

江苏新型农业经营主体 发展途径的探索

[孙煜]

近年来,根据中央有关精神,江苏省委、省政府对培育新型农业经营主体工作高度重视。目前,江苏各地农村对新型农业经营主体发展途径进行了多种形式的有益探索,包括土地整合使用、经营组织模式创新、统一规划建设、融资渠道机制建立等方面。

一、江苏土地整合使用的探索

射阳联耕联种——射阳县破除田埂,将土地集中管理,利用联耕联种的新型农业生产经营方式,提高土地利用率和科技含量,实现农业快速发展。联耕联种是在维持家庭联产承包经营的基础上,按照农户自愿的原则,由村组统一组织,没有大规模流转土地,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,再由服务组织提供专业化服务,推进农业生产联耕联种、联管联营。在尊重和保护农民土地承包权和经营权的前提下,有效地解决了群众的“惜地”、“撂荒”

问题。

睢宁农田托管——睢宁的农田托管,是在不流转土地的前提下,利用农业专业化服务替代了分散种植,实现规模经营,这种经营模式在保留了农户的土地承包权、不变更土地使用权的前提下,实现了土地的连片耕种和规模集约生产,解决了青壮年劳动力不足、土地流转困难情况下土地集约经营的难题。睢宁县在多个村推行农田全程托管经营模式,由粮食生产专业合作社、水稻种植专业合作社、农机合作社、植保专业合作社等与农户达成协议,就农业生产各个环节开展统一机耕、统一育秧、统一机插、统一防虫害、统一收割、统一出售

等农田保姆式全程服务。

无锡惠山土地流转信托——土地流转信托是用市场化方法探索土地所有权、承包权、经营权“三权分离”的创新。农村集体经济组织或农户个人将土地承包经营权作为信托财产,委托给信托公司管理,并引入农业企业负责经营流转土地,存续期内由信托公司向受益人分配信托收益。北京国际信托有限公司将无锡惠山桃园村农用地的土地经营权作为基础资产设立土地信托,对信托土地的土地承包经营权进行管理。桃园村村民以其享有的、已经确权到户的土地入股成立土地股份合作社,并取得股权证书。北京信托将向合作社每位成员颁发土地收益凭证,并将土地租赁给水蜜桃专业合作社。农户不仅可以分享土地租金收入,还能参与盈利分红。

目前,由于普遍存在土地流转缺乏内在动力、农民惜地意识增强、转出土地意愿不强等问题,新型农业经营主体整合土地的难度加大。射阳、睢宁等地的土地整合不以土地流转为目的,有效实现了土地集中管理。惠山土地流转信托,适应土地使用权市场化的需求,结合融资工具,通过规范的程序将土地经营权转让进行农业开发经营活动,是土地流转的一项制度创新。

二、江苏新型农业经营主体组织模式创新的探索

太仓东林村合作农场——太仓东林村作为太仓市第一个全面完成土地综合整治的村庄,形成了以“大承包、小包干”为核心内容、融承包制和合作制优势于一体的农村经营新模式。为解决荒地和村庄缺乏规划的问题,东林村实行土地集中整治,将土地资源掌握在村集体经济组织手中。“大承

包”就是指由水稻承包者担任合作农场分场场长,包产,包肥,包农药,包用工,定产量,定奖赔;“小包干”是指农场管理者包干管理费用,根据各自能力来认定包干面积。东林合作农场的经验迅速被太仓市推广,太仓在各镇区选择基础好的村作为典型重点培育,注重因村而异,强化分类指导,探索创新合作农场运营模式。

溧阳汤大伯家庭农场有限公司——溧阳市社渚镇汤大伯家庭农场有限公司,是全国种粮大户汤芳伢成立的江苏省首家公司制家庭农场。农场主要从事粮油种植和生态农业开发,公司制的家庭农场具有经营管理比普通家庭农场更为规范、生产更加精细等特点,有利于农场提高农业产业化经营水平,促进农场增效和增收。同时,为适应现代人缓解压力的需求,农场还计划面向城乡居民推出“开心农场”等经营项目。

