

创新土地经营模式 建设社会化服务体系

——对睢宁县开展“农田托管”服务的调查与思考

袁日进 王小军 / 江苏省农业委员会

胡居春 李振宏 / 江苏省睢宁县农业委员会

培植农民专业合作社,开展农田托管服务。江苏省睢宁县探索出了一条农地适度规模化经营的新路子。这一创新形式,可贵之处是在不改变农村土地家庭经营制度、不流转土地的前提下,不仅迅速实现了农业适度规模经营,推进了农业科技服务创新,而且对保障农产品供给和质量安全、促进农民增收发挥了很大作用,得到了广大农民的普遍认可。

一、睢宁县农田托管的主要做法及成效

农田托管不同于集体经营,也不是土地流转。它是在不改变农村一家一户经营方式的前提下,服务组织与农户按照自愿有偿的原则,就生产某一环节或全过程商定服务价格和服务标准,由服务组织根据约定为农户提供统一服务,实现规模化、集约化、标准化生产的新型农业经营方式。既维护了农民的土地承包经营权和经营决策权,又避免了土地流转承包经营中的各种不利因素,从而走出了一条守法合规、符合基层实际的耕地规模经营发展农业现代化之路。

农田托管的实施主体为综合性的粮食生产合作社及单一的农机、植保合作社,推行的服务是农户完全自愿

的基础上,村组统一组织,农户代表与合作组织就服务具体议定内容与价格,政府管理部门参与制定服务标准,合作组织就某一生产环节或全过程开展统一的规范化的服务,有效解决了农村“空心化”、务农人员“弱质化”、农业生产“粗放化”的问题。

服务方式有多种,有全程托管(从种到收的所有环节,包括卖粮)及部分托管(对种粮过程的某一或某几个环节进行托管),由群众根据自身实际情况自选。

全托管:以水稻为例,通过签订合同,农户将水稻的育秧、插秧、水肥管理、病虫害统防统治、收获等生产环节全部托管给专业合作社,农民只需支付一定数额的托管费用,就可以放心外出务工。合作社采取统一采购优良品种,统一集中商品化育秧、统一机械化插秧、统一水肥管理和病虫害防治,统一收获销售,使农户每亩水稻平均增产200斤,节本100元,增效400元以上。

部分托管:合作组织通过与农户签订合同,就生产某一环节开展统一规范化服务。主要形式有水稻的统一育秧、机插秧、病虫害防治,小麦的耕种收、病虫害统防统治,玉米的耕种、收,病虫害统防统治。部分托管不是

把全部农活包下来,而是把一家一户做不好、做了不划算的农活包下来。

农田托管服务的好处主要体现在以下几点:

一是破解了农户分散经营的掣肘。家庭联产承包责任制,保障了农民的生产经营自主权、收益权,但制约了农业综合效益提高和农业现代化提升。农田托管服务模式在保留农户的土地承包权、不变更土地使用权的情况下,实现了土地的连片耕种和规模集约生产,较好地解决一家一户办不了、办不好或办起来不划算的事情。

二是加快了农技推广步伐。农民专业合作社,都有较强的技术力量,对新品种、新技术认知程度、运用能力和推广积极性都较高。为提高服务效果、获得自身收益,开展托管服务的农民专业合作社,普遍采用良种、新农药、新肥料及新机具,在耕种时间、品种选择、田间管理、机械化收种方面把握比较准确,能较好地实现科学种田和农业生产的标准化。全托农田良种普及率、无公害农药使用率、科学配方施肥率均达100%,关键性的栽培措施也得到了有效落实,比如水稻的合理密植、小麦的宽幅机播、玉米的机械茬播等都在托管田块都得到了100%落实,实现了农业高产、

