

新时代城郊地区集体产权改革： 实践做法、问题及走向

——基于R市B县X城郊村的调查

李增元, 尹延君

(曲阜师范大学 政治与公共管理学院, 山东 日照 276826)

摘要:随着中国特色社会主义进入新时代,农村集体产权改革成为新时代基层治理的重要内容,作为农村和城市的中间衔接地带,城郊地区的集体产权改革亦非常关键。通过R市B县X城郊村的集体产权改革实践研究发现,农村集体产权改革取得了一定进展,但在产权治理结构构建、产权改革后的经济运行,及村庄管理方面仍然面临诸多问题,其重要原因在于市场本身约束与风险、缺乏完备有效的风险共担机制、管理与运行机制不畅。新时代有效推进城郊地区的农村集体产权改革,需要在政社分开中建立独立运行的集体经济组织,实现经济分类经营和建立市场风险共担机制;在优化农村集体产权结构中正确处理国家、农村集体、居民的关系,切实保障居民切身利益,并在农村集体产权改革中构建现代社区治理体系,提升基层社会综合治理能力。

关键词:城郊地区;集体产权改革;社区治理;合作共治

中图分类号:F572

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2018)05-0080-12

一、问题的提出

产权,是所有权及其派生的占有、支配、使用、处置等权利的总称。德姆塞茨指出,所谓产权,是指自己或他人受益或受损的权利。随着新时代的来临,乡村治理模式是对乡村建设的一种大胆尝试,强调发挥乡村各种可能的主体作用,特别关注农民群体的自身创造力和改造力,充分参与到治理工作中。根据顶层设计,农村社区建设需要重新构建新的乡村社会“生活共同体”。^[1]³仅从经济方面来看,集体产权改革是农村构建社会生活共同体的一个重要影响因素。关于农村集体产权,学者的研究各有侧重点。20世纪90年代,朱希刚和陈凡对如何构造农村的产权制度进行了理论分析,当代中国农村产权的重新构建,要符合效率标准和共同富裕标准。^[2]我国农村集体产权改革深受西方财产权理论的影响,但又有中国特殊性。

从纯理论角度看,中国社会科学院农村发展研究所课题组讲述了确权、确股和确地之间的理论关系。^[3]张旭认为,要梳理集体所有制与集体经济、合作制与农业合作社、包产到户和家庭联产承包的关系,^[4]党国英认为,产权是意识形态概念的转变,要重新认识产权设置的功能;^[5]另外,很多学者从传统农村的实证调查角度研究。郭强指出,“建国后,国家处于经济发展与意识形态考虑,在农村社区构造出一

收稿日期:2018-06-12

基金项目:中宣部文化名家暨“四个一批”人才工程资助项目“农村基层‘政经分开’与治理体制创新研究”;山东省社会科学规划重点项目“新时代农村现代化中的社区治理体系现代化研究”(18BXSXJ17)。

作者简介:李增元(1981-),男,山东莒县人,曲阜师范大学政治与公共管理学院副教授,硕士生导师,香港城市大学访问学者。

个‘集体’,通过对集体的管控实现了国家权力在农村社区的扩张”。^{[6]23}张文律在温州个案调查中发现新型城镇化进程中的农村集体产权制度改革的“三分三改”模式。^[7]唐鸣、江省身对个案农村集体产权改革问题提出举措和改革建议,“从基层治理主体的权力结构入手,不断提升农民的权利意识,调整基层政府管理方式,实现多元政治的治理格局”^{[8]52}等。学者们习惯于研究传统农村地区集体产权改革的当下问题,探讨部分地区值得借鉴的先进经验,创新乡村治理结构和集体产权改革落实。

从现实来看,城郊村的集体产权改革实践有其特殊轨迹,并且面临着一些值得深入探讨与研究的问题。基于此,本文通过对 R 市 B 县下辖的 X 城郊村的集体产权改革实践展开研究,探讨新时代的农村集体产权改革诸问题。X 城郊村位于 B 县县城附近,从新中国成立至今,该村总人口和土地几经变化,进入 21 世纪,在县城开发扩建中,作为城郊村的 X 村被纳入城镇建设范围,耕地陆续被 46 个机关、企事业单位征用,具体人口与耕地数见表 1。

表 1 中华人民共和国成立以来 X 城郊村人口与耕地情况

时间	户数(单位:户)	人口数(单位:口)	耕地数(单位:亩)
1949 年	140	550	1280
1978 年	237	906	596
1984 年	300	1280	260
2004 年	480	1310	/
2005 年	480	1070	/
2016 年	450	1337	/

资料来源:2017 年 8 月在 X 城郊村调研整理所得。

民国时期,中国乡村兴起了乡村建设运动,以梁漱溟为代表的“乡村破坏说”认为,乡村建设兴起的动力在于改变遭到严重破坏的旧农村,积极建设新农村;以晏阳初为代表的“农民启蒙说”认为,乡村建设兴起是为了消除“愚、贫、弱、私”四大病害;更有一些学者的“内外冲击说”认为乡村治理与建设是内忧外患的产物。^[9]新中国成立后,借鉴了前苏联的理论和实践探索,在土地私有的基础上发展起中国的集体所有制,合作化运动成为实现全社会所有制的过渡形式。

