收益分配比例有一定差异。那么,收益分配比例如何确定?通过对村社工作人员进行访谈,提炼出三种解释:根据上级政府的规定确定分配比例;股东代表大会讨论并投票表决确定分配比例;参考邻近村社分配比例来制定本村社分配比例。而2024年调研显示集体提留比例趋同(40%),究其原因,是上级政府的“分六留四”政策。区农业农村局和村社干部提到,早在2015年(南海区成为集体经营性建设用地入市试点地区)上级政府已经给出集体经济组织内部收益分配比例的建议,即集体经济组织提留集体资产收益的比例不低于40%,这也是2016年

① 资料来自南海区人民政府网站<http://www.nanhai.gov.cn/>。

② 资料来自南海区统计局调查资料。

③ 2024年6月南海区各村社公示栏统计的是2023年全年数据,故本研究涉及的2024年调研数据反映的均为南海区各村社2023年整年的实际情况。

工作人员提到的“根据上级政府的规定确定分配比例”的依据。当时“分六留四”政策并没有强制性,只是作为指导建议,分配比例最终还是由股东代表大会讨论决定。因此,2016年大部分村庄未落实“分六留四”,而是采用自发探索的方式,各自制定分配比例。2019年,佛山市南海区农业局正式出台文件,加之2020年疫情爆发导致政府财政吃紧,地方政府鼓励并推动村社治理“自我造血”,逐步落实“分六留四”政策,以解决村社财政收支不平衡的问题。在这一转变下,更多的村社提高(或者调整)集体提留比例,直至2023年“分六留四”政策在南海区全面落实。

总体而言,2016年分配比例的制定更多地来源于集体的自发探索,外在环境影响较弱,能够反映出资产收益在集体与成员间分配的内在机制;而2024年的数据资料则是在“分六留四”政策全面落实以及优先保障公共事务支出的指导意见下,能够反映出提高集体提留比例对村社治理及财政收支平衡的作用,也即“分六留四”的政策效果。本研究通过分析2016年的数据,检验集体经济收益分配机制,接着比较2016年和2024年两期数据的变动,探讨“分六留四”政策对村社公共事务治理以及财务收支平衡的影响。

三、研究方法与描述性分析

1. 研究方法

2016年调查的数据反映村社自发制定分配比例的情况,利用这一阶段调查数据,通过多元线性回归模型检验假说1和假说2,探讨资产收益在集体与成员间分配的内在机制。2024年调查的数据反映政策约束分配比例的情况下,村社公共事务治理情况,通过构建两期数据的双重差分模型,探讨“分六留四”政策对公共事务支出的影响,检验假说3。

首先,探讨公共事务支出对集体经济收益分配比例的影响,村社经济收益分配受到村社公共事务支出的影响,构建如下回归模型:

$$\pi = \alpha_0 + \alpha_i \ln Exp_i + \beta_i X_i + \xi_i + \mu_i \quad (2)$$

式(2)中, π 为被解释变量,即集体经济组织提留的集体经济收益的比例; Exp_i 为核心解释变量,即公共事务支出,为缩小数据间的差异及方便计算,取对数处理; X_i 是影响集体资产收益分配比例 π 的控制变量; α_i 和 β_i 为各指标的偏回归系数,表示自变量对 π 的影响; ξ_i 表示村社固定效应,旨在控制各村社内部存在的系统差异; α_0 为常数项且与自变量无关; μ 为随机干扰项。

接着,分析集体资产收益分配比例对公共事务支出的影响,参照操小娟等^[30]和Fortson^[31]的做法采用连续型双重差分模型(DID)评估严格执行“分六留四”政策对公共事务支出的影响效果:

$$Exp_{j,t} = \varphi_0 + \varphi_1 \pi_{j,t} \times Post_t + \varphi_2 X_{j,t} + \epsilon_t + \theta_j + \gamma_{j,t} \quad (3)$$

