

以小农经营转型升级放大结构调整富民效应

朱聪聪，杨洪建，管永祥/江苏省农技推广总站

小农经营作为传统农耕方式，呈现出小、散、弱但面广量大的特征，是推进新一轮农业结构战略性调整的重点、难点。深刻理解和把握推进小农经营结构调整“调什么”和“怎么调”两大命题，加强宣传引导，强化指导服务，完善制度保障，对探索小散户结构调整增收致富发展新路具有重要意义。

充分认识小农经营在新一轮农业结构调整中的重要作用

“十二五”末以来，随着宏观经济环境和内部动因的深刻变化，农产品供需失衡的矛盾更加凸现，农业资源环境约束不断趋紧，农业发展、农民增收面临的困难和挑战日益加剧。2015年中央一号文件提出“深入推进农业结构调整”的战略任务，2016、2017年中央一号文件又分别以贯彻落实新发展理念、深化农业供给侧结构性改革为主题，对持续推进农业结构调整、转变农业发展方式作出具体部署。江苏深入贯彻中央决策部署，坚持以农民增收为第一导向，加快推进农业供给侧结构性改革，积极调整优化农业品种结构、区域结构、产业结构，农业结构调整不断迈出新步伐，为农业农村经济平稳健康发展奠定了良好基础。

小农经营是江苏的传统农耕方式，现阶段依然占有相当大的比重。一方面，近年来江苏持续推进农村土地确权登记颁证，研究提出农业适度规模经营“江苏标准”，积极引导农地经营权有序流转，大力培育新型农业经营服务主体，农业规模化、集约化、机械化水平显著提升。另一方面，随着工业化、城镇化的快速推进，农业从业者结构发生了深刻变化，兼业化、老龄化、低文化问题突出。据统计，目前江苏农业劳动力平均年龄57岁，其中60岁以上占比57.6%，兼业农民总数超过60%。农村留守老人和妇女构成的“三八六零部队”普遍进行小规模分散经营，严重制约了资源的优化配置和劳动生产率的有效提高，产业类型同质化、经营管理粗放化、产出效益低效化问题突出，农业小生产和现代大市场之间的矛盾日益凸显，成为制约江苏现代农业发展的突出短板。



海安高新区韩庄村新型职业农民张行来在绿色草莓生产基地销售点，把刚刚采摘的草莓分类上市，每天上市销售量在260公斤左右。 顾华夏/摄

随着供给侧结构性改革的加快推进，小农经营体系和生产方式的转变，必将对农业结构战略性调整的成效造成重大影响。

一是小散弱的特点，决定了小农经营是农业结构调整的突出难点。新一轮农业结构调整把富民增收作为根本目标。小农经营规模普遍较小，土地细碎零散，品种多乱杂，管理方式粗放，不利于农业机械化、标准化生产，科技利用水平低，单位面积

投入大，生产成本高。一家一户的分散经营组织化程度低，服务体系不健全，抵御自然灾害和市场风险能力弱，受市场波动影响大。政策扶持方面，“撒胡椒面”式的普惠资金对普通农户的影响有限，更加聚焦适度规模经营和新型经营主体发展，对小散户的资金扶持和政策引导有所弱化，小规模分散经营的短板效应越来越凸显。二是总量庞大的特征，决定了小农经营是农业结构调整的重点对象。新一轮农业结构调整把构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系作为发展目标。当前江苏小农经营仍占主导地位，广大农村一家一户的生产生活习惯没有根本改变，户均10亩以下的分散经营比重大，户均经营面积不足4亩。对小农经营的改造提升既是调整农业结构、转变发展方式的必然要求，也是提高农业发展质量效益、增加市场竞争力的现实需要。随着现代农业建设的加快推进，推动面广量大的小农经营方式转变任务繁重、时间紧迫。三是农业农村经济发展进入新阶段，决定了小农经营转型升级需要一个长期的过程。受传统观念影响，大多数农民恋土情结浓厚，对土地依赖性强，农事收入仍是部分小农经营户赖以生存的主要来源和生活保障，具有社会保障和就业双重功能，“囤中有粮，心中不慌”的思想根深蒂固，不愿将土地流转出去，但又受制于生产技术水平无法实现优质优价。随着支农惠农政策的不断加大，农业补贴、集体分红、占地补偿等使得农村土地收益稳定提升，农民把土地看得更加珍贵，加之农业兼业化和休闲化现象的存在，一些小散户宁可粗放经营也不愿流转。必须看到，小农经营是在长期的历史过程中形成的，短期内还难以根本转变，推进小农经济结构调整需要一个长期的过程。既要增强时不我待的紧迫感，又需要一定的历史耐心和战略定力，长远谋划、久久为功，坚决打赢农业结构调整这场硬仗。

