

为促进家庭农场 高质量发展提供法治保障

孙雷

上海市人大常委会委员、农业与农村委主任委员

2020年11月27日,《上海市促进家庭农场发展条例》(以下简称《条例》)经上海市第十五届人民代表大会常务委员会第二十七次会议表决通过,从2021年1月1日起正式施行。这是国内首个关于家庭农场的地方立法。为了更好地贯彻实施《条例》,现就《条例》制定的重要意义、主要内容和保障措施等方面作简要解读。

一、充分认识《条例》制定的重要意义

家庭农场起源于19世纪末20世纪初西方发达国家,他们的先进经验做法值得我们学习借鉴。我国由于客观历史原因,家庭农场发展起步较晚。我国最早的家庭农场出现在本市松江区。早在2007年,松江区结合当地实际探索粮食生产家庭农场,以农户家庭为经营主体,依靠家庭劳动力,实现生产规模化、专业化和集约化,大幅提高了农业生产水平,有效调动了农民种粮务农积极性,粮食生产经营收入成为农民家庭收入的主要来源。

2012年,松江发展家庭农场促进农业现代化的做法得到时任国务院总理温家宝的肯定。当年底,在中央农村工作会议上,上海探索发展家庭农场的做法作为大会交流材料引起广泛关注。2013年,中央首次提出要发展“家庭农场”,并正式写入中央一号文件。市委、市政府在总结松江区经验的基础上,明确提出在全市范围内推广松江的经验做法,大力发展粮食生产家庭农场,同时鼓励发展多种形式的家庭农场。

通过多年发展,全市家庭农场综合实力不断提升,在促进农业农村现代化进程中发挥了越来越重要的作用,已成为引领本市适度规模经营、发展都市现代农业的有生力量。截至2019年底,全市共有粮食生产类、机农结合类、种养结合类、粮经结合类、经济作物类、水产养殖类等家庭农场4347户,其中粮食生产家庭农场的土地经营规模平均为145亩,总面积59.4万亩,占全市水稻种植面积的一半。

(一) 制定《条例》是贯彻落实党中央国务院重大决策部署的重要举措

党中央、国务院高度重视家庭农场培育与发展。习近平总书记十分关心新型农业经营主体的发展,多次作出重要指示,指出要“突出抓好农民专业合作社和家庭农场两类农业经营主体发展,赋予双层经营体制新的内涵,不断提高农业经营效率”。党的十九届五中全会进一步明确“加快培育农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体,健全农业专业化社会化服务体系,发展多种适度规模经营,实现小农户和现代农业有机衔接”。

2019年9月9日,中农办、农业农村部等11部门联合印发《关于实施家庭农场培育计划的指导意见》,明确提出要“加强促进家庭农场发展的立法研究,加快家庭农场立法进程,为家庭农场发展提供法律保障。鼓励各地出台规范性文件或相关法规,推进家庭农场发展制度化和法制化”。

国务院副总理胡春华在加快农业农村现代化讲话中强调要“加快培育农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体，引导健康发展，使之成为引领现代农业发展的重要力量”。上海推行家庭农场，多次得到中央领导的肯定，并作为上海经验多次在全国会议上进行交流。制定《条例》，恰逢其时，十分必要，必将为本市全面实施乡村振兴战略、加快实现农业农村现代化，提供有力的法治保障。

（二）制定《条例》是解决本市家庭农场发展瓶颈问题的必然要求

本市家庭农场发展取得了一些成绩，但还存在一些问题亟待解决。如部分家庭农场流转经营土地的流转期限过短，许多土地的流转经营期限仅为1年，家庭农场缺乏流转土地的长期经营稳定性；家庭农场对修建灌溉设施、培肥地力等事关持续发展的农业设施项目投入不足；主要经营者年龄普遍在60周岁以上，老龄化严重；部分流转经营土地碎片化，大型农业机械难以施展，影响家庭农场的规模经营效益；国家尚未出台家庭农场的注册登记办法，家庭农场未取得市场主体资格，难以与其他新型农业经营主体同等地位参与市场竞争等。这些家庭农场发展过程中的难点问题，亟需通过地方立法予以规范和解决。

（三）制定《条例》是促进本市家庭农场高质量发展的客观需要

今年3月，《上海市实施〈中华人民共和国农民专业合作社法〉办法》经市人大常委会表决通过，从今年5月1日起施行。家庭农场作为另一类新型农业经营主体，在坚持农村土地集体所有、维护农村土地承包权益、执行农村土地用途管理的基础上，主要从事农业生产，需要运用法治手段来规范家庭农场规范建设和发展。

