

以此件为准

上海市嘉定区人民政府办公室文件

嘉府办发〔2023〕25号

上海市嘉定区人民政府办公室 关于转发《关于嘉定区实施“一村一策” 发展壮大农村集体经济的指导意见》的通知

各镇人民政府，区政府各委、办、局、街道办事处，嘉定工业区、菊园新区管委会：

《关于嘉定区实施“一村一策”发展壮大农村集体经济的指导意见》已经区政府研究同意，现转发给你们，请认真按照执行。

上海市嘉定区人民政府办公室

2023年6月27日



关于嘉定区实施“一村一策” 发展壮大农村集体经济的指导意见

为积极稳妥深化农村改革，激发农业农村发展活力，赋予农民更加充分的财产权益，结合我区实际情况，就实施“一村一策”发展壮大农村集体经济提出如下指导意见。

一、总体要求

（一）总体思路

紧紧围绕“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的要求，发展新型农村集体经济，在巩固农村集体产权制度改革成果、深化农村土地制度改革的基础上，创新农村集体经济发展体制机制，主动适应经济发展新常态，因地制宜探索发展集体经济新产业新业态，增强集体经济造血功能，推动集体经济高质量发展，不断提升农民群众获得感和幸福感。强化区级统筹作用，发挥镇级主导作用，因村施策，推进一部分基础条件好的农村集体经济组织先富起来，带动大部分农村集体经济组织富起来，逐步实现全区农村集体经济组织共同富裕。

（二）基本原则

1. 党建引领，多元参与。各级党组织要总揽全局、协调各方，因地制宜推动发展壮大农村集体经济，领导和支持农村集

体经济组织管理集体资产，推动资金、项目、政策等向农村集体经济组织和经济欠发达村倾斜，为农村集体经济发展提供坚强有力的政治保障。进一步优化政府引导机制，鼓励社会多元参与，拓展发展空间，实现互惠共赢。区属（区管）企业要履行社会责任，在推动农村集体经济发展中发挥引导、示范和服务作用。

2. 因地制宜，因村施策。坚持规划引领，充分发挥规划的前瞻性引领作用，统筹考虑各村的农村集体“三资”现状、区位优势、资源禀赋等实际情况，因村施策探索适合本村发展的特色之路，实现农村集体经济可持续发展。坚持以市场为导向，以产业发展为重点，引导农村集体经济组织主动寻求发展，鼓励村组个性化发展、组团式发展、“走出去”发展、“请进来”发展，通过盘活存量低效用地、盘活存量资金、参与优质项目的投资等方式优化存量物业资产使用效率和资源配置效率，积极拓宽村级集体经济发展渠道。

3. 厘清产权，理顺体系。继续做好农村集体产权制度改革后半篇文章，理顺产权关系，构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度。明晰村级集体经济组织与村（居）委会的职能关系，理顺集体经济经营体制和村（居）委会自治管理，切实维护集体经济组织成员的合法权益。加强

农村集体“三资”监督管理，不断增强农村集体经济可持续发展能力，让农村集体经济组织成员共享改革发展成果。

（三）发展目标

深化农村改革，构建产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的运行机制，重点从“拓投向、严程序、控风险、管回报”四个方面突出项目带动，形成“一村一策”，促进农村集体经济高质量发展。至“十四五”末，形成一批产业集群、发展一批优质项目、完成帮扶一批经济欠发达村，逐步形成农村集体经济发展有效机制和典型模式，实现农村集体经济经营性收入持续、健康、稳步增长，促进农村经济社会又好又快发展。

二、主要发展路径

依托嘉定新城和北虹桥商务区建设作为嘉定构建现代化新型城市的“双引擎”功能性项目示范带动，引导农村集体经济组织找到适合的产业发展之路，提升乡村现有产业能级，推动乡村振兴战略与“双引擎”战略相互赋能、互动发展。

（一）“腾笼换鸟”模式

对合同到期、租金收缴不及时、租金价格异常等情况的企业，审慎作出判断，及时清退并盘活低效用地，为农村集体经济发展腾出空间。

鼓励村集体经济组织通过市公共资源交易平台公开流转农村土地经营权，鼓励和吸引更多有市场、有理念、有实力的经营主体投身农业，探索发展农产品电商直采、定制生产等模式，激发现代农业内生动力和发展活力，实现产业能级提升。

