

区域差异下基于土地股份制的农业特色小镇运营模式研究

黄艳莉, 宋 宏*

(西安建筑科技大学管理学院, 西安 710055)

摘要: 农业特色小镇与土地股份制结合是实现农村三产融合的必然要求。农村产业规模化发展要因地制宜推进土地股份制改革。基于此, 本文从农村经济发展水平、乡村干部领导组织能力等因素出发, 针对集体经济不发达、集体经济较发达和集体经济发达型农村, 分别设计出企业主导型、联合经营型和集体主导型三种农业特色小镇运营模式, 分析各模式的优势和劣势, 并根据不同地区运营模式的应用情况提出针对性对策建议。

关键词: 农业特色小镇; 土地股份制; 运营模式; 区域差异

中图分类号: F321.1

文献标识码: A

文章编号: 2096-5877(2021)01-0130-05

Research on the Operation Mode of Agricultural Characteristic Towns Based on Land Shareholding System under Regional Differences

HUANG Yanli, SONG Hong*

(School of Management, Xi'an University of Architecture and Technology, Xi'an 710055, China)

Abstract: The combination of agricultural characteristic town and land shareholding system is an inevitable requirement for the integration of rural three industries. The large-scale development of rural industry should promote collective land shareholding system according to local conditions. Based on this, starting from the factors of rural economic development level and rural cadres' leadership and organization ability, aiming at the underdeveloped, developed and developed rural areas of collective economy, this paper designs three operation modes of small towns with agricultural characteristics: enterprise oriented, joint operation oriented and collective oriented. This paper analyzes the advantages and disadvantages of each mode, and puts forward corresponding countermeasures and suggestions according to the application of operation mode in different regions.

Key words: Agricultural characteristic town; Land shareholding system; Operation mode; Regional differences

为贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念, 2016年三部委联合发布关于在全国范围内培育特色鲜明、产业发展、绿色生态、美丽宜居特色小镇的通知。全国403个特色小镇中, 农业特色小镇占比26%, 产业发展涉及农业的特色小镇占比52%。农业特色小镇以特色农业为依托, 在促进农业现代化发展、农村经济发展上具有普适性, 更适合中西部欠发达地区^[1-2]。土地是经济活动的载体, 土地集中化和生产职业化是资本进入农村逐利的基本条件^[3]。农村土地经营权入股对农村产业化经营有重大意义, 是促进农业规模

化经营的重要途径。农民以土地入股农业特色小镇, 可促进土地与资金、技术等现代化生产要素有机结合, 增强乡村产业振兴发展动能。

土地股份模式的合适程度是决定合作联盟稳健发展的关键。国内学者从不同角度出发, 对农村土地股份改革模式进行划分^[4-6]。我国农村经济发展整体呈现出显著的不均衡态势, 鲜有文献从农村差异因素出发, 研究土地股份的运营模式。农业农村部、国家发改委等六部委在《关于开展土地经营权入股发展农业产业化经营试点的指导意见》中指出“农村产业规模化的发展要因地制宜推进土地股份改革, 充分考虑地域差异、经济基础及农村劳动力素质等因素, 根据实际情况选择入股模式”。农业特色小镇作为现代农业发展新平台, 在选择土地股份运营模式时, 应考虑农村的市场环境、经济水平、农民受教育程度

收稿日期: 2019-01-17

基金项目: 陕西省社会科学界重大理论与现实问题研究项目 (2015C054)

作者简介: 黄艳莉(1993-), 女, 在读硕士, 从事房地产经济研究。

通讯作者: 宋 宏, 男, 博士, 副教授, E-mail: 2317237@qq.com

等因素,确保模式具备可操作性。本文根据农村集体经济组织的经济能力及组织管理能力,将农村划分为集体经济不发达、集体经济较发达和集体经济发达三种类型;立足项目开发运营主体,将农业特色小镇土地股份的运营模式分为企业主导型、联合兼营型和集体主导型,分析三种模式优劣势,并针对不同区域提出对策建议。

