

闵行区农村集体经济发展研究

王静

闵行区作为“全国农村改革试验区”“全国三资管理示范县”，在农村产权制度改革、“三资”管理及经济发展方面一直勇于实践探索。新形势下，针对集体经济发展粗放、经营管理机制滞后等难题，经过调研分析，梳理存在的瓶颈难点，从拓宽发展路径、规范支出管理等方面提出解决的思路和建议。

一、深化农村集体产权制度改革背景及意义

农村集体经济是集体成员利用集体所有的资源要素，通过合作与联合实现共同发展的一种经济形态，是社会主义公有制经济的重要形式。推进农村集体经济发展壮大，不断深化农村集体产权制度改革，盘活农村集体资产，构建集体经济治理体系，探索农村集体所有制有效实现形式，形成既体现集体优越性又调动个人积极性的农村集体经济运行新机制，进一步增强集体经济发展活力，增强村级自我保障和服务群众的能力，引领农民逐步实现共同富裕。这对于坚持中国特色社会主义道路，巩固和完善中国特色社会主义制度，提升农村基层党组织的组织力，完善农村基本经营制度，全面建成小康社会具有深远重要的历史意义。

2011年起，闵行区作为全国第一批农村改革试验区24个试点之一，承担了“多种形式推进农村集体经济组织产权制度改革”的试验任务。2014年又获批承担“积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份权能改革试点”的任务，2019年再次承担“探索农村集体经济新的实现形式和运行机制”的拓展试验。通过研究农村集体经济运行机制、创新监管手段和探索多种发展形式，着力解决城市化进程中长期制约农村集体经济发展的关键性、根本性问题，努力补好农村集体经济发展的短板，夯实乡村振兴的经济基础。

二、闵行农村集体产权制度改革现状及分析

（一）集体经济发展现状

2019年底，闵行区农村集体资产总量约为1345亿元、净资产307亿元、经营性资产824亿元，三项指标占比均位于上海市涉农区前列。农村集体总收入约为89亿元，总支出约为77亿元。有82个农村集体经济组织（包括虹桥、七宝、莘庄3个镇经联社、79个村经组织）实现收益分配，分配总额7.7亿元，受益成员20.52万人，人均分配3526.8元（最高的人均3.8万元，最低的人均200元），人均分配水平位居全市涉农区前列。

（二）经济发展历程分析

2015年起，闵行区开始“五违四必”拆违整治工作，农村集体资产累计拆除近660万平方米。但随着生态环境改善及产业优化升级，集体资产租金水平有所提高，到2018年底集体收益基本恢复到拆违前水平。与此同时，闵行创新了农村集体资产管理方式，建立以村级资产委托街镇经营管理为核心，以构建资产智能化监管系统为保障的“村财镇管、村资托管”新机制。制度实施后共委托经营集体建设用地近2万亩，房屋及建筑物772.57万平方米。如虹桥镇实现资产出租单价增长率7%左右、租金收缴率100%。2020年，受宏观经济与“新冠”疫情的影响，集体资产租赁共减免租金3亿多元，惠及承租企业近万家。

三、深化农村集体产权制度改革做法及经验

（一）开发留房型

如华漕镇,从动迁小区配套中按照成本价回购部分商业配套;以附条件出让土地方式,在开发成本价以内为集体回购约 19000 平方米。利用企业进行项目开发,须让渡开发总面积 10%的公益性建设用地或 15%的地上经营性物业的相关政策优惠,通过大项目撬动,增加集体经济性物业面积 15146 平方米。颛桥镇在剑川路商务区一期减量化地块出让中,由镇资产公司和 10 个村以成本价回购近 3 万平方米的物业,着力培育集体“造血”功能。

（二）存量改造型

如华漕镇,利用“五违四必”整治后续资源开发,遴选 18 个符合条件的项目通过区会议决议后开展二次改造。物业建筑面积由改造前 2.4 万平方米增加到 10.32 万平方米,并明确大健康产业定位,吸引一批优质医疗领域独角兽企业落户,实现物业租金单价增长 1.9 倍。再如莘庄镇,结合“美丽园区”建设,以友东路两侧为重点,启动莘东伟吴园、莘沥海天园、南马安娜奥园、东吴工业园、黎安 1366 号园等园区成片式改造,预计年产税利 1.3 亿元。

