

山西省贫困地区农村集体经济发展:问题与对策

——基于山西省32个贫困县185个村的调查

胡乃元, 苏 会, 王广斌*

(山西农业大学经济管理学院, 山西 晋中 030801)

摘 要:探索农村集体经济发展路径,壮大农村集体经济组织实力,是推动农村经济社会发展、农民增收的重要途径,也是全面建成小康社会乃至实现乡村振兴战略的必由之路。本文在对山西省32个贫困县185个村集体经济调查的基础上,提出当前贫困地区农村集体经济发展面临着发展水平低、外部依赖性强以及发展不平衡等问题,并从发展路径、产权制度、治理结构等方面分析了这些问题产生的原因,最后从强化法律赋权、拓宽发展路径、促进社会认同三个方面为农村集体经济发展提出了对策建议。

关键词:农村集体经济;产权制度改革;贫困地区

中图分类号:F323

文献标识码:A

文章编号:2096-5877(2020)01-0114-05

The Development of Rural Collective Economy in Poverty-stricken Areas of Shanxi Province: Problems and Countermeasures

—Based on the Investigation of 185 Villages in 32 Poverty-stricken Counties of Shanxi Province

HU Naiyuan, SU Hui, WANG Guangbin*

(College of Economics & Management, Shanxi Agricultural University, Jinzhong 030801, China)

Abstract: Exploring the path of rural collective economy and strengthening the strength of rural collective economic organizations are important ways to promote rural economic and social development and increase farmers' income. It is also the only way to build a well-off society in an all-round way and even to realize the strategy of rural revitalization. Based on the investigation of 185 villages in 32 poverty-stricken counties in Shanxi Province, this paper analyses the problems and causes of rural collective economic organizations in poverty-stricken areas in terms of ideology, development path, property rights, system and governance structure, and then puts forward countermeasures and suggestions on the reform of rural collective property rights system from three aspects: strengthening legal empowerment, broadening development path and promoting social identity.

Key words: Rural collective economy; Reform of property rights system; Poverty-stricken areas

改革开放以来,我国农村形成了以家庭承包经营为基础的统分结合的双层经营制度,但总体而言,在农村经济发展中,集体“统”的功能被严重忽视,农村集体经济组织未能随着时代发展做出相适应的改革,导致目前集体经济组织出现诸多问题,难以承担新时期农业农村发展的重任^[1]。为了大力发展农村集体经济,增加农民财产性收入,构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制

度,党中央、国务院先后出台了《中共中央、国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》《关于全面开展农村集体资产清产核资工作的通知》《关于积极发展农民股份合作、赋予农民对集体资产股份权能改革试点方案的通知》等一系列文件,把农村集体经济发展作为对农村工作具有“四梁八柱”意义的重大改革来全面推进。

对于贫困地区农村而言,自然条件恶劣、小农户生存能力较弱、产业发展严重滞后是经济社会发展中面临的突出问题,因此,逐步发展壮大农村集体经济,让更多的贫困户参与到集体经济建设发展中来,对于脱贫攻坚及实施乡村振兴战略具有巨大的现实意义^[2]。

收稿日期:2019-03-04

基金项目:山西省科技厅软科学重点项目(2018042010-1)

作者简介:胡乃元(1994-),男,在读硕士,从事农业经济研究。

通讯作者:王广斌,男,硕士,教授,E-mail: 13453256069@163.com

1 样本村集体经济发展问题分析

2016年和2017年度,在山西省精准扶贫工作成效第三方评估中,调查组通过随机抽样,对山西省吕梁、忻州、大同、太原、长治等地32个县农户的收入、生活状况进行了入户走访,并对各个样本村2016年、2017年集体经济发展状况、清零措施以问卷、村干部访谈的形式进行了仔细的调查,同时对于集体产业发展进行了实地调查(涵盖贫困村、非贫困村以及脱贫村),取得了贫困村集体经济发展的一手数据资料。

1.1 集体经济收入普遍较低,发展水平滞后

样本村集体经济发展水平滞后主要表现在两个方面:一是样本村集体经济收入很低,“空壳村”现象较为普遍。如表1所示,2016年无集体经济收入的村占到总样本村比例的34.59%,到2017年,这一比例仍有9.73%,而在有集体经济收入的村中,收入在5万元以下的村在两年中占到总样本村的比例全部超过70%,尽管2017年样本村集体经济收入总体上比2016年有了显著提高,但仍然十分微薄。农业农村部农业经济司2016年的调查显示,全国农村集体经济组织拥有各类账面资产2.68万亿元,大体上全国的村平均接近500万元,与这一平均水平相比,调查的样本村集体经济绝大多数发展水平都严重滞后^[3]。二是样本村农村集体经济组织管理不善,普遍存在账目不清、责任不明、政经不分等问题^[4-5]。绝大多数村干部都认为,集体就是村两委,村两委的账目也就是集体经济组织的账目^[6]。

