

新一轮农村改革样本：黔省三地例证^{*1}

刘守英

【内容提要】:近年来,贵州省充当着新一轮农村改革先行者的角色。湄潭经过持续30年的改革形成成体系的制度安排,六盘水实行资源变资产、资金变股金、农民变股东的“三变”改革,安顺实行“确权、赋权、易权”的“三权”促“三变”改革,这些探索和实践为我国深化农村改革提供了值得观察的案例。贵州新一轮农村改革给我们的启示包括:以农业工业化实现后发地区现代化;以资源价值资本化推动发展;明晰和尊重产权是始终如一的主线;经营方式变革是特色农业经营的重要条件;财政和扶贫资金变股金是重要的制度创新。

【关键词】:农村改革;“三变”改革;“三农”问题

近年来,改革农地制度和农业经营制度的呼声越来越高。中共十八届三中全会以来,地方改革的步伐加快,各种新的制度安排涌现。贵州在20世纪80年代就是我国最早实行包产到户改革的省份之一,近年来又成为变革现行农村制度的先行者。遵义市湄潭县从1987年实行“增人不增地、减人不减地”制度以来,经过持续的改革试验,已形成成体系的制度安排,改革的绩效已经显现;六盘水市推出资源变资产、资金变股金、农民变股东的“三变”改革,旨在以资源的资本化和权利重组带动农业发展,引起理论界、政策层面的关注;安顺市提出以“三权”促“三变”,旨在以农村资源产权的全面界定与经营体制变革为农业发展注入内生活力,该市推出的“塘约经验”正成为全国各地学习的典型。这些探索涉及农村地权和基本经营制度的重大变革,示范效应已现,其制度安排和走向对正在进行的农村改革影响较大。

一、遵义市湄潭县成体系的持续改革

遵义湄潭的改革始于1987年国务院建立的第一批农村改革试验区,从此这里形成一种改革的传统和氛围,一些制度试验转化为中央和地方政策,有的上升为国家法律。制度试验的经济绩效也已显化。

(一)以农村改革深化促进农业产业化

1987年以来,湄潭一直坚持以农村土地制度为核心的持续改革,激发农民作为农业经营主体的内生活力,为乡村发展和农业产业化打下制度基础。^②

1. 第一轮以强化农户地权为基础的改革为农业发展打下坚实的基础

1987~1993年,湄潭一方面针对集体所有制下人口增减不断重分土地的弊端,进行“增人不增地、减人不减地”的试验,以1988年为时点,固定村内人口与土地关系,为农地承包者提供从事农业生产的稳定预期。^[1]另一方面,针对改革后部分成员增人无地可能带来的制度风险,同时进行荒山拍卖的配套制度试验,将束缚在农地上的新增农民从过小规模的土地上转移出来,从事能带来更大收入流的荒山开发。这一改革不仅缓解了长期存在的人口与土地的紧张关系,而且为农民致富开辟了新的发展空间。1994~2000年,针对负担加重对农民从事农业积极性的挫伤,湄潭实行农村税费改革,做到“村村减负、户户受益”,

¹ * 本文系《改革》编辑部特约。基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“农地三权分置的实践研究”(批准号:16JZD024)。

