

城市郊区外生型农村城市化研究

——厦门市禾山镇的案例分析

李文溥 林民书 林 枫

摘 要: 禾山镇的城市化方式,基本上属于由外部经济力量推进的郊区外生型农村城市化类型,这是一种具有较高效率的高起点的城市化模式,但是,由于自主工业化机会成本太高,缺乏内在的经济推动力,城市化各要素发展不平衡,相应出现了一些问题。本文对外生型农村城市化过程中出现的问题进行研究,并提出相应的政策建议。

关键词: 外生型农村城市化;案例研究

中图分类号: F291.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008 - 1569(2003)04 - 0109 - 11

农村城市化以国民经济工业化为基础,不同地区的国民经济工业化的条件、成因各不相同,其农村城市化进程亦各不相同。就目前所见,我国农村城市化类型主要有内生型农村城市化模式、郊区外生型农村城市化模式、移民型农村城市化模式、民工汇款型农村城市化模式等四种。本文以厦门市湖里区禾山镇为例,探讨郊区外生型农村城市化及相关政策问题。

一、禾山镇的城市化:方式和问题

郊区外生型农村城市化模式是一种主要由外部经济力量推进的农村城市化模式,它一般出现在中心城市的郊区或边缘地区。这些地区出现外生型城市化的主要原因是:(1)中心城市的郊区农业原来基本上是服务于城市的副食品供应产业,如蔬菜种植业等,务农的比较收益较高。改革开放初期,资源从农业向非农产业转移的机会成本比较高;(2)八十年代末九十年代初,城市经济发展较快,需要大规模扩大城市用地,城郊土地成为首选目标,郊区地价因此急剧上升,这在一定程度上使郊区农民自主发展乡镇工业的机会成本也急剧上升;(3)郊区发展乡镇工业,在产业准入领域、技术标准、环保标准等方面往往要比远离城市的农村受到更多限制,同时又面临着近在咫尺的城市工业更强有力的竞争,因此,城郊农村工业化的进入门槛往往较高。不同时期的种种因素决定了,改革开放以来,城市郊区农村内生型工业化、城市化的机会成本始终比较高,因此,其城市化过程,往往是城市经济发展从外部推进的产物。外生型城市化模式,一般起点较高,城市建设的集约程度高,能够比较有效地利用土地等资源,并且能够利用中心城市强大的社会经济力量解决城市化过程中

作者简介:李文溥,博士,厦门大学经济研究所教授,博导;

林民书,博士,厦门大学经济学系教授;

林枫,博士,厦门大学经济研究所副研究员。

的问题,是一种具有较高效率的城市化模式。这种模式目前最大的问题是:城市化起点高,因此,成本也比较高;另一方面,由于城郊农村自主工业化的机会成本太高,缺乏内在经济动力,因此,城市化各要素的发展可能不太平衡,容易出现严重的农民转变为市民之后的结构性失业问题,以及市民角色认同慢、基层政权及有关组织转制比较复杂、违章建筑多、“城中村”现象严重、处理成本高等问题。

禾山镇原是位于厦门经济特区前身——湖里出口加工区附近的一个岛内郊区人民公社。20余年来,厦门经济的高速发展,为禾山镇的农村城市化创造了良好的外部条件。到目前为止,禾山镇相当部分地区已经实现初步城市化,当地经济具有城郊农村城市化初始阶段的显著特征:第一,经济结构以非农产业为主。2000年全镇工农业总产值28.6亿元,其中农业产值约7000~8000万元,仅占2.6%。当地劳动力数量11483人,在三大产业中的就业比例为33.9:40.3:25.8;三大产业的收入比重为6.4:90.2:3.4。第二,自主工业化水平低。村集体及农民自主投资创办的乡镇企业为数不多,在我们调研的蔡塘等5个行政村中,不少村子根本没有村办企业,只有两家村办企业的全部产权属于村集体所有。第三,当地户籍人口失业严重。据估计,目前厦门岛东部农村户籍人口中,16—35周岁青年有1.5—2万人,约占总人口的35—40%,其中50%以上处于失业或半失业状态。根据我们对蔡塘、枋湖、五通三个行政村进行的调查,当地户籍总人口11096人,其中青年3840人,占34.6%。青年中,在校生600人,占15.7%;中专以上200余人,占5.24%;无固定职业者1420人,占37.2%。其他劳动年龄段人口,失业率也比较高。从性别角度看,男性劳动人口失业率高于女性。

禾山镇的城市化存在着下列值得重视的问题:

1. 城市化过程渐进推进,城市建设规划沉没成本较高。城市建设中,一般有两种方式:一种是规划一步到位,建设分期进行;另一种是城市逐步形成,逐步扩大,规划多次形成,不断更改,重复实施。前者可以说是一种理想化的城市建设方案,如果规划得当,严格执行,城市建设的沉没成本较低,从长期看,建设成本较低,但是,在现实生活中,以这种方式形成的城市比较少。后者可以说是大部分城市的实际形成过程,其突出特点是,城市建设缺乏统一的长远规划,基本上按照中短期成本最低方案进行,城市功能区分布不尽合理,城市规划多次进行,后者总是对前者的某种更改和否定,因此,城市建设的沉没成本多次出现而且高昂。我国改革开放以来城市边缘地区的农村城市化过程,基本上是沿着后一路径进行的。这是因为,一方面,这20余年来的经济发展之快,经济结构变动之大,远远超出了人们的预料;另一方面,过去实行的实际上是严格限制农村城市化的政策,也在一定程度上限制了人们按照正常的预见能力进行扩大城市规模的建设规划。在禾山镇,这个问题集中体现为:

