

改革、转型与发展

我国小农户与现代农业发展有机衔接的相关政策、存在问题及对策

崔红志 刘亚辉

【提要】小农户是我国农业生产的主要经营主体。改革开放以来,党和政府采取多种措施促进小农户与现代农业发展有机衔接,但仍存在着一些问题,主要包括:对小农生产的合理性和长期性认识不足、农村土地制度改革滞后、新型农业经营主体与小农户的利益联结机制不完善、面向小农户的农业社会化服务体系建设滞后。为了促进我国小农户与现代农业发展有机衔接,应继续坚持家庭承包经营的基础地位,衔接落实好第二轮土地承包到期后再延长30年的政策,完善新型农业经营主体与小农户的利益联结机制,建立和完善面向小农户的农业社会化服务体系。

【关键词】小农户 现代农业 新型农业经营主体

〔中图分类号〕F323 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2018)05-0034-08

我国的小农户是指实施家庭联产承包责任制所产生的2亿多承包农户,其主体既有自给型小农户,也包括商品型小农户。^①改革开放以来,尽管多种类型的新型农业经营主体快速发展,但小农户仍然是我国最主要的农业微观经营主体,而且这种格局将保持一个较长时期。党的十九大报告着眼于中国现实的国情农情和中国特色农业农村现代化建设规律,提出要实现小农户与现代农业发展有机衔接。^②本文试图在对我国关于小农户与现代农业发展有机衔接的政策、制度安排进行梳理的基础上,以问题为导向,从政策和制度层面分析影响我国小农户与现代农业发展有机衔接的障碍因素,进而提出相关对策。

一、我国关于小农户与现代农业发展有机衔接的政策和制度安排

改革开放后,我国农村实行家庭联产承包责任制,家庭承包经营成为农业经营的主要形式。由

^① 张红宇:《实现小农户和现代农业发展有机衔接》,《农民日报》2017年11月21日。

^② 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)》,《人民日报》2017年10月28日。

于户均承包地数量少，我国家庭承包经营实际上就是小农生产。党和政府采取多种措施，促进小农户与现代农业发展有机衔接。

（一）坚持以家庭承包经营为基础的农业现代化道路

家庭承包经营解决了在集体化时期农业生产中存在的监督及劳动贡献度量问题，调动了广大农民的生产经营积极性。但回顾历史可以发现，即使这一制度变迁促进了我国农业生产持续发展，质疑、反对该制度的声音一直存在。有的把其视为与现代农业发展相对立的落后生产方式；有的把其与集体统一经营割裂、对立起来，认为搞家庭承包经营动摇了社会主义的经济基础。在实践层面，有的地方搞“两田制”：将集体的土地划分为口粮田和责任田，口粮田按人平均承包；责任田有的按人承包，有的按劳承包，有的实行招标承包。有的地方以发展集体经济为名干预农户家庭生产，收回承包地，造成部分农民失去土地，严重影响了农民生活和社会稳定。针对上述情况，党中央制定政策明确反对以发展集体经济的名义削弱、破坏家庭承包经营。1998年，党的十五届三中全会通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），提出家庭承包经营不仅是集体经济组织内部的一个经营层次，而且是统分结合的双层经营体制的基础，集体经济组织要增强为一家一户服务的功能。对于家庭承包经营的地位，《决定》指出：“这种经营方式，不仅适应以手工劳动为主的传统农业，也能适应采用先进科学技术和生产手段的现代农业，具有广泛的适应性和旺盛的生命力，必须长期坚持。”^①

近年来，我国农村土地流转速度有明显加快的趋势。截至2016年6月底，全国承包耕地流转面积达到了4.6亿亩，超过承包地的1/3。在一些沿海地区这一比例已经达到1/2。^②随着土地流转速度与规模的提升，在农业生产经营领域已经发展培育出诸多新型农业经营主体，如专业大户、家庭农场、农民专业合作社、农业产业化龙头企业等。近年来的多个中央文件^③均强调，农地流转应坚持依法、自愿、有偿的原则有序进行，要稳定和完善以家庭承包为基础、统分结合的双层经营制度。与此相对应，党和政府的政策始终将新型农业经营主体的功能定位于向小农户提供生产经营服务，而不是取代一家一户的小农生产。

