

# 珠三角农村经济社会结构变迁 与社区治理问题\*

孔善广

(佛山海悦投资发展有限公司、中南大学公共政策与地方治理研究中心兼职研究员 佛山 528231)

**摘要** 珠三角农村经历了从宗族治理到政权管治再到社区自治的转换。目前珠三角农村经济社会结构有别于中国普遍意义上的农村,基本成立了以土地股份合作为主的集体经济组织,农村村落正向职业人口多元化居住社区转变,并存在“两委一社”的治理架构问题、集体经济组织法律定位问题、土地经营问题以及社区公共事务管理等问题,本文对此提出职能、体制和法律等方面的对策建议。

**关键词** 珠三角农村 经济社会结构 两委一社 社区治理

中图分类号 F107 文献标识码 A 文章编号 :1004-0730(2011)01-0031-09

改革开放以来,广东省中部的珠三角地区<sup>[1]</sup>,在“外向型经济”的启动下塑造出具有鲜明特色的农村工业化和农村城镇化发展模式,形成珠三角与港澳成为一体的大珠三角城市带。到2009年,广东省城镇化率已经达到63.4%,珠三角更高达79.86%,比全省平均数据高16个百分点,以农业为主的第一产业只占当年地区生产总值的2.4%。<sup>[2]</sup>珠三角农村土地家庭承包模式已近消失,基本上成立以土地股份制为主的集体经济组织,大量的农业人口已转移到非农就业上来,使经济和社会结构发生深刻变化。但毕竟仍然保留着大量的乡村社会,如佛山市仍有485个村委会(其中市政府所在地的禅城区也还有54个),按登记职业为农业的人口约占总户籍人口的45%,因而给工业化城市化“冲击”下“城市中的乡村”的治理问题带来新的挑战。

## 一、珠三角农村经济社会结构变迁

### 1. 明清以来相对发达的农业、工商业和强势的宗族治理

历史上的珠江三角洲农村,冲积平原上土地肥沃、河网密布,一直是富庶的鱼米之乡。在15~19世纪初,明清政府时期基本上实行“时开时禁,以禁为主”的海禁政策,仅在广东进行开放对外贸易,省会广州成为全国唯一合法进出口贸易第一大港。中国向全世界出品的商品以生丝、丝织品为大宗,其次是瓷器和茶叶等。大量的广东生丝和丝织品外贸出口带来了众多机器缫丝厂投资,机器缫丝厂所需要的大量蚕茧主要依靠南海、东莞、顺德、香山等县的桑叶养蚕供应,大大刺激和促进珠江三角洲桑基鱼塘生产。<sup>[3]</sup>

珠江三角洲是中国宗族势力强固的地区之一,同姓聚居村落均建宗族祠堂,一村一族,或一村二三族,宗族族田占耕地面积比重很大,赖作莲转引1934年陈翰笙先生等调查珠三角南海、番禺、顺德、中山、新会、鹤山、东莞、宝安各县族田每县平均占50%左右。而且只有宗族拥有的物力、财力才能较大规模地因地制宜地改造自然,将低洼地深挖为塘,蓄水养鱼,并把泥土覆于四周成基,种果植桑,而形成特殊的土地利用方式,因此宗族制对“弃田筑塘,废稻树桑”热潮的掀起起了推动作用。<sup>[4]</sup>族田收益一般用于宗族祭祀、教育、救灾扶贫和其他公益事业,选举有名望的乡绅管理。明清以来,珠三角乡村形成了以宗族为形式的乡绅“自治”社会。

另外,以蚕丝业为主的手工业,以及其他传统的陶瓷和铁器业等产业的兴起,逐渐形成蚕丝和陶瓷贸易配套和因“废稻树桑”而需稻米输入等工商贸易及运输业,在乡村逐渐发展,形成大量圩镇集市,使珠三角乡村发展成为相对发达的农业工商业和强势的宗族治理并存的经济社会形态。

