

# 青浦区人民政府办公室文件

青府办发〔2023〕37号

## 上海市青浦区人民政府办公室关于印发 《关于进一步促进青浦区农村集体经济 高质量发展的实施方案》的通知

各镇人民政府、街道办事处，区政府各委、办、局，各有关单位：  
经区政府同意，现将《关于进一步促进青浦区农村集体经济  
高质量发展的实施方案》印发给你们，请认真按照执行。



# 关于进一步促进青浦区农村集体经济 高质量发展的实施方案

为全面贯彻落实《上海市人民政府办公厅关于进一步促进农村集体经济高质量发展的意见》（沪府办规〔2022〕2号）等文件要求，进一步推进本区农村集体经济高质量发展，促进乡村全面振兴，实现农民共同富裕，现结合本区实际，制定本实施方案。

## 一、总体要求

### （一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的二十大精神，全面准确把握市第十二次党代会、十二届市委第二次全会精神及六届区委五次全会精神，准确把握新发展阶段、深入贯彻新发展理念、加快构建新发展格局，紧紧围绕乡村振兴战略“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，结合我区服务长三角生态绿色一体化发展示范区、中国国际进口博览会、虹桥国际开放枢纽、青浦新城战略任务，打造“高颜值、最江南、创新核、温暖家”的现代化枢纽门户的目标要求，彰显乡村的经济价值、生态价值、社会价值和文化价值，着力推动青浦农村集体经济发展壮大，促进农民农村共同富裕。

### （二）基本原则

**1. 坚持党建引领、创新发展。**把发展壮大农村集体经济纳入全区经济发展布局统一谋划部署，推动各级组织凝心聚力、因地制宜发展壮大农村集体经济，发挥农村基层组织的积极性和主动性，领导和支持农村集体经济组织管理集体资产、协调利益关系、组织生产服务和集体资源合理开发，确保集体资产保值增值，确保农民受益。

**2. 坚持因地制宜、放活管好。**按照“资金安全、收入稳定”的要求，以区、镇为单位统筹资金、资产、资源，健全农村集体资产管理体制，激活沉睡资产，强化政策支持，确保农村集体经济不断发展壮大，确保农民财产性收入稳步增长。

**3. 坚持统筹协调、多元参与。**遵循农村基本经营制度和市场经济规律，发挥市场配置资源作用，进一步优化政府引导机制，发挥区属国企在推动农村集体经济发展中的示范和服务作用，鼓励社会多元参与，拓宽发展空间，实现互惠共赢。

**4. 坚持以民为本、共同富裕。**顺应人民群众对美好生活的向往，始终坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，多措并举提升广大村民参与集体经济发展的积极性和主动性，不断增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。

## **二、工作目标**

充分发挥政府引导作用，强化政策扶持和路径引导，保障土地出让收益的10%和盘活新增建设用地指标的5%优先支持乡村产业发展，进一步激活农村集体资金、资产、资源要素，推进农

村集体经济健康发展。深化农村集体产权制度改革，切实发挥农村集体经济组织功能作用，进一步推动农村集体经济组织规范运行，集体产权公开交易平台纳入率 100%，平均单位租金年增长 8%以上，土地流转平台纳入率实现 95%以上。精准制定促进农村集体经济发展工作计划，激发农村集体经济组织内生动力，至 2027 年底，努力实现村集体经济组织净资产增加 20 亿元，经营收益达 4.5 亿元，促进农村集体经济收入稳定增长；扩大农民创新就业收入来源，每年培育有文化、懂技术、善经营的高素质农民 150 名以上，新型职业农民占比达到 70%，每年新增农村富余劳动力非农转移就业 4000 人以上，农村居民可支配收入逐年增长，实现农民生活共同富裕。

### **三、重点任务**

#### **（一）发挥集体经济平台作用**

**1.发挥区级平台作用。**依托已有区级平台，委托国有企业运营，结合青浦新城、工业园区、西虹桥商务区、市西软件园以及长三角生态绿色一体化发展示范区的开发建设，统筹配置全区农村集体资金、土地、项目等资源要素，提升资源综合集聚效能。同时协同遴选大中型水库移民后扶“造血”项目，确保形成良好资产。（责任单位：区农业农村委、区发展改革委、区国资委、区财政局、各街镇）

