



武汉大学经济发展研究中心

珞珈智库 · 经济观察

(2019.3)



- 破解我国农地产权制度改革难题的新思路
- 当前经济领域的风险及其防范对策



关注政策前沿 研判经济态势 聚焦发展热点 探索发展路径

珞珈智库·经济观察

编委会（按姓氏字母顺序排列）

郭熙保 胡 晖 李 卓 刘 岩 刘传江 罗 知 汤 昕

肖光恩 肖利平 杨 冕 叶初升 余静文 赵奇伟 朱晓东

主 编：刘传江

本期执行编辑：龙颖桢

编 辑：珞珈经济观察工作室

电 话： 027 68752310

邮 箱： cedr_thinktank@whu.edu.cn

主办：武汉大学经济发展研究中心

协办：武汉大学《经济评论》杂志社

武汉大学人口·资源·环境经济研究中心

破解我国农地产权制度改革难题的新思路*

郭熙保

一、我国农地产权制度存在的主要问题

我国的农地产权制度是中国社会主义公有制的重要组成部分，虽然每一寸农地在法律上属于集体所有（部分国家所有），但其产权结构不是一成不变的，而是随着经济社会发展而不断分割重组。在这个过程中，农地产权制度产生了诸多的问题，与我国经济和社会的发展不相适应，与农业生产力的发展也不相适应，而且与很多法律政策相矛盾，迫切需要通过体制改革和法律修订来加以解决。集体农地产权制度涉及很多层面，如集体建设用地制度、宅基地使用制度、国家对农业土地征收征用制度等，但本文主要讨论与农业生产有关的农地产权制度问题，也就是农地的“三权分置”问题。

（一）所有权虚化

财产所有权是指所有人依法对自己的财产享有的一组权利，包括占有权、使用权、收益权和处分权四项权能。农地产权中这四项权能都未能得到充分有效的行使。

所有权虚化产生于我国的家庭联产承包责任制。在 20 世纪 80 年代以前，集体土地集体所有，集体经营，农地的各项权能都属于集体，其权属是非常清晰的。但是在 80 年代初，集体土地都承包给了农民家庭经营，占有权转移到农户手里。在农地承包给农户之后，中央一再强调要稳定承包关系，并提出长久不变；承包期不断延长，而且一延就是几十年；并规定在承包期内，集体不得收回农地承包权。在承包期长久不变且不准收回的约束下，集体长久地失去了对农地的使用权和处分权。最初，农地承包人还向集体交公积金、公益金以及其他费用，类似于交租金，这体现了集体对农地还享有收益权。但 2005 年之后，国家免除了承包户上缴的各种税费，从此集体就失去了收益权。

* 郭熙保，武汉大学经济发展研究中心教授、中华发展经济学研究会会长。本文原载于《学习与探索》2019 年第 6 期。

可见，由于国家一系列政策和法律的规定，在承包制实施之后，集体作为农地所有者所应享有的各项权利基本上被转移给承包人了，因此，所有权被虚化了，也就是有名无实。

农村土地集体所有制是由我国社会主义基本制度所决定的，是由宪法规定的，集体所有权的虚化与农村土地集体所有制的公有性质和法律规定相悖。此外，土地的集体所有制有其优越性，是我国经济高速增长的秘诀所在。我国工业化和城镇化的快速推进得益于土地资源的低成本特性。如果土地是私人的，那么我国公共基础设施建设用地、城市工业和商业用地的成本就会大幅度增加。现在社会上普遍对我国土地征用制度持批评观点，认为这种制度伤害了农民的利益。这个观点有正确的一面，的确存在征地过程中对失地农民的补偿偏低的情况，这肯定是不公平的，需要改革。但这种观点也有片面性。如果从整个社会经济发展和全体人民的整体利益来考虑，如果完全按照市场价格来征地，来补偿农民的损失，我们认为工业化和城镇化不会进行的那么快。最后，农村土地集体所有制也能够防止土地过分集中在少数人手中，导致土地分配的严重不公，使大多数普通农民成为无地劳动者，如同过去几十年中拉美国家发生的土地分配严重不均推动大量无地农民向城市流动一样，导致都市贫民窟的大量存在。因此，土地集体所有制无论从制度和法律层面，还是从经济和社会层面，都有其存在的必要性和合理性，而土地所有权的虚化将不利于集体所有制的巩固，如何做实土地集体所有权是当前和今后一段时期需要研究的课题。

（二）承包权固化

我国家庭联产承包责任制始于20世纪80年代初，自从集体土地按人头分给农民家庭经营之后，由于有增人不增地、减人不减地的政策法律规定，集体农地除了微量调整外基本上再也没有重新分配过。也就是集体与农户的承包关系固化了。此外，中央一再强调要稳定集体和农户之间的承包关系，甚至提出要长久不变，在前两次延长承包期45年之后，又提出再延长30年，目前还看不到承包关系何时终止。

有效的产权制度要求产权符合效率原则，而自由流转是保持效率的基本要求。但是固化和永久化的承包权使得农地这个要素不能自由流动，使土地没有得到有效配置，与党的十九大确定的要素自由流动和要素市场化配置的市场化改革目标相悖。当然，经营权是被允许流动的。但我们认为，促进农地流转的关键是承包权的流转，承包权流转不顺畅，必然会导致使用权流转不顺畅。承包地在农户手里，农户对承包地的流转和收回具有决定权。虽然

