

脱贫攻坚中发展壮大农村集体经济略析

□王爱云

(中国社会科学院当代中国研究所,北京 100009)

[摘要]新时代脱贫攻坚有很多创新探索,其中发展壮大农村集体经济,在贫困村退出时把集体经济收入达到一定规模作为必不可少的考核指标,是一项重要措施。脱贫攻坚中发展壮大农村集体经济具有必要性和历史机遇,其探索实践对于深刻认识新时代脱贫攻坚特征和持续推进减贫工作,具有重要现实意义。发展壮大农村集体经济,是对农村“统分结合、双层经营”基本经济制度的完善,是引领农民实现共同富裕的重要途径、振兴贫困地区农业的必由之路和发挥农村基层党组织领导作用的重要举措。

[关键词]脱贫攻坚;农村集体经济

[中图分类号]F320

[文献标识码]A

[文章编号]1674-0599(2020)05-0096-08

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把扶贫开发放在治国理政突出位置,提升到事关全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的新高度,制定出台系列重大政策措施,全面打响脱贫攻坚战,创造了中国减贫史上的最好成绩。2020年完成脱贫攻坚任务后,中国将实现整体消除农村绝对贫困,这对中华民族、对整个人类来说都是具有重大意义的伟业。新时代脱贫攻坚有很多创新探索,其中发展壮大农村集体经济,在贫困村退出时把集体经济收入达到一定规模作为必不可少的考核指标,是一项重要措施。回顾考察脱贫攻坚中发展壮大农村集体经济的战略实践,对于深刻认识新时代脱贫攻坚特征和接续推进减贫工作,具有重要现实意义。

一、脱贫攻坚中发展壮大农村集体经济的必要性和历史机遇

(一) 脱贫攻坚中发展壮大农村集体经济的必要性

新时代脱贫攻坚之所以重视发展壮大集体经济,首先在于改革开放以来贫困地区集体经济衰微已经不容忽视。

改革开放以来,农村形成以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,有效地破除人民公社“大锅饭”的弊端,极大地调动农民的积极性,促进生产力的发展。也有不少地方由于缺乏经验,片面强调“分”的一面,集体财产被分掉,致使集体经营这一层次在很多村庄成了空架子,双层经营实际上只剩下家庭经营这一个层次。针对这种局面,自20世纪90年代起,党中央一再强调要把统一经营和分散经营充分结合起来。例如,

[收稿日期]2020-08-19

[作者简介]王爱云(1971—),女,山东无棣人,博士,中国社会科学院当代中国研究所理论研究室副主任,研究员,研究方向为中共党史。

[基金项目]本文系中国社会科学院马克思主义理论研究和建设工程2020年度重大项目“中国共产党解决农村绝对贫困问题的路径与经验”(立项批准号:2020mgczd001)的阶段性研究成果。

1990年6月19日,江泽民在农村工作座谈会上谈到稳定和完善的家庭承包为主的联产承包责任制时,明确指出“所谓完善,核心是从当地实际情况出发,逐步健全统分结合的双层经营体制,把集体经济的优越性和农民家庭经营的积极性都发挥出来。有条件的地方,可以根据农民的要求发展适度规模经营。‘完善’这两个字,有很多文章可以作,目的都是使以双层经营为特点的农村集体经济更好地向前发展。要采取切实措施,逐步壮大集体经济的实力”^{[1]P161}。到2008年10月,党的十七届三中全会通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,提出“家庭经营要向采用先进科技和生产手段的方向转变,增加技术、资本等生产要素投入,着力提高集约化水平;统一经营要向发展农户联合与合作,形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变,发展集体经济、增强集体组织服务功能,培育农民新型合作组织,发展各种农业社会化服务组织,鼓励龙头企业与农民建立紧密型利益联结机制,着力提高组织化程度”^{[2]P674}。这就将“统一经营”职能由集体经营扩大为合作经营、企业经营,此后,各地开始探索发展集体经济各种模式。

然而,在“统分结合、双层经营”实际工作中,“放松了‘统’这一方面,需要统的没有统起来,不该分的却分了,其结果是原有的‘在一统’变成了‘分光吃净’,从一个极端走向另一个极端”,结果“在有些地方,合作化以来积累起来的集体经济实力的绝大部分化为乌有,幸存下来的集体经济也失去发展的基础与动力”,导致“乡村集体经济的经营机制逐步萎缩,企业发展的路子越走越窄”^{[3]P193}。进入21世纪后,乡镇企业、村办企业有的被市场淘汰出现大面积亏损关闭,有的进行股份制、股份合作制、租赁、出售等多种形式的改革,集体经济发展遭遇挫折。这种状况导致农业规模化、集约化经营变革中,只有少数地区走上农村集体经济主导规模经营的道路,多数地区实行工商资本介入土地流转基础上的规模经营,集体经济没有从规模经营中受益并壮大。

