

何 榕,盖玉芳,焦 隽,等. 江苏省扬州市发展农业适度规模经营的探索[J]. 江苏农业科学,2016,44(5):550-552.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2016.05.156

江苏省扬州市发展农业适度规模经营的探索

何 榕,盖玉芳,焦 隽,陈秀兰,马谈斌

(江苏里下河地区农业科学研究所,江苏扬州 225007)

摘要:农业适度规模经营是农村生产力发展到一定阶段的必然产物,是我国社会主义市场经济发展的内在要求。近年来,扬州市积极探索农业适度规模经营的实现途径,收到了很好的成效。首先是严格执行党在现阶段的农村土地政策,充分尊重农民的土地经营权,通过土地登记颁证确权,规范土地流转程序。其次是因地制宜培育新的农业经营主体,形成了以家庭农场和土地股份合作社为主要形式的经营主体。在此过程中,该市注意加强行政和政策引导,为农民提供财政、税收、信贷等多方面的扶持,着力培育发展农机、农资、农技等专业组织,为农民提供产前、产中、产后全过程社会化服务,有力地促进了农业适度规模经营的发展。

关键词:农业;适度规模经营;经营主体

中图分类号: F320.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2016)05-0550-03

党的十八届五中全会明确指出,要加快转变农业发展方式,发展多种形式的适度规模经营,发挥其在现代农业建设中的引领作用。这实际上阐明了规模经营与现代农业的关系,规模经营在现代农业建设中的重要地位^[1]。近年来,随着我国农村改革的不断深化和社会主义市场经济的迅速发展,江苏省扬州市农村多种形式的规模经营发展很快,取得了积极的成效,积累了宝贵的经验,也对进一步发展提出了新的要求。

1 主要做法

1.1 搞好确权登记,规范土地流转

我国现有农村土地承包经营制度起始于 20 世纪 80 年代

初,经过 2 轮的土地承包,形成了以家庭为单位、按农业人口均分土地为特征的分统结合的双层经营体制^[2-3]。由于人多地少,加之考虑地块远近肥瘠等因素,造成了耕地严重细碎化,严重制约了土地生产率和劳动生产率的提高。随着农村壮年劳动力的大量转移和城市化的快速推进,各地农村相继出现了无人种田和撂荒的现象,客观上为土地规模经营提供了条件。然而,土地承包经营权户为基础,是我国农村政策的基石,涉及到广大农民的切身利益,政策性极强。因此在推进土地规模经营中,为了保护广大农民的土地权益不受侵害,必须首先确定现有耕地权属,规范农村土地的流转程序。2014 年以来,扬州市启动了农地确权登记工作。先在高邮、江都二县(市、区)全面展开,其他县(市、区)各选择 1 个以上的乡镇整体开展试点,首批覆盖 51 个乡镇、400 个村、41.5 万农户。2015 年,在总结上年试点经验基础上,在全市全面推开,至年底,全市已有 80% 以上的村组户陆续完成了测量制图、确权

收稿日期:2016-02-18

作者简介:何 榕(1967—),女,江苏盐城人,副研究员,主要从事科研管理工作。E-mail:yzkyk@126.com。

费者,提高社会福利。

其次,通过加快引进、选育和推广优良蔬菜品种,大力引进先进农业科学技术,全面提升蔬菜质量。随着各国经济增长和人均收入的提高,消费者越来越关注蔬菜品种的多样化和质量安全,为更好地满足消费者的需求,我国可以通过建设高标准蔬菜基地和提升蔬菜标准化生产水平,逐步实现蔬菜多样化和优质化,通过加强出口蔬菜质量安全监管工作,提高蔬菜总体质量水平。

参考文献:

- [1] 赵海燕,赵 立,易法海. 世界蔬菜贸易发展特征[J]. 国际贸易问题,2003(5):24-27.
- [2] 陈永福,魏 荣. 世界蔬菜贸易竞争力与产业内贸易分析[J]. 中国农村经济,2005(4):59-65,72.
- [3] 王 莉,田国强. 中韩农产品贸易现状及互补性分析[J]. 世界农业,2012(3):47-51.
- [4] 凌振春,李岳云,卢中华. 欧盟蔬菜市场与中国欧盟蔬菜贸易分

