

农村集体经营性建设用地入市创新路

——奥园“上海雅园”项目的实践探索

盖庆恩 吴方卫 康姣姣

一、松江区集体建设用地入市基本情况

松江区是全国集体经营性建设用地入市试点 33 县（区）之一。在确定为试点之后，松江区积极探索，在符合城市发展、土地用途规划等的基础上锐意改革，积累了丰富的经验，试点期间已经推动了不少项目落地，同时也为上海推动城乡一体化高质量发展提供“松江经验”。松江区当前已入市的地块分布于松江的永丰街道、泗泾镇、小昆山、车墩镇、九亭镇、新浜镇等区域，用于商业、办公、农旅等。在集体建设行用地入市的同时，松江区积极探索“土地入市+创业园区”发展模式，助力乡村振兴。新浜镇南杨村积极引进民营上市企业上海奥园旅游发展有限公司，利用农村集体建设用地入市发展农创、农旅产业和精品客栈等，依托园区林、田、水的生态资源，以现代农业科技展示、健康功能食品生产、生态乡村休闲、家庭健康度假为亮点，打造集农业科创、乡村旅游、休闲娱乐、科普研学、健康养生等多功能于一体的都市农业休闲度假综合体，即“上海雅园”项目。松江区新浜镇南杨村“上海奥园”项目的实践不仅是集体建设用地入市的有益探索，而且还将打造上海乃至长三角都市农业休闲度假高质量发展的排头兵和创新先行区，为乡村振兴和共同富裕贡献新思路、新智慧。

二、奥园“上海雅园”项目的实践

奥园“上海雅园”项目坐落于松江区新浜镇南杨村。南杨村于 2019 年 4 月获批为本市第二批乡村振兴示范村创建村，按照上海市委、市政府推进乡村振兴战略的总体要求，南杨村在推进农民相对集中居住、产业造血、乡村振兴示范村规划建设等进行了有益探索和广泛尝试。奥园“上海雅园”项目是新浜镇探索“上海松江农旅科创园”的重点项目，也是实施“土地入市+创业园区”的主体之一。

（一）项目基本情况

南杨村位于松江区新浜镇西北角，与青浦区、金山区交界，位于浦南绿色发展实践区中心区域，村域面积 4.92 平方公里，现有村民小组 29 个，划分为 5 个网格片区。南杨村原村民总户数 930 户，村落区域内现村民总户数 430 户，户籍人口 1513 人。南杨村于 2017 年入选住建部第四批全国美丽宜居村庄示范名单；2018 年成功创建为上海市美丽乡村示范村。近年来，还先后获“中国美丽田园”、上海市十大“我喜爱的乡村”、市文明村、市卫生村、市整洁村、市村务公开民主管理示范村、市民主法治村、市平安小区、市健康村等荣誉称号。

乡村振兴，产业兴旺是根本。本着这样的创建思路和理念，在松江区委、区政府及新浜镇党委、政府全面支持下，南杨村积极围绕促进产业发展，在松江区最早通过农村集体经营性建设用地入市的方式，引入中国奥园文旅集团，围绕“绿色、创新、融合”三大方向，在南杨村区域实施规划建设。2020 年 1 月，中国奥园文旅集团（以下简称“奥园”）成功摘得南杨村农村集体建设用地 77 亩，这是松江首个探索农村集体建设用地入市的创新案例，也标志着奥园集团正式启动参与松江农旅产业开发建设。中国奥园文旅集团是一家以地产开发为主，集健康生活、文旅产业、奥买家电子商务、商业等企业。奥园全面接手和规划的项目覆盖南杨村区域面积达 903 亩。除了通过上市摘得的 77 亩农村集体建设用地之外，还包括村集体流转土地 826 亩，涉及一般农用地、林地、水域等。其中，上市摘牌的 77 亩土地，地处黄浦江上游水资源缓冲区，是“198”地块，受环境和土地政策制约，

引入项目重在发展生态优化型产业。根据规划，奥园将项目定位为“上海松江农旅科创园”，该项目是奥园集团首个参与乡村振兴规划建设的案例。项目总投资约 20 亿。奥园集团期待以此案例入手，积极探索城乡资源融合和农旅三产融合，通过对后期运营和推广的全面接管，打造在全国范围可复制、可推广的样板。

