

“未来乡村”共建共享平台推动新型集体经济发展的经验与启示

——基于浙江温州的调研

张 绘 李 尚

(中国财政科学研究院,北京 100142)

内容提要:温州“共富型”财政政策实践在发挥各级政府职能作用的基础上,充分整合农村集体经济资源、政府财政资源和产业资本市场资源,通过改变支农支持方式,引导村集体承接农业产业类项目,并吸引镇域范围内其他村集体、农户和社会资本等共同参与,共享所有权益和收益成果,通过搭建形成“未来乡村”共建共享互助平台,从而构建起一个新的集体经济治理模式,推动集体经济发展转型升级,这对于促进农村地区共同富裕具有重要借鉴意义。未来应当紧扣“提低、扩中”关键路径,围绕推动农村集体经济与市场结合探索平台建设、机制创新、项目运营的关键切口,形成具有突破性改革、示范性共富以及普遍性推广意义的试点经验。

关键词:新型集体经济 “共富型”财政政策 共同富裕

中图分类号:F812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)02-0092-07

习近平总书记在主持十九届中共中央政治局第八次集体学习时指出:“要把好乡村振兴战略的政治方向,坚持农村土地集体所有制性质,发展新型集体经济,走共同富裕道路。”全面推进乡村振兴战略、实现共同富裕需要政府引导全社会力量集中资源和资金投入^①。近年来,浙江温州开展“共富型”财政政策实践,在财政资金投入渠道和用途不变的基础上,尝试进一步转变财政支持方式,强化资金的精准导向作用,聚焦共同富裕基本单元,引导社

会资本和社会力量共同参与农村产业发展,构建多元化投入的财政政策体系,对于推动新型集体经济发展,改造薄弱村、落后村具有重要的实践价值,对促进农村地区共同富裕有示范引领和借鉴意义。

一、温州村集体经济带动共同富裕的基本情况和主要瓶颈

(一)村集体经济带动共同富裕的传统方式

过去支持薄弱村、落后村产业发展,温州往往

〔收稿日期〕2023-01-08

〔作者简介〕张绘,教研中心研究员,研究方向为财政理论与政策、教育财政、科技财政、公共预算管理、城镇化与公共财政;李尚,国资管理与资本运营研究中心助理研究员,研究方向为国有资产管理、国企改革。

〔基金项目〕教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“西部地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴战略衔接机制研究”(21JZD028);中国财政科学研究院招标课题“财政支出结构调整的理论、实践与反思”(20190001)。

采取财政转移支付“输血”为主要的传统方式,长期依赖财政经费的投入。2021年,温州开始尝试以产业造血打造新型集体经济发展模式,推动落后村加快发展。目前,温州探索实施集体经济发展壮大的有效途径主要有:集体经济组织利用未承包到户的“四荒”地(荒山、荒沟、荒丘、荒滩)、果园、养殖水面等资源,集中开发或者通过招投标等方式发展现代农业项目;利用生态环境和人文历史等资源发展休闲农业和乡村旅游;在符合规划的前提下,利用闲置的各类房产设施、集体建设用地等,以自主开发、合资合作等方式发展相应产业;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;整合利用集体积累资金、政府帮扶资金等,通过入股或者参股农业产业化龙头企业、村与村合作、村企联手共建等多种形式发展集体经济。^[2]

调研发现,温州落后村推进的项目需要依托于当地产业,投资主体为企业、农业大户及合作社等。但落后村由于自身发展条件受限,难以通过企业、农业大户和合作社的力量来改变县域发展态势,导致以往的产业项目发展模式难以实施或增值效果并不理想。究其原因,主要是温州落后村集中在西南部山区,包含9个县81个乡镇,其中平阳、文成、泰顺等县在浙江省内排名垫底,截至2021年底农民可支配收入均低于3万元,这些落后村多数是“七山二水一分田”,土地碎片化严重,粮食种植效益低下、产业发展水平低,难以吸引企业或农业大户参与农村产业发展。与此同时,文成、泰顺等县还是温州珊溪水库所在地,生态资源保护良好、旅游资源丰富,有着“天然氧吧”的美誉,主要依靠农牧渔林等传统产业支撑当地经济发展。

