



莒县农村集体产权制度改革探索与实践

蒋学杰¹, 何绪开¹, 崔从光²

(1. 山东省莒县农业局, 山东 日照 276500; 2. 中国农业大学 烟台研究院, 山东 烟台 264670)

摘要: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。本文从明确改革目标统一工作流程、探索股权设置模式、抓实改革的关键环节和强化保障措施 4 个方面,阐述了莒县在农村集体产权制度改革探索中的具体实践经验,分析探讨了莒县农村集体产权制度改革取得的显著效果,并提出了进一步促进莒县农村集体产权制度改革的建议对策。

关键词:农村集体产权制度;改革;试点;莒县

农村集体产权制度改革是针对农村集体主体虚设、产权不清、分配不公、治理混乱等问题,通过改革予以解决和完善,以保障农民集体经济组织成员的权利^[1],是我国农村改革的又一次重大技术创新^[2],政府有关部门高度重视,为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,保护农民集体资产权益,调动农民发展现代农业和建设社会主义新农村的积极性,2016 年 12 月 26 日,国务院发布了“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”^[3],2017 年 6 月 9 日,农业部召开了全国农村集体产权制度改革试点工作部署推进会议,对 100 个试点县进行动员部署。近几年,我国有关农村集体产权制度改革的相关研究主要集中在改革的方向^[4]、股份化改革^[5]、模式选择^[6]、对农民增收的影响^[7]等,相关的研究对促进我国农村集体产权制度改革发挥了重要的作用。自 2013 年,山东省日照市莒县率先开展了农村集体产权制度改革,到 2016 年底,全县有 168 个村完成农村集体产权股份合作制改革,有 15 个村进行了工商注册登记。2017 年 6 月,莒县被确定为全国农村集体产权制度改革试点单位后,县委、县政府高度重视,采取一系列措施全力推进农村集体产权制度改革工作。本文对莒县在农村集体产权制度改革中的具体实践经验及效果进行了探讨与分析,以期为我国农村集体产权制度改革和发展提供借鉴。

1 莒县农村集体产权制度改革试点的实践经验

1.1 明确改革目标统一工作流程

1.1.1 明确改革目标 根据 2017 年农业部召开的“全国农村集体产权制度改革试点工作部署推进会”的要求,莒县县委、县政府于 2017 年 7 月出台了《关于全县农村集体产权制度改革国家级试点工作实施方案》,对全县农村集体产权制度改革的工作原则、任务目标、工作步骤、时间节点、保障措施都作了明确规定。坚持试点先行、压茬推进,画出清晰的“时间表”“路线图”,2017 年底前,完成 60% 的村改革任务;2018 年 5 月底前,完成剩余 40% 村的改革任务,10 月前,进行全面总结,迎接国家验收。

1.1.2 统一工作流程 确定了开展改革的 9 个步骤,即成立组织机构、宣传发动、制定实施方案、清产核资、人口清查和成员身份认定、股权设置与管理、资产量化、召开股东代表大会选举组织机构、股改总结资料整理归档,在全县范围内统一工作流程,保障了改革工作规范有序。

1.2 探索股权设置模式

根据莒县的实际情况,主要采用股权定期调整(动态管理)、股权静态管理和土地股份合作 3 种股权设置模式。

1.2.1 股权定期调整(动态管理)模式 将承包地之外的集体资源性资产或经营性净资产全额折股量化,设置集体股和成员股,股权每 3~5 年调整 1 次,期间可以继承,家庭新增人口参与下一周期股权分配。城阳街道西大街村经过清资评估和公示确认,对集体资源性资产和经营性净资产 3 470 万元全额量化,设置集体股和成员股,其中集体股占 19.5%、个人股占 80.5%,每股 100 元,全村 1 140 位股民每人分配 245 股,每年年底按股

收稿日期:2018-07-18

第一作者简介:蒋学杰(1963-),男,学士,高级农艺师,从事农技推广和农业社会科学研究。E-mail:jxj1963@126.cn。

通讯作者:崔从光(1965-),男,硕士,教授,从事农村与农业经济管理研究。E-mail:cgc8057@sina.cn。

分红,并对股权3年一调整。2014、2015、2016年连续3年每位股民每年分红1500元。

1.2.2 股权静态管理模式 只设成员股,股权一改到底,一人一股,对家庭新增人口以股权户内共享的办法解决,目前完成改革的村中,有90%以上只设成员股;有62个村设置了成员股和农龄股,以成员股为主,农龄股为辅,农龄股所占比例都在30%以下,设置农龄股主要是为了体现对集体经济发展的贡献,股权以户为单位保持不变,实行“增人不增股、减人不减股”。如城阳街道前西关街村净资产2583万元,人口股占80%、农龄股占20%,年底根据收益按股分红,股权不能提现,可以抵押、继承和在本集体经济组织内部转让。

