

# 东莞市农业农村局关于东莞市政协十四届三次会议第 20240214 号提案答复的函

尊敬的无党派人士、陈宝瑜委员：

你们提出的《关于结合实际推动我市农村集体经济健康有序发展的建议》（第20240214号）收悉。经综合市发展和改革委员会、市自然资源局、市投资促进局等11个单位的会办意见，现答复如下：

## 一、关于加大农村集体自改项目政策引导的建议

近年来，我市对农村集体自改项目的统筹力度不断加强，将其落地、建设事宜，放在全市“拓空间”、城市更新、现代产业园建设、城中村改造等重点工作的突出位置，并出台系列政策文件，不断规范完善流程，助推集体项目加速落地实施。

（一）强化领导决策机制，加强统筹协调。由市分管领导定期组织城市更新专题会，研究协调城市更新项目推进过程中问题，提级协调、统筹解决项目难点堵点。在市自然资源管理委员会下设城市更新与城市设计委员会，由自然资源、发改、教育、工信、民政、司法、财政、住建、交通、水务、农业、卫生、城管、林业、投促、轨道、城建等部门作为成员单位，定期集中审议研究城市更新政策制定、项目审批、历史问题处理等事务，通过科学、依法、民主的决策机制，依法依规、高效推进项目。市自然资源

局定期组织专题业务会，对具体更新改造项目进行研究讨论，及时回应项目诉求、提出针对性指导措施。

（二）推动融合审批改革，加速项目落地。近年来，市自然资源部门积极推动“三旧”改造审批改革，通过“互联融合审批”方式，整合优化各审批环节实施步骤，工作流程整合为前期工作、确认主体、实施方案、开发监管四个阶段，实施单元规划、控规调整同步编报、并联审批，将原有“1+N”的改造方案、征地方案、收地方案、收储方案、供地方案有关内容整合为总体实施方案，不再单独编制各类方案，大幅归并和精简原各类方案的报批材料，实行一次性审批；印发《东莞市“工改工”融合审批改革实施方案》（东自然资〔2023〕183号），对“工改工”项目实施更大力度的融合审批，深度融合现行规划论证、方案编制、规划调整、用地报批、供地审批全流程各环节，提炼核心管控要素，合编一份总体实施方案，一次性上报市自然资源局统一审查，一次性报市自然资源管理委员会（市国土空间规划委员会）城市更新与城市设计委员会审议。简化市级部门横向意见征询机制，非必要不征询，同项目不重复征询，最大限度精简审批环节，减少审批时限，缩短项目周期，以最快速度推动项目落地。

（三）注重宣传培训，营造良好氛围。为提高村组集体自改积极性，市农业农村局通过编印宣传小册子、开展财务管理专题培训和支持镇街开展培训等方式，推动镇街、村组加强改造业务

交流，总结镇村优秀实践经验，并形成典型案例推广。下来，将结合“百千万工程”系列宣讲活动，进一步加大“工改工”及其融合审批政策的宣讲力度，强化典型案例及经验做法推广，扩大政策知晓度和覆盖面，助力加速推动工作。

## 二、关于加强指导农村集体物业招商工作的建议

今年以来，市投资促进局及相关镇街采取了有力措施，助力加强农村集体物业招商。

（一）开展针对性调研。今年5月，市投资促进局开展了镇村集体厂房（不含社会企业投资建设的厂房）专题调研，摸查我市镇村集体厂房基本情况。调研发现，我市现有镇村集体厂房建筑老化、出租定价不够灵活等问题较为突出。

（二）举办专题推介。6月13日，市投资促进局在深圳举办的莞深产业合作恳谈会上，现场向参会企业嘉宾推介我市集体厂房空间超过700万平方米，精准对接了一批企业的用房需求。下来，将在各类招商活动中继续加大力度推介农村集体厂房物业。

（三）加强统筹联动。一方面，**强化部门联动**。当前，我市集体厂房租赁活动，主要通过市农村（社区）集体资产管理网开展。下来，市农业农村局将进一步加强联系市投资促进局等部门，建立资源信息共享机制，利用东莞市农村（社区）集体资产交易平台，建立信息推送机制，加强村组集体空闲厂房物业信息与有承租集体厂房物业意愿的项目、企业之间的信息匹配，提高集体

