

农村集体产权制度改革试点的江苏实践

杨时云

2014年底，习近平总书记视察江苏时，殷切希望江苏带好头、领好向，把“四化同步”发展真正落到实处，推动现代农业迈上新台阶，力争在全国率先实现农业现代化。2017年习近平总书记视察徐州马庄村时，勉励江苏走好乡村振兴路。2018年，江苏成为农村集体产权制度改革试点省。近年来，全省深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，始终坚持把习近平总书记关于“三农”工作的重要论述作为根本遵循，牢记习近平总书记对江苏的谆谆嘱托，在省委、省政府的坚强领导下，从发挥和扩大农村集体所有制的体制机制优势入手，全面深化农村集体产权制度改革，构建了归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度，不断巩固完善农村基本经营制度、激活增强农村各类要素市场活力、保护好实现好广大农民群众的财产权益，为农村同步实现高水平全面小康、推动新时代乡村全面振兴奠定坚实的制度基础。

坚持先行先试，努力在集体产权制度改革上带头领向

全省上下沿着习近平总书记指引的方向，按照省委省政府的决策部署，锐意进取，开拓创新，一步一个脚印地将农村集体产权制度改革蓝图变为现实。

回望过去，三个阶段“摸着石头过河”。江苏在全国较早探索农村集体产权制度改革，相继走过三个阶段。一是自发探索改革阶段。上世纪90年代，社会主义市场经济大潮风起云涌，面对乡镇企业改革后如何管好用好集体资金资产这个时代命题，苏南等地自发探索社区股份合作这一新型集体经济组织形式，为集体经济与市场经济融合发展创造载体接口。二是重点区域改革阶段。进入新世纪，为适应工业化、城镇化快速发展新趋势，各地注重改革实效，重点推进“有需要、有实力、有潜力、有意愿”的四类村集体开展改革，为全省探索形成比较成熟的改革经验。三是全面推动改革阶段。党的十八届三中全会对深化改革作出全面部署，党中央、国务院专门发文部署农村集体产权制度改革，2017年省委省政府印发改革实施意见，推动全省改革从有条件的局部改革转向全面推进、全面深化新阶段，目前全省近90%的村（居）完成改革。

抢抓机遇，三个梯次为全国试点探路。进入全面推动改革阶段后，江苏把握新形势、对标新要求，积极争取试点试验，为全国探索路径。2015年，苏州市吴中区获批全国首批农村集体资产股份权能改革试点，聚焦集体资产股份封闭性与流动性矛盾关系，勇闯改革“深水区”，为全国探索股份权能有效实现途径。2017年，南京浦口区等6个县（市、区）获批全国第二批改革试点，为全省乃至全国探索了以县为单位整建制开展改革的推进方法和经验。2018年，江苏获批全国首批三个整省试点之一，率先以省为单位整体推进改革，全面探索兼顾区域系统性和差异性的整体改革路径，今年底将基本完成整省试点任务。

面向未来，三个方面持续深化改革。目前全省改革已进入整体收尾、重点攻坚阶段，“四梁八柱”初步成型，“规定动作”基本完成，但面对新时代新问题新挑战，未来改革还须把准方向，纵深推进。持续深化“政经分离”，按照“行政职能归村委会，经营管理职能归集体经济组织”的基本原则，厘清村级组织职能关系，探索打造各司其职、各负其责、相互支持的乡村治理组织体系。持续拓展股份权能，重点研究非成员继承、退出、股权综合抵押等前沿领域改革，赋予集体成员更加完整的财产权利。持续创新运营机制，引入职业经理人等现代企业经营理念，探索统一委派经营管理人员、聘用“职业管家”、培养“一

