

小农户与现代农业发展的衔接模式：重庆梁平例证^{*1}

苑鹏 丁忠兵

【内容提要】:加快培育农业社会化服务主体,不断完善农业社会化服务体系,是我国实现小农户与现代农业发展有机衔接、推动农业农村现代化的必由之路。重庆市梁平区针对兼业小农、专业小农、不在地农户的不同需求,通过给予农业社会化服务费补贴等方式,大力支持农机合作社、专业合作社、行业协会、土地流转服务股份合作社、劳务股份合作社等农业社会化服务组织发展,探索出小农户与现代农业发展对接的五种典型模式,成效初显。我国应针对兼业农户、专业小农及不在地农户的不同需求发展专业服务组织,坚持产业型政策与社会型政策相结合,兼顾效率与公平,制定优惠政策吸引本地人才返乡创业,充实农业社会化服务组织人才队伍。

【关键词】:兼业小农 专业小农 现代农业发展

受人多地少基本国情及城镇化进程影响,我国农业经营主体长期呈现小规模兼业农户与新型农业经营主体多元并存的格局^[1]。据第三次全国农业普查主要数据公报显示,2016年,全国有20743万农业经营户,其中规模农业经营户398万户,占1.88%。全国农业生产经营人员31422万人,其中规模农业经营户农业生产经营人员1289万人,占4.10%。小规模家庭经营仍是我国农业的主要生产经营形式。鉴于此,有学者指出,我国要在小农户的基础上实现农业现代化,走以土地租赁为主的土地流转转型规模经营道路行不通,唯一出路是把农民组织起来,进一步健全农业社会化服务体系^[2]。农业现代化不仅是产业现代化,而且是农民现代化,只有将小农户纳入现代农业发展轨道上来,不断提升小农户整合资源要素、发展现代农业的能力,才能实现农民增收和产业发展齐头并进,推进农业现代化^[3]。2017年10月,党的十九大报告明确提出,“健全农业社会化服务体系,实现小农户和现代农业发展有机衔接”,为我国以小农户为主体的现代农业发展指明了方向。至于如何实现小农户和现代农业发展的有机衔接,一些学者分析认为,要加快构建以公共服务机构为依托、合作经济组织为基础、龙头企业为骨干、其他社会力量为补充,公益性服务和经营性服务相结合、专项服务和综合服务相协调的新型农业社会化服务体系^[4]。坚持主体多元化、服务专业化、运行市场化方向,通过机制创新、主体培育、领域拓展和区域协调,形成公共性服务、合作型服务、市场化服务有机结合,整体协调、全面发展的新型农业社会化服务体系^[5]。发展集体土地股份合作制组织、土地托管服务组织、农户合作购销组织、粮食银行、农户合作金融组织等五类农业社会化服务组织^[6]。发展农业生产性服务业,解决农民老弱背景下小规模兼业农户发展现代农业“干不动”“干不好”“干得不经济”的问题,缓解小规模兼业农户与发展现代农业的矛盾^[7]。另有学者指出,我国的新型农业社会化服务体系构建不能只是针对大规模经营,使强者更强,而更应扶持、帮助小农社会化服务体系的构建^[8]。总之,发展生产性服务业,健全农业社会化服务体系,是实现小农户与现代农业发展有机衔接及在小农基础上实现我国农业现代化的必由之路。

为了解我国新型农业社会化服务体系建设的实践动态,探索小农户对接现代农业的有效模式,课题组赴重庆市梁平区就“促进承包土地经营权有序流转,完善小农户农业社会化服务机制”开展了专题调研。梁平是重庆的传统农业大区,水稻、梁平柚等特色产业优势突出,素有“小天府”之称,也是全国58个农村改革试验区之一,先后承担了农村土地承包经营权流转管理、农村土地承包经营权退出、农村集体产权股份合作制改革、政府购买农业公益性服务机制创新、农民集体收益分配权退出试验等国家级改革试点试验任务。全区农村土地承包总面积6.47万公顷,总人口93万人,人均耕地面积仅0.069公顷,地块细碎化问题较为突出。近些年来,随着外出务工和进城农民的增加,务农人员老龄化严重(平均达到58.7岁),“种地难”、种“懒汉地”、耕地撂荒等问题日渐突出。为此,梁平区以深化承包地制度改革和创新新型农业经营主体为动力,围绕当地水