农业合作化运动开始后,为了实行社会主义公有制改造,农民将自家的生产资料,如土地、农具和牲畜等均交给集体管理,由集体统一劳动和经营,激发了农民生产积极性。1958 年 12 月中共六届六中全会通过的《关于人民公社若干问题的决议》指出,人民公社“成为我国农村由集体所有制过渡到全民所有制的最好的形式”,^[10]便在农村推行了“政社合一”“三级所有”“队为基础”的人民公社体制,此形式将政权与经济组织建设融为一体,保证政治权力进一步延伸,从而将离散的乡村社会纳入到国家治理中去。此时是 X 城郊村的艰难发展时期,全村 900 口人,耕地 600 亩,人均耕地仅几厘,村民个人收入来源于贩卖青菜。用村民的话说,“那时集体无钱,账目混乱;你要开会,社员捣乱,年头年尾,打架斗殴不断;麦子割完没事干,街头站,吃旱烟,张三李四闲聊天,除了喝酒就赌钱。一天到晚,电灯线路卡,夜里早关门,小偷小摸围街转,看着不敢管,一度成了公社的老大难”。公社体制虽然强化了对农村的基层管理,但是一定程度上违背了发展和生产规律,阻碍了生产力的发展。

改革开放后,工业化进程逐步加快,市场经济体制下统筹城乡二元结构调整,农村集体所有制作为一种特殊的形态出现,农村集体经济理论也成为社会主义初级阶段理论的重要组成部分。在响应国家搞承包的号召下,X 村村书记带领村民分田种地,分产到户自主经营,人均和村集体收入有所增长,20 世纪末已达到 B 县中等水平。随着 2006 年农业税被废除,标志着 2600 年的“皇粮国税”成为历史,社会主义新

农村建设成为国家工作的重点。在新一任书记带领下,该村形成以商贸流通、建筑建材、食品加工、产业基地为支柱的四大产业,到2013年成为B县“领头羊”。由于较好的经济基础,也成为推动农村集体产权改革的试点单位,并逐步被批准为国家级试验区。本文针对当前该村农村集体产权改革的具体做法及其发现的问题进行总结,并提出创新型治理对策。

二、农村集体产权改革的实践做法及特征

当前农村集体经济发展呈现两条路径:一是区位优势较好的农村随着城市化、工业化发展,集体资产迅速增值,经济实力不断增强;二是多数农村仍在家庭经营下发展传统农业,劳动力外流导致集体经济增长缓慢。为顺应时代需求,解决政社合一引发的问题,中共中央针对农村集体产权进行适应性改革。党的十八届五中全会提出促进农村集体产权改革,推进农村集体经济组织制度创新;农业部下发《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》,要求在条件成熟的地方积极开展农村集体产权改革;2013年中央一号文件进一步明确,鼓励具备条件的地方建立起归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度。

(一)当前农村集体产权改革的具体做法

马克思曾分析所有制关系对权力关系、政治关系的冲击和影响(包括直接和间接的影响),但是他没有考虑政治和权力的独立性、主动性。不管是“无国家社会”还是“国家社会”,都存在产权压力,^{[11]74}因此产权改革不可避免。2013年B县出台《关于深化农村产权制度改革的实施意见》和《B县农村集体经济组织股份制改革试点实施方案》,明确在X城郊村进行集体经济组织股份制改革试点工作。在上级政府指导下,该村启动农村集体产权改革。

1. 清产核资

集体产权治理要明确的一个问题就是集体产权的边界和范围是什么,^{[11]3}清产核资就是边界和范围界定的关键。这是集体经济股份制改革的基础工作和关键环节,主要针对集体资产的原始投入进行全面清查核实,界定资产权属,明确产权关系,确定净资产的数额,为村集体资产股份制改革提供合法、准确的依据。B县农业局副局长指出,“清产核资是一项基础性工作,村里成立清产核资小组,党员干部、村民代表、老干部等均可参与,农村账内外相结合,摸清家底,账上和实际要符合,账上没有但实际有的要加上,资产、资金、债务等摸清。”通过发放宣传明白纸、征求意见等形式,确保村民是否同意改造。主要有以下几环节:拟订审计评估基准日;召开村民代表大会,表决是否通过股份量化实施方案;发布改制《第一号公告》;展开清产核资评估工作;随后,由专业资产评估机构出具《审计报告》《资产评估报告》,并提交村民代表及党员大会表决通过;最终将《X城郊村清产核资结果及明细》公示。经评估确认,2016年该村集体净资产价值3497.93万元具体见表2。

清产核资就是把集体经济组织的资金资产资源做个明确的界定和清查,使整个村庄资产都纳入村集体,由村委会统一管理,在保证不会出现差错的基础上实现增值,进而使接下来的成员界定有效实施并落实。

2. 成员界定及资产量化

农民身份需要“户口在村,劳动在册”。邓大才指出,确定产权的边界就是对国家权力的一种限制,是对国家和政府权力的制约,国家不能凭借强大的暴力侵犯私人财产权。^{[11]74}X城郊村本着合法、合理、合情、慎重原则,对村民进行全面排查,弄清符合条件的人口底数,采取“三榜定案”的方法:第一榜公布股东成员初步确认结果,逐户进行核实,对有疑义并且提出确凿证据的,经确认后修正;第二榜公布核实后的股东成员名单,逐户进行确认;第三榜公布最终核实的股东成员名单。B县农业局副局长指出,“哪

些人享受股权,涉及到老百姓直接利益,全国也没有具体标准,需要自己探索,结合2014年出台的土地承包地方性法规,本着合理合法合情、群众认可的原则进行成员身份确认。”最终符合法定资格的股东有1135人。股东资格确认条件如表3所示。

表2 X城郊村清产核资结果明细

项目	金额	分项目	金额	评估价	折价	合计
现金及银行存款	193 877.62					
		青年沿街楼	770 499.34	7 660 000.00		
		吹塑厂房屋	135 832.69	180 000.00		
		C路沿街楼	189 999.85	1 600 000.00		
固定资产	2 823 122.85	村委办公室楼及沿街楼	1 300 140.29			
		其他办公室设备等	526 650.68			
		建筑公司及个人预支工程款、材料款	86 992 506.53			
债权		原村办企业欠交承包费等	3 585 112.46			
		人民商场借资	16 807 007.00			
		个人欠款	36 600.00			
债务		老年房押金	276 000.00			-276 000.00
		借易通置业款	1 500 000.00			
		现金及银行存款(代管资金)	193 877.62			
		存人民商场款	16 807 007.00			
集体经营性净资产		D路沿街楼		7 660 000.00		
		C路沿街楼		1 600 000.00		
		吹塑厂房屋		180 000.00		
		零星土地四处 13.46亩			538 400.00	
合计						34 703 284.62