作者单位:中国人民大学经济学院北京100872

² ①文中涉及的湄潭改革的相关资料来自《湄潭改革汇报材料》及调研所得。

提高农民从事农业生产的积极性。

2. 探索农业工业化路径

针对山区农业产业规模小、地方品种杂、物流成本高导致的“黔货出山”难，湄潭于 2009~2014 年着力推进农业产业化和农业经营规模化。第一，培育以茶产业为核心的主导产业。制定茶产业“6456”（60 万亩生态茶园、4 万吨茶叶产量、50 亿元茶业综合收入、亩均收入 6000 元以上）发展目标，重点建设“核桃坝—金花—龙凤”茶树良种繁育和科技推广示范园、云贵山有机生态茶园、茶产品加工产业园、中国茶海休闲度假中心及全程机械化管理示范园、象山茶博园，打造“高台—金盆—沙塘”优质茶产业带，形成规模化茶叶种植带。2015 年末全县茶园面积已达 60 万亩，投产茶园 40.5 万亩，茶叶年总产量达 4 万吨、产值 30 亿元、茶业综合收入 50 亿元。全县已建成 6 个茶园高度集中的茶叶产业带，无公害认证茶园达 17.5 万亩，新增认定面积 16 万亩。第二，以市场化助推产业化。2015 年末全县茶青交易市场达 35 个，中国茶城入驻企业、商户达 304 家，年交易额 9.93 亿元，湄潭兰馨、栗香、沁园春、黔茗茶业、阳春白雪等一批湄潭茶企在全国 20 多个省（区、市）地级以上城市设立品牌专卖店、旗舰店、批发部 218 家，实体店基本覆盖全国绿茶主销区。第三，加强品牌化营销。培育“湄潭翠芽”、“遵义红”品牌，将湄潭茶叶生产地方标准升级为省级标准，“湄潭翠芽”获得中国驰名商标称号，湄潭成为中国茶产业示范县。第四，延伸产业链。2015 年末全县拥有茶叶生产、加工、营销企业、加工大户 505 家，年产值 500 万元以上的规模企业 46 家，农业产业化龙头企业国家级 4 家、省级 19 家、市级 12 家，年加工能力 5.2 万吨以上。第五，强化质量升级。实行茶园农药、肥料等统一经营、统一采购、统一配送和销售备案制度，开通茶园电子眼，对茶园管护、施肥、采摘等进行全天候、全方位监控，建立健全县级茶叶质量安全检测站、重点龙头企业检测室、茶青交易市场及产茶镇速测点的茶叶质量安全监测网络体系，对茶青采摘、生产、加工、销售等各环节实行高强度、高密度、大规模抽检，严把产地准出和市场准入关。第六，茶产业带动旅游业，打造贵州茶文化生态博物馆、中国现代茶工业遗迹博物馆、中国万亩茶海、300 里生态茶园长廊、天下第一壶、象山茶文化公园等一批茶文化载体。^[2]借助丰富的茶产业资源，打造天下第一壶茶文化主题公园、茶海生态园、中国茶海、贵州茶文化生态博物馆、象山茶博园、300 里茶桂风情长廊等景区景点建设，形成湄潭以茶文化为纽带的乡村旅游，湄潭的乡村正成为全国和贵州省旅游爱好者的去处。

3. 适应农业产业化的农地制度深化

一是以“宣传动员、权属调查、审核公示、数据录入、确权颁证”五步法，实行承包户主、土地四至、丘块面积“三固定”。二是由县财政出资建立县、镇、村三级土地流转交易平台及服务中心，提供信息发布、交易鉴证、产权变更等服务，截至 2017 年中旬，流转平台发布农村土地经营权流转信息 12650 条，涉及面积 15.6 万亩，成交总金额 1.2 亿元。三是向规模经营主体颁发《湄潭县农村土地流转经营权证》。四是开展农村“两权”抵押贷款试验。2016 年 3 月开展农民住房财产权抵押贷款和农村承包土地的经营权抵押贷款试点，形成“凭证定对象、察物定额度、问需定期限、区别定利率、业务定流程、多措控风险”的“五定一控”制度。截至 2017 年 6 月 30 日，全县共发放“两权”抵押贷款 808 笔，累计放款金额 2.24 亿元。现有余额贷款 606 笔，余额 1.66 亿元，其中农村承包土地的经营权抵押贷款 6 笔，余额 0.45 亿元；农民住房财产权抵押贷款 600 笔，余额 1.21 亿元。五是建立土地流转风险防控机制，对工商资本流转大宗土地的业主，实行县人民政府、县农牧局、镇（街道）三级分级审查，由县财政安排不少于 1000 万元设立土地流转风险基金，对集中流转农村土地经营权的业主，收取不得少于租赁期内最后一年总租赁费作为风险保证金，以及针对业主跑路或退租的大宗土地，由村集体经济股份合作社采取“垫付租金—自主经营—再次招商”的模式。

（二）以集体建设用地和宅基地制度改革破解城乡二元结构

随着农业产业发展、农民收入增加，农业形态变化带来农业多功能化，乡村经济活动活跃，村庄人居环境改善，城乡在经济活动和空间的互动增强，由此带来非农建设用地需求上升。为此，湄潭开展了集体建设用地和宅基地改革试验。

第一，率先试水集体建设用地入市。2009~2014 年黄家坝街道官堰村允许农村集体建设用地在符合规划的情况下进入市场。官堰村将节约的 23 亩农村集体建设用地，规划为商住综合用地，分三期进行公开拍卖，土地出让收入 1400 余万元，商住综合用地招拍挂价格达到 750~6306 元/平方米，接近湄潭县城商业用地价格。

第二，开展农村宅基地使用权改革试验。对一户多宅或进入城镇购买住房的，鼓励其自愿有偿退出原农村宅基地。允许落户本村、已在本村居住五年以上，或适度规模流转本村承包地、经营 5 年以上的外村村民，有偿流转宅基地建房，已吸引铜仁地区 100 多户农民在核桃坝购房、流转茶园、从事茶叶生产与加工。

