

农村集体经营性资产产权改革：现状、进程及影响^{*}

黄季焜 李康立 王晓兵 丁雅文

[摘要] 近年来我国全面推进农村集体经营性资产改革，以实现持续增加农民财产性收入和发展壮大集体经济的双重目标。现有研究虽对改革中的关键问题进行了诸多讨论，但对农村集体经营性资产的存续现状和改革进程缺乏全面实地的考察，关于集体资产改革的影响研究多基于个案分析。基于对全国九省156个村的调研数据，本文分析了我国农村集体资产存续现状、产权改革进程及其影响。研究表明，村集体经营性资产价值尚存，但其增值潜力不如预期；有较大增值空间的资产多数已确权改革，对农民增收助力有限；村集体经营性资产分布区域差异大；改革进度省际间差异较大，部分地方性方案待规改。

[关键词] 村集体资产 经营性资产 资产现状 改革进程

[中图分类号] F303 [文献标识码] A [文章编号] 1003—7470 (2019) —12—0001 (10)

[作者] 黄季焜 教授 博士生导师 北京大学现代农学院中国农业政策研究中心 北京市 100871

李康立 博士研究生 威斯康星大学麦迪逊分校农业与应用经济系 麦迪逊 53706

王晓兵 副教授 博士生导师 北京大学现代农学院中国农业政策研究中心 北京市

100871

丁雅文 博士研究生 北京大学现代农学院中国农业政策研究中心 北京市 100871

一、引言

我国农村集体资产股份权能试点改革是农村家庭联产承包责任制改革之后，农村集体经济的又一次深化改革。虽然现有的组级、村级和乡镇三级集体经济组织替代了人民公社时期的生产队、生产大队和人民公社，^{[1][2]}但原有集体经济核算体制下村集体资产权属关系模糊、份额不清、政经不分等问题依旧突出，易发生权力寻租、集体资产流失问题。^{[3][4]}随着城镇化、工业化进程的加快，这些弊

端日益凸显，对农村集体经济组织产权制度改革进一步改革的实践更是迫在眉睫。

改革开放四十年来我国农村产权制度改革主要包括两大路径。一是集体土地产权制度创新。“两权分离”将土地承包经营权从集体所有权中分离，使得农户成为相对独立的财产主体，有利于实现法定物权的经济功能，提高农业微观生产效率；^[5~7]而“三权分置”进一步将土地承包权与经营权分开，为土地流转、土地适度规模经营创造了条

^{*} 本文系国家自然科学基金面上项目“区域间不同经营主体适度经营规模及其影响研究”（编号：71673008）、国家自然科学基金应急项目“新时期中国农业与农村发展战略与政策研究”（编号：71742002）的阶段性研究成果。作者王晓兵为本文通讯作者。

件。^[8]二是以经营性资产股份权能试点为改革重点的村集体资产产权改革。从1984年广东南海股份制改革,到十八届三中全会强调要保障村民的财产权和集体经济组织成员权,试点经验表明发展壮大集体经济必须构建“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度。这两大集体经济改革路径是在充分考虑我国改革特殊性的基础上对西方产权理论的具体应用,^[9]既坚持了“帕累托改进”的效率原则,又体现了共同富裕的本质要求。^[10]

虽然学界已对农村集体产权改革给予了充分关注,并针对清产核资、成员身份确认、股份量化、股权管理等关键问题进行了充分的讨论,但基于实地调研探讨我国农村集体产权改革的文献较少,对经营性资产改革的影响因素多停留在个案分析层面,这对全国性的村集体资产改革虽有一定的借鉴意义但缺乏代表性。例如,农业部农村经济体制与经营管理司调研组的调研报告指出,目前浙江省农村集体产权制度改革在股权管理、税费负担、集体资产增收等方面存在一定的问题。^[11]通过对比分析温州、松江和成都三类典型的股改模式,段龙龙和刘晓茜对集体资产的总量范畴进行了重新界定,并回应了混合所有制形式结构及配股机制方面的分歧。^[12]夏英等对大兴、南海、闵行等12个试点县(市、区)进行调查研究,对改革主客体、股权设置和管理、股份权能赋予、政社分离等方面做出经验性总结,并探索了发展壮大农村集体经济的有效途径。^[13]全面推进我国农村集体产权制度改革仍须厘清一系列问题。例如,目前全国范围内村集体资产尤其是经营性资产存续现状如何?目前集体资产产权改革进行到何种程度?尤其在缺乏自发改革驱动力的经济不发达地区,改革进展如何?改革前后各级组织对其管理是否到位,内部管理制度是否完善?改革实际效果如何,对农民增收的推动力有多大?回答上述问题,对于进一步全面推动农村集体经营性资产改革具有十分重要的意义和作用。为此,本文基于对全国9省156个村集体资产改革状况的调研数据,对我国农村集体资产存续现状、改革进程加以分析,为国家出台农村集体经营性资产

