

# 城市化“村改居”中农村集体资产改制的困境与出路

## ——结合广东珠三角的实践

王权典<sup>1</sup>, 江惠生<sup>2</sup>

( 华南农业大学, 广东 广州 510642; 广东农村政策研究中心, 广东 广州 510642)

摘 要: 农村集体资产改制是城市化“村改居”进程中的难题与“瓶颈”, 是“村改居”转制工作的重点。本文结合广东珠三角相关实践剖析其中的突出问题, 并提出相应的对策。

关 键 词: “村改居”; 集体资产改制; 城市化

中图分类号: F302.7

文献标识码: A

文章编号: 1007-8207(2008)05-0040-03

收稿日期: 2008-03-02

作者简介: 王权典(1968—), 男, 湖南人, 华南农业大学副教授, 研究方向为农业经济法与农村政策; 江惠生(1947—), 男, 广东人, 广东农村政策研究中心主任, 研究方向为农村经济政策。

### 一、“村改居”的缘起及现状

“村改居”是我国长期实行城乡二元政策的产物, 源于城市化过程中对“城中村”的改造, 后扩大至经济较发达的城郊农村。由于涉及城乡管理体制转换、集体资产改制、社区公益事业建设、农民权益保护等一系列重要问题, “村改居”远非更换一个牌子、改变农民身份那么简单, 而是一项法律政策性很强的系统工程。实践证明, “村改居”是当前城市化进程中矛盾最突出的问题之一。由于现行城乡管理体制的差异, 农村城市化是由原来拥有独立财权的乡镇、村组分别转变为无独立财权的城市街道、社区居委, 必然要对原来乡镇与村委会管理的农村集体资产进行改制。<sup>[1]</sup>

广东珠三角是我国农村城市化发展较快的地区。如深圳自1992年后历经10余年全面实现了城市化; 广州、东莞、佛山、中山等绝大部分地区的城镇化水平均已超过70%。2000年珠三角人均GDP已超过3000美元, 按国际标准即意味着进入工业化后期。广东省政府出台了相关政策一直积极推动城市化进程, 城市规模迅速扩大, 出现农村和城镇的直接城市化,<sup>[2]</sup>随之“村改居”转制工作也在展开。“村改居”扩大了城市区划面积, 为城市发展消除了某些体制障碍, 聚集了可观的土地资源。然而, 由于缺乏国家统一的政策指导与法律调整以及改革牵涉面广、成本巨大等原因, 各地试行做法不一, 由此导致诸多深层次的矛盾或难题, 如普遍出现征用集体土地难、如何合理处置农村集体资产并使其保值增值、农民转移就业难、社会保障配套不到位、体制运行不畅等, 成为快速城市化地区的新“三农”问题, 直接关系到转居农民的生存与发展, 对城乡协调发展和社会稳定产生了重大影响。尤其是集体资产改制工作非常复杂, 是城市化所面临的最大障碍, 是当前“村改居”工程的“瓶颈”, 其如何有效解决则关系到和谐稳定、改革发展和群众根本利益等重大主题, 是“村改居”工作的重中之重。<sup>[3]</sup>

二、“村改居”过程中集体资产改制存在的主要问题

(一) 将农民集体土地通过转制收归变为国有土地, 于法无据, 损害了农民的根本利益

有的地方政府出台的“村改居”转制文件规定所谓“农民集体所有的土地转为国有土地”、“因城镇建设需要收回转制土地的使用权, 按有关规定办理相应手续后给予合理补偿”。对照《宪法》、《土地管理法》、《物权法》等有关集体土地所有权的立法规定, 通过“村改居”将农民集体土地收归国有的做法, 完全违背了“国家为公共利益的需要, 可以依法对集体所有的土地实行征用”的法律规定, 也没有其它任何法律规定通过改变农民身份和农村自治组织及集体经济组织的性质就可以轻易改变集体土地所有权属。虽然有文件规定“收回转制土地使用权, 给予合理补偿”, 但补偿范围及标准不明确; 现实中政府给予转制土地原所有权人农民集体的补偿基本上只限于地上建筑物或附着物, 无需支付国际规定的征地补偿费, 即如当年深圳全面城市化“村改居”转制土地补偿数额之只相当于正常依法征地补偿标准的1/3左右。土地是农民集体最重要的资源性资产, 快速城市化地区集体土地非农收益在农村集体经济中的地位越来越重要, 为数不多的存量土地及厂房、商铺等收益成了社区集体的主要收入来源。尽管转制后的集体经济组织仍有可能保留部分非农建设用地的使用权, 但其土地经营要严格按照城市土地管理政策执行及受到城市规划建设的制约, 需要承担各种土地税费, 增大投资成本, 严重影响了集体经营收入。这无异于城市政府“平调”了农民集体资产, 损害了农民的根本利益。