第三，以作为全国 33 个土地改革试点为契机，形成农村集体经营性建设用地入市路径。一是明确入市主体，按照“两划定”、“五取得”、“五保留”、“五丧失”界定标准，划清农村集体经济组织成员与村民的权益与义务边界，理清集体资产享有和分配的对象。^[3]目前，15 个镇 16 个先行试点村、144 个村民组、411 个小组（原生产队）16329 户、62766 人被界定为集体经济组织成员。试点成立村、组股份经济合作社，作为集体资产经营管理和集体经营性建设用地的入市主体。二是明确产权归属。按照土地利用规划管属性、城乡规划管用途，通过图件地类比对、规划用途核对，摸清全县集体经营性建设用地存量底数 6357 宗、4625 亩，占集体建设用地总量的 5.8%。在此基础上，赋予集体经营性建设用地出让、出租、入股、抵押等权能。将清理的集体经营性建设用地分别登记到村、大队、小组股份经济合作社，股东持股占有。赋予所有权人占有、处分、收益、分配的权利，明确登记的集体经营性建设用地方可入市。三是明确入市方式。形成“就地入市、调整入市、城中村整治入市和综合类集体建设用地分割登记入市”四种入市途径^[4]，“拍卖、挂牌、协议”三种入市方式，规定工业用地和综合用地使用年限为 50 年，商服用地使用年限为 40 年。目前，就地出让地块 9 宗，面积 21.32 亩，其中拍卖 2 宗，挂牌 7 宗；以挂牌方式异地调整入市地块 8 宗，面积 64.98 亩。四是明确交易市场。县财政投入资金 5000 万元，在中国茶城三期建设农村产权交易市场（中心），占地约 10000 平方米，平台建成投用后，开展信息收集、发布公告、组织交易、鉴证签约、产权变更、收益分配、资金监管等职责。五是明确效益分配。规定国家征收调节金比例为总价款的 12%，集体提取公积金不得少于 20%，公益金不得高于 10%，公积金和公益金总额度不得超过 50%，集体经济组织成员分配比例不得少于净收益的 50%。具体分配比例和分配形式由集体经济组织召开成员会议议定。

（三）以农村集体产权制度改革实现农民财产性收入

湄潭的农村集体产权改革试验，形成了一套系统性、可操作的制度安排：一是确员定股东。明确以全国第二轮农村土地延包户内的农村人口为基数、以 2016 年 3 月 31 日 24 时为成员界定截止时间，明确原始取得、婚姻取得、收养取得、移民取得、申请取得五种取得方式；对于原籍在本村的现役士兵、在校学生、服刑人员、长期下落不明被注销户籍后人又回到原籍，其他地方无户籍人员，农村居民购买“蓝皮户口”人员，农村居民自行出资购买城镇养老保险而转为城镇户口人员的，成员资格予以保留；对于死亡或被依法宣告死亡的，除原籍在本村的现役士兵、在校学生、服刑人员、购买“蓝皮户口”人员外，户口已迁出本村的人员，户口在本村、已界定为其他经济组织成员的人员，已成为国家财政供养的机关、事业、军转干部等在编在岗和离退休人员，成员资格丧失。二是确权定资产。对集体资金、资源性资产、经营性资产和非经营性资产分别按资产来源、形成时间的原生产队、原生产大队、现建制村确定权属，逐一清理后登记造册，颁发不动产权证书。三是确股定归属。明确“只设成员股、不设集体股和其他股”，采取“确权确股不确资”方式，将经营性和资源性资产在集体经济组织成员中按一人一股（份）平均量化，以“人为基数，户为单位”核发股权证书。股权可继承、可抵押、可在成员内部有偿退出，增人不增股、减人不减股。目前，16 个试点村已成立村股份经济合作社，确定村股份经济合作社为集体资产经营管理主体，将纳入确股的所有资金、资产予以股份量化，核发股权证到股东。从 2015 年初到 2017 年，全县 120 个村（居）有 119 个村（居）成立股份经济合作社，912 个分社、1 个联社，11.7592 万户 44.3001 万人被界定为集体经济组织成员，成为村（居）股份经济合作社股东，清理登记集体未分下户土地类资产 9329 宗 221828.84 亩，商铺类资产 119 宗 350.57 亩，资金 422.1233 万元。

30 年来，我们见证了湄潭从贫困到小康的进程。湄潭所发生的巨变无论是地方探路者还是观察者都未曾想象。总结湄潭的探索，我们认为最有价值的是两条：一是以产权的界定与完善调动农民积极性，“增人不增地、减人不减地”的农地制度稳定

了农民对土地的预期，荒山拍卖为农民投资提供制度激励和资源资本化保障。初始权利清晰基础上的土地规模经营和主体多元化，既保障了农民的财产权益，又为资源与产权的重组提供了稳定的制度安排。二是实施农业产业化—工业化—城市化路径。与沿海地区工业化—城市化—农民市民化路径不同，作为后发地区的湄潭，则以茶主导产业立县富民，形成茶叶生产规模化和茶产业化，由此带动茶加工、品牌化、茶文化的工业化及茶旅结合的服务化，随着农民收入增长和需求变化，农业工业化又促进湄潭的人口城镇化。

