

江西省农业生产托管现状、问题及对策研究

帅佳怡 王睿洁 程丹红*

华东交通大学 经济管理学院, 中国·江西 南昌 330013

摘要: 农业生产大托管模式是农业集约化经营方式的最新探索, 它促进了小农户与现代农业发展的有机衔接, 实现了粮食增产和农民增收的目标。为进一步推动江西省农业大托管发展, 根据现有数据和资料, 从大托管模式的推广速度和效果、操作流程、引领作用、配套服务平台 4 个方面对当前江西省农业大托管的现状进行了分析。研究发现当前江西省农业“大托管”发展存在服务供需匹配、资金投入与收益、政策配套与执行, 以及技术人才支撑等问题。这些问题可以通过精细化匹配, 多样化供给; 创新金融保险, 保障合理收益; 标准化与数字化监管; 技术赋能与人才培养等方式来解决。

关键词: 农业生产; 大托管; 江西省

Research on the Current Situation, Problems, and Countermeasures of Agricultural Production Trusteeship in Jiangxi Province

Shuai Jiayi, Wang Ruijie, Cheng Danhong*

East China Jiaotong University, School of Economics and Management, China Jiangxi Nanchang 330013

Abstract: The large-scale trusteeship mode of agricultural production is the latest exploration of intensive management mode of agriculture, which promotes the organic connection between small farmers and modern agricultural development, and achieves the goal of increasing grain production and farmers' income. In order to further promote the development of agricultural trusteeship in Jiangxi Province, according to the existing data and materials, this paper analyzes the current situation of agricultural trusteeship in Jiangxi Province from four aspects: popularization speed and effect, operation process, leading function and supporting service platform. It is found that there are some problems in the development of agricultural "big trusteeship" in Jiangxi Province, such as the matching of service supply and demand, capital investment and income, policy matching and implementation, and technical personnel support. These problems can be provided through fine matching and diversification; Innovate finance and insurance to ensure reasonable income; Standardization and digital supervision; Technology empowerment and personnel training.

Keywords: Agricultural production; Large escrow; Jiangxi Province

0 引言

我国是一个农业大国, 促进土地集约化经营、提升农业服务质量、农民增收、农业增产、耕地抛荒等农业经营管理难题亟待解决。2025 年中央一号文件表明对农业的支持是多维度、成体系的, 核心目标是持续增强粮食等重要农产品的供给保障能力, 并通过科技赋能、政策扶持来推动农业高质量发展。根据国家农业部有关农业托管的指导意见, 农业生产托管是指农户等经营主体拥有土地经营权不变, 将农业生产的各环节委托给服务组织实行集中化经营管理的一种经营方式。

中国有 14 亿人口, 粮食安全是“国之大者”。如何用有限的耕地养活庞大的人口, 并保证粮食供给的稳定性和安全性, 是国家最关切的战略问题。如今中国农业的基本

面仍然是数以亿计的小农户, 他们面临着“地怎么种”“如何赚钱”的困境: 土地碎片化、新技术应用难、市场竞争力弱、抗风险能力差。虽然江西省是农业大省, 推广“大托管”是地方政府的重点工作, 但在推广过程中, 必然会遇到各种复杂的具体问题(服务匹配、资金收益、政策执行、人才技术)。

1 江西省农业大托管发展现状

1.1 从“单打独斗”到“组团服务”: 多元化托管模式落地

近二十年来, 江西省农业大托管实现了从“单打独斗”到“组团服务”的转型升级, 多元化托管模式在全省落地生根。“我们省先后制定了《关于大力发展农业生产托管服务的实施意见》《江西省农业农村厅江西省财政厅关

于进一步做好农业生产社会化服务工作的通知》，要求各地大力发展以农业生产托管为主的农业社会化服务^[2]。”服务组织数量呈现爆发式增长，从 2019 年的 0.8 万个发展到 2024 年的 3.8 万个，增长了 3.5 倍。其中专业服务公司从 350 家增加到 1,200 家，农民专业合作社从 2,400 家发展到 8,500 家，家庭农场从 3,200 家增至 12,000 家，村级服务站更是从 2,000 个扩张到 15,000 个，增长达 650%，形成了多层次、多元化的服务体系。