这样,全国大部分地区农村集体经济尤其是村级集体经济呈现了发展缓慢乃至逐步衰退的局面。1992年,全国乡村两级集体经济经营收入占农村经济总收入的46.5%,其中村组集体经营收入占总收入的20%^{[4]P326};2000年,乡村两级集体经济经营收入占农村经济总收入的39.1%,其中村组集体经营收入占总收入的14.8%^{[5]P332};到2010年,全国乡村两级集体经济经营收入占农村

经济总收入的30.9%,其中村组集体经营收入只占总收入的6.3%^{[6]P188}。2012年,当年无经营收益的村占到52.8%;当年有经营收入的村中,年收益在5万元以下的占到54.3%^{[7]P183}。

贫困地区集体经济的萎缩更为突出。20世纪80年代末、90年代初,福建省宁德地区约有一半以上的行政村难以维持正常的财政开支。进入21世纪,随着农业税全面取消,村级三项提留(公积金、公益金和管理费)也被取消,很多村都没有了稳定的集体经济收入来源,村级组织运转主要依靠财政拨款,对于保障贫困群众生活无能为力。为了改善这种状况,党中央在贫困地区农村扶贫开发工作中,比较重视发展集体经济,例如,1996年10月23日,中共中央、国务院《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》明确指出“要运用扶贫的优惠政策和资金,帮助贫困村发展集体经济,增强集体经济组织的服务功能,减轻农民负担”^{[8]P179}。然而,扶贫开发政策和规划中并没有对发展壮大乡村集体经济作出专门要求。长期以来,财政扶贫资金重点用于修建贫困地区交通、水电等基础设施和发展教育、医疗等社会事业,信贷扶贫资金重点用于贫困户直接脱贫的种养项目以及各类企业到贫困地区兴办的带动贫困户增收的项目;进入21世纪,扶贫开发实行整村推进,到村的扶贫资金增加,但是扶贫项目的选择上没有太多新意,仍然是道路建设、电力、饮水、沼气、卫生、学校、危房、移民搬迁和产业开发,侧重于改善民生,在产业开发扶贫中没有对发展乡村集体经济作出专项安排。

绝大多数贫困村集体经济力量薄弱,无集体财产、无集体资源、无集体企业、无集体收入的“四无”村和“空壳”村现象突出。“很多深度贫困村发展产业欠基础、少条件、没项目,少有的产业项目结构单一、抗风险能力不足,对贫困户的带动作用有限。深度贫困县村均集体收入只有8800多元,同所有贫困县平均5万元相比,差距较大。”^[9]对很多贫困村基层组织而言,经费捉襟见肘是普遍性问题,由于村级组织运转经费缺乏保障,部分村陷入“集体经济无实力,为民办事无能力,群众缺乏向心力”的尴尬局面,村干部办不了事,创不了业,当不了家,教育引导群众的能力差,结果经济发展更为滞后,村子的贫困状况更为加剧。长此以往,不仅使落后的经济状况无法扭转,而且直接影响到村级基层政权组织的建设,使全面建成小康社会的目标难以实现。

其次,贫困地区农民家庭经营遇到一家一户

难以克服的发展困难。近年来,家庭联产承包经营责任制下个体农民土地细碎化、与市场接轨困难等,使贫困地区农民适应生产力发展和市场竞争的能力明显不足,农户家庭经营收益下降。由于生产资料价格的上涨速度快于农产品价格的涨幅,农户在家庭经营中的投入产出效益逐年下降,每投入100元费用得到的收入逐年递减。2002年,每投入100元生产费用得到的总收入为301元,得到的纯收入为177元;到2010年,每投入100元生产费用得到的总收入为269元,得到的纯收入为160元。在家庭经营收益减少的情况下,贫困地区农村劳动力外出就业人数增加。从2002年到2010年,国家扶贫开发工作重点县外出就业的劳动力逐年增长,2002年,外出就业的劳动力占全部劳动力的14.5%,到2010年,外出就业的劳动力占全部劳动力的20.8%。按扶贫开发工作重点县有1.1亿乡村劳动力推算,外出的劳动力从2002年1504万人增加到2010年的2350万人,年均增长5.7%。^{[10]P28,29}大批劳动力外流,造成农户空巢化、农民老龄化问题日益突出,进一步限制了贫困地区农业升级发展。