- 析[J]. 上海经济研究,2009(1):86-90.
- [5] 吴学君,龚 梦. 中国农产品产业内贸易影响因素的实证研究[J]. 经济地理,2011,31(7):1185-1189.
- [6] 高金田,刘 冬. 中非农产品产业内贸易及影响因素——基于 2000—2010 年中国与非洲 25 国面板数据的实证研究[J]. 国际经贸探索,2012(6):4-12.
- [7] 赵 放,李 季. 中美双边产业内贸易及影响因素实证研究[J]. 国际经贸探索,2011(4):15-20.
- [8] 许 锐. 农产品产业内贸易状况及影响因素的实证研究——山东、广东、浙江三省的比较[J]. 农业经济与管理,2010(2):85-91.
- [9] 宋玉华,刘春香. 我国农业产业内贸易的实证研究[J]. 中国农村经济,2004(2):30-37.
- [10] 覃 平,何 灵. 中国-东盟产业内贸易发展的影响因素——基于引力模型的实证分析[J]. 经济研究导刊,2009(3):196-197.
- [11] 程大中. 中美服务部门的产业内贸易及其影响因素分析[J]. 管理世界,2008(9):57-66.
- [12] 许陈生,邓洪中. 中国与欧盟制成品产业内贸易及其影响因素[J]. 国际贸易问题,2007(7):45-49.

登记、建档颁证工作。在此过程中,重点强化了几个环节。一是入户详查核实,对所有农户自土地二轮承包以来的家庭承包经营、土地流转变动及家庭人口等情况逐户核准,户主签字确认,作为依法登记的原始依据。二是严格执行政策,坚持以《物权法》《农村土地承包法》等为准绳,以农村二轮承包档案为基准,采取确地、确权、确利相结合的方式,按照“四到户”的要求,切实将农户土地承包经营权长久不变的政策落到实处。三是加强业务培训,及时发现和梳理出试点工作中遇到的 30 多个方面的问题,由市委市政府办农村工作部门依据政策文件逐一拟定出解决方案,通过全市乡镇干部政策辅导、农经干部业务培训等各种会议培训班,专题讲解确权登记工作的政策标准和工作要求,提高工作质量,防止政策偏差。四是合理流转价格,流转价格的高低决定着流转双方流出或接收土地的意愿,直接关系到土地流转双方的利益,甚至成为流转双方利益纠纷和诉讼的核心焦点。在总结土地流转多年教训的基础上,该市提倡按照“实物计价、现金结算”的办法,即双方商定按单位面积确定一定的粮食品种数量,然后参照国家公布的市场指导价折算现金交付。既考虑土地转入方的承受能力,又兼顾土地转出方增收要求,建立合理的土地流转价格稳步增长机制,从而保障流转双方利益,促进土地流转。在此基础上,制定规范的全市统一的土地流转合同文本,指导双方签订规范的土地流转合同。

