2017年12月28日 星期四
值班主任：蔡潇 主编：郭景水 美编：杨薇
海南日报

中共海南省委 海南省人民政府
关于稳步推进农村集体产权制度改革的实施意见

（2017年12月26日）

发挥农民主体作用，支持农民创新创造，把选择权交给农民，确保农民知情权、参与权、表达权、监督权，真正让农民成为改革的参与者和受益者。 本报资料图片

为积极稳妥推进我省农村集体产权制度改革，有效盘活农村资源资产，保护农民集体资产权益，增加农民财产性收入，进一步激发农业农村发展的内生动力，根据《中共中央、国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》（中发〔2016〕37号），结合我省实际，提出如下实施意见。

一、指导思想

全面贯彻党的十九大精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立新发展理念，认真落实中央关于农村集体产权制度改革的决策部署，以明晰农村集体产权归属、维护农村集体经济组织成员权利为目的，以推进集体经营性资产改革为重点任务，以发展股份合作等多种形式的合作与联合为导向，坚持农村土地集体所有，坚持家庭承包经营基础性地位，探索集体经济新的实现形式和运行机制，不断解放和发展农村社会生产力，促进我省热带特色高效农业发展，壮大农村集体经济，持续稳定增加农民财产性收入，为推进城乡协调发展，巩固党在农村的执政基础，加快建设美好新海南提供有力支撑。

二、基本原则

——把握正确改革方向。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，明确农村集体经济组织市场主体地位，完善农民对集体资产股份权能，把实现好、维护好、发展好广大农民的根本利益作为改革的出发点和落脚点，促进集体经济发展和农民持续增收。

——坚守法律政策底线。坚持农民集体所有不动摇，不能把集体经济改弱了、改小了、改垮了，防止集体资产流失；坚持农民权利不受损，不能把农民的财产权利改虚了、改少了、改没了，防止内部少数人控制和外部资本侵占。严格依法办事，妥善处理各种利益关系。

——尊重农民群众意愿。发挥农民主体作用，支持农民创新创造，把选择权交给农民，确保农民知情权、参与权、表达权、监督权，真正让农民成为改革的参与者和受益者。

——分类有序推进改革。根据集体资产的不同类型和不同地区条件确定改革任务，坚持分类实施、稳慎开展、有序推进，坚持先行试点、先易后难，不搞齐步走、不搞一刀切；坚持问题导向，确定改革的突破口和优先序，明确改革路径和方式，着力在关键环节和重点领域取得突破。

——坚持党的领导。坚持农村基层党组织的领导核心地位不动摇，围绕巩固党在农村的执政基础来谋划和实施农村集体产权制度改革，确保集体经济组织依法依规运行，逐步实现共同富裕。

三、改革目标

通过改革，逐步构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制度，保护和发展农民作为农村集体经济组织成员的合法权益。科学确认农村集体经济组织成员身份，明晰集体所有产权关系，发展新型集体经济；管好用好集体资产，建立符合市场经济要求的集体经济运行新机制，确保集体资产通过改革实现增值保值，确保农民通过改革拥有长期而稳定的财产性收入；落实农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权和对集体经济活动的民主管理权利，形成有效维护农村集体经济组织成员权利的治理体系。

四、主要任务

（一）扎实开展农村集体资产清产核资工作。要对集体所有的各类资产进行全面清产核资，重点清查核实未承包到户的土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等资源性资产，用于经营的房屋、建筑物、机器设备、工具器具、农业基础设施、集体投资兴办的企业及其所持有的其他经济组织资产份额、无形资产等经营性资产，用于公共服务的教育、科技、文化、卫生、体育等方面的非经营性资产，以及现金、债权债务等，查实存量、价值和使用情况，做到账证相符和账实相符。对清查出的没有登记入账或者核算不准确的，要经核对公示后登记入账或者调整账目；对长期借出或者未按规定手续租赁转让的，要清理收回或者补办手续；对侵占集体资金和资产的，要如数退赔，涉及违规违纪的移交纪检监察机关处理，构成犯罪的移交司法机关依法追究当事人的刑事责任。各市县（区）要成立清产核资工作组，制定清产核资实施方案，明确清产核资的详细内容和工作程序。清产核资结果要向全体农村集体经济组织成员公示，并经成员大会或者代表大会确认。清产核资结束后，要建立健全集体资产登记、保管、使用、处置等制度，实行台账管理。

（二）明确集体资产所有权。在清产核资基础上，把农村集体资产的所有权确权到不同层级的农村集体经济组织成员集体，并依法由农村集体经济组织代表集体行使所有权。属于村农民集体所有的，由村集体经济组织代表集体行使所有权，未成立集体经济组织的由村民委员会代表集体行使所有权；分别属于村内两个以上农民集体所有的，由村内各该集体经济组织代表集体行使所有权，未成立集体经济组织的由村民小组代表集体行使所有权；属于乡镇农民集体所有的，由乡镇集体经济组织代表集体行使所有权。有集体统一经营资产的村（组），特别是城中村、城郊村、经济发达村等，应建立健全农村集体经济组织，并在村党组织的领导和村民委员会的支持下，按照法律法规行使集体资产所有权。集体资产所有权确权要严格按照产权归属进行，不能打乱原集体所有的界限。

