

# 西安市灞桥区人民政府办公室文件

灞政办发〔2018〕59号

## 西安市灞桥区人民政府办公室 关于印发《灞桥区贯彻落实农村集体产权 制度改革整市试点推进工作的 实施方案》的通知

各街道办事处，区政府各有关工作部门，各直属机构：

现将《灞桥区贯彻落实农村集体产权制度改革整市试点推进工作的实施方案》印发给你们，请认真贯彻执行。

西安市灞桥区人民政府办公室

2018年9月10日

# 灞桥区贯彻落实农村集体产权制度改革 整市试点推进工作的实施方案

为探索农村集体所有制有效实现形式，进一步完善集体资产监管机制，加快推进乡村治理体系现代化建设，促进全区农村集体经济稳步健康发展，根据市政府关于印发《西安市农村集体产权制度改革整市试点推进方案的通知》(市政办发〔2018〕88号)部署要求，结合我区实际，制定本工作方案。

## 一、总体要求

### (一) 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大精神，紧紧围绕乡村振兴战略要求，以维护集体经济组织及成员的合法权益为核心，以赋予农民更多财产权益为重点，积极探索集体经济所有制的有效实现形式和运行机制，发展多种形式的股份合作，促进农民增收、产业增效、生态增值，为乡村振兴提供重要制度保障，为灞桥区“追赶超越”和全面建成小康社会奠定坚实基础。

### (二) 基本原则

——坚持党的领导、明确方向。坚持农村基层党组织的领导核心地位不动摇，妥善处理好基层党组织、自治组织和经济组织之间的关系，把实现好、维护好、发展好广大农民的根本利益作为改革出发点和落脚点，围绕巩固党在农村的执政基础，谋划和实施农村集体产权制度改革。

——坚持改革底线、大胆创新。坚持法律政策，严格依法办事，妥善处理各种关系，保证农民集体所有制不动摇，守住防止农村集体资产被侵占和农民权益受损害的底线，大胆创新，探索建立符合市场经济要求的农村集体经济运行机制。

——坚持公开公正、民主决策。充分发挥农民主体作用，尊重农民的选择和创造，坚持阳光操作，规范运行，严格监管，确保农民的知情权、参与权、表达权、监督权落到实处。充分发扬民主决策，真正让农民成为改革的参与者和受益者。

——坚持因地制宜、分类指导。根据农村集体经济发展实际，切实做好科学谋划，积极探索实践、创新发展思路，依靠改革破解农村经济发展难题。因地制宜指导试点村发展集体经济，允许采取差异性、过渡性的制度和政策安排，确保改革成果经得起历史和实践检验。

### （三）目标任务

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的集体经济运行新机制。全面开展农村集体资产清产核资、成员身份界定、股权量化等工作，建立健全农村治理体系和治理机制，赋予农村集体经济组织合法地位，因地制宜探索多种形式发展壮大农村集体经济，到2018年底基本完成全区175个原来村（含农村社区）农村集体资产清产核资工作，完成133个原来村（含农村社区）的产权制度改革任务，到2019年6月底完成剩余村农村集体产权制度改革任务。

## 二、试点任务

### （一）全面开展清产核资工作

坚持“谁拥有谁清理、全面彻底、准确无误”的原则对集体所有的各类资产进行全面清查，摸清集体家底，分类登记造册，健全管理制度，防止资产流失。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，查实存量、价值和使用情况，做到账证相符和账实相符。对清查出的未登记入账、账实不符、未按规定手续租赁转让以及被侵占的资产等重新确定价值。对已经开展集体经济组织清产核资的地方，在原工作的基础上，按照中省市统一要求查遗补漏，补充书面凭证，完善档案资料，衔接资产数据，提交上报总结。

### （二）界定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，协调平衡各方利益做好农村集体经济组织成员的身份确认工作，解决成员身份界定不清的问题。集体经济组织成员资格的取得、保留和丧失由成员（代表）大会民主讨论决定，经公示无异议后，建立成员名册，报上级主管部门备案。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，切实保护妇女儿童合法权益。农村集体经济组织成员认定后，应保持基本稳定，提倡通过分享家庭内拥有的集体资产产权的办法，按章程获得集体资产份额和集体成员身份。

