

充分发挥农村集体经济组织在共同富裕中的作用

陈锡文

(全国人大农业与农村委员会,北京,100805)

摘要:共同富裕目标的实现需要付出长期不懈的努力,首先是坚持方向,其次是扎实推进。在实现共同富裕这个过程中,最艰巨的任务是如何更快地提高我国广大农民群众的富裕程度。改革开放以来,已经取得了关于如何增加农民收入的若干重要经验。农村普遍实施的四项基本制度让农民获得了最基本的权利,这对在农村避免出现两极分化现象具有极其重要的作用。随着改革的不断深化,农村集体经济组织也在不断创新和发展,集体经济实力持续增强,对促进农业农村发展和提高农民收入发挥着越来越大的作用。未来应更多关注农村集体经济组织如何在消除农村贫困、实现农民共同富裕方面发挥更加积极的作用。

关键词:农村集体经济组织;共同富裕;农民收入

DOI:10.13246/j.cnki.iae.2022.05.004

党的十九届五中全会再次强调我国发展中的共同富裕问题,这成为党中央高度关注的一个重大问题,也成为全社会高度关注的一个热点问题。之所以说共同富裕是再次被提到,是因为从改革开放初期开始,党中央始终强调全体人民的共同富裕。邓小平同志最初在推动改革时就曾经讲过,贫穷不是社会主义,社会主义应当是富裕的,这是其本质

内涵。为了逐步实现这个目标,当时提出要让一部分人、一部分地区先富起来,先富带后富,最终实现共同富裕的目标。40多年来,实现共同富裕一直是党中央在推动经济社会发展中所追求的目标,虽然这个进程面临着各种各样的挑战和压力,但它始终在不断地向前推进着。

一、坚持方向,扎实推进共同富裕

党的十九届五中全会再次强调共同富裕。十九届五中全会审议通过的《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》(简称《建议》)中强调“共同富裕”,有着非常重要的现实意义。习近平总书记在《关于〈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〉的说明》中指出:“共同富裕是社会主义的本质要求,是人民群众的共同期盼。我们推动经济社会发展,归根结底是要实现全体人民共同富裕”。同时还指出:“当前,我国发展不平衡不充分问题仍然突出,城乡区域发展和收入分配差距较大,促进全

体人民共同富裕是一项长期任务。但随着我国全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程,我们必须把促进全体人民共同富裕摆在更加重要的位置,脚踏实地,久久为功,向着这个目标更加积极有为地进行努力”。《建议》还多处强调了共同富裕,在关于“十四五”时期必须遵循的原则中,明确提出“坚持人民主体地位,坚持共同富裕方向”;在关于改善人民生活品质的部分中,明确提出“扎实推进共同富裕”;在到2035年的远景目标中,明确提出“人民生活更加美好,人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”。这表明,十九届五中全会明确了从“十四

五”时期开局到 2035 年远景目标的实现,在这 15 年时间里,党和国家在实现共同富裕方面的任务,首先是坚持方向,其次是扎实地推进,然后是取得更为明显的实质性进展。“更为明显的实质性进展”当然还并不是取得决定性成果的那一步,但是与现在的状况相比,必定会迈出非常明显的一大步。

实现我国全体人民的共同富裕,是一个非常宏伟、非常艰巨的任务,同时也是需要付出长期不懈努力才能实现的目标。十九届五中全会以来,中央已经明确了关于实现这一目标的基本思路和政策取向,努力做大国民收入这个“蛋糕”是前提,科学分配好这个“蛋糕”是关键,也就是要处理好三次分配的关系;同时也明确指出,共同富裕不是同步富裕,共同富裕也不是同等富裕,共同富裕更不是“杀富济贫”。这些基本原则的清晰界定,对于研究改革发展和推动实现共同富裕具有非常重要和明确的指导意义。

