

土地资本化与农村工业化

——广东省佛山市南海经济发展调查

蒋省三 刘守英*

摘要 本文在对广东省佛山市南海农村工业化的调查基础上提出,让农民以土地权利参与工业化,可以屏蔽国家征地制度对农民权益的侵害,有利于地方工业化,让农民分享工业化进程中的土地级差增值收益。为了更好地保护农民利益,增加农民收入,应尽快修改现行《土地管理法》中侵害农民土地权益的内容,允许农村集体建设用地直接进入市场,实行国有土地与集体土地的同地、同价、同权。

关键词 土地资本化, 建设用地, 土地股份合作制

农民参与工业化的主要资源,一种是劳动力,一种是土地。随着改革的深入,每年约几千万农村劳动力到农外就业,农民通过就业来分享工业化成果的路已经打通。但是,农民拥有的另一种资源——土地,却遭遇着另一种命运。在工业化进程中,农民不仅未能分享土地增值的级差收益,反而会丧失这一祖祖辈辈传下来的生存资源。忽视乃至剥夺农民的土地权利,是酿成“三农”问题的深层根源。广东省佛山市南海区让农民以土地的权利参与工业化,既促进了地方经济发展,又惠及农村和农民,值得关注。

一、工业化进程中的农民土地权利:南海模式

几十年来,为了保证国家工业化的推进,政府通过国家征地制度,将原来属于农民集体所有的土地强制性地变性为国家所有,然后由国家无偿划拨(计划经济时期)或是出让(新土地法实施以后)给企业使用。国家对被征土地的补偿也只是按照被征用土地的原用途给予包括耕地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费在内的产值补偿。这种通过国家征地将农地非农化的方式,其根本缺陷是忽视农民的土地权利。农民对集体土地的所有权永久性地变成了国家所有权,农民获得的补偿没有充分考虑到土地的使用、收益和转让权等问题越来越不满,由此引发大量纠纷,甚至群体性上访等恶

* 国务院发展研究中心。通讯作者及地址:北京朝阳门内大街225号,100010;电话:(010)65232035; E-mail: liusy@drc.gov.cn。

性案件。

1990年代初,广东省逐步取消粮食定购任务,加大了农业结构调整,农村中出现重工转农和弃耕抛荒现象。与此同时,南海非农产业高速发展,造成用地紧张,土地的价值大大飙升,土地的资产特性逐渐显现。

为了解决国家征地制度带来的社会问题,南海地方政府从1992年开始,利用大量本地和外地资金在当地投资设厂的机遇,认可集体经济组织在不改变土地所有权性质的前提下,将集体土地进行统一规划,以土地或厂房出租给企业使用,打破了国家统一征地垄断农地非农化的格局,为农民利用自己的土地推进工业化留下了一定的空间。到2002年,南海全区工业用地共15万亩,其中保持集体所有性质的有7.3万亩,几乎占了一半,这个数还不包括一些集体经济组织将宅基地、村边地和部分果园改成的非农用地。以平洲镇为例,镇集体非农建设用地在区国土局统计数为2000亩,而实际数达8000亩,比上报数高出3倍之多。区领导说,集体非农用地的实际数字很难统计,农民不愿讲,集体也不愿报,在19个镇中,经济发达的镇此类现象较突出。就这样,南海的农村工业化靠土地的资本化得以形成气候,同时也没有排斥地方政府对土地的国有征用。相反,两者达到了相互促进。地方政府通过国有征地建设城市、发展配套工业的整体环境,吸引大的投资;集体、农民用租地方式吸引中小企业,形成上下游相关的产业链,以增强产业和地区的竞争优势,带来了土地的进一步升值和巨大的财富效应,为整个南海工业化的提升创造了政策环境和基础设施。

南海的农村工业化模式具有以下显著特征:

第一,以集体土地启动工业化,降低了工业化的门槛。对一个初始创办的企业来讲,如果通过征地方式取得土地,企业不仅会因手续繁杂而影响开工进度,而且还要支付高昂的土地交易金和出让金。在南海市,1亩农地要转为非农建设用地,如只办农地转用手续,牵涉到的费用有:耕地占用税4000元;征地管理费1500—1800元;垦复基金1万元;农业保险基金6000元;农田水利建设费1333元。如办出让手续,除了上述费用外,还要再加上土地出让金,工业用地为1—2.5万元;商业用地12.5万元;住宅用地以前为8—10万元,现改为招标投标。由于土地级差地租上升,目前在南海按国家征地办法来测算企业用地价格,工业用地每亩15万元,高的达40万元;商业用地每亩40万元,高的达150万元。南海市通过租地的方式,使企业创办的费用大大降低。企业租用农地每亩每月为500元,路边地价格相对高于这个数,而偏远地段、山岗荒地价格会偏低。正是这种灵活的土地使用方式,促使大量企业在南海落户、生根,形成珠江三角洲地区著名的工业带,走出了一条

新型工业化的路子。

第二，将土地非农化的级差收益保留在了集体内部。与国家征地不同，集体在上交了与土地有关的各项税费以后，土地级差收益的大部分由集体和农户享有。在南海，集体将一块土地租给企业使用，一般年租金为 6000 元，企业至少要先交 3—5 年的租金。这样，集体和农民不仅可以一次性获得地租收益每亩 1.8—3 万元，而且由于土地的集体所有制性质未变，他们还可以不断分享土地的级差收益。

第三，将农民的土地承包权变成可以永久享有的股份分红权，既保留了家庭承包制的合理内核，又将农民的土地收益权延伸到了土地非农化过程。1994 年，农民人均股金红利纯收入 1062 元，2000 年时为 1951 元。成员权的保留使农民在选择到农外就业时没有了后顾之忧，从而也加速了农民的非农化程度。至 2002 年，农民的非农化程度已达到 92%。2002 年农村人均纯收入 7617 元，农民的收入来源已主要依赖非农经济活动，南海农民已从消费主体变为投资主体。全市 7 万多家工商企业，85% 是本地人投资兴办。