## 2. 新政权的嵌入和宗族治理解体

晚清及民国时期的战乱,珠三角乡村相对发达的农业工商业有所萎缩,但一些偏僻乡村因避战乱人员与资金的流入反而使圩镇更加兴旺。直至二十世纪五十年代新政权的嵌入,是“国家政权不断下沉,向乡村渗透,并将分散孤立的乡村社会整合到国家体系的过程”。<sup>[5]</sup>在初进入高级社时期实行高度集中统一的政社合一的体制和“一平二调三收款”<sup>[6]</sup>的宏观分配政策,作为基本核算单位的生产大队和作为基本生产单位的生产队,几乎没有生产和管理自主性。后来适当放松形成的“三级所有、队为基础”为主要内容的人民公社所有权制度基本稳定下来,才使得生产队长期成为人民公社的基本核算单位。<sup>[7]</sup>珠三角民间工商业逐渐消失,散落在乡村的大量圩镇集市逐渐衰落,乡村经济几乎全部以农业(及部分渔业)为主,传统强势的宗族治理被瓦解,以宗族为主的乡村组织和制度几乎已荡然无存,转变为代表国家意志的、纳入

国家治理体系的基层政权组织。

## 3. 工业化城市化进程中的珠三角农村

二十世纪八十年代,农民的自发改革转向国家自上而下推动,家庭联产承包责任制开始在各地农村实行,人民公社解体,全国几乎是在原生产大队的基础上建立村民委员会,国家行政权力再一次从农村退缩,<sup>[8]</sup>中国农村实质上确立了两个相互关联的基本制度:以家庭承包经营为基础、统分结合的经营制度(经济制度)和以乡政村治为架构的政治制度。再随着《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《组织法》)的试行和十年后正式实施,农村基层自治制度得到确立,国家行政权力再一次更大程度地从农村退缩。

珠三角农村全面推行家庭承包制改革后,劳动生产率大大提高,并释放出大量剩余劳动力,但土地农业用途难以有提高收入的更大发展空间,便将其转向收益更高的非农用途。随着农村经济改革、大力发展乡镇企业和实行对外开放三大国策的推行,地处中国沿海的珠三角得天时地利之便。由于城乡分割的户口制度和缺乏流转性的土地制度限制,开始只是利用村边荒地岗地兴办“离土不离乡”、“进厂不进城”的乡镇企业,到后来再逐步形成“村村点火、户户冒烟”的农村工业化发展势头。

随着国际大部分制造业向中国不断转移,以及地方政府兴办工业园招商引资政策的推行,土地需求越来越大,并大量征用农村集体土地。由于原来土地分散到家庭承包,承包土地调整问题和土地被政府征用后的补偿费分配问题十分突出,以及大量乡镇企业逐步倒闭或转制后遗留一定数量的集体建设用地(及其厂房),由集体统一集中经营利大于弊,因而早在1992年,佛山南海区(原为县级市,2003年改区)农村就开始实行了土地股份合作制,认可集体经济组织在不改变土地所有权性质的前提下,将以家庭为单位承包的农用地和集体建设用地及其他集体资产集中起来,由村民委员会(经济联社)或村民小组(经济社)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,按股权比例分红。<sup>[9]</sup>以土地经营为主的农村股份合作制社区经济组织也逐步推广,经营土地也成了发展集体经济的重要途径,农村集体的存量土地(及其厂房、商铺)出租租金成了社区集体的主要收入来源。整个珠三角农村利用“土地资本化”模式以集体土地推进工业化,通过农村工业化逐步迈向城市化,大量的农业人口已转移到非农就业上来,土地家庭承包模式已近消失,农业占地区生产总值比例越来越低,农村集体经济的发展,经历了土地承包——乡镇企业——土地经营的历程。

另外,随着工业化城市化进程的推进,大量的外来人口进入,乡村逐渐成为居住社区,农民的职业已不仅仅是农业,农村居住着职业多元化的“农民”,使乡村的社会形态正向现代居住社区转变,加上村民自治的实施,新的农村社区生活形式逐步替代传统的乡土社会,仅仅几十年,珠三角农村经历了宗族治理——政权嵌入——社区自治的转换。

## 二、经济社会结构发生深刻变化下的社区治理

对于乡村治理和“三农”问题,学界有大量的针对性研究,关注乡村自治的学者将其研究主要集中在对乡村自治的组织形式和性质、村民选举的个案调查、选举对乡村治理和乡村政治发展所产生的影响的国内问题的探讨。而关注“三农问题”的学者则将注意力主要集中于农业发展、农民负担和农村稳定,以及与之相关的政策问题的分析和讨论。<sup>[10]</sup>但由于中国农村地域范围广大,乡村治理问题既有普遍性又有特殊性,较特殊的如工业化城市化不断推进、经济社会结构发生深刻变化区域的珠三角农村(其特殊性同样存在于如长三角及各地城郊和城中的农村)对此有必要对其治理问题作探讨。

