

“农业共营制”：农村基本经营制度实现形式的创新探索*

杨少垒 赵苏丹 蒋永穆

〔摘要〕以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制作为我国农村基本经营制度，在实践中出现了各种不同的实现形式，尤其是近年来四川省崇州市探索出的“农业共营制”经营模式，更是引起了社会各界的广泛关注。从未来的发展趋势看，“农业共营制”代表着我国农村基本经营制度的变革方向，是农村基本经营制度实现形式的创新探索。

〔关键词〕农村基本经营制度 实现形式 “农业共营制”

〔中图分类号〕F325 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1003—7470（2018）—11—0017（06）

〔作者〕杨少垒 副教授 四川大学马克思主义学院 四川成都 610064

赵苏丹 助理研究员 四川大学马克思主义学院 四川成都 610064

蒋永穆 教授 博士生导师 四川大学经济学院 四川成都 610064

上世纪70年代末80年代初以来，以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制逐步取代人民公社，成为我国农村的基本经营制度，对于促进我国农业生产恢复发展、农村社会繁荣稳定发挥了至关重要的作用。在中国特色社会主义新时代，这一基本经营制度对于促进乡村振兴、城乡一体化发展以及巩固社会主义制度仍然具有重大意义。为此，党的十九大报告及2018年中央一号文件均明确强调，继续巩固和完善农村基本经营制度，深化农村土地制度改革。基本经营制度作为我国农村改革取得的重大制度性成果和党的农村政策的基石，必须毫不动摇地坚持。经过近四十年的发展演变，这一制度框架在我国已完全成型并得到了较好的实践，^①但同时需要重视的是，由于我国的社会主义

性质、社会主义市场经济体制以及特殊的国情农情等因素的影响，农村基本经营制度在我国出现了各种不同的实现形式，尤其是近年来，四川省崇州市在结合自身实际情况的基础上，逐步探索出了“农业共营制”经营模式，既坚持了基本经营制度的内在规定性，又体现了基本经营制度的外在多样性，在实践中取得了较好的效果。从未来的发展趋势看，“农业共营制”代表着我国农村基本经营制度的变革方向，是农村基本经营制度实现形式的创新探索。

一、农村基本经营制度及其实现形式的内在规定性

1. 农村基本经营制度的主要内涵与构成要素

农村基本经营制度作为我国的特殊概念和用

* 本文系国家社科基金重点项目“坚持和完善农村基本经营制度研究”（编号：14AZD029）、国家社科基金西部项目“我国社会资本投资农村建设的实现机制和政策体系研究”（编号：15XJY011）和四川大学中央高校基本科研业务费研究专项项目“新型城镇化背景下我国农村劳动力外流对粮食生产的影响及对策研究”（编号：SKQY201644）的阶段性研究成果。

语,主要属于农业生产关系的范畴。关于农村基本经营制度的主要内涵,目前并没有形成统一的认识。学术界的已有研究大多从中央文件或国家相关法律法规的阐述出发,将其总结成“家庭承包经营”、“统一经营”以及“统分结合”等方面。但是,这些解释更多侧重于农村基本经营制度的构成要素和具体内容方面,而忽略了对其主要内涵的全面论述。综合学术界的研究成果和国内外的经验,笔者认为,可以将农村基本经营制度的主要内涵概括为:在一定社会秩序和宏观经济环境制约下,农业经营主体围绕土地这一基本生产资料的占有、使用、收益、处分所衍生出的各种经济关系的总和,以及以此农地经济关系为基础,实现与其他农业生产资源优化配置的一系列运行、管理、分配和积累制度及与该经营方式相适应的组织制度。^[2]从其内涵可以看出,农村基本经营制度一般包括三个最重要的构成要素:农地产权制度、农业经营主体和农业经营方式。三大要素之间具有各自清晰的功能定位和严密的逻辑关系,其中:农地产权制度是基本经营制度的基础,主要为经营主体提供特定的激励和约束功能,同时有助于形成稳定的经济预期,减少农业经济运行成本和不确定因素;农业经营主体是基本经营制度的核心,负责对农业生产经营活动进行具体组织、管理和实施,主要解决“由谁来经营农业”的问题;农业经营方式是基本经营制度的关键,也就是劳动者和劳动资料结合的具体方式,主要解决经营主体“怎样经营农业”的问题。三大构成要素相互联系,缺一不可,共同促进农村基本经营制度的顺畅运行。

