

北京郊区 村级集体经济制度 创新研究

李俊英 著

STUDY ON INSTITUTIONAL INNOVATION
OF VILLAGE COLLECTIVE ECONOMY
IN SUBURBAN AREAS
OF BEIJING



中国农业科学技术出版社

北京郊区 村级集体经济制度 创新研究

李俊英 著

STUDY ON INSTITUTIONAL INNOVATION
OF VILLAGE COLLECTIVE ECONOMY
IN SUBURBAN AREAS
OF BEIJING

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

北京郊区村级集体经济制度创新研究/李俊英著. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2008. 6

ISBN 978-7-80233-658-2

I. 北… II. 李… III. 农村经济-集体经济-经济体制改革-研究-北京市 IV. F327.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 097166 号

责任编辑 张孝安

责任校对 贾晓红 康苗苗

出版发行 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081

电 话 (010) 82109708 (编辑室) (010) 82109704 (发行部)
(010) 82109703 (读者服务部)

传 真 (010) 82109709

网 址 [http:// www. castp. cn](http://www.castp.cn)

经 销 新华书店北京发行所

印 刷 北京富泰印刷有限责任公司

开 本 880 mm × 1230 mm 1/32

印 张 5.75

字 数 160 千字

版 次 2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

定 价 28.00 元

中文摘要

北京郊区村级集体经济制度创新研究

随着农村工业化、城市化和现代化的发展，农村经济社会出现了许多按老思路无法解决的新问题，如失地农民的生产、生活问题，农民土地权益被侵害问题，农村分配存在的公平和效率问题，农村基层组织缺乏对农民的凝聚力等。这些问题直接关系到农村能否生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主，关系到社会主义新农村能否建成，也直接关系到我国和谐社会的构建，迫切需要从制度上进行分析与解决，村级集体经济制度创新正是解决这些问题的最基础层面。基于这一背景，本书以北京郊区农村为研究对象，通过对不同村庄集体经济的实地考察，从制度创新方面对新问题进行比较分析，以期得出对我国大城市郊区村级集体经济发展有益的结论和政策建议。

制度创新存在路径依赖，对于村级集体经济制度创新的研究，必须对长期形成的村庄经济、政治和社会的现实性有一个准确把握，否则就会失去研究的现实基础与意义，最基本的现实就是村级土地的农民集体所有，以及我国长期形成的农村特有的社会文化背景。在这个现实基础上，通过对制度经济学前沿的把握，分析村级集体经济制度变迁的内在机制与路径依赖、产生的制度绩效、变迁趋势等问题。

本书从以下几方面对北京郊区村级集体经济制度创新进行了研究。首先，研究北京郊区村级集体经济发展历程，提出村级集体经济新内涵、新功能和外延，并为后面的论述作了相关的理论准备。



其次，结合北京郊区村级集体经济制度创新实践，从村级集体经济产权制度（包括整合村庄全部资源的社区股份合作制、非农地制度、农地制度、村集体企业产权制度）、村集体经济组织制度、村集体经济分配制度进行了深入分析，找出了存在的问题，指出了创新的思路。最后，提出与村级集体经济制度创新配套的一系列外部相关对策措施。

本书在以下几方面进行了深入独到的研究并得出对实践有指导意义的结论。第一，从公平与效率关系的角度和人类社会发展趋势分析，保持适度比例的集体股，对村庄社区整体发展利大于弊。第二，基于村级集体经济新的广义内涵，提出要因村制宜发展村级集体经济制度体系，村级集体经济制度会以某种或更多的是某几种制度混合存在。第三，提出确权确股这种把土地承包权股份化的制度创新方式应该成为今后农地制度创新的发展思路。它是在原有家庭承包责任制基础上土地产权制度的一大进步，既可以兼顾公平与效率，又有利于土地使用权的流转和集中。第四，根据组织制度变革成本分析，考虑组织制度变迁的路径依赖及村级集体经济的经济、社会和生态功能，总结出可借鉴的四种组织制度创新模式。第五，农村特别是城乡结合部地区的村级集体经济制度创新需要配套的外部政策。这些地区社区股份合作制源于农村城市化、工业化，根本目的也在于推动农村城市化与工业化。股份合作制发展面临着来自城市化的各种矛盾与压力，其中很多问题的解决需要政府在城乡统筹、改革二元社会管理体制新理念下对相关政策进行调整。鉴于此，提出两大配套政策，一是推进行政管理体制改革与创新，二是建立健全就业和社会保障体系。第六，提出做为最基层管理者的村干部要兼具企业家与政治家双重素质。村级主要管理者是村级集体经济制度创新的关键，他们是村庄经济发展的内生变量，要加强村级干部队伍建设。

