

农村集体经济组织运行机制研究

□孙飞翔 方杰 李振航 邱成功

农村集体经济组织是农村公有制的主要组织载体和存在形式,加强农村集体经济组织建设,对于探索农村集体所有制有效实现形式、坚持和完善农村基本经营制度、创新农村集体经济运行机制、建立健全农村治理结构、加快推进国家治理能力和治理体系现代化具有十分重要的意义。我省农村集体经济组织建设起步较早,总体规范有序、运行良好,但随着城市化、市场化推进和农村改革不断深化,仍存在一些不适应问题,需进一步完善。

我省农村集体经济组织运行问题分析

我省村级集体经济存在和发展的组织载体是村经济合作社。虽然我省村经济合作社建设总体规范有序、运行良好,但面对时代形势深刻变化、农村改革深度推进、村域治理深化发展,在功能发挥、权益保障、功能拓展、权能活化、功能提升、权力制衡等方面逐渐出现诸多不适应性,突出表现为五个问题。

一是村经济合作社与村民委员会功能交错问题。不少地方对集体经济组织的职能概念模糊,许多村干部和农民群众没有认识到集体经济组织的作用,将其与村委会混为一谈,以村委会代行集体经济组织职能比较普遍。

二是内部机构概念混淆问题。现行的改革只是将原村经济合作社更名为村股份经济合作社,导致社员身份与股东身份混淆。目前来看,基层以股东大会代替社员大会的情况较普遍。从法理上讲,集体产权制度改革只明确将经营性资产量化股权,现有村股份经济合作社股东实际上是“部分资产”的股东,由其来行使“整体资

产”的所有权缺乏理论依据,很难得到法律保障。

三是成员身份取得与丧失问题。农民的基本权利均基于其集体经济组织成员身份而取得,《浙江省村经济合作社组织条例》(下称《组织条例》)仅规范了成员身份的获得和保留,但对在何种情况下丧失成员权未作规定。股改以后,股份实行“生不增死不减”,但由于基层对股东和社员的混淆,导致社员(集体成员)也为“生不增死不减”的现象普遍存在。随着农村改革的深化、城市化的快速推进,特别是户籍制度改革取消农业户口以后,《组织条例》中“农村居民”已无从界定,户籍改革也要求不能再以户籍来分配权利义务。

四是村经济合作社市场化运营管理问题。一方面,是集体合作经营与公司化经营的选择问题。在市场经济体制下,随着农民集体资产所有权各项权能的科学分解,集体资产管理经营主体也将出现多元化的趋势,资产管理运营主体与产权归属主体应分别在不同层

次上履行各自的职能,但目前村集体资产管理运营主体与产权归属主体关系没有厘清理顺。另一方面,是产权要素的市场化配置。如集体资产股份金融作用发挥问题,目前股权价值难衡量、股权限制流通、估值方法粗放、质押登记办理难、质押出险处置难、质押贷款额度较低等都制约了农村集体资产股份抵押贷款业务竞争力。

五是集体经济发展与集体资产管理的关系问题。一些地方积累和分配关系处理不到位,重分配、轻积累,分红相互攀比,存在违反章程超比例分红或无收益“吃积累”甚至分资产现象。资产处置上,我省仍有相当量的组级资产,虽然法规规定在其资产产权不变的基础上由村经济合作社代为管理,但由于组级未设立集体经济组织,给资产处置带来困难。近年来,许多地方都在推进农村新社区建设,出现了一个社区多个集体经济组织的情况,一些地方还成立了集体经济组织联合社,对这类联合社的性质、资产权属、层级都无从界定。

加强农村集体经济组织建设的对策建议

(一)完善成员身份认定机制。一是修订《组织条例》。在“尊重历史、兼顾现实”的前提下,按照普适性、通用性原则,综合考量原户籍登记性质和现户籍登记现状、土地承包关系、社会保障性质、福利享受、居住状况、对村集体履行义务等因素,对社员的相关规定条款进行修订,增加包括成员身份界定的倡导模式、基本原则、基本程序、成员身份设立登记,变更情形、变更登记、消灭情形、注销登记、成员权性质与成员身份救济等条款。二是制定地方规范性文件。各地结合当地实际以及本地风俗习惯,制定本地社员身份界定办法,进一步规范成员身份认定的条件、情形。三是制定《示范章程》。依照国家和省有关规定,制定村经济合作社示范章程,各村社按照示范章程制定本社章程并依照章程规定的事项执行。

