

发展壮大上海纯农地区集体经济

问题研究

方志权 张晨¹

(上海市农业委员会 200003)

【摘要】:发展壮大纯农地区的集体经济尤为重要,这是缩小上海城乡差距和统筹城乡发展的一项重要措施。市级政府有关职能部门应结合各自职能研究制定相应政策措施,做好顶层设计。区级政府是推动纯农地区发展壮大集体经济的责任主体,应统筹各方资源,完善激励约束机制,不断加大对本地区纯农乡镇和纯农村的支持力度,努力补上纯农地区集体经济乏力的短板。

【关键词】:纯农地区 集体经济 上海郊区

【中图分类号】:F303.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2019)03-0075-005

纯农地区是上海郊区重要的功能区之一,承担着农业生产、生态建设、耕地保护等重要任务。所谓纯农地区,就是指区域内拥有的永久基本农田且面积达到区域总面积一定比例(20%)的镇、村,上海郊区共有48个乡镇、624个行政村,主要集中在崇明、奉贤、金山、松江(浦南地区)、青浦(青西地区)等中远郊地区。这些地区因受土地规划和区域布局的限制,主要以种植粮食、蔬菜或林业发展为主,缺少强村富民的产业载体,农村经济社会吸引力弱,难以寻求发展突破口,成为上海郊区乡村振兴发展的重点和难点所在。

一、上海纯农地区的现状

(一)上海郊区纯农地区集体经济的现状

上海郊区纯农地区集体经济目前主要存在“三个低”:一是村级资产低。从资产总量来看,2017年度全市村级集体总资产1397.1亿元,其中:中远郊311.6亿元,仅占22.3%。二是村级收入低。从村可支配收入来看,2017年度中远郊村均可支配收入258万元,仅相当于近郊村均可支配收入1278万元的1/5。2017年上海集体经济年收益50万元以下的村369个,95%位于中远郊。三是农民收入低。据调研,个别薄弱村去年农民人均可支配收入仅为16350元,不到全市农民平均水平的60%,只有全市居民平均水平的27%。2017年,上海农村相对薄弱村有164个,全部集中在中远郊地区。

(二)纯农地区是上海城乡一体化进程中的特殊形态地区

上海郊区纯农地区是城乡一体化进程中的特殊形态地区,这些地区的区域发展规划限制较多,农民增收渠道同质化明显且趋

¹**基金项目**:上海市决策咨询研究专项课题(2018-Z-45)。

作者简介:方志权,管理学博士,研究员,上海市农业委员会研究室主任。张晨,管理学博士,上海市农业委员会研究室干部。本文参与撰写人员:顾海英、楼建丽、吕祥等。

于紧缩,村级经济缺乏发展空间,不同程度存在“有钱的找不到方向,没钱的办不成事”。特别是多数经济薄弱村、空壳村缺乏发展条件,领导班子缺乏发展思路和发展动力,配置资源的能力很弱,创收增收渠道不多,主要依赖各级财政补助,村级集体经济缺乏有效的发展空间,不同程度存在“一产只能种、二产不能动、三产空对空”的现象。农村集体资产的经营所得与集体组织成员之间的利益关系并不直接,造成集体经济发展缺乏内在动力,成为当前乡村振兴发展的重点和难点所在。

(三)上海乡村振兴必须着力解决纯农地区经济发展的短板

发展壮大纯农地区的集体经济尤为重要,这是缩小上海城乡差距和统筹城乡发展的一项重要措施。目前,基层普遍存在纯农地区的集体经济要不要发展的思想疑虑和片面希望依靠政府“输血”来维持村级组织正常运转的思想误区。近期,通过对上海纯农地区的集体经济发展情况的调研,认为纯农地区完全有基础、有条件发展壮大集体经济,关键是各区要增强信心,因地制宜,找准路子,努力补上纯农地区集体经济乏力的短板。

二、上海发展壮大农村集体经济的主要类型

(一)留存物业型

2015年起,青浦区练塘镇结合“198”区域土地减量化工作,通过对接新城开发建设项目,以土地附条件出让方式,在开发成本价以内用减量化补偿资金为集体经济购置优质的商业物业。目前,练塘镇共购置物业2万平方米,2018年可收取租金1370万元。奉贤区金汇镇统筹集聚镇村两级集体闲置资金,聚小为大,投资商务楼宇物业来获得固定利率收益、分红收益。据测算,金汇镇投资的物业项目年均可获保本收益2160万元,平均每村120万元,投资回报率达6%。

