

# 由脱贫向振兴转变的实现路径及制度选择

郑有贵

(中国社会科学院当代中国研究所,北京 100009)

**摘要:** 深度贫困地区的农村集体经济时逢重新启动发展的政策机遇。促进乡村振兴,实现由脱贫向发达富裕的历史性重大转变,需要就实现路径及制度选择进行探索创新。一是,基于国家财政扶贫资金的性质、农村土地集体所有的性质,将国家财政支持项目建设资金转为集体股金,探索土地增值中集体权益的实现形式,处理好集体经济组织中3类利益主体的权益,以抓住脱贫攻坚的政策机遇,撬动农村集体经济发展壮大。二是,基于深度贫困地区合作社的快速发展是在受惠于国家对其投入财政资金实施项目建设支持、信贷支持、产业发展基金支持等扶贫政策下实现的,需要作出发挥党支部对合作社的监督作用、促进合作社成员利益共同体形成、通过完善合作社股权结构奠定共享发展的产权基础等制度选择,使“党支部+合作社+农户”模式能够在实现由脱贫向振兴转变中更好发挥作用。三是,构建起能够促进产业转型升级、美丽乡村建设、产城融合等经济社会协调发展的机制,促进资源向乡村聚集。

**关键词:** 集体经济;合作社;财政资金;集体权益;内生发展能力;乡村振兴

中图分类号:F320 文献标志码:A 文章编号:1002-0292(2018)01-0087-05

中共十九大提出实施乡村振兴战略,深度贫困地区迎来了由脱贫向振兴转变的新机遇。习近平总书记同采访十九大的中外记者见面时指出“全面建成小康社会,一个不能少;共同富裕路上,一个不能掉队。我们将举全党全国之力,坚决完成脱贫攻坚任务,确保兑现我们的承诺。”<sup>[1]</sup>在实现2020年扶贫攻坚任务后3年的关键时刻,应按照十九大提出的为实现人民对美好生活的向往继续奋斗的要求,以更长远的发展眼光,利用好国家扶贫政策,特别是利用好国家财政扶贫资金,作出与之对应的制度选择,形成能够促进跨越发展的机制性优势,突破深度贫困地区处于劣势地位的贫困陷阱,振兴乡村,实现由脱贫向发达富裕的重大历史性转变。这不是另起炉灶,而是以扶贫攻坚为契机和基础,通过对已形成机制的完善,增强深度贫困地区农村的内生发展能力,促进乡村发展层次的提升。近年来,宁夏回族自治区固原市在扶贫攻坚实践中,探索出“党支部+合作社+农户”的促进产业发展并带动就业的

精准扶贫模式,其经验在当地推广,促进扶贫攻坚取得重大进展,如期完成脱贫攻坚目标值得期待。未来一个时期内,促进乡村振兴,实现由脱贫向发达富裕的历史性重大转变,应破解如何抓住脱贫攻坚的政策机遇撬动农村集体经济发展、如何基于“党支部+合作社+农户”模式健全能够实现共享发展成果的合作社机制、如何构建农村经济社会协调发展机制等重大实践和理论课题。

一、基于扶贫资金的国家财政性质探索农村集体经济发展的路径

深度贫困地区的农村集体经济时逢重新启动发展的政策机遇。从调研看,基层还没有认识到深度贫困地区农村集体经济的启动发展正处于难得的政策机遇期,而是较多地认为集体经济的发展缺乏资金、人才等诸方面的约束,当地也没有发展集体经济的成功典型可供学习借鉴,因而对集体经济的发展存在置疑。这是惯性思维所致。破解发展集体经济在认识上的置疑和实践中的困境,应基于国家财政

