

周晓明,程培堃.农村基层组织“政经分开”的苏州模式实践与理论思考[J].江苏农业科学,2023,51(14):250-256.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2023.14.033

农村基层组织“政经分开”的苏州模式实践与理论思考

周晓明,程培堃

(苏州农业职业技术学院,江苏苏州 215008)

摘要:“政经分开”是农村集体产权制度改革的重要方向。以江苏省苏州国家高新技术产业开发区枫桥街道、吴中高新技术产业开发区长桥街道和昆山市花桥镇为案例,详细分析三地“政经分开”改革的社会经济背景、改革内容、改革效应和潜在风险。结果表明,三地“政经分开”改革是在城镇化和工业化进程加快、农村居民收入和公共服务需求增加、农村治理体系急需重建的背景下进行的诱致性制度变迁。改革历程分为集体资产股份化改革、5 个分离、持续改进 3 个阶段。“政经分开”释放了巨大的改革红利,表现为农民资产性收入显著增加,农村社会管理效率明显改善,集体经济市场竞争力显著增强,但是存在财政负担加重、投入责任转嫁、政务居务不分等问题。并在此基础上提出循序渐进推进改革、优化顶层设计、理清行政事务和自治事务边界、建立合理的经费投入分担机制等对策建议。

关键词:政经分开;诱致性制度变迁;农村集体产权制度;苏州模式;对策建议

中图分类号:F321.32 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2023)14-0250-06

村民委员会(简称村委会)与村集体经济组织的“政经关系”一直是困扰我国农村集体经济发展和基层治理的重大问题^[1]。早在 2015 年 11 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化农村改革综合性实施方案》就明确提出:“探索剥离村‘两委’对集体资产经营管理的职能,开展实行‘政经分开’试验,完善农村基层党组织领导的村民自治组织和集体经济组织运行机制。”^[2]这是中央层面在农村治理方面首提“政经分开”。2016 年 12 月,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》再次明确要求“在基层党组织领导下,探索明晰农村集体经济组织与村民委员会的职能关系,有效承担集体经济经营管理事务和村民自治事务。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。妥善处理好村党组织、村民委员会和农村集体经济组织的关系。”^[3]可见,“政经分开”是未来农村基层治理制度改革的一个重要方向。此后,各地开始因地制宜地探索“政经分开”改革模式。考察各地“政经分开”的探

索实践,总结经验教训对未来“政经分开”制度的完善具有极其重要的参考价值。董晨雪等报道,广东省佛山市南海区是最早进行“政经分开”探索和实践的地区^[4],而江苏省苏州市是较早进行“政经分开”实践探索的地区之一,苏州市的这一探索引起了各方面的高度关注。2014 年中国三农问题专家韩俊对苏州国家高新技术产业开发区(简称苏州高新区)枫桥街道的做法给予了充分肯定,并认为枫桥模式具有重要的实际推广复制和示范引领价值^[5-6]。2015 年以来,枫桥街道的“政经分开”实践获得国务院发展研究中心、原农业部等主管部门的高度关注,其做法被编入中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化农村改革综合性实施方案》中^[6]。随后,吴中高新技术产业开发区(简称吴中高新区)长桥街道和昆山市花桥镇于 2011 年也开始“政经分开”改革的探索。本研究选择目前已完成“政经分开”改革且政经分开后已至少运行 3 年的苏州市的 3 个地区(苏州高新区枫桥街道、吴中高新区长桥街道和昆山市花桥镇),从微观层面详细剖析“政经分开”改革的社会经济政治背景、运行机制、改革成效、现实困境,并应用制度变迁理论对“政经分开”现象进行初步解释,以期各地深入开展农村集体产权制度和农村基层治理改革提供参考。本研究资料数据主要通过深度访谈、查阅书面资料等方法收集。访谈对象共 13 位,包括 3 个试点地区(街道/镇)负责人、所属居(村)民委员会主任、股份

