

农村集体经济组织治理相对贫困：机理、困境及路径

袁岩岩

武汉大学马克思主义学院，湖北 武汉
Email: 273536117@qq.com

收稿日期：2021年6月9日；录用日期：2021年7月1日；发布日期：2021年7月8日

摘要

作为推动农村经济持续发展的重要主体，农村集体经济组织在治理相对贫困阶段将发挥不可替代的作用。本文从历史视角、内生动力视角、生产要素视角和基层治理视角展开：首先分析了农村集体经济组织治理相对贫困的机理，旨在说明其治理相对贫困“何以可能”；其次总结了农村集体经济组织在治理相对贫困问题上面临的困境，旨在找到“疑难杂症”；最后针对农村集体经济组织治理贫困的机理和困境，回归到路径探讨，旨在“对症下药”。从而形成四个视角下，机理、困境以及路径三层完整的研究结构，以期为新时期减贫工作保持正确方向提供理论依据，也为实现农村集体经济组织自身高质量发展提供参考。

关键词

农村集体经济组织，相对贫困，机理，困境，路径

Governance of Relative Poverty by Rural Collective Economic Organizations: Mechanism, Dilemma and Path

Yanyan Yuan

School of Marxism, Wuhan University, Wuhan Hubei
Email: 273536117@qq.com

Received: Jun. 9th, 2021; accepted: Jul. 1st, 2021; published: Jul. 8th, 2021

Abstract

As an important subject to promote the sustainable development of rural economy, rural collective economic organizations will play an irreplaceable role in the governance of relative poverty.

This paper starts from the historical perspective, endogenous power perspective, production factor perspective and grass-roots governance perspective: firstly, it analyzes the mechanism of rural collective economic organizations' governance of relative poverty, in order to explain the "possibility" of their governance of relative poverty; secondly, this paper summarizes the difficulties faced by rural collective economic organizations in the governance of relative poverty, aiming to find out the "difficult problems"; finally, in view of the mechanism and dilemma of rural collective economic organizations in poverty governance, we return to the path discussion, aiming to "suit the remedy to the case", so as to form a complete research structure of mechanism, dilemma and path from four perspectives, in order to provide theoretical guidance for maintaining the correct direction of poverty reduction in the new period, and also provide reference for the realization of the self-development quality of rural collective economic organizations.

Keywords

Rural Collective Economic Organization, Relative Poverty, Mechanism, Dilemma, Path

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

目前,我国处于相对贫困治理阶段。相对贫困治理不能采用绝对贫困治理时期,依靠政府给予大规模的扶贫资源这种模式,也不能仅仅依靠农村内自有传统资源的无限制利用。而更应该强调在整合和优化农村资源的基础上,利用市场机制,联合社会要素,发挥贫困人口内生动力,发展“造血式”产业,从而为农村基础保障和公共服务提供持续资源支持。近年来,农村集体经济组织作为独立的经济法人管理集体资产的地位逐渐明晰,在相对贫困治理阶段将大有作为。

2. 农村集体经济组织治理相对贫困的机理

农村集体经济组织在相对贫困治理中,如何将理论优势转化为现实成效,关键要看农村集体经济组织的运行方式是否与相对贫困的治理要求契合,是否真正拥有释放农村减贫效应的能力。从以下四个视角,论证农村集体经济组织在相对贫困治理阶段有资格被纳入治理主体范畴,并发挥独特的内生性优势。

2.1. 历史视角下农村集体经济组织治理相对贫困的机理

建国以来,农村集体经济组织的演化大致经历了五个阶段:第一个阶段是土地改革时期(1949~1952):国家将土地均分给农民,农民的生产积极性极大激发,短期内农业生产得到发展,从而对恢复经济、巩固政权起到了积极作用。第二个阶段是社会主义三大改造时期(1953~1956):全国各地逐渐建立农业初级和高级合作社,实行土地集体所有,农民成为了按劳分配的劳动者,合作社成为了农村集体资产的所有者。这一时期,农村的生产力得到迅速提高,贫困人口的基本生存环境得到改进。第三个阶段是人民公社时期(1957~1977):全国各地都建立了人民公社,形成了“政经合一”的基层管理机构,“大力发展集体经济,大兴农田水利,大办农村教育和合作医疗”[1]。人民的物质生活和文化水平逐步提高,基本生活需求得到初步满足,社会主义建设在曲折中前进。第四个阶段是双层经营体制时期(1978~2011):面对中国贫困人口基数大,贫困发生率高的严峻形势,在党中央的领导下,在农村实行以家庭联产承包为主的生产责任制和统分结合的双层经营体制,理顺了农村最基本的生产关系,调动了农民的生产积极性,中国的扶贫工作也

