
乡村振兴视野下江苏村级集体经济发展探究

沈建华 姜瑾华

江苏省农产品品牌发展中心

实施乡村振兴战略是新时代“三农”工作的总抓手，是建设“强富美高”新江苏的重要战略任务。江苏现已进入工业化中后期，正处于高水平全面建成小康社会并向率先实现农业农村现代化迈进的关键时期。实施乡村振兴战略，发展壮大村级集体经济，强化村级组织建设显得更为迫切，发挥村级组织职能对于巩固党在农村的执政地位、实施乡村振兴战略和实现农业农村现代化等的重要作用无法替代。在推进乡村振兴战略实施的背景下，探究如何发展壮大村级集体经济，让乡村焕发新的生机和活力，具有重要的现实意义。

实施乡村振兴战略需要

村级集体经济的强力支撑

江苏按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，对实施乡村振兴战略作出阶段性谋划，引领乡村振兴战略在江苏全面实施。无论是乡村振兴的实施规划，还是全省各地的探索实践，都清晰地印证推进乡村振兴与发展村级集体经济之间存在着显著的正相关性。乡村振兴，为村级集体经济发展带来了难得的历史机遇，提供了肥沃的发展土壤，拓宽了多元的壮大渠道。村级集体经济，为村级组织适应乡村振兴要求，加强农村基层党组织建设，促进产业融合发展，改善生态环境，推进基础设施提档升级，提高管理服务水平夯实了基础。实施乡村振兴战略对村级集体经济的需要主要体现在“强基”“富民”“融合”三个方面。

“强基”的需要。乡村振兴，必须“强基”，加强农村基层党组织建设。实施乡村振兴战略，治理有效是基础，加强党建是前提。基层党组织、村级集体经济组织，与村民自治相互补充，共同构成了乡村治理的基本框架，集体经济是这个框架的重要基础。乡村振兴赋予基层党组织更多的使命，村级集体经济发展为提升村党组织政治领导力、思想引领力、群众组织力和社会号召力提供强力支撑。实践证明，充分发挥村党组织的“主心骨”作用，让党建工作与经济发展同频共振、互促双赢，是发展壮大村级集体经济，加快推进乡村振兴的不竭动力。江苏省徐州市贾汪区马庄村坚持“党建引领、文化立村、生态富民”，大力推进村级集体经济转型升级，发展路径由“地下”转到“地上”，发展底色由“黑色”转为“绿色”，发展方式由“单一”转向“多元”，从一个名不见经传的苏北小煤村，发展成为享誉海内外的乡村振兴“样本”。

“富民”的需要。乡村振兴，重在“富民”，提高农民生活质量。实施乡村振兴战略，产业兴旺是重点，生活富裕是根本。农村产业发展的组织化、集约化和产业化程度还比较低，只有发展壮大村级集体经济，把村民组织起来抱团发展，才能更好地应对市场挑战。乡村振兴必须发挥村级组织的作用，加快培育新型经营主体，推进适度规模经营，发展优势特色产业，延长产业链，提升价值链，完善利益链，让农民分享产业链增值收益，促进小农户与现代农业有机衔接。发挥村级集体经济的支撑作用，将乡村振兴落实到“人”上，坚持人人尽责、人人享有，切实解决农民最关心最直接最现实的利益问题，让农民有更多的幸福感和获得感。江苏省扬州市邗江区沿湖村曾经是个偏僻贫困的小渔村，随着乡村振兴战略的实施，沿湖村以“富民”为重点，依托良好生态和渔村特色文化，积极推进传统渔业转型发展，不断壮大村级集体经济，成为名闻遐迩的“全国最美渔村”。

“融合”的需要。乡村振兴，着力“融合”，推进城乡一体化发展。实施乡村振兴战略，生态宜居是关键，乡风文明是保障。当前，农业依然是“四化同步”的短腿，农村依然是全面小康的短板，城市对农村人才、资金、土地等要素的“虹吸”效应仍在持续。随着工业化、城镇化的推进，农村人口必然逐步减少，但这是一个渐进的历史过程，即使到2025年左右全省城镇化水平超过75%，江苏还会有2000万左右的人生活在农村，农村仍将是与城镇长期共存的人类重要活动空间。振兴乡村，亟待补齐乡村短板，缩小城乡差别，推进城乡融合发展。实施乡村振兴战略，资金缺口是一个绕不开的“坎”，还有待于村级集体经济源源不断“输血”。村级集体经济的强与弱，决定着乡村振兴进程的快与慢，决定着乡村振兴质量的高与低。江苏省无锡市锡山区山联村顺应城乡一体化发展要求，突出地域特色，注重历史传承，体现乡村风貌，打造优势产业，丰富农业功能，发展集体经济，村貌焕然一新。2017年3月，“金色山联公交专线”正式通车，这是无锡市开通的首条乡村旅游公交专线。金色山联，快捷“进”城，走上城乡融合发展之路。