关键词：制度，创新，村级集体经济，北京郊区

With the development of industrialization and urbanization in rural areas, there appear many new problems that cannot be solved by old thinking ways, for example, farmers losing their lands are facing unemployment and difficulty in life. Farmers' rights and benefits are inviolated. These problems are involved with farmers' income, agricultural development, stability and prosperity in rural areas and building our society in harmony. It is badly urgent for us to solve the new problems from the perspectives of institutional innovation of village collective economy. Just based on this background, this paper focuses on analysis on institutional innovation via investigation of suburban areas of Beijing. Hopefully we can develop some conclusion and suggestion that village collective economy in suburbs around big cities in China could benefit from.

We have to consider the path dependence of institutional innovation and the reality of economy, politics and society formed in long period at villages. We have to face the fact that all villagers own land collectively and social and cultural background with Chinese characteristics exists at villages. Or we will lose the reality basis and significance on the study. Based on the reality the paper analyzes on mechanism, path dependence, contribution and trends of development of

Abstract

Study on Institutional
Innovation of Village
Collective Economy
in Suburban Areas
of Beijing



institution of village collective economy by updated institutional economics.

There are three main parts of the paper. Firstly, the paper reviews history of village collective economy. It indicates updated concept, function and ways of village collective economy and prepares some theory for the further study. Secondly, the paper focuses on institutional innovation of property rights, organization and distribution. It indicates trends to innovation of the institutions. Thirdly, the paper raises a series of solution to institutional innovation of village collective economy from the point of view out of villages.

Some conclusions, which are helpful in practice, are drawn by my own specific research. Firstly, moderate amount of collective shares set is good for a village to develop in perspectives of the relationship of justice and efficiency and the trend of the human society development. Secondly, institution of village collective economy is composed of single institution or more than one. It is important for a village to develop its own collective economic institution according to its own conditions. Thirdly, giving a farmer land rights at the form of shares should be a trend for institutional innovation of farmland in the future, which can balance justice and efficiency. Fourthly, four kinds of models of organization institutional innovation are summed up according to analysis on cost of organization institutional change, village collective economy's function and path dependency of organization institutional change. Fifthly, villages close to urban area badly need a series of policies out of villages to innovate village collective economy. Institutional innovation in these villages both originates from urbanization and industrialization and aims at promoting urbanization and industrialization. Government should adjust its policy from the perspectives of development of urban and suburb areas in harmony and reform of dual social administrative system. Sixthly, administrators at villages must be qualified with both entrepreneur's spirit and politician's

potential although they are administrators at grassroot units. They are the key factor for village collective economy. They are endogenous variables during village economic and social development. The governments at all levels should pay more attention to training and fostering administrators at villages.

Key words: Institution, Innovation, Village collective economy, Suburban areas of Beijing

第一章 导论	1
第一节 研究目的和意义	1
第二节 研究内容和方法	5
第三节 研究动态与本书所作的努力	10
第二章 北京郊区村级集体经济发展历程	17
第一节 北京郊区村级集体经济的起源	17
第二节 北京郊区村级集体经济发展阶段	19
第三节 北京郊区村级集体经济现状	21
第三章 北京郊区村级集体经济功能分析	26
第一节 北京郊区村级集体经济的经济功能	26
第二节 北京郊区村级集体经济的社会功能	31
第三节 北京郊区村级集体经济的生态环境功能	34
第四章 北京郊区村级集体经济制度创新内涵和外延	38
第一节 村级集体经济制度及其创新的内容	38
第二节 村级集体经济制度创新的外延	41