厂房物业的招商、出租效率。另一方面，鼓励镇级统筹。支持镇街出台针对性的政策扶持，统筹招商资源，简化招商引资流程，提高项目落地效率。推广石排镇出台“全镇一盘棋”统筹招商实施办法，借鉴该镇采取投促中心统筹全镇5000平方米以上工业项目招商的做法，提升农村入驻项目规模和品质，培育产业发展新动能。

### 三、关于出台我市农村集体产业升级扶持政策的建议

近年来，我市以政策引领、资金保障、优化资源利用、促进多元发展为重点，加大政策倾斜和资金投入，引导农村集体经济产业转型升级，激发村集体经济发展新活力。

（一）强化政策引领，开拓多元经营新路径。2012年经市委、市政府同意，印发了《关于推动镇村集体经济转型升级加快发展的若干意见》，提出把壮大集约优质新型的物业型经济、发展完善城市功能的服务型经济、培育稳健高效专业的投资型经济作为多元化发展的主攻方向，加快推进镇村集体经济转型升级。2022年11月和2023年4月，我市先后出台《关于促进村组集体资金多元有效利用的指导意见》、《关于推动新型农村集体经济高质量发展的指导意见》，进一步突出政策引领作用，指引农村集体经济多元化可持续发展。

（二）安排专项资金，奖励引导产业转型升级。近三年来，市财政一直在农村集体经济发展方面加大投入力度，2022年至

2024年共安排1.73亿元专项资金，推动有关工作做深做细。其中，自2022年起设置“农村集体产业升级补贴奖励专项资金”，引导农村集体采取有效措施，推动产业升级，激发新型集体经济发展活力。一是投资回购旧厂房、旧市场、旧商铺等旧物业及闲置地。二是投资参与城市更新或市重大项目。三是物业引进规上企业、上市及后备企业、高新技术企业。另外，自2022年起设置了“扶持乡村振兴重点帮扶村（社区）产业高质量发展专项资金”，激励重点帮扶村（社区）加快发展集体经济。下来，将参考深圳等地市多元引导集体资金参与股权投资的做法，推动修订我市奖励制度，引导集体经济发展新方向。

（三）培育新兴产业，发掘新增长点。市发展改革局印发《东莞市加快公共机构光伏规模化开发利用工作方案》（东发改〔2024〕105号）及《东莞市加快构建高质量充电基础设施体系三年行动方案（2024-2026年）》（东发改〔2024〕107号），鼓励村组利用集体土地物业资源建设分布式光伏系统，鼓励村组参与运营新建、改建的停车场充电桩等项目，借助新兴产业发展东风，拓展集体增收渠道。鼓励农村因地制宜，利用自然风光、农村风貌、传统文化、民间工艺等资源，积极开展与旅游公司、文化创意企业合作，开发乡村旅游、民宿客栈、休闲采摘、美食农庄、文创园区、特色工艺品等产业，增加农民就业，提高经济收入。

#### 四、关于探索产业项目公司化运营、发展新型农村集体经济

## 的建议

今年以来，市领导多次对探索新型农村集体经济实现方式、开展农村职业经理人试点、建立强村公司等工作作出批示、指示。对此，有关部门高度重视，鼓励村组集体经济组织解放发展思维、创新运营模式、引进外部人才，用市场化方式盘活农村集体资金与资产，积极探索发展新型农村集体经济。

（一）公司化运营已有制度基础。2007年，结合我市已完成农村股份合作制改革的实际，出台《关于贯彻落实〈广东省农村集体经济组织管理规定〉的意见》，明确了农村集体经济组织“具有投资主体资格，股份合作经济组织可以单独或者与其它投资者共同投资设立有限公司、股份有限公司”，夯实我市农村集体经济组织投资设立公司的制度基础。农村集体经济组织凭相关主体资格证书，即可按全市统一的市场主体登记许可规范，向市场监督管理部门申请办理相关经营许可、执照登记等业务。

