

# 农村集体产权制度改革的实践探索： 基于 4 省份 24 个村(社区)的调查

张红宇 胡振通 胡凌啸

**摘要:**基于对全国 4 省份 24 个村(社区)的实地调查,从四个维度分析了农村集体产权制度改革的实践探索。各地在落实改革工作部署和抓好改革重点任务两方面做足了文章。农村集体产权制度改革对农业高质量发展、农民获得感和幸福感提升、乡村治理体系升级、强化党的基层领导有突出作用。农村集体产权制度改革在赋予农民财产权利上具有开创性,在萌生农村新的组织形态上具有突破性,在巩固党的基层领导地位上具有关键性。深化农村集体产权制度改革,应严格落实中央推进农村集体产权制度改革的要求,妥善处理农村集体产权制度改革中的矛盾关系,关注农村集体产权制度改革的方向。

**关键词:**农村集体产权制度改革;乡村振兴;农业高质量发展

**中图分类号:**F321.32 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2020)08-0005-13

农村集体产权制度改革是我国深化农村改革的阶段要求,是发展农业现代化的路径要求,是完善经营制度的国情要求,是实现共同富裕的时代要求<sup>[1]</sup>。党的十八届三中全会以来,中央高度重视农村集体产权制度改革,2016 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》,提出通过分批设立试点,有序推进农村集体产权制度改革工作。推进农村集体产权制度改革,有利于壮大农村集体经济,维护农民集体收益分配权,确保农民财产权利实现形式的多样化和有效性<sup>[2-3]</sup>。然而,改革过程并非一帆风顺,在划定集体资产折股量化范围、界定集体经济组织成员资格、集体资产折股量化方法、改革后集体资产管理组织如何构建等方面仍面

临着一系列难题<sup>[4]</sup>。为此,学者们试图通过对不同地区改革实践的总结提炼,找寻农村集体产权制度改革的有效路径。郭晓鸣、王蔷分析了广东省佛山市南海区农村集体经济股权分配制度产生及演变的深层逻辑<sup>[5]</sup>;方桂堂以北京市第一个全面完成产权制度改革的昌平区为研究对象,全面讨论了该区产权制度改革的动因、历程和多重影响<sup>[6]</sup>;钟桂荔、夏英重点围绕集体资产产权制度改革“如何改”以及“改革后如何实现集体经济的可持续发展”两大问题对云南省大理市 8 个农村集体资产股份权能改革试点村开展实地调查研究<sup>[7]</sup>。此外,苑鹏、陆雷分析了俄国村社制度的历史变迁,及其对我国农村集体产权制度改革的启示<sup>[8]</sup>。

**基金项目:**国家社会科学基金重大项目“农村集体产权制度改革深化与经济发展研究”(20ZDA045);中央农村工作领导小组办公室、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学课题“中国特色乡村产业发展问题研究”(RKX2019051C)。

**作者简介:**张红宇,清华大学中国农村研究院副院长;胡振通,清华大学中国农村研究院助理研究员;胡凌啸(通信作者),北京工商大学经济学院讲师。

2020年中央“一号文件”明确要求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。尽管以往研究通过对单个地区改革实践的分析得到了不少有益结论,但仍缺乏对农村集体产权制度改革的整体把握。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。课题组赴浙江省宁波市、西藏自治区、青海省西宁市、重庆市进行了实地调研,发现了一些值得总结的做法和值得推广的经验。

### 一、调研区域概况和区域特色

课题组先后对浙江省宁波市、西藏自治区、青海省西宁市、重庆市的农村集体产权制度改革试点展开了调查,共涉及13个县(区)17个乡镇(街道)24个村(社区),具体情况如表1所示。

对于深化农村集体产权制度改革,中央有明确的时间表和路线图。基于各地经济社会发展程度和改革条件的差异,改革在推进过程中并不强调整齐划一。调研发现,各地在改革过程中的做法、效果和经验呈现明显的区域差异,有着鲜明的地方特色。

浙江省宁波市属于我国首批对外开放的沿海港口城市,资源性资产规模较小,集体经营性资产规模较大,早在20世纪90年代就开始探索实施农村集体产权制度改革,是典型的农村集体产权制度改革起步较早、工作基础较为扎实的东部沿海发达地区,其成熟做法和经验在全国有其示范推广意义。

西藏、青海属于典型的深度贫困地区、国家重点生态功能区、少数民族聚集地区,农村集体经营性资产规模较小,资源性资产和非经营性资产规模较大,推进农村集体产权制度改革无历史经验可循,多数村庄的村集体资产管理制度和村级财务会计管理制度仍是空白,是典型的农村集体产权制度改革起步较晚、工作基础较为薄弱的西部偏远贫困地区,改革有其特殊性。

重庆集大城市、大农村、大山区、大库区于一体,既不同于改革起步较早、工作基础较为扎实的东部沿海发达地区,又不同于改革起步较晚、工作基础较为薄弱的西部偏远贫困地区,但是最能反映当前我国推进农村集体产权制度改革绝大多数区域的真实情况。一方面,从农村集体资产构成来看,资源性资产相对规模大,经营性资产不多,因此,农民依赖耕地资源发展农业的局

表1 调研区域概况

省(区、市)	县(区)	村(社区)
浙江省宁波市	象山县	丹西街道北门村、西周镇夏叶村、西周镇土下村
	宁海县	跃龙街道北山村、力洋镇海头村
	江北区	
重庆市	江津区	龙华镇双溪村、龙华镇燕坝村
	合川区	钱塘镇长安村、钱塘镇大柱村
	渝北区	大盛镇青龙村、古路镇乌牛村
西藏自治区	巴宜区	林芝镇真巴二村(嘎拉村)、鲁朗镇扎西岗村
	朗县	洞嘎镇卓村、登木乡如字村
	波密县	易贡乡贡仲村
	乃东区	泽当镇乃东社区、泽当镇赞堂社区
青海省西宁市	曲水县	南木乡南木村、南木乡江村
	大通回族土族自治县	黄家寨镇黄西村、朔北藏族乡边麻沟村
	湟源县	大华镇池汉村、城关镇国光村

