



城镇化背景下社区股份合作制形态演进与终结

——源自北京市郑各庄村的案例解读

李竣¹, 杨旭²

(1. 中国社会科学院研究生院 农村发展系 北京 102488; 2. 中国农业大学 中国农村政策研究中心, 北京 100083)

摘要:文章通过对典型案例的剖析,运用制度经济学理论,从决定制度存在的外部因素分析着手,重新解读社区股份合作制的发展所遇到的问题。研究认为,建立在集体土地所有制和集体经济组织基础上的农村社区股份合作制只是一种过渡的组织形态。城镇化的推行催生并加速了这一制度演进,使得社区股份合作制在外部和内部制度约束下产生的问题显性化。这些问题最终将会伴随着集体产权的明晰得到逐步解决,与此同时社区股份合作制则将逐渐演化成真正意义上的股份制。

关键词:社区股份合作制;集体经济组织;产权制度;制度创新

中图分类号:C912 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2015)02-0017-09

一、引言

股份合作制最早起源于浙江省南部黄岩县,肇端于“异军突起”的乡镇集体企业,它的诞生引起了政府和学界的激烈讨论。股份合作制存在是一种常态还是过渡时期的一个无奈的选择?答案并不统一。有人认为它是一种“非驴非马”不伦不类的组织形式,^[1]也有人认为它是一种兼有合作制与股份制优点的新经济形态。^[2]在“非议”中股份合作制不断创新与发展。尤其是将股份合作制引入农村社区的集体经济之后,引起人们更多关注。社区的股份合作制是由土地集体所有的产权改革开始的,最早实行这一改革的是广东省佛山市南海县罗镇下柏村。进入21世纪以后,股份合作制在城市化发展迅速的省(市),如北京、上海、浙江、江苏得到了较快的推广。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。

对于社区股份合作制产生的背景,以往研究有详细的描述。傅晨(2003)认为农村社区股份合作制产生于集体非农产业强大,产权矛盾突出的农村社区。^[3]农村工业化的发展促使村庄集体资产的壮大,而农村城市化的推进、土地使用面积的逐渐缩小以及农地转为非农用地的收益引发了农民对集体资产的产权要求,原有制度安排无法实现这一目标而进行的改革。^[4]它是一种诱致性的制度变迁,为城市化和工业化进程中经济发展到一定水平的农村社区改革传统集体经济组织形式,提供了一种制度选择,城市化进程是其发生和演变的重要推动力之一。因此,在城郊村或者城中村的改造中,此类制度较为密集,形式也更加多样。

社区股份合作制构造出了相对明晰的农村集体资产产权关系,在一定程度上解决了近郊农村城

收稿日期:2014-10-21

作者简介:李竣,女,中国社会科学院研究生院农村发展系博士生,主要研究方向为农村组织与制度。E-mail:joylj@aliyun.com。

杨旭,男,中国农业大学中国农村政策研究中心博士生,主要研究方向为农业经济理论与政策。

市化过程中围绕社区集体经济发展与收益分配产生的利益冲突问题,但由于农村集体资产改制问题的复杂性以及整体制度环境的不完善,多数的经验研究普遍认为:社区股份合作制度安排偏重分配,由于产权制度建设和改革进程缓慢,其股份只能界定给本社区集体组织成员,排斥外部资本;股份的产权不完整特征导致大多数社区的股份不能转让或者只能在社区内部转让,以及管理人员限于本社区成员等等问题;社区股份合作中仍留有的集体共有股,虽然股权名义上归全体社员所有,但与改制前集体资产差别不大,产权主体仍欠明晰^[4-6]。

关于如何解决社区股份合作制中存在的问题,学者的研究也很丰富,但更多的集中在制度内部结构完善方面,尤其是针对集体资产股权的处置方面。傅晨(2003)提出取消集体股、完善股权结构、组建社区产权流转市场等对策。^[3]赵家如(2014)以产权理论为分析工具,认为要解决产权内容、属性、治理机制、支撑条件等方面的不足,需要培育集体资产股权成长为物权或准物权的所需条件。^[7]随着城市化的不断推进,尤其是“村改居”“村企分开”等地方政策的推行,制度的改革更显复杂。农村社区也在不断进行制度调整,很多农村集体经济组织对现有的社区股份合作制产权制度、分配方式、治理结构进行完善和革新,自然也包括政府的行政推动。社区股份合作制逐渐向学者们认为的合理方式转变。但是,由于制度和法律问题的制约以及地区差异的存在,产权、分配、治理问题一直无法根本解决,完成相关的立法也十分困难,似乎股份合作制内部矛盾难以通过制度的自我完善得以消除。为此,文章通过对北京市郑各庄村典型案例的分析,从更为宏观的制度视角,论述了决定社区股份合作制的外部制度因素,并对社区股份合作制的特征与演进规律进行解读,在城镇化的背景下重新思考农村的产权制度改革。

