

“三农”决策要参

2021年第26期（总第385期）

清华大学 中国农村研究院

2021年12月31日

推动农业生产托管高质量发展 ——农业生产托管立法的山西探索

内容摘要：农业生产托管已经成为粮食生产基本经营形式。通过农业生产托管实现服务规模经营，突破了通过土地流转实现规模经营的限制，是人多地少的国情农情下中国实现农业现代化的可行路径。山西省先行先试，制定了全国首部农业生产托管地方性法规《山西省农业生产托管服务条例》，为国家层面推动农业生产托管高质量发展提供重要参考。

关键词：小农户 现代农业 农业生产托管 地方性法规 山西

通过农业生产托管实现服务规模经营，突破了通过土地流转实现规模经营的限制，是人多地少的国情农情下中国实现农业现代化的可行路径，具有旺盛的生命力和广阔的发展前景。对此，党中央、国务院高度重视发展农业生产托管和健全农业社会化服务体系，出台了一系列政策文件，提出了明确的政策要求。

当前，农业生产托管的现实需求越来越旺盛，实践中也积累了一批可复制能推广的好经验、好做法、好模式，但也面临服务主体能力不强、服务领域不宽、政策支持力度不够、行业管理有待规范等问题，迫切需要发挥立法的引领作用，加快构建现代农业生产托管体系，推动农业生产托管高质量发展，实现小农户与现代农业有机衔接。对此，山西省先行先试，制定了全国首部农业生产托管地方性法规《山西省农业生产托管服务条例》。

一、山西省为农业生产托管立法开展蹲点调查

山西省为了制定农业生产托管地方性法规，起草组在晋中市太谷区西吾村、大白村两个村开展了为期 4 个月的蹲点调查，形成调研报告，主要结论如下。

第一，农业生产托管已经成为粮食生产基本经营形式。西吾、大白两个村位于汾河谷地，耕地基本是井灌保浇地，粮食生产主要是一年一季的春玉米；两个村所在区域聚集了 10 多个玛钢铸造加工企业，一半以上劳动力都在玛钢厂打工，玉米生产长期靠兼业完成。西吾村共有 415 户 1425 人，1879 亩耕地，玉米种植面积 1667 亩；上世纪 90 年代，一些农机户就开始为打工农户开展玉米播种和收获

环节的托管服务；目前该村 91%以上的玉米在耕、种、收环节都委托给了农机户。大白村共有 584 户 2741 人，9350 亩耕地，玉米种植面积 6210 亩；与西吾村不同，11 个农机户组成的生产托管服务社，对全村的 6210 亩玉米进行了托管，其中全程托管占 13.04%，部分环节托管占 71.66%。山西省 2017 年开展农业生产托管服务试点，到 2020 年试点县由 8 个增加到 94 个，试点面积达到 398 万亩，辐射带动托管服务面积 1980 万亩，约占山西省粮食播种面积的一半。从西吾村、大白村到山西全省，农业生产托管已经成为粮食生产基本经营形式。

第二，农业生产托管节本增效显著，粮食亩均增产 18.1%。调查组将大白村玉米生产过程分为深耕深松、播种、蹲苗、浇地、中耕、病虫害防治、收获七个环节，对于每个环节，将托管服务与农户耕作进行对比，结果显示粮食亩均增产 18.1%。比如深耕，自耕农户没有条件进行，托管服务每三年一次，每次耕深 30 厘米以上，每亩至少可增产 5%。比如浇地，自耕农户受打工的机会成本影响，不浇、少浇或不能按时浇水，而托管服务由专人负责适时足量浇水，仅此一项就可以为他们少减产 20%以上。比如病虫害防治，托管服务采用杀虫诱捕灯、无人机喷药等进行统防统治，可以有效遏制病虫害的发生。托管服务主体将先进适用生产经验和新型技术引入生产过程，可以充分发挥农业机械装备的作业能力和分工分业专业化服务的效率，从而促进农业节本增效。

