

福田区集体股份合作公司社会管理职能剥离研究

一、导语

福田区城中村是深圳市农村转变为城市、农民转变为居民的城市化进程中的特殊产物，其在福田区城市发展过程中起到了重要作用。虽然福田区城中村总占地面积不到5平方公里，但却接纳了80多万外来人口居住生活，占福田区总人口的百分之六十以上。城中村是一个特殊的经济社会领域，80万外来人口和1万多原村（股）民80%的消费活动在城中村完成，承担着重要的经济社会功能。城中村自行承担了村内基础设施建设，并使村民生活水平得到显著提高。城中村保留的一些传统习俗活动是深圳市文化的重要构成部分，有着较高的优秀历史文化价值。村民的集体股份合作公司参与城市建设及管理，为维护城中村的社会治安秩序、日常生活秩序和商业活动秩序做出了重要贡献。

随着社会的发展，福田区集体股份合作公司发展已逐步暴露出许多急需解决的问题。其中一个突出的问题就是集体股份合作公司政（社）企合一而政企不分、社企不分，一方面要进行正常的生产经营活动，另一方面还要承担辖区内大量的行政管理和社会服务职能，这些行政和社会事务不但加重了集体股份合作公司的经济负担，而且也分散了公司班子经营管理的大量精力。显然，若不高度关注并及时解决这些问题，将直接影响和制约福田乃至深圳迈向现代化国际城市的步伐。

二、福田区集体股份合作公司社会管理职能产生的历史渊源

福田区集体股份合作公司经济是深圳实行农村城市化、加速推进现代化的产物。人民公社制度在上世纪80年代初期走向终结，在全国部分农村地区形成了土地集体所有制下的个体承包模式的体制，生产单位基本上以家庭为单位进行。但在广东的珠三角地区、江苏的苏南地区、山东、浙江省部分农村地区以及北京等大中城市郊区，人民公社解体过程同时出现了迅速的农村城市化过程，集体所有的土地大部分转为工业用地，土地集体所有制下的个体承包模式的体制没有来得及产生，大部分集体土地就被政府征收。农民失去了土地，必须有新的生活来源。于是集体经济组织就用政府支付的补偿金，在政府给集体保留的少量土地上建了大量物业，通过物业出租，获得经济收入。集体农业经济转变成集体物业经济。集体物业经济收入成为原村民新的生活来源。集体物业经济收入的取得不需要村民去劳动记工分，只能按照“村籍”进行分配。社区型股份合作制由此产生。

从 1992 年至今,在福田区农村城市化过程中,原来的农村集体经济组织改造成了集体股份合作公司,原来的村民成了公司的股东,原村委的主要社会职能由新设置的社区工作站和社区居委会承担,实现了由农村向城市、农民向居民的“两个转变”。从经济发展、社会环境、生活方式、观念意识等方面都发生了历史性的深刻变化。目前福田区集体股份合作公司及下属企业共 18 家(包括 3 家二级企业),分别是皇岗、下沙、沙咀、上步、环庆、岗厦、上沙、石厦、田面、水围、上梅林、下梅林、新洲、裕亨、水围物业、上城物业、沙尾、南溪。总资产 38.72 亿元,净资产 22.93 亿元。18 家公司年末职工为 3243 人,见表 1:

表 1: 2009 年福田区股份合作公司主要经济指标情况表

	实际完成数	年初数	增长额	增长率
资产总额(亿元)	38.72	36.16	2.56	7.08%
净资产(亿元)	22.93	21.52	1.41	6.55%
负债总额(亿元)	15.79	14.64	1.15	7.86%
总营业收入(亿元)	4.66	4.52	0.14	3.10%
总营业成本(亿元)	4.11	4.05	0.06	1.48%
主营业务(亿元)	4.64	4.51	0.13	2.88%
利润总额(亿元)	0.50	0.81	-0.31	-38.27%
净利润(亿元)	0.38	0.70	-0.32	-45.71%
员工人数(人)	3243	3432	-189	-5.51%

社区性股份合作组织有一个特殊的外部生存环境——“城中村”。由于股权的高度封闭和高度集中的地域性,使得原农村社区的组织结构在城市化进程中,非但没有被打散,相反,以股权为纽带的联系更为紧密,股权的封闭更直接强化了原农村社区的封闭状态,一个个股份公司逐渐演变为一个个“城中村”。“城中村”现象是中国传统工业化、城市化高速推进过程中出现的“一城两制”的城市社区。“城中村”支撑了股份合作公司的物业经济和村民个人的物业经济,维护了股份合作公司的产权结构。“城中村”使以住宅、厂房、商铺出租及房地产开发为主的物业经济成为股份合作经济的支柱产业,物业收入普遍占了股份合作公司总收入的 70%以上。这种收入相对稳定的产业结构又维护了股份合作公司的产权结构,因为它给股民带来安全感,没有竞争意识,没有改革动力。

社区性股份合作组织加上“城中村”物业经济,就带来了集体股份合作公司社会管理职能。这些社会管理职能表现在:

第一、公司包就业。股份合作公司员工有很多股民,这些股民很多人只领工资,不来上班,公司不能轻易裁减员工。股份合作公司普遍存在生产经营成本偏高,亏损面和负债率上

升问题，利润不足以支付庞大的管理费用。很多原村民缺乏必要的劳动技能，难以在市场上找到工作，公司不得不把他们的就业包下来，造成公司人浮于事。

第二、公司包股民居住地的治安、卫生、居委会费用。股民居住地的治安、卫生、居委会费用等社会公共开支负担也由股份合作公司承担。由于村民反对身份转换，坚持“一村一点”建设安置点，形成了一个个“城中村”。“城中村”并没有进入城市管理体制，政府在取得城市发展需要的土地后，没有把城市化的管理模式实施于“城中村”，而基本上把“城中村”的管理事务留给“城中村”自己解决。在这种情况下，“城中村”集体经济组织不仅要承担发展村级集体经济的职能，又要承担本村的基础设施和公共服务设施的建设的任务，还要维护本村的计划生育、社会福利、治安等社会管理职能，使“城中村”的集体经济组织成为具有多种职能的社会性机构。