面将会长期存在,需要促进小农户与现代农业有机衔接。另一方面,从发展机会来看,重庆市 95% 的区域是农村,外出劳动力占农村劳动力的 66%,多数农村远离城区,大量劳动力外流,使得村集体难以从工业化、城镇化中获益,因而需要因地制宜探索发展壮大农村集体经济的新路径。

## 二、农村集体产权制度改革的主要举措

各地认真贯彻落实中央决策部署,强化组织领导、细化工作举措、聚焦重点难点,不断探索创新,高质量推进和完成农村集体产权制度改革相关任务。

### (一) 落实改革工作部署

各地区开展了一系列有效的工作,扎实有序推进农村集体产权制度改革任务。

第一,搞好改革顶层设计。为把握改革方向、统筹工作安排,各地建立了以党委、政府主要领导任组长,多个职能部门为成员单位的农村集体产权制度改革试点工作领导小组,并设立领导小组办公室,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,确保党政主要领导抓改革工作,“一把手”亲自抓工作责任,做到事有人管、责有人负、密切配合、协调推进。与此同时,制定试点工作方案、实施意见及配套政策,覆盖清产核资、集体成员界定、股份量化、成立农村集体经济组织以及发展集体经济等各个环节,实现各个环节有章可循、有规范可依。西藏自治区对农村产权制度改革尤为重视。开展试点工作以来,西藏自治区党委主要领导就自治区农村集体产权制度改革作出重要批示,要求“结合我区实际,注重群众思想工作,以点带面,积极稳慎,各地市、县、乡书记要亲自管”,强化建立“市、县、乡三级党委书记亲自抓”的领导体制和工作机制。西藏自治区与七地市签订了《西藏自治区农村集体产权制度改革工作目标责任书》,落实改革主任责任,明确 10 项工作任务、4 项工作重点和 5 项保障措施。

第二,分类推进改革事项。各地在推进农村集体产权制度改革试点工作中,坚持试点先行,通过以点带面渐次推开,稳步有序扩大试点范围、拓展试点内容。在落实清产核资、成员资格界定、股权设置、股权管理、成立组织、资产管理等各项任务时,制定改革任务清单,明确时间节点,严格执行民主程序,依法依规开展工作。同时,建立健全推进农村集体产权制度改革专项检查制度,强化监督检查,促进责任落实。在改革推进方面,浙江省宁波市在完成清产核资、成员资格界定、股权设置、股权管理等这些“规定动作”的基础上,立足该市实际情况,着眼制度创新,探索了很多“自选动作”,包括推动农村产权流转交易、探索集体资产股权质押、探索股权流转和有偿退出、开展农村土地经营权抵押试点、探索农村宅基地“三权”分置等。为规范村级小微权力运行,首创“村级小微权力清单 36 条”制度,全面梳理涉及村级集体资产和财务管理的村级事务事项,实现村干部“看图做事”,村民“照单监督”。在监督考核方面,青海省西宁市将发展壮大村集体经济工作纳入对县区、乡镇(涉农街道办事处)领导班子和领导干部年度目标责任考核,以及党组织书记抓基层党建述职评议考核;重庆市委托第三方机构对农村集体资产清产核资开展抽查验收,督促各区县对照自查,举一反三,及时整改。

第三,积极营造改革氛围。为构建一支掌握理论、熟悉政策、擅长操作的专业工作队伍,各地采取视频会议、集中授课、现场培训等多种方式着力开展培训工作。为调动广大农牧民群众的积极性,各地通过召开群众会议、发放资料、悬挂横幅、张贴标语、媒体宣传等多种形式,大力宣传农村集体产权制度改革政策,让广大农牧民群众全面了解改革的目的是、意义、要求、重点、步骤等,防止政策走样变形,营造了浓厚的社会氛围。在业务培训方面,西藏自治区采取“请进来”和“送出去”相结合的方式,协调农业农村部管理干部学

院在西藏举办2期专题培训,七地市及部分区县共计80人参加培训,组织人员28人次参加农业农村部举办的4期专题培训。青海省西宁市先后组织人员赴北京市、贵州省、四川省等地培训,共组织各类培训99期,累计培训6511人次。在宣传动员方面,重庆市委改革办、市委宣传部先后将农村“三变”改革、农村集体产权制度改革列入2018年、2019年最喜欢的10项改革宣传评选活动,以扩大改革影响力。青海省西宁市结合“两讲三促”百日活动、“一讲两办三推”、“万名干部下基层”等活动,共发放宣传画册13万余份、工作指导手册15000余册,“致农民朋友的一封信”21万余份,悬挂横幅560余条,张贴标语2800余张,媒体报道30余期(次)。

第四,强化改革措施保障。为确保改革工作顺利进行,各地统筹安排专项工作经费。同时安排专项资金用于发展壮大村级集体经济,重点扶持集体经济薄弱村和贫困村。此外,采取内部挖掘和服务外包等方式增加管理、测绘、会计等专业人才的供给,对接改革不同环节工作,实现了“专业的人干专业的事”。以资金和人才保障提升改革效率,高质量完成改革任务。青海省西宁市2018—2019年共安排经费960.6万元用于农村集体产权制度改革。其中,青海省安排经费630万元,各区县配套经费330.6万元。此外,西宁市本级财政安排经费25.26万元用于集体资产监督管理信息应用平台建设。西宁市在现有工作力量的基础上,通过抽调借调、临时聘请、安排“三支一扶”临时工作人员等方式强化改革推进过程中的人员保障。其中,抽调借调人员19名,临时聘请人员79名,安排“三支一扶”工作人员1名。大通县招聘14名雇员及6名大学生,确保全县各乡镇有一名具体负责农村集体产权制度改革的工作人员。西藏自治区山南市乃东区探索了清产核资“三聘模式”,聘请内地具有工作经验的第三方技术服务单位为资产较多、情况较为复杂的村(居)做账目,聘任财政局专业财会人员指导

