

农村集体资产股份权能改革路径、模式与经验

——以西安市为例

■ 张伟

摘要：乡村全面振兴时期，农村集体产权制度改革在发展壮大农村集体经济、保障集体成员利益中扮演关键角色。经过四年农村集体资产股份权能改革实践，陕西省西安市逐步形成“三定三设”的实践路径，“合作社主导”“企业助推”“政府引领”“合作社+X”等运行模式，为全面深化农村集体产权制度改革提供借鉴参考。新时代发挥农村集体产权制度优势，提升治理效能，建议加强基层政府主导责任，完善市场化、法治化、共享化、开放化改革取向。

关键词：农村产权制度改革 股份经济合作社 集体经济 集体成员利益

一、引言

2020年农村集体产权制度改革试点全面推开之际，如何促使农民分享更多集体经济发展成果，成为深化农村改革的急切议题。“还权于民”，赋予农民集体资产收益权利成为深化农村改革的必然要求，而农村集体产权制度改革正是契合这一要求的时代改革。农村集体产权制度改革在保障集体成员利益、发展壮大农村集体经济方面扮演重要角色，是推动城乡融合发展、实施乡村振兴的关键抓手。农村集体资产股份权能改革是增强农村内生动力的重要举措，也是激发农村发展活力，助推农村经济社会发展，促进农民致富的有效手段。

西安市高陵区2015年以来作为国家农村集体产权改革试点地区，以实施“三变”改革为

重点，以完善“农村产权”市场化、法治化、共享化、开放化改革取向，深入开展农村集体资产股份权能改革，形成特定实践路径、多样化运行模式，为全面推开农村集体产权制度改革提供经验借鉴。

二、西安市农村集体资产股份权能改革路径

经过四年农村产权制度改革实践，西安市逐步形成“三定三设”的改革路径，即定方案、定身份、定资产，设置股权、设集体经济合作社、设流转交易平台。

第一，组建改革机构，制定具体工作方案。在区级、镇级、村级层面成立“农村改革试验工作领导小组”，协调解决改革中遇到的各类实际难题。“领导小组”按照股份权能改革试点工作

的要求，立足实际协同村集体经济组织制定方案标准和工作的方式，并细化实现途径、改革内容、实施步骤和保障措施，通过完善实践方案，为改革实施提供方向指导和要求。

第二，成员身份认定，界定集体经济组织成员资格。依据西安市农村集体资产股份权能改革有关集体成员身份确认登记的程序规定，第一步界定集体成员身份资格，然后在相关部门进行备案，为后续改革实践奠定基础。通过对集体成员省份的认定工作，既保障农村集体经济组织成员权益，又为改革扫清潜在矛盾纠纷，为维持改革中农村社会稳定提供条件。

第三，清产核资，摸清集体资产状况。为掌握农村集体经营性资产、非经营性资产、资源性资产的实际状况，西安市通

基金项目：西安市社会科学规划基金重大项目“西安市农村集体资产股份权能改革——基于集体成员利益实现的视角”(编号:19J46);中央高校基本科研业务费专项资金项目“三权分置下农民土地利益实现机制研究”(编号:18SZYB02)。



过聘请专业会计公司等方式，对农村资产进行账目审查、实物清点、实地测量等，实施分类登记清单制度。并通过召开集体经济组织成员代表大会，对清产核资的结果进行确认及张榜公示，主动接受群众监督，及时回应群众疑问。高陵区探索制定农村集体“三资”管理办法，创新资产交易处置细则和 workflows，将清理后的集体资源、资产、资金纳入农村集体“三资”管理系统，形成对农村资产的有效监管。

第四，股权设置，量化农村集体资产。股权设置是农村集体资产股份权能改革的关键，在集体成员身份认定、清产核资之后，由农村集体经济组织成员大会讨论商定股权设置方案。改革初期一般实施动态管理模式，后期实行“生不增、死不减、可继承”静态股权管理模式。高陵区为保障集体成员利益，规定政府转移支付的财产也归农村集体经

济组织所有，并最终量化为集体成员持有的股份。

第五，设立股份经济合作社，发展壮大农村集体经济。农村集体资产既要保值，也要持续增值。设立和发展股份经济合作社，为发展农村集体经济、维护集体成员利益奠定组织基础，对农村集体资产增值有重要积极影响。建立股份经济合作社财务公开、议事等制度，通过对集体资产经营管理，促进农村集体资产持续增值、集体成员持续增收，发展壮大农村集体经济，为实施乡村振兴战略提供经济基础。

