

农村集体产权制度改革 实践与探索

Nongcun Jiti Chanquan Zhidu Gaige
Shijian yu Tansuo

黄延信 • 主编

 中国农业出版社

农村集体产权制度改革 实践与探索

黄延信 主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村集体产权制度改革实践与探索 / 黄延信主编
—北京：中国农业出版社，2014.4
ISBN 978-7-109-19024-5

I. ①农… II. ①黄… III. ①农村-集体财产-产权
—经济体制改革-研究-中国 IV. ①F321.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 059927 号

中国农业出版社出版
(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)
(邮政编码 100125)
责任编辑 刘明昌

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行
2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月北京第 1 次印刷

开本：700mm×1000mm 1/16 印张：17.5

字数：318 千字

定价：56.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

编 委 会

主 任：孙中华

副 主 任：潘显政

编 委：黄延信 余 葵 师高康

孙邦群 黎 阳 王 刚

胡顺平 包 丁 王安琪



序

农村集体所有制是现阶段我国基本经济制度的重要组成部分，是中国特色社会主义的重要制度基础。发展壮大集体经济，是广大农民实现共同富裕的有效途径。目前，我国农村集体资产总量快速增长，规模日渐庞大，2013年年底，全国农村集体经济组织账面资产（不含土地等资源性资产）总额2.4万亿元，村均408.4万元，农村集体经济组织还拥有66.9亿亩集体土地等资源性资产。但随着市场化改革的深入，农村集体资产归属不清晰、权责不明确、保护不严格、流转不顺畅等问题日益突出，严重制约了农村经济社会发展和农民财产性收入的增长，不适应工业化、城镇化和农业现代化协调发展的要求，也不适应城乡社会结构急剧变化的要求，全面推进农村集体产权制度改革势在必行。

为管好盘活农村集体资产，激发农业农村内在发展活力，加快建立城乡一体化发展体制机制，近年来，全国很多地方积极探索推进以保护农村集体经济组织和农民群众合法权益为核心，以股份合作制为主要形式的农村集体产权制度改革，改革的覆盖范围越来越广，参与改革的集体经济组织数量越来越多，改革内容更加丰富，改革程序更加规范。改革的内容主要包括：明确农村集体产权制度改革的组织载体，在清产核资的基础上划定纳入改革的农村集体资产范围，合理确定集体经济组织成员身份，科学设置集体资产股份，规范股权管理，构建新型集体经济组织治理结构。此外，有的还探索赋予集体经济组织市场主体地位，有的探索界定村党支部、村委会与集体经济组织关系，有的探索开展农村产权流转交易等等。从

实践看，这项改革进展是平稳的，成效是显著的，通过改革发展壮大了农村集体经济，实现了集体资产保值增值，增加了农民财产性收入，密切了党群干群关系，巩固了党在农村的执政基础，促进了农村社会和谐稳定，得到了广大农民群众的认可和拥护，也为其他地区推进这项改革积累了经验。

农村集体产权制度改革是我国农村生产关系的重大变革，是建设社会主义市场经济体制的重要内容。党中央、国务院高度重视这项改革，党的十八大报告提出，“城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径，要加快完善城乡发展一体化体制机制，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置”。党的十八届三中全会决定提出，“完善产权保护制度”，“健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度”，“赋予农民更多财产权利”。全面推进农村集体产权制度改革具有重大的现实意义和长远的历史意义，不改革，农村集体所有制就有被架空的危险；不改革，就可能成为农村不稳定的隐患；不改革，党的十八届三中全会决定中关于农村改革的任务就难以真正落实。

推进农村集体产权制度改革，中央有要求，实践有需求，农民有期盼，我们应充分认识这项改革的重要性和紧迫性，认真总结各地实践经验，作好顶层设计，积极稳妥推进相关工作。农村集体产权制度改革的目标是建立符合中国特色社会主义市场经济要求的现代产权制度；具体路径是因地制宜，分类施策，分区域分阶段分步骤稳妥推进；改革载体选择要按照集体产权归属和会计核算单位确定，不能打破原集体经济组织的界限；改革的资产范围包括集体土地在内的农村集体各类资产；改革具体形式是推进股份合作制改革，实现集体经济组织成员对集体资产按份共有，是否设置集体股主要由全体成员民主决定；要加快完善集体产权权能，改革后要建立健全民主管理、民主监督、民主决策的治理机制，要探索赋予改革后的集体经济组织市场主体地位，有条件的地方要推进政经分离，要研究制定扶持集体经济发展的相关政策。总之，农村集体产权制度