北京郑各庄村作为自主城市化中的典型代表,其推行的社区股份合作的改革,在制度设计上规避了股权设置的复杂环节,基本解决了社区层次产权封闭性问题,实现了集体经济组织所有权与经营权分离,弱化了企业股份的福利性,是一种近乎理想的社区股份合作制度。然而,在现有的法律和制度框架下,此类股份合作制依旧存在着本质上的局限。城镇化加速了社区股份合作制创新,也使问题更加显性化,最终,股份合作制难以逃脱被改造的命运。

文章余下结构安排如下:第二部分郑各庄典型案例解析;第三部分说明社区股份合作制的发展困境和最终走向;第四部分为结论与启示。

二、郑各庄村的“自然实验”

郑各庄村位于北京市昌平区北七家镇,地处五、六环路之间,属于典型的城乡接合部,村域面积2.9平方公里,村民1450人。20世纪90年代,郑各庄村启动了旧村改造,他们结合区域整体布局,编制了村庄发展规划,建起了现代城市化社区。通过土地置换积极推动产业转型,让村民共享土地收益,并在企业发展的适当时期,对集体经济组织进行了股份合作制改革。经过20多年的发展,郑各庄的村级资产从3600元增加到60亿元,农民人均年收入从3100元提高到59800元;农民在企业人均拥有17万股份,并且,每年可以得到不低于15%的分红。目前,村民的收入组成25.6%来自工资收入,35.4%来自股份分红,5.2%来自土地租金收入,13.2%来自集体支付的社会保障收入,20.5%来自房屋租金。由于郑各庄村内的企业可提供1.3万个就业岗位,非本村户籍的外来人口达4万余人。

在特殊的历史时期,郑各庄村在当时的法律和制度真空区域或模糊地带进行了一些大胆的尝试。其改革经验,既有一定代表性,也有特殊性。在一定程度上为理论研究提供了较为理想的条件^①。

1. 郑各庄村的改制背景

(1) 推行自主城市化

在城市化推进的过程中,有些地区的乡镇村集体组织不是通过国家土地征收,而是直接在集体建设用地上推进工业化与城市化的发展。与传统政府推动的城市化相比,这种方式有很大的不同,被一

① 数据、资料主要来自对郑各庄相关负责人的访谈以及北京市郑各庄村委会等所著的《郑各庄村志》。

些学者称为农民自主城市化,^[8-9]这种模式主要是在市场力量的诱导下由农民自发倡导、组织与实施的。与政府推动的城市化不同的是:自主城市化制度供给的主体为社区组织、乡镇企业、农民集体等民间力量;城市化所需的资金多数由农民自筹,并且改革的成果由农村居民共同分享。市场经济要素的合理配置和农民改善自身生活的刚性需求成为农民自主城市化的主导因素。与自上而下推动的城镇化相比,农民自主城市化中制度的供给主体、改革的动力机制、土地的使用方式、村集体资金来源、利益的分配都呈现出了众多新特征,集体经济组织制度与企业所承担的社会角色也有所变化,使得这类村庄推行的社区股份合作存在着制度创新和改进的可能。郑各庄村是北京市乃至全国“自主城市化”的代表,曾作为的中国案例登上了哈佛大学的讲堂,为推行城镇化以及集体资产产权改革提供了更为广阔的视角。

(2) 村庄的公司化运作

郑各庄村推行的“村企合一”的发展模式,在正视村集体资产业已形成的历史和现状的前提下,通过理顺企业、村庄与村民的经济关系,形成由公司主导发展,以利用和开发村庄资源为导向,按股权结构决定控制权和分配权的村企关系。宏福集团是郑各庄村的经营实体。它是一个以传统产业为支撑,以现代高科技产业为依托,以房地产开发、旅游、商业等为配套的经济体系。宏福集团主导了郑各庄村的旧村改造,通过了土地置换推动产业转型,完成了城市化改造的关键一步;村民土地流转后,宏福集团受村委会委托负责集体建设用地的经营,在公司化运作的条件下,郑各庄村迅速地健全了产业布局,最终确定了郑各庄村的产业发展规划。

