

# 农村集体经济有效实现形式的路径探索

左臣明

农村集体经济是具有中国特色的经济形式，在国民经济中一直占有重要地位。中央一直高度重视集体经济发展问题。党的十八届三中全会强调“坚持农村土地集体所有权，依法维护农民土地承包经营权，发展壮大集体经济”。各地根据中央有关要求，因地制宜，积极探索集体经济有效实现形式并积累了一些有益经验。但从全国来看，大部分地方特别是中西部地区集体经济比较薄弱，许多村集体无资产、无企业、无收入，与壮大集体经济实力的要求不符。同时，一些地方集体经济存在主体虚置、产权不清、管理混乱、资产流失等问题，影响了农村集体经济的发展，损害了农民群众的合法权益，与加快现代农业发展、全面建成小康社会的要求极不适应，农民群众对此反映强烈，亟需改革完善。

## 各地积极探索集体经济有效实现形式

近年来，各地将发展集体经济作为带领农民共同富裕的重要载体，作为在农村公共产品供给严重不足情况下提供基础性公共服务的重要依托，结合本地资源特点和区位、市场优势，积极探索集体经济的有效实现形式，变“输血”为“造血”，有力提高了村集体自我保障和服务能力，不但发挥了带领农民增收致富的经济功能，而且发挥了提供公共服务等社会功能。一种方式，少数地方保留下了传统的集体统一经营模式，比如江苏的华西村、河南的南街村、山西的

大寨村、天津的大邱庄等；另一种方式，在现行统分结合的双层经营体制下，在坚持家庭承包制基础上，通过发展土地合作、社区合作、物业经济、服务经济等方式，探索加强“统”的功能，解决一家一户解决不了、解决不好的事情，为

集体经济发展注入了新的血液。

（一）土地股份合作型。主要是在农户承包土地这一核心生产要素上做文章。目前农地流转主要有转包、出租、互换、转让、股份合作五种形式，前四种方式，土地主要是在不同经营主体之



间流转,转出方获得一次性收入,与发展集体经济关系不大,农民也很难共享土地规模经营的增值收益。近年来,土地股份合作在一些地区开始显现并逐步增加,土地股份合作以专业大户、家庭农场等为经营主体,以土地为基础,农民以地入社、发展合作经营,既实现了农业的规模化、标准化,促进现代农业的发展,又避免了工商资本进入农业、大规模租赁农户土地可能产生的负面影响,而且还能使老弱群体或外出打工农民从合作社发展中受益,在发展壮大集体经济的同时,解决了“种什么样的田”、“谁来种田”、“怎样种田”的问题。

(二)社区股份合作型。核心是落实农村集体经济组织产权主体,赋权还

能,让集体资产增值收益惠及全体集体经济组织成员。这是广东、浙江、江苏等经济发达地区的典型做法。核心是将农村集体资产折股量化到每位成员,将传统的农村集体经济改造成产权关系清晰、利益分配共享、要素配置优化、治理结构完善的农村集体经济,保证了集体经济组织的民主管理和监督,既促进了共同富裕,又保护了集体经济不受侵犯,具有一定的发展方向。

(三)物业经济型。核心是在农村集体建设用地上做文章。具体做法为在中心镇、工业园区等相对区位好的地方为村集体统一购建物业项目,包括异地购建物业楼、标准厂房、仓储设施、街面商业用房、市场摊位等,将物业经济项目产生的租赁收入返还给村集体,让村集体有稳定的物业收入。比如,宁夏贺兰县新胜村将银川市定点垃圾填埋场整治改造后,引进中小加工企业,每年村集体增加租赁和管理收入59万元。这种方式能确保村集体获得稳定的收入来源,同时又能避免村集体直接投资可能产生的风险,是被实践证明行之有效的办法。缺点是只适合于一些经济发达、区位优势明显、城乡结合部等地区,在广大农区难以实施。

