

---

# 关于发展壮大村级集体经济的思考

赵萍

农村集体经济是社会主义公有制经济在农村的主要实现形式，是实现共同富裕的物质基础。发展和壮大农村集体经济，是推进乡村振兴、提高农村公共服务能力的重要举措，是巩固党在农村执政基础的重要保障。近几年的中央一号文件，也都明确提出要发展壮大村级集体经济，把发展壮大村级集体经济作为发挥农村基层党组织领导作用的重要举措。崇明区是上海市的农业大区，农村经济在全区经济中占有相当的比例，因此我们要深入贯彻落实中央一号文件精神，因地制宜发展壮大村级集体经济，增加村集体经济总量，改善村级集体经济结构，全面实施乡村振兴战略，推进崇明世界级生态岛建设。

## 一、村级集体经济发展现状

崇明区现有 16 个涉农乡镇，268 个行政村，5859 个村民小组，24.7 万户农户，户籍人口 56.39 万人。至 2021 年底，全区拥有农村集体资产的单位有 6537 家。其中，镇级企业 87 家，村经济合作社 269 家，村委会 268 家，村级企业 28 家，组级 5885 家。

### （一）村级集体经济组织资产较少

全区农村集体资产总量偏少，村均集体资产在沪郊处于末位。至 2021 年底，全区村级资产总额为 77.14 亿元，占全市农村集体资产的 3.37%，村均 2868 万元。

### （二）村级财政转移性收入占比较高

2021 年全区村级财政转移性收入占总收入 85.61%，虽然比上年减少了 16.68%，但财政转移支付仍然是村级收入的主体，是村级组织正常运转的重要保障，村级组织自身的经济基础比较薄弱。

### （三）村级集体经济发展不平衡

崇明三岛由于交通、区位和政策等因素，全区农村集体经济发展还相当不平衡，崇明本岛与长兴、横沙两岛的农村集体经济发展情况差距较大，2021 年长兴、横沙两岛村均可支配收入 1340 多万元，而崇明本岛村均可支配收入仅 150 多万元。

### （四）农村集体经济发展后劲不足

从总体情况看，村集体经济创收方式比较简单，主要依靠少量的经营收入和发包及上交收入，来源渠道比较单一，收入占比小，缺少长期稳定的收入来源，村集体经济发展缺乏后劲。

## 二、村级集体经济发展壮大存在的主要问题

### （一）发展村级集体经济的新路不多

---

中央和上海市委、市政府把建设世界级生态岛作为崇明的发展定位，要求管好土地、留好发展空间，要求崇明必须另辟蹊径，走一条依托生态发展经济的新路。由于这条新路是一条极具开创性的新路，大部分农村基层干部思想准备不足，因此在目标定位、发展思路和对策措施等方面目标不够清晰，工作抓手不够具体，农村集体经济的发展环境没有得到根本的改善，缺乏相应的产业发展规划，村级集体经济发展的路子较窄、途径不多。

#### （二）发展村级集体经济的资源较少

一是农村集体建设用地总量较少，农村集体建设用地减量化后，村级集体经济发展可利用的资源越来越少，目前几乎已无可用建设用地。二是利用闲置农民宅基地发展农村集体经济难度比较高。利用闲置农民宅基地发展民宿经济，投入成本高，还要处理好农民利益和投资经营方的利益，难度比较大。

#### （三）投入发展的资金实力不足

全区村级组织收入中，自身经济收入只占 14.4%，村级组织运转经费主要靠财政转移支付来支撑，其中 15.2%的村无自营收入，完全依靠政府财政转移支付来维持日常运作。随着乡村振兴战略的实施，村级财力不足的现象日益凸现，一定程度上影响村委会管理职能的发挥，也制约了集体经济的发展。目前，全区还有 179 个经济薄弱村，占全市薄弱村总数的 36.5%。由于村级财力薄弱，村级集体经济组织普遍缺乏自身投入发展的能力。

#### （四）发展集体经济的人才缺乏

2021 年村“两委”班子换届后，村干部的年龄结构、学历结构得到了较大改善，全区 1565 名村两委干部平均年龄 41.5 岁，其中 40 岁以下的比例已提高至 55.8%；本科以上学历占 42.6%。虽然村干部的队伍结构得到进一步优化，但一些新进村“两委”班子的干部缺乏农村工作和群众工作经验，特别是发展农村集体经济急需的种、养殖业经济方面的专业人才非常稀缺，村干部中有经济头脑、善于管理、乐于奉献、脚踏实地愿意为广大农民群众谋利益的经营管理人才不多，尤其是在农民群众中有凝聚力、号召力，能够带领农民一起致富的带头人更加缺乏。

#### （五）土地的投资回报率较低

崇明本岛农村集体建设用地的投资回报率较低，闲置率高，平均绩效低。一是大部分地块租金远低于上海其他地区的建设用地产出率和投资产出率；二是土地租期长，难以实施回收，影响了农村集体经济的发展；三是原签订的土地租赁合同不规范，合同年限较长，租金较低，有的一次性收取，承租方土地租赁成本太低，导致部分土地处于闲置状态。

