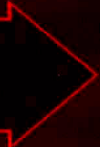




CHENGSHIHUA JINCHENGZHONG
NONGCUN JITI CHANQUAN ZHIDU GAIGE



城市化进程中 农村集体产权

制 度 改 革

陈志新 江胜蓝 著



化学工业出版社

本书系王景新教授主持的2010年国家社科基金重点项目“我国农村集体经济发展的有效实现形式研究（项目编号：10AJY008）”阶段性成果

城市化进程中 农村集体产权 制度改革

陈志新 江胜蓝 著



化学工业出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

城市化进程中农村集体产权制度改革/陈志新, 江胜蓝
著. —北京: 化学工业出版社, 2010. 7

ISBN 978-7-122-08696-9

I. 城… II. ①陈…②江… III. 农村-集体财产-产权-经
济体制改革-研究-中国 IV. F321. 32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 096963 号

责任编辑: 蔡洪伟

装帧设计: 刘丽华

责任校对: 徐贞珍

出版发行: 化学工业出版社 (北京市东城区青年湖南街 13 号 邮政编码 100011)

印 装: 三河市延风印装厂

720mm×1000mm 1/16 印张 8½ 字数 151 千字 2010 年 10 月北京第 1 版第 1 次印刷

购书咨询: 010-64518888 (传真: 010-64519686) 售后服务: 010-64518899

网 址: <http://www.cip.com.cn>

凡购买本书, 如有缺损质量问题, 本社销售中心负责调换。

定 价: 29.00 元

版权所有 违者必究

前言

FOREWORD

在中国城市化和工业化推进的过程中，农村经济的腾飞、农业的发展和农民的增收这“三农”问题成了整个社会亟待解决的重大问题。1978年以来，我国农村经济体制改革取得了举世瞩目的成就，基于家庭联产承包责任制的双层经营体制大大解放了生产力，带来了农村集体经济的快速发展。但是，在农村实行家庭承包责任制以来，村级集体产权客观上发展成为“非排他性”的村、户两级的产权构造。在这种产权构造下，人民公社时期遗留下来的“三级所有”的制度安排所特有的弊端没有得到彻底根治。近年来，我国经济和社会步入快速发展期，全国各地特别是长江三角洲和珠江三角洲地区的工业化和城市化进程加速推进。如何通过农村集体产权制度创新维护好村级集体资产，已成为工业化和城市化过程中必须研究解决的一个难题，迫切需要我们村对村级集体经济组织产权制度进行理论与实践上的探索与创新。

股份合作制改革是农民创造的村级集体经济组织产权制度的一种新的形式，它是城市化进程中我国村级集体产权改革的理性选择。在城市化进程中，对我国村级集体产权进行改革有多种选择，其中较为理性的选择是对原村集体经济进行整体改造以克服其产权制度的弊端。而对原村集体经济进行整体改造，又可以有两种方法：第一种方法是对原有村集体经济按经典合作制的范式进行改革。我国村集体经济已经高度面向市场且已基本不具备劳动联合特征的，经典合作制所要求的社员保持所有者与劳动者身份统一、不以盈利为主要目标等原则，对村集体经济来说是行不通的。但是，经典合作制产权封闭性的特点却能有效克服集体经济外部性强的弊端。第二种方法是对原有村集体经济按经典股份制的范式进行改革。股份制所要求的产权主体的广泛性、股东资格的开放性等原则，对村集体经济不完全适用。但是，股份制产权量化程度高、产权明晰的特点却能有效克服集体经济产权模糊的弊端。因此，现实中一种选择是把股份制和合作制的特点融合起来，创造一种新的产权制度。广东、江浙等地借鉴20世纪50年代农业社会主义合作化时期初级社的制度安排及城市正在进行的股份制改革的经验进行了积极有效的探索和实践，都取得了良好的效果。

本书在前人的研究基础上，主要从围绕两种农村集体产权改革模式，从不同

的角度展开实证研究。第一部分以江苏无锡市村级集体经济组织股份合作制改革实践为案例,采用实证、规范和对比分析相结合的研究方法,较全面地阐述了当前村级股份合作制改革的背景、动因、内容、基本做法及主要成效,在此基础上,展开村级集体经济组织的产权研究。在研究方法上,主要通过设计产权分布情况及产权量化程度两个指标,为有效实现各种产权制度之间的对比分析提供了依据。第二部分以广东南海的土地股份合作制实践为典型案例,从制度变迁、治理结构和组织结构的角度进行实证研究,试图通过对土地股份合作制度的变迁、现状的梳理,结合南海的现状,找到一条合适的路径来解决集体产权制度中出现的矛盾,期望能促进其人口的适度转移,推进城市化进程。本书的研究成果不仅仅是规范性的政策建议,更主要的是实证性的提出一些切实可行的解决办法。再者,对各地实践的深入研究,更是为了将其在全国范围内为其他地区的集体产权制度创新提供借鉴。