¹ **基金项目**:国家自然科学基金重点学科群项目“农业产业组织体系与农民专业合作社发展”(批准号:71333011)。

作者简介:苑鹏,中国社会科学院农村发展研究所合作经济研究中心主任、研究员、博士生导师,享受国务院特殊津贴专家;丁忠兵,重庆社会科学院农村发展研究所所长助理、研究员。

稻、柚子产业特色及农户的不同需求，探索出多途径分类引导粮食兼业小农户、果农及不在地农户等不同类型小农户与现代农业建设对接的模式，成效初显，其发展经验在传统农区具有可推广性，值得关注。

一、支持发展专业化服务组织，为粮食兼业小农户提供全程社会化服务

针对当地青壮年劳动力大量外出、留守老人无能力耕种、农业用工价格越来越高等突出问题，梁平区自 2015 年起开始实施农业社会化服务支撑工程，大力支持发展农机合作社、农业生产服务公司等社会化服务组织，为兼业农户提供从耕到种再到收的全程农业机械化服务，得到了农民的积极响应。梁平县①农业委员会、梁平县财政局专门制定了《梁平县 2015 年农业生产全程社会化服务试点实施方案》。三年来，全区水稻的社会化服务面积从 1489.9 公顷增加到 2778 公顷，增长 86%，每公顷为农民节本增效 10 500 元以上。

课题组调查的屏锦镇万年村红银农机专业合作社，领办人是本村人，长期在外经商，受当地政府政策的激励，夫妻二人于 2015 年返乡创业，将积累的几十万元用于购置农机具，并带动周边农机手带机加入合作社。合作社主要为周边居住分散、土地细碎的兼业小农户开展机耕、代育秧、机插秧、打药和机收等农业生产的全程社会化服务。地方政府为合作社提供了 50% 的农机购置费补贴（含国家农机补贴），并按服务面积、服务内容提供一定比例的服务费补贴，补贴标准一般不超过该项目同期社会公允价格的 50%。近年合作社每年的农机作业面积在 100 公顷至 133.3 公顷之间，每年农机具累计作业时间超过半年，初步解决了当地农户因老龄化、兼业化带来的种“懒汉田”和土地撂荒问题。2017 年，合作社还利用收获期差异，组织农机手远赴黑龙江开展跨区作业，提高了农机利用率，进一步降低了本地作业的生产成本。

在碧山镇清平村，课题组在村里随机走访了一些妇女和老人。据他们介绍，2017 年把自家的水稻托给重庆市尧龙农业开发有限公司全程管理，由公司负责提供耕田、整地、育秧、栽插、病虫害防治、收割等全程服务，他们只需支付 6750 元/公顷的托管费。而以前自己请人或请农机手耕种，每公顷的直接成本是 9300 元左右，其中耕地 1500 元，插秧 1650 元，收割 1200 元，购买种子 1950 元，化肥 1500 元，农药（含施药）1500 元，这还不包括平时的田间管理、除草等农活的劳动投入成本。相比之下，农民将水稻田托给公司全程管理，每公顷可节约支出 3000 多元。同时，通过公司的全程机械化服务，每公顷水稻还能增产 3000 公斤左右，按照市场价每公斤 2.6 元计算，每公顷能增收 7800 元左右。公司托管型水稻社会化服务模式让农民种地“省心、省力、省钱”，还没有风险，受到了当地兼业小农的普遍欢迎。2017 年，仅碧山镇就有 500 多个农户与公司签订了 66.7 公顷稻田的托管服务合同。据公司负责人介绍，为培育客户群体，他们将政府给予的社会化服务补贴全部让利农民，向农民收取的稻田托管价格还低于全程服务的成本价。同时公司还承诺，保证农户托管的稻田每公顷产量达到 7500 公斤以上，如果达不到公司就按 7500 公斤的标准补足，超出部分归老百姓自己所有。为降低经营风险，公司为托管的稻田交了 67.5 元/公顷的保险费，如出现重大自然灾害，公司可获得保险公司最高每公顷 4500 元的赔偿。另据当地村民反映，相比将土地流转给龙头企业、合作社等规模化经营主体耕种，他们更愿意通过购买社会化服务来自己经营，主要原因是可以避免规模化经营主体出现经营不善就“跑路”的风险。2018 年，公司为当地农民开展稻田托管服务的面积少了很多，主要原因是政府将服务费补贴从 2017 年的 2850 元/公顷降到了 2018 年的 1200 元/公顷，公司不得不将托管服务价格提高到 7500 多元/公顷，当地农民有些难以接受这一价格。受此影响，目前公司主要围绕农民水稻生产的各个环节开展社会化服务。

