
成都市农村集体经济发展研究

罗永 杨坤 聂有亮 祁玉蓉¹

(成都市农林科学院 都市现代农业与信息研究所 四川 成都 611100)

【摘要】: 在加快建成全面体现新发展理念的国家中心城市的形势下, 深入分析成都市农村集体经济在制度改革、产业发展、人居环境改善、生态价值转换、基层治理中发挥的重要作用, 深入分析集体经济在发展中存在的充分不平衡、管理制度不完善、人才资源不充足等问题, 针对发展存在的不足, 提出契合成都实际的发展建议。

【关键词】: 集体经济 管理制度 发展研究

【中图分类号】 F321.32 **【文献标识码】** A

1 绪论

目前我国农业生产经营中小农户依然占有较大比例, 小农户分散经营、组织化、市场化程度不高, 使得经营效益不高、面临风险较大。以集体土地为纽带, 通过资金、技术、股权等集体资源要素将小农户组织起来, 通过合作、联合、股份制等形式, 以市场化、品牌化、服务化发展集体经济, 全面带动小农户发展, 让小农户共享农业现代化发展带来的产业增值红利, 是实现广大农民共同富裕的有效途径。

进入新时代, 在新形势新要求下, 农村集体经济不仅要激活农村资源、推动农村产业发展、促进农民共同富裕, 更要通过集体经济发展推进农村集体产权制度改革、优化农村产业发展结构、改善农村人居环境、夯实基层政权、最大化发挥基层组织效能提升基层治理水平。发展壮大农村集体经济对促进城乡融合发展, 加快全面建成小康社会具有重要的现实意义。

2 成都市农村集体经济发展现状

2.1 农村集体经济发展总体情况

2019年, 成都市集体经济组织达到46440个, 较2018年增加9个, 其中村级集体经济组织3541个, 组级集体经济组织42899个, 没有镇级集体经济组织。全市农村集体资产331.92亿元, 较2018年分别增加1.92亿元。农村集体资源性资产1492.51万亩, 其中村集体199.56亿元、组集体132.36亿元, 分别占比60.12%、39.88%; 农村集体资源性资产1492.51万亩, 其中村集体资源100.45万亩、组集体资源1392.06, 分别占比6.73%、93.27%。总体来看, 资源性资产主要在组集体经济组织, 资金资产主要在村集体经济组织。

2.2 农村集体经济发展取得成效

2.2.1 集体产权制度改革不断深化

作者简介: 罗永 (1990-), 男, 经济师, 研究方向: 都市现代农业、农村集体经济。

基金项目: 成都市农林科学院2019年科技专项。

成都全面开展并完成了农村集体资产清产核资工作，并扎实推进集体成员身份确认、土地确权颁证、集体资产股份量化到人和集体经济组织登记赋码等重点改革任务。截至目前，全市完成经营性资产股份合作制改革的村（涉农社区）2809 个、完成登记赋码的 978 个，分别占比 82.5%、27.6%，并建立产权流转服务平台，为集体经济发展提供支撑。

2.2.2 集体经济发展模式不断创新

2015 年全国人大授权成都市郫都区开展集体经营性建设用地入市改革试点，战旗村在全省率先开展农村集体建设用地入市交易。同时，全市积极探索集体建设用地利用的有效途径，形成了土地统一经营、开发利用资源、集体产权经营、提供劳务服务、龙头企业带动、合作组织带动、资产公司经营、政策扶持带动、集体发展联营制等 9 种集体经济发展模式，全市农村集体建设用地入市交易面积 5003.59 亩，成交价款 30.26 亿元，2019 年全市农村集体经济总收益 12.88 亿元，村平均收益达到 36.7 万元。

2.2.3 集体经济促进乡村宜居度不断提高

成都市不断探索发展壮大农村集体经济，通过发展较好的农村集体经济牵头统一规划本村村庄规划、统筹打造林盘院落，利用生态环境资源结合集体经济产业发展改善居住环境，以村集体经济的发展改善农村人居环境，加快促进生态价值转化，提高乡村宜居度。大邑县新福村坚持因地制宜重塑林盘大美形态，按照“生态本底、文脉传承、产村融合、多元发展”思路，以高标准农田建设、土地综合整治项目为载体，着力实施整田、理水、护林，重塑乡村大地肌理，建成“新福家园”“游林盘”等林盘聚落，为推动农商文旅体融合发展筑就良好生态本底，实现生态价值经济效益转化，提升集体经济发展活力。

