

培育新型农业经营主体 应做好顶层设计

张红宇

孔祥智
杨跃民
河南省浉池县委书记
中国人民大学国家发展与战略研究院研究员
农业农村部农村经济体制与经营管理司司长

2017年5月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》（以下简称《意见》），从关系我国农业现代化重大战略的高度，明确提出“加快培育新型农业经营主体，加快形成以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系”。围绕当前我国新型农业经营主体发展的总体情况、面临的主要问题及解决路径等问题，我们特约请了农业农村部相关负责人、专家、地方领导等就此展开三方会谈。

——编者

呈现多元、融合、共享的发展特征

自2013年中央一号文件提出发展新型农业经营主体以来，各类新型经营主体取得了极大的发展，市场化、专业化、规模化、集约化特征明显，对小规模农户和现代农业有机衔接起到了十分重要的作用。

学习时报：此次《意见》明确“在坚持家庭承包经营基础上，培育从事农业生产和服务的新型农业经营主体是关系我国农业现代化的重大战略”。请介绍下当前我国新型农业经营主体的发展情况及主要特征。

张红宇：近年来，随着城乡一体化和现代农业的发展，在家庭承包经营基础上，各类从事农业生产和服务的新型农业经营主体蓬勃兴起。目前，全国各级农业部门认定的家庭农场48.5万户，平均经营规模175亩左右，年均纯收入25万元，劳均纯收入近8万元；依法注册登记的农民专业合作社2044万家，实有入社农户超过1亿户，占全国农户总数的48.1%，合作社为每个成员平均分配盈余1600多元；全国各类农业产业化龙头企业13万家，年销售收入9.7万亿元，年销售收入超过100亿元的大型龙头企业达到70多家，各类产业化经营组织辐射带动农户1.27亿户，户均增收3400多元；开展托管服务的组织22.7万个，服务对象4261.7万个（户），托管面积2.32亿亩。新型经营主体在引领农业供给侧结构性改革、优化农业要素组合、提升规模化经营水平等方面的作用日益凸显，成为实施乡村振兴战略、加快推进农业农村现代化的重要力量。

新型农业经营主体具有不同的所有制形式、组织形态和经营方式，呈现多元、融合、共享的发展特征。一是主体多元。既包括“统”的层面形成的农民专业合作社、农业产业化企业、农业社会化服务组织，又包括“分”的层面产生的家庭农场等。二是融合发展。主体之间从简单合作向深度融合转变，通过建立紧密的利益联结机

制，延长产业链、提升价值链、完善供应链、拓展生态链，形成了互融共通、协同发展、共同壮大的高效经营模式。三是利益共享。各类主体积极推广合作制、股份制、股份合作制、技术分成、订单带动、二次返还等多种利益分配方式，让广大农民群众依靠土地、技术、劳力等资源要素，分享现代农业发展成果。

孔祥智：自2013年中央一号文件提出发展新型农业经营主体以来，各类新型经营主体取得了极大的发展。截至2017年底，在工商系统注册的农民专业合作社达到200多万家，各级农业产业化龙头企业13万家，农业社会化服务组织29万家，这些经营主体对小规模农户和现代农业有机衔接起到了十分重要的作用。尤其是近10年来，各类农业新产业、新业态高速发展，如田园综合体、特色小镇、农业公园、美丽乡村等，对于实践中已经出现的诸如休闲农业、生态农业、会展农业、创意农业、景观农业、智慧农业、生物农业、农业大数据应用、农业众筹、农产品私人定制、社区支持农业、农村养老服务业、农业社会化服务业等新产业新业态的发展，各类新型经营主体起到了主导作用。

根据第三次全国农业普查结果，截至2016年底，中国共有农户2.3亿，其中农业经营户2.1亿，户均经营耕地不足8亩，平均每个地块不足1亩，是典型的小规模经营国家。根据原农业部数据，同期土地流转数量为4.71亿亩，占家庭承包经营总面积的35.1%，大约7000多万农户全部或者部分流转了自己承包的耕地。但流转的结果是30亩以下的农业经营户仍然占94%以上，小规模经营状况没有得到明显改善。怎样才能实现小农户与现代农业有机衔接呢？这就要充分发挥各类新型经营主体的作用，依靠他们联结小农户与大市场，向农业输送现代要素，推动传统农业向现代农业转变。事实上，根据农业部门提供的数据，仅200多万家农民专业合作社，就联结了接近一半的农户。具体说来，在全国2.1亿农业经营户中，纯农户和一兼农户主要是加入合作社，或者龙头企业+合作社+农户的垂直协作体系；二兼农户和非农户主要是流转土地，或者把土地入股到合作社、龙头企业。换句话说，中国的农业现代化实质上是由新型经营主体主导的。