该做法是将推进“198”区域土地减量化工作与支持纯农地区集体经济发展相结合,与推进农村集体产权制度改革相结合,在区级层面将低效建设用地减量化的指标统筹平移到新城、区级工业园等规划发展区域,在附条件土地出让合同中明确,开发建设完成后按照约定的比例为农村集体经济组织留存物业,由农村集体经济组织用节余的减量化补贴资金按照成本价购置,确保长期稳定的经营性收益。

(二)合作开发型

松江区通过“区区合作、品牌联动”,在新桥镇、九亭镇等街镇以镇联合社下属集体资产公司为出资方,与临港集团漕河泾开发区组建以开发、运营、租赁、投资发展等不同功能形式的混合制发展公司来发展集体经济。目前,各街镇总投资额11.76亿元,市值超过20亿元,集体资产实现大幅增值。新桥集体资产公司持股40%,与漕河泾共同合作成立“上海漕河泾开发区松江高科技园发展公司”,成功上市后,新桥镇集体资产持有股本5435.95万股,按现市值已达11亿元左右,达到了当初出资额4000万元的20多倍。

松江区通过集体经济组织和市级产业园区共同出资,实现国有资产与镇级集体资产的捆绑。产业园区开展招商引资、筛选项目、服务企业等工作,区、镇两级政府积极营造良好的外部环境,并在镇级层面统筹农村集体资金、资源优势共同参与园区开发建设。政府、园区、农民、企业发挥各自优势,通过抱团发展,打造了紧密的“利益共同体”。

(三)资产托管型

奉贤区于2013年成立上海百村实业有限公司,以经济薄弱村集体经济组织持股、区属国企托管的“造血”帮扶新机制,打造由100个经济薄弱村出资成立、每村占股1%的集体经济共建共享共育平台,围绕美丽健康等重点产业,积极开展实体经济企业招商引资和优质项目落户工作。5年来,百村实业累计实现物业资金收入2.1亿元,税收18.9亿元,物业面积达14.2万平方米,账面资

产达 8.7 亿元。2018 年,奉贤区成立了覆盖区内 176 个集体经济组织的上海百村科技股份有限公司,还组建立了以精准帮扶为特色的百村富民公司,通过国有资本和集体资本联动发展,构建市场化、股权化为模式的帮扶新机制。

奉贤区的做法是在区级层面搭建共有共享的发展平台,整合村集体经济的经营性资产,明确村集体经济组织的股东身份,建立股份合作实体,委托区属国有企业实际运营,通过“国集联动”的方式提升管理运营水平,帮助村级集体经济组织从“单打独斗”转向“抱团取暖”,促进村级资产的保值增值。

(四) 盘活资产型

从 2015 年起,松江区中山街道在理清农村集体资产产权关系、规范农村集体经济运行管理的基础上向存量资产要效益,出台了《中山街道关于进一步规范各直属公司租赁合同管理和租赁行为的暂行办法》,首开从行政办公占用使用集体用房入手,要求使用集体资产(含集体所有土地)的政府部门包括派出所、房管中心、城管中队、文化中心等单位必须与街道联合社下属资产公司签订租赁协议,统一录入“三资”监管平台,并向集体经济组织支付租金,年均租金 900 多万元。这一做法已在松江全区各街镇逐步推广,4 年来,松江区 14 家镇级联合社已连续累计分红 12.89 亿元。

松江区通过集体经济组织制定对合同与租赁的管理细则,与租赁方积极协调,在清理不合理、不规范的历史遗留合同的基础上,加强集体资产的规范管理,设定土地租赁合同的期限;所有经营租赁合同全部录入区“三资”监管平台,通过信息化手段,实现对集体资产资金资源的动态管理;财政资金和集体资金严格分账使用,厘清政府与集体经济组织的事权财权关系,理顺集体和财政两本账,促进非经营性资产出效益。

