

兼业小农、专业小农及不在地农户与现代农业衔接模式的有益探索——来自重庆梁平改革试验区的创新经验

苑鹏 丁忠兵^①

内容摘要：兼业小农户占主体、兼业小农户、专业小农户及新型农业经营主体等多元主体并存，将是较长时期内我国农业生产经营主体的基本格局。在此背景下，加快培育各类农业社会化服务主体，不断完善农业社会化服务体系，将是我国实现小农户与现代农业发展有机衔接、推动农业农村现代化的有效之路。我们在全国改革试验区重庆梁平区调研中发现，当地以深化承包地制度改革和创新新型农业经营主体为动力，围绕当地水稻、柚子等特色产业发展，针对兼业小农户、专业小农户、不在地农户的不同需求，通过给予农业社会化服务费补贴等方式，大力支持农机合作社、农民专业合作社、土地流转服务股份合作社、劳务股份合作社、以及农产品行业协会等多种农业社会化服务组织发展，探索出不同类型小农户与现代农业发展对接的有效模式，成效初显。梁平区经验的政策含义是，各级政府在促进现代农业发展中，应因地制宜、分类施策，针对兼业小农户、专业小农户及不在地农户的不同需求，引导创新不同的社会化专业服务组织。政府尤其应强化农业经理人队伍建设政策，吸引本地人才返乡创业，充实农业社会化服务组织人才队伍。

关键词 兼业小农户 专业小农户 现代农业 模式

一、引言

发达国家现代化的经验表明，现代化的过程是农业在国民经济中的相对重要性不断下降、农业劳动力不断向非农部门转移的过程，也是广大传统小农户逐步分化、转型、走向消亡的过程。但我国独有的 13 亿超大规模人口、以及人均耕地资源有限的基本国情，决定了我国的城镇化进程将刻上独特的中国印记，我国的农业经营主体将长期呈现小规模兼业农户与新型农业经营主体多元并存的格局^②。

据第三次全国农业普查主要数据公报显示，2016 年，全国有 20743 万农业经营户，其

^① 作者为重庆社会科学院农村发展研究所研究员。

^② 张晓山：《实施乡村振兴战略的抓手》，《农村工作通讯》2017 年第 24 期，第 1 页。

中规模农业经营户 398 万户，占 1.88%。全国农业生产经营人员 31422 万人，其中从事规模农业的农业生产经营人员 1289 万人，占 4.10%。小规模家庭经营仍是我国农业的主要生产经营形式。鉴于此，习近平总书记 2016 年 4 月 25 日在安徽凤阳县小岗村农村改革座谈会上的讲话中强调指出，以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是我们党农村政策的重要基石。必须坚持和完善农村基本经营制度，坚持家庭经营基础性地位，坚持稳定土地承包关系，真正让农民吃上“定心丸”。并指出在这个问题上，我们要有足够的历史耐心。2017 年 10 月，党的十九大报告明确提出，“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”，为我国以小农户为主体的现代农业发展指明了方向。

针对如何构建小农户和现代农业发展有机衔接的社会化服务体系，一些专家学者分析认为，要加快构建以公共服务机构为依托、合作经济组织为基础、龙头企业为骨干、其他社会力量为补充，公益性服务和经营性服务相结合、专项服务和综合服务相协调的新型农业社会化服务体系^③。坚持主体多元化、服务专业化、运行市场化方向，通过机制创新、主体培育、领域拓展和区域协调，形成公共性服务、合作型服务、市场化服务有机结合、整体协调、全面发展的新型农业社会化服务体系^④。发展集体土地股份合作制组织、土地托管服务组织、农户合作购销组织、粮食银行、农户合作金融组织等农业社会化服务组织^⑤。发展农业生产性服务业，解决务农农民主体老弱化背景下小规模兼业农户发展现代农业“干不动”、“干不好”、“干得不经济”的问题，缓解小规模兼业农户与发展现代农业的矛盾^⑥。还有学者指出，近年来已经涌现出一大批多类型的新型农业服务主体，为广大小农户和新型农业经营主体提供各种专业化生产经营服务，它们可以分为以下三种类型，以农机、植保、水利等服务型农民专业合作社为代表的合作服务型、各类市场化农业专业服务组织为代表的企业服务型，以及大专院校、科研单位或科技人员通过产学研、农科教相结合等方式成立的农业科技服务型^⑦。总之，发展生产性服务业，建设规模化、专业化、社会化的农业全产业链服务体系，是实现小农户与现代农业发展有机衔接、在小农户基础上实现我国农业现代化的有效之路。

