

积极探索新时代“强村”新路

——浙江省农村集体经济发展与改革调研报告

董洋洋

江苏省农村合作经济经营管理站

为进一步深化江苏省农村集体产权制度改革，加强农村集体资产管理，发展壮大新型农村集体经济，江苏省经管站和南京市、镇江市农业农村局组成联合调研小组，日前赴浙江省学习考察其农村集体产权制度改革、集体资产管理、集体经济发展等方面的工作思路、创新做法和先进经验。

浙江省集体经济发展与改革基本情况

浙江省农村产权制度改革起步早、推进力度大、完成质量高，早在上世纪 90 年代中后期，杭州、宁波等地就探索开展村经济合作社股份合作制改革，到 2015 年底，浙江省就已全面完成农村集体资产股份合作制改革。近年来，重点围绕规范集体经济组织运行、拓展集体资产股权权能、发展壮大集体经济和强化集体资产管理等工作，推进改革进一步深化，集体经济发展呈现出总体实力强、发展模式新、改革步伐快、管理监督严、保障功能好等特点。目前，年收入 10 万元和经营性收入 5 万元以下的集体经济薄弱村全面消除，集体经济收入从以产品销售收入为主转变为以租金分红收入为主。2019 年，全省村级集体经济总收入 562.9 亿元、村均 241.6 万元，经营性收入 335.72 亿元、村均 144.1 万元。

构建全方位多层次政策体系。近年来，浙江省省级层面先后出台多个政策意见，地方均配套相应的政策支持，形成了省市县各级深入推进农村集体经济发展的政策体系。2012 年印发了《浙江省山区经济发展规划（2012—2017 年）》鼓励山海协作，促进山区经济发展。2017 年出台了《关于实施消除集体经济薄弱村三年行动计划的意见》，提出三年全面消除集体经济年收入低于 10 万元的薄弱村。2018 年又出台了《关于推进村级集体经济“飞地”抱团发展的实施意见》，将“消薄三年行动”“山海协作工程”和“集体经济‘飞地’抱团发展”结合，共同促进集体经济发展。为进一步巩固提升“消薄”成果，完善村级集体经济治理机制，2020 年浙江省又印发了《村级集体经济巩固提升三年行动计划》，提出力争通过三年努力，村级收支实现基本平衡。浙江省在扶持村级集体经济发展方面出台的政策意见具有很强的衔接性，能够有效保证政策连续性和系统性，并且紧紧围绕发展壮大村级集体经济这一目标。实施的“消薄三年行动”“山海协作工程”和“集体经济‘飞地’抱团发展”三大行动能够相互结合、共同促进，既有区域间的相互协作，也有区域内的强村对弱村帮扶；既有对薄弱村的强力支持，也给予了强村充分的发展空间。

深化农村集体产权制度改革。浙江省农村集体产权制度改革完成较早，主要对原来的村经济合作社进行股份制改革，在深化农村集体产权制度改革过程中，浙江省创新探索多种做法：一是探索政经分离。海宁市全面规范政经分离机制，目前已有 25 个股份经济合作社实现“政经分离”，政经分设后，除每年每个股份经济合作社向社区居委会支付 50 万元社区管理费用外，其余社区居委会相关支出均由财政支持。通过这种方式进一步理清集体经济组织和其他村级组织之间的职责定位和关系，能够有效减轻集体经济组织负担。二是拓展股份权能。海宁市建立健全农村产权权能实现机制，制定农村集体资产股权管理制度，明确股权拥有占有、收益、有偿退出、质押等权能，并创新探索农村承包土地经营权、农村集体资产股权和农房不动产权“三权合一”的抵（质）押融资权能。

规范农村集体经济组织管理。深入实施《浙江省农村集体资产管理条例》，规范集体经济组织和集体资产运行管理，激发集体经济组织活力。一是开展村级资产资源合同专项清理。通过强化集体资产管理，将“节流”下来的资金投资优质项目，用于发展集体经济。全省通过组织开展村级资产资源合同专项清理，完善合同 5.47 万份，直接增加集体经济收入 3.78 亿元。二是落实集体经济组织对集体资金的所有权和使用权。海宁市财务统一由乡镇会计代理，由出纳扫描上传相关原始凭证后发出支付申请，再由代理会计、村监委会主任依次审核，最终由村财务负责人（社长）审批。其中，支出金额超过 5 万元由镇街经管办负责人审批，支出金额超过 10 万元时由镇街经管办负责人审核后再由镇街分管领导复核。但无论采取哪种方式，最后都由村财务负责人（社长）审批，切实维护了集体经济组织对集体资金所有权和使用权，构建更加明晰的产权关系。三是推行村级集体资金竞争性存放。湖州市、海宁市推行村级集体资金竞争性存放，对股份经济合作社账上闲置一定时间、金额达到一定标准的资金，由村级集体经济组织委托区县农业农村部门或乡镇人民政府（街道办事处）组织公开招标确定竞争性存放银行，盘活用好闲置资金。这种竞争性存放方式能够在规范集体资金管理的同时进一步放大农村集体经济组织发展资金集聚效应，以更高利率获得更高收入。