### （三）深化经营性资产股份合作制改革

在尊重农民意愿的前提下，探索将集体经营性资产折股量化到本集体经济组织成员的具体方式和途径。明确政府拨款、减免税费等形成的资产归村集体经济组织所有，探索将其量化为集体成员持有的股份。加强农村集体资产股权设置与管理，折股量化的范围和股权设置的类型由成员（代表）大会讨论确定。股权设置坚持以成员股为主，一般不设集体股，确需设立集体股的，由本集体经济组织成员讨论决定。股权管理提倡“生不增、死不减、可继承”的静态管理模式。建立股权证书管理制度，以户为单位向其出具股权证书，作为成员占有集体资产股份、参与管理决策、享有收益分配的有效凭证。

#### （四）强化村级治理体系建设

加大农村治理结构建设指导力度，实施政、经、易分离，推行在村党支部领导下，村委会、村监会、村集体经济股份合作社并行，加村产权交易中心和村政务服务中心的新型治理结构，形成有效维护集体成员权利的“4+2”新型农村治理体系，确保农村集体经济组织有效发挥管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员四个职能，实现在选民资格、组织功能、干部管理、资产账目、议事决策上“五分离”。通过农村治理体系建设，实现电子显示屏、电脑屏、手机屏（APP或公众号）和村务公开公告栏的“三屏一栏”公开信息化管理模式，将群众的知情权、参与权、表达权、监督权落到实处。

#### （五）加强农村集体资产监管。进一步完善各级农村产权流转交易服务体系建设。制定农村产权流转交易办法、规则等相关

配套政策措施。进一步拓展完善区街农村产权流转交易资产评估、融资担保、纠纷调处、风险防范等功能。建立健全农村集体资产管理制度，规范农村财务管理，强化民主管理和监督的决策机制。实施年度财务收支审计、专项审计、村干部任期和离任经济责任审计相结合“三位一体”的工作机制，做到应审尽审、凡审必严。重点加强对城中村、城郊村、经济发达村和改革后集体经济组织的监督管理，切实维护农民群众的合法权益。

（六）完善农民集体资产股份权能。建立健全集体资产股份收益分配制度，明确收益分配范围，规范收益分配顺序，确定收益分配比例，探索赋予集体经济组织成员对集体资产股份的占有和收益分配权。建立成员对集体资产股份有偿退出机制，探索集体资产股份有偿退出的范围、条件和程序；探索赋予农民对集体资产股份继承权，明确和规范股份继承条件和办理程序，对于无人继承又无人受赠的集体资产股份，可收归所在集体经济组织所有，也可按一定规程转让给本集体经济组织其他成员。在条件成熟的村，探索集体资产股权抵押、担保的有效实现形式。

（七）多种形式发展集体经济。在完善村级治理体系建设的基础上，以“合作社+X”模式为重点，研究出台支持农村集体经济发展壮大配套政策，加强财政保障及资金整合。鼓励集体经济组织因地制宜自主发展，积极探索资源开发型、资产盘活型、产业带动型、服务创收型、物业租赁型、乡村旅游型、村民联动型、社村共建型、社会帮扶型、股份合作型等农村集体经济发展模式。充分发挥龙头企业、农民专业合作社等各类新型经营主体

的资金、技术、品牌、人才优势与改革村的优势农业产业以及资源、劳动力等要素有机结合，实现农业规模化、产业化、标准化、品牌化发展，促进一二三产融合发展，提高组织化水平，壮大集体经济，实现共同富裕。

(八)对接落实支持农村集体经济发展的优惠政策。农村集体产权制度改革任务重、范围广，区级各部门要认真梳理改革任务，细化各自职责，及时与市级有关部门对接落实支持农村集体产权制度改革的优惠政策。

区财政局要及时与上级部门对接，落实财政优惠政策，争取市级财政支持资金，加大区级涉农资金整合力度，加强对农村基础设施建设和农村集体经济组织改革主体发展的投入，全力做好整市推进产权制度改革工作资金保障，按照市上要求，落实区级配套经费资金。积极组建政策性融资担保体系，并参与市级政策性融资担保体系建设，为农民和集体经济组织的产业扶贫、涉农贷款，集体经济组织的发展等提供融资担保支持。

国土灞桥分局要及时对接落实市上扶持集体经济发展的具体用地政策，鼓励集体经济组织在符合当地土地利用总体规划的前提下，依法使用集体建设用地自办或者以土地使用权入股、联营等方式与其他单位、个人共同举办企业，让农民与集体经济组织分享更多土地增值带来的收益。

区金融办要按照市上要求，支持和鼓励辖区涉农金融机构，落实国家相关支农、惠农政策，创新农村金融产品，引导金融机构支持农村集体经济组织发展，完善农村金融组织体系，拓展农

