

# 偏倚性理论与“城中村”股份制改造

刘云生 吴昭军

〔摘要〕 “城中村”所展现的地权逻辑一方面是农民对现行政治理念的一种“误读”，一方面是集体、农民作为土地所有权人与使用权人寻求最优化土地增值利益分配动机的本能反射。文章通过偏倚性理论剖析“城中村”的土地权利发生畸变的历史轨迹及其现实运行模式，指出股份制改造虽系解决“城中村”问题的有效手段，但必须正视其内在缺失，使之最大程度耦合公平、效率价值，最终实现城乡互动共荣。

〔关键词〕 偏倚性；城中村；地权逻辑；股份制改造

〔中图分类号〕 D912.3 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769(2018)01-0089-08

作为一种实存的社会、经济现象，“城中村”概念极具特色，游离于城市—农村、市民—农民、国家—集体系列性二元结构之间，其隐含的地权逻辑、价值诉求、利益关联也亟待理顺、定性、确证、释明。近年来不断出现的土地纠纷、土地风潮无一不说明“城中村”问题的重要性、紧迫性。学界与政府虽然对“城中村”问题有所探究且已采取相关措施，但其研究视角、力度以及制度供给尚不能全面而具实效地解决“城中村”所面临的各项问题，亦不足以防范未来可能的社会风险。学界对此的研究目前仅仅局限于理论层面而少实证研究与对策研究，即便于理论研究层面，学界至今尚未形成统一而成熟的学术观点，学者们大道多歧，各是其是而非其非，更难有合理而成熟的立法建议。与此相应，政府对该类问题多倾向于个案处理，畸轻畸重，鲜有定制。

在中国，土地史既是经济史，也是社会史，更是政治史，应通过农地的经营体制变革透视土

地的社会、政治内涵。本文运用偏倚性理论假设解析“城中村”社会关联形式及农民、集体、政府三者之行动逻辑，试图通过股份制改造消解其中的法权困境及社会风险，为城乡互动共荣提供有效的制度支撑。

## 一、“城中村”的多面向存在

### （一）“城中村”：土地二元结构的制度反射

“城中村”是中国土地二元结构下城市化发展的必然产物。以深圳市为例，深圳特区经济第一次转型期间，从行政建制上将相应农村地域转为城市建制，原有农民由农业户口转为城镇居民户口，原有集体所有土地转为国家所有。但因城市化过程中所需成本过大，劳动力转换程度低，政府无力支付数额庞大的土地费用、城市化费用，也无法充分解决就业问题，导致该批农民失去土地而又无稳定职业，成为所谓“失地无业”农民。该部分农民土地被征收后，除部分劳动力转

〔基金项目〕 教育部 2013 年度哲学社会科学重大攻关项目“农村土地股份制改革的理论探索与制度设计”（13JZD007）；司法部国家法治与法学理论研究项目“我国土地银行法律制度构建研究”（12SFB2040）

〔作者简介〕 刘云生，西南政法大学民商法学院教授，博士生导师；

吴昭军，西南政法大学民商法学院博士研究生，重庆 401120。

换为有效产业劳动力外，绝大部分农民虽然获得补偿费用及安置费用但却无固定职业，自然分流为相互融合的三股社会性力量：一部分农民被转为居民户口（实则为身份性转换而无经济实益），享受城市居民“低保”（多表现为土地补偿金之定期支付）；一部分农民利用土地双轨制的制度漏洞，通过土地及土地权利之非法开发、转让、租赁，获取高额土地增值利益；一部分农民则既无土地，又未被纳入社会保障系列，坐吃山空，形成社会隐患。上述三种力量通过十余年的变迁与融合，虽然对城市化产生了一些积极影响，但其主体性力量及其最终结果却可能成为制约特区经济现代化转型的消极性力量，其生存环境的优劣直接影响到社会的稳定与可持续发展。若措施得力得当，上述社会力量可转换为可贵的生产力要素，推进现代化进程；反之，则可诱发严重的社会矛盾，成为特区经济现代化转型的强大阻力甚至破坏性力量。

2005年前后，深圳市致力解决“城中村”问题，但收效极微且激发集体、农民的双重反弹。客观而论，无论是称之为“毒瘤”还是“遗毒”，“城中村”作为一种历史性、文化性、经济性、现实性存在，均有其内在关联形式并已然形成利益共同体，贸然出击，强力终结，只能激化矛盾，甚至引发群体性事件。