经过分析,我们得出以下结论。

一、股份合作制改革是基于其自身优越的地理位置,以及较好的政策环境,在地方政府推动下实现的制度的创新,这种发展模式还不具有普适性,不能在全国进行推广。

二、股份合作制创新主要是便于将农用地非农化,其改革试点不能笼统地看作农地使用权改革,只是其中一种特例,且一定程度上与我国农地严格保护的根
本政策相悖,不利于农地的保护。

三、股份合作制度还需改革和完善,其首要做法是打破目前严密的封闭性,引入竞争,完善激励和监督机制。

四、股份合作制改革的方向是政社分开,建立完善的现代企业制度。

五、将农村土地股份合作制的股权分红的福利性逐渐改革为完善的社会保障机制。

六、允许股权进入市场流转,恢复股东“用脚投票”的权利。

七、取消股权设置中的集体股,而是由股份合作经济组织定期向村委会交纳土地集体所有权收益,以进一步明晰产权,防止国家资产和集体资产的侵蚀。

通过对股份合作制制度困境及其产生的根源进行了详细地分析,我们认为,股份合作制的核心问题就是股权的社区封闭性及土地股份合作经济组织管理的“内部人控制”问题所引致的。通过对股份合作制的组织结构和治理结构的经济学分析,认为严格的封闭性是其存在的基本缺陷,由其引致的“内部人控制”及缺乏有效的竞争、激励和监督机制等,都不利于土地股份合作经济组织真正地置身于市场的激烈竞争之中。为此我们提出如下政策建议。

第一,政社分开,明确经营目标。由于南海农村股份合作经济组织承担着行

政和经营的双重职责，导致其经营目标多元化，从一定程度上削弱了股份合作经济组织的市场竞争能力，因而不利于它的可持续发展和进一步壮大。政社分开，建立现代企业制度。首先要取消集体股，将集体资产每三年进行一次评估，由土地股份合作经济组织每年向村委会上交租金，即相当于集体获得的土地所有权收益，用此部分收益实现目前股份合作经济组织所承担的提供社区公共品的功能。

第二，引入外部经理人。由于股份合作经济组织较强的社区封闭性，使得对合作组织管理者的选拔方式与企业家市场化的发展趋势相悖，不利于管理层的优化，更无法避免委托人与代理人的身份重合，容易使代理人产生道德风险和逆向选择等行为，必须允许社区外部优秀人士参与股份合作经济组织的经营管理，建立合理的考核机制，提高经营管理水平和经营效率。

第三，允许股权流转。允许股权的合理流转将打破股权的封闭性，恢复股东“用脚投票”的权利，通过市场机制的作用来激励管理者的实际努力程度，以提高股份合作经济组织的经营水平和产生的社会、经济效益。

第四，取消资源股的分红，将资源股的分红改为股东社会保障资金，允许资源股的开放性流转，每年公布一次每股的参考价格，具体社会保障手段参照目前城市普遍使用的方式，只是全部由股份合作经济组织交纳费用，组织自己经营此项资金，保障水平则由股份合作经济组织的经营状况决定。

第五，不取消物业股的分红，但允许其开放性流转，每年公布一次每股流转的参考价格。逐渐取消股份的封闭性，至于现行的股份购买则保留，以体现土地的集体所有权及集体成员的土地承包经营权。

第六，对于劳动年龄阶段的股东主动不就业状况给予暂缓发放分红的惩罚，提供每位股东两次免费的职业培训机会，并在招商引资时与企业协议同等条件优先录用股东。

至于其他一些矛盾，诸如“六合彩”等赌博行为，则通过行政手段解决，不与股份合作经济组织的管理职能有任何联系。

著 者
2010年7月

目 录 CONTENTS

第一章 绪论	1
第一节 研究背景	1
第二节 问题的提出	2
第三节 研究思路	3
第四节 研究方法 with 程序	4
第五节 研究内容	5

理论篇 集体产权制度相关理论与研究

第二章 理论基础	10
第一节 概念界定	10
第二节 理论渊源	16
第三章 文献综述	24
第一节 股份合作制研究	24
第二节 我国农村土地制度研究	28
第三节 对文献的评价	31