村金融服务网络，提高服务水平。依托本地主要涉农金融机构，探索将农村集体经济组织纳入信用评级范围，探索推动涉农金融机构加大对信用良好、有发展潜力、有信贷需求的农村集体经济组织的支持力度，在贷款额、期限、利率、审批流程等方面给予优惠和便利。

区税务局要按照税法规定，全面落实涉农税收优惠政策，在农村集体产权制度改革中，免征因权利人名称变更登记、资产产权变更登记涉及的契税，免征签订产权转移书据涉及的印花税，按照市上要求，落实对村集体领办或参股各类经济实体实行税收优惠政策。

区委组织部和区民政局要及时与市上对接，牵头制定推进农村集体产权制度改革、发展壮大农村集体经济人才培养政策，切实加强农村基层组织建设，选好配强两委班子成员，大力实施村干部素质提升工程，加大农村集体经济人才培养力度，提高他们带领群众发展集体经济的本领。大力培育新型农民，提升村级集体经济经营管理水平，培育一批留得下、守得住的本土人才。

### 三、进度安排

根据中省市安排部署，结合我区实际，按照时间服从质量有序推进的要求，我市农村集体产权制度改革试点分三个阶段实施：

#### （一）前期准备阶段（2018年9月10日前）

开展农村集体产权制度改革试点，深入调查研究，摸清全区改革的基本情况，制定试点工作方案，召开试点工作动员部署会

议。围绕改革试点任务启动开展清产核资、成员身份界定、股权量化、集体经济发展、产权交易规范流转等试点工作。建立健全农村集体资产信息管理系统，完善运作农村产权交易服务平台，实现集体经营性资产全部纳入农村产权交易服务中心进行交易。

## （二）全面推进阶段（2018年9月11日—2019年6月30日）

总结推广前期试点经验做法，加快组织实施进度，全面完成清产核资工作，基本完成有经营性资产村的集体产权制度改革任务。注重探索集体经济发展模式、渠道、平台的构建，加强制度建设，提升管理效能，逐步完善改革机制与政策衔接，形成更具操作性的实施办法和细则。分街道探索赋予农民对集体资产占有、收益、有偿退出、继承等方面的权能，审慎开展股权抵押、担保试点。

## （三）总结提升阶段（2019年7月1日—9月30日）

认真做好试点项目监测，及时做好阶段性试点成果的总结提炼和上报工作，做好中省市相关部门前来检查指导。全面总结改革经验做法，梳理成效和不足，形成比较完整系统的试点成果，做好国家验收准备工作。

## 四、保障措施

（一）加强组织领导。灞桥区农村集体产权制度改革工作领导小组负责组织全区农村集体产权制度改革整市试点推进工作，领导小组办公室具体负责牵头协调实施。各街道党委、办事处要把深化农村集体产权制度改革纳入重要议事日程，做到领导到位、责任到位、措施到位、人员到位，特别是街道党委书记要亲

自挂帅，承担领导责任。定期召开工作汇报会、研讨会、现场推进会，有效推进改革。

(二) 加大宣传培训。充分利用广播、电视、网络、报纸等媒体，总结宣传改革政策、经验做法和取得的成效。采取编写通俗读本、漫画手册等各种喜闻乐见的形式，引导农民知晓改革、参与改革、受益改革。加大对农村集体产权制度改革的培训力度，充分发挥各级讲师团的作用，认真抓好政策宣传和业务培训，切实把各级党政班子成员培养成为改革的行家里手，把街道、村组干部培养成为改革的操盘手，确保改革工作顺利推进。

(三) 落实包抓机制。认真落实区级部门包抓街道、街道科室干部包抓村组的工作机制，强化街道主体责任，督促各级包抓部门定期督导，适时实地查看农村集体产权制度改革开展情况，排查掌握可能影响推进工作的不利因素，分析问题，查找原因，提出有效解决办法。每月定期向各级领导小组汇报改革工作进展情况，提出加快推进工作进度的合理建议。

(四) 强化督导考核。将农村集体产权制度改革纳入全区目标责任考核，与各街道签订目标责任书。开展月检查、季度点评、半年总结、年终考核；采取日常检查、重点督查和不定期抽查等方式，督促各街道和相关部门抓好工作落实。对推进改革成效明显、成绩突出的单位和个人给予表彰奖励，对不负责任、工作不力、慢作为、不作为的严肃问责。

---

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区法院，  
区检察院，各人民团体

---

西安市灞桥区人民政府办公室

2018年9月10日印发