从贫困地区贫困户状况来看,改革开放以来经过几十年的扶贫开发,有劳动能力、有致富能力的农民基本都实现了脱贫,新时代的贫困户“大都是自然条件差、经济基础弱、贫困程度深的地区和群众”,“主要是残疾人、孤寡老人、长期患病者等‘无业可扶、无力脱贫’的贫困人口以及部分教育文化水平低、缺乏技能的贫困群众”,这些人“实现不愁吃、不愁穿‘两不愁’相对容易,实现保障义务教育、基本医疗、住房安全‘三保障’难度较大”^[9]。对于完全或部分丧失劳动能力的贫困群众,由社会保障来兜底,使贫困人口生活有基本保障。而那些缺乏技能、难以自我发展的贫困农户,最适宜的方式是用集体经济带动脱贫,即采取股份制、联营式、托管式等多种合作模式,吸纳贫困户以资金、土地入股等形式让其参与产业发展,从而盘活农民土地资源变成资产,把有限的资金变成能够生利的股金,使每家每户有一份稳定的资产性收益,把普通村民变为依靠集体经济壮大而脱贫致富的股民。

(二) 脱贫攻坚中发展壮大农村集体经济的历史机遇

党的十八大以来,党中央把扶持农村集体经济发展、壮大村级集体经济实力,作为对农村“统分结合、双层经营”基本经济制度的完善和全面深化农村改革、实施乡村振兴战略的重要举措,使新

时代脱贫攻坚发展壮大集体经济适逢其时。

第一,党中央对于发展壮大农村集体经济给予高度重视。2014年中央1号文件《中共中央国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》提出,加强农村集体资金、资产、资源管理,提高集体经济组织资产运营管理水平,发展壮大农村集体经济。2015年财政部专门印发《扶持村级集体经济发展试点的指导意见》,决定2016年中央财政选择13个省份开展扶持村级集体经济发展试点。2018年11月,中组部、财政部、农业农村部联合下发《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》,决定从2018年起到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村级集体经济。

根据中央精神,各地纷纷对村级集体经营性收入情况进行深入摸排分析,研究制定扶持壮大村级集体经济专项规划和实施方案,有力促进农村集体经济的快速发展。全国农村集体经济组织账面资产总额由2012年的2.18万亿元增长到2016年的3.1万亿元,年均增长9.2%。^[11]2018年,当年无经营收益的村占比35.7%,比2012年下降17.1个百分点;当年有经营收入的村中,年收益在5万元以下的占比43.3%,比2012年下降10个百分点。^{[12]P57}

第二,党中央深化农村土地制度改革,拓宽农村集体经济发展路径。新一轮农村土地制度改革不仅“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。在落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权,放活土地经营权,允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资”而且“允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股”^[13]。这就为农村集体建设用地以入股方式与企业联合建设特色产业项目提供了新渠道,为农民在土地流转中将原来分散经营的土地入股集体发展合作社提供了有利契机。2014年11月、2016年10月,中办、国办先后印发了《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,把农民集体确定为土地集体所有权的权利主体,对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利;鼓励探索新的集体经营方式,规定集体经济组织要积极为承包农户开展多种形式的生产服务,有条件的地方根据农民意愿可以统一连片整理耕地,将土地折股量化、确权到户,经营所得收益按股分配,也可以引导农民以承包地入股组建土地股份合作组织,通过自营或

委托经营等方式发展农业规模经营。

在中央的鼓励下,各地土地流转中,土地入股面积增长很快,入股面积由2010年的1112万亩增加到2015年的2716.9万亩,年均增长19.6%。^[14]

第三,党中央大力推行农村集体产权制度改革,积极探索集体所有制的有效实现形式,不断壮大集体经济实力,赋予农民更多财产权利,不断增加农民的财产性收入。2016年12月26日,中共中央、国务院印发的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》确定了集体经济组织成员享有的集体收益分配权,对于经营性资产,明晰集体产权归属,将资产折股量化到集体经济组织成员,探索发展农民股份合作。对于非经营性资产,重点是探索集体统一运营管理的有效机制,更好地为集体经济组织成员及社区居民提供公益性服务。

