

借势花海 点状供地

农民走上“五金”增收路

王珏 胡晓滨 陈晶美 管旻君

金山区朱泾镇待泾村在上级职能部门的指导下，依托“花开海上”生态园项目，在农用地转用、点状供地、土地证办理等方面展开了一系列探索，成为了上海首例实现探索农村集体经营性建设用地作价入股的乡村农旅产业项目。

一、基本情况

待泾村位于上海金山区朱泾镇的西部，其“花开海上”生态园创办于2015年，近年来成为市郊的一处乡村旅游“网红”打卡点，年接待游客量不断攀升。为拉长乡村旅游产业链，培育镇域经济新增长点，2019年7月，朱泾镇与蓝城花开集团签订了“花海小镇”项目合作框架协议，规划区域面积3800亩，对标法国格拉斯小镇，在发展苗木花卉、家庭园艺和休闲农业的基础上，拓展度假民宿、文旅零售、芳香产业等体验式经济新业态，建立景区度假村产业综合体。综合朱泾镇郊野单元村庄规划和项目策划，最终“花海小镇”确定横跨待泾村12个自然组的99宗113.02亩土地作为开发对象。2020年7月，待泾村的99宗共113.02亩农村集体经营性建设用地以“点状供地”的方式办理出《不动产权证书》。在此基础上，金山区精准评估集体土地的市场价格，由待泾村将土地的40年使用权作价入股“花海小镇”项目，村民按照“保底+收益分配”模式获得股权收益，可以长期分享项目发展带来的多重红利，实现了与国有土地同权同价。在“花开海上”生态园和“花海小镇”的双引擎驱动下，待泾村村民走上了“股金+租金+薪金+现金+保障金”的“五金”增收之路。

二、主要做法及经验

（一）政府引导，“点状供地”助力乡村产业振兴

为引进“花海小镇”项目，推动乡村产业振兴，金山区、朱泾镇两级政府积极沟通创新，给予充分的政策和机制保障。为给“花海小镇”项目预留足够的发展空间，朱泾镇会同区级相关部门统筹村庄规划和项目规划，以村为基本实施单元，综合集体土地面积、区位、规划用途以及人口等因素，通过划片布局，将全镇集体经营性建设用地指标集中，选址定位113.02亩土地作为储备用地。同时，朱泾镇在符合土地利用总体规划的前提下，编制农用地转用方案和补充耕地方案，报请市级相关部门确认，将土地性质调整为集体经营性建设用地并保证耕地不减少。基于景区度假村等乡村旅游项目建筑设施小而散、资金回报周期长的特点，金山区加强统筹协调，区镇两级有关部门密切合作，以“点状供地”的方式供给建设用地，并以散点测绘为切入口，用时半年多办理出99本《不动产权证书》，开启了上海农村集体经营性建设用地权证办理的先河。

（二）企业参与，作价入股建立利益联结机制

为在保护生态的前提下激活低效土地、给农民生活带来切实改变，待泾村自2003年起，将亭枫公路以北的3000亩易淹水、收成差的低洼地流转给杭州蓝天园林生态科技股份有限公司（以下简称“蓝天园林”）等两家公司种植苗木。2015年待泾村与蓝天园林合作，在原先种植的资源禀赋基础上，以花为主题，由蓝天园林出资成立上海花开海上生态科技有限公司，对600亩低洼地进行规划建设改造，打造“花开海上”生态园并进行管理。因共享村庄道路、绿化等基础设施，双方约定生态园每年门票收

入的 10%返还给待泾村，作为分红收益；由蓝天园林开发的土地，流转费上浮 5%；生态园招工优先面向待泾村村民，全年解决当地村民就业 120 人，花季可增加临时用工 80 人；待泾村的 4000 多名村民免费游览“花开海上”生态园。