(五) 统筹开发型

嘉定区在 2018 年 4 月制定出台《嘉定区产业园区平台公司认定管理实施意见(试行)》,推动平台公司申购新增工业用地、结余工业用地,承接园区的开发建设、运营管理。鼓励区域内的农村集体经济组织成立园区平台公司,开发建设特定区域或范围内标准厂房等相关物业,用于发展和壮大镇、村集体经济。目前,已有外冈、华亭和嘉定工业区等 3 个镇的 5 家平台公司获得第一批认定,承接 104 区域相应拿地区域的开发建设和运营管理。

这一做法加强了区级资源的统筹,重点在纯农地区的 104 区域新增工业建设用地指标,鼓励区域内的农村集体经济组织成立园区平台公司,开发建设特定区域或范围内标准厂房等相关物业。

(六) 产销对接型

2018 年,浦东新区促成清美集团与宣桥镇、泥城镇、老港镇签订建立蔬菜种植基地的合作协议,并与浦东商业集团签订战略合作意向书,通过建立从田头到餐桌的绿色生态全产业链体系,变分散、小型、非标的农业种植为集中、规模、标准化的农业产业体系,从而推进农村产业融合,建立有效的产销对接模式。金山区与长宁区开展农产品销售和旅游推介对接,组织长宁区属企业在金山建干货食品加工厂,举办金山蟠桃节长宁专场等,促进金山农民增收。

该做法是集体经济组织利用土地等资源性资产,引入联合工商资本和社会资本发展都市现代绿色农业和休闲农业乡村旅游,培育新型农业经营主体和农业企业家,推进产业融合发展、新型主体联合发展,完善利益联结机制,带动农户创业增收。

(七) 民宿带动型

浦东新区川沙镇连民村利用靠近迪士尼的区位优势和当地河道景观,吸引社会资本开发村内闲置农房,通过打造不同主题的

居住空间,发展乡村民宿产业,实现农民年房租收入 3.6 万元~15 万元不等,且每年递增 5%。奉贤区南桥镇六墩村动员村民将 1.1 万平方米的宅基地开展使用权流转,通过与村委会签订流转协议,获得逐年递增的租金收益。以每户 200 平方米的宅基地为例,按照租金 1.2 元/平方米/天的标准,每户村民流转租金约 9 万元/年。

该做法是激活农村闲置房屋等“沉睡”的资源,由集体经济将农户流转出的闲置农房统一组织,统一对外寻求合作,引入社会资本和先进管理经验,社会资本负责经营管理,农民获得租金收入并参与经营收益分配,具有“统一组织、一体化发展、专业化管理、规模化经营”的特点,可有效解决村民及村集体资金短缺问题。通过该方式,农民既能获得租金收入,又能带动当地发展特色农业、绿色农业,获得农产品销售收入,还能获得收益分红和就业收入。

以上发展壮大农村集体经济的类型,可归纳为两种模式:第一种为物业分红模式,其优势是借助靠近城区禀赋发展物业项目,使集体经济组织获得稳定的租金收益;其缺陷是租金收益与房地产市场的形势密切相关,产业的可持续性不强,且不能有效解决农民就业问题,还会催生食利阶层,滋生背靠大树好乘凉的“等靠要”思想。第二种为产业发展模式,其优势是在“农”字上做文章,向上下游产业链延伸拓展,增加涉农地区的知名度和吸引力,带动区域整体发展,既可解决农民就业,又可实现资产增值;其缺陷是起步阶段难,前期投入资金缺乏,容易出现发展层级低、科技含量不高的情况,且易于同质化。

三、发展壮大上海纯农地区集体经济的若干思路

江浙地区发展集体经济,更多是依靠产业而非物业。当前,上海集体经济的发展偏重于物业分红模式。与江浙两地相比,上海纯农地区事实上也有具有地域特色的农产品、自然景观和人文风俗,不应妄自菲薄,完全可以在发展物业分红型集体经济的同时,进一步激发农村基层的创造性,强化产业发展型集体经济的发展,使之更可持续。

(一)新形势下上海纯农地区发展集体经济,可以实施“1234”方案

“1”是指实现一个目标,即纯农地区应结合实际,选择适宜本地区发展集体经济的模式。

“2”是指做到两个结合,即与新一轮农村综合帮扶相结合,通过建设一批长期稳定收益的帮扶“造血”项目,发展壮大集体经济,提升自主发展能力;与产业相结合,使集体经济发展从偏重物业分红向发展产业转型,形成农民持续增收的长效机制。

