

# 乡村振兴背景下对农田托管推广的研究

## ——以南京市六合区为例

李睢 李默 王艺萌 冯景煜 田素妍<sup>1</sup>

(南京农业大学 人文与社会发展学院, 江苏 南京 210095)

**【摘要】:** 近年来, 社会经济高速发展, 农村观念不断改变, 传统农业不再是农民生存发展的主要方式, 农村人口不断外流, 大量农村地区出现人口空心化的问题, “谁来种地, 怎么种好地”已经成为了迫在眉睫的问题。农业社会化为农业经营方式提供了新思路, 而农田托管作为农业全程社会化的典型案例, 其推广有进一步研究的必要性。以乡村振兴为背景, 从托管经营主体和政府视角出发, 采用实证分析法、对比分析法等, 在查阅农田托管以及农业社会化文献的基础上, 对南京市六合区的农田托管推广现状进行研究, 归纳了农田托管推广过程中遇到的现实问题, 并针对问题提出了政策建议。

**【关键词】:** 农田托管 托管经营主体 推广障碍 政策建议

**【中图分类号】** F327 **【文献标识码】** A

### 1 引言

农田托管, 又称土地托管, 是近年来在发展适度规模经营中探索出来的一种新型土地经营模式, 能够有效推进土地集中, 转变经营方式, 同时有利于打破农民“打工顾不上种地, 种地耽误挣钱, 土地撂荒心不甘”的局面, 是我国农业现代化的重要组成部分。现阶段, 农田托管服务在各地都有试行, 效果显著的同时也暴露出很多的问题, 严重阻碍了托管服务的推广进程。为了理清阻碍因素, 推动土地适度规模经营加快进行, 笔者对南京市六合区横梁街道和马鞍街道内的多家具有代表性的合作社、农业龙头企业等以及相关政府部门进行实地调研, 通过结构性访谈的形式对农田托管推广现状进行深入了解, 总结出现阶段农田托管推广进程中存在的问题, 提出相关政策建议, 以供政府部门借鉴或者学者研究参考。

## 2 六合区农田托管现状

### 2.1 托管服务模式试点现状

六合区农业人口外流数量大, 土地流转模式成熟, 适宜农田托管服务试点工作的开展。现阶段, 六合区政府积极推广农田托管服务, 并在财政上给予较大补助, 如 2016 年六合区政府给王子庙、三游湖等九个村财政拨款人民币 2500 万元, 并协助村委会建立专业合作社, 用于推进农村全程社会化以及农田托管模式。除此之外, 六合本地民间农业企业也积极进行农田托管模式的探索, 典型案例有艾金农业下属合作社与天伟合作社, 都进行了较大规模的全程化农田托管。

<sup>1</sup>**作者简介:** 李睢(1999-), 男, 河南省商丘市睢县人, 本科在读。

田素妍(1973-), 女, 河北省衡水市武邑县人, 副教授, 博士, 主要从事农业技术经济方面的研究。

**基金项目:** 2020 年南京农业大学 SRT 计划项目“乡村振兴背景下对农田托管推广的研究——以南京市六合区为例”(编号: 202022XX18)的阶段性研究成果

---

## 2.2 托管经营主体与服务对象

六合区内能够提供完整托管服务的经营主体类别主要有水稻小麦种植合作社、农机专业合作社以及农业龙头企业，同时，存在部分种植大户、家庭农场等能针对农业生产的某一个或者几个环节实现自我服务，但是大多数仍处于一个被服务的状态。除此之外，经营主体之间也会有相互合作，相互服务的情况出现。

## 2.3 托管经营模式与收费标准

现阶段，六合区推行的托管经营模式主要有两种：一是全程式托管，合作社等托管经营主体向农户收取一定费用后，为其提供包括耕、种、收、管、售等在内的一系列服务。全程式托管服务费用一般每亩在 400~600 元不等。二是菜单式托管，合作社等托管经营主体将机耕、播种、植保、机收、贮存、销售等服务统一价格标准，由农户自主选择服务项目，并签订作业合同，代为农户作业服务。此外，部分合作社还提供种子、农药、化肥等农业生产资料售卖、技术咨询等服务。菜单式托管各项服务费用一般等于或者低于市场价格。

