

制定农村集体经济组织法需厘清几个问题

□□ 刘振伟

2020年5月28日,十三届全国人大三次会议表决通过了《中华人民共和国民法典》。这是新中国第一部以法典命名的法律,是规范基本民事关系,保护平等民事主体合法权益的基本遵循,对推动国家治理体系和治理能力现代化,推动新时代改革开放和社会主义现代化建设,推动乡村振兴,具有重大而深远的意义。2017年,十二届全国人大五次会议审议通过的《中华人民共和国民法总则》,对法人制度作出完善,将计划经济时期形成的四种法人类型(企业法人、机关法人、事业单位法人、社会团体法人),调整为营利法人、非营利法人、特别法人三种类型,赋予农村集体经济组织、村民委员会特别法人资格,明确了长期处于灰色地带的农民专业合作社的法人类型。这样,农村三类组织的治理结构就有了上位法基础。

目前,农村各类组织中,农村基层党组织由党章党规规范,农民专业合作社和村民委员会分别由农民专业合作社法和村民委员会组织法规范,农村集体经济组织没有法律规范。制定农村集体经济组织法,是乡村振兴法律制度建设的重要任务。制定农村集体经济组织法,有几个问题需要认真研究。

一是农村集体经济组织的基本特征。我国农村集体经济组织的基本特征是社区性(地域性)和综合性。我国农村集体经济组织带有浓厚的历史印记,其前身是“人民公社”时期的生产大队或生产队,农村改革后成为集体经济的组织载体,有乡镇级、村级和组级三个层次。农

村集体经济组织是以成员集体共同拥有的资源性资产为纽带,通过合作与联合共同发展经济的一种经济组织形式,具有社区性(地域性)和综合性。土地资源、居住群落使其地域性特征明显,经济、社会、文化的多种职能,使其综合性特征明显。

二是农村集体经济组织的财产制度。我国农村集体经济组织实行集体所有权与成员股权相结合的财产权制度。农村集体经济组织的基础是生产资料的集体所有制。宪法规定为“劳动群众集体所有制”,物权法规定为“属于本集体成员集体所有”。集体所有制的资产,不能分割给成员个人。农村集体经济组织作为农民集体所有权的代表,行使对农村集体资产的经营管理权;集体经济组织成员作为集体所有权的主体,享有对本集体经济组织资产的收益分配权。集体经济组织成员是所有权主体,集体经济组织是所有权行使主体。农村集体产权制度改革完成后,农村集体经济组织实行集体所有权与成员股权相结合的财产权制度。这种产权结构,是农村集体经济组织与公司制企业在法人治理上的重大区别。农村集体经济组织法人治理结构中,集体所有权、法人财产权、社员股权权能的配置及相互关系是核心。成员对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承等权能的实现,对农村集体经济组织的发展走向会产生直接影响。

三是农村集体经济组织成员资格的封闭性。农村集体经济组织成员权利来源于成员资格,有资格才有权利,资格锁定权利。农村集体经济组织成员的资格确认,由本集体经济组织依

据法律法规按照民主程序决定,不由外部力量决定。因为农村集体经济组织以共同拥有的资源性资产为纽带,成员资格对外是封闭的(依法取得成员资格者除外,如水库、扶贫搬迁、交通和城镇建设移民、婚嫁等)。成员集体所有决定了成员享有平等的股权,成员资格的封闭性决定了股权权能受限,即不能向集体经济组织外流转,股权流转要考虑成员资格因素。农村集体经济组织股权不能由内部少数人控制,也不能被外部资本侵蚀。当然,集体经济组织成员资格的封闭性,并不排斥外来投资,外来投资形成的资产及收益,按照通行的产权制度规则处理。

四是农村集体经济组织的分配制度。农村集体经济组织实行收益按股分配与福利共享相结合的分配制度。农村集体经济组织的资源性资产,成员通过承包经营或流转获得收益;经营性资产收益,成员按照股份量化获得;公益性(非经营性)资产收益,实行福利性分配,由成员共享。农村集体经济组织与公司制企业在收益分配上的最大区别是,不是按照单纯的资本依据,综合考虑了社会保障功能。