客观而论，“城中村”现象中的土地权利一方面是农民对现行政治理念（国家的主人）的一种“误读”，另一方面也是集体、农民作为土地所有权人与使用权人寻求最优化土地增值利益分配动机的本能性反射。具体而微，现行土地双轨制导致土地利益分配一定程度上违背了公平正义，集体、农民作为土地实际权利人未能合理参与土地增值利益分配，由此引致农民权益受损，加剧了传统的城乡矛盾以及各级各类社会矛盾，直接影响、制约整个社会的可持续发展，影响到稳步推进城市现代化的进程。

## （二）“城中村”产生诱因及利益实现路径

依据现有法律与政策，“城中村”与“小产权房”一样，是集体经济组织和农民阶层对现行土地权利再分配体系及其法权模型的颠覆行为，典型行为方式为强制索取、非法占有、群体抵抗。

“城中村”现象是农民阶层与集体于现行土地双轨制及城乡二元区隔制度刚性下的利益最大化选择，更是与国家、地方政府进行土地利益博弈的结果。“城中村”产生的制度原因固然源自于城乡二元结构下建设用地使用权的二元管理体

制与集体土地所有权主体虚位，但其现实动力则始于农民对土地收益最大化的追求。

概括而言，“城中村”产生的诱因和利益实现路径有以下几方面特点：

1. 寻求高额地租。城市化进程一方面增加了土地的价值，另一方面城市人口的迅猛增长也为城中村不动产开辟了广阔、稳定、高效的租金来源。城中村介于城乡之间，具有极强的地理区位优势，土地价值日趋高涨，加以高密度、高容积率的建筑群成本低廉，租金价格亦相对低廉，为潮涌般的外来务工人员提供了合理的生存空间，市场需求旺盛，促使了城中村村民不断扩建、加建、改建出租房，藉此实现土地租金利益最大化。<sup>(1)</sup>以深圳为例，严重的人口倒挂促成了深圳城中村的吸纳体量和能量急剧攀升，除200多万户籍人口外，上千万外来人口近半数居住于城中村。本地农户成为土地租金的最大受益者，有的农户年租金即高达上百万元！<sup>(2)</sup>

2. 寻求土地产权的实体化、商品化。“城中村”为集体土地所有权的实体化提供了实验平台。依照现行城乡二元体制，作为生产资料或生活资料的土地，其产权归村集体所有，其所属社区亦由作为村民自治组织的村民委员会管理。此种产权结构使村集体获得了自主开发土地的可能性，当农地的非农收益大于农业收益时，村集体出于理性诉求，势必冒违法改变土地用途的法律风险与政策风险，以获取土地利益的最优化增值；同时，农地自主开发、处分的收益远远高于国家土地征收补偿标准，村集体为垄断土地非农使用的超额收益，不惜凭借对农地的有限管理权，抢先自行推进农地非农化开发，藉此排斥地方政府征收土地并藉此垄断土地增值利益。此风一开，集体、农民的群体违法即呈星火燎原之势，“城中村”土地运行模式渐次铺开，势不可遏。

3. 维护基于土地与身份的双重优势。“城中村”的农村户籍不仅为农民阶层带来了经济实惠，更带来更高的附加值。与其他农村地域不同，“城中村”片区的农民虽然保留了农村户籍，但却最大程度地享有了土地增值利益，除宅基地、自建房的租金收益外，尚能获得集体的分红。同时，基于农村户籍，“城中村”村民尚能在计划生育政策、人口迁移、宅基地分配等领域享有其他地域农民所难以分享的附加利益。

4. 寻求区域性土地利益的最大化。与一般地域不同，“城中村”现象中的集体与农民在身份与产权两方面高度融合，既是一种利益共同体，

也是一种社会共同体，藉此裹挟公共权威，最终形成内在次生性社会结构并排斥其他利益主体介入土地增值利益分割。

## 二、“城中村”股份制改造中的平等性与偏倚性

纽约大学哲学、法学教授托马斯·内格尔(Thomas Nagel)在其所著的《平等与偏倚性》一书中谈到集体主义存在的原因，就是为了追求平等的道德理想和政治目标，并认为平等的理想是马克思给予世界的“最显著的道德遗产。”但他同时指出，现代社会的平等绝不是法律面前人人平等和公民身份的平等等形式化的平等，还应该代入社会、经济内涵。<sup>(3)</sup>

“城中村”的土地权利畸变正是基于这种平等的经济诉求而产生，政府却迫于道德压力和公有制理念难以有所施为，即便进行整治、改造，也都是以满足农户和集体经济诉求为前提，以最大程度实现土地利益的公平分配。但此种平等仅限于内部性和区域性平等，最终导致的不是原初追求的土地权利平等，而是土地利益的严重偏倚。

