

# 凝心聚力推改革 蹄疾步稳促振兴

施建霞

江苏省盐城市委农办主任、农业农村局局长

2017年以来，江苏省盐城市认真贯彻落实中央、省部署，精心组织推进农村集体产权制度改革，截至目前，全市农村集体产权制度改革工作基本完成，共清核农村集体资产239.58亿元，其中，经营性资产66.65亿元；2214个涉改村全部完成了集体经济组织成员身份认定、股份量化、赋码登记、系统录入等工作，折股量化集体资产54.65亿元，折股量化成员645万人。

## 坚定改革方向，系统谋划全局

强化组织领导，压实工作职责。市委常委会专题研究农村集体产权制度改革工作，要求从实现农业农村高质量、推动乡村振兴走在苏北苏中前列的高度重视农村集体产权制度改革工作，并将改革工作纳入市委市政府重点事项，研究出台了《关于深化农村集体产权制度改革的实施意见》，明确改革的总体要求、重点任务和组织保障，提出改革时间表和路线图。市主要领导多次对农村集体产权制度改革工作作出批示，要求加快改革步伐，提高改革质量。分管领导深入镇村，定期召开专题会议，研究改革关键环节、重点难点，把握好分步骤分阶段实施的推进节奏，为按期保质完成改革任务奠定良好基础。

加大宣传培训，奠定改革基础。改革以来，市、县农业农村部门先后多次举办农经人员、村干部政策业务培训班，累计培训超万人次。广泛深入开展多种形式的宣传活动，编发54期工作简报，宣传改革政策、介绍典型经验，并在各类媒体宣传改革进展和典型成效。2019年底，盐城市针对农村产权制度改革工作中的热点难点，又举办一期专题辅导班，培训到镇（街道）农经站长，提高基层工作人员解决实际问题的水平。

强化督查推进，传递改革压力。建立农村集体产权制度改革联系点制度、督查制度和定期通报制度，市委市政府分管领导直接挂钩联系点，定期对各地工作进展情况进行专题调研，不定期进行督查，及时将情况通报给当地党委、政府和农业农村部门，层层传递压力，压紧压实责任，推动形成一级抓一级、层层抓落实的生动局面。2020年8月份以来，以省组织的第三方机构评估和全省推磨式检查评估为契机，对县镇村改革工作开展进一步督查，召开座谈会、走访农户、抽查改革各环节台账资料，确保改革质量和效果。

## 聚焦改革关键，稳步推进落实

扎实开展清产核资，全面摸清集体家底。2017年，盐城市以开展“正风肃纪镇村行专项行动”为契机，组织开展农村集体资产清产核资工作，下发清产核资办法和工作方案，市纪委牵头召开会议进行动员部署，并定期开展专项督查。2018年，印发了《关于全面深入开展清产核资工作的通知》，进一步细化清产核资工作目标任务，以精准化、明晰化、公开化、制度化的要求，组织清产核资“回头看”，确保清产核资质量。全市清查账面总资产162.5亿元，核实总资产182.1亿元，净核增19.6亿元；集体土地资源面积1547.6万亩。

科学界定成员身份，保障成员基本权利。成员身份认定决定集体经济组织股权配置资格，涉及农民群众切身利益，复杂敏感，也是改革的难点和关键。盐城坚持依法、包容的原则，符合《江苏省农村集体资产管理条例》规定的人员必须列入成员界

定范围，对其他对象按照“宽接收、广覆盖”和统筹兼顾、平等保护、资格唯一的原则，由成员（代表）大会讨论决定，能享则享、应享必享，让更多农民享受改革成果。全市所有县（市、区）均制定下发农村集体经济组织成员认定指导意见，在全面完成成员身份认定的基础上，对跨区域重复认定成员先后进行三轮查重核减，目前镇域、县域、市域范围内查重工作全部完成。

充分尊重群众意愿，全面推进股份量化。出台《盐城市农村集体资产股权量化指导意见》《盐城市股份经济合作社示范章程》等指导性意见，规范全市农村股份经济合作社股权管理，维护农村集体经济组织成员合法权益，完善业务指导规范体系。目前，全市有集体经营性资产的村组，都已成立股份经济合作社。

一是精准核算折股资产。利用清产核资成果，将扣除改革费用后的经营性净资产进行折股量化。盐都区积极探索资产折股量化和资源折股量化相结合的方式，将集体资产量化固化。

二是合理设置成员股权。股权设置分为集体股和成员股，集体股所占比例由集体经济组织成员会议民主讨论决定，一般不超过总股份的30%。

三是规范成立集体经济组织。严把经济组织人员代表关，慎重推选相关成员代表大会、理事会、监事会候选人，搭建科学合理的组织架构。股份经济合作社成立后，及时登陆农业农村部网站，进行赋码登记，并按要求将组织信息、成员认定、股份设置、股份管理等信息，分步骤、全过程录入全省农村集体产权制度改革管理系统。