流转有合同约定，但合同期限比较短，而且承包人对农地有剩余索取权，可以要求不断涨租金，这样肯定会在一定程度上抑制经营权的流转。还存在这样的情况，不少转移到非农产业和城市里的农户，自己虽不种地也不愿意流转承包地，故意让其抛荒、或者粗放经营。目的是多方面的：或者留着待价而沽，等待着土地变成非农业用地的机会，或者等待有新型经营主体出更高的租金；或者等他们老了回乡自己种，等等。这种情况并不少见，我们在土地流转调查中常常碰到一些“钉子户”，由于种种原因（很多还不是经济原因）而不愿流转承包地的情况，最后土地规模化经营项目被迫流产。现在的“三权分置”的改革思路是要解决人地分离的问题，即在保护农民承包权的基础上让其流转土地使用权，实行规模化经营。这虽然能够部分解决土地配置的无效率问题，但只要固化的承包权制度不改革，土地流转就不会是顺畅的。

此外，承包权固化也与我国现有法律相悖。我国有近3亿农民转移到非农产业，约2亿农民是异地转移，长期不从事农业生产，可他们仍然拥有承包地。

（三）经营权弱化

自20世纪末以来，承包地经营权的流转就一直在进行，但近年来，中央从默许到公开支持，直到最近提出“三权分置”，各地农地经营权流转速度在加快，促进了农地向农民专业合作社、家庭农场、农业产业化企业等新型经营主体集中。目前我国大约有1/3的农地实现了流转。由于禁止承包地向集体之外的自然人和企业转让，所以我国绝大多数流转方式是租赁。新型经营主体经营的农地基本都是通过租赁流转而来，得到的只是农地的经营权，承包权还在农户手里。承包人与经营主体之间的关系就变成了一个债权债务关系，这就引出了一些现实的和潜在的问题。新型经营主体一般与承包户或农村集体组织签订流转合同来保护流转农地的稳定性，但由于流转双方主体权力不对等，承包权主体占优势地位，而经营权主体处于弱势地位，这就会产生经营权不稳定问题。由于对租金看涨预期和未来政策不确定性因素，农地承包方主体一般不愿签订很长时间流转合同，大多数3~5年，很少超过10年。一旦合同到期，拥有承包权的农户可以随时收回流转出去的农地，或者要求涨租金。除此之外，由于部分农民法制意识不强，致使租赁关系不稳定，容易造成违约行为，临时要求改变流转期限、提高租金或收回土地的现象时有发生，如果不满足要求，就对农地搞些破坏活动，让经营户受损。如衡阳市衡南县某种植大户流入100亩土地，投入8万元修好机耕道后，农

民强行收回自己耕种。为了避免正在经营的农地被收回，现有租赁者被迫增加租金，从而使成本增加，利润相应减少。在当前经营权处于弱势地位的情况下，新型经营主体随时有失去现有经营农地的危险，甚至直接解体。此外，经营权虽然按照法律可以用来作为贷款的担保抵押，但因为承包权在承包人手上，经营地块不能转让拍卖，银行也不会把它当做担保物进行贷款，这些都限制了新型经营主体的经营能力。

有效的产权制度要保障产权主体对产权的运用和收益权利,并且产权主体对分配的物质成果可以自由运用,但是新型经营主体对农地的使用和收益得不到有效保障。在这种情况下,农场主不会对租来的土地进行长远的规划和投资,如平整土地,改良土壤,修建基础设施等来改善土地生产条件,提高产出水平,其结果不利于农业生产效率的提高和农业现代化的实现。另一方面,家庭农场等规模经营主体由于土地是租来的,因此当经营收益很低、甚至发生亏损时,在土地租约到期时也可能合法地把流转过来的承包地退还给承包人,甚至有的还可能在土地租约期内不按时支付租金,或者直接把流转过来的承包地退还给承包人,直接导致家庭农场解体。这种情况在我们的家庭农场调查过程中也可以看到。安徽郎溪县有一户种植水稻的家庭农场由于稻谷价格偏低,加上出现自然灾害而减产,致使大面积亏损,虽然租期未到,但该农场主还是告知承包户,准备下一个年度把一部分承包地退还给承包人,不再支付租金,而承包人无奈只得收回流转出去的承包地。

可见,在承包权与经营权双方权力不对等情况下,无论新型经营主体经营状况好,还是经营状况不好,都不利于农地使用权的稳定性,不利于农业规模化经营和农业现代化过程。

二、我国农地产权制度改革的目标

2016年12月出台的中共中央、国务院《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》(以下简称《意见》)为农地产权制度改革指明了方向、目标和实施途径。

《意见》明确提出了我国农村集体产权制度改革的目标:归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格。以上分析表明我国农地产权制度存在归属不清、权能残缺、流转不畅、保护松弛诸多问题,离《意见》提出的目标相差甚远,所以农地产权制度改革任务还很艰巨,必须要对照这十六字要求深化农地产权制度改革。

（一）做实所有权

我国农村土地按法律规定属于集体成员集体所有，但是从以上分析可知，长期以来，农地产权中的所有权基本上是虚置的。农地产权制度改革首先是要把集体所有权做实，让集体变成实实在在的农地所有者。要做到这一点，必须在农地占有、使用、收益和处分这四种权能上都能体现集体的权益。

我国农地所有权虚化的主要原因主要有三点。首先是政策和法律不断强化农户的承包权，并一再延长承包期限，导致所有权被永久架空。其次，由于集体是个集合概念，具有很强的公共产品属性和外部性特征，由村委会代表行使，而农民个体由于与自己利益无关，对集体所有权并不关心，因此，集体所有权就容易被沦为少数人的个人权利。最后，大量的农村青壮年集体成员陆续离开农村流入城市，他们无法对集体产权履行所有者和监督者的职能；而在农村从事农业经营的主体很多是老年人和妇女，或者不是农村集体成员，他们无力或无权行使土地所有者的监督职能。