改革和相关配套政策提供决策依据。

二、改革开放四十年我国农村集体经济发展回顾

改革开放四十年来我国农村集体经济的发展以土地产权制度创新和村集体资产股份权能试点为重点,在某些发展阶段集体经济虽然受到一定程度削弱,但总体发展规模不断壮大。目前我国已进入发展壮大集体经济的新时期,纵观其发展历程大致可分为四个阶段:

1. 1978年~1984年:逐步确立统分结合的双层经营体制

十一届三中全会以来,原有的高度集中的人民公社体制被统分结合的双层经营体制取代,我国农业基本经营制度发生了根本改变。^{[14][15]}家庭分散经营并未改变农村土地集体所有的性质,^[16]而是将土地的承包经营权从土地集体所有权中分离并下放到农户手中,集体土地产权制度得以初步分解。由于在调动农民生产积极性、提高农业生产微观效率方面的良好激励,家庭联产承包责任制得到中央政策的支持并在实践中迅速推广。^[17]

虽然山西大寨村、河南南街村等提供了集体统一经营的成功范例,但这一阶段家庭承包已成为农地经营模式的基础与核心,集体统一经营随着“双层经营体制”的提出而有所弱化,这实质造成了两个经营层次发展失衡。^{[18][19]}在实际操作中,虽有部分村集体保留少量机动地以缓解人地矛盾、满足新增人口和返乡人口等的用地需求,但预留机动地受到《农村土地承包法》的严格限制,到二轮土地承包时多数村庄的预留机动地已分配殆尽。^[20]

2. 20世纪80年代中期~90年代中期:乡镇集体经济异军突起

家庭联产承包责任制虽然一定程度上弱化了集体统一经营,但却间接促进了乡镇企业的发展壮大。一是发端于20世纪50年代的社队企业参照农业承包责任制推广了多种形式的承包经营责任制,^[21]为其向乡镇企业的转型奠定了制度基础。二是家庭联产承包责任制下农业生产劳动力需求减

少,^[22]农业剩余劳动力逐渐从农业领域转移出去,为乡镇企业发展壮大提供了大量劳动力。1984~1988年,我国乡镇企业从606.5万个猛增至1888.16万个;^[23]到1992年,乡镇企业高达2000多万家,从业人员接近12000万人,乡镇企业创造的产值占整个农村社会总产值的2/3。^[24]

80年代末,我国在部分经济发达地区开始了对农村集体经济产权制度改革的有益探索。^{[25][26]}各地开展的村集体资产改革多采取“股份合作制”的名义,虽然具体改革模式并不统一,如温州的“三分三改”、上海松江的“三级合一”、成都试验的“化整为零”、浙江嘉兴的“两分两换”等典型模式,^[27~29]但这些股份合作制改革对增加农民的分红收益和财产性收入均发挥了重要作用。由于这一时期的村集体资产产权改革主要发生在经济发达地区,因此属于典型的诱致性制度变迁。^{[30][31]}

3. 20世纪90年代中期~2008年:村集体资产产权改革试点逐步展开

受市场经济和城镇化建设的冲击,这一阶段我国农村集体资产流失较为严重。一是以乡镇企业改制为代表的村集体经营性资产流失较为严重。上世纪90年代中期,乡镇企业发展空间变小、效益下降,大量乡镇企业因无法适应激烈的市场竞争而进行改制并转为民营。^{[32][33]}乡镇企业改制使得部分地区农村集体资产经营形式较为单一,同时严重削弱了依靠经营性资产获得集体收入的村集体经济实力。^{[34][35]}二是以农地征用为代表的村集体资源型资产流失。上世纪90年代中期以来,地方政府为突出政绩,低价征收集体土地,促进农地非农化,过度扩张城市,建设各类开发区。^[36]集体土地财产权的损害变相侵蚀了集体资产,大量农民失地、失业和社会不稳定现象较为突出。

