

# 新型农村集体经济发展现状、困难及对策建议 ——以邛崃市为例

四川省邛崃市农业农村局 张敏

**摘要：**发展壮大农村集体经济是实施乡村振兴战略的重要任务和关键环节，是实现共同富裕必由之路。深入剖析制约新型农村集体经济发展的因素与困境困难，在全面实施乡村振兴战略下，找准新型农村集体经济组织功能定位，结合做好两项改革“后半篇”文章，着力拓宽村级集体经济发展路径，通过强化组织领导、深化政策引导、探索发展路径、加强资金监管等，因材施教，发展壮大新型农村集体经济，以期不断夯实村集体经济发展根基，为实现强村富民，全面推进乡村振兴。

**关键词：**乡村振兴；新型农村集体经济；农村合作组织；发展壮大

## 一、引言

### （一）新型农村集体经济

新型农村集体经济，是指在农村地域范围内，以农民为主体，相关利益方通过联合与合作，形成的具有明晰的产权关系、清晰的成员边界、合理的治理机制和利益分享机制，实行平等协商、民主管理、利益共享的经济形态。

### （二）新型农村集体经济组织

农村集体经济组织是指对土地拥有所有权，由农民组成的农村集体经济组织。新型农村集体经济组织是在自然乡村范围内，由农民自愿联合，将其各自所有的生产资料投入集体所有，由集体组织农业生产经营的农业社会主义经济组织，是带动农民增收的经济组织，是新型的农村合作组织。

### （三）发展背景

发展壮大农村集体经济是实施乡村振兴战略的重要任务和关键环节。近年来，中央、省、市各级政府聚力深化产权制度改革实践，结合做好两项改革“后半篇”文章，明确了发展农村集体经济，着力拓宽村级集体经济发展路径，不断夯实村集体经济发展根基，推动农村集体经济进一步发展壮大，为实现强村富民，全面推进乡村振兴注入强大动能。

## 二、邛崃市新型农村集体经济现状

### （一）发展现状

1.农村集体经济组织成员身份确认，组织建设完成。截至2022年底，邛崃市全面完成村级集体经济组织成员界定，建立村级集体经济组织164个，达到100%。且164个村级集体经济组织全部在农业农村部门注册登记，并申领了《农村集体经济组织登记赋码证书》，确定了村级集体经济组织法人主体地位。

2.农村集体资产家底基本摸清，集体资产持续增长。自开展农村集体产权清产核资以来，邛崃市每年开展“回头看”工作，截止2022年，全面清理完成农村集体资金（动态管理）、资产（折资）、资源性资产，确定农村集体经济组织成员17余户、50余万人（静态

管理）。

3.农村集体经济组织收入增加，集体经济组织收入“薄弱村”减少。根据调查数据显示，截至2022年农村集体经济组织收入10万元以下村级集体经济组织115个、较2020年减少35个；10-30万元村级集体经济组织40个、较2020年增加32个。

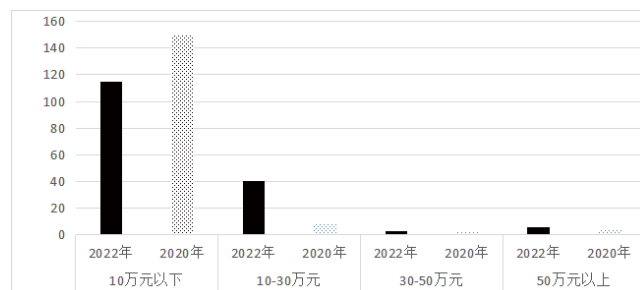


图1 2022年和2020年集体经济层次对比

4.壮大集体经济，增加农民收入。邛崃市村集体房屋类资产主要包括“两项改革”后闲置村委会、学校、卫生室以及加工厂房、农业生产设施等，盘活方式主要为资产出租，盘活率达50%以上；农村集体经济产业发展涵盖农业种养殖、农产品初加工、乡村民宿、研学基地、物业管理、农贸市场、农村商超、乡村旅游等方面。2022年邛崃市实现农民人均可支配收入28938元，相比2021年增长7%，比2020年增长18.12%。

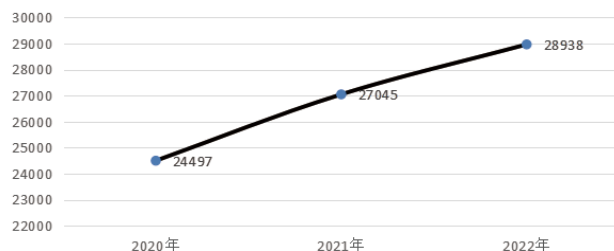


图2 2020-2022年农民人均可支配收入趋势

### （二）发展路径

邛崃市立足自身资源禀赋与农村集体经济发展现状，坚持试点先行，探索实践发展壮大农村集体经济7种路径，有力促进乡村振兴发展。一是突出林盘特色的资源盘活型，以大同镇马湖村为典型，探索农民自愿有

