

SHANGHAI NONGCUN JITI JINGJI ZUZHI
CHANQUAN ZHIDU GAIGE SHIJIAN

上海农村集体经济组织 产权制度改革实践

孙 雷◎主编



上海财经大学出版社

SHANGHAI NONGCUN JITI JINGJI ZUZHI
CHANQUAN ZHIDU GAIGE SHIJIAN

上海农村集体经济组织 产权制度改革实践

孙 雷◎主编

上海市农村经济体制改革研究会
上海市农村经济体制改革研究会
上海市农村经济体制改革研究会

SHANGHAI UNIVERSITY OF FINANCE AND ECONOMICS
上海财经大学出版社

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/孙雷主编. - 上海:上海财经大学出版社,2012.8

ISBN 978-7-5642-1404-3/F·1404

I. ①上… II. ①孙… III. ①农村-集体资产管理-上海市-文集
IV. ①F327.51-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 139788 号

- 责任编辑 温 涌
- 封面设计 张克瑶
- 责任校对 卓 妍 胡 芸

SHANGHAI NONGCUN JITI JINGJI ZUZHI CHANQUAN ZHIDU GAIGE SHIJIAN
上海农村集体经济组织产权制度改革实践
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

上海万卷印刷有限公司印刷装订

2012年8月第1版 2012年8月第1次印刷

787mm × 1092mm 1/16 18.5印张 211千字

定价:60.00元

主 编:孙 雷

编 委:张贵龙 殷 欧 邵林初 房忠桥

邵启良 王国忠 衣开瑞

编 辑:方志权 许有宗 舒学军 张建官

陈怡赞 陈晓华 蔡远涨 楼建丽

序

农村集体经济组织产权制度改革是我国农村经济体制的一项重大制度创新。稳步推进农村集体经济组织产权制度改革是解决城镇化、工业化过程中面临新问题的需要,也是发展生产力和完善农村市场经济体制的需要,更是维护好、实现好、发展好农民合法权益的需要。

中央对农村集体经济发展和产权制度改革工作高度重视,始终把它作为稳定和完善农村基本经营制度的重要内容,作为探索集体经济有效实现形式的重要任务,作为增强集体经济为家庭经营服务功能的重要途径。近年来,上海市委、市政府按照中央一号文件的要求,从上海的实际出发,稳步开展农村集体经济组织产权制度改革工作,推进村级集体经济组织产权制度改革,开展镇级集体经济组织产权制度改革探索,创新了农村集体经济组织运营机制和分配机制,增强了集体服务功能,提高了管理水平,促进了农民增收、农村社会和谐和集体经济可持续发展。2012年3月,上海市出台了《中共上海市委、上海市人民政府关于加快推进本市农村集体经济组织改革发展若干意见(试行)》,制定了《上海市农村社区经济合作社证明书记管理办法》等一系列配套政策,明确了改革目标、原则、重点和政策措施,为推动农村集体经济组织产权制度改革工作奠定了基础。上海的这些探索和实践,给农村集体经济组织产权制度改革工作提供了新鲜的经验和有益的

启示。《上海农村集体经济组织产权制度改革实践》一书所收入的文章从不同层面、不同角度反映了上海近年来在推进农村集体经济组织产权制度改革中所取得的成效和经验，所进行的实践探索以及所采取的政策措施，相信能给读者以启迪。

“十二五”时期是深化改革、加快转变发展方式的关键时期，在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化，迫切需要在农村经济体制改革的关键领域和关键环节取得进展，促进城乡经济社会一体化发展。我们要充分认识推进农村集体经济组织产权制度改革的紧迫性和必要性，在稳定和完善的农村基本经营制度的基础上，以保护农村集体经济组织和农民群众合法权益为核心，以农村集体经济组织产权制度创新为主线，以股份合作制为主要形式，不断创新农村集体经济组织管理体制和运行机制，激发集体经济组织活力，壮大集体经济实力，增强集体服务功能，促进农民增收。农村集体经济组织产权制度改革涉及广大农民群众的切身利益，具有很强的政策性，要坚持在党委政府的统筹领导下，推进改革进程，引领改革不断深入；要发动农民群众、依靠农民群众，尊重农民群众的意愿，调动农民群众的积极性，维护好农民群众的合法权益；要根据各地经济发展水平和实际情况，因地制宜，分类指导，不搞一刀切；要坚持公开、公平、公正的原则，充分发挥民主管理民主监督的作用，正确处理好国家、集体、个人的利益关系。

