

城乡统筹发展的 改革思维

——北京市农村经济研究中心 2011 年研究报告
上册

郭光磊 主编

 中国农业出版社

城乡统筹发展的改革思维

——北京市农村经济研究中心 2011 年研究报告

上册

郭光磊 主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡统筹发展的改革思维: 北京市农村经济研究中心 2011 年研究报告 / 郭光磊主编. —北京: 中国农业出版社, 2012. 7

ISBN 978-7-109-16812-1

I. ①城… II. ①郭… III. ①农民利益-经济利益-调查研究-研究报告-北京市-2011 IV. ①D422.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 103240 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 姚 红

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2012 年 7 月第 1 版 2012 年 7 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 37.5

字数: 740 千字

定价: 50.00 元 (上、下册)

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

编辑委员会

主 编：郭光磊

副 主 编：贺东升 张秋锦 王瑞华 曹四发
吴志强 刘军萍 戚书平

编委会成员：（按姓氏笔画排序）

马俊强 毛 萌 冯建国 任玉玲
李朝发 杨万宗 张文华 陈水乡
季 虹 胡登洲 葛继新 熊文武
樊汝明

编辑部主任：葛继新

编辑部成员：段书贵 陈 珊 刘 雯

代 序

凝聚共识 增强农村改革的进取性

——对北京农村产权制度改革理论思考

郭光磊

(北京市农研中心党组书记、主任)

摘要：本文回顾了北京郊区农村产权制度改革近 20 年来的实践探索，认为农村产权制度改革根本动因是工业化、城镇化进程的加快，深化农村产权制度改革的关键在于从健全法制、民主决策、平等权利、富裕农民等四个方面凝聚改革共识，增强改革的进取性，使改革能够向纵深推进。最后提出深化农村产权制度改革的基本思路。

党的十七大提出“探索集体经济有效实现形式”的历史任务，2011 年底召开的中央经济工作会议再次强调要稳步探索农村集体经济的有效实现形式。20 世纪 90 年代初，北京市开始推进乡村集体经济产权制度改革，探索市场经济条件下集体经济新的有效实现形式，改革大致经历了逐步试点、扩大试点和全面推进三个阶段。截至 2011 年底，全市累计完成改革的单位达到 3 645 个，其中村级 3 635 个，镇级 10 个，村级完成比例达到 91.4%。北京农村集体经济产权制度改革已经进入“村级基本完成、镇级探索推进”的新的改革阶段。时值小平同志视察南方讲话 20 周年，回顾近 20 年来京郊农村产权制度改革的历程，有必要从理论上对改革发生发展的内在逻辑，从根本动因、制

度选择、凝聚共识等多个角度进行总结和分析,在此基础上提出下一步深化产权制度改革的对策思路,增强农村改革进取性,完善内部治理结构,进一步发展壮大集体经济,加快城乡一体化进程。

一、工业化、城镇化进程的加快是 农村产权制度改革的根本动因

京郊农村集体经济大致经历了互助组、初级社、高级社、人民公社、以家庭承包经营为基础的双层经营体制等若干阶段。集体经济组织形态的阶段性演化是适应国家经济发展战略性调整的结果,是国家在不同历史时期生产力与生产关系矛盾的反映。以“资产变股权、社员当股东”为主要特征的北京市农村产权制度改革发端于20世纪90年代初,主要是为了适应不断加快的郊区工业化、城镇化进程。

首先,土地利用结构的变化需要界定新增财富的产权归属关系。工业化、城镇化是一个国家(或地区)实现现代化的必由之路。随着产业结构快速升级,大规模产业园区不断增多,城镇规模急剧扩张,引发了大量土地征占、租赁、流转或拍卖等现象,郊区农村的土地利用结构发生急剧变化。随之大量土地等资源性资产转变为货币形态资产,农村集体资产规模快速增加。在共同所有的体制条件下,资产产权关系的模糊特征凸显,自然就产生了产权明晰的客观要求。因为拆迁费补偿等因素引发了大量的社会矛盾,形成了不稳定因素,也使得界定产权关系的任务愈加迫切。