(1) 土地利用不合理。全镇31.4平方公里土地,已经基本转为城市用地,但是,现有的利用格局,却是在缺乏统一规划的基础上逐渐形成的。全镇现有各个级别、不同单位审批的30个工业小区,千余家中小企业分布其间。虽然不少农民已经转变为市民,但居住方式基本不变。企业、人口零散分布,使土地资源利用率较低,市政设施、政府公共服务难以配套建设,不利于第三产业发展,居民就业机会减少,环境质量、社区服务水平以及居民的社会经济生活质量均低于老城区。按照新的城市规划调整建设布局,就会产生巨大的沉没成本。

(2) 违章建筑面积不断扩大,城市建设成本大量增加。禾山镇的违章建筑,是在多年渐进式城市化过程中逐步形成的,量多面广,主要包括部分农村集体经济组织建造的违章厂房和私人建造的违章建筑。巨大的违章建筑,不予以解决,将极大地影响新城区的规划建设以及城市功能的发挥;而解决多年累积形成的大量违章建筑,如果不予以一定补偿,实际上是不现实的,按照既有的拆迁补偿标准,财政又难以承受。

2. 行政建制改革涉及复杂的责权利重组,渐进过渡与一步到位,选择两难。农村城市化,必然

要求改变原有的行政建制。在行政村这一级,具体表现为村委会改居委会。这个似乎简单的套改问题却涉及到复杂的责权利重组。从性质上看,按照《中华人民共和国村民组织法》,村委会是村民自治组织,由村民大会选举产生,但是,由于历史原因,村委会还是农村集体经济组织的管理者,拥有管理村集体资产,进行生产经营的权利,因此,村民资格不能因居住本村而自动获得,也不因移居而自动失去。村民是一个相对封闭的利益群体。由于城乡财政体制差异,行政村还要对本村的公共服务、公共设施负主要的财政责任。村委会身兼村民自治组织和集体经济组织管理者双重身份,有较大的经济责权利。居委会只是所在区域居民的自治组织,而非集体经济组织,没有也不能拥有属于本居委会全体居民所有的生产性集体资产,亦不负有相应的经营责任。居委会也不对辖区范围的教育、卫生、治安、道路等公共服务和公共设施供给负有财政责任。居民资格是根据户籍原则和实际居住地原则自动生成的,居民是一个开放的群体。从数量上说,城市居民居住集中,农村居民分散居住。居委会管辖的人口一般比行政村要多得多。因此,从村委会到居委会,不是简单的套改,涉及到复杂的责权利重组。简单套改,渐进过渡,遗留问题较多,不利于实现高起点的城市化;一步到位,则又有其难处。

3. 户籍改换容易而身份角色实质转变任务艰巨。农村城市化,就居民而言,涉及到身份转变问题。由农民、村民转变为市民、居民,从表面上看,只是简单的户籍改换,但是,从深层次上看,根本问题则在于身份角色的实质性转变。真正从农民转变为市民,首先是职业的转变。在城市化过程中,首先是农民赖以生存的耕地被征用,变成非农业用地,农民因此变成了非农民,原来拥有的农业生产技能基本报废,重新学习城市谋生技能,需要一定的时间,而且存在种种困难;与此同时,城市化过程又导致城郊土地大幅度增值,为这些农民利用征地补偿费建造非自用私房,获得房产收入创造了有利条件,提高了他们学习城市谋生技能和从事正常城市职业的机会成本。这些因素,致使农民的职业转换十分困难。在城郊外生型农村城市化过程中,往往伴随出现相当一批劳动年龄人口结构性失业,而后逐步转变为长期失业,依靠出租私房(其中相当部分是违章建筑)维持生活。这些人长期无法真正实现从农民到市民的社会角色转换,成为城市生活的多余人。其存在,不仅加大解决违章建筑问题的难度,而且不利于形成健康向上的社会风气,成为社区安定团结的隐忧,甚至可能贻误一代人的发展。

二、村改居中的责权利重组

村改居所涉及的责权利重组问题,从根本上说,是如何将村委会管辖的相对封闭、具有特定身份的利益群体——村民转变为居委会管辖的开放的以户籍和居住地为标志的一般群体——居民,将身兼村民自治组织与集体经济组织管理者双重身份的村委会改制为单一的居民自治组织的居委会,这就要求在管辖范围上,按照城市社区的适度人口规模及地理范围,对原来的行政村管理机构进行裁并,从而使城市化地区的基层社区管理完全转入正常的城市基层管理方式,为新区完全融入现行城市生活奠定必要的机制基础。

(一) 村集体资产、资产收入和开支

村民的特殊利益群体身份和村委会的政治经济组织双重身份的根源是农民对特定地域土地的垄断性占有,以及行政村和村民小组的前身——生产大队、生产队。在计划经济体制下,不仅人民公社是政社合一的,而且生产大队在一定程度上也是政经合一的,对本大队范围内的政治、经济、社会生活负全面领导责任。人民公社解体之后,生产大队改制为行政村,为了保留集体经济的性质,行政村也就继承了原来生产大队的集体资产以及对特定地域内土地的垄断性占有与支配权,对行政村内政治、经济、社会生活也同样负有领导责任。由于存在财产关系,行政村所管辖的村民就不是一般意义上的居民群体,而是特定的财产受益人,村委会也就在一定程度上对管辖地域内的公共服

务和公共品的供给负有责任。村民与村委会因此形成了与城市居民、居委会不同的身份角色,不同的经济责权利关系。实现村改居,必须理清改“居”村委会现有的资产状况、资产收益和村集体开支情况,按照城市居委会的组织要求,重新界定不同主体对相关财产应享有的权利、对有关公共服务和公共品供给应承担的责任。

