

制度改革情况的报告。产权制度改革,这项被誉为我国实行家庭联产承包制改革后,农村生产关系

“看得见”又“摸得着”



坚持农龄为主要依据：上海的创新在于充分尊重历史。

农村集体资产资金是其成员长期劳动积累形成的成果。农龄既涵盖了现状的集体经济组织成员,也包括已过世的集体经济组织成员。为此,上海始终坚持新型集体经济组织要以农龄为主要依据确定成员所占集体资产的份额,并以此作为收益分配的主要依据。

“上海的创新在于充分尊重历史。”方志权拿出一张农龄统计复核调整单,向记者解释说:“农龄统计要考虑农民各种各样的情况,包括共性的,也包括个案的。单单这一项基础工作,就要对应许许多多历史情况、家庭情况甚至是‘千奇百怪’的特殊情况,还要经过反复核查、张榜公示、签字确认等手续和程序。”据了解,上海在确定股权的具体设置方法上力求涵盖不同群体,实现人户结合,以户为单位发放社员证,并相应明确户内每个成员的股权(份额),为下一阶段探索农村集体资产股权流转打好基础。

坚持公开公平公正:阳光下运作,让每个农民看得见。

农村集体资产涉及到千家万户的利益。法律法规明确的,必须依法依规;已有政策的,要按政策认真执行;没有政策依据的,通过召开集体经济组织成员代表大会民主决定。对此,上海始终坚持程序的合法性与公开性相结合,将成员资格认定的决定权交给农村集体经济组织成员,由他们充分协商、民主决定。

坚持效益决定分配:要让鸡下蛋,

不能图一时利益而“杀鸡取卵”。

集体资产收益分配不是改革的唯一目的,最根本是要建立产权明晰的集体产权制度。新型集体经济组织要建立成员的收益分配机制,年度收益分配要依据当年的经营收益情况,确定合理的分配比例,并建立以丰补歉机制。严禁举债分配。

【做法】形式多元化,手段科技化,责任落实到家

改革是一项复杂的系统工程,说到底还是利益的再调整。上海的做法大致可以归纳为三点:一是形式多元化;二是充分利用信息化手段;三是牢牢把握“党委领导负责制”。在推进集体产权制度改革中,不断化解思想认识问题,逐步凝聚改革共识是至关重要的关键所在。

郊区区县经济发展水平不一,推进改革的基础工作也不相同。改革形式应该多样化。据悉,上海先后探索了有限责任公司、社区股份合作社和农村社区经济合作社三种改革形式。在城市化地区,一般选择有限责任公司和社区股份合作社。在农村地区,主推农村社区经济合作社。为促进改制后集体经济发展,上海明确村级集体经济组织要形成以物业租赁为主的盈利模式,乡镇集体经济组织在自身发展的同时,可受托管理村级集体资金资产,鼓励村集体经济组织以入股等形

式参与经济开发,实现集体经济抱团发展。

“在‘三资’监管平台上,点击率最高的还是农龄、村干部报酬等有关产权制度改革的关键要素。”方志权介绍说,2011年,上海首创的农村集体“三资”监管平台正式开通,通过该平台,农民群众可查询到本村的资产概况、收入情况、支出情况、集体土地收益等内容,为制度插上信息化的“翅膀”,真正实现农村集体“三资”在网上公开、网上监督。

“老大难问题,老大一出场就不难。党委干部负责好,把好关很重要。现阶段推进农村集体产权制度改革,由下而上自发形成改革动力是不现实的,不能干等着基层干部主动要求改革。必须自上而下的不断统一思想,形成改革压力传导机制。”据了解,在推进产权制度改革过程中,闵行、松江形成了一套可复制、可推广的经验和制度安排。在业务操作层面坚持“四个原则”:因地制宜,选择符合自身实际的改革形式;程序规范,改革关键环节都严格遵照农业部和本市政策文件确定的程序予以推进;决策民主,坚持依法依规依政策,没有政策依据的事项可由村民集体经济组织成员代表大会民主决策;操作阳光,充分保障了成员的知情权、参与权、决策权和监督权。在工作推进层面建立“四个机制”:主要是实行“一把手”工作机制,区委、区政府主要领导高度重视农村集体经济组织产权制度改革工作,并亲自挂帅推进改革工作;建立目标考核机制,把推

进农村集体经济组织产权制度改革作为区委、区政府的重点工作予以推进,并纳入对乡镇经济社会工作的重要考核内容;形成工作联动机制,建立了各级、各部门协同配合、共同推进的联动机制;建立财政保障机制,对完成改革的实行奖励和补助,并探索由财政对村级组织运转经费予以合理保障。

方志权强调,产权制度改革后,在新型集体经济组织内部的治理结构上,一般提倡村党支部书记兼任经济合作社理事长,但不提倡村委会主任担任村经济合作社理事长。“如果村党支部书记不是本集体经济组织成员,村集体经济组织可依照章程,聘村党支部书记为外部理事,通过选举担任理事长。为避免任务过重难以履行村民自治事务和社会管理服务的职能,村主任不建议担任经济合作社负责人。”

在新型集体经济组织和村党组织、村委会之间的关系上,完成改革后,在村委会和村社区经济合作社共存的地区,应形成在村党组织领导下,村委会自治管理、村社区经济合作社自主经营、村务监督管理委员会监督管理的新格局。村党组织要强化其在村级各类组织中的核心作用。而村委会要尊重并支持集体经济组织发展壮大,逐步退出招商引资等经济经营业务领域,回归村级自治管理。村级集体经济组织自身要充分行使集体资产自主经营管理权,负责集体资产经营收益类事务,经营和管理好集体资产。

【展望】下一阶段,如何让改革成效可持续?

