



以生产托管为抓手推动农业绿色低碳发展

何可 宋洪远 张俊彪

推动农业绿色低碳发展,贯彻落实“绿水青山就是金山银山”理念,是实现乡村生态振兴的必然要求,也是实现农业领域“双碳”目标的必然选择。“大国小农”是我国的基本农情。第三次农业普查数据显示,我国小农户数量约占各类农业经营主体总数的98%以上,小农户经营耕地面积约占总耕地面积的70%。如何将绿色低碳要素有效导入小农户生产,便成了推动农业绿色低碳发展的核心。在这样的形势下,农业农村部于今年出台《关于加快发展农业社会化服务的指导意见》,强调发展单环节、多环节、全程生产托管的重要性。毋庸置疑,依托生产托管促进农业减碳、农村增绿、农民增收,走出一条符合国情的农业绿色低碳发展之路,是赋能农业农村碳达峰、碳中和的重要途径。

依托生产托管是促进农业绿色低碳发展的主要途径

农业生产托管与其他经营主体和经营方式相比,具有开展规模经营、带动小农户开展农业绿色低碳生产的能力和动力。

生产托管服务主体具有开展规模经营,发展农业绿色低碳生产的内生动力。规模经营能降低农业绿色低碳生产的成本,其类型主要包括土地规模经营和服务规模经营。前者主要形式是承包地经营权流转,其好处是有助于克服“均包制”下小规模分散经营引发的一系列问题,并促进农业的横向专业化生产。但土地流转市场还受人情关系、恋土情结、身份认同等因素的影响,并非完全竞争要素市场,寄希望于通过土地流转来推动农业绿色低碳发展具有局限性。服务规模经营的本质则是推动农业纵向分工,其重要形式是生产托管,好处在于保持小农户家庭经营基础地位的同时,将农业中的全部或部分环节的经营权分离出来,从而为绿色低碳要素的导入提供了空间。此外,现实中不少土地流转的期限较短或不稳定,使得土地转入方倾向于将农业生产当成“一次性买卖”,从而为

追逐短期利益而过度施用化肥、农药;而生产托管服务主体往往是在适度半径内长期提供服务,较为重视声誉积累以吸引“回头客”,从而具有更强的绿色低碳生产动力。

生产托管服务主体具有为小农户提供服务、带动其发展农业绿色低碳生产的重要功能。农业领域“双碳”目标的达成,不但需要规模经营主体的大力推动,也离不开小农户的深度参与。“十四五”开局后,我国把“双碳”纳入生态文明建设整体布局,为农业绿色低碳发展指明了方向。公众对新发展理念的高度关注,也为农业绿色低碳发展凝聚了社会共识。在这样的背景下,一些小农户开展农业绿色低碳生产的意愿较强,但却往往受限于资金、技术等而不具备相应的能力。生产托管服务主体则针对这部分小农户的个性化需求,为其提供符合绿色低碳理念的服务,提高小农户自身开展农业生产的绿色低碳化程度。对于那些没有农业绿色低碳生产意愿但有生产托管服务需求的小农户,生产托管服务主体也能通过标准作业、统一服务等,将符合绿色低碳发展理念的现代要素集成导入托管过程,从而代替小农户完成农业绿色低碳生产。

依托生产托管促进农业绿色低碳发展面临的主要问题

信任机制尚不完善。一是思想观念“不信任”。不少小农户、新型农业经营主体,乃至乡镇基层政府,对生产托管在农业绿色低碳发展中的作用认识不足,造成农业绿色低碳生产托管工作规模小。二是供需匹配“不信任”。生产托管服务主体偏好于为新型农业经营主体提供服务,较难相信小农户也可能具有绿色低碳生产需求;即使生产托管服务主体出于扩大业务量的需要而愿意为小农户提供服务,不少小农户也担心其服务质量。

生产托管服务主体资金约束大。一是农村金融“绿色低碳指挥棒”作用尚未充分发挥。金融机构尚未将“双碳”纳入风险控制、产品开发、业绩评价等业务全流程。二是信贷支持薄弱。许多生产托管服务主体缺乏有效的担保抵押物,加之隐性交易费用高等问