“城中村”地权逻辑下，土地利益的偏倚性集中体现为如下数端。

### (一) 行不改“名”与坐地分“赃”

“城中村”的营运策略很简单但极具实效：一是拒绝撤村改居，既不改变集体经济组织的所有权身份，也不改变农村居民的户籍身份，可谓“行不改‘名’”；二是先于国家征收进行土地的违规开发，坐享高额地租收益，可谓“坐地分‘赃’”。无论是集体的建设用地，还是农户的宅基地，都成为日进斗金的源泉。

此点固然撬动了当地经济的发展，但发达地区农民的高福利与高收益，无形间形成了对土地利益分享的地域性特权和优势。这不仅淡化了土地的公共资源属性，削弱了公有制的实体功能，还拉大了地区差异。即便进行股份制改造，集体、农户都可以凭借优势身份坐地起价，漫天要价，通过天价货币补偿或数十套房屋补偿成为新的土地食利阶层。客观上不仅抬高了地价、房价，最后还导致地价、房价成为深圳后续发展的最大制约因素。

比较之下，广州采用的模式是先国有化后市场化。首先对村社集体农民进行户籍转换，成为非农户口的城市居民，再对集体土地进行统一征收，但对各类使用权进行较为灵活的处理：

——对农户宅基地使用权经核查其合法性后，

直接颁发国有土地使用证。

——对经营性集体建设用地先进行股份制改革，核查、登记后如无违法事项，向股份制合作组织颁发国有土地使用证。

——对于公益性集体建设用地，其公益职能转归行政部门行使，如学校转由教育主管部门管理，公用道路、基础设施转由市政统一管理。但相关房屋及基础设施等占用土地则进行清产核资和股份制改造。土地所有权收归国有，但各项使用权人不变并向股份制合作组织发放国有土地使用证。

广州模式虽较深圳模式简捷易行，且成本较低，但也并非没有问题。比如，宅基地所有权国有化后农户取得宅基地使用权，究竟是将土地出让金、相关税费与补偿安置费两相抵充，还是依法缴纳土地出让金但减免税费？对于经营性集体建设用地，需补交土地出让金与税费，但集体、农户之间如何进行股份配置？特别是公益性集体建设用地，如何确定股份份额？如何保障股东的知情权、表决权、分享权、监督权？上述问题无论是从理论层面，还是从实践层面都有待细化、深化。

此外，根据最新个案，广州模式中的股份制改造仍是以村社为主的经济联社或经济社。但因农户众多，仅还建房一项，其成本也不菲。据公开报道，仅天河区所涉25个城中村（经济联社）、234个经济社所需改造费用即达到400亿元，不仅造就无数农户成为千万富翁甚至亿万富翁，还可以同时从股份合作社每月按股分红。<sup>(4)</sup>土地公共自然资源属性并未彰显，土地增值利益分配显属不公，客观上也拉高了房价、地价，与深圳模式殊途同归。

### (二) 固化资产与身份排除

《公司法》意义上的股份制改造一般应当遵守资本三原则，即资本法定、资本维持、资本不变。“城中村”位居人口集聚区的城市，一般的股份制改造都奉行“生不增、死不减，进不增、出不减”的原则，即以现存的村民人数为财产分割意义上的集体成员，其目的是固化村民身份并实现公司股份的固化。

该原则有利于固化资产自无疑义，但固化身份同时也意味着身份排除。最典型的如以下几类人群可能在原始配股时被排除，从而不享有应当持有的股份和权利：

——新增人口。主要包括新生儿，因缔结婚姻（嫁入或赘入）和领养、收养法律关系而新

增的人口。

——有本村户籍但待嫁之女性、无户籍且已出嫁但于夫家没有享有土地权利之女性、离婚后户口回迁人员。此类人员虽然数量少，但事涉当事人基本生活保障与发展权利，故实务中此类纠纷、诉讼最为普遍。

——有本村户籍但常年在外且可能返乡人员，如大学毕业生、军队复原人员、服刑人员。

上述三类人员在相关区域的地方立法中及股份制改革进程中多有关注，且能够重点予以保护。但对于以下三类人员是否配置股份，争议较大：

——虽有本村户籍但早已离乡且定居城市，也有稳定收入的人员。窃以为，该类人员不宜再配置股份。如涉及有宅基地使用权，则可考虑以该项使用权入股成为股东并参与分红，但不宜再以本集体经济组织成员身份享有其他权利。

