

# 扩大农村集体产权结构开放性 必须迈过三道坎

叶兴庆

**摘要：**在坚持农村土地集体所有制、维护农民基本权益的基础上，重构农村集体产权的权利结构，打破村社封闭性，增强对外开放性，消除土地等乡村资源流向非本集体经济组织成员的体制障碍，是提高土地等乡村资源配置效率、促进城乡融合发展的关键。在理论层面，对是否应该扩大农村集体产权结构的开放性、允许更多的权能向非本集体经济组织的单位和个人流转，存在着截然对立的两种观点。化解认识纷争，深入推进党的十八届三中全会作出的相关改革部署，必须对集体所有制是否必然要求集体产权结构处于封闭状态、“乡政村治”的治理体制是否必然要求以集体经济组织支撑村社共同体、城镇化进程中的人口流动是否必然为从乡村到城市的单向流动等重大问题作出明确回答。

**关键词：**集体所有制 集体产权 乡村治理

**中图分类号：**F320 F321 **文献标识码：**A

阻止乡村衰落、促进乡村振兴，需要促进土地等乡村资源向更有效率的使用者转移，尽可能地提高乡村地区的资源配置效率。要想做到这一点，就必须在坚持农村土地集体所有制、维护农民基本权益的基础上，重构农村集体产权的权利结构，打破村社封闭性，增强对外开放性，消除土地等乡村资源流向非本集体经济组织成员的体制障碍。这是提高土地等乡村资源配置效率、促进城乡融合发展的关键。

## 一、扩大农村集体产权结构开放性的相关改革进展艰难

总体而言，党的十八届三中全会之前，农村集体产权结构的开放程度是不够的，相关政策、法规也不健全。城镇居民能不能到农村购买农房和宅基地、集体土地及其地上附着物能不能抵押融资、社会资本能不能进入社区型农村集体经济组织等，从根本上说取决于农村集体产权结构的对外开放程度。针对这些问题，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（下文简称“《决定》”）部署了一系列相关改革举措（见表1）。这些改革举措的核心，就是要逐步打破集体产权结构的成员封闭性，在更大范围内配置农村各类集体资产的产权权束。

表 1 党的十八届三中全会《决定》部署的部分改革举措

领域	改革举措	突破点
农用地	“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营”； “鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，发展多种形式规模经营”	新增承包经营权抵押、担保权能和入股流转方式，使农用地产权结构的开放性进一步扩大
宅基地	“保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让”	允许农民住房财产权抵押、担保、转让，扩大了住房财产权结构的开放性，由于“地随房走”，也相应地扩大了宅基地使用权产权结构的开放性
经营性建设用地	“在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价”	允许出让、租赁、入股扩大了经营性建设用地使用权向非本集体经济组织的单位和个人流转的途径
非土地经营性资产	“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”	赋予农民对集体资产股份抵押、担保、继承权能，使集体资产股权向非本集体经济组织的单位和个人流转成为可能

尽管党的十八届三中全会《决定》在扩大农村集体产权结构开放性方面提出了许多改革构想，但在随后制定具体的改革实施方案和部署改革试点时非常谨慎，在对非本集体经济组织成员适度开放农村集体产权权束方面顾虑重重，相关改革实际进展离社会预期有一定差距。