三、福田区集体股份合作公司社会管理职能带来的负担

要剥离股份合作公司的社会职能，首先需要对社会职能、社会成本的负担进行定量分析，这样才能对剥离的社会职能由谁来承担、如何承担、承担的方式以及资金如何保障进行定位。

深圳市福田区 15 家股份合作公司由于政企不分、企社不分，股份合作公司一方面要进行正常的生产经营活动，另一方面还要承担辖区内大量的行政管理和社会服务职能，这些行政和社会事务不但加重了股份合作公司的经济负担，而且也分散了公司经营班子的大量精力。

1、社会治安费用

股份合作公司辖区内的治安工作主要由公司负责，每个股份合作公司都聘用几十到上百名不等的治安队员，出租屋管理、安全文明小区建设都需要股份合作公司支持。15 家公司每年社会治安费用支出都在 6000-7000 万元左右。

2、社区行政管理费用

各股份合作公司负担的行政管理费用有：社区内居委会的相关费用、社会治安、环境卫生和计划生育的费用等。股份合作公司仍要为社区居委会无偿提供办公场所，并补贴居委会办公经费和人员工资的不足部分。福田区 15 家股份合作公司每年支持居委会的费用平均为 120 万元。

3、辖区内的水电路等基础设施建设费用

福田区 15 家股份合作公司还负担了辖区内的水电路等基础设施建设。在没有任何政府投入的情况下，各股份合作公司为了改善居住环境和投资环境，投入了大量的资金用于兴建和改建水电路等基础设施。11 年来福田区各股份合作公司投资村政道路、水电、排污等基础设施的费用就达 7.5 亿元。取消水电中间层以后，原来由各股份合作公司投资兴建的水电设施移交水电专业公司管理，但股份合作公司普遍反映两个问题：一是水电设施移交后，政府没

有给予合理补偿；二是由于辖区内人口增加，水电等设施需要扩容，但其投入仍然由股份公司负责。

4、辖区内内原村民的社会事务费用

股份合作公司还承担了辖区内原村民的社会事务。目前的股份合作公司还是一个保障性、福利性的经济组织，对于原村民生活中的方方面面社会化问题，样样都要管起来，如：清洁卫生，本可以引进专业的保洁公司，费用由居民按面积分担，但目前是由股份合作公司包了下来；教育方面，股份合作公司既要为社区发展壮大兴办幼儿园、小学，还要承担原村民子女的各项教育费用；社会保障，特区内原村民的养老保险仍是由股份合作公司负担；社区公益设施的建设，各股份合作公司为了满足社区发展的需要，还要投入大量资金用于兴建社区公益设施，如图书馆、福利院、青少年活动中心、“老人之家”、广场、公园等等。福田全区由股份合作公司兴建的社区公益设施达 80 多个，总投资额 5 亿多元。

据统计，福田区各公司十多年来，在水、电、道路以及托幼、养老、治安、卫生、“清无”行动、民事调节、社会秩序、扫除“黄、赌、毒”等方面投资共计超过了 10 亿元，其价值占了总资产的 37% 左右。这种政（社）企不分的额外负担投入，严重增加了集体股份合作公司的经济负担，削弱了公司的发展实力，阻碍了公司走上专业化、产业化经营的轨道。如果这种社会管理、经济发展一肩挑的现象长期存在，势必影响集体股份合作公司的正常运行，影响企业的成熟和可持续发展。

5、管理费用历年过高，企业负担沉重

从表 2 和表中可以比较出，2009 年 15 家集体股份合作公司主营业务收入为 4.64 亿元，同比增长 0.13 亿元，增长率为 2.88%，但管理费用却高达 2.25 亿元，占主营业务收入的 48.49%。管理费用相比主营业务收入增长得太快、太多。而主营业务收入与管理费两者之间的差额也仅为 2.39 亿元，这就意味着集体股份合作公司主营业务利润支付其数额巨大的管理费用支出后，已经所剩无几了。分析其主要原因有以下两点：首先各股份合作公司由于历史原因，至今仍然承担着社会管理、社会服务职能，虽然区委、区政府给予了很大财力支持，但各公司市政、社区服务及环境卫生与社会治安等非经营性费用支出仍然数额巨大，致使企业运行成本仍然较高，这是造成管理费用过大和企业盈利不高的一大主要原因，也是经营业绩不明显或亏损的一个重要原因；其次各股份合作公司仍存在管理不够科学到位、经营运作不够擅长这两大问题，企业本身仍然具有挖掘节约开支和开源增效的很大潜力。

表 2：2009 年福田区集体股份合作公司社会管理服务分类情况汇总表(单位：万元)

