

朱大威,朱方林. 我国农村集体产权制度改革的历史回顾与现实思考[J]. 江苏农业科学,2018,46(16):21-24.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2018.16.005

# 我国农村集体产权制度改革的历史回顾与现实思考

朱大威,朱方林

(江苏省农业科学院农业经济与发展研究所/江苏农业科技创新决策咨询研究基地,江苏南京 210014)

**摘要:**农村集体产权制度改革是我国全面深化农村改革的关键所在。分析农村集体产权制度改革的内涵,回顾我国农村集体产权制度改革的历史变迁,将我国农村集体产权制度改革划分为 4 个历史阶段,总结每个阶段的改革过程、主要政策、特点等;探讨农村集体产权制度改革中的成员资格界定、股权设置、股权权能、政经分离等关键问题,并提出今后改革的发展方向。

**关键词:**农村;集体产权;制度改革;股权;权能;政经分离;存在问题;发展方向

**中图分类号:** F321.1      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1002-1302(2018)16-0021-04

农村集体产权制度改革是全面深化农村改革的重要任务之一。2015—2017 年中央“一号文件”连续聚焦农村集体产权制度改革,对深化农村集体产权制度改革作出了顶层设计,进一步明确了改革的方向和重点。近年来,随着工业化、城镇化进程的加快,城乡收入差距日益扩大,不同地区间农村经济

发展水平不均衡,农村特别是城郊结合部和沿海发达地区的农村,集体经济组织资产规模、成员身份及组织构成均出现了新的变化<sup>[1]</sup>。深化农村集体产权制度改革,是农村生产关系适应生产力发展的客观需要,对于建立城乡要素平等交换关系、促进新型城镇化健康发展、切实解决好“三农”问题具有重要的现实意义和深远的历史意义。本研究在分析农村集体产权制度改革内涵的基础上,回顾我国农村集体产权制度改革的历史变迁,探讨农村集体产权制度改革中的几个关键问题,以期为推进农村集体产权制度改革提供借鉴。

## 1 农村集体产权制度改革的内涵

### 1.1 农村集体产权制度改革的内涵

农村集体经济组织是农村集体拥有各类资源和资产的载体。农村集体产权制度改革是对农村集体经济组织所拥有的各类资源(主要是土地资源)、资产和资金,按照股份合作制

收稿日期:2018-04-10

基金项目:江苏省决策咨询研究基地项目(编号:18SSL025);江苏省农业科技自主创新资金基本科研业务专项[编号:0040456100ZX(17)4033]。

作者简介:朱大威(1982—),男,安徽固镇人,硕士,副研究员,主要从事农村区域发展与农业政策研究。Tel:(025)84390532;E-mail:judeway@163.com。

通信作者:朱方林,硕士,研究员,主要从事农业政策与农村发展研究。E-mail:zfl4391@163.com。

[96]孙凤云,李俊英,史萌,等. 城市公园林缘景观美学质量评价[J]. 沈阳农业大学学报,2010,41(6):736-739.

[97]郑洲翔,陈锡沐,翁殊斐,等. 运用 BIB-LCJ 审美评判法评价棕榈科植物景观[J]. 亚热带植物科学,2007,36(1):46-48.

[98]Han K T. A reliable and valid self-rating measure of the restorative quality of natural environments[J]. Landscape and Urban Planning, 2003,64(4):209-232.

[99]Hansmann R, Hug S M, Seeland K. Restoration and stress relief through physical activities in forests and parks[J]. Urban Forestry and Urban Greening,2007,6(4):213-225.

[100]章俊华. 规划设计学中的调查分析法(16):SD法[J]. 中国园林,2004(10):54-58.

[101]Verlarde M D, Fry G, Tveit M. Health effects of viewing landscapes - Landscape types in environmental psychology[J]. Urban Forestry and Urban Greening,2007,6(4):199-212.

[102]Chang C Y. Psychophysiological responses to different landscape settings and a comparison of cultural differences[J]. Acta Horticulturae,2004,639:57-65.

[103]高娜. 室内植物色彩对人类心理影响的研究[D]. 长沙:湖南师范大学,2013.

