

发展壮大新型农村集体经济



智库圆桌
(第19期·总138期)

农村集体经济是我国社会主义公有制经济的重要组成部分。“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出,深化农村集体产权制度改革,发展新型农村集体经济。2023年中央一号文件提出,巩固提升农村集体产权制度改革成果,构建产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的运行机制,探索资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等多样化途径发展新型农村集体经济。本期邀请专家围绕相关问题进行研讨。

主持人

本报理论部主任、研究员 徐向梅

将集体资源转化为农民增收重要来源

主持人:与传统农村集体经济相比,新型农村集体经济具有哪些突出特征?在全面推进乡村振兴过程中能发挥怎样作用?

何安华(农业农村部农村经济研究中心乡村发展与城乡关系研究室主任):新型农村集体经济,是指党的十八大以来,在坚持农村基本经营制度的前提下,适应社会主义市场经济要求,通过农村集体产权制度改革建立起产权清晰、成员明确、运行规范、分配合理的地域性集体经济组织,主要利用农村集体所有的资源资产,开展多种形式的合作与联合,促进集体资产保值增值,实现集体成员共同发展的一种经济形态。其本质仍是农村集体经济,是社会主义公有制经济的重要组成部分。

相较传统农村集体经济,新型农村集体经济的要素联合范围更加广泛,除了劳动联合外,还包括土地、资金、技术、管理及文旅资源等各种要素的联合,而且不排除与其他所有制经济的联合,要素所有者从农村集体延展到农户个体、国有企业、城镇工商企业等多元化经营主体,贯彻了开放、包容、共赢的理念。

新型农村集体经济具有以下几个突出特征。集体资产清晰化。开展集体资产清产核资摸清了集体家底,集体有了一本“明白账”。截至2021年底,不包括土地等资源性资产,全国镇、村、组三级集体经济组织资产达8.22万亿元,其中经营性资产3.74万亿元。归属农村集体的资产“底清账明”,增加集体收入有了研判依据。

成员确认规范化。确认谁是成员是农村集体产权制度改革的关键,回答了农村集体经济“为谁发展”的核心问题。集体经济组织成员身

份确认标准严格、程序规范,对特殊群体如外嫁女、入赘男、新生儿、服役人员、在校大学生、回乡退养人员、农转非人员等的成员身份确认做出了原则性规定,做到不漏一户、不掉一人。截至2021年底,全国确认村级农村集体经济组织成员9.2亿人。谁是成员、是哪一级成员一目了然,为解决成员权益“两头占”“两头空”问题奠定了基础。

集体资产股权化。将集体经营性资产以股份或份额形式量化到人、确权到户是成员参与集体收益分配的依据。有的地方因集体经营性资产较少,在集体产权制度改革中开展集体资源性资产的股份合作,以虚拟股份形式确权给成员。股权设置中原则上不设置集体股,以成员股为主,综合考虑承包地面积、家庭人口、劳动积累贡献等因素,设置了基本股、劳龄股、村龄股、土地股、贡献股等多种股份形式,形成了“1+X”多种配股模式。随着股权证的发放,农村集体收益实现了从过去“人人有、人人无份”向“人人有份、人人有”的转变。

内部治理制度化。农村集体经济如何发展不再是一个人或少数人说了算,而是引入现代企业制度,成立成员(代表)大会、理事会、监事会,组织架构完善,体现了民主管理的集体决策。不少村庄积极探索政经分离,村两委负责村庄日常事务管理,集体经济组织负责发展经济,一些有条件的村庄还尝试聘用职业经理人专业化打理集体经济。例如,浙江省余杭区自2019年起为符合条件的村庄招聘高素质职业经理人。

多元经营共赢化。纯农业村庄注重盘活农地推进农业适度规模经营,城郊村注重物业经济提档升级,城中村注重探索集体企业转型,集体产

业多形态多路径发展趋势明显。实践中,除了村集体与各类经营主体开展合作外,村与村抱团联合越发展越普遍,有些抱团合作从镇域扩大到县域。江苏省昆山市探索的村级联合非常典型,例如,张浦镇22个村共同投资成立乐浦强村投资发展有限公司,各村社投资但不参与经营,经营收益按股份分配。

