

浅谈休闲农业发展中的收益分配均衡机制

段海波 (湖南农业大学经济学院, 湖南长沙 410128)

摘要 分析了现代休闲农业发展过程中农民收益保障机制的基本内容, 对农民收益保障机制的具体途径进行了研究, 在此基础上提出了相应的政策建议。

关键词 休闲农业; 收益分配; 均衡机制

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)04-01198-03

现代休闲农业的发展能够有效地促进农民增收和农业增效。发展休闲农业所产生的收益在政府、企业和农民三者之间必然存在利益分配问题, 这种利益分配机制的均衡与否, 直接关系到农民增收能否实现, 关系到农民通过参与休闲农业产业能够得到的实际收益和参与的积极性。当前, 在我国休闲农业的发展实践中, 由于农民群体在经济实力、知识结构的局限性, 以及农民对改变生活现状的迫切性, 使其在利益分配过程中必然处于相对弱势的地位。这种分配状况上的差距, 使得在现有的经济秩序中仅仅靠市场的自觉行为, 无法得到改变和纠正。解决这一问题的关键, 需要从建立休闲农业利益分配机制的角度出发, 形成一种公平合理的分配秩序, 从而有效防止和消除现代休闲农业发展过程中利益分配上的某些不和谐、不合理现象。

1 建立休闲农业发展过程中农民收益保障机制的基本内容

建立休闲农业利益分配均衡机制, 需要从多个方面来进行。结合目前各地发展休闲农业所出现的利益分配问题, 笔者从利益分配的形态、资源市场后续跟踪评价、增加审批认证环节以及探索多种利益分配方式等方面, 分析如何建立利益分配均衡机制。

1.1 实行期限浮动的动态地租 休闲农业企业为了实现经营的稳定性, 通常采取的做法是将租地协议中的租赁期限加长, 而租赁费即地租一般是不变的, 支付地租的方式大都采用逐年分期支付。这样, 就使得土地的时间价值在订立租约时被忽略, 从而导致这部分土地增值收益被企业占有。按照现代土地增值理论, 土地在其具有的时间价值上所表现出来的增值, 是属于土地的供求性增值, 而这种供求性增值是由社会经济发展产生的增值, 因此该部分利益完全应当归属农民^[1]。因此, 在休闲农业企业与当地农民或者集体订立租地合同时, 要充分考虑到土地的时间增值, 要按照一定的标准实行动态地租; 或者是在签订租期合同的基础上, 租金可实行分年签订, 即每年的租金根据时间的推移和市场条件的变化可以有相应的调整。实行动态地租, 在保障农民应有利益、分享现代农业发展成果的同时, 实质上也将促进农民融入市场, 承担一定的市场风险, 这对于利益双方而言都是合理公平的, 尤其是对让渡集体土地使用权用于发展休闲农业的农民。

1.2 保持对土地资源和市场的后续跟踪评价 就目前情况来看, 企业对休闲农业土地资源及休闲市场状况的了解一般都只在签订合同的这一时点, 而约定的租金也只基于当时的市场情况。因此, 要实行动态地租, 就必须对土地资源及休闲市场发展等情况进行持续的后续跟踪评估。评价的内容包括: 相关区域休闲市场的需求度, 农村公共基础设施(如交通)的建设对休闲农业的影响, 人们对于休闲农业休闲价值的支付意愿是否发生变化等市场调查。此外, 相关的评价还应包括土地资源利用的状况、土地生产力、土地利用可持续性以及土地的生态功能等方面。实行后续跟踪评价, 既可以为确定动态地租提供客观依据, 同时也可以掌握和监督企业对于土地利用、投入和保护的具体情况, 防止和遏制土地变性或者投机行为的发生, 从而在经济利益及资源保护等方面确保农民利益不受损害。

1.3 增加土地流转合同的审批认证环节 目前, 企业获得休闲农业用地的土地流转合同的签订, 主要是在农民与休闲农业企业之间进行, 无第三方参与合同相关内容的拟定。由于企业与农民在交易地位上的悬殊, 很容易导致农民的经济利益无法得到有效保障。因此, 笔者认为, 在土地产权流转合同订立时, 应有保持公正的第三方组织参与, 即土地流转合同中涉及经济利益的相关内容, 应有相应的公立机构组织调查并评估认证其合理性。政府相关部门在对土地产权流转合同进行法律审查时, 可要求企业出具第三方公正机构的评估报告, 并对其实施审批制度。增加审批认证环节, 对利益分配问题从“源头”——合同订立时即进行有效的协调和制约, 就可以在一定程度上减少和规避欠公平的合同签订, 从而保障农民应得经济利益的实现^[2]。

