

□□ 农民日报·中国农网记者 丁乐坤

“如果没有标准地改革,一眼望不到头的麦地绝不会出现在义乌!”

当记者站在浙江省义乌市亭镇镇的千亩麦田中央,身旁的种粮大户楼国三突然发出了这句感慨。种粮与义乌有多不搭?

“七山一水二分田”,这句朗朗上口的说法直白地阐述了浙江山多地少的现实。而义乌,其土地资源“拮据”的问题也更为典型。

作为闻名遐迩的商贸名城,世界小商品之都的名号如雷贯耳。最新统计数据 displays,2022年义乌市全市完成农林牧渔业总产值40.3亿元,仅占全市生产总值中的2.2%。但很多人不了解的是,这座商业名城在农业改革领域暗藏“野心”。

2019年3月,《义乌市农业“标准地”控制性指标和管理操作流程(试行)》出台,在全国率先实施农业标准地改革。

什么是农业“标准地”?简单来说就是以推动农业高质量发展为目标,在符合国土空间规划、完成必要的区域评估基础上,按照一定标准建设,通过设置主体标准、产业标准、投入产出标准、农产品质量安全标准等控制性指标,完成农用地资源优化配置,实现劳动生产率和土地利用率高。

这预示着,“腾笼换鸟”的不仅是工业厂房,标准地改革正从工业领域向农业领域拓展。而4年前,正是义乌在全国范围内首次提出农业“标准地”的概念。

那么,当这座资源小城尝试把存量土地当作农业发展转型升级的“新战场”,能为我们带来哪些启示?

## 困局:地从何处来?

“以前种地我每天不吵架10次是过不了关的!”

刚见到记者,浙江万田农业开发有限公司负责人楼国三便忍不住将这些年的“苦水”一股脑地吐出来。作为当地有名的种粮大户,自1999年伊始,楼国三从事粮食生产已经超过24年。

义乌地处浙中丘陵地带,地形崎岖,地块零碎,使得农机难进、灌水难用,粮食种少了没收益,种多了又顾不过来。20多年与耕地打交道,种粮的难易联结着楼国三的苦与乐。

“不容易拿到地是主要问题。”楼国三从1999年开始种粮,当时种地规模是356亩,直到2018年,楼国三的种植规模始终突破不了2000亩。“已经顶天了,没办法。”

这当中有很多制约因素,但关键问题还在于土地零碎化。“在我们这里种水稻基本全是东一块田、西一亩地。比方说我要种2000亩水稻,为了流转这些土地可能要要和30多个村庄去打交道。”见记者一脸诧异,楼国三语气愈发肯定,“一点不夸张,就是30多个村,只会多不会少。”

耕地究竟能碎到什么程度?根据楼国三的描述,如果在一个村庄流转100亩土地,那么这块地将会散布在村子的每个角落。“之前有块面积最小的只有不到4分地,也就是只有200多平方米左右。”

巧妇难为无米之炊,渐渐的,流转土地成了楼国三的一块“心病”。“比如我要和一个村庄去谈租地的事。那我至少要找到三四个人。首先要找到这个农户,还要找到村干部,可能还要找到村里比较有威望的人来帮忙促成这件事。”

当每一块地都需要签一个合同,支付租金竟也成了一件难事。“到了付租金的时候,一般就是上午跟这个农户付一笔,下午和另一个村的农户再付一笔。有的人今天不在,让我明天去,另一个人可能让我后天去,可能还找不到人,光付租金的事情就能折腾好几个月。”

由于土地零散,灌溉、打药、施肥都需要招募大量人工完成。据楼国三回忆,2000年前后,每当农忙时节,就算临时去村庄寻找,轻松就能喊来上百人替他做些追肥、撒药的零散活计。但后来,随着越来越多的村民外出打工、经商,到村子里找到三两人干活都成了一件难事。

人工短缺,提高机械化水平是唯一的思路。“但机械化操作也很困难。”楼国三解释,由于耕地分散,又缺乏规划整合的条件,收割机只能把大量的时间浪费在转场上面,不仅生产效率低下,还容易引起各类矛盾纠纷。

“主要是地块相互交叉,这样纠纷非常多,比方说我们这里很多人种植甘蔗,有人就种在我的水稻田边上,收割机转弯的时候不小心把甘蔗撞断了,就会产生纠纷。”回忆往事,楼国三无奈地摇摇头,“可能每天能有一半的时间是要处理这类事情。”

更离奇的事也发生过。“有一天有个人突然找上门,你猜他跟我说啥?”楼国三顿了顿,随即说道,“他说,有人告诉他,家里的莲藕是被楼国三家的人除草害死的,他家的莲藕虽然死了半年,但肯定也是我害的,所以我要赔偿他。”

