

社区集体经济转型发展的新路径探究

陈 俊

摘 要：在粤港澳大湾区以及深圳建设中国特色社会主义先行示范区、创建社会主义现代化强国城市范例的大背景下，深圳社区集体经济迎来了发展关键期。经过二十多年的发展，深圳市社区集体经济总体情况良好，但矛盾和问题也在不断积累，成为社区集体经济发展绕不过去的障碍。社区集体经济发展主要存在资产运营效率低、产业结构单一、缺乏专业人才、缺乏现代企业运营机制、股权结构设置不合理、干部违纪现象时有发生等问题。针对这些问题，要实现社区集体经济持续健康稳定发展，必须突破管理体制、政策制度等瓶颈的限制，率先改革，改变过去“低消租赁”的经营模式，盘活社区土地资源，让社区集体经济发展走上“快车道”。

关键词：社区集体经济；多元化发展；四个平台

中国分类号：F121.22 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2019）04-0042-04

深圳社区集体经济经过二十多年的发展，总体情况良好，但矛盾也在不断积累，问题也越来越凸显，这些矛盾和问题已经成为社区集体经济发展无法回避的障碍。同时，深圳社区股份公司的土地占据了深圳半座城，社区集体经济的转型发展直接关系到经济社会发展的大局、基层的和谐稳定，关乎到深圳能否成为国际化现代化创新型城市，成为全球创新之都。

一、社区集体经济发展现状

（一）社区股份合作公司数量

截至2017年底，深圳市股份合作公司一共1017家，未来3到5年，可能会增加到1250家。^①截至

2018年底，深圳市龙岗区11个街道，社区和居民小组两级集体经济组织共有社区股份合作公司142家（其中社区一级股份合作公司51家，居民小组一级股份合作公司91家），另有218家分公司、子公司，共360个集体经济组织。^②

（二）社区股份合作公司分红情况

在分红方面，由于实行二级分红制，深圳市社区股份合作公司之间分红情况差异较大。2017年，最高的社区股份合作公司每人年均37万元，同时却有40余家股份合作公司10年零分红。^③龙岗区社区股份合作公司人均分红也存在两极分化现象，2018年，

① 数据来源：根据深圳市国有资产监督管理委员会集体资产管理处调研数据。

② 数据来源：根据龙岗区集体资产管理办公室统计数据。

③ 数据来源：根据深圳市国有资产监督管理委员会集体资产管理处调研数据。

六成以上社区股份合作公司人均分配3万元以上,其中最高的居民小组一级股民人均集体分配24万元,而最低的社区股份合作公司人均集体分配5000元。^①

(三) 社区股份合作公司经济发展情况

深圳进行城市化改制之后,原农村集体经济组织改制为社区股份合作公司,村变为社区、村民变为股民,资产总量也随之增加。值得注意的是,资产持续增加的同时,社区负债水平也上升较快。近五年,龙岗区社区股份合作公司总负债从60.4亿元快速上升至80.7亿元,年均增速7.51%,明显快于总资产5.89%、净资产5.39%的年均增速。^②同时,社区股份合作公司的发展仍多以“两租经济”为主,总体经营状况不容乐观。

二、社区集体经济发展主要问题

社区集体经济为加快深圳城市化进程、改善民生、维护社会稳定作出了特殊贡献。一方面为外来人口提供廉价的住房,减少政府提供廉价住房的压力,另一方面承担着人口管理和社会管理职能。经历了二十多年的发展,制约社区集体经济发展的老问题,如在体制机制、经营管理等方面存在的缺陷,并没有得到解决,而新问题又不断涌现。

(一) 资产运营效率低

根据深圳市社区股份合作公司资产和净利润总额,其资产收益率只有2%~3%,^③与银行一年期定期存款利率水平相当。如果考虑社区集体经济大量空置的土地资源,资产收益率不足1%,资产收益水平严重偏低。空置的物业不仅不能为村集体产生经济效益,而且还存在很多隐形成本,诸如厂房管理成本、土地闲置成本。

(二) 产业结构单一

“种楼”生财、“坐地”收租,是不少社区股份合作公司多年未变的发展之路。以出租土地和厂房为主,租金收入占社区股份合作公司年收入高达75%,加上与之相关的管理费、工缴费收入,“两租经济”带来的收入占社区股份合作公司年收入的比重超过八成。依靠要素规模扩张粗放式增长的“两

租经济”导致股份合作公司经济结构单一、效益低、抗风险能力差,可持续发展后劲不足。

(三) 缺乏专业人才

目前,社区股份合作公司的经营班子成员仍以原居民中的“能人”为主,除少数接受过大学教育的青年一辈以外,文化程度普遍偏低。根据相关资料显示,深圳市社区股份合作公司经营管理人员,大专及以上文化程度占5%,高中文化程度占25%,初中及小学文化占70%。社区集体经济处在转型发展时期,正是需要市场营销、企业管理、技术创新等专业人才的支持,而在这个关键时期,却出现“好的留不住”“下一代不愿意加入”的情况。