肩挑”带头人等运营模式，破解集体经济人才缺乏、市场竞争力不强等问题，走出一条符合集体经济特点的市场化运营新路子。

坚持守正创新，推进集体产权制度供给侧改革

以完善产权制度和资源要素的市场化配置机制为目标，通过“强化一个核心，深化三方面改革”，全面激活要素、激活主体、激活市场，推动集体经济和市场经济的融合互洽发展。

强化农村党建引领。坚持党管农村工作基本原则不动摇，将农村产权制度改革纳入江苏贯彻《中国共产党农村工作条例》实施办法，强化统筹推动和制度设计，为改革提供有力保障。建立健全农村基层党组织领导下的村集体改革、发展、管理等议事决策机制，推进村党组织书记通过法定程序担任村委会和集体经济组织负责人，全省村书记兼任比例已超过 90%。探索推广“兴村特岗”“定制村干”，鼓励把大学生、农民工、退役军人等返乡下乡创新创业人员充实到村级组织领导班子中，提升村级班子组织力和领导力。

深化产权制度改革。产权制度的完善是实现要素市场化配置的保障。江苏坚持顶层设计和基层探索相结合的原则，推进各项改革举措落地见效，全面完成清产核资，全面开展成员界定，全面推进折股量化，全面推动组织建立。全省超过 1.5 万个村（居）完成改革，1 万多家集体经济组织完成登记赋码。农业农村部 2 次专门在江苏召开全国改革工作会议，江苏先后 4 次在全国会议上交流经验做法，全省共有 5 个县（市、区）荣获全国试点典型单位，典型总数居全国前列。

深化管理体制变革。为适应改革后新型集体经济发展要求，同步推进管理体制变革，打造“民主、公开、规范、高效”的监管新模式，最大限度释放改革带来的制度红利。强化内部管理，完善集体经济组织内部治理结构，建立健全财务预决算制度，优化财务会计核算模式，规范财务管理。创新民主监督方式，利用手机 APP 等新技术，全面实现村级事务财务公开推送，以民主公开促进管理规范。强化外部监督，打造“互联网+监管”新模式，推进集体资产资源监管信息平台覆盖所有设区市，业务主管部门和纪检部门通过信息化平台实时开展指导与监督。推行“村务卡”全覆盖，实现村级资金管理非现金结算，提高监管效率和透明度。

深化交易机制改革。建立完善农村资源要素的市场化配置体制，搭建统一规范的市场交易平台是关键。经过 5 年多的实践，江苏率先建成省市县乡四级统一联网、信息互联、资源共享的农村产权交易市场体系，全面推动集体资产进场交易、溢价增值，平均溢价率在 3%左右，高的达到 20%。制定两项产权交易国家标准，将江苏实践转化上升为全国制度化标准化成果，引领行业发展。新冠肺炎疫情发生以来，以江苏农村产权手机 APP 为载体，大力推行农村产权“不见面交易”，完成全国首笔农地流转合同“云签约”，有序恢复农村产权交易活动，助力农业农村夺取“双胜利”。

坚持四轮驱动，做实做强集体经济发展动力引擎

各地坚持“四轮驱动”，盘活农村资源要素，激发集体经济发展内生动力，释放改革红利。2019 年全省村级集体经营性收入达 336 亿元，村均约 192 万元，集体经济实力不断增强。

掌控好工作方法的“牵引轮”，注重抓两头带中间。江苏农村集体经济发展水平地区差异较大，既要发挥先进地区的示范带动作用，也要注重对薄弱地区的帮扶支持，才能带动整体发展提质增效。一头抓强村示范带动，分地区、分类型、分阶段树立发展样本，打造清单化、条日式发展路径，形成可复制、可推广的经验成果。另一头抓低收入村帮扶支持，2011 至 2018 年，省财政累计投入 17.7 亿元，重点扶持经济

薄弱地区集体经济发展。去年起，又按照每村 60 万元的标准，每年扶持 641 个村发展集体经济。今年省里还将出台低收入村集体经济攻坚行动计划，聚焦短板、精准发力，全面推动集体经济发展壮大。

掌控好资源禀赋的“驱动轮”，夯实集体增收基础。立足自身实际，发挥传统比较优势，盘活存量资产资源，稳步提升集体收入。在“土地”上做文章，加大土地综合整治力度，推广南通市整村推进高标准农田建设模式，支持和引导村集体利用溢出土地发展农业适度规模经营，增加集体收益。在“空间”上做文章，大力推广邳州、宿迁等地农村公共空间治理经验，清理收回被无偿或低价占用的集体公共资源资产，统一纳入产权市场公开交易，实现收益共享。宿迁市通过空间治理，推动 369 个低收入村平均增收 24 万元。在“区位”上做文章，发挥城郊村、园中村等区位优势，投资兴建标准厂房、商铺门面、仓储设施、专业市场等物业项目，大力发展“资产租赁型”集体经济，创造持续稳定的租金收入。