鼓励村集体经济组织在符合有关规划、安全和风貌管控等前提下，把握“双引擎”建设的产业聚集及区位优势，通过翻新改造、功能改变、生态修复等方式升级低效物业品质以提高资产利用率和产出效益，进一步吸引具有带动作用 and 支撑能力强的企业入驻，挖掘农村集体经济新的增长点，加速乡村产业转型升级。

（二）“飞地”模式

在用地集约化、区域协同发展的背景下，突破地域思维限制，“走出去”发展“飞地”经济，鼓励由区、镇、村农村集体经济发展平台公司统筹农村集体存量资金开展联合跨域投资。

支持农村集体经济组织到嘉定新城、北虹桥、其他区或外省市等地区购置有增值潜力的商务楼宇、配套设施等物业，参与开发建设产业园区，确保集体经济保值增值。支持“飞出地”和“飞入地”建立多种形式的利益联结机制，探索以“飞入地”主导产业和两地产业融合为主，构建资源要素优势互补的经济发展格局。对于土地指标稀缺的集体经济组织，可通过“飞地”

转移本地集体企业，实现“飞出地”产业转型、“飞入地”吸纳产业。

（三）“组团发展”模式

坚持以富村带弱村，强化区镇联合、镇村联合、村村联合的“组团发展”思路，搭建统一运营的农村集体经济发展平台，突破资金、土地制约，发展优质集体项目，实现合作共赢。

鼓励多个镇、村或组集体共同出资，组团收购低效用地、利用原有厂房资源或根据新项目要求进行厂房定制化改造升级，采用“长期租赁”“租税联动”“先租后让”等方式引进一批优质项目。

鼓励农村集体经济组织组团探索资产参股、资金运作等多元化投资，发展横向经济联合，通过向不同领域投资激活农村集体经济发展思路，确保集体经济保值增值。

（四）“筑巢引凤”模式

对具备城郊优势、有开发潜力的农村集体经济组织要充分挖掘资源禀赋，进一步凸显乡村土地、物业等资源价值。

鼓励村集体经济组织规整零散田地并发展适度规模经营，根据产业结构布局，确定适宜本村发展的农业特色产业，积极引进农业龙头企业，共同培育本地农产品品牌，发展都市现代绿色农业产业，提高农产品科技含量和竞争力。

鼓励村集体经济组织充分挖掘休闲农业与乡村旅游资源优势，依托市场化机制和专业化运营，导入康养、文旅、科创等特色产业项目，促进乡村一二三产融合发展；对于紧邻城市、配套较为齐全的村庄，探索盘活闲置农房、仓库、厂房等，发展乡村餐饮购物、文化体育、养老托幼、信息中介等生活服务，营造便捷的区域商业消费网点，积极探索共同配送、即时零售等新模式，推动冷链物流服务网络向乡村下沉，进一步加快村级集体经济提质增效。

（五）国企帮扶模式

探索国企助力乡村振兴发展的新模式，以企带村、以村促企。按照优势互补、合作共赢的原则，充分整合各方优势资源，推动村级集体经济快速发展。

充分发挥国有企业的资源、市场、人才等优势，整合农村集体资金，通过项目合作、委托管理、居间服务等多样化发展途径带动农村集体经济组织逐步提升集体资产经营效益，不断提高农村集体经济发展质量。尤其要发挥好国企专业人才优势，积极探索“乡村经营师”制度，为农村集体经济组织“把脉问诊”“对症下药”，找到适合的发展出路，助推农村集体经济发展。积极引导国有企业与镇村结对，以镇企结对带动村企结对，积极参与都市现代绿色农业等农业项目，在农业技术推广、农

业物资供应等“三农”项目开展项目合作。合作推进社区商业建设，在社区商业网点拓展等开展项目合作，打造便民生活圈。坚持产业为核、增收为要、持续为基，实现企业有发展、镇和村能增收、农民得实惠，加快构建城乡融合发展新格局。

