

# 健全农业规模化经营风险防控机制

民进湖北省委会调研组

作为农业大省,湖北农业现代化发展对全省经济、中部崛起和全国经济的贡献都具有重要作用。在乡村振兴战略指引下,湖北农业现代化要有突破性发展,重要一环就是依托成规模的新型农业经营体。近年来,我省在农业规模化发展上进行了有益探索,新型农业经营主体为现代农业发展带来了强劲动力。但是,在大力培育新型农业经营主体的同时,建立健全有效风险防控机制必不可少。

为此,民进湖北省委会调研组赴荆门等地开展专题调研,充分了解各地在推进农业现代化建设、发挥独特文化资源优势促进产业融合发展等方面取得的成绩和经验,以及存在的主要困难和问题。调研组多次召开碰头会,梳理发现的问题,提出针对性意见和建议。

## 一、土地流转风险日益凸显

**经营主体财务风险。**受土地需求增长、农民土地财产意识提高等因素影响,土地流转费用越来越高,有的占经营总成本比重高达50%以上,这给新型农业经营主体带来了很大压力。而粮食种植类主体的平均收益,不会因流转面积扩大而有较大提升,再扣除土地租金、雇工费用等开支,种粮收益很难提高。

**流转费用兑付风险。**由于多方面原因,部分土地流入方不兑现承诺,不按期向农民支付流转费用,引起的矛盾纠纷随时可能爆发。

**利益联结风险。**经营主体多采取签订农业订单、流转土地等方式与农民进行利益联结,真正采取股份制或股份合作制将农民与经营主体利益紧密连接在一起的,所占比例并不高。

## 二、经营主体融资风险普遍存在

据调查,农产品加工企业只有20%能够满足贷款需求,50%只能满足一半需求,30%很难满足。

需要融资的金额大、费用多。有些家庭农场每年支付土地租金和购置生产资料,投入资金超百万元,短周期贷款的利息按商业利率计算,算上评估、担保等成本,融资费用接近10%。

资金获取难度大。有些农民合作社组织化程度不高,但流转的土地、农房、农机具等因银行制度限制,无法实现有效抵押,有的只能以个人或者其他企业名义贷款,但门槛高、成本高。

金融产品支持不足。尽管各级政府和金融管理部门都提出,金融机构要加大对农村新型经营主体扶持力度,但目前很少有银行专门设立针对经营主体的金融产品,经营主

体实际获得的金融支持很少。

政府资金扶持力度不够。对于农村新型经营主体的扶持资金,仍存在“撒胡椒面”现象,集中支持力度不够,特别是有新技术、新产品的经营主体获得的支持很少。各级扶持资金多采取贷款贴息形式发放,但经营主体所获贷款本来就少,扶持资金也很难拿到。

## 三、工商资本租赁农地仍有风险隐患

于2016年出台的《关于工商资本租赁农地监管和风险防范的意见》,对工商资本下乡提出了监管细则,严格规范工商资本租赁农地期限和面积上限控制。调研中发现,有些经营主体缺乏必要的前期考察和调研,缺乏农业生产经营能力和必要技术力量,有些流转期限短、粗放经营,科技含量不高、资金投入不足的经营主体,流转土地后综合效益不好,加之农业受自然天气、农资价格、市场价格等因素影响很大,一旦经营受挫,就单方毁约,农民利益很难得到保障。

## 四、经营主体短期行为风险影响广泛

不合格经营主体多。调查发现,新型农业经营主体中空壳比例占1/3,已经注册但无经营、无收益、无分红的占1/3,即使是合规的也仅有1/3收益较好。

农业规模化经营模式少。各级政府主要注重土地流转的规模化模式,农业服务规模化发展相对不足,政府主导的社会化服务机构服务能力覆盖范围窄,市场主导的社会化服务抗风险能力弱,规模小。

经营主体同质化、缺品牌。农民专业合作社数量过多,同质化严重。单个专业合作社规模较小,实力不强,难以做大,同业间内部竞争也很激烈,形成一定内耗。如某镇仅柑橘专业合作社就有几十家,一个村就有好几个合作社,规模均较小,难以壮大。此外,同业竞争对产品市场价格也造成了不利影响。