总的来看，在政府的大力支持下，农机合作社、农业服务公司等社会化服务组织为当地兼业小农的传统水稻生产提供了较好的社会化服务，初步解决了兼业农户、留守老人如何继续开展家庭粮食生产的问题，较大地提升了当地粮食生产的机械化水平和产业发展效益，走出了一条经营家庭化、服务社会化的兼业小农粮食生产之路，在一定程度上提升了国家粮食安全保障能力。

二、支持发展专业合作社及行业协会，为广大果农提供全产业链社会化服务

梁平是国家林业局授予的“中国梁平柚之乡”，梁平柚是农业部首批登记的28个农产品地理标志之一，也是梁平果农增收的支柱产业。近年来，为提升梁平柚品质、降低生产管理成本，拓宽市场销路，梁平区制定政策对梁平柚机耕、施肥、统防、修枝、销售等五个环节的社会化服务给予补贴，大力支持梁平柚专业合作社、梁平柚协会等组织围绕梁平柚生产经营的全产业链开展社会化服务，取得了积极成效。全区梁平柚的社会化服务面积从2015年的833.3公顷增加到2017年的1366.7公顷，增长64%。社会化服务试点区梁平柚单果均增重0.1公斤，每公顷增产6000公斤，每公斤售价提高1.2元。

以课题组调查的梁平柚发源地合兴镇龙滩村为例，被当地村民称为“柚子大王”的村民张文辉于1998年就牵头成立了梁平县合兴镇龙滩柚子专业合作社，2012年更名为梁平县龙滩柚子股份合作社，现有登记注册入股社员124户，社员出资总额194.175万元，带动农户1000余户。近年来，在当地政府的支持引导下，合作社围绕梁平柚的种植、管理、抚育、收购、销售全产业链开展社会化服务，取得了显著成效。主要表现在如下方面：

一是改进生产技术，提升产品品质。针对果农为抢销售季节，盲目早采、滥用化肥，导致柚子变味、市场萎缩等问题，合作社积极引导农户改施农家肥，严格控制采摘季节，同时大力改良种植技术，研发出柚子芽片改良腹接新技术，从根本上保证了当地梁平柚品质。同时，合作社请专家通过采取科技赶场、举办专栏、进行集中培训、现场示范、院坝座谈等多种形式，向柚农大力宣传和传授梁平柚标准化种植技术，提高柚农的科技素质，指导柚农科学管理，管控在各个生产环节中生产物质的施用，杜绝高毒和高残农药的使用，确保农产品质量安全。在合作社指导和区级各部门的大力扶持下，当地柚农基本掌握了标准化种植技术，大部分柚农视种好管好柚子为增收致富的产业，建成了名柚广场，环形采果观光道、灌溉管网、耕作便道四通八达，柚园基础设施建设、生产种植规模发生了根本转变。

二是构建营销网络，拓展市场空间。早在2005年，张文辉就组织全区七个乡镇的柚子种植专业合作社成立了梁平龙滩柚协会，发展400余人的个体销售户队伍，在全国各地设立梁平柚直销点，并利用各种国际、国内大型展会以及举办柚子节等活动宣传梁平柚。合作社注册了“双桂”牌梁平柚商标，坚持以“质量、信誉、诚信”赢得市场，梁平柚销售逐年提高，客户逐年增多。2011年，随着网络时代的到来，合作社开始在淘宝网上销售“双桂”牌梁平柚，一直受到买家好评。2015年，合作社开通微商销售，拥有了自己的二维码，开辟了品牌宣传和市场营销新渠道。2016年，“双桂”牌梁平柚被评为重庆市著名商标、重庆市名牌农产品、重庆市优质水果等，售价达到30元/公斤。合作社3500吨柚子实现产值5000多万元，推动全区柚子的标准化生产和品牌化营销上到一个新台阶。2017年，合作社90%以上社员年收入超过万元。

