

# 土地开发经营组织制度的分析

## ——以平邑县资邱乡为例

武玉欣, 刘金文, 张兰敬

(山东省临沂市平邑县资邱乡人民政府 273305)

**摘要:** 对土地开发经营组织进行了深入而细致的调查。分析了土地开发利用过程中的各种矛盾,在此基础上提出了一个新型的经济合作组织——土地开发经营股份合作社,在土地开发经营中发挥巨大的示范和推动作用。

**关键词:** 组织制度建设; 土地开发; 股份合作社

中图分类号: F301

文献标识码: A

文章编号: 1005-3409(2001) 03-0114-02

## Analysis of Establishing Organization of Land Exploitation and Management in Ziqiu Township, Pingyi County

WU Yu-xin, LIU Jin-wen, ZHANG Lan-jing

(Government of Ziqiu Township, Pingyi County, Linyi City 273305, Shandong Province, China)

**Abstract:** Organization of land exploitation and management was investigated deeply and thoroughly. Various contradictions were analyzed during land utilization. Based on them, a new type of cooperative economic organization——stock cooperation of land exploitation and management, is put forward, and its demonstrating and promoting roles are exerted to a great extent in practice.

**Key words:** establishment of organization and regime; land exploitation; stock cooperation

平邑县资邱乡自1998年开始,围绕土地开发经营组织制度建设这一问题,进行改革实践探索,解决了许多围绕农村改革和经济发展的矛盾和问题,实现了组织上和制度上的突破与创新,发挥了强大的示范辐射作用,有力地推动了全乡农村改革和经济发展。

### 1 背景及目的

土地开发与经营使用的脱节,工程建设与管理的脱节,制约了农民土地开发经营的积极性。

以往的土地开发,多是调集全乡劳力集中会战,按区域轮流开发,实行“工换工几年清”。实际上,由于土地后备资源分布的不均衡性,有些村子的土地可能多年得不到开发,因此,以工换工很难换清。长此下去,势必影响农民开发的积极性。在工程建设管理上,“重建轻管”的现象比较突出。跑资金跑物料,辛辛苦苦组织人员搞起来的水利工程,由于缺少一个市场经济主体组织来调节建设与使用之间的利益

分配关系,时间久了,工程逐渐毁坏,开发治理成果难以维系。解决土地开发与经营使用、工程建设与管理使用脱节的矛盾,必须改变传统的开发治理形式,运用市场经济手段,利用市场经济主体组织——土地开发经营股份合作社来实施土地资源开发和管理经营。

### 2 创办土地开发经营合作社

创办土地开发经营合作经济组织——土地开发经营股份合作社,培育农民合作经济组织;创建合作社的新型运作机制,包括融资投资机制、产品开发机制、管理服务机制、合作经营机制、市场化营销机制;探索利益共同体的实现途径,制订合作社《关于结成利益共同体,有效抵御市场风险的试行办法》;创新相关制度体系,包括投资与利益分享制度、合作社内部民主管理制度、分配制度、利润返还制度、农产品保护价和风险准备金制度、可持续发展制度。

经过四年的不懈努力,改革试验所确立的目标

\* 收稿日期: 2001-06-06

山东省人民政府可持续发展科技示范工程“山区生态资源保护及综合开发利用技术的研究与示范”项目资助。

作者简介: 武玉欣,男,(1962-),平邑县资邱乡党委书记,主要从事山区综合开发和小流域治理的研究。

基本实现,目前仅有可持续发展制度仍在探索之中。

### 3 主要经验

#### 3.1 探索解决的矛盾问题

3.1.1 解决了投资与受益相脱节的矛盾 合作社的创立及相应的制度建设,确定了谁投资谁管理谁使用谁受益,谁开发谁经营的原则和制度安排,使投资主体与受益主体实现了有机统一,符合市场经济规律,调动了投资开发经营使用者的积极性。对于那些参与投资而不能直接管理使用的群体和个人,通过工程入股的形式,取得产权,获取收益,也在一定意义上实现了投资与受益的内在联系。至于农民投入劳动积累工进行的开发,未能经营使用所开发土地的,通过给予劳动补贴的方式,解决投入与回报问题。

