

新型农村双层经营体制:主要特征及实现机制

扈映¹

【摘要】:农村集体统一经营与家庭分散经营相结合的双层经营模式,曾有力推动了农村经济发展,但统分结合的双层经营体制在“统”的层面一直没有找到十分有效的制度安排。对浙江省一个海岛村庄以“统一规划、能人牵头、适度规模”为特色的土地(养殖塘)租赁经营模式的分析表明,新形势下双层经营体制已经突破了“集体——农户”的简单格局。另外,农村社区自主决定内部经济事务的权利,连带强化了村社的自主治理能力。完善双层经营体制的关键:兼顾稳定性和灵活性的土地制度、确保土地的生产资料功能、充分发挥当地农民的资源禀赋优势。

【关键词】: 双层经营体制 土地集体所有权 实现机制 集体统一经营 土地制度

【中图分类号】:F320. 2 **【文献标志码】:**A **【文章编号】:**1007—9092(2020)01—0114—007

一、问题的提出

自家庭联产承包责任制实施以来,农村集体统一经营与家庭分散经营相结合的双层经营模式,曾有力推动了农村经济发展。2008年10月,《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出,必须毫不动摇地坚持以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。但双层经营体制在“统”的层面一直没有找到十分有效的制度安排,“统分结合”在实践中演化为“只有分,没有统”,农村经济和社会的集体性逐步被瓦解,“一分到底、一分了之”成为很多村庄的写照。^①

农村双层经营体制存在的问题及原因成为学术界探讨的话题。一些学者认为,统一经营尽管还保留在某些政策文本和法律条文中,但双层经营体制实质上只剩下家庭分散经营的单一层面。^②虚置的集体土地所有权、空壳的集体经济无力支撑农村公共产品和公共服务供给。^③农业基础设施“用进废退”和“重建轻管”问题普遍存在。类似的问题还广泛存在于农业技术下乡、良种推广、农机社会化服务运用、病虫害防治等方面,^④集体经济组织统一经营的职能发挥不够,^⑤缺少农村基层管理组织的支持,农民专业合作社在组织农户生产、强化农产品质量监督等方面工作难度较大。^⑥

农地制度改革对集体土地所有权的影响也是各界关注的问题。农村集体土地所有制的重要性和内在优势被一些学者反复提及,^⑦由此引发了对经营权物权化的担忧。一些学者认为,自土地承包经营政策实施以来,中国的农地制度持续朝着强化土地承包经营权的方向改革,致使集体土地所有权虚化;^⑧农民和集体的土地权利是此消彼长的关系,^⑨片面强调维护农户的权利,实际是对集体所有权的侵占。^⑩

农地调控权对村级组织权威的影响是各界争论的焦点之一。一些学者以积极、乐观的心态看待包括“搞活经营权”在内的农地改革,^⑪认为这是发展壮大集体经济的产权基础,也是防范少数人或社会资本侵蚀集体经济的必要手段。^⑫但也有学者担心,改革可能使集体组织逐步丧失社区服务和管理的内生性治理资源。^⑬土地集体所有制在中国农村主要表现为村组的土地调控权,是村级组织汲取财力、扮演农村公共权威、组织提供公共物品和公共服务的基本资源或条件。旨在限制或完全制止村级组织的农地调控权的改革方案,需要慎重考虑改革引起的农村基本治理制度结构的联动问题,不宜作为单项优化制度推出。^⑭还有学者认为,一些地方频繁发生的农村集体经济股权纠纷现象,本质上源于股权固化与原有集体经济制度内涵之间的内生性矛盾,应谨

¹作者简介:扈映,管理学博士,浙江理工大学经济管理学院副教授。

基金项目:国家自然科学基金面上项目“农业规模化经营的环境效率研究:评估、实证与模拟”(编号:71873125);2018年度浙江省软科学研究计划项目“深化农村改革背景下村级集体经济组织的统一经营服务功能研究”(编号:2018C35062)。

