



农村集体资产产权改革何以稳妥进行

——以上海松江农村集体资产产权改革为例

李宽¹,熊万胜²

(1. 上海行政学院 社会学教研部,上海 200233;2. 华东理工大学 中国城乡发展研究中心,上海 200237)

摘要:在市场经济条件下,需要不断地明晰集体资产的产权,完善各项权能,激活农村各类生产要素的潜能,改善集体经济的运营机制。松江农村集体资产产权改革以股份合作社的形式,采取农龄和土地份额相结合的配比方式,将全部资产量化到人,既保证了集体资产的共有性质,又保障了集体成员的个人收益和实现形式。还有效规范了集体资产的经营权,确保了集体资产的保值和增值,妥善地处理了其中所蕴含的各种关系。集体资产产权改革具有一定的基础性和优先性,是提高集体资产经营效率的重要保障。

关键词:集体资产;产权改革;股份合作社;经营效率

中图分类号:F320.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2015)02-0008-09

一、问题提出与文献综述

改革是发展的动力。对1978年后的中国来说,改革成为了政治、经济和社会生活的常态。在改革过程中,农村总是走在前列,在关键时刻发挥了重要作用。分田到户的实施拉开了农村改革的序幕,乡镇企业的改革则促进和完善了市场经济体制的建立。当前,农村集体资产产权改革又成为了焦点问题,要求赋予农民更多财产权利,明晰产权归属,完善各项权能,激活农村各类生产要素潜能,建立符合市场经济要求的农村集体经济运营新机制^[1]。从此次改革的目的来看,是要在坚持集体所有制、保障农户收益权的情况下,不断地增强经营权,提高资源的利用效率。为何当下的集体资产产权改革变得如此紧迫呢?因为以耕地、建设用地和厂房为主要形式的集体资产,在利用和收益分配方面遭遇了一系列的难题。比如,在耕地方面,存在着分散的小农承包与连片规模经营之间的矛盾。在建设用地方面,则存在着政府征收与集体经营开发的矛盾,以及土地增值收益如何利用、分配和失地农民如何进城的问题。所以,要处理上述的矛盾和问题,必须进行集体资产产权制度改革,重新梳理国家、集体和个人的关系。集体资产产权改革为实现农业现代化和新型城镇化,进行着先期准备,发挥着重要的基础性保障作用。如何进行集体资产产权改革才比较稳妥呢?

在此方面,许多地方进行了有益的探索,比如广东的土地股份合作社、成都的还权赋能、嘉兴的“两分两换”和温州的“三分三改”等。广东的土地股份合作社平均化地设定社员的股份额度,将农民

收稿日期:2014-11-17

基金项目:国家社会科学基金项目“明清以来极端气候事件及社会应对研究”(12CZS049);上海市教委科研创新重点项目“长江中下游近代以来‘围湖造田’与‘退田还湖’研究”(14ZS063)

作者简介:李宽,男,上海行政学院社会学教研部讲师,博士,主要研究方向为乡村治理。E-mail:lishengkuan001@163.com。

熊万胜,男,华东理工大学中国城乡发展研究中心主任,副教授,主要研究方向为乡村治理。

的土地承包权变成可以永久享受的股票分红权,从而有利于农民土地使用权和收益权的分离。既保障了农民对土地的收益权,又加速了农民“洗脚上岸”和向二、三产业转移,还支持了农村社区的公共事业和社会福利的发展^[2-5]。这种股份制改革既保证了所有者的收益,又给予了经营者很大的自由,让各方都能获得收益。但该类股份合作社也存在着一一定的隐忧,那就是没有很清晰地界定所有者内部的关系,因村干部的私有化而对普通村民的利益构成了伤害,从而间接地影响了经营^[6]。所以,如何处理以村干部为代表的经营者与普通村民的关系一直是集体经济组织中的重要问题。在许多地区,因无法对经营者进行有效的制约,从而造成了集体资产的流失,侵害了成员的利益。