偿腾退闲置农房，打造“我们的院子”精品林盘民宿项目，通过以物折资入股、政府投资配套设施返利、出租闲置办公用房和小区商铺等实现集体经济收入由原来的几乎零收入增加到现在每年约27万元。二是突出产业驱动的村企合作型，以平乐镇金河社区为典型，将村域内1000亩土地进行项目包装策划，与邛州文旅公司合作共同打造“天府农趣文创乐园”，通过农夫集市摊位统一招租，策划时令文化旅游活动等实现集体增收20余万元。三是突出多元业态的入股投资型，以羊安街道界牌村为典型，投资组建股份制公司开展农业种养殖、综合市场运营、购物广场等业务，实现每股年收入达千余元，年分红达15万元。四是突出党建引领的自主经营型，以大同镇孔家山村为典型，与成都市道源仙翁茶叶有限公司合作，带动农户打造黄金茶及枇杷茶基地；引入社会资本投资打造“大同书院”，创建“秀孔山”特色农产品品牌，实现集体年收入达20万元。五是突出品牌特色的跨村联合型，以天台山镇高兴村和靖口村为典型，围绕“红色文化、玉溪河精神、乡村振兴”三大主题，探索成立“村集体经济组织+村民+国有平台公司+社会企业”联合运营公司，整合近亿元投资推动跨域资源整合联合开发，高兴村被列入全国红色美丽乡村试点建设。六是突出规模经营的土地托管型，以高埂街道火星村为典型，通过村集体经济组织领办土地股份合作社，对土地进行托管流转，探索创新高标准农田基础设施有偿使用机制，按照20元/亩·年收取土地经营管护费用获取收益。七是突出故土情怀的乡贤参与型，以南宝山镇川王村为典型，围绕“乡贤里·蜜蜂谷”乡村发展定位，积极吸引本地乡贤回乡参与乡村建设，按照乡贤、村集体、村民、公益股“6+2+2+2”股权机制成立成都市南宝山蜜蜂谷乡村旅游发展有限公司，着力川王旅游新村项目开发建设。

### 三、新型农村集体经济发展壮大的困难

#### （一）“薄弱村”数量较大，收益低

目前，邛崃市大部分村级集体经济发展规模相对较小，其经营性收入相对较低，租赁及发包收入所占比重较大，持续发展后劲不足。同时，发展不平衡不充分的问题也比较突出，截至2022年，年收入不足10万元的村级集体经济组织占比达70%，扣除经营成本后，年纯收入更低。

（二）部分村级集体经济组织活力弱，自生能力不足

近几年，农村集体经济组织建设力度大，集体经济组织数量增加很快，但部分村级集体经济组织有名无实。这类集体经济组织在市场上的竞争力很弱，在外部“输血”之下，短期在账面上有一定的经营收益，但可持续性堪忧。如邛崃市有的村级集体经济的收入来源是

靠财政补贴收入，发展质量不优，发展水平不高。一旦财政投入减少或撤出，部分村级集体经济组织的收入可能大减或返回无经营收益状态，而前期投入则会沉淀或浪费。

#### （三）资源富，盘活难

一是基础条件制约发展。部分村级集体经济组织受地理区位因素影响和资源禀赋限制，发展成本较高，在发展村集体经济上存在天然劣势，只能依靠上级扶持资金发展。比如拥有省文物保护单位等资源，但因为地处偏远山区，受到道路交通不便等因素制约，导致村集体经济收入较低。二是资产资源盘活不足。部分集体经济组织对资产资源挖掘盘活力度不够，对集体经济项目包装储备不足，在盘活路径上多选择简单直接的租赁方式，未能充分发挥资产资源的价值优势，整体效益不高。

#### （四）人才缺，能人少

一是部分村集体经济组织带头人发展能力不强。从调研情况看，邛崃市部分村级集体经济组织带头人受自身认知水平、思维眼界的局限，特别是引领村集体经济发展上缺乏现代经营管理理念，加之对当前经济发展形势分析判断不够，导致信心不足，发展思路不宽，办法不多，不能有效发挥“领头羊”的作用。二是农村职业经理人短缺。村级集体经济的发展，离不开头脑灵活，懂经济的职业经理人。但在调研中发现，目前，农村许多懂经济、有技术、会经营、能管理的人才，大多选择外出创业，大部分村留在家里的是妇女、儿童和老人，回乡创业发展的较少，使得农村发展集体经济十分缺乏项目招商、项目运营、管理经营等方面的人才或专业团队，这给农村集体经济发展造成现实短板和不足。

#### （五）愿望强，困难多

村级集体经济发展壮大，群众增收致富是大家共同的愿望，也是实施乡村振兴的根本所在。而在全力推动农村集体经济发展中，亟待解决的问题也很多。一是缺乏发展资金。通过调研发现，有些村（社区）对集体经济发展的项目包装非常好，但缺乏启动资金，而闲置资产盘活变现又很难，造成实施项目启动难。二是龙头企业引进难。受到新冠疫情和经济下行因素的影响，引进龙头企业和项目十分困难，招引企业担心投资风险，持观望态度的比较多，致使项目引进落地、建设开发受到限制。三是项目用地保障受限。没有充分考虑区域规划对土地使用的限制，使得在引进项目过程中，因为用地保障问题，致使项目招引、开发、建设进度慢。

