华南农业大学学报(社会科学版)
2006年第3期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 3 2006
(第5卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 5)

农村集体经济产权的股份制改革及其优化

刘 炜

(山东经济学院 社会学系,山东 济南 250014)

摘 要:农村集体经济在产权制度改革中,在充分尊重乡村、集体和个人利益的条件下,通过股份制度建设,明晰了产权,规范了责、权、利关系,提高了集体和农户资产的经营效益。但转制过程中仍存在着权力配置不科学、价值分配欠公平、资源利用欠合理以及立法滞后等问题。农村集体经济是实践新农村建设的重要载体,各级政府必须给予极大的关注,通过制度和立法建设加强引导和规范,鼓励集体经济进行制度创新,逐步完善股权结构,建立规范的企业化运行机制。

关键词:农村集体经济;产权制度;股份合作制;股份合作社

中图分类号:F321 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2006)03-0025-07

农村集体经济是我国农村经济社会发展的重要依托,在市场经济条件下,集体经济不可能继续以单一结构的价值链条存在和发展,多元利益主体的价值诉求必须在投资多元化所导致的权益分解中实现保值和增值,农村集体经济要获得新的发展必须改变过去的产权结构和运行模式。集体经济发展的目标是在效率的基础上实现利益增长和分配公平的最大化,经济发达地区和城镇周边地区的农村积极探索集体经济的发展模式,股份合作制和合作社应运而生。农村集体经济产权的股份制改革为农村的发展带来了新的契机。

一、农村集体经济的产权制度变革是农村经济体制改革不断深化的结果

新中国成立后的农业合作运动把小农经济引入社会主义道路,1958年人民公社化运动后,我国农村建成了"一大二公、政社合一"的集体公有制经济。农民以村为单位进行集体化劳动,集体占有生产资料,劳动成果在集体做了各项必要的扣除之后(上缴国家任务、公益金、公积金)在全体社员之间进行平均主义分配。改革开放以后,农村集体经济的运行体制和农村社区的管理体制发生了根本变化,农村集体资产开始以承包、租赁和股份合作的方式进行多元化经营和管理。集体资产实现方式的多元化必然要求权利和收益分配方式也相应的发生改变,农村集体经济产权制度变革成为一种必然趋势。

(一)产权制度变革符合农村市场经济发展的需要

发展农村市场经济必须建立独立的富有效率的市场主体,要积极培育市场化的农民和农民自发组织,但不能忽略长期以来带动农村经济社会发展的集体经济组织。在家庭联产承包制实施以后的较长时间内多数农村的集体经济组织面临瘫痪,管理混乱、大面积亏损、资产流失等问题严重。发达地区少数农村对集体经济组织进行股份制改革,在制度建设、产权设计、运行体制和行政管理上更加符合市场的需要,为各地农村集体经济的发展探索了新路。

(二)产权制度变革符合农村集体经济保值增值、服务农村的需要

传统体制下,农村资源的利用与增值是以集体为单位展开的,集体与村社区在职能上基本是

收稿日期:2006-05-30

作者简介:刘炜(1969-),男,汉族,山东省鄄城县人,山东经济学院社会学系副教授,主要研究方向为农村问题.

一体的,由于不需要通过市场交易,资产增值更多地体现在实物上,增值水平也较低。改革后集体资产的增值需要通过市场来实现,因而必须采取市场化的运行方式,其资产组织形式也应该以更加符合市场要求的企业形式来进行。股份制改革赋予了集体经济企业化的组织形式和运行形式,一方面使农村既有资产及其增值能力得到重新评估,社区成员可以充分把握集体资产增值水平,以及自有股份的市场价值;另一方面股份制明确各种股东的权利关系,良好的企业化运作可以兼收并蓄社区内外的各种资源,使内外资源在社区内得到重新整合和利用,有助于实现城乡资源的最优配置,提高资源运行的效率并实现保值增值,服务于农村的发展建设。

(三)产权制度变革符合农村社会人事管理模式变化的需要

计划体制下不同的村社区之间都有明确的行政边界,社区成员的活动以各乡、各村、甚至各队的边界为限度,社员进出需要严格的程序。市场化条件下,一方面村庄会引入外部资源进入本社区并且分享价值增值的收益,一方面劳动力的城镇化流动使外出务工甚至移民的农民无力控制甚至放弃拥有的村庄经济利益。这种资源的流动性要求村庄人事管理必须采取动态的方式,股份制有助于社区成员根据自己的实际情况和意愿选择是拥有还是放弃股权,市场化模式更加尊重个人利益和个人选择,有助于农村富余劳动力城镇化流动。