(3) 宅基地商品化与土地资本化

上个世纪 90 年代,郑各庄村基本实现了从耕地到集体建设用地的完全流转。当时,政府对农业耕地变为建设用地的情况没有太严格的规定,直至 2003 年,置换耕地的办法才被完全禁止。郑各庄村通过对昌平区内耕地整理置换,并交纳复垦费的方法,1999 年至 2000 年两年内逐步将村里的 1600 多亩耕地置换为建设用地。

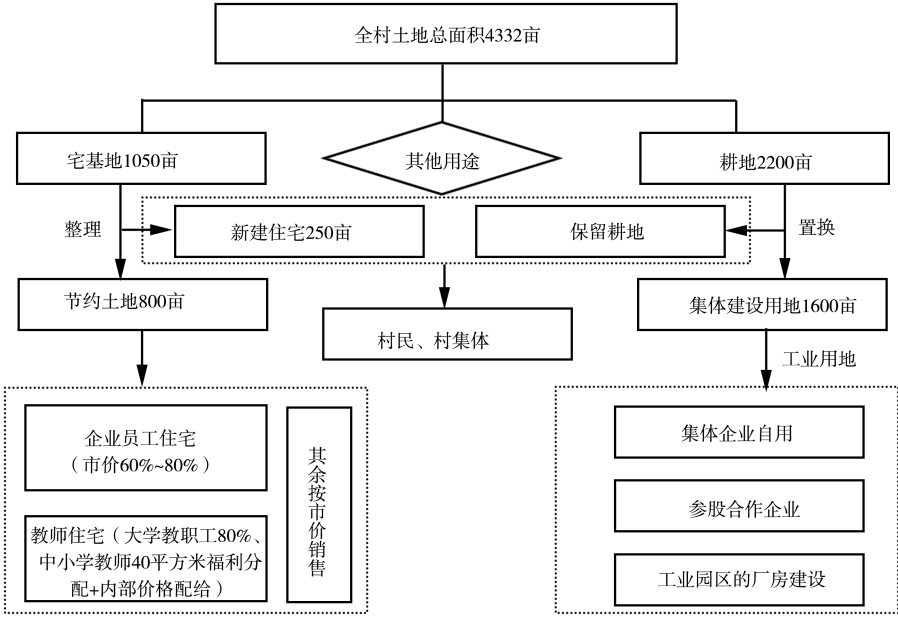


图 1 郑各庄村土地利用情况

以此为起点,郑各庄村在保证集体土地所有制性质不变的前提下,通过经营土地谋求自我发展。为了解决宏福集团发展资金和企业外来人才的住房问题,郑各庄村以以物折款的方式盘活资产,尝试通过土地资本化发展企业、改造村庄。在做出有关农民拆旧换新制度安排的同时,郑各庄村制定了相应的企业和教师购房办法和外来人口购买宅基地改造剩余用房办法,通过盘活宅基地和旧村改造,实现土地资本化收益。流转后的土地被全权委托给宏福集团统一经营。宏福集团最初采取入股形式招

商引资,形成了一批宏福集团麾下企业;随后,逐步采取租赁形式,通过由集团提供创业平台,孵化一批有前景的非村属产权的企业。(见图1)

(4) 制定与城市区域发展相一致的发展规划

2008年《城乡规划法》出台之前,我国并没有相应的乡村规划,更没有相关的监督机制。1995年,郑各庄村依据北京市以及昌平区城市总体规划,结合本村所处的地理位置、资源状况、产业发展方向以及人文特征等要素编制了《郑各庄村21世纪生态庄园》,保证村庄自主有序开发。但是,规划需要在农业用地转成集体建设用地后才能被认可,为了使自身的规划更具合法性,2005年郑各庄村又制定了《郑各庄片区平西府组团控制性详细规划》,并得到了北京市规划委员会的正式批复。虽然某些规划细节与后来的北京市整体规划有冲突,但是作为一个村庄其所取得的尝试还是极具前瞻性的。

