

农村土地股份合作制的问题与对策研究

张丽丽

中央民族大学经济学院, 北京

收稿日期: 2021年10月25日; 录用日期: 2021年11月29日; 发布日期: 2021年12月6日

摘要

农村土地股份合作制是农地经营体制的重要创新, 也是农村土地流转方式的创新变革。本文以农村土地股份合作制为研究对象, 详细农村土地股份合作制的内涵、组织形式与分类。选取山东省东平县安村安大土地股份合作社与常熟市支塘镇窑镇村土地股份合作社作为典型案例, 透过合作社运行分析农地股份合作制的问题, 并提出针对性的对策建议, 以期为农村土地股份合作制的发展做出贡献。

关键词

农村土地股份合作制, 产权虚置, 农民主体性

Research on the Problems and Countermeasures of Rural Land Cooperative System

Lili Zhang

School of Economics, Minzu University of China, Beijing

Received: Oct. 25th, 2021; accepted: Nov. 29th, 2021; published: Dec. 6th, 2021

Abstract

The rural land share-holding cooperative system is an important innovation in the farmland management system, and it is also an innovative reform of the rural land transfer method. This article takes the rural land share cooperative system as the research object, and introduces in detail the connotation, classification and historical evolution of the rural land share cooperative system. We select Anda Land Cooperative in Dongping City and Yaozhen Village Land Cooperative in Changshu City as typical cases. It analyzes the problems of the cooperative's operation and puts forward specific countermeasures and suggestions in order to make contribution to the development of the ru-

ral land share cooperative system.

Keywords

Rural Land Share Cooperative System, Property Right Void, Farmer's Subjectivity

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

农村土地股份合作制是农地经营体制的重要创新，也是农村土地流转方式的重要变革。农村土地股份合作制自上世纪 90 年代初期出现以来，在我国已有 30 余年的发展史。30 余年间，各地踊跃探索，创新发展，涌现出不同发展模式，并取得积极成效。依据农户参与经营管理程度的不同，本文拟选取自营型与内股外租型两类农地股份合作社，从合作社概况、股权设置与运行机制、运行绩效等方面进行分析。通过案例分析发现农地股份合作制的现存问题，并提出针对性建议。

2. 农村土地股份合作制的内涵、组织形式与分类

2.1. 农村土地股份合作制的内涵

农村土地股份合作制，是指以农户拥有的农村土地使用权入股为核心特征的股份合作制。具体而言，是在明确坚持农村土地归集体所有，农户拥有土地的承包权与经营权的前提下，由村民或村集体组织，依照农户自愿原则，将农户的承包土地或集体所有的土地、设施设备、资金等要素量化入股，由经营组织统一经营获得收益后，入股土地及其他生产要素在经营利润进行必要扣除后分红，由此建立起一种股份合作制度[1]。

农村土地股份合作制，具有以下典型特征：一是在土地产权层面实现三权分置，集体掌握土地所有权，农民掌握的土地承包权，实际经营主体掌握土地经营权[2]。二是在收益分配层面，集体依据土地所有权、农民依据土地承包权，获得相应的租金与利润分红，解决了长期以来集体土地所有权主体的虚置问题，保障了农户权利。

2.2. 农村土地股份合作制的组织形式

农村土地股份合作制的组织形式是农村土地股份合作社，又称为土地股份合作企业、土地股份合作公司或者土地股份合作组织。不同时期、不同地域对该组织形式的叫法不尽相同，笔者在下文中不作区分。

2.3. 农村土地股份合作制的分类

自上世纪 80 年代农村土地股份合作制诞生以来，各地发展实践中，依据农户参与经营管理程度的不同，农村土地股份合作制可分为内股外租型和参股型两种模式。

内股外租型模式下，农户以个体的土地使用权入股农地股份合作社，合作社统一对外招租或发包，由业主(专业种养大户、龙头企业等承租方)独立经营，农户全程不参与土地的经营管理。农户依据入股土地所占的份额获取对应的租金及股份收入，也可通过为业主务工的方式获得工资性收入[3]。

参股型模式下,农户不仅可以土地使用权折价入股农地合作社,同时可以资金、技术、人才等生产要素入股,建立合作社后统一经营,农户可选择直接参与经营管理。利益分配上,农户可获得三方面收入:一是按参股土地份额参与利益分配,获得“保底租金”,二是根据合作社经营管理状况,获得“二次分红”;三是可在股份合作组织务工获得相应收入。这一模式下,农户收益更加多元化[4]。

