

中国管理科学研究院农业经济技术研究所

通 讯

农村集体所有土地产权改革专刊（总第 321 期）

内部资料 注意保存

2016 年 12 月 3 日

-
- ◆ 刊头语.....编 者（1）
 - ◆ 黄浦江畔回荡改革强音.....胡乐鸣等（2）
 - ◆ 股改破题“三变”生金.....高飞等（11）
 - ◆ 坚持农村土地农民集体所有，是农村改革的底线.....韩长赋（13）
 - ◆ 农村集体产权制度改革，绕不开什么是集体经济.....陈锡文（14）
 - ◆ 承认农民对农村土地的法人财产权.....郑新立（15）
 - ◆ 全面深化农村土地制度改革.....张晓山（16）
 - ◆ 实现城乡土地权利的平等.....刘守英（17）
 - ◆ 股份制改革是农村集体经营性产权制度改革的基本途径.....尹成杰（18）
 - ◆ 农村土地产权制度改革的目标.....张红宇（18）
 - ◆ 十八届三中全会《决定》的新思路.....黄小虎（19）
 - ◆ 赋予农民长期而有保障的土地财产权.....迟福林（19）
 - ◆ 深化农业农村机制体制改革.....马晓河（20）
 - ◆ 放宽土地股份制的政策.....党国英（21）
 - ◆ 落实农村土地集体所有权的方案意见.....郭书田（21）

刊头语

农村集体所有资产包括土地（含耕地、草地、林地，约为 100 万亩）与乡、村两级集体企业（含工、商、建、运、服）等是中国农民拥有的最大资产，在整个国民经济中居于举足轻重的地位，关系九亿农民的切身利益。但作为集体所有的农民一直处于虚化状态，不仅在经济上成为贫穷的重要根源，也是国民经济最大的短板，而且在政治上也丧失了当家作主的权利，影响社会安定与党的执政地位。中央多次提出要探索农村集体所有经济的有效实现形式。但长期以来，由于意识形态与体制的障碍，使这个重大问题成为困惑不解的难题。党的十八届三中全会决定中首次提出**“赋予农民更多财产权利。保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。”**为解决这一重大问题指明了方向。

回顾农村土地制度改革，历经漫长的路程。新中国成立以后不久，在大陆实行土地改革，实现了“耕者有其田”，这时是“私有私营”。不久，不失时机地把农民组织起来，开展互助合作运动，建立了以土地入股为特征的初级农业生产合作社，这时是“公有私营”。接着，在对农业实行社会主义改造中，建立了高级农业生产合作社，土地变为集体所有，标志着在经济战线的社会主义革命取得了“决定性胜利”。这时是“公有公营”。时隔不久，在“大跃进”中，在高级社的基础上，建立了政社合一的人民公社，实行公社——生产大队——生产队三级所有、以生产队为基础的体制，把土地、劳力、农具、牲畜四固定到生产队，以生产队为基本核算单位。这时是更大范围的“公有公营”，持续了 20 年之久。改革开放以后，农民创造了土地集体所有与承包经营分离的土地包干到户（家庭承包经营），使人民公社解体，这时是“公有私营”，形成“超小型农户经济”。由党的十一届三中全会决定中的“两个不许”（不许分田单干，不许包产到户）到四中全会决定中的“一个不许，一个不要”（不许分田单干，不要包产到户），到中央的 75 号文件的“可以也可以”（在贫困地区可以包产到户，也可以包干到户），随后，包干到户（交足国家的，留足集体的，其余都是自己的）势如破竹在大陆各地发展起来，成为农村的基本经营制度。承包经营权由 15 年不变到 30 年不变，再到永远不变与长期不变，给农民吃了怕变的“定心丸”。

为了解决土地经营的分散化、细碎化、小型化问题，中央提出在“依法、自愿、有偿”的原则下，推进土地经营权的流转，发展适度规模经营，把承包权、经营权分离，形成所有权、承包权、经营权三权分置，坚持“落实所有权，稳定承包权，放活经营权”，形成现行土地制度的基本格局。

2016 年 11 月，中共中央办公厅、国务院办公厅正式印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，有关坚持农村土地集体所有权提出，“**始终坚持农村土地集**

体所有权的根本地位。农村土地农民集体所有，是农村基本经营制度的根本，必须得到充分体现和保障，不能虚置。土地集体所有权人对土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利。”

历史的实践证明，土地是农民的命根子。农业、农村、农民“三农”问题实质是农民问题，农民问题的核心是土地问题，土地问题的要害是产权问题，产权问题的关键是集体所有土地农民主体地位“虚化”问题。迄今为止，由于认识与法律上的障碍，农民行使不了集体所有权，加上地方政府的职能错位，以地生财，使土地大量流失，农民权益严重受损，出现了“小官巨腐”，引起农民强烈不满，影响党和政府与农民的关系，成为农村改革的深水区与硬骨头，是无法回避的社会矛盾。在这个问题上，许多专家学者从理论与实践上作了大量调查研究，提出不少重要意见与建议。更重要的是一些地方和基层解放思想，突破认识与法律上的误区，排除障碍，从本地的实际出发，创造了“资源变资产，资产变资本，资本变股权”和“农民变股东”的土地股份合作制，解决了农民主体地位“虚化”问题，使农民免除了后顾之忧，促进了生产的发展，壮大了集体经济，增加了财产性收入，真正行使当家作主的权利，把党的十八届三中全会精神真正落实到农民身上，成为“共同体”中的有产者，找到了集体经济产权的有效实现形式，对社会稳定与巩固党的执政地位发挥了重要影响，显示出强大的生命力。这是大陆土地制度在继土地改革与家庭承包经营之后第三次革命，是又一次生产力的大解放。

本期转载了《农民日报》刊登的上海市与广西梧州市两篇详细报道与部分专家学者的论述，会为推动这项改革在广大农村取得成效做出贡献。

（本刊编者，作于2016年11月25日）

黄浦江畔回荡改革强音

——上海市农村集体产权制度改革样本观察

编者按：上海市自2011年开始对农村集体经济资产（包括土地，乡、村办的企业）实行全方位的三级集体所有产权制度的改革，解决了困惑60多年的农民主体缺位问题。这是马克思主义中国化、时代化、大众化的成功实践，具有重大的理论与实践意义。不仅很有说服力，能够排除意识形态与体制的障碍，而且为农村改革步入深水区、啃硬骨头提供有可操作的经验。

《农民日报》编者按：今年4月25日，习近平总书记在小岗村主持召开农村改革座谈会时强调，要在坚持和完善农村基本经营制度的同时，着力推进农村集体资产确权到户和股份制改革。党的十八届三中全会明确提出：“赋予农民更多财产权利。保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。”

上海市领风气之先、立改革潮头，自上世纪八九十年代举起农村集体产权制度改革的旗帜以来，沿着理论与实践相结合的道路探索前行，创设了镇、村、组三级集体产权制度改革模式，成为中国农村集体产权制度改革的先行者。

黄浦江，奔腾不息，汇入长江，奔向东海。农村改革，曲折艰难，过浅滩、涉深水，永不停歇。

围绕农村集体产权制度，上海改得早、改得彻底、改得卓有成效，被学者和媒体誉为“超级农改”“一场静悄悄的革命”，其特点可用“广、深、活、新、惠”五字概括。

“广”度来自镇、村、组三级联动改革，“深”度来自追根溯源，从1956年开始算起，“活”指的是改革探索因地制宜、一村一策，从体制机制到形式路径的一系列创新构成了“新”的内涵，“惠”则体现在农民得实惠、集体经济得发展的改革效果。

2011年是个关键年份。上海市委、市政府把推进农村集体经济组织产权改革列为重点调研课题，建成了市、区县、乡镇、村四级联网的农村集体“三资”监管平台，并完成了上海市农村集体经济组织成员界定和农龄统计公示工作。随后相继出台《关于加快推进上海农村集体经济组织改革发展若干意见》（沪委发〔2012〕7号）和《关于推进本市农村集体经济组织产权改革若干意见》（沪委发〔2014〕70号）两个文件。

“7号文件”明确了“社区经济合作社”的改革形式，而“70号文件”则确定了建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转规范、监管有力”的新型产权制度的目标，并提出了村级、镇级产权制度改革的时间表。

2015年又是个关键年份。上海市委书记韩正、市长杨雄提出要求，按照党的十八届三中全会和2015年中央一号文件精神，更加积极推进农村集体产权制度改革，探索农村集体所有制有效实现形式，创新农村集体经济运行机制。市人大把农村集体经济组织改革发展列为本年度监督重点项目，加强调研跟踪、监督改革的进程。

截至2016年上半年，上海完成集体经济产权改革的村已达1547个，占总数的92%；17个镇完成了镇级产权制度改革先行试点，涉及全市镇、村两级农村集体经济组织成员达到500万人。2015年度，110万人率先分享到集体经济改革红利，分红总额超过12亿元，人均1025元，户均4100元。

上海的改革，通过资产变股权、农民做股东，实现了还利于民、赋权于民；上海的改革，

历经风雨、遍地开花、硕果累累、经验可鉴。

一道绕不过去的坎

——农村集体经济组织产权制度改革没有退路，越早越主动，越晚越麻烦，必须取得实质性突破

“农村土地制度改革，把农民的‘三块地’搞搞清楚，农村产权制度改革，再把集体‘三资’搞搞清楚，事情就比较透彻了。”

说这话的，是上海市人大常委会农业与农村委员会主任委员孙雷，他在上海市委农办、市农委主任任上多年，脑子里“七七八八”装满农村改革发展的图纸。

“农村集体经济组织的资产，包括资源性资产、经营性资产、公益性资产。改革，不是改变集体所有制，而是选择一种更有效率的产权制度安排，把农村土地等集体资产的占有、使用、收益、处分等各项财产权利界定清楚。”

很显然，这是一项复杂的系统工程，说到底利益的再调整。改变集体资产过去名义上“人人有份”实际上“有份无权”“产权虚置”，以及被人为侵占等现象。

上海市委农办研究室主任、市农委农经处处长方志权分析认为，这项改革覆盖所有乡村，难度极大，可以说“前无古人、旁无借鉴、情况复杂、影响广泛”，是典型的改革深水区和硬骨头。毕竟，改革有“几怕”：怕翻历史旧账、怕引发矛盾、怕失权失利，尤其会触动镇村两级干部的权利乃至利益。区县一级乃至更高领导层面考虑更多的，则是改革、发展与稳定的关系，农村基层的社会和谐。

但是农村改革要深化，“家庭经营、统分结合”双层经营中“统”这一块，不能悬空。农民群众对集体资产流失、“小官巨贪”的憎恨，对改革的呼唤，也是强大的驱动力。

早在2007年10月，农业部印发《关于稳定推进农村集体经济组织产权制度改革试点的指导意见》。上海市委、市政府决定，选择率先改革“经营性集体资产”这个重点，涉及经营性土地上的收益、集体经营的企业等。

在上海，流动性集体资产规模达三五亿元的村根本不稀奇，最富的村存款高达20亿元，这是改革开放之后集体经济“这只鸡下的金蛋”。孙雷说：“如果最广大的群众享受不到红利，搞不好会鸡飞蛋打，可能带来冲击波，甚至引发严重的社会事件。”

