巴政办发〔2018〕77号

巴彦淖尔市人民政府办公室

关于印发《巴彦淖尔市农村牧区集体产权制度改革试点工作方案》的通知

各旗县区人民政府、市直相关部门：

为贯彻落实《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革工作的意见》(中发〔2016〕37号)精神，按照《内蒙古自治区党委、自治区人民政府关于稳步推进农村牧区集体产权制度改革的实施意见》(内党发〔2018〕8号)有关要求，决定在全市全面推开农村牧区集体产权制度改革试点。现将《巴彦淖尔市农村牧区集体产权制度改革试点工作方案》印发给你们，请认真贯彻执行。

巴彦淖尔市人民政府办公室

 2018年7月5日

巴彦淖尔市农村牧区集体产权

制度改革试点工作方案

为积极稳妥推进全市农村牧区集体产权制度改革试点工作，维护集体和农牧民合法权益，根据《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革工作的意见》(中发〔2016〕37号)和《内蒙古自治区党委、自治区人民政府关于稳步推进农村牧区集体产权制度改革的实施意见》(内党发〔2018〕8号)文件精神，结合我市实际，制定本工作方案。

一、总体要求

**(一)指导思想**

全面贯彻党的十九大精神，深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，按照党中央、国务院、自治区党委政府关于深化农村牧区改革的决策部署，从我市实际出发，坚持农村牧区土地草原集体所有，坚持家庭承包经营基础性地位，以明晰农村牧区集体产权归属、维护农村牧区集体经济组织成员权利为目的，以清产核资、成员身份确认、资产量化、股权设置、股权管理、成立集体经济组织为主要内容，以发展股份合作等多种形式的合作与联合为导向，推进以集体经营性资产改革为重点任务的股份合作制改革，探索集体经济新的实现形式和运行机制，充分激活农村牧区生产要素潜能，促进农牧业发展、农牧民富裕、农村牧区繁荣，为推进城乡协调发展，巩固党在农村牧区的执政基础提供重要支撑和保障。

**(二)基本原则**

**——把握正确改革方向。**充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，明确农村牧区集体经济组织市场主体地位，完善农牧民对集体资产股份权能，把实现好、维护好、发展好广大农牧民的根本利益作为改革的出发点和落脚点，促进集体经济发展和农牧民持续增收。

**——坚守法律政策底线。**坚持农牧民集体所有不动摇，不能把集体经济改弱了、改小了、改垮了，防止集体资产流失；坚持农牧民权利不受损，不能把农牧民的财产权利改虚了、改少了、改没了，防止内部少数人控制和外部资本侵占。严格依法办事，妥善处理各种利益关系。

**——坚持尊重农牧民意愿。**要充分发挥农牧民主体作用，支持农牧民创新创造，把选择权交给农牧民，确保农牧民知情权、参与权、表达权、监督权，将公开、公正、公平精神贯穿于改革的全过程，把民主决策、民主监督、民主管理贯穿于改革的各环节，通过民主协商解决矛盾纠纷，真正让农牧民成为改革的参与者和受益者。

**——坚持分类有序推进。**根据集体资产的不同类型和不同地区条件确定改革任务，选择农牧民群众普遍认可的改革方式，实行一村一策，先易后难，循序渐进，不搞“一刀切”。坚持问题导向，着力在关键环节、重点领域突破，配套推进相关改革，防控和化解各种风险，做到分类实施、稳慎开展、有序推进。

**——坚持操作程序规范。**要按照集体产权制度改革的要求，制定改革方案，充分进行民主讨论，精心组织实施。改革工作的各个环节，必须依法依规有序进行，特别是确定清产核资结果、确认集体经济组织成员身份等关键环节，要进行公示，并经嘎查村民大会或代表大会确认。

**——坚持党的领导。**农村牧区基层党组织要调动广大党员干部和农牧民群众的积极性，谋划实施农村牧区集体产权制度改革试点工作，确保改革顺利实施，确保农村牧区社会和谐稳定。

**(三)主要目标**

通过农村牧区集体产权制度改革，逐步构建起“归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格”的集体产权制度。科学确认集体经济组织成员身份，明晰集体所有产权关系；创新集体资产新的监管体制和运营机制，促进农村牧区集体资产保值增值；建立成员财产性收入长效增收机制；落实农牧民的土地草原承包权、宅基地使用权、集体收益分配权和对集体经济活动的民主管理权利，充分保障集体经济组织成员的知情权、参与权、决策权和监督权，形成有效维护农村牧区集体经济组织成员权利的治理体系。

