

加速现代小农培育的浙江实践与发展建议

李宝值¹, 钱文荣², 杨良山¹, 黄河啸¹, 朱奇彪^{1,*}

(1. 浙江省农业科学院 农村发展研究所, 浙江 杭州 310021; 2. 浙江大学 中国农村发展研究院, 浙江 杭州 310058)

摘 要: 把小农生产引入现代农业发展轨道是全面实施乡村振兴战略、深入推进农业供给侧结构性改革的核心任务。总结浙江衔接小农生产与现代农业发展的主要做法与经验, 并针对制约现代小农培育的主要瓶颈, 提出了以“组织小农、服务小农、带动小农、提升小农、激活小农、支撑小农”为抓手的对策建议。

关键词: 农业经济; 经营主体; 农业发展

中图分类号: S-9; F303

文献标志码: A

文章编号: 1004-1524(2018)09-1612-05

Practices and development suggestions for modern small farmers cultivation in Zhejiang

LI Baozhi¹, QIAN Wenrong², YANG Liangshan¹, HUANG Hexiao¹, ZHU Qibiao^{1,*}

(1. Institute of Rural Development, Zhejiang Academy of Agricultural Sciences, Hangzhou 310021, China; 2. China Academy for Rural Development, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: Introduction of small agricultural production into the track of modern agricultural development is crucial for the implementation of rural revitalization strategy and structural reform in agricultural supply side. In the present as-say, practices and experiences of Zhejiang's docking with the production of small farmers and the development of modern agriculture were summarized. Aimed at the bottleneck of modern small farmers cultivation, suggestion were put forward as “organizing small farmers, serving small farmers, driving small farmers, promoting small farmers, activating small farmers and supporting small farmers”.

Key words: agricultural economy; business entity; agricultural development

1 浙江省小农生产现状与问题

小规模农户农业生产在浙江省范围内仍广泛存在。数据统计显示,截至2016年底,浙江省人均耕地0.53亩(旧制单位,1亩 $\approx$ 667 m²,遵从农业生产习惯保留,下同),农业人口人均耕地0.9亩。全省实行规模经营(10亩以上)的耕地

面积811.16万亩,其中:经营10~30亩的农户9.96万户,共158.26万亩;经营30~50亩的农户2.48万户,共91.03万亩;经营50~100亩的农户2.01万户,共140.75万亩;经营100~200亩的农户1.23万户,共158.34万亩;经营200亩以上的农户7281户,共262.79万亩。经营耕地10亩以下的农户数为793.88万户,其中,未经营耕地的农户数为152.63万户。同时,浙江小农

收稿日期: 2018-01-04

基金项目: 国家社会科学基金(17BGL133); 教育部重大项目(16JJD790054); 浙江省公益技术研究(GN18G030003); 浙江省科协“育才工程”(2017YCGC019)

作者简介: 李宝值(1987—),男,黑龙江佳木斯人,博士,助理研究员,主要研究方向为农村人力资源开发。E-mail: lbzjms@126.com

* 通信作者,朱奇彪,E-mail: 1090506033@qq.com

生产面临如下问题。

一是扶持政策的普惠性与精准性不够。各级政府的扶持政策过多地向规模性经营主体倾斜,小农得到的扶持很少。比如,旱粮生产基地连片 50 亩以上的种植户才能享受旱粮种植补贴(每亩 125 元)。同时,小农捕捉利用政策信息的能力也不足,导致扶持政策难以惠及小农。

二是社会化服务供给相对滞后。浙江省农业社会化服务供给主体主要包括公益性服务组织、合作性服务组织、市场化服务组织 3 类。公益性服务主体在农业社会化服务中居于主导地位,但资源分散、服务效果不明显。合作性服务主体是农业社会化服务体系的重要力量,但需要继续扶持和完善。市场性服务主体在农业社会化服务中潜力巨大,但亟待政策扶持和规范发展^[1]。据全国第二次农业普查数据显示,浙江省有农林牧渔服务业法人单位 4 727 个,占全国的 3.41%,从业人员合计 36 868 人,占东部地区的 6.67%,占全国的 3.32%。相对于浙江经济在全国的比重而言,上述指标比重明显偏低。

三是现代特征有限且生产效率较低。小农生产主体普遍年龄偏高、文化素质偏低、思想相对保守,接受新品种、新技术、新事物的能力不强,缺少创新意识与创业能力。小农生产受限于耕地规模、经营分散,很难吸纳先进农业技术,很难运用现代化设施和农业机械,很难融取生产资金,使得农业产出效率比较低,市场竞争力和抵御风险能力亟待提高。

