

兴县蔚汾镇人民政府文件

兴蔚发〔2022〕22号

中共蔚汾镇委员会
蔚汾镇人民政府

关于印发《蔚汾镇农村集体资产“清化收” 专项工作实施方案》的通知

各村党支部、村民委员会：

根据兴县县委、县政府办公室《关于印发〈兴县农村集体资产“清化收”专项工作实施方案〉的通知》（兴办发〔2022〕XX号）文件精神，现将《蔚汾镇农村集体资产“清化收”专项工作实施方案》印发给你们，请高度重视，结合工作实际，抓好贯彻落实。

附件：蔚汾镇农村集体资产“清化收”专项工作实施方案

中共蔚汾镇委员会

蔚汾镇人民政府

2022年3月19日

蔚汾镇农村集体资产“清化收” 专项工作实施方案

为进一步解决好我乡农村集体资产底数不清，承包、租赁合同管理混乱，债务风险凸显，村级集体经济“空壳”，“村财乡管”制度不落实等突出问题，根据兴县县委办公室兴县人民政府办公室《关于印发〈兴县农村集体资产“清化收”专项工作实施方案〉的通知》文件精神和县委组织部有关要求，经镇党委、政府研究，决定在全镇开展以农村集体经营合同清理、村级债务化解、新增资源收费为主要内容的农村集体资产“清化收”专项工作，现制定如下实施方案。

一、指导思想

认真贯彻落实习近平总书记关于加强农村基层组织建设和乡村振兴的重要论述，持续深化农村集体产权制度改革，通过摸清家底、理顺机制，把该管的集体资产管起来，把该化解的债务化解掉，把该收的费用收上来，把该挖的潜力挖出来，进一步增加村级集体经济收入。全面清理整治农村集体经济组织不合法、不规范合同，切实维护农村集体经济组织及其成员合法权益，促进农村集体资产规范管理、集体经济健康发展，促进农民持续增收、农村和谐稳定，推动乡村振兴深入实施、取得实效。

二、工作重点

本专项工作重点为：清合同、化债务、增收入。清理对象为镇、村级农村集体经济组织与自然人、法人以及非法人组织签订的所有合同。清合同范围主要包括农村集体资源、资产、资金三方面，资源包括村集体机动地（含改变用途的机动地）、建设用地、四荒地、小流域、林地等，资产包括村集体门店、厂房、学校、机井等，资金主要指村集体往来资金。清理重点聚焦9项突出问题：

1. 合同年限超过法定期限；
2. 合同价格偏低显失公平；
3. 合同签证未履行民主决策程序；
4. 长期欠交承包费、不履行义务合同，有的四荒承包合同未按约定进行治理，只享受上级补贴政策；
5. 无合同或合同内容不规范；
6. 转包、分包甚至非法买卖合同；
7. 擅自改变土地用途的合同；
8. 合同未到期任意续签合同；
9. 其他不规范合同。

三、工作原则

（一）依法依规推进的原则

清理工作程序和方法严格依照《中华人民共和国民法典》、《中华人民共和国农村土地承包法》、《山西省实施〈中华人民共和国农村土地承包法〉办法》、《山西省委农村工作领导小组〈农村集体经济合同专项清理整治工作方

案》、《兴县农村集体资源性资产发包（租赁）合同清理工作指导意见（试行）》等有关法律规定和有关政策有序推进。

（二）有利于发展的原则

本次清理以有利于村集体经济组织高质量发展为出发点，通过合同清理摸清村级经济组织底数，盘活集体资产，增加村集体收入，促进村集体经济高质量发展。

（三）实事求是、积极稳妥的原则

对历史遗留问题，坚持实事求是、积极稳妥的原则，以规范为重点。对主动配合清理的当事人和村组干部从宽把握，对不积极、不主动配合的当事人和村组干部从严处置，更对合同背后隐藏的腐败、欺诈、蓄意拖欠等问题要一查到底，绝不姑息。

四、工作机制

实行“镇主导、村主体”的工作体制。

（一）镇主导

以乡为基本单位提级清理整治农村集体经济合同，将“村财乡管”制度优势落到实处。对情况特殊复杂的可按“镇村吹哨、部门报到”的方式移送相关职能部门办理。镇党委、政府班子成员实行包片联村，成立领导小组，组建工作专班，一竿子插到底，对每一份合同，每一块土地都要底清数明，要和每一个当事人见面，并形成书面事实认定报告。要以办案方式对每一份合同形成书面调查报告，基本情况、存在问

