

SHANGHAI TUJIN NONGCUN JITI JINGJI ZUZH
CHANQUAN ZHIDU GAIGE JIJIN

上海 推进农村集体经济组织 产权制度改革集锦

上海市农村经营管理站 编

 复旦大学出版社

上海 推进农村集体经济组织 产权制度改革集锦

上海市农村经营管理站 编

 復旦大學 出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海推进农村集体经济组织产权制度改革集锦/上海市农村经营管理站编.
—上海:复旦大学出版社,2012.8
ISBN 978-7-309-09021-5

I. 上… II. 上… III. 农村-集体财产-产权-经济体制改革-研究-上海市
IV. F321.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 136306 号

上海推进农村集体经济组织产权制度改革集锦

上海市农村经营管理站 编
责任编辑/马晓俊

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

常熟市华顺印刷有限公司

开本 890 × 1240 1/32 印张 9 字数 222 千

2012 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-09021-5/F · 1840

定价:20.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

目 录

政 策 篇

- 关于加强农村集体资产管理工作的通知 (003)
- 关于进一步加强和规范乡镇财政财务管理工作的暂行办法
..... (008)
- 关于进一步加强和规范村级财务管理工作的暂行办法
..... (013)
- 关于稳步推进农村集体经济组织产权制度改革试点的指导意见
..... (017)
- 关于进一步加强农村集体资金、资产、资源管理指导的意见
..... (023)
- 关于加快本市农村集体经济组织改革发展的若干意见(试行)
..... (031)
- 关于加强镇村集体经济组织经营性物业项目管理的意见 (038)
- 上海市农村社区经济合作社证明书管理办法 (040)
- 关于上海市农村集体经济组织产权制度改革程序实施办法
..... (045)
- 关于完善本市村级集体经济组织收益分配制度的指导意见
..... (048)
- 上海市农村集体经济组织产权制度改革奖补工作的指导意见
..... (053)
- 关于进一步加强本市农村集体资产管理工作意见 (057)

- 关于加强本市农村集体资金、资产、资源管理若干意见 (060)
- 关于推进农村集体“三资”监管平台建设工作的意见 (065)
- 关于开展村级集体经济组织股份合作制试点的意见
..... (069)
- 关于本市推进农村村级集体经济组织产权制度改革工作的
指导意见 (072)
- 关于本市进一步加强农村集体资金、资产、资源管理工作的
指导意见 (077)
- 关于本市农村社区股份合作社办理工商登记有关问题的通知
..... (083)
- 闵行区全面推进农村集体经济组织产权制度改革工作的
指导意见 (085)
- 嘉定区撤制村队集体资产处置实施细则 (112)
- 嘉定区开展村级集体经济组织产权制度改革工作的意见
..... (116)
- 嘉定区村级集体经济组织产权制度改革实施细则(试行) (121)
- 嘉定区进一步加强农村集体资金、资产、资源管理工作的
指导意见 (131)
- 嘉定区撤销村民小组、村民委员会建制的实施办法(试行)
..... (135)
- 宝山区推进村级集体经济组织产权制度改革工作的实施意见
..... (141)
- 浦东新区加强农村集体资金、资产、资源管理和稳定
完善农村基本经营制度工作要点 (147)
- 奉贤区加强农村集体资金、资产、资源管理的实施方案
..... (153)

松江区推进农村集体资产改革发展工作的意见	(157)
金山区加强农村集体资金、资产、资源管理的实施意见	(163)
金山区加强农村集体资金、资产、资源管理的实施方案	(169)
青浦区进一步加强农村集体资金、资产、资源管理的实施意见	(177)

实 践 篇

闵行区推进农村集体经济组织改革发展情况	(185)
嘉定区推进农村集体经济组织改革发展情况	(193)
宝山区推进农村集体经济组织改革发展情况	(199)
浦东新区推进农村集体经济组织改革发展情况	(205)
奉贤区推进农村集体经济组织改革发展情况	(213)
松江区推进农村集体经济组织改革发展情况	(218)
金山区推进农村集体经济组织改革发展情况	(222)
青浦区推进农村集体经济组织改革发展情况	(227)
崇明县推进农村集体经济组织改革发展情况	(230)

