

王 曦. 关于农地股份合作社发展的思考——以江苏地区为例 [J]. 江苏农业科学, 2013, 41(10): 414-419.

关于农地股份合作社发展的思考 ——以江苏地区为例

王 曦

(江苏教育学院, 江苏南京 210013)

摘要:农村土地股份合作社是对我国农村土地经营制度的创新。江苏省近年来农地股份合作社发展迅速,但缺乏统一的法律和政策规范,各地合作社发展具有明显差异性。合作社存在法律地位不清导致登记、运行尚不规范,内部管理制度尚不完善,股权与利益归属设置不完全合理,以及保障体系和风险机制尚不健全等系列问题。为进一步完善江苏农地股份合作社发展,应该加强农地股份合作社立法建设;明确合作社类型,规范合作社登记、组织形式;合理化管控入股土地用途;使产权关系进一步明晰,健全合作社内部管理机制;合理化土地价值评估、利益分配机制,健全风险抵御机制和合作社社员退出机制。

关键词:农村土地;股份合作社;江苏地区

中图分类号: F301.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2013)10-0414-06

2013 年《中共中央国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》的公布,这已是中央一号文件连续 10 年聚焦“三农”。十八大报告提出要推进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展,而农业是基础。13 亿人的中国现代化不能建立在土地大量兼并,甚至强迫农民离土基础上。这就需要在坚持现有农民家庭承包经营不变的基础上不断创新农地经营制度,实现城乡有机链接、统筹发展,

科学、合理、稳步推进城镇化进程。

1 农地股份合作社的含义及意义

1.1 相关概念

农业合作社的理论最早发源于 19 世纪欧洲空想社会主义。它是在不触及资本主义基本制度前提下,通过组织合作社的方式解决农业发展与农民问题。这一组织形式表现出自愿参加、一人一票制、在纯收益中留有公共积累、利润二次分配,在退社时不带走合作社期间形成的公共财产等基本特征^[1]。股份合作社,是传统合作社为适应激烈的市场竞争、增强自身发展能力而引入股份制因素发展起来的现代企业组

收稿日期:2013-03-11

作者简介:王 曦(1972—),女,湖北武汉人,博士,副教授,主要从事法学理论教学与研究。E-mail: shallwang@163.com.

部门除了严格把关其资格审核外,应建立一套对发起人的约束机制,例如,可规定发起人对资金互助社承担无限责任等。

3.3 加强对互助社管理人员的教育培训

虽然目前根据《暂行规定》第三十七条,要求农村资金互助社理事长、经理应具备中专及以上学历,上岗前应通过相应的从业资格考试;但是要想进一步提高互助社的管理运营水平,仅有理事长和经理的高学历是远远不够的,而是要提高互助社员工的整体知识水平和业务素质,提高自我监督管理的水平和能力。所以,可以以一个或多个互助社为单位,对互助社的员工进行定期的知识讲座和业务培训,使互助社完成人才素质的升级。

3.4 完善互助社内部信息沟通机制,建立重要事项公示制度

鉴于目前互助社的权利过于集中,绝大部分社员并不知悉互助社的管理运作情况,要建立和完善互助社内部信息沟通机制,比如建立重要事项公示制度、贷款去向通报制度等,为发挥社员的监督管理职能提供保障。同时这些制度还可以逐步培养广大社员的参与管理意识,充分行使社员的权利,进而增强内部的监督力量,形成一种共同监管的模式^[10],降低管理人员的违规风险。

参考文献:

- [1]王真真. 关于农民资金互助社发展现状的调查与分析——以江苏省为例[J]. 华北金融, 2010(6): 31-33.
- [2]马洪香. 我省扶贫互助资金试点工作成效显著[N]. 联合日报, 2011-10-14(3).
- [3]颜 安. 贫困乡村盛开“草根银行”[N]. 重庆日报, 2010-12-23(4).
- [4]王学忠. 新型农村金融机构的发展困境与制度创新[J]. 西南金融, 2011(4): 63-66.
- [5]李 博. 亿元存款“跑路”的背后[N]. 中华合作时报, 2012-11-02(5).
- [6]乔加伟. 灌南农村金融困境调查: 资金互助社逐步变异[N]. 21 世纪经济报, 2012-11-01(10).
- [7]中国银行业监督管理委员会. 农村资金互助社管理暂行规定[Z]. 2007.
- [8]王亦平. 农村资金互助社“法律规范之缺失”[J]. 金融理论与实践, 2009(5): 66-70.
- [9]徐 虹, 董晓林, 褚保金. 农民资金互助社试点模式及对策——基于江苏省试点的考察[J]. 农村经济, 2012(4): 55-59.
- [10]李 蕊. 我国新型农村金融机构相关制度的完善——以可持续发展为视角[J]. 理论界, 2011(11): 34-38.