慎实施股权固化。⁽¹²⁾

已有研究不乏启示作用,但尚存在下述不足:在农业经营服务形式和主体的研究中,从“统分结合”双层经营体制角度研究村集体功能的文献不多,理论和政策相互推动的研究尤为缺乏;对农村土地承包权和经营权的内容构造对集体所有权的影响分析不够。本文拟借助浙江省一个海岛村庄的发展案例,揭示新形势下双层经营体制的运作逻辑以及以村干部为代表的村集体的角色,找到新形势下实现统分结合的组织方式和生产方式,以丰富农村基本经营制度的内涵,为强化农业双层经营中“统”的功能提供借鉴。文章的经验材料来自笔者 2019 年 6 月底和 7 月底在浙江省三门县涛头村做的田野调查。

二、“涛头模式”的实践背景

涛头村位于三门湾畔,地处三门花鼓漫岛。1997 年 8 月 18 日,一场超强台风席卷三门县,地处花鼓漫岛的涛头村 200 多间房屋倒塌,4000 余亩橘园、水稻、棉花被海水浸泡 40 多天。专家断言:土地盐碱度高达 10%以上,粮食、柑橘、棉花等农作物 5 年内难有收成。村干部主张“种改养”,发展海水养殖业。时任台州市和三门县主要领导没有反对,只是提出尊重农民自己的决定,“只能成功不能失败”,并给涛头村划出了一条红线:土地所有权性质不能变,充分保障农民的土地承包权,土地经营权可以灵活机动、形式多样。台州市主要领导还提出,先把村外的 2000 多亩地进行“种改养”试点,村内 1000 多亩地先不改,以确保粮食能够自给。当时标准塘堤还没有建起来,海水养殖业的抗自然风险能力还不强,这一建议遭到部分农户反对。但村“两委”主要成员认为:涛头村当时已经有农户从事围塘与滩涂养殖,积累了一定的水产养殖和水产品运销经验,发展海水养殖业即使遇到塌堤,也还会有 60%左右的收成,而继续发展种植业,潮水一来又将颗粒无收。

村“两委”决定把选择权交给村民,1998 年 3 月 8 日,每户村民收到了一张意见征询表,最终全村 373 户有 325 户在“水产养殖”一栏里按下手指印。村两委立即召开村民代表大会决定把村外 2000 多亩责任地收归村集体实施“种改养”,并组建“三门县涛头农业发展有限公司”,村民以 30 年土地承包权、每亩作为一股投入公司,时任村支书担任董事长,有多年养殖经验的村委会主任担任总经理,公司设立股东大会、董事会、理事会、监事会,对村里养殖塘进行统一规划、建设、经营和管理,改造后的养殖塘再返租给农户进行经营。

涛头农业发展有限公司成立的当年总产值即达 600 余万元,村民人均收入 3262 元。当时养殖塘租金和责任田承包价持平,每亩 200 至 300 元,低的只有 100 元,但“种改养”后每亩土地 3000~5000 元的高收入,与每亩仅有 300 至 500 元的种植收入形成鲜明对比。次年,当初反对搞海水养殖的农民申请带土地入股发展养殖业,村内原先保留下来发展种植业的 1100 亩土地也全部改成了养殖塘。

“涛头模式”产生了很强的示范效应,几年内不仅花鼓漫岛上宜养的万余亩围塘全部“种改养”,三门县很多能种改养的农村也发展起了养殖业。到 2000 年,全县水产养殖面积达到 20.39 万亩,其中海水养殖面积达 17.45 万亩。

根据全国农业普查数据,2012 年涛头村人均收入已达到 1 万美元,海水养殖业产值突破 1 亿元,村集体收入达 1000 万元,并形成完整的产业链。

三、“涛头模式”下“集体统一经营”的实现机制

(一)产业服务构成新型双层经营体制的重要环节

涛头村的海水养殖生产体系实际上由以下两个层面构成:第一个层面(生产层面)是租赁养殖塘的农户,他们通过半开放的农地(养殖塘)经营权市场,与村集体形成契约化的农地(养殖塘)租佃关系;第二个层面包括产业服务和乡村治理两个环节。