改革不是要把集体所有制改垮，更不是要搞私有化，而是要在市场经济体制下，探索集体经济的有效实现形式，推动农村集体产权股份化、市场化、实体化，确保切实维护农民财产权利，切实巩固和完善农村基本经营制度，切实发展壮大集体经济。

《农村集体产权制度改革实践与探索》一书收录了我们有关农村集体产权制度改革的研究和调研报告，以及部分农村集体产权制度改革的案例，既有对全国改革面上情况的总结，又有对具体改革地区或改革村点上情况的剖析，也有对改革相关问题的分析和思考，相信能给读者以启迪，并会为具体改革实践工作提供参考。由于改革还处在探索实践过程中，我们对改革的了解还有待深入，对一些重大问题的认识还有待提高，本书不足甚至错误之处在所难免，恳请读者批评指正。

全面推进农村集体产权制度改革方向明确，任务艰巨，仍有很多具体问题有待破解，需要通过实践去探索，通过研究去认识。让我们以党的十八届三中全会精神为指导，解放思想，坚定信心，锐意进取，攻坚克难，扎实推进农村集体产权制度改革，为农村改革发展取得新突破新进展、夺取全面建设小康社会新胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦做出更大的贡献。

黄延信

2014年7月

目 录

序

研究报告及调研报告

农村集体经济实现形式的实践探索与思考

- 农村集体产权制度改革问题研究报告 黄延信 余 葵 等 (3)
- 全国农村集体经济组织清产核资情况报告 黄延信 余 葵 胡顺平 (31)
- 深化农村产权制度改革 再创农村发展新动力 黄延信 张海阳 (38)
- 构建城乡要素平等交换的制度平台 黄延信 (49)

广东珠江三角洲地区农村集体产权制度改革情况

- 调研报告 黄延信 余 葵 胡顺平 (58)
- 浙江省农村集体产权制度改革调研报告 黄延信 余 葵 王 刚 (69)

农民当股东的实践与思考

- 重庆市童家桥村、新立村农村集体产权制度改革
情况调查 黄延信 王 刚 (79)

探索农村集体产权制度改革的有效途径

- 云南省部分村民组集体产权制度改革调研报告
..... 黄延信 余 葵 王 胜 (88)

健全体系 落实制度 切实加强农村集体资产管理

- 山东省农村集体“三资”管理情况调研报告
..... 黄延信 余 葵 胡顺平 (98)

规范建设促管理 五化创建促提升

- 浙江省农村集体“三资”管理情况调研报告
..... 黄延信 余 葵 黎 阳 (105)

典 型 案 例

北京市昌平区回龙观镇北店村	(115)
北京市大兴区黄村镇狼堡二村	(119)
河北省鹿泉市铜冶镇北铜冶村	(124)
山西省晋中市榆次区郭家堡乡安宁村	(130)
辽宁省大连市普兰店市三十里堡街道北乐村	(134)
上海市闵行区梅陇镇朱家行村	(140)
江苏省苏州市吴中区木渎镇金星村	(145)
江苏省南通市通州区川姜镇川港社区居委会四组	(148)
浙江省宁波市江东区惊驾村	(151)
浙江省平湖市当湖街道大南门村	(155)
安徽省黄山市屯溪区屯光镇社屋前村	(161)
福建省厦门市湖里区马垵社区	(165)
山东省青岛市崂山区中韩街道石老人社区	(168)
河南省文化路办事处关虎屯村	(172)
湖北省潜江市张金镇张金村	(176)
湖北省襄阳市襄城区檀溪街道檀溪湖村	(180)
广东省佛山市南海区里水镇沙涌村	(183)
广东省佛山市南海区桂城街道平南村	(186)
重庆市南川区南城街道三圣居委会	(190)
四川省成都市温江区万春镇天乡路社区	(194)
云南省建水县临安镇崇文社区二十三组	(199)
云南省昆明市官渡区关上街道办事处香条前村	(203)
陕西省韩城市金城街道晨钟村	(209)
甘肃省兰州市城关区雁北街道北面滩村	(216)
青海省海东市乐都县碾伯镇东关村	(222)

