

朱 婷,夏 英. 农村社区土地股份合作社发展困境和出路分析——基于 2 市(区)调研[J]. 江苏农业科学,2019,47(6):334-336.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2019.06.070

农村社区土地股份合作社发展困境和出路分析 ——基于 2 市(区)调研

朱 婷,夏 英

(中国农业科学院农业经济与发展研究所,北京 100081)

摘要:创新社区土地股份合作社体制机制的目的在于解决发展所面临的管理不规范、机制不配套、组织内外关系不协调、发展与需求不适应等现实问题,使社区土地股份合作社的未来发展具有强大生命力和可持续性。通过对宁夏红寺堡区和云南省大理市实地走访和资料归纳分析,主要从外部成长机制和内部治理机制 2 个方面研究不同地区农村社区土地股份合作社发展困境,旨在提出相应对策建议,推动农村土地股份合作社在全国范围内推广和发展。

关键词:农村土地股份合作社;发展困境;外部成长机;内部治理机制

中图分类号: F301.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2019)06-0334-03

1 研究背景

作为农业大国,合作经济组织对助推我国农村经济发展有着不可替代的作用,且随着农业生产需求的改变和产权关系重构,它的发展形式呈现多样化态势,社区股份经济合作社、农民专业合作社、土地股份合作社等均是在实践探索中的创新。20 世纪 80 年代家庭联产承包责任制推行,广大农户为解决生产经营中的信息、技术、资金等方面的实际问题,逐步兴起农民专业合作社;现阶段在农村集体资产产权改革背景下,社区股份经济合作社成为实现资源资产化、资产资本

化、资本股份化的最佳途径^[1];贫困地区以及集体经营性资产较少的村庄则围绕土地产权做文章,通过组建土地股份合作社,分享土地流转、发展现代农业带来的高额收益,实现集体和个人收入同步增加。

为发展新型农村集体经济和盘活农村土地资源,国家在政策层面持续发力,将土地股份合作社作为发展农村集体经济的有效实现形式,不断营造有利于土地股份合作社发展的政策环境。从 2005 年正式实施的《农村土地承包经营权流转管理办法》(第 47 号),到 2015 年财政部出台《扶持村级集体经济发展试点的指导意见》(第 197 号)鼓励探索土地股份合作经营,推进行政村区域内的土地股份合作联社发展^[2],再到党的十八大和十八届三中全会决定明确指出:“赋予农民更多财产权利。保障农民集体经济组织成员权利,积极发展农民股份合作”^[3],以及十九大提及“要深化农村土地制度改革,完善承包地“三权”分置制度;要深化农村集体产权制度改革,壮大集体经济”^[4]等,引发了学术界对土地股份合作社的广泛关注,研究视角集中于土地股份合作社性质与作用、发

收稿日期:2017-11-27

基金项目:中国农业科学院创新工程(编号:ASTIP-IAED-2017-03)。

作者简介:朱 婷(1992—),女,湖南永州人,硕士,研究方向为农业经济管理。E-mail:2036374554@qq.com。

通信作者:夏 英,博士,研究员,主要研究方向为农村组织与制度、农业产业发展与政策等。E-mail:xiaying@caas.cn。

京第二外国语学院学报,2006(7):1-6。

[30]王 斌. 景区形象与游客感知价值、满意和忠诚的关系的实证研究[J]. 旅游科学,2011,25(1):61-71.

[31]Zabkar V, Brencic M M, Dmitrovic T. Modeling perceived quality, visitor satisfaction and behavioural intentions at the destination level [J]. Tourism Management, 2010, 31(4):537-546.

[32]Bigne J E, Sanchez M I, Sanchez J. Tourism image, evaluation variables and after purchase behavior: inter-relationship [J]. Tourism Management, 2001, 22(6):607-616.

[33]Castro C B, Armario E M, Ruiz D M. The influence of market heterogeneity on the relationship between a destination's image and tourists' future behaviour [J]. Tourism Management, 2007, 28(1):175-187.

[34]卞显红. 旅游目的地形象、质量、满意度及其购后行为相互关系研究[J]. 华东经济管理, 2005, 19(1):84-88.

