

桥头镇人民政府文件

桥府〔2023〕1号

桥头镇人民政府关于拓展优化镇村产业空间 助力集体经济高质量发展的若干意见

各村（社区），各单位：

为推动桥头镇全面提升发展能级，紧扣镇村集体经济提质增效的引领带动作用，围绕筑牢产业根基、培育产业链条、提升产业质量的产业发展布局，加速新兴产业、传统产业迭代升级，将新兴产业打造成为桥头经济的新引擎，全链条重塑传统产业新优势，全力推动桥头经济高质量发展。现结合我镇实际，提出如下意见。

一、总体要求

坚持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，围绕中央经济工作会议精神，坚持把推动经济高质量发展作为首要任务，把镇村集体经济作为桥头镇打造科创制造强镇的主要着力点，立足区位条件和资源禀赋，坚持“空间拓展+动能转换”，推动实施镇村集体经济高质量发展行动，以“资源有效整合、产业有效升级、资金有效利用”为主要途径，把加快集体经济提质与推进新兴产业发展相结合，把发展壮大集体经济与金融、创新服务相结合，把现有土地厂房资源与产业项目布局同规划，创新实施“活源、提质、强基、护航”计划，推动镇村集体经济提质增效，为加快建设科创制造强镇注入新动力，全力推动桥头镇实体经济高质量发展。

二、实施意见

（一）支持挖掘资产潜力，活化资源利用

1. 完善集体资产负债管理机制。围绕镇属企业、村集体经济组织的应收未收款项、固定资产、土地资源等方面逐类进行全面核查，理顺各项债权债务关系，加大镇属企业、村集体的债权、债务清算力度，推动镇属企业、村集体应收账款“颗粒归仓”，进一步减轻镇村集体财务负担。〔责任单位：财政分局、农林水务局、自然资源分局、司法分局、规划管理所、镇属企业、各村（社区）〕

2. 建立集体经营性资产动态管理机制。利用数字化信息平台实现厂房信息数字化、租赁状况动态化，实时反映资产状况，

实现招商、经济部门与镇村集体物业信息共享及空置厂房信息社会面公开；计划用三年左右时间建设村（社区）集体资产数字地图，实现集体土地、物业“一图全览”，提高集体厂房资源的匹配效率。〔责任单位：农林水务局、经济发展局、投资促进中心、财政分局、政务服务中心、镇属企业、各村（社区）〕

3. 建立增资扩产项目信息共享制度。统筹各村（社区）辖区内优质企业增资扩产项目，引导企业所在村（社区）集体物业无法承载的增资扩产项目跨村（社区）落户到其他集体厂房物业，提高优势产业的承接力度，激活产业增量。对镇属企业、村集体成功引导符合条件的企业增资扩产项目跨村（社区）落户到其他集体厂房物业的，每一个项目奖励5万元。〔责任单位：经济发展局、投资促进中心、财政分局、农林水务局、自然资源分局、规划管理所、生态环境分局、消防大队、镇属企业、各村（社区）〕

4. 建立土地利用激励机制。鼓励村集体购买新增建设用地指标或用地规模，通过依法报批将农用地转为建设用地，促进集体产业发展，镇财政按村集体购买新增建设用地指标或用地规模所支付成本的5%补助给村集体；对当年没有新增违法用地的村集体，优先支持其申请乡村振兴用地指标、控规调整等。完善土地空间利用机制，确立“宜工则工、宜商则商、宜农则农”发展思路，鼓励集约利用耕地，引导分散低效的耕地逐步向规

模经营主体集中，建设高标准农田，鼓励开展粮食种植，支持争取市财政最高每亩 1000 元补助，镇财政按一定比例进行补助。〔责任单位：自然资源分局、财政分局、农林水务局、规划管理所、宣传教育文体旅游办、镇属企业、各村（社区）〕

5. 建立村边村界用地融合发展机制。聚焦各村（社区）边界线范围的土地、厂房等要素资源，打破各自管理、各自统筹、各自利用的困局，探索成立合股公司进行跨区域的资源整合和建设利用，对经营所得按各自资源占比进行分配。〔责任单位：农林水务局、自然资源分局、规划管理所、各村（社区）〕