第四，地方财力大大增加，政府行为更加规范。推行新型农村工业化后，地方政府不再扮演投资者和经营者的角色，而是靠税收的增加来提供公共服务。2002 年，地方财政收入达 27 亿元之多，其中税收就占 85% 以上，民营企业对税收的贡献高达 85%。

二、南海土地股份制实质

为了配合农村工业化的推进，南海在土地制度上作出了土地股份制的安排。这一制度于 20 世纪 90 年代初由少数几个村开始尝试，到 1993 年，在区委、区政府的总结和推动下，土地股份制已遍及全区农村。其基本的做法归纳为两条。一是进行“三区”规划，把土地功能划分为农田保护区、经济发展区和商住区，有利于保护农田和实施城镇规划，使土地资源得到重新和有效利用。二是，将集体财产、土地和农民承包权折价入股，在股权设置、股红分配和股权管理上制定出章程，一切经营活动按章办理，农民称之为“村宪法”。

随着农村土地股份制的实行，以村委会或村民小组为单位的对土地的集体经营权替代了以家庭为单位的农民土地承包权。土地使用者角色的转换，使农村土地由过去的集体所有、农民家庭分散承包变成了集体所有、集体经营。所有权与经营权的又一次统一，导致了农村土地向集体经济组织的又一次集中。如何对待土地集中利用过程中农民的土地权利，这是南海土地股份

制必须面对和解决的问题。因为包产到户改革已经赋予农民对土地的使用权、收益权和转让权,股份制的推行,必然带来土地使用方式和收益分配的重大变化,即主要改变包产到户制度下农户使用、经营和支配土地收益的制度安排,而代之以集体经济组织管理、经营土地和支配土地收益的安排。要使这一制度调整得以完成,显然不可能采取强制性的做法。因为那样不仅有悖中央关于家庭承包制长期不变的基本政策,而且农民也不答应,实践也推不动。为此,地方政府必须找到与现行制度相衔接的,为农民所接受的创新性制度。

为了既满足工业化对土地的需求,又保障农民对土地的收益权利,南海的制度创新是用集体土地股份制来替代原来的农户分户承包制。即,将集体财产及土地折成股份,把全村或全社的土地集中起来,由管理区(现行政村)或经济社(现村民小组)实施统一规划、管理和经营,配股对象以社区户口为准则确定,并根据不同成员的情况设置基本股、承包权股和劳动贡献股等多种股份,以计算不同的配股档次,按股权比例分红。就这样,他们通过股权证来换取农民手上的承包权证,从而取得了对社区土地的经营权。

实行农地股份制后,尽管农地使用权的主体发生转移,村集体作为土地所有权的代表人又重新获得土地经营权,农民获得股份的分红权益。但是这股份的分红同农民以往作为公社社员时的劳动分红有本质区别,前者是法律赋予农民使用和处置土地的收益,是财产的凭证。而后者是集体劳动的收益,只是劳动的凭证。况且,土地股权不仅承认土地在作农用时的农民对土地的收益权,还承认土地作非农使用后农民对土地增值的收益权。因此,土地股权同农地承包权就其强化物权性质来看,它们是一脉相承的,而且还将在农地承包权中隐含的物权性进一步显现出来。土地股权是农地承包权在农民工业化过程中的自然延伸和新的实现形式。

在新的制度设计出来以后,他们还要让农民切实相信:放弃土地的使用权和直接经营土地的收益权,去获取股权证中的收益权,不仅在理论上是划算的,而且集体经济组织确实也能将他们的红利兑现。这样,就可以进行下去了。南海的做法正是通过试点,让农民亲眼看到:搞股份制以后,不用上工后又回来干农活,请假回来搞收割,不用自己耕地了,他们只要把土地拿出来,参与二次分配即可。他们原来所享有的承包权也没有改变,只是共同拥有那么多的股份,即便有什么变卦,他们随时可以按股权重新分配土地。

看看村庄一级股份制中的股份构成和股权设置是很有意思的(见表1)。

表1 典型村庄的股份合作制

	夏西三联村	下柏村	山根村	罗祥村
股东资格	<ol style="list-style-type: none"> 1. 行政村内常住农业人口 2. 现役义务兵享有同等股权 3. 大、中专学生在校期间保留股权,毕业后分配二股权,第二年取消,回本村的保留股权 4. 因征地安排“农转非”的,享有同等股权 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 行政村内常住农业人口 2. 结婚嫁出第二年取消股份,娶入的下半年享受股份 3. 死亡者第二年取消股份 4. 应征入伍者服役期间享受股份,提干或退伍迁出取消股份 5. 户口迁出包括自理口粮者取消股份 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 行政村内常住农业人口 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本村农业人口 2. 现役义务兵 3. 考上大、中专学校
股权设置	<ol style="list-style-type: none"> 1. 设资源股和物业股 2. 本村常住农业人口人均0.2股资源股 3. 物业股分五档: 10周岁以下0.3股 11—20周岁0.6股 21—30周岁0.9股 31—40周岁1.2股 41周岁以上1.5股 	<p>男16—57岁为1股 女16—55岁为1股</p> <p>男57岁,女55岁以上 的享有70%股份 16岁以下的小孩享有50%股份</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 设基本股和年龄股 2. 凡本村村民分得每人3股基本股 3. 年龄股: 0—9岁:1股 10—15岁:2股 16—25岁:3股 26—35岁:4股 36—45岁:5股 46—55岁:6股 56岁以上:7股 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 设资源股和物业股 2. 资源股人均0.5股 3. 物业股分6档: 10岁以下:0.5股 11—20岁:1股 21—30岁:1.5股 31—40岁:2股 41—50岁:2.5股 50岁以上:3股
股权分配	除去国家税收、办事处和村委各种费用、归还到期债务,弥补上年度亏损后,当年利润58%作为股东分红	51%集体积累股 41%作社员分配股	20%的收入作为公益、公积金,其余全部分红	
股权处置	<ol style="list-style-type: none"> 1. 下列人员可现金购入物业股① 父母双方或一方是本村农业户口的新生儿;② 因结婚而迁入本村的农业户口者;③ 纯女户的一个入赘女婿 2. 下列人员必须退股:① 迁出户口的出嫁女;② 义务兵由国家安排工作,转自愿兵,部队提干者;③ 考上大中专,5年内不迁回本村;④ 户口迁出者;⑤ 死亡 	股权没有继承权,不得转让、赠送、抵押	<ol style="list-style-type: none"> 1. 新入户参股条件: ① 合理生育的新生婴儿;② 女方属农业户口的婚迁入户;③ 纯女户的女婿属农业户口的其中一个入赘的户口迁入 2. 户口迁出或者中途死亡的下年度中止股权 3. 参军者保留股权分红 4. 读大学、中专迁出户口者,参加分红 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 下列人员可现金购入物业股:① 父母双方或一方是本村农业户口的新生儿;② 因结婚而迁入本村的农业户口者;③ 纯女户的一个入赘女婿 2. 下列人员必须退股:① 迁出户口的出嫁女;② 义务兵由国家安排工作,转自愿兵,部队提干者;③ 考上大中专,5年内不迁回本村;④ 户口迁出者;⑤ 死亡

