

# 中共翁源县委文件

翁发〔2019〕7号



## 中共翁源县委 翁源县人民政府 关于印发《翁源县农村集体产权制度改革 实施方案》的通知

各镇（场），县直有关单位：

现将《翁源县农村集体产权制度改革实施方案》印发给你们，请认真组织实施。实施过程中遇到问题，请径向县农村集体产权制度改革办公室（设在县农业农村局）反映。

中共翁源县委  
翁源县人民政府

2019年7月25日

# 翁源县农村集体产权制度改革实施方案

为贯彻落实中央《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》、省《关于稳步推进农村集体产权制度改革的实施意见》和市《关于稳步推进农村集体产权制度改革的实施方案》精神，稳步推进农村集体产权制度改革工作，结合我县实际，制定本方案。

## 一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，深入贯彻习近平总书记视察广东重要讲话精神，加强党对“三农工作”的领导，认真贯彻落实党中央、国务院、省委、省政府和市委、市政府关于农村集体产权制度改革的决策部署，以明晰农村集体产权归属维护农村集体经济组织为目的，以推进集体经营性资产改革为重点任务，创新运行机制，将集体经营性资产以股份或份额形式量化到集体经济组织成员，确权到户，多形式发展壮大集体经济，促进集体资产保值增值，集体经济组织成员收入持续增长，推动农村经济社会全面、协调和可持续发展。

（二）改革目标。在完成农村土地确权登记工作的基础上，通过改革，逐步在全县构建“归属清晰、权能完整、流

转顺畅、保护严格”的农村集体产权制度，保护农民作为农村集体经济组织成员的合法权益。大力发展新型农村集体经济，建立符合市场经济要求的农村集体经济运行新机制，形成有效维护农村集体经济组织成员权利的治理体系。到 2020 年，基本完成土地等农村集体资源性资产确权登记颁证；力争到 2021 年底基本完成农村集体经营性资产股份合作制改革。

（三）工作原则。一是依法办事原则。改革方案制定不得与法律法规和政策相抵触，对法律、法规不明确或无政策依据的事项，必须提交村民（代表）会议民主讨论，形成书面决议。二是民主决策原则。从方案制定到具体实施的各个环节都要坚持发扬民主，尊重农民意愿，通过召开村民（代表）会议，进行民主决策，形成决议。三是公平公正原则。依据法律，尊重历史，公平合理，妥善处理好各种利益关系，有效解决农村特殊群体的利益保障问题，充分保障农村经济合作社成员的知情权、决策权、参与权和监督权。四是因地制宜原则。在统一政策、程序和要求的基础上，允许各农村集体经济组织从实际出发，因地制宜制定改革方案，分类推进，不搞一刀切。

## 二、主要工作

### （一）全面加强农村集体资产管理

1. 开展农村集体资产清产核资。农村集体的清产核资范围包括集体所有的经营性资产、非经营性资产、资源性资产。

在 2015 年清产核资工作的基础上进行查漏补缺，特别是要以村小组一级为重点，对村小组帐内、帐外全部集体资产、债权、债务等进行彻底清理核实。资产清查结果报村农村集体产权制度改革工作小组审核后，在村务公开栏中公示，经确认无误后，再经村民代表大会讨论通过。同时，由村农村集体产权制度改革工作小组上报镇（场）农村集体产权制度改革工作领导小组。清产核资结束后，要分类建立集体经营性资产、非经营性资产、资源性资产台账，健全集体资产登记、保管、使用、处置等制度，实行台账管理，并录入我县农村集体“三资”管理服务平台进行管理。

2. 强化集体资产管理。进一步完善和发挥各镇（场）农村集体“三资”管理服务中心的功能作用，全面加强农村集体资产监督和管理。各镇（场）配备专职工作人员，具体承担农村集体资产管理(含代理村组记账)、农村产权流转交易、农村土地承包及流转纠纷仲裁等管理和服务职能。强化对农村集体资产审计监督，严格执行责任追究制度。对集体财务管理混乱的村，予以清理整顿，防止侵占集体资产的行为。

