

张忠明, 钟鑫. 土地流转的有效形式——土地托管模式[J]. 江苏农业科学, 2013, 41(7): 403-406.

# 土地流转的有效形式——土地托管模式

张忠明<sup>1</sup>, 钟鑫<sup>2</sup>

(1. 农业部规划设计研究院, 北京 100125; 2. 中国农业科学院农业经济与发展研究所, 北京 100081)

**摘要:**以吉林省田丰机械种植专业合作社为例, 对吉林省榆树粮食主产区土地托管模式进行研究。首先对土地托管模式的基本做法和运行机制进行了总结, 从土地托管的动力、表现、关键、结果等 4 个方面归纳了该模式的特点, 分析了土地托管模式的成效。在此基础上, 提出了可供其他地区土地流转借鉴的启示。

**关键词:**榆树; 土地托管; 模式; 启示

**中图分类号:** F321.1      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1002-1302(2013)07-0403-03

土地适度规模经营是现代农业发展的重要条件之一。受人多地少基本国情的限制, 我国农业一家一户分散经营、土地细碎化严重, 限制了农业机械和科技的推广应用, 给农田建设和土地资源开发带来很大困难, 不利于农业国际竞争力的提高。因此, 全国现代农业“十二五”规划将发展多种形式的适度规模经营作为我国推进现代农业发展的重点任务之一。

为了解决制约现代农业发展的土地经营规模问题, 各地探索出土地租赁、入股、互换、转包等多种土地流转模式。土地托管模式由于不改变土地用途、不改变土地承包经营权关系、农民风险小等优势, 在全国多个地区迅速发展。本研究以吉林省榆树市田丰合作社为例, 对土地托管模式的主要做法、特点、成效进行分析, 并提出可供其他地区借鉴的启示。

## 1 榆树及田丰合作社概况

榆树市位于吉林省中北部, 地处长春、吉林、哈尔滨三市构成的三角区域中心, 总面积 4 712 km<sup>2</sup>, 耕地面积 35 万 hm<sup>2</sup>, 总人口 129 万, 其中农业人口 109 万。榆树市是全国第一产粮大县, 2010 年粮食总产量达到 30.25 亿 kg, 历年粮食产量占长春市的 1/3、吉林省的 1/10、全国的 1/200, 粮食商品化率超 70%, 是国家重点商品粮生产基地。自 2004 年以来, 榆树市已连续 8 年被评为全国粮食生产先进县(市)标兵。2010 年, 榆树市被农业部认定为首批国家现代农业示范区。

吉林省田丰机械种植专业合作社(以下简称田丰合作社), 由榆树市供销联社所属的五棵树供销利烨农资商品经销公司联合当地 5 户农民, 在榆树市工商局登记注册成立, 是长春市第一家省级冠名的农机专业合作社。其中利烨农资商品经销公司以房屋、经营场地、农资商品作为投资入股股份, 农民以农业机械设备、土地作为入股资金, 合作社的经营宗旨在于通过全面托管入社农户土地, 大力推广机械化种植, 科学种田, 努力提高产量, 争取效益最大化。合作社注册资本 650 万元, 现有固定资产 395 万元, 其中大中型农机具 50 多套。合作社共有经营管理人员 12 名, 其中聘请高级农艺师 1 名, 农机操作专业人员 2 名, 其他技术人员 3 名。2010 年, 共有

168 户农户入社, 托管土地面积 278 hm<sup>2</sup>。

## 2 土地托管模式的主要做法及运行模式

### 2.1 土地托管模式的主要做法

2.1.1 以合同规范主体行为 当前农村土地承包纠纷的一个重要原因就是土地流转缺乏规范的程序和统一的合同, 双方仅通过协商达成口头协议, 当单方面毁约时, 缺乏足够的法律依据对毁约者进行处罚。田丰合作社在成立之初就在工商部门的把关下制定了土地托管的标准化合同文本, 合同对托管土地的名称、坐落、面积、质量等级、托管期限、用途、双方权利义务、收益方式、农业政策、保险以及违约责任进行了明确规定, 基本涵盖了土地托管过程所涉及的所有方面。农民与合作社在工商部门的监督下签订合同, 并由工商部门备案, 然后才能入社。入社后所有事项均按合同规定执行。合作社还制定了专门的托管农户收益分配计算表, 对农户受益的计算方法、收益、费用和支取现金进行了明确规定。正规完善的土地托管合同, 将土地托管过程中双方因责权利不清导致的纠纷减少到了最低限度。