进入到新时期。第五个阶段是产权制度改革时期(2012~至今):十八大以来,中国的减贫工作进入到了啃硬骨头时期,党中央高度重视农村集体经济的发展,出台了一系列深化农村集体产权制度改革的相关政策,给予农村集体经济组织“合法身份”,加大金融支持力度的方式,着力构建完善的集体经济现代治理体系。(见图1)。因此,从历史视角看,农村集体经济组织对农民来说熟悉度和接受度高,它的演进说明其在治理农村长久以来的贫困问题以及之后治理相对贫困问题中有独特历史优势。因此治理相对贫困的首要突破口在于继续坚持发展农村集体经济组织,推进集体产权制度改革,发挥其经济职能。

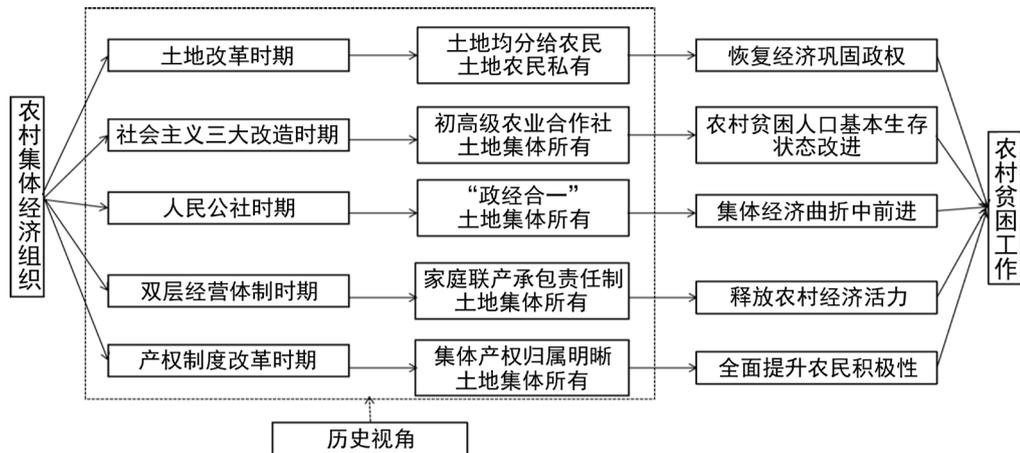


Figure 1. The mechanism of rural collective economic organization in the governance of relative poverty from the historical perspective

图 1. 历史视角下农村集体经济组织治理相对贫困的机理

2.2. 内生动力视角下农村集体经济组织治理相对贫困的机理

随着我国绝对贫困问题的解决,相对贫困治理更是一场具有长期性和持久性的“保卫战”。在这场“战役”中,农民需要有持续的减贫内生动力,即思想上有持续不断的减贫意愿,主动缩小与社会平均水平之间的差距,行动上有足够的保障其目标的完成。农村集体经济组织作为农民从事生产生活的“共同体”,在解决相对贫困问题上具有独特优势。首先,根据风险偏好维度,农村集体经济组织的优势便是信息畅通,共担风险,降低农民对经营决策的风险预估,使其主动迈出减贫步伐,解决增收相对困难的问题。其次,根据自我观维度,在相对贫困群体中,容易出现消极看待自身发展的现象,而集体经济组织很好得利用乡土因素将经济、文化水平各异的农民联合起来,各方面水平较好的“精英农民”会对相对贫困的普通成员形成精神激励和方法指导,从而在普通成员内部会产生一种积极的心理暗示,“不等不靠”,用自己的双手缩小贫困差距,形成一种比着想把日子过好的良性竞争氛围。最后,在实践倾向方面,农村集体经济组织是有经济基础的组织,有能力为组织内的成员提供各种奖励补助和生产奖补,激励相对贫困群体依靠自己的劳动,创造自身幸福生活。同时,集体组织也可以有针对性地开展技能培训,不断加强农民参与发展、共享发展和自主发展的能力,提升其脱贫素质(见图2)。因此,从内生动力视角来看,农村集体经济组织对农民减贫积极性的发挥具有天然的优势,从而使农民不仅可以成为解决绝对贫困问题后的受益者,更能做在治理相对贫困阶段的贡献者。

