

# 山東東平試點土地股份合作

## 破解集體經濟難題 農民收入大增

**深化改革 激發活力**

山東泰安市東平縣探索農村土地產權改革，先行先試發展土地股份合作社，不僅大幅提高農民收入，且扭轉了多年來基層民主渙散的局面。日前在東平舉辦的一場「土地股份合作與集體經濟有效實現形式高端論壇」上，專家認為東平的探索證明，圍繞農業為中心的農村集體經濟可以多種方式實現。而其在經營機制、產權明晰、人才與資金吸引等方面遇到的瓶頸，則可為下一步深化農村土地制度改革提供鏡鑒與思考。

■香港文匯報記者 于永傑、肖晶 山東東平報道

2012年10月，東平縣接山鎮後口頭村炬祥土地股份合作社掛牌，由此拉開了該縣土地產權改革的序幕。截至目前，東平縣土地股份合作社已發展到45家，入社農戶6,880戶，涉及土地36,863畝。在堅持不改變土地所有權性質、不改變土地用途、不損害農民土地承包權益的三大前提下，最大程度地盤活集體土地使用權。

### 設農村綜合產權交易所

東平縣根據不同實際，探索出由黨支部引領、土地經營權對外租賃、村集體與經營大戶合作經營、農業產業園區帶動以及開發經營第三產業等五種合作社經營模式。在華中師範大學中國農村研究院的指導下，東平縣還成立了山東首家農村綜合產權交易所。從土地承包權到林權、水面養殖權等13項產權都可以在交易所內交易，搭建起了一個集產權交易、產權托管和產權融資為一身的綜合平台，極大地推動了農用土地股份制改革。據統計，相關改革啟動後，東平轄區內土地收益已由每畝960元增至2,000元，僅2013年，全縣農民人均現金收入增長16%。

值得一提的是，9月29日，中央全面深化改革領導小組審議了《關於引導農村土地承包經營權有序流轉發展農業適度規模經營的意見》、《積極發展農民股份合作賦予集體資產股份權能改革試點方案》，提出要在堅持農村土地集體所有的前提下，促使承包權和經營權分離，形成所有權、承包權、經營權三權分置，經營權流轉的格局，而東平的探索正與這一精神不謀而合。

### 引入現代市場機制

承擔東平縣改革項目研究的華中師範大學中國農村研究院執行院長鄧大才表示，「東平樣本」的多個案例具有共性，包括市場性、現代性、權利性、開放性四個方面的特徵。鄧大才稱，土地股份合作社的發展採取市場方式，依靠市場機制是其最大特點，不同於過去農村人民公社都是靠動員甚至強迫。同時，市場性把一些現代的生產要素，比如管理、技術、資本和傳統的勞動力要素和土地的要素進行有機地結合。

此外，這種模式在入股、管理和分配的過程中間，都保證了農民的權利，這中間體現集體經濟的最大特點是公平性。各種現代要素、現代主體、經營主體只要達到條件都可以進來，農民也可以隨時選擇退出，保證了尊重個體意願，同時也保證了整個集體經濟或者合作社的活力。

**浙江政府責任清單本月發布**

香港文匯報訊（記者 高施倩 杭州報道）記者從浙江省機構編制委員會辦公室獲悉，自發布繼「三張清單一張網」之後，浙江省級部門的責任清單將於10月份向社會公布，市縣政府部門責任清單將於2014年底前向社會公布。

浙江於8月11日下發《關於開展部門責任清單編制工作的通知》，正式在全省啟動部門責任清單編制工作。據浙江省編辦工作人員介紹，權力清單提出「清單之外無權力」，是告訴大家政府部門有哪些事「不能幹」；而責任清單則是與權力清單相配套，告訴大家哪些責任是哪級政府哪些部門必須要承擔的，也就是哪些事「不能不幹」。

**還需設責任追究細則**

作為此次責任清單的兩個試點單位，浙江省環保廳、浙江省質監局已於9月初完成清單初步編制。目前，浙江省環保廳對7大類68個類別的項目不再進行環評審批，將96%省級審批權限下放至市縣後，建立起環評備案監督制、環評中介機構信用評價制、環評承諾與責任追究制等事中事後監管制度；浙江省質監局初步編制的《責任清單》有46頁，部門職責已經從「三定」方案中籠統的9條，擴展成具體的59條，同時10項公共服務事項也以表格形式列明。

有專家認為，在目前這個責任清單初步編制的基礎上，浙江省還應該多一個責任追究的實施細則。政府部門一旦出現與權力清單、責任清單的規定所不相符行為，應該如何追究相關部門、相關領導、相關工作人員的責任，只有把這些都完善進去，才能真正打造一個為有、有限、有效的政府，實現政府治理的現代化。



■東平聯潤土地股份合作社蔬菜大棚豐收。受訪者供圖



■專家團考察東平縣接山鎮後口頭村炬祥土地股份合作社。于永傑 攝



■東平縣農村綜合產權交易所成立。于永傑 攝

## 專家：東平產權改革具普遍價值



■華中師範大學中國農村研究院院長徐勇。于永傑 攝

華中師範大學中國農村研究院院長徐勇認為，中國集體經濟實現形式經歷和正在經歷「統」、「分」、「合」三個階段，東平探索解決的問題、核心價值及實踐創造具有普遍價值。

當今中國農村發展的基本前提有三方面，徐勇表示。首先，土地是農村的主要資源，土地將長期為集體所有，這是繞不開的基本現實和出發點。其次，作為農村集體所有權成員的農民，生產生活一體化，對集體有依賴感。此外，在市場經濟大環境下，處於弱勢地位的分戶經營農民有抱團發展參與市場經濟過程的需要。東

