

【农村集体产权制度改革研究专题】

# 农村集体产权制度改革的实践探索与政策启示\*

——基于7省13县(区、市)的调研

孔祥智 赵昶

**摘要:**推进农村集体产权制度改革是深化农村改革的重要内容。基于对全国7省13县(区、市)的实地调研,分析农村集体产权制度改革中各地对于工作部署和任务安排的实践探索,发现农村集体产权制度改革创新了集体经济运营模式,促进了农业高质量发展,提高了农民收入,增加了农民的获得感和幸福感。经济发达地区、欠发达地区壮大集体经济发展模式对于当前的改革攻坚都具有指导意义。继续深化农村集体产权制度改革还需加快农村集体经济组织立法,做好改革发展的配套保障工作,构建农村集体经济发展的长效机制,促进改革与乡村治理相结合。

**关键词:**农村集体产权制度改革;集体经济;制度创新

**中图分类号:**F321.32

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2020)11-0025-08

## 一、引言

农村集体产权制度改革是全面深化农村改革的重大任务。推进农业现代化,产权清晰是一个重要前提。自党的十四大要求把建设社会主义市场经济作为经济体制改革的目标以来,我国农村集体产权制度改革问题日益受到中央和地方的重视。2016年年底中共中央、国务院印发了《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,对深化集体产权制度改革进行了系统全面的部署,明确了改革的目标方向、推进原则和重点任务。党的十九大进一步提出:“深化农村集体产权制度改革,保障农民财产权益,壮大集体经济。”2020年中央一号文件也提出,要抓好农村的重点改革任务,全面开展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。农村集体产权制度改革是一项全面性

的深刻变革,是实现全面建成小康社会目标的根本保障。推进农村集体产权制度改革,对于发挥市场在资源配置中的决定性作用,建立城乡要素平等交换关系,壮大农村集体经济,推进乡村治理体系和治理能力现代化具有重要而深远的意义,是实施乡村振兴战略、实现共同发展的制度基础(张红宇,2020;宋洪远、高强,2015)。

自2016年农村集体产权制度改革启动以来,各地改革取得了重大进展和显著成效。受农业部农村改革试验区办公室有关评估验收的工作安排,由中国人民大学农业与农村发展学院教授孔祥智牵头组成的课题组,在2018—2019年先后对山东、江苏、浙江、内蒙古、上海、广东、广西等地的农村集体产权制度改革试点展开了调研,共涉及13个县(区),具体情况如表1所示。如何实现经济发达地区、高度城镇化地区推行农村集体产权制度改革一直是农村集体产权制度改革的重要难题。浙江省海盐县作为全

收稿日期:2020-10-11

\* 基金项目:研究阐释党的十九大精神国家社科基金专项课题“实现小农户和现代农业发展有机衔接研究”(18VJ062)。

作者简介:孔祥智,男,中国人民大学农业与农村发展学院教授,博士生导师(北京 100872)。

赵昶,女,中国人民大学农业与农村发展学院博士生(北京 100872)。

国综合实力百强县,属于经济快速发展的地区,处于快速城镇化发展区域。同样属于经济发展水平较高、城镇化进程较快的调研地区还有山东省青岛市黄岛区、上海市闵行区、江苏省南京市高淳区。经济欠发达地区的农村集体产权制度改革模式的典型代表有山东省东平县,内蒙古自治区的阿荣旗,广西壮族自治区北海市的银海区、贵港市的港南区和覃塘区,广东省的四会市和惠州市惠阳区等地,如何在脱贫攻坚中促进村集体经济的发展,完成改革试验任务是这些地区面临的难题。通过调研发现,各地在改革过程中的工作安排、具体做法以及实践效果等方面存在明显的地区差异和地方特色,本文将实践中的经验加以总结,以期从整体上把握改革的关键问题,为试点到期后全面推开农村集体产权制度改革工作提供可复制、可推广的模式和政策启示。

