

发展壮大县域城中村集体经济的路径、问题 and 对策建议

——以甘肃省岷县东门村集体经济组织为例

□ 曹 斌¹, 谭楚萱²

(1. 中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732; 2. 厦门大学嘉庚学院, 福建 漳州 363000)

摘 要:文章以甘肃省岷县东门村集体经济组织为例,分析该地发展壮大县域城中村集体经济的现状和问题,提出政策建议。研究发现,县域城中村采取加强组织建设、突出党员引领、推动联村发展、推进产权改革和拓宽发展渠道等措施,可显著减轻集体成员负担、改善成员福祉水平、救助生活困难成员和推动农村教育事业发展。但是,县域城中村集体经济组织在治理机制、管理水平、产业效益和投资渠道方面面临的问题较为突出,建议政府加快农村集体经济组织立法立法进程,确立市场运作体制、创新收益分配方式和加强人才体制建设。

关键词:城中村; 县域城中村; 农村集体经济组织; 共同富裕

文章编号:1004-7026(2023)17-0066-04

中国图书分类号:F321.32

文献标志码:A

共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征^[1]。促进共同富裕,最艰巨最繁重的任务仍然在农村,党的二十大报告提出“巩固和完善农村基本经营制度,发展新型农村集体经济”。城中村集体经济是社会主义集体经济中的一个特殊类型,既是我国城镇化与城乡二元体制的产物,也是我国社会主义制度与市场经济相结合的产物^[2]。城中村集体经济的存在和发展展示了在市场经济环境下农村集体经济发展的最新路径和最新模式。在我国,城中村集体经济的规模特别庞大,并且随着城乡一体化进程加快,城市地价飙升,其资产规模仍然会不断扩大。但是,一方面,城中村集体经济发展受城镇化影响,其发展所需的土地等资源不断减少,发展空间被日益压缩。另一方面,城中村作为城镇化的过渡性产物^[3],必然面临被改造甚至被消灭的命运。城中村集体经济因城镇化而产生,也会因城镇化快速发展面临巨大的变动,如何在城镇化发展中探索集体经济的发展路径成为非常紧迫的问题。现有研究虽然对大中城市城中村集体经济做出了一定分析^[4-5],但是针对县域城中村集体经济的研究仍有空白。

2022年3月,笔者走访了甘肃省岷县岷阳镇东门村,对于城镇化背景下县域城中村集体经济适应市场经济环境与规律的可持续发展路径进行了访谈,研究分析发展壮大县域城中村集体经济的路径、问题,并提出对策建议。

1 调研地区概况

甘肃省岷县岷阳镇东门村(以下简称“东门村”)是典型的县域城中村,截至2021年底,全村有3个村

民小组,278户876人,党员28人。20世纪80年代,东门村处于岷县县城的郊区。20世纪90年代,随着城镇化发展,东门村10.33hm²耕地相继被县政府征收、流转。截至2021年,仅剩2hm²无开发价值的山地,东门村位置也转入岷县县城中心地带。东门村集体经济组织抓住岷县县城急速扩大、城镇化水平不断提升的有利时机,利用自身地理优势、区位优势、资源优势,采取“以党建引领促发展,共建和谐奔小康,构建村集体经济发展新机制”的工作思路,通过“四抓四促进”,即抓村级组织建设,促进服务水平提高;抓基建堡垒,促进集体经济发展壮大;抓发展拓渠道,促进经济发展提质增效;抓产权制度改革,促进农村发展活力的做法,不断壮大东门村集体经济,促进成员共同富裕。2000年,东门村一跃成为岷县远近闻名的百万元村^[6]。

进入21世纪,东门村推动产业振兴,因地制宜发展中草药特色产业,利用东门村城中村的地理优势建造停车场、开设商铺摊位,拓宽增收渠道。东门村党支部、村委会先后被中共甘肃省委评为“全省农村先进党支部”“五个好村党组织”,被甘肃省民政厅授予“甘肃省模范村委会”光荣称号,被定西市委命名为“市级文明村”,成为岷县小康第一村。通过调研分析东门村典型案例,有利于从历史的视角把握县域城中村集体经济的发展现状、问题。

