

迈向农业生产大托管

——来自安徽淮南市的调查

本报记者 梁睿 李思德

谁来种地？怎样种地更高效？针对当前农业生产面临的普遍难题，各地都在积极想办法。为提升农业生产力水平，把分散的耕地“统”起来实现规模化经营，安徽省淮南市近年来在全国首创了以“两委托两跟进一托底”为主的农业生产“大托管”模式。又是一年丰收季，淮南市闯出的农业生产新路子成效如何？

今年夏季，安徽省淮南市夏粮又一次喜获丰收。丰产增收的背后，与淮南市近年闯出来的农业生产新路子密不可分。2019年，淮南市在全国首创了以“两委托两跟进一托底”为主的农业生产“大托管”模式，有效提升了农业生产质效。

淮南市农业农村局副局长吴震宇说，“两委托”中的第一个“委托”，是指在尊重农民意愿的前提下，农户将土地经营权委托给村集体，与村集体经济合作社签订农业生产托管合同，并明确农户保底收益。第二个“委托”，是指村集体将集中起来的耕地委托给经过遴选确定的农民专业合作社、家庭农场等农业生产经营主体，签订托管合同。“两跟进”中的第一个“跟进”，是指生产要素跟进，即由农业农村局会同财政、金融等部门，组织整合支农资金、农业贷款、高标准农田建设指标等要素跟进支持。第二个“跟进”，是指社会化服务跟进，组织专业化农业服务企业和农技人员为农业生产、加工、销售全过程提供农机农具、生产技术、粮食烘干、仓储等服务，通过搭建数字信息平台系统，重点推进信息化管理、土地确权电子证照发放、农资集中采购、农产品区域公用品牌打造等工作。“一托底”，是指保险托底，即创新种植农产品收入保险产品，对托管耕地保底收益予以托底。

零碎地如何整治

据统计，全国有近70%的耕地分散在近2亿小农户手上。淮南也是如此，每家每户的承包地普遍分散，阻碍了规模经营的发展与良种良法的实施，特别是耕地零散导致大型农机无法下田的现象突出。

与此同时，随着老龄化逐渐显现，原有的小户承包小片土地的经营模式难以以为继。在淮南谢家集区杨公镇前瓦村，78岁的村民王化奎说，家里有21.5亩承包地，分成了17块，土地零碎、水利和道路条件都不大好，农作物病虫害难以应对，加之年纪大了，干不动了，如果不搞大托管，这些地怕就要荒着了。年纪大的农民不好干，返乡种田的大户也不好干。凤台县瑞耕粮食种植专业合作社负责人刘兴杰说，2015年，自己带着外出打工的积蓄返乡流转了800多亩地种粮食，两年亏损300多万元。他向记者分析原因，刚承包时土地零散，难以通过机械化规模耕作降低成本；技术不过关，病虫害影响粮食产量和质量；风险难控制，面对天灾和粮食价格波动无能为力。

针对上述情况，吴震宇说，随着农业生产力水平大幅提高，这种分散种植模式严重制约了先进生产力的发展，迫切需把分散的耕地再“统”起来，实现规模化经营。

“首先，我们依靠村集体做工作，在尊重农民意愿的前提下，让愿意托管的农户将土地经营权委托给村集体。在此基础上，实现土地集中经营，农户获得托管收益。”吴震宇说。

2019年，淮南在凤台县杨村镇店集村等3个村共8000亩耕地开展试点，取得初步成效。当年，店集村小农户将500亩土地“委托”给村集体。店集村党总支书记朱振标算了一笔账，“每亩每年有500元保底收益，加上每亩140元的粮补，55元的水电费补贴，1亩地有近700元收入，高于农民自己种地。这大大调动了农户托管土地的积极性”。

土地托管给村集体后，淮南按照“田成方、渠成行、规模适中”原则，将集中



安徽淮南市大通区通过土地托管服务，助力农业现代化发展。陈彬摄

起来的托管耕地进行宜机化耕作改造整理。此外，专业公司提供田地整理全方位服务；整理前，利用数字技术实地测绘，制作发放标注有农户地块的电子证照，解除了农户托管后找不到自家原地块的顾虑；整理中，努力争取政策支持；整理后，根据地块条件指导科学种植。