(四)产权制度变革符合农村社会关系不断调整的需要

改革以后农村社会关系出现两方面的变化,一是农村少数人富裕起来,农村出现了富裕阶层,农村内部的贫富差距拉大;二是村社区成员与村庄管理者特别是村庄两个一把手(村委会主任和村支书)因为村庄财产流失和分配不公而产生各种纠纷。在城镇化过程中,许多地方的村两委不顾甚至公然违背村民的意愿低价转让集体资产,造成集体资产大量流失,村民损失严重,而村庄管理者却能够得到许多好处。村庄资产的股份化可以通过严格的财务管理以及民主管理,使集体资产运营和价值分配在公开、公正的轨道上进行,既可以防止管理者贪污受贿,也可以避免许多误会和争端,为农村社会发展创造和谐的关系网络。

(五)产权制度变革是推动农村工业化和农业产业化发展的杠杆

农村工业化和农业产业化需要众多的企业作为载体,企业运作需要完善的制度。农村集体资产进行企业化的股份制改造,可以把分散的社员组织起来进行统一的筹划,在完善的责、权、利制度约束下,一方面有助于集村庄各种资源促进企业发展,一方面有助于农业产业结构调整,推动农村二、三产业的发展。

二、农村集体经济产权股份制改革的基本情况和面临的问题

我国农村股份合作经济始于建国后的合作化时期,20 世纪 50 年代初期农村普遍建立的初级农业生产合作社就是以土地、牲畜和资金等要素入股分红与劳动者的按劳分配相结合为特征的,当时的农村信用合作社和供销合作社也是吸收农民资金入股的方式建立起来的[1]。后来的人民公社制度改变了农村经济基本组织方式,公有产权制度代替了私人占有制度和股份合作制度。十一届三中全会以后,农村开始了以家庭联产承包为制度核心的产权制度改革,农户和集体相结合创新出新型的农村经济组织形式——股份合作制。农村股份合作经济主要有企业型股份合作制、社区型股份合作制和土地股份合作制三种类型。企业型合作经济最初是由过去的乡村集体企业改造而来,后来一些个体、私营企业也开始向股份合作制转化,逐渐演变成各种所有制企业相互参股的形式。社区型股份合作制是以行政村或者自然村、联村为单位,将原来的村社集体经济改组成股份合作经济。土地型股份合作制是主要以土地要素量化入股进行合作经营建立的股份合作经济。本文讨论的是以集体经济资源为基础建立的股份合作经济的产权变革,不包括集体股权的

个体联合或私人联合所形成的股份经济。

(一)股权设置

1.企业型股份合作制的股权设置

两种形式:一是原来的集体企业转制为股份合作制企业,二是集体企业参股所形成的股份制企业。原来乡村集体企业转制为股份制企业的一般做法,一种是对企业清产核资确定的企业原有资产形成乡村集体股,然后向企业职工、社区村民或其他法人招募股份,形成内部职工股、社员股以及法人股;第二种做法是,对企业清产核资后将企业资产的主要部分确立为乡村集体股,剩余部分量化给企业职工形成内部职工基本股。集体企业参股其他企业是在内部产权设置确定之后所作的集体性投资,一般只在入股企业占有较小的比例,不具有控股权,但可以分享企业收益。山东省周村的股份合作制企业,财产来源包括了乡村集体股、法人股、国家股和个人股,形成了多元的投资结构。

2.社区型股份合作制的股权设置

社区型股份合作制最初是村级农民集体通过明确集体资产、规范收益分配的前提下自发组织起来的,不同地区股权结构的设置有很大差别。广州市天河区在1987年左右有十几个村进行股份合作制试验,股权结构设置包括集体积累股、社员分配股和现金股。集体积累股主要由集体资产清产核资而来,一般占60%以上;社员分配股是由集体资产拆分给社员的,一般在40%以下,有分红权,但不能公开流通和私下转让。苏南的农村社区股份合作有两种形式,一种是以集体存量资产折股量化,一种是增量扩股,具体做法就是把集体存量资产量化给社区农民,收益按股分配。目前苏州市有54个社区股份合作社,拥有股权人员5.21万人,经营性资产达到了14.63亿元,对当地农村的发展和农民增收发挥了积极的作用。

