

# 沙湾县农民集体资产股份权能改革工作探析

魏慧芬, 邵战林\* (新疆农业大学管理学院, 新疆乌鲁木齐 830052)

**摘要** 为赋予农民更多财产权利, 增加财产性收入, 促进经济持续健康发展, 沙湾县积极开展农村集体资产股份权能改革工作, 作为试点县, 围绕保障农民集体经济组织成员权利, 积极发展农民股份合作, 赋予农民集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承的权利。通过将村级集体资产量化到人, 积极发展多种股份形式, 盘活集体资产。根据不同乡镇具体情况因地制宜地开展集体资产股份权能改革, 建立股权管理平台, 基于对农村集体资产股份权能改革试点中取得的成效及改革中的困境分析, 探索集体经济发展, 赋予农民更加有保障的权益。

**关键词** 农村集体资产; 股份权能改革; 沙湾县

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A

**文章编号** 0517-6611(2019)13-0241-03

**doi:** 10. 3969/j. issn. 0517-6611. 2019. 13. 071



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

## Analysis on the Reform of Empowering Rural Collective Assets in Shawan County

WEI Hui-fen, SHAO Zhan-lin (Management College, Xinjiang Agricultural University, Urumqi, Xinjiang 830052)

**Abstract** To give farmers more property rights, increase property income and promote the sustained and healthy development of the economy, Shawan County carries out the reform work of rural collective assets actively. As a pilot county, focus on safeguarding the rights of farmers' collective economic organization, actively developing farmers' share cooperation, giving farmers rights of collective assets, for example, the possession, the income, the paid exit, the mortgage, the guarantee, and the inheritance. Through the quantification of village-level collective assets to individuals, actively develop multiply forms of shares, revitalize collective assets. According to the specific situations of different towns, to carry out the collective assets share power reform, to establish the equity management platform, based on the achievements of rural collective assets share power reform in the experimental results and the dilemma, to explore the collective economic development approaches and protect the legitimate rights and interests of farmers.

**Key words** Rural collective assets; Reform of empowering; Shawan County

农村集体资产股份权能试点工作的开展是集体产权制度改革的重要前提和基础, 2014 年沙湾县以贯彻落实党的十八届三中全会为主导, 以中央一号文件精神为发展方向, 结合《积极发展农民股份合作赋予农民对集体资产股份权能改革试点方案》实际, 制定沙湾县关于股份权能改革的方案, 2015 年底成立改革试点工作领导小组及办公室并出台《沙湾县发展农民股份合作赋予农民对集体资产股份权能改革试点实施方案》及一系列配套文件。

为解决长期以来农村集体经济产权不清晰、发展环境相对封闭、集体经济收益分配方式单一以及监管不严格等问题<sup>[1]</sup>, 沙湾县将保护农村集体经济组织及成员合法权益为核心任务, 致力于创新农村集体经营方式。为赋予农民集体更多财产权利, 多方面增加收入, 促进集体经济持续健康发展, 沙湾县力争用 3 年时间稳步推进各项改革工作任务。在改革过程中, 以农民为主体, 最大程度让农民群众成为改革的切实受益者。

### 1 沙湾县农村集体资产股份权能改革的基本情况

近年来沙湾县不断加大农村改革力度, 作为积极发展农民股份合作赋予农民对集体资产股份权能改革试点县之一, 有夯实的改革基础。沙湾全县总面积 1.31 万 km<sup>2</sup>, 人口 21 万人(不含兵团), 其中农业人口 14.7 万人。沙湾县共 9 个乡镇 3 个乡, 国营农牧场有 5 个, 各村(队)共计 250 个。在农村“三资”管理信息化建设过程中, 所有乡镇以及 226 个村完