第六，设置流转交易平台，探索农村产权抵押担保功能。为提高农村产权利用率和收益率、增加农民收入，高陵区按照政府引导、市场运作的思路，通过财政贴息、金融机构支农奖励等政策，积极引导信合、邮储、村镇银行等金融机构开展农村承包

土地经营权、农民房屋财产权、集体经济组织股权等农村产权抵押、担保业务，推动深化农村集体资产股份权能改革。

三、西安市农村集体资产股份权能改革模式

（一）“合作社主导”模式

集体经济合作社与村委会、村支部共同构成农村经济社会发展的“三驾马车”，集体经济合作社承担集体资产经营管理职责，后两者聚焦基层党建、社会管理服务。“合作社主导”模式是指集体经济合作社在集体成员认定、清产核资等过程中发挥重要作用，充分提升集体成员积极性，共治共享产权制度改革实践与成果，主导农村集体资产股份权能改革。

作为第一批“三变”发展改革的5个市级试点村，长安区滦镇街道上王村于2017年10月成

立上王村股份经济合作社，从而646名村民入股成为股东，享受集体增值收益。上王村股份经济合作社利用160亩集体土地，种植20多个葡萄品种，发展当地特色农业产业，增加农民收入。并且，通过发展康养、健身、观光等项目，延长葡萄产业链，促进集体资产持续增值。

（二）“企业助推”模式

工商资本下乡为农村带来资金、技术和专业人才，激发农村内生动力，并促进农业规模化、产业化发展，对农村集体资产改革发展带来积极影响。企业在农村集体资产清产核资、集体经济发展过程中发挥优势，促进城乡资源、劳动力等要素自由流动，推动农村一二三产业融合发展。同时，现代企业管理方法为股份经济合作社运营管理提供了借鉴，为农村集体资产保值增值。

阎良区武屯镇老寨村有410户1560人，耕地面积2360亩，蔬菜甜瓜种植为其主导产业。农村集体资产股份权能改革以来，老寨村于2016年9月成立村集体公司——“老寨为民农业发展有限公司”，并且成功吸引到两家涉农企业入驻。涉农企业当年流转500亩土地种植花卉苗木，涉及80余农户以土地入股的方式参与企业经营，实现入股农户每亩1000元的保底收入。

（三）“合作社+政府引领”模式

农村集体资产股份权能改

革不能缺少政府参与，需要政府进行顶层政策设计、改革资金投入、改革共识形成等，并且行政力量促进合作社发展。囿于内部资源禀赋匮乏及外部市场支持不足，推动西安市及西部农村集体产权制度改革发展，不能够忽视政府积极作用，应发挥政府在改革实践中的引领作用。

鄠邑区玉蝉镇胡家庄村共220户1020人，耕地面积1080亩，800余亩户太葡萄为其主导产业。胡家庄村发挥村委会积极作用，将土地流转到合作社，实行“农户投地、企业投资、村委会持股”的运作机制，形成“企业、村集体、农户三方占股，企业统一经营”的新模式。

（四）“合作社+企业助推”模式

更多的改革模式是由多元主体协同共力的结果，农村集体资产股份权能改革充分利用多方力量，包括吸引农业企业参与，结合乡村内部力量，共同推动改革实践。“合作社+企业助推”模式既发挥了改革村的主体积极性，也有效利用外部力量，充分利用村庄内外两种力量。

鄠邑区涝店镇平东村人口630余人，耕地面积600余亩，主要种植小麦、玉米等农作物。2017年农村集体产权制度改革完成后，成立西安东平农业发展有限公司，开展现代产业化红薯粉条加工，形成“股份经济合作社+企业+农户”的模式。

四、西安市农村集体资产股份权能改革经验

（一）“前期”加强宣传培训

农村集体资产股份权能改革工作涉及利益主体多、矛盾多，因此，有关改革的宣传和培训工作成为改革实施的一个关键环节。西安市各区改革实践虽然采用的宣传方式各有不同，但具体都是从以下三个层面入手：

