

杨殿闯,严苏桐. 经济薄弱村发展集体经济的路径选择——基于江苏省宿迁市的实践[J]. 江苏农业科学,2013,41(9):416-418.

# 经济薄弱村发展集体经济的路径选择 ——基于江苏省宿迁市的实践

杨殿闯, 严苏桐

(宿迁学院社会服务系,江苏宿迁 223800)

**摘要:**国家支农力度加大和土地政策创新为经济薄弱村发展集体经济提供了历史机遇。研究表明,化解村级债务是经济薄弱村发展集体经济的首要工作,村集体通过土地整理获得的土地资源是集体经济实现的载体,将土地资源变成土地资本是实现集体经济收入的必由之路,坚持党管农村和利用体制内资源对村干部进行动员是集体经济发展的组织保障。

**关键词:**经济薄弱村;集体经济;路径

**中图分类号:** F321

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1002-1302(2013)09-0416-02

20 世纪 80 年代,家庭联产承包责任制的推行在促进农村经济快速发展的同时,也因政策执行过程中的种种问题导致大多数农村经过近 20 余年积累的村级集体资产几乎被分配殆尽。对多数农村而言,尽管土地在法律上构成村集体的最大资产,但由于让渡了土地使用权,村集体除了每年以“村提留”“乡统筹”的名义分得部分收益外,已经没有更多的收益来源,不少农村就此沦为集体经济“空心村”“薄弱村”。此后,在国家和地方政府的号召推动下,以东部沿海集体经济发达地区为榜样,集体经济薄弱的农村依托当地资源和条件进行了通过创办乡镇企业来发展集体经济的尝试。但大量的实践表明,这一举措非但没有有效推进集体经济的发展,反而使得不少村集体背上巨额债务<sup>[1]</sup>。大部分农村的集体经济发展陷入停滞,集体经济收入除了依靠税费、义务工及为数甚少的可供集体支配的资产的出租、出售外,很少有新的收入来源,更谈不上集体资产的积累。

随着时间的推移,特别是 2006 年全面取消农业税之后,村集体也几乎失去了上述收入来源。与此同时,国家的政策取向也悄然发生转变,继 2004 年中共十六届四中全会提出“两个趋向”后,“工业反哺农业、城市支持农村”的力度逐渐加大,并从根本上替代了自农业集体化以来一直由乡村基层组织作为职能主体承担的诸如教育、医疗、水利等公共职能。因此,不论现实中作为实质意义上的乡镇政府的派出机构,还是法律意义上的基层自治组织,农村基层组织的服务职能在现阶段越来越凸显。然而不可避免的核心问题是,与基层组织的“治权”相对应的“财权”明显不足,直接制约了基层组织功能的发挥。农业部经管站的数据表明,2010 年在全国农经统计的 59.3 万个村中,无收益和收益 5 万元以下的村比例高达 81.4%,其中有 53% 的村无经营收益,28.4% 的村经营收

益在 5 万元以下。这意味着,如果没有政府财政的扶持,这些收益连基层组织成员的收入都难以支付<sup>[2]</sup>。因此,发展集体经济,建立集体资产积累的长效机制,依然是当前农业和农村发展面临的现实而又迫切的重大问题,也是经济薄弱村发展面临的重要任务。

## 1 经济薄弱村发展集体经济面临的机遇

我国集体经济发展的历史表明,原有促进集体经济发展的体制、机制和机遇已在改革过程中消失,现阶段依靠农村自身的资本积累发展集体经济的空间非常有限。然而,由于当前国家与农民关系的根本性变化,以及工业化和城镇化的快速推进,又为新一轮的集体经济发展提供了难得的历史机遇。

### 1.1 国家支农力度加大为集体经济发展注入新的资本来源

以 2004 年中共十六届四中全会在发展阶段上作出“两个趋向”的判断为标志,我国步入了“以工促农、以城带乡”的新发展阶段。2004 年开始,我国开始对农业进行直接补贴,之后规模和范围逐渐扩大;2005 年,中共十六届五中全会又做出建设社会主义新农村的战略部署,并将其作为 2006 年一号文件的主要内容;2006 年,我国全面取消农业税,从此进入后税费时代。这一系列变化标志着国家与农民的关系由原来的“汲取型”转变为“服务型”<sup>[3]</sup>,农村发展正处在国家加大向“三农”投入的战略机遇期。我国强农惠农富农的财税政策力度逐年加大,近 5 年,中央财政用于“三农”的支出累计 4.47 万亿元,年均增长 23.5%。2013 年,中央财政用于“三农”的支出安排将达到 13799 亿元,增长 11.4% (数据来源于 2013 年两会财政部《关于 2012 年中央和地方预算执行情况与 2013 年中央和地方预算草案的报告》)。如果将地方政府的配套财政资金考虑在内,总量将达到 3 万多亿元。面对如此历史机遇,如果村集体能够把握历史机遇,农村集体经济将会获得大量的外部资本,从而实现集体资产的积累。

