

**中共济南市委
济南市人民政府
关于稳步推进全市农村集体产权制度
改革的实施意见**

(2018年5月3日)

为贯彻落实中央关于稳步推进农村集体产权制度改革的决策部署，积极探索农村集体所有制有效实现形式，创新农村集体经济运行机制，维护集体经济组织成员集体资产权益，根据《中共山东省委、山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》（鲁发〔2017〕40号）精神，结合我市实际，提出如下实施意见。

一、充分认识农村集体产权制度改革的重大意义

产权制度是社会主义市场经济的基石。完善社会主义市场经

济体系，加快现代农业发展和新农村建设，必须建立健全农村产权制度，加强农村产权保护。推进农村集体产权制度改革，是巩固社会主义公有制、完善农村基本经营制度的必然要求，是维护农民合法权益、增加农民财产性收入的重大举措，是增强农村集体经济发展活力、增添农业农村发展新动能的有效途径，也是改善农村公共服务、提高农村社会治理能力的迫切需要。全市各级各部门要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意义，切实把思想和行动统一到中央决策部署上来，统一到省委、省政府工作要求上来，不断增强推进农村集体产权制度改革的责任感、使命感和紧迫感，明确方向，认清目标，把握原则，强化措施，确保全市农村集体产权制度改革工作顺利推进。

二、准确把握农村集体产权制度改革的总体要求

(一) 指导思想。全面贯彻落实党的十九大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，按照省委、省政府关于深化农村改革的部署要求，围绕“打造四个中心，建设现代泉城”中心任务，认真践行新发展理念，大力实施乡村振兴战略，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，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和家庭承包经营基础性地位，探索集体经济新的实现形式和运行机制，不断解放和发展农村社会生产力，促进农业发展、农民富裕、农村繁荣，为推进城乡协调发展、巩固党在农村的执政基础提供重

要支撑和保障。

(二) 基本原则。一是坚持正确改革方向。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的权能，促进集体经济发展和农民持续增收。二是坚持依法有序和守住底线。严格工作程序，坚守法律政策底线，坚持农民集体所有不动摇，不得将集体经济改弱了、改小了、改垮了，防止集体资产流失；坚持农民权利不受损，不得将农民的财产权利改虚了、改少了、改没了，防止外部资本侵占和内部少数人控制。三是尊重农民群众意愿。坚持群众路线，充分发扬民主，不搞强迫命令。坚持公开、公正、公平，提高改革透明度，充分保障农民的知情权、参与权、表达权、监督权。四是坚持因地制宜和分类推进。综合考虑当地经济发展水平和实际情况，选择广大农民群众普遍接受的改革方式，因村施策，分类指导，稳慎推进，既不搞齐步走，也不搞一刀切。五是坚持和加强党的领导。坚持农村基层党组织的领导核心地位不动摇，调动广大党员干部和农民群众的积极性、创造性，围绕巩固和加强党在农村的执政基础来谋划和实施改革，确保各项举措有效落地。

(三) 改革内容。农村集体资产包括农民集体所有的土地、森林、山岭、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和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。上述三类资产是农村集体经济组织成员的主要财产和农业农村发展的重要物质基础。对资源性资产，继续按照已有部署抓好确权登记颁证，发展完善农村产权交易市场体系“三台共建”成果，落实“三权分置”办法；对非经营性资产，建立健全台账管理制度，探索实行集体统一运行的管护机制，更好地为集体经济组织成员提供公益性服务；对经营性资产，着力推进股份制改革，量化到人，确权到户，积极发展股份合作等多种形式的合作与联合。

（四）改革范围。改革覆盖全域内所有涉农村（居），各县区（含济南高新区、市南部山区和代管街镇的功能区管理机构，下同）要根据村（居）所有集体资产不同情况，区别对待，分类施策。无经营性资产的村（居）要在全面清产核资、界定成员资格、明晰产权关系的基础上，成立集体经济组织；有经营性资产的村（居）要在全面清产核资、界定成员资格、明晰产权关系、量化集体资产的基础上，成立集体经济组织，进一步加强组织运行管理，管好用好集体资产，发展新型集体经济。