织形式。它不改变合作社的基本原则,引入股份公司的集资方式,以筹集更多资本,满足现代合作社经营需要^[2]。

在我国解决“三农”问题的关键在于农业资源的可持续利用。其中产权问题是农业制度的核心问题——借助产权制度明确界定资源使用中各方主体获益、受损的边界和补偿规则,形成合理使用农业资源的有效激励与约束。农业在我国虽历经土地改革、农业合作化、人民公社、家庭联产承包责任制和家庭承包经营制等诸多变迁,但产权边界仍然模糊,农业制度绩效不佳。农业股份合作社则是对农业产权制度的创新。农业股份合作者是在农业家庭承包经营的基础上,按照股份制和合作制基本原则,农民自愿联合、民主管理,土地交由合作社集中规划、统一经营的互助性经济组织。土地承包经营权转化为股权,农民凭股份获取收益,不仅在经济上形成农民与合作社的利益共同体,农民得以真正行使做主权利,让农民既是所有者又是劳动者的权利更明确体现,还形成更有效资源配置和市场竞争主体,对促进农村经济发展具有积极影响力。

1.2 农业股份合作社设置的重大意义

农业股份合作社是在不改变农村基本经营制度——农户家庭承包经营的前提下,对农村土地经营制度的创新,并具有重大意义。

1.2.1 农业股份合作社利于集体财产权与个体农户经营权的量化,明确了农民土地权利的行使。虽然《宪法》《土地管理法》《农村土地承包法》和《物权法》等都明确规定农村土地属于集体所有,农村集体经济组织或村民委员会代表集体行使所有权,但因“集体”并非具体享有权利和承担义务的民事主体概念,致使现实中集体土地所有权主体缺位或虚化,土地所有权的具体归属无法明确。农业合作社以股份制的形式分解土地产权,明确界定所有权、经营权、收益权。土地所有权归集体;农民以承包权入股,据股权行使对合作社的各项民主权利;经营收益通过分红部分归集体,部分归农户,各利益主体获取相应收益。各主体权利享有与行使具体、明晰。

1.2.2 农业股份合作社利于稳定土地流转关系,利于农业规模化与产业化发展。承租商直接与合作社协商租用成片耕地,降低了与农民逐户协商的交易成本,利于土地利用率和产出率提高。而农户入股农业合作社,实质是产权的联合,而非单个地块简单相加。这种联合因明确规定土地经营权流转的责任和权利,各方当事人都受合同及合作社章程约束,减少了契约履行的任意性,有利于土地经营权流转的规范化。合作制还使农户与土地的关系间接化,农户承包权以股权形式体现,按股分红实现收益,合作社土地承租户以生产经营盈利实现收益。双方以合约建立关系,合作的利益预期与违约面临对方惩罚及终止交易有效降低各方机会主义行为,有利于土地关系的稳定而达成长期合作。以农业股份合作社稳定与长期地将农户承包地产权集中起来,耕地从小块分散变成连片成方,便于专业化分工和机械化耕作,促进了农业适度规模经营发展,农户土地利益更好实现,也给农业经营投资者以稳定预期,促进长期投资,提升农业项目水平和档次,形成了双赢良性循环。

1.2.3 农业股份合作社促进城乡有机对接,为农村城镇化的实现搭建平台。国家“十二五”规划纲要明确提出要“积极稳

妥推进城镇化”。而农业规模化经营,农村剩余劳动力顺利转移,农村土地顺利融通直接影响农村城镇化进程。农业股份合作社,通过解决小块土地稳定流转问题,为规模农业发展奠定良好基础,促进了农村人口逐步城镇化聚集。实践中城市近郊的合作社还进一步建设农户集中居住区,日渐形成小城镇。农业股份合作社还是农民入市的重要途径,利于城乡有机链接与统筹发展。(1)合作社的法人治理结构充分实现社员民主决策权,有效扩展农民自治空间并提升自律性。而以合作社为组织依托从事市场交易,提升了农民组织化程度,既有效避免个体农户交易信息匮乏、谈判地位不对称等、自我保护能力弱等不利因素,又增强了合作社凝聚力,促进农户更好入市。(2)伴随合作社的发展促进了更大范围农业生产要素的优化配置。土地是稀缺品,伴随农村建设用地的大量释放,广泛吸引社会资本加入土地开发,促进多种社会资源真正在城乡间统筹配置,实现城乡统筹有机对接,最终实现城乡共同繁荣^[3-5]。

