

耕地保护中农村集体经济组织研究

梁伯金

(六安市裕安区新安自然资源管理中心所, 安徽 六安 237000)

【摘要】农村集体经济组织是非常重要的实施主体与管理主体,在农村耕地保护中发挥着积极作用。但现实中,农村集体经济组织在应用中依旧有问题存在,导致经济组织的功能没有充分发挥出来,现阶段农村集体经济组织在运行阶段存在的主要问题有机制不健全、收益分配不完善以及监督管理效力不强等。想要解决以上问题,需要制定针对性措施,切实发挥农村集体经济组织的效用,为耕地保护工作保驾护航。希望本文的研究,可以为耕地保护的可持续发展提供合理的借鉴。

【关键词】农村集体经济组织;作用;耕地保护;措施

引言:目前耕地保护备受关注,耕地保护已经成为重要的国策之一,随着《土地管理法》的实施,耕地保护有了明确的规定和要求。2022年中央1号文件指出,要进一步细化《耕地保护法》内容,深入开展相关的研究,借此实现耕地保护的法治建设。在现阶段的耕地保护工作中,集体所有的耕地保护是主要内容。为强化耕地保护效果,消除管理矛盾,营造和谐的局面,需要发挥集体经济组织的特殊作用。通过研究发现,农村集体经济组织作用显著,在实践环节中承担了管理集体资产的重要职责,属于法定代表行使主体。所以借助集体经济组织,可引领耕地保护平稳推进,提高耕地保护的水平,实现资源优化配置。

一、农村集体经济组织概述

(一)概念界定与解读

农村集体经济组织属于一种以土地财产作为纽带的基层经济组织,组织运行期间承担土地承包、相关的土地资源开发以及资产增值等工作,在此基础上还将依法代表集体成员开展相关的经济活动,并在实际活动中行使集体资产所有权等。

通过研究发现,农村集体经济组织是在合作社、发展经济组织的结构框架上演变而来的,最初以农业合作化运动呈现,属于国家重点扶持的农业产物。农村集体经济组织的形态最早出现在20世纪50年代,与传统形式相同,都是以自愿联合为原则,组织运行的目标是完成社会主义公有制改造。最初的农业合作化运动,集体是重要的实施主体,掌握着大量的农民生产资料,即将自然生产资料集中在手,借此实施生产经营^[1]。通过研究发现,农村集体经济组织较为特殊,其存在具有强制性的意味,属于国家的一种管

理手段。在该组织形态中农民各尽所能,集体所得按劳分配,属于赋有社会主义经济特征的组织形态。

(二)农村集体经济组织工作特点

农村集体经济组织是时代发展产物,其组织特性和工作特点并不是固定不变的,与传统的方式相比,新型的经济组织工作特点,可总结为以下几点。第一,新型组织中的成员体现的是自愿合作的关系,不再是强制联合,以个人自愿入社、退社为主。第二,虽然实行的集体经营,但相关的资料依旧按照个人投资入股的份额分配,作为组织出资人可以享有一定的民主权利,同时还可以进行按资分红,这与以往的绝对分配概念有较大的不同^[2]。成员在退出组织时,其剩余的个人资产可以转让或带走,总的来看产权制度还是非常清晰的。第三,新型的组织形态在运行期间遵循民主、公平原则,领导普遍通过选举产生。第四,组织内部成员的身份定义还是比较明确的,没有“世袭制”,只有出资之后,才能成为组织成员。第五,集体经济组织并不是固定不变的,参与主体呈现多元化特征,其形式也趋于多样化。不同时代背景下,集体经济组织将会有新的变化,因此可以将农村集体经济组织发展看作是逐渐完善的过程。

二、农村集体经济组织在实施耕地保护中的作用

农村集体经济组织在实施耕地保护中的作用,集中体现在以下方面。

第一,农村集体经济组织可以合理推动耕地保护的实施。通过研究发现,农村集体经济组织分别是土地整理的实施主体和农田建设的开展主体,在耕地保护中主体地位非常突出。落实好农村集体经济组织,并发挥组织的主体功效,可加速耕地保护的进程,确