3. 案例分析:农地股份合作制的实践模式

3.1. 自营型模式:山东省东平县安村——安大土地股份合作社

1). 安大土地股份合作社概况

安大土地股份合作社成立于2013年3月,入社农户343户,股民1281人,入股土地1270亩,是在村支部书记孙庆元的带动下发展起来的。合作社成立前,安村已在孙庆元的带领下,进行集体“三资”清理,解决了集体资源、资金、资产长期被乱占乱用的问题,为后续村集体发展打下良好的群众基础;同时,修缮村内道路、铺设下水道,安装路灯,进行道路绿化,完善本村基础设施;此后,又发展了本村中药材种植、粉皮加工与生猪养殖业,发展本村集体经济,为合作社的成立奠定了良好的群众基础与经济基础[5]。

在条件成熟时,孙庆元联合种植户成立土地股份合作社,把原有产业纳入合作社运作,同时投资800万元发展蔬菜种植,形成了中药材种植、粉皮加工、生猪养殖、蔬菜种植四大产业发展园区。

2). 安大合作社股权设置与运行机制

安大土地股份合作社,股权设置上设置了集体股和个人股。集体股由村集体的固定资产、货币资金、土地和其他资产折价形成;个人股仅设立土地股,由社员以土地承包经营权入股,每亩为1股。

在组织构建方面,安大土地股份合作社建立了股东大会、理事会、监事会,规定股东大会为合作社最高权力机构,并以无记名选举方式选举产生理事会、监事会成员。在财务制度管理方面,合作社对资金的运行、使用、结算和固定资产的购置、使用处置都做了明确规定,所有账目由镇农财代理中心与合作社共同管理,账目公开,阳光操作。在分配制度方面,合作社采用“保底收益+年底分红”分配模式,每亩土地每年保底收入1000元,合作社年终收益提取30%作为风险基金,其余70%收益按照社员土地股份进行分配[6]。

现代化的组织构建、健全的财务管理制度,规范的程序化运作,保障了农户作为股东的管理权、监督权、分配权与民主决策权。

3). 安大土地股份合作社绩效简评

成立8年以来,安大股份合作社一直保持的发展,获得了良好的经济效益与社会效益。具体表现在四方面,一是村民就业得到保障,中药材基地、蔬菜大棚、粉皮小区、生猪养殖平均每天分别吸纳60余人、50余人、80余人、20余人工作,合作社依托产业基地可解决近200余人的就业问题[7];二是村民收入显著提高,且呈现多元化特征,村民可获得“土地入股收入+工资性收入+分红收入”,部分拥有一定经营能力的入股农户还可获得经营性收入;三是村集体经济实力增强,村集体依托合作社产业项目,每年可实现集体收入400万元以上;四是村庄公益事业得以发展,村集体负担全村村民合作医疗中个人承担部分,负担全村水费,设立社会救济金与教育奖励金,定期开展文娱活动,村民向心力、凝聚力显著增强。

3.2. 内股外租型模式:江苏省常熟市支塘镇——窑镇村土地股份合作社

1). 窑镇村土地股份合作社概况

窑镇村地处江苏省常熟市支塘镇,共有人口3283人,耕地6500亩,人均耕地0.5亩,具有典型的

人多地少、土地破碎化问题。2006年10月,在窑镇村村委会的带领下,窑镇村成立了土地股份合作社,首批吸纳120户农户入股,农户土地入股面积197.68亩,集体土地入股面积208.38亩,共计入股土地面积为406.07亩。到2011年8月底,入股农户增加至456户,入股土地面积增加到2021.29亩[8]。

2). 窑镇村合作社股权设置与运行机制

窑镇村土地股份合作社是单一的土地经营权入股型合作社,采取内股外租型经营模式,合作社实现土地的集中连片后,招租引进大户种植,收取土地租金,土地按入股亩数折股量化,土地不估价。在运行机制上,建立了股东大会、理事会、监事会,理事会负责招租的具体事宜与财务相关事务,监事会负责对理事会的监督;分配制度上,合作社收益来源于两方面,一是土地招租后获得的租金,另一部分是县乡两级的土地流转补助。为保障“入股”农户的土地权益,土地承租人年初将完整租金预付给合作社后,再使用土地,能确保租金足额、及时到位。

在具体的分配方式上,窑镇村土地股份合作社经过两个阶段。第一阶段是2009年以前,合作社采用“分红但不保底”的分配方式,当年收入总额的75%分配给入股农户,剩余25%留作发展再生产基金。第二阶段是2009年以后,采用非“保底租金+利润分红”模式,入股土地的保底租金为500元/亩,利润分红取决于当年经营状况,约为500~600元/亩[9]。

3). 窑镇村土地股份合作社绩效简评

窑镇村土地股份合作社是村集体组织领办的,仅以土地使用权要素入股的社区内封闭型土地股份合作社。合作社的运营发展,取得了农户增收、集体增收的效果,也实现了农地的适度规模化、集约化经营。但相比于自营型合作社,农户与集体的增收有限,集体收入覆盖日常运营支出后所剩无几,集体经济组织无力负担村内公益事业,也无法进行资金积累,发展方向与发展程度受限。同时,合作社的稳定性较差,一旦有经营主体支付高于合作社的土地报酬,合作社的土地流转就会受到影响。

