

上海市农村集体土地股份合作制模式的研究

www.cnki.net

文/《上海农村土地流转研究》课题组

一、上海市农村集体土地股份合作制模式的基本运作过程

在上海市农村土地流转中，一些地方正在运行或试运行或即将运行一种农村集体土地流转模式，这种模式的基本过程是农民集体以土地使用权入股给集体（村小组或村集体），然后由集体再入股到乡（镇）或更高级的特定组织，由这个特定组织运作入股土地并以固定的报酬返还给集体，集体再将所得的部分分配给入股的农民，我们把这种模式叫上海市农村集体土地股份合作制模式。

（一）上海市农村集体土地股份合作制模式建立的前提

上海市农村集体土地股份合作制模式建立的前提条件是：

1、农村集体土地的所有权是集体的。集体在国家法律允许的范围内所有权是完备的产权。产权是完备的，即集体有占有、收益、处分等权利。当然在决策过程中要充分发扬民主。集体有

和义务维护土地所有者的权益。

2、农村集体土地30年承包不变。农民在这30年内拥有承包权。承包权与一般的租赁经营过程的使用权有本质的区别，最关键的是作为集体土地所有者成员的承包农民得到了集体给予自己的地租。因此，农民以承包地入股是有投入的。如果农民不以承包地入股，农民可直接利用或出租等形式转让中得到这部分地租。

3、按劳分配与按要素分配相结合。土地是生产要素，参与分配以其贡献大小为依据。

（二）上海市农村集体土地股份合作制模式的基本运作过程

这一模式的运作可用以下的框图来表示：

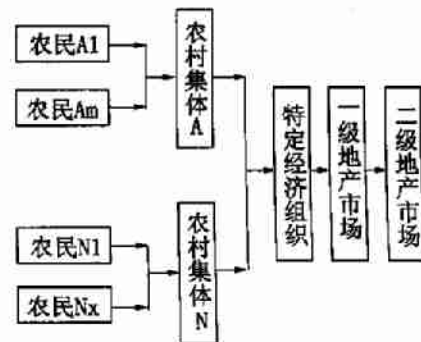
图1：上海市农村集体土地股份合作制模式

1、土地从入股到市场的基本流程
(1) 原先某集体N的农民N1、……、Nx以承包的集体土地入股给本集体。本

集体将农民入股土地打包后，以集体N的名义再入股到特定的经济组织。
(2) 特定的经济组织将各集体入股的土地，经过一定的整理后，以出让、出租等形式将土地推向市场，形成一级农村地产市场。
(3) 地产经过一级地产市场到使用者手中之后，在合同有效期内，可以再依法和合同规定有偿流转。

2、土地流转过程中各主体的贡献

(1) 农民以承包土地入股。农民的机会成本是：不能直接使用土地，在自己承包地上就业的机会失去了、土地的



增值不能直接拿到、也不能直接收取地租。(2)集体组织农民入股同时,也将原先未承包的机动田入股,同时承担配合特定组织完成土地流转的社会保障工作和承担部分社会公益事业的责任,比如修路等。(3)特定经济组织将各集体入股土地集中起来,打破原先的边界划定,进行统一整理,一方面提高土地的价值,另一方面满足用地者对土地的需求。然后根据市场需求和社会发展规划,向市场推出地块,并通过交易实现其价值。

在这个过程中,农民的就业、医疗、养老都通过自己的劳动解决。农民土地入股后,相应的责任要求有新的承担者。用地者使用了农民的土地,应该承担这部分义务。但用地者大多是企业,他们以生产为主,不能具体承担这一任务。根据国外的经验,于是就出现企业在用地中出钱,由社会组织承担起社会保障的责任,出路在于建立社会保障基金,具体由政府组织执行。而且政府还要对社区内的基础设施进行改善,以提高土地的价值和改善投资环境。因此,在建立农村集体土地股份合作制过程中,政府(尤其是乡、镇政府和区、县政府)也应做出贡献。

3、农村集体土地股份合作制过程中的利益分配

利益的分配,以各主体贡献大小为根本依据。在这个过程中还要考虑以下几层关系:(1)农民在分配中的所得,最少也不能低于现在直接经营土地的所得。如果低于这个额度,农民就没有入股的积极性。从目前各地的做法中看出这一点不难。(2)地方经济的发展与农民眼前利益要综合考虑。农民的利益不仅是眼前的利益,而且也是长远的利益,比如象自己养老、子女生活,而长远利益的根本保障在于经济的持续发展。目前上海市农村经济的发展大部分地区还处在资本积累的阶段。因此,在分配中要充分考虑到有利于地方经济的发展。(3)要保证农民收益的稳步增长。上海市农民的收入近几年出现了徘徊,如何提高农民的收入是各级政府和群众普遍关心的事。上海市农民的收益主要有以下几部分:工资性收益、资产