1.4 探索多样化的利益分配形式 向农村集体租赁土地, 是在休闲农业经营模式中多数开发企业采用的做法。然而, 由于利益分配形式过于单一, 对于建立利益分配均衡机制以及保障休闲农业健康持续发展并不有利。对土地租赁的监管力度加大, 将导致利益双方之间的利益分配调整, 一定程度上会影响到企业投资的积极性。许多政府机构也正是出于弥补资金空缺的考虑, 在租金监督的问题上, 做出招商引资的有关让步, 希望以此来加快发展休闲农业经济, 但其结果可能使农民的利益得不到保障。要实现既不影响企业的投资积极性, 又能保障农民利益, 实现利益分配均衡, 在目前情况下, 比较有效的方法就是探索多样化的利益分配形式, 有两种方式值得进行尝试和探索。一是以土地入股, 参与分

作者简介 段海波(1978-), 男, 湖南娄底人, 博士研究生, 研究方向: 农业经济理论与政策。

收稿日期 2014-01-19

红。以土地入股,让农民以股东的身份参与休闲农业经营利润的分红,这是一种理论上较为理想的利益分配模式。同时,实证调查也发现,在受调查的农民中,在对休闲农业开发土地利用方式的选择上,34%的农民选择了以土地入股。在对企业的调查访谈中了解到,在条件成熟的情况下,企业也愿意以这种方式获得休闲农业的开发用地。由此可见,土地入股参与分红,是利益双方均能接受的分配方式之一。然而,由于种种历史原因,当前我国农村的集体土地所有制,一定程度上造成了农村土地产权模糊化,也正是这一产权上的“硬伤”,使得将土地作价入股作为利益分配方式存在障碍。这不仅是休闲农业发展中遇到的问题,也是在建立新型农业产业链的过程中如何实现农村土地资本和城市货币资本之间的合理、等价交换关系,所遇到的一个不容回避的问题。为此,在统筹城乡发展过程中,国家已经在积极探索集体土地的资本化,在不久的将来,以土地入股参与分红,可能将在休闲农业利益分配中发挥重要作用。二是进行税费改革,实行补贴返还。2006年12月31日《国务院关于修改〈中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例〉的决定》规定,自2007年1月1日起,在城镇土地使用税征收范围内经营采摘、观光农业的单位和个人,其直接用于采摘、观光的种植、养殖、饲养的土地属于直接用于农、林、牧、渔业的生产用地,在法定免缴土地使用税的范围内,免征城镇土地使用税。这是国家扶持农业、发展农业给予的政策性免税照顾。这项免税政策对于休闲农业发展是十分有利的,可以说在一定程度上促进了现代休闲农业的加快发展,有利于搞活农业农村经济。这项免税政策的实现形式,仍可以做一定的调整,即国家先对休闲农业土地征收税款,在税率、税额上视情况而定,然后将这一税收收入专项专用,以农业补贴的形式返还给农民。其好处在于:开发主体若是农民,税款的一收一返,对于农民而言等同于享受免税政策;若开发主体是外来企业,即使在订立租赁合同时确定的租金较低,农民也可以在国家的农业补贴下确保自己应有的收益。此外,这种税收返还的形式也并不会影响到企业的投资积极性。在实践中,可以就这一方法进行尝试和完善,从而实现休闲农业利益分配的公平与均衡。

2 建立休闲农业利益分配均衡机制的途径

要建立休闲农业利益分配均衡机制,必须找到采取切实有效的实施途径。从目前情况来看,实现休闲农业利益分配均衡的途径如下:

2.1 健全关于休闲农业利益分配的法律法规 目前,国家出台的有关土地管理规范文件,监管的重点仍集中于房地产及工业投资项目的用地上,对于休闲农业的用地问题还并未“触及”,更不用说对休闲农业利益分配这一更深层次的问题进行规范。这种“无法可依、无章可循”的局面,不利于解决休闲农业利益分配问题。以法律的形式,对休闲农业利益分配进行控制和管理,是实现休闲农业利益分配均衡最为直接和有效的途径^[3]。在法律法规的制定过程中,强调休闲农业利益分配应遵循合理、公平等主要原则,加强对集体经济组