2 壮大发展县域城中村集体经济的路径

2.1 加强组织建设,提高服务水平

村级组织是实现广大人民群众殷切期望的重要载体,村“两委”是发展村级集体经济的“火车头”,只

基金项目:中国社会科学院创新工程项目“面向共同富裕的农村基层组织创新研究”(2023NFSB03)阶段性研究成果。

作者简介:曹 斌(1975—),男,汉族,甘肃兰州人,博士,副研究员,研究方向为农村组织与制度。

谭楚萱(2004—),女,汉族,江苏靖江人,在读本科,研究方向为法学。

有动力十足、方向一致,才能带领群众实现共同富裕。东门村的成功之处在于重视组织建设,主要表现在以下4个方面。一是加强人才选配。在组建村集体班子时,优先选择政治素质高、文化水平高、群众威信高、发展能力强、服务能力强、协调能力强的“三高三强”型优秀人才和懂经济、善经营、会发展的经济能人。二是建立后备干部选拔机制,重点培养觉悟高、年龄小、文化水平高的致富能人,为村级集体经济发展注入新鲜血液。三是严格管理。建立健全坐班值班制度和《东门村干部管理办法》,自2009年至今,要求村委会和集体经济负责人坚持正常上下班,并建立了相应的办公室制度,以更好地服务群众。四是严格监管。加强集体经济组织财务管理,完善“村财乡管一账户、收入支出两条线”等管理制度,明确村级大额资金必须经上报镇党委审核通过后才能使用,接受村务监督委员会监督,并以乡镇为单位每年开展1次第三方审计,有效防止集体资产流失和群众利益受损。另外,规定村级各项事务决策及实施严格按照“四议两公开”工作法要求,实行村务公开,保证了全村工作在阳光下运行、在监督中规范。

2.2 突出党员引领,帮扶带富引领示范

岷县盛产中药材,县城是最大的中草药交易市场,为了充分发挥区位优势,做大做强特色产业,东门村集体立足特色做文章,利用市场活跃的优势积极引导成员发展中药材产业。扶持有药材加工、销售经验的成员为领头人,通过协调贷款,鼓励成员以出资入股方式开办了东门村第1个股份制企业——城郊农副产品加工经销公司。在党支部带领下,公司股东由最初的4家发展到20多家,现已发展成为年加工销售当归、红黄芪等中药材饮片300t的龙头企业,年上交国家利税5.6万元,企业每天可吸纳劳动力80人,年发放工资超过18万元。由于示范带动作用好,目前东门村已发展成为中药材加工专业村,全村群众共创办各种实体中药材加工点76个,有力拓宽了成员的增收渠道。

2.3 推动联村发展,拓宽营收渠道

农村集体经济组织自身经济实力有限,只有抱团取暖,才能克服单靠自身难以增强村集体实力的问题。近年来,东门村与岷阳镇南川村优势互补,共同合作建设占地5.33hm²、总投资1000多万元的“南川中药饮片加工园区”项目。

除此之外,投资超过270万元建成标准化中药材饮片加工园区,该园区占地面积6340m²,建成加工车间821m²、库房356.8m²、办公房338.06m²,硬化场地1240m²。项目建设不仅加快了东门村的发展步伐,使村集体经济得以持续壮大,同时通过资金注入等方式带动了兄弟村的发展。

2.4 推动产权改革,激发集体活力

以农村“三变”改革为契机,实行农村集体产权制度改革,将资源变资产、资金变股金、村民变股民,巩固村级集体经济收入和保障村民增收。2019年东门村清产核资村内各类资产,摸清了底数、明确了权属,清出各类资产总额1123.8万元,其中可量化经营性净资产404.3万元,成立了岷县第1家集体经济组织——岷县岷阳镇东门村股份经济合作社,并将其作为管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员的市场主体。东门村集体经济组织严格界定成员资格,遵照“依照法律,尊重历史,照顾现实,实事求是”的基本原则,兼顾各类群体的利益,通过查户籍档案、常住人口档案、入户核对、召开村民代表大会等方式,科学公正地界定集体成员。2021年底东门村设总股数2156.8股,每股股值1874.6元,其中,人口股1702.8股,占79%,农龄股454股,占21%,有效维护了群众合法权益,激发了经济发展活力,为今后发展奠定了良好的基础。