1 利用土地股份打造农业特色小镇的设计思路

利用村镇行政组织力量初步解决土地细碎化问题。特色小镇具备功能分区明确、规划程度高、建设面积大等特点,其规划注重“域”的完备性。如果项目开发主体在获取土地使用权或经营权时,采取与农户一对一方式进行沟通,会造成交易成本高、协调难度大、沟通效率低等问题。因此,项目开发前期,村集体作为土地的所有权主体,按照一定的标准以家庭户为基本单位将土地折算成股份,形成土地股份合作社,初步解决土地细碎化问题。以合作社为载体解决土地细碎化问题后,需确定项目的运营主体。政府在政治、经济、社会和文化等方面的优势使其在特色小镇运营中扮演至关重要的角色^[7],但 Congleton 指出如果政府在小镇建设中追求利益最大化,其他利益主体就可能被边缘化^[8]。因此,国家提出特色小镇的建立应以“政府引导、企业为主体、市场化运作”为指导原则,该原则明确政府的作用在于对项目进行定位规划、提供审批服务和政策支持,并强调经济主体在市场、营销、运营等方面的优势。经济主体可以是国有投资公司、民营企业、混合所有制企业,也可以是具有一定经济实力的集体经济组织。

根据农村集体经济组织的经济能力和组织管理能力对农村类型进行划分。村集体经济组织在提升农民市场参与力和竞争力上发挥着不可替代的作用。其具体形式包括农民专业合作社、农地股份合作社、村级股份制企业等^[9]。村集体组织经济能力的强弱和组织凝聚力的大小,决定了村级基层组织在发展农业生产经营活动中为群众谋取利益的作用大小。本文将村级集体经济组织的经济能力和组织管理能力分为优和差两个等级,将农村分为三种类型(见图1)。经济能力包括对农业特色小镇的一次性投资能力、再投资能力、风险管理能力;组织管理能力包括组织管理村民和项目发展的能力,如土地整理开发能力、村民安置能力、

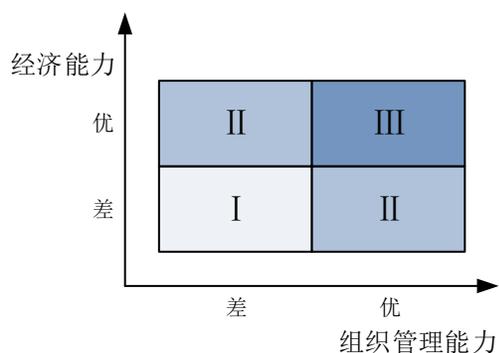


图1 我国农村类型划分

项目经营决策和创新能力。

“集体经济不发达型农村”(区域I)面临集体经营资产少、农业经营主体少、市场意识弱、人力资源匮乏等困境,当地缺乏与农村融合发展要求相匹配的投资、生产、经营、管理团队,自身造血能力弱。村集体经济发展水平低,可供开发利用的村集体资金、资产、资源匮乏,带来农村涣散、村集体组织协调和带动作用不显著等问题,严重阻碍当地产业扶贫的开展^[10]。“集体经济较发达型农村”(区域II)的内部组织化程度有待提升,在优化市场资源配置上存在一定局限,还不能完全适应市场经济的发展。具体表现为缺乏与农村产业发展相匹配的现代经济管理人才和科技人才,在打造农业特色小镇时融资能力、风险应对能力、品牌宣传能力不足。当地的集体经济组织无法独立实现农业规模化生产、农民增收致富。“集体经济发达型农村”(区域III)的经济发展水平高,资金、资源、资产聚集效应明显,农民组织化程度高,设施农业、现代农业发展相对成熟,具备运营管理农业特色小镇的经济、物质及人才基础。村集体经济组织可作为农业特色小镇发展的主要力量,引导村集体成员以土地权力、集体资金资产折股入社,优化农村资源配置。