第二个层面的产业服务环节主要由三门县涛头农业发展有限公司组成,是在当地拥有深厚社会基础的中介组织和市场组织,由本村懂经营的经济能人进行管理,其主要功能是为养殖户的生产活动提供各种产前、产中和产后服务,建设和维护基础设施,推广养殖技术,监控农产品质量等。

涛头村海水养殖业成功的一个关键,是在村干部之外出现一个懂经营善管理的企业家式“能人”——三门县涛头发展有限公司董事长、三门县青蟹行业协会会长、全国劳模丁明标。丁明标出身涛头村,是三门县有名的“青蟹大王”。他养蟹贩蟹,在北京、上海、福州、杭州、宁波等地设立了 10 多个青蟹销售点,年销售额达 1000 多万元。2006 年之前,涛头农业发展有限公司的负责人由村“两委”成员兼任。村干部行政事务繁忙,无法专心经营公司,加之村民委员会的任期为 3 年,公司管理机构与村级行政单元重合直接影响了企业运行的稳定性。2006 年,涛头村海水养殖业发展遇到瓶颈——没有品牌,销路难以打开。这一年,村里推选该村养殖大户、三门县锯缘青蟹发展有限公司董事长丁明标为“三门县涛头农业发展有限公司”董事长,村民大会授权公司董事会以经营权。

争取政策支持、对接市场需求,是涛头农业发展有限公司的重要职责之一。公司设立了产品收购部、饵料配送部、技术服务部和产品销售部等四个部门,对全村养殖户的产品进行统一技术指导、收购和包装。2010 年,涛头村争取到浙江省省级青蟹生态指导示范园区创建点立项,做到统一标准、统一品牌和生态化养殖。公司标准化的生产经营,大大提升了产业品牌,增强了涛头养殖业在外的影响力、知名度和美誉度。另外,村里以公司的名义申请单个农户或村集体没有资格申报的项目,2006~2012 年,涛头村争取到了上千万元政府项目资金,用于村养殖塘道路、电网改造和养殖技术更新。

第二个层面的乡村治理环节——村集体(主要包括村“两委”),是农村土地经营模式创新的组织保障,主要专注于当好集体土地的“地主”和农村社区的管理者,其主要职责是依法管理、保护、规划村庄内的集体土地,进行环境治理等。

也就是说,集体统一经营中第二个层面的“集体”除了“村两委”等基层政权组织外,还包括龙头企业、农民专业合作社等经济组织。这样一套经营体制要有效运行需要具备一定的条件。

(二)完善双层经营体制的关键

与人民公社时代比,农村集体产权制度面临的经济基础和社会基础已经发生了变化,2019 年的中央一号文件《中共中央、国务院关于坚持农业农村优先发展、做好“三农”工作的若干意见》中提出,“坚持家庭经营基础性地位,赋予双层经营体制新的内涵”,体现出对这一形势的回应。

根据对涛头村的观察,新形势下的双层经营体制要有效运行需要具备以下条件:

第一,土地集体所有权处于优势和强势地位。1998 年,通过“以田入股”,涛头村将村里的土地全部集中到了村集体手中,涛头农业发展有限公司委托有关部门对村里的养殖塘统一规划后再进行公开招标。经过几年的摸索,涛头村根据当地海水养殖业的发展特点,确定每隔 4 年对村里的养殖塘重新进行发包,并形成了适应村集体成员流动性的股权确定原则:一是“定权定量不定位、确权确股不确地”,即没有哪口养殖塘或哪块地明确属哪户村民,村民的承包权折成股权。二是村民的股权不固化,“生增死减”。村民的孩子一出生就有股权,而去世的老人和外嫁女的承包权随之取消。上述规定确保了村级组织对土地的控制权,使土地集体所有权处于优势和强势地位。