多年后,种种啼笑皆非的往事可以轻描而过,但楼国三认为,最令种粮大户头疼的还属是时刻面临毁约的风险。

“比如说今天耕地刚租给你种水稻。假如过一段时间种葡萄的来了,或者是种苗木的人把租金出得比之前高,第二年农户可能就把地租给别人了,随时都会毁约,就算签了10年也没有用!”楼国三伸出两根手指使劲点了点。

由于承包关系不稳定,种粮大户对于扩大生产规模始终心存疑虑。“比如今年投钱去修建水渠,也许明年这块地就不是自己的,那我当然不会去做。”楼国三说道。

事实上,楼国三遭遇的所有痛点并非单独存在,而是相互影响的系统性问题。

根据农业农村部2021年提供的数据,全国农村经营耕地10亩以下的约2.1亿农户,农户户均经营规模只有7.46亩。“这在世界上属于超小耕地规模。”清华大学政治经济学研究中心主任蔡继明认为,以如此狭小的户均土地经营规模,提升农业劳动生产率

# 农业「标准地」改革

## 看义乌如何「腾笼换鸟」?



义乌市首块农业标准地——龙溪标准地。

受访者供图

有的人认为标准地和高标准农田没有区别,但其实标准地是一种经营模式,必须要实现产值和效益,否则标准地也只是一块地而已。

农业标准地改革的最初目的,就是要破解粮食生产“稳定难”、生产要素“集聚难”、农民增收“持续难”、流地双方“信任难”等问题,让农业能够真正走上现代化、规模化经营,从而实现高质量发展。

十分困难。

由于农业劳动生产率低,则单纯从事农业劳动的收益就少;收益少,农业劳动力就会转行,耕地容易出现“非粮化”“非农化”现象,甚至被抛荒。

“解困之道在于扩大种植业经营规模,采用机械化等新技术,提高种植业劳动生产率,增加农业劳动力收入。为此就要鼓励承包经营权流转,向种田大户集中。”蔡继明说。

然而,一边是农户找不到合适的耕地,另一边是村民“攥着”几亩薄田不知如何是好。

“说实话以前看到的抛荒地还是比较多。”楼国三回忆,从前也有村民主动上门“推销”,但都被楼国三婉拒。“有的人想租给我两亩地,我想白给我都不要!两亩地我也要维护管理,也要凿渠引水,所有程序都是一样的,租这种地根本没有效益!”

## 盘活:从前“毛坯房”,现在“精装修”

事情在2019年迎来转变的曙光。

当年3月,义乌在全国率先实施农业标准地改革。得知消息后,楼国三喜出望外,他第一时间组建技术团队,制订可行性报告参与竞标。成功中标后,楼国三与佛堂镇土地流转公司签订为期10年的《土地流转合同》,承包了龙溪村1300亩农业标准地,成了第一批“吃螃蟹”的人。

这只“螃蟹”的味道如何?对此楼国三的回答是:“我只管专心种田就好了,其他都不用我操心,你说好不好?”

楼国三的底气不是空穴来风。按照义乌市佛堂镇农业农村办公室副主任陈连俊的话说,标准地改革后,他的工作重心便从日常管理转移到为大户做好服务,“所以我现在更像是一个招商经理或是项目经理。”

“陈经理”首先要解决的是流转难。2019年,当地以镇(街道)为单位,组建土地流转资产经营公司,根据地块属性、作物类型、区位优势等要素对农户流转的土地进行分类界定、集约收储,然后统一进行产业规划和项目招引。

“这块工作实际是最难的,其实就是由我们替大户去做了流转这一部分工作。比如龙溪这块标准地最初的时候就是杂乱无章的,果树、苗木、菜地、荒地什么形态都存在。我们就挨家挨户上门做工作,经由评估公司进行资产评估后,政府按照一定价值补偿给农户,将土地流转出来。”

显然,能否流转出土地是标准地改革成功与否的前提条件。为了提高农民土地流转积极性,义乌建立土地预留转制度,将土地流转增量部分原则上全部纳入农业标准地改革范畴,使存量部分有序转化。农业标准地收储后,未实现招商的,也由镇(街道)支付租金。

其次,通过实施土地流转农民养老保险政策,符合条件的农户一次性缴费33440元,每人每月可领取570元养老金,这就解决了土地流出后农民的后顾之忧。“第一,我们有失业保险。第二,流转的租金直接交予农户手上。说白了政府就是一个中介,买房时候还会收取中介费,但是政府在标准地项目中不会截留一分钱,直接转给农户,而且到手的钱还更多。”陈连俊说。

