

关于促进农业适度规模经营高质量发展 实施方案

为深入贯彻落实党的二十大关于全面推进乡村振兴的战略部署，巩固和完善农村基本经营制度，发展新型农村集体经济，发展新型农业经营主体和社会化服务，发展农业适度规模经营，结合我市实际，制定本方案。

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，践行新发展理念，落实高质量发展要求，以引导农村土地经营权有序流转发展土地流转型适度规模经营，开展农业生产托管服务发展服务带动型适度规模经营为重点，以粮食增产、农民增收、农业增效为目标，以培育新型农业经营主体为抓手，以提高社会化服务为支撑，促进农业适度规模经营高质量发展，为加快农业农村现代化进程提供有力支撑。

（二）基本原则

1.坚持农地农用。土地规模经营，要坚持土地农民集体所有、农户家庭承包经营的基本制度，不得改变承包土地的所有权性质及其农业用途，不得破坏农业综合生产能力和农业生态

环境，确保农地农用，优先用于粮食生产，坚决制止耕地“非农化”，防止耕地“非粮化”。

2.坚持尊重农民主体地位。推进农业适度规模经营，必须尊重农民意愿，维护农民的市场主体地位。遵循依法、自愿、有偿原则，任何组织和个人不得强迫或者阻碍承包方流转、托管土地经营权，不得损害农民的合法权益。

3.坚持农业适度规模经营。农业适度规模经营发展，要与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应，与农业科技进步和生产手段改进程度相适应，与农业社会化服务水平提高相适应，不能搞大跃进，不能搞强迫命令，不能搞行政瞎指挥。对土地经营规模相当于当地户均承包地面积 10-15 倍、务农收入相当于当地二三产业务工收入的，给予重点扶持。

4.坚持政府引导，市场运作。既要充分发挥政府引导作用，通过宣传发动、典型示范、政策扶持等方式，培育规模经营主体，推进农业适度规模经营；又要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，建立健全市场化的土地流转机制和农业生产托管服务制度，促进农业适度规模经营高质量发展。

（三）目标任务

截至 2023 年 12 月 31 日，全市现有耕地总面积 1399 万亩，其中，家庭承包经营的耕地面积 1322.75 万亩。家庭承包耕地土地经营权流转总面积 347.3 万亩，占家庭承包经营耕地面积的

26.3%，低于全省 5.7 个百分点；农业生产托管服务面积 684 万亩。适度规模经营面积达 1031.3 万亩，占耕地总面积的 73.7%。当前，农业适度规模经营面临土地细碎化、各类经营主体实力不强、社会化服务体系不健全等问题。基于此，促进农业适度规模经营高质量发展已迫在眉睫。

力争通过 3 年努力，到 2027 年，全市土地经营权流转和农业生产托管更加有序化、规范化，农业适度规模经营水平迈上新台阶。全市农业适度规模经营面积占比达到 80%以上，各类农业社会化服务组织达到 7500 个，服务面积达到 1150 万亩。

二、重点任务

（一）创新农业适度规模经营方式

发展多种形式的农业适度规模经营，既要鼓励通过出租（转包）、入股或者其他符合有关法律和国家政策规定的方式流转土地，实现土地适度规模经营；更要支持在不流转土地经营权的前提下，通过土地托管、代耕代种、联耕联种、农业共营制等农业生产托管方式，实现服务规模经营。各地要结合资源禀赋和生产条件等，规范有序开展土地流转和农业生产托管。主要探索推广五种模式：

1.土地出租模式。通过土地经营权出租的形式流转土地，使土地向新型农业经营主体集中。即，农户将土地经营权流转给专业大户、家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体，经营主体