其次,人口结构的变化需要理清组织内部成员之间的产权关系。工业化、城镇化进程是一个人口、社会、资源、环境等领域的系统性变迁,实质是劳动力和土地资源的非农化过程。随着农转居人口逐渐增加,产权关系日益复杂,产权归属问题日益突出。在集体资产规模增加后,已转居与未转居群体之间就资产归属问题产生了越来越多的分歧和矛盾。

再次，社会结构的变化需要理清农民和集体的产权关系。随着工业化、城镇化进程的加快，越来越多的农民选择在城镇长期居住，但户籍往往还是农业户籍，不能享受市民待遇，农民市民化的要求日益迫切。但是，由于与农村集体的产权脐带割不断，城市的高门槛迈不过去，处于农民与市民的夹生地带。农村产权制度改革理清了农户和集体的产权关系，让农民带着股权进城，增加了转变为市民的经济承受力，对加快农民市民化进程发挥了杠杆效应。

二、区位优势结构决定了农村产权 制度改革的基本制度形式

北京郊区农村产权制度改革没有采取统一的模式，呈现出多样化的制度特征。2010年，北京市总结了农村产权制度改革的九种模式，即整建制转居模式、个人投资入股模式、“土地承包经营权入股”模式、“产权+林权”模式、“资源+资本”模式、“乡村联动”模式、“先重组，后改制”模式、“撤村转居”模式以及“土地股份合作制统筹”模式等，其中，前五种属于村级改制，后四种属于乡级改制。这些模式种类较多，而且标准不一，不便于在理论上进行统一把握，在实践中进行统一指导。有必要按照相对统一的标准对各类改革模式进一步提炼，形成农村产权制度改革的基本模式。按照制度经济学的一般原理，制度具有内生性，不同的资源条件下，人们会选择不同的制度形式。如在人多地少的东亚农村地区容易出现社区聚居性组织，而在人少地多的欧美地区往往只是单纯的家庭农场形式。观察发现，从城乡结合部地区，到平原地区，再到山区，相同类型地区产权制度改革在股权结构设计、法人治理结构、分配形式等方面具有相对的一致性，产权制度改革的制度安排总体上呈现了梯次格局。根据不同资源禀赋类型，可进一步提炼出北京郊区农村产权制度改革三类基本模式，即城乡结合部地区的积累性资产量化型、平原地区的土地承包经营权

量化型和山区的林权量化型。

在城乡结合部地区，一般农村集体经济组织经济实力比较雄厚，拥有较多的积累性资产，产权制度改革过程中主要是针对积累性资产进行量化。由于土地价值在现有体制下缺乏一个明确的定价方法，作为资源性资产的土地，大多只是隐含在按集体经济组织成员身份界定的户籍股中，不进行明确的量化，并通过户籍股获取土地增值收益形成的红利。这类地区市场经营活动量大，对经营管理水平要求相对较高，改制后的社区股份合作社一般按照现代企业制度要求建立起比较规范的公司法人治理结构，如股东代表大会、董事会、监事会以及经理层等。

相对于城乡结合部地区，平原地区的农村集体经济组织经济实力一般比较薄弱，只拥有少量的积累性资产，而且往往是非经营性资产，村里能创造收益的资产主要来源于农户承包土地等资源性资产。因此，这类改制的主要特征表现为对土地承包经营权的量化，而不是对村集体积累性资产的明晰。土地承包经营权量化改制的核心是以收益分配的股权置换土地承包经营权，使已经确权到户的土地合法、有序流转到村集体，集中进行土地的规划和开发。分配方式上的最大变化是由原来的按人头分配改为按股份分配。在法人治理结构上，相对也比较简单，往往是由村支部或村委会等组织或个人来充当或兼任股份经济合作社里面的董事会、董事长、总经理等机构或职务。

