

# 农民专业合作社承担土地整治工作初析\*

刘新卫

(国土资源部土地整治中心,北京 100035)

**摘要:**农民专业合作社承担土地整治工作是土地整治实施模式创新的重要方向,也符合国家扶持农民专业合作社发展的政策要求。有关地区关于开展合作社承担土地整治工作的实践探索取得了一定成效,但也面临合作社管理不规范、与现行规定不符合、相关支持政策不配套和实施监管制度不健全等问题,需要从加强制度建设、创新项目管理、做好政策配套、强化监督指导和扩大宣传示范等方面加大支持力度,有序推进农民专业合作社承担土地整治工作,持续创新土地整治实施模式。

**关键词:** 实施模式;创新;土地整治;农民专业合作社

**中图分类号:** F324.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2014)65-0072-08

作为对低效利用、不合理利用和未利用土地进行治理以及对生产建设破坏和自然灾害损毁土地进行恢复利用以提高土地利用率的活动中,土地整治近些年在优化土地利用格局、促进耕地资源保护、提高节约用地水平和推动生态文明建设等方面发挥了重要作用,特别是在改善农村生产生活条件和促进农民增收、农业增效、农村发展等方面取得了显著成效。随着土地整治工作在经济社会发展中扮演日益重要角色,土地整治实施模式创新持续引起社会各界广泛关注,2014年全国国土资源工作会议也提出要“建立健全制度,鼓励农村集体经济组织和农民依据土地整治规划开展高标准基本农田建设,探索实行‘以补代投、以补促建’的实施方式”。近年来,农民专业合作社承担土地整治工作在一些地方得到实践,并且作为土地整治实施模式的重要创新形式得到所在地方国土资源管理部门的首肯和认可。有鉴于此,笔者梳理了土地整治实施管理制度沿革、农民专业合作社扶持政策演化,汇总了相关地方的实践探索,分析了农民专业合作社承担土地整治工作面临的主要问题,并就今后进一步加大改革创新力度提出了对策建议。

## 1 必要性与可行性分析

从实施管理的角度看,土地整治工作的推进历程也是实施模式的发展过程,并在当前面临着较为艰巨的改革创新任务;作为国家积极倡导的新型农业经营体系的一种重要形式,农民专业合作社既可以在现行管理方式下较好参与土地整治工作,也可以在土地整治实施模式创新中扮演更加重要角色。

### 1.1 新形势倒逼土地整治创新实施模式

1997年中发11号文《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》首次在中央文件提出“积极推进土地整理”后,土地整治上升成为国家意志,实施管理也从之前的无序、自发状态逐步走向有序和规范。1998年修订的《土地管理法》以法律形式确定了“国家鼓励土地整理”,并且指出县、乡(镇)人民政府要组织农村集体经济组织实施土地整治;同年出台的国土资发166号文则明确了土地管理部门对土地整治工作的管理职能。由此可见,最初关于土地整治工作的制度设计中,农村集体经济组织是实施主体,县、乡(镇)人民政府是组织领导者,土地管理部门则扮演管理者角色。随着1999年新增建设用地土地有偿使用费开征并专项用于耕地开发政策得到落实,特别是1999年~2003年一系列相关文件的发布和实施,县级土地行政主管部门作为项目申报主体、土地整治机构作为项目实施主体的地位得到确立,以法人、合同、公告、监理和招投标等“五制”为主要内容的项目管理制度也得到建立,但法律明确的农村集体经济组织的实施主体地