新型农村集体经济在全面推进乡村振兴过程中发挥着重要作用。

一是有助于加快推进农业现代化。新型农村集体经济依托其独特的组织、资源优势,优化要素配置,推动农业规模化、集约化、专业化经营,“统”的功能不断强化,赋予了双层经营体制新的内涵。村集体利用集体资源采取直接经营、合作经营方式发展现代农业,或为集体成员、经营主体提供农业社会化服务,有的还精准牵线搭桥,引导小农户与其他经营主体开展合作,促进小农户与现代农业有机衔接。

二是有助于增加农民收入和推进共同富裕。新型农村集体经济具有整合要素资源、保障集体福利、调节收入分配等多重制度优势,能够推动集体资源资产有效转化为农民增收致富的重要来源,形成家庭增收和集体增收的“双支撑”格局。

三是有助于巩固党在农村的执政基础。有了新型农村集体经济,基层党组织就能更好地激发农民群众参与乡村振兴的热情,提高党在农民群众心中的威信。越来越多的基层党组织以引领新型农村集体经济发展为重要抓手,把农民群众有效组织起来,充分发挥战斗堡垒作用。

主持人:近年来,各地在探索发展新型农村集体经济过程中有哪些值得总结和借鉴的实践经验?

全志辉(中国人民大学农业与农村发展学院教授、乡村治理研究中心主任):各地探索新型农村集体经济的发展模式具体包括以下几方面。

以整合村集体所有资源带动内外资源联动,构筑产权关系清晰的集体经营基础。在确立集体经济运行机制过程中,首要任务是进行各类集体所有资源的整合,以最大限度实现资源收益。土地是农村集体所有的最基础资源,整合土地资源,往往可以成为带动村庄内部其他资源整合、吸引外部资本合作的基础。例如,四川省成都市战旗村从2003年开始推进农地集中经营,经过多次努力,现在全村已经集中农地1700多亩,除了由村集体经济组织直接经营450亩之外,其余1000多亩引进合资农文旅企业、本地种植大户进行经营。不仅改善了农业产业结构,提升了农业产值,而且在村域范围内调整了土地利用的空间布局,全域提升的空间价值使得村集体经济组织和外来资本、经营主体的合作迈上新台阶。村集体经济组织作为全村土地资源的所有者,通过整合土地资源的方式,实现了全村从各类土地分散无序利用到集中高效利用的转型。

构建有利于集体经济发展的治理架构,实现集体经济内部治理和对外部监管的科学化。新型农村集体经济发展依托的是农村集体经济组织,必须保证其能代表和实现成员集体的利益。为此,需建立对村级和乡镇级集体经济组织的县乡监督体系,同时,在集体经济组织内部设立对重大经营决策和收益分配的管理机构。例如,北京市海淀区于2013年底在全国率先设立区镇两级农村集体资产监督管理委员会,对集体经济组织的财

积极探

务管理、合同管理进行监督指导,对其加强审计,进行绩效考评,有效发挥了对集体经济组织的监督、智力和技术扶持、业务指导和发展导向引导的多重作用,海淀区农村集体2020年总资产超过2000亿元,约占全市总量的五分之一。对集体经济组织的内部治理,各地除了贯彻落实省级农村集体经济资产监管制度,在具体模式上还结合各自的内部产权结构、发展目标等,探索了很多有效方法,如股份制、合作制、股份合作制等。

在试点示范和尊重农民主体地位的基础上确定稳健的经营方式。集体资源属于村集体所有,不能随意定价、随意对外合作、不问风险与效益。要找到对集体资源资产合理的估价和定价方法,进而结合村庄的资源特点、外部市场条件以及合作方的优势,探索特定农村集体经济发展的经营方式。各地先后发展了省、市、县级的农村产权交易市场,为农村集体经济资源资产的定价和交易开辟渠道。如天津农村产权交易所发展势头良好,2022年全年由外地投资人成功流转的天津市集体资源资产交易项目195个,合同总金额1.33亿元。成立至今,该交易所外地投资人累计参与项目751个,合同总金额约40亿元,投资人覆盖30个省(区、市)。

