附件2

**关于《四川省农村集体经济组织条例（草案）》**

**（征求意见稿）的说明**

一、制定背景

**（一）立法的必要性**

**1.农村集体经济发展的现实需求。**农村集体资产总量庞大，农村集体经济组织发展过程中存在集体经济组织法人地位缺失、集体经济组织成员身份确认难、农村集体资产归属不明确、集体资产管理运营及收益分配不透明等问题，加上农村人口结构变化，外来人口涌入农村发展、大量农民工进城务工或进城落户，农民合法权益难以有效维护，影响了农村社会和谐稳定，阻碍了农村集体经济发展壮大。因此，十分有必要在省级层面上出台《四川省农村集体经济组织条例》（以下简称《条例》），明确农村集体经济组织的法人主体地位、成员政策界限、权利义务、组织运行等，规范农村集体资产管理运营，维护农村集体经济组织及其成员合法权益，推动构建“归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格”的中国特色社会主义农村集体产权制度。

**2.农村集体经济发展的制度建设需求。**2015年中央1号文件明确提出“抓紧研究起草农村集体经济组织条例”，原农业部为此开展了专题调研，取得了农村集体经济组织立法课题研究成果。2017年至2019年的中央一号文件要求研究制定农村集体经济组织法，2020年农村集体经济组织法起草领导小组成立并召开会议，农村集体经济组织法立法相关工作正式启动，目前已取得了立法课题研究成果。党和国家也高度重视农业农村发展，四川省连续多年省委一号文件部署安排“三农”工作。大量政策文件都围绕农村集体经济组织进行了全方位的规划，2020年省委1号文件提出“全面推开农村集体产权制度改革试点，有序开展集体成员身份确认、集体资产折股量化、股份合作制改革、集体经济组织登记赋码等工作。完善村集体经济组织法人治理结构，健全经营、管理、监督、分配等机制。推动农村集体经济组织地方立法”。这不仅体现出省委对农村集体经济组织发展的高度重视，更加反映出实践中对于农村集体经济组织专项立法的迫切需求。农村集体产权制度改革是以农村集体经济组织为单位开展的，虽然《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）将农村集体经济组织确立为特别法人，但农村集体经济组织内部财产权属以及如何行使权利、履行义务，外部与基层自治组织、其他市场主体关系等问题没有具体而明确的界定，国家层面也未出台专门的法律法规。随着改革的进一步推进，关于农村集体资产权属、股权管理、集体经济组织成员身份确认等都面临无法可依的局面，亟须通过法律进一步细化明确，规范其内部运行、权利行使、职能发挥以及责任承担。

**（二）立法的可行性**

**1.改革为立法奠定了基础。**在2015年试点基础上，我省从2017年开始全面启动农村集体产权制度改革。目前，试点范围扩大到全省，83个国家试点县完成全部改革任务，全省清产核资、成员身份确认、股份量化、建立组织、完善制度等各项重点工作有序推进并取得阶段性成效。2018年12月，在广汉市向阳镇举办仪式颁发全省农村集体产权制度改革后第一份农村集体经济组织登记证书，确立集体经济组织市场主体地位。随着改革试点推进，以省委省政府《关于稳步推进农村集体产权制度改革的实施意见》为基础的集体经济组织登记赋码等配套制度陆续出台，集体经济组织职能定位、成员政策边界、集体资产权属以及成员对集体资产股份的权能等法律问题逐步清晰，为立法提供了基础。

**2.省内外立法实践提供了经验和借鉴。**在《民法典》明确集体经济组织特别法人资格的同时，各地立法实践为我省提供了经验和借鉴。目前，已有浙江、湖北、广东、上海、黑龙江等省市在省级层面上出台了农村集体经济组织的法规规章，其中《上海市农村集体资产监督管理条例》（2018年）和《黑龙江省农村集体经济组织条例》（2020年）是在全国农村集体产权制度改革推开后颁布，体现了改革的最新要求。我省前期也开展了立法调研等相关工作，部分试点地区也根据当地实际，制定出相应的规范性文件，如成都市2016年出台的《成都市农村集体经济组织备案管理办法（试行）》和广元市利州区2017年出台《农村集体经济组织登记管理办法（试行）》、2020年出台的《农村集体经济组织财务管理办法（试行）》，为我省立法提供了实践经验。

二、主要内容

《条例》共有九个章节：总则、组织职责、组织机构、设立、变更和注销、成员、资产经营和财务管理、扶持政策、法律责任、附则。内容包括农村集体经济组织的定义、职责、成员确认，成员大会、理事会、监事会职权、选举、罢免、财务管理相关规定及有关扶持政策等。

**（一）关于农村集体经济组织的定义。**《条例》所称农村集体经济组织，是指乡镇、村、组以土地等生产资料归全体成员集体所有，具有民主决策、民主管理、民主监督性质的社区性合作经济组织。

**（二）关于村“两委”与农村集体经济组织的关系。**根据有关法律法规规定，村党支部是党的基层组织，通过发挥领导核心作用，领导和支持村民委员会行使职权；依照宪法和法律，支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，管理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。农村集体经济组织是农村集体资产的管理主体，依法代表全体成员行使集体资产所有权，集体经济组织不健全的，由村民委员会代行职责。因此，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》“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”，《条例》明确“在基层党组织领导下，合理明晰农村集体经济组织与村民委员会的职能关系，有效承担集体经济经营管理事务和村民自治事务。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”。

**（三）关于法人地位的取得。**《条例》中明确依法设立的农村集体经济组织应当向县级农业农村主管部门申请设立登记，取得特别法人资格，确立市场主体地位。

**（四）关于成员身份。**借鉴参考各地成员确认的办法，坚持依据法律、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，兼顾各类成员群体的利益，坚持男女平等，依法保障妇女儿童等群体正当合法权益，通过民主程序确认农村集体经济组织成员身份。《条例》明确了取得成员身份的4种方式、丧失成员身份的6种情况，同时明确《条例》实施之前，已按照原政策规定开展成员身份确认的，不再重新确认，避免引发不稳定。《条例》还强调农村集体经济组织成员身份具有唯一性，不得同时成为没有隶属关系的两个以上农村集体经济组织的成员，同时对成员的权利和义务也进行详细说明。

**（五）关于集体资产股份（份额）转让和继承。**参考各地关于成员在农村集体经济组织持股占比情况，《条例》明确成员持有的集体资产股份（份额）可以在农村集体经济组织成员内部转让或者由农村集体经济组织赎回。转让集体资产股份（份额）给本农村集体经济组织其他成员的，受让方所持股份（份额）占本农村集体经济组织全部股份（份额）比重不得超过百分之五。通过继承取得股份（份额）的非本农村集体经济组织成员，不享有选举权、被选举权和表决权，本集体经济组织章程另有规定的除外。无人继承又无人受遗赠的成员股份（份额）归本农村集体经济组织所有，可转增集体股或者公积公益金。