1. 行政村的集体资产形式。调查结果表明,在禾山镇,土地是行政村集体资产的主要形式和收入来源,它大致可以分成三种形态:

(1) 目前村委会占有、使用的土地。按村民人数确定的人均 15 米² 企业用地共 473370 米² (合 710 亩),习惯性用地为 684320 米² (合 1026 亩)。据调查,各村对这些土地,或是直接出租,或是建成厂房出租。钟宅村将全部土地按 40 年租期一次性出租,村集体收入每年约 200 余万元,其中土地租金和虾池租金约 80 万元,其余大部分是征地补偿费的每年摊收款;高林村和枋湖村将土地部分直接出租,部分建厂房出租,枋湖村委会拥有厂房 3 万多米²。高林村通过出租土地和厂房,每年收入约为 150 万元,几乎是村集体收入的全部;枋湖村的集体收入每年约 500 万元,其中土地租金约 300 万元、厂房租金 200 万元。后埔村将土地全部建成厂房出租,拥有的厂房价值达数千万元,村集体收入每年约 550—600 万元,其中厂房租金净收入就达 400 万元。江头村将某些地块与他人合作开发房地产,有的则建成厂房出租,村委会拥有厂房 2 万多米²,村集体收入每年约 400 万元,主要有:地块合作开发近 100 万元,厂房租金收入 200 万元。

(2) 征用土地的补偿费。1990—2000 年,这些行政村共被征用土地 13506.3 亩,获得各类补偿费 59078 万元,其中 14930 万元留归村委会。截至 2001 年 4 月,各村委会还存留 1000 万元左右。

(3) 即将被征用的土地。尚未征用的土地大约剩下 3 万余亩,其中包括耕地 1 万亩,而一半以上的耕地分布在高林、五通两村,属战略用地范围,暂时不会被征用,实际待征用土地大约为 25000 亩。

2. 村集体资产经营收入的主要开支项目。根据调查,村集体收入除支付村干部工资外,主要用于卫生、教育、治安、福利、社会救济、优抚和部分公共品的投资。

(1) 卫生和治安费用。卫生费用主要包括清洁员工资、垃圾运输费、清洁设备购置费等,治安费主要用于治安队伍,如村巡逻队、治保会、企业巡逻队、外口协管员、老人巡逻队等的费用开支。这两项费用从性质上说,属于公共服务开支。在我们调查的蔡塘等 5 个行政村,每年用于卫生、治安的支出从 60 万到 250 万不等,一般在 120~150 万之间。

(2) 社会救济开支。社会救济是行政村对低收入村民实行的最低生活保障。蔡塘村规定人均月收入不足 200 元的村民,村委会补足 200 元;五保户及困难户供养,由镇政府集中负责供养的,各村委会每年按供养人数上交 2300 元,散居的则要村财保障其生活;有的行政村还对村民的危房改造予以补贴,高林村规定一户补助 2~3 万元。

(3) 优抚支出。为了鼓励适龄青年参军,这些村子大都制定了对参军青年家庭予以补贴的政策。如,蔡塘村规定,每年补助每个参军入伍者 8000 多元。

(4) 公共设施投资支出。主要是村办小学校舍及村庄道路建设投资。如 1994 年安兜小学校舍建设总投资 400 余万元,枋湖村支付了 300 余万元。

(5) 村民福利支出。包括老人福利费、奖学金教金、对村办小学的经费补贴、集中代交的农业税等。在我们调查的各村中,一般都对老年村民支付一定数额的现金津贴。高林村规定,60 岁以上的村民每人每月发 20 元,80 岁以上每人每月发 30 元;钟宅,每人每月发 15 元,过年过节另给过节费,全村老人约 400 人,一年总开支约 10~20 万元;枋湖,60 岁以上老人每月发 100 元;江头村,60 岁以上老人每月发 100 元,春节、老人节另发 500~600 元。

对村办小学的赞助及奖学金教金也属于村民福利之一。枋湖每年用于接送本村学生上学的支

出约30~40万元,本村两所小学,一年支出20~30万元。钟宅规定被大专以上学历学校录取,一次性奖励2000元;蔡塘村规定村民子女上大学、中专都给予一次性奖励,被大学本科录取的奖励3000元,前提条件是迁出户口。可以看出,这实际上是对与生俱来的村民资格的一次性赎买。

村民福利的另一项是代交农业税,现在除了高林村之外,其余各村农业税都由村里集体代交,一般一个村子每年的支出约数万元。

(6) 合作医疗和社会保险支出。调查各村的村民基本上都参加了合作医疗,享受社会保险。村民的合作医疗和社会保险费用是由村集体和村民按一定比例分摊的,惟比例各村不尽相同。蔡塘村个人每年交纳100元的医疗费和50元的公益金;住院费可以报销80%,最高报销限额是6000元/人年,60岁以上老人的最高报销限额是1万元/人年。高林村的合作医疗费用,村集体承担30%;社会保险,18~60岁的村民都要参加,按12、16、20元/月三级投保,村里承担60%。钟宅村每人每年的合作医疗费用是150元,其中村里代交90元;社会保险,村里出2/3。后埔村村民的社会保险及合作医疗费用,村里承担2/3;村民每年报销的医疗费用最高限额是1万元/人年。枋湖村规定,20~60岁的村民都要参加社会保险,每人每月投保15元,全部由村集体支付。

上述6种村集体支出项目,从村改居角度分析,可以分成几种类型:

(1) 社会公共服务及公共品开支。如卫生和治安费用、社会救济开支、优抚支出、公共设施投资支出以及对村办小学的经常性补助支出。根据我国现行的城乡财政体制,在农村,这部分开支,基本上是由村集体经济收入来支付的,在城市,这部分开支,大部分由各级政府财政负担,小部分来自辖区居民的缴费,如社区的卫生费和部分的治安费用等。因此,实现了农村城市化,完成村改居之后,这部分费用无须再从村集体经济收入中开支。

(2) 村民福利。村民是村集体资产的所有者,因此,他拥有资产收益权。在禾山镇各村,这个权益目前已经很小,主要表现为各项村民福利和合作医疗及社会保险中村集体支付的部分。这个部分是村民既有的福利,从改革必须尽量实现帕累托改进的政策原则出发,实现村改居后,这部分费用中,有些仍然是要开支的,如合作医疗和社会保险;有些会自然消失,如农业税和对村办小学的资助;有些则可以一次性付清后终止,如对学生上学的接送开支,对子女上大中专的奖励等。

(3) 村干部工资。村干部不属于公务员系列,是村民代表大会选举产生的兼职工作人员。因此,村改居后,村干部继续担任居委会干部的,其工资自然由居委会按规定支出,不再担任居委会干部的,从原则上说,也就不必开支其工资。当然,这些干部工作多年,有一定的工作经验,也是本地区重要的干部资源,在村改居之后,年富力强的,应尽量设法予以妥善安置使用。但是,机构设置和人员安排,首先应当从农村城市化这个大局出发,而不是本末倒置,因人设事。

通过分解,并对照现有开支水平,可以发现,村改居之后,如果处理得当,需要从原村集体收入中继续支付的开支只是很小的一部分。

(二) 村改居的有关政策建议

1. 一村一居还是按照城市社区管理需要重新设立居委会?

随着农村城市化进程的推进,为了适应城市社会经济发展的需要,必须调整现有行政建制,实行村改居。村改居有两种方案。一种是不改变原来建制格局,只是将原来的村委会换块牌子,变成居委会。另一种是打破原来的行政村建制,按照城市新区的居民小区规划设置居委会。

在禾山镇,有两个居委会就是由原来的行政村直接改制而成的。这种做法的优点是:

- (1) 简便易行。因为基本不触动原来的人事安排、利益格局。
- (2) 可以不进行村集体资产的处置。

其局限性是:

(1) 机构设置缺乏规模经济,管理效率较低。城市和农村的居住特征不同,城市居民工作地点与生活区相对分离,相当数量的人口密集地居住在某个生活设施齐全的社区里,从而能有效地利用

社区的市政设施和公共服务系统,享受较高质量的社区生活。而农村居民则反之。农耕生产方式决定了,村子大小、居民人数及居住地不能超过有效耕作半径,因此农民的居住方式是相对分散。虽然我国人均耕地面积小,但一个村子的居民也为数有限。禾山镇是城郊,居住密集程度大大高于一般农村,这11个村子的平均户籍人口也不到3000人。城市居委会的管辖人口一般是它的十倍左右。一村一居,如果是在居民原地不动的基础上改制,则因居民人数太少(按现有水平,即使加上外来人口,每个村子的居住人口也仅1万人左右),机构设置上缺乏规模经济,人浮于事,政府难以负担;居委会势必靠创收维持正常运转,久必生弊;而且社区设施及公共服务也会因此成本过高,质量较差。一村一居,如果是在居民搬迁,重组新的居民小区基础上设立,那么,一个小区,原来只要设一个居委会,现在由于是几个村子的居民搬迁聚居,因此设立多个居委会,不但人浮于事,而且几个居委会之间的社区管理工作将难以协调,彼此扯皮不断,甚至引发不必要的村际矛盾。

(2)不利于逐步提高城市化水平和完全按照正常的城市管理规则运作。一村一居,可能在改制时比较简便易行,但是可能不利于今后进一步提高新区的城市化水平。一村一居,一般不会对现有的村集体资产进行较彻底地处置,往往是由改制后的居委会直接继承下来,或者变为一个班子,两块牌子。这样,居委会就有了社区管理和经济组织的双重职能,违背了政企脱钩的原则,可能因此出现下列不利于提高城市化水平的情况:第一,不利于原有村民的自由流动,因为搬出该居委会,就可能失去其财产权利;第二,在本辖区内形成了两种居民,一种是对原来村集体资产拥有产权的居民,另一种是外来的、对原有村集体资产没有产权的居民。此时,居委会就难以公正地履行职责,而新区也难以逐步提高自己的城市化水平,难以完全按照正常的城市社区管理规则运作。

因此,从长远考虑,应当尽可能按照城市新区的居民小区规划设置居委会,不要因为照顾原有的行政区划,勉强地采取一村一居的改制方法。

2. 新设的居委会不宜继承村集体资产及债务。

实行村改居,原来的村集体资产如何处置,是一个值得讨论的问题。大致有以下几种方案:

(1) 将村集体财产全部变卖,所得按人头分给村民。

(2) 改造后的经济实体仍然采取集体经济性质,但与新建立的居委会脱钩,由原来村民另行组织的管理机构负责经营。

(3) 将集体资产变卖,其收入作为各种保险基金,由社保统一管理,再按有关规定,确定每个村民享受的份额。

(4) 将村集体资产交镇统一处理,但镇政府必须负担原先村委会所承担的一切开支,包括提供给村民的社会福利。

(5) 成立经济发展公司,采取股份合作制形式,将财产分成集体股和个人股,集体股和个人股的比例视各村情况而定。目前禾山镇各试点大多采取这种方案,至于在具体的股份设置中,集体股份应占多大比例,各村不同。江头村提出,集体股应占51%,吕厝和江头居委会乌石浦小组的集体股则为30%。有些改制方案提出由居委会主任兼任集体资产管理委员会主任,将经营收益的80%分配给股东,20%留作企业发展积累资金,此外,股份合作企业还要为居委会提供必要的补贴,提供办公用房等必要设施,改制后社区的发展和公益事业投入也将由股份合作社继续承担。