2.3. 生产要素视角下农村集体经济组织治理相对贫困的机理

农村集体经济组织作为集体资产管理和运营的组织,有条件构建市场化的要素集成,让多元市场主体与其形成利益共享的发展联盟,从而总体降低区域贫困水平。首先,农村集体经济组织可以以股份制

合作或者委托经营的方式引入乡镇企业或创办集体企业。在实现产业升级过程中，激活劳动力要素，留住青壮年劳动力和吸引外部优秀管理人才。其次，农村集体经济组织可以盘活土地、林地及其他资源，推动乡村资源变资产。最后，农村集体经济组织可以利用乡村多余资金，建立乡村生产基地，引入互联网和科学技术等生产要素，完善供应链和产业链，推动组织内部成员收入稳步增长(见图3)。因此，从生产要素视角看，农村集体经济组织可以调动这些生产要素，从而促进农民“就地就业创业”、农业“就地转型升级”和农村“就地城镇化”，实现乡村资本、人才、互联网、物联网、技术、物流等生产要素尽可能在城乡之间、区域之间自由流动和平等交换，缩小城乡贫困差距。

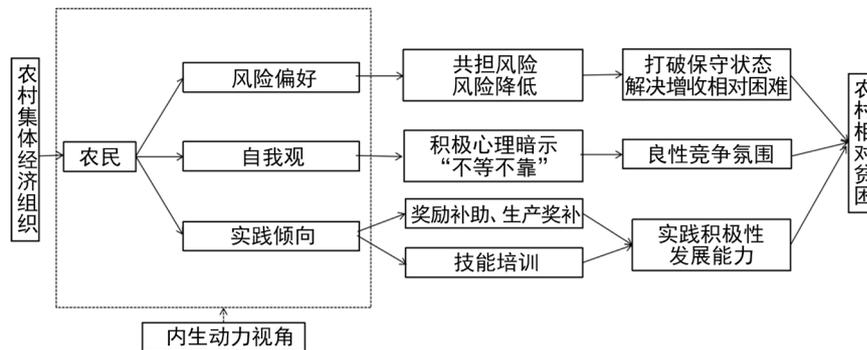


Figure 2. The mechanism of rural collective economic organizations' governance of relative poverty from the perspective of endogenous power

图 2. 内生动力视角下农村集体经济组织治理相对贫困的机理

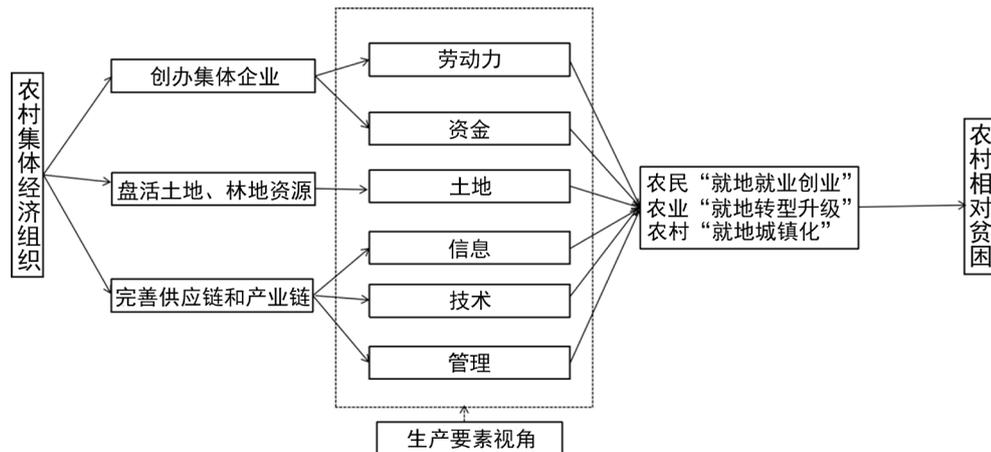


Figure 3. The mechanism of rural collective economic organizations' governance of relative poverty from the perspective of production factors