梁垛镇农村经济合作组织——东台市梁垛镇因地制宜,分类指导,发展农民专业合作社、农民土地股份合作社等多种农村经济合作组织。对农民专业合作社注重引导服务,对具备一定基础的专业群体,主动开展各类辅导和培训,指导核算财务,规范经营行为,农户通过专业合作社参加经营分成和二次分配;对农民土地股份合作社注重激励推动,对合作社集中流转土地面积100亩以上的,每亩一次性奖励200元,另外,在基础设施配套上优先支持。土地流转带来了梁垛镇农业适度规模经营的有效推进。

昆山市锦溪镇农地股份合作联社——锦溪镇创新提出了“合作农场”概念,变传统大户承包为镇农地股份合作联社经营,通过集体经营、定产包工、网格化管理等经营

新模式,确保农民流转金收益稳步提升。昆山市于2012年试行创办集体合作农场,依托锦溪镇农地股份合作联社平台建立合作农场,实行“二次联合”,推动农业生产要素“二次优化”。加快农村土地承包经营权流转步伐,积极稳妥推进土地承包经营权置换成农地股份合作社股权,通过对入股土地进行统一经营管理,推动土地适度规模经营向更高层次发展,进一步提升农民组织化程度,降低生产经营成本。

泰州农产品加工园——2009年成立以来,泰州市农产品加工园区积极引进龙头型农产品加工企业,加快产业集聚发展,初步形成集研发、生产、加工、仓储、物流于一体的现代农业特色产业园区。通过建立“龙头企业+基地+农民”、“公司+农民”等多种订单农业合作模式,努力降低农民种养生产的市场风险,提高农民在农产品加工产业链延伸配套环节的参与度,帮助农民分享加工领域的更多后续收益,周边地区农民年人均增收2000多元。

江苏各地在创新农业经营体制机制方面做出率先探索,各种经营主体组织模式也各有利弊。家庭农场的家庭经营方式产权明晰、内部治理结构简单、成员利益一致、劳动监督成本低。但受农户经济实力制约,家庭经营存在着抗风险能力较弱、融资交易成本较高等不足。溧阳汤大伯家庭农场在家庭农场组织形式的基础上引入公司制,创新农业经营新模式,实现两种经营方式的互补。梁垛镇农村经济合作组织等合作经营组织将分散农户组织起来,有效控制生产交易成本,市场谈判能力、融资和抗风险能力较强,但决策效益较低,管理难度较大。泰州农产品加工园培育的龙头企业主要采取公司制经营方式,组织产权明晰,

治理结构完善,管理效率较高,技术装备先进,融资和抗风险能力较强,产品附加值高,但劳动监督成本较高。

三、江苏新型农业经营主体统一规划建设探索

邳州“七统一自”发展设施农业——邳州统一规划,形成独具特色的高效设施农业“七统一自”发展模式,扶持发展新型农业经营主体。统一园区规划,委托扬州大学制定了沿棠台公路2万亩设施农业走廊的规划;统一土地流转,集中土地,由村委会和设施大棚承包人签订租赁合同,规定期限和租金,由村委会每年向承包人收缴土地租金发放给原土地所有人;统一图纸建设,采用同一张图纸,农户自建、工程队包工建等多种形式建设棚室;统一政策补贴,对农户建设的棚室给予政府补贴资金及其他补贴;统一种苗供应,园区管委会统一购置种苗;统一技术服务,聘请专业技术人员、科研院所专家入户进行讲解;统一基础配套,园区桥、路、电、通讯等基础设施建设统一标准,由镇政府负责;群众自建自种,园区棚室全部由农户筹资自建自种,自负盈亏。

姜堰国家农业改革与建设试点——2013年获批国家农业改革与建设试点后,姜堰统一规划,探索建立集约化、专业化、组织化、社会化相结合的农业经营新体系。试点区目标是到2015年,培育种养大户、家庭农场等新型规模经营主体4000户以上,培养职业农民1.2万人以上,建立农民专业合作社450家,建成2个省级现代农业产业园、1个省级农产品加工集中区、15个千亩高效农业特色示范园、45个部省级标准化规模养殖场、5个千亩高效林业经济示范园,农业综合机械化、农田水利现代化、高

标准农田面积比重分别达到 85%、90% 和 60%。

在新型农业经营主体发展的过程中,邳州、姜堰等地的统一规划便于推广复制,有利于全程跟踪,容易产生规模效应,降低组织成本。但有些地区的不同地方有着基础不同、新型经营主体业务发展特点不同的因素,需要将有针对性的个性化指导和综合性服务相结合。