[35]汪 侠,梅 虎. 旅游地顾客忠诚模型及实证研究[J]. 旅游学

刊, 2006, 21(10):33-38.

[36]韩春鲜. 旅游感知价值和满意度与行为意向的关系[J]. 人文地理, 2015, 30(3):137-144, 150.

[37]黄 炜,孟 霏,白雪琴,等. 集中连片特困区乡村旅游满意度影响机制实证研究——以武陵山片区张家界、凤凰为例[J]. 资源开发与市场, 2017, 33(1):110-115.

[38]余 勇,田金霞,栗 娟. 场所依赖与游客游后行为倾向的关系研究——以价值感知、满意体验为中介变量[J]. 旅游科学, 2010, 24(3):54-62, 74.

[39]魏鸿雁,陶卓民,潘坤友. 基于乡村性感知的乡村旅游地游客忠诚度研究——以南京石塘人家为例[J]. 农业技术经济, 2014(3):108-116.

[40]Ding L, Velicer W F, Harlow L L. Effects of estimation methods, number of indicators per factor, and improper solutions on structural equation modeling fit indices [J]. Structural Equation Modeling - A Multidisciplinary Journal, 1995, 2(2):119-143.

展模式和现实困境等。张红宇对土地股份合作制的定义、内涵、形式、绩效、缺陷与如何消除制度缺陷等方面进行了深度剖析^[5]；胡勇指出，土地股份合作社是自上而下的诱致性制度变迁的结果，对我国农业现代化具有重要意义^[6]；卞琦娟等把土地股份合作社分为社区股份合作社与企业型股份合作社，并指出，各地区要根据生产力发展水平确定发展类型^[7]；张笑寒认为，土地股份合作社在股份集中度、农户参与度、入股要素及其用途等方面面临诸多困境^[8]。以上学者观点对深入开展土地股份合作社研究提供了有益的文献参考，但从区域差异视角分析土地股份合作社在实践发展中遭遇困境方面的研究较少。本研究基于对宁夏吴忠市红寺堡区和云南省大理市 2 个农村集体经济改革试点市（区）的实地调研，从外部成长机制和内部治理机制 2 个方面梳理归纳社区土地股份合作社体制机制发展困境，探究合作社生产经营持续发展对策，以期对土地股份合作社相关政策制定提供理论支持和启示。

2 试点土地股份合作社基本情况

土地股份合作社是在土地“三权分离”下创设出的一种土地承包经营权股份联合，采取按股分红方式的经济组织。不同地区往往基于相异利益目标组建土地股份合作社，因此在发育诱因、服务内容、经营范围、成员身份等方面存在差异。

2.1 发展诱因

宁夏红寺堡区是全国最大的生态移民区，也是国家扶持壮大发展村集体经济试点之一。全区借力国家财政部和自治区自 2016 年开始的扶持集体经济发展壮大试点项目，旨在盘活农村闲置、低效利用的土地资源和尚未利用的村集体荒地资源，注重主导产业开发与精准扶贫紧密结合。区政府与村领导班子积极引导集体经济发展壮大试点村组建土地股份合作社，促进村集体经济发展。云南省大理市调研点农业生产自然条件较好，当地社会资本多，加之全市旅游资源丰富，发展土地股份合作社易找到外部合作方，农业产业项目的盈利能力较好，农户转入二三产业机会较多。因此，就云南省大理市土地股份合作社成立原因而言，试点因素、外部环境和农民对自身利益需求是主因，除此而外，还有一些社会目标被嵌入，其中有的放在解决土地撂荒等粮食生产安全问题上，也有的放在环境保护和生态安全问题上。

2.2 合作基础

宁夏红寺堡区农村社区土地股份合作社以承包到户的农地或农机、农技等生产要素为合作基础。云南省大理市土地股份合作社以集体机动用地和农户土地经营权为合作基础，无地不能成为合作社成员。

2.3 股权设置

宁夏红寺堡区和云南省大理市农村社区土地股份合作社皆采用最为普遍的股权结构形式，按一亩一股折算设立“个人股”，归集到户。

2.4 成员界定和服务范围

云南省大理市将土地承包经营权入股的农户认定为社区土地股份合作社成员，向社员提供生产、生活服务及各项福利。宁夏红寺堡区则因地制宜，将土地股份合作社服务对象分为 2 种：一种是股东社员，认定资格主要是以土地经营权入

