

关于深化农村集体产权制度改革的调查与思考

以张家港市为例

张诗雯

2016年，中共中央、国务院出台了《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，对农村集体产权制度改革进行了总体部署。如何唤醒农村“沉睡”的资产，使农村走出“捧着金饭碗要饭吃”的窘境，成为全社会研究的课题。2017年，党的十九大报告再次指出，“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。”在新的发展阶段，进一步深化农村集体产权制度改革，是实施乡村振兴战略的重大任务，也是全面深化农村改革的客观要求。

一、农村集体产权制度改革的意义

一是“资源变资产”，让“沉睡”的资源活起来。农村集体产权制度改革通过股权平台的构建，充分利用农村的闲置资产、荒废资源甚至人文条件等，以特定形式投资入股企业、农民合作社、家庭农场等新型经营主体，获取股份进而得到分红。“资源变资产”有效激活“沉睡”的资源，促进农村各类生产要素的优化配置，从而激发农村发展潜力，确保农村集体资源的保值增值。

二是“资金变股金”，让分散的资金聚起来。在农村集体产权制度改革的过程中，不改变财政投入扶持资金的用途，将这类资金以村集体或农民股金的形式投入到新型经营主体，并以此开展项目运营，将一次性投入转变为持续性增收，不仅提高了财政资金的使用效率，而且将分散的资金凝聚起来发挥出规模优势。

三是“农民变股东”，让乡村的农民富起来。按照“清产核资、界定成员、量化资产、设置股权、收益分配”的步骤和要求，将属于村集体的房屋、建设用地（包括地上建筑物）、基础设施、机械设备等经营性资产折股量化到成员，以一定方式入股新型经营主体，农民既能够就近就业获得工资性收入，又能够作为股东分享到股金分红等增值收益。农村集体产权制度改革让农民变成了股东，拓宽了农民的增收渠道，真正使农民富了起来。

二、张家港市农村集体产权制度改革的现状

（一）清产核资，科学管理农村集体资产

全市村级集体资产清产核资工作已全部完成，目前在塘桥镇和南丰镇开展镇级集体资产清产核资试点。清产核资工作委托第三方进行，引入专业测绘机构对集体不动产进行实地精确测绘，将全市范围的农村集体资产统一编码并建立完整的地理信息系统和数据库。探索实施村级财务管理改革，实行第三方记账管理模式试点，确保资金和管理与所有权、经营权分离。全面实施村级资金管理非现金结算，由村集体统一办理“村公务员卡”，实现资金往来结算全程留痕可追溯的现金管理模式，以提高资金管理使用的安全性和透明度。全面推行“三资”管理“e阳光行动”，以“互联网+”为手段，实现村党务、村务、政务、财务等情况全面实时公开，群众实时登录、实时监督。

（二）农地确权，维护农民土地权益

自 2014 年苏州全市推进确权登记颁证试点工作以来，张家港市开展确权登记颁证的共有 121 个行政村，涉及 101611 户农户，257967 亩承包土地。规范操作，健全体制机制。起草下发了《张家港市农村土地承包经营权确权登记颁证工作方案》《张家港市农村土地承包经营权确权登记颁证工作规范》等文件，健全体制机制，加强指导对接。公平公正，尊重农民意愿。通过多种宣传方式将政策要点、具体操作步骤做到家喻户晓，确权登记工作人员包村到户，确权登记颁证全过程公开透明。严格把控，认真组织验收。出台了《张家港市农村土地承包经营权确权登记颁证工作检查验收实施办法》，明确确权工作验收流程须经过村级自查、镇级复查、市级验收三个环节。

（三） 股权固化，保障农民财产权利

2015 年 7 月，张家港市召开全市社区股份合作社股权固化改革工作推进会，对全市各级进行了全面部署和动员。截至目前，全市 169 个村级集体经济组织已全部完成股权固化改革。按照实施意见进行人员界定和股权设置。分为全股权、部分股权、不享受股权三类，先前实行动态调整的予以认可，本轮改革以户为单位进行固化。科学设置资产量化方式和股权固化模式。遵循各村差异情况，160 个社区股份合作社采用统一量化方式，9 个社区股份合作社采用分别量化方式，另有 1 个社区股份合作社实行折算量化；目前张家港市大部分社区股份合作社实行的是阶段性固化，今后逐步向长期固化过渡。财政鼓励支持，优化服务保障。市财政对完成股权固化改革的社区股份合作社进行专项奖补，为鼓励股权固化加速推进，经济一般村项目资金补助必须在股权固化完成后才能给予支持。

