

# 探索村级集体经济高质量发展响水路径

潘建良

江苏省响水县政府办公室

江苏省响水县高度重视“三农”工作，稳步推进农村集体产权制度改革，推动农民财产性收入稳定增加。近期笔者深入走访调研，足迹遍布全县六个乡镇一百多个村居，通过察民情听民生看数据找差距，探索符合响水本土实际的村级集体经济高质量发展之路。

## 响水村级集体经济基本情况

2022年，响水县集体经营性收入低于30万元的村居有12个，占全县149个农业村居的8.05%，12个村居平均经营性收入26.1万元，其中低于平均数的村居7个。2023年上半年，12个村居平均集体经营性收入仅8.545万元，明显低于全县村平18.27万元水平；10万元以下村居8个，占比67%。12个村居经营性收入最高最低极差18.39万元。

截至2022年末，12个村居集体经营性收入总额313.23万元，从收入构成看，结构失衡、来源单一是其共性特征。12个村居中，响水镇西园居、南园居以创文、创卫服务收费为唯一来源，小尖镇豫园居以集体零星土地发包及土地流转服务费为全部收入来源；其余9个村居均以投资收益为主要来源。从收入比值看，投资收益176.9万元，占比56.48%；资产出租、资源发包收入50.15万元，占比16%；其他收入（包括创文、创卫等非可持续性服务性收费）86.18万元，占比27.51%。其中运河镇新条村，南河镇八墩村、合兴村、新荡村，投资收益占比高达75%以上，最高达85%（南河镇八墩、合兴村）；黄圩镇黄北村、大兴村，大有镇甫舍、高场村，南河镇农场村，投资收益占比虽低于75%，但也在70%左右。除大有镇甫舍村资源发包收入占比达36.88%外，其他村居资源发包等收入占比都不大，一般在14%~20%，最低的黄圩镇黄北村、南河镇八墩村资源发包收入占比仅有2%。从收入渠道看，2023年上半年集体经营性收入来源与2022年基本相同，普遍缺少新渠道、新途径、新业态。除黄圩镇黄北村、运河镇新条村、小尖镇豫园居、大有镇甫舍村和南河镇八墩村、新荡村等6个村居有2022、2023年财政扶持项目（尚在实施过程中），运河镇新条村、黄圩镇大兴村、大有镇高场村、南河镇新荡村因土地流转溢出、公墓经营可增加部分收入外，其余村居均无新经济增长点。

## 响水村级集体经济发展存在的问题

从全县集体经营性低收入村居整体情况来看，虽然集体经济发展有了一定基础，但与发展要求相比，仍存在很大差距，基础薄弱、结构不优、发展不均、总量偏小等问题依然突出。

“堡垒作用”发挥失能。部分村居干部对发展村集体经济仍然停留在“要我发展”的被动层面，处于“即推即走”或贸然跟进状态。对村级发展优势把握不全面，无法根据本村特点制定出相应发展集体经济的对策。少数村居班子缺乏远见，只考虑当前利益，“守住家业”，发展村级集体经济的思路不宽、办法不多，缺乏开拓创新的勇气和魄力，集体资产一包了之，个别村居集体经营性收入虚高。

经济发展资源匮乏。从调研来看，大多数集体经营性收入低于30万元的村居“家底”不厚，除村级活动场所、卫生室等公益性资产外，能用于经营获得收入的资产、资源很少。12个村居中，响水镇西园居、南园居耕地面积为零，无集体机动田；小

---

尖镇豫园居为新设村居，人均耕地不足 0.6 亩，全村仅有 7.76 亩零星集体机动田；在有资源发包收入的村居中，拥有百亩以上集体机动田的村居仅有 6 个；在有资产出租收入的 8 个村居中，也仅限门面房出租和公墓经营两项收益。村居既无其他资源可供开发，又无人才资金优势，导致发展集体经济困难重重。

政策扶持力度尚浅。虽然全县围绕发展壮大村级集体经济出台了一些扶持政策，但帮扶力度不大、帮扶精准度还不到位。从重点帮促村、经济薄弱村层面看，全县“十三五”省定经济薄弱村 22 个，前面所提的 12 个村居无一列入；县定经济薄弱村 12 个，只有黄圩镇大兴村被列入。“十四五”乡村振兴省定重点帮促村 20 个，仅南河镇八墩村被列入；县定重点帮促村 30 个，仅黄圩镇黄北村被列入。从近两年帮扶资金、省市项目资金投放情况看，开发项目资金方面，2022 年涉及村居帮扶项目 11 个，资金 1100 万元，扶持村居 10 个，这 12 个村居无一列入；省市县扶持壮大村级集体项目方面，2022、2023 两年省级财政扶持项目共 21 个计 1260 万元，2022 年市县财政扶持项目 8 个计 960 万元，合计帮扶村居 29 个，这 12 个低收入村居仅列入 6 个，且项目尚在实施、均未见效。从村级集体经营性收入主要来源的入股分红情况看，截至目前，全县参与入股分红的村居 137 个，入股资金总额 27928.13 万元，村均 203.855 万元。由于 2018 年村居入股分红启动时，村居的选择是参照全县 96 个经济薄弱村执行的，响水镇西园居、南园居不在其中，小尖镇豫园居成立于 2022 年 10 月，因此也不在其中。12 个低收入村居中参与入股分红的有 9 个，入股资金总额 1729.6 万元，村均 192.178 万元；9 个村居中，达到或超过全县村均投入的仅 2 个，大多数村居明显低于全县村均投入。