股，享受保底分红和二次分红；另一种是未以承包地入社但是本社区集体经济组织成员的非股东成员，土地股份合作社为他们与企业签订订单式合同，并为其提供统一品种、购苗育种、技术指导、产品销售等社会化生产管理服务等。

2.5 经营模式和分配方式

宁夏红寺堡区经济社会基础和自然环境比较差，当地鲜有社会资本进入农业领域，因此，政府扮演土地股份合作社的推动者，由村集体自主经营，发展具有丰富经验的传统种植产业；合作社利益分配方式也具有保守性，实行“保底分红”。云南省大理市经济环境和生态环境较好，社会资本自愿下乡发展现代农业，对土地需求量大，农村社区土地股份合作社多数实行内股外租经营模式，社员有机会从农业岗位转移到非农岗位，可获得合作社“保底分红 + 二次分红”和非农收入 3 份收入。

3 存在的主要问题

作为新型经营主体和集体经济有效实现形式的土地股份合作社，其发展实践探索日益丰富，成为深化农村土地制度改革和培育农村经济新增长点的重要举措，在引领农村改革和农业发展中发挥着积极作用。但宁夏红寺堡区和云南省大理市仍处于壮大发展集体经济改革和农村集体资产产权能改革试点初期，在发展规模和辐射带动力方面与农民预期还存在较大差距，主要体现在土地股份合作社外部成长机制和内部治理机制 2 个方面。

3.1 外部成长机制

3.1.1 财务管理制度不健全 农村社区土地股份合作社原始运作资金一般来源于村集体经济积累，财务管理不同于普通农民专业合作社，不能仅靠内部设监事或监事会来进行。例如调研发现，宁夏回族自治区红寺堡区土地股份合作社的启动资金来源于中央财政转移支付，是由中央和自治区级财政预算安排，用于发展壮大农村集体经济的财政支农专项资金，是由村集体经济组织管理使用的滚动发展资金，必须借助外部力量实施监控，以确保资金不流失亏损。由于土地股份合作社财务管理人员皆由本村原村委会会计转任而来，缺乏专业的集体经济组织财务管理知识，加之缺乏财政支持集体项目资金的使用和监督管理办法和机制，如果对集体发展资金监管不到位，保值增值将存在一定隐患。

3.1.2 土地流转双方合作方式需创新 土地股份合作社作为集体经济组织培育的重点，具有涉及主体广、运行环节多、权益关系复杂等特点。社区土地股份合作社的发展与如何有效利用当地涉农企业资源或新型农业经营主体资源紧密相关。土地股份合作社内股自营模式适用于村集体经济体制转型较成熟、资金实力强大、有高效稳定产业支撑的情况。否则，当土地股份合作社经营项目不盈利时，合作社不仅会遭遇信任危机而产生高治理成本，而且自主经营势必使得农业生产成本和市场风险从外部转移到合作社内部。比较而言，新型农业经营主体在发展高效产业方面富有经验，但土地经营规模往往不足，土地股份合作社土地资源相对丰富但自主经营能力有限，两者相对弱质性决定了其合作的必要性，但内股外租模式所进行的土地规模流转仅仅是土地原材料输出，土地股份合作社无风险承担，处于农业产业链的最低端，难以享

受土地增值所带来的增值收益。因此,创新合作社与新型农业经营主体两者合作方式成为关键所在。

3.1.3 农户自主选择能力或受限 出于治理农业面源污染和农业结构调整等社会和生态原因,政府主导有计划统一流转农业用地,用于种植低污染的粮食作物或经济作物、发展农业生态旅游业等,成立土地股份合作社被认为是有效组织模式。不可否认,土地股份合作在规模化生产、组织化运营、计划管理上有优于小农户分散经营的优势,但此模式的缺陷在于地方政府可能会为了追求生态环境保护而干预农户自主经营,违背农户土地流转的自愿性,然而,在国家调整土地用途行为面前,农户利益与国家利益的平衡是否能靠土地股份合作来实现,有待进一步的观察。