3.土地股份合作制的股权设置

土地股份合作制是在特定条件下,主要由土地增值收益所诱致的、一种过渡性的制度安排[2]。较成功而又得以稳定持续发展的土地股份合作制实践主要发生在珠江三角洲和长江三角洲等地的大城市郊区农村,以广州、上海和苏南这些工业化和城镇化程度高、二三产业相对发达的地区比较典型。它们的基本做法是:对土地进行分区规划,确定用途,用于耕地、工业和住宅的有明确规定;集体资产(包括非农用地和机动地、集体企业)作价入股;农民以承包土地的使用权入股,有的地方农民的土地使用权作价入股,有的地方不作价;农民的土地使用权和集体资产作价入股后,把全村或全社的土地集中规划、管理和经营,对外发包、租赁,所得收益按股分红;有的地方规定股权可以在村社内部流转、继承、赠送和抵押。据朱守银等的研究,1994年到2000年间,广州市土地股份合作的多数地区农民的股份收益占到年人均纯收入的1/4－1/3,有的高达1/2。据张玉庆的调查,常熟市新港镇李袁村土地股份合作社2002年平均每股分红300元,入股农民在合作社打工收入每人每年达到3000元左右[3],农民收入增加明显。

(二)制度特征及绩效

这几种类型的农村集体经济股份合作的股权设置都充分尊重了集体和社员的利益,集体是最大股东,具有控股权,实际掌握着合作制经济实体的控制权和发展权,社员利益同时得到充分体现,农民有权参与经营管理、利益分享并进行监督。

1.明确了农村的利益结构,完善农村利益分配关系

股份合作经济的形成过程就是参与者之间的利益均衡过程,股份合作给村社区的每一个成员提供了为自己的利益进行博弈和谈判的机会和条件。把集体资产和个人财产量化入股,增值分红,明确了村社区各利益主体的价值诉求,有助于解决传统形式下社区一般成员的利益分配不到

位和社区或集体资产管理者越位贪污,以及私自对外发包、租赁集体资产甚或农民承包土地使用权的现象。股份合作的前提是对集体资产清产核资,然后把集体资产和农民的个人财产或者土地使用权量化入股,在股权结构明晰的条件下,明确了集中后资产的数量、管理方式、增值路径、债务清偿和利益分配等相关问题,村社区成员可以清楚地看到自己参股的股份合作社或者公司的运行和价值增值状况,从而保证资产在群众监督下健康发展。

2. 规范了集体资产的治理结构

在农村建立起民主化的权力分配制度是我国农村进一步发展的政治基础。传统体制下的乡村政治是自上而下的垂直型配置模式,村民的权力使用多数情况下是以服从为天职。改革后集体经济处在制度相对模糊的状况下运行,多数农村的多数社员失去了集体资产运行的知情权、参与权和监督权。相应地在农村社区出现了两种权力状态,一是少数社员尤其是管理者(村两委)以各种方式独占政治资源和经济资源形成权力垄断,以权力谋取私人最大利益;一种是社区一般成员利益受损得不到伸张和补偿后开始漠不关心集体财产的运行状态,或者外流他乡寻求发展机会。这种权力异化的最终结果是农村集体资产增值缓慢,流失严重,社员集体荣誉和责任感丧失。集体经济股份合作制建立股东大会为最高权力机关,作为股东的社区成员有权参与集体资产的运营和管理以及收益的分配决策,股份制合作使农民重新进入村庄发展的决策领域。股份化是农村集体资产分化后的重新整合,也是对社员凝聚力的一次重新整合,社区成员在个人利益得到充分尊重后重新回到管理者、监督者岗位,成为股份合作制经济健康发展的一股重要的制衡力量。

3. 转换了集体经济的发展模式

股份制是生产社会化的一种资本组织形式,农村集体经济股份制改革既盘活了集体资产,又集中了农户的个人资源,一个方面改变了家庭联产承包之后农村资源细碎化经营所造成的不规模不经济问题,改变了分散的农户在市场中由于资源不足和资本弱小而带来的经营和增值困难;另一方面,农户分散的资源集中以后形成规模并以企业化进行经营有助于整体规划、长效投资,更重要的是有助于农业新技术的采用和创新,从而提高农业生产的科学化水平。这种效果将促进农村经济发展模式从粗放式向集约式转变,有助于节约农村资源,改善农村的资源状况。

