

传统农区发展农村集体经济的现实困境与可行路径

赵翠萍,王瑾瑜,何燊炜,侯鹏

河南农业大学 经济与管理学院,河南 郑州 450001

摘要:发展农村集体经济是夯实乡村治理基础、实现共同富裕的重要保障,当前我国农村集体经济状况已经有了显著改善。然而,传统农区集体经济发展仍面临着基础薄弱、缺乏经营创新空间、治理性发展内卷严重、城镇化水平较低等一系列现实困境。与此同时,以农业生产托管为主要模式的农业社会化服务发展迅猛,面临无法有效对接分散小农户的难题。在“双难”背景下,承担着服务村民职责的村集体在组织农业生产性服务方面有着天然的组织优势、制度优势和协调优势,同时,开展农业生产性服务也是村集体完善“统分结合”双层经营体制的应有之义。开展农业生产性服务或许是传统农区发展农村集体经济、破解“双难”困境的可行路径。在提供农业生产性服务过程中,村集体应合理选择农业生产性服务项目,不宜过多强调“政社分离”;基层政府部门不宜助力推广,应及时关注动态纠偏。

关键词:传统农区;集体经济;生产性服务;乡村振兴

中图分类号:F321.32 **文献标识码:**A **DOI:**10.12186/2023.05.004

文章编号:2096-9864(2023)05-0029-06

发展农村集体经济是推动乡村全面振兴、实现共同富裕的有力支撑。中共二十大报告提出,“巩固和完善农村基本经营制度,发展新型农村集体经济”^[1]。随着农村集体产权制度改革的逐步深化,农村集体经济状况已经有了显著改观。然而,农村集体经济的区域间差距不容忽视,以种养业为主的传统农区始终是农村集体经济发展的“洼地”。

对于如何发展新型农村集体经济,学界和政界的主流思路是“改革+经营”^[1],即通过农村集体产权制度改革将集体经营性资产量化到人,通过组建股份经济合作社发展经营性集体

经济。从各地实践来看,我国沿海发达地区农村和城郊农村集体经济发展较好的地区,都基本遵循了这一路径,涵盖了产业发展型、资产租赁型、资源开发型等^[2]。但是,这一思路需要农村集体经济组织拥有较好的经营基础。对于传统农区的绝大多数村庄而言,由于缺少集体经营性资产和市场竞争能力等发展经营性集体经济所必需的条件,复制或推行这一路径可能是行不通的^[3]。

与此同时,我国面向小农户的农业生产性服务发展迅速,各地纷纷探索以生产托管为主要模式的农业社会化服务。据统计,2017—2020年,

收稿日期:2023-05-20

基金项目:国家社科基金项目(22BJY179)

作者简介:赵翠萍(1971—),女,河南省长垣市人,河南农业大学教授,博士,博士生导师,主要研究方向:合作经济、农村发展;王瑾瑜(1995—),女,河南省郑州市人,河南农业大学博士研究生,主要研究方向:农村改革。

为支持以农业生产托管为主的社会化服务,中央财政累计投入155亿元。截至2020年底,全国农业生产托管服务面积超过16亿亩次^[4]。然而,在以托管为主的农业生产性服务发展过程中,有效对接分散小农户始终是各类服务主体面临的难题,小农户规模较小且分散细碎的土地与各类服务主体提供的统一化、规模化的服务之间难以匹配^[5],各类服务主体同大量分散的小农户进行对接的交易成本高昂,难以有效达成交易^[6]。

在各类服务主体对接小农户难和发展集体经济难的“双难”背景下,承担着服务村民职责且天然有着开展生产性服务优势的村集体或许能提供破解路径。对于那些缺少经营性资产、产业优势不明显、缺少经济基础的传统农区而言,这或许还意味着发展农村集体经济的契机。习近平总书记强调,“壮大农村集体经济,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想办法”^[5]。2016年,《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》明确指出,“支持农村集体经济组织为农户和各类农业经营主体提供产前产中产后农业生产性服务”^[6]。2023年中央一号文件明确提出,探索居间服务、资产参股等多样化途径发展新型农村集体经济^[7]。鉴于此,本文拟沿着这一思路分析传统农区发展村集体经济所面临的现实困境,阐释村集体开展农业生产性服务的制度优势与组织优势,进而提出开展农业生产性服务是传统农区发展村集体经济的可行路径。

