

深化农村集体产权制度改革的调研与建议

朱方林/江苏省农业科学院农经所所长

党的十九大提出实施乡村振兴战略，其中提到“深化农村集体产权制度改革，保障农民财产权益，壮大集体经济”。如何理解新时代农村集体产权制度改革，以及深化农村集体产权制度改革对实施乡村振兴战略的重要性，是非常值得研究和思考的问题。

一、农村集体产权制度改革的核心是农村土地资源改革

农村集体产权制度改革是在坚持农民集体所有的前提下，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，按照股份合作制的原则，将集体资产折股量化到人，以进一步明晰产权、确定权属关系，由农民共有的产权制度转变为农民按股份共有的产权制度、按股份享受集体资产收益的制度改革。农村集体产权制度改革是农村综合改革的核心问题，而农村集体产权制度改革核心则是农村土地资源改革。

农村土地资源改革涉及到农村土地承包经营权确权、“三权分置”制度设定、农村土地承包经营权流转、农村集体经营性建设用地同地同权同价入市改革、农村宅基地有偿退出改革等。前三项农村土地制度改革工作在党的十八大之后，中央在政策层面顶层设计，在操作层面出台文件、统一部署，并取得重大改革成效。就农村集体经营性建设用地同地同权同价入市改革、农村宅基地有偿退出改革，中央提出了号召，并在有关省市开展试点。江苏省在农村宅基地有偿退出改革方面积极探索，取得了一定成效。

二、江苏农村宅基地有偿退出改革探索

江苏农村集体产权苏南、苏中、苏北差异大。农村除了有土地资源，苏南地区普遍有资产、资金；苏中地区较多的有资产，部分村有资金；苏北地区，普遍没有资产，较少村有资金。近年来，随着城乡一体化加快发展，很多农民跳出“农门”向城市转移，加之农村人口自然减少等因素影响，全国不少村庄出现“空心化”现象。据统计，全国乡村农房空置率大概在15%左右，江苏则更高，平均达到35%左右，甚至有地区超过50%。江苏省乡村人口2581万人，乡村人均居住面积55平方米，总面积14.2亿平方米，按空置率35%测算，闲置农房面积近5亿平方米，按30%建筑密度推算，农村闲置农房面积所占用的农村宅基地面积近248万亩。这是一笔非常大的“沉睡”资产。



如何唤醒农村“沉睡”的资产，并将改革发展红利释放到乡村振兴建设中，使农村走出“捧着金饭碗要饭吃”的窘境，近十年来，江苏各地积极开展农村改革探索实践，涌现出一批好的典型。比如苏州农村集体产权制度改革采取的“三集中三置换”做法，宿迁泗洪采取的“三集中”做法等。这几年又出现了一些新的模式，比如南京江宁汤山温泉小镇探索农房合作社，无锡惠山区和苏州张家港探索田园综合体，将农村宅基地转用于休闲农业和文化旅游，挖掘出巨大的商业潜力。盱眙县探索农村宅基地有偿退出试点，为经济薄弱村找到了一条快速脱贫致富的有效路径。

2017年上半年，盱眙在全县选择经济薄弱地区“一村（官滩镇祀山村）、一镇（黄花塘镇）、一片区（西南岗盱眙片区）”，开展农村宅基地自愿有偿退出试点。具体做法是，县里出台征地补偿政策标准，由县天源水务公司作为一级开发商，负责宅基地征地补偿、拆迁、安置、复垦、运营等业务。宅基地是否退出充分尊重农民意愿。农户退出宅基地获得补偿金2万元/亩，村里可从中分得30%，同时镇里获得3万元/亩的补偿金。农户住房和地上附着物补偿，完全依据评估公司评估结果进行补偿。宅基地退出后，由天源水务公司进行复垦，转为村集体资产，再由村返租给天源水务公司，租金800元/亩。笔者在官滩镇霍山村调研，农民对试点工作普遍支持。霍山村面积12平方公里，有农户731户，户均宅基地面积近2亩，宅基地有偿退出试点分二批进行，第一批380户，已签订补偿协议并结算的有370户，平均每户获得宅基地退出和房屋拆迁补偿款11.45万元。村集体经济组织通过集体土地流转，增加收入100万元以上。经了解，首批中10个农户未签订协议是因为家庭成员就补偿款如何分配未达成共识。