性收益和其他收益。目前工资性收益提高很慢,据调查研究,提高农民收益的出路之一在于提高资产性收益。因此,在对土地收益分成中,要保持农民所得适当的增长比例。(4)农民的社会保障是个硬指标,这个指标既要考虑社会的随能力,又要考虑其真实的购买力。目前大部分区县提出了“低于城区标准”的定性规定,这一思路虽然没有错误之处,但操作性很低。必须经过科学的推算。

二、上海市农村集体土地股份合作制中的几个关键

1、特定经济组织的建立

特定经济组织的机构,目前有些地方叫土地信托投资公司,也有的叫土地信用合作社等,其基本功能有:(1)与集体签订合同,从集体处接受委托土地;(2)组织整理土地,提高土地价值;(3)向市场供给土地,收取土地使用费;(4)筹集、管理、投资股份制土地基金,使其保值增值;(5)支付集体和农民所得。

特定组织既有行使政府职能的特点,也有企业行为的特点。从目前上海市的情况看,政府在其中发挥重要作用,尤其在建立的初期。其运作可以是政府运作,也可以是接受政府委托企业运作。

2、建立特定经济组织——集体——农民之间的股份合作的合同

合同是降低股份合作制运行成本的重要信用保障。在30年的土地使用权入股过程中,存在许多不确定因素,没有合同的约定,是很难确保这一制度顺利实施的。在这个过程中,①政府应该研究制定专门的相对统一的合同,这样做一方面是降低鉴定合同的成本,另一方面也规范合同的内容,增强合同的信用等级;②合同应该得到公证。合同起码应该有以下内容:期限、各主体尤其是农民收益初始值和增长率及支付时间、合同的变更条件等。

根据集体土地使用权的有着规定,集体土地使用权可以依法流转,因此,农民的股份也可以依法和合同流转,比如可以继承、抵押、买卖。当然,在股权转让过程中在同等条件下本集体成员

优先,流转过程中应该进行变更登记和公证。

3、上海市的集体土地股份合作制基金建立和运作

在股份合作制过程中,一开始土地并不可能全部都流转出去,有一部分正被整理,有一部分不在商讨交易过程中,但农民的收益不能托,其他方面也如此,一句话,土地股份合作制机制的启动运作需要钱,因此,如何快速筹集必要的基金显得非常重要。从目前各地的做法看,大致来源于以下几个方面:财政无偿拨款、土地流转所得、银行贷款、合作开发等。在开始时,政府从财政注入一部分,银行贷款注入一部分,当有投资商(农业的和非农业方面的)投资时,逐步滚动发展。

由于土地市场主要是土地资产使用权的出售,价格的支付有两种方式:一是开始时一次付清;二是分期付款。在这个过程中,基金会较快的建立起来。建立起来的基金以下问题:管理、保值和增值。基金管理的好坏,直接关系到集体土地股份合作制的前途。如果管理不规范,很容易被挪用;如果不能保值和增值,农民的长远利益就无法保证。目前在调查中发现,大部分都以存款的形式吃利息,也有一些直接用于当地房地产投资等,如何拓展这部分基金的投资渠道并保证其安全和增值,需要深入的研究。在管理方面,应该增加透明度,加强民主监督。有些地方想通过在每年的地方两会期间增加特定组织的汇报审批制来加强监督和管理,这是一种思路。

4、土地股份合作制与征地机制的衔接

由于上海市区的外延扩展和一些大的项目的开工建设,征地是不可避免的,因此,征地与股份合作制如何衔接是不能回避的。(1)为了保障集体土地股份合作制的顺利实施,除非有特别规定,一般尽可能地少征地。而以集体土地使用为主。(2)征地发生时,①被征地的村或组向特定经济组织入股的相应股权终止;此时各经济主体所得按征地发生时的实际所得计量,分别计入各自的帐户。各集体以新的股权重新计帐。

②农民可以按征地的规定安置,也可以通过货币化方式处理。③货币化安置可以是具体确定安置人员,也可以虚拟安置。具体安置人员确定后,其社会保障机制按征地的有关规定办理,不可或缺;虚拟安置就是安置的补偿按有关征地规定的人数确定,但补偿所得平均分配给该集体的成员。

