

# “三农”决策要参

2013年第18期(总第18期)

清华大学中国农村研究院

2013年7月30日

## “全托管”模式破解“谁来种地”难题

### ——江苏省南通市农村土地托管调查

**内容摘要:**当前,随着城镇化的加速推进,农村大量青壮年劳动力涌向城市,农业兼业化、农民老龄化、农村空心化等问题日益突出。如何解决“谁来种地”、“如何种地”问题,成为保障国家粮食安全现实而又紧迫的任务。南通市作为江苏省重要的商品粮基地和沿海发达地区,近年来积极适应农业农村发展新形势,大胆探索农地“全托管”服务,走出了一条农地增效、粮食增产、农民增收、多方共赢的新路。

**关键词:**全托管 江苏省南通市

随着农村大量青壮年劳动力向城镇第二、三产业和跨区域转移,留下来种地的多为老人和妇女,制约着农业生产能力的提升和农业现代化水平的提高。为解决这一问题,江苏省南通市推出“全托管”式新型农业经营方式。2012年,全市“全托管”服务从无到有,当年托管面积达1.5万亩(辐射10多万亩),2013年以来突破6万亩。据测算,推行全托管之后,每亩农地累计增收200多元;连片经营,农地利用效率提高15%左右;农业科技推广与创新取得突破,全托管服务的农田的良种普及率、无公害农药使用率、科学配方施肥率达到100%;由于合作社承诺收成保底,农民的风险得到分散,收益有保障,解决了农民的后顾之忧。

## 一、南通市“全托管”模式的做法与成效

2011年,南通市率先提出“全托管”模式,即农民提供土地、服务组织全程经营、收益协商共享的一种新型农业生产经营方式;2012年正式在全市开展试点工作;2013年,大力培育“全托管”主体。

### (一)“全托管”的做法

#### 1.强化财政支出,建立“全托管”的激励机制

2011年11月,南通市政府出台《南通市农业全程专业化服务项目专项补贴办法》规定,对从事粮食生产“全托管”或稻麦生产全程服务的农业(农机)专业化服务组织及为农服务企业进行专项补贴。其中:以村为单位,粮食生产“全托管”规模300~500亩的,补贴3万元;“全托管”规模500亩以上的,补贴6万元。以镇

为单位，稻麦生产全程服务规模 3000~5000 亩的，补贴 20 万元；全程服务规模 5000 亩以上的，补贴 40 万元。补贴采取购机补贴形式，按当年所购机具自筹资金总额的 40% 补助，所补金额不得超过项目补贴总额。补贴资金由市、县（市、区）两级财政各按 50% 的比例承担。

## **2. 强化主体培育，拓宽“全托管”的渠道**

南通市各地根据农户的不同需求，在“自愿、有偿、合理、规范”的原则下，充分兼顾服务主体和接受服务主体之间的利益平衡。把服务主体界定为两类：（1）农机合作社，其优势是有农机具，可以专门为粮食作物生产提供产前、产中和产后各个主要环节的机械化作业服务。（2）种植合作社，其优势是有技术，可提供农资供应、病虫害防治、粮食栽培技术及加工销售等服务。无论是综合性的粮食生产合作社，还是单一的农机合作社、种植合作社，推行的服务均须建立在农民自愿的基础上，村组统一组织，农户代表与合作社就服务内容商定服务价格，技术部门参与制定服务标准，合作组织就某一生产环节或全程开展统一的规模化、规范化服务。

## **3. 选择结算模式，合理收益分享**

考虑到不同农户的个性需求，“全托管”或部分“托管”服务的结算方式分为三个层次：（1）收取托管服务费。水稻、小麦两熟每亩 1200~1400 元，粮食收获之后归农户所有。（2）支付农田租金。种植水稻和小麦，一年支付 1000 元左右的农田租金或提供

750斤左右的稻谷给农户，剩余的粮食归合作社。(3)部分托管的，按服务环节收费，服务价格由村民代表与服务组织自愿商定。

## (二)“全托管”的成效

### 1.解决了“谁来种地”难题

南通市属于沿海发达地区，全市有567万农村劳动力，其中95%从事非农工作，在外务工的年轻人种不好也不愿种地，农业生产面临后继乏人的困境；农业比较收益低，每亩纯收益仅600元左右，农民种粮积极性很低；农田种植的规模小，平均每户承包地达3~5块，分散经营，生产成本低，产出低；农民惜地情结较浓，“种不好又舍不得”，不愿意将土地流转出去。在这种背景下，推行“全托管”模式，让有技术、有机械、善管理、会经营的专业化服务组织找到了用武之地，有效解决了农业生产劳动力短缺、经营粗放等问题。2012年，南通市51家合作社开展全程专业化服务，服务农户3万个、土地面积10.6万亩，为农民增收、节支2611.2万元。

### 2.促进了农业生产成本的节约和粮食产出的稳步增加，也大大提升了农民收入水平

实行“全托管”之后，由于集约化、规模化的种植，机械化的作业，专业化的技术和管理，农业产出明显提升，不仅保障了粮食安全，也提升了农产品的竞争力，还有利于推行订单农业，促进无公害农业、绿色农业、有机农业的发展，稳定增加了种植业

的效益。据调查，“全托管”服务的农田，每亩降低成本60~80元；合作社统一收购的稻谷，价格比市价高约0.2元/公斤，每亩可增收100元左右；规模化机耕的稻田，每亩增产3%~5%，增收60多元。总计每亩可增收220元左右。