一方面，从顶层设计来看，是非常审慎稳健的。2014年9月，中央全面深化改革领导小组第五次会议在审议《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》时要求，“试点过程中，要防止侵吞农民利益，试点各项工作应严格限制在集体经济组织内部。”这使通过赋予集体资产股份抵押、担保、继承权，从而间接提高集体资产股份流动性的空间大大收窄。2015年1月，中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发的《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》指出，“探索进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地”。这使宅基地使用权的转让范围依然限制在本集体经济组织内部。2015年8月，国务院以国发〔2015〕45号印发《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》，明确要求“农民住房财产权（含宅基地使用权）抵押贷款的抵押物处置应与商品住房制定差别化规定”，“对农民住房财产权抵押贷款的抵押物处置，受让人原则上应限制在相关法律法规和国务院规定的范围内”。2016年3月，中国人民银行等6部门印发《农民住房财产权抵押贷款试点暂行办法》，强调“因借款人不履行到期债务，或者按借贷双方约定的情形需要依法行使抵押权的，贷款人应当结合试点地区实际情况，配合试点地区政府在保障农民基本居住权的前提下，通过贷款重组、按序清偿、房产变卖或拍卖等多种方式处置抵押物，抵押物处置收益应由贷款人优先受偿。变卖或拍卖抵押的农民住房，受让人范围原则上应限制在相关法律法规和国务院规定的范围内。”2017年11月，十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议在审议《关于拓展农村宅基地制度改革试点的请示》时强调，“不得以买卖宅基地为出

发点，不得以退出宅基地使用权作为农民进城落户的条件。”2018年中央“一号文件”强调，“不得违法违规买卖宅基地，严格实行土地用途管制，严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。”这使宅基地使用权依然不能向非本集体经济组织的单位和个人流转。

另一方面，从基层实践和部分政策文件来看，也在努力探寻边际突破。在农用地方面，用所有权、承包权、经营权“三权分置”解决其产权结构的社区封闭性，规范经营权向非本集体经济组织成员的流转，使得经营权流转给外村人的通道更加顺畅。在宅基地方面，用所有权、资格权、使用权“三权分置”解决其产权结构的社区封闭性，为使用权向非本集体经济组织成员流转打开制度通道<sup>①</sup>；《国务院办公厅关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》（国办发[2016]84号）提出，“在符合农村宅基地管理规定和相关规划的前提下，允许返乡下乡人员和当地农民合作改建自住房”；2017年中央“一号文件”关于“探索农村集体组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地”和2018年中央“一号文件”关于“适度放活宅基地和农民房屋使用权”的部署，也在试图通过边际突破打开宅基地使用权的社区封闭性；国家发展和改革委员会发布的《2019年新型城镇化建设重点任务》（发改规划[2019]0617）提出，“允许有条件地区继续探索宅基地使用权抵押”，把宅基地使用权只能随农民住房财产权抵押而抵押的改革试点内容，拓展为赋予宅基地使用权独立抵押权能。在集体经营性建设用地方面，不仅在试点通过出让、出租、入股等方式流转给其他单位和个人用于非农业建设，而且在探索将流转后的用途由工矿仓储、商业服务等扩展到租赁性住房，乃至共有产权房<sup>②</sup>。在集体经营性资产方面，一些地方探索允许外部人员在缴纳基础设施建设费后出资入股。例如，贵州省湄潭县一些村通过这种方式允许外来管理人才获得除宅基地申请权和土地承包权之外的成员权（程郁、万麒麟，2018）。国家发展和改革委员会发布的《2019年新型城镇化建设重点任务》（发改规划[2019]0617）甚至提出，“允许农村集体经济组织探索人才加入机制”，这使得非本集体经济组织成员获得成员权多了一个途径。

## 二、扩大农村集体产权结构开放性的两种对立观点

党的十八届三中全会以来，在理论和认识层面，对是否应该扩大农村集体产权结构的开放性、允许更多的权能向非本集体经济组织的单位和个人流转，存在着截然对立的两种观点。

一种观点认为，应尽快扩大农村集体产权结构的开放性。持此观点的人提出的主要理由如下：一是这有利于增加农民财产性收入。农村土地、住房等的受让人范围小，买方竞争不充分，不利于价值的体现和价格的形成，使得农民的财产权益得不到维护。只有通过公平的市场交易，农民才可能获得

<sup>①</sup>2018年中央“一号文件”提出宅基地“三权分置”改革构想后，当年6月，山东省委办公厅、省政府办公厅即印发《关于开展农村宅基地“三权分置”试点促进乡村振兴的实施意见》，在落实宅基地集体所有权、保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权、适度放活宅基地和农民房屋使用权方面提出了许多突破性举措。

