

江苏省人民政府办公厅关于进一步加强农村集体资产 监督管理促进新型集体经济高质量发展的意见

苏政办发〔2022〕46号

各市、县(市、区)人民政府,省各委办厅局,省各直属单位:

党的十八大以来,全省上下深入贯彻习近平总书记关于“三农”工作的重要论述和对江苏工作的重要指示精神,按照党中央、国务院关于深化农村集体产权制度改革的部署要求,深化改革、规范管理、增强实力,完成农村集体产权制度改革整省试点任务,集体经济持续健康发展,集体资产管理逐步走上规范化的轨道。为进一步巩固提升全省改革发展成果,做好农村集体产权制度改革“后半篇”文章,完善新型集体经济运营、管理、监督机制,推动全省新型集体经济高质量发展,为全面推进乡村振兴和农民农村共同富裕提供坚实的物质基础和制度保障。现提出如下意见。

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历次全会精神,牢记“争当表率、争做示范、走在前列”光荣使命,坚持党的领导,坚持农民集体所有不动摇,坚持农民权利不受损,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,持续深化我省农村集体产权制度改革,加强农村集体资产监督管理,创新集体资产运营机制,推动新型集体经济和市场经济融合发展,引领和带动广大农民群众实现共同富裕。

(二)目标任务。通过3年左右的努力,全省农村集体资产权属关系全面明晰,资产财务管理更加规范,经营发展机制更加完善,集体经济组织的持续发展能力、内部治理能力和服务成员能力显著提升,新型集体经济发展迈出新步

伐,集体资产监督管理取得新成效,农民农村共同富裕开创新局面。到2025年底,全省村级集体经营性收入低于30万元的村基本消除,苏南、苏中、苏北集体经营性收入分别超过200万、100万、50万的村占比均超过50%。

二、发展壮大新型农村集体经济

(三)拓宽集体经济发展路径。紧紧围绕城乡融合和农村产业融合发展,支持集体经济组织继续探索物业租赁、资产盘活、生产服务、“飞地”经济、农旅融合等多种发展路径,拓展集体增收渠道。支持集体经济组织更新改造低效物业资产,打造一批基础配套完善、产业特色鲜明、产出效益明显的优质产业载体。支持集体经济组织发展农业生产托管服务,提供市场信息、农技推广、农资供应、统防统治、深松整地、农产品营销等社会化服务。集体经济组织统一组织对外流转土地的,可依法依规收取适量基础设施使用费和土地流转管理服务费用。支持集体经济组织用好国土空间全域综合整治政策,整合归集零散存量建设用地,规划确定为工业、商业等经营性用途并经依法登记的集体经营性用地,纳入集体经营性建设用地入市试点范围的可以直接入市,其余符合条件的可以以入股、联营等方式兴办企业,也可由集体经济组织自主开发利用。发挥集体经济组织在盘活利用闲置宅基地及住宅中的统筹引领作用。支持集体经济组织统筹利用乡村空间、特色产业、地域文化等多种资源,发展休闲观光、农创文旅、农耕体验等新产业新业态。探索引入村集体存量资金统一存放管理竞争机制,在确保资金安全前提下增加集体资金收益。

(四)创新集体经济运营机制。支持集体经济组织通过入股联合、项目开发、委托经营、合资合作等多种方式实现联合发展,有条件的地区可以探索建立县级或镇级联合发展平台,统筹配置辖区内优质资源要素,形成的产权及收益明晰到各集体经济组织。支持有条件的集体经济组织在确保集体所有制性质不改变、集体资产不流失、成员权益不受损的前提下,与工商企业、农民专业合作社等各类经济主体探索发展混合经营。基础好、实力强、有管理能力的集体经济组织可探索成立公司,提升市场化运营水平。鼓励集体经济组织领办创办

劳务合作社(联盟),开发乡村公益性岗位,增加就近就地就业机会,促进集体和农户双增收。

(五)发挥农村产权交易市场作用。强化全省农村产权交易市场在规范流转交易、盘活存量资源、促进增值溢价等方面的作用,推动集体资产保值增值。集体经济组织直接或受委托管理的资源资产、集体全资或控股的各类市场主体资产,财政投入后确权到集体经济组织的资产流转交易等,必须全部进入农村产权交易市场。鼓励引导农民和经营主体的涉农产权进场交易,丰富交易品种。加快农村产权交易市场软硬件提档升级,推行线上线下交易相结合,推进场所建设和服务流程标准化、工作队伍专业化,定期组织开展市、县、乡三级农村产权交易市场监测评价,提升交易市场服务效率与水平。成立农村产权交易市场相关社会组织,促进行业发展和行业自律。

