

11月18日,市十四届人大常委会第二十四次会议听取和审议了本市农村集体经济组织产权的又一次重大变革。多年的实践与探索,上海经验值得借鉴——

如何让农村集体资产

推进农村集体产权制度改革,是深化农村改革、增强农村发展活力的重要前提。在市十四届人大常委会第二十四次会议上,市委农办、市农委主任孙雷受市人民政府委托,在大会上作了关于本市农村集体经济组织产权制度改革情况的报告,报告经大会审议通过。上海农村产权制度改革再一次受到社会各界的高度关注。

集体产权不明晰,如同一道挡在农民和集体资产间的“围墙”。改革就是要推倒这面“墙”,让农民看得清,摸得实,公平公正地共享资产的收益。党的十八届三中全会明确提出,要赋予农民更多财产权利,保障农民集体经济组织成员权利,积极发展农民股份合作,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。2015年中央一号文件对推进农村集体产权制度改革进一步明确了方向和重点。

上海最早开展农村集体经济组织产权制度改革可追溯到上世纪90年代,历经20多年的探索,全市改革的步子“急不得”却也“慢

不得”,在细致调研和认真谋划中谨慎推进,创新方法,找到了一条适合自己的特色之路。孙雷在报告中指出,“在推进过程中,全市坚持集体所有、坚持因地制宜、坚持以农龄为主要依据、坚持公开公平公正,坚持效益决定分配,得到了基层农民群众的普遍认可。”

据统计,至2015年9月底,本市已启动730个村集体经济组织产权制度改革,累计完成改革1213个村,占应改革村总数的72.33%,建立了1209家新型集体经济组织;全市已有54个镇完成了镇级集体资产产权界定工作;闵行区七宝镇,嘉定区南翔镇,金山区廊下镇、亭林镇、山阳镇,浦东新区唐镇、万祥镇,长宁区新泾镇等8个镇正在启动镇级产权制度改革。预计到年底,全市1500个村能完成村级集体经济组织产权制度改革,占应改革村85%左右;约有90个镇能完成镇级集体资产产权界定工作,占有集体资产总镇数的70%左右。目前,本市农村集体经济组织产权制度改革进展顺利。

解释说。2014年开始,本市农村集体经济改革进入第三阶段:加速推进阶段。市委继续将农村集体经济组织产权制度改革作为市委重点课题《推进本市城乡一体化发展》的重要内容进行专题研究。在调研基础上,市委、市政府召开全市推进农村产权制度改革工作推进会,出台了《关于推进本市农村集体经济组织产权制度改革若干意见》(沪府发[2014]70号)和《上海市农村集体经济组织产权制度改革工作方案》(沪农委[2014]397号)等文件,明确了改革的路线图和时间表。全市各区县都分别成立了产权制度改革领导小组,出台了政策文件和推进方案,并积极稳妥推进改革。在此基础上,依托闵行全国农村改革试验区工作,研究探索如何赋予农民集体资产股权权能试点。

【创新】以农民利益为本的“五个坚持”

从两面“红旗”到如今“红旗”高高飘扬,对于上海而言,这条路走得既慢又急不得。“慢不得”,因为经过多年发展,村镇集体积累了巨额资产。这份资产不能继续产权不清下去;“急不得”,是因为对于具体操作而言,改革的复杂性,没有亲身经历过,就无法切实体会到。在这一点上,上海有自己的原则。



■今年3月,金山区山阳镇杨家村村民拿到了农村集体资产保值增值的“红利”。

坚持集体所有:推进改革的底线就是保持农村集体经济所有制的性质不能变,不能改小、改虚、改垮甚至改没了。

目前,上海已经明确城市化地区采取股权形式量化集体资产。其他地区,则采取份额形式赋予农村集体经济组织成员合法权益。为此,上海始终坚持两个“防止”,防止集体经济由内部少数人侵占支配,防止农村集体经济被外部资本“大鳄”吞并控制。集体经济组织要牢牢管住集体土地和不动产等资源性资产,确保成员权益不受损害。

2008年起,松江区在新桥镇、中山街道开展农村集体经济组织产权制度改革试点,在总结试点经验基础上,全区面上稳妥有序地推进产权制度改革,将农村集体资产以份额形式量化到每个符合条件的集体经济组织成员,并加强集体“三资”监管。到2013年底,松江区14个涉农街镇已全部完成改革,成立了14家镇级农村集体经济联合社和107家村级集体经济合作社,共量化集体资产328.2亿元,涉及社员570141人,在本市乃至全国率先以区(地级市)为单位完成了镇村两级农村集体经济组织产权制度改革工作。松江的做法是农村集体资产由街镇统筹经营管理。比如新桥镇对漕河泾在新桥的园区进行开发,近年来镇资产经营公司的总资产翻了近十倍,实现工农互惠、城乡一体、集约发展、合作共赢,促进集体经济的可持续发展。

