清新区太平镇农村集体产权制度改革工作

实施方案（征求意见稿）

为深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，进一步增强农村集体经济组织的经营活力，创新农村集体经济运行机制，保护农村集体经济组织和成员的合法权益，调动农民发展现代农业和建设社会主义新农村的积极性，促进集体经济发展壮大、集体资产保值增值、集体成员收入持续增长，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）《中共广东省委、广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》（粤发〔2018〕6号）和《清远市人民政府办公室关于印发清远市农村集体产权制度改革工作试行方案的通知》（清府办函〔2018〕206号）等精神，结合我镇实际，制定本实施方案。

一、指导思想

全面贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记重要讲话精神，按照党中央、国务院关于农村集体产权制度改革重大决策和省委、省政府及市委、市政府关于改革工作的部署，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，培育农业农村新业态新动能，探索集体经济有效实现形式，进一步解放和发展农村生产力，为促进城乡协调发展、乡村振兴和巩固党的执政基础提供重要支撑和保障。

二、基本原则

**（一）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推进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。

**（二）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，确立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。

**（三）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。

**（四）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、表达权和监督权，真正让农民成为改革的参与者和受益者。

**（五）坚持分类有序推进。**对不同类型的集体资产实行分类改革，坚持因地制宜，分类指导，不搞一刀切，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，循序渐进推进改革，保持农村社会和谐稳定。

三、目标任务

农村集体产权制度改革主要包括农村集体资产清产核资、确认农村集体经济组织成员身份、有序推进经营性资产股份合作制改革、健全农村集体经济运行体制机制等方面内容。通过改革，构建起归属清晰、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。

2018年底全面完成全镇农村集体资产清产核资工作；2019年全面铺开农村集体产权制度改革各项工作；到2020年基本完成全镇土地等农村集体资源性资产确权登记颁证工作；力争到2021年底基本完成全镇农村集体经营性资产股份合作制改革。

四、改革内容和工作步骤

**（一）动员部署阶段。**

1. 成立领导机构。建立镇级全面负责、镇具体实施的领导体制和工作机制，镇委、镇政府成立农村集体产权制度改革工作领导小组。各级党委政府一把手亲自挂帅，落实工作措施，提出具体要求，创造保障条件，确保事有人管、责有人负，对于改革中遇到的矛盾和问题，要切实加以解决，确保社会和谐稳定。各行政村要建立由党总支部、村委会、村务监督委员会、群众代表组成的农村集体产权制度改革工作小组，详细制订改革方案，明确改革措施。镇作为农村集体产权制度改革的责任主体和实施主体，要在10月25日前成立以镇党委书记担任组长的农村集体产权制度改革领导小组。

2. 制定工作方案。镇要结合本地实际，制定农村集体产权制度改革工作方案。改革方案的制定，既要广泛听取群众意见，充分尊重民意，符合广大农民群众的利益，又要依法履行民主决议程序。村、组两级在镇的指导下，拟定本集体经济组织集体产权改革工作实施方案，按有关规定程序进行公开公示，提交集体经济组织成员（代表）大会审议通过，无异议后报镇政府备案。各镇制定具体工作方案，要在10月30日前报镇农村集体产权制度改革工作领导小组办公室备案。

3. 开展宣传培训。采用广播、电视、公开信、横幅等多种形式，加强对农村集体产权制度改革的宣传，让各级干部和农民群众充分认识开展改革的目的、意义，充分调动广大农民参与改革的积极性和主动性。镇党委、政府在全镇工作部署下，于10月底前开好动员部署会，做好政策业务培训，熟悉相关法规政策，掌握改革工作程序。

**（二）组织实施阶段。**

1. 清产核资。农村集体资产清产核资的范围包括：资源性资产（农民集体所有的土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等）；经营性资产（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）；非经营性资产（用于公益事业的教育、科技、文化、卫生、体育、水利、交通等）；重点清查核实未承包到户的资源性资产和集体统一经营的经营性资产以及现金、债权债务等。2017年12月31日为资产清查登记时点。按照“缺什么、补什么”的要求，以农村集体经济组织为单位进行清产核资和清理核实，明确资产产权归属，建立资产登记、保管、使用、处置制度，按照资产类别实行台账管理，逐步实现农村集体资产管理信息化。

2. 成员确认。遵循“依法依规、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，科学合理确认农村集体经济组织成员身份。探索在群众民主协商基础上确认农村集体经济组织成员的具体程序、范围、方式、标准和办法。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合法权益，切实保护妇女合法权益。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。集体经济组织制定的成员确认办法要进行公示，公示期不得少于5天。成员确认办法和确认的集体经济组织成员名单，需经集体经济组织成员（代表）大会表决确认通过，并报镇政府和镇农村集体产权制度改革领导小组办公室备案。

3. 资产量化。将集体经营性资产以股份或份额的形式量化到本集体成员，确权到户，发展多种形式的股份合作制。农村集体经营性资产的股份合作制改革，不能突破农村集体经济组织边界，改革后农村集体经济组织要完善治理机制，制定组织章程，涉及成员利益的重大事项，必须实行民主决策，防止少数人操控。

