

创新发育农业生产经营主体

◎ 文/张晓山

中国农业经营体制和组织创新的一个重要问题是在从传统农业向现代农业的转换过程中，采取什么样的制度安排和组织形式既能使分散的小农家庭经营模式实现规模经济，又确保小规模经营农户不受剥夺？与这个问题相关又派生出几个问题：什么样的农业经营制度和模式既能增加务农劳动者的收入，又能确保中国的粮食安全？家庭农业是否还有生命力？中国从事现代农业的经营主体是谁？如何看待工商资本进入农业（公司化农业）？不仅是中国，几乎所有发展中国家在发展现代农业时都面临这些问题。2013年的中央1号文件强调指出：“农业生产经营组织创新是推进现代农业建设的核心和基础。要尊重和保障农户生产经营的主体地位，培育和壮大新型农业生产经营组织，充分激发农村生产要素潜能。”在中国，以家庭承包经营为基础，混合型、多样化的农业经营组织形式以及多元化的农业经营主体正在出现，新型农业经营主体正在快速成长。创新农业经营体制和组织，就要发育新型农业经营主体。

发育以农户为基础的新型农业经营主体

1. 未来的中国谁来种地

有的同志指出，农村存在“三化”现象，即农村空凋化、农业兼业化、农民老龄化，从事农业的主要是“386199部队”（妇女、小孩和老人）。但事实是自2003年以来，我国的粮食总产量连续9年增长，粮食单产和人均占有量一直保持在较高水平；蔬菜水果、肉禽蛋奶、水产品等其他农产品供给充足，这种成就是如何取得的？大批青壮劳动力外出务工仍能保证农产品有效供给的关键是党中央强农惠农富农的政策体系已经初步形成，扶持“三农”的一系列政策措施得到贯彻落实。

农业取得巨大成就的一个重要原因是农业的社会化服务体系越来越完善。尤其是农业的物质技术装备得到加强，农业的机械化和自动化程度大幅度提高，农业有机构成发生了巨大变化，资本在越来越多地替代劳动，

农业劳动生产率也相应提高，2011年主要农作物耕种收综合机械化水平已经达到了52.3%。

在注意到农村存在农业兼业化、农民老龄化这一现象的同时，也应看到农业取得巨大成就的另一个重要原因是我国当今农户的构成发生了较大变化，由1996年第一次农普的纯农户和一兼户占农户总数的近80%转为大量小规模兼业农户与少数专业农户并存；市场化、专业化的农业与口粮农业并存的局面。从变动趋势看，在兼业农户大量增加的同时，专业农户正在兴起壮大。所说的专业户，并不一定是一年当中全部或大部分时间都从事种植养殖业；而是指他们从事的种植或养殖业是面向市场的商品化、专业化和规模化的农产品生产。

我国农村出现的各类专业种植户、养殖户、营销户是在农产品生产市场化、商品化、专业化程度不断提高的进程中涌现出来的，他们从事完全以市场需求为导向的专业化生产，是具有企业家精神的现代农民，也就是2012年中央1号文件所说的新型职业农民。

2. 发育以农户为基础的新型农业经营主体存在的问题

建设现代农业的一个关键问题就是如何创造一个好的政策环境，激励一部分年富力强、有文化、懂技术、会经营的职业农民在农业中创业、发展、致富，使他们成为真正的农业企业家，成为从事现代农业的主体和主力军。

目前四项直补（粮食直补、农资综合直补、良种补贴、农机具购置补贴）在操作中往往不管农户是否真正务农，使这些补贴事实上成了收入补贴，虽然可以在一定程度上促进内需，但未能很好发挥促进农产品增产的作用。过大范围实施支农普惠政策，既增加操作成本，又会诱导基层干部虚报农户数量和承包地面积，套取国家补贴资金，形成国家财力的浪费。