(四) 缺乏现代企业运营机制

相较于原农村集体经济组织,股份合作公司的管理经营模式没有发生大的变化。股民们还用他们熟悉的方式管理“三资”,“一言堂”“家天下”的思想依然占主导地位,缺乏民主决策、相互制约、互相促进的科学治理机制。同时,社区股份合作公司和社区工作站职责不分,企业的经营带有浓厚的行政干预色彩,股份合作公司承担的社会公共管理职能负担也日益沉重,严重影响其市场化、效益化运作。

(五) 股权结构设置不合理

社区股份合作公司的股权分为集体股、合作股和募集股,但多数社区股份合作公司实行“股权固化”,即“生不增、死不减”的模式。社区股份合作公司集体股虚置、定位不明,既无表决权也不分红,合作股固化,募集股未发挥预期的引进人才的作用。这种股权结构的设置,很容易造成“人人有权、人人无责”,影响公司健康持续发展。

(六) 干部违纪现象时有发生

社区股份合作公司掌握着社区集体资产、资金、资源,因为缺乏有效的监管,“老大说了算”的弊端日益显现,成为腐败易发多发的重点领域。公章合同随身带,饭桌上说签合同就签者有之;不召开股东大会,非法转让土地使用权者有之;厂房租金不入账,占为己有者有之等等。深圳市纪委有关负

① 数据来源:根据龙岗区集体资产管理办公室统计数据。

② 数据来源:根据龙岗区集体资产管理办公室统计数据。

③ 数据来源:根据深圳市国有资产监督管理委员会集体资产管理处调研数据。

责人表示,深圳查处股份合作公司案件呈逐年上升态势,全市信访举报中关于股份公司的信访件居高不下,一直占30%左右。

三、社区集体经济转型发展思路与对策

从上述问题可以看出,要实现社区集体经济持续健康稳定发展,必须突破管理体制、政策制度等瓶颈的限制,率先改革,改变过去“低效租赁”的经营模式,盘活社区土地资源,让社区集体经济发展走上“快车道”。

(一) 社区集体经济转型发展的思路

与社区整体转型相结合。社区集体经济转型过程中,既要保障原村民的合法权益,又要进一步激活社区经济发展的潜力,实现社区经济由单一的租赁型向投资、管理、服务型实体经济转变。由此可以看出,社区集体经济转型表面上是经济层面的转型,实际上关乎到社会转型、城市化转型等。既要推动经济发展、城市建设,还要强化社会民生保障,与社区治理的方方面面紧密联系。因此,要从建立社区现代治理体系和提高社区治理能力的高度,全面部署推进社区集体经济转型发展。

与社区实际发展目标相结合。社区集体经济的发展要立足于区情,立足于发展目标,逐步推进。总体上,原特区内福田、南山、罗湖的社区集体经济发展起步较早,城市化水平较高,土地开发已接近尾声,以高端物业出租为主,处于管理和服务水平提升的发展阶段。相对来说,龙岗区部分社区仍有土地尚未开发,经济转型发展的空间和潜力较大。比较成熟的社区集体经济发展的路径和方法,有可借鉴的地方,但切不可盲目模仿,而是需要依靠自身的资源禀赋,走差异化转型升级之路。重点在于,探索健全公司管理机制、发展体制和土地二次开发路径,盘活社区资产、资金、资源。

(二) 社区集体经济转型发展的具体对策

社区集体经济发展中不同类型的问题,需采取不同的应对方法。针对于规范管理类的问题,建立现代企业制度与监管平台(制度)是关键;针对转型发展类的问题,则需要通过社区经济多元化发展来解决。现代化企业制度、监管平台(制度)、经济多元化发展,可以说是社区集体经济持续健康发展的“铁三角”。如果社区股份合作公司不建立现

代企业制度,监管平台(制度)、集体经济多元化发展会变成空中楼阁;如果不建立监管平台(制度),社区股份合作公司的现代企业制度以及社区集体经济的多元化发展无从谈起;同时,社区集体经济的多元化发展,必须在社区股份合作公司建立现代企业制度以及有效的监管平台(制度)的基础上实现。

1. 继续深化股份合作公司改革。1994年,《深圳市经济特区股份合作公司条例》(以下简称《条例》)颁布,之后在1997年和2010年对《条例》进行了局部调整。随着市场经济体制改革逐渐深化和深圳经济社会不断发展,《条例》中的部分制度规范和具体条文已不能适应股份合作公司改革和发展的需要,逐渐暴露了一系列问题,迫切需要进行修改。

目前,针对社区股份合作公司中的股权结构、公司治理以及监管制度的建立等问题,《条例》做了系统全面的修改完善。如对股份合作公司集体股的调整,删除了《条例》原有的集体股股利归合作股股东福利基金并只在合作股股东之间进行分配的规定,明确集体股股利分配方案应当在社区党委指导下制订,经股东大会表决通过,可以用于完善社区基础设施、提升社区市容环境质量、促进社区建设和公益事业发展、救助社区困难群体、为合作股股东缴纳社会保险费等。

