

共同富裕视域中新型农村集体经济发展路径研究

——基于对我市的调研分析

■ 市委党校 曾现锋

党的十九大以来,《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》、《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》以及2021年、2022年中央一号文件等中央政策文件都反复强调发展新型农村集体经济,探索新型农村集体经济的发展路径。习近平总书记多次围绕新型集体经济发展作出重要论述。2018年9月21日,习近平总书记在主持中共中央政治局第八次集体学习时指出:“要把好乡村振兴战略的政治方向,坚持农村土地集体所有制性质,发展新型集体经济,走共同富裕道路。”2019年,习近平总书记在参加十三届全国人大二次会议河南省代表团审议时强调:“实施乡村振兴战略,必须用好深化改革这个法宝,通过完善农村集体产权制度,发展壮大新型集体经济,赋予双层经营体制新的内涵。”显然,发展新型农村集体经济已被提上重要工作日程,成为“十四五”时期扎实推进农民农村共同富裕的重要抓手。

一、共同富裕视域中新型农村集体经济的内涵及时代价值

所谓新型农村集体经济,是指在坚持家庭联产承包责任制基础上,“按照归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度要求,以成员自愿合作与联合为原则,通过劳动者的劳动或资本联合实现共同发展的一种组织经济形态”。新型农村集体经济把人民公社化的“统”和家庭联产承包责任制的“分”有机结合起来,实现了“合”,它既发挥集体制度优越性,又调动农户经营积极性,有效破解农村经营体系中“统”“分”困局,对于推进农民农村共同富裕具有重要的时代价值。

(一)是发挥集体所有制优势、促进农村共同富裕的有效路径

农村集体经济是社会主义公有制经济的重要组成部分,它对于防止穷富两极分化,实现共同富裕,具有显著优势。财富创造方面,新型农村集体经济以农民土地、资金等资源要素入股集体项目的方式成立合作社或股份有限公司,进行适度规模经营,发展现代产业,整合闲置低效资源,聚集要素,克服家庭承包经营导致土地资源碎片化、“抛荒”等现象,促进村集体资产激活增值,巩固和发展农村公有制经济。与此同时,改变过去一家一户单打独斗现象,分散的农民被组织起来,激发参与积极性,增强集体意识,克服农田灌溉等农民自身无法应对或解决的问题,将集体所有制经济的制度优势转化为促进农村共同富裕的强大动力。财富分配方面,新型村级集体经济,坚持社会主义属性,收益成果兼顾各方利益,采取保底收益方式,帮助农民降低经营风险,促进收入增加。实施低收入群体入股集体项目,共享股息红利,实现脱贫致富。新型村级集体经济避免集体项目被少数人控制,收益被少数人占有的局面,彰显了社会主义制度优势,有助于实现农村共同富裕。

(二)是缩小城乡收入差距、促进城乡共同富裕的重要内容

习近平总书记指出:“实现城乡区域协调发展,不仅是国土空间均衡分布发展的需要,而且是走共同富裕道路的要求。”从城乡关系层面看,城乡发展不平衡是最大的不平衡,农村发展不充分是最大的不充分,农村问题成为推进共同富裕的最大短板和解决

的重点难点。经济基础决定上层建筑,农村问题集中表现为“穷、弱、散、乱”,即村集体经济薄弱、村党组织涣散、群众农业收入不高、集体意识淡化等,归结起来就是村集体经济薄弱。村集体经济薄弱,村党组织无法提供公共服务,难以树立威信,动员群众,群众只能单打独斗,难以应对市场风险和自然灾害,农业增收不高,产生“搭便车”,占公家便宜等自私自利思想,公共意识淡薄,村级治理滞后,如此往复,农村发展缓慢,城乡差距也就越来越大。新型农村集体经济以党建引领为前提,通过构建利益联结机制,不断提升自我发展能力,充分发挥经营体制中“统”的优势,推动村级集体经济不断发展壮大,逐步缩小城乡收入差距,走向共同富裕。