北京山区一般被定位于生态涵养功能，功能的单一定位使产业的多元化发展受到一定的局限。山区农村的集体积累性资产往往会更少，集体经济更为薄弱，几乎没有积累性资产和经营性收入，也就没有可以用来量化给个人并取得收益的集体资产。山区的产权制度改革主要以林地与林木资源量化为主推进林权改革。2010年，北京市实行了生态效益林补偿政策，按照40元/亩的标准，对山区进行生态效益补偿，并按照村集体和个人40:60的比例进行分配。这项政策对于推进山区

林权改革具有重要的推动作用。改革后的村享受的生态效益林补偿可以得到更公平合理的分配。

三、建立改革共识是深化改革的关键

目前，就村级而言，北京市农村产权制度改革已经进入一个新的历史时期，由推进改革向深化改革阶段转变。在这样一个重要转变的改革节点上，明确改革推进方向十分关键，为此，凝聚改革共识就显得至关重要了。凝聚起改革的共识，未来改革的轮廓也就可以清晰呈现了。达成共识，明确方向，改革才具有进取性，加快向纵深推进，改革对发展的动力作用才能更好的发挥和体现。基于20年农村产权制度改革的丰富实践，我们要在最广泛意义上形成如下四点改革共识：

一是法制健全。法制建设的本质是对作为一种行为的产权关系的界定。产权经济学或法经济学认为，经济发展不仅仅面临着技术性或资源性的约束，还面临着制度的或法律的约束，而恰恰是这些约束应该成为经济分析的焦点。任何制度和规则在交易过程中都会给交易者带来收益和成本，界定明确的权利有助于交易从而有利于实现效率。财产、合同、侵权等与农村集体“三资”管理密切相关。目前，农村集体经济产权制度改革，一方面缺乏一个关于集体经济组织的专门的法律基础；另一方面，现有的制度设计及具体条款更新滞后，不足以应付目前的集体经济发展的需要。特别是土地资源的相关制度体系，城乡二元的土地使用制度未能从根本上破除，仍然存在着对集体土地的歧视。按照市场一体化的规则建立健全集体经济相关法律法规还有许多工作要做。

二是民主决策。民主决策主要涉及新型集体经济组织如何实现现代治理的问题。农村产权制度改革形成的股份，大多不是股东直接入资形成，而是凭靠户籍的天赋权利及过去的物化劳动等因素直接获取，

对集体的关心程度与拿自己的资金入股自然存在差异。从改善管理的角度上讲，这是新型集体经济组织的一个弱点。建立真正的法人治理结构，形成民主决策，民主管理，要让集体经济组织成员能够真正参与到管理中来，让组织成员能够参与进来，还要让组织成员有需要参与进来，切实关心集体经济发展。否则，只有干部关心集体经济，最终把集体经济演变为干部经济。同时，通过深化改革，推进民主决策，也有利于培育健康的农村基层民主。

三是平等权利。平等权利问题关系到集体经济的性质和功能定位。社会主义本质上与“天下为公”的大同理想是一致的，至少要在生产上实现社会化，在分配上也要实现部分的社会化。股份公司实现了是在资本主义制度框架内的一次扬弃，股份合作制是对股份制的进一步扬弃，扬的方向是公有制，弃的方向是私有制。集体经济的本质是公有制条件下的合作经济，强调效率，更强调公平，并通过一人一票表决实现集体经济组织成员的平等参与权利。农民在城市化、工业化、市场化的熔炉里已经锻炼了几十年，综合素质已经有了大的提升，利益诉求更加鲜明，具有平等参与的条件。

四是富裕农民。共同富裕的思想源远流长，是无数代仁人志士追求的梦想，亦与欧文、傅立叶等西方空想社会主义思潮有不谋而合之处。在太平天国时期的《天朝田亩制度》中，就极其详尽地描述了“无处不均匀，无处不饱暖”的“太平盛世”。邓小平同志提出社会主义的本质的论断，使对社会主义共同富裕的认识有了新的进步。推进城乡统筹发展，实现城乡一体化新格局恰恰是对社会主义共同富裕全面而深入的探索。推进农村产权制度改革，要特别重视把富裕农民作为农村产权制度改革的方向，正视改革中存在的问题。要把实现全体集体经济组织成员的共同富裕作为农村产权制度改革的目标，不是为改革而改革。有些集体经济组织改革后，大量群众由于多种原因没有选择持股而是选择兑现方式脱离开集体经济组织，致使持股者变成了

