

再造与重构：贵州六盘水“三变”改革研究

罗凌 崔云霞

【摘要】我国农村土地制度改革从当初的“两权分离”到今天的“三权分置”，坚持不变的是村集体经济性质，主线仍然是处理好农民和土地的关系。近年来，贵州农村推行的资源变资产、资金变股金、农民变股东“三变”改革，以产业为平台，以股份为纽带，打造“股份农民”，做到“产业联体、股份连心”，形成了一种推动生产发展的新力量，对于实现土地有价值的流转，带动农村集体经济组织的再造和乡村治理模式的重构，推动城乡发展要素的双向流动具有重要意义。

【关键词】再造重构农村“三变”集体经济乡村治理

【中图分类号】F320.1 **【文献标识码】**A

【文章编号】1003—7470(2016)—12—0117(06)

【作者】罗凌，研究员，贵州省委政策研究室贵州贵阳 550002

崔云霞，副研究员，贵州省委政策研究室贵州贵阳 550002

我国农村土地制度改革从当初的“两权分离”到今天的“三权分离”，坚持不变的是村集体经济性质，主线仍然是处理好农民和土地的关系。近年来，贵州六盘水市在“拼者有其田”的基础上，实现“贫者有其股”，实行农村股份制合作，着力打造“股份农民建立“双层经营”体制。探索推进农民由“分”到更高层次的“合”，做到“产业联体、股份连心”，通过产业和股份把农业企业、村集体、合作社、农民特别是贫困群众的利益联结起来，促进了农民生活增收、农业生产增效、农村生态增值，激活了城乡天然资源、存《资产和人力资本，是对“双层经营”体制的一次成功尝试，是邓小平同志农村改革“第二次飞跃”的一个实践方向。

一、从要素集聚发力，再造双层经营“统”的功能

六盘水市位于贵州西部乌蒙山区，国土面积 9965 平方公里，总人口 334 万，其中贫困人口 41.65 万。近年来，六盘水市积极开展了农村资源变资产、资金变股金、农民变股东的“三变”改革，初步走出了一条有别于东部、不同于西部的农村集体产权制度改革新路，其改革的发力点主要体现在以下几方面。

“三变”改革的第一基础，在于要素集聚。针对村集体有资源无资产、农民有权利没利益等问题，六盘水市强化资源要素集聚，确保集体资产的保值增值，让分散的资源聚集化、模糊的产权清晰化

、集体的资产市场化，切实解决集体经济发展“无本办事”难题。

首先是集聚资源要素。在坚持和完善农村基本经营制度的前提下，对农村的耕地、林地、草地、河流和“四荒”地等自然资源进行登记备案、确权颁证、评估认定，折价集中入股经营主体，通过股权合作，使资源变为资产、进入市场，推动规模化、组织化、市场化发展，壮大村级集体经济。水城县玉舍海坪村将351亩集体荒山人股野玉海策区，村集体按30%分红，再在分红收益中按50%比例分配给村民。2015年，全村112名贫困群众人均分红961元。2014年以来，全市共有45.95万亩集体土地、8.68万亩林地、24.66万亩“四荒地”、30余处自然风光、5.86万平方米闲贤房屋、28项基础设施、23个城市停车场产权入股经营主体，村集体从中获取股权收益。

其次是集聚资金要素。在不改变资金使用性质的前提下，将扶贫开发项目资金、精准扶贫财政补助资金以及各级财政投入到农村的生产类发展资金、农业生态治理资金、农村基础设施建设资金等量化到村集体，通过合作社的形式，集中投入到有实力、信誉高、效益好的经营主体，通过财政资金的杠杆作用，引导社会资金投入产业平台，让分散的资金聚集起来、充分流动，以资金使用效益的最大化促进集体经济收入的最大化。2014年以来，六盘水市争取中央和省的支持，建立400亿元“三变”扶贫产业基金，整合财政资金6.56亿元，引导1.22亿元村级集体资金、4.25亿元农民分散资金、40.56亿元社会资金，集中投入打造了656个“三变”经营主体，通过股权分红壮大集体经济。