目前，77 亩建设用地共 6 个板块，分区进行规划建设。其中，2、3、4 号地块分别是农产品体验中心、农产品展示中心和农产品会务中心已启动建设，面积 12000 m²，1 号地块“上海松江农旅科创园”项目正在深化设计方案。该项目围绕“农创+农旅”主题，突出特色农业、功能农业和都市农业特征，将呈现“粮创田园”“花创田园”“牧创田园”“果创田园”和“渔创田园”五个农业功能区。围绕该五大主题，打造以“盈利”为核心，以科研、论坛、电商、产业孵化、研学等为组成的“农业科创”和以农创基地、餐饮、住宿、购物、展示体验等为组成的“田园文旅”为“两翼”的“一核两翼”多业态产业布局。5 号地块将配套商业服务版块聚焦于中高端消费群和享受乡村休闲的城市人群。该版块规划包含农业科创小镇“米扈集市”、三座高端中式园林的别院式酒店和一个江南田园风格的五星级度假酒店及游客服务区。该项目旨在打造农旅产业链，实现三产融合，形成多元化盈利模式。

（二）项目特色和经验

1. 农村集体建设用地入市的有益探索

松江区是全国集体经营性建设用地直接入市的试点地区之一，奥园“中国雅园”项目是松江区探索集体建设用地入市的重点项目。通过本项目的探索和运作，积累相关经验，为全市进一步深化农村集体建设用地入市提供松江视角，为全国提供上海经验。

首先，集体经营性建设用地直接入市显著提高农户收入，壮大了集体经济。

由于集体土地采用市场化交易，与国有土地同权、同价，不必通过先征收后出让的方式，土地价值得到最大化。若采用国有土地出让方式，村民集体按照最新的征地补偿标准，补偿费用约为 7 万元每亩，项目总计可获补偿 539 万元；当前按照集体建设用地方式出让土地，出让价格约为 240 万元每亩，是前者的近 35 倍，项目整体价格共 1.8 亿元，远超通过国有土地方式进行出让。在资金分配方面，根据当前政策安排，集体建设用地出让收益的 50%留归村集体所有，35%归镇一级所有，15%归县或区一级。本项目中，村民集体在扣除土地前期开放成本的基础上获得约 5000 万元收入。集体土地入市的方式，极大地提高了集体经济和村民的利益。

其次，通过集体土地入市，土地所有权仍为集体经济组织所有，避免了集体土地的一次性出让，实现集体资产的盘活，有利于村集体经济的长期可持续发展。

集体建设用地入市通过有选择地吸引产业和企业，还将带动农村就业，间接提高农户收入。本项目建成后预计每年可吸引游客 200 万人次，游客大量进入新浜还将带来配套服务的爆发式增长，如观光、采摘、交通等，从而极大促进新浜镇乡村旅游发展，打响新浜镇生态宜居、人文乡旅小镇品牌，对新浜镇一、二、三次产业发展起到积极促进作用。同时，现在正在推进的南杨村农民集中归并点项目最终也将受益于该项目实施，村集体经济组织和村民可以进一步结合项目进展，推动民宿、采摘、农家乐等发展，壮大农村经济实力，拉动农户就业，增加农民收入。

最后，集体建设用地不仅有利于集体和农户，企业同样收益。

截至 2021 年 5 月，松江区共出让 10 幅集体经营性建设用地，出让面积共计 385 亩，涉及出让金合计 12.3 亿元，农民集体收益 2.8 亿元，目前建立了以入市管理办法为主的“1+5”政策体系。在新的入市管理体系下，相比于以往国有土地入市的方式，

集体建设用地的管理和上市流程都进一步简化。整体而言，集体建设用地直接入市出让周期较传统国有土地入市缩短半年左右，大大降低了企业的资金成本和项目建设周期，对企业提高经营效率等具有非常重要的意义。另一方面，尽管集体土地于国有土地同权、同价，但整体来看，考虑到土地出让成本等多个方面，集体土地入市的低价约为国有出让方式的 80%左右，企业能以更低的价格获得相应的土地，企业竞争力得到增强。

2. 深耕乡土文化，突出农旅创意

乡村要振兴，产业是关键。本项目立足于上海特色，融入和呈现松江具有代表性的乡土文化元素和符合，打造会展会议、主题购物、特色餐饮、娱乐体验、主题演艺等业态为一体的农创文旅集群；同时将高端度假酒店作为特色商服配套，建设具有松江特色的米廬集市，开发独特创意，提升项目体验。另一方面，项目还依托园区丰富的水网、园林景观等设计“上海之根”夜游项目，激活松江夜游经济发展活力。“上海之根”乡村夜游的情景演绎，通过对水系规划设计，将园内水域与南杨村域河道贯通串联，同时邀请中国山水实景创始人、著名导演梅帅元参与，作乡村夜游景观创作，提升项目特色和文化内涵。上述围绕“松江”“农业”进行的立体开发不仅为游客创造了独特的游览体验，而且凸显了松江独特的文化底蕴，有望打造新的区域文化品牌，扩大松江农业的影响力。