题、处理意见一目了然。能及时解决的及时解决，不能解决的列入时间表，必要时可聘请律师、审计等中介，确保9月30日前全部解决或进入司法程序。

（二）村主体

村党支部、村委会（村集体经济组织）是本次合同清理的主体，要积极承担起主体责任，在合同清理过程中，对存在问题需要规范、仲裁、诉讼的，以村集体经济组织名义进行。要坚持村务公开，设立征求意见箱，通过村主干、“两委”班子成员、报账员、村民代表、党员群众甄别合同真伪。要严格执行“四议两公开”决策程序，推动合同清理工作顺利进行。

五、方法步骤

合同清理采用三查、两处、提级办理方式进行。

“三查”：自查、普查、调查。一是自查，由村委会对所有村集体资源、资产合同与实际情况进行核对自查，登记台账，复印合同，报镇党群服务中心办公室；二是普查，镇工作专班对照土地确权图斑、建设用地图斑、集体林地图斑和村委会自查登记台账进行比对，以地找人、以人找地，确保人地合同匹配，底清数明；三是调查，工作专班结合普查情况，对合同内容、履行情况进行走访调查，搞清存在的问题，同当事人签订事实认定书，提出清理意见建议。

“两处”：一是按照依法依规、实事求是、推动发展的原则，处理不规范合同；二是处理不规范合同背后的违法违

纪问题。

“提级办理”：一般性问题合同提一级由镇办理，情况复杂的问题合同提两级由县纪委监委、法院、公安、自然资源等部门牵头或配合办理。

农村集体资产“清化收”专项工作分动员部署、调查摸底、集中处理、总结提高“回头看”四个阶段进行，全镇统一时间节点、统一步骤，通过逐村清、逐村过、整体推进，保证做到底清数明，防止走过场。具体如下：

（一）动员部署阶段（3月18日前）

蔚汾镇党建办和党群服务中心办公室牵头，深入调研全镇农村集体资产合同清理整顿面临的实际状况、突出问题及表现形式，制定符合实际的工作方案，经镇党委、政府研究同意后组织实施。成立由蔚汾镇党委书记、镇长任组长的专项工作领导小组，组建工作机构。领导小组办公室设在镇党群服务中心办公室。镇党委召开“清化收”专项工作动员会议，对全镇农村集体经营合同清理整顿工作进行安排部署。

各村党支部、村委要及时召开安排部署会议，传达上级指示精神，压实村组责任。要根据工作实际制定相应工作方案，成立由党支部书记、村委主任为组长的领导小组，办公室设在各村“两委”办公室。要组建若干个工作专班，可以吸收老干部、老党员、村务监督委员会成员参加，保证工作顺利推进。

（二）调查摸底阶段（6月30日前）

在镇党委、政府统一领导下，指导工作专班，以“三查”为重点开展摸底调查。

1. 初步调查

由各村提供集体经济组织所有的书面合同和口头合同，在县现代农业发展服务中心指导下，镇党群服务中心办公室人员查看合同并依照合同签订年限，从财务上溯源承包费缴纳情况，复印合同，登记台账，进行初步摸底。在初步摸底的基础上，镇发挥主导作用，提级管理，派工作组入村，走访承包户，实地查看承包地，进一步印证合同的真实性，由县现代农业发展服务中心为工作组提供专业服务。工作组通过公告、公示的形式，设立征求意见箱，向群众征求村组织机动地承包和合同管理情况，清理程序公开透明，清理结果向群众公示，彻底摸清村集体经济组织合同底数。

2. 找准问题

工作组通过对合同内容逐项清理，详细分类整理，准确找出当前合同管理中存在的问题，特别是资源管理中机动地合同管理存在的问题，逐项列出问题清单，摸清底数，并形成合同调查报告。对于村集体提供合同耕地面积明显少于土地确权中测绘公司实际测绘面积的情况，村集体经济组织必须提供合理解释，找出差额原因。工作组可通过测绘公司提供的机动地图斑逐块耕地核实位置，找出差额。

3. 提出路径

针对调查报告中发现的农村集体经济合同管理中存在的问题，依据相关政策、法律、法规，精准施策，逐一提出解决问题的建议和措施。

(1) 以欺诈、胁迫手段订立合同，损害集体利益的，作为农村扫黑除恶专项斗争线索，上报当地公安机关，并立即终止合同。

(2) 恶意串通损害集体或第三人利益的，应立即终止发包（租赁）合同，由发包（租赁）方无条件收回集体资源经营权。

(3) 合同内容显失公平的，由发包（租赁）方和承包（租）方共同商定，对有失公允的内容进行修改后重新签订合同。

(4) 发包主体不符的，在自然资源部门核实权属后，由原发包（租赁）方、承包（租）方和产权所有方三方共同商定，重新签订合同。主要指将不属于自己的资产、资源进行发包的现象。

