

# 创新发展土地股份合作制

## ——全面推进乡村振兴的路径选择

白羽弘

**摘要：**中国特色社会主义进入新时代，农业农村发展步入新的历史阶段，改革仍是激活主体、激活市场、激活要素的关键所在。三权分置是农村土地产权制度改革中的重大创新举措，但在三权分置改革过程中必须牢牢把握坚持农村集体所有权这个底线不动摇，避免引起集体所有权被虚化的风险。这不仅是由我国政治制度决定的，更为重要的是符合当下的经济发展规律，可以推动现代化农业的进程。但我们强调落实集体所有权不是说要走过去集体所有制限制个体发展的老路，而是通过探索，找到既能坚守集体制度的内核又能激发市场活力有效实现形式，从而真正发挥土地股份合作制在发展集体经济、坚持集体所有制内核和发展现代农业上的作用。

**关键词：**三权分置 集体所有制 土地股份合作制

### 一、土地股份合作制是集体所有制的有效实现形式

股份合作制对明晰集体资产产权和农民集体收益分配权、规范集体资产管理、激发集体经济活力、完善农村经济体制都起到了重要作用。如果说农村家庭联产承包责任制是一项伟大的制度创新的话，那么股份合作制是又一个新起点。股份合作制，从这个概念的字面来看就可以知道它实际上就是股份制+合作制，但是绝不是物理上简单的加和，而是将两种制度去粗取精，在维护农民最大利益和集体发展动能的前提下深度提升。所以股份合作制对内可以凝聚人心，对外又吸引社会资本参与。

本文研究重点是土地股份合作制。土地股份合作制是把农户入股的土地承包经营权转变为股权，把农民的土地集中经营和管理的股份合作社。土地股份合作制既能够保护农民权利不受

市场侵蚀，又能够通过制度的创新大大提高资源配置效率，是当前各地积极探索的一种形式。多年来集体所有权面临被虚化乃至瓦解的困境，股份合作制提供了将原先原子化的个体再组织化的条件。在“落实集体所有权”的政策背景下，我国未来的土地流转将越来越趋向于流转 to 农户、合作社组织手中，从而逆转目前的过度商业化侵蚀农民利益的倾向。股份合作制也将摆脱作为城市工商资本下乡套利的渠道身份，真正成为农民利益的代言人。

土地股份合作社的主要基调都是“合”。这种合不是对分散小农的简单替代而是相比之前的“大一统”有了更多的民意基础和发展活力。股份合作制，让尽可能多的农民可以参与进来，推动集体利益和个人利益互利共赢，因此是一种有效的实现形式。虽然各种股份合作制实现形式在参与农业多功能的发展中起到了无可置疑的作用，但需要注

意的是，所有的农村集体经济发展有效实现形式的均衡结果都是一种次优，而非最优，比如对资本的依赖和对人才的依赖导致一旦依赖的对象发生改变，集体组织自身的自生能力如何生长？因此要通过制度设计使得集体经济依靠外界同时又能拥有自我的发展空间，这就需要在实践中配套相关措施来加以完善。

### 二、土地股份合作制的发展机遇及创新路径

土地股份合作制的内在优势是被实践所证明了的，但能否充分释放制度红利是有条件的，如果不顾条件的制约蛮干就难以看到土地股份合作制所能发挥的成效，因此土地股份合作制具体的实现形式受主客观因素的影响，而不是单一固化为一种一成不变的价值，这会陷入教条主义、本本主义。本文总结了实践中的各地探索实例归纳了以下几个条



件，这些条件可以说是相辅相成，协调统一的。

### （一）土地产权清晰

十八大以来农村土地承包经营权确权登记在各地展开，2014年又对这项工作具体做了说明，即可以确权确地，也可以在尊重农民意愿基础上，确权确股不确地。目前我国新型农业经营主体逐渐成为农业发展的排头兵，农民专业合作社、家庭农场、农业产业化龙头企业个数增长迅速，这一成效的获得与土地产权明晰离不开关系。现代集体经济要求现代产权制度与之适应，需要打破传统产权制度的局限实现产权的现代化发展。通过清产核资、股权界定、股份量化明确了集体资产的权属关系，改变了过去人

人有份，人人没份的困境，调动了8亿农民的劳动积极性。改革开放以来我们逐渐成为世界第二大国就伴随这产权逐步明晰，社会从封闭到开放，否则产权清晰的资本就无法与产权模糊的土地相结合，合作社在进行土地流转代表农业集体利益，在产权清晰的基础上必将会使得制度创新成为中国经济发展的巨大引擎。