少数，甚至极少数，集体经济变成为了少数人的经济，在一定程度上是私有化了群众集体的公共财富，至少是私有化了潜在公共财富，违背了改革初衷。能否实现富裕农民的目标应作为我们未来深化产权制度改革是否成功的界标。

在凝聚以上四点改革共识的基础上，我们就可以明确深化改革的方向，使我们的改革重新焕发起十一届三中全会后所昂扬起的改革精神，使我们的改革更具有进取性，实现集体经济更快更好地发展。

四、完善农村集体经济组织治理结构，发展壮大集体经济是农村产权制度改革在新时期的努力方向

从总体上看，改革后形成的新型集体经济组织规模相对较小，市场竞争力偏弱；缺乏规划，发展分散；产业结构低端，发展水平不高。北京郊区下一步深化农村产权制度改革，把改革和发展密切结合起来，把精力聚焦到完善治理结构，提升竞争力，发展壮大集体经济上来，加快农民市民化，推进城乡一体化，为形成未来北京郊区成熟的城乡经济体制机制奠定坚实的组织制度基础。

第一，建立健全农村集体经济发展的政策支持机制。一是研究和推进集体经济组织立法问题，出台《北京市农村集体经济组织条例》，明确集体经济组织的合作经济属性，确立集体经济组织法人地位。关键是明确将集体经济定位于一种公有制基础上的合作经济，避免将其定位于股份制企业而按《公司法》注册登记和按公司类企业交税。可以在合作社下办公司，走“社+公司”的路子，而不是直接由社“变”公司。二是适应郊区市场化程度大幅度提升的新要求，对各项相关法规条例进行修订。三是出台关于《发展壮大北京郊区农村集体经济的意见》，特别在税收政策方面，要按照发展合作经济的客观要求享受相应的优惠政策。四是剥离集体经济组织的社会管理职能，交由公共财政承担，实现城乡基本公共服务的均等化。

第二，发育城乡一体的土地要素市场体系。土地是集体经济能够获得发展的优势和根据。一是要加快农村集体土地所有权和集体建设用地使用权确权颁证工作，维护农民和集体对土地的完整权益。二是要研究集体建设用地同地同权同价的政策机制。积极培育农村土地产权交易市场，加快产权交易管理平台建设。三是实施征占地留用制度，保障集体经济发展后劲和农民的长期利益。四是要发挥乡镇在土地要素市场城乡一体化中的关节点作用。五是积极探索农民宅基地集约化使用办法，创新征地安置补偿模式，确保农民拥有稳定可靠的房产收益。

第三，落实和完善法人治理结构。形成民主决策，民主监督的体制机制，破除干部经济，让新型集体经济组织成为农民实现共同富裕的组织载体。一是在明晰产权关系的基础上，建立起集体资产经营管理中股东、董事、监事及经理层之间明确的权责关系。按照“产权明晰、权责明确、政社分开、管理民主”的要求，完善股东代表大会、董事会、监事会“三会”制度，健全所有权、决策权、经营权和监督权“四权”制衡机制，形成科学的决策机制和管理制度，推进集体经济组织向现代企业制度转型。二是改善法人治理结构的外部体制环境。理顺党支部、村委会和村集体经济组织之间的关系，明确由村集体经济组织负责集体资产的运营管理。三是改制后新型集体经济组织的名称原则上按照合作社的性质和要求进行命名、注册，进行统一管理。

第四，理清集体经济发展的战略性思路。一是要结合未来郊区产业与空间布局，探索市、区县、乡镇等不同层面的集体经济发展战略规划。研究制定《北京郊区农村集体经济发展与体制改革中期规划纲要》。要把集体经济发展与区县功能定位结合起来，发展当地适合并具有发展潜力的产业。二是探索突破村自为战的传统发展方式。通过产权重组等方式打破村域界限，推进村村联合、镇镇联合，让资源在更大的范围内有效配置，发挥规模效益。三是做好规划，引进社会资金，

