



北京市教育委员会社科计划项目资助

农村

陈天宝 ● 著

社区股份合作制 改革及规范

Nong Cun She Qu
Gu Fen He Zuo Zhi
Gai Ge Ji Gui Fan



中国农业大学出版社

ZHONGGUONONGYEDAXUE CHUBANSHE

北京市教育委员会社科计划项目资

农村社区股份合作制 改革及规范

陈天宝 著

中国农业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村社区股份合作制改革及规范/陈天宝著. —北京:中国农业大学出版社,2009.1

ISBN 978-7-81117-580-6

I. 农… II. 陈… III. 农村-社区-股份经济:合作经济-研究-中国
IV. F321.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 154841 号

书 名 农村社区股份合作制改革及规范

作 者 陈天宝 著

策划编辑 梁爱荣

责任编辑 梁爱荣

封面设计 郑 川

责任校对 陈 莹 王晓凤

出版发行 中国农业大学出版社

社 址 北京市海淀区圆明园西路2号

邮政编码 100193

电 话 发行部 010-62731190,2620

读者服务部 010-62732336

编辑部 010-62732617,2618

出版部 010-62733440

网 址 <http://www.cau.edu.cn/caup>

e-mail cbsszs @ cau.edu.cn

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司

版 次 2009年1月第1版 2009年1月第1次印刷

规 格 787×980 16开本 13.5印张 247千字

定 价 35.00元

图书如有质量问题本社发行部负责调换

内 容 简 介

在城市化的发展过程中,城市郊区由于集体资产的矛盾,产生了严重的社会问题。对农村集体经济组织进行社区股份合作制改革,合理解决集体资产产权的矛盾,促进农村城市化的发展成为迫切需要。目前,在北京、浙江、江苏以及一些城市化快速发展的地区,社区股份合作制改革成为政府工作的重要内容。

本书首先介绍广东、北京、上海、江苏和浙江五省市的社区股份合作制改革情况和社区股份合作制制度内涵。其次,对我国影响较大的各种社区股份合作制改革模式逐一剖析。第三,对社区股份合作制改革的制度基础作详细的分析,阐述社区股份合作制改革的依据。第四,分析社区股份合作制的制度变迁。第五,从资本投入体制、经营者体制、劳动者体制 3 个方面分析社区股份合作制的效率,并提出改进效率的主要对策。第六,对改革实践中的几个关键问题——改制范围、改革程序、产权界定等进行分析,提出恰当的操作方法。第七,详细分析在城市化过程中社区土地征用政策以及土地征用费的管理和使用。第八,对社区土地流转制度,特别是建设用地流转制度进行研究,分析在社区范围内如何完善相关制度,减少矛盾,提高效益。第九,从治理结构、经营制度、社会保障以及相关法律法规建设等各方面探讨如何规范社区股份合作经济组织。

本书适于从事农村城市化和农村改革的理论及实践工作者阅读。

前 言

本书主要是对我国城乡结合部的社区股份合作制改革的介绍和研究。内容包括各地改革的典型模式、制度的变革和效率、改革的具体操作、城郊土地制度以及改制后的发展和规范等。本书体现了北京市教育委员会社科计划资助项目“京郊社区股份合作制度演变及规范研究”(SM200700005001)主要成果。

社区股份合作制并不是一个新名词,从实践上看,它在 20 世纪 80 年代中后期就已经在广州市天河区与深圳市横岗镇出现了,被称为“天河”模式和“横岗”模式。进入 90 年代后,在北京城乡结合部,社区股份合作制改革也逐步实行。在北京市,1993 年丰台区率先开展了改革的试点工作,之后其他区县也都先后开始进行农村社区股份合作制改革。近年来北京市郊区基本形成了“近郊全面推开,远郊扩大试点”的局面。2000 年之后,在城市化发展迅速的省市,如浙江、江苏、上海也在大力推行,并取得实质性进展。目前,很多省市将农村社区股份合作制改革作为农村的重大改革任务。