6. 转变集体厂房经营模式，提高集体物业利用率。通过提高镇村集体厂房准入门槛、监控能力、违约成本等方式，减少镇村集体物业出租对二手房东的依赖，并坚持“协商+诉讼”双管齐下原则，在保障集体资产不流失的前提下，依法依规逐步清退集体物业二手房东，掌握产业发展的主动权。鼓励镇村集体回收二次分租的厂房物业，按整合整体出租后产生的镇级税收留成增量部分给予 20% 作为奖励，最长不超过 5 年，其中村集体税收奖励部分可用于村集体股东分红或村集体可持续发展等用途。〔责任单位：经济发展局、农林水务局、财政分局、税务分局、镇属企业、各村（社区）〕

7. 全面实施低效企业改造提升。执行差别化政策企业名单，严格把控用水、用电、用能、排污权等资源配置，聚焦环

保审批、节能审查、安全生产、证照审批、违章建筑、土地性质、消防安全等环节，形成联动监管机制，加快推动集体产业空间内“散乱污”“两高一低”企业整治以及落后产能淘汰工作，倒逼产业转型。通过转移、退出、关停等方式，让散乱污企业腾挪空间，焕发集体资产新生机，提高集体产业空间资源配置效益。〔责任单位：经济发展局、生态环境分局、市场监管分局、自然资源分局、住房和城乡建设局、应急管理分局、城市管理和综合执法分局、消防大队、镇属企业、各村（社区）〕

8. 全面实施旧物业优化升级。建立镇村集体老旧厂房物业改造利用机制，明确集体资产翻新路径，在符合桥头镇功能定位、产业规划和国土空间规划的前提下，且有优质意向项目的，支持镇属企业、村集体通过对老旧厂房等产业空间开展结构加固、绿色低碳改造及内外部装修等投资改造，实现旧物业功能优化、提质增效，释放产业发展空间资源。〔责任单位：住房和城乡建设局、经济发展局、自然资源分局、农林水务局、规划管理所、城市管理和综合执法分局、镇属企业、各村（社区）〕

9. 建立空间提升激励机制。鼓励镇属企业、村集体实施“工改工”，以镇村集体为投资主体，改造低效工业物业，支持镇村集体争取市财政的拆除补助和新建补助，每平方米拆除用地面积补助 60 元、每平方米新建建筑面积补助 60-100 元，具体补助标准参照《东莞市“工改工”财政补助暂行实施细则》执

行，并允许在当年村集体股份分红总额的基础上，适当增加部分奖励金额进行分红。此外，在落实安全生产监管责任的前提下，允许“工改工”项目保留既有建筑物供地，已办理合法手续的可以继续保留使用、未办理合法手续的允许分期拆除。〔责任单位：城市更新中心、自然资源分局、规划管理所、农林水务局、财政分局、镇属企业、各村（社区）〕

10. 建立效益提升激励机制。鼓励镇属企业、村集体将推进“工改工”与招引优质产业项目同步考虑，力争早改造、早达产。对镇属企业、村集体为改造主体开展的“工改工”项目，按该产业项目所产生的镇级税收留成增量部分，给予20%作为奖励，最长不超过5年。〔责任单位：城市更新中心、经济发展局、财政分局、镇属企业、各村（社区）〕

11. 支持回购土地厂房资源，扩大增量资产。实施资源回购补助制度，鼓励镇属企业和村集体回购旧厂房、闲置地用于集体经济承接新项目，交易完成后对镇属企业、村集体按回购物业占地面积给予25元/平方米的补助，镇级补助每宗最多不超过100万元。对镇属企业、村集体向金融机构申请贷款回购旧厂房、闲置地，经第三方审核评估、多部门联合复核审查后，自其取得贷款之日起3年内所产生的贷款利息，镇财政给予10%补助，不足3年的，据实给予补助。村集体因购置土地、物业造成资产负债率超过50%的，允许在审查股东分红时剔除

相关借款，提高村集体融资发展的积极性。〔责任单位：农林水务局、经济发展局、财政分局、镇属企业、各村（社区）〕

12. 着力解决土地物业历史遗留问题。对集体土地物业由于历史原因未办理相关用地、建设手续的，经审查符合补办、流转条件的，支持完善相关手续。对历史上村集体与有关权利人签订用地协议但未能完善用地手续的集体土地，鼓励村集体通过流转、回购等方式理顺产权关系，释放“静态”土地资源。