收稿日期:2022-09-07

基金项目:江苏省苏州市科技发展计划(软科学研究)指令性计划(编号:SR201737)。

作者简介:周晓明(1982—),男,江苏盐城人,副研究员,主要从事农业经济管理研究。E-mail:xmzhou@szai.edu.cn。

通信作者:程培堃,博士,教授,主要从事农业经济管理研究。E-mail:chengpg0512@163.com。

合作社负责人等。书面资料共收集 18 份,包括年度总结、财务年报、工作报告和有关制度文件等。

1 政经分开的社会经济政治背景

1.1 社会背景:城镇化和工业化进程加快,外来人口大量增加

三地在实施“政经分开”时城镇化和工业化已发展到相当高的水平。枫桥街道位于苏州高新区核心地带,经济高度发达。2004 年实施“政经分开”时,原 24 个行政村近万户农民已全部集中安置在 24 个住宅小区。从产业结构来看,第一产业(农业)所占比重仅为 0.12%(表 1),第二产业所占比重高达 89.49%,工业经济的蓬勃发展吸引来自全国各地的大量外来务工人员到此就业创业。统计结果显示,枫桥街道当时户籍人口为 6 万人,流动人口为 16 万人^[7]。吴中高新区长桥街道和昆山市花桥镇在实施“政经分开”时城镇化和工业化水平与枫桥街道类似。长桥街道位于吴中高新区核心地带,自 21 世纪以来城镇化和工业化发展迅猛。2008 年开始城中村拆迁。2011 年实施“政经分开”时,7 个涉农社区除 2 个村外,其余 5 个已完成城中村改造,户籍人口 2 万多人,常住人口 10 万多人。

表 1 “政经分开”时社会经济主要发展指标

地区	“政经分开”起始年份	农业 GDP 比重 (%)	外来人口比例 (%)	农民人均纯收入 (元)	村级集体经济总收入 (万元)
高新区枫桥街道	2004	0.12	72.7	9 600	5 899
吴中高新区长桥街道	2011	N. A	83.3	22 868	2 388
昆山市花桥镇	2011	0.50	69.9	20 967	6 300

注:高新区枫桥街道和吴中高新区长桥街道的数据主要来自实地访谈和街道政府工作报告;昆山市花桥镇数据主要来自《昆山市统计年鉴》和花桥镇 2011 年政府工作报告。N. A 表示数据缺失。

花桥镇是苏州市昆山市辖镇,与花桥经济开发区实行“区镇合一”体制。实施“政经分开”2011 年时辖 12 个社区(9 个涉农社区)、3 个行政村;三次产业之比为 0.5 : 37.5 : 62.0,农业产值仅占 GDP 的 0.5%,工业和服务业高度发达。2011 年末户籍人口 3.4 万人,外来暂住人口 7.9 万人。

随着城镇化深入推进,大量农户集中居住到动迁小区,原本按自然村或行政村居住的村落格局发生了彻底改变,一个安置小区有可能居住着来自原来不同村的村民,一户村民也可能拥有不同安置小区的房子。另外,随着工业化的发展,外来人口大

量涌入。外来人口通过租住或购买产权的方式居住在动迁小区,成为当地居民。居住格局和人口结构的变化导致原“政经合一”的村民自治组织和集体经济组织的边界不一致,原村民自治组织与集体经济组织职能不分的体制无法适应新的形势。改革农村基层组织,构建一个职责清晰、互动协作的新型农村治理结构显得尤为必要。

1.2 经济背景:农村居民收入和公共服务需求的增加

从 20 世纪末以来,随着苏州市经济的快速发展,3 个地区人均收入均有大幅增加。到开始“政经分开”改革的 2004 年,枫桥街道农民人均收入已达 9 600 多元,接近城市居民收入;花桥镇、长桥街道在开始改革试点的 2011 年人均纯收入分别高达 20 967、22 868 元。随着收入的提高,村民对公共服务需求越来越大,质量和层次要求越来越高,发展型公共服务需求递增趋势明显^[8]。村民日益增长的公共服务需求与公共服务总体供给不足、质量低下之间的矛盾,使得改革公共资源配置方式和公共服务的供给机制成为必要。