我们曾经就村集体资产处置问题征求过村干部和村民的意见。大多数被调查的村干部和村民对继续保留集体资产持否定态度。村干部的主要忧虑是缺乏经营才能,资产经营风险太大,负不起责任。在过去的农村管理体制下,许多公共服务都要由村集体来提供,这些年来,虽然开始城市化了,但是,一些在城市管理体制下本来属于政府管辖范围的事务,政府还没有负起相应的管理之责,不得不靠村集体资产收入来维持运转。现在既然要实行村改居,最好还是按照老城区的方法,政府把该管的事管起来,村集体承担的开支也由政府直接接手,村集体资产采取一定的办法处理掉。而村民则是担忧村改居之后,村民对村集体资产的经营管理将更难监督,财产流失、利益被侵犯的问

题将更加严重,与其如此,不如趁着村改居,把它们变现分给个人好。

我们认为,村干部和村民的意见有其合理成分,值得重视。这些村子由于耕地被征用,村办企业又基本上不存在,无法有效地组织村民从事集体经济活动,集体经济实际上早已名存实亡。所谓村集体经济就是以房地产租金等非生产性收入支付公共服务及村民福利开支。利用村改居的机会,分解遗留债权债务,结束这些实际上已经不存在的集体经济,有利无弊。此外,从前面的分析可以推论,无论是选择一村一居还是重新设置居委会,改制都应当尽量地使新设居委会成为单一的居民自治组织,不要继承村集体资产和债务。因为,这样,

(1) 有利于居委会真正成为单一的居民自治组织,全心全意、一视同仁地服务本社区的全体居民。

(2) 有利于保障原有村民的财产权益。防止出现用村民的集体资产收益支付社区公共服务开支的交叉补贴及利益再分配现象。

(3) 有利于新区城市建设统一规划的执行。目前这些行政村的集体资产,除土地之外,主要是各村分期建设的大面积厂房,它们未必符合新区城市建设规划,而且其中不少是违章建筑。如果由居委会继承这些村集体资产并以此承担部分社区服务开支,显然不利于解决大量的违章建筑问题,不利于新区统一建设规划的执行。因此,从减少新区建设的人为障碍角度出发,最好是将原来村集体资产予以一次性处置。

但是,将村集体资产一次性处置,不等于全部变卖,所得按人头分给村民。这种直接变现分配的做法是不可行的。因为,第一,这些资产主要是土地和厂房,涉及的资产金额相当庞大,不可能一次变卖;第二,在这些资产中,相当部分厂房是违章建筑,或产权手续不全,无法变卖,或没有产权,不能变卖;第三,这些土地资产位于被城市化地区,政府对该地区的开发投资以及城市经济的发展使它得以大幅度升值,因此这些土地现价中的不小部分相当于意外利润(windfall profit),从理论上说,不应完全归村集体所有;第四,即使可以变卖,所得也不能按人头全部分给村民。因为目前村集体资产收入,除用于公共管理、公共服务与公共产品外,给村民个人的主要不是现金收入,而是为村民购买社会保险和医疗保险等,如果将资产变卖所得统统分给个人,村民的社会保险和医疗保险便难以为继,今后可能会因此出现社会问题。

改造后的经济实体仍然采取集体经济性质,由原来村民组成的管理机构另行负责经营管理,这种做法较之改制后的居委会继承村集体资产的方案,有利于避免居委会承担双重职能,但也不太可行。第一,这种做法实际上承认了这些资产全部属于村民所有,而实际上它们主要是土地和厂房,其现有价值,部分是由于被城市化而出现的增值,从来源看,不应完全归村民所有。目前,村集体资产的主要部分已经用于社区的公共服务开支,如果将集体资产全部划归独立的经济实体,今后地方政府的财政负担可能较重;第二,资产包括厂房和土地,且不少厂房属违章建筑,它们在未来的城市建设进程中,将有较大变化,经营风险较大,而这笔资产与村民直接相关的部分,主要是社会保险和医疗保险的代付款。以风险较大的资产形式应付相对固定的社会保险和医疗保险缴费支出,显然不合适;第三,在调查中,不少村干部均表示无论是行政村还是村民小组,都比较缺乏经营管理人才,不熟悉城市经济运作方式,若继续经营,则难以确保资产安全及收益。

将集体资产变卖,收入作为各种保险基金,由社保统一管理,再按有关规定,确定每一个村民享受的份额。这种做法忽视了村集体资产的复杂产权性质以及变卖的可能性。

将村集体资产交镇统一处理,镇政府负担原先村委会所承担的一切开支,包括提供给村民的社会福利。这种思路一方面忽视了村集体资产的复杂产权性质,另一方面也使镇这一级政府陷入政企不分的泥潭。原来要在居委会一级避免的政企不分的局面却在镇一级出现了,不仅不符合规则,镇政府也将因此增加极大的工作量。

