

发展农民专业合作社与应对小农户生产的三大挑战

樊苑鹏

今年中央1号文件提出要鼓励发展多种形式适度规模经营、健全面向小农户的农业社会化服务体系,并提出通过培育家庭农场、农民专业合作社等新型农业经营主体,带动小农户融入农业产业链。近些年农民专业合作社的创新发展实践显示,它已经成为通过服务规模化发展适度规模经营、通过完善与农户契约关系引导小农户参与农业产业链建设的重要载体。

一、小农户生产与现代农业衔接面临三大挑战

大国小农是中国的基本国情。按照农业农村部《中国农村经营管理统计年报(2018)》的最新统计数据,经营耕地的承包经营农户数量仍高达2.64亿户以上,与上年持平;未经营耕地的农户仅有2150万户,不足8%,比上年增长0.1%。在经营耕地的农户中,85.2%的农户经营面积在10亩以下,10.5%的农户经营面积为10亩—30亩,按照世界银行2公顷以下为小农户的界定标准,中国小农户的占比高达95.7%。从未来发展看,即使中国城镇化2035年达到世界发达国家70%以上的水平,农村仍然有4亿以上人口,这意味着小农户大规模地长期存在在今后相当长的时期内仍旧是中国农业生产经营的基本面。

随着我国进入城乡融合发展的新时代,小农户生产融入现代农业发展将面临以下三大基本挑战。一是农业劳动力老龄化。全国农业三普数据显示,全国农业生产经营人员3.14亿人,其中35岁及以下占19.2%,36岁—54岁占47.3%,55岁及以上占33.6%。其中,55岁及以上占比高出规模农业经营户群体12个百分点,小农户生产的老龄化问题相对突出。随着城镇化发展进程,可以预测,农业劳动力的老龄化问题将不可逆转地日益突出,这也是带有世界性的普遍现象。如韩国农业部公布的数据显示,韩国农业劳动力60岁及以上的占比在1970年只有7.93%,但是到2016年达53%以上,老龄化导致农业面临后继无人。二是农业特别是种植业的副业化。按照《中国农村经营管理统计年报(2018)》的数据,全国2.73亿汇总农户中,纯农业户为1.74亿户,仍占63.7%,以农业为主的农业兼业户0.49亿户,占18.1%,两者合计超过80%。但是,进一步从农户收入构成的变化看,家庭经营性收入占比,特别是种植业收入占比逐年下降态势突出,工资性收入占比则呈现稳步上升态势,并且在农户收入构成项目中占比最高。按照国家统计局公布的数据,2015年到2018年,家庭经营性收入占比从39.4%下降到36.7%,其中种植业收入占比下降幅度更大,从21.1%下降到17.8%。工资性收入占比则从40.3%提高到41.0%。它反映出农户经营非农兼业化不断加深、加速,农业特别是种植业收入在农户家庭收入中的比重相对下降,从经济理性出发,存在农户将农业生产副业化的倾向与趋势,即他们将从家庭效用最大化而不是土地产出最大化来安排农业生产,造成对稀缺耕地资源合理有效利用和新技术应用等的挑战。三是农田水利基础设施建设的脆弱化。水利是粮食生产的命脉,但我国的农情是“人多地少水更少”,按照农业三普数据,我国耕地灌溉面积平均为45.9%,不足一半,且分布明显不均,与耕地资源分布呈反向关系;其中灌溉用水主要依靠地表水,占灌溉耕地面积的近70%。拥有喷灌、滴灌和渗灌设备的面积平均仅为16%,反映出农业靠天吃饭的基本面没有改变,农业水利设施改善仍然欠账太多。然而,依靠地块细碎化、分散的小农户开展水利设施建设,存在着公共品供给能力不足、无支付能力及经济不合算等并存问题。

以上三大挑战，意味着小农户的生产经营方式在与现代农业有机衔接中，存在着先天不足与难以克服的制度缺陷，需要组织创新加以解决，大力发展农民合作社因此成为题中之义，它也是全球农业现代化进程中具有普遍意义的发展规律。

二、提升农民合作社的生产服务水平，有效应对三大基本挑战

“小康不小康，关键看老乡”，围绕全面建成小康社会目标的实现，今年中央1号文件强调重点补短板，农业农村部出台了具体实施意见，进一步强调促进农民合作社高质量发展。面对国内外日益错综复杂的环境，特别是突如其来的新型冠状病毒肺炎疫情的严峻挑战，今年农民外出务工收入增长的不确定性因素显著增强，保障粮食生产安全、大力发展乡村本土富民产业、拓展改善农民增收渠道的压力加大。在继续深入推进农业供给侧结构性改革，促进农业高质量发展的新阶段，以农民合作社为重要载体，大力开展土地流转、发展农业生产服务业，打造区域性的农业社会化服务综合体，将是应对小农户与现代农业衔接挑战的有效工具。

