

DRC

国务院发展研究中心 研究丛书 2015
Development Research Center of the State Council

丛书主编 ■ 李 伟

集体所有制下的 产权重构

国务院发展研究中心农村经济研究部 著

**PROPERTY RIGHTS
RESTRUCTURING**
UNDER COLLECTIVE OWNERSHIP



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

DRC

国务院发展研究中心
Development Research Center of the State Council

研究丛书 2015

丛书主编 ■ 李 伟

集体所有制下的 产权重构

国务院发展研究中心农村经济研究部 著

PROPERTY RIGHTS
RESTRUCTURING
UNDER COLLECTIVE OWNERSHIP



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

集体所有制下的产权重构/国务院发展研究中心农村经济研究部著. —北京: 中国发展出版社, 2015. 8

(国务院发展研究中心研究丛书. 2015 / 李伟主编)

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0369 - 3

I. ①集… II. ①国… III. ①农村—集体所有制—土地所有权—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 169227 号

书 名: 集体所有制下的产权重构

著作责任者: 国务院发展研究中心农村经济研究部

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 5177 - 0369 - 3

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 20

字 数: 256 千字

版 次: 2015 年 8 月第 1 版

印 次: 2015 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 50.00 元

联系电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: fazhanreader@163.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2015

国务院发展研究中心研究丛书

编 委 会

主 编：李 伟

副主编：张军扩 张来明 隆国强 王一鸣 余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 马 骏 王一鸣 卢 迈 叶兴庆

包月阳 吕 薇 任兴洲 刘守英 米建国

贡 森 李 伟 李志军 李善同 余 斌

张小济 张军扩 张来明 张承惠 陈小洪

赵昌文 赵晋平 侯永志 夏 斌 高世楫

郭励弘 隆国强 葛延风 程秀生 程国强

“农村集体所有制有效实现形式研究”

课题组

课题顾问

韩俊 张军扩

课题负责人

叶兴庆

课题协调人

张云华

课题组成员

谢扬	刘守英	何宇鹏	肖俊彦	秦中春	潘耀国	金三林
王宾	冯明亮	程郁	李青	伍振军	周群力	黄延信
余葵	农贵新	陈浩	高强			

总 序

推进高端智库建设 引领中国经济新常态

国务院发展研究中心主任、研究员

李伟

去年，中央提出我国经济发展进入“新常态”的重要判断。认识新常态，适应新常态，引领新常态，成为当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。

一年来，面对错综复杂的国际国内环境，在经济下行压力加大、经济发展结构性矛盾凸显的形势下，党中央、国务院带领全国各族人民和干部群众，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会以及中央经济工作会议精神，坚持稳中求进的工作总基调，加强和创新宏观调控，深入推进改革开放，力求实现稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的综合平衡。同时，重点推进“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带重大发展战略，大力推进“中国制造2025”的工业强国战略和“互联网+”行动计划，鼓励和促进“大众创业、万众创新”。这些战略部署和政策措施取得了积极成效，在一定程度上对冲了经济下行压力。从今年上半年各项经济指标看，经济增长与预期目标相符，结构调整继续推进，农业形势持续向好，发展活力有所增强。同时，经济下行压力依然较大，一些企业经营困难，经济增长新动力不足和旧动力减弱的结构性矛盾依然突出，需要我们继续保持战略定力，持之以恒地推动经济结构战略性调整；

同时加强危机应对和风险管控，及时发现和果断处理可能发生的各类矛盾和风险。

一年多来，国务院发展研究中心对我国经济进入新常态问题进行了深入研究。我们认为，新常态是我国经济运行度过增速换挡期、转入中高速增长后的一种阶段性特征。我国经济发展进入新常态，符合后发追赶型国家经济发展的一般规律，是后发优势的内涵与强度、技术进步模式发生变化后的必然结果，其实质是追赶进程迈向更高水平的新阶段。

新常态下的经济发展，增长速度已经不是核心问题，关键是要提质增效。只有做好认识新常态、适应新常态、引领新常态的大文章，才能实现我国经济向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段转换。而实现这一阶段转换的重要标志，一是经济体制改革的阶段性任务基本完成，二是结构调整及发展方式转变取得实质性进展，三是新的经济增长动力基本形成。如果不能完成这样的转换，我们的“两个一百年”目标将很难实现，也难以跨越类似一些拉美国家曾经遭遇的“中等收入陷阱”。