2. 郑各庄村社区股份合作制的创新

1999年,宏福集团公司实行改制,完成了由原来村办集体所有制企业向股份合作制公司的转变。该公司股份结构为:公司持法人(控)股占66.67%;村委会持集体股(集体原始资产折抵)占16.67%;村民持个人股(在自愿的前提下以现金购买)占16.67%。宏福集团在股权设置的过程中,将土地从集体资产中剥离,集团享有土地的经营权,村民以不同方式按标准获得经营土地所得全部租金收入。土地(使用权)不再作为集体资产折股进入宏福集团。村委会依靠集体原始资产折抵成为第二股东;个人股一律面向村民发售,对个人股份的量化,既不派股又不配股,完全是以现金的方式由个人自愿认购。社会股东与企业员工可以通过出资购股的方式,成为企业股东,参与企业决策。截至2012年底,个人股已由初始的500万元,扩充到目前的24137.06万元,其中村民占总股的80%;集体股的金额未发生变化。

这种新型的股份合作制度,股权设置跨越了社区的范围,并具有更强的流动性,使得企业员工和社会股东可以入股企业。进一步明晰了村民及村集体在企业中的产权问题,打破了以往社区股份合作企业中的产权封闭。从而理清了企业、村集体、村民和企业职工个人之间的权责关系,实现了集体所有形式与现代化企业运行模式的并行不悖。其特点如下:

(1) 企业享有土地的经营权,土地使用权并不入股企业

在尊重农民意愿的前提下,建立了确权、确利、保收益的土地流转机制,为集团经营农民集体所有土地提供了制度保障。集体建设用地的租金收入,按照协议规定的标准,根据“增人必增地、减人必减地”的原则,依照每年实际人口的人均耕地面积,在扣除集体发展基金之后,实行分配。集团享有土地的经营权,村民享有所有权和收益权。以往的社区股份合作制以土地这一特殊的生产资料为纽带建立,股息红利的分配与社区土地密切相关,只有社员才能享受有社区土地经营或土地作为生产要素之一参与经营带来的经济效益,因此,使得股份合作制企业存在着封闭性。郑各庄这一制度设计呈现出新变化,村民并没有通过土地折股在企业中获得股份,农民在获得土地收益的同时,保持了企业产权的开放性。

(2) 土地的增值效益留在了集体,土地收益通过个人股与集体股回流企业

郑各庄村开放性的股权结构关键得益于他们对土地这一特殊生产资料的处理,在实现了土地资本化运作的前提下,并没有采取土地使用权入股企业的方式来获得收益,而是将土地使用权的收益归还于农民,通过保证企业股权收益的高回报率的方式,利用市场的手段,将原本固化的股权通过现金购买个人股和集体发展基金入股回流企业来实现土地的资本权利,从而拥有了比以往社区股份合作企业更加市场化的融资手段。村委会收回的土地租金,按标准全部分配给享有土地承包权的农民,使农民集体的土地租金得到足额分配,规避了风险,从而使土地的增值收益留在了集体。由于入股之后每年可从企业中得到相当于股本15%的红利,使得村民对现金购股表现出了很大的积极性。

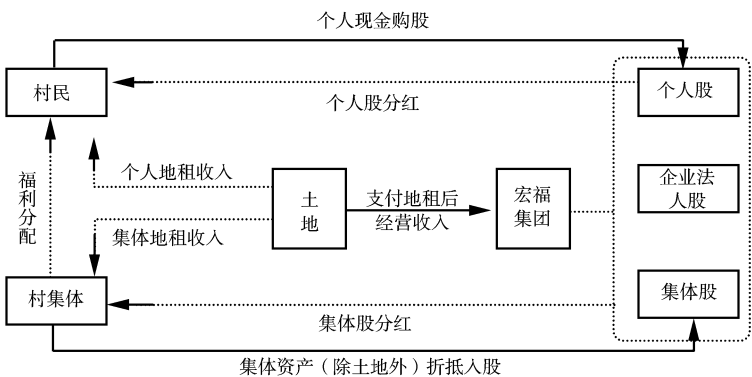


图 2 郑各庄村社区股份合作运行结构图

(3) 形成了现代产权制度下的治理结构

新型的产权制度实现了所有权与经营权分离,以股权结构来联结企业和村庄关系,既为企业利用村庄资源谋发展打下了基础,又避免了模糊的产权制度对企业发展的制约。企业按股份将属于村庄的部分交给村庄,村委会按照村庄议事规则进行村庄公共品建设和提供公共福利,保证了企业按现代公司制度管理和运行。郑各庄村的改制,通过设立党总支下的村庄和企业双支部,既保证了对村庄和企业的控制力,又便于企业和村庄支部之间各施其权,互不干预。它是面对村庄和企业两个组织存在的现实所作出的有效安排,是一种更有利于企业发展和村庄治理的控制结构。另外,郑各庄还对社会管理事务进行了剥离,成立了独立核算的宏福苑小区物业管理中心,把村委会从繁杂的琐事中部分解脱出来;这也有利于社区在管理模式上与整个城市同步,有利于社区的规范发展。