服务规模实现跨越式发展，托管面积从 2019 年的 1,200 万亩增长到 2024 年的 4,980 万亩，五年间增长 315%，实现了面积翻两番。服务模式也从初期的单环节托管为主，发展为更加完善的服务体系：全程托管面积从 180 万亩增加到 2,100 万亩，占比从 15% 提升至 42%；多环节托管面积从 480 万亩增长到 1,790 万亩；单环节托管面积从 540 万亩增加到 1,090 万亩，占比从 45% 下降至 22%，显示出服务模式不断优化升级。

创新推广的“村集体 + 服务主体 + 农户”模式已成为主导模式，2024 年通过该模式托管的面积达到 3,200 万亩，占全省托管总面积的 64.3%。这一模式不仅提高了组织化程度，还为村级集体经济组织带来年均 5-15 万元的收入，累计为村集体创造收入超 12 亿元。以吉水县为例，该县 2024 年实现整村托管 68 个村，托管面积 18.6 万亩，占全县耕地面积的 52%，通过统一采购农资、统一机械化作业，每亩节约生产成本 180 元，为农户亩均增收 260 元以上。

数字化赋能显著提升服务效率，江西省投入 2,800 万元建成省级农业服务数字化平台，开发“赣机惠”APP 整合全省 4.5 万台农机设备，实现智能化调度。数据显示，数字化平台使农机作业效率提升 40%，空驶率降低 35%，服务响应时间从平均 3.2 天缩短到 1.5 天。吉水县开发的农机“滴滴打车”平台 2024 年累计调度农机作业 12.8 万次，服务面积 56 万亩，为农机手增收 1,200 万元，为农户节约作业成本 860 万元。

农业大托管有效解决了“谁来种地”的难题，2024 年服务带动小农户 320 万户，较 2019 年的 95 万户增长 237%。托管服务解放了大量农村劳动力，五年累计促进 120 万农村劳动力转移就业，每年为农民增加务工收入超 150 亿元。“促进小农户和现代农业发展有机衔接对实施乡村振兴战略具有重要意义，充分发挥小农户作用有利于落实产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的要求^[6]。”小农户的价值除了农产品的商品化生产外，还

具有保障国家粮食安全、传承农耕文明、维系生态多样性等不可替代的基础性作用^[7]。这一系列数据充分证明，江西省农业大托管已经从五年前的分散经营，真正发展成为组织化、规模化、多元化的组团服务新格局，为现代农业发展提供了强有力的支撑。“农业生产托管能够将各种类型小农户与家庭农场、合作社、农业公司、农村集体经济组织等服务主体对接起来，共同纳入立体式复合型的经营体系中，形成家庭经营、集体经营、公司经营、合作经营协同发展格局。在巩固和完善基本经营制度的框架内，通过对小农户及农民老弱化进行赋能，提升新型经营主体质量，高效构建农业经营体系，优化升级立体式复合型经营体系，促进紧密利益联结机制、发挥合作联合共生优势，推动规模化、组织化和服务化发展，促使中国特色现代农业经营体系向更强方向重塑，以更好实现农业经营方式创新发展^[5]。”

核心指标据 表1 江西省农业大托管推广情况

指标维度	2019年基准值	2024年达成值	增长率/变化	核心表现
服务组织规模	0.8万个	3.8万个	+375%	村级服务站爆发增长650%
服务面积	1,200万亩	4,980万亩	+315%	实现“面积翻两番”
经济效益	亩收益1,200元	亩收益1,480元	+23.3%	亩均节本160元，增收280元
生产效率	亩产480公斤	亩产520公斤	+8.3%	农机效率提升40%
社会效益	服务95万农户	服务320万农户	+237%	解放劳动力120万人
数字化水平	响应3.2天	响应1.5天	-53%	空驶率降低35%