深刻把握推进小农经营转方式、调结构、促增收的重点

今年是贯彻落实党的十九大精神、实施乡村振兴战略的开局之年，也是决胜全面建成小康社会、实施“十三五”规划承上启下的关键一年，调整优化农业结构，推进小农生产经营方式转变任务繁重、意义重大。要坚持问题导向、市场导向，结合省情农情和现阶段农业农村发展实际，重点把握好小农经营结构调整“调什么”和“怎么调”的问题，增强政策执行的可操作性，探索小散户农业结构调整增收致富的发展新路。

关于“调什么”。调品种，着力解决作物品种“多乱杂”现象。农民对种植品种选购使用拥有绝对的自主权，由于基层种子经营主体多，技术推广和市场监管力量薄弱，园艺作物自主选育品种不足，面对繁杂的品种市场，使用者购买时存在盲目求新、乱购品种的现象。加之目前种子品种审定门槛偏低，少数经销商违规引种，客观上加剧了品种“多乱杂”的出现，以致于主体品种不突出，单个品种种植规模小。种子“多乱杂”现象严重影响病虫害防治、水肥管理、机械化作业等农业技术的推广普及，混收混种还造成品种退化，显著降低农产品产量和品质，影响商品价值。



大学生村官夫妻彭华、吕曼曼在自己的工作室忙碌着。戚善成/摄

调制度，着力解决农产品同质化矛盾。江苏小农经营形式主要有水稻-小麦、玉米-小麦、水稻-油菜及多熟种植蔬菜等几种典型模式。其中，稻麦两熟种植制度是江苏主体种植模式，常年水稻-小麦周年两熟种植面积约2600万亩，超过江苏水稻或小

麦种植面积的 3/4，也是农村分散经营的主要模式。亩产按水稻 560 公斤、小麦 350 公斤计，以市场价收购亩均总产出仅约 2000 元左右，扣除相应生产成本，农业增值空间有限。江苏还是玉米产出大省，年种植面积约 660 万亩，多以饲用玉米为主，麦后轮作比重大，亩均效益 300 元左右，低于其他粮食作物及经济作物。此外，还有一定规模的油菜、棉花种植，由于劳动强度大、比较效益低，种植面积逐年萎缩。

调方式，着力解决农业面源污染问题。农业承载内外源性污染双重压力，农村生活污染处理体系还不健全，小农经营生产技术落后或采取粗放经营，化肥农药一次性投入大，生产利用率低，既增加了农业成本，也影响生态环境。一家一户的小散养殖点多、面广，与之匹配的种养循环、生态循环体系还未有效建立，畜禽粪便综合利用意识不强，生猪散养户成为农业面源污染治理的突出难点。

关于“怎么调”。优化作物品种布局。充分发挥市场导向作用，引导农户推进作物品种优质化、特色化、功能化、规模化。扩大优新品种覆盖面。加大优质粮食品种推广力度，适度扩大特色杂粮等特粮特经作物种植面积，加大种业科技创新力度，探索发展具有药用保健等特殊功能的农作物新品种，增加优质稻米、鲜食（青贮）玉米及高效经济作物品种供给，推广统一供种模式，加强基层种子市场监督管理，提高良种覆盖面。

因地制宜调整品种区域布局。按照各地资源禀赋和产业基础，大力发展优势特色产业，加快粮食生产功能区、重要农产品保护区、特色农产品优势区“三区”建设，鼓励引导优势特色产业向优势区集中，实施品种区域精准化布局，逐步实现县级“一主两辅”、乡镇“一乡一品”的品种布局，带动标准化生产、产业化经营和品牌化营销发展。

发展农业多元复合经营。充分利用小农经营劳动时间充裕的优势，大力发展高效种养模式，提高土地收入对农民的吸引力。一是推广一批粮经轮作高效种植模式。因地制宜开展科学轮作，优化种植结构，提升种植效益，鼓励推广“水稻+N”、“小麦+N”等粮经轮作高效种植模式。二是推广一批种养结合高效模式。在水源充足、排灌方便、不易受淹、周围无污染的水稻种植区域，鼓励推广稻鸭共作、稻田养蟹、养鳅、养虫下等种养结合以及稻菜轮作模式。三是推广一批特粮特经多元多熟种植模式。发展“四青作物”种植，推广粮经轮作、特粮特经多元多熟等复合经营模式，积极发展林下养殖、间套复种等立体种养，提高种植效益、改善农田生态条件。

