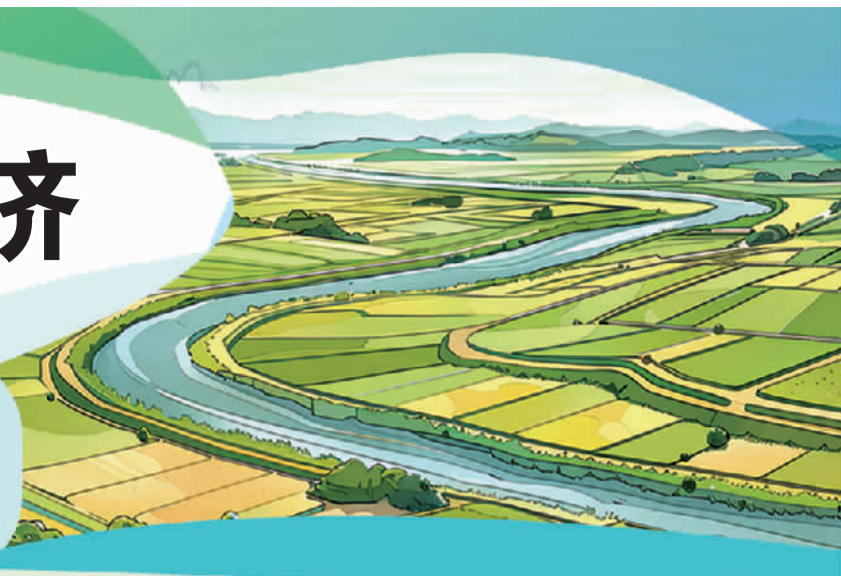


因地制宜发展新型农村集体经济

发展新型农村集体经济,是深化农村改革的重要内容。党的十八大以来,我国稳步推进农村集体产权制度改革,不断完善农村集体经济发展的框架体系,各地积极探索实践,有力促进了乡村全面振兴与农民增收。党的二十届三中全会明确了新型农村集体经济发展的基本要求,今年中央一号文件进一步提出,因地制宜发展新型农村集体经济。如何推动新型农村集体经济高质量发展,本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。



稳步壮大新型农村集体经济

我国是在怎样的背景下提出发展新型农村集体经济的?出台了哪些政策推进发展?



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):壮大农村集体经济,是引领农民实现共同富裕的重要途径。过去,一些地方集体经营性资产归属不明、经营收益不清、分配不公开、成员集体收益分配权保障弱等问题突出,农村集体经济组织“统”的功能不强。2015年,我国在29个县(市、区)推进农民股份合作、赋予农民集体资产股份权能改革试点。2016年,《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》首次提出“新型集体经济”概念,明确要求“逐步构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制度”。从2017年开始,按照时间服从质量的要求,力争用3年左右时间基本完成集体资产清产核资,用5年左右时间基本完成农村集体经营性资产股份合作制改革。

党中央高度重视发展新型农村集体经济,出台了一系列政策促其发展壮大和规范管理。2018年,中央组织部、财政部、农业农村部印发《关于坚持和加强农村基层党组织领导扶持壮大村级集体经济的通知》,从2018年起至2022年,中央财政资金在全国范围内扶持10万个左右行政村发展壮大集体经济。2023年中央组织部、财政部、农业农村部联合印发文件,明确提出从2023年至2027年,通过中央财政衔接推进乡村振兴补助资金,继续支持发展新型农村集体经济。各地结合实际制定方案,探索多样化途径增加村级集体经济收入,集体经济薄弱村数量持续减少。据农业农村部统计,2018年至2023年,当年无经营收益的村从19.5万个减少至11.3万个,占纳入统计村的比重从35.8%降至20.6%;当年有经营收益的村中,10万元以下的村从23.5万个减少至18.1万个,占比从43.1%降至32.9%。各地推行资源发包、物业出租、居间服务、经营性财产参股等多种模式,形成各具特色的发展路径。