增收动能后劲乏力。调研中发现，部分村子发展集体经济缺少明确的产业方向和特色产品，基本依赖于财政项目、帮扶资金入股分红和部分结余资金投资收益，在经营模式上局限于资产和资源的租赁发包两项，发展思路狭窄，产业层次较低。一旦财政投入减少或撤出，一大批集体经济组织收入可能大减或返回无经营收益状态。对如何充分利用好本地资源条件参与特色主导产业发展，开拓生产性服务业等，无办法、无措施，导致有资源不会用，有了集体经济不会管。同时调查显示，大多数集体经济较薄弱的村居缺乏优秀带头人，村干部整体素质不高，缺少驾驭市场和经营管理能力。响水是劳务输出县，有知识、有技术的人员大都外出务工，留不住懂经营、善管理的人才，缺少能人大户带动，壮大村级集体经济缺少人力保障和技术支撑。

## 推进村级集体经济高质量发展的对策建议

2023 年中央一号文件要求，“赋予农民更加充分的财产权益”“探索资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等多样化途径发展新型农村集体经济”，这为我们进一步推动新型农村集体经济发展指明了方向。

强化党建引领，发挥“头雁”效应。发展路线是导向，干部队伍是基础。加强素质和能力培训。提高发展村集体经济的实际工作能力，充分发挥好村党组织书记“领头雁”效应，采取专家讲授、实地培训、现场观摩相衔接，开展村居党组织书记“擂台比武”，推动实战练兵、干事创业。明确发展思路和目标。在全面掌握本村的资源禀赋、发展潜力和优势基础上，吃透发展村集体经济政策，制定和完善符合本村实际发展村集体经济的任期规划、年度实施计划和“一村一策”，并强力组织实施。深化考核激励。将村级集体经济项目实施、特色产业项目培育、集体资产保值增值工作纳入村居党组织书记抓党建述职考核和星级党组织建设工作重点考核内容。进一步完善村干部报酬与村集体经济效益挂钩办法；按照村级集体经济经营性收入的增长幅度和比例，每年按比例提取资金用于奖励村干部，鼓励村干部带头出资入股集体经济产业；每年奖励一批村级集体经济发展示范村，激发发展村级集体经济内生动力。



拓宽增收渠道，实行多元发展。发展村集体经济没有立竿见影的妙方，也没有固定不变的模式，除了法律法规政策明令禁止的，有利于村集体经济发展的方式都应大胆尝试。进一步挖掘现有资源的潜力。盘活现有资源是发展村集体经济最直接最有效的途径。对地理位置偏僻、现有资源（土地）整合利用不到位的村居，通过政策、项目、资金等多种方式，指导镇村高效利用好现有资源。加快土地流转，促进土地适度规模经营，支持村集体发起成立土地股份合作社，以自营、合作或统一流转等方式，推动村级集体经济融入铁皮石斛、鲜食玉米、优质稻米、西兰花等特色主导产业的发展。建议尽快研究出台全县集体经营建设用地入市管理办法等规范性文件及相关配套文件，赋予农村集体经营性建设用地出租、抵押、作价入股、转让等权能，增强村级集体经济发展的动能和活力。着力增强村集体的“造血”功能。探索、支持农村集体经济组织为农户和各类农业经营主体提供产前、产中、产后农业生产性服务，通过服务增加村级集体收入。建立和完善村级集体经济发展项目库，在土地流转、基地建设、管护管理、田头仓储、冷链物流等方面，因地制宜，精心谋划、论证、入库、争取实施一批项目。鼓励整合利用集体积累资金、政府帮扶资金等，通过入股或参股农业产业化龙头企业、村与村合作、村企联手共建等多种形式发展集体经济。

完善保障机制，形成发展合力。发展村级集体经济需要浓厚的社会氛围和强大合力，更需要完善的制度保障。加强结对帮扶。强化县领导挂钩低收入村行动，建立县级部门帮促低收入村制度，实行包保责任制。镇区要结合实际，整合资源要素对低收入村倾斜和集聚，逐村指导制定“一村多策”增收计划，明确任务书、施工图、时间表和责任人，建立工作台账，实行进度管理，确保目标任务如期完成。强化资源整合。充分发挥省委帮促工作队、市领导挂钩帮促、县委帮促工作队资源，集中力量帮助低收入村实施增收项目，增加村集体经济收入。县财政及涉农部门要积极争取国家扶持村集体经济发展项目和资金支持。统筹帮扶项目、扶持村集体经济发展项目等向低收入村倾斜，助力低收入村加快发展。严格“三资”监管。继续完善村集体“三资”信息化监管体系，实现“三资”管理会计电算化、管理网格化、运行规范化、监督及时化。让“小微权力”在阳光下运行，切实减少矛盾纠纷的发生，助推农村经济发展和社会和谐稳定。

把握政策导向，实施精准指导。综合分析全县 12 个集体经营性收入低于 30 万元的村居，基本上可分为两类：一类是县城“城中村”（响水镇西园居、南园居）、集镇“中心村”（小尖镇豫园居），这类村居既无农田可种，更无可供集体经营的资产和资源，也未享受项目资金扶持。对这类村居建议想方设法拓展服务类收入来源。另外一类，虽有一定的可供集体经营的资产和资源，但因种类、数量、区位等因素以及投资收益不等，部分村居在不能开拓新的增长点情况下，年底要完成集体经营性收入达到 30 万元的目标，也是有一定难度的。对这类村居建议明确目标导向，在开源、增效上下功夫。加大全域性土地流转力度，落实国有平台公司在流转土地时依法依规给付土地流转服务费，拓宽村集体增收渠道；调整完善财政项目、扶持资金投入，提升低收入村投资收益。强化村集体收入预期管控，做到“以月保季、以季保年”，确保年度目标实现。