土地承包制实践中,如何在刚性的集体成员权约定与农户家庭人口变动之间寻找平衡,是各方都在思考的问题。涛头村的“统一经营”表现为集体拥有土地所有权,并通过土地发包影响农户的经济行为。⁽¹³⁾“以田入股”、土地定权定量不定位,使村集体能够对村里的土地集中统一规划、统一管理、统一使用,适应了海水养殖业的发展特点,实现了集体“统”的功能。土地招标、租赁保持了家庭“分”的作用,而养殖塘租赁费则成为集体收入的重要来源,使村庄有能力为村民提供包括养殖业基础设施

在内的公共服务。

第二,确保土地的生产资料功能。土地股份合作社是集体经济组织成员以土地经营权入股、以获取地租收益为补偿而形成的经济组织。有别于多数土地股份合作社“保底收益+浮动分红”的分配办法,涛头村目前的股权设计和分红主要为保障村民的口粮,按照口粮折股,即一个人按 660 斤稻谷,未满 16 岁的按 330 斤稻谷,1~4 岁的按 220 斤稻谷折算股份。此外,村民的新农合保费也由村集体统一支付,60 周岁以上的老人每年能拿到 300 元补助;村里还拿出 50 万元设立了慈善基金。2016 年,村里建了老年照料中心和文化礼堂。事实上,涛头村村民四年一度的分红,经历了一个演变过程:被媒体称为“股田式公司”的“涛头农业发展公司”成立后,村民曾经每人可分红利 2.35 万元。近年来,涛头村逐步减少了分红,希望将更多的村集体收入用于村庄基础设施建设和公益事业,而不是公共福利,以保证本村产业发展的后劲支出和股东分红。尽管股东资格依然存在社区封闭性,“股民”严格限制在本社区范围内,但由于“分红”压力较小,涛头村有效避免了过高的福利性分红导致的经济效率低下、经济规模狭小及土地“食利者”阶层的出现,并为村民参加劳动就业提供了激励,其实质是使农地回归了生产资料性质。同时,股权收益弱化还使涛头村有效避免了股权纠纷。

近年来我国农村地区一系列的改革使土地除生产资料功能外,还具备了财产功能。但一些地区对农民的直接、过度分红不仅挤占了集体的生产性资本,而且无需投入劳动就可以获取集体经济组织收益,这削弱了村民自主就业的积极性。同时,农地股份固化导致股权带来福利的同时也带来矛盾。涛头村土地股份的灵活性、集体分红的降低以及以当地村民和产业需求为导向的经济活动,意味着该村土地的经营管理倾向于土地的高效利用和集体的长久发展,而不是满足村民的短期利益。其“统一经营”是一种以土地承包权为依托、以提高土地配置效率为导向的经营方式。

第三,充分发挥当地农民的资源禀赋优势。集体土地所有权应该对所有集体成员平等提供保障。⁽¹⁴⁾这种保障不仅体现在集体成员的土地承包经营权上,还应体现在使集体成员尽量平等享受集体土地收益上。与一些地区进行土地集中流转,目的是为招商引资提供土地资源和经营空间不同,⁽¹⁵⁾涛头村的村民拥有对养殖塘的优先招标权。1998 年涛头村推行“种改养”需要把当年种植作物的田地挖成养殖塘,同时还要修建闸门、河道、道路、堤坝等基础设施。一口面积 20 亩的养殖塘,改造成本约一两万元,加上承包费,总投资约 4 万~6 万元。这在当时是一笔不小的投入,有温岭商人提出租赁经营全部养殖塘 20 年,但是被村里拒绝。目前村里的 140 口塘的经营权都由本村人标得。