农村改革工作任务十分艰巨，还有许多难点有待于我们以科学发展观为指导，用创新精神去取得突破。衷心祝愿上海推进农村集体经济组织产权制度改革的步伐迈得更扎实，取得的成效更显著。

是为序。

农业部副部长：



二〇一二年七月九日

目录

序	001
---------	-----

一、主题报告

1. 加快上海农村集体经济组织产权制度改革势在必行 孙 雷 ...	002
2. 创新农村镇级集体“三资”管理体制和运行机制 张贵龙	012
3. 切实加强农村涉农监管平台建设 房忠桥	020

二、理论研究篇

1. 上海扩大农村集体经济组织产权制度改革之我见 王 振	030
2. 农村集体产权制度改革研究 顾吾浩	050
3. 上海农村集体经济组织改革发展的实践与思考 王国忠等	063
4. 农村集体经济组织产权制度改革若干问题思考 方志权	075
5. 创新农村集体经济组织体制机制 实现城乡和谐发展 刘 明 ...	091
6. 浅谈农村集体资产收益分配 张建官	102
7. 加快农村社区集体经济组织立法研究 关锐捷等	114

三、实践探索篇

1. 关于加强上海农村集体“三资”监督管理情况的调研报告
课题组 126
2. 上海市闵行区农村集体经济组织产权制度改革试验方案
闵行区人民政府 146
3. 建立“三资”监管平台 切实维护农民权益 浦东新区农委 157
4. 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 徐汇区华泾镇人民政府 163
5. 探索镇级集体资产改革 共享改革发展成果
闵行区莘庄镇人民政府 167
6. 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 松江区新桥镇人民政府 171
7. 推进集体资产改革发展 切实保障农民合法权益
松江区新浜镇人民政府 177
8. 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 181
9. 农民变股东 资产变股权 撤村改制取得新成效
宝山区庙行镇周巷村 187
10. 撤村改制 农民变股东 浦东新区周浦镇横桥村 192

四、典型案例篇

1. 让父老乡亲带着股权进城——4 509 名村民的幸福生活
——《文汇报》，2011 年 11 月 8 日 198

2. 上海加强农村集体“三资”监管的理论与实践
——《农村工作通讯》，2011年11月18日 202
3. 闵行跻身全国农村改革试验区
——《解放日报》，2011年12月23日 209
4. 撤村改制难点如何破
——《解放日报》，2012年2月6日 211
5. 堵住农村集体资产流失的暗道——科技让村账监管实现“实况转播”
——新华社《半月谈》网，2012年2月7日 216
6. 农民当股东 财产性收入不断线
——《解放日报》，2012年2月22日 219
7. 虹桥镇：让农民的“楼宇经济”持续增长
——《解放日报》，2012年3月20日 221
8. 上海农村集体“三资”监管平台解民忧
——《农民日报》，2012年5月1日 228
9. 上海闵行：借“新农村”改革春风上新台阶
——中国共产党新闻网，2012年5月7日 230
10. 闵行区率先成立村经济合作社
——《东方城乡报》，2012年5月22日 235

五、政策机制篇

1. 关于加快上海市农村集体经济组织改革发展的若干意见(试行) ... 238
2. 关于加强镇村集体经济组织经营性物业项目管理的意见 246
3. 上海市农村社区经济合作社证明书管理办法 248
4. 上海市农村集体经济组织产权制度改革程序实施办法 253

5. 关于完善上海市村级集体经济组织收益分配制度的指导意见	257
6. 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	262
7. 关于进一步加强上海市农村集体资产管理工作的意见	266
8. 关于加强上海市农村集体资金、资产、资源管理的若干意见	269
9. 关于推进农村集体“三资”监管平台建设工作的意见	275
10. 关于上海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	279



一、主题报告

ZHUTI BAOGAO

1

加快上海农村集体经济组织 产权制度改革势在必行

孙 雷

为了探索农村集体经济有效实现形式,加快推进上海农村集体经济组织产权制度改革,建立农民真正享有集体资产的合法权益和收益分配长效机制,2011年3~7月,在志明常委、姜平副市长的牵头组织下,上海社科院、上海郊区经济促进会、市委农办、市农委、市发改委、市财政局、市地税局、市工商局、市房管局、市规土局、市质监局和区县,开展了扩大农村集体经济组织产权制度改革专题调研。