表 1 调研区域分布情况

省(区、市)	县(区)	村(社区)
山东省青岛市	黄岛区	珠海街道郝家石桥村
山东省泰安市	东平县	彭集街道马流泽村、后围村、梯门镇西沟流村、梯门镇西沟流村、南堂子村等
江苏省南京市	高淳区	
浙江省嘉兴市	海盐县	武原街道小曲社区、德胜村
内蒙古自治区 呼伦贝尔市	阿荣旗	六合镇东山屯、向阳峪镇松塔沟村、查巴奇乡猎民村、民族村、河西村
上海市	闵行区	七宝镇
广东省惠州市	惠阳区	镇隆镇长龙村和楼下村、秋长街道白石村
	博罗县	园洲镇刘屋村、麻陂镇艾埔村、罗阳街道鸡麻地村
	惠城区	江北街道办事处三新村、水北社区
广东省肇庆市	四会市	城中街道仓岗社区、江谷镇黎寨村、江谷镇清平村
广西壮族自治区 北海市	银海区	银滩镇
广西壮族自治区 贵港市	港南区、 覃塘区	

## 二、各地农村集体产权制度改革的实践

各试点地区开展了一系列有效的工作,扎实推进农村集体产权制度改革任务。

### (一) 具体做法

#### 1. 强化组织领导

调研的各地从不同层面成立了专门的农村集体

产权制度改革工作领导小组,明确各成员单位职责,建立联席会议制度,形成改革会商协商机制,做到事有人管、责有人负、密切配合、协调推进。比如江苏省南京市成立了三级工作领导小组,既包括市级层面,也包括区级层面甚至镇级层面,将办公室设在市委农工委,工作领导小组组长由市长直接担任。各试点区党委、政府是各区改革试验任务承担的责任主体和实施主体,负责辖区改革试验工作的组织领导。各区也成立了改革试验区工作领导小组,具体组织推进各区农村集体产权股份合作制改革工作。山东省东平县则是在县、乡、村三级分别成立由书记担任组长的改革工作领导小组,形成三级书记负总责、抓改革的局面。领导小组办公室设在县农业局,负责改革试验区的日常工作。各个乡镇(街道)成立了相应的领导机构和工作机构,为农村集体产权股份合作制改革试点工作提供了有力的组织保障。通过组织机构搭建,在试点过程中随时召开会议,分管领导时刻把握进度、及时组织协调解决问题,确保各地按时间节点完成农村集体产权制度改革工作。

#### 2. 做好宣传工作

立足把握全局,切实做好宣传发动工作是农村集体产权制度改革的前提。各地充分使用有线电视、宣传栏、横幅标语、纸质资料等形式进行宣传发动,阐明农村集体产权制度改革工作的必要性和重要性,充分调动广大干部群众参与的积极性、主动性,营造了良好的工作氛围。改革试点工作刚开始进行时,难免会出现村“两委”干部思想上想不通,有怕麻烦、抵触和畏难等情绪,各地也通过宣传、培训和密切交流等方式解决思想上的问题。比如,江苏省南京市先后举办了6次由各试点区农工委、镇街和试点村(社区)干部参加的全市农村集体资产清产核资、农村集体产权股份合作制改革、农村产权交易市场建设专题培训班,详细讲解集体产权股份合作制改革等政策业务。再比如,广东省博罗县组织业务指导员前往北京、上海闵行区、浙江省嘉兴市和江苏省苏州市等地参观学习,借鉴他们关于农村集体产权制度改革工作的先进经验,并印发了《博罗县农村集体产权制度改革漫画》2万多册、《致农民朋友的一封信》2万多份,以微信形式发布了《博罗县农村集体产权制度改革宣传片》,这些宣传资料通俗易懂,加深了农民群众对于改革工作的理解与支持。

### 3. 坚持民主原则

在改革过程中,各地都坚持民主决策,商议过程尊重客观历史和农民意愿,保障农民的知情权、参与权、表达权、监督权。凡是涉及农民群众切身利益的问题,都严格履行民主程序,极大减少了农村基层矛盾和纠纷。比如,山东省青岛市黄岛区产权制度改革就在民主参与、民主议事、民主决策的前提下,把依法、自主、公开、公正、透明、稳定精神贯穿于改革的全过程。改制的每一个环节、每一个步骤、每一个事项,都按规定程序广泛征求意见,集思广益起草方案并进行公示或公告,改制中召开领导小组会、村“两委会”、村民代表会等大小会议近10次,13次张榜公示相关文件、决定,村居民代表先后4次入户做工作,赢得了农民群众的理解和支持,保证了改革的顺利推进。集体经济组织成员通过参与决策和管理,增加集体身份认同感的同时也增强了集体凝聚力。