1.2 真金白银的投入：政策资金双轮驱动保障

“在推进农业生产托管过程中，需重视政府的引导作用。各级政府应统一思想，推动土地集中连片，着力营造良好的社会化服务环境；坚持规范管理，着力优化社会化服务制度设计，为社会化服务发展提供制度保障；建立健全社会化服务体系，择优培育社会化服务主体，为服务组织节本增效，充分保障农民利益；引导农民、合作社、种粮能手、企业等主体在社会化服务体系中扮演各自角色，实现各主体间的利益协调^[4]。”江西省通过持续且有力的财政投入和精准的政策设计，为农业大托管提供了坚实的“真金白银”保障。2020 年度下达中央财政专项资金 8710 万元，用于全省 34 个县实施农业生产托管服务项目，计划完成托管服务面积 87.10 万亩。截至 2021 年，江西省已连续四年实施农业生产社会化服务项目，累计投入项目资金 4.65 亿元。到 2025 年，县级层面的投入依然持续，如进贤县该年度农业生产托管项目资金为 197 万元（均为中央财政 2025 年项目资金），此外县级财政还安排了 5 万元作为

项目工作经费。

这些资金的使用有着明确的聚焦点。政策明确规定,项目县安排服务小农户的补助资金或面积占比应高于 60%,确保了小农户能广泛受益。补助重点投向农业生产的关键薄弱环节,如工厂化育秧、机插秧、专业化统防统治、烘干仓储等,对于市场化程度较高的环节则逐步退出财政补助范围。补助标准也有精细设计,原则上财政补助占服务价格的比例不超过 30%,单季作物亩均各环节补助总量不超过 100 元;对贫困地区、丘陵山区,补助比例可放宽至不超过 40%,亩均补助总量不超过 130 元。例如,进贤县 2025 年对小农户机插秧补助最高不超过 33 元/亩/季,对规模经营主体则为 32 元/亩/季。

此外,江西省还注重金融保险服务的协同创新,鼓励金融机构开发“托管贷”等产品,并支持保险机构探索适合当地的农业生产托管保险产品,以提升对服务组织和小农户的风险保障能力。赣州经开区在 2024 年也采取措施,鼓励银行保险机构深入挖掘农业保险保单的增信融资功能,对符合贷款条件的农业保险保单实行利率优惠,以缓解“大托管”经营主体“融资难”“融资贵”的问题。

总而言之,江西省近五年对农业大托管的投入是真金白银的,并通过聚焦小农户、重点环节、差异化补助、拓展支持范围以及创新金融保险服务等精准的政策设计,确保了资金的使用效率,有效促进了农业大托管服务的快速发展。

1.3 土地生金、农民省心:实实在在的效益提升

江西省农业大托管给农民带来了实实在在的效益提升,真正实现了“土地生金、农民省心”。通过规模化、专业化的生产服务,农业生产成本显著降低,亩均生产成本从 2019 年的 980 元降至 2024 年的 820 元,降幅达 16.3%。生产效率大幅提升,粮食亩产从 480 公斤提高到 520 公斤,增幅 8.3%。最直接的是农民收入的增加,综合测算每亩为农民增收 260 元以上,在吉水县,种粮大户通过托管服务不仅减轻了劳动强度,收入还比以前增加了不少。

托管服务解放了大量农村劳动力,全省累计让 120 万农民从土地上解脱出来,他们可以外出务工或就地创业,获得两份收入。村集体也通过组织服务获得了稳定收益,每个村年均增收 5-15 万元,有了钱就能为村民办更多实事。服务质量提升的同时,新技术、新品种得到快速推广,优良品种覆盖率从 85% 提高到 98%,新技术应用率提高 40%,这些都直接促进了农业增产增效。

在信丰县,制种水稻托管后效果明显,农药使用量降低了 25%,肥料用量降低了 30%,既节约了成本又保护了环境。这些变化让农民真切感受到,把土地托管出去,不仅省心省力,还能多赚钱,真正实现了“土地生金、农民省心”的双赢局面。