实证篇（上） 产权制度改革与集体经济发展

第四章 一般合作组织产权分析	36
第一节 经典合作社的产权分析	36
第二节 股份合作社的产权分析	39
第五章 我国村级集体经济组织产权分析	44
第一节 村级集体经济组织的前身——人民公社时期生产大队及生产队的产权	

分析	44
第二节 双层经营体制下的村级集体经济组织的产权分析	46
第六章 城市化背景下我国村级集体经济组织改革实践 ...	52
第一节 城市化背景下我国村级集体经济面临问题	52
第二节 城市化中我国村级集体经济改革的理性选择	54
第七章 江苏省无锡市村级集体经济改革实践	59
第一节 江苏省无锡市村级股份合作制改革的总体情况	59
第二节 无锡村级股份合作制改革的基本做法	62
第三节 基于无锡村级股份合作组织的产权分析	66

实证篇（下） 产权制度改革与土地制度创新

第八章 我国农村土地制度分析	76
第一节 我国农村土地制度法律政策的发展	76
第二节 我国农村土地制度的现状	80
第三节 我国农村土地制度法律政策的变迁特征	83
第四节 本章小结	85
第九章 南海农村土地制度历史变迁	86
第一节 南海农村土地制度的简要回顾	86
第二节 南海农村土地制度的经济学分析	90
第三节 南海农村土地制度变迁的绩效评价范式	99
第四节 本章小结	101
第十章 南海土地股份制改革实践	102
第一节 南海土地股份合作制的组织结构	102
第二节 南海土地股份合作制的治理结构	105

对策篇 集体产权制度改革的经验与反思

第十一章 集体产权制度改革基本模式	110
第一节 改革的主要目标	110

第二节 改革的基本做法	110
第三节 改革的一般模式	112
第十二章 改革的困境及根源	113
第一节 改革后的制度困境	113
第二节 制度困境产生的根源	114
第十三章 主要结论与政策建议	116
第一节 主要结论	116
第二节 政策建议	116
第三节 研究展望	118
参考文献	119
致谢	124
后记	126

第一章 绪 论

第一节 研究背景

1978年以来,我国农村经济体制改革取得了举世瞩目的成就,基于家庭联产承包责任制的双层经营体制大大解放了生产力,带来了农村集体经济的快速发展。但是,在农村实行家庭承包责任制以来,村级集体产权客观上发展成为“非排他性”的村、户两级的产权构造^①。在这种产权构造下,人民公社时期遗留下来的“三级所有”的制度安排所特有的弊端没有得到彻底根治。近年来,我国经济和社会步入快速发展期,全国各地特别是长江三角洲地区的工业化和城市化进程加速推进。在这过程中,土地等农村农业资源加速向城市和非农用途转移,许多集体所属厂房、商业用房被拆迁,各种补偿又严重不足,村级集体经济受到巨大的冲击^②,其产权制度的弊端日益显现。如何通过农村集体产权制度创新维护好村级集体资产,已成为工业化和城市化过程中必须研究解决的一个难题,迫切需要我们对村级集体经济组织产权制度进行理论与实践上的探索与创新。

股份合作制改革是农民创造的村级集体经济组织产权制度的一种新的形式,它是城市化进程中我国村级集体产权改革的理性选择。在城市化进程中,对我国村级集体产权进行改革有多种选择,其中较为理性的选择是对原村集体经济进行整体改造以克服其产权制度的弊端。而对原村集体经济进行整体改造,又可以有两种方法:第一种方法是对原有村集体经济按经典合作制的范式进行改革。我国村集体经济已经高度面向市场且已基本不具备劳动联合特征的,经典合作制所要求的社员保持所有者与劳动者身份统一、不以盈利为主要目标等原则,对村集体

① 温铁军. 农业基本经营制度//杜鹰. 农业经营制度 [C]. 北京:中国农业出版社, 2001: 20-21.

② 江苏省委农工办调查组. 全省村级集体经济股份合作制改革的调查与思考. 全省农工办系统推进农村三个合作研讨会交流材料, 2004. 7.