(4) 具有可持续性的分配结构

土地租金分配。郑各庄村委会与宏福集团签署土地流转协议。不论是集团所属企业用地还是招商引资的企业用地,一律以租赁的形式有偿使用,收取租金的标准,不以粮食产量的价值去换算,通过对企业效益的评估来确定。保证每年每亩不低于 5000 元的土地租金(2013 年调整为 10000 元/亩)。对尚未租出的土地,则由宏福集团按每年每亩 500 元的租金标准支付给村委会。土地经营利润的 60% 作为来年的生产发展基金;40% 用于个人分配;再从生产发展基金中和个人分配的租金中分别提取 10% 作为以丰补歉的储备基金,专款专用;剩余 90% 作为当年个人分配中的租金分红。

将福利性分配从企业中分离。以往股份合作制企业,由于从原来的社区经济组织改造而来,治理结构具有行政性和社区封闭性,在决定组织分配时,把社区行政机构履行的公共福利职能所需的资金和集体的行政开支需要作为优先考虑的对象,从而使得社区股份合作组织的股份具有较弱的资本权利,突显了较强的福利性质。郑各庄村将福利性分配从企业中剥离,村委会不仅直接监督企业的决策与管理,而且保证其把所得红利全部用于集体的公共服务和公益,^[10]企业按照现代企业管理制度正常运行,不再承担社区福利职能。

三、社区股份合作制的发展困境、趋势

现阶段,各地的社区股份合作制发展十分不平衡,所处的阶段使人们在对这一制度进行评价时,经常受到复杂因素的干扰。在城镇化背景下,郑各庄村的实践为学术设想提供了理想的环境,代表了一项较为完善的制度。但这类制度改进也使得社区股份合作制面临的制度供给约束显性化。本文认为致力于从内部来完善社区股份合作制,并不能改变制度本身的缺陷。

1. 郑各庄村发展的困局

社区股份合作制能否持续发展决定了村民能否通过股份合作得到持续的收益。从郑各庄的实际来看,村民的收入主要来自宏福集团,社区股份合作制能否维系在很大程度上依赖于企业的发展,而企业的发展对制度的生存和改进亦有较强的依赖。随着集体经济的快速壮大,社区股份合作制承载

主体的发展瓶颈突显。主要有以下几个方面:

(1)无法抵押贷款。2008年,宏福集团同利比亚政府签订了34亿元的房屋建设项目的总承包合同,在取得银行2亿元的履约保函时,宏福集团手中几千亩集体建设用地和几十亿元房屋资产,却不能做担保抵押。只有以每年2%的费率求助于担保公司出据担保,40个月的担保期内,宏福集团为此付出1300万元的巨额费用。

(2)无法留住企业。招商引资中,一些公司把用地性质作为合作的首要条件,在农村集体建设用地的局限下,即使再好的项目、再优越的互惠条件也无法留住企业,导致工业化进程受阻^①。

(3)无法获得产权。村民以有偿方式把宅基地的使用权主动交回了村集体,为土地节约集约利用做出了重要贡献。村民集中上楼后,由于住房没有产权,面临着继承、转让、抵押贷款等一系列的困惑。

这三类问题,若不是郑各庄村以雄厚资金和市场化运作为基础,其他集体经济组织难以承受如此高额的成本。在这样的外部环境下,原有资源的保值增值的渠道必将受阻。

2. 现有制度维持了一种均衡

社区股份合作制存在一种内在的制度悖论,并不能实现自我的终极完善,这意味着它只是制度变迁中的一个中间环节。作为一个制度的矛盾体,社区股份合作制的各相关因素将长期处于不完备的均衡之中。

(1)依附于制度与超越制度

农村社区股份合作制一般都是由社区行政单位主动发起的,他们或者出于对政绩和自身利益的追求,或者出于企业和村集体发展壮大的需要,通过均衡各方面的关系,来争取各自利益的最大化。从制度经济学的角度来看,只有制度变迁的收益大于成本时,新的制度才能产生与推广。中国的农村社区具有相对的封闭性,社区内农民往往被锁定在特殊的经济和社会关系的网络中。成功推行社区股份合作制的村庄,其村民从集体经济中获得了工资、股份、土地等多方面的收益,因此,保证合理收益的前提下,推行股份合作制并不会来自村民的阻力。