### 4. 加强监督管理

监督、管理工作贯穿改革试验任务的始终,各地相关工作的开展呈现出多元有效的特征。比如,广东省博罗县通过鼓励集体成员参与资产运营,激发监督管理的积极性。具体像罗阳街道鸡麻地村委规定辖下各股份经济合作社按13户选1户为代表,成为该社股份经济合作联合社股东户主代表,合理发挥好成员的监督管理作用。山东省青岛市黄岛区在工作程序的管理方面,通过探索与实践完善固化了“三段九步”工作法,“三段”即将改制过程分为前期准备、工作实施、成立组织三个阶段,“九步”即组成改制班子、形成改制决议、人口摸排、清产核资、界定成员、折股量化、注册登记九个具体操作步骤。三个阶段、九个步骤使得改革过程规范,具体操作中能够确保民主公正,确保政府取信于民。上海市闵行区则将集体资产民主监督管理贯穿产权改革及经营管理的全过程,重大经济决策都做到会前广泛征求意见,会后及时公布。各改革村已经建立健全集体经济组织的“三会四权”治理机制,即建立成员代表会议、理事会、监事会等现代法人治理结构,赋予成员知情权、表决权、收益权和监督权。

### 5. 加大财政扶持

调研中大部分地区的政府财政部门都会安排财政专项资金用于支持改革试点工作。比如上海市闵行区,以镇为单位设立改革专项资金,主要以农村集

体经济组织上缴的部分税收为来源。对积极开展农村集体产权制度改革的村,区根据集体经济组织资产规模、人员状况和改革难易度等相关因素综合考虑,统一给予10万—20万元的奖励。除了用作激励各村改革外,专项资金还主要用于改革过程中的宣传活动、成员(代表)大会、成员身份界定与农龄统计工作、政策咨询等其他促进村集体经济发展的活动。

## (二) 聚焦关键问题

### 1. 农村集体资产清产核资

清产核资是顺利开展农村产权制度改革的基础和前提,目的在于全面搞清集体资产的存量、结构、分布和运用效益情况,加强对农村集体资产的管理。通过调研发现,各地清产核资的工作方式主要有聘请第三方会计公司、镇级财政所指导、自行清产核资三种。聘请第三方会计公司的清产核资方式,以广西北海市银海区为例。该区以村级会计账目和镇财政所会计账目为依据,固定资产有原始凭证的按原值登记,无原始凭证的则进行资产评估,评估结果由村民代表大会确定。同时,聘请第三方会计公司协助开展清产核资,以村(组)为单位厘清资产权属,逐笔逐项登记集体资产。镇级财政所指导的清产核资方式,以广西玉林市为例。在清产核资阶段,玉林市镇财政所专业会计全程参与,在充分利用已有数据摸底登记的基础上,由镇财政所专业会计进行专业指导,对价格不明、票据不清、合同丢失、无法追究的村进行重新评估。自行清产核资方式,以广西万秀区为例。该区采取自我清查的方法,核实各村、组的资金、资产和资源,解决了数据不明、权属不清的问题,并进行了系统录入和审核上报,实现了系统化管理。

### 2. 农村集体经济组织成员身份确认

成员资格的合理界定是农村集体产权制度改革的过程中难以回避的问题,其中的关键是要保证有资格的成员得到认可,而将没有达到资格要求的人员排除在外。具体的成员身份确认条件由各地市辖区内的村组根据自己本地的实际情况,综合考量户籍、土地承包关系、人员生活历史等方面来确定。各试点单位所采取的成员身份认定办法大同小异。在方法导向上,为避免出现涉及社会稳定不可控的风险和民众矛盾,普遍采取从宽界定的认定办法,只要成员身份不在不同集体经济组织内重复认

定即可。在认定准则上,农村主要以改革基准日实际在册人口为基础,村改居社区则以祖居户为基础,进行成员身份确认。例如,广西贵港市港南区新庆村农村集体经济组织成员身份的取得分为三种情况。一是原始取得,包括本村出生且户口未迁出的;刑满释放后户口迁回本村的;大中专院校的在校大学生,就读期间其户口由原籍临时迁入学校管理的学生,属于集体经济组织成员,学生毕业以后,按有关规定迁回原籍的。二是法定取得,包括与本村村民结婚且户口迁入本村的;本村村民依法办理子女收养手续且其所收养子女户口已迁入本村的;外国、省、市人员因婚姻关系与本集体经济组织成员结婚