掌控好运营创新的“转换轮”，发展新产业新业态。紧紧抓住乡村振兴和农村产业融合发展新机遇，创新运营机制，拓展产业形态，开辟集体增收新路径。突破区域限制，村集体通过组建经济联合体、共同投资、参股入股等形式实现抱团联合，突破镇村界限和地理束缚，发展“飞地经济”，发挥集聚效应，实现资源共享、优势互补。突破产业限制，村集体整合乡村资源，牵头发展休闲观光农业、乡村旅游、电子商务、乡村手工业等新产业新业态，在更大范围内挖掘乡村多元价值和多重功能，实现经济、社会效益双丰收。近年来，全省休闲观光农业、乡村旅游、农产品电商等经营收入年均保持 20%以上增幅。

掌控好政策保障的“助推轮”，优化政策支持体系。从立法、用地、人才等方面全方位构建支持集体经济发展的政策体系，为集体经济发展保驾护航。强化立法先行，出台江苏农村集体资产管理条例，推动集体资产管理、改革与发展迈入法治化轨道。强化用地支持，明确村级集体经济发展留用地政策，规定市县每年单列不低于 5% 的新增建设用地计划支持农村产业融合发展。强化人才支撑，根据产业发展、资产经营等不同需要，加强集体人才的引进、培养、使用，建立懂技术、善经营、会管理的人才队伍。

坚持分股合心，绘就农村高水平全面小康最美同心圆

改革后的新型集体经济组织，对内以股份合作为纽带，建立起紧密的联农带农富农机制；对外发挥平台载体功能，汇聚集合更多城乡资源要素，为乡村全面发展注入持续动能。

发挥集体资源统筹优势，促进乡村产业兴旺。村集体天然具有统筹资源、整合各方力量的组织优势，领办兴办一家一户办不好、办不了的产业，不仅能够“统”的层面上有效克服小农户组织分散化的劣势，提供农民群众普遍需要、普遍受益的生产生活服务，更好地创新农业经营体制，而且有助于打破各类要素的产业界限，构建农业与二三产业交叉融合的产业体系，推动乡村产业实现新时代的“异军突起”。淮安市探索“党建引领、一点五试”综合改革模式，由村集体集中整合资源，为农户和经营主体提供种苗、植保、农机、销售、冷链物流等社会化服务，推进农业全产业链发展，打造村集体与农户多方共赢、共享增值收益的现代农业产业体系。

发挥集体社区服务功能，促进农民共同富裕。全省农民收入已突破 2 万元关口，但当前面对经济下行压力加大、突发新冠肺炎疫情等不利因素影响，支撑农民增收的传统动能走弱，需要因势而动开辟农民收入新增长点。改革不仅能有效盘活农村集体资产资源，做大集体“蛋糕”，提高分红水平，为农民群众带来“看得见”的收入增长，还可以利用自身积累，支持农村道路、交通、环境卫生等社区公益事业建设，提供覆盖全体成员的普惠性公共服务，带来“看不见”的隐性福利效应，带动农民群众走向共同富裕。2019 年，全省村集体经济组织共计提取公积公益金 141 亿元，为农村公益事业建设提供了有力保障。

发挥集体经济激励导向，促进乡村全面发展。改革激活了农民群众的集体意识和主体意识，村民的集体观念和村庄归属感增强了，个人的切身利益与村庄发展密切相关，个人与集体之间建立起“共建共治共发展”的正向激励机制，大家心往一处想、劲往一处使，推动乡村全面发展，齐心协力共同绘就高水平全面小康最美同心圆。全省乡村面貌持续改善，农村无害化卫生户厕普及率达 95%，18.9 万个自然村生活垃圾基本做到“日产日清”；乡村治理逐步走向善治之路，93%的农村社区达到省级和谐社区建设标准，7 个县市区、6 个乡镇、61 个村获评全国乡村治理试点示范单位。