表1 2016年、2017年样本村集体经济收入分组情况

村集体收入 (万元)	2016年		2017年	
	村数(个)	比例(%)	村数(个)	比例(%)
0	64	34.59	18	9.73
(0,1]	40	21.62	49	26.49
(1,5]	43	23.24	64	34.59
(5,10]	18	9.73	27	14.59
(10,20]	6	3.24	12	6.49
(20,30]	5	2.70	7	3.78
(30,50]	7	3.78	4	2.16
>50	2	1.08	4	2.16
合计	185	100.00	185	100.00

1.2 集体经济收入外部依赖性较强,风险性较大

根据2017年集体经济收入调查数据分析,所有样本村的集体经济收入来源主要分为五类,一

是资产承包租赁,主要指集体通过租赁自有的厂房、机井、房屋、农田基础设施等获取的收入;二是集体土地租赁带来的地租收入;三是因地方政府征地而获得的征地补偿款、建筑物补偿费等政策性收入,包括交通道路占地等;四是财政扶贫资金收益,这类收入是贫困村特有的,其主要表现形式有两个,即村集体参与光伏发电项目带来的收益和扶贫资金由集体统一使用或入股企业带来的分红收入;五是村集体自主经营收入,如集体创办的企业带来的收入等。根据学者孙敏的看法,这些收入可以归为以下几类^[7]:(1)无市场风险但不可持续的一类收入,这类收入以政府征地补偿为代表;(2)市场风险较小且稳定可持续的二类收入,如资产承包租赁收入和土地租赁收入,在现阶段,扶贫资金的资产收益由于受到政府保障,也可归为这类收入;(3)市场风险较大且不稳定的三类收入,如集体自主经营收入,这类收入需要直接参与市场竞争而获取收入,因此风险最大。当前,由于农村集体经济组织在法律上的特殊性和其经营上的脆弱性,大力发展以物业经济和土地流转经营为代表的二类收入是较为理性的。由表2可以看出,在所有样本村的这些收入中,按照上述分类方法,一类收入和三类收入占样本村总收入的比重达到41.22%,同时随着精准扶贫这一目标任务的完成,扶贫资金的收益也可能会受到影响,因此,综合来看,样本村集体经济发展的外部依赖性较强,可持续发展的风险性较大,收入结构需要调整。

表2 2017年样本村集体经济收入与来源构成

项目	金额(万元)	占比(%)
村集体经济收入	1174.7	100
其中:1.资产承包租赁	128.94	10.98
2.集体土地租赁	359.2	30.58
3.土地征地补偿	400.1	34.06
4.扶贫资金收益	179.6	15.28
其中:光伏收益	65.4	5.56
入股分红	114.2	9.72
5.自主经营收入	84.1	7.16
其他	22.76	1.94

1.3 地区间发展不平衡,出现了两极分化的趋势

表3是2017年各样本地区集体经济发展的统计结果,由于各市调查的样本村个数不同,因此这里不比较集体经济总值,只对样本村的均值进行比较。由表3可以看出,晋中市样本村集体经

济收入值最高,为14.96万元,太原市次之,为13.3万元,而吕梁市、忻州市、长治市样本村集体经济收入都较低,且差别不大,均为4万元左右。究其原因,在于太原市、晋中市立地条件较好,有利于发展特色农业等相关产业,有利于集体经济增收,而吕梁、忻州、长治地处山区,贫困率较高,农村各项产业发展滞后,发展农村集体经济的条件落后。总体而言,受调查的地区农村集体经济发展水平都较低,且发展不平衡,出现了两极分化的趋势。

表3 2017年各市集体经济发展情况

	样本村 个数	样本村集体经济 (万元)	村样本均值 (万元)
太原市	5	66.5	13.3
吕梁市	41	167.7	4.09
大同市	33	296.96	9.00
忻州市	63	291.73	4.63
晋中市	17	254.43	14.96
长治市	26	97.38	3.75