2 基于土地股份制的农业特色小镇运营模式构建

2.1 企业主导型

集体经济不发达型农村,难以自身实现脱贫。外来企业是土地股份改革强有力的组织者和实施者,能够将农村土地价值内化,承担土地入股后的初始投入,进行土地整理^[11]。当地农业特色小镇的发展需要引进外来企业负责项目的融资、建设、运营、维护等一体化市场运作,并主导解决项目规划设计和农民安置、培训等问题,运作框架如图2所示。

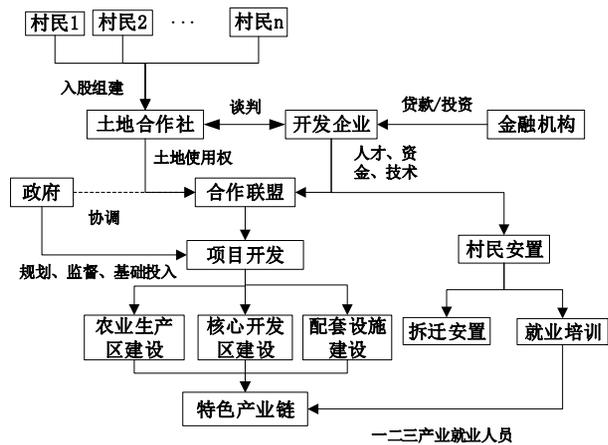


图2 企业主导型运营模式

农村集体以入股方式盘活土地资源,凭借当地优越的自然文化资源吸引投资企业,构建优势互补、利益共享、风险共担的联结机制。农民虽作为项目的开发主体之一,但由于受教育程度低、市场经营意识差,他们对三产融合发展所起的作用十分有限^[12]。因此,农民一般不直接参与项目运营工作,而是通过培训后进入第一二三产业就业,拓宽收入来源,提高生活质量。该模式下,企业零土地成本进入项目,全面参与项目的规划、建设、管理和运营工作,扮演区域发展经营商的角色。政府也以最小的财政投入推进当地农业现代化和乡村旅游的发展,实现精准扶贫。

农村交通、基础设施、公共服务的质量水平是产业发展的硬性条件。基础配套设施的完善程度是影响外来企业投资积极性的重要因素^[13]。集体经济不发达型农村普遍存在地理位置偏僻、交通闭塞、公共设施不完善等问题,基础配套设施的不完善是不发达型农村旅游经济发展的最大瓶颈。要发展当地生态农业旅游,必须优先完善当地的基础配套设施,包括交通、自来水供应、生活垃圾处理、互联网入户、电子商务配送等。

企业主导型模式下,受地理位置等方面约束,当地土地价值较低,农民主体所占股份小、整体实力较弱,易处于被动地位。企业拥有绝对的决策权与执行权,把控项目财政收支。为避免信息不对称和企业的逐利行为,需采取一定措施对企业行为进行约束,监督项目财务状况,保障村民集体利益;可以主动选择通过“内股外租”与企业建立租赁关系,获得固定的租金收益。

2.2 联合经营型

集体经济较发达的农村要发展农业特色小镇,需要引入外来资本发挥资金和管理优势,增加项目竞争力,扩大经济效益。企业投入人才、

资金、技术与农村集体成立的土地资产管理公司强强联合,成立项目开发公司作为项目的融资、规划、开发和运营主体,运作框架如图3所示。

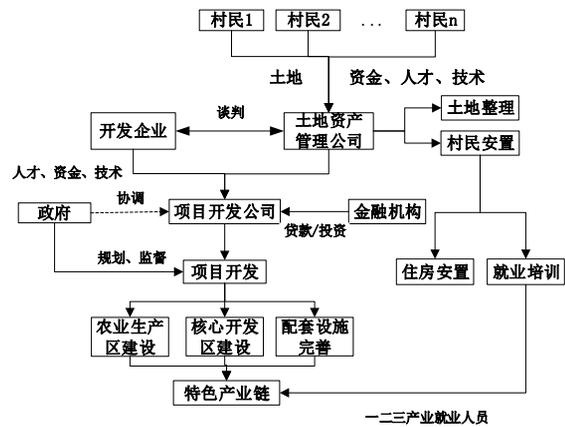


图3 联合经营型运营模式

联合经营模式下,外来企业参与到小镇规划、建设、管理的部分环节,发挥自身专业优势,对外负责项目品牌推广、技术引进、招商引资,对内负责项目的策划和运营;集体则着重发挥管理职能,对内协调农民内部矛盾,对外解决企业与农民的沟通问题,并同步推动农业生产技术和工具革新。土地资产管理公司与企业拥有相互制衡的决策权力,作为农民的代言人就收益分配与企业进行谈判博弈。联合经营模式存在一些弊端。土地资产管理公司和外来企业有着不同的社会立场和教育背景,双方无法避免就某一观点形成冲突,从而导致双方不信任或激化矛盾,影响项目的正常开展。村集体领导或村镇企业家是土地资产管理公司的高层管理者,他们作为理性经济主体,在经济活动中具备一定的逐利性,或为攫取更大的经济利益与企业结成利益联盟,进入收益分配的灰色空间。为破除参与方之间的隔阂,保证利益合理分配,可参照强矩阵或弱矩阵理论,在项目开发公司成立之前约定集体和企业的职能范围和大小,规避争议或分歧产生的可能性。农民群众为防止村干部和企业进入分配的灰色区间,可采取保底分红、保底分红与浮动分红相结合或保底分红与二次盈余分配相结合的收益分配方式,保障自身土地权利的基本收益^[14]。

2.3 集体主导型

集体经济发达农村集体经济组织通过整合当地土地、资金、人才等要素,自行开发农业特色小镇项目,实现农村经济发展和农民增收。整个过程中,村集体组织在资源整合、项目运营管理、农民安置和就业培训等方面发挥主导作用,运作框

架如图4所示。

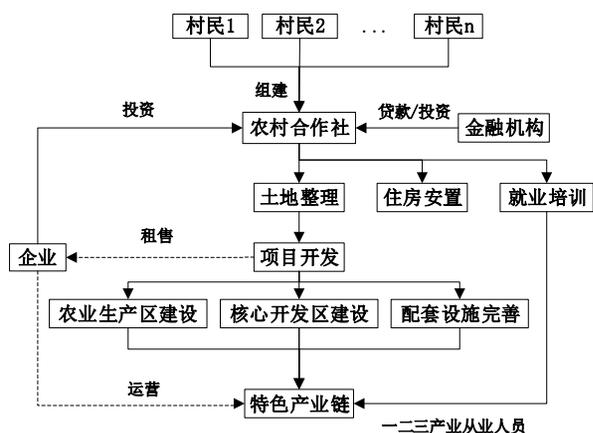


图4 集体主导型运营模式

农村合作社是项目规划、建设、管理的主要载体,组建领导班子,整合土地、资金、技术、人才等生产要素进行项目开发。项目由合作社统一规划、打造,交由有经营能力的村民或村镇企业进行运营,或将物业出租外来企业。合作社聘用农民参与到项目的农业生产加工或旅游服务工作,获得相应报酬,避免因项目经营收益的差异激化集体内部成员矛盾。在项目盈利后,村集体优先从净利润中提取一定比例的公积金及其他费用,用于完善基础设施和项目再投入,再依据农户贡献土地的质量和数量分配剩余收益。

集体主导模式下,土地发展的收益几乎全部被农民内部消化,共同出资、共担风险、共享项目发展收益,农民的主体作用完全体现。农村合作社在项目开发、运营过程中发挥主要作用,并决定外来企业的参与程度。农民参与到项目的规划和管理过程,在一定程度上参与小镇的规划定位和产业运营,也有助于培育专业化、职业化、高素质的现代化农民。集体主导型土地股份模式针对性较强,适用范围窄。一方面,它要求集体经济组织在发挥社会管理职能的同时,强化对集体资产的经营管理职能和资源整合能力;另一方面,项目的发展要求集体成员具有公司管理和财务管理经验,能在竞争激烈的市场环境中灵活应对。因此,相关部门需要加大当地教育投入和人才输入力度,尤其是加强对村镇干部的领导力、组织力、市场意识、土地经营意识的培养。