在实现共同富裕这个过程中,最艰巨的任务是如何更快地提高我国广大农民群众的富裕程度。根据数据显示,2020 年我国城乡居民的收入差距

是 1:2.56,这个差距与十年前相比有一定缩小的情况,但在世界范围来看还是比较大的,显然还不尽如人意。所以真正要实现共同富裕,尤其是使共同富裕取得更为明显的实质性进展,一个重要的标志就是城乡居民的收入差距要有明显的实质性缩小,但这是一个巨大的挑战。从公布的城镇化进程和城镇人口数据来看,似乎比较乐观,2020 年常住人口城镇化率为 63.89%,常住城镇的人口超过 9 亿,农民的比重已大大降低。但实际上农村户籍人口还有 7.71 亿,所以城市户籍人口实际上只有不到 6.4 亿。而到 2020 年底,已经完成农村集体产权制度改革的村级集体组织成员约有 9 亿人,也就是说,有近 1.3 亿已转为城镇户籍的居民仍是农村集体经济组织的成员。由此可见,我国城镇化是一个非常复杂的过程,农民数量在逐步减少,但农业转移人口的市民化却不是一件轻而易举的事情。因此,在未来 15 年的发展过程中,怎么保证城乡居民的收入差距能够有明显的实质性缩小,这是在推进共同富裕进程中最艰巨,也是最应当啃下的一块“硬骨头”。

二、提高农民收入的六大经验

改革开放以来,尤其是党的十八大以来,党中央领导广大农民群众在实践中已经取得了若干关于如何增加农民收入的重要经验,并形成了一系列制度和政策,其中最重要的有六个方面的内容。

一是消除绝对贫困,并且避免出现规模性返贫。如果有大量的绝对贫困人口存在,共同富裕也就无从谈起,所以消除绝对贫困是实现农村人口跟全国人民能够共同富裕的最基本的条件。消除绝对贫困的目标在 2020 年底已经实现了,据相关部门监测,到 2020 年底,已经脱贫但仍处于有可能或者容易返贫的边缘人口大概有 500 多万;截至 2021 年 10 月,已经解决其中 75%左右人口的返贫风险,但还有 100 多万人存在各种各样的返贫风险,也就是说防止返贫的工作仍不能松懈。

二是加强农村基础设施建设,提高对农民的基本公共服务和社会保障水平。近些年来,农村基础设施的加强对提高农业生产和农民生活水平都发挥了很大的促进作用,但与城镇相比显然还有很大

差距。农村公共服务和社会保障水平也在逐步提高,但相对于城镇居民仍有很大的差距。例如,农村社会养老保险的水平低,这里既有特殊情况,也有制度性问题。特殊情况是,2009 年国家才正式建立农村社会养老保险制度,但此时有些农民已经年逾六旬,达到领取养老金的年龄,而此前农村没有建立社会养老保险制度,他们个人当然也没有交纳养老金,于是只能领取由财政直接对农民发放的基础养老金。基础养老金的标准从开始的每月 55 元,到 2020 年已提高到每月 93 元。制度性的问题是,农民与城镇职工的社会养老保险制度相比,最大的区别是没有单位给个人交纳配套的养老金,能够给农民交纳养老金进行补助的农村集体经济组织,毕竟只是凤毛麟角,造成农民养老保障的整体水平偏低。所以持续提高对农民的公共服务和基本社会保障水平,并逐步实现城乡均等化,还有大量的工作要做。

三是不断加大政府对农业的支持和保护力度。

与很多具有资源优势的国家相比,我国农业的竞争力是在下降的,这当然与我国农村人多地少的国情有关。但由此带来的却不仅仅是农民的收入问题,更多的可能是国家的安全问题,因此国家必须建立必要的农业支持保护体系。但是面对世界贸易组织的规则和改革,当前迫切需要研究到底如何建立起我国对农业的支持保护体系和一系列具体的政策措施。在现有条件下,需要抓紧探索将“黄箱”政策更多地转向“绿箱”政策的措施,同时加大补贴力度,否则各项补贴已经达到我国对世界贸易组织承诺的“天花板”,但竞争力仍然难以得到提升。