1.3 政治背景:农村治理能力和治理体系现代化的需要

在经济发展快速发展过程中,农村集体经济总量迅速扩大。在开始改革的 2004 年枫桥街道村级集体经济总收入近 6 000 万元,其中各村在“两园”(枫桥工业园、民营科技园)的厂房租金收入就高达 2 690 万元。而长桥街道在开始改革的 2011 年集体经济总收入超过 2.7 亿元,村均稳定收入 2 388 万元。街道、社区二级总资产达 22 亿元,经营性资产 16 亿元。花桥镇在开始改革的 2011 年村级集体可支配收入总量达到 6 300 万元,平均每个村(社区)集体经济可支配收入超 400 万元。在政经合一体制下,村委会通常代行集体经济组织职能,客观上造成农村基层组织“政经不分”的状态。“政经不分”如同过去的国有企业政企不分一样,一方面村级集体经济组织需要承担村民福利、社会公益事业等支出,其经营成本和经营绩效难以科学衡量和考核,无法真正成为独立的市场主体。另一方面,真正所有者缺位,监管缺失,资产经营不善、资产流失严重、权利腐败成为不可避免的问题。枫桥街道的汇报材料就明确表示,之前政经合一体制下存在着村级集体经济分红入不敷出,农村集体资产保值增值面临难题等情况。”

2 “政经分开”的改革路径和主要内容

3 个试点地区“政经分开”的具体做法虽然有所

不同,但改革路径和改革主要内容基本相同。改革历程大致可以分为 3 个阶段:集体资产股份化改革、实施 5 个分离、后“政经分开”时期的持续改进。

2.1 集体资产股份化改革

对集体资产进行清产核资,确认集体组织成员资格,按农龄将集体存量资产折股量化到符合条件的集体组织成员,可以实现“资产变股权、农民当股东”。同时以原行政村为单位,成立村级股份合作社,并进行工商登记注册,使股份合作社成为独立的市场主体。

从法律层面看,集体资产股份化改革是“政经分开”的前置条件。《村民委员会组织法》规定,村委会的主要职责之一是依法管理本村属于村民集体所有的土地、企业和其他资产。这就意味着村委会具有对集体资产行使经济管理的法定职权,村委会职权与农村集体经济组织职权存在一定程度上的交叉。因此,要实现“政经分开”首先必须要将集体所有资产进行处置。目前 3 个试点地区采用的处置方式主要是进行集体资产股份化改革,实现把“共同所有”的集体经济转化为“按份额共有”的合作经济^[5]。完成转化后,根据《江苏省实施〈村民委员会组织法〉办法》第三条第三款规定,村委会不具有管理职能。集体资产股份化改革也是从农村社区管理向城市社区管理模式转变必须经历的一个环节。比较《城市居民委员会组织法》中居民委员会的任务和《村委会组织法》中村委会主要职责可以发现,除了履行一些与居民委员会相同的职能,如宣传、教育、服务、引导等外,村委会还具有集体经济管理职能。因此,如果不把村委会的集体经济管理职能剥离掉,就无法真正实现农村社区管理向城市社区管理模式转变,无法真正实现农民身份的市民化。

2.2 实施 5 个分离

在完成集体资产股份化改革的基础上,对选民资格、组织功能、财务资产、人员管理、议事决策等进行分离。

2.2.1 选民资格分离 村(居)委会成员由社区具有资格的居民选举产生;而社区股份合作社的理事会、监事会成员由社区股份合作社的股民代表选举产生。

2.2.2 组织职能分离 村(居)委会主要承担社区治理、社区公共服务和社区建设等职能;而社区股份合作社的职能是负责集体资产的经营管理,承担集体资产保值增值的职责。

2.2.3 财务资产分离 经营性资产归社区股份合

作社管理(长桥街道将非经营性房屋资产也归社区股份合作社管理),把非经营性资产划归村(居)委会(长桥模式中把公益性非房屋资产归居委会管理),同时社区居委会和社区股份合作社分设账簿,分别进行财务核算。

2.2.4 管理人员分离 对村(居)委会和集体经济组织的人员进行分开管理,分别设置各自的组织架构。村(居)委会设立主任、副主任等职位,社区股份合作社设立董事长、总经理等职位。2 个组织机构的负责人不相互兼任(长桥街道规定,社区党委书记兼任社区股份合作社的董事长,但是不参与实际经营决策。主要目的是解决社区党委书记经济待遇问题)。