### 1.“两委一社”的治理架构问题

实行农村基层自治制度后,农村基层的治理架构为基层党支部与村民委员会并存,形成了二者共同管理公共事务的“二元权力结构”,从而产生“两委”分工和“两委”矛盾问题,“在这种情况下,村务管理上谁的权力和地位更具有合法性,村庄公共事务究竟由谁决策,都成为农村基层治理实践中难以回避的问题”。<sup>[11]</sup>“依照村级组织以党支部为核心这个原则,党支部书记是村的第一把手;而依照依法治国的原则,村委会主任是村的第一把手。于是造成两个相关后果:一是村民对于村委会选举不热心,因为选出来的村委会主任当不了家;二是民主选举的村委会主任可能会挑战支部书记的权威,或造成明争暗斗”。<sup>[12]</sup>对于像珠江三角洲农村,基层的治理架构除党支部与村民委员会外,还有较特殊的集体经济组织,因为珠三角农村普遍实行集体土地股份制,成立了以土地经营为主的股份经济合作社,导致在基层农村出现三个架构:党支部委员会、村民委员会和股份经济合作社。

党支部、村民委员会分别依据《中国共产党农村基层组织工作条例》和《组织法》建立,均有全国性的法律及党内的条例,但对于农村集体经济组织,一直没有全国性的法律规范,人民公社解体后社队企业形成的农村合作经济组织立法,经济联合总社、经济联合社和经济合作社的法人性质和地位并不明确,只有地方的规章。例如广东省人民政府在1990年5月10日颁布的《广东省农村社区合作经济组织暂行规定》规定:“社区经济组织对法律规定属于集体所有的土地、林木、山岭、草原、荒地、水面、滩涂、农业机械、农田水利设施以及建筑物和工业设备等生产资料拥有所有权”;“对组织内部的经营管理享有自主权”;“对本组织所有的生产资料,有权发包给本组织成员或外来人员经营”。2006年7月颁布的《广东省农村集体经济组织管理规定》均规定农村集体经济组织依法经营管理本组织集体所有的资产。<sup>[13]</sup>但《组织法》规定村委会“应当尊重集体经济组织依法独立进

行经济活动的自主权”,同时又规定“村民委员会依照法律规定,管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产”。《民法通则》、《农业法》、《土地管理法》也均规定“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理”。那么,就出现集体经济组织拥有集体所有的土地及其他财产所有权及其经营管理权,而同时村民委员会也可有权依法管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产的职能交叉重叠问题。

不可否认的是,上述问题在国内每一级政府都存在,也就是党政、政企关系问题,并非只存在于农村,只是由于各级政府不是直接选举,并实行“党管干部”,用“党政分开”、“政企分开”的原则来解决。但由于农村集体资产所有权人(群)范围更小,资产经营管理具有直接的委托代理关系,并实行村民自治,实行民主选举、民主管理、民主监督,因此,就出现党支部发挥领导核心作用与村民自治、民主选举出村民委员会办理本村的公共事务和公益事业过程中的“两委”矛盾,再加上农村集体经济组织经营管理集体资产而形成的“两委一社”治理架构问题。

## 2. 集体经济组织的法律定位问题

“农村集体经济组织”的概念第一次出现于1982年《宪法》,它赋予了集体经济组织独立进行经济活动的自主权。但在此后宪法及法律对其组织形式、经营范围、管理方式等问题的规定相对混乱,界定不清。从法律上看,农村集体经济组织的组织形态、责任形式和法律人格,不仅国家现行法律始终没有具体规定,地方性法规也很少见。<sup>[14]</sup>

广东省人民政府于1990年在全国率先颁布实施《广东省农村社区合作经济组织暂行规定》,规定适用于原来人民公社“三级所有、队为基础”的体制经过改革而形成的农村社区合作经济组织(简称社区经济组织),包括在原生产队或联队(自然村)一级设置的经济合作社,在原大队(管理区)一级设置的经济联合社,在原公社(乡镇)一级设

