

农村集体资产产权制度改革:进程、模式与挑战*

闵 师 (华中农业大学经济管理学院,武汉 430070)

王晓兵 (北京大学现代农学院中国农业政策研究中心,北京 100871)

项 诚 (中国农业科学院农业经济与发展研究所,北京 100081)

黄季焜 (江西农业大学,南昌 330045)

内容提要:农村集体资产改革在理论界和政策界受到普遍关注。尽管现有研究对农村集体产权制度改革模式、实践中存在的困难与挑战等关键问题展开了一些讨论,但对改革总体进程缺乏全面考察,而关于影响集体资产产权改革进程的要素研究也还停留在个案分析层面。本文对我国农村集体资产产权改革历程和各地改革模式进行了系统梳理,并基于全国九省 156 个村的调研数据,对我国农村集体资产产权制度改革进程及其影响因素展开分析。结果表明,农村集体资产产权改革进度省际间差异较大,部分地方性方案待规改;资产评估、成员界定、股权分配和产权制度安排等是村集体经营性政策改革的难点和关键;影响农村集体资产确权进展的因素存在区域异质性,而较大的资产规模与传统的集权式村治减缓了确权进度。

关键词:村集体资产;经营性资产;产权制度改革;改革模式;改革挑战

DOI:10.13246/j.cnki.iae.2019.05.002

一、引言

农村集体资产股份制改革是继家庭联产承包责任制之后,我国农村集体经济又一次产权重新界定的重要过程(Fu 等,1998;王琢,1994)。我国现有农村集体经济组织由人民公社时期的“三级所有,队为基础”演变而来,原有的生产队、生产大队和人民公社被现有的组级、村级和乡镇级集体经济组织所替代,而集体经济核算体制未发生实质变化(黄延信等,2014)。这种“人人有份、人人无份”的产权虚置安排使得民主议事、管理和监督流于形式,从而滋生权力寻租与集体资产流失(段龙龙等,2014;王敬尧等,2012)。推进农村集体产权制度改革尤其是经营性资产的改革,不仅有利于维

护农民权利,还可以盘活资产、释放改革红利、壮大集体资产总量,更好地实现集体经济收益农民共享。

为促进农村集体产权制度改革,中央政府出台了一系列鼓励政策,而部分地区也早已开展了有益探索。例如 20 世纪 80 年代,山东淄博、广东广州和深圳等地率先在全国引入股份制的一些制度原则改造乡村集体经济(农业部课题组等,2006)。随着城镇化、工业化进程的加快,北京、上海、江浙一带等也开始推进改革工作,并有向内陆城郊或经济欠发达城郊地区扩展的趋势。近年来,为深化农村改革,政府加强了农村集体经营性资产改革在全

* 项目来源:国家自然科学基金面上项目“区域间不同经营主体适度经营规模及其影响研究”(编号:71673008)、“草原生态保护补助奖励政策对我国草地质量及社会经济的影响研究”(编号:71773003)、国家自然科学基金应急项目“新时期中国农业与农村发展战略与政策研究”(编号:71742002)。项诚为本文通讯作者

国范围内的全面推进。2016年12月底,中共中央、国务院发布《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,该意见提出力争用三年左右时间全面完成集体资产清产核资,用五年时间基本完成农村集体经营性资产股份合作制改革。

目前,学术界和实践工作者对我国农村集体资产产权制度改革模式、实践中存在的困难与挑战等已展开部分研究,但对农村集体资产产权改革进程缺乏全面考察,关于影响产权改革进程要素的实证研究更是凤毛麟角。例如,王敬尧等(2012)、李宽等(2015)分别对温州模式和上海松江农村集体资产产权改革开展了分析和总结。农业部农村经济体制与经营管理司调研组(2013)考察了浙江省农村集体产权制度改革发展,在对改革成效进行肯定的同时,针对面临的股权流动困难、工商登记后的税费负担过重和可持续发展挑战等问题提出了相应对策建议。段龙龙等(2014)通过对比温州、松江和成都三地的股改模式,对各地改革过程中产生的对集体资产总量范畴的划定方法、混合所有制形式结构及配股机制的实践困惑与争鸣进行了澄清。

二、我国农村集体资产产权改革发展历程

对我国农村集体资产产权改革的发展历程进行梳理与分析,有助于更深入理解各地实践的改革模式和当前改革进程。我国早在80年代末就开始了农村集体经济产权制度改革的有益探索,早期实践多发生在经济发达地区,直到最近几年改革才在全国范围全面铺开(黄延信等,2014;傅晨,1999)。不同时期改革面临的集体经济的发展环境不同,因而集体经济的存在形式和改革的主要任务也有差异。为此,本文将我国农村集体资产产权改革大致分为三个阶段:

第一阶段为20世纪80年代末至90年代中期,村集体资产产权改革开始在我国试点萌芽,该时期村集体资产以乡镇企业、物业经济、征地拆迁补偿款等多种形式存在。股份合作制最初在山东淄博和广东广州、深圳等地开展(农业部课题组等,2006)。1988年,国务院批准淄博市周村区为以乡镇企业制度建设为主题的全国农村改革试验区,试验的目的是完成乡镇企业股份合作制改造(李鑫,1993)。作为我国改革试验区,深圳市村集

黄延信等(2014)对我国农村集体经济组织产权制度改革中的资产量化、成员资格界定、股权设置与股份管理、改革后集体经济组织的法人主体地位等问题进行了总结。钟桂荔等(2017)通过对我国8县(市、区)农村集体资产股份权能改革试点的调研观察,总结了改革实践中的关键问题,但并未作进一步的实证分析。

全面推进我国农村集体产权制度改革仍有一系列问题需要回答。例如,目前全国范围内集体资产产权改革究竟进行到何种程度?改革前后各级组织对其管理是否到位、内部管理制度是否完善?改革过程中又有哪些切实的问题?厘清这些问题,对进一步推动我国农村集体资产改革具有十分重要的实践意义和作用。为此,本文梳理了我国农村集体资产产权改革历程和各地改革模式,并基于对全国9省156个村集体资产改革状况的调研数据,对我国农村集体资产产权制度改革进程及其影响因素开展实证研究,为国家出台农村集体经营性资产改革和相关配套政策提供决策依据。

体较早地利用了土地发展物业经济,使村集体经济得到飞速发展,20世纪80年代末就在部分地区推行了集体经济股份合作制(金文龙,2016)。此外,随着城镇化和工业化快速推进,在我国部分经济发达地区城郊村,“农转居”改造和征地行为也诱发了部分地区开展村集体资产产权改革(李宽等,2015)。

第二阶段为20世纪90年代中后期至2013年,因乡镇企业改制,该时期村集体资产以物业经济、征地补偿款、转制企业股金等形式为主(王旭章,2001;张新华等,2004)。20世纪90年代末,随着我国市场经济由卖方市场转向买方市场,乡镇企业原来享有的政策租金逐渐丧失,模糊的产权安排使得乡镇企业无法适应日益激烈的市场竞争,全国乡镇企业经历了一股改制潮,大部分集体所有制的乡镇企业转变为私营企业(刘东,2003;谭秋成,1999)。乡镇集体企业产权制度改革使得部分地区农村集体资产经营形式较为单一,同时庞大的改制回收资金使农村集体资产的经营管理问题突出起

来(顾建列 2007;卢文,1999)。为此,1998年全国统一部署了改革开放以来的第一次农村集体资产清产核资工作。同时,为了应对不断增加的与地权相关的农民上访事件和群体性事件,国家加大了推动农村集体经济组织产权制度改革的力度,以明确农民收益、减少腐败空间,维持基层社会稳定(李宽等 2015)。

第三阶段为2013年以来的全面推进。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了“赋予村民更多财产权利,保障村民集体经济组织成员权利,积极发展村民集体经济组织成员权利,积极发展村民股份合作”的重要论述。2016年,中共中央、国务院发布《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,力争在2019年底全面完成集体资产清产核资,到2021年底基本完成农村集体经营性资产股份合作

制改革。自此,农村集体资产产权制度改革在全国范围全面推进。为推进改革,中央政府在2015年、2017年和2018年组织了第三批试点,共涉及县级行政单位1000个左右。截至2016年底,全国11.4%的村完成了产权制度改革,当年股金分红272.3亿元,平均每个股东分红314元(农业部经管总站体系与信息处 2017)。

总的看来,我国农村集体资产产权的分阶段改革在探索形成我国农村集体经济新的实现形式和运行机制方面发挥了重要作用。尽管农村集体产权改革任务艰巨,但是通过分阶段探索,确保了改革的积极、稳妥、有序推进,取得了显著的成效。在全面推进农村集体资产产权改革阶段,积极稳妥推进改革,在制度上为实现乡村振兴战略奠定了基础。

三、我国农村集体资产产权改革模式与特征

目前我国农村集体资产产权改革并没有统一模式,发展适合本地的改革模式是较普遍现象。许多地方都因地制宜地发展了适合本地的改革模式,比较有代表性的包括温州模式、南海模式、松江模式和成都模式等,重庆、北京昌平、兰州等地的改革模式也有许多地方特色的创新(见表1)。

农村集体资产产权改革的管理模式呈现多样性,关键是要体现村集体经济属性和发挥股份制现代管理的作用。在管理主体和形式上,目前主要分为如下三类:(1)村集体经济组织(如南海等);(2)更高一级的乡镇集体经济组织(如松江等);(3)民间自发成立的股份合作社(如昆山等)。村集体是最常见也是最为自然的形式。昆山模式与南海模式最明显的差异在于:在南海,村集体是流转土地的唯一管理主体;而在昆山,村集体可以和自发组织的股份合作社,甚至村民个体,签订合同由他们承包土地,之后他们以租赁所承包的土地获得收益。根据Po(2008)的研究,昆山模式中竞争者的增加有利于提高农民获得的租金比例。