（三）优化管理型

如莘庄镇,积极探索租税联动。通过构建楼宇、地块基础信息数据库,邀请第三方研究建立“租税联动数据库模型”,对资产租赁单价、年度产出等要素综合评估,给出租金和税收基准价格。莘吴村黎安路 1187 号项目开展试点,租金由 1.04 元/平方·天增长至 2.3 元/平方米·天,税收从零提升至 1500 万元。再如梅陇镇,在镇级监管平台中建立资产台账、资产立项、合同管理、履约管理、供需服务等“五本”电子台账,开展线上招商招租和实时会审。又如虹桥镇,强化集体楼宇租赁标后管理,优化资产风险监控平台,2019 年集体收益约 17 亿元。还有七宝镇对资产招租项目开展线上全生命周期监管,为集体资产监管提供了新鲜经验。

（四）三产融合型

如吴泾镇,通过环境整治及减量化生态复垦,将放鹤路北侧 208 亩拆违地块建设成集农业科技、家庭园艺和休闲观光于一体的“放鹤谷景观生态园”,引入“线上+线下”的园艺新商业模式,打造“上海国际家庭园艺生产展示基地”。再如浦锦街道,以丰收村为试点,将村民空置房屋租赁给专业团队,通过提前安置就业、房屋免费改建、老人安置补贴等手段完成收储,帮助村民实现“不动迁也能改善生活”的“丰收梦”。分批实施闲置存量物业的改造升级,以出租方式,引入启客集团、归园居文化发展公司等社会资本,打造“文化艺术集”和“海派艺术长廊”。

四、闵行农村集体产权制度改革瓶颈及难点

从面上看,闵行区集体经济整体发展趋势较平稳,但是也存在地区间发展不平衡、发展高度依赖土地资源、经济发展压力较大、收支不平衡等情况。

（一）地区间发展不平衡

城市化地区如七宝、莘庄、虹桥、梅陇等区域,村级组织利用自身区位优势,发展不动产物业经营,村级经济发达,2019 年村均总收入 7121 万元。城市化进程地区如华漕、颛桥、吴泾,近几年发展资源较为充足,发展势头良好。2019 年华漕镇的村均总收入 2487 万元、颛桥镇村均总收入 1564 万元、吴泾镇村均总收入 1512 万元。农业地区经济发展受限,如浦江镇 2019 年村均总收入只有 580 万元,村级组织基本运行需要依托财政扶持。

（二）发展高度依赖土地资源

目前，许多街镇已接近规划建设用地的“天花板”，而且存量土地再开发、提高容积率受规划控制，尤其是集建区外的农村集体厂房、仓库等二次改造，缺乏有效路径。如华漕镇已经完成二次改造的村级项目，新建厂房与原有房产证不符，承租企业无法办理注册登记，为资产出租带来不便。

（三）经济发展压力较大

全区村级 2015 年净收益 16.84 亿元，因“五违四必”整治 2016 年净收益降至 8.32 亿元。2017 年缓慢增长到 9.44 亿元。2018 年达到 14.89 亿元，基本恢复到“五违四必”整治前水平。2019 年又下降到 9.71 亿元。整体来看，村级净收益增长缓慢，究其原因主要为收入来源单一，规模与质量存在矛盾。体现在物业回购、项目开发的投资回报期较长，其次为环境整治、垃圾分类等治理支出逐步增加，因疫情影响集体资产租赁出现物业空置率上升的情况，村级净收益增长不明显。

