

以待泾村为试点 率先探索农村集体土地作价入股

刘细彦 徐乃卿 魏蔚

金山区以朱泾镇待泾为试点，针对“地、价、利、股”四个问题，把农民承包的分散、低效甚至“沉睡”的农用地转变为建设用地，并在全市首推农村集体经营性建设用地使用权作价入股，吸引社会资本激活“一亩三分地”。

一、针对“地”怎么来的问题，土地供给向重点区域倾斜，提高产出效益

企业定制设计，提出土地需求。上海蓝城花开海上建设管理公司（简称“蓝城公司”）计划在一期项目——2015年创办的600亩“花开海上”生态园基础上，与朱泾镇共同谋划二期项目“上海南郊花海·芳香小镇”建设。为加强住宿、餐饮、娱乐、购物等服务功能建设，企业综合考虑土地用途和面积、坐落位置、人口数量等因素，以及配套设施分布均衡的要求，进行选址定位，把99宗、113.02亩农用地转变为建设用地作为开发区域。这些地块点状分布在待泾村12个组，面积最大的达6661.84平方米，最小的仅84.95平方米，完全是定制设计、量体裁衣。

政府按需导向，统筹土地指标。在规划上定位，将二期项目分别纳入区级总体规划和镇级郊野单元（村庄）规划，为后续用地打开空间。在指标上落实，将原地块由耕地调整为非耕地，并在市级层面跨区域统筹，将经营性建设土地指标落实到待泾村，为唤醒沉睡的土地资源亮出了“关键招”。

部门敢为人先，办理土地证件。集体经营性建设地点状供地办理不动产权证，在全国并无先例，必须勇闯新路。金山区规划资源局依照《土地管理法》（2019年修订版）中“集体建设用地可以作价入股”的新规，探索将村集体经济组织作为土地产权人，开展用地预审、散点测绘和材料申报；金山区农业农村委与朱泾镇政府、待泾村协作制订农用地转用方案和收回相关土地承包经营权补偿方案等，并经村集体经济组织成员代表大会讨论通过。

二、针对“价”怎么定的问题，地价定位向价值创造最大化倾斜，体现经济公平

对比选择，集体决定估价机构。待泾村与蓝城公司双方协商决定，各自提出一家地产估价公司作为候选对象，并在待泾村集体经济组织成员代表大会上向代表公开竞推。参加会议的75名代表，代表全村4436名村民行使表决权。与会代表举手表决并签字确认，一致同意委托上海城市房地产估价有限公司负责估价事务。

多维评估，科学测算土地价格。从政府管控维度，用基准地价系数修正法，以正在同步编制的金山区集体土地定级与基准地价为参照，按照该地块“七通一平”条件、土地容积率、持有经营限制等因素，对基准地价进行修正来测算地价；从土地所有者维度，用成本逼近法，模拟该地块从“毛地”到可开发“净地”过程，计算所耗费的成本来测算地价；从投资开发主体维度，用剩余法，模拟该地块从开发建设到运营收益的现金流，倒算可承受的开发能力和剩余价值来测算地价。用三种方法测算的结果大体相当，再采用加权平均，最终测算出116.3万元/亩。

民主决策，利益方确定土地价格。土地价格估算方案拟订后，待泾村召开集体经济组织成员代表大会，会议认为：估价公司采用三种测算方法，分别从政府、集体、市场主体三个维度进行考量，测算结果符合待泾村远离镇区、以农为主的实际，实现了“集体资产能保值、农民利益能保障、企业发展能持续”三统一。经会议民主表决通过、与会代表逐一签字确认第三方评估机构测算的价格。