在国家政策范围内自主经营、自负盈亏，农户获取固定租金。鼓励专业大户采取“专业大户+基地+农户”的方式，以基地为中心，流转农户承包地，实现土地适度规模经营。

2.土地入股模式。创新土地股份合作的实现形式，全面推进农村土地股份合作制改革，按照“保底收益+按股分红”的方式，引导农户将土地经营权作为资本入股到公司或者农民合作社等参与经营，保证农民享有基础的保底收益和盈利后的股份分红。实施“先租后股”的方式，引导农民先出租土地，在公司或者农民合作社具有稳定良好的经济效益之后再入股。探索推行“优先股”的方式，农民不参与公司或者农民合作社的经营决策但享有优先分红的权利，让农民在土地经营权流转中享有稳定收益。

3.委托流转模式。在充分尊重农民意愿的基础上，引导农户与农村集体经济组织签订委托书，将零散土地统一委托给农村集体经济组织，采取“承包权不动，经营权连片”的方式，经合并整理后流转给新型农业经营主体，实现“小田并大田、分散变集中、零碎变连片”，着力解决土地细碎化问题。

4.“半托管”模式。鼓励季节性在外务工和家庭劳动力不足或缺少技术的农户，根据自身需要，将农业生产的耕、种、防、收等部分环节托管给社会化服务组织。农户与社会化服务组织签订农业生产托管服务合同，社会化服务组织按照约定环节提供服务，服务结束后由农户验收作业质量，社会化服务组织和农户结

算服务费用。采取“社会化服务组织+农户”的经营模式，聚焦农业生产中的部分环节，促进服务规模经营。

5. “全托管”模式。鼓励常年外出务工或无劳动能力的农户，将土地委托给社会化服务组织全权管理，实行耕、种、防、收全程服务。全程托管又可分为收益型全托和服务型全托两种，收益型全托是指农户将土地委托给社会化服务组织全权管理，社会化服务组织每年给农户固定的租金或分红；服务型全托是产前、产中、产后的“全链条”服务模式，社会化服务组织收取服务费，并向农户保证达到定额的产量。鼓励农民专业合作社采取“总社+村级分社+社员”的“三合一”方式，实现全程托管，推进农业向规模化、规范化方向发展。

（二）大力培育新型农业经营主体和服务主体

6.开展新型农业经营主体提升行动。实施家庭农场培育计划，把农业规模经营户培育成有活力的家庭农场。健全家庭农场名录管理制度和“一码通”管理服务制度，推广使用家庭农场“随手记”软件。促进农民专业合作社规范提升。支持农民专业合作社依法自愿兼并、合并或组建联合社，形成规模优势，增强市场竞争力和抗风险能力。鼓励农业龙头企业等涉农企业重点从事农产品加工流通和农业社会化服务，带动各类经营主体发展规模经营。建立以农业龙头企业为核心、农民专业合作社为纽带、家庭农场和专业大户为基础、农业社会化服务组织为支撑的现代农业经营体系。

7.加快培育多元服务主体。按照主体多元、形式多样、服务专业、竞争充分的原则，加快培育各类服务组织，充分发挥不同服务主体各自的优势和功能。开展重点服务组织认定工作，推动服务主体规范发展，到 2027 年市级以上重点服务组织达 150 家。鼓励服务主体组建为农业综合服务中心（站），采取“农业综合服务中心+农业科技+农资物联网+农户”“农业综合服务中心+公司+农民专业合作社+农户”“农业综合服务中心+村两委+农民专业合作社+农户”等农业社会化服务模式，广泛开展农资供应、农技指导、农机作业、烘干收储等“一站式”服务。鼓励涉农企业围绕农业生产环节，采取“公司+县级分公司+农机合作社+机手”的经营模式，为农户提供农机服务，实现服务规模经营。支持各类服务主体积极与高等学校、职业院校、科研院所开展科研和人才合作，鼓励银行、保险、邮政等机构与服务主体深度合作。

8.支持农村集体经济组织开展服务。充分发挥农村集体经济组织“统”的功能，发展单环节托管、多环节托管、关键环节综合托管和全程托管等多种托管模式。支持农村集体经济组织围绕发展农业适度规模经营，延长农产品产业链，在农资采购、技术指导、生产托管、农产品加工、品牌培育、保鲜储藏、运输销售等环节，发挥其居间服务优势。支持农村集体经济组织在承包地采取“农业社会化服务组织+村股份经济合作社+农户”大托管模

