

# 镇江市人民政府办公室

---

## 镇江市人民政府办公室 印发《关于发展壮大新型村集体经济的 实施意见（征求意见稿）》的通知

各市、区人民政府，镇江新区、高新区管委会，市各有关部门和单位：

为进一步发展壮大新型村级集体经济，根据市领导要求，现将《关于发展壮大新型村集体经济的实施意见（征求意见稿）》印发给你们，请于9月3日前将反馈意见盖章反馈市农业农村局，无修改意见也请盖章反馈。联系人：郭冬楠，电话：84498786，传真：84415857 邮箱：zj84498786@163.com。

镇江市人民政府办公室

2021年8月31日

---

# 关于发展壮大新型农村集体经济的实施意见

(征求意见稿)

为深入贯彻落实富民强村行动，大力实施“书记领航”项目，有力推动脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接，进一步巩固党在农村的执政基础、完善农村基本经营制度，进一步促进农民实现共同富裕，结合我市实际，现对发展壮大新型农村集体经济，提出如下实施意见。

## 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，全面实施乡村振兴战略，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，切实把党史学习教育成果转化为实际工作成效，以深化农村改革创新为动力，不断激发农村资源要素活力，积极探索农村集体经济发展壮大的新路径、新动能和新机制，全面推进乡村振兴，加快农业农村现代化，实现农民共同富裕。

## 二、目标任务

巩固提升农村集体产权制度改革成果，健全完善新型农村集体经营机制，持续激发农村集体经济发展新动能，创新探索发展新路径，实现农村集体经济高质量发展。通过发展壮大新型农村

集体经济，实现农村集体经济组织体系健全、增长路径多元、发展动能多样、经营机制完善，到 2025 年村均集体经营性收入达到 200 万元、经济强村达 45%，到 2030 年村均集体经济经营性收入达到 300 万元，在 2020 年基础上实现翻番。

### 三、主要路径

（一）发展物业经济。鼓励以镇（街道、园区）为单位推动农村集体经济抱团（异地）发展，在城镇规划区、开发区等优势地段开发或综合改造能够稳定增加集体收入的经营性项目和新经济业态。鼓励市区或镇（街道、园区）采取统一规划、统一建设、统一经营、收益归村等方式，在区位条件较好、产业集聚度较高的区域，单个或多个村组团，兴建服务中心、商铺店面、农贸市场、仓储设施、职工宿舍、写字楼等集体物业。

（二）发展服务经济。鼓励镇（街道、园区）或村集体通过领办农民专业合作社、服务组织等方式，在特色产业发展中，提供土地流转、产品营销、农资供应、加工储运、生产托管、技术指导、社会化服务等生产服务；整合区域内劳动力资源，开展成员技能培训，承接设施设备维护管护、清洁绿化、停车场、安全保卫等物业服务和生活配套服务；打造区域内健康、养生、养老、休闲等康养服务。

（三）发展项目经济。鼓励村集体参与实施村庄道路、新一轮农村人居环境整治、农村供水、农村电网升级改造、乡村物流体系建设、农村住房质量提升等工程项目。鼓励发展农业特色产

业，建设农业大棚、粮食烘干、冷库物流等农业设施项目，以经营或出租方式增加收入。

（四）发展融合经济。鼓励村集体与其他经济主体或个人共同投资组建新的混合所有制经营实体，将土地等资源和房屋等资产，入股专业合作社、龙头企业等经营主体，获取长期稳定收益。积极培育和发展新产业新业态，发展当地特色的乡村旅游经济、电子商务平台，实现农村集体经济与特色产业、休闲观光、农创文旅、农耕体验等多业态融合。打造区域内特色农产品、地理标志、非物质文化遗产等品牌或注册商标，通过参股或出让等方式增加收入。鼓励农村集体经济组织以资源资产作价入股、资产托管、租赁、承包经营等多种经营模式与社会资本合作，共建农业产业园、创新创业园、农业科技园和乡村旅游示范区。