2 江苏省农业股份合作社的发展

2000 年,江苏苏南地区开始学习广东南海等发达地区的成功经验,积极探索农村土地股份合作制改革。2004 年,高邮市在开发区花王村进行首家土地股份合作社试点以来,江苏省农业股份合作社呈整体迅速发展态势。至 2008 年年底,江苏省共有 680 家土地股份合作社。至 2009 年年底,当年新增比较规范的农业股份合作社 450 家,新增入股面积 1.07 万 hm^2 ,比较规范即“五有”(有章程、有规章制度、有办公场所、有股权证书、有保底分红)土地股份合作社 1130 家,入股土地面积 4.2 万 hm^2 。至 2010 年年底,全省当年又新增较规范的农业股份合作社 670 家,新增入股面积 2.00 万 hm^2 ,累计比较规范的农业股份合作社 1800 家,入股土地面积已达 6.2 万 hm^2 ^[6-9]。

在江苏各地,农业股份合作社的发展呈现繁荣之势。与高邮市同步试点,2004 年 10 月,江都市成立渚洋湖农林综合开发土地股份专业合作社。2006 年 9 月,沛县张庄镇成立苏北地区首家农业股份合作社——潘庄土地股份合作社。至 2007 年,高邮建立土地股份合作社 15 家,入股农户达 3 300 多户,入股土地面积 800 hm^2 。截至 2009 年 3 月,镇江市内共有农业股份合作社 92 家。至 2009 年年底,苏州市已累计建成土地股份合作社 400 多个,入股土地达 1.76 万 hm^2 ,占土地流转面积的 26.2%;吴江市组建农村土地股份合作社 137 家,入股土地面积 1.28 万 hm^2 。2008 年 7 月,溧阳市首家农业股份合作社——溧城镇大林村农业股份合作社创立。与此同时,南京市江宁区的农业股份合作社也于 2008 年 8 月起步。至 2011 年年末,溧阳市已成立农业股份合作社 31 家,股东成员 6 355 个,其中农户 6 292 户,入股土地面积 0.15 万 hm^2 。南京市江宁区农村土地流转面积达 2.42 万 hm^2 ,流转比重达 69.1%,全区累计农业适度规模经营面积 3.35 万 hm^2 ,规模流转比重 62.9%^[10-15]。

多年来,江苏省在积极探索农户土地承包经营权的实现形式,土地股份合作社是最有效形式之一。实践中由于没有统一的法律和政策规范,各地农业股份合作社在快速发展的同时,在组建方式、运行机制等诸多方面却也表现出明显的差

异性。

2.1 合作社的股权设置

按照合作社股权来源与结构,即股权主要来源地,以及是否有外来企业参与其中,可分为社区型和企业型 2 种形式。社区型表现为合作社的股权主要来源于一个管理区或自然村,是以原有农村集体经济组织——村或组为基础单位形成。企业型表现出多样化股权来源,并且有外来企业参与其中。

社区型土地股份合作社主要集中在乡村集体经济比较发达的苏北、苏中地区。股权结构有 2 种形式:(1)单纯以农民承包土地入股,入股土地原则上不作价。(2)农民承包地+集体资产的股权结构形式。它是将农户承包土地与农村集体经营性资产一起折股量化,明确各自股份,按股分红。这种形式通常是原先“镇社合一”的社区集体资产进行股份合作制改革时,引导农户自愿以承包土地入股共建而成,只是在股权设置中,个人股占主要地位,其次是村集体股,外来股几乎没有。

企业型土地股份合作社主要分布在个体、私营经济比较发达的苏南地区,是以部分农户和企业为对象,吸收土地、资金、技术等多种生产要素建成。在股权设置上,以农户个人股和外来投资股为主,村集体股比重小。股权相对清晰,并且大多与集体行政组织“政企分开”,更接近现代企业制度形式。企业型土地股份合作社主要有 2 种做法:(1)单纯以承包土地入股建立土地股份合作社,由合作社将土地作价折股,然后参股各类型股份合作制企业经营中,合作社参股所获收益,按农民承包经营权入股份额分配到户。(2)以承包土地入股为主,资金、技术等参股,自行设立股份合作社或股份合作制企业,实行统一经营,所获收益按股分配^[3-4,8,12]。

2.2 合作社的经营类型

上述 2 种类型合作社,按照合作社自身是否参与经营还可进一步分为 3 种表现形式。

2.2.1 招租经营型 它是采取内股外租的方式,即合作社不参与经营,充当土地流转中介组织,将农户承包地集合起来,统一对外招租或发包。承租人可以是本社社员,也可以是具有经营能力的外地个人或组织。一般表现为由专业种养大户集中经营或委托农民专业合作社、农业龙头企业等经营。这种经营形式的优点是操作简易,公开透明,能形成规模经营。通过竞标,择优确定,租金相对较高。目前多数合作社采取这种经营方式,尤其以苏中和苏北地区居多。