一、传统农区发展农村集体经济的现实困境

传统农区主要是指相对于经济较为发达的长三角、珠三角等沿海农村或城郊村、城中村而言^[7],以传统粮食种植为主的广大农村地区,以

中西部农业型村庄为主体^[8],是我国粮食生产的压舱石地区。作为粮食主产区,传统农区农业产值占比较高,经济基础薄弱,农业以小规模经营为主,产业化程度较低,政府行政组织力量较强^[9],发展农村集体经济面临着一系列现实困境。

1. 农村集体经济体量较小,总体基础薄弱

对于传统农区而言,二三产业发展较弱,经济机会稀缺,产业多集中在农业生产上,农业过密化特征突出,经营性集体经济难以起步,以致与发达地区村集体经济水平差距较大,呈现区域间农村集体经济发展极不均衡的态势。相比较而言,传统农区村集体经济体量总体偏小,补助性收入占比较高。统计数据显示,从总收入看,传统农区典型省份集体经济组织数量多,但是在全国集体经济总收入中占比较低;从经营收入看,传统农区经营收入占比远低于全国平均水平,更无法与沿海发达地区相比;从补助收入看,传统农区省份补助收入在总收入中的占比普遍较高^[10]。这表明,我国传统农区集体经济开展经营创收较难,主要依靠财政等部门的补助资金,集体经济基础总体薄弱。

2. 粮食主产区的地域特征限制了农村集体经济经营创新空间

传统农区在保障我国粮食安全方面发挥着重要作用,无可回避的粮食生产重任局限了传统农区经营创新空间。以我国中部5个粮食主产省份(河南、安徽、湖北、湖南、江西)为例,该区域土地面积约为84万平方公里,占全国土地面积的8.8%;2021年,五省总人口32978万人,占全国总人口的23.4%^[11];耕地面积为24.2万平方公里,占全国耕地面积的18.9%;粮食产量为18662.8万吨,占全国粮食总产量的27.33%^[12]。由此可见,以中部五省为代表的传统农区粮食生产对全国粮食安全有着极其重要的意义。然而,较重的粮食生产任务也意

意味着传统农区必须保证耕地用途,村集体发展集体经济可利用的土地资源较少,加之农村工业较少,农村开发集体土地的条件不足。这意味着,即使完成农村集体产权制度改革,但因为集体资源中可利用的部分不多,传统农区的新型集体经济起步依然困难。

3. 政府扶持较多,治理性发展内卷难以避免

治理性发展指的是基层政府通过村级治理任务的安排和治理项目的投放推动农村集体经济发展^[13]。传统农区由于自身集体经济基础薄弱,发展集体经济较多依赖地方政府扶持。地方政府也十分重视集体经济发展政策的制定。伴随着农村集体产权制度改革的基本完成,在脱贫攻坚和乡村振兴等重点工作的政府考评体系中,集体经济收入均被作为关键项,地方政府对农村集体的考评标准也随之而生,如集体经济收入达到5万元/年的最低标准,消除集体经济“空壳村”,甚至一些地方还有增长率的要求,要求集体经济收入年年增长。政府扶持集体经济发展无可非议,但是,受限于传统农区薄弱的集体经济基础,长此以往极易出现政府代替村集体发展集体经济、“无中生有”制造集体经济发展数字等现象,这一点从传统农区集体经济收入中补助收入占比较高也可窥见一斑。由于上级政府在集体经济发展过程中投入了大量财政资金,因此,为规范和监督集体,上级政府对农村集体经济发展路径有较强决策权,以致集体经济发展的效率、风险和可持续性被忽略,村级组织自身也逐渐丧失了主体性。