二、实施范围和时间

按照自治区安排部署，我市为国家农村集体产权制度改革整市推开试点地区，农业部整县试点五原县要在2018年10月底前全面完成改革试点任务；其余6个旗县区要在2019年10月底前全面完成改革试点任务；各旗县区先期选择的1个嘎查村试点(临河区曙光乡增丰村、杭锦后旗沙海镇友爱村、磴口县沙金套海苏木包勒浩特嘎查、乌拉特前旗白彦花镇乌日图高勒嘎查、乌拉特中旗川井苏木巴彦高勒嘎查、乌拉特后旗乌盖苏木和丰村),要在2018年10月底前全面完成改革试点任务。

三、实施步骤

**(一)准备阶段**

**1.成立机构。**市政府已成立了由分管农牧业的副市长为组长的市农村牧区集体产权制度改革工作领导小组，办公室设在市农牧业局。各旗县区和苏木乡镇也要相应成立领导机构和工作机构，负责组织实施、督查指导、统筹协调等工作。嘎查村在嘎查村党组织和嘎查村村民委员会的领导下，成立由集体经济组织负责人、嘎查村务监督委员会成员(嘎查村民理财小组成员)、嘎查村民代表等共同组成的农村牧区集体产权制度改革工作组，具体组织实施改革试点工作，工作组按任务分工可分别组建人口排查小组、清产核资小组、成员确认小组等。

**2.制定方案。**各旗县区结合本地实际，对试点工作任务进行细化分解，明确责任，制定具体实施方案。

**3.宣传培训。**各旗县区、苏木乡镇要采取广播、电视、网络、召开会议和印发宣传标语单册等形式，广泛宣传农村牧区集体产权制度改革工作，要做到家喻户晓。市、旗县区要分层次、分阶段、分对象开展农村牧区集体产权制度改革相关培训，重点对产权制度改革工作的相关法规政策、基本原则、主要工作内容和有关要求等进行培训。

**(二)实施阶段**

农村牧区集体产权制度改革政策性强，工作量大，涉及到广大农牧民群众切身利益，各旗县区要按照有关法律法规政策要求，做到认真细致、程序到位：操作规范，确保公开、公平、公正。

**1.开展人口排查。**统筹考虑户籍关系和人口居住情况，对嘎查村组的所有人员进行摸底统计，摸清人员构成及总量，并将排查结果进行公示，公示时间不少于7天。

**2.全面清产核资。**按照《关于转发农业部财政部国土资源部水利部国家林业局教育部文化部国家卫生计生委体育总局<全面开展农村集体资产清产核资工作>的通知》(内农牧法发〔2018〕69号)要求，以农村牧区集体经济组织为单位，全面开展集体资产清产核资，摸清集体家底。清查登记时点为2017年12月31日。清产核资的重点是清查核实资产，重点清查未承包到户的资源性资产和集体统一经营的经营性资产以及现金、债权债务等，要查实存量、价值和使用情况，做到账证相符和账实相符。对集体经济组织成员集体所有的未纳入会计核算或无原始凭证的资产进行估价；对集体经济组织成员集体所有的账面价值与实际价值背离较大的资产进行价值重估。清产核资工作要充分利用已确认的成果数据，2012年全区“三资”清理登记确认的数据结果、农村牧区集体土地所有权确权登记发证和土地草原承包经营权确权登记颁证的登记结果，可在复核确认的基础上使用，减少和避免重复劳动。清产核资工作要按照清查核实、公示确认、建立台账、审核备案、汇总上报、纳入平台管理等操作程序进行。在清查工作中，要对有争议的产权进行界定，根据不同集体资产形成过程和历史沿革，将集体资产确权到苏木乡镇、嘎查村、组集体经济组织，不能打乱原集体所有的界限。清产核资最终认定的结果数据，要召开嘎查村民大会或代表大会进行审核确认，并在村务公开栏或村民集中活动场所张榜公布，公开接受村民监督，公示时间不少于7天。

**3.加强集体资产财务管理。**在清产核资工作中，要及时建立集体资产管理制度，实行台账管理，逐步完善农村牧区集体资产管理体制机制。要建立集体资产登记制度，按照资产类别建立台账，及时记录增减变动情况；建立资产保管制度，明确资产管理和维护方式；建立资产使用制度，明确资产使用要经过民主程序，订立合同；建立资产处置制度，明确资产处置流程，规范收益分配管理；建立健全年度资产清查制度和定期报告制度，以后每年末开展一次资产清查，掌握资产变动情况，清查结果及时上报。要按照《内蒙古自治区农村牧区集体经济组织资金资产资源管理制度(试行)》、《会计基础工作规范》、《村集体经济组织会计制度》等要求，规范财务管理基础工作，建立健全财务管理制度。