**2.强化镇级平台管理。**支持现有镇级平台带动村级自我发展，鼓励各农村集体组织根据自身发展现状、区位条件、资源禀

赋、产业基础等，参与城乡融合发展项目、乡村振兴项目等。（责任单位：区农业农村委、区发展改革委、区国资委、各街镇）

## **（二）盘活农村集体存量资金、资产**

**1.梳理农村集体存量资金。**分类梳理历年沉淀在银行账户上的农村集体土地补偿费、农村集体经济组织自有资金等，通过镇经济联合社对存量农村集体资金进行归集，在确保资金安全、收益稳定的前提下，发挥集体资金效用，投向农民相对集中居住、城中村改造、现代农业设施建设、乡村产业等乡村振兴重大项目。

（责任单位：区农业农村委、区财政局、区建设管理委、区规划资源局、各街镇）

**2.提高集体建设用地使用效能。**用好全域土地综合整治政策，腾出和整合农村零散的存量建设用地，统筹和集中使用。探索农村集体建设用地使用权出让、租赁和作价入股等入市模式，进一步优化乡村产业项目使用集体建设用地流程，缩短项目落地时间，有效激活乡村资源要素。（责任单位：区规划资源局、区农业农村委、各街镇）

**3.加大农村宅基地管理体制改革的。**开展全区农村宅基地和房屋数据调查工作，建立宅基地基础数据平台和智能管理系统，切实做好农民建房和宅基地资源盘活。（责任单位：区农业农村委、区规划资源局、各街镇）

## **（三）推进农村集体自身发展**

**1.鼓励发展物业经济。**盘活农村集体存量物业资产。鼓励区、镇两级公司和农村集体经济组织通过出租、股份合作等形式发展物业型集体经济，增加农村集体收入。鼓励对低效农村集体物业资产进行二次开发，提升资产效益和产业能级，推动收益增值。

（责任单位：区农业农村委、区建设管理委、区规划资源局、区国资委、区住房保障房屋管理局、各街镇）

**2.鼓励创办劳务合作社。**将劳务产业作为集体经济发展的有效途径，鼓励有条件的农村集体经济组织成立村级劳务合作社，参与工程建设、河道保洁、绿化养护、家政服务等建设和管理工作，强化人员保障，增加就近就地就业机会，降低集体经济组织投入乡村建设与社会治理的成本，促进集体和农户双增收。（责任单位：区农业农村委、区建设管理委、区水务局、区绿化市容局、区民政局、各街镇）

**3.推进一二三产业融合发展。**重点围绕到“十四五”末创建20个市级乡村振兴示范村和50个市级美丽乡村，完善基础设施和产业基础，在做实农业现代化基础上，促进一二三产业融合发展。加大招商力度，积极引入新的农业龙头企业、农业科技企业。结合各街镇区域特点，明确主攻方向，青东地区推进科创型发展，以产业转型形成轻资产，同时做好以消费为主的高品质生活农文旅结合项目；青西地区结合生态优势，积极对接央企、国企、社会资本，发展符合乡村特点的文旅康养、体育、创意办公等新产业。梳理产业资源，推进产业招商，引进社会和工商资本，拓宽

和延伸农业的经济功能和生态功能，因地制宜推进新产业新业态发展。（责任单位：区农业农村委、区规划资源局、区发展改革委、区国资委、区文旅局、区文旅公司、区科委、区体育局、各街镇）

#### **（四）深化农村集体产权制度改革**

**1.开展存量集体物业资产确权颁证。**对全区镇、村两级农村存量物业资产开展清查盘点，对集体建设用地及房屋进行分类处置，推进美丽乡村和乡村振兴示范村 50 个新建（含改建）建筑项目手续办理，依申请开展不动产确权登记颁证。（责任单位：区农业农村委、区规划资源局、区建设管理委、区水务局、区应急局、区市场监管局、区税务局、各街镇）

**2.简化集体资产权利人转移登记手续。**对原由村民委员会代管或镇村农村集体企业经营的土地、房屋，权属转移至农村集体产权制度改革后的农村集体经济组织的，直接采用账面净值进行划转，税务部门开具契税完税凭证后，不动产登记部门办理农村集体资产权利人转移登记。（责任单位：区农业农村委、区市场监管局、区税务局、区规划资源局、各街镇）