式，在闲散地采取“农民合作社+村股份经济合作社+农户”小补丁模式，实现土地规模化经营、集约化利用。

（三）夯实农业发展基础

9. 推进高标准农田建设。加大对农田水利、道路交通、电力通信等基础设施建设的投入，改善农业生产条件。围绕逐步把永久基本农田全部建成高标准农田的目标，将高标准农田建设与发展适度规模经营有机结合，不断提升土地资源利用效率，促进农业生产集约化发展。引导新型农业经营主体参与项目区土地流转，引进农业龙头企业参与高标准农田项目建设。优先支持已流转耕地、流转积极性高的地方建设高标准农田。

10. 强化农业科技支撑。建立健全农业科技服务体系，加大良种、良机、良法推广力度，提高农业科技含量。支持引导农业科技服务公司、专业服务组织、科技服务能力较强的农民合作社、家庭农场等社会化服务组织，探索“技物结合”“技术托管”“田间学校”等方式模式，开展先进技术试验示范，拓宽农业科技服务功能。加强农业技术培训和培训，提高农民的科技素质和经营管理水平。鼓励支持农业科研院所与新型农业经营主体开展合作，促进农业科技成果转化应用。

（四）提升服务保障水平

11. 创新农业金融服务。加大对农业适度规模经营的信贷支持力度，引导金融机构创新金融产品和服务方式，将更多信贷资

源投向农业适度规模经营领域。简化信贷审批流程，建立绿色审批通道，对农业适度规模经营项目优先审批。鼓励金融机构根据农业适度规模经营的特点和需求，开发额度大、季节性和时效性强的信用类贷款产品，切实保障农业适度规模经营主体和服务主体的资金需求。

12. 建立农村产权流转服务体系。探索建立市、县、乡、村（组）四级农村产权流转服务体系，即在市级建设一个农村产权流转交易综合服务平台，县级建设一个农村产权流转交易中心，乡镇级建立农村产权流转交易服务站，村（组）设服务点的四级联网运行服务体系，打破地域壁垒和信息孤岛，为各类农业经营主体产权流转交易提供信息传递、价格监测、交易中介服务，逐步发展成集信息发布、产权交易、法律咨询、资产评估、抵押融资等为一体的为农服务综合平台。

13. 完善风险防范机制。各地要结合实际，积极探索并完善土地流转、托管价格形成机制，探索防止费用不合理上涨有效办法，保障经营主体和服务主体有收益。推广使用《农村土地经营权出租（入股）合同示范文本》《农业生产托管服务合同示范文本》，引导双方签订规范合同。依托土地流转台账信息平台，建立健全土地流转合同信息备案机制。健全完善工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权的资格审查、项目审核、分级备案、

风险防范及事中事后监管制度。充分发挥农村土地承包经营纠纷调解仲裁机构的作用，妥善化解承包地纠纷。

三、保障措施

（一）加强组织领导。各级各部门要高度重视，成立工作专班，加强协同配合，加快构建全力抓落实的体制机制工作链，为促进农业适度规模经营高质量发展提供坚强的组织保障。各县区要统筹规划，把推进农业适度规模经营，壮大新型农村集体经济作为全面推进乡村振兴的重要抓手，抓好贯彻落实。

（二）加强政策扶持。支持符合条件的新型农业经营主体和服务主体优先承担涉农项目，扩大农业保险覆盖面，从覆盖直接物化成本逐步实现覆盖完全成本。拓宽农业保险品种，探索产量保险、气象指数保险、农产品价格和收入保险等。建立第三方灾害损失评估、政府监督理赔机制，确保受灾农户及时足额得到赔付。

（三）加强宣传推广。要依托报刊、电视、网络等媒体，广泛宣传农业适度规模经营的法律法规及政策文件精神，引导农民流转土地经营权，接受农业生产托管服务。要及时总结典型案例和经验做法，按照可学习、能复制、易推广的要求，选树一批农业适度规模经营高质量发展典型样本，以点带面、示范推广。