农村集体经济组织是发展新型农村集体经济的主要载体,其规范发展至关重要。2020年,农业农村部印发《农村集体经济组织示范章程(试行)》,为农村集体经济组织规范发展奠定了基础,各地农村集体经济组织参照制定或完善其章程。随着越来越多农村集体经济组织建立和实际运营,内部管理不规范、会计人员短缺或业务不精等问题凸显。2021年,财政部、农业农村部联合印发《农村集体经济组织财务制度》,对农村集体经济组织的资金筹集、资产运营、收支管理及收益分配等作出相关规定,各地探

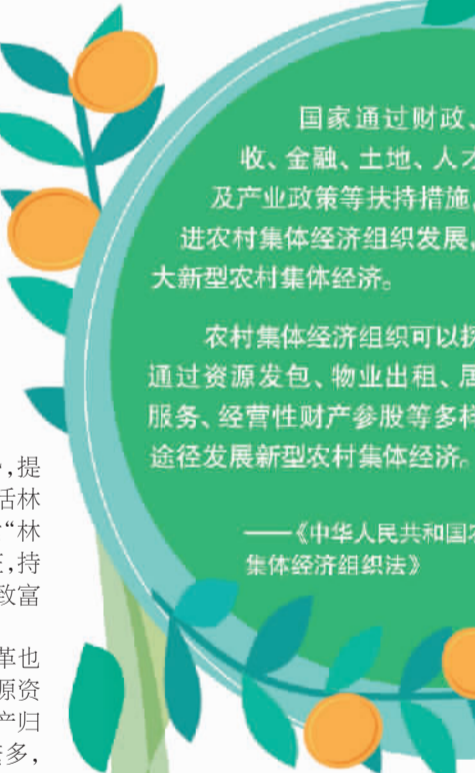
索创新,建立健全财务管理制度。2023年,财政部印发修订后的《农村集体经济组织会计制度》,进一步规范农村集体经济组织会计工作,加强会计核算。截至2023年末,全国55.4万个村实行财务公开,占总村数的99.1%;54.8万个村建立村民理财小组,占总村数的98%;3万多个乡镇实行村会计委托代理制,涉及51万个村,占比91.3%,87%的村实现会计电算化。

发展新型农村集体经济,不仅要把蛋糕做大、分好,还要防止做蛋糕的“原材料”被侵占。2023年全国农村集体经济组织资产总额达9.61万亿元,总收入7157.3亿元。面对规模如此庞大的农村集体资产,有效使用并产生效益是农民的期盼,但须防止集体资产和利益流失,因此,探索建立监督管理服务体系势在必行。早在2018年,中央一号文件就提出“防止内部少数人控制和外部资本侵占集体资产”,2020年中央一号文件强调“严厉打击非法侵占农村集体资产”,2022年中央一号文件要求“探索建立农村集体资产监督管理服务体系”,2023年中央一号文件明确“健全农村集体资产监管体系”。农业农村部印发《关于开展全国农村集体资产监管提质增效行动的通知》,整治农村集体经济组织运行不规范、农村集体资产管理不到位、经济合同不规范、财务管理不规范、债权债务管控不严格、承接工程项目管理不规范等问题。近年来,农村集体“三资”监督管理全面加强,集中专项整治持续开展,既守好集体“家底”,又筑牢监管“防火墙”,还通过完善全国农村集体资产监督管理平台功能推动了村组财务数据上下贯通。

国家通过财政、税收、金融、土地、人才以及产业政策等扶持措施,促进农村集体经济组织发展,壮大新型农村集体经济。

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。

——《中华人民共和国农村集体经济组织法》



农村集体经济组织是指以土地集体所有为基础,依法代表成员集体行使所有权,实行家庭承包经营为基础、统分结合双层经营体制的区域性经济组织,是发展壮大新型农村集体经济和推动乡村治理的重要主体。近年来,随着农村土地确权登记颁证、农村集体产权制度改革等加快推进,农村资源资产的产权更加清晰,农村集体经济组织成员的资格和权利不断廓清,农村集体经济组织在乡村振兴中的作用日益凸显。各地创新探索发展壮大新型农村集体经济的模式和路径,对巩固社会主义公有制、促进共同富裕发挥了重要作用。

