

## 家庭农场:认识误区、发展难点与政策选择

黄 弘

(三明市农村经济经营管理站 福建 三明 365000)

[摘要] 家庭农场正逐步成为农业家庭经营的主导形式和中坚力量。正确认识内涵,消除认识误区,把握发展难点,是引导家庭农场健康发展的重要基础。而加快土地确权颁证,探索建立进城农户、老龄农户自愿“退出”土地的激励机制,培育新型职业农民,强化财政金融支持,构建农业家庭经营服务体系,防止家庭农场“异化”等应成为当前的政策重点。

[关键词] 家庭农场;规模经营;服务体系;政府支持

[中图分类号] F306.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6922(2015)01-0023-05

[DOI] 10.13322/j.cnki.fjsk.2015.01.005

### Misunderstanding difficulties and policies about family farms development

HUANG Hong

(Economic Management Station, Agriculture Bureau of Sanming, Sanming, Fujian 365000, China)

**Abstract:** Family farms are gradually becoming the dominant form and backbone in agricultural family businesses. Correct understanding and solving difficulties are the key for family farms development. To accelerate the rural land rights certification, encourage farmers to transfer land, cultivate new occupation of farmers, strengthen financial supports, construct an agricultural family management service system, and prevent family farms from alienation should become the focus of the current policy.

**Key words:** family farms; scale; service system; government support

自2013年中央一号文件提出加快发展家庭农场以来,各地相继出台扶持政策,家庭农场数量迅速增加,发展势头强劲。据笔者到相关部门调研得知,到2014年末三明全市家庭农场总数达2163个,约占农户数的0.4%,其中经工商注册登记的958个,比上年末增加了3倍。与此同时,由于各方面对家庭农场的认识比较模糊,认定标准不够统一,加之一些地方行政干预过多,使得家庭农场发展出现了一哄而上、组织异化现象,“冒牌”“套牌”家庭农场屡见不鲜。这些问题若不能引起重视并加以解决,将影响家庭农场的健康发展和现代农业经营体系的构建。

#### 一、家庭农场的背景与内涵

家庭农场是伴随着农村土地家庭承包制和市场化改革进程而发展起来的。若从产业规模、收入水平和用工结构等组织特征考虑,家庭农场的发展可以追溯到20世纪80年代。特别是近20年来,随

着工业化、城镇化进程的加快,大量农村青壮年劳动力向城镇和非农产业转移,农村土地承包经营权开始向大户集中,这为家庭农场等新型经营主体的发展提供了契机。实践证明,发展家庭农场有利于发挥农业家庭经营的制度优势,有利于提高农业效益和竞争力,有利于缩小城乡居民收入差距和促进城乡一体化发展。加快建设城乡统一要素市场背景下,只有通过发展家庭农场等新型农业经营主体,才能应对城市工商资本对小农户的冲击。在农业特别是大宗农产品生产领域保持家庭经营的主体地位,能有效化解农业兼业化、农村空心化、农民老龄化和将来“谁来种地、怎么种地”等一系列问题。因此,无论是破解当前“三农”发展的诸多难题,还是推进农业现代化和新型城镇化,发展家庭农场都不失为一个重要的切入点。

家庭农场是在农村劳动力转移和土地经营权流转加快的背景下,形成的以家庭成员为主要劳动力,面向市场从事农业集约化、规模化、商品化生产经营,并以务农收入为家庭主要收入来源的微观农业经营组织<sup>[1]</sup>。相对于以自然人出现的传统农户,家庭农场一般实行工商登记,是具有法人身份的市

[收稿日期] 2014-12-04

[作者简介] 黄弘(1964-)男,高级经济师。研究方向:农业经济管理。

场主体,在市场交易中组织优势更为明显。(1)家庭结构和组织运作更合理。目前的传统农户大多是“半边户”,以老人、妇女为主要劳动力,而家庭农场是举家从事农业,农场主以青壮年为主,既保持了家庭经营产权清晰、目标一致、决策迅速、劳动监督成本低等诸多优势,又融入分工协作、成本核算和收益分配等企业管理要素,是对农业家庭承包经营制度的完善和发展。(2)主业更突出。家庭农场强调一业为主、多种经营,经营稳定性、可持续性较强。即便是综合性家庭农场,也都围绕某一主导产业开展经营活动,如从事循环农业、小流域开发的家庭农场。这种专业化经营有利于发挥农业规模效益,有利于资金、科技和装备等要素的导入,推动农业的集约化生产。(3)规模更适度。传统农户的农业经营逐渐副业化、边缘化,而家庭农场是以新型职业农民为主体的适度规模经营。所谓适度,主要体现在2个方面:经营规模与现有技术条件下家庭成员的劳动能力相匹配,避免因雇工过多而降低劳动生产率;与能够取得相对体面的收入相匹配,使家庭农场人均收入达到同等条件下参与兼业劳动或外出务工的收入,从长远看应达到或超过当地城镇居民的平均收入水平。(4)市场化程度更高。家庭农场一般是租地农场,生产资料、季节性用工等要通过市场取得,产品商品率也较高。无论在产品市场还是生产要素市场,家庭农场都具有显著的市场化特征。