弹指一挥间,社区股份合作制已经经历了 20 年的时间,其实施范围也已经从东南沿海省市一直扩展到中西部的城市周边,成为促进农村城市化的重要措施。目前,我国城市化进程不断加快,城市的边界不断向外扩张,城市郊区的土地不断被征用转为城市用地。随着城市郊区土地大量被征用,耕地面积不断减少,农民赖以生活和生产的空间日益缩小,产业结构也发生根本变化,城市郊区的集体资产的产权矛盾越来越突出。今后一段时期,对社区集体经济组织制度进行创新,合理解决集体资产产权的矛盾,依然是促进农村城市化发展的迫切需要。

本书首先在介绍广东、北京、上海、江苏和浙江五省市的社区股份合作制改革情况的基础上,分析社区股份合作制与其他经济组织形式的区别、社区股份合作制的目标、功能以及三大结构——股权结构、治理结构和分配结构。

其次,对 20 年来我国社区股份合作制改革的七种典型模式进行剖析,其分别是广州“天河模式”、深圳“横岗模式”和“龙岗模式”、佛山“顺德模式”、北京“丰台模式”和“宋庄模式”、济南“槐荫模式”。这七种改革模式各有特点,值得具有相同特征的乡村借鉴。

第三,应用制度变迁理论中“需求—供给”分析以及博弈分析方法,对农村集体产权制度的起源和变迁进行研究,时间跨度从 20 世纪 50 年代开始,历时半个世

纪。任何新制度都是制度变迁历史长河中的一部分,是对传统制度的承袭和改革。这部分内容对意识形态、工业化以及各行动集团在制度变迁中的作用进行了分析,展开了社区股份合作制改革制度背景的“历史画卷”。

第四,在描述社区股份合作制改革动机以及 20 年变化的基础上,利用制度变迁理论对社区股份合作制的创新机理进行分析,结合我国农村城市化和经济体制改革的走向,预测社区股份合作制的未来趋势。同时对社区股份合作制进行效率评价,挖掘低效的制度安排,提出完善产权结构、治理结构和管理制度的对策。

第五,以产权理论为指导,以各地实践经验为借鉴,回答了以下问题:在社区股份合作制改革中,如何确定改革范围和改革的组织形式;如何进行股份设置和界定社员股权;如何进行乡镇一级改制;旨在为各地的社区股份合作制改革提供指导。

第六,城乡结合部的集体经济组织改制之后,影响其发展的另一个核心问题,就是土地问题。土地问题主要涉及两个方面:土地征用与建设用地流转。本书对土地征用和土地流转中的多方行为主体进行博弈分析,提出了农村土地征用和建设用地入市流转的主要对策。

第七,借鉴京沪地区改制乡村发展经济的经验,提出城乡结合部的集体经济组织改制之后的发展思路。同时针对目前社区股份合作制法律地位不明确、相关政府规章的层次和效力不高的问题,提出社区股份合作制法律建设的思路。

本书应用产权理论和博弈分析方法对 20 年来社区股份合作制的股权结构变化、分配结构变迁以及早期完成改革乡村的最新制度绩效情况的研究,以及对于改制后如何进行规范运行的探讨,自认为比较有新意。更重要的是,城市郊区集体经济组织改革后如何在新的制度结构下合理经营土地和集体资产,同时解决好村民的就业和社会保障,使得整体社区尽早融入城市,避免出现“城中村”的种种矛盾和问题,本书也提出了相应的对策。