2. 农村基本经营制度及其实现形式的内在规定性

在遵循农村基本经营制度三大共同构成要素的基础上,结合我国的具体国情和农情,农村基本经营制度在以上三个方面还具有特殊的内在规定性,即农地产权制度方面的土地集体所有规定性、农业经营主体方面的家庭经营基础规定性和农业经营方式方面的统分结合规定性。^[3]具体表现在:

(1) 我国农村土地产权应坚持集体所有制。我国的农村土地产权制度经过多次变革,最后演变为农民集体所有制。历史和现实均表明,该制度

既与我国社会主义初级阶段的生产力发展水平相适应,又与我国的社会主义基本性质相符合,是公有制在农村土地这种重要生产资料占有和运用上的具体体现,^[4]符合广大人民群众的根本利益。为此,以习近平同志为核心的党中央旗帜鲜明地提出:“坚持农村土地农民集体所有,这是坚持农村基本经营制度的‘魂’。农村土地属于农民集体所有,这是农村最大的制度。”^[5]“不管怎么改,不能把农村土地集体所有制改垮了,不能把耕地改少了,不能把粮食产量改下去了,不能把农民利益损害了。”^[6]这实际上为农村改革划下了明晰的底线,尤其是关于基本经营制度之“魂”和“农村最大的制度”的强调,所明确表达的含义是,一旦动摇和颠覆了农村土地农民集体所有这一制度,农村改革将丧失正确的方向,甚至犯下颠覆性的错误。^[7]因此,在实践中必须牢牢坚持土地集体所有制,坚决反对任何形式的土地私有化行为。

(2) 我国农业经营主体应以家庭经营为基础。以家庭为基础的经营制度能与我国的具体情况相适应,具有巨大的制度优势和生命力。改革开放以来,该制度凭借充分激励和无需监督两大优势,将我国充裕劳动力的比较优势发挥出来,并由此带来农业农村甚至整个国民经济格局与运行流程的巨大变化。对此,有学者认为:“就更直接的农业生产而言,家庭经营可以有效克服其农业的外部性,增加努力供给程度以及将劳动的监督成本降低为零。”^[8]正是由于家庭经营制度的内在优势,使得其符合广大农户的愿望,深受农户的欢迎和支持。课题组在四川省的抽样调查显示,97%的农户对于农村土地实行家庭承包经营制表示满意,89.92%、87.98%和89.15%的农户认为家庭承包经营制对于农业发展、农民增收和农村面貌改善的作用和帮助很大。^[9]此外,从国际经验看,家庭经营在现代农业中的地位仍然十分重要,家庭农场和小农户是美国、日本等发达国家以及许多发展中国家农业经营的主要形式,比如在美国,2012年其家庭农场占农场总数的86.71%,以家庭农场为依托的合伙制农场和公司制农场占11.60%;^[10]从技术发展趋势看,家庭经营不仅不排斥先进技术的采用,而且

可以和适应我国自然地理情况以及农业生产实际的小型化、多功能机械相结合；从农业产业特点看，农业生产的特殊性、经营的灵活性、产品的生命特性以及农业劳动监督与考核的困难等因素一定程度上决定了农业生产是一种适合家庭经营的产业活动。^[11]因此，综合家庭经营制度优势、农户认同程度、国际经验、技术发展趋势和农业产业特点等方面的论述可以看出，我国农业必须长期坚持家庭经营的基础性地位，无论农业经营体制如何创新、基本经营制度如何变革，都不能动摇这一基础。