优质、高效、生态、安全发展。连片全托田块还实行统一规划，土地利用效率平均提高 10 ~ 15%。

三是保护了农业生产环境。通过农田托管服务，科学防治，推广使用高效低毒农药和生物农药，使农药滥用得到有效控制，大大降低了农药残留量，由于采用统防统治，适期统一防治秧田减少 2 次用药，大田少 1 次用药，不仅节约成本，而且减少环境污染。通过实现测土配方推行高效施肥，减少化肥的投入，改善了农村生态环境。

四是提高了粮食生产的综合效益。土地托管种植后，提高了土地经营模式，使集约种植技术和机械化作业得以广泛运用，有效实现了品种的统一及技术的规范，有利于优质品种的推广，管理一致，保证了粮食的优质及品质的一致性，市场竞争能力增强，销售价格明显提高，综合效益显著提高。

五是解放了农村劳动力。农田托管确保了农民种地收入的稳定增加，解除了农民的后顾之忧，不论是外出打工还是在当地谋职，都可以专心于所从事的工作，最大限度地解放了农村劳动力，缓解了非农产业及高效设施农业用工不足的矛盾。目前，睢宁县农田托管面积已从 2010 年的 4 万亩增加到 2012 年的 40 万亩。

二、农田托管服务催生并壮大了农业社会化服务组织的发展

睢宁县农田托管服务适应了当前农业形势发展和农民需求，大量的托管服务组织应运而生，旺盛的市场需求，又极大地促进了服务组织的迅速壮大和服务能力的快速提升。据统计，2012 年全县各类农田托管服务组织已达近千个，其中在工商正式注册的合

作社达 194 家，综合性的粮食生产合作社 26 个，农机合作社 78 个，植保合作社 90 个（占徐州市总量的近 1/3）。

绿农植保合作社 2009 年 2 月注册成立，是徐州市首家在工商部门注册成立专业合作社，全省第一批十佳植保合作社，目前有 16 个分社，入社农户 3000 多户。合作社拥有车辆 4 台，担架式喷雾器 35 台，机动喷雾器 300 台，电动喷雾器 500 台，2 架遥控式直升飞机。通过全程承包病虫害防治，为农户节约成本每亩 15 元左右，2012 年统防统治面积 5 万多亩，其中水稻 2 万亩。

睢宁县四方水稻种植专业合作社成立于 2007 年，成员 5 人，起步之初仅拥有插秧机械 2 台套，服务面积 100 亩，现已发展到有成员 247 人，建设标准化育秧基地 100 多亩，各类大中型农业机械 60 台套，其中高速插秧机 19 台、步进式 4 台（主要栽插小块地）、播种流水线 6 台，服务面积达 1.3 万亩；提供的服务由成立之初的育秧、插秧发展到现在的机械整地、育秧、插秧、肥水管理、病虫害防治、机械收获，对于个别有困难的农户同时提供代销服务。

三、农田托管与土地流转两种模式区别

农田托管与土地流转虽然都促进了耕地的规模经营，但两种生产经营模式依然有本质的不同：

不同点之一 农田托管不改变土地承包经营主体，经营决策权在农户；土地流转需要和农户签订流转合同，改变土地经营主体。虽然土地比较效益低，但有些农户仍然不同意把土地租出去，一是担心租金收不回来，二是有部分老年农民仍然在自己的责任田干些力所能及的农活，如果全部流转出去，这部分农民不

能进城务工，单靠土地租金难以养活自己。

不同点之二 农田托管实行农业生产风险共担，自然灾害风险由农户来承担，生产管理风险由合作社承担。土地流转则是自然风险和生产管理风险全部由承租方承担。一旦承担不起就会引起纠纷。

不同点之三 农田托管模式，专业合作社不需支付土地租金。而土地流转主体每亩支付租金目前是 800-1200 元，以后只会涨不会跌。在当前粮食比较效益不高情况下，除去租金，流转主体利润所剩无几，影响流转后承包者的积极性。