乡镇村(居)建立账目,聘用乃东籍未就业财会专业大学生对村组开展清产核资,大大提高了工作效率。

## (二)抓好改革重点任务

农村集体产权制度改革着眼于构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度,保护农民作为农民集体经济组织成员的合法权益。各地以此为原则,认真落实完成改革重点任务。

### 1. 搞清集体经济家底

作为农村集体产权制度改革的重要基础性工作,清产核资的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,通过建立健全集体资产登记、保管、使用、处置等制度加强对农村集体资产的管理。青海省农牧区集体经济组织资产总额为154.63亿元,从资产结构看,经营性资产37.19亿元,占资产总额的24.05%;非经营性资产117.44亿元,占资产总额的75.95%。重庆市共97562个单位完成了资产清查,资产总额为990.6亿元。农村拥有的大量集体资产,构成了集体经济发展的基本前提和基础。

在清产核资过程中,西藏自治区各个区县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。在曲水县南木乡南木村,因为历史原因,在未承包到户的集体林地上种植了集体成员私人所有的林木资源,该村将未承包到户的集体林地和林地上私人所有的林木资源进行分开登记估值。重庆市将集体资产所有权确权到乡镇、村、组不同层级的农村集体经济组织,特别是经过撤并的村组,按照“三级所有、队为基础”的层级划分进行资产确权,确保归属清晰,经得起历史和实践检验,将政府拨款、减免税费等形成的资产的所有权确权给农村集体经济组织。

在集体“三资”管理上,青海省西宁市完善了集体资产管理制度,包括资产管理制度、资产经营制度、资产定期清查报告制度、资产评估制度、

固定资产管理制度、资产台账制度、资产承包租赁出让制度、资产合同管理制度、债务债权管理制度。与此同时,强化集体资产的部门监管,大通回族土族自治县、湟源县实行“村账乡管”,城西区实行“村账区管”,城东区、城中区探索由“村账乡管”和聘请会计公司代理记账的方式,城北区实行“村账村管镇监督”。浙江省宁波市建立农村集体资产市级监管平台,市、县、镇、村四级联网,加强集体资产管理的数据收集、统计分析、动态查询和预警监督,全面提升资产管理的信息化水平,同时建立了会计监督、民主监督、审计监督、网络监督、检查监督等五位一体的“三资”监管体系。

## 2.明确集体资产主人

确认好集体组织成员身份,是明晰集体资产归属的关键。实践中,各地按照“尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可”的总体原则,统筹考虑户籍关系、农地承包关系、对集体积累的贡献等因素,确定适宜当地的差别化成员认定办法。在确认成员身份过程中,坚持民主协商,充分尊重农村集体经济组织成员在身份确认中的主体地位,既要得到多数人认可,又要防止多数人侵犯少数人的合法权益。对成员界定结果采用多种方式及时公示,对村民反映的问题及时调查处理,确保群众的知情权、参与权和监督权,协调平衡各方利益。

西藏自治区曲水县按照“有法依法、无法依民、政府引导、群众认可、村组一致、同步确认”的原则,制定形成9种界定、6种不界定共15条成员身份确认规定,将梳理的10余种无法律法规政策规定情形的人员界定成员权限交由村组、群

众民主决定,确保不同情形人员界定成员符合村组实际,得到群众认可。科学设计农村集体经济组织成员身份确认表,明确相应操作规范,确保成员身份确认“自己看得明白、别人看得明白,现在看得明白、将来也看得明白”;确认结果进行“两次公示、一次公告确认”,开展三次以上工作成果核对修改,确保“不落一人”。浙江省宁波市象山县制定了成员资格界定的具体类型,配套出台11类特殊人员的界定意见,多数村社依法合理、因地制宜界定成员,丹西街道北门村耗费近10个月进行股改,累计召开15次会议,在成员资格界定上,共区分了四大类15种情况。各地均高度重视对少数、特殊群体的权益保护问题(见表2),尤其是对妇女权益的保护。青海省西宁市城西区以此次改革为契机,在调查核实的基础上,经过4个多月的协商,解决了28名嫁入虎台街道苏家河湾村的妇女及其子女的集体经济组织成员身份问题。

## 3.有序推进股份合作制改革

推进经营性资产股份合作制改革是农村集体产权制度改革的重头戏,各地股权设置、股权管理方式各有特点(见表3,下页)。基本思路是坚持因地制宜、因村施策,分类指导,杜绝“一刀切”,采取具有灵活性特征的股份量化方式,缓和利益冲突。浙江省宁波市江北区把股权资格分为社员股东、非社员股东和社员非股东三类,不同类型对应不同的权利和义务。社员股东全额配置人口股,按年限配置农龄股,享受社员股东权利,履行相应义务;非社员股东根据身份类别及历史贡献的不同,酌情享受人口股和农龄股,享有资产收益分配权、知情权和监督权,并按比

表2 各地注意保护的特殊群体类型

地区	特殊群体类型
浙江省宁波市	农嫁女、合法领养、水库移民
重庆市	外嫁女、入赘男、现役义务兵、在校学生、政策移民
西藏自治区	出嫁女、入赘男
青海省西宁市	嫁出嫁入、双重身份、空挂户