4. 股权设置及管理。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。具体股权量化、股份配置及管理，可结合各自实际确定，但必须经集体经济组织成员（代表）大会民主讨论决定。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，以人为基数、户为单位向集体经济组织成员发放股权证书，作为其占有集体资产股份、参与决策管理、享有收益分配权的有效凭证。股权管理提倡实行不随人口增减变动而调整股权的静态管理方式。

5. 制定组织章程。按照《广东省农村集体经济组织管理规定》建立健全农村集体经济组织，健全完善集体经济组织各项制度。完成股份合作制改革的集体经济组织统一称为股份合作经济联合社、股份合作经济社、股份合作经济联合总社，未开展股份合作制改革的统一称为经济联合社、经济合作社、经济联合总社。经济社按章程选举社委会和民主理财监督小组，股份合作社按章程选举理事会和监事会。现阶段由镇政府免费向农村集体经济组织颁发组织证明书，具体工作由镇农业部门负责。农村集体经济组织现持有的组织机构代码证到期后，可由镇农业部门出具证明办理相关业务，现有代码向统一社会信用代码过渡于2020年底前完成。

6. 完善农村产权流转管理服务机制。完善相关行业管理交易制度，依托农村产权流转管理服务平台建设，实现省、市、区、镇、村互联互通。结合农村集体产权要素特性、流转范围和交易需要，建立健全规范的交易规则，实行统一规范的业务受理、信息发布、交易签约、交易中（终）止、交易（合同）鉴证、档案管理等制度，推动农村集体产权流转交易公开、公正、规范运行。镇一级要在公共服务（中心）站设立农村产权流转管理服务窗口，有专人负责产权交易业务受理和办理，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。完善健全集体资产价值评估制度，鼓励和支持农村集体委托具备法定资质的资产评估机构对数额较大的资产转让、置换等产权变更进行资产价值评估。建立健全农村产权交易信用评价体系，建立信用档案，加强对产权流转合同的履约情况监管，对产权流转中存在扰乱交易秩序、损毁资产、恶意拖欠租金或合同款、违约弃租且不缴纳违约金等行为者给予“不良信用”记录，并依法依规曝光“不良信用”名单，防止产权流转过程中引发新的矛盾纠纷。

7. 健全农村产权纠纷调处机制。做好农村产权纠纷调解仲裁和司法救济工作，依托人民调解、农村土地承包经营纠纷调解仲裁和山林、土地权属争议调处组织等矛盾纠纷调处平台，加快建立健全镇、村（社）两级农村集体产权制度改革纠纷调处机制，妥善化解各类农村产权确权登记、流转交易过程中的权属争议和矛盾纠纷，以及特殊群体成员身份确认、股份权益诉求等问题，确保产权流转纠纷及时公正解决，保障农村集体资产有序流转。

8. 探索多种形式发展农村集体经济。鼓励农村集体经济组织以自主开发、合作经营、出租入股等多种形式发展集体经济。对于以农业产业为主的镇、村，探索集体经济组织成立土地股份合作社，成员以土地入股，合作社统筹土地集中开发或通过公开招投标等方式发展农业项目或休闲农业，或通过集体经济组织入股、参股农业产业化龙头企业、参与扶贫开发发展集体经济；对于厂房、铺面等物业资产和集体建设用地较多的集体经济组织，探索采用合资合作、出租经营等方式发展集体经济；对于具有红色人文历史资源的农村集体经济组织，在符合规划前提下，以合作、入股等方式发展乡村旅游。

**（三）总结完善阶段。**

1. 做好资料归档。镇、村（社镇）、村（居）民小组要将产权改革中形成的文件、决议、实施方案、章程、成员名册等重要资料，包括有保存价值的文字、图表、声像、数据等全面整理归档备案。

2. 完善股份权能。探索农村集体经济组织成员对所持有集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权等有效实现形式。建立健全依成员身份取得权利、登记备案确认权利、证书证明权利的集体资产股权登记制度，加强股权管理信息化建设。完善集体收益分配制度，明确公积金、公益金提取比例，落实农村集体经济组织成员资产股份收益分配权。探索农民对集体资产股份有偿自愿退出机制，现阶段必须限定在本集体内部转让或者由本集体赎回，可实行多种形式的利益补偿。有关部门要积极研究制定集体资产股份抵押、担保贷款具体办法，指导农村集体经济组织制定农民持有集体资产股份继承和流转具体办法。

3. 全面总结提升。注重加强调查研究，镇产权办、各镇要总结推广农村集体产权制度改革过程中形成的经验典型，完善集体资产各项管理制度，巩固提升改革成果。

五、工作要求

农村集体产权制度改革是党中央、国务院部署的一项重大改革，政策性强，涉及农民群众切身利益和农村社会稳定，全镇上下必须切实加深认识，统筹兼顾，合力推进。

**（一）提高思想认识。**农村集体产权制度改革是全面深化农村改革的一项重要任务，加快推进农村集体产权制度改革工作也是健全中国特色社会主义农业经济体系的重要保障，有利于增强农村集体经济发展活力，维护农民合法权益，对农民增收、提高农村治理能力具有重大意义。各级各部门必须从战略和全局的高度深刻认识农村集体产权制度改革的重要性和紧迫性，自觉把思想和行动统一到中央的决策和省、市的工作部署上，克服畏难情绪，主动作为，准确把握农村集体产权制度改革总体要求，切实做好农村集体产权制度改革各项工作。

