

产权制度改革后上海集体经济发展模式研究

——以嘉定区“乡悦华亭”项目为例

王雨蓉 马佳 王丽媛 马莹

我国高度重视农村集体产权制度改革，出台了一系列政策，致力于发展和壮大集体经济，保障集体经济组织成员权利。2016年中共中央、国务院提出《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，该意见接续了农村改革的基本精神：一是重视集体经济；二是要将集体经营性资产确权到户。党的十九大进一步明确要“深化农村集体产权制度改革，保障农民财产权益，壮大集体经济”，把集体产权制度改革提升到政治高度，集体经济发展和集体产权制度改革关系密切。党的十九届五中全会审议通过的《关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》具体指出“深化农村集体产权制度改革，发展新型农村集体经济”。可见，深化农村集体产权制度改革带动发展集体经济不仅已成共识，而且是国家十四五规划中乡村振兴战略实施的重要抓手。2014年集体资产股份权能试点改革在全国逐步推开，截至2019年底，村级集体经济组织账面资产总额6.5万亿元，其中东部地区资产为4.2万亿元，占总资产的64.7%。其中，上海的农村既是村集体资产总额最高的地区之一，也是产权制度改革的先行区。近年来，上海市持续深化农村集体产权制度改革，农村集体经济在传统做法上得到新发展，展现新亮点。通过改革，构建了归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度，科学界定了农村集体经济组织成员身份，明晰了集体所有产权关系，形成了有效维护农村集体经济组织成员权利的治理体系，充分保护和发展的农民的合法权益。截至2019年底，全市村级产权制度改革基本完成，镇级改革已完成全市总数的86%。农村集体产权制度改革调动了广大农民的个人积极性，有利于增加农业农村发展的新动能，有利于激活农村各要素的发展潜力，对集体经济发展产生积极的促进作用。集体产权改革的具体实践、集体经济发展以及集体资产的增值收益如何协调分配等问题都交织在一起。因此，研究该地区农村集体产权制度改革后集体经济发展问题，具有重要的研究意义和现实价值。

一、集体经济发展传统模式

（一）发展物业经济，增加租金和服务收入

通过物业的租赁经营，大力发展物业经济，引导村级集体组织通过自主开发、合资合作、产权租赁、物业回购、提供服务等形式，兴建或购置物业房产，增加物业、服务收入。奉贤区新民村利用集体经济资金购买两个商铺，投入300多万，每年租金12万。浦东新区北蔡镇，由镇级集体公司以成本价出资购置本镇区域内区属动迁安置房商业配套设施，累计购入4.7万平方米，出资近5亿元。青浦区练塘镇共购置物业2万平方米，2018年收取租金1370万元。

（二）发展园区经济，增加租金和税收收入

通过改造园区、引进优势产业调整产业结构，提高园区租金，增加集体租金、税收收入。闵行区华漕镇结合“美丽园区”建设，以友东路两侧为重点，落实产业结构调整，推动经济持续发展。如：启动并完成友东路237号莘东园区改造，引进伟昊汽车项目，租金由原来的0.94元/平方米提升到1.35元/平方米；完成莘沥海天园区的升级改造，引进东阔实业项目，租金由原来的0.92元/平方米提升到2.58元/平方米；完成莘吴一期一标段新建楼宇招租，引进中闵集团，租金由原来的1.04元/平方米提升到2.3元/平方米。完成七莘路1366号园区改造置换，引进探能、越科等优质企业。目前入驻企业36户，园区年租金收入1500

万元，企业产税近 3000 万元，租金较改造前增加 200 万元，税收增加 400 万元。通过园区改造，实现了园区租金和税收的大幅提升。

（三）发展特色农业，增加经营收入

通过推进都市现代绿色农业发展，利用自身及其周边自然资源优势，发展特色产业、精品农业，增加集体经营收入。崇明区港沿镇园艺村转变生产和经营理念，成立七家苗木种植专业合作社，开设黄杨课堂，提高种植户生产能力。注册黄杨商标和地理保护标志，与盆景艺术大师合作建立工作室，提升知名度。建立线上线下两大交易平台，拓展展销渠道，全村造型黄杨 2018 年销售收入达 4000 万元。

