

【农村集体产权制度改革与集体经济发展】

农村集体产权制度的改革阻点与破解路径

——基于江苏溧阳的案例观察

高强,鞠可心

(南京林业大学 经济管理学院,江苏 南京 210037)

摘 要:农村集体产权制度改革是深化农村改革的一项重大举措,也是发展壮大集体经济的基础前提。在工业化、城镇化进程不断加快的背景下,村庄布局与人口结构正在发生深刻变化。从实践来看,推进农村集体产权制度改革的进程也是村庄大量合并与城乡之间人员加速流动的过程。农村集体产权制度改革的“内改制”、静态化与封闭性等特点,与开放的村庄演化、人员流动形成鲜明对比,这在一定程度上影响了改革顺利推进。本文基于江苏溧阳的实地调研,以村庄案例为支撑,分析梳理农村集体产权制度改革在清产核资、成员界定、股权设置与管理、集体经济组织构建等关键环节中面临的阻点,并探索其破解路径,为进一步深化改革提供思路和借鉴。

关键词:农村集体产权制度;改革阻点;破解路径;城乡融合;集体经济

中图分类号:F321.32 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)02-0001-10

一、引言

农村集体产权制度改革是中央部署的一项管长远、管根本、管全局的重大改革,在农村改革中具有基础性、战略性、总体性地位,关系着农村改革的综合性效应能否有效释放^[1],也关系到农业农村现代化能否顺利实现。在工业化、城镇化进程不断加快的背景下,农村经济结构、社会结构正在发生深刻变化,为农村集体产权制度改革提供了机遇,也带来了挑战。2014 年,中共中央审议通过了《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》,并在全国选取 29 个单位开展试点。2016 年,中共中央、国务院印发的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》对这项改革进行了顶层设计和全面部署。由于全国各地农村差异较大,集体经济发展不平衡,改革采取了先易后难、试点推进的方式,兼顾东中西不同区域,先在有条件的地区探索,再逐步推广至全国各地。自改革推进以来,全国先后组织开展了 5 批农村集体产权制度改革试点,共有 28 个省份、89 个地市、442 个县整建制开展试点试验。截至 2020 年 8 月,全国已有 43.8 万个村完成集体产权制度改革,确认集体成员 6 亿多人,共清查核实集体账面资产 6.5 万亿元,资源性资产总面积 65.5 亿亩,集体成员累计分红超过 3800 亿元,基本建立起符合市场经济要求的集体经济运行新机制^①。2020 年 11 月,党的十九届五中全会提出,“深化农村集体产权制度改革,发展新型农村集体经济”。这既标志着农村集体产权制度改革取得了重大进展和显著成效,也为下一步深化改革提出了明确要求。

收稿日期:2020-11-27

基金项目:江苏省社会科学基金重点项目“江苏新型农村集体经济组织形式创新与政策支持研究”(19GLA001)

作者简介:高强,男,南京林业大学经济管理学院教授,博士生导师,南京林业大学农村政策研究中心主任;鞠可心,女,南京林业大学经济管理学院硕士生。

① 数据来源于 2020 年 8 月 21 日农业农村部动态, http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202008/t20200821_6350716.htm。

江苏省作为全国首批开展农村集体产权制度改革的试点省份之一,改革起步较早,试点探索经验也相对丰富。目前,江苏省超过99%的村(居)完成改革,共清查核实集体资产超过3000亿元,量化经营性资产1500亿元,确认集体成员超过5000万人,1.7万多家村级股份经济合作社完成登记赋码,整省试点任务基本完成^①。溧阳市地处江苏省南部,是农村改革的先行区,近年来先后承担了国家城乡融合发展试验、全国乡村治理体系建设试点、江苏省社会主义现代化建设试点等多项改革任务。在农村集体产权制度改革方面,溧阳市聚焦清产核资和经营性资产股份合作制改革两项硬任务,采取一系列有力措施,推动改革不断走向深化。截至2020年9月底,溧阳市188个行政村中完成改革的村有186个,构建村级股份经济合作社185个,合作联社1个^②。

溧阳市的改革实践表明,农村集体产权制度改革中将顶层设计与基层创新紧密结合,在中央统一领导下,立足本地实际推出一系列创新性改革举措,可以有效化解社会矛盾,解决历史遗留问题,从而顺利完成改革任务。当前,全国农村集体产权制度改革已经取得决定性进展并进入扫尾阶段。“十四五”时期的改革目标是,按照中央既定部署,加快完成剩余改革任务,不断深化农村集体产权制度改革。溧阳市在推进改革中遇到的困难与挑战有一定的共性特征,其解决问题的思路也具有一定的推广价值。本文将从全国层面阐述改革面临的困难挑战,并结合江苏省溧阳市的案例观察,分析改革阻点的破解路径,为进一步深化农村集体产权制度改革提出政策建议。