区县级政府层面，成立农村集体产权制度改革工作领导小组，协调安排农村集体资产股份权能改革相关工作，并将涉农各项工作分解到区级各部门、各镇街。基层干部层面，通过组织推动改革的培训会议，实地参观学习先行改革试点地区实践，增强产权制度改革信心。群众层面，对村组干部及群众代表进行集中培训，通过广泛的宣传、动员和培训工作，提高群众对农村产权制度改革工作的知晓率和参与率，为改革工作的顺利推进奠定坚实基础。

（二）“事中”农民充分参与

农村集体资产股份权能改革中，农民既是改革涉及的对象，更是重要改革主体，改革的重要目标是实现农民利益。农民参与农村集体资产股份权能改革中，是持续深化农村改革的合法性所在。为此，西安市因地制宜、充分尊重农民意愿，使农民参与成员认定、资产认可、量化范围、股权设置等重要改革内容。

在集体成员认定上,西安市尊重农民意愿,通过召开集体经济组织成员大会,确定每一位成员身份。在股份经济合作社运营上,完善公开和监督机制,定期公开合作社财务情况,长期和不定定期监督合作社经营管理。

(三)“事后”及时督查考核

农村集体资产股份权能改革涉及农村集体、农民、基层政府、基层干部等多方利益主体,如何对改革全过程进行监督是一大难题。另外,部分改革地区腐败严重,利用改革进行寻租,侵占集体与农民利益。为此,需要加强农村集体资产股份权能改革的督查考核,对工作不力、慢作为、不作为进行严肃问责。

西安市通过建立改革任务台账,定期督促检查改革进度及效果,排查阻碍改革实践的不利因素,对改革效果显著、成绩突出的地区,机遇表彰奖励。将改革进度及效果纳入年终考核指标体系,督促改革目标落地落实。

(四)“长期”完善制度体系

农村集体资产股份权能改革需要政府顶层规划,离不开市场力量投入,更需要完善制度体系作为后盾。高陵区自2015年被确定为改革地点单位以来,逐步完善了改革的三大制度体系,为顺利推进改革工作提供重要保障。

一是核心制度体系,印发关于成员资格认定、土地确权登记等改革关键举措的系列文件,使改革有章可循、稳步推进,从而

有效维护了改革所涉及的各项权利主体的合法权益。二是配套制度体系,出台确权颁证、农村产权交易等改革制度,完善集体经济组织管理办法等保障制度。三是综合制度体系,出台宅基地改革、集体经营性建设用地入市、两权抵押贷款等方面的综合性制度体系,破解“空壳村”发展的制度障碍,激发集体经济发展潜力。

五、优化农村集体资产股份权能改革的建议

(一)创新农村集体组织成员参与途径

农村集体资产股份权能改革过程应坚持公开、透明程序,促进农民广泛参与到改革中来,分享改革成果。要立足当地实际,创新农村集体资产股份权能改革中村民自治有效实现形式,促使村民自治与农村改革互促局面。同时,建立参与的正式途径,形成“改革对话”机制,对涉及农民广泛利益的改革实践,应组织农民与地方政府等主体面对面沟通,解决土地利益纠纷等复杂矛盾。

(二)规范农村集体资产管理运行机制

建立现代农村资产财务制度,增强集体资产运营管理的规范性。优化管理人员选配结构,理顺农村社区组织关系。通过招聘制、竞争上岗等规定,优化股份经济合作社管理人员,提升

其对农村集体资产运营管理能力。明确管理人员权利义务,理顺股份经济合作社与村两委等农村组织的关系,发挥其经济职能作用。

(三)完善农村产权制度改革配套措施

完善农村矛盾纠纷化解机制,持续解决改革中及后续矛盾纠纷问题。强化农村集体经济组织监督机制,明晰产权主体,限定农村基层干部的权力范围,保障落实农村集体经济组织成员权利。针对农村集体产权的排外特性,保护集体成员权利,确定农村社区范围内成员资格和资产范围。完善农村集体经济组织内部的专职监督机构,为股民提供表达利益诉求和获取监督信息的有效平台。■

参考文献:

[1] 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[J].农业经济问题,2017,38(6).

[2] 马翠萍,郜明亮.农村集体经济组织成员资格认定的理论与实践——以全国首批29个农村集体资产股份权能改革试点为例[J].中国农村观察,2019,(3).

[3] 邓大才.利益、制度与有效自治:一种尝试的解释框架——以农村集体资产股份权能改革为研究对象[J].东南学术,2018,(6).

(作者单位:陕西师范大学哲学与政府管理学院)

责任编辑:张捷