

上海农村集体经济可持续发展的路径与对策

吴方卫 张锦华 贾晓佳

市委、市政府高度重视农村集体经济发展壮大，出台了一系列扶持的政策措施，使上海新型农村集体经济发展取得了积极成效。截至 2020 年底，上海市共有 122 个镇级集体经济组织、1677 个村级集体经济组织，镇、村、组三级集体经济组织总资产为 6351.3 亿元。但上海新型集体经济发展也遇到一些挑战，发展模式单一，传统土地资源优势逐步丧失，土地资源集约利用效率不高，集体经济发展不平衡，农村集体产权制度改革成果难以转化成经济发展成效，组织、制度创新难度较大等等。这些仍然存在的难点和问题、瓶颈和制约值得重视。

要进一步深化本市农村新型集体经济改革，深化对新时代发展农村集体经济重要性的认识，努力构建新的集体经济资产来源和增值机制，积极拓宽发展路径，广开增收来源，强化内生动力，通过进一步深化农村集体产权制度改革，激活农村集体产权制度的效能。

一、上海市促进新型集体经济发展的主要经验

上海市 97% 的镇级与 99% 的村级集体经济组织完成了产权制度改革，基本达到“应改尽改”的目标，同时，逐步建立收益分配的长效机制，切实提升农民的获得感。2020 年全市有 637 家村级集体经济组织、19 家镇级集体经济组织进行了收益分配，共分配 23.3 亿元，惠及成员 248.6 万人。2011-2020 年，集体经济组织累计分配 121 亿元，参与分配 965.9 万人次。2013-2020 年，本市农村集体总资产由 3844.6 亿元增至 6351.3 亿元，增幅 65.2%，年均增长 7.4%。

（一）规范集体经济组织运行，联结利益多主体

健全完善监管体制机制，规范农村集体经济组织运转行为，实现管理出效益。特别是加强镇级集体经济的监督管理，理顺镇级联合社与镇级集体企业的投资关系，及时进行股权和产权关系变更，实现集体“三资”保值增值。同时建立目标考核机制，强化考核指导，将各区农村集体经济发展情况纳入乡村振兴重点任务考核评价体系，形成了由上而下压力传导的倒逼机制。建立村委会运转经费保障制度。集体产权体制改革后，集体经济组织与村委会实现了分账管理，为减轻农村集体经济组织承担公共管理与服务经费的压力，建立了村委会运转经费保障制度，促进村级组织有序高效运转，同时让农村集体经济组织轻装上阵，集中精力发展集体经济。

（二）多模式发展，推动村级资产转型

本市通过采取政府托底、租税联动、村资镇管等改革措施，来有效促进新型集体经济发展，首先，政府对转型期的村级租金收入给予托底保障，引进了一批优质企业，提高了村级资产的税收、租金等各项经济产出。其次，推行“租税联动”，采用经济手段实现租金和税收最优配比，提高集体资产税收属地率和产出率。在厘清镇、村集体资产的条件下，建立“租税联动”数据库模型，构建了科学合理的租金和税收递增标准，制定最低租赁指导价，实现租金和税收产出的最优化，有效保障农村集体资产的收益率。第三，开展“村资镇管”工作，将村资、村企通过民主决策程序，委托镇级资产管理，村级管理成本大幅下降，资产租赁流程规范，安全监管更加有效，租赁收益大幅提升。如浦东新区将房屋资产租赁交易全面纳入“浦东新区农村集体资产租赁交易管理平台”，以公平、公开、公正的方式择优选择经营者，促进房屋资产租赁收益增值，有效预防租赁交易中的廉政风险隐患。

（三）提升土地集约利用效率，盘活闲置房地资源

通过改变原有的粗放的土地资源利用模式，来提高土地资源集约利用效率，走三产融合、乡企结合的道路，充分挖掘郊区乡村闲置房地资源的经济潜力，推动乡村振兴。加快统筹推动了多个村级地块的转型升级，清腾低效用地，清退低产出企业。宝山区罗泾镇塘湾村积极引入馨月汇公司，建立新型产业联合体，打造三产融合的六次产业。金山区朱泾镇待泾村引进杭州蓝天园林生态科技股份有限公司，将 600 亩土地用于打造“花开海上生态园”项目，集体经济与企业形成紧密的利益联结契约机制。浦东新区张江镇针对张江科学城内企业多、人才公寓一房难求的问题，由镇属农村集体全资企业与新丰村存有闲置房屋的村民签订房屋租赁协议，探索出了由政府牵头、农民供房、农村集体企业改造三方合力的“乡村人才公寓”模式，提升土地经济效益。

