

# “三农”决策要参

2020年第9期（总第328期）

清华大学 中国农村研究院

2020年4月2日

## 农村集体产权制度改革的方向 ——重庆的调研与思考

**内容摘要：**重庆市农村集体产权制度改革反映了当前中国推进农村集体产权制度改革绝大多数区域的真实情况。近年来，重庆市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，全面完成农村集体资产清产核资工作，以农村“三变”改革为引领，加快推进农村集体经营性资产股份合作制改革，改革进展顺利，成效显著。未来如何将改革引向深入，我们建议：要严格落实中央推进农村集体产权制度改革的要求，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，把握好几个方向性问题。

**关键词：**农村集体产权制度改革 乡村振兴 改革方向

重庆集大城市、大农村、大山区、大库区于一体，农村面积占 95%，山区丘陵面积占 98%，外出劳动力占农村劳动力的 66%，资源性资产相对规模大，经营性资产不多，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，也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，但是却最能反映当前中国推进农村集体产权制度改革绝大多数区域的真实情况。近年来，重庆市委、市政府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，全面完成农村集体资产清产核资工作，以农村“三变”改革为引领，加快推进农村集体经营性资产股份合作制改革，改革进展顺利，成效显著。2019 年底，受农业农村部委托，清华大学中国农村研究院赴重庆市进行了改革试点情况调研<sup>①</sup>，现将有关情况报告如下。

## 一、高质量完成农村集体产权制度改革任务

重庆市从 2014 年开始启动农村集体产权制度改革试点，先后承担四个批次的全国农村集体产权制度改革试点任务，2019 年被列为全国农村集体产权制度改革整省试点单位，在稳步推进改革任务中积累了不少成功的经验和做法。

### （一）扎实推进农村集体资产清产核资工作

开展清产核资，摸清集体家底，是推进农村集体产权制度改革

---

<sup>①</sup>先后调研了重庆市下辖江津区、合川区、渝北区的 4 个乡镇 6 个村社，分别是江津区龙华镇双溪村、燕坝村，合川区钱塘镇长安村、大柱村，渝北区大盛镇青龙村、古路镇乌牛村。

的基础性工作。重庆市以2014年农村集体资产清产核资成果为基础，以2017年12月21日为基准时间，开展了新一轮农村集体资产清产核资，印发《重庆市农村集体资产清产核资实施方案》，详细规定了清查核资的工作程序、清理范围、权属确认、价值评估、账目调处等要求，对农村集体所有的资源、资产、资金进行全面清查核实，摸清集体资产的存量、结构、分布和效益等情况。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。重庆市各个区县以清产核资为契机，创新“三资”管理办法，强化农村集体资产财务管理，建立健全集体资产登记、保管、使用和处置等各项制度。截至2019年10月底，重庆市共97562个单位完成了资产清查，资产总额990.6亿元、负债77.5亿元、所有者权益913.1亿元，其中经营性资产总额112.9亿元。

## （二）稳妥确认农村集体经济组织成员身份

成员身份界定是农村集体产权制度改革的重点和难点。重庆市印发了《重庆市农村集体经济组织成员身份确认指导意见（试行）》，指出成员身份确认要遵循“依法依规、尊重民意、因地制宜、稳妥审慎”的基本原则，成员身份确认要以法律法规为依据、村规民约为补充；要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，防止多数人侵犯少数人权益；既要尊重历史，也要兼顾现实，

应统筹考虑户籍关系、农村土地承包关系、对集体积累的贡献等因素；要在认真开展人员清理、全面摸清情况的基础上稳妥审慎推进。重庆市明确了集体经济组织成员身份取得、丧失的一般性原则和确认流程，指出要注重保护外嫁女、入赘男、现役义务兵、在校学生、政策移民等特殊人群的合法权益。要求各试点区县制定农村集体经济组织成员确认指导意见。截至 2019 年 10 月底，重庆市在 5219 个村、32295 个组中累计确认集体经济组织成员 1685 万人（次）。

### （三）加快推进经营性资产股份合作制改革

重庆市在尊重农民意愿的前提下，将农村集体经营性资产折股量化到本集体经济组织成员，作为其参加集体收益分配的依据。截至 2019 年 10 月底，重庆市 5219 个村、32295 个组完成经营性资产股份合作制改革，量化资产 182 亿元，完成改革的村、组分别占村、组总数的 57%、42%。其中第三批试点的 14 个区县 3532 个村、22144 个组完成经营性资产股份合作制改革，量化资产 146 亿元，完成改革的村、组分别占村、组总数的 91.6%、62.6%。按照重庆市整市推进农村集体产权制度改革试点的要求，预计到 2020 年 10 月，重庆市将全面完成农村集体经营性资产股份合作制改革。