2.1.2 规模化、机械化、标准化、科学化的生产方式 合作社首先按照适宜机械作业的标准对农户托管的土地进行统一整理, 使土地集中连片。合作社在农机购置补贴政策支持下, 针对玉米生产购置高地隙自走式植保喷雾机具等专用机械和大马力拖拉机等通用机械, 基本实现玉米生产的耕种收全程机械化作业。合作社制定了统一的生产规程, 全部土地均按照统一的标准, 采用统一的品种、化肥、农药和植保技术, 进行标准化管理。在生产过程中, 广泛采用精量播种、病虫害综合防治、测土配方施肥、深松深翻、秸秆还田等先进技术, 实现科学化生产。

2.1.3 互利双赢的利益分配机制 托管农户的收益按照当地未入社地块玉米产量的中上等平均值计算, 一般是选取附近产量最高的两个地块为标准计算平均值。农户在秋收以后、农历新年以前, 可以随时支取土地托管的收益。农民的收益也可以提前预支, 年终一并结算。国家给予种粮农民的粮食补贴也归农民所有。农户既能以现金方式领取收益, 也能以实物方式领取。如果以现金方式领取, 则计算方法为:

农户收益 = 当地玉米中上等平均产量 × 玉米市场价格 - 实际费用。

收稿日期: 2013-01-17

作者简介: 张忠明(1984—), 山东寿光人, 博士, 研究方向为现代农业理论、政策与规划。E-mail: zhangzhongming@outlook.com。

其中,玉米的市场价格采取随行就市的方式确定,以秋收后中粮、中储粮收购价格为标准。实际费用包括合作社统一提供的农资费用、机械使用费、人工费用等。

合作社收益来自于两方面:一是实际费用,农户的费用正是合作社的收入,包括机耕费收入、机械收割费收入、种子、化肥、农药等农资统购带来的差价收入等;二是科学种田带来的玉米产量增加。土地托管后,玉米产量比当地平均水平高

1 500 kg/hm<sup>2</sup>,这个产量也高于合作社对农民的支付标准,实际产量与支付标准的差额成为合作社收益的另一来源。

## 2.2 土地托管模式的运行机制

土地托管是通过土地流转的方式,将资本、技术、服务等合作社所拥有的优势资源与规模化的土地资源相结合,实现资源的优化配置,从而产生良好的综合效益。土地托管模式的运行机制如图 1 所示。

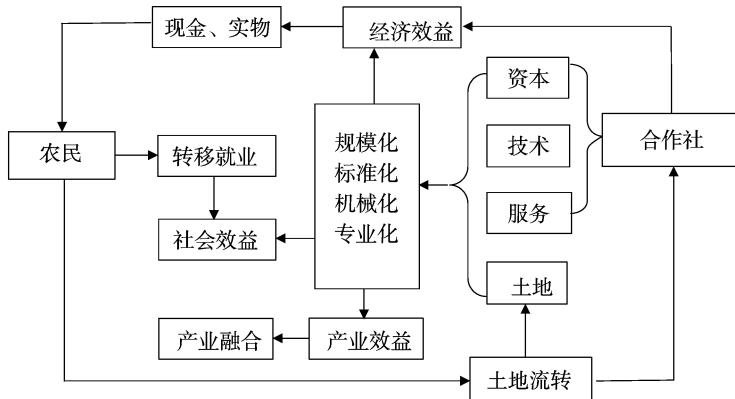


图1 土地托管模式运行机制示意

农民与农机合作社签订合同,将土地流转到农机合作社。通过土地的集中整理,实现土地的规模化;合作社统一采购生产资料,按照统一的规程进行标准化;合作社利用自身的资本充足、技术先进、服务完善的优势,广泛使用机械操作代替人工劳动,实现粮食生产的机械化;合作社针对粮食生产配备专业人员、采用先进适用技术、加强配套服务等,实现粮食生产的专业化。