（五）发展飞地经济。打破村或镇（街道、园区）地域界限，一定区域范围内统筹引导村集体物业经营项目向各类园区、城市城镇周边、特色小镇、优势农业区集中。鼓励集中利用存量建设用地或新增建设用地，在工业园区内建设标准厂房或在园区内外发展工业地产、商业公寓、仓储库房等物业项目，建立“飞出地”与“飞入地”村或与镇（街道、园区）之间多种形式的利益联结机制。

（六）发展资源经济。继续深化乡村公共空间“513”专项治理，组织开展闲置地块、僵尸企业、低效土地等专项整治行动，有效盘活存量低效乡村建设用地。村域范围内工业企业“关停并

转”后新增或节约的土地指标优先满足村集体用地需要；支持对旧村部、老校舍、废弃厂房等村集体地上建筑物、构筑物进行转型改造，并在保全集体产权的前提下，通过入股、联营等方式联合开发经营，变闲置资产为有效经营资产。镇（街道、园区）所属的农场、林场、渔场等可按规定委托村集体运营。

#### **四、重点举措**

（七）加大财政支持力度。市级财政每年安排专项资金，专项用于市挂钩帮促的经济薄弱村发展集体经济，优先安排抱团兴建的联合发展项目。各市区和镇（街道、园区）要根据当地实际安排落实扶持农村集体经济发展财政专项资金。整合财政支农资金，优先发展村集体农业产业项目。各地要保障每个村运转经费不少于省定标准的基础上，有条件的地区对经济薄弱村每年可再增加 5-10 万元的运转经费补助。各级政府或部门安排村集体承担的各类工作事项，要承担和落实相应的工作经费，妥善减轻村集体承担的支出负担。扶持村集体的政府投资、涉农财政项目投资形成的资产，在符合相关财政资金使用要求条件下，可入股经营主体获取分红收益。

（八）落实土地保障政策。有序推进镇村布局规划实施和动态更新，因地制宜按需编制“多规合一”实用性村庄规划。不单独编制村庄规划的，依据县、乡两级国土空间规划中确定的用途管制和建设管控要求，进行用地审批和核发规划许可。要统筹安排村集体经济用地所需指标，在年度建设用地指标中单列一定比例

专门用于村集体经济。经审核确定的村集体抱团项目，给予每个经济薄弱村不少于 2 亩的用地指标。落实村级建设留用地政策，按征收土地面积 5%-10% 的用地指标核定村级留用地指标，支持发展村级集体经济。村级留用地指标无法落地的，应以货币或物业化进行补偿，具体办法由各市区制定。支持丹阳市探索实施农村集体经营性建设用地入市制度改革，其它市、区在农村集体经营性建设用地入市政策未全面推行的政策空档期，可实施一二三产业项目“只转不征”先行出租政策（不超过 20 年），待入市政策出台后再按照规定市场化出让。农村土地整治中获取的增减挂钩指标，优先安排村集体经济发展项目或参照市场价协商回购。依据镇村规划，依法将废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地，通过入市或合作联营等方式开发利用。

（九）加大金融支持力度。鼓励各银行金融机构开发有针对性的金融产品，发挥农担公司作用，为村集体经济组织融资提供增信支持。组织开展对村集体的“整村授信”，结合有实际收益和投入回报的项目，在自筹资金达到一定比例且风险可控的前提下，鼓励金融机构发放 1000 万元以内的信用贷款。市“三农”助力贷产品可投向农村集体经济组织，产生的风险按分担比例分担。对村集体经济组织的信贷投放，应建立尽职免责机制，鼓励金融机构投放资金。简化村集体经济组织贷款手续并实行优惠利率，有条件的市区可进行财政贴息补助。探索农村集体资金管理引入竞争机制，选择相对优惠存款服务等方式实现集体资

产保值增值。加强农村信用体系建设，对信用示范镇、示范村加大村集体信用贷款投放力度。

（十）落实税费优惠政策。对村集体经济组织直接从事种植业、畜牧业、水产业自产农产品，免征增值税；从事农林牧渔项目的所得，减征或免征企业所得税。村股份经济合作社承受原村委会（集体经济组织）的土地、房屋权属，免征契税和印花税，对村集体土地所有权、集体建设用地使用权及地上房屋登记，不征收契税。对农村集体经济组织招引企业落户工业园区形成税收的地方留成部分，可以适当比例返还或定向转移支付。村集体经济组织购建标准厂房、房屋、工程建设等，减免地方行政事业性收费或以适当方式返还。对企业给村集体公益事业的捐赠支出，符合《中华人民共和国公益事业捐赠法》规定、且在年度利润总额 12% 以内的部分，准予在计算应纳税所得额时扣除。村集体经济组织用于村内公益设施建设和管护支出，符合企业所得税相关规定，允许其在计算应纳税所得额时扣除。