资料来源:2017年8月在B县X城郊村调研整理所得。

表3 股东资格确认表

条件
享受股东资格
户口在本村,享受村民待遇的人员及符合合法生育或依法领养且户口在本村的子女 父母二人或一人户口在本村,享受村民待遇的家庭,合法娶入的符合“农转农”落户条件且将户口迁入本村的媳妇或女婿 户口在本村且享受村民待遇,因被大中专院校录取,未将户口迁往就读学校的普通大中专院校的学生 原户口在本村且享受村民待遇,因上学迁出户口且未被国家机关、国有企业事业单位录用的1997年以后毕业或肄业的普通大中专毕业生及符合落户条件的子女,户口在基准日前已迁回本村的 原户口在本村且享受村民待遇,现为解放军、武警部队的现役义务兵和三级以下士官 原户口在本村且享受村民待遇,现已注销户口的在服刑或劳动教养的人员 户口在本村,享受村民待遇的人员已合法生育,但因未落实计生措施而尚未落户本村的子女 户口在本村,享受村民待遇的村民有多次婚姻的,其原配偶或现配偶在本村的,按照法院判决、离婚协议或由该村民与配偶协商确定一人 其他经民主表决享有股东资格的人员

资料来源:2017年8月10日在R市B县X城郊村调查整理所得。

同属 B 县的 Q 村在界定人员时,首先规定户籍限制,户籍在本社区的原村集体经济组织成员,以年满 18 周岁算起;其次规定日期限制,从 1984 年 6 月 1 日第一轮家庭联产承包起到股份制改革决议形成时,享受农龄股,规定了不同人群享受农龄股的日期条件,具体见表 4。

表 4 不同人群享受农龄股日期条件

人群	日期条件
大中专人员	1984 年 6 月 1 日至 2015 年 5 月 20 日逐年就读大中专人员,从年满 18 周岁起至在校期间计算农龄
志愿兵或提干人员	1984 年 6 月 1 日至 2015 年 5 月 20 日进国家行政机关、机关事业单位的在编人员和应征服役后转为志愿兵或提干的人员,农龄股计算到转为国家公务员的事业编制工作人员或提干转志愿兵月止
逐年死亡人员	1984 年 6 月 1 日至 2015 年 5 月 20 日逐年死亡的人员,农龄计算到死亡月为止
劳改劳教人员	1984 年 6 月 1 日至 2015 年 5 月 20 日期间劳改劳教人员减去劳改劳教期间时段的农龄
结婚迁出人员	1984 年 6 月 1 日至 2015 年 5 月 20 日结婚迁出人员,从年满 18 周岁至结婚迁出时段内计算农龄,应迁而未迁不能计算农龄
特殊人员	对于因死亡或升学、就业、结婚迁出等原因而只享受农龄股不享受人口股的股份,原则上由原户口所在户或法定继承人享受

资料来源:根据 2017 年 8 月 10 日在 R 市 B 县 X 城郊村调查整理所得。

界定成员后开会讨论对经营性资产的量化及股权设置管理。该村召开党员和村民代表会议,听取村民对集体经济股份制的改革意见,制定《X 城郊村村集体资产量化实施方案》,对村内经营性资产进行量化及调整,设置了“人口股”和“集体股”。股权设置和管理是对各方权益的维护,也是对集体经济组织利益分配的维系。最终核实 X 城郊村共折 347 032 股,集体股占 19.87%,共计 68 957 股,剩余个人股为 278 075 股,每个股民分 245 股。集体股主要用于村集体经济组织日常开支及公益性事业支出,量化到个人的股权,由经济股份合作社出具街道统一印制的集体资产股权证书,作为享受收益分配的凭证,股权三年一调整,只能分红,不能退股提现。值得指出的是,集体收入并非都分给股民,而是在股份化前提下将股民应有的部分资金分给股民,剩余部分收归村集体成为集体股份,即“钱一定程度上还是村集体”。

3. 经营管理

成立股份合作社是推动集体经济市场化运营的重要一步。2013 年 7 月 X 城郊村召开村民大会,通过《X 城郊村村民大会关于同意成立 X 城郊村经济股份合作社的决定》,召开 X 城郊村经济股份合作社成立大会和第一次股东代表大会,选举产生了董事会、监事会并按程序选举产生董事会和监事会成员。股东大会主要负责经济合作社的运营:集体讨论通过或修改本社相关章程;开会审议、表决经营计划和投资决策,对一些违约违规的方案条例给予废除;审议、批准收益分配方案;审议、批准董事会、监事会成员的报酬方案及经营责任考核办法;讨论、决定其他重大事项。董事会则严格执行大会决议,并接受监事会和股东的监督,主持股东大会的召开并汇报工作;规划本社发展方案,拟定财务管理及决算等制度等。监事会享有监督职能,主要负责监督股东执行情况,并可以提议罢免不称职成员等。这样通过健全机构设置等加强资产管理,保证改革顺利进行。

B 县人民商场是股份经营管理的一个典型案例。该人民商场最初建于 1986 年,地处县城中心,共有商户 500 家,曾为城乡居民生活发挥过重要作用,但由于建设时间早,基础设施和配套设施落后,多年来日益破落,交通不便,甚至存在安全隐患,于是 2007 年动工新建人民商场,共拆迁西大街 58 户居民和旧大棚商户 128 户,拆迁信用社职工楼 12 家。2008 年新人民商场股份有限公司建设成功,占地 25 亩,建筑面积约 6.5 万平方米,投资 1.86 亿元,共有注册资金 1600 万元,由村民个人自愿入股,其中 X 城郊村股