3. 与时俱进，拓展科技前沿

创新是项目成功的关键。农创研发和农业科创在上海松江农旅科创园项目中具有独特的核心价值 and 意义。依托上海丰富的科研、高校资源，本项目将打造系列科研基地，进一步延展产业链，提升产品质量。目前，项目已与上海交通大学、上海农科院等国内知名科研单位达成合作，联合打造高科技农业设施展示示范基地，建立博士专家站，开展“博士大讲堂”“水稻研学课题”等。同时，拟承办中国乡村振兴高峰论坛、全国智慧农业论坛等高端论坛、沙龙及讲座，搭建农业创新及科技农业交流平台，整合当地农业产业资源，通过品种及技术输出，指导农业创业项目孵化。

另一方面，成立“九品香莲”荷莲研究所，拓展农产品产业链。新浜镇种植荷花、莲花历史悠久，素有沪上“芙蓉小镇”之称。奥园在新浜镇已有种植经验的基础上，引入台湾品种“九品香莲”，成立“九品香莲”荷莲研究所，从事功能性莲花研发，通过烘干、萃取、提取等技术，进行食品、化妆品等衍生产品开发。南杨村作为原生产基地，将结合其产业发展实现配套规模种植，未来有望形成多品类荷莲研发、生产、加工、销售一体化，延展荷莲产业链。为了扩大客户群体，项目还将在丰富产品线的基础上，运用互联网技术，注重农创电商发展，借助奥园集团奥买家跨境电商、农村淘宝平台等，打造线上农产品电子商务平台，结合线下农产品展示销售，建立农产品产销平台体系，实现线上、线下融合。同时，带动当地农产品联动销售，实现规模化经营。

4. 注重利益共享，带动乡村振兴

该项目计划于 2023 年对外开放，年收入可达 2.1 亿元，预计年游客接待量逾 100 万人次，将较大程度带动当地的税收、就业和经济发展。乡村振兴的关键因素是“人”，农民生活好、干劲足，农业农村的发展就会生机勃勃。“上海松江农旅科创园”项目将通过“多形式”提高村民创业就业能力，最终实现共同富裕。项目建成后，一方面得益于项目本身的运营、维护等，这本身将创造大量的就业机会，如可通过酒店服务等释放“新浜阿姨”品牌价值，吸收本村、本地“50 后”“60 后”阿姨成为酒店、集市“服务大军”，充分解决中低档劳动力就业问题，直接提高当地农户收入；另一方面，项目还将大大带动周边产业的发展，如可以在农民相对集中居住区域统筹引入乡村民宿新业态，为上海松江农旅科创园发展提供多元化配套服务，创造新增收点；以农创研发带动农业产业提质增效，鼓励本村、本镇乃至更大范围农业向具有高附加值衍生产品领域拓展，与农业电商、创业平台等实现多元经营销售联动发展；鼓励本地、本村优秀人才返乡，引入国内外优势资源，带动新的就业创业；推进乡村旅游配套服务向更高标准、更好水平方向发展，打造乡村商业管理服务龙头，树立乡村领域行业标准，提升品牌价值。

三、进一步完善奥园“上海雅园”项目的思考

得益于集体经营性建设用地入市，奥园“上海雅园”项目目前已取得实质性进展，在带动农村产业发展、促进农民增收、助力乡村振兴等方面发挥重要作用。同时本项目在进行中，也凸显出当前土地制度、农旅项目等存在的不足，需要政府、企业、村集体和农户多方面共同努力，协同推进，在不断改革中发挥企业的带动作用，从而实现乡村振兴和共同富裕。

（一）统筹规划，协调发展

农旅项目或者田园综合体往往需要较大的土地规模进行系统开发，建设游客中心，配套娱乐、住宿等设施，同时还需营造一定景观，开发农产品体验场所等，各系统需彼此协调，共同作用，以此提高游客体验。因此，农旅项目一般占地面积较高，同时容积率较低，而且由于各功能设施配套的用途涉及商业、住宅、农业等多个方面，土地使用规划较为复杂。但是，从当前农村现实来看，农村土地情况较为复杂，既有耕地、宅基地，也有集体建设用地等，对不同的土地类型，国家有不同的使用和规划要求，比如对于基本农田我们实行最严格的保护制度，《国土资源部关于全面实行永久基本农田特殊保护的通知》要求“从严管控非农建设占用永久基本农田。永久基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自占用或者擅自改变用途，不得多预留一定比例永久基本农田为建设占用留有空间，严禁通过擅自调整县乡土地利用总体规划规避占用永久基本农田的审批，严禁未经审批违法违规占用。”而且，由于农村土地较散，不同类型土地交叉分布，各利益主体同时存在，提高了企业协调和统一规划的难度，不利于企业整体开发和规划。另一方面，企业经营是一个动态的过程，农旅项目的边界和建设内容也将随着企业经营状况的改变而发生变化。因此，企业对土地的需求和空间功能配置是一个动态调整的过程。项目立项中要动态考虑企业的发展情况，尤其是集体建设用地入市的大背景下，更需要合理统筹土地规划与产业发展、兼顾企业短期与长期目标，在土地审批、产业规划等方面进行调整 and 改革，降低企业经营成本，提高土地利用效率。