## （二）因地制宜稳步推进农村集体产权制度改革

1. 合理确定改革模式。在完成清产核资、集体经济组织成员身份确认、成立集体经济组织等规定动作的基础上，尊重群众意愿，采取灵活多样、一村一策、一组一策等办法，积极探索三种改革模式，加快培育特色主导产业，发展壮大集体经济。一是土地股份合作制改革模式。在土地撂荒较多、

劳动人口流失严重的村组，按照“确权确股不确地”的做法，在稳定承包权的前提下，放活经营权，由合作社统一规划、统一管理、统一转包或出租。二是经营性资产股份合作制改革模式。在有经营性资产的村镇，特别是城中村，城郊村以及经济发达村，将农村集体经营性资产以股份或者份额形式量化到本集体成员，作为其参加集体收益分配基本依据，同时开展赋予农民集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承等权能改革。三是集体资产股份权能改革模式（“一户一田制”改革模式）。在稳定农户承包权的基础上，大力推广“一户一田制”。对集体机动地、土地开发新增地和因实施“一户一田制”未整合部分耕地，切实做好资源性资产的登记入账。涉及到林地可参照县林业部门在林权制度改革时确定的股份量化办法对林地等资源性资产进行探索性改革。

2. 合理界定农村集体经济组织成员身份。根据《广东省农村集体经济组织管理规定》，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、农村土地承包关系、对集体积累的贡献等因素，协调平衡各方利益，做好农村集体经济组织成员身份确认工作，解决成员边界不清的问题。探索在群众民主协商基础上确认农村集体经济组织成员的具体程序、标准和管理办法，建立健全农村集体经济组织成员登记备案机制。成员身份的确认既要得到大多数人认可，又要防止多数人侵犯少数人权益。提倡农村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。

3. 依法保障农民集体资产股份权利。农村集体经营性资产股份改革股权分配对象界定、量化方式、配置比例和时间节点等重大事项,严格依照法律政策,实行民主决策。在股权设置时,应以成员股为主,是否设置集体股由本集体经济组织成员民主讨论决定。结合群众民主决定,提倡实行不随人口增减变动而调整的股权管理方式。要制定集体经济组织章程,成立股份经济合作社,选举产生理事会、监事会。建立集体资产股权登记制度,记载农村集体经济组织成员持有的集体资产股份信息,出具股权证书。健全集体收益分配制度,明确公积金、公益金提取比例,把农民集体资产股份收益分配权落到实处。探索农民对集体资产股份有偿退出的条件和程序,但农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。股权流转限定在本集体经济组织内部进行,单个家庭持股比例不得超过集体经济组织总股数的10%。可限定资金股的最高限额,防止工商资本侵占农户的利益。探索集体资产股份抵押、担保贷款和股份继承办法。农村集体股份制改革的各项信息全部录入翁源县农村集体“三资”管理服务平台,并在每年3月底前及时予以更新。

### (三) 积极探索农村集体经济有效实现形式

1. 明确农村集体经济组织形式和功能。农村集体经济组织是集体资产管理的主体,我县已发放农村集体经济组织证

明书。要进一步拓展和丰富证明书在管理集体资产、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，支撑和扶持集体经济组织向有关部门办理银行开户等相关手续，有效开展经营管理活动。

2. 维护农村集体经济组织合法权利。严格保护集体资产所有权，防止被虚置。落实农村承包土地经营权流转不得改变土地集体所有性质，不得违反耕地保护制度等相关政策要求。以家庭承包方式承包的集体土地，采取转让、互换方式流转的，应在本集体经济组织内进行，且需经农村集体经济组织等发包方同意；采取出租（转包）或者其他方式流转经营权的，应报农村集体经济组织等发包方书面备案。