要明晰农地的集体所有性质，必须赋予集体对土地的各项权能。首先是要切实落实所有权和承包权的关系，在稳定现有承包关系基础上，让集体对农地拥有占有权。其次是要解决集体的“搭便车”问题，把外部性内部化，让集体成员都能切实感受到这个集体与自己利益密切相关。这就要通过改革和完善农村集体经济组织和乡村治理结构来让集体成为所有集体成员的利益共同体。最后是科学界定和确定集体成员身份，打破集体成员身份封闭性，让集体成员有出有进，使得集体成员身份与从事农业生产的职业基本匹配。

（二）搞活承包权

稳定承包权是中央一直强调的基本方针政策。但是，稳定承包权并不等于固化承包权。我国法律规定，只有本村集体成员有权承包本集体土地，而非集体成员一般是不允许承包的，因此，承包权是一项成员权。承包权依附于成员身份。当一个人失去集体成员身份时，承包权也就相应消失，否则就违反了我国现有各项法律。随着我国农业劳动力转移接近尾声，越来越多的农民工进城落户，其集体成员身份应该取消，他所拥有的集体土地承包权也应该退出。因此，搞活承包权是当前和今后一个时期农村产权制度改革的重要目标。

搞活承包权不是强迫农民无偿交回承包地，而是在依法自主有偿的条件下有序转让承包权。“依法”是指根据法律进城落户农民必须放弃集体成员身份，也就是要放弃农村的承

包地，否则就是违法行为。“自愿”是指政府不能强迫农民退出集体成员各项权能，而是要根据农民意愿退出，也就是要通过建立各种激励机制让农民自愿退出。“有偿”是指农民退出承包权必须获得相应补偿。这是中央为了维护农民利益的一项补偿性政策规定。

承包地转让不限于进城落户农民，而是对于所有农地承包农户都适用，只有让所有的承包地都可以流转，才能促进农地承包权流转顺畅，否则就不可能顺畅。当然，当前的重点是推进进城落户农民转让承包权。

（三）强化经营权

党的十九大提出的农地“三权分置”明确把农户承包权与经营权分开，促进农户在保留承包权基础上积极流转经营权。这是顺应我国城乡发展一体化趋势、土地规模化经营的一项重大举措。经营权从承包经营权中分离出来，作为一项独立的权能，就必须要对其加以严格保护。以上分析表明，由于我国政策和法律都在强化承包权的保护，而没有专门针对经营权保护的 legal 和政策文件，因此土地经营权在“三权”中处于弱势地位。2016年中央出台《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》提出：“土地经营权人对流转土地依法享有在一定期限内占有、耕作并取得相应收益的权利。在依法保护集体所有权和农户承包权的前提下，平等保护经营主体依流转合同取得的土地经营权，保障其有稳定的经营预期。”这是中央文件第一次提出要平等保护经营权主体的权益。最近修订的《农村土地承包法》也增加了有关经营权保护的 legal 条文。

三、农地产权制度改革的路径

要解决农地产权制度存在的问题，实现农地产权制度改革的目标，我认为，同步推进农地股份化和成员动态化的改革是最佳的途径。

（一）农地股份化

改革开放初期，我国农村推行的家庭联产承包责任制，就是把集体所有的土地按人头平均分配给集体成员，农民对土地的承包权固化在所承包的土地上，承包权与承包地合二为一。这在农村存在大量的剩余劳动力情况下是合理的，因为大多数农民在从事农业生产。随着工业化、城镇化加速推进，亿万农业劳动力向非农产业转移，亿万农村人口向城市流动。目前，约三亿农民从农业中转移出来，约两亿农村人口已迁移到城市，而留在农村的人口越

来越少。在这种情况下，人地分离越来越突出。如果继续把承包权和承包地连在一起，已经不合时宜了。但是，按照国家的政策和法律，这些农民虽然远离承包地千里之外，但他们的承包权仍然受到保护，集体不得收回，于是，在现有政策法律约束下，解决人地分离问题的最好办法是实现承包权与承包地分离。也就是说，承包权依然归农户所有，但承包地须还给集体统一管理和经营。这实际上是把法律赋予集体成员对集体土地承包地的各种权能进行拆分，承包人拥有承包权的收益权和处置权，但把占有权和使用权让渡给集体，以便于农地使用权的流转和规模化经营，实现资源的优化配置。

实现承包权与承包地分离的最佳路径是土地股份化。土地股份化的主要思路是在坚持家庭联产承包责任制的基础上，把股份制引入农村土地产权制度改革。通过土地承包权入股，把土地占有权和收益权分离，使土地资源能在整体上进行规划利用；通过向农民配置股权，把土地承包权转换为收益权，以价值形态把农民土地承包权长期确认下来，使土地得以流转，让新型经营主体成为农业生产的生力军和主力军。入股的土地或其他资产由组建的股份合作组织或资产管理公司统一进行管理和经营，经营所获利润扣除必要成本和集体提留后按股分红。

土地股份化与中央提出的农村产权制度改革的目标是一致的。首先是产权归属清晰，土地入股之后，村集体对土地统一管理和经营，体现了集体对土地的所有权性质。其次是权能完整，集体获得土地的占有、使用、收益和处分等多种权能。再次是流转顺畅，农民承包地集中在集体手中，集体经济组织可以自己经营，也可以流转给其他新型经营主体经营，集体或者以地入股，或者收取固定租金，所流转的土地收益一部分可以按土地股份分给承包户，一部分留在集体中。最后是保护严格，土地入股之后由集体统一管理，对所有者、承包人和经营者的权利给予充分保护。