题,难以获得足够信贷支持来引进符合绿色低碳发展理念的要素。三是资金回流时间长。由于不少购买绿色低碳托管服务的小农户经常赊账,造成服务主体资金回流不及时,从而在一定程度上压缩了其与绿色低碳农资企业的价格谈判空间。

托管小农户效益有待提升。一是成本不占优。例如,当前湖北省襄阳市水稻全程托管服务费约为500-600元/亩,而水田流转挂牌价格在每年400-1000元/亩不等,生产托管较之于不用承担自然风险、市场风险的流转虽具有优势但不明显。二是收益有风险。即使通过生产托管使得绿色低碳农产品产量增加、品质提升,但由于市场不完善难以实现优质优价,小农户收入依然没有保障。

政策支持距离社会期望仍存差距。一是支持环节有限。主要以产中环节为主,对产前、产后环节支持力度较小。二是支持品种有限。以湖北省为例,当前政策重点支持水稻、小麦和玉米等粮食,仅有恩施市等部分地区适当兼顾了茶叶等经济作物。三是支持方式较为单一。政策上鼓励全程托管模式,对更加灵活的单环节、多环节托管模式的支持略显不足。

依托生产托管促进农业绿色低碳发展的对策建议

抓好顶层设计和任务落实,统筹农业绿色低碳发展目标 and 生产托管目标。加强对农业绿色低碳发展和生产托管服务体系建设的宏观战略统筹,既要将生产托管目标任务全面融入农业绿色低碳发展战略规划,又要在农业生产托管专项规划中充分体现绿色低碳发展理念。各地也要充分认识生产托管在转变农业发展方式、促进农业转型升级等方面的重要作用,将生产托管作为帮助小农户在农业绿色低碳发展中不掉队的重要抓手。

加强宣传和政策引导,健全农业生产托管“信任”机制。一是要综合利用网络、广播、电视、报纸等媒体,加大依托生产托管促进农业绿色低碳发展的宣传力度。二是借助于时下流行的抖音、快手、微信等短视频平台,进行科普性宣传,凝聚更多有助于农业绿色低碳

发展的社会共识。三是要以生产托管过程中涌现出的农业绿色低碳发展先进典型为榜样,做好示范带动工作,引导服务主体平等对待小农户、新型农业经营主体。

深化农村金融体制改革,破解托管服务资金约束。一是将绿色低碳发展理念纳入金融业长期发展战略规划,鼓励金融机构将“双碳”目标纳入业务全流程。二是构建多层次的农村融资担保体系。探索面向农业绿色低碳发展的“生产托管服务主体+小农户”的贷款担保模式。必要时,政府提供一定的资金担保,或是探索无担保生产托管贷款。三是扩大农村金融机构的经营范围并增加业务种类,引导其将资金投入农业绿色低碳发展领域。

探索“碳交易+生产托管”模式,增强生产托管服务的价格优势。考虑到生产托管有助于推动农业绿色低碳发展,具有显著的正外部性,可考虑将生产托管融入碳交易项目之中。更具体地,在建设完善碳排放核算方法与计量监测体系、完善碳交易管理平台功能和收益分配机制的基础上,鼓励第三方机构针对生产托管开发碳交易项目,通过碳市场的价格发现功能,为生产托管增加“低碳收益”,从而降低生产托管服务的价格,增强对小农户的吸引力。

拓宽生产托管支持范围,创新生产托管支持方式。一是拓宽生产托管支持范围。可在现有基础上拓展至果、菜、茶等比较收益较高的经济作物,推进至种养结合业、养殖业、农产品加工业等领域,延伸至农业废弃物资源化、农产品低碳加工与储运、绿色低碳技术培训等环节。二是积极引导发展多种托管模式。对于种粮积极性较强的地区,可以从推广单环节、多环节托管模式入手,逐步引导小农户走向绿色低碳生产;对于农业劳动力转移程度较高的地区,可重点推广关键环节综合托管、全程托管等模式。