1.2 因地制宜,培育新的农业经营主体

目前,该市从事规模经营的新型农业经营主体有 4 种形式:家庭农场、土地股份合作社、农业产业化龙头企业和工商企业,其中又以前 2 种为主。

家庭农场。家庭农场是家庭联系承包责任制的外延扩张,具有很强的生命力。发达国家如美国的家庭农场土地面积占全部耕地面积的 80% 以上^[4-5]。我国的家庭农场起步较晚。家庭农场是该市规模经营的主要形式,近年来发展迅速。全市以粮食生产为主的家庭农场从 2012 年的 2 800 多户、2013 年的 3 100 户增加到 2014 年的 3 600 多户,种植面积从 2012 年的 2.4 万 hm^2 、2013 年的 2.8 万 hm^2 增加到 2014 年的 3.47 万 hm^2 。经营规模户均 3.3 ~ 6.7 hm^2 的占 59%,户均 6.7 ~ 20 hm^2 的占 32%。规模大户不断涌现,2014 年底 6.7 hm^2 以上的 1 991 户,经营面积 4.55 万 hm^2 ; 33.2 hm^2 以上的大户达 117 户,66.7 hm^2 以上大户达 50 户,最大的家庭农场达到 400 hm^2 以上。江都区宜陵镇探索整村、整组、整片的模式推进农业适度规模经营,统一土地流转,竞价招租,有 16 个村实施了土地整村流转,转出土地 1 880 hm^2 ,占宜陵全镇耕地面积的 86%,组建了 65 个家庭农场,提高了资源配置的效率。扬州市的家庭农场主要有 3 种模式。一是种粮能人自主经营型。各地在长期的农业生产实践中产生了一批种田能手,通过种植自己的承包地和转租其他农户或农村集体的土地,成为种植大户。如宝应县鲁垛镇种粮大户宋秀东,他原来就是一名基层农技员,拥有丰富的种田经验,这类大户占规模经营的 75% 左右。二是合作组织依托型。为增强抵御风险、开拓市场的能力,农民专业组织发展加快,到 2014 年度,全市与种植业相关的专业合作社已达 1 800 多个,它们为家庭农场和其他农户提供产前、产中、产后不同环节的部分或全程服务。三是农机大户发展型。该市有 4 000 多个农机专业大户,他们

有的本身就是种田能手,拥有较多的农具,在为其他农户服务的过程中,不断转包其他农户的土地扩大自己经营面积,成长为新型的家庭农场主,这种模式占总数的一成以上。

土地股份合作社。对于没有能力经办家庭农场的零散农户,参加农地股份合作社则为他们提供了一个不错的选择。通过土地入股获取保底收入,然后进入合作社劳动获取劳务报酬,最后再从农副产品加工销售利润中获取分红,不但解除了一家一户种植经营的后顾之忧,而且还能得到更多的收入。为此,扬州市坚持把发展农民土地股份合作社作为实现农业适度规模经营、增加农民收入的重要途径。目前,全市农村进行工商登记注册的专业合作社 3 988 家,其中农用地股份合作社 112 家,入股面积超过 9.33 万 hm^2 ,占全市耕地面积的 30% 以上。大部分农用地股份合作社实行租赁经营和参股经营,不少农业企业、专业合作社通过与土地股份合作社的有机结合,有效扩大了经营规模。宝应县山阳镇春光土地股份合作社将农户的 70 hm^2 土地入股到专业合作社,发展花卉苗木,667 m^2 平均收益达万元。

1.3 加强政策引导,提供配套服务

规模经营是农村生产力发展到一定阶段的必然产物,是我国社会主义市场经济发展的内在要求,代表着社会前进的方向^[6]。但由于它是新生事物,加之各种环境条件的不完善,就更需要各方对其进行扶持和引导。一是财政扶持,2014 年,市级财政安排 600 万元专项资金,并获得省财政 548 万元,加上县(市、区)配套资金,通过以奖代补形式对家庭农场和土地合作社进行扶持奖励。二是税收扶持,对农民以土地承包经营权作价出资入股成立的农民合作社,享受国家规定的对农业生产、加工、流通、服务和其他涉农经济活动相应的税收优惠。对生产经营大户、家庭农场、农民合作社自产自销的农副产品,免收营业税和个人所得税。三是探索承包经营权抵押贷款,利用江都区被列入国家农村改革试验区的政策机遇,在苏中地区率先开展土地承包经营权抵押贷款试点,出台了《农村集体土地承包经营权质押登记管理办法》及相关配套政策,加强土地承包经营权抵押贷款知识宣传和新型农业经营主体的引导、指导和服务,建立和完善具体操作规程,健全政府主导、银社联动、镇村助推、农户参与的“四位一体”工作机制。至 2015 年 7 月底,全市办理土地承包权、林权抵押贷款 124 笔,发放贷款 8 891 万元。四是创新农业社会化服务体系。该市植保社会化服务起步早、覆盖广、效果好。在总结完善植保社会化服务成功经验的基础上,该市积极引导社会资金投向农业专业化合作组织,着力培育和发展农机、农资、农技等服务组织,推进以机耕、机播、机收等机械化作业为主的农机大户和专业组织发展,提升农业生产全程机械化水平。高邮市界首镇水稻生产服务专业合作社成立时间长、服务项目多、服务面积不断扩大。他们为种粮大户提供统一供种、育秧、机插秧、田间管理、植保等“五统一”服务,每 667 m^2 可为农民节本增收 260 元以上。江都区郭村镇前巷村农作物服务合作社,对农户实行种苗、栽秧、植保、田管、收割等各个环节的“全托式”服务,解决了农民规模经营的后顾之忧。扬州市现有农机专业合作社 500 多家,其中 300 多家与种田大户和土地合作社实行订单式作业服务,开展统一育秧、机插、机播、植保、收割、秸秆还田等服务,年签订作业合同 3.6 万