本人的理论水平和实践经验所限,书中的错误在所难免,敬请读者赐正。

陈天宝

2008 年 8 月

目 录

第一章 农村社区股份合作制概述.....	1
第一节 农村社区股份合作制的实施情况.....	1
第二节 社区股份合作制的内涵	14
第二章 社区股份合作制的典型模式	25
第一节 广州“天河模式”	25
第二节 深圳“横岗模式”与“龙岗模式”	27
第三节 广东“顺德模式”	32
第四节 北京“丰台模式”	34
第五节 北京“宋庄模式”	37
第六节 济南“槐荫模式”	38
第三章 农村社区股份合作制改革的制度基础	40
第一节 集体产权内涵与外延界定	40
第二节 农村集体产权制度的内涵	44
第三节 我国集体产权制度的起源及其原因分析	47
第四节 30 年农村土地产权制度的变革	53
第五节 农村社区集体产权制度的现状	70
第四章 农村社区股份合作制的制度变迁	74
第一节 农村社区股份合作制的创新及发展变化	74
第二节 体制创新主体的行为分析	77
第三节 农村社区股份合作制的发展趋向	84
第五章 社区股份合作制的效率评价	88
第一节 企业制度的效率评价方法	88
第二节 社区股份合作制的制度效率评价	90
第三节 社区股份合作制效率评价结果分析.....	103
第四节 提高社区股份合作制运行效率的思路.....	105
第六章 社区股份合作制改革操作的关键问题.....	111
第一节 社区股份合作制改革范围、程序和组织形式	111

第二节 社区股份合作制改革中的产权界定·····	114
第七章 农村社区集体土地征用博弈分析·····	127
第一节 征地过程中主要参与主体的行为分析·····	127
第二节 征地过程中主要参与主体的三方博弈分析·····	130
第三节 土地补偿分配过程中集体与农民的博弈分析·····	136
第四节 农村社区土地征用博弈分析的启示·····	141
第八章 农村社区集体土地流转博弈分析与建设用地流转·····	148
第一节 农村社区集体土地流转的博弈分析·····	148
第二节 城市郊区农村社区集体建设用地流转制度改革·····	154
第九章 社区股份合作制的规范·····	166
第一节 社区股份合作制运行经验借鉴·····	166
第二节 完善社区股份合作制的相关法律法规·····	170
附录·····	177
附录 1 农业部关于稳步推进农村集体经济组织产权制度改革试点的指导 意见·····	177
附录 2 中共北京市委 北京市人民政府关于进一步深化乡村集体经济体制 改革 加强集体资产管理的通知·····	181
附录 3 北京市委农村工作委员会、北京市农村工作委员会关于积极推进 乡村集体经济产权制度改革的意见·····	185
附录 4 北京市农村股份合作企业暂行条例·····	190
参考文献·····	198
后记·····	206

第一章

农村社区股份合作制概述

农村社区股份合作制是将股份制的某些制度机理引入农村社区中,将原来的村社集体经济组织改造成股份合作制。它把社区内集体资产部分或全部折股量化到社区每个成员头上,并参照股份制的治理结构成立股份合作组织,保持统一经营,实行民主管理,按股分红。

社区股份合作制兴起于 20 世纪 80 年代的农村,从产生发展到现在,已经经历了 20 年的风风雨雨。它不仅有力地促进了农村生产力的发展,而且对于农村城市化、农民意识的变革和传统文化的变迁产生了巨大的影响。本章力图对社区股份合作制的实施情况以及社区股份合作制的内涵进行深入分析和系统描述,以期对社区股份合作制有一个全面的认识。

第一节 农村社区股份合作制的实施情况

从全国各地的实践看,我国农村社区股份合作制的发展大致可以划分为 3 个阶段:第一阶段是萌芽试点阶段,这一阶段在 20 世纪 80 年代中后期。社区股份合作制在 20 世纪 80 年代中后期发源于广东省的广州、深圳等地,当时主要是为了解决在农村城市化进程中农民转工转居所引起的对农村集体资产的处置问题。这一时期的主要做法是:搞好清产核资和人口普查工作,将集体财产全部折股量化;留出部分集体股,通常占到总股份的 60% 以上,其余无偿分配给社员;个人股权只参与收益分配,不得退股、转让、抵押和继承,人口增减和户籍变动时做相应调整。第二阶段为逐步推广阶段。20 世纪 90 年代初期到 90 年代末期,社区股份合作制在其他地区推广,如北京丰台区在 1993 年开始施行社区股份合作制改革,1993 年 8 月南海开始推广以土地为中心的股份合作制。广东、顺德等地区以及江浙一带纷纷开始改革。在理论上,“横岗模式”和“天河模式”被总结提出为全国所认识。第