**3.推进镇经济联合社规范运行。**理顺镇级集体企业产权关系，研究镇级企业分类管理实施路径，推进镇级集体资产、资源归口资产公司管理，发挥资产资源集聚作用。（责任单位：区农业农村委、各街镇）

#### **（五）加大政策扶持力度**

**1.加强财政扶持。**完善财政扶持方式，灵活用好财政直接补助、先建后补、以奖代补等措施，支持和保障农村集体经济高质量发展。完善涉农资金使用管理机制，改革和完善农村投融资体制，按照“渠道不乱，用途不变，集中投入，形成合力”的原则，将资金和项目集中向优势产业和美丽乡村建设所在地倾斜。健全以财政投入为主的稳定的村级组织运转经费保障制度。（责任单位：区财政局、区农业农村委、各街镇）

**2.完善利益“反哺”机制。**研究建立集体建设用地减量化工作中对集体建设用地使用权集体部分的最低补偿机制，对实施减量化的村集体经济予以合理补偿，有效保护农村集体经济组织利益；推进各类市场主体与村集体建立利益联结机制。加大利益反哺力度，研究现代农业项目的财政性资产管理使用机制，推动现代农业项目增收收益“反哺”项目所在村集体经济组织。（责任单位：区规划资源局、区财政局、区农业农村委、各街镇）

**3.落实税收政策。**对农村集体产权制度改革后的农村集体经济组织承受原集体经济组织的土地、房屋权属，以及农村集体经济组织和代行集体经济组织职能的村民委员会进行清产核资收回集体资产而承受土地、房屋权属，按照规定享受有关优惠。农村集体经济组织成员按照资产量化份额从集体经济发展中获得的收益，按照规定享受有关优惠；农村集体经济组织取得的符合条件的财政性资金，可作为企业所得税不征税收入。加强对集体

经济组织纳税的指导，确保集体经济组织规范健康发展。（责任单位：区税务局、区农业农村委、各街镇）

**4.搭建村企结对平台。**根据乡村振兴“十四五”规划的指导意见，深化村企合作共建机制，积极搭建平台为企业、社会组织等各类主体参与乡村振兴提供支持和帮助，吸引共建单位相关人才以志愿服务、资源投入、专业支持等方式参与乡村振兴事业，拓展村级集体经济保值增值的有效路径，不断提升农村“造血”能力。充分发挥共建单位的人才、资源、资本等优势，充分挖掘村居在自然资源等方面的比较优势，支持“三园”工程建设，为乡村振兴注入资金、管理、技术和人才活力。（责任单位：区委组织部、区委统战部、区农业农村委、区国资委、区工商联、各街镇）。

**5.创新金融服务。**引导金融机构创新金融产品与服务，积极拓宽有效担保物范围，探索开展以生产经营设备设施、集体经营性建设用地使用权、手续齐全的集体物业资产、资产资源收益权、应收账款等抵押物申请贷款。（责任单位：区发展改革委、区财政局、区农业农村委、各街镇）

## **四、保障措施**

### **（一）加强组织领导**

充分发挥区级联席会议统筹协调作用，由区农业农村委牵头，相关部门共同参与，发挥各自职责，定期会商联动，形成工作合力，推动解决农村集体经济发展中的瓶颈问题。联席会议成

员单位要制定支持集体经济高质量发展的实施方案，并将落实推进情况上报区委、区政府。街镇党委政府要结合实际制定农村集体经济高质量发展行动计划和工作目标。村级党组织要充分发挥主观能动性，强化发展意识，主动寻找、参与相关项目投入建设。

## **（二）建立考核机制**

区级层面将促进农村集体经济高质量发展措施落实情况、农村集体净资产增长情况、农村集体经济组织收益分配情况等相关指标纳入区乡村振兴等考核内容。镇级层面将促进农村集体经济高质量发展作为村主要领导年度工作考核的重要内容，建立对农村集体经济组织、集体企业主要负责人工作绩效的综合评价机制。区、镇两级可视情况对工作成效明显的农村集体经济组织及有突出贡献的个人予以表彰和适当奖励。

## **（三）强化监督管理**

继续深化村级预算管理，规范租赁合同管理，实行租赁指导价制度，强化信息化监管，开展第三方审计。加强区、镇两级对农村集体经济运行管理的全面监督，严格落实《上海市农村集体资产监督管理条例》等文件规定的各项监管制度。依托农村集体“三资”监管应用场景，充分发挥“智能”平台风险实时预警、问题闭环处置作用，促进农村集体经济规范运行和高质量发展。

