

鄂尔多斯市稳步推进农村牧区集体 产权制度改革实施方案

为进一步完善农村牧区基本经营制度，切实维护农牧民合法权益，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）精神，结合鄂尔多斯实际，制定本实施方案。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记考察内蒙古重要讲话和参加十三届全国人大一次会议内蒙古代表团审议时重要讲话精神，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，坚持社会主义市场经济改革方向，积极探索集体经济新的实现形式和运行机制，推动各种生产要素向农牧业集聚，不断增强农牧业和农村牧区发展新动能，壮大集体经济实力，增加农牧民财产性收入，促进农牧业发展、农牧民富裕、农村牧区繁荣。

（二）总体思路。以“还权赋能”为核心，深化农村牧区集

体产权制度改革，实行政治、经济分开，将现行的集体资产共同共有改为成员按股共有，实现“资源变资产、资产变股权、嘎查村民当股东”。组建嘎查村集体经济合作社或嘎查村集体经济股份合作社，建立现代农村牧区集体经济产权制度，实现资产所有股份化、收益分配股红化、股权流动规范化、监督约束法制化。依法依规赋予农牧民对集体资产股份占有、获得收益、有偿退出及转让、抵押、担保、继承等权利，促进农村牧区资产资源权属明晰化、配置机制市场化、产权要素资本化、管理监督规范化，有效增加农牧民财产性收入，发展壮大农村牧区集体经济，维护农村牧区社会和谐稳定。

（三）基本原则。农村牧区集体产权制度改革的重点是未承包到户的资源性资产和经营性资产，推进农村牧区集体产权制度改革，要有利于维护农村牧区集体经济组织及其成员的合法权益，有利于城乡要素资源均衡配置和平等交换，有利于激活农村牧区资源要素和激发农村牧区集体经济活力，有利于保护农牧民财产权利，有利于促进农村牧区集体经济发展，有利于增加农牧民财产性收入，具体坚持以下原则。

——坚持集体所有。农村牧区集体经济属于全体成员所有，要坚持农牧民集体所有不动摇，防止集体资产被少数人控制和外部资本侵占，确保集体资产不流失、农牧民利益不受损。

——坚持因地制宜。推进农村牧区集体产权制度改革要坚持结合实际、分类实施、稳慎开展、有序推进，不搞“齐步走”和

“一刀切”，通过经济合作社和经济股份合作社等组织形式，建立组织治理体系。稳妥有序推进改革，妥善控制和化解各种风险，确保改革顺利进行。

——坚持公开公平公正。改革工作要全过程公开，接受群众监督，注重发挥好农牧民主体作用，尊重农牧民意愿，确保集体经济组织成员对改革的知情权、参与权、表达权和监督权，确保农牧民群众真正成为改革的参与者和受益者。

——坚持效益决定分配。根据每年集体经济经营收益情况，合理确定年度收益分配比例，具体分配方案经村民（代表）大会讨论通过后实施，并向上一级农牧业主管部门备案。坚持无效益不分配，建立以丰补歉机制，严禁举债分配。

——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，明确农村牧区集体经济组织市场主体地位，切实赋予农牧民集体资产股份权能，把实现好、维护好、发展好广大农牧民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。

——坚持党的领导。坚持农村牧区基层党组织的领导核心地位，加强党对农村牧区集体产权制度改革工作的领导，巩固党在农村牧区的执政基础，逐步实现共同富裕。

（四）目标任务。在坚持家庭承包经营的基础上，探索推进以股份合作为主要形式，以清产核资、成员身份确认、资产量化、股权配置、股权界定、股权管理为主要内容的农村牧区集体

产权制度改革工作。改革试点旗区要在 2018 年年底前基本完成嘎查村清产核资工作，2019 年年底前基本完成改革试点工作任务。非试点旗区要在 2018 年年底前完成 60% 以上嘎查村的清产核资工作，2019 年 6 月底前基本完成清产核资工作。到 2021 年，基本完成集体经营性资产股份合作制改革和集体经济组织组建工作。

二、改革步骤

（一）准备工作阶段

市级成立以政府市长任组长、分管副市长任副组长、市直相关部门主要负责同志为成员的农村牧区集体产权制度改革领导小组，负责研究推进全市改革工作。领导小组办公室设在农牧业局，具体负责农村牧区集体产权制度改革的组织协调、业务培训和指导工作。各旗区要比照市级成立相应工作机构，充分调查研究成员身份确认、股权设置、股权管理等重大问题，适时召开本旗区改革动员大会，组织开展好业务培训、政策学习等工作，积极利用各类媒体广泛开展宣传动员。各苏木乡镇要成立以党政主要领导为组长的工作组，落实全市改革工作的各项安排，帮助和指导嘎查村召开村民（代表）大会研究讨论改革有关事项，推进改革各项工作。各嘎查村要成立由嘎查村党组织、嘎查村民委员会、嘎查村务监督委员会及村民代表等组成的集体经济产权制度改革工作队，具体负责各项改革任务的推进落实。