盱眙试点宅基地自愿有偿退出工作有三条经验值得推广：一是充分尊重农民意愿，不搞“一刀切”，且保留了沿主干道质量较好的农房，为发展乡村旅游产业留有余地；二是将宅基地退出补偿与地上建筑物和附着物拆迁补偿分开，从法理上将宅基地用益物权赋予农民，农民获得最大收益；三是因地制宜发展农业产业，推动适度规模经营，推行绿色生产方式，保护了生态环境，带动了农民就近就业，实现了经济薄弱村脱贫致富。

三、江苏深化农村宅基地有偿退出改革的政策建议

一是鼓励大胆探索实践，加大农村宅基地改革工作力度。在中央鼓励盘活闲置农房及宅基地的大背景下，江苏应抢抓机遇，顺势而为，从全省层面作出农村宅基地有偿退出部署，在总结地方经验基础上，制定全省深化农村宅基地退出改革方案，先试点，再推开。通过盘活农村闲置的农房和宅基地资源，撬动社会资本广泛涌入农村，推动乡村振兴战略加快实施。积极利用农村闲置农房和宅基地开展合作、出租、入市等经营方式，发展民宿旅游、田园综合体、艺术村、养老村等多元化、多业态的模式，为江苏省特色田园乡村建设插上资本的翅膀。在政策制定上，应当充分尊重农民意愿，宅基地转换成建设用地指标产生的收益尽可能多的让农民和村集体分享。

二是理顺农村组织架构，明确农村集体经济组织法人地位。《土地管理法》第十条规定：“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理。”实践中，各地普遍存在的问题是集体土地所有权“虚置”。更严重的问题则是集体土地所有权和其他集体资产所有权的“异化”，即由集体之外的主体来支配成员集体拥有的资产，或集体成员的代理人（村干部）来支配成员集体拥有的土地及其他资源或资产。农村社区的组织架构在法律与政策上以及现实经济社会生活中都存在矛盾。应当尽快明确农村集体经济组织法人地位，推行基层党建、行政服务、经济发展“三事分设”，突出农村集体经济组织的经济职能，逐步从支委、村委职能中剥离出来，形成独立的法人治理结构。

三是勇于放开放活，突破农村宅基地制度改革的藩篱。农村宅基地制度的改革方向是：在确保农民住有所居的前提下，赋予农民宅基地更加完整的权能，并积极创造条件，将其逐步纳入城乡统一的建设用地市场。城乡统筹发展是大势所趋，城乡住房二元制必将破解。笔者认为，应当通过农民宅基地使用权有偿转让或租赁等方式，广泛吸引社会资本进入农村，并由此引导城市精英回流农村，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），增强乡村发展活力。



四是加强政策扶持，夯实盘活利用农村闲置住房和宅基地工作的保障条件。建议政府部门给予多方面扶持：一是从补贴、减免税费、政策优惠等方面，鼓励能人、企业家、知识分子、城镇居民等利用闲置农房创业创新；二是建立闲置农房数据库，依托农村产权交易平台，推动闲置农房市场双向开放；三是出台闲置农房及宅基地使用权流转的管理办法，建立盘活闲置农房及宅基地的长效机制。

五是立足本地特色，因地制宜推进农村宅基地盘活利用工作。以往盘活闲置农房及宅基地的成功案例，多发生在大城市周边或具有吸引物资源的农村地区。江苏省各地农村情况千差万别，开发闲置农房及宅基地工作，必须立足本地的区位交通、自然禀赋、人文资源等条件，针对性地选择适合自身的发展路径，切忌盲目上马，一定要循序渐进、试点先行、以点带面。尤其要注意不能搞大拆大建，要保持好乡风乡貌，保留住乡情乡愁。