图 3. 生产要素视角下农村集体经济组织治理相对贫困的机理

2.4. 基层治理视角下农村集体经济组织治理相对贫困的机理

众所周知，农村集体经济组织作为代表农村共同利益的组织形式，相较于政府和其他社会组织，更能准确了解农村内公共服务的需求和困境，具有服务优势和服务效率。首先，农村集体经济组织有能力购买政府服务，提供农村环境保洁、森林保护以及疾病防护等公共服务，不仅可以增加组织收入，而且还能促进农村环境改善，生态宜居。其次，农村集体经济组织可以利用集体专项扶贫资金在农村医疗卫生、住房维护和教育扶持方面给予相对贫困群体持续救济，为其提供更好保障。最后，农村集体经济组织可以利用资金和资源，开展各种类型的文化培训、文娱活动和技能提升课程，在一定程度上缓解农民

精神贫困的问题(见图 4)。因此,从基层治理视角看,农村集体经济组织可以承担一部分基础保障工作,从而改善农村相对贫困群体的生活环境和精神状态,促进农村人口全面脱贫。

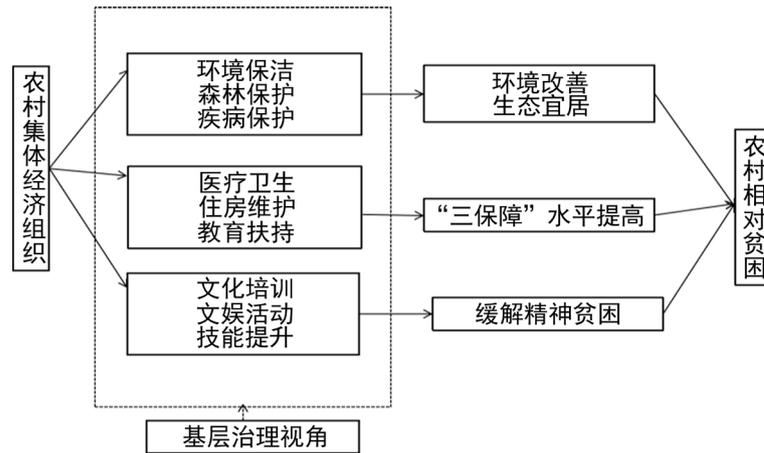


Figure 4. The mechanism of rural collective economic organizations' governance of relative poverty from the perspective of grassroots governance

图 4. 基层治理视角下农村集体经济组织治理相对贫困的机理

3. 农村集体经济组织治理相对贫困的困境

虽然相对贫困治理的新需求和农村集体经济组织的优势深度契合,但在现实发展壮大农村集体经济组织,推动相对贫困治理的过程中,不可避免得出现了难点,使得集体经济组织治理相对贫困的机理难以充分发挥作用。故从以下四个视角,总结农村集体经济组织在相对贫困治理阶段所遇到的难点。

3.1. 历史遗留作用下“政经”难以分离

从历史视角看,农村集体经济组织经历了几个阶段的发展演变,具备调动农村生产要素的能力,但“人民公社”时期,人民公社掌握着农村的所有政治和经济资源,这种路径依赖和现实影响残留了下来。因此在人民公社解体后,即使行政权转移到了乡政府,农村的集体经济组织却很大程度上依附于基层群众自治组织,甚至与其合二为一,很难发挥其经济组织的功能。目前,农村集体经济组织存在着权责不清,管理无能、效率低下的难题。一方面,农村集体经济组织大多没有设立组织机构和规则制度,导致农村基础事务和经济任务交叉不清,严重制约了集体经济的市场化运作。另一方面,缺乏民主管理和有效监督机制,有关集体经济发展的事务,一般由村干部等少数人“拍板”决定。早在 2016 年,国家就提出建议村委会和集体经济组织职能分离,中共中央、国务院印发《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》指出“有需要且条件许可的地方,可以实行村民委员会事务和集体经济事务分离”[2],在实际实施中,这一要求却未被彻底实行,很多集体经济组织虽然从农业农村部领取到了“村集体股份经济合作社”的登记证书,但并未真正做到组建合作社,不具备独立运作实体经济的职能。因此,长此以往,经济职能无法有效发挥势必会影响其适应市场化发展、阻碍其减贫功能的发挥。