2018 年 4 月下旬，我们赴全国 58 个农村改革试验区之一的重庆市梁平区调研，梁平是重庆的传统农业大县，水稻、梁平柚等特色产业优势突出，素有“小天府”之称，全区农村

③ 蒋永穆 刘虞：《新时代乡村振兴战略下的小农户发展》，《求索》2018 年第 2 期，第 59~65 页。

④ 高强 孔祥智：《我国农业社会化服务体系演进轨迹与政策匹配：1978~2013 年》，《改革》2013 年第 4 期，第 5~18 页。

⑤ 仝志辉 侯宏伟：《农业社会化服务体系：对象选择与构建策略》，《改革》2015 年第 1 期，第 132~139 页。

⑥ 姜长云：《关于发展农业生产性服务业的思考》，《农业经济问题》2016 年第 5 期，第 8~15 页，第 110 页。

⑦ 苑鹏、张瑞娟：《新型农业经营体系建设的进展、模式及建议》，《江西社会科学》，2016 年第 5 期，第 49-50 页。

土地承包总面积 97.02 万亩，人均耕地面积仅 1.04 亩，且地块细碎化，相当多的农户每块承包田只有 2、3 分或 4、5 分。近些年来，随着外出务工和进城农民的增加，务农人员老龄化严重，平均年龄达到了 58.7 岁，由于地块的区位或沟渠条件差，“种地难”、种“懒汉地”、甚至出现耕地撂荒等日渐突出。针对此，梁平区在完成土地承包经营权确权登记的基础上，以深化承包地制度改革和创新新型农业经营主体为动力，围绕当地水稻、柚子产业特色及不同类型农户的需求，探索出多途径分类引导粮食兼业小农户、专业果农及不在地农户等不同类型的农户与现代农业建设对接的模式，在努力提高土地利用率和粮食生产能力的同时，促进农民增收和农村社会稳定。他们通过因地制宜、分类施策，积极探索粮食兼业户、果业专业户及不在地农户与现代农业的不同衔接模式，成效初显，其发展经验在传统农区具有一定的可推广性和现实借鉴意义，值得关注。

二、支持发展专业化服务组织，为粮食兼业户提供全程社会化服务

为解决当地青壮劳力大量外出、留守老人无力耕种、农业用工价格越来越高等突出问题，梁平区自 2015 年起开始实施农业社会化服务支撑工程，梁平县农业委员会、梁平县财政局专门制定了《梁平县 2015 年农业生产全程社会化服务试点实施方案》，大力支持发展农机合作社、农业生产服务公司等社会化服务组织，为兼业农户提供从耕、到种、到收的全程农业机械化服务，得到了广大小农户的积极响应。三年来，全区水稻的社会化服务面积从 22348 亩增加到 41670 亩，增长 86%，每亩为农民节本增效在数百元不等。

以我们调查的屏锦镇万年村红银农机专业合作社为例，合作社领办人是本村人，长期在外经商，受当地政府政策的激励，夫妻二人于 2015 年返乡创业，将积累的几十万元用于购置农机具，获得政府 50% 的购置费补贴，并带动周边农机手带机入社，共同开展机耕、代育秧、机插秧、打药和机收等农业系列化服务。合作社的服务对象主要是周边分散、土地细碎的小农户，地方政府提供一定的服务费补贴，补助标准不超过该项目同期社会公允价格的 50%。近年合作社每年的农机作业面积在 1500 亩—2000 亩之间，初步解决了当地农户因老龄化、兼业化带来的种“懒汉田”和土地撂荒问题，每亩降低农户的种田成本约 200 元左右。2017 年，合作社还利用收获期差异，组织农机手远赴黑龙江开展跨区作业，提高了农机利用率，反过来，进一步降低了本地作业的生产成本。