(二)传统村集体经济带动共同富裕的主要瓶颈

在脱贫攻坚阶段,财政资金主要用于扶持贫困地区解决“两不愁三保障”问题,而在推进乡村振兴的过程中,财政应该更好发挥“授之以渔”的作用,由“输血”变为“造血”。^[3]为了改善薄弱村经济状况,

温州通过多种途径进行了尝试,然而传统村集体经济在带动村民实现共同富裕上还存在三个方面的突出问题。

一是村集体产业项目运营能力弱,产业收益较低。近几年,随着温州薄弱村消除及农村集体产权制度改革等系列政策的深入推进,村集体经济发展取得了初步成效,但村集体经营性收益还存在整体水平偏少的问题。多数村集体承接项目能力弱,对于薄弱村集体在资金筹资、政策解读、项目谋划、经营管理等各方面能力普遍不足,政府支持乡村产业发展的资金大部分流向了农业企业、合作社、家庭农场等形式的经营主体,村集体无法通过科学有效的途径盘活农村闲置资金、农房、土地等资源而壮大村集体经济。比如,村集体在产业项目上最主要的问题是缺少人才、资金、信息渠道等,在项目申报上难以向政府部门寻求资金支持,项目谋划难。^[4]乡村产业项目在缺乏政府有效引导的情况下,对村两委的战斗力的要求极高,村集体在缺乏经营管理和协调能力,项目落地难。这时候就需要财政投入有效撬动各类资源并放大收益回报来支撑项目,由于村级优质资源转换成村集体收益的比例普遍较低,又要承担经营风险,在缺少财政政策支持的情况下,村集体积极性不足。2019年-2021年温州村集体承接竞争类农业产业项目政府补助资金仅占12.88%(详见表1)。

二是村集体与社会资本合作产业项目共富效应不足。当前,多数地区村集体与社会资本合作开发项目的方式较单一,一般采取由村集体集中流转房屋土地再招商引资的方式,难以形成村与村、参与各主体之间的利益联结共享机制,由于此类项目在市场上饱和度较高,项目可持续性无法保障,项目投资带动作用不明显。薄弱村村集体在与社会资本合作的过程中贱卖房屋土地使用权的现象非常普遍。比如,温州永嘉县兑垟村就将全村最好的200亩山地以年租金200元/亩的价格卖了20年,社会

表 1 2019 年-2021 年财政支农资金支持农业产业(竞争类)项目情况

县(市、区)	资金总额(万元)	项目承接主体			
		农业企业	专业合作社	家庭农场	村集体
鹿城区	178	159	10	9	0
龙湾区	1936.4	175.5	1700.9	60	0
瓯海区	371.2	140.51	122.79	107.9	0
洞头区	855	715	110	30	0
瑞安市	2052.33	1422.04	495.54	84.19	0
乐清市	6097.35	4912.26	515.69	54.4	0
龙港市	2301.07	428.31	770.51	259.19	812.66
永嘉县	1268.27	1035.23	233.04	0	0
平阳县	11277.3	6704.93	2065.6	1231.35	688.91
苍南县	4082.805	697.22	2221.77	81.66	782.16
文成县	3838.49	1791.96	884.46	265.55	1469.11
泰顺县	2652.67	1556.67	692	277	1000
合计	36910.885	19738.63	9822.3	2460.24	4752.84

注:龙港为 2021 年数据,龙湾为 2019 年、2020 年两年数据。

资本拿来作飞翔基地、露营基地收益可观,但是在具体收益分配中普通村民却没有办法获得合理的土地收益回报,共富效应不足。乡村产业项目一般都由村集体通过村民代表大会等村民自治机制来自主决策,项目投资、运营、收益等缺少政府监管和引导,容易造成项目投资失败、收益分配不公等不利后果,损害农民利益。温州共 3180 个村经社,2021 年无经营收益的村经社占比为 8.14%,经营性收益 10 万元以下的村经社占比为 27.06%,经营性收益 50 万元以下的村经社占比为 63.25%。^[5]