总之，农村集体经济组织产权制度改革，是一道绕不过去的坎，没有退路，越早改越好，越晚越麻烦。

2010年，上海市农口部门花了大半年时间，对9个涉农区县的农村集体资产进行了清产核资；2011年又对中心城区拥有农村集体资产的五区六镇进行核查，彻底摸清了家底，理顺产权归属关系。账内资产做到账物、账账、账表相符，账外资产在清理核实后进行登记造册；对产权关系不明晰的，依据国家法律、法规和有关政策规定处置；对清理出来的不实

资产，按有关规定和民主决策程序及时进行处置。截至 2011 年底，上海农村三级集体经济组织总资产为 3230.6 亿元。

从 2011 年起，按照“制度+科技”的办法，依托现代化信息技术，上海市加快农村集体“三资”监管平台建设。陆陆续续，把全市涉农 126 个乡镇、1711 个村、22595 个队的农村集体“三资”数据全部录入。

平台包括资金管理、资产管理、资源管理、合同管理、报表分析、预警预报、“三资”公开和领导查询等八大模块；结构上分为市、区县、乡镇、村四级，功能各有侧重。利用网上“农民一点通”，可及时查询到本村的资产概况、收入情况等九个方面的内容。

上海人做事精细，基础性、准备性的工作进展井井有条，“七七八八”都要考虑进去，改革当然也在渐次推进。

记者采访中，接触到的各级干部，常常会把“7 号文件”和“70 号文件”挂在嘴边。

新任上海市委农办、市农委主任张国坤说：“这两个文件，体现了顶层设计，指导改革全面深化。”他先后在崇明、闵行任职，期间就是在这些顶层设计的指导下，扎实实践，大胆创新。

上海市农村集体产权改革的政策配套体系由“1+1+X”组成，即“7 号文件”+“70 号文件”+相关配套文件，随着 X 不断细化完善，目前形成了“1+1+13”十五个政策文件。这一套政策文件，形成了理论体系和整体制度设计，明确了改革的主体、各级党委政府的责任，明确了产权制度改革的目标，指导为什么改、改什么、怎样改，提出改了之后该依据什么分红、如何发展壮大集体经济、如何探索出农村社会治理新模式等等。

往更大层面追索，“中央精神+理论研究+市级设计+基层探索”，汇聚成上海市农村集体产权的改革强音，诞生了以村改先行的“闵行模式”、以镇村联动的“松江模式”，才会有全市范围蹄疾步稳的整体推进。

村一级改革应改尽改

——清产核资、界定成员、锁定农龄、量化股权、组建经济合作社，环环相扣，稳步快速推进

走在雨中的陶桥村，便走进了上海乡村的“秋色赋”，立体，丰富，安宁，还有憧憬。

“我们村是 2014 年 8 月启动村级产权改革的，6 个月就完成了，去年 12 月底，又被纳入‘村经分离’示范点。”村支部委员唐翠霞说，“虽然社员还没有拿到分红，但每个社员都知道，村里的集体资产包括经济合作社账上的 200 万元现金从此看得到、摸得着了。”

陶桥村位于浦东新区惠南镇，共有 697 户，1724 人。一个普通村，6 个月就完成了改革，放在 2012 年之前，不可想象。

2013 年，记者亲身经历了闵行区七宝镇号上村农龄统计第二次张榜的日子。在前往村

委会的路上，党总支书记张龙标和副书记许顺辉的心几乎提到了嗓子眼，他们担心群众不满统计结果而“闹事”。

记者看到在村委会农龄统计公示墙上，该村4个村民组，按照1956年1月1日到1994年3月31日、1994年4月1日到2009年6月30日两个时间段做的统计，1200多人的农龄一目了然。

当时62岁的村民魏德兴告诉记者：“资产不清，老头子和儿子也要打破头，更何况村民与村民、村民与干部之间呢？村里农龄统计工作事前做得非常细，股权设置按农龄股和人头股的做法，得到了村民拥护，自然不会有矛盾。”

清产核资、界定成员、锁定农龄、设置股权（份额）、组建经济合作社，环环相扣，是上海产权制度改革的重大创新经验。市农委总经济师王国忠说，落实到最终的股权（份额）上，包涵了户籍人口基本股、土地承包经营权股和历史劳动贡献股等几个重要组成部分。

共和国的历史不会忘记，上世纪五十年代中期，广阔天地间，父老乡亲们拿着地契、牵着水牛、扛着农具，大步走向集体化，创造了“三级所有、队为基础”的集体经济。集体经济的积累，从1956年合作化运动算起，有半个多世纪的跨度。

“界定集体经济组织的成员，历史的旧账不能不厘清。农村集体资金资产的形成，是所有成员长期劳动和不断积累的成果。”孙雷年轻时插过队种过地，当过乡镇党委书记，他至今记得，七十年代时社员们每年能从集体分得红利，自那时起，集体经济的概念根植于心底。

记者查阅《关于本市开展农村乡镇级集体经济组织改革试点工作的指导意见》（沪委农办[2012]30号）文件得知，集体经济组织成员的界定，是在参照1996年《上海市撤制村、队集体资产处置暂行办法》的基础上，形成的“八字方针”——户口在队、劳动在册。

就是说，从1956年至今，无论何时加入户籍、投入过劳动或资产的人员，不管时间长短、贡献大小，都要厘清楚、算进去。农龄如何计算呢？统计时段也自1956年1月1日算起，成员个人从16周岁起算；以年度为计算单位，不满6个月的按半年计，超过6个月不满一年的按一年计。

在这个操作办法上，所有相关联的人员都纳入农龄统计对象，包括嫁娶者、插队知青、乡村教师、大中专学生、参军、征地安置非农、劳教服刑人员、去世人员等十多类对象。这些对象现在仍是社员的，就把农龄折算成股份；而非社员比如返城知青、招干列编成员等，则建议采取一次性买断农龄的方式。

截至2011年底，上海全市农村集体经济组织成员591.5万人，总农龄数12559.2万年。这个数据，是所有村居全部计算清楚后、统计汇总得来的，来之不易。

上世纪八十年代末，以普陀区长征镇红旗村、闵行区虹桥镇虹五村等为代表，曾经掀起过上海市集体产权改革的第一波浪潮，但是推进速度很慢。“为什么那时候推动难？基础性的工作没做到位，关键点和突破口都没有把握好。”上海市农经站副站长张建官告诉记者。

直到 2011 年，闵行区的“村改”才完成 30 个，而在 2012 年推进了一大步，当年完成 23 个村，股民数则从 3.5 万人剧增到近 10 万人。

如何确定股权，将资产折股量化到成员呢？闵行区探索出三种股改模式：一是存量折股，村集体资产按农龄全部量化折股给集体组织成员，村民股份的总和即为村集体的总股本；二是增量入股，存量改制条件不具备、征地量大面广的村，由镇、村集体、村民共同出资组建新的经济实体；三是资产按农龄量化，股份按人口设置，即集体资产按农龄量化并兑现给村民，然后，由符合条件的村民按统一股份设置出资入股。按规定“不设干部股”，是一道硬杠杠。

村改先行的“闵行模式”，为全市村改提供了许多宝贵借鉴。

2014 年底，上海 784 个村完成了改革；到 2016 年上半年，达到 1547 个，建立健全了组织治理机制，并全面推行了村经分离。原则上 1677 个村应改尽改，少数即将撤掉的空壳村、严重负债村、历史遗留问题多的村，需要进一步研究具体改革办法。

孙雷说：“群众呼唤改革，可是真正让他主动参与进去，还是有一定难度。看到先改村真的分红了，乖乖，积极性来了，后来的推进速度就快了。”

在股份合作的形式上，城市化地区，一般选择有限责任公司和社区股份合作社，农村地区则主推农村社区经济合作社。从经营管理、资产增值和股东收益上全面考量，三种形式的股份合作各有长短，仍处于探索完善之中。

镇一级改革推行“三级联动”

——把土地份额考虑进去，把集体资产与财政性资产分开，彻底解决了权益主体模糊问题

相比较村级集体产权制度改革的燎原态势，乡镇一级的改革，动起来难度很大。而如果不动这一块，改革就是不彻底的。

随着改革实践的深化，上海市的改革设计者们认识到：对“三级所有”的集体资产改革，应该要“三级联动”。尽管步子大小、步调快慢，可以因地制宜、因时制宜，但早晚要动，不动不行。

恰恰与其他省份相比，上海要动镇一级集体资产“这块蛋糕”，难度更大，因为其数量庞大、来源多样、结构复杂，长期以来产权更不明晰。

上世纪九十年代，上海在进行集体企业改制的时候，土地和厂房没有卖掉，作为集体资产保留了下来。而随着时间推移，随着城市化进程加快，这笔宝贵资产在不断积累增值。2014 年发布的统计数据表明，镇、村、队三级拥有集体总资产 4952.38 亿元，其中镇级 3511.75 亿元，占 70.9%。

市农委秘书长邵启良说，一直以来，镇级领导有“两个口袋”，一个装财政收入，一个

装集体资产收入，两个口袋里的钱混用。一旦产权明晰了，可能会不适应、感到受约束，甚至感到有些工作不好开展。

“各级党委政府一直在为增加农民财产性收入而绞尽脑汁，而摆在眼前的庞大集体资产，农民兄弟们却看不到摸不着，这难道不是一种矛盾吗？”2008年，时任松江区委书记盛亚飞认识到了“早晚要动，不动不行”。镇级集体产权改革的大幕，随之拉开。

盛亚飞选择新桥镇试点先行，请市农委专家指导设计，带领区农委、区政研室等职能部门多次调研，提出“探索以镇级为主的农村集体经济组织产权制度改革工作”的指导意见，侧重于研究“撤制村组集体资产处置”等问题，边研究边推进。

2009年12月1日，“新桥镇农村集体经济联合社”宣告成立，集体资产“三级所有”在那一刻起变为“一级所有”，标志着松江区也是上海市首个镇级产权改革完成。

在随后的探索中，松江区各街镇陆续跟进，并形成了两种改革模式：其中5个镇采取“一级模式”，镇级集体经济组织回购村、组集体资产，成立镇级经济联合社，股权明确分配到全镇农民个人；9个镇采取“二级模式”，成立镇级联合社和村级合作社，对集体资产仍实行两级经营管理，主要是农业地区、未完成撤村及村级资产体量较大的镇。

“一级模式”的改革设计相对复杂：一是要对全镇所有集体“三资”，再来一遍地毯式的清产核资；二是要考虑，把土地资产纳入改革范畴、土地收归镇级联合社管理之后，对原来三级所有的资产如何划分，一般按镇30%、村30%、组40%的比例分配；三是明确镇级回购村、组集体资产的资金到位时间、方式支付；四是明确镇级联合社成员，资产分配结构一般按“农龄份额：土地份额=4：6”；五是镇级联合社的代表选举，理事会、监事会的组建，及管理模式等等，都要重新设计。

