

农村土地托管中存在的问题及对策研究

刘衍飞 程路明^{通讯作者}

新疆农业大学经济管理学院, 新疆 830052

摘要:随着我国城镇化进程的加快,大量农村青壮年劳动力外出务工,导致农村耕地闲置和土地荒废问题日益严重。在此背景下,农村土地托管作为一种新型农业经营模式应运而生。土地托管通过将农户的土地委托给专业的社会化服务组织进行统一管理,不仅解决了“谁来种地”的问题,还推动了农业生产的规模化、机械化和现代化。然而,尽管土地托管模式在提高农业生产效率、减少土地荒废等方面展现出优势,但在实际运行过程中,仍面临资金短缺、组织化程度低、人才匮乏以及风险保障不足等诸多挑战。本文旨在深入分析农村土地托管中存在的问题,并提出相应的对策建议,以期为推动农村土地托管的健康发展提供参考。

关键词:农村土地;托管;农民组织化

作为农业社会化服务的一种模式创新,农业生产托管推动了我国农业社会化服务的进步。本研究对农业生产托管的发展现状和存在的问题进行了分析,并提出了相应的对策和建议,旨在为我国农业生产托管的发展提供借鉴和参考。

1 农村土地托管的现状

在本研究中,将农户视为农村土地托管服务的需求方,而将供销社定位为主要的提供服务方,运用趋势分析法对近年来农村土地托管的发展趋势进行了详细分析^[1]。国家统计局2019-2023年统计数据显示,我国农民工规模持续稳定在2.8亿至3.0亿人之间,整体呈现平稳增长态势。值得注意的是,该群体中约四分之三为50岁以下的跨区域务工人员,且其薪资水平增速高于本地务工群体,这种收入差异直接推动了劳动力跨区域转移。随着大量青壮年外出务工,农业生产领域在关键时节面临劳动力短缺压力,由此引发的耕地闲置问题日益凸显。从农业社会化服务发展情况看,供销社主导的土地托管服务呈现快速发展态势。相关统计表明,服务内容从初期的机械化作业逐步拓展至农资供应、农机服务、农产品销售

等全产业链环节,反映出农户对该模式的认可度持续提升。作为土地托管服务的主要供给方,供销系统通过整合资源构建专业化服务平台已经取得一定成效,各地供销机构立足区域产业特色,以专业合作社和服务平台为依托,不断推进服务模式创新,积极探索多元化农业服务路径,对接小农户生产需求。

2 土地托管的优势

2.1 解决谁来种地问题

由于青壮年劳动力外出就业,而老年人在家从事农业生产,这种模式导致农村出现了大量耕地无人耕作和土地荒废的问题。土地托管服务针对的是外出工作的群体、不愿或无法耕作的农民,提供半托管或全托管服务,可实现分散土地的统一管理,推动农村种植向规模化、机械化和科学化转型,减少土地荒废的情况。即使农户不在家,土地也有人耕作,解决了“谁种地”和“如何种地”的问题。

2.2 实现土地规模化经营

土地规模化经营是一种集中管理与优化配置土地资源来提高生产效率和产出率的农业经营模式。它旨在最大限度地发挥各种生产

要素的作用,降低单位面积的生产成本,并提升经济效益^[2]。土地托管作为实现土地规模化经营的一种策略,是根据农户的实际需求提供集中的农业生产服务,包括农资采购、机械化作业以及农产品销售等环节。土地托管模式允许农民将他们的土地委托给专业的合作社或农业服务组织进行管理。这些托管服务组织利用现代化的农业技术和设备,为农户提供从种植到收获的一站式服务,使得农业生产更加高效和经济。此外,土地托管解决了小农户家庭经营模式中常见的土地碎片化问题。由于传统的小农户各自独立耕作,导致了地块分散不连,难以实现大规模机械化操作,限制了农业生产效率的提升。而通过土地托管,可以将这些零散的土地整合起来,形成规模效应,便于采用先进的农业技术,如智能农业设备,进一步推动农业现代化的发展。