坚持因地制宜:让村级经济有可持续发展能力。

闵行区早在上世纪90年代就开始了探索实践,是上海推进农村产权制度改革的先行区。自2011年被批准为全国24个农村改革试验区以来,进一步加大改革力度。到2014年底,闵行区共有120个村完成了村级集体经济组织产权制度改革工作,占全区174个村级集体经济组织的69%。通过改革,有29万农民变成股民,持有集体资产55.7亿元;分红总额3.85亿元;农民财产性收入占到农村居民家庭人均可支配收入的18.3%,促使闵行区城乡居民收入比达到1.48:1,成为本市郊区城乡居民收入差距最小的地区。闵行区推进农村改革试验任务成效显著,受到中农办、农业部、国务院发展研究中心等有关领导的充分肯定。2014年,闵行区又被批准为全国农村改革试验区(第二批),试验的核心内容是赋予农民集体资产股权权能。

“像闵行九星村,并没有搞土地出让这样的‘一锤子买卖’,而是守住村里的集体用地,‘不建洋房建厂房’,为发展村级集体经济留下最为珍贵的土地资源。”方志权介绍说,随着上海近郊深度城镇化,九星村在土地和厂房资源的基础上开办了赫赫有名的“九星市场”。对上述做法,方志权形象地称之为“种砖头”。“在土地和厂房资源的基础上经营市场,就像是‘种砖头’,一茬接一茬,让村级经济就有了可持续发展能力。”

【追溯】率先“试水”村级改革,“红旗”到底能打多久?

上海的农村产权制度改革改革历经20多年的探索,大致经历了探索、准备、推进三个阶段。

“一个红旗村,一个虹五村,成为第一批‘吃螃蟹’的村,当时大家都在猜想,这两面‘红旗’到底能打多久?”上世纪90年代初,为适应社会主义市场经济体制需要,上海近郊普陀区长征镇红旗村、闵行区虹桥镇虹五村等在全国率先实行了村级集体经济股份合作制改革,将集体资产以股权形式量化到人,按股权进行收益分配,并建立完善现代企业治理结构。由此,上海和北京、广州三地,成为全国最早实行产权制度改革的城市。

当时,随着城市化进程的加快,近郊一些地区开始“撤村建居委”,“泥腿子”刚刚上岸,连“游泳”都不会,该如何应对开放的资本市场?如果把集体产权制度改革简单归结为“分资产”肯定要出乱子,“一拆就分”的后果很可能是“一分就光”。改革了,集体资产不能“一分了之”,集体经济更不能“散伙”。

市委农政策法规处处长方志权介绍说,从90年代初开始起步,一直到2010年,上海都处于探索阶段。2003年市农委会同市发改委出台了

《关于开展村级集体经济股份合作制试点工作意见》,2009年市农委会同时发改委、市工商等部门下发了《关于本市推进农村村级集体经济组织产权制度改革工作的指导意见》等文件,分别对不同时期产权制度改革的基本形式、关键环节等作出了规定。闵行、嘉定、宝山以及部分中心城区有集体资产的乡镇所属的村按照文件精神,结合实际情况陆续开展了村级集体经济组织产权制度改革试点。

“直到2010年,全市一共才有40多个村完成改革,为什么改革的步子迟迟没有迈大迈宽?”方志权表示,其中一个重要的原因在于现行体制下,股份制改革后的新经济组织大多是实体经济组织,有限责任公司也好,社区股份合作社也罢,不可避免的是:其股东按股份享受分红还要缴纳20%的红利税。

2012年,为了支持和鼓励基层开展农村产权制度改革,减轻改制负担,上海市委、市政府出台了《关于加快本市农村集体经济组织改革发展的若干意见(试行)》(沪委发[2012]7号),创设了社区经济合作社这一改革形式,由政府颁发证明书,并可凭证明书申领组织机构代码证,建立财会制度进行实体化运作。采取这种形式后,社区经济合作社中的成员可参照农村集体经济组织收益分配的形式,按份额享受收益分配,无需缴纳20%的红利税。“正是有了社区经济合作社这一新型经营主体,促使该问题得以‘破冰’,真正加速了改革的进度。”方志权