3.2. 组织成员主体性地位难以持续彰显

从内生动力视角看,农村相对贫困治理离不开集体经济组织中成员主体性的发挥,而成员主体性发挥的前提就是确定成员的身份。一方面,农村集体经济组织的成员资格界定模糊。我国尚没有明确的法律条文表明如何确定农村集体经济组织的成员身份。大多数农村都依照户籍划分成员,但随着农村城镇化的推进和人员流动加剧,特别是绝对贫困解决后,一部分富裕农民留在了城镇,但户籍并未迁移,这

就导致了作为地域经济共同体的集体，将逐渐失去在这片地域生活的成员，而这些“农民”的子女离开本土却依然继承着集体资产，这样的集体就会变性，从人合的共同体变成资合的共有体，与之相反，长期未得到土地却在农村生活的农民难以获得应有的权益。另一方面，在绝对贫困治理时期，农民的减贫意识已经大幅度提高，但在实践倾向上又会有所保留。大部分农民由于信息不畅通，脱贫技能有待提高，所以减贫步伐落后，减贫行动保守。总之，在集体经济组织中，因而，成员资格的获得和推出、成员对外界经济信息和致富手段的获得困难，都会直接损害农村集体经济组织的稳定发展和农村后续相对贫困问题的解决。

3.3. 生产要素难以深度融合和自由流通

从生产要素视角看，农村集体经济组织在相对贫困治理中具有优化资源配置的优势。但是目前，由于农村集体经济组织对生产要素的掌握和运用能力较低，一定程度上限制了体制外的资本、人才和技术等先进生产要素的进入，导致了生产要素难以深度融合和自由流通。首先，表现为人力资源的缺失：一方面农村已有劳动力的素质较低，从事较高经济效益、较高技术含量的种植业和养殖业的能力不足。另一方面，长期以来，农村集体经济组织的整体收益较低，因此很难吸引具有管理技能和技术手段的人才。其次，农村土地资源的利用率低。随着城乡界限的突破，农民大量进城务工，农村土地大量搁置。众多可以利用的土地、森林、滩涂闲置。最后，农村外的资源、资本、资金进入困难。集体土地及资源是农村集体经济组织存在的基础，同时也是限制其规模扩张和发展壮大的瓶颈。长久以来的制度依赖，使得以农村集体经济组织为前提的大型跨区域合作经济组织难以建立，影响了农村集体经济组织中生产要素融合发展。

3.4. 公共服务和社会保障难以持续跟进

从基层治理的视角看，“我国农村治理的基本框架由在土地集体所有基础上建立的农村集体经济组织制度与农村自治组织制度共同构成”[3]。农村集体经济组织是除政府力量外，农村基础公共服务和社会保障的重要支撑力量。摘掉穷帽的贫困地区，对于一些普遍问题，例如留守问题、健康管理、住房搬迁等长期性问题，都需持续投入人力和财力。目前，由于经济组织的经济功能并未彻底发挥，导致其在为集体成员提供公共服务时“捉襟见肘”。同时在顶层设计中，农村集体经济组织的减贫地位缺乏明确授权，因而其在参与扶贫过程中主动性发挥不明显。这些难点导致集体经济组织对资源和服务的均衡分配能力不足、权力有限，减贫效果不佳。

4. 农村集体经济组织治理相对贫困的路径

习近平在《摆脱贫困》一书中曾指出，“在扶贫中，要注意增强乡村两级集体经济实力，否则，整个扶贫工作将缺少基本的保障和失去强大的动力，已经取得的扶贫成果也就有丧失的危险。”[4]可见，农村集体经济的发展向来就关乎农村扶贫结果的好坏和扶贫成果的成败，因此根据农村集体经济组织治理相对贫困的机理，找准现存难点，需进一步畅通实施路径。