又如我们调研的碧山镇清平村，入村随机访问的一些妇女和老人向我们介绍，去年把自家的水稻托给农业服务公司全程管理，每亩只需支付 450 元。而以前自己请人或农机手耕种，每亩的直接成本大概是 620 元左右，其中耕地 100 元，插秧 110 元，收割 80 元，购买种子 130 元，化肥 100 元，农药（含施药）100 元，这还不包括平时的田间管理、除草等农活的劳动投入成本。相比之下，农民将水稻田托给公司全程管理，每亩可节约支出 200 多元，加

之公司为托管的地交了 4.5 元/亩的保险费，如出险最高可赔 300 元/亩，农民只负责秋后将晒干的稻谷运回家，他们反映，“省心、省力、省钱”。为农户提供服务的这家农业公司由返乡创业 80 后青年创办，为培育客户群体，他们将政府 190 元/亩的水稻社会化服务补贴（）全部让利农民，2017 年当年公司的土地托管面积超过 2000 亩。另据当地有劳动能力的村民反映，相比将土地流转给龙头企业、合作社等规模化经营主体，他们更愿意通过购买社会化服务来自己经营，既可以避免规模化经营主体出现经营不善就跑路的风险，又可以避免土地流转后自己找不到其他事做的问题。从地方政府角度看，它不仅初步解决了兼业农户、留守老人如何继续开展家庭粮食生产问题，较大提升了当地粮食生产的机械化水平和产业发展效益，而且农业生产经营家庭化、服务社会化的兼业小农粮食生产之路，保障了农地农用、粮田种粮，在一定程度上提升了国家粮食安全保障水平。

二、支持发展专业合作社和农产品行业协会，为广大果农提供全产业链社会化服务

梁平是国家林业局授予的“中国梁平柚之乡”，梁平柚是农业部首批登记的 28 个农产品地理标志之一，也是梁平果农增收的支柱产业。近年，为提升梁平柚品质、降低生产管理成本，拓宽市场销路，梁平区大力支持发展梁平柚专业合作社、梁平柚协会等社会化服务组织，围绕梁平柚生产经营的各个环节开展社会化服务，取得了积极成效。全区梁平柚的社会化服务面积从 2015 年的 1.25 万亩增加到 2017 年的 2.05 万亩，增长 64%。社会化服务试点区梁平柚单果均增重 0.1 公斤，每亩增产 400 公斤，每公斤售价提高 1.2 元，亩均增收近 1000 元以上。

以我们调查的梁平柚发源地合兴镇龙滩村为例，被当地村民称为“柚子大王”的村民张文辉 20 年前牵头成立柚子合作社，在当地政府的支持引导下，这些年来坚持从两个方面不断提升果农竞争力。一是改进生产技术，提升产品品质。针对果农为抢销售季节，盲目早采、滥用化肥，导致柚子变味、市场萎缩等问题，合作社积极引导农户改施农家肥，严格控制采摘季节，同时大力改良种植技术，研发出柚子芽片改良腹接新技术，目前在当地免费推广优质柚树苗 500 多万株，从根本上保证了当地梁平柚品质。同时，合作社常年请专家、教授对柚农进行技术培训，近几年来柚农基本掌握了标准化种植技术。二是构建营销网络，拓展市场空间。早在 2005 年，张文辉组织全区七个乡镇的柚子种植专业合作社成立了梁平龙滩柚协会，发展 400 余人的个体销售户队伍，在全国各地设立梁平柚直销点，并利用各种国际、国内大型展会、举办柚子节等宣传梁平柚，推进梁平柚的规模化、标准化营销，争夺市场定价权。2011 年，合作社启动淘宝等电商平台的销售。2015 年，合作社开通微商销售。2016 年，合作社“双桂”牌梁平柚被评为重庆市著名商标、重庆市名牌农产品，售价 15 元一斤，成为“网红”水果，合作社 3500 吨柚子，实现产值 5000 多万元，并推动全区柚子的标准化

