

冯开红,黄泽颖. 土地流转合作社规范化建设的困境与对策——以新疆沙湾县 10 家合作社为例[J]. 江苏农业科学,2015,43(5):448-450.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2015.05.138

# 土地流转合作社规范化建设的困境与对策 ——以新疆沙湾县 10 家合作社为例

冯开红<sup>1</sup>, 黄泽颖<sup>2</sup>

(1. 新疆农业职业技术学院,新疆昌吉 831100; 2. 中国农业科学院农业经济与发展研究所,北京 100081)

**摘要:**通过在新疆沙湾县的实地调研,分析土地流转合作社规范化建设的意义、该县 10 家土地流转合作社规范化建设的现状及存在的问题。结果发现,规范化建设对农民增收、农业发展与城镇化有重要意义;10 家合作社均建章立制、依法登记注册,但一些制度尚未落实,尤其在财务、监督、培训、利益分配制度方面仍不健全,因此提出了一些政策性建议。

**关键词:**土地流转合作社;土地流转;农民专业合作社;规范化建设;新疆

**中图分类号:** F323.211 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2015)05-0448-03

十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和 2014 年中央一号文件提出“鼓励发展专业合作、股份合作等多种形式的农民专业合作社”“鼓励有条件的农户流转承包土地经营权”等要求。由此可见,进一步深化农村土地经营制度和引导建立农民专业合作社是当前我国全面深化农村改革的重点工作。土地流转合作社是将土地经营权流转和农民专业合作社有机结合的模式,顺应农村综合改革的潮流,是我国实现农业现代化的必由之路<sup>[1]</sup>。它是按照农民合作组织原则运作和管理的法人组织,并受本社社员委托负责流转、管理社员土地的服务组织<sup>[2]</sup>。随着农民专业合作社的发展壮大,在带动农户增收、改变落后生产经营方式等方面起到了带动作用,对提高农民组织化水平,促进农业增产、农民增收具有重要的意义。然而,在实践中也凸显出运行质量不高、管理不规范等问题。不规范是当前农民专业合作社普遍存在的问题,国家对此非常重视。2013 年 12 月 20 日,国家工商总局、农业部联合发布了《关于进一步做好农民专业合作社登记与相关管理工作的意见》,这个政策的实施给广大农民专业合作社传递一个信号——国家要加强对农民专业合作社的规范化管理。近年来,我国学者对土地流转合作社进行了研究,主要研究土地流转合作社的作用和意义<sup>[1,3]</sup>、运行成效<sup>[4]</sup>,研究方法主要采用案例分析<sup>[5-7]</sup>。通过文献检索与分析发现,目前有关土地流转合作社的规范化建设的研究较少,即使有少量相关研究,也只是针对我国的东部和中部地区,较少涉及西部少数民族地区。众所周知,西部少数民族地区是我国的农牧大区,农牧经济的发展关系到民族团结、社会安定等重大的国家问题。创新农业经营组织,加快土地流转,能较快促进新疆、西藏等地区农牧经济的繁荣,而合作社的规范化建设是保障经济活动

顺利开展的保障。因此,目前的研究应多关注西部少数民族地区土地流转合作社规范化建设等问题。本研究首先分析新疆地区土地流转合作社规范化建设的意义,接着采用案例分析法,剖析新疆沙湾县 10 家土地流转合作社规范化建设的现状,然后参照目前土地流转合作社相关的法规条例指出合作社规范化建设存在的问题,最后提出几点政策性建议。

## 1 新疆土地流转合作社规范化建设的意义

近些年,土地流转在新疆已成为大力推广的新型农业经营模式,有着转包、出租、互换、转让、股份合作 5 种方式。新疆的农村土地流转取得了一定的进展,截至 2011 年年底,自治区农村家庭承包经营耕地面积为 201.2 万  $\text{hm}^2$ ,总流转土地面积为 23.5 万  $\text{hm}^2$ ,占总家庭承包土地面积的 11.7%;其中采用转包方式流转面积为 14.0 万  $\text{hm}^2$ ,占流转面积总数的 59.6%;出租方式流转面积为 4.0 万  $\text{hm}^2$ ,占流转面积的 16.8%;互换方式流转面积为 3.5 万  $\text{hm}^2$ ,占流转面积的 15%;转让方式流转面积为 1.6 万  $\text{hm}^2$ ,占流转面积的 6.9%;股份合作方式流转面积为 0.1 万  $\text{hm}^2$ ,占流转面积的 5%;其他方式流转面积为 0.3 万  $\text{hm}^2$ ,占流转面积的 1.3%。初步形成了以承包农户为流转主体,以专业大户、农民专业合作社为规模经营主体,以转包、出租为主要流转形式,以政府管理和 服务为重要保障的多元化、多形式的土地流转机制。在新疆,土地流转合作社逐渐增加,从无到有,在多个乡镇已经成立,在土地流转过程中的地位和作用更加突出。因此,加强新疆地区土地流转合作社规范化建设的意义如下。