## 二、家庭农场的认识误区

当前,无论是政府还是农户,对发展家庭农场都抱有很大的热情。但在认识上还存在一些误区,使得政策制定或执行容易出现偏差,难以取得预期效果。如一些地方行政推动过度,盲目追求家庭农场的数量和规模,发展质量不高;一些公司、合作社等经营主体随意加挂家庭农场牌子,套取政策扶持;政府有关部门指导和服务不到位,家庭农场的示范带动能力不强等。从调查情况看,主要表现在以下5个方面。

(一)未设准入条件 城市居民随意到农村租地办场

在当前农民数量依然庞大,第二、第三产业吸纳劳动力潜力比较有限的情况下,应当设置家庭农场准入条件,防止大量的城市居民到农村兴办家庭农场,与农民争地争利。特别是一些工商业者凭借其资本优势,将可能造成土地过度集中和大量农民

失地失业。因此,应明确要求家庭农场经营者须具备农村户籍。除少数已长期从事农业生产的城市居民外,对新进入者应严格限制。在当前农业准入制度还不够完善的情况下,至少应在注册登记和政策扶持上对城市居民临时下乡创办的家庭农场予以限制。即便以公司等法人主体投资农业,也不提倡进入适合农户家庭经营的农业领域。毋庸置疑,城市工商资本是农业现代化不可或缺的力量,但其发展重点应是农业产前、产中服务和农产品加工、销售等环节,以及适合企业化经营的设施农业、规模养殖业等相关领域。

(二)家庭农场经营规模只设下限、不设上限

家庭农场的经营规模若没有上限,就有悖于其组织内涵与特征,也难以与公司制农场等经营主体相区分。从各地情况看,一般对当地重点产业的家庭农场经营规模都设定了相应的下限标准,但设定经营规模上限标准的并不多。在各地评选的家庭农场示范场中,有的经营面积上百公顷、经营收入达几百万元,个别甚至超过千万元。如果家庭农场的经营规模过大、雇工过多,土地的边际报酬就会下降,而且还将导致土地过度集中,产生人地矛盾突出、收入两极分化等社会不公现象<sup>[2]</sup>。鉴于各地的土地资源禀赋、农业生产水平和社会化服务能力等差异较大,可以考虑围绕粮食、蔬菜、水果、茶叶等农业主导产业,在县域以上设定家庭农场规模的上下限标准。从福建山区看,粮食类家庭农场的经营规模应在6.6~20 hm<sup>2</sup>为宜,这样既适应现阶段农业生产水平,又增加家庭农场对从业者乃至外出务工人员的吸引力,其获取的家庭收入也与城镇居民收入水平基本相当。

(三)家庭农场与公司制农场、合作农场、专业大户在认定上存在混淆

家庭农场与三者之间有相似之处,但也有重要区别,主要在于:(1)与公司制农场的区别。家庭农场遵循雇工数量不超过家庭劳动力数量的规定。如果雇工数量过多,实际上就是一个以雇佣劳动为主的公司制农场,不应将其认定为家庭农场。(2)与合作农场的区别。合作农场由多人参与,可以注册为合伙企业或合作社,规模不受限制;家庭农场只能注册为个体工商户或个人独资企业。(3)与专业大户的区别。专业大户和家庭农场的出现都是农村分工分业的结果,但专业大户涵盖面更广,包括农机、运销、加工等诸多领域,而家庭农场主要从事种养业;专业大户可以从事某个行业,也可以从