二、文献综述与研究框架

当前,我国农村集体产权制度改革已经由全面推开向深化拓展转型,分析制约下一步改革面临的问题与挑战,显得尤为紧要。从现有研究来看,农村集体产权制度改革既有制度上的缺陷,又有实践上的挑战。法律、政策等制度性约束影响了农村集体产权制度改革的进程,改革互动性和整体性的缺失,也导致改革效应无法充分发挥^[2-4],而传统理论中的“非集体化”和“私有化”无法充分解释市场经济改革是否必然导致分散化和私营化^[5]。在实践层面,当前农村集体产权制度改革中面临改革不平衡不充分、部分地方改革工作不规范、集体资产经营管理水平不高、政策支持力度有待加强等多方面的挑战^{[6]7-8},还需要解决是否设置集体股、是否允许现金股、股权固化和股权动静态管理等待商榷的治理问题^[7]。

(一)农村集体产权制度改革的制度性难题

从法律层面看,农村集体产权制度改革是一项综合性改革,但制度建设严重滞后,阻碍了改革的有序推进。目前,国家层面还缺乏农村集体经济组织方面的专门法律,也没有司法解释,仅黑龙江省等个别省份出台了农村集体经济组织条例等地方性法规或政府规章。农村集体产权制度改革的依据更多地停留于政策层面,缺乏全国性、系统化的法治保障^[8]。改革后的新型农村集体经济组织虽被界定为特别法人,但立法中没有配套的具体制度来保障和落实其特别法人地位,导致新型农村集体经济组织的核算体系、运营机制和监督管理等无法可依,也导致其不具备完整的市场经济主体地位^[9]。同时,集体收益分配权的成员权制度缺失,集体成员股权的法理亟需厘清,对集体经济组织及其成员权益的保障、集体经济组织功能作用的有效发挥等造成影响^[10]。

从政策层面看,深化农村集体产权制度改革缺乏相应的政策支持。试点地区普遍反映,支持农村集体产权制度改革的措施力度还不够,保障农村集体经济发展的政策完备程度还比较低。一方面,各试点在改革过程中虽然有一定的财政经费支持,但总体上多数地区处于自主改

① 数据来源于课题组2020年9月对江苏溧阳的实地调研材料。

② 同上。

革的状态,缺乏中央、省、市、县健全的财政分担机制^[11-12];另一方面,中央缺乏配套的税收支持政策,改革引发的农村金融需求扩张不能得到满足^[13],改革后的农村集体经济组织也因过重的税收负担,影响了农民参与改革的积极性。同时,无论是在一些集体资产相对薄弱的地区,还是在集体经济较为发达的地区,都存在严重的人才流失现象。人才支持政策缺失,导致激励机制不完善、培育机制不健全,集体经济组织能人留不住、不敢干、不愿干问题突出^[14]。

(二)农村集体产权制度改革的现实困境

农村集体产权制度改革可以细分为清产核资、成员界定、股权设置与管理、集体经济组织构建等诸多关键性环节。这些环节在推进改革时都有可能遇到现实性挑战,从而对农村集体产权制度改革的整体进程形成制约。

第一,开展清产核资,进行折股量化,是农村集体产权制度改革的基础性工作。清产核资过程中主要面临着资源产权界定不清晰、权能不完整^[15],产权让渡不顺畅、交易成本高^[16]等问题。清产核资完成后,对集体资产折股量化的范围也存在3种争议:一是仅对集体经营性净资产进行量化,而不对集体经营性资产进行量化;二是仅对集体经营性资产进行量化,而不对资源性资产和非经营性资产进行量化;三是把经营性资产、非经营性资产和资源性资产均列入量化范围。在量化方式上既可以统一量化,又可以分步量化,还可以分类量化^[17-18]。清产核资和折股量化的操作路径不同,地区之间和同一地区内差别都比较大,这对于改革绩效的发挥产生不利影响。

第二,农村集体经济组织成员资格是判定农民是否具有成员权的身份要素^[19],也是确定集体资产归属的基础^[20]。集体经济组织股权改革关键的股权分配和治理结构问题,都绕不开成员权中的身份问题^[21]。然而,目前全国尚未制定统一标准,为后续改革留下隐患^[14]。随着城乡迁移和人口流动,农村集体产权边界基本明确,但成员界定仍然面临多方面的挑战。农村集体产权制度改革中,各地先后出现“成员股东”“非成员股东”“非股东成员”等多种成员身份,其权利义务各不相同,利益冲突也时有发生。

第三,股权设置与管理是由点及面开展经营性资产股份合作制改革的重要环节。由于各地经济发展水平和改革基础不同,以“农龄”还是“人头”为主要依据设置股权没有统一标准^[18],集体股是否设置,也取决于集体经济组织的经济能力,以及为成员提供公共服务的不可替代性^[7]。中央提倡不保留集体股,但也没有明确反对,而是将决定权交给村集体经济组织。因此,集体股是否保留、保留多少、后续如何处置等都成为摆在农村集体经济组织面前的问题。另外,随着城乡间人口加速流动和城乡融合的加快推进,股权选择静态管理还是动态管理,与集体股处置问题叠加,成为后续深化改革的一道难题。