但是,社区股份合作制暗含一个前提,就是村民各项收益高度依赖于集体经济组织的发展,只有集体经济保持正常运转,村民的收益才能够得到保障。集体经济组织以企业的形式存在,此类企业运转不良或者难以持续,社区股份合作制的基础将不再牢固。村办或社办企业在发展初期,从社区股份合作制的制度形式中获得了大量隐性和显性的利益,集体建设用地的融资替代、企业家村官的政治关联,以及整合集体资产与资源的优势,甚至新农村政策导向,都增强了集体企业的市场竞争力。^[11]但是随着企业的发展壮大,融资约束、土地产权、集体企业上市政策等问题的制约作用越来越明显,在完全竞争的市场环境中,无论企业何种性质都必须面对激烈的市场竞争。一旦制度对集体经济的发展约束大于企业可以从制度中获得的收益,集体企业就会做出市场化的选择^②,从而成为推动制度变革的最为强大的力量。

(2)赋予完全产权则制度将走向解体

产权的法律定义是指所有权人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处置的权利。郑各庄实现了股份继承,但依旧不允许股份转让。实际上,大部分实施社区股份合作制的地区,股份至今不能继承,转让则更加困难。可以说集体成员难以拥有完整产权。学界也一直在讨论社区股份合作制下的股份界定问题,研究普遍认为现行的制度排斥外部资本,股份的转让只限于社区内部,他们呼吁逐步完善制度,循序渐进地赋予成员完整的产权。

《物权法》与《土地管理法》规定,农民集体所有的不动产和动产,属于本集体成员集体所有;农民集体所有的土地依法属于村民集体所有,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理;村民小组的

① 以引入麦当劳等服务型企业为例,由于没有产权证就不能办理消防证,企业无法入驻。

② 郑各庄村正在酝酿成立宏福控股公司,村民和员工在自愿前提下将股份转入新公司,不再按15%的固定收益获得回报。集体法人股也考量量化给个人一部分,以完善治理结构,为日后上市创造便利;并且通过土地国有化的转变,使得小产权房合法化,同时获得抵押贷款的资格。

财产收益(包括土地)归村民小组全体成员。而从社区股份合作制的本质来看,之所以能够形成股份合作制度,源于农村集体经济的组织形式。原居民自然拥有集体土地和资产,从而可以占有资产的增值收益;一旦这类资产被村庄成员以外的人占有,预示着原持股人放弃或割舍部分占有集体资产和享有集体资产增值收益的权利,不但造成集体资产的损失,而且失去股份合作制的制度基础。当集体经济组织形式解体,完成了私有化,超越农村的边界时,才能实现真正意义上的产权界定。然而,在一定程度上讲,拥有完整的产权超出了社区股份合作制的范围。

(3)取消集体股造成公共服务的供给机制缺失

城郊农民在市民化上犹豫不决,主要原因在于农村公共服务供给与管理没有做到与市区等值化,造成了公共服务滞后。^[12]社区股份合作制下公共服务仍然由集体经济组织承担,村民享有较高的社会福利待遇,并且拥有土地增值收益权,尤其是在自主城市化过程中,为了最大限度维护村民的公共利益,保证自主开发的顺利推进,公共服务和基础设施的投入几乎全部来自于企业(集体经济组织或其载体)的经营收入。

集体股的设置最初被认为是确保公有制经济的一种政治选择,学者们认为集体股的设立,迁就了既得利益团体,减少了改革的阻力,但是产权关系依旧模糊。^[13]于是对众多的改革实验区取消集体股份给予了肯定。但是,农民的福利保障体系与城市居民保障体系的接轨,需要强大的资金支撑。产权无论怎样清晰,只要农村没有完全转变为城市社区,就仍然需要继续向村民提取公积金或公益金用于公共事务的支出;更有甚者,由于财政资金短缺,有的地方政府甚至将公共事务的收费权交给社区^①,以此来维护公共基础设施建设。大部分地区的集体股的设置承担了此项功能。我国农村公共品筹资机制缺失长期困扰农村公共品的供给,^[14-15]保持适当比例的集体股的存在有一定的合理性。郑各庄村的集体股比例由于融资扩股逐渐下降,但集体股设立了专项资金用于基础设施维护,不仅实现了村集体对企业的监督管理职能,还提供了稳定的建设资金来源。因而,现有的农村公共品供给机制中,集体股的作用不能忽视。

