
统一经营：农村土地集体所有制的有效实现形式

——以江苏苏南“新集体经济”为例¹

倪羌莉

(中共南通市委党校, 江苏 南通 226007)

【摘要】：集体统一经营与家庭承包经营均是实现农村土地集体所有制的有效形式。在当前法律与政策制度的指引下，基层普遍存在忽视统一经营，重视家庭承包经营的现象，双层经营逐渐被理解为放弃统一经营的单层家庭经营。如何理解好统一经营与农村土地集体所有制的关系？如何在实践中完善农村土地集体所有制的实现形式？苏南新集体经济对农村集体土地统一经营的实践给我们带来启示，从中汲取经验，做好统一经营，有效实现农村土地集体所有制。

【关键词】：统一经营；农地集体所有制；新集体经济

【中图分类号】：F321.1 **【文献标识码】**：A

1、问题的提出

习近平总书记在中央农村工作会议上发表重要讲话时曾强调：“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’。”并提出要不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式。这一精神对于“坚持和完善农村基本经营制度”具有重大现实意义和理论意义。从理论上来看，统分结合的农地双层经营体制与农地集体所有制的实现有着密切的联系，应该在理论上明确两者之间的关系。从实践上来看，已有的农村土地集体所有制的实现大都集中在承包地，忽略了对农村非农用地的集体所有制的关注。因此，本文重点从这两方面进行完善，以江苏苏南“新集体经济为例”，探索“统一经营”的农地经营体制如何实现农村土地集体所有制。

2、统一经营与农村集体土地所有制的关系

2.1 统一经营是农村土地集体所有制实现方式之一

农村土地集体所有制如何得以实现，这与农村土地的经营制度密切相关。从农地类型来看，以集体经营性建设用地为代表的农村建设用地一直由集体统一经营，而承包地采用的是双层经营体制。我国《宪法》第八条规定，“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础统分结合的双层经营体制”。但正如上文所言，统一经营制度还只是停留在宪法层面，无论从制度还是实践上来看，家庭分散经营成为了双层经营体制的唯一表述，淡化了统一经营。

对此，我们应该明确：从农地所有权和经营体制上来看，分散经营也好，统一经营也罢均是集体土地所有权的实现方式之

¹【收稿日期】：2018-05-10

【作者简介】：倪羌莉（1981-），女，江苏南通人，讲师，从事农村经济与政策的研究。

一。邓小平曾指出，“生产关系究竟以什么形式为最好，恐怕要采取这样一种态度，就是哪种形式在哪个地方能比较容易比较快地恢复和发展农业生产，就采取哪种形式；群众愿意采取哪种形式，就应该采取那种形式，不合法的使它合法起来。”改革开放至今，在坚持农村土地集体所有的前提下，我们选择家庭承包分散经营取得的成果已是有目共睹。但同时，在某些地区如河南南街村、江苏华西村等地采用集体所有，集体经营的模式也同样取得成功，形成了先进的集体经济组织。因此，统一经营作为农村土地集体所有制实现的方式之一，只要能够带来农村经济发展，适应市场经济要求，符合农民意愿，是可以也应该积极推进，以此促进农村科学发展，实现农民共同富裕。

