

江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 14 期

中共江苏省委宣传部

2021 年 6 月 2 日

关于理顺集体成员与“外来”社区成员 权责利关系的对策建议

摘要：南京林业大学高强研究认为，江苏作为全国首批农村集体产权制度改革整省试点，在基本完成试点任务的基础上，先行开展“政经分开”改革，在改革纵深性领域为全国探路。但同时，在一些完成改革任务的新型农村社区，集体成员与“外来”社区成员等不同成员身份衍生的权益问题也逐步凸显。对此，建议进一步健全城乡深度融合发展机制，加快剥离集体经济组织的行政和公共服务职能，维护好集体成员经济利益，保障“外来”社区成员的社会权益，强化跨村域流动农民的权益保障，优化基

本公共服务供给机制，探索建立农村居住证制度。

城乡融合发展与乡村振兴加快推进背景下，城乡人口加速双向流动，为城市和农村带来了发展活力。农村集体产权制度改革基本完成后，江苏一些新型农村社区既界定了大量的集体成员，又聚集了一定数量由城市或由其他村庄迁来的“外来”社区成员。如何妥善处理两类成员之间的权责利关系，在有效保障集体成员经济利益的同时，实现和维护好“外来”社区成员民主权利，创新农村社区公共服务供给机制，成为制约城乡融合发展的一道突出难题。2021年省委一号文件提出，巩固提升农村集体产权制度改革成效，探索推进“政经分开”改革，发展壮大新型集体经济。南京林业大学高强承担的江苏省社科基金重点项目“江苏新型农村集体经济组织形式创新与政策支持研究”，系统分析成员“身份”混同带来治理困境，并结合苏南相关地区的探索实践，提出理顺集体成员与“外来”社区成员权责利关系的对策建议。

一、成员“身份”混同带来治理困境

在传统农村社区，集体成员与社区成员往往具有较高的重合度。但随着农村社区开放化转型和城乡人员加速流动，两类成员的重合度越来越低，不同“身份”成员之间权利各异、权益交织，给新型农村社区治理带来困境。

（一）集体成员经济利益容易受损

一些农村社区或城市涉农社区由于辖区内居住着大量“外来”社区成员，导致其面临着与集体成员数量不匹配

的社区管理成本和公共服务支出。调查表明，这些拥有集体经济收入的农村社区往往承担着一定数量的公益性支出，且存在集体收入越高，承担比例越大或金额越多等现象。由于农村集体资产资源归集体经济组织成员集体所有，其收益分配也应仅限于集体经济组织内部，超过集体边界的公益性支出侵害了集体成员整体利益。

（二）“外来”社区成员受到排斥

从目前看，各级层面还缺乏对“外来”社区成员权益保障的相关制度安排。在一些经济较为发达的农村社区，由于“村籍”（户口）与集体成员资格的一体性捆绑，“村籍”制度演化为一种和选举与被选举、福利分配、居住、就业、教育、医疗等社区治理与公共服务相关联的制度综合体。在当前的制度框架下，这些“新村民”难以“落户”农村，而户口又与许多社会权益绑定在一起，导致他们难以融入农村社区，也往往被排斥在社区治理之外。

（三）跨村域流动农民权益难以保障

在一些经济较为发达地区，农民跨村域流动比较普遍，有的甚至已经多年举家迁移。从制度层面看，当前我国对于进城农户的“三权”维护关注是足够的，但对于非进城的跨村域流动农民权益维护，目前还缺乏相关的制度安排和基层探索。以农村集体产权制度改革为例，由于农民跨村域流动以及集体资产股权多元化设置，一些农民在不同的集体经济组织拥有股份（例如在一村拥有人口股，而在另一村拥有贡献股或土地股），但在改革推进过程中由于

要求成员身份具有唯一性，且实践中往往将股权作为判断农民是否具有成员身份的重要依据，进而要求这一部分农民必须放弃部分股权，从而导致农民合法权益受到损害。

二、理顺集体成员与“外来”社区成员权责利关系的对策建议

城镇化进程中，农业转移人口市民化政策体系已比较完备，但在城乡融合与乡村振兴的战略目标下，针对集体成员与“外来”社区成员权责利关系的政策体系还有待完善，特别是保障“外来”社区成员社会权益的相关政策需要优先出台。

（一）维护好集体经济组织成员经济利益

从集体经济组织层面看，现行《村民委员会组织法》第八条在强调村委会应当尊重并支持集体经济组织经济活动自主权的同时，又明确了村委会管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产的职责。这一矛盾性规定造成集体经济组织独立性和自主权的事实虚置。因此，在制度设计中，可考虑将农村集体“三类资产”均确权到集体经济组织，将使用权根据资产属性分配到农村各基层组织，从而强化集体经济组织的集体资产管理职能。同时，加快剥离集体经济组织的行政和公共服务职能，减轻公益性负担，增加其资本积累能力。同时，要以社会主义市场经济体制为方向，以健全法人治理结构为核心，建立和完善集体经济组织“三会”制度，让集体成员充分参与集体经济经营决策，共享集体经济组织经营收益。此外，还要积极拓展集体资产股份权能，为集体经济组织成员开展股权抵押、

融资、担保等创造条件。

（二）保障“外来”社区成员合法权益

要通过清单式梳理，明晰集体成员和“外来”社区成员等各类身份性权益，让社区治理权利与“村籍”或集体成员资格脱钩，更好地保障“外来”社区成员享受公共服务、参与社区治理等基本公民权利。要在完善村级集体经济组织成员制度的基础上，探索建立“外来”社区成员加入村级集体经济组织的渠道，让为集体经济发展做出重要贡献的人员获得激励，逐步构建开放式产权和“有进有出”的动态集体成员管理体系。有条件的地区可探讨赋予对农村发展有重大贡献的科技人才、乡贤等群体“新村民”身份、集体成员资格或贡献股股权。

（三）强化跨村域流动农民权益保障

要统筹推进相关领域的农村改革，尽快建立健全跨村域流动农民的权益保障机制。要针对集体资产股权设置多元化的普遍情况，优化农村集体产权制度改革的制度设计，允许农民在集体成员资格唯一的前提下，拥有多个村级集体经济组织的股权及其附带权益，逐步构建股权权能顺利实现的制度环境。要遵循渐进式改革逻辑，针对长期在其他村庄或城镇稳定定居的农民，建立集体资产股权有偿退出机制，完善集体资产股权跨集体经济组织转让办法，研究制定成员资格退出条件。要探索建立和完善跨村域流动农民宅基地资格权保障机制，实现跨村域流动农民“住有所居”。

（四）优化基本公共服务供给机制

要加快建立城乡公共资源均衡配置机制，强化农村基本公共服务供给县乡村统筹，提高农村社区基本公共服务的供给能力。但同时也要注意，对于大多数地区而言，基层政府可能暂不具备足够的财力。因此，在公共财政完全承担社区管理和公共服务支出之前，村级集体经济组织仍可以负担一定比例的公益性支出，但这部分支出应当享受税前抵扣或税收返还。此外，可参考促进农业转移人口市民化的“人地钱挂钩”机制，建立促进城市返乡下乡人员以及跨村域流动农民权益实现的“人地钱挂钩”机制，以提升农村社区接纳外来人口的能力、加快农村社区城镇化步伐。

（五）探索建立农村居住证制度

城乡居住证制度改革应与农村集体产权制度改革、户籍制度改革、农村宅基地制度改革联动，不仅在城镇，而且在农村都需要建立健全居住证制度，加快形成“外来”社区成员、集体成员等相分离的农村人口登记管理机制。要通过实施农村居住证制度，有效识别农村各类群体人员身份，为居住证持有人在农村工作、生活、接受教育等提供便利条件，保障“外来”社区成员享受平等的基本公共服务和拥有平等的社区治理权利。

（作者高强，系南京林业大学经济管理学院教授）

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志

中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委市政府领导同志、各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志

本部各部领导、各处室

中共江苏省委宣传部政策法规研究室编 共印260份 苏简字1003号