针对不同管理模式中所存在的问题,各地也都开展了有益的探索。(1)协同问题。以松江为例,松江区各村的集体资产往往是不是一村独有,因此在产权界定和股权分配上需要村与村的协同合作。

地方政府顺势而为,以镇一级的组织统一协调管理,较好地解决了外生性问题。(2)竞争激励问题。以昆山为例,昆山在地方政府的推动下进行了激进的改革,允许村集体将集体资产出租给个人或村民自发成立的股份合作制,然后村民私人的股份合作社将出租的土地或厂房再出租获得收益分红,尽管竞争增加了,但减少了村集体权力膨胀的可能性,同时可以充分发挥村民的企业家精神。股份流转更为宽松,村民获得了退出权和集体内部的流转权。(3)代理人选举与监督问题。现有经验一般是村两委的人同时管理集体经济组织,而代理者要经过村民选举产生。

在成员界定方面,一般依据某特定时期的户口,但也兼顾当地情况并依据相关政策而定。在表1中所列的7种典型模式中,除昆山模式外,成员界定都依据当地户口而定,这也是最为简便与合理的方式。除此以外,对于长期生活在当地的外地人和长期居住在外地的当地人,不同地区也有相应的安排。温州地区坚持“户产分离”,也就是农村集体产权不因户籍或居住地的改变而改变;而北京昌平则在户口的基础上,将1958年至2003年在村工作并居住的所有人囊括其中。

表1 全国农村集体资产产权改革典型模式一览表

地区模式	集体资产界定	集体资产运营主体与管理方式	集体成员界定	股权分配机制			产权制度安排			备注
				1. 个人股折股量化方案	2. 集体股占比	3. 是否分红	1. 可否继承	2. 可内部流转	3. 可否退出	
上海松江	经营性资产、公益性资产与资源性资产中的经营性建设用地	镇农民集体经济联合社,镇集体资产运营公司(现代职业经理人管理)	依据户口,镇级股权直接量化到人	农龄股与土地年限股 4:6	无集体股	是	是	否		镇核心而非村核心,与乡镇较为强势有关
江苏昆山群益	主要为资源型资产(集体经营性建设用地)	村集体将土地资产有偿出让给集体成员自发成立的投资合作社,由它们再投资	集体成员自愿购买股份	自愿向投资合作社购买或者直接从事村租地	15%	是	是	是	是	通过复垦获得集体建设用地指标并由村集体出租给个人/公司,主要为资源性资产
浙江温州	经营性资产分类盘活:区分集体土地与非土地资产,只对后者进行折股量化	集体经济合作社管理集体资产,管理者由村两委与村民大会选举	依据户口,户产分离:产权不因户籍或居住地改变而改变	人头股与老龄股5:5	20%	是		是		
广东南海乌沙	经营性资产(土地折股量化)	集体股份合作组织,监事会由村民选举产生	依据户口		30%	是	是	否	否	
四川成都	经营性资产、公益性资产与除承包地之外的资源型资产	农村集体资产管理公司,由村民议事会选举,建立董事会与监事会		人口福利股(人头股)	无集体股	是		是		通过土地整治增加农地获得建设用地指标;实施建设用地指标空间置换
北京昌平大柳树	经营性资产(主要为征地补偿金和租金)	资产管理委员会	依据户口,1958—2003年在村工作并居住的所有人	依照农龄分配	30%	是	是	否	否	在北京城市化过程中土地被征收殆尽,改革时无多少集体资产
甘肃兰州范家湾	只对经营性资产进行折股量化	甘肃金珠工贸有限公司,建立了股东大会决策、董事会经营、监事会监督“三权分立”的经营管理机制。实行股东大会决策制度和一股一票选举表决,对重大“三资”项目支出严格执行“四议两公开”工作法	人口股:2006年在册本村集体经济组织成员; 劳动股:2006年在册本村16周岁以上集体经济组织成员; 经营风险股:公司领导层和管理层人员	人口福利股与劳动贡献股3:7	25%(集体公益股)	是		是		

在股权分配和量化上,个人股是基本部分,其他的股权分配和量化因地制宜。个人股一般都是依据户口分配到人(见表1),区别在于是否坚持“增人不增股,减人不减股”。在个人股分配中,已有的改革模式多数实行人头股按集体身份自动获得,而是否考虑劳龄股和如何分配人头股比例等则争议繁多。除此之外,西北、西南的部分地区还创新设立了福利股。而在集体股方面,是否设立、设

立多少也存在争议:一方面,如果完全废除集体股,村落的公共品投资将难以为继;另一方面,由集体股带来的所有权虚置问题无法彻底解决,如果缺乏较好的监督管理机制,容易变成代理人侵吞集体资产的局面。而在本文分析的七种模式中,有五种模式设立了集体股,其中北京昌平集体股占比最高,达到了30%。