(续表)

夏西三联村	下柏村	山根村	罗祥村
<p>1. 违反计划生育、抱生第二孩的,抱生子女及其父母停止7年股份分红;非婚生育的按抱生处理;违例抱养的按超生处理;姘居或借腹生育的,终身取消所生子女及父母股权</p> <p>2. 股东受刑事处罚或劳动教养期间,停止股份分红,刑满后表现良好3个月恢复</p> <p>3. 其他违法行为,村委会可暂停其股份分红2—3年</p> <p>4. 逃避兵役者,停止股份分红2年</p>	<p>1. 违法犯罪者从执行之日起取消股份,刑满后经审查确定恢复股份</p> <p>2. 不够间隔超生第二胎,到间隔时才享受股份</p>	<p>违反计划生育的处罚办法:</p> <p>① 1987—1993年12月15日超生子女不足14岁的只能有基本股,夫妇双方只能有年龄股</p> <p>② 凡超生第二胎的,从小孩出生日期起,到够间隔4周年止,父母及小孩不得享受股红分配</p> <p>③ 凡生育第三胎的,从小孩出生日期起,停止其父母双方股红分配5年,小孩从出生日期起入户后只配基本股,满5周岁以后才能按规定配足股</p> <p>④ 凡超生第四胎的,从小孩出生日期起,停止父母双方分红10年,小孩入户后只配基本股,满10周岁以后,才配足股。依此类推,每超生多1个小孩,加停父母双方及小孩6年的股红分配</p> <p>⑤ 非婚生育的,其男女双方及小孩当年不得享受股红分配,直至办理了婚姻登记手续1周年后才能配股分红</p>	<p>1. 股东外出两年以上不回本村,只保留股权,但股份分红和其他福利待遇取消</p> <p>2. 股东受刑事处罚或劳动教养期间,停止股份分红及一切福利,刑满后3个月表现良好恢复</p> <p>3. 逃避兵役者,停止股份分红及一切福利待遇2年</p> <p>4. 违反计划生育的:</p> <p>① 在逃期间停止股份分红及一切福利待遇;② 抱生第二孩的夫妻连同孩子停止股份分红及一切福利待遇7年;③ 超生一孩的,其孩子不得享受股份分红及一切福利待遇14年,夫妻双方停止分红及一切福利20年;④ 非婚生育一孩的,该孩及父母停止7年股份分红及一切福利</p>

附加条款

从上表我们可以看出,尽管各村在具体方案上有一定的差异,但它们的做法中还是有些共同遵循的原则,具体而言:

第一,“人人有份”的制度安排使成员权得到了切实的考虑。为了保证股份制与原有承包制的衔接,各股份经济组织在建立的时候,就充分考虑了土地集体所有制内涵中的一个最为核心的因素,那就是,将土地的分红权严格限定在集体经济组织的合法成员内;在制度设计中,为“人人有份”的成员权制度安排专门留有一个空间。如在平洲的几个村(或组),在其股份构成中,就都设置了资源股,它由原经济社的土地,包括禾田、鱼塘、旱地、晒场、厂房用地、宅基地未批建部分等构成,这部分股份就采取了自然配给的

办法，凡属本村农业户口的村民，每人均可配得 0.2 股，在其他各村也有类似的设置。

第二，年龄成为集体组织成员股份分配差异的依据。由于每个成员对集体资产的贡献不同，在股份的设置中，也必须要有体现。怎么来体现这一差异性呢，无论是过去集体经济时期的做法（如按年龄确定工分），还是包产到户时的分田办法（如人分口粮田，劳分责任田），以年龄因素来体现看来最容易为集体组织成员所接受。因此，按年龄来作为集体组织成员股份分配差异的依据，便成了各村在推行股份制时的一个共同的做法。

第三，对于因人口变动带来的成员权的变化，在股权的调整上会得到及时的体现。由于股权与成员权的密不可分，各村在股份制章程和每年的股红分配，就必然会对每年因人口变动带来的股权的调整极为敏感，而且也必须作出让集体成员信服的，让他们感到公平的规定。在一个集体组织内部，人口的变动可能因各种因素引起，如出生、死亡、婚入和婚出，以及参军、考学、出外工作等导致的户口迁入、迁出，征地引发的户口“农转非”等等，而每一种情形对相关当事人的影响，进而使他们对股份权利的伸张也是不一样的，为此，集体经济组织必须认真对待。