土地股份化有利于推进农业规模化经营。因为农地必须连片经营，在实行家庭联产承包责任制之初，农地都是按照土地好坏程度化整为零进行分配的，因此农户承包地被分成了若干地块。如果要把连片的土地流转给新型经营主体，必须要一家一户去与农民签订土地流转合同，如果有几家不同意流转，那么这块地就流转不顺畅。如果土地股份化了，农户把承包地占有权交给集体了，农户只是获得土地股份的收益权，新型经营主体只与集体签订合同，土地流转就会顺畅得多。

土地股份化也照顾到了承包户的利益。虽然农户再也不可能拥有一个物理属性的承包地，但他所拥有的承包权依然存在。因为大多数农民迁入城市，自己不种地，他们也会把承包地流转给他人耕种，获得出租收入。现在土地入股之后，农民的出租收益不仅不减少，而且在集体对土地统一经营之后，土地利用效率和效益提高了，农户所获得的股权收益，甚至有可能超过他原来出租承包地的收入。当然，这里还必须制定权利保障规则，让入股的农户有知情权、参与权甚至决策权等权利。否则，承包人可能对股权收益是否得到有效保障产生疑虑，而不愿意把承包地入股。

土地股份合作在我国有些地方已经有很长历史。肇始于20世纪90年代初广东南海地区的土地股份合作制，对促进农业生产规模化、提高农业生产率起到了立竿见影的成效。二十多年来，被广东、浙江、江苏等经济发达省份的农村相继效仿开展试点。因地制宜是试点的最主要特征。就地域差异而论，经济发达地区如深圳、南海、湛江、上海等地农村集体土地多采用股份公司形式进行市场化经营；广大中、西部除少数城郊结合部和较为发达地区采用股份公司形式外，其他多采用股份合作社形式。根据股权设置不同，我国农村土地股份制改革形式主要有：（1）单一以土地入股为主，成立土地股份合作社；（2）土地作价入股，即以土地、资金、技术等多种要素入股，成立综合型股份合作社；（3）村（社区）经济股份合作制内的土地股份量化。对于股权设置，各地一般设立土地股、个人股、集体股，也有一些合作社设立现金股、技术股等。对于股权流转，许多地方实行股权“生不增，死不减”原则，封闭性流通，在合作社范围内可以继承、转让和赠予。也有小部分地区采取了动态管理模式，因地制宜制定了不同的政策，如上海九星村规定村民股份每三年做一次调整，“生要增、死要转”。在股权量化上，目前，绝大部分地区量化的股权主要是以设置社员分配股份为主，享受对象为股份制改革时实际在册的村集体经济组织成员。以承包经营权入股的，入股土地以第二轮土地承包确权的面积为依据；以资金、资产等生产要素入股的，入股土地一般应先作价，后股份量化。

对于城市集群周边的农村土地，股份制改革的目的是为了实现城镇化，如珠三角、长三角地区，这些地区工业发展和城市扩张较快，土地需求较大，以土地股份化方式解决土地供给短缺问题，同时让农民通过分享土地的增值收益，获得立足于城市所需的发展资本。而对于中国广袤的欠发达农村地区，农村土地股份制改革的目标则是为了实现集聚土地资源，

提高土地效益，按股分红，增进农民收入。湖北省鄂州市张远村就是一个典型的案例。在成立内置金融股份合作社之前，张远村水利条件不好，土地高度分散，90%的村民外出打工，农地抛荒率高。农民之间难以形成统一的对外流转意愿，无法在流转的过程中形成规模经营，效率难以提高。为解决这些问题，张远村提出了确权不确地的做法，农民的土地以小组为单位连片放入内置金融合作社，土地变成了一个数值，农民每年可以获得400元/亩的租金，远高于农民间土地流转的几十块钱，另外每年还有一定数量的分红。合作社将土地集中平整并流转给家庭农场或企业发展现代农业，经营规模化使得农地利用效率大大提高，合作社还将提留的部分收入用于发放养老金等福利项目。

由于中央的支持和各地政府的推动，农地股份制改革在我国许多地方进展较快，且取得了显著成效。但要注意的是，土地股份制形式不要搞“一刀切”，要鼓励各地勇于探索符合本地实际的股份合作形式，也要充分尊重承包户的意愿，不能强制承包农户入股。同时，土地股份合作中要建立规范、透明的管理制度，让承包户有知情权、参与权和决策权。

（二）成员动态化

根据我国法律，农村土地集体成员集体所有，农村土地只能由本村集体成员承包。因此，农地承包经营权也就是成员权，承包权依附于成员权。但是，我国集体成员身份是静态封闭的。在20世纪七八十年代，我国农村人口基本上是禁止向城市流动的，农民世代就生活在自己的村庄里，这时封闭型集体成员身份制度是适当的。但是在过去几十年中，我国农村人口持续不断地向城市流动，截至目前大约有2亿农民异地务工和居住。这种状况下，还坚持封闭型集体成员制度显然已经不合时宜了。这些流转出来的人早已不是农民了，但其身份仍然是农民，名义上还是集体成员，这种身份和居住地分离如同以上所说的承包人与承包地分离一样已经完全与现实脱节。

集体成员不仅是封闭型的，而且还是不平等的。根据法律，集体成员有权享有集体土地的承包权。由于有了“增人不增地、减人不减地”的法律规定，在80年代之前出生的人拥有承包地，80年代之后出生的人就没有承包地。这就出现了以下情况：虽同为集体成员，但权利是不对等的。有人认为，承包地是按照家庭为单位分配的，因此，集体成员权利不平等可以在家庭内部进行平衡。但是，40年来，家庭也在不断分裂重组，最终形成享有农地承包权的家庭和不享有农地承包权的家庭两类，仍然存在成员权的不平等问题。