[104]Shibata S, Suzuki N. Effects of indoor foliage plants on subjects'

recovery from mental fatigue[J]. North American Journal of Psychology,2001,3(3):385-395.

[105]Yang F, Bao Z Y, Zhu Z J. An assessment of psychological noise reduction by landscape plants[J]. International Journal of Environmental Research and Public Health,2011,8(4):1032-1048.

[106]康宁,李树华,李法红. 园林景观对人体心理影响的研究[J]. 中国园林,2008(7):69-72.

[107]Marcus C C, Barnes M. Gardens in healthcare facilities: uses, therapeutic benefits, and design recommendations[M]. Martinez: The Center for Health Design,1995.

[108]Adachi M. Psychological effect and preference of flower color[J]. Agriculture and Horticulture,2002,77(1):11-16.

[109]贾雪晴. 园林植物色彩的心理反应研究[D]. 杭州:浙江农林大学,2012.

[110]李志强. 浅谈园林植物设计中的色彩应用与人的情感心理[J]. 四川林业科技,2006,27(3):76-78.

[111]Yamane K. Effects of cut flowers on physiological and psychological parameters of human being under stress[J]. Environment Horticulture Science,2000,14(2):97-100.

[112]邢振杰,康永祥,李明达. 园林植物形态对人生理和心理影响研究[J]. 西北林学院学报,2015,30(2):283-286.

的原则,将集体资产折股量化到人,由成员集体共有的产权制度转变为按份共有的产权制度、按份享受集体资产收益的制度改革<sup>[2-3]</sup>。

### 1.2 农村集体产权的内涵

农村集体产权是具有中国特色的一种产权形式,是建立在以农村社区为边界的成员权界定的基础上,农村集体成员对集体资产享有权利的集合,农村集体产权具有不完整性、共有性、排他性等特点,但其共有性限定在集体经济组织内部,对集体经济组织以外的成员具有排他性。

我国农村集体产权是一种不完整的共有产权,其中土地承包经营权流转中的转包、出租、抵押、担保等是在用益物权上设置的债权关系<sup>[4]</sup>。

目前我国农村集体产权的主体不清晰。人民公社时期,生产队是人民公社的基本核算单位,是农村集体资产的主体。我国开展家庭联产承包责任制改革以后,相当一部分生产队失去了土地所有权,有些地区归行政村所有,有些地区归村民小组所有<sup>[5]</sup>,农村集体资产究竟应当归谁所有,法律上并没有统一明确的规定。农村集体产权界限不清,影响了资产利用效率,甚至会导致侵权问题多发,进而影响农村社会的和谐稳定<sup>[6]</sup>。

## 2 我国农村集体产权制度改革的历史变迁

### 2.1 “三级所有,队为基础”的集体所有制阶段(1955—1978 年)

我国农村集体所有制发端于 1955 年中华人民共和国全国人民代表大会(简称全国人大)通过的《农业生产合作社示范章程》,该章程提出“农业生产合作社统一地使用社员的土地、耕畜、农具等主要生产资料,并且逐步把这些生产资料公有化”。1956 年全国人大通过的《高级农业生产合作社示范章程》提出“把社员私有的主要生产资料转为合作社集体所有”,农村集体所有制的序幕由此拉开,此后农业合作化加速,农村集体所有制初步形成。随着农村形势的发展变化,基本核算单位几经调整,农村集体经济的主体经历了人民公社、生产大队、生产队的演变。1960 年中国共产党中央委员会(简称中共中央)《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》强调“以生产队为基础的三级所有制,是现阶段人民公社的根本制度”,“三级所有,队为基础”的集体所有制由此确立<sup>[7]</sup>。直至 1978 年我国农村改革前,我国农村一直实行“三级所有,队为基础”的集体所有制<sup>[6]</sup>。

