

“三农”决策要参

2022年第2期（总第388期）

清华大学 中国农村研究院

2022年1月10日

依托镇域统筹流转规划 促进农户有序衔接现代农业* ——浙江省嘉善县现代农业发展经验

内容摘要：为有效应对农业现代化发展及衔接小农户中面临的诸多问题，浙江省嘉善县推出“全域流转”政策，各乡镇因地制宜、统筹规划，不仅全面推进粮食作物适度规模化经营，还全力推进经济作物集中标准化经营，有效实现了两条路径的融合发展，切实推进了全域小农户与现代农业有机衔接。然而，该模式需要一定的流转意愿、基础设施以及财政资金等社会经济条件支撑，同时面临设施用地指标不足、农业人才培养机制不完善、农业社会化服务不强等问题。据此，有如下政策启示：一是推进全域流转及分区经营试点；二是加强配套设施建设支持力度；三是完善农业现代要素供给机制；四是增强农业全链社会服务能力。

关键词：全域流转 镇域统筹规划 规模经营 分散经营

*本文为清华大学中国农村研究院2021年暑期农村调查研究成果。

虽然发展多种形式的规模经营，是现代农业发展的必由之路，但不可否认，小农户家庭经营仍然会在较长时期内占据重要地位。如何处理好规模经营和小农户分散经营之间的关系，是各地实践中难以回避的问题。浙江省嘉兴市嘉善县位于江浙沪两省一市交汇处，整体耕地规模较小，社会经济较为发达。在长期演化中，嘉善农业呈现粮食规模经营与小农户经济作物分散经营并存的局面，在早期表现出较大的无序性，引发了诸多矛盾。为应对上述问题，嘉善推出“全域流转”政策，各乡镇因地制宜、统筹考虑多类农户种植需求，全力推进全域小农户与现代农业衔接，实现了粮食作物与经济作物现代化的融合发展。

一、嘉善早期农业发展面临的问题

嘉善早期农业发展主要包含粮食作物规模经营和经济作物分散经营两条路径，在现代化发展与衔接小农户方面均呈现不同程度的无序性，甚至两条路径间存在明显的矛盾与冲突（图1）。

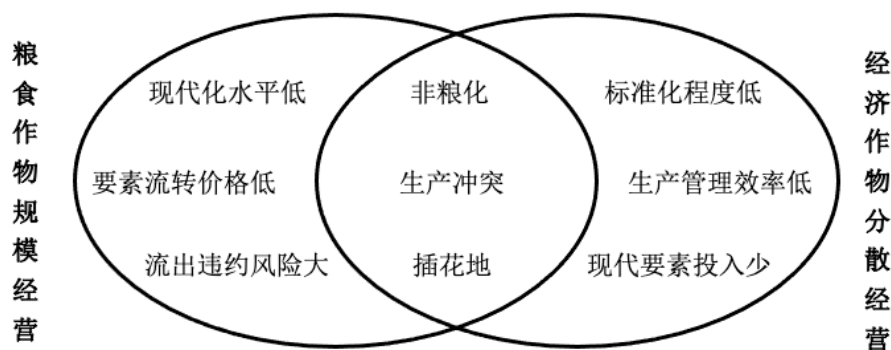


图1 嘉善早期农业发展路径中存在的问题

1. 粮食作物规模经营路径方面。一是农业现代化发展水平不高。其一，经营规模较小。早期种植大户自发流转规模大多为30~40亩，

即使村级协调流转也仅为 100~200 亩，难以形成规模化效应。其二，基础设施较弱。农户自身、村集体层面均缺乏资金，难以承担农田基础设施提升所需的高昂成本。其三，产业链条较短。缺乏龙头企业带动，农业产业链延伸能力有限，尤其缺乏加工、销售、物流等环节。**二是农户土地流出比较优势不高。**小农户一般以土地、劳动力联结到现代产业链条中，但存在以下三个问题。其一，土地转出价格较低。农户自有土地规模小，即使村级协调流转整体规模也不大，难以对现代企业、人才、资金形成聚集效应，成交的土地流转价格较低。其二，劳动力收益较少。农业现代化发展水平较为薄弱，难以支撑转出农户的就地就业需求。其三，流出违约风险较大。自发流转违约风险较高，外来户“跑路”现象时有发生，农户财产性收益难以得到稳定保障。