事某一环节的生产经营活动,而家庭农场更多以农产品生产为主;专业大户的雇工多少和经营规模不受限制,家庭农场则都是有限制的。

#### (四) 忽视家庭农场与合作社的依存关系

农业的家庭经营和合作经营是对孪生体,是互为依托的农业产业组织<sup>[3]</sup>。建立在家庭农场基础上的合作社是提高农民组织化程度的有效组织形式,也是推进农业产业化经营和完善农业社会化服务体系的有效途径。支持和帮助以家庭农场为主体的合作社的发展壮大,是家庭农场得以存在和发展的重要保障。但在家庭农场实行工商注册登记的情况下,实际上使家庭农场与合作社成了并列的法人主体关系,这在一定程度上削弱了合作社的农户意愿和产业基础,也不利于构建2个经营主体之间的分工协作和利益联结机制。

#### (五) 对家庭农场的政策扶持出现非农化、非粮化倾向

在新型农业经营体系中,各类经营主体都有相应的功能定位。家庭农场的作用主要在于解决“谁来种地”问题,其发展重点应该是种养业,特别适合家庭经营的大宗农产品生产,这也是对家庭农场的政策扶持重点所在。但由于当前家庭农场注册登记缺乏统一规范的要求,使那些钻政策空子的“翻牌”“冒牌”家庭农场有了可乘之机,加上一些领导基于政绩追求的“亮点”偏好,导致扶持项目往往被一些从事设施农业、加工业或休闲农业的集约化程度高、经营规模大的“家庭农场”所瓜分。仅从家庭农场注册登记看,就出现了比较严重的经营领域非农化、非粮化倾向。如三明作为福建的粮食主产区,其从事粮食生产的家庭农场数量还不到总数的三分之一。

### 三、家庭农场的发展难点

家庭农场作为规模相对弱小的初级农产品提供者,其发展面临着比其他规模经营主体更多的困难和障碍。只有准确把握发展的条件、现状和趋势,才能审时度势、顺势而为,营造好有利于家庭农场健康发展的良好外部环境。

#### (一) 从发展条件看,建立家庭农场经营制度是长期、渐进的过程

家庭农场的发展壮大,必须以非农产业大量吸纳农村劳动力、农村土地资源逐步释放并向种田能手集聚为基本前提。目前,无论是从农户还是从土地看,家庭农场所占的数量和比例都比较低,传统

农户仍然是农业经营的主体。受制于人多地少的基本国情,加之对经济发展进入“新常态”的判断,农村劳动力转移和土地流转速度将逐步放缓,家庭农场发展也不可能长期保持快速态势,不宜拔苗助长、一哄而上<sup>[4]</sup>。

#### (二) 从发展现状看,家庭农场的发展环境不够宽松

1. 土地租金贵、租赁难。家庭农场自身承包耕地数量少,其大部分经营用地必须依靠租赁方式获得。与自耕农不同,租地农场还面临不少外部约束。(1) 租金负担重。据三明市农村经济经营管理站调查显示,由于大棚蔬菜、水果、花卉、食用菌等高效设施农业发展较快,助推了土地租金的逐年上涨,目前洋面田平均每公顷的租金大约是5年前的2倍,10年前的3~4倍。租金上涨过快加大了家庭农场的成本压力。由于近几年粮价持续低迷,一些面积在13.3 hm<sup>2</sup>左右的种粮大户在扣除土地租金、农机作业和病虫害防治全程服务等费用后,其单位面积收益已下降了一半。(2) 土地集中连片难。特别是山区地块零碎,农户承包地插花多,加之一些农户宁愿粗放经营甚至撂荒也不愿出租,使得家庭农场获得集中连片土地比较困难,不利于土地适度集中和改善生产条件。在城市工商资本到农村大规模圈地愈演愈烈的背景下,家庭农场连片租地的难度加大。(3) 稳定预期差。生产经营的稳定性、可持续性家庭农场区别于传统农户的重要特征。由于多数承包农户不愿签订长期土地流转合同,使得家庭农场难以对产业发展和基础设施建设作长远打算,不利于长期稳定经营。据三明市农村经济经营管理站调查统计,该市2014年流转入家庭农场、种养大户的耕地面积达36733 hm<sup>2</sup>,占流转总面积的75.4%,但其中签订5年以上流转合同的面积仅占26.1%。

2. 金融支持缺位。家庭农场在发展初期需要一次性资金投入,经营过程中还要扩大再生产,而多数农场主实力有限,固定资产等有效抵押物不多,大量的资金需求很难通过银行贷款解决。尽管一些金融机构加大了对涉农贷款的产品、服务创新力度,但实际效果并不明显,如三明辖区有关金融机构均未开展家庭农场、合作社等新型经营主体的评信授信,只有少数以个人身份通过联户担保、房产抵押等方式取得少量贷款。此外,家庭农场生产的专业化、集约化程度较高,面临的自然风险和市場风险较大,比小农户更需要农业保险的支持<sup>[5]</sup>。