三是以消费者为中心，生产有机梁平柚。为了让广大消费者吃到安全营养的梁平柚果品，2015年合作社着力于梁平柚有机农产品的生产和品牌创建工作，重点从梁平柚有机农产品生产过程中所需的农资投入品管控入手，并按有机农产品生产技术规程进行生产，使产品质量达到有机农产品质量标准，逐步取得梁平柚有机农产品品牌。在33.3公顷有机柚园内全部施用有机肥，杜绝施用化学肥料。在病虫害防治方面，全部采用生物、物理防治，采取人工放置捕食螨，安装太阳能杀虫灯170盏，严禁喷洒农药。为了达到有机标准，在有机柚园范围内安装了监控摄像头60个，全程监督生产过程，确保了有机梁平柚的品质。2018年4月底，课题组在合兴镇龙滩村进行实地调研时，正值当地举办“重庆梁平第六届柚花节”，来此观光赏花的旅客络绎不绝，还有新媒体记者在现场采访当地群众，名柚广场周边不少柚子树挂着万元树、百年柚王等吊牌，每棵树都挂有黄色的粘虫板，一栋栋漂亮整洁的农家小院掩映在柚树丛中，全村呈现欣欣向荣的发展景象。

梁平柚作为梁平的特色优势农产品，其生产管理的专业性较强，技术要求较高，产品销售面临的市场竞争压力较大，传统单家独户生产方式和小农经营模式难以适应产业技术升级要求和市场竞争要求。农民合作社、产业协会在当地政府的大力支持下，围绕柚子的品种改良、生产管理、品牌打造、市场营销全产业链开展社会化服务，有力提升了产品品质，节约了生产管理成本，扩大了品牌影响，增强了市场竞争力，为从事特色效益农业生产的小农有效对接现代农业探索出了一条可行路径。

三、支持发展土地股份合作社，发展规模化经营，加速不在地兼业小农的退出

为确保国家粮食安全，妥善解决举家外出农户越来越多、撂荒农田面积越来越大的问题，梁平区以农村改革试验区先行先试为契机，出台了农村承包土地经营权流转、管理办法等文件，通过颁发农村集体土地所有权证、农村土地承包经营权和农村土地经营权证等，初步搭建起土地流转市场交易体系，推动承包土地经营权流转和发展适度规模经营，确保转产就业农户的农村土地承包经营权“流得出、转得进、稳得住”。目前，全区土地流转总面积 3.29 万公顷，流转率 51.2%。实现土地规模经营面积 2.64 万公顷，土地规模集中度为 41.6%，比 2014 年末提高了 13 个百分点。

课题组调查的金带镇石燕村，地处城郊，全村 730 户、2328 人，有承包地 203.2 公顷。村里青壮年劳动力大多举家外出，务农人员老龄化，加之土地细碎化严重，农民种地难问题突出。课题组访谈的一对夫妻，年过半百，耕种了村里外出打工亲友的 2.67 公顷田地，地块上百块，机器进不去，靠人工插秧，劳动强度大，难以为继。2017 年底，在地方政府的支持下，村“两委”牵头成立全区第一家土地流转服务股份合作社，流转入股土地 124.03 公顷，共折合 1592.8 股。经过全村上下四轮大讨论、召开 20 多次小型会议，确定合作社以全村 17 个原建制组为核算单位，入社农户以村民小组二轮承包土地为准，按每个原建制组的实测承包地面积折算其土地股份，再按各户第二轮承包人口数均分到对应户头。那些私自开发集体田边、田沟地的农户一律无偿退出多占的土地，仅获得平均股份。村集体山坪塘、土地等集体资产也入股到土地股份合作社，由村集体经济组织持股。以前与今后建房、修坟等占用了承包地的农户，就按其占用田土面积从该户总股份中扣减对应股份。对个别不愿入社的农户，先根据均分股份的办法计算出其应得面积，再将其承包地集中调整到不影响合作社整体流转的地方，由其自行耕种。对已流转土地的农户，承认现有流转合同，收益仍归其所有，但等原流转合同到期后土地须入股合作社统一经营管理。土地集中起来以后，合作社通过争取农业综合开发、土地整治等项目对入股土地进行整治，降低坡度，使小田变大田，集中连片，而后公开竞标，提高土地生产效率和流转收益，预计每公顷土地可为合作社增加租金 3000 元以上。对流转不出去的土地，则按股份面积重新分配，实行一户一片集中耕种。进城落户等非农化成员可以自愿有偿转让或退出其在合作社的股份。合作社的纯收入实行两次分红制，第一次按保底租金进行分红。土地流转后，各原建制组按每年每公顷田、土分别为 4500 公斤、2625 公斤稻谷折算收益，并按合作社成员股份平均分配。第二次分红的资金来源主要为土地流转中介与管理费、土地整理后新增的租金收入等，再提取公积金、公益金后的净收入，对象为该村、组 2017 年集体产权制度改革时确认的全体集体经济组织成员。该村的土地流转服务合作社与深化土地制度改革、确权确权联系在一起，不仅促进了土地的规模化经营，而且有效化解了长期以来存在的承包地占用不公、积怨深等矛盾，受到了村民的广泛欢迎。