浙江省主要做法和经验

浙江省在建立完善政策支持的基础上，创新工作思路，拓展发展空间，形成了一系列有特色、有亮点的发展新路径。

鼓励村级抱团“飞地”发展。鼓励各地进一步整合政府部门消除集体经济薄弱村的扶持资金、村自筹的发展资金和存量建设用地资源等要素，集中配置到条件相对优越的“飞地”，联合建设物业经济等可持续发展项目。海宁市经济开发区村村抱团“飞地”项目由 6 个镇街（度假区）的 59 个村和经济开发区共同投资，项目总投资约 6 亿元，每村提供 4 亩建设用地指标，折价 320 万元，村自筹资金投入 1.158 亿元，市镇财政补助资金 1.124 亿元，其余由经济开发区筹集。参与抱团的一般村每年平均增收 70 万元，其中市重点扶持村每年可增收 90 万元。这种发展模式优势明显：一是可以集中利用土地指标，缓解建设性用地资源不足问题，二是可以提高项目资金投入，扩大项目规模，增强项目在市场中的竞争力，三是可以实现强村带弱村，帮助解决重大水源地、本地资源少、区位条件差、靠自身力量难以壮大的村发展集体经济，突破镇域、村域限制。

深入推进村企合作。2018 年，浙江省印发《关于开展乡村振兴“千企结千村、消灭薄弱村”专项行动的工作方案》，通过村企合作助力集体经济发展。一是为企业提供公寓出租和生活配套等服务。煤山镇辖区内 24 个村联合抱团开发建设的绿色制造产业园蓝领公寓项目，为浙能、天能等企业外来员工提供公寓出租和快递寄存、共享洗衣、有偿充电等物业服务，实现年均增收 800 万元左右。二是以财政扶持和自有资金参股企业或成立“强村公司”。目前，浙江全省县、乡、村三级“强村公司”近千家，平均每家强村公司年盈利 200 多万元。三是引进企业运营解决自身经营能力不足等问题。吕山乡湖羊智慧循环产业园采取“政府主导、九村联建、公司运作”模式，由 9 个行政村投资占股，由长兴城投集团代建，引进美欣达集团有限公司运营管理，年租金约 900 万元。这种村企合作模式，能够有效弥补村集体在资金、管理、信息和技术等方面的短板，发挥村企双方优势，提升村级集体经济在市场上的竞争力。

支持发展混合所有制经济。浙江省鼓励有条件的村级集体经济组织探索资产项目化经营，与其他经济主体或集体成员发展混合所有制经济，丰富集体经济实现形式。嘉兴市将“强村”与“富民”结合起来，由集体经济组织联合出资，财政补贴 10% 的资金，再加上低收入农户资金（主要来源于农户自有资金、企业和慈善机构捐款等），实现村级集体经济发展与低收入农户增收有机结合。这种发展模式，能够更好地发挥集体经济在弥补非公有制经济可能导致的群体间收入差距扩大等不足的功能作用，在发展壮大村级集体经济中走向共同富裕。

创新探索新产业新业态。浙江省在巩固提升传统集体经济发展路径的同时，因地制宜创新探索集体经济发展的新产业新业态，推广农旅结合、混合经营等模式，借助互联网发展等机遇，大力发展乡村夜间经济、“村播经济”、非接触经济。创新探索以集体资产预期收益为标的的期权模式，推广衢州市柯城区“一村万树”绿色期权经验，实现村集体小周期变现增收和资本

金积累。

与乡村治理、生态保护有机结合。将集体经济发展与美丽乡村建设结合起来，完善村基础设施建设，提升乡村治理水平，其中，八都峯景区界内五村通过入股方式成立村股份经济合作社联合社，以原生态银杏树为特色，发展乡村民宿、乡村旅游，将五村的风景资源开发与利用有机统一，打造起跨村域“富民兴村”新模式。通过对高污染、难管理的项目集中管理，在发展集体经济过程中加强环境整治，画溪街道长桥村等村，结合产业转型升级，着眼于大理石行业整治、废品收购行业整治，主动谋划了大理石加工集聚点、废品回收站集聚点等项目，进一步规范了低小散行业的发展。