(二)规范组织内部运行。一是规范内设机构。已完成股份合作制改革的村要坚持村经济合作社的合作制性质,明确社员(代表)大会为村经济合作社的最高权力机构,完善管委会、监事会和成员大会制度及章程,健全社员代表大会制度,规范薪酬制度、分配制度、财务制度以及村干部兼职等制度,推进新型集体经济组织规范良性运行。二是创新发展方向。根据撤村建居和公共服务均等覆盖的进程,有序推进“政社分离”(股份经济合作社与社区管理实行班子分设、财产分开、账目分开)。对高度城镇化区域的经济合作社,探索向股份有限公司及相应治理模式

转型,走向现代企业之路。

(三)建立健全市场化经营机制。一是巩固农村集体产权制度改革成果,明确集体经济组织的市场地位,完善社员的集体资产股份权能,逐步建立与市场经济接轨的产权清晰、权责明确、利益共享、保护严格、运转规范、监管有力的现代农村集体经济产权制度。二是探索聘请职业经理人或专业团队经营集体经济制度,鼓励引入有实力、懂农村、善经营的团队,推进村庄市场化经营。三是完善农村集体资产所有权的收益分配制度,村级集体经济组织按规定提取不少于30%的集体经济收益作为公积金、公益金后,进行集体经济组织股份份额年度收益分配,让集体经济组织成员充分享受发展红利,进一步增强成员获得感。

(四)构建系统完备的村级监督体系。探索村纪检监察工作联络站、村监会、社监会合署制度,明确其性质和监管职能,发挥其对村级党务、村务、财务全方位、全过程监督职责。探索“户主大会”制度和“线上说事”制度,对集体经济组织的重要财务和经营事项,有条件的地方可通过召开本集体经济组织成员户主大会的形式进行民主决策,并形成重大事项表决决议。严格执行《浙江省村级集体资产和财务管理公开规定》,资金的使用和收益应当向全体成员公开,资产和资源的承包、租赁、出让应当实行招标投标或公开竞价。确保一般财务事项按月或按季公开、重大财务事项自发生之日起五日

内公开的制度落到实处。

(五)加强金融支持引导。一是精准对接村级集体经济和农户融资需求,全面落实农户小额普惠贷款,通过支持农户就业创业,实现农民增收。二是推动建立合法流转机制等相关配套机制,加快完善农村产权交易体系,推动农村集体资产在平台确权,合法合规实现农村集体资产转让、租赁、入股、抵押等。三是完善风险补偿和分散机制,完善农业政策性担保体系,推进省市级政策性担保机构向县域延伸,引导有条件的村组建村级合作担保组织,加快资本金到位,扩大担保倍数,降低反担保要求,完善尽职免责制度。

(六)推动智治水平提升。一是乡村治理数字化。既要充分运用好传统治理资源,充分调动农户参与积极性,实现治理主体多元化;更要注重运用好大数据、云计算、区块链、人工智能等数字技术,确保治理全覆盖、零死角,实现精密智控。二是资产管理数字化。建立互联互通的农村集体经济数字管理体系,实现动态管理、实时监管、全程留痕、关联分析、智能预警;全面实行集体资金支付网上审批、“村务卡”使用等“非现金”结算制度,避免传统接触式审批方式,提高审批工作效率。三是经济发展数字化。加快物联网、5G、移动终端等现代信息技术在农业生产、民宿经营、非接触式经济等业态中的应用推广,加快农民对网络生活的普及,为集体经济发展提供科技支撑。

