

【农村集体产权制度改革研究专题】

农村集体产权制度改革:总体目标、阶段进展与后续挑战*

刘同山 陈晓莹

摘要:从农民工乡城迁移和农业农村转型发展的现实需要出发,党的十八大以来,党中央、国务院以赋予农民更多财产权利、激发农业农村发展活力为总体目标,对农村集体产权制度改革进行了部署。目前,农村集体产权制度改革主要完成了包括承包地、宅基地在内的各类农村集体资产的分类确权登记颁证,以及在“三权分置”政策设计下对集体成员的承包地、宅基地财产权利和集体经营性资产股份收益的有限还权赋能。从改革进展和实践发展看,下一步农村集体产权制度改革,需要应对如何协调政策多目标冲突、如何提高改革的整体性、如何在更大范围优化资源配置等三个方面的挑战。

关键词:农村集体产权制度改革;总体目标;阶段进展;后续挑战

中图分类号:F321.1

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)11-0033-07

一、引言

新时期尤其是党的十八大以来,随着工业化、城镇化的快速推进,为了在城乡历史大变革和农业农村全面转型的新形势下赋予农民更多财产权利,进一步激发农业农村发展活力,党中央、国务院作出一系列重大决策部署,着力推动农村集体产权制度改革。所谓农村集体产权制度改革,是指把农村土地等集体资产的占有、使用、收益、处分等各项实际财产权利界定清楚,进而选择一种更有效率的农村产权制度安排的一系列改革举措。《宪法》规定“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有”。《物权法》进一步规定“农民集体所有的不动产和动产,属于本集体成员集体所有”。根据《宪法》和《物权法》,农村集体的土地等资产,归一定疆域内的农民群体组成的集体成员集体所有,集体成员应当在特定的疆域内。^①

弄清农村集体拥有什么资产及其有多大体量,

是农村集体产权制度改革的基本前提。根据2016年党中央、国务院印发的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》的界定,农村集体资产主要分为三大类:一是资源性资产,包括农民集体所有的土地、森林、草原等;二是经营性资产,包括用于经营的房屋、集体投资兴办的企业及其所持有的其他经济组织的资产份额、无形资产等;三是非经营性资产,主要用于提供公共服务的村委会办公室、卫生室、学校等。从体量和重要性上看,土地等资源性资产占农村集体资产的绝大部分,其中又以承包地、宅基地最为重要;非经营性资产虽然在农村十分普遍但数量微乎其微,不为农民所重视,亦不是改革发展的重点;经营性资产主要存在于城郊或农村集体经济发达的少数地区,大部分村的经营性资产及其收益数量很少。党的十八大以来,农村集体产权制度改革,覆盖了上述三类集体资产。例如,2015年中办、国办印发的《深化农村改革综合性实施方案》明确将分类推进农村资源性资产、非经营性资产和经营性资产等三类集体资产确权到户和股份合作制改

收稿日期:2020-10-11

* 基金项目:国家社会科学基金重大项目“农村集体产权制度改革的法治保障研究”(19ZDA156)。

作者简介:刘同山,男,南京林业大学经济管理学院教授,博士生导师(南京 210037)。

陈晓莹,女,南京林业大学经济管理学院硕士研究生(南京 210037)。

革作为农村集体产权制度改革的核心内容。由于非经营性资产体量非常小,社会各界主要关注土地等资源性资产和经营性资产,本文接下来也主要分析这两类资产的改革。

总体而言,党的十八大以来,以“分类推进、有限赋权”为主要特征的农村集体产权制度改革取得了丰富成效,阶段性目标基本完成。然而,受各方面因素的影响,土地等资源性资产和经营性资产改革的联动性不强,不少基层干部和学者误将农村集体产权制度改革与农村集体经营性资产股份改革混为一谈,未能综合考虑相关改革的互动性和整体性,限制了政策效能的充分释放。下一阶段,如何结合资源要素双向流动、城乡融合发展的大趋势,进一步落实党中央的改革要求和习近平总书记的重要指示,深化农村集体产权制度改革,通过对农村集体三类资产的还权赋能和提高改革的整体性,以及让农村资源资产在更大范围内优化配置,来激活主体、激活要素、激活市场,激发农业农村发展活力,充分释放改革的综合效能,直接关系到农业农村转型发展和国家乡村振兴战略的实现。