式(3)中, $Exp_{j,t}$ 为被解释变量,代表 j 村社在 t 时期公共事务支出;核心解释变量为 $\pi_{j,t} \times Post_t$ (DID),即政策变量和时间虚拟变量的交互项; $\pi_{j,t}$ 为“分六留四”政策变量,用集体提留的收益分配比例来表示,2016年南海区各村社集体提留比例各不相同,2022年至2023年间,南海区严格执行“分六留四”政策后,各社(村)集体资产收益分配比例越来越接近40%; $Post_t$ 代表政策实施节点的虚拟变量,将2016年的村社数据取值0,2024年村社取值1。 $X_{j,t}$ 为一系列村社基本情况的控制变量和公式(2)一致。 ϵ_t 为时间固定效应, θ_j 为村社固定效应, $\gamma_{j,t}$ 为随机误差项。 φ_1 可以衡量“分六留四”政策对村社公共事务支出的影响,若该值为正,则“分六留四”政策能提高村社公共事务支出水平。

2. 变量描述性分析

村集体提留的集体经济收益比例(π)由调研数据统计得到,2016年为分配比例“自由探索”期,随着“分六留四”政策的执行,2024年各村社的集体提留比例趋向40%。“分六留四”政策对村社治理的影响体现在公共事务支出(Exp_0)上,根据支出结构,可细分为公共服务支出、行政运作支出和成员权益支出三类。其中,公共服务支出(Exp_1)主要包括村社公共设施、环境卫生、农田修护、公共治安、防汛抢险支出等;行政运作支出(Exp_2),主要包括村干部和集体经济组织其他工作人员的工资、差旅费、会议费、机动车费、业务费、水电费等;成员权利支出(Exp_3),主要包括计划生育补助、教育补助、

老人补助、丧葬补助、文体体育、宗教活动、农村三险(医疗、养老、失业)等。以上村社公共事务支出数据均由调研的村社财务报表的相关支出金额加总求得。

控制变量包括以下七个方面:(1)村社生产总值(*GDP*),来源于调研,取对数处理;(2)人均收入(*Income*),来源于调研;(3)村社人口规模,即村集体成员数量(*Pop*),这里主要统计的是参与分红村民数量;(4)村社总面积(*Area*),来源于调研;(5)集体经营性建设用地入市收入(*StLand*),南海区村社集体收益主要来源是经营性建设用地入市收入,来源于调研,取对数处理;(6)村社区位条件(*Dist*),村社的地理位置往往也决定着其经济程度,在这里统计出每个村社到上级镇镇中心距离。(7)公共设施完善程度(*Infrast*),村社公共设施的数量和村社公共事务支出密切相关,每有一种村社公共设施(学校、医院、超市、银行、公园广场)计1分,上限为5分。变量描述性统计结果见表1。

表1 变量描述性统计 N=176

变量名称	变量含义	2016年调研数据		2024年调研数据	
		平均数	标准差	平均数	标准差
π	集体资产收益分配比例/%	31.52	16.56	41.93	6.04
Exp_0	公共事务支出/万元	345.75	249.34	780.74	501.29
Exp_1	公共服务支出/万元	54.40	41.33	148.55	116.98
Exp_2	行政运作支出/万元	63.36	40.16	151.34	94.18
Exp_3	成员权利支出/万元	227.98	213.55	480.84	411.72
<i>GDP</i>	村社生产总值/亿元	8.76	9.11	13.10	13.73
<i>Income</i>	村社人均年收入/万元	1.56	0.61	2.62	1.08
<i>Pop</i>	股东人数/(千人)	4.13	2.11	4.76	2.65
<i>Area</i>	村社总面积/平方千米	4.31	2.25	4.31	2.25
<i>StLand</i>	集体经营性建设用地入市收入/万元	646.84	479.25	1147.24	873.80
<i>Dist</i>	离镇中心距离/千米	7.68	4.36	7.68	4.36
<i>Infrast</i>	公共设施完善程度(分值)	4.44	1.02	4.44	1.02

南海区176个村社各类公共事务支出平均水平从2016年到2024年翻了一番。各村社2016年和2024年两期的集体提留比例分布变动见图3。2016年集体提留比例的平均值约为31.52%,其中,43个村社的集体提留分配比例在40%,三分之一的村社集体提留比例在30%~40%之间,集体提留比例高于50%的村社有13个,仅占7.4%。2024年有155个村社集体提留比例为40%,且其余村社均不低于40%,集体提留比例的平均值上升至41.93%。

