
南京农村集体股份合作制改革探究

周颖达（江苏银行）

张荣（南京市统筹城乡发展研究所）

南京市农村集体股份合作制改革现状

南京市7个郊区现有697个涉农村(社区),村集体经济经营性收入平均为205万元;其中雨花台区最高(445万元),高淳区最低(113万元);近郊区(雨花台、江宁、栖霞、浦口)的村集体经济发展明显好于远郊(六合、溧水、高淳)。南京市共成立了662个村级农村社区股份合作社,以及29个组级的农村社区股份合作社,其中经过工商注册登记的村级合作社307个占46%。全市农村社区股份合作社量化资产总额达31亿元,覆盖社员人数约205万人,其中村级合作社平均量化资产达465万元。全市农村集体股份合作社现金分红总额为14747万元,其中栖霞(148元/人·年)和江宁(140.2元/人·年)的人均分红较高:从2004年开始,南京市便启动了农村集体股份合作制改革,并采取“试点一扩大试点一逐步推开”的办法不断深化。2015年开始以第二批国家农村改革试验区工作任务为抓手,基于农村产权制度的深化,南京市出台了一系列改革配套文件,深入推进农村集体产权股份合作制改革,取得了明显成效。

“三资”监管方式改革创新,财务会计制度规范统一。为了打破农村集体经济组织的“村账镇代管”模式带来的问题,2014年南京市出台了《关于进一步加强农村集体资金资产资源监督管理的意见》,对农村集体财务会计制度建立了统一的规范。文件规定全市建立统一的农村集体财务资产管理信息化系统;村级组织只可开设一个基本账户、独立建账;实行镇“双印鉴”制度;村会计须持有会计从业资格证和江苏省农村集体经济组织会计上岗证;村级财务状况每季度至少公开一次。目前,全市已经全部统一了村集体财务会计科目体系,统一了财务做账系统,有52个镇街和669个村完成集体财务网上做账,占比达95%;并以区为单位公开招投标确定统一的银行,全面实施一村一账户。共有235个村实行,其中高淳区134个村全部实现。“三资”监管方式的改革以及财会制度的规范,加强了镇(街)农经部门对村集体管理和监督,提高了村集体资产的监管效能,规范了村集体账户设置,保证了村级财务公开的及时性和准确性,同时也为后续改革打下了良好的基础。

产权交易市场建设完备,要素流动增值效益显现。为了加快农村产权流转交易市场建设,积极盘活各类生产要素,助推农村集体经济以及农民财产性、工资性收入增加。2015年南京市出台了《关于加快推进我市农村产权流转交易市场建设的实施意见》,由市委市政府分管领导牵头推进,各区成立了区农村产权交易监督管理委员会,出台了农村产权流转交易办法、交易规则等制度,并加强督查考核。全市共建成6个区级和46个镇街农村产权流转交易中心,并形成了高淳以镇级市场交易为主的模式、六合的镇街公共资源交易站模式以及溧水以区级市场交易为主模式。产权交易市场的交易总额不断提高,交易品种逐步探索拓展,不仅包括土地经营权、养殖水面经营权、集体经营性资产使用权等,还实现了集体四荒地使用权、林权、农业生产设施设备、“一事一议”项目和小型工程招投标服务等项目的成交。与此同时,各区还积极尝试拓展抵押融资、项目推介等方面拓展服务功能。产权交易市场的建立和活跃有效促进了集体资产的保值增值,协助农民群众创业增收,带动了农民的就地就业。据统计,纳入农村产权交易市场公开交易的农村集体资产,平均增值超过20%。