针对农业比较收益低和小农户在生产中的困难，党和政府制定了一系列的支持保护措施，主要有：取消农业税，向小农户提供各种补贴；对小农户销售的主要农产品实行政府保护价收购；着力推进农村土地整理和小型农田水利设施建设；建立和完善面向小农户的农村社会保障制度；等等。

（二）培育和发展新型农业经营主体

小农户面临着一些在生产、经营、销售等方面的困难。党和政府的政策导向可以概括为：在坚持家庭承包经营为基础的同时，积极培育和发展新型农业经营主体，由这些新型农业经营主体带动小农户与现代农业发展有机衔接。

家庭农场是小农户的升级版，既保留了家庭承包经营这一适宜于农业生产的经营形式，也在一定程度上实现了规模经营。同时，家庭农场也有助于推进农业生产的标准化、品牌化。“农业产业化龙头企业+小农户”或“农民专业合作社+小农户”的经营形式有诸多优势，主要包括：一是有助于解决小农生产经营中面临的技术、资金及产品销售难题；二是有助于解决小农生产市场化、国际化竞争力较弱的难题，提高生产标准化和专业化程度；三是有助于解决小农户农业收入低、生产效率低的难题。

^① 《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定（1998年10月14日中国共产党第十五届中央委员会第三次全体会议通过）》，《求是》1998年第21期，第5页。

^② 《农业部：上半年耕地流转面积4.6亿亩 沿海地区过半流转》，<http://finance.china.com.cn/news/20161103/3969846.shtml>，2016年6月5日。

^③ 如2008年以来的历年中央一号文件等。

根据农业部2016年统计数据,全国已有超过87万户家庭农场,工商部门登记注册的农民专业合作社达190.8万家,农业产业化龙头企业达到13万家,各类公益性服务组织超过100万个。^①各类新型农业经营主体的快速发展,不仅为农产品供给的有效增加提供了支撑,同时在一定程度上重构了我国农业生产经营以小农户为主的传统格局。

(三) 开展多种类型的农业社会化服务

围绕如何把小农生产引入现代农业发展轨道上来,近年来我国各地开展了积极探索,在不更改农业经营主体和不以行政手段加快土地流转的前提下,通过培育新型农业社会化服务主体,推动农业生产规模化经营。比较典型的规模化服务方式有互换并地、土地托管以及联耕联种三种类型。互换并地是指将农民分散化、细碎化的土地调整到一块或一片,以此实现土地集中连片耕种和扩大土地规模经营。有的地方由村集体主导,推行“一户一田”,具体做法是:集体收回农户承包地,然后对土地进行统一综合整治,平衡地力,完善水、电、路等配套设施,再分配给各家各户,从而解决了农民地块分散的问题,也为农民流转土地或以土地入股新型农业经营主体奠定了基础。土地托管是指农民将土地委托给农业社会化服务组织进行耕作管理的一种农业经营方式,有的是从种植到收割的全程托管,有的是某一个或几个生产环节的半托管。联耕联种是指农户联合起来,打破田埂界限,选用统一的生产品种,统一进行田间作业,从而实现农业规模化经营。

基于上述政策和制度安排,我国小农户从总体上已经被引入现代农业发展轨道。2007年,我国农业科技贡献率为47%,2017年提高到57%,平均每年提高一个百分点。从农业土地生产率来看,在2007年至2017年的十年中,主要作物单产提高幅度是:小麦26%,玉米11%,稻谷10%,棉花31%。从农业劳动生产率来看,在2007年至2017年的十年中,全国人均GDP增长了2.2倍,而农业劳动生产率增加了3倍。农业劳动力减少了1亿人,但所创造的农业增加值总量是原来的2.7倍。^②