四是合作程度与带动能力不足。农民合作社普遍存在产权关系松散、服务功能单一、竞争实力弱小、利益联结不紧等问题,还存在不少“空壳社”“个人社”“家庭社”。目前,浙江省共有规范化合作社 8 735 家,占全省合作社总数的比例不到 20%,合作社成员农户 116.2 万户,仅占承包农户的 12.8%,合作社社均资产仅 80 万元。

2 现代小农培育的浙江实践

近年来,浙江省坚持高效生态农业发展战略,厚植生态循环农业的转型优势、创新农业生产经营体制的平台优势、农村人居环境的宜居优势、农村三产融合发展的增收优势、增强低收入

人口自我发展能力的帮扶优势,以及统筹城乡区域发展的空间优势^[2],加速推进小农生产与现代农业发展的有机衔接,为培育现代小农贡献了浙江智慧,主要做法如下。

一是通过调整补贴方式、创新信贷模式、改革保险制度,完善小农生产的扶持政策体系。例如,大力实施普惠金融工程,推出针对个人贷款额度 30 万元以内的“普惠快车”模式,建立普惠金融客户档案 1 326 万户,评定客户 521 万户,授信金额 4 663 亿元,贷款余额 2 691 亿元。此外,建立健全“共保体”模式,建立覆盖乡村的“服务站—服务点—协保员”基层涉农保险服务体系,实现保险覆盖面和农民受益面双提升,2016 年政策性农业保险参保农户 159.35 万户,赔付 22.16 万户,共计 6.03 亿元。

二是通过培育服务主体、拓展服务功能、延伸服务链条,健全小农生产社会化服务体系。通过集成自有功能、承接部门职能转移、嫁接金融机构服务、融入供销系统服务、吸纳企业加入服务等途径,农业社会化服务组织有效整合服务资源,拓展培育服务功能。目前,浙江省累计建成现代农业服务中心 30 家、专业化服务组织 170 家、庄稼医院 909 家,年测土配方、统防统治、示范推广面积 300 余万亩,智慧农资平台覆盖 2/3 县,700 多家农资企业入驻。

三是通过强化农民合作社、农合联等新型主体的组织辐射,构建新型合作经济体系带动小农生产。目前,浙江省共有农业产业化组织 5.5 万个,从业人员 234.9 万人,带动农户 861 万户,覆盖率 90% 以上。浙江积极探索把农民合作经济组织、各类为农服务组织(企业)联合起来,组建生产、供销、信用“三位一体”的农合联体系,让更多农民实现共建共享。到 2016 年底,全省组建乡镇级农合联 929 个,县级农合联 82 个,市级农合联 11 个,联结农民合作经济组织 6.3 万个。

四是通过大力推进产业扶贫、搬迁扶贫、金融扶贫、就业扶贫与提升社会保障水平,加强扶贫开发对小农生产的覆盖。浙江一直高度重视扶贫工作,同步推进人群扶持和区域扶持,深入实施低收入农户收入倍增计划、特别扶持行动计划、山海协作工程和山区经济发展、26 县加快发展等政策,持续加大扶贫投入力度,支持收入较

低的小农增收致富。2016年,省财政安排低收入农户发展资金2.78亿元,还安排专项扶持资金2.15亿元,在磐安等5个县(市、区)开展光伏小康工程项目试点,项目收益全部用于支持扶贫重点村集体经济发展和低收入农户增收。

3 加速现代小农培育的总体思路

我国的农业现代化应该包容小农、服务小农、普惠小农,要谨防在解决农业问题时恶化农民问题。建议借鉴浙江经验,深入落实“绿水青山就是金山银山”重要理念,以“两生两产”(生态资源保护,生产价值共享,产权制度完善,产业形态创新)作为把小农生产引入现代农业发展轨道的总体思路。

一是生态资源保护。要将小农生产与生态资源保护紧密结合起来,不断完善生态资源的多元化保护机制和手段,建立政府、市场和社会相结合、三位一体的生态保护与补偿体系和机制,同时要坚持生态保护、生态补偿和扶贫攻坚的有机结合^[9]。二是生产价值共享。要重视小农权利赋予和能力建设,关注政策措施的益贫性和公平性,构建多方参与和共赢共享的多元利益联结机制,使其能平等地参与到经济社会发展体系当中,实现初次分配益贫和再次分配合理共享。三是产权制度完善。小农财产性收入由所持产权的“量”和产权交易的“价”共同决定。按照党的十九大报告所强调的“经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点”,应当通过推进农业农村产权制度改革,激活市场、激活主体、激活要素,通过确权让资源变资产、通过赋权让资产变资本、通过活权让资本变收益,让小农拥有更完备的产权,让小农更好地利用产权,让小农从产权中获取更多的收益。四是产业形态创新。要牢固树立“经济生态化、生态经济化”的绿色发展理念,科学发展“绿水青山”内生性产业和外生性产业,并通过品牌化、生态认证、地理标志认证等,提高小农生产与服务的附加值与市场竞争力^[9]。