民 1000 余人,占村民总数的 80%。经过股份化改革后,除了门面房、沿街收入外,经济合作社将 1600 万元投入人民商场,进行资金的实际运行,每年能给股民带来 200 万左右收入。2014 年至 2016 年每人分红由 2013 年的 1200 元增长到 1500 元,平均每股分红 6.12 元,股民凭股民证得到分红,股东按照所持股权进行分红,但分红应在年度审计的基础上先提取 20% 公积金、公益金后进行。经济股份合作社的年终财务决算和收益分配方案必须经股东代表大会讨论通过,并报街道财政经管服务中心审核后执行,保障集体经济产权合理分配。

X 城郊村历经资产折股、股权设置、股民资格确定、股份量化及管理、收益分配及合作社运行管理过程,将村集体经营性净资产实行全额量化,全部收归集体统一管理经营,以市场运行机制经营获利,“资产变股权,农民当股东”,全体股民真正成为集体资产的主人,不仅有从事不同职业的劳动收入,还可以从经济股份合作社的收益中获取股权分红,从产权收益上建立增收长效机制,实现集体资产的保值增值,切实维护了股民权益。同时,集体资产改革有效解决了集体资产的民主管理问题,一定程度上化解了收益分配的矛盾,实现了收益分配的股权化。

(二)新时期农村集体产权改革呈现的特征

自新中国成立后,国家探索了一套以民主化、法制化、制度化、规范化为核心的现代化发展模式,维护社会公平正义、保障农民切身合法利益成为现代化发展重要目标。新时期 X 城郊村致力于发展创新集体产权改革,总体上来看,主要特征表现为采取了“三年一调整”模式(股权定期调整模式)和仅涉及经营性资产的改革。

1. “三年一调整”模式。袁方成认为,除了地区经济差异外,政府和学界最具共性的解释是在于农民是否从改革中得到实惠。换言之,农民的切身利益和权利在农村社区建设过程中是否得到了保障和增进,^[13]“三年一调整”模式便注重了农民的切身利益考量。农村自古以来就是“熟人社会”,农民合作生产,具有相对稳定的人际互动关系,彼此间具有相互认同的体系。“三年一调整”是指股份三年内原则上实行静态管理,确定后不作变动,如需调整,经股东大会或股东代表大会讨论通过,从政策规定开始享受日(2013 年 12 月 1 日)计算,对集体经营性净资产全额量化,以股权形式明晰到人,按每年人口变动情况,三年内出生的孩子不能享受股份分红,只能到三年期满后调整,随下一批一起享受该政策;如若是 2013 年 12 月 1 日出生的孩子,可随第一批在 2013 年 12 月 1 日享受。为了保证农民的权利和利益,政策上便有规划针对农民有相应的调整,这种管理模式最显著的特征是动态管理与静态管理的结合,既可以保证政策的不变,又可以随时应对可能发生的各种问题,灵活高效地处理利益纠纷。

2. 仅涉及经营性资产的改革。研究发现,在传统农村涉及到经营性资产的并不多,更多的是非经营性资产,而有经营性资产的主要分布在各级城镇城郊周边,一部分村完成部分征地,处于农转非过渡状态。^[12]X 城郊村靠近县城,土地面积较少,在县城建设及城镇化建设中,土地逐步被征用。从 21 世纪开始,X 城郊村借助区位优势进行了新村建设与规划,在推进农村社区建设过程中,投资建设沿街楼搞租赁经济,经过几年发展,X 城郊村已经呈现出高度的城市化,农民已完全非农化,产业基本实现工商化,此时集体经济不再涉及到土地因素,虽然在早期城镇建设中已实现城市楼房化改造,但没有明确的产权,所以不属于经营性建设用地,因此集体产权改革主要是经营性资产改革。总之,经济发展水平较高,村庄高度城镇化,农民非农化,产业工商化,农民生活环境及生活方式已经和城市趋同,村庄经济利益矛盾较少,凝聚力较强,是该村采取仅涉及经营性资产改革的重要因素。同时,社区建设向深层次推进必须实现村庄融合,这就需要实现政社分离,推动集体产权改革。

新时代 X 城郊村采取的“三年一调整”模式一定程度上打破了静态管理的壁垒,既可以保证既有政策的不变,又可以随时调整股民,保证农民的切身利益;仅涉及经营性资产的产权改革,这种高度发展的农村生活环境及生活方式已经趋同于城市,经济利益冲突涉及的方面较少。因此,新时代农村集体产权改

革呈现出良好的态势,新的特征推动集体产权改革有效进行。

三、农村集体产权改革的不足及成因

学者邓大才指出,财产权也是公民对抗政治权力的工具。但是必须看到产权的划界、限权只是一种消极的保护,何况划界、限权都是国家自己设定的,如果没有其他的手段配合、没有其他的保障机制,其效果可能非常有限,那么缺陷就不可避免。^{[11]74}从权利角度看,公民所拥有的社会地位与产权有着重大联系。在集体产权改革过程中,应注重保障农民的基本权利与利益。随着改革的进行,经济矛盾和社会问题愈加凸显,尤其是市场风险、股民分红风险,以及管理服务难以有效落实等问题层生,改革之路任重而道远。

(一)当前农村集体产权改革存在的缺陷

随着农村集体产权改革成为经济基础的建设发展需要,对我国基层农村社区的治理产生重要影响,研究发现改革存在很多不足,表现在政经分开及探索中的市场风险、集体增收和股民分红引发的风险、具体管理与服务难以有效落实等。