松江区农委副主任姚水平说：“农龄和土地，为什么要四六开？因为土地是农民的命根子，因为土地是不动产、在未来具有增值空间。”土地份额由各村组在册农业户口人员分享，用一个系数算乘法，方式简单。那么在新的镇级经济联合社里，“成员个人总股份=农龄份额+个人土地份额”。

2013年底，松江区涉农街镇全部完成改革，成立了14家镇级农村集体经济联合社、107家村级集体经济合作社，共量化集体资产328.2亿元，发放社员证57万多张、总份额3000多万份。

松江的“三级联动”改革，就这样将占农村集体总资产近80%的镇级资产，100%明确到农民个人，彻底解决了权益主体模糊问题。

记者了解到，全面完成改革之后，松江区采取“一级模式”的街镇，2014年起实现分红，采取“二级模式”的有些也开始分红。2015年度，全区的镇联合社和村合作社共计分红2.54亿元；镇、村两级资产总额达549亿元，其中经营性资产80多亿元，分别比2013年底增长了67.3%和38.8%。

这两年，上海市各个街镇都开始推行镇级产权制度改革试点，闵行、浦东有部分街镇完成了“镇改”。截至今年8月，已有120多个镇完成了农村集体资产与财政资金的界定。

浦东新区的唐镇和万祥镇，去年启动试点。“为什么选择这两个镇呢？”区农委副主任严伟说，唐镇集体资产量大、总体经济强，万祥镇经济经济弱但是建制完整。在“村改”已经完善的基础上，如果这两个镇的“镇改”行得通，就能为全区推广“镇改”提供参照。

万祥镇已于今年5月召开了经济合作联社成立大会，镇农经站站长龚均对改革很有信心：“虽然现在集体经济体量小，通过改革盘活存量、强化保值增值力度，争取更快速更规范的发展。先筑好巢，再多下蛋。”

不是杀鸡取卵，而是养鸡下蛋

——改革始终坚持集体所有、因地制宜、以农龄为主要依据、公正公平公开、效益决定分配的“五个原则”

上海市集体产权制度改革之路走到今天，有大把大把的经验可以总结，其改革的广度、深度、量度，其清产核资、界定成员、锁定农龄、确定股权的精细程度，其“三级联改”的做法等等，在全国具有多方面的创新意义，堪称“上海样本”。

孙雷说：“摸着石头过河，把改革推向深水区，需要完善的理论体系和有效的实践模式，上海产权制度改革基本做到了两者的有机结合。”

张国坤认为，上海的改革，始终坚持了集体所有、因地制宜、以农龄为主要依据、公正公平公开、效益决定分配，这“五个原则”，运行在平稳的轨道上，具有鲜明的“广、深、活、新、惠”特征。

从全国各地实践来看，农村集体产权制度的改革是否成功，主要从两方面评判：首先要看改革的出发点和落脚点是否是赋予农民充分权能，具体而言，重点赋予农民对集体资产股份的“六项权利”，即占有权、收益权、有偿退出权及抵押权、担保权、继承权；其次要看是否准确把握了改革的三大目标：一是构建归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的农村集体产权制度，二是建立符合市场经济要求、有利于管好用好集体资产、实现保值增值的运行新机制，使集体资产产权明晰、规范管理、壮大发展，三是形成有效维护农村集体经济组织成员物质利益和民主权利、较为完善的农村集体经济治理结构。

对照上述标准，上海市的样本意义更加突出。作为全国农村改革试验区的闵行区，在2014年完成120个村居的“村改”时，有29万农民变股民，持有集体资产55.7亿元，当年分红总额3.85亿元；农民财产性收入占家庭人均可支配收入的18.3%，使得闵行区城乡居民收入比达到1.48：1，在全市差距最小。

采访中，干部群众翻过来倒过去，反反复复向记者讲述“鸡与蛋的辩证关系”，大家一致认识到了“改革不是杀鸡取卵，而是养鸡下蛋”。改革后，集体资产真的“人人有份”了，

条件好的村都能吃个荷包蛋，条件一般的来个西红柿炒鸡蛋，条件差的喝个蛋花汤。即便手里暂时还捧着空碗，也知道母鸡早晚会上蛋。

数据表明，加快产权制度改革这几年，上海市各级集体经济的资产总值，平均以两位数的速度增长，集体经济走在发展壮大的阳关道上。各级党委政府强化分类指导，引导社会资本与集体经济开展合作，结合特色镇村建设、一二三产融合等，培育农村集体经济的新优势。

从2014年起，在40家“城中村”改造过程中，采取引入合作单位的改造模式，为集体经济组织留存10%的物业不动产经营面积，以使农民长期受益。闵行区莘庄镇每年租金收入1.1亿元，基本保证了全镇征地农民持续收入来源。

上海市人大常委会正在加快立法，制定《上海农村集体资产监督管理条例》，将明确股份合作制改革要做到“两个防止”，即防止集体经济组织内部少数人侵占、支配集体资产，防止外部资金侵吞、控制集体资产；新型集体经济组织的年度收益分配比例，不得高于当年经营性净收益的70%，并建立以丰补歉机制，严禁举债分配。

“村经分开”的农村治理新模式，则是以村党组织为领导核心、村民委员会为主导、村民为主体、村务监督委员会和村集体经济组织共同参与等为重要内容。

2015年，基本完成了村级产权制度改革后，上海市提出从2016年起，力争用2到3年时间，全面实现村民委员会与村级集体经济组织分账管理，从而建立了股东会、董事会、监事会和法人财产权、出资者所有权、出资者监督权、法人代理权“三会四权”制衡机制。村委会的主要职能，就是村民服务与村务管理，与合作社剥离开来。

同时，考虑到“村经分开”之后，村委公共服务的开支难，专门出台《关于完善村级治理体系加强基层建设的实施意见》，明确村级组织基本运转经费保障标准，对村级经费不足部分，由财政予以托底保障，区县和乡镇政府承担主体责任。

为尽快改变100个经济薄弱村的面貌，奉贤区改变过去各村“单打独斗”的状况，组建“百村公司”和“百村创业园”，薄弱村成为公司股东。集体资产属于村级拥有，经营运作在区级层面进行；各类扶贫资金、资源改“撒胡椒面”为相对集中投入，将扶贫政策与市场化运作有机结合。去年每村获得经营收益50万元，今年预计可得70万元。

上海市副市长时光辉自2013年分管“三农”工作以来，把大量时间精力投入到这项重大改革中。他认为，“今后的重点任务，是真正建立起新型集体经济组织产权制度，完善长效机制，发展壮大集体经济，增加农民财产性收入，为城乡一体化夯实基础。新的产权制度从法理上保证了社员的权利，促进了集体经济与市场的对接，还因此催生了农村社会治理新模式，这一切都在自觉强化党的执政基础。”

（本文作者为胡乐鸣、余向东、胡立刚、黄文芳，均系农民日报记者。此文转自《农民日报》2016年11月23日）

股改破题“三变”生金

——广西梧州市长洲区农村集体资产股份权能改革试点纪实

编者按：在 23 年前，即 1993 年，该市作为 29 个农村改革试验区之一，探索通过股份合作“三变”（资源变资产，资本变资金，农民变市民）的改革，积累了集体所有资产有效实现形式的经验，很有意义。

23 年前，广西壮族自治区梧州市新兴村村委一行远赴广东省宝安县学习，探索以村民小组为主体的集体资产股份制改革，建立股份合作社，成为广西首个农村集体资产股份权能改革试点村。23 年后，长洲区不断扩大改革试点面，成为广西农村集体资产股份权能改革工作先驱，改革成效获得广西壮族自治区政府肯定，成为由农业部、中央农村工作领导小组办公室、国家林业局确定的全国 29 个集体资产股份权能改革试点县（市、区）之一。

正如广西壮族自治区农业厅副厅长温达勤所说，改革试点目的是进一步明晰集体资产产权关系，落实确权确股到户，加快集体经济发展，提高农民的财产性收入。2015 年以来，长洲区围绕保障集体成员权利、发展农民股份合作、赋予农民对集体资产股份占有权、收益权、有偿退出权、继承权的改革试点任务开展了一系列工作，取得了阶段性成效。记者于近日走进长洲区，探访其农村集体资产股份权能改革的进程。

资源变资产村庄变身游乐园

只看泗洲村的名字，就知道肯定与水有关。四面环水的泗洲村是一座标准的湖心岛，静静地伫立在西江之上。环岛观光道路已经铺就，岛上百年以上古建比比皆是，篱笆道道，翠竹丛丛，全村干部群众为了创建生态旅游村攥着一股劲儿。

几年前，泗洲村的景象并非如此。多年来岛上村民深陷在人多地少的焦虑之中，村内违建众多、村民致富无门，每年都有人因为分红不均、邻里关系紧张等问题上访。这前后的巨大变化源于一场农村集体资产股份权能改革。

“以前村里邻里关系紧张、大户小户矛盾多，每年都有上访户，村集体想做点事情简直难于登天。”泗洲村党总支书记覃建良对记者表示。股改之后大家对村里的家底一清二楚，年底的分红按股计算得明明白白，过去的矛盾大都得到了妥善解决。

股改是个好事情，但很多悬而未决的问题让其很难顺利推进。例如，户口未转出的外嫁女能不能有股权？各个村民小组政策本就不同，有了矛盾协调起来更不容易。郭雪影是第 6 村民小组的组长，在股改开始的时候，她认为出嫁女参与分红不合理，户口本应转走，便与

村里其他有外嫁女情况的村民家庭起了矛盾。

正当此时，时任长洲区股改小组副组长、区政协副主席的陆建敏带着股改小组成员多次到泗洲村登门对郭雪影拜访和劝谈，同时积极联系外嫁女出具未在其他村庄享受分红的证明，最终成功解决了这个难题。泗洲村 15 个村民小组于 10 月份顺利完成了集体资产股份权能改革试点工作，让领到了股权证书的村民吃下了“定心丸”。

梧州市副市长黄恩谈及改革之后泗洲村的面貌，喜悦之情溢于言表：“村民以村为家、参政议政的热情高涨。坐拥丰富的乡村旅游资源，泗洲村的老百姓终于找到了增收致富的门路，股改让泗洲村村民对未来有了更多期待。”

资本变资金集体掌舵航向稳

龙新村地处梧州市火车站、汽车客运站附近，是梧州市城镇化、工业化建设的重点区域。经过近些年城市发展，村里大量土地被征用，集体掌握的资金量大增，25 个村民小组的集体资金多达 2 亿。如何通过股改，让村里的资本变资金，再变为老百姓手中实实在在的收入，成为龙新村需要面对的新课题。

按照长洲区农村集体资产产权股份制改革工作组制定的《股份合作社章程》，龙新村各村民小组集体经济收益统一按股份分配：股份合作社集体从经济收益分配总额中提取 10% 公益金，作为资本建设集体综合楼、农贸市场，壮大发展了村组集体经济，资产迅速得到了增值；剩余 90% 按照股份分配给社员，地股份和人口股份分配值相等。这样既保证了农民能够实现收益，又避免了分光用尽，确保集体经济可持续发展。