二、实现我国小农户与现代农业发展有机衔接所面临的问题

如前文所述,我国现有的政策和制度安排已经极大地促进了小农户与现代农业发展有机衔接。但同时也应该认识到,在一些方面仍存在着诸多值得注意和亟待解决的问题。

(一) 对小农生产的合理性和长期性认识不足

我国20世纪50年代后期开展的农业合作化运动及人民公社化运动彻底摧毁了小农经济体制,但实践证明,农业集体化道路行不通。改革开放后所推行的农业家庭联产承包责任制,实际上是对小农生产合理性的再认识,是马克思主义小农理论的中国化。值得注意的是,我国一直存在着把小农生产和小农户与现代农业发展对立起来的思想倾向,认为小农生产和小农户与现代农业发展不相容、不能实现有机衔接,现代农业发展的过程就是小农被消灭的过程;农场经营规模小是农民收入低的主要原因,要提高农民收入,就要促进土地流转或农村承包权退出,从而扩大经营规模。相应地,在政策导向上就应该通过加速农村土地流转等方式消灭小农户。由这种认识所支配,一些地方将规模经营和土地流转视为传统农业向现代农业转变的必要条件,将土地流转率视为硬性考核目标,甚至违背农民意愿强行开展土地流转。

“实际上,农业生产方式究竟采用小户经营还是规模化生产,主要取决于一个国家的资源禀赋和技术条件。”^③传统农业生产要素包括土地、资本以及劳动力,当这三个要素的边际产出等于其市场

^① 转引自杜志雄:《家庭农场发展与中国农业生产经营体系建构》,《中国发展观察》2018年第Z1期,第43页。

^② 柯炳生:《农业农村进入新时代的重大变化有哪些?》,《农民日报》2017年11月29日。

^③ 谭秋成:《小农也有合理性》,《同舟共进》2017年第7期,第26页。

价格时，农业生产就是有效率的。在劳动力紧缺而土地资源丰富的国家，农场工人的工资成本会很高，此时资本投入会增加以减少劳动力，从而农场规模会扩大。相反，若一个国家人多地少，农业生产中使用最多的生产要素则是劳动力，此时农场规模不会很大。当前中国的农业生产就属于劳动力多、农场规模小的情形。随着城镇化工业化进程的加快，农村劳动力向第二、三产业转移，农村人口向城镇集聚，由此导致农村土地耕种规模因农业人口的流出而增大。虽然由于农业资源禀赋条件的变化，少数经济发达地区出现了规模较大的农场，但总体来看，小农户小规模经营仍然是我国农业的基本经营方式，美国式的超大规模农场经营方式在我国并不适用。

（二）农村土地制度改革滞后

我国实行农村土地集体所有制，在目前农村承包地“三权分置”的政策框架下，村组集体拥有土地所有权，主要体现为土地发包权。农民拥有土地承包经营权，在农民承包地没有发生流转的情况下，小农户是土地承包权和土地经营权的权利主体；当农民承包地流转后，小农户拥有土地承包权，流入者拥有土地经营权。从总体情况来看，我国农村土地制度符合我国的国情和农情，但仍存在一些问题，不利于小农户与现代农业发展有机衔接。

1. 土地承包权不稳定

我国现有的政策和法律对村集体调整和收回农民承包地作出了限制性规定。但是，由于村集体是农村土地的所有者并拥有发包权，可能会以各种理由调整和收回农民承包地。实地调研发现，这种现象并不是个例。从这个意义上说，我国农户的土地承包权具有内在的不稳定性。例如，一些地方以落实土地集体所有权或发展集体经济的名义，收回农民的承包地建立集体农场；一些地方收回农民承包地后，以集体的名义再次转租或重新发包，实质上仍然是农户分散承包经营。土地承包权不稳定，就会降低农民向土地投资的积极性，也会降低农民流转土地的意愿，不利于小农户与现代农业发展有机衔接。