成都的“还权”主要是通过确权确地,将土地财产权还给农民;“赋能”则是指利用城市化加速的机遇,释放级差土地收入的能量,借土地流转与建立城乡统一土地交易市场,形成农民与各相关利益方共同分享城市化土地增值的格局^[7-8]。通过这种方式,似乎可以增加农民的财产性收入,农民的利益获得了保障,但也产生了一定的不利影响。比如,有人认为此举的本质是实行土地的私有化,损害了再分配机制的财政基础,不利于城市化的顺利推进^[9-10]。成都的还权赋能增加了农民的收入,但忽视了对土地增值来源的分析,过分地突出了农民个体的权利,未能妥善处理其与国家的关系。嘉兴的“两分”主要指将宅基地和承包地分开,征地和拆迁分开;“两换”则是指以土地承包经营权置换社会保障,以宅基地置换城镇住房^[11-12]。这种改革方式重新梳理了农民与土地的关系,将土地的承包权和经营权进行了区分,也为农民转化为市民提供了便利。它还解决了农业劳动力的非农就业未带来土地流转加快的矛盾,也形成了以土地换保障、以保障促就业、以就业促发展的良性循环^[13-17]。但是,这种改革方式也存在一定的难题,比如,农民置换出的土地该由谁、如何来经营,跨村跨区域的集体财产该如何分配。在经营方面,某些地方则采取了由基层政府领导担任主要管理者,镇政府入股投资的市镇开发建设有限公司与同期成立的土地流转服务中心,以“一套班子,两块牌子”实行公司化封闭式运作的方式,则混淆了地方政府与农民集体的关系,也容易造成集体资产被政府挪用的结果。在跨区域集体财产的分配上,嘉兴市则未作出详细的说明。从实践的效果来看,应该是集体资产产权改革在前,土地的经营与管理在后。这样才能更好地梳理其中的关系,保障相应主体的权利。温州则为了应对城市化进程中的征地问题,实行了“三分三改”^①,创造了农民可以自由择业的环境,使失地农民的生活有依靠、工作有奔头^[18]。温州的改革比较系统和全面,涉及到了村两委与村集体经济组织、土地资产与非土地资产、户口与产权等相互之间的关系,解决了农民在征地之后的问题。这个改革因城市化进程中征地的“倒逼”而产生,而没有回答那些尚未被征地的村庄该如何办的问题。总之,上述的改革实践在土地制度方面有一定突破,提供了借鉴意义,但也存在着某些不足,需要进行新的探索。

综上可知,当下的改革多是在城市化的背景下,因征地行为的倒逼而产生,且将产权改革和土地征用的“两步走”合成了“一步走”,对建设用地的关注远高于农用地。从目前的状况看,不管是城郊的村庄,还是边远的农业型村庄都面临着集体资产改革问题。所以,分清楚先后次序显得尤为必要,走好第一步有利于第二步。所谓的产权改革,也就是要妥善处理集体资产中所包含的几对关系,清晰地界定并保障各主体间的权利,如国家(政府)与集体、不同层级的集体之间和集体与成员之间等。在此方面,上海松江区所进行的集体资产产权改革实践具有一定的启发意义。

二、松江集体资产产权改革历程

1. 改革的背景:宏观形势要求与地方特殊性的叠加

上海的农村集体资产产权改革在全国起步较早。伴随着集体经济的发展,南汇区在1980年代末

① “三分”,指的是政经分开、资地分开、户产分开。政经分开,是把村“两委”组织与村级集体经济组织分开,确保二次分配的公平。资地分开,是把土地资产与非土地资产分开,使得非土地资产能够正常自由流动。户产分开,是把户口与产权关系分开,使村民户口迁移也可享有村集体经济产权。而“三改”,指的是股改、地改、户改。股改,指对村级集体经济中的非土地资产进行股份制改革。地改,指农用地在权属性质不变、用途不变、质量不变的前提下进行流转;宅基地的土地所有权集体所有,但用益物权可以变现,用来帮助农民进入城镇;集体建设用地进入市场。户改,指户籍制度改革,户口以实有人口、实有住所为依据,按居住地登记,剥离依附在户口制度上的身份、职业、公共服务等附属功能,还原户口本来的社会管理功能。

就已开始出现零星的改革试点和自发探索。1996年实行的《上海市撤制村、队集体资产处置暂行办法》明确提出,撤制村的集体资产在按照规定提取统筹基金后,应当主要以股权形式全部量化到村集体经济组织成员个人。但因撤村难度大,群众更希望以货币化的方式兑现集体资产,致使产权改革进展缓慢。2003年,上海市农委下发了《关于开展村级集体经济股份合作制试点工作意见》,在闵行、嘉定和宝山等区选择若干村进行了试点。到2011年底,上海市改制的村涉及7个区21个镇69个村,建立了65个股份制公司或社区股份合作社,仅占总村数的4%,且主要集中在城市化进程较快的区。

松江区乃至上海市全面启动新一轮集体资产产权改革与国家宏观政策背景的改变有关。由于与地权有关的农民上访事件、群体性事件不断上升,国家加大了推动集体经济组织产权制度改革的力度。2006年以后,中共中央办公厅、国务院办公厅和农业部等相关部门颁布了多个文件,要求“建立健全农村集体资金、资产和资源管理制度”“积极推进股份制和股份合作制等村集体经济有效实现形式”。它们希望通过这种方式,明确农民的收益,减少腐败的空间,维持基层社会的稳定。

中央对农民权益的关注为上海市农村集体资产产权改革提供了新动力,但上海的情况也有一定的特殊性。上海还从农村集体经济发展与集体资产管理的脉络中提出了自己的目标,要“以发展壮大农村集体经济为目标,以改革组建多种形式的新型农村集体经济组织为重点,以加强农村集体资产经营管理为核心”,进行相关的改革。^①自十七大以来,上海市加大力度探索“制度+科技”的集体资产管理新体制、新机制。从2009年起每年都对郊区镇、村、组三级农村集体经济组织开展清产核资工作,建立了市、区(县)、乡(镇)、村四级联网的农村集体“三资”监管平台。全国性的背景与地方特殊性的叠加,让上海市的农村集体经济组织产权制度改革具有了多重含义。