3 对策建议

3.1 不发达农村

政府对基础设施投入和财税政策的适度倾斜是项目开展的前提。不发达农村基础设施落后和

公共物品短缺等问题的存在,将削减企业下乡的投资热情、阻碍项目开发进程。政府部门实现不发达地区交通、基础设施和公共服务的均等化发展是弥补欠发达地区劣势,激发企业投资热情的主要途径。此外,投资企业作为项目投资运营主体,承担了较大的风险,其投资收益和投资动力受贷款利率和政策影响。为加大不发达农村农业特色小镇项目的吸引力,弱化劣势、突出优势,政府应着力完善农村贷款优惠机制,突出外来企业入驻农村发展的金融、财政、税收优势,降低企业投资风险,激发投资动力。

3.2 欠发达农村

村集体发挥“桥梁”作用是合作联盟进行有效沟通和合作的基础,政府对开发过程和分配过程的监督是项目稳健发展的前提。村集体是农民和政府的“代言人”,作为“沟通桥梁”联结农民、企业、政府三大主体。作为农民代言人,集体组织应加强对政策的理解和运用能力,预判政策走向,代表农民利益向政府争取优惠政策;作为政府发言人,应具备基层干部服务意识,以市场需求为导向,因地制宜引导农村土地股份发展,一切以集体经济发展和农民增收为工作重心。作为理性经济主体,与企业进行博弈、谈判,确定具体合作模式和收益分配方式,实现集体经济发展。

联合经营入股模式下,政府的监督作用必不可少。一方面,农民、集体、企业作为理性经济主体,或就攫取更大收益更改土地用途,过度开发农村资源,破坏农村生态环境。政府对合作过程的监控,可保障项目发展奉行生态环境的开发与保护并举。另一方面,政府对合作收益分配过程和方式的监管是避免灰色分配、保障农民利益主要手段。政府可设立相关部门加强对合作联盟组织结构、运行程序、财务收支进行监督,避免村干部与企业形成利益联合体,损害农民利益;同时监控分配过程,优化农村集体内部管理结构,对农村资产的管理和使用进行监督。

3.3 发达农村

集体组织须发挥牵头带动作用,设置多层次、多方向、多目标的教育培训平台,培育职业化农民和领导班子。集体组织在巩固社会管理职能的同时强化经营管理职能。一方面,作为基层治理主体,发挥社会管理职能作用。集体组织加强对当地农民土地制度的宣传力度,提高农民土地产权意识,帮助其树立正确的土地经营意识;加强组织协调和资源整合能力,协调集体内部矛盾。

另一方面,扮演经济主体角色,发挥经营管理职能作用,多渠道结合培育职业化农民。侧重普通学校教育,提高青少年学习能力和基础素质,培育农业现代化建设的后备力量;通过引入外来专家,设立培训平台,对高中及以上的青壮年进行农业知识技术和旅游服务意识培训,帮助其掌握新型农业生产工具和技术,树立第三产业服务意识,培育现代农业和乡村旅游中坚力量;针对中老年或处于文盲半文盲的青壮年,其农业生产思维固化,对新知识的学习能力较弱,可利用师徒制手把手实操教学,帮助其较快适应新的生产方式,为农业特色小镇培育基础力量。

参考文献:

[1] 张玉昆,杨超,陈玲.中西部特色小镇与扶贫结合的政策研究及路径探索[J].小城镇建设,2018,36(9):49-54.
 [2] 李冬梅,郑林凤,林赛男,等.农业特色小镇形成机理与路径优化—基于成都模式的案例分析[J].中国软科学,2018(5):79-90.
 [3] 梁江艳,马海霞.资本下乡、要素置换与农业生产体系转型[J].西部论坛,2018,28(3):11-16.
 [4] 薛翠翠,陈美景,蔡勇,等.农村集体土地股份制改革的实践价值与路径选择—“农村集体土地股份制改革研讨会”综述[J].中国土地科学,2013(9):92-96.
 [5] 吴玲,周冲.基于股份制的农村土地经营模式探析[J].