置的经济联合总社(其实目前已经名存实亡)。社区经济组织对组织内部的经营管理享有自主权,有权获得金融机构的贷款,以本组织所有的财产(不含土地)承担民事责任。广东省农委1991年1月颁布《广东省农村社区合作经济组织登记办法》,规定凭农村社区合作经济组织登记证,有法定代表人,可以刻制公章,开立银行帐户,签订合同,组织合法的生产经营活动和照章纳税,基本对集体经济组织的组织形态、责任形式和法律人格作出规范,并以此为依据开展经营活动。但是,后来在办理银行贷款时,金融机构要求凭社区合作经济组织登记证到有关部门办理《企业法人营业执照》、《税务登记》、《企业代码书》后,才能办理《贷款证》,引发农村基层对集体经济组织税收问题的担忧。2002年9月,省政府办公厅发出通知,停止执行《广东省农村社区合作经济组织登记办法》。<sup>[15]</sup>这样,集体经济组织就一直在法律地位模糊混乱之下存在,到2006年《广东省农村集体经济组织管理规定》仍未解决现定位混乱问题。<sup>[16]</sup>本来,集体经济组织“不仅与组织内成员建立起了经济关系,同时也与社会其他市场主体有着事实上的经济联系,在客观上承担着法人的角色”。但“如果依照现行《民法通则》中界定的四类法人,即企业法人、社团法人、自然法人和事业法人来注册登记,我们发现很难归类。显然,它不是自然法人和机关法人”。“一些地方不得已将转制后的组织定位为股份制企业,按《公司法》注册登记和纳税,同时又支付社区公共开支,导致改革后集体经济组织权利和义务的严重不对称”。<sup>[17]</sup>

2008年广东省村组集体经营性资产总量2956.5亿元(不含土地等资源性资产),为全国农村集体资产的五分之一,村均1429.85万元,集体经营收入1466亿元,村均709万元。如此庞大的村组集体资产,必须确立农村集体经济组织作为市场主体与管理主体的法律性质及法律地位,才能有效解决农村经济社会发展的各种矛盾和问题,解决农村集体经济组织身份证明和成员资格界定

问题,明确城市化“村改居”社区集体经济组织和集体资产的监管主体,理顺社区集体经济组织与其他基层组织如村委会、居委会的关系,协调好社区公共利益与社区成员个人利益关系,调整好集体经济组织职能与政府职责的转换关系。<sup>[18]</sup>

### 3. 集体经济组织经营集体土地的问题

目前经过村集体自身开发及政府征用,珠三角各农村集体存量可用于非农建设的土地已经不多。为解决被征地农民的基本生活保障和长远生计,以及农村社区集体公共开支,缓解征地矛盾和利益冲突,根据相关文件精神而推出征地“返还地”政策,政府征用农民集体土地后,按照征用面积的30%(以往是10%~20%)返还给农村集体组织作非农建设用地开发使用,并与政府征地一同纳入当地的土地利用总体规划。如各集体组织的“返还地”过于分散,有条件的通过置换集中,纳入开发区的统一规划,并由开发区配套包括排污、道路、供水供电的基础设施,利用开发区招商引资的优势进行开发。但以往政府将建设用地指标优先安排给自身所开发和管理的工业园区并照顾大项目,造成“返还地”缺少用地指标办理土地使用证,没有土地使用证就不能出租、建厂房,土地也已经平整而不能耕种,只有荒芜。例如南海狮山镇有两个村委会(经济联合社)及下属村小组(经济合作社)的“返还地”约1500亩,大部分因没有用地指标及办理土地使用证费用过高而造成不能出租,仅按每平方米一元计,每年少收租金就达1000万元,部分已经荒芜几年,一直不能产生收益,导致已经被征用众多土地的村民反响极大,村民与村两委会、经济社和政府之间发生矛盾,其中村两委会夹在上下之间“两头受气”,难以开展工作。

另外,历史上村集体已有大量的非农建设用地(建筑物),如以往利用周边荒地和村边地开发的厂房商铺,基本符合政府总体规划用途,原来政策还可以办理营业执照,但新政策要求在办理新营业执照时需提交土地证或规划部门审批意见,否则不能办理,租户一般不办理营业执照,政府经