**4.成员身份确认。**按照“尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可”的原则，统筹考虑户籍关系、农村牧区土地草原承包关系、对集体积累作出的贡献等因素，协调平衡各方利益，合理确定农村牧区集体经济组织成员登记基准时间，合理确认集体经济组织成员身份，做到全面、准确、不遗漏。要探索成员身份确认的基本原则，对成员身份的取得，要统筹考虑本集体经济组织的初始建立、实行农村牧区经济体制改革时的人口状况和农牧户承包土地草原情况、依法增加和减少的人员、因政策性原因迁入和迁出的人员等因素；对成员身份的保留，要兼顾原籍在本集体经济组织的现役军人、在校学生、外出务工农牧民、服刑人员等具体情形；对成员身份的丧失，要考虑到死亡或被依法宣告死亡的、已依法或申请取得其他集体经济组织成员资格的、以书面形式自愿申请放弃集体经济组织成员资格的、本集体经济组织依法解散的、户口迁出本集体经济组织且不符合保留成员资格规定等情形。各旗县区政府要制定出台集体经济组织成员身份确认的指导性意见，明确政策界线。嘎查村组依据本旗县区制定的指导性意见，召开嘎查村民大会或代表大会，在民主协商的基础上，一村一策，制定确认集体经济组织成员身份的具体程序、标准和管理办法，可按照初步认定、成员信息公示、听取群众意见并商议修订、经嘎查村民大会或代表大会确认、公布结果等程序进行成员身份确认。要建立健全农村牧区集体经济组织成员登记备案制度，集体经济组织成员身份确认无异议后，应上报苏木乡镇政府和旗县区府主管部门备案，成员身份发生变动的，应当及时办理成员变动登记备案。成员身份的确认既要得到多数人认可，又要防止多数人侵犯少数人权益，切实保护妇女合法权益，不因妇女婚姻关系出现的变化而损害妇女利益。提倡农村牧区集体经济组织成员家庭今后的新增人口，通过分享家庭内拥有的集体资产权益的办法，按章程获得集体资产份额和集体成员身份。

**5.制定股改方案。**在完成清产核资、成员身份确认的嘎查村组，由农村牧区集体产权制度改革工作组负责拟订本集体经济组织股改方案，并召集成员大会或代表大会进行充分讨论。股改方案应包括资产量化范围、股权设置、股权管理、成立集体经济组织等主要内容。股改方案必须经成员大会或代表大会三分之二以上人员讨论通过，报苏木乡镇政府和旗县区政府主管部门备案。

**6.资产量化。**充分尊重成员意愿，合理划分集体资产类别，科学确定折股量化资产范围。按照成员确认结果和股权或份额确定标准，对农村牧区集体经营性资产和纳入改革范围内的其他资产，以股份或者份额形式量化到本集体经济组织每个成员，作为其参加集体收益分配的基本依据。

**7.股权设置。**股权设置应以成员股为主，是否设置集体股及比例由本集体经济组织成员民主讨论决定，成员股一般由人口股、劳龄股和特殊股构成，以人口股为主，可根据实际情况确定人口股构成及比例，人口股以具备成员资格和保留成员资格的人员为主要对象，进行份额配股，人均一份，其他人员依法依规经过民主程序可酌情享受；劳龄股按成员从事集体经济组织各行业生产劳动的时间年限经过民主程序讨论确定。设立集体股的，由股东大会或代表大会集体行使股权，集体股收益主要用于处理遗留问题、缴纳有关税费、成员社会保障支出和必要的社区公益事业支出。

**8.股权管理。**折股量化的股权要落实到人，确权到户，并以户为单位对股东出具股权证书，作为其占有集体资产股份、参与管理决策和享有收益分配权的有效凭证。要建立集体资产股权登记制度，记载集体经济组织成员持有的集体资产股份信息。股权管理提倡实行不随人口增减变动而调整的方式。积极落实农牧民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承六项权能，探索制定相应的管理办法。建立集体收益分配制度，明确公积公益金提取比例，坚持效益决定分配、盈余共享、风险共担的分配原则，把农牧民集体资产股份收益分配权落到实处。探索农牧民对集体资产股份有偿退出的条件和程序，现阶段农牧民持有的集体资产股份有偿退出不得突破本集体经济组织的范围，可以在本集体内部转让或者由本集体赎回。

