
乡村经济治理现代化面临的挑战

徐鸣

南京大学长江产业经济研究院特聘研究员

党的十九届四中全会《关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出：“深化农村集体产权制度改革，发展农村集体经济，完善农村基本经营制度”。在这里，把乡村经济治理作为国家治理体系和治理能力现代化的一个重要组成部分，进行了明确的部署。

乡村经济治理在国家治理体系中有着重要作用

一般来说，乡村经济是人类社会在一定的发展阶段，从事乡村生产、交换、消费、分配等活动的行为与方式的总和。乡村经济与城市经济相区别，有着某种自然经济的特质。而在我国，乡村经济通常是指以农村集体经济组织为主体的乡村集体经济。

我国农村以行政村为单位实行村民自治。在实践中，每一个行政村都设有农村集体经济组织，管理乡村经济。农村集体经济组织的经济职能主要体现在两个方面：一是经营集体资产，发展集体经济；二是管理农民土地承包，开展农业生产服务。以农民家庭承包经营为基础、统分结合的土地承包制度是我国农村的基本经营制度。乡村经济治理的总体目的就是把农村集体经济组织改造成为符合社会主义市场经济要求的市场主体，增加农民收入，确保粮食安全。

我国乡村经济发展有过辉煌的历史。上世纪 80 年代蓬勃兴起的乡镇工业大多是农村集体经济所有制，具有乡村经济的性质，这是乡村经济发展的最辉煌时期。90 年代以后，大批乡镇企业纷纷改制为民营企业，但苏南有些村的集体经济组织仍保留了乡镇企业厂房、土地的产权或少量股份，作为集体经济组织的收益来源，并在某种程度上维系着集体经济组织与乡镇企业的联系。

乡镇企业改制以后，农村集体经济发展受到很大影响，但集体经济的基础仍是稳固的。一方面，集体经济组织拥有丰沛的土地资源。我国现有耕地为 20.23 亿亩，农村确权颁证的集体承包土地约为 15 亿亩。据统计，农村集体经济组织拥有的经营性建设用地面积约为 4200 万亩，而未利用土地大约是该面积的 3~5 倍。这些集体土地归属农村集体经济组织管理。另一方面，发展农业生产享受国家充分的政策扶持。我国从 2002 年开始，相继实施良种补贴、种粮直补、农资综合补贴、农机购置补贴等。从 2004 年开始，对水稻、小麦等一直实行粮食最低价收购制度。2006 年全面取消农业税。党和政府支持农村集体经济组织发展，这是因为乡村经济在我国经济社会发展进程中发挥着极其重要的作用。

首先，乡村经济是村民自治的经济基础。农村集体经济组织为村民委员会的正常运行提供了大量财力帮助。2018 年，江苏全省集体经济组织支付给村民委员会及村集体经济组织的管理费用为 113.22 亿元。从 2019 年起，江苏省将村级组织运转经费保障标准提升至 38 万元。这个保障是指村集体经济自身保障不足 38 万元的，由省级财政补贴至 38 万元，村级组织的基本运行费用仍以集体经济为基础。

其次，乡村经济是粮食安全的有力保障。农村集体经济组织在粮食生产、农业生产服务方面做了大量的工作。在现行体制下，大中型的农田整治、水利建设、抗旱排涝等费用由各级政府财政安排。而行政村范围内的小型农田、河道整理，灌溉、排涝等费用大多由村集体经济组织支付，成为为农服务“最后一公里”的基本保障。

再次，乡村经济是农民福利的重要来源。农村集体经济组织作为农民自己的合作经济组织，在农村的公益事业、农民集体福利方面贡献了大量的资金。江苏省共有行政村（含涉农居委会）约 17600 个。约有 4600 个村年终有分红或福利分配，占村总数的 25%；约有 10000 个村年终虽未有分红，但承担了村里部分公共支出，占村总数的 57%；约有 3000 个村既没有分红，也没有承担村里的任何公共支出，仅占村总数的 18%。2018 年，江苏全省农村集体经济组织的农户分配资金为 31.07 亿元，全省农户 1410.63 万户，户均分配为 220.3 元。

乡村经济发展面临的现实困境

乡村经济作为乡村振兴的经济基础，尽管拥有丰沛的土地资源和国家充分的政策支持，但由于多方面的原因，就目前来讲，乡村经济仍是我国现代经济体系中的薄弱环节，农业是我国现代产业体系中的弱势产业，农民是我国社会生活中的低收入群体。

我们必须看到：农村丰沛的土地资源还没有转化为显著的经济优势。我国的集体农地主要由农户承包经营。集体经营性建设用地主要由村集体经济组织建设工商用房或作为建设用地直接出租。近几年，大多数工业企业进入了县区的工业园区，而农村集体土地一般地处偏僻的乡村，租金收入比较有限。

