

宁波江东区“三改一化”

为城郊农村实现城市化创造了一个好模式

文 / 中国社会科学院“浙江经验与中国发展研究”课题组

前不久,中国社会科学院“浙江经验与中国发展研究”课题组到宁波市江东区就其2001年以来实施的撤村改居、股份合作制改革、旧村改造,实现农村城市化(统称“三改一化”)和文明社区建设,做了一次实地调查研究。我们认为,江东区的“三改一化”为城郊农村实现城市化创造了一个好的模式,为农业合作化以来的集体经济发展找到一个新的增长点,也为城郊农民如何融入城市,成为城市社区的市民树立了一个样板。这对于当前正在推进的社会主义新农村建设,构建社会主义和谐社会都很有意义,值得重视、总结和推广。

一、“三改一化”,解决了“城中村”和农民失地、失业等问题

江东区是宁波市中心城区之一(类似北京的朝阳区),面积37.7平方公里,常住人口30万,以城市居民为主。该区城市部分有5个街道、49个社区;农村部分只有2个乡、29个行政村,但辖区面积约18平方公里,约为全区总面积的50%。20世纪90年代宁波提出城区东扩战略以来,农田不断被大量征用,但农区的乡、村管理模式没有变化,农民的身份也没有变化。到2000年,该区已有40%的村成为“城中村”,未被城区包围的农村因部分土地已被征用,农村经济发展空间越来越小,部分农民失地后就业成为问题,相应的社会保障机制又没有及时建立;城乡农民、居民混居,一城两制、一厂两制、一家两制,两种身份,不同待遇;在农村集体经济内部,干部群众之间因征地费的使用、集体资产的管理

等产生的矛盾也很突出,各种利益诉求不同人群得不到妥善的协调和安排,致使社会矛盾、社会问题增多。江东出现的问题,是全国城市化过程中比较普遍的问题。

江东区委、区政府在省、市领导和相关部门的支持下,经过长期酝酿和积极探索,决定实施以“撤村改居、股份合作制改革、旧村改造”为主要内容的农村城市化改革。改革于2001年试点,之后又扩大试点,于2004年全面推开,至今已基本完成了三项改革。

(一) 撤村改居

根据相关文件精神和实际情况,江东区实施撤村建居和撤村并居两种改革形式。撤村建居是撤消行政村建制,给全体村民办理农业户口转为非农业户口的同时,建立相应的居委会(现称社区委员会),实行城市社区管理。撤村并居是撤消行政村建制,给全体村民办理农业户口转为非农业户口,不建社区组织,村民农转非后归并到居住地的社区,受当地社区管理。此项工作自2001年8月开始试点,到2004年4月完成,历时两年8个月。由于这项改革适应了发展的要求,符合村民要求农转非的愿望,进展很顺利。全部29个村中有22个实现村改居,有7个村实现村并居;共有10358家农户、21950名农民实现农转非。

(二) 农村经济合作社实行股份合作制改革,这是“三改一化”的重点和难点

江东区的农村股份合作制改革,是以国家、省、市有关股份合作制文件为指导,依据本地实际,并参照外地经

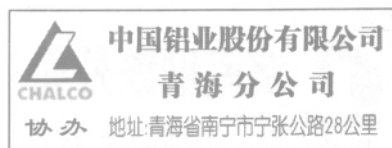
验,为适应宁波城市化发展要求而进行的一场具有制度创新意义的改革。其具体做法是,对原集体经济组织进行股份合作制改革,集体资产折价量化到人,农民成为股东,成立股份经济合作社,选举董事会、监事会经营管理。

(三) 旧村改造

江东区经过调查摸底,全区到2000年底共有29个行政村需要改造。按照宁波市的发展总体规划,这些村全部被纳入建设改造计划,区分轻重缓急,先城中村,后近、远郊村,分批有序推进。在实施过程中,江东区坚持不与民争利,采取整体拆迁、先建后拆、拆一赔一、就近安置等政策和措施,使旧村改造进展顺利。至今已有9个村全面完成改造任务,13个村正在进行中,远郊7个村已列入市的东郊新村开发计划,预计旧村改造将于2007年底全部完成。

