

# “三农”决策要参

2019年第9期（总第274期）

清华大学 中国农村研究院

2019年3月18日

## 走土地规模经营新路\* ——来自安徽省蒙城县的调研

**内容摘要：**土地规模经营是实现农业农村现代化的必由之路，安徽省蒙城县充分发挥政府、村集体、企业、农户等各方面的积极性，结合当地实际情况探索出“整村流转—企业经营”“村社合一—自主经营”“龙头企业+合作社+农户”“土地托管”“返租倒包”五种主要土地规模经营模式。在五种主要模式推动下，蒙城县的土地流转率达到75%左右。本文归纳了蒙城县五种土地规模经营模式的特点，分析了其中存在的问题，并提出相应的完善建议。

**关键词：**土地规模经营 经营模式 政府引导 市场导向

---

\*本文为清华大学中国农村研究院2018年暑期农村调查研究成果，同时受到国家社会科学基金青年项目“农业支持政策对新型农业经营主体种粮行为的影响研究”（批准号：16CJY049）的支持。

土地规模经营是我国保障粮食供给、提高农业生产竞争力、促进农业现代化的必由之路。位于安徽省北部黄淮平原的蒙城县在土地规模经营方面进行了积极探索，取得明显成效，为其他地区土地规模经营方式的选择提供了有益经验。

蒙城县，是安徽省亳州市下辖县，国土面积 2091 平方公里，耕地 216 万亩，总人口 142 万人，呈人多地少特征；地处淮北平原中部，气候温和，四季分明，无霜期长，日照充足，境内水系发达，是粮食生产大县。2017 年全年第一产业完成增加值 52.8 亿元，占全年地区生产总值的 19.4%，粮食面积 362.6 万亩，全年粮食总产量 131.7 万吨（其中夏粮 84.4 万吨）。2017 年两季农机社会化服务作业托管面积超过 300 万亩，主要农作物耕种收综合机械化水平达到 98.5%，规模养殖比重达到 83.2%。蒙城的农业发展与当地的土地规模经营方式有重要关系，下文对五种经营方式进行重点论述。

## 一、蒙城县土地规模经营五种模式

### 1. 整村流转—企业经营模式

在当前农村土地产权交易市场不完善的情况下，农民难以通过自发的形式将土地大面积整合实现规模经营，政府和村委会在推进土地适度规模经营上分别起到鼓励、引导、协调等作用。以人均耕地面积不足 2 亩的乐土镇双龙村为例，为充分利用资源、提高农业生产效率，早在 2009 年，双龙村即开始探索土地规模化经营的新路子。通过集中居住将村宅基地占地面积从 1200 余亩降至 450 亩，将节约出的 700 余亩土地发包给企业或合作社实现规模经营，并将收

益归全体村民所有。同时，在农民自发以及村委会协调下，全村村民将土地进行了小块并大块的“一块田改革”，通过土地互换的方式将农户的多块承包地合并为一整块，基本解决了土地细碎化问题。双龙村在具体操作中，通过激励政策激发干部和农民积极性，以劣等地多给一点、优等地一亩算一亩的方式进行试点并推广。

土地规模形成后，村委会作为中间人出面招商引资，对接企业或合作社，由企业和村委会签订租赁合同。返乡创业人士李晓峰创立的蒙城县双龙种植专业合作社是蒙城县土地规模经营的典型代表，合作社成立于2014年，以特色种养殖、一二三产业融合的休闲旅游及科教基地建设为主。村民可以从合作社获得每年1000元/亩的租金，还可以到合作社打工获得工资收入。

## 2. 村社合一——自主经营模式

土桥现代农业种植专业合作社以蒙城县许疃镇土桥村为基础，成立于2014年3月，村党支部书记兼任合作社社长。合作社吸收了土桥村全部现有835户的耕地7260亩。合作社通过生产高附加值农产品，年产优质小麦800万斤、优质玉米870万斤；农民通过土地入股分红，保证每亩地每年最低收益800元，此外，农民还可以获得二次分红。

合作社作为一个独立的主体进行市场化运作，开展订单生产。在种植之前，合作社同面粉企业、饲料加工企业等签订保护价收购合同，在购买生产资料方面通过议价形式与农资企业签订购买协议。同时也利用自有烘干机等农机设备的多余生产能力为附近的农户及

其他合作社提供服务。在规避风险方面，合作社财务由蒙城县指定具有资质的财务公司代理；为抵御自然灾害等意外风险，合作社购买农业政策性保险和商业保险。总体而言，这种模式保证了农民的收入，降低了生产成本，提高了农业生产效益。

