

“三强化”推进集体产权制度改革

曹政芳

江苏省盐城市亭湖区农业农村局

江苏省盐城市亭湖区2017年被确定为全国农村集体产权制度改革整县试点单位。全区从城中村和城郊村多、资产总量大、人员构成复杂等实际情况出发，精心谋划改革方案和思路办法，顺利完成清产核资、成员身份确认、资产股权量化、经营性资产股份合作、成立集体经济组织和开展股份权能改革试点等各项工作，改革覆盖率达100%，圆满完成了改革试点任务。

强化组织领导

为改革提供有力保障

健全推进体系。区委、区政府成立农村集体产权制度改革试点工作领导小组，各镇（街道、经济区）、村（居）分别建立相应的领导机制和工作机构，负责改革试点的推进工作。在区级层面上，设农村集体产权制度改革办公室，负责改革过程中的政策把关、业务指导和规范操作；在镇级层面上，区编委调整充实了全区基层农经工作机构，按照“7532”的编制数落实人员，3个经济区和5个街道原来没有农经机构和专职人员，现调整为在社事办或经济工作科增挂农村工作办公室牌子，明确专人负责；在村级层面上，成立宣传发动、清产核资、人员身份调查确认三个指导小组，人数分别在5人以上，并必须有村务监督人员、村民代表参加。农村集体产权制度改革试点工作经费采取区、镇分级负担的办法，专款专用。

开展层层培训。为使改革试点工作依法合规推进，区委、区政府和相关部门多次组织政策业务知识培训。近两年来，区委、区政府组织领导干部培训班3次，范围覆盖改革工作领导小组全体成员、各镇（街道、经济区）党政主要负责人、分管负责人和各村（居）党组织书记；区改革试点工作领导小组办公室举办了业务人员培训班5次，对象包括各镇（街道、经济区）农经职能部门负责人和改革工作人员、各村（居）会计、独立核算村民小组会计，累计培训1237人次；各镇（街道、经济区）根据改革各个阶段的目标任务和具体业务，召开或组织业务培训会议，培训到各村组改革领导小组成员和宣传发动、清产核资、人员身份调查确认三个指导小组。

抓好宣传引导。广大农民知晓改革、理解改革、支持改革、参与改革，是推进改革试点工作的强大动力。在工作中，始终将保障农民群众的知情权、参与权、监督权放在突出位置，区、镇、村（组）层层召开改革试点工作动员会、党员干部会、村民代表会进行动员部署。利用村务公开栏、致广大村民一封信、宣传手册、公告和宣传标语等多种形式和方式进行宣传发动；借助“亭湖阳光村务”、农村三资监管平台、手机APP等信息平台及时推送改革工作动态和有关改革政策，在全区上下营造了浓烈的改革舆论氛围。

加强督查考核。区委、区政府将农村集体产权制度改革作为2017年、2018年全区深化改革的重点工作，列为年度绩效考核重点指标。区委书记与各镇（街道、经济区）党（工）委书记签订了责任状，建立了“一月一督查、一月一通报”督查制度；区委督查中心、区改革办根据推进节点要求，定期联合开展“家家到”督查，及时掌握改革工作进展及落实情况，总结经验，发现问题，督促整改，有力保证改革试点工作稳步推进。

强化谋划指导

切实保证改革质量

扎实开展清产核资。各村居对账内外固定资产进行了全面清查登记，对集体债权债务进行了全面核实确认，对各类经济合同进行了全面清理公布，对各级财政投入（包括一事一议）的农村小型水利工程、道路桥梁等资产进行了权属界定，对农用地、建设用地和未利用地等集体资源进行了系统衔接，对清产核资结果和相关数据进行了审验录入，镇、村两级全面建立起农村集体资产管理台账、农村集体资源登记簿和集体账外资产备查簿，并将信息数据纳入盐城市农村集体“三资”监管平台。据统计，全区113个农业行政村居和96个独立核算村民小组，核定总资产49.89亿元、总负债30.57亿元、净资产19.32亿元；核增资产金额2.45亿元，核减负债金额3.54亿元；核定集体土地总面积77.59万亩，其中农用地总面积58.98万亩，夯实了改革基础。

科学界定成员身份。为保障集体经济组织成员权利，依照有关法律、法规和政策，研究制定《盐城市亭湖区农村集体经济组织成员身份界定指导意见》，明确了集体经济组织成员身份取得、资格保留和资格丧失的一般情形；对征地代劳、就地农转非、小孩上学或外出经商务工户口迁出、小城镇建设户口迁出等特殊情形的人员，由村民会议或村民代表会议讨论，民主决策其是否具有成员身份。在界定成员身份过程中，突出一个目标，实现成员身份“能进则进、应进必进”，确保社会大局稳定；把握两个重点，全面开展入户调查，科学制定实施方案；实行“三榜”定案，严格规范操作程序和民主公开，根据各村（组）实施方案初步确认成员名单进行初榜公布，公布后存在异议的重新调查审核再榜公布，成员身份最终结果经村民会议或村民代表会议审议后作终榜公布，镇、村两级建立集体经济组织成员名册和相关台账资料并纳入盐城市农村集体“三资”监管平台。

