效率低下和行政不公致设施农用地审批与需求对接不力

设施农用地审批难影响新型农业经营主体发展

当前已进入传统农业向现代农业转变时期，农业规模化经营不断扩大，对生产设施用地需求旺盛。另一方面，为防止经营主体擅自改变土地用途，导致耕地“非农化”，各地政府对设施农用地的审批进行了严格地限制。在河北、山东、江苏等地，受设施农用地缺失影响，新型农业经营主体的生产风险被加大，阻碍了规模主体经营收益、规模再扩大和产业升级。由于需求难以满足，组发搭建亦多余规划使用，造成用地混乱。

设施用地审批难
阻碍产业升级

今年夏收农忙时节，在安徽、宁夏、河北等地，很多规模经营的家庭农场、农民合作社却正在为“颗粒归仓”发愁。

在河北赵县肖庄人刘德果家里流转有 50 亩土地，但是不同于散户麦子少易晾晒，因为缺少晾晒、仓储场地，他和不少大户一样，不得不等小麦在田里“自然风干”，拖延个十天左右再收割。现在他最担心遭遇雷阵雨、冰雹等自然灾害。“如果下雨就没办法了，只能自己干着急。”

在宁夏银川市永宁县，惠丰现代农业合作社理事长王生保也在为设施农用地不足而发愁。“我们现在种着 2000 亩水稻，一年产量超过 1000 吨，晒场最起码要 20 亩才能满足需要，可目前只有 4 亩晒场。”

由于缺少设施用地，新型农业经营主体的产业升级之路深受阻碍。多位新型农业经营主体负责人表示，受设施农用地审批困难的影响，他们没有多余的场地从事育种等工作。不少大户还停留在种植规模的横向延伸，难以向上下游产业展开纵向发展。

受“有粮难晒”等因素制约，种粮效益遭到了挤压。新型农业经营主体的“非粮化”心理被进一步激化。“我身边的大户有近一半都没有种粮食，前期投了大量的钱去流转、整理土地，现在却不好再拿地搞晾晒、烘干，还不如先种经济作物回本。”山东菏泽东明县马头镇麦丰小麦种植合作社理事长马国兴说。

设施用地审批难
程序繁琐

虽然国家有关文件明确，设施农用地不需办理农用地转用审批手续，符合条件即可申请，但通过审批依然极为艰难。受访的新型农业经营主体和基层干部反映，这一难度甚至超过了向银行贷款，各地获批案例屈指可数。

河北省鹿泉市联民土地托管专业合作社目前流转土地 3160 亩，其中约一半土地种小麦。自 2008 年合作社成立就开始申请设施农用地，至今都没审批下来。成员李社会说：“打过好几次报告，市领导同意审批，但国土局不同意，我们申请过好几次，但是(国土局)不给批，批不了。”

“设施农用地根本批不下来，我们去年开始租了 4 亩多村民宅基地，平整后用来摆放农机具，”安徽省肥西县种粮大户、德敏农机农民专业合作社社长严德敏说，以前由于缺少设施用地，合作社里的农机只能摆放在社员家门口。

受设施农用地审批难制约，多地设施农用地使用实际处于自发状态。承包土地流转中转入方直接与村里协商，相关管理部门很少介入用地管理。安徽省天长市农委农经站站长房华玄说，由于审批程序繁琐，当地多数农业经营主体选择“房前屋后搭一搭”，或者利用闲置宅基地作为设施用地。“以我们市来讲，每年大概也就五六个农业经营主体会走设施农用地审批程序。”

管理政策泛化不具体
审批陷入“失管”困局

2010 年，国土资源部与农业部发布了《关于完善设施农用地管理有关问题的通知》(以下简称“155 号文件”)，但调研的多数省份至今没有出台进一步详细的实施办法。

虽然 155 号文件允许各地根据当地情况作出处理，但基层国土部门感到无规可依。例如，一些基层工作人员表示，文件对基本农田明确规定“不得占用”，但是对耕地则规定“尽量不占或少占”，由于缺乏具体的量化标准，导致难执行。

基层反映，由于缺少详细、可操作性的实施办法，审批程序、审批时间、后期监管一直处于“失管”状态。受访的农业干部反映，国土部门对于设施农用地审批缺少积极性。而国土部门工作人员则表示，设施农用地不同于独立的非农建设用地，难以预先纳入土地利用总体规划，因此工作推进缓慢。