表3 各地股份制改革中的股权设置和股权管理

地区	股权设置	股权管理
浙江省宁波市	原则上只设人口股和农龄股	浙江省宁波市
重庆市	人地因素配股法为主； 不同地区：成员股、农龄股、劳龄股、福利股、分红股和集体股	提倡静态管理
西藏自治区	以成员股为主，是否设集体股由本集体经济组织成员民主讨论决定	提倡静态管理； 曲水县：以五年为周期的动态管理
青海省西宁市	原则上不设置集体股； 城中区：人口股、劳龄股、土地股 大通回族土族自治县：成员股 城东区：A股(全额)、B股(50%)	静态管理为主； 部分村也探索了动态调整和动静结合两种模式

例承担经营风险；社员非股东则部分享受社员股东的权利，承担部分义务。在股权管理上，宁波市江北区创新性提出相对静态股权管理模式，按照村情设置了静态管理、动态管理和半动态管理三种股权管理模式；针对全村大部分耕地被征用或撤村建居的村，股权实行静态管理，不作变动，“生不增、死不减”，可以继承，可以转让；针对土地大部分没被征用的村，股权实行动态管理，股权定期实行“生增、死减”，符合标准的成员增设股权，死亡人员取消股权；半动态管理介于静态管理和动态管理之间，规定死亡人员取消人口股，但保留了农龄股，并可以进行法定继承，其初衷是为了推进没有分红能力或分红能力较为薄弱的村推行股份制改革，如果没有涉及具体利益的分配，那么股改的进程及接受程度可能会大打折扣。在拓展股权权能方面，重庆市巴南区探索开展了农村集体股权转让和继承制度设计，农村集体资产股份仅限于本集体经济组织内部进行转让，为了防止股份过度集中，限定每个股东持有股份数不得超过本社总股份数的10%；如某股东成员资格丧失，其所持有的股份由股东户内人员继承；如整户消亡，股份可根据《继承法》等有关规定继承，但如果继承人非本集体经济组织成员，则只享有收益权；如继承人不愿继承股份，可办理退出，以内部转让或集体赎回的方式退出。

#### 4. 发展壮大集体经济

推进农村集体产权制度改革根本目的是发展集体经济，引领农民实现共同富裕。各地通过为农村集体经济组织登记赋码，赋予农村集体经济组织市场主体地位，指导农村集体经济组织制定组织章程，完善成员大会、理事会、监事会等法人治理结构，激活农村集体经济组织在管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员等方面的功能作用。在此基础上，积极探索村级集体经济发展新途径、扶持新模式、运行新机制，强化政策支持，着力解决村级集体经济发展“基础弱、渠道少、不平衡”等问题，发展壮大集体经济(见表4，下页)。

在政策支持方面，浙江省宁波市市级财政每年安排5000万元专项资金，重点扶持集体经济薄弱村和年经营性收入10万元以下的村庄，培育村级集体经济稳定的经营性收入来源。青海省村集体经济发展(专项)基金安排贫困村每村50万元、非贫困村每村40万元的村集体经济扶贫扶持资金；市级安排扶持村级集体经济发展资金400万元；市、县区两级财政安排农村服务群众专项经费每村每年5万元。2016—2018年，重庆市投入财政资金10.44亿元(其中市级7.17亿元，区县级3.27亿元)，共支持2924个村通过多种模式发展壮大农村集体经济。

在模式创新方面，浙江省宁波市象山县积极

表4 各地农村集体经济发展的典型模式

地区	发展模式
浙江省宁波市	物业租赁经济、服务经济、新产业新业态
重庆市	产业带动、资源开发、服务创收、租赁经营、项目拉动
西藏自治区	资产租赁、农牧林业开发、生产服务、乡村旅游、联合发展
青海省西宁市	集体股份分红、盘活集体资产、利用集体资源、推进土地经营、兴办经济实体、物业经济、服务创收、电商联盟、联村带动发展

引导联合开发,建立镇级集体经济发展基地,推动工商资本下乡、企业人才进村,通过实施产业带动战略,形成“东部沿海农旅开发、西部老工业园区物业开发、南部影视文化产业开发、北部沿港工业园区物业开发、中部现代农业开发”五大发展平台,涌现一批消除集体经济薄弱村的典型,营造出区域抱团、个体突破的良好势头,探索了“资本运作、资产盘活、物业开发、农旅开发、改土流转、光伏增收、服务创收、抱团消薄”八大发展模式。西藏自治区朗县登木乡如字村依托产业扶贫实施牦牛标准化集中养殖项目,创新“草场入股+牲畜收购+统一经营”的草场管理模式,使草畜平衡监管更容易实现;释放了牧民劳动力,原本3个高山牧点有约40户牧民进行放牧,现在只需雇用4名牧民从事专业化放牧;带动了贫困户增收,促进了集体经济的发展,经营收益按照建档立卡户50%、非建档立卡户30%、集体积累20%进行分配。重庆市在明晰农村资源资产权属的基础上,推进农村资源变资产、资金变股金、农民变股东“三变”改革,集体经济组织和农民通过入股新型农业经营主体有效盘活利用资源资产,同时将财政补助农业发展的项目资金按照一定比例量化给农村集体经济组织和农民持股,以农业产业发展资金反哺农村、反馈农民。

### 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持续推进,已逐渐从东部地区向中西部地区伸延,从发达地区向欠发达地区伸延,从局部试点向全面推开伸延,从经营性资产向资源性资产伸延。组建以股份