(三)是维护农民财产权益、促进农民共同富裕的关键环节

习近平总书记在《摆脱贫困》一书中指出:“集体经济是农民共同致富的根基,是农民走共同富裕道路的物质保障。”农村集体资产,涉及到农民的切身利益,是农民作为集体经济组织成员的主要财产。新型农村集体经济注重维护农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等财产权,将集体资产更多权能赋予农民,并以集体经营性资产量化到组织成员,集体成员按股分红的方式,增加农民财产性收入。此外,新型农村集体经济的发展壮大,能够增强农村基础设施、公共服务设施建设、提供各种社会服务等硬件或物质层面的投入能力,为农民创造舒适优美的生活环境和创业的必要条件;还有助于发展科教文卫事业,开展各种文娱活动,活跃农村文化生活,为满足农民日益增长的精神文化需求,实现农民富裕富足提供物质基础。

二、共同富裕视域中新型农村集体经济发展的实践探索

近年来,平湖市村级集体经济发展迅猛,并形成“飞地抱团”、“众筹”、“善治积分”等一批具有较大影响的新型农村集体经济有效实现形式。从共同富裕视角看,概而言之,可分为以下五类——

1.“飞地抱团”联富型 针对一些资源匮乏、发展空间有限的村,村集体在市(县)或镇(街道)的统筹下,以薄弱村组团或以强带弱的方式,将财政扶持基金、村自筹发展基金、存量建设用地等资源集中配置到园区等条件相对优越的区域,跨村、跨乡(镇)、跨县甚至跨省联合建设标准厂房、物业用房或投资购买门面、优质办公房等集体项目,实行资源互补、优势互补、多方共赢的集体经济抱团致富。该模式为平湖市首创,2018年写入浙江省委、省政府出台的《关于推进村级集体经济“飞地抱团”发展的实施意见》在全省推广。通过迭代升级,“飞地抱团”模式已从村域自建1.0版发展到脱贫帮扶6.0版。2021年,平湖市以首创山海协作“飞地抱团”模式成为浙江省共同富裕首批28个试点之一。自2013年第一个“飞地抱团”物业项目建成以来,平湖市已建“飞地抱团”项目6个,正在建项目11个。其中,已建项目行政村参与率100%,506亩建设用地指标全部通过村复垦10%、散、小”集体存量建设土地解决,投资总额14亿元,其中村集体投资48458万元,参建村每年增收4845.83万元。正在建设的项目总投资6.5亿元,建成后预期集体可每年增收4300多万元。

2.资产盘活带富型 村集体对闲置的码头、厂房、农房和废弃学校等资产,通过公开招拍、承包经营、股份合作、租赁等方式进行盘活,带动村民获取资产增值收入。典型代表是新埭镇大齐塘村堆场码头众筹项目和杨庄浜村“新乡邻”公寓项目。新埭镇大齐塘村建材堆场码头众筹项目采用“集体+农户”模式,投资金额641.8万元,参与持股农户574户,采取“保底10%分红+二次分红”收益模式,村集体经营性收入可增加240万元以上。同时,发动经济条件相对优越的股东户自愿垫付低收入农户入股资金,33户股东户为全村58户低收入农户垫付205股,共计41万元,使低收入家庭户均增收620元以上,实现资源共享,利益共赢。“新乡邻”公寓项目采用“集体+企业”模式,村集体通过与农户签订出租合同,将闲置农房委托给村集体,统一改造提升后租赁给企业。这既有效盘活闲置农房,又解决企业人才公寓短缺问题,实现“工农互促,共帮共富”。房屋装修改造后,每年企业租金达4.5万元至5万元,农户租金收益达2万元以上。

