

# 关于农村集体产权制度改革几个问题的思考

王思民

**摘要：**推动农村集体产权制度改革是深化农村改革的核心内容，对于壮大农村集体经济、增加农民财产性收入、激发农村发展活力，具有重要而深远的意义。从现实来看，完成改革的地方都取得了很好成效，但从全国面上来看，也普遍存在一些难题，在理论和实践上均存有分歧，集中体现在集体经济组织主体地位、成员界定、股权设置与管理以及收益分配等方面。因此，需要重点解决这几方面问题，才能更好地促进农村集体经济健康发展。

**关键词：**农村集体产权制度；集体所有制；改革

深化农村集体产权制度改革是十八届三中全会的明确要求，也是全面深化农村改革的重要任务，五中全会又进一步提出要完善农村集体产权能。从现实来看，完成改革的地方都取得了很好成效，但从全国面上来看，也普遍存在一些难题，在理论和实践上均存有分歧，集中体现在集体经济组织地位确定、成员界定、股权设置、股权管理以及收益分配等方面。这些问题与广大农民群众的财产权益休戚相关，涉及的利益关系错综复杂，牵一发而动全身，是具有“四梁八柱”性质的重大改革。

## 一、关于农村集体经济组织的主体地位问题

明确农村集体经济组织的主体地位，是保障其享有独立进行经济活动自主权的前提。但由于目前全国缺乏统一的政策依据，导致农村集体经济组织的主体地位模糊，这个问题始终困扰着农村产权制度改革工作。当前存在的主要问题有3个方面：

一是法人地位缺失。我国宪法第八条明确规定：农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。这一规定明确了农村集体经济组织的法律地位和组织性质，但是对其法人性质、登记程序、税收政策尚无明确的法律定位，导致其无法作为完整的市场主体参与经营竞争，制约了集体经济的发展壮大和服务功能的充分发挥。

二是组织机构虚化。当前，我国大部分地区的农村集体经济组织没有具体独立的存在形式，其职能与权利主要由村民委员会代为行使，农村集体经济治理结构不尽完善，影响了农村集体经济组织成员发展集体经济的积极性，还容易引发组织成员与社区居民之间的矛盾。在一些集体资产雄厚、可支配财产众多的发达地区和城市郊区，这一矛盾尤为突出。

三是管理渠道不一。关于农村集体经济组织的认定问题，目前我国还没有统一的管理部门和认定程序，部分先行地区分别实行了企业法人登记、合作社法人登记以及组织机构代码证等三类基本做法，不同程度上存在税费较高、标准不一、发展困难等问题。2015年我国全面推行工商营业执照、组织机构代码证、税务登记证等“三证合一”登记制度以来，农村集体经济组织申领组织机构代码的工作尚未明确管理部门。

产生上述问题的主要原因是相关法律法规不配套、体制机制不健全。目前，国家对农村集体经济组织问题尚未专门立法，也缺乏总体设计。农村集体经济组织兼具生产经营和为社区居民提供公共服务的双重功能，在现有法人类型中还找不到合适的定位。虽然少数先行先试地区对集体经济组织的登记名称和认定程序出台了相关条例，但是有些规定在操作层面还存在不稳定、不一致、难以复制等问题。同时，大部分地区由村民委员会代行集体经济组织职能的“政经合一”状况，在一定程度上导致了集体经济组织的主体地位淡化、职能定位缺失，影响了发展壮大集体经济的主动性和创造性。为此，明确集体经济组织主体地位需从以下三方面做起：

第一，完善顶层设计。尽快启动农村集体经济组织立法工作，明确农村集体经济组织的主体地位、组织结构、运行机制、法律责任，赋予农村集体经济组织依法管理和经营农村集体资产的权利、责任和义务。抓紧研究制定全国统一的集体经济组织登记管理办法，对组织的设立、登记、运行、管理等作出明确规定。

第二，研究制定扶持政策。围绕农村集体经济组织发展的薄弱环节，加大政策扶持力度，研究制定用水、用电、用地以及税费征收等方面的优惠政策。围绕农村集体经济发展的重点和难点，探索建立集体经济组织发展专项基金，加强农村水、电、路、通讯和人居环境等农村基础设施建设。