封闭的、静态的集体成员制度与法律也存在冲突。我国农民工市民化在加速推进，农业转移人口逐步登记为城市居民。而拥有城市户籍就应该退出农村集体。但我国现有政策仍然规定在城市落户的农民不要求退出承包地和宅基地。不是集体成员还可以拥有集体承包地，这显然与我国现有法律相冲突。

从以上分析可知，我国农村集体成员制度已经完全不适应新形势的变化，有必要对集体成员制度进行改革，由于承包权依附于成员权，因此集体成员制度改革、农村户籍制度改革也是农地产权制度改革的重要组成部分。

2016年12月《意见》指出，要做好农村集体经济组织成员身份确认工作，解决成员边界不清的问题。但是，集体成员身份怎么认定？那些在城里落户的农民是不是集体成员？那些在城里务工经商多年但没有在城市落户、不从事农业生产、不关心村集体的人，是否认定为集体成员？那些80后出生的“农二代”、或者“新生代”，没有获得集体承包地的人，是否是集体成员？集体成员身份是否要与集体土地和其他资产挂钩？《意见》没有对这些问题提出具体的可操作的指导性意见。更为关键的是，《意见》仍然没有跳出传统的思维模式，也就是没有突破封闭性的集体成员制度的框架。而正是这种封闭型的集体成员制度，才是农村集体产权制度各种问题存在的根源。要解决集体产权制度所存在的主要问题，关键是要打破集体成员封闭性制度。

这里，我们提出一个新的解决路径：集体成员动态化，即把集体成员从封闭状态变为开放状况，从固化状态转变为流动状态。具体思路类似于城市人口的流动。当一个居民从甲城市流入乙城市时，甲市将办理户口迁出程序，乙市办理户口迁入程序，于是，甲市将减少一个居民，乙市将增加一个居民。在乡村集体中，一部分人迁出村时就注销村集体成员身份，而另一部分人户口迁入本村时就登记为村集体成员身份。这些新成员可以是农村人，也可以是城里人；可以是本地人，也可以是外地人。让集体成员流动起来，可以解决我国农地产权制度存在的主要问题。

集体成员动态化能有效解决进城农户的农地退出不畅问题。为了维护农民的权益和加快推进农民工市民化进程，中央不要求进城落户农民退出农村集体各种权益，但还明确提出，要引导和支持他们转让这些权益。但是，谁来承接这些进城农民退出的土地？中央没有提出具体的途径和办法。有转让必须有受让，有退出必须有承接。这个问题在现有封闭性集

体成员制度下很难解决。因为除了少数返乡创业的集体成员之外，大多数村集体成员年龄偏大，身体状况越来越差，没有能力经营更多的农地；而且大多数留在农村的集体成员收入不高，也没有经济实力来支付退出的承包地费用。村集体经济组织大多没有收入来源，也没有能力有偿地支付进城落户的家庭转让的承包地费用。现在放开集体户口，准许外来人员加入村集体，这些人是外村人、外乡人，甚至是城里人，他们有投资资金，有技术水平，有经营能力，而且也愿意从事农业生产。这些人将是承接那些进城落户农民转让承包地的主力军。这就为进城落户的农民转让承包地提供了一个便利的通道，解决了承包地无人承接的难题。

集体成员动态化也有利于新型职业农民群体的形成和新型经营主体的壮大。中央鼓励和支持大学毕业生、技术人员返乡入乡创业。如果政策放开，让外部人能够加入村集体，这些新成员一般都是具有较高素质的职业农民，这将有利于新型职业农民群体的壮大。他们将是新一代家庭农场主、现代农民合作社的主要带头人、农业产业化企业的主要经营者，而且还是提高乡村治理和文明水平的先锋和骨干。

（三）土地股份制改革与集体成员动态化的相互作用

1.集体成员动态化有助于土地股份制改革的推进。中央积极鼓励和支持农村集体产权制度的改革，其改革的重点是实施股份合作。2016年12月出台的《关于稳定推进农村集体产权制度改革的意见》提出，要有序推进经营性资产股份合作制改革。虽然《意见》只是针对经营性资产的股份制改革，没有涉及土地资产，但我们认为股份制改革也适合农村土地产权制度改革，而且更为重要，因为农村集体的主要资产是土地。农地股份制改革就是农地承包制改革，就是把农户承包权转换为成员权，保留其收益权，让渡占有权。但是，如果没有外来的技术和管理人才加入村集体，土地股份制改革就难以顺利推行。如果这些人才被准许成为村集体的新成员，这些新成员由于视野比较开阔、资金比较雄厚、经营能力较强，能够成为集体经济组织的带头人，把通过股份化集中起来的农地进行有效的经营和管理，会大大提高农地股份合作的收益，这样才能促进农地股份化改革的顺利推行。否则如果经营效益不好，长期没有分红，农户将会要求退出农地股份合作，致使农地股份制改革归于失败。

2.土地股份制改革有助于推进集体成员动态化。农地股份制改革将成为集体产权制度改革的核心。农地股份制改革就是要促进农户把承包地变成承包权，把承包权转换为股权。土地入股之后，农户对原承包地没有占有权和使用权，这样就有利于那些进城落户的农民在

退出承包地占有权的同时，可以通过转让股权来退出农村集体，因为作为货币资产的股权的转让比实物资产的承包地的转让要容易得多，卖方只要对农地股权给出一个转让价格，而买方接受这个转让价格，就可以及时成交，不需要受让方接受具有实物资产属性的承包地。这将为进城落户农民退出集体提供了一个便捷的通道。同时，那些想要参加农地股份合作的外部人也可以通过购买老成员转让的股份而加入村集体，变成新成员和新股东。如果没有土地股份化，退出和加入集体就会困难得多。