### 1.2 土地政策创新为集体经济的载体建设提供土地来源

我国当前正处在工业化和城镇化的加速期,对土地的数量需求呈现出刚性增长的态势,计划指标远不能满足地方政府的用地需求。国土资源部 2011 年 4 月 8 日召开的全国土

收稿日期:2013-03-26

基金项目:江苏省高校哲学社会科学研究基金(编号:2012SJD790067);宿迁市社科应用研究规划(编号:12SHC020)。

作者简介:杨殿闯(1980—),男,山东嘉祥人,博士,讲师,主要从事农业与农村发展研究。E-mail:deyang@ruc.edu.cn。

地供应调研报告会提供的信息显示,根据该部调研情况,31 个省(区、市)都反映计划指标不足,多数反映下达指标只能满足需求的 1/3<sup>[4]</sup>。鉴于我国人地资源紧张的客观现实,中央和地方政府为解决经济发展过程中的土地资源瓶颈,不断对土地政策进行创新。其中,从中央政府的角度,近年来最引人关注的政策创新是于 2006 年开始进行“城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点”,即“城乡建设用地增减挂钩”。尽管地方政府在该政策的实际执行中侵犯农民利益的事情时有发生,但从地方经济发展和农村发展的角度看,这一政策功不可没。从发展集体经济的角度,如果村集体能够将新复垦的耕地收归集体,这将成为集体经济发展不可多得的宝贵资产。在此过程中,地方政府则可以通过政策创新,从置换出的建设用地指标中拿出一定比例的土地由村集体支配。如此,村集体将拥有进行相关载体建设的土地来源。

## 2 宿迁市发展集体经济的主要做法

宿迁市位于江苏省北部,是 1996 年的新建地级市,也是一个农业大市。建市之初,宿迁市经济发展水平为江苏省 13 个地级市中最薄弱的。该市共有 252 个行政村被定为省定经济薄弱村,数量占全省 1/4,是江苏省最多的一个地级市。但在村级集体经济发展的实践中,宿迁市近年来取得很大成绩,2010 年,宿迁市完全消除了集体经济收入空白村,省定经济薄弱村的村级集体经济收入达到 5 万元;2012 年集体经济收入达到 10 万元。从经济薄弱村发展集体经济的实践看,该市主要采取了以下做法。

### 2.1 化解村级债务

对经济薄弱村而言,集体经济发展滞后既是村级债务形成的重要因素,同时村级债务的存在又反过来增加了集体经济发展的难度。在负债很多的村子,村干部为了应付债务纠纷,有时连最基本的工作都难以开展,基层组织运转难以维系。从宿迁市省定经济薄弱村的负债水平看,村均负债 40.1 万元,总计高达 10 116 万元。在当前的环境下,要发展集体经济,除了依靠自身努力外,迫切需要外来力量的支持,其中村级债务的化解是首当其冲要完成的工作。江苏省历来重视发展农村集体经济,也正是看到了问题的核心所在,从 2010 年起,省财政安排专项资金对村级债务的化解工作予以奖补,用 2 年时间完成了 1 011 个省定经济薄弱村 2008 年底前债务的化解工作。作为上级政府的一项重要工作任务,宿迁市把经济薄弱村的债务化解工作作为重要任务,利用上级财政奖补资金顺利完成了村级债务化解工作,其中现金兑付 8 277 万元,坏账核销 456 万元,为经济薄弱村的发展奠定了基础。

### 2.2 盘活村级集体建设用地

土地是村集体最大的财富,但在家庭承包制下,历经 30 余年的发展变化,真正由村集体直接支配的集体用地在多数农村已经微乎其微。但村集体依然在名义上拥有大量潜在土地的支配权,这就是已经用于村民房屋建设的集体建设用地。就宿迁市而言,该市共有 1300 多个行政村、1.2 万多个自然村,受农业生产条件的影响,该市村庄布局跟南方农村比较相似:农民居住分散,平均每个行政村拥有近 10 个自然村。从住房占地面积看,该市农村户均宅基地面积高达 820 m<sup>2</sup>。在工业化和城镇化加速的宏观背景下,该市不少农村地区出现

