

西咸新区村集体经济调研报告

村集体经济课题组

村集体经济是农村经济的重要组成部分，也是乡村振兴的有力抓手，更是践行中国特色新型城镇化范例使命的关键。近年来，新区以“三变”改革持续创新村集体经济发展和经营模式，涌现出新庄村、马庄村等一批特色鲜明、产业蓬勃、潜力巨大的乡村。为进一步推动新区村集体经济发展和经营模式，课题组以抽样方式先后深入部分规划保留村，着重就农业产业发展、村民收入、生产生活等与村集体经济有关情况开展调研，形成以下调研报告。

一、新区保留村集体经济基本情况及主要做法

新区共 192 个行政村，其中的 87 个被列为规划保留村，占行政村总数的 45%。87 个保留村组共建立 103 个集体经济组织，2020 年实现 1560 万元的经营性收入，占全区农村集体经济总额的 11%，村集体经济呈现稳定发展态势，自身“造血”功能和综合实力不断增强。

（一）强化政策保障。出台《农村集体资产登记制度》《农村集体经济组织股权设置与管理暂行办法（试行）》《西咸新区农村产权交易管理办法（试行）》等一系列文件，健全规范了集体经济产权确认、股权设置、交易管理等关键环节的运行机制和实施方式，在完成农村集体产权制度改革和土地确权颁证工作基础上，不断加强对 103 个集体经济组织的指导和管理，为发展壮大

集体经济打下了扎实的基础。

（二）拓展增收渠道。各村依托自身资源禀赋和特色优势，因地制宜地发展村集体经济，从全区来看，增收最主要的部分是**村集体资产出租租金**，即将村集体投资兴建的集体资产，如村委会办公楼、活动广场、闲置小学、商业用房等出租给他人所获得的租金。以泾河新城永乐镇南吴村为例，村集体将 14 亩闲置工矿用地及配套厂房设施出租给企业，每年可实现 20 万元收入。其二是**农村土地流转收入**，即是土地流转费，村集体整合本村村民拥有的土地使用权，将土地打包出租给企业、商户所获取的租金，每个村或多或少都有。以秦汉新城正阳街道后排村为例，个体商户以 1200 元/亩的价格承包了村里 800 亩耕地种植樱花树，每年给村集体交付土地租赁费用 2.1 万元。还有一部分是**村集体办企营收**，即村集体创办的合作社与企业，通过市场化经营取得的收入，收入按照村集体与村民占股比例进行分红。以空港新城太平镇陈贞湾村为例，村集体与村民企业家合作办企，将村民土地整合转包给慈航优农农业公司，以土地租金的差价入股，按 1200 元/万斤进行分红。

（三）丰富经营模式。根据村集体产业和特色产品经营发展所需，开展多种形式的经营合作模式。一是由**集体经济合作社独立经营**，一般由村股份经济合作社运营管理，村民参与劳动分红，主要从事农产品种植、加工、运输等，也有部分从事服务业的专业合作社。以泾河新城崇文镇马庄村为例，村集体经济组织合作社创办榨油厂，以独立经营方式开展油菜种植和油菜籽榨油项目，2020 年实现 50 万元集体经济营收。二是**与企业合作经营**，村集

体经济组织通过产销合作、土地入股等形式，与企业合作经营。以泾河新城高庄镇新庄村为例，村集体依托股份经济合作社成立新庄情实业有限公司，种植各类苗木、草花和农产品，为拓展农产品销售渠道，与咸恒农业科技有限公司等多家企业广泛合作，实现产供销精准对接，2020年村集体经济创收110余万元。三是由**第三方公司自主经营**，即将本村土地出租给第三方公司自主经营，土地有村集体的预留土地，也有从村民手中流转的土地。以泾河新城永乐镇南吴村为例，村集体将30亩流转土地以1500/亩的价格承包给农业公司，农业公司自主发展经营，年底向村集体支付土地租金。

通过发展壮大村集体经济，村民的收入显著提高，村集体也掌握了一定的可支配经济收入，同时，集体经济也凝聚了基层党组织的领导力和战斗力，为国家城乡融合试验区试点改革探索注入新鲜活力，更为国家级新区的使命——中国特色新型城镇化范例提供了西咸样本。