收稿日期:2014-11-10

作者简介:刘新卫,副研究员,主要从事土地整治规划与政策等方面的研究。E-mail:liuxinwei@lrcr.org.cn

\*国土资源部2013年度软科学研究课题“国土综合整治模式对比研究”(201308)。

位则逐渐淡化。

表 1 部分涉及土地整治实施管理规定的文件

文件名称	有关规定
关于进一步加强土地开发整理管理工作的通知(国土资发[1998]166号)	土地管理部门要与有关部门密切合作,切实加强对土地开发整理的管理……对土地开发整理的管理,主要应抓好七个环节(土地开发整理规划计划、项目可行性论证、项目规划设计、项目审查报批、项目实施监督检查、项目验收和土地权属管理)。
关于土地开发整理工作有关问题的通知(国土资发[1999]358号)	各地政府机构改革中,按照职能转变、政事分开、政企分开的原则,可成立土地开发整理专门机构,在政府主管部门的指导下,具体负责土地开发整理项目的组织实施。
国家投资土地开发整理项目管理暂行办法(国土资发(2000)316号)	项目申报单位为县(市、区)土地行政主管部门……项目实施应实行公告、工程招投标、项目法人、工程监理等管理制度……项目实施应采取合同管理方式。
关于进一步明确国家投资土地开发整理项目管理有关问题的通知(国土资发[2001]226号)	中央承担项目由国土资源部土地整理中心作为项目承担单位;地方承担项目的承担单位原则上比照中央项目确定。
国家投资土地开发整理项目实施管理暂行办法(国土资发[2003]122号)	国土资源部统一对项目实施进行监督管理;县级以上地方国土资源管理部门负责本行政区域内项目实施监督管理……项目实施推行项目法人制、招投标制、工程监理制、合同制、公告制。
土地开发整理若干意见(国土资发[2003]363号)	土地开发整理实行项目管理制度。政府投资、用地单位和个人履行耕地占补平衡或土地复垦义务,以及社会投资从事土地开发整理活动,都应按项目进行管理。
关于加强和改进土地开发整理工作的通知(国土资发[2005]29号)	各级国土资源部门要加强对土地开发整理的宏观指导和组织管理,进一步简化项目管理程序,积极探索市场化运作模式。
国家投资土地开发整理项目施工招标投标管理暂行办法(国土资厅函[2005]275号)	零星、分散的辅助性工程,如可以组织项目区农民群众完成的简单、少量田间平整和植树造林等工程不在招投标范围之列。
三峡库区土地开发整理“移土培肥”工程项目实施指导意见(国土资发[2006]128号)	凡农民能施工的工程,都要组织农民施工;农民不能承担、采用招标方式选择工程施工单位施工的,也要尽量雇用当地农民工,要让农民通过参与工程项目实施得到实惠。
关于适应新形势切实搞好土地开发整理有关工作的通知(国土资发[2006]217号)	除可由项目所在地农民承担的土地平整、水土保持等工程外,其他农田水利、田间道路工程施工一律实行工程施工单位招投标制度。
关于加快编制和实施土地整治规划大力推进高标准基本农田建设的通知(国土资发[2012]63号)	有条件的地方,省级国土资源主管部门可会同财政部门制定具体办法,探索“以补代投、以补促建”,鼓励农村集体经济组织和农民依据土地整治规划开展高标准基本农田建设。
新增建设用地上地有偿使用费资金使用管理办法(财建[2012]151号)	稳步推进以农村集体经济组织和农民为主体开展的土地整治。
关于加快推进500个高标准基本农田示范县建设的意见(国土资发[2012]147号)	鼓励示范县加大土地整治管理方式和实施模式创新力度,积极探索“以补代投、以补促建、先建后补”等实施方式。

2004年中央做出中国总体进入“以工促农、以城带乡”发展阶段的论断,以及国务院把土地政策列为调控手段后,土地整治工作被赋予更多惠农使

命,土地整治管理也开始转向加强宏观指导。2005年后,下放项目管理权限和改进项目管理方式成为这一时期土地整治管理工作的重要内容,并且越来越

越多的政策文件要求组织、发动农民承担土地整治项目中零星、分散的辅助工程。“十二五”以来,特别是《全国土地整治规划(2011-2015年)》批复实施后,土地整治工作时间紧、任务重、压力大的特征愈发明显,现行事实上以土地管理部门为主体的土地整治实施模式已经不能很好满足当前的形势发展需要,项目管理制度的一些缺陷也时有暴露。因此,这一时期出台的相关文件要求优化、简化项目申报和前期工作程序,鼓励探索“以补代投、以补促建、先建后补”以及以农村集体经济组织和农民为主体开展土地整治工作,这在某种程度上也可以看作是对土地整治真正实施主体的尝试回归。