第三，理顺农村基层组织的职能。厘清和明晰党支部、村委会和集体经济组织的职能和关系，突出农村集体经济组织对集体资产的运营和管理，重点是经费的分账使用和管理，实现政经分离，发展壮大集体经济，提高集体经济组织成员的财产性收入。

## 二、关于农村集体经济组织成员身份问题

农村集体经济组织成员身份确认是农村集体产权制度改革的基础，涉及到保障农民的财产权利和民主权利，对于稳步推进农村集体产权制度改革、促进农村经济发展和维护农村社会和谐稳定具有重要的现实意义和深远的历史意义。当前存在的主要问题有“四难”：

一是集体成员概念和内涵界定难。在《物权法》、《农

村土地承包法》等法律以及党的十八届三中全会决定、中央1号文件等政策文件中,都提出过“农村集体经济组织成员”的概念,但很难找到对集体经济组织成员这个概念及其内涵外延的法律界定或者权威表述,更难明确成员的权利义务关系等。

二是成员身份确认标准和办法统一难。目前一些地方在开展农村集体产权制度改革的进程中,对成员身份的确认进行了探索。浙江、广东、四川等省通过出台法规条例或政府文件,东莞、佛山南海、都江堰等地县通过出台规范性文件,分别明确了成员身份的具体规定。但各地情况差异很大,制定的标准和办法五花八门,中央很难作出统一规定。

三是成员身份确认时点选择难。各地或以“一轮”、“二轮”土地承包开始时间作为确认时点,或以宣布开始产权改革的日期作为确认时点,有些地方甚至还追溯到合作化、人民公社时期作为确认时点。不同的时点选择或侧重于尊重历史,或侧重于照顾现实,但具体如何选择很难统一确定。

四是集体资产形成与成员关系厘清难。农村集体资产包括资源性资产、经营性资产和非经营性资产。不同类型的资产由于形成原因不同,对应着不同成员的资产关系。资源性资产主要对应土地承包关系,经营性资产主要对应劳动贡献和收益分配关系,非经营性资产主要对应户籍关系。当不同资产对应成员的权利发生交叉时,很难厘清和确权。

产生上述问题的主要原因是农村情况复杂、农村集体资产情况更为复杂,相关法律政策不衔接不明确。为此,科学确认集体经济组织成员身份需从四个方面入手:

一是坚持民主决策、公开透明。成员身份确认要尊重农民群众意愿,充分考虑各类人群的合理诉求,最终交由成员大会民主协商决定,不能由少数干部操控,同时要防止多数人侵害少数人的权益。成员身份确认全过程要公开透明,接受群众监督,身份确认后要编制成员名册,并在相关部门登记备案。

二是保证起点公平、程序合法。以县域为范围,由政府制定指导性意见,统一明确成员身份确认的程序、时点和原则等。既要尊重历史,又要兼顾现实,统筹考虑户籍关系、土地承包关系和对集体的积累贡献等因素。新增人员是否获得成员身份并具有成员权利,前提是不能侵害其他成员的利益,通过家庭内部解决也是可行的途径之一。

三是坚持因地制宜、分类施策。要根据不同集体经济组织的资产构成、发展状况、区域位置等,确定不同的标准和办法。为解决城市居民能够继承集体资产股权、但无法继承土地承包经营权的问题,可以探索引入股东身份的办法,只享有集体资产收益分配权、而没有选举权、表决权和土地承包权。

四是出台指导意见、完善政策。在抓紧研究农村集体经济组织法律的同时,尽快出台农村集体产权改革的指导意见,对包括成员身份确认的原则、成员权利义务关系等作出规定。现阶段,各级人民政府要按照职责分工,抓紧完善政策规定,准确把握政策底线,重大事项应逐级上报,确保产权制度改

革稳步推进、农村各类人员的利益诉求妥善解决。

### 三、关于农村集体资产股权的设置与管理问题

农村集体资产股权的设置与管理是壮大集体经济和完善乡村治理的基础工作。当前,这是农村集体产权制度改革争论最多的领域之一,是改革进入深水区后碰到的硬骨头,在理论和实践中都还远未达成共识。当前存在的主要问题有3个“明显分歧”:

一是集体股的设置存在明显分歧。有些地方认为,设置集体股与产权制度改革中明晰资产归属的目标不相符合,代表主体和行使主体不明确,集体收益再分配时容易产生新的矛盾,将给集体资产财务管理留下隐患。与此同时,另一些地方认为,保留集体股:可以帮助解决集体公益事业和集体债务化解所需的公共开支,还可为村民统一上缴养老、医疗保险等社会保障费用,有利于维护农村经济社会的和谐稳定;可以解决发展中可能出现的问题,如因人口变动导致成员结构变化时,可以拿出一部分股份分配给新增成员,有利于化解矛盾;今后探索股权的有偿退出时,可以承接集体成员退出的股权。在争论的过程中,有些地方设置了集体股,而且各地占比数量不一。

二是股权的动态管理或静态管理存在明显分歧。实行静态管理模式的地区认为:有利于政策的相互衔接。由于土地承包经营权执行“生不增、死不减”的制度安排,因此股权也应实行静态管理,否则容易引发政策之间互相矛盾。

有利于保持集体资产产权的稳定。如果股权经常调整,集体成员对其持有的财产权利缺少安全感,确权效果将大打折扣。

有利于在起点公平的基础上更多体现效率,而时常的调整不利于集体资产股权的流动。与此同时,实行动态管理模式的地区认为:有利于化解基层矛盾。随着城镇化的快速发展,农村集体人口不断变化,新增人员要求获得一份财产权,应该允许大稳定、小调整,与农村基层群众对公平的认识相吻合。有利于权能的充分实现。随着有偿退出、抵押、担保等权能的充分实现,股权的流转规模必然扩大,一旦突破了集体经济组织内部流转的限制,必然导致股权的变动,动态管理势在必行。现势情况是,实行静态管理的地区多于实行动态管理的地区,东南发达地区以静态管理为主,其他地区以动态管理为主。

三是股权流转范围的限制存在明显分歧。一些地方认为,从市场效率角度考虑,产权制度改革的目的就是盘活农村集体资产,实现城乡要素平等交换,发展壮大集体经济。为此,就必须允许集体资产股权流转到集体外部,特别是在已经“村改居”的地方,要尽快放开限制,允许股权向外部流转。如果股权只能在集体内部流转,不仅无法客观体现股权价值,也不利于吸引外部资本投入,还可能导致集体股权向少数人集中。与此相反,另一些地方认为,股权流转的范围应该限制在集体内部,这是因为农村集体经济组织具有封闭性、唯一性和功能多样性。如果股权流转范围过大,则会影响农村集体经济组织的稳定,对集体组织内部的困难群众也没有保障,需要慎重对待。

上述问题涉及到我国的根本制度安排,涉及到农村改革发展稳定的关系,涉及到发挥市场在资源配置当中的决定性作用,是深化农村集体产权制度改革的核心问题,要在试点地区深入实践、认真探索。解决好这一问题,既要遵循我国社会主义公有制的制度要求,还要立足各地农村集体经济发展水平复杂多样的现实;既要坚持维护农民财产权益这个根本要求,还要积极发挥市场在资源配置中的决定性作用;既要体现效率赋予农村集体资产产权更加完整的权能,还要兼顾公平维护农村经济社会的和谐稳定。

第一,尽快出台农村集体产权制度改革指导意见。由于各地在股权设置和管理的关键环节上存在操作困境,迫切需要国家层面在加强立法研究的同时,首先出台关于深入推进农村集体产权制度改革的指导意见,在关键环节提出方向性、原则性甚至是可操作性的意见。

第二,通过完善职能定位实现农村基层政经分离。在巩固党的领导地位的基础上,明确村党组织、自治组织和集体经济组织的职责分工和议事决策规则,实现党务、社会事务和经济事务的有机分离。同时,鼓励村书记和集体经济组织理事长交叉任职,实现农村事务的有机统一。