三是政府引导资源配置效率低,缺乏利益联结机制。据统计,2021 年底温州村集体经济货币资金账面余额 163 亿元。农民和村集体拥有闲散资金、农房、土地承包权及建设用地指标等资源,但缺经营管理能力和人才,资源无法得到有效盘活。社会资本有项目、技术和管理能力但资金资源不足。由

于缺乏将村集体、村民和社会资本有效联结的机制,难以实现乡村产业项目的快速落地。^[6]

二、依托“未来乡村”共建共享平台推动新型集体经济发展的治理模式

推动农村集体经济发展壮大应充分发挥政府和社会资本等市场资源的作用,推动农村经济融入区域和全国市场循环。为解决传统集体经济发展模式的问题,温州“共富型”财政政策实践在发挥各级政府职能作用的基础上,充分整合农村集体经济资源、政府财政资源和产业资本市场资源,通过改变支农支持方式,引导村集体承接农业产业类项目,并吸引镇域范围内其他村集体、农户和社会资本等共同参与,共享所有权益和收益成果,搭建形成“未来乡村”共建共享互助平台,从而构建起一个新的集体经济治理模式,推动集体经济发展转型升级。

(一)依托“未来乡村”共建共享平台实现集体经济的运作和经营模式

首先,温州“未来乡村”共建共享平台项目采取“1+N+X+Y”的运作模式。“1”即“未来乡村”建设的一个大项目或若干个打包的小项目;“N”即以多个村集体抱团成立公司、合作社、股份合作农场等新型合作组织;“X”即项目所在镇(街)各类资源入股、参与就业的普通农户及享受财政折股量化帮扶资金收益的低收入农户;“Y”指的是项目运营主体,包括农业经营主体、工商企业、村集体等。这种运作模式以众筹方式引导村集体抱团承接农业产业项目,项目村以房屋、土地等作价入股,其他村以资金入股,共同开发项目。

其次,项目投入形成的村集体资产,可以由项目主体自主运营,也可以通过资产作价入股、合作开发、委托经营等方式由经营状况良好、具备一定实力的第三方主体进行运营。鼓励符合条件的农旅融合项目通过EPCO模式^①确定合作运营方,实施设计、采购、建设、运营一体化建设,确保项目主体获得长期稳定、可持续的经营收益。

(二)明确实施过程中各参与主体的主要职责

温州按照“市级指导、县级引导、乡镇主导、村级主体”原则,市级主管部门和财政部门负责搭建信息平台,设置项目审批和监管流程,开展试点工作,加强相关政策指导。县级财政部门 and 主管部门加强引导,组织开展试点项目申报,配合乡镇对重大项目进行论证,参与项目审核及信息对外发布,加强支农资金统筹管理。乡镇(街道)主动帮助村集体谋划项目,对项目真实性、合理性进行论证,做好项目具体管理,监督项目利益分配。项目所在村集体做好项目前期设计,提出筹资意愿及方案,做好本村资金筹集。各级政府相互协调配合解决工作中

遇到的困难和问题。从市级到乡镇基层政府,一起协力帮助有条件的村集体谋划落地项目,再通过督查、指导、信息化平台等方式加强监管,防范风险。项目持股主体为村集体(村经社)和扩中家庭,提低家庭通过财政折股量化帮扶资金注入村集体所形成的资产持股,股份由村集体代持。项目实施主体为镇域范围内多个村集体(村经社)抱团组建公司或由合作社承接项目建设,所形成的资产(股份)由抱团参与的村集体(村经社)共有。项目受益对象包括出资抱团的村集体(合作社)和符合条件的农户。受益对象以项目所在地村集体为主,优先向重点帮促村、相对薄弱村倾斜,兼顾其他村。