### 1.2 农民专业合作社扶持力度不断加大

从中国农业改革发展实践看,家庭承包责任制建立健全的同时也伴随着农业合作经济的发展壮大。1982~1986年连续五个中央一号文件都对完善家庭承包责任制提出了原则要求,与此同时,中央也大力倡导发展合作经济以提供农业生产的产前产

后社会化服务。20世纪80、90年代的农业合作经济组织并无统一名称,但毫无疑问在联系农户小生产与社会化大市场间发挥了一定程度的桥梁和纽带作用。进入新世纪后,家庭承包责任制的制度红利趋于殆尽,特别是随着市场经济体制逐步健全,小农经济在农资购买、产品销售中劣势尽显,加上生产过程中技术欠缺,以及国际市场冲击日甚,走合作道路成为农民改变自身在市场竞争中不利地位的必然选择和迫切要求。2002年出台的《农村土地承包法》指出农户可以自愿联合将土地承包经营权入股从事农业合作生产,同年修订的《农业法》则鼓励农民自愿组成各类专业合作经济组织并发展农业生产产前、产中、产后社会化服务事业。基于前述法律依据,国家支持农民专业合作社发展的方向更加明确、力度不断加大。2004~2006年间的中央一号文件明确提出,要从安排专门资金、减免有关税费、建立信贷制度和改革登记办法等方面支持农民专业合作社发展,并要求加快推进相关立法工作。

表2 改革开放后历年“涉农”中央1号文件关于支持合作社发展的相关规定

文件名称	有关规定
中共中央一九八二年一月一日全国农村工作会议纪要(1982年中央1号文件)	要注意适应生产发展的需要,组织必要的协作和联合。既要倡导在生产队内个人与个人、个人与集体的协作和联合,也要允许跨社队、跨地区的协作和联合。
当前农村经济政策的若干问题(1983年中央1号文件)	经济联合是商品生产发展的必然要求,也是建设社会主义现代化农业的必由之路……适应这种客观需要(各项生产的产前产后社会化服务),合作经济也将向这些领域伸展。
中共中央关于一九八四年农村工作的通知(1984年中央1号文件)	为了完善统一经营和分散经营相结合的体制,一般应设置以土地公有为基础的地区性合作经济组织。这种组织,可以叫农业合作社、经济联合社或群众选定的其他名称。
中共中央国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策(1985年中央1号文件)	各种合作经济组织都应当拟订简明的章程,合作经济组织是群众自愿组成的,规章制度也要由群众民主制订。
中共中央国务院关于一九八六年农村工作的部署(1986年中央1号文件)	地区性合作经济组织,应当进一步完善统一经营与分散经营相结合的双层经营体制。
中央关于促进农民增加收入若干政策的意见(2004年中央一号文件)	积极推进有关农民专业合作社的立法工作。从2004年起,中央和地方要安排专门资金,支持农民专业合作社开展信息、技术、培训、质量标准与认证、市场营销等服务。
中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见(2005年中央一号文件)	支持农民专业合作社发展,对专业合作组织及其所办加工、流通实体适当减免有关税费。
中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见(2006年中央一号文件)	积极引导和支持农民发展各类专业合作经济组织,加快立法进程,加大扶持力度,建立有利于农民合作经济组织发展的信贷、财税和登记等制度。

中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见(2007年中央一号文件)

中共中央国务院关于切实加强农业基础设施建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见(2008年中央一号文件)

中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见(2009年中央一号文件)

中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见(2010年中央一号文件)

关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见(2012年中央一号文件)

中共中央国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见(2013年中央一号文件)

关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见(2014年中央一号文件)

各地要加快制定推动农民专业合作社发展的实施细则,有关部门要抓紧出台具体登记办法、财务会计制度和配套支持措施。要采取有利于农民专业合作社发展的税收和金融政策,增大农民专业合作社建设示范项目资金规模,着力支持农民专业合作社组织开展市场营销、信息服务、技术培训、农产品加工储藏和农资采购经营。

全面贯彻落实农民专业合作社法,抓紧出台配套法规政策,尽快制定税收优惠办法,清理取消不合理收费。各级财政要继续加大对农民专业合作社的扶持,农民专业合作社可以申请承担国家的有关涉农项目。