2. 改革的内容:锁定农龄、确定社员、清查资产,成立股份合作社

2009年上半年,松江区通过调查研究,逐步形成了改革思路。其具体要点为:以街镇为基础,在逐步完成撤制村、队工作后,建立镇级农民集体经济联合社,让集体成员成为联合社社员,充分享有集体资产经营管理权和收益分配权。镇级农民集体经济联合社作为独立的法人,负责农村集体资产经营管理和收益分配,在经营管理过程中,重点做好以土地为主要载体的农民集体不动产资源的开发利用。截至2013年12月底,松江全区14个涉农街镇、150个村全部完成农村集体经济组织产权制度改革。在全区建立了14个街镇级集体经济联合社,107个村级集体经济合作社。^②

此次改革计算和核对了全部农民的农龄,并就此锁定。在农龄确定方面,松江区的各级领导干部和村民作了大量的工作。1962年,上海市建立了相对完善的户籍登记制度,为农龄普查奠定了良好的基础。对老人、知青或因婚姻变动不易确定农龄的情况,则寻找相关人员进行集体回忆、开座谈会等活动进行最终确定。在农龄和土地股份确定中,因婚姻变动而引起的重新划分是纠纷最多的一类。此类状况涉及到在不同集体之间的划分和换算。各个乡镇根据自己的情况制定了详细的规则,对同生产队、同队不同村、同村、同镇不同村、跨镇的结婚、离婚及再婚等情况均进行了详细的规定。这些状况比较复杂,但在总体中所占比例较少,经过细致的工作依然可以最终确定。然后,按照农龄与土地份额4:6的比例确定总股份额。^③统计对象为:1956年建立高级社至2010年12月31日(或实行镇保日)期间,户口在村的居民,含已去世的人和知青等各类户口迁入生产队参加过集体劳动的人。^④自2010年12月31日以后新增加的劳动人口,将不再计入集体的农龄总盘子,这样就锁定了农龄和股份总份额。然后按照农龄股份额/土地股份额=4/6的计算方式,求出总的土地股份额;再以全镇

① 在以土地为主要载体的条件下,集体经济如何发展壮大并不取决于自身的努力,而是由政府或上级组织所给予的空间所决定。在部分地区,由于整体发展水平较低,政府给予农村集体经济组织的空间就比较小。在发达地区,以政府主导的工业园区、楼宇经济取得了实效,则向农村集体经济组织让利的可能性就非常大。上海地区基本上属于后者。

② 之所以村级合作社的数量比150个村的数目少,是因为有的村资产量少,做好了现有资产产权界定和农民农龄测算,资产由镇统一管理,没有成立村级合作社。

③ 将农龄与土地份额确定为4:6也是经过了一个比较漫长的过程。在《上海市撤制村、队集体资产处置暂行办法》(沪府发[1996]34号)中已经提出了按照农龄进行分配的原则,即将40%~50%的土地补偿金归队集体经济组织所有,多数是以现金的形式分配给了个人,剩余的部分上交村和乡镇集体经济组织。随着村、镇集体股的撤出,所有的补偿金全部由社员享有,也就逐渐演变成当下的分配比例。确定该比例,也与土地的不断升值有关。

④ 对于农龄的统计起止点各镇有所不同,比如,佘山镇的为16周岁到60周岁,而新浜镇则从16周岁计算,上不封顶。

1984年纳税耕地总面积为分母,求出每亩土地的份额数;由于分子是加总的,分母是共同的,使得每份土地股的份额数都是一样的,个人所得的土地股份份额的差异只是因为个人土地数量的差异。

采取1984年的纳税面积则是因为要还原到大家都是农业队时,避免被征地的生产队吃亏。但在还原之后,还要再回到2010年底。因为地数是过去更公平,人数却是现在才准确。用1984年的纳税耕地面积除以2010年底享有土地份额的人数,求出该队人均土地面积。然后用这个人均土地面积乘前面算出的全镇每亩土地份额数的统一值,这样就得出了每个社员的土地份额。这样一来,每个生产队的社员的土地份额加总就等于该生产队的土地份额总数;全村每个生产队的土地份额总数加总就等于全村的土地份额总数;全镇每个村的土地份额总数加总就等于全镇的土地份额总数。由于农龄股份与土地股份之间是固定的4:6的关系,因此,不同层次集体的农龄股份数之间也是完全的线性相加的关系。