3.乡村经营创富型 村集体依托特色旅游资源和良好生态环境,利用山林、果园、旧厂房等闲置资产,引进一批乡村旅游、文化产业及配套服务业项目,以市场化运作打造村域景区,发展农家乐、民宿经济等,实现村集体存量资产合理流动和优化组合。典型做法是新仓镇三叉河村的莓莓甜园和林埭镇俞家浜“八大碗”项目。莓莓甜园项目依托本村草莓特色产业,通过“集体+农户+社会资本”模式,打造集观光、研学、餐饮、住宿、采摘、娱乐于一体的田园综合体。总投资300万元,其中新注册成立的平湖市三欣农业科技有限公司持股比例重40%,供销社16%,三叉河等8个村股份经济合作社44%(含4%的低收入家庭股份)。收益由平湖市

三欣农业科技有限公司每年以“保底收益10%+实际收益分红”相结合的分配模式向股东进行分配。每年低收入家庭户均增收800多元。项目优先吸纳周边有劳动能力的低收入农民就业,预计每年提供50余个就业岗位。俞家浜“八大碗”项目总投资300万元,采用“集体+社会资本+农户”模式,其中,社会资本现金出资270万元,占股80%,村集体资源入股,占股10%,村低收入家庭33户投资28.5万元,占股10%。项目建设投入使用后,每年为村综合增收30万元以上,低收入家庭出资人托底每年可获出资金额20%年收益,投资期限为5年,户均年增收1800元。

4.改革赋能促富型 村集体借助深化农村产权制度改革的机遇,积极“探索股权流转、抵押和跨社参股等股份权能实现新形式”,增加集体资源转化为资本的途径和能力”。典型代表是当湖街道的“股权分红+善治积分”收益分配模式。该模式由2018年当湖街道通界村试点,后在平湖市推广,2020年入选全国乡村治理积分制八个典型案例之一。具体是村集体通过深化农村集体资产收益制度改革,依法依规修订村经济股份合作社章程,明确在传统按股金分红基础上,结合村集体经济股东户每年度参与文明创建、垃圾分类等村中心工作表现情况,对其进行按积分分红。“股权分红+善治积分”收益分配模式将集体分红与善治积分挂钩,既让农村集体组织成员获得股份收益分红和善治积分奖励,增加农民收入,又能调动村民参与积极性,更好地发展壮大村级集体经济。据统计,2021年,平湖市共发放股份分红2664万元、积分分红594万元。其中,通界村集体分红57.26万元,按股份分红46.8万元,按积分分红9.29万元,较2018年首轮融资分红增长47.46%。

5.服务输出奔富型 村集体组建强村公司或合作社,重点围绕农村环境长效管护和粮食规模化生产等开展社会化服务,具体承接农村道路养护、绿化保洁、物业保安、粮食烘干仓储等经营业务,实现集体节支增效,拓宽农民增收渠道。主要代表是新美劳务有限公司。新美劳务有限公司是由曹桥街道10个村经济合作社采用“集体+集体+农户”模式抱团成立的村级劳务公司,以市场化运作模式,承接街道辖区内河道保洁、绿化养护、物业管理等社会化服务,吸纳区域内年龄较大、文化水平较低、就业不稳定和无法外出务工人员,重点吸纳低收入村民,帮助农村富余劳动力就近就业、稳定就业、灵活就业。到2021年底,公司共有员工84人,平均年龄65岁,月(工作26天)增收约2500元。

三、共同富裕视域中新型农村集体经济发展的共性特征

新型农村集体经济,尽管发展路径各有不同,又呈现多样化的形式,但在党建引领、盘活资源、村民主体和收益共享等方面具有显著的共性特征,彰显共同富裕目标下农村集体经济的时代内涵和发展特色。

(一)动力机制:坚持党建引领,注重头雁干事从“常规”走向“创新”