（二）鼓励村企合作，成立强村公司。市农业农村局组织梳理了全市村组集体经济组织下属企业、单位有关人员配置、运营状况等情况，在总结我市集体资产公司化运营经验基础上，鼓励有条件的农村集体经济组织利用自有资源优势成立集体强村公司，或通过资金、土地、物业入股等方式，与市镇国有企业、当地龙头企业、产业园区运营方等工商企业共同成立项目公司，将现代企业规范化管理模式应用到发展农村集体经济发展上来，促

进新型农村集体经济的有益探索。同时，鼓励镇街加大统筹力度，牵头协调辖区经济基础较好的一些集体经济组织组团成立强村公司，并鼓励经济相对薄弱的村组出资参股，进一步强化资源整合，形成以强带弱、优势互补、连点成片的有利局面，最大化实现共赢。目前，全市集体经济组织拥有强村公司66家，涉及了造纸、医疗、理财等多元经营领域，带动就业人数1532人，产生了较大的社会效益。

（三）引进职业团队，提高运营水平。市农业农村局引导镇村积极探索农村职业经理人和相关运营团队的发展培育，争取培养、储备一批懂农村、懂市场、懂管理的职业经理人，提升农村集体集体资产专业运营水平；以强村公司为基础，通过自主招聘或市镇国企委派等方式，引入项目开发、工程建设、产业运营、金融投资、物业管理等领域的高水平专业人才，带动村集体建立企业化专业化运营机制，提高集体经济组织经营的经营效益。

（四）制订政策指引，巩固发展成果。根据上级最新精神，结合我市工作实际，市农业农村局于今年10月印发《关于发展强村公司和农村职业经理人的指导意见》，对以下两个方面内容作出引导、规范：一是鼓励组建强村公司。引导镇村结合实际、发挥优势，聚焦资产经营型、社会服务型、生产销售型、工程承揽型和资本投资型等五大经营方向，在村域、镇域范围内探索组建强村公司，积极破解单村单企市场竞争力单薄等难题，推动农村

集体经济高质量发展。二是引进培育农村职业经理人。支持有条件的村域强村公司，结合自身经营领域，分类引进对口职业经理人。如专业市场或者物业较多的，重点引进土地整理、物业招商运营方向的职业经理人；农文旅产业条件好的，重点引进乡村旅游方向的职业经理人；集体经济实力雄厚和富余资金较多的，重点引进金融投资方向的职业经理人。培育一支懂农村、善经营、会管理的农村职业经理人队伍，提升集体资产效益，助力农村集体经济高质量发展。

## 五、关于推动集体物业提档升级的建议

2023年以来，我市先后出台《关于整備连片产业用地打造现代化产业园区的实施方案》、《关于加快推动城中村改造、现代化产业园区开发建设的实施方案（试行）》、《关于推动新型农村集体经济高质量发展的指导意见》、《东莞市新型农村集体经济发展行动工作方案》、《关于深化拓空间改革 有序推进城市更新的实施意见》等文件，指导鼓励集体经济组织积极开展、参与相关更新改造工作，推动集体物业提档升级。

（一）建设现代化产业园，推动集体物业升级。针对我市产业空间低端、布局零散、空间不足的现状，立足“科技创新+先进制造”城市特色，2023年部署实施现代化产业园区建设，划定一批现代化产业园区，对范围内的旧厂房、旧村庄连片拆除和改造提升。现代化产业园区遵循生产、生活、生态空间“三生融合”的理

念，改变过去单体化项目谋划、传统工业区建设的思路，推动单体“工改工”向综合“工改公”转变，大力建设滨水岸线、学校、中央公园、保障性住房等配套设施，通过现代化产业园区建设，实现公共配套与产业水平综合提升，带动集体物业优化升级，实现经济效益、社会效益、生态效益综合提升。支持园区内的村集体在符合片区统筹规划的前提下实施自改，并对“工改工”给予容积率提升、代建代运营等政策支持，助力集体物业升级提档，推动村集体收益的增长。