第四,目前来看,全国大多数地区均成立了村级股份经济合作社,部分地区基于不同的改革目标取向和改革内容选择了不同的改革单元,产生了“村-组”两级单元、“村-组”复合单元及村级整合单元3类不同的改革实践^[22]。农村集体产权制度改革落实到哪一层级、改革单元的执行效率如何,在学界还存在争议。以行政村作为单一改革单元,虽然改革推进效率高,但农民协商议事与民主决策参与程度低;将改革单元延伸拓展至村民小组或自然村层级,乃至非建制的利益共同体层级,群众协商议事与民主决策得以有效激活,但试点效率受到影响^[23]。从实际效果看,不同的改革单位选择各有利弊,不能一概而论,但实践中出现的一些改革单元与资产归属单元不匹配等问题,需要认真对待并加以解决。

(三)研究框架与基本思路

农村集体产权制度改革旨在构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制度,以保护和发展农民作为农村集体经济组织成员的合法权益。正如2016年中共中央国务院《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》所提出的,要“明晰集体

所有产权关系,发展新型集体经济”。2020 年中央一号文件再次提出,要“探索拓宽农村集体经济发展路径”。如图 1 所示,改革涉及的清产核资、成员界定、股权设置与管理、集体经济组织构建等环节,在实践中都有可能面临来自经济社会结构变化和改革操作路径不同等多方面的挑战。比如,资产存量不一的村庄合并后,清产核资范围扩大,集体资产有被平调的风险,股份量化也面临公平性问题;城乡之间人口流动加速,界定进城务工农民和返乡创业人员的成员身份易引发管理困扰;受集体股去留与设置比例的影响,公平与效率面临权衡取舍,股份权能拓展也会受限;集体经济组织构建面临资产权属边界与改革单位协调问题。针对这些问题,溧阳在推进农村集体产权制度改革中,充分发挥基层智慧,因地制宜采取了分阶段量化资产、成员权与股权适度分离、设立集体机动股与按贡献比例认购股权、实行“村-联社-组”三级管理等创新性举措,为破解农村集体产权制度改革的阻点提供了参考借鉴。

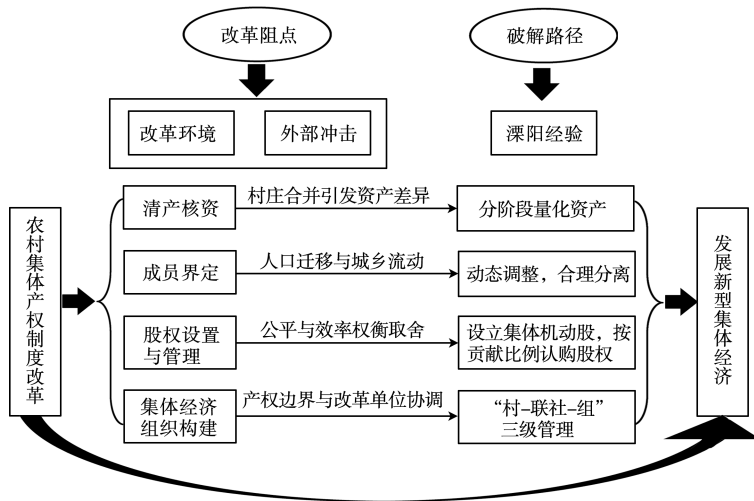


图 1 农村集体产权制度改革的阻点与破解路径研究框架

三、农村集体产权制度的改革阻点

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^{[6]239},加之改革推进的过程也是村庄布局和人口结构快速变化的过程,这又进一步增加了改革任务的复杂性和艰巨性。从现实情况看,农村集体产权制度改革与农村经济社会结构变化相互嵌套,给清产核资、成员界定、股权管理等带来不同程度的挑战。

(一) 清产核资:村庄合并模糊集体资产所有权边界

农村集体资产主要分为资源性、经营性和非经营性等 3 类资产。每一类资产的特性不同、形态各异,但都是农村集体经济组织成员共同所有的财产,都具有明确的产权边界。长期以来,由于农村人口和村庄布局相对固定,村庄的边界也就是农村集体资产权属的边界。然而,随着城乡融合发展体制机制不断完善,要素市场化配置改革不断深化,农村人口数量、结构及其空间分布加剧变化。村庄发展受到地理环境、区位条件、资源禀赋、制度文化等多个因素的综合影响,呈现出明显的差异性和合并分化态势。2014—2018 年,农村集体产权制度改革实施的 5 年间,全国村庄合并或“村改居”持续推进,行政村和自然村数量都呈现减少的趋势。全国行政村数量由 546699 个减至 526826 个,自然村数量由 2701828 个减至 2451945 个,分别减少了 3.64% 和 9.25%^①。溧阳市尽管行政村数量保持不变,但自然村数量由 2567 个减至 2417 个,共

