

# 关于赴浙学习农村集体资产股份六项权能试验的 考察报告

王静 蔡蔚

为学习借鉴浙江省在完善农村集体资产股份权能、赋予农民更多财产权利等方面的做法与经验，近期我们前往浙江省农办、省农业厅，嘉兴市农办、海盐县农业局进行学习考察。考察组就如何开展赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权等六项权能试验与相关人员座谈，重点讨论农村集体资产股份的抵押、担保问题。

## 一、浙江省农村集体产权制度改革概况

浙江省农村集体产权制度改革一直走在全国前列。截至 2015 年底，浙江省 29489 个村社完成改革，占总村社数的 99.39%；量化经营性资产 1151 亿元，界定社员股东 3527 万人，在全国率先全面完成农村集体资产确权工作，基本建立起“确权到人（户）、权跟人（户）走”的农村集体产权制度体系。

浙江省在开展产权制度改革的过程中，主要在以下方面推进工作：一是加强指导。2014 年，浙江省委、省政府作出了“两年完成村经济合作社股份合作制改革”的决策，在省农村工作会议上提出要求：召开农村确权赋权改革现场推进会，明确路线图和进度表，纳入新农村建设考核。浙江省农业厅全力指导，实行厅领导分片包干，推动各级健全责任体系。二是制定政策。2014 年以来，浙江省相继出台《关于全面深化农村改革、加快推进农业现代化和城乡发展一体化的实施意见》（浙委发〔2014〕7 号）、《全面开展村经济合作社股份合作制改革的意见》（浙政办发〔2014〕101 号），明确提出：改革要坚持依法、自愿、民主、公正和集体所有制性质不变、村级集体经济组织功能不变、财务管理体制不变的原则，按照归属清晰、权能完整、管理科学、流转顺畅、运营高效的要求，以确权确股为基础、赋权活权为重点，完善配套制度，创新运行机制，全面推进村经济合作社股份合作制改革。三是因地制宜。浙江省各地从实际出发，坚持先易后难，先试点，取得经验再推广，把试点办成谋划改革的“试验田”、指导培训的“好基地”、教育农民的“活案例”。

浙江省全面开展农村产权制度改革的同时，不断有效落实集体资产股份权能试验，完善农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权等六项权能。在与省农办、省农业厅、嘉兴市农办、海盐县农业局相关负责人员进行座谈并实地考察后，我们感到浙江省资产股份六项权能试验工作有三个重要特色：

### 一是坚持赋能活权和创新经营相结合

在改革中，全面落实股份占有权、收益权，探索赋予股权的继承、赠予和转让等权能。目前，嘉兴市、舟山市、海宁市、嘉善市、德清县等地已建立农村集体产权交易市场平台，目前已有 80 个市县、816 个乡镇建成交易平台，逐步将农村集体资产资源的经营权或所有权、农村土地承包经营权、农村集体建设用地使用权等产权纳入市场交易范围，促进价值实现。另一方面，改革盘活了现有资产和资源，使集体经济组织在管理制度、分配制度等方面逐步与市场接轨，形成了诸如杭州拱墅区的经营班子年薪制、江干区的外聘职业经理人、独立董事等一批经营模式。宁波等地还运用项目制、现金配股、土地入股等方式，面向股东、社会及其他经济组织等多主体筹措项目建设资金，鼓励股东自愿组合出资发展市场化经营项目，发展混合所有制经济，激发集体经营活力，提升了集体资产开发利用的广度和深度。

## 二是坚持农村要素流转和市场化配置相结合

在股权流转交易方面，乐清市长虹村开展股权内部转让，规定个人股权转让不能超过 50%，股东个人持股不得超过全社总股本的 10%，目前该村社已发生流转交易 9 起。在股权抵（质）押方面，舟山市 4 个县（区）都已出台了有关渔农村股份经济合作社股权质押担保融资工作实施意见。普陀区已于 2015 年 10 月贷出首批资金 25 万元。苍南县河底高村以社员股权及村集体安置房为标的物进行抵（质）押，获得苍南县农商银行授信 2.5 亿元，用于村民安置房建设和村集体农贸市场提升改造。德清县集体经济股权（主要是土地经营权）抵押贷款 225 户，金额 5454 万元。海盐县针对农村宅基地用益物权、农民集体资产股权，推出了“农宅通”、“农钻通”、“农股通”三个金融新产品，实现了农民“三权”金融产品的全覆盖。其中，集体资产股份抵押担保完成一户，贷款额度 15 万。

## 三是坚持因地制宜与多种模式相结合

浙江省结合各地实际，开展农村集体资产股权的赋权活权工作，研究股权流转交易办法，探索股份继承、抵押、担保、有偿退出等机制，取得一批可复制可推广的创新成果，并不断探索创新多种模式股份经济合作社经营机制，总结推广渐进式公司化改革、社员持股项目化发展方式，研究探索集体经济组织“政经”分离机制。