1.2.3 土地股份合作模式 一是农民合作社+村集体+农户模式,根据农民合作社发展需要,引导农户以土地经营权入股农民合作社,村集体以基础设施入股合作社,实行股份合作制经营,并采取保底分红。如小店镇东心河村小店镇晨芦笋种植专业合作社,吸收农户以土地经营权入股,实行保底分红,保底金每年7500元·hm²,目前有192户农民以土地经营权入股,入股面积10.4hm²。村集体以基础设施入股。入股土地由该专业合作社统一经营种植芦笋,合作社运行效益超过保底数额时,除支付保底金外再按比例分红,其中农民土地经营权入股分红比例占20%,村集体基础设施分红比例占5%,合作社分红比例占75%。二是村集体+土地股份合作社+工商资本模式,即社区或村集体牵头成立土地股份合作社,农民以承包地经营权入股,村集体以“四荒”地经营权和基础设施入股,入股土地委托企业或企业领办的合作社经营,实行保底分红。如库山乡解家河村由村集体牵头,引导农民以土地经营权入股,成立土地股份合作社。土地股份合作社将入股土地委托企业兴办的库山乡解家河村粮食果品种植专业合作社经营,用于发展林果种植,入股耕地保底金每年7500元·hm²,四荒地保底金每年4500元·hm²;农户入股土地分红比例占15%,村集体分红比例占5%;企业分红比例占80%。目前,全县有23个村成立了土地股份合作社,入股土地面积569.80hm²,入股四荒地155.33hm²,参股农户3922户。

1.3 抓实改革的关键环节

在全面调查分析的基础上,确定清产核资、成员身份确认、资产折股量化、健全组织机构是莒县农村集体产权制度改革的关键环节。清产核资,全面清理核实村集体各类资产、资源,形成清产核资报告,提交党员、村民代表会议审核确认,并公

布清产核资结果,接受群众质询和监督。目前,全县1122个村共清理资产总额19.17亿元,其中经营性资产5.91亿元、资源性资产面积6.60万hm²。二是成员身份确认。各村在充分征求群众意见基础上,对符合条件的村民进行全面排查,逐一登记造册,摸清了底数。目前,1122个村共认定成员97.86万人。资产折股量化,在完成清产核资和成员身份认定基础上,召开村民代表会议,研究制定股权管理和股权量化分配方案,逐户征求村民意见,经三分之二以上户代表通过后,将村集体经营性资产和统一经营的资源性资产量化到人、确权到户。健全组织机构,召开户代表会议,建立村股份经济合作社,制定合作社章程,选举产生股东代表,由股东代表大会,选举产生合作社理事会和监事会,按照章程规定管理经营集体资产,实现保值增值。

1.4 强化保障措施

一是强化组织领导。把农村集体产权制度改革纳入全县重点改革任务,列为县级领导包乡镇街道重点内容。成立由县委书记、县长任组长的农村集体产权制度改革领导小组,抽调专人组成改革推进办公室,统筹协调和指导改革工作。县委、县政府多次召开乡镇街道党委书记、镇长层面的会议。各乡镇街道也都成立相应领导小组和工作班子,具体负责组织实施。二是强化宣传动员。加强面上宣传,制作视频宣传片,逐村播放。利用每月25日“议事·学习日”,进行学习宣传,让群众明白为什么改、改什么、怎么改,为改革营造了良好氛围。三是强化培训指导。对4500余名镇、村干部进行业务培训,提高业务水平。各乡镇街道各选取一个村先行试点,县里选派7名专业人员,每人包3个村,每周到村指导,及时总结经验,解决问题。试点村每完成一个阶段工作,乡镇都召开现场观摩会,以点上经验指导面上工作。四是强化日常督查。成立11个督导组,每周深入乡镇街道、村进行督导,及时纠偏纠错;县改革推进办公室加强工作调度,实行周调度、月通报。五是强化考核奖惩。把改革工作纳入对乡镇街道的年度考核,加大赋分比重,实行加、扣分制。对工作落后的,进行追责任责,调动乡镇、村工作的主动性和积极性。

2 莒县农村集体产权制度改革的效果分析

2.1 明晰产权归属,促进农村和谐稳定

通过推行农村集体产权制度改革,明晰产权归属,健全完善村集体经济组织法人治理结构,保障农民对集体资产的收益分配和监督管理权,促

进农业农村发展。通过改革,对村集体资产和未确权到户的资源进行全面清产核资,明确产权归属,向群众亮出了村集体家底,群众对村集体资产一清二楚,避免了因集体“三资”问题引发的不稳定因素,促进农村社会和谐稳定。如莒县城阳街道辛庄子村改革时,有村民反映村集体资不抵债,股份制改革是村干部为了堵窟窿变相处理集体资产,为此村成立清产核资小组,经清理评估,村集体经营性净资产 5 878 万元,打消了群众疑虑,增强了村集体凝聚力。