（三）民主协商确认农村集体经济组织成员身份。依据有关法律法规，按照尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可的原则，统筹考虑户籍关系、农村土地承包关系、对集体积累的贡献等因素，协调平衡各方利益，做好农村集体经济组织成员身份确认工作，解决成员边界不清的问题。各市县要结合本地区实际情况，充分尊重群众民主协商意见，制定指导农村集体经济组织成员身份认定的具体程序、标准和管理办法，合理确定各集体经济组织成员登记基准时间，建立健全集体经济组织成员登记备案机制，最终确定成员名单要经成员大会或者成员代表大会确认通过。成员身份的确认既要得到多数人认可，又要防止多数人侵犯少数人权益，切实保护妇女合法权益。

（四）科学设置股权。在清产核资和确定集体经济组织成员身份的基础上，合理确定折股量化的资产和范围，将农村集体经营性资产以股份或者份额形式量化到本集体成员，作为其参加集体收益分配的基本依据。股权配置的基本原则是农村集体经济组织成员人人有股，股权设置应以成员股为主，是否设置集体股由本集体经济组织成员民主讨论决定。农村集体经营性资产的股份合作制改革，不同于工商企业的股份制改造，要体现成员集体所有和特有的社区性，只能在农村集体经济组织内部进行。对集体经营性建设用地收益、征地补偿集体提留及资源性资产、非经营性资产用于经营获得的收益应及时纳入折股量化范围。

（五）严格股权管理。组织实施好赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权改革试点。建立集体资产股权登记制度，记载农村集体经济组织成员持有的集体资产股份信息，原则上以户为单位出具股权证书。探索农民对集体资产股份有偿退出的条件和程序，现阶段农民持有的集体资产股份有偿退出不得突破本集体经济组织的范围，可以在本集体内部转让或者由本集体赎回。指导农村集体经济组织做好农民持有集体资产股份继承工作。农村集体经济组织股权管理提倡实行不随人口增减变动而调整的方式，提倡农村集体经济组织成员家庭今后的新增人口，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。

（六）维护农村集体经济组织特别法人地位。农村集体经济组织是集体资产管理的主体，是特殊的经济组织，具有特别的法人地位，可以称为经济合作社或股份经济合作社。现阶段可由县级政府农业主管部门负责向农村集体经济组织发放组织登记证书，确定法人地位，农村集体经济组织可据此证书向有关部门办理银行开户等相关手续，以市场主体地位开展各项经营管理活动。改革后的农村集体经济组织根据经营管理需要制定组织章程，涉及成员利益的重大事项实行民主决策，防止少数人操控。在基层党组织领导下，探索明晰农村集体经济组织与村民委员会的职能关系，有效承担集体经济经营管理事务和村民自治事务。有需要且条件许可的地方，可以实行村民委员会事务和集体经济事务分离。妥善处理好村党组织、村民委员会和农村集体经济组织的关系。

（七）发展壮大农村集体经济。从实际出发，探索发展农村集体经济的有效途径。充分利用改革成果，整合盘活农村集体资源资产和资金，以自营、入股、合作的方式发展壮大农村集体经济，促进资源变资产、资金变股金、农民变股东。发挥好农村集体经济组织在管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员等方面的功能作用。支持农村集体经济组织为农户和各类农业经营主体提供产前产中产后农业生产性服务；鼓励整合利用集体积累资金、政府帮扶资金等，通过入股或者参股农业产业化龙头企业、村与村合作、村企联手共建、扶贫开发等多种形式发展集体经济。农村集体经济组织可以利用未承包到户的集体“四荒”地（荒山、荒沟、荒丘、荒滩）、林地、果园、养殖水面等资源，集中开发或者通过公开招标等方式发展现代农业项目；可以利用生态环境和人文历史等资源发展共享农庄等休闲农业项目和乡村旅游；可以在符合规划前提下，探索利用闲置的各类房产设施、集体建设用地等，以自主开发、合资合作等方式发展相应产业。

（八）引导农村产权规范流转和交易。以县域为主，整合各类流转交易服务平台，建立农村产权流转综合交易市场，开展农村承包土地经营权、集体林权、“四荒”地使用权、农业类知识产权、农村集体经营性资产出租等流转交易。各市县根据农村产权要素性质、流转范围和交易需要，制定产权流转交易管理办法，健全市场交易规则，完善运行机制，实行公开交易，加强农村产权流转交易服务和监督管理。维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，在试点基础上探索支持引导其依法自愿有偿转让上述权益的有效办法。

