第 16 卷第 5 期
2016 年 9 月
西北农林科技大学学报(社会科学版)
Journal of Northwest A&F University(Social Science Edition)
Vol.16 No.5
Sep. 2016

新型农村集体经济发展路径创新

许 泉[1],万学远[2],张龙耀[2*]

(1.南京农业大学 计财处;2.南京农业大学 金融学院,南京 210095)

摘 要:新型农村集体经济在促进农民增收和维护农村经济快速增长方面发挥着重要作用。通过对经济发达地区 12 个典型村(社区)的村级集体经济发展现状的调查分析,结果表明:经济发达地区村级集体经济发展主要包括以资产和物业租赁、以政府补助和以产业联合为主三种路径,但是随着村级集体经济规模逐步扩大,村域间差异日趋显著;村级集体经济结构不合理,经营性收入占比偏低,影响村级集体经济的可持续发展;村级集体收支不平衡还导致健康度和稳健度偏低。未来完善村级集体经济发展扶持政策以及鼓励村际联合和跨地区发展将有利于在提高村级集体经济收入的同时优化其结构。

关键词:农村经济;村级集体经济;经营性收入

中图分类号:F321.32 **文献标识码**:A **文章编号**:1009-9107(2016)05-0101-06

引 言

农村集体经济组织作为社区性集体资产特别是土地的所有者,是统分结合双层经营体制的组织载体[1]。1978 年以来,在广大农村地区尤其是“长三角”和“珠三角”地区,主要依靠兴办集体所有制乡镇企业,一度形成国民经济“三分天下有其一”的格局[2]。20 世纪 90 年代中期以后,乡镇企业产权制度改革全面实施,社区股份合作社和土地股份合作制改革不断推进,在农村集体所有制改革和乡镇企业经营效率取得突破的同时,极大地改变了农村集体经济发展的动力机制和分布格局[3]。2003 年全面实施税费改革之后,在减轻农民负担的同时,农村集体经济收入进一步减少,制约着农村地区公共产品和公共服务的供给和质量提升[4]。近年来,一些地区引导农村集体经济组织从过去直接兴办集体企业,转变为主要发展集体物业,农村集体经济发展路径出现新特点。然而,整体上,目前全国范围内农村集体经济发展不平衡,多数村集体经济收入增长乏力[5],在提供农村公共设施和服务等方面发挥的作用有限,部分农村集体经济甚至出现空壳化的趋势[6]。

目前我国仍未建立起覆盖城乡的公共财政体制,而村集体却承担越来越多的行政性事务,使得农村集体经济组织承担着提供农村公共产品、增加农民收入、延伸政府行政职能以及保障农村基层组织正常运转等多元化的职能[7]。党的十八届三中全会《决定》中明确提出要“坚持农村土地集体所有权,发展壮大集体经济”。在新型城镇化和城乡一体化发展趋势下,逐步缩小城乡收入差距和促进城乡公共服务均等化成为各级政府的重要政策目标,这也对农村集体经济的发展进一步提出新的要求。然而,受到地理区位、资源禀赋、土地政策以及宏观经济形

收稿日期:2016-03-16 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2016.05.15

基金项目:南京农业大学人文社会科学研究基金项目(SKC2014010)

作者简介:许泉(1966-),男,南京农业大学财务处副研究员,主要研究方向为农业经济。

* **通讯作者**

势等多方面因素的影响,村级集体经济仍面临经济发展不平衡、经营性收入不稳定、外部政策扶持不完善以及内部体制机制不健全等诸多问题,严重制约村级集体经济的进一步发展和转型升级。因此,本文在结合国内经济发达地区6个区(县)12个典型村的农村集体经济改革和发展的现实状况,深入分析其发展现状和存在的问题,最终提出进一步发展产权清晰、收入稳定、分配合理和管理民主的新型农村集体经济的路径和政策。

一、新型农村集体经济结构特征调查与解析

本文数据来源于对经济发达地区6个区(县)的村级层面实地问卷调查。在每个区(县)中选取村级集体经济较为发达和较为薄弱的村(社区)各1个,共计12个村(社区)。并将每个区(县)选取的经济较为发达的村(社区)归为经济强村组,将每个区(县)选取的经济较为薄弱的村(社区)归为经济薄弱组。样本村基本情况如表1所示。