第三,尊重群众意愿设置和管理农村集体资产股权。无论是否设置集体股,股权管理是动态还是静态,都要尊重群众主体地位、保障集体组织成员切身利益。必须公开程序、民主决定,节奏上要与土地承包法律制度改革进度相衔接。要在开展集体资产股权能试点的基础上,审慎探索股权流转范围。

#### 四、关于农村集体产权流转交易问题

建设农村产权流转交易市场,推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行,是提高农村要素配置效率、促进集体资产保值增值、维护集体经济组织成员权益的基础性工作。当前存在的主要问题有3个“并存”:

一是合理确定流转期限与合理确定交易价格并存。当前,农村集体产权流转期限有的地方长则几十年,如集体山林、四荒地的流转大多在三十年以上;有的地方短则几个月,如南方冬天闲置耕地的流转有时只有冬天一个季节。同时,流转价格大多由主观意愿决定,很少考虑土地质量级别、天气影响、灾害风险等客观因素,更少考虑通胀、汇率等经济因素的影响。导致集体经济利益受损、土地质量缺乏养护、农村基础设施无人养护等诸多问题。

二是农村集体产权交易纠纷多与调处难并存。由于信息不对称、产权不稳定,加之外部客观因素的影响,常常造成合同条款、流转价格不合理,导致协议不能正常履行或出现纠纷。而一旦发生纠纷后,由于影响农业生产经营的环境因素和条件限制较多,很难逐一写到合同文本当中,对违约双方的调处、执行和救济则非常困难。

三是农村集体产权交易市场建设滞后与服务不足并存。目前,农村集体产权交易市场建设滞后、发育不完善,突出表现在市场交易的场所较少、收集积累的历史数据匮乏、及

时有效的分析评价不足,不利于公开、公平、公正、规范地开展农村集体产权交易。同时,在交易市场之外双方直接达成协议的方式较为简单易行,造成市场交易量减少,交易市场收入降低,导致交易平台运营经费不足,限制了交易市场的服务水平。

产生上述问题的主要原因是在我国市场体系中,产权市场发展相对不足,农村产权市场发展尤为滞后。一是交易市场和评估机构不足,缺乏对农村集体产权流转价格变化的科学判断和及时指导;二是交易规模和交易收入较低,难以维持市场体系的自我发展。为此,稳步推动农村集体产权流转交易,要抓好以下三个方面:

第一,建立价格指数,指导各地合理确定农村集体产权流转的期限及价格。收集改革开放以来土地流转、产权交易的数据,以及其他影响交易价格的相关资料,包括土壤肥力、气象、水文、灾害、交通及农业基础设施等资料,也包括农业发展规划、土地利用规划、资产使用及劳动力转移等资料,建立产权交易数据库,探索建立交易价格指数,为确定合理的交易价格奠定数据基础。

第二,完善体制机制,维护农村集体产权交易双方的合法权益。加强产权交易监督制度建设,突出资质审查和用途管制,防止违规交易行为,切实维护交易双方合法权益;建立健全农村产权交易仲裁调解机构,明确职责任务,规范调处行为,提升仲裁人员综合素质;推进农村信用体系建设,建立健全资产产权的抵押担保、资产登记、信用记录等信息库,增强契约意识。

第三,发挥政府作用,稳步推进农村产权交易市场建设。明确农村产权交易平台的公益属性,培育农村集体产权交易市场,优先在条件具备、需求旺盛的地区开展农村产权交易市场建设,引导农村各类产权进场交易;鼓励发展各种交易中介服务,加强信息收集发布、资源资产评估、交易代理、金融保险服务、法律法规政策咨询等,为农村产权交易提供完善的服务。

#### 参考文献

- [1] 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).
- [2] 黄延信等. 对农村集体产权制度改革若干问题的思考[J]. 农业经济问题, 2014(4).
- [3] 王宾, 刘祥琪. 农村集体产权制度股份化改革的政策效果: 北京证据, 改革 2014(6)
- [4] 黄延信等. 对农村集体产权制度改革若干问题的思考[J]. 农业经济问题, 2014(4).
- [4] 徐刚, 李春艳, 霍然. 集体产权制度改革权利为重[J]. 农村经营管理, 2014(3).

作者单位: 农业部管理干部学院 北京 102208