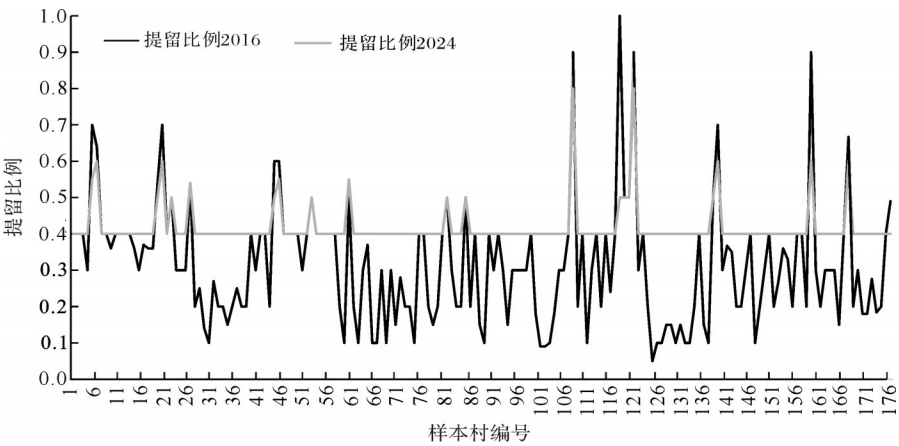


图3 两期跟踪调查176个村庄集体收益提留比例的变动

四、结果分析

1. 集体资产收益分配影响因素分析

利用2016年调研数据估计公共事务支出对集体资产收益分配比例的影响,模型的估计结果如表

2所示。模型(1)~(3)为未加入控制变量时,公共服务支出、行政运作支出、成员权利支出分别影响集体资产收益分配比例的估计结果,模型(4)为加入控制变量后的估计结果,模型(5)为公共事务总支出对集体资产收益分配比例的影响。由表2可知,除模型(2)外,其他回归方程均在1%的水平上显著,公共事务总支出、公共服务支出和成员权利支出均正向影响集体提留比例,且在1%的水平上显著,行政运作支出不显著。总体而言,公共事务支出越多的村社其集体所提留的资产收益比例也越高,集体成员所分配的收益比例越低。从系数来看,集体公共事务支出每上升1%,集体提留比例增加约7.84%。

具体来看,在模型(1)和模型(4)中,公共服务支出(Exp_1)对集体提留的收益比例有显著的正向影响,每提高1%的公共服务支出,集体收益比例约增加3.95%。对于行政管理支出(Exp_2),其估计结果在模型(2)和模型(4)中均不显著,在村庄或社区层面,行政管理支出往往数值较为固定,与管理人员数量和村社政府机构规模大小关系更大。成员权利支出(Exp_3)显著正向影响集体资产收益分配比例,对村民给予更多公益公积金的村社可能会选择减少村民股东的收益分红比例。相对于公共服务支出,成员权利支出对集体收益提留比例影响更小,这表明在收益分配比例“自由探索”阶段,南海区的村社更加重视对公共服务的投入。公共服务支出的增加可以直接改善村社的整体生活环境,从而提高集体经济的长期发展潜力。成员权利支出则更多地体现了对个体需求的满足,对集体长期经济效益的影响较为间接。在村社决策过程中,村社管理者需要在满足村民的短期利益与保障集体经济长期发展的需求之间找到平衡。过度增加成员权利支出可能会导致对公共服务的投入减少,从而影响村社的整体发展水平;而过度削减成员权利支出又可能引发村民的不满,进而影响村社的稳定。如何合理安排这三类支出结构,既能保障村社的长远发展,又能满足村民的即时利益,是村社管理者面临的核心挑战。

村社经济情况(GDP)、人均收入水平($Income$)、总面积($Area$)、地理位置($Dist$)、公共设施完善程度($Infrast$)这5个控制变量估计结果均不显著。村社人口数量(Pop)显著正向影响着集体经济组织提留的收益比例,村庄人口数量越多,村庄规模越大,治理负担更重,对集体财政需求也更大。南海区各村社集体经济的主要来源是建设用地的经营性收益,由回归结果可知,集体经营性建设用地入市收入($StLand$)显著负向影响集体提留比例。经营性建设用地入市规模较

