

乡村振兴中如何盘活乡村存量资产的思考

谢华平 城乡统筹发展研究中心

【DOI】10.12229/j.issn.1672-5719.2022.29.039

农村资产、资源、资金是农村经济发展、实现共同富裕的前提。随着城镇化进程的不断加快,农村参与市场经济活动越来越多,农村资产资源价值更加凸显。自2017年始,中央农办、农业农村部组织开展了全国农村集体资产清产核资工作。至2020年,全国农村集体家底已基本摸清,但还需要进一步指导地方通过盘活存量资产有效利用现有资源,增强经济实力,实现共同富裕。

一、存量资产的形成

存量资产是历史性的产物,不是某一时刻形成的,而是在国家发展的大格局下城乡发展的历史过程中综合形成的。

一是国家工业化建设中形成的存量资产。新中国成立以后,农村在国家工业化和现代化建设中做出了很大贡献。不仅在劳动力资源方面,更是在生产资料和产品交换方面。工农产品在贸易交换时形成的巨大的剪刀差,主要用于支援国家工业化发展。有数据统计显示,在建国后的45年期间,农村贡献了超过1.2万亿的资金。20世纪五六十年代的计划经济体制不仅通过统购统销政策为城市提供粮食和副产品,而且也在国家制度安排下修建了大量基础设施。这其中也包括国家行政事业单位登记下的、集体投资建设的道路、桥梁、低压电网改造等公共设施,也有国家、集体和村民共同兴建的公益设施等。改革开放后,特别是20世纪八九十年代,随着乡镇企业的快速发展,供电、供水、供气、交通、通讯、金融、信息、流通等一大批公共基础设施不断建设和完善。由于企业关注方向和重点的调整,这些设施并未充分发挥应有的作用,由此形成一定的存量资产。数据显示,1994年,全国乡镇企业单位总数已发展到2494.5万个,从业人员总数达到12018.2万人,比同期全国国有经济单位从业人员总数还多80.42万人;总产值42588.5亿元,其中工业总产值占全国工业总产值的42.04%,在一些乡镇企业比较发达的省份,乡镇工业总产值的比重都在50%以上,个别省份高达75%左右。在乡镇企业适应市场经济的发展过程中,也形成了大量产权不明晰的闲置资产。

二是乡村建设政策中形成的存量资产。2004年以来,国家在打破城乡二元结构、促进城乡融合发展方面多措并举,先后实施新农村建设、美丽乡村建设、特色小镇建设、乡村振兴等战略。各级财政为这些战略顺利实施安排专项资金。各省级政府在上级财政资金支持下,集全县之力建设了大量试点。但是,从现实情况来看,这些试点的收益受到所选行业的影响差异明显。其中,以特色种养业为基础、以休闲农业为补充的试点项目,因特色种养业本身的韧性,基本能够实现项目的收支平衡或投资预期;而以历史遗存、俊秀风光、主题民宿等乡村旅游项目就强差

人意,绝大部分没有实现预期的良性运营,收支平衡都难以做到,基层政府还需承担这些试点的维护资金压力。同时,这些试点项目的收益也受到与人口密集消费能力强的城市空间距离的影响较大。距离不同规模城市的远近,是不同试点的收益晴雨表。城市规模越大、距离越近的试点收益越高,反之则相反。特别是有一大批试点连三线城市都无法辐射到,其收益状况可想而知。由此,形成了超过百亿级的乡村存量资产。但它们都有一个共同优势,即环境优美、设施完备、交通方便,是一批可开发利用的存量资产。

三是村集体经济管理中被动形成的存量资产。在乡村城镇化的过程中,由于劳动力外流、管理经营不善、资金资源链断裂等因素造成集体企业倒闭或停滞。同时,也有些村集体资产产权主体虚置,产权关系不顺,缺乏内在动力和自我约束机制,加之在市场经济的诱惑下,有些村集体重开发轻管理,导致村组集体资产闲置或半闲置,造成浪费或流失。近年来,乡村的“撤扩并”也造成部分乡村形成大量的集体资产的荒废闲置。