截至2017年底,按照农村集体产权制度改革要求,全国完成产权制度改革的组、村、镇合计达到13.1万个,完成改革的组、村、镇共设立股东1.12亿人(个),其中成员股东1.09亿人(个),集体股东91.6万人(个);当年分红411亿元,平均每位股东分红366元,其中成员股东人均分红315元,集体股东人均分红2160元。^[15]农民集体经济收入和农民从集体中分得的财产性收入显著增加。

二、脱贫攻坚中发展壮大农村集体经济的政策与实践

(一) 脱贫攻坚中发展壮大村级集体经济的政策部署

早在1990年,习近平在福建宁德担任地委书记时,就敏锐地认识到加强集体经济对摆脱贫困的重要性,指出“在扶贫中,要注意增强乡村两级集体经济实力,否则,整个扶贫工作将缺少基本的保障和失去强大的动力,已经取得的扶贫成果也有丧失的危险”^{[3]P191}。脱贫攻坚进入决胜期,2017年6月23日,习近平强调“要实施贫困村提升工程,培育壮大集体经济,完善基础设施,打通脱贫攻坚政策落实‘最后一公里’”^[9]。

新时代脱贫攻坚中,明确把发展壮大贫困村集体经济作为重要内容。一是把村级集体经济发展纳入贫困村退出考核机制。2016年4月,中办、国办印发的《关于建立贫困退出机制的意见》将集体经济收入纳入了贫困村退出标准,规定“贫困村退出以贫困发生率为主要衡量标准,统筹考虑村内基础设施、基本公共服务、产业发展、集体经济

收入等综合因素。原则上贫困村贫困发生率降至2%以下(西部地区降至3%以下)”^[16]。2016年12月,国务院发布的《“十三五”脱贫攻坚规划》,进一步把“建档立卡贫困村集体经济年收入”作为一项主要指标纳入贫困地区发展和贫困人口脱贫指标体系,规定到2020年建档立卡贫困村集体经济年收入必须达到5万元以上。

二是把发展壮大集体经济作为贫困村提升工程重要内容。2018年6月15日,中共中央、国务院发布《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》指出,积极推动贫困地区农村资源变资产、资金变股金、农民变股东改革,制定实施贫困地区集体经济薄弱村发展提升计划,通过盘活集体资源、入股或参股、量化资产收益等渠道增加集体经济收入。根据中央要求,2018年,国务院扶贫办、财政部、民政部等10个部门印发《关于加快推进贫困村提升工程的指导意见》,将壮大贫困村集体经济作为贫困村提升的重要内容,要求各地通过盘活各类集体资产,增加集体收入;将社会帮扶到村项目形成物化资产,产权和收益归村集体所有;支持有条件的贫困村发展乡村旅游,增加集体收入;建设村级光伏电站,发电收益归村集体所有等多种形式,不断壮大贫困村集体经济。2019年6月21日,农业农村部发出《关于进一步做好贫困地区集体经济薄弱村发展提升工作的通知》,要求以深化农村集体产权制度改革为动力,积极推广资源变资产、资金变股金、农民变股东改革,支持薄弱村盘活集体土地资源,因地制宜搞好产业发展,增强集体经济造血功能,强化薄弱村党组织战斗堡垒作用,力争到2020年底前,集体经济薄弱村(指集体经济年经营性收入持续较低、经营管理水平不高、服务成员能力不足的村级集体经济组织)集体产权制度改革全面铺开,实现更多的集体经济薄弱村有经营收益、有成员分红。

为了促进贫困户直接从集体经济发展、集体资源开发中受益,新时代脱贫攻坚对扶贫机制进行重大创新,实行资产收益扶贫。2015年11月29日,中共中央、国务院发布的《关于打赢脱贫攻坚战的决定》提出探索资产收益扶贫,规定财政专项扶贫资金和其他涉农资金投入设施农业、养殖、光伏、水电、乡村旅游等项目形成的资产,具备条件的可折股量化给贫困村和贫困户,尤其是丧失劳动能力的贫困户,资产由村集体、合作社或其他经营主体统一经营,建立健全收益分配机制,确保资产收益及时回馈持股贫困户;同时,支持农民合作社和其他经营主体通过土地托管、牲畜托养和吸