四、江苏新型农业经营主体融资渠道机制建立的探索

宿迁设立支农信贷风险基金——2014年,宿迁市区财政首批出资 2000 万元,在全省率先设立“支农信贷风险基金”,专门为农业生产大户、家庭农场、农民专业合作社及农业龙头企业等新型农业生产经营主体提供信用担保。通过组织“支农信贷风险基金”遴选农业项目,并将符合条件的项目推荐给合作银行,建立坏账风险准备金、合作银行、财政的三方坏账共担机制,对贷款户进行贴息补助,合作银行自主开展信贷风险审查,对合作银行给予奖励,帮助金融资本进入农业领域,着力解决农业项目融资难问题。

东海县农民合作社融资改革——东海县是江苏农民专业合作社融资改革试点工作的 20 家试点县(市、区)之一,其改变了传统财政支农无偿性拨款思路。东海县农民合作社融资改革试点更加尊重市场规律,通过财政、银行、农民合作社组建完全市场化、商业化的金融运作基金,让有贷款愿望、运行基础良好的农民合作社共同参与、共担风险、共享收益。同时,成立农民资金互助合作社联合会,对全县农民资金互助合作社进行有效监管,规范其运行。

缺乏担保、融资渠道不畅特别是中长期贷款难已成为困扰新型经营主体的突出问题。宿迁抓住担保的关键点,政府财政支持信贷,解决融资难题。东海县转换思路,拓宽多元化融资渠道,通过财政、银行、农民合作社联合,实现市场化和商业化融资。破解农村融资难,仍需要解决融资理念不强、政策支持不足、金融创新不够等问题。

针对当前农业农村发展的新形势,在党的十八届三中全会上,中央提出了加快构建新型农业经营体系这一重大任务。江苏在支持新型经营主体发展方面先试先行,取得了不少成功的经验,要不断总结、拓展、深化,加快构建以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系。第一,明确农户家庭经营的基础地位。农民家庭仍是我国农业中最主要的生产经营主体,在大力发展新型农业经营主体的同时,要关注普通农户,重点给予扶持和支持政策,在此基础上推进集约化和专业化水平。第二,推进农业经营组织的合作、联合发展。发展农户联合与合作,发展集体经济,培育农户新型合作组织,鼓励龙头企业与农民建立紧密型利益联结机制,在新型农业经营主体项目立项上给予倾斜,着力提高组织化程度。第三,加大对新型农业经营主体的社会化服务投入。规范土地流转,加大财税投入,争取金融保险政策,增加基础设施投入,注重农业各方面人才特别是职业农民的培养,发展各种农业社会化服务组织,在提升集体经济服务、公益性服务的同时,发展经营性服务,提供专业的社会化服务支撑。

(作者单位:江苏省社科联 210004)

家庭农场探索过程中 需把握的关键问题

[李世杰]

自中央提出发展家庭农场以来,各地出现了家庭农场注册热潮和土地流转潮。但是在各地探索过程中,都不同程度存在认识层面和实践上的问题,这些问题催生出粮食安全风险、政策资金套利风险和农业经营风险。因此,各地需要把握家庭农场发展的关键问题。

2013年中央一号文件首次提出了“家庭农场”的概念,鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民专业合作社流转。在十八届三中全会《决定》中,再次提出“鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民专业合作社、农业企业流转,发展多种形式规模经营”。在近一年中,各地出现了家庭农场注册热潮和土地流转潮。家庭农场曾被寄希望于在稳定粮食生产等方面发挥大作用,但事实并未朝着所希望的方向发展。

首先,在认识上,一些地方政府存在误区,认为家庭农场只是简单的经营规模扩大,或者把家庭农场与普通农户对立起来。其次,在实践中,我国目前相当一部分家庭农场脱胎于农业种养大户或合作社,流转土地追求利润最大化,“非粮化”现象比较普遍,不少家庭农场主要从事草莓、烟叶等高效经济作物种植,甚至从事休闲观光农