的,限于户籍政策原因,户口暂时不能迁入的,以其结婚证为依据,且需户籍所在地村委出具证明确认其不属于该村集体经济组织成员后,才可确认为本集体经济组织成员身份,外国人员则至少凭结婚证才可确认为本集体经济组织成员身份。三是协商取得,上述情形之外的其他人员,是否具有集体经济组织成员资格,由本集体经济组织村民(代表)会议讨论决定并经三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意,可接纳为本集体经济组织成员。关于少数、特殊群体的身份认定问题,各地也高度重视、因地制宜,主要情况和认定办法总结如表 2。

表 2 各地对特殊群体的认定办法

省份	市区县	群体类型及认定办法
广西	港南区新庆村	户籍在本村内的合法再婚人员及依法随其生活户口迁入的未成年子女,确认其具有集体经济组织成员身份。
山东	青岛市黄岛区	大学生村官、聘用制教师、部队干部自主择业人员,属于国家财政供养人员,在进行成员资格界定时不属于人口股享受对象。历次机关事业单位机构改革中的分流人员中,只要是财政承担工资福利、按事业单位投保标准缴纳社保费用的,也认定为财政供养人员,在进行成员资格界定时,不属于人口股享受对象。
浙江	海盐县	一是本村全日制大中专毕业生户口间接回迁者按 80% 享受,随其迁入的配偶及子女按 30% 享受;二是嫁给本村社员,无争议的无土居民及知青子女回迁者按 80% 享受;三是有争议的婚嫁女配偶、子女及其他有争议人员按 30% 享受;四是离婚后户在人不在者按 20% 享受;五是原已出嫁在外,现户口回迁者按 20% 享受;六是顶替回迁者本人按 60% 享受;随其迁入的配偶和子女按 30% 享受;七是离婚后再婚户口迁入者,以二轮土地承包(1998 年 12 月 31 日)时间为界限,即二轮土地承包前迁入者全额享受;二轮土地承包后迁入者按 50% 享受。
山东	东平县	在校大中专学生以及毕业后未取得固定工作的,现役义务兵和符合国家有关规定的士官,正在服刑人员以及刑满释放后户口迁回本村的,离婚、丧偶的女性成员及其子女仍在本村居住、生产、生活的人员,仍然为其保留成员资格。
内蒙古	阿荣旗	正在服役的本村社员、正在劳教服刑的本村社员、因小城镇综合改革中,户籍关系从本村迁入小城镇的原本村社员、因被征地而农转非的本村社员以及与本村社员已办理结婚证书但户口尚未迁入的对象及子女等 12 种特殊情况均保留集体成员资格。
广东	惠城区	通过界定时间节点,在此之前户籍在村均可被认定为集体成员,外嫁女等特殊人群一视同仁,极大地化解了社会矛盾,促进了社区的稳定和谐,保障了妇女权益。比如水北社区以 2007 年 1 月 10 日为基准日,户籍在水北的享受原集体分配的村民及其合法生育的子女均可配股,对于出嫁女及其子女也均按规定实行配股。比如三新村设置了缓冲期,对于之前属于村集体成员但是户口已经迁出的村民,如果在缓冲期内迁回则可以继续保留股民资格,并享有 50% 的股份分红权。

资料来源:根据课题组调研资料整理。

### 3. 经营性资产股份合作制改革

经营性资产股份合作制改革主要从股权量化、股权设置和股权管理三个方面展开。

在股权量化上,广西各地区主要根据经营性资产收益的多少进行分类量化。比如对经营性资产和收益较多的村(组),将集体经营性资产以股份或者份额的形式量化到本集体成员。浙江海盐县则将除公益性资产和资源性资产外的集体经营性净资产列入股份量化范围,从制度上改变了以往村集体资产

处于“人人有份、人人无份”的虚无状态,确立了股东在村集体资产中的份额和收入预期。内蒙古阿荣旗量化股权以人口、土地、劳力等为基本要素,区分社员类别,确定合理的计算比例,界定各户股权,设置股份数量。考虑到改革过程中存在着不可预计因素,可量化资产不得同时全部分光或配置完,可提取村集体净资产总额 10% 左右的比例作为改制风险金,用于妥善解决改革中不可预计的问题和改革后的遗留问题。