2.2.5 议事决策分离 分别制定村(居)委会和集体经济组织的议事制度,明确各自的决策程序和权限。

2.3 后“政经分开”时期的持续改进

“政经分开”改革完成后,从政、经两方面根据新出现的问题不断修正、完善。在“经”方面,持续改进主要表现在两方面:一方面,做大做强集体经济。如枫桥街道在“政经分开”完成后采取了一系列措施发展壮大集体经济。一是组建“稳收益”的富民合作社。2007 年枫桥街道通过村民自愿现金入股形式组建了高新区首个富民合作社。二是组建“促增收”的联枫公司。2011 年以枫桥原 24 个村股份合作社为出资主体,组建了市场化经营主体——苏州高新区枫桥联枫建设发展有限公司,实行抱团发展。另一方面,加强对股份合作社的监管。为了防止股份合作社因缺乏监管导致集体资产流失或产生其他现象,各试点地区均统一实行账目委托代管制度,不断完善报、批、审财务制度,强化财务管理,对基建项目、企业合同、开支审批进行严格监管。要求对股份合作社的经营情况、财务情况进行公开,接受股民监督。枫桥街道设立村股份合作社管理中心,负责对股份合作社进行指导、管理和业绩考核。各股份合作社委托第三方记帐,同时财务收支情况通过“阳光村务平台”公开,接受公众监督。长桥街道在设立农民合作社管理服务中心统一帐务中心核算的基础上,对股份合作社实行集中办公、统一管理、统一考核。股份合作社委托财政收付中心记帐。街道集体资产管理部门通过集体资产交易监管平台,对各股份合作社运行进行全面监管。在“政”方面,不断创新社会治理模式。“政经分开”改革后,枫桥街道针对社区管理出现的

新问题,不断改革,探索社区治理新模式。如针对原集体经济设立的物业公司运作效率低、管理不佳等问题,引入社会力量参股物业公司或直接聘用第三方物业公司,从而提高物业公司的运作效率和社区管理水平。再如为解决“一站式”服务大厅造成的人力资源浪费、干群关系疏远等问题,按照“行政职能上收中心,服务资源下沉社区”的思路,设立 3 个社区服务中心,由街道社区管理中心直接管理,取代原来 7 个社区居委会的“一站式”服务大厅。同时,将原来社区居委会的 78 项事务拆分为 2 个部分,即政府行政职能与社区服务功能,将劳动就业和社会保障、民政、计划生育、窗口管理、集体财产管理等 50 类 122 项政府延伸职能统一上收至社区服务中心;将开展社区服务、突发事件演练、普法宣传、精神文明建设、全民健身、家庭调解、生态保护、社区自治、预防未成年人犯罪、民兵组织建设、社区综合治理、安全生产、社区管理等 28 类 134 项社区服务功能下沉社区居委会承担,明晰了街道与社区在“政”的权限范围与责任归属。

3 “政经分开”改革的效应

3.1 农民资产性收入显著增加

“政经分开”后,集体资产产权明晰,可以有效保护农民的切身利益;同时改制后原本由村承担的社区事务或公共品支出全部或部分改由各级财政承担。以枫桥街道为例,政经分开后,24 个村可节约管理成本和公益支出 2 100 余万元/年。随着集体经济组织收益的大幅提高,农民的资产性收入也提高。调研结果显示,截至 2021 年枫桥街道实施“政经分开”后成立的苏州高新区枫桥民发富民合作社、苏州高新区枫桥联枫建设发展有限公司 2 家平台已累计分配股红 7.17 亿元,每年实现 8% 的保底分红^[9]。长桥街道 7 个涉农社区组建的苏州市吴中区长联置业发展有限公司(长桥富民股份合作联社)年收益 6 000 万~7 000 万元^[10],确保合作社有 12% 的年收益,在全市处于领先地位^[11]。2021 年花桥镇 15 家村(社区)股份经济合作社总收入达 2.86 亿元,股金分红 8 617 万元。

3.2 农村社会管理效率明显改善

过去农村集体经济组织内部人员相对稳定,社会管理事务相对简便,村级经济总量相对不高。而随着工业化和城镇化的推进,外来人员大量涌入,本地人口与外来人口出现倒挂;内部人员变动频