江苏村级集体经济

发展面临的制约因素

随着工业化、城镇化的快速推进，国有经济、民营经济、外资经济“千帆竞发”，构成靓丽的江苏经济风景。但在江苏经济版图中举足轻重的村级集体经济发展可谓一波几折，乃至现在村级集体经济发展还存在着诸多的制约因素，有待于通过推进乡村振兴来破解。

全省村级集体经济发展不平衡。从江苏村级集体经济数据来看，全省区域发展不平衡，村级之间差距比较大，区域之间存在明显的“鸿沟”：2017年，全省村级集体资产总额2863亿元，村均1619万元，其中，苏南村级集体资产总额2037亿元，村均4808万元；苏中村级集体资产总额461亿元，村均1062万元；苏北村级集体资产总额365亿元，村均401万元。苏南村级集体资产总额是苏中和苏北总和的近2.5倍；苏南村均集体资产是苏中的4.5倍多，是苏北的近12倍。造成这种不平衡的原因：区域经济发展不平衡。苏南工业化、城镇化、农业现代化水平高，村级集体经济起步早、基础好、发展快；苏中苏北村级集体经济碍于整体经济区域性、结构性落后，村级集体经济实力和发展水平普遍较低。改革步伐快慢不一。苏南积极推进产权制度改革，加快探索村级集体经济在市场经济条件下的有效实现形式；苏中苏北囿于改革滞后，村级集体经济发展活力有待进一步释放。自然资源禀赋的优劣。由于区位和资源禀赋差异，中心村、近郊村、工业村以及产业特色村发挥自身优势，集体经济得到持续发展；相当一部分村缺失发展条件，还在等待各种扶助的“输血”支撑。

村级集体经济发展争议未平。实施乡村振兴战略，还要不要发展村级集体经济仍有争议：一是村级集体经济总量小、经营难，不如扩大社会资本，发展民营经济，增加财政投入，集体经济无足轻重。二是发展前景好的村做大做强，一般的村顺其自然打好“手里牌”，不要费力费钱人为地“输血”。三是薄弱村资源匮乏，只能“等靠要”，通过政策扶持和财政转移支付维持运转。更有甚者认为，村级集体经济是计划经济的产物，与市场经济发展相悖，在推进乡村振兴中可以摒弃。这些观念是对村级集体经济的误读，对在乡村振兴背景下深化农村改革，探索农村集体经济的有效实现形式存在认识偏差，严重阻碍村级集体经济的发展壮大。

村级集体经济发展面临新矛盾。增收渠道变窄与刚性开支增多的矛盾。随着乡村振兴的推进和经济发展方式的转变，村级集体经济发展环境发生很大改变，迫切需要新产业新业态新模式来拓展。村级组织用于基础设施、公共服务、社会保障等方面的费用将逐年上升，相关人员的报酬和福利保障逐步提高，村级集体经济的刚性支出“开口”越来越大。强村愈强与弱村仍弱的矛盾。村与村发展差距随着乡村振兴的推进，在部分地区有可能会被继续拉大。经济强村凭借优势的产业、雄厚的资产和响亮的品牌，集体经济会“水涨船高”。经济薄弱村资源和产业都比较缺乏，吸引社会资本的能力不足，自身“造血”功能不强，集体经济发展“步履维艰”。发展要求与区域制约的矛盾。根据区域发展和经济效益的需要，囿于总体规划、用地指标和金融服务等制约，集体经济项目往往难以落地生根。相关部门出于利益和风险考量，对村级集体经济发展的支持也比较谨慎。

乡村振兴背景下发展

村级集体经济的对策建议

实施乡村振兴战略，村级集体经济既有着更广阔的发展机遇，也面临更多的风险和挑战。在区域整体规划、产业转型升级、集约利用土地和环保要求提高的环境下，村级经济发展的空间进一步收窄，所能利用的资源和选择的项目制约更多。如何在市场配置资源起决定性作用的条件下，创新、探索和拓宽村级集体经济发展形态路径，加快推进乡村振兴战略实施，不仅是现实之需，也将是长远之策。