2 农村集体经济发展困难原因分析

2.1 集体经济发展路径狭窄

改革开放以来,我国农村形成了以家庭经营为基础的、统分结合的双层经营制度,但在实践中,由于受到经济发展水平和政策的多重影响,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,农户的离心力日益加大,因收入差距、家庭禀赋、生产经营形式等因素造成的农户异质性不断支解着农民的合作意愿与能力^[8],加之农户土地权利的日益凝固,农村土地的集体所有权也变得有名无实,致使统分结合变成了分多统少甚至有分无统^[9]。进一步造成农村土地破碎化程度不断加深,土地规模狭小,农业生产经营的组织化程度与社会市场经济发展的水平严重不协调^[10],由于社会组织发展滞后,这一问题在贫困地区尤其明显,这样的情况下,如果集体不能有效地将贫困户组织起来,那么那些以承包地为主要生存依靠的农户必将长期生活在社会平均生活水平线以下,甚至脱贫无望。

2.2 产权制度不完善

完善的产权制度是市场经济发展的基础,集体产权制度改革是维护农民合法权益的必要途径,能够促进农村地区资源合理有效的配置,增加农民收入,维护农民的合法权益^[11]。另外,集体

所有制与村民自治构成了农村治理的基本框架,产权制度改革能够增强农民的治理能力,增强资源配置的有效性,改善农村地区基础设施建设。在乡村振兴战略背景下,农村集体产权制度改革也是实现农村地区“治理有效”的路径之一。同时,随着国家扶贫力度的加大和农村集体经济的不断壮大,明确集体经济的产权归属变得愈加重要。当前,我国农村集体经济组织面临着产权关系模糊、资产权益受损、法人地位缺失等问题,严重影响了农村经济发展,成为农村社会不稳定因素产生的重要根源,侵蚀了农村集体所有的制度基础,应该通过改革建立完善的产权制度^[12]。

2.3 缺乏有效的监督管理机制

缺乏有效的监督管理机制这一问题主要从两个维度来考虑:一是从其发生根源上看,由于农村政经混同造成集体资产被侵蚀和流失,由于产权制度的缺失,导致农村集体经济组织虚化,绝大多数村集体都与村党支部、村委会“三位一体”,使这一本该独立的经济组织经常受到村两委干部的干预,村干部以权谋私现象十分普遍,造成农村集体经济组织资产流失严重;二是从其组织结构上来看,集体经济组织组织和决策机制不健全,一般而言,集体经济组织内部既没有相应的管理规章制度,也没有上级行政或司法组织对其监督干预,造成集体经济组织内部运营无章可循,加之村干部与村民之间信息严重不对称,造成集体经济财产常常被侵吞、转移、挪用。

3 贫困地区农村集体经济发展的对策建议

3.1 强化法律赋权,构建农村集体经济有效实现的主体制度

法律及政府颁布的各类条例是人们在社会行动中必须遵守的一种规则,它以国家“暴力潜能”为保障,产权的赋予往往以这类正式规则为依据。提高农村集体产权强度,必须加强法律及相关配套正式规则对集体产权的保障程度,这主要包括以下三方面的内容:第一,真正赋予农村集体法人地位。对集体的法人地位进行充分认定是集体产权制度改革的前提,通过明确其主体特征、权利边界、职能范围、组织结构等内容,使其在集体产权让渡、相应权益获得和成员收益分配中发挥主体作用;第二,建立健全集体产权交易规则。集体产权是一类特殊的产权,它既肩负着发展集体经济、促进农民增收的作用,在现阶段

又承担着一定程度的社会保障职能。因此,不论是集体资产本身的交易还是集体资产股份化后的股权流转,其交易规则必然不同于市场一般交易规则。针对这一点,必须出台集体产权交易的相关制度和条例,规范交易行为,降低交易费用;第三,构建农村集体经济组织治理体系^[13]。应建立健全集体经济组织内外部监督机制,完善内部控制机制,综合运用净资产增长率、股份收益率、“三会”召开率等指标,强化经营绩效考核,同时可以探索引进职业经理人,并采取奖金、股权等激励机制实现经营目标^[14],同时加强外部监管机制,通过借鉴国有资产监管制度,在县、乡一级探索设置农村集体经济资产管理委员会,加强对农村集体资产的审计监督工作,同时运用现代技术手段,实现动态跟踪和常态化审计。