三阶段为全面铺开阶段。进入 21 世纪后,随着城市化的快速推进,社区股份合作制在全国各地遍地开花。除了广东、江浙、北京、上海等地,其他如山东、辽宁、重庆等地都开始大力实施。到 2007 年,在城市化快速推进地区,社区股份合作组织达到了一定的规模。如北京已经完成改革 200 多个,浙江和江苏已超过 700 个村。社区股份合作制改革主要集中在广东、北京、上海、江苏、浙江等省市,并已经达到一定规模。以下介绍这五省市的社区股份合作制改革情况。

一、广东省实施社区股份合作制情况

(一) 广东省改革总体概况

从 20 世纪 80 年代中后期,广东省开始启动农村社区股份合作制改革,随着集体资产存量的增加,其股份合作制改革已取得一定实效。据统计,2005 年,全省村级以下集体资产存量 2 437.6 亿元,比 2000 年增加 453.6 亿元,增长 22.9%。目前,集体资产存量较大的“城中村”、“城郊村”和“珠三角”地区的农村已基本对村、组两级集体经济实行了农村社区股份合作制改革。截至 2005 年底,全省实行股份合作制改革的村及村以下集体经济组织已达 22 448 个,80% 左右的农村集体资产已实行了股份合作制改革^{〔1〕}。

(二) 改革的特点

(1)集中于“珠三角”地区。从 1985 年开始,广东省农村社区股份合作制改革已历经 20 多年,但目前仍集中在珠江三角洲地区。这主要是源于珠江三角洲地区农村的集体资产存量较大,其他地区集体资产的存量较少。据统计,2003 年珠江三角洲地区农村集体资产存量 3 247.1 亿元,占全省的 87.83%。集体资产多、村集体有稳定的收入来源、有条件开发利用土地资源,为实施农村社区股份合作制改革奠定了良好的基础。

(2)固化股权、出资购股、股权合理流动。广东省南海等一些地区实行固化股权、出资购股的办法,解决人口变动与股权配置问题。股权一般由土地、净资产(含现金)构成,并一次性配置给村民,同时规定在一定时间内新生和婚嫁迁入的人应持相应现金购股,从而保持了股权的稳定性;分配给股东的股权属股东个人所有,一些地区的股权可部分或全部在本社区内转让、赠送、抵押、继承;在股份合作经济组织批准的前提下,股权可依法转让或由股份合作组织回购,股份合作组织有优先购买权。

〔1〕 赵维清,王建邦,王成军.农村社区股份合作制改革比较研究.黑龙江社会科学,2007.4。

(3)从无偿配给到有偿配给的转变。为了增加股民的参与意识和风险意识,一些地区在股权配置机制上,实现了从无偿配给到有偿配给的转变。具体规定:社员股东(户籍、工作、生活在本社区内)只需交纳 10% 的股份金额就可以享有全额的合作股权及分红权;社会股东(户籍、工作、生活不在本社区内)除交纳 10% 的股份金额外,还需交纳 20%~40% 的合作股金额作补偿金,才可以享受全额合作股股权及分红权。

(4)设置二级股份经济合作社。广州天河等一些地区设置二级股份经济合作社,在行政村一级称为股份合作经济联社,在自然村一级称为股份合作经济社,两级都设有股东代表大会、董事会机构。但是,二级组织间不存在隶属关系,设立二级组织是因为这些财产分别隶属于自然村和行政村。

二、北京市实施社区股份合作制改革情况

(一)北京市社区股份合作制的改革进程

1. 近郊区率先启动与推进

在 20 世纪 80 年代末 90 年代初,随着北京农村城市化快速推进,城乡结合部的乡村集体产权矛盾越来越突出。城乡结合部集体经济实力强,经济发展速度快,农民收入水平高,但是随着农村城市化进程的加快,城乡结合部的土地大量被征用,耕地面积不断减少,农民赖以生活和生产的空间日益缩小,产业结构也发生根本变化,城乡结合部面临着严重的问题:一些土地被完全征用的村队按照有关政策规定要撤销合作社建制,按照当时北京市集体资产的处置办法,社员可以分配流动资产,但是固定资产必须上交成为国有资产。一些土地被部分征用但不撤销合作社建制的村队也由于土地征用费分配和集体资产的管理问题纠纷不断。