“3”是指从“三个低”变为“三个高”,即纯农地区的村级资产和村级收入有显著提高,农民人均可支配收入增幅明显高于全市农村常住居民人均可支配收入增幅。

“4”是指聚焦 4 个领域。一是聚焦特色农业、创意农业,通过加强科技支撑、品牌培育和产销对接,挖掘内部潜力,生产市场接受度高、附加值高的绿色优质农产品,实现农业提质增效。二是聚焦休闲农业和乡村旅游,优先在具备自然人文资源和周边有比较完备的旅游设施的“三边一岛”(迪士尼边、淀山湖边、黄浦江边和崇明生态岛)开展探索,通过科学布局和品牌打造发展乡村民宿。三是发展传统经典产业和文化产业,通过挖掘发扬海派特色餐饮、曲艺、民俗等元素和非物质文化遗产,提升地区知名度,实现经济发展。四是聚焦康养产业,选择环境宜人的地区发展疗养、康复、养老等产业,通过集聚人气带动周边产业发展,形成产业集群效应。

(二)上海发展壮大农村集体经济应在政策支持和工作措施方面加大力度

1. 关于政策支持。一是加大对纯农地区投入力度。调整完善土地出让收入使用范围,进一步提高纯农地区的投入比例,探索将因村集体土地被大量征用以及“198 区域”土地减量化所得补偿资金用于设立乡村振兴专项基金,通过“统筹在区、造血在镇、输血到村”方式,寻找村级集体经济发展新途径,促进纯农地区村级集体经济持续健康发展。二是完善物业分红型的政策扶持。扶持

发展村级物业经济,探索对纯农地区农民长效增收平台回购、改造或开发经营性物业,由财政按其资本金以外的银行贷款给予适当贷款贴息补贴。在落实纯农地区建设物业项目税费优惠政策基础上,对村集体经营或参股其他项目在税费上可免尽免、可减尽减、可返尽返。对村级集体经济组织物业出租的房产税、营业税以及村级公共事业建设工程所征的有关地方税收,有条件的地方可由财政部门实行先征后奖。三是加强产业融合型的政策支持。加强统筹协调和规划引导,优化纯农地区产业融合发展布局,整合推动高端优质资源要素优先流向经济相对薄弱地区,努力在“农”字上做文章,充分利用现代信息技术改造提升传统农业,积极推进覆盖农业全产业链的标准化和品牌化建设,创新农产品电子商务模式和运营机制,鼓励乡村振兴专项基金加大向纯农地区投入力度,推动农业与休闲旅游、文化教育、健康养老等产业深度融合,挖掘利用农业新的高附加值功能,进一步增强农业发展质量,培育乡村发展新动能,有效推动纯农地区的村级集体经济由“三个低”转向“三个高”。四是增强纯农地区的转移支付。进一步完善生态补偿机制,拓展生态补偿范围,调整完善生态补偿转移支付办法,持续增加生态补偿转移支付资金规模,增量资金重点聚焦纯农地区的产业发展、生态环境改善、基础设施建管、公共服务保障和基层组织建设等重要领域,有力促进纯农地区经济社会全面发展。

2. 关于工作措施。一是加强组织领导。市级政府有关职能部门应结合各自职能研究制定相应政策措施,做好顶层设计。区级政府是推动纯农地区发展壮大集体经济的责任主体,应统筹各方资源,完善激励约束机制,不断加大对本地区纯农乡镇和纯农村的支持力度。二是加强绩效考核。健全完善工作考核体系,将发展壮大纯农地区集体经济工作纳入乡镇领导班子年度绩效考核。市、区政府有关职能部门应加强考核督查,做到年初有部署,年中有督查,年末有考核,确保支持纯农地区集体经济发展的各项政策落地见效。三是加强宣传引导。及时总结好的经验、好的做法,挖掘先进工作典型,开展多种渠道、多种形式的宣传,创造条件营造纯农地区自觉发展壮大集体经济的良好氛围。积极推广物业分红型、产业融合型等典型模式,更加注重通过产业融合带动集体经济发展,进一步激发发展壮大纯农地区集体经济的内生动力。四是加强队伍建设。加强纯农地区干部队伍建设,注重对纯农地区干部的教育培养和任用,拓宽选用和交流渠道,研究与纯农地区发展壮大集体经济相适应的干部待遇,为纯农地区干部发展壮大集体经济构建良好的运行机制。