

“三农”决策要参

2019年第8期（总第273期）

清华大学 中国农村研究院

2019年3月6日

努力实现小农户的全面发展

内容摘要：实现小农户与现代农业有机衔接是篇大文章。对此，中央有明确要求，亿万农民群众有热切期待。本文提出“保护、提升、组织、服务、富裕”五位一体的发展思路和相关政策着力点，助推小农户实现全面发展。

关键词：小农户 五位一体 全面发展

实现小农户与现代农业有机衔接，是立足我国国情农情，推动实施乡村振兴战略的必然选择。中共中央办公厅、国务院办公厅制定下发《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》，必将对实现小农户的全面发展产生积极的推动作用。准确理解把握中央要求，在实施乡村振兴战略大背景下，需要确立“保护、提升、组织、服务、富裕”五位一体的发展思路，并在落实上下功夫。

一是保护小农户。大国小农仍是我国的基本国情农情，现代农业不能抛弃小农、剥夺小农，而是要帮助小农、提高小农、发展小农。保护小农户利益，是以人为本的本质要求，不仅要保护好小农户的经济利益，也要保护好小农户的民主政治权益。一方面要保护好小农户的既得利益，特别是土地承包权、宅基地使用权和集体资产收益分配权，这是小农户最基本也是最重要的经济权利。保持农村土地承包关系稳定并长久不变。土地经营权流转，闲置宅基地在符合规定和用途管制前提下开发利用，原承包农户和原住户利益不能被侵犯。赋予承包小农户充分的土地承包权，绝不能以推进规模经营的名义，强迫小农户流转自己的承包地。盘活用好农民闲置宅基地要充分尊重农民意愿，保障小农户拥有资格权的基本权利。集体资产收益分配要向最广大小农户倾斜，尽可能让小农户获得财产性收益。另一方面要充分保障小农户平等享受社会保障、公共服务等方面的权益。社会保障水平要逐年提升，要让小农户充分享受公共服务机会，改善小农户生存与发展条件。保护好小农户参与农业现代化进程的发展权益，增强市场谈判话语权和决策权，防止工

商资本过度进入农业，剥夺农民利益，挤占小农户的生存和发展空间。保护小农户参与公共事务决策的民主权益，满足他们的权利诉求，让小农户有充分获得感、安全感和幸福感。

二是提升小农户。分工分业是我国小农户经济发展的基本趋势，农业经营能力提升和农民职业化是现代农业发展的必由之路。因此，要强化政府行为导向。随着国家经济发展和财力增强，通过普惠性的财政、金融、保险等政策，扶持有务农意愿的小农户提高生产技能，扩大经营规模，转变生产方式，使小农户具备可持续的发展能力。一方面采取优先承租流转土地，提供贴息贷款，强化技术服务，加强市场营销，提供风险保险等措施，在农户经营基础上，通过几年、十几年、几十年的努力，培育一批规模适度、生产集约、技术先进、效益明显的家庭农场，使家庭农场成为我国农业生产经营的主力军。另一方面推动小农户分工分业，把部分小农户作为重点培养对象，通过免费、低费的正规学历教育和提供补贴的非正规技术培训，创造条件，让小农户有机会、有勇气、有能力接受新生事物，接触、掌握、应用包括互联网农业、数字农业、电子商务等在内的前沿科技。培育一批爱农业、懂技术、善管理的职业农民，提升小农户的创新创业能力。尤其注重把其中具有经济头脑、有眼光、有情怀、有企业家才能的人才努力挖掘出来，培养成为能带动更广大小农户发展的带头人。