目前农业政策性保险覆盖面窄、保额低,而面向特色农业、设施农业的商业保险又存在财政补贴少、巨灾赔付难的问题,保险企业大多不愿涉足。据笔者调查,三明辖区有几家保险公司曾尝试开展设施农业灾害保险,但投保第一年就因大灾出现了巨额赔付,残酷的现实使其失去了发展农业保险的信心。

3. 社会化服务滞后。社会化服务体系不健全是制约家庭农场发展的重要因素。相对于其他规模经营主体,家庭农场的主要优势在于种养环节以家庭劳动力为主,可以降低管理成本、提高生产效率。而不足之处在于规模偏小,其农业技术推广、农机作业、农资供应和市场营销等生产性服务必须依赖合作社、龙头企业和其他服务机构提供,通过专业化服务带动经营规模扩大和生产成本、交易费用降低。目前,由于农业产业化经营组织发展相对滞后,特别是合作社发展不够规范,服务带动能力有限,家庭农场所需要的各类生产性服务供给不足。

4. 经营者素质偏低。家庭农场经营者大多是从传统农户逐步发展起来的,有一定的农业生产经验和市场判断能力,但总体年龄偏大、文化程度不高,对农业“五新”、农产品电子商务和农业功能拓展、产业链延伸等学习应用能力偏低,难以适应现代农业发展的需要。此外,随着现代农业的加快发展,有一些进城务工经商的农村青年在看到农业领域的商机后回乡创业。该群体在知识结构、资金实力和社会资源方面有一定优势,是未来家庭农场发展的主导力量,但也存在不熟悉农业生产经营、对农业风险认知不够等问题,不少人因投资失败而彻底退出农业领域。

(三) 从发展趋势看,农业家庭经营的基础地位受到挑战

1. 随着农民老龄化、农业经营兼业化和副业化的不断加剧,农业在解决就业和提供收入方面的功能逐渐弱化。2013年三明市农业从业人员中,50岁以上的比例已超过一半,且老龄化呈加剧态势;在农民人均纯收入中,来自家庭经营农业收入只占40%,比重逐年下降<sup>[6]</sup>。可见,对于一般农户而言,农业已不像过去那么重要,扩大经营规模的动力不足。

2. 传统小农经济越来越屈服于资本的力量,农业规模化、集约化和设施化生产的适用领域越来越广。“企业+合作社+基地(农户)”“合作社+基

地(农户)+企业”等新型农业经营方式和组织体系不断创新,这种农业“联合体”谋求从农田到餐桌的全产业链经营模式,越来越多的农民将从相对独立的市场主体蜕变成农业产业工人,这实际上形成了对家庭农场的挤出效应。

3. 土地流转不畅,不利于资源的优化配置和家庭农场群体的形成。现行的农村土地承包法律、政策有利于对农户土地承包经营权的物权保护,有利于增加农民的财产性收入,但在山区山垌田居多,耕作不便,土地难以流转或价格偏低,其财产价值难以体现。尤其在农民对土地承包法律、政策仍存疑虑的情况下,一些农户宁可粗放经营或弃耕抛荒,也不愿流转土地,导致了要素市场的失效和土地资源的浪费,阻碍了家庭农场的发展。

#### 四、家庭农场的政策选择

家庭农场的发展,需要在加快土地确权颁证,探索建立进城农户、老龄农户自愿“退出”土地的激励机制,培育新型职业农民,强化财政金融支持,构建农业家庭经营服务体系,防止家庭农场“异化”等6个方面入手。

(一) 加快土地确权颁证,鼓励土地向家庭农场集中

适时调整法律法规,将土地承包经营权“长久不变”政策法规化。全面落实土地承包经营权确权登记颁证工作,赋予农民权能更全面、更有保障的土地财产权。加强土地流转服务和市场培育,提倡土地在农户间流转,鼓励家庭农场形成合理经营规模。建立工商资本进入农业领域的准入制度,遏制土地租金过度上涨。引导和鼓励家庭农场经营者通过租期稳定、租金动态调整,实物计租、货币结算,农户土地入股、保底分红等方式,形成长期稳定的土地流转关系和利益联结机制。