# 3 农田托管推广障碍分析

## 3.1 用人机制不健全，托管服务难见成效

### 3.1.1 专业化人才缺口较大。

对于基层政府部门，如村委会、街道办等来说，土地相关政策在实施时由上级政府下达规定，设置独立账目，并与原部门分开管理，但是由于管理人员缺口较大，这种分开只是形式上的分开，在实际操作上还是由原有工作人员兼职开展，这不仅使得原有工作人员任务繁重，还使得土地政策实施难见成效，相关工作难以开展。

对于合作社等来说，专业化人才尤其是农机操作人员的缺乏使得农业机械化生产效率极为低下，同时管理人才的短缺也使得各个部门运行不畅，自身效益和农户效益最大化难以实现。

### 3.1.2 从业人员年龄结构失衡。

城乡二元结构背景下，农村劳动力外流、农村人口老龄化是六合区农村普遍存在的问题，这些问题在托管组织人员运营上也有所体现。由于农村优质劳动力大量流出，托管组织相关工作人员大多数在 55 岁以上，再加上受教育程度不高，使得托管服务效果受限。除此之外，工资待遇的不足、衣食住行的不便和生活环境的不适应等也阻碍了年轻的、知识结构稳固人才的引进，只能依靠本地劳动力。

## 3.2 托管组织管理水平相对低下

管理人员的缺乏以及专业素质不足一定程度上造成了现有管理水平存在的问题。以横梁街道为例，原计划对 10 个村集体进行集体股份合作社的政策试点，截止 2020 年 9 月份，有 1 个试点村由于效益低下而被搁置建设，其他 9 个试点中仅有 2-3 个试点产生了可观效益分红，其余大多维持在一个“收支平衡”的状态。成果较好的试点如王子庙等村集体，在集体管理、农户沟通、运作模式、人员培训等方面运行模式清晰，任务分配合理，而其余集体或多或少存在着不足，尤其是部分村集体在与农户沟通中出现多次冲突口角，暴露出其管理水平的低下。

## 3.3 土地整治进程缓慢且存在分散经营状况

---

土地状况常常是托管组织考虑是否提供托管服务的关键因素。现阶段，六合区仍然存在部分肥效较低和地理位置较差的土地。对于这类土地，托管组织付出成本较高，效益却不明显，因此托管组织往往不愿意接手这样的土地。而土地闲置，无人治理，既造成资源浪费，又会让土地状况陷入恶性循环。

此外，除一些种植大户外，大部分小农户的土地分散程度较大，对于托管组织来说，接手这样的土地同样意味着要面对各种问题。例如生产效益低，积极性难以提升；对于自然风险、市场风险、社会风险承受能力不足；管理费用较高等，综合考虑之下，托管组织也不愿意托管这样的土地。

### 3.4 主动性宣传力度不足，影响托管服务推行效果

现阶段，六合区农田托管经营主体对于托管服务普遍缺乏主动性宣传，主要可以概括为三种情况：一是部分村集体牵头组织的合作社盲目通知农户签合同，而农户实际一无所知；二是一些合作社主要依靠口碑在群众之间口耳相传，逐渐积累客户；三是部分合作社、农业龙头企业等存在只和自己熟悉的客户做业务的情况。托管经营主体缺乏主动性宣传，使得托管服务的辐射范围、辐射对象受到限制，在一定程度上减慢了农田托管模式的推广。

此外，宣传力度的不足也易导致农户和托管组织在实施标准上产生矛盾，例如在种植环节，合作社为了保证粮食质量，满足品牌建设，会严格要求用药量，而部分农户不理解，为求粮食产量，反而会加大用药量。双方在“质”和“量”观念上存在一定程度的冲突，影响托管服务的效果，进而托管服务的推广。

### 3.5 托管组织经营成本过高，效益不明显

#### 3.5.1 用人成本、农机购置及折旧成本过高，托管组织负担过重。

一方面，由于现阶段农村空心化严重，大量优质劳动力流失，托管组织面临“用人难”问题。为了留住现有人才，培育新的人才，招募外来人才，托管组织往往需要付出较大的财力；另一方面，农机购置成本过高，折旧速度过快。以一台插秧机为例，售价11万元，财政补贴2万元，托管组织自费9万元，而机器的最佳使用期限一般是2年，之后就会出现各种故障，由于维修成本过高，托管组织往往选择将机器卖出去，一般能卖3万元左右。