(作者何可系华中农业大学农业绿色低碳发展实验室特聘研究员、博士生导师,宋洪远系华中农业大学乡村振兴研究院院长、农业农村部农村经济研究中心研究员,张俊彪系华中农业大学农业绿色低碳发展实验室主任、博士生导师)



□□

穆月英 赵亮 张龙

金融赋能乡村振兴战略,是新时期我国三农工作的重要抓手。金融作为现代经济的核心,在产业转型发展的各个阶段都起着至关重要的作用,乡村振兴同样离不开金融服务的支持。2014年国务院办公厅发布《关于金融服务“三农”发展的若干意见》,从农村金融体制改革、普惠金融、涉农资金投放、农村金融产品和服务方式创新、重点领域的金融支持、拓展农业保险的广度和深度、培育发展农村资本市场、完善农村金融基础设施,加大对三农金融服务的政策支持等9个方面搭建了新时期我国金融助力三农工作的总体框架。2017年党的十九大报告首次提出乡村振兴战略,2018年《政府工作报告》指出大力实施乡村振兴战略,从此金融市场紧紧围绕服务农业实体经济这一本源,不断完善金融市场服务乡村振兴的体系,探索出一条契合新时期中国特色的金融支农之路。

农村金融供给体系不断完善,金融服务模式深化创新

着力增加金融支农的制度性供给。一方面坚持为农服务宗旨,农村金融改革持续深化。通过各类新型政策工具,不断加强涉农金融机构的支持力度推动农村金融机构回归本源。地方政府强化监管和风险处置责任担当,稳妥规范开展农民合作社内部信用合作试点。优化涉农金融机构治理结构和内控机制,强化金融监管部门的监管责任;另一方面农村数字普惠金融全面发展。农业信贷担保费率制度改革不断推进,农户小额贷款税收优惠政策全面落实,以支持新型农业经营主体和农村新产业新业态为目的的新型金融产品不断开发,农业农村基础设施投融资的中长期信贷支持力度不断加大,农村普惠金融改革试点稳步扩大。

持续增加财政支持,撬动社会资本参与乡村振兴。中央预算投资进一步向农业农村倾斜,财政支农支出力度不断加大,财政投入的引领作用得以充分发挥。涉农资金统筹整合长效机制逐步健全,乡村振兴基金开始以市场化方式设立,不断撬动金融资本和社会力量参与,支持乡村产业发展。2019年,农林水支出22420亿元,同比增长6.3%。涉农资金统筹整合长效机制逐步健全;乡村振兴基金开始以市场化方式设立,不断撬动金融资本和社会力量参与,支持乡村产业发展。涉农贷款不断增加。到2020年末,我国本外币涉农贷款余额38.95万亿元,与2019年末相比增长10.7%;全年增加3.94万亿元,同比多增1.26万亿元。我国农村(县及县以下)贷款余额32.27万亿元,同比增长11.9%,增速比2019年末高3.6个百分点,全年新增3.55万亿元,同比多增1.2万亿元;我国农户贷款余额11.81万亿元,同比增长14.2%,增速比2019年末高2.1个百分点,全年增加1.51万亿元,同比多增3213亿元;农业贷款余额4.27万亿元,同比增长7.5%,增速比2019年末高6.8个百分点;全年增加3295亿元,同比多增2580亿元。财政的保费补贴政策不断优化。自2007年实施农业保险保费补贴政策以来,我国农业保险快速发展,补贴品种已由最初的种植业5个,扩大至种业、养殖业和林业的3大类15个小类,基本覆盖了大宗农产品的主要品种,补贴区域已由局部区域稳步扩大至全国范围,补贴比例也在逐步提高,并结合区域、险种等具体情况实施了差异化补贴政策。2016年财政部印发《中央财政农业保险保费补贴管理办法》,进一步明确中央财政提供保费补贴的农业保险标的,强化特色险种的保费补贴支持。