2.5 拓宽发展渠道,增强集体实力

受区位条件、发展基础、经济能力等主客观因素影响,村级集体经济只有自身拥有“造血”能力,才能可持续发展壮大集体经济。20世纪80年代初,东门村集体经济几乎为零,全村群众依靠农业收入,挣扎在贫困线上。改革开放之后,村集体借助岷县快速城镇化发展契机,依托位于岷县东郊市场的区位优势积极发展集体经济。1986年,村集体贷款5万元,并筹集群众出资1万元成立了药材加工厂——城郊农副产品加工经销公司。之后在东门村党支部的带领下,先后开办纸箱厂、成立建筑工程队及修建停车场等,壮大了集体经济。截至2000年年底,全村集体固定资产达到104.5万元,流动资产达72万元,集体经济收入达13.5万元,解决了本村75%群众的就业问题。另外,村集体每年统一给成员购买农药、化肥、地膜,显著提升了成员竞争力。

1995年,岷县开始改造旧城区,由于大量耕地被征收,村集体积极调整产业结构,激发集体经济活力,挖掘产业发展潜力,激发了群众自我发展、脱贫致富的内生动力。

东门村集体经济运营模式有整体出租、自主经营等多种方式。一是自主经营。鼓励集体成员从事商贸活动,在第二、第三产业中寻求发展。1986年,东门村提出“发展集体经济,让村民富起来”的思路,利用村集体土地被征用的4万元补偿款与村委会干部个人的积蓄修建东门停车场,当年盈利4万元,获取东门村集体经济发展的“第一桶金”。1999年10月,村集体出资104万元发展服务业,建成集住宿、餐饮、服务为一体的东门宾馆,安置就业10余人,当年纯收入超

过 30 万元。投资房地产开发,2011 年 3 月,由村委会注资成立了岷县荣昌房地产开发有限责任公司,争取到东门嘉苑住宅小区建设项目(城市棚户区改造项目),该项目配合县城迭藏河风情线建设总体规划,建筑面积 8 000 m²,投资 1 700 万元,该工程对贯通全县风情线道路建设和加快旧城改造、解决群众居住问题起到了很大作用,使村集体年收入增加 40 万元。二是资产出租。盘活村集体闲置的建设用地等资源,以出租及投资入股等方式开发利用,拓宽了集体经济收入。东门村利用村集体空闲土地修建商铺及住宅楼。2004 年 5 月,村两委利用村集体空闲土地建成了东门村综合楼和东门小康楼 2 栋住宅楼,有效解决了部分群众居住问题,也为村集体余留铺面 30 多间,通过铺面出租每年为村集体带来 60 多万元收入。租赁批发市场,东门村依托地理优势投资 800 万元在启明路建成批发市场,占地面积 6 000 m²,设有摊位 58 个,车位 13 个,商铺 158 间,带动了启明路的经济的发展,有效缓解了乱摆摊设点、阻碍交通等问题。

3 发展壮大县域城中村集体经济的成效

东门村着力解决集体经营性资产权属不明、经营收益不清等突出问题,探索发展集体经济的多种路径和利益联结机制,实现了村民共同富裕。截至 2021 年底,集体总资产达 6 000 万元,集体经营性收入 150 万元,成员人均可支配收入 12 680 元,全村经济实现跨越式发展^[7]。

3.1 改善成员福祉水平

自 1988 年开始,东门村免收全村农户的各项农业税费,由村集体统一交纳,截至 2005 年共计缴费约 40 万元,减轻了全村农户负担。2007 年新型农村合作医疗实施后,村集体承担全村群众合作医疗费,截至 2021 年,累计为村民上缴金额为 124.4 万元,覆盖率达到 100%。2012 年农村养老保险制度实施后,村集体又给符合条件的全部成员办理了养老保险,截至 2021 年,累计上缴养老保险费 74.6 万元,覆盖率达到 98.5%。