龙新村有一块集体留用地共 97 亩，分属 13 个村小组，若分配下去会导致地块过于分散不利于开发。对此，13 个村小组讨论后同意将该地块交由村“两委”统一规划开发，向商务局申报建设农贸市场，收益按地块比例给各小组分红。按照这样的模式发展，龙新村村委下辖的第 11 村小组近年来每年创收 110 多万元，人均分配值 2000 元以上。实行股份制改革后集体经济收益实行按股分配，每股份配额 2500 元。

25 岁的邓国庆是龙新村第三村民小组组长。虽然年纪轻轻，但负责起村小组股权改革的事务来，已经俨然一个经验丰富的老干部了：“刚开始入户调查的时候，村里的老人也有不理解我们工作的，也有因为不满分配结果而争执起来的。虽然心里不免委屈，但我们 5 个队委一个队长每次都走街串户耐心为村民作解释。最后，我们组的全体成员终于达成了一致。”

钱多了，怎么用也是个问题，富裕起来的村民小组需要规矩制约。为了确保集体的每一分钱花对、花好，村民小组的每一笔开支均需村“两委”签字确认方可放行。

“只有强化村‘两委’在宏观层面的规划引导，才能实现集体资产保值增值，促进集体经济持续发展壮大，增加农民收入。”梧州市农委主任赵春宝谈到，为了帮助顺利推进改革，

市政府划拨专项资金，并增加改革乡镇经管站人员编制，促使改革有序推进。

村民变市民社会管理谋新局

新兴村位于梧州市核心地段，市委市政府、区委区政府办公区均位于村域内，户籍人口加流动人口最多时接近一万。做好基层社会管理、保持区域稳定成为新兴村最大的改革挑战。

1993 年新兴村成为广西自治区第一家搞股份制的村子，集体资产部分保留集体进行再次投入开发，较早地完成了早期的资本积累。“村集体将资产长期保值升值，而资产升值分红是解决很多社会矛盾的关键。”新兴村村委会主任莫火新表示，过去很多小组没有资产，集体严重缺乏凝聚力和协调能力，村民参与集体事务的积极性也很低。

上世纪 90 年代完成改制后，虽然村集体资产有了较大程度提升，但由于过去执行分红成员资格“动态管理”，不断涌入的人口不仅摊薄了村民的收益，增加工作量，还激化了有些不符合条件而配不到股的“新人”的矛盾。此外，频繁调整股份，也令长期外出务工的人员心里有了牵挂。对此，梧州市经管站站长陈乐认为，改“动态管理”为“静态管理”势在必行，推行“静态管理”不仅让已配股村民的收益稳中有涨，也符合中央改革的精神，促使改革取得突破。

股改之后施行“静态管理”，即村社股权确权到人（户）后，“权跟人（户）走”，生不增、死不减、可继承、转让。成员名额固定下来后，村民的分红越来越多。与此同时，村集体还开展了敬老、敬学、敬善等多项活动，新兴村的社会服务和社会治理水平得到了有效提高。

（本文作者为高飞、王小川、陈艺娇，均系农民日报记者。此文刊于《农民日报》2016 年 11 月 16 日）

韩长赋： 坚持农村土地农民集体所有，是农村改革的底线

中国国际广播电台记者：我们在调查采访时发现，随着城镇化发展，农村人口越来越少。有声音认为现在农村集体所有权没有存在的必要，请问您如何看？这份《意见》如何确保农户集体所有权不会被虚置？

韩长赋：我也听到一些这方面的担心。农村土地属于农民集体所有，这是《宪法》明确规定的，是农村最大最根本的制度，必须长期坚持毫不动摇。农村的土地 90%都是农民集体

的，所以我们是农村土地集体所有制为主。如果从层次来说，大概有 40%左右的土地是村级集体所有，60%左右是村民小组所有。坚持农村土地的集体所有，有利于保证广大农民群众平等享有基本生产资料，是实现共同富裕的一个重要基础。习近平总书记指出，坚持农村土地农民集体所有是坚持农村基本经营制度的“魂”，土地制度无论怎么改，不能把农村土地集体所有制改垮了。我们讲底线思维，这就是农村改革的一条底线。

目前我国农村集体经济拥有大量的资产，包括资源性资产、经营性资产和非经营性资产。仅耕地、草地、林地有 60 多亿亩，经营性资产达到 2.86 万亿元。实行“三权分置”是新形势下集体所有制具体实现形式的探索和创新，在“三权分置”过程中，集体所有权必须得到更加充分的体现和保证，不能被虚置。因此《三权分置意见》强调要始终坚持农村集体土地所有权的根本地位。

具体来讲有几个方面：一是要维护农民集体在承包地的发包、调整、收回、征收以及监督使用等方面的权能，包括集体有权依法发包集体土地，因自然灾害严重损毁等特殊情况下，可以依法调整承包地，有权就征地补偿安置方案提出意见并依法获得补偿。承包农户想把土地流转给其他人经营，你得告知集体。流转进来的新经营主体，你不能长期撂荒、抛荒，集体有监督权。二是要健全集体所有权行使的机制。确实有些地方监督的机制不健全，使集体所有权有被虚化的现象，《三权分置意见》要求建立健全集体组织民主议事的机制，切实保障集体成员的知情权、监督权、决策权，确保农民集体有效行使集体土地的所有权，防止少数人私相授受，谋取私利。总之集体所有权无论怎么改，都是不能动摇的，“三权分置”的基础是保证土地的集体所有制。

（作者：农业部部长。本文摘自作者在 2016 年 11 月 3 日在国务院新闻办公室新闻发布会上答记者问摘要。资料来源农民日报）

陈锡文：农村集体产权制度改革，绕不开什么是集体经济

深化农村改革，是当前我国“三农”工作的重要问题，它关系到农村改革的底线。正如习近平总书记在安徽小岗村农村改革座谈会上强调的，我国农村改革“不管怎么改，都不能把农村土地集体所有制改掉，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。”要牢牢记住“四个不改”的底线。

农村集体产权制度改革，从根本上绕不开一个问题：什么是集体经济。要讲清楚“集体经济与其他类型经济究竟有何不同”，“农村集体经济组织到底是个什么样”，这是农村集体产权制度改革所承担的重要理论使命，迫切需要专家学者们的努力探索和积极建言。

（作者：中央农村工作领导小组原副组长兼办公室副主任。摘自作者在中国社科院城乡一体化智库成立会上的报告，转自 2016 年 9 月 9 日《中国社会科学报》）

郑新立： 承认农民对农村土地的法人财产权

允许农村承包地、宅基地、集体经营性建设用地的法人财产权抵押、担保、转让，将释放巨大发展动能。仅承包地的经营权转让，每年可获得转让费 1 万多亿元；宅基地的总价值达 50 多万亿元。若以这“三块地”为质押，在“十三五”期间撬动银行贷款和社会资金 20 万亿元，投入农业现代化、新农村建设和农民工市民化，必将产生瀑布效应。

城乡居民基本权益的最大不平等是财产权的不平等。城市的生产资料 and 消费资料几乎已全部商品化，而农村的土地、住宅等产权仍不明晰，农户对土地和房产等法人财产仍不落实，作为农民最重要的生产资料 and 消费资料仍不能实现商品化、市场化，这是城乡差距拉大的根本原因。出路在于不折不扣地落实十八届三中全会精神，承认农民对农村土地的法人财产权，使城乡居民拥有同等权益。这与土地的私有化是截然不同的，不仅解决了土地公有制与市场经济有效对接的问题，而且是对农村公有制的完善，是公有制实现形式的突破，是市场经济的突破，具有十分重要的意义。

（作者：中国国际交流中心副理事长。本文为作者于 2016 年 9 月 24 日在中国〔海南〕改革发展研究院召开赋予农民财产权座谈会上的发言的一部分。转自该院《简报》第 1082 期）

张晓山：全面深化农村土地制度改革

习近平同志 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：新形势下深化农村改革，主线仍然是处理好农民和土地的关系。最大的政策，就是必须坚持和完善农村基本经营制度，坚持农村土地集体所有，坚持家庭经营基础性地位，坚持稳定土地承包关系。要抓紧落实土地承包经营权登记制度，真正让农民吃上“定心丸”。

一、农村土地确权是农村土地制度变革的一项基础性工作

农民拥有的最大财产是他们以农村集体经济组织成员身份所共同拥有的农村土地。农民与土地之间的关系，是农村最重要的经济关系，也是最重要的政治关系，农村土地制度亦是农村其他制度的基石。中央把农村土地确权作为农村土地制度变革的一项基础性工作，2013 年中央“一号文件”提出用 5 年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作。确权登记颁证的目的是明晰产权，赋予农民更多财产权利，这是土地承包经营权流转、开展适度规模经营的基础和前提，也是土地纠纷仲裁的依据。随着城镇化和工业化的推进，新生代农民对土地的感情可能淡化，对土地目前的农业收益可能不那么在意，但他们对将土地作为财产而可能享有的权利存在意愿，而且这种意愿可能会越来越强烈。但农村土地承包经营权确权登记颁证工作的推行是在中央落实土地承包关系长久不变的具体规定或意见尚未出台、农村土地制度变革的顶层设计相对滞后的背景下开展的，也就不可避免地遇到一些难以解决的问题。

二、农村土地确权的关键是农村集体经济组织及其成员资格的界定

农村土地承包经营权应该确给农村集体经济组织成员。为此，首先要界定清楚什么是农村集体经济组织。农村的现实情况是农村集体经济组织有法律地位，但无法人地位。绝大多数农村集体经济组织没有在工商局注册登记，不具备法人地位，它们具体属于哪一种经济组织类型并不清楚。农村集体经济组织由成员构成，但成员资格的界定、权利责任义务、成员的进入和退出机制等问题，也都没有在法律上得到解决。成员的身份不清楚，土地的身份也就很难弄清楚。这种情况下的确权，也就容易导致承包农户之间、农户与村集体经济组织之间的一些产权纠纷难以得到根本性解决。

将农户土地承包经营权的确权分解开来，在技术层面应包括丈量面积、空间定位、画图、颁证等在内的事务性内容，在制度层面则是对农村集体经济组织成员资格的界定，对承包经营权作为成员的一种财产性权利长久不变的承诺。后者是确权的本质所在。

三、完善农村土地制度变革的顶层设计并尽快落实

未来与农村土地制度相关的法律的修改首先要明确界定农村集体所有制的内涵，法律上所认定的本质属性及其有效实现形式，要将集体经济组织成员集体所有的概念具体化；明确界定农地所有、承包经营者及经营者各自的责权利。要探索集体经济组织成员所拥有的一组权利能否由天赋成员权这种个人权利转化为可以有偿退出及有条件进入的财产权利，从而使农村集体经济组织成为真正的市场经济主体。

《农村土地承包法》的修改应明确农村土地承包经营权确权登记颁证工作与二轮承包之间的关系，明确这次确权的起点以及确权的期限。该法的修改要与《物权法》一致，并与将出台的民法总则相协调。2015年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化农村改革综合性实施方案》对此项工作做了部署，提出“抓紧修改有关法律，落实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，适时就二轮承包期满后耕地延包办法、新的承包期限等内容提出具体方案”。这项工作落实了，就能做到习总书记所说的，真正让农民吃上“定心丸”。