4. 人口外流明显,城镇化水平较低

除用好集体资产资源外,人才的集聚对于农村集体经济的发展也尤为重要。在我国既有产业分工格局下,传统农区以粮为主的格局造成了城镇化水平较低,农村劳动力大规模外流,打工经济出现并成为传统农区经济社会常态。

传统农区农村生活环境质量和公共服务水平相对较低,在地经济机会较少,导致各类人才投身农村集体经济发展的动力不足,农村很难留住现有的优秀人才,更不用说引进外来优秀人才。

同时,由于传统农区城镇化水平较低,辐射带动能力弱,对乡村农产品的吸收能力不强,对乡村发展的带动作用不足,集体收入渠道较窄,传统农区城乡融合发展基础相对薄弱,城市的现代科技对乡村发展的支撑不足,缺少对农村发展中高科技、新形态、高效能的种植业及其生产方式的支撑,而且,乡村传统的农业发展也未能与已经走上现代化道路的城市相匹配,特别是乡村第一产业的发展与城市二三产业的高速发展的割裂更加明显。

二、开展农业生产性服务是农村集体经济发展困境的应对之策

农村集体经济面临诸多现实困境,这与农村经济发展制度不完善有着密切关系。近年来,以托管为主要形式的农业生产性服务发展迅速,其既是对20世纪80年代以来的集体统一服务的延续,又是在小农户和现代农业有机衔接的新形势下对统一服务的拓展和创新。农业生产性服务保护和利用了土地等集体资源,突出和发挥了农村集体经济组织的优势和功能,是促进新型农村集体经济发展的又一重要实现形式。

1. 村集体内含开展农业生产性服务的组织优势

村集体在发展农业生产性服务方面具有一定的组织优势。分散的小农户与大市场的对接往往面临多种问题,如何解决这些问题,已有研究认为通过组织小农户解决是行之有效的办法^[14],村集体在组织小农户上有着明显的组织优势。首先是人力优势。分散的小农户需要经过组织才能更好地与各类市场主体进行对接,

而这一过程需要大量的人力投入,即需要付出高昂成本。村集体本来就配备了完备的年富力强的干部队伍,并且大部分人员已经有一定的补贴,不需要额外发放劳务费,这降低了人力成本。与此同时,村干部具有农户和国家的“双重代理人”身份,这一身份被赋予了权威,此外,村干部的面子、人情和关系等使得这一身份在小农户和外来服务主体中都能获得天然的信任感,这种信任感使村干部在农民组织化过程中,尤其是在与市场主体的对接中都有得天独厚的优势。其次是能力优势。村集体的干部队伍都是经过村民大会选举出来的各类村庄精英,个人能力突出。在各类市场主体和小农户对接过程中,如何对市场主体进行筛选,如何动员小农户并将他们组织起来,设计出最适合当地实际情况的对接办法,需要村干部的谋划,以及他们对村庄地方性知识的了解和运用,这是其他组织或个人无法比拟的。

2. 村集体内含开展农业生产性服务的制度优势

村集体在发展农业生产性服务方面具有一定的制度优势。村集体通过对接双方达成合作,创造出一定的合作收益,这部分收益的合理分配是合作可以持续开展的重要保证。经历较长时间的改革和完善,在我国农村地区,较为完善的村民自治制度已基本建立。此外,还设置了相应的组织机构,配套了组织人员,制定了有效的组织规则、“4+2工作法”、民主决策机制等。这些制度都为处理农户与各类市场主体之间的利益分配提供了重要保障。相较于以往的合作收益主要由经手的村干部或村庄能人私人运作产生,农户和村集体难以分享合作收益,村集体组织则可以借助制度优势实现收益的合理分配。