三是组织小农户。当前和今后的较长时期，小农户家庭经营仍将是我国农业的主要经营方式，但组织小农户形成多种形式适度规

模经营，发展社会化大生产是现代农业的必然选择。培育发展家庭农场、农民合作社、各种类型的产业化经营组织以及多元化的农业生产性服务组织，其主要功能之一，就是组织带动众多小农户参与到现代农业发展的进程中。因此，一方面要鼓励引导小农户合作和联合，通过组建家庭农场联盟、农民合作社，鼓励农业产业化龙头企业 and 工商资本，特别是多种多样的农业生产性服务组织，带动小农户“生产得出来”“卖得出去”“卖得出好价钱”，解决小农户一家一户干不了、干不好的事情，提高现代农业的组织化程度。另一方面以家庭农场、农民合作社为骨干，密切其与小农户的多方面联系，形成命运共同体。要特别重视家庭农场、农民合作社在组织小农户、降低生产成本、增加经营效益方面的功能作用，大力扶持家庭农场发展，提升规范农民合作社，建立健全支持家庭农场、农民合作社发展的体制机制、政策体系和管理制度，完善“农户+农民合作社”“公司+农户”利益联结机制，落实相关政策，让小农户有充分的发展空间和获利空间。

四是服务小农户。全球经验反复证明，小农户在保障粮食安全、提供就业、实现农业可持续发展方面有着不可替代的多元功能和积极作用。因此，一方面大力发展农业生产性服务业，培育壮大适应小农户需求的多元化多层次农业生产性服务组织。在重要农业生产经营作业方面，提供全程或专项服务，托管、半托管小农户生产经营相关事务，促进针对小农户的专项服务和综合服务相互补充、协调发展。解决千家万户小农户生产经营过程中的难题，以及农业生

产关键环节“最后一公里”问题。要将生产性服务业作为战略性产业来抓，在减少农业生产直接从业人员的同时，不断拓展农业生产性服务业内涵外延，将单纯的农业生产性服务业拓展到包括乡村各类产业的乡村服务性产业，增加小农户在农业内部的就业机会。另一方面强化政府在产前的市场信息提供、土地经营权流转、生产资料供给、信贷保险支撑，产中的产业链延伸、供给链保障、价值链提升、利益链完善、生态链拓展，产后的产业、产品品牌塑造以及渠道畅通、市场开拓等方面为小农户提供全方位、广覆盖、无遗漏的帮助和服务，提升小农户的产业素质和产业竞争力。

五是富裕农民。没有小农户的现代化就不可能有真正意义上的现代化，没有小农户的小康就不可能有真正意义上的全面小康。小农户全面发展的根本标志是收入水平的提高，是城乡居民收入差距的消失以及农村居民和城市居民的平等发展。因此，一方面要着眼于从治本的要求，不折不扣完成脱贫攻坚任务。制定和执行农民收入倍增计划，千方百计增加农民收入，将缩小城乡居民收入差距作为约束性政策性指标和硬任务，确定时间表、路线图和工作着力点，在可以预期的时间内，使城乡居民实现收入均衡目标，促进平等发展。另一方面在具体做法上要多种途径、多种选择。在农业内部，发展“一村一品”“一乡一业”“一县一产”，支持小农户发展特色优质个性农产品，这对增加小农户，特别是贫困小农户收入有特殊意义。根据各地经济社会条件和资源禀赋，创造宽松外部环境，农工、农商、农旅、农文、农城结合，带动小农户发展观光旅游休闲、电

子商务、生态环境保护以及农村公共事业项目管护等新产业、新业态，最大限度在农业内部增加小农户的就业容量和增收机会。在农业外部，毫不动摇继续推进城镇化，转移农村富余劳动力，特别是鼓励小农户就地就近就业，发展二三产业创业就业，实现小农户的多元就业和多元增收。

实现小农户和现代农业有机衔接是篇大文章。“保护、提升、组织、服务、富裕”五位一体思路的落实，需要牢牢把握中央要求，明确相关政策措施的内涵外延，充分发挥小农户的主体作用，强化政府行为导向，处理好各类利益关系，努力实现小农户全面发展的目标要求。

清华大学中国农村研究院 张红宇



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）