（二）厘清边界，差异化竞争

农旅融合项目是发展农村产业的重要组成部分，也是城市消费需求的热点所在。通过发展旅游，培育生态游、乡村游、观光游、休闲游、农业体验游等农旅融合产业，开发农业农村生态资源和乡村民俗文化，促进农业产业链延伸、价值链提升、增收链拓宽，可以带动农民增收、农村发展、农业升级，从而很好地解决“三农”问题。农旅项目成功的核心在于创意，而创意的实现需要一系列高质量的辅助性服务来切实提高顾客体验，创意与服务相符相成，缺一不可。但是，当前知识产权保护不足导致项目开发严重同质化，容易导致恶性竞争和无序发展，损害企业创新的积极性。同时，农旅项目中的部分环节，如餐饮、采摘、住宿、特色农产品等进入门槛较低。但是，受自身管理能力、资本投入等条件的限制，新进入者往往进行低层次、重复性建设，满足中低端消费市场的需求，降低项目整体体验，不利于品牌提升和管理。因此，农旅项目中需要厘清企业边界，保护企业创新积极性，同时进行系统规划，鼓励企业进行差异化竞争，形成优势互补，共同促进地区经济发展。

（三）深化村企关系，提高治理水平

农旅项目依托乡村特色进行开发，但是企业与村庄的利益往往并不一致，需要进一步深化村企关系，密切二者的利益联系，提高治理水平，实现以企带村，以村促企，二者共同发展。一方面，企业在就业安排与创业机会上更多地让原住民参与，让其在农旅融合发展中真正得到实惠；通过产业组织形式创新，发挥开发企业对农户的带动作用，协调产业部门之间、上下游之间的利益关系，对基础产业和弱势群体进行适度补偿，实现企业、农户的深度融合。创新农旅融合发展的组织模式，发挥村集体经济组织、合作社在组织农户方面的重要作用。另一方面，通过制度安排鼓励村集体企业以土地入股、资本入股等方式参与企业经营，共享企业发展成果，同时在村庄的日常治理中加强与企业的合作协调，强化企业的社会责任，在公共设施建设、人员培训、土地流转等方面积极发挥企业作用，鼓励工商资本开展特色农产品生产、加工、流通、销售，以及相关技术研发和旅游项目开发等。通过多渠道、多措施实现企业与村集体、农户的深度融合，实现村企长期健康发展。

（四）搭建平台，资源共享，提升竞争优势

当前农旅项目往往“点”状发展，尚未形成规模优势。一方面，政府要通过制定规划，引导、促进产业聚集，树立品牌效应。建立集农产品生产、加工、休闲观光、特色产品销售等为一体的产业集群，打造地方特色农耕文化名片，在品牌推介、市场开拓、资金支持等方面给予企业一定的优惠和扶持政策。促进农产品变旅游产品，鼓励企业面向市场，提高科技水平和研发能力，开发差异化产品和功能性产品，提高市场竞争力。另一方面，政府要与企业密切合作，创新农旅融合发展的市场运作模式，充分利用互联网、物联网等新技术，完善旅游基础设施，提升旅游道路、旅游接待、旅游服务等建设水平，同时创新旅游产品开发，完善项目内容，营造良好的营商环境，鼓励企业向高质量、品牌化发展。

（五）多方面入手，降低企业经营风险

从农旅融合的产业链条看，由于农业的季节性特点，农旅融合容易出现“潮汐”现象，即短时间内游客的过量进入，同时顾客消费主要以观光为主，产业链条短，为当地创造的价值有限。而且，由于农旅融合项目游客体验集中在线下进行，食品安全、疫情防控等不确定性较强。尤其是在新冠疫情冲击下，人员流动受到很大限制，游客引流不足，农旅项目的产能长期闲置，企业经营风险极速上升。这需要地方政府发挥引导作用，科学制定产业融合发展规划，建立健全产业融合发展的管理体系和管理制度，整合分散于农业产业化、农产品加工、农产品流通、休闲农业开发等领域的扶持政策，发挥资金合力的作用，鼓励企业延伸产业链，分散风险。同时政府还可以通过税收、补贴信贷等在财政、金融等适当倾斜，为相关企业提供一定优惠措施。通过产业政策和金融政策的适当倾斜，降低企业经营风险，提高经营质量。