2.2.2 自主经营型 它是指合作社依托产业优势,再自行成立专业合作社,自主经营。这种经营方式既提高了农业劳动生产率和效益,也使农民收入持续增加有所保障,符合现代农业发展方向,目前江苏省这种类型合作社较少。合作社自主经营主要以 2 种方式实现。(1)合作社直接经营。即生产经营管理上实行统一的供种供肥、田间管理、技术指导、订单销售、结算分红。(2)土地分户承包,定产定量、盈余分成。合作社为社员提供入股土地产前、产中、产后服务,提供大棚、肥料等农业生产资料,提供技术指导,定产定量到棚,承包管理大棚到户,按每个大棚设置基本管理工资,收获农产品交由合作社销售,超额部分按约定比例给管理者和合作社。这种经营方式很适合缺少资金而求稳的农户,能有效调动生产积极性,提高农地产出率。苏南溧阳市天目湖镇南渚农地股份合

作社,苏北沛县张庄镇潘庄土地股份合作社都在实施这种经营方式。

2.2.3 混合经营型 这是上述 2 种模式的过渡形式,即农地股份合作社的部分土地以对外发包或招租形式交由承租人经营,剩余部分土地合作社自主经营,淮安市楚州区即采取这一经营形式^[9,12-13]。

2.3 合作社的收益分配

农地股份合作社的利益分配是按章程执行,通常采取按劳分配与按股分红相结合的原则。按劳分配是指社员据在合作社从事的劳动量获得工资性收入。按股分红则是指合作社在按劳分配、合作社集体提留后,社员凭其所持股份获取利润分红。从目前江苏省农地股份合作社的分红方式来看,大体有 3 种情形:(1)保底收益。有的采取固定货币分红,有的以实物计价分红,这种方式已经越来越少。(2)保底收益与浮动分红相结合。即在每年每股保底收益的基础上,每年每股再增加一定量分红。(3)保底收益与二次盈余分配相结合。它是在保底收益基础上,据合作社实际盈余情况确定每年的二次分配方案^[3-4,12]。

实践中,虽然各地单位土地面积所占股份、总股本数、运行模式不同,但多数合作社为充分保障入股农户收益,在进行按股分红时,大都采用了保底收益和浮动分红相结合的收益分配方式,也称“固定收益+浮动分红”。由土地股份合作社先确定保底分配基数,以减少农户入股风险。在此基础上,再按合作社经营所实现利润(扣除保底红利和公积金、公益金等项目)进行按股分红。苏南上林村、苏中扬州溧洋湖和苏北沛县张庄镇潘庄等合作社是江苏不同地区较为典型的代表。

固定收益+浮动分红机制得以广泛应用,收效良好,关键在兼顾了农户承受力与利益激励两方面诉求。土地是农民赖以生存、必不可少的重要生产要素,农民可以将承包土地入股合作社,但若一无所获则危急生存,农民无法承受因入股而失去土地的损失。因此,保留土地承包经营权,只将土地使用权入股,让农户的家庭承包经营权具有租赁和出资双重属性。固定收益作为租金获取,浮动分红则作为投资红利返还。采取这种分配方式,既可以让农民获得保底收入维持生计,合作社有盈余时还可获得分红。若农民进入合作社从事劳动还可获得工资收入,几种收入比原先家庭承包经营的收入明显增加,农户满意度是这种分配制度得以持续的根本。

“固定收益+浮动分红”的收益分配虽在实践中广泛应用,而法律并未对其确认,致使其运行与实施难免遭受质疑,制约了该项分配方式的进一步完善,这是我国农地股份合作社立法需要考虑的^[16-17]。

2.4 合作社内部管理机制

农村土地股份合作社的制度安排,是在土地产权方面把土地承包经营权分解为承包权和经营权,实现农民集体拥有所有权,个体农户拥有承包权,实际经营者拥有使用权的“三权分离”。合作社实行民主管理、集体决策,土地统一规划经营,实现以内部化经济组织替代外部化市场治理。治理结构由社员(代表)大会、执行委员(董事)会与监事会构成。社员(代表)大会是合作社的权力机构,执行委员(董事)会是决策执行机构,监事会是监督机构。社员(代表)大会与执行委员

(董事)会是委托代理关系,社员(代表)委托执行委员(董事)经营管理本社,执行委员(董事)实施对合作社的经营管理并获取收益。实践中这种治理结构基本采取“政社合一”和“政社分离”2种模式,两者各有利弊。政社合一多存在于社区型土地股份合作社,政社分离则主要体现在企业型土地股份合作社中^[11]。

社区型土地股份合作社本身多依附于基层行政组织,凭借党支部和村委会的优势与承租方谈判,向政府反映意见和要求,利于稳定农民预期,减少农民顾虑,降低交易成本;承担经营管理集体资产、增加农民收入,又承担社区公益事业、社会管理等双向职能,致使合作社必然负担过重而降低运营效率。村委会成员通常担任社内要职,又是集体股代表,易于衍生“少数人的意志”问题,致使“三会”制度虚设,损害合作社的民主性。淮安市楚州区、宝应县射阳镇柳树村和高邮市周巷镇陈甸村等农地合作社大都采用了这种治理方式。

企业型土地股份合作社,大多与集体行政组织“政企分开”。实行村委会自治事务与集体经济组织经济自主权分离,有利于合作社的企业化治理,更符合现代市场经济发展要求。但这种合作社却是典型的“能人经济”,要有能人出面带动农民合作并实施经营管理。在实施过程中,需要将土地折价后入股企业,这种作价入股解决了合作社发展资金不足问题,但也让农户土地一定程度入市,生产性要素转型为资产性要素。这就存在风险。(1)若其价值被低估,导致农民利益受损。(2)目前,对于农地入股并无明确法律保护。若合作社效益不好,股份分红低,农民土地权益、基本生活和就业保障等都面临问题;而一旦合作社破产清算,入股农户还可能面临失地风险,易引发社会矛盾。苏州市胥口镇、仪征市马集镇金营村等农地合作社在较稳定地采取这种治理方式^[9,12-13]。

2.5 江苏发展农地股份合作社的动因

自2004年,省内首家土地股份合作社试点,不到8年时间已初具规模,与江苏省特有的农地股份合作社发展条件密不可分。

2.5.1 良好的非农就业环境、农业日趋副业化、农地闲置,构筑江苏农地合作社发展的外部条件。江苏地处我国东部沿海地区,工业化、城镇化水平较高,为农民提供大量非农就业空间。苏北、苏中、苏南地区情况虽各有不同,但无一例外,对农业收入依赖弱。2010年,徐州市农民人均纯收入7 955元,其中,农业收入占纯收入20%左右。扬州市农民人均纯收入9 462元,农业收入占纯收入19.8%。苏州市农民人均纯收入14 657元,农业收入仅占纯收入的5.5%,致使农民忽略农业种植,耕地撂荒。有大量土地空置,入股还额外增加收入,为合作社农地规模化要求的满足创造良好前提条件。

2.5.2 地区经济发达,高品质农产品需求量大,为农地合作社集约化生产经营提供广阔空间。江苏、上海等我国经济最发达地区,居民对高品质农产品需求旺盛。个体农户小规模分散式生产经营市场运营成本高,比较收益低。而合作社以成片农地进行集约化生产、市场化运营,成本低、收益大,符合现代农业发展方向,增加了农民收入。

2.5.3 地方政府财力雄厚,为农地合作社土地流转、农业集约化发展提供有力支撑。发展农地合作社,激励农民流转承包地,集中整治土地、改良农业设施,需要大量资金。江苏地

方政府财力雄厚,愿意投入培育农地合作社发展,无疑成为合作社发展的最强有力支撑。2008年,江苏省政府确立农地规模流转补贴制度,地方也纷纷出台配套政策,加大农地股份合作社扶持力度。苏州市入股土地每年奖励4 500~6 000元/hm²。

农户增收的意愿、良好的发展空间和政府有力支持等多方给力,促使农地股份合作社在江苏迅速发展。苏北首家农地股份合作社——徐州沛县张庄镇潘庄土地股份合作社,最突出组建动力就是群众意愿。2002年,潘庄村进城务工青壮年占村民总数20%、占劳动力总数40%。与其匆忙往返于城乡,两头不靠,干脆撂荒土地。而土地入股,不愿种地的年终保底分红,愿意种地的入股后,可继续种地。种与不种都带来更多财富。自2006年9月创办,3年内合作社的股份田扩大10多倍。苏中溧阳湖农地合作社,凭借其土地收益权较农村承包经营更充分体现,农户土地转让较自由,合作社市场交易成本降低、入社农户收益显著增加等特点、优势,发展规模从2004年试点之初,入社土地面积46.67 hm²、入社农户152户、入社人数400人,至2008年,迅速发展至入社土地面积224.53 hm²、入社农户758户、入社人数2 438人。苏南溧阳市农地股份合作社起步较晚。2008年7月,全市首家农地股份合作社——溧城镇大林村农地股份合作社才告创立。但凭借农民自愿、组织规范、因地制宜、灵活多样的运营方式,合作共赢,收益显著的特点,发展速度迅猛。3年多时间,至2011年年末,全市已成立农地股份合作社31家,股东成员6 355个,其中农户6 292户,入股土地面积达到1 503.63 hm²^[8]。

3 江苏农地股份合作社发展中存在的问题

农地股份合作制这一经营制度的创新,以其特有优势,在江苏全省农村迅速发展,日渐壮大。但必须认识到,这一制度本身还有诸多方面有待完善和提高。

3.1 合作社法律地位不清导致登记、运行尚不规范

尽管农地股份合作是在原有农村土地集体所有制内的创新,降低制度的推进阻力和成本,但在实施中,仍存在制度间冲突。目前,我国法律对农地股份合作社的性质、法律地位都未明确规定。而据民商法“法无明确禁止即合法”原则,承包人可据其所好选择入股不同类型企业,导致了合作社登记注册模式和运行的不统一、不规范。而农民以土地入股,合作社即可将土地出租或再入股某企业,与农民以土地直接入股企业面临等量风险。但据合作社基本属性——允许农民自愿退社和风险共担,经合作社统一规划经营的土地,农民退社时土地退还,一旦经营失败,合作社破产时农民承包地收回、生计等都成为现实法律问题。