在产权制度安排方面,多数改革允许继承和内

部流转,但缺乏退出机制。目前全国各地的村集体资产产权改革基本上都允许继承权,但在退出这一制度上则普遍比较严苛。在笔者所考察的各种改革模式中(见表1),除了昆山外,其余均一经确权入股都不可退出。内部流转的容忍度则介于二者之间,昆山、昌平、南海、松江这四种模式均认可内

部流转。总的看来,以上所述不同模式的农村集体资产产权制度改革都是基于本地特点摸索发展而来,各有利弊,并没有形成具有普遍意义的产权改革模式。因此,为了推动全国农村集体资产产权制度改革,还需要更多试点与探索。

四、我国农村集体资产产权改革进程与确权面临的挑战

为探讨农村集体资产产权制度改革过程中实际存在的困难,本文利用农村实地调研数据定量分析农村集体资产产权改革进程及其影响因素。

(一) 数据与抽样方法

课题组于2016年8—9月在九个省份开展了抽样调查。具体的抽样方法如下:首先,按地区确定了黑龙江、吉林、山东、河南、陕西、四川、浙江、湖北和广东等9个样本省份;其次,在每个省,根据县人均工业总产值,通过分层随机抽样确定3~5个样本县;第三,在每个县随机抽取2个乡镇,并在所抽取的每个乡镇再随机抽取2个村。最终调查样本共涉及9省39县78个乡镇的156个村。调研采用面对面访谈形式,受访对象为村主任、村书记和村会计。

调研内容主要涉及村集体资产与投资活动、产权制度改革进度、村社会资本、市场环境等基本情况。在集体资产方面,除涉及集体经营性资产外,还包括村集体资源类资产(不含农户承包的耕地和林地)以及非经营性资产(主要是校舍)的现

状^{*}。2017年初课题组对所有样本村进行了回访,以了解村集体资产确权和股份制改革的最新进展。

(二) 农村集体资产产权改革现状

从农村集体资产产权改革现状来看,确权与股份制改革尚处于初步阶段,且省际间进度差异较大(见表2)。在资产确权上,截至2017年初,仅有41个村开展了集体资产确权,占有集体资产的村总数量(112个)的37%。其中,黑龙江村集体资产确权的进度最快,至2017年初8项集体资产中有5项完成了确权工作,达到63%;其次是广东(45%)和四川(44%);确权进度相对较慢的是吉林和河南(见表2),分别不到20%的集体资产得到确权。在股份制改革上,所有样本村中仅12个村进行了村集体资产股份制改革。浙江作为全国村集体资产改革的试点省份,占据了绝大部分进行股份制改革的村(11个),其他地区中只有山东1个村已经开展了股份制改革。

表2 2017年初样本村集体资产确权和股份制改革情况(村)

省份	样本村数量				资产数量	
	总样本	有集体资产的村	确权村	股份制改革村	总数量	确权资产数量
黑龙江	16	6	4	0	8	5
吉林	16	13	2	0	14	2
山东	12	10	2	1	13	4
河南	12	12	3	0	17	3
陕西	20	12	5	0	20	5
浙江	20	17	5	11	31	8
四川	20	12	6	0	16	7
湖北	20	15	5	0	23	9
广东	20	15	9	0	29	13
总计	156	112	41	12	171	56

* 村集体资产包括资源类资产、村经营性资产和村非经营性资产。资源类资产在本次调研中包括林木、池塘、耕地、草原、盐碱地、荒山和石矿,经营类资产包括机器设备、村办企业、出租和闲置的校舍、小水电和小产权房,非经营类资产则是集体使用的校舍

从资产分类的角度来看,不同类型资产的确权与股份制改革进程存在一定差异(见表3)。总体上,资产确权进展明显快于股份制改革。全部171项资产中,有56项得到了确权,但仅有19项开展了股份制改革。从不同类型资产的确权进度来看,经营性资产确权进展明显快于其它资产确权。到2017年初,有44%(28/64)的村集体经营性资产完成了确权,而资源性和非经营性的资产确权比例均不足30%。从不同类型资产的股份制改革进度来看,完成股份制改革的村集体资产主要是经营性与

资源性资产,而非经营性资产并没有开展股份制改革。

此外,已开展股份制改革的资产中,大部分都没有完成确权工作。如表3所示,2017年初,19个进行股份制改革的资产中仅4个完成了确权工作。经营性与资源性资产在不确权的条件下就执行村集体资产的股份制改革,可能会造成村集体资产的流失,表明村集体资产的改革工作程序还需规范管理。

表3 2017年初样本村各类型集体资产确权 and 股份制改革进展情况(村)

类别	资产总数量	确权数量	股份制改革数量	确权且进行股份制改革数	确权但未进行股份制改革数	未确权但进行股份制改革数
经营性资产	64	28	8	1	27	7
资源性资产	66	19	11	3	16	8
非经营性资产	41	9	0	0	9	0
总计	171	56	19	4	52	15