2. 土地承包经营权的权能不完整

我国的农村土地承包法和物权法等法律规定，农民对承包土地享有占有、使用、收益和流转的权利。农户在承包期内可按依法、自愿、有偿的原则，采取转包、出租、转让、互换等形式流转土地承包经营权。这些权利是设立在农村集体土地所有权上的用益物权，构成了土地承包经营权的权能结构。但是，土地承包经营权的权利内容仍有待完善，主要表现为：土地承包经营权的法定承包期为30年，而流转的期限又不得超过承包期的剩余年限；土地承包经营权的抵押没有得到法律许可；土地承包经营权的转让受到限制，只能局限在农村集体经济组织内部，转让空间极小；土地承包经营权的继承在法律上没有得到明确表述。

3. 土地经营权的权利实现存在着障碍因素

土地经营权是指在一定期限内占用承包地、自主组织生产耕作和处置产品，取得相应收益的权利。在农民承包地没有发生流转的情况下，土地承包权和土地经营权的权利主体是统一的。当农民承包地流转后，土地承包权和土地经营权的权利主体发生了分离。农民是土地承包权的权利主体，流入者是土地经营权的权利主体。农村承包地“三权分置”制度的重要功能是借此赋予经营主体更有保障的土地经营权，从而使得我国的农村基本经营制度更加完善。但从现实情况来看，土地经营权的权利实现存在着障碍因素：第一，土地经营权确权颁证工作滞后，很多流入土地的新型农业经营主体没有土地经营权证，也就不可避免地影响到土地经营权的市场交易和流转。第二，一般来说，现代农业的投资数量大、投资回报周期长，相应地，就要求有较长期限的土地经营权。但土地承包经营权有时效限制，新型农业经营主体不能与农民签订跨越承包期的土地流转合同。这一约束条件加大了土地流入方的投资风险，从而不利于其加大农业投入，也有可能导致其对耕地采取短视的、破坏性的利用行为。第三，新型农业经营主体以土地经营权抵押贷款存在困难。假设新型农业经营

主体以土地经营权为抵押而在金融机构得到了贷款，一旦不能按时偿还贷款，金融机构就需要把土地经营权这一抵押物变现。通常的变现途径是把土地经营权流转给新的农业经营主体。但现实情况是，金融机构很难及时找到承接土地经营权的新的农业经营主体。这样，不容易变现的土地经营权不仅不能给金融机构带来收益，反而成了一种负担。

（三）新型农业经营主体与小农户的利益联结机制不完善

实践表明，新型农业经营主体对于小农户与现代农业发展有机衔接具有积极作用。但目前的突出问题是，新型农业经营主体与小农户的利益联结机制不完善，影响了其把小农户引入现代农业发展轨道的绩效。

在以“公司+农户”为代表的农业产业化经营中，小农户由于力量分散、与公司谈判能力弱，难以分享到公司发展利益，在公司亏损时甚至会遭遇经营主体“跑路”和赖账毁约等情况，利益得不到有效保障。

农民专业合作社是引导小农户与现代农业发展有机衔接的重要载体。但我国农民专业合作社在发展中普遍面临规模小、带动能力弱的问题。尤其值得注意的是，在农民专业合作社统计数字背后隐藏着大量“空壳”和假冒合作社。笔者参与的中国社会科学院农村发展研究所课题组2017年对浙江、陕西、吉林等8省10多个县的调查结果显示，在注册登记的农民专业合作社中，正常运营的比例大约为20%，有的地区这一比例低于10%，“空壳”或“休眠”合作社数量众多。其中，有的从未开展过经营活动，主要是为了获取政府财政补助或银行贷款而注册；有的由于经营不善或市场行情变化而停止运营。即使是正常运营的农民专业合作社，也有很多是挂牌或假冒合作社，其与农户社员之间本质上是土地租赁关系，并未结成利益共同体。显而易见，这些挂牌或假冒合作社很难成为小农户与现代农业发展有机衔接的载体。提升农民专业合作社的质量是实现我国小农户与现代农业发展有机衔接的关键。