（作者：中国社科院学部委员、农发所原所长。本文是作者在2016年10月为《中国农村经济》编辑部撰写的《学习习近平同志关于“三农”问题论述的座谈》文章第二部分。转自《中国农村经济》2016年10期）

刘守英： 实现城乡土地权利的平等

“十三五”实现城乡融合发展，土地制度改革是关键，也决定到2020年能否实现全面建成小康社会目标。从现实看，一是城市发展空间不断扩大，而农村的发展空间被压缩；二是农民和市民在权利上的不平等没有根本消除，比如土地权利的利益分配；三是城乡之间二元体制性障碍没有根本打破；四是整个城乡要素市场没有根本打通，农民丧失了土地发展权利。实现城乡土地权利的平等，就应当从集体建设用地进入市场、宅基地制度改革、农村土地集体所有制改革着手。

（作者：中国人民大学教授。本文为作者于2016年9月24日在中国〔海南〕改革发展研究院召开赋予农民财产权座谈会上的发言的一部分。转自该院《简报》第1082期）

尹成杰： 股份制改革是农村集体经营性产权制度改革的基本途径

面对农村改革发展的深刻变化，“赋予农民长期而有保障的土地财产权”的提出，有深刻的理论性、政策性和制度性意义，是对农村问题研究的重大深化和发展，需要采取综合性的措施，从理念、理论、制度、政策多角度、多层面来解决农村承包地的财产权的有效实现问题。一是用益物权和财产权是村集体的重要权益，对农民而言什么权益都不如土地财产权、用益物权重要；二是农村土地产权应当包括所有权、用益物权、担保权在内，目前赋予的权能是不完整的；三是赋予农村产权相应的地位，这直接关系到产权的完整、成员的利益和集体资源的保值增值；四是社会成员与集体财产产权的利益关系问题，核心是农村集体土地用益物 权权利的实现形式；五是有效实现成员的权益，股份制改革是农村集体经营性产权制度改革的基本路径。

（作者：全国人大农业与农村委员会原副主任。本文为作者于 2016 年 9 月 24 日在中国〔海南〕改革发展研究院召开赋予农民财产权座谈会上的发言的一部分。转自该院《简报》第 1082 期）

张红宇： 农村土地产权制度改革的目标

“赋予农民长期而有保障的土地财产权”本身就是农村产权制度改革的目标。建立健全的农村集体产权制度，必须以保护农民集体经济组织成员权利为核心，以明晰农村集体产权归属、赋予农民更多财产权利为重点。重点实现三个突破：一是构建归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的中国特色社会主义农村集体产权制度；二是建立符合市场经济要求，有利于管好用好集体资产，实现集体资产保值增值的农村集体经济运行新机制；三是形成较为完善的、能有效维护农村集体经济组织成员物质利益和民主权利的农村集体经济治理结构，要在明确产权关系、确定成员身份的基础上，切实发挥集体成员的主体作用。

（作者：农业部农村经济经营管理司司长。本文为作者于 2016 年 9 月 24 日在中国〔海南〕改革发展研究院召开赋予农民财产权座谈会上的发言的一部分。转自该院《简报》第 1082 期）

黄小虎：十八届三中全会《决定》的新思路

在国家工业化、城市化发展进程中，如何对待农民集体所有的土地，社会上存在两条不同的思路。一条思路是仍然坚持现行土地制度，城市扩展到哪里，就把哪里的农民集体所有的土地（农地、农村建设用地、宅基地）统统征为国有，由政府开发，然后把土地出让或划拨出去，土地供应和土地市场都由政府垄断。农民则从生产资料与劳动力直接结合的小有产者变为无产者，只能主要靠出卖劳动力谋生。

另外一条思路，是承认、保护农村集体和农民的土地财产权利，公益性基础性建设用地可以征为国有，但要公平补偿，让农民能够分享土地增值收益；同时，允许他们在自己的土地上投资或吸引投资，发展非农产业，在政府和社会引导、监管下，自主地参与工业化、城市化进程。在此进程中，原来的农民依然既是劳动者又是小有产者，不仅可以获得劳动报酬，还可以有一定的财产性收入。允许不等于必须，只要农民愿意接受，经营性用地当然也可以转为国有。转还是不转，由农民自主选择。

（作者：中国土地规划研究院原党委书记。本文摘自《十八届三中全会〔决定〕与土地制度改革》一文）

迟福林：赋予农民长期而有保障的土地财产权

十八届三中全会《决定》提出“赋予农民更多财产权利”，“赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权”，“慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索增加农民财产性收入渠道”等。这是破除城乡二元结构、维护农民合法权益的重大突破，也是深化农村土地制度改革的重中之重。

农民土地使用权是物权，还是债权？近年来，城镇化中暴露出来的农村土地问题，与法律尚未赋予农地使用权完整的物权性质直接相关。例如：农村征地强拆、补偿标准过低等问题，深层次的原因在于农地实际上为债权而非物权，农民难以成为征地中的谈判主体；由于

农地和宅基地的物权性质不完整，农民难以通过承包地和宅基地流转，带着资本进城。建议尽快修改法律法规，赋予农村土地使用权以物权性质，使农民真正从法律上享有支配土地使用权的权利。

（作者：中国〔海南〕改革发展研究院院长。本文是作者于2016年9月24日在该院举办的座谈会上的发言一部分。转自该院《简报》第1084期）

马晓河： 深化农业农村体制机制改革

《全国农业现代化规划（2016—2020）》提出，今后五年农村居民人均可支配收入年均增速要高于6.5%，以确保2020年农民收入比2010年翻一番。这体现了农业现代化的本质要求，即通过发展现代农业，让农民有更多的、实实在在的获得。增加农民收入，要进一步做好加减法。

从做加法角度讲，一是鼓励支持农民发展高附加值种养业，瞄准社会消费需求结构调整新趋势，生产安全健康、精细优质、价值含量高的农产品，实现效益最大化。二是积极推进农村一二三产业融合发展，利用新机制、新技术、新业态、新模式，在产业联动中实现农业增值、农民增收。三是瞄准落后地区和贫困人口、瞄准农业薄弱环节，利用必要力量，不断增加农业投入，将农业农村发展的短板补上来。四是深化农业农村体制机制改革，改革的重点方面是，第一、积极推进农村集体资产确权到户和股份合作制；第二，加快推进农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价，并积极开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革的试点。

从做减法角度讲，一是积极推进农业转移人口市民化进程，大城市、中等城市、小城市（镇）要在现有政策基础上，进一步降低农民进城门槛，为农民进城落户创造制度条件。二是鼓励支持农民开展农业节本降耗。要从政策上支持农民管理创新和技术创新，集约节约农业资源，科学配置劳动力、资本、技术和水土资源，通过创新降低农业经营成本，通过创新增加农业效益。

（作者：国家发改委宏观经济研究院副院长。本文是作者2016年10月24日对《农民日报》举办如何落实《全国农业现代化规划（2016-2020年）》的建言中的一部分）

党国英： 放宽土地股份制的政策

真正落实农民长久不变的土地财产权，一要明确区分“集体经济成员权”与“农村社区成员权”两种“成员权”，将“壮大集体经济”概念调整为“逐步完善农村社区公共服务”概念，向广大农村干部群众传递“土地承包权 即为农民土地财产权”的政策理念；二是尽可能保障确权颁证形成“起点公平”的格局，确权颁证意味着“最后一次调整土地”，今后绝不会调整土地，绝不会再搞平均承包；三是要通过配套改革，解决某些难题。例如，建议中央政府下决心解决村庄的基本公务开支保障的问题，全国大约需要 1000 亿元；建议国务院用农业保护区政策替代基本农田保护政策，以形成土地流转价格的合理预期；农村土地股份社发展政策应适度放宽，并允许更多地采用“确股不确地”的办法实现产权改革。

（作者：中国社科院农发所研究员。本文为作者于 2016 年 9 月 24 日在中国〔海南〕改革发展研究院召开赋予农民财产权座谈会上的发言的一部分。转自该院《简报》第 1082 期）

郭书田：落实农村土地集体所有权的方案意见

10 月 30 日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善农村土地所有权承包权使用权分置办法的意见》（简称三权分置并行）。在落实集体所有权中指出：“农村土地农民集体所有，是农村基本经营制度的根本，必须得到充分体现和保障，不能虚置”十分重要，具有极强的针对性。

农业、农村、农民“三农”问题，说到底还是农民问题，农民问题的核心是土地问题，土地问题的实质是产权问题，产权问题的要害是所有权问题，也就是所有权虚置问题，即农民主体地位虚化问题。

一、农村土地集体所有权虚置的由来。新中国建立以后，在完成土地改革实现“耕者有其田”的基础上，全面学习苏联社会主义建设经验（农村方面为全盘集体化与消灭私有制），提出过渡时期（由新民主主义向社会主义过渡）的“一化”（工业化）“三改”（对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造）的总路线，至 1956 年，农村建立了集体所有的高

级农业生产合作社以及供销合作社与信用合作社，标志着在经济战线上的社会主义革命取得了决定性的胜利。1958年在“大跃进”中建立了“政社合一”与“一大二公”的人民公社，流传着“共产主义是天堂，人民公社是桥梁”的口号。人民公社实行“三级所有（公社、生产大队、生产队）队为基础（生产队）”，将土地、劳力、牲畜、农具“四固定”到生产队，成为基本核算单位。之后，颁布了人民公社条例（六十条）。土地一直为生产队农民集体所有，极少数（如大寨）因规模甚小，实行生产大队为核算单位。但是，有些地方根据毛泽东主席提出的实现共产主义农村土地所有制过渡的设想（由生产队向生产大队过渡，由生产大队向人民公社过渡，由集体所有人民公社向全民所有人民公社过渡，由社会主义全民所有向共产主义全民所有过渡），制定了由生产队向生产大队与人民公社过渡的计划。北京市在郊区选择了10个人民公社，进行了全民所有制的试点（其中，海淀区永丰公社的党委书记由附近的北京农业大学党委书记、代校长施平兼任），由此引发了农民的不安，引起中央领导的重视。1970年，由周恩来总理主持的北方农业工作会议，坚持“四固定”在生产队的人民公社条例，制止了“穷过渡”现象。农民的宅基地一直为农民所有，1972年修改人民公社条例时变为集体所有。这项制度从1958年至1978年坚持了20年。土地包产到户，一直是作为资本主义的禁区。改革开放以来，农民奋起突破这个禁区，由包产到户发展为包干到户（交足国家的，留够集体的，其余都是自己的），正确改善了国家、集体、农民三者关系，发挥了农民生产的积极性，促进了农业的大发展，使以生产队为基础的土地所有权与农民家庭承包经营权分离，开创了经济体制改革的先河。