**作者简介:** 郑有贵,男,中国社会科学院当代中国研究所第二研究室主任,研究员,中国合作经济学会副会长,中国经济史学会副会长兼中国现代经济史专业委员会主任,主要研究方向为中华人民共和国经济史、“三农”问题。

**基金项目:** 国家社科基金重大委托项目“改革开放历史经验研究”(项目编号:2015MZD009)的阶段性成果。

扶贫资金的性质、农村土地集体所有的性质等,作出与之相对应的制度选择,开启贫困地区农村集体经济发展的新路径。

1. 开启农村集体经济发展新路径是国家实施扶贫政策应实现的目标。深度贫困地区进入农村集体经济发展的政策机遇期,之所以作出这一判断,是因为国家在扶贫攻坚中,给予了大量的财政资金、信贷资金支持,这是非贫困地区不具有的政策条件。以宁夏回族自治区固原市为例,2016年,全市向150个脱贫销号村整合投入各类资金24亿元,每村平均1600万元;2017年,市委、市政府紧盯全市200个贫困村9.6万贫困人口脱贫的目标,投入项目建设的财政资金又高于上年的水平。

第一,基于国家财政扶贫资金的性质,将国家财政支持项目建设资金转为集体股金,以引导和促进集体经济的发展壮大。国家扶贫资金,有财政直接投入的项目建设资金,有财政贴息信贷扶贫资金。国家财政对土地、水利等农业基础设施建设项目直接投入的金额大,如国家支持原州区彭堡镇姚磨村土地、水利等农业基础设施建设项目资金平均每亩两三千元。即便是信贷扶贫资金,国家不仅明确了较大的额度,还给予财政贴息支持。基于国家财政扶贫资金的性质,固原市委组织部在探索形成“党支部+合作社+农民”模式后,还尝试通过开展“感恩党,富百姓”主题活动,教育和引导致富带头人增强党性和回馈社会。这是把党的扶贫政策实施、增强党员党性、道义约束与扶贫攻坚结合起来的实践创新。对国家财政扶贫资金所形成的财产,现今在产权制度上有缺失之处,还不能充分体现国家财政扶贫资金的性质。在“党支部+合作社+农民”模式及开展“感恩党,富百姓”主题活动的同时,还需要作出能够体现国家财政扶贫资金性质的制度选择,这也需要从实践和理论上进行探索。可将国家财政扶贫项目建设资金转为集体经济组织的股金,或将其所形成的财产明确为集体的股权。这一制度安排可以保障国家财政扶贫资金不被私有化,形成集体经济组织成员共享发展成果的股权保障,能够体现国家财政扶贫资金性质,更好地发挥感恩主题活动与强化集体权益的制度叠加作用,有利于促进农村公有制经济的发展,也为振兴乡村,实现由脱贫向发达富裕方向发展夯实所有制基础。若不从制度上加以完善,国家财政扶贫资金在贫困地区的投入,还有可能助推私有化,不仅有悖于国家财政扶贫资金的性质,丧失发展农村集体经济的难得机遇,还会

在农村形成新的两极分化和新的相对贫困问题,这是国家实施财政扶贫政策不应当有的结果。

第二,根据农村土地集体所有的性质,深度贫困地区应利用好国家实施财政扶贫政策,探索与之相对应的保障集体在土地增值上的权益实现形式。在农村集体经济组织实行双层经营体制初期,集体所有权被虚置,此后的长时间内没有实质性改变,这是集体经济弱化的重要原因。之所以强调深度贫困地区强化集体的土地权益,除了成员的承包权、经营权缘于农村土地集体所有,还由于国家围绕扶贫在开发土地上投入了大量财政资金,使土质及其价值提升,近年来企业、合作社产业的快速发展是基于这一因素而实现的。鉴此,在国家财政扶贫资金支持下,更应纠正原来虚化集体土地权益的做法,因地制宜地探索保障集体权益的多种实现形式。其中,应优先推广土地信用合作,即农民把承包的土地,在自己不愿意耕种时,将其存到村集体创办的土地信用合作社,获取收益。土地信用合作社对于农民存入的土地,可直接经营,可与一些企业合作经营,也可转包、出租、入股经营,所得收入,除向存地者分配外,还可积累起来发展集体经济和公益事业<sup>[2]</sup>。这是一种集体权益和成员权益都能得到保障的组织制度创新,而且由于集体流转土地可以增强谈判能力,进而能分享到土地增值的收益,是实现共享发展成果的有效实现形式。固原市彭阳县已在实践中试验推广这样一种土地经营权流转的组织化模式。另外,农民以土地承包权入股企业或合作社,或发展土地股份合作社,也要明确相应的集体权益。通过先行将国家投入土地、水利等农业基础设施的财政扶贫资金所形成的财产,明确由集体所有,可为探索土地流转中兼顾集体与成员两方面权益的实现路径积累经验。