#### 3.5.2 产业链条短，产品附加值低，托管组织效益不高。

调研地点托管经营主体主要从事水稻相关的托管服务，包括水稻的生产、收购、储存、加工、销售等环节。对比艾津联合社在水稻加工环节“大做文章”，生产出各种精品大米，绝大多数托管组织仅能对水稻进行简单去壳处理，缺乏技术、设备等对水稻进行深加工，产业链条相对较短，产品附加值不高。托管组织效益欠缺使得土地大规模长期托管极为困难。

### 3.6 全托管运行模式与服务对象之间存在矛盾

为实现自身利益最大化，托管组织在全托管服务的运行上普遍选择土地连片的新型农业经营主体作为自己的服务对象，而将土地分散的小农户排除在外。从受益效果上看，全托管模式可以使小农户从土地脱身出来，有更多的时间从事其他效益高的工作。对于小农户而言，全托管是一种理智的选择；而对于种植大户和家庭农场等来说，由于全托管费用相对较高，且大多生产的是普通农产品，他们无法从销售端获得较大利益，选择全托管意味着需要付出更多的成本，自身盈利就会变小，相较之下他们更愿意选择半托管模式。

于是就产生了这样一个矛盾：受益最大的小农户不被服务，能够被服务的种植大户、家庭农场等又因效益不够而较少选择，

全托管服务模式发挥效用受限。

## 4 加快农田托管推广的建议

### 4.1 积极推进本地人才培养和外来人才引进工作

现阶段，针对用人方面出现的问题，六合区基层政府部门和合作社等应当以本地人才培养为主要抓手，持续推进外来人才引进工作。

关于本地人才培养工作，首先，政府部门要通过出台各项措施，积极推动农村优质、年轻劳动力返乡就业、创业，为人员供给提供保障。同时，针对自身管理人员不足问题，除了加紧培训工作之外，还要统筹分配好现有人员的工作，避免出现负担过重，影响工作效果的情况；其次，政府、高校和合作社等三方应当协同合作，共同推动基层农业人才教育培训工作的进行。

关于外来人才引进工作，一方面，通过调整农业产业结构、加强农产品品牌建设等措施，拓宽农业收入渠道，大幅度增加农业收益，靠产业兴旺聚人；另一方面，通过社保缴纳、发放津贴、提高薪资水平、适度放活宅基地使用权等激励保障措施，用真金白银“抢”人。

### 4.2 完善管理机制，提高管理人员素质水平

对于托管组织来说，首先要持续对现有管理人员展开培训工作，积极参加各种研讨会，同时引进专业管理人才，提高自身管理水平；其次，托管组织之间应该积极进行交流合作。管理水平较低、托管效果较差的合作社等应主动向管理水平较高、托管效果较好的合作社或者企业“取经”，分析自身存在问题，完善管理机制。而后者也可从前者存在问题中反思自己，有则改之，无则加勉。

### 4.3 持续加大财政资金投入，进行农业基础设施建设

农业基础设施建设不仅影响农田托管服务效果，更是保障国家粮食安全、推动“三农”发展的重要举措。因此，地方政府应该持续加大财政资金投入，开展农业基础设施建设。一方面，地方政府应大力开展以农田水利为重点的农业基础设施建设，提高农业防灾抗灾能力；另一方面，应增加预算内农村土地整治的投入比例，推动高标准农田建设加快进行。除此之外，地方政府还应加强农业科技创新和推广能力建设，加快良种培育、农技推广等工作进程，提高农业机械化水平。

### 4.4 加大宣传力度，拓宽服务范围，保障实施效果

现阶段，农田托管经营主体普遍存在对外宣传力度不足，只与熟人开展业务的情况。其他潜在客户因为不熟悉农田托管模式，不愿意、不敢将自己的土地托管出去。同时因宣传力度不足，还存在农户违背实施标准、影响实施效果的情况。

