

# 西咸研究

(第14期·总第262期)

西咸新区研究院

2022年4月25日

---

## 关于西咸新区文保区内农村 集体经济发展的思考

西咸研究院课题组

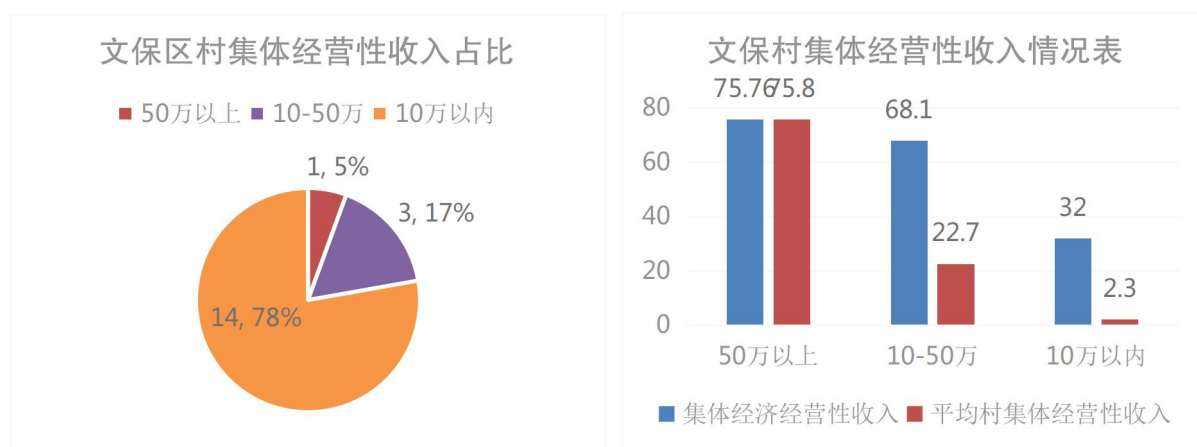
发展和壮大农村集体经济，是助推乡村振兴战略的有效途径，是实现农民共同富裕的物质保障。近期，研究院课题组对新区农村集体经济发展情况开展了专项调研，并重点针对文物保护单位内的农村发展情况形成以下报告，供参考。

### 一、文物保护单位内农村集体经济发展基本情况

西咸新区拥有西周、秦、汉（部分）都城遗址和秦、汉、北周、唐帝王陵墓等十分丰富的文化遗产资源。文物保护范围面积约为137平方公里，建筑控制地带总面积约为122平方公里，总

受限制发展区域占新区面积 36%以上，现有不可移动文物共 280 余处，各级文物保护单位 46 处 54 个点，广泛分布在新区各新城、各街镇及部分农村，是新区城市建设和经济发展的重要组成部分。课题组初步筛选了丰镐遗址、建章宫遗址、兆伦铸钱遗址、汉阳陵等文物保护区内的 18 个行政村进行分析对比研究。

从基本情况来看，18 个村占面积约有 28 平方公里，占新区总面积 4%，村内文物保护区约有 6.7 平方公里；涉及人口 4.4 万人，占新区农村人口 13%。



从集体经营性收入来看，18 个村 2020 年共实现收入 176 万元，仅占全区村集体经营性收入总额的 1.3%。其中，年收入在 50 万以上仅 1 个，占比 5%；10-50 万元有 3 个，占比 17%；10 万元以内共 14 个，占比 78%。村集体收入主要来源是集体资产出租。一是**土地流转**。此类村庄数量占样本总数 17%，集体收入占 28%。主要是流转村内的集体土地获取收入。例如位于丰镐遗址内的客省庄村，辖区土地面积 2300 余亩，遗址面积约 500 亩。村内各小组共流转土地 10 亩给企业，年集体经济收入约 20 万元。二是**房屋出租**。此类村庄数量占样本总数 83%，集体收入占 72%。

主要是以村内学校、卫生所、村委会等集体资产出租的方式获取收入。如建章宫遗址内的五一村，辖区土地面积 2100 余亩，其中在文物保护区范围内约 1100 亩。集体收入主要来源是村集体门面房出租，每年收入租金约 70 万元。除五一村外，其余 14 个以出租学校、卫生所等资产的村集体收入均在 5 万元以下。

从调研情况来看，新区不可移动的文物面积大、数量多、级别高，现阶段以保护为主，开发利用较少，附近农村经济相对薄弱、收入来源单一、城乡差异较大。在全省推动“三变”改革，发展新型农村集体经济的新形势下，文保区农村积极发展集体经营性收入、创新收入模式，促进农村经济发展势在必行。