繁,许多地方居住与管理已经事实分离;社会事务日趋增多,服务管理对象复杂多元。传统的农村基层治理模式越来越难以适应新时期加强和完善社会管理的客观需要。政经分开有利于明确各自分工,使村(居)委会能够把主要精力投入到社区的日常事务管理中来,推动专业化服务,效能化管理,切实改善和加强社会管理。

3.3 集体经济市场竞争力显著增强

“政经分开”后集体资产产权更加清晰化、明确化,合作社成员的利益和合作社的发展更加紧密地结合起来,合作社成员开始真正关心合作社的发展和成长。同时集体经济组织剥离了社会职能,摆脱了历史包袱,真正实现市场化、企业化经营。再加上各种财政扶持政策,大大增强了其市场竞争力,并促进集体经济做大做强。据统计,2019 年底长桥街道集体总资产达到 47 亿元,总收入 6 亿元,村均稳定收入 4 500 万元^[12],各项指标均比 2011 年增长 100% 以上。苏州市吴中区长联置业发展有限公司(长桥富民股份合作联社)资产已发展到近 10 亿元^[9]。

4 政经分开改革存在的潜在问题

4.1 财政负担加重

在“政经分开”过程中,最直接的问题是财政负担加重。众所周知,“政经分开”前行政村直接承担村级管理成本和费用,“政经分开”后将由财政承担全部或部分社区管理经费,财政压力将会大幅增加(表 2)。

“政经分开”改革后,枫桥街道社区管理成本由财政全额承担,7 个社区平均每年财政支出约 1 亿元,包括人员经费、公用经费、条线经费(如征兵、民兵训练)、建设维护费等。长桥街道所属社区两委(村党支部委员会和村民委员会)人员和工作人员的人头经费按城市社区标准列入公共财政预算,约 800 万元/年。社区党组织、居委员会行政管理经费、社会事业管理经费、公益性事业建设经费和社区居民公益性福利经费(约为 2 200 万元)暂时由股份合作社列入全年预算,按季度交付给居委会,但随着改革的推进和功能变化逐步过渡到财政预算。

花桥镇“政经分开”改革后的社区行政管理类经费、社会公益类经费(如公共教育、医疗卫生、文化体育、市政公用、环境卫生等)由县(市)、镇两级财政承担。村民福利类(如居民基本医疗保险、高龄老人补贴等)由股份合作社等村经济组织承担。按此改革方案,县级财政约需要承担 2.0 亿元,镇

表 2 “政经分开”改革后社区管理运行成本分担

管理模式	运行成本				
	行政管理经费	社会事业经费	公益性事业经费	福利经费	财政承担比例(%)
枫桥	街道财政承担	街道财政承担	街道财政承担	街道财政承担	100
长桥	人员经费由街道财政承担,其他如办公经费等股份合作社承担	由股份合作社承担	由股份合作社承担	由股份合作社承担	70 ~ 75
花桥	由县(市)、镇 2 级财政分担	由县(市)、镇 2 级财政分担	由县(市)、镇两级财政分担	由股份合作社承担	70 ~ 80

注:数据来源于调研资料。

(经济开发区)财政约需要承担 5.2 亿元。在总支出中,股份合作社等村经济组织一般承担 20% ~ 30%。

4.2 投入责任转嫁

投入责任转嫁问题和上述财政负担加重本质上是一个问题的 2 个方面。根据《村民委员会组织法》,村委会应承担“办理本地区的公共事务和公益事业,开展社区服务”。公共事务和公益事业一般是指涉及村民的公有公用和公共利益的事业,包括公共设施的建设、社会优抚工作、公共教育、公共卫生、计划生育、生态环境保护、文化体育活动等。

