

让农民实实在在地共享城市化“红利”

闵行区七宝镇稳步推进农村产权制度改革

本刊记者

10月23日，闵行区七宝经济联合社成立大会召开。各村（合作社）、镇属公司镇级集体经济组织53名成员（股东）代表严格遵照大会程序、认真行使代表权利，审议并表决通过了《上海闵行区七宝经济联合社章程》，依法选举产生了闵行区七宝经济联合社第一届理事会、监事会成员及理事长、监事长。这标志着上海市第51个、闵行区第2个镇级农村集体经济组织完成改革，七宝镇农村集体产权制度改革取得新突破，农民长效增收体制机制建设取得新进展。

一、积极稳妥地推进村级集体经济组织产权制度改革

围绕着维护好、实现好、发展好农民利益问题，七宝镇党委、政府坚持在改革发展中让农民共享城市化“红利”，在上海较早地探索推进村级集体经济组织产权制度改革，建立以股份合作制为主要形式、具有独立法人地位的新型农村集体经济组织。

（一）统一产权制度改革思路上下联动

认识来自于实践。改革开放以来，随着七宝镇城市化进程的加快推进，大量农村土地被征用，多数农民转产转业转居，面临集体资产处置、产权不明等问题凸显，亟需镇党委、政府解决集体经济组织内部利益分配、主体缺位产权虚置等制度性矛盾，也亟需解决是否保留和发展壮大集体经济组织、实现农民持续增收的问题。自2004年开始，七宝镇根据市、区相关文件精神要求，改革从村级集体经济组织产权制度改革起步，紧紧围绕改革总体目标，明确改革计划，细化工作方案，注重问题研讨，建立镇村领导机构，不断完善工作机制，广泛开展改革宣传工作。通过镇、村干部的共同努力，切实推进改革各项工作的顺利进行，为有效地推进村级集体经济组织产权制度改革工作提供了根本保障。

（二）推进村级产权制度改革的进展情况

七宝镇原有9个行政村，农村总户数有5938户，村民21747人。截至2016年底，村级集体经济总资产达到77.09亿元，净资产42.22亿元，村级集体总收益13.89亿元。自2004年试点改制至今，坚持一切从实际出发，成熟一个，改革一个，已完成了全部9个村的改革工作。其中，3个村进行了撤销村建制的改革，6个村以不撤村形式进行了改革。

（三）实施村级产权制度改革的基本阶段

七宝镇的村经改革大致可以分为两个阶段：一是试点阶段。2004年根据区委、区政府《关于开展村级集体经济组织改革工作的意见》精神，选择了九星村和中华村进行试点，于2005年完成了试点改制任务。试点阶段改革以不撤村的方式进行，主要将村级集体资产中的经营性资产量化给成员，土地与非经营性资产暂不列入改革资产范围；改制后组建了股份有限公司、社区股份合作社和有限责任公司。二是全面推进阶段。根据闵行区委2011年发《关于全面推进农村集体经济组织产权制度改革工作的指导意见》精神，从2012年起，在试点改制的基础上，不断完善改革政策、方案、实施细则，顺利推进剩余7个村的改革。该阶段改革将除土地之外的全部资产纳入改革范围，改革后组建“经济合作社”，实现了“资产股份化、村民股东化、村企分开化、经营持续化”。目前已全面完成村级集体经济组织产权制度改革。

二、镇集体资产由“产权虚置”实现农民实际共有

此前，七宝镇级集体资产收益主要通过慰问金或慰问物品的形式分发给农民。这种形式按人头分，各个村所占的份额并不清楚，所以农民对镇级集体资产“共同共有”更多的是“抽象拥有”。针对这些问题，2016年，根据市、区有关镇级集体经济组织产权制度改革精神，七宝镇确立了“产权到村，收益到村”的镇级集体产权制度改革思路。经过两年时间的探索实践，七宝镇以“农龄+人头”为依据量化集体资产，全面理清并妥善解决农村集体经济内部繁杂的利益关系，为未来发展重新搭建了农村集体经济管理崭新架构。