2. 经济作物分散经营路径方面。一是标准化程度不高。农户自发种植的经济作物标准化程度较低，部分作物对生态环境影响较大。如天凝镇雪菜多种植于农户自留地，产生的高盐废水直接排入田埂，造成土地污染。**二是生产管理效率低。**农户自搭大棚缺少规划，呈现“小、散、乱”特征，土地利用率低。三是现代要素投入少。囿于规模、资金等约束，农户大棚设施大多相对简陋，缺乏现代化、智能化设备，较难实现高质量生产。同时，销售渠道大多为商贩上门收购，较难对接大市场提高农产品价格。

3. 两条路径间冲突方面。一是生产经营矛盾显著。一方面，经济作物相对收益较高，抑制部分农户的土地转出意愿，进而出现“插

花田”现象，制约粮食作物规模经营。另一方面，由于不同作物生产周期存在差异，多类型作物种植的隔离地块在生产中易因用水、农药喷洒等触碰周边地块而引发纠纷。二是非粮化现象易发。自发流转中农户选择作物品种的自主性较高，由于粮食种植收益相对较低，农户转入土地后可能种植经济作物，导致粮食功能区出现土地非粮化，进而抑制粮食作物的规模化发展。

二、嘉善现代农业发展及衔接小农户的具体路径

为有效应对上述问题，嘉善推出“全域流转”的政策概念，各乡镇因地制宜、统筹规划，不仅全面推进粮食作物适度规模化经营，还全力推进经济作物集中标准化经营，有效实现两条路径融合发展，系统推动了全域小农户与现代农业有机衔接（图2）。

