

筑牢共同富裕的根基

闵行区推进农村集体经济高质量发展新探索

蔡福康 茅勤英 蒋群 陈奇其

上世纪九十年代起，闵行区城市化进程迅猛推进，集体经济飞速发展，经过多年改革实践，逐渐形成以物业租赁为主的发展模式。党的十九大将发展壮大集体经济、全面推进乡村振兴、实现共同富裕作为当前及今后一段时期的重要目标。区委、区政府高度重视，精心为集体经济高质量发展、早日实现共同富裕谋篇布局，着力发挥全国农村改革试验区可先行先试的优势，积极探索党建引领下农村集体经济新的实现形式和运行机制。

一、农村集体经济基本情况

闵行区现有涉农街镇 11 个、市级工业区 1 个，行政村 114 个，镇经济联合社 9 个，村级集体经济组织 134 个，享有份额的人数约为 29.14 万人。2021 年底，农村集体总资产 1358.76 亿元，经营性资产 824.49 亿元，占比 60.67%；净资产 319.78 亿元。农村集体总收入 104.21 亿元，净收益 14.13 亿元。其中农业地区如大浦江片区，包括一个镇经济联合社、46 个村经济合作社，集体资产总额约占全区 27.38%，但净资产仅占全区的 9.42%、总收入只占全区的 11.38%、净收益只占全区的 1.19%。

全区集体物业面积超 1100 万平方米，其中虹桥镇、七宝镇、莘庄镇、梅陇镇等城市化地区物业面积约 769 万平方米，占 69.91%。农业地区如浦江镇集体物业面积约 102 万平方米，占全区 9.27%。

2021 年全区收益分配的农村集体经济组织有 85 个，分配总额 7.70 亿元，受益成员 20.18 万人，人均分配 3582 元。今年全区收益分配的集体经济组织数量市级考核指标为 88 个，区级要求镇级向村级收益分配全覆盖，同时要扩大村级分配的覆盖面。

二、农村集体经济面临的问题和挑战

（一）农业地区经济基础薄弱

浦江镇、马桥镇等地处闵行区基本农田区域，大部分土地被规划为永久基本农田保护区和生态保护区，要守住耕地保护红线，集体经济开发建设的空间就较小。而且，经过土地减量化和“五违四必”整治，一些不符合规划和要求的集体资产也予以拆除，缺少经营性建设用地和资产是当前农业地区面临的实际困难。同时，村干部对发展经济缺乏主动作为的思想与干劲，基层存在“等、靠、要”现象。

（二）城市化地区发展空间狭窄

集体经济发展高度依赖土地资源，目前一些城市化地区已接近规划建设用地的“天花板”。在建设用地资源稀缺的大背景下，集约利用存量土地资源是农村集体经济发展的主要出路。一是集体土地再开发、提高容积率受规划控制；二是城市化地区楼宇物业因建设年代久远存在老旧、不符合现代使用要求等问题；三是因为缺乏专业的楼宇招商管理队伍，基层通常采取整体打包出租、引入有能力的“二房东”经营管理，租金收入偏低且存在业态管控的风险。

（三）集体经济发展模式单一

闵行区集体资产经营模式主要以物业租赁为主，部分街镇也在积极寻找除物业租赁以外的增收渠道，如成立物业管理服务公司增加管理服务收入或认购 IPO 股权等增加非租赁收入，但占比较低，由单一模式到多元发展仍是今后主要努力方向。近两年，受新冠疫情和经济下行双重影响，物业空置率有所上升，租赁收入同比减少，但集体承担的人员报酬、防疫费用、社会治理费用、福利费用却逐年上涨，支出增幅超过了收入增幅，结余减少，不利于集体经济的可持续发展。

三、农村集体经济高质量发展的实践与探索

（一）四种模式，破解集体经济增收难问题

“十四五”规划开新局，闵行区聚焦全国改革试验区拓展任务，着力推动经济社会转型发展，促进集体经济提质增效，以产业兴旺推进乡村振兴。根据镇村历史文化、发展现状、区位条件、资源禀赋、产业基础等实施分类推进，采取捆绑经营、异地购置、代建代管等多种形式，灵活利用土地资源、巧妙盘活存量资金，打通集体经济转型发展的“任督二脉”。