公司名称	社会治安	环境卫生	消防安全	安全生产	“清 无”及 城市管理	人口管 理	计划生 育	体育 活动 及其 设施 建设	文化 活动 及其 设施 建设	供电 基础 设施 建设	供水 基础 设施 建设	合计
上步	975	520	68	32	10	7	5	16	8	189	152	1982
环庆	350	290	100	150	255	-		50	50	10	10	1280
岗厦	525	506	34	10	45	33	43	118	80	358	227	1979
皇岗	850	500	120	60	50	20	30	80	150	60	50	1970
水围	672	413	620	101	258	60	47	72	198	200	130	2771
裕亨	162	56	30	40	20	30	18	15	38	360	162	941
石厦	332.5	157	56	5	120	-	1.4	15	18.2	45	115.2	865.3
新洲	750	230	58	80	80	10	10	50	800	320	20	2480
沙尾	360	290	65	28	12	30	4	35	63	60	80	1027
沙咀	453	237	65	29	89	14	6	56	72	73	121	1215
上沙	380	612	35	32	886	-	-	22	167	30	26	2190
下沙	526.9	191.4	116.5	15.8	101.5	6.5	18.3	52.9	19.7	484	13.5	1547
上梅	538	141	56	30	10	-	-	20	53	-	-	848
下梅	304	336	101	56.7	92	-	-	14	30	23.5	14.5	971.7
田面	166.8	71.5	25.9	12.5	76	12.56	8.23	142.7	16.3	-	-	532.49
总计	6605.2	4320.9	1492.4	602	2019.5	213.06	180.93	708.6	963.2	1902.5	1111.2	22527.49

以上数据由各股份合作公司提供（2010 年 2 月 22 日）

表 3：福田区股份合作公司供水设施情况汇总表

制表单位：福田区集体办制表时间：2009 年 3 月 31 日

公司名称	供水设施情况			
	移交情况	设备情况	管理情况	投资金额（万元）
上步	沙埔头村未移交；尚有少部分合作建楼未移交；集体物业和村民个人住宅绝大部分抄表到楼	设备基本正常	有专人管理	1287.4
环庆	2001 年 8 月	地下管道网腐蚀严重，需要更新	自来水公司负责管理，公司有专人协助管理	2030 万元用于更换部分老化水管设备（其中政府出资 350 万元）
岗厦	岗厦东于 2004 年 12 月已移交；岗厦西在拆除改造	每年折旧更新	水电组管理	2127
皇岗	未移交（水务集团抄表到户，资产未移交）	部分总开关老化严重，不能正常使用和许多地下给水管锈蚀严重，需要更新	有专人管理，规范操作	4566
水围	2009 年已移交，集体资产未移交	无	有专人管理，规范操作	3154.35（政府出资 339 万元）
裕亨	供水设施集体资产未移交	供电设施于 1997 年使用至今，急需更换设备	有专人严格管理规范	260
石厦	2005 年 2 月以栋为单位移交	水设备情况良好无损坏，有问题的已及时更换更新	公司管理规范，配备十多人专门管理设备操作运作	2530（政府出资 250 万元）
新洲	供水设施集体资产未移交	无	有专人管理，规范操作	3384（政府出资 168 万元）
沙尾	未移交	原管网已老化，现由政府全资负责更新，已将近完工	有专人管理，规范操作	1070（目前政府已全资进行管网全部改造）
沙嘴	未移交	设备运行正常，已更新	有专人管理，规范操作	2254
上沙	2004 年 3 月已移交（个别集体房未移交）	水管锈蚀严重，常有漏水爆管	未移交的管网有专人管理，规范操作	2295
下沙	2000 年 11 月 3 日移交给自来水集团有限公司福田分公司	由供水部门管理	属下工程队维修安装费用太高，请自来水公司改进	1766
上梅林	2002 年 5 月 13 日已移交水务集团	由水务集团管理	由水务集团管理	347.7
下梅林	2001 年已部分移交，花园小区住宅楼集体物业、厂房部分未移交	小区消防、给排水管道严重渗漏，且压力不够	有专人管理	1345.76
田面	未移交	尚好，无需更新	有专人管理，规范操作（水电办管理）	1453.46
合计				29870.66

备注：以上数据均由各股份公司提供

6、全区企业利润总额有所下降，净资产收益率总体偏低。

2009 年底股份合作公司利润总额只有 0.50 亿元，同比减少了 0.31 亿元。在十五家股份合作公司中，有 8 家公司利润较之上年是呈负增长。分析其主要原因，一是管理费用偏高，有的公司管理费用增加太多；二是企业缺少新的经济增长点。从经营情况来看，2009 年的亏损企业有 5 家，净资产收益率仅为 6.55%，这说明股份合作公司整体盈利水平还是偏低，应采取有效措施进行遏制，否则，有的公司将处于越来越难于为继的困境。

7、股份合作公司的社会管理服务费用的实际支出与政府目前补助两者之间的差距仍然巨大

以环庆、石厦、新洲股份合作公司供水设施情况为例（见表 5），环庆用于更换老化水管设备投资了 2030 万元，其中政府出资 350 万元，占总投资额的 17.24%；水围投资了 3154.35 万元，其中政府出资 339 万元，占总投资额的 10.75%；石厦投资了 2530 万元，其中政府出资 250 万元，占总投资额的 9.88%；新洲投资了 3348 万元，其中政府出资了 168 万元，占总投资额的 5%。