新常态下，风险、挑战与机遇并存。一方面，我们要看到，过去30多年中国经济在快速增长的同时，也积累了不少风险。在经济快速增长时期这些风险往往被掩盖，一旦速度降低后可能会逐渐暴露出来。制造业严重的产能过剩问题，面临资产重组和结构调整，不可避免地会引发产业更替、企业劣汰、员工转岗。在地方政府性债务、影子银行、房地产、企业互联互保等方面都潜伏着不少风险，“高杠杆、泡沫化”，最终都会向财政金融领域聚积。同时，当经济达到中等收入水平之后，不仅经济问题会更加复杂，政治、社会问题也会更加突出。人们的温饱问题基本解决之后，就会对公平、正义提出更高的要求，相应的政治诉求也会不断提升，过去长期存在

的贫富差距问题、腐败问题、环境问题、食品安全问题、社会信用缺失问题等，都有可能成为引发社会动荡的诱因。一旦社会稳定不能得到有效维持，追赶进程就会被迫放缓甚至中断。

在看到风险与挑战的同时，我们更应重视新常态下蕴藏着的新机遇。经济发展进入新常态，没有改变我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期的判断，改变的是重要战略机遇期的内涵和条件；没有改变我国经济发展总体向好的基本面，改变的是经济发展方式和经济结构。经济结构调整难免阵痛，但调整成功了就会提升资产质量，提升产业结构，并创造新的工作岗位和更大的价值。虽然一些传统产业需求饱和了，面临转产调整，但一些新兴技术、新的业态和新的需求正在涌现，供给创造需求的空间十分巨大。虽然国际市场对我国传统出口商品的需求增长放缓了，但我们利用装备能力、产业配套能力和资本输出等优势，在新一轮国际分工中，迎向来向产业链中高端迈进的历史机遇。保护环境、治理污染表面看会增加成本，但提供需求快速增长的生态产品，走低碳、绿色发展道路，环保技术、新能源等领域则会带来新的增长动力。

总之，中国经济发展所处的新常态，既是由过去时发展而来的现在时，更是蕴含着巨大变革和创新活力，迈向历史发展新阶段的未来时。在这个演化过程中，认识新常态很重要，适应新常态也很重要，但更重要的是引领新常态，推动中国经济发展迈上新台阶。作为直接为党中央、国务院重大决策提供研究咨询服务的智库机构，国务院发展研究中心应该、也有信心能够对此发挥重要而独特的作用。

当前，国务院发展研究中心自身的建设与发展正在迎来一个新的历史机遇期。继2013年4月和2014年1月习近平总书记两次对国务院发展研究中心有关智库建设工作的报告作出重要批示之后，今

年1月中办、国办公布的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》将中心列为第一批国家高端智库建设试点单位，同时又列为负责联系协调智库的党政所属政策研究机构。我们深感使命光荣、责任重大、前景广阔。

在这样的背景下，“国务院发展研究中心研究丛书”连续第六年与读者见面了。今年的中心研究丛书包括19部著作，集中反映了过去一年多中心的优秀研究成果。其中，《信息化促进中国经济转型升级》全面、深入地研究了新一代信息技术正在对产业结构产生的深刻影响，分析了信息化推动中国经济转型升级的有利条件与挑战，并提出了实施信息化推动经济转型升级的“2+2”战略及政策建议，有助于人们理解和落实2015年政府工作报告提出的“互联网+”和“中国制造2025”战略；《国家（政府）资产负债表问题研究》《支撑未来中国经济增长的新战略性区域研究》等10部著作，是国务院发展研究中心各研究部（所）的重点研究课题报告；还有8部著作是优秀招标研究课题报告。

不久前，国务院发展研究中心刚刚度过了35岁生日，正从“而立”走向“不惑”。根据我们已经上报中央的国家高端智库建设试点方案，中心将实施“政策研究与决策支持创新工程”，推进研究提质、人才创优、国际拓展、保障升级四大计划。我们真诚地欢迎读者朋友们对这套丛书不吝批评、指正，提出宝贵的意见和建议；并热切地期待在今后的工作中继续得到社会各界的关心、支持与帮助，使我们在建设国际一流的中国特色新型智库、服务于改革开放和经济社会发展、推动国家治理现代化的道路上不断进步，为国家、为社会作出更大的贡献。

2015年8月1日

内容摘要 / 1

综合报告

集体所有制下的产权重构

- 一、所有制与产权细分 / 3
- 二、农用地的产权重构：落实集体所有权、稳定农户承包权、
保护土地经营权 / 7
- 三、宅基地的产权重构：落实集体所有权、划断农户成员权、
审慎拓展使用权 / 19
- 四、集体经营性建设用地的产权重构：保障所有权、拓展使用权 / 27
- 五、集体非土地经营性资产的产权重构：在股份合作制框架下
规范集体所有权权能、拓展集体成员股份权能 / 41
- 六、共性问题与推进策略 / 51