随着工业化和城市化进程的快速推进,经济发达地区的农村集体资产规模增长迅速,集体经济组织成员流动日趋频繁,^[37]一系列新的社会矛盾促使部分城中村、近郊村逐步开展集体资产产权改革试点,例如北京市丰台区、上海闵行区、江苏吴中区、广州东莞市的股份制改革试点,^{[38][39]}这些地区

的改革试点为后来村集体资产产权制度改革政策制定积累了宝贵的经验和教训。

4. 2008年~2013年:村集体经济产权改革试点与制度化

集体土地产权制度改革进入创新土地利用方式的新时期。以2008年《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》为标志,^①一些地区因地制宜探索土地流转试点办法,如互换并地开展适度规模经营、土地股份合作制试点、土地承包经营权退出试点、建立农村土地流转交易中心等。^[40]此外,在我国经济发达地区,部分城郊村和城中村借助征地补偿获得了大量集体经济发展资金,为集体经济的保值增值提供了新的发展空间,^[41]如长三角、珠三角、山东胶东半岛等地通过征地拆迁补偿款、发展园区经济和物业经济等方式涌现了大量的强集体强村强镇;而中西部因为资源、地理条件等限制,集体经济发展仍较为落后。

各地试点为集体经济产权改革政策的出台提供了宝贵经验和实践支持。2010年中央一号文件首次提出“鼓励有条件的地方开展农村集体产权制度改革试点”,随后几年的中央政策对农村集体产权制度改革做了进一步的规定,^[42]这些政策大大推进了农村集体经济产权改革的步伐。截至2013年底,北京、江苏、浙江、山东、广东5省市完成产权制度改革的村占全国完成村数的85.5%,比2012年提高了4.8个百分点。^②

5. 2013年~现在:农村集体产权制度改革的全面推进

农村集体资产产权制度改革是这一阶段集体经济发展的主要矛盾。近年来我国政府出台了一系列改革政策和试点办法,对分类有序推进农村集体产权制度改革作出了明确部署。2015年中央“一号

^①党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确提出,要赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变;保障、鼓励和服务土地承包经营权流转,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权。

^②数据来源:《2013年全国农村经营管理统计资料》。

文件”指出应将明晰产权归属、资产折股量化、发展多形式的股份合作作为经营性资产产权改革的重点。2016年底中共中央国务院对稳步推进农村集体产权制度改革作出了阶段性安排,即力争在2019年底全面完成集体资产清产核资,到2021年底基本完成农村集体经营性资产股份制改革。按照改革精神,中央先后在各地部署了一系列试点。例如,2015年在29个县(市、区)推进的农民股份合作、集体资产股份权能改革试点,以及2018年在50个地市和个别省首次开展的集体产权制度改革“整省整市”试点。

农村集体土地改革试点也不不断深化。2014年,我国农村集体经营性建设用地、农民宅基地和集体土地征收制度改革在全国33个县级行政单位逐步开展;^[43]2015年,《深化农村改革综合性实施方案》提出的“三权分置”主张进一步稳定了土地承包关系,放活了集体经济发展活力;2017年,北京、上海、南京等13个城市开始进行利用集体建设用地建设租赁住房试点,这意味着政府开始分阶段地向农村集体经济转移土地红利。^[44]

全面推进农村集体产权制度改革,不仅是全面深化改革的重要内容,而且对保障农民财产权利、建立城乡要素平等交换关系、推进全面建设小康社会均具有重要战略价值。下文将基于实地调研数据对我国农村集体资产存续现状、增值潜力及存在问题开展系统性统计分析和案例分析。

三、数据与抽样方法

为厘清农村集体资产的现状,课题组于2016年8月至9月在九个省开展了大样本村级调查。具体的抽样框架如下:首先,根据区域特征和经济发展水平等综合指标,确定黑龙江、吉林、陕西、山东、河南、浙江、湖北、四川和广东等9个样本省;其次,根据县人均工业总产值,在每个省分层随机抽样确定3~5个样本县;最后,根据乡镇人均工业总产值,在每个县分层随机抽样确定2个乡镇,并在每个样本乡镇按照随机抽样原则确定2个村。样本合计为9省39县78个乡镇的156个村。调研形式为面对面访谈,受访

