

# 西咸新区发展壮大农村集体经济 工作实施方案

为深入贯彻落实省、市关于发展壮大新型农村集体经济工作要求，进一步巩固完善农村基本经营制度，推动全区新型农村集体经济稳定增长，全面推进乡村振兴，结合我区实际，制定本实施方案。

## 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，落实习近平总书记关于“三农”工作重要论述和来陕考察重要讲话重要指示精神，以“三变”改革为引领，以农村集体资金、资产、资源等要素的有效利用为基础，以增强村集体经济实力为目标，因地制宜、因村施策，加快发展壮大新型农村集体经济，助力乡村全面振兴。到 2024 年底，农村集体经济收益 20 万元以上的行政村（社区）达到 60%以上；到 2025 年底，农村集体经济收益 20 万元以上的行政村（社区）达到 80%以上。

## 二、八种模式提升集体经济发展质效

村集体经济组织依据本村资源禀赋和村情实际，从立足优势发展地租经济、盘活资产打造物业经济、对接需求做活服务经济和引导多领域发展股权经济四个方面积极探索集体经济发展路径，结合新区实际，重点围绕资源开发型、物业经营型和资产盘活型等八种模式多路径、多举措有效促进集体经济发展。

（一）资源开发型。依法合理开发利用集体土地资源，在符合相关法规政策范围内，引导、支持村集体经济组织将未承包到户的机动地、“四荒”地、园地、滩涂、水面等资源发包获得租金收入。鼓励村集体经济组织在村民自愿的前提下，对村内低效收益的土地资源统一组织有偿流转，采取协商服务、招商引资或将经营权通过竞拍等方式对外出租，大力发展规模种养业。新区、新城国有农业投资公司加强与村集体经济组织在全域土地综合整治和高标准农田建设方面合作，带动村集体经济发展。

（二）物业经营型。鼓励村集体经济组织利用集体所有的非农建设用地，兴建标准厂房、仓储设施、办公楼等，通过物业租赁经营等方式增加村集体收入。推广永乐镇永丰村在集体建设用地上建设厂房、办公楼对外出租，发展壮大村集体经济。鼓励集体土地基本征迁完成的村通过异地兴建、联村共建等形式，兴建专业市场、门面商铺、厂房、娱乐设施、广告设施等物业。对地理位置偏远或受规划限制、资源匮乏、就地发展困难的村，可探索通过行政划拨、政府购买等方式在异地兴建或购置物业，发展“飞地经济”。

（三）资产盘活型。推广三桥街办三桥村等通过租赁、承包经营等方式，盘活村集体办公用房、门店等发展村集体经济。支持农村集体经济组织升级改造旧村部、老校舍、废弃厂房等集体固定资产，增加村集体收入。鼓励具有民俗文化、田园风光和自

然景观资源的农村集体经济组织领办创办乡村旅游经济实体，投资建设车库泊位、商铺门面、民宿酒店等配套设施。

（四）产业发展型。发挥“大产业”在区域发展和群众增收方面的稳定性和长效性作用。支持农村集体经济组织按照区域化布局、规模化发展、标准化建设、品牌化经营的思路，依托乡村旅游、设施农业、苗木花卉、葡萄、食用菌等产业，利用闲置资产与企业合作兴办加工企业和服务企业，大力发展农产品加工、储藏保鲜等经营项目。

（五）村庄经营型。依托旅游景点、美丽乡村和田园综合体，挖掘乡村旅游资源，拓展农林多种功能，开发农耕体验、生态体验、休闲观光等乡村旅游项目，引进社会资本开发乡村旅游业，村级集体经济组织通过拓展配套业务，增加集体经济收入。以历史文化村落、中心村等建设为载体，通过保护开发、宅基地整理复垦等途径增加村级集体经济收入。

（六）生产服务型。鼓励在农业生产条件优越、种养殖基础好的区域，投资建设畜牧水产养殖场、日光温室、农产品加工冷藏储运等农业生产经营设施。鼓励紧邻城区的回迁安置村依托特有区位优势，发展面向城市、二三产业的物业管理、园林绿化、住宿餐饮等配套服务经济。鼓励远郊村集体经济组织与新型农业经营主体或农户合作，为成员提供生产托管、土地流转、电商服务、劳务服务、信用合作等经营服务和养老托幼、婚丧嫁娶、环卫保洁等公益服务。鼓励村集体经济组织与农民建筑队组建工程

施工企业，承接农村交通、农田水利、旧房改造、新居建设、农村基础设施和公共服务配套设施建设等工程。鼓励村集体经济组织与农业社会化服务机构合作，将农户分散的土地集中起来，提供“耕、种、收、售”全产业链种植托管服务，增加集体经济收入。

（七）资本运营型。鼓励有条件的镇街在光伏发电、标准化厂房建设、停车场建设、政府参与的重大产业项目中，为辖域内村集体经济组织配股分红。支持农村集体经济组织将集体“三资”通过入股工商企业、农业产业化龙头企业、农民专业合作社等经济组织，参与农业园区、乡村旅游以及美丽乡村建设等创建，开展多领域股份合作或联合经营，带动农村集体经济发展。