常要动用资源检查打击,造成此类土地或建筑物难以出租,甚至有的被政府拆除。

一方面是大量的“返还地”受用地指标限制不能办理土地使用证,“返还地”政策难以发挥作用,村民对政府意见很大,潜伏着不稳定因素;另一方面是历史原因存在大量集体建设用地大多以私下的、间接的、非正常的途径和方式进行流转,造成了当地政府依法行政与提高农民收入、保障农民利益之间的矛盾。

### 4. 农村居住社区社会事务管理问题

由于珠三角覆盖到农村的工业化、城镇化程度越来越高,农村居民正慢慢向市民角色转变,原来的农村村落也逐渐实行社区化管理。农村集体要承担着社区服务与社会管理等公共职责,如落实计划生育、义务教育、征兵、优抚、救灾救济等各项政策的社会管理职能,以及人员工资、道路环境维修整治及部分社会保障等开支,社区管理和公共开支也随着经济的发展、生活素质的提高及人口状况的变化不断增大,并主要依靠集体经济组织自己解决。如佛山市规定,“全征地农村居民基本养老保险费由区、镇(街道)两级财政及农村集体经济组织负担。区、镇(街道)财政分别按10%~30%的比例补贴,村(居)、组集体经济组织负担40%~80%,符合条件的,每月可以得到120元至300元不等的补贴”。<sup>[19]</sup>由此可以看出,集体经济组织负担仍占大多数。

2008年末,珠三角非户籍常住人口为1850万人,这是《广东统计年鉴2009》的数据,但实际数据应更大。资料显示,早在2004年末,广东省的流动人口就是4200万。<sup>[20]</sup>在广东工业化城市化程度最高的珠三角,外来人口占比应更大,在各村镇,普遍存在外来人口与户籍人口倒挂现象,即外来人口大于当地户籍人口,农村村落已经向人口就业结构多元化的居住社区转变,但农村集体组织既要承担户籍人口上述的社会政策和福利开支,也要负担包括外来人口在内的社区环境卫生、消防、治安等社会事务开支,如治安、消防、环卫人员工

资及车辆、装备、视频监控等,社会事务管理和社会负担日益繁重。

由于政府的公共财政还有相当部分未能覆盖到这些“城市中的农村”,政府对农村公共服务还严重缺位,社会政策和社会事务开支仍主要靠农村集体经济,还远离城乡一体化和公共服务均等化的目标。

### 5.城乡差别与组织成员利益冲突问题

或许会有人认为,经济发达地区的农村居民收入比城镇居民收入高或基本持平,以往的“农转非”现在变成为“非转农”了,实际上并非如此。如佛山市虽然早在2004年就已经将164万农业人口与城镇户口一同统一登记为居民户口,但到2009年佛山城市居民人均可支配收入24578元(城镇在岗职工年人均工资31047元),农村居民人均纯收入10699元<sup>[21]</sup>两者之间有近三倍的差别,加上城乡的政府公共服务、社会保障等方面仍然有很大的差距。因此,将均等的公共服务覆盖到农村,缩小城乡差别,统筹城乡发展仍然任重道远。

另外,因不同区域和不同集体组织的资产收益不同带来利益分配(分红)存在一定差别,在原社区成员流出和新成员的流入时,集体土地补偿费、集体资产收益在组织成员分配过程中发生利益冲突,最突出的是“外嫁女”及其子女的股权界定和利益分配问题,各地多次引发此类上访事件,政府和司法部门也难以作出让村民满意的调解。

## 三、珠三角农村社区治理问题的对策建议

### 1.自治组织与经济组织的职能分开

按照《组织法》规定,村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。但在珠三角农村社区内,居住的并非只有当地户籍村民,还有大量的甚至超过原户籍人口数量的外来人员,社区管理已经不仅仅是原来村民的自我管理。随着将来城乡一体化的加快和户籍制

度的放开,将有更多的非原户籍人口加入到社区落户居住,虽然其不属于集体经济组织成员,不享有经济组织成员的权利,但却有权为整个社区的公共利益参与社区公共事务管理的权利,社区将来会逐渐由原来村民自治转向为社区群众自治。