实 例 篇

做好撤制资产处置和产权制度改革工作 促进社会和谐可持续发展 徐汇区华泾镇	(237)
积极发展“楼宇经济”促进农民收入持续增长	

- 闵行区虹桥镇····· (241)
探索镇级集体资产改革 共享改革发展成果
- 闵行区莘庄镇····· (247)
探索建立镇级农村集体经济联合社 切实维护集体经济组织成
员的基本权益
- 松江区新桥镇····· (251)
推进集体资产改革发展 切实保障农民合法权益
- 松江区新浜镇····· (257)
深化合作改革 加快富民强村
- 闵行区莘庄工业区····· (261)
深化集体资产股份合作制改革 实现农村集体经济可持续发展
- 闵行区梅陇镇华二村····· (265)
积极实行村级产权制度改革 建立农民增收长效机制
- 闵行区七宝镇九星村····· (270)
农民变股民 资产变股权 撤村改制取得新成效
- 宝山区庙行镇周巷村····· (275)
撤村改制 农民变股东
- 浦东新区周浦镇横桥村····· (280)

政策篇

关于加强农村集体资产管理工作的通知

党的十一届三中全会以来,我国农村集体经济迅速发展,农村集体资产已经形成相当规模。为了切实加强农村集体资产管理工作,国务院就有关问题通知如下。

一、各级人民政府要高度重视农村集体资产管理工作

(一)农村集体资产(以下简称集体资产)是指归乡、村集体经济组织(以下简称集体经济组织)全体成员集体所有的资产。属于组(原生产队)集体所有的资产,仍归该组成员集体所有。集体资产包括:集体所有的土地和法律规定属于集体所有的森林、山岭、草原、荒地、滩涂、水面等自然资源;集体所有的各种流动资产、长期投资、固定资产、无形资产和其他资产。集体资产所有权受国家法律保护,任何单位和个人不得侵犯。

集体资产是广大农民多年来辛勤劳动积累的成果,是发展农村经济和实现农民共同富裕的重要物质基础。管好、用好集体资产,对于壮大集体经济实力,改善农业生产条件,促进农业和农村经济发展,增加农民收入,增强农村基层组织的凝聚力,保持农村社会稳定,都有着十分重要的意义。

(二)近年来,一些地方的集体资产存量迅速增长,但集体资产

的管理还相当薄弱,以致造成集体资产的严重流失,主要表现为:集体资产被贪污、挪用、拖欠、损坏、挥霍浪费;集体资产被随意改变权属或无偿占用;将集体资产低价承包、变卖、折股等。

集体资产的流失,不仅使集体经济遭受了损失,使农村生产力受到破坏,而且导致一些地方的党群、干群关系紧张,增加了不安定因素,需引起各级政府的高度重视,并认真加以解决。

造成集体资产流失的主要原因:一是有些地方的领导对加强集体资产管理工作的认识不足;二是集体资产管理的法规、制度不健全;三是农民群众没有广泛地参与民主管理,对集体资产的使用缺乏有效的监督;四是指导和监督集体资产管理工作的主管部门及其职责不够明确。

(三) 各级人民政府要充分认识目前集体资产流失的严重性和加强管理的重要性、紧迫性,把这项工作提到农业和农村工作的重要议事日程,加强对集体资产管理工作的领导,采取有效措施,切实扭转集体资产管理不善的状况。

农业部是国务院主管农村经济工作的职能部门,要认真履行对集体资产管理工作进行指导和监督的职责。水利部、林业部要按照职责分工,做好对有关集体资产管理的指导和监督工作。财政、监察、审计等部门要按照分工参与这方面的工作。地方各级人民政府要明确指导和监督集体资产管理工作的主管部门。

(四) 加强对集体资产的管理,要有利于以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制的稳定与完善,有利于社会主义公有制经济的壮大,有利于促进农业和农村经济的发展,有利于增加农民收入和共同富裕,有利于农村社会稳定。

要通过加强对集体资产的管理,使集体资产得到合理利用和有效保护,逐步建立起产权明晰、权责明确、民主监督、科学管理的集体资产管理体制和运行机制,确保集体资产的价值增值。

二、集体经济组织要加强对农村集体资产的管理

(一) 集体经济组织是集体资产管理的主体。集体经济组织要按照民主管理的原则,建立健全成员大会或成员代表大会制度。涉及集体资产管理的重大事项,必须经过民主讨论决定。要保障集体经济组织成员有效地行使对集体资产的监督权、决策权,发挥集体经济组织成员参与管理的积极性。