但是，遗憾的是由于当时人民公社解体，农民存在“谈合作色变”的心理，有些地方出现无经济组织的“空壳村”，先后在制定相关法律（包括宪法、民法通则、农业法、合同法、物权法、村民委员会组织法、农业专业合作社法、土地管理法、土地承包法等）时，对农村土地集体所有权的表述为：农村土地除国有外，为乡村农民集体所有，由农业合作社等集体经济组织或村民委员会经营管理。增加了村民委员会，成为土地承包的发包方，一直持续至今。

二、现行土地集体所有权虚置的各种弊端。现行的相关法律规定，把村民委员会作为行使土地集体所有权的主体，因村民委员会相当于生产大队（行政村），村民小组相当于生产队（自然村），产生了两个重大问题：一是把集体所有权的范围无形中由生产队扩大为生产大队（犯了曾经制止了的“穷过渡”错误），据农业部韩长赋部长说，目前村民委员会占40%，村民小组占60%。二是村民委员会是村民自治的社会组织，并非集体经济组织，引发了行使集体所有土地与经营管理的混乱。在实践中，不少地方的村民委员会成为乡镇政府的下属机构，行使部分政权职能，形成新的政社不分、以政代社问题。特别是在工业化、城镇化加速发展的过程中，地方政府垄断一级市场（用行政手段以低的价格强行征用土地），又经营二级市场（以高价出售给房地产开发商），从中获得巨额差价收益，是地方政府财政收入的重

要来源，“以地生财”，成为常态。据财政部统计，自1999年至2015年的17年中，土地出让金高达27万亿元，最高的2014年为4.2万亿元。这是又一次对农民土地财产权的剥夺，一方面使土地大量流失“农转非”，另一方面农民严重受害，引起农民不安，上访农民90%以上为土地财产权受损问题。这项制度还成为一些乡村干部腐败的温床，出现“小官巨腐”状况，严重威胁党的执政基础，是社会不安的危险之源。这项制度困惑多年而得不到解决的障碍，一是意识形态；二是地方政府的既得利益，已到了非解决不可的时候，拖得越久，损失越大。

三、落实土地集体所有权，改变虚置的对策方案。首先要从认识上划清确立农民土地集体所有权的主体地位与私有化的界限，扫除心理障碍，明确界定集体所有制的本质内涵及成员的权利。在中国，农民拥有的最大财产是他们以农村集体经济组织成员身份共同拥有的农村土地，包括耕地、草地、林地等，农民是这些共同拥有财产的主体。它与私有化有本质区别。据韩长赋部长说，仅耕地、草地、林地经营性资产为2.86万亿元，这是一笔多么大的财富。农民穷就穷在未能使这笔财产权实体化。农民创造的家庭承包经营，只解决经营权问题，而未能触及所有权的落实问题。不能以为有了集体经济组织或村民自治组织就落实了集体所有权，关键要落实农民作为集体经济组织成员的财产权及其产生的经济利益问题。

党的十八届三中全会决定指出：保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。这是集体所有土地产权制度改革的方向与基本指针。近些年来，各地农民对土地的承包经营权试行股份合作制，即把资源变资产，资产变股权，农民变股东等，能够有股份分红的财产性收入，受到农民的欢迎。但由于现行法律与制度的严格限制，未能进入所有权领域，农民仍不踏实，心有余悸，这是农村深化改革的深水区与硬骨头，要敢于突破创新。根据各地的实践经验，对这项改革提出以下参考方案：

一、改革目标：消除农村土地所有权农民主体虚化问题，使农民成为真正有财产权的成员。把股份制与合作制统一起来，把所有权与承包权统一起来，农民既是集体经济组织（也称合作经济组织）的成员，又是股东，也就是既是劳动者，又是有产者，不仅能够有财产性收入，还能真正行使当家作主的权利：包括知情话语权，决策参与权，资产处置权，收益分配权，管理人员选择权，民主监督权。实践证明，土地股份合作制是集体经济的有效实现形式，也是马克思主义“生产资料的共同占有与劳动者利益紧密结合”的有效实现形式，是“自由人的联合体”（Community of free individuals），中国化的有益实践。

二、行使集体所有土地经营管理权的集体（合作）经济组织，可命名为“土地股份合作社”，而非村民自治组织，做到政社分开。经济（合作）组织的经营管理范围在确定地权时，原则上仍应维持原生产队（村民小组），已经扩展为生产大队（村民委员会）的，农民要求改变的，应尊重农民的意愿与选择，不能以行政手段任意扩大范围。土地股份合作社由农业

部门主管、注册、登记，授予法人地位，依法管理，并受法律保护。农村土地集体的所有权与经营权均为用益物权，应受《物权法》保护。在合作社内部，加强民主管理与监督，健全社员（股东）代表大会以及选举产生的理事（董事）会与监事会的机制。在总结实践经验的基础上，制定《土地股份合作社法》。深化粮食等大宗农产品价格体制改革，实行“价补分离”政策，政府对粮食等大宗农产品的补贴，主要用于种地的农民。

三、土地股份合作社成员（股东）资格界定，确权不确地。按照尊重历史与照顾现实的原则，社员（股东）以户为单位，以改革开放后实行土地包干到户的“户”为依据，确定社员（股东）资格。在确权中，将地权变为股权，以家庭承包经营时的地亩为依据，折成股权，仍坚持“增人不增地，减人不减地”的方针，依据“依法、自愿、有偿”的原则，通过市场化运作，促进经营权的流转，形成适度规模经营，建立专业大户、家庭农场、专业合作社、农产品加工与流通企业等新型经营主体；建立新型职业农民队伍；实现产供销一体化与农业现代化；并与农民形成紧密型利益共同体，使农民通过股权分享土地的增值效益，增加财产性收入。要使土地资本变为金融资本，消除农民不愿意转包甚至收包的心理及对土地的留恋与依赖性，免除惜地的后顾之忧。切实改变土地细碎化、分散化、小型化以及抛荒撂荒与地力下降的局面。

四、在城镇化过程中，农民变为市民，这是历史发展的必然过程。目前已有 2.7 亿农民工在城镇务工经商，形成一支新型产业大军。但他们的户籍仍为农民，享受不到城镇居民的同等待遇。中央决定在“十三五”期间，先解决 1 亿农民工市民化问题。他们的工资性收入已成为农民家庭收入的主要来源，超过经营性收入，这种趋势还会继续发展，而速度与规模将有所减缓。随着户籍制度的改革，实行城乡统一的居民户口，进城农民工不因进城而取消或改变其土地所有者身份，这自然会出现一批“土地与工商业兼营户”的家庭。目前，纯农业户与以农业为主兼营非农业的第一兼营户约占 2.3 亿农户 1/3，以非农业为主兼营农业的第二兼营户与纯非农业户约占总户的 2/3，这种情况还在继续变化之中。不论哪种经营结构，涉及农民重大利益的土地财产权是不能侵犯的。

五、下决心转变一身二任的政府职能，让市场在土地资源配置中起决定性作用。即放开一级市场，退出二级市场，土地价格由市场形成，属公益性建设用地，由政府买单。也就是只当裁判员，不当运动员，扭转“以地生财”的局面。政府收取的耕地占用税，用于耕地的“占补平衡”。中央与地方政府为填补农业短板，增加财政金融的投入，大幅提高在财政总支出的比重，向农业倾斜，特别要增加农业基础设施建设与公共服务以及社会保障的投入，提高抗御自然灾害与市场竞争能力，改变城乡二元结构，缩小城乡差距，实现公共服务与社会保障的城乡居民均等化，促进社会和谐与安定。

六、加强基层党的组织建设，充分发挥自治组织的作用。基层党的组织要加强党的建设，把依法维护与保障农民的财产权作为一项重大任务。也就是充分发挥支部的战斗堡垒作用与

党员先锋模范作用，保证党中央的路线、方针、政策的认真贯彻执行。严格贯彻执行中央从严治党与加强党内监督的“准则”与“条例”，支部书记要以身作则，成为表率。尊重与支持村民自治组织实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的“四大民主”，让农民真正当家作主。严格党政分开，支部不得包办代替，使之成为全球拥有最多弘扬中华文化的自治群体。加强思想政治教育，净化党内与社会风气，形成良好的政治生态。

附 件：

- 1、社区的土地股份合作社是一种新型的公有制
- 2、推行股份合作制的几个典型案例
- 3、解决土地集体所有农民主体缺位问题，确保粮食安全
- 4、苏联农业体制的演变

（作者为农业部政法司原司长。本文写于2016年11月5日）

社区的土地股份合作社是一种新型的公有制

社区的土地股份合作社，是一种新型的公有制，其特点：一是土地财产权的整体性。土地是社区农民所有的财产，在社区范围内，坚持入社自由，退社自由，但在退社时只能带走价值形态的股权，而不能带走实物形态的土地。二是盈余分配的公益性。在盈余分配中，除了按股分红外，还要留有一定比例的公积金与公益金，用于扩大再生产与发展包括教育、医疗、养老等集体福利事业。三是公共积累的不可分割性。在延长农业的生产链、发展农产品加工与流通业、提高土地的附加值中形成新的公有财产，可以按股分享其增值效益，但这部分公有资产在退社时不能带走。四是管理的民主性。基本实行一户一票的民主选举制度，体现了以公平为主兼顾效率的原则。五是农民收入的双重性。拥有土地股权的农民仍留在合作社劳动的，实行按劳分配原则，除了按股分红外，还能够获得工资性收入。六是土地流转的经营性。为了促进土地的流转，实现适度的规模经营，流转的只是土地的经营权，而不是土地的所有权。七是监督机制的实效性。有比较健全的治理结构，包括股东（社员）代表大会、董事会、监事会等。除此之外，农民在完善公有制实践中还有许多创造，需要调查与总结。应该看到，股份合作制是农民创造的新事物，在初期会有不完善或存有缺陷的地方，会有这样那样的担心甚至非议是正常的，有助于逐步完善而健康发展。

2015年9月29日，由习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第五次会议，审议了《关于引导农村土地承包经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》和《积极发展农民股份合作赋予集体资产股份权能改革试点方案》，这是两项最高的顶层设计。农业部韩长赋部长与陈晓华副部长分别就此向《农民日报》社记者作了解读和实施的部署。相信这两项决定的推行，会产生巨大的效益。

历史与现实的经验充分证明，把生产资料的所有权与劳动者利益紧密结合起来，就能充分发挥劳动者的积极性、主动性和创造性，产生巨大的生产力，壮大集体经济实力，呈现“水涨水高”效应，并把效率与公平统一起来，真正走上共同富裕之路。把资源优势转变为经济优势，也就是把资源变资产，资产变为资本，资本变为股权，既能实现“高产、优质、高效、生态、安全”的可持续发展目标，又能延长农业生产链，走上“生产——加工——销售”一

体化经营之路，大幅度提高农业的附加值，就地发展小城镇，减轻大城市压力；还能发挥各地的自然资源与人文社会民族资源的优势，形成具有区域与民族特色而有竞争力的独特产业；更能成为建设资源节约型与环境友好型社会以及社会主义美丽乡村的重要载体，必将促进农村经济社会的全面发展，为实现建设社会主义新农村和全面建成小康社会目标，增加正能量，为建设中国特色社会主义和实现两个 100 年的中国梦做出重大贡献，为丰富发展科学社会主义理论增添新的光彩。10 月 23 日中共十八届四中全会通过了具有重大历史与现实意义的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，成为农村土地股份合作社立法的强大动力和极为重要的依据，进一步增强了做好这项研究的信心。