五是农村集体经济组织的职能作用。农村集体经济组织的经济职能、社会保障职能和公共服务职能交织,这是区别于其他经济组织的显著特点。我国农村经济发展不平衡,在较长时期,“村社合一”将是经济欠发达地区村集体经济组织的主要形式。在经济发达地区,村社分离将是主要形式。无论哪种形式,农村集体经济组织承担的社会保障和公共服务职能不会剥离,至少不会完全剥离。在有些地方,村委会、村集体经济组织、村办企业是分离的,村委

会实行自治,村集体经济组织提供社会保障和公共服务,村办企业提供财力支持。

鉴于农村集体经济组织的特征,在立法时还要统筹考虑以下五个问题,第一,集体所有制的实现形式和运营机制。我国过去有过集体经济发展停滞不前的教训,改革开放后也有过乡镇企业改制集体资产流失的教训。要坚持把宪法规定的农村集体所有制作为底线,把民法总则规定的特别法人治理作为基本遵循,积极探索农村集体所有制的实现形式和适应市场经济的运营机制,实现发展壮大集体经济和农民共同富裕的目标。农村集体产权制度改革,形式上解决的是收益分配依据问题,本质是解决运营机制问题。第二,农村集体财务管理问题。健全财务管理制度、审计制度和民主管理制度,防止农村集体经济沦为“村干部经济”。第三,农村产权流转交易问题。依法规范农村土地承包经营权、林权、“四荒地”使用权、经营性资产出租等流转交易,依法完善流转规则。第四,农村集体经济组织不适用破产制度。第五,农村集体经济组织的优惠政策。农业的弱质性和农民的弱势地位,决定了单纯依靠市场机制难以解决农村集体经济发展壮大问题。不能因为设立了特别法人,就把农村集体经济组织完全推向市场,仍要在财政、税收、金融、乡村产业融合发展用地等方面给予扶持。如果公共财政的公共服务不能全方位覆盖农村,农村集体经济组织享受优惠政策就是合情合理的。

(作者系全国人大农委副主任委员,文章系作者在近日本报举办的2020中国三农发展大会上的发言)

当前农民工就业现状、困难及对策研究

□□ 青平 陈通 肖美珍 柏忠虎 黄帆

新冠肺炎疫情暴发后,得益于全国各地严格有效的疫情防控措施,当下我国疫情防控工作已从应急状态转为常态化。然而,疫情对国家整体经济形势以及各行各业都产生了较大影响,尤其是对于农民工密集从事的服务业、建筑业、制造业等行业。这也给农民工就业带来困难。针对国内2.9亿的农民工群体,了解当下农民工就业现状、就业困难的原因及相应对策对保障农民工就业、维护农民工权益、恢复经济和社会秩序具有重大意义。

为此,本课题组面向我国24个省、3个直辖市的农民工进行了问卷调查。共回收398份问卷,涵盖餐饮、建筑、电力、农业、运输等17个行业,以期能为改善农民工就业现状、缓解农民工就业压力、增加农民工收入提供一定参考借鉴。

一、疫情背景下农民工就业现状

疫情导致农民工失业和收入降低。农民工失业和收入降低是受疫情影响的主要表现。疫情暴发以来,企业普遍面临着资金短缺、市场订单与消费不足、经营成本与税费过高等问题,直接导致企业用工需求减少。据调查,有52.8%的受访农民工表示,原工作单位因疫情大量裁员,部分农民工被迫下岗。虽然截至今年6月份,农民工整体的复工率达89.7%,但复工后收入有所下降。数据显示,由疫情前的平均每月3238.69元降至疫情后平均每月2346.73元,多数农民工平均工资因疫情影响降低了20%至30%。其中,建筑业受影响最严重,平均降低了约34%。此外,受疫情影响,农民工降低了其对今后的薪酬预期,受访农民工平均可接受的今后薪酬降低比例为18%。

农民工在求职和工作中仍遭受歧视。农民工

在求职中仍然受到用人单位的歧视,主要体现在就业机会和就业待遇两方面。在就业机会方面,有23.7%的农民工表示,在求职过程中,即使其他条件相当,雇方还是倾向于把入职机会给非农民工。求职中不平等的就业机会使农民工成功就业的难度加大。在就业待遇方面,农民工工作强度大,且普遍薪资偏低。调查显示,有57.5%的农民工的工作强度大。21.8%的农民工表示,雇方会在求职过程中因农民工身份而降低自己的薪水。