发展新型村级集体经济,离不开基层党组织的强力保障,离不开村“两委”班子的带领。习近平总书记指出:“提衣提领子、牵牛牵鼻子。办好农村的事,要靠好的带头人,靠一个好的基层党组织。”平湖市能够形成“飞地抱团”、码头众筹、“股权分红+善治积分”等一批在嘉兴乃至浙江省有一定影响力的新型集体经济有效实现形式,在于平湖市通过深化村社干部立规创规行动,优化村党组织书记“领雁学堂”,全面推进村党组织书记“一肩挑”,培养了一批政治强、懂经营、善带富的农村基层组织带头人。头雁发展村级集体经济,不再按部就班、因循守旧,而是转变理念,大胆创新,敢于破难,积极注册成立合作社或股份有限公司,变村庄管理为村庄经营,自觉主动挖掘开发集体新项目。以大齐塘村码头众筹项目为例,该项目的立项是在深入调查,多方讨论,多种因素综合考虑基础上的主动选择;推进过程中,村委班子尤其是村党支部书记面临着诸多困难和挑战;为完成码头改造提升,需做到按时按规完成将施工范围内村集体用房清租的任务;三天众筹期限内,调动村民参与完成预定众筹目标;实现每年10%保底收益的承诺等等。平湖市的实践表明,发挥基层党组织引领作用,建成强有力的村领导班子,激发头雁的干事动力,是发展新型农村集体经济、实现共同富裕的根本保障。

(二)运行机制:坚持市场导向,注重资源利用从“低效”走向“高效”

市场机制是资源配置最有效路径。秘鲁经济学家赫尔南多·德·索托在《资本的秘密》一书中指出,许多发展中国家长期陷于贫穷,没有获得繁荣发展,在于产权缺失,土地、房屋等大量资产被闲置,难以激活,成为“僵化”资本。界定明晰产权,实现资源要素有序流动,是遵循市场逻辑的外在表现。平湖市新型农村集体经济的有效探索,坚持产权界定、股权量化、要素流通的市场导向,组织村集体和村民以资金、土地、劳动力等形式入股,把分散的资源集中起来,发展适度规模经营,实现了村庄环境、土地等资源的

高效利用,优化配置。具体而言,“飞地抱团”模式将偏僻村落多余的建设用地指标“飞”到用地紧缺的经济技术开发区、工业园区等发展潜力大、投资收益好的区域建设联建项目,土地资源获得优化利用升值。资产盘活、村庄经营等模式在统筹盘活村内存有存量建设用地上,依托村里区位优势、优美环境、优质产业、成熟物业等资源,通过建立集体项目,鼓励村民参与投资,或吸引社会资本进入,依靠政策建物业、盘活码头,组建服务公司等,资源得到整合利用。整个过程中,村级集体经济遵循的是市场逻辑,“抱团”或整合的是闲置或零碎的资金、土地等资源,建设的是高标准农业设施、粮食配套农机服务中心、冷藏中心、三产融合型物业、专业市场等项目,得到的是产业集聚发展,集体增收渠道拓展,村民幸福感增强。平湖市的实践表明,以市场为导向,盘活土地、房屋等闲置或低效资源,是发展新型农村集体经济、实现共同富裕的根本着力点。

(三)经营机制:坚持合作原则,注重群众参与从“少数”走向“多数”

村集体是村民的集体,探索新型村级集体经济,要尊重村民意愿,发挥村民主体地位,最大限度地把村民的积极性、能动性发挥出来。实现上述目标,需要构建村民与集体相关联的利益合作机制,将涣散的村民组织起来。平湖市采取村民以土地、资金等资源入股村集体经济项目的形式,将村民变股民,并通过建立完善“共同经营、收益分红”机制,缔结利益联结机制,将村民利益与集贤建设项目收益紧密捆绑,使村民成为“利益相关者”,从而主动配合、参与集体项目建设经营,极大地减少征地、拆迁、筹资等项目推进中的阻力和困难。如码头众筹项目,没有选择向银行贷款或老板筹集资金,而是在村民身上做文章,向全体村民股东户开放认筹,依靠村民解决资金筹集之路,坚持的是村集体经济发展依靠村民的思想。“股权分红+善治积分”收益分配模式,既对全体股东实行按股份分红,让全体股东共享集体发展成果,又根据本村股东参与社会治理的贡献度,实施积分激励调动村民参与积极性,有效解决集体经济发展过程中主体缺位的问题,克服了“干部干、群众看”、“靠着墙根晒太阳,等着别人送小康”等消极现象。平湖市的实践表明,构建集体和村民利益合作机制,发挥村民主体作用,是发展新型农村集体经济、实现共同富裕的根本依靠力量。