另外,社区成员权可以说是一种政治权利,内涵是民主自治管理;农村集体经济组织的成员权,是一种财产性权利,内涵是与财产相联系的经济权益。如果还按照前面所指出的社区自治组织(村民委员会)也可有权依法管理原户籍成员集体所有的土地和其他财产,将出现职能错位现象。

因此,有必要将自治组织与经济组织的职能分开(机构分设,但符合条件的也可交叉兼职),自治组织管理社区公共事务,对全体社区成员负责,管理和服务对象是全体社区居住人员,经济组织管理组织成员(股东)共有资产进行经营,只对经济组织成员(股东)负责。至于基层党组织,在现有的政治体制下,仍然发挥领导核心作用,支持社区民主自治和集体经济组织管理集体资产,协调利益关系,参照“党政分开”、“政企分开”的原则履行各自职责,形成与自治组织、经济组织组成的“三位一体”组织和治理架构(图1)。

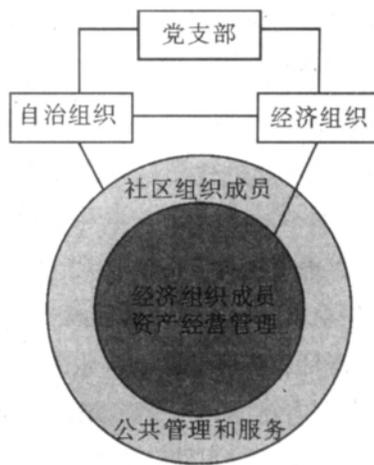


图1 党支部、自治组织和经济组织架构图

### 2.赋予农村集体经济组织法人地位

农村集体经济组织目前还没有全国性的法律来明确其法律地位。本来,在社区范围也有各种的

经济体,这些经济体的资产由个人拥有或多人拥有进行经营,集体经济组织不过是由更多人数的组织成员共同拥有而已,基本上与其他一般经济体并无不同,而且集体经济组织实际上不仅与组织内成员建立起了经济关系,也与社会上企业法人、社团法人、自然法人和事业法人发生经济联系,事实在承担着法人的角色。

因此,可在全国范围制定《农村集体经济组织法》,赋予农村集体经济组织法人地位,使其真正成为宪法、土地管理法以及民法通则中有关集体土地所有权主体的“农民集体”,从根本上解决农村土地集体所有权主体的虚置现象。法律条款规定其法律地位与权责,成员界定及其权利义务、组织机构及章程、议事规则、选举罢免、财务管理、法律责任等,并修改《村民委员会组织法》,将村民委员会仅定位为基层群众性(社区)自治组织,不再经营管理属于村农民集体所有的土地和其他财产,使农村集体经济组织实名化、实体化、法人化。

各地根据实际情况制定地方法规。如以土地为主的股份合作制集体经济组织中,可实施固化股权的方案,具体原则是:男女同权、股权平均;生不增、死不减;可继承、可转让。即在界定经济组织成员资格后,将全部股权男女平均分配,以人或户为单位一次性将股权固化,成员死亡及有后代出生后不再调整,股权可以继承和转让,将避免了今后因外嫁女或其他成员迁入迁出造成的利益争议问题。另外,由于集体经济组织的收益基本用于成员内部的福利开支,因此对集体经济组织经营所得免征所得税及享受其他税收减免等。

### 3. 建设用地可保持集体所有权不变

将来城市化工业化的继续推进必然使大量的农民集体的农用地变为建设用地,目前部分地方有将“城中村”、“园中村”以及已经实施“村改居”的集体经济组织的土地转为国有土地的倾向,<sup>[22]</sup>应引起足够的重视,必须考虑农民的意愿,必须尊重农民集体经济组织的土地所有权,因为农民的利益也属于公共利益。其实,农地用途虽然变更,但并不意味着集体土地的国有化,工业化和城市化

形成建设用地扩展并不一定要伴随着土地所有权的转移。例如,工商业的国有土地也只是使用权,年限为40、50年,完全有可能保持集体所有权不变(不必转为国有土地),即一次性付给农民40、50年的租金,作为农民融入城市的资本,期满后土地仍归集体所有;也可以采取“返还地”的方式,按一定比例将由农用地转为的建设用地归农民集体所有,用作租赁获取长远租金收益,作为农民融入城市的保障;甚至可以全部保持集体所有权出租给使用方使用,合同租赁期就参考工商业的国有土地使用权年限,做到与国有土地“同权、同价”,这些措施与城乡规划、用地指标和地方发展并不相悖。<sup>[23]</sup>