3.3. 评述

土地股份合作制,是解决农村集体产权虚置,实现农业规模化、现代化经营的创新型经营机制,既保留了合作制的核心,又吸纳了股份制的优点。自营型与内股外租型作为两种典型的农村土地股份合作制的经营模式,各自的优缺点明显,但不能简单的比较好坏。内股外租型合作社经营模式简单,对合作社成员的经营能力要求较低,而自营型合作社要求合作社成员有较强的资源对接能力、市场经营意识;内股外租型可作为合作社初期成立与发展阶段的运营模式,待合作社资金资源积累到一定程度,即可向自营型发展转变;自营型合作社之下,合作社经营收益完全为合作社所有,集体经济组织与合作社成员能获取更高收益,而内股外租型模式下,合作社与社员分享的收益主要为租金。

4. 农村土地股份合作制的主要问题

4.1. 农民参与度有限

农地股份合作制中,农民以个人承包地的土地使用权入股合作社,合作社采取自营或内股外租型经营模式。自营模式下,以村两委成员为主要构成的少部分农民参与经营管理,而内股外租型模式中,村民提供土地,村集体集中土地并对接外部工商资本,脱离经营环节。两种模式中,村集体与村民有限参与甚至不参与土地的经营管理,而是为实际提供服务,不利于村民素质技能的提高,弱化了村集体与村民的土地主人角色,造成一定的不利影响[10]。

具体而言,不利影响体现在两方面。一是思想层面,村民对于农村土地股份合作制的理解,只停留于参与村集体主导成立的土地股份合作社,获得保底租金与利润,并不能深入的认识农地股份制合作的意义,也不能切实理解发展集体经济的意义与必要性,从而缺乏内生发展的动力;二是经营管理技术层

面，村民的生产技术、经营管理能力得不到提升，只能一直依赖于外部企业的经营管理，无法实现内生性发展，长远来看，不利于实现农业农村农民的现代化。

4.2. 各级主体目标存在差异性，阻碍农地股份合作制发展

当前我国绝大多数的土地股份合作社的成立，政府推动是其主要诱因。以中央政府为代表的制度推动者与以村集体为代表的执行者间，存在着目标的差异性。以中央政府为代表的制度推动者目标有二：一是发展壮大农村集体经济，实现乡村振兴；二是实现土地的适度规模化经营，保障粮食安全。而以村集体为代表的制度行动者主体也有两大目标，一是完成上级任务，成立农地股份合作社并使之有效运行，二是最大化实现经济效益，推动集体经济发展。

执行者成立合作社，要求农民以其土地使用权入股，但农民参与的前提，是其参与合作社的土地收益高于其个人经营土地的收益，而现实中，土地的非粮化种植甚至非农化利用，才能满足这一诉求，这与制度推动者保障粮食安全的目标是相悖的。这一矛盾直接制约了农地股份合作制发展。

4.3. “能人引领”易形成内部人控制问题

各地农村土地股份合作制实践证明，“能人引领”是合作社成立乃至有效运行的必要条件。农村土地股份合作制的组建与发展初期，动员村民参与合作社，要求个人在村内具有威信力，吸引对接政府资本或社会资本，要求个人有强大的人脉资源或政治资源，或者个人对合作社进行投资或先期垫付，合作社运营管理，要求个人具有公共服务精神与为集体奉献的精神。成功的合作社，必然离不开“乡村能人”的引领。

“能人引领”，在合作社的成立发展初期是有必要的，但若长期采用“能人引领”经营模式，股东大会、理事会、监事会仅发挥形式上的作用，缺乏现代化的决策、监督机制，却极易形成内部人控制问题，不利于农地股份合作制的长运发展。

4.4. 缺乏统一筹划，产业化经营水平低

农村土地股份合作制的发展，实践中多为单个行政村或自然村，出于本村发展的考虑，独立探索发展模式。多数地区以发展传统的种植农业为主，且种植产品结构单一，市场化水平低，产业附加值低；少数地区在发展种植农业的同时，探索发展农村旅游业，发展水平有限。且任意行政村的发展模式与邻近区域缺乏经营上的联系，产业的横向关联与纵向关联性较小，产业化经营水平低。

5. 促进农村土地股份合作制发展的对策建议

5.1. 加强农民主体性培育，提高农民参与度

农村土地股份合作制，是以村民以拥有的土地使用权入股为核心特征的经营制度。农村土地股份合作制的实行，从根本上而言，是为了保障并有效实现农民的主体地位，提升农民素质技能，促进农民增收，发展农村集体经济，实现乡村振兴。为此，必须加强农民主体性地位培育，提高农民参与度。