（八）土地股份合作型。集体经济组织要积极为承包农户开展多种形式的生产服务，通过统一服务降低生产成本、提高生产效率。有条件的村根据农民意愿，可以统一连片整理耕地，将土地折股量化、确权到户，经营所得收益按股分配，也可以引导农民以承包地入股组建土地股份合作组织，通过自营或委托经营等方式发展农业规模经营。通过村集体领办土地股份合作社推动农业适度规模经营，着力提高劳动生产率和土地产出率，实现土地经营收益最大化。

### **三、加大政策保障和激励机制**

为支持农村集体经济发展壮大，西咸新区优先扶持基层班子坚强有力、组织机构健全、运行管理规范、经济实力较强、产业

结构合理、带动效果明显的农村集体经济组织，全面提升农村集体经济整体实力和发展水平。

（一）深化农村集体产权制度改革。巩固提升农村集体产权制度改革成果，有集体经营性资产的村民小组、行政村、镇街全面完成农村集体产权制度改革。规范集体收益分配制度，推动成员依据所持有的集体资产股份（份额）参与集体收益分配。农村集体经济组织不得举债兴办公益事业，举债从事经营性活动应当纳入村级重大事项决策范围。（新区基层工作部牵头，各镇街负责落实）

（二）用活用好土地政策。积极稳妥推进村庄规划编制，合理配置和优化农村集体建设用地结构，可在村庄规划中预留不超过5%的建设用地机动指标，在不占用永久基本农田和生态保护红线的前提下用于村民居住、农村公共公益设施、零星分散的乡村文旅设施及农村新产业新业态等项目，盘活农村建设土地资源，支持发展壮大农村集体经济。在征地拆迁公产补偿过程中，积极倡导将公产补偿款的30%以经营性固定资产赔偿给村集体经济组织，用于保障回迁后村集体经济可持续发展。（新区自然资源和规划局牵头，各镇街负责落实）

（三）加大资金奖补扶持。新区财政2024—2026年每年设立发展壮大农村集体经济专项资金，用于扶持村集体经济发展。对集体经济薄弱的村集体经济组织，首次创办或领办的实体、投资的项目，可申请发展壮大村集体经济专项补助资金，补助资金

按村集体经济组织投资总额的 30%确定，最高不超过 100 万元。对成员进行分红的村集体经济组织，以奖代补予以奖励，奖励资金按照收益分红金额的 30%确定，最高不超过 50 万元（村集体奖励资金不超过 50%部分，可用于奖励作出突出贡献的村集体经济组织负责人）。分红收益不包括政府拨款、政府项目投资、社会捐赠、征地补偿、村民生产生活用房、土地流转、资产处置和代村民收取的各项租金等带来的收益。（新区基层工作部、财政金融局分工负责，各镇街负责落实）

（四）强化涉农项目支撑。将村集体经济组织列为财政支农项目申报和实施主体，对村集体经济组织有能力承担的统防统治、环境保洁、道路养护、基础设施管护、社会养老等政府可购买服务项目，优先由村集体经济组织承担。建设的单项投资规模 200 万元以下、购买服务 50 万元以下，且技术标准不高、前期工作简单、村民能够自建、受惠对象直接、进村入户的农村小型项目，由项目主管部门和镇街优先交由有能力的农村集体经济组织作为实施主体，采取以工代赈方式承接项目建设。将政府投资的农村饮水、小型灌溉、垃圾处理、文化健身等公益事业和基础设施项目等所形成的资产交由村级集体持有和管护，产生的收益归村集体所有。（新区基层工作部、宣传文旅局、社会事业服务局、住房和城乡建设局分工负责，各镇街负责落实）

（五）搭建农村集体经济产业园。新区结合农村建设用地现状和乡村振兴产业发展需求，统筹优化农村建设用地布局，创新

工作思路，指导各镇街依托主导产业、地理位置、资源禀赋、人才要素、自然条件等差异，坚持因地制宜、分类施策，鼓励各镇街谋划建设农村集体经济产业园，优先选择有项目、有资金、条件成熟的集体经济组织入驻发展。自然资源和规划局做好产业园规划建设用地保障。（新区基层工作部牵头，新区自然资源和规划局配合，各镇街负责落实）

（六）支持推动联合发展。支持地域相邻、资源相连、产业相近的农村集体经济组织因地制宜自主开展合作经营，支持镇街统筹辖区农村集体经济组织联合组建有限责任公司、股份制公司、股份经济联合总社等，统筹辖区范围内资金、土地、技术、人力等要素，推动集中集约投资，抱团联合发展。推广空港红杏实业集团抱团发展集体经济合作经营模式。2025年底前，每个镇街至少组建1个股份经济联合总社。鼓励新型农村集体经济组织因地制宜，强弱联合、村企联合、村银结对，促进资源共享、优势互补，增加集体经济收入。（新区基层工作部牵头，各镇街负责落实）