为解决城市化过程中集体经济组织的产权矛盾,1993 年北京市丰台区南苑乡开始改革试点工作。1993—1994 年先后在东罗园村和右安门村进行社区股份合作制改革试点。参照集体企业股份合作制改革的做法,将集体净资产的 30% 左右,按照现有集体经济组织成员的劳动工龄,量化为个人股,其余 70% 左右作为集体股。在试点成功基础上,改革推广到其他村队。到 2000 年,完成了南苑乡果园村、卢沟桥乡菜户营村、万泉寺村等 10 余个村的改革;到 2004 年丰台区农村社区股份合作制改革累计完成了 33 个村。到 2005 年,全区改制累计达到 56 个村,占丰台区村总数的 80%。继丰台区改革试点之后,朝阳、昌平、通州、大兴、海淀、石景山区等也都先后开始进行农村社区股份合作制改造的试点和探索,并取得了一定的进展。

2. 远郊区扩大试点,并形成一定规模

20 世纪 90 年代改制主要发生在近郊区,而进入 21 世纪之后,扩展到昌平、通州等远郊区县。2003 年上半年,昌平区在北七家镇白坊村、狮子营村两个城市化进程较快,各种矛盾突出、代表性强的村首先进行了产权制度改革的试点工作。2003 年 10 月,在总结试点村经验的基础上,在城南、回龙观、东小口、沙河、小汤山、百善 6 个镇的小沙河、大柳树、泥洼等经济比较发达、农民积极性较高的 9 个村进行了第二批改革工作。2004 年在北七家、东小口等 7 个镇的 16 个村进行了第三批改革工作。2005 年在马池口、沙河、南邵等 9 个镇 15 个村进行了第四批改革工作。目前昌平区已经有 23 个村完成了改制,正在进行改革的有 19 个村。

从 2003 年初开始,通州区也分别在永顺镇龙旺庄、梨园镇车里坟村进行了产权制度改革试点工作。截至 2005 年底,已经完成 8 个村的股份制改造。2006 年启动了 24 个村集体经济产权制度改革,并列入 2006 年政府折子工程。

从北京市郊区整体看,对于集体经济的产权制度改革,近年来基本形成了“近郊全面推开,远郊扩大试点”的局面。198 个乡镇集体经济组织中,2 个乡镇基本完成,11 个乡镇启动了改制程序。截至 2007 年 1 月底,北京市近 4 000 个村中,已经有 204 个村完成了改制,112 个村启动了改制程序(表 1-1)。从各个郊区县看,丰台区、昌平区、通州区、大兴区等区县的进展较快。

表 1-1 京郊各区县农村集体经济产权制度改革进展情况表

区(县)	累计完成数	正在启动数	2007 年计划新启动数	2007 年计划完成数
朝阳	2	8	1	2
丰台	62	9	3	4
海淀	1	22	2	4
门头沟	2	4	8	1
房山	3	5	3	2
通州	17	8	25	15
顺义	20	3	30	33
昌平	24	16	12	15
大兴	44	5	3	5
怀柔	10	11	5	5
平谷	4	5	16	16
延庆	8	10	3	3
密云	7	6	4	4
总计	204	112	115	109

注:累计完成数截止到 2007 年 1 月份。

(二)北京市社区股份合作制的演变特征

从1993年至今,北京市社区股份合作制改革已进行了15年。这期间,不仅改革区域和规模在变化,而且股份结构、股份权利也都在改变。分析北京市社区股份合作制改革的变化,可以发现社区股份合作制度的演进有以下4个特征。

1. 产权明晰的渐进性

社区股份合作制改革的目的是改变传统集体经济组织“模糊产权”的状况,将产权界定到人,实现产权明晰。因此,产权界定、股份设置成为产权制度改革的核心内容。从改革的历史来看,往往将评估后的净资产分为“集体积累股”和“社员分配股”,社员在分得个人股份的同时用现金入股。在20世纪90年代,囿于“姓社姓资”的争论及避免“化公为私”的嫌疑,大多数改制乡村设置了极高的集体股。而随着外部环境的宽松和认识的深化,集体股缩小到一定范围。