二、改革的总体目标

改革的根本目标是为了促进经济社会发展。以发展的眼光看,既有的政策和制度不能一成不变,而应当根据经济社会形势的变化进行调整和完善。正如党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》所指出的,“实践发展永无止境,解放思想永无止境,改革开放永无止境”。从实践发展需要和党中央、国务院的政策安排看,党的十八大以来,农村集体产权制度改革的总体目标主要是推动赋权和促进发展。

1. 赋予农民更多财产权利

城镇化、工业化的推进,让大量农业农村人口迁入城市。人口的迁移需要资源资产的相应流动。进城前能否处置、进城后能否保留农村的各类资源资产,直接影响农民向城镇迁移的能力和意愿。按照《宪法》《物权法》规定,农村承包地、宅基地和集体的经营性资产等,属于本集体成员集体所有。如何在本集体成员集体所有的基础上,通过农村集体产权制度改革,赋予农民更多财产权利,不仅关系到能否激活要素、激活主体、激活市场,激发农业农村发展活力,还决定着中国的城镇化、工业化进程和城乡

一体化发展。因此,党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》从健全城乡发展一体化体制机制出发,要求“赋予农民更多财产权利”。2015年党的十八届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》、2016年国务院印发的《关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的通知》和新修正的《土地管理法》《农村土地承包法》,都对赋予农民更多财产权利作了具体规定。2016年党中央、国务院通过的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》更是明确将农村集体产权制度改革的目标设定为:“通过改革,逐步构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制度,保护和发展农民作为农村集体经济组织成员的合法权益。”

2. 激发农业农村发展活力

随着大量农业劳动力向城镇非农部门转移,农民“老龄化”、农村“空心化”问题日益严重,“未来谁来种地”、如何高效利用农村土地等资源受到高度关注。与城镇相比,农村各项改革相对滞后,是农村的资源要素长期单向流出和农业凋敝、乡村衰败的一个重要原因。在“让市场在资源配置中发挥决定性作用”的改革取向,推动农业农村转型、加快实现乡村振兴,需要以市场化方式引入城镇非农部门的人才、资金、技术和管理理念等要素。这就必须改革农村集体产权制度,使之能够与市场机制对接。^②另外,传统农村集体经济主要是“干部经济”,承包地、宅基地以外的农村集体资产,集体成员“人人有份”又“人人无份”,群众没有参与积极性,导致集体经济虚化、弱化。因此,习近平担任总书记后的第一个中央一号文件——2013年党中央、国务院印发的《关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》明确指出,“建立归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度,是激发农业农村发展活力的内在要求”。可见,激发农业农村发展活力,是农村集体产权制度改革的一个总体目标。这一改革目标及相关要求,在2015年中办、国办印发的《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》和《深化农村改革综合性实施方案》,以及此后修正的《农村土地承包法》《土地管理法》等法律政策中得到了充分体现。

三、改革的阶段性进展

近年来,按照分类推进、渐进赋权的改革思路,农村集体产权制度改革在多个方面取得了进展,尤其是资产确权登记颁证和赋予农民有限制的财产权利方面,成效比较明显。由于资产性质、改革部署及推进力度等方面存在差异,农村承包地、宅基地等资源性资产和集体经营性资产的改革进展也有所不同。