江苏借鉴建议

浙江省在深化农村改革、发展壮大村级集体经济方面积极探索，创新实践，形成了很多具有浙江特色的先进经验，为我们提供了有效借鉴。结合江苏实际，提出如下建议。

坚持统筹推进，健全政策体系。2020年江苏已基本完成农村集体产权制度改革整省试点任务，为发展壮大新型农村集体经济奠定了良好基础。为进一步释放改革红利，更好地发挥集体经济组织功能作用，建议及时出台关于发展壮大新型农村集体经济意见，为落实好下一步深化农村集体产权制度改革工作和进一步发展壮大村级集体经济定好向、把舵。进一步整合对经济薄弱村的扶持政策，落实各地在财政、土地、金融、税费等方面要素保障，统筹推进，共同提升村级集体经济发展水平。

破解改革难题，推动改革深化。建议理清集体经济组织所需承担的开支明细，集体经济组织根据成员数量、物价水平等每年为村（居）民委员会支付固定的管理费用，其余由财政兜底，在保障村级组织正常运转的同时有效减轻集体经济组织负担。鼓励有条件的地区探索集体经济组织成员进入和退出机制，让返乡入乡干事创业的外来高校毕业生、退役军人、城市离退休人员等各类人才，在符合规定生活工作年限、对乡村集体经济发展或建设做出一定贡献等条件下，可获得股份经济合作社股权购买权或直接在一定范围内享受农村集体经济组织成员待遇，并依法享有部分承包地、宅基地和集体经营性资产股份等权益。

规范组织运行，严格“三资”管理。一是规范集体经济组织运行。完善股份经济合作社章程，推动成员（代表）大会、理事会、监事会规范化运行，建立健全收益分配制度，履行重大决策“四议两公开”程序，加大民主监督力度。二是加强农村集体“三资”管理。加快推进省级集体资产监管平台建设，围绕集体资产管理不严、“三资”管理领域腐败等问题，定期组织开展农村集体资产和财务管理专项检查，并就发现的问题及时整改落实。三是推行村级集体资金竞争性存放。苏南地区村级集体资金量较大，闲置资金利用可以借鉴浙江做法，推行村级集体资金竞争性存放，在保障资金安全、规范资金管理的同时提高闲置资金收益水平，实现集体资产保值增值。

鼓励抱团发展，创新发展路径。一是鼓励村级抱团“飞地”发展。推广村村联合抱团“飞地”发展模式，进一步整合每年省级扶持村级集体经济发展项目，改变过去项目主要以村为单位的单独经营发展模式，支持以县（市、区）为单位的村级抱团“飞地”发展，鼓励强村带弱村，做大做强集体经济发展项目。二是培育新产业新业态。积极探索创新农村集体经济在社会主义市场经济条件下新的实现形式，充分利用好网络直播等新媒体平台，销售特色农产品，发展乡村旅游。依托农村电子商务平台，完善农村物流体系建设，推动农村一二三产与电子商务融合发展。整合当地生态、文化、产业等资源，发展具有当地特色的农旅融合产业。利用熟悉社区群体和环境的优势，提供生产、工程、物业、养老等服务，发展服务经济。三是发展混合所有制经济。鼓励有条件的农村集体经济组织与专业合作社、其他经济主体和集体经济组织成员共同投资组建新的混合所有制经营实体，发展混合所有制经济，并积极参与乡村治理和生态保护，承接公路河道养护、绿化管护等工程建设和保洁、养老等家政服务。着力构建集体经济发展与农民增收的联结机制，让农民成为新型农村集体经济发展的参与者和受益者。

加强组织领导，强化政策支持。一是强化组织领导。建议成立发展新型农村集体经济工作领导小组，完善党委和政府统一领导、职能部门统筹推进、乡镇和村具体落实的集体经济发展工作体系。二是实施税收优惠。通过先征收，后以税收奖补形式

予以返还方式对集体经济组织实施税收优惠，同时建议国家层面尽快出台税收优惠政策，落实集体经济组织特别法人地位。三是加强金融支持。加强政府部门与银行等金融机构的合作，开发集体经济发展方面的金融产品，在有集体经济发展项目的前提下保障每村的信用贷款额度，实行优惠利率，同时对符合贴息政策要求的村级集体经济项目贷款给予财政贴息。四是深化结对帮扶。建议积极探索多层次、多渠道、广范围的对低收入村的结对扶持机制，借鉴山海协作模式，探索江苏南北协作模式。五是健全激励机制。建立健全集体经济发展与干部报酬待遇增长挂钩机制，对于完成既定增收目标任务的农村集体经济组织，支持按一定比例提取部分资金用于发放理事长、理事会成员及主要经营管理人员的奖励绩效。