四是加强股权登记管理。集体资产股权量化后，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”，新增人口通过分享家庭内拥有的集体资产权益的办法，按章程获得集体资产份额和集体成员身份，由县（市、区）统一打印发放股权证书。

## 深化改革成果，拓宽发展路径

创新集体资产监管方法。一是统一开发农村集体“三资”管理工作和监管平台。率先开发了盐城市农村“三资”管理信息系统，并与阳光扶贫系统相关数据实现互联互通。目前，所有村都已通过该系统进行网上会计账务处理、预算管理、“三资”台账登记和经济合同管理，实现村务在线公开、网络预警和在线审计，构建了市县镇村四级监管体系。

二是全面推行村务卡使用和非现金结算。分别出台村级资金管理非现金结算办法，积极推行村务卡，配套建立财务收支两条线管理制度，规范财务审核把关、领导审批、民主理财、支付结算等业务流程。全市所有村（居）村级集体所有财务收支和债权债务基本通过银行转账或打卡结算。

三是开展“三资”财务管理“百村示范、千村提升”专项行动。先后出台加强村级用工管理、村级票据管理的指导意见，努力打造100个财务管理制度化、规范化、信息化、民主化、专业化的财务管理示范村，并按照“缺什么、补什么”的原则，从7大项46个子项着手，全面提升全市农村集体“三资”财务规范化管理水平。

发展壮大集体经济。坚持因地制宜，一村一策，从资源开发、资产增值、资金升值等方面入手，总结推广资源开发型、资产经营型、合作共享型、为农服务型、入股分红型集体经济发展模式，积极探索苏北农村集体经济发展的新路径。加大对经济薄弱村脱贫增收扶持力度，连续8年实施市领导挂钩帮扶行动（累计帮扶247个村，市县财政奖补4.13亿元），开展南北挂钩帮扶行动，发展配股分红，建立土地众筹产业、实施土地股份合作、推进“一村一项目”增收等，增强薄弱村自我发展能力。2020年，全市村级集体经营性收入达到13.37亿元，村均61万元，全市所有村集体经营性收入都在18万元以上。东台市、大丰区、滨海县村级集体实质性债务全部化解。

---

丰富集体资产股份权能。一是通过市场交易提升股份价值。紧紧围绕“市场化、信息化、公开化、规范化、制度化”的要求，突出“有形市场、交易制度、信息监管、督查问责”四个重点，全市建成 11 个县级、133 个镇级交易服务平台，实现集体资产产权交易“应进必进”。全市农村产权交易市场累计成交笔数 52809 笔，交易金额 120.58 亿元，实现溢价 3.91 亿元，溢价率 3.3%。积极推进农村产权线上交易，实现线上交易县级全覆盖，完成全国首笔“云签约”，实现流程不见面交易。

二是认真落实占有权和收益分配权。建立股权登记制度，健全股权台账，按户向组织成员发放股权证书，纳入监管平台，实行动态监管。健全收益分配制度，当年净收益在提取 30%以上公积公益金和一定比例福利费后，剩余部分按股分红，最大程度增加农民财产性收入。

三是探索资产股份继承和有偿退出权。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，其继承的股权作为集体收益分配的依据，但不享有表决权；无法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。符合规定条件，持股人可将股权有偿退回，由集体经济组织对其股权进行合理收购。持股人还可以将其股权有偿转让给本集体经济组织其他成员。

在现有基础上，盐城市将积极探索集体经济发展实现形式和运行机制，提升股份经济合作社运行质量，为实现乡村全面振兴提供重要支撑和保障。一是试点推进“政经分离”。理顺股份经济合作社和村（居）委会的关系，试点探索“机构职能、人员选举、财务核算、议事决策、资产管理”五分开。探索试点村级社会事务与经济事务分开管理，村（居）委会与合作社职责分离。

二是发展壮大村集体经济。大力实施集体经济强村行动，鼓励村级组织依托本地产业、资源优势，发展特色农产品产业；支持盘活村级集体建设用地和资产，发展物业租赁经济；引导村级组织加快转型升级，发展配套服务经济，为新型经营主体提供社会化服务；带动村级组织开展抱团、联合、异地发展，探索多渠道、多业态、多元化的发展模式，促进资源、资产、资金保值增值。

三是进一步深化改革成果。在完善股份合作改革的基础上，积极探索推进农村集体资产股份权能的改革试点，研究出台可操作、可推广的实施办法，切实赋予农民对集体资产股份的占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承等权能，共享改革成果。