(5) 承包地块权属尚存争议的，申请自然资源、农业农村（现代农业发展服务中心）、林业、水利等主管部门处理后，由产权所有方和承包（租）方补签合同。

(6) 发包程序不规范的，要通过“四议两公开”“四监督”重新审定发包方案，完善招投标、拍卖、公开协商等相关程序，并进行资料归档。

(7) 发包价格明显低于市场行情的，本着“尊重历史、

兼顾现实”的原则，由发包（租赁）方和承包（租）方参照合同签订时同等地力条件的相邻地块一般发包价格，合理定价后完善合同。

（8）机动地承包期限超过3年的合同，发包（租赁）方和承包（租）方要依法取消超出期限的合同约定。《山西省实施〈中华人民共和国农村土地承包法〉办法》第十五条明确规定，集体经济组织依法预留的机动地在未用于调整之前，采取招标方式承包的，承包期不得超过三年。

（9）发包期限未满又续订合同的，撤销续订合同。

（10）合同未明确承包地块、不注明地块面积，或合同面积与实际面积严重不符的，由发包（租赁）方和承包（租）方共同商定，将地块名称、四至和实际面积核实后重新完善合同。

（11）未经依法批准将承包（租）地块用于非农建设的，由发包（租赁）方提交自然资源部门处理，责令复垦、恢复原状。

（12）未按合同约定用途使用承包（租）资源，损坏农业、水利基本设施或破坏土壤地力的，由发包（租赁）方责成承包（租）方限期整改，并对基本设施进行修缮。

（13）未签订书面合同，仅以口头形式订立的承包合同，在查明事实的前提下，由发包（租赁）方和承包（租）方共同商定，补签规范的承包合同。

（14）不按期缴纳承包款，抢占、强占集体资源的，应

立即终止发包（租赁）合同，由发包（租赁）方无条件收回集体资源经营权。

（15）未经过发包方同意私自转租给第三方的，在三方协商一致的基础上重新签订转包合同，并由发包方在转包合同签章认可。

（16）承包方不具备农业生产能力，低价取得集体资源后高价转包谋取利益的，应立即终止发包（租赁）合同，由发包（租赁）方无条件收回集体资源经营权。

（17）对承包（租）集体资源经营有严重环境污染、群众反映强烈的，由发包（租赁）方责成承包（租）方改变经营方式，消除环境影响。否则，应立即终止发包（租赁）合同，发包（租赁）方无条件收回集体资源经营权。

（18）合同中约定条款不合法不合规的，要依法依规对该条款进行修改、补充和完善。

（19）其他违反法律、行政法规、强制性规定的，一律终止或解除合同，重新依法依规签订发包（租赁）合同。

除上述规定的 19 种情形外，对于 2018 年以前（含 2018 年）签订的超过 20 年承包期限的机动地，一次性已缴纳清承包费的合同，本着尊重历史的原则，对 2022 年（含 2022 年）以前的承包费以原合同标准承认，从 2023 年开始，由村两委调研提出初步价格，通过“四议两公开”程序确定合理价格，引入竞争机制，同等条件下由原承包人优先继续承包。否则村委退还剩余年限承包费重新发包。

（三）集中处理阶段（9月30日前）

经过调查摸底，对初步认定规范的合同，要经镇党群服务中心办公室鉴证审核；对排查出的问题合同，通过“两处”和“提级办理”进行分类清理规范。

（四）总结提高“回头看”阶段（10月31日前）

合同集中清理整顿后，由镇统一指导，以村为单位对合同进行编号，并对合同的基本信息、存在问题、变更情况进行详细登记，建立台账。镇政府负责对所辖村集体经济合同文本、相关印证资料进行收集整理和归档。镇党群服务中心办公室要及时总结经验，从规范农村集体经营合同范本、建立动态调整机制、引入公平竞争机制等方面进一步完善相关制度，建立健全“主体清晰、程序合法、内容规范、执行有序、监管严格”的农村集体经济组织合同管理长效机制。要开展合同清理“回头看”，一看彻底不彻底，二看规范不规范，三看长效机制是否管用，四看有关责任人是否问责到位，确保“清化收”专项工作取得实效，体现政治效果、纪法效果和社会效果的有机统一。

六、组织领导

（一）加强领导

要从巩固党在农村的执政基础，推动乡村全面振兴，维护农村经济社会和谐稳定大局的高度出发，进一步提高认识，切实把工作做细做实。镇专项工作领导小组对此项工作负总

责，要制定工作计划，全程加强指导协调。专项工作领导小组办公室要统筹谋划，做好顶层设计，协调指导镇工作组和各村工作专班稳步推进工作。要严肃工作纪律，加强人员管理，开展专题培训，提升工作质量，不得加重农村组织负担，不得加重农民负担。