2.3 推进农业现代化

农业现代化指的是利用现代科学技术、先进的工业装备以及适宜的管理方法,构建一个能实现高产、优质和高效生产的农业体系。同时,它还强调在充分利用资源的同时,保护生态环境。专业化的农业生产托管服务中心配备了机械化的农业设备、先进的生产技术,即使不涉及土地经营权的流转,也能围绕粮食作物的耕作、播种、病虫害防治及收割等环节提供全面的托管服务。这些托管服务中心采用集约化的农业生产方式,如深耕深松、精准施药、病虫害综合防治以及有机肥料的应用等,以此提升土地的生产力和产出效率。此外,农业生产托管服务中心还能帮助农户克服传统小农经济模式下的局限性,比如土地碎片化和劳动力分散等问题。通过整合多个小农户的土地资源,托管服务中心可以实施大规模机械化作业,进一步提高劳动生产率和土地产出率。

3 农村土地托管面临的困境

3.1 缺乏托管运行资金

我国农户普遍面临土地经营规模小且地块分散的问题,难以实现规模化经营。土地托管作为一种规模化经营方式,依赖于大量农户的参与和土地的集中连片。然而,由于小农户数量众多,托管主体在与他们协商经营权分享时,谈判成本较高,难以达成一致。此外,托管农户对作物选择权的多样化需求与托管服务主体提供的统一服务之间存在矛盾,导致服务效率降低^[3]。为了降低交易成本并提高效率,托管主体需要在前期投入较高的交易成本来对接小农户。同时,为了确保农业生产的稳定性,农资和农机服务的成本也较高,且服务过程中存在损耗。尽管金融机构推出了涉农贷款以支持乡村产业发展,但这些资金支持存在局限性。抵押贷款要求严格的抵押物审查,许多托管主体因缺乏固定资产而难以获得大额贷款。信用贷款虽无需抵押,但由于农业信贷风险高、生产周期长,贷款额度有限,托管主体在贷款结束后仍面临资金流动性不足的问题,甚至可能拖欠贷款。

3.2 缺乏组织化

在中国的农业领域中,“大国小农”的特点十分突出,农户的耕地面积有限且分布碎片化,种植结构的差异性和农户意愿的多样性使得统一的协调工作面临巨大挑战。在推动分散小农户走向组织化的过程中,托管服务提供方遇到了众多难题,如人口老龄化、农户年龄偏高、传统观念根深蒂固以及服务接受意识淡薄等,这些问题使得集体活动的组织效率低下,限制了农户的组织化进程。小农户往往受教育水平和生产环境的限制,思想较为保守,对新事物持谨慎态度。土地托管模式需要农户先行投入资金,期待通过增加产量来获得更多收益,这对于许多农户来说是一个新颖的理念,他们可能因此持观望态度,不愿意轻易参与。此外,多数专业服务组织并非起源于农村,而是由外部资本在农村成立的,这些组织在与农户交流时存在“融入难”的问题,难以获得农户的信

赖。这表明，在整合土地、推动连片作业以及促进服务规模化等方面，这些服务组织还面临着不少障碍。

3.3 缺乏人才

在农业现代化推进过程中，土地托管作为一种经营方式，遭遇了诸多挑战。一方面，土地托管服务迫切需要拥有专业知识和技术的农业人才，然而现实中，多数土地托管机构并未配备这类专业人才。这些机构的成员往往缺少农业技术背景和熟练的农机操作能力，这无疑对农业生产的效率和服务质量产生了负面影响。另一方面，高素质的管理人才短缺问题同样突出。目前，许多农业生产托管机构的成员主要是从传统农民转变而来，他们对农活驾轻就熟，但在团队管理和经营决策上存在明显短板。由于缺乏科学的管理理念和对未来农业发展趋势的洞察，这些机构在制定战略决策时往往显得犹豫不决，这对组织的长远发展不利。另外，农业生产托管服务的主体普遍规模较小、分散经营，整体数量有限且服务类型单一，缺乏多元化的服务模式。资金雄厚、技术先进、管理成熟的大型企业或专业服务公司极为罕见。这意味着大部分托管服务主体只能停留在种植和销售的初级阶段，无法提供如粮食烘干、仓储、精深加工等高附加值的服务。由于受到人才、机械设备和资金等因素的限制，许多托管服务组织难以实现产业链的延伸和升级。例如，在一些地区，尽管托管服务能够提高农作物产量，但由于缺乏相应的加工和储存设施，农户无法将增产转化为增收，导致经济效益提升有限。