2. 践行共享发展理念,保障集体经济中各利益体的权益。从调研看,深度贫困地区的集体经济实力较弱。例如,近两年,固原市彭阳县积极探索多种形式发展农村集体经济,尽管如此,在全县的156个行政村中,109个村(占全部行政村的70%)有集体经济收入,还有47个村无集体经济收入。其中,2016年集体经济收入在0.5万元及其以下的45个,占29%;0.5万元以上至1万元的11个,占7%;1万元以上至5万元的42个,占27%;5万元以上的11个(最高的冯庄乡茨湾村年收入也只有6.5万元),占7%。固原市重视发展农村集体经济,采取了诸多措施,如以实施扶贫政策为契机,2016年,全

市为 162 个村注入资金 3 720 万元,作为发展壮大集体经济启动资金,因地制宜发展农村集体经济,开启了艰难的启动之履。政府有关部门与村集体结队子,如自治区教育厅给予西吉县震湖乡河滩村 40 万元扶持资金,成立产权归集体所有的万只蛋鸡养殖专业合作社。

破解农村集体经济发展难的问题,除上述认识突破和制度安排外,还需要从以往计划经济下形成的发展思维中解脱出来,作出适应社会主义市场经济的集体经济组织制度选择。针对现阶段集体经济发展中遇到的难点问题,需要重点处理好集体经济组织中三类利益主体的权益。

第一 强化集体权益。由于集体经济双层经营体制中集体权益虚化与成员权益强化的偏废,以致集体经济弱化,由此也导致农民发展能力弱的问题难以得到很好解决,深度贫困地区的这一问题更为突出,这正是现今农业农村内生发展能力弱而其发展对政府强依赖的重要因素<sup>[3]</sup>。强化集体权益,是基于宪法规定农村土地集体所有的题中应有之义,是对虚化集体权益的校正。除上述所提出的通过将国家财政支持项目建设的资金转变为集体股金、探索与国家财政扶贫政策相适应的集体土地增值实现形式等强化集体权益外,在盘活资产、整合资源等时,也应当保障集体权益。在资本市场日益发展的情况下,还需要逐步推进集体经济组织由管资产到管资本的转变,并保障集体的权益和资产保值增值。

第二 强化成员在集体经济中的权益。实行家庭承包经营制度后,农民获得了土地承包经营权,成员在集体土地上的权益得到了保障。《中华人民共和国物权法》将承包经营权明确为用益物权,进一步强化了成员的土地承包经营权益。将农村集体土地的所有权、承包权、经营权分置,进一步保障了成员在土地征收、土地经营权流转、土地承包权入股上的权益。2016 年 12 月 26 日,中共中央、国务院发出《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,推进集体经济的股份合作制改革,成员在集体经营性资产上的权益也得到了充分保障。需要强调的是,对于现有集体经营性资产,首先是保障集体经营性资产仍由集体所有和统一经营,量化到成员的仅仅是产权份额,不再是改革初期实行包干到户时把土地等农业生产资料承包到户经营,而是通过统一经营实现集体和成员更好的发展。对于集体统一经营收益的分配,可根据所处发展阶段动态加以把握,发展初期以向成员提供所需要的公共品为主,随着