近年来，党和政府在政策导向上鼓励农民以土地经营权入股农业产业化龙头企业或农民专业合作社等新型农业经营主体。一些地方规定，农民的土地经营权入股是优先股，无论企业或合作社亏损还是盈利，农民均按相当于土地流转租金的保底金额获得分红。这种做法虽然使农民获得入股土地的保底收入，但仍难以消除农民利益受损问题，若经营主体发生亏损，则农民的保底收入也难以保障。尤其是由于小农户在与企业和合作社打交道时往往处于弱势地位，企业或合作社能够利用其信息优势和强势谈判地位获取更多利益，而小农户的利益则得不到有效保障。从逻辑上讲，让小农户对经营主体的财务活动进行监督，能够在一定程度上降低其隐瞒经营绩效的道德风险，但小农户由于缺乏相关知识且组织化程度低，难以对经营主体的败德行为实施有效监管。另外，股份结构的不均衡也降低了小农户对经营主体道德风险的监管意愿。一般来说，小农户在企业或合作社中所占股份比例低，往往不在意经营主体财务状况的真实性，也不关心经营主体的经营绩效，仅仅关注其流转土地的保底租金收入。

（四）面向小农户的农业社会化服务体系建设滞后

近年来，各种农业社会化服务组织发展迅速，在带农入市、助农增收中发挥了重要作用。但是，面向小农生产的公共和自助服务主体仍然较少，服务体系仍然不够完善，尤其是在小农生产比重较大的山区和民族地区，农业社会化服务体系严重滞后。从总体上来看，小农生产的社会化服务主要是乡村基层的个体农资经销商、个体农机手及农产品经纪人等提供的私人服务。从服务领域来看，私人部门给小农生产提供的主要是农机服务和农资供应，而病虫害防治等环节的服务基本处于空白状态。普通小农户急需的各种产后服务，如农产品收储、农产品产地初加工、农业保险等，均比较缺乏。在这种情况下，大量的小农户游离于政府和新型服务经营主体的农业社会化服务体系之外，依靠不健全的市场参与竞争，面临很强的不确定性。

三、促进我国小农户与现代农业发展有机衔接的对策建议

(一) 继续坚持家庭承包经营的基础地位

中国人多地少的基本国情，以及在农业生产中自然再生产与经济再生产相统一的特征，决定了家庭承包经营具有其合理性。在未来较长的一段时期内，家庭承包经营仍然是我国农业生产经营的主要形式，农民专业合作社、农业企业直接经营以及集体直接经营等将始终处于非主导地位，是家庭承包经营的补充性经营形式。

应修订现行法律，使农民土地承包经营权更加完整。一是赋予农民土地承包经营权抵押、担保权能。我国现行法律规定，通过家庭承包取得的土地承包经营权不能抵押。目前，农村土地承包法修订草案已经做出调整，允许土地经营权抵押担保，还有必要对担保法、物权法中有关禁止性条款进行修改，使三部法律的规定保持一致。二是赋予家庭承包经营土地入股权。现行法律均未做出家庭承包经营土地也可以入股的规定，有必要进行修订。