20 世纪 80 年代，在有着极大农村人口红利的情况下，家庭联产承包经营制分田到户激发了农民的热情，解决了农民的温饱问题。现今，在农民依靠家庭承包地已无法致富奔小康的情况下，多数农民放弃承包地走多元化、非农化发展之路已是不争的事实，重新集合土地、让部分农民通过流转等方式取得更多土地而成为职业农民也是发展现代农业的必然选择。梁平区通过建立土地股份合作社的形式将农民承包土地集中起来进行土地整治，再流转给业主经营，与过去单家独户与业主签订土地流转合同相比，能较大程度节约土地流转双方的谈判成本、签约成本，能更有力保障合同的履行，也更有利于土地的连片规模化经营，无论是对于保障农民的承包经营权还是对于实现农业生产方式的转型升级和提升农业生产能力，都是有价值的制度创新。

四、设立补偿周转金，完善配套制度，为进城农户自愿有偿退出承包经营权创造条件

近年来，随着工业化、城镇化进程的持续推进，越来越多的农户在城镇获得了稳定就业、稳定收入和固定住所，逐渐摆脱“土地依赖”，加之传统的土地流转方式常常是成本高、收益低、稳定性差，部分农户有退出农村土地承包经营权的强烈愿望。2015 年，党的十八届五中全会明确提出，维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，支持引导其依法自愿有偿转让上述权益。这为进城农户自愿有偿退出承包地打开了政策口子。

梁平作为国家第二批农村改革试验区，承担了农民土地承包经营权退出试验任务，其主要改革举措包括：一是制定了《梁平县农村土地承包经营权退出试点实施办法（试行）》等政策文件，明确了试点范围，提出了依法自愿、合理补偿、统一管理、农地农用、封闭运行等原则，明确规定农户自愿退出农村土地承包经营权的两个基本条件：有稳定的职业或收入来源，在本集

体经济组织以外有固定住所。二是设立了 160 万元的农村土地承包经营权退出周转金，制定了《梁平县农村土地承包经营权退出周转金管理办法（试行）》，规定在集体经济组织不能一次性付清农户退地补偿款时，由周转金先行垫付，后期村集体以土地出租或发包收益偿还政府垫付的周转金。三是探索出三种农村土地承包经营权退出方式：第一种是以农户退地需求为导向，整户退出，集中用地。如礼让镇川西村 9 组 70 户农户，有 21 户申请永久退出全部承包地，其中 15 户符合条件，共退出承包地 5.47 公顷，农户每公顷获得一次性补偿 21 万元。第二种以业主用地需求为导向，整片退出，定制用地。如梁平惠丰农业开发有限公司在屏锦镇万年村 4 组看中一块地，想建大棚种果蔬，经与涉及该地块的承包农户、村民小组协商，涉及该地块的 59 户农户全部同意以每公顷 21 万元补偿价永久退出 1.35 公顷土地，交由公司投资经营。第三种是以现实问题和产业发展为导向，整社退出，统一用地。在合兴镇花园村 1 社，共有 36 户农户，由于多数村民进城务工经商，土地撂荒，地界不清，加之修公路占地 1.53 公顷，调整土地较为困难。经村民多次讨论，有 34 户农户同意无偿退出土地 11.93 公顷，交由集体统一经营，出租给 3 位业主建柚园，原承包农户利用租金收益进行分红，2017 年人均分红超过 1000 元。另有 2 户不愿退出，仍继续自己耕种。改革实施近 3 年来，梁平全区已有 139 户农民自愿退出承包地 21.5 公顷，获得退地补偿金 200 多万元，有效解决了当地农村“人地分离”及耕地撂荒现象，增加了农业转移人口的进城资本，实现了多方共赢。国务院发展研究中心和中国社会科学院专家实地调查研究后认为，梁平县农民承包地退出试验可行^[9]。