(四)服务和资源经济型。主要是通过提供统一服务、利用村内现有资源等形式。有的地方村集体通过领办各类服务实体、发展农村电子商务、组建劳务合作社等方式,增强集体经济实力。有的地方通过开发利用村域内土地、森林、水面、自然景观等资源,发展现代设施农业、观光农业、林下经济等,增加集体收入。此外,浙江、宁夏在开展农村综合改革示范试点中,积极探索运用基金的理念发展村集体经济。比如,浙江省庆元县设立村集体经济发展基金,量化到年收入5万元以下的经济薄弱村,每村50万元(村级自筹10万元),县财政按10%的利率支付利息,可确保

每村每年获得5万元的收益,并建立了相应的退出机制。

## 当前农村集体经济发展存在的主要问题

(一)认识问题。发展集体经济,讲了多少年,要不要发展也争议了多少年。有种认识,把集体劳动、集中分配、有统无分的高度集中的经营体制作为集体经济的本质特征,误认为发展集体经济就是向人民公社体制回归。其实,“大锅饭”的集体经营体制,只是农业自然经济、计划经济体制和“左”的农业政策相杂交的产物。改革开放后,集体经济实行统分结合的双层经营体制,既适应农业生产特点,又适应社会主义市场经济的发展。发展集体经济的前提是必须稳定并进一步完善这一基本经营制度,而不是向旧体制复归。从各地实践情况来看,发展的较好的集体经济都是在坚持家庭承包、合作经营的基础上,在统一经营上下功夫,在规模经营上下功夫,既增强了集体经济实力,又促进了农民增收。

(二)发展问题。在许多地方,统分结合的双层经营体制在实践中面临重农民个人、轻农民集体的困境,变成了分多统少甚至有分无统,不能做到集体和个人的统筹兼顾。其结果是农民的原子化与小农社会化的张力迫使农民越发理性与实际,丧失合作的意愿与能力,许多集体经济名存实亡,土地规模狭小,农业生产经营组织化程度低,现代农业发展面临问题重重。特别是,如何通过增强“统”的功能,推动农业生产与加工、销售、服务的一体化,把第一产业变成一二三产业融合发展的综合产业,使农业与农产品加工、流通、服务有机结合,形成接二连三的“全产业链”,特别是将利益留在集体经济组织、留在农民手中,需要认真研究。

(三)管理问题。近年来,我国农



村集体资产总量不断增加。据农业部统计,2014年全国村级集体经济组织总收入4005.8亿元,村均68.6万元;村级集体经济组织可分配收益总额1744.9亿元,村均29.9万元,但分布极不均衡。近年来,有的地方积极探索农村集体产权制度改革,取得了积极成效。但总体看,农村集体产权归属不清晰、权责不明确、保护不严格、管理不到位等问题仍然存在,有的地方集体经济管理不规范,少数村干部利用管理漏洞侵占集体利益,也容易引发矛盾。这种状况影响了农村经济发展和社会稳定,侵蚀了农村集体所有的制度基础,有必要通过改革,逐步完善。

### 发展壮大农村集体经济的建议

习近平总书记在安徽凤阳县小岗村主持召开农村改革座谈会上强调,不管怎么改,都不能把农村土地集体所有制改垮了,不能把耕地改少了,不能把粮食生产能力改弱了,不能把农民利益损害了。这是当前农村改革的总基调。2015年10月,财政部出台了《关于印发〈扶持村级集体经济发展试点的指导意见〉的通知》,明确自2016年起,中央财政选择河北、辽宁等13个省份开展试点。探索农村集体经济有效实现形式,要努力实现“三个确保”的目标:即确保集体经济实力不断增强,建立集体资产积累增长机制;确保集体经济组织成员财产权利落实到位,集体增加的财富能够惠及全体成员,实现“双赢”;确保集体经济组织成员民主权利落实到位,实行民主管理,农民真正说了算。具体来说,要重点抓好以下几方面工作:

(一)选好农村集体经济组织带头人是前提。农村集体经济的发展,有一个好的带头人非常关键。要注重发挥大学生村官、第一书记的作用,注重从县乡机关、企业事业单位选拔优秀人才到村任职,注重从农村知识青年、退伍军

人、私营企业主、种养大户、农村经纪人、外出务工经商回乡人员等优秀人才中选拔村干部,将其培养成为农村集体经济发展的带头人。要加强对农村集体经济组织带头人的培训,开拓眼界,加强学习,成为懂经济、会管理、善发展的新一代知识型基层干部,成为农民致富的领路人。

(二)创新农村集体经济发展途径是核心。实践证明,集体经济实力强的地方,村子的日子就好过,农民就过得富裕。要鼓励各地以村民小组或行政村为单位,尊重农民意愿,通过土地股份合作、农业生产经营合作等方式,将农民组织起来,创新农业经营方式,建立集体经济积累机制。可以通过统一连片整理耕地,将土地折股量化、确权到户,经营所得收益按股分配;可以通过土地入股、农户入社,让农民结成利益共同体,组建土地股份合作社;可以探索采取“投包”等多种经营形式,拓宽集体积累途径;可以组建农业生产经营合作社,让农村一二三产业融合发展,让所有成员共享农业增值利润;可以通过提供农业社会化服务,与龙头企业、农业信贷、农业保险有效对接,帮助农民降低成本、控风险,形成农户得服务、企业和金融机构得利润、农村集体经济组织得一定收益的“三赢”局面。有条件的地方,可以引导和鼓励集体经济组织围绕主导产业,建设农业生产、加工、经营、服务设施,通过发包获取租金收入;可以引导和鼓励集体经济组织利用村集体留用地和存量房产、集体建设用地兴办标准厂房等,通过租赁经营增加收入;可以引导和鼓励村集体发展农家乐经营点等物业服务业,增加物业和服务收入。此外,要结合各地实际,积极探索集体各类资源型资产和经营性资产保值增值方式,探索强村带弱村、村企联手共建、政府定点帮扶、扶贫开发等多种形式,实现多元化经营,不断丰富集体

经营形式。

(三)建立完善的民主管理制度是根本保障。要创新农村集体经济运行管理机制,适应社会主义市场经济要求,借鉴现代法人治理机制,建立健全股东(代表)大会、董事会(理事会)、监事会,形成科学完善的治理机制。要完善农村集体经济组织民主管理制度,重大事项必须经集体经济组织成员大会(代表大会)讨论决定,绝不能是少数人说了算。要加强农村资产资源资金管理,完善集体资产财务管理制度,规范村级财务公开,防止农村集体资产受到侵蚀、农民利益受到损害。要加强审计监督,充分发挥乡镇财政就近就地监管的优势,确保集体资产保值增值。要进一步明晰农村各类组织的职能关系,在基层党组织的统一领导下,分别承担好农村的行政事务、自治事务和集体经济经营事务。

(四)建立合理的利益分配机制是最终目标。能否让农村集体经济组织成员“人人共享、户户受益”,是判断集体经济组织成败的关键。要通过深化农村集体产权制度改革,探索出既能强化对农村集体产权的保护,又能完善集体经济运行机制;既可以发挥集体经济优越性,又可以发挥个人积极性的有效模式,让集体经济组织成员共享集体经济增值收益。对于生产经营、土地股份等各类合作组织,要建立合理的利益分享机制,在提取必要的公积金、公益金,扩大再生产的基础上,让合作组织成员能够分享利润,合作共赢。在深化农村集体产权制度改革中,要尊重农民意愿,妥善考虑集体股的设置及比例问题,不能简单地一分为之,让集体经济组织缺少了办事的手段。

【本文为中国博士后科学基金资助项目】

(作者单位:山东大学经济研究院  
博士后流动站)

责任编辑 李艳芝