4.1. 加快治理结构重组，发挥组织应有经济职能

农村集体经济组织是集体成员资产的管理组织，是我国现阶段农村集体经济的实施主体。由于历史原因，农村集体经济组织还兼备了诸多职能，但在相对贫困治理时期，必须首要发挥其经济职能。2017年《民法总则》第九十六条“本节规定的机关法人、农村集体经济组织法人、城镇农村的合作经济组织法人、基层群众性自治组织法人，为特别法人”。第九十九条“农村集体经济组织依法取得法人资格”[5]。时隔三年出台的《民法典》第九十六条、第九十九条的内容与《民法总则》一致，并没有对集体经

济发挥经济职能和制度改革等方面提供方向指引。因此下一步国家必须要完善相关法律制度，同时引导集体组织效仿企业治理结构实施独立运营，让农村集体经济组织充分发挥其经济职能。

首先，国家必须对农村集体经济组织的经济法人地位予以更加明确的法律保护。一方面，启动农村集体经济的相关立法调研工作，解决影响集体经济组织发挥经济职能的各项问题。另一方面，还需对农村集体经济组织的成员确认制度、财务管理制度和监管制度予以明确规定，为其发挥经济职能提供明确法律保障。

其次，农村集体经济组织应该明确区分与村委会的职能，充分发挥其经济职能，不断适应市场化需求。首要做的就是不断完善自身结构，仿照企业设立决策部门、管理部门与监督部门，不断完善管理运作和法人治理。三大部门互为基础互相保障，部门成员均由市场化选聘和集体组织成员民意相结合的方式产生。决策部门负责重大经济事务的决策，管理部门加强统筹安排，以科学合理的方式提升农村集体经济组织的运行效率，监管部门则对农村集体经济运行的全过程进行监督。

最后，农村集体经济组织应当处理好与村委会、党组织的关系问题。在相对贫困治理时期，虽然首先应发挥农村集体经济组织的经济职能，但也应该加强和其他组织的联系和配合，形成以农村基层党组织领导为核心的农村基层自治组织和农村集体经济组织，不断为农村相对贫困治理提供凝聚力。

4.2. 深化产权制度改革，激发组织成员内生动力

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》明确提出“深化农村集体产权制度改革，完善产权权能，将经营性资产量化到集体经济组织成员，发展壮大新型农村集体经济” [6]。从而增强农业农村活力。其中提到的深化产权制度改革对集体成员活力的激发大有裨益。

首先，应该继续深化三权分置的农村土地制度改革。自从 2016 年中共中央、国务院印发《关于完善农村农村土地所有权承包经营权分置办法的意见》以来，全国各地的农村响应号召“落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权” [7]。在相对贫困治理时期更应该统筹谋划、审慎稳妥推进，注意保护多方权益特别是农村相对贫困人口的权益。在改革过程中，应该明确农村土地所有权归为村全体成员，全体成员依法享有对其土地财产的占有、使用、收益和处分的权利，委托农村集体经济组织代表全体成员行使相应的权利，从而破解农村集体产权虚置问题。

其次，应该推动农村集体经济股份制合作改革，但对于股份划分和成员身份确认要下大功夫。在推动集体经济股份制合作改革中，不能搞一刀切，将集体资产按全体户籍成员平均分配，而应该结合本村实际情况，在划分一部分成员股的基础上，增加劳龄股、劳动贡献股等等，以强化按劳分配的因素，激发农村人口的积极性。

4.3. 促进区域联合发展，吸收农村内外活水资源

2021 年中央一号文件中指出：“破除城乡分割的体制弊端，加快打通城乡要素平等交换、双向流动的制度化通道。” [8]可以看出，在巩固脱贫攻坚成果和乡村振兴背景下，要素尽可能流通是应有之义。而村村联合和城乡联合这两种合作发展方式均可以充分调动各方面的资源，最大程度上激活农村的发展潜力。

首先，应推动村村联合发展，抱团走集体经济之路。农村地域相对广阔，自然资源、人力资源以及信息技术资源在单个农村发展中都会受到不同程度的限制。因此，强村带动弱村或地域相近的几个村庄“抱团取暖”，形成跨区域的大型经济组织不失为一个好的方法。在这种发展模式下，农村集体经济组织应打破思维定势，努力促进农村之间劳动力要素互相流通，吸纳农民就近、就地就业。同时经济发展前景好的村子可以选择特色的项目参股，交流有关发展经济的经验，以此带动薄弱村发展，根据项目经营盈利分红。从而从整体上促进同一区域内的临村共同发展，共同巩固脱贫成果。