专题报告一

集体所有制的前世今生

- 一、集体所有制概念的提出 / 67
- 二、我国农村集体所有制实践的探索 / 69
- 三、改革以来农村集体所有制实现形式的变迁 / 78
- 四、当前集体所有制在农村经济中的存在形式 / 81

专题报告二

集体所有制的本质特征

- 一、集体所有制是什么 / 86
- 二、集体所有权的权利主体 / 88
- 三、集体所有权的行使主体 / 92
- 四、集体成员权 / 93

专题报告三

集体所有制下农用地的产权重构

- 一、引言 / 100
- 二、“两权分置”的演变过程 / 101
- 三、“三权分置”的历史必然 / 105
- 四、防范“三权分置”可能带来的负面影响 / 107

专题报告四

集体所有制下经营性建设用地的产权重构

- 一、农村集体建设用地的来源与权利演变 / 112
- 二、三类区域的农村集体建设用地 / 120
- 三、改革方向与试点建议 / 144

专题报告五

集体所有制下宅基地的产权重构

- 一、农村宅基地制度的形成 / 149
- 二、对农村宅基地制度特殊性的认识 / 157
- 三、宅基地制度的出路何在 / 162

专题报告六

集体所有制下经营性资产的产权重构

- 一、农村集体经营性资产产权重构的时代背景 / 167
- 二、农村集体经营性资产产权重构的实践探索 / 170
- 三、对农村集体经营性资产产权重构若干问题的思考 / 186

专题报告七**构建多层次农村产权流转交易市场**

- 一、农村产权流转交易市场发展现状 / 193
- 二、在全面深化农村改革中建立农村产权流转交易市场确有必要 / 198
- 三、农村产权流转交易需要注意的几个问题 / 201
- 四、建立健全农村产权流转交易市场的建议 / 205

专题报告八**部分国家体制转轨过程中的土地制度改革**

- 一、越南的土地制度改革 / 210
- 二、匈牙利的土地制度改革 / 214
- 三、俄罗斯的土地制度改革 / 218
- 四、从转轨国家土地制度变迁得到的几点启示 / 220

案例分析一**北京市农村集体产权制度改革案例分析**

- 一、北京市农村集体产权制度改革的背景与进展 / 223
- 二、北京市推进农村集体产权制度改革的主要做法 / 226
- 三、北京市农村集体产权制度改革面临的主要问题 / 232
- 四、相关政策建议 / 236

案例分析二**上海市农村集体产权制度改革案例分析**

- 一、上海市农村集体产权制度改革概况 / 241
- 二、闵行区农村集体经营性资产的股份合作制改革 / 242
- 三、镇级集体产权制度改革的经验与启示 / 250

案例分析三**宁波市农村集体产权制度改革案例分析**

- 一、宁波市农村集体产权制度改革概述 / 258
- 二、探索“两权一房”抵（质）押贷款 / 270

三、建设美好家园的湾底村集体经济 / 279

四、宁波市农村集体产权制度改革展望 / 288

案例分析四

珠三角地区股份合作制改革案例分析

一、农村股份合作制改革的进展情况 / 291

二、农村集体产权制度改革的主要做法 / 292

三、存在的主要问题 / 299

四、主要启示 / 302

探索农村集体所有制有效实现形式，就是要选择一种更有效率的产权制度安排，在成员集体与集体成员之间合理分割农用地、宅基地、集体经营性建设用地、集体非土地经营性资产的占有、使用、收益、处分等各项实际财产权利，以更好地适应市场经济条件下的资源跨社区配置、城镇化背景下的农村人口变动。

应按“落实集体所有权、稳定农户承包权、保护土地经营权”的思路重构农用地的产权体系。保持土地集体所有权主体稳定，从实际出发确定集体所有权权利主体的组织形式。承包期“长久不变”应有具体年限，鼓励创新承包权的实现方式和探索承包权的市场化退出机制。在承包权与经营权之间审慎分割农用地的占有、使用、收益、处分权能，既不能引发承包权利人的不满，又要体现对经营权利人的保护。

应按“落实集体所有权、划断农户成员权、审慎拓展使用权”的思路重构宅基地的产权体系。有必要明确和落实宅基地所有权权能。选取一个时点，划断农户成员权，在赋予其70年的宅基地使用权的基础上，实行宅基地使用权“生不增、死不减，人不增、出不减”。对基于成员权依法免费申请获得的宅基地原始使用权，可赋予其较充分的权