因农民进城务工或举家迁移进城出现房屋空置的现象,宿迁市抓住国家实行“城乡建设用地增减挂钩”和江苏省实施“万顷良田建设工程”的机遇(万顷良田建设工程,是江苏省国土资源厅从 2008 年开始在全省范围内广泛开展的一项大规模土地整治工程。通过该项工程,将当前零散的农民居住点集中起来安排居住,而原来的居住用地则开垦为成片的良田,还有部分土地被用于转化为建设用地。2012 年 1 月 20 日,江苏万顷良田建设工程以最高票、最高分获国土资源部科学技术奖一等奖,这也是江苏首次获得该奖项),积极制定新农村建设发展规划及相关配套措施,推进农民向规划的农村集中居住点和小城镇集中居住区居住。在此过程中,村集体通过对土地整理重新获得了存量土地的实际支配权,进而通过经营或流转,直接增加村级集体经济收入。有的县区还从新增的建设用地指标中拿出部分土地用于村集体支配,如泗阳县规定,每年从新增的建设用地指标中拿出 15% 左右用于兴建村级集体标准化厂房、农贸市场、专业市场和仓储等基础设施,实行租赁经营或创办经济实体。

### 2.3 整合资金建设村级发展载体

村集体通过建设用地整理获得的土地资源是发展村级集体经济的重要资本,从产业特性看,单纯靠土地出租或直接经营用以发展普通农业对增加集体经济收入的意义不大,要想实现集体经济收入的快速增长,关键在于使土地的利用价值达到最大化。根据土地用途,用耕地发展优质高效农业、用建设用地发展非农产业是现阶段村级集体经济的 2 个重要实现形式。在村级集体经济发展的实践中,宿迁市紧紧抓住发展现代农业和产业资本由南向北梯度转移的发展机遇,通过上级财政奖补,结合扶贫、现代农业、新农村建设、专业合作社等项目资金投入,鼓励和扶持建设产权隶属于村(居)集体的标准化厂房和现代农业“扶贫菜单”项目,通过租赁等方式,多渠道增加村级集体经济收入。以宿豫区肉鸡规模化养殖为例,该区规定,对村(居)委会利用财政扶持资金和乡村两级集体资金投入建设的肉鸡养殖场,区财政将加大财政资金扶持力度,按鸡舍面积 100 元/m<sup>2</sup> 予以奖励,同时,每年按不少于入股资金的 5% 进行定额分红。为了解决村集体资本投入不足的问题,该区还创新思路,鼓励金融机构对村居集体组织贷款授信,以村居所有的耕地、林地、水面经营权和标准厂房、门面房、村级综合服务中心等有效资产进行抵(质)押,发放贷款扶持发展村级集体经济,根据村级集体经济组织使用金融贷款发展集体增收项目的具体情况,由区财政予以 30% ~ 50% 的贷款贴息。

### 2.4 推行村党组织目标责任制

尽管我国在农村实行村民自治制度,但党管农村既是我们党的一个传统,也是始终遵循的一个基本原则。在实际工作开展中,农村基层党组织既是党在农村全部工作和战斗力的基础,又是农村各种组织和各项工作的领导核心。因此,有效发挥农村党组织的作用便成为发展集体经济的重要抓手,作为党支部的负责人,村党组织书记的作用尤为重要。宿迁市各县区主要采用目标责任制的方式推动该项工作,在实际实施中,主要是奖惩结合、以奖为主。以泗洪县为例,该县按五星、四星、三星和后进村 4 个档次对村居进行评星定级,并将此结果与“三项挂钩”政策相联系。一是与经济待遇挂钩,

赵桂玲,周稳海. 河北省新型农村社会养老保险制度运行情况调查[J]. 江苏农业科学,2013,41(9):418-420.

# 河北省新型农村社会养老保险制度运行情况调查

赵桂玲<sup>1</sup>, 周稳海<sup>2</sup>

(1. 河北金融学院保险系, 河北保定 071000; 2. 河北大学经济学院金融系, 河北保定 071000)