三、保障措施

（一）强化统筹协调，加强政策扶持

切实发挥区农村集体经济高质量发展工作联席会议主导作用，着力强化资金支持、着力倾斜发展资源、着力加强资产运营，推动资金、项目、政策等集聚，为实施“一村一策”推动农村集体经济发展提供强有力的政策扶持。对能够带来稳定收益的农业服务设施和生产设施，政府投入部分的资产租赁收入，可由村级集体经济组织作为收入获得。区每年土地出让收入用于农业农村比例不低于 10%。落实区农村集体经济高质量发展项目资金，对纳入扶持的区级农村集体经济发展平台、镇级农村集体经济发展平台以及镇、村集体经济组织及其所属集体企业等发展集体经济的经营性项目进行适当补贴。继续实施经济欠发达村扶持，通过“输血”和“造血”推动经济欠发达村自我循环、自我发展，缩小城乡差距。将低效建设用地减量化目标指标按照不低于 5%的比例重点向乡村产业等倾斜，确保乡村振兴项目用地需求。

落实主体责任，各镇要组建农村集体经济高质量发展工作领导小组，加强镇农村集体经济发展平台的管理，具体落实本区域内农村集体经济高质量发展任务；按照区级实施“一村一策”发展壮大农村集体经济的指导意见，全面摸清镇、村集体经济组织家底，因地制宜制定镇级农村集体经济高质量发展实施方案，明确各村发展要求；鼓励有条件的镇建立农村集体经济发展基金，探索收益托底保障机制，为村级集体经济发展保驾护航。各村要充分挖掘当地资源禀赋，明确发展路径，找准产业发展项目，在镇农村集体经济管理部门指导下制定适合自身特色的村级集体经济发展规划。

（二）强化精准对接，助推联动发展

区属企业要全方位、全过程参与到我区农村集体经济高质量发展工作中。鼓励区属企业与农村集体经济组织按照市场化合作的要求，通过合作开发存量资产、培育新型经营主体、协助加强招商引资、打造产销一体化平台、参与区内直投项目专项基金等方式，形成农业农村经济新增长点。

按照区属企业功能类型划分和镇、村发展实际需求，统筹考虑企业实力、工作体量以及便利工作开展等因素，从资源共享、功能互补、产业联动、任务匹配等方面综合考量，在镇企双向选择基础上统筹协调，形成镇企结对和村企结对。区农村集体经济

管理部门要指导各镇强化集体资源整合、聚集要素，推动形成互为支撑、合作共赢的合作模式，促进一二三产业融合发展。各镇要组织农村集体经济组织梳理存量集体资产概况、区域优势、集体资产运营等现状，加强与结对企业的需求对接。

由区属企业与 9 个涉农街镇签订结对协议，与所有经济欠发达村形成结对关系，精准对接农村经济社会发展需求，明确双方合作内容、支持事项、结对机制等内容，将目标任务项目化、清单化、具体化、责任化，布局“一镇一项目公司”，帮助镇村加速补齐乡村产业、风貌、公共服务、社会治理等方面的短板不足和薄弱环节，实现农业现代化融合共建增效。

（三）强化制度保障，确保资产安全

全面贯彻落实《上海市农村集体资产监督管理条例》，进一步加强区、镇两级对农村集体经济运行管理的监督，建立健全农村集体经济组织各项监督管理制度和内部运行管理机制，理顺所属企业投资关系。

坚持尊重农民群众的主体地位，严格履行相关民主程序，依法保障农村集体经济组织成员的知情权、表决权、收益权、监督权。发展农村集体经济，要遵循市场经济规律、尊重群众意愿，坚持做到量力而行，尽力而为，确保村级不产生新的不良债务，农民不增加负担。

（四）强化激励引导，完善考核机制

探索解决人才难题，优先选派综合素质好、熟悉农村经济、有工作经验的干部、科技特派员驻村指导。培育和引进发展村级集体经济的经营型人才、管理型人才和服务型人才，以薪资、福利待遇为突破点，在农村内部大力培养村级集体经济组织致富带头人。

加强对农村集体经济高质量发展工作的监督和考核，纳入各镇年度绩效考核体系。各镇要将村级集体经济发展列入对村干部年度工作考核的重要内容，激励干部担当作为，改革创新，对表现突出的农村集体经济组织及个人予以表彰和奖励。

抄送：区委办公室、区人大办公室、区政协办公室。

上海市嘉定区人民政府办公室

2023 年 6 月 27 日印发