3.2 因地制宜,采取多种形式发展壮大农村集体经济

以现有农村集体资源为基础,做大做强农村集体经济,实现农民增收、农村发展,保证农民的财产性收益,从而实现共同富裕,这是农村集体经济发展的主要目标^[15]。这主要包含以下六个途径:一是在资源性资产丰富的农村,要充分发掘土地、水域、山林等自然和人文景观的魅力,采用多种开发方式,发展现代农业、乡村旅游和休闲农业;二是城郊型农村,可以在符合建设规划的情况下,利用闲置的各类房屋设施、集体建设用地等,采用自主开发或引入资本等方式发展物业经济等相关产业;三是在大中型企业周边的农村可以发挥企业的规模优势,采用多种方式与企业联合发展,例如创办小型加工企业或发展仓储、运输等服务业;四是农业特色产业突出的农村,应该立足当地产业优势,与各类农业院校、科研机构等合作,为各类农业经营主体提供产前、产中、产后服务^[16];五是在农民外出务工多、农户少的农村,鼓励支持在尊重农民意愿的前提下发展土地股份合作社,引入各类新型经营主体,实现农业规模经营、专业经营^[17];六是针对各类资源资产短缺的农村,可以整合各类帮扶资金,与周边其他村集体进行合作,或者入股各类农业企业,实现村与村联合发展、村与企业共同发展。

3.3 促进社会认同,推动集体产权主体市场化

农村集体产权能够得到有效实施的前提之一是形成一致的社会认同,由于农村集体产权本身属于计划经济时代的遗留产物,加之长期以来其产权归属不清晰、权能不完整的特点,导致其社

会认同程度不高,各类市场参与主体为了避免过高的交易费用,都不愿与这样的产权进行交易。而提高农村集体产权的社会认可,可以从以下三个方面入手:第一,加强政府引导,促进农村集体经济组织与各类市场主体的交易与协调。在农村集体经济组织建设过程中,政府要发挥适当作用,通过为集体经济组织提供担保等措施积极引导集体经济组织走向市场,逐步提高集体经济组织社会认可,实现集体经济组织市场化^[18];第二,培育集体经济组织市场经济理念。市场经济理念必须在市场参与中逐步形成,还可以通过上述引进职业经理人以及与各类市场主体联合发展来形成;第三,提高集体成员参与度。集体成员对集体经济组织的认可是十分重要的,它关系到一个组织的活力与生命力。因此,必须通过制度手段和经济手段来促进成员参与,从制度方面看,要提高集体经济组织民主化管理程度,确保每个成员的意见都能得到有效表达;从经济手段看,要保障集体成员参与权益分配的权利,确保集体成员在集体资产占有、使用和分配中的主体地位,从而逐步提高集体成员的认可度^[19]。

参考文献:

- [1] 汪恭礼.乡村振兴战略背景下壮大集体经济的思考[J].国家治理,2018(3):13-16.
- [2] 侯风云.壮大农村集体经济,走出农村发展困境[J].福建论坛,2017(9):32-39.
- [3] 孔祥智.改革开放以来我国农村集体经济的变迁与当前亟需解决的问题[J].理论探索,2017(1):116-122.
- [4] 张忠根.农村村级集体经济发展:作用、问题与思考[J].农业经济问题,2007(11):30-34.
- [5] 许泉.新型农村集体经济发展路径创新[J].西北农林科技大学学报,2016(5):102-106.
- [6] 张忠根.集体经济发展水平与收入结构:197个村样本[J].改革,2013(3):53-59.
- [7] 孙敏.三个走向:农村集体经济组织的嬗变与分化—以深圳、苏州、宁海为样本的类型分析[J].农业经济问题,2018(2):21-30.
- [8] 范和生.安徽省农村集体经济发展路径研究[J].东北农业大学学报(社会科学版),2015(6):41-47.
- [9] 陈美球.乡村振兴、集体经济组织与土地使用制度创新—基于江西黄溪村的实践分析[J].南京农业大学学报,2018(2):27-34.
- [10] 吴晨.对我国农村集体经济发展状况的实地调查[J].经济纵横,2010(1):82-85.
- [11] 张应良,杨芳.农村集体产权制度改革的实践例证与理论逻辑[J].改革,2017(3):119-129.
- [12] 何一鸣,罗必良,高少慧.产权强度、制度特性与农地权益[J].贵州社会科学,2014(2):37-43.