集体经济组织要建立健全产权登记、财务会计、民主理财、资产报告等项制度,把集体所有的资产全部纳入管理范围之内。

(二) 集体经济组织在对集体资产实行承包经营过程中,必须认真做好承包合同的签订的兑现工作。签订集体资产承包合同时,要在正确处理国家、集体和承包者利益关系的原则下,合理确定承包金和折旧费等项指标。对不按承包合同规定使用集体资产或无正当理由不及时交纳承包金、折旧费的承包者,除补交承包金和折旧费外,集体经济组织要按合同规定向其收取违约金;对违约情节严重的承包者,经农村承包合同管理机关裁定或经合同约定的仲裁机构裁定,取消其承包资格;对违反有关法律、法规使用集体资产的承包者,要依法追究其法律责任。

(三) 集体经济组织要加强对所属企业的集体资产运行状况的监督。实行联营、股份经营和中外合资、合作经营的农村集体企业,要严格执行国家有关法律、法规和政策规定,切实保障集体经济组织对其资产的所有权、收益权。任何单位和个人不得瓜分、侵占集体资产。

三、积极开展对农村集体资产的清产核资工作

(一) 清产核资是做好集体资产管理工作的基础。根据《中共中央关于加强农村基层组织建设的通知》(中发〔1994〕10号)中提出的

“搞好清理财务工作,把集体资产管理好、利用好”的精神,各地要结合农村基层组织建设,认真开展清产核资工作。清产核资的主要任务是:清查资产,界定资产所有权,重估资产价值,核实资产,登记产权,建章建制。

(二) 清产核资工作涉及面广,政策性强,情况复杂,地方各级人民政府要制定切实可行的方案,作出具体部署,在先行试点取得经验的基础上,有领导、有计划地逐步展开。清产核资工作以集体经济组织自查为主。负责指导和监督集体资产管理工作的主管部门,要会同监察、财政、审计等有关部门加强对这项工作的协调和指导。乡(镇)农村经营管理站(办公室)具体负责对这项工作的组织、监督和检查。对集体资产管理混乱的集体经济组织和群众反映强烈的问题,乡(镇)要派人帮助清理和解决。

四、加强对农村集体资产评估的管理工作

(一) 集体资产通过拍卖、转让或者由于实行租赁经营、股份经营、联营及中外合资经营、中外合作经营等方式而发生所有权或使用权转移时,必须进行资产评估,并以评估价值作为转让所有权或使用权的依据。已发生所有权或使用权转移的,可仍按原签订的协议执行。

(二) 集体资产评估要遵循真实、科学、公正、可行的原则,按工作程序进行。集体资产评估结果要按权属关系经集体经济组织成员大会或成员代表大会确认。

(三) 评估集体资产必须由取得评估资格的机构进行。不具备评估资格的机构,不能从事集体资产的评估业务。评估机构开展对集体资产评估业务时,要严格执行国家规定的有关收费标准,不准乱收费。负责指导和监督集体资产管理工作的主管部门要加强对评估工作的指导和监督。

五、加强对农村集体经济的审计工作

(一) 要充分发挥农村集体经济审计的监督作用。各级农业行政管理部门要会同有关部门切实加强对农村集体经济组织审计工作的指导和管理,并妥善解决审计出来的问题。对集体经济组织的经济活动要进行全面审计,对占有、使用集体资产的单位要实行专项审计。要加强农村集体经济审计队伍的建设,组织好农村集体经济审计人员和财会人员的培训,建立健全规章制度,使这项工作逐步做到规范化、制度化。

(二) 对贪污、挪用、平调、私分、无偿占用及挥霍浪费集体资产等违法、违纪的单位和个人,要依法或按有关规定严肃处理。被侵占的集体资产必须如数归还;不能归还的,应作价赔偿;情节严重、构成犯罪的,要依法追究当事人的刑事责任。

六、健全农村集体资产管理的法规和制度

要加强集体资产管理方面的立法和制度建设。农业部要会同有关部门抓紧拟定农村集体资产管理的法规,尽快提请国务院审议并发布施行。财政部门与农业部门要进一步加强农村集体经济组织财务、会计制度的建设。各省、自治区、直辖市人民政府可根据本地实际情况,制定有关集体资产管理的规章,逐步将集体资产纳入依法管理的轨道。

一九九五年十二月三十一日

关于进一步加强和规范乡镇 财政财务管理工作的暂行办法

为进一步推进乡镇财政管理体制改革的,规范乡镇财务管理,切实缓解乡镇财政困难,推动社会主义新农村建设和农村基层党风廉政建设,财政部就进一步加强和规范乡镇财政财务管理工作,提出如下暂行办法。

