

关于农村股份制改革的若干想法

高雪军

2013年11月,党的十八届三中全会对全面深化改革进行总体部署,吹响了改革开放新的进军号,开启了全面深化改革的新征程。如何妥善处置农村集体资产,关系到群众利益格局的调整,关系到广大农民群众的切身利益,为加快消除城乡二元分割局面,促进各种资源和要素自由、双向、能动流动,七星街道认真贯彻落实县委、县政府决策,自2014年起,就如何开展农村股改工作进行了积极有益的尝试,对推进农村股改的主要做法、存在问题及下阶段的运营管理提一些粗浅的看法。

一、农村股改的背景

(一)起源

农村股份合作制起源于1987年的广州、深圳的农村地区,是随着我国工业化和城市化的加速推进,继家庭承包责任制之后农村经济体制的又一次深刻变革,有效化解了广州、深圳的农村社会矛盾,在维护社会稳定的同时,有力地促进了地域经济的发展。之后广东的其他地方以及福建、浙江等地方也纷纷效仿广东和深圳这几个村子的模式,农村股份合作组织从而得以快速发展起来。

(二)十一届三中全会以来的社会变化

十一届三中全会后的三十年内,家庭联产承包责任制在全国范围内推广实施,改革开放使商品经济逐步迈入市场化轨道,中国GDP在30多年里保持平均10%左右的高速增长,GDP总量从1978年的3650亿元增长到2014年的636463亿元,而世界第一大经济体美国2014年的GDP总量为17.42万亿美元,并在2000年实现了人民生活总体上达到小康水平的目标。由此,中国成为名副其实的经济大国。但是,从2012年起中国GDP增速开始回落,2012年、2013年、2014年上半年增速分别为7.7%、7.7%、7.4%,进入经济发展新常态,经济发展从高速增长转为中高速增长,政治基本稳定,社会矛盾突显,文化繁而未荣,机遇与挑战共存,体制机制改革亟需深化。

(三)社会发展存在的问题

进入新阶段,关于住房、教育、医疗、养老等民生问题日益突出,城乡差距、地区差距、贫富差距持续扩大,官民关系、劳资关系等社会阶层关系矛盾显化,土地征用、房屋拆迁、企事业改制等引发的社会不稳定问题增多。而改革开放在激活农村发展潜力的同时也出现了农村资产资源权属争议、债权债务纠纷、呆账坏账处置问题,农村集体资产产权归属不清晰、权责不明确、保护不严格等问题日益突出,侵蚀了农村集体所有制的基础,影响了农村社会的稳定,改革农村集体产权制度势在必行。

(四)历史发展规律

2006年,世行《东亚经济发展报告》首先提出了“中等收入陷阱”概念。2014年11月10日,

习近平总书记在出席亚太经合组织领导人工商咨询理事会代表对话会上致辞时指出,对中国而言,“中等收入陷阱”过是肯定要过去的,关键是什么时候迈过去、迈过去以后如何更好向前发展。我们有信心在改革发展稳定之间,以及稳增长、调结构、惠民生、促改革之间找到平衡点,使中国经济行稳致远。实施农村股改正是中央做出的尊重经济规律,做实经济质量的重要决策部署。

二、农村股改的主要依据

(一)十八届三中全会的重要决策

党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),以赋予农民更多权利和利益、推进城乡发展一体化为主线,明确提出了“三个赋予”,即赋予农民更多财产权利,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能,赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收入渠道。建立农村产权流转交易市场,推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行,农村股改正是“三个赋予”的重要组成部分。

(二)《深化农村改革综合性实施方案》的重要内容

《深化农村改革综合性实施方案》明确了在当前和今后一个时期,深化农村改革要聚焦农村集体产权制度、农业经营制度、农业支持保护制度、城乡发展一体化体制机制和农村社会治理制度等5大领域,确定将农村集体产权制度改革列为首要任务。在论述“分类推进农村集体资产确权到户和股份合作制改革”的问题中,提出对非经营性资产,重点是探索有利于提高公共服务能力的集体统一运营管理有效机制;对经营性资产,重点是将资产折股量化到本集体经济组织成员,赋予农民对集体资产更多权能,发展多种形式的股份合作。同时要建立符合实际需求的农村产权流转交易市场,保障农村产权依法自愿公开公正有序交易。