二、六盘水市的“三变”改革

与湄潭相比，六盘水市旨在通过资源和资金的产权安排变革，使其成为农业发展的发动机。^③

（一）“资源变资产”的探索

“资源变资产”主要有两种形式：一种是集体将未分到户的资源资产入股到农业经营主体。改革以来，农村有许多未分到户的在集体名下的资源资产，六盘水将对这些集体资源资产进行清理核实，明确权属，再以折价入股的方式与其他农业经营主体合作经营，按一定比例从经营利润中分红。^[5]野玉海国家山地旅游度假区在水城县玉舍镇建设彝族风情街项目，该镇海坪村将351亩集体荒山荒坡以入股方式参与到该项目。对集体和村民来讲，入股以后的变化有两个：一是资源价值显化，风情街资产估价6000万元，海坪村的351亩荒山荒坡折价1800万元，每亩价值51282元。二是村民和集体以资源参与分红，风情小镇项目共建设38个院落，景区管委会占70%的股份，村民集体占30%，后者在集体内部再分配，村集体将分红收益的50%分给780名村民，其余用于发展集体经济和救助贫困户。

另一种是农户以承包土地经营权入股农业经营主体。盘县普古乡将8个村的964户农民的土地承包经营权入股娘娘山园区，园区不付土地租金，入股农民可在园区做工，待盈利后按股分红，目前核心区的舍烹村入股农户占90%。水城县的猕猴桃产业园将核心区3个村农户承包的8700多亩土地入股园区，采取土地流转费保底加按股分红，另外将财政资金投入园区建成的5个大棚以村集体资产名义作价入股参与分红。

（二）“资金变股金”的探索

一是将财政项目资金转变为股金。近些年，财政向农村投入大量专项资金，用于生产发展、农业生态修复和治理、扶贫开发、农村基础设施建设、支持村集体经济发展，过去的项目使用与农民利益并不直接，六盘水的创新是将这些资金量化折股为村集体或村民股金，投入到各类农业经营主体，通过这些经营主体的经营获取收益，按股分益。^[6]六枝特区落别乡抵耳村将财政扶持的100万元集体资金入股到朝华农业科技有限公司，种植1000亩茶叶项目，公司前三年每年向村集体支付保底分红8万元，第四年后每年递增1万元，上限为15万元。抵耳村集体将分得的收益40%用于发展村集体经济，60%用于扶助本村贫困人口。盘县淤泥乡岩博村合作社则将申请到的200万元财政补助资金全部量化到出资农户，财政补助形成的资产由合作社管理使用，形成的利润由农户按股分红。二是扶贫专项资金转变为股金。钟山区为帮助187户农村极贫困户和115名城市无正式职业贫困人口脱贫，用684万元财政扶贫项目资金入股2家区国有农业公司，农业公司再以此入股六盘水市农村商业银行，贫困人口按10:1的比例分配收益，直至贫者年收入超过2300元时无偿退出其收益分配权。

（三）“农民变股东”的探索

一是农民以土地承包经营权入股公司。六枝特区郎岱镇花脚、阿乐、石糯尾、青菜塘4个村的2919户农民，以6000亩承包土地经营权入股天地人和农业发展有限公司，共同建设猕猴桃产业基地，土地股份占10%。由公司统一标准、统一管理、统一技术、统一补贴、统一规划，种植黄金果、红心猕猴桃等。猕猴桃基地效益出来之前，公司每年向农户支付每亩600元的

³ ①文中涉及六盘水“三变”改革的资料来自《六盘水“三变”调查报告》及调研所得。

保底分红，有效益后公司将纯利润的10%作为土地入股的红利分给村民，入股农户按入股面积进行再分配。二是农民以土地承包经营权入股合作社。钟山区大河镇周家寨村的70户农民将土地承包经营权以20年期限入股民润蔬菜种植农民专业合作社，从事葡萄种植。合作社对入股农户在葡萄种植效益未出来的前三年每年支付每亩600元的保底租金，产生效益后的盈利按合作社70%、入股农户30%分配。

截至2015年12月，六盘水有22%的农民变股民，36.79万亩集体土地、56.88万亩承包地、19.09万亩“四荒地”、40.9万平方米水面、2.75万平方米房屋入股到企业、合作社、家庭农场等农业经营主体。全市共有501个经营主体参与“三变”，其中企业189个、占37.72%，合作社280个、占55.89%，家庭农场等其他经营主体32个、占6.39%；撬动村级集体资金10400万元、农民分散资金1.91亿元、各类农业经营主体资金33.96亿元入股。整合农业、林业、扶贫等11个部门投入财政资金4.51亿元，占全市涉农可变资金的20.3%。

从实施进展来看，“三变”在一些搞得好的村庄和项目效果比较明显。一是促进地方特色农业的区域规模化。全市粮经比从2013年的51:49调整为36:64。全市特色产业种植面积320.75万亩。目前，正在实施农业特色产业“3155工程”，计划到2018年，发展猕猴桃100万亩（含野生猕猴桃60万亩）、茶叶100万亩、以核桃为主的干果100万亩，种植商品蔬菜50万亩、中药材（含红豆杉）50万亩、刺梨（含特色经果）50万亩、红花油茶（含花卉苗圃）50万亩、草食畜牧业50万亩。另一个显而易见的效果是村集体经济有了一定收入。截至2015年12月，全市共有村积累24419.5万元，村集体经济积累50万元以上的村有87个。2015年初，全市共有“空壳村”390个，现在已基本消灭。