(二) 衔接落实好第二轮土地承包到期后再延长 30 年的政策

我国多数地区的第二轮土地承包将于 2027 年到期。应兼顾小农户和新型农业经营主体权益，衔接落实好第二轮土地承包到期后再延长 30 年的政策。

1. 第二轮土地承包到期后直接顺延

目前的重点问题是，在第二轮土地承包期满后，是把现有的承包合同的有效期直接顺延 30 年，还是对土地承包关系进行调整后再延长 30 年。从稳定小农户预期的角度来看，可以明确在农村土地第二轮承包到期后采取直接延包 30 年的办法，不再进行土地调整。其主要理由为：一是不断调整土地会引发社会矛盾。随着人口变动调整土地的初衷是解决公平问题，但是，在承包地总量不变的前提下，一些家庭的承包地面积增加，就意味着另一些家庭的承包地面积减少，从而引发利益冲突。二是土地承包期延长并固化已被多数农民所接受。我国大多数村庄自第二轮承包以来未对承包地分配进行过较大调整，一些地方实行土地承包期内承包土地不随人口增减而变化，简称“生不增、死不减”模式。在实地调研中通过对农户的访谈发现，承包期内以户为单位的承包地固化模式，对农民的生活状况并未产生较大冲击。从全国情况来看，农业收入占农户总收入的比重不断下降，这在一定程度上表明，土地对农村人口的保障功能日益弱化，承包地固化越来越被农民所接受。因此，跨越承包期限、实行土地承包经营权“长久不变”已经具备一定条件，有助于实现土地功能从“公平”向“效率”的转变。

第二轮土地承包到期后直接顺延需要相应的政策支持和法律保障，有关部门有必要尽早出台具体的政策，同时，应对现有法律中涉及农民对集体土地和其他资产收益成员权的相关条款进行修改，使得农村集体组织内部新增成员不能以法律规定为由提出其经济利益诉求。

2. 允许新型农业经营主体与农民签订跨越承包期的土地租赁或入股合同

这种做法有两方面的好处：第一，有利于保持土地流转平稳增长的趋势。目前，绝大多数新型农业经营主体与农民签订的土地流转合同均以第二轮承包到期日为最高年限。如果到第二轮承包期结束对土地进行调整后再实行延包 30 年，可以预计，新型农业经营主体的土地流转意愿会随着第二轮承包期越来越近、土地流转期限日益缩短而降低，从而使得农业规模化经营的势头出现萎缩甚至停滞的状态。第二，有利于农民承包地抵押担保权能的实现。我国正在探索赋予农民土地承包经营权抵押担保权能。农地未来的收益权是其经营权抵押贷款的基础，这种收益权并不是具有实物形态的具体财产，而是以未来稳定、可持续的可得收益为前提的。所以，承包期限的长短和稳定性直接影响到土地经营权的未来收益情况，进而影响到可以得到贷款数额的高低。另外

一个值得注意的问题是,我国一些地区(如浙江省)已经开展了新型农业经营主体以其农业设施设备抵押贷款。由于这些农业设施设备附着在土地上,新型农业经营主体以农业设施设备抵押贷款的额度与其使用期限有明显关系,承包期短则抵押贷款额度低。如果允许新型农业经营主体与农民签订跨越承包期的土地租赁或入股合同,则其在以农业设施设备抵押贷款时,就可能得到更高额度的贷款。

3. 建立和完善向失地、少地农民倾斜的社会保障制度

农村土地承包关系固化后,那些没有土地的新增人口就失去了土地保障。对于这一问题,可以将因失地、少地导致生活困难的个体优先纳入农村社会保障覆盖范围。此外,集体保障也有必要向失地、少地农民倾斜,在集体收益分配时给予失地、少地农民一定程度的照顾。