最后是集聚政策要素。发展壮大村级集体经济，关键在于政策支持，确保集体经济发展有序推进、健康持续。在实施“三变”改革中，六盘水出台了《农村土地确权登记实施方案》《农村集体资产清产核资工作方案》，全面开展农村资源资产确权登记颁证工作，已完成土地权属调查面积465万亩，制定了《农村产权交易管理办法》。水城、盘县产权交易中心已经运营，共受理产权交易138起，成功交易116宗，交易金额1056万元。市级产权交易中心不久挂牌，制定了《“三变”改革股份合同管理办法》，扎实推进“两权”抵押贷款试点工作。截至目前，全市共发放了“两权”抵押贷款1270万元。

二、用化零为整牵引，创造农民参与社会分工体系环境

1. 规模牵引

六盘水市耕地破碎，山高沟深，生态脆弱，推进现代山地高效农业适度规模经营的成本和门槛较高。为此，六盘水从土地经营权入股入手，实现了土地的流转和集中，促进分散的、已承包到户的土地资源流转集聚和规模经营，盘活闲置的、未承包到户的集体资源和实物资产。2013年以来，六盘水市土地流转率提高了10.3个百分点。2015年底，六盘水市向合作社流转土地的面积为42.03万亩，占流转总面积的48.8%；向企业流转的面积为34.37万亩，占流转总面积的39.9%；向家庭农场、专业大户等其它经营主体流转的面积为9.73万亩，占流转总面积的11.3%。看土地流转，不应只看它到底比率有多高，而应看它流转给谁，流转之后的利用效率怎么样，这才是最关键的方面。土地流转的规模性特征应表现为一种有价值的规模性流转，这样的流转和我们农业的转型升级是一个同步发展的过程，

它不应是一种通过代耕代种的流转方式，也不应是原有的生产方式的沿袭这种代耕形式的流转，农户走了以后，没有改变你原有的生产方式，它仍然是一种自给自足的方式，种什么，种多少，收多少，都不重要。六盘水通过“三变”，实现了土地的规模牵引，前景是可喜的。

2. 产业牵引

六盘水市“三变”改革实施后，土地流转的过程催生了新的产业，推进了农业产业化经营、规模化布局、标准化生产、规范化管理、品牌化经营。通过推广“三变”模式，集中连片发展特色产业，提升了产业规模经营水平，推动全市建成连片种植万亩以上的基地有25个，其中规范化程度较高的有12个，形成了水城米箩万亩红心猕猴桃基地、六枝大用万亩车厘子基地、水城龙场万亩富硒茶基地、盘县老黑山林场万亩核桃基地等核心示范基地。六枝特区郎岱镇引导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，土地股权占总股本的10%。水城县米箩乡俄夏村，通过农民变股东，以土地入股贵州润永恒农业发展有限公司，发展猕猴桃产业6000亩。盘县通过组建村级合作社承接产业管护、市场运输和品牌开发等工作，大力实施农业产业化，整合资源发展全域产业。全县现有30个农业示范园区，实施规模化种植136.6万亩，发展刺梨、核桃、软籽石榴、精品水果（红梨、猕猴桃等）、茶叶、花卉、元宝枫等8大主导产业150万亩，实现“产、加、销”一体化，推动农业规模化、标准化、品牌化发展。经过两年多的实践努力，六盘水市“三变”改革取得了积极成效：一是资源变成了资产，有集体土地51.48万亩、“四荒地”28.92万亩、水域68.3万平方米、房屋5.86万平方米入股。二是资金变成了股金，整合财政资金6.6亿元，引导和撬动1.25亿元村级集体资金、4.28亿元农民分散资金、45.71亿元社会资金投入“三变”改革。三是农民变成了股东，有38.89万户农民变为股东，入股受益农户达128.25万人。四是集中打造了656个产业平台，29万农民在产业平台务工。