1. 治理结构——政社分开及探索中的市场风险。亨廷顿指出:“一个正在进行现代化的制度还必须具有将现代化造就的社会势力吸收进该体制中来的能力”。^[13]从目前来看,城郊村的上辖社区在政经分开的探索过程中还存在政经关系不清、干部职能交叉,以及在政经分离的实践探索中存在市场风险等问题。首先,村庄政经关系依然纠结不清,仅仅是从形式上实现政治与经济组织分开,各集体经济组织也仅是从形式上成立了市场化的股东大会和监事会等机构,集体经济组织的实际运行,还是靠之前的村两委成员,依然是党组织管理集体经济组织,两组织在功能和人员配置上仍然存在职能交叉、人员兼任,“两块牌子、一套班子”,“换汤不换药”。因此,本质上并没有实现集体经济与村务管理的分离,并未实现集体经济组织的独立运行,实则作用也不大。其次,从市场运营角度看,集体经济股份合作社虽经工商局注册,原则上应流入市场遵循市场运行机制,受市场监管,依法纳税,自负盈亏,但事实上并没有完全按照市场机制运行,没有流入市场,也无法承担流入市场所带来的风险。与我国南方一些拥有村企的村庄不同,他们可以融入市场实现良好运营,但基于B县农村现状,X城郊村村书记明确提到,“这边没有村企,靠的是之前旧村改造积累下的资金以及一些沿街楼,就是租赁和那点儿现金分红,说是融入市场,老百姓不敢去拿这些钱去投,我是董事长拿了去投资,赚钱了还好说,一旦赔了老百姓就有怨言,这一千多万是老百姓的啊。”可以看出,一方面,大多数村集体经济组织缺少自己的企业,靠旧村改造积累下的资金一旦用尽就缺少了流入市场的重要资本;另一方面,股民担心自己的经济利益受损,不愿承担市场运营下的亏损,共担市场风险。同时,由于各地实际情况不同,国家在推进集体产权改革时,针对易引发的市场风险只是出台相关指导意见,很难由国家出台统一标准。

2. 经济发展——集体增收及股民分红易引发风险。新一轮的农村产权改革是以增加农民的财产收入为目标,使农村集体产权的经济效率能够以市场化方式显现。^{[8]53}因此,通过成立股份合作社等产权改革方式,实现股民入股分红,将农民从第一产业的劳动中解放出来,逐渐实现向第二第三产业转移,实现村庄集体经济的多渠道增收。村民集体入股分红虽然促进集体增收,但也存在潜在的经济风险。首先,股民分红容易导致不公平问题。人类天生具有不满足的本性,这使部分思想不端、贪图便宜的股民,在绝对不允许自己利益受损的前提下寻找机会占有他人经济分红。调研中,X城郊村村书记讲到,“股民分红也有风险,有的股民想多拿点钱,不想让其他人拿多了,就举报他人,有的直接说,有的还匿名写信。”因此,所有的股份在经济流通过程中易出现减少或缺失,股民分红过程中出现的不公平问题,很容易造成股民和股东之间的矛盾纠纷和不信任。其次,X城郊村的资源乱占乱用现象严重,使得集体资源难回收、难利

用。在集体增收的过程中,一些集体用地没有得到很好的利用,空置或者变卖缺乏法律法规依据,使得集体资源浪费,难以为村集体增收提供支撑。另外,X城郊村的这些集体组织资金一旦自由流入市场,被市场侵占,就带来了市场运营的风险,市场自身的约束力和风险性导致股民缺失了增收的渠道,这些风险易使股民的权益受损。同时,受资金匮乏的影响,村级干部和股民积极性不高,集资发展集体经济很难,潜在的经济风险使集体组织的经济发展受到遏制和打击。

3. 村庄管理——具体管理与服务难以有效落实。在“政社分开”的理念下,政府要承担社会管理和公共服务的宏观决策和监督职能,^[14]但是现实的基层地方政府并未能有效落实。近些年来,X城郊村集体经济组织与党组织、自治组织同为一班人马,导致了农村贪污腐败、效率低下、经济监管不力、公共财物浪费严重等问题,村庄管理存在诟病。随着集体产权改革,社区各村原有的村庄管理失去了相应的经济基础,各经济合作社不再承担社区治理的费用,导致基层治理具体的管理与服务难以有效落实。首先,虽然原有村庄管理原则上是上提至社区层面,也有社区两委成员分管各村事务,但实际上各村的日常管理和治理还是依靠各村支部书记。如支部书记依然兼任股份经济合作社的董事长,集体经济组织的经济运营、股民分红等还是由支部书记管理。X城郊村的书记表示,“调解员是兼职人员,若完成不好依旧需要村支部书记去解决。真正到了调节的时候,他们调解不了,还是要主职干部调解。他们没有这份责任,不往心里去”。其次,虽然国家向农民提供的管理与公共服务下派到社区,通过政府补贴、中心村投入、联合帮扶等形式加以使用,但无法切实解决地方服务问题。B县在集体产权改革中由乡镇党支部下派机关干部,将乡镇惠农资金等41项管理服务延伸到社区,配套社区卫生室、幼儿园、幸福院等平台,即使形成了较为体系化的管理格局,但实际上作用力有限。调研发现,41项服务形式上虽有,但是具体能够提供什么样的管理和服 务依旧是很难具体落实,仅仅是形式上的存在。在集体产权改革的变革过程中,不断出现与实际不相适应的地方,村庄管理仍未能落实具体的管理与服务。