(二) 社区集体经济组织改革目标定位模糊, 法律地位不明确, 管理体制不顺, 负担沉重

广东珠三角地区自20世纪80年代中后期以来, 积极探索农村集体经济在市场经济条件下的有效组织形式, 主要是通过引入股份合作制, 将传统集体经济组织改制为股份合作经济组织, 在一定程度上解决了传统集体经济产权模糊、功能退化、机制不活、监督不力等问题。不过, 无论是股份合作社还是股份合作公司或股

份制企业, 都是通过改革实践探索出来的集体经济组织新形式, 但其法律地位自始就不明确, 即非机关、社团或事业法人, 也不同于一般的企业法人, 没有独立的法律人格。而农村集体经济组织后来就与社区行政性自治组织或基层政府紧密结合在一起(“村社合一”、“政社不分”), 在城市化后, 一时很难与行政性组织分离开来, 从而使其兼具发展集体经济和社区服务管理之双重职能, 职能混合致其背上沉重的社会负担。社区集体经济组织在“村改居”转制前后既要按照企业法人纳税, 又要承担改制后应由政府纳入城市化管理承担的公共卫生、环境卫生、道路、绿化、治安等社区管理支出。各地转制后的社区集体经济组织无一不承担社区公益事业建设和就业、低保等各种费用的支出, 少则数百万元, 多则以千万元计。包括改制后的居委会、党支部的日常开支也由转制的社区集体经济组织承担。转制后的社区集体经济组织的经济职能与继续承担提供社区公共产品的职能相互矛盾, 严重制约了这一组织的可持续发展。

(三) 相对封闭僵化的组织体制与运行机制距离现代企业制度要求差距甚远

由于社区合作经济组织基本上是以行政村和村民小组为单位, 范围狭小, 力量有限, 具有较强的地域性和封闭性, 多考虑本社区的利益, 外面的力量难以进来, 对外开放性极为有限。如股份合作经济组织的股本中较少有募集股, 即使有也不会超过总股本的10%, 且新募股对象一般针对本集体组织中新出生或婚嫁新增人口, 无直接关系的外来人员很难进入。社区合作经济组织大多残留着行政性质, 长期摆脱不了“政社不分”的束缚。其主要表现为: 一是许多社区合作经济组织与村委会(居委会)是“一套班子、两块牌子”, 甚至还同党支部“三块牌子、一套班子”; 二是其经营管理人员基本上是由原村干部和村民担任, 极少外聘董事长、经理。即使在某些转制后新组建的股份制公司内, 法人治理结构也形同虚设, 法人治理机制建设不到位, 还远远达不到现代企业制度良性运作的状态。

(四) 政府部门对改制指导和监管不力

在农村集体经济组织改制过程中, 对于清产核资、产权界定、资产量化、股东界定、股权设置、配股及资产处置等重要环节或事项, 具体操作缺乏一定规范, 不民主、不公开, 甚至违背现行法律政策, 在体制和政策真空中运作。有些地方借“村改居”途径强行改变集体资产权属关系或在“并社”、“并村”过程中, 以行政手段简单地将各村各社的资产与财务混同合并, 出现新的“资产平调”、“共产风”问题; 有的将全部资产作价、折股、量化, 有的只对经营性资产作价、折股、量化, 而将非经营性资产和土地排除在清产核资之外。尽管各地原则上可因地制宜地采取合适的改制模式, 但由于某些主管部门疏于严格把好资产清查关、资产处置关、审计监督关, 结果无法确保集体资产的改制安全。