——退休后的公务员、事业单位人员。对于该类人员，首先得考察其户口是否回迁？是否能够回迁？户口回迁如经过集体决议同意，可以回迁。但因为该类人员已经享有国家退休人员福利待遇，不得亦不宜再行享有集体经济组织成员的权利。但如果以技术、管理、知识产权等无形资产入股，应当允许，但对该类知识产权作价入股应经过权威资产评估部门进行评估。

——荣誉村民。村集体基于本地经济发展需要，对重大项目投资者、引进人员或具有特定社会影响力的人赋予荣誉村民资格并为其分配宅基地使用权。此类人员不宜视为集体经济组织成员，否则会稀释集体成员之股权，还易诱发基层腐败。

### （三）持有股份与身份识别

出于资本三原则需求，于原始股份配置时要求固化资产和身份，此点尚可理解，只要能兼顾上述特殊群体利益，亦不至于违背公平原则。但“城中村”改造中遭遇了与“小产权房”相同的困境：股份之上的身份性内涵无法移除。股份制改造之初，因为集体经济组织成员的身份性及集体资产的公共性、不可分割性，直接导致该类股权具有身份性、内部性，并直接影响其可交易性。股东对拥有的股份不得抽回、转让、交易，更不能要求一次性分割集体资产，以实现成员权。这种内部身份识别与固化固然有利于保护集体资产的稳定，亦可保证集体成员权的实现，但却难以实现充分的市场化。

### （四）个体分配与集体淡出

发达地区“城中村”股份制改造的基本模式是对集体资产进行量化后直接配股到个人，有效

地将身份性的成员权转换为一种经济性权利，但此种模式必然导致集体的淡出。如果没有集体股份，集体资产公益性目的如何实现？即便按照广州模式通过股份制改造实现了农村土地的全盘国有化，但仅仅是解决了大众性的教育、环保、道路交通等公益需求，无法满足集体内部特殊性公益性支出，更难以解决特殊人口的土地利益分配问题。

有鉴于此，笔者建议可以通过两种方案解决：一是保留集体股；二是股份制企业或公司提取公益金、公积金。至于具体采取何种模式，可通过村民会议或企业、公司章程规定。如此施为，不仅可以为公益性支出提供资本来源，亦可兼顾特殊人口的土地利益分配权利。

### （五）公司外壳与权力内核

无论是珠三角还是长三角，经济发达地区“城中村”的股份制改造都涉及到前文提到的内部性、身份性、不可交易性。因之，众多经济联社或经济社、合作社后来虽然改制成为公司型法人，但就其本质而言，仅具公司外壳。就其内部股份配置、治理结构、股权分红都难以进行市场化运营，更难以承受破产的法律风险。

此点决定了该类股份制改造的两难处境：如果进一步改革，势必影响集体资产和股东权利的稳定；如果不做市场化改革，就只能凭借原始的集体资产获取土地租金与房产租金，不仅严重影响股份制实体的效率提高，也难以确保其充分的市场竞争力。这种单纯依靠土地红利模式的股份制只能寄希望于城市化发展的规模扩张与土地需求的不断增大，缺乏自身的竞争力优势。一旦房地产市场萎缩，该类经济实体的前景堪忧。此点也可以解释为什么“城中村”进行股份制改造后土地区位优势地区的集体成员或股东能够获取较高的股份红利，区位较差的地区股份红利渐次走低甚至出现亏损。

此外，尚需特别留意的是，该类股份制实体表面上为公司化管理，但从股份制改造之初，公司管理层特别是董事会构成一般都是由原村干部担任或是由上级政府指定，无法摆脱原乡村政权和政府的主导和控制，形成了特有的公司外壳与权力内核结合的奇幻组合。若名义上的董事会任期届满，如果不改选，则此种组合势难破解，权力要素会牢牢控制股份制实体，不仅效益低下，还可能滋生腐败。但最大的问题还在于，如果进行大规模的改选、改任，让具有市场管理经验、能力的人进入董事会，基于市场化的需求，必然