金融服务模式不断创新。我国各地区、各部门以及各金融机构积极探索,实现了农村金融组织、产品和服务的不断创新,形成了一系列契合现代农业农村发展特点的金融服务模式:“政银担”模式。该模式以政府、银行、担保机构的密切协作为基础,一般由政府扶持或政府直接出资,开设相应的担保公司对符合标准的农业信贷项目进行担保,再由银行进行贷款发放。该模式整合了小而分散的农业信贷需求,将银行与小农户的关系升级为银行与政府的直接往来,不仅能减少交易成本,又能分散信贷风险,提高金融服务机构的积极性。同时政府对政策性农业担保公司“政银担”模式给予持续的担保费用补助和风险代偿补助,确保该模式可持续运营。“银行贷款+风险补偿金”模式。该模式是合作银行在无担保、无抵押、低成本的前提下为贷款需求方提供贷款,如果出现不良贷款,仍然按照相关程序得到补偿,这部分补偿金会由财政资金设立的风险补偿金中扣除。该模式能有效解决农民财产抵押物不足的短板,提高银行积极性和贷款可能性。“双基联动合作贷款”模式。该模式是在基层银行机构和基层党组织的联动合作下实现的,首先对农户进行信用评级,并由二者共同完成贷款的发放和管理。该模式的特色在于,一方面是由基层党组织牵头设立基础性的金融服务平台,另一方面是基层银行机构和基层党组织充分发挥各自优势,实现信息、组织、行政资源、风险管理等优势的全面整合。“政银保”模式。该模式中,保险公司介入并为贷款需求主体提供担保,进而由银行发放贷款,在此基础上,政府会提供相应的保费补贴和风险补偿支持,实现财政、信贷和保险的“三轮驱动”,协同培育新型农业经营主体。该模式实现了政府、银行、保险机构风险共担,不仅能发挥保证保险的增信作用,还能弱化农业经营主体对抵质押物的要求,获得快捷优惠的贷款。除此之外,还有众多新型金融服务模式,极大满足了三农金融服务需求,助力农业现代化发展和乡村振兴。

接续推进农村金融纵深化发展,赋能乡村振兴

全面建成小康社会后,中国农村进入了新的发展阶段,在国内国际“双循环”背景下,作为国内大循环的一个重要部分,乡村振兴成为中国现代化发展的关键一环。在新时期,乡村振兴开始转入全面推进、全面实施的战略阶段。面向新起点,聚焦新需求,从精准扶贫到乡村振兴,农村金融的发展要从延展化向纵深化迈进。

保持政策连续性,持续强化乡村振兴金融服务制度保障。在金融支持乡村振兴过程中,须不断完善相关政策法规。建立政策支持与传导机制,逐步规范乡村振兴中的金融供给。各商业银行须继续摒弃传统思维模式,将乡村振兴金融纳入银行专门款项规划,并由第三方监管机构进行有效监督,有效发挥金融资源的带动作用。逐步完善各项金融扶持政策,调动金融服务助力乡村振兴积极性。政府部门要发挥财政杠杆作用,利用财政贴息、税收减免等政策工具引导更多金融资源流向农村环境治理、农业绿色发展等重点领域。健全乡村振兴金融风险补偿与担保机制,促进产业可持续发展。地方政府部门可根据当地农业实际情况,建立健全多层次风险补偿与担保机制,以降低金融机构参与现代农业建设的投资风险。

全面打通金融市场下沉农业农村通道,着力补齐涉农主体获取金融要素的短板。农村信用体系建设是乡村振兴战略落实的重要抓手,金融机构在农村分支机构设置和人员配置优化是实现农业农村现代化发展的关键环节。构建信用信息平台,强化村级信用建设。地方政府、农业经营主体以及金融机构形成合力,由工商税务部门与金融机构共同采集农业经营主体信息,并将其应用于征信平台,保证数据信息的时效性。强化村级信用建设,筑牢诚实守信的道德标准。完善各类金融服务机构职责,夯实涉农金融服务保障。各类银行业金融机构应明确自身职责,在此基础上,充分发挥金融机构的优势互补作用。优化金融服务人员配置,以人才培养推动乡村振兴金融服务可持续发展。各金融机构要不断创新运行机制和模式,着力提升内部人员的基本素质和工作能力。