清产核资试点扩大推广，成员界定权能改革初探。根据《南京市农村集体经济组织资产清产核资工作方案》，全市 52 个试点村全面推进村级集体资产清产核资工作。此次清产核资工作要求对集体经营性资产、非经营性资产、资源性资产全面开展清理核实，并聘请第三方会计师事务所进行审计和二次审计从而强化外部监督，确保做到账表、账账、账证、账据、账实五相符。同时建立了集体资产资源信息库，推动集体资产信息化管理。至 2016 年 8 月份，栖霞区、江宁区已实现全区推进清产核资工作；高淳区、六合区、浦口区等分别安排了 1-2 镇街进行整镇街推进清产核资。与此同时，成员认定、股权设置、固化和权能改革的试点工作也已展开。江宁、栖霞、浦口等区的试点村从户籍关系、土地承包、长期居住以及义务履行等方面综合考虑，基本采用“一村一策”的办法，由村集体经济组织成员(代表)大会讨论决定集体成员界定的具体条件。江宁区泥塘社区、栖霞区外沙村等开展了农村集体资产股权“量化到人、固化到户”的股权固化改革试点。泥塘社区股份合作社个人股权的占比由 40%提高到 70%，同时推进继承权权能改革。此外，浦口区江浦街道、江宁区荆刘社区、栖霞区外沙村正在探索村社分设试点。栖霞区八卦洲街道组织下辖的 7 个村的集体资产股份合作社及由村集体主办的土地股份合作社、农民专业合作社共同出资组建联合社，促进农村集体经济实现联合抱团发展。

南京市推进农村集体股份合作制改革的对策建议

虽然南京市村集体股份制改革工作取得了一定成效，但仍然面临着不少问题。如实际推进上，近郊远郊差别大，远郊动力基础缺；思想认识上，配套政策不明朗，原则底线难把握；治理运营上，村社不分问题多，发展保守难壮大；民主自治上，村民多重眼前利，管理意愿意识弱；城市扩张后，土地征占资产减，社会管理负担增等。针对上述存在问题，提出对策建议如下：

合理设置多元化股权，调动利益主体积极性。要充分做好股改前的摸底工作和历史遗留问题的处理，通过更为细致地在个人普通股中详细设置土地股、劳动贡献股、自然资源股、募集股等方式，解决历史遗留问题，激励集体经济的多元化参与方式，增加利益分享覆盖面，减少改革阻力。城中村、近郊村等人口流动较快的地方，可以探索增加募集股，既可以增加集体经济组织未来发展实力，又可以提高集体组织

成员的参与程度；对于远离城市的远郊村、纯农村，可以尝试探索设置农龄股、干部股等多种形式的股权组合方式；尝试设置经营管理股权，依据经营管理人员经营贡献对其分红，激励他们在防范风险的基础上积极发展集体经济。

打破纯福利分红制度，尝试引入激励性机制。要尝试引入激励性的利益分配机制，打破分配上的平均主义和高福利性。一是增强组织成员的风险意识，建立能上下浮动的分配机制，将股东的收益与股份合作组织经营状况挂钩。可逐步降低各种名义上的福利性分配支出(如购买社保医保、代交物业费等)，代之为“以股权为基础”的分红，集体经济发展得好就多分，不好则少分甚至不分。二是探索引入奖励贡献和鼓励投资的因素。如在农龄股的基础上进一步考虑劳动者在原村集体经济组织的实际劳动贡献、业绩、工种及技术等因素，适当拉开差距；也可借鉴广东、北京等地区的一些做法，在基本人头股的基础上，探索有偿配股的方式，允许社员以象征性的优惠价格购买股份，有条件的还可以溢价出售。三是建立健全对经营管理者的激励机制，使合作社的利益与经营者的利益目标相一致，如建立经营人员的业绩考核体系，制定经营管理任期经济责任制、明确集体资产保本增值责任与奖励措施。四是探索建立风险保障机制，引入商业保险模式，解除股份合作组织发展的后顾之忧。

推进股权的静态管理，建立流转和退出机制。在城镇化水平较高、多数农民转居的村，确定一个基准日，将纳入集体经济组织的人员数量固定、每个人享有的股份数量固定，稳步推进股权固化到户，新增或婚嫁人口不再无偿配股。在此基础上，逐步建立完善股权价值评估机构与机制，规范流转程序。确定农村集