**（二）强化组织保障。**切实加强对农村集体产权制度改革工作的领导，成立太平镇农村集体产权制度改革工作领导小组，由镇委主要领导任组长，镇政府主要领导任常务副组长，分管领导任副组长，镇党政办公室、人大办、组织办、宣传办、农办、教办、派出所、民政办、司法所、财政所、国土所、住房城乡建设办、水利所、林业站、税务所、信访办、太平农商银行等单位主要负责同志和各村委会书记（主任）为成员，领导小组下设办公室（设在镇农业办），具体负责相关工作的开展，定期召开联席会议，组织协调、研究处理重大事项。镇政府是本次农村集体产权制度改革的责任主体，负责本辖镇改革工作的组织实施。各部门要切实加强组织领导，把准改革方向，守住改革底线，全面开展农村集体资产清产核资，有序推进经营性资产股份合作制改革，不断发展壮大集体经济，确保各项措施落地生根。全镇上下要充分尊重农民意愿，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。

**（三）狠抓责任落实。**镇农业办要切实发挥好业务牵头抓总作用，积极主动做好改革业务指导、信息通报，协调成员单位推进各项改革工作落实。镇财政所负责农村集体资金清理核实、完善农村集体财务管理制度，联合审计部门依法对农村集体经济组织资产、财务收支等情况进行定期审计，适时开展群众反映强烈的财务问题重点审计，建立健全问题移交、定期通报和责任追究制度，落实改革经费年初预算；负责创新金融政策支持，会同有关部门研究制定有利于农村集体经济发展的融资、担保等配套政策措施，健全风险防范分担机制。镇国土所负责资源性资产清理核实、登记、颁证，落实农村集体土地征收留用地政策，满足农村集体经济组织建设经营项目、公共设施等用地需求。镇组织办负责加强农村基层党组织建设，按上级要求配合做好农村集体产权制度改革的干部培训工作。镇宣传办负责发动各新闻媒体开展集体产权制度改革工作的政策宣传、典型宣传和舆论引导工作。镇信访办协调推动涉及维护农村集体经济组织合法权益等方面纠纷得到有效化解。镇司法所负责农村集体产权制度改革涉及的法律咨询和解释工作。镇税务所负责落实相关税收政策，严格按照各级财政、税务部门关于支持农村集体产权制度改革有关税收政策的通知规定贯彻执行。镇档案办负责指导改革中形成的各种文件材料收集、整理、归档和管理工作。镇综合政务服务中心负责农村集体资产资源交易的中介服务，规范农村集体产权流转交易依法运行，管理和维护农村集体资产资源交易系统。镇直各相关部门要密切配合、积极协作，在各自职责范围内抓好有关工作组织落实。

**（四）强化宣传培训。**宣传部门充分发挥各类媒体的作用，采取广播、电视、宣传小册子、印发宣传海报等形式，把改革的意义、目的、内容、手段和要求宣传到位，讲清政策，营造良好的改革氛围，为搞好改革工作打下坚实的群众基础。镇要通过会议、培训、标语、宣传栏、手机短信等有效方式，大力宣传本次农村集体产权制度改革工作的重要意义和具体要求，让广大干部群众充分理解、支持和积极参与改革工作。要充分发挥镇、村（社）基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用，做好不同对象的思想工作，阐明意义、讲清政策，明确权责，避免改革简单化，充分调动和发挥基层干部群众的积极性和主动性。

**（五）强化督查指导。**镇委、镇政府把推进农村集体产权制度改革纳入镇领导班子目标绩效重点考核内容，列入重点督查工作；镇农村集体产权制度改革领导小组制定督查方案，建立进度报告和督查制度，对各镇改革进展情况进行跟踪督促，及时发现问题，督促限时整改，促进改革任务按时完成。镇农村集体产权制度改革工作领导小组办公室要加强对改革工作的督查指导，加强信息沟通与交流，及时研究和妥善处置工作中出现的重大问题，对工作落实不到位，工作严重滞后的责任单位，按规定对相关责任人进行问责。各镇要建立镇级通报督查制度，督促改革工作责任和政策措施落实，及时组织指导解决工作中出现的新情况、新问题，确保改革工作有序推进、顺利完成。

**（六）强化保障措施。**农村集体产权制度改革是事关农村稳定发展的一项重要工作，镇必须落实主体责任，筑牢改革工作的人员、经费等基础，按照改革工作方案不折不扣完成工作任务，切实充实镇级农村经营管理队伍，明确专职工作人员，确保事有人管、责有人负、业有人做，保障全镇高质量、高效率地推进改革工作。镇、村两级要完善考核激励机制，对在推进改革工作中成绩突出、贡献较大的人员，在评先推优、提拔干部时予以优先考虑。