四是推进农业供给侧结构性改革,发展高质量农业。推进农业供给侧结构性改革,发展高质量农业,最重要的是要靠科技进步,同时要不断提高耕地质量,提升农民素质,并及时适应市场需求的变化,只有这样才能节本、降耗、提质、增效,实现农业高质量发展的目标。

五是科学合理地利用好农村各种资源,发展农业的新产业、新业态,促进一二三产业融合发展。不能只依靠让农民到城镇打工挣钱,还要想办法让农民留在乡村就能够找到就业门路、挣到更多的钱。当然收入来源不一定是来自纯粹的农业,也可以是由农业衍生出来的新产业、新业态,通过一二三产业融合发展,使乡村自身能够为农民提供更多的就业机会,给农民创造更多的收入来源,这是

促进农民增收的一个非常重要的渠道。

六是持续不断地推进农业转移人口的市民化。改革开放以来,城镇化对减少农民数量、富裕农民收入发挥了巨大作用。当前对城镇常住人口的计算方法存在着较大的偏差,在城镇常住人口的统计中,不仅包含了大量没能在城镇落户的农民工及其家属(只是在城镇居住半年以上),而且把因行政区划变动所引起的地域性质变化也认为是城镇化率的提高。由于城镇规划范围的扩大,一些村民委员会变成了居民委员会、乡镇变成了街道、县变成了市(区),于是就出现了新概念,即“涉农城镇居民委员会”“涉农城镇街道办事处”,而生活在这类新概念地域中的居民,身份到底是农民还是市民呢?尽管他们的生产和生活方式都没有改变,有的甚至连农业户籍都还没能转为城镇户籍,但在统计上他们都已经都是城镇常住人口了。所以,只有让农业转移人口与所在城镇的居民平等享有基本公共服务和基本社会保障,才能扎实推进以人为本的新型城镇化,使城镇的发展能吸纳更多的农业转移人口,这是当前迫切需要解决的重大问题。

改革开放以来,至少通过以上六个方面的政策措施促进了农民收入的持续增长,但显然还都有不尽如人意的地方,所以还要不断改革创新,开辟新的途径,研究新的办法。

三、靠农村的四项制度和农民的四项权利成功避免了两极分化

对于我国广大农民来说,促进农民增收政策的实施并见效有一个基本前提,那就是必须避免农村出现两极分化现象,只有这样,政策措施才能惠及绝大多数人这个基本面,才能推动农民在共同富裕的道路上向前走,否则有一部分人就可能掉到贫困的“陷阱”中。发展中国家无论选择什么样的发展道路,跨越式发展也好,体制转型也好,需要避免一个很大的风险就是包括农民在内的社会底层群众会不会出现两极分化。一些拉美国家曾经创造过经济增长奇迹,但后来却长期掉进中等收入陷阱中,一个很重要的原因是没能避免两极分化。巴西等拉美国家为了经济起飞,为了扩大资源性产品的出口,鼓励大资本下乡,大量兼并小农户,于是小农户失去土地,失去家园,不得不流落到城市,但城市

又不具备相应的条件和能力,不能为大量进城的农民提供就业、社保和公共服务,于是巴西、阿根廷、墨西哥等国家的城市里就都出现了规模巨大的以破产农民为主体的贫民窟,造成严重的社会问题。我国在农村改革中通过实行家庭承包经营这个制度,保全了农民生存发展的基本条件,因此在发展中就避免了这样的弯路。事实证明,在追求经济快速增长的过程中如不能有效避免社会发生两极分化的现象,那么要实现共同富裕肯定就是一句空话。

新中国成立以来,我国农村逐步建立起了一套有自身特点的经济、社会制度,因此在改革开放过程中有效避免了农村出现两极分化的现象。这套制度经历了土地改革、合作化、人民公社化直至改