<sup>②</sup>北京已允许利用集体土地建共有产权房，共有产权房将对外出售，从而使集体土地使用权按产权比例转移至共有产权房的购买者。相关报道详见《北京市首推集体土地共有产权房》，《北京日报》2018年12月28日。

合理的土地收益，从而提高他们的收入水平，缩小城乡差距，甚至为乡村建设筹集资金（张军扩、张云华，2017<sup>①</sup>）。二是这有利于提高农村资源配置效率。农村存在大量低效利用的集体建设用地，只要允许直接入市，就可以提高土地资源配置效率，为经济增长提供新的用地空间（刘世锦等，2013）。开放农村土地市场可以改善土地权能交易的价格形成机制，促进农村土地被用在更有效率的用途上（党国英，2018）。农村承包地、宅基地、集体经营性建设用地是沉睡的资源，只要把这个沉睡的资源搞活、搞成资本，就可以撬动城市资本参与乡村振兴<sup>②</sup>。三是这有利于降低城市房价、增强中国经济竞争力。国家垄断住宅建设用地供应、禁止农村小产权房入市交易，推高了城市房价，也延缓了城市化（蔡继明，2018）。允许农村集体土地入市，不仅可以降低城市房价，而且可以降低城市营商成本，特别是降低实体经济成本，从而可以保护和提升产业竞争力（刘世锦，2018）。四是这有利于促进进城农民市民化。允许城市居民下乡购买宅基地使用权，允许进城落户农民在全国范围内出售宅基地使用权，可以为他们在城市购房提供初始资金<sup>③</sup>。五是这有利于满足城市居民日益增长的美好生活需要。目前不少城市居民向往乡村田园生活，遇到的突出障碍是现行政策和法律禁止城镇居民购买农民住房和宅基地使用权。要使城里人的这部分需要得到满足，必须在城乡之间打通土地等要素的通道，在农村集体土地入市、宅基地流转、城里人下乡置业创业等方面实现大的突破（刘世锦，2018）。

另一种观点认为，现阶段不应急于扩大农村集体产权结构的开放性。持此观点的人提出的主要理由如下：一是农村集体经济组织并非一般企业组织。公司等一般企业组织的产权结构可以是开放的，可以有进有出，也可以解散，即便是国有企业也可以实行混合所有制改革和破产。但中国农村集体经济组织是一个地域内唯一的、排他的组织，不仅承担着农村土地集体所有权行使主体、农村集体资产经营管理的经济职能，还承担着村社范围内公共产品供给的职能，因而不能破产、解散，不能以企业组织形式存在。农村集体产权制度改革涉及到农村社会治理体制的改革，牵一发而动全身，必须十分谨慎<sup>④</sup>。二是农村集体产权具有社会保障属性。土地承包经营权、宅基地使用权、集体资产收益分配权是集体经济组织成员权的具体体现，是成员独享的权利，在现阶段仍具有很强的保障属性，不应推动将其流转给外人（乔金亮，2018）。宅基地使用权是设定在集体土地所有权上的他物权，设定的目的是满足本集体经济组织成员的生活居住需要，无偿取得，无期限使用，具有福利属性，允许其转让给非本集体经济组织成员在法理上讲不通（韩松，2012）。三是扩大农村集体产权结构的开放性容易造成城市资本大量圈占农村土地。目前，城市积累了大量过剩资本，如果为了增加进城务工农民的财产性收入而让土地经营权和住房财产权进入市场交易，开放城市资本下乡的通道，那么，城市资本很快就

<sup>①</sup>除此，也可参见《王小鲁：目前对农村土地进入市场有很多限制，应尽快放开》，[https://finance.ifeng.com/a/20161209/15066981\\_0.shtml](https://finance.ifeng.com/a/20161209/15066981_0.shtml)。

<sup>②</sup>参见《郑新立：中国沉睡的钱太多，小心中了特朗普的奸计》，<http://finance.sina.com.cn/china/gncj/2018-09-16/doc-ixeuwwr4994503.shtml>。