示 范 章 程

浙江省村经济合作社示范章程（试行）	(229)
广东省农村股份合作经济联合社和股份合作经济社示范章程（试行）	(237)
厦门市社区股份经济合作社章程（示范）	(248)
郑州市股份经济合作社示范章程	(256)
杭州市股份经济合作社章程（示范）	(260)

研究报告及调研报告

YANJIU BAOGAO JI DIAOYAN BAOGAO



农村集体产权制度改革实践与探索

NONGCUN JITI CHANQUAN ZHIDU
GAIGE SHIJIAN YU TANSUO



农村集体经济实现形式的实践探索与思考

——农村集体产权制度改革问题研究报告

黄延信 余 葵 等

党的十八大报告指出：“城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径，要加快完善城乡发展一体化体制机制，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置”。理论研究和实践表明，对各种要素财产权利的清晰界定是实现市场交易的必要条件。农村集体产权制度普遍存在的归属不清晰、权责不明确、保护不严格、流转不顺畅的制度缺陷，是阻碍城乡要素平等交换、阻碍农村经济社会发展的根源。随着城镇化、工业化、市场化的快速发展，城乡生产要素的交易重组日益频繁，改革农村集体产权制度、实现城乡要素平等交换的要求日益迫切。党的十八届三中全会决定提出“完善产权保护制度”，“健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度”，为农村集体产权制度改革指明了方向，将在更深层次推动农村集体产权制度创新，有效保障农民财产权利，激发农业农村发展的内在活力，对促进城乡要素平等交换、建立城乡发展一体化体制机制具有重要的现实意义和深远的历史意义。

本课题研究的目的在于对当前农村集体产权制度改革的背景、实践与探索、取得成效等方面进行系统分析，并对有关重大问题提出意见，为中央决策提供依据，为地方改革提供借鉴和参考。

一、农村集体产权制度改革的时代背景

20 世纪 80 年代，地处改革前沿的珠江三角洲一带，农村社区居民结构日趋复杂，同时，集体资产的管理和收益分配的矛盾突出，农民群众为了维护自

身财产权益，主动适应社区人口的变化，开展了各具特色的产权制度改革探索与实践。90年代后，北京、上海、江苏、浙江等省份也遇到了同样的问题，相继进行了改革试点。进入21世纪，农村集体产权制度改革的覆盖范围更广，参与改革的集体经济组织数量更多，改革方向更明确，改革内容更丰富，改革程序更规范，表明农村集体产权制度改革有其客观必然性。

（一）农村集体资产总量快速增加，农民对集体资产的权益诉求日益强烈

据统计，截至2012年年底，全国58.9万个村级集体经济组织账面资产总额（不含土地等资源性资产）2.2万亿元，村均369.3万元。此外，农村集体经济组织还拥有62.0亿亩*农用地等土地资源，其中耕地面积13.9亿亩（承包合同记载面积）、草地23.8亿亩、林地18.8亿亩。大城市郊区和东部发达地区农村集体资产数量更加庞大，广东、山东、浙江、北京、江苏等5省份的村级集体资产总额达13172.1亿元，占全国村集体资产总额的60.5%，村均865.4万元。随着农村集体资产规模不断增大，农民群众对于明晰集体资产权益及份额的期望越来越高，集体资产归谁所有、如何分配成为农民群众关注的焦点问题，需要通过改革农村集体产权制度，保障集体经济组织成员的合法财产权利，让农民群众在集体经济发展中得到更多实惠。