捆绑经营，攻克“有地没钱”难题。土地是乡村振兴的核心资源，如何盘活土地，最大限度释放农村土地价值，实现农村集体经济转型发展是当前需要深入研究探索的课题。通过探索捆绑经营，破解了“有地没钱”这类集体经济发展难题，有效拓宽了发展路径。如颛桥镇黄二村，拥有集体建设用地 121 亩和存量厂房近 4 万平方米，但产业类型低端，租金、税收水平低，环保、消防、安全生产等问题突出，周边村民抱怨连连。

该村在充分考虑毗邻高校和国家级科研机构区位优势的基础上，将自身定位为高端产业发展用地，由区资产公司、镇集体公司、黄二村和龙湖集团四方合作成立了合资公司，引入优质企业龙湖集团，由龙湖集团引入“蓝海引擎”产业招商团队，开展厂房的整体设计、改造和招商等工作。改造后，虽然厂房面积没有增加，但随着品质提升，租赁价格从 1.03 元/平方米/天，提高到 2.2-2.5 元/平方米/天，租金收入翻了一番。

飞地抱团，突破“没地有钱”瓶颈。基层一些靠近城市开发边界的行政村，虽然用于集体经济发展的土地较少但有大量资金，通过探索村与村抱团跨区域购买物业，促进资金效益最大化，突破“没地有钱”瓶颈。如马桥镇的旗忠村和民主村，抓住产业振兴这个“牛鼻子”，转思路、调结构，通过抱团异地购置资产的方式实现转型发展。

旗忠村曾有“华东第一村”的美誉，民主村也借助墓园经济让集体腰包鼓起来。但随着时代发展，集体经济如何转型，实现升级蝶变？旗忠村和民主村充分利用乡村振兴战略实施机遇，合作成立项目公司，由项目公司投资购置上海富力环球中心 6 号楼，建筑面积约 1.57 万平方米，通过自筹、向银行融资等方式总投资约 9.41 亿元。目前 6 号楼的市值稳步增长，其用途分为自用与租赁。一是自用，打响旗忠村和马桥人工智能创新试验区的品牌，提升知名度，对村集体和马桥镇后续招商推介、产业导入、企业培育等均具有较大的潜在效益；二是选择市场化招租，共享虹桥国际开放枢纽国家战略和马桥人工智能试验区溢出效应，实现集体资产保值增值。

成本价回购，摆脱“没地没钱”困境。俗话说，巧妇难为无米之炊，在没钱又没地的困境中如何蹚出一条“生财”之路？颛桥镇、华漕镇在这方面开展了探索，以附条件出让土地的方式，让集体经济组织用成本价回购物业项目，为集体增添收入来源。如颛桥镇以附条件出让土地给龙湖集团，让 10 个村级组织与镇级公司按照成本价回购龙湖天街项目 13 个楼层共计 3 万余平方米物业，回购后再按照市场价由龙湖集团返租及运营，采取回购成本用租金抵扣的方式，返租期 20 年，租金每三年递增 5%。同样的，华漕镇以附条件出让土地方式，在开发成本价以内，由紫昆公司（16 家村级组织占股 91.5%、镇公司占股 8.5%）回购中骏物业面积近 2 万平方米，预计年租金收入 1700 万元。

代建代管，走出“有地有钱无项目”发展局限。虽然土地出让可将资源变为资金，为发展经济提供有力条件，但是集体仅获得一次性的短期收益。为保障集体依托土地资源获得长远的收益，探索代建代管的方式，走出发展局限。如虹桥镇新桥村，以提供集体土地使用权的形式，与香港利丰集团开展合作。

香港利丰集团对原厂房进行改扩建，建成商务楼宇 8 万多平方米，满 30 年后无偿归村集体。村集体每年收取租金，且租金每三年递增 5%。目前已引进企业 41 家，年均产税 2.5 亿元。颛桥镇中沟村以集体建设用地使用权与星河湾集团签订建设公共租赁住房近 1.5 万平方米的代建代管协议。星河湾集团出资建造房屋，产权证在村集体名下（满 30 年无偿归村集体），每年向村集体缴纳土地租金，租金每 5 年递增 5%，保证了村集体长远发展。