2013年中央一号文件提出“新增补贴向主产区和优势产区集中，向专业大户、家庭农场、农民合作社等新型生产经营主体倾斜”。这些政策举措在导向上有积极

意义，但落实时有一定难度。“种养大户”、“种粮大户”、“专业大户”和“家庭农场”等概念在全国没有统一的口径和清晰的界定，不太容易操作。同时国家对全国各地现代农业主体力量的发育情况还没有一个整体的把握。

3. 通过体制机制创新来加快发育以农户为基础的新型农业经营主体

在新的形势下，要解决“谁来种地”的问题，可以探索建立职业农民注册登记制度，使之成为政府认证主营农业的农村生产经营者资格的一整套信息管理制度。注册职业农民的主要收入应来自种植、养殖、渔业捕捞等农业生产经营活动和销售，并在市场化、商品化和专业化的生产上应达到一定经营规模。应以农户农产品销售额（量）为经营规模的主要标准，各地现代农业的发展阶段不同，可统一标准、统一口径，相应分出不同等级。这样也可更清楚地了解各地现代农业的不同的发展水平，国家的政策扶持也就有了明确的对象。

成为合格的职业农民并不容易。除了作为生产者之外，他必须是经营决策者，也是投资者，还是市场风险和自然风险的承担者，这比成为一个合格的产业工人的要求要高得多，他也理应获得更高的收入，除了劳动报酬外，职业农民还应该得到他们作为经营决策者、投资者、风险承担者的收入（回报），职业农民的收入应该高于他们外出打工的收入2-3倍以上。这个收入的取得主要不是靠提价或补贴，而是靠提高农业劳动生产率。

只有创造优惠的政策环境，构建完善的社会化服务体系，尤其是金融的有力支持，以农户为基础的新型农业经营主体才能在农业中安心创业、茁壮成长。

发展多种形式的新型农民合作组织

2013年的中央1号文件提出：“大力支持发展多种形式的新型农民合作组织。”并强调：“农民合作社是带动农户进入市场的基本主体，是发展农村集体经济的新实体，是创新农村社会管理的有效载体。”

1. 农民合作社发展的现状和存在的问题

当前农民合作社的发展形势很好，截至2011年底，全国登记的农民专业合作社已超过50万家，近4000万农户入社。2012年间，大约每个月要增加1万多家合作社，带动农户已经达到全国农户的18%以上。但我们应清醒地正视发展中存在的问题。

（1）当前合作社的发展呈现异质性、多样性的特点，水平参差不齐。农民专业合作社的发展是“先发展，后规范，在发展中规范”。但现在发展有余，规范不足。登记注册的合作社中，一部分仍是松散型的，虽然在工商局注册登记，但没有办公场所，有的连牌子也没有挂；有一部分合作社只是从事技术服务和流通服务活动的中介性组织，没有经济实力来从事经营性活动；也有一些具有一定经济实力的合作社，有的是由涉农公司领办，有的是由专业大户或大股东领办，很少具有合作性质。

（2）对合作社的监管缺失。根据《农民专业合作社法》，“农业行政主管部门和其他有关部门及有关组织，依照本法规定，依据各自职责，对农民专业合作社的建设和发展给予指导、扶持和服务”。法律没有明确对合作社监管的职责。但成立合作社不用验资，工商部门就无法掌握社员出资的真实情况，容易出现虚假出资



南宁/摄

和虚假社员名单；不对合作社进行年检，工商部门很难获悉合作社经营的真实状况；信用监管缺失则导致对合作社的扶持缺乏依据，出现了个别公司化农业企业（龙头企业）贴牌为“专业合作社”，套取国家资金支持的现象。

（3）我国目前没有农民所拥有、为农民提供金融服务的正规的农民合作金融组织。而没有合作金融的支持，我国的农民专业合作社也很难发展壮大起来。十七届三中全会决定提出：“允许有条件的农民专业合作社开展信用合作。”由于专业合作社不需要验资，注册准入的门槛又很低，出现了个别以资金赢利为目的的公司或放款人以合作社资金互助部门的名义来吸收股金和农民闲散资金用于对外投资或放贷赢利，混淆了合作金融与民间借贷的界限，扰乱了金融秩序等行为。