杨跃民：当前，我国新型农业经营主体的发展正处于快速成长阶段，结构形式日益多样，生产经营及服务范围稳步拓宽，运行机制不断规范，在引领农民实行规模化、专业化、标准化、品牌化生产经营等方面显示出强劲活力。就浉池来说，全县新型农业经营主体覆盖农户3.1万户，占全部农户的42.4%；流转土地2.79亩，占耕地总面积的40%。

总体来看，新型农业经营主体主要呈现四个方面特征。一是市场化。无论专业大户、家庭农场，还是农民专业合作社、龙头企业、社会化服务组织，都围绕提供农业产品和服务组织开展生产经营活动，商品化率和经济效益明显高于传统农户。二是专业化。无论是种养、农机等专业大户，还是各种类型的农民专业合作社，都集中于农业生产经营的某一个领域、品种

或环节，开展专业化的生产经营活。三是规模化。新型农业经营主体的经营规模明显高于传统的小规模家庭经营，而且随着技术装备水平提高和基础设施条件改善，特别是大量农村劳动力转移后，释放出了更多的土地资源，新型农业经营主体为谋求较高收益，普遍都在扩大经营规模、提高规模效益。四是集约化。新型农业经营主体充分发挥资金、技术、装备、人才等优势，有效集成利用各类生产要素，大幅度提高了土地产出率、劳动生产率和资源利用率。

监管与扶持双管齐下避免“农地非农化”

一方面，要依法坚持用途管制，对违法违规行为依法坚决予以查处，坚守红线、保住底线。另一方面，要解决好种粮比较效益低的问题，不断加大对粮食主产区的扶持力度，防范市场风险和自然风险，使其在保障国家粮食安全中发挥中坚作用。

学习时报：在培育发展新型农业经营主体的同时，应如何避免“农地非农化”现象？

张红宇：我国耕地资源稀缺，解决13亿多人的吃饭问题，始终是政府关注和人民群众关心的大事。保障国家粮食安全的根本在耕地，农民可以“非农化”，但耕地不能“非农化”，更不能“非粮化”。农地流转无论流向哪类市场主体，土地的用途在政策上都有明确要求，在法律上有禁止性规定。要监管与扶持双管齐下，避免农地“非农化”“非粮化”。一方面，要依法坚持用途管制，严禁破坏、污染、圈占闲置、撂荒耕地，严禁借土地流转之名搞旅游度假村、房地产等“非农”建设，对违法违规行为依法坚决予以查处，坚守红线、保住底线。另一方面，要解决好种粮比较效益低的问题，不断加大对粮食主产区的扶持力度，重点支持粮食生产规模经营主体发展，降低种粮成本，提高种粮效益，防范市场风险和自然风险，使其在保障国家粮食安全中发挥中坚作用。

孔祥智：实际上，在我的调研中，的确发现过土地流转非农化的现象，比如一些企业流转土地后主要做一二三产业融合发展，其实主要是农家乐，这样就需要一部分土地建娱乐、休闲、餐饮等设施，即一小部分土地的非农化。现实中，有的地方政府承诺土地转入方过高的设施用地，而企业则打擦边球建设娱乐或餐饮设施，未来规范农用地的使用，杜绝非农化要求地方政府严格执行农用地使用的法律、法规、政策，一旦发现流转主体违规，就要严格执法，从严处置，这是可以杜绝土地流转过程中的

非农化行为的。

杨跃民：近年来，随着土地流转快速推进，大量工商资本进入农村，向农业输入了现代生产要素和经营模式，有力推动了农业农村的发展。但受利益驱动，也有个别企业并未将流转来的土地全部用于农业生产，而是将部分土地“另作他用”，出现了“农地非农化”现象。这需要我们进一步完善制度，加强监管，坚决防止“农地非农化”。一是建立新型农业经营主体预审查制度，严格进行经营资格、土地利用规划、项目土地用途性质等审查，从源头上做好防控。二是建立动态监管制度，定期对租赁土地企业的农业经营能力、土地用途和风险防范能力等开展监督检查，防止将农地用于房地产等建设。三是建立“农地非农化”使用风险保障金制度，加大处罚力度，倒逼企业合法合规使用流转来的土地。