会对股份制改造之初的改制方案进行调整，甚至推翻原有方案，直接危及到集体资产的稳定性和股东的实体权益。

### 三、股份制改造的困境与逻辑归依

#### (一) 公平与效率的双重缺失

应当说，股份制改造是目前解决“城中村”问题的最有效手段。但徵诸发达地区的股份制改造，有些缺失、隐患却必须予以正视。

##### 1. 公平诉求走向不公平

上述股份制改造过程中的偏倚性明显违背了平等原则，虽然保护了集体、农户的权利，具有道德上的正当性，对“在场”集体成员也具有公平性，但却可能违背普遍性的平等原则。

首先，对“缺席”农民权利的消解与抑制。所谓“缺席”，此处系指非本区域的农民阶层及被排除于集体经济组织之外的当地农民阶层。想当年，违法违规起高楼，抢建、扩建，不仅没有遭遇法律的任何负面风险，反而带来无限的土地增值利益空间和持续性的土地租金、股息。此点不仅令“缺席者”深感不公，还会对政府信任产生怀疑，更可能对成文法的偏倚性保护产生不满，最终强化“违法趁早”“法不责众”等不良意识，弱化、消解成文法和公共权力的权威！

其次，土地利益的区域性、群体性垄断。珠三角、长三角的“城中村”股份制改造之所以成功，并不是制度创新和组织形式改良的成功，而是土地增值利益的偏倚保护的成功。该种成功以当地农民成为土地食利阶层为前提，形成了区域性、群体性的土地利益垄断。不仅阻断了作为公共自然资源的土地的公共属性，违背了公平分享的改革理念，同时也内在阻碍了股份制实体转化为真正的市场化主体，集体资产中的土地转化为土地资本，成为该类区域性、群体性新生代市民阶层的特殊利益供给，最终违背了公有制的制度内涵和道德立场。

最后，拉升地价、房价，增强城市竞争力的同时，降低了绝大多数居民的幸福度。如前所述，为维持新生代市民的身份性、区域性土地利益，城市开发的成本不断提高，加以政府和商业资本对土地利益的追逐，房地产价格的虚高、激增、泡沫势成必然。高地价带来的高房价不仅会削弱区域经济的后续竞争力，畸形市场也大幅度降低了外来人口的幸福指数。近年来，“逃离北上广”不仅出现于工薪阶层，也出现于大量的工商资本领域。

##### 2. 效益诉求的单一指向

为什么对“城中村”进行股份制改造？目的就是为了保证公平前提下最大程度发挥土地的资源、资产、资本效应。简言之，效率诉求是股份制改造继公平原则之后的必然选择。

但因为集体产权主体的抽象性、产权边界的模糊性以及集体成员身份的限定性直接导致了股份制改造后股份的身份性、内部性、不可交易性。同时，此种偏倚性激活的是一种单一的内部经济实体，难以充分市场化，在短暂的城市化风潮之后，其竞争力堪忧。

揆诸现实，“城中村”股份制改造所依靠的最重要的资源、资本都来自于土地并依靠土地的增值实现利益增长和内部公平分配。《上海证券报》记者采访深圳“城中村”的相关股份公司，发现集体收入主要是以集体土地和房产出租获得的租金收益。部分地区改造效果显著，比如被誉为“中国第一村”的南岭村更是举行了盛大的春节晚会，甚至高调宣布南岭村社区股份公司为村民以及退休人员颁发近1200万元的奖励，人均高达6万元。<sup>(5)</sup>

但这类表面成功背后隐藏的实质更需关注：此种股份制改造的成功绝非是改制的成功，而是因为土地区段的绝对优势所致。同属深圳市“城中村”，绝大多数股份制改造后的经济实体所获租金收益因地缘差异差别极大，有的股份制公司收益平平，股东分红不足万元。<sup>(6)</sup>

##### 3. 多元化实践中的公平与效率

如果将视野转向珠三角、长三角之外的区域，无论是政府主导，还是民间实践，农村土地股份制改革始终也围绕公平、效率两大基轴展开。

比如，在组织形式的选择上，农地股份制改革一般选择合作社、经济联社等形式，有外来商业资本流入的地方也选择公司化实体。前者在欠发达地区与不发达地区最为流行，因为该种结合，不仅遵从农户自愿，也能最大程度实现公平，其效率虽则可能低于公司化经济实体的经营水平，但肯定高于“单干”。

就“城中村”改造而言，股份制仍然是其最佳组织形式，公司化也是其最佳经营模式。究其实，股份制的制度功能优势既可实现资本、资源的集聚和收益的公平分配，还能有效应对、融入市场，提高经营效率。但在具体的改制过程中，公平和效率两大原则孰轻孰重，在各地难以统一。