地处丘陵地区的寿县安丰镇谷贝村、恒店村、青峰村，联合开展田地整理1.85万亩，整理后，地块数从2万多块减至4500多块，每个地块由不足1亩扩大到15亩至60亩。吴震宇说，随着田地宜机化改造推进，农机社会化服务水平大幅提升，在生产过程中降低了播种量、用水量，实现了减量化施肥、喷洒农药，减少了污染，保障了农产品质量安全。

2020年，淮南将托管的创新经验总结提炼后，推广到全市58个村、11.2万亩耕地；2021年，出台实施《关于进一步推进农业生产大托管改革试点工作的意见》，“大托管”推广到全市363个村、54.2万亩耕地；2022年，先后出台《淮南市农业生产“大托管”改革扩面提质增效三年行动计划（2022—2024）》《党建引领农业生产“大托管”全覆盖的实施意见》，推广面积迅速扩大，全市有635个村、183万亩耕地实施了土地经营权全程托管；2023年，在市委、市政府的推进下，全市有655个村、290万亩耕地实施大托管，占全市粮食播种面积的36.7%。“大托管”从试点探索、点上开花，逐步发展为全市推广、全面推开。

王化奎告诉记者，他的承包地托管后，每年有上万元净收入，基本解决了养老后顾之忧。

谁来种才能高效

把农村土地通过托管方式集中到村集体后，如何引入合适的托管方？这是实现土地规模化经营、农业优质高效的关键。2020年，淮南市成立了安徽农管家农业服务有限公司（以下简称“农管家”）。“农管家”的一项重要功能就是撮合交易并促成合同履行。“农管家”副总经理陈利说，“我们向意向方提供可以托管的土地信息，促成村里将集中起来的耕地交给高效率农业托管方”。

“2021年，我们将村里的土地集中起来后，‘农管家’推荐了两个潜在的托管运营方。”谢家集区杨公镇双庙村党支部书记朱道虎说，经过实地考察，从种粮经验、生产规模、个人信用等方面作了详细了解后，他们确定种粮大户王年松为托管方，将村里1400多亩耕地托管给他。这两年，村里的粮食产量和质量均有较大提升，托管村民能获得净收益，村集体每年也能从中获取10多万元管理费。

淮南市凤台县政府还与安徽农管家集团合作，

引入专业大托管服务。作为安徽省属最大的现代农业企业集团，安徽农垦集团创新开展了“保底收益”+“二次分红”合作托管服务，县政府引导村集体经济组织与农户签订农业生产托管合同，再与农垦凤台托管公司签订托管服务合同。双方商定保底收益，剩余盈利部分再由村集体经济组织、农户和农垦凤台托管公司组织按照2:3:5的比例“二次分红”；同时，对合作村农户提供全方位服务，大幅降低种植成本，真正实现农业增产、农民增收、企业增效、村集体经济增强的多方共赢目标。

安徽农垦州来公司负责人高磊磊介绍：2024年麦收，作为凤台县农业大托管服务方，州来公司收储合作村农户小麦共计6800多吨，直接增加合作村收入40.8万元。

“农垦在我们村搞托管1年多来，我的年收入增加近3万元。”凤台县钱庙乡米吴村村民米和平说，他是垦地合作大托管的受益者，不但自家15亩地的托管保底收益让他多收入4500元，自己还参与了托管土地管理，每年又增加2.4万元劳务收入。

米吴村共有耕地4000亩，土地不平整，种植管理难度大。该村党支部书记米军侠说，托管给农垦后，农民有了保底收入，村里水费每年也少支出近10万元。目前，该村与农垦合作托管面积已达2548亩，村集体年收入从不到20万元增加至200万元以上。

米吴村仅是凤台县与农垦托管合作的缩影。自2023年农垦集团与凤台县政府达成托管战略合作以来，已与凤台县10个乡镇、26个村建立托管合作关系，累计向合作村经济合作组织支付保底收益1865万元。

社会化服务如何跟上

“撮合交易只是我们一项职能。”陈利表示，作为淮南农业生产大托管模式中的重要一环，“农管家”下设多个部门，为村集体经济组织和托管主体开展农业生产统一托管服务。其中涉及农业生产的耕、种、管、收、烘、储、销全环节，在实现农民增收的同时，扶持壮大村集体经济，助力专业合作社、家庭农场等经营主体做大做强。

