
余姚市发展新型农业经营主体的调查

张 建 培

培育新型农业经营主体是党的十八大作出的决策部署，也是 2015 年中央一号文件提出的新课题。为培育和壮大农民专业合作社、专业大户和家庭农场等新型农业经营主体，前段时间，市农林局组织有关人员，通过走访、座谈、问卷调查等多种形式，对全市新型农业经营主体情况进行了深入调研，现将调研情况综述如下：

一、余姚市新型农业经营主体现状及特点

余姚市农业经营主体起步于上世纪 80 年代中后期。经过 30 多年的培育和发展，农业经营主体呈现出快速、健康发展的良好态势，它不仅基本上摆脱了传统分散经营农户的发展困境，而且呈现出组织化、规模化、科技化、品牌化、信息化等发展趋势，并在余姚市农业提质增效、转型升级发展中发挥了主导作用。

（一）主体构成日趋多元

根据初步统计，目前全市有各类新型农业经营主体 2000 余家，其中专业大户 1378 家、家庭农场 150 家左右、农民专业合作社 277 家，覆盖了农林牧副渔各业，改变了土地承包前以普通农民作为生产经营主体“一统天下”的状况，逐步形成了以普通农户为基础，专业大户、家庭农场、农民专业合作社为骨干的组织体系。同时，主体成份更加复杂多样，从主体身份看，除普通农民外，有投资农业的企业家、农业种养能手、农村干部带头人、个私经营业主、基层创业大学生等；从经济成份看，有个体工商户、村集体经济、独资企业、有限公司、专业合作社等。

（二）经营模式不断创新

全市各类农业经营主体在实践中逐步走向联合和合作，探索出了“合作社+农户”、“合作社+基地+农户”、合作社+家庭农场+基地+农户、“龙头企业+合作社+农户”等多种符合余姚实际需要和产业特点的经营组织模式。随着主体经营模式的不断创新，为主体服务的像专业服务公司、专业服务队、农民经纪人等经济组织应运而生。到目前为止，全市拥有农机作业服务组织 55 家，病虫害防治服务组织 9 家，农资供应店 239 家，兽药经营和动物医疗组织 19 家，职业经纪人 238 人，马诸、丈亭等 6 个乡镇建立农业公共服务中心。

（三）带动能力逐步增强

各类经营主体带动力、集聚力不断增强，以占农户 1.7 % 的专业大户经营了占总承包面积 18.5% 的土地；全市所有合作社入社社员 5655 个，联系带动农户 6.9 万户，经营和联结基地面积 21.3 万亩，农机服务作业面积 29.5 万亩。农民专业合作社、种养大户、家庭农场等经营主体，在引领农民发展高效特色农业产业，实行规模化、专业化、标准化、品牌化生产经营等方面，已经凸显出强大的带动能力。

（四）发展环境日益优化

近年来，市委、市政府先后出台了《关于加快发展现代农业的若干意见》、《进一步加快转变农业发展方式促进农业转型升级的若干政策意见》等文件，市财政每年安排 1100 万元专项资金用于培育现代农业生产经营主体，还安排 3000 万元资金鼓励发展与主体培育相关的项目（如土地流转、服务体系建设等）。农林部门对重点的农业经营主体实行“一对一”帮扶制度，其他涉农部门在项目扶持上重点支持新型农业经营主体，初步形成了确保经营主体良好运行的保障体系。

二、余姚市新型农业经营主体存在的困难和问题

通过深入调研，当前余姚市新型农业经营主体的发展和管理还面临着不少瓶颈和难题，具体体现在以下几方面：

（一）组织化程度低，发展能力普遍弱

一是经营规模小。目前，全市所有专业大户（包括家庭农场）中，经营面积在 50 亩以下的占 71.33%，500 亩以上仅占 0.66%；服务性收入 500 万元以上的专业合作社仅占去年统计总数的 18.42%，多数合作社带动能力有限，农民组织化程度不高，参与市场竞争的能力不强。二是运作不规范。不少农民专业合作社内部制度不健全，理事会组织结构松散，运作管理随意性大，浙江省和宁波市示范性合作社入股社员数要求与实际相差很大，存在“拉郎配”现象；家庭农场还处于自发状态和原始积累阶段，规模普遍较小，基础设施薄弱，生产和管理水平不高，抗御自然灾害、动植物疫病、种子种苗等风险能力弱，另外家庭农场概念尚未明晰；不少经营主体与农民利益联结不够紧密，农产品产业链不长，销售市场制约大，市场辐射面不够大。三是服务能力弱。相当一部分合作社服务处于封闭状态，仅仅停留在产品买卖、信息、技术服务咨询、生产资料供应等合作社内部层面上，服务资源没有得到充分利用。专业大户、家庭农场等主体仅仅满足自身需要，几乎不具备对外服务能力。

