

我国农村集体经济发展财政支持政策研究

侯惠杰 | 张程

摘要：农村集体所有制经济组织包括农业中的集体所有制和农村中集体所有制性质的乡办企业或村办企业。随着我国改革开放，农村集体经济也不断发展，但目前基础仍比较薄弱，制约了农业农村的发展。分析研究农村经济的现状、问题和成因，有助于标本兼治，多措并举，推动我国农村集体经济健康发展。

关键词：农村集体经济；发展演变；成因；政策建议

农村集体经济是中国特色社会主义基本经济制度在农村的主要实现形式，是实现乡村治理的重要物质基础，是巩固党在农村执政基础的重要抓手。但是，目前农村集体经济基础薄弱、集体经济组织不健全，已明显制约了农村生产力各要素的活力，不利于农业发展方式转变和可持续发展，也不利于农村稳定和谐奔小康。习近平总书记明确指出，要探索集体所有制有效实现形式，发展壮大集体经济。发展壮大农村集体经济，既是发展农村公共事业、建设社会主义新农村的物质基础，也是保障村级组织正常运转、巩固党在农村执政基础的重要保证，是摆在我们面前的一项重大而紧迫的战略任务。

新时期农村集体经济发展的总体特征与典型模式

农村集体所有制经济组织包括两种类型：一是农业中的集体所有制，二是农村中集体所有制性质的乡办企业或村办企业。这两种集体经济在制度的形成和演变上，有着密切的联系

又有一定差异。改革开放以来，农村集体企业总体上得到了快速发展，其经济形式呈现多样化和复杂化。进入20世纪90年代中后期，我国加快了对外开放的步伐，经济结构逐步调整，我国企业加速与国际企业接轨，技术水准不断提升，但集体企业却停滞不前。这导致集体企业在技术、资金、管理和产品质量等上都难以适应日趋激烈的市场竞争，相当一部分农村集体企业陷入停滞甚至濒临破产，进而导致农民集体经济收入增长缓慢，城乡居民收入差距进一步拉大。

（一）农村集体经济组织发展步入新的格局。20世纪90年代农村集体经济在组织建设、运行规范、农业服务等领域都还处于摸索阶段。进入2000年以后，在政府宏观政策的引导、市场竞争的压力和农民强烈的需求推动下，农村集体经济组织发展实现形式在多个方面展开了改革。首先，推动了集体产权改革，对集体财产折股量化，农村集体成员权利得以量化，农民享受到具体实惠，增强了农村集体经济的吸引力和凝聚力。其

次，内部管理及组织运行逐渐正规化、规范化。再次，服务内容层次不断扩展，逐渐走向产供销、贸工农一体化的发展道路，实现农户与市场的有效对接，在增加农产品附加值、提高农业比较经济利益的同时，使农业逐步走向现代化。

（二）农村集体经济发展出现了多元化形态。随着市场经济的发展，农村集体经济引入了承包制、股份制、合作制、租赁制等多种发展模式，打破了社区和所有制的界限，不断发展与国有、集体、个体、私营及外资企业的合作，在更广阔的领域里对土地、资金、劳动力、技术、信息、资源等生产要素进行全方位多元化组合，出现了一大批跨区域、跨行业、跨所有制的新型集体经济形态。

从全国来看，主要形成了苏南模式、华西模式、珠江模式、南街模式四种模式。在这些地区集体经济的发展中，产权制度创新发挥了重要作用。苏南乡镇企业的第一次创业，从家庭作坊转变成股份合作；第二次创业，股份合作兼并，组建企业集团，吸收

社会法人和个人参股,推进规模效益。珠江乡镇企业以三资企业为主,乡镇企业借助三资企业的引入转型升级,实现自身在发展过程中的飞跃。华西村大力发展股份制,抱团发展,解决了农村集体经济贷款难的难题,走出了农村集体经济特有的发展道路,实力不断增强,成为农村集体经济的标杆之一。

当前农村集体经济发展中的现实矛盾及其成因

(一)现实矛盾

一是整体发展不平衡,两极分化现象严重。少数城中村、沿海村等依托良好的区位、资源等优势,大力发展农产品加工业、工业以及旅游业,三大产业之间形成了良性互动,集体经济实力不断壮大。而大多数地处内陆或偏远、区位优势不明显的村,缺少开发项目又无可依托的资源,且集体经济组织处于松散或半松散状态,缺乏有效的经营管理,集体经济发展几近陷入停滞状态。

二是集体经济组织负债过大,相当部分村集体入不敷出。随着经济社会的发展以及政府公共管理职能和乡镇公益事业向村级延伸,村级组织不仅承担了包括农民福利、合作医疗、卫生保洁、社会治安、文化服务等管理职能,而且承担了村级道路、危桥维修、河道整治、水电排灌等工程建设任务,日益加重的支出负担,给村级组织带来巨大压力。

三是村集体经营性收入普遍较低,集体经济管理不善。当前中西部地区大量的村没有或少有村营收入。有的村级组织的财务人员素质不高,财经制度落实不好,集体经济管理不善;有的一哄而上办项目,结果经营

