

SHANGHAI NONGCUN JITI JINGJI ZUZHI
CHANQUAN ZHIDU GAIGE SHIJIAN YU SIKAO

上海农村集体经济组织 产权制度改革实践与思考

孙 雷◎主编



上海财经大学出版社

上海农村集体经济组织 产权制度改革实践与思考

孙 雷◎主编



 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海农村集体经济组织产权制度改革实践与思考/孙雷主编. —上海:
上海财经大学出版社, 2016. 1

ISBN 978-7-5642-2354-0/F • 2354

I. ①上… II. ①孙… III. ①农业合作组织-产权制度改革-研究-上海市 IV. ①F321.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 011009 号

☐ 责任编辑 袁 敏

☐ 封面设计 张克瑶

SHANGHAI NONGCUN JITI JINGJI ZUZHI CHANQUAN ZHIDU GAIGE SHIJIAN YU SIKAO

上海农村集体经济组织产权制度改革实践与思考

孙 雷 主编

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路321号乙 邮编200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

同济大学印刷厂印刷

上海景条印刷有限公司装订

2016年1月第1版 2016年1月第1次印刷

710mm×1000mm 1/16 15印张 194千字

定价:60.00元

主 编：孙 雷

副主编：殷 欧 邵林初 陆 鸣 冯志勇

房忠桥 邵启良 王国忠 陈德明

编 委：方志权 陈怡赞 楼建丽 张 晨

目录

一、主题报告

上海农村集体产权制度改革的实践与思考	孙 雷(003)
--------------------------	----------

二、理论实践篇

1. 稳妥推进产权制度改革 切实保障农民基本权益	孙 雷(027)
2. 坚定扎实稳妥推进农村集体经济组织产权制度改革	王国忠(032)
3. 农村集体经济组织产权制度改革若干问题思考	方志权(041)
4. 关于农村集体经济若干重大问题研究	课题组(054)

5. 上海市闵行区农村改革试验区规范运行管理体系建设报告	课题组(083)
6. 关于加快农村集体经济组织立法的建议	课题组(090)
7. 关于上海市松江区农村集体经济组织产权制度改革情况的调研报告	课题组(098)
8. 上海市松江区新桥镇促进镇级农村集体经济可持续发展的探索	课题组(105)

三、典型案例篇

1. 让农村集体资产实现“实况转播”	
——《新华每日电讯》，2014年6月18日	(115)
2. 深化农村改革需要练好“内功”	
——《文汇报》，2014年7月4日	(118)
3. 从村到镇，“一场静悄悄的革命”	
——《解放日报》，2014年7月20日	(121)
4. 松江样本：重塑集体产权	
——《财新周刊》，2014年10月13日	(127)
5. 上海深化农村集体产权改革	
——《人民政协报》，2014年11月4日	(145)

6. 金点子结出金果子
——《农民日报》，2015 年 8 月 3 日 (147)
7. 如何让农村集体资产“看得见”又“摸得着”
——《东方城乡报》，2015 年 12 月 1 日 (152)

四、政策机制篇

1. 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)
(沪委发〔2012〕7 号) (165)
2. 关于推进本市农村集体经济组织产权制度改革若干意见
(沪府发〔2014〕70 号) (172)
3. 关于加强镇村集体经济组织经营性物业项目管理的意见
(沪府办发〔2012〕19 号) (179)
4. 上海市农村社区经济合作社证明书管理办法
(沪府办发〔2012〕20 号) (181)
5. 关于本市进一步加强乡镇集体资产监督管理意见的通知
(沪府办发〔2012〕63 号) (186)
6. 关于本市开展农村乡镇级集体经济组织改革试点工作的指导意见
(沪委农办〔2012〕30 号) (189)
7. 上海市农村集体经济组织产权制度改革程序实施办法
(沪农委〔2012〕104 号) (194)

8. 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 (沪农委〔2012〕105号)	(197)
9. 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 (沪农委〔2012〕106号)	(202)
10. 关于本市加强农村新型集体经济组织收益分配监督管理的指导意见 (沪农委〔2013〕116号)	(206)
11. 关于本市开展乡镇农村集体资产产权界定工作的指导意见 (沪农委〔2014〕61号)	(209)
12. 关于本市农村社区经济合作社投资兴办企业工商注册登记有关 工作的通知 (沪农委〔2014〕298号)	(214)
13. 上海市农村集体经济组织产权制度改革工作方案 (沪农委〔2014〕397号)	(218)
14. 关于本市农村集体经济组织对外投资股权(出资)内部变动有关 事项的通知 (沪农委〔2015〕9号)	(226)
15. 关于本市开展村民委员会与村级集体经济组织分账管理工作的 指导意见 (沪农委〔2015〕357号)	(229)