3.2 合作社内部管理制度尚不完善

目前,农地股份合作社虽然发展速度快,但大多处于起步阶段,管理制度在实践运行中也问题显见。合作社治理结构的公司化问题。我国《农民专业合作社法》体现出合作之义,但该法不适用农地股份合作社。较之此法,合作社治理结构更多采用公司制设置。依公司法规定,设立股东会、董事会和监事会分别作为权力机构、执行机构和监督机构,各司其职。按公司规则,资本多数是重要决议规则,而合作社是要求“一人一票”制,冲突显见。公司化管理的行政化问题。我国农

地股份合作社创办和发展都不同程度有赖于地方政府推动,还存在相当数量集体股,集体股权通常由村委人员行使,这必然致使合作社日常运作中行政气息浓厚,“三会”虚设问题不少见。现实中很多合作社重大事项仍多由村干部等决定,决策难以充分体现民主法治理念。

3.3 股权与利益归属设置不尽合理

股权设置与利益分配是否合理直接影响投资主体的投资热情。从目前合作社的情况来看,(1)合作社投资来源多元化,有集体资产入股、农民承包经营权入股,还有政府投资和社会资金入股等。投资形式也多样化,包括土地、资金、技术或实物等。合理确定多元投资比例与合理评估多样出资对价十分重要。现实情况是法律没有明确规定各方投资比例,对于农民入股土地的评估也缺乏科学性。大多入股土地评估是参照国家土地征用补偿费和农业年均纯收入,远低于土地市场价格,若以此设立多元化投资的合作社,农民利益必然遭受重大损失。(2)农地股权设置虚化,致使利益受损。财产股权化设置的重要目的之一就是要实现财产充分流动。实践中农民个人股只作为股东分红依据,股权转让仅限于集体组织内部成员。普通公司股东享有的股份转让、继承、赠与、抵押权等在许多合作社里被禁止。基于受让主体的身份要求使得有受让意愿的人无法平等转让获取承包经营权,承包经营权也就不能真正作为交易性财产入市流通。封闭性农民入股土地,制约股权功能充分发挥,土地权益也无法充分实现。

3.4 保障体系和风险机制尚不健全

合作社对经营风险控制,目前尚无有效办法。规模农业发展,收益高,风险也高。多数农地合作社一面向入股农户承诺保底分红,一面与承租者签订土地出租协议。承租者亏损必然致使合作社保底分红难以兑现。合作社成员合作意识明显不强,只愿利益均沾,不愿风险共担,这种矛盾直接制约合作社的发展。对于合作社成员退社或合作社破产时,入股土地如何处理问题,目前也无法律明确规定。现阶段承包土地对农民仍具生活保障功能,按合作社运行规则,社员退社时可以收回该项权利,在合作社破产清算时不同于其他股份用于承担清偿责任。这样必然导致合作社财产权不充分,降低市场公信力,制约合作社发展。如果在退社或破产清算时得以让土地承包经营权承担责任,又会导致农民因失地致使生活失去保障。这一两难问题影响合作社的良性发展^[4-5,9,14,18]。

4 完善江苏农地股份合作社发展的建议

4.1 加强农地股份合作社立法

我国农地股份合作社已经历了 10 多年时间,至今尚未出台相应法律法规予以规范,导致合作社法律地位不明确,致使在日常生产经营、信贷、销售等方面遭遇阻力,影响合作社的良好发展。笔者认为,在全国性立法未出台之时,江苏省作为农地股份合作社发展快速地区,可以结合自身实际情况,在 2010 年《江苏省农民专业合作社条例》的基础上,制订出台相关地方性规范,赋予农地股份合作社以法人地位,规范设立、审批、注册登记等有关事项,明确管理与操作运行规程,明确合作社及其经营者的法律权利和义务,创建农地股份合作社良好的法制环境,将其纳入法制运行轨道。在此基础上,组织相关部门跟踪调研,不断总结经验和发现问题,对农地股份合作