#### 3.1.2 解决了开发建设与管理经营相分离的问题

实行土地开发经营制度改革后,土地开发建设合作社等市场经济主体承办,即可组织人力、财力进行开发建设,又对开发后的土地和水利工程实行有效的经营管理使用,从而把开发建设与管理经营的双重职能集于一身,发挥了开发工程的效益,延长了工程寿命,实现了开发建设、经营管理、获取利益的良性循环。

3.1.3 解决了土地承包权中的问题 通过实行土地经营制度改革,我们做出了土地承包权长期稳定,使用权有序流转的制度安排,制订了具体的实施办法,解决了稳定与流转的矛盾,既给农民一个长效“定心丸”,对土地进行长期投资经营,又使土地这种资源要素有序流动起来,尽可能发挥其效益,促进农业经营收益的提高。

3.1.4 探索了分散的小生产与统一的大市场矛盾的解决办法 千家万户分散的小生产由于自身条件的限制,在生产经营过程中会遇到很多困难。土地开发经营合作社的创办,既帮助农户解决了生产经营过程中的土地开发、技术开发、产品开发、物料供应、经营管理、农产品销售等一系列问题,又把农民联合起来顺利进入市场,架起了农户与市场间桥梁,发挥了中介和载体作用,解决了分散的小生产与统一的大市场相脱节的矛盾。

3.1.5 缓解了人地矛盾、干群矛盾 连年不断的土地开发,在实现平衡的基础上增加耕地面积 6 000 多  $\text{hm}^2$ ,缓解了因人口增加而带来的人地矛盾。由于实行新的土地经营制度,既保证了农户长期的承包经营权,又使农户放心转包转让土地使用权,促进了农业劳动力自由式向其他产业转移和土地资源向更有效益的使用者手中适度集中。同时,新的土地经营

制度还从制度上杜绝了因频繁调整土地、向农户高价承包土地以及关系地、人情地引发的农村干群矛盾,有利于干群关系的改善和农村社会稳定。

#### 3.2 组织制度的突破和创新

3.2.1 组织创新 创建了土地开发经营的新型合作经济组织——土地开发经营股份合作社土地开发经营股份合作社。在土地资源开发中发挥了重要的作用,但在开发后土地的经营上,难以与经营农户结成有机的利益共同体。

#### 3.2.2 组织突破

(1) 土地承包权长期稳定、土地使用权有序流转制度。该项制度建设上的突破于 1997 年完成,主要内容有:签订 30 年不变的土地承包合同,做出承包延长 30 年的制度安排;新增人口靠机动地或土地利益调节基金解决;鼓励土地流转,但必须经村委会同意,报乡镇土地流转管理部门备案或审批;原则上禁止农业用地转为非农业用地。

(2) 政府在土地资源开发中的行为规范。对政府在土地资源开发中的行为做出了制度规定,实现制度创新。主要内容有:政府不再直接组织成千上万的劳力开发土地,把土地开发的职能过渡给土地开发经营股份合作社;政府的工作重点转变到培育土地资源开发经营主体,制度政策,搞好规划,抓好政策实施与运作监督,以及土地资源开发的基础设施建设上来。

(3) 合作社利益共同体行为准则。在创建合作社利益共同体的试行办法中,对合作社各成员制定了行为准则,实现了合作经济组织在制度建设上的新突破。主要包括:实行合作经营制度。农户按合作社的技术、生产要求组织生产经营;合作社提供系列化服务,实行市场化运作。

#### 3.3 制订了有关文件

主要有《资邱乡人民政府关于土地经营制度改革的试行办法》、《资邱乡党委政府关于土地资源开发的行为规范》、《资邱乡政府关于结成利益共同体,有效抵御市场风险的试行办法》。

#### 3.4 发挥了强大的示范和推动作用

几年来,农村改革试验的成功经验和典型作法,在较大范围内发挥了示范作用,通过试验点的探索 and 突破,有力地推动了面上的改革,促进了农村经济发展和社会进步。“资邱乡土地开发经营股份合作社”的创建,成为全县农村工作的热点,引起了社会的广泛关注,对全县农村改革起到了探路示范的作用。同时,该合作社成为全市第一家,受到了市委市政府领导的赞扬,其经验做法将在全市推广。