国家充分的政策扶持还没有孕育出强大的现代农业。我国人均耕地面积约为 1.41 亩，农村人均承包土地面积约为 3.58 亩。农业的经营规模普遍较小，尽管这些年农业机械化水平不断提高，但农业的生产经营方式仍比较传统。农业的劳动生产率普遍较低，导致大宗农产品的生产成本增高，在国际市场上缺乏竞争能力。

庞大的乡村经济仍是经济体系中的薄弱环节。2018 年，江苏农村集体经济总收入为 451.22 亿元，而江苏省、市两级国有企业总收入为 8345 亿元，前者仅为后者的 5.4%。乡村经济薄弱，也是农民收入较低的一个原因。2018 年，我国农民人均年收入为 1.46 万元，城乡居民收入比为 2.7:1。

改革开放以来，乡村经济的发展明显滞后于城市经济。仔细分析，这里有着深刻的历史原因与社会原因。

从历史看，农村集体经济组织从人民公社转化而来，存在着政企不分的历史痕迹。许多农村集体经济组织负责人由村主要负责人兼任，村集体经济组织承担了大量的社会公益性职能，村行政管理费用大多由村集体经济组织支出等。

从体制看，我国《民法总则》将农村集体经济组织定性为特别法人，农村集体经济组织是一个特殊的经济主体。以江苏为例，至 2018 年底，全省 17600 个行政村（包括涉农居委会）中，村民委员会代行集体经济组织经济管理职能的村约 6200 个，占总数的 35%；办理工商登记注册的为 3895 个，仅为 22%；申领税务登记证的则更少。

从自身看，工业化、城镇化导致农村的年轻人大量进城，农村集体经济组织缺乏经营人才。许多村集体经济组织拥有土地资源，但缺乏经营人才，仅依靠土地或房屋出租获取收入。

以农村产权制度改革推进乡村经济治理

我国现阶段的农村集体经济组织，本质上是一个社区性的福利型组织，拥有庞大的土地资源，但摒闭了外来资本与成员的进入，村民分享土地资源带来的有限收益。在社会主义市场经济的大环境中，这种社区性的福利组织缺乏应有的活力。振兴乡村经济，必须推进农村集体产权制度改革，使集体经济组织适应社会主义市场经济的要求。但是，改革面临的现实挑战是：既要把农村集体经济组织打造成充满活力的市场主体，又要维护集体所有制的性质、保护农民的合法权益不受侵害。

在改革过程中，既要设定统一规则，鼓励农村集体经济组织平等参与市场竞争，又要确保“不管怎么改，不能把集体经济

改垮了”；既要鼓励外来资本进入，改善集体经济组织治理结构，又要防止外来资本侵犯农民利益，改变集体经济的性质；既要鼓励农地的流转经营，提高农业规模经营水平，又要保护土地承包户利益，防止失地农民成为社会问题等。说到底，我们担负着既要让农民集体在市场竞争中获取利益又要确保农民在市场博弈中不受侵害的责任，这种责任一直要延续至新一代农民的成长。

我国的农村改革注定是一个缓慢的过程，需要伴随一代农民的成长而循序渐进。从当前来讲，推进乡村经济治理现代化需要重点做好以下几项工作。

加快农村集体经济组织立法，明确集体经济组织的法律性质。全国人大常委会已经将《农村集体经济组织法》纳入了立法规划。通过立法，明确农村集体经济组织的性质特征、成员认定、治理结构、责任资产、社会资本进入等，逐步把农村集体经济组织的发展纳入法治轨道。

深化农村集体产权制度改革，建立与市场经济适应的产权制度。通过农村集体产权制度改革，建立符合社会主义市场经济要求的集体经济运行新机制，把农村集体经济组织改造成为规范的社区经济合作社或股份合作社，发挥农村集体经济组织的优势，打造乡村振兴的新型经济主体。

努力推进集体建设土地入市，增强集体经济组织的经济能力。新《土地管理法》2020年1月1日正式实行，集体土地可以依法入市。但是，集体土地入市，当前必须解决两个问题：一是城乡土地利用规划的全覆盖；二是合理分配集体土地入市收益，调动各方面的积极性；以此盘活农村最大的不动产，变土地资源为土地资产，给农村集体经济发展带来最大的财富增值机会。

保持承包土地稳定长久不变，巩固与完善农村基本经营制度。这是涉及农村基本经营制度的一项重大改革。必须明确承包土地长久不变的深刻内涵，鼓励各类农业经营主体通过流转农户的承包土地，长期经营农业，逐步提高农业生产经营规模，提升农业综合生产能力。承包土地长久不变，也为将来土地承包权的有偿转让留有余地。