

进一步探索农村集体所有制的有效实现形式

□ 丁国光

当前我们面临两个困惑：一是与城市人口相比，9亿多农民有土地和山林等资产为什么收入还比较低？二是与全部发达国家只有9亿多的总人口相比，我国有13亿多人口为什么内需还不足？问题的关键是农村经济发展落后，主要原因是城乡二元体制和农村集体所有制改革滞后。因此，要从根本上解决“三农”问题，必须消除城乡二元体制，深化农村集体所有制改革，进一步探索农村集体所有制的有效实现形式，增强农村发展的动力。

家庭联产承包责任制是我国农村集体所有制改革的第一个有效实现形式，是我国改革的重大突破，极大地调动了农民群众发展农业的积极性。但它不是万能药和长效药，不能一劳永逸地解决农村的所有问题。当今的农业不只是一家一户的事情，而是社会化大生产的一部分，与外部客观世界密切相关，受到市场、气候、资金等外部客观因素的重大影响和制约，单靠农户的主观积极性不能解决农业的全部问题；当今的农村也不只是一个农业问题，而是一、二、三产业、基础设施和社会公益事业都需要发展，农村发展与城市发展也密切相关，不能分割。因此，如何与外部市场衔接，如何与政府及其部门衔接，如何与金融衔接，如何与城市和集体社区衔接等等，这不是一家一户农民的主观积极性能够解决的问题。这些问题得不到有效解决，农业农村经济就难以发展壮大，农民收入就难以得到根本性、突破性改变，城乡居民收入差距就难以从根本上缩小。近年来农村的情况正是这一问题的现实反映。2004年以来，我国粮食总产和农民收入分别实现了“七连增”，这是了不起的成绩；农业税费在2006年已取消，全国农民因此而每年减负1350亿元以上；各级财政



要从根本上解决“三农”问题，必须深化农村集体所有制改革，进一步探索农村集体所有制的有效实现形式。

用于“三农”的支出逐年增加，到2010年达到约2.5万亿元。尽管如此，城乡居民的收入差距不仅没有缩小，大多数年份反而扩大了。

原因在哪里？主要是农民的收入只有家庭经营收入这一个“轮子”，而农村集体经济收入这个“轮子”基本缺失；农民只有“分”的一块收入，缺少“统”的一块收入。2009年的农民人均收入中，家庭农业收入占49%；工资性收入占40%，而人均财产性收入只有167.2元，只占人均纯收入的3.2%。这与农民占有土地、山林等财产是不相称的。这种情况反映了农村集体所有制改革不够，集体经济活力不足，必须探索创新农村集体所有制新的有效实现形式，这样才能从根本上改变农村经济现状，增加农民收入，这也是增加国内需求和实现宏观经济持续稳定发展的根本出路。

各地在探索农村集体所有制的有效实现形式上，除家庭联产承包责任制这一形式以外，主要有两条路径：一条是探索对老的集体所有制经济改革之路，主要是将原来集体所有的乡镇企业等进行改制，通过出售、出租、承包、合资、合作等多种形式盘活集体资产，实现集体资产保值增值和集体收入稳定增长，并使本集体的全体成员共享集体收入和福利。这种改革改制在沿海地区农村和大中城市郊区比较多。另一条是新的集体所有制改革发展之路，主要是把集体资产、承包地、林地、企业、资金等折股到本集体的个人和各农户名下，农民可以按照自愿、有偿、规范的原则，通过参股、出租、转让、抵押等形式，建立股份制、股份合作制等新的经济组织，发展农村一、二、三产业。这种新的集体所有制实现形式，主要体现为各种经济要素的有效实现形式上，例如，承包地和林地是集体所有的，但农户拥有土地和林地的承包权和使用权，也就是所有制

中除所有权以外的财产占有权、使用权、处分权和收益权，即所谓的“用益物权”。这种新的集体所有制有效实现形式是指，在一个集体范围内，按一定时限确定的各成员对各种集体经济要素享有同等的财产权利，各成员依据法律法规和市场预期，既可以将自己拥有的各种要素在本集体范围内进行流转和配置，创办新的经济组织，也可向本集体范围以外的经济组织参股投资或出租抵押，实现各种农村经济要素在农户之间、乡村之间、城乡之间的自由流动和优化配置，从而实现农民收益最大化。

盘活农村各种经济要素是当前探索农村集体所有制有效实现形式的关键，也是扭转农村经济与城市经济发展差距的关键。目前各地进行的承包地流转、林权改革、宅基地置换、集体建设用地交易、征地制度改革、集体资产折股到人到户等，都是探索农村集体所有制有效实现形式的积极尝试，但都只是局部试点，需要从宏观层面总结经验，深化改革，开拓创新，搞好顶层设计，以尽快实现集体所有制有效实现形式的全局性突破。

第一，要按照中央精神积极开展农村集体所有制产权制度改革。早在2003年10月，党的十六届三中全会就提出要积极推行公有制的有效形式，指出：产权是所有制的核心和主要内容，要依法保护各类产权，健全产权交易规则和监管制度，推动产权有序流转；要大力发展资本和其他要素市场，促进商品和各种要素在全国范围自由流动和充分竞争，并对农村产权制度改革提出了原则要求，鼓励农户依法、自愿、有偿流转土地承包经营权；改革征地制度；深化农村税费改革；加快城镇化，逐步形成城乡统一的劳动力市场等。党的十七