社的章程制定、财政金融支持、财务审计等制定相应配套措施,逐步完善相关制度,为农地股份合作社健康发展提供良好法律支持。

4.2 健全农地股份合作社管理

基于苏南、苏中和苏北地区的经济发展水平存在较显著差异,笔者认为农地股份合作社的发展应因地制宜,确定适合当地发展水平的合作社类型。苏中和苏北地区,基于农民对土地的依赖性程度以及合作社风险因素,先期发展以社区型合作社为宜,鼓励入股农民承租合作社土地发展农业规模经营。苏南发达地区,可进一步发展企业型土地股份合作社。如苏州吴中地区,人多地少,若按土地数量分红无法给农户带来明显收益,只采取土地入股意义不大。扩大入股范围,在土地入股的基础上引入资产、技术等入股形式,既缓解合作社资金紧张问题,也提高农户资产性收入。在此基础上,还可把土地股份合作社与农户个人资金、农民专业合作社、农业龙头企业、农业科技服务单位和外来经营大户等有机结合,整合多方资源,发展新型农村合作经济。

对于农地合作社登记管理,《江苏省农民专业合作社条例》已突破性的将农地股份合作社纳入调整范围,赋予农民专业合作社法人地位。在正式农地股份合作社法律规范出台前,可先参照该法为农地股份合作社进行工商登记,明确法人地位,为参与市场经济活动提供法律保障。在合作社组织形式方面,笔者建议采用有限责任公司形式。据现行法律规定,土地承包经营权入股可以采取有限责任公司、独资企业、合伙企业等多种形式。但依法独资企业与合伙企业,出资人需要对企业承担无限责任,意味着农地入股存在“一人经营,全家破产”的风险,不利于农村社会稳定。因此,土地入股合作社以采取承担有限责任的模式更为适宜。

4.3 合理管控入股土地用途

分类别对农地股份合作社的土地进行合理化管控,充分发挥功效。对原属农业用地应严格管控,不允许改变土地农业用途。现实中因经济利益驱使,不少土地经营者倾向于“非粮化”甚至“非农化”经营,土地用于经营经济作物,甚至直接用于二三产业发展。江苏作为国家优质产粮区,改变土地用途,势必严重影响国家粮食安全。必须对经营者的经营项目严格把关,管控土地用途,确保农地规模化后的农业用途,在不改变土地用途前提下向高效农业方向发展。对原非农业用地,可据合作社发展需要进行土地资源开发利用。在尊重农民意愿、保障农户权益前提下,统一规划建设,发展生态农业园区,甚至非农产业的农业旅游园区等,赋予农民更多自主权,实现经济结构转型,促进农村社会由土地实物保障向货币保障转变。

4.4 明确产权关系,健全合作社内部管理机制

以“三权分离”形式确立农村土地的新型产权结构关系。集体土地所有权不变,作为土地承包人,农户获得承包土地的股权,但放弃土地直接经营权。经营权由合作社集中掌握,统筹安排。在“三权分离”基础上,明确界定合作社内部各产权主体的责、权、利。“政社分开”,落实“三会”制度,实现合作社民主管理。社区政府以提供咨询服务和政策指导为主。村领导可作为合作社股东代表经选举担任监事,但不列入董事长人选。合作社以社员大会、董事会和监事会等各司其职

建管理机构。社员(代表)大会是合作社权力机构,重大决定体现社员意愿,由社员大会民主决策,实行民主管理。对于社区型合作社可实行一人一票制,企业型合作社实行一股一票制。社员大会选举产生执行委员会(董事会),执行委员会对其负责,受其监督。执行委员会有权聘请经理负责日常经营事务,并监督其行为。社员大会选举产生监事会作为专门监督机构,监督执行委员会和经理等代理人的执行、经营行为。以有效监督与制衡机制,对经营者形成内外部多重约束,促其行为自律,防范内部人控制现象发生,保障合作社利益与目标一致。适时构建股权交易市场,通过股权流通,社员采取“用脚投票”方式对经营者再约束,形成民主与产权双重约束机制。

4.5 合理分配利益,建立风险抵御机制

入股土地的作价评估直接关系到入股农户的现实利益。实践中不同合作社折算入股的标准并不一致。必须确立统一的农村土地价格评估制度,明确相应的评估机构、程序和标准,以保障入股农户的土地利益。对于入股土地的价值,笔者认为至少应包括农民对其承包土地的生产投入、土地流转增值效益和土地对农户的生存保障价值等内容,以合理化入股土地价值评估。

遵循“合作共济,利益共享,风险共担”原则,完善合作社收益分配制度。实现社员共同富裕是合作社设立的目标。社内成员既是劳动者也是所有者,避免两极分化是当然之举。合作社应实行“按劳分配+按股分配”的利益分配机制。对于参加劳动的社员,据按劳分配原则发放工资。对于合作社年末税后利润,在弥补亏损、提取法定公积金和公益金后,按股分红。社区型合作社还可进一步确立“固定收益+浮动分红”分配机制,激励农户入股。立法确认这一机制的合法地位并予以支持是政府之责。浮动收益可以分配利润为前提和基础。固定收益在合作社尤其是运行初期,势必带来财务负担。要推行好这一机制,需要政府予以资金支持,激发农民土地入股积极性,保障合作社正常运行。

