

农业适度规模经营的江苏实践

邵红宁，许卫健，赵江宁，薛彩荣/江苏省农村经济研究中心

发展农业适度规模经营，是推进农业供给侧结构性改革，加快农业现代化建设的必由之路。近年来，江苏认真贯彻落实党中央和国务院的指不精神与决策部署，积极试验试点示范，不断创新探索实践，走出了独具特色的江苏农业适度规模经营之路。

一、积极探索农业适度规模经营的江苏标准和江苏模式

江苏标准

发展农业规模经营的根本目的，就是要提高农民收入，因此必须要以农民增收为导向，来研究规模经营的度。中央提出“两个相当于”要求，即土地经营规模相当于当地户均承包地面积 10 至 15 倍、务农收入相当于当地二三产业务工收入。江苏人多地少，务农户户均耕地仅为全国平均水平 68%，但城乡居民收入分别是全国平均水平 1.19 倍和 1.42 倍，“相当于户均土地面积 10 至 15 倍的土地规模经营收入”，低于城镇居民收入（详见表 1），留不住职业农民；“相当于二三产业务工收入的土地经营规模收入”，以“与城镇居民可支配收入相当”测算，种粮户土地经营最优规模 2015 年户均约 114 亩，相当于每个劳力 60 亩左右，上限在 130 亩左右，苏南高于苏中，苏中高于苏北（详见表 2），户均适度区间总体在 100~300 亩。为此提出“江苏标准”，即现阶段江苏适宜的土地经营规模区间是重点发展 100~300 亩的农户家庭农场。

表 1 江苏农户劳均粮食生产收入测算

年份	户均 耕地 (亩)	户均 劳动力 (人)	粮食均 效益 (元)	适度经营 面积范围 (亩)	劳均 收入范围 (万元)	城镇居民 人均可支配收入 (元)	农民人均 可支配收入 (元)
2010	4.12	2.66	801	41-62	1.24-1.86	22944	9118
2011	4.23	2.55	871	42-63	1.45-2.17	26341	10805
2012	4.31	2.53	889	43-65	1.51-2.27	29677	12202
2013	4.9	2.14	1045	49-73	2.39-3.59	32538	13598
2014	4.26	2.07	1221	43-64	2.51-3.77	34346	14958
2015	4.06	1.92	968	41-61	2.04-3.07	37173	16257

表 2 江苏农户户均粮食生产适度规模区间测算（单位：亩）

年份	全省		苏南		苏中		苏北	
	最优规模	适度区间	最优规模	适度区间	最优规模	适度区间	最优规模	适度区间
2010	105	42-225	109	75-262	102	70-176	71	52-162
2011	104	43-227	108	52-265	107	51-193	75	38-174
2012	114	47-243	124	59-294	118	56-209	83	42-189
2013	109	46-269	120	58-327	108	52-225	78	40-204
2014	84	37-241	110	54-348	88	43-219	61	32-186

江苏模式

在发展农业适度规模经营中，江苏突出以农户为主体，在农民大量转移并稳定就业创业的地区，鼓励发展以专业大户、家庭农场为主体的土地规模经营，在普遍存在兼业化和纯农户的地区，引导发展统一服务型规模经营。主要形成六种具有代表性的模式：

一是以家庭农场为特点的昆山模式。昆山市通过土地流转补贴，推动农田从分散的农户手中流转给种植能手，发展家庭农场，推动农业规模化和集约化有效结合，现有家庭农场 1900 多个，经营土地 27.55 万亩。昆山模式既发挥了农业家庭经营的独特优势，又克服了小规模分散经营的弊端，具有广泛的适应性和旺盛的生命力。

二是以合作农场为特点的太仓模式。太仓市由村集体经济组织发起，农民以土地、劳力、资金等形式自愿入股组建合作农场，实行统一管理，落实生产经营责任制，定产量、定成本、定报酬、定奖赔，现有合作农场 96 家，经营土地 16 万亩。合作农场具有集体经营和合作经营的“双重性”，解决了农民进城、进镇、进社区集中居住后农村集体土地经营管理问题，也为发展壮大集体经济开辟了新路径。

三是以土地股份合作为特点的江都模式。扬州市江都区引导农民采用土地承包经营权入股的形式，组建土地股份合作社，将承包权转化为长期股权，采用保底分红的形式，年终再进行盈余分配，目前土地股份合作社 256 个，经营土地面积 50 万亩。江都模式兼顾合作制与股份制的特点，既保障了农民土地承包收益权，也实现了土地优化利用，让更多农业产业链条上的收益留在农村、留给农民，是实现二次分配的有效形式。

四是以联耕联种为特点的射阳模式。盐城市射阳县引导农户以打桩等形式确定界址，破除田埂，将碎片化的农地集中起来，实现有组织的连片种植，再依托社会化生产服务组织提供专业化服务，目前联耕联种面积 70 万亩，占全县耕地面积的三分之一。联耕联种是基于村民解决秸秆还田问题而自发形成的规模经营模式，既维护了农民土地承包经营权，又破解了家庭经营条件下的集约化生产难题，让散户种出规模效益。盐城市近年来在全市全面推广，联耕联种面积达 1200 多万亩。

五是以农田托管为特点的睢宁模式。徐州市睢宁县依托农民专业合作社和农业专业服务公司推行农田托管，为农户提供统一生产经营服务，托管内容既有全程托管，又有只负责其中某个环节的部分托管，由农民根据自身实际情况进行菜单式选择，目前农田托管服务的耕地已超过 40 万亩。农田托管利用农业专业化生产服务替代了农户传统的散户生产，实现了规模经营，让农民轻松种地、轻松获益，适应了当前农业形势发展和农民需求。全省土地托管面积达到 378 万亩，建立农机、植保服务组织 1 万多家，南通市“全托管”实现农业乡镇全覆盖。