第三，农业生产托管的服务主体优先扶持农机户以及农户自愿

组成的合作组织。西吾村玉米生产的托管服务基本是由 3 个农机户完成的。这 3 个农机户都是 50 岁左右、长期在本村从事农业生产的“老把式”，他们用曾在外打工的积蓄购买了农机具，为本村和邻近村的农户提供托管服务。大白村是通过 11 个农机户自愿组成的服务社开展托管服务的。这个服务社，有带头人，配套机具多、种类齐全，通过作业置换、统筹安排，实现了生产要素的优化配置，既能为本村提供全程托管，还能为周边四个村提供托管服务。农机户以及农户自愿组成的合作组织来源于农民、根植于乡土，是真正从事农业生产、具有乡土信任优势的服务主体，他们在组织小农户与现代农业有机衔接、促进农业增产、农民增收方面发挥着重要作用。

二、山西省制定全国首部农业生产托管地方性法规

基于深入的调查分析，山西省制定了全国首部农业生产托管地方性法规《山西省农业生产托管服务条例》，该法规自 2021 年 12 月 1 日起施行，共 22 条，主要内容概述如下。

第一，明晰农业生产托管的立法目的、相关概念和主要原则。

其一，立法目的方面，法规开宗明义指出，立法是为了规范和促进农业生产托管服务活动，推广应用先进的农业机械和农业技术，加快小农户与现代农业发展有机衔接，促进农业增效、农民增收，推进农业现代化。其二，相关概念方面，法规阐述了农业生产托管服务的概念和服务主体的范围。农业生产托管服务，是指农户等农业经营主体在不流转土地经营权的前提下，将农业生产过程中的耕、种、防、收等全部或者部分作业环节委托给服务主体完成或者协助

完成的农业经营方式。服务主体，包括农机户、农户自愿组成的合作组织、家庭农场、农民专业合作社、农村集体经济组织、供销合作社、农业企业等。其三，主要原则方面，法规指出，农业生产托管服务应当因地制宜、因势利导、统筹推进，坚持农户自愿、市场主导、政府指导、基层组织服务的原则。

第二，明晰农业生产托管的组织工作体系和相关职责分工。其一，县级以上人民政府应当加强对农业生产托管服务工作的组织领导，依法履行纳入发展规划、制定政策支持、强化工作协调、提供经费保障、改善农田基础设施、安排农机购置补贴资金、推广新技术等职责。其二，县级以上人民政府农业农村主管部门负责对农业生产托管服务进行综合指导、示范创建、监督检查。其三，乡（镇）人民政府应当协调本辖区内的农业生产托管服务工作，协助有关部门指导、监督农业生产托管服务工作。其四，村民委员会应当根据农户意愿，引导农户参加农业生产托管服务，支持农户自愿组成的合作组织开展农业生产托管服务。

第三，明晰农业生产托管的服务主体重点培育方向。其一，明确规定优先扶持农机户以及农户自愿组成的合作组织开展农业生产托管服务。其二，鼓励农村集体经济组织、农民专业合作社、供销合作社和其他农业生产经营组织开展农业生产托管服务。其三，鼓励农村集体经济组织与服务主体、农户开展合作与联合，建立利益共享、风险共担的利益联结机制。其四，依托农业生产托管服务资源，建设区域性农业生产托管综合服务平台，提升农业生产托管服

务集约化水平。其五，对农村集体经济组织、供销合作社两类服务主体的服务活动进行细分说明。

第四，明晰农业生产托管的服务领域和行业规范。其一，在拓宽服务领域方面，明确规定农业生产托管服务应当包括优选良种、深翻（松）、整地培肥、适期播种、病虫害防治、测土配方施肥、节水灌溉、秸秆综合利用、适期收获等区域适应性强的先进适用技术。其二，在行业规范化管理方面，明确规定县（市、区）人民政府农业农村主管部门应当围绕农业生产节本增效，制定农业生产托管服务指南，指导农业生产托管服务。服务主体可以根据本区域自然禀赋，分不同地类、不同作物，制定适宜的作业标准和操作规程。服务主体应当以农业生产托管服务指南、作业标准、操作规程为指导，采用绿色高效高产技术，推行农药化肥减量化、生产过程清洁化，促进农业绿色生产和可持续发展，合理利用和保护土地。