4 加速现代小农培育的主要措施

建议以“组织小农、服务小农、带动小农、提

升小农、激活小农、支撑小农”为抓手,不断提升小规模农户的综合素质、生产经营水平与发展能力,加快构建一支适应现代农业产业发展需要的,组织程度高、配套服务全、生产方式优、科技推广快、经营业态新、市场竞争强的现代小农队伍,加速实现小而美、小而精、小而新、小而强的现代小农经济。

4.1 组织小农:积极推动产业化联合体建设

建议各级农业主管部门牵头开展农业产业化联合体示范创建活动,建立和发布示范农业产业化联合体名录,对示范农业产业化联合体给予重点支持。一是建立多元主体分工协作机制。增强龙头企业的带动能力,提升农民合作社的服务能力,强化农户的生产能力,在充分协商的基础上,鼓励制定共同章程,制发成员统一标识,增强成员归属感和责任感。二是健全多类资源要素共享机制。鼓励龙头企业将农资供应、技术培训、生产服务、贷款担保与订单相结合,引导农业产业化联合体内部形成服务、购销等方面的最惠待遇。三是完善多种形式的利益共享机制。鼓励农业产业化联合体探索成员相互入股、组建新主体等新型联结方式,引导农民以土地经营权、林权、设施设备入股家庭农场、农民合作社或龙头企业,采取“保底收入+股份分红”的分配方式,让农民以股东身份获得收益^[9]。此外,建议实行财政支农资金折股量化制度,在不改变资金用途的情况下,将由扶持新型经营主体的财政资金所形成的资产,折股量化给所带动的小农,但补贴类、救灾救济类专项资金不宜纳入财政支农资金折股量化项目实施范围。

4.2 服务小农:加快完善农业服务体系建设

建议各级农业部门加强农业社会化服务行业的管理和指导,积极探索和创新农业生产社会化服务的工作机制和有效模式。一是引导规范发展。要结合深化“放管服”改革,建立健全农业生产性服务业标准体系,针对不同行业、不同品种、不同服务环节,制定服务标准和操作规范,加强服务过程监督管理,引导服务主体严格履行服务合同。建立服务质量和绩效评价机制,对农业服务领域严重违法失信主体,按照有关规定实施联合惩戒。二是聚焦薄弱环节。着力支持作业成本高、短期效益不明显、群众积极性不高的深

耕深松、农作物秸秆还田、施用有机肥等环节,初始投入大、技术难度高、单个农户做不了的工厂化育苗、仓储烘干等环节,以及外部性特征强、单个农户作业效果差的病虫害专业化统防统治等环节。三是创新服务方式。要总结推广一些地方探索形成的“土地托管”“代耕代种”“联耕联种”“农业共营制”等农业生产托管形式,把发展农业生产托管作为推进农业生产性服务业、带动普通农户发展适度规模经营的主推服务方式^[8]。

4.3 带动小农:大力培育农业区域公用品牌

建议有条件的地级市成立农产品区域公用品牌建设推进委员会,由分管副市长任品牌推进委员会主任,农业、财政、林水、质监、工商等分管部门领导为成员,下设办公室,负责当地农产品区域公用品牌建设的领导、协调、督查和测评等工作。建立健全“政府推动、部门联动、农民主动、市场拉动、社会促动”的农产品区域公用品牌建设长效机制,打造地方政府负责制订战略政策、推动品牌建设,职能部门负责配合战略政策、协助品牌建设,农民合作社联合会负责执行战略政策、协调品牌建设,农民专业合作社、农业企业负责保障产品品质、落实品牌建设的协同联动格局,集中力量培育一批具有明显地域特色和市场知名度、能够有效带动小农生产现代化的农产品区域公用品牌。

4.4 提升小农:创新优化农民教育培训平台

建议按照“高端引领、分类培育、整合资源、优化政策、整体推进”的原则,深入实施职业农民培育计划。一是优化教育培训平台。按照“分层分类、精准施策、实用高效”的原则,以“农民大学、农民学院、农民学校”建设为中心,打造省、市、县三级教育培训平台。完善“一主多元”的农业农村人才教育培训体系,深化产教融合与校企合作,统筹利用农广校、涉农院校、农业科研院所、农技推广机构、成人学校和社区学校等公益性培训资源。二是优化示范实训平台。以需求为导向、以田间为课堂、以实践为手段,在农业企业、农民专业合作社、家庭农场和有固定实训场所的种养殖大户、农家乐集聚村建设一批实训基地和田间学校。三是优化信息管理平台。建设项目库、师资库、人才库、教材库和实训基地库