业,背离家庭农场发展初衷,另外一些人注册家庭农场,并不是真正从事农业生产,而是为了贴合中央的政策方向,等到优惠政策出台的时候,可以占据先机,或者便于向银行贷款。再次,对于家庭农场的认定规模,各地也不太相同,有些地区的家庭农场甚至达到了数千亩,已明显超越了家庭经营的能力,从而衍生出长期大量雇工或者是土地转包。对于目前出现的种种问题,不难想象,未来不少地方将面临粮食安全风险、政策资金套利风险和农业经营风险。

要规避上述风险,地方政府在探索家庭农场发展时需把握好五个关键问题:

一是认清家庭农场的真正意义和现实价值。在家庭农场的实践中,首先需要明确的是,家庭农场是与现代农业相适应、既能有效地解决小规模与大市场矛盾,又与农户家庭承包经营相适应的经营形式。发展家庭农场不能忽视甚至排斥普通农户,普

通农户在相当长的时间内都将是我国农业生产经营的基础。家庭农场既与普通农户长期共存,也与其他农业经营主体比如专业大户、农民专业合作社、农业产业化经营组织以及农业企业、社会化服务组织等多种经营主体长期共存,在创新农业经营体制机制中不能只追求一种模式、提倡一个标准,而是要尊重农民的创造性和能动性,又好又快推动现代农业发展。

二是要根据当地实践确定“家庭农场”主体。根据农业部在试点地区的要求,家庭农场要求农场主为本地农民身份,并且家庭农场以家庭成员为主要劳动力。比如武汉市规定,家庭农场主必须是具有武汉市本地农村户籍、从事农业生产的农户,而且还要具有5年以上的主产业种养经验;家庭农场经营者男性在50岁以下,女性在45岁以下,且具有高中或以上水平,还要有武汉市农广校以上部门颁发的“绿色证书”。上海松江区规定,家庭农场的经营者必须是自耕农,除季节性、临时性聘用短期劳动者外,不得常年雇佣外来劳动力,不得将所经营的土地再转包、转租给任何无直系亲属关系的第三方经营者;家庭农场主每年必须参加足够次数的区相关部门组织的技术和市场培训才能继续上岗。

三是根据当地实际情况确定“家庭农场”规模边界。一般而言,家庭农场的规模大小,要以农场的比较效益和农业的综合效益为衡量标准,应与一个家庭所能承担的能力范围为限,与当地农业的劳动生产率和机械化水平相匹配。从试点情况看,在经营规模上,上海松江、浙江宁波、湖北武汉提出“适度适当经营”,这些地区家庭农场的规模一般在50亩到200亩之间,以家庭主要劳动力为基础,农忙时短期雇工,或

依靠当地较为完善的农业社会化服务体系上门服务。在经营中,家庭农场应有一定的农业机械等生产资料。

四是要限制家庭农场的主营业务不脱“粮”。地方政府应该在家庭农场准入、优惠政策等措施限定家庭农场的主营业务范围,建立惩罚机制,控制家庭农场“非粮化”倾向。比如上海松江区主要发展种粮和“种粮+养猪”两种家庭农场模式。比如江苏省南通市对家庭农场经营范围作出规定,粮食种植面积不少于50亩、设施栽培面积不少于30亩、养猪年出栏不少于500头,等等。

五是采取有力的优惠措施支持家庭农场发展。目前,不少地区出台了土地流转优惠政策,鼓励土地向家庭农场集中。如上海松江向种植水稻的农场提供每亩200元的土地流转费补贴。部分地区对达到门槛要求的家庭农场,给予起步期优惠补贴。如武汉市在2011年出台了《家庭农场申请财政补贴项目指南》,截至2012年年底,平均每户家庭农场获补贴近4万元。部分地区则为家庭农场的新技术、新机械应用提供补贴和奖励。如吉林延边自治州规定可以一次性享受5台农机具的购置补贴。部分地区还探索信贷、税收向家庭农场倾斜,解决农业缺血问题。例如吉林延边一方面为专业农场提供贷款贴息,另一方面实施税收优惠政策,如专业农场销售的自产自销品免征增值税,专业农场从事农林牧渔业项目所得免征增值税、减免企业所得税等。

总之,各地应尽快厘清“家庭农场”概念和发展界限,消除投机预期,稳定农民期待心理,并出台更加细化的配套政策,才能做好“家庭农场”相关工作。

(作者单位:南京农业大学 210095)