改革开放等各个历史时期,直到现在仍在继续改革、完善。概括起来说,这套制度至少包括四个方面。一是土地制度,建立农村土地属于农民集体所有的制度;二是组织制度,依托农村的集体土地建立起了农村的集体经济组织制度;三是经营制度,实行集体土地以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制;四是社会治理制度,乡村基层社会实行由村民自治的制度。这四项制度覆盖着全国所有的农村地区,正是因为建立了这四项基本制度,保证了每个农民能够获得最基本的权利。农民作为公民,与城镇居民一样享有宪法赋予的一切公民权利,但是农民作为农村集体经济组织的成员,还享有非成员所享受不到的基本权利。一是土地承包经营权,二是宅基地使用权,三是集体收益的分配权,四是对农村基层社会治理的参与权。农村普遍实行的四项制度保障了农民所享有的基本权利,而这四项制度和四项权利的最明显的功能就是,避免了在农村改革进程中出现两极分化现象。农村需要继续深化改革的内容很多,但农村的改革必须有利于进一步完善和充实农村的这四项基本制度,有利于保障和落实农民的这四项权利。

农村改革之初,除了少数发达地区的农村集体经济组织创办社队企业之外,绝大多数地区农村集体经济组织所拥有的资产,其实只有合作社时农户入社的土地。而实行家庭承包经营,集体的土地又分配到各家各户经营承包,所以,绝大多数农村集体经济组织手中便都不再握有任何可供集体统一经营的资产了,这使得在农村改革初期就提出的“使集体统一经营和劳动者自主经营两个积极性同时得到发挥”的政策预期,在绝大多数地区迟迟难以实现;于是,人们看到的就只是实行家庭承包经营后,集体经济组织内只有“分”、没有“统”,“统分结合的双层经营”局面迟迟难以形成。正是在这样的情形之下,出现质疑农村集体经济组织作用的声音,乃至提出农村集体经济组织本身的存废问

题,也就很自然了。但是,农村集体经济组织没能在统一经营方面发挥其应有作用,这是问题的一个方面;而农村集体经济组织有效避免了农民在改革中发生两极分化现象,这是问题的另一个方面。正是因为党和国家确立了农村的基本制度和保障着农民的基本权益,所以,在实行家庭承包经营的过程中,才能够使每户农民在集体经济组织内部都享有平等的成员权利,而正是在这种成员权利平等的基础上,才能够使每个农户都有地种、有房住,这就为所有的农户都提供了生存、发展的最基本保障。在历时 40 多年的改革开放进程中,国家和人民经历了从温饱不足到总体小康再到全面小康的历史过程,而农村集体经济组织当然也需要经历一个持续改革发展的过程,才能实现其自身价值的凤凰涅槃、浴火重生。

在我国这样一个农业人口众多的国家里,农村不出现两极分化现象的意义是具有全局性的。进入 21 世纪以来,我国的发展就经历了两次大的风险和挑战,2008 年国际金融危机爆发,2000 多万农民工返乡,2020 年受新冠肺炎疫情冲击和国际经济下行影响,一度有近 3000 万农民工留乡返乡。在这种情况下,社会大局能够保持稳定,关键是农民在老家还有块地、有栋房,回去有地种,有饭吃,有事干,即使不回去心里也踏实。全面建设社会主义现代化国家是一个长期过程,农民在城里没有彻底扎根之前,不要急着断了他们在农村的后路,让农民在城乡间可进可退,这是中国城镇化道路的特色,也是我国应对风险挑战的回旋余地和特殊优势。所以在现阶段,从制度上保障让每户农民在老家都有块地、有栋房这件事关系重大。在过往的历程中,农村集体经济的组织制度已经显示出了它在这方面所起到的极其重要的作用;而在实现共同富裕的进程中,如何使集体经济组织发挥同样重要的作用,显然是当前迫切需要研究的重大问题。

四、当前农村集体经济组织的资产、收入与分配

在改革不断深化的过程中,农村集体经济组织也在不断创新和发展,农村集体经济的实力在不断增强。根据农业农村部数据,2015 年底全国有 58.94 万个村级集体经济组织,其中集体经营性收