六是以联盟服务为特点的姜堰模式。泰州市姜堰区大力推广“桥头经验”，创新组建服务联盟，由村集体牵头，引导家庭农场、农业服务企业和专业服务合作社相互合作，建设为农服务综合体，设立公益性服务点，提供机收机种、病虫害专业化防治、粮食订单、农业保险等全程化、一站式服务。宿迁市探索形成“农场集群、产业集群、服务集中、发展集约”的家庭农场集群发展模式，写入全省“十三五”现代农业发展规划。

二、江苏发展农业适度规模经营面临的瓶颈制约

一是规模经营主体素质参差不齐。当前的规模经营主体，虽然不少为种田能手或农技农机人员，但总体素质不高，还达不到“有文化、懂技术、善经营、会管理”的新型职业农民要求，尤其是在大规模土地的经营与管理上，还不具备与之相适应的

业务能力和管理水平，一定程度上影响了土地的产出和效益。同时，不少地区规模经营主体外地人居多，生产经营上存在短期行为，包括部分“下乡”的工商资本，对资源与环境的保护也不够重视，给农村的管理与服务带来难题，也为农业可持续发展埋下了隐患。

二是土地流转利益共享机制亟需健全。目前大部分流转地农民与规模经营主体之间，只是买断关系，没有结成“利益共享、风险共担”的关系，尚未形成长久的、互惠互利的利益共享机制。同时，随着土地流转价格水涨船高，个别规模经营主体因利润持续下降，甚至出现“毁约弃租”“撂地跑路”现象，部分已流转土地农户认为收益受到影响而随意毁约，要求提高价格或者归还土地，制约了适度规模经营。

三是扶持政策在基层落地生根难。近年来，中央出台了多项措施与政策，支持农业适度规模经营发展，但扶持政策较为零碎、系统性不够，有些政策还存在不够具体、操作性不强、落实难等问题，比如目前规模经营主体贷款难或者贷款额度满足不了生产需求，设施农业用地落实难限制了发展空间，市场营销能力和管理水平提升方面培训少或者培训针对性不强。

四是农业社会化服务与规模经营主体需求不相适应。当前的农业社会化服务供给，相对于需求而言，错位、缺位现象逐步显现，即便是服务供应较为充分的产中环节，内容也主要侧重于机耕机收等，而这些规模经营主体基本可以自给自足，额外购买服务的意愿不高，他们迫切需要的产前市场预警、产后晾晒烘干、初加工及销售等服务，由于承接服务组织较少或者服务水平不高，很难得到满足。



三、未来农业适度规模经营发展需要关注的重点

一是土地流转良性发展机制的建立。推进农业适度规模经营健康发展，重点要转向规范土地流转行为、保障流转双方利益上，既不能出现强制农民进行土地流转的越位行为，也不能出现对土地不规范流转放任自流、疏于规范服务的缺位行为，必须坚持农民主体地位，从制定规范的流转制度及交易实施细则、搭建高效的交易平台、交易信息的公开、监督合同的履行、纠纷的调解仲裁等方面，规范引导土地经营权有序流转。鼓励推行“实物计租、货币兑现”的土地流转补偿方法，并建立收益调整机制、利益共享机制，既防止因价格过高而严重挤压经营者利润，给承包农户带来风险和损失，也防止因流转价格过低而影响承包农户土地财产收益。

二是农业社会化服务水平的提升。按照“主体多元化、服务专业化、运行市场化”的原则，一方面加强乡镇农技、农经、畜牧兽医等基层站所建设，保证农技推广、农经管理、农产品质量管控等公益性职能充分有效履行；另一方面发挥农业龙头企业、专业化服务组织、行业协会等优势，组建服务平台，引导和支持其重点开展农机作业、农资供应、病虫害统防统治、农产品流通等服务。积极推广“专业服务公司+合作社+农户”“村集体经济组织+专业化服务队+农户”“涉农企业+专家+农户”等服务模式，不断提升服务专业化水平，促进服务供需有效对接。

三是配套支持政策的落实。当前及今后一段时间，应重点抓好各项政策的贯彻落实，确保真正惠及规模经营主体发展农业生产经营之急需。加大政策宣传和舆论引导力度，因地制宜通过宣传页、明白纸、“三微一端”等传统手段和新兴媒体，让广大规模经营主体知政策、懂要求、晓内容。指导有关部门制定细化量化的实施规划、操作办法和配套措施，科学高效配置资金资源等要素，推动各项政策落到实处、落地生根。加强对各项政策落实情况的督查，建立健全常态化督查机制，必要时可实行评估、问效，并通过第三方来掌握政策取得的社会效果，确保各项政策取得实效。

四是工商资本下乡的监管。城市工商资本进入农村流转土地发展规模经营，以工商企业化经营替代农户经营，已成为现代农业发展的一种趋势。然而，一些工商资本以农业为名大搞非农建设，也有一些工商资本是瞄着农业相关扶持政策去的，无心正常经营土地，造成资源浪费等。防范工商资本走偏产生“负效应”，重点要在合理引导、优化服务、加强监管上下功夫，推动地方结合经济发展水平和人地资源禀赋，引导工商资本主要进入农业产前、产后环节，发展农产品加工、流通和农业社会化服务，带动农民，而不是代替农民。