(三)构建多元化的入股形式和多样化的资金来源渠道

首先,建立多元化的入股形式。一类是资金入股,村集体将闲置自有资金以股金形式直接投入抱团成立的项目主体,并在协议中规定股金的具体用途,由项目主体用于建设或投资形成经营性物化资产。农户入股需通过村集体方式参与。第二类为物化资产入股。村集体将闲置土地、农房、设施用房等经过具备资质的第三方机构评估后,按实物资产评估确定的公允价值入股到项目主体。第三类为劳动力入股。支持在共富村建设中设立劳动股,鼓励项目主体与有劳动能力的低收入农户建立长期雇佣关系。对参与劳动超过一定年限的低收入农户,除正常劳动报酬外,再额外获得一定比例股权收益,且不因低收入农户身份改变而退出,直至项目经营期满或解除雇佣关系,激发低收入农户参与劳动的积极性。

其次,温州探索建立“共富型”财政促进乡村产业发展,构建新型集体经济与社会资本结合的公私合作关系,通过竞争性项目招投标,对现有财政资金使用效率进行改善。在推动“共富型”财政支农政策改革目标体系中,为了不改变资金用途和不增加县级负担,统筹盘活省、市各类支持乡村振兴的政

^①EPCO模式,即“工程施工设计+采购+施工+维护”模式。在建设期内时,总承包商除了要去承担传统意义上的设计任务,还要去包揽在运营期内的所有维护任务,从工程施工设计到采购、施工、维护,以达到系统集成之完整性,确保业主方的最大利益。

策资金和县级财力,引导村级各类闲置资金、资源和社会资本,共同投入用于支持村集体经济发展。村集体和农户可将资产、资源、资金等作价入股。重点帮促村和低收入农户可通过帮扶资金额外给予支持。

(四)涵盖多种项目类型并合理商议村集体的收益分配

首先,项目的类型涵盖了相对稳定收益的农业产业类项目以及一定收益的准公益类项目,包括种养殖、产业配套类项目、农旅结合项目等,并且鼓励在浙江省一级“一事一议”美丽乡村建设、“未来乡村”创建、田园综合体试点、现代农业产业园建设等农业产业融合项目中择优实施共富村试点项目。目前,已经开展了第一期4个项目试点,主要包括民宿乡村旅游、茶韵共富园、“跑步鸡”共富项目等,取得了很好的成效,多数项目获得了满意的收益,后期试点范围还在扩大,因此值得持续监测,观察其发展模式并推广试点范围。

其次,财政投入与村集体自筹形成资产包,归村集体抱团公司所有。资产包由运营团队按照“保底收益+分红”“固定回报+动态调整”“农产品价格浮动调整收益率”等形式返还收益给村集体抱团公司,各参与项目建设的村集体以“平等自愿、利益共享、风险共担、积累共有”的原则,按照投入比例合理商议村集体所占股权比例及收益分配方式,分享资产包带来的增值收益。

最后,项目投资与第三方运营确保项目投资应形成长期稳定可持续的收益回报,一般项目收益回报率应不低于项目总投资的6%。收益汇报支付时间以整年度计算,支付实践由双方约定。

(五)建立全过程监管的风险防范机制

首先,在项目主体选择自主经营模式时,对其运营能力进行充分评估,防止项目实施期内出现安全风险;选择第三方运营模式的,要保证项目的可持续性和稳定性,每次签订委托运营协议原则上应

不少于5年,不足5年的应在风险可控的原则下,谨慎选择第三方运营主体。

其次,加强全过程监管。依托农村“三资管理”平台,启动建设“村级财政补助项目监管体系”,及时做好资产登记,实施收益动态预警机制,村集体每年对项目经营情况和收益分配情况定期进行公示。依托农村产权交易平台,对共富村项目涉及的土地流转、股权资产转让等进行确权监管,建立县、乡、村监管机制,县级财政部门会同相关部门对实施项目进行抽查,乡镇(街道)和村集体每年不少于一次进行实地检查。项目主体每年要进行项目运营情况和风险评估,并报送持股主体。村集体将项目所获得的收益纳入专账管理,明晰核算。

最后,确定“负面清单”。在项目存续期内,项目主体正常经营,且按时履约的,参与抱团村集体不得随意要求退股;项目主体正常经营的,无特殊情况不得减少或延迟支付收益;项目股金,物化资产不得对外进行担保、融资;如若出现上述情况,有关部门应责令相关主体限期整改,情节严重的依法依规追责。