丰台区南苑乡1993—1994年在东罗园和右安门村的社区股份合作制试点时,将集体净资产的70%作为集体股,30%作为个人股。在1995—1998年果园村、东铁营和马家堡3个村改制,集体股和个人股的比例依然是70:30。在1999—2002年成寿寺和石榴庄的改革中,集体股和个人股的比例发生逆转,成为30:70。目前在北京各改制乡村的股份设置中,集体股一般不超过30%。

在改革的初期,对于个人股的权利也做出了限制。丰台区南苑乡东罗园和右安门村量化给村民的劳动贡献股只有收益权,没有所有权,不能继承和转让。而之后的改革,则放开了所有权,村民对劳动贡献股可以继承和内部转让。

由此可以看出,由于外部环境的限制和认识的影响,产权改革不可能一步到位,必须通过多阶段的制度演变,才能实现产权明晰的目的。

2. 制度实施地域的扩散性

在20世纪90年代,改制局限在近郊区丰台区和朝阳区。进入21世纪后,远郊区县也开始逐步进行改制,如昌平区、通州区、大兴区。从各区县改制乡村的分布地点情况看,也是由近城区域向远城区域推进。从昌平区改制的推进情况看,由离二环仅8 km的北七家镇逐渐扩展到沙河、小汤山,再扩展到近山区的马池口和南邵镇。通州区也是由离城最近的梨园镇和永顺镇扩展到相对远的宋庄镇,呈现地域的扩散性特征。近郊向远郊区的扩散性特征主要与北京城市扩展有关。城市扩展越远,涉及改制的区域就越大。由此可以看出,北京改制的规模与城市扩展有关。单纯从解决城市化带来的乡村矛盾看,改制成为城市化的“配套措施”。

3. 制度演变方式的“中间扩散型”

从制度改革情况看,地方政府的政策性指导起到了重要作用。北京市专门发

布了《关于进一步深化乡村集体经济体制改革,加强集体资产管理的通知》(京发[2003]13号)。其后北京市委、市政府又召开农村经济体制改革工作会议,对这项改革做出部署。近几年的全市农村工作会议,也都把这项改革作为农村工作的重要内容。在北京社会主义新农村建设的文件中,推进集体经济组织产权制度改革成为农村改革的重要内容。产权改革进展较快的丰台区、昌平区,都以区委、区政府名义出台文件,成立领导小组,并设立专门的工作小组负责具体工作,他们之所以能把产权改革在全区推开,与区委、区政府认识到位、推动有力是分不开的。

从改制村级社区角度看,负责具体实施的是村级领导干部。包括成员资格的调查、劳龄统计、改制方案制订、实施以及最后工商登记,都是村级领导干部在上级政府的领导下组织进行。如果没有强有力的领导班子,改制不可能进行。通州区宋庄镇2005年在启动第二批9个村改制之前,对9个村进行改制民意调查。调查显示各个村差异非常大。同意比例最高的窑上村达到98.2%,而同意比例较低的两村的比例仅为25%和14.7%。主要原因是村民对村领导有意见。从改制过程看,这两村改制难度就很大。

在北京郊区的改制中,地方政府和社区领导起到了重要的推动作用。使得制度演变既不是自上而下的“强制型”制度演变,也不是自下而上的“诱致型”制度演变,而是“中间扩散型”的制度演变。

4. 制度结构的差异性

改制后的股份合作制组织,在股权结构上存在着差异。昌平最早改制的北七家镇白坊村、狮子营村,股权结构中,集体股占净资产的30%,个人股占70%,个人股份中,户籍股占量化到个人总资产的10%,劳龄股的总额占90%。此外,为奖励独生子女家庭,村里还设置了独生子女奖励股,其额度占本人户籍股的50%。为调动经营管理者的积极性,设置经营管理风险股,由经营者出资认购,其中董事长10万元,总经理10万元。

通州区宋庄镇改制的试点村——后夏公庄村和前夏公庄村,也将股权设置为两种:集体股和个人股。集体股占30%,个人股占70%。个人股份为基本股和劳龄股。基本股占个人股的份额在95%以上(前夏公庄为96.5%,后夏公庄为97.5%),而劳龄股都在5%以下。