这一点龙溪村村民丁晓庆深有体会。老丁家共有土地2.5亩,从前村民自己流转土地时,丁晓庆一年能拿到租金2000元左右。农业“标准地”改革以后,土地平整好了,闲散的边角地都得到了利用,丁晓庆家土地流转的收入也变成了4000元。

此外,根据相关法律法规,土地在流转过后将分成三类:即一类标准地(粮食生产功能区);二类标准地(永久基本农田);三类标准地(一般农田)。“通过土地性质分类,这样可以在招商环节明确告知经营主体具体的土地类别,保证土地不被乱用、贱用,也避免经营主体盲目开发造成损失。”陈连俊解释。

进入招商引资、签约供地的环节,陈连俊介绍,改革之后,业主和镇(街道)直接签订流转协议,实行整村整片流转,改变了以往业主需要与家家户户签订协议的烦琐流程。同时,有了政府信誉背书,也杜绝了承包期的不确定因素,为业主后续长期投入吃下“定心丸”。

“这其实是最让我满意的地方,因为我不用挨家挨户跑了,而且承包期稳定了,我们大户才敢放心把钱投入进去。”

让楼国三倍感省心的还有净地环节的基础设施改造。走进龙溪标准地项目,一块块方形标准农田整齐划一,不仅“旱能灌、涝能排”,而且“渠相连、路相通”,甚至对于土壤pH值、土层有效深度都进行了标准化改造。

“这真是帮我省了不少力气。”楼国三回忆,早些年用电、用水问题都需要大户自行与村庄沟通解决,不仅费时费力,还时常会产生纠纷。如今,无论是通电、通水、通路,还是农业生产设施用地使用,标准地项目全部包含在内。

“以前是毛坯房,现在是精装修,等于我拎包



龙溪标准地内农户进行机械化水稻插秧工作。

农民日报·中国农网记者 丁乐坤 摄



义乌市佛堂蔬菜产业园内集中连片的蔬菜大棚。

受访者供图

人驻就好了,这种种地你说安逸不安逸?”楼国三反问道。

## 集聚:让专业的人干专业的事

解决了“地从哪来”的难题,“谁来种地”是下一个亟待探究的事。

如果说优质的农业项目是“标准地”高质量发展的重要支撑,那么招商引资就是这个支撑的基底。“手气非常好,选中了自己心仪的大棚。”回忆起当天的情景,何德钱仍是抑制不住地高兴,“以前种菜基本上都是靠天吃饭,大棚也比较简陋。如今可以在现代化的大棚里种植,成本大大减少,产量效益也更有保障。”

站在5米高的蔬菜大棚内,这位有着20多年种菜经验的老农民兴奋地向记者分享着实验成果:“控水控肥规程指导下种植的西葫芦,同样面积比传统方式种植增产20%,用水量却只需要传统种植的1/20。而且我们种出的蔬菜可以直接通过产业园营销平台销往各地,免去了自产自销的奔波之苦。”

漫步于园区内,仓储用房、检测室、分拣室、冷库等配套设施一应俱全。园区内所有的连栋大棚也全面实现了一键式电动开关,与以往手摇式开关相比,开关大棚至少节约时间40分钟以上。

而在两年前,这里仅仅是一块荒草丛生的滩涂地。“一共是450亩,原先各种散户零零散散种了150多亩蔬菜,剩余不到300亩全是抛荒地,杂草能有一米多高,田地中央甚至还有坟墓。”佛堂镇农办主任朱仕俊介绍。

事实上,作为义乌第一家蔬菜产业园,其之所以能迅速落地,标准地改革是基础。2020年,在标准地

改革的实施带动下,佛堂镇政府平台公司迅速完成土地流转,由政府与企业一同投资5000万元建成蔬菜产业园,由此分散各处的蔬菜种植户得以“拎包入驻”,并由企业提供管家式的服务。

什么是管家式的服务?即园区采用“土地统一流转、设施统一管理、农资农机统一服务、品牌统一打造、食品安全统一监测”五统一模式进行开发和运营。产业园按照蔬菜品类把土地一块块分隔出来,让分散各处的蔬菜种植户集聚发展,帮助农户提高技术、提高收益。

为做好种植户的集聚入园工作,义乌农业开发公司于2022年7月开展了种植大棚招商,按照相关考核标准对报名主体进行综合评分,确定入园资格的种植户将根据综合评分的分值从高到低依次定位。

“竞争还是激烈的,因为报名的基本是有种植经验的种植户。”义乌市农业开发公司负责人沈晓斌回忆,招商开始后,当时共有30多个种植大户当即报名,最终只从中筛选出9户。“我们专门邀请专家成立评估小组,根据种植经历、过往亩均的产出效益、获奖情况等指标进行综合评估。”最终,何德钱以综合评分第一的成绩成功入园。