经济来说是行不通的。但是,经典合作制产权封闭性的特点却能有效克服集体经济外部性强的弊端。第二种方法是对原有村集体经济按经典股份制的范式进行改革。股份制所要求的产权主体的广泛性、股东资格的开放性等原则,对村集体经济不完全适用。但是,股份制产权量化程度高、产权明晰的特点能有效克服集体经济产权模糊的弊端。因此,现实中一种选择是把股份制和合作制的特点融合起来,创造一种新的产权制度。广东、江浙等地借鉴20世纪50年代农业社会主义合作化时期初级社的制度安排及城市正在进行的股份制改革的经验进行了积极有效的探索和实践,都取得了良好的效果^①。同时,经国务院批准,1987年广东南海^②作为农村改革试验区,对发展土地的适度规模经营、建设农副产品出口基地问题进行试验。经过近六年的探索,南海从1993年上半年开始,以创新农村土地产权制度为目标,推行以土地为中心的股份合作制,并为促进当地农村经济的发展起到了极大的作用,曾一度成为许多地区纷纷效仿的对象。然而,在成功地推动当地经济发展十多年后的今天,南海模式也出现了一些大大小小的矛盾,在明晰产权之后,土地股份的分配制度一定程度上影响了当地城市化的进程,且不利于当地人口的流动,为了进一步推动当地经济的发展、城市化的进程,就需要土地制度的进一步调整,而且调整必须建立在当地的社会基础之上,必须是渐进式的,要体现公平基础上的效率性。

第二节 问题的提出

在中国城市化和工业化推进的过程中,农村经济的腾飞、农业的发展和农民的增收这“三农”问题成了整个社会亟待解决的重大问题。可以说,中国“三农”问题解决的最终目标很大部分是为了农民的增收,而其中最主要、最难以协调的问题就是农村土地问题。改革开放以来,随着社会主义商品经济的发展,农业用地与非农建设用地之间的级差地租日益凸显,在大力推进城市化进程、促进经济快速发展的社会大环境之下,全国各地、尤其是经济发达地区迅速将农地非农化,红红火火地经营着土地经济。然而,人地矛盾紧张是中国的土地现状,粮

① 傅晨.论农村社区型股份合作制制度变迁的起源[J].中国农村观察,1999(2):6.

② 南海位于肥沃的珠江三角洲,属佛山市管辖,与广州市毗邻,距离约6公里。南海下辖20个乡,241个行政区(村),总面积1152平方公里,包括37000公顷耕地和11600公顷的养殖水面。南海人口有104万,另有几乎60万外地人口在南海工作;南海有大约76万农民,人均占有耕地只有0.03公顷。2002年12月8日,国务院同意广东省调整佛山市行政区划,同意撤销县级南海市,设立佛山市南海区,以原县级南海市的行政区划(不含南庄镇)为南海区的行政区域。

食安全、可持续发展与经济发展之间的矛盾需要找到一个最佳的均衡点使之最小化。从我国的历史来看,土地制度的变革促进了农村经济的巨大发展,家庭承包经营责任制的推行极大地解放了农村生产力,为“三农”问题的解决做出了历史性的贡献,但却衍生出了“小生产与大市场”之间的矛盾。可见,为了适应当前社会经济发展的需要,我国的农村土地制度仍需不断完善。此间,在基本土地经营制度不变的基础上,各地积极创造了多元化的土地次级制度,从一定程度上弥补了家庭承包经营的缺陷。

广东、江浙等地的改革引起了学术界的极大关注,张文方、冯玉华(1994)、郑观藻、何享业(1995)、杨平、杨劲(1999)、朱守银、张照新(2002)、国务院发展中心课题组等众多著名学者都对其进行了深入的研究和讨论。但是,从大量的文献资料可以看出,目前对于南海模式即土地股份合作制的研究,大多数只是处于将此制度介绍给大家,将其实施之中的矛盾以及其由于明晰产权而产生的绩效进行说明等规范经验式研究,尚缺乏基于经济学理论的进一步解释,更是没有将此制度嵌入其所在的社会背景之中进行更深层次的挖掘。

南海、苏南地区和浙江等地的股份合作制改革如火如荼,急需从理论上加以总结。如改革的背景、动因、内容是什么?基本做法怎样?村级股份合作社的制度设计及运行机制、效果究竟如何?它与西方“职工持股计划”(Employee Stock Ownership Plans,简称ESOPs)有何异同?是否具备制度创新价值和推广意义?这些问题都有待于通过进一步研究来回答。本文试图通过对中国农村集体产权制度的变迁、现状的梳理,结合各地制度的变迁和现状,找到一条合适的路径来解决集体产权制度中出现的矛盾,期望能促进其人口的适度转移,推进城市化进程。本文的研究成果不仅仅是规范性的政策建议,更主要的是实证性的提出一些切实可行的解决办法。再者,对各地实践的深入研究,更是为了将其在全国范围内为其他地区的集体产权制度创新提供借鉴。

第三节 研究思路

股份合作制改革源于工业化和城市化进程中因集体资产“产权模糊”而产生的产权矛盾,改革的实质是产权制度变迁,改革的创新主要在于产权制度创新,村级股份合作制的进一步完善和发展则需进行产权制度建设。因此,股份合作制改革的核心问题是产权,只有从产权出发才能深刻了解改革的根源、实质,本文拟从产权出发,以产权为主线,运用产权经济学、制度经济学等经济学理论对村集体经济组织制度变迁过程及其制度缺陷、村级股份合作制的制度安排等问题

进行研究,进而提出村集体产权制度改革的基本做法及制度安排的一般模式。论文的研究思路如图 1-1 所示。

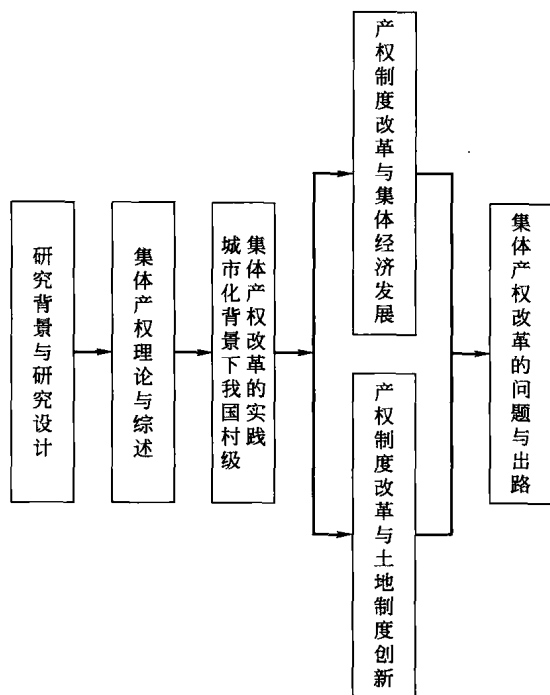


图 1-1 论文的研究思路

本文首先对我国改革开放以来的农村集体产权制度研究进行系统的研究,梳理改革开放以来我国农村产权制度的变迁过程;其次,对江苏村集体经济组织制度改革、南海土地制度改革现状、历史变迁进行梳理,并运用新制度经济学的制度变迁理论,着重对股份合作制的改革与实践进行深入的研究与总结。最后,根据集体产权制度改革过程中出现的问题找出根源,并从理论的角度对其解决措施提出政策建议。

第四节 研究方法 with 程序

针对所研究的客体和研究的目的是,本文坚持理论与实践相结合、各学科相结合、历史与现状相结合、现在与其进一步的发展趋势相结合的基本导向,主要采用以下几种研究方法。

(1) 规范研究。通过对我国和广东省农村土地制度的发展历程进行梳理,再

结合南海农村土地制度的发展现状,根据新制度经济学中的制度变迁理论,发现土地制度的变迁特点和规律,预测出南海农村土地制度的发展趋势。

(2) 实证研究。通过实地对南海农村的土地制度现状进行全面的调查研究,找到南海农村土地制度变迁的过程中可以借鉴的优点,以及在发展的过程中逐渐涌现出来的一些矛盾,基于社会学、经济学、管理学等学科的角度,找到合理的解决途径。

(3) 系统的方法。本文不仅仅是研究农村土地制度的问题,还放眼观察当前整个社会的发展状况,以及整个社会法律、政策的发展现状,以及历史变迁,系统地研究在当前转型背景之下的土地制度问题,宏观地把握问题的根源,以力图寻找到有实践意义的、切实可行的解决办法。

(4) 学科交叉的研究方法。本文除了从新制度经济学的角度对南海整个农村土地制度的变迁进行研究,还运用社会学、管理学等学科对南海农村股份合作制的治理结构进行研究,以找到符合南海农村实际情况的、以公平求效益的解决途径。

具体分析程序如下。

首先,采取实证研究的方法。在实际调研的基础上,运用案例来开展村级股份合作制的研究。其次,运用规范分析的方法。运用经济、企业和管理的一些基本理论,对村集体经济组织的制度安排和改革措施做出评判,并以此为基础提出相应的政策建议和措施。最后,运用对比分析的方法。通过设计并运用产权分布情况及产权量化程度两个指标,将村级股份合作制产权制度与改革前村集体产权制度及西方“职工持股计划”(ESOPs)进行比较,深入剖析村级股份合作制的制度安排,以期总结村级股份合作制改革基本做法及制度安排的一般模式。

第五节 研究内容

本文的内容主要包括五个部分。

第一部分是结论,即第一章。主要包括问题的提出、逻辑思路与研究方法。从现实性的角度出发,站在前人的肩膀上,提出本文的研究意义、研究的角度和目的,以及技术路线。

第二部分是文献综述与理论来源,即第二章。主要是对集体产权、农村土地、农村土地制度、股份合作制等几个贯穿全文的关键词进行概念界定,并对我国农村土地制度和南海农村土地制度近年来在学术界的研究成果进行文献综述,最后,对制度变迁理论、治理结构理论和组织结构理论进行综述,为本文后面的

分析奠定坚实的理论基础。

第三部分是村级集体经济股份合作制改革实践与分析，主要包括如下内容。

(1) 合作社产权一般理论综述与分析。本文认为股份合作社的产权制度是合作社产权制度的一种形式，它是从经典合作社发展演变过来的。因此，本章首先界定产权相关的几个基本概念，包括财产所有权与企业所有权、产权界定的两个指标、名义所有权与实际所有权、产权制度等，以明确本论文中产权涵义与外延及产权分析的指标内涵；其次运用产权理论分析了经典合作社的产权制度，包括经典合作社的产权制度的特点、经典合作社的产权制度的缺陷及其股份化倾向等；在此基础上引出并分析了股份合作社的产权制度，并剖析股份合作制的特征、股份合作制与职工持股制的联系与区别等。

(2) 对我国村级集体经济组织的产权及其变迁进行了分析。首先对村级集体经济组织的前身——生产大队及生产队的产权进行分析；在此基础上对双层经营体制下的村级集体经济组织进行分析，包括双层经营体制下的村级集体经济组织的产权构造及其局限性分析、双层经营体制的合作功能分析等内容，并揭示双层经营体制下村级集体经济组织产权构造局限性的历史渊源。

(3) 对城市化背景下我国村级集体产权改革的实践进行研究。首先阐述城市化背景下我国村级集体经济组织面临的问题，揭示城市化快速推进的背景下村级集体经济改革的必然性。其次在分析城市化背景下我国村级集体产权改革的各种可能的选择及其可行性的基础上，揭示村级股份合作制改革是城市化背景下我国村级集体产权改革的理性选择。

(4) 以江苏省无锡市村级股份合作制改革为典型案例，对村级股份合作制产权改革进行实证分析。首先介绍了无锡村级股份合作制改革的总体情况，包括无锡村级股份合作制改革的原因、基本做法及主要成效；其次对无锡村级股份合作社的产权进行分析，阐述无锡村级股份合作制的产权制度安排的特点；同时将无锡村级股份合作制改革与西方“职工持股计划”进行比较，从而揭示村级股份合作制的实质。在此基础上，对改革前后无锡村级集体产权制度变化进行对比分析，并揭示无锡村级股份合作制改革的进步意义。

第四部分是土地股份合作制改革实践与分析，主要包括如下内容。

(1) 对我国农村土地制度政策体系及现状的描述。主要对改革开放以来我国农村土地制度的变迁及发展现状进行梳理，找出其中的规律性，为下文重点研究南海农村土地制度的变迁路径起到一定的借鉴作用。

(2) 介绍南海农村土地制度的历史变迁，包括南海农村土地制度的简要回顾和南海农村土地制度基于制度变迁理论进行的详细分析。

(3) 南海土地股份合作制的组织内部分析，从组织结构和治理结构两个不同

的理论基点展开详细的分析。

(4) 南海农村土地制度的困境及政策选择, 根据实地调研结论, 指出南海农村土地制度的困境所在, 并分析其产生的根源, 最后找到南海农村土地制度的政策选择, 得出结论。

第五部分是探讨集体产权改革的问题与出路, 主要包括如下内容。

(1) 在股份合作制改革的实践总结及其理论分析的基础上, 提出股份合作制改革的主要目标、基本做法及制度安排的一般模式。

(2) 农村集体产权制度改革后的制度困境及其产生的根源。

(3) 根据我国农村集体产权制度的现状及法律政策的发展, 以及各地农村集体产权制度的历史变迁、股份合作制改革和困境及政策选择的研究, 得出结论并提出相应的政策建议。