加快集体经济的产业升级。四是建立科学的乡村两级集体经济组织架构，整合村域资源，落实乡域规划，推进乡镇统筹。五是以规模性园区建设为突破口，探索国有资本与集体资本对接的体制机制。借鉴外地成功经验，以乡联合社为载体实现两种公有制的有效对接。

第五，掌握和运用资本化经营手段和方法。深化产权制度改革，还需要在经营上下功夫。一是推进产权管理。通过增资扩股、参股控股、收购兼并、产权交易等产权管理方式方法，实施资本运作。二是推行委托管理，如通过银行理财等方式，将农村集体资产的管理委托给专业部门进行管理。三是探索信托化经营。通过一系列规范的法律合同使农民、村集体与信托公司之间建立起基础性的信托法律关系，利用专业信托机构在资产经营与风险控制方面的优势确保集体资产稳定、安全的增值，实现资产管理和处置风险的有效控制。

前 言

北京市农村经济研究中心是北京市委、市政府领导下从事农村改革发展研究、指导农村合作经济经营管理事业单位。自 1990 年 7 月成立以来，北京市农研中心紧紧围绕市委、市政府工作大局，结合京郊农村改革发展的一系列重大现实问题开展调查研究，取得了丰硕成果，为首都农村改革发展做出了应有的贡献。

自 2010 年开始，北京市农研中心不断拓展研究领域，并开始公开出版调研成果。2010 年以《北京城乡一体化发展的研究与思考》为名出版了 2009 年度的调研成果；2011 年以《城与乡：在博弈中共享繁荣》为名出版了 2010 年度的调研成果；今年，我们以《城乡统筹发展的改革思维》为名出版 2011 年度的调研成果。

2011 年，北京市农研中心以科学发展观为指导，着眼于北京率先形成城乡经济社会发展一体化新格局和建设中国特色世界城市的战略目标，着眼于深化农村改革、维护农民权益、发展新型集体经济等新时期“三农”工作的现实问题，立足于城乡统筹发展以及城市化、城乡一体化和农业现代化的发展要求，突出深化农村改革的主题，大力开展调查研究，取得了一系列重要成果，得到了有关领导和部门的重视，引起了学术理论界的关注。本书收录了 2011 年中心有代表性的调研成果 19 篇，分为上下册共四篇，上册包括第一篇：走新型城市化发展道路，第二篇：深化农村产权制度改革。下册包括第三篇：发展都市型现代农业，第四篇：促进农民收入较快增长。这些调研成果的内容主要涉及城乡统筹发展和农村改革的现实问题。

北京市农村经济研究中心主任郭光磊博士为本书撰写了《凝聚共识，增强农村改革的进取性——对北京农村产权制度改革的理论思考》（代序）。郭

光磊主任在代序一文中考察了农村产权制度改革根本动因在于工业化、城镇化进程的加快,提出建立改革共识是深化农村改革的关键,深化农村产权制度改革要从健全法制、民主决策、平等权利、富裕农民等四个方面凝聚改革共识,增强改革的进取性,使改革能够向纵深推进。

第一篇的主题是走新型城市化发展道路。该篇收录的7篇研究报告,涉及城市化发展路径比较、新型农村社区建设与管理、绿化隔离地区发展、重点小镇功能提升途径、郊区土地利用消长变化监测、山区植被变化、产业布局优化等问题。《新型城市化发展路径比较研究》对北京、天津、上海、重庆、成都、广州六大城市的土地制度、集体资产处置、户籍制度、社会保障等方面进行系统比较分析,提出了保护农民财产权、实现农民市民化等政策建议。《北京市郊区新型农村社区建设与管理研究》提出要走以农民为主体的自我改造道路,应当依托村级组织建设,形成节约用地的机制及可持续产业支撑,搭建与企事业单位的合作平台,及时完善社会管理与服务。《北京市绿化隔离地区发展问题研究》建议使绿隔地区的集体土地能够直接参与城市建设,发展适合特定绿隔地区的绿色产业,探索城市碳汇交易制度,完善公共服务。《北京市郊区重点镇功能提升的有效途径研究》建议探索灵活的集体土地用地政策和多元化的投融资机制,主动承接城市功能转移,积极推进镇级管理体制改革等。《北京市郊区土地利用消长变化监测研究》通过2005—2011年的连续遥感监测,总结了北京市郊区土地利用变化的规律。《北京市山区植被变化研究》分析了北京山区2001—2011年的植被覆盖遥感影像,探讨了北京山区生态环境变化过程和规律。《北京城乡一体化发展的产业布局优化研究》围绕城乡一体化的产业发展等开展了相关分析研究。