**9.成立集体经济组织。**农村牧区集体经济组织是集体资产管理的主体，代表成员集体行使资产的所有权和管理权。完成清产核资、成员身份确认、股权设置等环节的嘎查村组，应制定新的经济组织章程，成立新的经济组织，可以称为股份经济合作社，也可以称为经济合作社。由农村牧区集体产权制度改革工作组主持筹备股东大会或代表大会，拟定股份经济合作社章程；召开股东大会或代表大会，选举产生董事会(理事会)、监事会，讨论通过股份经济合作社章程。现阶段，农村牧区集体经济组织应当向旗县区政府主管部门申请登记，并由其向农村牧区集体经济组织发放组织登记证书，农村牧区集体经济组织可据此办理银行开户、印章刻制、税务登记等相关手续，开展经营管理活动。要在基层党组织领导下，探索明晰农村牧区集体经济组织与村民委员会的职能关系，有需要且条件许可的地方，可以实行村民委员会事务和集体经济事务分离，各自设账，独立核算。妥善处理好嘎查村党组织、嘎查村民委员会和集体经济组织的关系。要发挥好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、服务集体成员等方面的功能作用。

**10.发展壮大集体经济。**在产权制度改革的基础上，各地要根据发展需要，积极探索资源开发、服务创收、资产收益等发展模式，不断壮大集体经济。资源丰富的集体经济组织要充分挖掘土地、草原、山林、水面、自然和人文景观等潜力，发展现代农牧业项目、休闲农牧业和乡村旅游；城郊型集体经济组织可以在符合规划前提下，利用闲置的各类房屋设施、集体建设用地等，以自主开发、合资合作等方式发展相应产业；农牧业特色产业突出的集体经济组织，要立足当地产业，创建服务组织，为各类经营主体提供产前产中产后服务；村民外出务工多、就业率高的集体经济组织，要在充分尊重承包农牧户意愿的前提下进行土地草原流转，发展适度规模经营。鼓励整合利用集体积累资金、政府帮扶资金等，通过入股或者参股农牧业产业化龙头企业、嘎查村与嘎查村合作、嘎查村企联手共建、扶贫开发等多种形式发展集体经济。

**(三)总结阶段**

将农村牧区集体产权制度改革试点工作过程中形成的文件、决议、实施方案、制度办法、合同协议、股权登记、资产台账、影像资料等，及时、全面、准确、完整地整理归档，形成系统的成果资料，作为记载农村牧区集体产权制度改革试点工作整个进程和评价工作成效的重要依据。市、旗县区、苏木乡镇三级对试点工作进行验收总结，自治区将进行抽查。苏木乡镇、旗县区要逐级上报试点工作总结，市政府要向自治区上报试点工作总结。

**四、工作要求**

**(一)加强组织领导。**农村牧区集体产权制度改革是管长远、管根本、管全局的重大制度安排，是具有“四梁八柱”性质的改革工作。地方各级党委主要领导特别是旗县区、苏木乡镇党委书记要亲自挂帅，承担领导责任。按照旗县区组织实施，苏木乡镇、嘎查村组具体落实，部门协调推进的工作机制，统筹协调和指导产权制度改革各项工作。

**(二)精心组织实施。**各旗县区要抓紧制定集体产权制度改革实施方案，明确思路目标、改革任务、保障措施、工作进度和考核办法。要充实人员队伍，保障工作经费，整合各类资源，强化工作协同，明确工作职责，细化工作步骤和时间，确保改革试点工作有序推进，按时完成。

**(三)强化宣传培训。**各级各部门要采取多种方式、多种渠道广泛宣传，用群众听得明白的语言、看了清楚的典型，解读好农村牧区集体产权制度改革的文件精神和工作要求，使改革政策进村入户、人人知晓，动员广大群众更好地支持改革、参与改革、监督改革。切实加强政策和业务培训，建立一支吃透政策精神、掌握工作方法的队伍，确保农村牧区集体产权制度改革政策执行不走样、改革方向无偏差。充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用，做好不同对象的思想工作，阐明意义，讲清政策，充分调动和发挥基层干部群众的积极性和主动性。

**(四)加强监督检查。**建立健全农村牧区集体产权制度改革试点工作定期调度、监督检查制度。切实加强改革全过程的监督、检查。严格工作纪律，规范操作程序，秉持公平、公正、公开原则，对改革中弄虚作假、敷衍了事、侵害集体经济组织及其成员权益等违纪违规行为严肃查处，确保改革试点工作在公开透明的环境下稳步推进。

**(五)及时总结经验。**及时总结试点经验，对具备推广条件的模式做法，要总结提炼，宣传推广，对改革中发现的问题，要深入调查，科学研判，尽快解决。各旗县区要提交全面系统的总结报告，为全面推开农村牧区产权制度改革提供可借鉴、可推广的经验和做法。