在股权设置方面，重庆市因地制宜量化股权。比较普遍的做法是人地因素配股法，结合户籍关系和土地承包关系量化资产，创新提出“有人有地配全股，有地无人或有人无地配半股”，江津区、合川区均采用该方法。在具体实践中，有些地方考虑到集体经济没有积累，简设股权，实行一人一股；有些地方考虑集体收益留存和股

份调剂设置了“集体股”，比如江津区指导村集体合理设置集体股，经民主讨论表决同意后可以设置5%~10%的集体股；有些地方考虑历史贡献等因素设置了“农龄股”“劳龄股”；有些地方对五保户、残疾人等设置了“福利股”；渝北区为了增强股权激励，将在职村社干部、外聘管理人员等参与经营管理的非本集体经济组织成员列为特殊股东，拥有除了分红以外的其他所有权利，可以享受绩效考核收益；长寿区创新采取时点法和时段法设置个人股份，实行成员股、分红股和集体股三种股权性质。在股权管理方面，量化到人确权到户，提倡不以人口增减变动而调整的静态股权管理方式，多数村集体经济组织采取该模式。

**在拓展股权权能方面**，重庆市积极探索农民集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承等权能。建立集体资产股权登记制度、健全集体收益分配制度，落实好集体经济组织成员对集体资产的占有权和收益权。积极探索集体资产股份有偿退出的具体办法。丰富集体资产股份抵押、担保形式，深化农村产权抵押融资改革。截至2019年10月底，重庆市累计实现农村产权抵押融资1459.94亿元，其中发放农地贷款428.58亿元，农房贷款295.18亿元，林权贷款275.47亿元，其他贷款460.72亿元。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在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。

#### （四）深入探索发展壮大农村集体经济

改革是手段，目的是发展壮大农村集体经济，增加农民财产性收入，支撑农民逐步实现共同富裕。重庆市在如何深入探索发展壮大农村集体经济方面做了很多前瞻性、创新性的探索。

**第一，做实集体经济组织。**重庆市明确农村集体经济组织的功能和定位，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，指导村组做好农村集体经济组织登记颁证工作。重庆市第三批 14 个区县有 1861 个村级、554 个组级集体经济组织完成了登记赋码工作，有经营性资产的村基本完成登记赋码。妥善处理农村集体经济组织和村“两委”的关系，在基层党组织领导下，推行村民委员会事务和集体经济事务分离。

**第二，推进农村“三变”改革试点。**2017 年底，重庆市出台《关于开展农村“三变”改革试点促进农民增收产业增效生态增值的指导意见》，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。2018 年重庆市选择了 38 个村进行“三变”改革试点，2019 年新增 99 个试点村，2020 年重庆市计划进一步总结推广试点经验，将试点范围扩大到重庆市 5%左右的行政村。

**第三，不断加大政府财政资金支持力度。**2016年至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。2019年，重庆市获得中央财政资金2.275亿元，用于扶持455个村发展壮大集体经济。对重庆市8884个村级集体经济数据进行统计，2018年底，有经营收入的村4946个，占总村数的55.7%，无经营收入的“空壳村”3934个，占总村数的44.3%，比2017年减少1224个，重庆市力求在2020年将“空壳村”的比例下降到15%以内。

**第四，积极探索发展壮大农村集体经济的多元路径。**在总结试点工作基础上，2019年重庆市出台《关于发展壮大村级集体经济的指导意见》。探索的集体经济发展模式主要有以下五种，分别是产业带动型、资源开发型、服务创收型、租赁经营型、项目拉动型。重庆市指导各个区县结合地理区位、资源禀赋、产业布局等条件，积极探索适宜的集体经济发展新路径。

**第五，深化农业项目财政补助资金股权化改革。**2016年，重庆市印发《农业项目财政补助资金股权化改革方案》，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。这项改革最早源于全国农村改革试验区永川区的探索实践。3年来，重庆市累计实施股权化改革项目资金近30亿元，惠及3528个农村集体经济组织、50.7万个农户。

**第六，探索“三社”融合发展。**推进供销社、信用社（农村商

业银行等涉农金融机构)、各类农民专业合作社“三社”完善功能、相互支持、融合发展,构建以新型农村合作经济组织为主体,合作与联合为纽带、全程农业社会化服务为支撑的现代农业生产经营体系。重庆市将全面深化供销合作社综合改革,持续推进“三社”科学有效融合,在坚持自愿原则前提下,力争每个村至少建立1个农民合作社。农村集体经济的本质是农民的合作和联合,“三社”融合可以更广泛地实现农民的合作和联合,从这点上看,“三社”融合在探索农村集体经济有效实现形式上也发挥着突破性作用。