表2 多元线性回归模型估计结果 N=176

变量名称	模型1	模型2	模型3	模型4	模型5
$\ln Exp_0$	—	—	—	—	7.840*** (1.901)
$\ln Exp_1$	5.611*** (1.353)	—	—	3.955*** (1.424)	—
$\ln Exp_2$	—	2.210 (1.394)	—	-0.989 (1.867)	—
$\ln Exp_3$	—	—	4.292*** (1.182)	4.129*** (1.529)	—
$\ln GDP$	—	—	—	-0.777 (1.383)	-0.672 (1.377)
$Income$	—	—	—	-1.090 (1.939)	-1.254 (1.916)
Pop	—	—	—	1.899*** (0.678)	1.978*** (0.673)
$Area$	—	—	—	0.822 (0.526)	0.861 (0.525)
$\ln StLand$	—	—	—	-4.161** (1.618)	-4.790*** (1.626)
$Dist$	—	—	—	-0.088 (0.277)	0.014 (0.273)
$Infrast$	—	—	—	1.533 (1.213)	1.669 (1.204)
村社固定效应	是	是	是	是	是
常数项	10.761** (5.058)	22.788 (5.565)	10.025*** (5.826)	18.558 (17.202)	7.078 (17.284)
R^2	0.082	0.010	0.066	0.227	0.219
F值	17.21***	2.51	13.19***	4.83***	5.86***

注:括号内为稳健性标准误,***、**、*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著,下同。

表3 内生性检验结果

项目	外生性检验	第一阶段	第二阶段
	π	Exp_0	π
Exp_0	—	—	3.185* (1.985)
工具变量	4.753 (3.467)	-3.274*** (0.372)	—
控制变量	是	是	是
村社固定效应	是	是	是
偏相关系数	—	0.557	—
弱工具变量检验	—	77.471***	—

大的村社,经济收益较高,在保持公共事务支出不变的情况下,村集体往往倾向于减少提留比例来提高村民股东分红比例。

2. 内生性问题处理

基准回归结果控制了村社固定效应,减弱了遗漏重要变量、选择性偏差带来的内生性问题,本文就双向因果关系做出内生性检验。参考田勇^[32]的工具变量设计方法,选择“除本村社外,其他同镇村社的平均公共事务支出水平”作为集体公共事务支出的工具变量。在同一镇级行政区内,公共服务供给差异较小,同镇其他村社公共事务支出会显著影响本村社公共事务支出。但其他村社的公共事务支出水平并不能直接影响本村社的集体收益提留比例,因此本研究选择的工具变量满足相关性和外生性。利用两阶段最小二乘法(2SLS)进行内生性检验,结果见表3,工具变量的偏相关系数为0.557,表明排除其他外生变量后工具变量对因变量的解释力仍较强,且 $F(1,167)=77.471>10$,根据经验准则可以判断该工具变量并非弱工具变量。使用工具变量进行回归估计后,集体公共事务支出仍能显著影响村社集体收益提留比例。

3. 村社异质性分析

在南海区的7个镇级行政区(大沥镇、丹灶镇、九江镇、里水镇、狮山镇、西樵镇和桂城街道)中,镇与镇之间在地理位置、经济发展水平、产业结构、资源禀赋等方面存在显著差异,因此对村社的集体收益分配进行异质性分析具有重要意义。根据这些镇的不同条件,可以将其划分为近郊型和远郊型,分别针对各类村社的不同影响因素进行分析。近郊型村社位于桂城街道、大沥镇和狮山镇:这些镇靠近城市中心或交通便利区域,工业化和城市化程度较高,经济基础较强,样本共86个村社;远郊型村社位于里水镇、丹灶镇、九江镇、西樵镇:这些镇距离中心城市较远,工业区较少,仍存在农业用地,经济基础相对薄弱,基础设施发展滞后,样本共90个村社。按照上述分组样本分别对公式(2)进行估计,检验结果如表4所示。