### 3.加快了农业科技推广步伐和农业发展方式转变

千家万户的分散经营，制约了农业现代化水平的提升。“全托管”的推行，在保留农户的承包经营权、不变更土地使用权的前提下，实现了土地的集中连片和规模集约经营，有利于农业机械化的推广及先进技术的应用。提供“全托管”服务的合作社，由于实现了规模种植，应用先进科技的积极性很高，普遍采用了良种、新农药、新肥料及新机具，在耕种时间、品种选择、田间管理和机械化收种等方面把握准确，实现了“科学种田”，有效解决了多年来科技兴农“上热、中喊、下盼、落实难”的问题，加快了农业科技推广应用步伐。据调研，南通市“全托管”服务的农田，良种普及率、无公害农药使用率、科学配方施肥率均达到100%，实现了农业高产、优质、高效、生态、安全发展。实行“全托管”之后，由于实行统一规划和耕作，连片经营的农田，土地利用率提高10%~15%。

## 二、思考与建议

党的“十八大”报告提出，“发展多种形式规模经营，构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系”。“全托管”模式在坚持农村基本经营制度的基础上，实现了农地的连

片耕种和规模化经营,以及科学生产,既解决了“谁来种田”的难题,也解决了“如何种田”的问题。当然,作为一种新的事物,“全托管”在发展中还需要政策引导和规范,并需解决一些发展制约难题。为此,我们提出以下建议。

### **(一)坚持因地制宜、农民自愿的原则,允许多种农业经营模式长期并存**

各地要根据当地农业生产的特点、农村劳动力转移情况、农户的态度等因素,实事求是地选择农业经营模式。应充分尊重农民的意愿,不能强迫农民托管土地,更不能急于达到土地入股合作的高级发展阶段。应在坚持农村基本经营制度不变的前提下,本着“依法、自愿、有偿”的土地流转原则,按照“合作社进退自由”的要求,针对不同经济条件和发展水平,让农民自己选择土地经营模式,并且允许土地“半托”、“全托”、“承租”、“入股”等多种经营形式长期并存。坚决反对急于求成、急躁冒进、一哄而起、盲目蛮干。

### **(二)做好农地确权登记发证,推进土地流转**

土地流转速度缓慢,农户田块零星分散,就难以连片服务作业,这直接制约机械化水平的提升。要做好农村土地承包经营权确权登记发证工作,强化农业产业规划布局,推动农地流转,扩大连片耕作的规模。要通过合作组织、龙头企业等发展订单农业、建设各种形式的农业生产基地等形式,引导农地向各类规模经营主体集中,为“全托管”服务模式的推广打好基础。

### （三）调整补贴政策，向合作组织倾斜

调研中，合作组织和当地政府部门的干部均反映，各项粮食直接补贴不能“只补地主，不补种粮人”。如果不管土地承包经营权人是否种地，均给予补贴，那么，在有非农收益可获的前提下，土地承包经营权人选择耕地撂荒必然是常态。2013年中央一号文件提出，今后中央新增农业补贴“向专业大户、家庭农场和农民合作社等新型生产经营主体倾斜”，表明中央对专业大户、家庭农场和农民合作社等农业经营主体的扶持和鼓励态度。建议尽快出台实施办法，并适当调整补贴办法，如通过分离土地承包权与经营权，将经营契约作为获得补贴的唯一凭据，采取存量补贴不变、种粮补贴的增量向种粮大户倾斜的政策，使真正的种粮者享受到补贴。

### （四）加强农业保险，分散农业生产和经营风险

调研中发现，农民非常欢迎“全托管”。由于农民收益获得“保底”，从而将不可抗拒的气候灾害、水旱灾害和病虫害等风险均转嫁到托管服务机构上。但是，农业保险的保额较低、费率较高，制约着托管服务机构的发展。建议增强保险企业发展“全托管”保险业务的积极性，促进托管合作组织健康发展和农民持续增收。引导合作社将“托管”的土地全部加入农业保险，以减少和弥补天灾人祸给合作社和农户带来的损失。同时，加快制定农业保费优惠政策，降低费率、提高保额，根据实际情况简化投保查勘理赔手续，实施种植标的物价指数保险，增强托管服务

主体应对自然灾害和市场风险的能力。

#### **(五)“全托管”的发展需要良好的政策环境**

**一是要加大对托管服务组织的资金扶持。**各级财政应在支农资金中安排一定的比例,用于支持合作社的发展;银行、信用社等金融部门要积极创新适合合作社的金融产品,给予信贷支持,提供各种低息贷款,帮助解决合作社流动资金不足的问题。

**二是给予税费优惠政策。**建议对开展“全托管”服务的经营主体的相关收入和收费政策,参照农民专业合作社的有关规定执行。减免通过技术培训、生产服务、农产品初级加工、销售农产品等所得收入的营业税和所得税;同等享受农民专业合作社的用水、用电、证照年检等优惠政策。

**三是创新土地政策,解决农机库房用地难题。**调研中,“托管”服务组织均反映,农机存放场库用地是发展中遇到的主要难题。由于农机专业合作社很难争取到建设用地指标,致使农机具不得不露天停放,受到风雨侵蚀,影响农机寿命。建议对农业机械存放场库用地,按农业生产用地的政策进行管理。

清华大学中国农村研究院 刘正山





## 清华大学中国农村研究院

---

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: [cirs@mail.tsinghua.edu.cn](mailto:cirs@mail.tsinghua.edu.cn)

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)