为让村集体获得长效增收，朱泾镇和待泾村积极探索与企业建立更深层次的利益联结机制。待泾村经济合作社、朱泾镇经济联合社（以下简称朱泾经联社）与蓝城花开集团、木守公司、芽墨公司签订《股权合作协议》，确定由镇、村两家集体经济组织将 113.02 亩集体经营性建设用地的 40 年使用权作价入股“花海小镇”项目，由蓝城花开集团、木守公司、芽墨公司分别按照约定的股权份额以增资扩股方式追加出资额，最终形成三个建设平台。为确保农民既得收益不因初次试点而减少，可以长期分享土地所承载的产业项目发展带来的多重红利，三方还约定在项目建设期按央行同期发布的整存整取一年期存款利率进行保底分红；建设期满后按央行同期发布的整存整取三年期存款利率进行保底分红；若实际分红率超过保底分红率时，即按实际分红率执行。

（三）村民支持，“五金”增收实现共同富裕

待泾村通过集体土地作价入股探索出了镇村集体经济、农民个人增收新路径，在此过程中，除政府的大力支持和企业的积极参与外，也离不开村民们的民主参与和大力配合。为盘活低效用地，待泾村以新修订的《土地管理法》颁布实施为契机，经待泾村经济合作社召开成员代表大会表决形成土地承包经营权补偿决议，通过法定程序以 8 万元/亩的补偿价格收回农户的承包经营权。在集体经营性建设用地入市过程中，作价入股土地经专业机构评估土地价值后，由待泾经济合作社成员代表大会、朱泾经联社成员代表大会表决通过股权合作协议，并在协议中约定以保底分红的形式保障村集体和村民的利益。此外，考虑到发展权镇域内平衡及镇域内农村集体发展红利共享的问题，待泾村经民主决策及专家论证，将其持有的集体公司股权的 25%无偿转让给上海金山区朱泾经济联合社（以下简称朱泾经联社）。

（四）“变废为宝”，产业升级构建乡村新景观

从收成欠佳的低洼地到“花开海上”生态园，再到未来即将呈现的“花海小镇”，随着发展能级的提升，待泾村利用相对薄弱的资源禀赋，打造着全国唯一的“芳香之旅”田园综合体。一方面，带动了乡村产业规模化发展。“花海小镇”项目的成功落地，发挥了“以商引商、以企引企”的蝴蝶效应，目前已经吸引木守、明月松间、访溪上等 10 多家专业机构签约入驻合作，并引进国企衡山饭店投资打造乡村民宿，围绕“芳香”产业和园区建设，不断丰富全年各时段的旅游活动和产品，带动景区“芳香经济”新引擎，初步形成了农商文旅体融合发展的格局。另一方面，盘活了闲置农宅资源。待泾村共有 1200 多栋农宅，其中完全闲置的 100 多栋，宅基地盘活需求旺盛。依托“花海小镇”与枫泾古镇、乐高乐园同处一条农旅融合带的地缘优势，待泾村在征询农民意见后计划打造民宿集群。以闲置农宅打造特色民宿，不仅可以增加村民收入，让其同时获得出租自家闲置农宅的租金收入和为民宿提供保洁等服务获得薪金收入，也可以帮助待泾村更好地为游客提供服务，满足他们在美丽“花海”附近吃饭、住宿的需求。目前，衡山集团和蓝城集团已经参与特色民宿开发，已有 7 栋民宿正式对外营业。

三、取得的成效

待泾村在政府大力支持和村民鼎力配合下，引入社会资本，利用自身资源禀赋，通过农村集体经营性建设用地直接作价入股，实现了乡村与社会资本的双赢，为通过土地制度改革助力乡村产业振兴和村集体经济可持续发展提供了可借鉴的样板：村集体能够得到长期收益，土地权益得到充分保障，农民也可以获得一定收益；企业也从一次性缴纳土地款，变为每年支付，缓解了资金压力，双方实现了利益的联结与发展的共赢。

（一）盘活了存量土地

待泾村区别于常规“农地入股”的转包、出租、互换的方式，采用集体经营经营性建设用地使用权作价入股的模式，与国有

土地同权同价，推进了一、二、三产业融合发展，在集体土地上创造出了新的财富，探索出一条土地资源可持续反哺乡村的路径。与一般集体经营性建设用地入市方式不同，待泾村采用“点状供地”的方式，有效避免了与村民的土地纠纷，确保了项目的可行性。