（二）依法清理

严格按照《中华人民共和国民法典》、《中华人民共和国农村土地承包法》、《山西省实施〈中华人民共和国农村土地承包法〉办法》、《山西省委农村工作领导小组〈农村集体经济合同专项清理整治工作方案〉》等相关政策、法律、法规规定，规范程序，依法进行。结合以前年度审计工作，充分利用现有审计成果，提高清理工作效率。要根据制定的实施方案，坚持实事求是、客观公正的原则，积极履行职责，认真开展工作。工作人员在清理中要廉洁自律，不得徇私舞弊。

（三）督导检查。

镇督导组要切实加强对农村集体经营合同专项清理整治工作的督促检查，及时发现问题，督促整改落实。对督导检查过程中发现的思想不重视，履职不到位，整治走过场，效果不明显，搞形式主义的村党支部和村委要约谈村党支部书记、村委主任，责令限时重新排查清理并跟踪督导。

（四）责任追究

坚持党政同责、严肃问责的原则。在清理中查出的违反制度、违纪违规、违法行为要分别处理。本着尊重历史的原则，能够主动纠错的，予以从宽处理。对于态度恶劣、故意刁难捣乱不配合工作的，一经查实移交纪检监察机关给予有关责任人党纪政纪处分；涉嫌犯罪的，要移交司法机关依法追究当事人的法律责任。

（五）建章立制

各村党支部、村委将清理结果公示，接受群众监督。结合清理中发现的问题，查缺补漏，健全完善相关管理制度，严格财务管理，加强农村集体经济合同管理规范化、制度化建设，通过合同清底、规范、清欠、增收、盘活，基本解决当前农村集体经济合同明显不公平、不合理问题，资产明显流失问题，实现“三资”底数彻底清晰、合同管理规范、村集体经济收入增加、收入分配合理，村集体经济组织成员得到福利、收入增加，村党组织凝聚力、战斗力、为民服务水平明显提高的目标，为实现乡村振兴营造良好环境。

附件：

1. 蔚汾镇农村集体资产“清化收”专项工作领导小组成员名单
2. 常用法律法规政策依据

附件 1

蔚汾镇农村集体资产“清化收”专项工作
领导小组成员名单

- 组 长：尹永彪 党委书记
袁晋云 党委副书记、镇长
- 副组长：赵旭堂 党委副书记
裴林军 党委委员、人大主席
曹文梅 党委委员、组宣委员
- 成 员：
王向东 党委委员、纪检书记
李升平 党委委员、专武部长
杨思佳 党委委员
吕进民 党委委员、副镇长
李永军 副镇长
牛小兵 副镇长
张卫平 派出所所长
吕晓迎 党群服务中心主任
马文伟 退役军人服务站站长
刘玉凤 便民服务中心主任
任 佳 司法助理员
孙艾堂 镇经济发展办公室主任

各包村干部及各村党支部书记、村委主任领导小组下设办公室及四个工作组。办公室设在镇经济发展办公室，由李永军兼任办公室主任，负责全面协调、指导工作。

1. 政策指导组

组 长：李永军

成 员：孙艾堂 薛晋芳

职 责：做好合同清理过程中的政策指导、解读和业务培训。

2. 法律服务组

组 长：吕进民

成 员：任 佳

职 责：负责合同清理过程的有关政策、法律、法规解释和指导工作。

3. 纪检监察组

组 长：王向东

成 员：姜 煜

职 责：对合同清理过程中发现的违法违纪行为进行监督、执纪、问责，监督、调查、处置。

4. 督导调度组

组 长：曹文梅

成 员：吕松杰 白晓燕

职 责：负责专项行动中督导包联的村委按要求开展工作，对工作不力的村进行通报。

5. 依法打击组

组 长：张卫平

成 员：贺勇兴 王彩仲

职 责：负责依法打击合同清理过程中出现的经济犯罪案件。

常用法律法规政策依据

1. 1981 年 12 月 13 日通过、1993 年 9 月 2 日修改的《中华人民共和国合同法》
2. 1999 年 10 月 1 日起施行的《中华人民共和国合同法》
3. 2010 年 10 月 28 日修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》
4. 2018 年修正的《中华人民共和国农村土地承包法》
5. 2018 年修正的《中华人民共和国村民委员会组织法》
6. 2019 年修正的《中华人民共和国土地管理法》
7. 2021 年 1 月 1 日起施行的《中华人民共和国民法典》
8. 2021 年 3 月 1 日起施行的《中华人民共和国农业农村部农村土地经营权流转管理办法》
9. 2021 年修订的《中华人民共和国土地管理法实施条例》
10. 2005 年 1 月 1 日起施行的《山西省实施〈中华人民共和国农村土地承包法〉办法》等。