按照《中国农村经营管理统计年报（2018）》的统计数据，截至2018年底，农户家庭承包耕地流转总面积达5.39亿亩，比上年增长5.3%，其中耕地入股合作社面积为1419.7万亩。从土地流转去向看，在流入市场经营主体中，主要是流入合作社，为1.21亿亩，超出流入企业的5580万亩和其他主体的5414万亩之和。从笔者近年在东、中、西及东北地区近10个省的调研情况看，以农民合作社为载体的土地流转形式多样化，包括土地入股、土地出租、土地对外

竞价招标等，流转后的经营方式也是多种多样，或是合作社集体统一生产经营，或是对外出租给能人大户，或是与农业公司合作经营，或是合作社内部承包经营等。但不管采取什么形式，合作社流入土地后，普遍开展化零为整、连片成方、土地平整、农田水利基础设施和田间机耕路建设以及直接从事设施农业建设等，有效改善了耕地生产条件，促进了土地利用率和土地质量提升，并加速了农户的分化步伐，推进不在地的兼业小农户退出进程。此外，近年来以农机、植保为代表的农业生产服务类合作社快速发展，促进了在地小农户通过农业专业化的规模服务，有效解决地如何种的问题，其中提供生产全程专业化服务的合作社，更是助力小农户实现与现代农业的直接对接。按照农业农村部《中国农村经营管理统计年报（2018）》的数据，2018年全国农业生产托管服务面积达13.8亿亩，接受服务的农户达4191万户，各类服务组织中，农民合作社有15.3万家，占41.4%；农村集体经济组织7.7万家，占21.0%；农业企业2.4万家，占6.5%；其他服务组织11.5万家，占31.1%。可见，农民合作社已经成为第一生力军。并且，以生产服务为主的农民合作社达54.5万家，占总量的28.8%，比上年增长7.2%。调研发现，随着农机服务合作社经营实力的增强，产业服务链条不断延伸，一方面，规模较大的农机服务合作社直接租种农户的承包耕地，从事农业生产经营，自身同时成为家庭农场或合伙农场，形成农业生产的纵向一体化；另一方面，农机合作社之间或与产业链上的相关主体联合与合作，发展横向一体化或纵向一体化，综合服务能力显著增强。近年来，农业服务合作社联合社或产业联合体在一些粮食产区发展较快，农机与农艺有机结合，实现从育秧、播种、植保到收

获、烘干等全程机械化服务，提升了小农户粮食品种优质化率，减少了化肥农药用量，缩短了新品种新技术的采用周期，加速了生态农业、立体循环农业等的应用，促进了绿色农业、品牌农业的发展。

从未来发展看，一是应更加重视农民合作社在加速土地流转中的服务平台作用，支持合作社开展土地基本整理，代表农户统一对外竞价招标，在更大范围内吸引种田能手、农业生产公司承包经营，让专业的人做专业的事，加快代耕代种、土地托管服务模式的推广应用，促进稀缺耕地资源的有效合理利用，降低种懒汉田甚至弃耕的潜在风险；二是引导农民合作社加快再联合再合作的步伐，打造农业生产全程机械化综合服务体，全面实现农业的专业化分工和社会化大生产，政府应加大对植保无人机、深耕作业及粮食烘干设备等购置的专项补贴力度，坚决落实自然资源部、农业农村部《关于设施农业用地管理有关问题的通知》（自然资规〔2019〕4号）精神，保障农机具的设施用地；三是大力支持劳务合作社的发展，应作为下一步工作推进的一个重点，鼓励村“两委”组织村里那些有劳动能力和意愿的留守农民加入，与当地新型经营主体、农业公司、涉农企业等各类用工单位对接，提供相关劳务服务，如劳动合同签订、统一上劳动保险及确保工资按时发放等，政府应将劳务合作社作为农民培训项目的一种承接单位，促进劳动力实现二次就业和微商创业的同时，缓解新型经营主体及本地企业的临时性集中用工难以及劳动纠纷等问题，促进劳动者素质全面提升。🔗

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所合作经济研究中心）