1. 将各类集体资产分类确权颁证

资源性资产方面,目前承包地、宅基地确权登记颁证工作已经接近尾声。2013年中央一号文件要求,稳定农村土地承包关系,用5年时间基本完成确权登记颁证工作,同时提出“加快包括农村宅基地在内的农村集体土地所有权和建设用地使用权地籍调查,尽快完成确权登记颁证工作”。2014年中央一号文件再次要求,“加快包括农村宅基地在内的农村地籍调查和农村集体建设用地使用权确权登记颁证工作”。此后,多个中央文件和相关法律对承包地长久不变的具体落实和确权登记颁证工作进行了具体部署。尤其是2016年中央一号文件要求2020年基本完成资源性资产确权颁证工作后,承包地、宅基地的确权登记颁证工作进一步加快。至2018年年底,承包地确权登记颁证工作基本完成。党的十九大报告提出的“第二轮土地承包到期后再延长三十年”被写入2018年新修正的《农村土地承包法》,承包地确权登记颁证的价值在法律上得以体现。农业农村部的数据显示,从2014年开始承包地确权到2019年,全国累计精准测量了11亿个地块,清理了2亿多农户的档案资料,全国15亿多亩承包地发证率已经超过94%。承包地确权登记颁证工作基本完成后,党中央、国务院加快了宅基地确权登记颁证工作。2017年中央一号文件要求,全面加快“房地一体”的农村宅基地和集体建设用地确权登记颁证工作。2019年中央一号文件明确提出,“加快推进宅基地使用权确权登记颁证工作,力争2020年基本完成”和2020年中央一号文件要求“扎实推进宅基地使用权确权登记颁证”后,宅基地确权登记颁证工作的完成也进入倒计时。

经营性资产方面,“清产核资、成员界定、股份量化”等改革稳步推进。2013年中央一号文件要求以清产核资、资产量化、股权管理为主要内容,加快

推进农村集体“三资”的制度化、规范化、信息化,并提出“探索集体经济组织成员资格界定的具体办法”。2015年中央一号文件和当年中办、国办印发的《深化农村改革综合性实施方案》亦明确要求,对经营性资产,重点是在成员界定、清产核资的基础上,将资产折股量化到本集体经济组织成员。按照2016年中央一号文件的要求,经营性资产折股量化到本集体经济组织成员的工作,与承包地、宅基地确权一样,到2020年基本完成。2016年党中央、国务院印发的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》明确指出,以“未承包到户的资源性资产和集体统一经营的经营性资产以及现金、债权债务等”为重点,开展集体资产清产核资,然后把农村集体资产的所有权确权到不同层级的集体,同时将集体经营性资产以股份或者份额形式量化到本集体成员,作为其参加集体收益分配的基本依据。2017年、2018年和2019年中央一号文件都要求,全面开展农村集体资产清产核资、集体成员身份确认和经营性资产量化,加快推进集体经营性资产股份合作制改革,保障农民集体资产权利。2020年中央一号文件进一步要求,“全面推开农村集体产权制度改革试点,有序开展集体成员身份确认、集体资产折股量化、股份合作制改革、集体经济组织登记赋码等工作”。农业农村部的资料显示,至2018年11月,全国已有超过13万个农村集体完成经营性资产股份权能改革,共确认集体成员2亿多人,累计向农民股金分红3251亿元,预计2021年这项改革将基本完成。^③

2. 对集体成员资产有限还权赋能

资源性资产方面,在党的十八届三中全会要求“赋予农民更多财产权利”后,2014年和2018年中央一号文件先后提出了承包地所有权、承包权、经营权的“三权分置”和宅基地所有权、资格权、使用权的“三权分置”,总的思路是在落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权与资格权、放活经营权与使用权。当前改革对农村集体成员资产的有限还权赋能,主要体现在放活承包地经营权和宅基地使用权、允许农户带着土地权利进城、审慎探索土地权利的转让与退出等三个方面。

对于放活承包地经营权和宅基地使用权,政策和法律作出了不少创新。承包地经营权方面,2014年中央一号文件提出允许农民以承包土地的经营权

向金融机构抵押融资;2018 年中央一号文件明确提出,农村承包土地经营权可以依法向金融机构融资担保、入股从事农业产业化经营等。宅基地使用权方面,2018 年中央一号文件提出适度放活宅基地和农民房屋使用权;2019 年新修正的《土地管理法》规定,鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。根据中央的改革部署,浙江义乌、福建晋江、宁夏平罗等改革试验区,开展了在集体经济组织内部优化利用宅基地的试点工作,不少地方还出现了宅基地使用权连同房屋“房地一体”出租的情况。不过,与农村土地经营权相比,当前对宅基地使用权放活的改革力度较小。

