

盘活农村集体建设用地 助推乡村振兴

马佳 王雨蓉 王丽媛 王建明

农村集体建设用地是农村最重要的资源，也是实现乡村产业振兴的基础。盘活利用农村集体建设用地，对于加快推进乡村振兴具有重要的意义。2017年的中央一号文件明确提出要在控制农村建设用地总量、不占用永久基本农田的前提下，针对新产业新业态的发展，盘活农村存量的建设用地。近年来，上海市委、市政府高度重视乡村振兴的用地问题。2018年，《关于推进本市乡村振兴做好规划土地管理工作的实施意见（试行）》中，强调要坚持高质量利用，加大乡村建设用地存量盘活，鼓励土地功能、空间的复合利用。2021年8月，上海市人民政府办公厅发布《上海市自然资源利用和保护“十四五”规划》，提出要加大乡村振兴发展用地支持力度。近年，浦东新区在盘活农村集体建设用地方面也进行了积极的探索，形成了以“张江人才公寓”“新南文创空间”“连民村民宿”等为代表的有效盘活路径。

一、主要做法与成效

（一）闲置宅基地和农房利用有亮点

一是发展乡村特色民宿。川沙新镇连民村引入社会资本宿予开展试点，探索以“特色民宿+精品农业”为产业发展重点，聚焦特色民宿产业，促进一、二、三产融合高效发展。探索制定运营民宿的农房选择五项标准，积极打造“一栋一品一主人”的新形态民宿，再做到全村覆盖推广。相关部门如国家电网、公安以及消防等部门通过开通绿色通道、降低房屋楼梯宽度标准等，为特色民宿的发展提供了重要支撑。二是发展乡村人才公寓。2020年区委办、区府办发布《浦东新区进一步促进农村集体经济发展的指导意见》，明确“整合农村集体低效、闲置宅基地、房屋等，引入社会资本，在符合规划、安全的前提下，鼓励在产业园区周边发展乡村人才公寓”。张江镇新丰村将11幢闲置民宅统一改造成为上海首批“乡村人才公寓”。三是新场新南村发展乡创文旅。新场镇新南村围绕桃花节“古镇+乡旅+文创”，建立市场化运营机制，利用集体建设用地开启“乡创新南”的实践。引入镇控股、村参股、社会资本，成立上海新场乡创实业发展有限公司，将集体资产用房和农民闲置宅基地用房收储利用，明确产业发展导向与基本经营制度，依托专业化文创运营团队市场化运营，充分发挥集体经济组织自身的“造血”机制。

（二）集体经营性建设用地入市有突破

惠南镇桥北村未来乡商业服务项目的探索成为浦东新区首个实现供地的农村集体建设用地产业项目，为浦东新区盘活集体建设用地支撑乡村产业发展的“零的突破”积累了宝贵经验。一是全区摸底专项推动。区农业农村委牵头对全区进行摸底，筛选出符合《浦东新区使用农村集体建设用地产业项目指引》（以下称《项目指引》）的项目进行专项推动。二是组建专班挂图作战。区发改委、区规划资源局、区农业农村委同惠南镇组建专班，梳理供地手续办理流程、挂图作战，明确时间表、任务图、作战书。通过形成工作合力，缩短审核用时，仅用一个月就相继完成镇村决策、项目立项、项建编制、图则更新、权属调查、规土意见、土壤检测、农转用、供地审批等近10个环节。

然而，浦东新区在盘活农村集体建设用地支撑乡村振兴中，特别是支撑乡村产业发展方面，仍有待突破。将盘活的建设用地指标按照不低于5%的比例向乡村产业倾斜的政策仍有待加强落地落实。作为社会主义现代化引领区和五大新城建设的主战场之一，浦东新区的特殊定位决定了其盘活农村集体建设用地的特殊性。社会主义现代化引领区的大基建项目较多，对建设用地需求巨大，建设用地指标紧张。在建设用土地资源稀缺的前提下，农村建设用地指标是反哺城市，还是重点支持乡村？如何盘活利用稀缺的建设用地资源助推乡村振兴，这是迫切需要思考的问题。