农民退出土地承包经营权是一项政策性很强的工作，既与我国坚持和完善农村基本经营制度密切相关，又与千百万农户的切身利益直接相关，需要在试点试验的基础上谨慎推进。梁平的改革始终坚持自愿、有偿的基本原则，在补偿金筹集、补偿价格形成、退出土地的利用等方面进行了积极探索，实现了进城农户土地承包经营权的变现，盘活了农村集体土地资源，更好满足了新型农业经营主体的规模化用地需求，初步走出了一条农民满意、多方共赢的改革之路，为推进我国农业的适度规模经营和实现农业现代化探索出一条新路径，值得在更大范围推广。

五、支持发展劳务股份合作社，实现新型农业经营主体和离土劳动力就业的双赢

随着农村土地流转和规模化经营水平的提升，农业生产经营过程中的雇工现象成为新常态。但受农村社会保险不完善、农业劳动监督难、农民缺乏契约精神等因素影响，新型农业经营业主雇工贵、用工难问题越来越突出，而土地流转后的大量农村留守老人又面临无活可干的窘境。对此，梁平区在推进农村改革过程中创新发展劳务股份合作社，为当地业主和农民提供劳务中介及后续管理服务，着力破解“企业、业主找不到人干活，农民又找不到活干”的问题，取得了多方共赢、多方满意的积极成效。

梁平区金带镇仁和村、双桂村是双桂田园综合体一期项目所在地，为解决推进项目建设过程中劳务用工问题，2017 年底，金带镇政府引导仁和村、双桂村由各村集体经济组织牵头，联合组建了金带镇劳务股份合作社。本地 65 周岁以下有劳动能力和就业意愿的农民，经本人申请、直系亲属书面同意均可入社。合作社按照本人特长、意愿与市场需求，将入社成员分成保洁、保安、绿化、物业、餐饮、农事、建筑等工队，每个工队选出一名负责人。在生产管理上，合作社实行“六统一”：一是统一技能培训，提升社员素质；二是统一制定工作规则与劳动纪律，提升服务质量与效率；三是统一确定用工价格，让合作社与用工方形成稳定的合作互助关系，减少洽谈时间和成本；四是统一派工，按照就近、轮流、公平和贫困户优先原则从各相应工队中安排社员承接；五是统一结账，按月发放社员工资；六是统一确定管理人员收入，管理人员均为兼职，工资总额暂定为合作社利润的 10% 以内，既鼓励其积极主动联系业务，又避免其过多挤占合作社利润，导致内部不和谐。如合作社与当地一家保洁公司按每人每月 1700 元结算，其中 1500 元作为保洁人员工资，200 元作为合作社收入，合作社提取 10% 即 20 元用于支付管理人员工资。为化解业主用工风险，合作社制定实施了三项创新性举措：一是为适龄人员买社会保险，超龄人员买商业意外险。二是按不高于利润 10% 的比例提取风险基金，用于弥补合作社运营中遭遇的重大经济损失。三是各个工队成立自治会，进行自我教育、自我约束，出现意外事故时内部自行化解，避免无理取闹与上访。在收益分配方面，按照合作社的章程，合作社取得的总收入，扣除成本及提取公积金、公益金、风险基金后，全部用于分红，各村的分红总额按各村集体经济组织成员在合作社的劳务收入比例计算分配，各村分别对本村集体经济组织全体成员分红。截至 2018 年 3 月底，劳务股份合作社共有入社农民 652 人，实际用工 61 433 天，取得劳务收入 500 多万元，初步达到农民满意、业主满意、合作社满意的良好效果。

梁平区金带镇通过成立劳务股份合作社，集劳务中介、劳务派遣及后续社会化服务于一体，畅通了农村劳务渠道，增强了行业自律，较好地化解了业主的潜在劳务用工风险，让老龄农民、贫困农民也能参与到农业发展和乡村振兴当中，盘活了农村要素资源，促进了农村经济发展，有利于增加农村集体收入和实现共同富裕，具有较高的制度创新价值和重大现实意义。