四、农地产权制度改革的政策思路

我国农地产权制度存在着诸多问题，既不适应新时期的经济形势，也与我国一些根本法律规定相冲突，必须进行重大改革。改革的主要途径是要同步推进农地股份化和成员动态化。为此，提出如下政策思路。

（一）解放思想，大力支持和鼓励各地积极探索

我国经济已经进入中高收入阶段，工业化和城镇化进入后期阶段，农业剩余劳动力转移已接近尾声，城市和乡村一体化发展已经成为当前新的潮流。在这种形势下，实施了几十年的农村土地家庭联产承包责任制为核心的农村产权制度必须相应进行改革。但事实上，自20世纪80年代开展的家庭联产承包责任制改革以来，我国农村体制改革步伐较慢，有很多政策和法律明显落后于经济和社会发展的实践，已经不适应新时代的发展要求。主要原因是思想不够解放，政策法律保守。

承包地对农民来说既有社会保障功能，也有经济财产功能。改革开放初期农民收入主要来自农业生产，因此农地主要体现社会保障功能；现在大多数农民收入来源于非农业经济活动，农业收入占农民总收入比重很小，因此现在农地更多体现的是能带来收入的财产功能，社会保障功能逐渐弱化。但我们有些人仍然在强调承包地的社会保障功能，担心这些进城的农民工将来还要回到农村种地，因此坚持承包权要固定在承包地上，反对土地股份化，反对进城农民退还承包地。

农村封闭式集体成员身份只适应传统的农业社会，而不适应人口高度流动状态的现代社会，但我们仍然在坚持这种集体成员制度。解释这种现象只能从思想观念中寻找。可能有人认为农村是个封闭的熟人社会，具有排外倾向，如果新的成员加入集体中来，新成员和

老成员可能会产生矛盾和冲突，导致农村社会不稳定，因此不敢放开农村户口。其实，现代的农村社会也不是完全封闭的，绝大多数农民接受过初中以上教育，而且大部分在城市务工经商，与外界的联系紧密，在互联网时代，信息传播和交流很频繁。因此，现在的农村是开放的，只要制度设计好，只要这些新成员能够给村集体和农民带来好处，就应该接受陌生人加入村集体。而且农村有些传统文化如户族观念是与现代社会背道而驰的，也应该通过新成员加入来改造这些不良文化，使之更快融合到现代社会中。可能还有人担心，如果农村户口放开，准许外部人加入村集体，会造成怀有不良目的的人蜂拥而至，大量圈占农地和宅基地，排挤和剥夺现有农村集体成员的各项权利。其实，这种担心也是多余的。因为放开农村户口是有门槛的、有限制的，那些不是在农村干事创业的人是不准许到农村落户的。

因此，深化农村产权制度改革的首要任务是解放思想，破除旧观念。在坚持农地集体所有、农地农用和维护农民利益这三条基本原则基础之上，支持和鼓励各地勇于探索，大胆创新，对各地出现突破现有的法律限制的创新举措要有较大的容忍度。在各地实践中总结成功的经验，对现有的法律条文进行修改，最终形成既体现公平又注重效率的新型农村产权制度。

（二）同步推进城乡户籍制度改革

集体成员动态化要求改革现有的农村户籍制度。改革户籍制度目前主要聚焦农业转移人口在城市落户问题，也就是放松、放开城市落户的各项限制，并赋予他们参与社会保障的资格，但农村户籍制度改革还没有提到议事日程。笔者认为，应该同步推进城乡户籍制度改革、实现人口自由迁徙，既放开农村人口到城市落户限制，也放开城市人口到农村落户限制，以及准许人口在农村内部和城市内部之间流动。只有城乡户籍制度同步改革，才能打破农村集体组织的封闭状态，使农村集体成员进出自由，实现集体成员动态化。

放开集体成员进入限制并不意味着完全不要条件。对于有意进入村集体的中国公民，应该设定一些基本资格条件：如必须是自然人，不能是企业 and 公司法人；必须要通过合法程序获得一定数量的本集体农地承包权或股权；必须从事规模化经营项目。

为了保护进城落户农民的权益，可以把退出集体成员身份和退出农村承包地和宅基地等集体权益分开进行。按照相关法律，进城落户农民在退出集体成员身份的同时把承包地和宅基地交还给集体。但是，为了吸引更多的农业转移人口在城里落户，同时考虑到进城落

户的农民在城市生活的适应性和稳定性需要较长时间的现实,可以先办理进城落户和退出农村集体成员的相关手续,同时保留其在农村的承包地和宅基地,让其有充分时间找到承包地和宅基地转让的承接者。此外,还应准许进城落户的农业转移人口自由退出城市户口,返回或到其他村重新落户。只有完全放开人口迁徙限制,让公民自由选择居住地,才能更顺畅地加快农民工市民化和集体成员动态化的步伐。

（三）借鉴国企改革经验，创新农地股份制改革模式

承包地股份化涉及一系列具体问题。承包地如何入股？集体其他资产如何入股？股价如何确定？股权收益如何分配？股份如何转让？这些问题都是要通过各地探索具体的实施路径和办法,中央应只提出一些指导性意见,不提出具体实施办法,要充分尊重各地基层组织和工作者的主动性和创造性。不管农地股份制改革采取何种模式,关键是要让农地股份合作获得较显著的效益,让广大农民从农地股份合作中有获得感。