五大系统数据库。依托国家农业云平台和应用程序(APP),对接各地农业信息化服务平台,充分利用互联网等现代信息技术手段,为农民提供灵活便捷、智能高效的在线教育培训、移动互联服务和全程跟踪指导。

4.5 激活小农:培育壮大农业农村新型业态

建议选取有基础、有优势、有特色、有规模、有潜力的村庄、农场和基地开展“共享农庄”建设试点,支持有条件的地区通过盘活“四荒地”、农村及农场闲置房屋、集体建设用地,开展城乡建设用地增减挂钩试点等方式发展共享农庄。鼓励因地制宜选取整村综合开发、村庄农房改造升级开发、基地开发等建设模式,合理选择股权融资、借贷融资、众筹融资、产业基金等融资模式,积极探索租赁合作、股份合作、生产合作、劳务承包等参与共享机制,立足实际,打造产品订制型、休闲养生型、投资回报型、扶贫济困型、文化创意型共享农庄^[9]。此外,建议结合农村产权制度改革工作,推进林权、土地承包经营权和农民住房财产权等“三权三证”抵押融资试点工作,鼓励农民以土地、林木入股等方式参与农庄建设,在鼓励小农参与建设经营农庄的同时,保障其获得地租、劳务、入股分红、品牌溢价等多种收入。

4.6 支撑小农:高水平推动农产品网络上行

建议加快推进农产品电商出村试点、农村电商百万带头人计划和农产品电子商务标准化试点工作,为普通农户的农产品网络上行提供有力支撑。一是加强基础设施体系建设。以县级仓储物流中心为主体,依托电子商务服务站,结合乡村两级物流配送站,建立农产品分销体系、品控体系、可追溯体系,为涉农电商提供仓储、包装、发货、品控、供应链等服务。二是提高网络行行的综合服务能力。以县级农村电子商务公共服务中心为载体,整合县域资源,建立健全电子商务营销服务体系,提供农特产品品牌策划、包装设计、视频拍摄、代运营、运营推广、第三方平台对接、分销体系建设等服务。三是强化大数据应用。鼓励农产品电商出村试点县采取政府购买服务等方式,加强大数据技术应用,动态分析农村和农产品市场变化,推进个性化定制和柔性化生产^[10]。

参考文献(References):

- [1] 鲁可荣, 刘红凯. 浙江省农业社会化服务供需现状、问题与政策 [J]. 广东农业科学, 2012, 39(20): 222-225.
LU K R, LIU H K. Current situation, problems and recommendations on the demands and supplies of socialized services for agriculture in Zhejiang province [J]. *Guangdong Agricultural Sciences*, 2012, 39(20): 222-225. (in Chinese with English abstract)
- [2] 余勤, 祝梅. 高水平推动“三农”工作实现新跨越 [N]. 浙江日报, 2016-01-11(01).
- [3] 黄祖辉, 姜霞. 以“两山”重要思想引领丘陵山区减贫与发展 [J]. 农业经济问题, 2017(8): 4-10.
HUANG Z H, JIANG X. The study of poverty reduction and development in the area with abundant forest resource based on the two mountains thought [J]. *Issues in Agricultural Economy*, 2017(8): 4-10. (in Chinese with English abstract)
- [4] 黄祖辉. “绿水青山”转换为“金山银山”的机制与路径 [J]. 浙江经济, 2017(8): 11-12.
HUANG Z H. Mechanism and path of transformation from “lucid waters and lush mountains” to “silver and gold mountains” [J]. *Zhejiang Economy*, 2017(8): 11-12. (in Chinese)
- [5] 农业部农村经济体制与经营管理司. 关于促进农业产业化联合体发展的指导意见 [A/OL]. (2017-10-13) [2017-10-25]. http://jiuban.moa.gov.cn/zwllm/tzgg/tz/201710/t20171025_5850040.htm.
- [6] 农业部财务司. 关于支持农业生产社会化服务工作的通知 [A/OL]. (2017-06-09) [2017-06-28]. http://www.moa.gov.cn/zwllm/tzgg/tfw/201706/t20170629_5730397.htm.
- [7] 海南省人民政府. 关于以发展共享农庄为抓手建设美丽乡村的指导意见 [A/OL]. (2017-07-25) [2017-08-11]. http://xxgk.hainan.gov.cn/dfxxgk/bgt/201708/t20170815_2395397.htm.
- [8] 商务部市场体系建设司. 关于深化农商协作大力发展农产品电子商务的通知 [A/OL]. (2017-08-22) [2017-08-22]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/h/redht/201708/20170802631481.shtml>.

(责任编辑 高峻)