扶持农民专业合作社和龙头企业发展。加快发展农民专业合作社,开展示范社建设行动。加强合作社人员培训,各级财政给予经费支持。将合作社纳入税务登记系统,免收税务登记工本费。尽快制定金融支持合作社、有条件的合作社承担国家涉农项目的具体办法。

大力发展农民专业合作社,深入推进示范社建设行动……各级政府扶持的贷款担保公司要把农民专业合作社纳入服务范围,支持有条件的合作社兴办农村资金互助社。扶持农民专业合作社自办农产品加工企业。

通过政府订购、定向委托、招投标等方式,扶持农民专业合作社、供销合作社、专业技术协会、农民用水合作组织、涉农企业等社会力量广泛参与农业产前、产中、产后服务……推进示范社建设行动,促进农民专业合作社规范运行。

安排部分财政投资项目直接投向符合条件的合作社,引导国家补助项目形成的资产移交合作社管护……增加农民合作社发展资金……逐步扩大农村土地整理、农业综合开发、农田水利建设、农技推广等涉农项目由合作社承担的规模……有条件的地方予以贷款贴息,规范合作社开展信用合作。完善合作社税收优惠政策……创新适合合作社生产经营特点的保险产品和服务。建立合作社带头人人才库和培训基地……合作社生产设施用地和附属设施用地按农用地管理……积极探索合作社联社登记管理办法。抓紧研究修订农民专业合作社法。

允许财政项目资金直接投向符合条件的合作社,允许财政补助形成的资产转交合作社持有和管护,允许合作社开展信用合作。

注:2011年中央一号文件《中共中央 国务院关于加快水利改革发展的决定》没有涉及农民专业合作社的相关规定。

2006年获得通过并于2007年正式实施的《农民专业合作社法》是首部规范发展农民专业合作社经济组织的专门法律。从随后几年的发展情形看,该法提及的一系列扶持政策相继得到不同程度的落实,并在实践中不断开拓出诸如鼓励合作社承担国家涉农项目等新的扶持领域。特别是2012年十八大将农民专业合作社作为重要的新型农业经营体系进行扶持后,国家支持合作社发展的政策创新力度进一步加大,2013年和2014年中央一号文件都明确了有关财政投资项目可以直接投向符合条件的合作社。

### 1.3 合作社承担土地整治工作有望双赢

农民专业合作社在历经多年发展后,在提高农民组织程度、繁荣农村经济、增加农民收入等方面

发挥了重要作用,特别是农民专业合作社已经成为带动农户进入市场的基本主体、发展农村集体经济的新型实体和创新农村社会管理的有效载体,但其发展势头与实际需要仍不相符,亟需加大扶持力度。在此背景下,作为农村集体经济组织重要形式的农民专业合作社承担土地整治工作有望实现“双赢”,既推进了土地整治工作,又扶持了农民专业合作社。2013年中央一号文件提出要逐步扩大农村土地整理等涉农项目由合作社承担规模的要求不仅有其现实依据,也有实现可能。

## 2 有关地方的实践探索

面对现行实施模式限制了更多农民更广泛参与土地整治并从中获益,以及作为联结市场和农户的

桥梁纽带的农民专业合作社尚需大力扶持的现状,各地在推动合作社承担土地整治工作方面进行了尝试,也给其他地方提供了参考和借鉴。

## 2.1 合作社承担土地整治工作在有些地方得到尝试

近年来,各地推进农民专业合作社承担土地整治工作的实践和探索陆续见诸报端。如重庆垫江早在2008年就已探索开展政府投资、农民联户自主进行土地整治,合作社成为土地整治项目实施主体;湖南长沙在2009年土地整治改革试点中,将宇田合作社土地整治项目列入补助项目并由该合作社自己实施;湖北天门2012年立项申报的华丰农机专业合作社土地整理项目采取“合作社自建、农民参与”的实施模式,成为该省首个农民自建土地整治项目;2013年湖北恩施设立清江源基本农田土地整理专业合作社联合社,该联合社主要承接烟田土地整治等建设项目,带领入社烟农以独立法人身份参与土地整治;安徽省2013年出台的《关于推进农村土地整治建设美好乡村的实施意见》鼓励各地将建设规模较小、技术要求不高的土地整治项目交由项目区农民土地股份合作社建设;湖北省国土资源厅2013年颁布《关于开展土地整治项目农业龙头企业和农民专业合作社自建工作试点的通知》(鄂土资发〔2013〕44号),要求各地通过邀标方式确定一批合作社参与土地整治项目规划设计、承担项目施工;广西贵港2014年将在5个县(市、区)分别选2个乡镇并以合作社形式整村推进土地整治。