三、山西省农业生产托管立法探索的经验价值

山西省制定全国首部农业生产托管地方性法规，为国家层面推动农业生产托管高质量发展提供重要参考。

第一，深化对推动农业生产托管高质量发展的理念认识。农业生产托管已经成为粮食生产基本经营形式。通过农业生产托管实现服务规模经营，突破了通过土地流转实现规模经营的限制，是人多地少的国情农情下中国实现农业现代化的可行路径。实践表明，加强面向小农户的社会化服务，发展农业生产托管，可以有效破解“谁来种地、地如何种好”难题，可以促进农业节本增效、提高农业竞

争力，可以引领小农户进入现代农业发展轨道。发展农业生产托管，不涉及土地租金现金化，可以更好协调农户家庭生计目标和国家粮食安全目标，避免农地“非粮化”“非农化”。

第二，将《农业生产托管服务条例》纳入国家立法计划。当前，农业生产托管的现实需求越来越旺盛，农业生产托管所需的技术条件、装备设施、服务主体等具备了一定的规模和基础，实践中也积累了一批可复制能推广的好经验、好做法、好模式，农业生产托管已经进入一个重要发展机遇期。应当顺应形势需要，将《农业生产托管服务条例》纳入国家立法计划，认真研究农业生产托管的法律关系、运行机制、政策体系，有效应对服务主体能力不强、服务领域不宽、政策支持力度不够、行业管理有待规范等问题，加快构建现代农业生产托管体系，推动农业生产托管高质量发展，实现小农户与现代农业有机衔接。

第三，因地制宜有序引导发展农业生产托管的多种模式。推进农业生产托管要因地制宜，不能一刀切。各地要综合考虑区域地理条件、农作物种植结构、农业劳动力状况、农户生产需求、农民认知程度、服务主体服务能力等因素，科学确定适合本地区的农业生产托管模式。要顺应小农户分化趋势，适应不同地区不同产业小农户的农业作业环节需求，有序引导发展单环节托管、多环节托管、关键环节综合托管和全程托管等多种托管模式。

第四，积极推动农业生产托管多元化服务主体共同发展。大力培育适应小农户需求的多元化多层次服务主体，搭建区域性农业生

产托管综合服务平台，提升农业生产托管服务集约化水平。2020年农业农村部推介的第二批全国农业社会化服务典型案例中，区分了五种服务主体类型，分别是农业服务企业、农村集体经济组织、农民合作社、供销合作社、生产托管项目。山西省基于深入的实地调研，创新提出优先扶持农机户以及农户自愿组成的合作组织开展农业生产托管服务，是对农业生产托管多元化服务主体的重要补充。

第五，循序渐进不断拓展农业生产托管服务的领域范围。重点发展优选良种、深翻（松）、整地培肥、适期播种、病虫害防治、测土配方施肥、节水灌溉、秸秆综合利用、适期收获等区域适应性强的先进适用技术。结合农业生产区域布局，推动农业生产托管服务逐步从粮棉油糖等大宗作物向果菜茶等经济作物拓展，由产中向产前、产后环节延伸，逐步提高农业生产托管在相关产业领域和关键环节的覆盖面，实现农业社会化服务从农业生产关键环节向全程社会化服务转变。

第六，着力提升农业生产托管服务的行业规范管理水平。针对农业生产托管的服务标准建设、服务价格指导、服务质量监测、服务合同监管等方面，加强制度建设，强化规范引导，提升农业生产托管服务的行业规范管理水平。对此，山西在全国率先颁布了《农业生产托管服务规范》地方标准，山东、黑龙江等地也出台了地方服务标准。

清华大学中国农村研究院 胡振通



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）