① 数据来源于中华人民共和国住房和城乡建设部,《2018 年城乡建设统计年鉴》,www.mohurd.gov.cn/xytj/tjzljxxytjgb/jstjnj/。

减少了150个,占5.84%^①。村庄合并不仅打破了村庄边界,也使得农村集体资产权属边界发生偏离。中央有关部门提出,推进农村集体产权制度改革,不能打破原集体的界限,更不能因为村庄的撤并,而任意合并、平调不同农村集体经济组织的资金、资产、资源,改变原有集体资产的权属^②。但从现实来看,村庄合并不仅打破了原有的村庄空间布局,改变了集体资产实际管理权限,也模糊了集体资产所有权边界,给以村为主要单位开展清产核资增加了难度。

(二) 成员界定:城乡人口流动引发成员管理困扰

做好集体经济组织成员界定,是农村集体产权制度改革的关键。改革中,各地按照“尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可”的基本原则,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,坚持“一村一策”与民主协商,确定了差别化认定方法。江苏等地区在推进改革过程中,还对集体成员身份的资格唯一性、封闭式和静态化管理等进行了明确规定^③。但从全国层面看,由于缺乏统一的标准和规范,成员身份界定管理以及相关权利的维护越来越受到城乡人口流动的挑战。2014—2019年,我国城镇人口不断增多,农村人口不断减少,城乡间流动人口逐年增多,城镇人口比重从1980年前的不到20%升至2019年的60.6%^④。溧阳市的城乡人口变动趋势总体与全国保持一致。2015年,溧阳市农村人口比重为50.95%,高于城市人口;但2016年城乡人口比重发生逆转,农村人口比重骤降至38.25%,而城镇人口比重增至61.75%,之后几年差距持续扩大^⑤。城乡人口结构变动,除了受人口自然增长等因素影响外,还主要受亿万农民工在城乡之间迁徙的影响。与此同时,近年来,我国返乡入乡创业呈现蓬勃发展态势,返乡农民工、大中专毕业生、退役军人等各类人员数量也呈逐年增长趋势。据统计,截至2017年底,全国返乡入乡创业创新人员为740万人,2018年底为780万人,2019年底为850万人,其中返乡创业人员中的80%为农民工^⑥。随着农村集体产权制度改革的不断深入,农村承包地、宅基地、集体资产收益分配权等财产权益不断增多,以集体经济组织成员身份为纽带的各种问题和矛盾日益凸显。城乡之间人口流动,不仅对于长期进城务工农民“三权”维护提出了更高要求,也对城市人才稳定入乡提出了新挑战。城乡融合背景下,成员权与集体资产股权分离趋势越来越明显,即取得集体资产股权的人不一定享有集体经济组织成员权,集体经济组织成员也不一定享有全部股份分红权利。从某种意义上讲,集体经济组织成员身份界定问题已经在很大程度上表现为当期经济利益分配与长期收益权博弈问题,而这些问题在城乡人口加速流动的情况下变得更加复杂。

(三) 股权设置:集体股的取舍及股权管理方式

股权设置和管理是推进股份合作制改革的重点内容,也是乡村治理的重要体现。股权管理方式决定了股份权能的实现路径^[7]。关于是否设立集体股,各地主张不一,而中央对于集体股的取舍及比例也没有明确标准,导致各地改革操作差异较大。从表1可以看出,全国集体股占总股数的15.72%,但是有的地区相对较高,比如北京的占比高达29.78%;也有部分地区基本不设集体股,比如天津的集体股只占1.08%。成员界定的价值目标是实现对集体财产的分配正义,而股权设置及管理是成员权行使的拓展和延伸,涉及更多的是发展层面的问题。对于股权管理是选择随人口增减变动而调整股权的动态管理模式,还是随人口增减变动而调整股权的

① 数据来源于课题组2020年9月对江苏溧阳的实地调研资料。

② 参见2020年8月21日,中央农办副主任、农业农村部副部长韩俊在全国深化农村集体产权制度改革工作会议上的讲话。

③ 2018年施行的《江苏省农村集体资产管理条例》提出,“农村集体经济组织成员身份确认应当按照尊重历史、兼顾现实、程序规范、资格唯一、群众认可、公开透明的原则”。

④ 数据来源于国家统计局编,《2020中国统计年鉴》,中国统计出版社,2020年。

⑤ 同①。

⑥ 2017年数据来源于《农村一二三产业融合发展年度报告(2017年)》,2018年和2019年数据来源于农业农村部,返乡创业农民工数据来源于人力资源和社会保障部。