4. 改善了乡村治理状况

乡村治理的一个重要内容是社会治理,主要是负责乡村的公共物品供给,如教育、公共安全、水利工程、道路和困难人群救助等社会事务。传统体制下乡村公共品供给基本是由乡村自主完成的,资金来源于公益金、公积金,由于强烈的政治宣传和高压管理,基本的公共品供给能够在低水平上完成。改革以后,公共品供给的资金主要来源于“三提五统”,由于各种原因水平下降很大,很多地方维持困难,税改以后问题就更加突出。农村集体经济实施股份制改革的地区,如广东、北京等,都在制度设计上突出了社区服务和社会管理等公共职责,有的在收益分配前预留公益金和公积金,有的建立社会风险保障基金,保证了农村集体经济发展服务农村的基本宗旨。

5. 股份合作制提出了更高的制度需求

股份合作尽管规范了集体和个人的资产数量和利益分配方式,但不能回避的一个事实是作为普通股东的社员不能像过去一样可以直接管理自己的资产,而是借助于村庄管理者或者职业经理人去实现自有资产的价值增值,包括企业账目、生产和销售、人事管理、分配等事务农民无法直接参与,增加了农民的财产风险。许多地方股份制改革实践中出现了账目不清、贪污、农民利益受损、耕地被毁、土皇帝欺压百姓等现象,还有许多地方出现了类似于上市公司的内部人控制问题。这说明股份制本身所具有的委托代理制度需要完善的机制和良好的诚信基础,股份制改革能不能实现集体资产不断增值、农民利益不断增长,需要制度不断完善和创新。

(三)需要解决的问题

各地在集体经济进行股份制改革中仍然存在着许多需要在理论上和实践中尽快解决的问题,只有解决了这些问题,农村集体经济股份制改造才能在健康的轨道上持续发展。

1. 集体资产对个人资产集中的同时能否实现权利和价值的公平分配

家庭联产承包把过去属于集体的土地平均化分配给独立的农户,农户可以自主的控制生产和经营,并能够在上交国家税收和集体提留之后获得相对稳定的收入,取消农业税和实行生产补贴之后农民的收入会有较明显的提高。股份合作要求集中农民的个人资产和土地承包权,而在合作企业或合作社中获得一定的股份。股份是权益的证明,但权益是否能够公平地分配到每一个社员股东手中,农民的股份代表的权益是否能够真实地兑现,在许多地方是要打个问号的。如果股份合作给予农民的股权不能落到实处,资产集中后不能实现持续的价值增值,少数代理人瞒天过海侵吞公共财产,不仅集体和农户的资产增值困难,国家的农村政策所赋予农户的各种优惠利益也会落入少数人的手中,这样,股份合作就会演变成一场变相侵占农民利益的掠夺。

2. 股份合作能否实现集体资产资源的科学管理和价值持续增值

无论股份合作制企业还是合作社,其目的都是实现公共资产的价值持续增值。就乡村股份制发展的动机来看,这种联合经营的模式应该具有更高的效率和更多的收益,否则已经取得土地经营权并获得国家优惠政策扶持的农户不会选择股份合作这种的自发性制度安排。但由于股份合作是一种委托代理制度,为确保投资人的利益,它需要完善的制度,对具体的经营管理者(代理人)进行行为规范。只有具备完善的制度约束,进行科学的管理,才能实现价值的持续增值与分配的公平。但目前,由于农村社区缺乏高素质人才,制度建设和科学管理难以实现,许多地方把农民的承包土地和其他资源集中起来,虽然以股份的形式进行了权益量化,但由于没有很好的经营和管理,反而出现了集体资产增值缓慢、亏损、流失和农户收入下降等问题。有些地方的少数人借股份合作变相集中农户资源侵犯农户权益,应该引起重视。

3. 股份合作能否实现乡村资源的合理规划和利用

乡村资源主要是企业和土地,多数地方并没有成熟的集体企业,其最重要的资源就是土地。在工业化和城市化过程中,土地的流转加快,土地资源能否合理规划和利用,关系着集体经济和社区成员的根本利益。佛山市南海区的土地股份合作制的基本做法是分区规划:把全市肥沃的土地划定为农田保护区;把靠近城镇及公路的土地或山坡地划定为工业发展区;把靠近村庄的土地划定为商业住宅区。对全区的土地资源进行整体规划,既保护了耕地资源,又使非农用地得到了合理流转,实现了市场价值。但也有一些地方不顾实际情况和社员的利益,屈服于眼前利益、工商业资本和地方政府,低价转让集体优质土地,造成巨大的耕地资源的浪费,也使农民的利益受损,引起了许多争议,比如江苏的“铁本事件”。