公共事务和公益事业的举办需要大量资金投入,尤其是一些公共设施的建设项目。“政经分开”后,村委会经济职能被剥离,不再履行经济发展管理的职能,因此也不具有相应的收入来源,村委会承办的各项公益性事业可能成为“无米之炊”。另一方面,股份合作社本质上是“按份额共有”的合作经济,村委会往往无法直接动用相应的资金(在“政经分开”前,集体经济是“共同所有”,基层自治组织与集体经济组织管理层通常是一套班子)。在此情况下,有可能导致集体经济组织对本应由其投入的村级公益事业不投入或少投入,而把村级公益事业投入转嫁给各级财政或其他主体(如向农民集资),虚化了集体经济组织的投入主体责任。在没有适当资金来源(如财政资金不到位)的情况下,一些公共设施的建设、维护有可能无法得到保障。从调研结果来看,长桥街道主要由股份合作社承担公益性事业经费,而花桥镇、枫桥街道主要由财政来承担。

4.3 政务居务不分

“政经分开”改革后,村(居)委会协助政府管理的工作量显著增加。如长桥街道社区居委会承担协助政府管理的工作涉及 56 小项,涉及文明办、档案局、公安分局、民政局等部门。枫桥街道社区居委会协助政府管理工作包括 13 大类 82 小项,涉及社区党建、宣传、群团、人武工作,社区综合治理管理工作,劳动和社会保障,扶贫工作,计划生育,安

全生产,土地调查,动物疫情应急处理和森林防火工作,消防安全等。社区存在“政务居务不分”、治理功能弱化虚化等新问题。

5 结论和政策建议

5.1 评述性结论

5.1.1 从改革性质来看,“政经分开”是一种诱致性制度变迁。在制度经济学看来,诱致性制度变迁是指个人(或个人组成的群体)在争取因制度不均衡引致的获利机会时,所自发倡导、组织实施的对现有制度的创造性安排。从上述 3 个地区“政经分开”社会经济背景来看,“政经分开”是城镇化发展、经济发展到一定高度后,原有“政经合一”制度无法适应制度环境的变化(如村民自治组织和集体经济组织的边界不一致,公共服务供给无法满足因收入增加而导致的公共服务需求增加)的自然结果。为响应环境的变化,追求潜在收益,如公共财政投入的增加、股份合作社收益分红的提高,降低现行成本,如原来有村集体组织承担的外来人口管理成本,基层改革主体(村委会/基层政府)在法律框架内对农村基层治理进行边际革命。

5.1.2 从改革基础来看,“政经分开”必须符合一定的条件。第一,法律层面,股份改革是“政经分开”的前置条件。根据现行法律,村委会职权与农村集体经济组织职权存在一定程度上的交叉。因此要实现“政经分开”,首先必须要将集体所有资产进行处置。目前 3 个地区采用的处置方式主要是进行集体资产股份化改革,重新组建股份合作社,实现把“共同所有”的集体经济转化为“按份额共有”的合作经济^[5]。第二,经济层面,基层政府具有相应的财力是“政经分开”的必要条件。“政经分开”后,原来行政村直接负责村级管理成本和费用,“政经分开”后将由财政承担全部或部分社区管理经费,财政压力将会大幅增加。如果没有财政经费支持,就不可能做到真正意义上的“政经分开”。从改

革实践来看,三地在“政经分开”改革时的财政实力均相当雄厚。枫桥街道 2004 年(实行政经分开改革的当年)地方一般预算收入为 1.87 亿元;而 2011 年长桥街道、花桥镇进行“政经分开”改革时,地方一般预算收入分别高达 4.24 亿、14.63 亿元。

5.1.3 从改革内容来看,“政经分开”关键是实施 5 个分离。“政经分开”的核心是农村基层社会管理职能与集体经济组织职能的分离,社会管理职能由农村基层自治组织(社区居民委员会或村委会)承担,集体经济组织职能由股份合作社承担。三地的实践表明,围绕组织职能的分离,需同时对财务资产、组织架构、议事决策、选民资格等进行分离。

5.1.4 从改革效果来看,“政经分开”能释放巨大的改革红利,并同时产生新问题。三地的实践结果表明,“政经分开”有利于理清基层组织职能,明晰集体产权,保护农民和集体经济权益,增加农民收入;增强集体经济的市场竞争力,助推集体经济组织做大做强,很大程度上抑制因村干部权力过大而滋生的腐败行为;改善农村社会管理,明确社会公共服务承担主体,改善和加强农村社会管理效能。同时,“政经分开”后有可能出现一系列新问题,主要表现为政务居务不分、基层财政负担加重、集体经济组织投入责任虚化等,这些问题在未来的改革中应加以关注。

