有的放矢 促进小农户和现代农业有机衔接

□ 中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心

调查研究

党的十九大报告提出，构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，完善农业支持保护制度，发展多种形式适度规模经营，培育新型农业经营主体，健全农业社会化服务体系，实现小农户和现代农业发展有机衔接。要实现这一目标，就要正确认识小农生产方式，不断完善促进小农户和现代农业发展有机衔接的相关政策，从当前的侧重产业型导向政策逐步转向产业型导向与社会型导向政策并重，兼顾效率与公平，更好实现广大普通农户的根本利益。

第三次农业普查的统计结果显示，我国现有2.1亿户农业经营户，户均耕地面积9.8亩。根据世界银行户均耕地面积30亩以下为小农户的划分标准，小农户仍是我国农业生产经营的主要组织形式。随着我国进入工业化、城镇化中后期，农业的功能也在发生根本性变化，其经济、社会、文化、生态的多功能性日益突显，小农户生产是我国体现当前农业多功能性目标的重要载体。尽快实现小农户和现代农业发展的有机衔接，需要有力的政策引导。

应该看到，我国现行的农业政策，本质上仍是产业型导向的政策，即以追求效率，提升农业产业的竞争力、保障国家粮食安全和农产品质量安全、实现绿色发展为基本目标。面对新情况、新变化，应进一步完善现行农业政策，从侧重产业型导向政策，转变为产业型导向与社会型导向政策并重，逐步强化促进以小农户生产经营增收为导向的社会型政策，兼顾效率与公平，更好实现广大普通农户的根本利益。

在培育新型农业经营主体、推进适度规模经营，以及更好发挥新型农业经营主体对小农户生产的带动作用的同时，应该更加关注以兼业化为特点的广大小农户生产群体的发展，有的放矢地强化对小农户生产的政策引导，促进小农户深入参与到以社会化大分工为特征的现代产业体系建设中来，引导小农户生产逐步走上现代农业的发展轨道。

一是将专业服务规模化而不是土地经营规模化，作为引导小农户与现代农业发展有机衔接的主要举措。服务规模化是目前引导小农户生产实现向现代农业转型的最为便捷可行的方式。应当继续加大对服务规模化的支持力度，更好鼓励社会资本进入，围绕小农户生产需求，发展产业链上的各类专业性农业社会化服务组织。对各类新型农业服务主体在生产环节的服务给予一定补贴，让更多的小农户受益，同时有效发挥供销合作社在为农服务综合体系建设中的骨干作用。需要注意的是，应特别防止将促进新型农业经营主体发展与促进小农户转型发展对立起来。现实地看，新型农业经营主体和服务主体的发展，产业化分工体系和社会化服务体系的建立与完善，是在小农户数量众多的条件下，实现农业发展方式转变的关键。

二是强化新型农业经营主体对小农户的带动作用。国际和国内相关经验都表明，农民合作社和龙头企业等新型农业经营主体是带动小农户迈入现代农业发展轨道的重要力量。政府在继续落实培育新型农业经营主体的政策体系的同时，应重点完善新型经营主体与小农户的利益联结机制。将新型农业经营主体以合同方式或股权方式带动农户的数量，以及是否与农户建立了稳固的利益纽带（如保护价收购、利润返还、股金分红等）作为申请财政支持小农户生产补贴的必备条件。同时强化对新型农业经营主体使用财政资金相关情况的验收和审计。

三是大力支持发展农民社区合作组织，为小农户提供综合性社会化服务。应以深化农村集体产权制度改革为契机，通过发展壮大新型集体经济，促使资源变资产、资金变股金、农民变股东，培育真正代表农民利益的、完全由农民组成的合作组织，为社区农民提供农业生产、非农就业、市场对接、金融中介、互助保险、文化生活等综合性服务，搭建小农户集体行动的平台，通过小农户之间的互助实现自助。

四是重视对小农户的培训，提升小农户的人力资本水平。建议加大财政扶持力度，强化社会化公共服务培训平台建设。以基层农技推广机构为主要依托，向科研院所、企业、社会机构以及各类新型农业经营主体等购买优质专业服务，让广大小农户能以更低成本方便快捷地获取所需的各种信息与知识；加大对贫困小农户的人力资本投入，完善农村职业教育体系，阻隔贫困代际传递；强化对农村各业领头人的培训，尤其是要强化对合作社领头人的培训，增强其对小农户的直接带动作用。