(3) 我国农业经营方式应坚持统分结合。我国农业发展将家庭经营和统一经营相结合有其必然性：一方面，“家庭经营”的“分”是为了依靠产权明晰与权益保护解决成果激励、劳动监督等问题，以此提高广大农户的积极性和创造性，解放农村生产力，提高农业生产效率；另一方面，家庭经营制度虽然绩效明显，但是也存在弊端和缺陷，再加之农业基础设施、生产要素供给和农产品销售具有非常显著的规模经济，这就说明单靠分散的家庭经营不能完全解决农业生产和经营的问题，必须将统一经营结合起来。而“统一经营”的“统”就是为了让农户在规避家庭经营缺陷、降低交易费用的同时分享到外部规模经济，以形成与家庭经营层次具有互补性和耦合性的双层经营体制。因此，“统分结合”的目的在于利用家庭经营与统一经营两方面不同的比较优势，既提高生产效率和获得分工经济，又改善交易效率和实现规模经济。^[12]事实证明，统分结合的经营方式能够有效推动我国农业农村现代化建设的进程，是农村基本经营制度必须坚持的内在规定性之一。

当然，由于我国特殊国情和农情的影响，农村基本经营制度在坚持以上三大内在规定性的同时，又必然具有其外在多样性和灵活性。具体而言，在坚持农村土地集体所有的过程中，集体所有制会表现出多种形式，比如在土地承包基础上产生的股份合作制、农业共营制、土地托管制等；农业经营主体方面，在赋予家庭经营基础性地位的同时，还要鼓励和发展多种经营主体，比如专业大户、家庭农场、专业合作组织、龙头企业等；农业经营方式方

面，各地应将统分有机结合，并根据不同的自然地理条件、资源禀赋情况、农业发展程度和不同方式的生产效率等因素，因地制宜地进行选择，防止“一刀切”。

正是因为农村基本经营制度的内在规定性和外在多样性，使得其自身必然外化为不同的运行和实现形式。其中：内在规定性决定农村基本经营制度“不变的”最终底线，外在多样性影响农村基本经营制度“可变的”实现形式（如图1所示）。因此，近

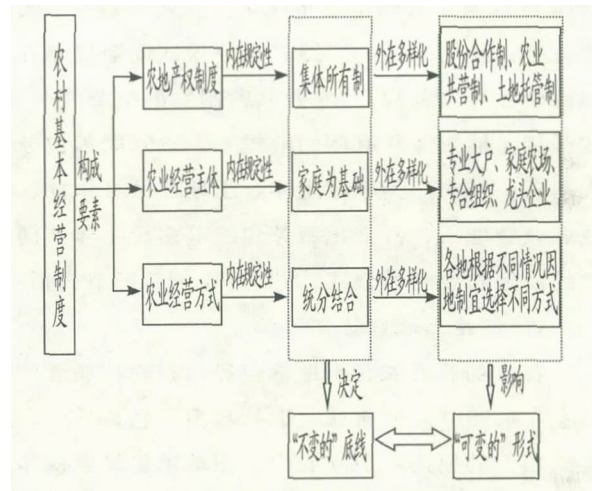


图1 农村基本经营制度实现形式内容框架图

年来，在农村基本经营制度探索方面，尽管我国各地涌现出了不同的实现形式，如江苏省江阴市华西村、河南省新乡县刘庄村的高度集体型；江苏省泰兴市封家庄村、浙江省宁波市湾底村的合作经营型；河南省新乐市坚固村、天津蓟县毛家峪的统一服务型以及我国大部分传统农村地区普遍存在的分散经营型模式等，^[13]但是无论外在形式如何变化，其内在规定性始终是不变的，也就是说，只要实现形式本身坚持了农村基本经营制度的三大内在规定性，就没有削弱和动摇基本经营制度的基础和底线，就可以称为合理有效的实现形式。

二、“农业共营制”的创新环节及其成效

崇州市是四川省成都市下辖的一个县级市，位于成都平原西部，既是四川省粮食主要产区，又是劳务输出大县。但是近年来，随着家庭承包经营导致的土地细碎化、封闭性问题逐渐凸显，加之工业化和城镇化的快速推进，农村大量青壮劳动力流