建立风险抵御机制。合作社与农民利益的保障,必须与城乡统筹战略和宏观保障措施相呼应。(1)通过强制与自愿相结合的方式建立合作社保险基金,确保在合作社亏损、农民无法按期领取保底收益时能风险共担,并在合作社破产清算时农民享有优先清偿权,以保证基本权益。(2)要从根本上解除农民对土地的依赖,促进入股农民再就业。合作社确实解放了农村劳动力,但很多地区大量社员就此处于无业状态,需要政府引导,加强社企合作,帮助社员就业。也需要政府增加投入,发展农村二三产业,加快劳动力转移就业。逐步完善农民社会保障体系,解除农民失地后顾之忧,为农地股份合作社发展创设更宽松氛围。

4.6 健全合作社社员退出机制

通过建立农村生产要素市场,完善股份合作社退出机制,实现农户意思自治。(1)通过建立农村生产要素市场,既实现资金、土地经营权、非土地生产资料和劳动力等要素的自由流动,实现更大范围的优化配置,提高使用效益与收益,更好回馈社员,激发入社积极性,又顺畅了社员退出机制。伴随要素市场发育成熟,长期进城务工社员可以自由转让产权,退出

合作社,迁往城镇就业,根本上实现农村剩余劳动力转移,也优化股份合作社退出机制。(2)对于社员直接要求以入股土地退出,为保证合作社正常发展,则应当予以一定限制。对于社区型合作社,社员退出不影响合作社土地完整性前提下进行承包土地补偿。对于企业型合作社,社员退出不应当允许直接退还土地,对其入股土地估值后以货币方式予以退还更为适宜^[17,19-20]。

参考文献:

- [1]郭书田. 农业合作社的历史、现状与未来[J]. 农村工作通讯, 2012(14):27-29.
- [2]李春景. 论西方国家股份合作社的本质及对我国的启示[J]. 法学评论, 2009, 5(5):101-106.
- [3]朱 艳. 我国农村土地股份合作社的制度分析[J]. 江西农业学报, 2009, 21(1):168-169, 182.
- [4]孙中华, 罗汉亚, 赵 鲲. 关于江苏省农村土地股份合作社发展情况的调研报告[J]. 农业经济问题, 2010(8):30-35.
- [5]杨 珊. 土地股份合作社中农民土地利益实现的法律探讨[J]. 西南民族大学学报:人文社科版, 2011, 32(11):99-103.
- [6]郭登明, 刘国华, 张 嵩. 推进土地股份合作应注意的几个问题[J]. 江苏农村经济, 2007(3):55.
- [7]陈会广. 分工演进与土地承包经营权股份化——一项土地股份合作社的调查及政策启示[J]. 财贸研究, 2011, 22(3):50-55.
- [8]卜琦娟, 朱红根. 农村土地股份合作社发展模式、动因及区域差异分析——以江苏省为例[J]. 江西农业大学学报:社会科学版, 2011, 9(3):7-12, 18.
- [9]杜 静. 江苏农地股份合作社发展模式简析[J]. 江苏农村经济, 2011(4):45-46.
- [10]徐寿发. 规范农地股份运作 提高土地增值收益[J]. 江苏农村经济, 2012(4):53-54.
- [11]冀县卿, 钱忠好. 农地股份合作社农地产权结构创新——基于江苏溧阳湖土地股份合作社的案例研究[J]. 农业经济问题, 2010(5):77-85.
- [12]夏火林, 管华松, 吴志芳, 等. 农地股份合作增收增活力[J]. 农村经营管理, 2012(9):28-29.
- [13]魏垂敬. 来自江苏首家土地股份合作社的调查[J]. 中国农民合作社, 2010(11):44-46.
- [14]廖丽丽, 方 蕾, 沈 蔚. 农村土地股份合作制发展研究——以镇江市为例[J]. 河北农业科学, 2010, 14(4):122-124.
- [15]王国华. 江苏吴江:土地股份合作社“点土成金”[J]. 农村经营管理, 2010(4):34.
- [16]倪美丹, 张亿钧, 刘从九. 探析土地股份合作社“固定收益+浮动分红”利益分配机制[J]. 长沙大学学报, 2011, 25(6):36-38.
- [17]高 海, 欧阳仁根. 农地入股合作社利益分配的法律解析[J]. 重庆社会科学, 2011(1):78-82.
- [18]马 迅. 农村土地股份合作社法律问题初探[J]. 法制与社会, 2012(1):215-216.
- [19]徐 朴, 王启有. 农村土地股份合作社的实践与探索[J]. 四川行政学院学报, 2008(3):84-88.
- [20]田代贵, 陈 悦. 农村新型股份合作社改革的总体框架:一个直辖市例证[J]. 改革, 2012(7):79-87.