二、村集体经济发展存在的问题

2017年托管以来，特别是经过脱贫攻坚，新区农村各项事业全面发展，农业生产、美丽村庄、城乡融合取得显著成效，村集体经济的底子更加厚实，发展动力持续增强。同时也应该看到，由于新区地处西安咸阳两市城区近郊，村民外出打工方便且收入比从事农业生产高，也存在劳动力大量外流、土地大面积闲置、经营不善等问题影响集体经济发展。从村级收入情况来看，新区规划保留村年收入在100万以上的仅有1个，一多半村子年收入都不足10万元，特别是年收入5万元以内的薄弱村仍有28个之

多，占比达 32%，发展现状与关中平原地势平坦、交通便利、气候温暖等得天独厚的优越条件不相符。具体而言，主要有以下几个方面的问题。

一是村集体预留土地的问题。经过两轮土地承包责任制，各村均依照当时的土地政策，将村里全部或大部分土地分给了村民，并按照“增人不增地，减人不减地”的原则进行管理，致使村集体没有留存或有极少土地，如新泥河村拥有 3000 亩左右耕地，在 2014 年将大部分土地分给了村民，村集体仅预留了 30 亩，还有的村没有任何预留地，导致各村几乎都没有可开发利用的土地资源，这是新区村集体经济组织普遍存在的问题。

二是村里土地资源合理利用的问题。虽然通过土地流转可以整合集中村民手中的土地资源、促进规模化经营，但在实际执行过程中，村民有的对流转政策不了解，有的对流转费用不满意，也有的担心后续保障不足，宁可栽上树苗、撂荒也不愿流转。如南吴村共有耕地 1665 亩，仅有 160 亩土地完成流转，1200 余亩土地零星地种植玉米、小麦等传统农作物，还有部分撂荒着。

三是集体经济带头人的问题。新区集体经济发展成效突出的村子都有一个共同点，那就是有一个思路开阔、能力突出的带头人。例如马庄村党支部书记兼村委会主任石明亮带领村干部选产业、种油菜、建油厂、搞旅游，集体经济从无到有，从弱到强，使马庄村一举迈入新区中等收入村庄。但是大多数的村还缺乏这样优秀的带头人，村干部普遍发展集体经济的意识不强，或者发展经济的思路和能力有所欠缺，或者缺乏资源要素和门路渠道等等，造成集体经济发展水平不一，成效不够突出。

四是集体经济发展方向的问题。调研过程中发现，多数村子对发展集体经济都是走一步看一步，没有明确的产业方向和特色产品，在经营模式上不清晰、不系统，加之新区在拆迁安置方面的政策倾斜，临近建成区的保留村的村干部和村民都普遍抱有“盼拆迁、等拆迁”的思想，无心发展集体经济产业。

五是特色农产品包装和宣传的问题。新区近年培育了茯茶、花卉、水果等 100 余种农产品，涌现出太平红杏、葡小淘、马王草莓等一批品质优良、广受欢迎的特色农产品，但市场占有率与产品内涵品质不匹配，在市场营销、宣传推介上还不够广泛和有效，品牌知名度和辨识度也不够高，没有形成像周至猕猴桃、洛川苹果、临潼石榴及火晶柿子等家喻户晓的西咸特色农产品品牌。

三、典型做法及经验

近年来，各地都在分析研判自身环境条件、资源禀赋和独特优势，“因村制宜”地发展壮大村集体经济。

（一）四川省简阳市平武镇尤安村发展适度规模经营

尤安村面积 4.4 平方公里，耕地面积 3910 亩，作为典型的远郊农业型村庄，该村以发展适度规模经营来破解集体经济资产增值、管理运营、利益分配等难题。针对土地资源分散问题，村集体通过股份经济合作联社整合村集体闲置的村级小学和集体建设用地，并统一打包挂牌入市；针对缺少产业带头人问题，村集体登记注册集体经营开发公司，聘任职业经理人担任总经理开展劳务、工程等项目；针对经营主体积极性不高问题，采取“集体经济股份合作联社+土地股份合作社+农民专业合作社+现代农业发展有限公司”方式构建利益共同体，村集体和村民以现金