3. 技术牵引

新的主体的加入，对周边农户产业示范性加大，构建技术服务方面的链接、产品销售、农户投入方面的链接条件成熟，产业发展的带动性和辐射性表现日益充分，使得新的产品新的技术的引入成为可能。将农民组织起来获取技术支持和指导成为可能。盘县普古乡舍烹村的农民企业家陶正学以前从事煤炭、运输、餐饮等行业。2012年他回村带领乡亲们成立了盘县普古银湖种植养殖农民专业合作社，种植猕猴桃、蓝莓、刺梨等，聘用本村农民在合作社务工，聘请省农科院专家现场指导，使农民在田间地头就可以学到果树管理的新技术，劳动技能明显提高。此外，农民每天乘坐合作社专门购置的中巴车上下班，在职工之家食堂就餐，成为名副其实的职业农民。

4. 精英牵引

土地流转，农民必然是主体。土地流转中工商企业的进入，在土地流转中有明显的选择性。在很长一段时间内，指望工商资本进行大规模的土地流转在相当多的地区是较难的。调动农村内部要素，吸引返乡人才、能人大户在土地流转中扮演重要角色非常关键。与工商资本相比，从规模上看，返乡

人才、能人大户在土地流转中规模虽然相对较小，但是更具有稳定性，更具有规模性。工商企业很多流转带有明显的不合理性，它瞄准的是政府的政策，要的是政府的资金，流转的土地成不成功对它来说是次要考虑的问题。而返乡人才、能人大户失败的概率反而比较低，因为稳定性较强，盲目性较小。六盘水“三变”过程中出现了这样一种态势，即大户成长为土地流转的主体，这是一个积极的信号，把土地流转制度创新的重点适度地瞄准到流转大户、乡村精英上，这是非常明智的，具有创新性的探索。盘县淤泥乡岩博村采取“村企联建”的方式，组建了全县第一个村企联建模式的联村党委，把好干部、能人作为村级发展的最大生产力，通过“双向进入”，推荐14名有技术、懂管理的农民党员进入企业担任中层管理人员，从企业党员中吸纳4名有思路、懂发展的中层管理人员兼任联村党委委员，为村级集体经济发展提供了源源不断的人才支撑。这个联动我们把它视为同步带动了一些农村的集体经济组织的再造，实际带来的是农村集体经济组织新再造的过程，带来了乡村治理模式重构的过程。通过土地流转的过程，我们可以观察到它的治理模式，它的集体经济运营方式都会同步发生一种重要的变化。关注“三变”，更应关注所引起的制度性的变迁，这是未来六盘水农业发展中更关键的源动力。

5. 开放牵引

贵州农村“三变”改革，改变了城乡发展要素单向流动的状况。城市工商资本依托土地流转制度的吸引，持续规模化地进入农村。这种进入农村的过程，其实就是管理人才、技术、资金要素向农村的渗透。这一变化，改变了长期以来农业发展只靠政府资金、只靠农民自己推动的缓慢的状况。贵州农村的“三变”改革，创造了农民特别是贫困农户参与社会分工体系的商业环境、社会环境、政策环境，让农民在农业产业化发展链上直接投资和受益，推动贫困群众脱贫攻坚奔小康。2014年以来，直接带动22万贫困群众脱贫，贫困村从615个减少到476个，贫困人口从60.37万减少到41.65万，贫困发生率从23.3%下降到15.67%。创新了扶贫开发“五定五看”评价体系（定人头看责任、定地头看产业、定龙头看就业、定户头看保障、定年头看成效），把分散的各种资源要素集中起来，以股份合作作为联结，让农民从原来的小生产经营者变为大产业大企业的股东，从原来的仅获得土地租金、务工收入转变到股权收益、务工收益和创业就业收益兼得的效果。

三、以利益联结创新，重构和优化乡村治理体系

贵州农村“三变”改革，是具有普适性和复制性的创新经验。

创新点之一：强化农民主体。六盘水实施“三变”改革的过程中，土地流转有两种并存方式，即大户、合作社流转与工商企业、工商资本为主体流转并存。就全国情况看，大规模的工商资本流转土地的同时在一些地方出现了大规模的“跑路”现象，而跑路现象的主体就是工商资本，同时大规模对农民产生挤出效应的也是这个主体，~六盘水“三变”过程中，没有忽视经营自家承包耕地的普通农户仍占大多数这个基本农情，对广大小农户与直接经营种养业的工商资本的利益关系处理得较好，鼓励工商资本积极投入现代农业发展的薄弱环节，如品种繁育、加工营销、品牌打造、质量安全、农产品加工等，尽量不在生产种植过程和农户进行低水平竞争，着力“带动”农民而不是“代替”农民，

