

农村土地流转规模与经营质量有待提高

——部分典型省市土地流转和规模经营专题调研

□ 赵心洋

习近平总书记指出，“土地流转和多种形式规模经营，是发展现代农业的必由之路，也是农村改革的基本方向。”截至2018年底，我国大部分省份已完成承包地使用权颁证确权工作，土地流转加快推进，但发展质量参差不齐。

笔者对部分典型省市的土地流转和规模经营情况进行了专题调研。从全国来看，土地规模经营还存在信息不畅、管理落后、配套缺失、规则不明等问题；不同地区间，盲目流转引发风险与动力不足制约流转的现象并存。下一步，建议准确把握土地适度规模经营内涵，进一步强动力、引资源、优产业、控风险，明规则，着力提升土地流转和规模经营质量，为推进乡村振兴战略筑基助力。

土地规模经营质量参差不齐

截至2018年底，除山西、吉林、海南等省份的部分市县外，全国近90%的承包地完成颁证确权，流转比例超过1/3。由于经济发展水平、城镇化进程、农民思想意识等存在差异，东、中、西部地区土地流转比例呈现梯度递减趋势。如东部地区的江苏流转比例达到60%，中部地区的河北仅为38%，西部地区的云南则不足20%。许多地方土地流转和规模经营取得积极成果，有力推动了农民增收、农业增效、粮食增产、“四化”增速。

目前，部分地区土地流转和规模经营距离高质量发展要求有较大差距，存在诸多困难和问题。

信息障碍突出，影响资金流入。专业土地信息平台的匮乏，使得农户流转交易的选择面受限。据2016年对陕西省土地流转现状的民意调查显示，在所有进行过土地流转交易的农户中，49.5%的人通过熟人介绍获得流转信息，35.2%的人通过村集体

组织。社会资本流入农村也面临不了解地方规划导向、资源底数、土地性质和农户预期等信息障碍，容易出现“坐地起价”“反悔违约”等风险，降低了社会资本在农村的投资效率。

管理水平落后，项目效益欠佳。部分地区农业经营主体发展层次不高，专业人才匮乏，难以适应“资源变资产”“资金变股金”“农民变股东”的发展形势和改革要求。如河北省西庄村村民将土地作价入股农业生产合作社，连片种植农作物并开发采摘园等乡村旅游项目。但由于只有村书记、会计两人有能力进行经营管理，出现了项目规模小、优质项目少、治理结构不完善等问题。合作社年收入约25万元，收益率仅4.5%，规模经营优势未能充分体现。

配套条件缺失，违规建设仍存。部分地区土地分布零散，缺乏集中连片、地块平整的耕地，配套水、电、路及配套基础设施不够完善，限制了规模经营。如河北省南和县某种粮大户承包2000多亩地，但配套的水井太小，供水量不足，只能撂荒。环境治理政策约束、农村消费力不足等因素也限制了部分地区涉农产业的发展。有的地方还出现工商资本占用耕地违规用于非农建设的情况，如云南省昆明市部分地段耕地被用于建设仓储物流、交易市场、餐饮娱乐等非农设施。

流转规则不明，土地纠纷较多。《物权法》规定承包地经营权可以转包、互换、转让，《农村土地承包法》规定经营权可以出租，但法律未明确经营权可以入股、抵押。尽管实践中有以土地入股流转的情况，但是缺乏法律保障。此外，农民法律意识普遍有待提高，虽然全国签订土地流转合同的比例超过2/3，但在许多地区，上访仍是农民遇到纠纷时的第一选择，政府调解成为解决纠纷的主要方式，加重了基层治理负担。

此外，盲目扩大土地规模引发风

险，与创业意识不足限制流转的情况在不同地区并存。部分地方农民忽视自然和市场条件盲目扩张，引发了经营风险。如山东省高青县某农户在不了解市场信息的情况下，贪多求大，将土地经营面积扩大到1300多亩，但恰逢玉米价格低迷，入不敷出。后来将面积调减至300多亩，并改善经营管理，在规模缩小的情况下收入不降反增。而部分欠发达地区农民对土地流转意义认识不足，缺乏积极性。如甘肃省庆阳市大部分农民恋土情节较重，将承包地作为生活保障的最后一道防线，土地流转比例不足15%。吉林省汪清县部分村屯由于人口外流，缺乏带头人引领，农民顾虑重重，流转形式主要为口头转租，难以组织规模经营。

合理有序提升规模经营质量

建议各级政府积极作为，“开山引路”，扮演好农村土地规模经营的培育者、制度创新的引领者、公共产品的供给者，合理把握发展节奏，不断激发内生动力，持续优化基础环境，走出一条中国特色新型农业现代化道路。

激发农民积极性，提升管理水平。搭建土地流转信息平台，规范土地流转市场，通过政府补贴、抵押入股、新型职业农民教育培训等扶持机制，激发农户参与土地流转的积极性。在引导土地资源适度集聚的同时，鼓励农民合作社、家庭农场等经营主体通过与农民合作、开展社会化服务等多种形式，提升规模经营水平。

畅通信息渠道，吸引资金流入。统合自然资源、生态环境等不同部门信息，搭建土地资源“一张图”信息库，及时共享更新，让外来资金在投资时能“胸有成竹”。选拔市场意识强、熟悉地方实际的优秀干部，组建招商班子，聘请富有开发经验的专业运营班子，通过“两套班子”，合力提高与投资者的沟通洽谈效率。

因地制宜发展，聚焦优势特色。

根据地方实际把握好土地流转规模，防止违背农民意愿，片面追求超大规模经营的倾向。加强土地流转用途管制，严禁借土地流转之名违规搞非农建设。优化交通、通讯、仓储等农村基础设施建设。针对土地零散的地块，依托比较优势聚焦“一村一品”发展，推进一二三产业融合。鼓励依托绿水青山、乡土文化等资源，发展休闲度

假、养生养老、农耕体验等乡村旅游新业态。

加强信贷支持，强化风险控制。加大财政补贴、贴息、中央预算内投资等政策支持力度，通过政府与社会资本合作、设立基金等方式，投资农村新产业新业态。建立土地流转信托基金，拓展互联网金融、供应链金融管理等金融服务，盘活

土地资源。引入保险、期货、担保等金融工具，增强农民风险抵御能力。完善城市务工农民的社会保障政策，设置一定条件下的土地流转“退出反悔期限”，解决农民离开土地的“后顾之忧”。

完善流转规则，协调矛盾纠纷。在《物权法》《农村土地承包法》等法律法规中明确赋予土地经营权入股、抵押等权能。制订规范合同文本，做好合同鉴证、登记工作。完善“合同帮农”机制，为农民和涉农企业免费提供法律咨询、纠纷调处服务，引导村民通过调解、仲裁、诉讼等渠道解决土地纠纷。

（作者系国家发改委价格司挂职干部）



广西上思：农旅融合激发乡村活力

近年来，广西上思县依托境内的自然资源优势，大力推进农旅融合发展，在不断完善基础设施建设的基础上，规划建设一批农家乐、康养农庄、民宿项目，助力当地脱贫攻坚工作。

当地在十万大山国家森林公园外围打造上思县十万大山布透温泉森林生态旅游核心示范区，通过土地流转、吸收贫困村贫困户入股、吸纳当地村民就业等方式帮助当地贫困村、贫困户实现增收。2018年以来，当地已有24个贫困村和600多户建档立卡贫困户与旅游公司签订了投资入股经营协议，累计获得分红400多万元。图为贫困户邓玉运从事保洁工作，每月可收入2000多元。

新华社记者 曹铭铭 摄

□ 瞿安朝

专业合作社是连接农户与市场的桥梁，也是弱者的组织，是穷人的娘家。发展合作社是解决“三农”问题、推动新农村建设的切入点和重要抓手，脱贫攻坚需要，乡村振兴也需要。为了更好地了解基层专业合作社发展现状，笔者近期对甘肃省合作市的专业合作社开展了调研。

发展进入“快车道”

近年来，合作市坚持把加快发展专业合作社作为带动农业产业结构调整的重要手段，先后制定下发了一系列指导性文件，为农牧村壮大村集体经济、推动扶贫产业发展指明了方向，专业合作社发展进入了“快车道”。

合作社能作为单打独斗进入市场方面发挥桥梁和纽带作用，实现了千家万户的“小生产”与千变万化的“大市场”的有效对接，提高了抗御市场风险的能力。目前，合作市合作社发展规模不断壮大。据统计，全市登记注册数量共410个，注册资金89.5915万元，涵盖养殖业、种植业、服务业等多个行业。从产业结构来看，以养殖业为主要类型的合作社342个，占比约为83%；以种植业为主要类型的合作社45个，占比约为11%；以服务业和其他类型合作社为23个，占比为6%。从发展模式来看，专业合作社经历了从传统型向开放型转变的发展过程；从成立之初单一的种养殖、购销发展到充满活力的“合作社+”的模式，并取得了非常明显的成效。

产业结构不断优化。专业合作社由单一的养殖型逐渐发展为综合型，经济结构更加合理和优化。如盼得菌

类种植专业合作社种植羊肚菌，牛羊的粪便可以综合利用，打造了小型的田园综合体，促进农产品生产的规模化，推动农业产业化经营，提升农业综合效益。

群众增收效果明显。通过调研了解到，70%以上农民认为参加农民合作社提高了收入，与龙头企业开展对接的合作社数量增长了30%，入社成员平均收入比当地同行业非成员农户高出15%以上。

组织作用不断提升。根据“党组织建在产业链上”的设置方式，村“两委”班子组织带领农牧民与合作社“抱团”参与市场竞争，提高了农业生产和农民进入市场的组织化程度，增强了“两委”班子的凝聚力。

存在诸多困难和问题

尽管合作社发展势头强劲，取得了一定成绩，但从总体上看仍处于初级阶段，部分合作社内控机制、发展质量、服务内容、人才队伍等方面还存在诸多困难和问题。

运行机制不规范。合作社在经营上不能依法依规去经营，运作和管理随意性大，合作社与成员之间尚未真正形成紧密型的“利益共同体”，甚至出现个别合作社利来则聚，利尽则散。如财务管理不规范。有的没有建立财务核算机制，有的没有专门财务人员，有的不记账或只记“流水账”。

同时，协同监管不到位。专业合作社的注册登记和注销退出主责在市场监管部门，建章立制、示范引领、产业扶持主要在农业农村部门，还涉及发改、财政、扶贫等诸多职能部门，而税务、银监、自然资源部门分别对报税事项、融资信用、土地利用等方面予以监管，“马路警察，各管一段”，缺乏有效的统筹、衔接、协作。

发展规模“小弱散”。据统计，专业合作社法人素质相对较高，引领能力较强的卡加曼绿源丰茂、那吾多河兴盛等58个合作社，仅占合作社总数的14%，大部分合作社存在资产数量少、融资难的问题。比如，相当一部分社员采取以土地、林木等实物作价入股，以现金方式入股的不多，导致实际可运营的资金少。由于缺乏合格的抵押品和有效的担保机制，无法进行信用评估和评级授信，融资贷款也受到制约。此外，发展层次低。虽然目前农特产品琳琅满目，但还局限于生产、销售初级农产品。比如，药材种植类合作社均种植面积在30亩左右，受草畜平衡政策的影响，牛羊养殖类合作社均养殖数量约40只羊单位，远低于国家提倡的适度规模经营水平。另外，产业链条短、效益差。“三品一标”认证严重滞后，品牌意识落后，未开展农畜产品认证的合作社约共320余家，占78%左右，经营系列产品和精深加工的高附加值产品少之又

少，多数农特产品形成了“优质不优价、优良不增效”的窘态。

服务内容“单少窄”。专业合作社在开展业务技术培训、实行民主管理、及时公布相关信息等工作做得不够好，削弱了合作社的凝聚力，导致合作项目少、服务范围窄。受信息闭塞、管理不规范等因素的影响，给会员提供的支持少，加之合作环节少、合作内容单一，在产品加工、仓储、运输、品牌创建、营销网点等环节上还比较欠缺，没有形成产供销一体化。受自身条件所限，合作社的生产基地小而散，绝大多数合作社服务的范围仅限于本市，甚至相当一部分局限于本乡镇，跨市发展的合作社还较少，规模效应、示范带动作用不强。

专家型人才欠缺。调研了解到，专业合作社普遍反映缺乏经营管理、市场营销和专业技术人才。一方面受到民族、地域、传统观念等影响，管理者中大专以上学历仅占18%，缺乏专业知识，组织管理能力较差，发展输在了起跑线上。另一方面由于农民合作社大多地处偏远，工作环境、各种待遇与城镇相比差距较大，许多专业技术人员并不愿意投身合作社，造成了合作社人才引进难和留不住等问题。

规范发展增强软实力

专业合作社目前仍处于发展阶段，在抵御市场风险上还很脆弱，需要

进一步在运行机制、能力建设、示范引领和队伍建设方面采取积极措施，促进健康持续发展。

规范运行机制，营造良好发展氛围。积极引导专业合作社坚持依法办社，用规章制度来约束社员的行为。一方面要提供公共服务，通过招投标确定有资质的财务记账公司承担财务共享中心的工作职责，费用可以考虑财政和合作社各承担50%。另一方面要创新监管手段，形成监管合力，强化联席会议职能，在项目资金、注册登记、吊销退出等各方面加强监管，明确农业农村部门牵头协调，促进部门间的协同配合及信息共享。

突出能力建设，实现互助发展格局。作为专业合作社，应该始终秉承“对内讲服务，对外讲赢利”的原则，构建“以引进或培育的企业为龙头、以乡镇联合社为纽带、以村办合作社为单元、以农户为主体”的产业发展体系。一是主导一批带动关系，积极培育扶持产业化龙头企业，采取订单方式组织专业合作社、农户统一生产。二是组建合作联社，按照合作社情况分产业、分行业、分类型，实行横向联合，实现“抱团”发展，在资金、技术、人才、服务、营销等方面形成优势互补、互帮互助的良好发展机制，解决资源富集不富民的问题。

树立典型示范，发挥辐射带动作用。以生产标准化、经营品牌化、管理

规范化、成员知识化为重点，开展专业合作社示范社创建活动。一是用成功事例激励农牧民，积极推广示范社的好经验、好做法，用典型样板示范引路，使示范社成为推进规范化建设的有力抓手。二是加强经验交流分享，“带着农民干，做给农民看”，组织各乡镇、街道开展互评，进行实地参观学习，促进经验交流和研讨，实现“点亮一盏灯，照亮一大片”的目的。三是建立健全动态监测机制，实行“有进有出”制度，定期开展专业合作社示范社申报认定，公布示范社名录，利用各种媒体及时发布监测结果，接受社会监督。

加强队伍建设，增强合作社软实力。人才兴社是培育合作社壮大发展的核心，一方面要打造辅导员队伍，从每个乡镇抽调从事或熟悉农牧业工作的人员成立兼职辅导员，或聘请涉农院所、高校担任高级辅导员，或动员龙头企业主动承担社会责任，对合作社开展管理、营销、市场信息等方面的服务培训，提供“一站式”全程跟踪指导服务。另一方面发挥农村能人作用，鼓励科技人员领办合作社，吸引科技人员加入合作社，为合作社发展注入新鲜血液，让他们领办或自办专业合作经济组织，按照“短平快”的方式开展生产经营活动，使其见效并带领贫困户脱贫致富。

（作者系国家发改委离退休干部局干部，挂职任甘肃省甘南藏族自治州政府副秘书长、合作市委副书记）

专业合作社：现代农业发展助推器

——关于甘肃合作市专业合作社规范运行的调研报告