### （二）形成合作机制

土地确权登记有利于释放农业发展的巨大活力但是如果农民确权后更加固定在细碎的土地上，政府行为又导致了地租很高，使得土地整合和调整存在制度成本，面临这样的制度性约束，现代化农业需要具备的规模经济和合作经营就难以实现。因

此在产权清晰的基础上要通过农民合作形成组织合力，形成合作机制。但是要着重指明的是这个合作不是退回过去合作化大一统的合作，而是在产权清晰的条件下农民自发的合作。因此要防范土地“三权分置”后由于确权导致的土地租金高额增长，导致流转不畅。

### （三）尊重农民意愿

过去不尊重农民意愿搞得那一套“大一统”的集体经济是我们不能再走回去的老路，俗话说：强扭的瓜不甜，只有充分做到尊重农民主体的意愿才能保证政策落实过程中不跑偏，坚守习近平总书记讲的坚持农民利益不受损的底线原则，这是各地在土地确权登记和经营权流转过程中

反复强调，狠抓落实的要素，需要防止基层政府为了政绩效应而盲目推进，要依靠制度约束和外部监管来将权力关进制度的笼子里。要做到尊重农民自愿原则必须要加强农民自身的业务素质和判断能力而不是被动的被牵着鼻子走。因此有必要通过职业技能培训和返乡创业光荣的舆论氛围吸引和培育更多职业农民，从而增强参与经营管理意识。一是以市场需求为导向，深化农业供给侧结构性改革，推行农业领域的“三去一降一补”。二是加强“互联网+”农业的创新，使得增产不增收的局面得到根本改善，拓宽销售渠道。三是加强基础设施建设，实现公共服务均等化。

#### （四）完善管理机制

过去人民公社过多强调政权的职能，削弱了经济组织的职能，很大程度以政权代替经济管理组织。而现在的股份合作社则实现了政社分离使得各管理职能逐步专业化。一是合作管理。实质是股民自己来管理。避免村委会垄断，保证合作社独立性；二是注重不同身份农民主体地位，通过股权的合理配置和民主制度的搭建，使合作社在管理过程中更多渗透民主的要素。法人治理机构是合作管理的基础。法人治理实质是经济组织所有权安排的具体化。建构法人治理机构能保证合作社管理者的执行效率强化民主监督力度，促进决策权、执行权、监督权的制约与平衡。

#### （五）遵循因地制宜原则

非集中城市化地区要围绕当地资源优势，大力培育农民专业合作社，而城中村等集体资本规模比较雄厚的地区可以发展社区股份合作社或与企业等契约组织合作的方式进一步发展提高集体经济水平。农村土地集体所有制究竟采用何种实现形式，是和当地的市场化水平、社会保障力度密不可分的。我国过去几十年的快速发展导致城乡、区域、地区之间的不协调问题突出，因此在五大发展理念尤其是协调理念的指导下，我们切记不能“一刀切”，要遵循事物发展阶段和规律，小步快走地探索多种实现形式。我们既要看到集体经济的内在价值又不能忽略价值孕育所需的条件基础，不同的条件需要不同的实现形式来适应，人民公社时期集体经济发展疲软就是形式的单一化和政治化。

### 三、完善土地股份合作制的思考

#### （一）应切实完善相关法规和监管

在全面依法治国的背景下，我们的一切经济社会活动必须在法治的轨道上运行，法律既是非法操作的紧箍咒也是合法办事的护身符，农村集体合作社没有得到法律的合法性明确，在市场活动就会处于十分尴尬的地位。因为它既不是完全的自负盈亏的

法人，也不是公益组织。所以为了保障农民享有更多集体所有制改革的红利需要相关法律加快进行规范。在法律出台之前，建议尽快制定出台深化农村集体产权制度的指导性文件，明确改革的思路、任务、重点、集体资产折股量化范围、成员资格界定等规定，保障改革有序推进。

#### （二）健全科学、客观的效益评估体系

对当下的各种股份制改革的创新形式需建立科学、客观的效益评估机制，否则土地股份合作制创新实现形式的一股风潮之后，要么流于形式，要么留下后患。剖析股份制运行带来的综合效益，效益评估结果能够客观的展示制度改革的实际影响，为制度重塑与修复做出预测和参考，也可以激励对股份合作制改革持观望态度、存在信任风险的农民阶层有客观的选择标准。目前应当重视的是以下两类评估：一是社会效益评估，包括股份制改革是否有利于破除身份藩篱，有效实现农民国民待遇。二是经济效益评估，是否有利于实现规模化并有利于突破小农经济的历史性弊端。是否有利于通过股份制改革建立合理的土地增值利益分享机制等等。