二、正确看待盘活存量资产中存在的问题

盘活存量资产是一项大工程,需要专业和专心,也需要处理好以下几个方面的问题。

首先,集体资产规模指标问题。乡村振兴促进法明确规定,“县级以上地方人民政府应当保障乡村产业用地,建设用地指标应当向乡村发展倾斜”。但是在实际操作中,基本农田严格保护的政策导致乡村新增建设用地指标落地难,新一轮的国土空间规划使乡村原有建设指标被不同程度的压缩,导致存量建设用地确权难。大量乡村建设项目面临指标稀缺、有地难用的局面。

其次,集体资产建设管理问题。集体资产中可建设用地包括宅基地、集体经营性建设用地、其他建设用地等。宅基地、集体经营性建设用地均有较为明确的建设管理办法,但是具备公共性质、非经营或准经营性的其他集体建设用地尚未有明确建设管理办法,导致长期缺乏其他集体建设用地的性质认定、规划条件、业态兼容等的规定。具备造血能力的乡村集体资产应该是功能多元复合的社区综合体,但是类似项目却通常难于落地。

第三,集体资产运营管理问题。村两委主要职能是社区治理与资产管理,但是大多数村集体在繁杂的社区基层治理工作之余难于腾出市场运营的手。欠发达地区的股份经济合作社也普遍组织薄弱、市场敏感度低、区域影响力差,使用公共财政投入打造的乡村业态产品普遍收效甚微,难于持续,更难得到市场的重视与社会资本的青睐。

三、如何盘活乡村存量资产

在乡村振兴战略实施大背景下,集体存量资产盘活将会成为“乡村自主造血”的重要载体。如何盘活乡村存量资产,本文从以下几个方面提供路径。

一是盘活乡村存量资产,建设乡村业态新高地。以县为单位清理打造乡村试点示范过程中形成的存量资产,做好盘活存量资产的科学统筹规划,围绕不同试点已建的产业基础,推动全产业链的产业环节补充,加强全产业链时期的多产融合举措,强化新增产业向存量资产区域聚集的力度,建设乡村业态新高地。

盘活乡村存量资产,增强产业经济,提供就业岗位,必定让以农村为主的劳动力资源在创业就业中拥有首要选择。各县级政府要形成长期支持的政策设计,将乡村振兴的产业、资金有针对性的向这些地方聚集,不断补充因发展造成的基础设施和公共服务不足,充分利用好存量资产在区域环境、交通优势,凸显宜居功能属性,抢抓国家康养政策机遇,赋予存量资产宜居功能。

撬动文化在盘活乡村存量资产的积极作用,精准凝练每个存量资产禀赋的文化表达,创新作品创作路径和表达方式,讲好存量资产现在和未来的故事,制定快捷、高效、精准的传播方案,有效使用新型融媒体,生动展现自我形象,扩大自身影响力、竞争力,丰富后疫情时代休闲旅游的内涵,满足休闲旅游市场多样化需求

通过以上措施,综合完善存量资产宜居宜业宜游功能。

二是盘活乡村存量资产,重新定位乡村试点示范。各县级政府应让其成为拥有建制镇功能的非建制镇,以发挥改变村民生产生活方式、引领消费提档和资源重置、激发农村经济活力、为城市卸载和结构调整提供空间的作用。重新定位要真正发挥盘活乡村存量资产、繁荣农村经济的作用,有必要选择性借鉴部分发达国家经验。