3. 村集体内含开展农业生产性服务的协调优势

各类市场主体在农村经营过程中,会面临

乡土社会的嵌入困境^[15]。村集体在发展农业生产性服务方面所具有的协调优势,无疑为破解此类困境提供了可能性。一是丰富的组织和治理资源。例如,当农户与服务提供主体产生矛盾时,村集体可以先在村内调解,如果矛盾较小,即可在村内得到调节;如果村内无法调节,则需要乡镇组织资源的介入。在这一过程中,不仅可借助村干部的个人资源,还可借助村集体资源,在村集体其他事务方面对当事人进行照顾,从而使矛盾得以化解。二是村集体更容易保持中立立场,引导双方达成共识。由村集体经济组织提供居间服务,在交易中起到了担保和监督作用,有助于交易双方建立较为稳定的关系。当外来资本为从困境中解脱而使用个人资源时,稍有不慎就会造成外来资本与个人为追逐不当利益的合谋,导致外来资本造成农户利益受损;但是如果由村集体出面,这一问题发生的可能性会大大降低,更容易坚持公众立场。

4. 开展农业生产性服务是村集体完善“统分结合”双层经营体制的应有之义

村集体主导的农业生产性服务可以充分发挥集体优势,有利于现代农业生产经营体制构建中“统分结合”优势的发挥。一直以来,由于小农经营在农业生产中占比较大,以及农村集体经济组织的特殊性和有限性,农村集体经济缺少必要的经营资产和较高的经营管理水平,在“统”的层次上重视不够,缺少有力举措,“分多统少”的局面始终没有改变。近年来,资本下乡与土地制度改革尚未能够彻底解决小农经营过于分散这一问题,导致村集体在“统”这一层面的功能和地位未得到强化。

2017年,农业部、国家发展改革委、财政部出台《关于加快发展农业生产性服务业的指导意见》,明确指出,“支持农村集体经济组织通过发展农业生产性服务,发挥其统一经营功能”。这与市场化的农业社会化服务和土地流

转的不同之处是,村集体带领下的农业生产性服务主要依靠家庭经营,能够有效发挥村集体优势的重组作用,有利于完善“统分结合”双层经营体制,既有利于连接小农户和现代农业,也有利于解决未来“谁来种地”这一难题。以村集体为主导的农业生产性服务通过农业社会化服务的组织化供给,使得小农户和现代农业社会化服务体系连接紧密,从而为小农户提供更多的保护性发展空间,在实现土地规模经营的同时又稳固了家庭承包经营体制,是对“统分结合”双层经营体制的重大创新。因此,发展村集体主导的农业生产性服务,是完善“统分结合”双层经营体制的应有之义,是村集体的应尽职责,是对双层经营体制下“统”的职能的恢复和完善。

三、农村集体经济组织提供农业生产性服务的实施路径

1. 村集体提供服务的内容应定位于组织化服务

村集体提供的服务在于“组织化”而非“集体化”。村集体这一角色并不会直接影响小农户的生产经营活动,而是通过提供居间服务的方式回应小农户的发展需求。从具体服务内容看,包括实行土地托管,由村集体统一组织进行土地平整使村庄土地可以实现连片流转,统一同外部农业服务主体谈判降低交易成本,以及全程监督约束合作双方等。村集体提供的服务涵盖了农业生产托管流程的各个环节。通过提供居间服务,村集体可以获得一定的服务费或分红,以实现集体经济收入的增加。

2. 村集体应合理选择农业生产性服务项目

对于传统农区村庄而言,充分利用自身组织资源,广泛开展中介服务,走服务型经济发展模式是一条可行的路径。但是,农村集体经济组织要合理选择服务业务与内容。部分集体经

济组织在开展居间服务后意识到提供农业生产托管有广阔的市场空间,因此产生了自主购买农机直接提供服务的现象。应当理性认识到目前多数农村集体经济组织实力较弱,自己提供服务对其经营能力和抗风险能力都提出了较高的要求,直接提供服务容易产生经营亏损而导致集体资产的流失和损失。农村集体经济组织是一类特殊的经营主体,除经营性外,还承担着集体资产保值增值的功能。因此,农村集体经济组织应当充分认识到自身优势,按照比较优势发展方向,承担组织协调等中介作用,尽量避免直接提供服务。