（二）土地流转难，阻碍规模化进程

经营主体的规模化、集约化、机械化经营，必须以成片上规模的土地供应为前提。据调查发现，各类经营主体将“进一步强化流转服务”列为重要政策需求。余姚市土地流转存在以下“四难”问题：一是由于余姚市是“五山二水三分田”的特殊地形结构，姚北地区种植榨菜等经济作物收益高，姚东姚西地区宜于种植粮食等作物，姚南山区人均耕地少且山地因生态保护而不宜开发等原因，不利于经营主体发展规模经营。二是不少农民抱着“宁可抛荒不可失业”的思想，害怕失地失权，不愿把土地流转给经营主体经营。三是一些村由于“四至缓论”等历史原因，二轮土地承包直接延长后，导致现有土地地块不清，四至不明，重新确权十分困难，农户之间矛盾时有发生，影响了现有主体的做大做强和新型主体的进入。四是土地流转服务体系还不够健全，土地承包和流转纠纷仲裁机构有待于进一步完善，土地流转有形市场尚需进一步拓展，一定程度影响到经营主体的发展壮大。

（三）筹资用地难，扶持力度不够大

一是资金筹措难。从事规模农业经营，往往初期一次性投入比较集中，资金需求较大，多数农业经营主体实力不强，注册资本金较少，大部分投入无法通过资产抵押等方式获取银行贷款，制约其扩大生产规模和发展设施农业。据调查发现，经营主体对完善现有农业生产资金贷款授信担保政策列为主要政策需求。二是用地落实难。据调查表明，各类农业经营主体将“解决设施用地”作为重要政策需求。各类新型经营主体在培育和壮大过程中，需要不断地完善基础设施，添置必须的设施设备，扩大加工、收购、储存等场地，建设必要的办公和管理场所，都需要用地指标。尽管省、宁波市有关文件已明确，允许农业经营主体的基础设施用地按照不超过流转面积的 5% 使用，但在严格的基本农田制度保护下，实际操作过程中仍然难以落实到位。三是扶持力度不够大。尽管余姚市出台了扶持经营主体发展的政策措施，但扶持仅仅针对特定主体，并且扶持额度不高、受益面不广，同时还未出台家庭农场扶持政策。另外，一些经营主体对农产品税收优惠、农业用电价格优惠、农产品品牌和质量安全监督也提出相应的政策需求。

（四）后续人才缺乏，农业服务体系滞后

一是农业人力资源短缺。从总体上看，新型农业主体是农村综合素质相对较高的群体，并有着一定的技术和经验优势，但这个群体年龄普遍存在“高龄化”、“低学历”等问题。据对 127 个业主的随机抽样调查显示，平均年龄 50.9 岁，大学及以上文化程度的有 12 人，仅占 6.7%，初中及以下文化程度占 68.5%；有中级职称以上的仅占 5.4%。一旦这些高素质人员退出农业行业，后继人才是否跟上，情况并不乐观。同时从事农业生产比较辛苦，待遇又不高，很难留住高素质人才，造成生产经营和管理人才严重短缺。二是农技应用水平低。由于余姚市农业、农机、水利等基层服务人员总量偏少，一些乡镇（街道）农技队伍面临青黄不接和断档等原因，使得经营主体对新技术、新品种和新设施的推广应用率低。据初步调查，65% 的专业合作社、专业大户、家庭农场经常接受市、镇农业技术人员技术指导，35% 的专业合作社、专业大户、家庭农场凭经验搞种植养殖。三是公共服务平台少。乡镇农业公共服务平台建设覆盖率较低，农业信息、农产品市场营销、农业保险等服务网络不全，致使经营主体因信息不对称而造成损失。据调查发现，有 80% 的专业大户、家庭农场、专业合作社将“农业信息和技术服务”为重要政策需求。

三、培育新型农业经营主体的对策和建议

加快培育新型农业经营主体是发展现代农业的战略选择。针对当前余姚市面临的困难和问题，结合余姚实际，就进一步培育新型农业经营主体提出如下几方面的对策和建议：

（一）注重培育，积极探索提档升级路径

培育发展新型农业经营主体在尊重农民群众首创精神的基础上，充分发挥政府部门行政助推作用，坚持走分类管理、提档升级的发展路子。一是分类建档一批。在充分调查的基础上，每年按专业大户、家庭农场、农民专业合作社、服务组织等四大类新型经营主体进行网上分类建档备案，并作为享受财政政策的基本依据。二是孵化培育一批。运用孵化高新技术企业的理念，探索新型农业经营主体孵化机制。对由工商业主、大学生、职高毕业生等创业主体投身于现代农业建设且取得一定经济效益和社会效益的，作为新型经营主体的重点孵化培育对象，实行孵化主体创业倾斜政策，使其不断做大做强，为现代农业建设注入活力。三是示范引领一批。按照宁缺毋滥、示范引领的原则，制定和完善示范性新型经营主体具体标准，认定示范性专业大户、家庭农场、农民专业合作社和服务性组织，为其他经营主体发展提供示范，促进经营主体提档升级。同时，要建立健全新型经营主体的动态监测和降级退出机制，示范作用更加明显的，积极推荐上一级的示范性新型经营主体；原认定为示范性新型经营主体的，不具备示范性的特点，直接降为分类建档类型或退出新型经营主体范畴。