“说实话报名的人比较多,但是我们不会要经验不足的人,我们设置这个平台就是要吸引更多专业的人来干专业的事。”沈晓斌介绍,无论是“标准地”或是产业园,双向选择的原则贯彻始终。“比如在招商之前,业主就要评估自身的能力水平能否达到要求。因为我们专门设置淘汰机制,如果每年亩均产值低于最低要求,是一定会被清退的,这些都是写在合同里面的。”

借助“标准地”的东风,通过政府+国企+农户合作经营模式,各类农业产业园项目在义乌加速落地,成为科技应用与机械生产“双强”的示范样板地,有效发挥出专业集聚的效应。“改革以来,义乌新引进农业标准地项目100个,总投资3.47亿元,2022年招引500万元以上的农业项目就有23个。”何家众说。

## 攻坚:如何“亩均”论英雄?

由于标准地改革没有先例可循,只能先行先试、边试边改,因此,其发展模式仍在不断进化迭代。

从义乌标准地改革相关政策的迭代与细化来看,其始终有一条比较明确且专一的主线:即盘活耕地,继而提升土地“含金量”,破解农业发展的瓶颈。

“有的人认为标准地和高标准农田没有区别,但其实标准地是一种经营模式,必须要实现产值和效益,否则标准地也只是一块地而已。”何家众坦言。

那么效益该如何提?标准地改革的答案是设置控制性指标,即通过设置包括“投入产出、设施装备、安全环保、面积年限、带动效益”在内的5项指标,为耕地投资利用设置刚性约束。“我们要求在签订农业标准地流转合同和投资建设协议书时,双方必须明确相关控制性指标要求和违约责任。”何家众解释。

因此,项目实施一定时期后,相关部门会组织固定人员在每个季度开展巡查。评价内容包括规模种植情况、亩均产出、田园环境、设施装备使用、农事记录和农产品质量安全。

根据《义乌市关于深化农业标准地改革实施意见》(征求意见稿)来看,其对不同作物类别的亩均产出都作了详细规定。例如,针对一类标准地,亩均产出早稻和连作晚稻产量要在450公斤以上,亩均单季晚稻产量须600公斤以上;针对三类标准地上种植的蔬菜或水果,亩均产出要高于2万元。“核心思想就是要精耕细作每一块地,发现问题会进行扣分、整改不达标的就清退出去。”何家众说。

此外,标准地项目还将按照年度综合评价结果,划分“ABCD”四档,实施差异化政策奖励。例如,年度考核评定为“A”档、“B”档的分别给予粮食生产补贴标准上浮10%、5%的奖励,“C”档补贴标准不变,“D”档的补贴标准下降5%。连续2年评为“D”档的,按协议约定退出农业“标准地”。

然而,当“标准地”的面积逐年扩大,受困于人力物力,传统监管手段愈发发力不从心,数字化改革就显得十分迫切。2021年,义乌标准地项目数字化应用平台应运而生。

何家众介绍,自2021年2月起至今,10万亩左右的标准地项目已全部完成数字化录入。打开义乌市农业标准地管理平台,任意点开一块地的图层,地块类型、地块面积、作物类型、招商状态等身份信息一目了然。

“我们还通过采购卫星服务,来监控标准地是否有‘非粮化’‘非农化’的情况,包括日常巡查的结果都会通过这个系统自动提示给经营主体,确保每一块地都在规则下有序运转。”

这既是落实监管的数字化手段,也是提升农业效益的过程。通过对天气气象预报、农资供应、金融服务等10余个数字化系统,平台构建起招商、服务、监管、绩效4个场景。

例如,在招商场景,用户在手机上即可掌握地块土地性质、控制性指标等信息,完成项目招商线上签约;而在监管场景,每块农业“标准地”都有数字化监管台账,运用“绿、黄、红”三色预警机制和退出机制,实时监测每块标准地运行情况,实现农业标准化生产;服务场景则为农业生产主体提供实时精准的病虫害预警、气象预警、金融保险等一站式的个性化服务。

历经4年发展,农业“标准地”模式建设仍在日趋完善。2022年,《浙江省人民政府办公厅关于推进农业标准地改革的指导意见》印发,提出以农业标准地为切入点,推动农业向高质量发展转变,力争到2025年实现农业标准地改革省域全覆盖,标志着浙江省农业标准地改革工作全面启动。

“预计近段时间,《义乌市关于深化农业标准地改革实施意见》将正式发布,标准地在解决耕地细碎化问题、推动土地节约高效利用、强化高标准农田管护、农业高质量发展等方面,还可以有更多期待。”何家众说。