#### （三）建设产权交易市场，保障农民享有退出权利

如果股权不能流转，仅仅是集体资产的量化那么产权改革的初衷就不能得到贯彻，加上在

农村土地股份制改革过程中,由于城镇化和外出务工、外地就业等因素带来的人口流动大的现象,就要建立退出机制。比如户籍制度改革使得农村与城市之间的障碍打通;社会保障体系覆盖、全民医保和大病医疗保险制度等,解决农民最后的生活保障问题,给农民权利兜底。既能保障析出农村人口顺利向城市转型,又能维护未析出农民的权利实现,使得原先持观望态度,担心回到过去公社时期的农民打消顾虑,一旦经营失利享有退出的权利。同时成员拥有可退出的权利也激发了在合作社里的成员共同发力,推动合作社的可持续发展。

#### (四) 提高制度运行效率

政社分离是农村集体所有制有效运行的前提和基础,就像宏观经济学里面的政府和市场的关系,政府更多发挥守夜人的角色,职能不是干预而是提供服务和监管,让经济组织充分发挥有效配置资源的作用,因此股份合作制的最高权力机构股东大会要把牢牢把握控制和决策权作为自己权利的必须伸张,避免权利落入少数大股东和村政府手中影响和干扰决策,因此要明确农户、集体、政府、合作社各自的职能,避免出现职能不清、越权管理的现象。此外要加强农村信息化监审管理平台的建设。实现中央与地方数据融合,保障农民知情权和监督权,化解社会矛

盾同时倒逼各级政府的公共服务能力的提升,让权力在阳光下运行。

#### (五) 加强市场防范意识

农村土地股份合作制改革中农民的土地作为保障兜底的根本短时间不会变,这不是农民的短视行为而是当前社会保障不完善带来对土地依赖的必然选择,所以要想减少股份制改革的推行阻力,就离不开健全的社会保障体系的覆盖。同时要确保农民的长效增收机制,通过“互联网+”和大数据的运用,及时检测市场风险的出现,各级政府和党组织、合作社经营者要未雨绸缪,引导农民围绕市场进行生产。市场风险一旦出现会对失去土地保障的农民带来巨大灾难甚至影响到社会稳定,因此政府应该逐步构建成熟的风险防范体系。

#### (六) 促进农民工市民化

在城镇化进程中,土地经营权若想得到有效流转,一味的顶层设计可能不能迅速激活流转的意愿,因为农民最质朴的考虑就是城市里即使容不下,还有农村的土地做保障,加上农民市民化也面临“玻璃门”现象,看上去近在眼前的城市却始终无法真正融入。在这样的背景下,农民更多是宁愿撂荒也不愿意流转,担心土地会受到损失。因此要想让好的制度发挥作用就要站在农民的立场去考虑问题,解决了他们的后顾之忧才可以推动进一步的改革。■

#### 参考文献:

- [1] 王华能. 浅析我国农村土地产权制度 [J]. 城市建设理论研究, 2014, (1).
- [2] 陈军亚. 产权改革: 集体经济有效实现形式的内生动力 [J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2015, (1).
- [3] 叶兴庆. 农用地的产权重构 [J]. 农村经营管理, 2015, (6).
- [4] 徐勇, 赵德健. 创新集体: 对集体经济有效实现形式的探索 [J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2015, (1).
- [5] 孔祥智. 农业供给侧结构性改革的基本内涵与政策建议 [J]. 改革, 2016, (2).
- [6] 韦旭. 关于转移承包土地社保功能, 创新土地流转机制的研究 [J]. 中国农学通报, 2015, (19).
- [7] 王轶智. 农地确权及之后 [J]. 中国发展观察, 2015, (4).
- [8] 吴章勋. 土地股份合作制: 乡村再集体化的路径选择 [J]. 北京教育学院学报: 社会科学版, 2014, (3).
- [9] 黄晓燕. 转变发展思路, 创新集体经济发展 [J]. 中小企业管理与科技, 2015, (28).
- [10] 宋健. 论现阶段农村土地集体所有制的有效实现形式 [D]. 南京: 南京财经大学, 2006.

(作者单位: 中共内蒙古党校)

责任编辑: 代建明