管理能力跟不上而垮掉;有的把有限的资金甚至贷款用于各种“硬件”建设,以应付上级检查评比等。

四是“空壳村”现象较为普遍,集体经济发展缺乏支撑。我国许多农村地区的集体经济既没实力改善村民生产生活条件,也没能力招商引资办项目,村中的年轻人都外出打工,只剩下老幼妇孺,有的村甚至连村干部都留不住,最终陷入了集体经济发展的恶性循环:发展缓慢——集体经济无实力——发展停滞——“空壳村”。

五是集体经济发展速度缓慢,明显滞后于农村经济发展。大多数农村集体经济组织发展不足,与之相关的生产服务、管理协调、资源开发和资产积累等功能完全丧失。农村集体经济发展的缓慢,不仅制约其为农村提供公共服务的能力,从长远来看也会影响农民增收和新农村建设的发展速度。

(二)成因分析

一是缺少发展要素,集体资产所有权实现形式还需探索。缺乏带头人、缺乏资源和市场等发展要素成为主要制约障碍。村两委班子缺乏组织带头人,难以有效组织开展村集体相关事务,缺乏致富带头人,难以带动村内产业经济发展。同时,家庭承包经营责任制没有赋予农民个人有效的集体财产权。在农村集体经济产权主体虚位、主体权利残缺的情况下,产权主体一农民也就无法事前参与决策,事中参与管理,事后参与监督,公开、公平、公正的市场经济原则常常失灵,权钱交易、集体资产流失等腐败现象也有了滋生的土壤。

二是农村村级集体经济内部组织形式和运行机制有失规范。科学合理的集体经济组织治理机制是村级集体

经济有效运行管理和可持续发展的基础。农村集体经济组织、村党支部、村委会三者定位不清,严重影响和制约了集体经济的市场化运作及其对利润最大化的追求。集体经济内部相应管理的规章制度不健全,导致内部运行无章可循,易造成混乱。再加之家底不清、产权不明,基础财务管理跟不上,资产经营、使用处置随意性大,流失风险增加,违规操作现象频发。

三是政府对村级集体经济缺乏持续有效的具体政策支持。中央虽然强调要大力发展农村集体经济,但各级地方政府既定的思维习惯并未因此而改变,长期重农民增收、轻集体经济发展的做法,使得农村集体经济在发展过程中缺乏强有力的外部保障。而中央虽一贯重视农村集体经济,但其给予的往往是方向性、原则性的指导,缺乏具体的、可操作性的政策支持,加之与农村集体经济相关的配套法律法规尚未建立,农村集体经济的发展缺乏政府必要的政策支持和法律法规保障。

四是思想认识的偏差是造成村级集体经济薄弱的关键因素。多年来,不少地方已经习惯了没有村级集体经济和集体组织,对于还要不要发展集体经济、是否应该直接扶持村级组织等问题,大家认识不统一,同时,不少地方存在畏难情绪,难以拿出像发展城市经济一样的决心发展集体经济。这些对村级集体经济发展的各种认识偏差和误区,严重干扰和制约着村级集体经济的发展。

推动我国农村集体经济发展的政策建议

(一)国家财政经济政策层面

一是整合财经政策,提高发展壮

大村级集体经济的支持力度。金融部门要把支持农村集体经济组织作为农业信贷的重点。对已取得特别法人资格的农村集体经济组织,可以降低贷款门槛,实行优惠利率。加强对农业和农村的财政支持,扩大农村公共财政的覆盖面,加强政府管理,提升农村公共服务水平,减少农村集体企业社会负担。税收方面,要不断完善农村税收优惠政策,采取减税、低税、免税等政策,支持农村集体经济发展,促进农村集体经济发展的减压和转型。

二是激发内在活力,创新发展壮大村级集体经济的有效载体。按照“经营性资产抓收益、资源性资产抓开发、公益性资产抓管理”的总思路,拓宽渠道,挖掘其潜力,强化资产资源开发利用,最大限度增加村级集体收入最大化,充分发挥资源整合的

优势。

三是规范资金流程,强化发展壮大村级集体经济的管理能力。理顺乡镇政府资金与村集体资金的关系,村级的各项收入和支出,包括财政转移支付等补贴,由乡镇农业经济部门根据各自的职能进行管理,以防止挪用和侵占村级资金,纠正部分乡镇、村级资金管理混乱局面,充分利用现有的筹资筹劳政策,通过加强一对一资金项目管理,积累资金,争取财政奖励和补贴,缓解村级债务反弹压力,通过政府采购服务、企业采购服务等市场化运作模式,增加农村集体服务收入。

四是助推动力,营造发展壮大村级集体经济的宽松环境。开展强弱村结对帮扶活动,加大政策支持力度,积极探索强集体经济村与弱经济村的资源互补、互利共赢、共同发展的途径。

各级财政要安排资金,以项目支持为载体,增强自身积累和发展能力;帮助建立多层次的农产品市场信息网络,搞活农村市场经济;调动村干部潜力和积极性。以村级集体经济成效为硬指标,鼓励村干部集中精力发展集体经济,带领群众致富。

