



新华社
XINHUA NEWS AGENCY

新华
通讯
社

政务智库报告

2018年11月29日

深化农村集体产权制度改革 奠定乡村振兴制度基础

日前,全国农村集体产权制度改革试点推进会在江苏南京召开,中央农办主任、农业农村部部长韩长赋出席会议并发表重要讲话,深入阐述了推进农村集体产权制度改革的重要意义,并对下一步工作目标、要求等进行具体安排,对包括试点县市区在内的各个地区推进相关工作具有重要参考和学习价值。

韩长赋要求,抓好按期保质完成清产核资任务、依法合规全面确认集体成员身份、加快推进经营性资产股份合作制改革、积极探索完善农村集体产权权能、多种路径发展壮大新型集体经济等五项重点任务,不断完善政策,切实解决问题,确保改革顺利推进。



中国经济信息社
CHINA ECONOMIC INFORMATION SERVICE

目 录

一、深刻认识改革紧迫性 自觉增强使命感	2
二、聚焦改革重点任务 切实解决实际问题	3
（一）统筹好进度 按期保质完成清产核资任务	4
（二）处理好关系 依法合规全面确认集体成员身份	4
（三）把握好重点 加快推进经营性资产股份合作制改革	5
（四）掌握好方向 积极探索完善农村集体产权权能	6
（五）运用好成果 多种路径发展壮大新型集体经济	7
三、强化政府主体作用 确保改革任务落实落地	8
（一）切实加强组织领导 积极稳妥推进改革	8
（二）敢于担当直面风险 统筹解决各类难题	8
（三）加强基层干部培养 强化基层力量保障	8
（四）加强督导压实责任 确保如期完成任务	9

深化农村集体产权制度改革

奠定乡村振兴制度基础

农村集体产权制度改革关系构建实施乡村振兴战略的制度基础，对保障农民权益、完善乡村治理具有重大意义。2016年，中共中央、国务院印发了《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，对改革作出了全面部署。为贯彻落实中央决策部署，中央农办、农业农村部会同有关部门，聚焦清产核资和股份合作制改革两项硬任务，努力把改革向纵深推进。目前，清产核资工作已经全面展开，农村集体产权制度改革试点范围已覆盖全国1000多个县市区。

全国农村集体产权制度改革试点推进会日前在江苏南京召开，会议旨在交流各地农村集体产权制度改革试点经验，部署下一步工作，确保2019年基本完成清产核资、2021年基本完成股份合作制改革。中央农办主任、农业农村部部长韩长赋出席会议并发表讲话，深入阐述了推进农村集体产权制度改革的重要意义，并对下一步工作目标、要求等进行具体安排，对包括试点县市区在内的各个地区推进相关工作具有重要参考和学习价值。

新华社经济分析师对韩长赋讲话进行了详细梳理。韩长赋要求，抓好按期保质完成清产核资任务、依法合规全面确认集体成员身份、加快推进经营性资产股份合作制改革、积极探索完善农村集体产权权能、多种路径发展壮大新型集体经济等五项重点任务，不断完善政策，切实解决问题，确保改革顺利推进。

一、深刻认识改革紧迫性 自觉增强使命感

韩长赋强调，一定要从战略和全局的高度，充分认识这项改革的重要性和紧迫性，自觉增强责任感、使命感。

首先，推进农村集体产权制度改革，是实施乡村振兴战略的重要任务。农村土地等资产属于农民集体所有，是社会主义公有制经济在农村的重要体现，也是为广大农民谋利益的重要基础。千方百计促进农村集体资产保值增值，是确保农民群众分享乡村振兴成果的重要路径。

中央决定推进农村集体产权制度改革，就是破除束缚集体经济发展的体制机制障碍，激活农村资源要素，进一步巩固和发展农村公有制经济，进一步激发亿万农民群众的积极性创造性，让最广大的农民群众成为集体经济发展的真正参与者和受益者，为乡村振兴提供坚定的政治保障。