生产和品牌化营销上了一个新台阶。在此过程中，当地政府按照相关政策，对梁平柚机耕、施肥、统防、修枝、销售五个环节开展的社会化服务给予了相应补贴。

梁平柚作为梁平的特色优势农产品，其生产管理的专业性很强，技术要求较高，产品销售面临的市场竞争压力较大，传统单家独户生产方式和小农经营模式很难适应产业技术升级要求和市场竞争要求。农民合作社、产业协会在当地政府的大力支持下，围绕柚子的品种改良、生产管理、品牌打造、市场营销全产业链开展社会化服务，有力提升了产品品质，节约了生产管理成本，扩大了品牌影响，增强了市场竞争力，为从事特色效益农业生产的专业小农户有效对接现代农业探索出了一条可行路径。

四、支持发展土地流转服务股份合作社，加速离地小农户的退出

为确保国家粮食安全，妥善解决举家外出农户越来越多、撂荒农田面积越来越大问题，梁平区以农村改革试验区先行先试为契机，出台了农村承包土地经营权流转、管理办法等文件，通过颁发农村集体土地所有权证、农村土地承包经营权证和农村土地经营权证等，初步搭建土地流转市场交易体系，推动承包土地经营权流转和发展适度规模经营，确保转产就业农户的农村土地承包经营权“流得出、转得进、稳得住”。目前，全区土地流转总面积 49.4 万亩，流转率 51.2%。实现土地规模经营面积 39.58 万亩，土地规模集中度 41.6%，比 2014 年末提高了 13 个百分点。

我们调查的金带镇石燕村，地处城郊，全村 730 户、2328 人，耕地面积 3000 亩。村里青壮劳动力大多举家外出、务农人员老龄化，加之土地细碎化严重，农民种地难问题突出。如与我们座谈的一对夫妻，年过半百，耕种了村里外出打工亲友的 40 亩田地，地块上百块，机器进不去，靠人工插秧，劳动强度大，难以为继。2017 年底，在地方政府的支持下，村两委牵头成立全区第一家土地流转服务股份合作社，入股土地 1860.45 亩，入社农户以村民小组二轮承包土地为准，经过全村上下四轮大讨论、召开 20 多次小型会议，确定了农民按全组土地承包人口平均入股，以体现公平原则。那些私自开发集体田边、田沟地的农户一律退出多占的土地，占用承包地建房和建坟的农户要在入股的承包地面积中减去相应的面积，而不愿加入的农户按照应获承包地面积由村集体统一调地。合作社将农民入股的承包土地统一开展土地整治，降低坡度、小田变大田、集中连片，而后公开竞标，流转给业主经营，尚未流转出的土地则由原承包户继续使用。合作社的纯收入实行两次分红制，第一次按保底租金进行分红，对象为第二轮土地承包人口。第二次分红资金来源主要为土地流转中介与管理费、土地整理后新增的租金收入等，对象为村集体产权制度改革量化确权时确认的全村集体经济组织成员。土地流转服务合作社与深化土地制度改革、确地确权联系在一起，不仅促进了土地的规模化经营，而且有效化解了长期以来存在的承包地占用不公、积怨深等矛盾，得

到了绝大多数村民的欢迎。

上世纪 80 年代，在有着极大农村人口红利的情况下，通过实施家庭联产承包经营制，实行大包干，激发了农民的热情，解决了农民的温饱问题。现今，在依靠家庭承包地已无法致富奔小康的情况下，绝对多数农民放弃承包地走上非农化发展之路已是不争的事实，在一部分农户举家外出，彻底离农的情况下，在坚持农户承包权的基础上，引导离地的农户流出土地，让部分农民通过流转等方式取得更多土地而成为职业农民，是发展现代农业的一种重要发展方式。梁平区通过建立土地流转股份合作社的形式将农户的承包土地集中起来进行土地整治，再公开招标方式流转给业主经营，与过去单家独户与业主签订土地流转合同相比，能较大程度节约土地流转双方的谈判成本、签约成本，能更有力保障合同的履行，也更有利于土地的连片规模化经营，无论是对于保障农户的承包权还是对于实现农业生产方式的转型升级和提升农业生产能力，都是有价值的制度创新。