（四） 搭建平台，实现农村产权交易系统全覆盖

目前，张家港市已建立覆盖全市的农村产权交易平台。2017 年 9 月，张家港市农村产权交易中心正式开始试营业。产权交易中心全权负责全市农村产权交易的组织实施，其经营范围包括承包到户的和农村集体统一经营的资源性资产、经营性资产等。张家港市农村产权交易中心分市、镇二级，统一使用省农村产权交易信息服务平台，与苏州市、省农村产权交易服务平台互联互通数据共享。建立农村产权流转交易市场，是深化农村集体产权制度改革的必然要求，也是推进张家港市现代农业建设迈上新台阶的重要举措。

三、改革中存在的问题

（一） 村庄“空心化”，闲置农房较多

近年来，随着城乡一体化的不断发展，很多农民跳出“农门”向城市转移，村庄“空心化”现象日益严重。据统计，全国农村农房空置率约为 15%，江苏则高达 35%。张家港市农村人口 40 万人，农村人均居住面积 55 平方米，总面积为 2200 万平方米，按平均空置率 35%测算，闲置农房面积有将近 770 万平方米，如果按 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有近 4 万亩，这笔“沉睡”资产着实不小。

（二） 土地承包经营权抵押融资存在现实障碍

相对于城镇居民，从事种养的农民几乎都是经营者，更需要资金支持。但农民由于个人财产较少，获得贷款的难度较大、额度较小。农村集体产权制度改革通过农地确权，赋予农民土地承包经营权，进行抵押贷款更为便利，然而目前，土地承包经营权的抵押依旧困难。金融机构不接受土地承包经营权抵押的一大原因在于农业生产具有极高的风险性，一旦经营失败，农户无法偿还贷款，金融机构将承担严重后果。而由于土地流转市场与土地评估机制尚未构建完善，金融机构也难以实现其抵押权。

（三） 股份权能不完整，股权流动困难

农民对集体资产股份有六项权能，即占有、收益、有偿退出、抵押、担保和继承。从调研情况来看，占有和收益权能得到较好的落实，但其他几项权能却很少触及。以有偿退出为例，如果集体经济组织经营情况良好、分红较多，成员自然不愿退出，则股权难以流转；反之，如果集体经济组织经营不善、分红较少，股权的即时资产价值偏低，成员退出意愿不强，股权流转依旧困难。因此，无论集体经济组织经营状况如何、分红稳定与否，都难以实现灵活的股权流转。

（四）部分村集体资产所有权存在“虚置”问题

《土地管理法》明确规定：“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。”然而实践中，部分村仍然存在集体资产所有权特别是集体土地所有权“虚置”甚至“异化”现象，即由村干部或由集体之外的某个主体对成员集体所有的土地等资产进行支配。农民成员无法行使土地集体所有的各项权能，或者集体经济组织的决策和执行机构将集体土地的所有权绝对化，城乡统一规划和用途管制形同虚设。

（五）农村集体经济组织经营能力不足

目前，农村集体经济组织的经营能力与市场需求不适应，现有管理人员基本都是原村级领导班子成员，普遍缺乏懂经济、会经营、善理财的专门人才。为规避产业风险、确保收益稳定，多数村集体经济组织不敢放手发展产业，主要通过建造标准厂房、写字楼、职工宿舍、购置商业用房等方式开展物业经济，以获得相对稳定的租金收入。但同时，由于从事物业经营过于保守，因此也带来了增收空间有限、可持续发展乏力的问题。此外，个别村集体经济组织迫于压力，为达到股东过高的分红预期，甚至会超出当年收益总额进行分配，造成账面净资产“缩水”。

四、深化农村集体产权制度改革的几点思考

（一）高效利用集体资源，激发“三资”活力

1. 推动集体资源“三集中”建设。针对农村集体资源闲置的问题，苏州采取的“三集中三置换”做法是良好典型，在此可全力推动“产业集中发展、农民集中居住、规模集中经营”这“三集中”。“产业集中发展”是指通过置换的方式，将所有非耕地集中整理为农村产业发展用地；“农民集中居住”是指统筹安排村民集中统一居住，以此整理出农民零星宅基地作为产业发展集中用地；“规模集中经营”是将农民集中居住后管理困难的各类用地通过流转，统筹规划为公益项目用地。这样既能有效利用集体资源，又能便于乡村管理，极大激发了“三资”活力。

