

优化村社治理结构以促集体建设用地改造 ——合作社发展的国际经验

Understanding Village Governance in an International Context to Promote the Redevelopment of Collective Built-up Land

郭炎 肖扬 李志刚

文章编号1673-8985 (2016) 02-0026-04 中图分类号

摘要 活化集体建设用地,推动改造,是当下具有实践意义的话题。既有研究指出集体建设用地形成于一定的村庄治理结构,其中以土地股份合作制为典型代表。然而,土地股份合作制下的村庄土地开发行为和对改造的影响仍有待进一步研究。基于产权制度理论,结合对珠三角南海区的实证分析,剖析土地股份合作制度如何塑造村庄内部的土地权利,影响村庄(民)土地开发行为和土地开发结果,进而借鉴国际经验提出治理优化的对策。研究发现土地股份合作社的产权不清;社员具有短视心态,重索取而轻投资;合作社的土地经营方式以保障短期和稳定利益为导向;这种在土地低效扩张中形成的生存模式难以适应改造中大规模投资和较大风险的环境,阻碍着改造。进一步的政策优化在于界定社员土地权利,推动合作社从“守成”向“进取”转变。

Abstract Accelerating the circulation of collective built-up land to promote redevelopment is now a significant practical topic in China. Existing literature points out that collective built-up land exists under certain governance structure of villages, taking land shareholding cooperatives as a typical example. However, villages' behavior in land development under the cooperatives and its impacts over land redevelopment need further research. This paper studies how the cooperative system shapes the land rights among villagers, affects their behavior in land development and resultant outcomes, by combining the theory of property rights and empirical analysis of Nanhai case. Based on international experiences, methods to improve the governance are then provided. It has been found that land rights in the cooperative are not clear; members are short-sighted, preferring extraction of profits from cooperatives to investment to them; cooperatives' land management aims to ensure short-term and secure revenue; this manner of land management does not suit the circumstance of redevelopment in which heavy investment and great risk are prevalent. It impedes redevelopment. Improvement in policy lies in the clarification of land rights among members and the change of cooperatives from a welfare organization to enterprises.

关键词 村庄治理 | 产权制度 | 存量改造 | 土地股份合作制

Keywords Village governance | Institution of property rights | Land redevelopment | Land shareholding cooperatives

作者简介

郭炎

武汉大学城市设计学院

讲师

肖扬

同济大学建筑与城市规划学院

讲师

李志刚

武汉大学城市设计学院

教授

0 引言

改革开放30多年见证了我国快速的建设用地扩张:从1990到2008年,建设用地扩张了2.5倍^[1]。在我国城乡二元的体制下,城市政府征用农村土地进行城市建设,自上而下地推动建设用地扩张,同时农村集体也自发地转用农地。集体建设用地的规模在我国沿海城市已然

不亚于国有建设用地^[2-3]。一些研究指出,对集体建设用地扩张起到支撑的是村庄自下而上的土地产权制度改革和治理模式的转变。如,蒋省山和刘守英(2003)指出,农村土地股份合作制让农民以土地权利参与到工业化的发展中^[4];Po(2008)指出土地股份合作制是农村集体自下而上界定土地权利的产物,旨在

应对政府征地,在农地转用中维护自身的土地利益^[5]。这些研究从村庄治理的视角,为探究土地利用背后的机制提供了新的方向。但以土地权利界定为核心的村庄治理转变如何影响村庄(民)的土地开发行为和开发结果,土地开发结果又如何重塑治理结构,仍有待进一步研究。如今,存量集体建设用地的改造成为我国城市化和经济发展获得空间载体的主要途径。而改造必然涉及村庄土地利益格局和村庄治理模式的转变。显然,对上述问题的解答具有重要的实践价值。

本文以珠三角南海区为例,结合产权制度理论,分析其土地产权结构演变过程、利益主体在土地开发中的行为特征,因此带来的土地开发结果。在此基础上,结合国际经验,探讨优化村庄土地产权结构和治理模式的方向。