〔责任单位：自然资源分局、规划管理所、农林水务局、经济发展局、各村（社区）〕

13. 实施产业空间置换提升计划。鼓励镇属企业、村集体与未供已建或手续不全的历史用地单位协商，对符合规划要求、产权关系清晰、无债务纠纷的旧厂房、闲置地，采取置换代替回购的形式，统筹连片“工改工”，落实村集体产业空间升级。

〔责任单位：城市更新中心、财政分局、农林水务局、镇属企业、各村（社区）〕

14. 实施“化零为整”提升计划。鼓励镇属企业、村集体收购相邻多宗低效工业用地地块，进行集中规划利用，连片开发，建设现代化高标准园区，打造产业发展平台，提高集约化水平；加强经发、投促、自然资源、规划等部门“一站式”服务，引导零星分散的工业企业向产业平台集聚，推进产业链和产业集群发展，提升亩均效益。〔责任单位：经济发展局、投

资促进中心、自然资源分局、农林水务局、规划管理所、镇属企业、各村（社区）〕

15. 建立集体物业租赁指导价制度。建立集体资产租赁价格第三方评估机制，组织第三方评估中介机构对全镇村集体资产按所属区域和房屋类型等开展评估并制定租赁指导价，每年将租金指导价格在资产管理平台上发布，建立合理的租金调节机制。〔责任单位：农林水务局、财政分局、镇属企业、各村（社区）〕

16. 完善集体物业项目备案制度。完善集体工业厂房项目准入、租赁备案机制，对一些成长型、龙头型、创新型、税收型的优质项目，在确保安全生产和消防安全的前提下，可根据实际情况放宽租赁条件，允许厂房物业单栋单层分租给符合产业发展要求的项目；建立集体物业租赁审批“直通车”机制，简化集体物业租赁审批流程，推进租赁审批增速提效。〔责任单位：经济发展局、财政分局、农林水务局、镇属企业、各村（社区）〕

17. 实施税收贡献奖励制度。鼓励优质税源型项目承租镇村集体厂房物业，对于承诺年纳税额达到一定额度或符合产业导向的优质企业项目，对其租期、租金给予适当优惠，切实提高税收产出贡献。对符合条件的优质税源型项目产生的税收留成部分给予 20% 作为奖励，最长不超过 5 年，弥补镇村集体租

金损失，实现综合效益最大化。〔责任单位：经济发展局、财政分局、农林水务局、税务分局、镇属企业、各村（社区）〕

18 鼓励农村一二三产业融合发展。支持不涉及占用耕地及永久基本农田、不直接固化地面、不改变土地用途的生态景观、栈道、观景平台，以及零星分散面积不超过 200 平方米的公共厕所和停车场等农村一二三产业融合发展项目配套的基础设施和公共服务设施用地，可由项目开发主体与村集体签订土地使用合同，明确种植、养殖、管护、修复和经营等关系。鼓励宅基地复合利用，引导依法登记的宅基地和地上房屋在不改变土地用途的情况下，通过自主经营、合作经营、委托经营等方式，发展农家乐、民宿、乡村旅游、农产品初加工、电子商务等农村产业。〔责任单位：自然资源分局、农林水务局、经济发展局、镇属企业、各村（社区）〕

（二）支持培育经济增长点，提高集体经济质量

19. 支持“镇村企”联建。探索村集体提供用地、企业代支代付建设模式，鼓励村集体自改项目委托镇属企业或社会企业试行垫资代建和厂房代理招商等，提供全程服务，涉及的服务经费由双方具体约定。村集体自改项目委托服务商管理运营，厂房租金收益不低于改造前的，可探索通过磋商方式进行交易。鼓励镇属企业与村集体成立合股公司，对镇属物业与相邻村集体物业进行连片改造升级，按资源投入比例划分收益。探索村

