

创建村级财富积累

机制探索与实践

王武德

中国铁道出版社
中国农业出版社

创建村级财富积累机制 探索与实践

王武德

中国铁道出版社

中国农业出版社

2012年·北京

内 容 简 介

本书是作者30多年农村工作实践经验的结晶。全书共分8章,理论联系实际,从中国农村的基本经营制度、创建村级财富积累机制的构想,到村级财富积累机制建立、深化和发展三个阶段的基本做法、理论依据、主要经验和取得的成效,都进行了全方位的论述,具有很强的可操作性和指导意义。

本书可供从事农村工作的各级干部和研究人员学习参考。

图书在版编目(CIP)数据

创建村级财富积累机制探索与实践/王武德著. —北京:中国铁道出版社:中国农业出版社,2012.9

ISBN 978-7-113-15073-0

I. ①创… II. ①王… III. ①农村经济—研究—中国 IV. ①F32

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第164102号

书 名:创建村级财富积累机制探索与实践
作 者:王武德

责任编辑:田京芬 刘明昌 张苍松
编辑助理:张少涵 孙钟一
封面设计:冯龙彬
责任校对:王 杰
责任印制:郭向伟

出版发行:中国铁道出版社(100054,北京市西城区右安门西街8号)
中国农业出版社

网 址:<http://www.tdpress.com>

刷:三河市华丰印刷厂

版 次:2012年9月第1版 2012年9月第1次印刷

开 本:700mm×1000mm 1/16 印张:11.5 字数:120千

书 号:ISBN 978-7-113-15073-0

定 价:35.00元

版权所有 侵权必究

凡购买铁道版图书,如有印制质量问题,请与本社读者服务部联系调换。

电 话:(010)51873170(发行部)

打击盗版举报电话:市电(010)63549504,路电(021)73187

序

我与本书作者王武德相识于1994年。那年11月14日，新华社《国内动态清样》刊发了《承安镇实行农村财务双代管，堵塞农村财务漏洞》的文章。那时，广大农村财务管理混乱问题比较突出，新华社此时刊出承安镇创新农村财务管理的经验，无疑成为了一个热点，引起很大反响，新华社、内参选编、人民日报随后相继发了新闻通稿。为更深入地了解农村财务“双代管”的做法，这年12月，我把时任新乐市承安镇党委书记的王武德约到了北京。第一次见到这个30多岁的乡镇干部，就给我留下了深刻的印象，并由此开启了我们近20年的交往史。

1997年，农业部《农村工作通讯》刊载了一篇《承安镇农村工作见闻》的报道，再次引起了我对王武德的关注。这一年，新乐市承安镇西五楼村村民，敲着锣，打着鼓，兴高采烈地给镇里送牌匾，感

谢镇里为他们办成了一件期盼了很多年的大事。这个村过去车进不去，绕来绕去出不了村，泥土路上百姓穿行十分困难，村民要求修路的呼声十分强烈。为此，镇里研究决定，派出驻村工作组，帮助群众一起规划建设村街道路，并在人力、物资上给予大力支持。经过近一年的努力，西五楼村“井字”路终于建成了，村民们喜悦之情溢于言表，于是出现了党员和村民代表为镇政府送匾的场面。这个镇的群众如此拥护镇干部，这在当时农民负担过重，干群矛盾比较突出的情况下，是难能可贵的。我决定到这个镇实地做些调查。

到新乐市承安镇，了解到这个镇没有上访告状的。镇干部到村里吃饭付费5元。外面来人实行乡里内招，不允许乡干部进饭店吃喝。这个镇干部自律做得很好，干群关系融洽。随着了解的深入，发现这个镇在农村管理的很多方面都有创新。他们在农村干部管理上，推行了任职考评使用制。在农村财务管理上，实行农村财务“双代管”制度。在集体资产管理上，实行集体资产有偿使用管理制度。在农村社会治安管理上，建立农村社区综合管理制度。在基层民主政治建设上，实行村务决策公开制度。在发展农业生产上，推行产前、产中、产后