第四，为了便于村社管理，特别是为了执行有关计划生育，义务兵役政策和治安维护，各股份经济组织都设置了一些集体成员获得股权和参与股份分配的附加条款。

第五，村民享有的股份具有很强的福利性质。它没有继承权，不得转让、赠送、抵押，不得抽走。

股份制的实行，确实使农民从中得到了实惠。根据对桂城、平洲、里水、大沥、黄岐部分村社的调查统计，1994—2000 年，农民人均股红分配从 1016 元增加到 1951 元，多数地区农民的股红收益占农民年人均纯收入的 $1/4$ — $1/3$ ，有的高达 $1/2$ 。南海市农业局对实行股份制的村庄的分析也表明，从 1997 年到 2000 年，全区农村股份经济社每股分配金额从 310.81 元增加到 314 元，人均分配金额增加到 1046 元，股份集团公司每股分红金额从 97.74 元增加到 99 元，人均分配金额增加到 566 元。

集体组织与农民就土地股份置换原来的土地农户承包权达成交易，其中根本的一条就是土地在集中使用后的经济价值要高于分户农用时的价值。正如当地政府官员所言，对一个村子来讲，如果土地没有更高的价值，股份制即便建立起来了也白建；土地的效益不高的，股份合作组织的维系就困难；一个股份合作组织在建起来以后，如果继续只搞种养，土地的经济效益不高，就没有分红的基础，一个股份组织在建立起来后没有分红，就没有多大意义，

它至多也只是在完成政治任务。南海市股份制的整体推进情况也证明了这一点。从1993年至今,已先后建立农村股份合作组织1870个,其中以村委会为单位组建集团公司191个,占全部总数的近80%,以村民小组为单位组建的股份合作社1678个,占99.8%。但建立了股份制有分红的村只有34个,仅占17.8%,有分红的股份合作社974个,仅占52%。

土地股份制的推行,强化了社区农民对土地成员权的观念。在村庄一级每年兑现的土地分红,使农民认识到,保留住社区身份从此便具有了实际的经济含义,即,他(或她)只要能保住社区成员资格,就有权按股参与土地的分红,这样无论他(或她)从事何种经济活动,这笔分红都可以成为一个不用劳动就能获得收入的蓄水池。因此,在村庄一级调查时我们了解到,在一些推行股份制的村子,普遍出现两种现象。一种是,原来征地后,农民都热切地希望转为居民,有了股份分红以后,不仅村民不愿意当居民,而且原来转为居民的村民现在反而要求转回为村民。第二种现象是外嫁女的问题。分田到户时有些外嫁女嫁到城镇,不能把户口迁到城镇,她们提出不要承包田,因为当时要交任务,不划算。到后来任务取消了,搞股份制后,不要耕田,一个劳力一年少分几千元。她们又提出,我户口在这儿,为何不给分配权。

同时,实行股份制以后,对于放弃土地承包权而享有土地分红权的农民来讲,他们真正看中、或者说真正看得见的,就是土地的分红。也就是说,只要每年的土地分红有所增加,他们就不会对现任的集体组织领导提出异议,于是,在许多村庄股份分红的决定上,村干部与农民之间形成一种默契:村干部要保住位子,就得使农民每年的股红收益有所增长,相应地,农民只要当年的股份分红比上一年的高,也不会对现任领导提出什么异议。这种制约机制,好处是可以保证农民的分红收入不下降。但弊病也很多,那就是,一方面农民对集体组织成员的约束缺乏积极性,另一方面也有可能出现农民实际分得的股红收益与其土地权益价值不对等的倾向。尽管没有准确的数据来支撑这一观点,但有一点是可以肯定的,各村都有50%的土地收入没有拿来分配,尽管农民可以从这些公共收入所提供的公共品中受益,但土地权益的外溢还是显而易见的。

更为长远的问题是股权的社区化倾向:一是它的封闭性。从集体资产作价评估到确认股东资格,从股权设置到股份分配,从存量配股到增量扩股,从股权管理到股红分配,从股份合作经济组织经营管理到收益分配,都严格限制在社区范围之内,社区之外的个人和法人资本不能进入,社区之内的股权不能流出;这种格局,使社区股权凝固,不具有流动性、资本性、社会性,

造成了产业布局的分散和资本规模的狭小，影响了人口与资本的流动和产业的集中与升级。尤其是一些远离城镇的村社，依靠集体厂房、店铺出租增加社区收益的能力越来越弱，继续依赖租金收入维持股份分红不断增长的可能性越来越小。二是它的社区福利性。社区集体组织通过给农民配置股权、参与分红的形式，来换取农民直接分包经营集体资产尤其是土地的权力，实行统一规划、经营和开发，取得了较大成效。但由于大都实行股权无偿配给，并按“五不准”的要求“人走权失”，而且在大部分社区，股权还要进行定期调整，个人股权只是分红依据，不能转让、继承、赠送、抵押，农民退出社区得不到补偿。不能流转，股权具有极高的社区福利性。这一方面使农民只关心股份分红的数量，形成刚性增长的惯性，只想行使参与分红的权力，不愿付出应尽的义务，只有追求收益的要求，没有任何的风险意识。另一方面也限制了人口和资本的转移和集中，低福利社区的农民无法进入高福利社区，高福利社区的农民不愿进入低福利社区，这不利于农村股份合作制向更高层次发展。从社区股权的高福利性来看，对股份合作经济组织的增量收益全部按福利股份分配，不仅在社区成员之间无法体现增量收益公平分配的原则，也不利于股份合作经济的进一步增值；而且大部分社区设置单一的福利性股份，使股份合作经济组织资产运营的好坏，不影响股东福利分红水平，股东不直接承担经营性风险，违背股权的基本属性，这将为进一步推进股权的资本化、社会化流转带来极为不利的影 响。三是股权的合理性。从股权的设置看，不同社区股权数量、股值确定的标准和配股计算系数不同，有的满股为20股，有的满股还不到2股，社区之间人均股权数量差别较大，更大的问题是，由于每份股权所含的资产净值太高，最高的可达几万元一股，最低的也达近万元一股，这给股权流转带来较大困难（虽然这是个技术问题）。