二、城郊农村集体经济实现了比较圆满的转型

江东区“三改一化”的核心是农村合作经济股份制改革。在城市化过程中,农村集体经济组织的集体资产面临着几种选择:一是成为“城中村”,土地被征用转为非农用地,村委会、经济合作社还继续存在,农民不再从事农业生产,而靠出租房屋或靠打工等为生。二是把集体资产卖净分光,集体经济组织就此散伙,农民各奔东西。三是



对原集体经济组织进行股份合作制改革,集体资产折价量化到人,农民成为股东,成立股份经济合作社,选举董事会、监事会经营管理。江东区选择了第三种方式。从2001年开始,江东区经过3年多的摸索、试点和推广,现在已完成了这项改革。他们的具体做法是:

(一) 把集体资产全部折价量化

村级集体资产主要包括三部分:一是实行家庭联产承包责任制前原生产队积累的资产。二是土地资产。历年已征土地的补偿金、自用土地及其建筑物的折价,未征用土地按政府公布的征用价格计算的资产。三是1983年实行家庭联产承包责任制以后集体经济创造积累的各种资产,包括生产性固定资产,主要是指集体所有的出租厂房、农贸市场等建筑(包括在建工程)、流动资产、非生产性固定资产(主要指学校、卫生所等公益性资产),以及多种土地资产等。上述资产全部根据相关文件和干部群众认同的方式量化为货币。江东区农村比较富裕,据统计人均集体资产在10万元以上。

(二) 把股权分配到人

经过反复讨论、斟酌和协商,江东区只设人口股、农龄股两个股种。所有量化的集体资产都按这两种股份分配。分配比例各村不同,有的“人三、农七”;有的“对半开”等。关于股权享受对象的界定,时间限定为第一轮土地承包责任制落实之日起(1983年1月1日),到社区股份经济合作社章程通过之日止。在这个时段内的在册和部分曾经在册的人员(如参军服义务兵役者、就地农转非未带走土地资产者等)享有人口股;在这个时段内参加本村劳动或曾经参加过劳动的人员享受农龄股。分配的结果,有4种股东:大多数人享有人口股、农龄股;有些人只享有人口股(16岁以下的儿童、少年);有些人只享有部分农龄股(如有的人已经农转非而没有人口股,但曾

在村里劳动过,就按照实际劳动年限计算农龄股。有位部队的师长参军前在本村劳动3年,当义务兵3年,则计算6年的农龄股,提干后就不算了);有些人享有人口股和部分农龄股(如有些人前些年已出村自谋职业,但户口未迁出,他们享有人口股和外出前在村劳动年数的农龄股)。经过反复计算、登记和核实后,把每人的人口股、农龄股及具体金额进行公示,无异议后,由社区股份经济合作社发给股权证,使村民成为股东。

(三) 股权管理

江东区采取的是相对静态管理股权的模式。集体资产量化,股份分到个人并发给股权证,股东凭证领取股份收益。集体资产全部作股,一次分配完毕,从此“生不增,死不减”。股权可以继承,传给法定继承人;股权也可以转让,但只能转给本村人,并要得到董事会的同意,办理相关手续;股东不能退股提现。

(四) 成立社区股份经济合作社

在改革过程中,坚持原有的集体资产集体所有制不变,坚持集体所有资产“只股不分”,成立社区股份经济合作社。设立股东(代表)大会、董事会、监事会。由股东(代表)大会通过股份经济合作社章程,选举产生董事会、监事会。由董事会、监事会主持股份经济合作社的日常经营管理。近几年,新成立的股份经济合作社在宁波大发展的经济环境下,经营得都很好,集体资产大量增值,股东分红年年都有增加。今后,社区股份合作社将逐步转向“资产运作、资本运作”,大力发展服务业为主的第三产业,进行公司化运作,待条件成熟再启动公司化改革。