保耕地保护平稳落实,取得理想的效果。

第二,农村集体经济组织可以对农村耕地保护工作进度以及成果实施有效监管。农村集体经济组织在实际工作中的管理主体主要体现在:(1)扮演农业基础设施管护者的身份。通过了解发现,农田建设完成后,需要依托完善的管护机制确保农田管理的可靠性。2017年,国家在标准农田建设的相关意见中指出,可以将这项任务移交给集体经济组织,借此发挥管理机制的效用,提升农田建设的经济性和管理的有效性^[3]。2019年,在提升国家粮食安全的《意见》重点强调要积极推行农村集体产权制度,发挥集体经济组织的作用,使其成为主要的管护主体,让其在农业基础设施完善和保护中发挥主要功能。由此可以看出,农村集体经济组织的农业基础管护职责是比较明确的。(2)现实中耕地利用的监管者。除了扮演农业基础设施管护者的身份外,集体经济组织还是最主要的耕地利用监管者。实践证明,该组织对农田地力等级的评定可以作为农田利用监督的科学方法之一。此外,集体经济组织还是监督耕地非法利用的行为主体,针对一些非法利用耕地的情况,集体经济组织一经发现可以终止流转合同,进而起到保护耕地的作用^[4]。以弃耕抛荒为例,农村集体经济组织可以在相应的期限内终止流转合同,借此规避土地资源的荒废。

三、农村集体经济组织运用到耕地保护中的现有问题

虽然农村集体经济组织在现阶段的耕地保护中具有较强的优势,但现实工作中存在的问题也是不容忽视的。只有将现有问题解决,才能真正体现出农村集体经济组织运用的价值。

(一) 机制不健全

现实工作中,无论是土地的开发,还是最终的整理和利用,都需要健全机制作为依托,确保监管工作顺利推进。但现实中,一些工作的管理机制并不完善,导致最终的耕地保护效果不理想。以农田建设为例,在“整县推进”的状况之下,土地所有权主体的关系处理是重点内容,因为缺乏相应的机制,所以现实工作中人们一时之间无法确定是成立联合社,还是借助其他市场主体完成工作,造成工作效率低下。

(二) 收益分配不完善

收益分配不完善方面,问题主要体现在两点,其中一点是货币收益的归属。以耕地保护补偿为例,如果处在经营权流转情形下,土地的实际经营者是否可以得到耕地保护补偿,缺乏进一步的规定,容易

发生收益分配不合理问题。另一点是新增耕地的归属^[5]。一些新增耕地在农田建设中往往散落于田间,这让新增耕地连片集中管理遇到了阻碍。

(三) 监督管理效力不强

除了上述问题外,集体经济组织在耕地保护中还将面临监督管理效力不强的现实问题。与一般市场主体相比,这种新型的集体经济组织形式在成员结构、资产结构和运行机制方面还是比较薄弱的,再加上同时承担了许多公共职能,所以导致其自身在耕地保护工作中的监管效力受到影响。以基础设施管护为例,现实工作中普遍存在“重建设、轻管护”的问题,影响了集体经济组织的管理效果。

四、农村集体经济组织运用到耕地保护中的有效策略

(一) 健全相关工作机制

在健全机制的工作中,要结合耕地保护现实需求,明确决策机制和联合机制的相关内容,借此发挥集体经济组织管理在耕地保护中的优势。

1. 营造公平的决策环境

在耕地保护决策制定时,需要由集体经济组织成员共同商议,最终投票表决,保障决策的公开性。在农村集体经济组织架构中,成员大会的作用显著,成员大会可以为成员之间交换意见提供规范性的场所,并为决议提供科学的指引。现实工作中,考虑到耕地保护的特殊性以及实施过程的复杂性,需要明确相关的保护措施,并通过成员大会讨论,当决策通过后方可实施。针对一些特殊情况,如耕地已经承包到户的,同样要取得70%经营权人的同意。除此之外,土地承包人与经营人的利益分配问题也要合理明确,当在制定耕地保护的措施时成立相应的条款,借此调节矛盾,明确双方责任,将耕地保护有效落实。

2. 科学联合耕地保护措施

工作期间,为强化耕地保护的效果,科学联合耕地保护措施,需要科学构建有效的联合机制,实现资源合理分配。在具体工作中,可以将农村集体经济组织合理分级,将其分为组、村、乡镇集体经济组织,确保耕地保护落实到位。在同一组织范围内,还需要明确相应责任,由集体经济组织负责落实耕地保护措施。如果现实中的耕地保护措施涉及不同层级,则需要由上一级统一协调,实施统筹管理,在此基础上发挥联合管理机制的效用,发挥集体经济组织的管理与监督优势。以农田建设为例,为确保农田建设工作质量,需要积极推广项目法人责任制,在明确责任

的基础上,高标准推动与落实农田建设项目。与此同时,实施高效的联合管理,结合耕地的实际情况,由联合社制定保护措施,并统筹实施不同经济组织,成立联合机制,借此确保农田建设的顺利推进,实现农田建设效益的最大化。

(二) 实施合理的收益分配

通过上述分析可知,收益分配不完善方面,问题主要体现在两点,其中一点是货币收益的归属,另一点是新增耕地的归属。基于此,在收益分配制度完善上也需从两方面入手,提高耕地保护收益分配的规范性。

第一,确定货币收益性质与实际归属。结合现有经验可知,集体经济组织的收益较为特殊,在分配时既要遵循多元化分配的原则,同时又要考虑公益私益兼顾。针对社会资本等投资主体的收益分配,需要参照合同内容进行,保障收益分配的合法性与合理性。此外,不同耕地保护措施中,不同主体需要被明确纳入受益范围,以便为今后的收益分配提供借鉴。例如:针对耕地保护补偿的问题,在合同中应该有具体的说明,借此保护不同主体的权益。

第二,确保新增耕地的性质以及归属。针对一些新增土地的收益分配,要根据收益分配比例进行,借此营造公平的环境。此外,在确认新增耕地归属的同时,还要关注新增土地的用途,这也是十分重要的耕地保护内容。具体措施有:一是通过经营权互换的方式,实现新增耕地集中连片,提高耕地保护合理性。二是依托“确权确地”等方式,进一步掌握新增耕地的用途,明确相应的土地承包经营权人。实践证明,通过这样的方式,可对土地承包经营权人相应权益实施保护,并且可以实现收益合理分配的管理目标,进一步保障集体经济组织在耕地保护中的作用。

(三) 落实科学的监督管理

除了上述措施外,落实科学的监督管理也是较为可行的,是保障耕地保护效果的重要举措。结合现有经验可知,在耕地保护中科学落实集体经济组织的相关监督职责,可以起到推动耕地保护平稳实施的作用。而想要达到理想的效果,扶持措施与配套制度都是不可或缺的。

第一,健全相应的扶持措施。通过细致解读《耕地保护法》可以发现,该项法规不仅进一步明确了集体经济组织所要遵循的法律责任,同时也提出了耕地保护的相应扶持保障措施。在实际的扶持保障措施应用期间,为了达到耕地保护的效果,还应该设法实现不同扶持保障措施的衔接,提高监督管理时效性。

总而言之,农村集体经济组织在科学落实监管职责期间,需要从统筹安排的角度出发,积极规范组织行为,设法促进集体经济的发展。以农田建设为例,需要在清晰相应设施产权基础上,对资源进行重构,如人、财、物等,构建长效的管护机制。同时保障资金的充足,明确转型资金的流向,调节好社会资本投入,科学寻求集体经济组织资金筹集的多元化渠道。

第二,注重制度设计的实用性与可操作性。在扶持政策的基础上,落实相应配套制度也是必不可少的,耕地保护立法期间,进一步阐明了组织监督管理职责,而为了有效落实这种职责,完善相关的配套制度是重中之重。以非法占用耕地为例,当遇到此种问题时,农村集体经济组织需要先明确房屋的所有权归属,然后再制定合理的处置方式。问题的关键点在于是否给予非法占用耕地一定的补偿保障村民的利益,以及如何补偿。现实工作中,农村集体经济组织要结合非法利用耕地的情形,请求相应的损害赔偿或者是直接提供流转服务,在保障相关人权益的同时,又可以合理落实自身的监督职责。

结论:综上所述,新时代背景下,耕地保护重要性受到关注,为提高耕地保护的有效性,科学落实相应的耕地保护制度和措施,需要科学借助农村集体经济组织这项载体,发挥组织的功效和优势,提升耕地保护的真正水平。现实中,针对现有的问题,需要制定健全相关工作机制、实施合理的收益分配、落实科学的监督管理等有效策略,发挥农村集体经济组织在全面开展耕地保护工作中的最大优势,助力耕地保护工作顺利实施。

参考文献:

- [1] 张先贵.农村集体经济组织设立规范的体系化表达——面向农村集体经济组织立法背景下的深思[J/OL].河北法学,2024,(06):20-41[2024-04-17].
- [2] 陆俊睿.我国农村集体经济组织集体股的应然禀赋、设置逻辑与立法表达[J].学海,2024,(02):60-71+214-215.
- [3] 翁小云.农村集体经济组织在农业强国建设中的地位和作用[J].中国集体经济,2024,(08):27-30.
- [4] 杨国鑫,李素文,张迪.农村集体经济组织促进乡村产业振兴的路径研究——基于我国农村集体经济组织产业开发模式案例分析[J].当代农村财经,2024,(03):48-51.
- [5] 肖鹏.论耕地保护中的农村集体经济组织[J].江西社会科学,2023,43(05):136-145.