经济合作社为主要组织形式的新型集体经济组织,是对农村集体经济组织在组织形态上的再生式重构,这种重构能够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,能够既体现集体优越性又调动个人积极性。新型集体经济组织对内可组织分散化的农民,盘活集体闲置资源,促进资源向资产乃至可增值的资本转变;对外可以发挥平台载体功能,既可以承接和运营各级政府的农业农村扶持项目,又可以与外部社会资本对接,促进村集体经济组织和社会资本之间的合作共享。新型集体经济组织可以弥补过去农村集体经济事务普遍由村委会代管而带来的组织形态缺失,摆脱外部资本不愿意进入、政府投入不知道投向谁、内部人员缺乏积极性等发展困境,促进城乡资源要素实现自由流动、平等交换。

#### (一)促进了农业的高质量发展

产权改革明确了农村资产的产权归属,提高了要素资源配置效率。一是农业规模经营得以发展。改革促进农村资源要素优化配置,提高了农村的土地产出率和劳动生产率。青海省西宁市湟中区在改革中探索承包土地流转经营、承包土地经营权入股、经营性资产股份量化、扶贫资金量化入股四类股份合作形式,流转土地面积达14.2万亩,规模效益突出。重庆市鼓励村级集体经济组织牵头组建土地股份合作社,在有条件的村开展整村推进耕地宜机化整治试点,创新发展丘陵地区的土地规模经营,并以土地经营权作价入股,引入外部资本发展特色产业、休闲农业、设施农业等。2018年,重庆市实施农村“三变”改革的

38个试点村,入股耕地4万亩,占试点村现有耕地的27%,远高于全市耕地入股经营率5%的总体水平。同时,鼓励村级集体经济组织购置大型农机具等农业生产设施设备,开展农机社会化服务。截至2019年10月底,合川区共有农机专业合作社105个,其中村级集体经济组织牵头组建的有56个,采取“村集体+农机大户(种植大户、龙头企业)+农民”的模式。二是新产业新业态得以发展。改革促进了休闲农业和乡村旅游等新产业新业态的发展,使农民的就业渠道得以拓展,就业岗位得以增加,收入水平得以提升。重庆市深入推进农村“三变”改革,2018年38个试点村累计盘活集体林地、草地、水域、四荒地1.1万亩,闲置撂荒土地2万余亩,闲置农房等552套,充分挖掘山水林田湖草等自然资源和自然风光价值,因地制宜发展乡村旅游、特色农业等。三是农业发展质量效益得以提升。改革激活了要素市场,吸引人力资本、管理、技术、资金等现代生产要素进入农业,实现了提质增效。四是可持续发展基础得以巩固。集体家底搞清了,主人明确了,农民群众才愿意养“蛋鸡”而不是养“肉鸡”。使各类经营性资产增值保值,山水林田湖草资源性资产永续维护利用,产业发展可持续,成为农民群众关心的大事和自觉行动的选择。

### (二)增加了农民的获得感和幸福感

产权改革提高了农民生活水平,夯实了农民主体地位。一是增加了农民的财产性收入。浙江省宁波市以集体资产股权“赋权活权”为重点,唤醒农村“沉睡的资本”,赋予农民更多财产权利。2018年宁波市农村集体经济组织成员分红31.2亿元,人均分红744元,开展分红的村社599个,增加了农民的财产性收入。同年,农村居民人均可支配收入达33633元,城乡居民收入比缩小到1.79:1,是全国城乡居民收入差距最小的地区之一。二是落实了农民的民主权利。在集体成员如何界定、集体股权如何设置、集体经济如何发展等方面,农民的主观意愿被尊重、主体作用被发

挥、选择权利被赋予,通过民主决策让农民真正成为这项改革的参与者和受益者。三是提升了农民的村庄荣誉感。改革让村集体经济发展的优劣不再是少数几个人关心的事情,而成为事关每一个集体成员的大事要事。村集体经济发展得好,村民可以充分共享发展红利,强化了作为经济发展强村富村的集体成员荣誉感。

### (三)促进了乡村的治理体系升级

产权改革加快了乡村治理体系和治理能力现代化的步伐,提升了乡村治理水平,构建了乡村治理新格局。一是明晰了村党组织、村民委员会和农村集体经济组织的关系。在基层党组织的领导下,明晰农村集体经济组织和村民委员会的职能关系,将村民委员会的自治功能和农村集体经济组织的经济功能逐步分离。二是优化了农村集体经济组织内部治理结构。新成立的农村(股份)经济合作社都建立起了比较规范的“三会”(股东大会、理事会、监事会)组织治理结构。用股东民主表决制来代替原来的干部家长制,以章程、合同、群众监督等制度规范股东的行为,代替原来的以权力约束村民的行为,为集体经济组织规范运行奠定了基础。三是完善了集体资产管理机制。通过摸清集体资产家底和完善集体“三资”(资产、资金、资源)监管,使集体资产运营实现了阳光化、制度化、规范化,遏制了监督缺位、集体资产流失、收益分配不合理、基层“微腐败”等问题,有效地保护了农村集体经济组织成员的合法权益,提升了集体资产监管能力。四是规范了村级小微权力运行。改革激发了一系列配套治理体制机制的建设。浙江省宁波市宁海县首创“村级小微权力清单36条”制度,全面梳理涉及村级集体资产和财务管理的村级事务事项,做到村干部“看图做事”,村民“照单监督”,规范村级小微权力运行,实现了“给群众一个明白,还干部一个清白”。

### (四)夯实了党的基层领导基石

产权改革有助于加强党对“三农”工作的领



导。一是基层党组织的领导力得以增强。改革中的清产核资、成员界定、股份量化、成立集体经济组织、发展集体经济等各个环节均在基层党组织的领导下实施,强化了党的核心领导地位。改革后集体经济的发展和集体资产积累的增加,提升了村集体为集体成员分红和为村民提供公共服务的能力,从而提高了基层党组织在农民群众心目中的威信,基层党组织发动群众、组织群众的领导力明显提升。二是集体的凝聚力和向心力得以增强。改革密切了集体与农民的利益联结,激活了农民的集体意识,在集体事务中农民将自身角色定位由“看客”转变为主人翁。在青海等西部地区,集体产权制度改革在巩固党的基层领导地位方面的作用尤为明显。农村集体产权制度改革和党的基层治理形成了良性循环,营造了农村发展的良好局面。