一方面，要在制度设计中体现农民的主体性地位，确立股东大会为农地股份合作社的最高权力机构，规定理事会、监事会的选举规则与程序，并在实践中贯彻落实，对于涉及土地经营管理的重要事项，充分保障农民的知情权、参与权与决策权，让农民成为土地经营的重要参与者；另一方面，要广泛吸纳农民进入经营管理队伍，开展定期培训，提升其经营管理能力，在具体的经营管理中提高农民参与度^[11]。

5.2. 平衡各类主体目标，构建利益均衡机制

农地股份合作制的推动者与执行者间，由于目标不一致而导致农地股份制发展受限的问题，根本上

是如何在保障粮食安全的前提下实现村集体收益最大化的问题。这一问题中,保障粮食安全是主要矛盾。为此,政策推动者必须严格规定土地的利用方向,严禁土地的非农化利用,规定土地非粮化种植的比例。在此前提下,从两方面着手提高村集体收益,一是完善农业生产设施,针对不同区域的情况,针对性的提高当地道路、机井水渠等基础设施建设,改善生产条件;推广大型农业机械水平,提高科技投入,提高土地单位产值;二是提升政策服务水平,加强金融、财政的政策扶持,适当增加转移支付,提高村集体收入水平。平衡农地股份合作制的各参与主体利益,构建利益均衡机制,更好的促进农地股份合作制的长期发展。

5.3. 处理好“能人引领”与民主决策间的关系,建立有效的监督机制

处理好“能人引领”与民主决策间的关系,建立在客观认识“能人引领”作用的前提下。“能人引领”是合作社的成立与初期运营的必要条件,伴随着合作社发展逐步步入正轨,“能人引领”应当逐渐退出,取而代之的应当是科学合理的现代化经营管理制度。

建立现代化经营管理制度,一是要建立科学有效的民主决策机制,重要决策应当由股东大会或股东代表大会审议通过,二是要建立有效的信息公开透明化机制,对于合作社的重要经营信息,进行及时有效的披露,三是要建立有效的监督机制,对于异常的经营行为及时监督。

5.4. 加强统一规划,实现产业化经营

农村土地股份合作制要获得长远发展,必须走统一规划,产业化经营的发展方向。现实中由于制度执行者规划能力有限、管辖范围有限,只能由制度推动者进行统一规划。以某一县域发展为例,县级政府可以乡镇为一级范围划定不同区域的主营农产品类型,同一县域内发展主营农产品类别下的不同品种,并聘请相关专家谋划成立统一品牌,增强区域内产业间的横向链接;同时,发展食品加工业与农村旅游业,实现产业上下游的连接,构建当地完整的产业链,实现产业化经营^[12]。

参考文献

- [1] 张笑寒. 农村土地股份合作制的制度解析与实证研究[D]: [博士学位论文]. 南京: 南京农业大学, 2007.
- [2] 张田生, 谢元志. 土地股份合作制三题[J]. 农村经营管理, 1999(8): 10-12.
- [3] 景玲玲. 苏州市农地股份合作制发展的现状、问题与对策研究[D]: [硕士学位论文]. 南京: 南京农业大学, 2016.
- [4] 徐亚平, 段丽娜. 关于土地股份合作经营问题的思考——以辽宁省为例[J]. 农业经济, 2019(6): 103-104.
- [5] 徐勇, 邓大才. 土地股份合作与集体经济有效实现形式[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2015.
- [6] 杨嫒, 陈涛. 生产要素整合视角下资本下乡的路径转变——基于山东东平县土地股份合作社的实证研究[J]. 中州学刊, 2015(2): 50-55.
- [7] 张舒萌, 何传新. 山东东平: 农村土地资源份额化改革实践[J]. 中国土地, 2019(4): 55-56.
- [8] 何安华. 土地股份合作机制与合作稳定性——苏州合作农场与土地股份合作社的比较分析[J]. 中国农村观察, 2015(5): 51-61.
- [9] 蒋占峰. 农地股份合作制的制度优势和创新绩效评价[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2003, 30(3): 27-29.
- [10] 徐志仓. 现代农业发展中的土地股份合作模式——以安徽省肥西县新民土地股份合作社为例[J]. 学术论坛, 2016, 39(6): 54-58.
- [11] 李韬, 陈丽红, 杜晨玮, 杜茜谊. 农村集体经济壮大的障碍、成因与建议——以陕西省为例[J]. 农业经济问题, 2021(2): 54-64.
- [12] 姜爱林, 陈海秋. 农村土地股份合作制基本理论研究述评[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2007, 6(2): 13-25.