### 1.1 保障农民的合法权益不受侵犯

土地流转合作社的管理规范,运行有序,严格按照法规条例,尊重农民的主体地位,以“依法、自愿、有偿”的原则开展土地流转,促进土地流转程序化、契约化,有利于监督合作社的生产经营过程和结果,避免合作社产生机会主义行为和“搭便车”现象,外出打工而将土地流转到合作社的农民不再担心土地流转的随意性和不稳定性带来的土地纠纷问题。土地流转出去后,农民能够按时收取土地流转费,不受任何组织

收稿日期:2014-06-10

基金项目:农业部管理干部学院课题“合作社推进土地规模经营创新研究”。

作者简介:冯开红(1963—),男,新疆昌吉人,副教授,主要从事农村经济研究。E-mail:fk6859@sina.com。

和个人以任何形式截留、扣缴,而且土地所有权性质和土地用途不被改变,也能按照合同约定的期限收回流转的土地,因而调动了农民的入社积极性,使农民真正成为土地流转的主体。

### 1.2 培育新型经营主体,增加农民收入

土地流转合作社使土地流转速度加快,从而加快了土地流转进程。而且,通过土地流转合作社平台,使闲散在农户手中的土地和集体机动地流转到大户、合作社、家庭农场手中,促进了农村新型经营主体的培育和成长,从而加快了土地流转,提高了土地产出率,把多数农民从繁重的劳动中解脱出来,有利于增加农牧民的土地生产性收入、外出务工的工资性收入、土地租金的财产性收入和来自上级补贴的转移性收入。

### 1.3 促进新疆现代农业的发展和城镇化进程

规范的土地流转合作社推动了农地流转关系稳定,土地集中在新型经营主体手中,促进土地规模集中,优化农村土地资源配置,使新型经营主体能进行农业规模化经营,改变我国目前农村土地条块分割、零散经营的现状,实现土地的联合,推动了农业的机械化、组织化、集约化生产,促进新疆农业现代化的发展。此外,越来越多的农民离开土地,进入二、三产业,进城经商务工,加快了城镇化的进程。

## 2 沙湾县土地流转合作社规范化建设的现状

沙湾县是新疆现代农业的典型代表,笔者从该县遴选了 10 家土地流转合作社,分别是惠丰源合作社、永彬农机服务专业合作社、红山农场农业专业合作社、金薯地农业专业合作社、金穗润泽农业专业合作社、金穗园农机专业合作社、绿星农业专业合作社、圣果润泽苑农业专业合作社、绿泉农业专业合作社、万佳农业专业合作社。这些合作社从一开始就重视规范建制,不断完善运行机制。目前沙湾县土地流转合作社的规范化建设现状如下。

### 2.1 沙湾县的土地流转合作社都设立了适合本社发展的章程

章程是规范合作社健康运行的关键。沙湾县的土地流转合作社章程根据实际情况制定,符合社员利益,具有可操作性,并在合作社成立之际确立。合作社的组织章程对总则、经营范围、经营方针、成员出资额与交易额、成员、理事会和经理、执行监事、财务管理、盈余分配、合作社合并、分立、解散与清算、章程的修改、公告事项及发布方式等进行了详细的规定。合作社内部一切事务都严格按照章程运作,用章程保护合作社和全体社员的利益,约束社员行为,为合作社进一步发展营造良好氛围。

### 2.2 沙湾县的土地流转合作社都确立了明确的组织机构

沙湾县土地流转合作社以民主管理、民主决策等制度明确组织机构,设置社员大会作为合作社最高权力机构,重大事项一律召开社员大会研究决定,尊重社员的平等权利。在社员大会下设立理事会和监事会,理事会负责执行,监事会负责监督。理事会由理事长、理事组成,通常,合作社由一人担任理事长,由 2 个以上的人担任理事。规模较小的合作社则设置执行监事一职,全权负责监事会;规模较大的合作社则设立监事会,由 1 个人担任监事主席,由 2 个以上的人担任监事。合作社的理事会、监事会的人员在合作社设立大会上民主产生,