(二)农村集体产权改革缺陷的原因分析

针对以上问题进行深度分析,发现主要是由于市场本身存在的约束与风险、缺乏完备的风险共担机制以及缺乏完备的管理与服务运行机制等原因所导致。

1. 市场本身存在的约束与风险。市场化、城镇化和工业化决定改革的紧迫性。^[15]新型社区治理单元打破原有的封闭和排外体制,转变为集体经济体制与公共服务机制相互分离、各自独立。在多元化时代,各种主体、处事方式并存,倡导共建共治共享的大格局。十九大报告提出要推动社会治理重心向基层下移,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。虽然市场机制对经济的调节基本上是有 效的、平稳的,但是市场本身存在约束力和局限性,譬如市场不能有效调节产生外溢因素的活动,并且不能充分地提供公共商品等。因此,值得注意的是,市场机制的约束以及本身的风险性使得集体产权改革未能有效发展。市场经济的发展越来越壮大,那么农村的集体经济在发展过程中便存在难以避免的潜在威胁和挑战,等真正都被激发出来的时候,农民自身权益受损的同时集体经济也面临着亏损的风险。

2. 缺乏完备有效的风险共担机制。农村集体产权改革演进过程是政府与农户之间的博弈。博弈主体对风险的态度是中性的,各方的决策都是基于理性预期做出的。^{[6]47}股份在流转过程中很容易出现缺失或者减少的情况,导致股民得到的收入不均或者与自身应得的份额不匹配,深入分析可以发现,这是由于没有完备的风险共担机制导致的。经济学家舒彼特曾指出,尽管所有的投资都有风险,但是它实际上是一种鼓励创新的机制,可以加速高技术成果的商品化。X城郊村在集体产权改革中,农民本身有意愿入股,通过入股可以得到相应的股民分红,当经济效益好的时候,村集体经济收入也会持续增加,但是这种入股都是村民自身意愿的表达行为,并没有制定相应的具有针对性的风险共担机制,如果在集体增收和入股分红的过程中出现了资产缺失或减少的情况,损失的便是股民的利益。调研中,X城郊村村书记讲到,“入不入股都是老百姓自己决定,有的想入,有的不想入,不想入是因为他们怕有亏损,而且还不成熟,

也没有风险共担机制。”村民本身就没有资本可言,都是为了得到微薄收入作为生活开支,因此,如果没有完备的风险共担机制,极易引来村民不满情绪,造成一定的矛盾冲突和利益纠纷。

3. 缺乏完备有效的管理与服务运行机制。我国农村集体产权管理与服务运行还比较滞后甚至缺乏,现行有效的运行机制数量较少,管理与服务运行标准主要集中在农村土地地籍调查、数据库建设以及土地确权部分环节,并没有覆盖到农村资金、资产、资源管理与交易的整个环节,如农村集体经济组织成员资格界定、资产的清查评估界定登记、资产折股量化、资产的经营与管理、资产收益分配与审计监督、产权流转交易市场的建设与管理、服务要求、服务保障、服务评价等环节均没有制定相应的标准。X 城郊村在农村集体产权管理与服务过程中,政府职能、集体经济组织的服务和社会管理职能相互混淆,这块工作村庄行政干预过多,农业集体经济组织的管理和服务意识较为淡薄。另外,应按照集体经济相关法律和市场原则运行的,实则并未如此。与此同时,村书记表示,“目前相关的管理服务还工作还处于摸索阶段,经费投入也不足,管理与服务的长效运行与保障机制尚待健全,也没有设置合适的风险共担机制,还不能满足改革发展的一些需要”。当前正处在农村集体产权改革的风口浪尖,农村集体产权的管理与服务工作相应的法律法规、政策制度还不健全,部分政策正处在制定或修订阶段,而且各地农村集体产权改革的模式并不尽相同,给农村集体产权改革过程中提供完备有效的管理与服务运行机制工作带来了一定难度。

总而言之,X 城郊村的农村集体产权改革面临着一定程度上的改革困难和挑战,虽然通过改革使得“资产变股权,农民当股东”,明确资产份额,固化成员利益,规范集体资产收益分配,有益于解除农民户籍迁移的后顾之忧,推进城镇化和城乡一体化建设,但是现阶段只是实现了政经组织的形式分离,也未完全按照市场机制运营,无法承担市场风险。在既有改革基础上,需要逐步深化集体产权改革向内在改革推进,不断创新治理结构,探索新的适应时代发展需要的基层治理和社会治理方式。

四、新时代城郊地区的农村集体产权改革推进策略

党的十八届五中全会再次明确了 2020 年全面实现小康社会的战略目标,这无疑是国家和基层社会治理现代化的必然命题,需要给予高度重视和认真对待。^[16]新时代城郊地区的农村集体产权改革,要切实保障居民切身利益,实现现代化社区治理体系。从农村既有的现实来看,重点破解农村集体产权改革中面临的各种问题缺陷,需要着重从以下几个方面做起。

(一)真正在政社分开中建立独立运行的集体经济组织

我国基层农村治理体制中,村级党组织、村委会与村集体经济组织三驾马车并行运转并不相悖,虽然之前的自治组织与集体经济组织并未分开,但是当前社区治理主体之间存在冲突,集体经济组织与社区自治组织关系混乱,因此需要综合平衡各种社区治理主体之间的关系、权力及权益关系。首先,在农村治理中的“政经分离”要有明确的成员身份的界定,在人员身份和成员边界确定的基础上,产生独立的集体经济组织来管理村庄的经济,以此保证村集体经济组织与党支部、村委会在人事上的相对独立。其次,要理清两者之间组织的关系和人员配置,避免两块牌子一个班子及职能交叉等问题。在集体经济组织方面,在建立股份合作社的基础上建立董事会,并选举产生董事长,理事长应由集体经济组织成员共同选举产生,且被选出的理事长有进入社区参与关于自身集体经济组织事务治理的权力,只要涉及村里的集体经济事务都应归到集体经济组织来管理,集体经济组织和社区组织两者应该相互独立,其成员应该理顺各自的关系,明确各自的分工、各司其职、和谐共处,即相当于两个组织共同致力于村庄的发展,社区自治组织要尊重集体经济组织的独立分类经营管理权力,保持其既能够独立运行又能够与社区自治组织相互合作、相互制约,集体经济组织应独立负责经济发展推动整个社区的建设。