2.2.4 集体经济促进基层治理能力不断提升

成都市通过发展农村集体经济，增强集体组织经济实力，提高了基层治理的服务水平和管理能力，同时增加了干群联系，密切了党群联系，增强了基层治理能力。郫都区唐昌街道战旗村，以集体经济为轴，构建村“两委”、集体经济组织、农业合作社、专业协会多元共治+村民自治的工作格局，创新“民事民议、民事民管、民事民办”制度，规范议决公示、社会评价等六个民主议事程序，推进三治结合的基层治理方式，极大地提高了兴村治理能力，成功入选首批 20 个全国乡村治理典型案例。

3 成都市农村集体经济发展存在不足

3.1 集体经济发展不充分不平衡

集体经济收入主要来源于经营收入、发包及上交收入、补助收入、其他收入，其中多数为发包及上交收入、补助收入、其他收入，全市虽然开展了集体经营性资产股份化改革，但大多数流于形式，完成下达任务，半数没有开展经营活动。据统计，全市无经营性资产、无经营性收入的村占比分别为 45.1%、57%，总体上集体经济发展还不充分。

成都市虽然在集体经济得到发展上有战旗村这样的全国先进典型，但是就全市来看，受自然资源禀赋和带头人等因素影响，仍存在发展不充分、不平衡的问题。据不完全统计，2018 年全市无经济收入的农村集体经济组织 223 个，占比 6.51%；经济收入低于 1 万元的 130 个，占比 3.79%；1 万元至 5 万元的 217 个，占比 6.33%；5 万元至 10 万元的 300 个，占比 8.75%；10 万元至 100 万元的 1799 个，占比 52.49%；100 万元至 500 万元的 605 个，占比 17.65%；500 万以上的 153 个，占比 4.46%。整体上发展不平衡，高收入和低收入集体经济呈正太分布，两端收入差距较大，如图 1 所示。



图 1 2018 年成都市农村集体经济收入分类

3.2 集体经济管理制度不完善

在集体经济经营方面，集体经济组织经营决策少数人说了算，集体经济组织成员的知情权、参与权、监督权得不到落实。据调查统计，存在部分集体经营性资产归属不明、经营收益不清、分配不公开、成员的集体收益分配权缺乏保障，经营行为不规范。

在集体经济财务管理方面，全市实行村财镇管会计代理核算制度，多数村集体经济组织账户与村委会账户并未分离、独立核算，账务调整划转有一定困难，财务管理不规范。

3.3 集体经济人才资源不充足

在管理人才方面，成都市大力扶持集体经济发展，近年来涌现出一批有想法，受过高等教育的干部，但就全市来看部分村干部的年龄结构趋于老龄化，且未接受过高等教育者居多，虽依靠多年的工作实践积累了丰富的农村工作经验，政务工作能力强，但对于发展村集体经济比较缺乏专业能力和管理经验，同时因担心探索失败，难以承担相应后果，大部分干部的开拓创新意识不强。

在经营人才方面，农村集体经济组织经营管理人才业务水平低，经营观念落后，既缺乏懂得现代经营的管理人才，又缺乏专业技术人才，更缺少德才兼备的能人带动。同时，集体经济组织缺乏有效的激励机制，对农业职业经理人、专业化管理人员等高端人才要素吸引力不足。

4 发展建议

紧抓国家城乡融合发展试验区的发展契机，契合成都实际，发挥先行先试优势，不断深化农村集体产权制度改革，完善集体经济管理制度，吸引优秀集体经济带头人才、经营人才、技术人才，做大做强农村集体经济，带动农民增收致富，为加快建成全面体现新发展理念的国家中心城市贡献力量。

4.1 培育集体经济发展市场动能

一是落实股份制改造完成登记赋码。继续加快登记赋码工作，颁发农村集体经济组织登记证书，加快推进集体经济组织办理工商登记、银行开户等相关手续，获得市场主体地位，开展市场化经营管理活动。二是完善集体经济组织法人治理结构。集体经济组织要建立与股份经济合作制产权管理相适应的法人主体，制定完善相应《集体经济组织章程》，建立完善成员大会、理

事会、监事会等集体经济治理结构，落实集体经济理事长法人治理机制，充分保障集体经济组织成员的参与权、决策权和监督权，保障集体经济成员合法权益。

三是多形式创新集体经营方式。充分利用市场资源配置的决定性作用，按照“依法、自愿、有偿、规范”的原则，推进农村土地“三权分置”，放活土地经营权，发展土地适度规模经营，实现土地经营权利润最大化。鼓励集体资产经营性资产自主经营、租赁经营、托管经营、合资合作经营，实现经营性资产增值增收。集体非经营性资产要做好登记管理，建立健全统一规范的运营管护机制，为成员提供更好的公益性服务。受村民委员会（社区居民委员会）委托管理经营幸福美丽新村的经营性服务设施、托管经营闲置农民住房，增加农民财产性收入。

