

《上海市人民政府办公厅关于进一步促进农村集体经济高质量发展的意见》解读

上海市农业农村委员会农村合作经济指导处

今年2月，市政府办公厅专门印发《关于进一步促进本市农村集体经济高质量发展的意见》（以下简称《意见》），进一步提升本市农村集体经济发展水平和质量，增强农村集体经济发展动力和活力，助推乡村振兴，实现农民共同富裕。现将《意见》有关内容解读如下。

一、文件出台背景

发展壮大农村集体经济，是强农业、美农村、富农民的重要举措，也是实现乡村振兴战略和产业兴旺的必由之路，更是实现农民共同富裕的物质保障。近年来，根据中央文件精神，在市委、市政府的高度重视和正确领导下，市农业农村委会同市相关部门统筹指导各区不断深化农村产权制度改革，健全农村集体经济组织增收机制，盘活存量农村集体建设用地资源，实现农村集体资源的优化提升，发展新型农村集体经济。2013-2021年，本市农村集体总资产由3844.6亿元增至6649.3亿元，年均增长7.1%。

总体看，本市农村集体经济发展趋势总体向好，但现阶段本市农村集体经济发展中仍面临着资源分散、能级偏低、空间不足、动力不强等问题。为此，市政府高度重视，多次召开专题会议，分析研究问题解决办法，并以市政府办公厅名义印发了《意见》，明确了11条具体措施，着重从更高层级解决资源从哪里来、发展资金如何统筹、要素资源如何高效配置等集体经济高质量发展面临的瓶颈问题，有效增强农村集体经济发展动力，切实提高农村集体经济发展水平。

二、文件主要内容

《意见》主要包括5个方面、11条具体政策措施。

（一）创新农村集体经济发展体制机制

对于如何创新农村集体经济发展体制机制，更好地提升农村资源要素统筹能级，《意见》明确了两项工作要求：一是建立促进农村集体经济高质量发展的体制机制。各相关区成立由区领导牵头，区农业农村、发展改革、规划资源、住房城乡建设管理、财政、税务、金融、市场监管、房屋管理等部门组成的区级联席会议，整合各种资源，协调推进农村集体经济高质量发展。二是创新区级统筹农村资源要素路径。搭建区级农村集体经济发展平台，统筹配置全区农村集体资金、土地、项目等资源要素，提高统筹能级。在区级联席会议指导下，由镇（村）集体经济组织联合组建公司、设立基金进行运作，或由公司、基金委托综合实力强的国企进行运营管理，发挥各类资源要素的集聚效益，激发农村集体经济发展活力。

（二）盘活农村集体存量资金资产

据调研了解，目前本市郊区还有相当数量的农村集体货币资金和镇级管理的土地补偿费专项资金一直以存款方式沉淀在银行，需要将这些资金变成农村集体经济发展和农民增收的源头活水。为此，《意见》提出从两个方面有效盘活农村集体存量资金

资产：一是释放存量集体资金。分类梳理历年沉淀在银行账户上的集体土地补偿费、集体经济组织自有资金等，通过镇经济联合社对存量集体资金进行归集，在确保资金安全、收益稳定的前提下，由区级集体经济发展基金、公司依照约定统筹使用，利用银行等金融机构的资金优势，运用金融信贷等政策，发挥集体资金效用，投向农民相对集中居住、现代农业设施建设、乡村产业等乡村振兴的重大项目。二是盘活存量集体物业资产。用好全域土地综合整治政策，整合农村零散的存量建设用地，腾出空间用于发展符合乡村特点的文旅康养、创意办公等新产业新业态；通过对低效农村集体物业资产进行二次开发，提升资产效益和产业能级。