1 以土地为中心的村社治理结构转变

南海隶属于佛山市,是我国土地股份合作制的发源地。为化解家庭联产承包责任制下农地破碎的问题和适应工业发展对成块成规模用地的需求,土地股份合作制于1993年诞生于南海^[6]。在这种制度安排下,行政村或和村小组成立股份合作社。行政村级的合作社经营其持有的土地。村小组的合作社将宅基地以外的所有集体土地集中起来,由其统一经营管理。到2010年,南海区总共成立了2 063个土地股份合作社,其中224个在行政村级设立,剩下的在村小组设立。在成立土地股份合作制度之初,合作社的经营业务包括集体企业的经营和农地的发包。然而,在1990年代中后期,集体企业受到民营和外资企业的激烈竞争,逐步消亡。统计年鉴数据显示,从1998年到2008年,集体企业在南海工业总产值中的份额从50.2%急剧下降到了2.9%。土地股份合作社也从直接的集体企业经营中退出。随着大量民营和外资企业向珠三角集聚,土地股份合作社开始扮演起“地主”的角色,将农地出租给工业企业获得租金。土地的非农出租造成了南海建设用地的规模扩张。以2008年为例,南海集体建设用地占建设用地的总面积的65.2%,集体工业用地占总工业用地

总面积的74.5%。

合作社本质上代表了“成员所有、成员控制和成员收益”的一种治理模式,因成员权的界定和利益分配方式而有所差别^[7]。土地股份合作制在南海“摸着石头过河”的探索中,大致经历了3个阶段,产生了不同类型的治理结构。第一阶段是无治理的阶段。该阶段,土地股份合作制的产权设置基本沿用了家庭联产承包制的做法。持有本村户籍的合法成员拥有成为股东的资格,股份“人人有份”。年龄成为衡量成员对合作社贡献的基本标准,以年龄设置股份份数档次,然后无偿分配给有资格的股东。

第二阶段是制度探索阶段。为改变没有治理的状况。南海在1990年代末期开始试点推行两种结构的土地股份合作制度:封闭成员权结构和开放成员权结构。前者意为“固化初始股权,生不增、死不减,股份可以继承”;后者的内涵可表述为“固化初始股权,生要增、死要减,新增股东出资购股,股东退出可退股取值”。1998年,25个行政村中的114个土地股份合作社试点推行上述制度。其中,50个固化了成员权,52个采用了开放式成员权结构。

第三阶段即普遍推行开放成员权结构。在前期的试点中,固化成员权结构的合作社开始暴露明显的问题。农村土地依法为集体所有,每个新进的成员依法应该享有一定土地的使用权和收益权。由于地租成为了合作社收入的主要来源,成员固化的合作社结构逐渐受到新进成员对公平诉求的挑战。新的合法成员没有股份,而已经去世或迁出的旧成员仍持有股份。这种不公平随着新进成员数量的增加而渐趋严重。新成员对公平的呼吁使原先固化成员的合作社逐步放开了成员资格。2000年代初,南海开始普遍推行开放成员权的股份制结构。在此结构下,股份不再是无偿配给。以实施开放成员权的时点开始,既有成员的初始股份不变,新进成员可以购买与自身年龄档次对应的股份数额。其后,既有成员的年龄上升到更高档次时,可以购买额外的股份。退出的股东可以一次性退股取值。自从2000年开始到目前,南海的土地股份合作社基本采用了这种开放成员权的结构。

2 土地股份合作社的治理缺陷

根据国际合作社联盟的定义,合作社是人们为了满足共同的经济、社会和文化需求,通过共同所有和民主控制的方式,自发自愿组合形成的实体组织^[7]。虽然合作社在一定的社会背景下能服务其成员的利益,但作为一种组织安排和产权结构,其有着本质上的缺陷。这些缺陷或多或少存在于南海的土地股份合作制中。具体包括搭便车(free-rider problem)、视界疑难(horizon problem)和组织控制(control problem)等问题。

2.1 搭便车的问题

搭便车的问题通常源于产权未被清晰的界定^[8]。Royer(1999)指出,产权在没有被清晰界定或有效执行时,个人没有为其行为承担所有的代价,或没有获得其投资和付出带来的所有回报^[9]。开放成员权的合作社中,个体的产权往往难以得到清晰的界定,同时权利的转让受到较大的限制,这些因素共同导致了成员模糊的剩余索取权。这在南海的土地股份合作制中体现为两点。其一,股份的设置不是按照投资或贡献的多少来定,而是按照年龄来配置,年龄越长,股份越多。年龄被当做衡量对集体贡献多少的标准,然而在合作社以土地出租获得收益的简单经营方式下,合作社经济的发展与成员年龄之间已然没有直接联系。其二,虽然新进成员需要出资购买股份以享受年终分红,但由于股份的自由交易被严格限制,股份的市价因此不存在。在实际中,股价的设定变得较为随意。作者在南海A村的调研显示,60岁以上长者可持有3股,20岁的青年则只有1股。2006年,股份价格为1.6万元,同年每股分红1 820元,成员的“投资”9年便可回本。而在B村,股价为前年分红额度的两倍。新成员低价购股,享有和既有成员相当的剩余索取权利,稀释了既有成员的回报。当搭便车的问题产生时,合作社的既有成员将没有意愿为合作社的未来发展进行投资^[9]。