五是改善小农户生产条件，加大对“耕地宜机化”和村庄道路建设的支持力度。目前，部分小农户面临地理区位偏僻，承包地自然条件差，土地规模细碎、不平整、难以机械作业，道路不通畅，农产品市场化成本高等一系列问题。对此，建议农业基础设施建设项目特别是农业综合开发项目加大对以行政村或大的自然村为单位的土地平整和相关农业道路设施的投入力度，提高相关投入在预算中的比例，启动“耕地宜机化”和村庄道路建设项目。建立村庄土地规划先行，农民主体参与，中央与地方政府、农民共同合作的投入机制。

六是加大对信息进村入户工程的扶持力度，拓展小农户生产的增收致富渠道。应进一步加大对信息进村入户工程的扶持力度，鼓励社会资本参与投资，通过鼓励发展电商经济，推动偏远地区的小农户参与传统特色农产品、手工制品及各种来料加工品的生产，开发休闲农业的网上营销。并通过“信息高速公路”建设，为小农户提供及时有效的农业政策、农技推广、市场价格等信息服务。

七是提升政策性农业保险水平。建议扩大针对小农户生产的农业灾害保险的范围，以省或市县主产区为依托，建立全面覆盖本区域小农户生产的主要产品品种的农业保险制度，同时提高政策性农业保险的保障水平。建立以财政补助为主的保费分担机制，从覆盖直接物化成本逐步实现覆盖完全成本。鼓励地方政府以今年7月1日起实施的《农民专业合作社法》修订版为契机，加快发展适合本地特点的农业互助保险组织，加大财政对互助保险的扶持力度。

（执笔：苑 鹏）

科学引导小农户合理利用土地

□ 彭文英 王瑞娟

小农户是相对于成规模经营的大农户而言，是以家庭为单元的最为微观的农业生产主体，是以低成本提供劳动力的自主经营、自负盈亏的经济组织。一般来说，小农户形成规模经营较难，农业生产效率低，产业链条衔接难，价值增值程度低，生产资金获取难，人才和劳动力缺失，农业科技利用难，信息物流配套差。实现小农户和现代农业发展有机衔接，是今后一个时期我国实施乡村振兴战略的重要内容。在此进程中，应尤其重视引导小农户的土地利用行为，推动土地利用更加科学合理。

五种土地利用行为值得关注

农户土地利用行为主要是指农户在农业土地利用中的生产决策行为，对此可以分为三个层次：一是土地使用权利选择行为，即农户是否选择种地；二是土地利用目标选择行为，即农户选择种植什么品种、追求什么效益；三是土地利用过程选择行为，即农户如何耕种土地。农户土地利用行为直接关系到土地产出效益、生态环境状况及社会效益。合理的土地利用行为，既能保障农户利益，又能实现土地生产的经济社会效益，维护土地生态系统的良性发展。

具体来看，以下几种农户土地利用行为对现代农业发展的影响较大：

一是农户规模经营行为。在我国，小规模的农户经营占主要地位，小农户占农民群体的大多数。农户往往可以根据自身偏好和经验预测不同经济行为的结果，然后做出其认为能够使期望效用最大化的行为选择。为了提高效益，农户往往选择地块联合生产经营，提高作物类型多样化水平，选择兼种粮食作物和经济作物，或混种不同种类的粮食作物等。

二是农户撂荒行为。“撂荒”是土地生产经营者经比较利益之后选择放弃耕种的行为。耕地撂荒是农户的一种自发选择行为，是耕地边际化的极端表现，劳动力成本高是农户撂荒的直接原因。

三是农户土地流转行为。土地流转是指拥有土地承包经营权的农户将土地经营使用权转让给其他农户或经济组织。随着农村土地规模化经营的推进、农业市场化水平的提高，我国农村集体土地资源要素配置不断变化，土地流转日益普遍，农户选择不同的方式进行土地流转，表现出不同的土地流转行为。

四是农户绿色生产行为。农业绿色发展的核心环节就是农业生产方式的绿色化。农户是农业生产的直接参与者，其生产方式的绿色化在很大程度上决定了农业绿色生产的水平。农户使用化肥和农药的合理性、秸秆还田率、农作及灌溉方式等，均体现了绿色生产的方式和水平。现实地看，当前我国农户资本投入积极性往往要好于劳动力投入的积极性，化肥、农药投入水平较高。