3. 创新发展集体经济。支持鼓励农村集体经济组织利用未承包到户的集体“四荒”地（荒山、荒沟、荒丘、荒滩）、果园、养殖水面和已经承包到户但因人口外出而重新撂荒的耕地等资源，集中开发或者通过公开招投标等方式发展现代农业项目支持农村集体经济组织为农户、家庭农场、合作社等新型农业经营主体提供产前产中产后服务，延伸农业产业链，实现一二三产业融合发展。鼓励集体经济组织利用本地生态环境、人文历史等资源发展休闲农业和乡村旅游。鼓励集体经济组织租赁经营闲置办公用房、学校、仓库、礼堂等不动产，依法依规开发利用集体经营性建设用地等土地，量力而行发展物业经济。

4. 引导农村产权规范流转和交易。充分发挥县、镇（场）、

村各级公共服务中心的职能,引导农村产权规范流转和交易。明确交易方式,规范交易行为,严格按照农村产权综合交易服务流程、农村产权交易中心土地流转流程和农村产权交易窗口工作流程执行。根据农村产权要素性质、流转范围和交易需要,制定产权交易申请书、合同、协议、委托、受理、评估、确认等相关业务性规范文件,出台《翁源县农村产权交易管理办法》、《翁源县农村土地承包经营权流转管理办法》等管理制度。规范开展农村承包土地经营权、集体林权、“四荒”地使用权、农业类知识产权、农村集体经营性资产出租等流转交易。县金融管理机构要积极与翁源县农商行、邮储银行翁源支行、农业银行翁源支行等对接抵押贷款事宜。各镇(场)公共服务中心和村级公共服务站,要明确工作职能,及时发布和更新产权交易信息,健全市场交易规则,完善运行机制,实行公开交易,构建县、镇(场)、村联动的农村产权交易服务体系,加强农村产权流转交易服务和监督管理。

### 三、进度安排

按照中央、省、市要求,严把时间节点,2021年10月前全面完成农村集体产权制度改革工作。

(一)清产核资阶段(2018年7月-12月)。全面开展清产核资查漏补缺,对部分没有记录在册、没有录入县农村集体“三资”监督管理平台的资金、资产和资源要补充录入,确保平台数据、书面台账与实际情况三者相符。同步开展改革试点村成员资格界定和股份改革工作,总结改革经验,为



指导面上工作奠定基础（已完成）。

（二）安排部署阶段（2019年1月-7月）。及时安排部署县、镇（场）、村三级农村集体产权制度改革工作，出台农村集体产权制度改革实施方案，建立领导机构和工作机制，配备人员，分解任务，夯实责任。同时，广泛开展宣传培训，确保改革政策家喻户晓。

（三）股份改革阶段（2019年8月-12月）。依据清产核资结果，首先在群众积极性高、村“两委”班子坚强有力、土地等条件较好的村开展股份制改革，开展成员身份确认、成立农村集体经济组织、股权配置、建章立制、发放股权证等工作，然后全面推开。

（四）试点检查验收阶段（2020年3月）。县、镇（场）两级要督促和指导村组对改革档案进行全面细致整理，总结试点经验和不足，形成完整系统的试点成果，为下一阶段的全县铺开提供经验打下基础。

（五）全面铺开阶段（2019年11月-2021年9月）。在试点的基础上，进行全县全面铺开，县、镇（场）两级要加强对村组方法、流程、步骤、矛盾调解、权证书发放等进行全方位的指导，对改革档案进行全面细致整理归档。

（六）检查验收阶段（2021年10月-11月）。县、镇（场）两级要督促和指导村组对改革档案进行全面细致整理归档，并申请上级农村集体产权管理机构对改革工作进行整体评价，总结经验和不足，形成完整系统的产权制度改革的成果。