2 江西省农业大托管存在的问题

2.1 服务供需不平衡

现阶段农业社会化服务体系存在明显的供需失衡,服务功能未能充分发挥,因而完善契合农户需求的农业社会化服务体系已迫在眉睫。“完善农业生产托管服务供需双方的沟通渠道,消除供需双方认知差异^[8]。”研究表明,我国不同地区的农户对农业社会化服务具有普遍需求,然而供给主体的服务能力还不强,供需矛盾突出。在市场经济不断完善的背景下,新型农业经营主体朝着多维方向发展,因而以农户需求为中心的多元化农业社会化服务体系已成必然趋势,既要满足总体需求,又要促进区域协调^[1]。服务供需不平衡问题本质上是“标准化、规模化服务供给”与“碎片化、多元化小农需求”之间的矛盾。

服务组织出于成本和效率的考虑,自然更倾向于提供标准化、成规模的服务。这虽然能降低成本,但难以满足个性化需求。小农户可能需要的是“单环节”“多环节”托管,而非全程托管,供给的集中化可能无法有效覆盖这些多样化、零散化的需求。而且江西省特别是丘陵山区,耕地分散碎化,难以实现大规模连片作业和高效机械化。这极大地限制了服务组织的作业效率和意愿,导致这些地区的服务供给相对不足。

小农户作为农业“大托管”政策重点服务的对象,其需求特征本身就带来了匹配的难度:需求差异大:不同农户在劳动力状况、种植技术、资金实力等方面各不相同。有的农户可能只需“代耕代种”,有的则需要“全程托管”;有的看重成本,有的追求产量或品质。这种高度异质化的需求使得服务组织难以用一套标准方案满足所有人。信任建立需过程:许多农户对于将土地托付给服务组织心存疑虑,尤其是担心遇到自然灾害或服务组织经营不善时,自己的收益无法得到保障。虽然有些地方探索了“保底收益+二次分红”的模式,但完善的风险共担和赔偿机制仍在探索中,这影响了部分农户的参与意愿。

2.2 资金与收益挑战

服务组织是“大托管”的关键执行者,但他们常常面临:高昂的前期投入:购买农机设备、建设育秧中心、烘干塔等基础设施需要大量启动资金;不确定的收益回报:

农业生产本身受自然风险（如天气、病虫害）和市场风险（如粮价波动）影响较大，导致服务组织的收益稳定性难以保障；融资渠道受限：虽然政策层面鼓励创新金融产品，但许多服务组织仍反映融资渠道有限、贷款难的问题，这限制了其扩大服务规模和提升服务能力。

且农户的收益也存在分化和顾虑。传统种粮大户的困境：部分传统种粮大户由于种植“政策粮”思维未及时扭转，以及受到粮价下降和种粮成本上升“两头”挤压，经营利润严重下降，甚至基本处于亏损边缘；“新散户”的相对优势：一些托管亲友土地、种植面积普遍在二三十亩之间的“新散户”，由于依赖低地租和低人力成本，其种粮利润虽然也有所下降，但仍高于传统种粮大户；对托管服务的信任顾虑：许多农户对于将土地托付给服务组织心存疑虑，尤其是担心遇到自然灾害或服务组织经营不善时，完善的风险共担和赔偿机制仍在探索中，这影响了部分农户的参与意愿。

好的政策设计在具体落实时可能会遇到困难，出现实际操作与文本规定难以完全契合的情况，这可能源于地区差异、理解偏差或配套措施不到位。财政补助是推动“大托管”的重要手段，但如何确保补助能精准、公平、高效地落实到真正需要的主体身上，防止套取补贴行为，并对项目资金使用进行有效监管，都是需要持续关注的问题。

2.3 政策与执行待完善

“当地政府在农户与托管企业间扮演了极其重要的角色，其对农户的行为更具有引导作用。因此，当地政府应充分发挥农业生产托管服务中的引导作用，加大面向农户的托管服务价值宣讲，鼓励更多农户积极参与到农业生产托管服务中[10]。”任何一项好的政策设计，在具体落实时都可能遇到现实挑战。省级政策通常提出统一的要求和标准（例如要求服务小农户的比例高于60%），但江西省内不同地区的经济发展水平、地形条件（平原 vs 丘陵山区）、劳动力状况、种植习惯等存在较大差异。这可能导致在部分地区的执行过程中，出现政策的一般性要求与当地特殊性情况不完全匹配的情况，需要地方进行更细致的调整和适配。虽然政策规定了财政补助占服务价格的比例（如不超过30%）和亩均补助上限（如单季作物亩均补助总量不超过100元），但农业生产成本（如油料、人工、农机折旧等）是动态变化的。若补助标准未能及时随成本上涨而调整，或者未能充分考虑到不同作业环节、不同地区的成本差异，可能会导致补助对服务组织或农户的激励作用打折扣。