（四）搭建共育共享平台，带动薄弱村发展

一是通过搭建发展平台，帮助村级集体经济从“单打独斗”转向“抱团取暖”，促进村级资产的保值增长，促进集体经济的发展与壮大。奉贤区通过减量化节余资金作价入股，打造“百村实业”共建共育共享平台。2020 年度，每个经济薄弱村分配 100 万元。2014-2020 年，每个经济薄弱村已累计分配 515 万元。青浦区利用区级协调政策统筹资源，镇、村两级因地制宜寻找优质项目，搭建区、镇、村三级“造血”平台，目前三级平台共运行项目 47 个，项目投资 20.97 亿元，建筑面积 38.5 万平方米，年收益 1.01 亿元。

二是市级产业园区与相关镇开展“区区合作”“品牌联动”，形成“一区多园”发展格局，镇级层面统筹农村集体资金、资源优势共同参与园区建设。松江区新桥镇与漕河泾开发区共同出资入股成立上海漕河泾开发区松江高科技园区发展有限公司，2015 年 9 月该公司成功上市，新桥资产公司持有 5435.95 万股，目前市值已达 11 亿左右，集体资产不断得到壮大。

三是深化农村综合帮扶。通过帮扶项目建设、强化结对帮扶、生活困难农户帮扶等多种形式，推进新一轮农村综合帮扶工作。以增强“造血”功能为重要抓手发展村级集体经济。2020 年共下达市级财政农村综合帮扶专项资金 8.5 亿元，推动了 8 个综合帮扶造血项目，项目投资总额达 30.15 亿元。市级财政加大对中郊和远郊地区的转移支付力度，区镇两级财政加大农村基础设施建设和公共服务经费投入，全额保障村民委员会基本运转经费，减轻集体经济组织负担。提高农村基本公共服务均等化水平，促进城乡一体化和区域协调发展。

二、新型农村集体经济面临的问题与挑战

发展新型农村集体经济，对于统筹城乡发展，加快农业和农村现代化建设，巩固党在农村基层的执政地位，推进社会主义新农村建设，建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市具有重要意义。当前上海的农村集体经济发展面临一些长期性的挑战，特别是体制机制障碍，需要高度重视。

（一）空间受限，模式单一

位于上海这一国际化特大都市，基于效率、环境、生态和自然景观的考量，上海镇、村集体经济的产业空间不断缩小，加之农村集体组织的经营能力有限，集体组织直接经营产业大都既效率不高，又可能导致资源浪费，因此，各级政府并不支持和鼓励集体经济组织盲目发展小型竞争性工商产业。自 20 世纪 90 年代中期以来，农村集体经济发展路径从改革开放初期的竞争性产业经济转为非竞争性的以物业为主的“地租经济”，发展模式比较单一。近年来，上海农村地区进行了“五违四必”“减量化”等整治，进一步规范化乡村土地资源的利用，以提高土地资源的利用效率和优化美化乡村环境，这样就压缩了村集体经济组织违规使用土地资源的空间，同时也使得地租经济的发展陷入瓶颈，未来发展空间基本卡死。

（二）整体利用效率不高，用地瓶颈凸显

在建设土地资源稀缺的大背景下，集约利用存量建设用地是以“地租经济”为主的农村集体经济发展的主要出路，但集体建设用地再开发、提高容积率受规划控制，尤其是集建区外的农村集体厂房、仓库等功能提升改造，面临不能“长高”“长胖”的限制。如一些完成二次改造的村级项目，新建厂房与原有房产证不符，承租企业无法办理注册登记，为资产出租带来不便，成为制约产业升级的因素。随着上海城市化推进速度的加快，近年来，一批重大工程、重点项目的开工建设，导致涉及的动迁工作造成郊区各村大量原本可用于出租的厂房和土地资源减少，同时，随着城市精细化管理水平的提升，上海市“无违创建”工程及各类整治工作又将部分违法建筑的出租收入切断。土地资源缺乏，发展后劲不足是镇村级经济发展中的瓶颈问题。强化土地、厂房、楼宇等资源的集约高效利用，是解决资源不足的根本出路。

（三）区域发展不平衡，村与村间经济落差大

虽然上海农村集体经济发展总体较好，但镇村间差异较大。时至今日仍存在一定数量的集体经济薄弱村。这些村普遍存在自身发展资源不足、门路不多、单兵作战能力弱的情况。部分基本农田保护区和生态保护区，由于地理位置无优势，发展空间狭窄，经营性物业很少。但人员经费、公益事业费用、福利支出等刚性支出却逐年增加，缺口部分主要靠上级财政补助。在集体产权制度改革下，发达地区和欠发达地区面临的压力不同，发达地区的村集体经济收入本身较多，主要解决的是规范集体经济收入分配的问题，比如要不要分红，分红多少，如何公平地分红。在欠发达的薄弱村，主要解决的是如何发展集体经济，增强经济实力问题，分红问题微乎其微。