3. 开展服务的主体不应限于农村集体经济组织

生产性服务的提供主体一般包括但不限于农村集体经济组织。现实中,村集体作为生产性服务的提供主体有多种类型,既有股份经济合作社,也有“政经合一”的村社组织。在我国依法全面推行村党支部书记、村委会主任一肩挑和村“两委”成员交叉任职的背景下,行政等外部环境影响集体经济组织治理的事实不容忽视。以河南省为例,2020年实现党支部书记和村委会主任一肩挑的村占比40.3%,村“两委”班子成员交叉任职的比例为58.38%^[16],且比例逐届上升。实践中,传统农区大部分村庄并未严格实行“政经分离”,集体经济的发展并不单指集体经济组织内部的经济管理过程,还涉及经济、政治和社会等其他因素^[17],仅仅要求集体经济组织开展生产性服务发展集体经济,极易使其落入农民专业合作社普遍面临的虚假合作困境。多种类型的村社组织开展服务还可以利用更为丰富的组织资源和治理资源,这些资源正是开展生产性服务对接利益双方的关键资源。

4. 不宜过多强调村集体内部的“政社分离”

强调“政社分离”的原则意在区分行政职

能与经济职能,避免一岗多职和政经交叉。然而,长期以来,我国农村集体经济组织与基层治理之间有着较强的关联性,村集体经济是提升基层治理能力、强化基层党组织领导地位的经济基础。对于经济基础薄弱的传统农区村庄而言,基层治理与农村集体经济之间更需要形成良性互动。因此,对村集体而言,过多强调“政经分离”可能会忽视村集体的复杂性,尤其不适宜当前传统农区村庄发展现状。事实上,村社组织相比纯粹的集体股份经济合作社拥有更强的组织能力和服务能力,在处理小农户和各类市场主体对接问题时,可以利用丰富的资源和非正式制度解决矛盾。由此,应立足实际,不必过多强调“政社分离”,允许村社组织与集体股份经济合作社理事会成员交叉任职。

5. 政府部门不宜助力推广,应及时关注并动态纠偏

尽管对于传统农区村庄而言发展农业生产性服务成效多元,但是政府大范围推广各个村集体统一发展农业生产性服务仍然是不适宜的,部分村集体不适宜统筹发展农业生产性服务。政府部门应当鼓励条件适宜的村庄发展农业生产性服务,而不能一刀切地大范围推广。同时应关注村集体发展状况并及时纠偏,引导村集体选择合适的服务内容和业务,避免村集体冲动购入大量固定资产,产生经营亏损而导致集体资产流失。

四、结语

村集体开展农业生产性服务具有组织优势、制度优势与协调优势,同时,提供农业生产性服务也是村集体完善“统分结合”双层经营体制的应有之义。由此,在村集体经济总体基础薄弱、经营空间受限的背景下,普遍发展农业生产性服务应是传统农区发展村集体经济的可行路径。但是,村集体开展农业生产性服务并不能一蹴而就。村集体应明确定位于提供组织

化服务,合理选择农业生产性服务项目,同时,开展服务的主体不应限于农村集体经济组织,村庄内部不宜过多强调“政社分离”,政府部门应及时关注动态纠偏而非过多助力推广。未来,在村集体开展农业生产性服务过程中,应理性处理村集体组织和专业化服务提供之间的关系。一是厘清目标,村集体提供生产性服务的目标并非仅在于发展集体经济,或许更多在于完善“统分结合”双层经营制度下的“统”的职能,在实现集体增收的同时强化村集体的组织职能和服务职能。二是保持适度,在发展农业生产性服务过程中,村集体以此为契机把丢失多年的“统”的职能拾起来,完善现有农业经营制度。但是,也应防止矫枉过正,避免农业生产性服务排斥农户生产经营甚至出现侵害小农户利益等情况的发生。

参考文献:

- [1] 陈林. 习近平农村市场化与农民组织化理论及其实践:统筹推进农村“三变”和“三位一体”综合改革[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2018(2):1.
- [2] 苑鹏,刘同山. 发展农村新型集体经济的路径和政策建议:基于我国部分村庄的调查[J]. 毛泽东邓小平理论研究,2016(10):23.
- [3] 孙新华,赵祖远,王宁. 服务型集体经济的内涵与组织基础[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2021(3):68.
- [4] 农业农村部. 对十三届全国人大三次会议第5424号建议的答复摘要[EB/OL]. (2020-09-15)[2023-04-19]. https://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/202009/t20200915_6352065.htm.
- [5] 李尚蒲,张路瑶. 转出抑或撂荒:外包服务对小农户的挤出效应:来自河南省麦农的证据[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2022(5):136.