逐步确立合理的利益分配方式,推动集体经济和农户经济共同发展。在集体整合资源并通过经营获取投资收益后,要能积极吸引农民将自己的资源、资产、资金、技术等入股到有集体股或集体投资的经营主体,从而形成集体和村民个体共同发展的局面。新型农村集体经济的发展模式就是要充分调动村民,实现集体和村民个体一起发展,从而使集体经济发展有充分的内生动力。目前各地普遍在集体经济发展中使用的股份合作制形式就是这样的经营模式。在发展集体和个人都入股的股份合作制经营时,要规定好集体股和个人股之间的比例,对个人股的最高入股额作出规定。例如,云南省昆明市青鱼社区选定通过发展水上乐园来发展集体经济,社区集体经济占15%股份,由社区党委书记、两委班子成员、党员干部带头用土地、资金入股,让村民致富有信心。为了控制村民投资风险和让发展成果惠及更多村民,设置了每股5000元、每户入股最多不超过200股的投资规则,筹集资金2050万元,村民入股率达92%。集体收益用于社区基础设施建设、关爱困难群众、救助孤寡老人等公共支出,保障社区困难群众老有所养、病有所医。村内入股村民分红从2019年的每股1000元提高至2021年的每股5000元。

稳步朝着提质增效方向迈进

主持人:党的十八大以来,伴随农村集体产权制度改革,我国农村集体经济经历了几个阶段,取得哪些成效?

吕之望(中国农业大学国家农村集体产权制度改革研究中心执行主任):农村集体经济在农村基本经营制度中体现的是“统”的特征,是实现“统分结合”不可或缺的组成部分。党的十八大以来,我国农村集体经济的发展大致经历了三个阶段,由基础薄弱的兜底式发展稳步朝着提质增效的方向迈进,对农村经济发展、产业兴旺、农户增收方面的作用越发明显。

第一阶段是2012年到2016年。2016年以前,农村集体经济基本处于自发成长阶段,在东部农村以及中西部具有区位优势农村地区,农村集体经济充满活力,农村资源的市场价值不断提高。然而,在集体资产积累到一定程度后,管理和运营体制机制尚未理顺,管理手段不健全,阻碍了农村集体经济进一步发展,并影响到农村的社会稳定,因此需要在农村集体产权制度改革上深入改革。

第二阶段是2016年到2021年。2016年12月,中共中央、国务院印发《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》(以下简称《意见》),提出科学确认农村集体经济组织成员身份,明晰集体所有产权关系,发展新型农村集体经济。《意见》明确了农村集体产权制度改革的主要方向,保证了农村集体产权制度改革在全国范围内顺利推进,奠定了新型农村集体经济发展壮大的基础。从2017年到2019年,在全国范围内的清产核资工作基本完成。根据农业农村部数据,截至2019年底,全国共有集体土地等资源65.5亿亩,账面资产6.5万亿元,其中经营性资产和非经营性资产分别占到47.4%和52.6%。

在有序推进农村集体产权制度改革过程中,各地还采用各种有效手段消除空壳村和集体经济薄弱村,以避免地区差距扩大。根据农业农村部数据,2015年底全国集体经营性收入为零的村级集体经济组织占村级组织总数的54.36%;有集体经营性收入但低于10万元的村级组织占比

为31.73%;集体经营性收入在10万元以上的村级组织占比为13.91%。到2020年底,在纳入统计的村级集体经济组织中,没有经营性收入的村级组织占比下降到22.4%;经营性收入在10万元以上的村占比达到33.1%。当然,农村集体产权制度改革并不能毕其功于一役地解决所有问题,新型农村集体经济发展仍面临诸多障碍。例如地区间发展不平衡、差异仍然较大等,尤其是西部地区、资源底子薄、经营能力也较为薄弱,更加需要有效的支持政策。

为促进农村集体经济组织规范发展,保障农村集体经济组织及其成员的合法权益,2020年11月,农业农村部印发《农村集体经济组织示范章程(试行)》,为农村经济组织形式的规范和发展奠定了基础,同时也能够促进农村领域的政经分离,保证了村两委的政治职能与集体经济组织的经济职能有效区分,从而更有效地推进农村政治、经济各项事业健康发展。

在推进农村集体产权制度改革的同时,农村集体资产的管理也逐步规范化,2021年12月,财政部和农业农村部联合印发《农村集体经济组织财务制度》,各地针对集体资产管理不断进行制度创新,内容覆盖公共支出、资产运营、收益分配等领域。另外,数字化管理也渗透到农村集体资产管理的方方面面,管理效率不断提高。

第三阶段是2021年至今。新型农村集体经济发展进入快车道,成为迈向农业强国的重要助力。新型农村集体经济逐步形成多种发展形式,常见的有资源发包、物业出租、居间服务、资源使用权入股等,农业经营活动集中在规模经营和农业社会化服务领域。新型农村集体经济的经营模式也有一定创新,强村公司得到各地重视,加大了农村资源整合和盘活利用。强村公司在浙江、天津、江西等省份发展态势良好,如浙江有近一半村社组建强村公司。2022年天津还针对强村公司专门出台了登记注册的相关规定,明确了这类平台公司的内涵外延、企业名称、出资形式、登记申请材料等。



因地制宜推进制度创新

主持人:发展壮大新型农村集体经济是实现共同富裕、提升农村公共服务能力、完善乡村治理的有效手段。如何进一步发展壮大新型农村集体经济?