就我国现行的以家庭承包为基础的农地权利和经营制度而言，六盘水“三变”变革的意味是很显然的，土地承包权变成股权，农民从原来的自我经营者变成以土地股份分红的股民，土地经营从家庭经营变成公司经营或股份合作制经营。[7]如此大变化的制度变革，与这里的新产业、新业态发展，需要不同要素的组合有关，由此也带来对权利重组和经营方式变革的需求。

三、安顺市的“三权”促“三变”改革

在六盘水推进“三变”的同时，安顺市推出了“三权”促“三变”的改革，旨在通过对农村各类资源的全面“确权、赋权、易权”，促进“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的实现。“塘约典型”^④引起广泛关注。

（一）以确权明晰权属

与全国各地的确权相比，安顺实行对农村资源资产的全面确权，包括农村土地承包经营权、集体建设用地和农民宅基地使用权、林权、“四荒”使用权、农村集体经营性资产、农业生产设施设备、农村小型水利工程产权等，通过对所有这些农村资源的确权与颁证，厘清和明晰农村资源资产权属，四至清楚、面积准确、产权清晰，为产权流转奠定基础。村庄通过查历史资料，摸清各类地块、农房、小型水利工程等现状、群众反映、争议纠纷，通过实际丈量与卫星航拍相结合，以国土部门专业测绘人员为主，组织农民代表参与。在资料、数据、情况弄实以后，对清查的历史资料、调绘勘测、集体资源资产清理核查初步结果予以公示，结果无异议的由农户签字认可；有异议的重新核查，核查结果再次张榜公示，直至绝大部分农户签字认可。经公示无异议的农户承包土地、林地、房屋产权等，按规定程序予以登记颁证，并将结果再次公示，确认无异议后向户主发放权证。

截至2016年6月，全市共完成农村土地承包经营权确权面积24.76万亩；集体林地勘界面积525.8万亩，确权率95.2%；小型水利工程确权登记14397宗，发证14322宗，发证率99.5%；集体土地所有权确权登记发证3987宗、面积1336.17万亩，发证率100%；宅基地使用权确权登记143027宗、面积2.5万亩，发证率89.41%；集体建设用地使用权确权登记3458宗，

⁴ ①文中涉及“塘约经验”的材料来自《“塘约经验”调查报告》（贵州省委政策研究室，2017）、《塘约村经济体制改革设计的科学性探析》（罗凌，2017）。

发证 3132 宗，发证率 90.57%。

备受关注的塘约村，在确权上最为“较真”。为了摸清家底，它们成立以村党组织为核心的确权工作领导小组，开展土地承包经营权、林权、集体土地所有权、集体建设用地使用权、房屋所有权、小型水利工程产权和农村集体财产权等“七权”确权，借助 GPS、航拍等现代技术对全村土地实行精准测量。村里还成立“确权议事会”，对确权中的各类问题（分有地无证、有证无地、一地多证、一证多地和无证无地，以及实际测量面积偏大等）进行汇总，将积累下来的 17 类问题交由村民小组、村调解委员会、村民代表大会“三级调解”。占用集体资产的，采取交还或购买方式处理，经指界、退出、村民按手印三道程序确认。村民耕种的集体坡地、占用的公房，完全归还集体；村民占用集体坡地建房的，村集体按每平方米 50 元收费。接下来是确权颁证，对公示结果无异议的，由农户签字认可；有异议的重新核查，核查结果再次张榜公示，直至绝大部分农户签字认可；再是产权建档，为每块土地的面积、形状、位置等信息建立档案，建立“七权”同确数据库，对确权成果进行动态管理和使用；最后是颁发权证，测量确权后全村耕地从 1572 亩增加到 4881 亩，林地 2616 亩，颁发林权证 60 本，房屋 957 宗，集体所有水利工程 19 宗、颁发水权证 32 本。集体建设用地（含宅基地）使用权实测宗数 957 宗，集体土地所有权实测面积 8251 亩，集体公产（学校、村办公室、卫生室等）共计 7 处。