表4 两种类型村社集体收益分配影响因素分析

变量名称	近郊型村社		远郊型村社	
	模型6	模型7	模型8	模型9
$\ln Exp_0$	12.552*** (2.763)		4.959** (2.237)	
$\ln Exp_1$		7.936*** (2.111)		2.334* (1.610)
$\ln Exp_2$		-0.557 (2.648)		2.798 (2.261)
$\ln Exp_3$		5.779*** (1.988)		0.753 (1.965)
$\ln GDP$	-3.030 (1.889)	-3.624* (1.858)	2.255 (1.818)	2.562 (1.853)
$Income$	-2.298 (2.353)	-2.314 (2.350)	-5.151 (3.064)	-4.912 (3.114)
Pop	2.017** (0.868)	2.068** (0.844)	1.641* (0.993)	1.678** (1.007)
$Area$	1.014 (0.720)	0.967 (0.704)	1.326* (0.723)	1.336** (0.731)
$\ln StLand$	-9.407*** (2.505)	-8.468*** (2.463)	-6.329*** (2.073)	-6.223*** (2.108)
$Dist$	-0.374 (0.355)	-0.538 (0.348)	-0.077 (0.423)	-0.064 (0.434)
$Infrast$	-2.504 (1.753)	-3.596** (1.770)	4.386*** (1.480)	4.477*** (1.492)
村社固定效应	是	是	是	是
常数项	63.507** (25.463)	84.662*** (24.423)	-10.914 (20.721)	-11.910 (20.906)
观测值	86	86	90	90
R^2	0.356	0.402	0.336	0.344
F值	5.33***	5.05***	5.12***	4.15***

从结果来看,近郊型村社和远郊型村社的公共事务支出均正向显著影响集体收益分配比例,每提高1%公共事务支出,近郊型村社集体收益提留比例增加12.55%,远郊型村社提留比例增加4.96%。近郊型村社因其离城市中心较近,城市化程度较高,居民对村社政府的要求更多,公共事务支出可能较高,远郊型村社的公共事务投入相对有限,因此在收益分配中的作用不如近郊型村社明显。

三类公共支出中,公共服务支出在两种类型的村社中对集体收益分配均有正向显著的影响,近郊型村社公共服务支出影响较大。公共服务支出的增加往往意味着村社在基础设施建设、环境卫生、公共安全等方面的投入,为平衡预算,村社可能会减少对农民的分红,以保障上述支出。由于近郊型村社的公共服务支出相对较高,村社的经济活动和资源分配可能更多地集中在提升公共服务

上,为满足这些支出的需求,分红比例可能会有更大幅度的降低。远郊型村社的成员权利支出估计结果并不显著,其社会保障体系建设滞后,现有的成员权利支出主要用于满足基本需求,不足以对集体收益分配比例产生显著影响。

人口数量在两种类型的村社中均正向显著影响收益分配比例且系数相近,反映出人口因素在不同条件下对集体收益分配存在普遍影响。集体经营性建设用地入市收入显著负向影响集体提留比例,且对近郊型村社的影响更大,较少的入市收入和较低的工业投资水平减弱了远郊型村社的提留比例变动幅度。值得注意的是,近郊型村社的公共设施完善程度显著负向影响集体提留比例,而在远郊型村社则相反,公共设施完善程度越高的村社,集体提留比例也越高。远郊型村社的公共设施较为欠缺,增加资金投入以改善公共设施的效果更加显著,倾向于提高集体提留比例,增加建设资金,以改善公共设施,从而提升村社居民生活质量。近郊型村社具有更加完善的公共设施,能够吸引外部投资,促进地方经济发展,从而提高村社收入;在资金充裕的情况下,村社可能会选择将部分资金用于增加个人分红比例,使集体成员分享经济增长带来的收益。

4.“分六留四”政策对集体公共事务支出的影响

利用 2016 和 2024 年的面板数据,采用双重差分的方法,估计“分六留四”政策对集体公共事务支出的影响,结果见表 5。其中,模型(10)~(12)是分别以公共服务支出、行政运作支出、成员权利支出作为被解释变量的估计结果,模型(13)是以公共事务总支出为被解释变量的估计结果。模型(10)~(12)中交互项(DID)的系数均为正,且在 1% 的水平上显著,表明在落实“分六留四”政策后,随着集体提留比例的增加,公共服务支出、行政运作支出、成员权利支出也相应增加。从控制变量回归结果来看,村社经济水平、村民股东人数、集体经营性建设用地入市收入均能正向影响村社的公共事务支出。