第二篇主题是深化农村产权制度改革。该篇收录的4篇研究报告,涉及对农村集体经济的认识、完善新型农村集体经济组织法人治理结构、北京市乡镇集体经济产权制度改革与管理经验。《关于坚持发展农村集体经济的几点认识》探讨了有关发展壮大集体经济应该注意的几个问题。《建立现代农村产权制度 完善新型农村集体经济组织法人治理结构》认为合作制是现代

农村企业制度形式，探讨了新型农村集体经济组织的法人治理结构，指出民主管理原则是核心。《北京市乡镇集体经济产权制度改革典型经验研究》对北京市村级集体经济组织产权制度改革经验进行了总结提炼。《北京市农村集体资产产权管理研究》指出农村集体经济产权改革后，还需要借助现代管理手段，提高集体经济组织的自我发展能力，强化产权管理。

第三篇的主题是发展都市型现代农业。该篇收录的4篇研究报告，涉及都市型现代农业实现途径、都市型现代农业信息服务体系总体设计、引进和培育农业总部问题、农村水务管理体制机制。《北京市都市型现代农业实现途径研究》提出通过发展总部农业、籽种农业和涉农企业上市实现都市型现代农业的产业高端化；通过发展休闲农业、创意农业、会展农业实现产业融合；通过发展循环农业实现农业生态化；通过提高农业对外开放水平实现农业国际化。《北京市都市型现代农业信息服务体系总体设计研究》采用了科学的顶层设计研究方法，提出完善信息采集系统、强化组件化基础支撑平台建设、促进政府云计算服务平台建设等建议。《北京市引进和培育农业总部问题研究》分析了总部经济对北京发展战略的影响和北京市发展总部经济的优势条件，对北京市发展农业总部经济提出了相应的政策建议。《北京市郊区农村水务管理体制机制研究》认为应加大对农村水务管理的扶持力度，建立管水员专职队伍，加大打击破坏水资源违法犯罪行为，提出了农村水权交易的框架和主要交易原则。

第四篇的主题是促进农民收入较快增长。该篇收录了4篇研究报告，涉及农民收入、山区生态经济发展、农民专业合作社农产品流通、沟域经济发展中社会资本引入。《城乡一体化进程中促进农民收入较快增长分析研究》对近十年北京市农民家庭人均年纯收入进行了大量的统计分析，提出了完善生态补偿制度、农业补贴制度、社会保障制度、职业教育制度等促进农民收入较快增长的政策思路和制度设计。《首都山区生态经济发展的总体布局与模式研究》提出了首都山区生态经济“两山、五河、七组团、三基地、一平台”的空间布局和“旅游带动、生态农业驱动、绿色工业主导和原生态经济

发展”等经济发展模式。《北京市农民专业合作社农产品流通的实践与探索》总结了八种农民专业合作社生鲜农产品创新流通方式，提出了发展农民专业合作社生鲜农产品直销的具体政策建议。《沟域经济发展中社会资本引入模式研究》总结了社会资本进入沟域经济的引入模式和经验，具有重要的启示意义。

我们希望本书的调研成果能为农村工作的决策者、实践者、研究者提供一些思考与启示，为进一步统筹城乡发展、深化农村改革、促进城乡一体化做出共同努力。

当然，由于我们的水平有限，本书的研究成果难免存在一些错误或不足之处，恳请各位读者批评指正。

本书编委会

2012年7月