

章文彪 ● 主编

浙江省村级集体经济 发展问题 研究

ZHEJIANGSHENG CUNJI JITI JINGJI
FAZHAN WENTI YANJIU

 浙江人民出版社

浙江省村级集体经济 发展问题 研究

章文彪 ● 主编

图书在版编目 (CIP) 数据

浙江省村级集体经济发展问题研究 / 章文彪主
编. —杭州: 浙江人民出版社, 2017.4

ISBN 978-7-213-07925-2

I. ①浙… II. ①章… III. ①农村经济-集体经
济-经济发展-研究-浙江 IV. ①F327.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 047823 号

浙江省村级集体经济发展问题研究

章文彪 主编

出版发行 浙江人民出版社(杭州市体育场路347号 邮编 310006)

市场部电话: (0571)85061682 85176516

责任编辑 蔡玲平 陈 源

责任校对 姚建国 张志疆

封面设计 厉 琳

电脑制版 杭州大漠照排印刷有限公司

印 刷 浙江海虹彩色印务有限公司

开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 19.25

字 数 198 千字

插 页 2

版 次 2017 年 4 月第 1 版

印 次 2017 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-213-07925-2

定 价 42.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。

ZHEJIANGSHENG CUNJI JITI JINGJI
FAZHAN WENTI YANJIU

目 录

CONTENTS

浙江省村级集体经济发展问题调研报告·····	程渭山(1)
浙江省农村集体经济发展情况调研报告·····	高启华(23)
发展壮大村级集体经济的对策研究	
·····	朱勇军 顾剑明 李振航(42)
杭州市村级集体经济发展情况报告·····	白华伟(56)
关于发展壮大村级集体经济的情况分析及对策建议	
·····	虞明富 胡飞白(70)
新形势下温州市发展壮大村级集体经济的调查与思考	
·····	谢小荣 黄方雷 马永青 陈增快 郑上坤(80)
湖州市村级集体经济发展状况调查	
·····	姚红健 沈国忠 何新荣 何国华(101)
突出重点 多措并举 强力推进村级集体经济的	
发展壮大·····	葛永元 贺学明 陈卫红 宋正卿(120)
绍兴市补齐经济薄弱村“短板” 发展壮大农村集体	
经济的实践与思考·····	邹欢昂 金立锋 谢 军(133)
金华市村级集体经济发展情况调查报告·····	龚胜翔(141)
关于衢州市村级集体经济的发展现状、成效、问题	
及对策建议·····	蒋国强 巫 城(157)
发展村级集体经济 推进新区渔农村建设·····	黄义盛(174)

台州市发展壮大农村集体经济的调研报告

..... 张 宇 方 斌 胡菊芳 黄鸿峰(185)

迎难而上 砥砺前行 大力发展农村村级集体经济

——丽水市扶持薄弱村发展集体经济情况汇报材料

..... 吴玉平 温兴趣 陆江东(199)

建德市发展壮大农村集体经济情况报告..... 邹宗根(213)

关于进一步发展壮大村级集体经济的对策建议..... 赵建杰(229)

发展壮大村级集体经济的调研报告..... 项近森(239)

平湖市发展村级集体经济的主要做法与建议

..... 平湖市农办(251)

关于推动当前农村集体经济发展的分析思考

..... 嘉善县新农村研究中心(258)

积极探索新型村级集体经济发展的有效途径

——以磐安县为例..... 陈新森(267)

中共浙江省委办公厅 浙江省人民政府办公厅

关于扶持经济薄弱村发展村级集体经济的意见..... (278)

浙江省农村集体资产管理条例..... (288)

后记..... (305)

浙江省村级集体经济发展问题调研报告

程渭山

发展村级集体经济不单纯是一个经济问题,更是一个关系到党在农村执政基础和执政地位的重大政治问题。2016年6—8月,我和省农村发展研究中心的同志一起,围绕农村集体经济发展状况、遇到的问题与困难、下一步的发展对策思路等,先后到嘉兴市、平湖市、嘉善县、丽水市、遂昌县和衢州市、龙游县开展调研,听取当地党委、政府和有关部门情况汇报,实地考察,并与部分乡镇(街道)、村干部和群众交流座谈,广泛听取意见。总体上看,各地党委、政府都高度重视发展村级集体经济,大力推进经济薄弱村转化,积极探索村级集体经济经营体制机制创新,取得了很大成效,涌现出了许多好的做法、好的模式、好的经验,这些成绩必须充分肯定,但发展不平衡和存在的问题及困难也不容回避。现将调研所得总结如下:

一、我省村级集体经济发展基本状况

浙江农村集体经济起源于农村合作化时期。60多年来,从合作化时期的公积金、公益金上缴,到土地家庭联产承包后的村提留和乡统筹,再到农村税费改革取消“三提五统”后的资源开发、物业建设、村庄经营、社会化服务等多途径创收,全省村级集体经济发展经历了巨大历史变迁,走出了一条因地制宜、分类施策、精准发力、特色鲜明、成效显著的发展路子,村级集体经济实力和规模达到了较高水平。据2015年农经统计数据,全省29429个农村集体经济组织拥有4188亿元资产(不包括森林和土地)及1.1亿亩农村集体土地。

(一) 总体实力明显增强

集体经济薄弱村的数量进一步减少,经济强村数量大幅增加,总体实力明显增强。2015年,全省实现村级集体经济收入362.4亿元,比上年增长6.5%,是2005年120.6亿元的3倍多;村均收入达123.14万元,比上年增长6.3%,比2005年的34.18万元翻了近两番。2015年,全省村级集体经济实现收益207.22亿元,比上年增长10.4%,比2005年的50.66亿元增长309%;村均实现收益70.4万元,比上年增长10.2%,比2005年的14.36万元增长390%。2015年年末,全省年收入10万元以下的村有9658个,占总村数的32.8%,比2005年减少10361个;年收入5万元以下的经济薄弱村有6240个,占总村数的21.2%,比2005年减少了

9690 个。其中,年收入 1 万元以下的空壳村 1837 个,比 2005 年减少了 6820 个。另一方面,全省年收入 100 万元以上的经济强村 7468 个,比 2005 年增加 4098 个,占总村数的 25.4%,其中年收入 500 万元以上的村 1354 个,占总村数的 4.6%。

(二) 各项收入全面增长

各地坚持以市场为导向,因地制宜探索村级集体经济发展路径,推动发展模式从兴办企业向开发经营集体“三资”(资源、资产和资金)转变,经营方式从直接经营向间接经营转变,主要采取发包、租赁、入股等,走资本经营路子。从收入来源看,我省村级集体经济发展总体上呈现城镇化带动,经营收入、租金上缴和投资收益等各项收入全面增长的局面。2015 年,全省农村集体经济 362.4 亿元总收入中,经营收入 143.3 亿元,占总收入的 39.5%,比上年增长 8.2%;资源资产开发力度加大,发包及上交收入达 39 亿元,占总收入的 10.8%;投资收益 14.7 亿元,占总收入的 4%,比上年增长 14%;各级政府补助村集体建设资金 101.8 亿元,占总收入的 28%,比上年增长 9.7%。

(三) 财政支持面扩量增

省委、省政府先后于 2001 年、2009 年和 2012 年出台了发展壮大村级集体经济的专项政策意见,多次召开会议研究部署,形成了较为完善的政策支持体系。特别是 2012 年起,省财政每年安排 8000 万元,重点用于欠发达地区薄弱村建设物业项目,带动地方财政配套和整合集体经济发展资金,2012—2015 年省级和各级扶

持薄弱村资金超过 20 亿元。与此同时,各级财政加大对村干部补贴转移支付,支持村级项目建设和公共服务,扶持范围从原来单一的农业基础设施向公共服务和社会保障等方面拓展。

(四) 产权制度有效创新

为探索农村集体经济有效实现形式,赋予农民更多的财产权利,我省全面推进农村经济合作社股份合作制改革。到 2015 年年底,全省 29489 个村社(含渔业村)完成股份合作制改革,占总村(社)数的 99.4%,共界定社员股东 3527 万人,量化资产 1151 亿元。完成股改村(社)当年股金分红总额 46.3 亿元,比上年增加 15.6%。

二、各地发展壮大村级集体经济的主要模式

近年来,我省各地坚持以市场为导向,坚持从实际出发,因地制宜发展壮大村级集体经济,形成了许多好的做法、好的经验。从各地汇报材料和实地调研总结来看,主要有以下四种比较典型的模式:

(一) 资源开发促增收模式

这种模式主要是因地制宜,凭借当地的土地、山林、水面、滩涂、自然风光、民族文化、水资源以及太阳能等自然资源,通过开发这些自然资源的经济潜力,将资源优势转化为经济优势,拉动村级集体经济发展。这种模式具体又可分为几种类型:一是发展物业

经济。如龙游县在符合集镇、村庄建设规划和土地利用总体规划的前提下,利用自有土地,通过自建、配建、联建等多种方式,兴建标准厂房、商铺店面、仓储设施、农家乐经营点、农家乐管理服务中心等二、三产业设施,增加村集体物业租赁收入。二是开发利用农村集体土地、林木资源。如嘉兴市秀洲区王江泾镇民和村利用集体土地开发鱼塘 298 亩,年租金收益 18 万元。文成县西坑畲族镇梧溪村,以集体山林资源为资本,参股龙麒源风景区,以门票收入的 2.5% 获取分成,每年增加集体收入 10 万元。平阳县昆阳镇前垟村利用本村自然资源建设流水白都市农耕乐园和民宿休闲度假区,每年收益超过 40 万元。温州市洞头区北岙街道小三盘村集体筹资 600 多万元,建设开发占地 140 亩的“大山脚地带特色农业生态观光园”,2015 年村集体增收 100 多万元,还解决了 40 户退海渔农民的就业问题。平湖市新仓镇开展宅基地拍卖尝试,8 块宅基地拍卖净收益达 90 万元。三是开发利用山水风景和民族文化资源。即结合当地生态特点、山水风景和民族文化开发旅游产品,发展乡村旅游产业。如金华市婺城区箬阳乡琴坛村立足当地自然风光和人文传说搞旅游开发,村集体和村民共同投资 90 万元成立旅游开发公司,发展特色生态旅游经济,2015 年共接待游客近 10 万人次,营业收入 300 万元,净收入达到 50 万元。永嘉县沙头镇岭下村利用交通便捷和旅游资源丰富等优势,开发了楠溪江沿线竹筏漂流、休闲滩林、旅游店铺、停车场等服务项目,实现年集体收入 430 多万元。苍南县桥墩镇八亩后村依托 2500 多亩茶园,成立旅游开发公司,通过建设美丽民居、游步道、露营基地、茶文化中心等旅游观光设施,形成了“吃茶膳、品名茶、住民宿、游茶海十景、乐

农家、购香茗”的一条龙生态旅游服务,每年增加集体收入 200 多万元。四是开发利用水资源。如瑞安市塘下镇陈岙村利用本地水资源充沛的优势,筹资 123 万元建成一座山塘、三条蓄水堰坝和一座蓄水 7 万立方米的自来水厂,不仅解决了村民吃水难问题,还通过有偿为周边企业提供生产用水,每年为村集体增收 150 多万元。嵊州市通源乡 4 个经济薄弱村将各级帮扶资金投入村小水电开发,村均每年增收 2 万元以上。遂昌县柘口村集体与农户共同投资建设水电站,建成后集体每年可增收 70 多万元。五是开发利用太阳能资源。一些农村集体利用现有的物业屋顶,或者新增的物业屋顶,以及一些农业设施屋顶,向空间要效益,多途径与光伏公司合作,按照空间面积或者发电量收取效益。如缙云县红锦村作为光伏助村试点村,通过整合清洁能源示范县资金、经济薄弱村转化资金和地方财政配套等方式,建设 100 千瓦屋顶光伏电站,这个集体年收入基本为零的移民村每年可增收 10 万元左右,实现了经济薄弱村的实质性转化。嘉兴市秀洲区油车港胜丰村建设光伏发电项目,总投资在 50 万元,按照年发电 5 万度计算,每年可增加集体收入 7 万元左右。从实践看,我省通过光伏发电发展村级集体经济效果显著,存在的问题主要是在上网定价和扶持政策上存在一定的政策不确定性。六是开展农田和森林保护增收。部分市(县)把新增的基本农田保护费的一部分转化为村集体经济,还有的地方把生态公益林补偿的新增部分资金转化为村集体经济。