选择适合自身的发展模式,增加本地农户收入,是涛头村的重要发展经验之一。首先,村里的养殖塘主要租赁给本村村民。这可以更好地保障本村村民的承包经营权,避免村庄以外的强势资本对集体成员权的干扰。其次,除了保障养殖户的利益外,设法使其他农户从海水养殖业发展中获益。从水产养殖、贩销到饵料生产、销售,一条相对完整的海水养殖产业链在涛头村已经建立起来,80%的村民直接从事养殖,15%的人进行水产品和饵料营销,5%的人从事诸如在滩涂中捡拾蛸等配套劳动。这些技术含量不高的配套劳动解决了妇女和老人的就业问题,一小时 50 元左右的报酬使这些“弱劳动力”一年劳动所得约六、七万元,得以分享海水养殖业带来的利益。

(三)“涛头模式”下双层经营体制的优势

“家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”,是党在农村的一项基本政策,其中的“统”主要是由村集体来承担“一家一户办不好、不好办和办起来不合算”的共同事务,集体应在农户承包土地的有效利用、用途管制、托管经营、流转交易、有偿退出、风险管理、抵押融资等方面发挥所有者的作用。⁽¹⁶⁾海水养殖业属于自然风险和市场风险都较高的产业,作为新形势下统分结合方式的探索,“涛头模式”已经取得以下成效:

第一,统一进行大型基础设施建设。1998 年以前,以种植业为主的涛头村,村集体经济仅靠政府补助和几千元水库承包款。近年来,随着海水养殖效益的提高,村养殖塘的租金也从最初的 250 元一亩上涨到 5000 元左右一亩。全村 140 口塘,总面积约 3500 亩,村集体年均收入超 1000 万元。税费改革后由于农村集体经济组织难以发挥统筹功能,一些地区的农业基础设施落后、薄弱,

直接影响了农业生产的发展,但来自土地租赁的集体经济收入使涛头村具备了统一进行海水养殖业大型基础设施建设的能力。涛头村实施“种改养”之后,涛头农业发展公司将养殖塘5年经营权承包给农户,并要求养殖户按公司统一规划修建塘内基础设施,公司负责设计建造出海大闸、河道、道路、堤坝等大型公共设施。这既可以节省养殖户资金,避免重复建设,又便于统一管理、确保大闸质量及外海堤坝的安全。2003年,该村投资5600万元建设了长度为10.4公里的标准海塘坝。2006年起,“十一五”期间,涛头村投入800多万元主抓老塘改造,对养殖塘的道路、码头、水电、进场设备等进行了统一建设、改造和添置。“十二五”期间,主抓青蟹生态示范园区建设,并对主导产品进行了统一品牌、包装、销售。

第二,海水养殖生产的组织化程度得以提高。由村民代表大会授权的“三门县涛头农业发展有限公司”对村里养殖塘实行“五统一”:统一进苗、统一饵料采购、统一水质监测和病害防治、统一品牌、统一道路与水电等基础设施建设。公司还与运销大户合资,投资150万元建立了一家水产加工厂,开展对虾、蛙肉等小包装食品的加工和冷冻业务。村里还建了饵料加工厂,专门为村民运送饵料。随着海水养殖生产组织化程度的提高,涛头村养殖户的议价能力和抗风险能力也得到提高,养殖塘的亩均效益比周边村庄高出1000多元,仅血蛤价格每斤就高1元。公司还定期对养殖户进行技术培训,探索新型养殖技术。2004年,由于养殖密度过高,涛头村养殖塘的青蟹集体发病,村民损失惨重。公司带领村民探索混养技术,用缢蛏、小白虾、血蛤等小海鲜与青蟹进行立体混养,并一直沿用至今。目前涛头村已形成一条覆盖产前、产中、产后的完整的海水养殖产业链,主打青蟹、血蛤、小白虾、缢蛏等四大产品,成为三门最大的血蛤和青蟹养殖基地。