(二) 探索建立进城农户、老龄农户自愿“退出”土地的激励机制,逐步减少农户数量

一方面,探索在县域或更大范围内农户间“转让”土地承包权。实行村集体经济组织成员与社区成员身份分开,鼓励农户跨越村组界限,有偿“转让”土地承包权。农户跨村“受让”土地承包权后,也相应取得村集体经济组织成员身份,从而不改变农村土地集体所有性质和由成员承包原则。另一方面,鼓励村集体“收储”土地。对有条件的农户自愿交回承包地的,村集体可以有偿“收储”,补偿标准可参照土地流转价格和适当年限计算,地方财政

从土地征用增值收益中给予适当补助。村集体“收储”的土地通过协商或竞标由家庭农场长期稳定承包,收益归村集体所有。

### (三) 培育新型职业农民

新型职业农民是发展家庭农场的中坚力量。培育新型职业农民的重点应放在家庭农场经营者上,探索建立新型职业农民绿色证书或“注册农业经营者”制度,对持证或注册农民给予经营资格准入、土地流转、财政金融支持等优先待遇<sup>[7]</sup>。制定和完善相关政策措施,鼓励吸引大中专院校毕业生、复员退伍军人、返乡农民工和农村各类能人创办家庭农场。

### (四) 强化财政金融支持

加大对示范性家庭农场的资金扶持力度,重点用于家庭农场稳定经营规模、改善生产条件、提高技术装备水平。对于土地租期较长、规模适度、经营稳定的家庭农场,给予租金补贴。建立面向家庭农场等新型经营主体的政府出资为主的融资性担保机构和风险保障基金,为家庭农场贷款提供贷款贴息、担保费和保险费补助。优化金融服务,开展家庭农场信用贷款,扩大家庭农场贷款抵(质)押物范围。

### (五) 构建农业家庭经营服务体系

通过构建支撑农业家庭经营的服务体系,形成高效的农业双层经营体制,以克服农业家庭经营规模小、产业链条短、交易成本高的局限性。鼓励家庭农场牵头组建或参与合作社、合作农场,鼓励家庭农场与其他经营主体间的联合与合作,形成以家庭农场为基础、合作社为纽带、龙头企业为依托的产业化、组织化、社会化“三位一体”的支撑家庭农业发展的服务体系<sup>[8]</sup>。充分发挥公益性基层农业服务组织、科研教育机构、农业龙头企业等在人才、技术、资本、管理等方面的资源优势,把家庭农场与

合作社作为承接各类服务的平台和载体,并完善对接与协作机制。

### (六) 防止家庭农场“异化”

在目前家庭农场发展水平总体不高的情况下,其工商注册登记的组织形式应以个体工商户为主,有条件的可以注册为个人独资企业。家庭农场的经营者身份、经营规模和雇工比例等必须符合政策规范,防止家庭农场异化为以雇佣劳动、土地分包为主的公司制、合作制农场。家庭农场发展的重点领域必须是适合家庭经营的种养业,防止一些投资规模偏大,以休闲观光、商业服务业等非农项目为主的“家庭农场”侵占有限的政策资源。严格区分家庭农场、专业大户、合作社和农业企业等组织特征和认定标准,保持家庭农场的产权独立性和经营自主性,防止面向家庭农场的优惠政策被其他群体冒领。

### [参考文献]

- [1] 赵海. 家庭农场的制度特征与政策供给[J]. 农村金融研究, 2013(12): 7-8.
- [2] 钱克明, 彭廷军. 我国农户粮食生产适度规模的经济分析[J]. 农业经济问题, 2014(3): 4-7.
- [3] 张红宇, 张涛, 余葵, 等. 当前深化农村改革需要关注的十个问题[N]. 农民日报, 2014-06-11(03).
- [4] 顾益康, 孙永朋, 胡豹. 浙江农业经营体制创新的实现路径[N]. 浙江日报, 2013-03-01(09).
- [5] 朱启臻, 胡鹏辉, 许汉泽. 论家庭农场: 优势、条件与规模[J]. 农业经济问题, 2014(7): 14-17.
- [6] 三明市统计局, 国家统计局三明调查队. 2014年三明统计年鉴[M]. 2014: 116, 168.
- [7] 赵维清. 日本农地流转状况分析及启示[J]. 农业经济问题, 2010(10): 106-109.
- [8] 黄祖辉. 在转型中引导家庭农场健康发展[N]. 金融时报, 2014-05-05(04).

(责任编辑: 林小芳)