静态管理模式,抑或是动静结合管理模式,关键要看能否在维护公平的基础上更多地体现效率,形成成员对集体经济发展贡献的有效激励。随着农业转移人口市民化步伐加快,乡村振兴人才需求愈发强烈,社区成员与集体成员交错混居成为常态,集体经济组织成员边界势必打破。与之相适应,集体股份价值如何评估、集体资产股份权能如何拓展、非集体成员如何继承股份,以及在股权抵押担保过程中如何建立风险防控机制等,都是当前和未来一段时期深化农村集体产权制度改革面临的迫切问题。

表 1 2019 年农村集体经济组织成员股和集体股分配情况

地区	股本总额/万元	成员股本金额/万元(成员股占比/%)	集体股本金额/万元(集体股占比/%)
全国	156102777.5	119816321.6(76.75)	24540139.2(15.72)
北京	9374901.6	6317353.9(67.39)	2791478.6(29.78)
江苏	9662313.8	7560614.3(78.25)	1838609.9(19.03)
天津	3759464.4	3715985.6(98.84)	40705.9(1.08)
溧阳	72497.12	70373.98(97.07)	2123.14(2.93)

数据来源:农业农村部政策与改革司编,《中国农村政策与改革统计年报(2019 年)》,中国农业出版社,2020 年;表 2、表 3 同。

(四) 组织构建:资产权属边界与改革单位不匹配

农村集体经济组织是集体资产管理的主体,在开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员等方面具有重要功能作用。长期以来,我国农村集体资产主要由“镇-村-组”三级管理,但以组为基础;农村集体产权制度改革后则逐渐过渡为以村级管理为主。如表 2 所示,全国完成改革的单位大部分集中在村一级,比重为 61.99%,而江苏省高达 92.62%。相应地,集体资产量化后的主体也集中在村一级,比如全国改革时点量化资产村级占 84.93%,江苏村级资产高达 97.67%。但是,如果将表 2 和表 3 结合起来看,可以明显发现改革时点资产量化的单位与改革推进单位存在不一致、不匹配等现象。比如,全国改革时点组级量化资产占 11.72%,但完成产权制度改革的组级单位占比却高达 37.95%,二者相差近 26 个百分点。这说明,一方面我国不同区域之间农村集体资产权属边界差异性较大,另一方面也从侧面反映了一些地区在推进改革过程中,改革单位选择不合理,没有严格按照集体资产所有权边界实施改革。从长远角度看,资产权属与改革单位不匹配会对集体经济组织构建的层级选择及功能发挥带来影响,也有可能导

表 2 2019 年完成产权制度改革单位数

地区	合计数/个	组级/个(占比/%)	村级/个(占比/%)	镇级/个(占比/%)
全国	594604	225642(37.95)	368582(61.99)	380(0.06)
江苏	17098	1246(7.29)	15836(92.62)	16(0.09)

表 3 2019 年改革时点量化资产情况

地区	合计数/万元	组级/万元(占比/%)	村级/万元(占比/%)	镇级/万元(占比/%)
全国	193894696.9	22730899.3(11.72)	164678018.5(84.93)	6485779.1(3.35)
江苏	13312867.3	233989.5(1.76)	13003316.5(97.67)	75561.2(0.57)
溧阳	72497.12	8674.81(11.97)	63822.31(88.03)	-

四、破解集体产权制度改革阻点的路径探索:江苏溧阳的经验

溧阳市在江苏省农村集体产权制度改革进程中起步虽然相对较晚,但后期推进较快,在清产核资、成员界定、股份设置等方面形成了一些典型经验。调研团队实地考察了天目湖村、河西村,并与南村、钱家社区和唐家村等干部群众进行了座谈交流。这些村在农村集体产权制度改革中都遇到了不同的难题,但也都都不约而同地聚焦重点难点,以多样性、差异化的改革,积极寻求改革阻点的破解路径,取得了明显成效。改革后组建的新型农村集体经济组织,为农村集体

经济发展提供了新载体。2019 年,溧阳村级集体经济总收入 4.3 亿元,比 2018 年增长 11.98%,其中村级经营性收入 3.01 亿元,比 2018 年增长 24.9%^①。

表 4 调研走访各村的基本情况、改革问题和创新做法

村(社区)	基本情况	面临的问题	创新做法
天目湖村	集镇村,经过三次合并	合村时间不一,资产各异,清产核资面临挑战	分阶段量化资产
南村	城中村,城乡融合度高	非南村户籍,同时丧失原户籍所在地户口,成员身份无法界定	成员权和股权合理分离
河西村	集镇中心村,经营性资产多	户籍造册不完整,集体股占比较高	设立集体机动股
钱家社区	村改居,城乡融合度高	人员变动大,股份分配存在矛盾	分 11 档“贡献股”认购股权
唐家村	城中村,存在组级资产	村组资产管理层级较多	实行“村-联社-组”三级管理

(一) 分阶段量化资产,缓解村庄合并矛盾

一般而言,实施村庄合并的农村集体经济组织,很少会出现经济条件相差不大、集体资产规模相同等情况。在这种情况下,如果改革中把村庄合并之后的资产平均量化给所有成员,就会产生不公平问题。因此,对合并后的村庄进行集体资产清产核资和股份量化时,必须充分考虑原各村集体经济组织成员的资产存量、贡献程度和意愿要求。溧阳市天目湖村属于集镇村,由东陵、杨家边和莘塘 3 个大队并村成立。3 个村庄不仅合并时间不一,而且集体存量资产各异。推进农村集体产权制度改革过程中,天目湖村通过召开村民代表会议,以村庄合并时间为节点,对照 3 个村庄两个并村节点的财务报表,创造性地依照不同时期的集体资产贡献值配置股权,将村集体资产量化分为 3 个阶段:第一阶段为 2001 年 12 月 31 日,东陵村与杨家边村合并时的账面净资产;第二阶段为 2002 年 1 月 1 日至 2009 年 12 月 31 日,东陵村、杨家边村再次与兴塘村合并期间增加的净资产;第三阶段为 2010 年 1 月 1 日至 2019 年 8 月 31 日,3 村合并后增加的净资产。具体做法是,将 2001 年并村前的资产按固定股值确给原东陵村集体成员,将 2001 年至 2009 年间增加的净资产分摊给原东陵村集体成员和杨家边村集体成员,最后将 2009 年至 2019 年间增加的净资产分摊给所有村集体成员,最终经过 3 次净资产量化分配到个人,再进行叠加,按 400 元/股进行核算,从而得出原东陵村每个成员核股 19 股,原杨家边村每位成员核股 17 股,原兴塘村每位成员核股 10 股,合计天目湖村股份经济合作社享受股权 1874 户 6474 人。这个案例说明,合并后的村庄进行清产核资,通过分段量化资产和差异化配股,既考虑了不同成员的贡献度,又平等保护了成员发展权,实现了经济效果和社会效果的有机统一。

(二) 灵活界定成员身份,防止“两头空”和“两头占”

在城乡人口加速流动的背景下,针对股权固化后成员新增、变更、注销等情况,溧阳市通过建立动态调整机制,妥善化解因成员身份界定引发的矛盾。为扩大改革覆盖面和受益面,溧阳市鼓励成员资格从宽界定,充分考虑婚嫁女、小城镇户口等不同群体的利益。比如,针对成员去世后的股份继承问题:如果无子女等法定继承人,去世后其股份回归到村里转为集体股;如果有子女等法定继承人,但属于非成员的,可以继承股份享受分红,但是不具备成员资格,杜绝“两头占”现象。同时,关于成员的迁入迁出,尤其是小城镇户口问题,溧阳推行成员与股权的合理分离,防止出现“两头空”现象。比如,溧阳市南村有一农户家庭成员原均为社渚镇周城村人,1987 年该农户家庭中的儿子过继到南村的一个亲戚家,同时全家户口都迁至南村,并于 1992 年在南村的宅基地上盖了新房。1998 年二轮承包时,该农户其原先在社渚镇周城村的承包地和宅基地全部被收回并分配给其他成员。在本次农村集体产权制度改革过程中,因其在南村无承包地且宅基地取得不符合法律法规,无法界定其为南村集体经济组织成员。同时,由于该农户家庭成员的户口已经迁出社渚镇周城村,且于二轮承包之前其承包地和宅基地均被收回,因

① 数据来源于课题组 2020 年 9 月对江苏溧阳的实地调研资料。

此其也不具备周城村集体经济组织成员资格,出现“两头空”现象。针对这种情况,经过南村村民会议表决,该户最终被界定为集体成员,主要考虑是赋予其在该村享有宅基地分配的权利,从而保障基本居住权,但是不享受集体股权。一般而言,成员权所能衍生出的财产利益及其他权益存在于其与集体的内部关系之中。然而,在城乡人口加速流动的背景下,基于成员身份为纽带的利益关系将更加复杂多变。这种改革做法通过成员权与集体股权的适度分离,将成员权兼具的身份权和财产权双重属性拆分重组,有效化解了矛盾,维护了成员基本权益。

(三) 设立集体机动股,完善股权设置与管理

调查发现,由于集体产权制度改革涉及成员人数多、流动性大,许多需要核实的信息年代久远,导致成员资格界定范围较模糊。同时,有的村户籍造册不完整、信息不完备,有的村改革灵活性不足,且各地改革信息不联网、无法比对,容易出现成员资格界定不完善、股权设置不合理等问题。溧阳市在推进农村集体产权制度改革过程中,创新性地提出按村级量化资产的一定比例设置集体机动股,专门用于因信息不全、工作失误而造成的成员股权错漏登记等问题。例如,戴埠镇河西村股份经济合作社只设个人股,不设集体股。个人股由人口股和集体机动股组成,人口股占可量化资产总额的72%,集体机动股占可量化资产总额的28%。机动股的设立,实质上相当于弹性化的集体股,但是目标指向解决个人股份量化纠偏问题。改革基本完成后,如果发现遗漏人员,可以随时进行登记,通过相关程序调整股份,为解决历史遗留问题留足空间。另外,为充分拓展股份权能,钱家社区结合实际情况,充分考虑集体成员对集体经济发展壮大所作的贡献度,创新性提出股权认购方案。具体来讲,主要按照“贡献越大,回报就多,兼顾平衡,差别认购”基本原则,将个人认购股权方案分为11档:20股、16股、14股、12股、11股、8股、6股、5股、4股、3股、2股,让成员自愿分档认购。同时,该村还结合宅基地制度改革设立贡献股,试点推进农村集体经济组织成员加入机制,既保障了成员的集体收益权,激发了集体成员的积极性和主动性,也为新成员加入集体开辟了途径。