织以外的单位或个人取得休闲农业开发经营用地法律审批程序的建设,对较为明显的损害农民利益的行为,应制定相应的惩罚措施,加大对休闲农业利益分配的问责力度,把对休闲农业利益分配的管理纳入法制化、规范化的轨道,保障农民的切身利益。此外,根据休闲农业发展的具体情况、具体阶段,政府还可以运用税收杠杆,对税法中的相关税种进行适时的调整,运用灵活的税收手段间接、隐性地对休闲农业发展过程中利益各方之间存在的收益分配不公问题进行规范和调整。

2.2 设立相关政府监管部门 现阶段休闲农业存在多头管理、管理粗放等问题。休闲农业项目的特殊性,使其同时受国土资源、农办、环保、旅游、卫生、工商等多个部门的领导和管理。多头管理带来的直接后果就是效率的低下。因此,要实现利益分配的均衡,当务之急是应设立相应的政府监管部门。监管部门可就休闲农业利益分配问题进行调查研究,及时制定出台相应的解决方案和管理对策^[4]。对于确实损害农民利益的行为应予及时纠正,并就相应管理程序做出规范,从而确保休闲农业土地交易和利益分配的公平有序。

2.3 培育建立第三方评估中介机构 目前市场上各资产评估机构的主要业务对象为盈利能力较强的第二和第三产业,对第一产业的评估业务涉及较少,而在对休闲农业用地土地流转作价的评估上更为空白。造成目前评估市场这种现状的客观原因是:一是市场上大多数的评估机构皆为盈利性机构,提供评估服务的同时也收取较高的评估费用,这对于收益低下的农民而言是无力承担的。二是我国农地总体金融化程度不高,因此对其进行评估的评估业务量,只占整个评估市场业务量中的很少一部分。三是休闲农业土地流转,是我国休闲农业发展过程中出现的新情况、新问题,理论界对此的探讨还远未达到透彻成熟的程度,在实践中对其进行评估探索更是少之甚少。依据以上分析,笔者认为应由政府出面培育、建立具有公益性质的第三方评估中介机构,致力于休闲农业评估体系的建立和实际操作,为休闲农业土地产权流转过程中资源合理作价提供依据。

2.4 搭建土地金融化信息交易平台 就目前休闲农业土地流转市场来看,其市场化的运作模式还未形成,主要原因是存在市场信息不对称、信息系统不健全,主要表现为以下三种:一是资源效益信息的不对称,二是资源交易信息的不对称,三是资源经营信息的不对称。为了防止或减少信息不对称所带来的休闲农业利益分配不公,笔者建议搭建类似于证券交易的土地金融化信息交易平台,利用“集合竞价”的原理,将休闲农业土地资源的供需双方的报价纳入电子交易系统,进行撮合配对,最后形成均衡的交易价格,同时系统对历史交易价格进行储存并形成交易价格的走势图,以简单直观的形式为交易双方提供交易信息。在这一交易系统中,农民对于所供给的土地资源,必须出具由第三方评估中介机构对土地资源质量等级的认证书,方便需求方做出投资决策。此外,土地使用者应定期将会计师事务所审核通过的休闲农业开发及经营的财务报表公开披露于交易系统,以实现经营信

息的透明化。

2.5 构建符合弱势群体利益要求的利益表达渠道 由于农民在经济实力、知识结构及经营能力上的局限性,在企业介入开发休闲农业的模式下,农民较之企业处于弱势地位,作为弱势群体的农民在表达自己的利益要求的渠道上又十分有限,且效果不佳。为此,可以通过以下途径来畅通契合弱势群体利益要求的利益表达渠道:一是提高农民自身素质。没有完善的知识结构,是导致休闲农业发展过程中利益分配方面农民处于劣势的主要原因,因此提高农民自身素质是前提条件。农民应在法律常识、政策导向、土地经济等方面储备一定的知识,及时地了解和掌握有关农业发展的动态信息。二是要建立农民维权组织。农民维权组织可以是农民自发组织的行业协会,也可以是政府为维护农民的正当权益而成立的公益机构。维权组织的日常职责主要是为农民提供法律、经济等内容的咨询服务,接受农民就土地利益纠纷等事件所进行的投诉,并有义务为其出面进行协调,同时维权组织也可为农民代理相关的诉讼案件,成为农民利益的代言人^[4]。三是要利用媒体表达渠道。利用报刊、杂志、电视、网络等媒体的舆论力量,促使有关利益方就一些利益分配问题做出调整,达到维护农民利益的目的。新闻媒体对农民、农村的发展要有高度的责任心和关注度,站在公正的立场为弱势群体表达其正当的利益要求,形成良好的社会舆论氛围,实现休闲农业利益分配的均衡。