一、主题报告

ZHUTI BAOGAO



上海农村集体产权制度改革的实践与思考

孙 雷

党的十八届三中全会明确提出要赋予农民更多财产权利,保障农民集体经济组织成员权利,积极发展农民股份合作,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。2015年中央一号文件对推进农村集体产权制度改革进一步明确了方向和重点,要求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,出台稳步推进农村集体产权制度改革的意见。农村集体产权制度改革被誉为我国实行家庭联产承包制改革后农村生产关系的又一次重大变革,这场变革给“四化同步”中的农业、农村、农民带来哪些变化?上海市推进农村集体产权制度改革的探索和实践作出了回答。

一、上海市推进农村集体产权制度改革的基本情况

2015年,上海郊区有9个区县、103个乡镇、1602个村、1432万户籍人口,按农业非农业分,农业人口142.76万人,占10%;享受集体经济组织成员资格有591.5万人。拥有耕地19.5万公顷(292.5万亩)。全市农村集体建设用地总量在11.94万公顷(179.1万亩),占全市建设用地总量的49.1%,其中集体公益用地总量1.18万公顷(17.7万亩),集体经营性用地总量约3.95万公顷(59.2万亩),农民宅基地用地总量4.59万公顷(68.9万亩),其他建设用地2.23万公顷(33.5万亩)。镇、村、组三级拥有集体总资产4245.18亿元,其中镇级3037.97元、村级1170.02亿元、组级37.19亿元,分别占71.56%、27.56%和0.88%;净资产

1 354.80亿元,其中镇级 778.53 亿元、村级 552.37 亿元、组级 23.9 亿元,分别占 57.46%、40.77%、1.77%。其中,中心城区已实现城市化的地区还有 6 个镇的集体总资产 447.78 亿元,净资产 142.25 亿元。在现有的农村集体经营性资产中,主要是农村集体经济组织对厂房、仓储、商业用房等投资形成的不动产。在 20 世纪 90 年代乡镇企业改制中,农村集体经济组织已基本退出了对竞争性领域的投资,但一般都保留了土地和厂房。例如,闵行区虹桥镇镇级集体组织投资 7.9 亿元先后建设了 82 万平方米厂房,仅 2014 年镇级不动产租赁收入已逾 11.28 亿元。

(一)改革范畴

在推进农村集体产权制度改革中,我们按照中央对农村改革的总体要求,结合上海实际,在稳定农村基本经营制度和加强农村土地资源管理的前提下,重点对农村集体经营性资产进行股份合作制改革,让农民变股民,明晰产权归属,将资产折股量化到本集体经济组织成员,发展多种形式的股份合作。借鉴现代企业制度,建立健全组织治理结构,依法开展各类经营活动。按照效益决定分配原则,改制后的集体经济组织成员享受收益分配。据统计,2014 年上海已有 151 家改制后的村集体经济组织进行了收益分红,年分红总额 12 亿元,惠及成员 38.1 万人,人均分配 3 153 元。

(二)改革历程

上海开展农村集体经济组织产权制度改革大致经历了三个阶段:

1. 探索阶段:20 世纪 90 年代~2010 年

20 世纪 80 年代末、90 年代初,为适应社会主义市场经济体制需要,上海近郊普陀区长征镇红旗村、闵行区虹桥镇虹五村等在全国率先实行了村级集体经济股份合作制改革,将集体资产以股权形式量化到人,按股权进行收益分配,并建立完善现代企业治理结构。2003 年市农委会同市发改委出台了《关于开展村级集体经济股份合作制试点工作意见》,2009 年市农委会同市发改委、市工商局等部门下发了《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》等文件,分别对同时期产权制度改革的基本形式、关键环节等作出了规定。闵行、嘉定、宝山、松江以及部分中心城区有集体资产的乡镇所属的村按照文件精神,结合实际情况陆续开展了村级集体经济组织产权制度改革试点。