### 3. “龙头企业+合作社+农户”模式

禾兴出口蔬菜种植专业合作社作为安徽精益诚食品有限公司的下属实体，是“龙头企业+合作社+农户”的典型代表，成立于2008年11月。在该模式下，村委会与农户签订土地集中合同，再由禾兴出口蔬菜种植专业合作社与村委会签订长期土地租赁合同，租金每三年根据实际情况调整一次，2017年是900元/亩。在尊重村民意愿的基础上，按照平等协商、互惠互利的原则，农民以土地、资金等要素加入合作社成为社员，参与合作社的生产经营活动，目前参与农户达到417户；参与土地流转的农户可以优先到精益诚公司就业，获得工资性收入。为减轻企业投入基础设施存在的成本、维护等方面压力，蒙城县通过财政投入对安徽精益诚食品有限公司予以支持，主要用于土地的平整、道路和沟渠等基础设施的建设。

精益诚食品有限公司通过8000亩蔬菜的规模化、标准化、绿色种植，由公司专业人才对合作社提供用药、用种、施肥等技术管理，最终产品由公司按等级收购加工，通过标准化控制、精深加工等方式提升产品附加值，每年实现4500~5000元/亩的产值。

### 4. 土地托管模式

蒙城县的土地托管是指农机合作社与农户签订农机托管协议，

将土地委托给农机合作社进行耕种和收获。农机托管协议的主要内容包括托管作业的总面积、地点、时间、作业标准、结算方式、双方的权利和义务以及违约责任等。为种粮主体提供农机服务的各农机合作社，通过社员带机入社实行股份制、市场化管理；社员除本地业务外，还可根据合作社联系外地业务，每年可获得扣除管理费、农机手工资、公益金之外的股份分红。规模化的土地托管降低了农忙时农户寻找机械的信息成本，同时降低了耕作成本，使耕作更加规范，增加了规模效益。

蒙城县农机托管以订单式农机服务满足了种粮主体的需求。传统农业大镇双涧镇已实现农机托管行政村全覆盖，该镇各村委会根据农户对农机服务的具体需求，把需求信息反馈给有固定服务片区的农机合作社，农机合作社根据具体需求为各村配备农机。在此过程中，农机合作社将作业环节、价格和标准等信息以文本形式告知农户，在村集体统一组织下就作业面积、价格、责任等内容与农户签订托管合同；农机合作社形成托管信息台账；最终完成托管后，村集体对托管最终完成情况统计表进行核实。

蒙城县大型农机合作社均配置了农机远程控制管理平台，该平台的使用提高了农机调配效率。管理人员通过该平台实时监控合作社每辆农机的位置、作业状态、作业量等信息，帮助合作社在农忙时实时调配农机作业路线和作业区域，及时掌握农机作业完成情况，帮助合作社和社员、农机手提高效率，降低成本、增加收入。

蒙城县为达到联耕联种、代收代管、全程托管的农业社会化服

务目标，对农机托管给予了技术支持和财政支持，并发挥了协调监督的功能：一是对农业生产提供技术指导，对农机技术培训、信息系统建设等进行技术支持；二是对大马力农机提供购置补贴，以引导愿意且有能力的农户购买农机，目前政府的综合补贴达到农机购买价格的 60%；三是在根据面积简单进行结果考核的基础上，蒙城县注重过程管理，对农机服务各环节进行打分，发现不合格情况直接扣分，考评分数与农机合作社的收入直接挂钩。

## 5. 返租倒包模式

立仓镇位于蒙城县东南部，距县城 30 余公里，属蒙城县的贫困镇。南茨河与茨淮新河东西横贯全镇，尽管立仓镇地势低洼，经常受到水涝灾害，但也有水量丰沛优势。在蒙城县政府支持下，该镇的土地规模经营抓住水资源的优势，引入并推广先进的农业经营模式，变“水患”为“水利”，开展稻虾共作、藕虾共作和小龙虾精养等特色种养殖业，实现了“一季双收，一水两用，循环高效，绿色发展”的目标。

2017 年年初，为充分利用境内水资源优势，蒙城县整合项目资金 1.56 亿元，鼓励企业、水产养殖大户发展稻虾共作、藕虾共作和小龙虾精养等特色种养殖业；将原本经常内涝导致减产绝产的“水患”多发地转变为稻田藕田广布、特色养殖和乡村旅游业快速发展的“水利”之地，极大推动了脱贫攻坚工作。