3.2 救助全村困难成员

村集体对困难成员家庭给予临时救助,鼓励有劳动能力的贫困户到村集体企业就业,设置村集体公益性岗位,每人每月发放 1 500 元工资。每年春节给所有成员按照户均 200 元的标准发放面粉、现金,给困难群众发放生活补助等,累计发放 108 万元。

3.3 促进教育事业

近年来,东门村非常重视村教育事业,奖励学优家庭,先后对本村 6 名考取“211”大学的学生给予 2 000~10 000 元不同程度的奖励,以鼓励集体成员学习科学文化知识、推动教育事业向前迈进。同时,

东门村关心社会公益事业,截至 2021 年底,在社会救助、灾区捐款、金秋助学、道路硬化等方面累计捐赠资金 30 多万元,赢得了当地群众的一致好评。

4 发展壮大县域城中村集体经济存在的问题

4.1 治理机制有待完善

集体经济组织虽然已在农业农村部门登记注册为特别法人,但由于《农村集体经济组织法》尚未颁布,法人地位不明确,会计制度尚未完全独立,导致法人治理所需要的组织体系和治理机制无法与村委会完全分离,无法实质性建成独立的法人治理结构。

4.2 管理水平有待提高

城中村集体经济的管理效率有待提升,是各地农村集体经济普遍存在的问题。通过对东门村调研可知有以下方面原因。一是从组织体系来看,村民委员会既是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,又是集体经济组织的实际经营管理者,在很多地区,村党支部、村委会、村集体经济组织往往是 3 个班子、1 套人马,人员岗位业务相互交叉,彼此之间缺乏相互监督和制衡机制。二是虽然根据《村民委员会组织法》,村民可以通过村民代表大会以及村民监督委员会实现对村委会日常经营管理行为的监督、约束和规范。但这些监督机构都是由从事不同职业的村民兼职而非专职,都有各自的生活和工作,人员分散的组织状态使得这些监督机构无法发挥应有的作用。三是集体经济组织所有权过度平均化和分散化,由于每股金额较少,对成员生产生活几乎没有影响,村民对参与集体经济管理活动的积极性和主动性普遍不高。四是集体经济管理权的固化以及缺乏有效的激励机制,现有集体经济干部没有时间和精力专心投入经营,也难以吸纳优秀的专业人才对集体资产进行科学有效的经营管理。

4.3 产业效益有待提升

我国大多数集体经济组织主要是利用集体所有的农地、建设用地、商铺等不动产进行简单的租赁经营,即便是身处成熟市区的东门村集体经济组织,也是以出租停车位、批发市场摊位等地皮形式进行营利。这种经营方式的优点在于能够减少村集体日常经营事务,适应城中村集体经济人员少的自治组织特性。缺点在于集体资产由第三方市场主体管理运营,大部分利润被分割,无法获得市场平均利润,甚至远远低于市场平均利润。2021 年东门村总资产 6 000 万元,收益 150 万元,资产收益率仅为 2.5%。

4.4 投资渠道有待拓宽

东门村每年向成员分红之后,有 80 万~90 万元的收入用于积累,目前积累总额达到 1 000 万元,且长期闲置,其原因具有一定普遍性。一是成员只关心

分红,轻视对集体的贡献,分光吃光成为一些成员对集体经济的唯一诉求,认为集体经营是领导的事情,成员大多遇利则争、遇事则避。二是村集体领导认为集体经济办好了成员觉得应该,得不到额外奖励,办不好是理事会能力不足,导致自主经营意识不高。近几年,受新冠肺炎疫情影响,投资经营难度进一步加大,导致资金长期闲置,利用率难以提升。

5 发展壮大县域城中村集体经济、实现共同富裕的启示

5.1 加快农村集体经济组织立法进度

政府是引领城中村集体经济发展的主导因素之一,2020年,我国启动农村集体经济组织立法,2022年12月27日发布《中华人民共和国农村集体经济组织立法(草案)》并征求社会意见,但至今尚未正式实施,制约了城中村集体经济发展。因此,政府应加快立法进度,尽快出台农村集体经济组织法,以指导城中村集体经济发展。各地政府应从宏观层面出发,从全面推动乡村振兴、促进城乡融合发展的视角出发,规划县域城中村集体经济的发展。根据县域城镇化实际情况,因地制宜制订集体经济发展相关规划以及配套的财务、人力资源和税收等扶持政策,通过搭建政策体系鼓励当地城中村集体经济发展,指导城中村集体经济发展壮大。