2.2 视界疑难的问题

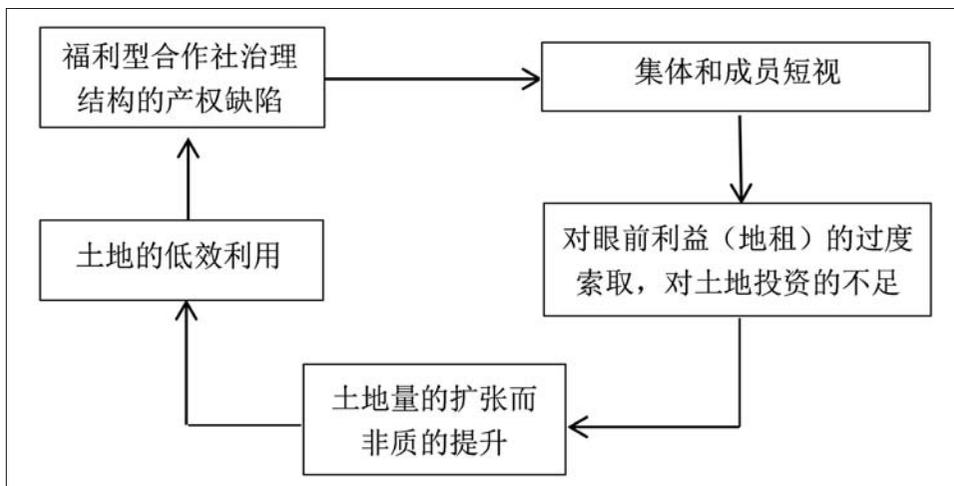


图1 农村集体经营性建设用地低效利用的机制及恶性循环

在集体资源的收益期远远超过成员的红利享有期,同时成员的剩余索取权无法自由转让的情况下,该成员将偏好于能带来短期而非长期收益的经济活动,即视界疑难^[10]。在剩余索取权可以自由交易的情况下,如股份制企业中,股权的交易形成的股价可充分反映股东对未来投资的期望收益。南海开放成员权的土地股份合作制显然具有这一典型问题。首先,土地可以带来永续收益,而成员的年龄则是有限的,尤其是对于年龄较长的成员而言;同时,股份的交易被限制,使得反映未来土地收益的股价不存在。成员退出合作社时,股价与前述购股股价相当,难以反映股份的真实收益和价值。在这种情况下,年龄越长的人则越倾向于索取而非投资。合作社的管理委员会因此不得不增加眼前的分红而非长久的、收益更大的投资。

2.3 组织控制问题

组织控制问题表现在两个方面。首先,任何治理结构,只要是所有权和控制权相分离,都会或多或少地遭受“委托代理”问题,即代理人和委托人之间的目标不一致,因此代理人的行为可能并不一定以委托人的利益最大化为导向^[11]。在股份可以自由交易的现代股份制企业中,股份价格的变动成为反映代理人行为的风向标。股东可以便捷地依据价格变动,“用脚投票”来评价代理人的行为。其次,合作社的本

质在于其组织控制中“一人一票”的民主决策方式,区别于股份制企业中决策权力按投资多寡进行配置的方式^[12]。这一方面使得合作社的决策制定面临较高的交易成本,另一方面,委托人将无激励监督代理人,代理人也无激励提升合作社的经营效益。合作社的经营管理将处于低效的状态。

南海的土地股份合作制度从组织控制的角度来看,与上述理论观点相吻合。在人民公社和家庭联产承包制期间,村庄的治理被描述为“干群关系”,村干部在农地的承包和再分配中被赋予了极大的权威和权力,甚至有研究认为当时的集体所有制就是领导所有制^[13]。在土地股份合作制下,合作社管理委员会由全体股东“一人一票”选举产生,三年一届。重大决策需要全体股东代表2/3以上出席,同时2/3以上出席成员表决同意方可。早期的“干群关系”,显然转向了“委托代理关系”。一方面,合作社管理层服务村民的利益成为其履职的首要任务,另一方面由于对管理层进行监督的成本较高,村民选择了最为现实的评价方法,即保障年底分红收入的不减少。作者在南海区32个合作社展开的深度访谈揭示,合作社领导的政绩通常以任期内的分红来衡量。确保每年年终的分红有一定程度的增加是合作社管理层的首要任务。