六、启示与相关建议

在实地调研中发现，梁平区在推进农村改革、培育农业社会化服务组织、探索小农户与现代农业有效衔接模式中也面临一些困难、困惑。如政府的水稻全程社会化服务补助政策持续性不够，在市场尚未完全培育起来的情况下政府大幅降低服务费补贴标准，导致农户与服务主体之间需要重新进行合作考量和价格谈判，当地水稻全程社会服务进程出现曲折。如在推进农民自愿有偿退出承包经营权改革进程中，出现了农户需求导向、业主用地需求导向、产业发展导向三种模式，要协调好各方诉求，确保在解释引导过程中充分尊重农户的意愿，仍面临较大挑战，存在一定风险^[10]。另外，梁平区的农户自愿有偿退出承包经营权改革并未与宅基地使用权、集体收益分配权改革结合起来，其中特别是整户退出土地承包经营权的农户，他们是否还享有其他两项权利，目前的改革政策并未明确，为未来两项权益出现矛盾争执埋下了隐患。基于重庆市梁平区在推进小农户与现代农业有机衔接方面探索出的五种典型模式，借鉴其政策经验，结合其改革发展过程中面临的困难和困惑，这里就我国传统农业区完善农业社会化服务体系、推动以小农户为基础的现代农业发展提出三方面的政策建议。

（一）政府应针对兼业农户、专业小农及不在地农户的不同需求，发展不同的专业服务组织

党的十九大报告提出要实现小农户与现代农业发展的有机衔接。改革开放40年来，虽然我国的基本农情没有变，小农户仍然是基本经营主体，但农户群体分化严重，专业农户与兼业农户、在地农户与不在地农户并存，因此，在引导他们进入现代农业发展轨道时，应采取不同的方式。对于传统粮食生产地区，应尊重广大中老年农户不愿意放弃土地，通过自我经营满足家庭粮食消费和自我劳动生活方式需求的特点，重点支持发展各类全程化农业社会化服务组织，通过政府给予一定比例的作业成本补贴，促进服务的规模化，带动提高小农户的土地利用率、土地生产率和劳动生产率，引导小农户与现代农业衔接。对于那些劳动和资本双密集、收入主要依赖农业的专业小农，应在提升其生产经营能力、强化区域农产品品牌建设、提高农户市场谈判力等方面，加大社会化服务力度^[11]。而对于那些流转承包土地经营权、离开土地的农户，则通过乡村振兴、发展新产业新业态的契机，大力支持发展劳务服务组织，为这些仍然有劳动能力和意愿的农民提供各种就业机会，在为用工方提供监督服务的同时，代表农户维护他们的合法权益，让这些老弱农民在放弃自我经营农业的同时，实现非优质劳动力的有效就业，增加其工资性收入。

（二）政府政策导向应坚持产业型政策与社会型政策相结合，兼顾效率与公平

长期以来，我国农业政策坚持的是以提升农业竞争力、保障国家粮食安全为核心的产业型政策导向。随着我国现代化发展进入新时代，农业政策正在从“增产”为主转向“提质”为主，这意味着政府的农业农村政策导向应从原有的产业型为主，转为产业型政策与社会型政策并重，进一步强化促进小农增收为导向的社会型政策，兼顾公平与效率^[12]。具体来讲，政府在坚持培育新型农业经营主体、推进适度规模经营、提升农业生产经营效率、发挥新型经营主体对广大小农带动作用的同时，应更加直接关注以兼业化、小规模为特点的广大小农户的前途和命运，加速促进小农户参与到社会化大分工为特征的现代农业体系建设中来。

课题组在调查中发现，2018年，梁平区根据财政部关于原则上财政补助占服务价格的比例不超过30%，单季作物每公顷补助规模不超过1500元的标准，将全区水稻社会化服务补贴标准从2017年的2850元/公顷降到了2018年的1200元/公顷，导致专业服务组织土地托管价格大幅度提升，一些地区的农业社会化服务面积下降。在目前农业社会化服务仍处在推广初期的发展阶段下，建议给地方政府更大的创新空间，只要地方财力允许，可以有一定的自由度，如上下浮动20%，同时遵循国际经