## 2.2 各地推进合作社承担土地整治工作的经验做法

各地在推进合作社承担土地整治工作中主要采取了以下做法:(1)积极推进土地权属调整。重庆垫江通过社员大会征得社员同意并交出土地承包经营权后重新调整权属、整合使用;湖北天门华丰合作社先与村、组农户签订成片土地流转合同后再实施整治;鄂土资发〔2013〕44号文规定项目区内土地承包经营权先行流转面积应不低于实施面积的70%。(2)发挥合作社的载体作用。湖南长沙宇田合作社在国土部门指导下自己负责项目申报和建设;鄂土资发〔2013〕44号文要求经市(州)以上政府及相关部门认定的农民专业合作社按照有关规定推进试点项目建设;广西贵港成立了农民专业合作社和专业合作社联合社,并以合作社为载体推进水田“小块

并大块”。(3)国土部门加强支持指导。重庆垫江国土局负责项目踏勘选址、测量、规划设计、入库备案、竣工验收、技术指导、新增土地确认、基本农田补划、成果交接以及利用监管等;湖北天门全力为华丰土地整治做好监管、指导、服务工作,并派出工作人员现场跟踪管理;鄂土资发〔2013〕44号文规定国土资源管理部门要切实加强领导、严格项目管理和落实绩效评价。(4)补助资金拨付及时到位。重庆垫江对合作社实施建设的土地整治项目采取边建边补方式拨付资金;湖南长沙宇田合作社自筹资金整治土地,政府负责审批、验收并给予适当补助(补助资金约占项目投入资金60%)。

从前述地方实践中可以总结出一些其他地方在推进合作社承担土地整治工作时可咨借鉴的经验,如加强土地权属调整是基本前提、发挥合作社主动性是重要手段、国土部门支持指导是根本保证,以及财政资金及时补助是关键因素等。另外,从有关地方实践还可以看出,土地整治工作在探索如何进一步贴近实际、让利于民和提升成效过程中,愈发倾向于让包括农民专业合作社在内的农村集体经济组织发挥更大作用,而有关合作社也在承担土地整治项目建设和建后管护中获得了更多的发展机遇。正是因为地方实践的逐渐增多,合作社承担土地整治工作成为进一步推动土地整治实施模式创新重要形式的可能性与日俱增。

## 3 当前面临的主要问题

合作社承担土地整治工作在提高资金效率、降低行政成本、加快工程进度、确保施工质量、减少矛盾纠纷、扶持产业发展、增加农民收入以及防范廉政风险等方面取得了一些成效。但作为新生事物,合作社承担土地整治工作既面临来自政策制度方面的瓶颈障碍,也存在自身管理方面的突出问题,亟需引起重视。

### 3.1 一些合作社内部管理上存在不规范现象

2007年《农民专业合作社法》正式实施后,农民专业合作社进入了黄金发展期。根据国家工商总局公布的数据,截至2014年2月底,全国实有农民专业合作社103.88万户,是2007年的40倍。但从中国农民专业合作社的发展道路看,“先发展后规范,在发展中规范”的痕迹较重,并在许多地方呈现出“发展有余,规范不足”的问题。如在组织架构上,

虽然多数合作社制定了章程和管理办法,但常常流于形式,理事会、监事会也往往名存实亡;在民主管理方面,一些合作社的重大决策往往由发起人自做决定,普通社员基本不参与管理,导致有的合作社成为少数人谋取利益的工具;在财务管理方面,由于办社目的不明确,加上内部培训不系统,财务管理人才匮乏现象普遍,一些合作社存在无专人核算、无会计账簿、无合法原始凭证的“三无”现象。在当前一些地区试水合作社承担土地整治工作而且其他地区希望效仿的情况下,合作社存在的管理不规范问题增加了人们对合作社套取财政资金和承担项目质量的担忧。

