

村里“蛋糕”如何分好怎么管好

——重庆市农村集体产权制度改革调查

本报记者 瞿长福 刘瑞成 吴陆牧

阅读提示

如果把农村集体资产比喻为一块蛋糕，这块蛋糕到底包括哪些资产、哪些人有份、哪些人有责？这块蛋糕能不能做大、怎么做大、做大之后怎么办？过去，这些问题基本上处于模糊状态。

重庆市较早启动农村集体产权制度改革试点，在去年中共中央国务院《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》颁布后，改革步伐进一步加快。那么，重庆市究竟能否解决由来已久的蛋糕如何做大、如何划分的难题？近日，《经济日报》记者对重庆市农村集体产权制度改革进行采访调查。重庆市农业委员会主任路伟表示，重庆按照“问题导向抓重点、关键突破带全局、结果导向求实效”的要求抓农村集体产权制度改革，可以说，正在形成共赢、多赢的局面。



图① 新的集体经济组织梁平区梁山街道东池社区股份合作社成立后，成为股东的村民干劲很足，他们主动与专家联系，把知名的梁平柚皮制作成柚皮糖出售。本报记者 瞿长福摄

图② 集体产权改革后，农民拿到了股权证书，权益有了更稳固的保障。图为重庆市梁平区屏锦镇万年村唐信凡在新的集体经济组织门前展示他家的股权证。高兴明摄

图③ 集体产权改革后，童家桥村社区股份公司收益稳步上升，图为股份公司经过反复论证后投资的曾家木材市场。雷国琼摄



1 摸清家底

农村集体产权改革第一步，就是清产核资，摸清家底。重庆市农委农经管理站站长刘君绍说，产权改革先要清资，集体资产到底是什么、有多少，哪些可以量化、哪些不能量化，“然后才好往前走”。

清资主要是厘清资产类别，哪些资产可以量化。重庆市梁平区2014年成为全国农村改革试验区，重点探索农村集体资产量化确权和农村集体产权股份合作制改革。为此，梁平区选择在东明村和万年村先行突破，并制订了“三资”清理规则：资金就是村集体账面上入账和未入账的金额，以及应收未收的收入；资产分为经营性和非经营类，前者有门店厂房、水塘泵站等出租和未出租的归集体所有的设施设备，后者涉及各种园室包括卫生室、农家书屋、村级服务中心等；资源主要是农地和林地，由于农地和林地基本承包到户，这一块首先落实承包经营权证，另一块需要厘清的是集体建设用地、集体留地和四荒地等。

清资过程比较顺利，东明村和万年村两个月就完成。梁平区农委主任杨代述说，清资方案采取公开+讨论的办法，所有方案细则要公示，任何人都可以提意见、可以争论，实施前每户村民都要签字。鉴于村集体经济整体薄弱，清产核资主要由农委会、农经站指导，村民代表共同估算，不聘请专业评估机构，既减少成本，也符合村情民意，“方案一敲定，推起来顺风顺水”。

东明村此前部分村民成立了果品销售合作社，利用高速公路经本村地界优势在服务站经营果品，最初清产时没有纳入这块，一些村民认为这块收益全体村民都有份，最后村民同意按照每年分红45万元估价，纳入集体资产。“大家都能够获益，这就最大限度减少了矛盾。”东明村村委会主任，也是改革后成立的东池社区股份合作社理事长曾祖朋说。

与梁平相比，重庆市沙坪坝区覃家岗街道童家桥村清产核资更复杂。由于城区扩张，童家桥村多数村民较早“农转非”，要求分割集体财产。压力下，童家桥村在刘家坟组进行集体资产改革试点，2007年在全村实施改革，“尽管方案经村民反复讨论，细致入微，但由于家业较大，清产核资就花了半年”。童家桥村社区股份公司总经理雷国琼回忆。

清产核资弄清了集体家当，也暴露多数村集体家底薄弱的境况。重庆市云阳县副县长贺玮说，全县477个行政村，其中193个村完成清产核资，经营性资产总共1500万元，加上可转化经营性资产才5000万元。梁平区大抵相同，资产最多的村几百万元，少的几十元甚至零，全区空壳村占一半。重庆市农委副主任高兴明说，全市约70%行政村没有经营性收入。

2 界定资格，哪些人可以成股东

集体产权改革第二步，人员清理，界定成员资格。梁平区农改办副主任吴正远介绍，本着让改革红利惠及每个村民的要求，梁平区确立了“法定+讨论、不轻易否定”的“宽”资格原则，有法律规定的按法律办，没有规定的让村民讨论，不轻易剥夺任何一个村民的资格，尽量让村民应享尽享。

梁平区万年村村民4135人，村集体经济股东成员4076人，59人没能界定。万年村党支部书记谢林洪说，每家每户的情况大家都很了解，方案也经过村民多次大会小会讨论，哪种情况符合、哪种情况不符合，都心中有数。最后，万年村以2016年4月30日24:00为节点，节点前符合9类条件的村民获得成员资格，不符合条件的，比如已是

