

促进村级经济持续发展的若干思考

何劲宏

随着金山区农村产权制度改革工作的推进，2016 年，金山卫镇全面完成了村级集体经济组织产权制度改革，各村成立了村级经济合作社。村民委员会与村经济合作社实行资金上“政社分设”与财务上“分账管理”。在职能上，村民委员会以服务群众的社会管理为主，村经济合作社以发展集体经济为主。于是，新体制下如何促进村级经济持续发展，成为当前值得关注的一个问题。

一、金山卫镇村级经济基本情况

（一）村民委员会资金运行情况

从 2016 年全面实行“政社分设、分账管理”后，原村民委员会收入中的自营收入（经营收入、发包及上缴收入、投资收益等集体经济收益）归口到村经济合作社，村民委员会的资金来源主要依靠财政转移支付收入和村级招商收入。2015 年全镇 14 个村委会总收入为 7353.57 万元，2016 年为 2226 万元，总收入减少 5127.57 万元，村均同比减少 366.25 万元。

“政社分设”后村委会收入大幅减少，虽村委会支出也在下降，但下降比例并不匹配。如 2016 年与 2015 年相比，总收入下降 69.73%，总支出下降 39.44%。2016 年全镇 14 个村委会收入合计 2226 万元，支出合计 2593.19 万元，收支缺口 367.19 万元，村民委员会的收支出现倒挂现象。2017 年也是如此。村级组织运转资金缺口不断加大，长期下去将严重影响村级组织的正常运转。

（二）村经济合作社经营状况

2016 年，14 个村经济合作社村均总收入为 299.89 万元，其中以经营收入和其他收入为主，平均为 123.41 万元和 140.13 万元。原在村民委员会核算的集体经济自营收入，在产权制度改革后全部归口到了村经济合作社。

2016 年村经济合作社当年度收支结余总额 2678.67 万元，2017 年当年度收支结余总额 1616.51 万元。由此可见，“政社分设、分账管理”后，村经济合作社有了上千万的结余。

二、金山卫镇促进村级经济发展的主要做法

金山卫镇除了传统的以土地、仓库、厂房等村级集体资产资源出租外，目前的主要做法有三条：

一是对外投资。由镇政府牵头组建的村镇公司依托专业基金公司对外投资。以昊鑫基金为主，基金投资项目为山东东大一诺威，已取得投资收益 450 万元。

二是招商引税。各村通过自主招商，镇财政给予镇实得财力全额返还的形式给予奖励。2015 年合计 314.22 万元，2016 年合计 366.85 万元，2017 年合计 534.96 万元。

三是综合帮扶。根据市农村综合帮扶造血机制项目的有关要求，八一、八字、塔港、卫通和横浦 5 个贫困村组建上海创村

企业发展公司，共获得帮扶单位农村综合帮扶专项基金 5000 万元，用以投资购买金山区工商联大厦部分物业，年收益 6%，计 300 万元。5 个村每年可各有 60 万元左右的稳定收益。

三、村级经济发展面临的问题

随着农村改革的不断深入，村级经济正在稳步、有序、健康发展。但是由于种种原因, 村级经济的发展面临一系列问题。

（一） 村干部对发展村级经济的思想认识不一

一是无发展意识，依赖财政托底。市委《关于完善村级治理体系加强基层建设的实施意见》出台后，由于对政策认识有误，部分村干部认为村委会主要职责就是抓社会治理和基层服务，村级组织运转经费应由财政托底，从而淡化了村级经济发展意识。二是无发展办法，存在畏难情绪。部分村干部感到村收入来源减少，村级支出日益增加，虽有发展村级经济的愿望，但缺乏创新意识，顾虑较多，动作较少。三是有发展意愿，限于政策制约。部分村干部有实现村级经济可持续发展的强烈愿望，对发展村级经济，提高村级资产、资金、资源利用率想了很多办法，但限于“三公”经费、投资政策无法突破等因素而裹足不前。

（二） 村级收入来源锐减

前几年, 村级经营收入包括房屋租赁、土地租赁收入、招商引资奖励、利息收入及投资收入等多项内容。近年来，开展“五违四必”环境整治、土地减量化等，村级租金收入锐减。就拆违而言，据统计，近两年全镇村级环境整治共涉及整治项目 145.60 亩，直接影响到村级经济，年租金收益合计减少 129.7 万元，村均减少约 9.26 万元。其次，实施土地减量化，涉及 14 个行政村村土地面积共 3069.80 亩，房屋建筑物使用面积共 987680.97 平方米，租金收入每年减少共 167.52 万元，村均减少约 16.75 万元。同时，从 2015 年起，由于财政政策限制，村级招商呈淡化趋势，对原有村级招商奖励，只是保持存量，而无增量，甚至可能萎缩。至于农村综合帮扶造血机制只涉及 5 个贫困村。而由 14 个村和镇资产公司合资组建的村镇投资公司对外投资项目除 2014 年有分配外，2015、2016、2017 年均未分配。

（三） 村级支出项目逐年增加

近年来，村级组织承担的社会管理职能和服务群众项目越来越多样化。如用于综治、安保、绿化、保洁等其他项目的实际支出越来越大，道路修缮、路灯安装等公益性基础设施建设及个性化福利支出均由村委会承担。特别是近两年开展的环境综合整治，各村投入了大量的财力、物力，仅“五违四必”整治项目按照镇、村两级 7:3 承担比例。截至 2017 年 6 月底，14 个村委会合计需承担整治经费 2800 万元左右，但是，村委会无力承担，只得由村经济合作社垫付。而且根据有关规定，“凡委托村级组织开展工作且需要出钱出物的，有关部门应安排相应工作经费，不得向村级组织转嫁负担”，但仍有不少本应行政机构承担的工作项目被下放，财权和事权不匹配, 从而进一步增加了村级组织的负担。并且由此占用了村经济合作社资金，最终直接影响村经济合作社的生产经营，乃至影响村级经济的发展。