2.2 农村土地集体所有制是开展统一经营的根本前提

农村土地集体所有制的完善也影响到了农地统一经营。从现实来看，主要有两点。一是农村土地所有制对于集体的定位模糊，谁来代表农民集体成为共性难题。农村土地属于重要的生产资料，应归村民集体所有，但集体不是简单的个人相加。村民个体或者联合起来的村民集体没有直接行使土地产权的法律依据。根据《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国土地管理法》的规定，我们对于集体的定位更多的是指农村基层群众自治组织—村民委员会和乡（镇）农民集体经济（村办企业、乡镇企业等）。这就造成了不少地方根据《村民委员会组织法》，由村委会代替村集体经济组织行使经济职能，经济职能与自治职能没有分离，给农村带来社经不分，职责不清等问题。二是农村土地集体成员资格的界定分歧较大，影响到集体经济制度的效率与平等。农村土地集体成员资格界定是达成土地集体经营的核心所在。农村土地由集体所有，因此农村土地集体成员理应是集体经济组织成员。但是我国传统集体经济的弊端将“经济组织成员”与“社区成员”混淆在一起。作为社区成员，只要出生在本村庄，即使外出经商、务工，无论是否投入，都可以参与到经济分配中。而外来务工人员，即使是特定村庄的常住居民，也不能享有平等的成员待遇。成员资格界定的弊端，产生了集体平均主义的低效率。

综上所述，一方面，农村集体土地所有制存在的不足影响了统一经营的推进。另一方面，统一经营的淡化也影响了农村土地集体所有制的实现。如何协调两者之间的关系，苏南新集体经济对农村集体土地统一经营的实践给我们带来启示。

3、新集体经济：农村集体土地统一经营的制度实践

近几年，江苏苏南农村经过十多年的发展与改革，村集体经济蓬勃发展，迎来了新的生机和活力，成为促进城乡一体化发展的重要力量。在苏南新集体经济中，对农村集体土地统一经营主要有两种类型，一是资产租赁型，二是农业开发型。资产租赁型主要是依托本地优势资源，通过盘活集体经营性建设用地，开发高标准的房产物业，实现建设用地的价值。农业开发型则是农村集体通过对流转农地土地进行投资改造，再发包、租赁，提高农地的使用价值。而这两种经营类型共同点在于，均是通过成立土地股份合作社，统一经营各类土地，获得的增值收益归集体所有，依据股份实行再分配。从中看到其成功要素主要有以下几点：

一是明晰产权，利益惠及广大农民。传统苏南集体经济以乡镇企业为主体，虽然集体投入土地、资本与人力，但由于产权不清晰，分配不稳定，没有能形成合理的村级分配制度。而现在的新集体经济首先在集体资产产权制度方面进行不断的探索，通过成立土地股份合作社，界定股权，量化股份，利用好、经营好土地资源，合理分配土地收益，实现广大农民的收益权。二是政经分开，有效运行集体权利。与传统的村委会代表集体经济组织运营农村集体土地不同，新集体经济通过建立股份合作社，完成经济组织与自治组织分设，实现经济职能与自治职能分开。《江苏省农民专业合作社条例》明确农村社区股份合作社的法人地位。在法律的保障下，合作社依法独立开展经营活动，承担农村集体土地保值增值责任。三是落实政策，推动集体经济发展。党的十七届三中全会，十八届三中全会均提出“建立城乡统一的建设用地市场”，做好集体经营性建设用地入市改革。相对于承包地，农村集体经营性建设用地涉及的权属关系相对简单，更能体现集体所有，集体经营。为了落实好该项政策，有效实现农村集体土地所有制，

4、政策建议

4.1 完善农村土地集体所有权制度，推进集体资产改革

一是要明确农村土地所有权主体。根据《土地管理法》规定，农村集体土地所有权主体是村、村内或乡镇集体经济组织，而根据《中华人民共和国农民专业合作社法》第一章第二条规定：“农民专业合作社是在农村家庭承包经营基础上，同类农产品的生产经营者或者同类农业生产经营服务的提供者、利用者，自愿联合、民主管理的互助性经济组织。”合作社与农村集体经济组织的内涵是一致的。苏南新集体经济中成立的土地股份合作社作为法人，确定了主体地位，对内实行非营利原则，对外为营利组织，在明确土地集体所有的前提下，保留了农户的土地承包权，经营权向合作社集中，既保障农户收益权，又发挥农地规模化经营优势。二是界定农村集体土地成员即集体经济组织成员资格。目前集体成员的认定有户籍模式、居住模式、折衷模式（以户籍为原则，长期居住为事实例外）等三种。苏南新集体经济主要以户籍模式确定成员身份，容易造成本地居民与外来人口之间的裂痕。对此，我们认为应在户籍认定的基础上，多原则进行成员资格认定，如在集体经济组织内部，通过民主协商的原则，确定外来人员的成员资格，以此更好地发展集体经济，为土地这一重要的集体资产改革打好基础。