由于该项目的前期投入成本较高，为解决农民难以承受的前期投资问题，蒙城县成立城市投资有限公司。2016 年，公司与村委会



签订土地流转合同，以 1000 元/亩·年的租金流转土地 8000 余亩，由蒙城县城市投资有限公司进行投资，根据不同地形做好开挖池塘等前期准备工作，完成后以 1200 元/亩·年的价格租给当地愿意进行稻虾共作的农户。同时，通过引入外省具有经营经验的领头人才和经营主体进驻，租赁土地建设示范教学基地，目前当地农户已掌握稻虾共作、藕虾共作等生产技术。

稻虾共作和藕虾共作已在 2017 年下半年推广到全县 9 个乡镇，共发展稻虾/藕虾共作产业面积 5.2 万亩，其中，稻虾共作面积 3.8 万亩。由于小龙虾市场行情较好，平均每亩小龙虾收入可达 6000 元、水稻收入达 2500 元，合计亩收入达 8500 元左右，较传统农作物亩均增收 2500 元，共计增收近亿元；藕虾共作 1.4 万亩，亩均产虾 450 斤以上，增收 9900 万元。农民除了从养殖小龙虾得到收入外，由于减少了化肥、农药的使用量，水稻品质大幅提高，既保障了粮食安全，又实现了质量兴农。

## 二、蒙城县土地规模经营模式的特点

蒙城县在确保农村基本经营制度不变、土地集体所有制不变、农业用途不变、原村民组所在范围不变的前提下，通过多种不同土地规模经营模式的探索，努力走出一条农业农村现代化之路。总体来看，蒙城县的农业规模化经营呈现如下特点。

### 1. 以“一块田”改革促进土地规模经营

蒙城县土地规模经营顺利开展的一大重要前提在于“一块田”改革的快速推进。为改善土地细碎化不利于机械化、土地连片流转

等问题，在提升农业生产力目标指引下，蒙城县委、县政府于 2013 年提出“坚持农地农民集体所有性质不变、坚持稳定农村土地承包经营制度不变、坚持原村民组互换并块范围不变”，在全县全面启动“一块田”改革试点，引导、鼓励、支持村内农户以土地置换实现农地的并块调整，提出“一块田”改革做到哪里，就优先将村庄基础设施建设到哪里。2017 年年底，“一块田”改革基本完成后，共整建制完成 102 个村，合并农地 165.76 万亩。

“一块田”改革的开展，首先核对了农地资源，全县原二轮承包面积 183.86 万亩，核实后为 216.4 万亩；其次，土地细碎化问题得到缓解，蒙城县总确权土地地块数不足周边其他县区平均地块数的二分之一；再者，农业生产更为便利，农户承包地的连片集中、田块成方、沟渠成网，利于机械化耕作、科技化管理；此外，带动其他改革举措的实现，如盘活闲置宅基地、预留机动地用于道路水利造林等公益设施建设。最终，“一块田”改革促进了土地规模化、集约化经营，龙头企业、合作社等新型农业经营主体以多种合作形式开展规模经营，三产融合顺利进行，社会化服务和土地托管服务等实现的服务规模经营提高了农业生产效率。

## 2. 释放了各方面的积极性

由于各地区实际情况的差异，蒙城县没有统一规定土地规模经营的具体形式。因此，在发挥群众主动精神的基础上形成了土地托管、整村流转、返租倒包等模式。无论是通过“一块田”改革等促进土地流转实现土地的规模经营，还是借助农机合作社以土地托管



实现服务规模经营，都源于农业经营主体在面对问题和挑战后的创新性举措。及时掌握群众所面临的困难，向群众学习和了解基层实践的办法和想法，发扬和推广其中可值得借鉴之处，纠正可能存在的问题和方向错误，应是乡村振兴战略在基层实施的重要方式。

在规模经营迅速发展的情况下，组织村集体成员解决土地细碎化问题、协调新型农业经营主体和小农户的利益、稳定土地流转关系等对于规模经营可持续具有重要意义，村集体在此发挥协调作用显然具有实际意义。