组织形式上，很多地方政府力推两种模式对

“城中村”进行股份制改造。比如，根据长沙市政府《关于加快推进城中村改造工作的意见》（长政发〔2014〕51号），积极倡导、引导集体产权改制成立股份制公司，完善产权管理制度。但在具体组织形式的选择过程中，最常见的就是两种：一种是以有限公司形式出现，集中反映“城中村”集体资产的身份性、内部性，无论是股权流转，还是公司内部管理都遵循集体与股东的内部自治。另一种是以股份公司形式组建，集体和农户的身份性、内部性不断削弱、剥离，土地的资本化程度较高，股权的市场化程度也逐步体现。

与中西部农民的行为偏好一致，除了选择合作社、经济联社外，目前的“城中村”股份制改造极少选择资合性的股份公司，更偏重于选择人合性较强的有限公司。究其原因，也是为了同时实现公平与效益两大价值诉求。

更集中体现公平、效率二者关系的是股权配置。比如连云港市的“城中村”股份制改造只设单纯的人头股，其标准与其他地方迥异，是以上一世纪八十年代第一轮农村土地承包经营权为限，一人一股。<sup>(7)</sup>此种改造模式最大程度实现的是公平，是基于对土地和集体的贡献度而进行股份配置。但此种改造于公平理念下却无视抑或忽略了后续人口的土地权利，走向偏倚。

相形之下，为体现公平，与连云港市不同，有些地方实践的股权相对细化。如浙江省台州市椒江区海门街道，首先坚持集体资产不可分割原则和原农户权利有序保护原则，将股权区分为两大类：第一类是集体积累股，主要为未来的公益性用途和特殊人群的保障积累资金；第二类是个人分配股。个人股又分为原始投入股、劳动补偿股和社区人口股三类。

原始投入股是分配给合作化初期带资入社的社员的股份，保障其应得之股权利益；劳动补偿股，就是其他地区的农龄股或贡献股，是分配给对本村集体经济组织做出贡献的劳动社员的股份；社区人口股属于“大锅饭”，是配置给原集体经济组织所有在册人员的股份。

此外，为不留后患、显示公平，海门街道的“城中村”股份制改造还充分考虑了特殊人群的利益和股份分配权。其中，最值得称道的是对原本集体经济组织户籍的嫁往城市但又没有工作的女性，对已经离乡但未带走村集体资源且现户口仍在本村的社员，对没有找到工作的大中专毕业生等特殊群体都进行了适当的股权分配。<sup>(8)</sup>

根据图1反映的数据，可以看出该类股份制改造模式的优长之处：

尊重历史，合于现实。特别是原始投入股、劳动补偿股既肯定了股权人对本集体经济组织的特别贡献，也按照其贡献度进行股权回报。既保护了原产权结构的比例比重，也符合现实性需求，不至于诱发矛盾，有利于股份制实体实现有效内部治理，减少内耗和管理成本。

比例适中，力求公平。集体股之设，最大的功能就是保护了特殊人群的利益；而人口股又能普遍保护绝大多数原农民集体成员的利益。

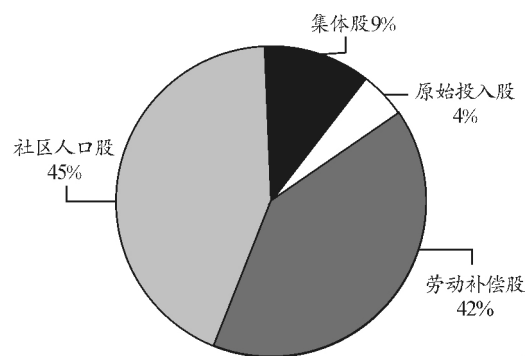


图1 浙江省台州市椒江区海门街道城中村股份制改革的股权比例

数据来源：根据郑旻《关于城中村股份制改革股权配置等问题的思考》一文生成，载《科学时代》2013年第7期。

在情况比较特殊的地区，股权配置也体现了其特殊性，但追踪寻迹，其要旨也是为了确保公平前提下实现效率价值。比如河北省承德市“城中村”股份制改造第一个试点区——双滦区西地乡西地村。其特殊性就在于：该村农业户口与非农业户口混杂。经过三次征地和“农改非”，该村1250位村民中，农业户口为656人，非农业人口594人，两种人口比例基本对等。更特殊的是，每户人家都有非农业户口人员。鉴于此种情形，该村的“城中村”股份制改造在股权配置时，为力求公平，坚决取消了户籍标准，也不以土地承包经营权为标准，而是在清理集体“三资”（资金、资产、资源）后，以基本股（人头股）方式将股权量化到人头，原村集体所有人员全部享有股份。为了防止平均主义，该村又设置了老龄股、劳龄股、贡献股，三种股份，于相对公平前提下，对特殊人口进行偏倚保护。<sup>(9)</sup>