粮食生产的“四化”(规模化、标准化、机械化、专业化)促进了粮食生产的发展,产生了良好的经济效益、社会效益和社会效益。通过提高劳动生产率、降低采购成本、提高产量等方式,提高了粮食生产的经济效益,使合作社可以按照高于一般产量的标准向农民支付现金收益或实物;通过土地流转,使农机服务、农资销售、农业生产向农机合作社集中,促进了农业与第三产业的融合,产生了良好的产业效益;农民将土地流转出去以后,可以专心外出打工,促进了农村劳动力转移,产生了良好的社会效益。

## 3 土地托管模式的特点

通过对土地托管模式的做法和运行机制的分析,可以发现土地托管模式具有以下几个特点。

### 3.1 土地托管的动力是产业融合带来的高效益

产业融合发展,可以打破产业间的分割,降低交易成本、提高生产效率,进而提高经济效益和市场主体的竞争力。土地托管的发起者来自农业服务业,田丰合作社的前身就是一家农资商品经销公司,调研的另一家农机合作社——合发合作社的前身是由村民组织的农机服务社。由农业服务企业主导进行土地托管,其根本动力是第三产业与农业融合带来的高效益。

农业服务业方面,通过对农业生产的整合,一方面可以获得稳定的市场份额。土地托管合同中明确规定,土地托管期间使用的种子、化肥、农药,必须在合作社代理的范围内选择,

农业机械服务也由合作社统一提供;另一方面,由于合作社对农资集中采购,农资采购数量较大,在农资采购市场上的话语权要大于一般的农资销售者,合作社能以低于市场价的价格采购农资。由于合作社拥有稳定的市场份额和较低的采购成本,虽然合同规定农资及机械服务的价格不高于当地市场价格,但合作社提供农业服务获得的总收益仍高于一般农业服务主体。即通过整合产业链下游的农业生产环节,农业服务企业可以获得比单纯提供服务更加稳定的利润,因此农业服务业方面有充足的动力与农业生产整合。

在农业生产方面,参加土地托管,一方面农民从农业中获得的收入与以前相同,但付出的劳动力成本下降为零,扣除劳动力成本后种粮的净收益要高于以前;另一方面农民可以完全脱离农业生产,外出务工的时间要多于土地托管前,务工收入也会增加。因此农业方面也有动力与服务业整合。

### 3.2 土地托管的表现是农业服务业对农业生产的整合

粮食生产对农业服务业尤其是农机、农资服务需求很大,农业服务业的发展对于降低粮食生产成本,促进粮食产业的发展有重要作用,但随着农业服务业的发展,市场主体数量越来越多。在农资服务方面,截至 2009 年,榆树市共有种子市场 38 个,注册资金 500 万元以上的种子企业 6 家,种子销售网点 218 家;共有经营农药市场 36 个,农药经营单位 235 家;共有化肥市场 38 个。市场主体众多,过度竞争,市场混乱,导致行业利润率逐年降低。各个农资服务企业之间竞争激烈。在农业机械服务方面,榆树市农机总动力达到 95 万 kW,百万亩农机总动力达到 19 万 kW,综合机械化率达到 70%,比吉林省高 9 个百分点,比全国平均水平高 18 个百分点。由于农业生产的季节性,机械化水平的提高同时带来了农业机械闲置的问题,造成资源的浪费,延长了农机服务主体回收成本的周期。在农业服务业收益逐渐减少的情况下,有实力的市场主体开始将自身的业务范围向产业链的下游——农业生产延伸,实现产业的融合。

如上所述,农业虽然也有与服务业融合的意愿,但农业的经营主体——农民受经营规模的限制,自身实力弱小,没有足够的能力整合服务业。因此产业融合的过程就表现为服务业对农业生产过程的整合。

