

# 新农村建设下对农村集体经济组织作用的思考

王在刚 王秋兵\*, 石水莲 (沈阳农业大学土地与环境学院, 辽宁沈阳 110161)

摘要 探讨我国农村集体经济组织的现状, 提出了完善农村集体经济组织的措施。

关键词 新农村建设; 农村集体经济组织; 措施

中图分类号 F303 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)01-00269-02

## Function of Rural Collective Economic Organization in Construction of New Countryside

WANG Zai-gang et al (Land and Environment College of Shenyang Agricultural University, Shenyang, Liaoning 110161)

Abstract The current situation of the rural collective economic organization was investigated. And the measures of improving the rural collective economic organization were put forward.

Key words Construction of new countryside; Rural collective economic organization; Measure

2006年中央“一号文件”指出, 推进社会主义新农村建设的目标就是要达到“生产发展, 生活宽裕, 乡风文明, 村容整洁, 管理民主”。作为这一目标的基层执行单位, 农村集体经济组织可谓任重道远。

### 1 农村集体经济组织现状

农村集体经济组织是基于土地生产资料集体所有的基础上形成的。这就决定了农村集体经济组织只能是集中在一定的地域上, 并按已划分好的行政区域划分农村集体经济组织管理的范围, 包含该地域上3个层级的经济组织, 分别是以乡(镇)、村和村民小组或者是部分村民为单位。在北方及平原地带, 村庄的规模较大而集中, 一个自然村往往就是一个行政村(过去的大队), 故大部分土地属于行政村所有; 而在南方丘陵山区地带, 村庄的规模普遍小而且分散, 一个行政村一般都辖若干个自然村, 每个自然村只分为1个或者两三个村民小组, 故其土地多半属于村民小组(生产队)所有, 而属于乡(镇)一级的仅见个别, 可以忽略不计<sup>[1]</sup>。

**1.1 组织实体** 有资料表明, 20世纪90年代中期, 全国约20%村有较强的集体经济实力, 约40%村有一定的集体经济实力, 而约40%村基本上无集体经济实力。没有集体经济实力的村, 当然不会有真正意义的集体经济组织; 即使是多数有集体经济实力村也没有成立独立的经济组织, 而是由村民自治组织代行其职能。村集体组织承担了向本村范围内提供多种公共产品的职能, 在为政府分解负担的同时也使自身的属性逐步异化。但是村集体提供公共产品的费用没有纳入公共财政, 只有向农民转嫁或者把本应用于本集体组织扩大再生产的费用转为公共费用。显而易见, 这种模式的“经济组织”在经济上是不可持续的。它是使相当比例的村集体丧失发展本村经济功能的重要根源。

**1.2 组织结构** 我国村集体中存在3个主要的组织形式: 村党支部、村民委员会和村集体经济组织(村合作社组织)。村民大会或者村民代表大会是村集体经济组织的重大经营决策的决策者, 但《村民委员会组织法》所赋予村民大会的职权更侧重于村民自治重大问题的决策, 而非村集体经济组织的生产经营决策。实际上拥有村集体经济经营管理权的是村民委员会。由于受到历次政治运动的影响, 我国农村集体

经济组织的发展长期受到政社合一体制的束缚。1998年新颁布实施的《村民委员会组织法》既规定村委会要尊重村集体经济组织依法独立经营的自主权, 又规定村委会管理农村土地发包、集体财务管理等事务, 从法律形式上承认了村民委员会拥有村集体经济组织的经营管理权。但《村民委员会组织法》和《农业法》等都只规定村民委员会经营、管理属于本村农民集体所有的土地, 并未明确授权其负责集体的生产经营, 在法律上存在矛盾。组织结构上的“政社合一”造成村集体经济组织不健全、职能弱化或他移。

**1.3 资产** 尽管农村集体组织拥有土地并且以此作为集体经营的物质基础, 但集体土地从所有权到使用权都不具有完全的经营性资产属性。也就是说, 现有法律规定很难使集体土地资产用于经营。在所有权方面, 我国《农业法》等法律都依据《宪法》第12条第2款的规定, “农村和城市郊区的土地, 除由法律规定属于国家即全民所有的以外, 属于集体所有”。然而关于“集体所有”到底属于集体所有制组织所有, 还是属于集体组织内的劳动群众集体所有, 有关解释不明确。

**1.4 组织制度** 农村承包经营户、个体工商户、私营企业、乡村办集体等先后由《民法通则》、《个人独资企业法》、《乡镇企业法》等规定了独立参与市场经济活动的规则, 惟独村集体经济组织至今仍是市场经济的“黑户”。其原因被认为是目前我国大量存在的社区集体经济组织“不具备市场经济主体承担民事责任的财产基础”。我国法律禁止把集体土地作为偿债资产。一个没有财产可供对外承担责任的组织, 会给市场交易的对方当事人带来极大的风险。然而, 制度是客观存在的反映, 所以并不能否定集体作为组织的存在及其运行。据统计, 辽宁省1999年村级债务为70亿元, 偿债的办法五花八门, 引发很多深层次矛盾。究其根源, 都与相关法律制度的不健全有关。与法律制度相联系的是农村集体经济组织的内部制度, 如组织章程、内部具体规制等。没有内外部规范, 农村集体组织也就没了“灵魂”。