近年来，市委、市政府一直高度重视本市家庭农场发展，出台了一系列政策文件，从财政扶持、金融支持、用地用电扶持、搭建服务平台多方面推出一系列扶持举措，支持家庭农场发展。本市培育和促进家庭农场的健康发展，积累和形成了一系列符合上海实际、具有上海特点的经验做法，亟需地方立法予以肯定和固化，从而为家庭农场可持续、高质量发展提供法治保障。

二、准确把握《条例》的主要内容

《条例》不分章节，共二十五条。主要内容：

（一）明确了家庭农场的定义。第二条第二款规定“本条例所称家庭农场是指以家庭成员为主要劳动力，以家庭为基本经营单元，从事农业规模化、标准化、集约化生产经营的主体”。其中要把握三个关键点：一是关于主要劳动力。家庭农场是以家庭成员为主要劳动力，除季节性、临时性聘用短期用工外，一般不常年雇佣外来劳动力从事家庭农场的生产经营活动。一般来讲，如常年雇佣外来劳动力从事农业经营活动的，那不是家庭农场，而是专业大户。

二是关于规模化，家庭农场要适度规模经营。受家庭劳动力状况、机械化水平、社会化服务水平和家庭农场经营者管理能力等因素限制，家庭农场的发展要与当地农业发展条件相适应，要与经营者生产经验和经营能力相适应，规模不是越大越好。要兼顾效率与公平，防止出现少数人控制农村土地或违法转租土地，而损害其他农村集体经济组织成员权益的情况。家庭农场经营收益大体上要要与城镇居民中等收入大体相当，吸引更多的小农户成长为家庭农场。同时，也要严格控制家庭农场的规模，减少大规模、超大规模家庭农场的数量。本市现阶段粮食生产家庭农场经营的土地规模一般在100-150亩为宜，今后随着农业生产水平力的进一步提高、农业劳动力的进一步转移，可逐步扩大家庭农场土地经营规模。

三是处理好家庭农场和农民专业合作社的关系。家庭农场与农民专业合作社同为新型农业经营主体，既有区别，也有联系。它们之间的区别有：①成员组成不同。家庭农场以家庭为基本经营单元。农民专业合作社成员不受家庭限制，至少5名以上可发起成立农民专业合作社，且农民成员占比不低于80%。②登记注册方式不同。家庭农场的主要经营者可按个体工商户的条件向市场监管部门申请登记注册，而农民专业合作社可依法登记为特别法人。③分配方式不同。家庭农场自主经营、自负盈亏，如有

盈余归家庭农场所有。

农民专业合作社自主经营、自负盈亏，如有盈余，可分配盈余主要按照成员与合作社的交易量（额）比例返还，返还总额不得低于可分配盈余的百分之六十；返还后的剩余部分，以成员账户中记载的出资额和公积金份额，以及合作社接受国家财政直接补助和他人捐赠形成的财产平均量化到成员的份额，按比例分配给成员。它们之间的联系有：①家庭农场、农民专业合作社使用的农业生产用地，都是来自于农户委托农村集体经济组织统一流转或者成员以其经营权入股的土地。②家庭农场可以发起或者加入农民专业合作社，可以与农民专业合作社形成产业联合体。③家庭农场和农民专业合作社都是新型农业经营主体，是发展农业产业、促进农民增收、实现乡村振兴的重要形式。

（二）明确了家庭农场的权利与义务。《条例》对家庭农场的权利与义务作了相关规定。一是明确了可以享受直接补贴和项目支持。第五条第一款规定“家庭农场合法权益受法律保护，任何单位和个人不得侵犯”，第二款规定“家庭农场依法可以享受国家和本市的直接补贴和项目支持。对国家和本市财政直接补助形成的生产经营资产享有占有、使用和收益的权利，并可以按照规定进行处分”。

二是明确了家庭农场的法律责任。第二十三条规定“家庭农场从事生产经营活动应当遵守农村土地用途管制、耕地保护、生态环境保护、农产品质量安全等相关规定，使用并维护好农田水利、林网等基础设施”。同时，也规定了家庭农场不得从事的六种行为，“擅自将流转经营土地再流转给第三方；损害农田水利、林网等基础设施；从事掠夺性经营，损害土地、其他农业资源和环境；擅自改变流转经营土地的农业用途；采取弄虚作假、隐瞒真实情况等手段，套取政府扶持项目和资金；违反法律、法规的其他行为”。