三、针对“利”怎么分的问题，分配格局向村镇集体倾斜，保障农民财产权益

创造股权架构模式，虚置农民主体责任。待泾经济合作社和蓝城公司共同组建混合所有制企业花泾公司，并签订《股权合作协议》。其中，蓝城公司以其全资持有的“上海花开海上生态科技有限公司”股权及货币出资 11604 万元，持股比例 51%；待泾村以 113.02 亩农村集体经营性建设用地 40 年使用权直接作价 11149 万元入股，持股比例 49%。入股股权与国有土地同权同价。土地指标统筹，发展权益共享。在待泾村经济合作社成员代表大会举手表决同意的基础上，朱泾镇将待泾村持股份额的 25% 无偿转让给朱泾经济联合社，使该社能共享股权收益。根据三方协议，花泾公司股东大会负责公司重大决策（待泾经济合作社、朱泾经济联合社均派员参与），由蓝城公司全权负责花泾公司的日常管理运营，待泾经济合作社及朱泾经济联合社不参与花泾公司日常管理运营事务。

设计股权分配方式，规避农民市场风险。待泾经济合作社、朱泾经济联合社与蓝城公司签订股权收益分配协议，确定按照“保底+分红”模式获得股权收益。在建设期内，以央行同期发布的整存整取一年期存款利率为标准，按持有股权评估价值计算由蓝城公司保底预分红。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预分红。实际分红率与保底分红率实行“就高不就低”，当实际分红率超过保底分红率时，则按实际分红率执行。代表村镇集体经济利益的待泾经济合作社、朱泾经济联合社，承担花泾公司经营零风险。

构建多元收入体系，提高村民收入水平。过去贴着“穷村”标签的待泾村村民，如今成为幸福的“五金”村民。获补偿金：经法定程序收回相关农户的承包经营权，每亩一次性补偿农户 8 万元。分股金：按股权分配方案，113.02 亩地未来一年收入可达 200 万元；村民还享受门票收入 10% 的分红。收租金：农用地流转费按金山区指导价上浮 5%。得薪金：固定聘用待泾村 120 余人从事公司管理和园区劳务，人均月收入 3000 元以上。有现金：每年 300 万人的客流，给村民带来就地摆摊收入 100 万元以上。2020 年村民人均收入 30076 元，同比增长 5.4%。

四、针对“股”怎么做的问题，产业发展向未来愿景倾斜，扩大资本规模

瞄准芳香产业方向，建设花海小镇。规划芳香花园、芳香产业链以及精品度假村三大业态，铺呈香园、香旅及香愈三大香产业体系，构建花园、花艺、花食、花火、花宿、花研、花游“七花体验”。预计 3675 亩上海南郊花海·芳香小镇，将于 2023 年建成运营。

打造芳香产业基地，提供自然产品。总体谋划“三位一体”的产业布局：景区，在现状 600 亩樱花园、梅园、秋景园、花海的基础上，新增花海建设，并植入新的活动吸引点，完善景区咖啡屋、小餐厅等公共配套，提升景区服务能级。产业园，构建文旅零售、文娱中心和芳香广场等产业生态，形成游客识香、观香、闻香、制香、品香、愈香的完整体验。度假村，引入木守、明月松间等一线精品度假酒店品牌和度假民宿，并与上海交通大学芳香植物研发中心达成协议，合作建造疗愈主题花园，以花园与芬芳，启幕上海南郊的度假新势力，打造吃住行、游购娱、怡学养多功能综合体。

延伸芳香产业链条，放大融合效应。实行横向拓展，主动接受“乐高乐园”的资源辐射，设计“乐高乐园——花开海上——枫泾古镇”多日游，形成金山北部农旅融合产业集群，打造国际化大都市远郊区乐居、乐业、乐游的花海小镇，成为上海乃至长三角度假优选目的地。实行纵向拓展，紧扣“把游客留下来，促成多次消费”的目标，以优势互补、时间错位为策略，探索夜间旅游新模式，开发“花文化+夜间旅游”项目，增加夜游体验和住宿功能。同时，通过亲子科普营、闺蜜乐享团等主题活动，不断丰富全年不同时段的旅游活动和产品。