(4)实现土地“同权同价”必须国有化

根据《宪法》和《土地管理法》相关规定,城市土地属于国家所有,农村土地为农民集体所有;只有城镇建设用地可以交易流转,农村集体建设用地的交易流转必须转为城镇建设用地。由于农民集体既不具有处置自己所有的集体土地的权利,也不具备购买国有土地的资格,只有政府才可以通过权力的行使改变土地的所有权性质。此外,只有是附着在国有土地上的房屋才能取得法律认可的产权证,从而入市交易。农民按规划建在集体建设用地上的住房以及产业配套设施被冠以“小产权”,不能做信贷抵押。

农村工业化、城市化过程,必须以农民先退出土地、政府获取土地差价为交换条件。否则,不论是农民住宅建设,还是农民投资的工业设施项目,发改委不予立项,建设部门不能出据开工许可,基础设施不在城市规划之列,银行不提供固定资产投资贷款等等。《北京市城市总体规划(2004—2020)》出台后,郑各庄村由于涉及规划从工业用地等改为商业用地、容积率超标、国有新增建设用地指标限制等问题,在被相关部门认定为小产权房的水城御墅拆除后,宏福集团加速了推动四个酒店项目以“自征自用”模式转为国有土地的行动。虽然宏福集团为此已缴纳近亿元的罚金,但土地的国有化改革还是困难重重。

现阶段,对于土地用途和性质发生改变时所产生的增值收益分配问题,国家的态度仍然十分慎重。^[16]按照现有的农村土地管理制度逻辑,即使要完善城乡统一的建设用地市场,也必须在符合规划和用途的基础上才能建立。一旦集体土地转为国有土地,农民集体将失去这部分土地的所有权,这类资产将会从集体资产中剥离。

3. 社区股份合作制的发展与终结

(1)社区股份合作制运行是有条件的

① 通过调研我们发现,河南省某市部分村庄的城中村改造虽然实现了与市区接轨,但政府由于财政资金有限,并不愿意进行基础设施的建设和维护,于是,将公共事务的收费权交给集体经济组织。

实行股份合作制的目的是通过明晰产权,规范资产运作,保障农民利益,增加农民收入。因此实行农村社区股份制的必要条件是村级集体经济组织要具备一定规模运作的经营性资产,或具备现有非经营性资产转化为经营性资产的巨大潜力。只有具备了这些条件,股份合作制才能确立。社区股份合作制是对集体资产的量化,只有集体成员才拥有获得量化资产的权利和资格。集体资产不存在或者集体资产增值空间丧失,难以为村民提供可持续的收益,则必将面临改革的境遇。同样如前文所述,在社区股份合作制框架下,如果承担集体资产增值的经济组织发展受限。承载社区股份合作制的制度成本大于制度收益,经济组织将会做出脱离制度的选择^①。

(2) 社区建设主体出现阶层分化

从维护村民的利益和保证集体收益的角度来看,社区股份合作制惠及了全体村民,防止集体利益的外溢。但改制后的农村社区,已经远远超出了村民这一群体。具备社区股份制条件的村庄,吸引大量的外来人口,其数量远远超出本地居民。虽然与村民相比,他们有严格的社区身份上的差别,但其作为总体已经成为了村社区的“准居民”^{②[17]},这样在社区范围内就形成了两个不同的阶层。社区建设和公共服务供给的决策权依然属于原有村民和村集体,外来人口的权利缺失,也难履行相应的义务。城乡二元结构下,法律赋予城市和农村不同的制度架构,使得这一问题在农村社区股份合作制的前提下,无法得到解决。只有形成真正的城市社区,这类问题被纳入城市范畴,“准居民”才能获得相应的权利。

(3) 只有向社区转变,才能符合城市规划

集体建设用地的产业布局和所谓的房产开发,可能会降低集体建设用地利用的规模效应。2008年《城乡规划法》实施后,国家规定农村土地只有先通过征地,把集体土地变成国有土地,才能将村庄纳入城镇规划,各项市政基础设施才能延伸到村庄。没有正式的规划编制,村庄自主设计的各类规划,不被政府承认,结果造成了市政基础设施的建设与维护成本主要由村集体来支付,加大了村集体组织的财政压力。^[18]要符合相应的城市规划,减少或者消除企业的财政压力,只有一个路径就是将此类村庄彻底转化为城市社区,那就需要各主体放弃社区股份合作制带给集体经济和村民的各种利益。对于集体经济组织而言,现代企业制度也才能建立。