二、浦东新区盘活农村集体建设用地的瓶颈问题

通过调研发现，浦东新区盘活农村集体建设用地的瓶颈问题突出表现为相关规划不匹配、优质产业项目缺乏、全流程配套政策有待完善等。

（一）规划缺乏操作性和系统性

一是郊野单元（村庄）规划与产业发展匹配不足。规划缺乏对产业布局点等问题的考量，可操作性不强，存在“为规划而规划”现象，导致规划和实际“两张皮”。以祝桥镇为例，该镇作为上海传统农业化区域，拟依托农业产业发展二、三产业，但是土地性质为设施农用地，只能做简单的粗加工，不能满足产业的需要。二是各规划口径标准统一难度大。郊野单元（村庄）规划、土地利用总体规划、乡村振兴规划、现代农业发展规划等多项规划涉及规划资源局、农业农村委、生态环境局、建交委、发改委、科经委、文体旅游局等部门，实现基础数据、统计口径以及管控要素等全口径统一标准难度大。

（二）优质产业项目推进难度大

一是优质产业项目引入难。从整体看，优质产业项目引入难，这也是全市遇到的共性问题。主要是受到经济指标门槛设置过高的制约，缺乏可供复制推广的成熟经验。根据《项目指引》，项目实施后，集体土地年化收益率不能低于集体建设用地使用权评估价的5%。但在目前经济形势下行的大环境下，缺乏有稳定收益回报率的产业项目。在2021年乡村振兴项目清单里，只有祝桥镇星火村、周浦镇界浜村上报了产业项目。川沙镇的乡村会客厅项目由于商业合作模式问题，未通过集体决策。且按现有政策引入优质项目没有税收优惠，对企业的吸引力不高。二是非示范村面临更大挑战。从区域内部看，非示范村和示范村产业发展不平衡，非示范村尤其面临着难以引进优质产业项目和企业的困境。目前浦东地区对于乡村振兴示范村的用地指标和产业项目予以倾斜。非示范村如需引进新的企业和项目，对产业效能和企业资质的要求更高，表现在要求产业优于减量化之前的低效产业，要求企业带来的项目要达到一定的收益率。

（三）配套政策有待完善

一是对减量化用地指标支持乡村振兴项目的总量理解不清晰。虽然顶层设计中已经明确提出“减量化用地指标按照不低于5%的比例用于休闲农业及乡村旅游等乡村振兴项目”，但规资部门执行标准是当年使用减量化指标的5%，农业农村委理解的口径则是全年减量化指标的5%。此外，若当年未用满指标能否积累到下一年度等问题也没有明确指导意见。二是用地审批与再利用流程冗长。从审批流程来看，根据2020年出台的《上海市乡村建设项目规划资源审批制度改革实施细则（试行）》，集体建设用地使用乡村建设项目审批流程最少需要60个工作日（不含公示10天）。对于中小企业来说，时间成本过高。从再利用流程来看，新增建设用地需先调整郊野单元（村庄）规划，存量集体建设用地再利用需先判定为违法用地，拆除地块上的建筑再补办用地手续。这些都严重阻碍了利用集体建设用地发展产业的积极性。

此外，调研中还发现区级层面对存量建设用地的数量和土地性质并不清楚，原因是历史遗留问题导致存量建设用地的现状复杂。一方面表现在产权问题复杂，有一部分土地是早期未批先建使得土地性质改变为建设用地的违法违规土地，包括副业厂房、仓库等，比如农业学大寨时期建筑的产权基本都不明晰；另一方面表现在存量建设用地的地上建筑情况复杂，出现违法建筑、虽合法但无证的建筑等等，难以掌握用地性质的具体情况。

三、浦东新区盘活农村集体建设用地的对策建议

浦东承担了社会主义现代化建设引领区、自由贸易试验区、综合性国家科学中心等一系列国家战略任务，尤其是在浦东新区面临诸多临港新片区重大项目的压力下，将盘活的建设用地指标按照不低于5%的比例向乡村产业倾斜，需要从以下几个方面着

手。

（一）加快立法工作

一是尽快将乡村振兴工作纳入特区立法范围。依法统领浦东新区乡村振兴工作，通过立法的引领和推动，促进各部门形成合力，协同推进乡村振兴相关工作，有力支撑社会主义现代化建设引领区发展。二是尽快推进浦东新区集体建设用地审批条例。加快总结试点经验，固化集体建设用地审批和再利用的高效流程，形成明确的材料格式内容和部门审批时限，固化试点成果。