综上所述,南海开放成员权的土地股份合作社,因剩余索取权未被清晰界定以及自由交

易受到限制,造成成员短视的心态,重短期利益的索取而非长远利益的投资。在合作社治理转为“委托代理”结构的情况下,村民一方面拥有了较大的决策权,使合作社的经营管理服从于他们的短期利益,而非土地的高效利用和集体的长久发展。另一方面,由于较高的监督成本和与之不相符的收益,村民缺乏监督合作社经营管理层的动力,转而依赖于更为现实的评价方式,即年终股份分红的不减少。作者在A村的调研,反映了上述村民心态和土地利用行为。A村有村民535人,180户,土地面积18.8 hm²。截止2012年,该村已经转用了所有的土地,其中61.7%是用于出租的集体经营性建设用地。这些土地带来的租金收入占可支配收入的91%。总收入85.3%用于分红。分红收入占一个标准家庭年收入的比重为35.5% (其余为房屋租赁收入15.7%和家庭工资性收入占49%)。然而,当针对分红满意度和集体可持续发展等问题访问92位村民时,结果显示只有6.4%的受访者对分红额度满意,50%不满意,6.4%非常不满意。即使69.4%的受访者认为集体土地租赁经济不可持续,但只有15.5%的受访者愿意降低分红比例以增加集体留成来提升土地收益率。瓜分而非贡献似乎成为了普遍的民意。

3 合作社治理困境下的土地开发与改造

南海的土地股份合作社具有的治理缺陷最终反映在土地的低效利用。南海农村经济统计数据 displays,从2006年到2011年,南海农村源于土地的租金收入占总收益的比重为81.7%。总收入中留作再投资的比重只有6.4%。为减少投资,合作社基本不提供任何土地开发的基础设施,直接以裸地的形式出租。以南海某街道为例,2007年114个合作社所出租的土地中,75.4%为裸地出租,只有24.6%为厂房或设施出租。尽管厂房的土地收益率(120万/hm²·年)是裸地的6倍,但仍有3/4的工业用地被低效利用。可见,合作社的产权结构缺陷造成了村民短视,对土地开发投资不足是土地被低效利用的主要原因。

低效利用的土地带来低收益,为满足村民

对每年分红增加的要求,合作社唯有不断地增加土地的供应,直到不可持续。以南海区整体为例,工业用地从1988年的2 384 hm²增加到2008年的33 270 hm²,短短20年时间,增加了近15倍。而工业用地中,农村集体土地占了74.5%。因此,南海土地股份合作社的集体经济,在本质上,是靠土地量的扩张而不是质的提升来维持的。土地的低收益进一步恶化了村民对有限的集体收益的争夺,这种争夺则进一步加剧了短视。如此,村庄“租赁”经济使土地陷入了一个低效利用的恶性循环(图1)。

土地股份合作社的产权缺陷是阻碍集体建设用地改造的主要因素。南海2009年推行集体建设用地改造,主要有两种改造方式:其一,是集体建设用地转国有入市,即卖地,然后收益在政府和集体之间分成,集体所获收益部分可以是一次性的现金收入,也可以是按一定价格兑换成的集体物业;其二,是农村集体自我投入进行改造,然后经营改造后的物业。由于村民依赖集体建设用地带来的既有收益,改造的首要前提是不减少农村集体的既有分红收入。这说明农村集体的自我改造只能是投资少、规模小的改造。第一种改造方式,虽然能吸引投资,实施大规模的改造,但要求集体土地所有权属的转变。在这种改造方式下,如果农村集体选择卖地分钱,则充分体现了土地股份合作社社员短视的心态,集体经济将难以持续。如果以地换物业,这便要求股份合作社从一个单纯的土地租赁者转向物业经营者。由于南海的土地股份合作社追逐成员的短期和稳定收益,厌恶风险,封闭守成,单纯的土地出租,满足了小风险的要求,然而物业经营需要的是经营的能力和投入,显然风险大于土地出租。在这种情况下农村集体对土地所有权属的改变是极为谨慎的。在调研中,村领导普遍表示宁可所持物业打包低价出租给投资者以寻求稳定的收益,也不愿意承担物业空置的风险和经营物业的支出,因为村民要求稳定的收益。合作社难以从事企业经营活动乃其产权缺陷所致。似乎唯有使股份合作社转换成能承担风险的经营实体,才能彻底活化集体建设用地。