(六)探索集体经济组织人才加入机制。对长期扎根乡村、为集体经济发展作出突出贡献的退休人员、返乡创业人员、退役军人、企业家、大学生等外来下乡能人,经集体成员(代表)大会同意,可以参与集体收益分红,部分享有集体成员权利,具体享受权利范围和享受年限等事项由集体经济组织民主讨论决定。支持下乡能人通过法定程序充实到村级集体经济组织管理层。探索农业科技人员、科技特派员等以知识产权、技术等入股集体经济发展项目或者开展合作研发,按股份获取相应收益。支持专业技术人才通过项目合作、短期工作、专家服务等多种形式参与集体经济发展,在基层时间累计超过半年的视为基层工作经历,作为职称评审、岗位聘用的重要参考。鼓励各地开展规划师下乡服务活动,通过与村集体经济组织共建规划师下乡工作站等多种形式,帮助集体经济组织科学编制和实施村庄规划。鼓励临退休干部通过担任乡村振兴指导员等方式参与集体经济发展。鼓励有条件的集体经济组织聘请职业经理人,引入懂农村、善经营、会管理的专业人才或团队参与日常运营。

(七)完善奖励激励机制。鼓励各地合理设置考核激励体系,对集体收入增长显著、联农带农成效明显的集体经济组织给予奖励激励。鼓励各地通过

实施生活交通住房补助、社会保险补贴、绩效奖励等方式,对集体经济发展贡献突出的外来人才给予奖励。鼓励建立集体收入增长与集体经济组织经营管理人员绩效报酬挂钩机制,对集体收入增长成效明显的集体经济组织,可从当年集体收入增量中安排一定比例奖励经营管理人员。各县(市、区)可结合自身实际制定相应奖励激励指导性意见,具体实施方案经集体经济组织民主讨论决定并报乡镇党委、政府审核后实施。

(八)加大政策支持力度。深入实施富民强村帮促行动,确保820个省“十四五”乡村振兴重点帮促村集体经济持续增长。组织实施扶持壮大村级集体经济发展项目,鼓励各地统筹用好各级各类涉农资金,提升资金使用效益和项目绩效。建立集体经济发展项目负面清单制度,将不符合发展规划、违背农民意愿、破坏生态环境、存在安全隐患或者其他违背相关政策法规要求的集体经营项目列入负面清单。集体经济组织取得的符合条件的财政性资金,可按规定作为企业所得税不征税收入。村集体经济组织领办或参股的各类经济实体可按规定享受税收优惠政策,减征免征相关行政事业性收费。对符合条件的集体经济组织可按规定享受小微企业减税退税降费等优惠政策。支持金融机构探索将集体经营性建设用地使用权、物业资产、资源收益权、应收账款等纳入抵质押物范围,拓展集体经济组织融资渠道。针对农村集体经济组织融资需求特点,在贷款利率、担保条件、贷款期限等方面制定差异化政策,加大信贷支持力度。在符合规划的前提下,统筹安排村级集体经济发展用地,并向集体经济相对薄弱的村(居)予以倾斜。村级集体经济组织建设农业生产、加工、经营、服务设施的,可按规定享受与新型农业经营主体同等的各项用地优惠。

三、全面加强农村集体资产监督管理

(九)巩固提升集体产权制度改革整省试点成果。全面完成村级集体经济组织登记赋码和证书发放工作,依法明确集体经济组织特别法人身份地位。全面完成集体资产股份证书发放,切实将农民集体收益分配权落到实处。鼓励各地开展集体资产股份有偿退出及抵押、担保、继承权等改革试点,赋予农

民更加完整的财产权利。持续加大集体收益用于帮促低收入农户的占比,更好发挥集体经济组织带领共富的功能作用。在明晰集体资产产权基础上,稳步推进村民委员会与集体经济组织账户分设,实现财务分开。集体资产量大、集体成员和村民范围差异较大的村(居)或新型农村社区可以在财务分开的基础上,探索开展村民委员会与集体经济组织功能分开、管理人员分开、议事决策分开等试点。集体经济组织要承担好集体资产运营管理职能,并为村级公益事业建设和公共服务发展提供一定的支持。鼓励有条件的地区探索开展镇级集体产权制度改革。

(十)全面明晰集体资产权属。妥善做好农村集体资产权属归位工作,将集体经营性、非经营性、资源性等各类资产确权到所属集体经济组织。深入推进乡村公共空间治理,清理收回被违法违规侵占的集体资产资源,并严格按照资产归属确权。对于村(居)合并前的集体资产,原则上不打破原有权属界限和管理现状,也可以根据实际情况依法依规确权到合并后成立的新集体经济组织。对于确权到集体经济组织的帮扶项目资产,纳入集体资产范畴统一管理,并明确收益分配办法。开展集体资产年度清查工作,建立健全集体资产登记、保管、使用、处置等制度,做到资产明晰、账实相符。对于集体所有的道路、桥梁、农田水利设施、卫生室、体育设施、办公服务场所、公益林地等非经营性资产,可以实行“谁使用、谁管护”或统一运营管护,落实好管护主体责任。