验，严守各项补贴不超过 50% 的上限要求，以保证政策的连续性、稳定性，维护广大小农户的利益，让基层农民和干部吃上定心丸。

（三）制定优惠政策吸引本地人才返乡创业，充实农业社会化服务组织人才队伍

加快发展农业社会化服务组织，完善农业社会化服务体系，既是实现小农户与现代农业发展有机衔接的有效路径，又是吸引农村青壮年劳动力、本地人才返乡创业并立足农村、农业获得相当于甚至超过社会平均工资水平及城镇居民人均收入水平的重要举措。在梁平区碧山镇清平村，当地专门提供水稻全程托管服务的公司负责人坦言，目前公司为当地农民代购种子、化肥、农药等农资，不会从农民手中挣一分钱，公司收入主要靠为农户的农业生产提供社会化服务。另外我们也看到，农业社会服务既包括机耕、机种、机收等以体力劳动为主的服务，还包括品牌打造、市场推广、网络营销、金融信贷等具有较强专业性和技术性的服务，仅靠农村现有的留守老人难以提供有效服务，急需吸引大批青壮年劳动力以及有专业知识、有市场营销经验、有经营管理能力的人才充实到农业社会化服务队伍之中^[13]。

为此，中央政府和地方政府可从三个方面制定完善相关优惠政策：一是允许已参加城镇职工养老、医疗保险的农民工，在返乡参加农业社会化服务组织并开展社会化服务活动后，可继续参加城镇职工养老、医疗保险，条件较好的地方还可支持返乡创业农民工缴纳住房公积金，各地财政可视情况给予一定补助^[14]。二是支持对本地返乡创业人才开展农业服务技能培训工作，支持试点开展农业服务的相关职称评聘工作，扶持培养一批农业职业经理人、经纪人、乡村工匠等专业人才队伍，加强宣传推介力度，增强返乡创业人员立足农业农村开展社会化服务的自豪感和自信心。三是持续开展大学生村官、本土人才选聘工作，优化其业务范围，从过去主要为乡镇政府做文秘辅助工作逐渐调整到参与农村集体经济发展、开展农业社会化服务、发展农村新业态等领域^[15]，拓展其立足农村农业发展的空间，增强其职业自信，真正为农村培养一支懂农业、爱农村、爱农民且留得下的“三农”工作队伍。

参考文献：

- [1] 张晓山：《实施乡村振兴战略的抓手》，《农村工作通讯》2017 年第 24 期，第 1 页
- [2] 孔祥智穆娜娜：《实现小农户与现代农业发展的有机衔接》，《农村经济》2018 年第 2 期，第 1~7 页
- [3] 韩长赋：《积极推进小农户和现代农业发展有机衔接》，《农村实用技术》2018 年第 3 期，第 22~24 页
- [4] 蒋永穆刘虔：《新时代乡村振兴战略下的小农户发展》，《求索》2018 年第 2 期，第 59~65 页
- [5] 高强孔祥智：《我国农业社会化服务体系演进轨迹与政策匹配：1978~2013 年》，《改革》2013 年第 4 期，第 5~18 页
- [6] 全志辉侯宏伟：《农业社会化服务体系：对象选择与构建策略》，《改革》2015 年第 1 期，第 132~139 页
- [7] 姜长云：《关于发展农业生产性服务业的思考》，《农业经济问题》2016 年第 5 期，第 8~15 页
- [8] 周娟：《土地流转背景下农业社会化服务体系的重构与小农的困境》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2017 年第 6 期，第 141~151 页
- [9] 张云华伍振军刘同山：《农民承包地退出制度在试验中渐成型——梁平县农民承包地退出试验可行》，《中国经济时报》2016 年 11 月 16 日，第 5 版

-
- [10]王亚华：《什么阻碍了小农户和现代农业发展有机衔接》，《人民论坛》2018年第7期，第72~73页
- [11]王洪丽杨印生舒坤良：《多重规制下小农户质量安全生产行为的重塑——以吉林省水稻种植农户为例》，《税务与经济》2018年第3期，第61~67页
- [12]刘同山李竣：《论中国小农户的前景与出路》，《中州学刊》2017年第11期，第47~51页
- [13]蔡荣马旺林王舒娟：《小农户参与大市场的集体行动：合作社社员承诺及其影响因素》，《中国农村经济》2015年第4期，第44~58页
- [14]张亮李亚军：《就近就业、带动脱贫与农民工返乡创业的政策环境》，《改革》2017年第6期，第68~76页
- [15]蔡杨：《“大学生村官”制度的改革与创新——基于北京市百位“大学生村官”的调查》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2010年第4期，第149~153页