因此,改制后居委会不再继承村集体资产,村集体资产及所承担的开支项目,在分解的基础上

进行处置和分摊,从长远看,可能更为合理。

3. 按照责权利对称的原则分解原村集体资产及开支。

目前禾山镇待改制各村的集体资产主要包括人均 15 米² 企业用地 710 亩, 习惯性用地 1026 亩, 厂房面积约 40 万米², 以及待征用土地 25000 亩。每年村集体开支约 3000 万元, 主要支出项目是社区公共服务与村民的社会保险和医疗保险。因此, 可以考虑按照收益与支出对应的原则, 将原来村集体资产及其开支项目按一定比例分解处置。

(1) 人均 15 米² 企业用地、习惯性用地以及厂房的租金收入, 划归区、镇政府支配。原来由各村委会承担的社区公共服务开支, 按照不低于改制前三年平均支出水平的标准, 由区、镇财政拨付给各改制居委会, 用于卫生、治安等支出。根据我们的计算, 这些租金收入扣除经常性开支后, 一年还可以有 2000 万元的剩余。

当然, 也可以考虑将现在各村人均 15 米² 企业用地、习惯性用地等, 在岛内置换等面积的土地, 形成成片的工业可持续发展用地, 使用权归湖里区及禾山镇, 并给予适当的优惠政策。经营所得用于改制居委会的社区公共服务支出, 剩余部分作为区、镇发展资金的补充。这种方案的好处是: 各村现有的这两种土地, 空间分布分散, 管理不便, 市政设施、政府公共服务难以配套, 无法连片开发, 既不能进行大规模高规格的招商引资, 也不利于新区的建设规划; 将这些土地置换成成片的开发用地, 统一规划, 集中开发利用, 有利于土地的集约使用和新城区的建设开发。

(2) 待征用土地分成两个部分。土地补偿费用于继续缴纳村民的社会保险和医疗保险。在原有的行政村体制下, 村民的医疗、社会保险就是由集体所有的土地收益支付的, 现在用土地补偿费继续支付, 一方面, 符合帕累托改进原则, 有利于降低改制阻力。另一方面, 在有条件的情况下, 用村集体资产为多年务农的农民提供基本的社会保障, 符合社会主义分配原则, 也有利于促进新区的社会稳定。此外, 在社会保险基金中, 应该留出一块特别经费, 用于东部农村地区村民原来享受的福利费开支, 这些福利费在城市居民身份之外但又有一定的历史渊源, 骤然取消不利于城市化进程的顺利推进, 而继续保留又不符合城市化最终实现同等待遇的宗旨, 可以考虑使用过渡性办法, 老人老办法, 新人新办法, 经过若干年的逐步消化, 最终完全取消。

土地拍卖所得扣除土地补偿费之后的余额归市、区财政所有。目前厦门市的土地拍卖价在每亩 100 万元以上(这一价格主要针对商贸和工业用地而言, 然而, 从厦门岛内实际情况出发, 随着时间的推移, 土地的稀缺性日见突显, 土地价格的攀升是一个可以预见的必然), 而征地补偿费大约只有每亩 7 万余元, 应该综合多种因素, 适当提高征地补偿标准, 以 25000 亩、每亩 7.175 万元计算, 征地补偿费 179375 万元; 如果将征地补偿费增加至每亩 15 万元, 则总额将达到 37.5 亿元, 由 6 万人分享, 每人将得到 6 万余元的社会保险和医疗保险, 而政府还将从土地拍卖中获得 210 亿元的收入。

在我们的政策设计中, 一个主导思想是: 通过改制, 处置村集体资产(主要是土地资产), 应当在不降低被城市化地区原有公共服务水平、村民福利水平的基础上, 让市、区财政获得因城市化而产生的土地增值的较大部分。其原因是: 第一, 城郊土地增值的直接原因是随着城市经济的发展, 城市用地扩大, 政府为了推进城市化, 先期支付了数额庞大的公共投入, 因此, 土地增值收益, 部分源于被城市化地区之外经济推动, 部分源于政府对该地区的公共设施投资, 无论是根据前者还是后者, 土地增值收益分配在原则上都应当是在保证该地区居民原有公共服务和福利水平的前提下, 剩余部分归政府所有。第二, 被城市化地区的市政建设严重落后, 道路、自来水、市政管道等城市公共设施水平与老城区相比, 差距还很大。湖里大道、吕岭路、环岛路都在禾山镇的外围断开, 很多地方仍旧是 50 年代的乡村路, 道路狭窄, 经常堵车。禾山镇的自来水水源来自湖边水库, 目前, 金尚小区的生活污水未经处理就直接排入湖边水库, 严重影响了该地区的自来水水质。下水管道也尚未完全铺设到位。此外, 位于禾山镇的全市生活垃圾处理场也有待改建处理。这些市政建设, 需要大量

的资金投入。政府通过经营被城市化地区土地资产,将土地增值收益用于被城市化地区的市政建设,符合政府财政收入取之于民,用之于民的原则,也有利于加快被城市化地区的城市化进程。

土地征用将根据城市化进程逐步进行,资金也将逐步落实到位。制定年度计划,土地先行拍卖,再从拍卖所得中直接拨付补偿金给社保、医保专项经费;或者在土地拍卖之前,先按照土地补偿费标准计算应该归社保、医保管管的资金额度,制定分年度拨付计划,既可以保证政府支付能力,又能够保证广大群众得到实惠。

