

“三农”决策要参

2022 年第 10 期（总第 396 期）

清华大学 中国农村研究院

2022 年 5 月 6 日

促进小农户与现代农业衔接的政策建议^{*} ——基于 10 省调研的分析

内容摘要：“大国小农”的基本国情下全面推进乡村振兴，必须解决好如何将小农户引入现代农业发展的问题。通过在 10 省调研发现：生产托管成为小农户的主要生产方式，小农户扩大经营规模后仍需要社会化服务，村集体在促进衔接方面发挥了重要作用。着眼未来趋势判断，小农户与现代农业衔接是一项长期任务，要认识到小农户分化后需要不同的衔接方案、新型农业经营主体带动小农户的方式需要拓展、村集体需要在衔接过程中扮演更重要角色。为此，要从三个方面提供政策支持：一是健全职业培训体系，提升小农户自我发展能力；二是强化农业服务供给，推动生产托管向纵深发展；三是发挥集体组织优势，支持村集体与小农户衔接。

关键词：小农户 现代农业 生产托管 村集体

^{*}本文是清华大学国家高端智库课题重点专项“小农户与现代农业衔接运行机制研究”（编号：2020ZZBF0112）的部分研究成果。

实现小农户与现代农业衔接是开启大国小农现代化路径的一把钥匙，对实现农业农村现代化具有重要意义。2021年7月至9月，清华大学中国农村研究院组织调研力量在山东、陕西、吉林、云南、广西、湖南、湖北、福建、安徽、江苏等10个省份开展“小农户与现代农业衔接”主题调查活动，形成如下分析判断。

一、小农户与现代农业衔接的现状分析

调研发现，生产托管是小农户与现代农业衔接的主要方式，小农户扩大规模后仍需要农业社会化服务，村集体对促进小农户与现代农业衔接有重要作用。

（一）生产托管成为小农户的主要生产方式

较农民自种和流转土地而言，以社会化服务为核心的生产托管方式能显著降本增效，成为小农户采用的主要生产方式。在45个样本村中，近40%的村庄以生产托管为主开展农业生产活动，这一现象在粮食主产省尤为突出。151个新型农业经营主体中有1/3以上为小农户提供农业社会化服务，其中46家提供单环节服务，包括机耕、机收服务（占比超70%）、栽种和秸秆还田服务（占比超45%）、植保服务（占比约41%）。在774个农户样本中，绝大多数农户至少会在一个生产环节采用农业社会化服务。

（二）小农户扩大经营规模后仍需要农业社会化服务

部分小农户通过扩大经营规模和提升机械装备水平等方式成为新型农业经营主体后，依然高度依赖社会化服务。在151个新型农业经营主体样本中，有30%左右采用“半托管”方式开展生产活动，

其中收割、耕地、播种环节外包比例分别达到 60%、40%、30%。从现实案例看，浙江省嘉善县为满足小农户和家庭农场的服务需要，在实现耕地集中连片经营的同时，以镇域为单位成立农业公司、统筹社会化服务设施建设、提升农业社会化服务能力，取得了显著效果。无论是小农户还是新型农业经营主体，都需要完备的农业社会化服务体系支撑。

（三）村集体在促进衔接方面发挥了重要作用

村集体至少在两个方面促进了小农户与现代农业衔接。一是提供价格更低的服务。在 45 个样本村中，有 20 个村集体成立了农机合作社等服务组织，为小农户提供包括农资采购、农机服务、农产品销售和农业技术指导在内的多项服务，满足小农户的生产需要。二是推进高标准农田建设。在 45 个样本村中，约 23% 的农田进行了高标准农田改造，极大地改善了小农户的生产条件，为小农户衔接现代农业提供了必要的基础。

二、小农户与现代农业衔接的趋势判断

小农户与现代农业衔接将是一项长期任务，需要保持足够的历史耐心，同时要把握好小农户的分化趋势，拓展新型农业经营主体对小农户的带动方式，发挥村集体在促进小农户与现代农业衔接方面的作用。

（一）小农户与现代农业衔接是一项长期任务

农民向城镇转移是中国未来发展进程中的重要趋势，农民数量的减少为经营规模的扩大提供可能，但这将是一个长期渐进的过程。

即使小农户的数量再减少一半甚至更多，继续留在农村从事农业生产的绝大多数农户仍然是小农户。即便小农户的经营规模扩大 20 倍至一二百亩，与新大陆国家相比仍属于小规模经营，依然难以独立成为高效率、高效益的经营主体，他们仍然需要借助完备的社会化服务体系。对此应有清醒认识。