另外，中国社科院农村发展研究所研究员王小映认为，155 号文件规定，申请设施农用地要经过村、镇、县三级申报审核，在实际操作过程中手续较为繁琐，流程复杂，因此新型农业经营主体在申请过程中要经历漫长的等待过程。

部分地方审批“只堵不疏”
加剧设施农用地不足

调研了解到，一些流转大户看似在为生产设施流转农地，实则是变相圈地。在拥有了本是用于农业生产的设施农地后，却将仓库改变为加工车间，有的甚至搞起农家乐、度假住所等休闲娱乐项目。

2012 年 9 月，石家庄市润珊农业科技有限公司以建设农业大棚为名，与栾城县冶河镇大营村村民签订土地租赁合同，租赁土地 62.35 亩，其中 11.58 亩土地规范用途为基本农田。2013 年 7 月，润珊公司占用租赁土地中的 20.94 亩建设包含大棚、房屋在内的休闲庭院，至国土资源部调查组实地核查时，庭院大部分已出租，部分已装修入住，租户为城市居民。

“为防止类似的行为，我们不得不选择从源头封死，即便符合 155 号文件所列条件，也要严之又严。”当地受访的基层干部表示。

“国家为了防止将农用地改为建设用地，对设施农用地的申请一直进行严格控制，防止以其他名义利用土地，进行土地投机。这在一定程度上造成了设施农用地审批难。”王小映说。

部分地方设施农用地指标
向工商企业倾斜

据了解，相较于家庭农场等新型农业经营主体，大型、知名、税收贡献多的涉农企业往往更容易得到设施农用地批复。山东潍坊一位基层国土局副局长坦言，对于招商引资进入市里的企业或项目，设施农用地与各项贷款、补贴等一并“打包”到扶持条款中，市政府要求首先要满足这些工商企业的用地需求。而农民合作社、家庭农场等连税都免了，即便有富余的土地也不会批给他们。

安徽铜陵一家现代农业开发有限公司流转土地 1.86 万亩，其中 1.2 万亩种植小麦。据公司负责人介绍，两年前，作为招商引资项目的农业龙头企业，公司经过审批获得 57 亩的农业设施用地，用来做晒场、农机具仓储、中转仓库等。但是按照 155 号文件规定，大田作物的设施农用地审批面积不得超过 20 亩。

陈瑜

[政策动态]

中国绿色食品发展中心举办大兴安岭南麓片区绿色食品和有机食品培训班

日前，中国绿色食品发展中心在黑龙江省大庆市林甸县举办了大兴安岭南麓片区绿色食品和有机食品培训班。来自片区 19 个县农业部门的有关负责人、林甸县有关农业产业化龙头企业及农民专业合作社负责同志共 130 人参加了培训班。

绿色食品中心主任王运浩在培训班讲话中指出，推进大兴安岭南麓片区区域发展与扶贫攻坚工作，促进片区绿色食品、有机食品加快发展，是落实农业部党组关于新时期扶贫开发工作决策部署的重要举措，是新时期绿色食品中心义不容辞的一项重要政治任务。当前和今后一个时期，大兴安岭南麓片区绿色食品、有机食品的发展，要立足当地的资源优势和环境优势，坚持“数量和质量并重，认证和监管并举”的工作方针，全面加快产品开发，全力扩大总量规模，着力转变农业发展方式，把片区打造成我国绿色有机食品生产的样板区和示范区。

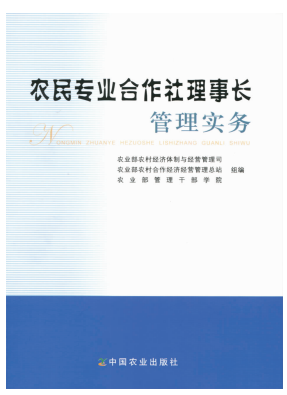
王运浩强调，片区发展绿色食品和有机食品，要突出“三个重点”，一是突出抓好重点产品的开发。要把市场前景好、带动农民增收能力强的特色产品作为重点，突出抓好杂粮类产品、山特产品、深加工产品、畜禽产品、淡水鱼等产品的开发。二是突出抓好重点企业的培育。积极引导大型企业、农业产业化龙头企业和农民专业合作社发展绿色食品、有机食品，扶持、培育一批生产规模大、品牌影响广、辐射带动能力强的龙头企业。三是突出抓好重点基地的建设。要依托优势农产品产业带和农业重点产粮大县，建设一批专业化、标准化、规模化、集约化的绿色食品原料标准化生产基地和有机农业示范基地，促进产业集聚，发展壮大片区的主导产业，推动片区区域经济的发展。

