

中共淄博市委 淄博市人民政府

关于稳步推进农村集体产权制度改革的 实 施 意 见

(2018年6月19日)

为贯彻落实《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)和《中共山东省委、山东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》(鲁发〔2017〕40号),维护农民集体资产权益,建立农村集体经济运行新机制,推动乡村振兴战略深入实施,现结合我市实际,提出如下实施意见。

一、充分认识农村集体产权制度改革的重要意义

稳步推进农村集体产权制度改革,是实施乡村振兴战略的重要内容。实现乡村振兴,探索农村集体所有制有效实现形式、实现集体资产保值增值是基础。农村集体资产包括农民集体所有的土地、森林、山岭、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的资产份额、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。这三

类资产是农村集体经济组织成员的主要财产，是实现乡村振兴的重要物质基础。长期以来，我市农村集体经济组织积累了大量资产，但也存在资产权属不明、成员边界不清、管理组织不健全、运行机制不完善、成员的分配权缺乏保障等问题，限制了集体资产的有效配置和顺畅流转，抑制了农业农村发展活力，稳步推进农村集体产权制度改革势在必行。

农村集体产权制度改革是农村生产关系的重大变革，是管长远、管根本、管全局的重大制度安排，是巩固社会主义公有制、完善农村基本经营制度的必然要求。党的十九大提出实施乡村振兴战略，要求“深化农村集体产权制度改革，保障农民财产权益，壮大集体经济”。习近平总书记高度重视产权改革，指出“这是中央推出的一项重要改革，对推动农村发展、完善农村治理、保障农民权益，对探索形成农村集体经济新的实现形式和运行机制，都具有十分重要的意义”。全市各级各部门要深入学习贯彻习近平总书记的重要指示，把思想和行动高度统一到党中央决策部署上来，把农村集体产权制度改革作为必须打赢的一场硬仗，切实抓紧抓实抓好，为我市在全面建成小康社会进程中走在前列奠定制度基础。

二、准确把握农村集体产权制度改革的总体要求

（一）指导思想。全面贯彻落实党的十九大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实习

近平总书记在参加十三届全国人大一次会议山东代表团审议时的重要讲话精神，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，按照省委、省政府关于深化农村改革的决策部署和市委、市政府“一个目标定位、四个着力建设、十个率先突破”的总体思路和工作布局，紧紧围绕化解新时代社会主要矛盾，大力实施乡村振兴战略，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，分类推进农村集体资源性、经营性和非经营性资产改革，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，为巩固党在农村的执政基础提供重要支撑和保障。

（二）基本原则。一是坚持正确改革方向。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，促进集体经济发展和农民持续增收。二是坚持依法有序和守住底线。严格工作程序，坚守法律政策底线，坚持农民集体所有不动摇，防止集体资产流失；坚持农民权利不受损，防止外部资本侵占和内部少数人控制。三是尊重农民群众意愿。坚持尊重农民意愿与政府引导相结合，发挥农民主

体作用，支持农民创新创造，充分保障农民的知情权、参与权、表达权、监督权。四是坚持因地制宜和分类推进。根据各地实际情况，区分不同性质的集体资产和不同类型的村（居），选择广大农民群众普遍接受的改革方式，试点先行，示范引领，精准施策，分类指导，稳慎开展，不搞一刀切。五是坚持和加强党的领导。充分发挥农村基层党组织的领导作用，调动广大党员干部和农民群众的积极性、创造性，围绕巩固和加强党在农村的执政基础来谋划和实施改革，确保各项举措有效落地。

（三）目标任务。因地制宜推进改革，对集体土地等资源性资产，继续按照已有部署抓好确权登记颁证工作，发展多种形式农业适度规模经营；对集体公益设施等非经营性资产，重点探索建立集体统一运行管护的有效机制，更好地为集体经济组织成员提供公益性服务；对经营性资产，着力推进确权到户和股份合作制改革。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，发展新型集体经济，促进集体资产保值增值，形成有效维护农村集体经济组织成员权利的治理体系。在深入总结2017年全面开展农村集体产权制度改革试点经验的基础上，2018年，支持淄川区完成国家级试点任务，各区县（含高新区、经济开发区、文昌湖省级旅游度假区，下同）将改革工作扩大到所有涉农镇（街道），全面完成涉

农村（居）清产核资工作，重点开展成员身份确认、资产量化、股权设置等基础性工作；2019年，将农村集体经营性资产股份合作制改革扩大到所有涉农村（居）；2020年，基本完成改革任务，成立新型集体经济组织，基本建立起符合市场经济要求的农村集体经济运行新机制。

三、认真抓好农村集体产权制度改革的重点工作

（一）全面开展农村集体资产清产核资。这是农村集体产权制度改革的基础和前提。按照农业农村部和全省开展农村集体资产清产核资工作的要求，明确清产核资的范围，镇（街道）、村（居）农民集体所有的资源性、经营性、非经营性资产都要进行清产核资，并将所有权确权到不同层级的农村集体经济组织成员集体，不能打乱原集体所有的界限，由农村集体经济组织依法代表集体行使所有权。清产核资工作在区县、镇（街道）党委、政府统一领导下，由镇（街道）农业（经管）部门和村党组织、村委会、村务监督委员会（民主理财小组）、村集体经济组织主要负责人、村会计（报账员）、集体经济组织成员代表等人员组成清产核资工作实施小组，对村集体的所有资产进行全面清理核实。资产规模较大或群众争议多的村（居），可以聘用专业机构协助开展相关工作，重点清查核实未承包到户的集体“四荒”地等资源性资产和集体统一经营的经营性资产及现金、债权债务、承包合同等，查实存量、形成时间、价值和使用情况等，做

到账证相符和账实相符。对清产核资中发现的各类问题，要严格工作程序，依法依规处置。清产核资结果要向全体成员公示，经成员大会或代表大会确认后，建立健全资产管理台账和登记、保管、使用、处置等制度，形成家底清楚、分类详细、台账完整、动态管理的有效运行机制，清产核资结果报镇（街道）登记备案。全市已完成清产核资的村（居），要按照要求查缺补漏，健全档案信息，规范整理，安全保管；尚未开展清产核资的村（居），要抓紧开展工作，确保2018年10月底前全面完成。

（二）合理确认集体经济组织成员身份。这是农村集体产权制度改革的关键环节。要依据有关法律法规，坚持尊重历史、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，统筹做好所有村（居）的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。各区县要制定完善农村集体经济组织成员身份确认指导性规范或意见，建立健全农村集体经济组织成员登记备案机制；农村集体经济组织成员身份确认的具体程序、标准和管理办法，由集体经济组织成员大会协商确认并实施。成员身份确认结果要进行公示，并在镇（街道）登记备案，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。对按照现行法律法规难以明确界定集体经济组织成员身份的特

殊人群，要采取民主议决的方式合理确定，防止“两头空”或“两头占”。

（三）有序推进经营性资产股份合作制改革。在全面清产核资的基础上，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，作为其参与集体收益分配的基本依据。对于非经营性资产，不宜折股量化到户，要根据其不同投资来源和有关规定统一运行管护。股份合作制改革主要在有经营性资产的村（居）特别是城中村、城郊村、园区村和经济发达村开展。股权设置应以成员股为主，集体股的设立与否及所占比例由集体经济组织成员大会或代表大会讨论决定。成员股可以仅设置人口股，也可以根据实际需要分别设置人口股和农龄股（劳龄股）；有条件且需要的地方也可以设置扶贫股、独生子女奖励股等。股权管理提倡实行静态管理，不随人口增减变动而调整。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，按章程获得集体成员身份和集体资产份额。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。

（四）建立健全农村集体经济组织。农村集体经济组织是集体资产管理运营的主体，要在基层党组织的领导下，依法代表成员集体行使集体资产所有权。完成改革的村（居）

都应建立健全农村集体经济组织，可根据成员结构、资产情况等，建立经济合作社或股份经济合作社。现阶段可由区县政府农业（经管）部门负责发放农村集体经济组织登记证书，农村集体经济组织据此向有关部门办理银行开户等相关手续。农村集体经济组织要完善治理机制，制定组织章程，发挥好管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员等功能作用；要严格保护集体资产所有权，农村承包土地经营权流转不得改变土地集体所有性质。涉及成员利益的重大事项要实行民主决策，防止少数人操控。要适应农村集体产权制度改革带来的新变化，积极探索农村集体资金、资产、资源委托代理机制，改进代理方法，提高规范化水平；鼓励资产规模较大的集体经济组织，实行独立核算和规范管理。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，厘清权责边界；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。

（五）保障农民集体资产股份权利。积极探索赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权的办法。建立集体资产股权登记制度，集体资产量化为股权后，由集体经济组织向股东出具股权证书，记载股份信息，作为其参与集体经济管理决策、享有收益分配的凭证。健全集体收益分配制度，明确公积金、公益金提取比例，把农民集体资产股份收益分配权落到实处。稳慎探索农民集体

资产股份有偿退出的范围、条件和程序，现阶段只能在本集体内部转让或者由本集体经济组织赎回，同时要防止出现持有份额较大股东。鼓励各区县在国家法律法规和政策范围内，指导集体经济组织制定集体资产股份继承的具体办法，积极开展集体资产股份抵押、担保贷款试点，探索形成可复制、可推广的经验模式。支持区县、镇（街道）依托集体资产监督管理、土地经营权流转管理服务等平台，建立符合农村实际的区域性产权流转交易市场（中心），开展农村承包土地经营权、集体林权、“四荒”地使用权、渔业水域滩涂使用权、农业类知识产权、农村集体经营性资产出租等流转交易。在农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点中，探索正确处理国家、集体、农民三者利益分配关系的有效办法。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具体办法。

（六）发展壮大农村集体经济。推进农村集体产权制度改革决不是将集体资产“分光吃净”，而是围绕发展壮大集体经济引领和支撑农民增收致富。鼓励各区县充分利用各类集体资产、生态环境和人文历史等资源、集体积累和政府帮扶资金等，发展符合区县规划和群众需求的相关产业，探索发展壮大集体经济的有效途径。集体资产运营应采取市场化方式，可以由改革后的集体经济组织自主经营，也可以通过

承包、租赁、托管、联营、股份合作等方式，由其他主体经营或与其他主体联合经营。以区县为单位统筹整合财政涉农资金，重点扶持集体经济薄弱村。支持符合条件的农村集体经济组织优先承担财政支农惠农项目，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。支持有条件的区县设立扶持村级集体经济发展基金，鼓励各类资本共同参与村级集体经济发展，探索建立多元化投融资机制，做大做强特色优势产业，加快培育农业“新六产”。力争到2020年基本消除集体经济空壳村，使集体收入3万元以下的村实现收入翻番。

（七）建立健全集体资产监督管理机制。切实发挥监事会的监督管理作用，保障集体经济组织成员的监督管理权。依托全省农村集体资产管理信息系统，所有区县都要建立管理信息系统，推动农村集体资产管理制度化、规范化、信息化。建立专业化的农村集体经济财会、审计监督队伍，落实民主理财，规范财务公开，提高农村财务管理规范化水平；加强农村集体经济组织审计监督，做好日常财务收支、重大决策事项、债权债务等定期审计。对集体财务管理混乱的村，区县党委、政府要及时组织力量进行整顿。建立问题移交、定期通报和责任追究查处制度，防止发生侵占集体资产的问题，坚决查处发生在群众身边的腐败行为。

四、切实加强对农村集体产权制度改革工作的组织领导

（一）加强组织领导。各级党委、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，保持历史耐心，增强担当意识，认真抓好各项改革任务的贯彻落实，积极稳妥推进改革。建立健全工作领导体制和推进机制，各区县和各乡镇（街道）党委书记要亲自挂帅，做到亲自部署重要工作、研究重大问题、协调重要事项、督办重要案件，勇于承担领导责任。要注重改革的系统性、协同性，与正在推进的有关改革做好衔接，发挥改革的综合效应。对于改革中遇到的矛盾和问题，特别是涉及重大政策调整的，要及时向上级报告。

