

---

# 城市化背景下农村集体经济的出路

## ——基于上海市闵行区农村集体经济实证研究

沈雅林

上世纪 90 年代,上海市闵行区得益于大城市近郊区区位优势,城市化进程突飞猛进。本世纪初,全区耕地面积约 20 万亩,农业人口约 20 万,村经合一的村集体经济组织有 170 多个;2019 年底,全区耕地面积约 5 万亩,农业人口约 5 万,村集体经济组织剩 149 个,建制村委会剩 117 个。

### 一、闵行区农村集体经济的历史变迁

农村集体经济是新中国成立后经过农村土地改革、农业合作化、人民公社化运动,在确立农村土地集体所有制基础上建立起来的。党的十一届三中全会后,农村施行“统分结合”的双层经营体制,集体将土地承包给农户,同时实行必要的统一经营;在管理体制上,撤销人民公社制,组建乡、村和村民小组。上世纪 80 年代,闵行区农村集体统一经营主要表现为二、三产业的乡镇企业经营活动。

上世纪 90 年代至本世纪初,通过第一次股份合作制改革,闵行区从事二、三产业的乡镇企业几乎全部转为民营企业,农村集体经济退出竞争性经营领域。之后,农村集体经济主要从事不动产出租业。

本世纪 10 年代,闵行区农村集体经济组织进行第二次股份合作制改革,普遍成立了村级社区经济合作社。

截至 2019 年末,闵行区已撤制 57 个村。分布如下:莘庄工业区全部 6 个村(群力、新生、申强、新农、联农、紫磊),虹桥镇全部 10 个村(虹桥、虹二、红春、虹四、虹五、虹六、新桥、先锋、西郊、井亭),莘庄镇 7 个村(莘吴、莘光、莘沥、莘联、莘东、黎安、南马),马桥镇 7 个村(联工、联建、联盟、星星、马桥、三裕、望海),颛桥镇 6 个村(颛桥、黄二、五星、中沟、光辉、集体),浦江镇 6 个村(康桥、永胜、永建、新华、徐凌、三友),梅陇镇 5 个村(朱行、华二、陇南、陇西、陇兴),七宝镇 3 个村(号上、红明、新龙)、新虹街道 6 个村(虹光、建设、黎明、侯家角、陈思桥、吴家巷),浦锦街道 1 个村(陈行)。

在撤制的 57 个村中,停业清算兑现处分资产的有 26 个村级集体经济组织。这分别是:莘庄工业区 6 个村(群力、新生、申强、新农、联农、紫磊),马桥镇 7 个村(联工、联建、联盟、星星、马桥、三裕、望海),浦江镇 6 个村(永胜、新华、三友、永建、康桥、徐凌),梅陇镇 1 个村(陇兴),新虹街道 5 个村(黎明、侯家角、陈思桥、建设、吴家巷),浦锦街道 1 个村(陈行),保留集体经济组织的有 31 个村。其余 31 个村级集体经济组织存续。同时,莘庄工业区原撤村村民集资成立了 1 个社区股份合作社(按农民专业合作社法登记)。

### 二、闵行区农村集体经济分化演变原因

回顾历史,闵行区农村集体经济分化演变是在工业化、城镇化、城市化背景下发生的。闵行区严格按照耕地征光、农民转光的标准撤销村委会建制;同时,按照实事求是的原则,区别对待村级集体经济组织的撤留问题。已撤制的 57 个村,停业清算兑现处分资产的占 46%,存续经营的占 54%。

---

从表面上看，两条道路的选择取决于政府征收行为的差异。一是选择停业清算的村级集体经济组织，一般处在传统的农业地区，集体建设项目量少价低，无法达到生存与发展的规模效益，政府又有能力彻底征收资产。如为建设市级工业区的莘庄工业区地区，建设旗忠森林体育城的马桥部分地区，工业化和城镇化的浦江部分地区，建设虹桥交通枢纽的新虹地区等。二是得以保存村级集体经济组织的，一般处在城镇化、城市化较早的先发地区，政府在征用耕地后，因建设地上存有大量资产（主要是房产）且价值较高，征收资产比较困难，未实施征收的村。如虹桥地区、莘庄地区、七宝地区、梅陇地区等。

从本质上看，两条道路的选择原因，一是村级集体经济组织赖以生存的经营性资产全部变现后，无法继续创造合理的投资回报，只能走上停业清算道路。二是村级集体经济组织经营性资产大部保留，仍有继续创造足够的投资回报的能力，可以维持组织生存与发展。

### 三、趋城市化地区农村集体经济发展展望

城市化在促进农村发展，加快农民市民化的同时，也给农村经济社会带来深刻变化。党的十六大（2002 年）提出加快城镇化进程，党的十八大（2012 年）提出坚持走中国特色新型城镇化道路，城镇化、城市化、城市群发展已成为社会主流认识。2018 年，闵行区委提出“提升闵行城市能级和核心竞争力，建设品质卓越、生态宜居的现代化新城区”目标。在可以预见的将来，闵行区农村集体经济将朝着有所为有所不为，延续过去的历程。作为快速步入城市化的农村典范，闵行区具有一定的代表性。

一是对于应国家发展需要快速城市化，集体资产规模又不大，不能支撑其继续生存的村集体，在农民市民化、集体权益兑现后，农村集体经济组织退出市场，完成其历史使命。为此，政府要想方设法创造条件，加快农村集体经营性建设用地入市步伐，创新农村集体土地征收机制，畅通资产变现渠道。

二是对于城镇化、城市化发育较好，保有生存所必要物业资产规模的村级集体，在耕地被征收、农民市民化后，农村社会被城市社会取代。通过建立明晰的产权制度，接入现代企业管理理念，农村集体经济可再生为开放的合作经济或城镇集体经济，继续走新型公有制共同富裕之路。

三是对于继续处于土地集体所有的农村地区，坚持“统分结合”的双层经营体制。农村集体经济更多依托区位发展定位，设法挂上新型城镇化发展列车。通过股份合作制改造，建立完善的农村集体经济组织治理机制。走产业兴旺、资产升值、资本积累、治理有效的乡村集体经济振兴之路。期后有部分迅速后发城市化地区，还会从中分化出来，走上前面的两条道路。

（作者单位：上海市闵行区农村经营管理站）