

# 改革开放以来中国新型农业经营主体： 成长、演化与走向

钟 真

〔摘要〕 家庭农场、合作社、农业企业等新型经营主体并不是农业政策的产物，而是农业和农村自身发展的结果。他们的成长、分化与走向既是市场化规律的体现，也是制度改革的反映。改革开放40年来，各类新型农业经营主体实现了巨大的成长，极大地改变了农业要素的投入规模和结构，调动了政府、市场和社会的多种力量，产生了多方面的经济社会影响，但也存在着诸多问题与挑战。结合其发展趋势看，新时代中国特色农业现代化应紧紧依靠新型农业经营主体，但在政策上仍需要做相关战略调整，有针对性地完善其政策支持体系。

〔关键词〕 新型农业经营主体；农业社会化服务；适度规模经营；农业现代化

〔作者简介〕 钟真：中国人民大学农业与农村发展学院副教授（北京 100872）

农业经营主体的多样化是农业向现代化演进过程中的必然现象。<sup>①</sup>在工业化、城镇化的带动下，我国正在经历一个前所未有的农业劳动力大规模向城镇和非农产业转移的进程。伴随这一进程，农业经营方式在家庭经营这一基本形式的基础上，逐步演绎出了多种多样的经营形式；农业经营主体也从以同质性的小规模农户为主，不断发育出各种类型的规模经营主体。在市场机制和政府政策的双重影响下，各类农业经营主体都得到了长足发展，但其成长轨迹亦呈现出深刻的中国特色。当前，我国正处在深入推进农业供给侧结构性改革的关键时期，新型农业经营主体已然强势崛起，并在现代农业建设中日益发挥着举足轻重的作用。在此背景下，系统梳理改革开放40年来新型农业经营主体成长的政策性脉络，并全面检视其发展现状、问题与趋势，对于完善新型农业经营主体政策支持体系和加快推进中国特色农业现代化意义重大。

## 一、新型农业经营主体发展的政策性脉络

### （一）市场与政策影响下的农业经营主体

改革开放以后，家庭联产承包责任制的推行使农业经营的主体从农民集体回归到了农户家庭。

〔基金项目〕 国家自然科学基金面上项目“社会化服务对农业经营主体生产效率的影响机制与政策选择研究”（71773134）；国家自然科学基金国际（地区）合作项目“变化市场中农产品价值链转型及价格、食品安全的互动关系——以蔬菜、渔产品和乳制品为例”（71361140369）；教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“我国新型农业经营体系构建与实践案例研究”（14JJD790030）

<sup>①</sup> 陈锡文：《构建新型农业经营体系刻不容缓》，载《求是》，2013（22）。

这一制度创新成功地解决了农业生产中的监督和激励问题，促进了粮食产量和农业经济的快速增长。<sup>①</sup>但是，随着经济市场化的深入，千家万户的小生产与千变万化的大市场对接问题开始显现，各地开始探索实践多种解决办法。20世纪90年代初，山东省率先提出了“农业产业化”的概念，其核心是“产供销、贸工农、经科教”紧密结合的“一条龙”经营体制。1995年12月11日出版的《人民日报》基于山东经验发表了题为《论农业产业化》的长篇社论<sup>②</sup>，使得农业产业化的思想在全国得到了广泛传播。1997年，“农业产业化”正式进入官方政策文件，其目的主要是为了推动产业链的纵向一体化，解决产销衔接等问题<sup>③</sup>，主要的支持对象就是农业企业。而以农业企业为核心形成的诸如“公司+农户”“公司+中介组织+农户”等订单式的经营模式得到了大范围推广。1996年农业部成立了“农业产业化办公室”，并自2000年开始评选国家重点农业产业化龙头企业。截至2016年底，共评选出国家重点农业产业化龙头企业1242家。

而随着市场化深入发展，企业与农户之间的订单农业也开始出现问题，集中表现为契约的不稳定性和极高的违约率。已有研究表明，“公司+农户”模式的生存时间一般并不长久，契约约束的脆弱性和协调上的困难是这种组织的内在缺陷。<sup>④</sup>一方面，由于双方订立的契约常常是不完全的，造成了机会主义行为、敲竹杠风险等履约困难。<sup>⑤</sup>尽管在理论上可以通过专用性投资和市场在确保契约履行过程中的作用等方法找到最优的农业契约方式<sup>⑥</sup>，但在现实中成功的案例不多。另一方面，由于缔约双方的市场力量常常是不均衡的或低水平均衡的，所以双方履约要么难以实现，要么付出高昂的交易成本。<sup>⑦</sup>此外，由于合作剩余的分配机制常常与双方契约资本配置结构相关<sup>⑧</sup>，缺乏资本的小农户在利益分配中常常处于被动和不利地位，导致企业侵犯农民利益的现象屡见不鲜。

在这种情况下，尽快提高农民组织化程度、增强农民市场话语权的呼声日盛，并逐步成为社会共识。2003年全国人大开始研究制定农民合作组织的相关法律，并于2006年10月颁布了《中华人民共和国农民专业合作社法》。该法自2007年7月1日施行以来，农民专业合作社迅猛发展，截至2017年7月底，在工商部门登记的农民专业合作社达到193.3万家，是2007年底的74倍，年均增长60%；实有入社农户超过1亿户，约占全国农户总数的46.8%。<sup>⑨</sup>然而，这一“形势喜人”的数字应该慎重看待，尤其不能放大合作社对农民的实际带动能力。<sup>⑩</sup>现实中，由于农户间的异质性和现行政策环境的影响，所谓“假合作社”“翻牌合作社”“精英俘获”“大农吃小农”等不合意现象大量存在，合作社内部治理、收益分配等制度安排与运行机制问题十分突出。<sup>⑪</sup>而真正具备“所有者与惠顾者同一”这一合作社本质特征的农民专业合作社则凤毛麟角，大部分仍与大户、公司或“公司+农户”等其他类型的经营形式十分接近，以至于有些学者提出了“中国到底有没有真正的合作社”的质疑。<sup>⑫</sup>