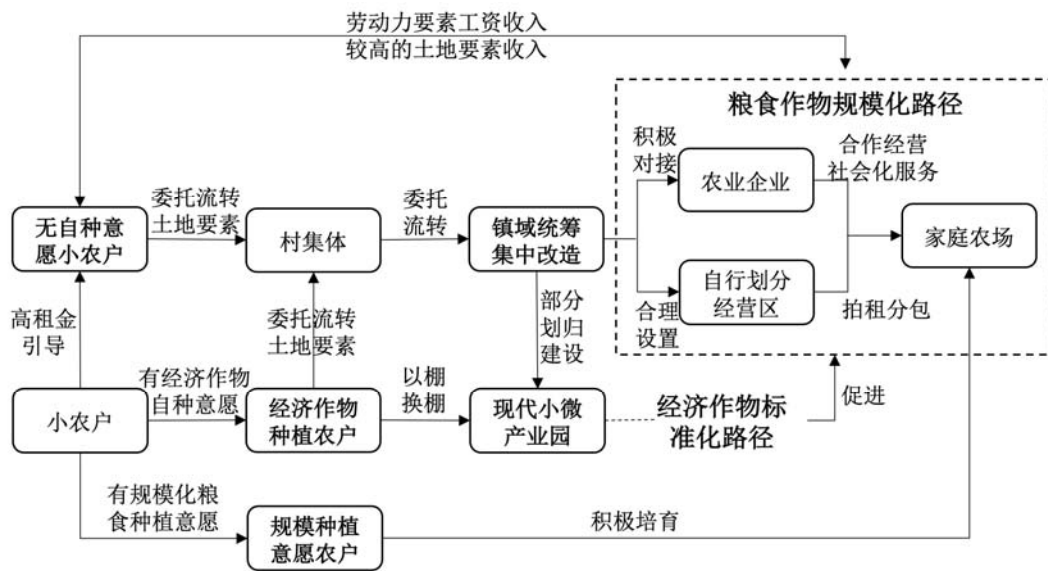


图2 嘉善县农业现代化统筹融合发展路径

（一）全面推进粮食作物适度规模化经营

一是明晰整村流转奖励，推进农地全域流转。在双示范国家战

略推动下，嘉善将粮食全产业链集成创新作为现代农业发展主导方向，认为规模经营是必然趋势。自 2017 年起，嘉善将全域流转作为县、镇、村重点工作推进，在农民自愿的基础上，集中流转农田至村（镇）级统筹规划。为充分激发村级积极性，嘉善出台文件明确对全域流转的村每年补助 30 元/亩，对新增连片流转 50 亩、300 亩以上的村一次性补助 200 元/亩、250 元/亩，对流转率达 100% 的村一次性补助 200 元/亩。数据显示，截至 2020 年底，全县累计流转土地面积 25.03 万亩，流转率达 86.63%，部分乡镇已超过 95%。

二是提高土地流出收益，激发农户转出意愿。为充分激发农户土地转出意愿，嘉善致力于提升土地转出比较优势。其一，提升土地流出价格。各乡镇凭借全域流转后的农田基础设施建设较优以及土地规模较大的优势，有效实现土地转出价格提升。如西塘镇、天凝镇为嘉善主要粮食种植区，2020 年两地村级流入价格为 800 元/亩，加上粮食种植限定 130 元/亩的种粮补贴，农户可获得 930 元/亩的土地转出收入，相较前期自发流转及目前嘉兴周边的 600~700 元/亩得到大幅提升。此外，大云镇、姚庄镇经济相对发达，土地转出价格甚至分别高达 1500 元/亩、1200 元/亩。其二，创造就业创业机会。如天凝镇引入善农公司聘用农户从事补种秧苗、除草施肥等工作，带动劳务用工上万人次，农户每年能有额外 1 万多元的收入。又如发展全域旅游的大云镇，持续推进以工促农、以旅补农，2020 年全镇各类创业主体经营收入达 1166 万元；碧云花海等项目吸纳本地居民就业超 800 人，其平均月薪达 4500 元。

三是镇域统筹农田改造，提升资源利用效率。为改善农田基础设施薄弱问题，多个乡镇通过“土地流转+土地整治”联动实施大规模高标准农田改造，全面提升沟渠路承载水平，配套生态拦截沟渠、高效节水灌溉设施、大田作业便利通道等示范功能，全面促进土地资源高效利用。如西塘镇将原有标准提高到15000元/亩进行高标准农田改造；天凝镇善农现代园区改造完成后，可实现自动灌排、远程可视化管理等功能的高标准农田面积将超过5000亩。

四是多元利益联结方式，实现适度规模经营。其一，严格保障产粮功能。全域流转后土地分配权集中于镇（村）级，可统一布局种植结构，严格限定种植功能，进而抑制非粮化风险。正如调研中表述“全域流转反而提高了粮食种植率”。其二，实现适度规模经营。各乡镇以全域流转后的高标准、大规模农田为“卖点”，积极对接有种植需求的家庭农场以及外部农业企业，衍生出多元利益联结方式。其中，未对接外部农企的农地，由镇（村）平台划分为250~550亩的地块，让有意向的家庭农场竞价拍租。如西塘镇将1.78万亩农田以灌区划为28个标段，公开拍租分包土地。调研显示，每村实际种粮主体已缩减为10多个家庭农场。实际上，部分村庄的最终拍租价格小于小农户转出价格，这种租金倒挂现象既实现了农户流出土地收益最大化，也保障了规模农户种植收益。此外，流转给外部农企的农地，由企业自行选择分包给本地家庭农场。如天凝镇善农园将流入的1.5万亩土地划分为30个区块，吸纳本地家庭农场作为“田管家”合作经营。园区稻谷实行统一生产管理，稻米产值以

省最低保护价上浮 5 分/斤计价，扣除生产耗费及土地租金后作为家庭农场的稻谷合作经营收益，同时小麦种植收益均归家庭农场所有，全年约有 300~400 元/亩的综合收益。

