

全面推进富民强村的实践与思考

薛秋亚

村级集体经济是建设农业农村现代化的重要支撑，也是实现农民共同富裕的根本保障。当前，村级集体经济发展面临土地制约、产业结构单一等诸多困难，如何破解难题，推进村级集体经济高质量发展，是值得研究的一项重大课题。张家港经济开发区（杨舍镇）通过不断推动村级集体经济转型升级，打造一批“强村集群”，率先走上了基本实现农业农村现代化的新征程。

基本情况

经开区（杨舍镇）区域总面积为 153.09 平方公里，下设 5 个办事处和 4 个街道，下辖 41 个行政村（社），村民小组 1132 个，总户数 47088 户（其中农业户数 19337 户），总人数 15.95 万人，现有耕地面积 5.09 万亩。

村级集体资产总量不断增大。截至 2020 年底，该区镇 41 个村（社）村级集体总资产 83.58 亿元，净资产 56.67 亿元（村均净资产 1.38 亿元），同比分别增长 16.2%、22.3%，是“十二五”末的 2.1 倍、2.3 倍。至 2020 年末，村级经营性房屋面积超 200 万平方米，土地租用 6000 亩。

村级可支配收入逐步提升。截至 2020 年底，该区镇村级可支配收入 7.57 亿元，村均 1847 万元，同比增长 7.33%，是“十二五”期末的 1.7 倍。可支配收入中，经营性收入（主要是房屋及土地租赁）占到总收入的 67%、利息及投资收益占到总收入的 27%。

村级经济一般村健康发展。2020 年末，6 个经济一般村村均可支配收入达 776 万元，是“十二五”期末的 1.4 倍，五年翻了一番多，增长最大的是黎明村（增长 529 万元），增幅最大的是仓基村（增幅 262%）。

主要做法

大力拓展发展资源。一是在市场上“抢资源”。彻底改变过去只局限于村域内发展的老现象、老思想，鼓励各村通过司法拍卖、协议收购等方式，力争获得一批低效益、关停、破产企业的厂房和土地资源，作为村级经济发展空间。近年来，该区镇村集体共收购厂房 325643 m²，如农联村出资 1.3 亿元，通过司法拍卖获得爱博纳标准型厂房 65000 m²；徐丰村与庆安村联合出资 3800 万元收购标准型厂房 18805 m²；东莱村出资 5800 万元收购江苏申港锅炉有限公司厂房 30428 m²。二是在存量上“挖资源”。通过“三优三保”、拆旧建新、“腾笼换凤”等方式，对原资产“更新换代”，提高土地和厂房的产出效益。近年来，通过“三优三保”腾出土地近千亩，该区镇共拿出补偿资金 7.11 亿元充入村级集体发展资金，为村级集体经济转型升级提供了有力的资金保障。近年来，村集体共新建商业载体、厂房 979247 m²。如旺西村新建标准型厂房 94000 m²，物业载体收入达 1450 万元；田垛里村新建商业载体 20000 m²，增加收入 212 万元。三是在政策支持上“放资源”。一方面镇政府将闲置的安置小区门面房及开发的商业用房优惠出售给被拆除厂房的村，安置小区门面房按建造成本价、商业用房按低于市场价 20% 的价格与村结算，补足村级经济造血功能。另一方面为村资本运作搭建平台，实现村闲置资金收益最大化，目前各村共借出区镇资金 38 亿元，年收益为 6%-7%，每年可增加村级收入 2.5 亿元。

探索创新发展模式。一是做优村联抱团发展。通过整合村级资源，从“单打独斗”向“团队作战”转变，实现优势互补。目前，该区镇共 9 个板块均已成立村联抱团发展公司，注册资金超 2 亿元，已引进、投资项目 5 个，总投资额 4.9 亿元，预计可增

加收入 2100 万元。如东莱片区 6 个村拿出 1 亿元资金用于投资基金项目，其中 5000 万元投入农联城乡一体化公司，5000 万元投资江苏华盛锂电池材料有限公司，城北片区 6 个村通过土地招拍获得 15 亩商业用地，投资 1.5 亿元建造商业三产项目，目前正在有序推进之中。城南片区 5 个村抱团参与 20 亩的商业综合体开发，该项目于 2021 年 9 月竣工完成。塘市片区 6 个村投资 8000 万元的旭津物流，为世界 500 强采埃孚配套，预计可收入 650 万元；乘航片区双鹿村与民丰村联合投资 4000 万元的仓储项目，为上汽大通公司配套，预计可增加收入 300 万元；二是全力推进多元发展。大胆尝试村级资本运作新模式，加速推进村级经济转型升级。农联村村级集体基金投资公司于 2017 年成立，目前已投资 3 亿元购买基金股权等，已成立专项投资基金 6 个，参与投资项目 25 个，其中翰川科技、天宜上佳、美畅股份、博迁新材、凯龙高科等已上市或已过会。鼓励各村尽可能将资金变成优质资产，成为新的村级造血功能。同时，针对部分村原物业载体全部拆除的状况，该区镇在对村“退二进三”上予以全力支持倾斜。如七里庙村现有商业门面房 11700 m²，集体已建成二个集贸市场，一幢 8380 m²的商业综合体，第二集贸市场投资 1.2 亿元，建筑面积 24873 m²，为村增加可支配收入近千万元。新建西城邻里中心、旺西生活广场、包基生活广场等一批村级经营性项目，成为村级经济新的增长点。目前旺西村投资 0.7 亿元建设 12395 m²以及包基村投资 0.5 亿元建设 6683 m²的商业综合体，两个项目建设基本完成，即将进入招商阶段。“退二进三”的加速转型，补足了村级经济的造血功能；三是转型升级多管齐下。注重培育强村典型、引领转型发展，探索“无地发展”，支持农联、城西等经济强村参与城市开发、资本运作等新模式，全力向亿元村攀升。“整村授信”支农信贷产品实现全覆盖，撬动各类社会资本投向农村，为村级经济发展注入“源头活水”。全力服务好村企联建项目，确保项目早落地早收益，把福前村、百家桥村打造成为农旅融合发展的村企联建亮点，把城西村、梁丰集团联建项目建成国家级“智慧牧业”典范。