江东区的农村股份合作制改革实践证明,这项改革很成功,使原集体经济组织的人、财、物都得到了妥善的安置。突出表现在以下几个方面:

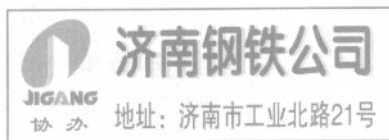
第一,坚持了农村集体资产的集体所有制不变。通过改革,明晰了产权主体(村民是股东),理顺了分配关系(按股分红),规范了经济管理制度,适应了工业化、城市化和市场化发展的要求。通过股份经济合作社的运作,保

持、巩固和壮大了集体经济。

第二,农民顺利转化成为城市的职工和市民。江东区通过改革使农民成了社区股份经济合作社的股东,这实际上是对他们当年的土地等生产资料入社产权的确认,农民可以凭股分红和其他福利,他们仍是社区集体经济的主人。另外,通过旧村改造采取拆一还一政策,使多数农户有了两套或两套以上的住房,可以用于出租取得房租收入。通过农转非,农民都有了城市居民的身份,经过区、街道的努力,已经使82%的劳动力在二、三产业就业,有了工资收入。江东区近几年实行城乡一体化的社会保障体制综合改革,使失地农民的养老保障和新型合作医疗全面推开,目前覆盖率已分别达到100%和86%。

需要特别指出的是,江东区的中老年农民对改革特别拥护,股份制改革中他们得到的人口股、农龄股全是最高股(最富的一个村,最高股达37.67万元),且股金以实名分到个人。目前,有些地方不少老年农民在集体经济中辛苦劳动一辈子,到老时手中一无所有,全靠儿孙赡养,在家庭里没有经济地位。但江东区实行股份合作制,老人分得最高的股权,多则30多万,少则近10万,每年有分红收入又有养老金和医疗保障。他们有集体经济作靠山,经济地位变了,可以安度晚年,许多家庭关系也变得和睦了。

第三,农村基层干部有了新的出路,转移到新的舞台施展才能。江东区的农村基层干部,在实现股份合作制改革中,主动提出不设集体股有的地区集体股占50%以上,理由是领导可以控股),不设贡献股有的地区为干部专设贡献股),他们同农民一样,只分人口股和农龄股。由于江东区农村基层干部在群众中享有威信,在股份制改革中表现出高风格,起到模范带头作用,得到农民群众的信任,也保证了改革的顺利进行。在转制后的社区股份经济合作社股东(代表)大会上,经过民主投票选举,原来的村、组干部大多数被选举为董事、董事长或监事、监事会主席。



第四,为城市经济发展注入了新的活力。江东区通过改制改革,使29个农村集体经济组织全部转化为社区股份经济合作社,总资产达到29亿多元。它们主要经营房地产、楼宇租赁、物业管理、专业市场,实行市场化、企业化经营,这实际是在城市经济中增加了29个大公司。近几年,江东区经济出现了历史上从未有过的好业绩,其中有社区股份经济合作社的重要贡献。

第五,破解了城乡二元经济社会结构,实现城乡一体化,为构建和谐社会奠定基础。江东区通过“三改一化”的实践,解决了“城中村”问题,又通过户口、社会保障、社会事业等体制改革,为农民变为城市居民准备好了经济、政治、社会等多方面的条件,实现较顺利的平稳过渡,破解了城乡二元结构问题,这就为江东区构建社会主义和谐社会奠定了良好基础。该区近几年顺利东扩,城市化发展很快,建成区已由2001年的15平方公里,扩大到2005年的30平方公里,各项经济社会指标都有较大幅度提高,区属口径的生产总值,2001年为20.75亿元,地方财政收入为3.04亿元;2005年为100.36亿元、地方财政收入为12.25亿元。