社会化服务制度。这些制度，基本涵盖了农村政治、经济、社会事业建设各个方面，操作简便，行之有效。当时，国务院副总理姜春云在河北省省委常委、石家庄市委书记赵金铎总结承安镇经验的调查报告上批示：“这个做法很好，很有参考价值。”实践证明，承安镇的这些经验，的确具有普遍的借鉴意义。这次承安镇之行，使我深受启示。从此，把这个镇作为我了解研究农村工作的联系点。

十年后，王武德担任了石家庄市委农工委常务书记，他凭着对农村工作的执着精神和不懈追求，从2005年开始创建农村财富积累机制。2006年7月，我参加了石家庄市召开的研讨会，对他们的做法给予了充分肯定。当时，农村实行税费改革，“三提五统”费用大幅度减少，村级组织运转面临很大困难。石家庄市委市政府责成农工委探索建立村级财富积累机制。在长达7年的时间里，王武德率领工作组，深入到试点村，完成了从试点到推广，从建立到深化发展的创建村级财富积累机制全过程，成功走出了一条规范农村集体资产管理，发展壮大集体经济，增强村级服务功能的路子。这一机制的创立，破解了农村工作长期以来困扰我们的三个难点：一是如何不断增强集体服务功能，完善统分结

合的双层经营体制；二是农村集体资产使用管理，如何真正做到公开、公正、公平，推进民主政治制度；三是村级组织如何做到有人管事、有钱办事、有章理事，增强凝聚力、号召力。这对农村经济社会的发展，具有现实而深远的意义。

在深化农村改革的征程中，王武德还会带给我们什么样的惊喜？我期待着与他再次相聚。

肖万钧

（原中央政策研究室副主任）

2012年7月

前言

我出生在农村，经历过军旅生涯，转业地方后，一直从事农村工作，对农村有着深刻的了解，也见证和参与了农村改革开放的实践。伴随着农村发展前进的脚步，我感受到了改革发展成就带来的喜悦，感受到中国农村发生的翻天覆地的变化，更体验到在农村发展中迫切需要解决的矛盾和问题。建立、深化和发展村级财富积累机制，正是基于对农村发展中的问题，进行的有益探索和实践。完善统分结合的双层经营体制、促进农村健康发展，经过多年努力，最终在石家庄市委、市政府的高度重视下付诸实施。

世界上任何事务都是在不断发展变化的。村级财富积累机制建设发展到今天，尽管取得了良好效果，但也仍然存在许多需要健全完善的地方。这些不足和问题许多是在发展中出现的新问题，要在发展中解决，在发展中不断深化完善。当前看，村级财富积累机制在发展中最需要重视和解决好三个问题：**一是规范运作问题。**在石家庄，村级财富积累机制已经普遍建立起来，村集体有了自己的经济组织和比较完善的运作章程，但实际运行中，由于民主管理制度在一些地方没有得到很好的落实，党支部的领导权、村民行使村级事务的决策权、村委会的执行权发挥不充分，影响了财富积累机制的规范运转。**二是条件较差地**

区机制建设问题。特别是一些贫困山区农村,集体收入、积累基本没有,如何发展集体经济,壮大集体实力,建立公共财政投入机制,是需要深入研究和探索的难题。**三是如何发挥双层经营体制优势问题。**现在,多数农村在发展财富积累机制后,集体经济具有了一定规模和实力,但与家庭经营结合不足,没能实现集体与个体的融合协调发展,双层经营的作用尚未得到充分发挥,亟需在今后发展中加以解决。