份,完成作业面积超过 66.7 hm^2 。其中全市有 90 多家农机合作社开展全托式作业服务,完成各类作业服务面积 31.7 万 hm^2 [7]。仪征市壮禾农机服务合作社承包了 667 hm^2 多的农田全托式作业服务,在推动和服务农业规模经营的同时,合作社自身年作业收入也达到 600 万元。

2 问题和建议

目前,扬州市发展农业规模经营也存在一些问题。一是缺少人才。家庭农场主或土地合作社领办人普遍学历偏低,年龄老化,对新技术、新品种接受程度不高,不能适应规模农业发展的要求。种粮大户农忙季节需要雇用大量季节工,面临雇工难、雇工贵的困境,种田雇工平均年龄都在 60 岁以上。二是部分地方盲目追求扩大规模。如江都区小纪镇有的外来户流转土地 $53.3 \sim 66.7 \text{ hm}^2$,由于人少田多,惜工惜本,季节跟不上晚种晚收恶性循环,田间管理粗放,杂草丛生如芦苇荡,导致单位面积产量下降。因为投入较少,规模较大,仍有可观的效益,但却牺牲了土地产出率和社会粮食保有量。大量实践证明,以自有劳动力为主体的家庭农场适宜种粮的经营规模应该掌握在 $6.7 \sim 20 \text{ hm}^2$ 为宜 [8-9]。三是农业补贴政策不适应。现行的粮食补贴对象是拥有土地承包权的农户,即有土地承包权的农户,不种粮也可以拿补贴,而获得土地经营权的并承受种田自然灾害风险、市场风险的承包大户却得不到国家补贴。这与国家鼓励农民种好田、多种粮的初衷相背离。四是资金困难。现在稻麦两熟地区种 667 m^2 田每年两季的物化成本需 500 多元,加上用工费用 $150 \sim 200$ 元,种 6.7 hm^2 地就需 6 万~7 万元。由于贷款难,很多大户难以扩大种植规模。目前的农业保险制度保险赔付额不高,农损勘验程序复杂,导致种粮大户参保积极性不高,一旦遭遇自然灾害理赔也困难。五是缺少必要的设施。当前反映最突出的是粮食收获以后的整晒问题。目前 90% 以上的规模大户和农场没有晒场等基础设施,很容易导致粮食霉烂损失。由于烘干机价格不菲,小规模有种粮大户没有能力投资烘干设施,粮食收获后往往是在田头以低于市场的价格卖给粮食经纪人或粮食加工企业,损失了应得的效益。此外,规模农场的农田水利设施普遍陈旧,灌排能力差,机耕道路少路况差,农机下田作业困难。

