

关于推进南海区新型农村集体经济 高质量发展情况的调研报告

根据今年区人大常委会工作要点，近期预算工委开展深化农村集体经济组织管理改革调研。现将调研情况报告如下：

一、主要矛盾

区委区政府高度重视深化农村改革，持续聚焦集体“三资”管理服务改革精准发力，强力推进集体经济稳健发展。目前集体经济呈现资产总量较大、收益增速较快、效益较高、货币资金存量较多、交易活跃等态势。2023年全区村社两级集体资产总额达591.92亿元，可支配收入127.27亿元，集体资产收益率超23%，货币资金存量275.86亿元，资产交易量为13151宗，成绩来之不易。但也发现不少短板弱项，主要表现在：

（一）集体资产产权不够清晰与现代产权制度的核心要求矛盾。一是部分集体资产产权不够清晰。目前个别集体组织之间存在资产边界、归属等争议问题，有的集体组织资产台帐、租赁合同与资产实物形态不完全相符。二是集体组织成员权责不够明确。股权普遍存在不需要投资、不需要承担经营风险就享受股份分红。三是集体经济组织成员股权转让不够活跃。全区集体经济发展质量较高、收益较为稳定、股份分红较高，导致股权转让不活跃。

（二）集体经济粗放式发展与现代高质量发展要求矛盾。一

是集体土地零散难规模化开发。全区 85.6%的集体土地所有权归属经济社所有，致使集体土地等资源性资产分散、土地投资密度低、碎片化问题突出。二是集体物业质量档次较低。全区集体物业平均容积率为 0.49，以低矮简易厂房为主。三是集体资产改造动力不足。部分集体组织对租赁到低矮简陋厂房、店铺缺乏改造升级，维系原有物业形态租赁，集体资产难以实现增效。四是集体经济发展不平衡。2023 年全区村（居）级可支配收入超 3000 万元占比 17%，可支配收入 500 万元以下占比 41%，收入差异较大。

（三）单一经营模式与多元化经济发展矛盾。一是集体经济收入主要依赖租金。经济发展主要依赖土地、厂房、商铺出租，租金收入约占总收入 87.6%。二是集体资产租赁收入增速缓慢。早期以低廉价格出租土地收取租金，土地出租期限较长，受单位面积租赁价格基数低、阶段性增长幅度小等制约，集体资产租赁收入增长缓慢。三是集体资金使用效益低。2023 年集体货币资金总额超 275 亿元，用于银行定期存款的金额约占总额 32.63%，收益率较低。

（四）传统管理交易方式与大数据赋能精准化管理矛盾。一是集体资产管理较为粗放。过去搭建了信息平台管理资产，但局限于资产名称、范围面积、合同蓝本、租金缴纳等传统简单内容，运用大数据推进资产数字化、可视化、图标化、云计算等精细化管理不足。二是集体资产竞价交易方式相对滞后。农用地普遍到现场公开竞价交易、厂房店铺等物业到集体招标室公开竞价交易，

易出现恶意竞投、围标串标等行为。三是审批效率有待提升。目前区“三资”管服中心人员偏少、新系统运行不太稳定、部分物业资产证照不全、提交的交易资料质量不高，导致退件情况时有发生，审批效率有待提升。

（五）因循守旧的传统思想与集体资产保值增值发展要求矛盾。一是担当创业精神有所不足。部分领导成员存在着求稳怕乱思想，在推进土地全域综合整治、集体资产改造升级、产业数智转型、新质生产力发展等束手束脚。二是改革创新精神不足。部分村社干部热衷守住“一亩三分田”、“塘水滚塘鱼”，不愿意搞活、授权、放权引入职业经理人管理集体资产，导致集体资产增值空间不大。三是分配欲望较为强烈。多数股东存在“分光吃光，身体健康”、“年年有增长”的思想，导致集体收益“分六留四”制度落实难，个别出现超比例分配的情况。

二、改革举措

针对上述问题，南海区坚持问题为导向，以深化改革为主线，以全面深入开展清产核资为基础、以市集体“三资”智慧云平台为抓手、以全面实行集体资产网上交易为重点，全面深化集体“三资”管理服务改革，实现集体“三资”在线实时监管、全周期闭环管理。

（一）强化集体“三资”管理统筹领导。在区委农村工作领导小组下增设“三资”监管专项组，负责协调、研究和指导全区集体“三资”监管工作中的重大问题处理的基础上，2023年2月

区农村财务管理办公室加挂“区集体资产财务管理服务中心”牌子，配强资产财务管理服务人员队伍，承担集体“三资”管理服务等相关职责，服务集体资产管理交易。

（二）深化集体资产资源清产核资工作。健全清产核资制度，按照统一清产核资的数据标准、流程规范、编码规则开展清产核资工作，实现资产可视化、数字化、智慧化管理。截止 2023 年底，全面完成了清产核资工作，共清查资产 186481 宗。

（三）科技赋能集体资产一体化全管理。目前全区已全面推广一体化管理平台，即“市智慧云平台”，其包含“集体资产台账管理、资产资源‘数字云图’、集体资产网上交易、农村财务核算、财务公开、实时监控预警、工程资金管理、集体经济组织成员及股权管理等 12 个系统，实现集体资产全周期闭环管理。此外全面推广应用统一的信息发布门户及掌上应用端，实现信息查询、成员表决、网上竞投、租金缴纳等业务的掌上办理，确保收支清清爽爽、群众清清楚楚。