村级财富积累机制从试点、深化,到发展,直至专家认可,农业部领导肯定,并在河北全省推广,无不凝聚着各级领导和广大农村干部群众的心血和智慧。特别是本书在编写过程中,得到了中国扶贫基金会会长、中央财经领导小组办公室原副主任段应碧,中央政策研究室原副主任肖万钧等农村经济学专家的具体指导,以及我的同事唐全平、李文生、刘惠发、刘彦勇、李占考等的真诚帮助,参考了一些专家学者的著述,在此一并表示衷心的感谢!由于认知所限,书中论述不妥之处,敬请广大读者批评指正。

王武德

2012年7月

目录

CONTENTS

第一章 中国农村的基本经营制度·····	3
第二章 创建村级财富积累机制的构想·····	6
第一节 探寻集体统一经营的根基·····	7
第二节 设计创建村级财富积累机制·····	10
第三节 村级财富积累机制的实质内容·····	13
第三章 建立村级财富积累机制的实践·····	17
第一节 东安丰村——第一块试验田·····	17
第二节 试点工作基本经验·····	19
第三节 扩大试点·····	21
第四节 新机制全面建立·····	23
第四章 新机制带来农村新变化·····	28
第一节 摸清了集体家底·····	28
第二节 增加了集体收入·····	29
第三节 农村社会趋向稳定·····	31
第四节 集体办事能力增强·····	35

第五章 深化村级财富积累机制	38
第一节 统一经营现状与制度设计差异	38
第二节 搭建集体经济组织架构	43
第六章 新机制增添新活力	50
第一节 集体经济组织步入市场	50
第二节 资源型项目保障集体增收	57
第三节 利用社会资源开拓项目实现增收	68
第四节 集体经济为新农村建设奠定基础	73
第七章 发展村级财富积累机制	79
第一节 发展财富积累机制的基本思考	79
第二节 实施股份合作制改革	85
第八章 农村经济社会步入了发展快车道	95
第一节 产权明晰推动农村各项事业蒸蒸日上	95
第二节 资本运作促进集体实力壮大	101
第三节 农村面貌显著改善	103
附 录	109
附录一 石家庄市人民政府建立村级财富积累机制 研讨会会议纪要	111
附录二 中共石家庄市委办公厅、石家庄市人民政 府办公厅《关于规范农村集体资产管理 建立村级	

	《财富积累机制的指导意见(试行)》 (2006年10月23日)	116
附录三	石家庄市建立村级财富积累机制五项制度	122
附录四	石家庄市村集体经济组织管理办法(暂行) (2011年5月16日讨论稿)	126
附录五	增强村级组织功能的成功探索——石家庄 市建立村级财富积累机制的调研报告	137
附录六	石家庄盘活村级财富为民办实事 (《人民日报》2007年7月8日)	145
附录七	村里有钱给大伙办事了 (《人民日报》2007年7月22日)	147
附录八	“村里有钱给大伙儿办事了”——石家庄探索 建立村级财富积累机制(《农民日报》 2007年7月27日)	153
附录九	壮大村级集体经济重在创新(《经济日报》 2012年8月9日)	159
	跋	167

“实行税费改革、取消农业税后，村级组织运转及农村公益事业发展经费从哪里来？”是新形势下农村发展的一个新课题。

第一章 中国农村的基本经营制度

“实行税费改革、取消农业税后，村级组织运转及农村公益事业发展经费从哪里来？”这个课题，从现实看，是急需解决农村基层组织运转经费困难的问题；从深层次读解，则是涉及完善农村基本经营制度，重构集体统一经营，保障农村长期稳定发展的重大问题。

新中国成立以来，中国的农村基本经营制度，大体经历了农户个体经营（包括互助组、初级合作社和高级合作社）、人民公社集体经营和统分结合双层经营三个阶段。1958年实行人民公社，大约经历了9年。1983年10月，以中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》为标志，宣告人民公社时期的结束，历经25年。此后，以家庭承包经营责任制为基础、统分结合的双层经营制度在全国确立，并一直延续至今。