（五）任务目标。2018年，各县区全面启动农村集体产权制度改革，所有村（居）全部完成清产核资工作，60%以上的村（居）完成改革任务；2019年，全市基本完成改革任务，完成改革的村（居）均成立新型集体经济组织；2020年，开展改革扫尾工作，基本建立符合市场经济要求的集体经济运行新机制。通过改革，逐步探索建立归属清晰、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。科学确认农村集体经

济组织成员身份，明晰集体所有产权关系，发展新型集体经济；管好用好集体资产，促进集体资产保值增值；落实农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权和对集体经济活动的民主管理权利，形成有效维护农村集体经济组织成员权利的治理体系。

三、扎实做好农村集体产权制度改革重点工作

（一）全面开展农村集体资产清产核资。该项工作是顺利推进农村集体产权制度改革的基础和前提。农村集体所有的三类资产均要实施清产核资，并将所有权确权到不同层级的农村集体经济组织成员集体，不得打乱原集体所有的界限，由农村集体经济组织依法代表集体行使所有权。重点清查核实未承包到户的集体“四荒”地等资源性资产、用于公共服务的非经营性资产和集体统一经营的经营性资产及现金、债权债务等，依法依规处置清产核资中的各类问题。资产规模较大或群众争议较多的村（居），可根据农民意愿聘请第三方协助开展工作。清产核资结果向全体成员公示，经成员大会或代表大会确认后，建立健全集体资产管理台账和登记、保管、使用、处置、备案等制度。清产核资工作由市级协调指导、县镇两级负责组织实施。已完成清产核资的村（居），要按要求查缺补漏，健全档案信息，并予规范管理。

（二）合理确认集体经济组织成员身份。该项工作是农村集体产权制度改革的关键环节。要依据有关法律法规，坚持尊重历史、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，科学做好农村集体经济组织成员身份确认工作，建立健

全村（居）成员镇（街道）登记备案机制，有效解决成员边界不清问题。县区、镇（街道）要探索制定成员身份界定指导性意见；村（居）制定成员身份界定具体程序、标准和管理办法，并经集体经济组织成员大会协商确认后实施。成员身份界定涉及农民切身利益，敏感复杂，关注度高，既要得到多数人认可，又要防止多数人侵犯少数人权益，特别要保护好农村妇女的合法权益。

（三）有序推进经营性资产股份合作制改革。村（居）将集体经营性资产以股份或者份额形式量化到本村（居）集体成员，作为其参加集体收益分配的基本依据。要将“集体经济组织成员人人有股，按贡献大小适当体现差距”作为股权设置的基本原则。股权设置提倡以成员股为主，根据村（居）资产状况可只设人口股，也可以人口股为主，兼顾成员对集体经济的贡献，分别设置人口股和农龄股（劳龄股）等。是否设置集体股及集体股所占比例，由集体经济组织成员大会或代表大会讨论决定，集体股收益应主要用于偿还村级债务、扩大再生产、处理遗留问题、为成员缴纳各种费用和村（居）必要支出。提倡集体经济组织对成员股权实行静态管理，即不随人口增减变动而调整。提倡农村集体经济组织成员家庭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。农村集体经营性资产的股份合作制改革，要体现成员集体所有和特有的社区性，只可在农村集体经济组织内部进行。

（四）建立健全农村集体经济组织。农村集体经济组织作为

集体资产管理的主体，依法代表成员集体行使集体资产所有权。完成改革的村（居）均要健全农村集体经济组织，可根据成员结构、资产情况等，建立经济合作社或股份经济合作社。农村集体经济组织在村党组织的领导下，完善治理机制，制定组织章程，依法履行集体资产经营管理职能，并向股东颁发股权证书。现阶段可由县级政府农业部门负责发放农村集体经济组织登记证书，农村集体经济组织据此向有关部门办理银行开户等相关手续。

四、强化农村集体经济组织运行管理

（一）严格股权管理。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。落实农民对集体资产股份的占有、收益权利，组织实施赋予农民对集体资产股份有偿退出及抵押、担保、继承权改革试点，积极探索总结可复制、可推广的典型经验。指导农村集体经济组织结合实际，制定成员持有集体资产股份继承的具体办法。稳慎探索农民集体资产股份有偿退出的范围、条件和程序，现阶段成员持有股权的转让及有偿退出要封闭运行，不得突破本集体经济组织范围，仅可在本集体内部转让或者由本集体赎回，同时要防止出现持股份额较大的股东。