为进一步规范农村集体经济组织及其运行管理,十四届全国人大常委会第十次会议表决通过的《中华人民共和国农村集体经济组织法》将于今年5月1日起施行。该法进一步明确了农村集体经济组织的定义、职能定位、成员权利义务、组织机构,以及财产经营管理和收益分配,这意味着我国农村集体经济组织进入规范化、可持续发展阶段。

作为发展新型农村集体经济的重要主体,农村集体经济组织充分发挥了贴近农户、服务综合、辐射带动等优势,但仍面临资金不足、经营能力不强等问题,需从以下几方面着力推动实现健康可持续发展。

一是增强自主财力。农村集体经济组织发展壮大需具备一定的财力,而这往往是其面临的难题。农村政策与改革统计年报数据显示,截至2023年末,全国农村集体账面资产总额超9万亿元,但发展不平衡,仍有不少村庄处于负债或“有集体、无经济”“大集体、小经济”状态,发展集体经济缺少必要资金。为此,不少县乡政府鼓励和引导银行等金融机构注资村集体,为农村集体经济发展提供资金支持。例如,广东省云浮市新兴县探索“政银建村(户)”共建模式,通过政府搭建平台,组织国有资本、社会资本形成投资平台助力农村集体经济发展。形成良性互动的发展格局,农村集体经济组织需着力增强自主财力。

二是提升经营管理能力。农村集体经济组织通常设立理事会,一般由3名至7名单数成员组成,并设理事长一名。作为日常管理与决策的关键力量,理事长及理事会成员应具备制定集体经济发展规划、安排业务经营计划,促进集体资产保值增值等方面的能力,如自身不具备上述能力,可考虑聘请专业经营管理人

强基固本巩固农村

但现实中,一些村庄在选拨理事成员时存在“近亲繁殖”“裙带关系”等问题,制约了农村集体经济发展。因此,需跳出集体经济组织来解决发展能力问题。可探索以县级政府为主体推动相关工作:一方面,通过举办培训班等方式提升理事会成员经营管理能力;另一方面,选派懂农村、善经营、会管理的专业人才到集体经济组织中任职。从地方实践来看,通过选派产业村长、金融副村长以及鼓励和引导集体经济组织聘任专业的“乡村CEO”等方式发展集体经济,取得了较好成效。例如,早在2019年,浙江省杭州市淳安县下姜村就向全国发出招聘职业经理人的“英雄帖”;今年4月,广东省佛山市选派67个团队、89名职业经理人到127个试点村担任“乡村CEO”;等等。此外,在多个村组成的片区、镇级、县级等更大范围内统筹协调内嵌在其中的多个集体经济组织,也有助于缓解单个集体经济组织发展能力不足的问题。

三是创新激励机制。随着对农村集体经济组织财务行为进一步规范,如何充分调动理事长及理事会成员积极性面临挑战。以广东省茂名市电白区为例,该区探索推行村级集体经济收益与村(社区)干部奖励待遇挂钩机制,2022年核发集体经济奖励报酬252万元,475个村(社区)干部按贡献大小获得奖励,极大调动了其干事创业的主动性和积极性。建议在县级层面构建激励体系,统筹职务晋升、物质奖励和荣誉激励,对有贡献的集体经济组织负责人给予奖励支持,为集体经济发展提供持续动力。

四是保障人才供给。随着城镇化和工业化发展,不少农民进城务工,农村人口老龄化、村庄空心化问题突出,对农村集体经济组织可持续发展带来一定影响。农村集体经济组织法对农村集体经济组织的合并、分立、解散等问题作出相关规定,未来要以积极心态稳妥应对各种挑战。要顺应人口变化趋势,在更大范围内发展壮大新型农村集体经济,因地制宜调整农村集体经济组织成员资格认定标准,制定政策支持各类人才返乡助力乡村振兴。为保障人才供给,各地展开积极探索。山西省长治市上党区白家沟村坚持基层党建引领,带领村民发展产业,2024年村级集体经济总收入突破300万元。

(作者系中国社会科学院农村发展研究所纪委书记、副所长)

深化集体产权制度改革激发内生动力

农村集体产权制度改革是新型农村集体经济的重要内容之一,我国如何深化改革盘活农村集体资产?推进过程中有哪些难点堵点?



