

发展壮大农村集体经济助推 抚州乡村振兴的路径研究

熊玮 田舒涵 郑鹏¹

（东华理工大学 经济与管理学院，江西 南昌 330013）

【摘要】 分析了抚州市村级集体经济发展的现状和存在的问题，并通过调研分析和借鉴发达地区的经验，提出了发展壮大农村集体经济助推抚州乡村振兴的路径和措施。

【关键词】 农村集体经济 乡村振兴 路径 抚州市

【中图分类号】 F320 **【文献标识码】** A

2018年9月21日，习近平同志在主持中共中央政治局第八次集体学习时指出，要把好乡村振兴战略的政治方向，坚持农村土地集体所有制性质，发展新型集体经济，走共同富裕道路；习近平同志在参加十三届全国人大二次会议河南省代表团审议时，再次强调实施乡村振兴战略，必须用好深化改革这个法宝，通过完善农村集体产权权能，发展壮大新型集体经济，赋予双层经营体制新的内涵。

发展壮大村级集体经济是实现乡村振兴的必由之路，没有集体经济的积累，乡村振兴战略只能画饼充饥。近年来，江西省委省政府围绕加快农村集体经济发展出台了一系列政策，极大地推动了全省村级集体经济发展。然而不容回避的现实是，还有很大部分农村集体经济仍然比较落后，集体经济收入捉襟见肘。抚州是江西省的农业大市，其村级集体经济发展存在的问题在江西省各地不同程度地存在，突出表现为“总量上不去、机制理不顺、活力起不来、人才留不住”等等。

1 抚州村级集体经济发展的现状

从发展情况来看，总体还十分落后。抚州的村级集体经济虽然取得了较大发展，但高收入的村级集体经济占比不高，发展缓慢。

2018年，抚州1810个行政村，村级集体经济年收入（仅指本级获得的经营、服务型收入，不含上级转移支付、项目资金、各方扶持赞助资金）为0的有839个，占46.35%；村级集体经济年收入在5万元以下的有754个，占41.65%；村级集体经济年收入在5~10万元的有172个，占9.5%；村级集体经济年收入10万元以上的有45个，仅占2.5%。根据江西省“村级集体经济年收入5万元以下的属于‘空壳村’”的标准，抚州村级集体经济空壳村占比接近九成。2019年，抚州市村级集体经济经营性年收入过5万元的村由去年的217个（占12%），增加到了1596个（占88.18%），10万元以上的村从2018年初的45个增长到目前的200个（占11%）。到2020年，抚州市村级集体经济年收入过5万元的村共1697个（占93.76%），其中10万元以上的

¹**作者简介：**熊玮（1983-），女，江西南昌人，东华理工大学讲师，博士在读，研究方向：农业经济管理

田舒涵（2001-），女，湖北荆门人，东华理工大学2020级工商管理类本科生

郑鹏（1982-），男，湖北荆门人，东华理工大学副教授，博士，研究方向：农业经济管理。

基金项目：抚州市社会科学规划项目“以发展壮大农村集体经济助推抚州乡村振兴的路径研究”（编号：19SK03）。

村 210 个（占 11.6%）。整体上看，近两年村级集体经济发展取得了可观的成果，但是收入 10 万元以上的村级集体经济占比还是不高，增长缓慢。

2 抚州村级集体经济发展存在的问题

2.1 村集体经济发展的资金资产资源不足，模式单一

一是村集体经济的发展目前主要依靠政府的财政专项投入和政策帮扶，缺少社会资本的运作和参与，资金规模很小。村集体财力有限，筹资难，导致很多集体创收项目无法开展。二是家庭联产承包责任制和林业物权制度改革以来，农村集体土地和山林大多都已经分包到户，由农民自主经营了，村集体缺少了可以统一经营的资源和资产。三是现有村集体经济发展的规模较小，发展模式单一，缺乏市场竞争力，抗风险能力较差。主要是依托当地特色，进行资源开发、利用和资产租赁等获得经济收入。如，临川区温泉景区杨源村依靠自身的自然资源和区位优势，打造临川区“马家柚”产业基地和乡村旅游项目，金溪县河源镇河源村每年的村集体经济收入主要来自公益林和退耕还林补助，崇仁县白陂乡赵家村主要是依靠出租养殖大棚发展村级集体经济。