2. 通过制度创新促进农民合作社的健康发展

农民专业合作社的发展要从数量扩张转到更加注重合作社的发展质量。

（1）发展中加强对专业合作社的规范。在合作社资产认定、信用资格评定和内部资金互助等方面出台政策，明确有关审核、审计的办法和操作规程，帮助解决贷款融资难的问题。2013年的中央1号文件提出：“实行部门联合评定示范社机制，分级建立示范社名录，把示范社作为政策扶持重点。”在法律修订或政策文件中，要明确合作社的验资、年检以及名录等制度，强化合作社财务及审计监督。

（2）近年来，一些农产品价格剧烈波动、产品滞销的现象说明，单个小农和分散的基层农民合作社或协会，基层的乡镇政府有关部门，甚至县一级政府部门无法了解大市场的需求，无法有效地配置资源、实现供给与需求的有效对接。在流通体系中，农产品流通组织需要稳定化（法人化）和规模化，现在大力提倡农超对接，但超市除了要进场的手续费外，还要求供货单位的四定（即确定农产品的价格、品质、供货期和数量），单一的合作社根本满足不了这些要求。农产品供给与需求之间的不平衡和流通体系存在的问题呼唤同类合作社打破地域界限，建立地区一级甚至更高层次的农民合作社联社。

（3）2013年的中央1号文件提出：“规范合作社开展信用合作。”应尽快出台合作社开展资金互助业务的指导意见，进一步规范管理，防范风险。同时对开展信用合作的专业合作社，要加强金融专业人才的培养。

（4）合作社发展要与当地经济发展阶段相适应，是一个水到渠成、因势利导的过程。在这个过程中，必须以农民自愿为原则，政府应鼓励、引导和支持农民专业合作社的发展，但不能干预，只应起一个“催化剂”的作用，尤其要防止在发展合作社的问题上定指标、下任务，拔苗助长。

结语

西方的农业现代化进程就是农业的资本主义化进程。正如马克思曾指出的，资本主义生产方式“在农业中，它是以农业劳动者的土地被剥夺，以及农业劳动者从属于一个为利润而经营农业的资本家为前提”（《资本论》第3卷，694页）。中国的农业现代化进程是否也要剥夺小农？答案是否定的。走中国特色的农业现代化道路、创新农业经营体制和组织形式的一个基本点是在农业中要不断巩固完善和发展社会主义的生产关系。相关政策措施有三个重点：

1. 在发展现代农业、创新农业经营体制时尊重和保护农民的土地承包经营权

2013年的中央1号文件提出要“全面开展农村土地确权登记颁证工作”。通过全面确权颁证，明晰农村集体耕地、林地、宅基地、其他集体土地及资产的产权，这就为农民合法行使权利、稳定农村经济关系和政治关系创造了条件，并为创新农业基本经营体制奠定了坚实的产权基础。

2. 农户与龙头企业间应建立公平合理的利益联结机制

鼓励农业龙头企业逐步增强其社会责任感，与农民之间建立较为平等的伙伴关系，在公司获取经济效益的同时，保护和增进农民的利益，并帮助当地社区的发展，形成合作双赢的机制。

3. 将提高农民进入市场的组织化程度作为完善农业中社会主义生产关系的一个重要组成部分

农民专业合作社的发展要从数量扩张转到更加注重质量，在发展中加强对专业合作社的规范；要健全和完善现行有关农民专业合作社的法律法规，促成基层农民专业合作社在更高层面的联合；尽快出台合作社开展资金互助业务的指导意见，进一步规范管理，防范金融风险。

（作者系中国社会科学院学部委员、农村发展研究所研究员）

编辑：蔺丽莉