## **二、文物保护区内农村集体经济发展存在的问题**

从全国发展现状来看，文物保护和经济发展之间矛盾普遍存在，如何在保护好文物的前提下发展周边经济，实现双赢局面，是新区推进新型城镇化，发展文保区农村经济的重要挑战。

**一是**可用土地资源少。文保区内农村较多土地面积在文物保护单位建设控制地带内，存在建设项目受限、可利用土地资源减少等客观问题，如正阳街道白庙村，共占地 5000 亩，其中遗址面积 3000 余亩，为村总面积的 60%；大王街道兆伦村全村土地在兆伦铸钱遗址的范围内，各类建设受到限制。另一方面，经过 90 年代的农村土地包产到户后，各村集体预留土地较少，部分村集体甚至无预留土地，如秦汉新城新庄村共有 3000 余亩耕地，但未预留集体土地，村民个人土地由街办统一分批流转给农业企业和渭陵陵园绿化，村集体经济缺乏基础资源。

**二是产业结构单一。**在土地使用受限的前提下，文保区内农村集体经济经营方式主要以土地、房屋租赁为主，经营方式单一，农业产业化发展滞后，特色产业、休闲旅游业和农产品深加工等需要大面积基础建设的产业发展较少，不能形成有效的经济链，产业融合深度仍待提高。

**三是集体合作社作用发挥不够。**合作社是集体经济发展的有效路径，但部分村集体对合作社主动性不够，缺乏切合实际的专业规划和发展思路，没有真正的发挥出合作社资源整合、经营管理和服发展的作用。本次调研的 18 个村均成立了集体合作社，但正在运行的合作社仅 2 个，均未形成经营性收入。

**四是文物资源开发利用不足。**近年来，新区城乡建设工作和文化旅游工作不断推进，背靠西汉帝陵、秦咸阳城等重点文保区，建设了秦文化博物院、汉景帝阳陵博物院等遗址公园和博物馆。2020 年全区共接待游客 1606 万人次，旅游总收入 45.92 亿元，其中 A 级景区汉阳陵、唐顺陵等文物保护区接待人数约 19 万人。但是文保区附近农村并没有分享旅游“红利”，本次调研的 18 个文保区村内均无文旅相关收入，产业结构单一，村民收入仍以“地租+务工”为主。

### **三、典型做法与经验学习**

#### **（一）三星村农旅融合促村集体经济发展**

四川省广汉市三星村是三星堆遗址所在地，该村面积 7.18 平方公里，三星堆遗址的核心保护区 3.6 平方公里均在其范围内。作为国家级重点保护遗址的三星堆所在地，该村以农旅融合促进

文物保护和乡村振兴共同发展。一是整合土地资源，推进农业产业化。经国家文物局勘探后审批通过了 500 亩非考古文化层的土地整理项目，对现有农田进行田地调整，将小田调成大田，坡地改平地，以适合机械化作业。二是打造标志性农产品，与农业专家合作发展本地特色农作物，以三星堆旅游“伴手礼”的方式，拓宽农产品销售渠道。三是开展多样化经营，以村集体经济联合社为基础，成立了涉及农旅、文创等方面的 5 个产业发展有限公司，逐步改造村内基础设施、美化人文环境、提升农家乐服务档级，做好旅游配套服务业，进一步优化本村产业结构，促进村集体经济快速增长。

## （二）安阳市打造高效农业壮大村集体经济

河南省安阳市殷都区，是殷墟遗址所在地，共涉及 14 个村庄，1.7 万多人。面临保护区限制发展困境，殷墟周边地区在现有土地增量不变的情况下，发展生态高效农业，促进农业转型升级，推动农村经济快速发展。一是整合土地资源、加快土地流转，并以高效农业、立体生态为目标，实施规模化、集约化经营，形成与文化创意产业相辅相成的产业格局。二是发展服务型农业新形态，打造“一分田”种植园，每分地以每年 300 元的租金出租，实现城市人对“我有一分地”的农耕生活的向往，将“QQ 农场”带进现实。三是农旅结合，打造休闲农业基地，建设盆景种植和油菜花观赏基地，不仅解决土地资源闲置问题，促进当地集体经济发展，更为后期发展民俗文化、休闲观光产业打下坚实的基础。

## （三）上海统筹规划促进乡村振兴

自 2012 年起，上海市开始探索郊野单元规划，是以镇为单位，将市、区、镇总体规划和土地利用总体规划等上位规划进行多规合一，完整覆盖乡村地区，对其进行网格化单元管理，统筹镇乡层面各类资源，落实各类乡村规划建设内容。上海市共划分了 104 个郊野单元和 998 个控规单元，设立松江新浜、嘉定江桥、崇明三星三个试点乡镇和青西等五个试点公园，编制 20 余个单元规划，有力地推进了乡村振兴、城乡融合发展和生态文明建设。