根据福田区股份合作公司基本情况表及资产情况分析表（见表 4、表 5）显示，全区集体股份合作公司经济情况两极分化比较严重，企业间资产量差距还是较大。

表 4：福田区股份合作公司基本情况表（2009 年）单位：万元

企业名称	资产总计 (年末数)	净资产 (年末数)	主营业务收入 (本年)	利润总额 (本年)	员工人数 (年末数)
皇岗	86597.33	63422.41	10155.42	1786.64	330
下沙	45876.15	24141.35	1301.38	-983.88	100
上步	30459.66	23437.13	4678.65	958.71	495
环庆	30190.16	22040.47	5728.28	2061.14	246
石厦	27112.58	9948.39	1376.64	-2637.05	262
上梅林	24047.77	18873.54	1975.32	639.47	95
沙嘴	23536.09	10260.67	2541.64	226.33	216
上沙	22015.54	16297.38	2892.57	67.43	295
岗厦	18987.33	-2195.04	630.84	-1090.69	177
田面	18624.60	15349.92	3716.79	1339.59	223
水围	17239.38	4945.75	5211.49	1612.66	215
新洲	9897.42	4196.38	1849.79	278.57	159
下梅林	9287.28	5462.65	1025.33	554.47	86
沙尾	6056.59	4635.19	1328.77	-247.42	188
裕亨	6261.53	1806.95	859.66	-14.26	125
水围物业	5491.49	4290.24	118.44	10.73	28
上城物业	4743.68	1689.68	798.71	234.99	22
南溪	750.82	686.87	242.30	193.01	3

数据来源：根据福田区集体办的资料和问卷调查数据统计

表 5：福田区股份合作公司资产情况分析表(2009)

总资产量	公司数量	数量占比例	资产量	资产量占比例
3 亿元以上	4 家	22.22%	19.32	49.90%
2 亿—3 亿	4 家	22.22%	9.66	24.95%
1 亿—2 亿	3 家	16.66%	5.48	14.15%
5 千万—1 亿	5 家	27.78%	3.71	9.58%
1 千万—5 千万	1 家	5.56%	0.47	1.21%
1 千万以下	1 家	5.56%	0.08	0.21%
合计	18	100%	38.72	100%

四、剥离社会管理职能是集体股份合作公司走向现代企业制度的要求

1、集体股份合作公司自身存在的机制问题违背了国际惯例

福田集体股份合作经济是改革过程中的产物，如果我们将它与发达国家的员工持股相比，可以看到明显的差异及差距。发达国家的所谓员工股份制，就是本单位的全体员工买下本公司的股票，拥有企业全部或部分股权，共同成为企业的所有者，同时也是本公司的劳动者。这是一种共同参与企业经营、管理和利润分配的一种企业制度。员工持股的理论假设是：当人们为自身利益而劳动时，主动性劳动将代替被动性劳动。而形成主动性劳动的关键就是使劳动者在法律和经济两重意义上拥有所在企业的资产。这种企业制度有一个显著特点，即始终把员工的责任、权力、利益与企业的经营发展业绩紧密结合在一起，工人为自己工作，是企业资产的所有者，并掌握着企业的管理权。而我们现在的集体股份合作经济产权不清晰，政（社）企不分，股权的封闭性和排外性等特点与发达国家的假设是相矛盾的，显然，必须进行适时改革。

2、集体股份合作公司政（社）企不分的问题违背了公司法精神

在法律上，集体股份合作公司是一个市场主体企业，是独立的企业法人。在实践中，集体股份合作公司却是一个小政府，集体股份合作公司所在原村红线范围内的所有社会管理事务均由集体股份合作公司负责解决处理，不论是公司经济发展用地，还是原村民自建房区域，从基础设施建设到社区日常事务管理，都由集体股份合作公司大包大揽。在硬件建设方面，道路建设、水电设施和管网建设、社区文化设施建设等项目的投资也由股份合作公司承担；在软件建设方面，社区内治安、卫生、消防、城管等应当由政府或居民个人承担的事项，也由集体股份合作公司包揽下来；还有许多应当由社区工作站及居民委员会承担的职责，如社区文化建设、宣传教育、民事调节、民政养老、计划生育等，由于历史的原因，大量的工作

也需要集体股份合作公司协助或承担，集体股份合作公司每年都要为社区工作站及居委会提供经费及人员支持。在经费使用上，各集体股份合作公司平均每年都有几百上千万元的经费投入到社会管理事务上，而社会管理事务也成为集体股份合作公司的主要工作，在公司中的工作量不亚于发展经济投入的精力。这种制度安排使集体股份合作公司的经济组织行为有明显的事实上的行政化倾向，企业治理结构实际上被扭曲，严重影响了集体股份合作公司的经营管理和经济效益，集体股份合作公司也无法尽快发育成现代法人实体及市场经济主体。

3、建立现代企业制度要求“产权明晰、政企分开、责任明确、管理科学”

建立现代企业制度是时代的呼唤，而“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”是我国现代企业制度的基本特征，是深化经济体制改革的必然要求。

福田集体股份合作公司在进行市场经济的活动过程中，暴露出的一系列问题，诸如产权不清、政（社）企不分、责任不明、管理薄弱等问题，与现代企业制度的内涵和要求都严重背离。现代企业制度要求市场经济赋予企业经营活动职能；企业办社会的职能应该由政府接过来，使企业真正成为“自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展”的“四自”市场主体。企业法人制度的建立和完善，才能为企业独立进入国内外大市场奠定基础。

五、剥离社会管理职能是集体股份合作公司适应福田新的发展战略的需要

2009年，福田区地区生产总值突破1600亿元，同时，第三产业增加值占GDP比重为88.7%，由此带来福田区产业结构进一步调整和升级。2010年，福田区实施现代服务业和总部经济“双轮驱动”战略，进一步扩大现代服务业和总部经济的产业规模和层级，推进产业结构优化升级。福田将以CBD和环CBD高端产业带为依托，使更多世界500强和各类总部企业在福田扎根发展。

环CBD高端产业带是指将围绕在深圳CBD环状分布的华强北、八卦岭、福田科技广场、香蜜湖、福田保税区、金地、上沙、泰然、天安、皇冠、彩田北、梅林、沙尾、田面等这些产业集聚整合成车公庙、福强南、福田保税区、上步、科技广场、八卦岭、彩田北、梅林8个功能片区。在8个功能片区内以发展高端服务业为核心，推动周边工业区全面改造升级，使周边区域形成高端产业集群发展的产业集聚带。