企互融资发展模式，在做好项目可行性分析的情况下允许村集体按程序向企业借款定向建设厂房，对自改影响集体收入和股份分红的，经核实后剔除相关因素影响，不纳入农资绩效考核。同时，村集体可向优质企业、优质项目提供融资支持，约定债权转股权的权利，为村集体入股创新型企业提供新渠道。鼓励村集体通过村企合作（包括以土地作价的合作投资项目）等形式发展生产性新投资项目，镇财政按村集体投资额的 3% 进行奖补支持项目发展，每村（社区）最高奖补不超过 60 万元。〔责任单位：农林水务局、经济发展局、财政分局、自然资源分局、住房城乡建设局、镇属企业、各村（社区）〕

20. 支持探索多元化土地供给模式。健全厂房物业“先租后售”合作模式，镇属企业或村集体以优惠租金将厂房物业出租给上市潜力企业，并通过以厂房物业作价入股企业方式支持企业上市，扩大镇村集体资产。探索“先租后让”发展合作模式，对新增产业用地设定一定期限的租赁期，按照公开出让程序确定土地竞得人后，由竞得人进行开发建设、经营利用，待租赁期届满，经考核评价达到约定要求并缴清土地出让价款后，将土地使用权出让给竞得人。〔责任单位：自然资源分局、财政分局、农林水务局、经济发展局、镇属企业、各村（社区）〕

21. 支持发展村间“飞地”共建经济。打破“飞地”界线不规整的制约，鼓励“飞地”权属村和所在行政村联合成立法

入企业，连片合作开发出租，按面积比例划分收益。对于农用地，由所在行政村租用权属村的“飞地”，整合土地资源连片出租，建设农业产业化基地，在严格保护耕地的基础上，适度发展以特色生产、休闲观光、采摘体验、科普教育为主要内容的都市型农业，提高集体收益。〔责任单位：农林水务局、自然资源分局、各村（社区）〕

22. 鼓励村集体完善建设用地供应管理。对村集体自愿申请将未统筹的集体建设用地转为国有建设用地的项目，按照我镇“基础补偿+增值共享”方式补偿，对于一般普通工业项目，村集体在基础补偿的前提下，获得土地出让净收益的100%增值共享。对于可分割销售的新型产业用地，村集体在基础补偿的前提下，获得土地出让净收益的70%增值共享。村集体自愿申请将其集体建设用地转为国有建设用地的，完善用地审批手续后，鼓励该村集体全资子公司或其与社会市场主体成立的合作公司认购地块进行开发。〔责任单位：规划管理所、自然资源分局、农林水务局、财政分局、经济发展局、各村（社区）〕

23. 支持发展集体资本运营经济。建立效益评估机制，支持镇属企业、村集体以跟进投资或通过股权投资等方式，参投成长性良好的创新型企业。鼓励镇属企业、村集体投资风险低、稳健型金融理财产品。村集体利用土地款投资理财产生的收益，在提留公积公益金、弥补经营亏损后，可适当增加股东分红。

〔责任单位：经济发展局、财政分局、农林水务局、镇属企业、各村（社区）〕

24. 探索镇属企业市场化运营。支持镇属企业与镇政府合作整備工业用地，与村集体、土地权利人、产业投资机构、产业投资基金等进行市场化合作，参与镇村低效工业园改造升级。鼓励镇属企业利用改革契机，收（并）购整合低效工业物业进行改造，探索改造后收益资产证券化等方式，创新参与改造的实施路径。鼓励镇属企业强化招商能力，提供项目投融资和建设运营等专业平台服务。〔责任单位：经济发展局、财政分局、农林水务局、镇属企业、各村（社区）〕

25. 探索设立镇村联合发展资金储备库。将镇属企业、村集体闲置资金纳入资金储备库，组建专业团队统筹使用资金，以低于银行贷款利率的方式优先支持镇属企业、村集体基础设施或产业项目建设。〔责任单位：财政分局、农林水务局、镇属企业、各村（社区）〕

26. 支持集体资本参与建设工程开发。鼓励经济实力和管理能力较强的镇属企业或村集体，通过设立下属全资公司、与民营资本合作控股等方式，参与城市开发、产业基建和物业投资和公共设施等建设，转变村集体经济运行模式，探索培育村集体经济新的增长点。探索社会经理人制度，由社会经理人代管集体经济下属公司，适当放宽薪酬标准，试行弹性薪酬机制，