### 2.2 农村集体产权“两权分离”的“第一次飞跃”(1978—1992 年)

1978 年安徽省凤阳县小岗村开始实行“包产到户”“包干到户”,开创了家庭联产承包责任制的先河。随着 1978 年中国共产党十一届中央委员会第三次全体会议(简称十一届三中全会)的召开,农村集体产权制度改革开启历史新时期。在改革之初,小岗村“双包到户”的做法在全国一些地方还存在争议,但全国很多地方陆续开始试行各种形式的包产到组、到户的实践。1980 年中共中央《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》对包产到户问题作了初步肯定的结论。1982 年中央“一号文件”明确肯定了“包产到户”“包干到户”的做法,我国农村开始实施家庭联产承包责任制<sup>[8]</sup>。

这次集体产权改革实质就是从土地集体所有权中分离出承包经营权的“两权分离”,重新确立了农户作为农业生产的主体地位,从而解放和发展了农村生产力。随着我国相关法律法规的完善和土地承包期的延长,在一定时期内农村集体产权制度趋于相对稳定。

### 2.3 农村集体产权制度改革的地方率先实践阶段(1992—2013 年)

随着工业化、城镇化进程的推进,原有农村集体所有制所依托的经济社会基础都产生了很大差异,农村集体产权归属不清、权责不明、保护不严、流转不畅等问题逐渐凸显<sup>[9]</sup>,一些经济发达地区带头开始了农村集体产权制度改革的实践探索,而中西部经济欠发达的部分地区改革进展缓慢。实践始于 1992 年广东省南海市的集体资产股份合作制,“南海模式”以行政村或村民小组为单位,利用集体资产建立股份合作组织,由其直接出租土地或修建厂房再出租,集体成员按照股权分享农地非农化带来的增值收益<sup>[10]</sup>。浙江省温州市农村集体产权制度改革的重点包括集体产权界定、成员资格认定、收益分配、组织机构等<sup>[1]</sup>。广东省深圳市、江苏省苏州市的农村集体产权制度改革重点围绕股份经济合作组织的法律身份和市场主体地位<sup>[1]</sup>。上海市在推进农村集体产权制度改革过程中,探索形成有限责任公司、社区股份合作社、社区经济合作社 3 种模式<sup>[11]</sup>。各地在不改变集体所有制性质的前提下,积极探索完善农村集体所有制的有效方式,对进一步倒逼农村集体产权制度改革具有重要作用。

2008 年农村集体产权制度改革进入全面推广阶段,改革政策逐渐由土地产权拓展到其他类型的资产产权,集体经营性建设用地入市和征地制度改革试点区域进一步扩大<sup>[10]</sup>。在此阶段,我国土地承包期再延长 30 年不变后又调整至长久不变,逐步建立起土地承包经营权流转机制,政策上也开始强调确权颁证,先后出台或修订的《农村土地承包法》(2002 年)、《农村土地承包经营权证管理办法》(2003 年)、《宪法》(2004 年)、《土地管理法》(2004 年)、《农村土地承包经营权流转管理办法》(2005 年)、《物权法》(2007 年)等法律法规对土地承包、土地流转、确权颁证、农村集体经济的产权及相关权益等进行了规定。

### 2.4 农村集体产权制度深化改革的“第二次飞跃”(2013 年至今)

2013 年以来农村集体产权制度改革速度明显加快,党和国家密集出台了多项农村集体产权制度改革政策。2013 年中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议(简称十八届三中全会)提出“赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权”“允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营”。2014 年,中国共产党中央委员会办公厅(简称中办)、中华人民共和国国务院办公厅(简称国办)出台《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》,提出用 5 年左右时间基本完成土地承包经营权确权登记颁证工作。2014 年底国务院办公厅发布了《关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》。2015 年农业部等 6 个部门出台了《关于认真做好农村土地承包经营权确权登记颁证工作的意见》。2015—2017 年中央“一号文件”均重点关注农村集体产权制度改革,提出了改革的方向和重点。

2015 年农业部等部门在全国多个地区开展农村集体资产股份改革试点,并从 2017 年起在全国扩大试点范围<sup>[11-12]</sup>。2016 年 4 月,习近平总书记在小岗村调研时指出,要着力推进农村集体资产确权到户和股份合作制改革。

