

我国农村集体所有制的理论探讨

张晓山

(中国社会科学院农村发展研究所, 北京, 100732)

摘要: 回顾和梳理了中国农村土地及其他资源或资产集体所有制的演进历程, 指出新中国成立后在农村推行的集体所有制, 是在土地和其他资产私有的基础上发展起来的; 改革开放之后的农村集体所有制成为中国特色社会主义初级阶段的一种特殊所有制形态, 农村集体经济理论是中国特色社会主义初级阶段理论体系的重要组成部分。描述了农村集体所有的资源和资产现状。阐释了现阶段农村集体经济发展存在的问题。指出在法理和现实层面, 农村集体经济都是一个巨大的存在; 没有农村集体所有制, 就没有农村集体经济; 要解决农村集体经济发展中的问题, 需要从理论、法律、政策与实践层面对中国农村的集体所有制进行探讨。针对农村集体产权制度改革实践中凸显的一些问题, 进行了理论探讨。最后指出, 在城乡融合发展、城乡要素良性互动的大背景下, 农村产权的开放流动将是必然趋势; 要在开放流动的产权格局下保障农民财产权益, 壮大集体经济, 需要深入探讨与农村集体所有制密切相关的一些重要理论问题, 为深化农村集体产权制度改革打下坚实的理论基础。在理论创新的基础上, 修订和制定相关的法律法规, 用理论指导政策层面和实践层面的进一步探索。

关键词: 农村集体所有制; 农村集体经济; 农村集体产权制度改革

中图分类号: F321.3

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2019)01-0001-10

习近平总书记2016年4月25日在安徽凤阳县小岗村主持召开农村改革座谈会时强调: 不管怎么改, 都不能把农村土地集体所有制改垮了, 不能把耕地改少了, 不能把粮食生产能力改弱了, 不能把农民利益损害了。要在农村坚持集体所有制, 探索农村集体所有制的有效实现形式, 就必须首先从理论上说清楚什么是中国农村的集体所有制, 尤其是农村土地的集体所有制。本文回顾和梳理了中国农村土地及其他资源或资产集体所有制的演进历程; 描述了中国农村集体所有的资源和资产现状; 阐释了农村集体经济发展存在的问题及解决途径; 就中国农村土地和其他资源或资产的集体所有制涉及的几个理论问题, 进行了初步的探讨。

一、农村集体所有制的演进历程

要从理论上说清楚中国农村的集体所有制, 就有

必要回顾和梳理中国农村土地及其他资源或资产集体所有制的演进历程。

解放战争期间, 1947年7月中共中央工作委员会召开全国土地会议, 9月通过了《中国土地法大纲》, 10月10日由中共中央正式公布施行。其中有下列条款: “第一条 废除封建性及半封建性剥削的土地制度, 实行耕者有其田的土地制度。” “第二条 废除一切地主的土地所有权。” “第三条 废除一切祠堂、庙宇、寺院、学校、机关及团体的土地所有权。” “第六条 除本法第九条乙项所规定者外, 乡村中一切地主的土地及公地, 由乡村农会接收, 连同乡村中其他一切土地, 按乡村全部人口, 不分男女老幼, 统一平均分配, 在土地数量上抽多补少, 质量上抽肥补瘦, 使全乡村人民均获得同等的土地, 并归各人所有。” “第十一条 分配给人民的土地, 由政府发给土地所有证, 并承认其自由经营、买卖及在特定条件下出租的权利。土地制度改革以前的土地契约及债约, 一律缴销。” 《中国土地法大纲》的公布与实行总结了中国共产党二十多年土地革命的基本经验教训, 体现了土地改革的总路线,

基金项目: 清华大学中国农村研究院研究课题“农村集体经济组织研究”(CIRS2018-01)

作者简介: 张晓山(1947—), 男, 湖北蕲春人, 中国社会科学院学部委员, 中国社会科学院农村发展研究所研究员, 博士生导师, 兼任中国农经学会副会长、中国供销合作总社理事常务理事、国家社科基金项目学科评审组专家、农业部专家咨询委员会委员等职, 主要研究方向: 农业经济、合作经济理论与实践、农村组织与制度

调动了农民革命与生产的积极性,对保证解放战争的胜利起了决定性的作用。

在中华人民共和国成立前夕,1949年9月29日,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》(又称“临时宪法”)第三条规定:“中华人民共和国必须取消帝国主义国家在中国的一切特权,没收官僚资本归人民的国家所有,有步骤地将封建半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制,保护国家的公共财产和合作社的财产,保护工人、农民、小资产阶级和民族资产阶级的经济利益及其私有财产,发展新民主主义的人民经济,稳步地变农业国为工业国。”第二十七条规定:“土地改革为发展生产力和国家工业化的必要条件。凡已实行土地改革的地区,必须保护农民已得土地的所有权。凡尚未实行土地改革的地区,必须发动农民群众,建立农民团体,经过清除土匪恶霸、减租减息和分配土地等项步骤,实现耕者有其田。”

1950年6月28日中央人民政府委员会第八次会议通过的《中华人民共和国土地改革法》第一条规定:“废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制,藉以解放农村生产力,发展农业生产,为新中国的工业化开辟道路。”第三十条规定:“土地改革完成后,由人民政府发给土地所有证,并承认一切土地所有者自由经营、买卖及出租其土地的权利。土地制度改革以前的土地契约,一律作废。”

1954年颁布的《中华人民共和国宪法》第八条规定:“国家依照法律保护农民的土地所有权和其他生产资料所有权。国家指导和帮助个体农民增加生产,并且鼓励他们根据自愿的原则组织生产合作、供销合作和信用合作。国家对富农经济采取限制和逐步消灭的政策。”第十一条规定:“国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和各种生活资料的所有权。”