鼓励社会经理人开展市场经济运作，提升镇村集体经济效益。

〔责任单位：农林水务局、财政分局、镇属企业、各村（社区）〕

27. 探索村集体联合参与产业单元建设。探索由镇政府依托东深公路片区土地整备开发项目发行信托计划，引导村集体及下属全资企业（不含挂靠部分）通过信托投资方式参与，实现资源优势互补互动。〔责任单位：经济发展局、财政分局、农林水务局、城市更新中心、镇属企业、各村（社区）〕

28. 支持发展文旅产业配套经济。借助精品示范村示范带动作用，通过景观提升，融合荷花产业园、桥头生态园、莲湖公园、湓湖等景点资源，营造旅游线路，规范设置服务网点，实现多种形态融合带动消费。鼓励具备条件的村集体发挥历史优势，积极发展一批历史人文旅游项目，弘扬优秀传统文化和历史名人事迹，鼓励建设潮文化示范区，带动文旅产业发展，拓展村集体经济的发展空间。〔责任单位：宣传教育文体旅游办、农林水务局、镇属企业、各村（社区）〕

29. 实施“扶强培优”工程。着力扶持龙头型、税源型、规模型的优质企业的发展，大力培育创新能力强、成长性高、发展潜力大的小微企业发展。每个村（社区）至少培育一家发展前景好、贡献大、带动能力强的优质企业进行重点扶持，至少培育一家“奶牛型”企业，建立一批小微企业的重点培育白名单。对成功吸引上市企业、专精特新企业、国家高新技术企

业、“小巨人”企业、“瞪羚”企业、小升规等高质量项目落地的村集体，成效显著的，镇财政根据实际情况分档次分别给予2万、5万和10万元奖励。〔责任单位：经济发展局、财政分局、农林水务局、镇属企业、各村（社区）〕

30. 支持镇村集体物业实施“双碳”工程。鼓励镇村集体物业落实“双碳”战略，大力实施节能改造、安装屋顶光伏、建筑节能一体化等工程，优化产业生态，促进产业升级转型。对于村集体物业屋顶安装光伏电站的，镇财政按装机容量给予每兆瓦15万元的装机补贴，单个项目最高补贴30万元，对光伏电站的发电量连续两年分别给予工商业0.05元/每千瓦时、居民0.1元/每千瓦时的补助。〔责任单位：经济发展局、财政分局、镇属企业、各村（社区）〕

（三）优化产业承接硬环境，强化产业基础配套

31. 优化路网结构，畅通运输“微循环”。加快推进高速公路网络贯通互联，重点开通莞番高速公路另一接入口，进一步打通融入大湾区的主动脉。加快新建路网建设，提高次支路密度，抓实道路升级改造工程，提升通行能力，重点推动29号路、东太湖市政路、桥新西二路等道路工程尽快完工，为企业发展彻底贯通运输网络。加快推进“断头路”打通工作，积极争取专项债资金优先保障，提前谋划“两规”调整，落实产业用地路网布局，加快完成光明路支路、桥东路南四街断头路、

X243 断头路等工程，并因地制宜抓好村（社区）农耕路建设，畅通“微循环”。〔责任单位：规划管理所、自然资源分局、交通分局、工程建设中心〕

32. 优化产业园配套设施水平。全面落实产业园“五通一平”（通给水、通电、通路、通讯、通排水、平整土地），满足投资项目合理有序施工的前期需求。全面推进镇村产业园和分租式厂房电表实施“一户一表”改造，提高产能效益监测调度效率。规范水、电、气、通信、有线电视等接入标准，加强公用服务价格监管，建立动态协调沟通机制，坚决制止强制捆绑搭售等行为，确保稳定企业生产要素资源。强化电力支撑保障，加快统筹推进枫树隆变电站及其配套出线工程、新能源产业基地大洲变电站、东江变电站以及中心变电站等电力设施建设，制定双回路供电“一企一策”机制，精心部署双回路供电保障工作，彻底解决用电供需矛盾，提升电力供应保障能力。

〔责任单位：经济发展局、自然资源分局、规划管理所、城市管理和综合执法分局、水务工程运营中心、供电服务中心、供水公司桥头分公司〕

33. 优化人居环境，提升产业配套。充分发挥国债资金支持，聚焦雨污分流、生态补水、河道生态环境提升、文化旅游、完善停车规划等方面，加速推进东太湖排渠水生态及环境提升工程、小海河水生态及环境提升工程、新湖排渠工程等项目建