为了给研究与制定农村社区土地股份合作社法提供参考依据，本研究有两项成果：第一是汇编了《农村集体经济产权实现形式立法研究文集》，包括四个方面的内容：一是党中央、国务院、全国人大、农业部等有关政策文件与法律法规 20 篇；二是地方党政机关颁布的有关法规文件、股份合作社案例以及专家与领导人撰写的文章 50 篇；三是中央党政机关、高等院校、科研单位的专家与学者撰写的文章 17 篇；四是历史资料，包括中国农业大学王立诚教授（已故）主编的《农村股份合作论》（摘录）及附属案例 17 篇历史性和课题主持人郭书田自 1991 年以来撰写的历史性文稿 14 篇。

（摘自《农村集体经济产权实现形式立法研究报告》。写于 2014 年 12 月 15 日）

附件—2

推行股份合作制的几个典型案例

从实践上看，可喜的是有一些地区创造出好的典型，能够增强解决跨越“中等收入陷阱”问题的信心与决心。

浙江省是个人多地少的小省，人均耕地只有 0.5 亩，不仅在生态环境治理上走在全国的前列，还在 2015 年消灭了绝对贫困，使贫困人口人均收入达到 4600 元，超过全国现行脱贫标准的 1 倍，达到了国际标准。在 2015 年，全省完成了农村集体经济产权制度改革，建立

起以土地股份合作社为核心的股份合作制，使农民成为有产者的股东，增加了财产性收入，提高在家庭总收入中的比重，真正成为能够行使当家作主权利的主人。为彻底改变城乡二元结构，在基础设施、公共服务、社会保障以及公民权利等方面，为真正实现均等化，缩小城乡差别，有了显著的进展。2015 年，全省常住人口 5508 万；GDP 达到 42886.5 亿元，比上年增长 8%，人均 77861 元（11978 美元）；财政收入 4810 亿元，增长 7.8%；城镇居民人均收入 43714 元，农村人均收入 21125 元，收入差为 2:1。均走在全国前列。

江苏省昆山市，是知名的中国第一县，位居百强县榜首。总面积 931 平方公里，24%为水面，常住人口 165 万。2015 年完成地区生产总值 3080 亿元，人均 18.6 万元（2.86 万美元），财政收入 800 亿元，上交国家 400 亿元。进出口总额 834 亿美元，其中出口 518 亿美元。全县居民人均可支配收入 42755 元，其中城镇居民人均可支配收入 50749 元，农村居民人均纯收入 33623 元，是全国居民可支配收入 21966 元的 2 倍，农民人均纯收入 10772 元的 3 倍。通过推行土地等集体经济的股份合作，把资源变资产，资产变股权，农民变股东，在农民家庭收入中，工资性收入占总收入的 61.8%，财产性收入约占总收入的 10.26%，是全国平均的 3 倍。农业从业人员，只占总人口的 1%，城乡居民收入之比为 1.5:1。

改革开放以来，由于乡镇企业的快速发展，出现了一批国内生产总值（GDP）超过 1 亿元的大村，其中有 10 亿、50 亿、100 亿以上的富裕村，最高的是江苏省的华西村，是知名的中国第一村。本村村民 5000 人，经济总收入曾达到 500 亿元（2015 年为 480 亿元），人均收入 1000 万元（153 万美元）。为提高产品竞争力，2013—2015 年投入技改资金 8.87 亿元。大力发展第三产业，2015 年接待游客近 200 万人次，服务业利润贡献高达 65%。每年投入 8000 万元，带动周边 13 个村发展致富，缩小差距。每年投资 1.1 亿元，与新疆、西藏、宁夏、贵州等地区的一些村建立扶贫致富的合作关系。随着外来员工增多，在企业内部的工资与奖金，一律同工同酬，按劳分配。这里工农差别、城乡差别、脑力劳动与体力劳动差别很小。吴仁宝老书记的继承人吴协恩，传承并发展老书记坚持实事求是这个法宝作为治村创新的思想理念。

这些典型在全国虽然是少数，但展示了跨越“中等收入陷阱”的前景，相信有了星星之火，就会产生燎原之势。据农业部统计，2015 年农民累计创办的中小微型企业 2505 万家；近 5 年农民返乡第二次创业的超过 450 万人，有 54.3%的创业者取得了显著成效，为调整农村产业结构，壮大农村经济，转移劳动力就业，推进农业现代化与社会事业的发展，做出了重要贡献。

一些领导同志常说，没有农民的现代化就没有国家的现代化，没有农民的小康就没有全国的小康，没有农村的幸福乐园就没有全国的幸福乐园。农业强则国家强，农村美则国家美，农民富则国家富，这是很有道理的。中国的自然资源虽然由于人口基数太大，而人均量低于世界平均水平，但总量是丰裕的。从寒温带到赤道热带，以及辽阔的海域，被认为是全球最

大的生物基因库，开发潜力是巨大的。特别是西部地区具有后发优势，如能科学地开发利用，会具有十分广阔的前景。毋庸讳言，中国的社会资源，特别是历史、文化资源是举世无双的，这是无价的资源，分布在不同地域与民族地区。跨越“中等收入陷阱”的潜力在农村，扩大需求是保证经济继续稳定增长的前提，需求以内需为主，内需的重点在农村。2014年全年最终消费支出对GDP增长的贡献率首次超过50%。全国居民人均消费支出增长7.5%，略高于GDP增长7.4%。其中农村增长10%，城镇增长5.8%，可见农村的市场潜力是巨大的。还可以看到，在由中等收入进入高收入阶段，消费需求会由物质消费为主转为文化消费为主。2015年，全国农村的休闲农业接待游客22亿人次，经营收入4400亿元，可见由此对拉动经济增长的空间多么广阔。我们只要有正确的政策，把开发利用与保护结合起来，就能产生巨大的经济效益与社会效益。把这两大资源融为一体，就能建设成为具有中国特色社会主义强国，矗立于世界，经得起任何风浪的考验。

(摘自《跨越“中等收入陷阱”的关键在于从根本上改变城乡二元经济社会结构》，写于2016年6月16日)

附件—3

解决土地集体所有农民主体缺位问题，确保粮食安全

确立农民是粮食生产经营的主体地位，解决土地集体所有农民缺位问题。明晰农民的土地产权，是保持粮食稳定增长的关键。目前推行的“三权分置”，而集体所有的产权是不清晰的，主要表现在长期以来，形成传统的集体所有权，农民是无权的，也就是虚化的。集体所有是农民共同所有或合作所有，行使所有权的主体是农民。土地的包干到户，解决了所有权与承包经营权分离问题，而未解决所有权问题，是不彻底的改革，也就是“半拉子”的改革。许多地方创造出来的股份合作制，把资源变资产，把资产变股权，把农民变股民，也多半是指承包经营权，而未涉及所有权，所有权成为“禁区”。这是农村改革的真正深水区与硬骨头，是回避不了的。应允许在农村改革试验区试验把所有权与承包权统一起来，即把股份合作制从承包权延伸到所有权，以实行包产到户时承包土地的农户为单元，采取以股权的

形式确权不确地，建立利益直接、方法简便的集体所有的有效实现形式，使农民真正成为既是劳动者，又是有产者，既是集体组织中的成员，又是资产所有者的股东，能够真正行使当家作主的权利。不仅能使农民获得财产权，增加财产性收入，又能在政治上发挥主人翁的作用，这对在基层巩固党的执政基础，消除滋生“小官巨腐”的土壤，是有重大意义的。

第二，改革政府职能错位问题，实现政经分离，使市场在土地等资源配置中，真正起决定性作用。目前在城镇化加速发展过程中，土地严重流失。从 1999 年起至 2015 年的 17 年中，土地出让金高达 27 万亿元，最高的 2014 年达 4.2 万亿元，成为地方政府财政的主要来源。“以地生财”，实际上是又一次对农民集体所有权的剥夺。目前出现的城市房地产泡沫，与此项土地制度有密切关系，这个问题到了非解决不可的时候了，拖得越久，付出的代价越大，甚至威胁到党的执政地位。改革的方向是政府放开一级市场，使集体所有土地与国有土地一样，真正成为用益物权，实行“同地、同权、同价”；退出二级市场，不再直接经营土地，不再既当运动员，又当裁判员。土地价格由市场的供求关系形成，属公益性用地，由政府买单。政府应加强对土地流转的监督。在土地流转中，不得改变耕地的农业用途，不得从事投机倒把的买卖。这项改革也可先在农村改革试验区选择一些有条件的县市试验，取得经验，逐步推广。

（摘自《中国粮食问题的思考》，写于 2016 年 10 月 15 日）

附件—4

苏联农业体制的演变

沙皇俄国是一个以农业为主、经济发展落后于走资本主义道路的国家。在 19 世纪 60 年代以前，贵族地主的农奴经济占主要地位，农业中强迫奴隶劳动生产率极低。沙皇政府在克里米亚战争中失败以及迫于农奴反对地主的“骚动”，于 1861 年废除了农奴制度。但是地主在“解放”农奴的招牌下，剥夺农民拥有的土地，对此称之为“割地”，农民被迫向地主

交付近 20 万万卢布的“赎金”。农民除了缴纳货币租金外，还被迫用自己的农具与马匹为地主无偿耕种土地，称为“工役”或“劳役”。农民往往把收成的一半作为实物地租交给地主，称之为“对分制”。这时的俄国十分落后，经常发生歉收与饥饿，引起农民破产，迫使外出谋生，进入工厂，成为厂主的廉价劳动力。在沙皇专制制度下，农民没有任何政治权利，不断遭受军警的迫害。在废除农奴制以后，俄国资本主义虽有所发展，但绝大多数人仍从事农业劳作。列宁在《俄国资本主义发展》中指出，1897 年的全国人口调查表明，经营农业的人口约占总数的 5/6，从事大小工业、商业、铁路和水运业、建筑业、木材业等的人口，只占总人口的 1/6，基本上是一个以农业为主的国家。随着资本主义的发展，农民逐渐分化，一方面在较为富裕的农业中产生出富农，即农业资产阶级；另一方面众多的农民破产，成为贫农，即农村的无产者与半无产者，而中农人数则逐年减少。列宁在《告农村贫农者》中指出：在 1903 年间，俄国有 1000 万农户，其中有 350 万农户是无耕马的农民，他们只耕种很少的土地，其余土地租给富农耕种，自己外出谋生。在占农户 15% 的 150 万富农中，却占有 50% 的耕地，他们靠剥削贫农与中农、靠剥削长工与日工劳动而致富，成为农业资本家。