在改革过程中,对镇级、村级、队级各类集体资产进行了全面清理核实,区分了经营性资产、非经营性资产和资源性资产分别登记造册。存量资产按照规定进行审计和评估。企业坏账、不良资产的核销按照规定处理。到2013年底改革结束时,共量化集体资产296.54亿元。将集体资产中的大头——镇级集体的资产量化到人,是这次改革重大的成果。通过改革,建立了镇级集体经济联合社,作为镇级集体资产的所有权主体组织。在改革中根据撤制村队的进度,区分不同情况实行了两种组织模式:镇一级所有与镇村两级所有。在全区形成了镇村两级集体经济组织结构的“5+9”形态。其中在五个街镇实现了镇一级所有制,其余九个镇建立了镇村两级股份合作社。通过此次改革,核查了集体资产的总额,明确了集体成员的人数和享受的份额,全面梳理了集体资产中所包含的各种关系,在清晰化的道路上迈进了一大步。

3. 改革的特点:全面彻底,突出土地

松江农村集体资产产权改革对历史的总结具有彻底性,对未来的承诺具有前瞻性。它全面梳理了有集体以来的集体经济发展史,具体到每一份集体资产的形成,对每一位集体成员的劳动经历都进行了核实,区分了不同集体资产的权属,进一步厘清了镇村资产的边界。此次改革还对集体企业发展过程中产生的企业坏账、不良资产的核销都依规作了处理,尽可能消除了各种可能发生争议的模糊地带。在1990年代对集体企业改制时,有人曾呼吁要转变观念,将集体资产的管理从实物形态转向价值形态,树立集体资产保值增值的观念。也就是要建立股份合作制的社区集体经济组织,用集体经济组织来控股改制后的企业,或者更加现实地,保留集体企业的不动产作为社区集体经济组织的集体资产。但是,在当时的经济形势和政策背景下,这样的改制理念并未实现。如果历史确实可以这么理解,那么,这一次的集体经济组织产权制度改革成立社区型股份合作社,也可以看成是对九十年代集体企业产权制度改革的补课。

从对未来发展的考量来说,松江的集体经济组织产权制度改革具有很强的前瞻性,主要表现在以下两个方面:一是在份额设定中突出了土地在资本形成中的意义。松江十分强调按照土地设定份额,这很不同于大多数地区采取的人头股概念。他们认为农民在集体中投入了三种资本:土地、资金或工具、劳动。在历史上,主要起作用的是劳动,在今天,形成集体资产的主要要素则是土地。在集体化时期进行分配时,主要是按劳分配,而不是按土地或按资分配,因为当时剩余不多,土地价值变化慢,按劳分配比较平均和合理,而且意识形态肯定劳动价值论。现在的情况则发生了极大的变化。从城乡一体化背景下集体经济发展的方向来看,集体经济发展将主要依靠土地的增值。集体经济组织的经营就是要想方设法放大,并分配好这个收益。由于强调将来集体经济的发展主要依靠土地升值,集体经济组织要“做地主,不做资本家”,所以,必须突出土地的作用。

二是股权全部量化到人,不设集体股。具体的原因是,只有全部量化到人才能够确保农民集体资产属于农民集体所有,减少被平调和侵占的危险。更为实际的原因是,随着人口大范围的流动,导致农村居民和集体成员的概念在外延上差异增大。在松江,一方面是大部分集体成员离开了出生地成为城镇居民,并且越走越远,使得户籍农民的概念和常住在村的农民概念外延发生了差异;另一方面是外来人口进驻本村,使得农村居民和集体成员的概念外延也发生了差异。这两个差异还直接导致基

层政权组织与农民集体的利益关系的变化。彻底量化到人,可以使农民彻底占有集体资产获得法律上的依据。这种设置原则在可以理论上被解释成不全部到人产权就不够清晰,但它并不是通常所理解的“私有化”或者村民获得全部产权。此次改革,确保了农民的收益权,也明确了集体的所有权和管理权,为用好、用活集体资产奠定了基础。

4. 改革的结果:促进了耕地的流转和集体资产的增值

松江区在集体经济产权制度改革完成后,在乡镇层级设立了网络化监管平台,形成了“三层平台、九个模块”金字塔型的基本管理模式。三层平台,即底层管理平台、二层监督平台和顶层分析平台。九个功能模块即财务、预算、资产、资金、合同、土地承包经营、票据、劳资、统计等管理内容。在这个模式中,通过不同权限的设置,有效地发挥了网络化监管平台的监管效用,实现了财务监管的信息化、智能化,增强了监管工作的主动性、及时性;保证了财务数据的透明性和真实性^[19]。通过这个平台,可以详细地了解每份资产的利用和收益状况。以耕地为例,在农户将土地交股份合作社统一经营之后,实现了农业的规模经营,促进了家庭农场的产生。截至2013年底,全区家庭农场发展至1267户,经营面积15.02万亩,占全区粮田面积的90%^①。亩均净收入由2008年的552元提高到847元,经营户年均净收入由8.1万元增至9.6万元,亩均净收入800元以上的家庭农场占65%,促进了农业的发展和农民增收^②。对于一些租赁类的固定资产,则制定了相应的管理细则,进行保值、增值,不断增加集体收入,并向合作社成员分红。率先完成镇集体经济组织股份合作制改造的新桥镇已进行了三次分红,分别为:2011年每份份额分红16元,共分红2773万元;2012年每份份额分红17元,共分红2950万元;2013年每份份额分红17.5元,共分红3036万元。