针对上述问题,建议加强以下几项工作。

2.1 积极推进农村土地流转工作

要认真贯彻落实中央和省发展农业适度规模经营的有关文件,引导农村土地经营权的有序流转,建立健康有序的土地流转机制。要扎实推进农村产权交易市场建设,制定产权交易办法和市场管理制度,推广标准的土地流转合同文本,整合畅通土地流转供求信息。要合理确定土地流转价格和流转期限,实行“实物计价,现金结算”,保障流转双方的利益。要出台相关政策,重点培育家庭农场和土地股份合作社,探索建立规模经营风险防范基金。完善纠纷仲裁调处机制,依法及时解决农村土地承包的经营纠纷,维护当事人的合法权益,确保农村和谐稳定。

2.2 强化社会化服务体系建设

农业服务体系是现代农业的依托,更是农业规模经营发展的重要条件。要认真总结现有的各种专业化、社会化服务

组织的做法和经验,坚持政府扶持和市场引导双重推动。围绕规模农业发展需求,利用财政资金和社会资金支持,培育多种功能的专业化服务组织,发展农机、农资、农技等多环节的社会服务,大力发展“全托式”农业生产的全过程服务,解除规模业主的后顾之忧。

2.3 加强对规模经营业主的培训

要加强对家庭农场或土地合作社领办人的培养和选拔,培养职业化新型农民。农田规模经营应以粮食种植为基础,鼓励和引导本地村组干部、外出务工人员、农业科技人员、农村经纪人等各种能人投资创办家庭农场,领办土地合作社,提高种养水平和效益。改进国家农业补贴政策,坚持谁种粮补贴谁的原则,精准补贴,有效调动种粮大户和规模种植业主的种粮积极性。要加强对家庭农场和合作社业主的培训,增加他们农业新品种、新技术、农产品质量安全、市场营销等方面的知识,提高业主的经营管理能力和市场决策水平,提高规模经营的效益和抵抗市场风险的能力。要加强对经营主体资格的审核,科学把握规模适度,防止盲目求大求多,对连年单位面积粮食产量达不到普通农户水平的经营主体,应取消承包资格收回流转土地。

2.4 改进农业保险及时救灾

要切实改变目前农业保险赔付少、赔偿难的问题,设立灾害救助自动响应机制,考虑农业不同自然灾害常发性和突发性特点,委托第三方专业技术部门力量,及时现场勘灾定损,简化灾害分级和对应的赔付标准,快速勘灾,快速定损,快速赔偿救灾,最大限度减轻灾害损失。鼓励农业保险机构推出规模种养业大户和合作社的专项保险新险种,合理设定保费,财政适当补贴保费,提高赔付额度,降低业主风险。

2.5 强化农业基础设施投入

将家庭农场和土地合作社的农田纳入农业综合开发项目区,实施路、田、水、沟、电综合改造,切实增强抗御自然灾害的能力。支持鼓励家庭农场和合作社投资新建晒场、仓储和烘干设施,增加购置烘干机的农机补贴标准,减少粮食损失。

参考文献:

- [1] 张红宇,吴晓佳. 让规模经营引领现代农业发展[N]. 人民日报, 2016-02-21(11).
- [2] 王红艳. 对农村土地经营权流转与农业规模经营发展的思考[J]. 农村畜牧, 2013(3):197.
- [3] 卞琦娟. 农户土地承包经营权流转问题研究[D]. 南京:南京农业大学, 2011.
- [4] 张志强. 家庭农场在我国农业规模经营中的地位和作用[J]. 农技服务, 2014, 31(6):252.
- [5] 李志远,李尚红. 美国的家庭农场制给予的启示与我国农业生产组织形式的创新[J]. 经济问题探索, 2006(9):64-68.
- [6] 杨永强,王莉,曹治彦,等. 加快农业规模经营发展的对策探讨[J]. 农业科技通讯, 2013(8):5-7.
- [7] 窦乐. “超级种植大户”引发新问题[J]. 农家参谋, 2013(1):42.
- [8] 许庆,尹荣梁. 中国农地适度规模经营问题研究综述[J]. 中国土地科学, 2010, 24(4):75-80.
- [9] 李铁军,徐雪峰,杨力. 扬州市农机社会化服务发展对策研究[J]. 江苏农机化, 2014(2):12-14.