（二）蓄势借力，带动经济相对薄弱村创新发展

推进经济高质量发展是巩固脱贫攻坚成果、开启共同富裕的“金钥匙”。虽然闵行区农村集体多项指标位居全市涉农区前列，但经济发展不平衡问题较为突出，镇与镇之间、村与村之间差异较大，特别是农业地区，普遍存在经营性资产较少、建设用地上未能盘活、经济基础相对薄弱且发展后劲不足的难点，帮扶这些经济相对薄弱村发展将是未来几年工作目标。

整合资源，搭建经济相对薄弱村发展平台。建议由区属国有企业、镇经联社与经济相对薄弱村共同出资搭建区级集体经济发展平台，委托区国有企业开展市场化运作，以国企带动集体实现融合发展。这一思路主要为了形成各类资金、资源和政策的集约效应，避免村村点火、分散用力，起到“四两拨千斤”的效果。

携手国企，提升经济相对薄弱村“造血”能力。整合经济相对薄弱村资源禀赋，全面盘活各类经营性资产，以“国有+集体”发展模式，依托国有企业的项目化扶持，促进经济相对薄弱村发展。一是盘活闲置资金。集体资金通过委贷方式投入国企投资平台，获取一定比例的利息收入。二是参与由国有企业主导的收益高、风险小的投资项目，如在城中村改造中确保镇集体企业投资占比不低于 10%，为集体经济注入活力，提升“造血”能力。三是激活土地资源。以集体经营性建设用地入股的方式，参与保障性租赁住房建设或康养产业等项目；将盘活的减量化建设用地指标以不低于 5%的比例用于乡村产业项目。通过多层次、多渠道参与地区产业经济发展，增加集体经济内生动力，从根源上打破经济相对薄弱村发展困局。

多方协作，加大对经济相对薄弱村的扶持力度。进一步加大对农业地区基础设施建设和公共服务的财政投入力度，优化财政转移支付结构，保障经济薄弱地区村级组织运转经费。加大区相关部门在招商引资、用地保障等方面的支持力度。进一步压实街镇、村在集体经济发展中的主体责任，加强镇级优质发展资源统筹，破解单打独斗的局面，形成工作合力共同推进发展。

提高认识，充分发挥领导干部“头雁效应”。人才振兴是乡村振兴的基础，闵行区全面深化“班长工程”，筑牢村党组织战斗堡垒，积极对村党组织书记开展培训，将村党组织书记作为促乡村振兴谋经济发展的“主力军”，充分调动这支队伍发展集体经济的主动性与积极性，转变“等、靠、要”的思想观念、拓宽集体经济发展思路，真正发挥基层党组织书记的模范带头作用。

（三）增收节支，促进集体经济多途径发展

经过多年管理实践，闵行区逐步形成经营灵活、管理规范、运行稳健的农村集体经济运行机制，坚持增收与节支并举、开源与节流并重。树立节支就是增收的观念，在拓宽增收渠道的同时，进一步规范支出管理，确保收支结余。

往上看，看统筹，出台政策文件。一是研究制定《闵行区进一步加快农村集体经济发展与规范集体资产管理的指导意见》及 4 份配套文件。通过转变经营模式、调整发展路径、回购改造经营性物业、引入新项目、规范租赁行为等措施拓宽集体经济发展路径。通过村级预算管理、严控外购服务、规范收益分配、规范福利发放、合理配备人员等措施进一步管控支出。通过规范集体经济组织不实资产处置行为及集体资产交易行为，强化集体资金监督管理与使用，规范集体企业停产停业处置流程，进一步强化

“三资”监管，提升资产盈利能力。

二是制定《闵行区开展村级组织预算管理工作的实施细则》《闵行区村级组织规范运行的若干操作口径（试行）》。通过明确村级预算编制流程和要求，规范福利发放、收益分配、外购服务、合同管理、转租管控、租赁指导价等方面的操作口径，达到严控支出、实现结余，为集体经济发展奠定基础，逐步缩小城乡差距。