（二）构建机制，着力破解要素瓶颈制约

促进新型农业经营主体健康发展，必须紧紧扭住资金、土地、人才等要素保障的核心问题，加大体制机制创新力度，着力破解发展进程中的制约因素，为培育新型经营主体提供坚实保障。一是在投入机制有所突破。解决投入问题是培育壮大新型经营主体的关键所在。但目前因承包地、农业设施等物权不能作为抵押物无法融资，需要探索新的资金投入机制。建议发挥市农信担保公司这个政府性融资平台优势，努力在对农用设施、土地经营权证、林权证实行反担保抵押等方面有所突破，为新型经营主体解决“抵押难”、“担保难”、“贷款难”问题。二是在土地流转上有所突破。加快推进土地流转服务站标准化建设，提升其服务功能。充分发挥村干部“好办事”、“好说事”的优势，重点鼓励引导发展以村集体组织为“媒娘”的委托流转、反租倒包等流转方式。进一步完善养老保险等农村社会保障制度，实行流出土地农民享受失地农民政策，切实解决土地流出农民生存的后顾之忧。认真落实经营主体生产管理房用地政策，在不破坏耕作层的前提下，允许其在流转土地范围内按流转面积 5% 左右比例使用土地，解决经营主体农业设施用地问题。三是在人才培养上有所突破。鼓励引进大中专毕业生和职高生担任新型经营主体负责人助理，增强其实际工作能力，工作业绩明显的，通过公开选拔充实到乡镇农技推广队伍中去。依托市二职校教

育资源优势，健全与完善农业职高的招生和课程设置，加快培养新型经营主体需要的农业实用人才。待条件成熟时，市农林部门像卫生、工业等单位建立卫校、技工学校一样单独创办农业技术中等职业学校，为培养新型经营主体紧缺人才闯出一条新路。

（三）加强服务，切实增强持续发展能力

当前新型经营主体培育处于起步阶段，需要对主体开展多层次、全方位服务，确保经营主体走上健康可持续发展轨道。一是注重结对帮扶。实行农技农经人员“一对多”结对联系制度，加强对新型经营主体的政策和信息、品种与技术、农机管理、土地流转等服务，特别是对具有典型代表意义的示范性新型经营主体实行“一对一”个性化跟踪服务，切实增强指导服务的针对性。经常地组织开展各类主体座谈会、业务培训班和外出考察活动，拓展新型农业经营主体业主视野。二是强化产销服务。帮助新型经营体建立统一的质量标准和品牌包装，支持新型经营主体开辟农产品进社区等服务平台、开设QQ群和微博、建立行业协会、组建联合社等，提升新型经营主体自我拓展市场能力。组织组建全市性新型主体的农产品专销中心，并在每年举办的农博会上设立新型经营主体农产品展示展销专场，扩大其农产品的市场占有率和对外影响力。三是发展服务组织。进一步完善公益性基层农业公共服务组织体系，拓展服务其内涵和功能。鼓励发展以政府购买服务为形式的社会化服务组织，弥补公益性服务组织服务不足的缺陷。依托农民专业合作社互助性服务优势，鼓励和支持发展农机作业、农资供应、统防统治等方面的社会化服务组织，努力填补新型经营主体在发展过程中的服务空白。

（四）强化扶持，不断健全政策激励机制

在新型主体发展初期离不开财政政策的引导与支持，在进一步完善农民专业合作社扶持政策的同时，研究制订培育壮大家庭农场等新型经营主体政策，为促进其健康发展提供政策保障。一是建立认定性奖励基金。对经认定为示范性或孵化型新型经营主体的，一次性给予一定额度的奖励，并在用水用电、金融信贷、农业保险等方面实行优惠优先政策。同时，待条件成熟时，制定风险补助办法，设立示范性或孵化型新型经营主体发展风险基金，切实增强其抵御自然风险能力。二是实行功能培育项目补助政策。实行示范性或孵化型新型经营主体新增项目奖励补助制度，对农业生产设施当年度投入的，给予30%以内的额度奖励补助；对新品种、新技术引进应用当年度投入的，按50%以内的额度进行奖励，并在农业综合开发、农田水利建设、土地整治等方面对新型经营主体实行倾斜政策。三是设立主体业主奖励资金。按照新型经营主体发展的影响力、贡献度大小，每年择优评选“十佳”家庭农场主、“十佳”农民专业合作社长、“十佳”专业大户和“十佳”，服务组织业主，并给予一定额度的奖励。四是出台主体培育配套政策。对建立社会化服务组织且服务面积达到1万亩以上的合作社或联合社，给予一次性一定额度的奖励，并享受多名大学生就业补助政策。对示范性或孵化型新型经营主体参加政策性农业保险的，给予保险保费50%的补助。通过村级集体经济组织实施土地流转且期限在5年以上的，给予村集体一定额度的奖励，以调动村集体经济组织的积极性。

（作者系浙江省余姚市农业局局长）