福田建设CBD和环CBD高端产业带，需要有配套基地。这个配套基地主要作用是延伸环CBD高端产业带产业链，强化CBD高端产业带集聚辐射力和综合竞争能力。福田环CBD高端产业带在发展过程中需要产业链上下游联动，包括设计、研发、制作，部件、配件生产，展示、交易、孵化、知识产权保护、资质认证、培训、评估、材料采购、法律、教育、培训、会议、展览、国际商务、现代物流等。配套基地是延伸环CBD高端产业带产业链的功能区。

现代高端产业，无论是总部经济、高科技产业，还是高端服务业，都坚持产业专业化、

集群化发展模式，推行产业链发展思路，特别注重产业链的构建和完善，在重大龙头项目带动的同时，也注重吸引产业链内的配套协作企业和有核心优势的中小企业，逐步吸引了一批与主导企业相关的上下游企业集聚，通过产业联动、分工和协作，支持产业集群式合作发展。福田 CBD 高端产业带也包括核心区、扩展区、配套协作区三个功能区域，CBD 是核心区，环 CBD 高端产业带是扩展区，15 个城中村是配套协作区。福田环 CBD 高端产业带配套基地正好坐落在 15 个城中村。福田 15 个城中村紧紧布局在 CBD 高端产业带周围，是环 CBD 高端产业带产业延伸的重要区域。

福田 15 个城中村既为环 CBD 产业带配套，也可作为 CBD 配套（如岗厦、皇岗），还有一部分本身也会经改造成为环 CBD 产业带的主体（如金融服务的后台产业、某些生产性服务业）。福田的 15 个城中村的产业形态要适应环 CBD 高端产业带的发展，一方面要完善配套生产性服务业及高新技术产业；另一方面需要大量高层次人才和配套的居住、商业、文化环境。由于城中村在急剧城市化过程中原农村土地、房屋、人员和社会关系等一直保留下来，没有机会参与新的城市人口安置，同时，城中村居住着大量低端人口，其生活居住环境条件也较差，不能完全为高端产业发展提供必要的社会生活环境，从优化高端产业发展环境出发，必须进行改造。必须提升城中村高端服务配套环境，以面向高端、服务高端为立足点，走城中村改造和发展的新路，全方位实施城中村改造及环境综合整治，打造新型生态社区；全力推进城中村租赁物业转型，积极引进生产性服务业、新型连锁商业、生活性服务业、现代物流和文化服务业，进一步提升城中村物业环境和管理水平，为人口优化和产业置换创造良好条件。显然，要实现以上高端化、特色化产业优化升级目标，剥离集体股份合作公司社会管理职能、卸下社会经费负担，是必须要完成的先行工作及要尽早创造的基础条件。

因此，《福田区集体股份合作公司产业发展规划（2009 年—2020 年）》的近期目标与实施步骤的第三项工作中指出：要逐步实现股份合作公司与社会管理服务及相关非经营资产脱钩。积极试点，成熟一个，分离一个，将城中村“清无”、城管、环卫、治安、消防安全、安全生产、民政、计生、水、电等社会职能工作，剥离给政府相关职能部门及市水务、供电部门。在未实现社会职能工作及经费负担分离之前，政府视财力情况，适当加大对公司“减负”的资金补助力度，实现社（政）企分开公司化、产业调整及升级发展。

六、福田区集体股份合作公司社会管理职能逐步剥离工作已有成绩及经验

福田区集体股份合作公司社会管理职能逐步剥离工作在裕亨公司与渔农社区初见成效。

渔农社区位于福田口岸、皇岗口岸的中间地带，总面积 0.13 平方公里，现有 7 个住宅小区，高层楼宇 18 栋，多层楼宇 15 栋，总人口 12064 人，其中流动人口 9829 人。随着福田口岸的开通，渔农社区已成为深圳一个新型窗口社区，很多白领和港人来此置业经商。人口

的急剧膨胀，造成社区社会管理服务任务重、难度大。而社区公共服务设施欠缺，开展基层组织活动和服务辖区居民群众及工商企业受到较大影响。由于多种原因，渔农社区工作站和居委会办公用房、人员工资福利依然由股份合作公司提供与资助，久而久之，导致股份合作公司是工作站、居委会上级，依附关系明显。另外，多年来村民保持着宗族宗亲观念，对外来人员管理本村社会事务存在排斥思想，导致社区工作站和居委会人员“新血液”补充难，社会管理服务水平亟待提高。

2009年12月16日，渔农社区开始试点“企社分离”，裕亨实业股份合作公司向福田街道移交社会管理服务事务。根据双方签订的备忘录，社区工作站负责社区综合管理事务、安全事务、法制事务、健康事务、人口计生、社会保障与社会事务、文化事务、环境卫生和环境保护、协调事务、政府交办事务等10项工作，开设“一站式”服务窗口。裕亨公司专司经济发展工作。渔农社区和裕亨公司分别设立党组织，党组织成员不再交叉任职。每季度举行一次辖区单位联席会议。裕亨公司继续无偿提供现有社区工作站办公场地及水电、物业管理等费用，直至搬迁新址。社区工作经费由区财政统一管理。人员安置按有关政策妥善处理。

裕亨公司与渔农社区“企社分离”，是从管理体制到服务手段、从人力资源到财力保障等全方位的分离，是特区内集体股份公司所在社区真正意义上的城市化，在深圳率先完成了从生产社队村组到农城化社区再到城市社区的历史性转变，此举将在深圳农村城市化历史中记下成功探路的一笔。