4 化解合作社治理困境的国际经验借鉴

从上述分析可知,为促进集体建设用地的活化,优化土地股份合作社体制的重点在于界定成员的剩余索取权。国际经验为此提供了两个方向:一是固化成员权利,二是在开放成员权的基础上,向现代股份制企业的产权结构靠拢。

首先,固化成员权的国际经验认为,合作社的形成是基于成员间的熟人关系和成员间共同的发展诉求。在这种情况下,成员间的互信可规避合作社的产权缺陷。Demsetz(2002)指出,集体行动的效益取决于成员社会关系上的紧密性。这种紧密性随着成员之间关系的疏远和人数增加而降低。紧密性的降低将弱化互信机制和集体行动的效益^[14]。因此,合作社的治理效益随人口的增加而降低^[15]。基于以上观点,南海土地股份合作社治理结构的优化,可采用封闭成员权的结构,以控制成员规模并通过构建信任机制来加强组织控制,进而强化成员的剩余索取权利。南海在合作社设立之初,便已经尝试过固化成员结构。由于集体收入源于土地,集体土地为所有成员所有,新成员依法享有土地使用权利,成员变动使得固化股权因此难以实施。而在集体建设用地改造时代,集体收益由依赖土地转向物业。同时,随着村庄被彻底城市化,村民将变为市民,原先农地为集体所有的规定已然不再适用。在此情况下,固化成员权不失为一个可选方向。

其次,开放成员权基础上的成员权界定,主要是以现代股份制企业作为参考。Cook(1995)论述了股份合作社在成员意识到产权缺陷后进行策略性应对的两个方向:一是退出,包括停止运作和转型为股份制企业;二是转向新一代的合作社,其产权设置的清晰程度介于早期合作社和股份制企业之间^[6]。新型合作社聚焦于一些增值的业务,按成员投资设定股份数额,允许股权的适度交易。然而,合作社“一人一票”的控制原则,和按股份数额进行分配的原则得以维持。考虑到股份制企业如同将合作社的集体资产彻底私有化,将改变合作社的本质,在现实既得利益格局已经形成的基础上,难以一步推行。因此,可考虑先行推动土地股份合作社向新型

合作社转型。具体而言,包括在土地租赁业务之外,聚焦物业经营等增值业务,针对具体的物业经营项目向村民集资,按照投资额度设定股份份额,按照股份份额进行红利分配,同时鼓励合作社的股权交易,以形成市场价格,规避剩余权利模糊的缺陷。在此基础上,如果可行,再调整新型合作社的控制结构,向股份制企业转变,使投资规模和控制权利的多寡相匹配。

5 结语

村庄土地股份合作制推动了农村集体建设用地的快速扩张,成为决定土地开发结果和影响后续改造的主要因素。本文结合产权理论并以南海为实证案例,剖析了土地股份合作制的土地产权结构特征、土地利益格局和对土地开发结果的影响。本文发现开放成员权的土地股份合作社存在成员剩余索取权利界定不清、交易受限的缺陷。这些缺陷造成了搭便车和视界疑难等问题,进而使成员具有短视心态,倾向于从集体索取个人利益而不是为集体投资以获得长远的更大收益。此外,土地股份合作社存在组织控制中高交易成本和监督效率低的问题。在委托代理关系下,合作社存在的合法性,在于服务村民的短期利益。为此,土地股份合作社在土地经营中追逐短期和稳定的利益,对土地投资不足,造成土地低效利用。而低效利用的土地带给合作社较低的收益。为了增加对成员的分红,合作社唯有不断地增加土地的供给,直到不可持续。合作社陷入低效土地扩张的陷阱,解释了集体建设用地大规模存在的原因。

此外,土地股份合作社的产权缺陷使其经营土地时倾向于守成,厌恶风险。面对改造这一需要较大投资和物业经营中较高风险的环境,土地股份合作社将难以适应,这阻碍了集体建设用地的活化。为促进集体建设用地的改造,应优化土地股份合作制的产权结构。针对人口规模较小的土地股份合作社,可以考虑固化成员权,以增加社内成员间的互信,规避成员短视;针对人口规模已经较大的合作社,可考虑在既