收农民土地经营权入股等方式,带动贫困户增收;贫困地区水电、矿产等资源开发,赋予土地被占用的村集体股权,让贫困人口分享资源开发收益。按照这一精神,2016年11月,国务院印发《“十三五”脱贫攻坚规划》,专门列出资产收益扶贫,鼓励和引导贫困户将已确权登记的土地承包经营权入股企业、合作社、家庭农(林)场与新型经营主体形成利益共同体,分享经营收益;鼓励积极推进农村集体资产、集体所有的土地等资产资源使用权作价入股,形成集体股权并按比例量化到农村集体经济组织;财政扶贫资金、相关涉农资金和社会帮扶资金投入设施农业、养殖、光伏、水电、乡村旅游等项目形成的资产,也折股量化到农村集体经济组织,并优先保障丧失劳动能力的贫困户。

各有关部门出台一些文件,指导资产受益扶贫的推进。2016年9月30日,国务院办公厅印发《贫困地区水电矿产资源开发资产受益扶贫改革试点方案》,指导贫困地区农村集体经济组织将集体产权制度改革与水电、矿产等资源开发利用结合起来,把土地征占用补偿费以股份或份额的形式量化到集体和成员,作为收益分配的依据,贫困人口在按其持股比例获得分红的同时,从集体股份收益中再获得扶贫分红,充分享受资源开发收益。2017年12月11日,国务院扶贫办印发《村级光伏扶贫电站收益分配管理办法》,把村级扶贫电站资产确权给村集体,联村扶贫电站资产按比例确权至各村集体,村级光伏扶贫电站的发电收益形成村集体经济,用来开展公益岗位扶贫、小型公益事业扶贫、奖励补助扶贫等。2017年5月31日,财政部、农业部、国务院扶贫办发出《关于做好财政支农资金支持资产收益扶贫工作的通知》,规定脱贫攻坚期内,在不改变用途的情况下,各地利用中央财政专项扶贫资金和其他涉农资金投入设施农业、养殖、光伏、乡村旅游等项目形成的资产,具备条件的可用于资产收益扶贫;地方各级财政安排财政专项扶贫资金和其他涉农资金投入相关项目所形成的资产,具备条件的也可用于资产收益扶贫。

资产收益扶贫不仅让无劳动能力或弱劳动能力的贫困人口直接分享财政涉农资金支持产业发展带来的红利,而且促使企业、农民专业合作社等与村集体、农户民主协商,自愿成为资产收益扶贫项目实施主体,参与当地产业发展,从而有效提高财政涉农资金使用效益,增加了脱贫攻坚的工作力度。

(二) 脱贫攻坚中发展壮大农村集体经济的实践探索

各地脱贫攻坚积极探索多种方式发展壮大贫困村集体经济,确保贫困村实现脱贫。例如,2019年11月江西省出台的《江西省村级集体经济发展行动规划(2019—2022年)》专门规定:用好脱贫攻坚各项政策红利,落实好财政专项扶贫资金和其他涉农资金投入村集体的设施农业、养殖、光伏、水电、乡村旅游、扶贫车间等项目形成的资产归集体经济组织所有的政策;对在贫困地区开发水电、矿产等资源占用村集体土地的,可以通过给予村集体经济组织股权的方式进行补偿,让集体成员分享资源开发收益,提升村集体经济可持续发展能力。井冈山市针对部分贫困群众缺乏劳动能力、难以自我发展的客观实际,采取股份制、联营式、托管式等多种合作模式,通过吸纳贫困户或以资金、土地入股等形式,让其参与产业发展,实现每家每户有一份稳定的资产性收益。例如,井冈山坝上村实施村集体经济与村民收入同步发展,2016年仅光伏发电一项就给村集体经济带来8万元收入。据统计,截至2019年底,全国27个省(区、市)、约1400个县、5.9万个贫困村建设了村级光伏扶贫电站,村均集体经济收入可达20—30万元,破解了集体经济“空壳”村的难题。^[17]

一些地方利用土地流转,积极探索带动贫困户通过发展壮大集体经济摆脱贫困的路子。例如,宁夏回族自治区青铜峡市叶盛镇五星村2014年借助土地确权契机,成立土地股份合作社,建立起“土地变股权、农民变股东、收益有分红”的增收模式。农民以土地入股到合作社后,按照土地份额拿土地收益,还可以到合作社就地打工拿劳动收入,最终还享受集体资产和合作社经营收入带来的二次浮动分红。从而使得收入有显著提高。2017年,全村农民人均可支配收入达1.32万元,较2013年改革前增长了34.7%。^{[18]187,88}