5.2 政策建议

5.2.1 因地制宜,循序渐进地推进改革。综上,“政经分开”是城镇化发展、经济发展到一定高度后,原有“政经合一”制度无法适应制度环境的变化而产生的制度变迁,且“政经分开”也需要基层政府具有相应的财力作为支撑。由于各地的社会发展水平、农村集体经济发展状况、公共财政收入都存在差异,在“政经分开”实施上的难点也各不相同,因此要因地制宜,选择合适的时机、采取最适宜本乡(镇)的路径和方式,在有条件的地区先行试点“政经分开”改革,在实践中摸索经验,不能全然不顾现实条件而茫然全面推开。

一般而言,位于城郊接合部和城市建成区的村或因城乡一体化改革集中居住的村,应该在撤村建居的同时率先实行政经分离。如果财政实力许可,可以像枫桥街道那样一步到位;如果财政实力不足,暂时难以承担全部费用,也可以参照长桥街道、花桥镇的改革方案,分步实施。对于还处于农村规划区内,集体经济组织成员变动不大,集体经济也较弱的村,则以沿袭“政经合一”制度为好。如果强

行推行“政经分开”,在村委会之外另行设立一个集体经济组织,只会增加管理成本^[5]。

5.2.2 优化顶层设计,强化制度保障。“政经分开”改革涉及多方利益,涵盖多个环节,是一个系统工程,因此在推动“政经分开”改革过程中,需要优化顶层设计,健全法律法规建设,做到改革有法可依,从制度层面保障“政经分开”改革的顺利进行。

在顶层设计时,应明确“政经分开”的改革条件、改革路径,科学评价改革成本,明确改革成本的承担主体,构建和完善一系列配套制度,如集体资产管理制度、社区自治管理制度、股份合作社收益分配制度、集体资产审计监督制度等。

5.2.3 理清行政事务和社区自治事务边界,构建“政社互动”新模式。针对“政经分开”改革后出现“政务居务不分”现象,枫桥街道创立了“中心+社区”的社区治理新模式,长桥街道采用“准入清单模式”。第一,设立社区一站式综合服务站,强化社区为民、便民、安民功能,满足居民多样化的服务需求。第二,厘清行政事务和社区自治事务、政府委托事务和社区自治事务边界,实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。在厘清行政事务和社区自治事务边界的基础上,采用政府购买服务的形式将政府委托事务委托给社区办理。社区根据工作内容、工作量大小自主安排办理政府委托事务。

5.2.4 建立合理的经费投入分担机制。根据现代公共财政学理论,在市场经济条件下,公共财政基本职能之一是弥补市场失灵,为市场提供公共产品和公共服务,满足社会公共需要。并根据受益范围原则,科学界定财政支出边界和范围。如果公共产品和公共服务受益范围是全市(区),那么其支出应该由市级(区级)财政承担;如果受益范围是街道,那么其支出应该由街道财政承担;如果受益范围是某个小区,那么其支出应该由该小区全体居民承担(如以物业费方式承担)。这是科学界定和规范财政支出边界和范围原则之一。建议采取“核定项目、统一标准、扎口管理、分级承担”的办法,以县(市、区)为单位,制定基本公共服务项目清单,统一服务标准,根据受益范围原则、量入为出原则、效率优先兼顾公平原则确定承担投入主体。

参考文献:

- [1] 李 睿,王之睿.“政经分开”与基层治理:三种模式的比较分析[J]. 学习论坛,2017,33(1):55-58.