(3)至于现金等其他资产,可以按人口或其他标准直接分配到人,作为城市化建设后的搬迁费、安家费。

三、违章建筑与村民的就业、社会保障

(一)违章建筑是一个涉及城市建设、村民生活的复杂问题

1. 结构性失业与违章建筑

由于上述分析的诸种原因,城郊农村城市化往往表现为外生的城市化过程,即原有的农村经济内部还没有自主地生成城市化的工业基础,城区经济的扩张浪潮就吞食了农业用地。农民不是根据比较利益自动地放弃农业,选择非农产业,而是由于土地被征用,被迫放弃了农业;在禾山镇,还有一些土地尚未被完全征用的村庄,一部分农民仍在从事蔬菜种植业和水产养殖业,但是由于近年来依靠郊区提供蔬菜等副食品供应的传统区域性市场模式因交通条件改善,商品经济发展,正逐渐被大规模集中生产、远距离调运的全国性市场所取代,近郊生产的蔬菜面临外地低成本蔬菜的激烈竞争,而利用升值的土地从事地产经营可能获得更高的收益,这些都大大提高了农民继续从事农业的机会成本。在这种被城市化的过程中,随着土地被征用,农民原以为业的农业技能突然报废,因此成为城市化进程中的结构性失业者:他们有农业生产技能,却失去了土地,或者比较收益大大下降,以至继续从事无利可图;城市化提供了许多新的职业岗位,而他们却缺乏相应的职业技能。我国目前条件下,农业与非农职业的文化标准差异,进一步提高了劳动者从农业向非农产业转移的门槛,强化了这种结构性失业的刚性。在禾山镇户籍人口中,高中以上文化程度者(含在校生)只占10%左右,年轻人中初中生尚有一定比例,40岁以上的则多数没文化。各年龄段劳动人口失业率都比较高,其中,男性劳动人口失业率又高于女性,之所以如此,一个重要原因是城市化提供的劳动密集型产业、服务业低技能岗位对女工的需求较大。

与此同时,由于被城市化而飞速上涨的住房需求,不仅为被迫从农业中退出来的村民提供了维持生活的收入来源,而且也提高了他们向其他非农产业转移的机会成本,阻滞了被城市化地区村民向市民的社会角色转换,一定程度上潜伏着部分村民逐步演化为城市房地产食利者群体的危险,也使得被城市化区域出现了与现代化城市新区极不相称的“城中村”地带。“城中村”内,违章建筑密集,道路、下水等公共设施水平严重不达标,外来人口多,本地户籍人口中相当部分依靠房租为生,社区治安、卫生情况较差,严重影响了被城市化区域城市化水平的提高。城市里大量的外来打工人员对廉价出租房的巨大需求,使市区附近的出租房有广阔的市场空间;征地补偿的较大笔资金,又为村民建房出租提供了必要的资金保证。盖房子出租,便成为被城市化地区村民的重要衣食之源。由于厦门市在1987年以后基本上已不再审批宅基地,农民手中没有多少土地可以用来建房出租,因此,他们主要采取加层、扩建等形式进行违章建筑,非法增加房屋面积;另一方面,在目前的管理体制下,办理住宅建筑合法手续所需要的投入,也超出了一般村民的能力,使得他们宁可违章建筑,投资少,简单易行。巨大的需求和利益的驱动,造成了被城市化地区违章建筑大面积泛滥。而违章建筑带来的高收益,又使当地村民转业的机会成本大幅度上升。他们缺乏从事较高收入职业的专业技能,又有较高的房租收入维持一定的生活水平,因此不愿意象外来打工人员一样,从一般技能、

较低收入的岗位干起,逐步发展。

综上所述,被城市化地区农民的结构性失业与城市新区中的违章建筑泛滥,是一对紧密相连、互为因果,需要在城市化过程中统筹考虑、联动解决的问题。

2. 违章建筑是村民的重要收入来源

目前,出租房屋是禾山镇村民的重要经济收入来源。90%以上的村民都有或多或少的违章建筑,用来出租的房子80—90%属违章建筑。据保守估计,全镇违章建筑面积达50万平方米,村民每年可以获得的房租收入达六七千万元之巨。

房屋租金收入的多寡,与城市化程度相关,与村民的收入水平相关。据调查,越是靠近城乡结合部,或者设在本村以及附近的企业越多的村庄,如江头、后埔、后坑、蔡塘、枋湖等,出租住房也越多。江头已经处在城市范围之内,三个村民小组,最多的一个组平均每户出租三套房子;如果不是因为征地早,违章建筑已经无地可建,私房出租还会更多。枋湖靠近机场,有着大量的租房需求,85—90%的人家都出租住房,每平方米租金10余元,每间150元左右;村民的租金收入可达每人300元/月以上,房租收入约占村民收入的1/3以上。即便是地点较为偏僻、附近企业较少的高林、五通等村,房租收入也在村民收入中占有很大比重。从房租收入与村民收入水平看,出租房屋多的村庄,村民收入水平也较高。蔡塘人均收入是8400余元,后埔人均收入为7000—8000元,而高林、钟宅的人均收入则低于禾山镇7000余元的水平,只有6000元左右。

违章建筑与城市化程度、村民收入水平的正相关关系,一定程度上说明了处理违章建筑的难度。城市化产生了廉价出租房的市场需求,不断地强化出租私房从而扩大违章建筑的激励机制,它使违章建筑的处理难度,随着城市化的深入而加大。廉价出租房需求与城市化正相关,某种程度上说明了,在被城市化地区,存在着对廉租房的巨大需求。这个需求不可忽视,应当通过正当的形式得到满足。违章建筑是村民收入的重要组成部分,说明了违章建筑问题的多层次性和复杂性,它涉及到城市规划、城市建设、村民收入、村民向市民的身份角色转换等问题,不仅仅是一个简单的市政规划问题。