五是强化农企服务带动，促进现代要素赋能。为解决产业链“短”的问题，嘉善大力推进生产托管、机械烘干等农业生产社会化服务，多措并举延伸拓展粮食产业链。实践中，部分乡镇自发成立农业服务化企业，以有效提升对粮食种植户的服务质量。如 2020 年，西塘农发公司推出“田保姆”社会化服务品牌，构建生产、加工、储藏、销售四位一体的粮食全产业链服务体系，旨在辐射带动周边功能区实现“亩增百公斤、增效五百元”目标。目前应用面积已达 1.2 万亩，辐射带动面积 5 万亩。根据调研中相关负责人描述：“即使零经验、零基础，西塘服务模式也能帮你种好、卖好。”此外，部分乡镇通过积极引入外部农业企业的方式带动地区传统农业转型升级。如天凝镇引入浙粮集团推动“育种、生产、加工、仓储、营销”全产业链服务项目顺利落地，为全省提供优质粮油保障。

（二）全力推进经济作物集中标准化经营

为充分尊重部分小农户的种植意愿以及改变分散经营的局面，嘉善在全域流转下统筹划区实施集中种植，并强化现代园区建设，推进经济作物的标准化、智能化经营。

一是统筹划区集中种植，缓解分散经营与规模经营间现实矛盾。为缓解经济作物分散经营与粮食作物规模经营间的矛盾，嘉善多镇创新小农户集中种植制度，推进农业小微产业园等设施建设，落实

设施完善的田块给有需求的小农户种植，并统一规范管理，以提升全域土地经营利用效率。如天凝镇为改变雪菜产业小散乱的发展现状，投资建设 2.29 万平方米雪菜产业综合体，积极引导小农户以及企业入园实施统一腌制、生产和管理。又如果蔬种植占主导的姚庄镇，创建了长三角首个现代农业小微产业园，共规划建设 ABCD 四区约 6000 亩。园区依照“以棚换棚”的要求，鼓励小农户以原棚钢管残值 4 分管 2 元/米的回购标准流转原有大棚，并优先以低于市价的租金实现入园生产。截至 2021 年 7 月，姚庄镇武长村农业小微产业园（A 区一期）已吸纳 25 户种植户入园，亩均增产 20%以上。

二是强化现代园区建设，推进经济作物标准化、智能化经营。

嘉善在规划区域实现经济作物集中种植的同时，还强化现代园区建设，以促进经济作物的标准化、智能化经营。如天凝镇雪菜产业化综合体，包括污水处理系统、检验监测中心等多个现代功能设施，旨在打造以生产为基础，加工销售为延伸的产业发展格局，实现雪菜产业的标准化、绿色化发展。又如姚庄镇基于创建的农业小微产业园，完善大棚、灌溉排水渠道、道路等在内的基础设施建设，并计划引入农业智慧监控系统，推广现代农业技术，全力发展高效智慧现代农业。

三、嘉善县实施镇域统筹发展的现实条件

嘉善县耕地规模较小，社会经济条件相对发达，为嘉善实施“全域流转、镇域统筹”的农业现代化发展路径提供了良好的现实条件。

一是早期流转基础足够支撑实施全域流转。嘉善户均耕地面积

较小，农户自种收益较低，具有天然的流转基础。同时，嘉善对流出农户的二三产业就业承载能力显著高于全国平均水平。事实上，早在 2015 年底，农户自发流转率就已近 50%，而同期全国仅为 33.33%。此外，多数村庄早期已有较为成熟的规模经营实践，如西塘镇星建村 2008 年成立农星植保专业合作社开展规模化种植与服务。可见，嘉善全域流转政策一定程度上存在“顺势而为”的特征。

二是配套设施设备足够支撑划区集中种植。农业集中种植区的聚集生产模式与小农户的生活实际上存在最优距离相悖性，但是嘉善农村生产性道路、路灯等基础设施整体建设优良，农户收入也足够购买农用交通工具等设备，这为嘉善推进农户集中种植提供了良好的现实条件。以姚庄镇武长村为例，该村生产道路已经全部硬化，从事经济作物种植的农户也大多拥有电动三轮车，可直接驾驶至自租大棚，入园十分便利。