2. 准备阶段:2011~2013 年

2011 年,上海市委、市政府将推进农村集体经济组织产权制度改革列为重点课题进行调研。同时,我们做好了相关基础工作,为推进产权制度改革奠定基础。一是摸清家底,管理资产。2009 年以来,每年对本市郊区农村集体经济组织的集体资产开展清产核资工作,基本摸清了集体资产的存量、结构、分布和运用效益情况。自 2011 年起,开始建设并建成市、区县、乡镇、村四级联网的农村集体“三资”监管平台,农村集体资产、收入支出、集体土地收益、农村分配、经济合同等各项“三资”情况都纳入监管平台,农村集体资产数据录入实现全覆盖并接受监管。二是界定成员,锁定农龄,开展农龄统计。开展并完成了本市农村集体经济组织成员界定和农龄统计公示工作,经统计,本市农村集体经济组织成员 591.5 万人,总农龄数 12 559.2 万年。三是制定政策,抓好试点。在调研基础上,市委、市政府及相关职能部门陆续出台了《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)》(沪委发〔2012〕7 号)等“1+9”政策体系。

3. 推进阶段:2014 年至今

2014 年,市委继续将农村集体经济组织产权制度改革作为市委重点课题《推进本市城乡一体化发展》的重要内容进行专题研究。在调研基础上,市委、市政府召开全市推进农村产权制度改革工作推进会,出台了《关于推进本市农村集体经济组织产权制度改革若干意见》(沪府发〔2014〕70 号)和《上海市农村集体经济组织产权制度改革工作方案》(沪农委〔2014〕397 号)等文件,明确了推进本市农村集体经济组织总体要求、目标任务、基本原则、具体措施等。全市各区县都分别成立了产权制

度改革领导小组,出台了政策文件和推进方案,并积极稳妥推进改革。在此基础上,依托闵行全国农村改革试验区工作,研究探索如何赋予农民集体资产股权权能试点。据统计,截至2014年底,全市已有784个村完成了集体经济组织改革,占应改制村总数的48%,并建立了779家新型集体经济组织(44家有限责任公司、21家社区股份合作社、698家社区经济合作社、其他形式16家,分别占5.6%、2.7%、89.6%、2.1%);全市已有28个镇完成了镇级集体资产产权界定工作,其中松江区14个镇和闵行区虹桥镇进行了镇级集体产权制度改革。

(三)改革形式

上海在推进农村集体经济组织产权制度改革过程中,根据各地实际情况和遇到的问题逐步探索了三种形式,分别是有限责任公司、社区股份合作社和社区经济合作社。

1. 有限责任公司

20世纪90年代和21世纪初改革的,主要以有限责任公司为主。采取这种形式的优势是:有限责任公司是按照《公司法》登记的法人主体,能独立自主参加市场竞争。弊端是:为满足有限责任公司股东50人以下的要求,改革的村只能采取隐性股东的做法,大部分集体经济组织成员的权利难以得到法律的认可和保护;其股东按股份享受分红要缴纳20%的红利税。

2. 社区股份合作社

2009年,针对有限责任公司股东50人以下的要求,改革村只能采取隐性股东的弊端,我们会同市发改委、市工商局出台了《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》(沪农委[2009]108号),参照《农民专业合作社法》创新了社区股份合作社的改革形式。采取这种形式的优势是:社区股份合作社既有法人主体地位,又有效解决了股东人数限制的问题。弊端是:社区股份合作社是参照《农民专业合作社法》创新登记的法人主体,但其本质上并非农民专业合作社,因此

在经营、管理等方面没有完全适用的法律法规,并且难以享受相关政策扶持,其股东按股份享受分红同样要缴纳 20% 的红利税。

3. 社区经济合作社

2012 年,为了支持和鼓励基层开展农村产权制度改革,减轻改制负担,上海市委、市政府出台了《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)》(沪委发〔2012〕7 号),创设了社区经济合作社这一改革形式,社区经济合作社不需要进行工商登记,由政府颁发证明书,并可凭证明书申领组织机构代码证,建立财会制度进行实体化运作。采取这种形式的优势是:社区经济合作社中的成员可参照农村集体经济组织收益分配的形式,按份额享受收益分配,无需缴纳 20% 的红利税。弊端是:社区经济合作社没有法人主体地位,不利于参与市场竞争。

实践中,近郊等经济发展水平较高以及撤村改制的,主要采取有限责任公司和社区股份合作社的改革形式;中远郊经济发展水平较一般以及未撤村改制的,主要采取经济合作社这一改革形式。

在改革层面上,上海市农村集体产权制度改革主要以村级改革为主,并探索试点了村联合改制(闵行区莘庄工业区 6 个村联合改制建立社区股份合作社)、镇级改制等多层面改制。