集体经济发展的传统做法适合大多数村集体，也能一定程度上提高集体经济发展水平，但长期来看还是存在一些不足。首先，村级集体要有购买发展载体资产的初始资金，较弱的村级集体经济组织通常需要市、区、镇财政的大力支持，财政投入压力较大。其次，租金收入严重依赖于当地的经济社会发展水平和地理区位，特别是当前经济形势普遍下行叠加疫情影响，可能会出现招商困难或资产租赁收入难以得到有效保障的情况。最后，产业园区的厂房面临着不能“长高”不能“长胖”的限制，随着产业的不断升级，必然会倒逼产房改造，这又将成为集体经济发展的制约因素。

二、嘉定区“乡悦华亭”发展模式

（一）案例简介及资料来源

嘉定区乡悦华亭项目位于华亭镇，是嘉定区北部典型的农业小镇，也是上海市郊野乡村的典型代表。项目范围东至宝山区界、南至霜竹路、西至联华村路、北至江苏省界，启动区整体占地约 3.16 平方公里。按规划方案，该区域新增集体建设用地面积 222.11 亩。项目由区政府与上海地产集团合作，以“美丽乡村”的大环境营造为背景，共同打造的融田园、文化、旅游、康养、乡居与一身的农旅田园综合体项目。将乡悦华亭与华亭镇的发展融为一体，贯穿生态与环保的理念。项目主要规划有乡村旅游项目集群、田园主题乐园、健康养生建筑群、农业产业项目集群、田园社区项目集群等。建设内容主要分两部分：第一部分为动迁原住民，统一规划并建设安置房安置；第二部分按照整体规划，建设拥有 40 年租赁使用权的长租农庄（低密度中式合院）、短租酒店及相关配套设施。该项目在土地整理、住房更新、农旅发展、政企合作、农民增收等方面进行了有益探索尝试，力争走出一条农业强、农村美、农民富的乡村振兴新路。为掌握项目的主要做法和成效，作者在 2020 年 7 月、2021 年 9 月分别对乡悦华亭项目开发负责人、联一村村委会成员、乡悦华亭项目贷款金融机构进行了访谈，并实地调研乡悦华亭项目。收集的数据及其来源如下：

- （1）乡悦华亭项目的新闻报道和项目进展，数据来源是网站、报纸及上海联颐建设发展有限公司；
- （2）乡悦华亭项目的具体工作、制度和利益相关者的态度，数据来源是相关工作人员的访谈。

（二）乡悦华亭项目主要做法

1. 盘活“三块地”，不增加建设用地、不减少农用地。

自 2018 年开始，项目围绕“三块地”开展一系列的策划定位：宅基地平移归并；承包地统一流转经营；对归并结余及存量低效的集体建设用地进行统一规划。通过做好“三块地”的文章，项目盘活了宅基地、承包地、集体建设用地资源，在建设用地上不增加、农用地不减少的基础上，发展现代农业，改善农村面貌，增加农民收入。

2. 开展农民相对集中居住，节约宅基地。

农民相对集中居住工作宅基地归并后，户均占地由 0.82 亩降至 0.46 以下（含宅基地及外围配套设施），平均每户节约节地率超过 40%。节约的宅基地作为产业发展的资源，通过集体经营性用地的产业引入与运营，获取收益平衡农民住宅建设资金，从而资金达到自平衡。农民以旧房换新房，政府除了承担原先农村地区建设应完成的市政配套设施外，无需另行投入。