（十一）加大人才支持力度。推进科技进乡村、青年回农村、乡贤回农村，鼓励各类人才返乡入乡干事创业，参与农村集体经济发展。支持扬中市试点探索返乡人才在满足当地生活达到一定年限、对农村集体经济发展作出较大贡献等条件下，在一定范围内享受农村集体经济组织成员待遇。实施农业产业领军人才培养行动计划，完善新型职业农民申报农业技术人员职称制度，加大乡村经济带头人、乡村振兴职业经纪人和集体经济组织负责人、

业务骨干的培养力度，鼓励有条件的农村集体经济组织聘请职业经理人，引进有实力、懂农村、善经营的团队，为集体经济发展提供新动能。

（十二）优化帮促支持服务。明确村集体经济组织建设项目审批流程，缩短办事时间，优化简化服务流程。加快解决农村集体经济组织不动产登记历史遗留问题，完成集体土地、集体建设用地使用权等确权登记颁证，完成集体经济组织拥有的集体建设用地上商业、办公、工业等房屋的不动产登记。落实村庄规划和土地调查员，指导经济薄弱村编制村庄规划、做好土地资源开发利用。单个项目投资额在 200 万元以下的农村生产生活基础设施建设项目，包括农村土地整治、高标准农田建设、农村人居环境整治等项目，在同等条件下优先安排具备条件的村集体经济组织或村集体参股的经济实体实施。

## 五、组织保障

（十三）加强组织领导。市成立由市委主要领导任组长的发展壮大新型农村集体经济行动工作领导小组，实行市四套班子领导和部门挂钩帮促。市和各市区党委农村工作领导小组负责组织实施和督促指导，定期研究农村集体经济发展重大问题，加强督查考核。各镇（街道、园区）要成立工作专班，负责具体实施。将农村集体经济发展列为“一把手”工程，纳入市县乡镇党委书记乡村振兴实绩考核的重要内容。各地各部门落实相关扶持政策和帮促服务。

（十四）强化属地责任。各级党委、政府要切实担起发展壮大农村集体经济的主体责任，统筹谋划推进发展农村集体经济工作。各地要确定牵头负责人、责任部门、支持项目、发展计划等，建立工作专班，因地制宜、分类施策，制定细化行动方案，精心组织推进、抓好政策落实。各镇（街道、园区）要逐村制定增收计划，明确任务书、施工图、时间表和责任人，建立工作台账，落实日常管理。

（十五）明确部门职责。各级农村工作领导小组办公室、农业农村和乡村振兴局要发挥牵头抓总的作用，统筹协调各职能部门齐力推动发展壮大农村集体经济工作。组织部门要加强村干部培养和培训，会同民政部门指导做好村居“两委”班子的选配工作。财政部门要统筹做好财政支持工作，优先支持农村集体经济发展。自然资源与规划部门要协调保障好发展农村集体经济项目的用地需求。金融部门要协调落实好集体经济发展中遇到的融资需求。纪检监察部门要加强查处力度，促进村集体资产规范管理。其他相关部门要根据自身职能，找准与农村集体经济发展的结合点，促进农村集体经济发展。

（十六）规范治理体制。指导集体经济组织规范内部管理机构，建立健全与社会主义市场经济相适应的运行机制。加强农村集体经济组织内部民主管理监督，优化村级财务管理会计核算模式，规范农村集体产权交易，完善农村集体资产线上线下监管，加强农村财务特别是征地补偿、村干部经济责任、重点项目等农