五是农户生态建设行为。农户生态建设行为主要是指农户在农村生态建设、环境保护中所选择的措施和相关活动。比如，农户耕地保护、退耕还林、水土保持、生态森林建设、小型农田水利建设，以及发展生态农业等行为。商品利益、农技培训、政府的技术与资金扶持政策倾斜，都能促使农户参与生态建设、选择生态农业生产。

切实推动土地利用科学合理

应该看到，科学引导农户合理利用土地是当前农业农村现代化发展的重要任务，也是更好实施乡村振兴战略的重要举措。

一是完善“三农”相关政策制度，保障小农户权益，解决好农户的后顾之忧。“三农”政策制度包含与农业、农村、农民直接相关的政策制度。要巩固和完善农村基本经营制度，落实农村土地承包关系稳定并长久不变政策，完善农村承包地“三权分置”制度，同时完善农业支持保护制度。深化农产品收储制度和价格形成机制改革，健全农产品流通市场，培育多元市场购销主体，搭建流通交易平台；系统设计多目标、多层次的农业补贴政策体系，设计针对小农户的补贴政策，落实和完善对农户直接补贴制度，建立差异化的农业生产补贴制度，提高补贴政策的精准性和效能；大力发展农业保险，开展主要粮食作物、牲畜饲养完全成本保险和收入保险试点，完善农业灾后补偿的政策性农业保险机制。

二是培育新型农业经营主体。新型农业经营主体主要包括家庭农场、农民合作社、农业社会化服务组织、农业产业化经营组织等。应重点支持发展农民技能培训机构，支持农民专业合作社、专业技术协会、龙头企业等主体承担培训工作，向农民提供“三农”知识、专项技能指导，开展职业农民职称评定试点；探索乡村职业经理人、经纪人制度，培养一批懂农业、懂农村、懂农民的受过专门训练的职业专家；完善出台各类新型农业经营主体的经营规范标准，便于对其监督管理和更好保障农民权益。

三是发展多样化的联合与合作，引导小农户组织化生产。发展科学合理的多样化联合与合作，是帮助农民节本增效、小农户进入现代农业发展体系的重要措施。应通过构建新型城乡关系、推动城乡融合发展，促使城市与乡村形成有机整体；搭建乡村“三产”融合发展平台，建立农产品生产、加工、物流贸易，以及乡村旅游的现代产业、生产、经营体系，搭建小农户参与的新型农业经营主体平台；制定乡村多样化联合与合作的鼓励政策，鼓励乡村组织、乡村人才开展农业联合与合作，提升农户农业生产收益，鼓励小农户参与当地组织化生产。

四是加大对农业科技的投入和推广，引导小农户绿色生产。要深入落实绿色发展理念，规范农户行为，引导农户开展农业面源污染防治，开展农业绿色生产行动；建议政府组建农技推广队伍，引导教育机构积极投入到农业科技培训和指导中，健全农技推广体系；夯实农业生产能力基础，完善农业机械化装备、农业节水设备、高标准农田建设、耕地保护等支持政策，对实现绿色生产的农户给予补贴补助，鼓励小农户参与数字农业、智慧农业等。

五是加强生态文明建设，引导小农户主动投入到土地生态建设中去。加强农村生态文明建设，开展形式多样、丰富多彩的环境文化、生态文明、循环经济、清洁生产、环境科技知识宣传和教育活动；加快推进农村生态资源资产化资本化制度建设，保障农户权益，提升农户参与生态治理的自觉性和能动性；分区分类拟定土地生态系统保护专项基金，鼓励各地农村因地制宜制定土地生态系统保护方案，对土地生态建设行为予以政策支持和技术指导，引导农户科学进行土地生态建设行为。

（作者单位：首都经济贸易大学）

撷英

中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所副所长 姜长云——

实施乡村振兴战略 须规避几种倾向

实施乡村振兴战略，是新时代我国做好“三农”工作的总抓手。在实际推进过程中，应努力规避以下几种倾向：

规避战略问题战术化倾向，加强实施乡村振兴战略的顶层设计。如果不重视全局性、关键性、方向性的战略谋划及其影响，只重视特定行动的战术安排，甚至仓促行动，就很容易出现方向性失误，出现“效率越高，问题越大、越容易错失机遇”的情况。

规避发展目标理想化倾向，积极稳健地推进乡村振兴可持续发展。实施乡村振兴战略既要积极，又要稳妥扎实有序；既要有适度的高标准和严要求，又不宜吊高胃口，抑或开“空头支票”。