(十一)健全集体经济组织财务监管制度。贯彻落实《农村集体经济组织财务制度》规定,切实加强集体财务管理。集体经济组织应当依法依规配备具备相应素质和能力的专(兼)职会计人员,稳定会计队伍。全省建立以集体经济组织账务乡镇代理模式为主、第三方机构代理和集体经济组织自主记账为辅的财务会计核算模式,稳步提升会计核算专业化水平。建立健全财务预决算、资金管理、债务管控、开支审批、收益分配、财务公开、内部控制、会计档案管理等制度,规范集体经济组织财务管理。因生产经营、招商引资、项目建设需要产生的咨询费、委托费等业务费用,集体经济组织可以结合自身实际在预

算中列支,相关支出标准和审批流程由各县(市、区)负责制定,并报设区市备案。建立健全集体经济组织负责人任期和离任审计制度,将债务管理、集体经营性收入情况等作为重点审计内容。县级农业农村部门要会同乡镇人民政府组织开展农村集体经济组织审计,原则上村级集体经济组织至少实现“三年一审”。各级农业农村部门要加强与相关部门协调配合,巩固提升村(社区)巡察监督工作质效,共同做好集体资产监督管理。

(十二)完善集体经济组织内部治理机制。完善集体经济组织成员(代表)大会、理事会、监事会等内部治理机构,实行民主决策、民主管理、民主监督。集体经济组织重大决策参照执行“四议两公开”机制,通过村(集体经济组织)党组织提议、党组织和理事会会议商议、党员大会审议、成员(代表)大会会议决议程序,实现决议公开、实施结果公开,并报乡镇党委、政府或者农业农村部门审核或备案。持续提升全省集体资产管理“阳光行动”、非现金结算等工作成效,运用信息化手段及时公开集体经济运营管理情况,接受成员和社会监督。建立集体经济组织财富积累机制,建立村集体事务和支出清单制度,严禁举债兴办公益事业,坚持量力而行、防止收不抵支。

(十三)加快推进全省集体资产数字化管理。拓展全省农村产权交易信息服务平台功能,形成集农村集体经济组织信息、成员动态管理、股份权益保障、资产管理运营、财务核算监督、产权流转交易等为一体的农村集体资产监督管理服务体系,完善丰富全省涉农数据资源池。依托平台探索完善集体资产监管预警功能,根据农村产权交易、经济合同履行等情况划分不同风险等级,实现分级预警。

四、强化组织保障

(十四)加强组织领导。各市、县(市、区)人民政府要从持续深化农村改革和全面推进乡村振兴的大局出发,把加强农村集体资产监督管理、发展壮大新型集体经济作为新时期“三农”工作的一项重要任务,加强统筹谋划、细化工作举措、强化指导监督,切实负起主体责任、抓好贯彻落实。各级各部门要按照

职责分工,各负其责、密切协作,共同做好集体经济发展工作。各级农业农村部门要切实履行集体资产监管职责,配齐配强县乡两级农村经营管理工作人员,推动集体经济持续发展。鼓励有条件的地方在农业农村部门成立农村集体资产监督管理委员会等机构。各级民政部门要加强对村级自治组织村务公开制度落实的业务指导。各级财政部门要加大对集体经济发展的扶持力度,有条件的地区可设立集体经济发展专项资金。各级自然资源主管部门要保障集体经济发展用地,做好集体不动产确权登记发证日常工作。各级审计部门要加强对农村集体经济组织审计工作的业务指导和监督。各级乡村振兴部门要加大帮促力度,指导重点帮促村加快发展集体经济。

(十五)加强集体经济组织负责人选育。强化村党组织领导地位,把村级集体经济组织主要负责人纳入村干部管理范畴,选拔须经乡镇(街道)党(工)委提名推荐并进行县级联审后,按照有关法规和集体经济组织章程规定进行选举或任免。理事会成员、监事会成员一般从本集体经济组织成员中推选,由成员(代表)大会以差额方式选举产生,一般每届任期五年,逐步调整与村“两委”同步换届。支持村党组织书记通过法定程序担任集体经济组织负责人,注重选拔政治过硬、懂经营善管理的人员进入管理层,鼓励与村“两委”成员交叉任职。

(十六)加大典型宣传推介力度。各级各相关部门要联合组织开展调研评估,及时掌握各地工作动态,协调解决困难问题。全省将结合“共同富裕百村实践”新型集体经济发展典型案例推介活动,综合考虑各地集体经济组织在资产管理、资源开发、内部治理等方面的特色做法,在全省范围内定期认定星级股份经济合作社,组织推介集体经济组织理事长先进典型,营造比学赶超良好氛围。各地可结合自身实际,组织开展一批集体经济发展引领共富试点,引领全省新型集体经济高质量发展。

江苏省人民政府办公厅

2022年6月16日