公务员、退休后回村养老等11种情况被排除，“几乎一户一策，没有获得资格的也无话可说”。

但身份情况千差万别，矛盾还是不少。万年村曾有100多人的地被部分征用，村里得到80个失地保险指标，购买保险的村民退休后每月有几百元养老金。由于保险指标数比实际失地农民少，村民以抓阄来获得指标。认定成员时，有村民认为这些人应排除在外，引发多次争论、争吵，最后全部界定为集体成员才算平静。“争论的好处，就是既得到大多数人认可，也防止多数人侵犯少数人权益。”谢林洪已很懂政策。

多数村集体以某一时间节点认定成员资格，有的村则以某一时间段甚至几个时间段为依据。云阳县农委

主任吴将军解释，有的村经历过重组、移民、征地等变迁，成员对集体的贡献有大有小，出于公平，村民要求按不同时间段确认身份。但不论哪种形式，都要尊重村民意愿，经村民同意认可。

尊重意愿、公平公开，使一些困扰乡村的“老大难”问题在改革中得以化解。梁平区农委副主任冉懋国列举了一些疑难情况，比如户籍和承包地在村里、外地就业的大学生，只要没吃财政饭；户籍不在本村的外嫁女，本村有承包地，但不是两头享有；户籍进城，但没有全额享受国家或单位缴纳养老保险金的；属于本集体成员的计划外生育子女等，都认定其成员资格，最大限度地体现了让群众受益的改革要求。

3 量化确权，多少股份村民清楚

集体产权改革第三步，量化确权，村民真正成股东。梁平区副区长唐诗平说，股权设置是产权改革的关键一步，尤其是试验区，不仅要先行一步，还要找到可复制的办法。

通过反复摸底，梁平区提出“不设集体股，一人一股、按人平均”的股权量化办法。这一办法能否行得通？东明村在全区“第一个吃螃蟹”，曾祖朋介绍，村集体清资共88.96万元，村里最初提出按20%设集体股，上面没通过，村民不同意，最后按照一人一股、每股股金969.6元量化到全部927个成员身上，“后来各村差不多都这样做”。

为什么不设集体股？杨代述解释，产权改革就要归属清晰、权能完整才能体现让农民受益的目的，“如果设集体股，是个人持？还是村委

量化确权，多少股份村民清楚

会持？将来集体经济发展了会不会成为少数人的特权？必须彻底改革”。那么没有集体股，会不会影响集体公益？刘君绍介绍，通过设置公积金、公益金，可以化解公益难题，目前重庆市量化完成的500多个村、近2000个组大多按收益的40%提取。

股权设置体现了统一性与灵活性的结合。在重庆市，多数村集体与东明村一样“既确股也确额”，也有的“只确股不确额”。因为有些村集体暂时没有可量化的经营性资产，就先把可转化的经营性资产进行量化，等将来集体经济发展了再坐实。本着公平与简化，对股权管理基本实行“增人不增资，减人不减股”模式。为了确保股东权益，重庆市还以户为单位颁发了股权证书，并开始对集体资产股份收益、

退出、转让等权能进行探索。万年村65岁的唐信凡是6口之家，他拿着红色的股权证书告诉记者，以后有盼头了，这证书可以继承。

一些资产较少的村集体股份量化相对简单，比较富裕的村集体如何设置股权？在童家桥村，总经理雷国琼给出了答案。由于资产较大、年限较长，童家桥村在股权设置中将股份分为年龄股和劳力股，这样既保障每个股民的权益，也照顾了为村集体作出较大贡献的村民。引人关注的是，童家桥村老党支部书记张大平带头拒绝了村民为村干部设立贡献股的意见，按规则与村民同权持股。当初就是他带头坚持集体产权改革，才避免村集体被分光吃光，“好带头人是集体经济最大的财富。”雷国琼说。

4 股权管理，如何不再是糊涂账

2016年8月23日，万年村集体经济组织凤麟社区股份合作社在工商部门登记注册，理事会、监事会、社员代表大会“三会”先期成立。合作社副理事长谢攀说，过去集体有钱了想投啥投啥，现在不一样了，先要稳，不能瞎投资，村民都是股东，赔或赚关系每个人的收益。

量化改革后，多数村与万年村一样成立了名副其实的集体经济组织，组织架构和管理程序逐步规范。重庆市农委农经处处长黄君一说，规范管理的直接好处就是唤醒集体经济“沉睡的活力”。过去一些山塘坪坝荒着就荒着，现在开始盘活了，到去年年底全市以租赁、流转方式盘活的资产有1.5亿元。东明村的梁平柚很有名，但柚皮不好处理，村集体成立东池社区股

份合作社后，股东积极性很高，村里的果品合作社理事长莫坤荣自己联系蜜饯专家开发柚皮糖，不到一年销售收入近10万元。

村民权益更有保障。云阳县盘龙街道四民村集体经济股份合作社理事长柯贤锐说，去年全村687名股东2849股每股分红3元，平均每户增加近100元收入，“别看少，过去没有过，而且这才开始”。他显得很有信心。在坪桥社，66岁的村民冉崇玉告诉记者，分红一年比一年多，去年她家分红2万多元，她现在每天跳坝坝舞，每年都出去旅游，这样的集体才靠得住。