五、创新发展劳务股份合作社，实现新型农业经营主体和离土劳动力就业的双赢

随着农村土地流转和规模化经营水平的提升，农业生产经营过程中的雇工现象成为新常态。但受农村社会保险不完善、农业劳动监督难、农民缺乏契约精神等因素影响，农业新型经营业主雇工贵、用工难问题越来越突出，而土地流转后的大量农村留守老人又面临无活可干的窘境。对此，重庆梁平区在推进农村改革过程中创新发展劳务股份合作社，为当地业主和农村留守农民提供劳务中介及后续管理服务，着力破解“企业、业主找不到人干活，农民又找不到活干”问题，取得了多方共赢、多方满意的积极成效。

我们在金带镇调查中了解到，该镇仁和村、双桂村是双桂田园综合体一期项目所在地，为解决推进项目建设过程中劳务用工问题，2017 年底，金带镇政府引导仁和村、双桂村由各村集体经济组织牵头，联合组建了金带镇劳务股份合作社，本地 65 周岁以下有劳动能力和就业意愿的农民，经本人申请、直系亲属书面同意均可入社，按照本人特长、意愿与市场需求，合作社将入社成员分成保洁、保安、绿化、物业、餐饮、农事、建筑等工队，并统一制订工作规则与劳动纪律；合作社实行统一对外派工与用工管理、监督，代表成员与用工方谈判用工价格、结算工资、并收取用工方 10%-20%的佣金和管理费等。如合作社与当地一家保洁公司按每人每月 1700 元结算，其中 1500 元作为保洁人员工资，200 元作为合作社收入，合作社提取 10%即 20 元用于支付管理员工资。为化解业主用工风险，合作社制定实施了三项创新性举措：一是为适龄人员买社会保险，超龄人员买商业意外险，每人每年保费 1000 元，保额包含 50 万元身故、10 万元重大疾病和一定比例的伤残。二是按不高于利润 10%的比例提取风险基金，用于合作社运营中遭遇重大经济损失。三是各个工队成立自治会，进行自我教育、自我约束，出现意外事故时内部自行化解，避免无理取闹与上访。在收益分配

方面，按照合作社的章程，合作社取得的总收入，扣除成本及提取公积金、公益金、风险基金后，全部用于分红，各村的分红总额按各村集体经济组织成员在合作社的劳务收入所占比例计算分配，各村分别对本村集体经济组织全体成员分红。截至 2018 年 3 月底，劳务股份合作社共有入社农民 652 人，实际用工 61433 天，取得劳务收入 500 多万元。

梁平区金带镇通过成立劳务股份合作社，集劳务中介、劳务派遣及后续社会化服务于一体，畅通了农村劳务渠道，增强了行业自律，较好化解了业主的潜在劳务用工风险，让老龄农民、贫困农民也能参与到农业发展和乡村振兴当中，有效提高了农村要素资源的利用率，我们在调查中发现，不仅农民满意，而且业主高兴、政府安心，有利于增加农村集体收入和实现共同富裕，促进社会稳定，并且具有较强的推广效应。

六、政策含义

重庆梁平区在推进小农户与现代农业有机衔接方面探索出的不同模式，对我国传统农业区创新新型服务主体、完善农业社会化服务体系，推动以小农户为基础的现代农业发展有着积极的政策含义。