三、“未来乡村”共建共享平台的亮点与启示

(一)主要亮点

“未来乡村”共建共享平台帮助村集体在项目建设过程中主要呈现出以下亮点:

一是应对村集体参与产业项目存在运营风险和项目收益低,参与积极性不高的问题。“未来乡村”共建共享平台采用租赁经营等合理的运营模式,减轻了村集体自营风险,保障了长期稳定的收益,社会资本能够按照企业需求进一步投入建设发展,实现了村集体与社会资本共建共享的互利模式。通过有效盘活闲置土地房屋等,作价入股能享受财政补助资金按比例放大,实际收益要比一般流转增值2至3倍,极大激发村集体投资项目建设的

积极性。

二是针对以往村集体和社会资本合作项目共富效应不高的问题。“未来乡村”共建共享平台按照“支农政策不变,市县负担不增”原则,有效运用了现有支持农业产业的政策,重点支持村集体这类最具有共富带动能力作用的主体,使其更能够有利于实现共同富裕的目标。同时这一模式应用领域广,只要是支持乡村产业的政策都能采取此类方式、政策可持续能力强,不会额外增加政府财力负担,是发展型财政政策向“共富型”转变的典型案列。2023年开展的新一轮试点方案中,提出劳动力入股、农村低收入农户家庭和扩中家庭入股等创新方式,进一步加大项目辐射带动能力,共富效应更为显著。

三是针对区域发展不平衡,政府引导资源配置效率低的问题。“未来乡村”共建共享平台建设促进有资源没资金的村集体盘活了闲置资产,实现了资产到资金的转换;有资金无资源的村集体,盘活了闲置资金,实现了资金到资产的转换,拓宽了乡村振兴多元化投入渠道;社会资本采取EPCO模式得到了自己想要的投资项目,又能够轻资产运营,减轻投资压力,解决了企业融资难的问题。

四是为保障财政资金形成的资产尽可能留在本村,财政资金补助对象由社会资本转为村集体,并形成村集体资产,村集体与社会资本是租赁与承租的关系,产权清晰明了,双方的协商遵循市场规则,有效保障了财政资金的安全效益。

五是率浙江省之先,在全国也具有创新示范效应,开发了《村级财政补助项目监管平台》,重点针对此类长期收益型财政补助项目政府难以长期有效监管的难点痛点,对参与主体、资金使用、项目进展和收益分配等情况进行全方位动态监管,对项目运行风险进行预判评估,利用数字化技术,补齐政府监管漏洞。目前,一期已在苍南、平阳、文成等地开展试点。

(二)主要启示

温州以政府政策引导、管理深度介入推动“共富型”财政政策改革,通过开展“未来乡村”共建共享平台推动新型集体经济助力实现共同富裕。其主要启示如下:

一是在促进集体经济与市场结合中推动共同富裕,依托财政资金引导整合集体经济资源。以往村集体和村民自有资金及闲置要素缺乏有效盘活途径,村集体和村民往往靠着“金山”等饭吃,通过“未来乡村”共建共享平台的信息共享,实现村和项目的有效融合,可以有效促进集体经济规模化发展,提升集体经济发展潜力。

二是依托专业化市场化管理提升集体经济经营效益,项目投入形成的村集体资产,通过资产作价入股、合作开发、委托经营等方式由市场主体运营,依托专业化市场化管理提升项目运营能力,有效推动了村集体经济与市场的有效对接。

三是以往政府投入以单个项目为主,现在即便投入到单个项目,由于“未来乡村”共建共享平台的共享机制,受益群体也可以惠及各村集体和农户。财政资金通过引导村集体承接农业产业类项目,并吸引镇域范围内其他村集体、农户和社会资本等共同参与,在更大范围内实现了集体经济的收益共享。