3.2 内部治理机制

3.2.1 农户对土地股份合作社组织特性认识不足 农户对农村社区土地股份合作社的认识通常笼统归类于农民专业合作社,当被问及对农民专业合作社与社区土地股份合作社的认知时,多数农户会指出两者都是私人办的。因此,部分农户怕失去承包地生产经营自主权,流转意愿不强,不愿加入土地股份合作社。

3.2.2 股份分红设置需合理化 我国多数农村土地股份合作社仅吸纳土地经营权入股,并且多租赁或发包给企业、家庭农场、专业大户等新型农业经营主体经营,自身并不参与到经营中去,它的分红方式大多为一次性的“保底分红”(相当于租金)。由于农民和村合作社承担的风险相对较低,土地股份合作社的经济效益有限,实际上村合作社除了获得租金收入和少量管理费外,没有能力对入股农户进行二次分红。“保底分红+二次分红”是介于以上2种利益分配方式之间的平衡选择,既可维护农户土地股份收益的底线权益,又不失获取一定风险收益的可能性,是农户理性风险控制行为的反映。但这一分配制度减少了土地流转合作方的资本收益,若没有长期稳定的合作关系或地方政府的扶持介入,成功合作的概率不会高。

4 对策

4.1 账务委托代理,创新扶持资金监管机制

为确保社区土地股份合作社平稳运作,可采取财务委托代理制,委托代理费用起步阶段由政府支付,待合作社发展成熟,费用则由组织自行承担。基层相关部门可建章立制,出台村集体经济投资资金管理办法,担负起风险监控与管理工作,采取委托检查、重点抽查、交叉检查等形式,对项目实施、资金使用、集体收益增加等情况进行监督检查;集体经济组织监事会要全程参与监管,以防村干部利用职务之便随意支配集体资金,从中谋取私利,为服务少数人利益打开方便之门。

4.2 政社分离弹性化,创新政社协调机制

在政社关系的处理上,建议要分地域分阶段允许过渡性设置,不搞“一刀切”,允许地区自由选择是否存在一定程度上的“政社合一”,发挥基层乡土社会精英的作用,降低组织发展运行成本,并通过融洽的沟通机构、规范的协调机制、有效的合作机制建起富有弹性的、分合有度的新型政社关系。例如,允许村干部在土地股份合作社交叉兼任,使其成为利益攸关者,进而自然积极主动成为土地股份合作社的推动者、与企业博弈的领头人,努力争取政府支持。

4.3 以土地要素入股为纽带,把控不同利益分配机制

在经营模式优化和利益分配机制选择上,社区土地股份合作社须要因地、因环境、因发展水平和阶段性制宜,将维护和提升入社农民的土地财产收益作为根本,在确保土地股份合作社正常良性运作前提下,尽可能保障成员的利益最大化。在保底又分红的分配机制中,分红应设为浮动分红,在合作经营组织规程中应明确规定,当组织当年盈利达到多少额度时,可对成员进行二次分配,以此推进成员与股份合作组织的良性互助式发展。

4.4 提升合作社自身营销能力,创新政策机制

农村社区土地股份合作社在发展过程中,应当善于借鉴与学习国内成功经验,促进生产经营能力和市场竞争力的提升。政府要在深化土地管理制度改革、创新金融服务体系、单独设立集体经济组织税收优惠政策、完善农业支持保护政策、大力推进农业科技创新和应用等方面给予社区土地股份合作社指导和支持,培育真正致力于农业生产的经营主体。

参考文献:

- [1]孔祥智.农村社区股份合作社的股权设置及权能研究[J].理论探索,2017(3):5-10.
- [2]财政部.扶持村级集体经济发展试点的指导意见[Z].2015-10-12.
- [3]习近平.关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明[J].求是,2013(22):19-27.
- [4]习近平.《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》报告[R].新华社,2017.
- [5]张红宇.中国农村的土地制度变迁[M].北京:中国农业出版社,2002.
- [6]胡勇.农村土地股份合作社的制度基础及治理机制研究[J].农业经济,2014(1):79-81.
- [7]卞琦娟,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),2011,10(3):7-12.
- [8]张笑寒.农村土地股份合作社:运行特征、现实困境和出路选择——以苏南上林村为个案[J].中国土地科学,2009,23(2):38-42.