

以深化农村赋权性改革来持续激发农民创造力

中国社会科学院农村发展研究所 李周

编者按:本期《以深化农村赋权性改革来持续激发农民创造力》篇,作者为中国社科院农村发展研究所原所长李周,其主持并参加了多项国际和国内重点研究项目;1994年被中国社会科学院批准为有突出贡献的中青年专家,2016年被社科院选为首批“登峰计划”学者。

提要:推进农村集体产权制度改革,旨在回应农民期许的集体经营性资产按份共有的要求,保障农民参与和监督集体经营性资产运营的权利,消除集体经营性资产流失或被侵占的现象,实现农村集体经济不断壮大,农民分红所得不断增加。在推进的过程中要注重调动农村集体经济组织所有成员的积极性,同时改进赋权方式,研究最适宜的土地资产产权到户形式。

我国农村集体资产主要有三类:一是经营权已经赋予农户的经营性资产,二是经营权由集体拥有的经营性资产,三是维护责任由集体承担的非经营性资产。据统计,目前全国农村集体经济组织共有土地资产66.9亿亩,其他资产2.86万亿元。它们是农村集体经济组织增强实力和增加分红的物质基础。

为盘活这些资产,激活发展潜力,防止资产流失,保障农民权益,增加农民收入,壮大集体经济,党中央、国务院发布的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》这份文件,对农村集体产权制度改革作了总体部署,为构建归属清晰、权能完整和流转顺畅的农村集体产权制度、合乎市场经济要求的农村集体经济运行机制和保障农村集体经济组织成员权利的治理体系指明了方向。这个文件是今后一个时期指导农村集体产权制度改革的纲领。

构建合理的集体经营性资产运行机制

推进农村集体产权制度改革,旨在回应农民期许的集体经营性资产按份共有的要求,保障农民参与和监督集体经营性资产运营的权利,消除集体经营性资产流失或被侵占的现象;实现农村集体经济不断壮大,农民分红所得不断增加。

现在拥有集体经营性资产的农村集体经济组织还是少数,它们主要集中在东部发达地区。农村集体产权制度改革决不是仅仅为了解决这些农村集体经济组织面临的问题,而是借助于农村集体产权制度改革,使其他农村集体经济组织的成员认识到积累集体经营性资产的重要性,形成促进集体经营性资产积累和经营效率的激励,从而扭转这些农村集体经济组织集体经营性资产严重不足的局面。要做到这一点,最为重要的是构建起所有成员公平参与、公平担责和公平分享的集体经营性资产运行机制。通过权利和责任的分配对称,使集体经济组织所有成员都有发展集体经济的激励;依靠集体经济组织所有成员发展集体经济的激励,提高集体资产的积累和效率,增强集体经济组织的分红和服务能力。

文件指出,农村集体产权制度改革主要有三项工作:一是合理界定农村集体经济组织成员。这是开展后两项工作不可或缺的基础。集体经济组织成员的资格必须由集体组织成员共同讨论、共同确认。经过几年的实践,各地都有一些可借鉴的方法。有关部门要总结这些做法;供拟开展这项工作的农村集体经济组织参考。二是制定集体资产的清产核资方案,并根据方案开展所有集体资产的清产核资,理清债权债务,建立管理台账和管理制度,并将集体资产确权到户、量化到人。三是选择集体经营性资产股权管理模式。现实中主要有两种模式,一是按共同确认的规则增减的动态管理模式,二是生不增、死不减的静态管理模式。

为了做好这三项工作,文件强调了三个要点:一是农村集体产权制度改革中所有涉及成员权利

的重大事项，包括成员身份确认、资产股权设置和股权管理模式等，都要由农民共同讨论决定。任何人不得越俎代庖。二是保障农村集体经济组织所有成员的民主权利和财产权利，前者包括对集体经济活动知情权、参与权、表决权、监督权，后者包括对集体土地的承包经营权、宅基地的使用权和集体收益的分配权。三是农村集体资产股份合作制改革必须严格限制在集体经济组织内部，农民所持有的集体资产股份流转要封闭运行，不能突破本集体经济组织的范围，以防止外来资本的侵占。

可以预期的是，按照文件的要求推进改革，构建起公平行使民主权利、公平担责和公平分享的集体经营性资产运行机制，集体经营性资产会逐步增多，集体经济组织的分红力度会逐步增大，集体经济组织的服务能力会逐步增强，集体经济组织的成员为集体经营性资产增值做贡献的激励会逐步提高。改革效果普遍出现后，农村集体产权制度改革就会迅速推进。