(四)分配机制:坚持集体共享,注重受益群体从“部分”走向“整体”

发展成果集体共享。习近平总书记指出:“坚持共享发展,就是要坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,使全体人民在共建共享发展中有更多获得感,朝着共同富裕方向稳步前进。”平湖市从实现共同富裕出发,多渠道探索新型村级集体经济有效实现形式,推动资源变资产、资金变股金、农民变股东,正确处理村集体与村民之间的关系,实现以村集体经济发展壮大促进村民收入增加,以村民参与积极性调动促进村集体经济持续稳定增长。宏观项目统筹上,通过“飞地抱团”、资产盘活、乡村经营等形式,鼓励或扩大村民参与做大村级集体经济的“蛋糕”,同时,创新“股权分红+善治积分”收益分配模式,让村民分享“蛋糕”得实惠。微观项目收益分配上,兼顾各方利益。村集体提取纯收益的10%—20%作为发展基金(公积金)、风险防控资金,用于扩大生产经营或弥补亏损,剩余部分由集体股、个人股等占股比例进行分配,低收入家庭采取持股增收计划,多渠道筹集帮扶资金入股集体项目,享受股息红利。此外,村民还通过土地流转及集体项目就业的形式获取土地流转资金、农业产业工人薪金,形成“薪金+租金+股金”多渠道增收路径。平湖市的实践表明,坚持集体共享、扩大受益群体,是发展新型农村集体经济,实现共同富裕的根本出发点和落脚点。

四、共同富裕视域中新型农村集体经济发展的进一步思考

新型村级集体经济的有效探索,在实现村集体增收,增强村民获得感、幸福感,缩小地区、城乡和收入差距等方面成效显著,但结合平湖市的实践探索和浙江高质量发展共同富裕示范区的目标看,仍存在有待进一步思考和解决的问题。

(一)村级集体经济可持续增收问题

纵观新型集体经济发展路径,主要是单个行政村通过集体项目的形式对本村优势资源或闲置资产进行盘活开发。实践证明,实施初期,集体经济增收成效明显,但若进一步扩大则 will 遇到项目收益瓶颈如何突破的难题。究其原因,其一,出于沿海地区二三产业发达和规避风险的考虑,以农房、厂房、码头出租为主要内容的租赁经济成为新型农村集体经济重要路径选择和村级集体经济的主要收入来源。但近几年,随着国际贸易保护主义势头的抬头和国内产业转型升级的推进,特别是受新冠肺炎疫情的冲击,企业生产成本普遍上涨,出口受阻、利润下降,它必将对发展租赁经济产生重要影响。其二,在单个集体经济项目收益难以大

幅提升的制约下,村级集体经济收入或者停留在原有水平,或者开发、盘活新的资源,扩大、增加新的集体项目,但对于一个行政村来说,空间的有限必然导致资源要素的制约;同时,新型农村集体经济主要立足本村行政区划范围内进行布局,视域的局限带来的是资源要素零星开发,难以实现更大范围的统筹和规划,无法最大限度地发挥资源要素的效益。对此,笔者认为,片区组团式发展,即推行村庄经营从单个行政村到多个行政村联合经营的实践,将成为新型村级集体经济发展的新趋势。虽然目前它还处于摸索阶段,但优势非常明显:一方面能够强化已有村集体资源盘活和开发的优势,实现村集体经济持续发展;另一方面,通过产业集聚、资源共享、补链配套,能够推动片区各村优势互补、合作共赢,达到“1+1>2”的效果。此外,还可以通过招引合作企业或寻求合作支持单位,借助片区发展或引进合作企业,带动集体经济薄弱村发展,实现强村富民目标。