一、健全制度,强化管理,进一步规范乡镇理财行为

各乡镇要严格按照《预算法》、《会计法》和《财政违法行为处罚处分条例》等财经法律法规的要求,针对目前乡镇财政财务管理中存在的问题,进一步健全和完善各项制度,规范理财行为,不断提高理财水平。

(一) 加强收入管理,严格依法理财

切实加强乡镇财政收入、上级转移支付收入、上级各项支农惠农专项补助资金的管理与监督。乡镇所属各行政事业单位要严格按照规定取得收入,严禁巧立名目,超标准或自定项目收费。

(二) 强化预算管理,严格预算约束

进一步增强依法理财、硬化预算约束的意识,严格按照《预算法》的规定,科学合理地编制乡镇政府及各行政事业单位的年度收支预算。收入预算按照各乡镇和单位上一年度收入实绩和积极、稳妥的

原则编制；支出预算要按照“量入为出”和“保工资、保运转、保稳定、促发展”的原则合理安排，不得留有硬缺口。

（三）严格实行“零户统管”和“收支两条线”管理

乡镇财政所要在对本乡镇行政事业单位银行账户进行全面清理的基础上，撤销各单位现有的银行账户。乡镇各项收入全部纳入乡镇国库或财政专户，由乡镇财政所统一核算和管理。各单位支出实行报账制管理。任何单位都不得自行设立账户，更不能私设“小金库”。

（四）加强支出管理，严格支出审批程序和手续

进一步健全和完善各项支出管理和审批制度，制定各项开支标准，严格实行支出“一支笔”审批制度，做到支出有预算、开支有标准、审批按程序。进一步规范财务报销手续，限时办理费用结算。各项开支一律做到有合法的原始凭证、有合规的支出用途、有具体经办人、有单位负责人和审批人签字，不得以领代报，以拨代支。

（五）加强债权债务管理，逐步化解现有债务

坚决控制新增不良债务，严格执行国务院关于制止乡村发生新的债务的“三个不准”和“两项制度”。即：各地一律不得下达乡镇招商引资指标、乡镇政府一律不得为经济活动担保、乡镇政府和村级组织一律不得举债搞建设，以及要建立健全新债责任追究制度和乡村干部离任债务审计制度。凡不能及时清理消化旧债而继续发生新债的乡镇，要严肃追究乡镇主要负责人的责任。

（六）加强财产物资管理

建立健全国有资产管理体制，不得随意改变国有资产产权性质和用途，确保国有资产保值增值。乡镇固定资产要纳入乡镇账务核算，并定期进行盘点，做到账账相符、账实相符，严禁存在账外资产和公物私用。

（七）进一步加强乡镇会计基础工作管理

县级财政部门要进一步加强财会工作人员的管理，提高会计工作

规范化水平,加强业务培训,不断提高财会人员的素质和从业水平。

(八) 进一步完善监督约束机制

各乡镇要定期公布乡镇财政财务管理制度、乡镇财政收支和单位财务收支情况;成立以乡镇人大、纪检监察、财政、工会等部门人员参加的民主理财监督小组,定期对本乡镇的财务情况进行审核、分析、评价,提出改进措施;实行乡镇长离任审计制度,未做出审计结论前,不得办理离岗手续。对截留、挪用、贪污的行为,要依法追究单位负责人和直接责任人的责任。

二、积极推进县乡财政管理体制和方式改革,建立健全与事权相匹配的县乡财政管理体制

县乡财政管理体制改革的农村综合改革的重要组成部分,也是强化和规范乡镇财政财务管理的重要内容,必须将这项工作抓实抓好。

(一) 进一步完善县乡财政管理体制

各地要根据乡镇经济状况区别对待,合理确定乡镇财政管理体制,妥善处理县乡财政分配关系,确保乡镇财政通过稳定的财政体制获得与事权范围和支出责任相匹配的收入和财力来源。在确定县乡财政管理体制过程中,要适度向乡镇财政倾斜,照顾乡镇财政的利益,保障乡镇政权的基本支出需求。

(二) 继续开展“乡财县管”试点,进一步创新县乡财政管理方式

在保持乡镇资金所有权和使用权不变的前提下,各地原则上都要大力推行“乡财县管”财政管理方式改革,实行“预算共编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管”的财政管理方式,由县级财政主管部门直接管理并监督乡镇财政收支。对经济欠发达、财政收入规模小的乡镇,可以积极探索试行由县财政统一管理其财政收支的办法;对经济较发达,财政收支规模大,自身财政收入能够满足支出需