

日前,全国农村集体产权制度改革工作推进会在安徽凤阳县小岗村召开。在全面建设社会主义现代化国家的新征程中,深化农村产权制度改革,进一步建立健全归属清晰、权能完整、保护严格、流转顺畅的现代农村产权制度,对实施乡村振兴战略、加快农业农村现代化具有重大而深远的意义。围绕农村集体产权制度改革中的确权、赋权、活权、用权等话题,记者采访了有关专家。

南京林业大学农村政策研究中心主任高强:底清账明亮家底

清产核资是农村集体产权制度改革的基础和前提。根据中央统一部署和要求,我国已经全面完成清产核资。截至目前,全国共清查核实账面资产总额6.5万亿元,其中经营性资产3.1万亿元、非经营性资产3.4万亿元;集体资源性资产总面积65.5亿亩。

高强介绍,各地在推进此项工作过程中,不断创新工作方式方法,取得了一些制度性成果。比如,上海、浙江、江苏、广东等省份研究出台农村集体资产管理条例等地方性法规,为加强集体资产监督管理提供了法治保障。江苏还探索形成清产核资“5432”工作法,实行农村集体资产统一编码规则、统一流程步骤、统一清查报表、统一账务处理、统一数据平台,引入专业机构和人员参与清产核资,做到账证相符、账表相符、账实相符,以“精准化”标准和程序破解了清产核资难题。

“我们在调研中发现,清产核资过程中最头痛、最担心的是历史遗留问题。这些困难和挑战远远超过预期,突出表现为权属问题和债务问题。”高强认为,清产核资的一项重大意义在于,解决资产权属争议、债权债务纠纷、呆账坏账处置等历史遗留问题。权属问题方面,主要是由于农村集体“三资”形成时间长、跨度大、来源渠道多、历经多次基层建制调整变化,导致部分产权界定错乱。债务问题方面,由于历史原因,一些债务长时间未纳入账面核算,一些已纳入账面核

中国社科院农村发展研究所农村组织与制度研究室主任崔红志:

赋予农民自主权

集体经营性资产股份合作制改革是农村集体产权制度改革的一项重头戏。2016年,中共中央、国务院印发《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,对改革作出总体部署。按照试点先行、有序推进的原则,我国先后组织开展了五批改革试点,推动有经营性资产的村镇(特别是城中村、城郊村和经济发达村)开展此项改革。

崔红志表示,农村集体经营性资产股份合作制改革总体进展顺利。中央农办、农业农村部近期发布的信息显示,截至2020年底,全国共有53万个村完成农村集体经营性资产股份合作制改革。

“各地在改革中,形成了诸多富有创新性、可推广的成果。”崔红志认为,其一,在集体成员认定方面,很多地方政府出台指导意见,对本地的外嫁女、新出生和迁入人口,以及落户当地小城镇、无城市社保人口等特殊群体制定统一的指导性意见,保护妇女权益和特殊群体利益。其二,以家庭为单位固化股权。多数地方在按成员量化股权的基础上,确权权到农户,并确定一名户主进行登记,家庭成员之间的股权如何分配由家庭内部协商解决。其三,多数地方把农村集体经营性资产改革与新型农村集体经济发展相结合,积极挖掘集体土地、房屋、设施等资源和资产潜力,推动集体经济加快发展。

在实地调查中,崔红志发现,农



算的债务,很多进行了账外抵减、未冲账处理,形成呆账、死账,给清产核资带来挑战。

当然,一些地区将解决历史遗留问题作为清产核资的突破重点,取得了积极成效。例如,上海闵行区在清产核资过程中,凡产权关系不明晰的,要依据国家法律、法规和有关政策,以及《上海市农村集体资产产权界定暂行办法》等规定,先行理顺产权归属关系,再予以清查,以维护集体经济组织的合法权益。

清产核资工作完成后,如何进一步加强农村集体资产和财务管理?高强认为,应着力做好四方面的工作。一是加快集体资产监管平台建设。各地要充分运用现代信息技术手段,建立健全农村集体资产监管平台,提高集体资产管理工作信息化水平。二是加强扶贫资产管理监督。在脱贫攻坚过程中,全国形成了巨量的扶贫资产,其中的大部分应有序纳入村集体经济组织运营管理。要明确资产所有权,指导村集体做好扶贫资产的会计处理、评估量化等工作,确保扶贫资产保值增值并长期发挥效益。三是创新会计委托代理模式。要在前期试点的基础上,不断优化完善会计核算模式,稳步提升会计核算的独立性和专业化水平。四是探索推进财务核算“分账管理”。健全以财政投入为主的稳定的村级组织运转经费保障机制,维护集体经济组织及其成员的合法权益,促进集体经济多种形式发展和农民持续增收。

农村集体产权制度改革改出新天地



图① 安徽凤阳小岗村掠影。 新华社记者 张 端摄

图② 河南省沈丘县周营镇孔营村,大型联合收割机忙碌在金黄色的麦田。

谢幸凌摄

图③ 江西新余仙女湖区河下镇平川村食用菌种植生产线。

邓 晖摄



中国农业大学教授、博士生导师张正河:

构建大流转格局

随着城乡生产要素市场化进程的不断加快,当前农村集体资产交易管理还有很多需要提升的地方。张正河说,各地设立了不同级别的交易中心,但各主体参与交易的积极性仍然不高。目前的农村集体产权交易大部分市场化运作程度较低,并且交易信息推送范围、推送渠道狭小,尚未形成“请进来、走出去”的“大流转”格局。

张正河表示,一方面,农村集体产权交易内容有待丰富。对各地农村产权交易所调研发现,成都和重庆农村产权交易以农村建设用地交易为主,武汉、山东齐鲁农村产权交易所以农地经营权交易为主,湖北襄阳社会资本投入建立了市场化的农村产权交易所,湖北省几乎所有市县都已建或在建农村产权交易所。交易主要包括农村集体建设用地和农用地。当前,农村集体建设用地交易主要是城乡建设用地增减挂钩的指标交易。随着市场和业务的不断完善,各地交易所开始拓展包括资产评估、法律服务等配套服务,逐步向融合以上服务为一体的综合平台迈进。

另一方面,农村集体产权交易水平发展不平衡。调研发现各省份农村集体产权交易发展水平不一,发展水平较好的地区主要分布在长江流域沿线和东部沿海省份,这些省份也是集体资产交易量较大的地方。北方和西部省份交易水平发展相对较差,省一级的农村产权交

易所建立数量较少。农村集体产权交易农村产权抵押融资和事后监管方面,缺少多层次、多形式的农业担保体系和信息、产权查询系统,缺乏相应的便捷服务机构和市场风险应对措施。

张正河建议,要丰富平台信息,优化运行机制。各地区可依託县乡完善的公共资源交易中心这一平台,做好产权入场登记、公开发布公告信息、组织招标投标(挂牌、拍卖)、收集交易信息、开展产权交易鉴证等服务,让大批农村闲置资产通过平台交易进入市场,促进产权交易市场的活跃和繁荣。

同时,丰富交易内容,提升管理水平。农村集体资产内容丰富,包括资源性资产、经营性资产和非经营性资产,资源性资产包括农民集体所有的土地、森林、山岭、草原、荒地等,经营性资产包括用于经营的房屋、建筑物、机器设备、集体投资兴办的企业等,非经营性资产包括用于教育、科技、文化、卫生等方面的资产。这一庞大的资产内容,通过确权、分配、运营将产生极高的社会效益和经济效益。

“多地实践都证明,管理好农村集体资产,有利于巩固壮大集体经济,为产业发展提供经济支撑,有利于深化农村改革,为实施乡村振兴战略做好要素准备。通过农村集体产权交易,能够有效防止集体资产流失,唤醒农村沉睡资源,激发农村生产要素的活力。”张正河说。

农业农村部农村经济研究中心改革试验研究室副主任刘俊杰:

集体经济“壮筋骨”

“农业农村部等指导各地稳步推进农村集体产权制度改革,不断发挥农村集体经济组织在管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济等方面的功能作用,不断强化政策支持,积极引导发展新型农村集体经济的路径、模式和机制,取得显著成效。”刘俊杰表示,发展新型农村集体经济,为盘活用好农村资源资产,补齐农村经济发展短板,引领农民实现共同富裕提供有效途径。

刘俊杰介绍,各地不断创新农村集体经济发展思路,积极发展土地合作、资源开发、生产服务等多种联合与合作形式,拓宽了农村集体经济发展有效路径。贵州、安徽、陕西等欠发达地区,探索资源变资产、资金变股金、农民变股东,将“四荒”地等资源入股新型农业经营主体,将财政项目资金、扶贫资金等转变为集体成员股份,使农民群众更多地分享产业增值收益。江苏、浙江、广东等发达地区,通过物业经营、抱团联合等方式壮大集体经济实力。

刘俊杰建议,进一步壮大新型农村集体经济,要从以下四方面发力。

创新新型农村集体经济运行机制。明确农村集体经济组织性质和法律地位,赋予农村集体经济组织市场主体资格,有序进入市场开展经营活动。健全

集体“三资”管理和财务制度,强化监督,提高集体“三资”使用透明度。

创新新型农村集体经济实现形式。结合各地实际情况积极探索新型农村集体经济有效实现形式,创新发展载体和手段,有效盘活农村集体资源要素,走产业带动、政策驱动、多方联动等多元化、特色化发展新型农村集体经济的路子。探索集体经济组织以自主开发、合资合作、投资入股和就业参与等方式发展农村新产业新业态。

探索城乡要素合理配置机制。深入推进承包地、集体经营性建设用地、宅基地等方面改革联动,鼓励农村集体经济组织在符合规划和用途管制的前提下,通过出租、联营、入股等多种形式流转使用耕地。完善城乡要素市场,引导城市资本、技术、人才、管理等要素向农村有序流动。

强化对新型集体经济的政策支持。制定完善和推动落实支持新型农村集体经济发展的农业、土地等政策措施,加强政策衔接配套。建立健全全社会支持农村集体经济发展政策,有序引导城市和工商资本下乡,开展村企对接、合作开发。鼓励有资金、有理念、有技术、有情怀的返乡入乡人员和专业人才参与集体经济项目。