其次，推进农村集体产权制度改革，是发展新型农村集体经济的内在要求。进入新时代，发展新型集体经济，就必须赋予双层经营体制新的内涵，探索形成既体现集体优越性又调动个人积极性的体制机制，使农民有更多的知情权、参与权、表达权、监督权，充分激发集体经济的内生源动力。

这次改革的目标是，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，保护和发展的农民作为农村集体经济组织成员的合法权益。改革的主要内容是，全面开展农村集体资产清产核资、全面开展集体成员身份确认、加快推进股份合作制改革，以及赋予农民对集体资产股份权能等。落实好这些改革措施，目的就是探索集体经济新的实现形式和运行机制，使广大农民群众与集体经济的关联更具体、更明确，从过去的“人人有、人

人没份”到现在的“人人有份、人人有”，从而调动起广大农民群众关心集体经济发展的主动性和积极性，真正把新型集体经济发展起来。

第三，推进农村集体产权制度改革，是带领亿万农民走上共同富裕道路的基础保障。目前，在全国农民人均可支配收入中，财产性净收入占比只有 2.3%，增长的空间和潜力巨大。截至 2017 年底，全国农村集体账面资产总额 3.44 万亿元，集体所有的土地资源 66.9 亿亩。在社会主义市场经济体制下，要通过将集体资产以股份或者份额形式量化到本集体成员，建立健全产权明晰、运转高效的体制机制，为放活资源打下坚实的制度基础。

通过推进农村集体产权制度改革，一方面，可以增加农民的财产性收入，使农民有更多的获得感；另一方面，可以赋予农民对集体资产更多权能，优化农村各类资源要素配置，使集体资产保值增值，集体经济实力不断壮大，带动亿万农民走上共同富裕道路。

二、聚焦改革重点任务 切实解决实际问题

目前，全国已有超过 13 万个农村集体经济组织完成农村集体产权制度改革，共确认集体成员 2 亿多人，累计向农民股金分红 3251 亿元，农民群众在改革中得到了更多实实在在的获得感、幸福感。

改革虽然取得了积极成效，但仍然存在着部分领导干部对改革认识不到位，对政策把握不够准确，部分地区推进改革进度偏慢、覆盖面偏小，保障措施不充分等问题。韩长赋强调，必须采取有针对性的举措，不断完善政策，切实解决问题，确保改革顺利推进。

（一）统筹好进度 按期保质完成清产核资任务

中央对完成清产核资任务有明确的时限要求，从 2017 年开始，用 3 年左右时间基本完成，目前清产核资工作已经到了最关键的冲刺阶段。

韩长赋要求，各省要认真落实中央要求，准确把握政策精神，统筹安排工作进度，确保按期保质完成清产核资任务。

一是要抓紧时间进度。按照中央制定的“三步走”路线图，各省要在 2019 年 6 月底前完成清查资产、填写报表、审核上报等工作。进度较慢的地方要自觉向先进省份看齐，倒排工期、加强调度、加快进度。

二是要保证工作质量。按照清查核实、公示确认、建立台账、审核备案、汇总上报、纳入平台“六大步骤”，对乡镇、村、组“三级组织”的经营性、非经营性、资源性“三类资产”进行全面清查核实，各地要严把工作质量，切实做深做细，确保农民参与、农民认可，避免出现新的糊涂账。

三是要及时上报数据。清产核资工作完成后，各省农业农村部门要会同相关部门做好清产核资数据的最终校验，确认无误后及时将本省数据报送，向中央交上一本农村集体经济的“总账”。全国清产核资管理系统已经正式上线运行，各地可以登录系统进行数据填报。

（二）处理好关系 依法合规全面确认集体成员身份

今年中央 1 号文件明确提出，要全面开展集体成员身份确认。这意味着，每个乡镇、村、组集体经济组织都要对本区域各类人员是否具有成员身份进行确认，这是中央对农村集体产权制度改革提出的新要求。