在股权设置上,各地主要是以成员股为主,是否设置集体股由本集体经济组织成员民主讨论决定。成员股中可设置基本股、劳龄股等,按照集体净资产总额,考虑人口、土地、劳龄等要素,合理确定权重。比如浙江海盐县、南京市、青岛市黄岛区、内蒙古阿荣旗均不设集体股,但在个人股的设置上又有差别。其中青岛市黄岛区把个人股细分为人口福利股和劳动贡献股(农龄股),二者比例为6:4到8:2之间。还有一些地区允许集体股占有一定比例。比如上海市闵行区允许集体股占20%以下,山东东平县则是根据产权归属区分为集体配置股、个人自愿股、定向扶持股。集体股一般不高于30%,个人股一般不低于70%。

在股权管理上,大部分地区提倡实行不随人口增减变动而调整的静态管理方式,比如浙江海盐县、青岛市黄岛区、内蒙古阿荣旗、广东四会市和惠城区,明确股东对量化到人的股权享有收益分配权,以长期保障集体成员股份权益。少数地区也探索了几年一调的动态管理模式,比如广东博罗县园洲镇刘屋村股份经济合作联社在成员大会表决的基础上出台了五年一调的股权管理模式。上海闵行区七宝镇采取“生要增、死要退”的管理方式,集体成员在持股期间,其股权原则上不得转让、不得退股,对改革基准日后新生和新增的人员,户籍在本村,符合本村规定的,可以入股。

### 三、农村集体产权制度改革取得的成效

农村集体产权制度改革旨在破解农村集体资产混乱、集体产权主体缺位、农村集体经济组织成员权利不清、法人治理结构不完善和集体经济缺乏长效发展机制等难题。各地通过开展清产核资、成员身份认定、资产量化、股权设置、建立股份经济合作社等工作,深入推进农村集体产权制度改革,取得了良好的改革效果。

#### (一) 创新了集体经济运营模式

明晰集体产权并不能自动解决当前农村集体经济组织普遍存在的“空壳”问题(郭晓鸣、王蔷,2020),在集体经济薄弱村,农村集体经济组织工作人员往往能力有限、市场信息掌握程度有限,难以有效盘活集体资产,未能探寻出集体经济发展的有效路径。新型农业经营主体由于懂经营、擅管理,能够突破集体经济发展困境。通过农村集体产权制度改

革,核资确员、折股量化,建立集体股份合作社、集体经济合作社、土地股份合作社、集体经济股份合作联社等组织形式,提高了农民组织化能力和水平。在广西覃塘区山北乡石马村,经过产权制度改革,解决了土地产权不清晰、权责不明确、流转不顺畅的问题。股份经济合作社将清产核资之后的790亩细碎化土地通过流转集中起来,出租给当地种植专业户种植圣女果、黑米和红米,每年收取30元/亩的服务费,不仅增加了集体经济收入,还为当地创造了就业岗位,增加了集体经济组织成员的土地流转收入和务工收入,从而激发了农村发展活力,促进了农村集体经济发展。

#### (二) 促进了农业高质量发展

一方面,农村集体产权制度改革提高了资源配置效率,促进了农地规模化,提高了生产率。内蒙古阿荣旗借助土地确权成果,截至2018年年底,全旗规范流转土地270万亩,成为全自治区规模化流转面积最大的旗县,其中耕地轮作整建制推进140万亩,占耕地总面积的30%。轮作任务区土地流转价格比农民自行流转价格高出100元/亩,促进农民增收1.4亿元,规模效益达到6.42亿元。另一方面,盘活了资源,促进了乡村旅游、休闲农业等新产业的发展。山东省东平县南堂子村是电视剧《新水浒传》的主要取景地,2014年以来,南堂子村采取“固定土地股、变动户口股”的模式,成立了土地股份合作社,利用银行贷款对村庄进行旅游开发,探索出兼顾土地、户口和劳动贡献的收益分配机制:土地股每年1000元/亩的保底收益+年终分红;户口股随人口变动而变化,并仅参与年终分红;管理人员的收益直接与当年合作社盈余情况挂钩。通过这种方式,南堂子村的门票和鲜果采摘收入已经从几年前的10万元快速增加至2017年年底的500万元,该合作社的年盈余达到了50万元,带动了本村及周边4000多人就业。