（二）组织实施阶段

1. 确定改革路径。各地区要结合自身实际情况，有针对性

地探索集体经济股份合作发展的途径和方法。鼓励地处城乡结合部的城中嘎查村、城郊嘎查村以及经济社会发展水平较高、实力较强的嘎查村，尽快组织实施集体经济组织成员身份登记备案和清产核资工作，开展以赋予农牧民对集体资产股份占有、获得收益、有偿退出及转让、抵押、担保、继承等权利为主的集体产权股份合作制改革。鼓励和支持以农牧业为主、集体资产较少的嘎查村集体，组织开展好改革先期准备工作，结合地区资源禀赋，采取“资源+资本”方式吸引社会资本投资新的产业项目。鼓励农村牧区集体经济组织利用未承包到户的集体土地、果园、养殖水面等资源，集中开发或通过公开招投标等方式发展现代农牧业项目；利用生态环境和人文历史等资源，大力发展休闲农牧业和乡村旅游。支持农村牧区集体经济组织为农牧户和各类农牧业经营主体提供产前产中产后农牧业生产性服务。鼓励嘎查村整合利用集体积累资金、政府帮扶资金等，通过入股或参股农牧业产业化龙头企业、村村合作、村企联手共建等多种形式，进一步发展壮大集体经济，为改革全面推进创造条件。

2. 确认成员身份。成员身份确认要依据有关法律法规，遵循尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可的原则，统筹考虑农村牧区土地草原承包关系、对集体履行的义务、对集体积累的贡献等因素，按照初步认定、成员信息公示、听取群众意见并商议修订、嘎查村民（代表）大会确认通过、公布结果等程序进行。确认完毕后，报旗区改革工作领导小组备案。成员身份确认

后，成员享受集体经济收益不再以户口为依据。成员身份确认截止时间由各嘎查村结合改革推进情况自行确定。

3. 清产核资。清产核资对象是苏木乡镇、嘎查村、组集体经济组织及其所属企业，代行集体经济组织集体资产管理职能的嘎查村民委员会、嘎查村民小组，嘎查村改居后的社区居民委员会，已进行集体产权制度改革的股份经济合作社。

清产核资范围是法律规定的属于农牧民集体所有的土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等资源性资产，用于经营的房屋、建筑物、机器设备、工具器具、农牧业基础设施、集体投资兴办的企业及其所持有的其他经济组织的资产份额、无形资产等经营性资产，用于公共服务的教育、科技、文化、卫生、体育等方面的非经营性资产。重点清查核实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。

清产核资工作按照清查核实、公示确认、建立台账、审核备案、汇总上报、纳入平台管理等程序进行。清查核实要按照《农村集体资产清产核资办法》规定，对集体资产、负债、所有者权益和账外资产资源逐项清查登记。清产核资结果经村民（代表）大会确认后，向集体经济组织全体成员公示。经公示确认的集体资产按资源性、经营性、非经营性分类，并登记造册，逐级审核上报。在清产核资基础上，对农村牧区集体资产所有权进行确权。

4. 拟定股份合作改革方案。对实施改革的嘎查村，按照

“资产量化、股权固化、分配细化、操作易化”的原则，依据法律法规和有关政策，拟定股权享受、股种设置、股权管理等具体方案及纠纷调解处置预案，经旗区改革领导小组、苏木乡镇工作组核准后交由村民（代表）大会表决，经三分之二村民（代表）通过后张榜公布。

5. 合理设置股权。在全面完成清产核资和集体经济组织成员身份确认的基础上，将集体经营性资产以股份或份额形式量化到本集体经济组织成员，作为其参加集体收益分配的基本依据。股权设置应以成员股为主，可根据嘎查村实际确定成员股构成及比例。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。

6. 加强股权管理。建立集体资产股权登记制度，编制股权登记簿，出具股权证书。股权证书和登记簿应载明成员家庭户内所有股权人信息及股权份额。股权管理提倡实行“量化到人、固化到户”，不随人口增减变动而调整。健全集体收益分配制度，明确分配的范围、程序、比例等，保障农牧民集体资产股份收益分配权。

7. 建立健全农村牧区集体经济组织。集体经营性资产折股量化到人的股权、股份明细确定后，召开股东（代表）大会，讨论通过《股份经济合作社章程》（以下简称《章程》），选举产生董事会、监事会，宣告成立股份经济合作社。股东大会由改制后的集体经济组织全体持股人组成，坚持同股、同权、同利的原

则，利益共享，风险共担，股东按其所持有的股份份额为限，依法承担有限责任。组建有限责任公司或股份有限公司的，按照《公司法》有关规定进行登记注册。以组织登记证书成立主体的，由旗区政府向集体经济组织颁发组织登记证书，办理法人登记证、组织机构代码证、银行开户和刻印制章等手续。