（九）加强农村集体资产财务管理。加强农村集体资源资产资金管理，完善财务管理制度，建立信息化管理平台。加强农村经营管理体系建设，各市县、乡镇要完善机构设置，明确职责任务，加强农经队伍建设，确保农村集体产权制度改革工作有专人负责。加强农村集体经济组织审计监督，做好日常财务收支等定期审计。对集体财务管理混乱的村，市县党委和政府要及时组织力量进行整顿，防止和纠正发生在群众身边的腐败行为。

（十）完善集体资产收益分配机制。改革后的新型集体经济组织，年度收益分配要依据当年经营收益情况，合理确定分配方案，明确收益分配范围和顺序，确定收益分配及提取公积金、公益金的比例。按其成员拥有股权比例进行分配，实行同股同利。坚持效益决定分配原则，无效益不分配，严禁举债分配；年度收益较少，经成员大会或成员代表大会讨论通过，当年可不分配，收益结转下年。年度分配方案需经成员大会或成员代表大会讨论通过，报乡镇人民政府和市县农业主管部门备案。

五、实施步骤

（一）试点先行。海口市琼山区和东方市作为国家改革试点县，2017年底前完成试点村的改革工作，2018年1月份在本区域内全面推开，10月底前完成改革任务。其他市县2018年1月份启动改革试点，每个乡镇选择3—5个行政村开展试点，为全面推开积累经验，2018年底前完成试点任务。

（二）清产核资。各市县2019年底前完成清产核资工作，形成工作成果提交省委农村工作领导小组办公室和省农业厅。

（三）成员身份认定。各村在完成清产核资工作后，即可转入成员身份认定阶段，将确认的成员登记造册，规范管理。2020年底前完成。

（四）经营性资产股份制改革。在清产核资和成员身份认定基础上，对农村集体经营性资产进行折股量化，确权到人，颁证到户。2021年底前完成。

（五）建立完善农村集体经济运行新机制。建立农村经济合作社或股份经济合作社，健全集体经济组织管理架构，完善经营管理治理机制，现代农村集体产权制度基本形成，农村集体经济组织的市场主体地位基本确立。2021年底前完成。

六、保障措施

（一）加强组织领导。各级党委和政府要充分认识农村集体产权制度改革的重要性、复杂性、长期性，认真贯彻落实中央改革部署，切实加强组织领导，积极稳妥推进改革。建立省级全面负责、市县组织实施的领导体制和工作机制。各级党委书记特别是市县、乡镇党委书记要亲自挂帅，承担领导责任。各市县要成立由党委主要负责人任组长的领导小组，统筹抓好改革各项工作。要层层分解任务，落实工作措施，提出具体要求，对于改革中遇到的矛盾和问题，要切实加以解决，涉及重大政策调整的，要及时向上级汇报，确保社会和谐稳定。

（二）精心组织实施。全省农村集体产权制度改革工作由省委农村工作领导小组统筹协调，省农业厅、省委农村工作领导小组办公室牵头实施。要梳理细化各项改革任务，明确任务承担单位，制定配套分工方案。各有关部门要按照职责分工抓好落实。加强调查研究和工作指导，及时做好政策评估，协调解决改革中遇到的困难和问题。加强监督检查，严肃查处和纠正弄虚作假、侵害集体经济组织及其成员权益等行为。各市县要组织专门力量负责改革工作，提供必要的保障条件，确保事有人管、责有人负。要认真做好农村产权纠纷调解仲裁和司法救济工作。

（三）加强宣传培训。要广泛宣传动员，组织开展多层次、多形式的主题宣传活动，调动基层干部和广大群众参与改革的积极性和主动性；加强政策解读，编写通俗易懂的政策宣传材料，让基层干部群众全面了解政策精神和改革意义。要注意经验总结和典型推广，发挥示范带动作用。各市县、各有关部门要加强农村集体产权制度改革的干部培训工作，将农村集体产权制度改革列入市县及村镇干部培训重要内容，确保村“两委”干部全体轮训一次。

（四）落实支持政策。各市县要将推进农村集体产权制度改革工作经费列入年度财政预算，逐步增加对农村的公共服务支出，减少农村集体经济组织的相应负担。要落实国家相关的财政、税收、金融及用地政策，进一步完善财政引导、多元化投入促进农村集体经济发展的政策体系，对政府拨款、减免税费等形成的资产归农村集体经济组织所有，可以量化为集体成员持有的股份。在农村集体产权制度改革中，免征因权利人名称变更登记、资产产权变更登记涉及的契税，免征签订产权转移书据涉及的印花税，免收确权变更中的土地、房屋等不动产登记费。完善金融机构对农村集体经济组织的融资、担保等政策，健全风险防范分担机制。统筹安排农村集体经济组织发展所需用地。