三、集体经济组织实体化

以土地启动农村工业化，也带来集体经济组织在功能、权力和经济实力上的变化。为了推进农村工业化，地方政府和集体经济组织要做的第一件事情就是集中土地，以便连片开发。一方面经济组织从农业向工业的转变，需要土地利用方式也作出相应的跟进，工业企业与农业的一个根本差别就在于它的集群效应，一个企业是否选择在一个地方落户，除了考虑它的政策环境和地理条件等因素外，还要考虑是否有利于地区内部各个企业之间的专业分工和对外部市场交易费用的节约。一个个相关企业所形成的产业集群，就需要进行土地的连片开发，这显然是包产到户制度下一家一户的小块土地拥有

方式所无法满足的。另一方面则是源于集体经济组织仍然握有对集体土地的所有权。在发现农地转为非农地所存在的巨额级差收益,它必然会参与土地级差收益的争夺,并以土地所有者的身份来分享土地级差地租。

就这样,在市政府的统一部署下,地方政府便积极将包产到户时分到农户经营的土地集中到村经济联社(即村民小组)或管理区(即行政村),经联社或管理区再将集体土地划成三个区:农业保护区;工业开发区;行政住宅区,作统一规划利用,然后以土地或在土地上建好的厂房,商铺对外出租。就这样,集体经济组织便将包产到户时分配给农户在农地上的土地经营权集中到了自己手中,从事起土地的非农经营。以罗村镇下柏村为例,该村1993年投入搞三区规划,工业区,农业保护区,商住区(照顾村民建房)。其中,农业保护区1300亩,商住区60亩,工业区1700亩。管理区统一规划,道路,土地批文,用地都是管理区出钱。(1)工业区。按村干部的说法,搞工业区不像政府搞工业,资金少,小打小闹,没有很多钱。规划一块地,有人投资就租出去。拿他们的钱搞建设,滚动开发,搞电、水、批文、三通一平。1990—1994年搞了500亩,1994—1999年搞了400亩,1999年后又搞了800亩,到国土局去办手续,最早每亩5000元,后来7000—8000元,甚至到1.2万不等,与企业订租期50年。有递增,每年5%,有的3%或2%,有的少收3年。现在整个有60多家。每年土地租金收入600万元以上。(2)农业保护区。共1300亩。500多亩鱼塘;200多亩作物地,种菜、种竹笋;200亩租出去,一个澳门老板承租了种蔬菜,每亩300—500元年租金;剩下100亩种水稻。农业公司每年承租鱼塘交20多万元,菜田交10多万元,共40多万元。(3)商住区。60亩,批给村民建房。住宅每平方米占地面积由村民交200元,还加每间1万元的水电配套费。收了100多万元。

集体经济组织通过集中土地重新获得土地实际支配权的过程绝不是一个简单的行政过程,而是一个复杂的财产权利交易过程,是一个操作难度大的市场合约行为。在这个市场交易过程中,集体经济组织实际要作出两项交易承诺。一要承诺集体把土地集中后对农民的分红要比以往包产到户时获得明显增加,同工业化进程级差地租收益相适应。二要承诺所有权和使用权实际变更后,确认和保护原来土地所有权单位对土地及其他资产享有的权益以及利益补偿。如果土地的开发是以村民小组为单位,那还只涉及到土地使用权的变更,即将包产到户时分包到农户手上的土地集中到村民小组来统一开发经营;但如果土地的开发是以行政村为单位,那就不仅牵涉到土地使用权的变更,而且还要进行土地所有权的变革。

所有权的变更(农民称之为“并村”或并社)有两难:一则难在各组原

来的资产和土地数量不平衡。二则由于各组本身的地理位置不一样，在工业化的推进中，有些组的土地升值快，有些组的升值却较慢，它们对土地级差收益的预期便不一样，因而对并村的态度也会不一样。南海第一个搞股份制的下柏村，在 1992 年搞股份合作制之前就进行了并村工作，将原来的 10 个生产队并成现在的 5 个村民小组。首先对各生产的土地及资产作价。好在当时各小队的家当还不是很大，有的有些小工厂，如砖厂，五金，鱼塘。进行资产折算，高的也就 4 万元，有些小队什么也没有，因此还必须面对各小组之间的收入不平衡，最后他们开会作出的决定是：以最低的小组为依据，一次性把钱补给收入高的，其结果，高的小组得到 20 多万元的补偿，少的将近 10 多万元，村委会为此补下去 100 多万元。我们在调研中发现这个并社过程是十分细致的精算作价过程，在资产作价中，小到连一个碗橱都列入作价清单。因为只有细致，才可能顺利完成所有权变更。与此类似，作为南海土地股份制标本的平洲夏西村，也于 1992 年进行了合并小组的工作，将原来的 26 个生产队并成为 5 个经济社，村委会干部形象地称之为“第三次土改”，可见当时的震动之大。