民群众关注的集体资产财务问题审计。稳步推进“政经分开”改革，探索股份权能实现形式，稳慎探索农村集体经济组织所属企业转制、有条件退出等机制。

（十七）健全激励机制。各地可以因地制宜出台奖励激励政策，引导和支持各类人员参与农村集体经济发展。探索建立集体经济发展与管理人员报酬待遇增长挂钩机制，对完成既定经济发展目标任务的集体经济组织，可按一定比例提取部分资金用于发放本集体经济组织理事长、理事会成员及主要经营管理人员的奖励绩效。具体奖励激励方案须经集体经济组织成员（代表）大会讨论通过并报镇（街道、园区）备案后方可实施。

（十八）加大监督考核。要将发展壮大农村集体经济行动纳入乡村振兴目标考核，由市委农办具体负责工作的督查和推进，建立健全日常督查检查和年终考核评比制度。各地要出台相关文件，细化工作举措和考核办法，压实工作责任，建立典型示范和落后惩处机制，保证“事有人干、责有人担”，为乡村振兴战略的顺利推进打牢工作基础。

## 发展壮大新型村级集体经济相关地区和部门工作任务清单

| 序号 | 任 务 清 单                                    | 牵头部门/地区        | 配合部门                                     | 时限    |
|----|--|----------------|--|-------|
| 1  | 聚焦农村集体经营性建设用地入市改革任务,制定本地发展壮大村级集体经济的试点方案    | 丹阳市            | 市自规局                                     | 9月底前  |
| 2  | 重点围绕实施农村集体土地“只转不征”先行出租做法,制定发展壮大村级集体经济的试点方案 | 丹徒区            | 市自规局                                     | 9月底前  |
| 3  | 制定返乡人才享受农村集体经济组织成员待遇的试点政策                  | 扬中市            | 市农业农村局                                   | 9月底前  |
| 4  | 负责推进农村基层党组织建设,制定发展村级集体经济的激励政策              | 市委组织部          | 市纪委、审计局、市民政局                             | 9月底前  |
| 5  | 制定发展壮大村级集体经济书记领航项目                         | 市委农办<br>市农业农村局 | 市委组织部、市纪委、市发改委、财政局、自规局、住建局、税务局、市金融监管局等部门 | 9月底前  |
| 6  | 完善《关于发展壮大新型农村集体经济的实施意见》,协同各地各部门研究制定政策措施。   |                |  | 8月底前  |
| 7  | 制定发展壮大村级集体经济行动工作清单                         |                |  | 8月底前  |
| 8  | 制定支持村级集体经济发展项目审批流程简化流程                     | 市发改委           | 市农业农村局                                   | 12月底前 |

| 序号 | 任 务 清 单   | 牵头部门/地区 | 配合部门         | 时限    |
|----|---|---------|--------------|-------|
| 9  | 制定发展壮大村级集体经济配套的财政资金持管理及使用办法，加强市级财政经费保障。   | 市财政局    | ——           | 10月底前 |
| 10 | 落实城乡建设用地增减挂钩和耕地占补平政策；推动村集体建设用地开发利用；做好农村宅基地、集体建设用地不动产登记；落实村级集体经济发展项目建设用地指标；制定相关配套政策。 | 市自规局    | ——           | 10月底前 |
| 11 | 指导村级集体经济组织建设开发项目的审批，做好全市村级农房改造工作的指导，制定征收集体土地涉及房屋的补偿政策。                              | 市建设局    | ——           | 12月底前 |
| 12 | 引导金融机构为村级集体经济发展壮大项目提供金融服务和支持，制定发展壮大村级集体经济相配套金融政策                                    | 市金融监管局  | 市人行<br>市银保监局 | 10月底前 |
| 13 | 牵头农村电商发展的指导工作，落实支持村级集体经济发展电商的政策措施。  | 市商务局    | 市农业农村局       | 12月底前 |
| 14 | 指导和支持村级集体经济组织投资新办农业生产经营企业，围绕地方特色产业和资源优势，推动地理标志农产品商品化、规模化、精品化发展。                     | 市市场监管局  | 市农业农村局       | ——    |
| 15 | 负责指导基层村民自治、民主管理、民主监督，理顺村自治组织与村民合作社的关系，加强村民委员会等自治组织建设。                               | 市民政局    | 市农业农村局       | ——    |