(三)省市县文件

为深化农村产权制度改革,发展村级集体经济,增加农民财产性收入,省市县三级分别印发了浙政办发《浙江省人民政府办公厅关于全面开展村经济合作社股份合作制改革的意见》([2014]101号)、《中共绍兴市委办公室、绍兴市人民政府办公室印发〈关于全面推进农村集体资产股份合作制改革的实施意见〉的通知》(绍市委办发[2014]61号)、《中共新昌县委办公室新昌县人民政府办公室关于印发〈新昌县全面推进农村集体资产股份合作制改革实施意见〉的

通知》(新委办[2014]125号),就全面开展村经济合作社股份合作制改革做出决策部署。

三、七星街道农村股改的现状存在问题

(一)农村股改的实施情况

1.农村股改成为村级经济发展的内生动力

在我国目前县域经济中,包括县、乡(镇)、村、家庭四个经济层次,其中村级集体经济是属于该村全体村民共同所有的集体经济,与村民利益相关度极高,对“富民强村”作用十分明显。七星街道的上礼泉村在1990年、1995年和2002年,上礼泉村先后建成服务街、浙东名茶市场、生资市场、江北果蔬市场并对外出租。2004年上礼泉村完成集体资产量化,实施农村股改,按100%量化的原则,全部以股权形式量化到个人,2004年—2013年间,村集体经济收入由750万元上升至3420.38万元,每年的上升趋势稳定。2014年,虽然受经济形势影响,村集体经济收入为3148.21万元,同比下降7.96%,自九十年代起一直是我县村级经济最发达的行政村。

2.全面实施阶段进展不一

2014年,农村股改工作在街道全面推进实施。为切实加强农村集体资产股份合作制改革工作的领导,街道专门成立了农村集体资产股份合作制改革工作领导小组,由街道书记、主任亲自任组长,副书记与分管领导任副组长,班子成员为成员,同时下设办公室。为提高股改工作效率,减少股改工作阻力,街道多次组织召开股改专题会议和业务培训,以“七星片、南岩片、西郊片”3个片区为单位,组建农村股改专项工作组,采用“分片包干”的形式,进一步细化分解农村股改任务,帮助各实施村全面启动股改工作。多次邀请县级专家来街道作专题辅导,并让街道工作人员和村级工作人员对具体碰到的问题进行汇总,统一向上请示汇报,具体碰到什么问题解决什么问题。同时,注重业务指导、信息把关,由街道农经站统一安排各实施村开展清产核资工作,分实地清查、账面核准工作、街道审核三个步骤,保障清产核资工作的准确性。同时街道专门上墙公示一块以村为单位的七星街道村集体资产股份合作制改革进度表,以督促各村加快工作节奏,形成你追我赶的良好氛围。截至年底,15个任务村中除中喻村外的14个村通过股改实施方案。今年,街道针对庙前地、坎头、下三溪、侯村等在内的14个村因农嫁居、农嫁农等问题导致股改进度滞后的行政村,逐村召开专题会议,通过设立集体股、明确享受对象等方式,在保证股改方案不做变动的原则上,保留后期解决股权分红矛盾的调整空间,推动股份制改革。截至12月10日,上礼泉、飞凤2个村已完成股改,28个村已经通过股改实施方案,下石演、五都、庙前地3个村经专题会议研究,正在加快扫尾。

(二)存在问题

1.利益调整争议大

七星街道作为城市新区建设的主战场(农村土地的征用、开发面积居全县第一),村级留用地多用于招拍出让,且各村级留用地收益支付情况相对复杂,村级留用地补偿是否全部发放、是否成为股民、能否享受收益分红等矛盾在农村股改推进过程中锐化、凸显。各村农业户籍人口经常会伴随村内人员的婚丧嫁娶、移民搬迁、收养落户等状况,发生变动。街道与各村明确将股改基准日作为界定“人口股”和“农龄股”的具体计算时间,仍有部分村民因死亡人员、农嫁居能否享受股权发生争议,对农村集体资产股份制改革工作存在抵触情绪。