2.2 村集体经济发展的人才匮乏，村民的参与度不高

一是村干部思想保守，工作中缺少开拓创新精神，习惯听命行事。同时，由于各村事务类工作繁多，任务重、压力大，导致村干部无暇深入思考乡村振兴的具体推进策略和村集体经济的发展规划。二是发展集体经济的专业人才匮乏。村干部的待遇普遍偏低，且村级集体经济又资金资源短缺，导致有能力、懂经济、会管理、有创新开拓精神的人不愿意到村里任职和参与村级集体经济建设。同时，村里的年轻人大都外出务工，缺少青年人才和后备人才，无法吸引和留住农业产业化的新型专业人才和经营人才来农村。三是村民对发展村级集体经济缺乏积极性，参与度很低。很多农户认为发展村级集体经济，就是村干部为自己谋利益的以权谋私行为。同时，长期的“重分轻统”做法，使得农户集体意识淡薄，当村级集体经济发展中遇到与个别农民自身利益有冲突的时候，农户经常会不支持不让步。比如，抚州市在推进高标准农田建设过程中，新增了土地，可以用于发展村级集体经济，但是对此一些农户却不理解不支持。

2.3 村级集体经济没有独立的领导班子，监管机制也不健全

从调研情况来看，村级集体经济组织的领导班子很多都与村党支部和村民委员会紧密相关。村级集体经济组织的负责人多由村支书和村主任兼任，“拿一份工资干两份工作”，没有相关的薪酬和激励措施，这样的体制机制使得村级集体经济组织的领导没有更多的精力全心全意参与组织经营，也缺乏参与经营的积极性和创造性，很难保障村级集体经济组织正常的、市场化的运营。同时，针对农村集体经济组织的财务制度和农村审计制度等相关监督体制也不健全，没有办法全方位地监督和保护村级集体经济组织的经营和发展。

2.4 村级集体经济缺乏强有力且有针对性的各项政策扶持

现行政策种类繁多，但是对于村级集体经济组织的发展上，没有形成战略性的计划，各项政策没能有效整合。专门针对村级集体经济发展的财政、金融、土地和人才等扶持和优惠政策匮乏。一些村级集体经济发展的用地难以落实，资金匮乏，且税收负担过重。

3 发展抚州村级集体经济的路径与保障措施

3.1 拓宽资金渠道，引入社会资本，积极探索村级集体经济的多种发展模式

3.1.1 搭建“银技”支持平台。

充分发挥农村金融机构的支撑保障作用，扩大信贷规模，创新融资模式、简化抵押手续，实行利率优惠，为农村集体经济发展提供便捷的融资渠道和资金支持。

3.1.2 鼓励社会团体、企事业单位和社会各界人士在资金、技术、设备、原材料等方面开展与村级集体经济组织的合作。

通过财政出资和政策引导，鼓励和筹集社会资本，投入村级集体经济发展项目。同时，允许村级集体通过抵押担保其直接管理使用的土地、山林、矿产等自然资源使用权，获得金融机构的信贷支持。积极协调各类金融机构为村级集体经济组织评级授信，在信贷支农方面重点扶持村级集体经济发展，为村级集体经济发展设立专项的信贷资金，给予符合条件的村级集体经济组织信贷优先和利率优惠。