## （二）政治逻辑·社会逻辑·市场逻辑

根据上述样本分析，无论采用何种配股方式，

无论是江浙富庶区，还是湘中、幽燕发展中地区，都体现了一个共同的价值诉求——“城中村”股份制改造首先关注的是公平原则，至于效率问题，则居于相对次要地位。这说明在土地公有制前提下，即便进行经营体制改革，追求公平仍然是第一决定因素。

离开法权视域，不难看出，“城中村”股份制改造首先遵循的是政治逻辑，其次是社会逻辑，最后才是市场逻辑。

所谓政治逻辑，是指“城中村”股份制改造绝不能离开公有制轨道，确保土地的公有制是最起码的政治要求。追寻其根本动机，最重要的原因就是通过对土地公有制实现共产党人对农民的政治道德承诺，实现共富的社会理想，保全政治权力的正当性。

所谓社会逻辑，是指城市化进程中，必须恪守社会稳定前提。在中国，土地从来就不是单纯的自然资源，还是相当重要的社会资源，是整合、撬动、激活各类社会阶层的最重要杠杆和砝码。所以，当地方权威、精英推动的农地改革如果不会引起大面积的社会差评，又能够为农民带来经济利益增长，带动地方发展，上层一般选择认可态度；否则，会自上而下颁令禁止。

地方权威和精英遵从的刚好是这种逻辑：一要稳定，二要发展，最佳的模式就是对地权进行合理、公平的配置，股份制改革如响斯应，应运而生。

石家庄市长安区西兆通村的“城中村”改造印证了这一逻辑。<sup>(10)</sup>早在2009年9月，经由两委班子主导，西兆通村就将土地经营权流转回村集体，以股份制形式进行“城中村”改造。配股依据首先考量的是户口、地亩、贡献，将股份区分为三大类：基本股、劳龄股、村龄股。基本股以户口为主要依据，以1983年为界，将在册成员区分两类进行不同标准的配股，但人人有份；劳龄股重点考虑的是1983年第一轮承包人的优先股份；村龄股主要解决户籍变动人员或新增人员在村的年限。股份配置完毕后，西兆通村开始了公司化经营，然后按股分红，效益远远高于单个家庭经营。

而长安南村镇大丰屯村则是一个典型的农业村。该村的“城中村”改造也由地方权威和精英主导，也实现了股权化改革和公司化经营。但与西兆通村最大的不同，因为此前系农业村，公司化后的第一步并非是发展第三产业，而是首选满足以下三项需求：一是由公司全村所有人员

购买医疗保险；二是对60岁以上老人发放生活补贴，每人一年1200元；三是加大教育投入，免去入股村民孩子的入园费。

无论是西兆通村的积极向外拓展，还是大丰屯村的消极“安内”，都体现了农地股份制改革的社会逻辑：社会稳定是首要前提。正是从这个意义上，有学者将农村土地的地权解读为“关系产权”。<sup>(11)</sup>也有观点认为，农村土地股份制改革中产权配置必然受社会性结构要素控制。所谓社会性结构要素，在乡村社会，主要就是社会的非正式制度中，都存在着与其组织形式相配套、相契合的社会关系网络，这些网络会直接影响人的行为决策与行为模式，进而影响社会资源的配置。<sup>(12)</sup>

所谓市场逻辑，无论是“城中村”竞相效尤引发的集体土地非农化建设的风潮，还是后来“城中村”股份制改造的基本定位和路向，前两项逻辑都被农民利用过来获取土地利益的最大化；政府之所以推动“城中村”股份制改造，不仅仅是为了政绩，亦可从中获取高效、持久、巨额的经济利益和城市竞争优势；开发商为什么愿意介入？也无非遵循市场逻辑，寻求最大化的市场利益。

换言之，“城中村”股份制改造的三大逻辑中，政治逻辑、社会逻辑是手段，农民对土地的高度依赖、制造土地需求依赖并从中获取最大化、最优化利益才是真正目的。换言之，农民以公有制所追求的公平正义以及集体组织成员身份和群体性力量不断强化自己的权利，增大获利空间和谈判自由度，最终凭借土地资源控制权获取了土地增值利益的分配权。政府、开发商借力打力，移形换影，也借助土地的政治逻辑、社会逻辑各取所需。