(二) 综合处理违章建筑与村民身份角色转换的政策建议

违章建筑是城市新区之癣。从珠海等城市处理“城中村”的情况看,如果在新区建设时不一次性地处理好该问题,那么,随着时间的推移,处理“城中村”的难度和成本将急剧上升。因此,最好趁城市化之初,尽可能一次性处理既有的违章建筑,防止产生新的违章建筑,同时,通过处理违章建筑,创造条件,促进被城市化地区村民向市民的身份角色转换。

如前所述,违章建筑涉及面广,情况复杂,牵扯到多元利益,因此,需要统一设计,联合行动,综合处理。我们认为,在处理违章建筑问题时,有几个问题值得注意:

- (1) 村民的收入;
- (2) 村民的结构性失业;
- (3) 广大外来员工的住房需要;
- (4) 政府的财政能力。

具体而言,我们认为:

1. 应根据违章建筑的建筑原因和建筑时间,承认既成事实,区别对待。(1)对于确属住房困难出现的违章建筑,应该从解决村民的居住条件出发,按照人口标准解决一定面积的住房,或者是廉租房,或者是微租房。(2)对于在近期有意利用土地征用的时间差违章建设,以获得征地补偿为目的的违章建筑,要坚决拆除,不予补偿,情节恶劣的要予以必要的处罚。(3)历史上逐渐形成的违章建筑,是现存违章建筑的主体。应当考虑到违章建筑的形成在一定程度上与城市化过程中出现的农民结构性失业问题处理不当有一定关系,还应当考虑到禾山镇80—90%村民的生活来源相当部分来自于房屋出租,其中大部分是违章建筑的现实。如果对所有的违章建筑都不予补偿地拆除,可

能影响广大村民的生计,甚至影响社会的安定团结。建议对现有违章建筑按不同的建筑时期进行分类,根据具体时间界限规定不同的拆迁补偿比例,同时,还要规定人均拆迁补偿最大面积,以及累退的面积补偿等级,即低于某个人均拆迁补偿面积的,规定最高的补偿比例,以后每超过一个等级的人均面积,补偿比例相应递减。补偿可以采取多种形式分期支付。

2. 运用多种拆迁补偿方式,提高被城市化地区村民生活保障程度,促进村民向市民的平稳过渡。

长期以来,城市拆迁补偿形式基本是住房补偿与一次性货币补偿两种。这是因为市区的拆迁涉及到拆迁地的居民住房问题。住房解决住的问题,城市住房供给有限,因此,按人口提供限量住房补偿后,剩余部分就采取一次性货币赔偿的方式。但是,将这种方式简单地搬来处理农村城市化中的村民私房拆迁,似乎未必尽妥。村民的私房不仅用于自住,而且是其日常收入的重要来源,此外,私房也是禾山镇十余万外来务工人员的栖身之所。拆迁补偿必须同时满足这些不同的需要,也就要求比通常城区拆迁更为多种多样的补偿方式。(1)住房补偿,用于解决村民的住房需要;(2)部分的货币补偿,用于村民投资兴业转行及搬迁等需要;(3)部分的建筑用地指标,允许村民集资或独立投资,按照统一的建设规划和建筑标准建设外口公寓,从而获得必要的日常收入。同时,鼓励村民以此为契机,参与外口公寓的物业管理;(4)部分直接转入社会保险基金。对于有些因种种原因投保金额不足的村民,应将部分补偿金额直接拨付社会保险机构,投足社会保险,解除这些村民的后顾之忧。

3. 建立被城市化地区适龄劳动人口就业基金。如前所述,外生城市化是禾山镇青壮年村民大比例结构性失业的主要原因,而大量的违章建筑出租大幅度地提高了这些村民积极主动转业的机会成本。因此,可以考虑,在违章建筑拆迁补偿金额中,抽出一定比例的资金,建立城市化地区适龄劳动人口就业基金,用于职业培训与职业介绍,帮助被城市化地区适龄劳动人口就业。对优先招收被城市化地区适龄村民的用人单位,按人头予以适当补贴,降低本地村民的就业门槛;对被城市化地区适合当地村民就业的社区服务工作,应优先考虑接收当地村民;对社区内的市场摊位、商业网点和店面,可以优先、优惠地提供给当地村民,并予以必要的税费减免优惠,帮助被城市化地区村民尽快实现从村民向市民的社会角色转换。同时规定由违章建筑拆迁补偿金部分购买的被城市化地区适龄劳动人口的社会保险金的领取,必须与本人就业情况挂钩,长期拒绝就业者,应扣减直至取消其享受资格。对房租收入,应按照有关规定征收所得税,抑制村民对房产收入的依赖性。

4. 限于政府财力与城市经济发展的需要,禾山镇农村城市化虽然已经全面展开,但是仍然需要一段时间渐进地进行,不可能一步到位,违章建筑也只能分批分期地处理。因此,为了防止有关单位和个人的套利行为,应对现有被城市化地区的土地利用情况与违章建筑情况进行普查,明确政策,以免后患。

注释:

根据《湖里区土地使用情况》计算。

需要指出的是,这些厂房中有相当部分没有按照厦门市政府的有关规定办理正常的产权手续,也就是说,在村委会拥有的集体资产中,有相当部分属违章建筑。

根据1990—2000年禾山镇征地补偿费收支分配使用情况汇总表。

当然,居委会不是政府机构,但是,其主要职能是从事公共管理与提供公共服务,因此也不能同时是辖区全体或部分居民的经济组织的经营管理者。

根据调查资料汇总计算。

土地补偿费,包括土地补偿费3.55万元、青苗补偿费0.235万元、地上物补偿费1.24万元、农村劳力安置费2.15万元,共计7.175万元/亩。