本文使用村级集体经济发展规模、趋势、结构,以及健康度和稳健度等一系列指标刻划出经济发达地区新型农村集体经济发展的现状及其存在的问题。为更准确地反映集体经济收入结构情况,对经营性收入的界定如下:

经营性收入I=总收入-发包及上交收入-投资收益-补助收入-其他收入

经营性收入II=总收入-补助收入

表1　样本村基本情况表

组别	平均户数(户)	平均人口(人)	占地面积(公顷)	耕地面积(公顷)	承包到户耕地占比(%)	流转面积(公顷)	流转比例(%)	农民人均纯收入(元)
经济强村	1 326.6	4 302.8	870.3	349.8	94.9	238.0	70.2	18 753.2
经济弱村	1 138.4	3 380.4	573.9	310.3	72.8	181.8	62.9	18 505.8
平均值	1 232.5	3 841.5	722.1	330.1	83.8	209.9	66.6	18 629.5

(一)村级集体经济发展规模

本文通过选取村集体总收入、经营性收入I、经营性收入II和净资产这4个指标来衡量村级集体经济的发展规模。样本村2014年村集体总收入平均为517.55万元,经营性收入I平均为92.45万元,经营性收入II平均为325.35万元,净资产平均为1 374.84万元。再有,2014年所有样本村集体经济总收入均在100万元以上,其中有5个村收入超过500万元,有2个村年收入甚至超过1 000万元;从资产总量来看,调研地区有50%的村(社区)集体净资产规模达1 000万元。由此可见,村级集体收入与资产已具备一定规模。但是与苏南地区相比,该市农村集体经济在规模上仍存在一定的差距。据江苏省农委统计数据,2013年底苏州、无锡农村集体经济总收入分别为1 072 456万元和609 106万元,而该市则为337 880万元。同时,若以全市村集体经营性收入I为统计口径,该市仅为苏州的29%和无锡的38%;若以全市村集体经营性收入II为统计口径,该市仅为苏州的25%和无锡的33%。

由于区位条件、资源禀赋以及村干部稳定性等方面的差异,近年来各村之间集体经济发展差距不断扩大,不平衡性日趋显著。从表2中可以看出,将集体经济强村与集体经济弱村进行比较,前者村集体平均总收入比后者高出2倍,经营性收入高出近5倍,净资产高出4倍多。这表明,集体经济发展的不平衡性既体现在行政区内部,又体现在不同行政区之间。

表2　样本村2014年村级集体收入和净资产情况　万元

组别	集体总收入	集体经营性收入I	集体经营性收入II	集体净资产
经济强村	720.51	146.95	473.17	2 246.96
经济弱村	314.02	37.94	177.53	502.78
平均值	517.55	92.45	325.35	1 374.87

（二）村级集体经济发展结构

这里主要选取经营性收入占比和补助性收入占比两个指标来衡量村级集体经济的发展结构。样本地区村级集体收入来源主要包括以下三个方面：一是集体土地、企业资产、园区厂房的使用与租赁收入等村级经营性收入；二是上级财政转移支付、部门项目经费及社会支持等补助性收入；三是征用集体土地补偿及税源经济分成等其他收入。

从样本村的收入结构来看，整体上村级经营性收入占总收入比重偏低，经营性收入Ⅰ占比超过 50％的村仅占 20％，有的村甚至不足 10％。相比之下，补助性收入的占比较高，大多数村补助收入占总收入的比重均超过 50％，个别村甚至接近 80％。这反映出样本村集体经济总体实力不强，创收能力偏弱。实际上，村级经营性收入的比重与村集体经济的发展息息相关。从表 3 比较经济强弱村之间的差异可以进一步看出，前者的经营性收入占比都显著高于后者，而后者的补助性收入及其占比则远远高于前者。

表 3　样本村 2014 年村级集体收入构成情况　　万元（％）

组别	总收入	经营性收入Ⅱ					补助收入
		经营性收入Ⅰ	发包及上交收入	投资收益	其他收入	经营性收入Ⅱ合计	
经济强村	721.1	146.9(20.3)	158(21.9)	0.0(0.0)	172.7(23.9)	477.6(66.2)	243.5(33.8)
经济弱村	314	37.9(12.1)	33.5(10.7)	0.0(0.0)	106.1(33.8)	177.5(56.5)	136.5(43.5)
平均值	517.5	92.4(17.9)	95.7(18.5)	0.0(0.0)	139.4(26.9)	327.5(63.3)	190(36.7)