### 三、思考及建议

集体经济是农村经济的重要组成部分，结合新区实际情况，针对文保区农村壮大集体经济，提出以下意见建议。

（一）规划先行，合理布局产业。借鉴上海市郊野单元规划方式，以文物保护聚集区域为规划编制单元的方式，全面梳理新区内文物保护控制区范围，结合文物保护相关规定，给出土地建设意见和标准，同时在新区体制机制调整的基础上，整合新区各类规划，完整覆盖乡村地区，对其进行网格化管理，可将文保村内街镇发展方向主要分为“现代农业、休闲旅游、城乡融合”等，打造如长安唐村、袁家村、大唐不夜城等农旅、文旅融合类项目，统筹做好各村产业发展指导，形成“一村一品”“一户一业态”的差异化发展策略，精准布局壮大集体经济重点项目，引导集体产业融合发展。

（二）盘活集体资产，壮大集体经济。深入推进集体经营性资产改革，摸清“三资”家底，理清核实资产总额，量化集体资产，根据资源特点，因地制宜发展资源经济。一是整合农村耕地

资源，开展规模种植业。对于秦汉新城、空港新城、泾河新城等距城区较远的远郊村，可形成以现代农业为基础，休闲生态农业为经济增长点的产业发展模式。鼓励各村通过规模流转或土地入股等方式，充分利用土地资源，经文物保护相关单位批准后，适度开展规模性种植，借鉴四川省三星村田地调整和旅游“伴手礼”模式，与农业公司、高校等农业专家合作，打造具有本地特色的农产品，增加农产品品牌价值。二是整合农村建设用地资源，统筹沔东新城、沔西新城等靠近城区村子的土地资源，充分利用文保区特色，重建修缮“仿古”民房、异地安置村民，就地打造特色老街、文化步行街等文化融合休闲区域，不仅改善村民居住条件，更合理的利用了土地资源、促进城乡融合，展现历史名城新风貌。三是规范资产管理，强化村级集体经济管理主体责任。加强对村集体资产监管，规范村级财务管理，加快建立符合市场经济要求的村级集体经济运营新机制。

（三）创新集体经营模式。鼓励乡镇和村集体抱团经营，扎实推动合作社的专业化和品牌化发展，积极探索“村集体合作社+专业合作社+农户”的发展模式，建设试点项目，做好示范引领作用，以点带面促进集体经济全面发展。一是对于有农业基础的村子，形成以“采摘、教学、观光、美食”为主的休闲农业模式，借鉴河南省殷都区“QQ农场”的做法，推进创意农业、认养农业、健康养生等新业态发展，探索共享农场、云农场等基于互联网的产业经营新模式，打造具有新区特色的旅游业。二是对于有一定集体资金积累的村子，鼓励利用集体资金资产采取资产购置、

投资项目、入股分红、物业服务等方法，探索村级组织入股开展多种经营。三是持续推进农村电商发展，促进合作社、专业大户、家庭农场等农业经营主体与电商企业全面对接融合，拓宽销售渠道、提升品牌效应，推动线上线下互动发展。

（四）加强文物资源保护与利用，促进乡村经济提升。一是开展“西咸故事”的整理与发布工作。与西北大学、陕西考古研究院等专业研究机构合作，以周秦汉唐历史为主线，深度挖掘各村历史故事、民间艺术等地方文化并进行整理汇编。以书本、短视频、舞蹈、影视剧、自媒体等多种方式加强宣传引导，塑造“村镇名片”，提升各村镇知名度，推广地方特色，提升人流量，促进当地产业结构调整。二是打造“周末经济”。发挥各类主题博物馆的教育意义，同类景区联合行动，形成故事链条，从文化教育、知识科普等角度入手，与小学、中学、高校合作打造历史教育文化节、西汉帝陵一日游、西周文化节等主题活动，鼓励村集体创办乡村旅游合作社，以农家乐、停车场、精品民宿等方式，盘活资源。三是培育文化创意产品开发平台。鼓励以村集体为主体，联合文化文物单位与文创公司深度合作，培育加工作坊、体验作坊、展示销售为一体的乡村传统工艺传承基地，推动农村非物质文化遗产、传统手工工艺品、文化创意产品的研发和经营，持续增加村集体收入。

（五）做好“领头雁”的选拔与政策激励工作。一是创新村干部选拔方式，采用村内选拔、跨村任职、公开遴选、能人回村、机关选派等多种方式选拔有干劲、有思想、有能力的干部壮大集



体经济、助推乡村振兴。二是做好政策激励工作，重点扶持薄弱村的集体产业项目，不断完善奖励机制，建议将村集体经济发展与村干部评优、奖金增长挂钩，进一步激发村干部工作热情。三是加大返乡就业创业扶持力度，进一步完善返乡就业创业相关的贷款、用地、财税、服务等政策，鼓励新型职业农民、现代农业专业人才、高校毕业生、农民工等人员返乡就业创业。鼓励村集体利用土地、闲置厂房、校舍等集体资产入股返乡创业项目，不断壮大村级集体经济，进一步加快新区乡村振兴步伐。

课题负责人：康 晨  
执 笔：潘 文

---

送：西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办（镇）。

---