以德国为例,德国在第二次世界大战之后,通过完善产业基础设施和功能布局规划,强化小城市和镇的产业配套与服务功能,增强其对大企业的吸引力,德国排名前100名的大企业,只有3个将企业总部放在首都柏林,诸如大众、欧宝、奥迪等大部分企业都将总部放在小镇,全国百分之七十的居民生活在各种总人数不到2万人的若干小镇上。由此我们可以看到,我国乡村存量资产的存在,使引导“逆城市化”趋势成为可能。借鉴德国经验,科学制定头部企业总部转移方案,启动逐步稳妥推进一地一头的实施计划。由于乡村试点示范建设形成的存量资产,既有已建的基础优势、也有待建的可塑优势。所以,乡村试点示范一定是承接头部企业总部转移最优选择。这样,盘活乡村存量资产必将在乡村振兴战略实施发挥支点作用。

三是盘活乡村存量资产,创新经济组织形式。盘活乡村存量资产,还要在经济组织形式上有所创新。作为主流经济组织形式的有益补充,有必要对历经百年沧桑的以色列“人民公社”制度进行研究,借鉴其有益于我国乡村振兴的部分。要理解以色列基

布兹资产共有、平等劳动、按需分配、民主管理、来去自愿、加入设限的基本原则,还要理解以色列基布兹保持开放、融入世界、拥抱变革的精神基因,才能读懂以色列基布兹合作、分享、创造、效率这一核心理念的价值。我国经过四十多年的高速发展,人们的情感安全与自由冲突因人的个别差异表现出不同偏好,借用进山修行、回归田园、抱团养老等方式表达与主流生活不同偏好的群体正在快速增长。特别是在乡村振兴示范点中连三线城市都不能辐射到的试点,可以借鉴以色列基布兹的经验,创新经济组织形式,结合国情、省情、县情,赋予这类试点新的基本原则、精神基因与核心理念。这类试点必将吸引与主流生活不同偏好的群体趋附,逐步成为人们追求的幸福家园,既能倡导健康多元的生活方式,也使处于空间死角绝境的存量资产焕发生机,极大地丰富乡村振兴战略的内涵。

四是建立全国农村集体资产监督管理平台。目前,全国农村集体资产监督管理平台建设已列入《数字农业农村发展规划(2019—2025年)》。全国农村集体资产监督管理平台将有助于指导地方抓紧制定一二三产业融合发展用地实施细则,为集体资产运营、集体经济发展提供土地要素保障;积极推广资源变资产、资金变股金、农民变股东经验,鼓励各地结合实际,制定扶持政策 and 具体措施,不断盘活集体资源资产、拓宽集体经济发展路径。

五是盘活存量资产,提升村集体管理能力与水平。通过存量资产的盘活,合理开发利用村集体的荒山、荒滩、基地等自身资源,同时也需要对企业资源合理利用,这是对村集体管理能力的考验。需要加强宣传、提高认识,做好盘活存量资产的知识储备,同时也需要创造环境、提供政策优惠,提供盘活集体资产促进经济发展的基础。

2022年中央一号文件指出,要“巩固提升农村集体产权制度改革成果,探索建立农村集体资产监督管理服务体系,探索新型农村集体经济发展路径。”这些为进一步盘活存量资产,增强村级集体经济实力提供了政策支持和明确方向。

盘活农村存量资产,对于探索农村集体所有制有效实现形式、创新农村集体经济运行机制、增强集体经济发展活力、引领农民逐步实现共同富裕具有深远历史意义。

参考文献:

- [1]全国农村集体家底摸清了[N].人民日报,2020-07-13.
- [2]林凌.中国农民对城市化的贡献[N].光明日报,2006-01-17.
- [3]AB财经社.中国乡镇企业的基本构成,2021-11-19.
- [4]李虎成.推动农地经营权抵押贷款扩面增量 盘活农村存量资产[J].农村工作通讯,2018(19):52-53.
- [5]郑风田.让农村集体存量资产走进市场[J].中国报道,2017(2):42-43.
- [6]郑玉清.深化农村机制改革 盘活集体存量资产[J].农村经济与科技,2000(9):10-11.