发展壮大需解决内外两方面困境

与成熟的工商商业主体相比，新型农业经营主体还是新生事物，处于成长初期，发展不平衡不充分，无论是其自身能力素质，还是外部支持环境，都面临不少困难和制约，突出表现在保险、用地、金融和人才等方面。

学习时报：您认为，当前新型农业经营主体发展过程中面临着哪些主要困难？

张红宇：与成熟的工商商业主体相比，新型农业经营主体还是新生事物，处于成长初期，发展不平衡不充分，无论是其自身能力素质，还是外部支持环境，都面临不少困难和制约，突出表现在保险、用地、金融和人才等方面。

其一，风险保障不足。相对于普通农户，新型农业经营主体面临更大的自然灾害风险、市场风险和食品安全风险，对保险的需求更加强烈。但目前中央财政给予保费补贴的险种仅覆盖15个主要农产品，新型农业经营主体急需的特色优势产品保险、价格收益保险等险种较少，三大粮食作物的平均保额仅为生产成本的40%左右，总体保障水平偏低。

其二，配套设施建设滞后。新型农业经营主体对晾晒烘干、加工仓储等设施的需求非常迫切，靠自身实力难以承担建设支出，相关设施用地政策也有待完善。近年来，各级政府对农业的投入力度不断加大，但与新型农业经营主体的发展需求相比仍显不足。

其三，融资供需对接不顺畅。新型农业经营主体不仅存在小额、短期、分散的周转式需求，同样需要大额、长期、集中的综合化金融服务。虽然国家鼓励金融保险机构支持新型

农业经营主体发展，但不少基层金融保险机构缺乏积极性，导致新型农业经营主体缺乏发展资金和风险保障。

其四，技术管理人才缺乏。新型农业经营主体大多经营管理能力不强，技术水平不高，这与缺乏专业人才有很大关系。农村教育、医疗等条件有限，新型经营主体待遇普遍偏低，很难引进和留住人才，制约了新型农业经营主体长远发展。

杨跃民：当前，随着农村土地确权登记颁证工作的基本完成和农村产权制度改革的逐步深化，新型农业经营主体发展态势总体向好。但通过一些企业和农民的交流，目前仍有一些因素制约着新型农业经营主体的进一步发展壮大。一是土地流转方面。一小部分农民不愿与新型农业经营主体签订长期租赁合同，限制了新型农业经营主体的稳定投资经营。二是银行融资方面。一些新型农业经营主体由于缺乏有效抵押物，从银行直接融资难度较大。三是技术落实方面。新型农业经营主体的规模经营亟须农业科学技术的支持，而当前的社会化技术供给、新型农业经营主体人员的技术素质与企业需要相比还存在一定差距。四是配套设施方面。新型农业经营主体对加工、存储等配套设施的需求都比较大，而这方面投入较高，需要政府支持。五是风险保障方面。相对于普通农户，新型农业经营主体面临的自然风险、市场风险和食品安全风险明显加大，需要保险机构创新投保模式，扩大保险范围，增加保险深度，为其提供强有力的风险保障。

首先需继续深化农村土地制度改革

在农村“空心化”“老龄化”的大背景下，乡村振兴最关键要解决人的问题，即“谁来振兴”，然后需要解决“钱从哪里来”的问题。各级政府应有时不我待的紧迫感，加快创新步伐，全力推动新型农业经营主体健康快速发展。

学习时报：新型农业经营主体的发展对普通农户具有很强的辐射带动作用。为使其成为推动落实乡村振兴战略的重要主体，接下来还应实现哪些领域的创新来引导并规范？

张红宇：我国有2.6亿农户，其中2.3亿是承包农户。面对“大国小农”的基本国情农情，通过发展新型农业经营主体，带动小农户发展生产、进入市场、增收致富，是中国特色农业现代化发展的现实选择。我们将牢固树立新发展理念，紧紧围绕实施乡村振兴战略，培育壮大新型农业经营主体，加大政策创设，推进制度创新，推动新型农业经营主体高质量发展，增强其帮助农民、提高农民、富裕农

