

良法促善治 推进本市农村集体经济健康可持续发展

【封面人物观点】

作者简介

孙雷

市人大农业与农村委员会主任委员

【核心提示】

去年11月23日,市十四届人大常委会第四十一次会议表决通过了《上海市农村集体资产监督管理条例》(以下简称《条例》),今年4月1日起正式施行。为了贯彻实施好《条例》,市人大常委会决定在今年下半年开展《条例》的执法检查。日前,市人大农业与农村委在这里举办《条例》执法检查培训班,目的是进一步认识贯彻实施《条例》的重要意义,把握《条例》的立法思想和精神实质,明确开展《条例》执法检查的重要内容与具体方法,确保《条例》在本市得到贯彻实施,做到良法促善治,推进本市农村集体经济健康有序可持续发展。

【 深刻认识《上海市农村集体资产监督管理条例》立法的历史背景 】

(一)农村集体资产的由来及定义

农村集体资产的形成,始于上世纪五十年代中期高级农业生产合作社的建立。1956年6月30日全国人大一届三次会议通过并颁布的《高级农业生产合作社示范章程》,规定社员私有的主要生产资料转为合作社集体所有。1959年4月,中央制定了《关于人民公社的十八个问题》,最早明确了人民公社实行三级管理、三级预算的体制,以生产队作为基本核算单位。1961年6月15日,中央颁布的《农村人民公社工作条例(修正草案)》(六十六条),明确了“三级所有、队为基础”的集体所有制性质。尽管现存的农村三级组织,已由村民小组、村民委员会、乡镇人民政府替代原有的生产队、生产大队、人民公社,但是经济组织和核算体制没有发生根本性的变化。

农村集体资产一般分为乡镇、村、组三级所有,以农村集体资产为经济基础建立的农村集体经济组织实行劳动群众集体所有制,是集体成员利用其所有的资源要素,通过合作与联合实现共同发展的一种经济形态,是社会主义公有制经济的重要实现形式。具有以下四个特点:

一是区域性。农村集体经济组织存在特定的地域(社区)范围,一个乡镇、一个村、一个组一般只建立一个相应经济组织,依法独立开展经济社会活动,承担相应的法律责任。集体经济组织与本区域(社区)户籍人员建立成员关系,成员履行相关权利和义务,承担相关责任。

二是合作性。集体经济组织的资产由组织成员共同所有,经营活动实行民主决策、民主管理、民主监督,经营管理班子由成员民主选举产生,生产经营等重大决策由成员民主决定,选举时实行一人一票的决策方式,资产收益和劳动成果归成员共同分享,权利义务人人均等。

三是排他性。镇、村、组每个集体经济组织的区域范

围、资产产权、成员边界是清晰的。按照国家有关法律法规和集体经济组织章程规定,非农村集体经济组织成员或经济实体,不得享受农村集体经济组织的权利,不得占有农村集体经济组织的资产以及享受收益分配,也不得成为该组织的成员。

四是公益性。在公共财政难以全面托底覆盖农村的情况下,农村集体经济组织承担着区域内的教育、文化、卫生、医疗、体育等公共服务和农村公益事业设施建设。如,农村养老统筹、养老金补贴、老年人节日慰问、成员体检普查、社会治安管理、外来人口管理、河道保洁、环境治理等公益项目。

农村集体资产是农村集体经济组织成员的共同财富,具有总有的特征。它不同于共有的资产,一般情况下,农村集体资产不得进行分割,不能一分而光。农村集体经济组织所拥有的土地、资产、资金等,是保障集体经济组织成员共同生存和发展的物质基础,必须保持相对稳定,长期不变,这是坚持农村集体经济所有制性质不变的根本所在。

(二)本市农村集体资产现状

农村集体资产对农村社会的发展、农民生产生活条件的改善作出了巨大贡献。目前,农村集体资产主要分为三类:一是农民集体所有的土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等资源性资产;二是用于经营的房屋、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;三是用于农村公共服务的教育、科技、文化、卫生、体育等方面的非经营性资产。

农村集体资产情况:截至2017年底,本市农村镇、村、组三级集体经济组织总资产为5620.2亿元,比上年增长

6.0%。按照集体经济组织来分,镇级3822.4亿元,村级1754.6亿元,队级43.2亿元,分别占68.0%、31.2%和0.8%;经营性资产3363.4亿元,非经营性资产2256.8亿元。全市农村镇、村、组三级集体经济组织净资产为1637.7亿元,其中,镇级847.1亿元,镇均6.9亿元;村级765.4亿元,村均4564.1万元。

农村土地资源状况:截至2017年底,本市农村集体农用地263.3万亩,其中:全市有农村集体耕地255.6万亩,农村土地承包面积175.2万亩,承包农户59.9万户。建设用地179.1万亩,其中集体经营性建设用地59.2万亩,集体公益性用地17.7万亩,农村宅基地用地68.9万亩,其他建设用地33.5万亩。