（一）确定改革目标组建领导班子

根据闵行区委发（2014）21号《关于闵行区开展镇级集体经济组织产权制度改革工作的指导意见》和闵行区委发（2014）22号《闵行区镇级集体经济组织产权制度改革实施规则》，以及闵行区农委对镇改革的总体要求，七宝镇从改革目的、基本原则、资产量化和股权设置以及保障措施等方面，初步形成改革总体方案。总体目标是：通过改革，将依法属于七宝镇全体农民的镇级集体资产，明晰到村级集体经济组织，产权到村，受益到人，变全镇农民“共同共有”的抽象拥有为各村农民的实际拥有，真正实现“还权于民，还利于民”；通过改革，进一步理顺和完善镇级集体公司的组织架构和投资关系、收益分配关系；通过改革，按照政企分开、政资分离原则，严格区分和界定国有资产与集体资产，实行分账管理，建立完善的公司管理体制和运营机制，达到农民长效增收的目的。同时，成立了由镇党委书记为组长，镇党委副书记、镇长为副组长的改革领导小组，具体负责和指导改革总体方案的实施。

（二）认真梳理资产保障农民利益

七宝镇聘请社会中介机构对全镇镇级整体资产进行清产核资，对经营性与非经营性资产以及资源性资产进行分类，区分国有资产与集体资产，确定纳入镇级改革的资产范围。经过梳理资产和资产确认，全镇镇级集体经济组织由7大公司（18个企业）组成，至2016年底，镇级集体经济组织总资产确认为17.42亿元，净资产为14.90亿元。

（三）循序渐进分步实施改革

2016年，七宝镇根据闵行区农委对镇级集体经济组织产权制度改革的总体要求，形成了初步的改革实施方案。今年初，在广泛调研基础上，制定下发了《七宝镇关于开展镇级集体经济组织产权制度改革的实施意见》。4月初，通过充分民主集中，成功选举出53名镇级集体经济组织成员代表。4月20日，组织召开了镇级集体经济组织第一次成员代表会议，宣传了改革的目的、意见和总体思路，表决通过了有关“改革基准日”，以及“清产核资”聘请社会中介机构等议题。6月份组织召开了3场成员代表座谈会，就改革涉及的一些问题听取了各方意见，并达成了共识。期间，多次邀请市、区领导与专家到七宝镇进行指导，力求把改革工作做细做好。9月30日，组织召开了镇级集体经济组织第二次成员代表会议，审议表决了一系列方案和议题。10月23日，正式成立七宝经济联合社。

三、农村集体产权制度改革的稳步推进取得显著成效

通过推进镇村级两级集体产权制度改革，创新了农村集体经营管理体系和运行机制，盘活了资源、资产和资金，明晰了产权，完善了治理结构，加强了内部管理，增强了经营者的责任感，实现了以改革促发展保稳定的目标。七宝镇农村集体产权制度改革成效显著。

（一）农民长效增收机制进一步完善

通过村级集体产权制度改革明晰了农民在集体经济组织中的产权份额，集体资产由农民“共同共有”变为“按份共有”，单一的按劳分配变为按劳分配与按股分红相结合，新型的收入分配制度得以建立。农民在薪金、租金、福利收入的基础上增加了红利收入。2016年，七宝镇8个已改革村，扣除个人所得税后，共分配红利15686.05万元，人均7100多元，长效增收机制逐步形成。如今又有了七宝经济联合社这个平台，依法属于七宝镇全体农民的镇级集体资产变成了各村农民的实际拥有，今后全镇2.5万多名农民（也就是集体经济组织成员）将按镇联合社经营效益分配红利，年年共享改革发展成果与城市化“红利”。