- [13] 赵家如. 集体资产股权的形成、内涵及产权建设[J]. 农业经济问题, 2014(4): 15-20.
- [14] 王振坡. 产权、市场及其绩效: 我国农村土地制度变革探讨[J]. 农业经济问题, 2015(4): 44-50.
- [15] 中国社会科学院农村发展研究所“农村集体产权制度改革研究”课题组. 关于农村集体产权制度改革的几个理论与政策问题[J]. 中国农村经济, 2015(2): 4-12.
- [16] 罗必良. 产权强度与农民土地权益: 一个引论[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2013(5): 1-5.
- [17] 王成志. 浅析吉林省农民专业合作社发展的制约因素[J]. 东北农业科学, 2014, 39(3): 88-90.
- [18] 徐晓红, 杨 双. 农地规模化经营中农民意愿及影响因素分析—以吉林省农民为例[J]. 东北农业科学, 2014, 39(4): 89-96.
- [19] 费红梅, 刘文明. 农户土地流出意愿及其影响因素分析[J]. 东北农业科学, 2017, 42(6): 69-72.

(责任编辑: 刘洪霞)

正相关关系, 偏回归系数为 0.412。(下转第 118 页)
(上接第 82 页) 经济发展、农民收入的增加, 这对农业生产的投入具有正向的促进作用, 从而引起耕地生产能力的增加。农业自然灾害与耕地生产能力呈负相关关系, 回归结果显示成灾面积每增加 1% 就会引起耕地地力降低 0.114%。

4 政策启示

耕地是支撑人类社会发展的资源, 保护耕地不仅是保障粮食安全, 而且直接关系经济发展、社会稳定和生态建设。实践证明, 土地政策能够引导农民的行为选择, 是影响耕地质量的重要因素。因此根据前文分析得出以下政策启示: 一是农业土地家庭承包经营有利于耕地质量保护且符合中国农业发展现状, 需要长期坚持和巩固。但伴随着经济的迅速增长、城市的快速扩张, 土地政策中的不完善因素逐渐凸显出来, 应引起足够重视。二是土地经营权流转工作有助于促进规模经营、实现农业现代化。但流转过程中由于利益驱动、监管不当、合同不明确等各种因素容易导致农户农业生产的短期行为, 造成对耕地的掠夺式生产。因此农村土地流转中应该积极探索监管机制、政策引导, 建立针对耕地质量保护的政策法规。三是继续保证科技、人力、资金、生产资料等在农业生产中的投入, 但必须合理配置资源, 避免过量的投入导致的资源浪费和耕地负重增加降低耕地质量。

参考文献:

- [1] Bouma J, Droogers P. A procedure to derive land quality indicators for sustainable agricultural production [J]. Geoderma, 1998, 85(1): 103-110.
- [2] Beek K J, Bennema J. Land evaluation for agricultural land use planning, an ecological method[J]. Soils Bull Food Agric Organ U N, 1974.
- [3] Pieri Christian, Dumanski Julian, Hamblin Ann et al. Land Quality Indicators[J]. World Bank Discussion Papers, 1995, 81(2): 81.
- [4] 赵登辉, 郭 川. 对耕地定级与估价几个问题的思考[J]. 中国土地, 1997, 11(12): 18-19.
- [5] 刘友兆, 马 欣, 徐 茂. 耕地质量预警[J]. 中国土地科学, 2003, 17(6): 9-12.
- [6] 李 丹, 刘友兆, 李治国. 耕地质量动态变化实证研究为以江苏省金坛市为例[J]. 中国国土资源经济, 2004, 17(6): 22-25.
- [7] 刘登高, 张小川, 崔 永, 等. 东北黑土地保护问题的调查报告[J]. 中国农业资源与区划, 2004(4): 19-22.
- [8] 江 键. 自然灾害风险与我国耕地经营保障研究[D]. 福州: 福建师范大学, 2013.
- [9] 孔祥斌, 刘灵伟, 秦 静, 等. 基于农户行为的耕地质量评价指标体系构建的理论与方法[J]. 地理科学进展, 2007(4): 75-85.
- [10] 刘彦随, Jay Gao. 陕北长城沿线地区土地退化态势分析[J]. 地理学报, 2002(4): 443-450.
- [11] 刘文明. 基于农户角度的吉林省耕地可持续利用分析[J]. 东北农业科学, 2018, 43(3): 39-42.
- [12] 黎贻肆, 周寅康, 彭补拙, 等. 试论我国农村土地产权制度对农村生态环境的影响[J]. 农村生态环境, 1999(4): 59-62.
- [13] 胡小平. 宏观政策是影响中国粮食生产的决定性因素[J]. 广西粮食经济, 2001(6): 45.

(责任编辑: 王 昱)