### **3. 提高了农业经营效率**

土地规模经营使大型农机得到普遍应用，耕作更规范化，解放了更多农业劳动力，降低了生产成本和信息不对称产生的交易成本等。比如：农机合作社负责农户的耕种和收获，比以前每亩降低成本 40~60 元，获得了规模效益；同时可以利用其信息优势和专业特长外出服务获得收入；也解决了农忙时节农户找不到农机的现实矛盾，节约了交易成本，释放了更多农业劳动力；而各合作社通过订单生产、集体议价，形成规模优势，比单个小农更能承担市场带来的风险。

### **4. 处理好政府与市场关系**

蒙城县政府通过财政、贷款、人才引进等形式为农业规模经营主体提供外部支持。一方面，发挥基础设施建设等方面的公共产品供给功能，改善农业生产条件，降低经营主体的成本，例如将建设好的标准化“稻虾共作”田块反租倒包给经营主体；城投公司进行

集资建设“一块田”改革配套的基础设施。另一方面，将财政收入增收部分的30%全部用于农业项目和扶贫等领域，发挥财政补贴“四两拨千斤”的作用，促进规模经营，为规模主体经营活动营造了良好政策环境。此外，通过引进“稻虾共作”专业人才和推广农机远程控制管理平台等，给予规模经营主体以资金、技术和人力资本等多方面支持，解决规模主体要素投入困难问题。

政府在发挥作用时亦充分尊重市场，发挥市场配置资源的决定作用。蒙城县规模经营主体，无论农机合作社、种植合作社还是种粮大户，每个经营主体都是独立核算、自负盈亏，按照市场规律运作，通过自我创新、自我完善、自我发展充分参与到市场竞争中，在市场中谋利益、谋发展。城市投资有限公司投资“稻虾共作”、财政对不同规模经营主体进行补贴等举动，也是为了撬动社会资本大量进入，使资本进入良性循环状态。

## **5. 充分保障农民利益**

规模经营的实现并不意味着损害土地承包户和小农户的利益。在蒙城各种规模化经营的模式中，农户一方面会因土地流转获得固定的土地租金收入，或者通过加入合作社获得分红，也可以通过为规模主体打工获得工资收入；一方面也可以借社会化服务和新型经营方式节省成本，或向合作组织和新型农业经营主体学得一技之长。农业规模经营实现的同时也充分保障了农民的利益。

## **6. 带动了农业新业态发展**

蒙城县政府和群众利用立仓镇地理环境特点，积极引入稻虾共

作，变“水涝”为“水利”。通过引进人才，引入先进的生产理念和经营模式，快速带动稻虾共作的发展，获得良好的经济效益。立仓镇以自身优势寻找农业高附加值发展的方式，通过休闲观赏、农家乐等经营模式实现增产、增值、增效，以现代经营理念武装现代农业发展，彻底改变了传统的农业生产模式和理念。农机远程控制管理平台等技术落地应用是确保农业高效发展的硬技术保障。

### 三、蒙城县土地规模经营面临的问题

蒙城县充分发挥群众智慧，调动起政府、村集体、承包农户和规模经营主体在内的多方力量，发挥各自功能，借助不同模式实现了农业的规模经营，提高了生产效率，增加了农民收入，同时对扶贫、生态等产生了一系列溢出效应。但不容忽视的是，蒙城目前的规模经营也存在一些问题。

#### 1. 规模经营契约存在不稳定性因素

政府、市场、规模主体、农户等各方面都有可能存在规模经营契约不稳定性因素。一是如果市场供需或价格出现较大波动，规模主体和农户的稳定契约会受到挑战，如玉米临时收储政策的取消，之前签订的5~10年固定租金契约，由于玉米价格的下调，规模主体的成本收益与农户之间的固定租金也出现较大的不平衡；二是规模主体可能出现由于经营不善造成的跑路现象，给农民利益带来损失；三是规模主体和农户也会担心在现有契约下，政府政策有变，契约的种植面积、种植品种或规模均会发生变化；四是蒙城县农机合作社的土地托管服务年限一般为1年，农机合作社与农户之间存在服

务价格、面积、质量等方面博弈，农户有不进行土地托管和退出的权利，从而这种契约关系是脆弱的。

## 2. 非粮化倾向与保障粮食安全的矛盾

粮食价格的下跌和种植成本的上升，导致种粮的比较收益不高。利润最大化目标引导下的经营主体显然倾向于生产经济作物等高附加值农产品，这样似乎更有助于规模主体参与市场竞争，获得更多收益等目标的达成，但是这同保证国家粮食安全的战略目标相矛盾。虽然蒙城县按照规定保持了基本农田，但是这并不能从根本上抑制经济利益的驱动。