（二）以赋权显化资源价值

长期以来，农村大量资源资产闲置，农民占有的资源没有实现价值的途径。安顺通过对确权后的各类产权进行评估，确定其价值，赋予权利持有人在产权期限内依法使用、经营、流转、作价入股或抵押担保权能，政府出台相关政策予以保障。^[8]政府通过制定“三权”促“三变”改革实施方案，出台农村资源和集体资产股份化改革意见、集体林权改革实施方案、财政支农资金变股金意见、小型水利产权改革意见等，鼓励基层进行各类产权改革探索，从政策上保障各类主体产权权能。鼓励和支持社会评估、会计等中介机构进入农村产权评估市场，对农村各类参与重组的产权及资金、劳动力等进行计价与入股。设立由地方财政出资的涉农信贷风险补偿基金，贷款一旦出现风险，扣除借款人 10% 的保证金，贷款损失由受偿银行、合作担保公司、政府分别按 10%、45%、45% 的比例进行责任分担。组建农村土地流转经营权价格评估机构，负责对确权颁证后的土地流转经营权进行价值评估，金融机构根据价值评估报告发放抵押贷款。

（三）以易权实现资源重组和农业产业化

通过发展多种形式的股份合作，引导农村集体所有的资源性资产和可经营性资产投入到公司或合作社，转变为村集体和村民持有股金。鼓励农民以土地承包经营权、林权、技术、资金等入股企业、合作社或其他经济组织，按股份获得收益；将财政定向投入的发展类资金转变为村集体和村民持有的资本金，以入股形式投入到经营主体。

塘约村的资源权利重组、经营方式与发展路径变化具有典型性。一是将全村 4881 亩土地（田每亩 700 元、地每亩 500 元、坡耕地每亩 300 元，500 元 1 股）全部入股到党支部引领、村集体所有的“金土地合作社”，共募集股东 921 户，股权总数 5230 股。国家财政直接补助和他人捐赠形成的集体资产平均量化按比例分配到集体成员，记入成员个人账户。对每个股东建立个人档案，发放股权证书。股东持有的股权可依法、自愿转让、继承。二是金土地合作社与农村信用社构建“3+X”（“3”指农村信用社、村委会、金土地合作社，“X”指公司、合作社、专业大户、农户等主体）信贷体系提供抵押贷款，405.8 亩林地抵押贷款 200 万元，3 处小型水利工程抵押贷款 305 万元，由村集体担保、经营主体申请贷款，授信额度最高可达缴纳担保基金的 10 倍，利率在同期同档次基础上下浮 10%。全村累计从平坝区农信社获得“金土地贷”等贷款 307 笔 1725 万元。三是集体统一组织下的分工分业。入社土地由村集体统一经营，不得流转给本集体经济组织外成员。土地收益由合作社、村集体、村民按照 3:3:4 的比例进行分成。2016 年，村集体及合作社分红 121.47 万元，社员分红 80.98 万元，最高分红 8960 元，最低 1840 元。水务公司所获收益由村集体和村水务公司按 6:4 的比例分红，村集体收益的 50%再量化给全体村民，20%用于贫困户帮扶，30%用作村水利发展基金。全村实行资金统一核算、土地统一规划、村干部统一使用、财务村务统一核算、农产品统一销售、美丽乡村统一建设、红白喜事统一操办“七统一”。在合作社内部组建运输公司、劳动输出公司、妇女创业联合会

和建筑公司等经营实体。四是农业产业化。全村种植芹菜 600 亩、韭黄 700 亩、辣椒 150 亩、香葱 200 亩、浅水莲藕 300 亩、晚熟脆红李 520 亩、核桃 500 亩、羊肚菌 160 亩。建设青岛—安顺农业产业示范园，建成后带动蔬菜种植 3 万亩，带动周边农户增收。山东寿光市龙耀食品（集团）有限公司对口帮扶塘约村，为村里无偿提供 700 万元帮扶资金建设农业产业园，并以 470 万元作为技术入股。目前，占地 300 多亩的农业产业园已初具规模，建成育苗中心区、高科技展示区、采摘体验区和示范种植高产高效区。组建荷塘月色旅游发展公司，以农耕文化为基础，打造集农业生产、农产品加工、休闲体验、养生养老等为一体的田园综合体。

目前安顺市流转农民承包地 73.5 万亩，占耕地面积 445 万亩的 16.52%，其中 6.23 万亩集体土地、15.61 万亩集体林地、300 余处小型水利工程使用权等农村各类产权入股到企业、合作社、家庭农场等经营主体。通过股权收益，新增村集体经济收入 2.03 亿元，村集体经济积累 50 万元以上的村 135 个，消灭集体经济“空壳村”800 个。8.9 万农民变成了股东，入股农民人均增收 1260 元。全市农民人均可支配收入从 2013 年的 5810 元增长到 2015 年的 7402 元，农村扶贫对象从 2011 年的 74.65 万人减少到 2015 年的 34.42 万人，贫困发生率从 30.8%下降到 13.9%。蔬菜、茶叶、水果、烤烟、中药材、生态畜牧等特色优势产业不断壮大，粮经比由 2010 年的 52:48 调整为 2015 年的 30:70，畜牧业增加值占第一产业比重连续位居全省第一，2015 年达到 30.5%。美丽乡村覆盖全市 80%的行政村，乡村正逐步成为城里人想去的地方，乡村旅游 2017 年以来全市共计接待人数 1195.03 万人（次）、实现旅游收入 113.63 亿元。