（二）分解落实责任。农村集体产权制度改革工作由市农村集体产权制度改革工作领导小组负责，市农业局、市委农工办牵头实施，各有关部门按照职责分工，制定配套的支持政策、分工实施方案并抓好落实。各区县要结合当地实际尽快研究制定具体落实措施，已经基本完成的村（居）要尽快理顺运行机制，规范提高改革质量，增强改革实效；尚未开展的村（居）要摸透情况制定方案，积极稳妥推进；要把集体经营性资产较多的村（居）作为改革重点，确保如期完成改革任务；集体经营性资产较少的村（居）要搞好清产核资、成员资格界定、建立健全集体经济组织等工作，特别要抓住各级党委、政府支持发展壮大集体经济的有利时机，积极探索集体增收、服务集体经济组织成员的新路子。要梳理

细化各项改革任务，创造保障条件，确保事有人管、责有人负，形成齐抓共管局面。要把农村集体产权制度改革工作纳入全市经济社会发展综合考核体系，确保改革工作强力推动、有序实施。完成所有涉农村（居）改革任务的区县，及时开展自检自查，形成书面报告报请市级初步验收；市农村集体产权制度改革领导小组完成全部区县初验后，申请省级验收，并及时做好整改工作。

（三）加强政策支持。各级财政要加大对农村集体产权制度改革工作的支持，安排专门资金予以保障。要逐步增加政府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。要进一步完善财政引导、多元化投入共同扶持集体经济发展机制，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。农村集体经济组织不同于一般经济组织，其成员按资产量化份额从集体获得的收益，也不同于一般投资所得，要按照国家规定落实支持农村集体产权制度改革的税收政策。严格执行财政部、国家税务总局《关于支持农村集体产权制度改革有关税收政策的通知》（财税〔2017〕55号）规定，对进行股份合作制改革后的农村集体经济组织承受原集体经济组织的土地、房屋权属，免征契税；对农村集体经济组织以及代行集体经济组织职能的村民委员会、村民小组进行清产核资收回集体资产而承受土地、房屋权

属，免征契税；对因农村集体经济组织以及代行集体经济组织职能的村民委员会、村民小组进行清产核资收回集体资产而签订的产权转移书据，免征印花税；对农村集体土地所有权、宅基地和集体建设用地使用权及地上房屋确权登记，不征收契税。按照国家有关规定免收确权变更中土地、房屋等不动产登记费；对新成立的符合条件的农村集体经济组织落实相关税收优惠政策；对符合条件的集体经济组织落实小微企业等相关税收优惠政策。政府拨款、减免税费、扶贫投入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。

（四）强化农村经管体系建设。认真贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》（中办发〔2017〕11号），以推进农村集体产权制度改革、完善农村土地“三权”分置为抓手，健全完善农村经营管理体系，根据农村人口数量充实配备专职工作人员和必要办公设备，确保责任和人员落到实处。建立健全容错机制，落实激励保障等措施，进一步增强基层农经人员投入改革、奉献改革的事业心和责任感。

（五）加强法治建设和宣传引导。加大政策宣讲力度，充分利用各种媒介、多种途径广泛宣传解读中央关于农村集体产权制度改革的主要精神，广泛宣传省、市工作安排。积极做好农村集体产权保护各项法规制度的制定、宣传、落实

工作，做好农村产权纠纷调解仲裁和司法救济工作。加强基层干部培训，增强政策执行力。加强工作督导调度，市政府督查室每季度督导一次、市农村集体产权改革领导小组办公室每月督导一次，及时掌握改革工作进展情况，指导基层探索农村集体所有制有效实现形式，推进各项改革措施落地生根。

（六）严肃工作纪律。加强改革过程中的矛盾纠纷排查调处，拓展基层农村土地承包调解体系功能，切实将矛盾纠纷解决在基层，化解在萌芽状态。各级党员干部特别是领导干部要以身作则，坚决杜绝借改革之机为本人和亲友谋取私利。对改革中借机低价变卖、转移财产、挥霍浪费等造成集体资产流失的，依纪依规追究相关人员责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。

本实施意见自2018年6月19日起施行。此前印发的有关文件规定，凡与本实施意见不一致的，按照本实施意见执行。

（此件公开发布）