加大对制度改革的政策和法治保障

重视模式创新。我国正处在快速城镇化阶段。在该阶段，特定农村集体经济组织的成员会发生很大的变化。要适应这种变化，就要调整原有的一些做法。现实中大多数农民仍然赞同各户的集体资产股份不做调整，即生不增死不减，主要是集体资产股份免费获得的做法造成的。为了调动农村集体经济组织所有成员的积极性，一些地方做了改进。新的做法是：社区内合乎条件的人员，甚至包括长期在社区内务工的外来人员，按照规定购买特定数量的股份（股金额=集体分红额÷集体经营性资产盈利率）后可成为集体经济组织的成员；退出者必须结清其股份，死去的成员由其继承人结清其股份。新成员以增资的方式获得集体经济组织成员资格，退出者必须结清其集体资产股权，并放弃集体经济组织成员资格，集体经济组织的所有成员就有了同质性，即他们都在集体经济组织经营范围和管辖范围内就业和生活。采用这种做法，集体经济组织成员都有为集体资产保值增值的积极性，都是促进集体资产保值增值的驱动力。长期在集体经济组织内打工，为集体资产积累做出较大贡献的外来人员，只要合乎规定并缴纳特定数量的股金便可成为集体经济组织成员，实际上是集体经济组织向现代企业蜕变的制度创新。农村发达社区做出的这种探索显然值得重视。

改进赋权方式。土地资产的产权以何种形式到户最好，需要研究，并非所有土地都适宜像农地那样承包到户。例如草地，以特定数量牲畜放牧权的形式赋予农户集体草地的使用权，就要比直接赋予农户草地放牧权好。第一，监测牲畜数量变化要比监测草地质量变化容易。（注：每头牲畜都佩戴电子耳标或脚环，就可以信息技术和大数据平台掌握各社区牲畜数量的变化。目前只有保险部门根据耳标办理意外赔偿事宜，今后政府根据耳标信息实现草地生态补偿与牲畜调减量挂钩，技术部门及时把行走距离不达标，即健康状况出问题的牲畜通过短信发给牧户，为他们提供服务，食品管理部门根据耳标认定放养畜产品和构建食品追溯体系。这样，牧民就会有给牲畜佩戴电子耳标的激励。）第二，管控村社的牲畜数量要比管控每个牧户的牲畜数量简单。第三，牲畜放牧权流转比草地放牧权流转灵活。第四，有利于解决围栏过密导致的草地生态系统破碎化问题。第五，牲畜放牧权管理便于同草地资源红线管理相协调，即牲畜实际承载量和资源红线约束下的牲畜合理承载量之差是要削减的牲畜放牧权。政府（包括非政府组织、企业和个人）以生态补偿的方式将拟削减的牲畜放牧权买下来并不再使用，过牧对草地生态系统的压力就消除了。第六，恢复草地村落共管。草地共有共管是建立社区内和社区间合作和协商机制的基础，是同时满足草地权属稳定性和放牧地有弹性这两个要求的基础，也是确保牧户的行为不损害社会利益和其它牧户利益的基础。

继续向农民赋权。农村改革的主线是向农民赋权。改革初期赋予农民自主经营承包地的权利。农民凭借着这个权利，很快就解决了自己的温饱和全国农产品短缺的问题。20世纪80年代中期赋予农民在农村从事非农产业的权利。农民凭借着这个权利，创造出乡镇工业占据中国工业半壁江山的辉煌。20世纪90年代以来赋予农民进城就业的权利，农民很快成为我国制造业、服务业的主力军。随着就业领域和就业空间的拓展，农民对国民经济的贡献已经由农业部门拓展到非农

产业部门，由农村拓展到城市。建议各级政府应逐步放松对土地一级市场的管控，赋予农民利用集体所有的农村建设用地经营城市的权利。让农村集体经济组织以土地入股的方式与资本开展合作，既可以使农民得到持久的股权收入，又可以降低城市化过程中的土地成本，以及工业化、城市化的融资难度。

保障少数人和妇女权益不受侵犯。采用一人一票的表决方式，有可能出现多数人侵犯少数人利益的问题。为了防止这种情况的出现，必须要有相应的法律和政策保障。妇女权益侵犯大多发生在户内。为了防止这种情况的出现，集体资产量化后不仅要确权到户，还要确权到人，并明确规定妇女退出集体经济组织时可以结清。

集体资产如何运营应由集体经济组织成员共同决定，任何其他人员都无权越俎代庖。这是必须遵循的规则。政府在这项改革中的主要责任是：清理和废除阻碍集体经济发展的规定，营造有利于推进农村集体产权制度改革的法律政策环境；完善支持农村产权制度改革的政策法律，加大对农村集体产权制度改革的政策和法治保障。总结可推广的经验，为集体经济组织提供技术支持；探索可改进的空间，使这项改革更为稳健、效果更好。