第五章 北京郊区村级集体经济制度创新实践模式	45
第一节 第一类实践模式	46
第二节 第二类实践模式	52
第三节 第三类实践模式	56
第四节 三种实践模式比较	69
第六章 北京郊区村级集体经济产权制度创新	73
第一节 产权制度创新的内涵	73
第二节 整合村庄全部资源的产权制度创新	74
第三节 非农用地制度创新	82
第四节 农地制度创新	91
第五节 村级集体企业产权制度创新	104
第七章 北京郊区村级集体经济组织制度创新	109
第一节 组织制度创新的内容	109
第二节 北京郊区村级集体经济组织制度存在的问题	112
第三节 北京郊区村级集体经济组织制度创新的思路	114
第八章 北京郊区村级集体经济分配制度创新	123
第一节 村集体经济分配制度研究的层面	123
第二节 北京郊区村级集体经济分配制度存在的问题	124
第三节 北京郊区村级集体经济分配制度创新的思路	129
第九章 北京郊区村级集体经济制度创新对策措施	134
第一节 加强村级干部队伍建设	134

第二节 完善农村特别是城乡结合部地区农村 发展的外部政策	140
第三节 改革土地征占制度	149
第四节 规范集体非农建设用地流转管理	152
参考文献	156
后记	170

导 论

第一节 研究目的和意义

一、研究目的

《中华人民共和国土地管理法》规定，“农民集体所有的土地依法属于农民集体所有，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理”，这一规定奠定了村级集体经济存在的法律与现实基础。我国近 50 年的村级集体经济理论与实践，经历了计划经济时期以及计划经济向市场经济转型时期，有成功经验，也有失败教训。目前，我国正处在全面建设小康社会，“统乡筹城”发展的新时期，社会主义市场经济体制已经逐步确立和完善，大城市郊区农村城市化、工业化推进速度加快，随之出现了很多新问题，如失地农民的生产、生活问题，农民土地权益被侵害问题，农民组织化程度低、不适应市场经济发展问题，农村分配中公平与效率关系处理问题，农村基层组织缺乏对农民的凝聚力等诸多问题。在这一形势下，村级集体经济与上述问题有着千丝万缕的联系。村级集体经济要不要发展？村级集体经济怎么发展？村级集体经济的内涵及其表现形式是什么？如何通过村级集体经济资源的最佳配置以推进村级集体经济发展，最终实现农民增收？这些问题都可以归结到村级集体经



济制度创新上，正如道格拉斯·诺思（Douglass C. North）所说：“制度安排的发展才是主要的改善生产效率和要素市场的历史原因”^①。正是基于这一背景，本书以北京郊区为研究对象，通过对不同村庄集体经济的实地考察，对上述问题进行了比较分析。

本书研究的目的，主要是在对村级集体经济新内涵的把握下，通过分析北京郊区目前村级集体经济制度的主要形式及其运行特征和效果，剖析村级集体经济制度面临的挑战以及创新中存在的主要问题，提出村级集体经济制度创新的基本方向和模式，以期在北京郊区村级集体经济更好发展提供理论参考，推动北京郊区村级集体经济健康快速发展。同时也希望本研究成果对我国大城市郊区村级集体经济发展有所裨益。

二、研究意义

北京郊区现有 3 974 个行政村、126.8 万个农户、363.7 万农村人口、165.8 万个农村劳动力^②。北京郊区农村是我国目前大城市郊区农村的代表，具有典型性。对北京郊区村级集体经济制度创新进行全面系统研究，不仅对北京郊区村级集体经济的发展具有重要意义，而且对我国大城市郊区村级集体经济制度创新具有重要启示。

村级集体经济制度创新研究对农村工业化有重要影响。农村工业化是一个国家或地区国民生产总值中农业所占比例、农业劳动力占全部劳动力比例下降过程。发展经济学对工业化发动因素研究得出多种结论，有外贸说，即一些经济学家把外贸当作是发展中国家工业化的发动因素，认为外贸可以扩大发展中国家的总产出和出口，可以换回现代工业生产所必需的资本品、中间产品、原材料和