#### (三) 提高了农民的收入

通过农村集体产权制度改革,盘活了集体资产,保护了农民的财产权利,同时改变了农户家庭内部的要素配置,促进了劳动生产效率的提高,进而实现了农民增收。调研中的大多数试点单位通过采取“土地集中入股合作社”的模式,解决了劳动力少、撂荒严重地区的集体经济发展问题。在该模式下,集体将成员的土地以入股的方式集中流转,进行统

一经营管理,因地制宜地发展农业产业,收益按入股面积分红,盘活了资源,增加了收入。比如,广西北海市银海区就通过改革实现了村民收入的来源多元化。一是建立流转土地收租金、园区务工挣薪金、入股股份合作分股金、产业经营赚现金在内的“四金”,拓宽了当地村民的收入渠道。二是政府通过加大对改革村的项目扶持力度,持续助力村集体经济发展,一些村实现了集体收入的倍数增长。比如福成镇竹林村在政府的帮助下,通过开发“四荒”资源,凭借区位优势发展渔家乐等休闲旅游项目,扩展了村集体收入渠道,实现了项目增收。三是通过利用集体土地对外出租,建设农村农贸市场,增加集体经济收入。采取此做法的包括福成镇的西村、东村、福成村以及平阳镇的包家村。

#### (四)增加了农民的获得感和幸福感

农村产权制度改革不仅促进了集体经济的发展,农民收入的增加,还辐射带动了公益事业、教育事业、环保产业的发展。例如,广西贵港市覃塘区二龙村将多余的收益用于村委的公共事务和公益事业,重阳节组织敬老用餐、重要节日举办歌唱比赛、举办篮球比赛等活动,弘扬了中华民族传统文化,提高了村民的幸福指数。有些地区则专门设立教育股或助学股,用于激励村集体受教育水平的提高,例如,广西贵港市丹竹镇白马村、丰塘村另设置教育股 200 股,凡本集体经济组织成员有子女考上重点大学的,每户奖励 20—25 股不等。广东惠城区水北社区还创造性地将敬老与股份分红挂钩,这一举措极大地增强了对村民的行为约束力,杜绝了不赡养老人的现象。

#### (五)缓解了社会矛盾

农村集体产权制度改革还增强了村民的归属感与认同感,缓解了社会矛盾。广西北海市通过规范村集体资金的支出明细,将村内资产资源处置权交还村民,村级事务从“一言堂”变为“全民参与”,缓和了村民与村干部间的关系,赢得了村民的信任,密切了党群干群关系。又如,广西设立世居股,奖励社区内长久居住、作出贡献的老村民,增强了村庄的凝聚力,减少了因归属感丧失导致的社会矛盾。上海闵行区通过完善股权 6 项权能,特别是所有干部岗位股和村民受让股全部退出后,干群矛盾得到缓解,改革红利更多地落到了百姓身上,改革村入股率由改革初期的 70% 提高到现在 90% 以上,改革村无一

例集访,实现了农村社会和谐稳定。

### 四、农村集体产权制度改革的经验启示

农村集体产权制度改革由点及面,持续推进,改革成效显著。当前农业农村发展步入新阶段,总结好农村集体产权制度改革的经验,有助于准确把握农村产权制度改革的方向,将改革引向深入,从而激发农业农村内生发展动力。根据调研实践,本文总结出如下几点经验启示:

#### (一)注重改革的组织保障和政策宣传引导

农村集体产权制度改革涉及范围广、内容丰富、流程严格,是兼具紧迫性和艰巨性的改革工作。有效的组织保障和合理的政策宣传能提升农民对改革的认识高度,确保改革质量。各地在实践中都成立了相应的工作领导小组,并通过一系列措施加大对集体产权制度改革的宣传引导,使农民充分了解集体产权制度改革的目的、意义、要求及程序,深刻认识到“早改革早受益、早改革早主动”。各地通过培训宣传,营造了良好的改革氛围,调动了广大农民的积极性,主动配合领导小组的工作,扫除了改革过程中因认识不足、沟通不畅产生的障碍。

#### (二)立足自身特点开展清产核资和成员界定

各地对于集体资产量化范围的认识各有不同。有些调研地区对集体净资产进行量化,采用现代的企业管理模式进行财务监管,较好地避免了集体资产难以评估作价的问题。不过,这种清产核资方式难以保证农村集体资产的完整性,不利于彻底盘活农村集体的全部资产。还有一些地区把经营性资产、非经营性资产以及资源性资产全部列入清产核资范围,从而更好地实现农民财产权益最大化。对于集体资产的量化总体上要坚持民主原则,获得农民的认可。