由于所有权变更的背后暗含着巨大的利益调整，因此，各村在进行土地由经联社向行政村的归并时，不仅要承认各经联社的资产差异，在股份的构成和未来的股红分配中必须考虑这一差异。并且归入行政村的土地也只能采取向经联社购买的方式。以夏西村为例，它在成立股份公司时所设立的土地股，就是以其属下的 5 个经联社（罗芳、三联、平稳、简池、良溪）的土地作为股本，土地以 1994 年并社时的土地面积为依据，以人均用地面积最高的罗芳经济社为标准，各社低于这一标准的土地以每亩折价 2 万元再入股到股份公司中，村则以每亩 2 万元购买股份公司总股本 30% 的股权，余下 70% 的股权归 5 个经济社按入股比例共同占有。合并而成的股份公司，其土地入股面积为 823 亩，以每亩折 10 股计算的股数为 8230 股，由此形成一个既反映原有资源占有格局，同时又有行政村持股的股份分配格局：行政村占 2470 股，罗芳经济社占 1610 股，简池经济社占 1400 股，三联经济社占 1240 股，平稳经济社占 810 股，良溪经济社占 700 股。经过这一变更，原来的行政村及各经联社之间就完全以土地的股份形成了一种经济利益的关系，原来的夏西村变成了一个由夏西村委会，及 5 个经联社组成的股份公司，各股东按股份公司章程选举股东代表，行使表决权，按股份参加该股份公司的股红分配。

正因为土地所有权变更上的难度，在农村的工业化的推进中，在大多数村庄便采取了尊重既存所有权格局的做法，也就是说，他们主要是以村民小组一级为主来组建股份公司。在南海，以行政村为单位建立股份公司的占

20%左右,而以经济社为单位建立股份公司尤为普遍,占79.1%。而且在实际操作和利益处置中,很多村即便是以行政村单位组建了股份公司,也由于完全由行政村统一起来统一开发和分配的办法有很大的难度,于是只是由村抓规划和经营,利润则按股份分到村民小组。就是我们上面一再提到的平洲夏西村,他们起初是5个社组建5个工业小区,由各小组自行出租土地,村委会不介入土地开发事务,只是鼓励他们发展,在南海区将第一笔征地款划下来后,村委会才开始推行以村为单位的股份制,他们在将征地款的30%分到农户后,其余70%用作发展,村里通过向小组购买土地来寻求发展(村先向各小组买了200多亩地,以后又陆续购买,共600亩。1992年前为1.5万元/亩,后来是2万元/亩),这样行政村和各村民小组便都成了有经济实力的组织,在成立夏西股份公司之前,村委会的资金已达700万元,有的村民小组的资金也过100万元了,后来他们尽管也成立了村一级的股份公司,但同时也保留了各个村民小组搞工业区的权利,村领导形象地称他们为“一步半”的股份制模式。为了进一步发展,他们在将以前的5个小组巩固下来的前提下,将新发展的土地筹备一个村股份集团公司,村委会拿出30%的资金购买各组30%的土地。以人平均用地为基数。剩下的土地全部上调到村委。以土地入股,各小组则根据它们的土地数量占股。同时,各小组自己的股份公司,照样自我运行发展。因此,在行政村和村民小组两级搞土地开发的村,就形成了两级分红体系,一级是村一级的分配,(如夏西集团公司剔除开支,提留20%,剩余的在6个股东中分配。股份经济社直接分到农民,按49%的收入分配到村民)。另一级就是村民小组一级的土地分红。

事实证明,招商引资和经营土地成了股份公司的主要工作和收入来源。在我们所调查的村,股份公司的经营有:(1)土地开发;(2)商业铺位;(3)鱼塘投包;(4)土地投包。其中土地开发和商业铺位出租是主要的收入来源。在股份公司还没有经济实力之前,他们一般是先出租土地,待通过这种方式积累了一定的经济能力之后,他们便开始通过盖厂房来出租,以使土地的附加值提高。平南村的做法就是其中的一例。为了发展经济,干部动了很多脑筋,1989年曾引进一家台商企业,村里为了留住它,筹措200多万元资金,盖了一幢2400平方米的厂房租给该企业使用。尔后村集体又通过一步步引进台商、港商及民营企业,形成包括32家台资企业、2家港资企业,及230多家个体企业的工业区,村组织及各小组则靠土地出租供企业自建(地租),厂房出租(厂租金),及市场店铺出租(店租金)而获得了稳定的土地收入,到2001年,村委会可支配收入2600万元。4个小组也有2100万元,纯收入达1005万元。在夏西村三联小组,在农田差不多全被征走以后,小组领导只得

在将征地款的30%分给村民后，将剩余的钱在余下的土地上盖厂房出租，这样该小组每年靠租厂房及店铺可得80—90万元，租地一年600万元的收入。

土地收入的集体部分既然被冠以了“集体”的名义，它就成了一块由集体组织核心成员支配，每个成员都有权分享和监督的资产。由于有过去集体经济时期集体办企业大量亏损的教训，南海绝大多数集体选择了只将这笔资产用于在集体社区范围内提供公共品和村民福利的方式。集体经济组织在获得这笔收入以后，除去保证完成国家税收、上缴各种费用、弥补上年度亏损、提留10%作为福利基金，以及拿出49%作为土地分红后，将整个利润的51%用于行政管理、公共福利事业、社区文明建设和扩大再生产等项目的开支，正好弥补了分税制后，财政不再承担提供社区公共品的功能的不足。

在集体资产的使用上，主要有以下几块：

第一，村社基础设施建设。下柏村从1990年至今，用这笔钱铺路达5000万元，架立交桥1200万元，建自来水厂600万元，道路修建与维修1000多万元，村容村貌500万元，绿化200万元，铺下水道100—200万元，环保费30万元。

第二，为村民提供福利。全县搞股份制的村在公共福利方面主要是医药费补助，学校补贴和养老补贴。其中，医药费补助支出极高。平南村的合作医疗报销3年达250万元。下柏村一年的医药费报销达100万元，村民住院按80%报销，平时看病现在采取封底的办法，每人每年最多200元，夏西村的办法是，医疗费门诊50%报销，不封顶，村、小组各负责50%；另一块就是建校和学校日常支出补助，下柏村用于幼儿园和学校支出400多万元；平南村投放学校（包括幼儿园）建教学楼、电脑室等，每年60万元。还给予大学生助学补助，3年共花掉10万元。