对象为村主任、村书记和村会计。此外,为了解村集体资产产权制度改革的最新进程,2017年初课题组对所有样本村进行了相关内容的面谈回访。

为更全面了解村集体资产及其改革情况,调研设计为三大模块,分别为村集体资产模块、村集体资产改革模块及村其他特征模块。村集体资产模块除村集体经营性资产外,还包括村集体资源性资产(不含农户承包的耕地和林地)以及非经营性资产(主要是校舍)的现状、运营及其资产价值评估。村集体资产改革模块主要包括村集体社员认定标准,股份制改革的具体办法及其改革经验与阻力等开放问题。村庄其他特征包括村庄地理位置、交通和人均收入等。

四、样本村集体资产存续现状与价值估计

1. 村集体资产现状

调研结果表明,大多数村拥有集体资产,且以经营性资产和资源性资产为主。如表1所示,在所有156个样本村中,72%(112个)的村拥有集体资产。其中,拥有集体资产的112个村共涉及171项集体资产,其中经营性资产64项,资源性资产66项,非经营性资产41项。

表1 2016年样本村集体资产分布情况

	样本村 总数	有资产村 个数	资产数量 (个)	按资产类型		
				经营性	资源性	非经营性
黑龙江	16	6	8	5	3	0
吉林	16	13	14	2	4	8
山东	12	10	13	8	1	4
河南	12	12	17	2	3	12
陕西	20	12	20	9	7	4
浙江	20	17	31	12	18	1
四川	20	12	16	7	8	1
湖北	20	15	23	12	10	1
广东	20	15	29	7	12	10
总计	156	112	171	64	66	41

数据来源:课题组调研。

村集体资产分布呈现出显著的区域差异。经济较发达的省份（如浙江和广东）有更多的村拥有集体资产，而西部地区（如陕西和四川）拥有集体资产的村相对较少，黑龙江只有38%的村（6/16）拥有集体资产。从集体资产类型来看，大多数地区集体资产以资源性资产和经营性资产为主，而吉林和河南主要以非经营性集体资产为主。

2. 村集体资产价值估计

调研数据显示，样本村人均集体资产价值低，区域差异显著。表2列出了村集体所有资产价值的估算现值。^③所有样本村村均资产价值为273万元；若仅考察有集体资产的112个村，村均集体资产价值增至380万元，略高于官方统计的三分之二。^④从户均和人均价值来看，在所有156个样本村中，户均和人均集体资产的价值分别为4769元和1183元；黑龙江人均集体资产价值最低，仅95元，而浙江集体资产人均价值最高，达8637元。

表2 2016年样本村集体资产价值估计

	村均资产价值		户均资产价值		人均资产价值	
	(万元/村)		(元/户)		(元/人)	
	全样本	有资产村	全样本	有资产村	全样本	有资产村
黑龙江	31	82	389	1057	95	244
吉林	96	119	1371	1626	356	430
山东	103	124	1888	1993	496	525
河南	288	288	4877	4877	1156	1156
陕西	45	75	1127	2622	283	647
浙江	856	1007	25690	27604	8637	9396
四川	46	77	949	1639	286	502
湖北	223	297	5032	6654	1387	1815
广东	623	830	6707	9055	1325	1828
平均	273	380	4769	6745	1183	1685

数据来源：课题组调研。

从资产结构来看，村集体经营性资产价值占集体资产总值比重不高。如表3所示，尽管经营性资产数量占总资产数量的37%（64/117），但其资产

价值仅占村均集体资产总价值的20%（55/273），资源性

表3 2016年样本村各类集体资产的数量和价值

资产类别	资产数量(个)	村均资产价值(万元/村)		户均资产价值(元/户)		人均资产价值(元/人)	
		全样本	有资产村	全样本	有资产村	全样本	有资产村
		1. 经营性	64	55	77	969	1371
机器设备	16	1	2	25	36	6	9
村办企业	10	23	33	409	578	101	144
校舍1 ^④	13	6	111	157	27	39	
小水电	12	5	7	88	125	22	31
小产权房	13	19	27	336	476	83	119
2. 资源性	66	156	218	2732	3863	678	965
池塘	30	16	23	286	405	71	101
林木	31	100	139	1741	2462	432	615
盐碱地	1	1	1	9	13	2	3
耕地	1	1	2	22	32	6	8
荒山	1	19	27	336	475	83	119
草原	1	0.1	0	1	2	0.3	0
石矿	1	19	27	336	475	83	119
3. 非经营性	41	61	85	1068	1511	265	377
校舍2	41	61	85	1068	1511	265	377
总计	171	273	380	4769	6745	1183	1685