（一）政府应针对兼业小农户、专业小农户及不在地农户的不同需求，引导创新不同类型的专业服务组织。

改革 40 年，虽然我国的基本农情没有变，超小农户仍然是基本经营主体，但农户群体分化严重，专业农户与兼业农户，在地农户与不在地农户并存，愿意坚持种地农户与希望放弃种地农户并存，因此在引导他们进入现代农业发展轨道中，应采取不同的方式。对于传统粮食生产地区，应尊重广大中老年农户不愿意放弃土地、要通过自我经营满足家庭粮食消费和自我劳动生活方式需求的特点，重点支持发展各类全程化农业社会化服务组织，通过政府给予一定比例（如 30%-50%左右）的作业成本补贴，促进服务的规模化，带动提高小农户的土地利用率、土地生产率和劳动生产率，引导小农户与现代农业衔接。对于那些劳动-资本双密集、收入主要依赖农业的专业小农户，应在提升其生产经营能力、强化区域农产品品牌建设、以提高农户市场谈判力等方面，加大社会化服务力度。而对于那些流转土地承包经营权、退出土地的农户，则通过乡村振兴、发展新产业新业态的契机，大力支持发展劳务服务组织，为这些仍然有劳动能力和意愿的农民提供各种就业机会，在为用工方提供监督服务的同时，也代表农户、维护他们的合法权益，让这些老弱农民在放弃自我经营农业的同时，实现劳动力的就业，增加其工资性收入。

（二）政府政策导向应坚持产业型政策与社会型政策相结合、效率与公平兼顾

长期以来，我国农业政策是以提升农业竞争力、保障国家粮食安全为核心的产业型政策导向，随着我国现代化发展进入新时代，19 大报告提出“实现农业农村现代化”，意味着政

府的农业农村政策导向应从原有的产业型为主，转为产业型政策与社会型政策并重，进一步强化促进小农户增收为导向的社会型政策，兼顾公平与效率。

具体地讲，政府在坚持培育新型农业经营主体、推进适度规模经营，提升农业生产经营效率、发挥新型经营主体对广大小农户带动作用的同时，应更加直接关注以兼业化、小规模为特点的广大小农户的前途命运，加速促进小农户参与到社会化大分工为特征的现代农业体系建设中来。我们在调查中发现，2018年，梁平区根据财政部关于原则上财政补助占服务价格的比例不超过30%，单季作物亩均补助规模不超过100元的标准，将全区水稻社会化服务补贴标准从去年的190元/每亩降到了今年的80元/亩，导致专业服务组织土地托管价格大幅度提升，一些地区的农业社会化服务面积明显下降。如我们前面提到的碧山镇清平村案例，据公司介绍，2018年，他们为当地农民开展稻田托管的面积少了很多，主要原因是政府将服务费补贴从上年的190元/每亩降到了今年的80元/亩，公司不得不将托管价格相应地提高，当地一些农民难以接受，退出了服务。在目前农业社会化服务仍处在推广初期的历史发展阶段下，我们建议给地方政府更大的创新空间，只要地方财力允许，可以有一定的自由度，如上下浮动20%，同时遵循国际经验，严守各项补贴不超过50%的上限要求，以保证政策的连续性、稳定性，维护广大小农户的利益，让基层农民和干部吃上定心丸。

（三）制定优惠政策，吸引本地人才返乡创业，充实农业社会化服务组织人才队伍

加快发展农业社会化服务组织，完善农业社会化服务体系，既是实现小农户与现代农业有机衔接的有效路径，也是吸引农村青壮年劳动力、本地人才返乡创业、施展才华的重要领域。在我们实地调研的案例中，领办人以来自本地返乡创业的企业家人才为主体力量。因为农业社会服务既包括机耕、机种、机收等以体力劳动为主的服务，还包括品牌打造、市场推广、网络营销、金融信贷等具有较强专业性和技术性的服务，需要有专业知识、有市场营销经验、有经营管理能力的人才队伍带动。。为有效吸引更多的农村人才充实到农业社会化服务队伍中来，，国家及地方政府可从两个方面制定完善相关优惠政策：一是允许已参加城镇职工养老、医疗保险的农民工，在返乡参加农业社会化服务组织并开展社会化服务活动后，可继续参加城镇职工养老、医疗保险，条件较好的地方还可支持返乡创业农民工缴纳住房公积金，各地财政可视情况给予一定补助。二是建立农业职业经理人等专业职称评审制度，并与政府农业项目的金融扶持、财政扶持、人才培养等政策挂钩，向他们倾斜，培养一支农业职业经理人队伍，完善创业环境，增强返乡创业人员立足农业农村开展社会化服务的恒心。

（原文发表在《改革》2018年第6期）