（四）内生动力不足，集体产权制度改革无从深入

近几年，上海市基本完成了集体产权体制改革，从制度设计上完成了清产核资、确定集体经济组织成员和建立股份经济合作社。而如何将集体产权制度改革的成果迅速转化为集体经济发展成效是重中之重的关键问题。对于村干部而言，其工资收入被纳入预算，基本能得到保障，村干部缺乏发展集体经济的内生动力，自上而下的政府推动就成为发展集体经济的主要方式。由于内生动力不足，集体产权制度改革的一些组织形式在一定程度上存在“跟风”“挂牌”的现象，并无实质性的内容创新，因而推动农村集体经济发展的效果也就无从显现。此外，“租税联动”的实施效果与预期存在差距。企业履约意识不强，难以形成闭环管理机制。因此，需要研究做实租税联动的改善方案，让租税联动真正发挥实效，实现政府和企业双赢的目标。

三、本市农村新型集体经济改革的对策建议

要进一步深化本市农村新型集体经济改革，应深化对新时代发展农村集体经济的重要性认识，努力构建新的集体经济资产来源和增值机制，积极拓宽发展路径，广开增收来源，强化内生动力，通过进一步深化农村集体产权制度改革，激活农村集体产权制度的效能。

（一）对新时代发展农村集体经济的重要性要有清醒的认识

在上海这样的国际化大都市，要不要发展农村集体经济，存在一定的争议。习近平总书记强调，乡村振兴，关键是产业要振兴。从我们在郊区调研的情况来看，凡是集体经济发展好的，乡村振兴推进一定很好，几乎所有的乡村振兴示范村都有较好的集体经济基础，集体经济已经成为农村提供公共服务的重要资金来源。其次，对集体经济内涵也要有所拓展，完善股份制公司和社区股份合作社等新形式，扩大混合所有制，并与之建立配套的现代企业制度、市场经济运作机制，深化农村集体产权制度改革，扩大集体经济的覆盖面和影响力。

（二）要形成新的集体经济资产来源和增值机制

在上海这样的非农经济高度发达的国际大都市，针对经济薄弱地区特别是保留、保护村如何发展集体经济等问题，如何平衡

不同区域差异日益扩大的问题，需要继续深化农村综合帮扶工作。但仅仅继续加大帮扶力度和资金投入是远远不够的，要跳出农村看农村，依靠传统的农村产业发展路径肯定行不通，需要通过某种资产配置手段借助更具有竞争力的产业实现薄弱地区集体资产新的来源，比如奉贤区结合本区实际，大胆探索、率先在全市创造性组建首个农村综合帮扶“造血”平台——上海百村实业有限公司，随后，百村科技、百村富民公司应运而生，与百村实业共同构成奉贤区16万村民所共享的“百村”系列品牌，成为村集体经济壮大的支柱性动力，探索以增强镇级保障为基础，增加村级组织收益为方向的发展路径。通过新的机制使农村集体经济有确定的功能载体。

（三）要拓宽发展路径，广开增收来源

鼓励农村集体经济拓宽发展路径，根据当地经济发展和社会需求实际，鼓励有条件有实力的镇、村集体经济组织逐步由单一的物业租赁模式向租赁—居住全产业链服务发展，在原有提供物业租赁的基础上，一体化物业、保洁、餐饮、托幼等配套服务，逐步提高非租赁收入比重，提高租赁经济附加值。

鼓励有条件的农村集体经济组织利用好现有资源，积极参与合资、合作、合营，与有品牌、有实力、有资金的企业和社会投资方共同开发，通过合作共建等多种形式发展农村集体经济。以项目扶持的方式，鼓励和引导国有、民营企业盘活农村闲置房地资源，充分发挥美丽乡村建设溢出效应。

在农业为主地区，要引导街镇切实统筹区域内发展资源，以多种方式促进集体经济参与优质项目开发。鼓励有条件的农村集体经济组织在风险评估、民主决策的基础上回购优质经营性资产。鼓励存量经营性资产升级改造，逐步改善区域环境品质，提高区域空间形象，提升区域产业升级。

（四）要强化经营风险管控，激发内生动力

加强市级“三资”监管平台的运用管理，进一步强化市、区两级监管平台的互联互通。推广完善区镇两级农村集体资产监管平台，运用大数据开展监控预警，对合同租期、租金收缴、租赁价格等实时监控，及时做出预警反映并给予落实。及时更新合同、承租人、资产等数据信息，重点要加强二手转租信息（承租人信息、经营业态、所属行业、资产面积、租金价格、合同期限等）的监管。

调动全市广大农村基层干部发展壮大村级集体经济的积极性、主动性、创造性，推动村级集体经济持续健康发展。明确农村集体经济经营性收益支出的使用范围，除了有扩大经营再发展，补充镇、村两级组织运转经费外，确保公平公正、公开透明的前提下应留存一定比例用于激励干部和有关经营管理人员，逐步建立“公开考选、动态考核、定期轮岗”职业经理人管理制度。