① 林毅夫：《制度、技术与中国农业发展》，上海，上海三联书店，1992。  
② 《论农业产业化》，载《人民日报》，1995-12-11。  
③ 严瑞珍：《农业产业化是我国农村经济现代化的必由之路》，载《经济研究》，1997（10）。  
④ 周立群、曹利群：《农村经济组织形态的演变与创新》，载《经济研究》，2001（1）。  
⑤ 刘凤芹：《不完全合约与履约障碍——以订单农业为例》，载《经济研究》，2003（4）。  
⑥ 周立群、曹利群：《商品契约优于要素契约》，载《经济研究》，2002（1）；聂辉华：《最优农业契约与中国农业产业化模式》，载《经济学（季刊）》，2013（1）。  
⑦ 马九杰、徐雪高：《市场结构与订单农业的履约分析》，载《农业经济问题》，2008（3）。  
⑧ 米运生、罗必良：《契约资本非对称性、交易形式反串与价值链的收益分配：以“公司+农户”的温氏模式为例》，载《中国农村经济》，2009（8）。  
⑨ 《〈中华人民共和国农民专业合作社法〉实施十周年座谈会在京召开》，载《农民日报》，2017-09-05。  
⑩ 潘劲：《中国农民专业合作社：数据背后的解读》，载《中国农村观察》，2011（6）。  
⑪ 徐旭初：《农民专业合作社发展辨析：一个基于国内文献的讨论》，载《中国农村观察》，2012（5）。  
⑫ 邓衡山等：《合作社的本质规定与现实检视——中国到底有没有真正的农民合作社？》，载《中国农村经济》，2014（7）。

由于大部分农民合作社常常被大户、公司等少数核心成员所掌控,导致大量针对合作社的政策利好最终并没有惠及大多数农民。于是,政策支农的重点对象又很快拓展到了具有一定规模的、懂经营善管理的农户身上,专业大户、家庭农场得到了政府的实质性重视。实际上,2008年中共十七届三中全会的报告在阐述“健全严格规范的农村土地管理制度”时就提出:“有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体。”彼时,《农民专业合作社法》刚刚施行一年有余,农民合作社被寄予厚望并如火如荼的发展,专业大户和家庭农场并未引起各界广泛关注。直到2013年,专业大户、家庭农场被作为新型农业经营主体的重要类型在当年的中央一号文件中得到强调之后,两者(特别是家庭农场)便成为从中央到地方政策文件中出现的高频词汇。农业部还于2014年专门出台了《农业部关于促进家庭农场发展的指导意见》,对农场管理、土地流转、社会化服务等方面提出了专门的探索和扶持意见。由此,早在20世纪80年代就出现在官方文件中并为大众熟知的“种田能手”“养殖大户”等主体在新时期被赋予新的市场与政策含义后,再次进入人们的视野,并在近几年得到快速发展。据农业部统计,2016年全国经营50亩以上的规模农户已经达到341万户,经营耕地面积超过3.5亿亩<sup>①</sup>;家庭农场达到87.7万个,其中在县级以上农业部门纳入名录管理的有44.5万家,比2015年增长了30%;平均经营土地面积达到了215.1亩,比2015年扩大了42%<sup>②</sup>。

一般认为,家庭农场区别于普通农户的根本特征,就是以市场交换为目的,进行专业化的商品生产,而非满足自身需求;其区别于农业企业的根本特征,就是以自有劳动为主,依靠家庭劳动力就能够基本完成经营管理。<sup>③</sup>它兼有家庭经营和企业经营的优势,可以弥补专业大户和农民专业合作社的不足。可以预见,未来在我国土地承包经营权确权颁证工作完成后,家庭农场的融资等市场化能力将进一步提升。然而,随着规模经营主体的多样化发展,围绕经营规模展开的关于家庭农场的界限、范围等问题成了各界讨论的焦点。已有研究表明,家庭农场的规模要受到经济发展水平、技术进步、制造业—农业工资比及劳动—资本价格比的影响。<sup>④</sup>换言之,合意的家庭农场不可能随意扩张,它至少应该是存在上下限的或有条件的。从理论上讲,家庭农场规模的下限是家庭成员的生计需要,家庭农场规模的上限是现有技术条件下家庭成员所能经营的最大面积;同时,家庭农场的发育也需要政府的支持和特定的社会条件。<sup>⑤</sup>因此,黄宗智认为,美国“大而粗”的农场模式不符合当前中国农业的实际,而中国近30年来广泛兴起的适度规模的、“小而精”的真正家庭农场才是中国农业正确的发展道路。<sup>⑥</sup>

综上所述,经过30多年的发展,中国农业的经营主体已经由改革初期相对同质性的农户家庭经营占主导的格局转变为现阶段的多类型经营主体并存的格局。这一演变过程不仅是因为市场化程度的不断深化,也不单是源于政府的政策推动,而是在市场与政策的双重影响下农民对农业经营方式自主选择的结果。

## (二) 新型农业经营体系中的农业经营主体

进入21世纪以来,我国农业现代化同工业化、城镇化、信息化的进程差距逐渐拉大,农业老

① 《农业部:全国承包耕地流转比例已超过三分之一》, [http://news.cnr.cn/native/city/20161117/t20161117\\_523274803.shtml](http://news.cnr.cn/native/city/20161117/t20161117_523274803.shtml)。

② 张红宇等:《我国普通农户的未来方向》,载《农村经营管理》,2017(9)。

③ 高强等:《家庭农场的制度解析:特征、发生机制与效应》,载《经济学家》,2013(6);高强等:《家庭农场的实践界定、资格条件与登记管理——基于政策分析的视角》,载《农业经济问题》,2014(9)。

④ 郭熙保、冯玲玲:《家庭农场规模的决定因素分析:理论与实证》,载《中国农村经济》,2015(5)。

⑤ 朱启臻等:《论家庭农场:优势、条件与规模》,载《农业经济问题》,2014(7)。

⑥ 黄宗智:《“家庭农场”是中国农业的发展出路吗?》,载《开放时代》,2014(2)。

龄化、妇女化、弱质化趋势越来越明显，“谁来种地，地怎么种”的问题日益凸显。黄祖辉等学者较早地使用了“新型农业经营主体”的概念，将多种类型的规模经营主体统合在一个框架下来研究转型中的中国农业，并认为专业大户、家庭农场、农民专业合作社和农业企业是中国现阶段农业发展的中坚力量，它们体现了改造传统农业的历史规律性，引领着现代农业的发展方向，符合提升农业现代性的基本要求。<sup>①</sup>但“新型农业经营主体”的概念被提出的时间毕竟还不长，系统和深入的研究还较为薄弱，多数研究尚集中在逻辑性理论探讨、趋势性调查总结和实践性政策分析等方面。<sup>②</sup>学术界的这些讨论也表明，发展更加有效率的农业经营组织、创新农业经营体制机制的要求日益迫切。基于理论研究和各地的实践探索，中共十八大正式提出要“构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系”。2013年中央农村工作会议和中央一号文件对此作出了相应的年度部署。至此，“新型农业经营主体”一词从学术研究领域“正式”进入官方政策视野。