已开展股份制改革的村,基本能够按当地实际情况并按股份制改革的相关规定执行。对于开展了股份化改革的12个村,课题组对其中来自浙江的11个村做了分析(因山东仅1个样本村开展了股份化改革,体量太小,未列入分析)。经调研发现,该11个村都召开了社员大会,这表明目前浙江省村集体资产的股份制改革还比较规范。在社员身份认定上,均采取了按户口分配股份,即户籍在本村的人全部进行入股分配。这个方式较为简便可行,但是不一定可以推广到其他地区,比如调研中的山东省改革村,社员不仅包括户籍在本村的居民,还包括户籍不在本村但长期居住在本村并对本村有贡献的人。这种方式对于处理如何兼顾本村人身份和村外流动人口问题上较有借鉴意义。股份分配方式上,浙江省主要采用一人一股制。政府在推广时,同样可以考虑人口股与老龄股相结合的方式,让长期为本村劳动的人口获得更多收益。分红方式主要是按股分配,然而,由于各地农村集体资产股份制改革尚在初期,没有一个改革村执行了股权分红,因此改革的效果仍需时间检验。综上所述,浙江省的股份制改革具有较多地方特色,且样本量较小,全国推广时需要因地制宜,做更多切实的考虑。

(三) 影响农村集体资产确权的相关因素的描述性统计

在股份制改革方面,受限于样本数量,难以归纳出普遍性的现象。因此,本文暂不对其相关影响因素展开讨论,仅对农村集体资产确权情况及其可能的影响因素进行统计分析。

尽管总样本平均水平上已确权的资产平均价值显著低于未确权资产平均价值,但各省确权与未确权资产平均价值之间存在明显的非一致性差异。如表4所示,2017年初,总样本未确权的资产平均价值为167万元,比已确权资产的平均价值(82万元)高一倍;从资产的人均价值看,未确权资产人均价值1916元也高于已确权资产人均价值(1352元)。但从各省数据看,未确权资产价值高于确权资产价值的现象并不是一致的,只有一半左右的省存在以上现象(例如吉林、山东和陕西),而在一些省份(例如黑龙江、四川和河南),资产确权与其价值则呈现相反的关系。

从资产平均价值角度来看,各种类型资产确权进度存在明显差异(见表5)。首先,无论是从资产平均价值还是人均价值角度来看,经营性资产的确权进程明显落后于资源性与非经营性资产的确权。如表5所示,未确权经营性资产平均价值(106万

元)是已确权经营性资产平均价值(29万元)的近四倍,而未确权经营性资产人均价值(1028元)也明显高于已确权的资产人均价值(341元)。其次,从资产平均价值角度,资源性和非经营性资产未确权比例大于确权;但从资产人均价值来看,资源性

和非经营性资产的确权比例远超过未确权的资产。以上结果可能与集体资产平均价值以及相关利益集团规模有关,较高的集体资产平均价值与较多的利益相关者增加了农村集体资产确权的难度。

表4 2017年初样本村集体经济资产价值与确权的关系

省份	资产平均价值(万元)		资产人均价值(元)	
	确权	未确权	确权	未确权
黑龙江	47	14	290	160
吉林	24	87	611	398
山东	9	87	672	514
河南	102	101	1515	934
陕西	13	32	488	750
浙江	105	447	4622	12408
四川	38	20	729	317
湖北	49	144	1829	1811
广东	213	216	1372	2718
平均	82	167	1353	1916

注:因大多数样本村尚未开展集体资产确权与股份制改革,缺乏对于集体资产价值的准确估值,实地调查中课题组只能通过询问村干部的方式来获得对于该村集体资产的大概估值,总体上数据基本能够反映村集体资产的现状和价值

表5 2017年初样本村各类型集体资产价值与确权的关系

类别	资产平均价值(万元)		资产人均价值(元)	
	确权	未确权	确权	未确权
经营性资产	29	106	341	1028
资源性资产	127	242	2651	1910
非经营性资产	91	141	902	665

农村集体资产确权进度与基层政治社会环境存在一定相关性。村长或村支书来自村里大族的村子一般沿袭了较为传统的集权式村治,导致村经营性与非经营性资产确权数量比例相对较低,而资源性资产确权比例较高。如表6所示,对于村长或村支书来自村内大姓的村样本,平均35%的经营性资产和15%的非经营性资产完成了确权;而对于村

长或村支书来自非大姓的村样本,平均55%的经营性资产和33%的非经营性资产完成了确权。相反,如果村长或村支书来自村内大姓,那么村集体资产中资源性资产确权比例较高,达到33%。由此可见,传统的集权式村治有利于农村集体资源性资产确权,但却阻碍了经营性与非经营性资产的确权。

表6 2017年初样本村集体资产确权数比例与基层政治社会环境的关系 (%)