## 二、浙江省农村集体资产股份抵押担保的主要做法

目前浙江省农村集体资产股份的抵押、担保改革，在全省各地都有探索，主要有以下三种做法：

### （一）按资产市场价评估进行抵押担保

德清县的主要做法是，对符合条件的农民专业合作社经济组织成员（自然人或涉农企业）为满足生产、经营、创业等资金需求，经有关部门对农村集体经济股权确权后，以合法取得的农村集体经济股权作为抵押向银行申请贷款，抵押当事人按照市场评估价值或双方认可的价值签订抵押合同和贷款合同，办理抵押登记手续，金融机构据此发放贷款。借款人获得的信贷资金必须用于创业或发展再生产。

### （二）按资产股份预期收益进行抵押担保

2009 年起，宁波市江东、江北等区先行先试，在征求股东代表会议同意的基础上，坚持方便、优惠、灵活的原则，把股份经济合作社股权纳入农村有效担保物范围，依托辖区农村金融机构，建立股权融资平台，制定具体操作办法，建立风险防范机制，允许农民利用股权开展抵押贷款融资，切实解决农民生产生活资金需求。在具体操作时，江东区与农村信用社协商后，明确股民可以按照自己股权所占资产一定比例获得抵押贷款，已有 100 多人试行了股权抵押融资，合计融资了 3000 多万，个人最高融资额达 37 万元。江北区实行股民股权所占资产总额的 70% 比例获得抵押贷款，同时由财政建立抵押贷款风险基金，承担一定比例的不良贷款风险，并根据贷款额度对信用社开展奖励。截止到 2015 年 5 月底，宁波市累计已有 1283 户农户获得贷款，贷款总额 6914 万元，有效激发了农民群众的自主创业热情。

宁波市股权抵押融资办理程序主要包括四个方面：一是签订合作协议。金融机构与股份经济合作社签订《股权抵押贷款合作协议》，明确双方的权利和义务；二是进行股权抵押登记。股份经济合作社进行股权抵押登记，并向金融机构出具股权抵押登记证明书，确保在股权登记后，未经金融机构同意，股权不得转让、挂失、继承或赠予；三是签订借款合同。经审查符合条件的，借款人与金融机构签订《抵押借款合同》；四是解除股权抵押登记。贷款归还完毕，借款人与金融机构解除股权抵押登记。

### （三）按信用定额进行抵押担保

海盐县目前在探索采用信用定额方式进行抵押担保。海盐县农村信用合作联社村推出农户小额信用贷款，该贷款信用社基于农户及个人的信誉，在核定的额度和期限内向农户发放的无需提供担保的信用贷款，农户小额信用贷款直接服务于三农建设，实行“一次授信、随用随贷、余额控制、循环使用、动态调整”。信用社在集中授信与公议评定的贷款授信额度内将确定一定额度的农户小额信用贷款，并实行利率优惠等政策。

## 三、闵行区推进资产股份抵押担保的路径选择

2011年，闵行区获批为第一批全国农村改革试验区，承担着农村产权制度改革的任务。现已累计完成133个村集体经济组织改革，组建新集体经济组织129个，约有29万集体经济组织成员变成股民，持有集体资产股份75亿元。2014年，闵行区又获批为第二批全国农村改革试验区，承担着开展赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承等6项权能试点的任务。目前，已全面开展赋予农民对集体资产股份占有权、收益权试点，积极推进股份有偿退出权、继承权试验，研究股权抵押担保的思路。其中，落实占有权、收益权的试点，在133个村全面开展；推进有偿退出权的试点，主要在6镇17个村试验，重点开展岗位股、受让股、知青份额等退出；探索股份继承人为非集体经济组织成员的继承问题。

经过考察，我们认为闵行区在探索股权抵押担保新思路的过程中，可以借鉴参考浙江省在股权抵押担保方面采取的三种方法。总体看，浙江省宁波、德清、舟山等地在股权抵押担保方面，股权的价值以评估值为确认依据，而海盐一般以上年末农村集体净资产作为确认依据，采用授信额度方式开展，只在有条件的地方通过资产评估等双方认可的办法确认股权价值。鉴于当前农村集体资产反映的是账面价值，若采用评估的方法确认股权价值，一是评估的费用较大，二是因为土地不包含在内，无法体现资产的全部价值。因此，结合闵行区实际，我们认为农村集体资产股权抵押担保采用授信额度方式较好。

具体方法：一是建立每户成员的信用档案。村镇银行应根据借款申请人财务能力（负债和收入情况）、股权、信用记录等建立信用档案。二是确定贷款额度。村镇银行应根据申请人的信用档案、资金需求、自有资金比例等因素综合确定借款人贷款额度。三是质押贷款。借款人提出申请，并提供相应材料；经所在村集体经济组织审查同意，取得股份抵押登记证明材料；村镇银行进行审查、审批。签订合同，发放贷款。

（作者单位：上海闵行区农委村改办、上海市农委政策法规处）