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):农村集体资源资产体量庞大,长期以来由于体制机制等方面约束难以有效利用,一定程度上制约了乡村产业以及农村各项事业发展。实践证明,只有通过改革盘活集体资源资产,才能真正激发农村经济发展的内生动力,助力实现乡村全面振兴。

福建省三明市沙县区深化集体林权制度改革,通过国有林场与村集体或林农合作,充分发挥前者在资金、技术和管理等方面优势,提高林业经营水平,激活集体林地资源。为放活林地经营权,该区在股权量化基础上积极探索“林票制”,林票作为林场经营的股权(股金)凭证,持有者可在农村产权交易中心挂牌交易,百姓致富有了新途径。

改革永远在路上,农村集体产权制度改革也不例外。总体来看,要完全盘活农村集体资源资产,还存在一些难点堵点。一是农村集体资产归属仍有模糊之处。农村集体资源资产种类繁多,部分仍以台账形式存在,缺乏必要的市场评估手段,联合经营时实际价值如何衡量需妥善解决;权能方面,能否进行抵押或质押尚在探索阶段,效果有待进一步观察。二是农村集体经济组织的市场认可度有待提高。农村集体经济组织建立后,如果与村(居)民委员会实现政经分离,就能专注于经济活动,但目前一些地方尚未实现村社分账,导致外部企业和其他经济组织与农村集体经济组织合作时,对其身份缺乏了解或有所顾虑,影响了农村集体资源资产盘活和正常的市场经济活动。三是经营人才短缺。目前农村集体经济组织的活动主要由集体成员经营,尚未建立完善的薪酬体系,一些复杂经济问题难以解决,对经营人才也缺乏持久有效的激励手段,尤其在集体收益较低的情况下,更难聘请专业人士进行经营活动。

进一步盘活农村集体资源资产,需强化体制机制创新。制度层面,需继续为集体资源资产赋权,即探索和完善的农村集体资产股份权能,让集体资产股份在抵押或质押方面有施展空间。需要注意的是,上述举措须依法依规进行。今年中央一号文件提出“不允许城镇居民到农村购买农房、宅基地,不允许退休干部到农村占地建房”,就是为了保障农村集体利益。机制创新方面,需充分发挥农村产权交易市场作用,让集体资源资产盘活利用更加透明,集体成员更加放心。农村集体经济组织建设方面,需加快推进村社分账管理,积极探索政经分离。《中华人民共和国农村集体经济组织法》将于今年5月1日起施行,将有效激发农业农村发展内生动力,对于实现“十四五”规划和2035年远景目标至关重要。提升人才吸引力方面,建议在集体经济已具备相当规模的地区,建立合理且有吸引力的薪酬制度,引入外部人才,有效解决集体经济组织经营人才短缺问题。

农村集体产权制度改革从地方层面开始探索,2016年《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》出台,农村集体产权制度改革在全国范围内实行。截至2021年末,阶段性任务基本完成,实现清产核资、成员界定、份额量化、建立乡村级农村集体经济组织约96万个,为农村集体经济持续健康发展奠定坚实基础。在此背景下,各地积极探索创新盘活农村集体资源资产,涌现出一批典型案例。

陕西省榆林市榆阳区较早开展农村集体产权制度改革,赵家峁村更是改革的排头兵,2014年被确定为陕西省农村集体产权制度改革省级试点单位。该村成立“赵家峁村股份经济合作社”后,将全村土地流转转到合作社,解决了土地撂荒问题,农业生产效率大幅提升。榆林市靖边县马季沟村属于传统农业区,地块细碎、农业效率低下。在国家土地开发项目支持下,该村在其中一个村民小组开展土地整治,将全部耕地、林地、荒地以股份合作形式交给集体,由集体统一经营,并以此带动其他村民小组实行土地股份合作制。2017年,该村成为全市农村集体产权制度改革试点村,全村实现耕地、林地以及水利设施统一经营,土地利用效率有效提升,为农业规模经营和产业化夯实了基础。