### 4. 加快城乡建设一体化和公共服务一体化进程

虽然珠三角工业化和城市化程度较高,但毕竟仍然存在众多真正意义上的农村和“城市中的农村”,仍然存在较大的城乡差距,具体表现在基础设施投入、政府公共服务、生活方式等方面,目前计生、教育、征兵、优抚、救灾、救济、社区治安消防、成员社会保障和基层组织的开支等均需要集体经济组织负担,社会政策和社会事务管理负担繁重。但正如上面所分析的,既然将集体经济组织确定为经济法人,那么只能对其全体成员(股东)负责,其经营收益应用于股东的分红(成员的福利开支等),而农村社区成员不仅是集体经济组织成员,还包括集体经济组织外的成员,将集体经济组织的经营收益用于整个社区的社会政策和社会事务管理开支,这对集体经济组织成员来说是不公平。因此,政府财政应承担市政规划和建设、社会治安、文化教育等社区社会事务管理的开支,承担社区两委会的基本工资和办公费用,成立社区服务中心和社区综合治理中心,作为政府下派机构给社区提供公共管理和服务。

《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008~2020年)》已经提出:“按照城乡规划一体化、产业布局一体化、基础设施建设一体化、公共服务一体化的总体要求,率先形成城乡一体化发展新格

局”。《广东省基本公共服务均等化规划纲要(2009~2020年)》也提出到2020年的总体目标：“全省基本建成覆盖城乡、功能完善、分布合理、管理有效、水平适度的基本公共服务体系，实现城乡、区域和不同社会群体间基本公共服务制度的统一、标准的一致和水平的均衡，全省居民平等享有公共教育、公共医疗卫生、公共文化体育、公共交通、生活保障、就业保障、医疗保障、住房保障等基本公共服务，在国内位居前列，在国际上达到中等发达国家水平”。<sup>[24]</sup>这需要有具体的行动措施。

#### 四、简短结语

珠三角农村经济社会结构已发生深刻变化，必须要有与之相适应的社区治理模式和治理架构，最主要的是在法律上确定社区集体经济组织的法人地位，使原来虚置的农民集体所有的土地和其他财产的所有权主体明确，将集体经济组织和社区自治组织的职能分开，参照“党政分开”、“政企分开”的原则形成党支部、自治组织和经济组织组成“三位一体”社区基层治理架构，并允许集体经济组织保留土地所有权参与工业化和城市化获取收益，以及加大政府财政投入加快城乡建设一体化和公共服务一体化进程，使珠三角率先形成城乡一体化发展的新格局，为全国农村的基层治理架构和模式提供借鉴。

目前争议极大的“撤并村改社区”行为，如山东诸城率先撤销全部行政村，几个小村庄合并成大的农村社区，淄博、临沂、济宁、德州、聊城等地都推行，珠三角也有进行“村改居”的趋势。如果赋予农村集体经济组织法人地位，将自治组织与经济组织的职能分开，那么无论是“撤并村改社区”还是“村改居”及将来的农民“城市化”，只不过是居住社区及社区自治范围的变化，但集体经济组织、成员资格及其对包括土地在内的财产的所有权仍然保持不变，这样能有效地保护农民的利益，有利于相关改革的顺利推进。

\* 本文是作者参加“中国‘十二五’时期的农村改革国际论坛”提交的论文。

注释：

[1]本文所指的“珠三角”为由珠江沿岸广州、深圳、佛山、珠海、东莞、中山、惠州、江门、肇庆9个城市组成的区域。

[2]数据来源于广东省统计局、国家统计局广东调查总队：《2009年广东国民经济和社会发展统计公报》及《广东统计年鉴2009》。

[3]黄启臣：《明清珠江三角洲“桑基鱼塘”发展之缘由》，《黄启臣文集——明清经济及中外关系(二)》，北京，中国评论学术出版社，2007年。

[4]赖作莲：《论明清珠江三角洲桑基鱼塘的发展》，《农业考古》，2003年第1期。

[5]徐勇：《现代国家的建构与农业财政的终结》，《华南师范大学学报(社会科学版)》，2006年第2期。

[6]在社队内外之间、社员之间实行贫富拉平，平均分配，对生产队的生产资料等财产随意无偿调拨；把许多农村中的贷款欠款一律收回。这是农村基层干部的“一平、二调、三收款”口语。