徐可轩,秦光远. 协同推进生态产业化和产业生态化的实践与探索——以江苏有机农业发展为例[J]. 江苏农业科学,2023,51(14):256-260.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2023.14.034

协同推进生态产业化和产业生态化的实践与探索 ——以江苏有机农业发展为例

徐可轩¹, 秦光远²

(1. 北京林业大学林学院, 北京 100083; 2. 北京林业大学经济管理学院, 北京 100083)

摘要:产业生态化和生态产业化是经济高质量发展和生态环境高水平保护协同推进、深度融合的重要体现。目前,我国生态产业化和产业生态化的研究和实践仍处于探索阶段,各地实践情况差异较大。以江苏有机农业发展为例,总结分析了戴庄模式、秦邦模式实践案例,句容戴庄以行政村为主体,通过合作经营形式,发展水稻、蔬菜、林果和精深加工产品等多形态的有机农业;南京秦邦以企业为载体,在畜禽养殖、有机肥发酵等探索出核心技术,推进现代农场生态循环发展。通过示范标杆分析,江苏有机农业在体制机制创新、技术探索集成、产业融合提档等方面积累了一些经验,但也存在供给总量小、技术转化应用不够和政策扶持力度欠缺等问题,继而提出加强顶层设计、推进传统产业延伸、发挥区域生态优势、强化全产业链发展等政策建议。

关键词:生态产业化;产业生态化;乡村振兴;有机农业

中图分类号:F323.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2023)14-0256-05

习近平总书记最先在 2018 年全国生态环境保护大会上提出要加快建立健全“以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系”,为新时代构建生态经济体系提供了根本遵循、指明了发展方向^[1]。中国共产党第二十次全国代表大会报告中

指出,“大自然是人类赖以生存发展的基本条件。必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,站在人与自然和谐共生的高度谋划发展”,并强调“促进共同富裕,最艰巨最繁重的任务仍然在农村^[2]”。产业生态化与生态产业化(以下简称“两化”)协同推进的发展理念是习近平生态文明思想的重要内容,是将“绿水青山就是金山银山”的理念付诸实践的具体方式,是将生态环境保护与社会经济发展达到和谐的最好体现^[3]。因此,全面推进乡村振兴,加快建设农业强国,要在“生态产业化和产业生态化”上做文章。乡村产业振兴是动能,生态振兴是基础,如何通过生态产业化和产业生态化的协同扎实推进乡村振兴,实现农村更富裕、生活更

收稿日期:2023-03-20

基金项目:国家自然科学基金青年基金(编号:71804013);农业农村部办公厅委托课题“新型农村集体经济发展的模式路径和相关政策研究”。

作者简介:徐可轩(2001—),男,江苏南京人,从事林学专业研究。

E-mail: 2606730669@qq.com。

通信作者:秦光远,博士,副教授,硕士生导师,从事农林产品市场与贸易、生态文明与绿色发展研究。E-mail: qin_gy@bjfu.edu.cn。

[2] 中共中央办公厅,国务院办公厅. 深化农村改革综合性实施方案[EB/OL]. (2015-11-02)[2022-10-05]. http://www.gov.cn/zhengce/2015-11/02/content_2958781.htm.

[3] 关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见[EB/OL]. (2016-12-26)[2022-10-05]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5163444.htm.

[4] 董晨雪,王沛捷,邢孟伟. 关于村改居进程中“政经分离”模式探索的文献综述[J]. 农村经济与科技,2016,27(19):235-237.

[5] 韩俊.“政经分开”是农村集体产权制度改革的重要方向[J]. 农村实用技术,2014(9):9-10.

[6] 刘崇. 苏州枫桥街道“政经分离”与社会治理创新的研究[D]. 苏州:苏州大学,2016.

[7] 夏燕燕.“政经分离”构建新型农村治理结构 大力增进民生福

祉[EB/OL]. (2015-04-10)[2022-10-05]. <http://news.snd.gov.cn/news/23241.html>.

[8] 张立荣,李军超,樊慧玲. 基于收入差别的农村公共服务需求偏好与满意度研究[J]. 中国行政管理,2011(10):118-122.

[9] 陈悦勤. 让股金分红释放更多富民红利[N]. 新华日报,2022-06-17(21).

[10] 顾建列.“五管齐下”推动农村集体经济高质量发展[N]. 苏州日报,2021-06-29(B01).

[11] 盛峥,雷霆,顾洁婧. 吴中高新区:聚力打造高品质城市核心区[N]. 新华日报,2020-12-28(T35).

[12] 吴中高新区集体资产管理办 2019 年部门决算公开[EB/OL]. (2020-07-28)[2022-10-05]. <http://www.szwz.gov.cn/szwz/bmyjs/202007/2bcee02da35a49f0b3307366c1868749.shtml>.