(二)以新集体经济组织为基础实现经济分类经营和市场风险共担机制

产权作为经济权力的一种,是维护公民切身利益的重要保障,在独立的农村集体经济组织的经济管理中,一方面要确保产权的分类经营。对于经营性资产进行股份化改革,按照股份合作社的运行模式与市场接轨,自负盈亏、共担市场风险,这就要求在营利的基础上健全风险共担机制;对于土地等资源性资产来说,由集体统一管理经营,或者通过承包流转等方式,进行委托经营,或实现多种要素重新配置优化,形成新的经营方式;对于公益性资产来说,将小广场、道路、桥梁、办公场所等进行集体统一管理经营,发挥其提供公共服务的功能。从现实来看,大部分村庄集体经济若只靠村庄国有资产由经济合作社来管理而不向市场化方向发展将远远不够,村民侧重于从集体资产中得到利益,否则集体资产的管理与否和之前并无区别,但是当投入市场时,如若亏损损害的是股民利益。因此,要激活集体经济各要素来增加村民收入进入市场,另一方面就是要建立明确的风险共担责任机制。制度的运行极易引发市场失序。^[17]集体组织资金运作的本质就是要形成“风险共担、利益共享”的利益联结机制,建立以集体经济组织为基础的市场风险共担机制的具体做法是:首先,市场化过程中必须明确市场参与主体,完善市场参与主体的共担机制。在政经分开后,形成“集体经济”和“社区公共事务”结合的双轨运行治理机制,一方面,外来人口进入农村,只享有公共管理与服务的权力和义务,另一方面,集体经济组织纳入市场化,成员参与市场经济的运营管理,如若市场运营过程中出现风险,全体组织成员有承担市场风险的义务,就要共同承担资金受损的补缺。其次,基层政府应尽量减少对集体经济组织的干预,同时更要与集体组织共同分担风险。这就要求对借机贪污受贿的官员进行严格把控,构建完备有效的监督细则,站在公平公正的立场上解决问题。再次,拓宽完善风险共担、利益共享联结机制的思路,引导不同主体分层发展、分类发展和互惠互赢、风险共担。通过引导不同主体之间增进利益联结,层次传递和放大带动效应,促进薄弱环节治理,把集体经济组织的“蛋糕”做大、做实,防止资产的无故流失和减少,切实维护股民利益。

(三)正确处理国家、农村集体、居民的关系,切实保障居民切身利益

周其仁指出,只有通过保护有效产权来谋求其自身利益时,才有可能出现一个对双方互利的结果。^[18]各地政策都反复强调要保障农民利益,但在实际操作中,不少地方农民的合理意愿和诉求很难得到重视、尊重和保障。^[19]因此,针对城郊地区而言,在优化农村集体产权结构中正确处理国家、农村集体和居民之间的关系,保障居民切身利益是农村集体产权改革有效推进的关键所在。首先,正确处理国家与农村集体的关系。经过产权改革后,农村集体经济产权归属明确,农村集体经济组织具有独立的地位以及明确的成员边界,受到法律的有效保护。国家及各级政府不能以变相理由侵占农村集体经济,不得侵犯集体经济成员的经济权利与利益。国家应不断完善对农村集体产权的法律保护机制,规范集体经济组织的运行方式,创造良好的政策及制度环境,使新时代农村集体产权在推动农村经济转型升级、保障农民财产权利、推动乡村振兴等方面发挥其应有作用。其次,正确处理集体与居民之间的关系。农村集体产权改革的重要目的之一是改变过去“人人有份,看得见却摸不着”的集体经济占有状态,让集体经济组织成员对集体经济“看得见摸得着”。同时,通过分类经营的方式,充分发挥农村各种集体经济的优势及特长,实现不同要素之间的结合与优化配置,使各种集体经济的效能得以最大程度发挥,切实适应新时代新阶段新特征,保障集体经济成员经济利益最大化,也能够破解开放流动社会中流动成员的权利保障问题。在政经不分的情况下,一旦村民长期外流或身份发生变化,村民的集体经济权益将受到重要影响;与此同时,基于产权边界的模糊性,外来居民也很难真正融入本地社区。通过产权改革,既明确集体的属性,也有利于从制度上破除乡村内在束缚外部排斥的状态。农村集体经济组织是由具有明确成员权的居民组成,其权利受到法律保护,集体经济组织与成员之间具有明确的权利义务关系,联系纽带是经济利益,成员享受的经济权益不会因后续居住地区、身份的变化而变化,基于特殊情况是否继续享受经济权益由全体经济组织成员来决定。与此同时,经过产权改革后,空间意义上的村庄既是由不同身份居民组成的新农村集体也是社区居民的社会生活组织,联系纽带是公共生活、管理服务需求。