(二)村民生活富裕问题

让村民分享集体项目增值收益,实现收入增加,是新型村级集体经济的内在要求,也是实现共同富裕的重要内容。从村民股息收入占比看,新型村级集体经济项目中,村民股份占比小,每个家庭的股息收入多的千元,少的百元甚至几十元,股份分红难以对居民收入和生活带来实质影响。此外,部分集体项目通过雇用村民从事农业种植、环卫、绿化等工作,让村民获取一定的劳动收入。此渠道虽然能够解决部分中老年的就业问题,但整体上劳动报酬较低,并且工作缺乏稳定性,吸纳就业容量有限。村民收入依然主要依靠工资性收入,经营性收入、财产性收入以及转移性收入占比较少,一旦工资性收入增长乏力,将对村民可支配收入增长产生较大影响。从村集体收益支出方向看,村集体经济可持续增收瓶颈的制约,再加上人居环境改善、美丽乡村建设日常维护、先锋站等阵地建设投入导致支出刚性增长,让多数村集体只能维持村基本运转管理所需,没有能力反哺村民,如给村民缴纳社保、医保费用等方面的补助。对此,笔者认为,一方面在继续发展壮大新型集体经济的同时,大力推进城镇化。城镇化对发展新型村级集体经济具有重要意义,让更多农民进城,在城市落户安居,腾出更多土地资源进行大规模流转配置,新型村级集体经济才能发展壮大,给村民带来较大份额的收益。另一方面做好集体经济支出减法。对于村级基层组织创建类政策,加大整合涉农财政资金,统筹推进各类公共服务阵地建设,提高公共服务场所利用效率,减轻集体负担;对于农村道路管护、公共绿化养护,河道保洁等项目,加大财政转移力度,减轻集体压力;对于房前屋后环境整治、生活垃圾正确分类等事项,积极引导农户参与,改变集体包办思维。

(三)低收入群体增收能力提升问题

推动低收入群体持续较快增收,全面提升低收入群体增收能力、生活品质和社会福利水平是加快缩小收入差距的重要目标。在“十三五”期间的精准扶贫,打赢脱贫攻坚战和“十四五”期间扎实推进共同富裕的背景下,村集体经济组织促进低收入群体增收脱贫的意识显著增强,非常注重让低收入群体参与新型农村集体项目分享股份分红,将红利杠杆倾斜低收入群体。但在这个过程中,集体收益所需要的招商引资、经营管理等环节是由村集体经济组织操作,低收入群体凭股金分享收益分红,并且采取保底方式,集体项目无论盈亏,低收入群体都可获取收入,它实质上是村集体组织以帮扶的形式替代低收入群体创造财富。这种帮扶模式,体现了社会主义制度的优越性,但从低收入群体增收能力提升这个更高要求和更高标准看,低收入群体更多的是在村集体带动下的被动入股,自身脱贫的主动性调动有限,既难以实现扶贫更要扶志扶智和共建共富的目标,也可能产生低收入群体“等”“靠”“要”等新问题。对此,笔者认为,低收入群体要区别对待。对于低保户,即由于缺少劳动力或主要劳动力生病无法参加劳动导致的低收入群体,它需要政府的托底保障,在发展新类型集体经济中上述的做法是可取的,这可以保障低收入家庭收入达到当地最低生活保障水平,维持基本的家庭再生产。对于贫困户,即由于惰性或资金、技术等要素的匮乏,无法有效参与市场竞争导致的低收入群体,政府重在帮扶,不是替代,即为低收入群体创造能够参与市场竞争的条件和环境,如技能培训、信贷优惠等,引导他们树立自立意识,依靠勤劳双手增收致富。由此,新型集体经济项目就需遵循利益共享、风险共担的原则,入股项目则可采取“多掏多得”的形式,让低收入家庭收益与出资额挂钩。同时,建立动态调整机制,根据低收入群体的变化动态更新情况,及时调入或退出。

(注:本文为第六届浙江省社会科学界学术年会主论坛“走向共同富裕:浙江的实践与创新”优秀论文)