成了村集体清产核资工作。截止 2018 年数据统计, 全县现有 820 家各类农民合作社, 其中以农村土地入股的合作社为多数, 共计 210 家, 入股土地面积共计 1.60 万 hm<sup>2</sup>。目前全县土地流转面积高达 4.80 万 hm<sup>2</sup>, 其中土地互换面积 2.87 万 hm<sup>2</sup>, 在此基础上沙湾县 2015 年申报并开展了农村集体产权制度改革试点工作, 并建立农村产权交易服务大厅, 发展农民股份合作。在良好的股份合作基础上不断探索农村集体经济组织成员的占有权、收益权和抵押担保权等权能机制。

### 2 沙湾县农村集体资产股份权能改革的主要做法

结合党的十八届三中全会要求及沙湾县的具体情况, 以保障农民集体经济组织成员权利, 积极发展农民股份合作为基础, 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 6 项权能, 建立健全档案管理机制。

**2.1 明确界定农民集体经济组织成员身份** 沙湾县在全县各乡镇、村开展农民集体经济组织成员身份认定工作, 主要以经济组织成员边界不清为主。界定的主要方式包括村民的户籍关系、土地承包关系及集体经济组织收益分配关系等, 除此之外对外嫁女、志愿兵、大学在校生、现役义务兵、大学毕业生、移民搬迁落户人员、在小城镇落户人员等特殊群体则制定相适应的情况。各村参加二轮土地承包面积的人数总计 5 377 人, 未参与二轮土地承包的人数 1 130 人, 二轮土地承包后新增人数 1 124 人, 死亡人数 445 人以及土地置换之后将落户或出生的人口, 共涉及农户 6 458 人。严格做到界定清楚户数、人口和成员身份并公示结果, 对有异议的情况则由村集体组织成员共同商讨决定<sup>[2]</sup>。

**作者简介** 魏慧芬(1994—), 女, 河北献县人, 硕士, 从事农业政策研究。\* 通信作者, 副教授, 博士, 从事公共政策和农业政策等研究。

**收稿日期** 2018-12-05

**2.2 完善清产核资状况** 主要是对县域内集体经济组织的资金、资产、资源做进一步清理核实,各项资产按照资源性资产、经营性资产、非经营性三大类分类核查,并界定权属。对经营性资产采取民主监督和专业机构公开评估相结合的办法,防止因评估造成集体资产流失。并且分类建立资产台账,查实核清集体各类债权、债务。在制定了农村集体“三资”管理办法、交易处置细则和工作流程,搭建了集电子查询、动态监审、预警提示“三位一体”的电子化监管平台,实现了远程监控和网上查询,严格做到维护民意、尊重民意、体现民意<sup>[3]</sup>。沙湾县各村镇共清理固定资产 41 303.25 万元、货币资金 4 759.5 万元,债权 7 419.92 万元,债务 6 504.63 万元。

**2.3 探索农民股份合作增收方式** 沙湾县已组建农民土地股份合作社 210 家,入股合作社经营土地面积 1.40 万  $\text{hm}^2$ ,注册成立草畜联营合作社 9 家,有社员 91 户,入股合作社草场使用权 1.00 万  $\text{hm}^2$ ,牲畜 5.5 万头、圈舍 53 栋。目前主要探索两种合作方式,一种是以耕地作为收益主体的土地股份合作社方式,以土地承包经营权确权登记颁证为基础,通过农民承包地与集体机动地等统一作价入股;另一种是以资金作为收益主体,在开展资产评估和折股量化的基础上的股份经济合作试点,这适用于经营性资产较多的村,是将征地补偿资金作为股金,村集体发包的机动地、零星地、企业租赁的土地收入作为分红。目前沙湾县发展创建共赢制农村土地股份合作社 107 家,入社农户 5 602 户,入股土地面积 1.78 万  $\text{hm}^2$ ,仅 2017 年新入股土地面积达 1.53 万  $\text{hm}^2$ 。农村股份合作社需要同时吸收股份制和合作制的优点,努力做到兼顾效率和公平<sup>[4]</sup>。