## 二、农村集体产权制度改革成效明显

推进农村集体产权制度改革,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以组织分散化的农民,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。从这个角度分析,结合重庆市农村集体产权制度改革试点的评估观察,我们认为农村集体产权制



度改革已经初步显现综合社会效益。

**第一，促进了农业的高质量发展。**一是发展了新产业新业态。农村集体产权制度改革促进了休闲农业、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。二是促进了**农业规模经营**。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14.5万亩的27%，远高于全市耕地入股经营率5%的总体水平。重庆市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，这些都是在实施农村集体产权制度改革之后成立的。

**第二，增加了农民的获得感幸福感。**一是增加了农民的财产性收入。重庆市农村仍有相当比例的无经营收入的“空壳村”，但是“空壳村”的比例在政府的大力支持下在逐步缩小，2016—2018年重庆

市通过产业带动、资源开发、租赁经营、服务创收、项目拉动等模式支持 2924 个村发展壮大集体经济。合川区钱塘镇长安村，全村人口为 2526 人，通过发展农村养老服务发展壮大集体经济，将村里闲置的房屋租赁下来，开办养老院，截至 2019 年 10 月底，有 10 位老人居住，每人每月需支付 1000 元，除去场地租金、雇工等成本，一年可盈利 2 万元，该村打算每人分红 8 元左右。据该村第一书记介绍，村集体几十年没有分过红，8 元的分红虽然不多，但是村民们都很在乎，这是富有象征意义和历史意义的。

**二是落实了农民的民主权利。**推进农村集体产权制度改革，充分尊重农民群众意愿。保障了农民的选择权，发挥农民主体作用，把选择权交给农民，涉及成员利益的重大事项都要实行民主决策。保障了农民的知情权、参与权、表决权、监督权，在改革方案的制定、实施以及后续管理中，维护农民作为农村集体组织成员的监督管理权利。

**第三，提升了乡村的治理能力。**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。**农村集体经济组织建立起了包括股东大会、理事会、监事会在内的组织体系，搭建起权责明确、各司其职、相互支持、相互制衡的内部治理架构，有效保障了农民群众享有对农村集体经济组织重大事务的知情权、参与权、决策权、监督权。

**三是提升了农村公共服务供给水平。**集体经济收入增加，可以让集体

为村民提供更多、更好的公共服务，为提升乡村治理能力积累物质基础。2017年以来，合川区整合资金5360万元支持173个集体经济“空壳村”和薄弱村发展壮大集体经济，合川区共有322个行政村，“空壳村”数量从2017年的240个下降到2018年的123个，预计到2020年将全部消除“空壳村”，所有的村都能实现年经营性收入不低于5万元。四是完善了集体资产监督管理机制。通过摸清集体资产家底和完善集体“三资”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。

### 三、深化农村集体产权制度改革的政策建议

早在20世纪90年代，江苏、浙江、广东、上海、北京等相对发达地区就开始探索农村集体产权制度改革，到现阶段已有三十多年历史。虽然农村集体产权制度改革已经初步显现综合社会效益，但从农民收入中财产性收入的比重这个指标来看，全国仅为2.3%，重庆市仅为2.7%，目前仅有少数的发达地区能够达到20%左右，改革的成效还未能充分显现。未来如何将改革引向深入，更好地发展壮大集体经济和增加农民收入，我们提出以下政策建议。

#### （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到，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大的意

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，关系完善和发展中国特色社会主义制度，关系国家治理体系和治理能力现代化，关系构架实施乡村振兴战略的制度基础，与土地制度改革同等重要，是中央部署的又一项管全局、管长远、管根本的重大改革任务，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。当前农民增收的一个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加以提升，破解农民“一朝跨越温饱线、多年未过富裕门”的难题，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极大。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，切实做好推进农村集体产权制度改革的历史担当。

**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，时间紧，任务重。各地要扎实推进清产核资、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。始终把实现好、维护好、发展好广大农民的根本利益作为改革的出发点和落脚点。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、资金保值增值。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。

## （二）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，把握好几个方向性问题，并以此为指导，将改革措施落到实处，最大限度保障

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，在基层巩固党的执政地位。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建设之间相互促进、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体现。

**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。

清华大学中国农村研究院 张红宇

清华大学中国农村研究院 胡振通

北京工商大学经济学院 胡凌啸



## 清华大学 中国农村研究院

---

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）