<sup>③</sup>参见《杨伟民：以改革创新促进新型城镇化发展》，<http://wemedia.ifeng.com/88728488/wemedia.shtml>。

<sup>④</sup>参见《陈锡文：外人不应对承包地宅基地做非分之想》，<http://china.caixin.com/2016-07-11/100965354.html>。

会把这些原本属于农民的权利流转到手，其结局就是城市资本多了一个财富保值增值的工具，而进城失败的农民却失去了基本保障和退路，因此，必须限制城市资本下乡购买农民的土地和住房<sup>①</sup>。四是相关配套条件不成熟。目前，农村土地利用规划与用途管制制度尚不完善，农村集体经济组织对宅基地流转的治理能力不足，允许城市居民到农村购地建房会导致小产权房合法化，给已经购买商品房的带来不公平，在这种情况下允许城里人到农村购地建房弊大于利（瞿理铜，2018）。

### 三、改革得到实质性推进必须迈过三道坎

主张尽快扩大农村集体产权结构开放性的人，对如何解决由此带来的关联性问题考虑不够，而作出这类决策不能不考虑到这些关联性问题。主张现阶段不能急于扩大农村集体产权结构开放性的人，对中国乡村社会已然发生的深刻转型、未来势将出现的重大的结构性变化考虑不够，而这些转型和结构性变化要求农村集体产权制度作出相应调整。笔者认为，落实好党的十八届三中全会《决定》部署的相关改革举措，在理论和认识层面必须迈过以下三道坎。

#### （一）集体所有制是否必然要求集体产权结构处于封闭状态

党的十八届三中全会《决定》明确要求，“坚持农村土地集体所有权”。坚守这一底线，必须搞清楚农村土地集体所有制的本质规定。自1962年中共中央公布《农村人民公社工作条例修正草案》以来，农村土地集体所有制的本质规定和实现形式经历了不断变化的过程，包括“三级所有、队为基础”的确立、以“大包干”为代表的各种形式农业生产责任制、“两权分离”、“三权分置”等。经过半个多世纪的演变，农村土地集体所有制的本质规定可归结为一点：“农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有”<sup>②</sup>。坚持这一本质规定，关键在于坚持两点：

一是坚持所有权的权利主体为“本集体成员”。这意味着只有具有成员权的人才能成为产权主体的一份子，而成员权的取得和退出具有一定之规。例如，现有集体经济组织成员的新出生子女、通过婚姻关系加入集体经济组织成员家庭的新进入者无需支付对价自动获得成员资格；死亡、自愿迁出者自动丧失成员资格而无需补偿，其成员资格也不能被继承。坚持这一点，就必须坚持只有本集体经济组织成员才能获得土地承包经营权、宅基地申请权和集体资产股权。

二是坚持所有权属性为“成员集体所有”。由于构成集体产权主体的具体成员在不断变化，以及农村土地不能实行私有制、成员不能请求分割集体土地所有权，农村土地集体所有制必须保留总有产权关系（叶兴庆，2015；赵家如，2018）。坚持这一点，意味着不能把集体所有制改成共有制。在共同共有、按份共有等共有制中，产权共有主体数量确定，共有关系丧失后所有权可以分割，这本质上是一种私有制<sup>③</sup>。

<sup>①</sup>参见《贺雪峰：为农民进城留好退路》，[http://opinion.huanqiu.com/opinion\\_china/2015-10/7744360.html?agt=15438](http://opinion.huanqiu.com/opinion_china/2015-10/7744360.html?agt=15438)。

<sup>②</sup>参见《物权法》第59条。

<sup>③</sup>参见程姝雯、蒋小天，2018：《南都专访全国人大代表、中农办原主任陈锡文：推进城镇化就不存在“三农”问题，这个想法是片面的》，《南方都市报》3月16日第AA06/07版。