出,农业兼业化、劳动力弱质化、生产非粮化等特征以及农业生产被“边缘化”的趋势日益明显。为了破解农业困局,崇州市曾经采取了多种办法和措施,尤其是大力支持和鼓励土地承包经营权流转,引进龙头企业进行规模经营,但是效果并不令人满意,甚至在2009年出现了鹰马龙公司租赁桫泉镇3000多亩土地毁约退租之后,农户不仅不愿收回被退的土地反而要求地方政府承担责任的事件。^[14]这一事件的出现,开始促使崇州市反思农业的未来发展道路。2010年以来,崇州市逐步探索“农业共营制”的经营道路,经过多年的实践,这一模式逐渐成熟并引起社会各界的重视。“农业共营制”的主要内容是:在坚持土地集体所有制的前提下,以家庭承包经营为基础,以农户为核心主体,土地股份合作社、农业职业经理人、社会化服务组织等多元主体共同经营的新型农业经营模式。^[15]其主要创新环节包括:

1. 组建土地股份合作社

在成功开展农村土地承包经营权确权颁证的基础上,按照“入社自愿、退社自由、利益共享、风险共担”的原则,引导农户以土地承包经营权作价量化入股,通过工商注册成立土地股份合作社,并按照《合作社章程》建立由社员、社员(代表)大会、理事会、监事会组成的组织架构。农户作为入社社员,是合作社经营管理的实际决策者和控制者,可直接参与理事会及监事会选举、生产计划安排、成本预算以及利益分配方案制定等决策过程。据崇州市相关负责人介绍,截至2017年,全市共组建土地股份合作社246个,入社面积31.6万亩,入社农户9.2万户。^[16]

2. 引入农业职业经理人

在合作社运营过程中采用现代企业管理理念和方法,引入农业职业经理人,探索形成“理事会+农业职业经理人+监事会”的运行机制。在理事会代表社员公开招聘职业经理人并制定生产决策后,职业经理人的主要任务就是负责统一组织生产和实施具体管理。同时,合作社构建了紧密的利益联结机制,在除去生产成本之后,合作社剩余纯收入按1:2:7比例分配,10%作为合作社公积金,20%作为农业职业经理人佣金,70%用于农户土地入股

分红,并辅以超产分成或二次分红等方式,切实保障各方利益。为了保证职业经理人的数量和质量,崇州市通过职业培训、资格认定、管理强化和政策扶持等手段,不断创新职业经理人培育机制。截至2017年,全市共培育职业经理人1883人。

3. 健全农业社会化服务体系

通过采取“政府引导、市场参与、多元合作”的方式,引导社会资金参与组建综合性农业社会化服务公司,分片区建立农业技术咨询、农业劳务、全程机械化、农资配送、专业育秧(苗)、病虫害防治、田间运输、粮食代烘代贮、粮食银行等“一站式”全程农业生产服务超市,所有服务项目、内容、标准、价格均公开公示、明码标价,实现了适度规模经营对耕、种、管、收、卖等环节多样化服务需求与供给的对接,^[17]完善了新型农业社会化综合服务体系。此外,崇州市依托四川农业大学和四川省农科院、成都市农林科学院“一校两院”组建多个专家团队和科技推广团队,建成四川农业大学“两化”农业科技服务总部崇州基地,形成了健全的农业科技服务体系;通过搭建“互联网+农村金融”、“农贷通”平台,探索形成农村产权抵押融资模式,构建完善的金融服务体系;通过搭建“土而奇”公用电商平台,形成“农业品牌+农村电商”的品牌服务体系,^[18]从而有效提高了农业社会化服务能力和效率。截至2017年,全市共建成农业服务超市10个、粮食烘储加工中心20个,培育各类专业化服务组织78个。

崇州市在“农业共营制”方面的探索,成效是十分明显的,主要表现在:农业适度规模经营逐步实现,2017年全市土地规模经营率达71%,粮食规模经营率达75%;粮食生产能力大幅提高,2017年水稻单产达552公斤,粮食生产能力达28万吨,连续五年被四川省政府表彰为“粮食生产先进县”;农民收入显著增加,2013年~2017年全市农村居民人均可支配收入年均增长17.6%,达到19542元。^[19]