第一作者系省农业农村厅副厅长

自党的十九大提出实施乡村振兴战略以来,我省出台政策实施乡村产业融合发展、绿色发展、数字化发展,智慧农业、品牌农业、休闲农业等新业态、新模式快速兴起,乡村产业发展迈出坚实步伐,村民获得感、幸福感、安全感明显增强,但乡村产业高质量发展仍需加力添劲。

一是资金投入机制仍需健全。资金短缺已成为制约乡村产业扩大规模、谋求进一步发展的主要难题。调查显示,乡村经营主体的主要资金来源为自有资金和银行贷款,工商资本注资比例仅占2.3%。三分之二被调查对象认为,资金不足是影响其创业的主要原因。

二是人才瓶颈亟须突破。人才尤其是高端人才招聘难、流失快,制约着乡村产业高质量发展提升。调查显示,受访经营主体负责人中,仅有17.1%为返乡创业人士或外来引进人才,本科及以上学历者仅占十分之一、硕士及以上不足百分之一;27.1%的受访经营主体和37.7%的受访镇村干部表示产业发展缺少经营管理专业人才。

三是品牌效应还需提升。我省农业品牌较多,但缺乏叫得响的大品牌,在全国有影响力、有实力的行业龙头企业较少。调查显示,仅7.0%的受访经营主体使用政府统一打造的品牌,49.4%的受访经营主体表示没有品牌;60.1%的受访镇村干部表示本村的经营主体缺乏品牌带动力。44.9%的经营主体和58.9%的镇村干部希望帮助宣传、扩大品牌影响力,四成半的经营主体和镇村干部希望帮助建立稳定的销售渠道。

四是同质化现象需要警惕。不少农副产品还停留在原料出售阶段,精深加工企业规模普遍不大,生产技术不高,加工创新能力不足,附加值较低。农旅结合模式相对单一,存在模式雷同、同质化现象,区域特色、产业特色、文化特色、服务特色还不够鲜明,缺乏小众类、精准化、中高端产品和服务,缺少品牌溢价。在经营主体中经营范围包含文化创意产业的仅为3%。

推进农业农村现代化,让农业成为有奔头的产业,让农民成为体面的职业,激励各类人才在农村广阔天地大显身手,使三农成为浙江“重要窗口”的靓丽风景,必须立足农业农村经济高质量发展,加快推进政策措施落地,优化经营环境,形成乡村人才、土地、资金、产业汇聚的良性循环。

首先,要高起点规划,展示高质量发展的优势。科学规划是产业优化布局、资源高效利用的重要手段。建设三农发展“重要窗口”,应当在政府主导下,高起点、科学、系统地编制产业发展规划,用发展工业的理念推进农业园区建设,推进农业集约化、高效化、标准化发展,建设全产业链,实现高附加值。要统一规划解决农业生产临时储存场所、配套设施用地和全产业链发展其他环节用地等,提高效率;建立信息共享平台,加快科技成果转化;在发展乡村产业的同时,科学规划生活配套,为乡村产业园区从业人员提供更好的工作环境和生活服务。

其次,要在政策整合落地上下功夫,展示乡村产业的活力。要加强宣传对接,有效扩大政策的知晓度和覆盖面,多途径、多方式为经营主体提供精准服务。要细化政策、创新举措,切实解决好制约乡村产业融合发展面临的困难问题,进一步提高政策精准性、实用性和有效性。要加强部门协作,完善政策措施,健全工作机制,形成制度合力,充分发挥政策制度在推进项目落地和企业快速成长中的支撑保障作用。通过制度支持,激活村庄发展内生动力,激发农民创新创业热情。

第三,要依靠群众,展示社会全面进步和人的全面发展。充分调动群众积极性,通过群众的力量来共同促进是乡村“产业兴旺”的应有之义。要坚持为民办实事的长效机制,问需于民、问计于民、问情于民,切实解决村民在乡村产业发展中遇到的困难和问题,发挥农民主体地位和主战作用。要发挥基层党组织的领导核心作用和主观能动性,杜绝要项目、等资金、靠上级的思想,发动群众,依靠群众,尊重群众意见,最大限度地发挥群众的主动性、积极性和创造性。

省地方统计调查队课题组

乡村产业高质量发展仍需加力