加强政策宣传和明确补贴指向，确保补贴资金有效使用^[9]。清晰的标准和有效的监管是保障服务质量、防止纠纷的关键。虽然省里提出要加快出台水稻生产托管服务地方标准，但统一的、细化的服务质量规范、等级评定和收费参考标准仍在建设和完善中。这容易导致服务质量和收费的不透明，引发纠纷时也难以界定责任。

2.4 技术与人才支撑不足

江西省农业“大托管”在技术与人才方面，呈现出“机械化推广迅速，智能化初步探索；‘头雁’引领有方，基层人才仍缺”的现状。在技术方面：丘陵山区适用农机具不足，小型、轻便、多功能的山区适用农机研发推广仍需加强；物联网、大数据等深度智慧农业应用有待普及，全省统一的数字化监管与服务平台的建设和应用仍需深入推进；技术应用成本较，先进智能设备和系统的前期投入大，推广有难度。在人才方面：既懂农业技术又懂经营管理、电商营销的复合型人才不足；吸引和留住年轻、高素质人才存在难度；培训的覆盖面、精准度和后续支持需要持续优化。

3 针对江西省农业大托管的建议

3.1 精细化匹配，多样化供给

我们的核心思路便是变“大规模标准化”为“精细化多样化”，降低地理条件限制。推广“菜单式”托管与“全程式”托管并行模式：鼓励服务组织提供从耕、种、管、收、烘到销售的多环节“服务菜单”，允许农户像点菜一样自由组合。同时，也提供省心的“全程托管”套餐。利用村集体经济组织（村股份经济合作社）作为枢纽，集中小农户的零散需求，与服务组织谈判，实现“小田并大田”，形成规模订单，降低服务成本。

重点培育本地化、多元化服务主体。不仅引进大型农业企业，更要重点扶持本地的农民专业合作社、家庭农场、村集体经济组织成为服务主体。他们更了解本地情况，人际关系紧密，信任度高，能更好地提供灵活、接地气的服务，解决“最后一公里”问题。

推进丘陵山区耕地“宜机化”改造。整合农业农村、水利、自然资源等部门项目资金，对零散的“巴掌田”“鸡窝地”进行土地平整、机耕道修建、水利设施配套等改造，使之适合中小型农机作业，为托管服务扫清物理障碍。

3.2 创新金融保险，保障合理收益

创新金融支持模式。推广“托管贷”：金融机构以服务组织未来的托管服务收益权或农机具资产作为质押，提供专项贷款。“银村直联”：银行与村集体组织系统直连，基于村集体整合的托管面积和订单，为服务组织或参与托

管的农户提供批量授信。政府性融资担保：政府成立的农担公司为服务组织的贷款提供担保，降低银行放贷风险。

探索和推广“农业生产托管收入保险”。由政府引导，保险公司开发专项保险产品。不仅保自然灾害，也保因市场价格波动导致的服务收入下降。当服务收入低于预期目标时，保险公司给予赔付，为服务组织提供托底保障，让其敢放开手脚干。

3.3 标准化与数字化监管

可通过标准化和数字化，让政策执行透明、高效、可追溯。加快制定标准化服务规程和合同范本：由省级农业农村部门牵头，快速制定主要作物（如水稻、油菜）的生产托管服务地方标准，明确各环节的服务质量要求、收费参考区间。同时推行全省统一的制式合同，明确服务方、农户（或村集体）双方的权利义务，减少纠纷。

