

高位高质推进改革 创新创优走在前列

冷媛 陈雪 吴永胜

江苏省农村合作经济经营管理站

江苏省在全国较早开展农村集体产权制度改革，2018 年获批全国首批三个农村集体产权制度改革整省试点之一。近年来，江苏省深入贯彻落实党中央国务院决策部署要求，从发挥和扩大农村集体所有制的体制机制优势入手，深入推进农村集体产权制度改革，探索构建归属清晰、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，为推动新时代乡村全面振兴奠定坚实的制度基础。目前全省超过 99% 的村（居）基本完成改革，整省试点任务基本完成，改革成效初步显现。

坚持“三个突出”，有力有序推进改革

江苏省以获批整省试点为契机，立足新形势、对照新要求，以立法为引领，加强统筹谋划，坚持试点先行，有力有序推进改革。

突出系统谋划，高位高质推进。省委省政府高度重视农村集体产权改革工作，省委深改委会议、省政府常务会议分别研究，省委书记娄勤俭、省长吴政隆对推进整省试点工作分别提出明确要求。2018 年，省委省政府印发深化改革实施意见，专题召开电视电话会议，全面动员部署改革工作。省委深改委组织开展专项督查，督促各地将改革工作抓实抓细。2019 年，省委省政府在无锡召开全省乡村振兴暨农村改革会议，对改革进行再动员、再部署。2020 年，集体产权制度改革被列入省领导联系重点改革任务，由分管副省长挂钩联系。

省政府办公厅印发《关于全面完成农村集体产权制度改革做好评估总结的通知》，督促各地查漏补缺、加快进度、提高质量。省委农村工作领导小组印发改革进展情况月度通报，督促进度相对滞后的地区倒排工期、落实责任。围绕清产核资、组织登记赋码、股份证书、妇女成员权益保护等改革重点内容印发一系列指导文件，编印《百问百答》《典型案例 100 例》等，多次举办专题培训班，确保改革有序推进。

突出试点先行，稳妥有序推进。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，探索股份权能有效实现途径。2017 年，南京市浦口区等 6 个县（市、区）获批全国第二批改革试点，积极探索以县为单位建制开展改革的推进方法和经验，为全省乃至全国改革探索路子、积累经验。2018 年获批整省试点后，全省明确“两步走”方案，由省、市、县分别选取工作基础较好的地区先行试点，形成全面改革的成熟经验后，再在全省面上推开。苏州市吴中区、江阴市、沛县、海门市、南京市江宁区等 5 个县（市、区）先后获批全国农村集体产权制度改革试点典型单位，典型总数居全国前列。

突出立法引领，依法依规推进。《江苏省农村集体资产管理条例》于 2018 年 5 月 31 日通过市人大常委会审议，2018 年 10 月 1 日起正式实施。《条例》从集体经济组织及成员、资产权属及运营、财务管理、股份合作等方面，全面系统地集体资产管理及改革工作作出规定，既充分体现了中央和省委省政府对推进农村集体产权制度改革的精神要求，又总结吸收了全省各地多年来积累的基层实践成果，为新时代全面深化集体产权制度改革保驾护航。2020 年，江苏省贯彻《中国共产党农村工作条例》

实施办法专门将集体产权制度改革、集体经济发展等内容纳入其中，以党内法规的形式进一步强化统筹推动和制度设计，为改革提供法律保障。

聚焦“四个全面”，不折不扣抓好落实

江苏省严格按照农业农村部批复的试点方案，围绕清产核资、成员确认、折股量化、建立组织等重点环节，扎实推进各项试点任务，改革工作取得积极成效。

全面完成集体资产清产核资。坚持把清产核资作为集体产权制度改革的一项基础性工程，加强组织领导，出台专门文件，统一操作步骤，把好关键环节，切实摸清家底，形成底账，并于 2018 年底基本完成清产核资工作。2019 年，全省在组织开展清产核资工作“回头看”和检查验收基础上，形成清产核资工作总结报告及相关报表，并以省政府名义上报国务院。截至 2019 年底，全省村级集体经济组织资产达 3739 亿元。全省在南京、镇江、苏州等地先行试点基础上总结形成清产核资“5432”工作法，获得农业农村部肯定。2018 年，国务院召开全国农村集体资产清产核资工作推进会议，江苏省作了交流发言。