### 3.2 合作社承担土地整治项目不符现行规定

近十余年来,土地整治项目管理制度经历了从建立到健全的发展历程,也推动土地整治工作逐步走向规范化和科学化道路。根据现行项目管理制度的有关规定,县级国土资源主管部门一般为土地整治项目申报单位,并在提出项目建议时确定承担单位,承担单位的内设机构和人员条件要满足项目建设全过程工作需要;项目实施实行包括法人制、招投标制、工程监理制、合同制和公告制在内的“五制”;预算编制要科学合理,项目资金使用要严格按照批准的预算实行专款专用、单独核算等。对照前述规定,当前许多合作社并不具备承担土地整治工作的资质和条件。如绝大多数合作社规模偏小、整体实力偏弱,很难独力组建满足土地整治项目建设全过程工作需要的机构和队伍;大部分合作社服务层次偏低、市场竞争力弱,很难达到项目管理制度的“五制”要求,即便参加投标也往往处于劣势地位;以及合作社往往融资困难,很容易出现如果财政资金不先行垫付或者拨付不及时就面临项目资金断链的危险。

### 3.3 合作社承担土地整治工作的政策不配套

近年相继出台的一系列文件对如何引导农民专业合作社发展做了原则规定,但是,现行各类文件所承载的支持政策,不仅过于碎片化,而且欠缺系统性,特别是没有具体的配套政策,2009年中央一号文件提出的尽快制定“有条件的合作社承担国家涉农项目的具体办法”的要求也未落实。总体上看,目前各地普遍面临不知如何系统支持合作社的困境,这也导致现有政策往往只是锦上添花。就土地整治工作而言,这方面问题更加严重。有关地方在

推进合作社承担土地整治工作时大多只在实施管理的某个环节进行突破,如采取邀标或者人为指定合作社来规避现行制度对承担单位资质的规定。由于缺乏支持政策的系统设计,无法一揽子解决有关问题,特别是普遍存在的多数合作社缺乏土地整治专门人才、中小合作社承担土地整治工作时融资困难、政府对合作社承担的土地整治项目缺乏分类补助标准等,导致合作社承担土地整治工作只能以试点形式小范围探索开展,无法更大规模推广。

### 3.4 项目质量和资金安全的监管制度不健全

近年来,各地普遍加大财政扶持力度,但由于项目审批把关不严、项目建设缺乏跟踪指导,以及项目实施和资金使用监管不力,一些地方把发展合作社作为争取财政扶持资金的手段,甚至套取优惠政策,致使一些项目建设不如人意。就土地整治工作而言,2006年以来,各级国土资源部门适应土地整治管理体制变化,强化建设集中统一、全面全程监测监管体系。但现行监管制度建设仍然不能确保土地整治项目规范实施、资金安全运行和预期效益发挥,更遑论对本身就不完全符合要求的合作社承担土地整治工作实现有效监管。从地方实践看,合作社在实施土地整治项目中,往往因为只重视施工效果而忽视过程资料编制,给工程审计和核定补助标准造成困难,并易滋生套用补助资金现象;合作社承担的项目建设常常不能完全按照规划设计、预算批复和合同约定内容开展,甚至出现偷工减料、以劣充优现象;合作社往往不能严格执行项目资金使用管理规定,出现资金支出超出范围、开支标准盲目提高,甚至截留、挤占或挪用项目资金等。

## 4 改革创新的对策建议

合作社承担土地整治工作既因支持合作社发展而促进了农业新型经营方式创新,也因提升土地整治成效而使得这项“惠农工程”更加名副其实。面对当前已经出现和制度设计隐含的突出问题,既不应因噎废食,也不应盲目冒进,而要加大改革创新,加强规范管理,做好政策配套,强化监督指导,扩大宣传示范。