### 3 农村集体产权制度改革的几个关键问题

#### 3.1 农村集体经济组织成员身份确认

农村集体经济组织成员身份确认,是通过界定初始成员,明确谁有权享有集体统一经营资产权益的过程<sup>[13]</sup>。确认集体成员身份关系到农民的切身利益和农村社会稳定,事关农村集体产权制度改革成败,是农村集体产权制度改革最基本的前提条件。然而,我国现行的《农村土地承包法》《物权法》等法律法规却未明确集体成员资格的认定界限。

近年来,随着中国经济的迅速发展,区域间资源分配急剧分化,在城乡人口大流动的社会背景下,原有农民的户口、身份、土地等呈现复杂性、多样化特征,出现了许多难以界定集体成员资格的情况,如户口转出,但仍享有土地承包经营权,在本村生活、耕种;嫁入嫁出未转户;干部身份,但户口为本村并常住,且享有土地承包经营权;学生毕业后无正式工作,在外务工,但户口迁回本村等<sup>[1]</sup>。由于缺乏有效的法规政策限制,目前农村集体经济组织成员资格界定大多实行“乡土化”色彩较浓的自我管理模式,主要根据户籍关系、生产生活历史、承包经营土地、参与集体经济组织收益分配等情况,由集体经济组织履行民主程序的方式认定成员资格。因此,今后可以从以下方面进一步加强农村集体经济组织成员身份确认工作:一是健全相关法律法规,建立农村集体经济组织成员身份认定工作的基本遵循;二是认真总结梳理改革试点的先进做法和成功经验,为进一步推广应用奠定基础;三是要着眼于维护最广大农民的根本利益,最大限度地增加和谐因素,统筹考虑多方面因素,切实保护弱势群体的合法权益。

#### 3.2 农村集体资产股权设置与管理

股权设置是对农村集体经济组织成员的集体净资产,在现有的集体经济组织成员之间以股份形式合理分配的过程<sup>[14]</sup>。股权设置与管理既是农村集体产权制度改革的重点与难点,也是确保改革后农村集体经济组织建立健全产权结构、实现健康稳定发展的基础。

在股权设置方面,从各地的实践看,农村集体经济组织主要有个人股、集体股,其他股权类型还有风险责任股、岗位股、扶贫股、敬老股、户籍股、农龄股、现金股等。个人股是无偿或部分有偿地由符合条件的集体经济组织成员按份享有的股份;集体股是由全体成员共同所有的股份,主要用于集体公益事业支出、处置历史遗留问题、扩大再生产等。然而,集体股的设立带来了改革不彻底的问题,为集体资产管理和资产再次分配确权埋下隐患,容易引起新的矛盾<sup>[15]</sup>。2015 年我国农村集体资产股份权能改革试点工作中,股权设置以个人股为主,多数不设置集体股<sup>[16]</sup>。

在股权管理方面,目前大部分地区实行静态管理模式,也有部分地区实行动态管理模式。静态管理模式下股权不随人口变动而调整,采用“生不增、死不减,入不增、出不减”的股权固化化管理,只能通过户内继承、赠予等方式调整股权归属,该模式管理成本相对较低,将利益分配限制在家庭成员之

间,有利于维持农村社会和谐稳定,达到相对公平。动态管理模式下,根据人口出生、死亡、迁入、迁出等情况进行股权调整,追求绝对意义上的公平,但管理成本较高,且可能会因频繁调整股权关系引发社会矛盾和利益纠纷。

本研究提出有关农村集体资产股权设置与管理工作的建议如下:一是取消集体股,但要突出集体所有的公有制经济性质,可通过在分配股息、红利前提取公益金、公积金的方式,确保集体经济组织的公共服务与保障职能;二是采用股权静态管理模式,但要避免股权固化后的股权占有差异加大的情况,集体经济组织要采取调控措施,通过组织内有偿流转的方式使股权数量分配更加平衡、合理;三是建立健全股权设置与管理的长效机制,研究出台相关管理办法,对股权结构、增资扩股、新增资产股份量化等事项进行明确规定。

