

郑州市人民政府文件

郑政文〔2017〕192号

郑州市人民政府

关于印发郑州市关于稳步推进农村集体产权 制度改革的实施方案的通知

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

现将《郑州市关于稳步推进农村集体产权制度改革的实施方案》印发给你们，请认真贯彻执行。

2017年10月9日

郑州市关于稳步推进农村集体产权 制度改革的实施方案

为积极探索农村集体所有制的有效实现形式，创新农村集体经济运行机制，保障农民集体资产权益，不断增加农民的财产性收入，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）和《中共河南省委 河南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》（豫发〔2017〕15号）精神，现就我市稳步推进农村集体产权制度改革制定如下实施方案。

一、农村集体产权制度改革的目标任务和基本原则

（一）目标任务

农村集体产权制度改革以坚持农村基本经营制度和集体所有制为基础，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，以推进农村集体经营性资产产权制度改革为重点任务，以保护农村集体经济组织及其成员合法权益为核心，以清产核资、成员认定、资产量化和股权设置为主要内容，探索集体经济有效实现形式，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，建立符合市场经济

要求新的实现形式和运行机制，加快形成有效维护农村集体经济组织成员权利的治理体系，发展新型集体经济，促进集体资产保值增值，稳定增加农民财产性收入。2017年，全市启动农村集体资产产权制度改革；2018年至2019年，全市全面开展农村集体资产清产核资；2018年至2021年，在抓好试点的基础上，稳步开展农村集体经营性资产股份合作制改革。2021年，全市基本完成农村集体资产产权制度改革，健全农村集体经济组织，扶持一批农村集体经济组织发展壮大。

（二）基本原则

在推进农村集体产权制度改革中，要遵循以下原则：一是把握正确改革方向。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，明确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。二是坚守法律底线。坚持农民集体所有不动摇，坚持农民权利不受损，严格依法办事。三是尊重群众意愿。发挥农民主体作用，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。四是分类有序推进。坚持问题导向、分类实施、稳慎开展、有序推进。五是坚持党的领导。坚持农村基层党组织的领导地位不动摇，确保集体经济组织依法依规运行，逐步实现共同富裕。

二、农村集体产权制度改革的主要内容

（一）全面加强农村集体资产管理

农村集体资产包括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，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，用于公共服务的教育、科技、文化、卫生、体育等方面的非经营性资产。

1. 集体资产清产核资。对全市范围内农村集体所有的各类资产进行全面清产核资，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。对固定资产清查原则上以账面净值计价，做到账证相符和账实相符，对确需评估且条件具备的地方可通过政府购买服务或集体出资等方式进行资产评估。对清查出的没有登记入账或者核算不准确的，要经核对公示后登记入账或者调整账目；对长期借出或者未按规定手续租赁转让的，要清理收回或者补办手续；对侵占集体资金和资产的，要如数退赔，涉及违规违纪的移交纪检监察机关处理，构成犯罪的移交司法机关依法追究当事人的刑事责任。清产核资由县（市、区）党委政府统一部署，县（市、区）农委进行业务指导，乡镇（办）组织实施。清产核资结果要向全体农村集体经济组织成员公示，并经成员大会或者成员代表大会确认。清产核资结束后，建立健全集体资产登记、保管、使用、处置等制度，实行台账管理。

2. 明确集体资产所有权。严格按照产权归属，在清产核资基础上，把农村集体资产的所有权按层级分别确权到相应的组

级、村级、乡镇级农村集体经济组织成员集体。属于村农民集体所有的，由村集体经济组织代表集体行使所有权，未成立集体经济组织的由村民委员会代表集体行使所有权；分别属于村内两个以上农民集体所有的，由村内各该集体经济组织代表集体行使所有权，未成立集体经济组织的由村民小组代表集体行使所有权；属于乡镇农民集体所有的，由乡镇集体经济组织代表集体行使所有权。

3. 加强农村集体资产财务管理。加强农村集体资金资产资源监督管理，加强乡镇农村经营管理体系建设。完善农村集体经济组织财务会计制度，加快农村集体资产监督管理平台建设，推动农村集体资产财务管理制度化、规范化、信息化。稳定农村财会队伍，落实民主理财，规范财务公开，切实维护集体成员的监督管理权。加强农村集体经济组织审计监督。

（二）开展农村集体经营性资产产权制度改革

1. 农村集体经营性资产股份合作制改革。将农村集体经营性资产以股份或者份额形式量化到本集体成员，作为其参加集体收益分配的基本依据。各区（开发区）有经营性资产的村（组）要全部开展，各县（市）首先选择新型农村社区和有经营性资产的行政村进行试点，再由点及面展开。探索有集体经营性资产的乡镇（办）开展集体产权制度改革。农村集体经营性资产股份合作制改革，要体现成员集体所有和特有的社区性，只能在农村集体经济组织内部进行。鼓励集体经济组织按照让集体资产保值增