2.政企不分隐患大

原村有党组织、村委会、村经济合作社三块牌子,现增加了村经济股份合作制的牌子,相互之间的关系问题、运转问题需要尽快理顺。特别是要从职责、权限等多个方面,明晰原村经济合作社与新成立的村股份经济合作社之间要明确两者的作用与分工。但是,在各村的股改实施方案中,基本未将经济合作社与村(居)委会的社会职能予以明确的划分,各村两委、村民也尚未有明确意识,将经济合作社作为一个独立核算、正式经营、按章纳税的经营实体,经营上还没有采用真正的公司化运作的方式。事实上,绝大部分合作社的管理层,实际仍是村干部,“一套人马,三块牌子”的情况将在2016年的换届选举前突出。村(居)委会干部既负责社区管理,又要负责企业管理,“政企不分”导致管理的成本明显增加,工作效率拉低,还有可能产生权力“寻租”和投资决策“短视”行为,同时还仍然存在的制度缺陷。

3.土地资源尾巴大

集体资产股改中,各村将村级留用地、村建用地、山林、水田、旱地等资源性资产列入入股。在经济社会发展过程中,与股改收益分配制度不同,会产生两种不同形式的分配方式,也会导致意想不到的矛盾。集体产权中的集体股收益为农村集体经济公共负担的资金来源。集体股收益主要是用在社区各项公益事业、公共建设和行政管理等费用的支出。过重的公共负担表现在所承担的支出种类既多,金额又大。在各村集体的财政替代支出后,并没有合理的数量底线,也没有明确的时间期限,各村集体经济负担一定会随着公共服务的需求增长而加重,从而影响进一步的积累和发展。再次,农村集体经济收入增速下滑。从哪块收益来支付支出也会成为新的矛盾。

四、农村股改的若干思考

(一)完善机制 发挥作用

以安全生产网格化管理制度为参考,建立管理幅度、难度与管理能力相适应的村(社区)社会管理网络,整合生产要素,

优化资源配置,增强村级自我发展能力,同时推动股权制度改革。规范集体经济组织股权的继承、转让、赠与等流转的制度与程序,寻求有偿购股、项目入股等有序的流转方式,争取各级股份合作制经济拓宽入股渠道,因地制宜化解疏导新增人员集体股权诉求。重点要建立健全监事会和财务管理制度,着力强化内部监督约束机制。监事会层面,作为与董事会平行的常设机构,对董事会的经营决策,不进行干预。但对管理层的行为是否合法,会不会损害全体股民的权益进行监督。为了实现农村股份合作制的自我约束、自我规范,就必须建立真正的监事会。财务管理制度层面,在进一步深化党风廉政建设的同时,建议考虑聘请财务公司搞服务外包,做好财务管理,也可以借鉴沙溪镇镇政府优秀村监委主任建制镇纪工委委员制度,有效监督村级集体经济。

(二)规范管理 防范风险

加快法律条例修订,将农村集体合作社进行完整、统一的法人化,切实增强农村集体资产改革的法律政策支撑,对集体合作社进行有效规制。加强监督管理,推动集体经济运营公开化、透明化、规范化。严格资产管理。采取直接合并、设置分社、组财村管等方式,推动集体经济从村组两级管理向村一级管理过渡、从分散发展向统筹发展转变。建立农村集体资产交易平台,集体资产、资源需要通过出租、出让、转让等方式发生所有权或使用权转移的,必须通过交易平台进行,严控福利开支。规范土地资产的管理和处置,结合农房登记发证、地理资源登记保护等工作,遵循本地当下的市场价,对土地进行评估折价,在保障农民的土地承包权益的基础上,丰富土地资产使用方式。农民对于所承包的土地传统上是自己耕作,在股份合作制出现之后,可以根据自己的意愿继续自己耕种,也可以采取作价入股的方式加入合作组织。农民加入合作组织,享有股红分配的权益,使农民拥有了根本的权益保障,也使得外出务工的农民免除了后顾之忧。

(三)培养人才 提高水平

一是要广泛宣传,夯实基础。县、乡镇(街道)、村三级要加大政策宣传力度,使农民对股份合作制有系统全面的认识,是广大群众清楚改革的重要意义。二是要创新方法,高效运行。按照企业经营管理模式,打破原先村内部管理的封闭性,积极吸纳优秀人才,鼓励高校毕业生投入基层工作,积极开展村干部业务培训,加快培育一支综合素质高、管理能力强的村干部队伍,同时加快完善法人治理结构,加快建立现代企业制度,聘请职业经理人、专业运营团队负责集体资产的经营模式,实现政经分开,通过“定职能、定机构、定人员、定机构”的方式,明确职责分工,提高运行效率。

(作者系七星街道党工委书记)