

# 近郊集体所有制土地产权 换股权试点方案研究

赵晓雷 张锦华

(上海财经大学财经研究所 上海 200433)

**内容摘要:** 随着城市化的不断推进,部分农村集体土地被转换为城市建设用地。涉及城市化的农村居民理应分享到土地资源优化配置的财富性收益,同时完成农民到市民的身份转换。上海近郊在城市化过程中对建设用地的需求越来越大,经济发展和保护农民合法权益是必须处理好的一对重要关系。从现有经验看,集体所有制土地产权换股权是合理利用、优化配置郊区集体所有制土地,协调好产业发展与农民权益保障的有效改革路径,也是上海实现包容性城市化发展、消除新二元结构的重要制度创新。

**关键词:** 集体土地 产权换股权 城市化

中图分类号: F301.2 文献标识码: A 文章编号: 1005-1309(2013)05-0024-004

## 一、上海探索近郊集体所有制土地产权换股权 具有制度创新意义和试点推广价值

2013年中共中央一号文件指出,要建立城乡要素平等交换机制,改革农村集体产权制度,有效保障农民财产权利,有序推进农业转移人口市民化。集体所有制土地产权换股权的涵义是土地要素资本化、土地资源优化配置以及农村居民财富性收入长期化,这既有利于上海城市化可持续发展,又可通过改革郊区农村集体产权制度有效保障农村居民的财产权利,具有重要的意义。

一是近郊区集体土地流转需求强烈。上海近郊区主要包括闵行、宝山、嘉定区以及浦东新区的部分区域,其地理位置紧邻市区,城市化水平相对较高。这四个近郊区2011年土地面积占全市的39.99%,人口占28.47%,财政收入占35.89%,是市区人口、产业等要素转移的重要承接区。随着近郊区城市化水平逐步提高,对建设用地的需求巨大,近郊农村集体土地流转需求强烈。同时,城市化区域建筑面积不断增加,四个近郊区2011年城市化区域总建筑面积为485.85平方公里,比2006年增加71.91%。与之相对应的是征地需求旺盛,以宝山区为例,2009年征收集体土地65.27万平方米,2011年则增加到519.24万平方米,征地面积增加了将近7倍。

二是集体土地产权流转方式改革要求迫切。根据土地的产权配置不同,农地收益在所有权、

收稿日期: 2013-04-15

作者简介: 赵晓雷: 教授, 博士生导师, 上海财经大学财经研究所所长。张锦华: 上海财经大学财经研究所副研究员。

承包权和使用权之间分配可以分为:政府以行政手段获得土地的所有权国有化模式、农村集体经济组织土地流转模式、个体流转土地模式。根据包容性城市化要求,政府征用农村集体土地由于缺乏市场性操作机制,不能保证失地农民长期收益,在现有条件下已不可能大规模实施。而个体流转土地模式由于缺乏产权依据和法律保障,很容易走向失范。上海的城市化发展已经摆脱了城乡之间简单的单向要素交换,体现了双向流动的趋势,由于城乡二元结构,城市建设对土地需求大,以及农民长期性财产收益的保障等现实问题,需要在理论和实践上,对农民集体土地利用模式有所创新和突破。

三是具有新型城市化的创新意义。集体所有制土地产权换股权对实现新型城市化、对农民长期财产性收入增长、对涉及城市化的农民真正市民化都具有创新意义。首先,通过由包容性逐步取代排斥性的社会系统内生(自然)的进化过程,升级城市系统内部的适应性实现新的社会整合,以包容性发展作为新型城市化的导向,将城市化发散式辐射到农村区域,提升城市内部与外部的共同作用,有利于加快郊区的城市化进程。其次,打破城乡建设用地“二元分割”的所有制界限,改变建设用地流转“一次性补偿”的操作模式,推进集体所有的土地自主自愿进入市场流转,有利于郊区在城市化过程中扩大产业经营,并为持续性增加农民财产性收入建立基础。第三,通过农村集体土地的产权换股权,市场化运作农村集体土地,带动农村剩余劳动力自发性地转移,农民通过产权换股权获得补偿、保险、红利,和城市居民一样具有稳定收入和保障。

## 二、集体所有制土地产权转股权的现有案例参考

随着城市化进程加快,农村集体经济增长迅速,集体经济总量不断增加,集体经济分配形式日趋多样,对集体所有制土地的管理也出现多种模式。

一是广东佛山南海集体经济组织管理模式。佛山市在集体土地上以“较为集中高效的的城市开发模式替代分散无序的乡村企业发展为主导的模式”。对集体土地进行“三区”规划,分为农田保护区、经济发展区和商住区,集体经济组织拥有“三区”土地的资产所有权和处置权,由集体经济组织出面以土地招商引资;将集体财产、土地和农民承包经营权折价入股,把土地和固定资产折股量化给农民,以稳定农民的土地承包权;农民在获得承包权后,再把土地的使用权交给集体经济组织统一使用,以达到规模经营和统一规划的目的。通过集中管理扩大产业规模,统筹规划,统一开发,避免土地资源的浪费,促进了地权的稳定和土地资源的合理配置,降低了工业化成本。

二是江苏苏南的集体股份经济合作社模式。江苏省苏南地区以不涉及土地所有权为前提,对集体土地与资产管理方式进行改革,成立股份经济合作社,将总股份划分为集体股和个人分配股,集体股的所有权归全体股东共同所有。股份合作制明晰产权,节约了土地产权界定成本,让农民以股民身份进入新的集体经济组织——股份合作社,享有共同管理土地处置权、收益分配权、资产管理与控制权等权利,让农民真正参与到集体土地产权的流转,极大地提高了农民投入股份合作社经营的积极性,股份合作社的创新发展,为推进农村集体土地承包经营权流转和提高有效分配发挥了重要作用。