集体经济的发展和实力的增强,可逐步增加对成员的资金和多种福利分配的份额。

第三 保障集体经济经营者的权益。村党支部书记、村民委员会主任等村干部直接经营管理集体经济,较为适合小规模经营的起步初期。浙江一些农村通过民主选举实现村党支部书记与社区经济合作社理事长的耦合,固原市把致富带头人培养成支部书记和集体经济的带头人等,都是基于现实发展实际状况的选择。在认识上,需要走出集体经济必须由村党支部书记或村民委员会主任直接经营管理的误区。在集体经济发展到较强实力后,在由管资产向管资本的转变后,也可探索由聘请的职业经理人专门负责经营。为充分调动集体经济经营管理者的积极性,无论是村党支部书记、村民委员会主任,还是聘请的职业经理人负责集体经济的经营管理,都应根据经营绩效,给予相应的工资、奖励等报偿,甚至还可探索实行年薪制等多种形式,予以激励。

## 二、“党支部 + 合作社 + 农户”模式中的制度选择

中共十九大提出“必须坚持以人民为中心的发展思想,不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕。”<sup>[4]</sup>促进深度贫困地区乡村振兴,实现由脱贫向发达富裕的重大历史性转变,仅仅靠学习发达地区和发挥其后发优势是难以实现的,应当构建起能够促进跨越发展的机制性优势。其中,关键是要以共享发展理念为引领,构建共享发展促进发达富裕的机制。

固原市在脱贫攻坚的实践中探索形成的“党支部 + 合作社 + 农户”模式,在构建共享发展机制上进行了有益的探索。从调研的合作社看,深度贫困地区合作社的组织构架已形成,但在实现抱团发展的互助合作机制方面,还需要进一步完善。深度贫困地区应以国家实施扶贫政策为契机,以能够实现共享发展成果促进共同富裕为制度创新的价值取向,创新性地构建能够促进共享发展而发达富裕的合作社治理结构和合作机制,使“党支部 + 合作社 + 农户”模式日益完善和更好地发挥促进乡村振兴的作用。

1. 发挥党支部在促进合作社规范化而实现抱团发展中的作用。如果合作社不按共享发展理念的要求健全全体成员受益的机制,甚至是实为公司,而冠以合作社的“红帽子”,就与 20 世纪 90 年代初期农业产业化经营起步时的“公司 + 农户”模式没有质的区别。如此“合作社”通过产业带动和就业带

动,可以快速地解决农民脱贫问题,但也存在问题,那就是“合作社”可能成为领办人套取国家支持合作社财政资金、税收优惠等的工具,也可能成为强势的领办人损害弱势成员权益的工具。在深度贫困地区,尤其需要发挥党支部在促进合作社规范化发展中的作用。这是因为,近年来,深度贫困地区合作社的快速发展,一般不是完全依靠合作社自身积累,而是在受惠于国家对合作社投入财政资金实施项目建设支持、信贷支持、产业发展基金支持等扶贫政策下实现的。基于如此关键的发展因素,在政府各级农业部门加强对合作社指导的同时,还应作出相应的制度选择,更好地发挥党支部在合作社使用好国家财政扶贫资金的监督作用,并借此促进合作社规范化发展。党支部有责任保障国家扶贫政策更好地促进共享发展,应当也可以在“党支部+合作社+农户”模式的完善中发挥好作用。一是监督国家财政扶贫资金在合作社的使用。二是监督合作社的运行,特别是监督合作社财会制度和成员账户制度的建立,保障合作社的可分配盈余按农民专业合作社法规定的交易额和出资比例分配。无论合作社是否由党支部书记领办,党支部都应对合作社实施监督。对党支部书记领办的合作社,党支部应对合作社实施监督。对党支部组成人员以外的能人领办的合作社,党支部书记或参加合作社的党支部委员可在合作社监事会任职,履行党支部对合作社的监督责任。同时,党支部可与合作社实行文化共建,丰富合作社的文化生活,以促进成员合作意识的增强,发挥合作社文化的凝聚力作用。