**2.4 因地制宜开展集体资产股份权能工作** 沙湾县在开展股份权能工作任务是遵循因地制宜原则,在清产核资与成员身份界定较完善的村镇,将柳毛湾镇、大泉乡、金沟河镇作为占有权和收益权试点。沙湾县大泉乡五道河子村于 2016 年底和双泉农业土地股份合作社达成协议,2017 年 3 月按照“自愿入股、利益共享、风险共担、民主管理、按股分红”的原则,全村共有 200 余户 320  $\text{hm}^2$  耕地正式加入沙湾县双泉农业土地股份合作社,入股农民以户为单位,每 667  $\text{m}^2$  承包地折算股份 1 股,股权数 4 800 股。通过一年运作,2017 年棉花产量达到 5 700  $\text{kg}/\text{hm}^2$ ,比 2016 年增产增产 1 200 ~ 1 500  $\text{kg}/\text{hm}^2$ ,收入增加 6 000 元/ $\text{hm}^2$ 。2018 年加入合作社的土地已经达到 333.33  $\text{hm}^2$ 。

集体资产股份有偿退出权和继承权试点工作选择在大泉乡杨家庄村、三道沟村开展,表明试点在本集体经济组织范围内,允许转让给本集体经济组织成员,但应合理确定受让方的股权比重上限,原则上不得超过 30%,以限制受让方的股权比例,保护其他成员的合法权利。

选择金沟河镇宋圣宫村作为抵押权和担保权试点村,借鉴农民土地承包经营权抵押、担保的试点经验,以当地农村金融机构为基础,建立股权融资平台,让试点农民利用股权进行抵押贷款融资,股民也可按照自有股权所占资产总额的一定比例获得抵押贷款,贷款数额不得超过股权价值即可。

### 3 沙湾县农村集体资产股份权能改革取得的成效与经验

新疆沙湾县作为新一轮农村集体资产股份权能改革先行试点县,在农业发展相对落后,农户思想相对闭塞,农具条件相对薄弱的前提下努力发展创新股份合作方式,引导农民更新思想主动掌握自己的权益;转变单一的土地收益方式,积极探索多种收益方式;赋予农民更多权益,不断探索占有权、收益权、抵押担保权和退出继承权,在共同努力中突破旧的不适用的制度,不断探索和寻求新的发展方式,在改革过程中取得了一系列有效的成效。

**3.1 界定农户身份,健全登记备案机制** 通过摸底排查界定成员身份,建立集体经济组织成员登记备案机制,在排查过程中的特殊情况由村集体成员共同商议决定,将界定后的集体经济组织成员登记造册,以确保其集体经济组织身份以及在具体经济组织中应该享有的权益,包括土地承包经营权、集体收益分配权、宅基地使用权。落实好农民对集体经济活动的民主管理权利,有利于确保农民自身的参与感和责任感,增强主人翁意识。通过自行商议并化解可能产生的改革后续矛盾,为下一步权能改革奠定了坚实基础<sup>[5]</sup>。

**3.2 盘清各类账目,坚持结果透明化** 沙湾县用 6 个月时间进行清产核资工作,并将清查的各类资产进行公示,以 6 个试点村为例,资源性资产以现有尚未征用的土地、空闲地为主清查后的实际面积为 3 696.9  $\text{hm}^2$ ,实际收益为 250.81 万元;经营性资产包括经营性固定资产、货币资金和应收款项等,清理后的实际数额为 718.88 万元;公益性资产主要为公共和公益事业设施,如村文化活动中心、村内道路、文化体育设施、水电设施及机电设备,试点村各项债权统计金额为 346.1 万元,债务 457.7 万元。为保障具体各项资产的公平公正公开,将清产核资结果进行公示,公开接受群众监督。确保本村所有经济组织成员共同拥有村集体收益,达到“人人有地、人人有责、人人有益”的状态。