3. 创新政企合作模式，实现多方合作的乡村振兴模式。

乡悦华亭项目打造了一个“政府引导、企业操盘、集体经济参与”的创新模式，各个利益相关者明确且彼此之间有沟通平台，有效创造了行动主体需要承担的职责。嘉定区政府采取农村集体经济组织出地、地产集团提供资金和专业支持的合作模式，合作载体是双方共同设立的合资公司，农村集体组织以上位规划确定功能的集体建设用地 40 年土地使用权作价入股，以 40 万元/亩作价入股，占项目公司股权比例 20%。地产集团现金增资，占项目公司总股本的 80%。组建合资公司后，在 40 年作价入股的过程中，双方同股同权、共同承担项目开发建设风险和收益。相比集体建设用地入市出让后集体经济组织一次性取得土地出让金的收益方式，作价入股方式由集体经济组织和投资企业分别通过土地使用权和资本投入，形成权属清晰、利益共享、风险共担的合作开发模式和经营管理方式，体现市场化运行规律。

4. 创新集体经济发展模式，打造长效造血机制。

项目所打造的小镇以农事体验与健康康养为主题，包括长租农庄、休闲农旅、农业产业等。长租农庄主要为经营性长租颐养农庄，依托地产集团在休闲颐养的业务板块，结合蓝城的商业品牌以及农业合作方的渠道资源形成全龄颐养健康、田园度假体验、农舍生活服务的田园综合体；休闲农旅因地制宜，应用发展国内外农业生产新技术、新品种、新模式，打通科研、种植、加工、品牌化销售整条产业链，在整条产业链中叠加田园度假、科普教育、农事体验、田园创意等新兴业态，走一、二、三产融合发展的新模式，建成上海都市田园休闲度假新去处，打造上海都市农业发展的“华亭样板”“乡悦模式”；农业产业落实嘉定区土地利用规划中关于本项目近 2000 亩的农业用地的功能区划，划定粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和特色农产品优势区，合理划定养殖业适养、限养、禁养区域，提升农业产业附加值。

5. 提高当地农民参与度，实现美丽乡村善治格局。

联一村村委会及地产集团为了让村民尽可能地了解项目的情况，在未获取集体土地资源情况下，两方先期投入，为联一村村民订制七种标准户型及八个特殊户型（满足兄弟分户需求），让村民所见即所得，样板房建设过程中村民经常去“现场监工”，协助“施工管理”。村委会负责村民动员工作，不仅积极解释项目的来龙去脉和具体情况，而且帮助地产集团建立起与村民的沟通方式，减少信息不对称，推进村庄归并中，建立“乡悦华亭”项目临时党支部，施行“树下议事会”，完善村规民约，最大程度提高知情度和满意度，凝聚起助力项目推进的强大合力。政府监督企业和农户的资产投入以及运作，确保项目信息的透明度。

三、乡悦华亭带动集体经济发展成效

（一）在全市乡村振兴工作推进上，打造乡村振兴可复制样板

乡悦华亭作为本市第一批乡村振兴试点项目，项目以增强集体经济发展活力为着眼点，探索政企合作、市场化运作解决三农问题的乡村振兴新模式，获得市委市政府高度肯定。2020 年 7 月 24 日，市委书记李强同志带队调研乡悦华亭项目，充分肯定了乡悦华亭项目对上海乡村振兴方面做出的有益探索：“乡悦华亭项目走通了上海乡村振兴的整套工作逻辑。地产集团作为国有功能性国企，与集体经济捆绑发展，通过产业导入，带动农民共同富裕，体现了国企的责任担当，也体现了人民城市为人民建，人民城市为人民的内涵”。该项目通过对“三块地”的盘活利用，土地资源要素转化为了资本要素，沉睡的乡村土地红利被充分

释放，节约出来的集体建设用地通过产业导入获得的收益来平衡村庄归并、农民集中建房的资金，带动乡村产业发展和农村集体经济发展，实现总体平衡。以产业收益平衡农民住房更新资金，具有可复制、可推广的价值。