**摘要:** 为了解河北省新型社会养老保险(新农保)运行现状,分析河北省新型社会养老保险运行中存在的问题,本研究通过调查问卷开展实地调查,基于调查数据探讨了新农保运行现状及存在问题,并提出了相应的对策建议。

**关键词:** 河北省; 新型社会养老保险; 实地调查

**中图分类号:** F323.89      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1002-1302(2013)09-0418-03

2009 年国务院根据党的十七大和十七届三中全会精神,印发了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》。该文件指出,建立新型农村社会养老保险(新农保)试点的基本原则是“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”。2009 年试点覆盖面为全国 10% 的县(市、区),以后逐步扩大试点,在全国普遍实施,2020 年前基本实现对农村适龄居民的全覆盖。河北省积极响应中央有关政策精神,在具备条件的农村开展了新农保试点工作,截至 2012 年 9 月 30 日,河北省最后一批 66 个试点县(市、区)完成城乡居民社会养老保险的登记发放。试点数量从 106 个增加到 172 个,共有 3 288.98 万人参

保,参保率高达 93.62%。随着农村社会养老保险制度的试行和推广,受多种因素影响,在试点和推进中出现了一些问题,引起了政府部门和学者的关注,涌现出大量有关农村社会养老保险的研究成果,主要集中在农村建立推进社会养老保险事业发展的必要性<sup>[1-2]</sup>,开展农村社会养老保险的可行性<sup>[2-3]</sup>,试点和推进过程中存在的问题、对策措施等方面<sup>[4-6]</sup>。但由于受到研究历史数据、研究工具限制以及研究视角差异的影响,以往研究结果还须进一步完善。本研究以河北省沧州市农户为对象,深入调研河北省新型社会养老保险现状及存在问题,提出完善河北省新型社会养老保险制度的对策,旨在为政府部门提供决策参考。

收稿日期:2013-03-01

基金项目:河北省人力资源和社会保障课题(编号:JRS-2012-2018);河北省社科联民生调研课题(编号:201301163)。

作者简介:赵桂玲(1971—),女,河北献县人,硕士,副教授,研究方向为保险、金融。E-mail:jrzgl2004@126.com。

按照等级高低分别给党组织书记每人每年 6 000、4 000、3 000、1 000 元的标准发放考核工资。二是与政治待遇挂钩,连续 2 年被评定为四星级以上村的村党组织书记,可以优先参加公务员专项招考和面向基层的乡镇领导干部公开选任;连续 3 年被评定为五星村的村党组织书记,作为乡镇准事业单位人员进行管理,享受事业单位工资待遇,建立工资和人事档案;连续 5 年被评为五星村的村党组织书记,每年按一定比例公开专项招录进乡镇事业单位;连续 2 年被县里评定为后进村的村党组织书记,进行组织谈话,并进行职务调整。三是与退后保障挂钩,对连续 2 年被县里评定为四星级以上村的村党组织书记,统一办理企业养老保险。这些措施的实施,极大地调动了基层干部发展集体经济的积极性。

### 3 经验启示

上述分析表明,宿迁市村集体经济发展取得的进展并非偶然:宿迁市一方面紧紧抓住中央和地方土地政策创新的机遇,从中获得了集体经济赖以实现的土地资源;另一方面则利用国家对“三农”投入力度加大的历史机遇期,有效整合了支农资金,建立了形式多样的载体,在实现村级集体资产积累的同时,又使集体获得的土地资源变成集体经济增收的资本。在此过程中,江苏省委、省政府的大力支持至为关键。从根本

### 1 抽样调查问卷及样本情况

2012 年 10 月,课题组在作为新农保试点的沧州市开展入户调查。在试点随机选择农户当场发卷填写,并当场收回。共发放问卷 200 份,收回 189 份,有效问卷 181 份,占总问卷

上说,没有省级财政奖补资金化解村级债务,经济薄弱村的集体经济起步几乎无从谈起;没有后续的省级政策和财政奖补资金的扶持,土地从资源变资本也难以实现。

宿迁的做法也说明了当前经济薄弱村发展集体经济的一个可能路径,即:化解村级债务是发展集体经济、实现集体资产有效积累的首要工作,获得村集体可资支配的土地资源是取得集体收入的主要载体,之后将土地资源变成土地资本则是实现村集体经济收入的必由之路。在此期间,贯穿全过程的则是坚持党管农村和充分利用体制内资源实现村干部的动员,这既是村级集体经济发展的内在动力,又是根本组织保障。

### 参考文献:

- [1] 杨德才. 欠发达地区农村集体经济组织向民间借贷情况的分析及思考[J]. 管理世界,1997(6):145-150.
- [2] 农业部经管司经管总站研究课题组. 发展壮大农村集体经济增加农民财产性收入[J]. 毛泽东邓小平理论研究,2012(3):12-17.
- [3] 周飞舟. 从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J]. 社会学研究,2006(3):1-38.
- [4] 翟 恒. 多省反映供地指标仅满足三成[N]. 京华时报,2011-04-09(3).