附件：重点任务分工清单

## 附件

# 重点任务分工清单

序号	重点任务	分解任务	主要任务	完成时限	牵头单位	责任部门	备注
1	发挥集体 经济平台 作用	发挥区级平台 作用	依托已有区级平台，委托国有企业运营，结合青浦新城、工业园区、西虹桥商务区、市西软件园以及长三角生态绿色一体化发展示范区的开发建设，统筹配置全区农村集体资金、土地、项目等资源要素，提升资源综合集聚效能。	2027年	区发展改革委、区农业农村委	区国资委、区财政局、各街镇	
2			协同遴选大中型水库移民后扶“造血”项目，确保形成良好资产。	2024年	区国资委	区农业农村委	
3		强化镇级平台 管理	支持现有镇级平台带动村级自我发展，鼓励各农村集体组织根据自身发展现状、区位条件、资源禀赋、产业基础等，参与城乡融合发展项目、乡村振兴项目等。	持续推进	区农业农村委	区发展改革委、区国资委、各街镇	
4	盘活农村 集体存量 资金、资产	梳理农村集体 存量资金	分类梳理历年沉淀在银行账户上的农村集体土地补偿费、农村集体经济组织自有资金等，通过镇经济联合社对存量农村集体资金进行归集。	2024年	区农业农村委	区财政局、各街镇	

序号	重点任务	分解任务	主要任务	完成时限	牵头单位	责任部门	备注
5	盘活农村集体存量资金、资产	梳理农村集体存量资金	在确保资金安全、收益稳定的前提下，发挥集体资金效用，投向农民相对集中居住、城中村改造、现代农业设施建设、乡村产业等乡村振兴重大项目。	持续推进	区农业农村委	区财政局、区建设管理委、区发展改革委、区规划资源局、各街镇	
6		提高集体建设用地使用效能	用好全域土地综合整治政策，腾出和整合农村零散的存量建设用地，统筹和集中使用。探索农村集体建设用地使用权出让、租赁和作价入股等入市模式，进一步优化乡村产业项目使用集体建设用地流程，缩短项目落地时间，有效激活乡村资源要素。	2025年	区规划资源局	区农业农村委、各街镇	
7		加大农村宅基地管理体制改革的	开展全区农村宅基地和房屋数据调查工作，建立宅基地基础数据平台和智能管理系统，切实做好农民建房和宅基地资源盘活。	2023年	区农业农村委	区规划资源局、各街镇	
8	推进农村集体自身发展	鼓励发展物业经济	盘活农村集体存量物业资产。鼓励区、镇两级公司和农村集体经济组织通过出租、股份合作等形式发展物业型集体经济，增加农村集体收入。鼓励对低效农村集体物业资产进行二次开发，提升资产效益和产业能级，推动收益增值。	持续推进	区农业农村委	区建设管理委、区规划资源局、区国资委、区房管局、各街镇	
9		鼓励创办劳务合作社	将劳务产业作为集体经济发展的有效途径，鼓励有条件的农村集体经济组织成立村级劳务合作社，参与工程建设、河道保洁、绿化养护、家政服务等建设和管理工作，强化人员保障，增加就近就地就业机会，降低集体经济组织投入乡村建设与社会治理的成本，促进集体和农户双增收。	持续推进	区农业农村委	区建设管理委、区水务局、区绿化市容局、区民政局、各街镇	

序号	重点任务	分解任务	主要任务	完成时限	牵头单位	责任部门	备注
10	三 推进农村 集体自身 发展	推进一二三产 业融合发展	重点围绕到“十四五”末创建 20 个乡村振兴示范村和 50 个市级美丽乡村完善的基础设施和产业基础，在做实农业现代化基础上，促进一二三产业融合发展。	持续推进	区农业农村委	区规划资源局、区发展改革委、区文旅局、区文旅公司、各街镇	
11			加大招商力度，积极引入新的农业龙头企业、农业科技企业。	2027 年	区农业农村委	各街镇	
12			结合各街镇区域特点，明确主攻方向，青东地区推进科创型发展，以产业转型形成轻资产，同时做好以消费为主的高品质生活农文旅结合项目；青西地区结合生态优势，积极对接央企、国企、社会资本，发展符合乡村特点的文旅康养、体育、创意办公等新产业。	2027 年	区农业农村委	区规划资源局、区发展改革委、区国资委、区文旅局、区文旅公司、区科委、区体育局、各街镇	
13			梳理产业资源，推进产业招商，引进社会和工商资本，拓宽和延伸农业的经济功能和生态功能，因地制宜推进新产业新业态发展。	2027 年	区农业农村委	各街镇	