农民工权益难以得到充分保障。当下,农民工并未被城镇的社会保险系统覆盖,社会基本保险权益和工薪权益难以得到有效保障。调查结果显示,农民工的“五险”参保率较低。农民工的城镇职工养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险参保率分别为16.1%、25.1%、9.8%、46.7%、3.5%。此外,在日常工作中,农民工的基本工薪权益受到一定程度的侵犯。42.5%的农民工表示,曾被雇方拖欠过工资。

二、疫情背景下农民工就业困难的原因

疫情影响下,企业压缩用人需求。新冠肺炎疫情使消费、投资、出口三驾马车均遭受不同程度的损失,其中消费所受冲击最为突出。2020年一季度国内生产总值为206504亿元,同比下降6.8%。在投资和出口方面,疫情防控使企业复工延迟,制造业、房地产投资等出现短期停滞,其在统计数据中的表现为,一季度社会领域投资总体下降8.8%。在疫情影响下,内需紧缩和外需中断加剧了企业经营亏损程度,从而压缩了企业用人需求。一季度我国经济遭遇不小创伤,尤其是对餐饮、住宿、旅游、娱乐等行业影响较大。68.45%的受访农民工感知到原工作单位产品销售不畅、正常生产受阻。同时,全球疫情扩散降低了外需,有63.1%的受访农民工表示,所在企业出口订

单急剧下降,间接的压缩了企业的用工需求,造成了农民工就业困难。

疫情进一步加重固化的偏见观念,导致就业歧视。对农民工的就业歧视,一方面体现在社会存在的对农民工固化的偏见观念上,另一方面,疫情也加重了对农民工的歧视。首先,50.25%的受访农民工表示在求职中用人单位因农民形象而拒绝自己,这种歧视现象在科教文卫、金融行业最严重。其次,因社会固化的偏见观念,使得农民工难以融入城市其他群体的社会关系网络中,农民工进城就业也主要是靠私人网络。调查显示,有高达54.52%的农民工需要通过老乡或亲戚朋友推荐就业,独立求职难度较大。最后,疫情加重了对农民工的歧视,部分用人单位将对疫情的负面情绪外溢到疫情发生地的农民工身上,使农民工在求职过程中遭受歧视。

配套政策缺位,农民工维权能力有限。首先,我国缺乏完善的保障农民工权益的法律法规,《劳动法》《工会法》等对工人经济、安全、生命健康等规定较为笼统,还没有专门为农民工制定的法律依据。其次,政府的就业服务不够完善。一方面,我国人力资源市场信息服务和发布体系还不健全,劳资双方存在就业信息不对称的现象。另一方面,由于地方保护主义,政府对用人单位要求监察不够严密,使用人单位侵害农民工权益成本较低。再次,企业用工不合规。一些用人单位不与农民工签订劳动合同或只签订单方面劳动合同的现象时有发生,并且企业缺乏必要的员工技能培训。有高达46%的受访农民工表示,缺少职业培训。最后,农民工法律知识匮乏。67.8%的受访农民工表示,对就业相关法律法规了解不够,这使得农民工面临权益受损时缺乏维权意识或者维权难度较大。

三、解决农民工就业困难的对策建议

降低生产经营成本,提高岗位需求。政府以财政政策和货币政策的协调发力帮助恢复生产,帮扶中小企业发展变革增强经济活力与弹性,提振市场信心。政府优先受理因疫情影响、面临暂时性生产经营困难的企业岗位补贴、扶持补助等,重点支持企业提高产能,扩大用工规模,挖掘就业潜力。

摒弃固化的偏见观念,创造公平就业的环境。第一,用人单位要扭转对农民工固化的偏见观念,淡化对农民工的刻板印象,在企业日常招聘过程和管理过程中,不因身份或者形象无理由拒绝或者轻视求职者或员工,同时也要理性看待疫情产生的影响,公平公正对待每一位员工。第二,政府应通过提供公平、透明的竞聘岗位平台,拓宽农民工就业渠道,引导一部分农民工利用智能手机、互联网渠道申请岗位工作。第三,政府应该完善反就业歧视法律法规,向公众提供反就业歧视法律知识,引导公众用平等、公正的观念看待农民工,使全社会意识到公平就业的重要性。