入为零的村级组织为 32.04 万个,占村级组织总数的 54.36%;有集体经营性收入但低于 10 万元的村级组织为 18.7 万个,占比为 31.73%;集体经营性收入在 10 万元以上的村级组织为 8.2 万个,占比

为13.91%。而到2020年底,纳入登记统计的村级集体经济组织为53.99万个,其中没有集体经营性收益的村级组织数量已经下降到了12.13万个,减少了62.14%,占整个村级组织的比重降为22.4%;有集体经营性收入但低于10万元的村级组织增长至24.02万个,增加了28.49%,占比为44.5%;集体经营性收入在10万元以上的村增加至17.86万个,增长了178.0%,占比为33.1%。

之所以会发生如此大的变化,主要有三个原因。一是通过农村集体产权制度改革,明确了农村到底有多少集体资产,一些原来被藏匿和隐瞒的资产也都重新回到了集体组织手中。二是脱贫攻坚中国家的投入、社会的帮扶等形成了数额可观的新的集体资产。脱贫攻坚实施初期约有12.8万个贫困村,但到2020年底这些贫困村已全部出列,这里就有这些新形成的集体资产的很大贡献。三是近几年不断推进的改革,例如集体土地征收制度、集体经营性建设用地入市等改革,大幅提高了集体组

织来自土地的收益。这使得农村集体经济的实力有了明显提升,也使得集体经济组织的经营状况发生了很大的变化。根据农业农村部2020年底的统计,全国农村集体经济组织包括乡(镇)和村、组这三级组织的集体资产总额达到了7.7万亿元(不包括耕地和其他资源型资产),负债3.1万亿元,净资产超过4.6万亿元。2020年,集体经营性收入中可分配收益的部分已接近3500亿元,除了用于扩大再生产的投资、支付各项必要的费用等之外,用于村、组公益设施建设和公共服务的费用约1200亿元,用于农户分配的部分为772亿元。实行农村集体产权制度改革以来,全国农村集体经济组织的分红已经累计达到4085亿元,其中分给集体组织成员的是3353亿元,占比为82.1%;分给集体(很多地方还留有一部分集体股)的是614亿元,占比为15%;还有不足3%的分红是给外来投入的资本。不难看出,近些年来农村集体经济组织的资产、收益和分配状况发生了极为明显的变化。

五、农村集体经济的作用与问题

这几年农民从集体经济发展中获得的除了分红收益之外,更重要的作用应该是另两部分。一是村民的福利;集体经营性收入的很大部分是用于农村集体的基础设施建设、公益事业发展、公共服务的投入等,形成了村民的福利,这对于提高农村集体经济组织成员的生活质量发挥了积极作用。二是集体领办、创办、合办、参与办的农村各类新产业、新业态,为本组织和附近农民提供了大量就地就近就业的机会,增加了农民的收入。因此,如果说农村集体经济组织在改革开放以来的40多年已经明显起到遏制农村发生两极分化现象的作用,那么现今正体现出它还可以为农民实现共同富裕发挥新的作用,尤其是在给本集体成员以及周边农民提供新的就业机会和开辟新的收入渠道方面,正在日益明显地发挥着作用,这主要体现在三个方面。

第一,很多地方的集体经济组织引领和牵头创办的土地股份合作社,除了为入社的农户提供保底分红外,还向他们提供了劳务收入和盈利的再次分配,并为农业富余劳动力外出务工经商创造了条件。第二,很多地方集体经济组织领办、创办、合办的农村新产业、新业态,延长了农村的产业链,吸收