（二）集体经营管理机制进一步优化

通过改革，一方面村集体经济组织建立起现代企业制度，形成与市场经济相适应的运行机制，为村级经济发展创造了良好的体制环境；另一方面，农民在集体经济组织中的资产产权得以明晰，可以更好地行使当家作主的权利，积极性和创造性得到充分调动。集体经济组织的资产及债权、债务状况通过清产核资得以明晰，过去多年来形成的一些陈账、呆坏账和不良资产得以处理。家底清了，包袱卸了，村集体经济组织今后的发展就有了坚实基础。

（三）集体经济管理的监督合力进一步加强

村集体产权制度改革后，农民变股民，资产变股权，村新经济组织每年至少召开一次股东代表大会，不定期召开董事会（理事会）、监事会，监事长列席董事会（理事会），初步建立了治理结构和议事规则。

改革后，农民的积极性因其身份转变得以充分调动，一切重大事项都由成员（代表）会议通过，实现决策向民主化、科学化、规范化转变，监督意识也不断加强。与以往相比，村民更加关心村里的经济发展状况，并积极建言献策，新型集体经济组织事务由过去的“一言堂”向“群言堂”转变，各个层面的整合力明显形成。

（四）城乡社会稳定水平进一步提高

农村产权制度改革使村集体经济组织成员明确了资产所有权、收益分配权，解决了部分历史遗留问题。对涉及农民切身利益的如投资、经营、收益分配等重大事项都由股东代表大会讨论决定，改变了原来由少数干部掌控和随意支配集体资产、监督缺位的状况，有效地遏制因资产处置不公、收益分配不平等问题引发的上访现象，党群矛盾、干群矛盾得到有效化解。村民和“村两委”之间的关系更加和谐，以往农村存在的各种矛盾明显减少，改革促进了农村社会稳定的维护和精神文明建设。同时，改革也把原来“游离”出去的老村民通过农龄或资金入股的方式重新凝聚了回来，为他们增加收入和获得集体荣誉感、社会责任感创造了条件。

四、坚持农村集体产权制度改革的不断创新和探索提升

七宝镇在推进农村集体经济组织产权制度改革过程中，敢为人先、大胆创新，注重现实、一切从实际出发，走出了颇具特色的七宝改革之路。经过近20年的改革实践，七宝镇基本形成了有利于农村集体经济持续发展的体制机制，基本形成了每个成员公开、公平、公正的利益保障机制，基本形成了促进农民增加财产性收入的长效机制。其中的创新经验，很值得人们学习与关注。

（一）以“农龄+人头”量化资产

农龄体现了劳动的原始积累，而目前的在册集体经济组织人员则不是人人都有农龄。以农龄量化分配为主，同时农龄和“人头”结合，既尊重劳动积累的历史，又照顾现有人员的生存与发展，使得股权分配更为合理。这是七宝镇干部群众对上海农村改革的创新性贡献。一是在量化村级集体资产时，将10%左右的集体净资产量化配送给占30%无农龄的农民子女。理由在于：

(1) 由于城镇化进程不断加快,使农村户口性质变得复杂,劳动关系也呈现多样化,农龄计算变得困难;(2) 目前集体资产积累在很大程度上是资源性资产的积累,而一味按农龄量化显失公平性;(3) 尊重成员的意愿,处理好改革与稳定的关系。村级集体资产以农龄为主与人头相结合量化后,经集体经济组织成员(代表)会议表决,按人头平均入股。这样做,使新的集体经济组织成员同股同利,均等享受集体资产收益,同时又充分顾及了失地农民无农龄子女的权利和利益,成员入股率达到 98% 以上。二是这次七宝镇级农村集体产权制度改革,以农龄与人头相结合的方式进行量化,农龄占 60%,人头占 40%。为了解决各村农龄统计前后时间差距较大的问题,镇研究采用补差方法统一农龄统计时点的问题。即以农龄统计截止日最后的一个村(2011 年 12 月 31 日)为基准,采用补差的方法,统一全镇的农龄统计时点。这种以农龄+“人头”为依据量化集体资产,全面理清并妥善解决了 1956 年农业合作化以来农村集体经济内部各种复杂的利益关系,为推动集体经济未来健康发展迈出了坚实的一步。