### 4.1 扎实推进合作社规范化管理

合作社组织健全、运行规范是做好所承担土地整治工作的前提条件,也是当前支持合作社发展需要高度重视的问题。从现行相关法律规定来看,中

国农民专业合作社成立条件较为宽松。随着合作社数量渐成规模,而且支持力度不断加大,特别是将有更多土地整治项目交由合作社“代办”,合作社发展亟需进入转型升级和提质增效的新阶段。为此,可提高准入门槛,合理设定合作社成立的最低资本额限制,满足承担土地整治项目的自行投入资金承诺;健全合作社组织机构,规范设置理事会和监事会并在土地整治项目建设决策中行使权力;加强制度建设,推进合作社民主管理、民主决策和民主监督,规范合作社财务管理、经营行为和信用行为,确保土地整治中的公众参与和资金安全;建立培训制度,促进合作社成员提高从事土地整治工作的技术与管理水平,做到项目质量有保证。

#### 4.2 创新土地整治项目管理制度

项目管理制度发展到今天总体上促进了土地整治事业持续健康发展,推进合作社承担土地整治工作应在坚持和完善项目管理制度前提下,从优化程序、简化事项等方面进行改革创新。在项目立项申报上,县级国土资源部门可以根据土地整治规划,结合农业产业化、规模化经营的现实需要,申报适宜合作社承担的土地整治项目;在承担单位确定上,邀标是当前现实可行的确定适宜合作社的方式,为了更好发挥引领示范作用,应首先考虑那些经过市级以上政府及相关部门认定的合作社,也可从培育示范社的角度适当放宽条件,但一定要具备法人资格,生产经营正常,而且潜在辐射带动能力强;在相关制度遵守上,要坚持“五制”,但可以简化标书制作、投资评审、变更审批等程序,相关材料可适当精简,但须附财政、国土资源、农业、纪检监察等部门参加的专题会议纪要以背书。

#### 4.3 系统设计相关配套支持政策

支持合作社发展要系统设计全方位整体推进的配套措施,当务之急是抓紧修订合作社法,研究制订有关合作社承担国家涉农项目的具体办法。推进合作社承担土地整治应主要从这样几方面统筹考虑:在登记管理上,引导相关合作社以土地整治为纽带开展联合,明确合作社联社登记管理办法;在人才培养上,落实培训制度提高合作社人员从事土地整治工作的专业素养和管理水平;在资金支持上,适当拓宽资金投向,特别是对关系合作社生存发展的重大事项加大扶持力度,按照项目建设实际“缺什么补什么”,逐步加大以补代投、以补促建力度,以及根

据项目建设对象和建设内容确定合理的补助标准;在后期管护上,将合作社承担土地整治项目建设中形成的有关设施通过委托方式交由相关合作社管护,并且指导这些合作社建立健全项目资产管护机制。

#### 4.4 强化土地整治项目实施监管

近年来各级国土资源部门在退出对土地整治微观事务管理的同时,不断加强监管和指导工作。合作社承担土地整治工作是今后的重要发展方向,在相关管理制度尚未建立健全之前更需强化监管。为此,应加强组织领导,各级国土资源部门尤其是县级国土资源部门要切实加强合作社承担土地整治项目管理的组织领导,落实监督检查责任;严格项目管理,推动建立县、乡、村三级质量监督小组,适时派出工作人员现场跟踪管理,不许擅自变更项目建设的位置、规模、标准和内容,严禁偷工减料、以劣充优;强化资金管理,严格按照批准的预算使用资金,不许擅自扩大支出范围,严禁截留、挤占或挪用项目资金;开展绩效评价,对措施得力、效果明显的合作社给予通报表扬,对于工作不力、进度迟缓、资金使用不规范的则通报批评,并采取暂停拨付资金、限期整改等措施。

#### 4.5 扩大成效宣传突出示范效应

囿于对相关政策把握不透,加上试点成效尚未完全凸显,目前有关各地推进合作社承担土地整治工作的新闻或消息相对较少。基于树立样板和引领示范目的,当前应做好有关经验的总结推广和成效的宣传报道。在经验推广方面,系统梳理各地在立项申报、可行性研究、规划设计、招投标管理、预算编制、工程施工、竣工验收、后期管护等环节以及合作社内部管理等方面的主要做法,并在此基础上提炼可咨其他地方参考借鉴的经验;在成效宣传方面,突出合作社承担土地整治工作因为克服了传统模式“建、用分离”弊端而促进了农业经营方式创新和农业现代化发展,因为更好调动了农民群众积极性而促进了土地整治工作真正成为惠农工程,以及因为将每分钱都用到实处而提高了财政资金使用效率等,及时全面呈现合作社承担土地整治工作成效。