从北京市改制的实践看,各改制乡村股权结构存在差异是普遍现象。股权结构的差异原因:①由于各改制乡村存在人员差异,有的乡村转居转工的人员多,有的外来移民多等。②改制时资产结构存在差异。有的乡村资金雄厚,而有的比较薄弱,股份需要现金分配时则酌情考虑其比例。

(三)北京市社区股份合作制度改革的绩效

社区型股份合作制改革将股份制的制度机理引入农村社区中,将原来的村社集体经济组织改造成股份合作制。它把社区内集体资产部分或全部折股量化到社区每个成员头上,并参照股份制的治理结构成立股份合作组织,实行统一经营、民主管理,按股分红。

改制后集体经济组织主要产生了3个方面的变化:①明晰了社区成员在集体经济组织中的产权份额,使得集体资产的产权由共同共有向按份共有转变,产权形态发生根本变化。②由单一的按劳分配变为按劳分配与按股分配相结合,分配制度发生重大变化。③建立了股份制的治理结构,村民成为集体经济的投资主体、收益主体、决策主体,治理结构发生根本改变。改制通过产权形态、分配制度及治理结构的变化,促进集体经济发展,保护了农民权益,促进城市化进程。

1. 促进集体经济发展

改制保持了集体资产的完整性,对原有的集体经济并没有造成不利影响,保护了现有的生产力。同时,改制明晰了集体资产的产权,建立股份制的治理结构,使得投资决策更为科学,管理更加规范。集体经济组织逐步与市场接轨,提高了市场竞争力。丰台区南苑乡在产权改革后,大胆调整产业结构,引入各方面资金、技术和人才,搞开发办企业,实现生产要素的优化组合。目前,全乡已经形成服装批发、房地产开发、餐饮服务、物流客运等主导产业。在充分利用本地资源开发建设的同时,走出南苑,到外区县、外省市投资建设兴办各类企业。2005年,全乡经济总收入42.3亿元,比改制启动之年1993年增长了4.3倍。截至2005年底,丰台区南苑乡集体,资产总额和净资产分别达到59.8亿元和22.2亿元,人均分别达到22.3万元和8.3万元,分别比1993年增长了7.5倍和4.6倍。昌平区已经完成改制的23个村,2005年集体资产达15亿元,净资产达8.5亿元。昌平区沙河镇小沙河村在改制期间评估的净资产为1.54亿元,改制后大家集思广益,群策群力,积极寻找合作项目,不到1年时间,小沙河股份企业净资产已达1.84亿元,增加了3000万元。

2. 保护农民的合法权益

改革后农民成为集体经济组织的股东,除工资福利外,农民还得到作为股东的红利分配,其作为集体经济组织成员的财产权益从体制上得到了保证。改革后多数村都能以不同形式,每年为其股东带来一定数额的分红。如2005年,丰台区南苑乡农民人均从集体得到的纯收入达11732元,比1993年的2595元增长3.5倍。收入水平最高的果园村达到人均3.1万元。昌平区2005年完成改革的19个

村,年底分红总额达到 2 799 万元,股东个人最高分红 2.7 万元,户最高分红 8.5 万元。

3. 维护农村的社会稳定

改革不但可以明确集体经济组织成员之间的利益关系,还可以解决一些历史遗留问题,从而使村民的心态平衡。昌平区北七家镇白坊村、狮子营村从 2003 年 2 月启动改革到 2004 年 4 月,两个试点村共追回各种拖欠流失款项 64 万元,一些损害农民利益的不合理经济合同和行为得到了调整。

改制后的新型集体经济组织普遍形成了比较规范的企业法人治理结构,财权、事权合理分离,为扩大基层民主、防止集体资产流失提供了机制保证。在股东、监事会等监督之下,干部处的村级招待费等非生产性支出大幅降低。因集体经济问题上访的减少,干群矛盾、转居人员与未转居人员的矛盾得到有效化解。