通过集体资产产权改革,促进了耕地的流转,实现了农业的规模经营,也提高了建设用地的利用效率,保障了集体成员的收益。从中可以看出,改革的关键是厘清所有权、收益权、管理权和经营权的关系,为集体资产能够在市场中进行顺畅的交易提供便利。同时,确保各部分权利的收益不会因受到侵害而失去均衡。

三、松江农村集体资产产权改革的内在逻辑

1. 全面梳理“国家—集体—个人”的财产关系

松江农村集体资产产权改革的目标是“明晰产权、规范管理和发展壮大”,首要意义是明晰产权。产权明晰没有绝对的标准,总是体现在具体的关系中。农村集体经济组织的产权清晰,核心内涵是按照市场经济的要求、顺应城乡一体化和人口自由流动的形势,重新梳理“国家—集体—个人”之间的财产关系,将这组关系基本稳定下来。在这组关系中,关键点和难点并不在于人们一直关注的村集体和村民之间的关系,而在于政府、乡镇集体和村组集体之间的纵向关系。这一组关键关系集中体现在集体资产的产生、发展和经营管理过程中。若不对乡镇集体资产进行产权制度改革,就处理不好“国家—集体—个人”之间的财产关系,也谈不上集体经济组织的产权清晰。

在集体经济的发展史上,集体资产在不同层次集体之间的分布有三个阶段:第一是农业集体经济阶段,集体资产主要由低层次集体掌握,尤其是生产队;第二是工商业集体经济阶段,南方地区的乡镇集体经济强于村组集体经济,资产集中在乡镇层级,上海和苏南地区尤为突出;第三是高度依赖开发土地的集体经济发展新阶段,几乎全国各地都出现了集体资产的分布向乡镇集体集中的趋势。在城镇化发展的过程中,全国各地普遍存在着国家与集体之间财产关系的紧张。乡镇和村组开发土地初期是为了创办集体企业,被占地或拆迁的农民一般在集体内部安置,上下之间的矛盾并不突出。随着开发区热和房地产热的出现,乡镇集体或政府越来越依赖于开发土地产生的收益,政府和乡镇集体希望将开发集体土地产生的增值收益统筹使用,甚至将农民集体的资产上收至政府或乡镇集体。被撤

① 松江统计2013年统计年鉴, <http://tj.songjiang.gov.cn:8081/tjsj/tjnq/index.html>

② 曹东勃. 农业适度规模经营的松江经验与启示. 工作论文, 2014.

迁的村队为了保护自己的利益,寻求持续发展的可能,产生了在村撤制之后建立股份合作社的需要。所以,问题的焦点在政府、乡镇集体与村组集体三者之间,而不是集体和个人或农民之间。

建立镇级集体经济联合社是处理“国家-集体-个人”财产关系的有效制度形式。就处理集体和个人之间的关系而言,松江的改革将各层次的集体资产尽可能彻底地量化给了农民。这样就大大地减少了经营管理者的谋利空间,限制了他们的权力,避免了集体资产的流失。对处理不同集体之间的关系来说,在有条件的地方建立镇一级所有制,或者因地制宜建立镇村两级合作社,采用巧妙的换算使全镇范围内每一亩土地份额等值,对全镇的集体资产进行统一经营等措施,公平、合理地划分了相互之间的界限,达到了边界清晰、利益共享的目标。从处理政府或自治组织与集体之间的角度来看,不保留集体股是前提,明确合作社收益的用途是基础,进一步分清村集体经济组织的收支和村自治组织的收支是方向。

在城镇发展过程中,随着大量外来人口的迁入,集体成员越来越清晰地认识到“公共财政”与“集体收益”的差异。集体收益应该由集体成员所共享,而公共设施、公益事业的支出应该由公共财政来承担。不保留集体股并明确收益的用途就为二者的区分提供了重要的保障。

2. 明确集体资产的共同分有性质

在对集体经济组织进行了股份合作化改制后,社员得到的股权是什么性质,曾引起许多讨论,主要的焦点为它是一种所有权还是分配权?松江股份合作社的股权主要是经营管理权和收益分配权,它的处置权权能比较弱,比如暂时不能流转。松江的股份合作社在股权性质方面所取得的进步,实现了集体所有制向着共同分有制迈进了一大步。虽然将股权全部量化到了个人,但并不意味着“私有化”,还保留着集体共同所有的性质。