受文化、观念、习俗和历史等因素的影响,各地成员身份界定的方式也各具特色。总体来看,合理的成员身份界定都具有以下几个特点。第一,充分体现民意,获得农民的认可。各地区人员构成、社会习俗千差万别,统一的成员界定标准反而会激化矛盾。因此,因地制宜探索出符合各地实际、让农民满意的界定方式是有必要的。第二,尊重历史。农村集体资产不是短时间内积累起来的,有的甚至涉及几代集体经济组织成员,因此需要将不同阶段的群体均包含在内。第三,权利与义务对等。集体成员

不仅享有权利,还要为集体作出应有的贡献、承担相应的义务。

### (三) 通过强化成员权益激发集体经济发展活力

农村集体产权制度改革的最终落脚点是推动农村集体经济的发展。从各地改革的实践调研中发现,股份制改革等强化成员权益的方式能有效壮大集体经济的发展。通过股份制改革可以很好地解决农村集体资源分散使用、集体资产不可分割等问题,让所有成员都享有一份成员权利和集体资产经营收益(刘同山,2019)。山东省东平县是调研中经济欠发达地区发展模式的典型代表,通过集体产权制度改革,建立土地股份合作社,增加了农民收入和集体收入,确保了农民利益不受损、集体资产不流失。这说明后脱贫时代保持农村集体经济发展效果,应稳定产权结构,构建农村集体经济发展的长效机制,重视改革后农村集体经济组织的合法经营建设,优化农村集体经济组织发展的制度环境(孔祥智,2020)。同时,经济发达的地区诸如青岛也通过股份制改革保障了农民的权益,农民通过分红的形式,享受集体经济发展带来的红利,有了固定而且稳定的收入来源,成为有股金、薪金、租金、医保金、养老金的“五金”农民。

### (四) 正确处理改革、稳定与发展的关系

农村集体产权制度改革涉及复杂的权属和利益分配关系,若不能避免矛盾、稳中求进,很有可能会增大改革阻力。因此在推进农村集体产权制度改革的过程中,要坚持渐进式的原则,在原有的组织结构内部进行制度创新,尽量避免资产权属关系打乱重组。在保障改革稳定性的基础上,进一步鼓励各地差异化发展,以此增强改革的持续性。我国农村地区村情复杂,不同地区自然条件、经济基础和社会文化状况存在差异,难以采用统一的改革模式。因此各地依托其资源禀赋,充分发挥比较优势,探索出了不同的农村集体产权制度改革模式,比如青岛市黄岛区形成了城中村、城郊村改革模式,山东东平县总结出了纯农业村的发展模式,浙江海盐县为高度城镇化地区的集体产权制度改革提供了经验。改革中正向激励的干部工作制度激发了干部队伍的积极性、主动性,激励各级干部进行具有地方特色的制度创新(孔祥智,2020),要充分尊重基层实践,不搞“齐步走”和“一刀切”,增强农村集体产权制度改革

的灵活性与包容性。

## 五、深化农村集体产权制度改革的政策建议

农村集体产权制度改革是一项重大的产权制度创新,调研发现改革的综合效益已初步显现。继续推进农村集体经济发展,需要法律保障、政策支持、政府指导等多方面的配套措施。

### (一) 加快农村集体经济组织立法

通过立法,对农村集体经济组织在经营管理、权利义务等方面的内容,以法律条文的形式作出明确规定。2020年5月全国人大新通过的《民法典》第九十九条规定:“农村集体经济组织依法取得法人资格。法律、行政法规对农村集体经济组织有规定的,依照其规定。”换句话说,《民法典》确定了农村集体经济组织的法人主体地位,但对于其主体特征、构成、结构、运作规则、与其他市场主体之间的关系等,都需要专门的法律法规予以规定。因此,农村集体经济组织法的出台,将会极大地优化农村集体经济组织发展的制度环境。