“融入”农民而不是“挤出”农民，形成了一个有效的互补性的基本经营格局和利益共同体。与此同时，六盘水市在土地流转中最大限度地发挥了家庭经营优势，企业不单纯追求土地的物质形态流转，而是采取以支付一定成本控制实际符理权的方式，农户仍然来经营果园、经营土地，虽然形式上土地经营权没有变，但实际的经营方式发生了重要变化，农民怎么生产，怎么使用农药，怎么使用肥料，怎样来进行质量品质控制.完全由公司把控，形成了农户与公司双赢的格局。在这种流转方式上，家庭经营农业的高效优势没有被削弱，对农产品的销售、质量控制、品质提升等关键性产业转型升级过程由公司把控。

创新点之二：推进股份合作。现在普遍的情况是，土地流转只是一时的流转，农民往往只能获得低位、低价、固化的土地流转收益，产业发展的增长性收益农民往往无法分享。虽然一些地方还有一点变化，如每年每亩递增 20 元、30 元，但缺乏一个产业发展收益的分享机制。比如种茶叶，过去只有 1000 元收益，现在有 10000 元收益，但农民无法分享这之间的收益。同时，单纯的土地流转，普遍存在一种对农民的挤出效应，虽然说有一部分农民可以就近打工，既有土地流转收益，还有务工收益，但是公司流转土地后用工规模总体上必然是降低的，由于种种原因，相当一部分农民并不一定能实现就近务工，而且还有一部分年老体弱的农民没有能力打工，这已为许多地方的现实情况所证实。虽然股份合作方式实现土地流转也有障碍，一些农民基于对未来风险的不确定性，不愿意也不轻易采取承担风险的人股方式，较为普遍地存在观望态度。综观六盘水“三变”在农民从观望到响应问题上的成功突围，主要取决于当地有威望的乡村精英能动性作用的发挥。股份合作的成功往往和当地的一个能人有密切的关系，它是一个更具稳定性和持续性的土地流转方式，因为它和农民的联系更紧密，农民对合作社盈利的关切度更高。六盘水把土地股份合作作为一个重点推进的方向，在这方曲已经成功破题。

创新点之三：催生组织再造。六盘水“三变”较好地实现了土地流转与集体经济组织变革的同步推进。这是实施“三变”改革意想不到的不可低估的重要创新。很多地方都在搞土地流转改革，但是他们的土地流转，往往就是先搞确权，搭建平台，配套一些金融支持。但在中国的现实背景下，集体经济组织的再造是一个不可回避的任务，如果在土地流转的过程中，特别是以合作社流转、以土地股份合作社流转为一个重要方向，它就有可能为我们集体经济组织再造发展寻找到一个新的出路。虽然说绝大多数经济组织都是一个空壳，没有经营性资产，但是它却有大量的资源性资产，如果在土地流转过程中，把资源性资产进行盘活，进行股份化的量化，实际上集体经济组织就在摆脱现在所面临的困境，从六盘水的实践可以看到这是一种趋势。

创新点之四：优化乡村治理。六盘水实施“三变”改革过程中，将集体资源、闲货资产以及财政资金入股等方式，进一步提高村级组织在“三变”改革中统筹服务能力，加强村级组织建设，增强了村级组织治理能力。一是健全了乡村治理领导体系。组建了 50 个联村党委，构建了乡镇党委——联村党委——村党组织三个层级的乡村治理领导体系。二是完善了乡村治理结构。完善了联村党委领导下的多种经济组织合作的乡村治理结构，变内化式管理为外向型管理，形成村集体与市场紧密结合、党的领导与各种经济组织和农民的衔接互动的社会治理体系。三是推进了治理方式现代化。“三变”改革通过“联产联业、联股联心”，让农户专心发展产业，改变农民生活方式、生产方式和思维方式