（三）深化农村集体产权制度改革

近年来，根据中央有关文件精神，本市积极推进农村集体产权制度改革，逐步构建了“归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格、监管有力”的集体产权制度，目前全市村级集体产权制度改革累计完成 1653 个，占比 99%；镇级改革累计完成 118 个，占比 97%，其中郊区镇级改革完成率为 100%，已实现“应改尽改”的目标，在全国率先完成农村集体产权制度改革任务。面临农业农村发展的新形势新要求，如何持续深化推进农村产权制度改革，促使农村产权归属更加明晰，产权转移更加顺畅，《意见》提出了两项具体措施：一是开展存量集体物业资产确权颁证。巩固农村集体产权制度改革成果，加强对农村存量集体物业资产的清查盘点，对集体建设用地及房屋进行分类处置，依申请开展不动产确权登记颁证。二是简化集体资产权利人转移登记手续。对原由村民委员会代管或村镇集体企业经营的土地、房屋，权属转移至农村集体产权制度改革后的农村集体经济组织的，直接采取账面净值进行划转，税务部门开具契税完税凭证后，不动产登记部门办理集体资产权利人转移登记。

（四）加大政策扶持力度

对于如何更好地落实落细相关扶持政策，有力促进农村集体经济高质量发展，市农业农村委会同市财政、税务、金融等相关部门反复研究，提出了相关政策建议，并在《意见》明确了三项具体措施：一是加强财政扶持。创新财政扶持方式，灵活用好财政直接补助、先建后补、以奖代补等措施，支持和保障农村集体经济高质量发展。各相关区要运用好财政政策，对区级农村集体经济发展基金、公司给予扶持。二是落实税收政策。对农村集体产权制度改革后的农村集体经济组织承受原集体经济组织的土地、房屋权属，以及农村集体经济组织和代行集体经济组织职能的村民委员会进行清产核资收回集体资产而承受土地、房屋权属，按照规定享受有关优惠。农村集体经济组织成员按资产量化份额从集体经济发展中获得的收益，按照规定享受有关优惠；农村集体经济组织取得的符合条件的财政性资金，可作为企业所得税不征税收入。三是创新金融服务。支持金融机构创新金融产品和服务，积极拓宽有效担保物范围，探索开展以生产经营设施设备、集体经营性建设用地使用权、手续齐全的集体物业资产、资产资源收益权、应收账款等抵质押物申请贷款。

（五）强化保障措施

为更好地保障农村集体经济组织成员民主权利，规范有序推进农村集体经济高质量发展，《意见》提出了两方面的工作要求：一是严格履行程序。对统筹使用存量集体资金、二次开发集体物业资产，要按照《上海市农村集体资产监督管理条例》等有关规定，由镇经济联合社、村经济合作社通过召开成员代表大会等民主程序决策，依法保障集体经济组织成员的知情权、表决权、收益权、监督权。二是压实主体责任。各相关区要增强责任意识，发挥区级联系会议主导作用，根据区域发展实际，建立完善农村集体经济高质量发展扶持机制和政策体系，进一步落实整合资源、统筹协调、推进发展的要求。镇级要细化工作措施，具体协调和落实本区域内农村集体经济高质量发展目标和任务；农村集体经济组织要强化发展意识、增强内生动力，主动参与和实施相关项目投入和建设，夯实农村集体经济高质量发展的基础。

三、下一步打算

下一步，根据《意见》有关要求，市农业农村委将积极与市相关部门加强沟通协商，充分考虑农村集体经济抗风险能力低、

市场竞争能力弱等特点，共同研究贯彻落实《意见》的具体政策措施，加快推动解决当前农村集体经济高质量发展碰到的困难和问题。同时，督促各区抓紧出台《意见》配套实施办法，重点围绕本市乡村振兴战略，在统筹能级上，注重发挥区级主导作用，健全体制机制，做好顶层设计，探索盘活农村集体存量资源的路径和模式；在发展方式上，注重依托各区资源禀赋、区位优势、经济基础等，深入挖掘农村集体资产的综合价值，培育特色优势乡村产业，增强集体经济发展内生动力；在规范管理上，注重加强农村集体资金、资产、资源管理，规范农村集体经济组织运行，实现管理出效益，依法保障农村集体经济组织及其成员合法权益；在政策扶持上，注重充分整合现有政策，继续加大财政扶持力度，不断增强集体经济“造血”功能，推动农村集体经济高质量发展，真正让广大农民群众持续受益。