#### 四、保障措施

（一）强化组织领导。为加强农村集体产权制度改革的组织领导，调整翁源县农村集体产权制度改革工作领导小组（名单见附件）。各成员单位要各司其职，密切配合，共同做好改革工作。各镇（场）、村要相应成立农村集体产权制度改革工作小组，切实加强组织领导。

（二）加强宣传培训。各级各部门要围绕改革抓好政策宣传和业务培训。及时组织编写通俗易懂的宣传培训材料，分批次组织镇（场）负责人和业务骨干开展农村改革政策和业务培训，加强政策解读。镇（场）试点村要充分利用广播、电视、报纸、网络等媒体，让镇（场）村干部和农民群众全面了解改革精神和政策要求，确保改革精神和改革政策进村入户，努力营造有利于进一步推进改革发展的好氛围。

（三）精心组织实施。一是制定方案。各镇（场）要按照县的统一部署，在认真调查研究、反复征求意见和充分尊重群众意愿的基础上，结合实际，周密制定改革方案，报县委、县政府批准后组织实施。二是建立县级全面负责，镇（场）组织实施的领导体制和包抓工作机制，严格考核，层层分解任务，夯实责任，扎实推进。三是加强部门协作，县委农办、县农业农村局要充分发挥组织协调作用，梳理细化各项改革任务，发改、财政、民政、审计、纪委监委、自然资源、林业、水务等相关部门按职责抓好改革任务落实，把握政策规定，加强调查研究和工作指导，形成推动合力。

（四）搞好服务指导。加强调查研究，及时掌握改革中出现的新情况新问题，做好政策评估，协调解决困难问题。加强对镇（场）村改革方案制订和实施的具体指导，注重与正在推进的有关改革做好衔接，发挥改革的综合效应。创建一批农村集体产权制度改革示范村，及时总结推广改革示范村的好经验好做法，加强典型宣传，引领全县农村集体产权制度改革工作稳步推进。

（五）依法监督管理。根据《广东省农村集体经济组织管理规定》和《广东省农村集体资产管理条例》及相关法律法规，逐步建立健全完善农村集体资产管理制度，在改革试点的各项工作中，将加强政策指导和检查监督，确保改革试点工作的顺利进行。

（六）强化经费保障。农村集体产权制度改革工作任务艰巨，需要付出大量的人力与物力，县财政根据实际情况安排专项工作经费，各镇、村结合实际予以配套，三级联动共同加大投入，建立多级资金保障机制，确保改革试点工作的顺利开展。

附件：翁源县农村集体产权制度改革工作领导小组成员  
名单

附件：

## 翁源县农村集体产权制度改革工作 领导小组成员名单

组	长：黄令遥	县委书记
常务副组长：	谭晓健	县委副书记、县长
副组长：	林有成	副县长
成	员：张 文	县委办副主任
	朱培洪	县委组织部副部长
	何学军	县委宣传部副部长
	王海燕	县府办副主任、县信访局局长
	万晓鸣	县委农办主任
	徐琰雄	人大常委会工委主任
	张国光	县发改局局长
	陈永才	县公安局政委
	阮庆香	县民政局局长
	李红学	县财政局局长
	黄建德	县自然资源局局长
	丘培忠	县住建管理局局长
	王有龙	县水务局局长
	张尾福	县农业农村局局长

甘仕明	县林业局局长
许奕堂	县审计局局长
邓国伟	县档案馆馆长
廖国旺	县金融办主任
陈志华	县税务局局长
彭 华	人行翁源县支行副行长
李国锋	县信息中心主任
甘志初	龙仙镇党委书记
何新平	周陂镇党委书记
钟敏梅	江尾镇党委书记
陈德道	翁城镇党委书记
温敏麟	坝仔镇党委书记
赖永兴	官渡镇党委书记
练培新	新江镇党委书记
池建人	铁龙林场党委书记

领导小组下设办公室，办公室设在县农业农村局。办公室主任由张尾福同志兼任，副主任由黄伟和同志担任。