统分结合的双层经济体制，是中国共产党汲取了“人民公社”高度集中的集体经济制度经验教训，尊重广大农民群众意愿，遵循生产关系一定要适应生产力发展要求的规律，从中国国情出发设计的。这个制度，既有集体统一经营的社会主义性质，又有家庭承包经营的灵活性，是调动农民生产积极性，保障我国农村健康持久发展的制度选择。

然而,在许多地方统分结合的双层经济体制中的集体经济层面却没有得到充分的体现,“分”之有余、“统”之不足,农村集体经济发展受到一定影响。随着农村经济社会的快速发展,这种集体经济缺失而造成的后果越来越严重。突出表现在三个方面:一是**集体摊派增多,农民负担加重**。多数农村集体没有收入或收入很少,集体干事、花钱就需要向百姓收取,由此加重了农民负担。辛集市委农工委副书记张瑞广形象地说:“在搞‘三提五统’那些年,乡村干部每年三分之二的时间耗在了向农户要粮要钱上。那个时候,村集体没有钱,给村民们办事儿,只能伸手向农民要,所以,农民负担较重,干群关系紧张,党在农村的形象和威信也受到了损害。”二是**农村基层组织经费严重不足,运转困难**。主要靠“三提五统”或留取农业附加税或国家财政转移支付资金,远远不能解决农村公益性开支需要,甚至连基层组织日常运转都很困难。灵寿县南营村党支部副书记安和祥介绍了他们村的情况:“俺们村是灵寿县最西北部的一个山村,全村 280 户 1 020 口人,耕地 542 亩(1 亩=666.67 平方米下同)、山场 17 000 亩,但都是生态林不能砍伐,村集体没有一点儿经济收入。俺们村有一个卫生队,10 个人、两辆清运车,一年就需要三、四万元,再加上其他支出,村集体的日子太困难了”。2005 年农村税费改革后,村级收入锐减。据调查,石家庄市实行税费改革后,农村集体收入由村均 7.3 万元减至 0.32 万元,虽然通过转移支付村均补贴 2.5 万元,村级集体收入仍比改革前减少 60%以上,农村基层组织运转更加困难。三是**农村的执政基础受到了影响**。因为村集体没有或只有很少的收入,许多农村干部办事不得不自己垫资。在一些贫困村,干部外出参加会议也

需要自己出资。致使一些地方出现了党员轮流当干部的现象，甚至个别村没人愿意当干部，直接影响到了基层政权的稳定和巩固。健全完善双层经营体制，补齐集体统一经营“短板”，已经到了非解决不可的地步。

事实上，村级集体经营弱、收入少，村级组织运转经费不足的问题已经存在了很多年，并越来越成为困扰各级党委政府的一个十分突出的问题。据石家庄市 2005 年对全市农村集体财务收支情况调查，一个中等规模的行政村，每年至少需要 10 万元~12 万元，才能维持正常运转。其中，村“两委”干部 4~5 人，每人年均误工补贴 5 000 元，约需 2 万元~2.5 万元；村“两委”办公经费支出每年需要 1 万多元；村街保洁、路灯照明、道路和供水设施维护等，每年需要 7 万元~9 万元。石家庄市先于全国自 2005 年开始取消农业税。取消农业税后，全市 4 351 个行政村，村集体收入由以前的村均 7.3 万元骤减到 2.8 万元。其中，年集体收入在 12 万元以上的村只有 403 个，仅占 10%，且主要集中在城郊，其余 90% 以上的村都存在着基层组织运转经费困难的问题。上级政府的财政转移支付资金数量，远远不能维持农村基层组织的正常运转。实际上，村级组织运转经费不足问题一直存在。以前实行“三提五统”时，村集体收入比政府转移支付资金要多，农村基层组织经费尽管困难，但还能勉强维持，只是取消农业税后农村基层组织经费才显得严重不足。

“实行税费改革、取消农业税后，村级组织运转及农村公益事业发展经费从哪里来？”这一问题，正切中了农村双层经营体制中集体统一经营不足的要害，为研究和探索加快发展农村集体经济指明了方向。