四、完善“未来乡村”共建共享平台的建议

温州“共富型”财政政策通过壮大农村产业经济夯实物质基础,对于促进农村地区共同富裕具有重要借鉴意义。温州西南部山区乡镇是推进共同富裕的主阵地,而壮大产业经济、夯实物质基础更是山区乡镇实现共同富裕的核心要义,未来应当紧扣“提低、扩中”关键路径,围绕推动农村集体经济与市场结合探索平台建设、机制创新、项目运营的关键切口,形成具有突破性改革、示范性共富以及普遍性推广意义的试点经验。

(一)完善股权纽带,创新村民项目参与机制

一是创新农户参股机制,增强农户参股积极性。目前,第一批实施项目以村集体入股为主,建议进一步放开项目参股条件和参股方式,允许有意愿的农户积极参股,逐步扩大农户参股方式,鼓励农村家庭利用闲置土地、房屋作价入股、资金入股和劳动入股,依托股权纽带的完善提高农户对项目运营的认可度和参与感,促进项目高效落地。二是建立项目运营的激励机制。对于符合条件的项目可以适当采取股权激励和现金奖励等激励措施,提高项目核心成员的积极性,鼓励有技术和管理经验的村民出资入股并参与项目管理。三是明确股东的退出机制和退出条件。完善土地、房屋等实物资产入股的退出机制,建立健全财产纠纷解决机制,消除投资者和村民入股的后顾之忧,增强各方参与项目实施的积极性。

(二)优化多方合作机制,提高项目运营效益

一是加强项目库建设。建立区域性项目信息发布平台,为项目寻找市场化专业化运营主体提供数字化渠道,促进市场化专业化运营主体与村集体经济的精准对接,提高项目运营水平。二是加强项目参与各方的利益联结。对于已经完成村集体和农户筹资入股的项目,符合条件的可以允许市场化专业化运营主体对其运营项目进行适当参股,提高项目运营主体的积极性。对于有融资需求的项目,可搭建项目融资服务平台为项目提供股权融资、债券融资等融资服务,为需要融资的项目匹配合适的社会资本。三是促进项目与上下游产业的融合发展。鼓励村民围绕项目上下游关联产业开展经营,促进项目产业生态体系的完善;加强与项目下游产业的股权合作,夯实项目的市场资源基础。

(三)强化要素保障,促进项目可持续发展

一是建立健全农户就业培训体系,提升农村劳

动力素质。农村产业的主要就业群体是农户,鼓励平台与项目运营企业为村民提供专业化技能培训服务,促进农户专用性人力资本积累。二是加强科研机构与项目的对接。支持相关科研机构为项目提供技术指导,提高项目发展质量。三是推动项目的数字化建设。积极推动电商平台企业与项目企业合作,依托电商平台拓宽产品的市场渠道。四是增加项目信息透明度,接受社会各界的监督。有效保障参与项目的农户、村集体和社会资本方的合法权益。将专业化、市场化、法治化融入项目立项、实施、运营、维护和退出的全过程,借助“未来乡村”共享共建平台对所有项目招标、运营等信息予以公开,提升项目资金流转各环节的透明度,确保项目运作的公平、公开、公正。五是通过数字化手段,对项目的参与主体、资金使用情况、项目进度、收益分配等情况进行全方位监管。动态掌握每个村的经营性项目进展和收益分配情况,对进度异常的项目进行督导提高执行进度,对中途流产、终止的项目进行总结和分析,对见效快、收益好、可复制的项目加大推广力度。

参考文献:

- [1] 中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见[EB/OL].中国政府网,2022年2月22日.
- [2] 杨娟,张绘,李实.中国农村居民的收入与农村村特征关系研究[J].财政研究,2013(8):43-47.
- [3] 豆书龙,叶敬忠.乡村振兴与脱贫攻坚的有机衔接及其机制构建[J].改革,2019(1):19-29.
- [4] 中共中央 国务院关于进一步推进农村集体产权制度改革的意见[R].中华人民共和国农业农村部公报,2017年1月20日.
- [5] 张绘.实现西部乡村产业高质量发展的机遇与挑战[J].人民论坛,2022(23):50-54.
- [6] 张绘.“共富型”财政政策助力新型集体经济实现乡村产业振兴[J].人民论坛,2023(4):23-28.

【责任编辑 成丹】