三、“农业共营制”:农村基本经营制度实现形式的创新探索

崇州市“农业共营制”的做法涉及农业农村发

展的很多方面,其中既有农业经营体系的内容,又有农地“三权分置”、农业社会化服务体系等内容。但是总体而言,“农业共营制”实质上是农村基本经营制度不同实现形式的探索,原因在于:第一,“农业共营制”牢牢坚持了农村土地集体所有的制度底线。自改革开放以来,社会上不时出现土地私有化的思潮,时常造成思想混乱,严重干扰我国农村改革实践的健康发展,^[20]但崇州市没有动摇土地集体所有的制度基础,而是在坚持土地集体所有、农户承包的前提下,将土地的所有权、承包权和经营权分离,并通过股份合作方式有效落实了土地的集体所有权,稳定了家庭承包权,盘活了土地经营权。第二,“农业共营制”有效坚持了家庭经营的基础性地位。虽然崇州市组建了土地股份合作社,引入了职业经理人,但是家庭经营的基础性地位和农民家庭作为集体土地承包经营的法定主体角色没有改变,土地的承包权不仅属于农户,而且土地的经营决策权仍然掌握在农户手中,农户共同做出生产经营决策并监督执行。在此基础上,形成农户、股份合作社、职业经理人、社会化服务组织等主体共同合作经营的格局。第三,“农业共营制”有效坚持了统分结合的规定性。在家庭经营弊端日益显露的情况下,崇州市开始探索统一经营和家庭经营的有机结合形式,不仅通过股份合作社将分散的农户联结起来,而且大力引导和支持发展以“一站式”农业服务超市、粮食烘储加工中心以及各类专业化服务组织为代表的农业社会化服务体系,补齐了家庭经营的“短板”,为统一经营提供了良好的基础。因此,“农业共营制”坚持了农村基本经营制度三大内在规定性,切实维护了制度目标和底线,是农村基本经营制度实现形式的创新探索。

从目前的实践来看,“农业共营制”不仅对崇州市的农业发展起到了重要促进作用,而且对于我国农业现代化建设也不失为一种行之有效的探索。对此,有学者评价到:“农业共营制”在没有削弱和突破农村基本经营制度底线的前提下,通过以农户为核心主体组建土地股份合作社,实现了股份合作社、职业经理人、社会化服务组织等多元主体的“共建共营”;通过鼓励和支持土地集中、现代生产

要素聚集和能者进入经营,极大地改善了农业的规模经济、分工经济与合作剩余,并且构建了相应的紧密型利益联结机制,实现了合作收益的“共营共享”;同时在微观主体层面调动了各方面的积极性,保证了农户、职业经理人等参与主体的切身利益,在宏观政策方面使耕地资源得到了有效保护和合理利用,国家粮食安全得到了充分保障,农业生产水平显著增强,实现了微观主体经营目标与国家宏观政策目标的“共营多赢”。^[21]

四、结论及对策建议

纵观崇州市“农业共营制”的实践,其在坚持农村基本经营制度内在规定性的基础上,能够有效破解家庭经营应用先进科技和现代生产手段的“瓶颈”以及统一经营层次被弱化的问题,实现小农户和现代农业发展的有机衔接,促进现代农业经营的集约化、专业化、社会化和组织化,增强农业的可持续发展能力,^[22]进而为推进乡村振兴战略创造更好的条件。因此,笔者认为,在目前农业发展面临诸多制约和矛盾的局面下,“农业共营制”经营模式代表着我国农村基本经营制度未来变革和发展的方向,是农村基本经营制度实现形式的创新探索。但是需要注意的是,“农业共营制”在实践中也不可避免地面临一些问题,还存在进一步拓展的空间。比如部分合作社理事长、监事长难以充分发挥作用,导致合作社功能受到一定限制;^[23]现有激励机制的利益分配和风险分担不对等,对部分职业经理人的激励不充分;^[24]相对农业科技、品牌、金融及综合服务体系而言,农业社会化信息服务体系较为薄弱;在缺乏足够财政补贴情况下,职业经理人可能会为了业绩考核而削弱粮食生产;等等。当然,这些问题的出现既跟崇州市的特殊情况有关,又跟制度本身的改革和实践有关,需要在下一步的改革和发展中加以解决,以此巩固和完善农村基本经营制度。