崔红志(中国社会科学院农村发展研究所研究员):对于进一步发展壮大新型农村集体经济,有以下几方面建议。

第一,探索多样化发展路径。鼓励新型农村集体经济组织领办创办各类合作社或成立公司,发展特色产业、休闲观光、农创文旅、农耕体验、康养基地等新产业新业态。鼓励新型农村集体经济组织依托村社组织资源和治理资源,以土地流转、土地托管、土地入股等方式,向小农户提供产前、产中和产后农业生产性服务或承接政府公益类服务项目,实现集体增收或增收。推进农村资源变资产、资金变股金、农民变股东“三变”改革。把农村集体所有的各种经营性资产、公益性资产、财政投入到村的发展类资金,集中投入企业、农民合作社或其他经济组织,形成村集体和农户持有的股

金,村集体和农民按所持股份的比例分享收益。充分利用新型农业经营主体等社会资源的力量,在一定程度上解决村集体直接经营所面临的资金、人才、市场等方面困难。发展新型农村经济,在集体经营性资产确权到户和股份合作制改革的基础上,组建社区股份合作社或者股份经济合作社,以自主开发、合资、合作等方式发展租赁物经济。这是当前经济发达地区发展新型农村集体经济的主要模式,收益稳定、风险相对较低。

第二,推进以党建为引领,联村抱团发展新模式。受资源、资金、人才、技术等多重制约,一些村缺乏发展集体经济的基础性条件。应在不改变行政区划和自治主体、尊重农民意愿等基本原则的前提下,突破村域、镇域限制,完善“飞地”抱团机制,实现强村带弱村、弱村抱团发展。目前,联村抱团的新型农村集体经济发展模式大都由县级或地市级组织部门主导推进。以山东省淄博市为例,该市共有2811个行政村,其中500人以下的村有648个,占比超过五分之一。这些规模较小的村庄发展空间有限,党员和致富能手少。近年来,淄博市突破以行政村为基本单元的党组织设置方式,以联村党建引领土地、资金、人才、信息、基础设施等资源要素的整合,实现了联建村资源要素共享,从而使各自为政的村级发展与治理模式转变为统筹协调的片区化发展与治理模式。

第三,促进新型农村集体经济更好融

入市场经济制度。我国民法典将农村集体经济组织法人归为特别法人,这表明集体经济组织具有经营主体地位。但是,在实地调研中发现,由于农村集体经济组织自负盈亏、不能破产、资产资源难以处置等原因,集体经济组织的经营主体地位不被其他经营主体所完全认可。在未来立法中应进一步明确农村集体经济组织宗旨和性质,促进新型农村集体经济的现代化转型。相关举措包括:完善新型农村集体经济的运行方式和内部治理机制;积极推进政经分离,通过与村民自治组织在机构、职责、财务、资产等方面的分离,促进农村集体经济组织独立自主地开展生产经营活动;厘清政府支持与参与发展集体经济的边界,基层政府对新型农村集体经济组织既不宜不管不顾,也不宜大包大揽;建立能够吸引优秀经营管理人才的薪酬激励机制和考核约束机制。

第四,完善新型农村集体经济收益分配制度。完善的收益分配制度是新型农村集体经济高质量发展的保障,着力点是防止集体经济收益被内部少数人侵占和控制。对此,应提高农村产权制度改革质量,落实农民作为新型农村集体经济组织成员的民主权利,由农民决定新型农村集体经济组织收益的使用方向和分配形式。从方向性原则看,既要积极发挥新型农村集体经济支持带动低收入农户增收和推动养老、救助等公共服务普及普惠的作用,也要兼顾所有集体成员的利益。新型农村集体经济组织的收益在提取公积金、公益金后,应按农民所持有的股份进行分配,不能让农民的股权成为虚权;公积金、公益金的提取比例应适度,不能太高。