在坚持以上两点的同时，也必须看到：第一，成员权的内涵和实现形式在发生深刻变化。随着承包期内土地承包关系不再调整、一些地方城市规划区内多年未分配宅基地、集体资产股份“生不增、死不减”等办法的实行，按以前习惯做法可以获得成员资格的新增集体经济组织成员并不能立即获得土地承包经营权、宅基地申请权和集体资产股权，在有些地方甚至永远也不能再获得这些权利，集体所有权的权利主体实际上由改制时点的集体经济组织成员构成（叶兴庆、李荣耀，2017）。第二，所有制与产权结构并没有固定的依存关系。根据《物权法》的规定，国有土地既可以由国家独立行使占有、使用、收益、处分权能，也可以赋予包括外资企业和个人在内的建设用地使用权人占用、使用、收益以及转让、互换、出资、赠与或者抵押的权利，而不改变土地国家所有的所有制属性。农村集体所有制在保持总有产权属性的同时，集体资产的占有、使用、收益以及转让、互换、出资、赠与或者抵押权利也可以按不同形式转让给本集体经济组织成员或非本集体经济组织成员。第三，土地和非土地集体资产在是否保留总有产权属性上应有所差别。由于土地不能实行私人所有，农村集体土地必须继续严格保留总有产权属性<sup>①</sup>。但在具备条件的地方，非土地集体资产可以变现后在集体经济组织成员间进行分割，因而并非必须保留总有产权属性。现实生活中已有这样的案例（参见谭炳才，2015）。

## （二）“乡政村治”的治理体制是否必然要求以集体经济组织支撑村社共同体

为了适应农业经营体制改革后公社、生产大队、生产队职能的变化，需要对农村治理体制进行相应改革。1980年1月8日，广西壮族自治区宜山县三岔公社合寨大队果地屯在全国成立了第一个村民委员会。1980年6月18日，四川省广汉县向阳人民公社在全国第一个摘下公社的牌子，成立乡人民政府。在基层实践的基础上，1983年中央“一号文件”明确指出，“人民公社的体制，要从两方面进行改革”，“这就是，实行生产责任制，特别是联产承包制；实行政社分设”；1983年10月12日，中共中央、国务院发布《关于实行政社分开建立乡政府的通知》；1987年，《村民委员会组织法（试行）》颁布施行。至此，“乡政村治”的治理新体制得以确立。所谓“乡政”，就是在原公社一级成立乡政府，作为国家最基层的政权组织，管理辖区内的行政事务。所谓“村治”，就是在原生产大队一级成立村民委员会、在原生产队一级成立村民小组，对辖区内的公共事务实行成员自治。

“乡政村治”的治理体制从诞生之日起就存在两个突出问题：一是政社分开、自治组织与集体经济组织分设的改革不到位。改制初期，多数地方原公社一级并没有集体资产，少数有集体资产的交由新设立的农工商总公司之类的乡级集体经济组织持有和经营。但是，无论是以原生产大队为基本核算单位还是以原生产队为基本核算单位的地方，即便没有经营性集体资产，至少有集体土地，本应设立相应层级的集体经济组织来行使所有者权利。然而，在改制初期，为控制村组干部人数、减轻农民负担，多数地方并没有及时成立独立的村、组集体经济组织，而是由村民委员会、村民小组代行集体经济组织职能。相关法律也赋予了自治组织这种权利。这导致自治组织与集体经济组织这两个功能并不

<sup>①</sup>值得注意的是，2019年1月24日公开发布的《中共中央国务院关于支持河北雄安新区全面深化改革和扩大开放的指导意见》明确提出，“允许农民转让土地承包权、宅基地资格权，以集体资产股权入股企业或经济组织”。这意味着成员权可以转让，从而使集体所有制的总有属性变成了共有属性。