- 道的“嵌入式”改革:以青岛市街道办改革为例[J]. 公共管理与政策评论,2020(5):47.
- [10] 吴理财. 全面小康社会的城乡基层社会治理共同体建设[J]. 经济社会体制比较,2020(5):1.
- [11] 李永娜,袁校卫. 新时代城市社区治理共同体的建构逻辑与实现路径[J]. 云南社会科学,2020(1):18.
- [12] 杨君,徐永祥,徐选国. 社区治理共同体的建设何以可能?——迈向经验解释的城市社区治理模式[J]. 福建论坛(人文社会科学版),2014(10):176.
- [13] 张兴祥,何昊翰. 从项目制到共同体构建:农村人居环境治理的运行向路[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版),2023(3):91.
- [14] 郁建兴. 社会治理共同体及其建设路径[J]. 公共管理评论,2019(3):59.
- [15] 刘洁. 基层政府在社区治理共同体中的角色定位[J]. 人民论坛,2021(26):90.
- [16] 尹广文. 共同体理论的语义谱系学研究[J]. 学术界,2019(8):112.
- [17] 魏礼群. 中国社会治理通论[M]. 北京:北京师范大学出版社,2019:107.
- [18] 陶希东. 共建共享:论社会治理[M]. 上海:上海人民出版社,2017:219.

[责任编辑:王天笑]



引用格式:崔浩,孙端,唐金武. 城市社区治理共同体:驱动因素、基本结构及其功能[J]. 郑州轻工业大学学报(社会科学版),2023,24(5):45-55.

(上接第34页)

- [6] 王轶,刘蕾. 从“效率”到“公平”:乡村产业振兴与农民共同富裕[J]. 中国农村观察,2023(2):144.
- [7] 朱守银,张照新,张海阳,等. 中国农村金融市场供给和需求:以传统农区为例[J]. 管理世界,2003(3):88.
- [8] 杨玉珍. 农村三权分置政策执行偏差的成因及其矫正[J]. 农业经济问题,2017(6):23.
- [9] 朱纪广,李小建. 传统农区乡村聚落等级规模演变特征研究:以河南省周口市为例[J]. 地域研究与开发,2020(3):133.
- [10] 农业农村部政策与改革司. 2021 中国农村政策与改革统计年报[M]. 北京:中国农业出版社,2022:29.
- [11] 国家统计局. 2022 年中国统计年鉴数据[EB/OL]. (2023-02-15)[2023-04-19]. www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2022/indexch.htm.
- [12] 国家统计局农村社会经济调查司. 2022 中国农村统计年鉴[M]. 北京:中国统计出版社,2022:142.
- [13] 张彬,熊万胜. 治理性发展:政府推动村级集体经济发展的新路径[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2020(6):66.
- [14] 钟丽娜,陈健,吴惠芳. 集体农业生产性服务体系构建的路径与困境:兼论集体经济实现形式[J]. 农村经济,2022(7):105.
- [15] 熊凤水,刘锬妹. 从嵌入到融合:资本下乡植根乡村社会的路径研究[J]. 社会科学研究,2023(3):115.
- [16] 全国人大农业与农村委员会. 关于乡村振兴战略实施情况的调研报告[J]. 中国人大,2019(7):40.
- [17] 桂华. 产权秩序与农村基层治理:类型与比较——农村集体产权制度改革的政治分析[J]. 开放时代,2019(2):36.

[责任编辑:毛丽娜 张省]



引用格式:赵翠萍,王瑾瑜,何燊炜,等. 传统农区发展农村集体经济的现实困境与可行路径[J]. 郑州轻工业大学学报(社会科学版),2023,24(5):29-34.