3.1.3 解放思想，大胆创新，因村制宜，探索符合各村村情的村级集体经济发展模式。

一是发展物业经济模式。引导有条件的村（社区），在区位优势明显地区或城镇规划区，兴建厂房、商铺，利用集体经营性建设用地等，建设物业项目；同时，鼓励盘活村级集体闲置办公用房、学校、仓库、礼堂等不动产，开展租赁经营。按规定在新开发楼盘中，无偿获得社区办公服务用房和店面等，拓展村级集体经济发展空间。二是发展服务经济模式。有条件的村（社区）可以充分利用好“城中村”“棚户区”改造，获得新的土地指标，创办各类服务项目，成立建筑、市政、环卫、旅游等公司，创办各类幼儿园、老年公寓、家政公司等服务实体；发展农业生产性服务业，开展代耕代种代收、统防统治、集中运输；建立农产品网上交易平台、农产品产地集配中心和标准化农贸市场；依托当地的自然、人文和历史资源，发展农家乐、休闲观光农业、采摘园、垂钓园等休闲等特色旅游项目。三是发展资源经济模式。开展荒田、荒山、旱地等集体土地的土地流转工作，利用农村集体土地资源，通过承包、租赁等形式搞活土地经营，盘活山林等有形资源，促进农业产业集约化、集群化、规模化发展。支持村级集体以土地使用权、资产、资金等参股创办专业合作社，按照入社自愿、退社自由、利益共享、风险共担的原则，鼓励和引导村级集体成员以土地承包经营权折股入社，发展庄园经济；例如，可以依托马家柚、天桂梨、蓝莓等龙头农产品，大力推进“支部+合作组织”“龙头企业+基地”“龙头企业+合作组织+农户”“基地+品牌+市场”等经营模式，发展现代农业。

3.2 大力培养人才，发挥各类人才作用，通过各种形式鼓励农户参与集体经济发展

切实加强村（社区）党支部建设，加大宣传力度，让农户能清楚了解到村级集体经济的性质和其对推进乡村振兴的巨大作用。加强对村干部、集体经济组织经营管理人员教育培训，大力培育新型农民，充分发挥农业科技人员、致富能手、种养大户、农村经纪人、大学生村官等人才的作用，提升村级集体经济的经营管理水平。打通知识、技术、管理进村通道，为村集体经济发展提供专家团队和科技特派员，支持农民专业合作社、专业技术协会、农业龙头企业等主体对农民进行农业生产技能、现代农业经营管理等方面的培训，培养出更多本土懂生产、会经营、善管理的村级集体经济经营人才。鼓励和支持各类人才去农村创业，推进“能人治村”。鼓励致富能手、农民专业合作社负责人、优秀民营企业、外出务工经商人员担任村级组织负责人。打破地域限制，鼓励优秀村书记跨村任职、兼职或村村联建等形式，采用强村帮弱村、大村带小村的办法，实现辐射带动、组团发展、共同富裕。重视稳定农技、教卫人员和大学生村官队伍，充分发挥他们的积极性和才能，允许通过提高增值服务获取合理报酬。

3.3 成立村级集体经济有限责任公司和发展平台，落实监督保障工作

3.3.1 成立村级集体经济组织和发展平台。

2017 年 8 月底，民政部明确由县级民政部门颁发基层群众性自治组织特别法人统一社会信用代码证书，村委会法人主体地位得以确认。建立村级集体经济公司可以更好地引导村级集体经济参与市场竞争。进一步规范抚州村级集体经济有限公司的设立、管理和运行，健全各项发展机制，提高市场竞争力，借鉴其他发达地区的经验，可以考虑从以下几方面着手：一是坚持村党组织的领导，同时要做到“政经分开”，村党组和村（居）委会专注于社会服务和公共管理，村级集体经济公司则负责公司运营。“两委”不搞“大锅饭”，只对村级集体经济公司的经营发展提出合理的建议，不搞行政命令。二是明确产权归属。开展农村集体资产的清查工作，把归属农村集体资产的土地、林地、山地等自然资源和房屋、设备、农业基础设施等经营性资源都划归到农村集体经济组织所有，由村集体经济有限公司统一经营。三是鼓励村级集体经济公司积极招商引资、吸引人才，参与市场竞争。通过“培、选、派”等方式，让有管理能力、经营头脑、时间精力、奉献精神的人担任村级集体公司负责人，探索实行“基本报酬+养老保险+创收奖励”或“经营班子年薪制”的薪酬制度，调动其改革创新、发展村级集体经济的积极性、主动性和创造性。四是建立农村创新创业平台，按照“保低收益+按股分红”的分配模式，将收益按比例分别用于推动集体经济的发展、改善民生、激励村干部和集体经济组织管理者等。