，推进治理方式现代化。水城县阿戛镇松绿村的农户李金品曾是一名到京上访的“京哥”，在他长达7年的上访时间里，上访材料就有十几斤，多年的上访，耗费了时间、花光了积蓄“三变”推进中，乡村干部做工作，引导他用土地承包权入股企业发展种养业获得分红，有效改变“京哥京姐”生活方式，从过去“带头上访”变为现在“带头致富”。盘县按照基础设施连建、水体河道连治、垃圾污水连处、扶贫产业连片、美丽乡村连线、基层组织连手、党员干部连心“七连思路”，整合一切资源要素、财力物力、工作力量向农村倾斜，实施集中连片开发、整乡整村推进，努力实现水电路、村寨房、山水林、产供销、农旅文“五个一体化”。淤泥乡岩博村、羊场乡纳木村等8个试点村已实现“三个合一”目标，即贫困村出列与小康村达标合一、现代农业与全域旅游合一、人居环境整治和人文素质提升合一。在发展农民股份合作的过程中，六盘水涌现出了许多以农民合作社、农业龙头企业等致富带头人为主的新型农民。2014年以来，六盘水市共开展新湖农民培训99.6万人次，2455户5029人成为农民脱贫致富的带头人。

四、从拓展空间深化，加快现代山地特色农业发展步伐

第一，选好改革主体。农业属于弱势产业，“靠天吃饭”，风险较高，选择好农业经营主体至关重要。改革允许错误失败，有容错机制，但是农民经不起颠覆性的错误，不能让农民成为新的债主。要大力发展现代山地特色高效农业，因地制宜选择潜力大、有市场前景的特色产业，选择经济实力强、企业效益好的农业经营主体，选择有社会责任、有经营能力、有担当意识的企业家，特别是本土的企业家来承担“三变”改革的任务。同时，要充分尊重新型农业经营主体、村集体和农民意愿，依法行政，不搞强迫命令。

第二，建好改革机制。一是建立风险保障机制。建立健全资格审查、项目审核、风险保障金制度，加强对工商企业租赁农户承包地的监管和风险防范，对租地条件、经营范围和违规处罚等作出规定。二是建立股份联结机制。引导农民、村集体经济组织和承接经营主体依法订立合同或协议，形成“利益共享、风险共担”的股份联结机制。三是建立股权量化机制。在农村集体资产评估量化、资金量化、合理划分股权结构的基础上，合理确定入股主体和承接经营主体所占股比及收益分配办法，通过签订股权分红协议约定相关建立。四是建立收益分配机制。探索建立灵活多样的股权收益分配机制和兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，引导经营主体按照合作制原则完善股权结构和治理方式，确保村集体和农民推行股东的职责、行使股东的权力、参与重大的决策。

第三，搭好改革平台。一是搭好农村产权交易平台，保障农村产权依法自愿公开公正有序交易。制定农村产权流转的管理办法等相关配套文件，完善交易规则和流程。建立交易监督机制，强化监管，确保产权交易规范透明运行。二是搭好农村产权评估平台，满足农村资产和权益评估需求。村集体和农民以承包土地经营权或者其他财产权利入股农业经营主体，需要评估作价的，可以协商确定，也可以委托法定评估机构评估。三是搭好农村产权融资平台，拓宽“三农”直接融资渠道。稳妥开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点，创新和完善林权抵押贷款机制。完善农村信用体系建设，深入推进信用农户、信用村组、信用乡镇和农村金融信用县等农村信用工程建设，开展新型农业经营主体信用评级与授信。四是搭好农村产权担保平台，扩大融资担保业务规模。探索融资担

保新模式，鼓励组建政府出资为主、重点开展涉农担保业务的县域融资性担保机构或担保基金，探索企业、合作社等经营主体、村集体经济组织、村民共同出资组建的行业性担保公司。