近年来,本市先后开展了清产核资和农龄统计工作“回头看”、土地补偿费管理监督检查,进一步完善农村“三资”监管平台、建立健全各项“三资”管理制度,为推进全市农村集体产权制度改革打下了扎实的工作基础。虽然上海市在发展农村集体经济方面做了一些探索,但总体来看,农村集体经济发展在不同程度上都受到一些体制、政策因素的制约,要让改革的成效继续维持并扩大,关键在于找到可持续发展的动力。

闵行区莘庄镇结合莘庄商务区开发探索物业回购的征地“留房”方式。即在出让土地时,与受让单位协商,要求其无偿提供一定数量的商办房产给新集体经济实体。新经济实体10万平方米房产,每年租金收入达1.1亿元,基本保证了全镇征地农民持续收入来源。近年来上海在推进城中村改造项目也借鉴了征地留房的经验,探索开展征地留房留资产的做法,也得到了基层的普遍欢迎,值得在面上推广。

据悉,对下一阶段本市农村集体产权制度改革,市委、市政府已作统一部署;到2017年,本市要求基本完成村级集体经济组织产权制度改革;有序推进乡镇级集体资产界定,积极开展乡镇级集体经济组织产权制度改革试点。到2020年,本市村级集体经济组织产权制度改革“应改尽改”,确保全面完成;乡镇级集体经济组织产权

制度改革工作明显推进。完成改革的新型集体经济组织实现集体资产与财政资金的分账管理和使用,完善适应市场经济要求的组织治理结构,健全集体资产监管体制和运营机制,形成集体资产保值增值的发展模式,建立成员财产性收入长效增收机制。下一阶段,本市将重点抓好几项工作:

稳妥扎实有序推进改革。重点督促中心城区相关镇尽快启动和推进村级产权制度改革工作。在推进过程中,要坚持依法依规依政策。法律法规明确的,必须依法操作;已有政策的,要按政策认真执行;没有政策依据的,可通过召开集体经济组织成员代表大会民主决定。

效益决定分配原则。要让基层干部和老百姓明白,收益分配不是改革的唯一目的,最根本是要建立产权明晰的集体产权制度。指导各区县根据市文件要求,指导新型集体经济组织建立成员的收益分配机制,年度收益分配要依据当年的经营收益情况,确定合理的分配比例,并建立以丰补歉机制。同时,还要防止发生无效益分配和举债分配现象。

推行村委会和集体经济组织分账管理。在实行撤制村队的改制地区,原村委会承担的基本公共事务职能转交相应的居委会,逐步实现相关费用纳入居委会财政支出予以保障。在不撤制村队的改制地区,要创造条件,实行分账管理。

推进乡镇集体资产产权界定。全面推进乡镇集体资产产权界定,争取用今明两年的时间基本完成产权界定工作,为镇级产权制度改革奠定基础。要按照“横向到边、纵向到底”的原则对乡镇集体资产进行全面清查,探索实行财政资金与集体资产分账管理。同时,镇级资产产权界定后,要将镇级资产概况在“农民一点通”上进行公开。要进一步发挥乡镇集体资产监督管理委员职能,切实强化对镇村集体经济运行的监督管理。

促进集体经济可持续发展。及时总结征地留房、城中村改造项目留资产等不同类型促进农村集体经济发展的成功案例,将现有的试点经验和政策逐步扩大到全市面上。鼓励农村集体经济组织在风险可控的前提下,利用市场信息、资金、人才、科技等要素,集合自身优势,发展农村集体经济,并确保农村集体经济组织的土地资源和不动产不受损害。积极培育素质好、懂市场、会管理的集体经济组织本土人才。

孙雷强调,农村集体产权制度改革是农村生产关系的又一次重大变革,这场变革给“四化同步”中的农业农村农民带来了翻天覆地的变化。未来,市农委会的各职能部门将进一步加强调研,及时总结农村产权制度改革工作成效、经验和做法,切实加强工作指导,着力研究解决改革工作中的历史遗留问题,以及出现的新情况、新问题。市农委会也会继续围绕税收扶持、房产变更等基层集中反映的政策瓶颈问题,强化跟踪调研和政策梳理,联手市财政、税务、工商、技监、规土等相关部门,为进一步深化本市农村集体产权制度改革提供政策支撑和制度保障。

记者 欧阳蕾昵