三是财政项目资金足够支撑现代设施建设。为充分激发基层积极性，浙江各级政府为“三农”发展配套了丰厚的财政资金。如全域流转激励奖励已下发 4 批土地流转奖补资金共计 1984 万元，惠及 52 个村，第 5 批（960 万元，20 个村）也正在验收中。又如全域流转中“倒挂”租金的财政兜底、高标准农田以及现代农业小微产业园等设施的建设，均得到各级政府财政配套资金以及撬动的社会资本的支持。其中，西塘现代粮食全产业链新型智能装备项目、天凝雪菜产业综合体、姚庄现代农业小微产业园现有投资均已超过 1 亿元；姚庄镇每年税收高达 11 亿，用于农口的财政支出达 1.5 亿元。

四、政策启示与建议

嘉善模式统筹考虑多类农户的生产需求，实现了粮食作物与经济作物的现代化融合发展。然而，该模式需要相应的社会经济条件作支撑，实践中也仍面临设施用地指标不足、农业人才培养机制不完善、农业社会化服务总体不强等问题。据此，有如下政策启示：

一是有序推进全域流转及分区经营试点。支持具有现实基础的地区有序开展全域流转、统筹分区经营试点。其一，统筹村域涉农经营布局。支持试点村整合农业生产布局规划，设置小农户集中耕作、粮食规模经营等功能区块。其二，推进全域流转及分区经营。加强财政补助配套等政策激励，支持村集体基于农户意愿，推进全域土地集中连片流转。引导有种植意愿的小农户根据划分的集中耕作区实施“以地换地、以棚换棚”。综合考虑灌溉、机械作业便利程度等因素，划分粮食适度规模经营区块，支持有意愿的农户通过多元联结方式实现粮食规模经营。其三，加强流转用途监督管理。通过用途定向招租等方式，严格保障不同区域的种植功能。

二是加强配套设施建设支持力度。其一，开展农田设施提升整治。依照财政条件设定相应标准，建立农田流转和土地整治同频衔接机制，加强基本农田提升改造。其二，完善集中种植配套设施。推进农村生产型道路硬化工作，重点完善小农户集中种植区周边基础设施的建设，支持设立农用交通工具补贴资金。其三，健全财政资金配套机制。针对农业现代基础设施建设项目，鼓励各地财政依照实际设置出资比例，充分发挥财政资金的杠杆作用，形成上级资

金引导、本地财政配套、社会资本积极参与的多元化资金保障机制。

三是完善农业现代要素供给机制。其一，优化设施用地指标供给。县域统筹安排年度土地利用计划，优先供给旨在衔接小农户的现代农业设施建设，并将带动小农纳入监管与考核指标。对存量建设用地用于小微农业产业园、农业适度规模经营设施等服务于农产品生产的市、县，可给予新增建设用地指标奖励。其二，加强农业融创平台建设。支持镇政府牵头建设农业融创人才培育平台，设立农业种植创业基金，汇聚愿意从事农业生产的新生代劳动人才。

四是增强农业全链社会服务能力。聚焦生产关键薄弱环节和领域，一方面，推动农业社会化服务从产中向产前、产后环节及金融保险等配套服务延伸，不断提升对农业全产业链的覆盖率。同时，推动服务内容、服务方式和服务手段创新，鼓励新技术、新装备、新模式推广应用。另一方面，引导服务主体积极开辟服务领域，通过技术培训、建设园区等方式推动服务范围向果蔬等经济作物拓展。

清华大学中国农村研究院浙江嘉善调研支队

执笔人：顾庆康¹、赵策²、戴瑶²、宦梅丽²、王煜正³、诸品璋⁴

1.南京财经大学金融学院

2.清华大学中国农村研究院

3.中国农业大学经济管理学院

4.中国农业大学人文与发展学院



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）