届三中全会进一步对稳定和完善农村基本经营制度、健全严格规范的农村土地管理制度、完善农业支持保护制度、建立现代农村金融制度、建立促进城乡经济社会发展一体化制度、健全农村民主管理制度等六项农村制度改革创新提出了明确要求。强调要建立耕地保护补偿机制，土地确权流转机制和保护农户宅基地用益物权的制度，完善征地制度，建立城乡统一的建设用地市场、集体建设用地与国有土地享有平等权益等内容。要按照十六届三中全会和十七届三中全会精神，积极稳妥地推进农村集体所有制有效实现形式的改革创新工作，重点是明晰农村承包地、宅基地等各种经济要素的产权关系，为农村各种要素的自由流动和优化配置开辟道路，为农民创业就业、增收致富提供新的动力。

第二，要按照城乡一体化的要求探索农村集体所有制的有效实现形

式。长期以来，我国实行的城乡二元体制，主要表现在以下方面：一是土地的二元体制。城市土地是国有的，农村土地是集体所有的。政府根据城市发展需要，把农村集体土地低价征用转换成国有土地。二是人口的二元体制。这主要是城乡分治的户口管理制度。城市户口拥有社保、医保等社会福利，而持有农村户口的农民只有土地这一唯一的生活来源和保障。三是产业的二元结构。改革开放前，城市搞二、三产业，农村只能搞农业，农民难以获得二、三产业就业机会和增收来源。四是公共服务的二元体制。城市的基础设施和公共服务由政府供给，财政买单。在农村税费改革以前，农村的基础设施和公益事业主要由农民买单。城乡二元体制是历史的产物，既有历史功绩，也有很大问题，最突出的是牺牲了农村的发展。

因此，要按照统筹城乡改革发展和社会主义市场经济的要求，实



上海浦东新区曹路镇启明村

应逐步实现集体所有制各种经济要素与国有经济、民营经济、外资企业平等的待遇,包括平等的市场化待遇、法律地位和公共服务等。

现集体所有制各种经济要素与国有经济、民营经济、外资企业的平等待遇,包括平等的市场化待遇、平等的法律地位和平等的公共服务等。所谓平等的市场化待遇,就是农村集体所有的土地、林地、宅基地、房产等,应当与国有、民营、外资拥有的相同经济要素享有同地同权、同地同价的法律地位,城乡劳动力应当同工同酬。所谓平等的法律地位,就是农村集体所有制经济应当享有与国有经济、民营经济和外资同等的权利,并承担同等的义务,特别是农村集体所有制经济应当具有以下平等的权利和义务:在国土规划规定的土地用途范围内,有权发展市场化的城乡房地产业;在确保风险控制条件下,有权发展各种新型农村金融服务组织和业务;农村集体所有的各种要素,应具有与城市国有、民营和外资同等的法律权能(包括土地、宅基地、农房、厂房、设施、农产品等等的抵押权、自愿出售权等);在合法经营的范围内,应赋予农村集体所有制企业、农民专业合作社组织、农民股份合作组织、农民专业协会等与具有城市国有、民营和外资同类组织同等的经营活动内容。所谓平等的公共服务,就是农村集体所有制经济应当享有与国有经济、民营经济和外资同等的政府公共服务,包括政府的城乡规划服务、基础设施服务、市场信息服务、教育培训服务、社会保险和医疗服务等。当前的主要任务是要剥离集体资产上承担的应由政府承担的公共服务功能。长期以来,农村集体土地几乎承担了农民的全部养老保险功能,承担了以极低价格支持国家基础建设和城镇化建设的义务,承担了农村修建学校、医院、公安、道路等公益设施的极低甚至无偿用地任务,承担了进城农民工及其家属因在城市失业、失学等造成的返乡和留守等社会稳定任务,等等。只有消除这些附加在集体所有制上的沉重负担,集体所有制经济才能与国有和私营经济展开平等竞争。

第三,按照统筹城乡改革发展的要求做好农村集体产权量化赋能和流转配置等基础

保障工作。当前农村集体所有制的产权关系比较模糊,特别是当土地转为非农用途时,农村集体所有制的产权主体不清晰带来不良后果。主要表现为两方面:一是虽然有关法律规定农村土地是农民集体所有的,但一些大型国有企业、股份制企业(如高速铁路和高速公路公司)、地方政府随时都能够通过一定手续把集体土地转化为国有土地,而农村集体或农民对此基本上只能被动接受,且对于补偿标准也没有多少发言权。这说明农村集体和农民对于集体所有的土地都没有完整意义上的所有权、占有权、使用权、处分权和收益权分配权。二是在农村集体与农户之间的产权关系也不够明晰,存在主次不同的两种产权主体形态。当土地作为农业用途时,农户作为土地的承包者,拥有较强的对土地的占有权、使用权和收益权;而当土地要转为非农用途时,农户的所有权、占有权、使用权、处分权和收益权很弱。为此必须尽早开展以下工作:一是明确主人,明晰主体。重申农民是集体所有制的主体,是集体资产的主人。集体耕地、山林、草地、水面、企业、资金,以及非生产性的基础设施等,都归一定集体范围内的农民享有。二是折股量化,明晰产权。应将各种集体资产资源进行清查核实和价值评估,按照一定的时点,将这些资产落实到人到户,做好各种集体资产的确权颁证工作,使农民拥有可量化、可分割、可支配的集体股权。三是搞好服务,优化配置。各级政府要搞好城乡一体化的信息服务和要素市场建设,促进农村之间、城乡之间各种经济要素的流动和优化配置,按照“多予、少取、放活”方针,给予农民创业就业更多的自由权和更多的支持帮助,促进农村经济发展。四是完善法规,同权同能。重点应通过修改完善法律法规,对农村集体资产赋予与国有资产和私人资产同等的经济权能,包括平等的交易权、抵押权、担保权、对外投资权和获得支持权等,明确保护农民对集体资产的占有权、使用权、流转权、处分权、收益权等法律法规或章程。■

责任编辑 张蕊