从渔农社区这个试点示范来看，具有以下特点和经验可循：一是实现社（企）分开，既卸掉企业社会工作及经费负担，又适当降低行政成本，避免一次性过大的投入，暂时保持现有办公场地规模，并适当补偿租金，把脱钩改制与购买补充社区公共服务场所分步处理；二是以稳定为前提，循序渐进，平稳过渡，保持工作的连续性，对现有人员妥善安置，视需要补充力量；三是有利于全面提升社区公共管理服务水平，脱钩后集体股份合作公司腾出人力、财力专司经营工作，而社区工作站及居委会按政府规范化要求从事社区事务管理与服务，以提升管理品质和服务效能。

七、福田区集体股份合作公司全面剥离社会管理职能的操作构想及目标任务

1、福田区集体股份合作公司剥离社会管理职能的指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，逐步解决集体股份合作公司承担社区组织及社区企业双重职能的政（社）企不分负担重问题，逐步剥离其社会管理服务职能，逐步实现政（社）企分开，加快城中村后城市化进程，促使集体股份合作经济不断发展壮大。

2、福田区集体股份合作公司剥离社会管理职能的总体思路

以《福田区集体股份合作公司产业发展规划（2009－2020）》为导向，以解决集体股份合作经济发展面临的“政（社）企不分负担重”问题为抓手，逐步剥离集体股份合作公司的社会管理服务职能，科学推动集体股份合作公司产业高端化、特色化升级发展，不断提高集体股份合作公司的经济、生态、社会“三大效益”，最终使企业可持续发展和规范运作，从而为效益福田、生态福田、和谐福田建设作出更大贡献。

3、福田区集体股份合作公司剥离社会管理职能的目标任务

深化福田区集体股份合作公司改革及发展，采取“先易后难、试点推行、循序渐进”的方法，逐步剥离集体股份合作公司的社会管理服务职能，从政（社）企合一双重职能目标的混合组织向单一职能目标的法人经济实体、市场主体转变，促进集体股份合作公司经济可持续发展。

八、逐步剥离福田区集体股份合作公司的社会负担及相关非经营性资产

1、统一思想，达成共识

从理论角度讲，集体股份合作公司是经济组织，不宜承担社会管理职能工作及其经费支出。不然，公司法人实体及市场经济主体地位就是一句空话，也谈不上企业走出城中村，走上新世界。

从实践角度讲，福田区“农城化”已经十几载春秋，原来转嫁给公司的如学校之类的一些非经营性项目已经陆续剥离，这为农村集体经济转变为股份合作经济、农民转变为市民、农村转变为城市打下了一定的基础，积累了一些有益的经验。在福田区政府财力看好的情况下，下定决心帮助集体股份合作公司卸掉社会工作负担及其经费支出包袱，轻装上阵，充分发挥企业市场经济主体地位的作用，是实施“企业自主创新发展”的上上之策。

如前所述，2009年15家集体股份合作公司主营业务收入为4.64亿元，但管理费用却高达2.25亿元。几乎占到主营业务收入的50%，两者之间的差额也仅为2.39亿元，这就意味着集体股份合作公司负担如此沉重，不仅影响了公司的经济发展，而且阻碍了公司改革创新脚步。当然，各集体股份合作公司也应主动配合，由政府资助剥离社会管理职能，以利公司产权改革及产业转型升级发展。

2、经营性资产与非经营性资产的界定

企业资产按照其经济用途，可以分为经营性资产与非经营性资产。经营性资产是指企业用以进行生产经营活动的资产，包括车间、厂房、其他建筑物、机器、工具仪器、管理工具等固定资产；货币资金、短期投资、应收票据、应收账款、预付账款、其他应收款、存货、待摊费用、待处理流动资产净损失、一年内到期的长期债券投资等流动资产以及著作权、专

利权、商标权、非专利技术以及其他技术秘密等无形资产。非经营性资产是指用于生产经营活动以外的各项固定资产，包括用于住宅（如职工宿舍）、文化生活（如棋牌室、职工活动中心、娱乐中心、内部图书馆、学校、幼儿园、托儿所等）、卫生保健（如职工医院、疗养院、休息室、浴室等）、饮食服务（如食堂、餐厅、小商品零卖部）以及其他非生产经营方面的房屋、设施、建筑物等。经营性资产主要以盈利为目的；而非经营性资产主要是为本企业职工提供各种方便和福利，不以盈利为主要目的。这里需要强调指出的是，此处讲的要适当剥离的非经营性资产，是指用于社会管理服务方面的非经营性资产，而不是公司本身必须用的非经营性资产。

区政府应当鼓励并资助各集体股份合作公司进行全面的清产核资摸清家底，进而界定经营性资产和非经营性资产。尤其需要分清楚企业自用的与社会公用的两类不同的非经营性资产，对于企业自用的可以转变为经营性的资产，要及时进行转型经营；对于社会公用可以剥离的非经营性资产就要及时剥离给政府，并予以适当补偿。在此基础上实行政企分离、社企分开，逐步剥离了集体股份合作公司中与企业经营无关的社会管理职能，剥离了与企业经营无关的非经营性资产。如集体股份合作公司承担的股东及居民住宅区域内基础设施，治安、卫生、消防管理，学校、幼儿园、公园等公益事业管理，社区文化建设以及用于社区工作站及居委会等；与此相应，应当剥离与此相关的非经营性资产，主要是股东及居民住宅区域内的市政基础设施及公共配套设施。在剥离集体股份合作公司社会管理职能和非经营性资产时，要明确剥离的对象。集体股份合作公司作为以物业租赁为主要业务的公司，维持社区治安、消防及安全生产，进行租赁及人口管理等，都是提高物业价值、租赁价格和出租率及经济收入的重要手段。因此，与公司物业相关的这些社会社会管理职能和非经营性资产在一定时间内存在是必须的，这部分社会管理职能和非经营性资产暂不应成为剥离对象。集体股份合作公司要剥离的社会管理职能和非经营性资产，只是那部分与公司经营物业无关的部分，主要是原股东及村民住宅区内的基础设施、社会治安设施、环境卫生设施和社区文化设施、社区工作站及居委会设施、供水、供电设施以及应当由政府承担的公益事业相关设施。

3、“剥离社会职能”的总体原则

（1）由公司现在承担的股东及居民住宅区域内基础设施管理、治安、卫生、消防管理，学校、幼儿园、公园等公益事业管理，以及社区管理和社区工作与居委会管理，在只能进行剥离时，对这些社会管理组织的设置以及涉及到的相应人员、岗位，均应有明确的界定，不能在剥离的同时相应的管理工作出现断层或漏洞。

（2）当前，由于一些社会管理服务工作如城市管理、“清无”行动、私房登记、社会治安、消防安全、环境卫生和租赁及人口管理等，政府部门暂时还无力顾及，还离不开集体股

份合作公司的协助管理。再者如前所述，集体股份合作公司作为以物业租赁为主要业务的公司，维持社区治安、消防及安全生产，进行租赁及人口管理等，都是提高物业价值，提高物业租赁价格和出租率的重要手段。尤其是这其中的一些工作还是集体股份合作公司安排股东及其子女的就业岗位，必须配套劳动人事改革，并合理分流安置人员，才能进行剥离脱钩，否则，就会引起企业不稳。因此，这些社会管理职能和非经营性资产目前还不宜作为剥离的对象。同时，政府目前的财力也不容易达到一次性剥离的能力，必须视上述工作实情及政府财力增加状况进行逐步剥离。由此，集体股份合作公司剥离社会职能的总原则只能是按照“谁转嫁谁收回谁承担”；运作程序可“二先二后”，即“容易的先剥离，政府的先剥离；难些的后剥离，就业的后剥离”。

4、对政府转嫁给集体股份合作公司的部分社会管理工作及社会经费负担的分类解决办法

4.1 将社会管理职能工作逐步剥离给政府相关职能部门（如城管局、综治办、公安局、安监局、消防部门、计生部门、民政局等）及市相关公司（如水务集团及自来水公司、供电局及供电公司、市政道路公司等），使这些政府职能部门及市专业公司承担起剥离出来的社会管理工作和社会服务工作。

4.2 把用于社会负担的非经营性资产如垃圾站、技防设施、消防设施、供水供电设施、排污排洪设施、社区服务设施、敬老院等逐步剥离给政府职能部门（如城管局、综治办、公安局、安监局、消防部门、民政局、社区工作站、居委会）及市专业公司（如供水、供电公司、市政道路公司等）进行使用和管理。具体操作步骤：

①对各类社会性管理工作进行实地调研，并科学测评分类。

②对涉及的社会负担经费支出及资产进行审计、评估。

③对占政府职责权重比例大，对政府工作影响敏感度高的工作先行分类剥离，由政府及有关职能部门接管。同时，将相关非经营性资产移交相应有关部门接管，并给予企业适当补偿。

④对政府一时无力顾及的社会管理工作，同时集体股份合作公司也愿意继续承担的部分社会管理职能工作，尤其是公司就业人员比较多的社会管理工作可暂缓分离，等条件成熟后再予以分类剥离处理。有的工作也可以由政府采取购买服务外包的形式，交给集体股份合作公司承担。如环庆股份合作有限公司，在城市管理、社会治安、环境综合治理和文体建设方面除政府几年来给予补贴，其大部分经济来源仍依赖该公司。所以公司与社会管理服务剥离目前暂时还不成熟，今后既可以参照渔农村社企分离方案，待“城中村”改造完成后再予以剥离，最好以一次性解决办法就是采取区政府购买服务外包全额补助的形式妥善解决。

5、对农村城市化转型带来的自身历史包袱的分类处理办法

5.1 逐步理顺公司为股民及居民提供服务与收费的关系。由集体股份合作公司将收费项目分类如物业管理费、楼体维修费、卫生费、代收的水费、排污费、水电费等向股民及居民进行说明，经同意后再逐步按项目向股民及居民收取合理的费用。

对收费项目应公开透明，对经费的用途、使用额度和结余要定期向股民及居民公布。

对股民及居民不同意的项目也要加强管理，将公司对该项目的补贴定期向股民及居民公布，从过去的暗补变为明补，逐步使股民及居民转化思想，为今后转为收费项目作准备。

5.2 成立物业管理公司履行城中村物业规范化管理职能，统筹规划管理集体物业及城中村物业

由物业管理公司承担城中村的物业管理。在做好对集体股份合作公司物业管理的同时，应逐步将股民及居民的自有物业也纳入管辖范围。

通过正规的物业管理服务运作，将有关费用按市场标准分别由业主和物业承租者承担。

随着物业公司的管理水平的提高，可开展由一般服务性管理转为将股民及居民自有物业集中委托给物业公司经营管理。同时，可充分利用辖区资源开展对业主和租户的系列化服务，以增加物业公司的收入来进而为集体股份合作公司创收。