[7]刘庆乐：《当代中国村民自治历史起点问题》，《华中师范大学学报(人文社会科学版)》，2009年第6期。

[8]1980年2月5日，中国第一个村民委员会在广西壮族自治区宜山县屏南公社合寨大队果作屯建立。1983年10月12日，中共中央和国务院联合下发《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，各地在改社建乡的同时，也随之建立了村民委员会。到1984年底，全国的人民公社几乎全部解体。

[9]为了配合农村工业化的推进，南海在土地制度上由少数几个村开始尝试土地股份制。到1993年，在南海市委、市政府的总结和推广下，1994年土地股份制已遍及全市农村，之后在珠三角和其他地方得到推广。

[10]徐湘林：《三农问题困扰下的中国乡村治理》，

《战略与管理》,2003年第4期。

[11] 刘明兴等:《村民自治背景下的两委分工问题分析》,《中国农村观察》,2009年第5期。

[12]李连江、熊景明:《从政府主导的村民自治迈向民主选举》,《二十一世纪》,1998年第12期。

[13]参见广东省人民政府1990年5月10日颁布、1990年6月1日实施的《广东省农村社区合作经济组织暂行规定》(粤府[1990]48号),以及广东省农业委员会1991年1月28日颁布、1991年3月1日实施的《广东省农村社区合作经济组织登记办法》(粤府函[1991]19号文批准,1997年12月31日粤府令第33号修改)。

[14] 罗猛:《村民委员会与集体经济组织的性质定位与职能重构》,《学术交流》,2005年第5期。

[15] 参见广东省人民政府办公厅《关于停止执行1991年至2001年省政府、省政府办公厅发布的部分文件的通知》(粤府办[2002]68号),2002年9月2日。

[16] 参见《广东省农村集体经济组织管理规定》,2006年7月14日粤府第109号令颁布,2006年10月1日起实施,《广东省农村社区合作经济组织暂行规定》同时废止。其规定由省农业行政主管部门统一制发《广东省农村集体经济组织证明书》,是农村集体经济组织的身份证明,凭组织证明书办理组织机构代码证,按照有关规定在银行或者农村信用社办理开立账户等手续。

[17] 农业部课题组:《推进农村集体经济组织产权制度改革》,《中国发展观察》,2006年第12期。

[18]参见粤农函[2010]18号文:《关于征求对〈广东省农村集体经济组织条例〉、〈广东省农村集体资产管理条例〉(征求意见稿)的意见的函》,广东

省农业厅网,2010年1月25日。

[19] 佛山市政府:《佛山建立全征土地农村居民基本养老保险补贴制度的实施意见》,佛府[2004]96号。

[20]2005年1月27日广东省省长黄华华在广东省十届人大三次会议广州代表团的分组讨论会上,透露出广东全省有户籍人口7900万,常住半年以上的流动人口3100多万,总人口达到1.1亿,另外还有半年以下的流动人口1100万,那么流动人口就是4200万。参见《南方都市报》《广东省总人口达到1.1亿成我国第一人口大省》的报道,2005年1月28日。

[21]佛山市统计局、国家统计局佛山调查队:《2009年佛山市国民经济和社会发展统计公报》,2010年3月24日。

[22]参见佛山市委办、市府办《转发〈市委农办、市农业局关于深化农村集体经济管理体制改革试点工作意见〉的通知》(佛办发[2008]53号),其中有“积极推进‘四改一转’的试点:即村委改居委,农民改居民,农村集体经济体制改城镇经济体制,农村公共事务、公益事业改市政管理,集体土地转国有土地”的意见。

[23]孔善广:《征地补偿、耕地保护与农民利益的现实困境》,《学习与实践》,2008年第4期。

[24]参见国家发改委《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020年)》,2008年12月,国家发改委网站,http://www.sdpc.gov.cn/dqjj/qyzc/P020090108581302548241.pdf;广东省人民政府:《印发〈广东省基本公共服务均等化规划纲要(2009-2020年)〉的通知》,粤府[2009]153号。

(责任编辑:日晟)