海南省三亚市是全国第四批农村集体产权制度改革试点单位,也是农村改革试验区,盘活农村闲置资源资产是重要任务之一。吉阳区六盘村依托自身旅游资源,整合开发农村闲置房屋,所属资源与企业合作并联合出资,打造出颇具地方特色的婚庆摄影基地,吸引了众多企业入驻。2023年以来,该市陆续出台《三亚市农村闲置宅基地管理暂行办法》《三亚市闲置农房利用管理暂行办法》,以制度形式推动农村集体资产盘活利用。

依托优势资源探索多元化发展路径

红占景区经营利润的10%,分红所得30%由村集体留存,70%平均分给所有村民,少数未参股村民也能享受红利。

二是产业带动型。农村集体通过引进、培育或参与发展特色产业,带动农户参与生产、加工、销售等环节,打造产业链从而实现集体和农民共同增收。集体可以通过建设标准生产基地,提供技术培训等方式引导农户发展特色产业,也可以入股、合作等方式参与龙头企业生产经营,或成立企业参与深加工、销售等环节。该模式有利于形成规模效应,通过提升农产品附加值增强市场竞争力,适用于具有一定产业基础、农民参与意愿强烈、能形成产业链的农村集体。例如,陕西省礼泉县袁家村围绕关中民俗文化旅游打造“旅游+餐饮+加工”产业链,带动90%村民参与经营,2024年旅游综合收入超12亿元,村民人均纯收入达15万元。

三是服务创收型。农村集体通过为农民、企业或社会提供服务获取收益。包括利用闲置房屋、场地等资源开办农家乐、民宿和仓储,组建劳务公司、农机服务队等为农民提供服务。该模式投资较小、风险较低,能有效盘活集体资产,适用于经济基础相对薄弱,但具有一定区位、资源以及技术优势的农村集体。山东省齐河县刘桥镇西杨村党支部领办丰粮食种植专业合作社,整合全村3306亩耕地,实行统一良种供应、统一浇水灌溉等管理经营,提供粮食生产全流程社会化服务,2023年合作社完成社会化服务面积15万亩,年收入86万元,带动村集体增收24万元。

四是资产经营型。农村集体对集体资产

进行经营管理,实现资产保值增值和农民分红。集体通过公开拍卖、租赁等方式,盘活闲置和低效利用的房屋、设备、土地等资产,或整合资源组建经济实体,从事农产品加工、乡村旅游等经营活动,或投资其他经营主体获取收益。该模式能有效防止集体资产流失,实现保值增值并增加农民财产性收入,适用于集体资产相对较多、具有一定经济实力且经营管理能力较强的农村集体。广东省佛山市南海区推行股份合作制改革,将集体资产折股量化到人,通过物业出租、股权投资等方式实现资产增值,2023年村、社两级集体资产总额达591.92亿元。

除了发展模式差异,各地发展新型农村集体经济的主体也有不同组合。山东省烟台市推行党支部领办合作社模式,通过政府出资、集体资源作价入股等方式形成集体股份加入农民专业合作社,借助合作社的经营能力发展壮大集体经济。还有一些地方通过“村集体+企业”“村集体+公司”等方式发展农村集体经济。

整合各类资源要素方面,不同地区也存在差异。河北、山东、辽宁、四川等地主要通过发展村集体主导的土地股份合作社来促进土地规模化经营,以增加集体土地面积,提高土地生产率,扩大产品规模等方式增加集体经济收入。此外,有些地区通过集中公共资源、闲置宅基地等方式创造基础条件,大力发展乡村文旅、民宿等产业;有些地区推动乡域、县域集体经营性建设用地集中使用,形成联合体在资源整合上抱团取暖;还有些地区通过建立中心村党委、联合党委等方式,促进不同村庄资源互补、融合发展。