4.2 完善集体经济经营管理制度

一是健全集体经济组织制度。制定完善集体经济组织管理办法，依法保障集体经济组织按章程决策经营，进一步推进集体经济组织与自治组织分离，并规范内部治理结构和管理制度。积极探索自治组织与集体经济组织分账管理使用资金及集体经济收益用于本村公共服务和管理开支的办法。

二是健全完善运行管理制度。健全完善集体经济组织财务制度，完善集体经济组织资产资源台账，严格控制非生产性财务开支，杜绝集体经济组织不良债务。健全完善审计监督制度，定期对集体经济组织负责人进行经济责任审计、财政惠农项目资金审计，推进财务管理规范化、制度化。健全完善集体“三资”民主决策、民主管理和民主监督机制，确保集体经济组织成员的合法权益。

三是构建经营风险防范机制。引导集体经济组织通过依法签订合同、协议和制定章程等方式控制经营风险，避免因参股经营风险承担连带责任，加强对集体经济组织的投资规模和经营性债务规模监控和提示。

4.3 健全集体经济人才发展机制

一是配优集体经济领导干部。大力推进村党组织书记通过法定程序担任集体经济组织、合作经济组织负责人，推动村“两委”班子成员应当交叉任职。同时对村两委班子成员进行定期培训，提升领导干部的思想认识水平，接受新事物和先进技术，开拓思路。另一方面，通过派驻第一书记、农村工作队的方式，引进新的发展理念和工作方法，通过人才、技术、资金、项目的支持，带动村集体经济发展。

二是积极引进经营管理人才。因地制宜引进专业化、市场化经营管理人才，提高人才整体素质。多渠道选派科技特派员，采取多种形式为集体经济发展提供无偿技术和信息支持。引导返乡人员、致富能人、农业职业经理人、种养能手、退役军人、高校毕业生等参与集体经济组织经营管理，打造一支会经营、善管理的经营队伍。积极探索农村集体经济发展职业经理人试点，通过完善市场化薪酬体系，制定经营激励机制，充分激发人才的创业干事热情，提升集体经济现代化、（下转 P149）（上接 P148）市场化经营管理水平，提高市场竞争力，为集体经济发展提供人才支持。

4.4 加大集体经济发展政策扶持

一是加大农村基础设施建设投入。农村基础设施建设相对不足，加大对农村基础设施的投入，补齐发展短板，建设好集体经济发展的基础设施，为产业发展、乡村旅游、人居环境改善等提供基础保障。

二是推进财补形成资产股份量化。继续开展财政补贴股份经济合作社资金形成的经营性资产股份量化，赋予集体、社员财补资金形成的经营性资产持股权和收益权，实现资产社有、社管、社受益，股份经济合作社成员持股获得资产收入。

三是优先保障发展用地。在年度新增建设用地计划指标中，安排一定比例单列用于支持集体经济组织按乡村总体规划发展新产业新业态。通过闲置宅基地整理、土地综合整治等新增的耕地和建设用地，交由集体经济组织管理和使用。集体经济组织牵头组建的土地股份合作社、农民专业合作社等所需的农业生产和附属设施用地，按照设施农用地管理。

参考文献:

- [1]刘佳琳.农村集体建设用地使用权流转制度的创新[J].农业经济,2019(10).
- [2]魏岳.农村人居环境治理的实践与思考[J].社会治理,2019(07).
- [3]鲍鑫培,马佳.乡村集体经济发展模式案例研究[J].农村经济与科技,2019(23).
- [4]彭树强.增加村集体经济收入的几种模式[J].农村财务会计,2020(03).
- [5]侯惠杰,张程.我国农村集体经济发展财政支持政策研究[J].中国财政,2019(05).
- [6]税林敏.“三变”改革对农村集体经济发展的作用机制研究[J].中国集体经济,2019(13).
- [7]邓倩.成都完善新型农村基层治理机制研究[D].西南交通大学,2017.
- [8]韩洁,尚旭东.推动要素整合促进产业融合发展——四川省崇州市白头镇五星土地股份合作社发展纪实[J].中国农民合作社,2016(11).