2. 发挥国家扶贫政策在促进合作社成员利益共同体形成中的作用。国内外实践对合作社是具有顽强生命力的组织化发展模式给予了充分的验证。自英国先锋合作社的成功及所实施的罗虚代尔原则起,无论是资本主义制度下发育的合作社,还是社会主义制度下兴起的合作社,尽管社会制度环境不同,但都遵循互助合作的基本原则,这正是合作社的生命力所在。这突出地体现在两个方面:一方面,市场经济下,弱势群体需要通过互助合作,实现抱团发展。小规模弱势个体,面对市场经济的汪洋大海及强大的竞争对手,只能通过互助合作,才有可能节约交易费用、增强市场谈判能力和提升发展能力,实现 $1+1>2$ 。另一方面,合作社之所以能够形成抱团发展,仅就利益机制而言,其凝聚力缘于能够实现共享发展的按交易额分配盈余这样一种分配方式。合作社对外实现盈利最大化或成本最小化,对内部

成员则不以营利为目的,而是根据交易额分配可分配余额,这种通过二次分配更好地体现共享发展成果的原则,又被通俗地称为民受益原则。在资本稀缺和资本主导的经济条件下,尽管允许股金参与合作社盈余分配,但都限制在一定的份额内,以保障民受益原则不受冲击。《中华人民共和国农民专业合作社法》规定,按交易额分配部分在合作社的可分配盈余中的份额不低于60%,而按出资额分配部分在可分配盈余中的份额不高于40%。由此,合作社构建起的本处于劣势地位的弱势群体的发展优势,正是合作社能够在资本主导经济的大环境下生存发展原因所在。在深度贫困地区,促进农民专业合作社全体成员形成利益共同体,既有国家对这些地区的合作社大力实施财政支持的政策机遇,也有农民专业合作社法规定国家财政支持合作社资金所形成的财产量化到成员的法律保障。落实农民专业合作社法关于国家财政支持合作社资金所形成的财产量化到成员的规定,使成员在生产经营合作的同时,还形成股权联接,并以此股金参与合作社的可分配盈余分配,有助于引导和促进成员更好地构建起共享发展机制。

3. 通过合作社股权结构的完善奠定共享发展的产权基础。合作社在坚持按交易额分配盈余的同时,应根据资本主导经济的大环境,探索用现金、扶贫贷款资金、土地承包经营权等多种方式入股,形成合作社与成员之间的股权连接,既解决合作社资金短缺和土地经营规模小等因素对其发展约束的问题,也改变少数出资大户控制和独享合作社盈余的问题,促进共享发展实现形式的完善。其中,还有一个做法需要调整,即一些深度贫困地区的合作社发展新项目时,贫困户用政府支持的贷款资金入股,在合作社项目建起来还贷后,则让成员退股,这种农户承担信贷风险而“合作社”独享盈余的不对称,既不公平,也会导致贫富差距拉大而相对贫困问题难以解决的隐患。

三、经济社会协调发展是实施乡村振兴战略的内在要求

中共十九大决定实施乡村振兴战略,并提出“按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化”<sup>[4]</sup>。如果经济社会不能协调发展,仍然是空心村,实施乡村振兴战略的预期目标就不能实现。振兴乡村,实现由脱贫向发达富裕的重大历史性转变,在改善基础设