（七）发挥新区、新城两级国有农业公司作用。新区、新城两级国有农业公司，按照“地域相邻、产业相同、取长补短”的原则，加快乡村振兴城乡融合类项目策划、规划、投资、开发建设及运营管理，在实施农业项目和产业布局过程中，优先与辖区村集体经济组织合作，助力村集体经济发展壮大。西咸城乡发展集团发挥服务“三农”投融资总平台优势和区级涉农资金统筹整

合平台功能，加快西咸新区城乡融合要素交易市场组建，推动闲置集体资产进场交易。（西咸城乡发展集团、新城国有农业公司分工负责，各镇街负责落实）

（八）强化人才激励。按照《西咸新区村干部补贴与集体经济收益挂钩奖励实施细则（试行）》（陕西咸组发〔2021〕40号），落实集体经济奖励激励机制，对作出突出贡献的个人进行奖励激励。按照集体经济组织发展情况和个人贡献，每年评选1次新区级发展壮大集体经济先进集体和个人，并在评优评先中优先推荐。鼓励有条件的农村集体经济组织探索建立职业经理人制度。将集体经济发展情况作为村干部满意度测评的重要内容，与绩效补贴、年度考核、问责整顿相挂钩。（新区组织人事部、基层工作部分工负责，各镇街负责落实）

#### 四、强化组织保障

（一）加强组织领导。落实各级书记抓乡村振兴要求，各级党委和政府要把发展壮大新型农村集体经济作为全面推进乡村振兴、引领农民实现共同富裕的重要抓手。加大统筹协调力度，建立新区发展壮大农村集体经济工作部门联席会议制度，新区分管领导为召集人，组织新区、新城各相关部门召开联席会议，共同研究推进农村集体经济发展的政策办法和具体举措。各镇街要高度重视，夯实责任，党（工）委书记是第一责任人，要亲自挂帅，承担领导责任，协调解决村集体经济发展中遇到的突出矛盾和普遍问题，每季度至少召开1次发展壮大农村集体经济工作会

议。村党组织书记是直接责任人，要带好班子、凝聚力量，依法依规组织实施。（新区组织人事部、基层工作部分工负责，相关部门配合，各镇街负责落实）

（二）建强集体经济组织。坚持党对农村集体经济组织的领导，充分发挥农村基层党组织战斗堡垒和党员先锋模范作用，有序推动村党组织书记通过法定程序担任村级集体经济组织负责人，发挥好以村党组织为核心的村级组织的整体功能，增强发展集体经济的凝聚力。稳妥处理行政村撤并后农村集体经济组织存续问题，稳慎探索无资源性资产、无经营性资产且无法正常履职的村级集体经济组织，经民主协商和镇街、新区审核有序加入新成立的行政村集体经济组织。探索构建村级党组织领导下农村集体经济组织与群众自治组织职能相对独立、功能相互支撑的乡村治理体系，全面推动集体经济组织和村委会实现分账管理。（新区组织人事部、基层工作部分工负责，各镇街负责落实）

（三）严格“三资”监督管理。深入开展清理农村集体经济合同、规范农村集体“三资”管理专项治理，全面清理规范农村集体经济合同，健全农村集体经济合同管理制度，在镇街构建农村集体资产监管运营服务中心，19个镇街全面实现村财镇街管和财务在线管理。统筹开展农村集体经济组织审计监督，建立负责人任期（离任）审计制度，持续加大农村征地补偿费、扶贫资产、集体债务等重点领域审计力度。（新区纪检监察工委、基层工作部分工负责，各镇街负责落实）

（四）加强典型示范引领。新区、镇街要积极开展新型农村集体经济调查研究，及时掌握发展趋势和困难问题，总结好的经验做法，提炼形成可复制、可推广的发展模式。每个镇街每年至少培育 1 个典型案例、确定 2 个集体经济发展示范村，并加大宣传力度，发挥示范引领作用。大力开展集体经济示范村创建活动。（新区基层工作部牵头，各镇街负责落实）

（五）加大培训力度。推动农村集体经济政策进党校（行政学院），作为镇街党政负责人和乡村党员干部教育培训重要内容。切实加强以村级党组织为核心的农村基层组织建设，实施村干部素质提升工程，重视法律意识、契约意识培训。加大镇街、村干部的经营能力培养，凡新区举办的镇街、村干部培训班，都要将村集体经济发展工作作为必训内容，不断提高镇街、村干部发展壮大村集体经济的能力与水平。（新区组织人事部、基层工作部分工负责，各镇街负责落实）

（六）强化督导考核和激励机制。建立新型农村集体经济评估机制，定期开展调查评估，反馈评估结果，督促落实集体经济发展相关政策。加强评估结果应用，评估结果与下年度涉农项目安排挂钩，在实施乡村振兴战略实绩考核、全市八个新突破重点工作、镇（街）党（工）委书记抓基层党建述职评议等考核中体现，对评估问题较多、进展较慢、排名靠后的镇街予以通报。（新区组织人事部、基层工作部分工负责，各镇街负责落实）