形成多方合力,共同推进农村金融服务模式创新。发挥基层引导作用,创新农业产业发展模式。以政府支持为基础,以市场为导向,推动农业产业生态圈的建设,促进地区农业产业集聚,奠定金融服务进驻农村的产业基础。积极创新农业产业发展模式,打造利益联结紧密、功能有机衔接、层级分工明确的农业产业发展格局。推动产业联动发展,实现产业现代化。政府部门应结合市场发展实际,加快推动本地区人才、资金、技术等各生产要素顺畅流通,为产业联动发展提供基础支撑。促进金融服务机构间联动发展,凝聚金融机构力量,全面提升金融服务水平。应鼓励并引导不同金融机构共同制定工作计划,建立乡村振兴工作信息、统计数据共享机制,实现有关信息、数据的交流、对接与共享。同时,加强政府部门与金融机构之间的信息沟通联系,强化乡村振兴政策指导,确保金融支持乡村振兴的相关政策有效贯彻落实。

(作者单位:中国农业大学经济管理学院)



更多三农评论,敬请关注农民日报社评论部微信公众号:重农评。

合作 赋能 共享——

三位一体推动小农户与现代农业有效衔接

□□ 郑朝彬

党的十九大以来,四川省汉源县深入贯彻习近平总书记“要突出抓好农民合作社和家庭农场两类农业经营主体发展,赋予双层经营体制新的内涵,不断提高农业经营效率”重要指示精神,围绕“实现小农户和现代农业发展有机衔接”目标,着力在合作、赋能、共享上持续发力,初步探索出了一条符合山区县实际的小农户与现代农业发展有机衔接路子。

筑牢“合作”基础,助力小农户有效参与现代农业产业链

汉源县典型的山区农业大县,农业人口占比近90%,人均耕地面积仅0.87亩,“蛙跳田”“斗笠田”多,连片集约开发利用难度大,成本高,近93%的耕地保持农户家庭经营,小农生产在农业生产中占绝对比例。汉源县立足县情,跳过了土地规模化,直接推进产业规模化,把发展家庭农场、农民专业合作社等新型经营主体作为改造提升传统小农户的重要路径,突破了“分”有余而“统”不足和大规模土地流转经营困难的双重困境,形成了具有山区县特色的适度规模经营模式,筑牢了带动小农户融入现代农业的底部支撑。

一是选准特色产业,增强产业支撑力。根据县内耕地海拔落差的地域特征和小农户密集劳动投入、精耕细作的生产特征,引导扶持小农户因地制宜选准特色产业,逐步形成了以“金雪梨、甜樱桃、黄果柑、红富士苹果、伏季水果五大水果;高山、早淡、秋延三大蔬菜;花椒、核桃两大干果”为主的79.3万亩“532”十大特色产业基地。同时,按照“一带一主题、一城一

特色”思路,全域规划布局汉源花椒、稻蔺轮作粮经复合、甜樱桃、黄果柑、枇杷、红富士苹果和高山蔬菜种养循环七大现代农业园区。二是着力精准提升,增强主体牵引力。抢抓“全国农民合作社整县推进试点县”机遇,与四川省社会科学院深度合作,通过市场化机制对具有代表性的合作社进行发展绩效评估,高效筛选重点培育对象。并通过构建内外双层辅导体系,培养农业本土团队,精准优化政策服务,分区域、分类型、分层次进行重点打造提升,实现农民合作社精准提升。支持合作社完善农资、生产、加工、销售、品牌等纵向产业链条,鼓励发起成立联合社,促进农民合作社完善财务、议事、监督、激励等各项制度,有效增强合作社的实体化运营能力及其对小农户的凝聚力和带动性。同时,全力支持家庭农场强化规模化、集约化、标准化发展水平,通过多元化利益联结机制实现家庭农场与小农户协同发展。

目前,全县共培育发展农民合作社1144家,家庭农场2659家,龙头企业21家。其中,全县农民合作社成员已达30868户,2020年实现可分配盈利1.07亿元。

扭住“赋能”关键,促进小农户融入现代农业价值链

汉源县立足实际,针对生产经营规模小、品种散、效益差等特性,以及生产设施建设滞后、产业融合深度不够等问题,在巩固提升家庭经营优势基础上,推进设施升级、产销升级、业态升级,通过对小农户全方位赋能,推动深度参与构建现代农业价值链。