因此,不妨以《条例》修改为契机,修订社区股份合作公司章程,深化股份合作公司改革,建立现代化企业制度,使社区股份合作公司成为一个有核心竞争力的现代企业联合体。龙岗区股份合作公司试点改革共分为五大类,分别为综合改革类、转型发展类、规范监管类、政企社企分开类和股权改革类,共有18家股份公司和企业列入试点改革名单中,其中有9家股份公司需要上报市里,8家股份公司属区里统筹范围。

2. 引导社区集体经济多元化发展。科学规划引导社区集体经济发展,着力在转变发展思路和探索多元化发展上寻求突破。根据市、区产业规划和城市建设、城市更新的规划指导意见,制定“土地使用、产业发展以及城市建设”“三规合一”的社区股份合作公司发展专项规划,对各股份合作公司掌握的土地、物业、资金等资源,统筹规划、安排和使用。

以相应的政策大力度支持社区集体经济多元化发展。根据深圳市《关于加快产业转型升级的指导

意见》(深府〔2011〕165号)文件精神,各区结合实际,都制定了相应的政策以推进社区集体经济转型发展。龙岗区出台了《社区经济转型发展工作快速推进机制》,构建了社区经济转型利益共享机制、社区经济管理改革创新机制、社区经济引导服务机制、工作实施保障机制等四大方面的工作机制。同时,设立专项扶持资金。按照《深圳市龙岗区经济与科技扶持发展专项资金支持社区股份合作公司转型发展实施细则》有关规定,给予社区股份合作公司资助和奖励,推动实现工业园区化、产业高端化、社区城区化的发展目标。2007年至今,累计扶持社区转型发展项目297个,共1.77亿元。

目前,“工改工”“工改商”以及与重点片区、项目联动融合发展等方式下的城市更新,已成为转变社区粗放式的土地利用方式,充分挖掘存量土地潜力,最大化地提高社区土地利用效率的重要方式。针对社区工业区的改造升级,根据龙岗区《关于推进工业区改造升级促进产业转型升级的意见》,可以通过综合整治、拆除重建、空地新建、优化提升等多种方式,分类型、分时序推进社区工业区改造升级。

3. 建章立制促进规范管理。在社区集体经济转型发展的过程中,政府是非常关键的一个要素,可以说是最大利益的关联者、最关键的推动力和最保险的后盾。最保险的后盾就体现在通过建立监管平台,来促进社区集体经济“三资”规范化管理。依托于“四个平台”,分别为集体资产管理平台、集体资产交易平台、股份合作公司财务监管平台以及出国(境)电子监管平台,建立综合监管体系。

“四个平台”的建立,既保证社区集体经济的发展活力,又加强了监管。2016年7月,龙岗区挂牌成立区国有集体产权交易中心,并以市委、市政府以及市纪委关于“四个平台”建设工作部署为契机,建成龙岗区股份合作公司综合监管系统,全面加强社区“三资”监管服务工作。将社区物业、土地使用权、股权等交易项目纳入“集体资产交易平台”实施阳光交易,有效解决资产经营不增值、资源交易不透明等问题。

总体来说,“四个平台”是一个服务型平台,不收取任何费用,方便社区群众、股民有途径去了解“三资”的各项内容、过程、结果等真实情况。变股民之前只能关心分红的结果为全程参与监督。

可以说,在维护股民切身利益的同时,也还社区干部一个“清白”,提高了干部在基层的公信力。

4. 注重培养和引进人才。社区集体经济从原来单一的土地、物业的租售模式,升级为投资、管理的多元化发展,需要更多专业知识人才的参与,必须注重引进和培养人才。

发挥募集股引进人才的作用。募集股设置的初衷是为了吸进和留住人才,原《条例》规定公司员工可以认购募集股,但实践中绝大多数公司为了维护原有股东的利益,不愿意通过募集方式增加其他股东,几乎都未设置募集股,募集股未能发挥立法预期的吸引人才的功能和目的。此次《条例》的修正,将募集股的募集对象在《条例》原有的原村民和公司员工的基础上,增加了公司章程规定的其他组织和个人,以期能鼓励和引导公司更多地设置和运用募集股,发挥其特有的作用。

加强社区股份合作公司人才培养。为了提高股份合作公司经营管理人才业务水平,拓展股份合作公司管理人员视野,提升集体企业市场竞争力,龙岗区成立了集体企业管理学院,拟定社区人才培养3—5年规划,设立股份合作公司人才培养专项资金,用于社区股份合作公司的人才培训、考察、政策调研、评价审查、互动交流等工作。

参考文献:

- [1] 巫健跃,谭岱.金沙社区集体经济转型之路[J].特区实践与理论,2012,(2).
- [2] 贺建军,毛丹.社会嵌入与社区集体经济发展——来自中国城市社区的经验证据[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2018,48(5).
- [3] 屈群苹.“村改居”社区研究焦点追踪与视角探新[J].四川行政学院学报,2018,(3).
- [4] 王尧烽.城镇化进程中城郊农村社区集体资产管理模式的研究——以无锡市滨湖区为例[D].复旦大学,2014.

作者:陈俊,中共深圳市委党校龙岗分校副教授、博士

责任编辑:周修琦