（二）强化规划与产业发展的匹配性

一是及时“调规”。对已经有郊野单元（村庄）规划的乡村振兴示范村等有迫切需要的，通过“调规”支撑产业发展，优化规划程序。结合郊野单元（村庄）规划设计和项目策划，将规划调整程序后置，方案设计程序前置，将郊野单元图则调整、村庄规划编制、项目实施建设与审批三者结合，减少规划调整的重复性，整合优化行政审批程序，一次审定后即可同步核发乡村建设规划许可证和建设用地批文，以强化规划与产业发展的匹配性。二是提升规划的可操作性。对尚未开展郊野单元（村庄）规划的镇村，按照“多规合一”的总要求，产业发展规划在编制时要做到切实与国土空间规划、郊野单元（村庄）规划等相匹配，把握好“三生”空间的相互关系，布局上要因地制宜，合理利用土地资源，最大限度保证产业发展空间。三是加快规划的数字化转型。通过加快涉及郊野单元（村庄）规划、土地利用总体规划、乡村振兴规划、现代农业发展规划等规划的相关部门的数字化转型，做好“多规”的全口径统一，切实做好“多规合一”。

（三）提升环境营造培育优质产业

一是调整利用农村集体建设用地发展产业的价值导向。制定相对宽松的发展政策扶持乡村新产业新业态的发展，进一步完善浦东新区使用农村集体建设用地发展产业项目的导引，要跳出单纯考虑经济效益的思路，更多从保障供给、生态与社会价值等维度引导相关产业入驻。二是将新区出台的鼓励引进高层次的社会资本尤其是地方国企参与并反哺农业农村的政策做实做细。通过降税减负等倾斜政策，鼓励地方国企发挥资源优势参与并反哺农业农村。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，营造公平竞争的市场环境、政策环境、法治环境，有效挖掘乡村产业投资潜力，创造良好稳定的市场预期，引导国企与集体经济有序开展合作，充分发挥社会资本市场化、专业化等优势，将人才、技术、管理等现代生产要素注入农业农村，加快探索建立长效合作及利益共赢模式。

（四）加快形成高效配套政策

一是加快总结可复制推广的经验。梳理惠南镇桥北村等地经验，并借鉴嘉定乡悦华亭等其他地区的经验，加快支持减量化用地指标用于乡村振兴产业项目的配套政策的全流程梳理，形成可操作性强的高效流程规范，并复制推广。二是梳理浦东新区国企与民企联合村集体经济组织，共同打造乡村振兴产业过程中的关键堵点，研究相关配套政策，形成可操作性强的政策体系。三是理顺相关部门的工作边界。加快探索共治机制，避免在基层实操中可能形成的各自为战、口径不一、难以协同、政策落地难等现实问题。针对不同类型土地，进一步规范相关审批标准，对符合相关规划的，进一步研究简化有关审批手续。

（五）多管齐下摸清存量集体建设用地家底

一是加快摸清存量集体建设用地家底。在司法所、统计局调查队等部门已有闲置房屋资源调查工作的基础上，结合农村宅基地制度创新、危房改造及违建清理等工作进行摸底排查，全面摸清家底，即闲置房屋的建造时间、面积、类型、质量、功能及周边环境。二是加快建立集体建设用地的信息平台。对标“整体性转变、全方位赋能、革命性重塑”的更高转型要求，充分利用数字化转型技术，在进一步有针对性的对闲置集体建设用地盘活意愿进行深入调研的基础上，对这些信息进行登记、分类管理，建

立闲置用房“一户一档”数据库，构建民宿及闲置用房的大数据应用场景，为后续资源的有效盘活奠定坚实基础。

（六）增强基层盘活集体建设用地的动力

基层动力是盘活集体建设用地的关键支撑。一是完善基层干部的激励机制。落实农村基层组织建设责任，建立并规范针对盘活农村建设用地推进乡村振兴的主要负责人和相关工作人员的综合评估评价机制和薪酬激励机制。建立并完善正向激励机制，稳定现有的村干部队伍，将相关工作纳入其工作的主要考核内容，推进能上能下机制。对善于盘活农村建设用地促进产业发展的、实绩突出的村干部，给予其更大的发展通道。通过这些举措激励基层干部盘活集体建设用地助力乡村振兴。二是加快人才引进。制定财政、金融、社会保障等激励政策，吸引各类人才返乡入乡创业；鼓励原籍普通高校和职业院校毕业生、外出农民工及经商人员回乡创业兴业，引进本土人回村挂职，为乡村产业发展提供人才续航。突出经济合作社的市场经济属性，可由成员大会选举出有经营能力的人担任，或外聘职业经理人负责合作社的经营，多渠道为农村工作补充有生力量，提升盘活农村集体建设用地助力乡村振兴的活力。