2013年11月，中共十八届三中全会进一步强调，农业经营方式的创新应坚持家庭经营在农业中的基础性地位，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等多种经营形式共同发展，这为新型农业经营体系的构建明确了原则。随后召开的2014年中央农村工作会议将所要构建的新型农业经营体系进一步具体描述为：以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系，这为新型农业经营体系的构建明确了目标。在这一体系中，经营主体的层次来源是多方位的，并将全面覆盖农业产业链的各个环节；各经营主体的经济性质是多元化的，所发挥的功能作用是相互加强和可融合的，而不是相互排斥或界限分明的。在此基础上，2014年中央一号文件又提出“要以解决好地怎么种为导向加快构建新型农业经营体系”，这为新型农业经营体系的构建明确了方向。换言之，“地谁来种”和“地怎么种”两个问题虽然都十分重要，但后者应更为重要，即重点在如何推动有效的农业经营方式的形成，而不是过多关注经营者的身份问题，这也体现了政策的务实性。2014年11月中办国办联合发布了《关于引导农村土地经营权有序流转 发展农业适度规模经营的意见》，从引导土地有序流转和促进适度规模经营的角度，在主体培育、生产支持、服务提供、监督引导等多个方面提出了具体思路，为新型农业经营体系的构建明确了核心抓手。2015年中央一号文件从改革的角度，对家庭农场、农民合作社、产业化龙头企业等主体的发展及其社会化服务的开展提出了有针对性的措施，为新型农业经营体系的构建明确了阶段性任务。

从十八大到2015年中央一号文件等官方文件来看，“谁来种地，地怎么种”的问题已经找到了答案。但受居民消费结构升级、资源环境约束趋紧、国内外农产品市场深度融合和经济发展速度放缓等因素的影响，部分农产品供求结构性失衡、农业发展方式粗放、农业竞争力不强、农民持续增收难度加大等问题在“十二五”中后期开始凸显，“怎么种好地”的问题又成为各界关注的重点。于是，国家在农业领域开始聚焦“转方式、调结构”，而新型农业经营主体在“转方式、调结构”中被赋予重要的功能和政策期待。2015年10月国家出台的“十三五”规划纲要明确了新型农业经营主体的定位，即现代农业建设中的引领地位，政府相应的工作重点是建立培育新型农业经营主体的政策体系。至此，农业政策的逻辑重点从“支持谁”正式转换到了“怎么支持”上来。2016年中央一号文件在部署年度任务的同时，将新型服务主体提高到与新型经营主体同等重要的地位，即都是建设现代农业的骨干力量。这实际上是强调了新型农业经营体系中生产和服务两大子体系的重要性。同年10月国务院发布的《全国农业现代化规划（2016—2020）》进一步明确了“十三五”

<sup>①</sup> 黄祖辉、俞宁：《新型农业经营主体：现状、约束与发展思路——以浙江省为例的分析》，载《中国农村经济》，2010（10）。

<sup>②</sup> 钟真等：《新型农业经营主体的社会化服务功能研究——基于京郊农村的调查》，载《中国软科学》，2014（8）。

期间新型经营主体的发展目标和政策支持体系建设的具体任务，特别是强调要通过完善新型经营主体的支持政策来推进农业生产的全程社会化服务。2017年的中央一号文件从培育新型经营主体与服务主体的角度，对推进多种形式的农业规模经营进行了重点部署。中共十九大报告则从全局高度，将培育新型农业经营主体作为在新的历史时期更好地解决“小规模经营如何实现农业现代化”问题的一个重要途径，明确了其在“构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系”中的功能定位。在习近平新时代中国特色社会主义思想理论的指引下，2018年的中央一号文件按照实施乡村振兴战略的目标和原则，提出要“统筹兼顾培育新型农业经营主体和扶持小农户……培育各类专业化市场化服务组织，推进农业生产全程社会化服务，帮助小农户节本增效……注重发挥新型农业经营主体带动作用，打造区域公用品牌，开展农超对接、农社对接，帮助小农户对接市场”。这表明，中国的农业政策制定者已经充分认识到要推动一个由数亿小农户构成的农民大国走向农业现代化，仅冀希于打造一批规模化、高效率的新型农业经营主体来替代小农户是不可能的，更重要的是让新型农业经营主体在农业生产经营、社会化服务等多领域、多层面发挥带动引领作用，促进小农户和现代农业发展有机衔接。统筹兼顾新型农业经营主体与小农户的发展，必将与新型农业社会化服务体系的健全和农业支持保护制度的完善等措施一道，为实现新时代中国特色农业现代化发挥深刻的理论指导和积极的实践指引作用。

可以预见，在新型农业经营体系的官方架构下，各类新型农业经营主体发展的支持政策将更加完备，而其在农业现代化建设中所肩负的主体责任和农业供给侧结构性改革中承担的导向作用也更为关键。

## 二、当前新型农业经营主体的发展态势

从上述我国新型农业经营主体发展演变的脉络看，各类新型农业经营主体获得了巨大发展，对各个时期的农业发展起到了重要作用。但也应看到，在市场和政策环境等因素的影响下，新型农业经营主体自身的发展也存在诸多问题，其经济社会功能的发挥还面临不少挑战。为了较好地把握当前新型农业经营主体的发展态势，新型农业经营体系研究课题组对河北省等5省15县的主要农业经营主体进行了实地调研<sup>①</sup>，并对其生产经营现状和存在的问题进行了初步分析。

### （一）发展现状

第一，基于土地流转的规模经营渐已成势。新型农业经营主体不同于普通农户的首要特点就是规模经营，而实现规模经营的一个重要途径就是土地流转。根据农业部的数据，截至2015年底，全国土地经营权流转面积4.47亿亩，占家庭承包经营面积的33.3%；转出耕地的农户有6329.5万户，占承包耕地农户的27.5%；其中，转入合作社0.97亿亩，占21.8%；转入企业0.42亿亩，占9.5%；转入农户2.62亿亩，占58.6%。<sup>②</sup>而转入土地的农户绝大部分成为专业大户或家庭农场。课题组调研数据显示，样本中85.3%的新型经营主体存在不同程度转入土地的行为，其中，专业大户或家庭农场的平均土地经营规模为454.5亩，农民专业合作社、农业企业的平均土地经营规模分别为1497.5亩和2382亩。

第二，农业劳动投入结构发生明显变化。伴随新型农业经营主体的成长，土地流转对农业剩余

<sup>①</sup> 调查的五省分别是河北省、山东省、安徽省、陕西省和吉林省，每个省选择3个县，共访问了15个县的481家不同类型的农业经营主体，其中普通农户占23%，家庭农场或专业大户占35%，农民专业合作社占33%，农业企业占9%。被访的县及经营主体的名单，感兴趣的读者可向作者索取。

