

逼出来的改革

东平土地股份合作与乡村治理的实践探索

赵德健◎编著

中国社会科学出版社

逼出来的改革

东平土地股份合作与乡村治理的实践探索

赵德健◎编著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

逼出来的改革：东平土地股份合作与乡村治理的实践探索 / 赵德健编著.
—北京：中国社会科学出版社，2016.5

ISBN 978-7-5161-7948-2

I. ①逼… II. ①赵… III. ①农村—土地制度—经济体制改革—
研究—东平县 IV. ①F327.524

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 070452 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 5 月第 1 版
印 次 2016 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 25.75
插 页 4
字 数 422 千字
定 价 75.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话：010-84083683

版权所有 侵权必究



2014年11月，东平县被批准为全国第二批农村改革试验区，标志着东平进入农村改革深水区。



2013年6月，东平县与华中师大农村改革发展协同创新中心签订合作推进农村改革发展协同创新协议，成为华中师大农村改革发展协同创新中心的第一个试验区。



2014年9月27至28日，农村改革发展协同创新中心与华中师大中国农村研究院在东平联合举办了“土地股份合作与集体经济有效实现形式”高端论坛。



2014年1月3日，山东省首家经工商注册的县级农村综合产权交易所——东平县农村综合产权交易所正式挂牌。



2012年10月26日，山东省首批、泰安市首家土地股份合作社——接山镇后口头村炬祥土地股份合作社注册成立。截至目前，全县土地股份合作社已发展到61家，入社农民达到7903户。



梯门镇宝泉土地股份合作社泉灵农场



银山镇最美乡村土地股份合作社



接驾山现代农业科教产业园



东平县农村治理结构有效转型，全县城乡面貌焕然一新。



东平县积极探索“村居互助养老”模式，加快推进农村幸福院建设，全国农村养老服务观摩座谈会在东平召开。



东平县坚持农村社区、产业园区“两区共建”，土地入股，农民入社，实现人进社区、业进园区。

编 委 会

主 任：赵德健

副主任：王 骞

编 委：苗明峻 陈传帅 张立国 白常顺

瞿 军 王圣运 李 强

序

徐 勇

做农村调查，难免与县委书记打交道。许多县委书记都深切感受到，在中国，县委书记是能够做一些事的职位。中国实行郡县制达数千年，县是最基层的一级地方，也是最贴近民众的地方。从纵向看，县是中央联接百姓的节点；从横向看，县是城市联接乡村的节点。处于节点位置上的县级主官，如果要做事，是有相当空间的；但要做好一件事，特别是让民众受益的大事，也颇不容易。这在相当程度上取决于县级主官如何谋事，如何发挥其节点作用。正如有人所说，一个县委书记的高度，就是一个县的高度；一个县委书记的水平，就是一个县的水平。本书记录的就是一个县在书记的谋划下，如何依靠农村改革，探索一条农村发展新路的过程。

作者所在的县位于山东。山东是中国人口大省、农业大省，也是当代中国的“典型”大省。与此同时，山东省在一定程度上也是中国的缩影，也存在着城乡发展不平衡、东西部地区发展不平衡等问题。近些年来，山东处于历史转型之中，东部沿海地区迅速崛起，工业和城市比重日益加大。与此同时，农业和农村发展相对滞后，以致于农业和农村发展方面的全国先进“典型”也很少听闻到。“典型”是一个时代的标志和缩影。山东农业历史悠久，耕地率属全国最高省份，农业增加值长期稳居中国各省第一，当代产生了许多农业和农村发展方面的“典型”。近些年，农业和农村方面的全国“典型”凤毛麟角，几近消失，在一定程度上反映了山东农业和农村发展方面的新“困境”。

本书作者所在的东平县位于山东西南部，是农业大县和全国粮油商品生产基地县；同时也是农村人口大县。作为农业和农村大县，近年来面临着与全国相同地区同样的难题，这就是农业收入增长缓慢，特别是农村集体经济收入较少，农村基层组织的凝聚力弱。本书作者就任县委书记之

初，就下乡进行实地调查，认为用脚步丈量的民情最精准、最真实。3年多时间，走遍了全县716个行政村。县委书记无疑要抓基层组织建设，但他在调查中发现，基层组织缺乏感召力和凝聚力，关键原因是缺乏经济影响力。用基层干部的话所说，没有一把米，就唤不来鸡！农村实行家庭经营以来，极大地调动了农民的个体积极性。但是，农民要致富必须与市场相连。而单个农民的力量和小规模土地经营，与市场相连却异常艰难。如公共设施是农民走向市场的前提，而一家一户是难以承担公共设施建设。作为主导市场的资本以谋利为取向，也不可能兴建公共设施。这一历史重任只能由基层组织来承担。而基层组织如何承担起这一历史使命呢？唯有改革！正如本书书名所表述的是“逼”出来的改革！

土地是农村的主要资源。正因为如此，当代中国的数次大变革都与土地资源的配置密切相关。当下农村发展，还是得从土地资源的配置着手。新中国建立以来，农村土地制度经历了数次重大变革。人民公社体制实行集体所有集体经营，着力于“统”，缺乏活力。农村改革以后，实行土地集体所有农户经营，着力于“分”，有了个体活力，缺乏集体合力。在充分调查基础上，东平的农村改革从“合”着力，以土地股份合作为重心，从而将农村改革推向一个新的阶段。

东平的改革卓有成效，本书已有叙述，在此不多加评点。但作为当下农村改革的“东平样本”，具有全国性普遍价值。

其一，对集体经济有效实现形式进行了有益的探索。在当今中国，集体经济是一个无法回避的领域。这在于中国的土地仍然为集体所有，作为具有农村集体成员权的农民，其生产生活一体化，如何在集体成员共有的土地上实现农村社会的共同发展，成为一个仍然值得探索的问题。中共十七大报告明确提出“探索集体经济有效实现形式”，东平县以土地股份合作为载体，将农民个体和农民集体的两个积极性调动起来，将农民个体与农民集体的各自优势有机结合起来，不断创新着集体经济，赋予集体经济以新的时代涵义。这说明，在我国，农村集体经济并不是走投无路，更不是毫无价值，关键在于根据实际情况探索有效的实现形式。就是在东平，集体经济的实现形式也不相同，更不是一个模式。这在于各自的条件不一样。东平的探索也给学术界一重大启示，这就是实践第一。近些年，学术界对农村集体经济的研究进展不大，一则在于改革开放以来，我国重新恢复了农户个体经营。二则在于学界更多的是从价值方面讨论集体经济，主

要限于农村集体经济的历史得失。这种讨论犹如两条平行的铁轨，永远无法达成学术共识。三则在于理论上将以往出现过的集体经济组织视为农村集体经济的唯一形式，将农村集体经济的发展自我封闭在一个狭隘的领域。东平的改革因为是“逼”出来的，很少有框框条条的束缚，着眼于解决实际问题，因此能够探索出一条新路，为集体经济发展拓展了广阔的空间。

其二，对农民与现代市场经济的联接进行了有效的探索。现代化无疑与市场经济相伴随。世界上还没有以非市场经济方式实现现代化的范例。但是，对于作为传统社会因子的农民来说，是否进入市场，却存在巨大争议。有人认为个体农民进入市场将随时面临灭顶之灾，有人认为市场经济优胜劣汰，农民只能面对和承受市场经济带来的好处和坏处。那么，在上述两者之间，有否另一条道路呢？东平的改革无疑作出了很好的回答。首先，在社会主义市场经济体制下，农民不可能置身于市场经济之外。市场经济以货币为中心，距市场愈远，距贫困愈近；距市场愈近，距贫困愈远。市场则以城市为主要载体。当下，农村和农民之所以相对贫困，关键是距市场更远。只有进入市场，才能从根本上摆脱贫困的命运。一些人津津乐道的集体经济“典型”，恰恰是进入了市场才带来了巨大的发展！否则为什么在人民公社时代并没有如今这样的成效呢？哪怕是“农业学大寨”的大寨在进入市场之前也发展有限。东平的改革目的是让农村和农民富裕起来，因此不可能回避市场经济。其次，农民运用集体的力量有可能克服天生的弱点，更好地适应现代市场经济发展。东平采用多种方式，促进土地流转，推动规模经营，引入现代生产要素，最大限度实现土地和劳动力的价值，让农民分享市场经济发展的成果。

其三，对乡村基层组织与乡村治理的基础进行了有力的探索。改革开放以来实行分户经营，充分调动了农民个体的积极性，但公共性相对弱化。一是千百年来分散的个体小农经济的延续，二是“嵌入式”的市场经济放大了人们的私人性，这两个要素叠加就是当下农村社会的特性，即民众现在处在一个高度分散、离散的状态，不仅仅是“一盘散沙”，而且是“一盘流沙”——处在流动当中的个体化。在这种条件下进行乡村治理的困难超越了任何历史时代。农村基层组织因此长时间缺乏强大的凝聚力和影响力。东平的农村改革是从如何破解基层组织和乡村治理困境开始的。通过土地股份合作，不仅仅是提高了农民的收入，更重要的是扩展了

农村基层组织经济实力，并在引导和推动土地股份合作中提升了基层治理能力，从而增强了基层组织的凝聚力和影响力。

我所在的华中师范大学中国农村研究院与东平的改革息息相关。一则在于东平县委书记就读我的博士生。进校之初，他将在东平的调查及其思考向我作了汇报。我当时表示，读书期间要将工作当作学业做，将学业当作工作做，希望他努力在实践中探索。二则在于我所在的机构与东平成为“院县协同”单位。我们多次去东平调查，有的博士生在东平调查和基层工作达两年多，而东平县基层干部也多次来我院交流。东平能够成为一个农村改革“样本”有我们的心血和智慧，但主要是东平领导和群众的积极探索，我们也从中受益甚多。如我们机构过去主要研究乡村治理，很少从经济角度理解。东平的探索促使进一步打破学科界限，为我们的研究开拓了新的空间。

农村是一个大有可为的地方，农村工作是一门大学问，作为纵横节点的县级在推动农村发展中可以发挥更大作用。我们期待，东平能够不断有新的成就面世，崛起于辽阔的鲁西南大地！

2016年1月31日于武汉大雪中

前 言

我和“农”字始终有着不解之缘，生在农村、长在农村，读书工作在农大，再到县级工作，我的工作生活一直与“三农”紧紧联系在一起。在农村，度过了我的童年和青少年时期，农村的一草一木、农民的喜怒哀乐和农业的岁丰年稔，在我脑海中留下深刻印象。特别是在中学时期，家庭联产承包责任制给农村带来的翻天覆地变化，至今历历在目、难以忘怀。也许正是机缘巧合，我进入了山东农业大学读书并留校任教，使我对农村感性认知、纯朴情感的基础上，更多了理性的思考、科学的态度、制度的研究。2008年，组织上让我到东平县工作，先后任县长、县委书记，这给了我进一步认知基层、接触群众、实践探索的机会。

脚上沾有多少泥土，心中就会沉淀多少真情。2011年，我担任县委书记后，对自己提出要求，每年至少要走访一百个村，用脚步丈量民情，以真心排解民忧，进村庄，入农户，坐马扎，与农村干部说说话，与老百姓拉拉家常，进而深切感受新时期农村需要什么，农民想要什么，农业发展什么。

道听途说终是浅，身临其境方知深。经过走访调研，使我对东平农业农村工作有了更加深入的思考。东平是农业大县，一方面，东平土壤肥沃、水浇便利，光照充足，102万亩的耕地上，有为数不少的吨粮（亩产）田、吨粮村；另一方面，农业生产习惯于一家一户生产模式，土地细碎、管理粗放、效率低下、农业兼业化，如何适应规模化、组织化、市场化发展需要，在坚持农村家庭承包经营制度的基础上，发展现代农业，提高农业的市场竞争力？东平农民勤劳淳朴，对土地有着深厚情谊，家庭联产承包责任制的施行，农民的生产潜力释放出来，农民收入大幅增加，但随着工业化、城市化的快速推进，大量人员进城务工，近年来农民收入趋缓，如何赋予农民更多财产权利，在城市化进程中保护好实现好农民利

益，增加农民收入？东平基层基础薄弱，2011 年全县空壳村占全县的半数以上，村级运转十分困难，相当一部分村干部工资发不出，甚至办公没有场所。如何整合分散的资源、资金，探索农村集体经济的有效实现形式和乡村治理方式，夯实党在农村的经济基础、政治基础和群众基础？

这些问题，预示着东平的农村发展站在了改革的十字路口，看似走投无路、山穷水尽，但又指向同一个问题，即农村集体产权，突破这一点，满盘皆活。

东平历史悠久，人杰地灵，4000 多年的文字记载史，孕育了一代又一代东平人的智慧，大写意人物画鼻祖梁楷，元代著名杂剧作家高文秀，文学巨匠罗贯中，中国农村改革先锋、全国人大常委会原委员长万里都出生在这块土地上。30 多年前，东平人的杰出代表，时任安徽省委第一书记的万里，以心系百姓、勇于改革的伟大精神，探索农村改革之路，实行包产到组、包产到户，让农民重新获得生产自主权，这也是我国农村经济体制的一次重大突破，是发展、完善社会主义经济制度的成功尝试。今天，在万里同志的家乡，勤劳勇敢、富有创新精神的东平人民，又围绕农村集体产权制度，进一步活权赋能，探索集体经济有效实现形式，开始了新一轮的探索。作为东平县委书记，我有幸参与并见证了这次改革。

东平的农村集体产权制度改革，是一个由模糊到清晰，由封闭到开放，由固化到流动的过程，大体经历了三个阶段。一是摸索阶段，发展“边角经济”。重点围绕解决无区位优势、无资源优势、无资金技术“三无”村的增收问题，引导村级利用路坎壕边、闲置荒片、房前屋后、边角角的集体闲散土地资源，通过股份合作的形式，与各类市场主体、群众合作发展苗木种植或其他经营项目，实现各方共建共赢，形成了村集体“边角经济”增收模式。这一增收模式投入少，见效快，有效解决了空壳村的“第一桶金”问题。这一做法，得到了专家和省市领导的充分肯定，并在省市予以推广。通过发展“边角经济”，全县共清理荒片 1.1 万亩，村集体收回利用 5000 余亩，年可增加村集体收入 450 万元。

二是试点阶段，推行土地股份合作。东平作为农业后发地区，最普遍，也最有潜力的是土地资源，我们把改革的视角由“边角经济”扩大到大田土地上。工作中，农户以承包地自愿有偿入股，村集体以积累资金、厂房机械、“四荒”资源、边角土地等折股入社，各类新型经营主体以资金、技术、设施参股经营，坚持收益共享、按股分红，实行“保底

收益+分红”方式，农民凭借承包权成为“三金”农民，村集体凭借所有权增加收入，新型经营主体凭借经营权壮大了产业，实现三权同步、三权共赢。2012年10月26日，接山镇后口头村炬祥土地股份合作社挂牌成立，成为山东省首批、泰安市首家土地股份合作社，开启了土地股份合作的大幕。2014年1月3日，组建了山东省首家县级农村综合产权交易所，农村土地承包经营权等13类农村产权进所交易，构建起较为完善的农村产权交易市场和覆盖县乡村三级的服务网络。2014年9月27至28日，由华中师范大学中国农村研究院、农村改革发展协同创新中心共同主办的“土地股份合作与集体经济有效实现形式高端论坛”在东平成功举办，来自国家部委和有关地方以及知名高校、科研单位的40多名领导、专家齐聚东平，研讨土地股份合作与集体经济发展有效实现形式。目前，全县已发展土地股份合作社61家。

三是发展阶段，开启农村集体产权股份合作制改革。2014年11月20日，农业部等13部委联合下发《关于第二批农村改革试验区和试验任务的批复》，东平县成为全国第二批农村改革试验区，承担“农村集体产权股份合作制改革试点”试验任务，在做好土地股份合作的基础上，深入推进扶持资金股份化改革、集体置业股份合作改革、成方连片精准扶贫体制改革、农村金融融资增信试点等改革事项，东平农村改革进入了新的发展阶段。

东平县的农村改革，说到底还是逼出来的改革，是为现代农业发展的形势所逼，为农民持续增收的困难所逼，为农村集体经济薄弱的现实所逼，为乡村治理面临的困境所逼。东平农村改革的实践，体现了中央和省市顶层设计、高等院校智力支持与群众首创精神的结合，促进了农业适度规模经营，提高了土地产出效益，让农民鼓起了腰包，让集体挺起了腰杆，极大地解放了生产力，释放了多重效应。一是赋予了农民更多财产权利。通过确权颁证，土地产权更加清晰，股份合作更加顺畅，农民有了“租金+股金+薪金”，成为农民增收的重要源泉。二是促进了城乡要素平等交换。通过股份合作，农业发展吸引工商资本、管理、技术、人才等各类要素注入，实现了二者的有效对接和平等交换，实现了生产要素的优化配置和有序流转。三是培育了新型农业经营主体。将分散细碎的土地进行整合，培育出了农业产业园区、专业合作社、家庭农场、休闲农庄等新型农业经营主体。四是壮大了集体经济。集体的荒滩荒地、闲置资产、政策性

资金、市场化服务等要素进行盘活整合，入股合作社，使集体收入有了“源头活水”。

在多方的指导帮助下，东平农村改革做了一些工作，但距上级的要求，离群众的期待还有不小差距。我县的改革还处在初步探索阶段，有些问题尚需进一步解决，如因粮食价格浮动带来的股份合作社运营问题，农业保险的全覆盖问题，各级财政扶持资金整合的问题，农村改革金融政策的配套问题，农业经营风险防范等。东平的农村改革还有很长的路要走。

习近平总书记强调，没有农业现代化，没有农村繁荣富强，没有农民安居乐业，国家现代化是不完整、不全面、不牢固的。中央印发的《深化农村改革综合性实施方案》，明确了深化农村改革总的目标、大的原则、基本任务和重要路径，为我们农村改革指明了方向。我们要进一步发扬改革创新精神，积极探索转变农业发展方式、促进农民增收、壮大集体经济的新思路、新办法和新举措，不断开创现代农业农村发展的新局面。

赵德健

2016年1月

目 录

序	徐勇 (1)
前言	(1)
第一章 动因：农业农村发展与乡村治理的困惑	(1)
一 农业经营乏力：细碎化的土地与产业化的困境	(2)
(一) “公平”原则下的土地碎片	(2)
(二) 低效闲置的土地浪费	(3)
(三) 农业服务体系的缺位	(4)
(四) 游离分散的经营方式	(5)
二 农民增收困难：沉睡的资本与产权的缺失	(7)
(一) 土地依赖的逆袭	(7)
(二) 农民放不下的“田产”	(8)
(三) 资本下乡的“困顿”	(10)
(四) 土地流转的“死结”	(11)
(五) 产权是个绕不过的“坎”	(13)
三 村级无钱办事：集体的空壳与治理的无奈	(14)
(一) 集体经济的薄弱	(14)
(二) 公共服务的缺失	(15)
(三) 基层组织的虚置	(17)
(四) 农村治理结构的重构	(18)
四 城镇化动力不足：农民进城的现实之需与后顾之忧	(19)
(一) 新生代农民的渴望	(19)
(二) 离乡进城的藩篱	(20)
(三) 农民进城的“鸡肋”	(21)