不同点之四 土地流转面积不宜过大，一般不能超过 2000 亩；农田托管面积相对较大，一个合作社服务面积可达 2 万亩。

农业生产有许多难以机械化、标准化的非标准化劳动，要求劳动者对职业忠诚度高，这也是为什么在发达国家农业规模经营也是以家庭农场为主的原因。流转面积过大，流转方管理不过来，大量临时聘用劳动力造成管理水平上不去，难以形成规模效益，或虽有规模，难有效益甚至亏损。

四、完善和推广农田托管服务模式的建议

“农田托管”种植模式尚处在起步阶段，还存在着一些不容忽视的问题，从而制约了这种新型生产经营模式的进一步扩大和成效的放大。一是托管服务组织管理、服务标准缺少规范，容易引发纠纷；二是托管服务主体技术力量、装备水平与迅速增长的需求不相适应；三是有关优惠政策需要进一步明确，比如非合作社主体服务收益、合作社为非成员户服务收益税收问题等等。

农田托管服务顺应了现代农业发



展需求，也是当前在坚持农村基本经营制度基础上实现农业现代化的最有效途径，应当大力提倡、鼓励发展。针对当前存在问题，建议政府及有关部门，在下一步的推广中，应通过完善管理体系、突出工作重点、强化政策支持，扶持好、培育好、推广好这一新生事物，使之更好更大地发挥作用。

完善管理体系。有关部门应切实加强托田服务相关制度建设，建立技术资质审查和登记备案制度，研究制定详细可操作的分生产环节统一服务标准，规范服务合同文本，加强收费监管，建立服务纠纷调处机制。乡镇农经中心、农技中心应该发挥业务优势，拓展服务领域，积极开展农田托管中介服务。

突出工作重点。一是推进农业机械化。规模化农业的效益来源于机械化，要强化高效种植机械的推广与高产农艺措施的融合，不断提高主要粮食作物生产机械化水平。二是推进农业标准化。把农田托管服务与推进农业标准化生产紧密结合，引导帮助农田托管服务组织，根据国家《农产品

质量安全法》制定生产标准和规程，并根据标准规程开展种苗和投入品采购供应、植保防疫、生产管理等统一服务，加快新品种新技术推广步伐，切实保障农产品质量安全。三是推进农业产业化。在发展菜单式托管服务项目的时候，加强服务组织之间的联合与合作，提高产业化全程服务能力。

强化政策支持。一是加强政策扶持，加快培育农田托管服务组织。种养大户、农机大户、农民专业合作社和龙头企业等社会化服务主体，由于其直接的利益关系、灵活的经营机制和民主的管理模式，在开展托管服务方面有其独到的优势，应该制定扶持政策，引导和鼓励农技人员、学有专长的大中专毕业生、龙头企业牵头领办开展托管服务的合作社，引导和鼓励工商资本入股参与服务组织服务能力建设，鼓励现有主体增加服务内容、扩大服务范围，鼓励托管经营组织优先吸纳当地农民打工和参与经营。二是优化农业专项资金使用范围。各级安排的农业专项资金，应优先支持符合条件、参与提供托管服务的农民专

业合作组织、种养大户、龙头企业等，支持托管服务主体配建服务场所和农产品经营网点、建设标准化生产基地、兴办仓储设施和加工企业、购置农产品生产运销设备。新型农民培训、阳光工程和农村实用人才培训以及各类支农补贴要把开展农田托管服务组织作为实施重点，加大倾斜力度，切实提高其人员素质和技术装备水平。应制定保费优惠政策，允许和鼓励托管服务主体对服务农户标的物进行统一投保，并根据实际简化投保理赔手续。三是实行税费优惠。对开展托管服务的经营主体相关收入和收费参照农民专业合作社有关规定执行。减免通过技术培训、生产服务、农产品初加工、销售农产品等所得收入的营业税和所得税；农副产品收购合同及农业保险合同免征印花税；建设农业机械存放场库用地按照农用地进行管理；临时性生产用房的城镇土地使用税和房产税可通过申请困难性减免落实减免措施；同等享受农民专业合作社用水、用电、证照年检、登记等优惠政策，努力为其发展创造良好政策环境。□