(二) 以“镇级+村级”实施一体化运作

这次的七宝镇级农村集体产权制度改革,按照“份额到村,收益到村”的改革思路,在清产核资和产权界定确认的基础上,将镇属经营性资产一部分折股量化到村级集体经济组织:量化的比例为村级 70%,镇级 30%;联合社收益按股份分配至 9 个村(合作社)集体经济组织后,再由村(合作社)集体经济组织根据各自具体实际进行分配。新组建的七宝经济联合社是七宝镇各村(合作社)集体经济组织成员共同所有、服务成员的镇级集体经济组织,代表各村(合作社)集体经济组织成员行使镇级集体资产所有权。原先,镇级集体经济组织基本是各自经营为主,今后,它们都是七宝经济联合社的子公司,经营和运作都要严格按照公司管理体制进行。七宝经济联合社成立后,将运用现代企业管理手段,建立健全各项规章制度,加强镇级集体资产的管理,促进集体资产的保值增值,保障全体成员充分享有镇级集体资产保值增值后的收益和成果,让农民共享改革开放和城市化发展成果。

(三) 推动新经济组织健康稳定发展

一是保证组织机构正常运作。对撤销村建制的新集体经济组织,要求明确合作社的各项职能,明确与党组织、实业公司等机构班子成员之间的相互关系和工作职责,确定经济发展目标,制定年度工作计划,建章立制,认真做好财务预决算等各项工作,不断强化管理和服务;未撤销建制的村,要求理顺好村两委和合作社治理结构的关系,保持新老组织机构的协调高效运行,提升组织效率和管理效率,实施村经分离。二是有效实现福利分配向红利分配转变。要求按照集体经济组织经济发展的实际,将大部分福利转变为红利的内容项目,须保留的内容项目要明确告诉集体经济组织成员(股东),不断促进农民长效增收。同时,积极应对可能出现个别家庭和个人利益受影响的情况,认真做好宣传解释工作。三是正确处理发展和分配的关系。经济合作社成立后,要求充分认识发展和收益分配关系,始终牢记发展是第一要务,立足长远,科学谋划,该提取的发展基金等一定要足额提取,努力增收节支,实现可持续发展。

(四) 积极推进六项权能改革试点工作

闵行区是农业部第二批试验区之一。七宝镇把深化农村集体产权股份合作制改革、保障集体经济组织成员权利作为当前及今后一个阶段的改革努力方向,把全面开展赋予农民对集体资产股份的占有、收益、继承和有偿退出、股权抵押、担保六项权能的试点工作作为核心内容。一是改革村落实股份的占有权、收益权。目前 8 个村发放 5370 本(户)股权证,明晰了产权和收益分配权,年终集体经济组织将一部分经营利润按股东持股比例进行股利分配,成员所占集体资产的收益权得到了保障。二是探索尝试抵押担保权。沪星村从 2013 年改革至今已正常运行,今年被区农委确定为进行股权质押担保贷款的试点。前期,区农委、上海银行村镇银行、沪星村就集体股权质押担保贷款事宜进行了洽谈,对集体股权质押担保贷款的流程、手续、利率等进行了商议,目前已完成放贷工作,为全区今后实施集体股权的质押担保提供经验。三是开始探索有偿退出权和继承权。七宝镇农村集体产权制度改革后,目前股权管理采用动态的管理方式,实行“生要增,死要退”的办法。成员在持股期间其股权原则上不得转让,不得退股,如遇大病、火灾或其他不可预料的特殊情况,经批准后可开展股权有偿退出,股权可在内部转让或由集体经济组织赎回其所持股权,但保留其成员身份和入股资格,较好地体现了股权的有偿退出。而股权的继承,该镇将进一步

研究落实股权的静态管理，即采用固化的股权管理模式来实现股权继承的权能。