在中国的法律制度下,只要集体资产包含土地资源,那么个人在集体中的股权就不可能包含充分的处置权。集体所有制可以理解成共有制的一种,但集体所有的资产与传统社会中共同所有的水塘或现代社会中共有的股份制企业不同。它是与社会主义制度联系起来的,在发展方向上被设定为要升级成全民所有制。在生产水平没有达到足够的高度时,这个升级不会自动发生。对集体资产进行股份合作制改造,将集体资产量化到人,否定了集体所有制背后的社会进化论思维。这个否定的关键就是要弱化政府对集体资产的处置能力,因此,能否将处置权赋予个人不是股份合作制改造的关键,关键是要将处置权还给集体经济组织。松江的改革明确了国家、集体和个人各自的权利义务,规范了政府对集体资产的管理行为,是朝着产权清晰化迈进了一大步。事实上是把集体所有制朝着共有制的方向大大推进了一步。

松江股份合作制改革取消了集体股,在共有制中又从共同共有制彻底地转向了共同分有制。从全国来看,均趋向于逐渐减少集体股,但是取消集体股的还不多。松江的股份合作制一开始也留有集体股,但随着改革推进,很快取消了集体股。这既是着眼未来,也是立足当下。着眼未来,是为了适应大流动的时代,为确保集体成员的权益提供法律依据;立足当下,是因为松江的社会管理机制已经发生了很大的变化,使得基层政府或社区自治组织有可能较少地依赖于集体经济组织。

3. 确保集体成员个人的收益权

成立镇级股份合作社,并将镇级集体资产全部直接量化给农民个人,是松江集体经济组织产权制度改革中最主要的难点、最突出的特点和最大的亮点。当前,镇级股份合作社在国内还很少见,将镇级集体资产全部量化到个人的则是少之又少。广州、深圳、苏州和常州地区的镇级股份合作组织一般以增量配股为主,并不将镇级集体资产量化给个人,它的股东主要是村组集体经济组织,它们本质上是一种股份公司。真正做到将镇级资产量化到人的案例则十分罕见。^①之所以将镇级资产全部量化到人是少之又少,是因为做这件事难上加难。最基本的一点是采取何种标准将镇级集体的资产量化

^① 比如北京丰台南苑乡2005年成立了中苑盛世有限责任公司,将乡级集体净资产的30%平均量化给15个村集体经济组织,其余70%分给集体企业职工。这是目前见诸报道的乡镇集体资产全部量化到人的第一家,但它也没有注册成合作社。上海闵行区虹桥镇在2013年刚刚成立了虹桥镇集体经济股份合作社,将70%的镇级联合社的股份分给了10个村,依然保留了30%的镇集体股。而且,各个村也没有做到资产全部量化给村民。

到农民手上?在改制比较早的地区,村级股份合作社已经建立多年,每个村的股权分配方案都是在具体的人情事理中经过反复折中达成的,各村方案之间有大同,也有小异。看似不大的差异,却难以协调,比如,不同村集体中一股的价值不同,而且每年变化,这个差异就不好平衡。结果,最实用的办法就是只将股权量化到村,而不直接量化到人,借助各村原有的股权分配方案间接地惠及到人。如此一来,镇级股份合作社就成了农民集体的联合,而不是农民个体的联合。松江能够做到股权直接量化到人,它的镇级和村级股份合作社几乎是同时建立起来的,因此创造了一种一体化的份额计算方案,使得既能将资产量化到农民手上,又不至于引发不同层次的集体或者同级别的不同集体之间的矛盾。

松江的做法不仅仅是将集体资产量化到人,建立了股份合作制度,而且是在镇一级层面做到了集体资产量化到人。随着城镇化的发展,镇集体资产在不断地膨胀,但都被普遍地当作第二财政来使用。将来,随着人口杂居化的发展、乡镇政府职能的转变、甚至将乡镇政府改成县级政府的派出机构,那么,集体经济收入作为第二财政的局面就会越来越失去它的合理性。将集体资产量化到个人,就确保了个人的收益权。在产权的诸多权利中,集体成员最关注的就是个人的收益权。不设集体股,直接量化到个人,就意味着个体可以简单叠加成为集体,没有中间层,避免了损耗和侵蚀。

4. 有效规范集体经济组织经营权

集体经济组织产权改革的目标不仅仅是要确保个人的收益权,还要发挥集体资源的资源优势,完善经营管理体制,实现成员的收益权。集体经济组织既是社区的,也是经济的,因此一个完善的集体经济组织治理结构必须是双层的。第一层是社区治理体系在集体经济组织中的反映,第二层则是它作为一个经济组织必然存在的委托—代理关系。只有这两个层次良好地结合在一起,才能实现对集体经济组织的良好治理。我们用以下的框图来勾画这个双层的治理结构。