（二）加强指引，助力村组高效规范改造。近年来，我市通过规范流程、搭建平台和奖励带动方式，加强改造项目推进过程中关键业务的指导，打通农村集体参与更新改造的痛点、堵点，在全市营造了改造老旧厂房、推动物业升级的良好氛围。一是规范流程，鼓励集体利用集体土地、自有物业等积极参与改造。结合农村集体资产管理工作要求，全面梳理相关改造项目实施过程中涉及的民主表决、报批审查等程序及常见问题，对镇街重大事项审查、民主表决权限、表决记录模板等作出统一要求，并做好业务指导、疑难解答及跟踪服务等工作，指导村组集体更规范、高效参与城市更新、城中村改造、现代产业园建设等项目。二是搭建投融资平台，为村组更新改造提供资金保障。在东实集团设立的城市发展母基金中，组建专门投资于现代化产业园的城市更新基金，并完成首个项目投资，认缴2.87亿元投资额；东莞银行通

过差异化的存款、理财产品，高收益的产品优先支持满足村组，推动村组集体资金的增值保值，积极对接农村集体物业产业升级项目金融需求，配置专项授信产品支持村企合作、村自改、村组融资，11月末，已实现授信余额44.86亿元。东莞信托研究开发了城市更新信托产品，引导村组集体资金参与市内城市更新和重点基础建设项目，搭建集体资金参与投资平台。鼓励和支持村集体将一定比例的集体资产收入或一部分集体补偿收益投入旧村整治活化、现代化产业园区建设或产业空间等固定资产投资，强化集体经济的持续发展，引导村集体通过参与改造实现共赢互利。三是奖励带动，营造升级改造良好氛围。落实农村集体产业升级补贴奖励政策，发挥财政资金奖励带动效用，鼓励村组集体回购土地物业，为下来改造升级扫除障碍。2013年以来，已奖励回购类项目54宗，发放奖补资金超过2993万元。

## 六、关于盘活农村集体富余资金的建议

近年来，我市始终把引导集体资金多元投资、提高资金利用效益放在突出位置，注重建立机制、搭建平台、协调资源、促进交流和信息共享，进一步盘活集体富余资金、推动集体资产保值增值。

（一）建立长效机制。2022年出台《关于促进村组集体资金多元有效利用的指导意见》，提出“提升对村组集体普惠金融服务效能”等六项工作措施以及“加强组织领导”等三项保障措施，引导

村组集体资金参与城市更新和重大基础设施建设，拓宽村组集体资金投资渠道。2023年出台《关于推动新型农村集体经济高质量发展的指导意见》，为村组集体在融通富余资金、培育特色经济等方面提出了具体的指导意见，指明了新的政策方向。在市乡村振兴促进会下，设立“农村集体资产”工作委员会，搭建起金融机构、市镇国企、本地龙头企业等与村组集体之间的桥梁，加强各方交流互动和共享信息，促进资源和项目有效整合。

（二）加强培训动员。为提高村组干部的理财投资意识，增强风险甄别能力，市农业农村局、市财政局、市委金融办等部门，以及东莞信托、东莞银行等金融机构，多次组织镇村干部，通过召开“东莞村组资金投资理财报告会”，开展“农村集体经济与信托业务对接”和“乡村振兴与莞银下乡”等专题培训，介绍村组投资理财的政策制度与具体案例，引导农村干部树立现代金融投资理念、提高风险防范意识，依法依规、积极稳妥盘活富余资金。

（三）引进金融活水。市农业农村局联合市财政局、市国资委、市委金融办等部门及东莞银行、东莞农村商业银行、东莞信托、东莞金控等金融机构，根据我市农村集体经济发展实际，结合我市重大基础设施建设、现代化产业园区改造、扶持科技企业发展等重点任务，研究开发符合村组集体资金投资需求和风险偏好的股权、基金和信托计划等金融产品。截至2024年10月底，全市累计有45个村组集体经济组织投资认购东莞农村商业银行股

权，合计认购2.5亿股，近三年分红的年化收益率超过5%；全市累计180个村组集体投资东莞信托发行的信托产品共74.04亿元，主要投向我市重大基础设施、重点项目、重要产业及政府鼓励引导领域的项目，平均参考年化收益率4.6%-4.8%。上述产品年化收益率均达4%以上，较2024年10月六大国有银行5年定期存款利率（1.55%）高出一倍以上，大幅提高集体富余资金收益水平。11月，市农业农村局会同市金控集团牵头组建的东莞市金农投资基金合伙企业已完成备案，总规模8亿元，通过非公开协议增资方式入股东莞市水务集团管网有限公司，管网公司每年通过优先分红权的方式向本基金提供股息，经金控集团让利后，预计村组集体资金年化收益率可超4%。