(二) 盘活资产促增收模式

这种模式主要通过盘活闲置的校舍、仓库、礼堂、祠堂等集体

资产,以及开展集体土地整理、宅基地复垦、土地流转等,挖掘农村集体经济新的增长点。这种模式具体又可分为几种类型:一是盘活闲置集体资产增收。如奉化市岳林街道后方村整理村集体闲置用房和宅基地,建设 3100 平方米集体用房用于花鸟市场项目,村集体年增收 65 万元。海曙区望春街道震丰村利用村级留用地由合作社原始股东自愿合股投资自行开发星级酒店,探索项目化经营集体资产形式。二是通过土地整理和集体建设用地复垦要红利。通过零碎田、低产田综合整治和集体建设用地整治,整理出土地指标增收。如桐乡市洲泉镇马鸣村通过荒废地土地整治后出租,村级经济年收益增加 15 万元。平湖市 36 个村通过复垦“低、小、散”集体存量建设土地,整理出 120 亩土地,按 50 万元/亩价格获得 6000 万元土地复垦资金。三是开发物业抱团发展。即充分利用城市化、工业发展的带动作用,大力发展物业经济,通过物业租赁等增加村级集体经济。这种模式特别适用于地处偏远缺乏资源的经济薄弱村。多数地处偏远的经济薄弱村资源不足,发展村级经济的门路不多,单兵作战能力更弱,可以通过联合整合资源,优势互补,抱团实现共同发展。如平湖市 36 个村级组织通过复垦“低、小、散”集体存量建设土地,整合出低效集体建设用地 120 亩,由 54 个村和国资共同投资 1.9 亿元,集聚到平湖经济技术开发区,建设标准厂房 8 万多平方米,参建村每年可增加收益 1300 多万元。四是引导农民要素入股。如常山县芳村镇下猷阁村成立农业开发公司,村集体占 51% 的股份,村民 832 亩土地折价占 49% 的股份,发展“三花一椿”种植、豆腐加工等项目,2015 年实现村集体经济收入 50.2 万元,村民人均可获得土地折价保底、入股分红、

集体股分红等计 1000 多元。

（三）整合资金促增收模式

这种模式主要通过盘活闲置的场地、校舍、仓库、礼堂、祠堂等集体资产,以及开展集体土地整理、宅基地复垦、土地流转等,挖掘农村集体经济新的增长点。一是对各项分散资金进行整合。如遂昌县摒弃了以往撒胡椒面的分散扶持方式,成立遂昌县农村经济发展有限公司,将全县 203 个行政村全部纳为公司股东,以投资回报率为标准优选投资项目,尤其主攻优质物业项目,收益由公司根据各村的实际情况进行统一分配。平湖市 54 个村抱团联建项目,预算总投资 18770 万元,村投资 13370 万元,平湖经济技术开发区投资 5400 万元。其中,村投资部分主要来源分别为土地复垦资金 6000 万元,“强村计划”财政直接补助资金 880 万元,财政贴息贷款 4770 万元,村积累资金 1720 万元。磐安县以集体经济物业园区建设的模式,经营管理村级集体经济发展,整合各类资金集中建设大型项目。景宁县多方筹集资金,打包特扶资金、新农村建设项目等,由县国资公司统一建设运作,购置物业店面出租,收益的 80% 用于扶持经济薄弱村。二是财政扶持资金作为村集体资本金入股。即将各级、各种类型的财政扶持资金转换为资本金入股,变一次性投入为持续性经营。如嵊州市通源乡 4 个经济薄弱村将各级财政帮扶资金作为集体资本金投入村小水电开发,村均每年可分红 2 万元以上。三是利用信贷资金利率差价增收。如平湖市钟埭街道钟南村充分利用针对经济薄弱村贷款利率下浮的政策优惠,贷款参与该市 54 个村“飞地”抱团发展项目,该项目由平湖经

济技术开发区按实际投入资金的 10% 支付租金,而享受政策优惠后贷款利率只要 4.9%,由此可给村集体带来 5.1% 的价差收入。四是规范实施资本运作增收。一些村通过村办企业转制、土地征用、围海滩涂等积累了大量货币资金,他们通过股份合作、独资、参股投资等方式参与项目开发或资本运作,增加村集体收入。如海盐县秦山镇杨柳村与民营企业合资组建同丰农业发展有限公司开发海涂,兴办农贸市场,为村集体每年增收 50 多万元。