### 3.3 土地托管的关键是土地的规模经营

通过土地的规模经营,实现粮食生产的规模经济,从而提高合作社和入社农民的收益,使农民和合作社因为共同的利益紧密地结合在一起;离开了土地规模经营,种粮收益无法提高,双方也就失去了合作的经济基础,土地托管就不可能实现。因此,土地规模经营就成为土地托管模式发展的关键。

首先,土地规模经营实现了规模经济,降低了粮食生产的成本。土地规模经营提高了现有农业资源的配置效率。由于大规模的集中连片作业,合作社农业机械的利用率大幅提高,从而降低了农业机械的使用成本,如托管土地收割费用为 900 元/hm<sup>2</sup>,而对外收割费用为 1 100 元/hm<sup>2</sup>。同时随着劳动力价格的不断上涨,低成本的机器替代高成本的劳动力,降低了粮食生产的劳动力成本。合作社统一购买农业生产资料,生产资料成本也低于一般农户。

其次,土地规模经营促进了粮食生产经营的专业化,提高了粮食产量。以玉米小麦为代表的粮食作物属于土地密集型农业,对劳动力需求不多,并且具有很强的季节性。因此榆树当地种粮农户多属于兼业型农户,春播以后外出务工,秋收时返回。这就导致了粮食生产田间管理环节的落后,从而影响了产量。通过土地规模经营,实现了生产的专业化,广泛采用新技术,田间管理完善及时,这就提高了粮食产量,托管土地玉米产量比其他农户高 1 500 kg/hm<sup>2</sup>。

### 3.4 土地托管的结果是一个帕累托改进

所谓“帕累托改进”,就是一项改进能够使得至少一个人的收益增加,而不会对其他人的收益造成损害。通过土地托管,农民从土地中获得的净收益和外出务工的劳务性收入都增加了,农民的总福利实现了改善;合作社提供农资、农机服务的收益增加,自身规模实现了扩大,合作社的总收益实现了增加;因为农业服务企业效益的提高,当地政府的税收收入也增加了。因此,土地托管模式的结果就是一个帕累托改进。

## 4 取得的成效

榆树土地托管模式的应用,促进了农民增收、促进了合作社实力壮大,也促进了农业发展水平的提高。

### 4.1 增加了托管农户的收入

由于合作社实行大规模机械化作业、农资统购和模式化种植管理,农业生产的成本相对农户分散经营有所下降,劳动生产率和土地产出率有所提高,2009 年合作社社员在粮食生产方面的人均纯收入为 7 500 元/hm<sup>2</sup>,到 2010 年增加至 9 230 元/hm<sup>2</sup>,增长了 23%。土地托管后,农民从农业生产中完全脱离出来,促进了农村劳动力转移,增加了农民的外出务工收入。

### 4.2 实现了合作社的发展壮大

经过 1 年多的发展,截至 2010 年,入社社员达到 168 户,托管土地 278 hm<sup>2</sup>,合作社机械保有量达到 46 台套,其中大型玉米收割机由 2009 年的 2 台增加至 6 台,直接享受国家农机补贴 78 万元。合作社纯收益达 30 万元。合作社还与扶余县

陶赖昭镇乌金屯富强米业建立了经济联合体,联合收购并加工水稻,并在国家商标局注册商标。

### 4.3 促进了农业发展水平的提高

首先,土地托管使农民能够完全脱离农业生产过程,减少了农业剩余劳动力数量,同时合作社大量使用农业机械,从而提高了农业的劳动生产率。其次,通过土地托管实现了土地的集中管理、连片种植和统一作业,实现了农业的规模经济,降低了农业生产的成本;再次,合作社大量采用测土配方、深松深翻、秸秆还田等先进农业技术,提高农业技术水平,增加了粮食产量。