深入推进农村集体股份合作改革。在实施集体经营性资产股权量化过程中，严格把握“四个环节”：一是精准核算折股资产。将集体资产清产核资结果中的长期投资、经营性固定资产、经营性在建工程、无形资产、农业资产、流动资产合计数减去负债总额和必要的改革费用后的余额，确定为集体经营性资产折股量化总额。据统计，全区116家股份经济合作社量化给集体经济组织成员的经营性净资产总额为11.76亿元，平均每个合作社量化资产1014万元，涉及成员股东人数18.68万人。二是合理设置成员股权。股权设置仅为集体股和成员股两类，以成员股为主，可以不设集体股；凡设立集体股的，其集体股所占比例由集体经济组织成员会议民主讨论决定，但不超过总股份的30%。全区股份经济合作社集体股权金额3.2亿元，占股权总额的27%。三是加强股权登记管理。集体资产股权量化后，以成员家庭为单位，由区统一打印发放股权证书，成员家庭持有的股份实行不随户内人口增减而调整的“静态管理模式”。区、镇（街道、经济区）和集体经济组织建立农村集体资产股权登记、变更和注销管理制度，并纳入盐城市农村“三资”监管平台，全方位开展集体资产股权的实时监管。四是规范成立集体经济组织。严把成员代表关，股份经济合作社成员代表人数不得低于成员总数的10%、不得少于30人，需经2/3以上的成员户代表或1/2以上的成员签字同意，并张榜公示。

强化创新发展

切实将改革推向深入

落实“六项权利”，丰富农村集体资产股份权能。一是保障占有权和收益权。通过向农村集体经济组织成员发放股权证书，建立股权台账，规范开展股权台账的实时监管。建立健全集体经济组织财务收益分配制度，当年净收益在提取不少于30%的公积公益金和10%～15%的应付福利费后，剩余部分按股分红，最大程度增加农民财产性收入。二是扩大继承权和有偿退出权。股权的法定继承人为本集体经济组织成员的，按照法定顺序继承；法定继承人为非本集体经济组织成员的，其继承的股权仅作为集体资产收益分配的依据，但不享有参与决策权；无法确定继承人或继承权属受限的，被继承人所持股权归集体经济组织所有。农村集体资产股权在符合规定条件下可以有偿退出，农村集体资产股权持有人将股权退回给本集体经济组织的，由本集体经济组织对其股权进行收购。农村集体资产股权持有人还可以通过交易将其股权有偿转让给本集体经济组织其他成员。三是审慎赋予抵押权和担保权。农村集体资产股权抵押和担保，需在全区开展扩大股份权能改革试点后，经区政府批准，方可组织实

施。

突出重点环节，扎实推进“三资”管理制度创新。一是创新管理制度。制定了一系列制度，建立并公开村级9类35项“小微权力”清单，全面开通运行“盐城市农村‘三资’监管平台”“亭湖阳光村务”和手机APP，113个农业村居会计全部实行异地任职，农村集体资金全部实行非现金结算，农村集体资产资源全部实行进场交易，农村集体经济组织运行更加阳光透明、民主公开。二是强化村级用工监管。开发建设和全面应用推广“亭湖区村级用工联网监管系统”，实现对5大类25项农村用工每笔支出进行8个环节线上审核、11类项目动态预警、区镇村三级纪委全程实时监督，提升了村级用工信息化管理水平，全面规范了村级用工支出，补齐农村“三资”监管最大短板。三是推动产权平台交易。坚持农村集体“三资管理+产权交易”平台交易，农村集体资产资源的处置和发包全部纳入系统管理，实行阳光操作，杜绝暗箱运作。四是加大农村财务审计力度。区、镇农经部门对113个村开展了村干部任期和离任经济责任审计，审计部门开展农村财务专项审计20家，纪检监察部门巡察审计全覆盖，有力地遏制了农村基层“微腐败”问题。

创新扶持政策，不断发展壮大集体经济。研究出台《盐城市亭湖区关于聚焦富民促进城乡居民增收的十条政策意见》《盐城市亭湖区关于促进镇村经济发展专项资金的考核细则和管理办法》《关于聚焦富民精准实施脱贫致富奔小康工程的40条意见》《盐城市亭湖区关于发展特色产业促进精准脱贫工作的意见》，从区级层面加大财力投入，丰富政策供给，引导、鼓励和扶持集体经济组织大力发展集体经济，千方百计增加集体经营性收入，实现经济薄弱村脱贫致富。两年来，区级财政共向村级集体经济组织兑付村债化解补奖资金1880万元；投入财政资金2350万元，组织实施经济薄弱村扶持发展项目25个，使所有村居都有获得经营性收入的项目来源；投入近4000万元用于公益性基础设施投入和公共服务建设，为村级集体经济发展厚实基础、激发活力。