一是基础设施赋能。坚持全域统筹推进,实施农村公路、农田水利大会战,统一规划、统一改造、统一提升基础设施。累计投入资金15.38亿元,硬化改造县乡村公路931公里,实现100%建制村

通村公路硬化改造;维修整治堰渠1798公里,新增、改善灌面21.33万亩。全县大量低产旱地改造为高产“水浇地”,有效夯实了小农户的产业发展基础。二是数字经济赋能。抓住生产、销售和资金三大关键,推进数字经济与农业深度融合,赋能农业转型升级。推广数字物联,与阿里云深度合作推出“阿牛农事”客户端推送种植技术,通过实时数据分析可视化信息平台,推动标准化技术落地到农事生产“最后一米”。让“科技”成为“新农具”,“数据”变成“新农资”,已有5万亩花椒产业实现数字化管理。创新数字经济电商,实施“电子商务+工程”,依托电商平台,打造特色农产品“旗舰店”“地方馆”,建立电商生态产业园,开设“直播间”,推动“电商”变为“新农活”,形成汉源甜樱桃、汉源花椒油两个“万单级”产品,电商、微商业务已覆盖全县所有乡镇和85%的行政村。发展数字金融,深化政银合作,财政设立2000万元乡村振兴风险补偿金和应急转贷资金,通过扩大创业担保贴息贷款规模,开展新三板挂牌上市、推出“融资E”线上纯信用贷款、“花椒贷”、开通绿色通道等措施,帮助新型经营主体和小农户解决融资难、担保难问题。2018年以来,全县乡村振兴担保贷款共发放220笔1.69亿元。三是业态创新赋能。依托特色规模农业产业和优势生态文化资源,以小农户为利益主体全力接二连三,建成花椒集中加工产业园,开发以花椒调味料为主的系列深加工产品;按照“农业景观化、景观生态化、生态效益化”思路,建成“4+N”精品乡村旅游产业环线437公里,全域规划建设“九双”精品旅游环线、太平产业环线、最美甜樱桃采摘路线等3条百公里百万亩乡村振兴产业环线,沿环线布局农业公园、田园综合体和农业生态观光点,配套完善旅游服务设施,有效串联优势资源、人文历史和自然景观,成为兼具交通运输、旅游观光和民俗文化体验于一体的特色经济走廊。

锚定“共享”目标,推动小农户衔接现代农业利益链

小农户与现代农业发展有机衔接过程中,普遍面临着新型经营主体利益联结松散、市场融入困难等问题。汉源县着力构建小农户与新型经营主体之间的深层次合作机制,以品牌提升为先导推进小农户依托集体行动高效对接市场需求,创新共建共享的现代农业利益链。

一是增值红利共享。发挥基层党组织核心引领作用,健全“合作社+家庭农场+小农户+龙头企业+上下游配套服务企业”利益联结机制,既发挥农民合作社在种苗供应、农资采购、技术指导和市场销售等方面的“统领”作用,为农户提供产前、产中、产后服务,以深度利益联结方式促使小农户规范种植管理、提升生产能力,又通过股份分红、“保底收益+溢价分红”等方式促进小农户多元化分享产业链增值收益,不仅有效解决了小农户合作效率不高的普遍问题,而且实现了不同组织之间的功能互补和协同效益最大化。二是品牌红利共享。坚持以“汉源红”区域公用品牌为引领,用“汉源”这张金字招牌把传统上各自为政的小品牌统领起来,着力打造全国风骚又抱团发展的农产品品牌格局,引导小农户按照品牌标准开展生产,拓展提升销售渠道。积极开展绿色食品、有机食品、地理标志产品认证和申报,连续举办梨花节、贡椒采摘节、乡村振兴峰会等节会活动,通过媒体推介汉源特色农产品,有效提升了汉源农产品整体竞争力和影响力。

(作者系四川省汉源县委书记)