（三）明确了各级政府及部门职责。家庭农场的

发展，离不开各级人民政府及相关部门的管理与扶持。《条例》对各级人民政府及相关部门扶持、指导、服务和规范管理的职责进行了明确。一是明确了各级人民政府职责。第三条第一款规定“市、区人民政府应当建立健全支持家庭农场健康发展的体制机制，制定政策措施，促进家庭农场适度规模经营和高质量发展”，第四款规定“镇（乡）人民政府负责对家庭农场生产经营的服务指导和规范管理的日常工作”。

二是明确了相关部门职责。第三条第二款规定了农业农村部门职责，“农业农村部门是本市家庭农场的主管部门，负责本行政区域内涉及家庭农场相关政策的拟定和协调落实，承担家庭农场发展的扶持、指导、服务、规范等相关工作”。第三款明确了其他相关部门职责，“发展改革、财政、市场监管、规划资源、商务、金融、人力资源社会保障、绿化市容（林业）、科技、文化旅游、生态环境、水务、气象等部门应当按照各自职责，做好促进家庭农场发展的相关工作”。

三是明确了家庭农场实行名录制度。第四条第一款规定“本市实行家庭农场名录制度。家庭农场可以按照规定纳入名录库享受相关扶持政策，也可以根据经营情况退出名录库”。这里要特别注意两点：①家庭农场可不纳入名录库，纳入后也可退出。②家庭农场只有纳入名录库才能享受相关扶持政策。第二款规定市农业农村部门制定本市家庭农场纳入名录库的主要经营者成员条件、技能水平、劳动力结构等基本要求。这里要特别强调一点：家庭农场发展好不好，带头人起到至关重要的作用。家庭农场主要经营者应具备从事农业生产管理能力、接受过相关技能培训、具有相应知识技能等条件，直接影响家庭农场发展是否健康，是否能实现高质量与可持续发展。

（四）明确了对家庭农场的政策支持。要处理好发展家庭农场和农村土地“三权分置”制度的关系。第六条第一款规定“本市坚持农村土地集体所有、维护农村土地承包权益，保障农村土地经营权向家庭农场有序流转”。这里要注意三点：①《民法典》明确农村土地所有权、承包权、经营权实行“三权分置”，发展家庭农场是在坚持农村土地集体所有的前提下，维护农村土地承包权益，依法实施农村土地经营权向家庭农场有序流转。②为了保障家庭农场的持续稳定经营，第三款规定“流转期限原则上不

低于三年”。土地是家庭农场最主要的生产资料，家庭农场经营的土地绝大部分是从承包户手上流转来的。土地流转年限偏短的话，经营者不敢轻易加大对土地的投入，对家庭农场农业生产经营则造成很大影响。第七条第一款规定“家庭农场应当通过农村土地经营权公开流转平台获取农村土地经营权，并签订土地经营权流转合同”，第二款规定“家庭农场依法取得流转期限为五年以上土地经营权的，可以持取得土地经营权的相关材料以及其他必要材料申请土地经营权首次登记”。③根据《农村土地承包法》有关规定，土地经营权流转的，本集体经济组织成员享有优先权。本集体经济组织成员在同等条件下，可优先获得流转土地，设立家庭农场。在本集体经济组织没有合适人选的情况下，非本集体经济组织成员经村委会或者集体经济组织认定，具备从事家庭农场生产经营能力的也可以获得流转土地，设立家庭农场。

（五）明确了事关家庭农场可持续发展的政策支持。《条例》对家庭农场的用地用电、财政扶持、金融保险、科技、电子商务、社会保障等方面政策支持进行了明确。一是明确了用地用电支持。第八条第一款规定“区、镇（乡）人民政府应当在符合国土空间规划和农业相关规划的前提下，对家庭农场用于仓储、晾晒、冷藏保鲜、农机放置、农产品初加工等设施用地给予统筹支持和合理安排”，第十七条规定“家庭农场从事种植业、养殖业的，执行本市农业生产电价，并可以参照农民专业合作社执行农业分时电价”。

二是明确了财政扶持政策。第十条规定“市、区人民政府应当将促进家庭农场发展的经费纳入本级财政预算，通过财政补助、贷款贴息、先建后补等方式，重点用于支持家庭农场基础设施建设、农业生产设施建设、质量标准认证、市场营销、技术创新与推广、人员培训等事项”。