8. 合理分配收益。改革后新组建的集体经济组织要建立健全集体经济组织成员收益分配制度，形成成员财产性收入长效增长机制，促进农牧民可支配收入持续增长。在坚持效益决定分配的前提下，集体经济组织可遵照《章程》规定，向全体成员按份额进行年度收益分配。集体经济组织制定年度收益分配方案时，应预留一定比例的后续发展资金，根据分配单位的资产负债情况科学确定收益分配比例，并建立偿还贷款和以丰补歉机制。

9. 制定集体经济股权转让、退出、继承办法。对集体经济组织成员已取得的股权，可按照《章程》规定转让。转让给本集体经济组织其他成员的，对受让方占有的集体资产股权应设置合理比重，在合理比重范围内进行有偿转让，但不得转让给本集体经济组织以外的个人或单位。集体经济组织成员要退出的，自愿提出申请，按《章程》规定办理手续。对需要继承股权的，在尊重本集体经济组织成员意愿的基础上，按《章程》规定执行，继承人原则上应为本集体经济组织内符合继承条件的人员。

10. 建章立制，加强监管。加强农村牧区集体资金资产资源监督管理和经营管理体系建设，修订完善农村牧区集体经济组织

财务会计制度，建立健全财务及资产管理、收益分配、股权管理、经济责任等制度。规范年度财务预决算、股权收益分配等工作，相关方案经村民（代表）大会或股东大会审议通过。加快农村牧区集体资产监督管理平台建设，推动农村牧区集体资产财务管理制度化、规范化、信息化。发挥好监事会的监督管理作用，确保集体经济组织实现民主管理、民主决策、民主监督，保障集体经济组织成员的知情权、监督权、管理权和决策权。加强集体经济组织审计监督工作，做好日常财务收支等定期审计，继续开展村干部任期和离任经济责任等专项审计，建立问题移交、定期通报和责任追究查处制度，防止集体资产流失或被侵占。稳定农村牧区财会队伍，落实民主理财，规范财务公开，切实维护集体经济组织成员的监督管理权利。

三、保障措施

（一）强化领导，精心组织。各级党委、政府要充分认识农村牧区集体产权制度改革的重要性和复杂性，切实担负起改革的历史重任，特别是旗区和苏木乡镇党委书记要亲自挂帅，承担领导责任。建立市督查指导、旗区组织实施、苏木乡镇及嘎查村具体落实、部门协调推进的工作机制，稳妥有序推进各项改革任务。

（二）完善政策，明确责任。各旗区、各苏木乡镇要充分发挥责任主体作用，明确改革方向，确定工作重点，落实工作责任，明确专人负责，抽调人员组成工作组驻村蹲点，做好改革相

关工作。苏木乡镇要协助并指导嘎查村做好村民（代表）大会组织、改革方案讨论实施、股东身份确定、资产清理界定、股权合理配置以及新经济组织建立等方面的工作。各有关部门要切实履职尽责，加强协作，协调解决改革工作中遇到的问题和困难，交流和通报情况，加强对清产核资、产权界定、折股量化等重要环节的规范指导和监督检查，防止集体资产流失。财政部门要为推进改革提供经费保障，进一步完善财政引导、多元化投入共同扶持集体经济发展机制，减少农村牧区集体经济组织负担。工商部门要开通改革后新成立股份制经济实体注册登记的“绿色通道”，优质高效做好登记服务工作。金融部门要落实好农村牧区集体经济组织信贷支持、融资担保等政策，健全风险防范分担机制。国土部门要统筹安排好支持农村牧区集体经济组织发展所需用地。

（三）加强宣传，营造氛围。各级各部门要加强对农村牧区集体产权制度改革工作的宣传引导，充分利用各类宣传媒介，通过入户动员、发放政策明白卡和召开培训会、党员会、村民大会等多种形式进行广泛宣传发动，大力宣传改革的重要意义及改革中的相关政策和举措，确保农村牧区产权制度改革政策宣传到村、到户、到人，做到宣传工作全覆盖、无死角。通过深入宣传教育引导，充分凝聚改革共识，形成“引导改、自愿改、自主改、自治改”的良好改革氛围。

（四）严肃纪律，维护稳定。各地区要强化底线思维，落实属地责任，建立健全产权制度改革矛盾纠纷调处机制，把矛盾化

解在基层，解决在萌芽状态，确保农村牧区社会和谐稳定。要秉持“公平、公正、公开”的原则，严肃工作纪律，规范操作程序，严禁借机抽逃资金、隐匿资产、低价处置集体资产等行为。对借改革之机制造事端、设置障碍、损害集体和农牧民群众利益、干扰改革工作正常进行的，依法依规严肃处理，涉嫌犯罪的，坚决移交司法机关处理。