对于支持农户带着土地权利进城,近年的政策和法律有很大突破。修正之前的《农村土地承包法》第十六条明确规定,“承包期内,承包方全家迁入设区的市,转为非农业户口的,应当将承包的耕地和草地交回发包方”。这一规定让农民担心将户口迁入城市后会失去承包地,因此他们在城镇定居而不迁户口。为了保障农民的财产权利、推进农业转移人口在城市落户,2015 年中央一号文件提出:“现阶段,不得将农民进城落户与退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权相挂钩。”此后,中央文件一再要求,“不得以退出土地承包权作为农民进城落户的条件”。例如,党的十九大提出二轮承包到期后延包 30 年,并印发了关于农村土地承包关系长久不变的文件,2018 年新修正的《农村土地承包法》亦明确规定:“国家保护进城农户的土地承包经营权。不得以退出土地承包经营权作为农户进城落户的条件。”

对于进城农户自愿有偿转让或退出相关土地权利,政策和法律则表现得非常谨慎。2015 年党的十八届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》和 2016 年、2018 年中央一号文件都提出,支持引导进城落户农民依法自愿有偿转让土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权。《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》亦要求,“在试点基础上探索支持引导其依法自愿有偿转让上述权益的有效办法”。不过,为了防止外部资本侵占控制农民的资源资产,具体改革方案和法律又规定,土地承包权、宅基地使用权转让或有偿退出仅限于本集体经济组织内部。例如,2015 年中办、国办印发的《关于农村土地征收、集体经营

性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》提出,“在试点地区探索进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地”;《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》亦要求,“以家庭承包方式承包的集体土地,采取转让、互换方式流转的,应在本集体经济组织内进行,且需经农村集体经济组织等发包方同意”;新修正的《农村土地承包法》规定,“承包期内,承包农户进城落户的,引导支持其按照自愿有偿原则依法在本集体经济组织内转让土地承包经营权或者将承包地交回发包方”;新修正的《土地管理法》亦规定,“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地,鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅”。2019 年党中央、国务院印发的《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》也再次要求土地承包权转让限定在本集体经济组织内部。

经营性资产方面,以多种形式的股份合作制改革和“资源变资产、资金变股金、农民变股东”等方式推进农村集体产权的还权赋能。2013 年、2014 年、2020 年中央一号文件和 2016 年党中央、国务院印发的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》都提出,推进农村集体产权股份合作制改革。2015 年中央一号文件还提到,集体经营性资产可发展多种形式的股份合作。2016 年中央一号文件进一步要求,探索将财政资金投入农业农村形成的经营性资产,通过股权量化到户,让集体组织成员长期分享资产收益。除继续要求推进农村集体经营性资产股份合作制改革外,2017 年、2018 年和 2019 年中央一号文件明确将“资源变资产、资金变股金、农民变股东”作为赋予农村集体经营性资产股份权能的重要方式。

不过,与土地承包权、宅基地使用权一样,集体成员获得的农村集体经营性资产股份收益权,现阶段只能在本集体经济组织内部交易。例如,2015 年中央一号文件要求,“开展赋予农民对集体资产股份权能改革试点,试点过程中要防止侵蚀农民利益,试点各项工作应严格限制在本集体经济组织内部”。2015 年印发的《深化农村改革综合性实施方案》重申了“现阶段农村集体产权制度改革严格限定在本集体经济组织内部进行”的要求。2016 年的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》再次要求,“农村集体经营性资产的股份合作制改革,

不同于工商企业的股份制改造,要体现成员集体所有和特有的社区性,只能在农村集体经济组织内部进行”,“探索农民对集体资产股份有偿退出的条件和程序,现阶段农民持有的集体资产股份有偿退出不得突破本集体经济组织的范围,可以在本集体内部转让或者由本集体赎回”。因此,尽管2014年中央一号文件和《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》都提出,赋予农民对落实到户的集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权,并组织实施好相关改革试点,但是,由于相关改革被严格限制在本集体经济组织内部,导致市场价格没能真实体现,农民有偿退出的积极性不高,抵押、担保权能更是因难以处置而未能实现,继承权的落实也面临挑战。可见,对于集体经营性资产的有限制的还权赋能,主要体现在被确认为集体成员的农民,可以享有股份收益分配权,但转让、退出权及其他权能受到很多限制。