“‘农管家’以保姆式服务全程参与‘大托管’各环节，助力粮食增产、农民增收、集体增益。”陈利介绍，“农管家”在助推小田变大田，实现规模生产、集约化经营的同时，还通过叠加农资、农机“集采”，大幅度降低生产成本，成为实现“科技强农、机械强农，促进农民增收”的重要途径。

“农管家”总经理助理姚静表示，在销售环节，他们还打造淮南区区域性农产品公用品牌“淮畔良品”“淮畔粮品”，以大托管改革为抓手，以农业标准化、特色化、信息化为手段，通过线上线下的多种营销模式，扩大淮南特色农产品知名度和影响力，提升公用品牌的竞争力。

为进一步推动“大托管”高质量发展，淮南高度重视数字技术在农业生产中的应用。2023年9月26日，全国首个农业生产大托管产业服务平台在淮南上线，农户有了自己的“农田管家”“数字管家”。该平台功能之一，就是把传统的线下签合同工作搬到了区块链上。

“此前，一份土地委托合同需要村集体、种植大户、‘农管家’三方齐聚现场，费时又费力。有了平台，签约用时从半天缩短至30分钟内，极大提高了工作效率。”淮南高新区三和镇塘塘村党支部书记黄梅说。

同时，该平台还为合作社及托管大户提供农资集采、贷款保险等一站式服务，并基于农业真实数据，结合卫星遥感技术，构建农业大托管一张图、土壤肥力一张图、土地经营档案一张图，助推政府服务效率提升。

目前，淮南农业大托管产业服务平台由“农管家”服务管理平台运营，试运行期间已吸引20万家农户、超655个村集体，近

2000个经营主体入驻。技术支持方蚂蚁集团数字科技事业群副总裁邹亮说，农业产业链条长，农产品流通交易、产业金融服务等多个环节需要加强顶层设计，让这条产业链上的数据流、商流、资金流快速流转起来，迸发出数字经济新动能。

金融服务如何落地

在农业生产大托管改革具体实践中，新型农业经营主体和农户也遇到融资难、融资贵问题。建设银行淮南市分行高度重视农业生产大托管的综合金融服务工作，于2020年与淮南市农业农村局签订了战略合作协议，全面对接大托管试点工作。

建设银行淮南市分行副行长王瑶瑶说，介入大托管服务工作后，建行淮南市分行主动为农村集体组织、新型农业经营主体和农户减费让利。例如，寿县小甸镇杨圩村集体组织办理贷款业务时，从开户到成功获批300万元贷款仅用时半天，且利率远低于市场平均利率。截至2023年底，该行已为1557户经营主体授信，授信金额5.47亿元，贷款余额4.85亿元。

此外，建设银行淮南市分行还推出一系列助农惠农政策。例如，通过数字科技赋能，建设“生产大托管信息网络平台”，将银行保险等数据信息纳入平台，提供融资便利；推动产品创新，开发农业生产大托管专项经营贷款，实现产品线上办理、支用，有力提升信贷投放效率；创新服务模式，建立一套大托管金融服务响应模式，及时有效解决服务中的各种问题。

目前，淮南农业大托管产业服务平台已经引入国元保险、工商银行等多家金融机构。陈利说，基于区块链可信数据链接普惠金融服务，大大增强了这些金融机构拓展农村市场的信心。

“大托管”解决了土地碎片化和谁来种地的问题，但大面积农业种植依然面临天气灾害、农产品价格波动等风险。在大托管基础上，农业保险公司积极发挥农业保险分散农业生产经营风险的作用，联合淮南探索打造“托管+保险”模式，为农业托管提供风险兜底，让农户当上“放心掌柜”。

国元保险淮南中心支公司负责人沈耀华说，结合大托管“保底收益+分红”的特点，他们推进“中央政策性保险+政策性补充险+商业性补充险”的保险模式，将中央政策性种植业保险补贴政策与商业性种植保险有效衔接，在产粮大县组合完全成本保险和商业补充保险，非产粮大县组合种植基本险、政策性补充保险和商业补充保险，保障保障由“保物化”向“保产量”“保价格”迈进。