1917 年的俄国“十月革命”，推翻了沙皇的统治，建立了苏维埃政权。在苏维埃第二次代表大会上，随即颁布了两个法令：一是“和平法令”，二是“土地法令”。在“土地法令”中宣布：“立刻毫无报偿地废除地主土地私有制”。这个法令是根据 242 个地方农民委托而制定的，将土地私有制永远废除，而代之以全民的国家的土地所有制。地主土地、皇室土地以及寺观土地，一律无酬地交归劳动者使用。为此，农民一共领得了 15000 万余俄亩的土地，免除了每年向地主缴纳的约 5 万万金卢布的租金。所有地下蕴藏（煤油、煤炭、矿源等等）、森林和水流，一律归人民所有。

当时在农村出现了富农权力侵占从地主手中夺出的土地，不肯按固定价格把粮食卖给国家。依据 1918 年 6 月 11 日颁布的法令，成立农民委员会，将富农所占据的 5000 万海克脱土地转入贫农中农手中。在采办富农所有剩余粮食、供应城市工人与红军斗争中，发挥了重要的作用，并把中农吸引到苏维埃政权方面来。1918 年，贫委与农村苏维埃实行合并。

在帝国主义武装干涉进入国内战争时期，俄国遇到极大困难，面包与肉类供给不足，工人忍饥挨饿，每两天只能领到 1/8 磅面包。在“一切为了前线”的号召下，工人与农民纷纷加入红军，开往前线，进行卫国战争。为使整个后方都为前线服务，苏维埃政府实行了“战时共产主义”，即实行粮食贸易垄断制，禁止私人粮食贸易，规定余粮收集制，把农民所有的剩余粮食收集储备起来，供给军队与工人。同时，还实行了普及与一切阶级的劳动义务制。在实行这一政策过程中，农村中的中农处于“动摇不定”的状态，列宁在党的第八次代表大会上提出，“要善于与中农达成协议”。大会指出，必须把中农与富农辨别与分划清楚，在农村实行社会主义设施（成立公社与农业劳动组合）时，绝不可采取强制手段。在与中农切身利益有关的一切场合，都要与中农成立实际的协定，要在决定实行社会主义改造的方式

上，对中农让步，实行无产阶级与中农巩固联盟。即从中立中农的政策转向坚固联盟，在反对外国武装干涉与国内战争中，起到了决定性作用。

1921年至1925年，俄国进入恢复国民经济的和平时期。1920年农业生产总量只等于战前总量的一半，相当于沙皇农村贫困的水平。这年，许多州发生了歉收，农村经济遇到严重困难，在农民中出现了不满情绪。列宁指出，全部战时共产主义制度，已处于同农民利益相抵触的地位。党的第十次代表大会通过了从余粮收集制过渡到粮食税，过渡到施行新经济政策的决议。实物粮食税额要比余粮收集制低些，粮食税额必须在春播以前公布，明确规定了缴税限期，所有超过粮食税额的剩余粮食，完全留给农民自己支配，可以自由出卖。

1922年，列宁在病中提出吸收农民参加建成社会主义的计划。他认为农业合作制，是千百万农民易于接受和了解的从狭小个体农庄过渡到大规模共耕制生产联合，即过渡到集体农庄的道路。农业的发展应经过合作社吸收农民参加的社会主义建设，可能是建成完备社会主义的手段。1924年1月，列宁去世。

1926年至1929年，俄国进入社会主义工业化时期。斯大林在党的第十四次代表大会上提出，在工业化中必须建立拖拉机制造厂和现代农业机器制造厂，并用这种工厂的产品供给农业，使千百万细小的个体农庄能够过渡到大的集体农庄的生产。这是为保证社会主义在农村胜利而绝对必需的。1927年，农业虽然整个来说超过了战前水平，但是谷物业出产总量却只等于战前水平的91%，而谷物出产总量中的商品部分，即卖给城市需要的部分，有继续低落的危险。这种状况就会使军队与城市居民陷入挨饿的境地，谷物业的危机必然会有畜牧业危机跟着发生。斯大林指出，必须把各个小农户联合成为社会主义大农庄，联合成为能运用拖拉机及其他农业机器来迅速提高谷物业及其商品量的集体农庄，即走集体农庄发展之路。他在党的十五次代表大会上指出：“出路就在于用共耕种制做基础，把零散的小农庄联合成为大农庄，用新的更高的技术做基础，来实行集体耕种制。出路在于循序渐进，然而一贯到底的，不是用强迫方法，而是用表彰和说服方法，把小的和极小的农庄统一为大的农庄，以公共的共耕制的集体做基础，来采用农业机器与拖拉机，采用增加农业强度的科学方法，别的出路是没有的。”大会通过了发展集体化的决议，并继续对富农开展进攻，采取新办法限制农村资本主义成分的发展。

1929年，斯大林在党的十六次代表大会上指出，集体农庄播种面积在1928年是139万海克脱，在1929年是426万2千海克脱，而1930年预计播种15000万海克脱土地。他在《大转变的一年》中说，“这样快的发展建设，甚至我们的大工业也未曾有过。”“目前集体农庄运动中，有决定意义的新现象就是农民加入集体农庄，已不像从前那样只是几个人一队，而是整村、整乡、整区、以至于整州一同加入了。这就是说中农加入集体农庄了。这是农业发展中的根本转变，这是苏维埃政权的重要成绩，在全盘集体化基础上，消灭富农阶级的任务已在成熟，或者已经成熟了。”

实行全盘集体化就是要把全村所有的一切土地转变为集体农庄,但当时有很大一部分土地还操在富农手中。因此,把富农从土地上赶走,没收富农所有财产,把富农所有的耕畜和机器夺取过来,要求苏维埃政权逮捕和驱逐富农。所以,全盘集体化就是消灭富农。1927年,富农还生产出6万万普特的粮食,其中当作商品交出的有1万3000万普特。当时,集体农庄和苏维埃农庄交出的商品粮不过3500万普特。1929年,由于供给农业机器与拖拉机,集体农庄与苏维埃农庄出产了不下4万万普特的粮食,其中当作商品粮交出的已超过1万2000万普特,即超过1927年富农所交出的数量。1930年,集体农庄与苏维埃农庄交出的商品粮已达4万万普特,即比1927年富农交出的商品粮多的不可比较了。由于具备了必需的物质基础,从限制富农政策就过渡到了消灭富农的政策。1929年以前,苏维埃政权向富农抽收高额赋税,按固定价格出售商品粮给国家,颁布租地法限制富农土地使用权,颁布个体农户雇佣劳动的采用法,限制富农经济的范围。这一政策并没有把富农阶级的经济基础推翻,而是限制富农政策,不是消灭富农的政策。在1929年底,废除了租地法与劳动雇佣法,使富农失去了土地与雇工,取消了禁止没收富农财产的命令,允许农民把富农所有的耕畜、机器及其他农具没收转交给集体农庄。富农财产的剥夺,实与1918年资本家在工业方面被剥夺的情况相同,唯一的区别是没收富农的生产资料不是转归国家,而是转归给联合起来的农民,即转归给集体农庄。

斯大林认为,消灭富农阶级与1917年的十月革命具有同等意义,解决了社会主义建设中三个根本问题:一是把资本主义复辟的支柱消灭了;二是使劳动农民阶级离开了产生资本主义成分的个体经济道路;三是给国民经济与苏维埃政权建立了有决定意义的条件。他在《列宁主义问题》中说,各国资本家妄想苏联复辟资本主义的最后一点希望,即:“神圣的私有原则”已在崩溃而化为灰烬了。他们所认为是资本主义滋养的农民,已纷纷抛弃那赞美的“私有制度”旗帜,而走上了集体制度的轨道。1930年1月5日,联共(布)中央通过“论集体化速度与国家帮助集体农庄建设的办法”,规定了不同的集体化速度,决定把1929年至1930年度发给集体农庄的贷款增加一倍(增至5万万卢布),由国家出资给集体农庄进行土地整理。这个决议认为,集体农庄目前阶段的主要形式,是把生产资料实行集体化的农业劳动组合。决议还指出,必须反对自上而下的“口令”集体农庄运动,不得使用人工方法勉强加速集体化,不得违反列宁提出的自愿原则,不得对农民采取“剥夺财产”,用要挟手段强迫农民加入集体农庄。这个决议强调集体农庄只把基本生产资料实行公有的农业劳动组合,不得跳过劳动组合而径直组织农业公社,把住房、自用奶牛、小牲畜及家禽等实行公共化。在1930年2月,农业集体化运动已取得成功,但暴露出种种问题,引起农民不满,加上阶级敌人的挑拨,煽起农民反苏维埃活动。3月,斯大林在《胜利冲昏头脑》一文,警告了一切企图用行政手段把农民转入集体农庄的人,指出集体农庄的基本环节是农业劳动组合,只把基本生产资料主要是谷物业的基本生产资料划为公有,而不是把房屋园地、住宅,某一部

分乳畜、小牲畜和家禽等化为公有。

1935年2月1日，在第二次集体农庄突击队员代表大会上，通过了《农业劳动组合章程》，以及规定集体农庄所耕种的一切土地交由集体农庄永久使用的法令。由于集体农庄制度的巩固，农村中的贫穷困乏现象已经消灭了。1936年11月，在第八次苏维埃代表大会上，讨论修改了1924年通过的《宪法》，亦称之为“斯大林宪法”。斯大林在讲话中指出：从前有两千余万个体农户，即小农农户和中农农户，都是各自单独在自己的份地上劳苦耕作。他们当时使用着落后的技术，受着地主、富农、商人、投机者和高利贷者等等的剥削，而现在苏联都已长成了一批崭新的农民，那些能于剥削农民的地主和富农、商人和高利贷者已不存在了，绝大多数农户已加入了集体农庄，其基础并不是生产资料私有制，而是在集体劳动基础上长成的集体所有制。这是已摆脱一切剥削的新式农民，这样的农民应是人类历史没有先例的。这年成为苏联社会主义建成之年。

集体农庄制度一直坚持到1991年的苏联解体。

今天是“十月革命”99周年，红场举行了盛大的阅兵式，纪念1941年反法西斯卫国战争时期举行的阅兵式，而不是纪念“十月革命”。已成为在野党的共产党领导人久加诺夫在“十月革命”99周年集会上（参加的有1500人）宣布，俄共的目标是重建苏联。白俄罗斯总统卢卡申科曾表示，苏联解体是一场灾难。总统普京也称，苏联解体是20世纪最大的地缘政治灾难。

注：本文所用资料均来自《联共（布）党史简明教程》

（本文写于2016年11月7日）

报：中央农村工作领导小组办公室·全国人大农业与农村工作委员会·中华人民共和国农业部·
送：中国管理科学研究院·有关部委司局、各省农委（农业厅）、中国管理科学研究院各研究所·
发：中国管理科学研究院农业经济技术研究所各处、室、中心及下设机构·

总·顾·问：刘·坚·卢继传·主·编：胡兆荣·
副·主·编：许小平·责任编辑：裴红蕾·辛·梅·
网·址：www.zhongguanyuan.com.cn·邮·编：100125·
电·话：010-59195015/5016/5293·邮·箱：zgynjs@163.com·
·010-57168089·57206299·xyp1102@163.com·
地·址：农业部北办公区 16 号楼、18 号楼·农业部农村经济研究中心南 3 楼/4 楼·
部门协助：中国管理科学研究院农业经济技术研究所推广培训处·责任人：黄维东·