### 三、发展壮大村级集体经济的对策和建议

#### （一）加大村级集体经济的资金扶持

发展壮大农村集体经济，离不开资金投入，从现状来看，目前一般的村，特别是本岛的村级集体经济组织，是很难拿出资金投入投入的，需要制定扶持政策，多方筹措。

一是加大公共财政扶持力度。要贯彻落实《关于进一步促进集体经济高质量发展的意见》（沪府办规〔2022〕2号），创新财政扶持方式，灵活用好财政直接补助、先建后补、以奖代补等措施，支持和保障农村集体经济发展。各乡镇要对镇级农村集体经济发展基金、公司运用财政政策给予扶持，有条件的乡镇应整合集体自有发展资金和各类涉农财政补贴资金共同服务于农村集体经济组织，推动集体资金统一经营使用，获得稳定长期收益。

---

二是继续加大对经济薄弱村的扶持。结合乡村振兴建设的总体规划，进一步明确薄弱村的发展目标和阶段性任务，认真梳理分析前几年财政资金在扶持经济薄弱村建设中发挥的作用和存在的问题，在此基础上进一步加大公共财政对经济薄弱村的扶持力度，并有针对性地制订好新一轮财政扶持资金的使用规划。同时，还要进一步深化市和区、区和区、企业与村的结对帮扶，拓展经济薄弱村村级经济发展资金来源，确保扶持薄弱村工作从“输血”向“造血”的转变。

三是创新金融对发展农村集体经济的服务。引导区域金融机构加大对本土产业的贷款力度，运用金融政策，放大信贷规模，投向具有一定收益的乡村振兴项目，确保集体资金保值增值。重点支持农村产业发展。支持小微企业融资优惠政策适用于农村集体经济产业发展。通过实施担保费用补助、业务奖补等方式支持发展农村集体经济产业贷款担保，加大乡村产业项目融资担保力度。

## （二）盘活农村集体存量资金资产

一是释放存量集体资金效用。结合崇明近期研究出台“旧区改造三年行动计划”，鼓励引导农村集体经济组织参与旧区和“城中村”改造。《关于进一步促进集体经济高质量发展的意见》（沪府办规〔2022〕2号）文件中指出，乡镇集体经济组织可以充分利用历年沉淀在银行账户上的土地补偿费、集体经济组织自有资金，在确保资金安全、收益稳定的前提下，投向农民相对集中居住、现代农业设施建设、乡村产业等乡村振兴重大项目。将存量集体资金投入旧区改造和“城中村”改造，可以充分发挥集体资金效用，既解决改造资金短缺问题，又实现集体资金的保值增值。

二是盘活农村集体存量土地资源。用好全域土地综合整治政策，有序开展崇明区域范围内闲置集体建设用地、原村组的集体用仓库、畜牧场棚舍等农村集体建设用地、闲置宅基地、旧厂废弃地、农业生产与村庄建设复合用地等土地综合整治，盘活崇明农村集体建设用地存量资源，重点用于农村集体经济产业发展用地，鼓励各类企业来崇明创新创业。通过对低效农村集体物业资产进行二次开发，提升资产效益和产业能级。

## （三）强化落实各项保障举措

为进一步发展壮大崇明农村集体经济，建议在加强对农村集体经济领导、强化农村干部队伍和人才队伍建设、建立健全相关工作机制等方面要进一步落实相关工作举措。

一是要进一步强化领导、压实责任。要健全农村集体经济组织的领导机构，建立由区政府领导牵头、区相关委办部门组成的联席会议，整合各种资源，协调推进农村集体经济发展，并设立总牵头部门和总负责人。乡镇应明确并落实分管领导和相应的职能部门、工作机构，村级组织明确由党支部书记负总责。要进一步压实各级主体责任，强化发展意识，制订并落实区委、区政府对区各有关部门、各乡镇和村的任务清单和责任清单，并建立相关考核、督查机制，切实把各项工作要求落到实处。

二是要加强相关扶助政策的研究。要立足当前、着眼长远，加强对发展壮大崇明农村集体经济相关政策的研究和探索，并抓紧研究制定和出台相关政策，突破长期制约农村集体经济发展的政策瓶颈。要建立鼓励工商资本下乡促进机制，吸引工商资本参与农村集体经济产业发展，吸引各类社会资源和资金流向农村兴办产业，探索在政府引导下工商资本与村集体合作共赢模式，发展壮大村级集体经济。

三是要加强农村干部和人才队伍建设。要引导大专院校毕业生、科技人员、外出经商人员和各类经营管理人才返乡创新创业，并在信贷、资金、场地和税收等方面给予一定支持。要注重选派得力年轻干部到农村集体经济组织工作，有计划、有重点引进发展农村集体经济的各类优秀人才，增强农村经济发展的内生动力，促进农村一二三产业融合发展。

四是要进一步加强在基层的指导服务。区政府各职能部门要进一步转变工作作风，通过大走访、大调研等方式，及时排摸梳

---

理和分析研究在发展壮大农村集体经济方面存在的困难及问题，及时解决基层反映的各类突出矛盾和问题。要以深化“放管服”改革为契机，进一步发挥各类服务机构作用，注重打造法治化便利化基层营商环境，不断提升服务品质，为各类经营主体提供高效便捷服务，为发展壮大农村集体经济注入新动能。