#### 3.3 农村集体资产股权权能

农村集体资产股权权能是指股权的具体功能和使用方式,包括占有、使用、收益、流转、有偿退出、抵押、担保、继承等。土地承包经营权、宅基地使用权等均是所有人对他人之物所享有的占有、使用、收益的排他性权利,根据《物权法》规定,其属于用益物权的范畴<sup>[17]</sup>,注重其使用价值并以占有为前提。农村集体资产股权权能的实现,有利于增加农民财产性收入,增强农村集体经济发展的活力。

目前有关农村集体资产股权权能的改革正在稳步推进之中,尽管许多文件政策都提出要赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权,但从实践来看,很多地方还没有真正明确有偿退出、继承、抵押、担保权等资产处分权能。在占有权、收益权方面,各地区通过集体资产折股量化到人、落实到户,稳步推进农村承包地确权登记颁证,建立股权台账,明确股权收益分配的范围、程序、比例、用途等关键点,深入探索该项权能实践途径,有效保障农民对集体资产的实际占有权、收益权。在有偿退出权、继承权方面,国家尚未出台明确的法律规定,2014 年农业部等部门《积极发展农民股份合作赋予农民对集体资产股份权能改革试点方案》提出,“有条件地开展赋予农民对集体资产股份有偿退出权、继承权试点”,各地按照自身特点,探索出差异化的实现形式。在抵押权、担保权方面我国的法律规定几乎处于空白状态,鉴于其敏感性、复杂性、风险性,各地仅是慎重、稳妥地进行了开拓性探索工作。有偿退出、抵押、担保权改革可能会打破农村社区的封闭性,其风险主要在于农民失地后的社会保障问题和银行坏账所带来的金融问题;继承权的争议主要在于非集体经济组织成员是否具有股份继承资格问题。

针对农村集体资产股权权能改革,提出如下建议:一是高度防范农村集体资产股权的市场化风险,避免农村沦为市场资本逐利的场所,确保农民的最根本利益;二是深入探索农村集体产权权能的有效实现形式,突出合法性、合理性、可行性、可控性,以法律政策形式固化试点成功经验;三是统筹推进农村集体经营性建设用地进入市场<sup>[18]</sup>,开辟农民宅基地、空闲农房使用权有偿转让或租赁的新途径,赋予农民更多财产权利。

#### 3.4 农村政经分离

我国传统的村集体大多实行以村级党组织、村自治组织、村集体经济组织“三位一体”的政经合一模式,村集体履行集

体资产经营管理服务和社会公共事务组织的双重职能,村民具有村庄社员、集体经济组织成员的双重身份,这是我国农村基层治理中的显著特征之一。

然而随着社会经济的不断发展,政经不分的农村治理模式在法律政策、现实经济社会生活中的矛盾和问题愈发凸显,主要体现在以下几个方面:一是集体经济组织缺乏法人地位,导致其发挥集体所有权者的功能和作用受限<sup>[10]</sup>;二是集体经济和公共事务相互交叉捆绑,行政束缚下的集体资产闲置成为常态,缺乏内生发展活力;三是农民双重身份享有的双重福利很难实现自由分离,给广大农民离土、外来人融入造成障碍。一些地方进行了基层自治组织与集体经济组织职能分开的改革探索。如江苏省苏州市部分地区将村各项社会职能划归社区管理,经济职能则在新组建的股份合作社<sup>[19]</sup>,通过撤村建居、村级集体经济组织改制,理顺社区公共服务承担主体,促进集体经济做大做强,拓宽农民增收渠道<sup>[20]</sup>。

今后在农村政经分离工作中应着重把握以下几点:一是要明确职责定位,切实发挥党组织的领导核心作用、村民自治组织的公共保障作用、集体经济组织的增收提效作用;二是实行农村政经分离,必须与当地的社会经济发展情况相适应,村集体应当具备一定的财力支撑;三是从法律法规层面上,推进赋予农村集体经济组织法人资格;四是要加强对独立运行后的农村集体经济组织进行监管,确保集体资产安全运行;五是大力拓展农村集体经济组织的发展空间,努力发展物业经济以外的经营模式。