韩长赋表示，各地务必认真开展、扎实推进，保质保量完成。在成员身份确认中，要注意处理好三组关系。

一是要处理好政府指导和农民主体的关系。前期试点证明，在地方政府的指导下，由农民群众民主协商确认成员身份是切实可行的，成员身份确认的各种特殊情形和难点问题是通过群众民主讨论解决的。各地要以县或地市为单位统一制定农村集体经济组织成员身份确认的指导意见，明确工作原则，把握政策界限，规范工作流程，并指导农村集体经济组织在群众民主协商的基础上，制定本集体成员身份确认的具体程序和标准。

二是要处理好尊重历史和兼顾现实的关系。集体资产是各个历史阶段集体经济组织成员劳动成果的累积，因此成员身份确认应当涵盖各个阶段的不同群体，既要尊重历史，也要兼顾现实。各地要结合实际贯彻落实，充分发挥农民群众的聪明才智，妥善应对新增人口的利益诉求，确保改革进程中农村和谐稳定。

三是要处理好一般情况和特殊情形的关系。一般情况下，集体成员身份确认，要统筹考虑户籍关系、农村土地承包关系、对集体积累的贡献等因素，但也要考虑到特殊情形，注意保护出嫁女、入赘婿等人群的合法权利，坚决防止多数人侵犯少数人权益。

（三）把握好重点 加快推进经营性资产股份合作制改革

韩长赋认为，折股量化资产搞股份合作，是农村集体产权制度改革的重头戏，也是最难啃的一块“硬骨头”。他要求，各试点单位要继续解放思想，创新突破，在前期试点的基础上，重点在两个方面下功夫。

一是要在拓宽集体资产量化范围上下功夫。近些年，东部地区的城中村、城郊村和经济发达村已经在经营性资产折股量化方面进行了积极探索、积累了丰富经验。随着脱贫攻

坚工作的深入推进，各级政府加大了对贫困地区特别是中西部地区农村的投入力度，通过政府拨款、减免税费等方式形成了大量资产，这些资产也要在确权到农民集体的基础上，探索量化为本集体成员特别是贫困人口持有的股份。

二是要在赋予集体经济组织市场主体地位上下功夫。农村集体经济组织是集体资产管理的主体，是《民法总则》明确的一类特别法人。2018年5月，农业农村部会同人民银行、市场监管总局印发《关于开展农村集体经济组织登记赋码工作的通知》，并在10月就启用登记证的有关事项提出了进一步要求。各级农业农村部门要指导有集体统一经营资产的村组建立健全集体经济组织，明确由集体经济组织代表集体行使所有权；重点要做好新成立集体经济组织的登记赋码工作，向集体经济组织发放登记证，集体经济组织凭登记证到相关部门办理公章刻制和银行开户等手续，以确保其正常开展经营管理、公平参与市场竞争。

（四）掌握好方向 积极探索完善农村集体产权权能

从前期试点情况看，农民对集体资产股份的占有权和收益权落实得比较好，但有偿退出、抵押、担保和继承权的探索实践还不够，实现形式还不丰富。

韩长赋表示，各试点单位要在开展股份合作制改革的基础上，结合实际选择好突破方向，不断深化股份权能改革。

一是要建立集体资产股份有偿退出和继承机制。指导集体经济组织制定股份有偿退出和继承的具体办法，重点探索股份有偿退出的条件和程序，明确非集体经济组织成员继承股份的规则。

二是要丰富集体资产股份抵押、担保形式。建立股份价值评估体系，探索办理股份抵押、担保贷款的具体办法，通

过严把贷款条件、设立风险基金等多种方式，建立健全股份抵押、担保风险防控机制。

三是要加快农村产权流转交易市场建设。推动农村各类产权流转交易公开、公正、规范运行，促进农村各种资源要素自由流动、优化配置，提高农村集体产权的活力和利用效率。

（五）运用好成果 多种路径发展壮大新型集体经济

实践中，一些地方结合自身特点，探索了发展新型集体经济的多种途径，让农民从集体收益中获得更多财产性收入，得到了广大群众的拥护和支持。实践证明，发展新型集体经济，需要借助农村集体产权制度改革来实现。