类别	村长或村支书是否来自村内大姓	
	是	否
经营性资产确权比例	35	55
资源性资产确权比例	33	18
非经营性资产确权比例	15	33

(四) 影响农村集体资产确权的相关因素的多元回归分析

以上描述性统计结果表明,村集体资产确权改

革可能受地区、资产类型、基层政治社会环境等因素影响。考虑到影响集体资产确权改革的多个因素可能存在一定的相关性,下面建立计量经济模

型 利用多元回归分析方法来更准确揭示各因素对不同集体资产确权的影响:

$$y_{ij} = \beta_{0i} + \beta_{1i} Value_{ij} + \beta_{2i} Lead_j + \beta_{3i} Value_{ij} Lead_j + \beta_{3i} Type_{ij} + \beta_{4i} Market_j + \beta_{5i} Prov_j + \lambda X + \varepsilon_i$$

其中 模型的被解释变量 y_{ij} 表示第 j 个村第 i 种类型 ($i=1$ 和 2 , 分别对应经营性和资源性资产) * 资产确权情况; 如果完成确权 y_{ij} 为 1 , 否则为 0 。Value_{ij} 为第 j 个村第 i 种资产的价值。Lead_j 反映基层政治社会环境, 用村主任(或支书)是否大姓和村内是否有 $1\sim 2$ 个大姓两个虚拟变量来表示。同时, 为了分析不同政治环境下资产价值对其确权的影响, 引入资产价值 Value_{ij} 和村主任(或支书)是大姓 Lead_j 的交叉项。Type_{ij} 为具体资产类型, 对经营性资产来说, 使用是否机器设备、村办企业、校

舍、小产权房等四个虚拟变量表示, 小水电作为对照; 对资源性资产来说, 使用是否池塘和林木两个虚拟变量表示, 其他类型的资源性资产作为对照。Market_j 反映村市场环境, 使用村委会到最近的乡级以上公路距离、到县政府所在地距离、到最近的农产品批发市场距离、村内是否有农资店、村内是否有快递服务等变量表示。Prov_j 为省虚拟变量。向量 X 包含耕地情况、村总人口数量等其它控制变量。表 7 汇报了多元回归模型中所包括的主要变量的变量说明与基本统计情况。由于所建计量经济模型中, 因变量为二元离散变量, 采用 logit 回归分析, 表 8 汇报了村集体经营性资产与资源性资产是否确权的 logit 回归估计结果。

表 7 自变量说明及其基本统计情况

项目	均值	标准差	最小值	最大值
资产价值(百万元)	2.5	6.4	0	30
基层政治社会环境:				
村主任(或支书)是大姓(1=是;0=否)	0.6	0.5	0	1
村内有 $1\sim 2$ 个大姓(1=是;0=否)	0.3	0.5	0	1
资产价值 \times 村主任(或支书)是大姓	1.3	4.7	0	30
资产类型:				
机器设备(1=是;0=否)	0.1	0.3	0	1
村办企业(1=是;0=否)	0.1	0.3	0	1
校舍(1=是;0=否)	0.1	0.3	0	1
小产权房(1=是;0=否)	0.1	0.3	0	1
池塘(1=是;0=否)	0.2	0.4	0	1
林木(1=是;0=否)	0.2	0.4	0	1
村市场环境:				
村委会到最近的乡级以上公路距离(公里)	1.6	2.8	0	17
村委会到县政府所在地距离(公里)	24.3	19.5	0.3	80
村委会到最近的农产品批发市场距离(公里)	12.6	15.6	0	65
村内有农资店(1=是;0=否)	1.5	0.5	1	2
村内有快递服务(1=是;0=否)	1.8	0.4	1	2
耕地中坡地面积比例(%)	21.6	34.6	0	100
总人口(百人)	19.0	13.4	1.2	68.6

表 8 估计结果表明了基层政治社会环境与资产规模对村集体经营性资产有显著影响。当因变量为经营性资产确权时, 村主任或支书是大姓的虚拟变量与资产价值的交叉项估计系数为 -2.793 , 而边际影响为 0.56 , 且在 10% 的统计水平上显著, 表明如果村长或支书来自村内大姓, 经营性资产价

值每增加一百万元, 其确权的概率下降 56% 。虽然该变量对资源型资产确权的影响也为负, 但统计检验不显著。考虑到经营性资产的确权比例也只有 44% , 估计结果表明了基层政治社会环境和资产规模对村集体经营性资产的影响是相当大的。在所有权虚置的情况下, 如果村长或者村支书来自村内