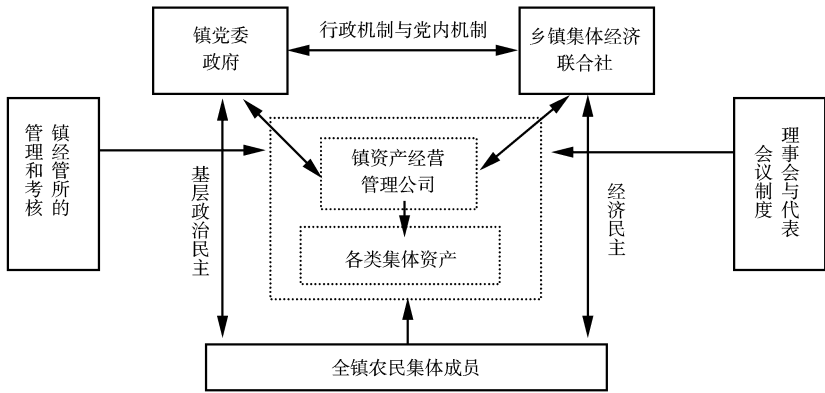


图 1 集体经济治理结构图

在外围用黑体标示出三种主体:全镇农民集体成员、镇党委政府和乡镇集体经济联合社(若是村级合作社,框图结构则要进行微调)。它们相互之间的关系分别有三种类型:经济民主、基层政治民主、行政机制和党内机制。作为一种社区型的组织,它以集体土地作为最主要的经营对象,因此,如果没有政府的介入是不可想象的。一直以来,人们都在构想一种完全由农民自己来管理经营的合作社,但效果总是不甚理想。尤其是在社员数量庞大的情况下,社员对管理层的监督就会因陷入集体行动的困境而失去效果。此时,需要政府为民作主,代为监管。对于耕地来说,也存在同样的状况,即需要将分散的土地集中起来,交由某个组织代为经营或对外发包,大大降低交易成本。但当政府监管集体资产的运营时,农民与政府之间又会产生新一轮的委托—代理难题,政府会将集体收入变成第二财政。因此,就必须成立镇级的集体经济组织作为镇集体资产的所有权主体,实现政经分离。这样就出现了一个组织来限制政府对集体利益的剥夺。反过来,这个组织也是在党委、政府的领导下开展工作的,由交叉任职、组织纪律等党政组织机制,形成了一种权利义务的平衡关系。进一步讲,又该如何防止这个代表集体所有权的镇集体经济组织懈怠或者滥权呢?如何防止集体经济蜕变成“干部经济”呢?那就需要将集体资产量化到人,而且不留集体股,在集体经济组织内部建立经济民主制度。最后,党委政府与集体成员之间也有一个相互的平衡关系,在基层民主政治的框架里,政府必须对集体

成员负责,为镇集体经济服务,而集体成员也有义务配合政府把镇集体经济发展好。

在图中中间用黑色虚线标出的是治理结构中的操作性部分,是委托—代理关系的具体体现。具体运行集体资产的是镇资产经营管理公司,它处于双重的委托—代理关系中。第一重是政府对它的委托,政府有责任帮助集体经济组织搞好管理,因此,尽管政府不是所有权主体,但事实上和资产经营管理公司之间构成了一种委托关系。政府对资产经营管理公司具体是通过镇农经站来完成,后者通过信息化网络以及传统行政手段对前者实施实质意义上的监管和考核,后者是前者实质意义上的主管部门。第二重委托—代理关系发生在镇级集体经济联合社与镇资产经营管理公司之间,镇资产经营管理公司要定期向联合社理事会和社员代表会议报告资产经营情况,联合社有权对镇村农村集体企业主要管理人员行使任免,加强监管和考核。集体成员除了通过政府和联合社来参与集体资产的管理,他们还发挥了一种群众参与的机制,通过在企业中工作或日常交往了解集体资产的价值增值情况,然后通过基层民主、经济民主或日常交往的机制构成对管理者的压力。

规范集体经济组织的治理结构可以采取多种形式,松江的形式是以镇级集体为核心的模式,或者简单说是“镇核心”模式。这种模式适应的条件是村级集体经济组织的弱小,如果村级集体经济组织比较强大,那么也可以采取村级集体经济组织作为法人对镇级联合社实施控股的形式来完善委托—代理机制。这种模式可以简称为“村核心”模式,这就是在近郊虹桥镇以及苏州等地区采取的模式。“村核心”模式与“镇”核心的模式在于前者更加依赖于经济组织内部的经济民主机制,而后者更加依赖于社区内部的基层政治民主机制以及政府内部的行政过程。这种对政府参与监管的依赖性,其实也就决定了我们所能厘清的始终只是“国家—集体—个人”之间财产性关系,而不是政治性关系。不管是“镇核心”模式还是“村核心”模式,都说明了一个基本的道理,要搞好集体经济组织的产权制度改革,必须同步搞好甚至优先搞好集体资产的管理工作,两种工作之间有着密不可分的联系。这是发达地区集体经济组织发展的一般经验。

四、结语

在城乡一体化不断推进,人口大流动的时代,集体边界逐渐模糊,如何确保集体资产不受到侵害,成为了城郊区农村集体所要考虑的一个重要问题。同时,还要防止集体资产的流失,被某些经营管理者所侵蚀,而造成内部的不均衡。集体经济组织既注重内外之分,也关注公私之别。松江农村集体资产产权改革以股份合作社的形式,采取农龄和土地份额相结合的配比方式,将全部资产量化到人,既保证了集体资产的共有性质,还保障了集体成员的个人收益和实现形式。集体资产产权改革的目的不仅仅是为了产权而产权,而是在区分各自权利的基础上,发挥集体资源的资源优势,提高其经济效益。

在市场经济条件下,对要素的流动和便捷的交易提出了更高的要求。对以土地为主要资产的集体经济组织来说,其交易的方式与其他经济组织有很大的不同。土地不同于一般的商品。所谓的产权越清晰并不意味着就能实现便捷的交易。就耕地而言,产权越清晰可能还预示着地块的细碎化程度越高,进行土地集中连片经营的成本就很大,需要每个农户都同意。若是将相关的权利明晰之后,确保普通农户基于承包权而产生的收益权,而强化集体的所有权和管理权,则可以实现大规模的流转,提高土地的利用效率。对于集体建设用地来说,也存在着同样的问题。对其进行统一经营,可以发挥最大效益,提高整体的收入水平。将集体资产量化到个人,也为集体土地的征收、入市做好了准备。不管土地将来以何种方式增值,收益的分配方式是确定的,可以减少资产的流失和纠纷的发生。所以,产权改革不是单纯的加强某一项权利,而是以整体为单位的优化和提高。在集体资产产权改革中,既要注重对农民个体权利的保护,也要注重集体所有权的发挥;既要经营权进行相应的保障,还要对其实行有效的监督。

虽然,松江的农村集体资产产权改革具有一定的彻底性,但还不能说这就是最终的形式,没有任何改进的空间。也许,随着市场经济的深化,还需要对其进行更深刻的变革。任何一种所有制和产权

制度安排,都有其适用的条件和范围,也是特定历史的产物^[20]。产权清晰并不意味着私有化,解决集体所有制实现形式的问题也并非只有一条出路。市场经济更加注重的效率和交易的便利性,而僵化的、单纯的产权制度只会增加谈判成本,不利于交易的完成。

参考文献:

- [1]高云才.农村集体资产产权改革将全面展开[N].人民日报,2014-10-19.
- [2]Fu C,Davis J. Land Reform in Rural China Since the Mid-1980s[M]. Land Reform,1998:123-137.
- [3]蒋省三,刘守英.让农民以土地权利参与工业化——解读南海模式[J].改革,2003(7):56.
- [4]折晓叶.农民再合作的制度体系和社区基础——对南部中国一个超级村庄的实地考察[J].中国社会科学季刊,1996(15):82.
- [5]蒋省三,刘守英.土地资本化与农村工业化:广东省佛山市南海经济发展调查[J].经济学(季刊),2004(1):211-227.
- [6]王化起.后乡镇企业时期集体经济中的干部私有化及其影响——基于广东义村股份合作社的个案研究[J].中国农村观察,2012(6):31.
- [7]周其仁.还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究[J].国际经济评论,2010(2):54-92.
- [8]陆文聪,余新平.农村土地还权赋能的必要性和可行性[J].改革,2014(3):40-46.
- [9]贺雪峰.破除“还权赋能”的迷信[J].南京师大学报,2013(4):5-15.
- [10]夏柱智.成都土地制度改革再考察[J].华中农业大学学报:社会科学版,2013(3):16-28.
- [11]扈映,米红.经济发展与农村土地制度创新——浙江省嘉兴市“两分两换”实验的观察与思考[J].农业经济问题,2010(2):71.
- [12]仇恒喜,汪雷.“两分两换”助推农村土地制度变迁:基于嘉兴经验的理论分析[J].经济社会体制比较,2010(6):89-93.
- [13]叶剑平,等.中国农村土地流转市场的调查研究[J].中国农村观察,2006(4):48-55.
- [14]钱忠好.非农就业是否必然导致农地流转[J].中国农村经济,2008(10):13-21.
- [15]张时飞,唐钧.以土地换保障:解决失地农民问题的可行之策[J].红旗文稿,2004(8):32-35.
- [16]郑雄飞.从他物权看土地换保障[J].社会学研究,2009(3):163-186.
- [17]卢海元.以被征地农民为突破口建立城乡统一的国民社会养老保障制度[J].中国劳动,2007(1):19-21.
- [18]王华华,王尚银.城市化中理性土地征收模式的创新:谋发展与保民生——温州征地的经验和启示[J].科学发展,2012(7):9-18.
- [19]蒋金娟.建立网络化监管体系,实现集体资产保值增值.上海农村经济,2010(12):33-34.
- [20]林毅夫,蔡昉,李周.国有企业改革的核心是创造竞争的环境[J].改革,1995(3):22.

(责任编辑:刘浩)