韩长赋要求，各试点单位要充分利用清产核资、股份量化、设立股份合作组织等改革成果，开阔视野，创新思路，着力发展壮大新型集体经济。

要不断丰富新型集体经济发展路径，通过农村集体产权制度改革，创新农村集体经济运行机制，探索通过资源开发型、物业租赁型、资产盘活型、乡村旅游型、农业生产型、联合发展型等多种形式发展集体经济，壮大集体经济实力。

要充分利用各项扶持政策，落实支持农村集体产权制度改革的有关契税、印花税政策，用好政府拨款、减免税费等形成的资产归农村集体经济组织所有的政策，完善金融机构对农村集体经济组织的融资、担保政策，细化统筹安排农村集体经济组织发展所需用地政策，为发展新型集体经济营造良好的环境。

三、强化政府主体作用 确保改革任务落实落地

韩长赋强调，抓好农村集体产权制度改革，关键是发挥好地方党委政府的主体作用。他对试点地市、试点县提出四点要求：

（一）切实加强组织领导 积极稳妥推进改革

中央文件明确提出，农村集体产权制度改革，实行省级全面负责、县级组织实施的领导体制和工作机制，地方各级党委特别是县乡党委书记要亲自挂帅，承担领导责任。

韩长赋要求，各试点地市、试点县要把思想和行动统一到中央关于推进农村集体产权制度改革的决策部署上来，发挥好党领导一切的政治优势，切实加强组织领导，积极稳妥推进改革。既要按照试点方案，健全领导体制和工作机制，加强统筹协调，精心谋划改革，扎实推进改革，不断释放改革红利，真正造福一方百姓；又要着眼于改革全局，认真梳理归纳可复制可推广的做法，深入总结提炼经验成果，为中央制定政策、健全完善制度提供实践支撑，真正体现试点对全局性改革的示范、突破、带动作用。

（二）敢于担当直面风险 统筹解决各类难题

各试点地市、试点县要坚定改革信念，直面改革风险，敢于涉险滩、趟深水，统筹解决好农村集体产权制度改革中遇到的各类疑难杂症，着力在关键环节和重点领域取得突破，确保改有所成、改有所进。只要符合中央要求、符合基层实际、符合群众需求，就要坚决改、大胆试，我们决不允许存在只争试点牌子、不趟试点路子的现象。

（三）加强基层干部培养 强化基层力量保障

落实改革任务的关键力量在乡镇、在基层，要加大改革

培训力度，制定符合实际的培训计划，做好有关部门、乡镇党委政府领导干部和村党支部书记的培训，让基层干部群众全面了解改革目的和政策要求，确保改革政策在基层不走样、方向不跑偏。要开展改革地区相互学习交流活动中，刚启动改革的地区要积极到先行试点地区考察取经，先行试点地区也要主动向其他地区传经送宝。要保障必要工作条件，给予基层必要的经费支持，确保改革平稳起步、顺利推进。

（四）加强督导压实责任 确保如期完成任务

韩长赋表示，根据中央的部署安排，农业农村部牵头组织开展了农村集体产权制度改革联合督导，效果很好，既让基层感到了压力、找到了差距，也让各地获得了指导、增强了信心。农业农村部将按照中央的部署，适时再组织开展相关督导调研，并对今年试点任务到期的第二批试点县组织开展第三方评估。各地要时刻绷紧推进改革这根弦，将试点工作纳入当地党委政府重要议事日程，层层传导压力，压实改革责任，确保各项试点任务如期保质圆满完成。

执笔：

新华社中国经济信息社经济分析师 崔明明

编辑：

新华社中国经济信息社经济分析师 王晓燕

编审：

新华社中国经济信息社 杨光 邱华民 李涌

主 编：申 郑 联系电话：（010）88052733