1955年11月9日,全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过了《农业生产合作社示范章程草案》,其第一条规定:“农业生产合作社是劳动农民的集体经济组织,是农民在共产党和人民政府的领导和帮助下,按照自愿和互利的原则组织起来的;它统一地使用社员的土地、耕畜、农具等主要生产资料,并且逐步地把这些生产资料公有化;它组织社员进行共同的劳动,统一地分配社员的共同劳动的成果。发展农业生产合作社的目的,是要逐步地消灭农村中的资本主义的剥削制度,克服小农经济的落后性,发展

社会主义的农业经济,适应社会主义工业化的需要。这就是说,要逐步地用生产资料的劳动群众集体所有制代替生产资料的私人所有制,逐步地用大规模的、机械化的生产代替小生产,使农业高度地发展起来,使全体农民共同富裕起来,使社会对于农产品的不断增长的需要得到满足。”

《农业生产合作社示范章程草案》明确提出了逐步地用生产资料的劳动群众集体所有制代替生产资料的私人所有制的农村所有制变革目标。其第三条将农业生产合作化的发展分作初级和高级两个阶段:“初级阶段的合作社属于半社会主义的性质。在这个阶段,合作社已经有一部分公有的生产资料;对于社员交来统一使用的土地和别的生产资料,在一定的期间还保留社员的所有权,并且给社员以适当的报酬。随着生产的发展和社员的社会主义觉悟的提高,合作社对于社员的土地逐步地取消报酬;对于社员交来统一使用的别的生产资料,按照本身的需要,得到社员的同意,用付给代价的办法或者别的互利的办法,陆续地转为社会公有,也就是全体社员集体所有。这样,合作社就由初级阶段逐步地过渡到高级阶段。高级阶段的合作社属于完全的社会主义的性质。在这种合作社里,社员的土地和合作社所需要的别的生产资料,都已经公有化了。”

1956年3月17日,全国人民代表大会常务委员会第三十三次会议讨论了国务院总理周恩来于1956年3月9日提出的关于农业生产合作社示范章程的议案和说明,认为:1955年11月9日由全国人民代表大会第二十四次会议通过的《农业生产合作社示范章程草案》,经过各地试用,证明是切合实际的,可以不再修改补充。同时,当时全国加入农业生产合作社的农户,已经达到农户总数的85%,其中高级合作社的社员约占社员总数的60%,急需通过“农业生产合作社示范章程”,不必再提请全国人民代表大会讨论通过,并且应当从速制定高级农业生产合作社的示范章程。因此决议:将由全国人民代表大会第二十四次会议通过的《农业生产合作社示范章程草案》照原案通过,成为正式章程。

1956年6月30日第一届全国人民代表大会第三次会议通过、1956年6月30日中华人民共和国主席公布的《高级农业生产合作社示范章程》第二条规定:“农业生产合作社按照社会主义的原则,把社员私有的主要生产资料转为合作社集体所有。”第十三条规

定：“入社的农民必须把私有的土地和耕畜、大型农具等主要生产资料转为合作社集体所有。”

1962年9月27日中国共产党第八届中央委员会第十次全体会议通过的《农村人民公社工作条例修正草案》(又称“人民公社60条”)第一条规定：“人民公社的集体所有制经济，同全民所有制经济，是社会主义经济的两种形式。这两种形式的社会主义经济，互相支援，共同促进我国国民经济的繁荣。”第二十一条规定：“生产队范围内的土地，都归生产队所有。生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租和买卖。”第四十五条规定：“社员的房屋，永远归社员所有。社员有买卖或者租赁房屋的权利。”这是中央政策文件第一次用“宅基地”一词，同时开创了房与地分离的制度安排。

1975年修订的《中华人民共和国宪法》从法律上明确了“三级所有、队为基础”的农村生产资料所有制，其第七条规定：“农村人民公社是政社合一的组织。现阶段农村人民公社的集体所有制经济，一般实行三级所有、队为基础，即以生产队为基本核算单位的公社、生产大队和生产队三级所有。”

改革开放后，1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过了新形势下的《中华人民共和国宪法》，此后虽经过五次修正，但下列条款的基本内容一直保持不变：“第六条 中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。”“第十条 城市的土地属于国家所有。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。”

回顾几十年中国农村集体所有制的演进历程，应该指出，中华人民共和国成立后在农村推行的集体所有制，借鉴了苏联的理论和实践探索，但与苏联不同。斯大林强调，苏联的农业集体化运动是在土地国有化的条件下进行的。他曾经讲过：“我国没有土地私有制，土地是国有的，这大大有助于集体化。土地交给集体农庄永久使用，由于没有土地私有制，我国也就没有土地买卖，这一切都大大有助于集体农庄的建立和发展。”^[1]中国农村的集体所有制是在土地和其他资产私有的基础上发展起来的。改革开放之后的农村集体所有制成为中国特色社会主义初级阶段的一种特殊所有制形态，农村集体经济理论是中国特色社会主义初级阶段理论体系的重要组成部分。对中国农村集体所有

制，尤其是农村土地集体所有制，从理论、法律、政策与实践层面进行探索，是一条前无古人的创新之路^[2]。

二、农村集体所有的资源和资产的现状

要从理论上说清楚中国农村的集体所有制，必须弄清农村集体所有的资源和资产的现状，这就涉及农村的集体经济。《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》指出：“农村集体经济是集体成员利用集体所有的资源要素，通过合作与联合实现共同发展的一种经济形态，是社会主义公有制经济的重要形式。”农村集体经济是农村集体成员利用集体所有的资源和资产开展各类经济活动的综合体现，是农村集体所有制在经济上的反映。农村集体经济的载体是农村集体经济组织。

集体所有的资源和资产有哪些？根据农业部全国经营管理统计资料，农村集体的资产主要有以下三类：一是经营管理的耕地、林地、草地等资源性资产，分为农用地、集体建设用地(包括宅基地、经营性建设用地、公益性建设用地等)、未开发利用地等；二是企业、门面房、宾馆等经营性资产；三是村委会的办公室、卫生室、养老院、幼儿园、学校等非经营性资产。

截至2015年底，全国农村村级集体经济组织(不含西藏自治区)账面资产总额为2.86万亿元，村均为493.9万元。其中东部地区资产总额为2.16万亿元，占资产总额的75.5%，村均为929.5万元；中部地区资产总额为0.44万亿元，占资产总额的15.4%，村均为234.5万元；西部地区资产总额为0.26万亿元，占资产总额的9.1%，村均为162.4万元。北京、上海、广东、浙江农村集体经济组织经营管理的镇、村、组三级集体资产分别为5589.8亿元、4677.4亿元、4800亿元和4187.9亿元。四省市的账面集体资产总额为19255.1亿元，占全国农村村级集体经济组织(不含西藏自治区)账面资产总额的67.33%。

第二次全国土地调查的主要成果及其他相关数据显示，在全国144亿亩国土面积中，全国农村集体土地的总面积为66.9亿亩，包括55.3亿亩农用地和3.1亿亩建设用地，农村集体所有土地总面积约占国土面积的46%，集体所有的农用地占国土面积的38.4%。在全国4.8亿亩建设用地面积中，农村集体所有建设

用地面积占 64.6%。在农村集体所有建设用地 3.1 亿亩的面积中,农户的宅基地面积为 1.7 亿亩,约占 55%。

2018 年 11 月,据农业农村部发布的信息,农村集体产权制度改革试点范围已覆盖全国 1 000 多个县市区,全国已有超过 13 万个农村集体经济组织完成改革,共确认集体成员 2 亿多人,累计向农民股金分红 3 251 亿元。农村集体经济组织身份通过颁证得到确认。2018 年 11 月 16 日,全国农村集体产权制度改革试点推进会议首次为北京市海淀区温泉镇股份经济合作联合社等 10 个集体经济组织颁发了登记证书,标志着我国农村集体经济组织有了属于自己的“身份证”。

农村清产核资在全国已全面展开,正稳步推进。党中央对清产核资工作有明确时限要求,从 2017 年开始,用 3 年时间基本完成。按照时间表,2019 年要基本完成清产核资,2021 年要基本完成股份合作制改革。清产核资要按照清查核实、公示确认、建立台账、审核备案、汇总上报、纳入平台管理“六大步骤”进行,对乡镇、村、组“三级组织”的经营性、非经营性、资源性“三类资产”进行全面清查核实,保证工作质量,确保农民参与、农民认可。截至 2017 年底,全国农村集体账面资产总额为 3.44 万亿元,集体所有的土地资源为 66.9 亿亩。

三、农村集体经济发展存在的问题及解决途径

要探索农村集体所有制的有效实现形式,就必须了解农村集体经济发展存在的问题及解决途径。

(一) 农村集体所有权凸显的弊端呼唤改革

集体经济问题的症结是《物权法》第 59 条规定的“农民集体所有的不动产和动产,属于本集体成员集体所有”如何真正落实,以及在对农村集体资源和资产的所有权、处置权和受益权问题上,农村集体权利和农民成员权利的同一体性如何实现。

关于集体所有权,一种观点是虚化农村集体所有权,使集体所有成为一种名义上的所有。另一种观点认为现在过于强调农民的承包经营权权能,应该强调集体所有权的权能。这两种观点的共同点是将集体和农民成员对立起来,仿佛在农民成员之上凌驾着一个超越成员的虚幻的集体。但集体本身就是由农民成员构成的,两者并不是对立的,而是一体的。二者的对立是集体所有制现存的弊端造成的,所以要通过改革消除弊端。

《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》多次出现了“农民集体”的提法。但在现实经济生活中,农民集体所有并未能真正落实,农民成员和农村集体往往存在一种对立关系。这种对立关系具体体现在以下三个方面:一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(例如地方政府)来支配成员集体拥有的资产,或集体成员的代理人(村干部)“反仆为主”,来支配成员集体拥有的土地及其他资源或资产,集体经济蜕变为“干部经济”。农民成员集体所有的土地在征用征收过程中私下里“被交易”,农户的承包经营权违背农户意愿“被流转”。成员作为集体资产所有者对农村土地和其他资产的所有权并没有能在现实生活中体现出来,从而导致他们对集体所有的不认同,缺乏主人翁的感觉。二是集体经济组织的决策和执行机构或是将集体所有的所有权权能虚置,对农民成员违法违规的行为不作为;或是将集体土地的所有权绝对化,以集体的名义违法违规,城乡统一规划的权威性和用途管制在一些村庄形同虚设。三是由于中央关于稳定农村土地承包关系并保持长久不变的重大决策在一段时间未能具体落实,农民作为集体成员拥有的承包经营权呈现两重性。一方面,他们对承包经营权的未来走向缺乏清晰稳定的预期,有确权的渴望;另一方面,在所有权权能缺失、规划和用途管制缺位的情况下,承包农户在很大程度上将其承包经营土地的用益物权看成自物权,土地承包经营权侵犯集体土地所有权,并进一步将所有权绝对化的私有、变相私有的现象时有发生,如违法在承包农地里建房或转做其他非农用途等。

(二) 农村集体经济实力的增强也需要深化集体产权制度改革

改革开放后,相当数量的行政村成为空壳村,除了土地外,没有什么集体资产。据统计,1996 年,在全国 72.6 万个村中,当年无集体经济收益的村占 30.8%,当年集体经济收益在 5 万元以下的村占 42.9%,集体经济收益在 5 万至 10 万元的村占 13.5%,集体经济收益在 10 万元以上的村占 12.8%^①。但在工业化、城镇化进程中,一部分集体所有的农地被征用,转为非农建设用地,村集体也有可能获取一部分土地改变用途的增值收益。而随着土地整治工作的推进,农村最大的也是最有潜在价值的一项资产(土地)出现了增量,在增减挂钩、占补平衡的政策执行中,村集体也有可能获得新的收入来源。在国家对“三农”政策扶持不断增强的情况下,村集体作为扶持政策的接受主体,也有可能获得一部分收益。

打赢脱贫攻坚战和实施乡村振兴战略的进程中都提倡发展集体经济并出台了相应的政策措施。农村土地制度不断创新及相关政策释放出发展空间,使农村集体经济有了较为雄厚的资金来源,这些政策措施有利于发展壮大集体经济。但随着集体经济体量的增大,在产权不明晰的集体产权制度下,集体利益与集体经济代理人的个人利益边界不清,集体利益甚至被代理人侵占。因此,现有政策措施、制度安排与代理人的激励不仅相容,甚至过度相容,这就引发了村干部在发展集体经济方面的过度热情。干部掌握的资源增多、权力加强,使得权力资本化的倾向加剧,一些地区出现了小官巨贪的现象。

一些发达地区的集体经济得到快速发展。如江苏某市,2002年开始搞社区股份合作社,要在集体收益为200万元以上的村中推进,但2002年整个市集体收益超200万元的村只有1个。到2013年,在该市94个村中,村集体净资产超1亿元的有2个村,净资产为5000万到1亿元的有10个村,净资产为1000万到5000万元的有66个村,净资产为500万到1000万元的有16个村。应该指出,集体资产的评估是按照成本法,而不是市价法,这样,集体资产仍被低估,而且资产中还不包括土地等资源。该市70个村平均可支配收入是每村675万元,其中23个村可支配收入超1000万元,13个村超800万元,25个村超500万元,可支配收入在300万元以下的共8个村,可支配收入在200万元以下的现在只有1个村。

江苏另一个市的行政村及社区有190多个,2013年村平均总收入657万元,比2008年增长1.33倍,村平均可支配收入472万元,比2008年增长1.54倍。该市21个村年收入超1000万元,村总收入330万元以下的村或人均村集体实际收入不足1900元的,为相对薄弱村,这样的村全市共有35个;政府对这些村每年补助200万元。收益300万元以下的村已经没有了。

中部地区农村集体经济通过推进城镇化进程,也有了新增的收益。如中部某省的一个地级市,要打造温泉生态旅游新城,涉及4镇8村100多个村民小组,村民1.8万余人。原有百姓住房占地约800亩,通过全征全拆,让农民“集中上楼,人人安居”,安置小区占地仅为300余亩,可节约土地500余亩,用于项目建设,促进新城发展。市政府建立了商业经营用房股份分红机制,即在景区优势地段按照农民每人10平方米的规模配置商业经营用房,由所在村组经营管理,实行产权共享,按股分红。市政府还建立了村级预留

地自主经营机制,即按照征地总面积的5%给村委会留足预留地,村委会可将预留地转化为商业地产,通过土地市场挂牌拍卖或自己创办集体企业,以壮大村级集体经济,提高村集体收入。

福建某村2012年底有5096人,1396户;2007、2008年征地,征地之前耕地2000多亩、林地6000多亩;现在全村还有耕地1670亩、林地5000多亩。当时征地是按照前三年的农业平均产值每亩1000元,补偿26倍。其中土地补偿为亩平均产值的10倍(1万元),安置补偿为亩平均产值的15倍(1.5万元),青苗补偿为1倍(1000元),一共每亩补偿2.6万元。安置和青苗补偿直接全部给农户,土地补偿的30%(每亩3000元)给村集体,村里提留用于发展集体经济以及作为村财政收入。2008年以后,村级组织从土地提留的收益为近500万元。

位于四川江油市的某村,2008年地震重灾重建后坚持两个集中:村里集中居住,土地集约经营。灾前是1039户散居,其中544户需要重建。通过统一规划,重建面积为91亩,节约500亩耕地。2009年村党支部与村委会牵头成立公司,节约的土地由公司统一管理、科学规划;发展机械运输、劳务、建筑、物业、旅游等产业,让村民致富增收;2013年已经有1358万元集体资产。

随着形势的发展和新政策措施的出台,全国不同地区的农村集体经济都有了新增的较多的集体资产和相应的收益。问题是这块资产和收益能否为身为集体成员的普通农民所有和使用?有的学者认为:“享受国家为农民规定的各种权利的,仅仅只是农村的极少数,包括农村有权力者、有钱人、地方强人,也包括一些地痞流氓和土豪劣绅。……就土地制度来说,尽管仍然实行‘集体土地所有制’,但在实际运作过程中,‘集体土地所有制’演变成为农村强人土地所有制。这是一种典型的集体土地管理者的所有制,并非农民的所有权。没有任何东西可以打破今天的地方政府和强人垄断的土地权利。”^[3]如何避免或消除这种现象?农村集体经济组织要通过深化农村集体产权制度改革,让农民作为集体经济组织成员有效行使所有权的权能,发展壮大新型集体经济。同时,也要深化农村基层治理体制的改革,构建新型干群关系,防止新的集体经济再次蜕变为“干部经济”。

(三) 通过深化改革,使集体成员能有效行使所有权的权能

农村集体资源或资产的所有者权益的合理体现,关键是要使农民成员真正拥有所有权,所有权的权能

应是集体成员通过民主程序所达成的共同意志的体现。所有权权能的实现形式由成员说了算,而不是由集体之外的主体或集体成员的代理人实际控制。因此,改革的思路应是将集体土地和其他资产的所有权从“虚置”引向“做实”,探索不同农村地区、不同类型集体资产和资源所有权权能的不同实现形式,消除集体土地和其他资产所有权的“异化”^[2]。

要想使集体成员有效行使所有权的权能,就要深化乡村治理机制和集体产权制度的改革。改革要遵循的第一个原则是,在农村社区集体经济组织的框架内,作为集体经济组织成员的农民的财产权利要通过确权落实到农户或个人手中。无法落实到农户的资源性资产,如公益性建设用地、未开发利用地、数量太少的经营性资产,可以落实到村民小组或行政村一级,做到社区集体经济组织中没有无主的资产和资源。全国各地农村都在进行这方面的探索,如贵州六盘水的“三变”(资源变资产、资金变股金、农民变股东)改革。重庆市正在开展的“三变”改革,首先将农村耕地、林地、水域、集体资金等生产要素及民俗文化等特色资源和无形资产进行清产核资和评估。在此基础上,加快确权确股,重点对集体经济组织成员享有的集体资产的股份,以家庭为单位,量化到人、确权到户;对未承包到户的资源资产,确认成员的股份;对财政投入农村形成的资产,也将按照法律法规和政策的规定,分类确权确股^[4]。

在深化农村集体产权制度改革的进程中,农村集体经营性资产的产权改革是否都要搞股份量化,这取决于产权制度改革的操作成本与收益之比,也取决于农村的客观实际。有的村集体经济很薄弱,没有经营性资产,甚至是负资产,这样的村对经营性资产进行股份量化没有实际意义,群众也不会有积极性。这类村产权改革的重点是通过清理集体所有的资源或资产,摸清家底,对集体所有的各类资源性资产以份额形式确权给成员。越是集体经济实力雄厚、经营性资产多、给群众提供福利多的村,越需要搞以股份量化为导向的产权改革。这样的村中的集体成员往往对村领导具有较强的依附性,他们将得到的福利视同领导的恩赐。这实际上形成了一种庇护关系,需要通过明晰产权唤起集体成员的主人翁意识和民主意识。

改革要遵循的第二个原则是,作为集体经济组织成员的农民的民主权利要落实,让农村集体真正成为农民自己说了算的集体经济组织。农村土地集体所有制的组织载体(农村集体经济组织)要进行体制机制创新,探索建立成员(代表)大会、理事会、监事会这“三

会”组织的治理结构,使集体经济组织普通成员真正享有对集体经济组织重大事务的知情权、参与权、决策权和监督权,从而形成对掌控集体经济的村干部的有效制衡机制,防止集体经济再次蜕变为“干部经济”。如果改革应遵循的两项原则不能真正落实,其结果或是集体经济变质,再次成为假集体经济组织,或是集体经济无法实现可持续发展。

在乡村治理机制和集体产权制度的改革中,要正视人民公社时期三级所有、队为基础的制度遗产依然存在的现实,农村集体经济组织也要以村民小组(原生产队一级)为基础性层级,建立村民小组和行政村两级的集体经济组织架构。农村集体经济组织的架构包括理事会和监事会两个机构。理事会是所有权权能实施的主体,是成员组成的农民集体的代理。理事会行使的集体所有权权能包括:集体土地发包权,集体土地使用监督权(如集体林权的权能包括保护生态环境、确保生物的多样性等,农地的权能要保证农地农用等)、调整权、流转管理权、收益和补偿取得权、集体土地收回权等。理事会必要时要召集集体成员大会或代表会,决定成员的资格、进入和退出、权利和义务。村民小组的代表构成行政村集体经济组织监事会。监事会要行使制衡权力,确保理事会对集体所有权权能行使的正当性、合理性,确保理事会行使的权力不会损害成员的利益^[5]。

四、农村集体产权改革的新形势呼唤理论和制度创新

关于农村集体经济的存废,有不同的甚至是对立的观点。但必须指出,无论赞成还是反对,在法理和现实层面,农村集体经济都是一个巨大的存在。没有农村集体所有制,就没有农村集体经济,因此,需要从理论、法律、政策与实践层面对中国农村的集体所有制进行探讨。现在是农村基层的实践和为实践操作保驾护航的政策举措走在理论和法律前面,迫切需要理论上的创新。农村集体产权制度改革的深化和顺利进行,关键是要以农村基层的实践创新为源泉,从理论上说清楚什么是中国农村土地和其他资源或资产的集体所有制,在深化农村产权制度改革的进程中,实践中凸显的一些问题迫切需要从理论角度给予回应。

(一) 农民成员的“三权”让渡范围过小影响了改革红利的释放

农村土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等,是法律赋予农民的合法财产权利,任何人

都无权剥夺。但这些权利在什么范围内可以让渡?《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》提出:“承包农户转让土地承包权的,应在本集体经济组织内进行,并经农民集体同意。”^②五部委联合出台的《关于建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制的实施意见》也提道:“允许进城落户人员在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地……”^③《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》指出:“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。”该意见同时指出:“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。”

在本集体经济组织内部流转“三权”,无论是对改革的推动者还是受益者来说,改革的红利都太小,无法充分调动其积极性,这是改革必须要解决的难题。

(二) 农村集体经济组织成员的资格界定问题

产权制度改革的第一步是“归属清晰”,村民关心的是谁有资格成为集体经济组织的成员。从各地经验看,浙江省人大2007年修订的《村经济合作社组织条例》对社员有明文规定:“第十七条 户籍在本村,符合下列条件之一,且遵守村经济合作社章程的农村居民,为本村经济合作社社员。”广东省政府2006年公布的《广东省农村集体经济组织管理规定》的第十五条也对集体经济组织成员资格做出原则性规定。上海市委2012年公布的《农村集体经济组织成员界定和农龄统计操作口径》明确,农村集体经济组织成员资格界定原则遵循“户口在村”的总体要求,成员资格取得方式主要有原始取得和法定取得(婚姻、移民、收养),具体分为了11种类型。湖北省出台了“以户籍登记为基础,以法律法规为依据,以村规民约为参考,以外地经验为借鉴,以民主评议为结果”的成员资格界定办法。所有这些规定的共同点是成员首先要具备本集体经济组织所在地的户籍,由户口决定成员权。

集体资产明晰产权,能够使股权固化、地权固化、房权固化,其实质是确定某个时间点具有资格的集体经济组织成员对于集体资产或资源各自的份额,可以

确定某个时间点的公平,即起点的公平;而将成员权益保障落在实处的关键是让产权流转起来。不能交易的赋权是虚置的,不被认同的赋权及交易是扭曲的,而没有赋权的交易则是低效率的。农村土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等,是法律赋予集体成员的合法财产权利,任何人都无权剥夺。成员拥有的权利能否全部或部分退出,使成员构成的集体经济组织作为一种特殊法人在社会主义市场经济中运行?起点的公平使本村居民凭借成员资格获得财产。但之后能否使产权流动,使具备一定条件的人凭借产权获得成员资格?要顺应城乡一体化的发展趋势,探索建立成员有偿退出和有偿进入机制,探索建立准成员机制。固化之后,农村集体的成员可以在一定条件下有偿让渡产权,放弃成员身份。没有产权的社区成员或外部人员在符合一定条件的前提下可以被批准购买产权,进入集体,成为成员或准成员。在确定公平的起点的基础上,集体产权改革应坚持党的十八届三中全会精神,发挥市场在资源配置中的决定性作用,淡化成员权,强化股东契约权。弱化农户作为集体经济组织成员的所有者角色,强化其作为资源要素所有者和要素贡献者的角色。强化前者,只能使集体经济组织成为一种封闭的、类似俱乐部一样的组织;只有强化后者,才能吸纳其他要素贡献者进来,引入新的资源要素。有学者指出:“作为成员权,从其初始配置方式来说,成员资格是不能交易的,所以承包权也不能买卖。但从未来发展来看,如果一个持有土地承包权的家庭全家没有一个成员经营农业了,不使用土地了,在其自愿的前提下,经原发包人同意,可以将土地承包权让渡给该土地的实际经营者,但不能让渡给其他人,在有限的范围内开放承包权交易。”^[6]

宁夏平罗县针对进城农民城乡之间“两头跑”、参加城镇职工养老保险有保障想退地、进城经商农民土地流转后资产变现缓慢等问题,通过插花移民的方式,推行贫困人口的易地搬迁;探索开展农民土地承包经营权、宅基地使用权和房屋所有权“三权”自愿永久退出的转让交易,盘活农村资源。政策规定,在一定条件下永久退出全部产权的农户,必须放弃村集体经济组织成员身份。按照生态移民政策的安置标准,分配每户5亩水浇地、80平方米以上住房、一宗宅基地和收储补偿费12万元左右。在退出产权的农户完成转让手续之后,为移民确权登记颁证,并确认其村集体经济组织成员身份。该案例的特点是打破了农村集体经济组织封闭的格局,在集体经济组织成员的进入和退出机制上,进行了大胆的探索。

未来集体经济的发展方向应是成员资格从封闭走向开放,从固化走向流动,而固化是为了更好地流动。在产权清晰的基础上,促进股权、地权和房权的流动,有进有出,增资扩股,从而使集体经济组织最终成为产权流转顺畅的现代企业组织。

产权顺畅流转是集体产权改革最终的目标,但实现这一目标需要有一个转化和过渡阶段。集体产权是否流动和开放,何时流动和开放,取决于集体成员通过民主程序形成的共同意愿,而这又与各个地区经济发展的不同阶段、资源禀赋、社区文化、制度传承和地理位置等因素密切相关。我们对青岛市某区进行调研时发现,该区处于后工业化时代,农业的产值和就业份额都很低。但无论社区干部,还是普通村民,“集体”概念深深扎根在他们的心中,农民认同的是集体成员的公平理念,而不是股份企业的效率至上理念。这说明在集体土地和经营性资产的产权改革问题上要有耐心,要尊重群众的意愿,切忌疾风暴雨、一刀切的运动方式。

(三) 农村集体产权“共同共有”或“按份共有”的所有权性质问题

有的学者指出:“我看到有的省一级规范性文件中,将‘通过农村集体产权制度改革,把收益分配权落实到每个人头’,错误理解为‘将集体资产分配到每个人头’,将农村集体经济产权制度改革理解为是把‘财产共同共有’改为‘按份共有’。这个理解是错的,因为无论共同共有,还是按份共有,都是共有经济,而不是集体经济。而共有经济的本质是私有经济,这就需要法律规范来进行严格规定、明确区分。”^④

首先应明确,在马克思恩格斯的所有制理论下,集体所有制等同于全社会所有制,并不存在我们所理解的剥夺了个人所有权的合作社的集体所有制。此外,在马克思恩格斯的话题体系下,集体所有制与社会所有制、国家所有制的概念是相同的、交叉使用的^[6]。在社会主义国家的具体实践中,集体所有制是社会主义法系独有的概念,因此,无论用传统大陆法系物权法中的何种概念来解释“集体所有制”,都只是一种类比,不会完全准确。当初建立集体所有制时,也不是根据大陆法系资本主义法制中的任何一种制度来做模板。

其次,按照宪法,劳动群众集体所有制与全民所有制都是社会主义公有制,但二者是有区别的。国家所有的资源和资产属于中华人民共和国公民共同所有,全民所有即国有,是大的公有制。而集体所有的资源和资产属于本集体成员集体所有,是一种本集体

内部的小公有制。这种集体所有对于本集体之外的人或单位来说,具有排他性,边界非常清楚,类似私有制。

最后,《物权法》第二编所有权的第五章标题是“国家所有权、集体所有权、私人所有权”,第八章标题是“共有”。是否可以说,共有是在公有和私有之外的一种所有制形态?

对所有权进行转让、赠予等处置的权利是《民法》与《物权法》所规定的财产所有权人的处分权。处分权是所有权四项权能的核心,它通常只属于所有者。因此,以所有权为对象的集体资产或资源的处置权能为集体所有。《物权法》规定,按份共有人对共有的动产和不动产按照其份额享有所有权。我们认为,所有权属性的体现不在于是共同共有还是按份共有,关键是成员个体占有份额的最终处置权是属于个体还是属于成员集体。如果在集体经济组织中,共有作为一种特殊的占有形态,按份共有作为一种特殊的所有权的分割形式,按份共有的成员对其份额享有占有、使用和收益的权利,但按份共有的份额最终处置权仍归于集体,由集体成员通过民主程序最终决定,这样的按份共有应属于集体所有。

在丹麦,大约 1/3 的住房属于集体所有。2001 年笔者对丹麦一个住房协会成员伊瑞克(Erik)做了访谈。伊瑞克所住的一栋楼原属于私人,到 1984 年,房主决定出售他的房产,按照法律,他必须首先问居住的人是否愿意买。当时有 21 家房客,两家不愿意参加共同购买,就搬走了。另外有两户加入,一共 21 户入股,股份的大小按照公寓的面积和房屋的状况决定。每年开一次股东大会,由大会选出执行委员会(Steering Committee)及主席。股东协会有实施细则(Bylaw),对于股东的权利和义务都做了规定。协会雇有专业的会计。2002 年的预算大头是换新的屋顶,要 250 万克朗,预算的大部分用于还贷款(他们有一个公寓是出租的,每年房租 45 000 克朗,纳入预算)。伊瑞克每月付 4 000 克朗的住房使用费。股东只有电费各付各的,其余都一起付。如有人离开,出售股份,买主要经执委会同意,把购买股份的钱缴给委员会,由委员会再返还给卖主。在这个案例中,伊瑞克强调说:“我购买了股份,有了居住权,但我并不拥有公寓的所有权,我们 21 个人集体拥有这栋住宅,不是个人所有权,而是集体所有权,如同奶农集体拥有奶厂一样。”(他的原话是:Not individual ownership, but collective ownership。)个人不能以自己居住的公寓作为抵押去贷款,其所付的住房使用费与股份成比例。

西南某市在开展城乡统筹试验时，提出针对农村集体土地等资源和资产要向作为农村集体经济组织成员的农民“确实权、颁铁证”。关于征地补偿款，该市都采取“征谁补谁”的政策。但是，在分配征地补偿收入时，存在农户土地确权后颁发的承包经营权证失效的问题，一些农民依据现有法律要求在集体经济组织内部全体成员中平分补偿款，其利益诉求得以实现。可见，成员个体占有份额的最终处置权还是属于成员从属的集体。

(四) 农村集体经济组织的破产问题

有的学者指出：“产权制度改革是不是将集体经济直接改成企业呢？公司在市场不仅获利，也要经受很大风险，倒闭、兼并、重组、破产也是常有的事，我们不能让农村集体经济实行产权制度改革后，过几年就面临破产，让农民‘下岗’，这可不行！”^④

《物权法》第六十七条规定：“国家、集体和私人依法可以出资设立有限责任公司、股份有限公司或者其他企业。国家、集体和私人所有的不动产或者动产，投到企业的，由出资人按照约定或者出资比例享有资产收益、重大决策以及选择经营管理者等权利并履行义务。”有的学者提出，将“农民集体”与“集体经济组织”在法律上进行区分，集体所有权人为“农民集体”，“农民集体”投资设立“集体经济组织”。“农民集体”只需以各种用益物权进行投资。经营失败的“集体经济组织”需以自己的全部财产——包括前述用益物权偿债，土地所有权不被波及。用益物权期限届满后，土地所有权基于弹性恢复其完满状态，“农民集体”又可以设立各类用益物权，并再次向新的“集体经济组织”投资^[7]。我们认为，这种设计是具有可行性与可操作性的。村集体可以组建股份有限公司或其他法人类型的经济组织，法人以其财产(包括土地使用权)进行投资，从而使土地使用权自由流转；但同时，土地所有权固定在村集体身上不动。一旦法人投资失败，土地使用权可用于偿债，而不会危及土地所有权。而土地使用权都有期限限制，期限届满自动消亡，土地所有权恢复完整，从而避免农民彻底失地又缺失社会保障的问题。

通过改革，农村集体经济组织的理事会相当于一个集体资产管理公司，其理事会是由成员组成的农民集体的代理。它在经营时应引入现代企业经营管理模式，如集体资产信托投资模式、职业经理人制度、独立审计制度、委托经营等。农村集体经济组织成为法人后，可以用集体拥有的资产或资源的各类用益物权