还有些地方积极推动集体既有资源股权化、财政形成资产股份化、集体可用资金股本化,让贫困村民最大程度地从集体经济中受益。例如,2016年四川巴中市巴州区的建档立卡贫困村秧田沟村,村党支部将集体存量资金(含集体债务)、财政直接投入资金、社会捐赠资金等,按照每股100元的标准量化到人、落实到户,并将村民手中持有的股权、未发包到户的村集体耕地、林地、荒地及农户自愿有偿流转的承包地等集中起来,统一规划、打捆流转、集约使用,促进既有资产效益最大化,推动集体经济持续健康发展。在这个过

程中,设置贫困户优先股、村集体股、成员基础股,让贫困户优先获得20%左右的收入。贫困户脱贫后,其优先股纳入村集体经济组织成员基础股,扩大村集体经济组织成员股权收益。通过这些举措,村集体经济收入由2015年的不足3000元提高到2017年的7万余元,村民人均纯收入由2015年底的4812元提高到2017年底的1.34万元。^{[18]P112}

三、脱贫攻坚中发展壮大农村集体经济的意义

党的十八大确定到2020年实现全面建成小康社会的目标,在农村贫困地区开展脱贫攻坚,消除农村绝对贫困是全面建成小康社会的重要一环。党的十九大又提出实施乡村振兴战略,将乡村振兴作为决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务 and 新时代“三农”工作的总抓手。这种形势下,脱贫攻坚中发展壮大集体经济有着极为重大的意义。

(一) 发展壮大农村集体经济,是新时代“对农村‘统分结合、双层经营’基本经济制度的完善”^[19]

虽然改革开放以后很长时间内农村集体经济“统一经营”受到很大削弱,但是始终不变的农村土地集体所有制杜绝了大量农民在市场化、工业化、城镇化过程中失去土地的危险,使土地在改革开放过程中对农民发挥了维持生计的基本保障作用,也成为农民应对国际金融危机造成失业等风险的一个重要手段。因此,中国特色社会主义进入新时代,习近平进一步强调“坚持农村土地农民集体所有。这是坚持农村基本经营制度的‘魂’。农村土地属于农民集体所有,这是农村最大的制度”^{[20]P173}，“农村改革不论怎么改,都不能把农村土地集体所有制改垮了、把耕地改少了、把粮食生产能力改弱了、把农民利益损害了。这些底线必须坚守,决不能犯颠覆性错误”^[21]。

经过40多年发展,家庭承包经营的积极性充分发挥出来,同时出现小规模家庭经营与高强度市场竞争之间的矛盾,贫困地区这种矛盾尤为突出。适时发展符合市场经济要求的农村集体经济,不仅可以补上“统一经营”的短板,还可以有效提高农民在市场中的竞争力。新时代新型农村集体经济组织以农村集体资产、资源、资金等要素的有效利用为纽带,选择合适的市场主体形式,参与

市场竞争;以承包或租赁集体生产要素、土地股份合作、农业生产合作等作为主要经营形式,实现集体资产、资源、资金的保值增效,提高村集体自我发展与保障能力,增加农民收入。

如前所述脱贫攻坚中对发展壮大集体经济的探索,新型农村集体经济与过去以“大锅饭”为主要特征的集体经济有很大不同,有多种实现形式。例如,土地股份合作型集体经济,是以通过土地入股、农户入社,组建土地股份合作社,发展规模经营;资源开发型集体经济,是利用集体“四荒”地、果园、养殖水面等,发展现代农业项目,或利用人文、生态资源发展乡村旅游与休闲农业等;资产租赁型集体经济,是利用集体闲置的各类房产设施、集体建设用地等,发展租赁物业;生产服务型集体经济,是集体经济组织创办各类服务实体,为农民、农民专业合作社提供技术、管理、销售等有偿服务;联合发展型集体经济,是整合利用集体积累的资金、政府的帮扶资金等,通过入股或者参股一些企业等形式来增加集体经济收入。^[22]这些探索,使农村“统分结合、双层经营”基本经济制度焕发新的活力。

(二) “壮大农村集体经济,是引领农民实现共同富裕的重要途径”^{[19]P145}

改革开放以来,在党中央视野中,农村改革总的方向是发展集体经济,引导农民走共同富裕的道路。农村集体经济始终是农村公有制的主要形式和农民致富的根基,是农民走共同富裕道路的物质保障。