三是明确了金融和保险支持。第十一条第一款规定“金融管理部门应当按照国家要求推进普惠金融发展，鼓励银行业金融机构在风险可控的前提下，增加对家庭农场的信贷支持力度”。第十二条第一款规定“市、区农业农村部门应当为家庭农场提供政策性保险，引导家庭农场参加各类农业保险，增强家庭农场抵御风险的能力”。

四是明确了科技支持。第十三条第一款规定“市、区科技、农业农村部门应当指导和支持家庭农场应用新品种、新技术、新农艺，支持有条件的家庭农场建设科技试验示范基地，参与实施农业技术研究和推广活动”。

五是明确了电子商务促进支持。第十五条第一款规定“市、区商务、农业农村部门应当采取措施，推动家庭农场和电子商务平台经营者建立合作关系，拓宽农产品流通渠道”。

六是明确了社会保障支持。第十九条第一款规定“本市户籍人员在家庭农场就业期间，经协商一致，可以通过集体参保方式，参照本市灵活就业人员参加城镇职工基本养老保险和医疗保险”。

（六）明确了家庭农场可自主决定是否申请登记。国家要求各地推进农村一、二、三产业融合发展，大力发展农业新型业态，主动适应经济发展新常态。在引导培育家庭农场走产业融合发展之路中，必定涉及家庭农场向外开具发票。而家庭农场向税务部门申请税务登记的前提必须是市场经济主体。这就要求家庭农场的主要经营者首先要向市场监管部门提出登记注册的申请。在立法调研中，许多家庭农场主要经营者和郊区农业农村部门也一直在呼吁增加登记条款：家庭农场根据自身发展情况，需要成为市场主体，参与市场竞争，可以到市场监管部门进行登记。为呼应基层对立法的需求，《条例》第十四条对家庭农场登记服务作了明确规定，“家庭农场经营者可以自主决定向市场监督管理部门申请登记。符合条件的，市场监督管理部门应当依法受理并准予登记”。

（七）明确了对家庭农场的社会化服务支持。《条例》鼓励保险机构、电子商务平台、涉农院校、科研院所等社会组织为家庭农场提供相关服务支持。第十二条第二款规定“鼓励保险机构加强对家庭农场的综合保险服务，建立健全包括农作物生产和农产品运输、储存、加工、销售等全流程风险保障体系，扩大农业保险覆盖范围”。第十五条第二款规定“鼓励电子商务平台经营者通过降低入驻门槛和促销费用等方式，支持家庭农场发展农村电子商务”。第十八条第三款规定“鼓励涉农院校、科研

院所和农业产业化龙头企业等，采取田间教学等形式为家庭农场提供职业技能培训服务”。

三、全面贯彻落实好《条例》

贯彻落实好《条例》，引导和促进本市农家庭农场高质量发展，是一项长期性任务。要加强《条例》的宣传，严格贯彻法规的实施，将《条例》各项规定落到实处。

（一）加强《条例》宣贯培训。《条例》颁布施行后，各级人民政府和相关部门要高度重视，深刻领会和准确把握《条例》主要内容和精神实质，确保《条例》的贯彻落实。组织开展的宣传、解读和培训，明确《条例》宣贯的主要对象是本市家庭农场主要经营者、各级人民政府和相关部门、为家庭农场发展提供服务支持的组织等。开展多种形式的法规宣传活动，积极营造全社会学习贯彻《条例》的良好氛围。

（二）贯彻执行《条例》规定。市、区人民政府和相关部门要根据法规和各自职能，明确职责、压实责任、主动作为，对照法条、逐条落实，切实促进本市家庭农场高质量发展。市农业农村部门要制定下发贯彻实施《条例》文件，对本市各涉农区有关部门、镇（乡）村提出具体工作要求。市、区农业农村部门要对照《条例》研究制定相关实施细则，完善各项配套制度。镇（乡）人民政府要严格遵照农村土地“三权分置”制度，做好农村土地经营权向家庭农场流转的指导和规范管理工作，确保家庭农场健康可持续发展。家庭农场要遵守农村土地用途管制、耕地保护、生态环境保护、农产品质量安全等相关规定，不得从事《条例》禁止行为。

（三）适时开展《条例》执法检查。市、区农业农村等相关部门要把贯彻落实好《条例》，作为当前的重点工作来抓。市、区人大要积极推动《条例》的贯彻实施，主动关心和参与相关宣贯培训工作，适时组织开展《条例》贯彻实施情况的执法检查，进一步推动《条例》的贯彻实施。