由表 5 可知,“分六留四”政策对成员权利支出的影响最大(2.990),公共服务支出次之(2.158),行政运作支出最小(1.752)。根据对村社工作人员的访谈,村民股东更希望提高分红比例,但对提高集

表 5 连续型双重差分模型基准回归结果 N=176

变量名称	模型 10	模型 11	模型 12	模型 13
被解释变量	公共服务支出 (Exp_1)	行政运作支出 (Exp_2)	成员权利支出 (Exp_3)	公共事务支出 (Exp_0)
<i>DID</i>	2.158*** (0.238)	1.752*** (0.204)	2.990*** (0.789)	6.901*** (0.938)
<i>GDP</i>	0.290 (0.412)	1.499*** (0.352)	4.119*** (1.363)	5.908*** (1.621)
<i>Income</i>	-9.488* (5.102)	-2.824 (4.361)	12.630 (16.891)	0.319 (20.082)
<i>Pop</i>	11.689*** (2.185)	-2.317 (1.867)	15.661** (7.232)	25.034*** (8.598)
<i>Area</i>	-3.916* (2.006)	-2.017 (1.715)	-9.096 (6.641)	-15.029* (7.896)
<i>lnStLand</i>	0.011 (0.007)	0.022*** (0.006)	0.198*** (0.022)	0.230*** (0.026)
<i>Dist</i>	0.043 (1.049)	0.280 (0.897)	-5.818* (3.473)	-5.495 (4.129)
<i>Infrast</i>	3.219 (4.581)	3.226 (3.915)	16.828 (15.164)	23.273 (18.029)
时间固定效应	是	是	是	是
村社固定效应	是	是	是	是
常数项	13.357 (26.554)	43.356* (22.695)	-17.794 (87.907)	39.919 (104.513)
R^2	0.345	0.339	0.424	0.495

体提留比例的作用认知不足。为落实“分六留四”政策,多数村社采用了“柔性执行”的方式,将原本的股份分红以公益公积金和福利等形式发放,以确保短期内村民股东的收益不显著减少。因此,受“分六留四”政策影响最大的为成员权利支出。此外,该政策对公共服务支出和行政运作支出存在正向影响,表明增加集体提留比例有助于增强村社的“自我造血”能力。

5.“分六留四”政策效应的稳健性检验

采用替代核心解释变量进行稳健性检验。利用“分六留四”政策实施前后的176个村社作为准自然实验,2016和2024两年间分配比例未发生变化的,视为未在两期间受到“分六留四”政策的影响,作为控制组;2016到2024两年间分配比例发生变化的,视为在两期间受到“分六留四”政策的影响,作为实验组。用 $Treat_j \times Post_t$ 来替代连续型双重差分模型(公式3)中政策变量和时间变量的交互项 $\pi_{j,t} \times Post_t$,其他控制变量不变。其中, $Treat_j$ 为政策虚拟变量,代表样本村社在实施政策前后集体资产收益分配比例是否发生变化,变化取值为1,不变取0。检验结果见表6。

表6 稳健性检验				N=176
变量名称	公共服务支出(Exp_1)	行政运作支出(Exp_2)	成员权利支出(Exp_3)	公共事务支出(Exp_0)
$Treat_j \times Post_t$	93.528*** (9.616)	74.157*** (8.277)	193.919*** (31.264)	361.603*** (36.419)
控制变量	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是
村社固定效应	是	是	是	是
常数项	-10.887 (26.250)	24.061 (22.596)	-65.392 (85.355)	-52.218 (99.418)
R^2	0.349	0.333	0.447	0.546

可以看出,用政策虚拟变量替换政策连续变量后,“分六留四”政策的实施依然对各类公共事务支出有显著的正向作用。同时,两期之间成员权利支出的变动最大,为193.919万元,公共服务支出次之,为93.528万元,行政运作支出最小,为74.157万元;结果与连续型双重差分模型相一致,可以认为原模型回归结果是稳健的。