注：括号内数据为各构成部分所占百分比

（三）集体经济发展健康度与稳健度

本文使用集体支出收入比和资产负债率来衡量村级集体经济发展的健康度与稳健度。样本村（社区）的平均支出收入比为 63.52％，与其所在城市情况基本吻合（样本市为 66.96％）。同时，样本村（社区）的支出收入比和资产负债率均较高，且集体经济薄弱村更高，部分村甚至出现收不抵支的情况。其主要原因在于村级集体经济收入增长乏力，而村级刚性开支却逐年增长，导致集体负债呈现上升趋势。

具体而言，一方面，村级组织作为最基层的社会管理组织，承担了越来越多的农村公共服务功能和社会管理职能。近年来随着农民自身收入水平的提高，其对公共服务的需求也在不断提升，而村集体经济增长速度与之不相匹配；另一方面，干部结构性的矛盾问题使得管理费用支出加大，因为部分社区人口、地域规模过大，按照相关要求配备的社区工作人员数量很难完成相关工作任务，且部分离岗干部继续留用。这两方面支出的增大使得近年来村集体总支出不断上升。此外，通过计算每个村的“刚性支出/村总人口”，发现这一指标大多数集中在 0.02～0.03，平均值为 0.024（见表 4），可以看出村集体人口规模的增加会很大程度上增加其刚性支出，因此村集体的人口规模可以作为上级政府确定对该村（社区）补助程度的一个重要依据。

表 4　样本村 2014 年村级集体支出构成情况　　万元，％

组别	总支出	管理费用			公共福利及环境整治	其他支出	刚性支出	刚性支出/村总人口
		干部报酬	办公经费	其他管理费				
经济强村	410.5	82.5	10.4	82.7	106.21	128.74	175.5	0.036
经济薄弱村	262.1	45.8	6.3	98.9	59.0	104.2	46.8	0.024
平均值	336.3	64.15	8.35	137.2	82.61	116.47	64.7	0.030

注：由于问卷数据填写缺失，将公共福利及环境整治两项合并，用“总支出－管理费用－其他支出”计算得出

二、新型农村集体经济发展路径比较分析

该部分将进一步揭示各村（社区）如何依托自身比较优势实现村级集体经济发展的不同路径。具体来看，样本村（社区）发展路径分为以资产和物业租赁为主、以政府补贴以及项目扶持为主和以产业联合为主等三大类型。

（一）以资产和物业租赁为主

以资产和物业租赁为主要发展路径的样本村(社区)中,经济薄弱村组的年租金收入大约为30万元,相比经济强村组年租金120万元仍有较大差距。该发展路径的优势在于门槛较低,只需村(社区)有一定资金积累或者是上级财政帮助村(社区)获得初始资金后,通过购置资产并将资产进行出租即可获得租赁收入,不需要村(社区)再投入其他生产要素或参与经营。然而,该发展路径也对村(社区)提出了一定的要求:首先,该发展路径要求村(社区)拥有购买发展载体资产的初始资金,考虑到村级集体发展水平情况来看,通常需要市、区财政的大力支持;其次,在当前经济形势普遍下行和制造业不景气的情况下,资产租赁收入难以得到有效地保障;最后,租赁收入是通过市、区(镇)财政再到达村(社区),资金存在被平调或挪用以支持其他事业建设发展的可能性。

(二)以政府补助、项目扶持和税源分成为主

村级集体经济的发展离不开政府资金和项目的大力扶持,在经济薄弱村中尤为突出。样本村(社区)平均补助性收入达190万元,占总收入36.7%。其中,经济薄弱村组补助性收入为136.5万元,占经济薄弱村组总收入的43.4%。从其他收入来看,样本村(社区)平均其他收入141.2万元,其他收入主要是一次性征地补偿和税源企业分成。因此,该发展路径中村级集体经济收入来源大多集中于政府财政补助、涉农项目扶持以及税源企业分成以及征地收入等。

该路径主要存在以下不足:一是政府财政补助、涉农项目资金扶持、征地补偿收入虽能增加村集体收入,但是缺乏持续稳定性,特别是征地补偿收入,其收入不仅是一次性的,还会造成村集体资产的流失;二是项目扶持往往不仅要求市、区(镇)财政出资,还要求村集体按比例配套出资,这让本来就无资金积累又无法获得外部融资的村集体难以获得项目支持。