经过十几年的发展,涛头村的养殖户积累了丰富的养殖经验,但是村里养殖塘面积有限,束缚了养殖业的进一步发展。为拓展海水养殖事业,涛头人先是在浙江沿海各地租赁养殖塘,接着是到江苏省租赁上万亩的缢蛏养殖基地。目前,涛头村仅在江苏就有上万亩养殖面积。从2014年起,在村干部带领下,涛头村民开始去国外拓展海域养殖空间,以破解本土优质养殖塘资源稀缺、运输成本高昂、销售市场局限等问题。2016年,涛头村引进3000万元资本,在泰国宋卡租下3000亩滩涂,成立了泰国宋卡湖水产养殖有限公司养殖青蟹。宋卡养殖塘每亩租金只要1000多元,常年温度在28℃到32℃之间,没有台风,一年可以养三季,人工费每人每年也只要2万元。受气候条件影响,涛头村的海水养殖每年只能养一季。跨国养殖,既能开发东南亚地区优势青蟹品种,满足东南亚市场需求,又能弥补春冬两季国内青蟹市场的空白。2019年,涛头村与马来西亚博特拉大学签订跨国小海鲜开发合作协议,涛头村在马来西亚的养殖基地将作为该高校的科研实践基地,学校的技术专家团会参与交流青蟹养殖技术和青蟹幼苗的培育。

第三,村集体统一经营服务功能产生溢出效应。农村集体经济组织既是一个经济组织,也是一个政治组织。发挥其统一经营服务功能,其实际意义已超出了农业经营服务本身。这一过程可以增强乡村两级基层组织的社会治理能力,对“三农”其他领域产生溢出效应。“涛头土改”的效应除了在海水养殖业外,目前正在向其他领域不断延展,农地调控权成为了一种治理资源。

从2011年起,涛头村开始推行宅基地“定权定量不定位”,先后进行了两次集体统一建房,即统一报批、统一设计,村里招标引进企业统一进行建设。符合“一户一宅”规定的村民可以参与选房,通过抓阄确定具体房屋后只需进行屋内装修即可入住。目前已有120多户村民住进了新房,该村正在筹划第三批、涉及170户农户的新房建设计划。涛头村对村内事务的有效治理,很大程度上有赖于村集体对土地的调控权和来自土地承包、租赁的集体收入。“福利分房”和村民选房前提条件的设定,使“一户一宅”政策得以有效执行。目前因“一户一宅”政策中“先建新、后拆旧”出现的宅基地规模先增加、后退出问题,使落实新增宅基地“占一补一”的任务十分艰巨,而涛头村推行的宅基地“定权定量不定位”不仅确保了“一户一宅”政策的落实,还为农村社区进行统一规划建设、开展庭院革命提供了保障。

四、结论与启示

“涛头模式”丰富和发展了“集体统一经营”的经济属性,^[17]虽然有其特定条件,但是其实践仍然具有深刻的现实启示意义:

(一)新型双层经营体制突破了“集体——农户”的简单格局

近年来农村双层经营体制面临的经济基础和社会基础已经发生了很大的变化,“集体统一经营”的实现形式已经突破了“集体——农户”的简单格局,多元化、多层次、多形式的经营服务体系正在形成,其实现机制也出现了重大转化。

涛头村的海水养殖生产体系由租赁养殖塘的农户和产业服务两个环节构成。产业服务环节主要由村集体授权的三门县涛头农业发展有限公司组成,由本村懂经营的经济能人进行管理,其主要功能是为养殖户的生产活动提供各种产前、产中和产后服务,建设和维护各种基础设施,推广养殖技术等。村集体(主要包括村“两委”)则专注于当好集体土地的“地主”和农村社区的管理者,为农村土地经营模式创新提供组织保障。换言之,集体统一经营中的“集体”层面除了“村两委”等基层政权组织外,还包括龙头企业、农民专业合作社等经济组织。

(二)村庄社区在土地产权实践中能够有效地发挥能动性

“涛头模式”的发端是为了通过进行农业产业结构调整 and 规模经营,充分利用自身的资源优势,进行灾后生产自救,其土地制度形态有其社区合理性。“土地股份合作,生产专业租赁、承包”的经营体制是扎根当地农村社会基础的实践。农村土地产权的主要实践场域——村庄社区——对产权实践有着重要影响。