（二）分化的小农户需要不同的衔接方案

伴随农业生产的内外部环境发生转变，小农户将呈现分化趋势。一部分小农户会在非农就业收入和农业经营收益的权衡比较中选择退出农业，这会为另一部分小农户发展成为家庭农场创造有利条件。难以扩大土地规模的小农户可以在地方政府引导下，通过生产高附加值农产品的的方式，实现农业经营收益的规模化。而对于既无法扩大经营规模、也没有条件向高附加值种养模式调整的小农户，是开展小农户与现代农业衔接工作中需重点关注的对象，要通过建立更加紧密的联结机制，实现小农户生产方式的现代化，在保障小农户利益的同时推动农业现代化。

（三）新型农业经营主体带动小农户的方式待拓展

新型农业经营主体是实现小农户与现代农业衔接的关键枢纽，但现阶段在带动小农户方面仍存在一些问题。一是为小农户提供不同生产环节服务的能力不平衡。机耕、机收环节服务供给比例较高，栽种、施肥、打药等环节服务覆盖比例相对较低。二是和小农户的利益联结机制不紧密。大多停留在按市场化原则收取服务费层面，风险共担、收益共享的联结机制并不多见。其原因在于新型农业经

营主体自身的服务供给能力不足，但更重要的是构建紧密型联结机制的成本较高。因此，需从提升服务能力和降低衔接成本两方面拓展小农户与新型农业经营主体之间的联结方式。

（四）村集体应在衔接过程中扮演更重要角色

村集体作为农民信赖度较高的组织，在降低小农户与新型农业经营主体联结交易成本、推动小农户与现代农业衔接方面优势显著。在不少地区，农村集体经济组织能够成为小农户的“代理人”，有效发挥“统”的全局性作用，通过帮助小农户与新型农业经营主体对接，真正实现规模经济。除协调土地流转、推动土地规模经营以外，村集体还可以通过提供农业社会化服务，成为推进小农户与现代农业衔接的重要载体；通过改善提升农业生产条件，助力小农户与现代农业相衔接。

三、实现小农户与现代农业衔接的几点建议

基于以上分析，立足小农户、新型农业经营主体和村集体这三方主体，提出三点建议。

（一）健全职业培训体系，提升小农户自我发展能力

围绕培养小农户“工匠精神”的目标：一要做好高素质农民培育工作。紧密围绕各地主导特色产业，补贴支持开展种养、加工、销售全产业链培训，把一部分小农户培养成农业职业经理人、经纪人、乡村工匠、文化能人和非遗传承人；创新培训机制，扩大政府购买农业技术培训服务的项目和范围，鼓励新型农业经营主体为小农户提供培训和服务。二要做好职业技能提升工作。广泛开展就业

技能培训，拓展小农户就业范围，结合产业发展需求开展定向培训；对具备一定条件且有创业意愿的小农户开展以创办个体工商户和创办小微企业为目标的创业技能培训，提供开业指导和创业孵化、创业政策支持。

（二）强化农业服务供给，推动生产托管向纵深发展

围绕提高现代农业生产要素的可获得性和利用率的目标：一要提升服务组织的服务能力。采取财政扶持、税收优惠、信贷支持等措施，着力培育适应小农户需求的多元化多层次农业生产性服务组织，为小农户提供急需的农资供应、绿色生产技术、农业废弃物资源化利用、农机作业、农产品初加工、保鲜储运等全方位服务，进一步实现节本增效增收。二要推广生产托管服务模式。通过建立与服务面积相挂钩的补贴机制，引导、鼓励和支持供销合作社专业化服务组织、服务型农民合作社等主体，面向从事大宗农产品生产的小农户开展农业生产托管服务，探索风险共担、利益共享的农业生产托管服务契约模式。

（三）发挥集体组织优势，支持村集体与小农户衔接

围绕降低小农户衔接现代农业交易成本的目标：一要深化拓展集体经济组织职能。充分利用好近年来农村集体产权制度改革带来的农村集体经济组织重建、管理机制升级以及各级党委政府高度重视农村集体经济发展并投入大量政策资源的历史机遇，强化农村集体经济组织为小农户提供农业服务的功能，让小农户以更低的成本与现代农业衔接。二要完善村庄农业基础设施。依托村集体，加强

农田水利建设和管护，加大数字化农业基础设施投资，开展耕地地力保护提升行动，确保耕地的实际产能；充分发挥村集体的协调组织作用，搭建小农户、村集体、新型农业经营主体、科研机构、政府等相关主体间的信息交流平台。

清华大学中国农村研究院 张红宇

中国社会科学院农村发展研究所 胡凌啸

南京财经大学经济学院 刘 余



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）