第三，为老人提供补贴。平南村的退休补助每人每月50元，村小组另发50元。每年两级共发80万元左右，夏西村给老人补贴标准为，女55岁，男60岁，月130元。另外，治安和卫生费用等也从集体收入中支付。下柏村的清洁费20—30万元，治安费25万元；夏西村的清洁费和治安费都是集体出，村搞大福利，加上幼儿园，小学，托老院，共4000多万元；平南村的精神文明建设支出470多万元，社会治安100万元。

随着土地的非农化和土地级差收入的不断提高，整个村社变成了一个以经营土地为目的、以分配土地收益为纽带的实体。对集体资产的管理，也与分户经营下的集体经济管理大为不同。各个村社成立了便于各方利益制衡的股东代表大会——董事会——监事会的权力结构。其中，股东代表大会是最高权力机构，对年度经营计划、财务收支预算、决算和股红分配方案进行审

核和监管。董事会和监事会职责分明,相互制约,尽管有上述制度创新,但由于集体经济实力过于庞大,集体经济的运行和资金的有效管理也存在一些隐患。必须对集体经济进行根本改革。

四、农村集体非农建设用地 进入市场的法律困境

广东省南海利用集体非农建设用地,推进了本地的工业化,促进了地方经济的高速发展和农民的普遍致富。然而,集体非农建设用地的实际状况是土地、厂房的非法出租,处在法律所禁止的范围。2001年,该市法院房地产厅受案780件,农村集体非农建设用地案78件,占10%;2002年上半年受案110件中,涉及这类案件33件,约占33%,呈急剧上升趋势。这种大量的、非法的、禁不止、查不清的租地现象,暴露出我们在法律上和政策上的严重问题。

南海农民之所以对农村集体非农建设用地进入市场情有独钟,首先是土地利用的不同价值带来的。在南海,农地农用一亩地的价格年收入约为800—1000元;国家征地农民获得土地补偿费和安置补助费最高为2.4万,其代价是永远失去土地。集体租地每亩月租约500元,如按合约提前收取五年租金,其收入为3万元,土地仍永远属于自己。以上几种利用土地的价值,对农民来讲,孰优孰劣,清清楚楚。因此,当大量的本地和外地企业涌入,对集体土地产生用地需求时,农民和集体将土地用于非农建设的执著,九头牛也无法将他们拉回头。

但是,我们的法律和政策关于集体非农建设用地的规定,仍然停留在以农村集体组织投资创办或合作创办企业的阶段,对民间私人资本推动的农村工业化而引起的对集体非农建设用地需求扩张估计不足。具体而言,我国现行法律没有为私人创办企业留下合理的用地空间。从理论上讲,他们可以在国有土地上创办企业,但是,政府怎么可能为这些区区小规模的企业去征地呢?剩下来的惟一办法是租用集体土地。

然而,《土地管理法》规定,只有集体为“兴办乡镇企业和村民建设住宅”或者“乡(镇)村公共设施和公共事业”,“经依法批准才可以使用集体经济组织农民集体所有的土地”。另一方面,尽管法律允许集体“自用”土地或以土地入股与他人联办企业,但集体和农民却认定这条路已走不通。其一,集体利用自己的土地办乡镇企业,由于产权天然不清,且缺乏有能力的企业家,这类企业个个负债累累,纷纷改制,当地人不会再去仿效。其二,用土

地入股合办企业也不成功，集体产权所有者缺位，资金入股方常常按内部人控制。企业赢利，土地方得不到分红；企业亏损，股东还要背债。在万般无奈之下，农民集体选择了将土地出租或者建好厂房、仓库、店铺连同土地一道出租。他们只得采取应对办法，避开《土地管理法》第63条：“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农建设”的强制性规定，使出租地、厂房表面合法化，由此出现：

(1)“以假乱真”。在办土地转用手续时，上报的合同是合作、合资合同，而背后的合同都是土地使用权租赁、转让合同，合同期少则5年，多达50年。也有的表面是自用，由集体经济组织提出申请用地办企业，土地使用权证办在申请方名下，出资人实际是承租方，他凭一纸租赁合同取得了土地的使用权，政府管理部门很难发觉。

(2)“无证用地”。集体在出租土地和厂房店铺等时，根本不到国土部门办理登记转用手续，完全是黑市行为。

但是，集体非农建设用地非法流转的最终受害者仍是农民。

第一，它不能保护农民集体正当的财产性收入。由于现行《土地管理法》不允许农民集体将集体所有的土地出让、转让或出租用于非农建设，集体组织出租非农建设用地就不受法律保护，农民集体出租、转让非农建设用地就是违法行为，所立合同又属于我国《合同法》第52条规定的以合法形式掩盖非法目的的无效合同。法院的判决结果只能是：将土地使用权还给集体，土地租金返还承租者。尽管建筑物是以土地所有权人的名义合法报建的，但承租方为出资建筑方，作为不当得利，集体还得向他们返还建筑物的价值，承租方反而能从集体拿回投资。一些“坏人”开始钻法律空子，有的企业在合同期限满之前，故意不交租金，以此提起诉讼，坑害农民和集体。农民骂法院保护“坏人”。但法院也没有办法，只能这么判，其结果只能是农民集体的财产性收入受损。

第二，影响中小企业的发展后劲。我国法律遵循的是“房随地走”的原则，集体非用建设用地不能抵押，在它之上兴建的厂房等建筑物也不能抵押，企业就无法通过它们所投资的固定资产在银行获得贷款。另一方面，尽管中小企业租用集体土地创办时门槛低，但到了发展壮大时期，级差地租增加，地价已今非昔比，难以承受，像大沥镇10年前工业地价是每亩7万元，现在是每亩35—40万元，翻了近6倍。许多资金都用在租金、厂房和设备上，变成了不能流动的财产，他们整天为流动资金发愁，为扩大企业规模发愁。有些企业开始考虑外迁。