改革开放以来的实践证明,农村集体经济不仅为家庭经营提供生产服务、协调管理、积累集体资产,还可以发挥调节作用,防止农村出现贫富两极分化,农村集体经济实力强大能够迅速推进农民共同富裕的进程。20世纪90年代初,农村中就出现了三种情况,“一种是集体经济实力比较雄厚,初步做到了共同富裕;一种是集体经济比较薄弱,力量不强;再一种是集体基本上没有什么财产,成了‘空壳村’。这类‘空壳村’,公共事业无钱办,干部工作困难,干群关系紧张,党组织在群众中也缺乏凝聚力”^{[1]P1172}。

新时代脱贫攻坚中,习近平强调,“坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,作出更有效的制度安排,使全体人民朝着共同富裕方向稳步前进,绝不能出现‘富者累巨万,而贫者食糟糠’的现象”^{[20]P25}。在党中央的脱贫攻坚制度安排中,发展壮大贫困村集体经济就是其中重要内容。

在农村贫困地区,由于自然环境恶劣、文化教育落后、发展观念僵化,农户自我发展能力偏低,在农村改革中无法实现脱贫致富;在扶贫开发扶持中,仍有一些农户难以应对市场风险而扶不起来。在这种情况下,依靠集体经济发展把他们带动起来是一条切实可行的道路。尤其对那些缺乏技能、无力脱贫的贫困农户而言,农村新集体经济的发展可以保障他们从集体经济中稳定获得资产收益,成为与其他村民一道脱贫走向共同富裕的主要途径,并且可以防止他们脱贫后再次返贫陷入贫困的泥沼而无力自拔。

(三) “发展集体经济实力是振兴贫困地区农业的必由之路”^{[3]P143}

党的十九大提出实施乡村振兴战略,要求坚持农业农村优先发展,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化。2018年9月21日,习近平在十九届中央政治局第八次集体学习时提出了建立脱贫攻坚长效机制与乡村振兴相结合的要求,指出,“打好脱贫攻坚战是实施乡村振兴战略的优先任务。……2020年全面建成小康社会之后,我们将消除绝对贫困,但相对贫困仍将长期存在。到那时,现在针对绝对贫困的脱贫攻坚举措要逐步调整为针对相对贫困的日常性帮扶措施,并纳入乡村振兴战略架构下统筹安排”^[21]。

与其他地区农村相比,贫困地区农村在实现乡村振兴中面临的一系列问题更为突出,适应生产力发展和市场竞争的能力不足、农村基础设施欠缺等问题,靠一家一户的农民难以解决,很大程度上依赖于乡村集体组织,这就需要集体经济提供必要的物质支撑。例如,就产业兴旺来说,针对小农生产方式不能适应现代农业发展的状况,需要促进小农户和现代农业发展有机衔接,把小农生产引入现代农业发展轨道。这就需要为他们提供有效的社会化服务体系,“壮大了的集体经济,能够为分户经营提供有效的产前、产中、产后服务,承担起引导农村进行开发性生产,开展农业科技示范,以及组织、协调千家万户家庭经营的职责,还能够通过不断增加对农业生产的投入,为农

村商品经济的发展创造更好的条件”^{[3]P143}。正因如此,习近平把“坚持农村土地集体所有制性质,发展新型集体经济”作为乡村振兴战略的政治方向,强调“要在搞好统一经营服务上、在盘活用好集体资源资产上、在发展多种形式的股份合作上多想办法”,尤其要“建立符合市场经济要求的集体经济运行新机制,确保集体资产保值增值,确保农民受益,增强集体经济发展活力”^[21]。

(四) 发展壮大村级集体经济是“发挥农村基层党组织领导作用的重要举措”^{[19]P761}

农村党支部在农村各项工作中居于领导核心地位。抓好党建促脱贫攻坚,是贫困地区脱贫致富的重要经验,一些群众深有感触地说,“帮钱帮物,不如帮助建个好支部”。而基层党组织的领导能力强不强,与村集体经济实力有直接关系。20世纪90年代初,习近平分析基层党组织软弱的原因时就指出“乡村集体经济实力薄弱是基层工作活力不足的症结所在。弱化了了的集体经济实力如泥菩萨过河,自身难保。既无力兴办农村社会福利和社会保障事业,也无力满足群众的文化生活需求”,“不能为群众排忧解难,就无法提高党和政府在群众中的威信;解决不了群众的生产与生活中的实际问题,思想政治工作也就缺乏说服力”^{[3]P144}。进入新时代,习近平指导脱贫攻坚特别强调“要把夯实农村基层党组织同脱贫攻坚有机结合起来”,“全面向贫困村、软弱涣散村、集体经济薄弱村党组织派出第一书记,是实施乡村振兴战略和培养锻炼干部的重要举措,要建立长效工作机制,切实发挥作用”^{[19]P152}。基于此,2019年中央1号文件强调“把发展壮大村级集体经济作为发挥农村基层党组织领导作用的重要举措,加大政策扶持和统筹推进力度,因地制宜发展壮大村级集体经济,增强村级组织自我保障和服务农民能力。”^{[19]P761}