#### 参考文献

- [1] 王世元,张少春. 建设高标准基本农田 保障国家粮食安全——贯彻实施全国土地整治规划,加快建设高标

- 准基本农田现场会议专辑[M].北京:中国大地出版社,2012.
- [2] 吴海洋.“十二五”时期中国土地整治工作思考[J].中国土地科学,2013,27(3):4-9.
- [3] 吴海洋.农村土地整治:助推农业现代化[J].求是,2012(7):51-53.
- [4] 刘新卫,李景瑜,赵崔莉.建设4亿亩高标准基本农田的思考与建议[J].中国人口.资源与环境,2012,22(3):1-5.
- [5] 黄祖辉.发展农民专业合作社,创新农业产业化经营模式[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2013,8:8-9.
- [6] 洪湘惠.土地整治由小敲小打到全面实施[EB/OL].垫江新闻网,[2011-02-28].<http://www.djxww.com/news/shehui/129887140719202.html>.
- [7] 吴强华,黄远峰,陈炳阳.聚焦湖南省长沙县土地整治“宇田模式”[EB/OL].中国国土资源报,2013-04-18.
- [8] 刘昫,张志军.天门专业合作社土地整治项目启动总投资3000万元[EB/OL].湖北省人民政府门户网站,2013-06-13.
- [9] 张宁新.湖北恩施:成立烟田土地整理专业合作社联社[EB/OL].东方烟草报,[2013-02-25].[http://www.eastobacco.com/ycny/yysc/201302/t20130225\\_289681.html](http://www.eastobacco.com/ycny/yysc/201302/t20130225_289681.html).
- [10] 陈国章,石钊,李倩.贵港:合作社打造土地整治流转新模式 政府引导 政策扶持 农民摇身变“股东”[EB/OL].广西壮族自治区国土资源厅门户网站,[2014-01-24].<http://www.gxdlr.gov.cn/Newscentre/NewsShow.aspx?NewsId=33047>.
- [11] 张晓山.农民专业合作社规范化发展及其路径[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2013,14(4):2-4.
- [12] 温铁军.农民专业合作社发展的困境与出路[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2013(8):4-6.
- [13] 杨森,宋小彩.农民专业合作社融资困境及对策[J].合作经济与科技,2014(1):52-54.
- [14] 陈梅.农民专业合作社发展存在的问题及对策[N].中国工商报,2012-05-23.
- [15] 隋铁妍.农村经济新型农民专业合作社的产生与展望——以山东省为例[J].2012(8):126-129.

## On Farmer Professional Cooperatives Undertaking Land Consolidation and Rehabilitation Works

LIU Xinwei

(Land Consolidation and Rehabilitation Center of Ministry of Land and Resource, Beijing100035, China)

**Abstract:** Farmer professional cooperatives undertaking land consolidation and rehabilitation works is one new important direction of implementation model innovation for land consolidation and rehabilitation, and is suitable for the supportive policy on farmer professional cooperatives development. Some districts have carried out the practice of farmer professional cooperatives undertaking land consolidation and rehabilitation works and acquired positive results. Meanwhile, these districts are now confronted with such problems as farmer professional cooperatives management being nonstandard, some practice being undesirable for active rules, relative support policy being incompatible, and implementation supervision system being imperfect. To orderly promote the practice of farmer professional cooperatives undertaking land consolidation and rehabilitation works and continuously innovate the implementation model of land consolidation and rehabilitation, we need make further effects on such aspects as reinforcing system construction, innovating project management, perfecting relative policy, strengthening implementation supervision and guidance, and broadening propaganda and demonstration.

**Key words:** implementation model; innovation; land consolidation and rehabilitation; farmer professional cooperatives