3 确保农民实质性增收的政策建议

休闲农业发展的主体要素包括“政府、企业、农民”三方,在休闲农业收益的分配上,除留出部分作为旅游开发项目的再投入资金外,剩余的部分将在政府、旅游企业、参与农民三者之间进行合理分配,属于农民的这一部分,应当按照多劳多得、按劳取酬的原则分配,这种分配方式,既要充分调动农户的积极性,同时也要能保证农民的实际收益,通过营造“广泛参与,实际获益”的利益分配格局,能够保障农民的参与权和受益权,使农民享有获得合理收益的权利。具体可从以下几个方面着手。

3.1 引导建立参与机制 农民参与是指把当地农民作为休闲农业开发的主体,进入到休闲农业的开发决策、利益分配与景区补偿等发展的重大事项体系中。居民参与机制的建设,有利于改变当地农民对休闲农业发展的心理预期,提高其生活质量和当地农村的文明程度。首先,政府要积极开展宣传,采取动员启发、典型示范等方式,来推动农村转变“打工”是唯一赚钱方式的错误观念,转变对现代休闲农业不闻不问的消极态度。政府可提供小额信贷和扶助资金,鼓励贫困农民以实物、技术、劳动等要素参与休闲农业开发,解决资金短缺问题。其次,政府要制定一系列培训制度、就业辅导、

社会保障等政策措施,提高农民的整体素质和参与能力,使其主观意识和客观环境条件发生转变,真正参与到休闲农业开发活动中并从中受益。

3.2 提供完善的利益保障 在政策、利益补偿、激励和监督等方面,政府应建立有效的保障机制,推动休闲农业促进农民增收的实现,确保农民的利益。一是要出台一些优惠政策,提供义务性的免费技能培训、就业辅导,并建立针对农民的社会保障制度,要结合市场规律,以法规形式将农民在区域休闲农业开发中的参与权和受益权进行明确界定。二是要建立利益补偿机制。对休闲农业开发过程中占用的农村公共资源和农户生产资料等要进行合理的补偿作价,避免作为弱势群体的农户在休闲农业开发中因让渡生产资料而失去收入来源。三是要制定利益激励机制,完善利益分享制度,激励和引导当地农户参与休闲农业开发,促进休闲农业的长效发展。从目前情况看,我国休闲农业的利益分享制度主要有承包制、租赁制、股份制和股份合作制四种形式,其中,股份合作制作为一种较为完善的利益分享制度,既着眼当前利益又能保证长远利益,既从根本上保障了农民的利益同时也能均衡政府、开发商等各方的收益。四是要建立健全监督机制。为确保利益分配的公正合理,使农民对休闲农业生产要素的投入得到承认和回报,要逐步建立农民旅游协会等非正式联盟,通过选举和倡议等各种方式,加大对利益分享的监督力度,增强农民的话语权,减少由于制度缺位等造成的利益非均衡流动^[5]。

3.3 制定相关经济政策 在市场经济条件下,对休闲农业资源的保护,政府及有关部门可采用多种经济手段直接对休闲农业活动进行调节和控制。休闲农业经济活动与休闲农业保护之间存在的矛盾,既有认识上的原因,也有经济利益问题。因此,采用经济杠杆手段的保护,对休闲农业提供补贴、信贷、保险等,是一种较为有效的方法。同时,可以考虑尽快制定休闲农业资源使用税方案,建立休闲农业环境保护基金,为休闲农业发展的保护提供资金来源。为维护传统休闲农业特色,延长传统文化生命,政府及有关部门可以用经济手段对某些特色休闲农业活动进行扶持,使休闲农业传统文化的生命得以延续,休闲农业健康持续发展得到巩固。

参考文献

- [1] 严贤春. 休闲农业[M]. 北京:中国农业出版社,2011.
- [2] 王圣军,张宇. 休闲农业与社会主义新农村建设[J]. 农村经济,2007(2):74-76.
- [3] 郭焕成,郑健雄,任国柱. 休闲农业理论研究与案例实践[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2010:53-50.
- [4] 蒋碧凡. 乡村旅游开发与管理[M]. 北京:中国林业出版社,2007.
- [5] 林国华,曾玉荣,刘荣章,等. 台湾休闲农业发展模式与经验探讨[J]. 台湾农业探索,2007(4):18-19.