总之,发展壮大乡村两级集体经济,能够显著增强农村基层党组织的凝聚力和战斗力,有效地兴办集体公益事业,活跃农村文化生活,最终实现在乡村振兴中治理有效。

[参考文献]

- [1]中共中央文献研究室.十三大以来重要文献选编:中[M].北京:中央文献出版社,1991.
- [2]中共中央文献研究室.十七大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2009.
- [3]习近平.摆脱贫困[M].福州:福建人民出版社,1992.
- [4]中华人民共和国农业部.中国农业统计资料1992[M].北京:中国农业出版社,1993.

- [5]中华人民共和国农业部. 中国农业统计资料 2000 [M]. 北京: 中国农业出版社 2001.
- [6]中华人民共和国农业部. 中国农业统计资料 2010 [M]. 北京: 中国农业出版社 2011.
- [7]中华人民共和国农业部. 中国农业统计资料 2012 [M]. 北京: 中国农业出版社 2013.
- [8]中共中央文献研究室. 十四大以来重要文献选编: 下 [M]. 北京: 中央文献出版社 2011.
- [9]习近平. 在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话 [N]. 人民日报 2017-09-01.
- [10]中华人民共和国农业部. 中国农村贫困监测报告 2011 [M]. 北京: 中国统计出版社 2011.
- [11]施维. 将深化农村改革进行到底——党的十八大以来农村改革成就综述 [N]. 农民日报 2017-09-20.
- [12]农业农村部农村合作经济指导司, 农业农村部政策与改革司. 中国农村经营管理统计年报(2018年) [M]. 北京: 中国农业出版社 2019.
- [13]中共中央国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见 [J]. 中华人民共和国农业部公报 2014(2).
- [14]农业部农村经济体制与经营管理司, 等. 中国农村经营管理统计年报(2015年) [M]. 北京: 中国农业出版社 2016.
- [15]农业部农村经济体制与经营管理司, 农业农村部农村合作经济经营管理总站. 中国农村经营管理统计年报(2017年) [M]. 北京: 中国农业出版社 2018.
- [16]中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立贫困退出机制的意见》 [J]. 中华人民共和国国务院公报 2016(14).
- [17]对十三届全国人大二次会议第 1542 号建议的答复 [EB/OL]. 国务院扶贫开发领导小组办公室网, http://www.cpad.gov.cn/art/2019/12/10/art_2202_108143.html.
- [18]中共中央组织部组织二局. 发展壮大村级集体经济案例选 [M]. 北京: 党建读物出版社 2018.
- [19]中华人民共和国财政部. 财政部关于印发《扶持村级集体经济发展试点的指导意见》的通知 [J]. 中华人民共和国财政部文告 2015(11).
- [20]中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义经济建设论述摘编 [M]. 北京: 中央文献出版社 2017.
- [21]习近平. 把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手 [J]. 求是 2019(11).
- [22]吕小瑞. 发展新型农村集体经济的思考 [N]. 安徽日报 2018-12-04.

Developing and Strengthening Rural Collective Economy in Alleviating Poverty

WANG Ai - yun

(Institute of Contemporary China Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009, China)

Abstract: There are many innovative explorations in poverty alleviation in the new era. Among them, it is an important measure to develop and strengthen the rural collective economy and make the income of the collective economy reach a certain scale as an essential assessment index for exiting the list of poor villages. It is necessary and there is a historic opportunity to develop and strengthen rural collective economy in poverty alleviation, and its exploration and practice is of great practical significance for deeply understanding the characteristics of poverty alleviation in the new era and promoting the work of poverty reduction continuously. To develop and strengthen rural collective economy is to improve the basic economic system of unified management combined with independent management in rural areas, and it is an important way to lead farmers to achieve common prosperity, the only way to revitalize agriculture in poverty-stricken areas, and an important measure to give play to the leading role of rural grass-roots party organizations.

Key words: poverty alleviation; rural collective economy

(责任编辑: 邱明)