要使农地股份制改革取得成功,可以借鉴国企改革中资产管理与企业管理分开的模式,建立“产权清晰、责权明确、村企分开、管理科学”的现代土地股份合作制度。集体经济组织作为农地所有人对股东负责,股权转让、收益分配等重大事项通过召开股东大会决定,在日常工作中,集体经济组织代表股东行使所有人的职责和权力。为了有效管理集体资产,应设立集体资产管理公司。资产管理公司可以由本村集体经济组织管理,也可以聘请外人管理,本村集体经济组织负责监督。资产管理公司只是负责集体存量资产的配置和运营,不干预农业经营活动。农地经营形式可以多元化,可以由农民专业合作社统一经营,也可以委托给农业产业化公司来经营,还可以直接租赁给家庭农场来进行规模化经营。具体采取何种经营方式,应根据各地实际情况而定,在实践中不断创新经营方式。资产管理公司与经营主体签订合同,按合同监督经营主体,但不干预经营主体的日常经营活动。经营的收益按照合同约定上缴资产管理公司,资产管理公司扣除成本后上缴给集体经济组织,集体留一部分之外,剩余按投入的股份份额进行分红。

（四）及时修订不合时宜的相关法律

随着工业化、城镇化和农业现代化的快速推进,现有《土地管理法》、《物权法》、《农村土地承包法》等土地相关法律已经落后于农村经济社会发展实践。有些条文已经过时,有些条文规定模糊,有些条文相互冲突,有些条文缺失,因此需要结合新形势下农村产权制

度改革、户籍制度改革以及其他相关改革进行修改和完善。我们建议，第一，修改法律应该解放思想，创新思维，广泛征求社会各界意见。第二，在坚持集体所有制、农地农用和农民利益的基础上，条文不要规定太具体，要为各地探索集体所有制实现形式留有充足的探索空间和余地；一旦规定太具体，就可能会限制各地开展创新性试验，扼杀行之有效方法的产生。第三，各个法律条文之间要协调，要符合宪法的基本精神，而不是与宪法相矛盾。例如，目前有关政策规定进城落户农民可以继续保留集体承包地和宅基地，这就与宪法和其他相关法律相矛盾。如何解决这些矛盾应该有一个说法。第四，有些法律条文空白，例如，承包权的继承问题是一个现实问题，但法律还是一个空白，在法律修改过程中应该直面这些现实问题做出明确的规定，以便在实践中能够有法可依。最后，法律和政策常常存在冲突和矛盾，中央出台涉农各种文件时，既要考虑现实的需要，也要考虑与法律的衔接，真正体现法治精神。

（五）建立和完善土地要素市场化体制机制

建立开放有序的农地产权交易中心。当前各地农村产权交易中心交易的标的物主要是土地经营权，而对于承包权和土地股权交易还比较少。应该与土地股份制改革相适应，准许土地承包权和股权在交易中心交易。市场是公平交易的前提，政府前期应给予人才、资金和政策的支持，建立起土地交易的中介组织，独立于政府管辖之外。除此之外，为避免少数人操控交易市场价格，应建立权威的集体土地价值评估体系和土地最低保护价制度，设定参考标准和范围并确保广大农民认可。还要建立和完善土地交易的各项法律法规，制定和出台《土地交易法》等，以规范土地交易规则，公平保护土地交易的各方利益。

（责任编辑：龙颖楨）

当前经济领域的风险及其防范对策*

郝正明 刘传江

一、当前新型国际政治经济环境下，中国经济发展面临的比较突出性问题或者风险

（一）如何建立配合国家系列战略转型的新型金融发展制度安排，避免国际国内金融市场和金融机构隐型风险爆发给实体经济转型带来巨大冲击。

（二）新的、强的金融监管下如何引导民间资本、市场资本和国家支持资金流入十分脆弱的实体经济，防止以上资金外流、进入影子银行和空转引导新的次生风险。

（三）防止三大攻坚战出发点、上层与实际执行情况的差异变成一场运动秀而消耗巨大的社会财力物力人力而错过地区经济重点支持科技发展转型的时间窗口。

（四）当前经济环境下，各市场主体的信心恢复和制度保障。当前中国经济正面临较大挑战，不仅来自国内经济发展转型升级必经的震荡过程，也要面对全球经济动荡对中国经济的影响，在这样的大环境下，各主体缺乏市场信心，市场缺乏保障体系安排，因此市场需要信心恢复和一定的制度保障以防止或降低市场风险。

（五）政府是否作为正常试错保障或政府行为的负面清单制度完善，鼓励积极作为和担当，支持实体经济全面转型升级发展。在支持实体经济发展的过程中，政府应适当转变角色，更好的扮演引导性的角色，应充分发挥政府的资源优势，充分体现政府职能在支持实体经济发展中的作用。因此，完善政府制度安排以使政府可以站在市场的角度推进实体经济发展成为需要迫切解决的重要问题。

二、当前防范经济金融领域系统及非系统风险的举措建议

* 郝正明，武汉大学经济与管理学院兼职教授。刘传江，武汉大学经济发展研究中心教授。

（一）宏观层面防范系统性风险的举措建议

1. 加大供给侧改革中的政策和制度安排，如在全国自贸区、北上广深或几大经济区实现户口、医保社保、养老互通制度，进一步推出鲜明的人才吸引政策，提升社会保障水平与引才魅力，避免大数据监测显示的主要城市人才净流出导致的主要经济区发展渐缓趋势。根据猎聘网发布的《2019年人才前景趋势大数据报告》显示，2017年第三季度到2018年第四季度高端人才仅杭州的净流入率较高，净流入率为10.47%，一线城市中，排在中高端人才净流入前20的仅有深圳和上海，但净流入率较低分别为3.79%和1.49%，而广州和北京则排在20名之后，广州人才净流入率为0.04%，北京则出现了人才净流出现象，其人才净流出的重要原因就包括落户难、生活成本高等问题。