农村集体资金情况:截至2017年底,本市农村集体经济组织拥有货币资金1040.5亿元。其中:镇级559.4亿元,镇级平均4.6亿元;村级463.3亿元,村级平均2762.7万元;队级17.9亿元。

(三)本市农村集体经济组织及成员现状

农村集体经济组织情况。截至2017年底,本市有122个镇级集体经济组织,1677个村级集体经济组织,20715个组(生产队)级集体经济组织。

农村集体经济组织成员情况。截至2017年底,本市农村集体经济组织成员共590万人,其中,现有成员325万人,过往成员265万人,累计总农龄数1.26亿年。

(四)本市农村集体经济组织产权制度改革情况

本市较早地启动了农村集体经济组织产权制度改革的探索。到2017年底,上海已累计完成改制1646个村,占全市1677个总村数的98.1%;镇级改制累计完成62个,占全市122个有农村集体资产的镇(街道)数的50.8%。

【 正确把握《上海市农村集体资产监督管理条例》的核心要义 】

法律的生命在于执行。如何执行?首先要对《条例》的各项规定,做到全面领会、准确把握。《条例》共7章42条,分为总则、组织机构、经营管理、指导监督、法律责任和附则,其中核心内容和关键条款需要深入领会准确把握,这也是我们参加培训最重要的目的。

(一)关于总则。共七条。主要规定了立法的目的和依据、适用范围、党的领导、政府职责、事务分离和分账管理、法律保护 and 人大监督等内容,是《条例》的核心内容和指引,每句话、每个字都很重要。

第一条讲立法目的,三句话就是立法的重要意义,回答了为什么要立法的根本问题,每句话展开讲就是一篇文章。

第二条讲了适用范围,这里要明确的是指“农村集体资产和农村集体经济组织”适用这个《条例》,不包括城镇集体、中心城区街道集体和其他国有土地上存续的集体经济,也不包括农民专业合作社以劳动合作为主的组织。

第三条讲的是农村集体经济组织与所在地基层党组织的关系。中国共产党作为执政党,她在基层的组织即乡镇(街道)党委和村党组织(党总支、党支部)对农村集体经济组织(含乡镇和村两级集体经济组织)实行全面领导,体现了“党是领导一切”的原则,这在地方立法中必须予以明确并得到全面落实。这一条在农村集体经济组织的章程中必须得到体现。这样做的目的,有

利于基层党组织加强对农村集体经济组织的领导,巩固党在农村的经济基础和执政地位。

第四条,强调了各级政府要建立完善财政引导、多元投入的集体经济发展扶持机制,加大对农村公共服务的财政投入,目的是减轻农村集体经济组织的公共负担,支持农村集体经济更好地发展。其中第四款明确了已建立街道办事处区域内存在农村集体资产的和农村集体经济组织的,该街道办事处履行本条例关于乡镇人民政府的各项职责。这种情况在郊区九个区均有存在,在中心城区五个区(静安、长宁、普陀、杨浦、徐汇区)的六个镇(彭浦、新泾、长征、桃浦、五角场、华泾镇)同样也存在。

第五条,明确集体经济组织应当与乡镇政府、村委会实行事务分离、分账管理。这项工作前几年已经启动,村一级事务分离和分账管理已基本实现,但乡镇一级进行之中,有的地方推进有难度。这里我要强调,从4月1日起,一定要抓紧进行,在《条例》中用了“应当”,就是要依法实行规定,希望各相关乡镇要排除困难予以实施。有的乡镇领导对村委会与村集体经济组织实行事务分离、分账管理有不同看法,这在立法之前是可以理解的。但是,现在《条例》实施了,那就是依法办事,《条例》中明确“应当”,也就是必须要落实的事,至于实行分账管理后,村级支出怎么安排,各区再可以制定具体的操作办法。

第六条,明确农村集体资产受法律保护,任何单位和个人不得侵占损害。这条强调“财政投入实施的农村公共设施和公共服务项目,不得强制农村集体经济组织安排配套资金”。这项规定具有很强的现实性。随着城乡发展一体化和城乡融合发展的推进,政府加大了公共设施和公共服务项目的投入,有能力和有条件的农村集体经济组织在自愿的前提下参与建设和投入,改善本区域内成员生产生活条件,建设美丽家园,实施乡村振兴,这是值得提倡的。但是,也要防止强迫命令,超越农村集体经济组织的能力、甚至举债欠账搞建设的事情。《条例》这样规定,本义是为了减轻农村集体经济组织不必要和不可为的负担。

第七条,明确了市、区人大及其常委会和乡镇人民代表大会应当加强对农村集体资产的监督检查。这是《条例》的亮点之一,也是《条例》创设农村集体资产监督“四位一体”的最重要的一环。我们希望各区人大和乡镇人民代表大会积极探索,形成人大监督农村集体资产的新路子。

(下转B2版)