序号		重点任务	分解任务	主要任务	完成时限	牵头单位	责任部门	备注
14	四	深化农村集体产权制度改革	开展存量集体物业资产确权颁证	对全区镇、村两级农村存量物业资产开展清查盘点，对集体建设用地及房屋进行分类处置，推进美丽乡村和乡村振兴示范村 50 个新建（含改建）建筑项目手续办理，依申请开展不动产确权登记颁证。	2024 年	区农业农村委	区规划资源局、区建设管理委、区水务局、区应急局、区市场监管局、区税务局、各街镇	
15	四	深化农村集体产权制度改革	简化集体资产权利人转移登记手续	对原由村民委员会代管或镇村农村集体企业经营的土地、房屋，权属转移至农村集体产权制度改革后的农村集体经济组织的，直接采用账面净值进行划转，税务部门开具契税完税凭证后，不动产登记部门办理农村集体资产权利人转移登记。	持续推进	区农业农村委	区市场监管局、区税务局、区规划资源局、各街镇	
16			推进镇经济联合社规范运行	理顺镇级集体企业产权关系，研究镇级企业分类管理实施路径，推进镇级集体资产、资源归口资产管理，发挥资产资源集聚作用。	2025 年	区农业农村委	各街镇	
17	五	加大政策扶持力度	加强财政扶持	完善财政扶持方式，灵活用好财政直接补助、先建后补、以奖代补等措施，支持和保障农村集体经济高质量发展。	2024 年	区财政局	区农业农村委、各街镇	
18				完善涉农资金使用管理机制，改革和完善农村投融资体制，按照“渠道不乱，用途不变，集中投入，形成合力”的原则，将资金和项目集中向优势产业和美丽乡村建设所在地倾斜。	2024 年	区财政局	区农业农村委、各街镇	

序号	重点任务	分解任务	主要任务	完成时限	牵头单位	责任部门	备注
19			健全以财政投入为主的稳定的村级组织运转经费保障制度。	2024年	区财政局	区农业农村委、各街镇	
20	五	加大政策扶持力度	完善利益“反哺”机制	研究建立集体建设用地减量化工作中对集体建设用地使用权集体部分的最低补偿机制，对实施减量化的村集体经济予以合理补偿，有效保护农村集体经济组织利益；	持续推进	区规划资源局	区财政局、区农业农村委、各街镇
21				推进各类市场主体与村集体建立利益联结机制。	持续推进	区农业农村委	区规划资源局、区财政局、各街镇
22				加大利益反哺力度，研究现代农业项目的财政性资产管理使用机制，推动现代农业项目增收收益“反哺”项目所在村集体经济组织。	2024年	区农业农村委	区财政局、各街镇

序号	重点任务	分解任务	主要任务	完成时限	牵头单位	责任部门	备注
23		落实税收政策	对农村集体产权制度改革后的农村集体经济组织承受原集体经济组织的土地、房屋权属，以及农村集体经济组织和代行集体经济组织职能的村民委员会进行清产核资收回集体资产而承受土地、房屋权属,按照规定享受有关优惠。农村集体经济组织成员按照资产量化份额从集体经济发展中获得的收益,按照规定享受有关优惠;农村集体经济组织取得的符合条件的财政性资金,可作为企业所得税不征税收入。加强对集体经济组织纳税的指导,确保农村集体经济组织规范健康发展。	持续推进	区税务局	区农业农村委、各街镇	
24	五 加大政策扶持力度	搭建村企结对平台	根据乡村振兴“十四五”规划的指导意见,深化村企合作共建机制,积极搭建平台为企业、社会组织等各类主体参与乡村振兴提供支持和帮助,吸引共建单位相关人才以志愿服务、资源投入、专业支持等方式参与乡村振兴事业,拓展村级集体保值增值的有效路径,不断提升农村“造血”能力。	2027年	区农业农村委	区委组织部、区国资委、区委统战部、区工商联、各街镇	
25			充分发挥共建单位的人才、资源、资本等优势,充分挖掘村居在自然资源等方面的比较优势,支持“三园”工程建设,为乡村振兴注入资金、管理、技术和人才活力。	2027年			区农业农村委

序号		重点任务	分解任务	主要任务	完成时限	牵头单位	责任部门	备注
26			创新金融服务	引导金融机构创新金融产品与服务，积极拓宽有效担保物范围，探索开展以生产经营设备设施、集体经营性建设用地使用权、手续齐全的集体物业资产、资产资源收益权、应收账款等抵押物申请贷款。	持续推进	区发展改革委	区财政局、区农业农村委、各街镇	

---

青浦区人民政府办公室

2023年7月6日印发

---