<sup>②</sup> 农业部：《对十二届全国人大四次会议第6329号建议的答复》，[http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/201608/t20160810\\_5234645.htm](http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/201608/t20160810_5234645.htm)。

劳动力的挤出效应十分明显，客观上推动了农业劳动投入结构的调整，促进了新的农业劳动力市场的形成。一方面，农业雇工成为农业规模经营中劳动力来源的主流。74.7%的新型经营主体以雇佣劳动为主。即便是专业大户或家庭农场，全年农业生产所使用的劳动量中自有劳动和雇佣劳动投入比也高达1:12.8。另一方面，农业生产各环节的劳动分工在规模经营条件下全面深化。不仅耕种、饲喂、收获等作业环节和田间植保、卫生防疫等日常环节的专业化程度因机械化率和服务市场化水平的提升而大大提高，新型经营主体在这两个环节的人工完成率已经下降到30%左右，而且包装、仓储、装卸、运输等物流环节和行政管理、财务管理等覆盖全程的相关业务都得到了充分的拓展和有效的分工，63.2%的新型经营主体在这些方面均有专门的“岗位”设置。

第三，农业投资水平上升到新的高度。在惠农政策的刺激下，新型农业经营主体逐步成为农业领域民间资本投资的重要载体。在农业装备方面，新型经营主体中进行了温室大棚、养殖棚舍、仓库厂房等农用场所建设的比例为68.1%，购置中大型农机具的比例高达89.4%，租赁农用场所或农机具等设施设备的比例也达到了47.6%，以上三方面的投资额平均每户（家）达到386.4万元。在土地整治方面，新型经营主体中有41.9%进行过地块平整，有37.3%进行过水利设施建设，有46.6%进行过田间道路建设，有38.9%开展过土壤改良（如深耕、施用农家肥改土等）。以上四种土地整治类型中进行过一项及以上的比例接近85%，平均每亩整治费用接近15万元。从负债情况看，新型农业经营主体平均负债130.3万元，其中56.7%的经营主体负债主要来自银行，29.2%的经营主体负债则主要来自亲朋。

第四，农业社会化服务供给与需求“双增长”。新型农业经营主体兼具生产和服务的双重功能，因而他们既是农业社会化服务的需求者，也是农业社会化服务的提供者。从服务供给角度看，新型农业经营主体作为公共农业服务机构的补充，能够更及时、有效、全面地提供多种农业社会化服务。样本数据显示，能够且已经提供技术服务、农资服务、销售服务、信息服务的新型农业经营主体的比例分别达到77.7%、54.8%、53.2%和47.3%，能够提供作业服务、质量服务、物流服务、品牌服务的新型经营主体的比例也增加到30%左右，但已经提供这些服务的比例尚在20%左右。此外，能够提供和已经提供金融服务和基建服务的比例都还不高，但能够实际提供这两项服务的经营主体的比例已经上升到10%以上。在服务对象的规模上，新型经营主体平均服务农户数量为880户（各项服务覆盖的农户数就高不就低、不重复计算）。从服务需求角度看，50%以上的新型农业经营主体对于上述技术服务等十项农业社会化服务都有强烈需求，其中需求比例最大的前三项服务分别为技术服务（91.5%）、信息服务（84.2%）和金融服务（78.9%）。新型农业经营主体对这些服务的需求不仅远大于普通农户，而且对服务类型和质量的要求也在不断提高。

第五，农业高成本与低利润格局日趋固化。由于要素价格的上涨及其投入结构的变化，新型农业经营主体的生产成本持续上升。样本数据显示，新型农业经营主体的平均年经营成本为238.5万元，是当地普通农户年农业成本的60倍以上。从亩均成本看，粮食作物与经济作物的成本差异较大，前者约为1718元/亩，后者约为4225元/亩，而当地普通农户的相应成本分别仅为新型经营主体的58%和75%。其中，工资性成本上升最快，专业大户或家庭农场、农民专业合作社、农业企业的平均工资性开支占亩均成本的比重分别达到了17.8%、19.1%和18.2%，而普通农户则主要依靠自有劳动，其亩均工资性开支的比重不足5%。土地成本日趋刚性，各类新型经营主体普遍需要流转土地，其土地使用成本平均比普通农户高出615元，这与各地平均土地流转价格十分接近。物质与服务费用在农业总成本中的比重最大，但新型农业经营主体（2988元/亩）与普通农户（2689元/亩）的差异不大。从收益上看，新型农业经营主体的高投入并没有普遍带来高回报。由于收益增加整体上没有“跑赢”成本上升，所以新型农业经营主体的利润率普遍不高。尽管从平均年度收益看，专业大户或家庭农场、农民专业合作社、农业企业的经营收入分别达到了116.9万元、

568.9万元和5440.2万元,是当地普通农户的数十倍甚至数百倍,但是其平均利润率不到25%,远低于普通农户的44.7%。从亩均利润看,各类新型经营主体在经济作物上存在较强优势,平均利润为6286元/亩,约为普通农户的1.9倍,但在粮食作物上则普遍亏损,平均亏损为498.1元/亩,而普通农户则平均获利264.6元/亩。

第六,来自政府的支持不断加强。在政府顶层设计下,一系列针对新型经营主体的政策措施不断出台和落实。各级政府在财政、信贷、保险、用地、项目扶持、人才培养等方面给予了有力的支持,通过创建示范性新型经营主体(如示范家庭农场、农民专业合作社示范社、农业产业化示范基地、农业示范服务组织等)、支持新型经营主体相互融合并依法组建行业组织或联盟等方式积极引导新型农业经营主体的发展方向。调研发现,样本新型农业经营主体中有56.2%获得过政府现金资助,有26.4%获得过实物支持,有34%承担过政府示范性推广项目,平均每个新型经营主体获得以上三种政府支持方式累计价值(经折算)达到58.7万元,是普通农户获得惠农支持力度的35倍以上。总体而言,新型经营主体的政策支持体系已经初步建立并正在逐步完善之中。

## (二) 主要问题

总体而言,新型农业经营主体的发展还处于初级阶段,各地发展很不平衡,面临的问题挑战较多。<sup>①</sup>与其他很多调查研究类似,课题组此次实地调研也发现,新型农业经营主体普遍存在规模偏小、发育不足、人才缺乏、融资困难、运行不规范、带动力不强等问题。但这些问题多为针对新型经营主体本身的内在问题,具有一定的“共性”特点。而课题组认为,当前不同新型经营主体的个性问题和各类经营主体发展面临的外部宏观问题更加值得关注。概括来说,主要有以下几个方面:

第一,家庭农场过度规模化。《农业部关于促进家庭农场发展的指导意见》指出:“家庭农场经营者主要是农民或其他长期从事农业生产的人员,主要依靠家庭成员而不是依靠雇工从事生产经营活动……家庭农场发展是一个渐进过程,要靠农民自主选择,防止脱离当地实际、违背农民意愿、片面追求超大规模经营的倾向,人为归大堆、垒大户。”但调查发现,在多种因素的综合作用下,家庭农场的经营规模普遍过大,绝大多数家庭农场完全无法以家庭自有劳动为主来进行生产经营,而需要大规模雇工来完成。样本中,家庭农场的平均土地规模达到了508.3亩,比普通农户大了近30倍,其中,同时存在转入又转出土地的家庭农场的比例达到了7.2%。这说明,家庭农场的实际经营方式已经突破了家庭经营的基本范畴,而更多地偏向于企业化经营,部分家庭农场的土地经营规模超出了其经营能力。比照国际经验,即便是发达国家的家庭农场,尽管总体数量在减少、平均规模也大于我国,但仍然是小规模家庭农场占绝对比重。<sup>②</sup>而我国家庭农场规模过大的原因与政府引导政策不无关系。从各省出台的家庭农场认定办法看,多数地区对家庭农场的经营规模仅做了下限要求。比如,辽宁省规定粮食种植业家庭农场租期或承包期在五年以上的,土地经营规模应达到100亩以上<sup>③</sup>;河北省规定粮食种植业家庭农场承包期或租赁期在5年以上的,土地面积一年两熟地区应达到50亩以上,一年一熟地区应达到100亩以上。<sup>④</sup>仅有少数省份在示范性家庭农场认定标准中设定了土地规模上限。比如,江苏省规定粮食种植业省级示范家庭农场土地规模在100亩~

① 陈晓华:《大力培育新型农业经营主体——在中国农业经济学会年会上的致辞》,载《农业经济问题》,2014(1)。

② 杜志雄、肖卫东:《家庭农场发展的实际状态与政策支持:观照国际经验》,载《改革》,2014(6);周应恒等:《农业经营主体和经营规模演化的国际经验分析》,载《中国农村经济》,2015(9)。

③ 《辽宁省关于促进家庭农场健康发展的指导意见》,http://www.cnnclm.com/fuchi/liaoning/3034.html。

④ 《河北省农业厅关于促进家庭农场发展的意见》,http://www.moa.gov.cn/sjzz/jgs/gzjl/201508/t20150828\_4809115.htm。

300 亩之间<sup>①</sup>，上海市规定粮食种植业市级示范家庭农场种植面积在 100 亩~200 亩之间<sup>②</sup>。但在具体操作中，“锦上添花”式的政策导向极易产生过度规模化的家庭农场。

第二，农民专业合作社虚化和异化现象严重。经过近十年的培育发展，我国农民专业合作社数量呈井喷式增长，但是真正符合“所有者与惠顾者同一”这一本质规定的农民专业合作社却很少，“名实不符”现象十分普遍。<sup>③</sup> 课题组调研发现，这种现象突出表现为两种形式：一是合作社的虚化，即合作社作为具有法人地位的市场主体在生产经营管理上没有充分发挥一个正式经济组织的基本功能。在样本合作社中，有 52.8% 近三年没有以合作社名义专门为社员提供过社会化服务，有 46.8% 成立至今没有召开过成员（代表）大会，有 35.6% 近三年没有开展任何生产经营活动，几乎成了“僵尸合作社”。二是合作社异化，即合作社的经营方式因其内部治理结构和外部发展环境的特殊性而表现出非合作社的特点。在样本合作社中，约有 78% 因合作社决策权受到主要成员控制而表现为主要成员的经营特征。其中，大户领办的合作社经营形式常常表现为家庭经营，约占 43.1%；公司领办的常常表现为企业经营，约占 23.1%；村委会或政府领办的则常常表现为集体经营或非营利性特点，约占 7.1%；有近 5% 的合作社因投资结构多元化而表现出混合经营的特点。仅有约 22% 的合作社在成员和股份构成、经营模式、收益分配等方面较为接近合作社的本质规定，但其中仍有一半左右的合作社，其最主要功能是发挥了“集中收购—销售”的中间商作用。

第三，农业企业离农倾向明显。在宏观经济下行、粮食价格走低等市场因素和农业结构调整、三产融合等政策因素的影响下，农业企业脱离农业生产经营一线的倾向日益明显。从产业链环节看，样本中直接从事种植、养殖的农业企业比重仅为 35.6%，以农机作业、农资供应等生产性服务业为主的农业企业比例约为 20%，而以农产品加工、仓储运输、销售等产业链后端环节为主的农业企业比重达到 60% 以上（部分农业企业兼营产前产后多种业务）。从产业分布看，主要涉及粮食、蔬菜水果、畜牧、水产等第一产业的农业企业仅占 40%，而开展观光、旅游、餐饮、住宿等第三产业业务的农业企业比例达到了 55% 以上，约有 15% 的农业企业已经在工程建设、房地产开发、生活物资销售等非农领域开拓了业务，还有一小部分企业基本上放弃了农业业务。这表明，企业经营在农业生产中并不一定占有优势，主要农产品供给还得重点依靠家庭经营、合作经营等方式来保障，而在涉农的二三产业上农业企业具备更强的竞争力，农业价值链的延伸与增值需要充分依靠企业经营。

第四，规模经营的成本刚性和风险显性化并存。新型农业经营主体的成长，不仅扩大了农业对生产要素的需求，也强化了农业对要素市场的依赖。在城镇化、工业化加速的过程中，各类要素价格系统性上涨的趋势对新型农业经营主体的发展带来了“不可逆”的挑战。由于绝大多数新型经营主体都依赖土地流转实现规模经营，故土地租金成为农业规模经营者的刚性开支。样本新型经营主体的平均土地流转成本为 582 元/亩，比三年前平均提高了 18%。类似地，由于新型经营主体以雇工劳动为主，不断上涨的劳动投入成本已经成为新型农业经营主体不可避免的成本。样本新型经营主体支付农业雇工的平均日工资为 148 元/天，比三年前提高了约 33%。规模化的经营必然需要更大的农业投资，但新型农业经营主体不断增长的融资需求因农民缺乏抵押物等各种信贷约束而常常难以满足。样本中有 57% 的新型经营主体的负债来自正规金融机构，但其借贷额度占负债总额

<sup>①</sup> 《江苏省农业委员会关于建立示范家庭农场名录制度的通知》，<http://www.caein.com/index.php/Index/Showcontent/index/bh/025/id/101965>。

<sup>②</sup> 《上海市农委关于本市开展市级示范家庭农场评定工作的通知》，[http://www.shac.gov.cn/xxgk/xxgkml/snwgzyw/nycyh/201512/t20151224\\_1602012.html](http://www.shac.gov.cn/xxgk/xxgkml/snwgzyw/nycyh/201512/t20151224_1602012.html)。

<sup>③</sup> 邓衡山等：《真正的农民专业合作社为何在中国难寻？——一个框架性解释与经验事实》，载《中国农村观察》，2016（4）。



的平均比例仅为42%，说明新型农业经营主体超过一半的资金需求来自民间借贷。而调研数据显示，新型经营主体接受的民间借贷年利率平均达到了14.3%，普遍高于同期其所能获得的正规金融机构9.4%的借贷年利率。

与此同时，规模化农业生产经营所面临的不确定性和限制性因素明显增加。<sup>①</sup>一方面，重要农产品价格波动加剧，新型农业经营主体应对难度加大。除了主粮价格的可预期性较高之外，猪肉、棉花、油料、食糖和部分重要蔬菜价格在近年来涨跌频繁。但由于新型农业经营主体的专业化、规模化、集约化水平较普通农户高得多，因而其农业生产经营风险的集中化程度也要高得多，导致其难以像普通农户那样通过多样化经营有效地分散经营风险。<sup>②</sup>调查发现，近三年因农产品价格下跌而没有及时调整主营品种生产规模的新型经营主体达到68.3%，其中自认为经营收益因此而受到“严重影响”的占到了40.8%。另一方面，农业资源偏紧和生态环境恶化对新型农业经营主体的制约不断加大。由于新型农业经营主体经营规模大，农业面源污染、耕地质量下降、地下水超采等问题对农业产出的一个较小的边际影响都会对其综合效益产生较大影响。在样本新型农业经营主体中，自认为受到农业资源环境条件“明显约束”的占到了52.6%，其中经营收益因此而受到“严重影响”的占到了36.8%。

第五，现有政策支持重点与新型农业经营主体的经营特征尚不匹配。诚然，诸如国家扶持的相关款项落实不到位、乱收费现象仍然存在、农业保险制度不完善等不利于新型农业经营主体发展壮大的政策性问题的确还很多<sup>③</sup>，但总体上这些问题可以在不断增加的政策性投入中得到缓解。相比而言，针对新型经营主体的政策匹配性问题比政策投入问题更为突出。从调研的情况看，现有政策的不匹配主要体现在以下两个方面：一是政策支持对象尚不匹配。目前，大多数强农惠农政策仍然是重点针对普通农户而制定的。即便很多中央文件要求政策向新型经营主体倾斜，但在财政等具体政策落实上多数是遵循“存量稳定、增量倾斜”的原则进行的。换言之，对新型农业经营主体的政策扶持重点需要依靠增量支农资金来解决。这与新型农业经营主体在现阶段所发挥的功能和发展需求是不相匹配的。调查显示，在有转入土地的新型农业经营主体中有75.3%没有获得国家农业补贴（“三补合一”的补贴资金），而是发放给原承包户，其中并没有因此而要求转出户降低土地流转费用（或要求后不成功）的占到了55.6%。二是政策支持内容尚不匹配。目前，农业补贴等政策主要是针对农业生产投入的支持，而对于耕、种、收、田间植保等作业环节和相关服务性业务的支持则相对较少。这与新型农业经营主体成长带来的社会化服务供求“双增长”局面是不相匹配的。在样本新型农业经营主体中，在信息服务、金融服务、作业服务、物流服务、品牌服务、基建服务上获得过政府政策性支持的比例分别仅为44.8%、30.2%、28.9%、19.6%、18.8%和22.9%。究其原因，主要还是与政策支持的思路尚未全面转型有关。多数情况下，针对新型农业经营主体的支持手段仍然是延续过去“普惠式”的政策惯性，但以物质支持为主的“多予”已经式微，现阶段更多地需要以体制机制创新为主的“赋权”来化解规模经营主体有效支持不足的问题。

### （三）发展趋势

一是新型农业经营主体吸纳就业和促进增收的功能将持续提升。已有研究表明，新型农业经营主体在过去一个时期的发展已经表现出很强的就业效应和收入效应。<sup>④</sup>随着新型农业经营主体的不断成长，农业产业链分工将进一步细化，农业用工的市场化程度将进一步提高。这个过程不仅将创

① 钟真、孔祥智：《经济新常态下的中国农业政策转型》，载《教学与研究》，2015（5）。

② 姜长云：《支持新型农业经营主体要有新思路》，载《中国发展观察》，2014（9）。

③ 汪发元：《新型农业经营主体成长面临的问题与化解对策》，载《经济纵横》，2015（2）。

④ 鲁钊阳：《新型农业经营主体发展的福利效应研究》，载《数量经济技术经济研究》，2016（6）。

造大量的新增农业劳动岗位，提升农业劳动力素质，扩大农业就业，还能促进农民的工资性收入和农业经营性收入的双增长。样本数据显示，新型农业经营主体平均雇工数达到12人，66%来自本村，平均雇工投工量达到966个工日，平均日工资为113元/日；同时，新型农业经营主体通过相关社会化服务帮助普通农户平均降低生产成本16.7%，平均提高农产品价格45.8%，平均增加最终销量143.7%，促进被辐射农户平均增收约为4286元/户。可以预见，在各类新型农业经营主体的发展带动下，农业对农民而言将越来越具有吸引力，特别是对于年轻人而言，农业将逐渐成为他们就业或创业的可选项甚至是优先项，而不是获得收入的必选项。<sup>①</sup>

二是各类新型农业经营主体之间的融合将进一步加强。目前，新型农业经营主体已经借助土地流转等方式现实了较大的经营规模，但在发展中仍然面临经营实力较弱、发展资金短缺、议价能力和产品竞争力偏低等问题，越来越多的新型农业经营主体对于选择进一步的合作与联合表现出强烈愿望。中央出台的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》也指出：“支持新型经营主体相互融合，鼓励家庭农场、农民专业合作社、农业产业化龙头企业等联合与合作，依法组建行业组织或联盟。”在样本数据中，45.6%的专业大户或家庭农场、33.3%的农业企业均以成员身份参与多种类型的合作经济组织，而28.2%的农民专业合作社参加了农民专业合作社联合社。进一步地，相当一部分新型农业经营主体兼具多种身份。在家庭农场或专业大户、农民专业合作社、农业企业三种身份中，有25.6%的新型农业经营主体同时具有两种身份，有2.6%同时具有三种身份，平均每个主体具有1.3个身份。这说明，在当下政策和市场环境下，新型农业经营主体之间融合发展的特征已经开始显现。

三是农业社会化服务主体和服务市场将快速成长。随着新型农业经营主体的崛起，农业领域对社会化服务的需求无论是数量上还是质量上都有了大幅度提高，这势必使农业社会化服务的供给主体得到锤炼，使农业社会化服务的市场化水平进一步提升。样本数据显示，新型农业经营主体对于技术服务等十项农业社会化服务都有强烈需求，但是真正接受过这十项农业社会化服务的比例却均明显低于需求比例。其中，接受过技术服务的比例最高，达81.42%；其次是农资服务和信息服务，分别占比52.89%和44.78%；接受过这三项服务的比例均低于其需求比例约10%左右。而销售服务、物流服务、信息服务、品牌服务、质量服务、作业服务以及基建服务的需求比例高出实际接受过的比例均在35%以上。这说明大量的农业社会化服务仍处于供不应求的状态，其市场前景与政策空间仍然潜力巨大。样本数据显示，有偿提供和付费接受上述十项农业社会化服务的新型农业经营主体的平均比例分别达到了58.6%和68.4%，其中有意愿成为专门提供农业社会化服务主体的比例接近30%。以农机化服务为例，一方面，农机服务组织快速发展，到2015年底全国农机合作社已经达到5.65万家，比上年增长14.34%，服务总面积达到7.12亿亩，约占全国农机化作业总面积的12%，服务农户数量3887万户；另一方面，农业服务市场规模也迅速扩大，2015年农机化经营总收入达到5521.98亿元，同比增长3%，已经大幅度超过农机工业企业主营业务收入（4523.6亿元）。<sup>②</sup>为此，农业部、国家发改委、财政部于2017年8月联合印发的《关于加快发展农业生产性服务业的指导意见》指出：“要着眼满足普通农户和新型经营主体的生产经营需要，立足服务农业生产产前、产中、产后全过程，充分发挥公益性服务机构的引领带动作用，重点发展农业经营性服务”。可见，在今后一个时期，农业社会化服务体系将在经营性服务上实现长足发展，并伴随公益性服务的改革完善而进一步适应我国现代农业发展的趋势。

四是新型农业经营主体的分化将开始加快。各类新型经营主体的数量已经增长到了一个较高的

<sup>①</sup> 钟真、孔祥智：《着力完善新型农业社会化服务体系》，载《农民日报》，2015-01-07。

<sup>②</sup> 中华人民共和国农业部：《中国农业机械化年鉴2017》，5-7页，北京，中国农业科学技术出版社，2017。

水平,但进入政策扶持“序列”的时间各有长短,发展程度也参差不齐,分化在所难免。分化主要表现为以下两个方面:一方面,同一种类型的新型农业经营主体之间的异质性在快速增强。在政府和市场的双重影响下,经营者的身份背景、业务内容、营利方式等越来越多元化;同时,因在政府扶持上所占先机不一样,在市场竞争中呈现出“强者愈强、弱者愈弱”的“马太效应”。在样本数据中,家庭农场或专业大户、农民专业合作社、农业企业三类主体的成本利润率(固定设施投资按年度损耗折算)最高的20%与最低的20%的均值相差分别达到了10.2倍、8.6倍和19.3倍。另一方面,不同类型的新型农业经营主体正在进行深度“排列组合”。越来越多的新型农业经营主体因投资结构、管理方式等因素逐渐偏离其主体所特有的经营方式,朝着与其内部治理特征相符合的方向发展,也有越来越多的主体从兼具多种经营方式和覆盖多种经营业务回归到与自身主体特征相适合的经营方式和经营领域。具体来看,家庭农场或专业大户的经营在专业化和多样化两个方向上同时演进,大量由主要成员控制的“空壳”合作社将逐步演化为家庭农场或农业企业,大量没有业务活动的“僵尸”合作社将退出历史舞台,农业企业的一二三产融合特征愈加明显,并呈现出专注于营销、加工、物流仓储、国际贸易、休闲观光等二三产业的发展趋势。样本数据显示,新型农业经营主体对外宣称的“第一身份”与其在生产经营中体现出来的“实际身份”相一致的比例约为68.8%<sup>①</sup>,其中,开始经营至今两种“身份”出现过不一致、但现在一致的比例为33.3%,而在目前两种“身份”不一致的主体中(31.2%),过去是一致的比例达到了20%以上。可以预见,随着农业供给侧改革和农业市场化的推进,新型农业经营主体的分化步伐还将进一步加快。

### 三、完善新型农业经营主体政策支持体系的建议

随着土地、劳动、资本和技术等生产要素的充分流动和市场机制的不断完善,家庭经营、合作经营、企业经营和集体经营等方式共同发展的局面将继续向纵深推进,在二轮承包基础上形成的小规模农户经营格局将进一步加快转型的步伐。结合新型经营主体发展的历史脉络、当前态势与未来走向,我们提出如下四点政策建议。

第一,农业适度规模经营应紧紧依靠新型农业经营主体,但在政策上需适当控制过度规模化的经营方式。美欧日韩等发达国家的农业发展经验表明,扩大经营规模是提高农业产量和效益的重要途径。<sup>②</sup>我国农业现代化亦应依靠新型农业经营主体的成长来实现农业经营规模的提升。但是大量研究表明,农业经营规模并非越大越好,而是有一个最优或适度区间。<sup>③</sup>事实也表明,过大的经营规模不仅产出效率会下降,还可能产生农业资源要素浪费、经营成本刚性和风险集中化等负面影响。因此,在政策上必须主动作为,适当控制过度规模化情况的发生。特别是对于家庭农场的扶持应持审慎态度,不宜大力扶持那种名为家庭经营、实为雇佣经营的家庭农场,它既不利于我国农业基本经营制度的稳定与完善,也与中国特色的现代农业经营体系的基本特点不相吻合。<sup>④</sup>建议在出台相关扶持政策时,在对新型农业经营主体设定规模下限的同时,因地制宜地设定合理的规模上限,明确向市场释放一个信号,即政府支持适度规模经营,但不是规模越大越好。

第二,农业现代化道路的方向有待转型,推进农业适度规模经营的重点应从土地规模化转向服

<sup>①</sup> 比如,家庭农场一般与家庭经营相一致,合作社一般与合作经营、集体经营相一致,农业企业一般与企业经营、集体经营相一致等。

<sup>②</sup> 汪发元:《中外新型农业经营主体发展现状比较及政策建议》,载《农业经济问题》,2014(10)。

<sup>③</sup> Barrett, C. B., Bellemare, M. F., and J. Y. Hou. “Reconsidering Conventional Explanations of the Inverse Productivity-Size Relationship”. *World Development*, 2010, 38 (1): 88-97.

<sup>④</sup> 黄祖辉:《科学辨析家庭农业、家庭农场与农业规模经营》,载《中国农民合作社》,2014(4)。

务规模化。以土地要素集中和规模化为主线的农业适度规模经营已然成为当前农业现代化的主要抓手，但随着大规模土地流转中出现的诸多问题和相关制度创新红利的降低，如何进一步推进农业现代化，无论是理论视角还是政策方向，都需要作出相应调整。从中央文件看，尽管“多种形式的适度规模经营”已经提了很多年，但无论是家庭经营、合作经营、企业经营、集体经营还是其他经营形式，地方政府具体的抓手仍多为“土地流转”。这种狭义的理解和操作方式无形中让与土地流转相关的农业政策承担了过多的期待，也增加了人们对农业适度规模经营的质疑。事实上，基于土地流转的规模经营仅仅是农业规模经营的一种类型，越来越多诸如“土地托管”等旨在通过加强产前产中产后的农业社会化服务来提高农业生产效率、实现规模效益的经营模式被广泛采纳，这表明基于强化社会化服务的农业适度规模经营亦是一条适合中国国情的农业现代化实现路径。但这并不意味着对基于土地流转推进农业适度规模经营政策思路的否定（因为在一定程度上农业社会化服务对农业经营效益的促进作用在土地流转的配合下效果更佳，但土地流转不是实现农业规模效应的必要前提），而是提供了一个新的可行的农业现代化转型方向和政策着力点。因此，农业支持政策重点应从聚焦农业生产环节转移到更多关注农业经营全过程的社会化服务方面来，从支持新型农业经营主体扩大土地等要素投入水平转移到更多地支持他们提供更全面、更优质的农业社会化服务上来。这种调整不仅符合当前农业供给侧结构性改革所要求的转变农业发展方式的基本思路，还将大大减轻现行农地政策特别是出台不久的“农地三权分置”的政策压力。

第三，稳健推进新型农业经营主体的培育和成长，坚持激励与监管并重、扶持与规制并行。过去一个时期，新型农业经营主体尽管发展迅速，但在一定程度上存在“无序”的态势，相当一部分主体或组织被虚化或异化，政府对此负有一定的责任。<sup>①</sup>在新的历史时期，新型农业经营主体的培育有必要加强宏观引导和微观治理。一方面，在经营主体的内部管理与运行机制上，政府既要给予充分的激励，又要给予足够的监管。对政府“培育清单”中的新型农业经营主体，按照是否具有市场自立性为主要标准进行定期“体检”，实现支持对象“可进可出”；重点引导新型农业经营主体在农业现代化的薄弱环节上发挥作用；在扶持项目的设计上，应适当提高获取项目的竞争性，即谁能干、谁干得好，就支持谁。另一方面，在业务领域和发展方向上，政策既要有具体的支持措施，也要有明确的规制手段，根据不同类型新型农业经营主体的组织特征，引导和调控好新型农业经营主体的发展方向。针对家庭经营类主体，既要强化对家庭农场等专业家庭经营组织的扶持，也要引导兼业农户特别是以农为主的兼业农户发展现代农业；针对合作经营类主体，要重点使其成为克服家庭经营类组织局限性的纽带和桥梁；针对企业经营类主体，应坚持扬长避短、趋利避害的政策导向，引导其进入适宜企业化经营的领域，避免其争夺小农的利益。<sup>②</sup>尤其要合理运用农业股份合作制和土地股份合作制，处理好农业家庭经营和企业经营的关系，防止新型农业主体培育中的主体异化和虚化。此外，鉴于新型经营主体在快速融合态势下，“一个主体多种身份”的情况较为普遍，不建议以主体身份作为政策扶持的主要标准，防止国家补贴“垒大户”现象的发生，而应重点以主体开展的具体业务类型来确定扶持方式与力度。

第四，按照农业供给侧结构性改革的思路重塑新型经营体系的政策框架，有针对性地完善新型农业经营主体的发展支持体系。由于农业资源的限制性日益加强，以土地、劳动、资本等要素密集型措施推进农业现代化并不符合当前农业发展方式转型的基本要求，也不符合农业供给侧结构性改革的基本原则。完善新型农业经营主体的政策支持体系需进一步强化顶层设计。在支持对象上，要统筹各类农业经营主体，促进以适度规模经营为导向的多种经营方式共同发展。这就要求：不能用

<sup>①</sup> 黄祖辉、傅琳琳：《新型农业经营体系的内涵与建构》，载《学术月刊》，2015（7）。

<sup>②</sup> 张红宇：《新型农业经营主体发展趋势研究》，载《经济与管理评论》，2015（1）。

过去面向普通农户的惠农思路来指导制定新型农业经营主体的支持政策,而应根据新型经营主体相较于普通农户的优势来设置鼓励引导政策,不能把不同类型的新型农业经营主体的关系割裂对待。国际经验表明,家庭农场可以发起组织或参加合作社,也可以将一部分生产性服务外包给合作社或涉农企业。而国内当下的情况是,三者都可以是工商注册的法人,政策阶段性扶持重点对象的差异造成了不同经营主体之间的人为分割与不均衡发展。在未来的政策设计上,应尽快扭转上述局面,不断创新符合新型农业经营主体发展的体制机制,引导建立不同类型新型农业经营主体之间的良性互动关系。在支持内容上,应采取共性与个性相结合的扶持策略。针对补贴、保险、信贷、用地等各类主体的共性需求,应以非排他的普惠型扶持政策为主。针对不同新型农业经营主体的特殊需求,应以明确目标群体的特惠型扶持政策为主。家庭经营类主体应重点解决其流动资金、设施用地、作业服务对接等问题;合作经营类主体应重点推动其规范化运行、合理化分配等;企业经营类主体应重点探索工商企业租种、托管耕地的准入监管办法和“非农化”、“非粮化”等经营风险的防范措施。

## China New Agricultural Operators since the Reform and Opening Up: Growth, Evolution and Trend

ZHONG Zhen

(School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of China, Beijing 100872)

**Abstract:** Family farms, cooperatives, agricultural enterprises and other new operators are not the products of agricultural policies, but rather the results of agricultural and rural self-development. Their growth, differentiation and trend are embodiment of the law of marketization, as well as the reflection of the system reform and innovation. Since the reform and opening up, all types of new agricultural operators achieve huge growth, which has greatly changed the scale and structure of putting into agricultural elements, mobilized various forces of government, market and society, generated economy and social impact in many aspects. Meanwhile, there also exist many problems and challenges. According to its development trend, agricultural modernization with Chinese characteristics in a New Era should rely heavily on the new agricultural operators. However, it is still necessary to make relevant strategic adjustments and targetedly improve its supporting policy system for the new agricultural operators.

**Key words:** new type of agricultural operators; rural social service; appropriate scale management; agricultural modernization

(责任编辑 武京闽)