三种不同类型集体经济组织内部管理和外部环境比较表

类型内容		经济合作社	有限责任公司	社区股份合作社
内部管理	成员/股东人数	没有限制	50 人以下	发起人:没有限制
	出资方式	不明确	可货币估价并可依法转让的财产	可货币估价并可依法转让的财产
	承担责任	无限责任	以出资为限	以出资为限
	权力机构	成员大会	股东会	股东大会
	决策方式	一人一票	按投资额	一股一票
	日常权力机构	成员代表大会	执行董事;或设董事会,人数 3~13 人	董事会,人数 5~19 人
	监督机构	监督委员会, 3~5 人	1~2 名监事;或设监事会,人数不少于 3 人	监事会,人数不少于 3 人

续表

类型内容		经济合作社	有限责任公司	社区股份合作社
外部环境	法人地位	无	公司法人	参照农民专业合作社法人
	营业执照	无	有	有
	经营税费	无	有	有

(四)改革典型

下面重点介绍上海推进产权制度改革两个样本(模式):

1. 闵行区

闵行区早在 20 世纪 90 年代就开始了探索实践,是上海推进农村产权制度改革的先行区。自 2011 年被批准为全国 24 个农村改革试验区以来,进一步加大改革力度。到 2014 年底,闵行区共有 120 个村完成了村级集体经济组织产权制度改革工作,占全区 174 个村级集体经济组织的 69%。通过改革,有 29 万农民变成股民,持有集体资产 55.7 亿元;分红总额 3.85 亿元(上年全市 5.3 亿元,占全市 72.6%);农民财产性收入占到农村居民家庭人均可支配收入的 18.3%,促使闵行区城乡居民收入比到达 1.48:1,成为本市郊区城乡居民收入差距最小的地区。闵行区推进农村改革试验任务成效显著,受到中农办、农业部、国务院发展研究中心等有关领导的充分肯定。2014 年,闵行区又被批准为全国农村改革试验区(第二批),试验的核心内容是赋予农民集体资产股权权能。

2. 松江区

2008 年起,上海市松江区在新桥镇、中山街道开展农村集体经济组织产权制度改革试点,在总结试点经验基础上,全区面上稳妥有序地推进产权制度改革,将农村集体资产以份额形式量化到每个符合条件的集体经济组织成员,并加强集体“三资”监管。到 2013 年底,松江区 14 个涉农街镇已全部完成改革,成立了 14 家镇级农村集体经济联合社和 107 家村级集体经济合作社,共量化集体资产 328.2 亿元,涉及社员

570 141人,在本市乃至全国率先以区(地级市)为单位完成了镇村两级农村集体经济组织产权制度改革工作。

闵行区和松江区农村集体产权制度改革既有共同点,也有不同之处。

第一,成员确定。主要是界定集体经济组织成员身份。闵行区和松江区的做法大体相同。通常有两种情况:一种是原始取得,自1956年农业生产合作社成立至今,凡户口在队、劳动在册的农民;另一种是法定取得,即因婚姻、收养、政策移民等加入村集体而取得成员资格的。

第二,确定股份。闵行区的做法是以集体经济组织成员农龄为主要依据。已撤制村的,不设立集体股。对未撤制的,改为社区经济合作社的,村设立约20%的集体股(集体股没有明确到个人),主要用于公益事业开支。松江区实行镇村联动改革,为彻底解决集体资产权益主体模糊问题,将农村集体资产产权百分之百明确到农民个人。个人股设置,综合考虑土地和农龄因素,即将土地份额和农龄份额按6:4组成总份额,并按成员拥有份额的比例进行收益分配。

第三,实行改制。闵行区的做法主要是改制成有限责任公司、社区股份合作社和经济合作社三种形式。经济发展水平较高的乡镇和完成撤村的地区,主要是成立有限责任公司和社区股份合作社。松江区的做法主要是成立经济合作社。对已整建制纳入镇保的街镇,由镇级集体经济组织出资回购村、队级集体资产,成立镇级集体经济联合社(股权还是明确到农民个人),这一类型有5个。对农业地区的镇、未完成撤村的镇和村级资产量较大的镇,成立镇级联合社和村级合作社,这一类型有9个。

第四,经营管理。闵行区的做法主要是由村级组织经营管理。村级集体经济组织通过自己经营、合作经营、入股开发等多种方式,积极发展楼宇经济(比如,闵行区虹桥镇10个村级集体经济组织,共开发建成400万平方米楼宇,每村楼宇租金年平均达7 000万元左右)。松江区的