完全一致的组织混为一体。长期由自治组织代行集体经济组织职能的结果是，自治组织的法律保障逐步得到完善，而集体经济组织的法律保障却严重滞后。尽管《宪法》《村民委员会组织法》《农业法》中都有“农村集体经济组织”这一组织类型，但《民法通则》中却没有“农村集体经济组织”这一法人类型，导致一些地方即便成立了农村集体经济组织，也不能取得工商登记、开设银行账户、申领税务发票，从而无法开展正常的市场经营活动，出现“有法律地位、无法人资格”的尴尬局面。二是公共财政覆盖不足，乡、村公共产品经费要靠向农民摊派。无论在财政包干制时期，还是实行分税制以后，公共财政对乡村的覆盖都严重不足。在乡一级，部分公共产品的经费要靠向全乡农民收取“五项统筹”，即教育费附加、计划生育费、民兵训练费、乡村道路建设费和优抚费。在村一级，也需要向全村农民分摊公积金、公益金、管理费“三项提留”。这导致在过去一个时期，农民负担过重成为严重的社会问题。

为了解决这两个突出问题，国家采取了一些措施。一是推动成立农村集体经济组织，并赋予其法人资格。据原农业部统计，截至2016年底，全国村数为585223个，其中，已成立村集体经济组织的村数为237590个，占比为40.6%；全国村民小组数为4937993个，其中，已成立组集体经济组织的小组数为759010个，占比为15.4%<sup>①</sup>。随着农村集体产权制度改革的深入，今后农村集体经济组织的覆盖面会逐步提高。自2017年10月1日起施行的《民法总则》已把“农村集体经济组织”视作特别法人。2018年11月16日，农业农村部首次为全国10个农村集体经济组织颁发登记证书，标志着农村集体经济组织首次有了自己的“身份证”<sup>②</sup>。二是扩大公共财政向乡村的覆盖，推动乡村公共产品领域的“国进民退”。从2000年起，国家实行农村税费体制改革试点；2006年1月1日，农业税被取消。在此基础上，国家逐步加大对农村公共产品的投入，原先由农民自己承担经费的农村道路、供水、供电、义务教育、五保供养、民兵训练等改由公共财政承担，国家甚至开始对农村污水、垃圾的收集和处理给予补贴。三是开展政经分离试点。在集体资产实力较强、外来人口较多的地方，把农村集体经济组织承担的公共产品供给职能和村民自治功能剥离出来，分别移交给乡级政府和村民自治组织，农村集体经济组织回归集体资产所有者权利的行使主体这一本位。

面向未来，“乡政村治”的治理体制还将继续演变。总的趋势是，村民自治组织与农村集体经济组织混为一体的情形将逐步减少，由村民自治组织代行集体经济组织职能的情形最终将消失；村民自治组织、集体经济组织、集体所有制企业的边界将越来越清晰（见表2），各自将回归其职能本位，特别是集体经济组织的职能将集中于管好集体土地、为集体经济组织成员提供财产性收入；随着城乡基本公共服务均等化的推进，乡村公共产品领域的“国进民退”趋势还将继续，村民自治组织的功能将逐步与城市社区居民自治组织的功能趋同，其运行经费将最终摆脱对集体经济组织的依赖而转向依靠公

<sup>①</sup>数据来源：农业部农村经济体制与经营管理司、农业部农村合作经济经营管理总站（编），2017：《中国农村经营管理统计年报（2016）》，北京：中国农业出版社。