(二)体制机制层面

一是进一步推进农村集体产权制度改革。完善农村集体经济组织资金资产资源管理制度,依法保障农民土地承包经营权、土地使用权和集体收益分配权,加快土地征收制度改革,完善土地征收补偿制度。规范和限制征地行为,提高农民在土地增值收益中的分配比例,确保失地农民生活水平的提高和长期生活安全。加快农村集体“三资”管理的制度化、规范化、信息化,完善管理体系。

二是进一步加强农村基层组织



建设。加强村组织领导干部的管理使用,按照“五好”任用标准选择“富民书记”,建设“富民团队”,大胆运用“经济能人”和“致富能手”进入村级班子,不断提高村级领导班子带领群众脱贫致富的能力。

三是创新村级集体经济运作机制。积极推进农村社区股份合作制改革,将集体经营性资产量化到全体村民,建立相应的法人治理结构,为集体经济发展打造“产权清晰,权责明确,运行规范,管理高效”的运作平台。

四是健全网络体系,增强农村社会化服务水平。尽快形成县域内多层次农产品市场信息网络,围绕农产品行情,农产品供求关系以及农业新技术、新产品开展服务;积极支持发展农业专业合作组织,积极采取各种优惠政策和措施,扶持农业专业合作组织、民间协会等各种村级产业化组织的发展,为村集体成员户提供农资供应、农机服务、代耕代收、统防统治、集中运输等生产流通性服务。

五是明确目标,制订村级经济发展的战略规划。结合实际,做好农村集体经济规划制定,要统筹考虑村级经济的发展,实行差别化政策:对基础条件较好的村,着重完善体制机制,加强规范管理,推进城乡资源一体化配置,提高村集体经济发展的竞争力;对有一定集体资产资源条件,但缺少经营性资金的村,着重给予引导性支持,建立健全基本管理制度,加强经营管理能力指导,培育形成具有自主发展能力的集体经济组织;对“薄弱村”和“空壳村”,特别是处在深度贫困地区的村,着重给予资产性扶持,可考虑将财政资金支持形成的资产量化一定比例作为村集体的资产,推动

村集体经济与当地区域经济更好融合发展、共享发展成果。

(三)组织经营层面

一是盘活集体存量资产。加强集体资产管理、使用和运作,使资源、资产使用权合理流动,使集体资产由以实物为主的静态管理向以价值形态为主的动态管理转变,提高资产的使用效益,促进集体资产保值增值,滚动发展。

二是挖掘土地资源潜力。在稳定土地承包关系,坚持自愿有偿原则的前提下,加快农村剩余劳动力向非农产业转移步伐,逐步建立健全市场化的土地承包经营权流转机制,进行适度的土地规模经营;充分利用集体的荒地、荒坡资源,搞好农业综合开发,实现土地资源的保值增值。

三是加强种养殖业开发。按照依法、自愿与有偿的原则进行土地承包经营权合理流转,招商引资开发高效种植业和特种养殖业,建设高科技农业园区;积极适应农村工业化的趋势,坚持集体所有,多空间利用和开发自有的优势资源,变资源优势为经济优势。

四是积极推进产业化经营。加强特色农产品兴办交易市场建设,提升市场中介组织和流通经营服务实体能力。充分利用沿街、沿路、临厂、靠镇等优势,兴办专业销售市场,组建龙头流通企业,与农民签订产销合同,开展产、加、销一条龙服务,实现在服务农民中赢利,增加集体经济收入。

五是抢抓支农政策机遇。通过多方面多渠道加强农业农村基础设施建设、生态文明保护等方面政策利用,积极争取资金增加集体经济收入;不断探索完善实现形式,建立符合现代企业运行机制的企业和项目,壮大集

体经济实力。

六是加强集体财务监管。健全财务管理制度,完善村务公开制度,做好清产核资工作;建立村级账务定期审计制度和村干部离任审计制度;坚决压缩一切不必要的非生产性支出,通过增收节支增加集体经济收入。□

(作者单位:财政部农业司 财政部办公厅)

责任编辑 张蕊

参考文献:

- 李剑文.农村村级集体经济存在的问题及发展途径探讨,《经济问题探索》2011(6)
- 冯蕾.中国农村集体经济实现形式研究[D],吉林大学,2014
- 黄鹤群.发展壮大村级集体经济的思考[J].《现代经济探讨》.2007(10)
- 黄伟强.新时期农村集体经济发展困境及对策研究[D].湖南农业大学,2007
- 王树春.中国农村集体经济制度变迁的历史及其趋势[J].《天津商学院学报》,2003,23(1)
- 麻渝生,苏卫.农村集体经济组织的演变、问题及对策[J].《中共成都市委党校学报》,2008(6)
- 程恩富,陆夏,徐惠平.建设社会主义新农村要倡导集体经济和合作经济模式多元化[J].《经济纵横》,2006(12)
- 刘文敏.《上海村级经济发展趋势与对策建议》[J].《休闲农业与美丽乡村》,2007(7)
- 韩丽丽.关于建设我国新型农村集体经济的发展路径分析[D].四川大学,2007
- 程恩富、龚云.大力发展多样化模式的集体经济和合作经济[J].中国集体经济,2012(31)