（四） 村级资源未能充分利用

随着金山卫镇南部地区工业化和城市化进程的不断加快，大量土地被征用，相关村土地补偿款数额巨大。截至 2017 年 12 月底，7 个村的土地补偿款约 2.26 亿元。这部分资金目前大部分为政府借用，年息为 2.1%，低于市场投资收益，村里也无法利用这笔资金进行投资。同时，根据土地减量化项目资金补偿相关使用规定，由于没有相应项目，截至 2017 年 12 月底，约 7800 万元减量化资金在财政账上，只有少量活期利息，更无法取得投资收益。

；（五） 相关政策未能真正落地

一是土地留存政策未真正落实。土地留存政策是为了保障被征地村集体经济可持续发展，在土地征用时将 5%—10%的土地留给被征地村，用于开发商业地产或建设标准厂房，增加村集体资产存量的一项政策措施，但这项政策并未得到落实。导致被征地村集体资产没有增量来源，可持续发展受限。二是根据沪农委[2016]340 号文，明确减量化资金补偿指标用途，各区县通过减量化产生的指标在优先满足自身需求基础上，结余指标由相关市职能部门按一定价格进行收购，统筹调剂，用于市级经营性项目，以此作为促进农村集体经济转型发展、深化城乡一体化和统筹发展的重要举措，这项政策至今也未落实。由于相关政策未能真正落地，直接影响村级经济的发展进程。

四、促进村级经济持续发展的对策和建议

随着农村改革的不断深入，为不断满足村民群众对美好生活的需求，针对上述问题，现就如何整合聚焦有关政策资源、促进村级集体经济发展、不断增强农村集体经济实力，结合本镇实际提出以下对策建议：

（一）进一步明晰事权与财权

根据“政社分设、分账管理”的实际情况，进一步加大财政转移支付力度，切实保障村级组织正常运转。对村级组织承担的事权按照管理性支出、社会性支出等进行系统梳理，明确将社会性支出纳入财政转移支付保障范围，将经营性支出入村集体经济组织支付范围，管理型支出按照不同用途由财政、集体经济组织共同负担。对一些已明确不再纳入村级财政转移支付保障范围的社会性项目要纳入区镇财政年度预算。对一些专项工作，区镇相关部门要早作预算安排或追加补贴，不得向村级组织转嫁负担。同时加强对条线工作的梳理，减少对基层工作的摊派。以切实制止村委会挤占村经济合作社资金的不当行为。

（二）进一步做实村镇公司

借鉴苏南地区发展村级集体经济的有关探索实践，由镇组建投资公司，配备专业人员，将各村闲置的“三资”集中起来，对外投资经营。可进一步做实村镇公司，获得更多的投资收益。也可组建绿化、保洁等社会化服务公司，将镇上资源收益辐射到村级经济。让村干部有更多精力去思考、谋划村级经济的发展之计，不断推进村级集体经济发展壮大。

（三）进一步拓宽村级集体经济收益渠道

在现有发展路径的基础上，可结合本镇实际，结合各村自然禀赋，探索有效的发展途径。

一是北部纯农业地区要充分利用低效建设用地减量化补贴资金，优先用于农业设施投入、资源投入和科技投入，发展都市现代农业。盘活用好设施农用地空间规模，优先使用已复垦、闲置类设施农用地。同时发挥农业生态、休闲等多种功能，充分利用防护林、生态林、绿化带建设，争取多方支持，发展休闲农业和乡村旅游，促进一、二、三产业融合发展。依托强丰农庄现有布局 and 全镇现状，结合农业四大片区建设，相关部门可将“田园综合体”作为乡村产业发展的新形式。进一步形成富有特点的，具有多重功能、独特魅力的“田园综合体”，使之成为金山卫镇对外的一张名片。

二是借鉴苏州市南丰镇经验，镇政府可将本镇安置基地商城、商业地产、公益类项目，优先留存给村投资公司，确保长期稳定的经营性收入。或通过债务置换方式，逐步归还政府借用的土地补偿金，使土地补偿费有效运转。或利用区级层面资本集团的资本平台，由镇级投资公司委托投资市区核心地段商业地产，或建造标准厂房，提高投资回报率等等。

三是镇级投资公司加强与市、区级产业园区开展“区区合作”等，共同参与园区开发建设。加强与市级结对镇的合作，互通信息，寻找回报率大、收益性稳健的公益性服务项目，参与投资，提高投资的回报率。

（四）进一步推动政策落地

通过区镇党代表、人大代表和区政协委员积极呼吁，推动制定鼓励村级经济发展的政策意见，并通过土地指标平移方式，将各村累积的留存土地，按实际面积、在相关工业园区单独或联合建造标准厂房。对于土地减量化资金补偿，政府应进一步明确将 30%以内指标中一定比例优先用于发展村级经济。剩余资金全部返还村，由村经济合作社自主经营。同时，对“村经济合作社年收益部分 20%转移到村民委员会”的政策，建议提高该项比例，以平衡村级组织因“政社分设”带来的相关问题。

总之，想要唱好村级经济持续发展这台戏，政府一定要在思想上加以引导，财力和政策上加以扶持，既要足额落实村委会运转经费，又要促使村经济合作社找到集体资产保值增值的突破口，让农民真正分享到改革红利。

（作者单位：金山区金卫镇经济管理事务中心）