

# IAED

中国农业科学院农业经济与发展研究所  
国家农业政策分析与决策支持系统开放实验室  
中国农业政策与科技发展战略研究中心

Institute  
of Agricultural Economics and Development  
Chinese Academy of Agricultural Sciences

## 研究简报

2019 年第 9 期（总第 349 期）

2019 年 12 月 24 日

### 基于创新农地经营模式的小农户和现代农业发展 有机衔接的有效途径

朱 宁 赵一夫

党的十九大报告首次提出要“实现小农户和现代农业发展有机衔接”，2019 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》中提出要在实践中探索小农户与现代农业发展有机衔接的实现路径。小农户的典型特征是小规模经营，据第三次全国农业普查显示，截至 2016 年底，我国有 2.07 亿农业经营户，其中 98.1% 是小农户，经营耕地面积占比为 71.4%。从实际发展经验来看，小规模农地经营方式制约着机械化水平的提升和新技术、新工艺的推广应用，不利于农业现代化的转型发展。如何在我国现有的土地制度基础上，创新农地经营方式，提高农业生产的规模化和现

基金项目：中国农业科学院科技创新工程（ASTIP-IAED-2019-04）；中央级公益性科研院所基本业务费专项（杰出人才培养计划）。

代化水平，实现小农户和现代农业发展的有机衔接，正是当前我国农业农村改革进程中政策研究着力探索的重点。我国改革与发展的历史证明，创新的做法和经验往往来自于基层实践。为此，专门对通过创新农地经营模式促进小农户与现代农业发展有机衔接的做法进行了深入调研，借此发现和总结农村“人、地、钱”要素合理配置的创新模式，为我国城乡融合发展、农业农村现代化政策制定提供有价值的参考。

### 一、小规模分散的农地经营方式制约农业现代化转型

改革开放以来，我国农业生产在家庭联产承包责任制基础上，形成了小规模分散的农地经营模式。随着科技进步和农业生产水平力的不断提升，传统的小规模农地经营方式对生产资源要素合理配置的掣肘作用越来越明显，甚至对工业化、城镇化和农业现代化三元之间的资源流动也形成阻碍。

#### （一）小规模分散的农地经营方式下劳动力流动成本较高

根据国家统计局的数据，我国户均土地经营面积仅有 7.8 亩，一些东部沿海省份更是低至户均 2 亩~3 亩。超小农地规模下仅靠农业经营收入难以维持正常生计，兼业化和劳动力外移成为普遍现象。然而土地作为农户家庭的基础性保障，绝大多数农民对农地形成依赖，在工农和城乡流动过程中选择离乡不离土的方式。在实地调研中发现，大多数农户仅凭土地无法保障自身生活，70%左右的青壮年农民选择外出打工，农业从业人口老龄化、农业空心化问题较为严重，形成了“对土地依赖度大，但土地无法充分保障”的怪圈，农民“离乡不离土”，

在打工和回乡之间形成钟摆式的运动轨迹，迁徙成本较大。

## （二）小规模分散的农地经营方式制约了技术进步

土地的“马赛克”化，让农业现代化难度加大。当前，我国农民人均耕地面积只有不到 2 亩，而现有的农业生产技术水平完全可以实现人均耕种 50 亩以上，具有现代农业技术的美国，人均可耕种甚至可以达到上万亩。农业规模决定农业收入，分散化的经营使得劳动生产率低下，先进的生产技术难以得到发挥，阻碍了技术进步。

## （三）小规模分散的农地经营方式阻碍了产业互动及农业商品化水平的提升

小规模分散化的农地生产方式增加了商品流通成本，使得农业和非农产业之间的要素流动壁垒加大，小规模分散的农户无法与开放的大市场对接，对农业商业化水平形成阻碍。

## 二、农地经营模式的创新做法

### （一）“三元互动”农地经营模式具体做法

调研到的“三元互动”农地经营模式，是按照“工业化提供创业和就业、土地流转推动城镇化集聚、农业现代化支撑营养安全”的思路，创新了农地经营模式，构建了“三元互动”发展模式。具体运行模式为：遵循依法、有偿、自愿的原则，模式运营主体与农民联合创建“农机服务专业合作社”，农民先将承包的土地流转给乡镇的“土地流转服务中心”，再由“土地流转服务中心”转租给“农机服务专业合作社”。然后，通过田埂改造、宅基地复耕（以土地流转置换、免费或超低价商品住

宅等手段流转宅基地)、坟墓搬迁、“四旁”和“四荒”的整理,比现有耕地增加 30%以上。形成了农民、土地流转服务中心、农机服务专业合作社等主体“三元互动”的农地经营新模式,新模式不仅规范了土地流转行为,而且保障了农民权益,构建了新利益联结模式,促进了土地规模化经营。模式运营主体获得了农民让渡的宅基地和承包耕地的使用权,显著提高了农业生产率。截至目前,该模式运营主体已建成现代农业示范区、已规划建设清洁粮源基地、在建良种繁育基地和种养示范基地,能够提供 3000 多个就业岗位。通过“三元互动”新模式,农民能够获得的租赁收入比直接从事农业生产要更高、更稳定,农民还能通过模式运营主体创造的直接就业岗位获得经营性收入或工资性收入。

## (二) 小农户返租土地拓展了“三元互动”农地经营模式

土地流转后的小农户有租种规模化土地的意愿,鉴于此,自 2016 年,模式运营主体与农民联合创建的农机服务专业合作社本着进一步加强流转耕地的生产管理,提高土地产出效益,将流转到的集中连片土地租赁给小农户,明确规定小农户承包的土地种植粮食作物,农机服务专业合作社充分发挥合作社作用,把工业化思维融入到农业(统一供种、统一耕种、统一供肥、统一灌溉、统一防控病虫害、统一销售等),实现标准化种植,带动小农户进行规模化种植。“三元互动”农地经营模式整理了土地,促使小农户返租土地,小农户由细碎化耕种转变为了规模化耕种。总的来看,小农户返租土地改变了传统农地经

营模式，拓展了“三元互动”农地经营模式，各利益主体相互融合、相互借力、各取其利，促使了小农户进一步与现代农业融合。

### （三）多项措施保障“三元互动”农地经营模式

从该案例的经验来看，一是解决土地流转后不同年龄农民就业。模式运营主体规划建设粮食精深加工产业园区，吸引大批农村青壮年劳动力离开土地来园区务工。此外，建设畜牧养殖区，承包给当地土地流转后的农民经营，这些农民年龄一般在四五十岁以上，很好地解决了中年农民就业困难问题。二是解决流转宅基地农民居住。以土地流转置换、免费或超低价商品住宅为手段，推动农村人口向小城镇聚集，构建“以产兴城、以城促产、产城一体”的新模式。三是配套公共服务。推行城乡公共服务均等化，政府和模式运营主体共同建设商业中心、中小学、行政服务中心、城区道路、自来水厂、污水处理厂和住宅楼，创造了 500 多个绿化、保洁、保安、物业、餐饮、商业等岗位。

### （四）小农户评价“三元互动”农地经营模式实施效果

基于对把土地流转给模式运营主体的 182 个小农户有关“三元互动”农地经营模式实施效果评价的样本调研获知，小农户对“三元互动”农地经营模式持支持态度，占样本量 90.11% 的小农户对土地流转协议、流转补偿方式、流转补偿数额持满意态度，占样本量 73.08% 的小农户对土地流转补偿支付时效持满意态度；小农户认为“三元互动”农地经营模式实施后收入

得到了保障，占样本量 95.60%的小农户有在模式运营主体建立的产业园区就业的家庭成员，占样本量 79.12%的小农户满意在产业园区获得的工资性收入；小农户认为“三元互动”农地经营模式实施后生活水平得到了提升，占样本量 74.18%的小农户在土地流转后家庭的生活水平有了改善，占样本量 77.47%的小农户对购置房产相关优惠持满意态度，占样本量 80.77%的小农户对在物业条件持满意态度，占样本量 95.60%的小农户对周边的商业服务（日常消费品）持满意态度，占样本量 93.41%的小农户对模式运营主体在改善当地居住条件方面所做的努力持满意态度，占样本量 74.73%的小农户对模式运营主体在提升教育质量所做的努力持满意态度。

### 三、对策建议

从所调研到的案例经验来看，创新农地经营模式将是小农户和现代农业发展有机衔接的有效途径之一。“三元互动”农地经营模式的成功不仅仅需要土地的流转以及规模化经营，还需要对小农户的就业以及居住等问题予以配套解决，即小农户和现代农业发展有机衔接不仅仅关系到产业兴旺，而且还关系到生态宜居和生活富裕。本报告基于“三元互动”农地经营模式，提出了以下促进小农户和现代农业发展有机衔接的对策建议。

#### （一）创新农地经营模式，建立与土地归属相捆绑的财政补贴制度

创新农地经营模式，优化、调整农业财政补贴的支持方向，改革财政支持农业发展的政策机制，建立符合中国基本国情、

适应国际规则的农业补贴政策体系，提高政策导向性和效能。建立与土地归属相捆绑的财政补贴制度，改革现有与人捆绑的财政补贴方式。建立粮食生产补贴与重要农产品产量、农业生产结构升级之间的挂钩机制，建立“谁种补谁、多种多补、不种不补”机制，还要鼓励提高农业劳动生产率、规模化生产和种植大户、农业社会化服务体系建设、生态环境保护。

## **（二）扶持企业开展农业产业化全产业链经营，带动不同年龄流转土地农民就地就业**

如何解决流转土地后农民就业问题，特别是中老年农民就业问题，是土地的流转以及规模化经营推进的关键。农业产业化全产业链经营是一种新型的产业发展模式，其注重产业的关联性、业态的多样性和价值增值环节的互补性，建议通过循环农业发展模式 and 一二三产业全产业链经营模式解决不同年龄流转土地农民就地就业问题。

## **（三）推动农民向城镇聚集，探索建立农民宅基地有偿退出机制**

统筹使用财政资金，鼓励推动农民向城镇聚集，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口进城。鼓励类似于所调研到的模式运行主体，对其推动城镇化给予一定的补贴，对建设小城镇相关的教育、医疗、土地、交通、住房等公共服务进行支持。探索建立农民宅基地有偿退出机制，加速农村土地流转，提高土地的集约化利用水平，实现人口向城镇集中、产业向城镇聚集、土地集约使用。

#### （四）构建公共服务体系，强化社会能力建设

政府构建充分社会普遍服务体系，彻底剥离农村土地的社会保障功能，让农民毫无后顾之忧的成为新型职业农民和市场主体。一是政府提供具有均等化、全覆盖、可获得、公正性和可持续性的公共服务。彻底解决农民的后顾之忧，推进城乡发展一体化，加快完善社会治理机制，提升乡村治理水平。无能力者，社会普遍服务能够保障基本生存发展；有能力者，成为市场主体，彻底释放创业和就业的活力。二是构建城乡统一的社会保障制度。建立与城市社会保险制度保障水平相当的农民社会保险制度，实现社会保险制度一体化的目标。按照城市最低生活保障制度的标准建立进城农民的社会救助制度，帮助农民真正融入城市社会，消除城乡差别。建立产业导向、可持续的社会福利制度，为农民提供教育、住房福利促进公共教育和住房的均等化。

（欢迎引用、摘编、全文刊载，请注明出处，尊重著作者知识产权。）

---

责任编辑：胡向东 黄丽江  
联系电话：(010)82106707  
传 真：(010)62187545  
电子信箱：iae@caas.cn

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街 12 号  
中国农业科学院农业经济与发展研究所  
邮 编：100081  
网 址：<http://www.iae.org.cn>

---