第四，搞好改革创新。一是激活存量资产，将财政投入农村形成的乡村公路、机耕道、土地整治、厂房、大棚、小型水利设施、集体房产、村集体机械设备、村集体积累资金等存量资产和财政投入到农村的涉农资金量化为村集体的股金（补贴、救济、应急类资金除外，扶贫资金可量化到贫困户），集中投入到各类农业经营主体，按股比获得收益。二要激活自然资源。抓好农村产权确权登记颁证工作，引导农村集体所有的耕地、林地、宅基地、草地、山地、山岭、滩涂、水面和尚未开发利用的土地等经营性自然资源使用权和经营权有序流转。重点是山水林田湖以及村落资源、古树资源、民俗资源、气候资源等折股量化，发展多种形式的股份合作，真正让绿水青山变金山银山。三要激活农村人力资本。引导农民自愿将承包土地经营权和个人的资源、资产、资金、技术等入股农业经营主体，参与分红成为股东。引导农民在参与“三变”改革中转变生产方式、生活方式，提升农民群众的素质能力，培育有文化、懂技术，有资金、会经营的农民企业家、新型职业农民。

第五，做好量化工作。农村集体资产构成具有复杂性、成员资格具有模糊性、村级组织具有多样性等特点。现阶段农村集体产权制度改革，严格限定在本集体经济组织内部进行，切实防止集体经济组织内部少数人侵占、支配集体资产，防止外部资本侵占、控制集体资产。各地关于农村集体资产折股量化的方法也多种多样。可以根据自己情况探索具体的途径和方法。集体资产股权设置应以个人股为主，是否设置集体股，归根结底要尊重农民群众的选择。由集体经济组织通过公开程序自主决定，可结合实际研究出台《农业新型集体经济组织股权管理办法》，对人员界定、股权结构、增资扩股以及新增资产股份量化等问题作出明确规定。通过股权管理做大做强集体经济，增强集体经济的竞争能力、发展活力和对成员的服务能力。政府研究出台《农村新型集体经济组织收入分配管理办法》，对于改制后的集体经济组织收入分配进行规范，逐步缩小集体福利分配的范围，在把集体财产权转变为共同持有股份的时候，对集体组织共同的持有股份应分配给集体成员持有。对实行股份合作制进行集体产权制度改革的，对股份分红征收的税收给予返还或减免，切实减轻农民负担。政府分类推进农村集体资产确权到户和股份合作制改革，对经营性资产、非经营性资产和资源性资产三类资产既可以分类量化，又可以同步量化，还可以有序量化，也可以先量化经营性资产，暂不量化非经营性资产和资源性资产。资源性资产可以不量化，但因土地被征用等集体经济组织所得的土地补偿费和集体资产里换增值等增加的收益，应及时足额追加到集体资产总收益中，以保障集体经济组织成员的集体收益分配权。对农村集体经营性资产，重点是将资产折股量化到本集体经济组织成员，赋予农民对集体资产更多权能，发展多种形式的股份合作。

贵州开展的农村“三变”改革，其核心是打造“股份农民”，实行的是“股份制合作”，把握的要义是城乡统筹联动。通过“三变”加快构建新型农业经营体系，实现土地有价值的流转，催生了新的产业，出现了新的经营主体，引入了新的产品和新的技术，带动了农村集体经济组织的再造，带来了乡村治理模式的重构，推动了城乡发展要素的双向流动，为推进农业供给侧结构性改革找到了突破口，给农民参加制度创新提供了新路子，在全省乃至全国都有着重要的示范意义。

参考文献:

(1)六盘水市委. 万变不离其宗. 乎核心就是打造“股份农民”在六盘水调研“一三变”改革时的谈话要点[Z]. 2016.

(2)(3)(4)郭晓鸣. 在滴潭“土地承包经营权流转管理试点”中期评估座谈会上的讲话 R. 2016.

(5)转德军. 朱道林. 西南山区典型农村土地流转与经营模式转变实证研究一 J. 农村经济. 2011(0;).

(6)徐志强. 农地流转改革背景下集体成员权的重构[J]. 农村经济. 2011. (09).