数据来源：课题组调研。

^③如何做好清产核资，对集体资产进行更准确的估值，是村集体资产改革的一项重要任务。因多数样本村尚未开展集体资产确权与股份制改革，缺乏对于集体资产价值的准确估值，本项目计算依据村干部对于该村集体资产的大概估值，总体上数据基本能够反映村集体资产现状和价值。

^④据农业部经管总站体系与信息处统计，截止2016年底，全国农村集体资产（不含土地等资源性资产）总额3.1万亿元，村均555万元。

^⑤有关村集体经营性资产的界定指出小学校不能划为村集体经营性资产的范畴。然而，我们的调研以及和村干部的访谈表明由于村小学等合并，在村庄出现了部分村小学校的校舍不具有小学学校的功能，校舍一般呈现出租、闲置或集体使用三种用途。在以下所有表格中，出租与闲置的校舍（校舍1）被归为经营性资产，而集体使用的校舍（校舍2）被归为非经营性资产。

资产价值占比最高(57%),非经营性资产价值占23%。如果只考查村集体经营性资产,村均仅55万元,人均仅241元,且主要来自村办企业(23万元)和小产权房(18万元),其他包括出租与闲置的校舍(6万元)和小水电(5万元)。值得一提的是,即使只计算有村集体资产的112个村,村均村集体经营性资产也仅77万元,人均343元。

调研结果表明,村集体资产价值同村庄的区位、交通条件和收入水平存在显著相关关系。村距离区域经济中心越近(以距离县政府的距离来衡量)、交通越便捷(以距离乡级以上公路的距离来衡量)、人均收入越高,其拥有的集体总资产的人均价值也越高。如表4所示,村委会到县政府距离在12公里以

表4 2016年样本村人均集体资产价值与地理位置、交通条件以及收入水平的关系

	人均资产价值(万元/人)
合计	0.12
按村委会到县政府距离:	
<12公里	0.14
12~25公里	0.10
>25公里	0.11
按村委会到乡级以上公路距离:	
<0.5公里	0.13
0.5~2.5公里	0.12
>2.5公里	0.08
按人均收入水平:	
>4000元	0.04
4000~12000元	0.09
>12000元	0.24

数据来源:课题组调研。

内的人均集体资产总值为0.14万元/人,而距离25公里以外的村人均集体资产价值则降至

0.11万元/人;同时,到乡级以上公路距离在0.5公里以内的村人均集体资产价值为0.13万元/人,而2.5公里外的村该值降为0.08万元/人;资产所

表5 2016年样本村各类集体资产使用及其年收益情况

	出租			集体使用			闲置	
	数量(个)	年均租金(万元)	平均价值(万元)	数量(个)	年均租金(万元)	平均价值(万元)	数量(个)	平均价值(万元)
经营性								
21	10	148	32	3	158	11	45	
机器设备	0			13	0	7	3	43
村办企业	8	3	19	2	60	1750	0	
校舍1	7	6	97			6	51	
小水电	1	10	30	11	1	69	0	
小产权房	5	25	450	6	3	116	2	28
资源性	27	4	522	33	1	303	6	45
池塘	12	4	118	13	0	73	5	38
林木	12	4	540	19	1	476	0	
盐碱地	0			0			1	80
耕地	1	1	200	0			0	
荒山	1	2	3000	0			0	
草原	0			1	0	10	0	
石矿	1	18	3000	0			0	
非经营性				41	0	232		
校舍2				41	0	232		
总计	48	7	359	106	1	232	17	45

数据来源:课题组调研。

在村人均收入的差别与人均集体资产价值的关系更

显著，高收入村组（人均年收入大于12000元）的人均集体资产价值为0.24万元/人，是低收入村组（人均年收入小于4000元）的6倍，其中中等收入村组（人均年收入介于二者之间）的人均资产价值也偏低，仅为0.09万元/人。

3. 村集体资产使用情况

在村集体所有资产中，增收的资产大多数已处于收益输出状态。如表5所示，在171项村集体资产中，由集体使用的资产有106项，占资产总数的60%以上，出租和闲置资产分别有48和17项。当我们比较三种使用方式的资产平均价值就会发现，几乎所有类别的资产，其闲置平均价值都远低于出租和集体使用的平均价值。这说明各村有较高价值的集体资产，早已通过出租或者集体使用产生了收益，剩下的闲置资产价值都较低。