或土地入股，规模化种植胭脂脆桃、柑橘等农作物，实现了 1.55 亿元的集体经济收入，内生动能持续增强。

（二）四川省成都市崇州市观胜镇联义村文化重塑乡村

联义村面积 4.5 平方公里，耕地面积 4257 亩，由于受困于地理位置偏僻，交通不便等因素，发展较为缓慢。近年来通过深入挖掘鲜明的川派盆景民俗文化资源，整村打造川派盆景主题田园综合体，集体经济迅速发展壮大。针对项目选址问题，选择自然基底好、象征寓意浓的严家弯湾作为盆景文化的载体和标识，打造盆景集中呈现区；针对经营主体问题，采用“集体经济组织+农投公司+第三方专业化运营平台”模式，以利益联结推动多主体联手经营；针对市场拓展问题，村集体以商圈理念发展湿地观光、乡野游憩、时尚餐馆、民宿体验等多元业态，建设“观舍”生活馆等一些列体验场景，成为远近闻名的网红打卡地，实现了生态价值向经济价值的转化。

（三）浦东新区创新支持扶持政策

浦东新区面积 1210 平方公里，现有 358 个村，村集体经济约 270 亿元。作为国家级新区，浦东新区通过制度创新，利用政策、金融、人文等优势资源支撑集体经济转型发展。为促进集体经济可持续发展，在 2020 年出台了《进一步促进农村集体经济发展的指导意见》，推广实施“农业服务设施和生产设施政府投入部分的资产租赁收入由村集体经济组织作为收入获得”等突破性政策，拓宽村集体经济增收渠道；为解决积累资金不足问题，由区属国企投控集团联合相关农村集体企业设立 30 亿元规模的“上海浦东城乡发展共享基金”，拓宽融资渠道；利用闲置的村

舍房屋，改建了 11 幢 102 间乡村人才公寓，不仅解决周边企业工作人员住宿问题，而且在村民增收的同时也带动了旅游业。

四、发展新区村集体经济的思考

新区各村集体经济经营性收益有年过百万的，也有寥寥数万的，发展水平存在差异较大。结合实际情况，我们认为发展壮大村集体经济应**分类施策、因地制宜**。**分类施策**是指对发展模式成熟、营收稳定的村子着重强化宣传推介和规范管理，发挥其带动作用；对具备发展条件、但收益不高的村子注重加强资源匹配和教育培训，增强其经营管理能力；对经济基础薄弱、发展受限的村子，重点给予资产性扶持，创新探索发展路子。**因地制宜**是指对种植特色农产品的村子，着力打造特色农产品品牌，推动更多优质农产品走出去，也可探索发展休闲农业、观光农业等新业态；对位于和临近文物保护区的村子，重在深度传承弘扬历史文脉，塑造新区特色历史文化品牌，走乡村文化旅游发展之路；对靠近企业和项目的村子，可根据其建设运营所需，开展仓储物流、生活服务等有关配套服务，实现互补发展。具体而言，应着重抓好以下几个方面。

（一）强化新区村集体经济发展政策支持。一是参考浦东新区做法，在吸收借鉴其成熟举措的基础上，研究出台新区村集体经济发展指导意见。二是指导街镇统筹编制村集体经济产业实施方案或行动计划，加强街镇对区域特色资源、扶持政策的聚拢整合，集中优势力量经营发展。三是加强各类政策的宣贯，及时准确传递权威信息和政策意图，破除村民“种树等拆迁”的思想，真正让政策成为集体经济发展的“风向标”。

（二）充分激活土地资源。土地是保留村的最大优势，能够为产业发展提供空间承载。如南吴村休闲农业已初见成效，但由于缺乏更多土地支撑，制约着其大规模发展经营，针对此类情况，一是适度规模化经营，借鉴尤安村相关做法，通过股份经济合作社来整合村里闲置土地，支撑产业规模不断扩大。二是加大闲散土地的流转利用力度，严格落实《西咸新区农村土地承包经营权流转管理办法》，制定配套土地入股经营规范管理制度和促进土地流转相关激励政策，促进发展现代农业。三是加大土地开发建设，鼓励引导村集体经济组织在符合规定的前提下，建设标准厂房、农贸市场、仓储设施等，吸引业主投资，服务新区产业发展，以土地入股形式实现村集体和村民分红增收。