(三)以产业联合为主

结合本次调研的12个村(社区)来看,选择以产业联合为主的发展路径的村(社区)均是来自经济较强村。产业联合不仅要求村(社区)投入相较之其他发展路径更多的资金,同时要求村(社区)进一步整合优势资源,并实际参与到生产经营活动中,这对村(社区)的经济发展水平提出更高的要求。例如,某样本经济强村2014年通过一、三产联合发展,实现农产品销售收入以及旅游收入共计210.43万元,占经营性收入I的60%。作为丘陵山区改造试点,该村大力种植经济林果,发展特色农业、旅游农业。2002年该村主动推进产业升级,发展特色草莓产业。2008年以梅文化为契机,举办梅花节以有效带动旅游农业的发展,成为全国最美乡村,实现了依托一产和促进三产的特色产业融合发展。

三、新型农村集体经济发展主要制约因素

通过对农村集体经济的发展规模、结构、健康度与稳健度等指标和发展路径的分析发现,村级集体经济特别是在经济发达地区虽然已经得到了一定的发展,但是仍有诸多因素制约着其进一步增长。主要包括以下几个方面:

(一)农村集体经济发展的政策限制较多

1.部分政策由于各种限制因素未能有效执行。其中,土地政策的执行情况最为突出。具体而言,为支持市、区(镇)发展建设,不少村(社区)通过2%的留用地政策所释放出来的土地指标被无偿挪用,而本村(社区)农民宅基地、农用地等其他土地由于政策限制又不能进一步释放新的建设留用地指标,导致了不少村(社区)出现了有钱、有项目却无地发展的尴尬局面。

2.部分政策初衷虽好,但在落实中后未取得预期效果。就财政转移和补贴政策而言,虽然各市、区(镇)财政为农民增收以及集体经济发展壮大提供了大量财政资金支持或项目扶持,但由于项目资金分散在多个部门以及多种资金渠道导致了资金使用分散、资金被截留挪用和资金使用效率不高等问题突出,使得政策效果大大弱于预期。

3.部分政策力度仍有待进一步加强,政策操作方式有待进一步优化。虽然样本市为促进村级集体经济发展特别是薄弱村集体经济发展载体建设给予

了扶持政策,但相比苏州(昆山)等经济更为发达的地区而言,其政策扶持力度及操作方式仍有较大差距。

(二)集体经济基础薄弱且缺少发展空间

农村集体经济发展较好的主要是临近城镇、交通便利、具有区位优势或者资源丰富的地区。地理位置优越的城边村可以利用这一区位优势,大力发展旅游农业,带动集体经济的发展。但是,相当一部分村(社区)由于地处偏远,交通基础设施落后,村级招商引资吸引力小,集体经济发展的路径十分狭窄。例如,经济薄弱村组中地处样本市西南部的某社区,在招商引资和乡村旅游业发展过程中,交通问题一直难以克服,成为本村经济发展的主要障碍。由于道路年久失修、粉尘严重、道路狭窄等问题不仅阻碍交通,更带来环境污染。再如某边贸小镇,由于边贸经济的衰落导致其一度成为全市重点帮扶村,其人口居住较为集中,加之地处圩区,土地资源贫瘠,村级集体经济缺少发展空间。因此,如何打破地域条件和地理位置等先天禀赋不足对村级集体经济的限制显得非常重要。

(三)行政性任务给村集体经济带来沉重负担

在公共财政未能完全覆盖的地区,村级集体经济不仅承担着保障农村基层组织正常运转的刚性支出,还要承担着诸如秸秆禁烧、美丽乡村建设等提供农村公共产品、延伸政府行政职能等支出。部分村支书反映,每年秸秆禁烧的费用平均要 80 万元,这对村集体来说是较大的开支负担,相比之下补贴则偏少。譬如,一个百户左右的三星级自然村建设需投入 400～500 万元,政府补贴仅 100 万元,这在无形之中增加了村级集体经济发展的压力,若是无法寻求新的收入增长路径,容易引发一些村集体的新一轮负债。

四、推动新型农村集体经济发展的对策建议

未来新型农村集体经济的发展不仅需要继续壮大集体经济规模,还需要优化结构,提高经营性收入和稳定性收入的占比,此外还需要缩小村与村之间的收入差距和控制非生产性支出水平。实现这样的目标,需要政府放活制约村集体经济发展的诸多政策,在有效的激励约束机制下充分发挥村集体发展经济的积极性,因地制宜地发展壮大农村集体经济。具体包括:

(一)完善村级集体经济发展扶持政策

首先,强化资产补贴政策、优化并落实土地政策以及提高财政扶持政策的效率和激励作用,提高集体经济收入的规模和稳定性。无论是农村产业招商还是依托旅游农业等产业融合、促进农村集体经济的发展都离不开土地,因此进一步优化并落实土地政策应当成为政策扶持的落脚点。同时,应保证帮扶力度要达到一定的阈值,从而有效帮助村级集体经济实现初期的资金资本积累。此外,扶持政策要能够形成正向的激励机制,即在充分考虑不同地区村(社区)具体情况的前提下,将财政扶持与考核机制相结合从而实现“以奖代补”,通过形成正向的激励机制提高财政扶持资金的使用效率,最终实现村级集体经济的自我可持续发展。

(二)加强对薄弱村的财政扶持

继续强化薄弱村精准扶持政策,缩小村与村之间的差距。一方面,加大扶持经济薄弱村财政政策力度,根据人均 200～300 元的标准测算村集体的刚性支出,并以此作为财政扶持的依据,确保经济薄弱村能够有效正常运转。另一方面,完善薄弱村物业载体建设扶持政策,由市、区财政为主出资建设薄弱村(社区)集体经济组织拥有的社区服务用房和增加集体经济组织财产性收入的经营性物业,帮助薄弱村构建村级集体经济发展载体。

(三)鼓励村际联合发展和跨地区发展

鼓励镇村联合或村村联合,以资金、资产或资源等入股的形式,成立多种股份制形式的法人经济实体,以合法市场主体地位积极参与城镇综合体建设、农村综合体建设以及城镇物业服务设施经营等项目。实现抱团发展既能防止“村村点火、处处冒烟”的“零打碎敲”,又能节约土地资源,发挥规模集聚效应。

(四)加强村级职权、事权与财权的统一

农村行政村和涉农社区是农村的基层组织,担

负着农民增收和各项农村社会建设任务,所需经费都要由村里解决。村财政一方面要支持村集体的正常运转,同时还要为上级分配任务所带来的行政性支出支付相关费用。环境整治、秸秆禁烧和美丽乡村建设等项目村财政更加举步维艰。因此,应当做到职权、事权与财权相统一,上级部门提出具体工作要求或者任务时,应当要考虑村一级财政的消化能力,给予合适的财政补贴支持,对于按质按量完成的村(社区),可以给予适量资金奖励,形成正向激励机制。

参考文献:

[1] 董亚珍.我国农村集体经济发展的历程回顾与展望[J].经济纵横,2008 (8):68-70.

[2] 谭芝灵.新时期发展农村新型集体经济问题研究进展[J].经济纵横,2010(5):24-29.

[3] 薛继亮.农村集体经济发展有效实现形式研究[D].西北农林科技大学博士学位论文,2012:1.

[4] 王守智.集体经济组织在新一轮农村改革发展中的功能、困境及出路[J].长江论坛,2009(3):50-53

[5] 王德祥,张建忠.我国农村集体经济组织形式发展趋势研究[J].西北农林科技大学学报:社会科学版,2011,11(1):7-12.

[6] 韩俊,张云华.村级集体经济发展要有合适定位[J].发展研究,2008(11):10-12.

[7] 王景新,赵旦.长江三角洲村域集体经济转型发展研究[J].现代经济探讨,2009(11):30-34.

Study on Development Paths of New Rural Collective Economy

XU Quan[1], WAN Xue-yuan[2], ZHANG Long-yao[2*]

(1. *Office of Financial Affairs, Nanjing Agricultural University*; 2. *College of Finance, Nanjing Agricultural University, Nanjing* 210095, *China*)

Abstract: The new rural collective economy plays an important role in boosting the establishment of a long-term effective mechanism for the sustainable growth of farmers' income and maintaining the fast and stable development of rural economy. On the basis of comparing and analyzing the current situation of 12 villages (communities) in developed area, this paper analyzes a number of problems with the development of the new rural collective economy such as small in scale, unbalanced development between regions, and relying on financial support. It finally puts forward alternative ways and policy framework of the new rural collective economy which is featured by clear property rights, stable income, rational distribution and democratic management from the aspect of the development polices of new rural collective economy, the structure of new rural collective economy and the financial burden.

Key words: rural economy; rural collective economy; operating income