一、上海农村集体经济组织产权制度改革基本情况

(一)上海市农村集体资产基本情况

据统计,截至2010年底,上海农村集体总资产3069.2亿元,其中经营性资产1778.0亿元,非经营性资产1291.2亿元;总负债2110.8亿元,资产负债率为68.8%;净资产957.8亿元,占总资产的31.2%。上海农村集体资产主要呈现四个特点:

1. 集体资产主要分布在5个中心城区和4个近郊区

上海5个中心城区的6个镇(长宁区新泾镇、徐汇区华泾镇、普陀区桃浦镇和长征镇、闸北区彭浦镇、杨浦区五角场镇)和浦东、闵行、宝山、嘉定区的集体经济组织总资产为2366.9亿元,占全市集体总资产的77.1%;净

资产 769.8 亿元,占全市集体净资产的 80.4%。

2. 镇、村、组三级集体资产,镇级占七成

全市镇、村、组三级集体总资产分别为 2 225.5 亿元、813.1 亿元、30.6 亿元,分别占全市集体总资产的 72.5%、26.5%、1.0%;净资产分别为 603.6 亿元、333.3 亿元、20.9 亿元,分别占全市净资产总量的 63.0%、34.8%、2.2%。镇级集体总资产和净资产都占全市的 60%以上。

3. 集体资产中以经营性资产为主

全市农村集体经营性资产为 1 778.0 亿元,占全市集体总资产的 57.9%,其中,中心城区占总资产的 88.6%。20 世纪八九十年代,农村集体经营性资产主要以生产性经营资产为主,目前主要是厂房、商铺、办公楼等不动产,经营收入主要是租赁收入。非经营性资产主要以镇村办公楼等管理性资产、道路桥梁等公益设施以及农田水利设施等为主。

4. 集体资产规模不断增长

总资产保持稳步增长。9 个涉农区县在 2007~2010 年的 4 年中,集体总资产分别为 2 077.0 亿元、2 217.7 亿元、2 398.4 亿元、2 762.7 亿元,分别比上年增长 12.9%、6.8%、8.1%、15.2%,年均增长 10.0%。净资产呈现较快增长。9 个涉农区县在 2007~2010 年的 4 年中,集体净资产分别为 560.2 亿元、625.2 亿元、718.5 亿元、858.1 亿元,分别比上年增长 9.5%、11.6%、14.9%、19.4%,年均增长 15.3%。

(二)上海农村集体经济组织产权制度改革基本情况

据统计,截至 2010 年底,上海已有 6 个区、17 个镇(含街道、工业区)的 50 个村(组)集体经济组织进行了产权制度改革,建立了 46 个公司或社区股份合作社(撤销行政村后改制的 35 家,未撤销行政村建制直接改制的 11

家),股民人数 7.4 万人。上海农村集体经济组织产权制度改革主要呈现四个特点:

1. 改革工作起步较早

上海市委、市政府历来高度重视农村村级集体经济组织产权制度改革。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,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,并按股进行收益分配。此外,上海在全国率先实行以农龄(即集体经济组织成员参加劳动时间)为集体经济组织成员参与资产处置、入股及收益分配的依据。

2. 改革形式不断拓展

随着相关法律法规的不断完善以及集体经济的发展,产权制度改革形式也不断创新。在改制形式上,由存量折股型为主,逐步丰富为存量折股型、增量配股型、土地入股型等多种形式。在登记形式上,由有限责任公司为主,逐步发展到社区股份合作社,并正在探索社区合作经济组织等登记形式。在改制层面上,由村级集体经济改制为主,逐步拓展为村联合改制、镇村共同改制、镇级改制等多层面改制。

3. 改革工作不断规范

为规范农村集体经济组织产权制度改革工作,上海市农委等部门下发了《关于开展村级集体经济股份合作制试点工作意见》(沪农委〔2003〕59 号)、《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),对不同时期产权制度改革的基本形式、主要条件和关键环节作了规定,并明确要求改制工作要尊重农民的意愿,规范登记,确保改制工作规范有序。闵行等区也出台了相应的指导意见,规范本地

区的改制工作。

4. 改革成效初步显现

村级集体经济组织产权制度改革不仅促进了集体经济不断发展,而且增加了集体经济组织成员的收益分配。嘉定区改制的安亭镇塔庙、双浦、顾浦3个村2006年净资产为2.67亿元,占全区村总净资产的8.74%;2010年净资产已达10.39亿元,占全区村总净资产的18.84%。闵行区梅陇镇华二村、陇南村,村集体经济组织改革两年后,净资产分别增长98.8%和88.3%,接近翻一番。全市改制后的新经济组织,年分红3亿元,人均分红4084元,宝山区大场镇新华村等5家人均年收益分配在1万元以上,此外有20家分配在0.2万~1.0万元,有效增加了集体经济组织成员的收入。