(三) 完善新型农业经营主体与小农户的利益联结机制

有一种观点认为,通过农地规模流转、培育新型农业经营主体可能损害小农户利益,压缩小农经济的发展空间。^①相应地,实现小农户与现代农业发展有机衔接不能依靠新型农业经营主体。已有的实践表明,这种认识是片面的。但是也应该看到,新型农业经营主体的发展和壮大,并不意味着其能够自动带动小农户与现代农业发展有机衔接,关键要看二者之间是否存在紧密的利益联结机制。在未来一个时期,应把完善新型农业经营主体与小农户之间的利益联结机制作为重点,相关的政策举措是:第一,将新型农业经营主体以合同方式或股权方式带动小农户的数量,以及是否与小农户建立稳固的利益纽带(如保护价收购、利润返还、股金分红等),作为其申请财政资金支持必备条件,从而增强新型农业经营主体把小农户引入现代农业发展轨道的内在激励。第二,建立和完善风险防范机制。为保证农民流转土地的租金收入,目前有两种具有代表性的地区实践:一是建立土地流转风险保证金制度。由土地流入主体缴纳风险保证金,一旦其经营出现问题,用这些风险保证金给予农民保底收入。二是建立土地流转履约保证保险制度。保费由新型农业经营主体和农民共同承担,县级政府给予一定比例的补贴。当新型农业经营主体不能履约时,农民可以获得保险金。可以借鉴这些实践探索经验,逐步完善农民利益受损风险的防范措施。第三,促进新型农业经营主体之间的联合与合作。家庭农场、农民专业合作社、农业产业化龙头企业、农业社会化服务组织和农业产业化联合体等新型农业经营主体,在带动小农户方面的功能和作用存在着差异。应鼓励新型农业经营主体之间的联合和合作,促进不同类型的新型农业经营主体融合发展,从而提升新型农业经营主体带动和服务小农户的能力。

(四) 建立和完善面向小农户的农业社会化服务体系

1. 培育和发展多种类型的服务主体

一是在企业和个人不愿进入或效率较低的领域,建立政府公益性服务组织。二是支持发展社区综合性农民合作组织。小农生产相对集中的地区大多是流动性较差的传统社区,成员对本社区认同感强,重传统,彼此相互了解,有共同价值观。在引导小农生产进入现代农业发展轨道的过程中,应充分利用传统村庄的文化共同体资源,以社区为载体,培育真正代表农民利益的、完全由农民组成的合作组织。可以鼓励组织部系统与妇联、共青团、军转办等群团部门携手,与财政部门合作,设立地方青年创业、妇女创业、返乡大学生创业、复员军人创业等多种创业基金,鼓励那些有理想、想作为的青年人回村创业,带领广大农民发展服务型的农民合作组织,为小农生产提供生产、就业、金融等综合性服务。三是鼓励新型农业经营主体开展针对小农户的生产服务。四是鼓励供销社转变经营服务内容,重点开展土地托管的农业社会化服务。

^① 赵晓峰、赵祥云:《新型农业经营主体社会化服务能力建设与小农经济的发展前景》,《农业经济问题》2018年第4期,第101页。

2. 探索多样化的服务方式

在今后一个时期，应继续完善土地托管、半托管等新型服务方式，从而在不进行土地流转和不更换经营主体的条件下，把小农生产引入现代农业发展轨道。应重视信息技术在带动小农户与现代农业发展有机衔接中的作用，打造多种类型的平台，为小农户提供及时的农业政策、农技推广、销售渠道、市场价格等方面的信息服务。

3. 改善小农户的生产条件

那些与现代农业发展难以有机衔接的小农户，普遍存在地理区位偏僻，承包地自然条件差、土地细碎、不平整、无法机械作业，距离市场远，道路不通畅，农产品市场化成本高等问题。建议启动耕地宜机化改造和村庄道路建设项目，支持以社区（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建设。

本文作者：崔红志是中国社会科学院农村发展研究所农村组织与制度研究室主任、研究员、博士生导师，中国社会科学院城乡发展一体化智库秘书长；刘亚辉是中国社会科学院研究生院农村发展系 2016 级博士研究生

责任编辑：任朝旺

The Related Policies, Existing Problems and Countermeasures About Realizing Organic Joint Between Small Farmers and Modern Agricultural Development in China

Cui Hongzhi Liu Yahui

Abstract: Small farmers are the main business entities in China's agricultural production. Since the issue of the reform and opening up policy, various measures have been put forward by the Party and the government to promote the organic joint between small farmers and the development of modern agriculture. However, some problems still need to be solved, which mainly include: lack of recognition about the reasonability and longevity of small-scale farm production, the lag in the rural land system reform, the deficient benefit coupling mechanism between new agricultural business entities and small farmers, and the lack of socialized service system of the agricultural industry. In order to promote the organic joint between small farmers and the development of modern agriculture, the principal position of the household contract responsibility system should be maintained, the policy about the current round of land contracts being extended for another 30 years should be implemented, the benefit coupling mechanism of new agricultural business entities and small farmers should be enhanced, and the socialized service system for the small farmers should be built and improved.