三是上海近郊区的社区股份制企业经营模式。上海闵行区九星村借助区位优势,依托市区商圈发展的外向拓展,吸引社会资本支撑,引入适应市场发展的新型社区股份企业经营模式,把土地入股与贡献计股、按劳分配与按股分红结合起来,既是集体企业,也是民营企业。社区股份

制企业经营模式的精华在于能够兼顾集体分配的公平和股份合作经营的经济效率,协调好农民、政府、企业之间的利益关系,达到各自目标最优化,尤其解决好农民长期增收和企业的持续性、发展性经营。九星村的社区股份合作模式需要很好的商业基础、区位优势,能够吸引大规模的要素导入,目前仍然处于探索中,需要进一步完善。

### 三、对上海近郊集体所有制土地产权换股权试点方案初步设计

现阶段上海近郊区集体所有制土地产权换股权的试点方案主要包括:试点对象与试点区域、试点模式选择、试点政策法规保障、试点资金来源、实施市场化操作步骤。

一是试点区域选择。根据目前上海城市化发展水平的区域性差异,可以选择城市近郊区、工业开发区范围内及周边区域,以及集体经济规模较大的村镇进行先行先试,挖掘建设用地潜力、拓宽发展空间,在加速引进第二、第三产业发展的同时,提高近郊区集体土地的配置和利用效率,保障农民长期财产性收入。

二是试点的模式选择。针对集体经济集中管理模式、集体股份经济合作社模式、社区股份制企业经营模式,应因地制宜选择与城市化发展阶段相符合的管理模式。近郊区可以选择社区股份制企业经营,工业开发区范围内及周边区域可以选择集体集中开发模式,集体经济规模较大的村镇可以结合集体资产的分配选择集体股份经济合作模式。无论哪一种模式,都需要做两方面的工作:首先要不断完善现有集体经济组织,明确集体经济组织的主体地位,加强外部监督和内部治理机构,避免“以政代营”和内部人控制的局面,通过不断健全法人治理结构、强化财务管理与监督、建立健全内部控制制度、规范对外经济行为、完善激励机制,使集体经济组织真正发挥作用。其次要完善新的组织管理形式,对土地股份合作社或社区股份制企业,除了鼓励农民自愿入社外,还要明确入股农民的真正股东权益(包括强化经营监督、收益分配和资产处置权),保证农民在换股过程中产权不被稀释。

三是试点的政策法规保障。试点的政策法规是以在稳定现有土地承包关系上逐步强化相关政策配套为保障的。应通过立法和出台相关政策突出保护农民权益。稳定土地承包关系,包括坚持长久承包关系不变,提高落实土地承包权证的覆盖率,坚持土地承包用益物权性质等。同时,应在不突破现有国家基本法律的情况下,要明确土地流转和转股权过程中集体和农民的权与地、利、股之间的边界。要在现有集体土地法律法规的基础上强化土地政策支持,即加强城乡建设用地增减挂钩制度,探索节余土地指标允许在规定范围内平移等,为农地的合法流转提供适时、完善的法律保障。

四是试点的资金来源。适当将市土地储备中心的土地储备金使用向集体土地延伸,充分利用土地储备中心的融资优势,拓宽产权换股权过程中的资金渠道。同时,在股份制改造过程中,也可以适度让渡部分股份,引进战略投资资金。通过争取财政拨款、向商业银行及政策性银行贷款、发行土地债券和土地资产证券化等多种融资手段,贯彻“工业支持农业,城市支持农村”的方针,统筹配置资源,为项目的开展提供资金支持。

五是试点实施的市场化操作步骤。产权要素的流转过程本身就是农村土地流动以及与资本结合的过程,农村土地产权要素的流动及价值显化,都必须依靠市场化交易来实现,形成合理、规范的集体所有制土地产权交易市场定价机制。具体可分三步进行:首先是培育要素市场,发展各类市场中介组织,支持资本运作机构介入土地产权市场。其次是构建两大机构:评估机构和运作

机构。评估机构开展定级估价工作,建立科学、合理的土地价格体系,保证价格依法评估,为交易者提供完善的价格信息。运作机构通过各种供求信息稳定的中介机构,建立交易程序,土地交易公开,提升机构运作的开放性和产权交易的灵活性、流动性,逐步拓宽运营空间。再次是创建交易平台,政府在市场要素基本形成的条件下,争取用较短的时间在现有的土地交易中心或土地储备中心设一个专门针对农村集体土地产权流转和换股的交易平台。同时,既可以利用现有的产权交易机构、资产核算结构、运营机构,也可以新设专门机构为集体土地产权换股权提供运作支持。□

## The Research on the Pilot Program of Exchanging Property of Suburban Collective Ownership Land for Equity

Zhao Xiaolei Zhang Jinghua

**Abstract:** With the continuous progress of urbanization, rural collective land is converted to urban construction land. The rural residents involved in urbanization should share the interests from the optimal allocation of land resources, while finishing the identity transition from peasant to citizen. With the growing demand of land for construction in the process of Shanghai suburbs urbanization, the important relationship between economic development and peasants' legitimate rights and interests must be dealt with seriously. From current experience, it is an effective reform path that exchanging property of suburban collective ownership land for equity to make full use and optimal allocation suburbs collective ownership land and coordinate industrial development with peasants' legitimate rights and interests, as well as the important system innovation of the common developing and eliminating new dual-structure.

**Keywords:** Collective land in suburbs; Exchange land property for equity; Urbanization