安顺市的“三权”促“三变”改革，在“三变”层面上，与六盘水的制度安排类似。无论是资源变资产，还是农民变股东，都以更全面的确权为前提，不管资源和资产如何组合，先把权利界定清晰，这是资源再配置的前提。从塘约典型看到的情况是，底层在大变革之前，对产权尤为较真，这是与集体化时期对待产权的做法和观念完全不一样的。从安顺做法来看，比简单的集体化还是私有化两极论相比，更重要的是公私权利的清晰界定，我国在集体化时期的为公废私和包产到户后的存在的以私侵公，恰恰是因为不尊重产权和公私关系不清导致的。与湄潭以产权改革调动农民积极性、促进农业工业化相比，安顺的路径是先有大规模的基础设施搬掉大山对农民与外界的阻隔、持续的扶贫将极贫的农民从贫困陷阱中拉出来，“三权”促“三变”的改革恰恰是在外力将各种障碍排除以后，反过来以制度激发农民内生活力，促进后发地区的可持续发展。^[9]

四、贵州新一轮农村改革的启示与讨论

贵州新一轮改革的深入，主要是贵州农村发展对改革的需求使然。改革开放以来，贵州一直被贫困困扰，与其他地区的差距拉大。近十年来，巨额基础设施投资根本上改变了恶劣的自然环境对贵州经济社会发展的制约，持续的扶贫使贵州形成有一定规模的区域性农村产业，农村整体贫困状况有显著缓解，乡村建设和人居环境改造使贵州的乡村与美丽山水的价值显化。各方面的变化使贵州迎来摆脱贫困陷阱奔小康的历史机遇。面对这些变化的叠加，现行制度出现明显的不适应性，需要作出因应性变革，湄潭、安顺与六盘水的制度试验就是寻求新的制度均衡的尝试。总体来看，贵州新一轮的改革试验还在路上，一些新的制度安排的绩效还有待检验，过早下肯定或否定的结论既不利于地方探索，也不利于农村制度的创新。由于不同地方的条件不同，面临的问题也不完全一样，因而切忌用一套方案解决所有地方的问题。但是，从贵州三个典型地区的试验获得关于农村改革的相关启示是大有裨益的。

（一）以农业工业化实现后发地区现代化

与沿海地区的工业化、城镇化路径不同，贵州不具备靠工业化起飞的各种条件，事实上，贵州也曾经模仿沿海地区的招商引资和利用沿海地区产业转移机会搞园区工业化，但效果并不理想。从贵州近些年走过的路来看，以农业工业化启动现代化可能更为可行。

湄潭是以荒山拍卖调动农民积极性，在农民主体、政府和市场的多方努力下，形成以茶产业为主导的产业，茶产业的壮大又带动茶加工业和茶旅游业的发展，形成一条以茶为纽带的产业链条，带来湄潭农村产业的发展和农民致富。安顺和六盘

水则是通过基础设施的投资和持续性扶贫的外力支持，使乡村人口摆脱贫困陷阱，新农村建设、以乡村文明和历史传承为本底的美丽乡村建设，以及农村环境整治，使贵州告别过去的穷山恶水，村庄镶嵌在美丽的山水中间，形成独具特色的人文和自然景观，城里人的到来使乡村活化，乡村自然环境的改善带来山地特色农业的发展。从三个地区来看，农业工业化和村庄活化有望带来农业工业化，进而促进贵州的工业化和城镇化。但是，这条路的可持续性也有待检验：一是农业产业的可持续性到底如何，“黔货出山”到底能否开辟出一条路来；二是乡村美丽以后，能否形成有持久力的人气，从而使乡村真正活起来。这些方面需要进一步探寻与关注。

（二）以资源价值资本化加快发展

对于贵州这样的后发地区来说，资本短缺是经济发展的劣势之一。贵州三个地方的做法是，将农村资源进行折股量化，入股到前来合作的农业经营主体，从理论上讲，这是一项使双方共赢的合约。对经营主体来讲，通过资本投入、技术、市场和企业家资本，与村集体和农民的合作，可以利用乡村的独特资源和美丽山水发展产业；对于村农民集体来讲，通过资源入股与合作，解决了发展所需要的资本、技术、市场和企业家能力问题，使沉睡的资源在利用中增值。

对于后发地区来讲，以资源资本化加快发展是一项重要的理论创新。但是，要注意的是，资源资本化需要解决两个重要问题：一是参与合作的企业家的能力问题，资源能否变成资产、农民集体的资源股能否如期分到红利，取决于企业经营、项目运作和市场成败，否则将会带来资源经营风险和社会稳定问题。二是农民与企业的合作问题，一些地方在合作初期双方合作较为愉快，不会就细节进行计较，但是，合作的困难来自于运行中的细节，如财务透明与监督，农民作为员工的行为，双方对项目是否像自己私人活动一样尽心，利益分配的公平性，价值增值以后的预期与心理变化，等等。因此，资源变资产的改革效果还有待时间的检验。