体股权转让的范围、条件与程序，研究如何评估农村集体资产和股权的价值。建立由内到外、由局部到整体的产权流转机制，逐步打破产权不流动带来的封闭性。明确农对集体资产股权备案和交易管理的规则，以制度规范股权转让的条件、对象、程序、方式等及流转后股权的变更、权利义务转移等规则。稳妥探索集体股权的抵押担保功能，选择有条件的地方探索赋予退出和继承等权能。其中，继承权重点研究具备法定继承人资格、但不是集体成员的人员继承集体资产股份的规则；细化集体经济成员以其持有的集体资产股份向金融机构申请抵押、担保贷款的具体办法；尝试界定有偿退出的范围，着力研究如何寻找最佳平衡点。

逐步试推进政社分设，探索高效治理新模式。逐步尝试推进政社职能分开、账务分设、财务公开，完善集体经济的民主管理监督机制。在有条件的地区，逐步推进政社分设，理顺农村基层民主制度与经济制度的相互关系，使两者协调发展，互相促进。村(居)委会主要承担农村社区的公共服务和公共物品的供给；股份经济合作组织则全面接管集体资产的经营管理权，并以市场经济的要求组织实施诸如土地使用权出租、固定资产租赁、投资、联营、合作经营、入股、委托管理等经营活动。在坚持农村基层党组织核心地位的前提下，积极探索建立集体经济的民主决策机制，形成董事会真正对股份负责，总经理真正对董事会负责的约束机制，通过这种规范的现代企业组织制度，使股份合作社的权力机构、监督机构、决策和执行机构之间形成相互独立、又相互制约的关系；探索建立健全股东大会和董事会制度、选举制度、议事制度、监事会制度、财务管理制度、分配制度及财务公开制度等，避免监管和经营规范流于形式，从而做到科学管理、民主决策、合理分配。

分类引导并适度扶持，创新集体发展新途径。本着因地制宜、实事求是的原则，根据农村社区的不同区位、不同自然资源要素禀赋，确定不同的主导产业和发展方式，必要时根据实际情况对村集体经济的发展给予适度的扶持。对于地处近郊、城镇化水平较高、经济发展情况较好的村集体经济组织，在当前规范发展集体物业经济的基础上，可基于未来郊区产业与空间布局，与市、区县及乡镇等不同层次的总体发展规划、产业发展规划土地利用规划、城乡规划等相衔接，把集体经济发展与区县功能定位结合起来，发展适合当地又有潜力的产业。在资金上可引导社会资本参与，探索与国有资本的对接。在管理方式上，积极探索农村集体资产委托经营、信托管理的新方式，有效管理资产和处置奉献；积极探索引进经济管理人才、引入聘任职业经理人管理股份经济合作社，拓展经营管理。对于地处远郊、农业生产占据主要地位、经济和社会发展还相对滞后保守的村集体经济组织，要打破各自为战、单打独斗造成的产业规模小、资源利用率低的现状，充分发挥经济实力较强的村集体的领导作用，以及乡镇一级的协调作用，根据自愿互利的原则，鼓励相关的村集体采取资源、资金入股的方式，实现土地、资源、资产、资金的重组联合，组建新型的集体经济联合组织抱团发展。在坚持以农民为投资和收益主体的基础上，也可与社会资本进行各种形式的联合。

健全公共品供给体制，完善税收及配套政策。对于已经纳入城市发展区域的城中村，应力求推进其所在社区的一切公共支出财政负担，同时集体经济组织应以公司法人的形式注册，与一般公司承担相同的税费义务，不再享受任何的税费优惠。对于城郊的涉农社区，集体经济组织可提取一部分集体收益交由村委会用于公共支出，政府也应量力而行负担一部分公共支出，在税收方面则应根据集体经济组织承担的公益责任给予一定的减免优惠。对于远郊没有纳入城市区划和将来规划中的农村社区，在未来不短的一段时间内，村集体经济组织可能仍需承担社区的所有公共支出，对于这样的集体经济组织则应以合作社的形式注册，不需要向政府交纳税费。在相关配套政策方面，应对城郊和远郊的涉农社区，特别是远郊的纯农社区，加大支持，优化发展环境。