王运浩要求，片区农业部门要充分认识新时期推进大兴安岭南麓片区绿色食品、有机食品发展对区域发展和扶贫攻坚的重要意义，进一步增强大局意识，着力在四个方面下功夫：一是做好产业发展规划，强化组织领导。二是积极争取政策支持，加大资金投入。绿色食品中心将进一步强化政策扶持，最大限度发挥政策“红利”的作用。第一，建立认证“快车道”政策；第二，制定片区绿色食品、有机食品收费减免优惠政策。三是加大技术培训和推广力度，落实标准化生产。四是强化品牌宣传，加大市场开拓力度。

培训班期间，绿色食品中心专家就绿色食品和有机食品生产技术标准、认证程序、基地建设及证后监管制度等做了详细讲解。与会人员普遍认为，绿色食品中心举办这次培训班很及时、很重要，既理清了思路，明确了方向和任务，又进一步加强了对绿色食品和有机食品有关标准、程序及管理制度的了解，增强了推进片区绿色食品、有机食品产业发展的紧迫感和责任感。

中农

[选载·文化建设]



本书抓住了关系合作社发展的重点人物，体现了依法指导的鲜明特色，系统介绍了农民专业合作社的基本知识。

农业部农村经济体制与经营管理司
农业部农村合作经济经营管理总站
农业部管理干部学院

合作社文化是指合作社组织的核心理念以及体现核新理念的意识、伦理、精神等元素的总合，它是合作社制度存在和发展的精神依据。合作社精神是现代意识与合作社个性结合的一种群体意识。

合作社文化建设的做法(选载三)

第四步：把专家和有关组织领导集中封闭起来，对记录的内容进行研究、加工，从中提炼出使用率最高的代表故事精神的词。这些词经过加工，就是组织精神或组织理念；

第五步：按照提炼出来的反映精神或理念的核心词，重新改编故事，在尊重历史的前提下，进行文学创作，写出集中反映核心词的组织自己的故事。假如提炼出“拼搏”一词，“拼搏”就用一个故事来诠释。当然，可能还有“创新”、“团结”，等等，每一个词，都用一个甚至几个故事进行诠释。

当然，组织文化建设还要从未来出发进行设计。对行业进行分析，对竞争对手进行分析，对自己的发展目标进行定位，找到现状与目标的差距。进一步回答：要想缩短差距，实现目标，组织必须具备什么精神，应该用什么理念指导自己？按照这种要求，设计出面向未来的文化理念。把从历史中提炼的文化理念和从未来出发设计的理念结合，进行加工整理，就形成组织的核心理念。

(3)组织文化的强化与培训。首先，对全体员工进行组织文化培训。培训的方式首先是培训讲故事者。可以是组织领导、故事的当事人，也可以是宣传者或者专家。但是，不管是谁，必须按照事先的策划讲，要把故事中想表达的理念讲深刻、讲生动，使每一个员工都记住、理解，并主动向新员工讲解这些理念和故事。这样，故事流传起来了，企业文化、理念、精神就活了。

其次，树立和培养典型人物。在提炼和设计出组织文化并进行宣传培训之后，有一部分人能够直接认同并接受下来，并用理念做指导，做出具体的行动。这就是组织的骨干。这时，组织把这部分骨干树立为典型，充分利用其示范效应，使理念形象化，从而使更多的人理解并认同理念。随着生产经营活动的进行，组织积累的文化典型逐渐增多，员工对理念的理解也逐渐加深；更重要的是，各部门为了寻找出更加合适的案例，会主动按照理念的要求处理遇到的具体事件，用组织的核心理念指导自己的各项工作，从而使组织文化理念对行为的影响作用真正发挥出来，把组织文化建设与生产经营活动结合为一体。

(未完待续)