2.2 赋予农民更充分的集体资产权能

通过改革,将村集体经营性资产和未确权到户的资源性资产全额量化到村集体经济组织成员,赋予了农民对集体股份的 6 项权益,即占有权、收益权、有偿退出权、抵押权、担保权、继承权,增加了农民福祉。

2.3 规范了村级权力运行,促进集体经济发展壮大和集体资产的保值增值

改革后,成立了股份经济合作社,建立起符合市场经济要求,有利于管好用好集体资产,实现集体资产保值增值的农村集体经济运行新机制,股东(代表)大会、理事会、监事会相互监督、相互约束,解决了以往集体资产管理上少数人说了算的现象,不仅从源头上杜绝了农村干部滥用职权,而且实现了集体资产的保值增值。

2.4 促进了农民增收

通过改革将集体资产量化到人,保障了农民的集体资产占有权和收益分配权,村民在股份分红的同时,腾出时间外出务工增加收入。莒县经济开发区钱家屯村现有人口 1 399 人,通过产权制度改革后,2017 年年底分红总额 265.81 万元,人均分红 1 900 元,该村村民钱建高在拿到分红的同时,到莒县开阳农业机械公司务工,年收入 7 万余元。莒县夏庄镇前石屯村开展产权制度改革后,2017 年人均分红 1 300 元,该村有 40% 的农村劳动力外出务工,其中村民石洪序到莒县海右化工厂务工,年收入 5 万元。

3 建议及对策

3.1 加强组织领导和政策宣传工作

继续强化由莒县县委书记、县长任组长的领导小组,下设改革推进办公室,统筹领导和推进改革工作,定期召开由各乡镇街道党委书记参加的工作推进会议,全面落实上级精神,部署下步工作,将这项工作作为中心工作列入县委、县政府对乡镇街道的年度目标综合考核。乡镇街道党委书记要亲自挂帅,切实加强领导,精心组织,整合人力、物力规范实施。各改革村要成立村主要负责

人负责,两委成员、村民组长参加的工作机构,抓好改革中的具体工作,形成乡镇有人抓、村村有人管、户户有人问的格局。同时通过电视、报刊、网络、明白纸等形式加强对农村基层干部群众的政策宣传和舆论引导,进一步统一思想、凝聚共识,营造良好的改革氛围。

3.2 强化督导调度

抽调精兵强将充实和加强县农村集体产权制度改革督导组,分片包干到有关乡镇进行督导,并与乡镇一道研究解决工作中的困难和问题。督导组实行周调度,月通报制度,加强工作调度,宣传乡镇股改工作的典型经验和做法,汇总各乡镇街道在改革工作中遇到的困难和问题,并依据政策规定认真研究解决措施。对因工作不力,致使改革走了过场的,要厘清责任,严肃追责。对未完成改革任务的村,县农村集体产权制度改革推进办公室进一步加大指导和督导力度,培养一批懂股改政策的明白人包村开展工作;对于已经完成改革的村,指导其进行档案整理、装订成册并存档。

3.3 监督指导改革后的新型集体经济组织规范运营

农村集体产权制度改革的目标之一是改革后的新型集体经济组织能够规范运营,县、乡镇街道经管部门要切实履行职责,监督指导改革后的村经济股份合作社按照现代企业制度经营管理集体资产,确保保值增值,并按村股份合作社章程规定提取公积公益金后,再视收益情况按股分红。

农村集体产权制度改革是一项长期而艰巨的任务,需要各级政府及广大村集体经济组织成员齐心协力共同完成和维护改革的成果,以促进我国农村经济的快速发展。

参考文献:

- [1] 傅萍. 推进农村集体产权制度改革壮大农村集体经济[J]. 农业经济, 2018(4): 39-40.
- [2] 贺福中. 农村集体产权制度改革的实践与思考——以山西省沁园县沁河镇城北村为例[J]. 农业经济问题, 2017(1): 115-120.
- [3] 中共中央国务院. 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[EB/OL]. 2016-12-29. http://www.gov.cn/zhengce/2016-12/29/content_5154592.htm.
- [4] 刘安凤. 农村集体产权制度改革方向研究[J]. 学术论坛, 2016(10): 92-96.
- [5] 耿宁. 农村集体产权制度股份化改革实践经验与效果评价——基于山东试点区的调研[J]. 山东农业科学, 2017, 49(6): 163-167.
- [6] 方志权. 农村集体产权制度改革理论和模式选择研究[J]. 科学发展, 2017(101): 80-92.
- [7] 孔祥智, 穆娜娜. 农村集体产权制度改革对农民增收影响的研究——以六盘水市的“三变”改革为例[J]. 新疆农垦经济, 2016(6): 1-11.