#### 四、对农村集体产权制度改革的基本认识

农村集体产权制度改革意义重大,是农村改革的重大创新,其重要程度不亚于农村土地制度改革,对此要有清醒认识和深刻领悟。

##### (一)改革在赋予农民财产权利上具有开创性

全面建成小康社会的关键在于增加农民收入,而农村集体产权制度改革对于农民增收意义重大。从权利来看,改革使农民同时拥有了两项权利:土地制度改革给予了农民一家一户一块土地的权利;产权制度改革则赋予了农民一家一户相应的集体资产权利,让农民真正分享集体资产的收益。现阶段,我国农民财产性收入占总收入的比例仅为2%—3%,增长的潜力和空间还很大。通过推进农村集体产权制度改革,将集体资产折股量化到户,集体收益按股份或按份额分红,增加农民财产性收入,是缩小城乡收入差距新的政策着力点。

通过集体产权制度改革,让农民感受到农村集体经济的优越性。改革的意义在于给了农民一个期盼和一个信号,“集体经济有发展,财产性收

益就有保障”。要用发展的眼光来看待农村集体产权制度改革的作用,让农民都能够分享到集体经济发展的红利,享有新的财产权利。

##### (二)改革在萌生农村新的组织形态上具有突破性

统分结合的双层经营体制是具有中国特色的农村基本经营制度。经过几十年的实践,家庭经营的制度绩效得到了充分显现,但集体统一经营的功能尚需进一步释放,模式经验需要提炼总结,特别是对集体经济组织的有效实现形式要进行深入探索。推进农村集体产权制度改革为此提供了新的思想和路径选择,从以前的集体所有、集体统一经营,到现在的集体所有、股份合作经营,以及集体所有、多种经营方式并存,既有组织形式,又有运行机制,不仅是一种经营方式的转变,而且是一种实现形式革新,是一项管长远、管根本、管全局的重大制度创设。

从东部沿海到西部地区,都在通过集体产权制度改革设立或者规范农村集体经济组织,推进股份合作制改革,在全国范围内形成了健全完善农村集体经济组织的良好氛围,为进一步壮大发展集体经济奠定了坚实基础。农村集体产权制度改革在萌生农村新的组织形态上的突破性成效,会随着改革的深入逐步体现。

##### (三)改革在巩固党的基层领导地位上具有关键性

提升党的组织力是党的十九大报告对基层党建提出的要求。在农村基层社会治理中,要在坚持充分发挥和体现党组织核心领导地位的基础上,引导村民通过自我管理、自我服务实行自治。通过农村集体产权制度改革,发展壮大农村集体经济,增加了集体经济组织收入,办成了很多以前办不成的事情,能够更好地发动群众、组织群众,基层党组织的领导地位得到巩固。通过发挥农村党组织的核心作用,加强了村民自治组织建设,让农民群众实现“自己的事情自己办”,逐步建立起现代乡村治理新体系。

## 五、深化农村集体产权制度改革的政策建议

虽然农村集体产权制度改革已经初步显现综合的社会效益,但从农民收入中财产性收入的比重这个指标来看,除了经营性资产数量庞大的城市郊区产权改革有明显成效外,更多地方成效还未能充分显现。未来如何将农村集体产权制度改革引向深入,更好地发展壮大集体经济和增加农民收入,还需要进一步探讨。

(一)严格落实中央推进农村集体产权制度改革的要求

2019年中央农村工作会议提出,要全面推开农村集体产权制度改革试点。严格落实中央对推进农村集体产权制度改革的要求,要提升认识高度,深刻领会中央推进农村集体产权制度改革的重要意义和基本要求;要认清改革重点难点,结合宏观环境与区域发展实际,立足在关键环节和重点领域取得突破;要确保改革质量,按期保质保量完成各项改革试点任务。

第一,提升认识高度。农村集体产权制度改革是对农村生产关系的调整和完善,关系到中国特色社会主义制度的完善和发展,关系到国家治理体系和治理能力现代化,关系到乡村振兴战略制度基础的构建,是中央部署的又一项管全局、管长远的重大改革任务,是维护农民合法权益、增加农民收入的重大举措,意义重大而深远。当前农民增收的一大短板就是财产性收入比重偏低,增加财产性收入的重要来源之一就是要管理好、经营好集体资产。各地必须从战略和全局高度认识这项改革的重要性和紧迫性,树立“早改革早受益、早改革早主动”的思想。越是农村集体经济较为薄弱的区县,越是需要通过改革发展来加以提升,缩小地区差距、城乡差距,实现共享发展、共同富裕。

第二,认清改革重点难点。农村集体产权制度改革涉及面广、内容丰富,流程严密,是一项政策性、专业性、操作性都很强的工作。由于自然禀

赋、历史传统、经济水平等方面的差异,各地的改革侧重点各不相同,改革进展也存在不平衡性。发达地区主要聚焦于集体经营性资产的优化使用;其他农村地区的改革重点则在于盘活用好资源性资产,包括荒山荒坡、堰塘、森林等。西部偏远贫困地区起步较晚,基础薄弱;而发达地区由于人员构成复杂、流动性大,集体成员资格界定、收益分配划分等问题难度较大。各地必须高度认识这项改革工作的紧迫性和艰巨性,增强责任感,因地制宜,分类施策,切实推进农村集体产权制度改革。