5、集体土地股份合作制过程中社会保障制度建设

在我们的调查中发现,上海市地产对农民至少有四方面的效用:提供就业机会的效用、生活保障功效、直接收益功效和土地增值功效。农民在土地上从事劳动,使劳动的价值得到实现,这个功效我们称之为地产对农民提供就业机会的功效。需要说明的是,目前从事农业的主要是老人和妇女,对大多数年轻人而言,真正想从事农业劳动的人不多,因此提供就业机会可以理解为失业保障。作为集体土地所有者成员的农民,有权分享地租,我们称之为地产对农民的直接收益功效。由于周围投资的正的外部性和市场需求的增大,导致地产价值上涨,作为土地所有者成员分享这一好处,我们称之为地产对农民的增值功效。农民在土地上劳作,可以获得基本的生活保障,这种功效我们称之为地产对农民的生活保障功效。上述四种功效,在城市郊区(包括上海市)都表现明显。要使农民以地入股,就必须寻找新的替代。这些替代都可以货币化,但如何货币化能起到更好的效果呢?社会保障既是市场竞争中的必须,也是社会进步的表现,在国外发展过程中和我国城市发展过程中,都做出了重要贡献。养老、疾病和失业是每个人面临的风险,如果个人不建立上述风险防范保障,重担会落在政府的肩上。目前政府没有能力承担这种保障,为了保护农民的利益,在土地股份合作运行中,应从所得中留出一部分加强这部分社会保障的建设。

6、城镇化过程中走投资多元化和土地所有权主体多元化之路,使农村集体土地增值成为农民收入增长的源泉之一。目前对城镇化过程中农村土地城镇化后的所有权问题有两种观点:一种认

为城镇化是城市化的前奏,尤其是大城市郊区土地,迟早要城市化,因此,以通过征地实行土地产权的国有化、单一化,与现有城市土地产权并轨。另一种观点认为,城镇化过程中可以试行所有权主体多元化。持后一种观点者认为,(1)征地需要巨额资金,政府一下子拿不出来;(2)市场经济条件下农民的安置难,按征地安置后遗症多,比如安置人员的过程中引发家庭矛盾,安置后农民下岗后找政府从而给政府造成巨大压力;(3)不能解决未安置农民收入增长难的问题;(4)城镇化建设过程中基础设施建设缺乏资金。因此,城镇化过程中,除了征地外,可以在所有权不变的情况下进行,这在全国已经有成功的经验,各地出现的农民进城就是成功的表现。深圳市、上海市、浙江省的一些地区的经验表明这种做法可行。大体做法是,在城镇规划区内,进行合理规划,然后将规划区内的农民搬迁到规划住宅小区,将工业和商业用地向非农业产业规划区集中。在规划区内,基础设施建设能通过集体建设完成的,由政府统一规划设计,由集体组织建设和管理,通过未来收益补偿巨额的投资。这样,调动了集体的积极性,改变了过去国家一元投资的状况,解决了投资资金不足难题。因此,要打破城镇化过程中投资主体一元化和土地产权主体一元化的观念,走投资多元化和土地所有权主体多元化之路。在此基础上为农民从事非农业产业以及农民依靠集体土地增值增加收入创造了条件。

7、加大宣传教育力度,树立土地资产观念

一是要树立土地资本意识,纠正把土地仅仅看作有形物质的静止观点。土地是一切存在的源泉、万物生长的基础,这是它的自然属性。但当土地进入市场流通,土地就有了资本属性,成为有价值的特殊商品,土地流通愈广泛,资本属性愈明显。树立土地的资本意识,有助于我们加快推行土地所有权、承包权、使用权相分离,有助于我们千方百计搞活用好土地使用权。二是要强化土地增值意识,纠正把地租看作剥削制度产物的片面观点。《共产党宣

言》说:“土地私有制的废除并不意味着消灭地租”。在社会主义初级阶段,我国仍然存在着产生绝对地租和级差地租的各种社会经济条件,因此,我们一定要敢于和善于实现级差地租。三是要倡导离土离乡的流动意识,纠正小生产者落后的恋土情结。由于几十年重农抑商封建残余思想的影响,加上前几年“离土不离乡”口号的消极作用,很多农民把躬耕田亩看作是懒汉、败家子。这种小生产者落后的恋土情结是推进农村城市化和农业现代化的最大思想障碍,也是建立土地使用权流转市场的最大思想障碍。总之,要通过深入的思想教育,切实提高干部、群众对建立土地使用权流转市场重要性的认识,增强参与土地使用权市场化流转的自觉性和主动性。

8、建立农村地籍信息服务系统。在地产交易过程中,必须以较发达的信用系统为基础。各区(县)甚至各乡(镇)建立地籍信息系统,一是为地产管理提供服务;二是为参与方查阅有关历史资料提供便利;三是方便及时变更登记,保持资料的现势性;四是有利于减少交易过程中的纠纷。这样,降低了农村地产交易的成本,从而有利于地产市场的发展。

9、制定并通过《上海市农村土地使用权流转管理办法》,为上海市农村土地股份合作过程中的土地流转提供法律依据。

三、结论与讨论

集体土地股份合作制是集体土地使用权流转的一种形式,在非农业发达的地区受到广泛关注。

集体土地股份合作制是家庭承包制基础上的完善,尤其对人均土地面积小但土地价值大的地方,是处理土地供求矛盾和分配矛盾的一种好办法。

集体土地股份合作制是一种制度创新,本身需要完善;同时需要相关配套措施。

作者:林锋 王克强 刘红梅 陈丽娟 赵斌

责任编辑:王炜