**3.3 发展股份合作,多渠道增加农民收益** 近年来大批农民外出务工,农户采取多种方式进行家庭承包土地流转,由于协议不规范等因素,农户无法获得土地收益增加之后的二次分配,收益得不到保障,就容易引发一系列的土地矛盾纠纷。因此发展股份合作将村民的利益与土地非农使用过程中增值收益的部分联结起来<sup>[6]</sup>,利用宣传引导让农民逐渐加入到股份合作社,进行统一经营、统一管理、统一分红、共同收益。这使得农民从土地获益这种单一的模式中解放出来,努力做到农业增效、土地增值、农民增收。力争用多种收益方式取代单一的模式创收,努力实现先行村带动其他乡镇实现共同发展、共同赢利、共同富裕的目标。以发展股份合作为基础,建立农村集体经济运行新机制,盘活农村“尘封”资产<sup>[7]</sup>。

**3.4 以合作制为基础,探索集体资产股份权能** 沙湾县通过大力改革农业经营新模式,努力探索 6 项集体资产股份权能,将试点较成熟的乡镇作为权能改革试点镇,落实资产股份合作股权证的颁发和收益分红,落实占有权和收益权<sup>[8]</sup>。对有偿退出、继承、抵押和担保 4 项权能正在实践过程中,沙

湾县已完善了村集体成员身份登记备案、股份变更登记、股权质押担保管理等机制,建立股权管理信息平台,致力于探索和落实 6 项集体资产股份权能改革任务。

**3.5 坚持因地制宜,分类推进改革** 在试点工作开展过程中,根据不同村的具体情况制订与之相适应的改革方式,柳毛湾镇王家庄村通过实施土地整理项目将土地统一进行了置换和清理,并成立了金菜篮股份合作社;2014 年土地承包经营权确权登记颁证试点工作在金沟河镇宋圣宫村开展,在此基础上推进资产股份占有权和收益权;金沟河镇南头道河子村通过开展农作物信息采集工作,对土地和开荒地统一清理,因此重点开展资产股份抵押权和担保权的试点任务。根据各村实际情况以及股份权能改革的重点和任务的不同,区别处理防止出现“一刀切”的现象。让条件成熟的村先行先试,总结经验,条件不成熟的不可强制推行,避免造成内部混乱,激化农地矛盾<sup>[9]</sup>。

#### 4 沙湾县农村集体资产股份权能改革的困境与原因

农村集体资产股份权能改革本就是涉及利益多且复杂的一项改革,其自身面临的问题和矛盾也较多。在沙湾县改革试点工作进行中也出现了许多问题,以静态管理模式为主的股权设置使得股权交易平台封闭不流通;由于农民接受改革的意愿较弱、产权的分散性以及农民获取信息的困难性导致 6 项权能改革没有真正得到有效落实;村集体对政府的依赖性较强,缺少有能力的带头人引导等等。这些困境更体现了改革的必要性。

**4.1 以静态管理模式为主,流动性较弱** 目前沙湾县在股权设置方面实行的是“生不增,死不减”的静态管理模式,依照“人地结合”的原则进行折股量化。但随着集体经济和城乡结合发展不断加快,集体资产与成员结构以及收益分配等方面的问题会逐渐凸显,静态模式的弊端将变成一种新的矛盾。由于股权交易仅限于本集体组织内部,无法与外界进行平等交易,不利于引入外部资本,无法壮大集体经济、提高成员分红<sup>[10]</sup>。没有建立股份股权登记管理系统和服务体系,在社会经济的快速发展过程中,信息不对称、新的理念无法融合以及村集体收入形式单一等问题都会不断加剧<sup>[11]</sup>。

**4.2 股份权能机制发展缓慢,改革效果不理想** 集体股份权能改革本就是一项较新的改革探索项目,加之新疆的农业发展较国内其他地区尤其是沿海地区是相对落后的状态,沙湾作为试点县由于信息不对称和民主参与程度低,没有认识到改革的必要性。由于前期缺少宣传,村民满足于村集体长

期提供的社会保障,不愿意打破现有的机制,不愿意接受新的改革政策是股份权能机制发展缓慢的主要原因。6 项权能改革效果不理想,有偿退出意愿不强,又仅限于村集体经济组织内部,封闭的运行股权交易市场<sup>[12]</sup>。而抵押担保权难以实现的重要原因是贷款数额和期限与农民实际需求不符,使得改革效果甚微。