5.2 确立城中村集体经济组织的市场化运作体制

目前城中村集体经济组织虽然已完成产权制度改革,但是与村级党政组织仍然高度合一,说明在市场经济体系中,在县域城中村集体经济组织这一微观层次上的土地资源效率不高,仅依靠改善组织形式难以解决根本问题。只有在明晰村委会和集体经济产权所有关系的基础上,尽快完善村集体经济组织管理机制,提升集体成员主人翁意识,使其在市场经济的运行中具有法人地位,才能使其实现可持续发展。东门村集体经济发展成熟,将来也会面临村改制问题,应考虑在条件成熟时,将股份经济合作社改制为有限责任公司或股份有限公司。

5.3 创新城中村集体经济组织的收益分配方式

收益分配是发展壮大县域城中村集体经济的动

力源,公平原则是选择收益分配方式的基础。城中村集体经济的治理中,村“两委”和干部精英发挥着重要的调配能力,但是除过相应的财政工资收入以及政府统筹的集体经济利益分红之外,缺乏有效的激励机制。因此,要根据城中村集体经济的实际发展情况,给予经济业务负责人一定比例的配股或者奖励,协调好集体成员个人利益和共同利益之间的关系,在实现公平公正原则的基础上有效发挥激励作用。另外,可以引导集体成员对集体经济再投资,主动吸纳集体成员融入集体经济的发展之中,调动村民参与集体经济发展的积极性。

5.4 加强城中村集体经济组织的人才体制建设

城中村集体经济发展需要坚持以人为本的基本原则。一是培养内部人才。紧密结合农村城镇化发展与村集体经济组织建设的实际情况,加强适合县域城中村集体经济发展所需要的经营管理人才培养,着力从县域城中村集体经济内部培育领军人才。积极开展与县域城中村集体经济发展相适应的职业技能培训,努力培育一批有文化、懂技术、会经营的新型成员,为城中村集体经济发展提供人才资源。二是积极引入“外脑”。搭建科研院所与县域城中村的交流平台,鼓励相关领域的专家、技术人员参与到县域城中村发展的研究之中,通过专家联点形式为县域城中村发展提出可操作性强的科研成果。

6 结束语

县域城中村是我国城乡二元制发展的特殊产物,是实现共同富裕、推动城乡融合发展的着力点和切入点。根据对甘肃省岷县东门村的调研发现,县域城中村集体经济发展的主要目标是实现长久的集体资产保值、增值和全面可持续发展,虽然产业融合发展和体制机制优化创新可实现集体经济发展目标、提升集体成员的福祉水平,但受制于集体经济组织的特殊制度以及乡村人才匮乏等因素,仍然存在诸多问题,有待解决。建议加快农村集体经济组织立法进度,确立城中村集体经济组织的市场化运作体制,创新收益分配方式,加强人才体制建设,以促进城中村集体经济发展壮大。

参考文献:

- [1] 习近平. 扎实推动共同富裕[J]. 中国民政, 2021(20): 4-6.
- [2] 刘何. 南宁市城中村集体经济研究[D]. 桂林: 广西师范学院, 2018.
- [3] 王智敏. “城中村”集体经济组织健康发展探析[J]. 广东经济, 2015(3): 67-71.
- [4] 曾在喜. 城中村集体经济产业发展之路——以南宁市西明村为例[J]. 中国集体经济, 2020(6): 1-2.
- [5] 王存保, 王博. 城中村集体经济该如何抓[J]. 农村经营管理, 2017(7): 42-43.
- [6] 殷瑞东. 洮河岸边党旗红——记岷县城郊乡东门村党支部[J]. 党的建设, 2001(10): 21.
- [7] 东门村村委会. 东门村村情简介[EB/OL]. [2020-09-05]. <https://baike.so.com/doc/1575437-24923823.html>.

(编辑: 师莉娟)