① [美] 道格拉斯·诺思：《制度变迁和经济增长》，盛洪：《现代制度经济学》，上卷，北京大学出版社，2003 年 5 月版，第 290 页。

② 北京市统计局编：《北京市统计年鉴 2004》，中国统计出版社，2004 年 6 月版，第 208 页。

先进技术，从而为发展中国家实行工业化和现代化提供必要的物质条件；有资本积累说，即资本的不断形成是经济增长的唯一决定因素；有创新理论说，在 20 世纪初约瑟夫·A. 熊彼得（Joseph A. Schumpeter）提出独特的“创新理论”（Innovation Theory），即“建立一种新的生产函数”，也就是把一种从来没有过的关于生产要素和生产条件的“新组合”引入生产体系^①。后来学者对创新理论的补充和发展为两个方面，一是“技术创新”；一是“制度创新”，这里的制度含义不仅包括社会制度，而且包括生产组织与经济制度。本书认为，北京郊区农村工业化发展至今，创新理论说更具现实意义。农村工业化的过程需要对农村的土地制度、组织制度、分配制度进行变革，这些制度的创新与技术创新共同构成农村工业化的主要发动因素。

村级集体经济制度创新研究对城市化有重要影响。城市化的实质含义是人类进入工业社会时代，社会经济发展速度加快，农业活动的比重逐渐下降、非农业活动的比重逐步上升的发展过程。与这种经济结构的变动相适应，农村人口向城市、城镇的聚集，城市郊区逐步向城市演化，农村地区除物质生活水平外，文化、教育、科技及其他现代化的综合指标向城市趋同的过程。农村城市化是一个国家经济形态的重大变化，也是一个国家社会结构的根本变革。城市化过程中有人口迁移问题、社会保障问题、村庄内部农地调整问题乃至农用地非农化问题。与迁移人口特别相关的社会保障安排主要是社会保险，社会救助和住房保障。社会保险包括养老保险、失业保险、医疗保险等，是社会保障体系的核心，而社会救助主要表现为面向农转居人员的最低生活保障。社会保险与社会救助一个主要区别在于前者需要通过单位或个人缴费才能够获得资格。北京郊区作为国际化大都市郊区，农村工业化、城市化速度目前速度很快，产生的新问题也很多，这些问题的解决不仅与村庄外部政

^① 张培刚. 新发展经济学. 河南人民出版社, 1995 年 5 月版, 第 116 页。



府层面城乡统筹制度创新有关，还与作为农村土地所有者的村级集体经济制度安排关系密切。

村级集体经济制度创新研究对农业产业化有重要影响。农业产业化是现代农业的主要特征，我国众多农户生产规模小，农业生产前、产中、产后面临的问题众多，不通过农业产业化把他们整合起来，农业就谈不上现代化。如何把千家万户分散的农户联合起来，使他们能够在市场信息、生产资料、生产技术、产品储存、运输、加工、直至进入市场等环节适应国内外市场需求，需要对现行村级集体经济制度创新进行研究，实践证明北京郊区农业产业化程度与村级集体经济制度创新有直接关系。

村级集体经济制度创新研究对农民增收、实现共同富裕意义重大。村级集体经济通过制度创新，降低村级集体经济运行费用，增加村级集体经济收入，集体经济实力的增强，不仅体现在对农民直接的收入分配上，还会改善农民生产条件、促进农村教育等，提高农民组织化程度，最终促进农民增收。在村级集体经济制度创新中的社区股份合作制和土地股份合作制中，由于通过对集体资源的相对公平的占有分配，从制度上保证了农村的共同富裕，保证了农村社会稳定。

村级集体经济制度创新研究对全面促进农村经济、政治、社会、文化发展意义重大。尽管村庄拥有一定的生产资源，从事各类经济活动是村庄的主要功能，但作为一个社区，村庄的社会功能日益凸显，村级集体经济制度的设计不可避免地要涉及这两个基本方面。在我国目前财政转移支付能力较低的情况下，村级集体经济实力是否强大，直接关系到村庄农民收入、村民受教育程度、生活环境、生产条件、村庄文明程度等。在我国城乡统筹发展的大格局下，村级集体经济制度的创新是农村整体发展的内因。进一步从制度上研究农村资源的第一所有者村级集体组织及其经济制度，是农村工业化、城市化、现代化进程中不可避免的历史性战略课题。