值、增加农民财产性收入的基本方向探索股权设置方式和运行机制。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。股权管理提倡实行不随人口增减变动而调整的方式。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实行民主决策。

2. 确认农村集体经济组织成员身份。依据有关法律法规，按照尊重历史、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，进行农村集体经济组织成员身份确认。县（市、区）指导开展农村集体经济组织成员身份确认工作，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和管理办法，建立健全农村集体经济组织成员登记备案机制。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。

3. 保障农民集体资产股份权利。开展赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权改革试点。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，出具股权证书。健全集体收益分配制度，明确公积金、公益金提取比例，把农民集体资产股份收益分配权落到实处。探索农民对集体资产股份有偿退出的条件和程序，现阶段

农民持有的集体资产股份有偿退出不得突破本集体经济组织的范围，可以在本集体内部转让或者由本集体赎回。落实集体资产股份抵押、担保贷款有关政策，指导农村集体经济组织制定农民持有集体资产股份继承的办法。

（三）探索农村集体经济有效实现形式

1. 建立健全农村集体经济组织。有集体经营资产的村（组）要建立健全农村集体经济组织，没有集体经营资产的村（组）根据实际需要建立。农村集体经济组织依法取得法人资格，可以称为经济合作社或股份经济合作社，现阶段由县（市、区）农委发放登记证书。在基层党组织领导下，明晰农村集体经济组织与村民委员会的职能关系，有效承担集体经济经营管理事务和村民自治事务。有需要且条件许可的地方，可以实行村民委员会事务和集体经济事务分离。

2. 多种形式发展集体经济。鼓励各地通过多种途径发展壮大集体经济。新成立的农村集体经济组织作为集体资产管理的独立市场经济主体，要按现代企业制度开展资产管理和运营，可通过独立经营、承包、租赁、参股、入股、联营等方式开展各项经济活动。鼓励整合利用集体积累资金、政府帮扶资金等，通过多种形式发展集体经济。在明晰产权的基础上，选取一批具备资产、资源和区位优势等发展潜力的试点村，由市、县（市、区）财政安排专项资金给予扶持，发展壮大集体经济，充分发挥示范带动作用。

3. 引导农村产权规范流转和交易。各县（市、区）、乡镇（办）要在成立农村产权交易监督管理委员会的同时，建立健全县、乡两级农村产权流转交易服务中心（站），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鉴证工作，探索引导农民依法自愿有偿转让土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权的有效办法。

三、农村集体产权制度改革的程序

（一）制定方案（2017年）

各县（市、区）、乡镇（办）要成立以党委主要领导为组长，各有关部门负责人为成员的农村集体产权制度改革领导小组，对辖区内农村集体产权制度改革工作进行全面指导和总体协调。领导小组下设办公室，负责日常业务督查指导。县（市、区）、乡镇（办）农村集体产权制度改革领导小组要结合实际，制定本级农村集体产权制度改革工作方案，明确目标任务、责任机构、时间节点和方法步骤，报上一级农村集体产权制度改革领导小组备案。村（组）集体产权制度改革进程和时间由县（市、区）、乡镇（办）统一部署，要建立由乡镇（办）干部、村（组）主要负责人、村务监督委员会成员、村民代表和村（组）财务人员等共同组成的农村集体产权制度改革领导小组，具体组织实施改革工作。村（组）农村集体产权制度改革领导小组制定具体的改革实施方案，实施方案必须经村民（代表）大会三分之二以上成员讨

论通过后实施，并报县（市、区）、乡镇（办）农村集体产权制度改革领导小组办公室备案。

（二）宣传培训（2017年）

各级要开展形式多样范围广泛的宣传动员，让群众明白改革的目的、意义、方式和政策，形成群众了解改革、支持改革的良好氛围，调动基层干部和广大群众参与改革的积极性和主动性。建立产权制度改革业务培训轮训制度，逐级开展人员培训，农业部门要编写通俗易懂的培训教材，加强农村集体产权制度改革的政策和业务培训，培养一批政策水平高、工作能力强的业务骨干，确保改革工作扎实有效开展。

（三）清产核资（2018年至2019年）

从2018年开始，按照时间服从质量的要求逐步推进，力争用2年左右时间基本完成清产核资。清产核资最终结果，须经村民（代表）大会通过，形成专题报告并报县（市、区）、乡镇（办）农村集体产权制度改革领导小组办公室备案。同时，在清产核资基础上，把农村集体资产的所有权按层级分别确权到相应的组级、村级、乡镇级农村集体经济组织成员集体。

（四）农村集体经营性资产股份合作制改革（2018年至2021年6月）

农村集体经营性资产股份合作制改革由县（市、区）、乡镇（办）进行指导，村（组）农村集体产权制度改革领导小组负责具体实施，2021年6月基本完成。

1. 成员认定。村（组）农村集体产权制度改革领导小组根据实际情况制定集体经济组织成员身份认定办法，经村民（代表）大会通过后执行。对经确认的集体经济组织成员，要建立集体经济组织成员登记备案制度，编制集体经济组织成员名册，并报县（市、区）、乡镇（办）农村集体产权制度改革领导小组办公室备案。