第三,确保改革质量。中央高度重视农村集体产权制度改革,对于这项改革有明确的时间表和路线图,2019年底前基本完成清产核资、2021年前基本完成股份合作制改革,这些都是硬任务,时间紧、任务重,各项工作丝毫不能放松。各地要建立省级全面负责、县级组织实施的领导体制和工作机制,地方各级党委特别是县乡党委书记要亲自挂帅,承担领导责任。扎实推进清产核资、成员资格界定、经营性资产股份合作制改革、完善农村集体资产股权权能、发展壮大集体经济等改革任务,立足在关键环节和重点领域取得突破,确保各项改革试点任务按期保质保量完成。改革是手段,目的是更好地发展壮大集体经济,增加农民收入,实现共同富裕。各地要积极探索多种形式发展壮大农村集体经济,立足实际、挖掘潜力,坚持因村制宜,鼓励村级集体经济组织依托山水资源培育发展优势、盘活存量资产发展物业租赁经济、加快转型升级发展配套服务经济、把握时机加快发展新业态增收,摒弃“村村点火、户户冒烟”的粗放型发展模式,引导村级集体经济组织开展抱团、联合、异地发展,探索多渠道、多业态、多元化的发展模式,促进农村资源、资产、资金增值保值。改革起步较早的东部发达地区,一定要树立改革永远在路上的心态,继续深化改革,巩固改革成果,提高改革质量。

第四,总结推广典型经验。要总结梳理试点区县推进农村集体产权制度改革面临的普遍问题、关键问题、区域共性问题,形成一个问题清单,有针对性地提出解决方案,供后试点区县参考,有的放矢,提高改革效率和质量。围绕前三批试点召开一次阶段性总结会,邀请政府相关部门、试点区县代表、权威专家共同参加,深入分析改革中面临的突出问题,系统总结改革中探索的先进经验,共同商讨下一步推进改革的关键举措。各地对改革中出现的新情况新问题,作了很多具有前瞻性、创新性的探索,有必要推出一批示范县、示范村,更好发挥示范带动作用。通过多种形式对农村集体产权制度改革进行深度宣传,引导新闻媒体对阶段性改革成果进行深入报道,挖掘典型案例,营造良好的改革氛围。在全面总结试点经验的基础上,以抓紧便民高效实用管用为原则,加快推进农村集体经济组织立法进程,修订农村集体经济组织财务和会计制度,尽快推出一批配套法规制度和业务规范,促进农村集体经济管理规范化、制度化和法制化建设。

#### (二)妥善处理农村集体产权制度改革中的矛盾关系

第一,妥善处理法律法规与村规民约之间的关系。农村集体产权制度改革作为深化农村改革的重要组成部分,需要在我国法律框架下依法开展,这是全面依法治国的基本要求。在正式的法律法规与非正式的村规民约之间实现平衡,是各地推进改革过程中面临的现实问题,尤其对于少数民族地区还存在特殊性。以西宁市对“外嫁女”的身份界定问题为例,尽管西宁市已经采取相关举措要求政策上保障妇女的财产权利,但在部分地区操作中对“外嫁女”仍有不公平的政策,并且依然具有一定的普遍性。改革要让全体农民平等分享收益,寻求改革最大公约数要处理好法律法规与村规民约之间的关系。

第二,妥善处理借助外力和激发内力的关系。

农村集体产权制度改革红利的充分释放,建立在集体经济组织良好运行并能持续创造收益的基础上,这要求激活集体经济组织的发展动力。但在经济欠发达地区,当前农村集体经济发展主要借助外部扶持,缺乏内生动力。如西宁市依托扶贫项目资金,投资 5.28 亿元在全市 330 个贫困村建设 75.4 兆瓦的村级扶贫光伏电站项目,村均获得资金支持 160 万元,在保障建档立卡贫困户受益的同时,实现贫困村集体经济“破零”。此外,还有 92 个非贫困村获得 4600 万元光伏电站建设项目的投资,村均获得资金支持 50 万元,用于发展集体经济。共计 422 个村庄依托光伏电站项目资金发展集体经济,接近西宁市农村总量的半数,这意味着真正通过自主发展产业壮大集体经济的村庄数量并不多。又如,重庆市 2016—2018 年共投入财政资金 10.44 亿元,支持 2924 个村发展壮大农村集体经济。截至 2018 年底,对重庆市 8884 个村级集体经济数据进行统计时,有经营收入的村为 4946 个,占总村数的 55.7%;无经营收入的“空壳村”3938 个,占总村数的 44.3%,比 2017 年减少 1224 个。在集体经济组织的发展初期,给予一定的政策引导和资金刺激,有利于帮助集体经济组织迈过发展初期的门槛,但并不利于集体经济组织的可持续发展。要聚焦造就“自主发展型”集体经济,让集体经济组织拥有自力更生的能力、手段和方式。

第三,妥善处理整体推进和个体提升的关系。农村集体产权制度改革要覆盖全部农村,既要突出特色典型村,又要照顾落后薄弱村。可以采取个体试点带动全面推进的工作思路,但要高度关注改革过程中的不平衡问题。青海省不同地区之间的改革工作,在资产总量、工作进度等方面存在着较大差异。一方面是省域内不同市州之间的不平衡。青海省目前共核实集体资产 154.68 亿元,西宁市的集体资产总量占比 50%,是其他 7 个市州的总和;全省村均资产 371 万元,西宁