此外,作为农村集体产权制度改革的内容,农村集体经营性建设用地入市,近几年也进行了一些改革探索。例如,2015年中央一号文件提出,“赋予符合规划和用途管制的农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股权能,建立健全市场交易规则和服务监管机制”。但是,与承包地、宅基地相比,集体经营性建设用地体量很小,不是农村集体产权制度改革的重点,试点改革的社会影响也非常有限,此处不做详细论述。

四、后续改革需要应对的挑战

上一个阶段的农村集体产权制度改革虽然取得了丰富的成果,但是,与2013年党中央、国务院设定的赋予农民更多财产权利、激发农业农村发展活力的总体目标以及与之相应的改革构想相比,无论是制定的改革实施方案还是部署的改革试点都非常谨慎,而且对农村集体各类资产分类推进,造成改革成效不够理想,改革进展离社会预期也存在一定差距。^④为了满足城乡大变革的时代需要,基于党中央、国务院设定的总体目标,下一步深化农村集体产权制度改革,需要着重思考和着力破解以下三个方面的难题。

1. 如何协调政策多目标冲突,推动全面转型

除赋予农民财产权利、激活农业农村发展活力两个总体目标外,农村集体产权制度还有多个子目

标,比如增加农民财产性收入、促进农民工市民化、担心农民失地和集体失利等。以集体产权制度改革推动农业农村全面转型,需要充分认识并有效协调不同政策目标之间可能存在的冲突。

首先,维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权等,主要是为了缓解农民工对进城落户后可能丧失农村土地的担忧,支持农民工市民化,但这实际上固化了改革之初形成的农村土地分配关系,让离农、进城农户长期保留农村土地,会产生新时期的“不在地主”^⑤,进而导致农业经营效率损失和农村土地资源的粗放利用^⑥,最终给农业农村转型发展带来不利影响。而且,政策设想的通过进城农户土地权利出租实现土地资源再配置的方式,会造成农村财富以地租形式流向城镇,并引发“地租挤压农业收益”的问题,从而限制农业农村发展活力。

其次,为了坚持集体所有和保障农民权利,现阶段的政策要求“不能把集体经济改弱了、改小了、改垮了”,“不能把农民的财产权利改虚了、改少了、改没了”,然而,农村集体经济组织作为一类市场主体,在参与市场活动时可能会亏损甚至破产,农民权利也可能受损。而且,政策和法律赋予农民对土地等资源性资产和集体经营性资产占有、使用、收益、处分等权能的同时,又担心农民权益遭受外部资本的侵占控制,因此将土地承包权、宅基地使用权转让和集体资产股份收益权退出等严格限定在本集体经济组织内部,农民被赋予的财产权利实际上受到了限制。基于上述情况,如何落实党中央的改革要求,“建立符合市场经济要求的集体经济运行新机制,促进集体资产保值增值”,有待进一步改革探索。

最后,上一阶段的改革既强调农业农村发展,也注重农民的财产权利。不过,随着越来越多农民迁入城镇成为市民,农民已经严重分层分化^⑦,连“谁是农民”亦需要重新考虑。不对已经严重分化的农民群体加以区分,继续笼统地强调“农民”的财产权利,会损害政策的精准性和有效性。后续的农村集体产权制度改革,如何基于中国国情农情、借鉴发达国家的做法,以农业农村转型发展为核心,结合农民已经严重分化的社会现实,重点加强对农业从业者而不是离农进城农民的支持保护,值得重视。

2. 如何提高改革的整体性,释放政策效能

由于当前的农村集体产权制度改革采取了承包

地、宅基地等资源性资产和集体经营性资产分类推进的方式,再加上 2018 年之前承包地、宅基地分属原农业部和原国土资源部管理,客观上增加了两类地联动改革的难度,上一阶段农村集体产权制度改革的整体性不够,主要体现在两方面。