当代世界与社会主义,2014(5):101-104.
 [6] 林乐芬,顾庆康.农村土地股份合作社发育类型及其绩效评价—基于215家农村土地股份合作社的调查[J].中国土地科学,2015(12):34-41.
 [7] Pinson, Gilles. The governance of French towns: From the Centre Periphery Scheme to Urban Regimes[J]. *Análise Social Urban Governance Europe*, 2010, 45(197): 717-737.
 [8] Congleton R D. Why Local Governments Do Not Maximize Profit On the Value Added by the Representative Institutions of Town and City Governance [J]. *Public Choice*, 2011, 149(1-2): 187-207.
 [9] 臧之页,孙永军.农村集体经济组织成员权的构建:基于“股东权”视角分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,18(3):65-74,154.
 [10] 朱婷.农村土地股份合作社发育动因及作用机制分析—以经济欠发达地区为例[J].中国农业资源与区划,2018,39(3):91-95.
 [11] 李增刚.纯农业型土地股份制改革的必要条件探讨[J].学习与探索,2014(12):100-105.
 [12] 王昌森,董文静.乡村振兴战略下农业可持续发展政策的完善路径研究—以山东省为例[J].东北农业科学,2018,43(4):48-52.
 [13] 胡铭焄.精准扶贫背景下陕南反贫困路径研究[J].东北农业科学,2018,43(4):57-61.
 [14] 陈建荣.苏州农村土地股份合作社的实践与思考[J].上海农村经济,2014(2):40-43.

(责任编辑:王丝语)

(上接第107页)格信息发布等功能。通过构建县、镇、村三级电商扶贫网络,利用村级电商扶贫驿站,发挥电子商务的引领作用,积极推进产业扶贫深入开展。

3.4 培养电商能人

加大政策支持力度,吸引有实践经验的电商从业者回乡创业,发展成为电商带头人。构建电商扶贫人才培养体系,整合各类培训资源,发挥协会、高等院校以及电商企业的主体作用,开展各层次电商知识普及培训工作。充分发挥电商平台的带头作用,积极为电商带头人和电商平台牵线搭桥,形成发展电商扶贫的长效机制。

参考文献:

[1] 胡铭焄.精准扶贫背景下陕南反贫困路径研究[J].东北农业科学,2018,43(4):57-61.
 [2] 田鹏.产业扶贫何以可能—湖南省怀化市“四跟四走”精准扶贫模式的启示[J].东北农业科学,2018,43(1):59-64.
 [3] 郑瑞强,张哲萌,张哲铭.电商扶贫的作用机理、关键问题与政策走向[J].理论导刊,2016(10):76-79.

[4] 王方妍,蔡青文,温亚利.电商扶贫对贫困农户家庭收入的影响分析—基于倾向得分匹配法的实证研究[J].林业经济,2018,40(11):61-66,85.
 [5] 王鹤霏.农村电商扶贫发展存在的主要问题及对策研究[J].经济纵横,2018(5):102-106.
 [6] 张夏恒.西部山区县电商扶贫路径研究:以陕西凤县为例[J].当代经济管理,2017,39(7):45-48.
 [7] 杜凤莲,孙婧芳.贫困影响因素与贫困敏感性的实证分析—基于1991-2009的面板数据[J].经济科学,2011(3):57-67.
 [8] 汪向东,王昕天.电子商务与信息扶贫:互联网时代扶贫工作的新特点[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2015,15(4):98-104.
 [9] 陈娉婷,官波,沈祥成,等.大数据时代开放式农业信息知识库构建研究[J].东北农业科学,2018,43(5):60-64.
 [10] 杨建斌.陕西商洛地区农家乐旅游产业发展研究[J].东北农业科学,2018,43(5):55-59.
 [11] 王昌森,董文静.乡村振兴战略下农业可持续发展政策的完善路径研究—以山东省为例[J].东北农业科学,2018,43(4):48-52.
 [12] 葛佳琨,刘淑霞.数字农业的发展现状及展望[J].东北农业科学,2017,42(3):58-62.

(责任编辑:王丝语)