(三)上海市农村集体经济组织产权制度改革的“瓶颈”问题

上海市农村集体经济组织产权制度改革工作起步较早,但进展较缓慢,到目前为止仅涉及6个区17个镇的50个村,且主要集中在闵行等城市化进程较快的区,究其原因主要是:

1. 思想认识有待提高

推进农村集体经济组织产权制度改革涉及各方利益调整,部分基层干部思想不够统一,存有疑虑:一怕失控,认为改制对村的领导将产生“虚化”;二怕失权,认为改制后村干部没有“权威”;三怕添乱,认为改制势必会翻老账,导致群众集访增加。此外,部分集体经济组织成员也存在对经营者不信任、怕承担市场风险的心态,希望以现金形式兑现集体资产。

2. 改革政策有待配套

据调查,农村集体经济组织产权制度改革后,明显增加了税费负担:一是村级集体经济组织产权制度改革后,集体经济组织成员享受收益分配的,

要缴纳 20% 的个人所得税；二是目前上海改制后的新经济组织，其经营范围基本都是物业租赁，生产成本较低，按查账征收的方式缴纳企业所得税，企业税负加重；三是改革后因集体经济组织名称改变，办理资产变更手续的，需缴纳契税和房产交易手续费。此外，闵行等区反映，目前以土地入股等其他创新形式尚不能进行工商登记。

3. 体制机制有待理顺

农村集体经济组织产权制度改革目的之一是使改制后的村党支部、村经济组织与村自治组织各司其职、各负其责。但事实上，现在改制后的新经济组织往往承担了大量社区管理职能和开支，造成政企不分，长此以往将影响甚至拖累改制企业的经济发展，并易引发集体经济组织成员和社区居民的矛盾。

4. 发展后劲有待增强

产权制度改革不仅是为了明晰产权，更是要促进集体经济发展，增加集体经济组织成员收入。但由于上海郊区特别是城市化发展进程较快的近郊地区集体资源稀缺，在一定程度上受到规划、土地等方面的制约，新项目难以引进，老项目难以发展，集体经济发展后劲不足。

二、兄弟省市推进农村集体经济组织产权制度改革的经验

近年来，北京、江苏、浙江、广东等省市积极推进产权制度改革，并取得了显著的进展。其中，至 2010 年底，北京市 2 484 个村（占村集体经济组织总数的 62.3%）完成了集体经济组织产权制度改革。兄弟省市推进产权制度改革的经验主要有以下五个方面：

（一）领导重视

北京、江苏和苏州等地党委、政府高度重视产权制度改革。一是出台相

关文件,明确改革要求。其中,2003年,北京市委、市政府下发了《关于进一步深化乡村集体经济体制改革,加强集体资产管理的通知》,提出了明确的工作思路、目标和措施。二是成立领导机构,推进改革工作。北京市各区县建立了以主要领导或分管领导牵头的组织领导机构,部分区县还组建了若干工作督导组,分驻乡镇督导改革工作。三是实行奖励机制,鼓励改革工作。北京市、区县建立了产权制度改革奖励机制,其中区县对产权制度改革完成好的村给予3万~5万元奖励。

(二)法律支撑

江浙等地以地方立法、政府规章等形式赋予集体经济组织法人地位。2006年,广东省颁布省长令《广东省农村集体经济组织管理规定》,对集体经济组织法人地位予以确认。2007年,浙江省人大常委会修订通过《浙江省村经济合作社组织条例》,规定县级人民政府免费向村经济合作社颁发证明书,村经济合作社凭证明书办理组织机构法人代码证,也可向工商部门申领法人营业执照。2009年,江苏省出台《江苏省农民专业合作社条例》,创造性地把农村社区股份合作社纳入农民专业合作社范畴。

(三)政策配套

为支持改革工作,各地出台了一系列配套政策。北京市农委出台了《北京市乡村集体经济组织登记办法》,解决了改制后新型集体经济组织企业法人登记问题。苏州市《关于促进农民持续增收的意见》,对农村合作经济组织在财政资金、土地使用、税收优惠等方面给予政策扶持。凡是农民(不含发起人)持股达到80%以上的农村合作经济组织,减免相关规费,并给予资金扶持。缴纳的地方税收、新增增值税地方留成部分,5年内由财政给予等额奖励,解决了农村社区股份合作社进行工商登记后税费负担增加的后