往下看，看特色，注重个性化发展。根据“北部先行、中部崛起、南部振兴、东部开发”的闵行发展格局，各街镇按照功能定位，因地制宜、突出个性、彰显特色，在租赁收入为主的基础上，积极探索多元化发展。如七宝镇通过上海心怡物业管理有限公司积极探索物业管理方向产业，已承包水清年华、臻景苑等小区的物业管理，实现非租金收入 280 万元。华漕镇由上海紫迪经济发展有限公司出资 1500 万元认购生生供应链 IPO 部分股权，预计五年收益可达 3445 万元。梅陇镇永联村成立物业公司，以物业管理形式对农村进行社区化管理，盘活宅基地房屋，在提升村民租金收益 10%前提下，实现村集体年创收 200 多万元。

往里看，看自身，全面推行村级预算。为破解村级组织收支不平衡、外购服务等支出较大问题，闵行区全面推行村级预算管理。村级组织按照“实事求是、统筹兼顾、增收节支、量入为出、留有余地”的原则，合理编制村级财务收支预算，严格控制支出，确保收支结余。

村级财务收支预算经街镇集资委审核后，提交成员（股东、村民）代表会议表决通过，公示后方可执行。因特殊情况需要调增预算的，应编制预算调增方案并报街镇农经管理部门审核。预算编制情况应及时录入“三资”监管平台。通过预算管理，让村级组织在思想上树立起预算的观念与框架，在支出行为上建立起规范的约束与控制，彻底改变“脚踩西瓜皮，滑到哪里算哪里”随意支出的现状。从源头上控制村级组织资金流向，确保留有一定结余发展集体经济。全区 114 个村委会、133 个村经济合作社及其下属集体企业全部落实了预算管理。

往外看，看市场，实行租赁指导价。为进一步规范集体资产租赁定价管理，扭转以往租赁价格由村干部说了算或者镇领导做主的局面，改由市场行情配置资源，要求街镇聘请第三方评估机构根据区位条件、资产质量、市场需求等因素综合研判，建立健全租赁指导价及价格调整机制，每年公布最新租赁指导价，最大限度提高资产租赁效益。要求村级组织应按照租赁指导价制度执行，确保程序到位、操作规范、信息公开。如梅陇镇制定《经营性物业出租管理实施细则》，执行指导价制度后新签合同 370 份，年租金 17955 万元，同比 2020 年增加 489 万元，年租金收入平均增幅 2.8%。

（四）数字赋能，提升集体资产监管效能

闵行区以构建标本兼治的长效管理机制为目标，以强化资产全生命周期数字化管理为抓手，以数据共享为基础，形成以区级平台为中心、11 个涉农街镇及下辖的村级组织为单元的三级数据库，对全区所有集体房屋、土地及其相关的合同进行线上监管。

区级平台以“基础在联、关键在用”为宗旨，收集汇总街镇平台数据，用于统计分析和决策参考；街镇平台则以“因地制宜、高效安全”为根本，对本镇集体资产实行个性化管理。如：梅陇镇研发了线上业务处理和线上合同签订功能；七宝镇突出镇级职能部门线上联审租赁合同的高效流程；华漕镇则率先新增了资产的对外招租功能。这些创新举措落实了闵行区“村财镇管、村资托管、村购镇管”等监督要求，有效地保护农村集体资产的安全。

多年来，闵行区农村集体资产监管领域未发生一起重大违法违纪事件。同时，平台纳入区、镇人大预算联网监督系统，区、镇人大代表可一键登录同级集体资产监管平台，查阅集体资产、租赁合同、租金收缴等台账，了解监督农村集体经济组织运营情况，实现人大监督从线下到线上的转变，促使农村集体经济组织运作更加规范、集体资产更加安全。

围绕“开新局、稳增长、促发展”的新要求，闵行区充分发挥“全国农村改革试验区”可先行先试的优势，增强统筹聚能的

意识，积极谋划集体经济发展的新路径、新机制，亮长板强优势，补短板蓄后势，向存量要质量，向增量要效益，全力提升集体经济发展的新水平、新能级，着力解决城乡发展不平衡矛盾，全力推动闵行区集体经济高质量发展。