#### 4 结语

人民是改革发展的主体,只有依靠人民群众,坚持以人为本,调动广大人民群众的积极性,才能共同推进改革事业的发展。自古以来,我国都有“告老还乡”的故土情节,在深化农村改革的背景下,消除农村集体产权制度局限性造成的城乡二元结构壁垒,引导城市精英回流农村,有利于资金、人才、技术、信息等要素向农村集聚,有利于促进农业发展、农民增收、农村繁荣,对于引领村庄在地复兴具有重要意义。我国早已进入“以工促农、以城带乡”的发展新阶段,当前“以城带乡”模式主要是工商资本通过涉农项目进入农业领域,本研究提出通过农民宅基地使用权有偿转让或租赁等方式,构建城里人进入农村养老、旅游、从事现代农业的“以城带乡”新模式,将“致富农民、减少农民”发展战略调整为“致富农民、增加新农民”,利用“一减一加”(即减少传统农民数量,增加城里人转变而来的新农民数量),可以有效破解“三农”难题,这是未来我国农村集体产权制度改革发展的重要方向。

时代发展迅速,形势日新月异,过去合理的存在,当今有可能成为改革的对象。农村集体产权制度改革的大潮正在涌动,挑战与机遇并存,风险与发展同行。在党中央的坚强领导和有力决策下,各地区从实际出发,在法律政策的框架范围内,在农村集体产权制度改革方面开展了很多积极、有益的尝试,取得了一些宝贵经验和可喜成绩。我国农村集体产权制

度改革涉及面广、政策性强、操作难度大,推进农村集体产权制度改革必须坚持正确的改革方向,坚守法律政策底线,充分发挥农民的主体作用,因地制宜,循序渐进,分类有序地推进改革。

#### 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):108-114.
- [2] 方志权. 关于农村集体产权制度改革若干问题的思考[J]. 毛泽东邓小平理论研究,2014(11):6-12,91.
- [3] 中国社会科学院农村发展研究所“农村集体产权制度改革研究”课题组,张晓山. 关于农村集体产权制度改革的几个理论与政策问题[J]. 中国农村经济,2015(2):4-12,37.
- [4] 刘安凤. 我国农村集体产权制度改革方向研究[J]. 学术论坛,2016(10):92-96.
- [5] 陈锡文. 中国农村改革:回顾与展望[M]. 天津:天津人民出版社,1993.
- [6] 孔祥智. 农业政策学[M]. 北京:高等教育出版社,2014.
- [7] 农业部农村经济体制与经营管理司调研组. 浙江省农村集体产权制度改革调研报告[J]. 农业经济问题,2013(10):4-9.
- [8] 张红宇. 关于农村集体产权制度改革的若干问题[J]. 农村经营管理,2015(8):6-10.
- [9] 王 兵,许月明,胡 建. 农村集体建设用地流转的困境与对策——基于制度经济学的视角分析[J]. 中国农学通报,2011,27(20):186-188.
- [10] 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.
- [11] 方志权. 农村集体产权制度改革理论和模式选择研究[J]. 科学发展,2017(101):80-92.
- [12] 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):17-18.
- [13] 贺福中. 农村集体产权制度改革的实践与思考——以山西省沁源县沁河镇城北村为例[J]. 经济问题,2017(1):115-120.
- [14] “农村集体产权制度改革和政策问题研究”课题组,夏 英,袁崇法. 农村集体产权制度改革中的股权设置与管理分析——基于北京、上海、广东的调研[J]. 农业经济问题,2014(8):40-44,111.
- [15] 黄延信,余 葵,师高康,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):8-14.
- [16] 高云才. 探索建立有中国特色的农村集体产权制度——我国农村集体资产股份权能改革试点综述[J]. 农村经营管理,2017(1):11-14.
- [17] 蔡 进,邱道持,王 静,等. 中国农村集体土地产权制度研究综述[J]. 中国农学通报,2013,29(23):65-70.
- [18] 王 贝. 中国集体建设用地产权制度的现状及演进[J]. 中国农学通报,2011,27(4):381-386.
- [19] 李 华. 农村集体产权改革中公有制底线问题析论——以苏州农村集体产权改革为例[J]. 理论导刊,2016(1):66-69.
- [20] 韩 俊. “政经分开”是农村集体产权制度改革的重要方向[J]. 农村实用技术,2014(9):9-10.