能；对通过各种流转方式获得的宅基地继受使用权，只应赋予其相对有限的权能。

应按“保障所有权、拓展使用权”的思路重构农村集体经营性建设用地的产权体系。在分配集体经营性建设用地使用和流转产生的收益时，突出所有权的地位，有偿使用收入由集体成员共享。集体土地所有者可以通过出让、出租、作价入股、联营等多种方式流转集体土地使用权，也可以抵押集体土地使用权；集体土地使用权利人可以转让、转租集体土地使用权。

应按“规范集体所有权权能、拓展集体成员股份权能”的思路重构集体非土地经营性资产的产权体系。重点是按照赋予农民更多财产权利的改革要求，对股份合作制框架下集体成员所获股权的权能进行全面拓展，从“收益分配权”拓展为“占有、收益、有偿退出和抵押、担保、继承权”。

重构集体所有制下“三块地、一块产”的产权体系，会遇到带有共性的难点，需要用一定的策略来化解：一是以还权于民为取向，解决好国家对农村集体资产赋权不足的问题；二是以有利于提高资源配置效率和城镇化健康发展为标准，审慎改造集体所有制的社区封闭性；三是兼顾差异性，按土地与非土地、农区与城郊、集体经济组织与社区自治组织“三分开”的思路稳步推进；四是防止改革碎片化；五是在改革探索与于法有据之间把握好平衡。

集体所有制下的产权重构

——在坚持农村集体所有制与赋予农民更多
财产权利之间寻找平衡点

一、所有制与产权细分

我国农村集体所有制是 20 世纪 50 年代中后期逐步形成的一种公有制形式。1962 年中共八届十中全会通过《农村人民公社工作条例修正草案》后，“三级所有、队为基础”的农村集体所有制得以最终确立。这既不是一种有完备的理论和法律基础、事先设计好的制度，也不是在前苏联实践过的制度，更不是在经济的发展进程中自发形成的制度，而是一种在政治运动中形成的中国特有的制度安排（周其仁，1995；高飞，2012）。经过 20 世纪 80 年代前期家庭联产承包责任制改革和 90 年代中期乡镇企业改制，以及后来的农村税费体制、“四荒”拍卖、草原承包制度、集体林权制度、小型农田水利体制等一系列改革，农村集体所有制的存在范围、实现形式乃至集体所有制下的产权结构都发生了深刻变化（国务院发展研究中心，2014a）。

尽管如此，截至目前农村集体所有制的基本特征依然保存完整：集体所有权由成员集体享有，但成员不能以个人身份享有和行使集体所有

权；成员子女、配偶等遵循一定规则自动获得对集体所有权的分享权利，取得成员权不需要支付对价；成员权不可交易、继承，若成员死亡或退出其成员权自然丧失；土地的集体所有权不可买卖，成员不能请求分割土地集体所有权^①。具备这些特征的农村集体所有制，与共有、总有等团体所有权制度并不完全相同，与全民所有、城镇集体所有等公有制也存在很大差异（国务院发展研究中心，2014c；小川竹一，2006；高飞，2012）。表1从多个维度对农村集体所有制与其他团体所有制进行了比较。农村集体所有制的这套制度安排，与市场经济条件下的资源跨社区配置、城镇化背景下的农村人口变动不相适应。因此，迫切需要对农村集体所有制特别是土地集体所有制的组织形式、实现方式、发展趋势等重大课题进行研究^②。

表1 集体所有与其他团体所有的比较

	集体所有	共 有		总 有
		共同共有	按份共有	
定义	农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有	共同共有人对共有的不动产或者动产共同享有所有权	按份共有人对共有的不动产或者动产按照份额享有所有权	一个团体（如氏族、部落）对不动产或者动产享有所有权，团体成员的增减变化不影响团体的所有权

① 党的十八届三中全会《决定》的提法是“坚持农村土地集体所有权”，党的十八届四中全会《决定》的要求是“创新适应公有制多种实现形式的产权保护制度，加强对……集体资产产权……的保护”。我们认为，坚持农村土地集体所有权与坚持农村集体所有制是有区别的。现实生活中，土地以外的其他集体资产的所有权是可以买卖的，乡镇企业改制就是这种情形；也可以出售后在集体成员间进行货币化分割，一些地方在撤村改居的过程中有这种操作办法。

② 习近平总书记2013年12月23日在中央农村工作会议上的讲话中首次明确提出了这一要求。