（三）明晰和尊重产权是始终如一的主线

贵州从湄潭 1987 年的改革开始到安顺塘约探路，一直坚持以明晰产权为改革的前提。湄潭的“增人不增地、减人不减地”就是为了革除不断重分土地的集体所有制对农民种地预期的破坏，荒山拍卖更是给农民从事更大投资以信心。六盘水的“三变”改革以农民集体资源资产的确权及归属清晰为保障。安顺的“三权”促“三变”改革，表明只有实行全面的确权、市场化赋权和基于经营者能力的易权，才能使“三变”的成果得以实现。

塘约村最有价值的试验之一是，不仅对承包到农民手上的资源予以确权颁证，而且对集体“公有”资源进行全面彻底的权属认定，建立基于村民认可的清晰的公私关系，并将确权以后的公共财产的归属和利得予以清晰界定。贵州的新一轮的改革是通过全面的确权，明确界定公私权利与利益分配，这在我国集体所有制演变史上是一个巨大的进步。

（四）经营方式变革是特色农业经营的重要条件

农业经营制度创新是湄潭、安顺和六盘水三地农村改革的重要内容之一。股份经营、公司经营和集体经营是主要的经营形式。新的经营主体的出现，一个重要的诱因是，贵州的山地农业与平原粮食农业有较大不同，利润更高，风险更大，开拓市场的能力要求更高。

从地方调查的案例解析来看，不同村庄、不同项目选择不同的经营方式，是各自农业经营类型、作风风险、合约选择与经营能力等各种因素作用的结果。比如，资本需求大、需要长期投入的项目，往往选择经营主体与农民集体股份经营；风险大的项目，农民集体往往选择先保底再加分红；经营和市场风险大的项目，往往是公司与农民集体合作经营；村干部能力强、威信高的往往由村集体组织合作社经营。这些新的经营主体的到来，确实正在改变原来的以小农为主体的经营方式，现在很难说哪一种经营方式会在贵州未来的农业经营中胜出，但每一种经营模式的制度优势和劣势已在运行中显现，比如，股份经营可

以解决农民集体资源的支付问题，但也存在合约执行和利益分配的困难；集体经营可以实现村内资源的有效组合与分工，但对村干部的领导能力和道德风险又制约着这种模式的大面积推行。要注意的是，政府不要强推某种模式，要赋予农民集体和经营者自主选择权和合约权。

（五）财政和扶贫资金变股金是重要的制度创新

贵州三地的改革试验中，都采取将各项财政资金和扶贫资金在专款专用的前提下，折成股份，以股金落到每个农民头上，然后再将这些资金以股金入股到其他经营主体，既密切了农民与财政资金和扶贫资金的关联，又使这些资金有效配置到项目使用中，有助于提高项目成功率。当然，这一制度创新要取得成功，需要确保农民的主体地位，包括项目经营主体的选择，利益分配的透明与公平，等等。

与贵州此前以包产到户改革解决温饱相比，新一轮贵州的农村改革是十多年努力求变产生的内在需求，已经进行的制度试验对现行农地制度和农业经营制度进行了重大变革。贵州的发展在途中，贵州的改革在路上，贵州的试验为我们观察我国后发地区的发展与改革提供了有价值的案例。对这里所发生的一切，与其预设前提去评判，不如冷静客观地观察。

参考文献：

[1]邵夏珍：《“增人不增地、减人不减地”试验与农村转型：黔省 500 农户样本》，《改革》2014 年第 12 期，第 70～81 页

[2]洪名勇龚丽娟：《益贫式增长及实现路径：来自湄潭绿色发展生态富农的探索》，《生态经济》2016 年第 2 期，第 23～30 页

[3]刘守英：《土地制度变革与中国经济发展》，《新金融》2017 年第 6 期，第 9～14 页

[4]刘世锦等：《推进集体建设用地入市为经济增长释放发展空间》，《发展研究》2014 年第 4 期，第 4～7 页

[5]桑瑜：《六盘水“三变”改革的经济学逻辑》，《改革》2017 年第 7 期，第 70～77 页

[6]罗凌崔云霞：《再造与重构：贵州六盘水“三变”改革研究》，《农村经济》2016 年第 12 期，第 117～122 页

[7]刘学侠等：《“三变”改革的有益探索》，《学习时报》2017 年 2 月 27 日

[8]张磊简小鹰滕明雨：《农业产业化经营主体与农民关系构建研究——基于对贵州省安顺市现代农业发展的调查》，《技术经济与管理研究》2016 年第 11 期，第 120～123 页

[9]何腾兵夏先林：《深化“三权”“三变”推进贵州农业供给侧结构性改革》，《贵州日报》2017 年 2 月 15 日