并对人选名单进行公示。

### 2.3 土地流转合作社依法设立,规范登记注册

沙湾县的土地流转合作社坚持依法办社,均向县级以上工商行政管理部门提交设立登记申请、合作社名称预先核准申请书、法定代表人申请书、合作社成员出资清单等材料。第一,提交设立登记申请书,包括合作社的申请名称及备选名称、住所、成员出资总额、业务范围、法定代表人姓名。第二,提交合作社名称预先核准申请书,包括申请名称及备选名称、业务范围、住所、设立人。第三,通过设立大会选举法定代表人,对法定代表人的信息进行登记。第四,登记合作社成员的出资情况,包括出资成员姓名、出资方式、出资额、出资比例等信息。第五,向政府部门提交指定代表或者委托代理人的证明,包括姓名、权限、有效期限、联系电话。第六,合作社的办公场地和社员的资产、身份都经过权威机构证明。

### 2.4 土地流转合作社建立各种土地流转管理制度

沙湾县的土地流转合作社均设置了岗位责任、信息发布、备案审查、档案管理、调解仲裁、风险预警等制度,并在部分制度上设置了相应的管理人员,为合作社的正常运作提供了制度保障。第一,在岗位责任制上设置土地流转管理员一职,宣传、贯彻和落实有关法规政策,办理农地流转合同变更手续,指导双方当事人签订规范的土地流转合同。第二,在信息发布制度上设置信息联络员一职,负责收集、发布、上报、更新土地流转信息,建立土地流转台账。第三,备案审查制,加强对土地流转内容、程序、用途的合法性、规范性以及资料的完整性的审查。第四,在信息发布制度上设置档案资料员一职,负责土地流转档案资料的收集、整理、建档和管理。第五,在调解仲裁制上设置纠纷调解员,负责受理、登记、调解土地流转承包纠纷及时公正解决农村土地流转纠纷。第六,风险预警制度,随时掌握土地流转后的生产经营状况和合同履行情况,发现问题及时预警。

## 3 沙湾县土地流转合作社规范化建设的困境

通过实地调研发现,虽然沙湾县这 10 家土地流转合作社已经登记注册,但成立时间较短、经营规模小、组织形式松散、发育程度还不足。因此,参照我国目前制定的法规条例,指出该县土地流转合作社规范化建设存在的问题。

### 3.1 合作社制定的章程和各项制度空有其表,无法认真执行

虽然土地流转合作社的管理机构下设立理事会和监事会,但大多数合作社的章程和内部管理制度只是样子,未按法律规定的条款和内部管理制度运作,共有 4 种情况:第一,一些合作社有登记注册,但无办公场地;第二,建立了规章制度,但因为条款过于空泛而无法执行,社员在流转土地后成为土地名义所有者,但参与不了合作社的任何管理,违背了民主决议;第三,内部管理机构不健全,召开的社会大会未能广泛征求社员的建议;第四,有的合作社注册登记后根本未运行,执照代码长期不审验,失去了合法性。

### 3.2 土地流转合作社的财务管理制度不健全且缺乏专门的管理人才

沙湾县一些土地流转合作社负责会计、出纳和保管的财务部尚不完善,缺乏规范的规章制度和管理机制,例如,一些合作社未能按照国家农业部制定的《农民专业合作社财务制

度》记账,土地承包经营权流转建账缺失和没有专门的财务会计,财务混乱,也未向中介机构提交合作社的年度审计。其次,虽然合作社章程有财务管理的相关规定,但仍缺乏符合合作社实际、操作性强的财务管理制度来规范财务行为,财务管理的民主程度低,较少向社员定期公布各项收支情况,接受社员监督。第三,缺乏懂业务和思想品质高的财务人员,难以胜任土地流转相关的财务管理工作,日渐成为制约规范化建设的瓶颈。

### 3.3 土地流转合作社未建立有效的监督和培训制度

一些合作社的民主管理制度尚不健全,尤其是民主议事、奖赏惩罚、土地核实等决策不公开。由于缺乏监督,经营管理者的行为失去了约束,少数人控制了合作社,一股独大,出现“内部人控制”的局面,造成大多数社员利益的流失,合作社的存在也就失去了本来的意义。而且,一些土地流转合作社由于缺乏培训经费,相关业务的培训不到位,缺乏业务骨干,一半以上的社员对土地流转的合法程序一知半解,影响合作社经营水平的提高和经营规模的扩大。

### 3.4 土地流转合作社的利益分配机制尚不健全

按照《农民专业合作社法》规定,建立健全合作社成员的“公积金积累、股金分红、盈余返还”的利益分配机制。但仍有一些合作社与社员利益联接不紧密,未能按照有关规定,虽然从当年盈余中提取公积金,用于弥补亏损、扩大生产经营或者转为成员出资,但合作社的财产不是由全体社员共同支配的,利益支配权仍在少数成员(出资者)手中,社员的股金一般不再参与剩余分配,而只获得固定的利息,盈余分配不足,影响合作社社员收益分配的公平,从根本上挫伤了社员参与土地流转合作的积极性。