（四）厘清区、镇（街）、村（社区）三级权责。按照“区级交易、镇级审核、村级申报”的运行机制，围绕“七统一”管理模式，即统一交易平台、统一交易制度、统一交易程序、统一文书格式、统一信息发布、统一档案标准、统一监督管理，通过“市智慧云平台”对全区集体资金、资源、资产进行监督管理，明晰各级权责。

三、意见建议

为推动新型集体经济发展壮大，全区要重点从拓宽集体资产收益渠道、优化完善集体收益分配制度、推进全域农村土地集约利用、深化农村“三资”管理服务改革四个方面发力，规范集体经济组织管理，探索多途径发展新型集体经济，引领农村农民共同富裕。

（一）拓宽集体资产收益渠道，促进集体资产保值增值。一是探索集体与市场主体形成利益共同体。鼓励集体经济组织不再单纯收取租金，通过出租、作价出资入股等方式交易集体资产，或者聘请第三方公司整体运营集体资产，推动集体经济组织与引入的市场主体按比例共同分取经营利润、形成利益共同体，拓宽集体资产收益渠道。二是探索组建集体经济产业投资基金。引导集体经济组织采取直接投资金融产品、政府项目或企业、金融机构托管资产投资等方式优化投资配置，通过不同类型的投资产品，更加高效稳健地促进集体资金保值增值；通过整合集体资金，发挥政府的引导作用和放大效应，撬动社会资本参与重大项目建设，加快重大项目建设成效。三是培育新型经济合作组织发展。要借鉴经验，鼓励支持引导社区群众采取“群众意愿、集资共建、利益共享”的策略，租赁集体低矮简陋物业，高标准建设物业，探索突破从“享盈不负亏、社区封闭型、天赋福利型”向“自主经营、自负盈亏、自我发展”的经济实体和市场主体转型，拓宽群众增收渠道。

（二）优化完善集体收益分配制度，鼓励集体经济组织设立公司。一是进一步完善集体收益分配制度。加强分配方案的监管审批，足额提留乡村振兴建设基金，逐年提高集体收益留存比例，集体留存资金重点用于乡村设施建设运维、人居环境整治和可持续发展投资。积极推广股份分红积分制，优化和完善征地补偿费、拆迁房屋补偿款和留用地折算货币补偿款等款项的集体留存管理。。二是探索所有权和管理权适度分开。探索从全区上市公司和投资性企业选派一批高水平的经营管理人才到村（居）参与经营管理工作。鼓励集体经济组织设立独资或者集体控股企业，按照自身实际探索合适的公司运作模式，承接和运营市政环卫公共服务、乡村文旅等项目。政府可根据企业主营业务类型，有针对性地从事国有企业、上市公司和投资性企业选派一批高素质的经营管理人才，作为职业经理人负责或者参与企业的经营管理工作

（三）推进全域农村土地集约利用，升级改造优化乡村营商环境。一是全域整治推动农业用地连片布局。以农业用地整备为着力点，加强用地和资金等要素保障，推行“托管+统筹开发”“统租统管”等整备模式，开展农业、生态、城镇和产业空间连片整治，优化农业用地连片布局。要增强与政策性银行、商业银行的融资合作，扩大融资项目库，撬动金融社会资本助力乡村振兴。二是区镇村三级联动促优质项目落地。要加强区镇村联动，做大做强新兴产业集群，促进城乡空间优化等级、产业集群能级和农村集体经济量级持续优化提升。要稳妥推进集体经营性建设用地

入市，建立健全定价机制、交易机制、开发利用监管机制及土地增值收益分配机制，优化集体经济组织增值收益分配。三是探索工业厂房物业与住宅区相对分离制度。对租赁到期分布在村住宅区、农业用地范围内的集体低矮简陋厂房铺位，要采取“退二还一”、“退二进三”的策略，推进物业的大腾挪大改造，促进美丽宜居乡村建设。

（四）深化集体“三资”管理服务改革，构建和谐集体资产交易市场。一是抓住数字经济发展机遇激发内生动力。针对集体资产数量大、类型复杂等特点，要充实全区“三资”管理服务专业力量，提高集体资产交易审核及组织交易效率，推动集体资产网上交易提质增效，以高效、开放作为监管服务目标推动集体经济灵活发展，构建规范统一的集体产权流转交易市场。二是建立健全防范恶意竞投线索通报机制。公安、农业农村等部门要建立防范恶意竞投线索通报机制，安排专人负责恶意竞投线索通报工作，充分运用信访、大情报、大数据等信息化手段和人力情报手段，加强对恶意竞投线索的排查。可在交易平台上增加相关专栏及弹窗，及时曝光涉嫌扰乱集体资产交易秩序违规行为情况，震慑违法违规行，创造良好集体资产交易环境。三是继续完善“市智慧云平台”，提高“三资”管理效能。针对“市智慧云平台”管理模块间部分数据不流通、审核功能智能化程度不高、管理分析功能不全等情况，农业农村部门要及时收集各镇街、村（居）社（组）使用中出现的问，及时分析整理并与市农业农村部门沟

通、反馈、修改，进一步完善系统平台功能，实现系统数据互联互通，真正实现农村资源、资产、资金“三资”数据闭环可视化
管理。

2024年7月18日