发展绿色循环农业。充分发挥农业科教推广优势，改变小农粗放经营高投入、高消耗、高污染的生产方式，推动形成农业资源合理利用与生态环境保护的农业补贴政策体系和激励约束机制。大力实施化肥农药减量增效行动，全面启动实施菜果茶有机肥替代化肥行动，加快生物农药、高效低毒低残留农药、配方肥、有机肥推广普及，加大专业化统防统治、肥水一体化等推广力度，推动精准施肥、精准用药。大力推广生态循环农业，推进秸秆机械化还田，推广多种畜禽粪便资源化利用方式，探索多种形式的种养结合、生态养殖模式，支持规模畜禽养殖场与规模种植主体对接，实现种养平衡、资源循环。大力推进绿色高产高效技术集成创新与推广，加大省工节本、绿色增效栽培技术攻关，集成组装绿色高产高效技术模式，重点推广优质高效抗逆品种、病虫害绿色防控、农机农艺配套等关键技术，创新社会化服务方式，实现良田、良种、良法、良机、良制配套，提局绿色生产水平。

全力构建支持小农经营推进农业结构调整良好政策环境

推进小农经营结构调整，是农业结构战略性调整的重要内容，涵盖范围广、调整难度大，必须充分结合农村发展实际和农业产业特点，充分考虑各方面特别是农民的承受能力，充分考虑农村大多数还是一家一户生产的现实，创造性地开展工作，把握好节奏和力度，加强宣传引导，增强服务意识，确保农业结构调整真正取得实效。

加大宣传力度，强化示范引导。小农经营结构调整是一个复杂的系统工程，是农业结构战略性调整深层次推进躲不开、绕不过、退不得的必答题。江苏省梳理排出农业结构调整 16 个重点产业清单、专家团队清单和技术推广清单，启动农业结构调整

示范县、农业特色小镇、“一村一品一店”三项示范创建，开展100个农业新业态、100个特色新品种、1(8)个特色新产业、100个品牌农产品等示范典型培育，建立农业供给侧结构性改革统计指标体系，着力打造省市县乡村五级联动推进农业结构调整的格局。各级农业部门应高度重视，加强宣传引导，用好这些载体平台，结合本地实际、产业特征和市场需求，稳步开展试点工作，及时总结先进经验，宣传推广典型做法，通过以点带面，为小散经营户提供看得见、摸得着、学得会的示范样板，带动面上农业结构调整深入推进。

完善体系建设，强化指导服务。各级农业部门应结合当地农业发展规划，进一步明确当地结构调整重点发展的产业、重点推广的模式、重点培育的典型。科学制定分区域、分作物的技术推广方案，强化责任分工和措施落实，充分借助专家团队力量，组织技术人员和业务骨干深入基层和一线挂钩指导，加强部门联动，形成工作合力。进一步强化基层推广体系建设，提高服务能力和水平，帮助基层农民及时了解政策、算好经营账、谋划生产计划，让农民在结构调整中得到实实在在的好处，确保农民“愿意改、能持续”。

加强政策扶持，强化制度保障。小农经营结构调整涉及观念转变、产业转型、技术换代，必须加大政策扶持和引导，营造农业结构调整良好氛围。围绕结构调整重点领域，强化资金资源整合集聚，加大支农惠农政策倾斜扶持，鼓励开展品种更新换代、新技术新产品应用、发展生态循环农业等，可给予一次性补贴和奖励。完善公共服务体系建设，大力培育社会化服务组织，加大营销促销和农产品市场信息推介力度，扩大农业政策性保险覆盖范围，提升小散户经营风险保障水平。加大信贷金融支持力度，根据不同产业、不同区域、不同主体特性与需求，因地制宜实行定向、定点、定量支持，提高政策扶持的精准性。

当前，既要认识到现阶段推进小农经营结构调整的重要性和长期性，又要看到一家一户小散经营对发展现代农业的约束性和局限性。必须把推进土地适度规模经营和小农经营结构调整两手抓两手硬，实施双轮驱动，才能更好更快、高质量地推动现代农业发展。