施和发展农村社会事业的同时,还应构建起能够促进产业转型升级、美丽乡村建设、产城融合等经济社会协调发展的机制,促进资源向乡村聚集。

1. 促进产业转型升级,夯实振兴乡村实现发达富裕的产业基础。在深度贫困地区,受生产环境条件差等约束,产业的发展本来就是一个难题,因而实现产业发展既是脱贫的基础,也是振兴乡村实现由脱贫向发达富裕的重大历史性转变的基础。围绕产业的发展,固原市在扶贫攻坚的实践中,通过实施村级党组织和致富带头人的“两个带头人”工程,所形成的“党支部+合作社+农户”模式,把党的力量、群体的力量、市场的力量有机结合起来,既能发挥好党支部的领导作用,又尊重市场规律,走出了产业带动的精准扶贫新路子。所调研的原州区彭堡镇姚磨村、头营镇石羊村,西吉县吉强镇龙王坝村、震湖乡孟湾村、震湖乡立眉村,通过“党支部+合作社+农户”模式,实现了产业的快速发展。例如,姚磨村与周边的吴磨、彭堡、惠德及瑞丰蔬菜产销专业合作社成立联合党总支,通过“党总支+合作社+基地+农户”模式,带动群众发展蔬菜产业,建立了3个万亩冷凉蔬菜基地,带动12个村发展冷凉蔬菜产业。在此基础上,2016年姚磨村联合党总支跨村连片开发休闲观光农业。产业的发展,解决农村剩余劳动力3000多人,户均增收5000元以上。2016年7月18日,习近平总书记在姚磨村考察时,对实施党组织带头人和致富带头人“两个带头人”工程、帮助群众脱贫致富的做法给予肯定。振兴乡村,实现由脱贫向发达富裕的重大历史性转变,应着力促进产业链的延伸和融合发展,推进产业的转型升级。从调研情况看,深度贫困地区农村的产业,还处于由自给自足向大规模的商品生产转变的起步阶段。合作社的经济实力还很弱,还处于产业链的初端和价值链的低端,如由农业部确定的示范合作社——原州区头营镇富源肉牛养殖专业合作社,还处于提供技术和产品交易等服务的起步发展阶段。鉴此,国家对深度贫困地区产业发展的支持,在进一步改善农业基础设施条件的同时,应把促进产业融合发展、提升产业质量和价值作为重点支持方向。

2. 构建美丽乡村建设集体积累和统筹机制,促进资源向乡村聚集和乡村财富的增长。乡村振兴,

关键取决于内因,即能否形成乡村建设集体积累和统筹机制,以增强乡村经济社会协调发展的内生能力。国内外实践表明,作为经营主体的专业合作社可以解决一家一户小生产与大市场对接等问题,但不愿意自己出资开展乡村基础设施建设和发展社会事业。振兴乡村,建设美丽乡村,需要构建与社会主义市场经济相适应的集体积累和统筹机制。固原市委市政府认识到这一难题,就促进集体经济发展进行了有益的探索。当地干部深有体会地说,集体经济的发展难度太大。对于这样一个待破解的重大课题,应以利用好国家财政扶贫资金这一契机,构建起社区集体积累和统筹机制,撬动深度贫困地区农村集体经济的启动发展,破解乡村资源单向流向城市的问题,促进资源向乡村聚集,进而促进乡村振兴。

3. 构建产城融合发展机制,促进城镇化和城乡一体化发展。深度贫困地区的城镇化率较低,农民要不外出就业创业,要不不在农村还是主要从事农业生产经营。从现阶段发展态势看,即便是合作社兴办初级加工项目,有的还分散在各合作社的生产基地,与20世纪80年代乡镇企业散落在各村相似。随着合作社产业链向初加工、深加工的延伸,乡村旅游业的发展,应积极推进产城融合发展。应充分发挥国家扶贫政策的作用,鼓励村集体经济组织利用扶贫产业发展基金等在城镇产业园区创办返乡农民工创业基地和发展产业融合项目。为此,还需要对产城融合发展进行规划,通过规划及配套政策,引导合作社、企业、农民到城镇产业园区兴办产业项目,实现产业聚集和人口集聚的协调发展,由此为促进产业的转型升级创造条件。

参考文献:

[1]人民日报 2017-10-26(2).

[2]郑有贵. 又一次土地制度创新的探索——比较视角下的平罗县农村土地信用合作社[J]. 农村经营管理, 2008(2): 20-21.

[3]郑有贵. 农业转型升级对政府强依赖的原因及其对策——兼论农业组织化实现形式的优化和转型[J]. 农业经济问题, 2016(10): 4-8.

[4]中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编[R]. 北京:人民出版社, 2017: 15-16, 25-26.

(责任编辑 岩 芜)