3.4 缺乏风险保障

在农村土地托管过程中，存在几个风险主要问题需要关注：第一，关于土地托管合同的规范化不足。当前的土地托管多依赖于个人间的信任及中间人的口头承诺，而缺少正式的书面协议。这种做法缺乏法律约束力，在出现争

议时，往往难以依据现有证据明确双方的权利与义务，导致经济纠纷频发^[4]。第二，由于农村集体经济组织和农民专业合作社通常没有设立专门的法务部门，因此在土地托管期间，对于可能出现的违法行为监督不够，增加了风险。第三，农业保险的作用尚未得到充分展现。目前政策性农业保险提供的赔偿额度有限，这使得农业生产面对自然灾害时的风险抵御能力较弱，无法为农户提供足够的灾后收益保障。第四，托管主体内部管理机制不够健全。一些托管服务提供商与农户之间可能存在利益分歧，特别是在价格设定和利润分配方面的问题如果得不到妥善处理，将会损害农户的利益，影响其参与的积极性。

4 推进农村土地托管的对策

4.1 加强财政力度

政府在推动土地托管服务方面可以采取相关措施来支持和促进其健康发展：第一，为了进一步增强土地托管服务的吸引力和支持力度，政府应该增加对这一领域的政策资金投入。包括扩大农业补贴的覆盖范围，并向参与土地托管的服务主体提供奖励补助和其他形式的政策扶持。第二，完善农业贷款服务体系。为此，应鼓励金融机构拓宽可用于抵押贷款的资产类型，特别是在那些土地托管服务已经相对成熟和稳定的地区，试行将农业机械、农具以及土地使用权作为抵押品进行贷款。此外，政府可以通过为这些贷款项目提供担保的方式降低金融机构的风险，促使它们更愿意向托管主体发放贷款。这不仅能缓解托管主体面临的融资难题，还能解决现有贷款产品单一、还款周期短的问题，为农业生产提供更多灵活性和长期的资金支持。

4.2 提高农户组织化程度

为了促进小农户与现代农业发展的有效衔接，地方政府可以鼓励设立多种合作模式，如“合作社+农户”或“村集体+合作社+农户”

的生产形式，以此来整合分散的小农户资源，使之更好地融入农业社会化服务体系。土地托管允许农户将土地委托给专业的农业服务组织进行统一管理，实现规模化、集约化的农业生产。同时，政府可以通过推广成功的土地托管案例，向农民展示这种模式的实际效果，使他们认识到土地托管是一种可行且有利的选择。为了让更多的农民参与到土地管理和现代农业发展中来，政府应当致力于构建一个长期有效的激励机制。这意味着要让农民看到土地托管带来的直接经济效益，还要激发他们对土地管理的内在动力。例如，可以通过培训和技术支持帮助农民提升技能，使他们在新的管理模式下能够获得合理的收益分配。此外，政府还应该加强对土地托管过程中的监管和支持，确保各项政策和措施能够真正惠及广大农户，并且在实践中不断优化和完善这些机制。