### 四、对策建议

2023年中央一号文件提出，“发展新型农村集体经济。重点是做好农村集体产权制度改革的下半篇文章，巩固拓展改革成果。既要抓好运行机制的完善，推动

构建产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的运行机制；也要探索多样化发展途径，推行资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等多种模式，提高集体经济收入和服务带动能力。同时，要健全农村集体资产监管体系，充分保障集体成员的知情权、参与权、经营权。”新型农村集体经济还将在全面推进乡村振兴过程中发挥重要作用，下一步要做好农村集体产权制度改革的“后半篇”文章，推动新型农村集体经济高质量发展，以更好地为全面推进乡村振兴和农民农村共同富裕提供坚实的物质基础和制度保障。

#### （一）强基固本，逐步规范集体经济组织运行

一是强基固本抓规范，厘清村级集体经济组织与村基层党组织、村民自治组织的权责关系，按照“四个一”（一个组织章程、一套内部治理机构、一部成员名册、一套资产管理制度）标准加强对村级集体经济组织规范运行工作指导，全市164个村级集体经济组织完成规范挂牌，建立完善“三会”制度（成员（代表）大会、理事会、监事会），健全“四议两公开”的民主决策程序，加快构建村级集体资产管理制度，加强集体“三资”监管。二是科学规划谋长远。围绕壮大新型农村集体经济为发展农村集体经济明确方向目标，农村集体经济组织是社会主义市场经济主体，发展集体经济必须遵循市场规律，适应社会主义市场经济的要求。新型农村集体经济要发展得好，从事农村集体经济活动的主体就必须有竞争力，能够在市场竞争中站得住脚，因此需要明确从事农村集体经济活动的主体的市场主体地位。必须实现政经分离，按照市场经济的要求，廓清政府支持与参与发展集体经济的边界，完善农村集体经济的治理机制，使农村集体经济组织作为市场主体独立自主地开展经营活动，培育市场竞争力，接受市场的考验。

#### （二）遵循实事求是、因地制宜的原则

要在承认目前农村集体经济发展客观状况的基础上谋划下一步发展的思路。发展集体经济需要满足一定的区位、资源和人才条件，现在发展起来、活下来的集体经济是经过实践检验和市场考验的、比较有活力有竞争力的，而集体经济实力薄弱的村，则在很大程度上仍缺少发展集体经济的一些条件，要认识到它们缺少的一些条件不是在短期内就能人为补齐的。因此，在谋划新型集体经济的发展时，要考虑具体的发展条件，逐步推进。

#### （三）深化政策引导，提供发展保障

一是强化金融政策支持。积极探索建立金融支持壮大村级集体经济体系，探索开发金融产品，解决村级集体经济发展资金难问题。二是加强财政项目整合。整合各级、各部门财政资金，同时撬动社会资本投入，壮

大集体经济项目资金用于重点扶持农村集体经济项目发展，起到示范带动作用。三是深化用地政策探索，鼓励集体经营性建设用地入市流转，要落实集体经济发展用地指标，集体经济组织可按规定享受各项用地优惠。

#### （四）着力培养农村集体经济组织“领头雁”

从实践看，集体经济强不强，“头雁”至关重要。应结合乡村人才振兴工作，依托乡村振兴大培训组织村级集体经济组织管理人员开展培训，加强农村集体经济组织带头人的引进和培养，切实提升带头人能力素质，鼓励有条件的地区聘请职业经理人充实带头人队伍。同时，加强新型农村集体经济组织管理人才队伍建设，培养造就一批熟悉市场经济规则、有专业经营管理能力的人才队伍，为新型农村集体经济发展注入新鲜血液。要在政策上创造为本村外出经商、务工人员以及跳出农门的大学生、退伍军人等返乡发展集体经济的好环境，在申请入党团组织、参与村务管理等方面提供通道。同时，积极探索外来人才加入机制，通过参与集体收益分红、享有集体成员权利等方式，吸引外来人才塌下心来长期融入本地集体经济的发展。

#### （五）加强资金监管，防范运行风险

注重督促检查，成立工作督查组，开展农村集体“三资”管理的巡查，形成坚持“学、查、改”推进农村集体“三资”管理。强化培训指导，制发农村集体“三资”监管制度手册，定期开展村级集体经济组织账务公开，促进村集体经济健康发展。

#### 参考文献：

- [1]杨碧婧.新型农村集体经济研究综述[J].农村.农业.农民, 2023(3):25-28.
- [2]葛兰.新型农村集体经济的发展模式与效果评价——基于四川省典型个案的综合分析[D].四川:西南财经大学, 2022.
- [3]左洋洋.新时代我国新型农村集体经济发展研究[D].辽宁:大连理工大学, 2021.