以调研中的规模经营主体为例，在流入大面积的土地经营权后，往往会将原本的粮田改为种植苗木、蔬菜等经济作物，或开发乡村旅游业等新产业新业态以提升利润空间。如何平衡粮食安全与种粮比较收益较低的矛盾，成为当前农业发展必须重视的问题。

## 3. 金融市场借贷困难

农业是一个周期长、利润低的产业，缺少抵押物和担保的规模经营主体难以从银行等金融渠道获得足够的资金支持，从专门从事农业小额信贷的金融机构获得的资金又难以满足生产经营需要，最终导致资金瓶颈制约农业生产和规模经营。调研中发现，精益诚公司为扩大规模，将自有的办公大楼抵押给银行获得贷款，而其他抵押物不足的规模经营主体很难获得贷款。同时，现在的保险只是保证了在收成不利情况下的成本，没有保证收益，并且在亩产微薄的收益下，保费也是一笔不小的开支。

#### 4. 生产投资存在冒进

由于蒙城县土地“一块田”改革的快速推进，蒙城县的土地规模经营迅速发展。在土地规模经营基础上，大量农机合作社涌入市场。蒙城县农机行业发展较早，农机的存量也较多。过度饱和的农机数量将造成农业资源和财政补贴的巨大浪费。在土地连方成片后，部分合作社或大户明显也存在生产和投资的冒进行为，投资量与生产实际需求存在不匹配问题，故应审慎进行生产和投资。

#### 四、进一步发展的建议

##### 1. 巩固政府、村委会、规模经营主体在内的各方协调合作，稳步推进规模经营

面对农业生产中面临的市场风险和自然风险，需要发挥好各方功能，为规模经营的有序、可持续发展提供有力保障。

一方面，正确认识和发挥好村集体“统”的作用。村集体经济组织能够拥有小农户不足的话语权和统筹能力，但是并不意味着村集体将凌驾于小农户之上，甚至脱离农户而“权力膨胀”，必须巩固农户的村集体经济组织成员权，让村集体经济组织真正代表农户基本利益。

另一方面，进一步明确政府在解决公共物品问题中应有的作用。首先，在村集体发挥“统”的功能和规模经营主体按市场规律行事的基础上，政府的宏观调控功能也需要在基层延伸，以信息提供、基建公共服务和财政支持等帮助农业生产抵御风险，减轻规模经营主体负担和农户损失，不让农户的经营风险转嫁给农机合作社等社

会化服务组织，并且保证单次投资作用效果的长期性。同时，还需注意政府职能和作用发挥的边界，市场有能力做好的事要放手交予市场，市场解决不了而政府能办得好的事则应责无旁贷；政府也需做好契约的监督监管，确保流转、社会化服务在内的各项契约得以履行。

## **2. 完善农村金融市场，建立政策性保险公司**

针对融资难等问题，要积极扶持专门针对农业市场的小型金融服务主体，建立相应的平台以便其对接优质的规模经营主体。蒙城县目前按照省政府统一安排部署，经与安徽省农业信贷担保有限公司磋商，于2017年开展农业信贷担保劝耕贷创新试点（即“劝耕贷”，单户额度起点为10万元，最高100万元，贷款期限1~3年，执行同期央行基准利率）工作，支持全县小微农业企业、家庭农场、种养大户、农民专业合作社、农业社会化服务组织等规模经营主体发展，对缓解规模主体的资金困境发挥了一定作用。

就农业保险而言，虽然现在各级财政对农业保险有一定补贴，但是这些保险公司是商业性保险公司，与农业的基础地位性质不吻合，应该专门针对主要粮食作物，成立专门的非营利性险种或者专门的保险公司，切实减轻规模经营主体和农民的风险。

## **3. 以人才振兴积累人力资本，助力规模主体良性发展**

蒙城县吸引了大量返乡创业人员进行规模经营，引入新理念、新技术，拓宽了销售渠道，丰富了农业人力资本，给农业发展带来更多可能。政府应进一步鼓励有经营理念、有社会资本、有渠道、



懂技术、会经营的人才返乡，为返乡创业人才解决土地、资金、生产生活条件等，让其能够无后顾之忧地从事农业生产经营活动，助力规模主体的良性发展。

中国社会科学院农村发展研究所 张瑞娟

中国社会科学院研究生院 陈元春

中国农业大学国家农业农村发展研究院 丁志超

中国农业大学国家农业农村发展研究院 冯娜娜



## 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 612 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

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

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）