## 4 几点政策性建议

根据沙湾县土地流转合作社规范化建设的困境和新疆农业农村发展的方向,根据中共中央关于土地流转合作社规范化建设的意见和要求,所以提出几点政策性建议。

### 4.1 建立健全合作社的财务管理制度

针对一些合作社财务管理不规范、不透明等情况,合作社无论大小都应依照《农民专业合作社财务会计制度(试行)》,建立健全的财务、会计科目,实行独立核算,自负盈亏,制定严厉的财务管理措施,鼓励合作社领办人按照示范社的标准建立规范的财务账目和完整的成员账户,认真登记每笔财务业务,实行民主理财,定期公布财务收支账目,以增强合作社管理的透明度。而且,根据国家要求,合作社接受农业行政主管部门的审计和监督。最后,加紧制定符合实际的和操作性强的财务管理制度,约束和规范财务管理人员,并随时接受社员和社会的财务监督。

### 4.2 加强土地流转合作社相关人才的培养和引进

由于土地流转合作社是专业的服务机构,迫切需要熟悉土地流转业务的专门人才。然而,由于目前缺乏高素质人才,土地流转合作社难以提供令人满意的服务。为提高合作效率,须从人才培养和引进 2 种渠道入手,双管齐下,弥补合作社人才紧缺的困境。一方面,由相关管理部门举办土地流转

业务的周期性即时培训,尽量覆盖合作社管理人员和全体社员;另一方面,采用有效的激励措施引进大学生和高校辅导员、或者聘请有相关工作经验的人员到合作社任职或挂职,为合作社的发展提供业务指导。

### 4.3 进一步完善合作社的社内外民主监督体制

由于缺乏完善的民主监督体制,部分合作社已经变成少数人的资产,社员的民主权利得不到保障。为建立真正的民主管理制度,必须从社员监督和社会监督两方面入手。一方面,农民合作社须要贯彻和落实相关法规对社员民主监督权利的规定,提高合作社民主决策,合作社的财务和社务都需要向社员公开,并接受监督。鉴于理事会的重要作用,合作社可以对理事会的成员构成和产生方式作出特殊规定,如理事会成员应由生产者社员组成,中小农户应有相应的代表,通过这条途径可使合作社成为社员同质性的组织;另一方面,加强社会的民主监督,设立村领导小组、镇土地流转中心以及村组服务人员,采用激励机制鼓励社会人士评议、举报、投诉合作社的非民主做法,并对此进行匿名保护。

### 4.4 健全社员利益分配机制,保障社员的合法利益分配

社员的利益分配不均,严重挫伤了合作社健康有序的发展。因此,有关部门须引起重视,严格按照合作社法要求的精神,规范和完善体现合作社原则的分配机制,合理协调异质成员之间的利益,主要做法:第一,建立合作社管理经营者激励机制,调动他们管理的积极性和工作热情;第二,合作社与社员之间,可按交易量(额)与按股分配相结合风险共担,适当规定公积金提取和盈余分配的比例,体现按资分配和按劳分配相结合的分配特点,在收益分配上按规定实行二次返利,实现合作社公平和效率的双重目标,健全和完善农民合作社与社员之间的利益共享、风险共担的利益联结机制。

致谢:感谢新疆沙湾县各位领导对本次土地流转合作社的实地调研提供的诸多便利。

## 参考文献:

- [1] 季玉福. 土地流转合作社:我国实现农业现代化的重要路径[J]. 农村经济, 2012(9): 127-129.
- [2] 杨茂君. 关于发展土地流转中介合作组织搞好农村土地承包经营权流转的建议[EB/OL]. (2011-10-25)[2014-03-05]. <http://www.caen.com/index.asp?xAction=xReadNews&NewsID=21789>.
- [3] 张三峰, 杨德才. 基于农民异质性的土地流转、专业合作社与农业技术推广研究——以江苏泗阳县 X 镇为例[J]. 财贸研究, 2010(2): 52-57, 111.
- [4] 苑 鹏, 杜吟棠, 吴海丽. 土地流转合作社与现代农业经营组织创新——彭州市磁峰皇城农业资源经营专业合作社的实践[J]. 农村经济, 2009(10): 3-5.
- [5] 岳雪松, 李晓燕. 发展农村土地流转合作社的探索与实践——以四川省蓬溪县为例[J]. 农村经济, 2009(1): 24-26.
- [6] 孔伟娟, 李忠旭. 土地流转合作社发展的实践与理论思考[J]. 农业经济, 2013(12): 32-33.
- [7] 楼 栋, 孙晓明, 孔祥智. 土地流转合作社发展探析——河北省三家土地流转合作社调查报告[J]. 农村经济, 2013(4): 7-11.