与其他市场主体合作、合资，采取一企两制的方式。集体经济组织内部按照民主决策确定的原则管理和分配，外部按照市场规则，发展为多元化的混合所有制经济形式，成为一种多元化的混合型的市场经营主体。集体经济的这种嬗变将使它得以保持经济活力和市场竞争能力。

应该指出，发达地区的社区集体经济组织已吸取以往的经验教训，现在很少从事工商业投资，更多的是从事风险较小的租赁业、物业管理业等。要警惕中、西部地区的基层干部在有了一些集体收益后，盲目发展产业和兴建园区的行为。

(五) 明晰产权、实现农民的选择权不是一蹴而就的事情

有的学者指出产权是选择权^[8]，但要防止农民“被选择”。农民自己来选择产权的占有、使用、收益、转让等形式的可能性要取决于以下几个必要的条件：第一，农民要有一定的知情权。一般来说，一个人得到的信息越充分越准确，做出的决定就越符合自身的根本利益。但是现在农民得到的很多信息是不充分的，甚至是故意扭曲的。第二，农民的权利受到侵害时能够维权，有畅通的法律诉求渠道，低廉的打官司的成本。第三，政府不仅有能力维护社会公平正义，而且有意愿维护公平正义。从根本上讲，农民需要逐步培养自己的维权方式，促进基层民主制度的发育和健全。实践证明，保护产权、实现农民的选择权可能比明晰产权的任务更艰巨、更关键。

同时必须指出，所有权的绝对性必须伴之以社会性和义务性。德国1919年的《魏玛宪法》中规定，“所有权同义务共存，其行使应符合公共福利”，“依据公共需要，可以收用、使用或限制财产权，但应予以相应的补偿”。世上没有绝对的权利，权利总是与义务相连，所有权亦是如此。

五、结语

党的十九大报告中首次提出：“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。”同时提出：“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。”在城乡融合发展、城乡要素良性互动的大背景下，农村产权的开放流动将是必然趋势。要在开放流动的产权格局下保障农民财产权益，壮大集体经济，需要深入探讨与农村集体所有制密切相关的一些重要理论问题，为深化农村集

体产权制度改革打下坚实的理论基础。在理论创新的基础上,修订和制定相关的法律法规,用理论指导政策层面和实践层面的进一步探索。

注释:

- ① 农业部合作经济指导司.全国农村合作经济统计提要(1996年).
- ② 参见由中共中央办公厅 国务院办公厅于2016年10月30日印发并实施的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》.
- ③ 参见国土资源部、国家发改委、公安部、人力资源社会保障部、住房城乡建设部联合出台的《关于建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制的实施意见》.
- ④ 陈锡文接受《南方都市报》两会报道组的专访,2018年3月12日.

参考文献:

- [1] 斯大林. 和罗宾斯上校的谈话[M]// 斯大林. 斯大林全集: 第13卷. 北京: 人民出版社, 1956: 239.
- [2] 中国社会科学院农村发展研究所“农村集体产权制度改革研

究”课题组. 关于农村集体产权制度改革的几个理论与政策问题[J]. 中国农村经济, 2015(2): 4-12, 37.

- [3] 郑永年. 农村的集体组织还存在吗[J/OL]. 凤凰网国际智库, (2018-02-23) [2018-02-23]. https://pit.ifeng.com/a/20180223/56204099_0.shtml.
- [4] 邓俐. 重庆: 以“三变”改革推动乡村振兴[N]. 农民日报, 2017-12-07(001).
- [5] 张晓山. 发展壮大农村新型集体经济刍议, 中国农村经济形势分析与预测(2017—2018)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018.
- [6] 唐忠. 中国农村土地制度: 争议与思考[J]. 世界农业, 2015(1): 196-202.
- [7] 苑鹏. 对马克思恩格斯有关合作制与集体所有制关系的再认识[J]. 中国农村观察, 2015(5): 2-10.
- [8] 于飞. “农民集体”与“集体经济组织”: 谁为集体所有权人?——风险界定视角下两者关系的再辨析[J]. 财经法学, 2016(1): 44-50.
- [9] 周其仁. 辩“给农民权利会损害农民利益”——城乡中国系列评论(79)[N]. 经济观察报, 2014-03-17(47).

Theoretical exploration into collective ownership in China's countryside

ZHANG Xiaoshan

(Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: The present study reviews and tracks the evolution of rural land and other resources or collective ownership in China, and points out that collective ownership implemented in the rural area after New China was founded derives from the basis of private ownership of land and other assets. The collective ownership after our Reform and Opening-up became a unique form of ownership and an important component of the theoretic system at the initial stage of socialism with Chinese characteristics. The present study describes the resources of rural collective ownership and the state of assets, and interprets the existing problems of the current stage. The study also points out that at the level of law and reality, rural collective economy remains a substantial existence. Without rural collective ownership, there would be no rural collective economy. To resolve problems arising from the development of rural collective economy, explorations into the collective ownership in China's countryside need to be done at the levels of theory, law, policy and practice. The study undertakes some theoretic exploration into problems in practical reforms in rural collective ownership. The study finally points out that in the current context where the urban and rural areas develop in integration, and their factors interact healthily, the open and fluid tendency of rural property is inevitable. Under such open and fluid property pattern, in order to strengthen collective economy, we need to further explore some essential theoretic issues closely related to rural collective ownership so as to lay a solid theoretic foundation for deepening the reform in rural collective ownership. On the basis of theoretic innovation, we need to revise and formulate some related stipulations, and to supervise with theory further explorations at the levels of policy and practice.

Key Words: rural collective ownership; rural collective economy; rural collective property system reform

[编辑: 谭晓萍]