## 七、关于加强农村集体经济监管的建议

农村集体资产管理事关群众切身利益和农村基层社会稳定，我市对相关工作历来高度重视，特别是2023年以来，狠抓制度建设和规范管理不动摇，为推动我市农村集体经济健康有序高质量发展提供坚实保障。

（一）强化顶层设计，管理体系不断完善。一是稳步推动《东莞市农村集体资产管理条例》立法，促进我市改革成果与法律法规的有机衔接。二是定期修订《东莞市农村（社区）集体资产管理实施办法》，从管理架构、民主决策、会计委派、农村审计、薪酬管理、财务制度建设等方面，全面规范农村集体资产管理工

作，要求指导镇街制定镇级农村（社区）集体资产管理实施细则，逐级抓实规范管理工作。三是出台《关于进一步加强农村集体建设工程全过程管理的通知》，从勘察、设计、监理、工程造价咨询、招投标、施工、验收，到工程建设有关的重要设备和材料购置等全链条流程，规范农村集体工程建设行为。

（二）优化审计机制，推动监督走深走实。出台《关于进一步规范全市农村集体经济审计工作的若干措施》，统筹抓好审计任务制定、项目实施、质量控制、成果运用等全过程监督，推进农村审计规范化建设。一是完善年度审计项目覆盖方式，整合市镇审计力量聚焦集体建设工程、资产交易等重点关键领域实施专项审计，增强自有力量审计监督，确保摸清情况。二是从制度层面明确农村审计整改分类和结果认定的原则、标准和要求，提升审计整改质效，做实审计监督“下半篇文章”。三是加强对中介机构审计管理，指导建立健全以质量为导向的农村审计服务购买机制，明确中介审计质量考核评价和责任追究要求。四是明确规范农村审计结果公开有关内容，提高审计公开透明度。五是汇编近年农村审计等渠道发现的典型问题案例，开展专题宣讲，增强基层干部拒腐防变和抵御风险能力。

（三）建设数字地图，推动高效规范交易。一是基于全市卫星航拍影像地图，初步完成全市农村集体资产地图软件的开发建设和应用测试。目前，各镇村正在加紧开展村组土地、物业等资

产清查，全面盘清集体家底，加快建成农村集体资产数字地图，实现对全市农村集体资产管理可视化、数字化、动态化管理。二是推动农村（社区）集体资产交易“交审分离”。7月，经市政府同意，市农业农村局、市政数局出台《关于深化农村（社区）集体资产交易“交审分离”的实施方案》，推动集体资产交易监督和交易服务相分离，深化打造全市公共资源交易“一张网”，促进农村集体资产高效规范交易。截至10月底，已在南城、长安、樟木头3个镇街开展“交审分离”试点工作，完成挂网公告交易220宗。三是推动规范工业厂房“二手房东”工作常态化开展。持续做好清理违规分租转租，对规范工作进度靠后的有关镇街开展督导调研。全力保障倍增企业空间需求，支持集体物业结合资产租赁的相关规定优先出租给倍增企业。四是加强交易检查监督。重点抽查违规交易方面内容，对违规交易行为保持高压态势，要求镇街立行立改。五是推动农村集体租金跨行代扣工作。目前东莞银行、东莞农商行、光大银行等9家银行已接入“东莞市农村一体化金融服务平台”。

下来，我们将一如既往，立足全市深入实施乡村振兴战略、全面推进“百千万工程”工作大局，以实现我市新型农村集体经济健康有序高质量发展为目标，切实加大各职能部门、金融机构和企业单位在政策、资源、资金等整合扶持力度，在规范集体资产管理、鼓励建立强村公司、探索农村职业经理人制度、促进集体

资金高效利用等关键环节上持续发力，积极探索新型农村集体经济发展新路径，推动集体经济健康有序发展取得更大成效。

专此答复，诚挚感谢对我们工作的关心和支持。

东莞市农业农村局

2024年12月24日