(四) 细化组织架构,分层推进改革

实行集体资产精细化管理,完善法人治理结构,不仅有利于资产保值增值,还有助于健全乡村治理体系。溧阳市唐家村共12个村民小组,早在2009年就自主完成了改革任务。自2009年开始,唐家村自发分片发展集体经济,构建了平陵、江南、中兴、兴益4个组级股份经济合作联社,每个联社由3个村民小组构成,成为村集体经济发展的主要载体。经过多年发展,唐家村形成了相对固定的运行模式,每个村民小组有各自的集体资产,每个联社也有一定的集体经营性收入。根据新一轮农村集体产权制度改革要求,唐家村完成了清产核资、成员界定和股份量化等任务,但并没有建立起村一级集体经济组织。2020年,唐家村根据最新政策要求,积极探索“二次改革”路径,在对村组级资产进行核实后,创造性地将4个组级股份联社确定为村级股份社股东,从而形成“村-联社-组”三级资产管理及组织体系。这种改革遵循了“自下而上”的改革路径,既不改变当前分红模式,又优化升级了管理模式,还破解了资产权属边界与改革单位不匹配问题。

五、思考与建议

虽然我国大部分地区农村集体产权制度改革进展顺利、成效明显,但各地改革不平衡不充分问题仍十分突出。针对深化农村集体产权制度改革面临的任务及可能遇到的问题,立足溧阳改革创新取得的经验,就如何推动改革向纵深发展,更好地发展新型集体经济,提出以下几点建议:

第一,顶层设计与基层实践联动考虑,加强专项政策连贯性。在坚持改革基本原则的前提下,顶层设计与基层实践需要联动考虑,不断将改革推向深入。鉴于我国农村人员构成千差万

别,由国家制定统一的成员身份界定标准,既难以覆盖全面,又容易激化矛盾,从而影响社会稳定。而由县级以上人民政府出台成员身份确认的指导意见,由农村集体经济组织民主协商确定具体标准,可以发挥村级组织的自主性,进一步激发改革内生动力。同时,要确保成员制度与股权制度、治理制度和经营管理制度等相互配合,从整体上完善集体经济组织的内部运行机制,注重专项政策连贯性,提高不同政策间的协调性,激发改革的综合效应,把制度优势转化为治理效能。

第二,应用差异化改革方式,促进发展成果均等共享。由于我国各地农村发展差别较大,在确保改革进程与村庄演化进程相匹配的前提下,应注重探索差异化、多元化的改革方式,创造性落实改革目标任务。比如,在资产量化方面,要在明确农村集体资产边界的基础上,充分考虑集体资产的积累、发展历程,分步骤、分阶段量化集体资产。特别是对于实施过村庄合并的村集体经济组织,更要充分考虑不同成员集体的历史贡献,维护成员集体的合法权益。在股权设置方面,要做到静态量化和动态管理相结合,将集体股的设立定位于机动股,并逐步全部量化到成员个体。同时,要多元化设置股权,根据需要合理配置人口股、贡献股、岗位股等,妥善处理非成员的法定继承人股权继承问题以及村党组织书记兼任农村集体经济组织负责人“一肩挑”问题。在股权管理方面,还要加快探索拓展集体资产股份继承、抵押、担保等权能,赋予集体成员更加完整的财产权利。

第三,合理划分产权与管理边界,有序推进政经分离。农村集体经济的权利主体是成员集体,农村集体资产的行使主体是农村集体经济组织。深化农村集体产权制度改革,要在明确权利主体和行使主体的前提下,将农村集体资产的所有权确权到不同层级的农村集体经济组织成员集体,并充分考虑不同层级的改革需求,合理划分集体资产管理边界,适当缩短纵向管理链条,提高管理效率。另外,与村民委员会的自治功能不同,农村集体经济组织主要职能是对农村集体资源资产进行经营管理。从长远角度看,要稳步扩大“政经分离”试点范围,按照“行政事务归村(居)民委员会,经济职能留在集体经济组织”的原则,理顺集体经济组织和村委会之间的职能关系,注重对“村改居”地区集体经济组织发展走势进行预判和调查,加强对农村集体经济组织特别法人地位等重大问题的研究。