### (二) 做好有关改革发展的配套保障工作

要深入贯彻党的十九大报告和2020年中央一号文件有关农村集体产权制度改革的精神,首先,要理顺农村集体产权股份制改革过程中各项职责,建立和健全工作激励机制。通过多方评估、绩效评价、座谈交流等途径激发出农村改革的强大动力,有效保障改革试验任务顺利推进。其次,要进一步建立并完善改革过程中的风险防控机制。要对改革进程中可能产生的风险保持高度警惕,尤其是农村集体经济在不同区域发展不平衡、不充分,面临多项挑战,亟须探索改革内外部风险预判和防范机制,做到防患于未然。第三,进一步加强部门之间的联动,发挥乘数效应。改革试验任务并不是单一部门的事情,而是整个区域内的事情,鼓励地方政府从税费、土地、人才等多方面对集体经济组织予以扶持,平衡各部门的利益,形成财政带动、多方支持的长效发展格局,保障改革持续进行。

### (三) 构建农村集体经济发展的长效机制

促进农村集体经济发展到一个较高的水平,需要构建股份经济合作社、经济合作社的长期发展机制,首先要建设一支经营管理人才队伍,保证集体经济组织良性运行。根据一些地方的经验,合作社理事长不一定由原村干部担任,可以由合作社成员大

会或代表大会选举出有经营能力的村民担任,如,聘请本村的民营企业担任合作社理事长,或者理事长由原村干部担任,外聘职业经理人担任合作社社长,全面负责合作社的经营活动。对于确实没有经营管理人才或找不到经营项目的村,可以借鉴东平县的经验,以现有的资源、资产入股到农业产业化龙头企业或者实力雄厚的农民专业合作社,也可以实现集体资产的增值保值,确保集体经济发展。

#### (四) 重视改革后农村集体经济组织的合法经营建设

根据《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,改革后的农村集体经济组织一般为股份经济合作社或经济合作社,在农业农村部门登记。尽管农业农村部门赋予其社会信用代码,但毕竟其不具备企业法人或合作社法人的资格,与其他社会组织进行交易时会受到诸多限制。这个问题在改革过程中由于有地方政府的背书,矛盾尚没有充分显现,但改革完成后,股份经济合作社或经济合作社独立走向社会,必然会遇到身份合法化问题。因此,建议在改革全面完成前农业农村部门和市场监管部门协商,尽快赋予农村集体经济组织完全市场主体地位,

消除其参与市场活动的各种障碍。

#### (五) 促进改革与乡村治理相结合

应妥善处理农村集体经济组织与村民委员会的关系。农村集体产权制度改革发展壮大了农村集体经济,为农村基础设施建设提供了一定的物质基础,能提升农村公共服务水平。因此有必要将村民委员会和农村集体经济组织各自的功能加以区分,提升农民的民主参与意识与能力,使农村集体产权制度改革更好地为乡村治理服务。

#### 参考文献

- [1] 郭晓鸣,王蕾.深化农村集体产权制度改革的创新经验及突破重点[J].经济纵横,2020,(7).
- [2] 孔祥智.产权制度改革与农村集体经济发展——基于“产权清晰+制度激励”理论框架的研究[J].经济纵横,2020,(7).
- [3] 刘同山.以股份合作推动农村集体产权制度改革:理论思考与创新实践[J].新疆农垦经济,2019,(8).
- [4] 宋洪远,高强.农村集体产权制度改革轨迹及其困境摆脱[J].改革,2015,(2).
- [5] 张红宇.深入推进农村集体产权制度改革[J].农村工作通讯,2020,(4).

责任编辑:澍 文

## Practical Exploration and Policy Implications of Rural Collective Property Rights System Reform

— Based on the Survey of 13 Counties (Districts and Cities) in 7 Provinces

Kong Xiangzhi Zhao Chang

**Abstract:** Promoting the reform of the rural collective property rights system is an important part of deepening rural reforms. Based on field surveys in 13 counties (districts and cities) in 7 provinces across the country, this article analyzes the practical exploration of work deployment and task arrangements in various regions in rural collective property rights system reform. It is found that the reform of the rural collective property rights system has innovated the collective economic operation model, promoted the high-quality development of agriculture, increased farmers' income, and enhanced farmers' sense of gain and happiness. The growth of the collective economic development model in economically developed and underdeveloped regions is of guiding significance for the current reforms. To continue to deepen the reform of the rural collective property rights system, it is necessary to accelerate the legislation of rural collective economic organizations, do a good job in supporting the reform and development, build a long-term mechanism for rural collective economic development, and promote the integration of reform and rural governance.

**Key words:** the rural collective property rights system reform; collective economy; institution innovation