四、结论与启示

郑各庄村特殊的发展历程,为我们的研究提供了有利的借鉴。它简化了社区股份合作制中更多复杂的环节,最大限度地解决了制度内部存在的问题;不仅让我们看到了股份合作制改革的制度空间,也让我们认识到股份合作制不完备的制度特征。城市化对郑各庄村的冲击,或许能给出社区股份合作制演进终点一个可供参考的答案:土地制度的制约,集体经济壮大以及社区治理的需要,原有的制度空间难以满足市场化发展的需求,倒逼采用社区股份合作制的集体经济组织,进行土地国有化和村企分离的改革,只有这样才能突破发展瓶颈。必然的趋势便是向真正的股份制转变,农村社区随之解体。

对于城镇化本身而言,社区股份合作制只是一种过渡的形态,这类制度一旦确立,其存在问题也将一并产生,而且难以在现有制度环境下得以解决,并可能会为“农村向社区转变”带来了一定的阻力。各地在推行社区股份合作制的同时,一定要评估这一制度的优劣,做出符合实际的城镇化道路选择。对于政府而言,要彻底完成“村改居”、城中村改造,基本实现城镇化,必须对改革的时机有准确的把握。一方面要在有条件的地区,推行一步到位的变革;另一方面,若必须分步骤来完成,则要为制度转型创造合理的条件,助推改革走向合理区间。

① 郑各庄村集体企业宏福集团在扩大企业规模和企业上市方面受阻,社区股份合作制成为了企业的限制因素,促使他们做出向股份制改革的决定。

② 由于大量的小产权房的存在,在一定程度上讲,这些外来人员已经在社区定居。

参考文献:

[1]郭书田. 高度关注社区股份合作制[J]. 农业经营管理,2008(7):12-13.

[2]晓亮. 对股份合作制的研究[J]. 管理世界,1997(1):30-36,93.

[3]傅晨. 农村社区型股份合作制研究[M]. 北京:中国经济出版社,2003:233-246.

[4]陈天宝. 农村社区股份合作制改革与规范[M]. 北京:中国农业大学出版社,2009:70-85.

[5]钱忠好,曲福田. 农地股份合作制的制度经济解释[J]. 管理世界,2006(8):47-55.

[6]刘愿,农民从土地股份制得到什么?——南海农村股份经济为例[J]. 管理世界,2008(1):75-81.

[7]赵家如. 集体资产股权的形成、内涵及产权建设——以北京市农村社区股份合作制改革为例[J]. 农业经济问题,2014(4):15-20.

[8]刘守英. 集体土地资本化与农村城市化——北京市郑各庄村调查[J]. 北京大学学报:哲学社会科学版,2008(6):123-132.

[9]卞华舵. 主动城市化[M]. 北京:中国经济出版社,2011:46-52.

[10]章政. 农村土地产权制度创新模式的探索——北京郊区“郑各庄现象”实证分析[J]. 中国农村经济,2005(2):73-77.

[11]杨旭,李竣. “村企合一”:农村集体经济组织形式能否存续[J]. 改革,2013(12):103-112.

[12]吴业苗. 城郊农民市民化的困境与应对:一个公共服务视角的研究[J]. 中国农村观察,2012(3):71-86.

[13]傅晨. 社区型农村股份合作制产权制度研究[J]. 改革,2001(5):100-109.

[14]毛丹,张志敏,冯钢. 后乡镇企业时期的村社区建设资金[J]. 社会学研究,2002(6):72-81.

[15]徐志刚,刘明兴,刘永东. 农民组织对村庄公共融资的影响:掣肘还是助推——农村税费体制改革前后农民负担变化的启示[J]. 经济学(季刊),2009(3):849-870.

[16]陈锡文. 土地产权和用途管制须平衡[J]. 中国合作经济,2014(2):4.

[17]折晓叶,陈婴婴. 超级村庄的基本特征及“中间”形态[J]. 社会学研究,1997(6):35-43.

[18]刘守英. 中国农村土地制度特征与改革实施[R]. 中国农村金融论坛季度报告,2014(3):26.

(责任编辑:宋雪飞)