这一模式在不断实践中还体现出村社内部处置股权纠纷的智慧:第一,虽然“做”股但没有搞股权“生不增死不减”,村集体可以对土地进行微调,基本不存在地权与成员权分离的矛盾;第二,村集体仍然有权自主决定收益分配,股权收益弱化,为村民参加劳动提供了激励;第三,通过租赁中的“本村村民优先权”确保了村民的权益。产业链延长,当地村民广泛参与生产经营活动,实现在地就业,体现土地的生产资料功能,保障了农民的发展权,这是实现土地制度创新的群众基础;第四,去世的老人和外嫁妇女在本村的承包权随之取消,尽管有侵害妇女承包权益之嫌,但可以防止地块细碎以及地权分散造成的农业生产效率损失;最后,农村社区自主决定内部经济事务的权利,连带强化了村社的自主治理能力。

作为一种尊重农民意愿、适应市场需要和技术进步条件的双层经营体制创新,这一模式以村“两委”为主导力量,从村庄资源出发,推进“均田”式的股权化占有,再造了双层经营“统”的功能。这种坚持系统思维的土地使用制度促进了农村要素集聚,将现有劳动力、土地、资本等生产要素配置到附加价值更高的产业并与社会化服务组织衔接,从而实现了村庄发展与村民致富。

(三)兼顾稳定性和灵活性的农地制度激活了村集体的统筹机制

自1998年实行土地租赁经营以来,涛头村逐步形成了以“先交钱、后养殖”为前提,以“统一规划、能人牵头、适度规模”为特色的土地(养殖塘)租赁经营模式。这一模式的着力点是,集体统一经营是农村双层经营体制的重要组成部分,通过农地经营权的市场化发包发展集体经济,激活村集体的社区集体积累和统筹机制,提高村集体的公共服务能力和村民的组织能力推动产业发展。

土地集体所有制在中国农村主要表现为村组的土地调控权,这是达成国家农村政策目标的重要资源及工具。⁽¹⁸⁾“涛头模式”使以农村土地集体所有权为基础的双层经营体制得到充分落实,具体表现在以下方面:其一,村集体拥有调整集体土地的权力。租赁土地每隔4年调整一次,使村集体对土地(养殖塘)有较大的生产经营管理权限和责任;其二,农户租赁集体土地必须承担土地租赁费。这样一种制度安排达到了以下目的:土地调整权强化了村集体的筹资机制。土地可以调整、整合,村集体可以根据产业效益收取养殖塘租赁费,集体经济的壮大提高了村集体的统一经营能力和社会化服务能力。集体拥有土地、农户承包土地是农村实施双层经营体制的制度基础。“集体所有、家庭承包制度”实现了集体所有权与农户承包经营权的分离,稳定了承包户的预期,但应对人地关系变动下的乡村转型与农业现代化的能力不足。第二轮土地延包要求“增人不增地、减人不减地”,使一些地区的村集体失去了调整土地的权利,而“涛头模式”则是在土地集体所有权处于绝对优势和强势地位情况下,赋予农户经营权。

一套制度是否具有合理性以及能否长久高效地运行,主要取决于这套制度能否兼顾稳定性和灵活性。⁽¹⁹⁾一些地区村集体的承

包地调整权被限制,重新发包权被长期搁置,使集体土地所有权仅剩的“最终处分权能”也被严重虚化。涛头村的实践表明,土地微调既可以保障农户的承包权,又可以保障经营者的经营权,从便利农业生产、提高农业效率等方面有效进行地块集中,同时土地微调还可以真正重建农村集体经济。

本文将村集体与村干部置于村庄发展和产业转型过程中进行分析,将其作为整合生产要素的行为主体之一进行考察,以理解“涛头模式”的核心要义。实践表明,村庄社区在土地产权实践中的能动性应该受到重视。应因地制宜吸纳实践中形成的合理机制,充分发挥农村集体产权的真正主体——村民——在产权配置中的主导作用,然后在此基础上引入市场机制完善农村产权制度。