平探索內生於實踐，內生於生活，是有根的，這個根具有普遍性，不是一個地方所有。

徐勇強調，集體經濟實現形式多樣，但它的核心價值是人民通過集體來獲得更大發展和共同發展而具有普遍性，這是集體經濟有效性的基本尺度，東平通過土地股份合作，獲得了更大、更廣闊的發展空間。

### 農村產權延伸聚合

「其他地方的形式可以和東平不同，但是「東平樣本」內涵的因素是具有普遍性

的，比如說產權改革，東平的樣本不僅是農村產權不斷延伸擴展，而且是一種聚合，不僅僅是所有權、承包權、經營權、收益權的延展，而且把這幾種權整合在一起，利益相關，通過利益來牽引農民進入合作。」徐勇還指出，要素相加，引進增量要素是集體經濟再出發的關鍵點；市場相結，通過市場來重組農村資源；頭人善帶，有一個很好的帶頭人；政府引導，農民農村有合作意願，但是不一定有很好的環境，不能完全靠自發，還要有政府的引導；成員相信，集體成員相信通過集體能夠獲得更大發展，這些要素均具有普遍性的。

## 抓好土地確權 警惕運動式發展

針對東平案例，參與此次研討會的專家學者亦提出未來發展需警惕的多方面問題。

農業部農村經濟體制與經營管理司副司長黃延信強調，土地股份合作的重要前提是抓好土地承包經營權的確權頒證。他指出，成立一個合作社，關鍵是要產權入股，產權不清晰，入股就不牢固，將來合作必然會出現問題。承包經營權一定要確權頒證，解決設置不清、賬實不符的問題，這是基礎。只有確權，資源才能變資產，才能拿出去跟別人合作。產權越清

晰，保護越嚴格，經濟越有活力。

黃延信同時提醒，辦股份合作社給農民保底分紅，必須考慮實際的土地流轉費用。

華中師範大學中國農村研究院執行院長鄧大才則指出，要防止股份合作未來可能出現管理專斷，多數人專斷以及運動式發展的風險。

### 忌出現「管理專斷」

鄧大才表示，股份合作社要警惕「管理專斷」出現，如果集體經濟的發展過程

中間民主跟不上或是帶頭人比較強勢，就有可能出現少數人的專斷。與此同時，在推進過程中，有些農戶不願意，但是中間又採取投票的方式，少數服從多數，也可能侵犯個別人的利益形成多數人專斷。

鄧大才亦指出，如果集體經濟看到一點好的趨勢就採取運動的方式來把它大力推進、加速推進，便違背了發展集體經濟的內在條件。集體經濟應該是自願成長、自願組合的，是內生形成的，不能採取強勢的方式來推動它。



■華中師範大學中國農村研究院執行院長鄧大才。于永傑 攝

## 農業部：土地股份合作 中西部大有可為



■農業部農村經濟體制與經營管理司司長張紅宇。于永傑 攝

農業部農村經濟體制與經營管理司司長張紅宇在東平論壇上表示，這幾年對農村土地制度改革，特別是農村產權制度改革問題的關注，目光多集中在東部地區、沿海發達地區以及城郊村。山東東平這樣一個糧食主產區，其探索實踐的成功帶來巨大啟示，即產權制度改革以及土地股份合作在中西部地區大有可為。

張紅宇指出，改革開放35年，家庭經營已經根深蒂固，但是以家庭經營為基礎、統分結合的雙層經營體制在實踐中運作得並不樂觀，尤其是在更廣大的中西部農村，雙層經營中集體經營基本是空架子。如今，對於怎樣發展壯大集體經濟，怎樣探索集體經濟的有效實現形式，東平實踐做了很好的表率。

張紅宇提出，東平的實踐說明中西部地區產權制度改革要明確兩個重點。首先，中西部地區產權制度改革的抓手要緊緊圍繞土地制度做工作，中西部地區改革最大的資源還是來自於承包地、宅基地、集體建設用地怎樣搞活。此外，要堅持在家庭經營的基礎上，豐富和發育多種多樣的經營形式，培育多元化的經營主體。例如東平在家庭經營、合作經營、企業經營的基礎之上，又通過股份合作的形式，極大地豐富了基於家庭經營基礎之上的多元化經營主體的構建，從而進一步證明集體經濟有多種實現形式。

## 合作社讓農民「人心回歸」

對於長期做基層工作的彭集街道黨工委書記王冰來說，他轄區的安村安大股份合作社成立後，最大的變化就是農民的人心回歸了。以前由於安村集體經濟空殼，村級基礎設施及服務多年來幾乎為零，青壯年常年在外打工，村中只剩下老人和孩子，村主任選舉大會都沒人參加。

2013年由黨支部牽頭創辦合作社，整合336戶農民的743畝土地，形成粉絲加工、中藥材種植、生豬養殖和有機蔬菜四個園區。合作社採取「保底+分紅」的方式，入社農民不僅每畝地能拿到1,000元的租金收入，還可參與盈利分紅。更重要的是，由於土地股份合作帶來的利益聯繫，極大提升了農民的參政意識。合作社四十三條章程，是合作社全體成員開了七天會議，一條一條商定出來的。現在每個月合作社都會召開集體會議，無論是資產處置、管理人員變更，都要經過合作社社員投票通過，村級自治狀態大為改觀。



■東平瑰香土地股份合作社玫瑰基地。受訪者供圖