市城北区的村均资产达到 6140 万元;省内拥有资产最多的村庄西宁市的杨家寨村,集体资产达 2.02 亿元,拥有资产最少的村庄是玉树州的代渠村,集体资产仅 236 万元。另一方面是西宁市市内不同村庄间的不平衡。湟源县 108 个村共实现集体经济收入 296.8 万元,其中最好的两个村庄创造收入超过 100 万元,可见更多的村庄收入并不高。发达地区也存在集体经济发展的区域不平衡,虽然通过薄弱村帮扶,宁波市已经全面消除集体经济薄弱村,但是客观上还是存在相对薄弱的乡镇(街道)和村。宁波市 2808 个股份合作社,能够开展分红的村社为 599 个,占比仅为 21.3%。农村集体产权制度改革不是要消除村庄之间的发展差距,但要重视不平衡问题,妥善处理整体推进和个体提升的关系。

### (三)关注农村集体产权制度改革的方向

在新的发展阶段,农村集体产权制度改革要与乡村振兴战略有机结合,按照城乡融合发展、农业现代化的发展要求,把握好方向性问题,并以此为指导,将改革措施落到实处,最大限度地保障集体成员的经济权益,把集体资产管好用好,丰富集体经济实现形式,推动集体经济发展壮大。

第一,与充分发挥农村基层党组织的领导核心作用结合起来。一方面,推进农村集体产权制度改革,有利于发展壮大集体经济组织、增加集体经济收入,有利于更好发动群众、组织群众,在基层巩固党的领导地位。另一方面,发挥农村基层党组织的领导核心作用,有利于健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村基层治理体系,进而形成农村集体产权制度改革与党的基层组织之间相互促进、良性循环的关系。

第二,与新产业发展结合起来。在依法依规的前提下,充分盘活用好集体所有的闲置房屋和山林、池塘水面等资源,结合各地历史人文等区域特色,积极发展新产业新业态,促进集体资源向集体资产进而向集体资本转变。浙江、江苏、四

川、贵州等地鼓励村级集体经济组织依托山水资源,发展观光旅游休闲产业、物业租赁经济、配套服务经济等新业态,不仅促进了传统农业转型升级,而且将农业现代化推向新高度,开辟了农村集体经济发展新路径,显著增强了农村集体经济实力。

第三,与农民在农业内部就业增收结合起来。利用集体资产发展农产品加工、休闲观光、电子商务等新产业新业态,吸纳更多农民就地就近就业,在提升农民职业技能水平的同时,促进农民收入多元化。尤其在经济下行压力加大的形势下,更应充分挖掘现代农业的潜在优势,培育发展多元化产业,为农民提供就业机会、拓展增收空间。

第四,与新的集体经济发展形式结合起来。农村土地股份合作社、服务性合作社等的产生与发展,是农村组织形态的创新,为农村经济发展注入了新动力,拓展了农村双层经营体制的内涵。在清产核资的基础上,保持集体资产的完整性,将集体经营性资产以股份或份额的形式量化到本集体成员,发展多种形式的股份合作,能够使农民作为集体资产所有者、管理者、受益者的权益得到切实施现。

第五,与乡村治理结合起来。完善农村集体产权制度,发展壮大农村集体经济,不仅能够改善农村基础设施和提升农村公共服务,而且能够夯实农村社会治理基础。农村集体所有制以及在此基础上产生的农村集体经济组织,与村民自治相互补充,在基层党组织的领导下,妥善处理村民委员会和农村集体经济组织的关系,将村民委员会的自治功能和农村集体经济组织的经济功能区分开来。农村集体产权制度改革有利于促进乡村治理主体权利关系的优化,使组织与个人的关系更加明晰,提升农民参与基层治理的意识与能力,丰富基层协商民主的有效实现形式,促进乡风文明,对提升乡村治理水平具有重要意义。 **Reform**

### 参考文献

- [1]张红宇,胡振通,胡凌啸.农村改革的第二次飞跃——将农村集体产权制度改革引向深入[J].农村工作通讯,2020(9):19-26.
- [2]方志权.农村集体经济组织产权制度改革若干问题[J].中国农村经济,2014(7):4-14.
- [3]张应良,杨芳.农村集体产权制度改革的实践例证与理论逻辑[J].改革,2017(3):119-129.
- [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):108-114.
- [5]郭晓鸣,王蔷.农村集体经济股权分配制度变迁及绩效评价[J].华南农业大学学报(社会科学版),2019(1):1-8.
- [6]方桂堂.农村集体产权制度改革的多重影响研究——来自北京市昌平区的实证调查[J].中国政法大学学报,2019(1):5-19.
- [7]钟桂荔,夏英.农村集体资产产权制度改革——以云南大理市8个试点村为例[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017(6):109-117.
- [8]苑鹏,陆雷.俄国村社制度变迁及其对我国农村集体产权制度改革的启示[J].东岳论丛,2018(7):125-131.

## The Practical Exploration of the Reform of Rural Collective Property Right System: Based on the Investigation of 24 Villages (Communities) in 4 Provinces

ZHANG Hong-yu HU Zhen-tong HU Ling-xiao

**Abstract:** Based on the investigation of 24 villages(communities) in 4 provinces, this paper analyzes the practical exploration of the reform of rural collective property rights system from four dimensions. All localities have done a good job in implementing the reform work deployment and focusing on the key tasks of reform. The reform of rural collective property right system plays an important role in the high-quality development of agriculture, the improvement of farmers' sense of gain and happiness, the upgrading of rural governance system and the strengthening of the CPC's grassroots leadership. The reform of the rural collective property right system is groundbreaking in giving farmers property rights, breaking through in sprouting a new organizational form in the countryside, and crucial in consolidating the CPC's leading position at the grass-roots level. To deepen the reform of rural collective property right system, we should strictly implement the requirements of the central government to promote the reform of rural collective property right system, properly handle the contradictions in the reform of rural collective property right system, and pay attention to the direction of the reform of rural collective property right system.

**Key words:** the reform of rural collective property right system; rural revitalization; high-quality development of agriculture

(责任编辑:罗重谱)