2023年一季度，平安产险推出了小麦价格指数保险，避免种植户因小麦价格波动导致损失。平安产险淮南中心支公司经理耿思雨介绍，2023年初小麦价格大幅下跌，公司为淮南毛集实验区小麦承保大户累计赔付金额175万元，有效减损。

沈耀华说，在为粮食生产提供风险保障的同时，国元保险淮南中心支公司通过农业保险数据评级、保单质押等方式满足参加农业保险的农户资金需求；与金融机构签订合作协议，开发出“助粮贷”等多种涉农信用贷款产品，发放信用贷款1.65亿元，满足了参保大户的资金需求。

农业保险金融杠杆作用，有效撬动了金融活水为农业发展所用。近年来，淮南涉农贷款总量快速增长，2023年末，当地金融机构支持“大托管”链的贷款共计2180户，涉及金额23.29亿元，为农业信贷化和乡村振兴提供了有效支持。

有了金融支持和保险托底，农户和经营主体更有信心，农户托管农田的积极性大幅提升。当前，淮南部分保险公司还在积极探索“保险+期货”“土地经营权流转履约保证保险”等创新举措，为“大托管”提供更全面保障。



安徽是农村改革发源地，“大包干”在这里走向全国。然而，以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制发展到今天，“分”有余而“统”不足的问题越发突出，导致耕地碎片化，农机难下地，农业规模经营难以实现。加之农资价格持续上涨，推高生产成本，增长缓慢的粮食价格挤压增收空间等，都影响了农民种粮积极性。特别是随着农村劳动力加速向城市转移，农村“空心化”现象越来越严重，“谁来种地”面临严峻考验。

如何在保障粮食生产任务的同时，更好实现农民土地承包权的经济价值？2019年以来，安徽淮南市开展了农业生产“大托管”实践。与过去的土地流转相比，“大托管”最大的区别是在服务上，在不改变农户的承包地经营权前提下，通过合法规范程序对土地经营权进行托管，即对耕、种、管、收等环节全程托管，这样更加有利于监管农业生产过程，防止耕地“非农化”“非粮化”；通过“保底收益+保险”，有效化解了经营主体经营风险，维护好耕地农户利益，取得良好经济效益和社会效益。

有利于引领普通农户参与农业现代化进程。发展农业生产托管，可以通过服务组织的专业化服务将先进适用的品种、技术、装备等要素导入农业生产，切实解决小农经济经营方式粗放、生产效率低下等问题。

有利于促进农业规模化经营发展。“大托管”通过服务组织的专业化服务，开辟了不流转土地经营权也能发展适度规模经营的新路径，满足了一些农户继续从事家庭经营的愿望，也让农户分享到规模经营收益。

有利于促进农业降本增效。服务组织可以集中采购农业生产资料，降低农业物化成本；可以采用先进农作技术，充分发挥农业机械装备作业能力，降低生产作业成本；可以采用新品种、实行标准化生产，提高农产品产量和品质。

有利于推进农业绿色生产发展。专业化的农业生产托管服务组织技术装备先进，统防统治、科学施肥等绿色生产技术的应用推广能力强，可以有效克服部分农户缺乏科学使用农资、绿色防控病虫害等先进技术的困难。

有利于增加村集体经济收入。“大托管”引入了新的服务方，帮助土地实现了适度规模经营，也为金融机构拓展农村市场创造了托管费用和利润分成比例，村集体因此有了较为稳定的经济来源。这极大增强了村集体的服务能力与村“两委”的干事创业积极性。

当然，目前“大托管”的经济效益主要集中在种植环节，具体体现在种植成本降低和粮食产量增加带来的效益。如何因地制宜大力发展农产品加工、保鲜储藏、运输销售等产业，构建“区域品牌+企业品牌+产品品牌”发展格局，推动农产品生产标准化、产品品质化、销售品牌化，不断提高农产品附加值、延伸产业链条，把农产品增值收益更多留在当地，仍是需要持续做好的后续文章。

更好调查手记

梁睿



安徽淮南市农业生产大托管产业服务平台可以实时更新淮南市农业生产托管服务、托管合同等数据。陈彬摄