其次,鼓励城乡联合,重点推动城市资源向农村流动。农村经济的市场竞争力较差、产业链整合能力弱是限制其经济发展的主要问题。在绝对贫困治理时期,农村的人口、土地、资金等生产要素大都由农村单向流入城市,一方面造成了城乡二元结构日益明显,另一方面致使农村发展处于“贫血”状态,不利于推动农民就地脱贫。在相对贫困时期,除了要促进人口、土地、资金等生产要素回流外,更需要及时从外界获取信息技术、人才及管理生产要素。推动农村集体经济在全要素合作和全过程合作方面发展是促进农村经济发展、治理相对贫困的有效途径。农村集体经济组织具体应该从各方面寻求所属市政府、乡政府帮助或者城市中生产链与之对应的一些企业合作,主动获取新的管理方法和信息技术,提高自身对接外部市场的效率。

4.4. 增强农村基础保障, 关注存在返贫风险人员

目前,在乡村基层治理中,存在着“两不愁”已解决,“三保障”水平较低现状。在相对贫困治理阶段,为防止处于贫困边缘的人群返贫,重要举措是加强乡村的保障机制。简言之,就是相对贫困的治理需要不断加强农村治理的有效性,增强农村在基础保障建设方面的持续性,从全方位推动村民脱贫。

一方面,政府在相对贫困治理时期,也不应缺位,而应从贫困治理的主角转化为配角。政府部门应依靠国家大数据准确识别相对贫困人口,出台正式的制度对相对贫困人口进行保障兜底。同时也应该承认农村集体经济组织在减贫工作中的合法地位,进一步减权赋能,推动其在减贫过程中发挥主动性。在正式文件中,特别要注意给予农村集体经济组织购买一部分政府服务的权利,使其在增加集体经济组织收入的同时,改善农村环境,推动生态宜居。

另一方面,农村集体经济组织“取之于民、用之于民”,因此在相对贫困治理时期应该主动设立专项扶贫资金,重点关注易返贫群体。专项扶贫资金主要用于解决相对贫困人口的留守问题、健康管理、住房搬迁、教育等长期性问题。在农村的生活环境和村民的精神状态上,增加持续性投入,为农村全面脱贫贡献集体经济组织的力量。

5. 结语

基于上述分析,我国相对贫困治理的新需求与农村集体经济组织的优势内在契合,虽然目前农村集体经济组织在发展中还面临着系列困难,使得其在相对贫困治理中作用发挥不显著,但是随着新时期我国减贫工作和农村经济工作的持续推进,将两者在顶层设计和具体实践中进一步结合只是时间问题。

在相对贫困治理时期,应该充分发挥集体经济组织作用,打牢相对贫困地区减贫的物质基础,不断总结经验,创新思路,继续探索农村集体经济组织在治理相对贫困问题上的路径,从而推动新时期实现我国农村发展。

参考文献

- [1] 国务院新闻办公室.《人类减贫的中国实践》白皮书[EB/OL].
http://www.xinhuanet.com/politics/2021-04/06/c_1127295868.htm, 2021-04-07.
- [2] 新华社.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[EB/OL].
<http://politics.people.com.cn/n1/2016/12/29/c1001-28987598.html>, 2016-12-29.
- [3] 财政部.扶持村级集体经济发展试点的指导意见[N].人民日报,2015-12-04(021).
- [4] 习近平.摆脱贫困[M].福州:福建人民出版社,1992:141.
- [5] 360百科.中华人民共和国民法总则[Z/OL].
<https://baike.so.com/doc/24843858-25779746.html>, 2017-03-15.
- [6] 新华社.中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[EB/OL].
http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm, 2021-03-13.

- [7] 人民网. 关于完善农村农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见[EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n1/2016/1031/c1001-28819523.html>, 2016-10-31.
- [8] 新华网. 中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/2021-02/21/c_1127122068.htm, 2021-02-21.