针对农户因了解不足而不愿意、不敢托管情况，托管组织应积极开展相关宣传活动，通过微信、抖音、快手等新媒体、村广播、动员会、入户走访等多种形式，对托管服务模式、流程以及相关政策等展开讲解，打消农户的托管疑虑。

针对农户违背托管服务实施标准的情况，托管组织应在服务之前对农户进行充分的宣传讲解，包括标准的制定原因、实施方法、违背后可能出现的后果等，同时签订书面合同确定双方责任与义务，确保农户能够遵守规定。

### 4.5 加大政策扶持力度，减轻托管组织经营负担

---

现阶段，六合区农田托管组织经营成本主要集中在两个方面：一是用人方面；二是农机购置及折旧方面。

针对“用人贵”问题，从当下角度出发，政府应对托管组织人员培训工作大力支持，通过提供培训场地、组织研讨会、邀请专家学者下乡指导等多种形式，减轻托管组织在人员培训方面的经济负担；从长远角度来看，政府应加大财政投入，持续推进科技研发工作，提高农业机械化水平，减少农业用人。

针对“农机购置、折旧贵”问题，一方面，政府应加大农机购置补贴力度，减轻托管组织购置负担；另一方面，政府应紧跟农机更新换代脚步，及时修订补贴标准，扩大补贴范围，最大程度帮助经营组织实现成本最小化。

除此之外，政府应积极支持托管组织以厂房、大型农机具等进行抵押贷款，允许托管组织以生产订单进行合理融资，同时应拓宽涉农保险的覆盖面，提高赔付额度，多角度缓解托管组织资金运营压力。

#### 4.6 从市场产品入手，突出托管组织盈利点

托管效益是决定托管组织是否扩大托管规模的关键要素之一。在农资销售、农机服务等方面上，托管组织盈利相对较少，唯有从市场产品入手才能找到收入核心关键，最终实现“以销促产，以产促托”。

##### 4.6.1 培育农业产业联合体，做优做强高端农产品。

区域内农业龙头企业、合作社等应主动承担起身上的社会责任，充分发挥领导作用，组建优质农业产业联合体，并对联合体成员提供全托管服务，实现农产品标准化生产。同时，进一步延伸产品深加工链条，提升产品价值，促进粮食产购储加销“五优联动”。最终，通过优质农产品打开市场，进而促进生产，促进农田托管规模的扩大。

##### 4.6.2 加强农产品品牌建设，培育壮大区域共享品牌。

六合区内各农产品品牌应积极深挖自身优势，依托科技创新，紧跟市场消费需求变化趋势，通过培育新品种、创新种植技术、改进生产工艺、开发新产品等多种形式，提高特色农产品的质量和效益。同时，应继续培育壮大“茉莉六合”区域共享品牌，通过严控品质红线、讲好产品故事、线上线下同步销售等措施将品牌发展工作落到实处，最终形成以区域共享品牌为龙头、企业产品品牌为主体、绿色优质农产品为基础的品牌发展体系，促进企业增效、农民增收，进而加快农田托管的推广进程。

#### 4.7 出台后续利好政策，将小农户纳入托管服务体系中

近些年，六合区土地流转工作取得突出进展，但是仍有部分农户的土地掌握在自己手里，而托管组织为了生存将这部分小农户排除在服务体系之外，小农户融入农业产业链与托管组织实际经营之间矛盾凸显。对此，政府应当出台相关政策，积极引导农田托管经营组织将小农户纳入服务体系中，不仅可以帮助小农户解决需求问题，还有利于推动六合区土地适度规模经营加快进行。例如，实施奖励补贴，激发经营组织服务积极性；按照单次作业面积大小适当调整奖补比例，对于从事较小面积农田托管服务的经营组织给予较大的奖励补贴。

#### 参考文献:

[1]孙新华. 村社主导、农民组织化与农业服务规模化——基于土地托管和联耕联种实践的分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2017(06).

---

[2]蔡俊杰, 刘明义. 论我国农民专业合作社的分类管理[J]. 农村经济与科技, 2012(12).

[3]加快推广农村土地托管经营完善相关扶持政策[J]. 中国合作经济, 2018(03).

[4]朱雅萍, 董逸. 常州市打响农产品品牌再出发[N]. 常州日报, 2018-11-05(001).