1. 健全合作社内部治理

股份合作社是“农业共营制”运行的重要主体和载体,应进一步完善合作社内部治理结构,明确各方权利和责任,保障社员在合作社运营中的“话语权”,同时发挥社员和监事会的监督职能,推行

经营管理者工作述职制度,要求定期报告合作社的具体运营和财务收支等情况,并接受现场质询,以此加强对合作社运营的检查 and 监督,增强合作社的可持续性。

2. 完善职业经理人激励机制

农业职业经理人最大的优势是合理统筹和高效利用合作社的各种资源,其工作的积极性和责任心是合作社能否顺畅运行的关键影响因素,应根据经营情况适度提高职业经理人的佣金分配比例,建立职业经理人收益与风险相匹配的激励机制,同时辅以一定的精神激励,并营造有利于职业经理人发展晋升的环境,实现合作社和职业经理人的双赢,以此吸引更多专业人才参与到农业经营和乡村振兴中来。

3. 加强农业信息服务体系建设

信息服务是农业社会化服务体系的重要内容,对于农业农村发展作用重大,应有效利用“互联网+”的优势,加强涉农数据库、农业信息网站、信息服务站等设施建设,同时发挥新媒体的功能,及时宣传和发布农业相关信息,拓宽农业信息渠道,弥补农户、股份合作社等经营主体在信息搜集方面的劣势。

4. 加大对粮食生产的政策支持力度

为保障粮食安全,现阶段应继续加强对粮食生产的政策支持力度,尤其要确保粮食生产所必需的各种经费足额到位,并研究制定财政补贴逐年减量与合作社盈利能力深度融合的远景发展规划,走逐步脱离财政支持的可盈利、可复制、可推广发展道路。^[25]

参考文献:

[1] 王 骏,刘 畅.我国农村基本经营制度的历史进程与基本启示[J].农村经济,2018,(03).

[2] [3] [9] 蒋永穆,赵苏丹.中国农村基本经营制度:科学内涵、质规定性及演变逻辑[J].当代经济研究,2018,(01).

[4] 蒋永穆,杨少垒.利益协调推进型:土地承包经营权流转的一种新模式[J].教学与研究,2010,(01).

[5] [6] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献

选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2014.

[7] [20] 徐俊忠.土地农民集体所有是农村基本经营制度之魂[J].马克思主义与现实,2017,(04).

[8] 骆友生,张红宇.家庭承包责任制后的农地制度创新[J].经济研究,1995,(01).

[10] 孔令孜,宁 夏,麻小燕等.国内外家庭农场的发展现状、特征、模式及启示[J].江西农业学报,2017,(05).

[11] 陈 娟,杨少垒,李善越.中国农村土地流转中的农民利益保护研究[M].北京:中国农业出版社,2015.

[12] 李尚蒲.农村基本经营制度:在稳定的前提下不断完善——“中国农村基本经营制度学术研讨会”综述[J].中国农村经济,2013,(04).

[13] 蒋永穆.积极探索农村基本经营制度的多种实现形式[J].社会科学辑刊,2017,(03).

[14] [17] 程国强,罗必良,郭晓鸣.农业共营制:我国农业经营体系的新突破[J].红旗文稿,2015,(09).

[15] 谢 琳,钟文晶,罗必良.“农业共营制”:理论逻辑、实践价值与拓展空间——基于崇州实践的思考[J].农村经济,2014,(11).

[16] [19] 王成龙.崇州“农业共营制”解决现代农业发展三大难题[Z].中国农业新闻网,2018-02-25.

[18] 农村改革试验区办公室.四川省崇州市:以构建“农业共营制”推进新型农业经营体系建设[N].农民日报,2017-03-28.

[21] [22] 罗必良.农业共营制:新型农业经营体系的探索与启示[J].社会科学家,2015,(05).

[23] 张艳玲.合作经营中的职业经理人缘何纠结——对四川省崇州市农业共营制的调查[N].农民日报,2016-06-21.

[24] 何安华.用好机制留住职业经理人[N].农民日报,2016-06-21.

[25] 尚旭东,张 振,于海龙.“农业共营制”:绩效、挑战与发展路向[J].农村经营管理,2018,(03).

责任编辑:
罗从清
校 对: