

# 土地流转和适度规模经营发展已成为趋势

[政策动态]

## 资源变资产 农民稳获利

国务院办公厅日前印发《贫困地区水电矿产资源开发资产收益扶贫改革试点方案》，计划从2016年底至2019年底，在集中连片特困地区县和国家扶贫开发工作重点县选择约20个水电、矿产资源开发项目，开展资产收益扶贫改革试点。贫困地区和人口如何通过改革受益？如何防控可能出现的风险？近日，国家发改委召开新闻通气会解读了方案的创新机制。

国家发改委地区司负责人介绍，此次改革试点按照“资源变资产、资金变股金、农民变股民”思路，水电、矿产资源开发项目占用集体土地的土地补偿费作为资产入股试点项目，形成集体股权，并通过分红制度，使村集体和贫困户能够长期获得资源开发收益。

让占用集体土地补偿收益直接惠及原住民特别是建档立卡贫困户，是重点和难点。方案建立了流向清晰的全过程收益传导机制。在入股资产选择上，将其限定为农村集体经济组织所有的耕地、林地、草地、未利用地等非建设用地的土地补偿费。在集体股权设置上，明确农村集体经济组织是集体股权的持有者，其成员是集体股权受益主体。在收益分配上，要求建档立卡贫困户对集体股权收益享有优先分配权益，享受特殊倾斜和支持。在收益保障上，探索建立集体股权保障收益制度，确保原住民在项目全生命周期均能获得一定收益。

不仅要让贫困人口直接受益，还要持久受益。与以往一次性补偿方式不同，方案提出一种长效补偿方式，将原住民安置与水电、矿产资源开发紧密结合，让原住民从资源开发中有机会持续获得收益。

在项目收益稳定的前提下，方案提出的集体股权年化收益水平，比一次性补偿明显增加。有关专家对改革预期成效进行过测算，以水电项目为例，假设试点项目所发电量全额上网、电价保持稳定水平，集体股权在项目全周期内的平均年化收益水平，有的可达3000—4000元。

改革也存在风险。方案虽然要求对集体股权设定收益保障制度，但考虑到试点项目受市场变化、企业经营水平等影响，投产后的经营收益也会存在一定不确定性，这会影响到集体股权的收益水平。“这次提出的集体股权补偿方式，并不是对现行补偿方式的替代方案，而是有益补充。”该负责人认为，要充分尊重农户意愿，完全由农户自主选择补偿方式。

改革中，调动企业参与积极性，直接影响改革试点的成效。方案制定了相关鼓励政策。一是在安排开发项目中央补助资金时，对符合条件的试点项目予以优先支持。二是依法依规简化试点项目前期工作程序，加快项目核准进度。三是对于水电开发试点项目，优先保障所发电量全额上网。四是对于矿产资源开发试点项目，降低试点区域矿业企业用地成本，适当延长矿区和尾矿库等依法占用的临时用地使用期限等。

试点工作政策性强、影响面广、不确定因素多，方案建立了全过程的风险防控和规避制度。比如：在项目运行方式上，要求采取封闭运行；在集体股权收益保障上，要求各试点省份探索建立集体股权保障收益制度。  
赵展慧

在农业部近日召开的培育新型经营主体发展农业适度规模经营座谈会上，农业部部长韩长赋表示，随着我国城镇化和农业现代化深入推进，农村劳动力大量转移，新型经营主体不断涌现，土地流转和适度规模经营发展已成为趋势。

“截至2016年6月底，全国承包耕地流转面积达到4.6亿亩，超过承包耕地总面积的三成；到今年10月底，全国依法登记的农民合作社达174.9万家，超过全国农户总数的四成。”

## 土地政策释活力

在上海松江区，要成立家庭农场，不仅有门槛，还得竞争上岗。土地由村集体统一流转后，须通过民主评定和村民代表投票同意才能经营。“这是为了确保把土地交给真正有能力从事农业的人。”53岁的农场主沈忠良，有10多年的土地流转经验，2007年竞争上岗，承包了146亩土地，成为松江区第一批家庭农场主。

种植面积大了，农机供不应求。2015年，沈忠良联合4户有农机的农户，组建了农机互助点，并与周边农场签订了协议，为1000多亩地提供农机服务。“家庭农场+农业社会化服务”创新了农业适度规模经营模式，也鼓起了沈忠良的腰包，“去年净收入20多万元，一点也不比外出打工差”。

以“家庭农场+农业社会化服务”“家庭农场+合作社”“合作社+龙头企业”等模式为主的适度规模经营这两年在全国各地涌现。据专家估算，我国农户平均经营规模只有0.6公顷，与发达国家相比尚有一定的差距。要提高农业的国际竞争力，消化生产成本不断上升带来的影响，发展农业适度规模经营、提高农地资源的配置效率是必经之路。

日前，中办、国办印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，明确提出实行农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”，为引导土地经营权有序流转，发展农业适度规模经营奠定了制度基础。

各地加快建设土地流转服务平台。黑龙江省已建立农村土地承包纠纷仲裁委员会85个，聘任仲裁员2047人，每年受理并调处各类土地纠纷6000多起，切实保护土地流转双方的合法权益。江西省搭建了11个市级、102个县级、1454个乡镇农村土地交易中心，为新型经营主体发展适度规模经营提供服务。

为鼓励农户放心流转土地，上海松江区每月给60岁以上的老年农民发放150元的退地养老补助金，把农保养老金提高到镇保水平。并尝试引入保险公司开发土地流转履约保证保险产品，“将农民土地流转风险降到最低，消除后顾之忧，也让我们流转土地变得更容易。”沈忠良说。

土地流转呈加速之势，目前，全国2.3亿农户中约30%的农户已流转了土地，在一些东部沿海地区，承包耕地流转比例已经超过二分之一。全国经营耕地面积在50亩以上的规模经营农户超过350万户。

## 金融保障兜底气

27岁的浙江湖州小伙子孙建龙是位不折不扣的新农民。几年前从学校毕业后，孙建龙从其父亲手中接过尹家圩粮油保值农机专业合作社的担子，当起合作社的领头人，“接手后合作社面临规模扩大、设备更新等棘手问题，资金很为难”。

解决孙建龙燃眉之急的是湖州信贷支农政策，孙建龙与湖州银行等建立起信用合作关系，



银行滚动提供低息贷款300万元，各级财政给予3%的种粮贷款贴息。

更幸运的是，尹家圩粮油保值农机专业合作社今年还被农业部纳入了新农人直报平台试点范围，直接获得邮储银行100万元的信贷支持。该平台通过点对点对接信贷、保险、补贴和培训等服务，将逐步实现对新型经营主体的精准定位、动态跟踪、定制服务。

农村金融改革正成为吉林扶持新型经营主体的重要抓手，当地先后创新开发了粮食直补资金担保贷款、土地收益保证贷款等涉农金融产品，仅土地经营权抵押贷款就已发放9.24亿元。2016年，吉林省财政还拿出2300万元专项用于贷款贴息和担保费补贴。

依托政策性银行、商业银行以及民间组织成立的农业投融资平台和贷款担保平台，各地通过促成银保合作以及探索财政投入与信贷资金结合的新模式，有效满足新型经营主体资金需求。

除了创新融资渠道，惠农补贴也紧跟脚步。“种粮直补、农机补贴、农资补贴……这些年国家对种地农民的补贴越来越多，今年平均一亩地我能享受补贴150多元。”王崇杰是河南省范县杨集乡王马桥村的农民，2008年牵头成立了范县农民专业合作社。

补贴减轻了王崇杰不少负担，王崇杰算了笔账，按照当地的农机补贴政策，买1000元的农资可以省300元，截至目前，他共拿到的农机补贴多达六七十万元。在种粮成本不断上涨的情况下，及时优惠的补贴，对于保障王崇杰的种地收益无疑能起到最直接的作用。

近些年，各地在不断完善适度规模经营补贴政策，加大补贴力度。山东省今年调整补贴对象及标准，对小麦种植面积50亩以上、200亩以下的，每亩补贴60元。江西省重点支持50亩至300亩的适度规模经营主体，对粮食烘干、工厂化育秧、机防等全程机械化薄弱环节补贴额度最高为设备总价的50%。

## 模式创新有效益

费明锋曾经是名“北漂”，开过服装店，做过小买卖。2007年，他回到老家湖州，投资30多万元购买了200头种羊，开始小规模养殖。“一开始想得很简单，养几只羊还不容易？”但好景不长，半年后，费明锋的羊感染了瘟疫，死了不少。

眼看就要血本无归，“幸亏有湖州市畜牧兽医局的帮助，羊病才得到了控制。”吸取教训的费明锋，在市政府的建议下报名参加湖州农民学院职业农民培训，如今他已是一名湖羊养殖专家，家庭农场的湖羊存栏量达3000头，年产值近500万元。

大力培育新型经营主体，是湖州市推进适度规模经营的重要着力点之一。通过教育培训、财政奖补、农村金融等多项举措，截至目前，湖州发展了1010家家家庭农场、123家合作社、239家龙头企业。2010年，湖州还建立了全国首家地级市农民学院，已累计培养农民大学生2275名。

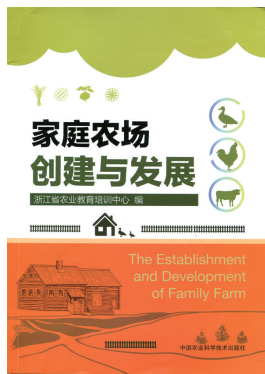
多地还在摸索多种经营模式。河南省周口市商水县有个“土地管家”——天华种植专业合作社，专替一些长期在外打工、家中留守人员没有能力种地的农户耕种土地。合作社每亩地收费660元，提供一年两季粮食生产的一条龙服务，农民在家什么都不用管，粮食送货上门。

“你在家打工挣钱，我在家帮你种田。”天华合作社理事长刘天华说，对农户而言，土地托管能够让其“离乡不丢地、不种有收益”；对合作社而言，农民要先掏钱预约他们的“种地服务”，能够减少种粮的前期投入，一举两得。

“开展土地托管服务，相当于给农民当‘土地管家’和‘生产保姆’。”刘天华说，河南正积极探索这种做法，在不改变农民土地承包权、经营权的前提下，以购买服务形式，实现合作社为农民代管粮田。不仅能够吸引更多新型经营主体参与，同时还解决了农村劳动力不足、土地经营分散、种粮效益低、农技推广难等问题。

杨峰

[选载·家庭农场]



该书阐述了家庭农场的定义、现状和发展，家庭农场的认定、申报和管理，以及家庭农场的扶持政策、经营管理、项目建设和新型职业农民培育等。

## 家庭农场的经营管理(四十八)

(3)对项目实施结果的评价。对项目实施结果的评价是项目实施工作的总体评价，

家庭农场的发展，有利于推进土地适度规模经营，有利于促进农业经营体制创新和现代农业发展，“家庭农场”模式已成为一条农业和农村改革的新途径。为有利于家庭农场创建和管理，本报对《家庭农场创建与发展》进行连载。（本书由浙江省农业教育培训中心编著，书中涉及地方政策等内容，仅供参考）

包括资金的管理、物资的使用情况、推广组织保障、推广体系的建立、项目档案和推广方式方法的应用等。

### 3. 评价并形成意见

首先，对项目承担单位提交的项目总结材料进行充分的阅读和审查，根据资料分析结果，对照既定目标或标准，开展认真、充分的讨论。如果讨论中发生意见分歧，应抓住分歧点进行有针对性的讨论，直到意见基本统一为止。其次，在分析评估、统一意见

的基础上，由评价小组（验收委员会）作出客观、公正、科学的评价结论，用文字形式确定下来，由评价小组（验收委员会）负责人或全体评价人员签字。

### 4. 评价的方法

农业项目的评价方法是指评价时所采用的专门技术。评价方法可以分成定量方法和定性方法两大类。

(未完待续)