三、江东区“三改一化”的基本经验

(一)贯彻落实“以人为本”的科学

发展观,统筹城乡经济社会发展的指导方针

江东区在调研、酝酿和试点初期就提出“要着眼于城乡一体化改革,以农村社区化、农民市民化、社会多元化、保障规范化和发展市场化为改革的出发点”。在郊区农村实现城市化过程中,积极稳妥地推进“三改”和与此相配套的多项改革,既保证了城市化发展顺利推进,又维护了农民权益,解放了生产力,促进了经济社会发展,维护了社会稳定,实现了多赢目标。

(二)不与民争利,正确处理国家、集体、个人三者的利益关系

江东区的“三改一化”,正确处理好了国家、集体、个人三者的利益关系。首先,处理好了政府同农村基层组织、集体经济组织的关系,即通过基层组织按有关规定征用农村土地并给应有合理的补偿,在征用地中留出10%作为农村集体的发展用地,在改革中坚持集体所有制不变,保护集体经济资产不被流失。其次,正确处理农村集体同农民个人的关系,通过“三改”使农民转变了身份,成为社区股份经济合作社的股东,有了新的职业和多种收入,还可以同市民一样享有城市公共产品服务。

(三)“三改一化”的灵魂是改革,改革是动力源泉,城市化是目标

通过改革实现城市化,这是江东区取得成功的要诀。在农村实现城市化,不仅要实现农村农民生产方式和生活方式的历史性变革,在当今中国关键是首先要实现体制的转变,没有敢闯敢干的大胆改革精神,没有踏实细致的工作作风,是做不成的。江东区的“三改一化”,是通过改革实现城市化的一个创造,对全国城郊农村实现城市化具有重要的示范作用。

(四)领导与群众相结合,走群众路线,尊重群众的意愿,维护群众的权益,一切依靠群众,是实现“三改一化”的基本途径

整个实现“三改一化”的过程,实际上就是江东区党委、区政府尊重群众意愿,代表群众的利益,一切依靠群众,群策群力解决一个又一个问题的过程。实践再次证明,我们的各项改革,要想取得成功,只有尊重群众意愿,代表群众利益,一切依靠群众,走群众路线,才能不断取得成功。

(执笔:中国社会科学院荣誉学部委员、社会学所研究员 陆学艺)

(本栏目策划、编辑:苏小梅)



半月经贸十大要闻

(2007年1月1日—15日)

一、国务院总理温家宝对工商行政管理工作作出重要批示。吴仪副总理4日出席在京召开的全国工商行政管理工作会议并讲话,要求全国工商行政管理系统认真贯彻温家宝总理重要批示精神。

二、新华社1月8日电,国防科技工业工作会议在北京召开,曾培炎副总理出席会议并讲话。

三、1月12日,中宣部、中直机关工委、中央国家机关工委、教育部、解放军总政治部、中共北京市委在京联合举办形势报告会,邀请国家发展改

革委主任马凯作关于当前经济形势和今年经济工作主要任务的报告。

四、国家发展改革委发出通知要求,切实做好煤电油气运生产供应工作。

五、广东取消管道燃气初装费,国家发展改革委有关负责人表示,此举有借鉴意义。

六、科技部、财政部、教育部、国务院国资委、全国总工会、国家开发银行六部门召开会议,成立了推进产学研结合工作协调指导小组,共推产学研紧密结合。

七、国务院纠风办、交通部、公安部、农业部、国家林业局共同制订的《关于取消公路基本无“三乱”地区资

格的暂行办法》正式实施。五部门加强公路“三乱”治理。

八、新华社1月9日电,经国务院批准,财政部、国家税务总局日前制定下发了《关于豁免东北老工业基地企业历史欠税有关问题的通知》,豁免东北企业历史欠税。

九、1月8日,全国审计工作会议在京召开,今年重大项目和金融审计重点确定。

十、A股市场第一只保险股——“中国人寿”1月9日在上海证券交易所挂牌交易。

(本栏目策划、编辑:马天骥)