统筹规划，融合发展。实施乡村振兴战略是一项长期的历史性任务，需要做好系统设计，必须坚持统筹规划，融合发展。要“一张蓝图干到底”，严格按照《江苏省乡村振兴战略实施规划（2018-2022）年》要求，合理规划城乡产业、建设、居住和生态空间布局，注重保留乡村风貌，加强农耕文化、建筑特色、生态环境的保护，为村级集体经济留出足够的发展空间。坚持系统思维，发挥规划效应，凸显资源优势，完善基础设施，集约经营土地，推进融合发展，打响乡村特色品牌，壮大村级集体经济，有序实施乡村振兴战略。村级集体经济基础厚实，发展潜力较大，这是江苏的优势和特色，要充分探索村级集体经济的有效实现形式，增添乡村振兴新动能。江苏省苏州市吴江区黄家溪村坚持规划引领，挖掘特色资源，突出“文化基因”，大力发展高效农业，促进工业提档升级，发展乡村休闲旅游，产业融合发展为村级集体经济提供源头活水，村级集体资产超过6500万元，让有千年文化底蕴的黄家溪，在乡村振兴路上重新焕发活力。

选优班子，激发活力。推进乡村振兴，必须培养造就更多“一懂二爱”人才，选优配强村“两委”班子，提高村级组织引领发展集体经济的能力。加快选拔政治素质过硬、文化程度较高、群众基础好、综合能力强的人任村党组织书记，持续选派第一书记，确保经济薄弱村、软弱涣散村全覆盖。注重培养复合型人才，将精明强干、勇于担当的能人选配为村级经济实体的经营管理者。建立健全激励机制，强化工作绩效考核，拓宽提拔重用通道，激发村干部责任感，让他们“敢干事、能干事、干成事”。江苏省镇江市累计选树140个党支部书记工作室，成为放飞乡村振兴“领头雁”的重要课堂。句容市大华村在党总支书记裔云喜带领下，依托党总支书记工作室，三年吸引本村13名农技能人回乡发展，2018年村民人均收入2.6万元，实现了“绿色脱贫”。

因村制宜，拓宽路径。乡村振兴是一项长期的系统工程，各地要因地制宜，因村施策，激发内生活力，坚持分类推进，注重多元探索，发展村级经济。促进“三资”增值。发挥比较优势，合理开发资源；推进产权交易，盘活沉睡资产；运用市场手段，强化资金运作。推进农业增效。做活农业文章，延长产业链条；推进产业融合，拓宽收益渠道；强化龙头带动，促进产业升级。探索“集体+”模式。适应乡村振兴需要，积极探索生产服务、电商、旅游、健康、物业等产业与集体经济融合发展的新型业态。创新发展方式。推进镇村组团或村与村之间抱团发展，或通过置换集体经营性建设用地，扩大对外投资等进行异地发展。苏州市吴江区永乐村仅从企业返租土地“借鸡生蛋”和投资入股镇农投公司两项，每年就为村集体创收300万元。永乐村通过物业经济、资本运作和环境治理，村级集体经济稳中向好发展，源源不断为乡村振兴提供支撑。

注重帮扶，协调发展。缩小村与村之间发展的不平衡性，是实施乡村振兴战略的必然要求。创新集体资产运营机制，将政府拨款、减免税费等形成的资产归村集体经济组织所有，采用折股量化形式，让村长期分享资产经营收益。鼓励强村辐射带动薄弱村共同发展，建立长效合作机制，推动薄弱村从靠外部“输血”转向内部“造血”，不断增强薄弱村经济发展的内生动力。充分发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，健全完善财政优先保障、金融重点支持、社会积极参与的多元投入格局，加大对薄弱村经济发展的扶持力度。优先安排农村公共服务，推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨，实现从形式上的普惠向实质上的公平转变，降低村级经济组织公共服务的刚性支出，为村级集体经济发展“挤”出一定的资金。江苏省东台市坚持协调发展，持续精准发力，积极引导村级组织以产业、资产、资源为依托，拓宽发展壮大村级集体经济路径，形成了经济强村快突破、中等村快提升、薄弱村快发展的良好局面，成为苏北村级经济协调发展的靓丽风景。

深化改革，增添动能。实施乡村振兴战略，要优先满足要素配置，深化农村集体产权制度改革，保障农民财产权益，壮大集体经济。按期完成农村集体资产清产核资，建立健全集体资产登记、保管、使用、处置等制度，利用“互联网+”创新建立集体资产监管新机制。推进农村集体经营性资产股份合作制改革，总结推广资源变资产、资金变股金、农民变股东经验。完善农村集体产权权能，积极探索集体资产股权质押贷款办法，健全农村产权流转交易市场，不断拓展服务功能，推动农村各类产权交易“应进必进”。通过深化农村改革，逐步构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度，推进村级集体经济转型发展。江苏近年来加快推进农村集体产权制度改革，有力促进了农村集体经济发展壮大，全省已有 8000 多个村（居）基本完成集体资产股份合作制改革，量化资产 790 多亿元，累计分红 110 亿元。