（三）探索创新村集体经济发展模式。一是探索村务管理与经济发展适度分离新模式，建议借鉴尤安村聘任职业经理人相关做法经验，在新泥河村等基础设施良好但营收不高的村子开展试点，在强化村党组织领导核心的基础上，聘任农业职业经理人，系统化、专业化发展壮大村集体经济。二是加强农业职业经理人队伍建设，结合新区“农村实用人才素质提升计划”和“高素质农民培育工程”，建立健全农业职业经理人的推荐选拔、培训培养、认定考核、政策倾斜等系列机制，引进培育一批懂技术、善经营、会管理的经理人。三是适时成立农业经理人协会，进一步整合资源，强化服务农业产业和对接目标市场等功能。

（四）打造西咸农产品品牌。在疫情防控常态化形势下，化危为机，紧抓电商优势来做大做强新区农产品品牌。一是加大西咸特色农产品培育力度，进一步加强“一村一品”的组织实施，

延伸拓展农产品精深加工等环节，以标准化、特色化的生产加工和设计包装，再培育一大批具有鲜明辨识度和良好信誉度的西咸农产品。二是树立西咸农产品品牌形象，加快农村电商发展，逐步建立农村电子商务服务体系，拓宽特色农产品、农创产品在线上渠道的宣传、展示和交易，打造出至少在全省叫得响的西咸特色农产品品牌。三是优化提升农村电商配送体系，建设冷链仓储物流等基础设施，让特色农产品出村进城更加便捷顺畅。

（五）统筹培育西咸特色小镇。今年9月下旬，省发改委印发了《陕西省特色小镇培育创建方案（试行）》，建议借政策东风应势而为，支持村集体经济组织积极参与，整合村发展资源，提升建设若干特色小镇。一是培育农旅小镇，复制推广新区茯茶镇、葡小淘等成功经验和成熟做法，围绕特色农产品、花卉建设集种植加工、消费体验、休闲度假、展览展销于一体的观光农业小镇，推动一二三产融合发展。二是打造文旅小镇，秦汉新城正阳街道后排村、白庙村、张家湾村等文保区内的连片村庄，可借鉴窑店街道刘家沟村传承窑洞文化，打造旅游观光体验地相关做法，挖掘新区深厚的周、秦、汉历史文化底蕴，创造性开发一批特色鲜明的文旅项目，打造文旅小镇。三是建设服务业小镇，改造提升基础设施完备、交通便捷畅通、环境优美宁静的村子，为周边的企业项目提供仓储配送等专业化生产服务和餐饮住宿、休闲娱乐等生活服务，建设充满“烟火气”的服务业小镇，实现农村与产业融合发展。

（六）拓展农业合作社经营模式。当前新区农业合作社的主要经营范围是农业生产，在技术服务、加工包装、销售链接等方

面还比较缺乏，建议拓展经营范围。一是按需成立一批覆盖产前、产中、产后的服务型、技术型专业合作社，完善农业合作社的社会服务功能。二是搭建城乡产业协同发展平台，依托城乡融合发展试验区，建立农产品长期产供销发展联盟，以合作社模式全流程运营农产品加工、流通、技术、教育、培训、信贷、保险等环节；三是借鉴四川联义村“集体经济组织+农投公司+第三方专业化运营平台”模式，构建紧密多元的利益联结机制，促进农工商各行业互利合作，推动城乡产业融合互动。

（七）加强工作指导和政策激励。一是组建新区集体经济辅导员队伍，加强对新区新城涉农部门骨干力量的教育培训，选派至集体经济合作社担任辅导员，指导、协助、督促村集体经济发展。二是建立完善发展村集体经济激励机制，探索将一定比例的集体经济经营收入用于奖励村干部等突破性措施，加大对村干部的奖励力度，调动其带头发展集体经济的积极性和能动性。三是参照浦东新区金融支撑有关做法，探索制定新区社会资本下乡市场准入负面清单，放宽社会资金进入农村的限制，通过整村授信等方式进行金融扶持，解决集体经济资金不足的问题。

课题组：

组 长：康 晨

成 员：赵 铮 潘 文 邓向宁