农业生产盲目跟风严重。部分地区存在布局简单雷同、功能单一等问题,普遍存在只重数量、不重质量的问题,农业生产还依靠传统种植习惯。例如,“稻虾共养”已趋于饱和,但目前多地仍然鼓励大面积推广。

## 五、“非农化”“非粮化”风险化解难度大

从土地流转用途来看,相当部分耕地流转后,已经不再种植粮食作物。调查发现,一些经营主体为了获取土地收益最大化,借土地流转之名,改变地形地貌为自己长期所有,

或是不按照规划,不经批准,随意变相建设乡村庄园、旅游度假村等“非农化”休闲场所,或用于发展优质经济作物、反季节作物、水产养殖等“非粮化”农业。

大规模、大面积的“非农化”“非粮化”使得风险化解难度增加。地方政府要加强监管,妥善处置经营主体的经营异化行为,维护农业和粮食安全。

## 六、建立健全农业规模化经营风险防控机制的建议

1、建立风险识别与防控长效机制。将农业规模化经营风险的识别和防范工作纳入县、乡、村三级工作体系,构建农业规模化经营风险防范机制。将风险识别、评估与处置作

优化金融服务,减轻经营主体税收负担,在控制风险前提下,扩大经营主体申请贷款可用于担保的财产范围,支持和引导农业担保机构优先为经营主体提供担保贷款。

3、切实有效控制土地流转风险。加大土地监管力度,发挥市场机制在土地流转中的决定性作用,明确农户在土地转让中的主体地位,加强对土地流转的引导、规范、监管和服务,推动农村土地流转健康有序发展。对工商资本租赁农户承包地,要落实好上限控制制度、资格审查制度和项目审查制度。

切实建立土地流转风险保障金制度,以防止经营主体因经营困难等原因无法向农户兑现租金而引发纠纷。建立动态监管制度,定期对经



金融活水浇灌下,枣阳市太平镇千亩葡萄喜获丰收。(李星咏 摄)

为地方政府考核和支持新型农业经营主体的重要依据。在做好风险防范基础上,对政府扶持和金融支持的资金使用情况进行审核。

加快确定农民专业合作社的法律地位,指导家庭农场和合作社加强财务管理,独立建账,规范会计核算,定期报送财务和会计报表。建立土地流转双方价格协调机制、利益联结机制和纠纷调解机制。开展土地流转风险排查,地方政府和相关职能部门要协同解决当前土地流转中的风险问题,逐步化解风险点。

2、以增加金融和财政资金有效供给,化解规模化经营风险。设立现代农业规模化发展基金,引导社会资本通过股权投资等方式,为新型农业经营主体提供融资支持。设立地方性涉农贷款风险补偿基金,通过政府出资、配资,由银行、保险等金融机构放大投资,对农业经营主体实施贷款风险补偿。设立各级政府出资的农业担保机构,探索“合作社+风险补偿”担保模式,逐年充实资本金。

对新创办的科技型新型农业经营主体给予补贴,对以知识产权质押方式向银行成功贷款的经营主体,以及对取得纯信用贷款、保险类贷款、非上市和“新三板”挂牌股权质押贷款的经营主体,给予贴息。要

营主体的农业经营能力、土地用途和风险防范能力开展监督检查,查验合同不履行、改变农地用途等违法违规行为。加快农村产权交易市场建设,以县级为主,把重点放在健全交易市场功能、完善乡镇分支机构和村级服务组织上。

4、提升经营主体综合素质,防范规模化经营风险。整体上看,各类新型农业经营主体综合素质偏低,缺乏懂技术、会经营、善管理的复合型人才,在风险控制与处置方面的能力急需提高。目前,建立合作社人才培养平台、大力培育职业农民、健全农业职业培训体系和制度,是防控农业规模化发展风险最有效和最快捷的方式。

要深入实施各类人才支撑计划,包括现代青年农场主计划、农业龙头企业人才支撑计划、大学生村官创业计划、农民工返乡创业计划、农村实用人才带头人培训计划等。有计划地培养一批土专家、田秀才、农业职业经理人和农业企业家队伍,重点加大对种养大户、家庭农场主、农业龙头企业和合作社的培育力度,鼓励各类人才领办和参与新型农业经营主体,不断提高经营水平、提升抗风险能力。(调研组成员:陆培祥 周建元 高全胜 李昌凰 徐映梅 张琼 范焕军)(本文编辑:肖敏)