4. 促进城市化进程

改制后不论农民是否在农村社区居住和劳动,都能享受其作为集体经济组织成员应该享受的收益,从而为农民融入城市、寻找更适合自身的工作和生活方式奠定了基础。改制也明确了集体经济组织与村党支部、村委会之间的关系,明确了集体经济与村公共事业开支之间的关系,从而为改革城乡结合部地区行政管理体制和公共服务机制,提供了基础性条件。2005 年丰台区成寿寺村和精图村整建制农转居的成功,证明了这一点。

三、上海市实施社区股份合作制情况

(一)上海市社区股份合作制改革的进展

上海郊区农村集体经济组织拥有相当规模的集体资产。据上海市农委 2004 年底统计显示,郊区农村集体净资产总额已达 438 亿元。其中:镇级净资产为 192 亿元,占总量的 44%;村级净资产为 232 亿元,占 53%;队级净资产为 14 亿元,占 3%。从分布来看,闵行、宝山两个区,农村集体资产就达到 175 亿元,占郊区集体资产总额的 40%〔1〕。从 20 世纪 90 年代中期起,闵行区虹桥镇虹五村、先锋村率先实行村级集体经济股份合作制改革;随后宝山区江湾镇的民主村、大场镇的新华村等纷纷跟进。

在上海郊区各区县的改革中,闵行区的改革具有示范性。在 1993 年、1994 年闵行区虹桥镇的虹五村、先锋村和原华漕镇虹光村就实行了村级集体股份合作制

〔1〕袁以星,推进上海郊区村级集体经济股份合作制改革的思考和建议,上海农村经济,2005,8。

改革。2000年,闵行区正式开始着手村级集体经济组织改制的试点工作。2002年底,区委提出要积极稳妥地实施村级集体经济组织改制,探索建立农民增收的长效机制,让农民的收入能够随着改革和城市化进程“水涨船高”。2003年,区委、区政府出台了《关于开展村级集体经济组织改革工作的意见》(闵委发[2003] 23号文),进一步指导规范全区的村级集体经济组织改制工作。2005年,闵行区进一步明确了全区村级集体经济组织进行改革的思路,出台了《闵行区村级集体经济组织改革实施规则》,闵行区村级集体经济组织改革全面推开。全区总共175个村级经济组织中,有61个被纳入了扩大改制的范围。截至2006年9月底,全区累计完成改制的村级集体经济组织达13个,另有5个村级集体经济组织正在实施改制^[1]。

(二)上海市社区股份合作制改革的模式

上海村级经济发展并不平衡,集体经济组织的改革也没有简单套用一个模式。上海村级集体经济组织改制的探索各具特色,大体分为3种模式。

模式一:“村变居委会,资产整体量化”。闵行区虹桥镇虹五村由于村里人口早就全部农转非,首先依法撤销虹五村村民委员会的建制,同时清理集体资产,由村集体经济改制而成的虹欣实业公司4100万元可处置净资产,按“农龄”以股权形式量化到人,彻底明晰了农民对集体资产的所有权。

模式二:“村建制保留,资产部分量化”。闵行区七宝镇九星村是2005年上海“亿元村”的第一名,村净资产达到了5.73亿元。由于其资产量较大,因此采取了较稳妥的方式。仅将牛头浜管理区资产进行量化,避免全部资产一次量化可能导致的后遗症。改制资产仅占全村总资产的20%左右。目前尚不可量化的村集体资产,仍由村民委员会管理,待可量化时再追加量化。目前,改革还在进行中。

模式三:“资产不量化,分红按股来”。松江区九亭镇九里亭居委会去年开始的“净资产红利分配”方案,没有对村里的集体资产进行评估和股权量化,但是它却实行了带有“乌托邦”色彩的股权分红。原九里亭村村民按劳动力的不同年龄段折算股份,如最高为10股,16岁以下算3股。原九里亭村的集体资产,仍由九里亭实业公司统一经营,年终将净资产的8%以红利形式返还给原村民。

(三)上海市社区股份合作制改革的成效

1. 集体经济在改革中得到了发展

通过改革,一方面村级集体经济组织建立起现代企业制度,形成了与市场经济

[1] 刘明,等. 上海闵行区村级集体经济组织改制的实践与思考. 中国合作经济网, <http://www.ce2293.com/S/HZJITY/06/T06-11-175>。