民的发展能力。

第一，继续深化农村土地制度改革。保持农村土地承包关系稳定并长久不变，研究制定落实土地承包期再延长30年的政策，抓紧抓实农村承包地确权登记颁证工作，探索“三权”分置多种实现形式，给予新型农业经营主体长期而又稳定的经营预期。

第二，推进农业经营制度创新。实施新型农业经营主体培育工程，落实好《意见》中明确的财政税收、基础设施建设、金融信贷、保险、营销市场、人才培养引进等6个方面的扶持政策，培育发展一批示范家庭农场、示范合作社、重点龙头企业、社会化服务组织和农业产业化示范基地。把带动小农户数量 and 与小农户利益联结程度，作为新型经营主体培育考核的主要指标，更好扶持带动小农户和现代农业发展有机衔接。

第三，建立健全人才支撑制度。开展新型农业经营主体带头人轮训计划，培养一批爱农业、懂技术、善经营的新型职业农民，发展一批扎根农村、热爱农业、带动农民的农业企业家队伍，造就一批懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍，凝聚起千千万万市场主体和“三农”工作者的磅礴力量，合力促进乡村全面振兴。

第四，注重保护小农户合法权益。研究促进小农户和现代农业发展有机衔接的政策意见，明确新型农业经营主体在促进小农户和现代农业发展有机衔接方面的主要任务和政策措施，支持新型农业经营主体创新组织带动模式，完善利益联结机制，将小农户引入现代农业发展的快车道。

孔祥智：乡村振兴5句话20个字，每句话都需要新型经营主体积极参与。在农村“空心化”“老龄化”的大背景下，乡村振兴最关键要解决的问题，即“谁来振兴”，然后需要解决“钱从哪里来”的问题。目前，全国共有200多万个农民专业合作社，平均每个村3个以上，即使只有1/3的合作社有明显带动作用，每个村也有带动能力较强的一个合作社。合作社是农民自己的组织，充分发挥合作社作用，会大大加快乡村振兴步伐。农业企业大都是本地农民创办的，这些企业家大都有服务乡亲、造福乡梓的情结，一些地方的经验证明，凡是企业家参与的地方，乡村振兴就会搞得红红火火，村民的生活水平也会上一个大台阶。

当然，吸引合作社、企业参与乡村振兴，需要在制度上进行重大设计。一是坚持稳定农村基本经营制度，第二轮土地承包到期后再延长30年，使新型经营主体有足够的期限流转土地或者从事农业生产服务活动。二是农村宅基地制度改革，对于旅游风景区或者大中城市近郊区的农村尤其重要，通过改革吸引农民专业合作社、农业企业等主体参与盘活农民房屋等固定资产，增加农民收入。三是在县级发改系统的PPP库中增设乡村建设项目，并把合作社等小企业作为PPP建设主体，允许他们参与乡村基础设施建设项目的投标与建设。

杨跃民：各级政府应有时不我待的紧迫感，从以下四个方面加快创新步伐，全力推动新型农业经营主体健康快速发展。

首先，思想认识要创新。新型农业经营主体既是发展现代农业的突击队、主力军，又是实施乡村振兴战略的“领跑者”“驱动器”。应站在政治高度，准确把握新时代的新形势、新任务，全面更新“三农”观念，投入足够精力攻关突破，尽快打开农业现代化新局面。

其次，考核机制要创新。用好考核指挥棒，大幅提升新型农业经营主体培育工作在地域综合考评中的分值比重。同时，全面提升新型农业经营主体对小农户的带动能力，科学衡量评价，按其贡献大小进行奖补，充分激发其经营发展、带动农户的积极性。

再次，扶持政策要创新。扩大财政扶持覆盖面，加大对农业龙头企业、现代农业示范园、农民专业合作社示范社、示范家庭农场等的财政扶持力度。鼓励金融机构创新产品和服务，加大对新型农业经营主体的信贷支持，推动农业信贷担保公司加快向县市延伸。

最后，人才机制要创新。从职称评定、上升通道和社会评价等方面创新制度，吸引富有创新精神、专业知识较强的年轻人和高素质人才到新型农业经营主体就业。建立健全农业技术人员免费培育机制，允许在职农业科技人员到新型农业经营主体兼职，多途径解决人才供需紧张的矛盾。