注释:

- 1 王亚华、高瑞等:《中国农村公共事务治理的危机与响应》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》,2016 第 2 期。
- 2 祝之舟:《论农村集体土地统一经营的制度实践与立法完善》,《南京农业大学学报(社会科学版)》,2012 年第 4 期。
- 3 陆剑:《我国农村集体统层法律制度缺失及其完善——基于湖北省“一镇三村”的实证研究》,《南京农业大学学报(社会科学版)》,2015 年第 1 期。
- 4 桂华、刘洋:《我国粮食作物规模化种植及其路径选择》,《南京农业大学学报(社会科学版)》,2017 年第 1 期。
- 5 孔祥智、刘同山:《论我国农村基本经营制度:历史、挑战与选择》,《政治经济学评论》,2013 年第 4 期。
- 6 张益丰、陈莹钰、潘晓飞:《农民合作社功能“嵌入”与村治模式改良》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》,2016 年第 6 期。
- 7 贺雪峰:《论农村土地集体所有制的优势》,《南京农业大学学报(社会科学版)》,2017 年第 3 期。
- 8 桂华:《论地权制度安排与土地集体所有制实现》,《马克思主义研究》,2017 年第 6 期。
- 9 王海娟:《农地调整的效率逻辑及其制度变革启示》,《南京农业大学学报(社会科学版)》,2016 年第 5 期。
- 10 张路雄:《耕者有其田:中国耕地制度的现实与逻辑》,中国政法大学出版社 2012 年版。
- 11 邓大才:《村民自治有效实现的条件研究——从村民自治的社会基础视角来考察》,《政治学研究》,2014 年第 6 期;邓大才:《中国农村产权变迁与经验》,《中国社会科学》,2017 年第 1 期。
- 12 孔祥智、高强:《改革开放以来我国农村集体经济的变迁与当前亟需解决的问题》,《理论探索》,2017 年第 1 期;张红宇:《中国现代农业经营体系的制度特征与发展取向》,《中国农村经济》,2018 年第 1 期;陈锡文:《从农村改革四十年看乡村振兴战略的提出》,《农村工作通讯》,2018 年第 9 期。
- 13 孙敏:《三个走向:农村集体经济组织的嬗变与分化》,《农业经济问题》,2018 年第 2 期。
- 14 申端锋:《农村土地问题不只是农民权利问题》,《华南农业大学学报(社会科学版)》,2006 年第 4 期;毛丹、王萍:《村

级组织的农地调控权》，《社会学研究》，2004年第6期。

15 温铁军、刘亚慧等：《农村集体产权制度改革股权固化需谨慎》，《国家行政学院学报》，2018年第5期。

16 高帆：《农村双层经营体制的新内涵》，《光明日报》，2019年3月19日第16版。

17 韩松：《农民集体土地所有权的权能》，《法学研究》，2014年第6期；高圣平：《新型农业经营体系下农地产权结构的法律逻辑》，《法学研究》，2014年第4期。

18 刘景琦：《论“有为集体”与“经营村庄”——乡村振兴下的村治主体角色及其实践机制》，《农业经济问题》，2019年第2期。

19 刘恒科：《“三权分置”下集体土地所有权的功能转向与权能重构》，《南京农业大学学报(社会科学版)》，2017年第2期；黄祖辉：《“三权分置”与“长久不变”的政策协同逻辑与现实价值》，《改革》，2017年第10期。

20 高帆：《农村双层经营体制的新内涵》，《光明日报》，2019年3月19日第16版。

21 申端锋：《农村土地问题不只是农民权利问题》，《华南农业大学学报(社会科学版)》，2006年第4期。

22 钱文荣、郑淋议：《中国农村土地制度的合理性探微——一个组织的制度分析范式》，《浙江大学学报(人文社会科学版)》，2019年第3期。