第二节 研究内容和方法

一、研究内容

全书主要由导论和正文两部分组成。第一章为导论部分，主要介绍了本文的研究目的和意义，通过对该论文题目的研究现状的梳理，确立本书的研究视角，并对全书的研究内容、基本框架、所作的努力进行简单概括。第二章至第九章是本书的正文部分，其中内容分为五个部分：第一部分是历史与功能篇，包括第二章、第三章；第二部分是理论篇，主要是第四章；第三部分是实践篇，主要是第五章；第四部分是创新篇，包括第六章、第七章、第八章；第五部分是对策篇，主要是第九章。具体内容如下：

第二章回顾和分析了北京郊区村级集体经济的发展历程。主要从北京郊区村级集体经济起源、北京郊区村级集体经济发展阶段的简析和北京郊区村级集体经济现状进行了分析。北京郊区村级集体经济起源于高级社，即社的生产已发展到能够使每个社员无论劳力强弱都有活干，都有相当的劳动收入；对完全丧失劳力或暂时丧失劳力的社员，合作社有可能解决其生产生活困难；土地报酬随着生产的发展而逐步降低了在全部报酬中所占比重；土地等生产资料的集体所有制已为社员群众自愿接受。北京郊区村级集体经济发展经历了三个阶段：一是传统村集体经济时期，基本制度是土地等生产资料“公社、大队、生产队三级所有，以生产队为基础”；二是以土地家庭承包为主要特征的村级集体经济时期，基本制度是以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制；三是以产权制度改革为主要特征的村级集体经济时期，主要制度基础是明确农民在村集体所有资产中的份额，在此基础上采用多种组织制度，使村集体经济资源配置效率最大化。

第三章分析了北京郊区村级集体经济的功能。主要从村庄的经



济、社会和生态环境三方面引深出村级集体经济组织相对应的这三项功能。

第四章阐述了村级集体经济制度创新的有关理论。一是制度及其创新的内容。主要包括制度的基本内涵、构成、起源、功能；制度变迁的内在机制与路径依赖、制度变迁的理论模型（诱致性制度变迁与强制性制度变迁）。二是村级集体经济制度及其创新内容。主要包括村级集体经济制度的含义、村级集体经济制度创新的层面。三是村级集体经济制度创新的外延。主要包括土地家庭承包经营与村级集体经济的关系、村级集体经济的表现形式。

第五章分析比较了北京郊区三种不同模式的村级集体经济制度创新模式。主要以村庄与城市中心的距离，即根据村庄不同区位，把郊区村庄划分为三大类，一类是城乡结合部地区，一类是远离市中心的偏远山区，一类是鉴于上述两者之间的大多数村庄。不同的村庄依据各自自然资源禀赋、社会、经济、历史、文化等条件，应该因村制宜地设计符合本村经济社会发展的村集体经济制度体系。并对各类村集体经济制度模式进行了评价。

第六章分析了北京郊区村级集体经济产权制度创新。主要从四个板块进行的。第一，整合村庄全部资源的产权制度创新，主要是指农村社区股份合作制；第二，非农建设用地制度创新，主要是对非农建设用地实践模式进行分类，并分析存在问题、指出创新思路；第三，农地产权制度创新，主要是对北京郊区 2004 年开展的土地确权工作进行全面分析；第四，村集体企业产权制度创新，主要是针对不同企业情况，分别采取不同的产权制度改革。

第七章分析了北京郊区村级集体经济组织制度创新。从新型集体经济组织形式创新和村党支部、村委会、村经济合作社与新型集体经济组织之间的关系创新两个层面，对村集体经济组织制度创新进行分析。

第八章分析了北京郊区村级集体经济分配制度创新。主要从农村收入分配中公平与效率的关系出发，对个人与集体分配之间的问