(四) 拓展服务促增收模式

这种模式主要由集体经济组织组建中介服务组织,围绕农业生产服务、乡村旅游服务、仓储物流服务、居民生活服务等向群众提供各方面的生产、生活服务,为村集体获取有偿服务收入。这种模式具体又可分为几种类型:一是发展生产服务增收。即结合农业产业结构调整,围绕本地特色农业、土特产品等优势,由集体经济组织组建中介服务组织,为群众提供产前、产中、产后有偿服务,以有偿服务方式增加村集体收入。如嘉善县干窑镇范东村成立范东植保专业合作社,从农户流转土地 718 亩用于粮食生产,同时为本村及周边农户提供水稻机插秧等粮食生产社会化服务,每年在获取 35 万元生产性收入的同时,获取近 12 万元的服务性收入。宁海县一市镇新山村集体统一流转农户低产地和滩涂、荒地,投资改建成 460 亩虾塘,统一发包获取收入 70 万元,返还农户收益后村集体年增收约 40 万元。二是发展旅游服务增收。如开化县齐溪镇龙门村利用村庄前山后水的生态资源,紧扣“龙”文化主题,通过统一宣传营销、统一服务标准、统一接团分客、统一结账收费的

“四统一”模式运营乡村休闲旅游,发展民宿经济,2015 年村集体经营收入达 40 多万元。磐安县管头村立足当地生态环境以及独特的“乌石”文化发展农家乐,全年接待游客 30 万人次,旅游营业收入达 3000 万元,其中村集体通过服务农家乐获取年收入 50 万元。三是发展仓储物流服务增收。即充分利用当地自身地理优势,大力发展仓储物流业,增加村集体经济。如衢州市柯城区花园街道上洋村利用毗邻家具市场的地理优势,盘活集体土地建造了 1.2 万平方米仓库,为物资流通提供仓储服务,每年创收 60 万元。江山市清湖镇清泉村建成电商大楼作为农产品经营展示平台,每年有 10 万元租金收入。四是发展生活服务增收。如嘉善县魏塘镇庄港村利用地处镇郊、新居民集中居住的有利条件,积极发展餐饮等生活服务,推进农村三产发展,通过主动为工商企业和新居民提供全方位服务,每年村集体实现增收 30 多万元。遂昌县妙高街道东街村成立股份合作社老年托养中心开发公司,股民 380 名,每人每股 10 万元,建成 2 万平方米的老年托养中心。还有一些村集体通过开办幼儿园或托儿所实现增收。五是发展管理服务增收。如 2015 年平湖市通过农村产权交易平台,共实施土地流转和集体资产交易项目 496 项,交易合同总金额 4473 万元,集体资产年租金比公开交易前增加 186.18 万元,增收率 37%左右。

三、面临的主要问题和困难

(一) 各地发展很不平衡

由于各地区农村的资源禀赋不同,工业化、城市化进程存在较

大差异,各地村级集体经济发展很不均衡,不平衡性有所加剧。经济发达地区和城郊的农村集体经济实力愈发壮大,而大多数欠发达地区或远离城镇的农村集体经济则仍然比较薄弱,其中多数缺乏稳定性的经济收入来源。村级集体经济薄弱村数量虽然进一步减少,但仍占较高比重。全省年收入 5 万元以下的经济薄弱村有 6240 个,占总村数的 21.2%。其中,年收入 1 万元以下的空壳村还有 1837 个。这些经济薄弱村和空壳村通常缺乏发展资源和发展思路,基本难以有效发挥集体经济组织的统一服务功能。

(二) 增收能力动力不强

目前,我省农村集体经济收入结构不合理,自营收入比重不高,经营收入增长缓慢,内生增收能力不强,增收渠道同质化明显且趋于紧缩。特别是多数经济薄弱村、空壳村缺乏发展条件,领导班子缺乏发展思路和发展动力,创收增收渠道不多,主要依赖于各级财政补助。2015 年 362.4 亿元总收入中,自营收入(包括经营收入、发包与上缴收入、投资收益)为 197 亿元,只占总收入的 54.4%。全省无经营收益的村还有 14534 个,占总村数的 49.4%,几乎占了全省总村数的一半。其原因是多方面的:一是自 20 世纪 90 年代乡村集体企业全面改制后,村办企业上缴利润没有了;二是农村税费改革后,全面取消向农民收取的以大田承包款为主的村提留,政策性收入也明显减少;三是由于农村物业档次不高,有的属于临时建筑甚至是违章建筑,资产开发附加值偏低,加上当前经济下行压力,低档次、粗放经营物业受到较大冲击,使得近年来作为拓展农村集体经济增收重要途径的物业经济发展也面