经营性资产闲置率比资源性资产高，增值潜力相对更大，但能增收的资产多数也处于已使用状态。如表5所示，在64项村集体经营性资产中，由集体使用和出租的资产分别占资产总数的50%（32项）和33%（21项），闲置资产占17%（11项），而资源性资产的闲置率仅为9%（6/66）。闲置的经营性资产主要为未使用的校舍，价值最高的集体经营性资产（村办企业和小产权房）要么处于运营状态（如集体所有），要么已经出租。

五、样本村集体资产改革进程

从改革现状来看，确权与股份制改革尚处于初步阶段。截至2017年初，已开展村集体资产确权的村（41个），占有集体资产的村数量（112个）的37%。所有样本村中仅12个村进行了村集体资产股份制改革，11个在浙江，1个在山东。

省际间开展村集体资产改革的进度差异较大。在集体资产确权上，黑龙江进度最快，至2017年初有63%的资产完成了确权工作，其次是广东（45%）和四川（44%），确权进度较慢的是吉林和河南。在股份制改革上，浙江作为全国村集体资产改革的试点省份，占据了绝大部分进行股份制改革的村（11个）。经营性资产确权进展快于其它资产

的进展。到2017年初有44%（28/64）的村集体经营性资产完成了确权，而资源性和非经营性的资产确权比例均不足30%。

表6 2017年初样本村各类型集体资产确权和股份制改革进展情况

	确权数量	股份制改革数	确权且进行股份制改革数	确权但未进行股份制改革数	未确权但进行股份制改革数
经营性资产	28	8	1	27	7
资源性资产	19	11	3	16	8
非经营性资产	9	0	0	9	0
总计	56	19	4	52	15

数据来源：课题组调研。

已开展股份制改革的资产，有相当一部分尚未完成确权工作，尤以经营性资产和资源性资产为代表。如表6所示，2017年初，19个进行股份制改革的资产中仅4个完成了确权工作。经营性资产没有开展确权工作，就执行村集体资产的股份制改革，可能会造成村集体资产的流失，同时也表明村集体资产的改革工作程序还需规范管理。

浙江开展了股份制改革的村，基本能够按当地实际情况并按股份制改革的相关规定执行。对于开展了股份化改革的12个村，课题组对其中来自浙江的11个村做了分析（因山东仅1个样本村开展了股份化改革，体量太小，未列入分析）。经调研发现，该11个村都召开了社员大会，这表明目前浙江省村集体资产的股份制改革还比较规范（见表7）。在社员身份认定上，均采取了按户口分配股份，即户籍在本村的人全部进行入股分配。这个方式较为简便可行，但是不一定可以推广到其他地区，比如未列入下表的山东省实施改革的样本，社员认定就更宽泛，不仅包括户籍在本村的居民，还包括户籍不在本村、但长期居住在本村并对本村有贡献的常住人口。这种方式对于处理如何兼顾本村人和外村流动人口问题上较有借鉴意义。在股份分

配方式上,浙江省主要采用一人一股制。政府在推广时,同样可以考虑人口股与老龄股相结合的方式,让长期为本村劳动的人口获得更多收益。分红方式主要是按股分配,然而,由于各地农村集体资产股份制改革尚在初期,没有一个改革村执行了股权分红,因此改革的效果仍需时间检验。综上所述,浙江省的股份制改革具有较多地方特色,全国推广时需要因地制宜,做更多切实考虑。

表7 浙江省村集体资产股份制改革情况

	村数量
是否召开社员大会:	
1. 是	11
2. 否	0
社员身份认定:	
按户口	11
股份分配方式:	
1. 一人一股	10
2. 农村户口一人一股、城市户口一人半股	1
3. 一户一股	0
分红方式:	
1. 按股份分红	11
2. 尚未开始分红,正在探索	0
股权继承:	
1. 允许继承	10
2. 不允许继承	1
是否上市:	
1. 是	0
2. 否	11
样本村数量	11

数据来源:课题组调研。

六、主要结论和政策建议

近年来我国政府全面推进农村集体经营性资产改革,以实现持续增加农民财产性收入和发展壮大集体经济的双重目标。现有关于集体资产改革的研究还停留在个案分析层面,缺乏对农村集体资产改革的定量分析。本文基于全国9省156个村的调研数据,对我国农村集体资产现状和产权改革进程进行了分析,主要得出如下结论:

第一,村集体经营性资产价值尚存,但现状可能不抵预期。从价值上看,我们在9省采用分层随机抽样调查的村,村均集体资产为273万;其中经营性资产村均仅55万,人均仅241元。我们调研的数据明显小于相关统计上报和部分典型案例的数据,本文认为一方面是因为调研未将无形资产等纳入经营性资产统计范围;另一方面可能与经营性资产股份制改革流程不规范有关,导致村集体经营性资产村均和人均价值较低。

第二,价值较高的村集体经营性资产仍有助力农民增收的空间。在本轮确权改革之前就已承包或出租的村集体经营性资产大多数已产生收益,但其收益大部分成为承包者和出租人的个人收益,村集体及其成员财产权益受到一定的侵蚀。在这部分村集体经营性资产的承包合同或租赁合同到期后,基于本轮村集体资产确权和股份合作制改革原则与经验积累,对村集体经营性资产进一步明晰集体产权,并将股份量化至农村集体经济组织个人,形成更加普惠的收益分配方式,将更大程度地发挥经营性资产在提高农民财产性收入中的作用。

第三,村集体经营性资产改革在提高全国农民平均财产性收入的同时,农民收入的地区差异将会有所扩大。目前,接近30%的村没有任何集体资产,主要集中在经济相对落后的西部和东北地区;即使是在同一地区,具有地理区位相对优势、交通运输便捷、农民收入高的村,其集体经营性资产也更高。这些相对落后地区的村庄在村集体经营性资产改革中要么无法获利,要么获利较少,农民的整体收入差距将扩大。

第四, 村集体经营性资产改革尚处于初步阶段, 改革进度省际间差异较大, 部分地区改革流程仍需规范。调研数据显示, 开展村集体经营性资产股份制改革的村均为东部试点省份; 在我们调研的19个进行股份制改革的资产中仅有4个完成了确权工作, 部分村庄清产核资与股份制改革工作顺序混乱, 使得改革流于形式, 违背了改革的初衷。

第五, 村集体资产股份制改革试点进展良好, 改革效果待实践检验。已开展村集体经营性资产股份制改革的村, 在成员界定、股权分配、分红与继承等改革内容上体现了较多地方特色, 为其他地区村集体资产股份制改革积累了宝贵经验; 但鉴于调研的改革村目前还未执行股权分红, 因此暂时无法对村集体经营性资产对农民增收方面的改革效果做出准确的评价, 在后续研究中实证分析村集体资产股份制改革的改革效果将是十分必要和有意义的。

基于本文研究结论, 我们提出如下三点政策建议:

第一, 需要进一步规范村集体经营性资产确权和股份合作制改革的工作流程。基层领导干部和工作人员要统一“先确权、后股改”的工作思路, 在清产核资、摸清家底的基础上, 对有改革价值的村集体经营性资产进行股份制改革; 针对村办企业、小水电、小产权房等不同经营性资产, 应根据资产特性和当地实际, 因地制宜、分类细化实施更加符合本村所有集体成员利益的股改方案。

第二, 根据各类资产存续现状, 合理兼顾经营性资产股份制改革和其他类型的集体资产改革。调研数据显示, 调研村的集体经营性资产平均价值并不高, 村集体经营性资产改革对农民增收的影响较为有限; 而在不包括村集体建设用地和农民宅基地的情况下, 村集体资源性资产的价值也是经营性资产的近三倍。因此, 发展壮大集体经济需要深化包括农用地、集体建设用地和宅基地在内的“三块地”改革试点。对于已投入使用或出租的经营性资产, 既要通过股权配置、资产折股量化等方式保证村集体经济组织成员财产权益, 加强对村集体经营性资产的管理和监督, 又要为以后发展预留必要资

金, 提高经营性资产可持续发展能力; 对于收益较低、对农民增收作用有限的经营性资产, 应在完成清产核资的基础上逐步向非经营性资产转化改造, 例如不再具有经营性收益的厂房等固定资产以招标、承包、拍卖等形式向老年人、妇女、儿童活动中心等公共服务功能转化改造。