2. 股权设置。村（组）农村集体产权制度改革领导小组提出股权设置方案，并张榜公布，经村民（代表）大会通过后执行。县（市、区）、乡镇（办）要加强监管，确保股权设置公开公平公正，符合民主决策程序。

3. 股权量化。折股量化的股权要量化到人，确权到户，并以户为单位对股东出具股权证书，作为其占有集体资产股份、参与管理决策和享有收益分配权的有效凭证。建立集体资产股权登记制度，健全农村集体资产股权名册和管理台账，并报县（市、区）、乡镇（办）农村集体产权制度改革领导小组办公室备案。

（五）建立健全农村集体经济组织

集体经济组织成立前，村（组）应报乡镇（办）农村集体产权制度改革领导小组办公室备案，而后召开成员大会，宣布成立股份经济合作社（或经济合作社），通过章程，选举产生理事会、监事会。理事会、监事会分别召开会议，选举产生理事长、监事长等。

（六）多种形式发展集体经济

农村集体经济组织要通过多种形式发展集体经济。从2018年开始，每年选取一批试点村，连续3年由市、县（市、区）财政安排专项资金给予扶持，发展壮大集体经济，发挥示范带动作用。

（七）加快平台建设

加快农村集体资产监督管理平台建设，推动农村集体资产财务管理制度化、规范化、信息化。加快建立各级农村产权交易机构，健全交易规则，引导农村产权规范流转和交易。

（八）检查验收（2021年7月至12月）

各县（市、区）每年要进行阶段性工作自查，从2021年7月开始进行整体工作自查，在9月底以前完成自查并将自查情况形成报告以正式文件上报市农村集体产权制度改革领导小组；市农村集体产权制度改革领导小组定期进行督导检查，在2021年10月底前对县（市、区）改革情况进行验收。

四、切实加强党对农村集体产权制度改革的领导

（一）加强组织领导

各级党委政府要充分认识农村集体产权制度改革的重要性、复杂性、长期性，按照中央、省委、市委的总体要求，切实加强组织领导。县（市、区）和乡镇（办）党委书记是第一责任人，党委政府承担主体责任。落实市级指导、县级组织实施的领导体制和工作机制。全市农村集体产权制度改革工作由市农村集体产权制度改革领导小组组织领导，市农委牵头落实。各县（市、

区)要成立以党委主要领导为组长,农业、水务、林业、纪检监察、公安、财政、国土资源、工商、税务、金融、信访等部门主要领导为成员的农村集体产权制度改革领导小组,负责制定本地改革工作规划、出台政策意见,统筹协调、研究解决改革中的重大问题等。农业部门负责政策宣传、人员培训、业务指导和督导检查;财政部门负责统筹安排工作经费和扶持资金,完善财政引导、多元化投入共同扶持集体经济发展机制;国土部门负责统筹安排农村集体经济组织发展所需用地;农业与工商、税务、质检、统计、社保等相关部门合作建立健全集体经济组织注册登记办法;相关金融机构负责完善农村集体经济组织的银行开户、融资、担保等服务措施,健全风险防范分担机制。

(二) 强化督导指导

各县(市、区)农村集体产权制度改革领导小组要定期对改革情况进行督导检查,对各项改革目标任务要细化分解,列入年度工作考核指标体系。制定相应的督导制度,把督导作为推动工作的有力手段,确保完成改革任务。要加强工作指导,开展专题调研,学习借鉴外地经验,推动改革进展。

(三) 加大政策扶持

各级财政部门负责统筹安排工作经费,保障工作开展和各项管理平台的建设运行;建立发展农村集体经济扶持资金;鼓励通过政府购买服务开展农村产权制度改革工作。在农村集体产权制度改革中,切实落实有关税费减免政策;改革后成立的新型集体

经济组织，继续享受原集体经济组织的各项优惠政策。对政府拨款、减免税费等形成的资产归农村集体经济组织所有，可以量化为集体成员持有的股份。逐步增加政府对农村的公共服务支出，减少农村集体经济组织的相应负担。认真做好农村产权纠纷调解仲裁和司法救济工作。

（四）严肃工作纪律

在农村集体产权制度改革全过程中，要切实保障农民群众民主权益，做好不同对象的思想工作，讲清政策，避免和防止工作简单化和少数人说了算。对因在改革过程中不民主、不公开、不透明和弄虚作假引发群众集体上访事件的，除追究本集体经济组织责任人的责任外，还将追究县（市、区）、乡镇（办）主要领导责任。对非法侵占、哄抢、平调、挪用、私分和损坏集体资产的，要如数退赔，涉及违规违纪的移交纪检监察机关处理，构成犯罪的移交司法机关依法追究责任人的刑事责任。

主办：市农委

督办：市政府办公厅三处

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

郑州市人民政府办公厅

2017年10月10日印发