了大量农村劳动力就地就近就业,也为不少返乡农民工提供了新的就业机会。根据农业农村部的数据,2020年11月底,全国返乡农民工的数量为1517万人,其中有1420万人已经实现了就业,在农业中就业的比重约为30%,在农产品加工业以及其他二三产业中就业的比重约为60%。这说明近年来在农村集体经济组织以及各类社会资本的参与下,以一二三产业融合为主线的农村各类新产业、新业态,正呈现出新的发展格局。第三,一些地方的农村集体经济组织作为生产性服务主体为农民提供了多样化的社会化服务。当前,托管、代耕和购买农业社会化服务等新的农业经营形式正方兴未艾,已成为实现小农户与现代农业有机衔接的重要途径。据农业农村部数据,2020年各种形式的农业社会化服务面积已达16.7亿亩次,覆盖了7800万农户,占全国农业经营户总数的37.7%,而提供农业社会化服务的各类主体中,有一部分就是由农村集体经济组织经营的。

当然,农村集体经济组织的发展也还面临不少严峻的问题。第一,发展极不平衡。按照东、中、西部的区域划分,全国农村集体经济组织7.7万亿元

的资产总额中,东部地区约为5万亿元,占全国的65.5%;中部地区约为1.4万亿元,占比为17.6%;西部地区为1.3万亿元,占比为16.9%。大部分令人欣喜的变化主要发生在东部,中、西部要发生这种变化,显然仍须付出极大的努力。第二,资产的性质大不一样。东部地区农村集体经济组织的5万亿元资产中,经营性资产占比为56.4%,其他是公益性资产;中部地区的经营性资产占比为26.5%,西部地区的经营性资产占比为23.9%。公益性资产的运行不但不能产生直接收益,还需要不断地投入费用。这更是需要通过持续努力才能逐步解决的问题。同时,农民集体的资产如何经营才更有效,集体组织的经营性收益如何才能更多更公平地惠及全体成员,这更是农村集体经济组织在自身改革中必须解决好的体制机制问题。

农村改革以来,对于农村集体经济组织本身的改革完善、对于如何发展壮大集体经济的实力问题,应该说研究得很不够;在制定支持农村经济发展的政策措施时,对农村集体经济组织的关注也不够,某种程度上可以说,用在促进其他经营主体发

展上的精力和所付出的代价,要比用在集体经济组织上的大得多,这可能是以往时代的改革主题所决定的。但是,我国属于农民集体所有的土地面积有65.5亿亩(包括耕地、林地、园地、草地、水域以及未利用土地等),约占整个国土面积的45.5%;我国人口的城镇化率即便达到了75%甚至更高,也还有三四亿人将在农村生产、生活。如此规模的自然资源要坚持社会主义公有制,总要找到其有效的实现形式;如此数量的人口要在农村生产生活,既要不断增进他们的福祉并完善乡村社会的治理,又要使他们承担起保障国家粮食安全和重要农产品供给、维护国家生态安全、传承并弘扬中华民族优秀传统文化的责任,社区性的、综合性的农村集体经济组织就不能缺位。正是从这个角度来看,在我国已经全面建成小康社会、迈上全面建设社会主义现代化国家新征程之际,更多地关注农村集体经济组织自身的改革发展,使其在加快推进农业农村现代化进程、促进农民实现共同富裕的目标方面发挥更加积极的作用,应当是新时代赋予农村改革发展的重大课题。

Give Full Play to the Role of the Rural Collective Economic Organizations in Common Prosperity

CHEN Xiwen

Abstract: The realization of the goal of common prosperity requires long-term and unremitting efforts, which need to adhere to the direction firstly, and make solid progress secondly. In the process of realizing common prosperity, the most arduous task is how to quickly improve the prosperity of the farmers in China. Since the reform and opening up, we have gained some important experience on how to increase farmers' income. The four basic systems widely implemented in rural areas enable farmers to obtain the four most basic rights, which plays an extremely important role in avoiding polarization in rural areas. With continuous deepening of the reform, the rural collective economic organizations are also constantly innovating and developing, and the strength of them is also continuing to increase, which plays an increasingly important role in promoting agricultural and rural development and improving farmers' income. In the future, we should pay more attention to the rural collective economic organizations to play a more active role in eliminating rural poverty and realizing the common prosperity of farmers.

Keywords: The rural collective economic organizations; Common prosperity; Farmers' income

责任编辑:吕新业