从这个意义上讲，“城中村”股份制改造既是一种组织形式的选择，更是一种政府、商业资本、农民集体的非正式“结盟”。

#### 四、股份制改造的公有制指引

中国的“城中村”股份制改造十多年来可谓取得了辉煌的成就，实现了大规模的城市集群建设，带动了中国经济的飞速发展，解决了庞大剩余劳动力的就业问题。但不得不承认，在这些光环的背后，基于“城中村”改造而来的股份制实体因为首先确保公平，导致身份性无法涤除、内部性难以克服，市场化程度低，这是农地股份制改革的显性短板。在这些问题中，最值得注意的是，农民和集体收取股权红利的本质就是部分社

会成员参与分配土地级差地租，这对整个社会的公平带来冲击。

想当初，农民之所以承认国家对土地的终极控制，一方面是出于感恩和服从，加以生产力水平不高，生存伦理中的温饱压倒一切；更重要的是，不管是建国之初的私有化，还是上世纪六十年代开始的公有化，国家始终注意农村资源分配的公平原则，注重农民相互之间的利益平衡。<sup>〔13〕</sup>但当温饱之后的发展问题一旦出现，国家和个人之间的关系趋于紧张，农民土地维权成为影响社会稳定的一大因素。

到了集体土地所有权层面，农民为什么会承认集体所有制？如何认知集体的功能实现？关于第一个问题，如果说农民对国家的终极控制出于感恩和服从，对集体土地所有权的认可则是通过社会改造后农民阶层的妥协和权变的结果。<sup>〔14〕</sup>当市场化、城市化风潮席卷中国，农村土地的价值日益凸显，农民和集体的权威、精英基于利益追求达成共识，第二个问题就自然而然地出现了，

农民就会在公有制体制下实现自己利益的最大化。具体路径和“小产权房”一样，都是以集体土地所有权实体化为手段，再以成员权实现为路径，最终将对土地的权利转化为个人收益。但在股份制改造过程中，无论是国家、集体、农民，都必须在公有制前提下进行改革，以土地权利为核心，展开新一轮的利益博弈。公有制政治、社会理想的实现，是进行“城中村”股份制改造的显性动力，而将集体权利成员化、个体化，藉此实现土地利益的大幅增长和平均分配，却又可能导致集体土地所有权虚化的客观结果。因此，在股份制改造中，公有制及其土地法权必然遭遇困境和迷局，各种改革模式竞相呈现，看起来是异彩纷呈，但却有序地展现农民阶层特有的利益立场和行为方式。

如何寻求股份制改造模式下既保障公有制的应有价值诉求，又能够充分落实集体土地所有权、保障集体组织成员权，将是未来农地改革必须直面的新问题。

#### （参考文献）

- 〔1〕 李培林. 巨变：村落的终结——都市里的村庄研究〔J〕. 中国社会科学，2002（1）.
- 〔2〕 〔5〕〔6〕 徐维强. 深圳城中村：村民成房东 房租普遍月入十万〔N〕. 上海证券报，2013-02-19.
- 〔3〕 〔美〕托马斯·内格尔. 平等与偏倚性〔M〕. 谭安奎，译. 北京：商务印书馆，2016：89.
- 〔4〕 方阳麟. 400亿广州天河区大手笔改造城中村〔N〕. 新快报，2017-05-12.
- 〔7〕 城中村实行股份制改革 村民变股民按月拿分红〔EB/OL〕.〔2015-12-28〕〔2017-08-07〕连云港传媒网 <http://www.lygl.com/2015/1228/15577.shtml>.
- 〔8〕 郑旻. 关于城中村股份制改革股权配置等问题的思考〔J〕. 科学时代，2013（7）.
- 〔9〕 袁雪梅，邱艳丽. 承德市第一个“城中村”改造村完成集体资产股份制改革〔EB/OL〕.〔2016-04-26〕〔2017-08-07〕. 河北省人民政府网 <http://www.hebei.gov.cn/hebei/11937442/10756595/10756617/13297067/index.html>.
- 〔10〕 潘双清，刘毅. 村民变股民 农民变市民——长安区城中村集体经济组织股份制改革调查〔N〕. 石家庄日报，2011-12-09.
- 〔11〕 臧德顺. 臧村“关系产权”的实践逻辑〔J〕. 社会学研究，2012（1）.
- 〔12〕 李培林. 另一只看不见的手：社会结构转型〔J〕. 中国社会科学，1992（5）；刘淑华，王建军，王芳. 浅析李培林的社会结构转型理论思想〔J〕. 经济研究导刊，2012（1）.
- 〔13〕〔14〕 张浩. 农民如何认识集体土地产权——华北河村征地案例研究〔J〕. 社会学研究，2013（5）.

（责任编辑：周中举）