第三, 要密切关注并合理控制村集体经营性资产改革过程中农民收入差距扩大的现象。调研表明, 经济发展水平和交通条件相对落后、地理区位相对偏远的地区村集体经营性资产价值越低, 考虑到这些地区的农民收入水平本身就低, 改革必然导致区域间农民收入扩大。一方面应加大中央对上述地区农民的收入转移支持力度, 把无村集体经营性资产的村列入扶持重点; 另一方面, 应健全问题反馈机制, 确保集体资产改革的公允性、信息透明度和村民监督权, 尽可能避免村集体资产流失, 真正让农民成为改革的参与者和受益者。

参考文献:

- [1] [25] 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, (07).
- [2] 黄延信, 余 葵等. 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, (04).
- [3] [12] [27] 段龙龙, 刘晓茜. 农村集体资产股份量化改革: 模式、争鸣与出路 [J]. 经济体制改革, 2014, (06).
- [4] 王敬尧, 李晓鹏. 城乡统筹进程中的农村集体产权改革——以温州“三分三改”为蓝本 [J]. 求是学刊, 2012, (06).
- [5] 韩 俊. 关于农村集体经济与合作经济的若干理论与政策问题 [J]. 中国农村经济, 1998, (12).
- [6] [9] 秦小红. 西方财产权理论的谱系及其对中国农村产权制度改革的启示 [J]. 江西财经大学学报, 2014, (02).
- [7] 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, (02).

- [8] 张红宇. 关于深化农村改革的四个问题 [J]. 农业经济问题, 2016, (07).
- [10] [14] [22] 蔡 昉. 中国农村改革三十年——制度经济学的分析 [J]. 中国社会科学, 2008, (06).
- [11] 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).
- [13] 夏 英, 钟桂荔等. 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, (04).
- [15] [18] 翟新花. 我国农村集体经济体制历史变迁中的农民发展 [J]. 当代世界与社会主义, 2013, (05).
- [16] [44] 仝志辉, 陈淑龙. 改革开放 40 年来农村集体经济的变迁和未来发展 [J]. 中国农业大学学报 (社会科学版), 2018, (06).
- [17] Lin, Y. Rural Reforms and Agricultural Growth in China [J]. The American Economic Review, 2013, (82).
- [19] [20] 陆 剑. “二轮”承包背景下土地承包经营权制度的异化及其回归 [J]. 法学, 2014, (03).
- [21] 颜公平. 对 1984 年以前社队企业发展的历史考察与反思 [J]. 当代中国史研究, 2007, (02).
- [23] 宋洪远. 中国农村改革三十年 [M]. 北京: 中国农业出版社, 2008.
- [24] [43] 陈锡文. 我国农村改革的历程 (一) [J]. 百年潮, 2017, (01).
- [26] [30] 傅 晨. 论农村社区型股份合作制制度变迁的起源 [J]. 中国农村观察, 1999, (02).
- [28] [31] [41] 李 宽, 熊万胜. 农村集体资产产权改革何以稳妥进行——以上海松江农村集体资产产权改革为例 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2015, (02).
- [29] 闵 师, 王晓兵, 项 诚, 黄季焜. 农村集体资产产权制度改革: 进程、模式与挑战 [J]. 农业经济问题, 2019, (05).
- [32] 刘 东. 乡镇企业改制的产权理论分析 [J]. 产业经济研究, 2003, (02).
- [33] 谭秋成. 乡镇集体企业中经营者持大股: 特征及解释 [J]. 经济研究, 1999, (04).
- [34] 顾建列. “苏南模式”需要创新——关于农村集体经济科学发展的思考 [J]. 江苏农村经济, 2007, (06).
- [35] 卢 文. 搞好农村集体资产的经营管理 [J]. 农业经济问题, 1999, (01).
- [36] 陶 然, 徐志刚. 城市化过程中户籍与农地制度的变革及其政策组合 [J]. 上海城市管理职业技术学院学报, 2008, (02).
- [37] 康 森. 北京农村集体经济产权制度改革研究 [J]. 前线, 2015, (02).
- [38] 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, (06).
- [39] 潘建雷. 从伦理共有到股份合作: 农村集体经济产权的谱系变迁 [J]. 地方治理研究, 2017, (03).
- [40] 杨春华. 适度规模经营视角下的农地制度创新——相关改革试点情况的调查与思考 [J]. 农村经济, 2018, (09).
- [42] 刘祥琪. 农村集体产权制度股份化改革的障碍因素与对策分析 [J]. 农业经济, 2014, (09).

责任编辑:
付姗姗
校 对: