

# 财政支持小农户和现代农业有机衔接的思考

张宇蕊

**摘要：**以小农户为主的家庭经营是我国农业经营的主要形式，也是我国农业发展长期面临的现实情况。如何把小农户引入现代农业发展的轨道，支持小农户和现代农业有机衔接，写好乡村振兴这篇大文章，要求我们必须科学把握小农户发展的历史、特点和发展趋势，从而制定有效的财政支持政策。

**关键词：**财政政策；小农户；现代农业

党的十九大做出实施乡村振兴战略的重大部署，明确提出要加快推进农业农村现代化，实现小农户和现代农业发展有机衔接。习近平总书记在2018年中央农村工作会议上强调，走中国特色社会主义乡村振兴道路，必须深化农业供给侧结构性改革，积极培育新型农业经营主体，促进小农户和现代农业发展有机衔接。2018年9月中央全面深化改革委员会审议通过《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》提出了“服务、提高和富裕小农户，促进传统小农户向现代小农户转变”，这要求我们必须科学把握小农户发展的历史阶段，辩证看待小农户蕴含的生产力价值和历史局限性，从而制定支持小农户有效对接现代农业的财政政策，为写好乡村振兴

大文章“瞄准靶”“破好题”。

## 准确认识小农户的历史阶段、特点和发展趋势

从世界范围看，人口结构和资源禀赋条件决定下的农业微观组织格局大致分为两种，一种以美欧、澳大利亚为代表，人少地多、农业人口比重低，以大农场为主体、大规模生产为主要方式；另一种以日韩等东亚国家为代表，人多地少，以小农户为主体、小规模适度经营为主要方式。我国特别是中部地区省份明显属于后者，以湖南为例，“七山一水两分田”是基本特征，山地丘陵比重大，不适合大规模集中连片经营，据统计，经营规模在10亩以下的农户占农业经营户总数的91.73%，10—30亩的占6.33%，

30—50亩的占1.24%，50亩以上的仅占0.7%，户均耕地不足3亩。

从发展阶段看，“大国小农”“精耕细作”是多年传承的农业生产传统，以家庭联产承包责任制为基础的“统分结合”双层经营体制稳定了小农户分散经营的基本格局，现实中农地市场发育不全更强化了这一趋势。当前正处在由传统农业向现代农业的过渡阶段，农业经营主体格局不断优化，新型农业经营主体逐渐增多，整体上正朝“小农户+新型农业经营主体”的格局演化。在将来还面临着大规模非农就业、人口自然正常减缓、农业生产方式转型的多重挑战。从湖南的情况来看，大部分农村处在小农生产的初级阶段，小规模兼业农户占多数，耕地细碎化程度高，劳动生产率

色食品加工业，将祁县的优质粮食推介出去。同时，充分利用近年来大兴的乔家大院、渠家大院等旅游资源，打出“祁县好粮油”的品牌。按照习近

平总书记2017年在山西考察时的指示，立足优势，扬长避短，突出特色，发展现代特色农业，让祁县成为著名的“小杂粮王国”中的一个亮点，让祁

县实现粮食生产发展和经济实力增强有机统一。□

（作者单位：财政部经济建设司）

责任编辑 韩璐

和资源利用率较低。而经济较发达的农村,在快速城市化进程后,也不同程度的出现了农村“空心化”、农民“老龄化”问题,陷入有地无人种和有人无地种的怪圈。基于此,从短期来看小农户为主体的现状不会改变,从长远考量小农户向现代农业跨越的历史阶段也不可逾越。

从发展特点来看,小农户经济仍具有生命力,其投入小,管理成本低特别是“精耕细作”模式下的劳动监督成本低,自觉性、灵活性和适应能力强,“船小好调头”,在发展特色农业、精细农业、小众农业、体验农业、中高端农业方面具有独特优势。根据国外经验,在一定区间内,农户经营规模与亩均产量呈明显的负相关关系。另一方面,小农户经济的劣势也体现在“小”上。一是生产劣势:要素的细碎化、生产的分散化、经营的小规模,阻滞了农业生产标准化和规范化,降低了产品附加值和市场竞争力,在一定程度上也损失了规模效益。二是市场劣势:低商品率、流通的多频次、交易的不确定性,决定了交易成本高、与其他产业关联度低。三是组织劣势:组织化程度低,抵御自然风险和市场风险能力弱,难以对接科技、信息、机械等现代技术手段。

从扶持政策来看,和美欧国家大力推行大规模、机械化、高科技模式不同,日韩等东亚国家更为尊重和保持小农经济,根据小农户特点制定扶持政策,着力发展劳动密集型、技术密集型和资本密集型农业,把重点放在解决小农分散经营与社会化大生产之间的矛盾上,在发展生产力的同时优化生产关系。我们在研究扶持政策时,一方面要辩证看待小农户经济的存在合理性和长期延续性,充分认识

到小农户是乡村社会最为庞大的关键群体、乡村振兴的基础动力,准确把握小农户从自给型向兼业型、关联型再向专业型、市场型不断演化的进程。另一方面不能盲目效仿欧美国家,简单“化零为整”或“去小农化”,超越实际需求推进土地流转和经营“公司化”,要多借鉴东亚国家的经验,增强小农户的发展能力,拓宽小农户的发展空间,提升小农户的发展层次,将小农户有效纳入现代农业发展的轨道。

### 研究支持小农户发展的财政政策措施

乡村振兴的希望和动力来自于小农户振兴,成败关键也是小农户振兴,解决好小农户和现代农业的有机衔接是财政支农的重大课题。财政支农政策作为优化农村治理体系和治理能力现代化的重要支撑,目前对小农户的扶持主要通过两条路径实现:一方面,按照“多予”“少取”“放活”的方针,取消农业税,加大财政支持(既包括农业补贴、项目补助等直接投入,又有农业基础设施、农产品流通体系补助等间接投入),为小农户“松绑”“减负”,激发小农户的积极性;另一方面,通过支持“新型农业经营主体+小农户”模式,鼓励龙头企业、农民专业合作社引导小农户推进规模化、产业化、组织化;通过支持现代农业产业园区,以园区为载体、以“新农人”为主体带动小农户有效集聚,优化资源配置;通过支持绿色循环高效农业和三产融合,提高农产品质量和品牌附加值,提升全产业链增值效益,提高小农户收入,等等。

今后,财政要将支持小农户和现代农业有机衔接,作为农业农村领域质量变革、动力变革、效率变革的重要抓手,作为撬动农业高质量发展的

重要杠杆,结合实际情况,在以往支持政策的基础上,真正围绕小农户、面向小农户构建政策扶持体系,在改造小农户、武装小农户、服务小农户、集聚小农户方面取得实效。

1.从目标定位上,聚焦小农户生产经营能力提升。小农户大量并长期存在,是最大的国情农情。要帮助小农户“小步快跑”“迎头赶上”,在财政政策定位方面,必须尊重小农户主体地位和现实需求,发挥小农户的竞争优势,提升小农户自我发展能力。一是在产业定位方面支持错位发展、差异化发展,根据小农户特点,鼓励其自主发展“小、少、特、美、绿、新、贵”的农产品,不搞“大而全”“散而粗”。二是在专业生产方面支持精细农业模式,利用家庭经营的优势,专注专长领域,实行精耕细作,增强农技、农艺、农法,提高专业化程度。三是在业态发展方面支持引入创意农业、智慧农业、生态农业、体验农业,为小农户“定制”新业态、新模式、新技术,不完全走传统农业发展路径,拓展农业多样性功能,增加小农户增收渠道。四是关注质量、提高品质、塑造品牌,对小农户推进农产品生产环境、生产过程、生产产品标准化,加快建立农产品质量分级、产地准出、市场准入和责任追溯的完整体系,完善“从田园到餐桌”全产业链的农产品质量监管体系,健全农产品品牌多元发展机制。五是支持培养小农户中的头雁、归雁和雁阵,培育新型农民、农村手艺人 and 经纪人,帮助小农户向专业大户和家庭农场转型,引入“农创客”,鼓励农民工返乡、工商资本下乡、新乡贤回乡,通过逆城镇化,让愿意从事农业、向往乡村生活的新农人回归农村。



2. 在扶持重点上,突出为小农户提供生产性服务。财政一直将支持培育新型农业经营主体和农业社会化服务组织放在重要位置,将来需要在服务层次、服务内容、服务效果方面进一步加强,更加突出为小农户提供全方位、低成本、便利化的生产经营服务。一是为小农户量身定制“微服务”,在市县层面,整合公益性农业服务机构和市场化、社会化服务组织,大力发展农业生产性服务外包市场,积极培育多元服务主体、拓展服务领域、延伸服务链条,在农资供应、生产作业、技术推广、农机、仓储物流、农产品加工、市场营销等环节,承接小农户“办不了”“办不好”“办了不划算”的生产经营活动,进行社会化、规模化集中供给。二是为小农户搭建全产业链服务“大平台”,在省域层面支持搭建科技研发、灾害防御、物流服务、信息服务、品牌整合、产权交易、融资增信等产业支撑的综合性、“一站式”平台,为广大小农户生产提供公共性、普惠性、共享性服务。三是加快互联网技术在小农户经济中的应用,支持

发展“互联网+小农户”,加快电子商务下乡,推进物联网、云计算、大数据向农业加速渗透,支持建设智慧农业,尽可能降低小农户在生产流通环节的交易成本。

3. 在协调投入方面,引导小农户有序集聚。小农户最大的问题是“散”。小农户和现代农业有机衔接,就是逐步化零为整、由散转聚的过程。一方面,突破小农户家庭生产的边界,将小农户微观组织形式有效整合到社会分工协作体系;另一方面,扩大涉农产业边界,延伸产业链,在降低传统农业在国民总产出中比重的同时提高涉农产业比重,在降低农业就业人数的同时提高农业关联产业就业人数,产生“1+1+1>3”的效果。财政要通过多种形式、多种途径引导小农户“抱团”,将带动一定数量的小农户作为新型经营主体、产业园区、三产融合项目申报支持的必要条件,激发小农户的聚合能力:一是通过三产融合集聚,支持小农户在农业生产、加工、物流、研发、示范、服务等环节进行全产业链深度融合,加快农业与旅游、

健康、教育、文化等产业深度融合。二是通过各类园区集聚,以农业产业园、科技园、创业园和田园综合体为载体,吸引小农户提供配套生产。三是通过自我组织集聚,引导小农户自我抱团,成立合作社,鼓励龙头企业与小农户通过订单收购、利润返还、股份合作、租赁经营等,建立紧密型利益联结机制。四是通过整合要素集聚,积极推广土地托管、代耕代种、联耕联种、联管联营等方式,推进小农户生产逐步向适度规模经营迈进。

4. 在扶持方式方面,放大杠杆撬动效应。小农户范围广、数量多、规模大,在汪洋大海里采取点对点投入效果不明显。财政在继续强化强农惠农富农政策力度,完善普惠性、直接性的农业补贴政策的基础上,还要进一步完善政策工具,优化扶持手段,发挥杠杆撬动作用。一是采用补贴、贴息、奖补、保费补贴、风险补偿等多种方式,打好“组合拳”,激励社会资本参与农业发展,帮助小农户在“干中学”,补齐人才、技术、资金、设备方面的短板。二是打通财政、银行、保险、担保政策链,完善金融服务,降低融资成本,缓解融资瓶颈,科学分散风险,实现政、银、企、社、民多方合作共赢。三是鼓励创新气象指数保险、特色优势农产品保险等,科学抵御自然风险,精准实现风险控制,将农业保险从单纯的灾后救济,转变为事前预测、事中防控、事后补偿“三位一体”的服务保障。□

【本文系湖南省社科基金重大委托项目《支持湖南省乡村产业振兴财税政策体系研究》(项目编号18WTA13)的阶段性研究成果】

(作者单位:湖南省财政厅)

责任编辑 雷艳