2. 建立农村集体“三资”信息三级监管系统。在农村集体资源管理上，可建立一个农村集体“三资”信息三级监管系统，由市（区）管理平台、村（镇）管理平台以及“村村通”农户一点通平台构成。农村集体“三资”数据全部录入监管平台，方便实施动态化管理并接受群众监督；同时，逐步完善系统运营，逐渐增加报表分析、变化趋势图生成等功能，使“三资”监管更具智能化。

3. 建立土地“预流转”及履约保险机制。为防范土地流转风险，可探索建立土地“预流转”机制。具体而言，就是将农户分散的土地“预流转”至集体成立的合作社或农业公司，由集体确定主导产业后，在农交所挂牌招募。总的来说，“预流转”机制能够降低各农户分散流转带来的风险。此外，应当引入土地流转履约保险机制，该机制为土地流转合同的履约行为进行保险，保费由农户和业主按比例共同承担，政府应给予相应补偿，这种做法能够有效防范土地流转过程中因毁约带来的经济损失。

（二）创新集体经济组织运营，壮大集体经济

1. 集体经济组织管理去行政化，加大人才引进力度。应理顺集体经济组织与其他村级组织的职责关系，在坚持村党组织

领导核心作用的前提下，重点推进集体经济组织管理人员去行政化改革，尤其是解决干部之间交叉任职的问题，增加市场选聘比例。对集体经济组织管理人员开展有针对性的培训，如对财务人员进行财务管理制度培训，对董事会、监事会人员进行经济法、合同法等法律法规的培训。加大人才引进力度，制定吸引人才的优惠政策，通过引进职业经理人等专业人才从事企业管理，确保集体经济组织稳健运营。

2. 建立集体经济组织运营激励与考核机制。政府应研究出台专门文件，建立合理的激励机制，使集体经济组织管理人员的收入与其能力相匹配，可采取中长期持续性的激励方式，如股权期权、激励基金、岗位分红等。同时也要建立健全评估考核机制，开展积分考核、绩效考核等多元化考核，形成集体经济组织成员、村委会和上级政府共评机制；通过举办成员听证会、村民考评会等形式，接受群众监督，落实工作责任制，督促改进日常工作。

3. 立足本地特色，因地制宜发展集体经济。要发展壮大集体经济，必须遵循市场规律，应结合各村实际，立足本地特色，发展具有当地优势的优质农产品、特色农产品产业。例如张家港凤凰镇水蜜桃、塘桥镇鹿苑鸡、金港镇高峰鹿液茶、锦丰镇小辣椒等，尝试申请有机认证，利用“互联网+”模式，打造品牌效应。对于生态环境较好的村庄，可以通过入股旅游开发公司等形式进行合作，打造成集“农业观光+农家乐+休闲度假”于一体的农业旅游区。

（三）探索农村宅基地有偿退出改革，唤醒“沉睡”资产

1. 充分尊重农民意愿，出台征地补偿办法。开展农村宅基地有偿退出试点，政府出台征地补偿政策标准，农户退出宅基地可获得补偿金，村、镇也应获得相应补偿。宅基地退出后，经过复垦转为村集体资产。在开展宅基地自愿有偿退出工作时，应充分尊重农民意愿，不搞“一刀切”；并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，让农民获得最大收益。

2. 加强政策扶持力度，鼓励创新创业。除宅基地补偿金外，政府应给予多方面扶持：一是通过建立闲置农房数据库，依托农村产权交易平台，推动闲置农房市场的双向开放；二是出台有关补贴、税收优惠、政策优惠的文件，鼓励各类人才利用闲置农房创新创业；三是出台闲置农房和宅基地使用权流转管理办法，以此构建盘活闲置农房及宅基地的长效机制。

3. 引入社会资本，积极发展多种经营。盘活农村闲置农房和宅基地资源，通过农民宅基地使用权有偿转让或租赁，撬动社会资本广泛涌入农村，并借此引导城市精英回流农村。积极利用农村闲置农房和宅基地开展合作、出租、入市，探索发展乡村观光旅游、乡村养生养老、乡村民间艺术等多元化、多业态的经营模式，为特色乡村田园建设赋予更多的可能性。