（二）农村社区人口结构日益复杂，迫切要求加快农村集体产权制度改革

随着城乡社会管理体制的不断改革，我国城郊结合部和沿海发达地区农村社区人口结构出现了新的变化：一是大量外来人口涌入农村社区。在一些较富裕的农村，特别是在珠三角、长三角等经济发达地区，出现了农村原住民与外来常住人口数量严重倒挂现象。根据《村民委员会组织法》第13条规定，户籍不在本村，在本村居住一年以上，本人申请参加选举，并且经村民会议或者村民代表会议同意参加选举的公民可以参加村民委员会的选举。第8条规定，村民委员会依照法律规定，管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产。在这一背景下，当村民委员会就集体资产的使用和收益分配等事项进行民主决策时，外来常住人员可能会基于其多数地位作出有利于自身利益的决定，进而侵犯原集体经济组织成员的经济利益。二是本村内部人口结构发生变化。在一些集体资产总量较大的农村，部分农民离开本村进城务工、经商，但由于集体资产产权不明晰，进城农民普遍担心进城后原属于他们的土地承包经营

* 亩为非法定计量单位，1亩=1/15公顷。——编者注

权、宅基地使用权和集体资产收益分配权受到损害，因此其“带着资产进城”的愿望十分强烈。农村社区人口结构的变化，对明晰集体资产产权归属、界定集体经济组织成员资格都提出了新的要求，迫切要求改革农村集体产权制度。

（三）开发利用资产资源迫切要求加快农村集体产权制度改革

截至 2012 年年底，全国村级集体经济组织经营性固定资产原值已达 8 541.4 亿元，特别在一些城中村、城郊村、集体净资产规模较大的村，集体土地的市场价值迅速升高，开展物业经营的预期收益稳定，非常适宜利用集体积累的货币资金，通过建造标准厂房、商铺店面、仓储设施、购置商业用房、参股经营收入前景较好的产业项目，实现集体资产增值。但使用、投资、开发集体经营性资产均需以归属清晰的农村集体产权制度作为制度基础，受传统产权制度主体虚置、产权模糊等弊端的影响，一些前景看好的资产资源开发利用项目无法获得广大村民的支持，只能坐失良机。开发利用集体资产资源迫切要求改革农村集体产权制度，为农村集体经济的发展壮大扫清体制障碍。

（四）解决农村财务管理面临的问题迫切要求加快农村集体产权制度改革

由于集体资产产权不清晰，农村财务管理仍然存在两方面问题：一是征地补偿费分配管理不规范。不少地方没有按照要求将征地补偿费公平合理地分配给被征地农民，留存集体部分也没有实行专户存储、专账管理、专款专用和专项审计，存在分配不公开、不合理、使用不适当等问题。二是集体资产管理及收益分配不透明。一些地方在集体机动地、“四荒地”、物业等资源资产的管理上存在合同管理不完善、民主程序不履行、收益分配不透明等问题；少数干部私自发包、低价发包，发包收益不公开，导致集体资产流失、干群矛盾突出，成为农民群众反映强烈的突出问题。解决这些问题，客观要求改革农村集体产权制度，建立健全集体经济组织的资产管理和收益分配机制。

二、农村集体产权制度改革的实践与探索

产权制度是市场经济重要的制度基础。改革开放以来，各地在坚持社会主义公有制的基础上，通过对传统农村集体所有制经济的股份制改造，明确了集体资产的所有权和收益分配权，开展了以保护集体经济组织和农民群众合法权益为核心，以集体资产产权制度创新为主线，以股份合作为主要形式的改革。

农村集体产权制度改革实践与探索主要体现在以下十个方面。

（一）明确农村集体产权制度改革的组织载体

推进农村集体产权制度改革首先要明确农村集体资产经营管理的主体，也就是改革的组织载体，这是农村集体产权制度改革的关键。从“三级所有、队为基础”延续而来的农村集体所有制关系，决定了农村集体资产在镇、村、组都有分布。由于集体资产所有者不同，会计核算单位不同，农村集体产权制度改革的载体也不尽相同。

1. 以村民小组为组织载体进行改革，以广东省为代表。广东省 2006 年以政府令的形式下发《农村集体经济组织管理规定》，明确原生产队建制经改组形成经济合作社或股份合作经济社，依法经营管理本组织集体所有的资产。广东省农村以组级为集体所有制和基本核算单位，农村集体产权制度改革主要以组级集体经济组织为载体。目前，全省有 8 181 个村民小组完成了产权制度改革。云南省 4 个州（市）已完成集体产权制度改革的 268 个单位也是以村民小组为组织载体进行的。此外，江苏、福建、河南、重庆等地也以村民小组为载体开展农村集体产权制度改革。

