

IAED

国家农业政策分析与决策支持系统开放实验室
中国农业科学院农业经济与发展研究所

Institute
of Agricultural Economics and Development
Chinese Academy of Agricultural Sciences

研究简报

2012年第6期(总第246期)

2012年7月10日

经济发达地区农业适度规模经营的实现路径*

——张家港市“政府扶持型”土地适度规模经营的调查

蒋和平 蒋辉

近年来发达地区经济的快速发展在推动工业结构变革的同时,也使得农业生产力和生产关系发生了历史性的深刻变化。当前,发达地区的农村劳动力非农就业比重大幅提升,农业收入比重下降,原有以家庭为单位分散经营的小农模式已经不适应规模经济的要求,更无法应对变幻莫测的市场风险,因此推行规模化经营已是发达地区发展现代农业的必然选择。在探索发达地区农业适度规模经营的实现路径上,江苏省张家港市做出了较多尝试,政府在“依法、自愿、有偿”前提下积极发挥了在农业适度规模经营中的主导作用,逐渐形成了“政府扶持型”土地适度规模经营模式,对此我们进行了深入的实地调研。

*2012年农业部软科学课题“农业适度规模经营实现路径研究”(课题编号:201203)资助项目。

一、主要做法

（一）完善政策，加快推进土地流转。推进土地适度规模经营是发达地区转变农业发展方式和发展现代农业的必然之路。作为苏南发达地区，张家港市极力推进三化协调发展和工业反哺农业战略，充分发挥财政的强大支持作用，强化财政对农业尤其是土地规模经营的奖励和补贴。全市先后制定出台了《张家港市现代农业建设实施意见》、《关于全面推进张家港市社会主义新农村基本现代化的实施意见》、《关于进一步规范发展土地适度规模经营的意见》等一系列政策，对于规模经营的财政奖励补贴规模、补贴方式等进行了统一规定。

（二）夯实基础，全力优化规模经营环境。在推进规模经营的同时，张家港市注重从农田标准化、操作机械化、产出高效化、服务社会化等统筹考虑，着力优化农业生产和经营环境。制定了《关于“十一五”期间标准》，积极推进高标准农田、水利设施的更新改造。同时加大了对农机建设力度，鼓励发展高效设施农业，扶持新建了植保专业化服务组织 650 个。为培养现代农业的经营管理人才，张家港还开创性的出台了《关于定向培养基层农业专业人才的实施意见》，与扬州大学合作培养定向本科生，计划用 10 年时间，每年定向培养 30 名“农村区域发展”专业本科生。

（三）规范管理，大力促进土地依法流转。张家港市在推

进土地流转过程中严格按照“依法、自愿、有偿”的原则，有序推进相关工作。建立了农村土地流转管理服务中心，健全了土地档案管理制度，将农村土地承包有关事项列入村务公开内容接受群众监督，同时出台了《关于进一步加强全市农村承包土地管理和流转服务组织的意见》和《张家港市土地规模经营财政补贴资金“一折通”发放实施意见》，进一步规范土地规模经营财政补贴政策的发放机制。

（四）强化引导，努力提升规模化经营水平。在发展规模经营的同时，张家港市积极鼓励和培育本市规模经营户，提高农业经营管理水平，出台了《张家港市扶持土地规模经营示范户实施办法》，对当地示范户进行扶持，充分发挥规模经营的示范效应。同时，市、镇农技部门实行挂钩制度，加强服务指导，将常规性的技术指导和阶段性的技术培训结合起来。在推进土地适度规模经营过程中还注重了监管和配套服务，在监管方面一是适当控制过大的经营规模，将经营者的信息在市里相关网站公布，避免经营者“超能力”承包土地，搞“掠夺式”经营；二是健全了土地流转服务网络，举办了全市农经人员培训班，组建了农村土地流转平台，对乡镇新建的土地流转信息屏和相关软件给予一定补贴。在配套服务方面，一是与金融部门密切沟通，帮助农业适度规模经营单位和土地合作社解决融资困难；二是探索建立风险保障机制，完善农业保险政策。

（五）创新机制，注重营造土地规模化经营制度平台。为

推动土地规模经营、农业增效和农民增收，张家港市重点开展了以农村社区股份合作、专业合作经济组织和以土地承包经营权入股的土地股份合作为内容的“三大合作”改革，实现了生产要素的合理流动，有力推动了农业增效、农民增收、农村稳定和谐。市委和政府通过文件形式初定从2010年起，全市用4年左右时间完成组建以村为经营主体或控股的土地股份合作社改革工作，目前全市共组建了以村为经营主体的土地股份合作社129家，入股土地面积11.88万亩。

二、取得的成效

（一）土地适度规模经营面积不断扩大。自2006年以来，全市土地适度规模经营进入快速发展阶段，规模经营面积达到39.28万亩，占可耕地面积的91.35%，共有规模经营户近2300个，其中从事粮食种植的1225个，面积近30万亩，蔬菜种植的258个，面积1.52万亩，果品种植的235个，面积2万亩，花卉苗木种植的225个，面积1.72万亩，水产221个，面积2.01万亩。已经基本形成了优质稻米、高效园艺、特色果品、名特水产、优质畜禽等五大类主导产业的区域化和规模化生产格局。

