

## 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 执笔 苑鹏

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，道路不畅通，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。