## 5 启示和借鉴

### 5.1 要充分发挥新型职业农民和合作社的引领作用

总结各地土地流转模式,可以看出土地流转的对象不外乎农民、合作组织和企业。普通农民受自身经济实力的限制,无法实现大规模经营;企业土地流转很少从事粮食生产。因此,粮食主产区土地流转应重点向新型职业农民和合作组织倾斜。新型职业农民是农民中的领军人物,他们一般经济技术实力较强,具有市场经营经验,还具有一定的冒险和创新精神。他们往往会打破原有的生产方式,率先使用某种新技术,大幅提高农业的经济效益。田丰合作社就是由合作社和几个职业农民联合组建的。因此,粮食主产区要注重培育以大户为代表的新型职业农民,通过新型职业农民带动土地流转,促进粮食生产水平提高。

### 5.2 要充分发挥先进技术和物质装备的支撑作用

在劳动力成本不断增加的情况下,提高农业机械化和农业科技水平,提高粮食生产的收益,这是土地托管模式能够推广的根本原因。因此,要充分发挥先进技术和物质装备的支撑作用,不断提高粮食生产的劳动生产率和土地产出率,使粮食生产在劳动力减少的情况下,产量不下降,效益不减少,这样就减少了农民向二、三产业转移的机会成本,农民为了追求更高的收入,必然会做出土地流转、外出就业的理性选择。而在技术水平和物质装备水平不提高、流转土地就会减少自身收益的情况下,农民必然不愿将自己的土地流转出去,即使政府大力推动,效果也不会明显。因此,要推动土地流转,发展粮食规模化生产,首先必须提高粮食生产的技术水平和物质装备水平。

### 5.3 要充分发挥规模化经营的关键作用

提高粮食生产的效益,不外乎增加产量、提高价格和降低成本 3 种方式。在当前情况下,除非出现重大技术革新,粮食产量无法大幅提高;粮食属于战略性农产品,国家也不可能大幅提高粮食价格。在产量、价格无法大幅提高的情况下,要提高粮食生产收益,重点在于降低粮食生产成本。粮食生产成本主要包括土地成本、资本成本、劳动力成本。首先,土地成本是相对固定的;其次,随着我国不断临近刘易斯拐点,农业劳动力逐步由过剩转为短缺,劳动力成本会不断提高;而资本自身可以不断增殖积累,数量越来越多,资本的价格会不断降低。机械操作代替人工劳动,实际上就是以低成本要素代替高成本要素,从而降低粮食生产成本,提高粮食收益。规模经营则是实现机械化的重要前提。只有实现规模经营,才能减少机械闲置时间、提高农业机械的利用率,进而提高机械服务

李玉萍, 晁娜娜, 杨 燕, 等. 山西省新农村建设绩效测度指标体系构建[J]. 江苏农业科学, 2013, 41(7): 406-408.

# 山西省新农村建设绩效测度指标体系构建

李玉萍<sup>1</sup>, 晁娜娜<sup>2</sup>, 杨 燕<sup>2</sup>, 禹腊腊<sup>2</sup>

(1. 山西农业大学新农村建设研究中心, 山西太谷 010801; 2. 山西农业大学经济贸易学院, 山西太谷 030801)

**摘要:**以推进新农村建设的“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”20 字方针为主要目标, 以山西省近年来新农村建设实际情况作为现实依据, 充分考虑体系的适用性及数据的可获取性, 构建山西省新农村建设绩效测度指标体系, 力图对山西省新农村建设的实施效果进行客观评价。

**关键词:**新农村建设; 绩效测度; 指标体系; 山西省

**中图分类号:** F323 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2013)07-0406-03

建设社会主义新农村是十六届五中全会在“我国总体上已经进入以工促农、以城带乡的发展阶段”和“初步具备了加大力度扶持‘三农’的条件和能力”的时代背景下作出的重大战略部署, 是解决“三农”问题的重大历史性抉择, 意义深刻, 内容丰富, 任务艰巨。

鉴于目前尚无研究山西省新农村建设绩效的文献, 建立能够全面、动态地反映山西新农村建设情况的评价指标体系更是至关重要。本研究紧紧围绕建设社会主义新农村这个总目标, 结合山西省新农村建设实际, 拟定了一套较科学、较全面地反映新农村建设成效的评价指标体系, 旨在为后续对山西省新农村建设的实现程度和建设水平作出综合的判断和评