（二）农业适度规模经营水平和效益显著。适度规模经营的大力推进使得全市的农业生产要素配置进一步优化，农业生产的水平和效益大幅提升。呈现出了农业持续增效、农村持续

稳定和农民持续增收的良好格局。已建成标准化农田 22.9 万亩，发展高效农业面积 14 万亩，其中设施农业面积 5.66 万亩，高效农业中亩均效益超 5000 元的比例达 55.4%；2010 年针对全市 183 户规模经营户开展的一项抽样调查表明，粮食规模经营户亩均粮食产量 936 公斤，净收益 652 元，分别比全市平均水平高 24 公斤和 57 元。全市成功申报省级现代农业产业园 1 个、苏州市十佳农业园区 1 个、苏州市现代农业规模化示范区 4 个、农业标准化示范基地 30 个率先基本实现水稻生产机械化示范县（市），获得江苏省高效农业规模化先进单位和机械化还田推进工作优胜单位称号。

（三）农业适度规模经营的制度平台逐渐完善，三大合作组织发展成效显著。张家港市目前已经形成了完善的有关土地流转奖励补贴、农田标准化、农业服务社会化等政策体系，建立健全了农村土地流转管理服务中心，建立了土地档案管理制度。同时，通过“三大合作”相关机制的完善，全市土地适度规模经营的制度平台逐渐形成，适度规模经营的社会和经济效益不断彰显。其中社区股份合作社，入社农户 21.21 万户，共计 62.45 万人，享有股份社员数 45.55 万人，总资产 59.54 亿元，现有净资产 32.85 亿元，股权量化资金 24.02 亿元，2011 年，全年总收入 14.24 亿元，其中，物业租赁收入 5.59 亿元，财政转移扶持收入 1.5 亿元，2011 年，全年可分配收益 4.51 亿元，分红总额 0.96 亿元。土地股份合作社，重点发展村为经

营主体的新型土地股份合作社，现有 158 个，总股本 85508 万元，经营面积 23 万亩，入社农户 16.84 万户。新型土地股份合作社 2011 年经营总收入 80423 万元，净收入 41105 万元，合作社分红总额 23596 万元，其中保底分红 20739 万元。农民专业合作社共有各类农民专业合作社总数 319 个，工商登记率达 100%。注册资本 25171.26 万元。合作社入社农户共 4.2 万户，带动农户 7.5 万户，2011 年合作社经营总收入 22294 万元，净收入 11367 万元。

三、关于经济发达地区农业适度规模经营模式的思考

经济发达地区发展现代农业和推进农业适度规模经营的路径不同于落后地区，它有强大的地方财政实力和产业基础，因此地方政府在农业发展和现代农业转型中应承担主导性的作用。从张家港的案例中可看出，发达地区要想顺利实现农业适度规模经营，不仅要得到政府财政的大力支持，还需要其他工作的协同推进。

（一）强化政府主导地位，着力推进政策扶持。发达地区推进规模经营离不开政府的大力支持，政府要有重点的加强对发展农业适度规模经营的规划、指导和管理，同时要加大投入，进一步增加财政对农业的投入力度，建立农业产业发展和适度规模经营奖补基金，重点用于扶持优势产业、特色产业发展和推进适度规模经营；调整财政扶持的方向，切实增加对农业基

基础设施建设、农技推广、新品种使用、农业深加工等的投入；要积极探索市场化运作机制，积极引导社会资金进入农业领域。

（二）注重提高农民参与的积极性，坚持强化行政推动和农民自愿相结合。农民是推进农业适度规模经营的主体力量，应始终坚持尊重农民意愿。一是加强思想引导，充分了解群众意愿，引导基层干部群众把思想统一、凝聚到推进农业适度规模经营上来。二是加强政策指导，不断完善各项政策措施，对适度规模经营各种组织简化注册登记程序，如果涉及相关企业则实行税收减免；在金融服务上，积极引导农业担保公司和农村商业银行作为农业规模经营组织的资金信贷予以全力支持，为规模经营组织的加快发展提供政策保证。三是加强培训辅导，通过召开现场会、推进会和表彰大会等形式，将适度规模经营的精神和好处进行深入宣讲，加深农民对农业适度规模经营的了解。

（三）完善农业适度规模经营的组织基础。不同地方农业适度规模经营的方式和路径都不相同，因此应根据当地实际情况不断创新和扶持有利于推进适度规模经营的组织，积极探索农业合作社、植保合作社、农民合作社、土地股份合作社等新型合作组织对于农业适度规模经营的积极作用；对于成熟的规模经营组织进行大力扶持和引导。

（四）在实现农业适度规模经营的同时，确保农民持续增收和农业持续增效。农业适度规模经营不是做秀，不能给农民

带来稳定、可靠收益的制度创新是无法得到农民支持的。推进农业适度规模经营是为了实现农业发展方式的转型升级，其最终目的是确保农民持续增收和农业持续增效，因此农业适度规模经营必须给各方带来一种多赢的局面。政府在推进农业适度规模经营过程中要设计良好的机制，进行必要的监管和合理引导，既要使农业生产要素配置优化，进而推动现代农业的发展进程和农业产业链条的延伸，又要有助于农民从土地中解放出来，进一步丰富优化其收入结构，使其在获得稳定的经营性收入的同时，又能获得较丰厚的工资性收入和地租、分红等财产性收入。

(欢迎引用、摘编、全文刊载，请注明出处，尊重著作者知识产权。)

责任编辑：毛世平 黄丽江

联系电话：(010)82109793

传 真：(010)62187545

电子信箱：iae@mail.caas.net.cn

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街 12 号

中国农业科学院农业经济与发展研究所

邮 编：100081

网 址：<http://www.iae.org.cn>