完善配套政策,普及农民工就业法律相关知识。第一,健全保障农民工权益的法律法规,针对农民工的权益保护问题,设定专门且具体的法律法规,使农民工的权益保障有法可依。第二,完善劳动力市场人力资源信息服务和发布体系,使劳资双方能够及时准确了解劳务供求信息,逐步推进和完善农民工群体的社会保障体系和维权保障机制,加快改革社会保障制度,把农民工群体也纳入城市统筹的社会保障体系之内。第三,加大农村教育投资,建立相关就业指导和就业法律培训机构,保证农民工享受免费的就业培训以及法律知识普及。

(作者单位:华中农业大学经济管理学院)

因地制宜是新时代发展农民专业合作社的方向

□□ 徐旭初

近日,习近平总书记到吉林省四平市梨树县卢伟农机农民专业合作社调研时指出,“合作社的路子怎么走,我们一直在探索。你们走出了一条适合自己的合作社发展道路,提高了农业机械化水平,发挥了得天独厚的土地优势,农业科技水平、农民科技素质和农业生产效益都有了很大提高,很有意义。希望乡亲们再接再厉,总结经验,不断推广,同时要鼓励全国各地因地制宜发展合作社,探索更多专业合作社发展的路子来。”总书记的讲话肯定了农民专业合作社对于实现农业现代化的现实价值,指明了因地制宜是新时代发展农民专业合作社的方向。

之所以要因地制宜发展农民专业合作社,是因为农民专业合作社的兴起和发展具有鲜明的“在地性”。换言之,合作社的兴起和发展深受当地农业产业特性、市场特性、政策特性、村社特性、人口特性等多方面因素的共同影响。由此,我国农民专业合作社走出了一条与西方国家不同的道路,呈现出多姿多彩的合作社实践路径。在此背景下,我们会发现,当前高产业风险(如养殖业)的合作社更强调对上下游供应链的嵌入和整合,呈现鲜明的产业融合发展路径;强市场特性的合作社更强调产品营销和品牌开发,而股份合作社就是强市场特性下合作社发展的典型形态;强政策特性的合作社更强调规模生产和技术服务,如土地股份合作社、农机合作社等就是强政策特性下合作社发展的典型形态;而由于村社嵌入,合作社几乎天然地带有“乡土”或“村社”的印记,表现为专业合作社与村集体经济组织共生发展;此外,人口特性对合作社的发展形态也具有重要影响,如土地股份合作社就是在外务工农民较多的状态下合作社实践的现实选择。

除了“在地性”外,我国农民专业合作社的形成和发展是农民为了改善自身市场境况作出应激性反应的结果,其中蕴含了他们丰富的能动性和创造性。可以认为,正是我国广大农民群众绘就了当前合作社发展的基本蓝图。因此,在新时代发展农民专业合作社除了要遵循“在地性”的客观发展规律外,还要尊重人民群众的能动性和创造性,这是发展合作社的应有要旨,也是实现农业现代化发展的根本动力。

因地制宜发展合作社还具有显著的现实价值。今年以来,我国农业发展因疫情防控管制、乡村道路封阻、物流运输困难、劳动力短缺等受到较大冲击,因地制宜发展合作社能够基于合作社的组织化功能,解决农产品滞销的现实困境,保障粮食和食品生产,并且提升农业农村应对重大公共安全事件的能力。

因此,因地制宜发展合作社是顺应客观发展规律、尊重农民基本诉求、符合当下现实需要的科学判断和要求。至于如何因地制宜推进合作社发展,则需要重点处理好以下三对关系。

一是要处理好因地制宜与合作社原则之间的关系。合作社的发展应以尊重农民、造福农民为根本宗旨,因此,在鼓励合作社因地制宜多样化发展的基本背景下,也应恪守合作社基本原则。虽然在国内外合作社的实际发展过程中,合作社的本质规定性在发生漂移,但合作经济界普遍认为,合作社的本质规定性是服务成员、民主控制,这是不可动摇的,动摇了就失去了这种组织形式的独特性。