（二）完善治理结构。新成立的集体（股份）经济合作社均应成立社员（代表）或股东（代表）大会，依法选举理事会（董事会）、监事会及理事长（董事长）、监事长。社员（代表）或股东（代表）大会是集体经济组织的最高权力机关，重大事项须经社员（代表）或股东（代表）大会三分之二以上代表审议通过后方可实施。理事会（董事会）、监事会成员不得相互交叉兼职。

提倡村（居）党组织书记或村（居）民委员会主任兼任集体（股份）经济合作社理事长（董事长），但原则上兼职不兼薪。集体（股份）经济合作社要设立财务管理机构，健全财务管理制度，规范会计核算行为，落实民主理财和财务公开，切实维护社员（股东）的监督管理权。妥善处理村（居）党组织、村（居）民委员会和农村集体经济组织三者之间关系。在基层党组织领导下，探索明确农村集体经济组织与村（居）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（居）自治事务。有需要且具备条件的地方，提倡实行村（居）民委员会事务和集体经济事务分离。

（三）健全分配机制。新成立的集体（股份）经济合作社应坚持“盈余共享，风险共担”的原则，健全集体收益分配制度，明确公积金、公益金提取比例及使用范围，按照集体（股份）经济合作社章程规定的顺序和成员拥有的股权比例进行盈余分配，实行同股同利，确保成员收益分配权落到实处。年终财务决算和收益分配方案由理事会（董事会）提出，提交社员（代表）或股东（代表）大会讨论决定。坚持效益决定分配的原则，集体经济组织根据当年经营收益情况制定年度收益分配方案，无收益不得分配，严禁相邻镇村间相互攀比或举债分配。

（四）发展集体经济。创新农村集体经济组织资产经营管理机制，以市场的思维和方式参与市场竞争，多途径发展壮大集体经济。对经营性资产，可由集体经济组织自主开发经营，也可通过承包、租赁、拍卖、托管、股份合作等多种方式由其他主体经营或与其他主体联营；对资源性资产，可集中开发或者通过公开

招投标发展现代农业。鼓励生态环境独特、人文历史悠久的村（居）依托其生态、文化、旅游等资源禀赋，在符合规划的前提下，利用闲置的各类房产设施、集体建设用地等，探索发展观光休闲农业、乡村旅游等新产业、新业态。支持符合条件的农村集体经济组织优先承担财政支农惠农项目，利用现有资产、资源为农户和各类农业经营主体提供技术支持、代耕代种、统防统治、产品加工、仓储物流等产前产中产后农业生产性服务，并整合利用集体积累及政府帮扶资金等发展集体经济。鼓励各类资本共同参与村级集体经济发展，探索建立多元化投融资机制，做大做强优势特色产业，加快培育农业“新六产”。有条件的县区可设立扶持村级集体经济发展基金。2020年年底全面消除集体经济空壳村，集体收入3万元以下的村实现收入翻番。

五、健全农村集体资产管理机制

（一）加强财务管理。各级农业部门要加强对农村集体资金资产资源的监督管理，稳定和加强镇（街道）农村财会人员队伍，规范会计委托代理服务行为，履行业务指导和监督审计职责。加快农村集体资产监督管理平台建设，推动财务管理制度化、规范化、信息化。加强农村集体经济组织审计监督，做好定期审计与专项审计衔接，建立问题移交、定期通报和责任追究查处制度，防止侵占集体资产。对集体财务管理混乱的村（居），县区党委、政府要及时组织力量进行整顿，防止和纠正发生在群众身边的腐败行为。

（二）规范产权流转交易。持续推动农村产权流转交易“三台共建”模式向纵深开展，促进交易、担保、信息三大平台有机

协调运转。加强农村产权流转交易服务和监督管理，根据农村产权要素性质、流转范围和交易需要，健全交易规则，规范交易流程，完善运行机制，确保公开公平。在积极引导权属清晰的承包土地经营权、集体林权、“四荒”地使用权、农业类知识产权等农村产权流转交易的基础上，着力推动农村集体资产和成员股权入市交易，逐步实现农村产权要素全覆盖。维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，在试点基础上探索支持引导其依法自愿有偿转让上述权益的有效办法。