<sup>②</sup>详见《十三万个农村集体经济组织完成改革，累计向农民股金分红超三千亿元》，《人民日报》2018年11月19日第3版。

共财政。

表2 农村三类集体组织的比较

比较维度	村民自治组织	农村集体经济组织	集体（持股）企业
地域性	唯一（村域范围内只有一个依法设立的村民自治组织）	唯一（村域范围内只有一个村集体经济组织，组域范围内只有一个组集体经济组织）	非唯一（村域或组域范围内可以有多个集体全资企业或集体持股企业，以及其他类型企业；集体全资企业或集体持股企业可以在村域或组域外注册或运营）
核心职能	办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议；在未成立集体经济组织的村（组），代行集体经济组织职能	依法管理集体资产，为其成员提供生产、技术、信息等服务，组织合理开发、利用集体资源，壮大经济实力；提供部分公共产品	经营资产
法人类型	特别法人	特别法人	营利法人
适用法律	《村民委员会组织法》《民法总则》	《农业法》《民法总则》	《公司法》《民法总则》
设立机制	县、乡政府主导，民政部门注册登记取得法人地位	取得农业农村部门的组织机构代码	依法出资组建，工商注册登记取得法人地位
撤销机制	县、乡政府主导的行政性调整	不可破产、解散	清盘；破产
成员进入机制	村域内常住人口依法取得自治组织成员资格	集体成员新出生子女、入赘、婚娶	入股
成员退出机制	在村域外常住、参加常住地自治组织选举	死亡；自愿退出“三权”；部分地方规定，取得国家公职人员身份后必须退出	退股
对外开放程度	开放	封闭	开放

### （三）城镇化进程中的人口流动是否必然为从乡村到城市的单向流动

目前，中国仍处于城镇化进程中。截至2018年底，中国常住人口城镇化率仅为59.58%，与已完成城镇化的先行国家相比还有约20个百分点的差距。继续推进以人为核心的新型城镇化、降低乡村人口总量和占比，仍是大势所趋。在此过程中，有两个与集体产权结构开放性紧密相关的问题需要辨析：

第一，已经外出的农民将来是否都会回到村里。反对扩大集体产权结构开放性、赋予集体经济组织成员更大处分权能的立论基础之一，就是担心部分进城农民如果过早地转让其土地承包经营权、宅基地使用权、集体资产收益分配权，一旦在城市无法立足、需要返回农村时将失去基本生存保障。这种担心不无道理。已经离农进城的部分农民的确会返回村里，特别是一代农民工中的部分人无法在务工地长期生活下去，到一定年龄后终将折返故里。基于这部分人的实际，不宜扩大集体产权结构的开放性。但也要看到，二代农民工中的绝大部分是回不了村的，土地承载的生计保障功能正在被社会保

障体系替代，长期进城务工和生活的部分农民需要转让在原籍农村的土地承包权、宅基地使用权和集体资产收益分配权。基于这部分人的实际，应该扩大集体产权结构的开放性。笔者认为，只要按宅基地使用权、土地承包权、集体收益分配权的顺序和一般村庄、城郊村、城中村的顺序依次扩大集体产权结构的开放性，根据不同地区、不同财产权利设置不同的受让人范围和优先序，就可以既防止前一部分人失去生存保障，又顺应后一部分人转让“三权”的需要（叶兴庆等，2017）。

第二，城镇化水平大幅提高后村庄人口是否必然都是世居农民。在人口从乡村向城镇转移的大趋势中，也会出现从城镇向乡村的倒流，也就是逆城镇化<sup>①</sup>。除无法在城镇立足、不得不返乡的部分一代农民工外，部分城镇人口也会向乡村流动。一方面，乡村发展对城镇教师、医生、创新型人才等需求。另一方面，城镇居民和自由职业者对乡村生活有向往，乡村基础设施的改善、汽车普及率的提高，使“工作在城镇、生活在乡村”的生活方式成为可能。从法国等先行国家的情况看，随着“农民的终结”，村庄的人口结构会发生巨大变化（见表3），居住在村庄的不再都是世居农民，村庄的生产功能会逐步消失，最终成为纯粹的高品质生活空间（叶兴庆等，2018）。对中国而言，顺应这种发展趋势，使逆城镇化人口能够顺利进入乡村，需要为他们提供作为生产资料的土地、作为生活资料的住宅<sup>②</sup>，这需要以扩大集体产权结构的开放性为前提。

	1962年	1990年
农民	33.8	9.9
自由职业者和企业主	8.8	6.9
中高层管理人员	3.9	14.9
雇员和工人	25.0	27.6
退休农民	7.1	11.1
退休人员（非农民）	21.4	29.6

资料来源：《法国乡村复兴的历程回顾、政策演进与经验借鉴（一）》，[http://www.360doc.com/content/16/0831/11/32324834\\_587224559.shtml](http://www.360doc.com/content/16/0831/11/32324834_587224559.shtml)。

#### 参考文献

1. 蔡继明，2018：《深化土地改革，释放居民消费》，《经济参考报》9月12日第A05版。
2. 程郁、万麒麟，2018：《完善分层治理机制，释放集体资产活力——贵州省湄潭县农村集体产权制度改革调查》，国务院发展研究中心《调查报告》第190号（总5465号）。
3. 党国英，2018：《农村土地市场再放开些，也乱不起来》，《新京报》9月26日第A04版。
4. 韩松，2012：《新农村建设中土地流转的现实问题及其对策》，《中国法学》第1期。
5. 刘世锦，2018：《打通要素通道是城乡协调发展的关键之举》，《中国经济时报》9月27日第A08版。

<sup>①</sup>2018年3月7日，习近平总书记参加全国人大广东代表团审议时指出，“城镇化、逆城镇化两个方面都要致力推动”。

<sup>②</sup>在一些城郊地区，宅基地的功能已从生活资料转向生产资料。参见瞿理铜、朱道林（2015）。

- 6.刘世锦、刘守英、许伟、邵挺，2013：《推进集体建设用地入市，为经济增长释放发展空间》，国务院发展研究中心《调查研究报告》第210号（总4459号）。
- 7.乔金亮，2018：《对农村宅基地不能有“非分之想”》，《经济日报》10月9日第9版。
- 8.瞿理铜，2018：《台湾地区农舍制度及对大陆宅基地制度改革的启示》，《亚太经济》第5期。
- 9.瞿理铜、朱道林，2015：《基于功能变迁视角的宅基地管理制度研究》，《国家行政学院学报》第5期。
- 10.谭炳才，2015：《建立珠三角股份合作社退社新机制——容桂街道股份社“退出潮”引发的思考》，《广东经济》第2期。
- 11.叶兴庆，2015：《集体所有制下的产权重构——在坚持集体所有制与赋予农民更多财产权利之间寻找平衡点》，载国务院发展研究中心农村经济研究部（著）《集体所有制下的产权重构》，北京：中国发展出版社，第3-66页。
- 12.叶兴庆、李荣耀，2017：《进城落户农民“三权”转让的总体思路》，《农业经济问题》第2期。
- 13.叶兴庆、程郁、于晓华，2018：《德国乡村振兴的主要做法及启示》，国务院发展研究中心《调查研究报告》第160号（总5435号）。
- 14.张军扩、张云华，2017：《关于深化农村宅基地制度改革的思考》，《山东经济战略研究》第6期。
- 15.赵家如，2018：《改革开放以来北京市集体股份合作制改革探析》，《北京农村经济》第9期。

（作者单位：国务院发展研究中心农村经济研究部）

（责任编辑：张丽娟）

## Obstacles to Expanding the Openness of Rural Collective Property Rights Structure

Ye Xingqing

**Abstract:** On the basis of upholding the collective ownership of rural land and safeguarding the basic rights and interests of farmers, it is essential to improve the allocation efficiency of rural resources such as land, and to promote the integration of urban and rural development by reconstructing the structure of rural collective property rights, breaking the closeness of village communities, and removing the institutional obstacles to the flow of rural resources such as land to non-members of collective economic organizations. At the theoretical level, there are two opposing views on whether the openness of rural collective property rights structure should be expanded and more property rights should be allowed to transfer to the outsiders. To resolve disputes of understanding and further promote the relevant reforms as stipulated during the Third Plenary Session of the 18<sup>th</sup> Central Committee of the Communist Party of China, we must consider whether collective ownership inevitably requires collective property rights structure to be in a closed state, whether the governance system of "township government and villagers' autonomy" necessarily requires collective economic organizations to support village communities, and whether the population migration in the process of urbanization should be a one-way flow from rural to urban areas.

**Key Words:** Collective Ownership; Collective Property Right; Rural Governance