* 因样本村仅涉及非经营性资产 41 项, 观测数量小, 模型不易拟合, 这里不对非经营性资产确权进度的影响因素作分析

大族,即传统的集权式村治,农村经营性资产规模越大,越容易导致其被大族掌握,因此对确权改革的自发性不强。

表 8 村集体不同类型的资产确权情况的影响因素分析

项目	是否确权(1=是;0=否)	
	(1) 经营性资产	(2) 资源性资产
资产价值	0.631 (0.890)	0.019 (0.083)
村主任(或支书)是大姓	-0.182 (1.304)	0.473 (1.187)
村内有1~2个大姓	-0.962 (1.797)	1.106 (0.773)
资产价值×村主任(或支书)是大姓	-2.793* (1.657)	-0.071 (0.137)
机器设备	2.294 (1.695)	
村办企业	2.957** (1.450)	
校舍	0.519 (0.940)	
小产权房	1.462 (1.334)	
池塘		-4.539*** (1.014)
林木		-3.128** (1.342)
村委会到最近的乡级以上公路距离	0.130 (0.166)	0.044 (0.085)
村委会到县政府所在地距离	-0.089 (0.067)	0.044 (0.029)
村委会到最近的农产品批发市场距离	0.023 (0.051)	-0.039 (0.032)
村内有农资店	-2.184* (1.241)	-0.065 (1.068)
村内有快递服务	0.353 (1.818)	-0.135 (1.226)
耕地中坡地面积比例	-0.011 (0.013)	0.006 (0.015)
总人口	-0.061 (0.060)	-0.017 (0.044)
省级虚拟变量	控制	控制
常数项	3.433 (4.199)	0.824 (3.772)
N	62	66
pseudoR ²	0.428	0.329

注:为节省篇幅,未列出省虚拟变量回归系数。括号内汇报的所有标准误都是以县为 cluster 估计。*、**、*** 分别表示在 10%、5%和 1%的水平下显著

此外,资产类型、村市场环境、人口数量等对村集体经营性资产确权也有一定影响。如表 8 所示,当因变量为经营性资产确权时,村办企业的虚拟变量显著为正,表明相对于小水电,村办企业形式的

经营性资产更易确权。村内市场环境的改善也增加了经营性资产确权的难度。从资源性资产的确权来看,村集体池塘和林木确权难度较大。

五、主要结论和政策建议

本文在对我国农村集体资产产权制度改革历程和各地改革模式梳理的基础上,利用全国九省156个村的调研数据,分析了我国农村集体资产产权制度改革进程及其影响因素。得出如下主要结论:(1)农村集体资产改革进度省际间差异较大,试点改革进展良好,但部分地方改革规范性还有待完善。(2)农村集体资产的确权进展影响因素因地而异,资产价值越高和村领导权势越大,确权进度越慢,而经营性资产的确权难度同其资产类型有关。同时,资产价值高低影响着利益攸关方的自发性;经营性资产确权与股份制改革能否顺利推行,与一村政治结构、地理位置和人口结构密切相关。(3)资产评估、成员界定、股权分配和产权制度安排等是村集体经营性政策改革的难点和关键。农村集体经营性资产价值差异大,估价难以避免受自身利益的影响,受村干部本身利益影响,资产价值估计偏高与偏低现象同时存在;不同村庄的人口变动差异显著,成员界定、股权分配和量化都涉及到所有人的切身利益和村集体经济未来的发展;产权制度安排和资产管理影响现在和未来村集体经营性资产股份制的运行和发展。(4)村集体资产产权改革和资产管理没有统一模式,关键是如何发展适合本地实际情况的改革模式。

基于本项研究结果,提出如下政策建议:(1)稳妥并因地制宜地推进村集体资产确权和股份制等改革,确保资产增值与农民增收。学术界和政界对村集体资产改革的必要性和重要性已有充分论证和统一的认识,但实施过程中还缺乏明确的章法可循。建议中央在成员界定、股权分配、股权转让和退出制度安排等重要问题上设置最基本的“底线”,在避免村集体资产流失和受部分有势力群体影响的同时,使基层政府和村集体组织有法可依;在此基础上,让各地根据当地实际情况和面临

的问题,因地制宜地实施更加符合本村所有集体成员利益的改革方案。同时改革既要公平民主、公开透明,也要产权明晰、管理完善。(2)对村集体开展第三方评估,对不同类别的经营性资产实施适应本类别资产的改革方案。本文调研表明,集体性经营资产估价和改革受部分利益群体影响较大,建议在县级层面引入第三方评估机制,对现有资产做全面和客观的估值,在乡镇范围内对所有村的各项经营性资产公示其价值的评估结果,提升信息透明度和村民监督权。村经营性资产主要集中在村办企业/厂房和小产权房上,因为不同资产的改革有其自身特性(例如小产权房改革还需遵循其相关法律),改革方案需细化到具体的、不同类型的经营性资产。(3)关注村集体资源性资产的改革,让农民从农村改革中获得更多的利益。调研表明,村集体经营性资产拥有的平均价值并不高,人均只有240元左右,而且能有价值的资产多数也在实际经营中获得收益,并已用于村公共服务等支出,改革对农民未来增收影响将相当有限。在不包括村集体建设用地和农民宅基地的情况下,村集体的资源性资产价值也是经营性资产的近三倍。要显著提高农民的财产性收入,需要深化包括集体建设用地、宅基地和资源性资产的改革。(4)在推进村集体资产产权改革的同时,要关注区域间农民收入差距扩大的现象,及时出台其他相关配套政策。本文研究表明,目前没有任何集体经营性资产的村,多数是在经济发展相对落后的地区,或者处于地理区位相对差和交通运输不畅的乡村,这些地区和乡村的农民本来收入就低,现在又不能从改革中收益,农民收入差距必然扩大。为此,建议加大中央对欠发达地区的农民收入转移支持力度,并把无村集体经营性资产的村(占30左右%)列入扶持重点。