（二）构建了良好的集体与社会资本间利益联结机制

泾村的集体建设用地作价入股“花海小镇”项目后，镇、村集体获得的股权收益，按照保底加收益分配模式，持续为壮大镇、村集体经济赋能。这一方面有利于激活沉睡资源、助力产业发展，另一方面通过村集体经济的壮大，让失地农民有了长效的增收渠道，村民可以长期分享土地所承载的产业项目发展带来的多重红利。

（三）农民的幸福感和获得感大幅提升

待“花海小镇”正式运营后，按照股权分配约定，待泾村 113.02 亩地入股 2021 年可分红 200 万元（股金），加上门票收入的 10% 分红（股金）、农用地流转费（租金），村民在生态园打工的收入（薪金），以及农产品销售收入（现金）和养老金（保障金），5100 余名村民们实现了多元化的收入来源。

四、思考与建议

（一）关于集体经营性建设用地作价入股项目的可持续发展

首先，“花海芳香小镇”建设需要具有创新性，注重能级、品质提升。项目临近枫泾镇，距离正在建设的乐高乐园约 1 公里，未来可与枫泾古镇、乐高乐园串联，形成特色旅游路线，共同打造“金山农旅融合产业片区”。目前，各区均大力发展农业产业，要吸引游客、留住游客，不仅需要丰富的游玩项目，还需要形成自身特色、避免同质性。“花海芳香小镇”如果仅仅每年重复种植固定品种的花卉，几年之后将难以吸引游客。建议“花海小镇”要不断进行品种创新，与周边镇村其他旅游项目抱团发展、打造精品旅游线路的同时，民宿、精品酒店间也要形成一定差异化，才能每次给游客不同体验，留住游客。其次，政府需要提供支撑保障，进一步完善土地管理路径。“点状供地”是一种有效解决乡村农旅项目零星用地布局，节约使用土地的做法，可以避免成片供地造成的土地浪费问题，对于部分产业项目发展具有较好的借鉴意义。但产业发展需要“面”上建设，如何在节约使用建设用地的前提下将分散的“点”连成“线”，需要在土地利用方式上灵活解决。建议相关部门在进行“点状供地”时要综合考虑项目发展特色，将道路等必要基础设施配套统一规划、统一设计。对于已经完成“点状供地”的项目，要考虑项目建设现状，在不涉及永久基本农田、部管储备地块、市管储备地块和生态公益林的前提下，建议允许进行郊野单元规划调整，根据项目实际发展需要，对于宽度不超过 8 米的道路按照农村道路进行备案。

（二）关于保护镇村集体和农民权益

一方面，土地制度改革要考虑集体和农民的长远利益。待泾村从形成长效机制的角度将 113.02 亩集体经营性建设用地 40 年土地使用权作价入股花泾公司、馥香公司、乡遇公司，作为股东的企业相关方及村集体应建立紧密合作机制，不断完善和拓展合作内容。另一方面，产业发展构建紧密联结村集体和村民的利益机制。待泾村从最初引入蓝天园林到现在的蓝城花开集团，均从门票收益分成、土地租金等方面与村集体、村民个人建立了相应的利益联结机制。目前全市建立了 69 个市级乡村振兴示范村，多个示范村面临后续可持续发展的问题，待泾村为此提供了有益借鉴。要鼓励示范村产业发展引入社会资本，建立与村集体、农民的利益联结机制，企业获得经济效益的同时，反哺乡村，为村集体提供的环境、服务配套买单，给予村集体相应收益分成；为村民提供不同层次的就业岗位，让村民在家门口能就业、好就业。村集体收益增加，集体经济壮大，能更好地改善村内基础设施和美化村容村貌，增加村民福利水平。村民收入增多，实现物质上的共同富裕，幸福感、获得感将进一步提升，有助于凝聚人心，更好地实现乡村治理有效和乡风文明，进而实现精神上的共同富裕。企业也将获得更好的配套服务，形成良性循环，实现多方共

贏。