Keywords: small farmers; modern agriculture; new agricultural business entities

崔红志教授简介

崔红志，男，1964年11月生于河南省汝州市。中国社会科学院农村发展研究所农村组织与制度研究室主任、研究员，中国社会科学院研究生院农村发展系教授、博士生导师，兼任中国社会科学院城乡发展一体化智库秘书长及该智库《研究专报》副主编、全国社科农经协作网络大会理事会秘书长、中国国外农业经济研究会常务理事。

1987年毕业于中南财经大学农业经济系，获经济学学士学位；1990年毕业于中国农业科学院研究生院，获农学硕士学位；2002年毕业于中国社会科学院研究生院，获管理学博士学位。2010年作为高级访问学者赴荷兰社会科学研究院研学一年。曾任职于中国农业科学院办公室、农业部优质农产品开发服务中心，2012年至今任职于中国社会科学院农村发展研究所。

主要研究领域是：农村社会保障、农村组织与制度、老年农民福祉。在农村社会保障方面，开展了持续性、系统性和有一定前瞻性的研究，较早地论证了中国应该建立针对农民群体的社会养老保险制度，以及建立这一制度所需要的社会、经济和政治条件，研究成果具有比较重要的理论和学术价值，并对我国新型农村社会养老保险制度的推出及完善产生了积极影响。在农村组织与制度方面，围绕如何坚持和完善农村基本经营制度、如何进行农村产权制度改革、如何发展新型农村集体经济等重大理论和政策问题，开展了比较深入和系统的研究，研究成果的政策影响力突出，获得有关领导的充分肯定。在老年农民福祉方面，对农村的代际关系、老年农民福祉的测度、影响老年农民福祉的因素进行了深入研究，指出我国在转型时期的公共政策应持续着力于不断增加农村老年人的收入和财富水平、提高老年人的养老金待遇标准，以及降低村域内部农户之间、人际之间的经济条件差异程度。

近10年来，独立和共同主持了5项中国社会科学院党组交办的重大课题、4项中国社会科学院国情调研重大项目；作为主要成员，参与了3项国家社会科学基金重大项目；担任中国社会科学院农村发展研究所年度报告——《中国农村发展报告》副主编，承担该报告以及《中国农村经济形势分析与预测》（“农村绿皮书”）的专题报告撰写工作；担任中国社会科学院创新工程项目“农村宅基地制度改革研究”和“农村土地三权分置对策研究”的首席研究员；主持和参与10余个地区的农村发展规划研究项目；公开出版5部专著（其中，3部为第一作者，2部为第二作者），发表70余篇学术论文，报送40多篇要报文章。研究成果产生了一定的学术和政策影响，两次获得中国社会科学院优秀对策信息二等奖，三次获得中国社会科学院优秀对策信息三等奖，2014年被聘为全国农村改革试验区评估专家。

在长期的研究过程中，形成了鲜明的研究特色：坚持人民利益至上的学术价值取向，不唯书，不唯上，只唯真，只唯理；关注三农领域的重大问题，以问题为导向，理论与实践相结合，将农村丰富的实践融入理论研究中，并根据研究的结果向决策层提供决策参考建议；注重实证分析和规范分析相结合，把学问做在大地上，每年坚持不懈地投入大量时间和精力深入村庄与农户，开展案例跟踪调研和问卷调查。

（任朝旺）