规避振兴方式单一化和“一刀切”倾向，着力推进乡村全面振兴和多样化、特色化振兴。乡村振兴方式单一化，较为突出的表现是，把实施乡村振兴战略的过程简单等同于推进村庄建设的过程，导致乡村振兴的过程难以有效体现“以人为本”和可持续发展。同时，乡村振兴不等于地域空间意义上的所有乡、所有村“一刀切”地振兴。应该看到，部分村庄的萎缩或消亡，可以为另一部分村庄更好、更可持续地振兴创造条件。

规避政策支持“盆景化”倾向，使广大农民在共商共建共治共享中有更多获得感。所谓政策支持“盆景化”，即政策支持普惠不足、特惠有余且强度过大，通过短期高强度的政策支持和公共资源配置，人为营造政策“高地”，导致支持对象对政府投入过度依赖甚至丧失自我发展的能力，相关试点示范亦缺乏复制和推广价值。

规避“三农”配角化倾向，要有效辨识乡村振兴的引领者、参与者。实施乡村振兴战略，离不开农民的增收致富，离不开农民的全面发展。有些经营主体在参与乡村振兴时，代替“三农”而非依靠“三农”，很可能导致农民由乡村振兴的“主角”变成“配角”。

中国社会科学院工业经济研究所研究员 李晓华——

实现新旧动能转换 需“增量崛起”与“存量变革”并举

当前，国际国内发展环境的变化使旧的发展动能减弱，区域经济发展迫切需要实现新旧动能转换。社会主要矛盾变化、新一轮科技革命和产业变革兴起等，都为我国新旧动能转换提供了机遇。在此背景下，需通过“增量崛起”与“存量变革”并举，实现新旧动能转换。政府应在推动新旧动能转换过程中发挥积极的作用。

“增量崛起”对一个地区而言就是要“无中生有”，发展本地区没有的新兴产业、新商业模式、新产业型态。要培育根植性强的本地企业，既可以是本地既有企业投资新兴领域、创业企业的成长，也可以是从外地引进先进技术在本地转化或者吸引本地区成功企业家回乡投资、创业。“无中生有”并不意味着完全脱离地方实际超前发展，新的相关产业仍然需要立足于地方的资源禀赋或产业基础等条件。

“存量变革”对一个地区而言就是“有中生新”，实现本地既有产业优化产品结构、提升发展效率、优化发展质量。第一，大力淘汰落后产能，给新动能腾挪出更大的市场、资本、土地和生态空间。第二，通过加强产品创新、工艺创新、市场创新、管理创新，提高生产效率、品牌影响力、技术含量、附加价值和产品（服务）与市场的匹配程度，实现从低端到高端、从粗放到高效的转型。第三，以知识、技术、信息、数据等新生产要素为支撑，推动互联网、大数据、人工智能等新一代信息技术与实体经济的深度融合，促进产品和服务创新、新业态和新模式发展，创造适应需求端变化的高水平供给能力。第四，重视新市场的开拓，增强产品的国际竞争力，拓展新的发展空间。

上海社会科学院经济研究所副研究员 陈建华——

消除“数据孤岛” 推动数据资源开放共享

政府掌握着大量的数据资源，拥有其他社会主体不可比拟的数据资源优势。然而，目前一些地方数据共通、共享与共用还存在较大的障碍，“数据孤岛”现象较为普遍。由于各政府部门建设数据库所采用的技术、平台及网络标准不统一，导致政府职能部门之间难以实现数据对接与共享。

对此，首要的是积极开放政府数据资源，提高政府职能部门之间、企业之间和具有不同创新资源的主体之间的数据共享广度，促进区域内形成“数据共享池”。要改变政府职能部门“数据孤岛”现象，立足于数据资源的共享互换，设定相对明确的数据标准，实现部门之间的数据对接与共享，推进在制度创新方面的系统集成化，为科技创新提供必要条件。

同时，要促进准确及时的数据信息传递，提高部门条线管理、“一站式”企业网上办事和政府服务项目“一网通办”的网络信息功能，提高数据质量的可靠性、稳定性与权威性，增加相关信息平台的使用覆盖面，让现存数据“连起来”“用起来”。

具体而言，要进一步加强不同政府信息平台的部门连接性和数据反映能力的全面性，要使不同省区市之间的数据实现对接与共享，解决数据“画地为牢”的问题，实现数据共享共用。通过数据共享共用，打破地区、行业、部门和区域条块分割状况，提高数据资源利用率，提高生产效率，更好推进制度创新与科技创新。

（益 青）

本版编辑 栾笑语