一方面,承包地、宅基地等资源性资产和集体经营性资产的改革独立推进,先后被赋予占有、使用、收益、处分等权能,而且各类资产有不同的改革完成时间表。2018 年和 2020 年基本完成承包地、宅基地确权登记颁证,2021 年完成集体经营性资产股份合作制改革。虽然《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》明确强调,“注重改革的系统性、协同性,与正在推进的有关改革做好衔接,发挥改革的综合效应”,但是由于管理体系的条块分割等多种原因,包括综合改革试验区在内的各改革试点在推进承包地、宅基地和集体经营性资产改革时,并没有打通三类资产,甚至未考虑宅基地和集体经营性建设用地改革的联动性。这束缚了政策效能,不利于农村资源资产的统筹利用,也加大了进城农户“一揽子”处置农村资产的难度,阻滞了农民工市民化的步伐和农业农村的全面转型发展。

另一方面,承包地、宅基地确权登记颁证工作单兵突进,与其他支持农业农村转型发展的法律政策的适配性不强。对于承包地,虽然 2016 年中央一号文件明确“鼓励和引导农户自愿互换承包地地块实现连片耕种”,新修正的《农村土地承包法》也规定“承包方享有依法互换、转让土地承包经营权的权利”,但之前的承包地确权登记颁证,未能考虑耕地细碎化和农业适度规模经营问题,先根据农业转型发展需要引导农户将承包地“互换并块”再确权登记颁证。这增加了后续将耕地适度集中连片的难度,尤其是在政策和法律已经具体规定土地承包关系长久不变后。对于宅基地,2015 年中央一号文件要求“改革农民住宅用地取得方式”,《深化农村改革综合性实施方案》亦进一步提出,“探索宅基地有偿使用制度和自愿有偿退出机制”。新修正的《土地管理法》规定,“农村村民一户只能拥有一处宅基地,其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准”。但是从当前的改革实践看,大部分地方未能充分将中央的改革精神与法律要求相结合,将宅基地确权登记颁证工作与宅基地有偿使用、落实一户一宅规定、超标有偿退出等相关改革统筹

推进。

如何结合农业农村全面转型的客观需要与城乡一体化的总体趋势,完善改革的顶层设计和总体规划,着力打通各类农村资源资产,贯彻落实习近平总书记的要求,“更加注重各项改革的相互促进、良性互动,整体推进,重点突破,形成推进改革开放的强大合力”,是下一步农村集体产权制度改革必须重点克服的困难。

3. 如何在更大范围优化资源配置,实现融合发展

农村人口乡城迁移要求重新配置农村资源资产,以及大量农村资源资产长期低效率利用甚至“沉睡”,是 2013 年党中央、国务院启动农村集体产权制度改革的重要原因。虽然现有的政策和法律赋予土地经营权抵押、担保、入股权能,准许集体资产股份有偿退出、抵押、担保和继承,并鼓励农民盘活利用闲置宅基地和闲置住宅,但是土地承包权、宅基地使用权和集体资产股份收益权转让或退出,被严格限制在本集体经济组织内部。农村资源资产不能跨集体流转,更不能打破城乡界限。将土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权的流转限制在本集体经济组织内部,无论是对推动者还是对受益者,改革红利都太小,无法充分调动其参与改革的积极性。应当认识到,确权颁证仅仅是手段,还权赋能才是目的,才是真正保障农民的财产权利。如果不能发挥市场机制的作用,在较大范围内对农村资源资产进行优化配置,那么对农民的赋权就是虚置的,花费巨大人力、财力完成的承包地、宅基地等资源性资产确权登记颁证工作和集体经营性资产股份合作制改革的价值就不能得到充分体现。

农业农村转型发展离不开城市的人才、资金、技术等资源要素。乡村振兴和城乡融合发展,需要通过城乡资源要素的双向流动,实现城市的人才、资金、技术与农村的土地等资源要素的有机结合。^④基于当前农村人口持续向城镇转移的趋势,如果农村集体经济组织成员固化和“只出不进”,长期来看,将会加剧农业萎缩和农村凋敝。近些年,农村之所以发展相对缓慢甚至呈现出衰败的景象,城市的资源要素难以下乡与农村人才、资金等资源要素的单向流出是一个根本原因。因此,国家发展和改革委员会发布的《2019 年新型城镇化建设重点任务》提到,“允许农村集体经济组织探索人才加入机制”。

不必过于担忧开放农村社区会有大量城里人回乡盖房。中国历史上和现在很多西方国家并不限制城市居民下乡,但除了“告老还乡、衣锦还乡和卸甲归田”者外,城市居民下乡建房的情况并不普遍。而且,现在借助卫星遥感监测技术,政府可以非常方便地对农村土地用途进行监测和管治。

如何回归《宪法》《物权法》所蕴含的“集体成员是一定疆域内的农民群体”这一基本精神,将是否长期居住在本集体(疆域)、是否实际经营本集体土地及其他资源资产^⑨,作为是否能够承接本集体成员退出的土地财产权利和集体经营性资产股份权利和成为集体新成员的标准,进而在有限的范围内开放土地承包权、宅基地使用权(连同房屋产权)和集体资产股份收益权交易,逐步打破传统农村集体的社区封闭性,是下一步深化农村集体产权制度改革亟待解决的重大问题。

此外,需要认识到,由于农业发展尤其是粮食生产具有很强的正外部性,再加上在“集体所有、农户使用、长久不变”的制度安排下,农村土地等资源非常分散,单纯依靠市场机制,难以跳出低水平发展陷阱、推动农业农村转型。因此,为了促进乡村振兴,

下一步的农村集体产权制度改革,如何贯彻落实党中央、国务院的要求,充分发挥市场作用和更好发挥政府作用,在激发城乡资源要素活力的同时创新农业农村转型发展体制机制,也应高度重视。

注释

- ①张晓山、苑鹏、崔红志等:《农村集体产权制度改革论纲》,中国社会科学出版社,2019年,第2页。②高强:《农村集体经济发展的历史方位、典型模式与路径辨析》,《经济纵横》2020年第7期。③《我国首次向农村集体经济组织颁发登记证书》,央广网,http://china.cnr.cn/yaowen/20181117/t20181117_524417938.shtml,2018年11月17日。④叶兴庆、金三林、韩杨等:《走城乡融合发展之路》,中国发展出版社,2019年,第67页。⑤郭熙保:《市民化过程中土地退出问题与制度改革的新思路》,《经济理论与经济管理》2014年第10期。⑥舒尔茨:《改造传统农业》,商务印书馆,1987年,第104页。⑦王春光、赵玉峰、王玉琪:《当代中国农民的阶层分化》,《文化纵横》2018年第1期;张琛、彭超、孔祥智:《农户分化的演化逻辑、历史演变与未来展望》,《改革》2019年第2期。⑧张红宇、胡振通、胡凌啸:《农村集体产权制度改革的实践探索:基于4省份24个村(社区)的调查》,《改革》2020年第8期。⑨唐忠:《中国农村土地制度的争议与思考》,《世界农业》2015年第1期。

责任编辑:澍文

The General Goals, Stage Progress and Follow-up Challenges of Rural Collective Property Rights System Reform

Liu Tongshan Chen Xiaoxuan

Abstract: Starting from the realistic needs of rural-urban migration of migrant workers and the transformation and development of agriculture and rural areas, since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the CPC Central Committee and the State Council have deployed the reform of rural collective property rights system with the overall goal of giving farmers more property rights and stimulating the vitality of agricultural and rural development. At present, the reform of the rural collective property rights system has mainly completed the classification, confirmation, registration and certification of various types of rural collective assets, including contracted land and homesteads, as well as the allocation of limited rights to the contracted land and homestead property rights of collective members and the share income of collective operating assets under the policy design of "three rights division". From the perspective of reform progress and practical development, the next step of rural collective property rights system reform is mainly faced with three challenges: how to coordinate multi-objective conflicts of the policies, how to improve the integrity of the reform, and how to optimize resource allocation on a larger scale.

Key words: reform of the rural collective property rights system; overall goal; stage progress; follow-up challenges