6、发挥政府对集体股份合作公司扶持资金的资助扶持带动作用，促进集体股份合作公司经济可持续发展

6.1 补助政策的种类

一是对股份合作公司承担社会管理职能工作及社会经费支出负担的分类补助；二是对集体股份合作公司承担社会职能的已剥离非经营性资产的分类补偿。

6.2 补助政策的原则

一是与区政府当年的财力相匹配的原则；二是与集体股份合作公司承担的社会管理工作和质量相挂钩的原则；三是有利于理顺集体股份合作公司管理体制、逐步减轻集体股份合作公司社会管理负担的原则。

6.3 补助政策的方式和标准

区政府对集体股份合作公司承担以下城中村社会管理职能工作予以补助：①社会治安工作。采用“总额控制、加权分配”的方式，每年由区财政确定补助总额，各城中村按管理人口人数 30%、建筑面积 25%、土地面积 20%、治安费用 15%、股民人数 10%权重在承担其社会治安工作的集体股份合作公司中分配。②清扫保洁工作。采用“总额控制、加权分配”的方式，每年由区政府根据财力确定补助总额，各城中村按管理人口人数 30%、建筑面积 25%、土地面积 20%、卫生保洁费用 15%、股民人数 10%，在承担其清扫保洁工作的集体股份合作公

司中分配。③消防安全工作。对于各城中村消防应急分队日常运作经费、消防车辆装备和器材的更新、消防车车库修建及维修重大事项、文化广场维护和更新工作、体育设施及活动经费补助和奖励等,可以采用“总额控制、加权分配”、“参照区政府相关标准定率补助”或“定额补助”等方式,按一定标准给予适当的补助和奖励。

对集体股份合作公司承担社会职能的已剥离非经营性资产的分类补偿,采用“总额控制、按率补助”的方式,每年按区财政当年预算基建支出总额5%作为全区域城中村当年市政基础设施和公共配套设施的补助资金总额,由区政府统筹按用于当年各集体股份合作公司的城中村市政基础设施和公共配套设施项目补助,其中经营性项目补助比例为不超过经核定总投资的49%。

6.4 补助资金的管理

各项补助资金按照“统一安排、归口管理”的要求,由区财政局统一安排,相关职能部门归口管理。其中:社会治安补助归口区综治办管理;清扫保洁补助归口区城管局管理;消防安全补助归口区安监局管理;文化广场维护和更新归口区文化局管理;体育工作及体育设施归口体育局管理;房屋租赁及人口管理归口租赁局管理;市政基础和公共配套设施补助归口区城改办管理;集体股份公司经济发展及改革补助、奖励包括人才培养引进及分流安置与区内外兴建、改建产业园区归口区集体办管理。

各项补助、奖励由区财政局直接核拨到各股份公司成立的专户上,实行专款专用。

九、实现福田区集体股份合作公司社会管理职能剥离的保障措施

1、设立专项扶持资金

集体股份合作公司作为公有制集体股份合作经济,代表着全体股民的经济利益,同时承担了大量公共管理和公共服务职能工作。集体股份合作经济既要适应市场这只看不见的手,同时也迫切需要政府伸出“看得见的手”给予政策资金引导、扶持。把剥离福田区集体股份合作公司社会管理职能工作列入区委、区政府辖区经济工作的重要改革工作日程。由于历史原因造成各股份合作公司扮演着社区组织与社区企业的双重角色,社会管理服务工作及经费支出双重负担沉重,严重阻碍了企业发展。但由于一方面一些社会管理服务工作,如私房登记、“清无”行动及城市管理、消防安全、社会治安、文体活动等离不开企业管理或协调,否则,政府还管不了,也管不好;另一方面以上社会管理服务工作也是原村民股东及其子女就业的现实岗位,倘若一次性剥离,就会造成大量失业人口,给社会稳定带来很大的冲击。同时,区政府也难以一次性承担剥离的社会管理服务经费开支及工作负担,特区外几个区困难及压力尤甚。故建议建立专项资金在股份合作公司社会职能剥离前给予补助,之后逐步分离,逐步减轻其社会管理服务经费及工作双重负担,逐步实现企社分开,消除阻碍企业发展

的机制体制问题，促使其成为独立的经济实体及法人实体。其次用于推进集体股份合作公司管理规范、经营专业化、产业高端化、企业品牌化的“四化”发展。这个专项资金的规模，根据前面对股份合作公司社会负担的定量分析，每年需要 1-2 亿元，专项资金的期限在 5 年左右。力争用 5 年时间，完成剥离工作。用于股份合作公司改革及发展的扶持资金每年大约 1 亿元，作为阶段性长期扶持资金。

2、加快完成空间规划

加快完成《城中村专项改造规划》及《城中村综合整治规划》两个空间规划，对已完成城中村改造、综合整治及出租物业经营转型的社区逐步试点推进。只有完成城中村改造空间规划及综合整治及出租物业转型经营，剥离集体股份合作公司社会管理职能才具备环境条件。

3、扶持辖区集体股份合作公司产业可持续发展

政府一方面努力解决社会管理职能缺位问题，加强政府公共服务职能作用，卸下公司社会管理职能及经费支出沉重负担，加强辖区科学管理、绩效管理；另一方面加大扶持辖区集体股份合作公司产业发展的力度，给予产业经济发展专项资金扶持，加大公司科学发展、和谐发展步伐。

切实抓好各项政策的贯彻落实，做好宣传教育、理论培训、实地考察等工作，维护集体股份合作公司和谐稳定及可持续发展。

4、促进专业化社区服务机构发展

要促进对于现有从事社会管理服务工作的机构和人员，在公司剥离职能后平稳地向专业化、专门化社区服务机构或服务公司发展。公司剥离职能后这些专业化、专门化社区服务机构或服务公司与政府设立的社区公共管理机构功能达到互补、各司其职。

(区集体经济发展指导委员会办公室)