估, 从而发现山西省新农村建设进程中存在的问题, 提出相应的对策建议, 推动山西省新农村建设的进程。

## 1 构建山西省新农村建设绩效测度指标体系的立足点

### 1.1 立足于农民意愿

新农村建设要尊重农民意愿, 新农村的标准应由群众掌握, 要以农民满意不满意、拥护不拥护为标准。本新农村建设评价指标体系加大了农民主观满意度的权重, 不同于其他评价指标体系仅在乡风文明、管理民主 2 方面有 2、3 个满意度指标, 本指标体系在生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主等 5 个方面都融入了主观满意度指标, 充分尊重农民意愿。

### 1.2 立足于科学全面

新农村建设涉及诸多方面, 山西省不同地区新农村建设的模式不同, 这就要求所构建的指标体系能够较为全面地反映山西省不同地区新农村建设的总体水平, 监测新农村建设成效。本指标体系围绕 20 字方针, 不仅包括经济发展, 还包

收稿日期: 2013-04-10

基金项目: 山西省高等学校哲学社会科学研究项目(编号: PSSR2011311)。

作者简介: 李玉萍(1960—), 女, 山西阳泉人, 教授, 硕士生导师, 主要从事农业经济研究。E-mail: liyuping0927@sina.com。

的收益, 市场主体才有足够的动力购置机械、提供服务。因此, 要促进粮食生产机械化, 关键在于提高规模化经营水平。

## 5.4 要充分发挥市场的主导作用

在市场经济条件下, 市场主体之间存在广泛的竞争, 市场主体为了追求更多的利润, 会在各方面进行创新。土地托管这种农业经营模式的出现, 是农业服务企业和农民两个市场主体在自身利益诉求下采取的主动行为, 农业服务企业在行业内部竞争激励、利润下降的情况下, 为了追求更多的利润, 有将业务范围向农业生产过程延伸的需求; 农民为了增加自身收益, 有将土地交由合作社托管的需求; 双方在自愿的基础上平等协商, 达成土地托管的协议, 实现互利共赢。整个过程是在市场机制的作用下进行的。正因为有内在的利益驱动, 这个模式能够持续有效的运行。而很多地区土地流转过程中出现的问题, 一个重要原因是土地流转是由单方面决定的, 甚至是由第三方包办代替, 双发缺乏共同的利益基础。因此, 进行土地流转, 必须发挥市场的主导作用, 尊重企业和农民的创造性, 鼓励市场主体在自身利益的刺激下, 通过自愿平等协商的方式进行土地流转, 只要不违反国家法律和政策, 任何双方自愿的土地流转的方式都应鼓励。

## 参考文献:

- [1] 中共山东省委党校课题组. 农村土地流转模式的探索与思考——基于对寿光市农村土地流转模式的调查[J]. 山东经济战略研究, 2010(11): 21-25.
- [2] 熊国经, 张月水. 农村土地流转模式与创新机制的实证研究——以江西省抚州市为例[J]. 江西农业大学学报: 社会科学版, 2010, 3(9): 76-80.
- [3] 梁亚荣. 永佃权与土地承包经营权对比研究[J]. 南京农业大学学报: 社会科学版, 2002, 2(3): 60-69.
- [4] 熊国经. 论新时期农村劳动力转移中土地流转机制创新[J]. 求实, 2008(6): 85-87.
- [5] 刘玉来. 农村劳动力转移中土地政策协调机制创新[J]. 农业现代化研究, 2003(7): 317-320.
- [6] 张晨南. 我国农村改革中土地流转模式探索[J]. 国土资源, 2008(10): 26-29.
- [7] 沈晓丰. 农业劳动力转移与土地制度变革[J]. 经济师, 2003(8): 185-186.
- [8] 陈 琦. 我国农村土地流转的模式比较[J]. 学习与实践, 2010(10): 126-130.