二是要处理好市场化发展与规范化建设的关系。因地制宜发展合作社首先要遵循和顺应市场化发展规律,以市场化导向指引合作社发展壮大。与此同时,要处理好市场化发展与规范化建设的关系,避免合作社过于追寻市场化发展而丧失合作社本质规定性,尤其要避免“空壳社”等不良形态的出现,提升合作社在市场化发展过程中的规范化建设水平,将合作社真正办成农民群众的自组织。

三是要处理好共性发展与个性创新的关系。毫无疑问,尊重合作社的“个性”是因地制宜发展合作社的题中之意,但同样也要注重合作社发展的“共性”问题。具体来看,新时期发展农民专业合作社,应强调推进合作社规模化经营,推动合作社走向产业融合,鼓励合作社以市场化为导向进行品牌建设,引导合作社顺应时代发展趋势进行数字化转型发展。

总之,因地制宜发展农民专业合作社,就是要基于我国的基本国情、农情、产业特色、区域特色 and 合作社的发展阶段、具体情况,充分尊重农民群众的能动性和创造性,顺应市场规律和时代发展,走出一条具有中国特色的、丰富多彩的农民专业合作社发展道路。

(作者系浙江大学中国农村发展研究院教授)

心无旁骛创新前行

□□ 刘永好

市场主体是我国经济活动的主要参与者、就业机会的主要提供者、技术进步的主要推动者,在国家发展中发挥着十分重要的作用。7月21日,习近平总书记在京主持召开的企业家座谈会上,强调新冠肺炎疫情对我国经济和世界经济产生巨大冲击,我国很多市场主体面临前所未有的压力。市场主体是经济的力量载体,保市场主体就是保社会生产力。要千方百计把市场主体保护好,激发市场主体活力、弘扬企业家精神,推动企业发挥更大作用实现更大发展,为经济发展积蓄基本力量。

作为一名农业产业领域的民营企业企业家,我倍感振奋和鼓舞。今年新冠肺炎疫情造成一定经济损失,但在各方众志成城之下,疫情快速得到有效防控,经济社会发展逐渐恢复常态,这彰显了党和政府的决策力和领导力,也彰显了各类企业和个体工商户勇于承担社会责任,积极为经济社会发展贡献力量的奉献精神。

在当前,企业面临前所未有的压力之际,广大民营企业仍然要保持扎根中国市场发展的信心,同时苦练内功、推动新旧动能转换,全力实施转型升级。此次疫情既是挑战更是机遇,广大企业家以实干兴企,以更高昂的士气和毅力,不断破解发展难题,才能实现总书记“以恒心办恒业,扎根中国市场,深耕中国市场”的殷切嘱托。

作为以农牧食品业为主业的民营企业,新希望集团在疫情防控期间积极承担社会责任,通过中国光彩事业基金会捐赠3000余万元的现金和物资,设立“‘三农’防疫和医护关爱专项基金”,捐赠医疗设备、救护车、防护用品、食品等物资,同时积极组织复工复产,加大投资和解决就业,为疫情防控和经济恢复做了应该做的事情。

今后,新希望集团将继续在党和政府政策的指引下,一手抓防控,一手抓发展,主动承担社会责任,心无旁骛创新前行,发挥好带头作用,年内将在全国增加300亿元产业投资、为社会新增两万个就业岗位,带动一批产业链伙伴加快数字化转型。同时把产业扶贫、绿领公益培训坚持做下去,按照总书记要求,聚精会神办企业、遵纪守法搞经营,努力把企业做大做强,用实际行动为“六稳、六保”作出应有贡献。

(作者系新希望集团董事长)