4.2 健全基层经济组织，优化合作社治理结构和机制

以苏南新集体经济为参照，各地应因地制宜，实施农村集体土地股份制改革，建立股份制合作社，承担集体经济职能。同时，为了有效地实现农村土地集体所有制，我们也需要优化土地股份合作社的治理结构及机制。在治理结构方面，合作社应规范合作社的成员架构，明确相关主体的权、责、利之间的界限，合理设置股权，量化股份。如在苏州、无锡等地，土地股份合作社和村民自治组织人员可跨部门工作，但职能必须分开。在合作社内，一般都尽量吸收本村村民参与，但规定入股的上限，从而缩小成员之间的持股和分红差距。在治理机制方面，通过制定合作社章程，在合作社内部建立理事会、监事会等组织架构，更好提升治理机制，在决策、监督和分配方面提高绩效。在决策方面，依据章程，合作社赋予每个股民平等发表意见的权利和机会，合理决策，提出方案。在监督方面，加强民主监督，由事后监督向事前、事中、事后转变，进行好各项审计工作，增加土地资产经营的透明度。在分配方面，全局上要明晰经济组织和公共财政在社会管理和农村公共服务上的责任，明确大部分公共服务和社会管理由公共财政负担。合作社内部要实现成员的收益分配权，明确各项权利配置，保障集体土地统一经营不为别人所操控。

4.3 重视统一经营必要性，深化农村基本经营制度

在晚年，邓小平提出了农村土地集体所有制“第二个飞跃”的战略思想，其核心是发展集体经济。土地统一经营是实现集体经济发展的有效途径之一。各基层组织应从思想上重新认识集体土地统一经营，认识集体协作，农民合作生产的可行性和必要性。只要能适应农村经济社会发展的需要，各级领导就应当充分发挥主观能动性，努力带动农民共同发展。当然，对于经营方式的选择，大家也必须充分尊重农民意愿，形成合理有效的经营制度安排。从宣传上看，我们要改变过去只重视家庭承包经营的做法，加大对统一经营的宣传引导。江苏苏南新集体经济就是一个成功的案例，除此之外，河南、山东、成都等地也涌现出类似的做法，对于这类统一经营典型的挖掘，将有利于土地集体所有制的实现，有利于农村基本经营制度的完善。而为了更好地开展集体土地统一经营，各地也需用活政策，拓展土地经营空间。如对集体经营性建设用地，交通便利的村可在政策范围之内，通过整合零星、废弃建设用地发展二、三产业，提高土地集体收入。对于内陆村，要做好农地流转文章，通过统一经营，集体协作，也可以发展适度规模经营，发展特色、现代农业，提高农业生产水平，走上共同富裕的道路。

[参考文献]:

[1]祝之舟. 论实现农村集体土地统一经营的法律路径——基于对全国 12 省 36 县的调研[J]. 现代经济探讨, 2012 (10) .

[2]何干强. 农民实现共同富裕的必经之路——邓小平农业集体经济“两个飞跃”思想研究[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2014 (05) .

-
- [3]党国英. 农村产权改革：认知冲突与操作难题[J]. 学术月刊, 2014 (08) .
- [4]夏永祥. “苏南模式” 中集体经济的改革与嬗变：以苏州市为例[J]. 苏州大学学报, 2014 (01) .
- [5]关涛. 我国农村集体所有权制度的完善——以“三农”问题为背景的分析[J]. 烟台大学学报（哲学社会科学版）, 2004 (03) .