(四)在农村集体产权改革中构建现代社区治理体系

如上所述,从组织角度来说,集体产权改革后的村庄是由不同身份居民组成的社会组织;从空间来看,它是居民生活居住单元。在日益开放流动的社会中,乡村社会成员身份复杂,各种管理与需求增多。早在2006年国家就提出了农村社区建设,注重强化农村管理与服务能力建设,以适应逐步变化的乡村社会发展新要求。随着农村集体产权改革逐步向深层次推进,必须解决好乡村社会管理与服务问题,构建现代社区治理体系势在必行。就现实来看,城郊地区靠近城市,广大农民从业方式日趋非农化,生活方式日趋城市化,应着力构建城乡一体型农村新型社区,借鉴城市社区治理模式进行管理。将多个村庄合并为一个社区,将原有村庄的自我管理和服务功能上提到社区层面,同时通过机构下沉、人员下派的形式将上级的公共管理与公共服务下沉社区,构建社区服务中心,通过加强硬软件设施建设,为生活在社区内的居民提供各项基本公共服务。同时,在社区层面选举产生社区党组织、社区自治组织,在党组织领导下,由社区自治组织统辖社区各项自治工作。另外,充分培育社区内部各类民间组织,积极引导其参与社区各项事务治理,在党的领导下,借助社区平台将政府、社会、社区、市场、居民等多元主体紧密联系起来,“实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”,最终形成共建共治共享的社区治理格局。

总之,新时代城郊地区的农村集体产权改革是一个系统工程,它不仅涉及到集体经济改革,还涉及到社会治理创新,维护居民的经济权利、政治权利、社会权利及其他合法权利权益是其重要内容。当然,集体产权改革实践中存在诸多问题,需要通过实践探索来解决,其改革绩效还需要在实践创新中得以展现。

参考文献:

- [1]袁方成. 治理集体产权:农村社区建设中的政府与农民[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2013(2).
- [2]宋洪远,高强. 农村集体产权制度改革轨迹及其困境摆脱[J]. 改革,2015(2):109.
- [3]张晓山. 关于农村集体产权制度改革的几个理论与政策问题[J]. 中国农村经济,2015(2):4.
- [4]张旭,隋筱童. 我国农村集体经济发展的理论逻辑、历史脉络与改革方向[J]. 当代经济研究,2018(2):26.
- [5]党国英. 农村产权改革:认知冲突与操作难题[J]. 学术月刊,2014(8):18.
- [6]郭强. 农村集体产权制度的创新过程解析与发展路径研究——以北京市为例[D]. 北京:中国农业大学,2014.
- [7]张文律. 新型城镇化进程中的农村集体产权制度改革——“三分三改”的温州样本[J]. 农村经济,2015(6):25.
- [8]唐鸣,江省身. 农村集体产权治理:特征、困局与突破[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版),2017(4).
- [9]王小艳. 乡村治理与新农村建设[M]. 北京:知识产权出版社,2011:46-81.
- [10]邓大才. 产权与政治研究:进路与整合——建构产权政治学的新尝试[J]. 学术月刊,2011(12):5-7.
- [11]邓大才. 产权的政治逻辑:产权怎样、如何影响政治——从产权政治的功能视角考察[J]. 学习与探索,2014(9).
- [12]田代贵,马云辉. 农村经营性资产与农民财产性收入的波及面:重庆例证[J]. 改革,2015(9):92.
- [13][美]塞缪尔·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华,译. 上海:上海人民出版社,2008:129.
- [14]袁方成,袁青,宋江帆. 国家整合与社会融合:城乡基层治理发展趋向与对策[J]. 国家行政学院学报,2013(3):83-85.
- [15]张占耕. 农村集体产权制度改革的重点、路径与方向[J]. 区域经济评论,2016(3):106.
- [16]袁方成,罗家为. 十八大以来城乡基层治理的新方向、新格局与新路径[J]. 社会主义研究,2016(1):14.
- [17]江晓华. 集体建设用地市场化的制度风险及治理[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2014(2):2.
- [19]周其仁. 产权与制度变迁——中国改革的研究经验[M]. 北京:社会科学文献出版社,2002:34.

Reform of Collective Property Rights in the Suburb in the New Era: Practice, Problems and Trends

——Investigation on the Practice in the Suburban Village X, County B, City R

LI Zengyuan, YIN Yanjun

(School of Politics and Public Administration, Qufu Normal University, Rizhao 276826, China)

Abstract: With the socialism with Chinese characteristics entering into a new era, the reform of collective property rights in rural areas has become an important part in grassroots governance. Meanwhile, the reform of collective property rights in the suburb, which is the central link between the rural and urban areas, is of crucial significance too. The practice in the suburban village X, County B, City R shows that the reform of rural collective property rights has made some progress, but it still faces many problems in the construction of property right governance structure, the economic operation after reform as well as village management. These problems result from many factors, such as, market restrictions and risks, lack of complete and effective risk-sharing mechanism, and poor coordination between management and operation mechanism. To promote the reform of rural collective property rights in the suburb, it is urgent to establish an independent collective economic organization in the separation of government administration and community management, to realize the classified management of economy and to establish market risk sharing mechanism. Meanwhile, it is also necessary to correctly handle the relations between the State, the rural collective and the residents and to guarantee the vital interests of the residents in optimizing the structure of the rural collective property rights. In addition, it is also essential to build a modern community governance system in the reform of rural collective property rights, thus improving grassroots comprehensive governance capacity.

Key words: suburb; reform of collective property rights; community governance; cooperation and co-governance

(责任编辑:魏 霄)

(上接第 72 页)

Research on the Reverse Technology Spillover of Taiwan's Direct Investment in Service Industry to Mainland

CHEN Yinzhong

(Research Center for Country Economy and International Business, Sichuan International Studies University, Chongqing 400031, China)

Abstract: Based on the thorough discussion of the reverse technology spillover mechanism of Taiwan direct investment in service industry to mainland, this paper further investigates its existence through the L-P revision model. The results show that the reverse technology spillover effect is not existing in the current circumstances, the main reasons of which are the investment motivation of market access type and low technology structure of investment pattern. Then it points out that innovating the service cooperation model, increasing the direct investment in producer services, and strengthening the cross-strait R & D cooperation are the important paths to promote the reverse technology spillover effect.

Key words: Taiwan; service industry; OFDI; reverse technology spillover

(责任编辑:魏 霄)