全力促进均衡发展。该区镇对经济一般村实行精准帮扶，加大帮扶力度，尽可能给资源、给办法、给指导，对症下药开小灶。2019—2021 年，该区镇针对 6 个经济一般村出台专项帮扶政策，三年内拿出 6300 万元用于项目补助，并研究制定“因村制宜、一村一策”帮扶方案。目前所有经济一般村项目已落地，财政资金已补助 3815 万元，有效增强经济一般村“造血”功能，实现村级可支配收入 500 万元以下村全面清零。

严格规范“三资”管理。创新开展“四网融通”“评级监管”试点工作，将区镇农经部门、纪工委监督部门、代理记账部门、产权交易部门、实时监测中心融为一体，成立全国首家农村集体“三资”监管中心，“三资”规范运行水平明显提升。

存在问题

村级经济增长明显放缓。2020 年区镇村集体可支配收入增长 7.32%，增幅为全市最低，且有 17 个村同比为负增长，占总村数高达 41%。各村发展失衡，该区镇最强村（农联村）净资产 4.96 亿元、年可支配收入 8107 万元，而最薄弱村（双鹿村）净资产仅 1400 万元、年可支配收入仅 500 万元，差距数十倍。

发展资源日益减少。目前该区镇村级经济收益来源主要集中在厂房和土地租金、利息收入、投资收益等方面，其中房屋和土地租金占到全部收入的 67%以上。一方面，各村几乎没有存量建设用地，难以吸引优质项目。2020—2021 年全镇新增经营性项目仅 10 个。另一方面，随着城乡一体化建设持续推进，村级收入主要渠道被进一步压缩，甚至被切断，部分村只能吃存款、吃老本，区镇强村经济的根基被动摇。据统计，近年来，累计拆除村级集体载体建筑共 89.66 万 m²，减少村级可支配收入约 1.15 亿元。

发展理念有待提升。个别村的“等要靠”思想严重，仍停留在“要土地造厂房”的陈旧思维，或仅靠提高租金增加收入，没有深入思考如何“走出去”和转型发展。个别村干部工作压力大，一旦出现违规建设被上级查处，或投资不理想、甚至失败，集体经济受到损失，个人还要承担责任，因此畏首畏尾，得过且过，造成了有些村数年来有钱不敢投项目，把“吃利息”作为唯一的生财之道。

刚性开支负担较重。2020 年末，村级刚性支出达 7.27 亿元，村均支出 1773 万元，其中城西村高达 5204 万元。刚性支出中

福利支出占到总支出的 33%，管理费用占总支出的 19%（其中村干部报酬占到 15%），折旧费占到总支出的 15%。

发展思考

明确发展定位。对于城中村，要强力推进“退二进三”，重点发展现代服务业；对于城郊结合村，重点做好对原有工业的巩固提高，实施“腾笼换凤”，大力发展新兴产业，同时积极探索发展现代服务业；对于城郊村，除工业基础比较好的村要进行结构调整，优化资源配置，拓展工业发展空间；其他村要重点发展高效农业，使村级经济一二三产协调健康发展。

拓展发展空间。一是挖掘资源。全面清查村级土地、房屋资产、积极整理宅基地、农用地，用足用好城乡建设用地增减挂钩政策，努力获得集体建设用地折抵指标，拓展资源运用空间。二是联合开发。引导各村从单打独斗、各自为政逐步走向村村联合、抱团发展的新路，特别是要在符合规划的前提下，以办事处（街道）为牵头单位，对各村资产、资金、资源进行有效整合，引导各村组建市场运作主体的大型物业项目和酒店式公寓等，形成规模效应、集聚效应。三是延伸发展。抓住城乡一体化建设中农民集中居住的有利条件，以市场需求为导向，利用社区服务建设的有利条件，发展三产服务业，如建造商场店铺、农贸市场等商贸设施；同时围绕工业项目，发展集宿用房、仓储物流、停车场等配套服务业，促进二三产业齐头并进、协调发展。四是抱团发展。以此为村级集体经济发展的重要平台，将联合发展公司作为发展的市场主体，集聚发展资源要素，促进市场化、规模化、集约化、均衡化发展。

引导发展方向。一是盘活资产。对亏损或倒闭企业的厂房、土地等不动产进行收购；对不符合产业发展方向的中小企业进行货币安置，实施“优二进三”。二是参与经营。积极探索村集体将资金或符合规划、依法取得的非农建设用地，参股于管理规范、发展前景较好的企业，按股取得分红收益。三是资金收益。组建镇级投资开发平台，引导各村进入平台，走资本运作之路，将村级闲散资金盘活，使之增值最大化。还可以引导村集体将土地补偿款等闲置资金进入区镇两级资本运作平台，为开发区提供配套服务，投资重点项目开发建设，获得高于银行利率的收益等。

发展现代农业。一是培育各类合作经营主体。对具备一定农特产品资源优势的村，围绕“一村一品一店”和农业产业化经营的发展思路，由村集体统一组织、规范有序流转农户承包土地，与农业龙头企业、农技组织、工商资本等合作，以土地使用权、资产、资金等参股组建一定规模的合作农场，并由村建设一产用房（包括仓库、机库等）。二是发展农村服务业。对拥有一定旅游资源或民间文化资源的村，通过发展都市型特色农业，开发旅游休闲产业，使资源优势转化为经济优势。