五、结论与启示

本文从财务收支平衡的视角,基于2016年和2024年对南海区的7镇(街道)176个村社的跟踪调查,利用多元线性回归和双重差分模型分析了集体经济收益在集体内部的分配机制,以及调整集体提留比例对村社治理的影响。从经济收益在集体内部的分配机制来看:第一,村社在自由探索与自主决策的过程中,倾向于为村民股东分配更高的集体经济收益份额。第二,公共事务支出越高的村社,集体的收益提留比例越高,村民股东所得分红比例越低。第三,经济禀赋条件较好的村社,集体提留比例更低。第四,从公共事务支出结构来看,相对于公共服务支出,成员权利支出对集体收益提留比例影响更小;从村庄类型来看,相对于远郊型村社,近郊型村社的公共事务支出对集体提留比例影响更大。从“分六留四”政策对村社治理的影响来看,集体的收益提留比例越高,村社用于公共事务治理的支出越多,能够提高村社“自我造血”的能力。

由研究结果可知,村集体自主制定经济收益分配比例时,村社的公共事务支出是重要考量;然而,整体来看,村社公共建设还是更多地依赖于政府下拨经费,也即集体经济收益提升的同时,集体内部收益分配优先考虑的是提高股东分红份额,而非投入公共治理,这也反映出村社分散决策的局限性。而在“分六留四”的政策指导下,更多经费投入到集体公共事务中,既保障了集体成员权益,又提升了村社的“自我造血”能力和治理水平。

参 考 文 献

- [1] 张蓉. 基层治理与农村公共物品供给[D]. 昆明: 云南财经大学, 2022.
- [2] 王小映. 论农村集体经营性建设用地入市流转收益的分配[J]. 农村经济, 2014(10): 3-7.
- [3] 马翠萍. 集体经营性建设用地制度探索与效果评价——以全国首批农村集体经营性建设用地入市试点为例[J]. 中国农村经济, 2021(11): 35-54.
- [4] JIAO M, XU H. How do collective operating construction land (COCL) transactions affect rural residents' property income? Evidence from rural Deqing County, China[J]. Land use policy, 2022, 113: 105897.
- [5] 赵家如. 集体资产股权的形成、内涵及产权建设——以北京市农村社区股份合作制改革为例[J]. 农业经济问题, 2014, 35(4): 15-20.
- [6] 秦国庆, 杜宝瑞, 马九杰. 股份合作制改革与农村集体经营性资产治理绩效[J]. 经济理论与经济管理, 2024, 44(3): 17-32.
- [7] WEN L J, YANG S J, QI M N, et al. How does China's rural collective commercialized land market run? New evidence from 26 pilot areas, China[J]. Land use policy, 2024, 136: 106969.
- [8] 周立, 奚云霄, 马荟, 等. 资源匮乏型村社如何发展新型集体经济? ——基于公共治理说的陕西袁家村案例分析[J]. 中国农村经济, 2021(1): 91-111.
- [9] 徐艺宁, 潘伟光. 农村股份合作制改革对集体经济影响研究——基于集体行动视角[J]. 农业经济问题, 2023(10): 79-91.
- [10] 袁明宝. 找回集体: 内生型集体经济发展与村社集体治理能力提升[J]. 求实, 2024(3): 83-95.
- [11] 张衡, 穆月英. 村集体经营性资产价值实现的农户增收和追赶效应: 外生推动与内生发展[J]. 中国农村经济, 2023(8): 37-59.
- [12] 颜雅仪, 沈云樵. 农村集体经济组织“公司化”治理路径探析[J]. 学海, 2024(2): 50-59, 214.
- [13] 张晴羽, 周密. 农村集体经营性资产入市发展的机理与困境——基于欠发达地区D县的案例调查[J/OL]. 农业经济问题, 1-13. <https://doi.org/10.13246/j.cnki.iae.20240522.001>.
- [14] 耿献辉, 薛杨晨, 周应恒. 新型农村集体经济如何实现农民的股份权能? ——以江苏省为例证[J]. 农村经济, 2021(6): 8-16.
- [15] 刘灵辉. 慎用“不在地主”概念——兼论保护进城农民土地合法权益[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2021(6): 70-78.
- [16] 宋志红. 集体经营性财产收益权量化的困境与破解之策[J]. 财经法学, 2024(3): 35-50.
- [17] 倪坤晓, 高鸣. 面向 2035 年的新型农村集体经济: 内在逻辑和动态趋势[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2022(5): 68-77.
- [18] 管洪彦. 论农村集体经济组织收益分配的基本原则和制度构造[J]. 学习与探索, 2022(12): 66-74.
- [19] 徐进才, 徐艳红, 庞欣超, 等. 基于“贡献—风险”的农地征收转用土地增值收益分配研究——以内蒙古和林格尔县为例[J]. 中国土地科学, 2017, 31(3): 28-35.
- [20] 韩冬, 韩立达, 何理, 等. 基于土地发展权和合作博弈的农村土地增值收益量化分配比例研究——来自川渝地区的样本分析[J]. 中国土地科学, 2017, 31(11): 62-72.
- [21] 梁流涛, 李俊岭, 陈常优, 等. 农地非农化中土地增值收益及合理分配比例测算: 理论方法与实证——基于土地发展权和要素贡献理论的视角[J]. 干旱区资源与环境, 2018, 32(3): 44-49.
- [22] 张建, 邹先明, 李鑫. 基于发展权的集体经营性建设用地入市增值收益分配研究——以江苏省赣榆区为例[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2022, 23(6): 88-96.
- [23] 苑韶峰, 干欣怡, 唐奕钰. 基于联盟利益分配的宅基地退出增值收益共享研究——以浙江省典型县市为例[J]. 资源科学, 2021, 43(7): 1361-1374.
- [24] 陈莹, 杨芳玲. 农用地征收过程中的增值收益分配研究——以湖北省 17 个地市(州)为例[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2018, 32(6): 119-126.
- [25] 杨璐璐. 农民土地权益何以从“分配”到“自主”? ——中国共产党百年农地制度改革的探索与经验[J]. 经济问题, 2022(6): 1-8.
- [26] 陈锡文. 充分发挥农村集体经济组织在共同富裕中的作用[J]. 农业经济问题, 2022(5): 4-9.
- [27] 蒋省三, 刘守英. 土地资本化与农村工业化——广东省佛山市南海经济发展调查[J]. 管理世界, 2003(11): 87-97.
- [28] 黄艳华. 广东南海: 农村股份合作制触到三个边界[J]. 中国改革, 2005(7): 44-45.
- [29] 刘愿. 农民从土地股份制得到什么? ——以南海农村股份经济为例[J]. 管理世界, 2008(1): 75-81.
- [30] 操小娟, 靳婷. 土地流转、农业规模经营与农业碳排放——基于土地流转政策的准自然实验[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2024(4): 153-163.
- [31] FORTSON J G. HIV/AIDS and fertility[J]. American economic journal: applied economics, 2009, 1(3): 170-194.
- [32] 田勇. 激励还是抑制? ——土地权益变更与农村家庭创业[J]. 经济科学, 2019(5): 117-128.