### 2 新农村建设下对农村集体经济组织的要求

为了缩小城乡差距, 实现共同富裕, 国家引导工业反哺农业, 进行社会主义新农村建设。有关部门对农业、农村做了初步预算, 总开支将近3300亿元, 其中包括事业经费、固定资产投资、各项建设和文化教育卫生等。由此可见国家对“三农”问题的重视及解决“三农”问题的决心之大。作为农村集体土地与其他农村集体资产的所有权主体单位, 农村集体经济组织统

基金项目 辽宁省国土资源厅基金资助。

作者简介 王在刚(1981-), 男, 山东临沂人, 硕士研究生, 研究方向: 土地资源管理和土地规划。\* 通讯作者。

收稿日期 2006-09-19

一承接人民公社体制解体时集体所有的资源性资产和其他资产,代表本组织成员行使所有者职能,是国家在“三农”问题上落实方针政策的基层单位。然而目前农村集体经济组织存在很多弊端,很难胜任新农村建设的任务。

**2.1 完善经济职能** 为农民创造就业机会,为农民增加收入,为农民提供服务,是农村集体经济组织的基本经济功能。农村集体经济组织作为农村社区性、综合性、群众性的经济组织,对于不适宜由家庭分包经营的项目实行统一经营,解决一家一户“不愿办,办不了,办不好”的事,为农户家庭经营提供产前、产中、产后服务,对外开展经济活动以发展本村的生产,最终达到农民生活富裕的目标。

为了达到这一目标,农村集体经济组织应壮大其经济实力。以沈阳市虎石台镇后占屯村为例,2003年以来政府征该村土地 $26.7\text{ hm}^2$ ,支付的补偿费共2400万元。该村集体将80%补偿费平均分给本村集体成员,20%留给村集体用来发展村集体企业。农村集体经济组织壮大后,村集体将600万以村集体成员个人名义投资到人寿保险公司,每人1.5万元,每年领取一定的分红,村民的生活水平得到了明显提高。

**2.2 加强农村基层民主政治建设** 社会主义新农村必须依法推进村民自治建设,实施民事民议,集思广益搞好农村建设。农村集体经济组织要充分发挥广大村民的创造力,以村民为主体,充分体现农民的意愿,实施民主管理。在乡风上,农村集体经济组织要加大宣传教育力度,破除陋习,增强人们的法律意识,树立文明、科学的新农村建设观。

**2.3 积极开展农村建设** “村容整洁”包括2个方面的含义:“新环境”,指生态环境良好、生活环境整洁;“新房舍”,不仅指农民个体住房的外表看起来新,更重要的是指村庄整体的整洁、错落有致、布局合理。作为农村集体土地的法人代表,农村集体经济组织熟悉农村的基本情况。这就要

求村集体经济组织在国家进行农村建设中,把本村的具体情况(当地历史、文化、生产生活习惯、农民社区位置、密度等)写成书面材料,上报上级部门,为上级部门进行合理的村庄规划提供可靠依据。

**3 新农村建设下完善农村集体经济组织的措施**

**3.1 加快集体经济组织的立法工作** 作为在全国农村普遍存在的、在宪法上予以确认的集体经济组织,它应当而且必须有一部专门的法律来加以规范。集体经济组织是以土地为基础的一种特殊组织,在一个社区内人一出生就是该组织的天然成员。它既不存在入社的自由,也不存在退社的自由(除非转为城镇户口或户口迁移它处)。因此,必须将集体经济组织。应对乡村集体经济组织的性质、地位、名称、机构、职能、任务、权利、义务、经营机制、财务管理等内容以法律条文的形式作出明确规定。

**3.2 建立村级3个组织工作协调的制度和机制** 为了减少磨擦、精简人员,村级3个组织在民主选举的基础上实行领导班子交叉任职。村集体经济组织领导班子成员可由具有本组织成员资格的村党组织、村自治组织班子成员兼任。3个组织只有明确各自的职责,共同努力,组织协调,才能在新农村建设中发挥各自的功能。

**3.3 政策上应给予必要的扶持** 为了更好地为农民服务,加强村基础设施建设,农村集体经济组织应壮大其经济实力。这就要求在农村土地收益分配方面,政府制定相应的指导意见,鼓励农村集体经济组织获取一定的土地收益。而且,国家应对社区集体经济组织制定特殊的税收政策,即对集体经济组织免除所有税收。另外,政府应鼓励农村集体经济组织兴办合作金融、合作保险、合作消费等事业。

参考文献

- [1] 单胜道,陈强,尤建新.农村集体土地产权及其制度创新[M].北京:中国建筑工业出版社,2005.
- [2] 王广利.论建设社会主义新农村[J].呼伦贝尔学院学报2005,13(6):4-7.