(五) 与“村改居”转制相配套的改革政策措施不到位, 弱化了社区集体经济组织的生产经营职能

农村城市化是一个复杂的利益协调与资源整合配置过程, 促进农村管理体制变革需要付出巨大的成本, 不能想当然地依靠农村集体资产“自费”承担。“村改居”成功与否的关键在于解决好由“农民”变为“居民”群体的生产生活保障问题。在珠三角地区, “三来一补”的外资经营形式一直是农村集体和农民收入的主要来源, 社区集体经济组织基本上缺乏多元化的实际生产经营, 主要依赖的是出租厂房等物业经济。“村改居”后, 土地没有了, 现有的物业经营也随时因城市建设而失去, 基本的生产生活就没有保障; 而对城市居民的各项社会保障政策, 如低保、医疗、再就业、教育等等, 不能惠及改制居民, 加上经营收益日渐萎缩的股份制企业对社区居民福利负担难以以为继, 其不利后果便可想而知。

三、摆脱困境的基本对策

(一) 落实科学发展观, 暂缓当前全面推行的“村改居”模式

鉴于上述已经出现的问题, 在城乡二元结构和相关政策壁垒没有彻底消除, 政府没有足额承担改革成本的情况下, 不宜再盲目推进“村改居”的工作。推进城镇化的关键在于政府做好统筹规划, 加大对改制社区基础设施建设投入, 加大公共财政承接“村改居”社区公共开支的力度, 加快出台“农转居”公民与城镇原居民待遇平等对接的政策措施, 构建有利于“农民改市民”的社会保障体系, 而并不是要急于通过“村改居”换牌或改变农民身份与集体资产性质来谋取农民的土地资源, 或彰显其“城市化”的政绩。

(二) 制定有利于城乡统筹发展、“村改居”转制有序进行的客观指导政策

随着快速城市化地区土地集约化利用程度的不断深入, 土地进一步成为社区集体经济发展的主要途径, 因此, 必须因势利导, 根据实际情况重新制定有关土地政策甚至修改现行法律法规, 在合理利用土地总体规划范围内允许村社集体将土地用于直接经营, 获取社区集体收入来源; 依法尊重与确保农村集体土地的完整所有权, 以及确定社区合作经济组织的独立法律地位; 试行基层自治组织与社区经济合作组织分离的管理体制; 政府公共财政要逐步承接村(居)委会组织, 实现社区社会管理和公共服务职能的开支, 并为农村提供必需的公共产品, 着力解决社区合作经济组织的双重职能问题。<sup>[4]</sup>

(三) 总结经验, 加强指导, 把握好关键环节、基本原则和发展目标, 精心组织部署, 保证措施到位

农村社区集体资产产权制度改革目标是要建立与市场经济条件相适应的产权管理制度和资产营运机制。改革实践迫切呼吁及早通过立法明确社区股份合作经济组织的法人地位, 这是今后农村集体经济产权制度改革的关键;<sup>[5]</sup> 广东、浙江等地的实践表明, 将社区集体经济组织产权制度改革发展目标优先定位于股份合作制, 是集体经济适应社会主义市场经济的重要组织和制度创新, 有着较强的生命力。在集体资产产权制度改革中要把握好四个关键环节: 一是对集体资产



进行清产核资和科学评估;二是对净资产进行公平量化;三是对改革方案进行可行性论证;四是整个改制工作必须经过合法的民主程序。同时,集体资产产权制度改革要坚持三项基本原则:一是保持集体资产安全与完整的原则。提倡把集体资产折股后,采取“一刀断”配置、量化到个人的办法,“让农民持股进城”,以确保经济可持续发展。不宜将历史长期积累形成的集体资产瓦解分光,“让农民持币进城”。二是保护所有者权益的原则。一定要把农村集体经济组织及其成员的合法权益保护好、维护好,理顺产权关系,不能借改革之机平调集体资产、损害所有者权益。对于实施小村并大村的地方,原各村经济联合社可以继续保留的,原各村级集体资产应继续由原各村经济联合社单独运作;原各村经济联合社确需取消的,应对原各村级集体资产实行“股份联营”式合并,不能简单“归大堆”或“劫富济贫”。三是维护社会稳定的原则。在集体资产折股配置、量化到个人时,要本着“尊重历史、承认现实、实事求是”的原则界定股东资格。要处理好“外嫁女”等特殊人群包括包产到户后不同时期逐渐“离土又离村”人员的利益关系。由于“村改居”集体资产改制的利益关系复杂,政策性强,影响深远,各地政府必须加强领导,精心组织部署,制订科学方案,逐步完善工作机制,先行试点,总结经验,稳步推进。各级农业主管部门及政府相关部门要切实履行职责,加强指导和监管;各地要深入组织专题调研,依法统一制定专门政策(如“村改居”集体资产处置政策、合理确定社区集体经济组织的税收负担政策),正确指导“村改居”集体资产改制的规范运作。