4. 股份合作如何有效地处理人口流动产生的股权分配问题

工业化和城市化带动的是农村人口的地区性和城市化流动,近年来许多农村社区有大量的原社区成员外流、甚至移民,城郊结合部以及东部经济发达地区新移民转入者也在增多,社区成员构成日趋复杂,土地补偿费、集体不动产收益在组织成员分配中出现了许多矛盾和利益冲突。如何有效配置集体资产,解决转居、转业人员和“外嫁女”、“娶入媳”的利益分配,以及因利益而产生的逆城市化问题,解决“城中村”社区成员和转居、转业人员的社会保障问题,都是搞好农村集体经济产权变革过程中的制度建设必须考量的。

5. 国家的立法如何给农村集体经济产权变革以完善具体的法律定位

我国现有法律并没有给与股份合作制企业成为法人的资格,北京、广州等地也不再给股份合

作制企业进行登记注册,农村的股份合作制经济发展面临法律空白,客观上导致农村集体经济组织转制和产权制度改革出现定位混乱。农村集体经济产权股份合作制改革是完善农村集体经济发展制度,规范农村社会发展模式的一次大好机会,它使农村的经济社会发展步入集体共享资源、共谋发展的制度范畴,是我国农民的一大创举,但如果对这种制度创新不加快给与法律和政策规范的支持,不仅会使其失去发展的政策空间,还会使其在缺乏法律法规约束的情况下走入迷途。

三、农村集体经济产权股份制改革的优化

我国目前有集体经济组织70多万个,资产达到15 000多亿元,集体经济发展的好坏直接关系到农村和农民的未来前景和新农村建设的成败。当前农村集体经济产权制度的股份制改革已经探索出集体经济发展的许多新路,产生了积极的效果,但无论在理论上还是实践上还有许多需要完善的地方,社会各界应该给予充分的关注,努力把集体经济组织建设成连接城乡市场富有效率的主体,使其更好地服务于农村社会的进步与发展。

(一)各级政府要重视

各级政府要高度重视农村集体经济的发展问题,鼓励改革、规范改革,树立正确的改革价值观,以保护集体资产和农民利益为出发点推动改革,采取措施为农村集体经济改革和发展创造规范的制度环境和市场秩序。

(二)股份制改革要深化

要继续完善产权制度,合理配置股权结构,建立严格的分配制度、管理制度、决策制度、监督制度,要按照现代企业制度的规范来深化农村集体经济的股份合作制改革,既要满足效率不断提高,又要做到公平分配。

(三)管理部门要放权

乡村基层组织或其他上级主管部门要放权,要履行管理、服务和监督权利,但更要让改制后的企业化经济实体独立经营。要把农村集体经济组织与乡、村政权组织在形式和内容上区分开,最好是乡、村行政领导不担任集体经济组织的负责人,把人事权交还于集体经济组织。两者分开有助于互相监督,提高资产运行的效率和村庄发展的秩序以及分配上的公平性。

(四)立法工作要加强

要赋予农村股份合作经济以正当的法人地位,应尽快研究出台关于农民合作经济组织的相关法律法规,对由集体经济组织转制而来的股份合作制企业或合作社的法人身份予以同等确认,解决其在工商税务部门登记注册、政策优惠等方面遇到的问题。

参考文献:

[1] 国 凤. 农村经济创新分析[M]. 北京:经济科学出版社,2005:62.

[2] 王小映. 土地股份合作制的经济学分析[EB/OL]. (2005-11-30). http//www.ccrs.org.cn/article_view.asp?ID=1559.

[3] 段应碧主编. 统筹城乡经济社会发展研究[C]. 北京:中国农业出版社,2005:554.

The Shareholding Reform and Optimization on the Rural Collective Economy Organization

LIU Wei

(*Sociology Dept.*, *Shandong Economic University*, *Jinan* 250014, *China*)

Abstract: The rural collective organization has defined its property right and standardized its relations among responsibility, right and benefit so to raise the collective and peasant household' operation profit by stocking system construction in the course of its property right reform. However there exist a lot of problems such as non-scientific right disposal, non-fair value distribution, non-proper resource using and sluggish legislation, etc.. Because the rural collectives are important to carry out new village construction, governments at different levels must pay more attention on them and tighten up the management through system and legislation construction while encouraging the collectives to renovate systems and perfect the stocking structure, then to set up normal enterprising operation mechanism.

Key Words: rural collective economy organization; property right system; share and cooperation system; optimization