（三）强化镇（街道）农经管理队伍建设。镇（街道）农经管理队伍直接面对农村千家万户，要充分发挥其在落实党的各项农村政策、维护农村和谐稳定等方面的重要作用。各县区党委、政府要坚决贯彻落实上级关于加强基层经管体系建设的一系列部署要求，以推进农村集体产权制度改革、完善农村土地“三权”分置为抓手，进一步强化农经管理队伍建设，根据农村人口数量充实配备专职工作人员和必要办公设备，加大经费支持力度，确保责任和人员落实到位。建立健全容错机制，落实激励保障等措施，不断增强基层农经人员投入改革、奉献改革的事业心和责任感。

六、加强对农村集体产权制度改革工作的组织领导

（一）强化组织保障。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、复杂性和长期性，切实将此项改革作为全面深化农村改革的重中之重，保持历史耐心，增强担当意识，加强组织领导，确保改革措施落实。要建立健全市级协调指导、县区组织实施、镇（街道）和村（居）具体操作的推进机制。县

区党委、镇（街道）党（工）委书记要担任本级农村集体产权制度改革工作领导小组组长，承担领导责任，推动改革工作积极、扎实、稳妥实施。注重改革的系统性、协同性，确保政策的连续性、稳定性，与正在推进的相关改革做好衔接，积极发挥改革的综合效应。

（二）精心组织实施。市农村集体产权制度改革工作领导小组负责对全市改革工作的组织领导。市农业局、市委农办负责牵头实施，梳理改革任务，明确部门责任，加强业务指导。领导小组各成员单位要按照职责分工，主动参与配合，抓好政策落实。强化宣传引导，充分利用电视、广播、网络、宣传栏等多种途径，大力宣传改革目的意义和政策措施，提高干部群众的政策认知度，增强参与改革的积极性和主动性。加大培训力度，着力提高各级干部和相关工作人员的政策水平及业务能力，切实增强改革的执行力。加强档案管理，改革过程中形成的会计、权属、经营、分红等方面材料，要按照相关规定收集、归档并有效利用。强化风险评估，对改革过程中可能引发的矛盾争议要提前制定工作预案，切实将问题化解在萌芽状态和初始阶段。落实工作经费，将改革所需经费纳入各级财政预算，保障改革顺利推进。

（三）加强政策支持。进一步完善财政引导、多元化投入共同扶持集体经济发展机制，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负担。税务部门负责依法落实国家有关税收优惠政策，对农村集体经济组织符合规定条件的土地、房屋权属转移免征契税；对符合规定条件的销售合同以及产权转移书据免征印花税；对符合规定条件的农业生产行为免征增值

税；免收确权变更中土地、房屋等不动产登记费；对新成立的符合条件的农村集体经济组织落实相关税收优惠政策；对符合条件的集体经济组织落实小微企业等相关税收优惠政策。国土资源部门负责统筹安排农村集体经济组织发展所需用地，探索推进农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股以及与国有土地同等入市、同权同价。金融部门负责引导金融机构完善相关融资、担保等政策，健全风险防范分担机制。发改部门负责落实农业生产用电价格政策。政府拨款、减免税费、扶贫投入等形成的资产归农村集体经济组织所有，可量化为集体成员持有的股份。

（四）加大督导力度。完善农村集体产权制度改革考核机制，将其纳入对各县区的经济社会发展综合考核，切实发挥考核奖惩机制的导向、评价、激励、约束作用。要建立改革事项工作台账，定期开展督导调度，对重视程度不够、工作不力、进展缓慢的县区实施重点督导，并在全市范围通报有关情况。要严肃工作纪律，坚决查处和纠正弄虚作假、侵害集体经济组织及其成员权益等行为，对利用改革之机低价变卖转移财产、挥霍浪费等造成集体资产流失的，或利用职务之便为本人、亲属谋取私利的，要依法依规追究相关人员责任，涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。

本意见自2018年5月3日起施行。此前印发的有关文件规定，凡与本意见不一致的，按照本意见执行。

（此件公开发布）