参考文献

1. Fu C. & Davis J. Land Reform in Rural China Since the Mid-1980s. *Land Reform*, 1998, 1: 123~137
2. Po Lanchih Po. Redefining Rural Collectives in China: Land Conversion and the Emergence of Rural Shareholding Co-operatives. *Urban Studies*, 2008, 45(8): 1603~1623
3. 段龙龙, 刘晓茜. 农村集体资产股份量化改革: 模式、争鸣与出路. *经济体制改革*, 2014(6): 72~76
4. 傅 晨. 论农村社区型股份合作制制度变迁的起源. *中国农村观察*, 1999(2): 3~10

5. 顾建列. “苏南模式”需要创新——关于农村集体经济科学发展的思考. 江苏农村经济, 2007(6) : 47~48
6. 黄延信, 余 葵, 师高康, 王 刚, 黎 阳, 胡顺平, 王安琪. 对农村集体产权制度改革若干问题的思考. 农业经济问题, 2014(4) : 8~14
7. 金文龙. 早期工业化、决策自由度与集体资产认知——对村集体资产股份合作制改革的观察. 上海大学, 2016
8. 李 宽, 熊万胜. 农村集体资产产权改革何以稳妥进行——以上海松江农村集体资产产权改革为例. 南京农业大学学报(社会科学版), 2015, 15(2) : 8~16
9. 李 鑫. 周村股份合作制改革试验及其初步效应. 中国农村经济, 1993(3) : 29~32
10. 刘 东. 乡镇企业改制的产权理论分析. 产业经济研究, 2003(2) : 14~18
11. 农业部经管总站体系与信息处. 2016 年农村集体经济组织运行情况. 农村经营管理, 2017(8) : 42~43
12. 农业部课题组, 贺军伟. 推进农村集体经济组织产权制度改革. 中国发展观察, 2006(12) : 29~36
13. 农业部农村经济体制与经营管理司调研组. 浙江省农村集体产权制度改革调研报告. 农业经济问题, 2013(10) : 4~9
14. 谭秋成. 乡镇集体企业中经营者持大股东: 特征及解释. 经济研究, 1999(4) : 47~53
15. 王敬尧, 李晓鹏. 城乡统筹进程中的农村集体产权改革——以温州“三分三改”为蓝本. 求是学刊, 2012, 39(6) : 68~75
16. 王旭章. 乡镇企业转制后“经营性集体资产”的治理和发展. 江南论坛, 2001(8) : 20~22
17. 王 琢. 中国农村土地产权制度新论——南海创新土地产权制度的试验. 中国农村经济, 1994(5) : 16~21
18. 张新华, 刘锐强, 陈恩林, 陈土日. 佛山市农村集体经济发展与分配的调查和思考. 南方农村, 2004(1) : 30~34
19. 卢 文. 搞好农村集体资产的经营管理. 农业经济问题, 1999(1) : 8~13
20. 钟桂荔, 夏 英. 农村集体资产股份权能改革的关键问题——基于 8 县(市、区) 试点的调研观察. 农业经济问题, 2017(6) : 30~35

Rural Collective Operating Assets Property Rights Reform in China: Process, Model and Challenge

MIN Shi, WANG Xiaobing, XIANG Cheng, HUANG Jikun

Abstract: Rural collective asset reform has received widespread attention in the theoretical and policy circles, and the existing research has also discussed some key issues such as the property rights reform mode of rural collective operating assets, and the difficulties and challenges in practice. However, these discussions lack a comprehensive field study of the overall reform process and the research on the factors affecting the reform process are still at the level of case analysis. This study systematically sorts out the process of property rights reform of rural collectively-operated assets in China and the reform models of various regions. Based on the survey data of 156 villages in nine provinces of China, this paper conducts an empirical analysis of the process of property rights reform of rural collective assets and its influencing factors. The results show that the progress of rural collective operating assets reform is quite different between provinces and some local programs need to be revised. Asset evaluation, member definition, equity distribution and property rights arrangement are the difficulties and key points of the reform. There are regional heterogeneity in the factors that influence the development of the confirmation of rural operational assets, and the large scale of assets and the traditional centralized village governance slow down the progress of the confirmation.

Key words: Rural collective assets; Operating assets; Property rights reform; Reform model; Reform challenge

责任编辑: 李玉勤