Analysis of Village Public Affairs Expenditure , Farmers' Property Rights and Interests , and the Internal Profit Distribution Mechanism of Collective Economic Organizations

XIA Weiqi, ZHANG Anlu, ZHANG Minghui

Abstract Balancing the retention and distribution ratios of collective economic earnings is crucial for achieving the dual objectives of developing collective public affairs and safeguarding farmers' property rights. This study constructs a theoretical framework for analyzing the profit distribution mechanism within collective economic organizations from the perspective of financial revenue and expenditure balance. Based on longitudinal surveys conducted in 176 village in Nanhai District, Foshan City in both 2017 and 2024, the study delves into the distribution mechanism of economic benefits between the collective and individuals, as well as the effect of raising the collective retention ratio on the governance of village. The findings are as follows: First, during the "free exploration" phase, villages tended to allocate a larger share of earnings to shareholder villagers, with an average collective retention ratio of about 31% in sample villages in 2016. Second, villages with higher expenditures on public affairs have higher collective retention ratios, while wealthier villages have lower collective retention ratios. Third, during the implementation of the "60% distributed, 40% retained" policy from 2016 to 2024, the average collective retention ratio has risen to 41.9%, accompanied by a rise in public affairs spending and improvements in village governance. The "60% distributed, 40% retained" policy, through a combination of "strict guidance" and "flexible implementation", not only safeguards farmers' property rights and interests, but also enhances the village's capacity for self-sustainability.

Key words Shareholding cooperative system; policy of "60% distributed, 40% retained"; profit distribution; collective retention ratio; financial revenue and expenditure balance

(责任编辑:金会平)