建立全省统一的农业生产托管数字化监管服务平台。作业监测：服务组织的农机强制安装北斗/GPS远程监测终端，作业面积、轨迹、质量（如深松深度）自动上传平台，作为补贴核算的核心依据，防止虚假申报。供需对接：农户可在线“下单”，服务组织可在线“接单”，实现信息透明匹配。资金监管：补贴申请、审核、公示、发放全流程线上进行，留痕管理，杜绝冒领、挪用。信用体系：建立服务组织和农户的双向评价信用体系，好评多的组织获得更多订单，信用差的被列入黑名单。

强化绩效评价与动态管理。对项目县和服务组织实行年度绩效考核，考核结果与下一年度资金分配、承担任务资格直接挂钩。对执行不力的地区暂停安排资金，对服务差的组织从名录库中清除，实现“能进能出”的动态管理。

3.4 技术赋能与人才培养

多元化的支持渠道是实现农村基层组织创造公共价值的关键^[3]。引进智能装备，培育本土人才。技术赋能：建设“智慧农场”，鼓励服务组织应用无人机植保、精量播种、智能节水灌溉、土壤墒情监测等智能装备和技术。政府可对采购此类设备给予额外补贴，提升作业效率和精准度。

人才培养：实施“新农人”培育计划。吸引返乡人才：制定政策，吸引大中专毕业生、返乡青年、退伍军人（“新农人”）加入农业托管行业，给他们提供创业补贴、社保补贴等。开展专业培训：与农业院校、职业培训机构合作，定期为服务组织负责人、农机手等提供经营管理、财务知识、新技术应用等培训，提升整体素质。

4 结语

农业“大托管”不仅代表着农业生产关系的深刻变

革，更是现代农业经营体系的重大创新。这一模式成功破解了长期困扰我国农业发展的“地块零散、主体分散、效益低下”等难题，为小农户融入现代农业发展提供了切实可行的路径。通过构建“农户+村集体+服务组织”的新型合作机制，既保障了农户的土地权益和基本收益，又实现了农业生产的规模化、专业化和集约化。实践证明，只有建立科学合理的利益联结和风险防范机制，让农户分享产业链增值收益，让村集体获得组织服务收益，让服务主体实现可持续发展，才能真正形成多方共赢的良性发展格局。农业“大托管”正在成为推动农业高质量发展、促进乡村产业振兴的重要力量，为加快建设农业强国注入新的动能。

参考文献：

- [1] 刘新智, 李璐. 农业社会化服务的省域差异[J]. 改革, 2015,(04):153-159.
- [2] 孙莹. 生产托管有保障重点聚焦更高效[N]. 农民日报, 2021-09-13(005).
- [3] 李亮, 徐晓林, 周丽娟. 农村基层组织何以创造公共价值——基于湖南H市F村农业生产托管的个案研究[J]. 公共管理与政策评论, 2025,14(03):80-94.
- [4] 张瑞娟, 宦梅丽. 农业生产托管：模式、成效及启示——来自黑龙江省兰西县的经验[J]. 重庆社会科学, 2020(10):5-17.
- [5] 巩慧臻, 芦千文. 农业生产托管与农业经营方式创新[J]. 世界农业, 2025,(02):69-80.
- [6] 蒋永穆, 刘虔. 新时代乡村振兴战略下的小农户发展[J]. 求索, 2018(2):9-65.
- [7] 张红宇. 实现小农户和现代农业发展有机衔接[J]. 中国乡村发现, 2018(3):56-59.
- [8] 何蒲明, 郭宣峰, 魏君英. 供需评价异化视角下农业生产托管服务价格形成机制存在的问题——来自江汉平原的调查问卷[J]. 价格月刊, 2024,(02):21-29.
- [9] 何蒲明, 郭宣峰, 魏君英. 供需评价异化视角下农业生产托管服务价格形成机制存在的问题——来自江汉平原的调查问卷[J]. 价格月刊, 2024,(02):21-29.
- [10] 张夏恒. 农户与现代农业衔接中农业生产托管服务的价值、模式及建议[J]. 农业经济, 2025,(04):20-22.

作者简介：帅佳怡，女，华东交通大学经济管理学院2024级本科生。

程丹红，女，硕士，华东交通大学经济管理学院教师。