3.3.2 落实监督保证措施，切实加强“三资”的使用、管理和监督。

一是村级集体资金的使用要坚持民主、公开、透明的原则，开源节流，防止滥用乱用。切实规范和完善村级集体经济民主决策的内容、形式和程序。二是加强集体资金收支两条线的预算、开支审批和管理。对集体经济组织的经营、发包、租赁、投资、资产处置等集体收入，以及补助补偿资金、社会捐赠资金、集体建设用地收益等，做到应收尽收。严格村级集体经济的各项支出程序，经手人必修取得有效的原始凭证，要有合规合法的票据且填写规范、有具体详细的用途、有审批审核附件、有审批人签字、有经办人或实物验收人签字，才可以入账。所有开支凭证必须经村务监督委员会审核同意并签字。三是把村级集体经济各项收支纳入乡镇（街道）农村集体“三资”监管中心，单独立账，分类建档立卡，实行统一核算和日常管理。强化村级集体经济财务公开，所有收支必须逐项逐笔公布明细，财务收支情况至少每季度公开一次。推行责任审计，把村级集体资产资源管理、集体收益分配、村级集体财务收支等纳入经济责任审计和年度目标考核重要内容，对发现违法违纪支出的，严肃追究有关责任人的责任。

3.4 加大改革创新和政策扶持力度

3.4.1 加大财政扶持力度。

设立村级集体经济发展基金，用于补助没有集体经济收入的“空壳村”，原则上不能用于项目建设。按照“渠道不乱、用途不变、协同推进、合力发展”的原则，整合相关涉农项目资金，支持村级集体经济发展。加大公共财政对农村的转移支付力度，建立健全农村公共服务管理和公共设施财政保障体制，将村专职干部报酬和社会保险、村组织公用经费和公共服务管理经费、村级公共设施建设等纳入公共财政保障范围，确保基本需求，且保障水平逐步提高。落实“一事一议”筹资筹劳优惠政策，减少村级集体的压力。宽渠道多政策，有针对性地逐步化解现有村级集体经济组织的债务。争取上级部门的政策资金帮扶，解决村集体因公共基础设施建设和环境整治等事务而产生的债务。同时，加强责任监管和追究机制，根据“谁经手、谁负责”的原则，对于在任期内擅自举债、留下不良债务，造成严重后果的，要严肃追究责任。

3.4.2 加大财税支持力度。

村级集体经济发展用房出租收入所缴税金按财政体制统一结算到乡镇（街道），再由乡镇（街道）结算到村（社区），用于村级集体经济发展。对村级集体经济发展用房建设项目，免除行政事业性收费，所涉及的政府定价、政府指导价的服务性收费，按现行规定的标准减半收取。实行税收分成补助，对于其生产经营纳税，上级乡镇（街道）按税收实得部分的 50%~80%返补给村级集体独资兴办的企业，按税收实得部分的 30%~50%返补给村级集体单独招商引资的企业。

3.4.3 加大土地政策支持力度。

建立和完善村集体建设用地的产权流转制度，合理分配相关收益。在城乡建设用地指标管理上，对于新置换的建设用地指标要优先用于村集体各类基础设施和生产经营项目建设。将一些节余的用地指标调剂给城镇使用所获得的土地增值收益，归村集体所有。开展农村土地综合治理工作，将治理所得的新增耕地划归村集体所有。制定一系列政策，将征收的流转土地的 25% 留给村级集体，给予村集体一定数量可供经营的土地资源。同时，将 30% 的征地工作经费和征地面积上浮 5% 所得的征地款都划拨给村集体，支持村集体经济发展。

参考文献:

[1]把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手促进农业全面升级农村全面进步农民全面发展[N].人民日报,2018-09-23.

[2]习近平李克强王沪宁韩正分别参加全国人大会议一些代表团审议[N].人民日报,2019-03-09.

[3]江仕敏.强村富民促振兴-发展壮大村级集体经济的调查与思考[J].创造,2019(03):64-69.

[4]陈宝亮,周立东.分类施策发展集体经济[J].农村财务会计,2018(10):23-25.