设，提升产业配套环境。完善河岸生态长廊、贯通绿道、增加公园景观，建设慢行系统，优化产业配套人居环境。〔责任单位：生态环境分局、水务工程运营中心、工程建设中心〕

34. 扩大优质公共服务供给。完善医疗卫生体系，聚焦医院、社卫中心，整合提升医疗资源，完善产业功能配套，搭建服务平台，营造良好的全域营商环境，促进产业发展。加快敬老院、残疾人康复就业服务中心等社会服务保障建设，完善服务载体，提升服务能力和服务水平。扩大教育资源供给，完善人才安居房政策，加快推出位于中熙玖珑山花园、保利紫云花园的人才安居房，切实做好外来投资企业员工住房、落户、子女上学等服务工作，构建好“亲”“清”新型政商关系。〔责任单位：卫生健康局、公共服务办、教育服务中心、桥头医院、社卫中心〕

（四）优化营商承接软环境，护航经济发展

35. 优化惠企政策精准推送服务。充分发挥桥头投资公众号等平台作用，搭建惠企政策精准推送平台，面向全镇各类市场主体，提供惠企政策统一发布、政策精准匹配等“一站式”服务，实现由“人找政策”向“政策找人”转变。在政务服务中心设立惠企政策兑现专窗，为企业提供政策咨询、申报、兑现“一站式，全流程”办理，进一步优化营商环境，激发市场主体活力。〔责任单位：政务服务中心、经济发展局〕

36. 持续深化“百干帮百企”暖企行动。聚焦企业服务、政策落地等工作，主动作为，化身服务企业“联络员”、政策精神“宣传员”，入企业推送惠企政策，破除信息孤岛壁垒，帮助企业吃透弄懂政策，用好用足用活政策，确保各级各项惠企政策直达企业。打好外贸、外资、外包、外经、外智“五外联动”组合拳，支持企业抢占市场订单，推进外贸经济稳定增长。〔责任单位：经济发展局，相关部门按职责分工负责〕

37. 优化人力资源配置水平。建设人才综合服务平台、深化职业技能人才评价制度，围绕高学历、高技术、高经验等三个层面谋划人力资源配置方式。实施高素质人才下基层计划，提升镇村集体队伍质量，为集体经济发展提供人才保障。加强用工服务保障，打破人才找不到岗位、企业留不住人才、人才培养无保障等困境，拓展人力资源服务功能。完善人才激励机制，建立多元化的人才引进与培养机制，创新多元化的分类激励机制，兑现人才政策支持，优化人才引进、培育机制，助推企业完善人才结构，建强人才队伍，夯实全方位推动经济高质量发展的基础。〔责任单位：人力资源和社会保障分局、党建工作办、经济发展局、住房和城乡建设局、团委〕

38. 优化公共法律服务。健全企业公益服务工作机制，提供公益性法律咨询和帮扶；搭建公共法律服务平台，推进涉外法律服务建设，为市场主体提供全链条的公共法律服务。〔责

任单位：司法分局、经济发展局、各村（社区）〕

39. 优化柔性执法清单制度。建立减免责清单，包括不予处罚事项清单、从轻处罚事项清单、减轻处罚事项清单和免予行政强制事项清单，坚持处罚与教育相结合，对轻微违法行为采取说服教育、劝导示范、警示告诫、指导约谈等执法方式予以纠正。〔责任单位：相关部门按职责分工负责〕

40. 推行监管执法协作机制。试行涉企“综合查一次”机制，选取信用等级高的企业、涉及多部门检查的企业或者新业态中的重点企业，纳入“综合查一次”企业清单，减少各部门多头进企业的频次，努力营造良好的营商环境。〔责任单位：相关部门按职责分工负责〕

三、有关事项

本实施意见自印发之日起实施，试行三年。实施过程中有新规定的，从其规定；与上级政策措施相冲突的，以上级政策措施为准；补助金额按照“就高不就低”的原则执行。



公开方式：主动公开

桥头镇党政综合办公室

2023 年 1 月 6 日印发