第四,构建多元化政策支持体系,扭转集体经济组织弱势地位。农村集体经济组织属于特别法人,是劳动联合和资本联合的统一体,其法人财产具有特殊性。当务之急是要赋予农村集体经济组织平等的市场主体地位,再研究构建一套特殊的保护制度和政策体系。在目前的国家税收政策下,建议有关部门尽快出台集体经济组织专项税收优惠政策,通过直接免除、先征后返、参照小微企业纳税或执行综合税率等多种途径,减轻集体经济发展税收负担。同时,要尽快明确农村集体经济组织适用于哪一种财务会计制度,确定会计核算、财务管理的基本依据,并联合有关部门对法人变更转隶、资产移交等作出规定。为适应新形势新要求,还要尽快出台关于加强农村集体经济组织资产与财务管理工作等方面的意见,进一步巩固提升农村集体产权制度改革成效,维护、实现农村集体经济组织成员各项权益。

参考文献:

- [1] 高强.农村集体经济发展的历史方位、典型模式与路径辨析[J].经济纵横,2020(7):42-51.
- [2] 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.
- [3] 刘现伟,李红娟.加快构建有效保护产权的体制机制[J].宏观经济研究,2017(10):182-191.
- [4] 刘同山,陈晓莹.农村集体产权制度改革:总体目标、阶段进展与后续挑战[J].中州学刊,2020(11):33-39.
- [5] 仝志辉,韦潇竹.通过集体产权制度改革理解乡村治理:文献评述与研究建议[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2019(1):148-158.
- [6] 赵阳.农村集体产权制度改革[M].北京:人民出版社,2020:7-8,239.
- [7] “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,2014,35(8):40-44,111.
- [8] 房绍坤.深化农村集体产权制度改革的法治保障进路[J].求索,2020(5):14-23.
- [9] 张斌.新时代深化农村集体产权制度改革的思考[J].中州学刊,2019(9):48-53.
- [10] 房绍坤,林广会.农村集体产权制度改革的法治困境与出路[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2019,40(1):31-41.
- [11] 林冬生.农村集体产权制度改革相关财税和金融政策供需分析[J].农村经济,2016(7):96-99.
- [12] 王岚,李聪.基于DEA模型的农村集体资产产权制度改革试点绩效研究[J].经济问题探索,2020(6):43-52.
- [13] 许中缘,崔雪炜.“三权分置”视域下的农村集体经济组织法人[J].当代法学,2018,32(1):83-92.
- [14] 夏英,钟桂荔,曲颂,等.我国农村集体产权制度改革试点:做法、成效及推进对策[J].农业经济问题,2018(4):36-42.
- [15] 符刚,陈文宽,李思遥,等.推进我国农村资源产权市场化的困境与路径选择[J].农业经济问题,2016,37(11):14-23,110.
- [16] 钟桂荔,夏英.农村集体资产股份权能改革的关键问题——基于8县(市、区)试点的调研观察[J].农业经济问题,2017,38(6):30-35.
- [17] 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,2014,35(04):8-14.
- [18] 程春丽.农村集体产权制度改革的路径探析[J].人民论坛,2018(33):84-85.
- [19] 江晓华.农村集体经济组织成员资格的司法认定——基于372份裁判文书的整理与研究[J].中国农村观察,2017(6):14-27.
- [20] 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.
- [21] 李爱荣.集体经济组织成员权中的身份问题探析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016,16(4):12-20,155.
- [22] 杨明.绕不开的“组”:中国农村集体产权改革的单元选择——基于农村集体产权制度改革试点的调查[J].四川师范大学学报(社会科学版),2020,47(3):51-58.
- [23] 姚锐敏,孔浩.涉农政策试点的有效实现单元——以三省市农村集体产权制度改革试验区试点案例为考察对象[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2019,58(6):60-67.

(责任编辑:李凌)

Reform Obstacles and Resolutive Path of Rural Collective Property Right System: A Case Observation Based on Liyang City, Jiangsu Province

GAO Qiang, JU Kexin

Abstract: The reform of rural collective property rights system is an important measure to deepen rural reforms, and it is also a basic prerequisite for the development and expansion of collective economy. In the context of accelerating industrialization and urbanization, the village layout and population structure are undergoing profound changes. From a practical point of view, the process of advancing rural collective property rights system reform is also the process of a large number of village mergers and accelerated rural-urban migration. The “internal restructuring” and closedness of rural collective property rights system reform are in sharp contrast with open village evolution and population mobility, and these problems have also affected the smooth progress of reform. Based on the field survey in Liyang City, Jiangsu Province, and supported by village cases, the paper analyzed and sorted out the obstacles faced by rural collective property rights system reform in the key links of liquidation and capital verification, membership identification, allocation of stock ownership, and collective economic organization construction, and summarized its innovative solutions to provide ideas and reference for further deepening reform.

Keywords: Rural Collective Property Right System; Reform Obstacles; Resolutive Path; Urban-Rural Integration; Collective Economics