4.3 引进技术型人才

为了充分展现科技在现代农业中的导向和支撑功能，政府和其技术机构需依据市场需求，适时地调整农业科技创新的路径。促进具有高品质、高产量和多重抗性的农作物新品种的培育，同时强化对农产品加工技术的探索与创新发展。这不仅能提升农产品的质量和附加值，还能促进农业产业链的延伸和发展。引入专业的农业技术人员以及成熟的管理方法，有助于提高农民的综合生产力和经营管理水平^[5]。例如，在农业生产托管过程中，专业人员能够提供精准的技术指导和服务，帮助农户采用先进的种植技术和管理模式，提高作物产量和质量。此外，加强农业科技成果转化和技术推广也是增强农民积极性和市场风险应对能力的途径之一。可举办培训班和技术交流会，为农民提供最新的农业知识和技术；建立农业科技示范园或示范基地，展示最新科研成果，让农民亲身体验新技术带来的效益；鼓励和支持科研机构与企业合作，加快农业科技成果转化速度。同时，为了进一步激发农民参与的积

极性，还需要建立健全的利益分配机制，使农民能够从科技进步中获得实实在在的好处。

4.4 完善农业保险制度

为强化现代农业风险防控能力，需从供给侧改革角度推进农业保险制度优化升级，重点构建与新型农业经营体系相匹配的风险保障机制。可从以下方面入手：

4.4.1 推出多维保险产品

商业保险机构应当立足现代农业产业化特征，开发具有分层保障功能的复合型保险产品体系。针对土地托管服务主体，可创新“基础险种+附加条款”的模块化组合模式，基础部分覆盖自然灾害等传统风险，附加模块则可拓展至市场价格波动、托管服务责任等新型风险。同时探索开发天气指数保险、区域产量保险等科技型产品，运用遥感监测、区块链等技术实现快速理赔。

4.4.2 优化风险共担机制

建议建立“政府+保险+期货”三位一体的风险分散体系。政府部门可通过建立大灾风险准备金制度，对赔付率超过200%的超额部分进行财政托底。引导保险公司与期货交易所合作开发“保险+期货”产品，将农产品价格风险向金融市场转移。同时鼓励组建农业保险共保体，通过风险分层技术将巨灾风险证券化，实现风险的分散。

4.4.3 强化政策支持保障体系

财政部门应当完善保费补贴动态调整机制，对新型经营主体参保给予阶梯式补贴，对创新险种实施首三年补贴递增政策。税务部门可对承办创新农业保险的机构给予所得税减免优惠。银保监部门需要建立差异化监管指标，适当提高农业保险偿付能力监管容忍度。

4.4.4 健全服务配套系统

支持保险机构与农业社会化服务组织建立战略合作，将保险服务嵌入土地托管全流程。在耕种环节，联合植保机构开展风险预防服务；在仓储环节，配套粮食品质保障保险；在销售

环节,衔接"保险+订单农业"模式。

5 总结

总体而言,土地托管展现出稳定向好的发展态势,托管主体与农户之间建立了互惠互利的利益绑定机制。在这种基于合同的委托代理

关系中,也面临着资金、组织化水平、服务能力以及风险保障等方面的托管问题。若能从健全土地托管保障体系、促进产业整合、加大政策支持力度等方面着手,将有助于减少农村土地托管的风险,进而实现更佳的经济效益。

参考文献

- [1]罗永在.农村土地整治项目后期管护存在问题与对策研究[J].中文科技期刊数据库(文摘版)社会科学,2024(3):0046-0049
- [2]范德种.农村土地整治项目规划设计中存在的问题及对策[J].江西农业,2024(2):120-122
- [3]王亚红.我国农村土地整治中存在的问题及对策思考[J].山西农经,2024(9):107-110
- [4]何平治.农村土地规划管理中存在的问题及解决对策探析[J].农村科学实验,2024(10):43-45
- [5]胡自炳.农村土地利用存在的问题及对策研究——以天峨县农村地区为例[J].农村科学实验,2024(3):28-30.

作者介绍:

刘衍飞(1993—),女,汉族,山东潍坊市人,硕士研究生,学生,研究方向:农业管理。

通讯作者:

程路明(1973—),女,汉族,陕西兴平市人,哲学博士,讲师,研究方向:农村区域发展。