随着经济发展，集体非农建设用地的流转已相当普遍，特别是沿海经济

发达地区,城乡经济相互融合,这种流转异常活跃。非农建设用地的流转对现行法律法规已形成倒逼之势。据我们了解,浙江温州、广东顺德、东莞等地,凡是私营企业发达的地区,集体出租土地现象较为普遍。集体经济组织已经不会再去办企业了。那些鼓励集体组织创办乡镇企业的法律政策规定已形同虚设。集体创办的乡镇企业纷纷改制,所剩无几。企业改制后的该土地使用者已不是本集体组织,他们要么向农村集体组织交纳土地租金,法律不答应;要么通过国有土地出让获得土地使用权,又有违国家征地的公共目的,农民不答应。这是一个两难的困境。要使农民增收,必须要在土地政策上做大文章。2002年春节,西樵山根村委会主任雀昆明在办公楼前张贴了一幅他亲手编写的对联。上联“顺民意、招商引资增加百姓收入”,下联“用政策与时俱进,减轻农民负担”,横批“政通人和”。他说:“与时俱进,用好政策指的就是土地政策,这比给农民再多的钱都重要。”

五、结论和政策建议

我国将进入工业化和城市化的关键阶段,占人口绝大多数的农民要进城工作,大量的农地也将变为非农用地。据《全国土地利用总体规划纲要》,2001年至2030年的30年间,全国占用耕地将达5450万亩以上。正确对待农民的土地权利,不仅关系到广大农民的根本生计,而且关乎我国现代化的进程。

第一,在法律上明确集体土地所有权与国家土地所有权的主体是两个平等的民事权利主体。土地是民生之本,保护土地是一项基本国策。要保护土地,首先必须完善土地产权,根本改革征地制度,尊重和保护农民集体的土地权利。农民集体土地所有权与国家土地所有权不平等,政府和企业的手便共同伸向农民,征地行为就不可能规范,“圈地运动”也不可能扼制,市场秩序就不可能建立。明确两种土地所有权主体是平等的民事权利主体,应作为修改土地法的中中之重。同样的土地,不能同权、同价,农民的土地财产权利被长期剥夺,农民集体的最大一块财产性收入不能实现。应在符合规划的前提下,集体土地应与国有土地一样,可以出租、出让、转让、抵押;可以获得与国有土地具有同等权利的《集体土地使用权证》;农民可以获得土地流转的绝大部分收益;国家为了公共目的,可以用行政权力向农民征用集体土地,但必须征得被征地农民的同意,并向被征地支付与市值等同的征地补偿。在新修订的土地管理法出台以前,要密切注意和防止有些地方出现“搭末班车”的现象,引发新一轮征用农村土地的行为,国务院应暂缓审批兴

建各类园区，大面积村改居等项目。

第二，让农民获得土地级差收益，分享工业化的成果，应成为农村深化改革，增加农民收入的重要突破口。增加农民收入，不能仅靠增加劳动性收入，还应该考虑要素参与分配的问题。要让农民的土地所有权这块最大的财产性收入得以实现，就应在法律上和政策上允许和鼓励农民以土地为资本参与农村工业化，将土地级差收益的一部分留给农民，让农民切实得到实惠。

第三，促进农村集体建设用地规范，有序，健康地流转，形成城乡统一的土地市场。(1)要坚持规划控制和用途管制的原则。农村集体建设用地必须在规划控制下依法取得，严禁农地搭车入市，严格保护耕地。(2)要坚持统一管理的原则。建设项目用地变为国家和集体多元供地，但交易的确认和审批及管理必须统一到国土部门。要对所辖地域农村建设用地做一次普查，制定出补办转用手续的最后期限和罚则，严禁土地黑市。(3)合理分配土地收益的原则。在农村集体建设用地直接入市后，政府不可能再通过土地出让金的方式获取土地收益，但可以通过设立土地增值税和土地交易税来实现。(4)要扼制地方政府盲目追求经济发展，乱占滥用农村集体建设用地，造成大量农民失地。

第四，加强集体土地收入的管理，确保农民成为土地流转收益的主要获得者。在土地产权上，严格界定集体经济组织和农民在土地权利和流转收益上的分配，逐步摸索农村集体产权从共同共有到按份共有的转变；在制度上严格制约集体经济组织对集体资金的使用；将土地流转收益最大程度地运用于农民的社会保障，以保障农民的长远生计。

参 考 文 献

- [1] 中央财经领导小组农村办公室与国土资源部，“关于完善征地制度的调研情况及政策建议”，2002年，内部报告。
- [2] 南海农村改革试验区办公室，“南海农村土地股份制试验总结”，1996年内部资料。
- [3] 蒋省三、刘守英，“让农民以土地权利分享工业化的成果”，国务院发展研究中心《调查研究报告择要》，2003年第19号。
- [4] 蒋省三、刘守英，“南海土地股份制：一种让农民分享工业化成果的形式”，国务院发展研究中心《调查研究报告择要》，2003年第20号。
- [5] 蒋省三、刘守英，“农村集体建设用地进入市场的法律困境”，国务院发展研究中心《调查研究报告择要》，2003年第21号。
- [6] 蒋省三、刘守英，“农村集体建设用地进入市场势在必行”，国务院发展研究中心《调查研究报告择要》，2003年第95号。

Capitalization of Land and Rural Industrialization

—A Case Study of Nanhai City

SHENGSAJIAN SHOUYING LIU

(*Development Research Center of State Council, PRC*)

Abstract Based on a case study of the rural industrialization in Nanhai city, this paper argues that the land shareholding system originating in the city allows rural residents to participate in rural industrialization by capitalizing their land, shields them from the encroachment of the state, and accelerates rural industrialization. To further protect rural residents' income generated from their land, China should revise her *Land Management Law*, allowing farmers to trade collectively owned land in the market with the same prices obtained by state-owned land.

JEL Classification Q15, L74, Q13