(四) 实行改制社区合作经济组织与居委会机构的职责分开制度

在“村改居”地区,原村级的集体资产不宜直接移交给居委会,应继续由集体经济组织承接并运作,因为:一是原村级的集体资产是原镇、村农民集体所有的资产。但在实行“村改居”后,新迁入原村范围内的居民必将增多。如将集体资产转交居委会,在原镇、村农民与新迁居民“混居”的情况下,街道办或居委会必将无法或很难界定集体资产的终极所有权人,导致产权关系混乱。而继续由集体经济组织承接原农村集体资产的运作,其组织成员边界清楚,有利于维护原农民的合法权益和社会稳定;二是长期以来,老城镇居委会并没有经营管理集体资产。如果把原村级集体资产直接移交给新改制居委会,必将导致新老居委会在职能上的不一致,不利于国家统一规范居委会的职能;三是把集体资产移交给不是经济组织的居委会经营管理,在法理上不顺,也不符合中央改革的既定目标。值得一提的是,在进行“村改居”之前实行政社分开,更有利于防止集体资产被平调或随意改变权属等问题的发生,建议

先在有条件的村试行。在先试行的村,党支部、村委会、合作经济组织的干部仍然可以实行交叉任职;党支部、村委会的干部报酬及办公经费也仍然可以继续由社区合作经济组织提供,但要实行“村社财务分账”和财务预决算、财务公开、民主监督制度。

(五) 建立和完善社区合作经济组织的治理结构,力求转变决策机制、激励机制和监督制衡机制

建立和完善治理结构是发挥社区股份合作经济组织制度优势的基础。社区股份合作经济组织要逐步引入现代企业制度,基本内容包括:一是现代企业产权制度,即公司法人制度。在此制度中,原始所有权变为股权,社区股份合作经济组织法人获得本组织财产的法人所有权,代表股东行使经营权。二是合理的组织结构。以此制度确定所有者、经营者和职工三者之间的关系。三是现代企业管理制度。通过建立科学管理体系,使社区股份合作经济组织内部条件与外部环境相适应,各项资源得到充分有效的利用,从而实现各利益主体的利益最大化。建立和完善法人治理结构,就是要在所有者与经营者之间合理配置权力、公平分配利益以及明确各自职责,建立有效的激励机制和制衡机制,形成科学的决策机制、执行机制和监督机制。

(六) 明确“村改居”地区集体经济组织和集体资产的管理部门

“村改居”转制后,原来的“农村”已经变为“城镇”,原来的“农民”已经变为“市民”,一些地方就此认为农业部门不该去管这一块集体经济组织和集体资产了。从我国现行的行政管理体制来看,这一块既不能并入国有资产管理体制,也不能并入传统意义上的城镇集体资产管理体系。为避免“村改居”地区的集体经济组织和集体资产出现“管理真空”,明确政府主管部门十分必要。由于实行“村改居”地区的集体经济组织和集体资产目前仍没有发生实质性的变化,且它与未实行“村改居”地区的农村集体经济组织和集体资产仍然十分类似,笔者认为,凡未改为公司的集体经济组织和集体资产,当地农业部门仍然需要履行管理职责;改为公司的,则应该取消行政主管部门,由各级政府统一实施宏观管理。

#### 参考文献

- [1] 郑风田,赵淑芳.城市化过程中“农转居”与农村集体资产改制问题研究[J].农业经济导刊,2006,(3).
- [2] 快速城市化地区的农村集体产权问题[J].http://www.goodunwen.com,2006-09-20.
- [3] 厦门市“村改居”工作存在的问题及建议[J].www.ilib.cn/A-ljzydxxb,2002-2-2.
- [4] 孔善广.以土地发展农村社区集体经济的思考[J].中国农村研究网,2007-2-21.
- [5] 农业部课题组:农村集体经济组织产权制度改革研究[J].调研世界,2005,(1).

(责任编辑:高静)

## On the Village Assets Reform Problems in the “Village-to-Community” Process

Wang Quan-dian, Jiang Hui-sheng

Abstract: Village assets reform is the key to the “Village-to-Community” Process, which, however, has become a bottleneck and a plight. Based on the analysis of the Pearl River Triangle area practices, this article tries to formulate some solutions.

Key words: Village-to-Community; Village Assets Reform; Solutions