2. 以村级集体经济组织为载体进行改革，以浙江省为代表。浙江省 1992 年颁布《村经济合作社组织条例》，明确农村集体经济组织以村级为基本核算单位，称为村经济合作社，并赋予村经济合作社代表全体社员行使集体财产所有权的权力。2005 年提出以行政村为单位，对原有村经济合作社进行股份合作制改造，原村经济合作社更名为股份经济合作社，继续依法行使原村级集体资产的所有权和经营管理权。浙江省的农村集体产权制度改革主要是以村级经济合作社为主体开展的。目前，河北、湖北、四川、陕西等部分地方也以村为单位开展农村集体产权制度改革。

3. 以镇级集体经济组织为载体进行改革，以上海市为代表。上海市 70% 以上的农村集体资产由镇级集体经济组织所有。在村级集体经济组织产权制度改革取得一定经验的基础上，2012 年上海市委、市政府提出产权制度改革的工作重点要由村级集体经济组织改制为主向村镇集体经济组织改革联动推进。目前，上海市已有 7 个镇级集体经济组织完成了产权制度改革。

由于农村集体资产分属组级、村级、镇级等不同层级的集体经济组织，相应地，农民可以是不同层级集体经济组织的成员。因此，有些地方的产权制度改革是在不同层级的集体经济组织中交叉进行的，农民分别参加不同层级集体经济组织的产权制度改革，如重庆市沙坪坝区童家桥村在刘家坟、坪桥、凤咀

3个村民组实行社区股份制改革试点的基础上，在村级也开展了改革，将村、组所有的集体资产分别折股量化，明确成员在村、组两级集体经济组织中所占的资产份额。有的地方则是将上级集体经济组织所有资产全部或部分量化到下级组织或成员。北京市2003年就提出深化乡村集体经济体制改革，开展了包括乡镇级集体经济组织在内的产权制度改革，将乡镇级存量资产以三种形式进行股份量化，一是把集体净资产部分量化给乡镇企业职工，部分量化给每个村集体经济组织；二是集体净资产直接量化或者兑现给每个集体经济组织成员；三是集体净资产量化到辖区内每个村集体经济组织。

（二）清产核资摸清家底

清查资产、核实资金、清理各类债权债务，并对有争议的产权进行界定，对集体所有的资产进行产权登记，是确定资产量化范围的依据，也是农村集体产权制度改革顺利完成的保证。2009年，农业部下发加强农村集体“三资”管理的规范性文件，要求各地建立资产清查制度，定期进行资产清查。2010年，农业部召开全国农村集体“三资”管理工作座谈会，要求各省（自治区、直辖市）要统一部署、稳步推进，争取用两到三年的时间（2013年年底），摸清底数、建立台账。

清产核资工作的要求是全面查清集体经济组织所有的资金、资产、资源状况，做到账实、账款相符，明晰资产所有权，健全管理制度。清产核资工作的目标：一是通过依法界定集体资金、资产和资源所有权，理顺产权关系。二是通过建立资产台账和资源登记簿，把集体所有的资产、资源全部纳入管理范围，及时反映开发利用和处置情况。在清产核资过程中，要坚持“谁拥有资产所有权，谁负责清查”、“全面彻底”和“准确无误”三项基本原则。

目前，全国已有29个省份统一组织开展了清产核资工作，55万个村完成了清理，占统计村数的93%。凡是开展农村集体产权制度改革的村、组，都无一例外地进行了集体资产的清查核实工作。

（三）确定折股量化资产的范围

农村集体资产有经营性资产、非经营性资产和资源性资产，集体资产的性质不同，其量化的范围和方法也不同。实践中主要有四种做法：

1. 只对经营性净资产进行量化。由于受政策和制度限制，非经营性资产和资源性资产尚不能进入市场，其价值难以确定，大多数地方折股量化资产的范围仅限于经营性净资产。2005年江苏省规定，折股量化资产的范围原则上