□□ 张庆贺

党中央、国务院高度重视农村改厕工作,并将其作为改善农村人居环境的重要任务。为贯彻落实习近平总书记重要指示精神,吉林省大力推进农村厕所改造工作,取得了积极进展。

高位推动,坚决把好事办好。吉林省委、省政府高度重视农村“厕所革命”工作,始终将开展好农村户厕改造作为一项重要的政治任务,摆上重要位置,加强组织领导,狠抓工作落实。省委书记巴音朝鲁主持召开吉林省委实施乡村振兴战略工作领导小组全体会议,对“厕所革命”进行专题部署,并深入各地调研指导。省长景俊海先后主持召开吉林省农村人居环境整治工作领导小组会议、吉林省农村人居环境整治工作会议等,专题研究部署农村厕所改造问题,并深入双辽市等改造现场实地检查。省委副书记高广滨、副省长李悦协协调组织具体工作,多次赴各地调研督导、推动工作落实。省农村人居环境整治工作领导小组先后制定印发实施方案、检查验收方案等政策文件,对改厕工作进行动员部署和调度推动。省农业农村厅切实承担牵头部门责任,厅长张凤春主持召开全省视频会议,并选树推广了长岭县、临江市等改厕典型。目前,形成了各地各部门同频共振、齐抓共管、合力推动的工作格局。

实事求是,科学安排施工任务。2019年全省农村厕所改造任务是30万户,本着实事求是的原

则,吉林省坚持“进度服从质量”,不盲目追求任务指标。2019年先行试点示范,完成了16.4万户的建造任务,剩余任务延期至今今年6月30日完成。经过去年的探索示范,各地在“如何宣传、如何建设、成本几何、花费多少、建设标准、推进进度”等问题上有了更多经验,各县技术人员、各村党支部书记也相互学习、边看边学。吉林省还根据国家要求,将一、二、三类县的比例进行合理调整,调整后,吉林省有一类县2个、二类县14个,剩余为三类县。这样的分类使全省的改厕工作更贴近实际,更有可操作性。

水旱结合,实事求是推进厕所改造。吉林省农业农村厅在接手改厕工作后,针对东北高寒、缺水的地理特点,坚持“宜水则水,宜旱则旱”的基本原则,有的放矢谋划了全省农村改厕工作,调研走访了浙江、山东等省份,组织成立了省级改厕专家指导组,广泛开展了改厕企业调研走访,确定了“无害化卫生旱厕”的改造模式。从各地实际选择看,这一模式得到了百姓认可。同时,坚决不搞一刀切,在经济条件较好、住房集中、村内地势有一定坡度,或城镇周边可以实现地下管网延伸的村屯,积极支持鼓励继续开展户用水冲厕所建设。

百姓做主,“点单式”选择改厕产品。在确定无害化卫生旱厕模式后,吉林省又先后同省内外近百家企业洽谈合作,共同研究改进具体产品,并且在长春市农博园设立产品展示区,在净月区玉潭镇、农安县开安镇先后设置农户使用体验

区,邀请全省改厕业务主管部门、乡镇主要领导、村屯干部和农民代表,进行参观考察,广泛征求意见,最终形成了堆肥式浅埋、堆肥式深埋和微生物降解三种具体改造产品供百姓选择。百姓的选择多了,改厕满意度也就提升了。

示范引领,带动推广使用。为建改企合作的平台,全面展示、宣传、推介高寒地区农村厕所改造的主要模式,吉林省在长春市农安县开安镇万来村李家屯建设了农村“厕所革命”新产品新技术展示使用区,主要示范展示2019年以来,聚焦高寒地区推进农村“厕所革命”的难点和堵点,得到政府和社会一致认可的堆肥式浅埋、堆肥式深埋、微生物降解等三种适宜高寒地区的主要改厕模式,涉及具体产品60余个,具体企业14家。示范区突出实用性,展示产品均建造在农户家中,供农户体验使用,出现问题随时跟企业沟通交流解决,不断完善改进,切实解决了产品的不适应、不好用的问题。

现场观摩,让工作更直观更立体。4月23日-30日,吉林省农业农村厅在长春市农安县举办了全省农村“厕所革命”新产品新技术展示使用现场观摩活动,主要目的是深入贯彻习近平总书记关于“厕所革命”的重要讲话和重要指示批示精神,落实全省农村厕所改造工作会议精神,交流情况,学习经验,统筹抓好疫情防控和今年全省改厕工作。活动共历时7天,总计观摩人数近500人,大家就“改厕模式、改厕经验、工作思路”