**4.3 组织成员认识不一,激励机制不全面** 由于村民对改革的认识不全面,在改革认识上不统一,部分村民认为集体经济发展需依靠政府或村组织带头人员,个人只需跟风即可;部分村民认为只需保障个人利益即可,对其他事务没有积极性;还有部分村民以个人意愿强加入村集体经济组织中。这些问题的出现主要是村组织成员没有统一的认识,没有形成村集体经济带头人,使得村集体在组织过程中不容易管理,大家认识不一容易变为一团散沙。为能积极带动集体经济发展,村集体经济组织有必要建立人才领导的激励机制,充分考虑人才需要,建立激励制度,积极吸收人才,利用经济激励、成就奖励等多种方式对有能力和有创新思想的人进行激励<sup>[12]</sup>。要通过经济发展成果的提高,多渠道留住人才,带动集体经济发展的积极性。

#### 参考文献

- [1] 黄国勇. 广西梧州市长洲区集体资产股份权能改革探析[J]. 广西社会主义学院学报, 2017, 28(3): 87-91.
- [2] 大理市农村经营管理站. 大理市农村集体资产股份权能改革试点初见成效[J]. 云南农业, 2018(4): 30-31.
- [3] 王晓云. 全力推进农村集体资产股份权能改革:以湟中县为例[J]. 江西农业, 2017(17): 120.
- [4] 李德勋, 吴素雄, 王妹文. “村—社”自治背景下农村股份合作社股权结构优化[J]. 江苏社会科学, 2017(3): 106-113.
- [5] 殷德军. 湟中县农村集体资产股份权能改革试点工作经验分析[J]. 乡村科技, 2017(31): 46-47.
- [6] 贺雪峰. 农村集体产权制度改革与乌坎事件的教训[J]. 行政论坛, 2017, 24(3): 12-17.
- [7] “完善我国所有制结构重点任务研究”课题组. 农村集体资产股份权能改革的天长经验:天长农村产权制度改革调研报告[M]//中国国际经济交流中心. 中国智库经济观察(2017). 北京: 社会科学文献出版社, 2018: 6.
- [8] 吴钢. 西部农业县如何推进集体股权改革:甘肃陇西县资产股份权能改革试点简述[J]. 农村经营管理, 2017(9): 40.
- [9] 时以群, 杨楠, 李雪, 等. 河北省承德市双滦区农村集体资产股份权能改革探析[J]. 中国农民合作社, 2016(8): 12-13.
- [10] 林航, 李震华. 农村集体资产股份权能改革试验与对策研究:以浙江省德清县为例[J]. 浙江农业学报, 2017, 29(11): 1949-1956.
- [11] 郭伟, 丁延武. 深化农村土地产权制度改革的困境突破与路径选择[J]. 经济体制改革, 2015(4): 84-89.
- [12] 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): 30-35.
- [13] 曾瑞洁. 产地监管对农户违规施药行为的影响:基于蔬菜主产地山东寿光市的调查[J]. 广东农业科学, 2016, 4(43): 131-135.
- [14] 侯博, 山丽杰, 牛亮云. 农药残留认知与主要影响因素研究:河南省 223 个小麦种植农户的案例[J]. 江南大学学报(人文社会科学版), 2012, 11(2): 121-131.
- [15] 罗峦, 周俊杰. 农户安全施药行为选择及影响因素:安仁县 600 户水稻种植户的调查[J]. 中国农学通报, 2014, 30(17): 145-150.

(上接第 227 页)

- [10] 阳检, 高申荣, 吴林海. 分散农户农药施用行为研究[J]. 黑龙江农业科学, 2010(1): 45-47.
- [11] 孙菁, 李青, 赵远仙, 等. 小规模农户施药过程中的个人防护行为与风险初探[J]. 中国植保导刊, 2012(1): 59-61.
- [12] 李红梅, 傅新红, 吴秀敏. 农户安全施用农药的意愿及其影响因素研究:对四川省广汉市 214 户农户的调查与分析[J]. 农业技术经济, 2007(5): 99-104.