2. 国家利用财政及金融资本统一发行分级债券，对地方债务分段予以回购和消化，以化解各地方隐性债务向市场传导风险。

3. 在全国范围实现分类分级降税政策，特别是对于居民家庭结构不同的分类降税安排，在未建立私人财产保障制度前提下，暂缓推出房产税的征收，同时加大对小微实体的专项、针对性的经济与金融税收支持，从而给小微实体带来普惠性的减负以降低其市场风险。

（二）微观层面宏观层面防范系统性风险的举措建议

1. 建立多层次资本市场体系的全面退出机制。防止实体经济资金、政府专项支持资金空心化购并和空转，多层次资本市场有效的退出机制是优秀企业尽早能进入多层次资本市场获得直接融资的合规性和高效性的前提。比如新三板企业的退出问题，若建立了有效的转板机制，不仅能解决新三板挂牌企业的退出问题，还可以鼓励新三板挂牌企业更好发展，最终找到更适合自身企业发展的多层次市场环境。

2. 在自贸区仍在探索阶段，除划地域产业集聚区（如长三角新城、雄安）外，尽快利用人工智能技术建立全国性首个行业细分联盟，充分发挥全国乃至地方行业协会在市场经济中的协同作用，使这些中小企业能够得到及时的救助和可购并的机会（智能大数据下），防止某一点的风险演变成系统性风险的可能。有关统计数据显示，从1985年以来，产业联盟组织的年增长率高达25%。在美国最大的1000家企业收入中，16%是来自于各种联盟组织。可见行业细分联盟已然越来越成为市场发展的趋势，通过行业之间的联盟，不仅可以实现优势互补、整合资源，还将有效降低潜在风险。

3. 分段改变金融领域产品和服务刚性兑付现状，相应推出分层次对应的履约保证金、支付保险制度和产品，发挥保险及再保险手段以消化部分市场风险。

（三）防范非系统性风险的举措建议

1. 除建设上海金融法院这些事后风险处理体系外，应该尽早建立全国性全新金融机构担保体系或者金融机构的救助购并体系，防止金融风险首先由某一金融机构、某一金融领域率先爆发传导。

2. 运用科学手段和大数据的结合，建立全国性和地区性的经济风险发展指数体系和经济发展潜力指数体系，在国家战略机遇下，使全局和地区经济发展风险、经济发展机会能够提前被掌握，各项指数能提前成为政府决策的依据和参考。

3. 在全国范围内建立分区域、市场化（第三方）分行业的信用评价评级体系和担保联盟体系，防止中小企业大规模连锁危机传导。

4. 建立三阶九级地区股权交易中心分类试点和国际窗口试点，加大各地特色产业市场化、国际化合理并购集聚，促进资源最大化利用。

（四）关于启动建立湖北经济安全运营指数体系的建议

1. 规划启动建立湖北经济安全运营指数体系是促进国家战略落地落实的迫切需要。经济安全是安全体系重要组成部分，近年来经济安全问题受到全世界的关注。从2018年的经济环境分析，我国经济运行稳中有变，经济下行压力有所加大，发展环境更加复杂，市场经济面临严峻挑战。此外中美贸易战也加剧了中国经济目前的一系列问题，政府对市场的干预滞后、实体企业融资难、股市与汇市波动明显、相关风险加大等问题成为当前迫切要解决的难题。面对这些新问题与新挑战，启动建立经济安全运营指数体系是落实国家战略的重要举措，对实施积极的调整政策、填补短板、防范金融风险、进一步推进改革开放、推动产业结构转型升级、维护社会稳定起到关键作用。

2. 规划启动建立湖北经济安全运营指数体系是加快实施省级战略支撑和高质量发展的迫切需要。湖北省委、省政府高度重视全省经济工作，在“中部崛起”、“一带一路”、“长江经济带”、“武汉国家中心城市”、“湖北自贸区”、“湖北区域金融中心”等诸多利好政策叠加的战略机遇期，建立湖北经济安全运营指数体系能够按照多级不同层次的模式管理理念服务决策部门、经济运行管理部门和金融机构，供包括行业组织、各级部门，指数体系能够提供

其决策参考和事前防范风险，突出精准支持各行业功能，特别是对于重点需要支持的企业、支柱性产业等进行重点帮扶，诸如能够对民营企业中的湖北九州通医药行业、光谷科技型企业提出有效应对重大经济风险的对策建议，为我省打赢三大攻坚战、实现高质量发展提供科学依据和决策支撑，更好地服务我省实体经济的转型升级。

3. 启动建立湖北经济安全运营指数体系的方案建议

按照前期研究情况，湖北启动建立经济安全运营指数体系将是一个复杂的系统工程，涉及政府、企业、基层组织等多个层面，项目建设方案要采取“市场运作、政府引导、民营参与”的运作模式，政府决策部门通过对每月或每周收集的经济安全运营指数准确分析经济的运营情况，用这个指数的变动和波动来对所有的经济运营的关键系统、关键领域、关键指标起到预警作用，类似美国国家安全事务助理分析美国国家安全报告的功能。我们的经济安全运营指数是从第三方机构量化、浓缩后反映经济晴雨表的内部决策体系，是安全的、科学的运营体系，主要包括 GNP、金融行业的 M1、就业率、“5+1”创新运营模型等众多指数，不仅涉及微观维度，还涉及中观维度、宏观维度。

（责任编辑：龙颖楨）