（四）刚性支出增长较快收支不平衡

通过对 51 个村的调查，发现村级组织刚性支出增速超过了收入增速。这主要体现为工作人员队伍庞大，支出占比 25%，除村“两委”班子人员外其他工作人员村均 59 人，村均人员经费约 342 万元；外购服务支出较多，占比 13%，村均约 287 万元；福利等支出负担较重，占比 12%，村均约 265 万元，而且成员对于收益分配的预期每年都在增长。撤队后生产队长仍按原有人数及工作报酬标准继续发放，运行成本未能有效控制。

五、深化农村集体产权制度改革思路及建议

（一）拓宽发展路径

一要转变经营模式。根据市场环境和发展实际，发展集体经济要由单一的租赁模式向灵活多样的经营模式转变，逐步拓展和延伸租赁经济产业链，提供物业、保洁、食堂等配套服务，逐步提高非租赁收入比重，提升租赁经济附加值。二要引入有品牌、有实力、有资金的社会投资方共同开发，通过合作共建、代建代管等多种形式发展集体经济。三要鼓励与引导国有、民营企业到经济发展基础薄弱的地区开展投资，以项目方式给予扶持。四要积极探索产业园区二次开发转型，打造科技创新创业孵化基地或以招商入驻形式开展经营。五要鼓励村级组织将闲置宅基地房屋改造成乡村人才公寓，为承租企业提供员工居住服务。六要提倡村级组织回购或改造优质资产，为集体经济发展注入新活力。

（二）规范支出管理

一是全面推行村级预算管理。涉农街镇制定村级预算管理制度，村级组织按照“实事求是、统筹兼顾、增收节支、量入为出、留有余地”原则，合理编制村级财务收支预算，确保收支有结余，预算编制情况录入“三资”监管平台。二是严格控制村级组织外购服务行为，除专业性强、技术难度大而且依靠村级力量无法完成的项目外，原则上不得外购服务。三是街镇制定福利发放范围及要求，福利发放纳入村级预算管理。村级组织按照“以收定支，总量控制”原则，制定福利发放方案，报街镇农经部门审核。四是坚持效益决定分配原则，建立以丰补歉机制，在提取公积金、公益金后进行成员收益分配。提倡镇级集体资产收益向村级分配。在按股（份）分配基础上，探索将收益分配与乡村治理工作相衔接。五是涉农街镇应明确村级组织工作人员的配备标准及工作报酬，除村“两委”班子成员以外，原则上只出不进。

（三）提高工作要求

一是将农村集体经济发展、集体经济组织收益分配、集体资产监管平台建设及管理等工作纳入对街镇主要领导的年度政绩考核。二是实行资产租赁指导价制度，涉农街镇要建立租金定价及调整机制。每年将租金指导价格在镇级资产管理平台上发布，对超过 20 年租期、租金价格过低或显失公平的租赁合同开展清理，分类整改。三是建立资产租赁合同履行诚信评估制度，加强对债务方跟踪了解与债权清收。四要加强农村经营型人才的教育培养和任用，拓宽经营型人才交流的渠道，构建经营型人才考核奖惩的机制。街镇要充实稳定农经管理队伍，建立委派会计“公开考选、动态考核、定期轮岗”管理制度，进一步强化农村财务人员管理和业务培训。

（四）完善保障措施

一要建立各级党组织书记为农村集体经济发展第一责任人的领导体制和工作机制，创造条件发展壮大农村集体经济。二是推动资金、项目、政策进一步向农业地区和经济发展相对困难村倾斜，街镇要切实统筹区域内发展资源，推动镇村、村村、村企抱团发展。三要深化“村财镇管、村资托管、村购镇管”工作机制，加强转租审批备案管理、合同履行跟踪管理、经营场所网格化管理等措施，加强转租行为管控。四要完善区、街镇两级农村集体资产监管平台，落实专项经费、专人负责，对合同、租金等开展监控预警，及时防范风险。五是对涉农镇集体经济组织回购、改造或开发经营物业的银行贷款，给予一定比例的贴息补贴。对基本农田地区实施生态补偿，鼓励补偿资金用于集体经济发展。落实美丽乡村长效管理等惠农政策，减轻村级组织社会治理等支出压力，促进集体经济发展。

（作者单位：闵行区农村经营管理站）