对没有积累、没有经营性资产的“空壳村”，贺玮说，有的先把可转化资产适当量化成立股份合作社，为今

后发展建个台子，县里则从2017年起每年财政投入2000万元，扶持10个村集体，通过“输血式”方式尽快把集体经济扶上路。而重庆市去年起每年财政投入2亿元，分别扶持200个村集体，每村100万元，尽快帮助村集体做大。

农村集体产权改革使得新的集体经济组织改大了、改强了，农民权利有了保障、利益得到落实。不过，新的集体经济股份合作组织还面临注册难、缺人才、融资难等情况。比如按照公司法股份公司最多200个股东，但村集体动辄几百上千股东，这些问题靠一地显然难以解决。重庆市农委主任路伟认为，有困难不可怕，只要方向对头，目标明确，集体产权制度改革就能按要求完成。

调查手记

对农村集体资产这个概念，很多人或多或少都知道；50岁以上的人，无论出生在城市还是农村，差不多都与农村集体资产打过交道。可见，农村集体资产其实就在我们的生产生活之中，与很多人很近，与很多人息息相关。

但是，知道也好，相关也好，真正能明白集体资产到底是什么？包括哪些东西？与哪些人相关？相关到什么程度？在农村土地承包经营实行近40年之后，发展壮大农村集体经济与农民又是什么关系？农民在农村集体经济中处于什么地位？等等，这一系列问题，能弄清楚的并不多，能切实从发展农村集体经济中尝到甜头、得到收益的更少。

为什么会这样？这是因为，在实行农村土地家庭承包经营之后，除了土地、林地、草地等主要农村集体资产通过承包经营解决了“大锅饭”问题，其他集体资产诸如荒坡滩涂、泵站池塘、厂房器具，以及建在集体土地上的带有公益性质的文化、办公场所等，并没有做到权属清晰，很多名义上归集体，事实上收益不清、分配不清、集体成员不清。一些农民说，除了知道自己承包的一亩三分地，对集体其他资产根本整不明白，无从关心，也关心不上。可见，集体资产“人人所有，人人无份”的现象已成共性。

现在，农村集体产权制度改革就是要对这一块尚未明晰的集体资产进行权属归类，不能总是大而化之的“集体所有”。这个集体到底有多少人、多少产，集体所有制需要有具体的实现形式，既要坚持集体所有不动摇，又不能继续搞“大锅饭”，使农民的利益受损；农民对集体资产要有知情权、参与权、表达权、监督权，不能少数人说了算、内部人控制，赔了赚了、多了少了、怎么使用、怎么发展，农民既要知情，也要有权益。

这是一场影响深远的改革。新中国成立以来，我国农村经历过多次大大小小的变革与变化，变革的根本目的，归根到底是为农民的共同富裕和农村的普遍繁荣。然而，过去的经历已经证明，一大二公式的“大锅饭”不可能带来共同富裕，产权不清的集体所有在许多地方只会成为“人人没有”。怎样才能在坚持集体所有制的基础上，让集体经济真正成为实现农业发展、农民富裕、农村繁荣的载体与通道，一条明确路径，就是通过归属清晰的产权改革，使农村集体经济组织真正成为市场主体，农民通过股份合作等多种形式实现对集体资产的股份权能，在集体经济发展中人人参与、人人受益、共享共担，分享改革发展成果，最终实现共同富裕。这是农村改革的出发点和落脚点。

现实中，农村集体产权改革走过了一条从沿海等一些发达地区的自发实践，到重庆等地鼓励局部探索试点，再到顶层设计不断完善的道路，至2016年底，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》，要求在5年内基本完成农村集体经营性资产产权改革。这一过程，鲜明地反映了农村集体产权改革的复杂性和艰巨性，也反映了集体产权改革的现实性和紧迫性。

开弓没有回头箭。现在需要做的，就是以坚定的态度和抓铁有痕的力度，攻坚克难，扎实推进这场影响深远的改革。

重庆农村集体产权制度改革背景

2007年

重庆市先后在九龙坡、巴南等区县选择性地进行了农村集体经济组织产权制度改革试点

清产核资基本完成

截至2013年底

全市农村集体资产总额

804.8亿元（不含资源性资产）

所有者权益

747.9亿元

比清理前

↑增加545.6亿元

比清理前

↑增加542.8亿元

量化确权改革提速

每个涉农区县选择2个乡镇，每个乡镇选择1至2个村（社）集体经济组织，开展农村集体资产量化确权改革试点，探索股权量化到成员的路径和方法

2015年

选取了403个集体经济组织开展试点，在393个完成资产量化确权的集体经济组织中，318个集体经济组织采取“确股确额”方式量化集体资产，共量化资产总额3.3亿元

2016年

新增855个村级、3695个组级集体经济组织试点

目前：已有

759个村、3400个组

完成资产价值认定

680个村、3001个组

完成成员资格界定

529个村、1907个组

界定成员151.7万人

实现股份量化到成员

量化资产22.3亿元