全面确认集体成员身份。坚持顶层设计与基层探索相结合，抓好集体经济组织成员身份确认这个关键环节，充分吸收各地实践成果，一方面将成员确认的原则、程序以及实践中争议较小、一般应该作为成员的几种情况以地方立法形式加以明确，为各地科学合理确认集体成员身份提供了政策指引；另一方面指导各地因地制宜、分类施策，从“一村一策”甚至“一组一策”的基层探索起步，创造出“人口系数法”“五核对、三公示、一签字”等典型经验。绝大部分县（市、区）制定出台指导性文件，明确成员身份确认标准。利用省级集体经济组织管理系统进行成员筛重，运用大数据手段推动成员身份实现省内资格唯一，提高成员身份确认工作精准性。目前，全省共确认集体经济组织成员超过 5200 万人。

全面推进经营性资产折股量化。按照“尊重历史、照顾现实”等原则，综合考虑承包地面积、家庭人口、劳动积累贡献等因素，因地制宜设置人口基本股、农龄股、土地股等多种股份形式，并创新引入家庭股、享受股、岗位股等特殊股份，将集体资产以股份或份额形式量化到本集体成员，既保证了公正公平，又适度体现出贡献差距，最大限度地平衡和化解矛盾。全省统一制定股份证书样式，以户为单位发放股份证书，推动股权固化到户，股权管理模式基本实现从动态调整走向稳定规范。

全面建立村级集体经济组织。为切实抓好集体经济组织登记赋码工作，省级研究制定《江苏省农村集体经济组织登记赋码工作实施方案》，指导各地有序开展组织登记赋码工作，明确各级农业农村部门为集体经济组织登记赋码的管理部门，全省农村集体经济组织名称统一为“股份经济合作社”，统一赋 18 位社会信用代码。苏州、无锡、泰州、扬州等地结合自身实际，加强部门协调，探索通过简易注销、变更登记等途径，实现集体经济组织由原工商部门转隶到农业农村部门统一登记。

为规范农村基层组织挂牌工作，专门出台《关于清理规范村（社区）办公场所“牌子乱象”实施方案》，明确将“村股份经济合作社”牌子作为“一徽一标四扇”之一统一悬挂，实现集体经济组织名称、挂牌双统一。目前，全省超过 1.7 万家村级股份经济合作社完成登记赋码，依法确认特别法人身份地位。南京市江宁区章村股份经济合作社成为全国首批领取组织登记证书的集体经济组织。

探索“五个创新”，打造改革“江苏品牌”

作为整省试点省份，除了完成“规定动作”外，结合集体产权制度开展早、基础好等特点，创新开展“自选”动作，争取在改革纵深性领域有所突破，为全国改革探路。

创新开发改革管理系统，为保障集体成员财产权利提供技术支撑。依托国家农村集体经济组织登记赋码系统成果，开发省级集体经济组织管理系统，涵盖组织管理、成员管理、股份管理等多种功能模块，基本覆盖全部改革重点环节，实现改革全程信息

化管理。全省在统一股份经济合作社股份证书样式的基础上，将证书相关登记事项统一录入信息化管理平台，实现股份管理信息化，为充分保障集体成员对集体资产的占有、收益等基本权能提供技术支撑，同时为进一步拓展集体资产股份有偿退出、继承、抵押、担保等权能奠定坚实基础。