（二）在政企合作模式探索上，形成集体经营性建设用地作价入股的全路径

乡悦华亭是全市首个集体经营性建设用地使用权作价入股作价模式试点，以集体经济长效增收为纲，为政府政策制定及推广提供了理论与实践。尽管集体土地出让方式也能为集体经济带来收益，但在带动集体经济持续发展与长效增收方面，在调动农村村民群众助力项目建设方面，存在一定的弊端。因此，嘉定区围绕企业与集体合作及土地管理监管的需求，制定通过集体建设用地使用权作价入股合作开发的政策路径，并利用规资系统平台简化审批流程，并联审批程序，保证流程合规、操作合法，形成了集体经营性建设用地作价入股的全路径。

（三）在乡村水乡风貌还原上，关注村落与自然的积极融合

乡悦华亭的建筑设计通过提炼上海乡村文化特色的符号和元素，形成村庄和农房的管控导则，体现江南特色。通过积极的街巷空间、白墙粉黛的色彩关系、丰富层叠的村落轮廓、多层次的村落空间序列、兼顾交往及私密的住户单元、标准化与丰富性的结合，在符合国家政策法规的前提下，寻求与地方风貌协调融合的，既有传统的诗意，又符合现代生活的农村新聚落形态。

（四）在产业结构上，推动新产业新业态的升级

乡悦华亭项目构建多功能、精品化、融合型的休闲农业和乡村旅游载体。一方面，项目通过承包地规模化经营，提升农业产业附加值。逐步流转项目区内 1500 亩农用地，进行统一经营，以项目区内哈密瓜、葡萄等多种地产优质农产品为基础，以规模化经营的无公害农产品、绿色食品、有机产品认证为核心，同时设计多样化休闲农旅单元（农业展示中心、市民农园、GAP 菜园、儿童乐园、田趣乐园等），延伸农业产业链，提升农产品价值。另一方面，高品质打造具有江南水乡特色的民宿酒店与乡居康养类产品，提升区域消费。经营上将采用长短租结合，服务定制的模式，市民可以根据需要，选择短期酒店度假、长租及基础服务、农业体验与管家服务、健康管理及医养服务。

（五）在城乡融合上，重塑城乡关系促进城市反哺农村

项目依托地产集团下属各专业公司医养结合和健康管理服务经验，结合特色农业，促进三产联动，以满足市民对田园式美好生活向往为切入点，打造休闲农旅、医养和乡居康养板块。产品不仅包含了建筑及庭院空间，还包括了整个“农、养、旅”生活服务运营体系。不仅吸引了市民下乡体验示范和特色农业，助推农业发展，留住他们到乡村居住生活和消费，集聚人气和活力，而且还吸引文创、医疗等专业人士驻留创业，参与产业培育和发展，促进城乡融合。

四、乡悦华亭项目对推动集体经济发展的启示

首先，多元化集体经济发展的参与主体。

目前农村集体经济发展多是依靠集体或政府这一单一主体，通过乡悦华亭这一案例发现，可以加入企业、金融机构和其他非政府组织共同合作，积极探索集体土地作价入股，建立利益联结的责任机制。

其次，借助社会资本和市场化力量促进集体经济发展是当下乡村振兴最重要的路径之一。

多数集体经济发展面临的问题是资金不足。借鉴乡悦华庭的案例，以市场化手段运营项目，重点打造满足市场需求的低层多

样类型建筑住宅，有利于参与占用房产市场竞争的高端产品，能够迅速回笼资金、保障收益。

最后，确保农民积极参与能够有效促进集体经济发展。

集体经济发展必然是农民和农村的有机联系，以乡悦华庭为例，在村民收益方面以“安居、乐业”为主线，创新农业产业链组织形式和利益联结机制，保障村民利益。“安居”方面，通过安置房的建设，村民获得了可以居住的宅基地，保证了资产的稳定；“乐业”方面，推广“土地流转+优先雇用+社会保障”农业产业利益联结方式，让农户分享加工、销售环节收益。而且乡悦华庭在项目规划、建设的不同阶段都广泛收集村民意愿，使村民有渠道表达意见，提高了村民的参与度，确保项目的公平、有效。