苏州市吴中区作为国家试点，通过出台指导意见、科学评估股权价值、推动股权社内流转等举措，积极拓展股权继承、抵押、担保等权能，赋予集体成员更加完整的财产权利。沛县积极探索以股权办理抵押、担保贷款的具体办法，由县政府出资 2000 万元，设立了农村集体资产股权质押贷款风险补偿基金，推出“农股贷”金融产品，探索破解集体股权质押担保难题。

创新集体资产监管体制，为促进集体资产保值增值提供制度保障。坚持制度化、规范化、信息化，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。在操作层面，优化村级财务管理会计核算模式，全面推行村级资金管理非现金结算，实现村级资金监管全程留痕，村账流水明细可查可追溯。在公开层面，推进集体资产管理“阳光行动”，用好手机 APP、微信公众号等公开推送平台，让农民群众能够随时随地了解村务财务情况。在监督层面，加快集体资产监管信息平台建设，不断提升集体资产管理的信息化和规范化水平。目前，全省“村务卡”使用实现村级全覆盖，集体资产管理信息化平台实现设区市全覆盖。

创新集体资产交易机制，为全面激活农村资源要素搭建平台载体。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。将集体股权纳入交易品种范围，引导农村产权规范流转和交易。制定两项产权交易国家标准，将江苏实践上升为全国制度化、标准化成果，引领行业发展。以手机 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”，提升交易效率，加速推动农村资源要素高效流动，释放改革红利。截至 2020 年 12 月底，平台累计交易金额超过 1350 亿元，溢价金额超 43 亿元。

创新集体资产运营机制，为发展新型集体经济注入内生动力。坚持政策引导和机制创新相结合，着力在“搞活”上下功夫，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，激发农业农村发展新动能。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。

突破空间限制，土地资源较为丰富的村（居），在土地上做足文章，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，依靠提升农业规模化、集约化和现代化增加集体收入。为进一步补齐低收入村集体经济发展短板，2020 年组织实施低收入村集体经济发展攻坚行动计划，聚焦全省 562 个集体经营性收入低于 18 万元的低收入村，聚合政策资源，精准发力，全面推动集体经济发展壮方。

创新开展“政经分开”改革，为打造乡村治理新格局奠定组织基础。南京、昆山、江阴等改革基础较好的地区，在基本完成改革的基础上，按照“行政事务归村（居）民委员会，经济职能留在集体经济组织”的原则，将公共服务、社会管理等非经济职能从集体经济组织中剥离出来，理顺集体经济组织和村委会之间的职能关系，推动集体经济组织成为独立规范的市场主体。南京市出台《关于稳步推进村级集体经济组织与村民委员会分账管理改革的指导意见》，获农业农村部肯定并转发推广。

2021 年是实施“十四五”规划、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的开局之年。江苏省将继续按照中央和农业农村部关于深化农村改革的总体要求，围绕构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度，紧紧抓住保障农民财产权益这个关键，持续深化改革，不断释放改革红利。巩固完善整省试点改革成果，在基本完成整省试点任务的基础上，进一步查漏补缺、调整完善，巩固提升前期改革成果，提高工作质量，及时总结各地改革经验，树立一批工作扎实、亮点突出、成效明显、具有引领作用的典型，争取形成可复制、可推广的经验成果，打造集体产权制度改革“江苏品牌”。

持续推动改革深化，鼓励改革先行地区积极探索、大胆试验，创新工作思路，拓展改革内容，争取在改革纵深领域有所突破。积极拓展集体资产股份权能，争取尽快破解集体资产股权抵押难、担保难等改革难题；鼓励经济发达地区逐步扩大“政经分开”改革试点范围，打造集体经济组织与村民自治组织各司其职、相互协调的乡村治理新格局。大力发展村级集体经济，加强集体经济组织资产与财务管理，进一步规范改革后集体经济组织内部管理，以制度规范固化改革成果，促进集体资产保值增值。鼓励和支持各地立足本地经济基础、区位条件、村情民情等资源禀赋，科学规划发展路径，因地制宜、因村施策，创新经营方式，不断探索集体经济发展的多种有效模式和实现形式。