

回答“谁来种地”之问：系统推进现代农业经营体系建设

高 鸣 江 帆

摘 要：系统推进现代农业经营体系建设，是回答“谁来种地”之问的破题之钥。党的十八大以来，我国各类新型农业经营主体数量快速增长，新型农业经营主体引领作用持续发挥，小农户与现代农业发展衔接更加顺畅，现代农业经营体系建设取得较大进展。但当前现代农业经营体系建设存在的突出问题，要求新型经营主体继续实现数量增长质量提升，农业社会化服务在价格上内容上持续优化，各类农业经营主体的种粮积极性不断提高，各地开展农业适度规模经营形式多元多样。对标全面推进乡村振兴、加快建设农业强国的目标要求，新时期系统推进现代农业经营体系建设需要在主要思路和重点任务上更加明确。在此基础上，需要提高战略定位，推动各类主体协调发展，强化政府政策支撑。

关键词：“谁来种地”；经营体系；新型经营主体；社会化服务

中图分类号：F325.2 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2023)12-0045-09

自以家庭经营为基础、统分结合的双层经营体制确立以来，小农户家庭经营成为我国农业经营的主要形式^[1]，这在很大程度上调动了广大农民的生产积极性，促进了农业生产的稳定发展。然而，随着工业化、城镇化进程的不断加快，我国农业经营体制中的经营规模过小、统一经营不足等问题日益显现^[2]。大量农村劳动力向非农产业和部门转移，农业兼业化、农村空心化问题日益严重；预期寿命延长、青壮年人口外流与中老年劳动力回流共同推动了农村老年人口占比的增加，农业劳动力老龄化问题愈发明显^[3]。根据第三次全国农业普查数据，我国户均经营规模仅为7.8亩，小农户占农业经营主体的比重在98%以上^[4]；农业劳动力平均年龄逐渐增长，2020年55岁及以上农业劳动力占比接近45%^[5]。农业小生产与社会化大市场之间的矛盾以及农业“后继乏人”的问题越来越突出，“谁来种地”的时代之问亟待解决。

经营主体作为生产力中最活跃的要素，大力培育新型农业经营主体，发展多种形式的适度规模经营和农业社会化服务，是解决上述问题的重要途径^[6-7]。加快构建现代农业经营体系，适时调整与生产力不相适应的生产关系，是全面推进乡村振兴、实现“四化同步”的必然要求。其不仅能够为农业农村发展注入新的活力，而且可以丰富和完善农村基本经营制度^[8-9]。针对新时期我国农业农村发展形势，为提高农业资源配置效率、增强农业农村发展新动能，党的十八大报告首次提出，培育新型经营主体，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^[10]。2017年印发的《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》明确提出，要加快形成立体式复合型现代农业经营体系；2022年中央农村工作会议更是将“经营体系强”视为现代化农业强国的重要特征之一。可见，系统推进现代农业经营体系建设已成为国家加快农业农村

收稿日期：2023-10-10

基金项目：国家社会科学基金项目“农村集体经济促进共同富裕的路径选择与政策优化研究”（22BJY218）。

作者简介：高鸣，男，农业农村部农村经济研究中心副处长、研究员（北京 100810）。江帆，男，中国农业大学国家农业农村发展研究院博士生（北京 100083）。

现代化的一项重要战略部署^[11]。值得思考的是,当前我国农业经营体系建设的进展成效如何?新阶段系统推进现代农业经营体系建设的新目标新要求是什么?今后一个时期系统推进现代农业经营体系的主要思路和重点任务是什么?回答好上述问题,对完善农村基本经营制度、加快建设农业强国具有重要的现实意义和实践价值。

从破解路径看,现有研究基本认为,系统推进现代农业经营体系建设是回答“谁来种地”之问的关键所在^[12-14]。围绕现代农业经营体系这一主题,已有文献在回顾农业经营体系改革基本历程的基础上^[15-16],总结了构建现代农业经营体系的模式探索和创新实践^[17-18],探究了构建现代农业经营体系面临的问题挑战和体制机制障碍^[19-20],提出了在中国式农业农村现代化道路中新型农业经营体系构建的动力机制和深化方向^[21-22]。总体来看,现有研究为本文继续深入探究现代农业经营体系建设的战略构想提供了坚实基础,但仍有如下优化空间:其一,对推进现代农业经营体系建设的现状基础和问题挑战的分析相对不足,也未能明确新时期的发展定位;其二,现有研究多从个别方面提出推进现代农业经营体系建设的实现路径,对其发展思路和任务的提炼总结和分析不足,亟须提出今后一个时期推进现代农业经营体系建设的系统性战略安排。有鉴于此,本文在梳理新时代我国农业经营体系建设进展成效的基础上,明确当前存在的主要问题和挑战;针对现存问题,在分析推进现代农业经营体系建设具体目标要求的同时,对系统推进现代农业经营体系建设进行制度设计并提出相关政策建议。

一、新时代我国农业经营体系建设的进展成效

改革开放以来,我国农业农村发生深刻变化,农业兼业化、农村空心化、农民老龄化趋势日益明显,农业生产经营的可持续发展面临较大挑战。为适应现代农业的发展需要,党的十八大以来,我国加快构建现代农业经营体系,推动农业经营主体由以农户家庭经营为主向各类经营主体并存格局转变^[23]。由此可见,“谁来种地”并非无解之问,探究其破解路径,明确系统推进现代农业经营体系建设的前进方向,首先需要厘清新时代我国农业经营体系建设的进展成效,回答“农业经营体系建设如何”的问题。

1. 各类新型农业经营主体数量快速增长

党的十八大以来,我国不断深化对现代农业经营体系重要性的认识,积极培育发展各类新型农业经营主体。2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求,在坚持家庭经营基础性地位的前提下,推进多种经营共同发展的经营方式创新。2019年印发的《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》明确提出,要统筹兼顾培育新型农业经营主体和扶持小农户。历年中央一号文件也对各类新型农业经营主体的发展方向、培育路径等做出了明确说明。立足农业农村发展实际,国家不断调整和完善有关政策,围绕培育和发展家庭农场、促进农民专业合作社规范提升、促进农业产业化龙头企业做大做强、健全农业社会化服务体系等内容(见表1),提出一系列新战略新举措,推动各类新型农业经营主体发展壮大,使之呈现出政策体系更加完善、经营主体更加多元、联结机制更加紧密的发展新格局^[24-25]。

表1 培育新型农业经营主体的相关政策梳理

文件名称	主要内容
《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》	建立健全支持新型农业经营主体发展政策体系
《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》	统筹兼顾培育新型农业经营主体和扶持小农户
《关于实施家庭农场培育计划的指导意见》	完善家庭农场登记和名录管理制度,加强示范家庭农场创建
《关于开展农民合作社规范提升行动的若干意见》	围绕规范发展和质量提升,加强示范引领,优化扶持政策,强化指导服务,不断增强农民合作社经济实力、发展活力和带动能力
《新型农业经营主体和服务主体高质量发展规划(2020—2022年)》	加快培育发展家庭农场,促进农民专业合作社规范提升,推动农业社会化服务组织多元融合发展
《关于加快发展农业社会化服务的指导意见》	推动农业社会化服务内容、服务方式和服务手段创新,鼓励各类服务主体加强联合合作,促进融合发展
《关于促进农业产业化龙头企业做大做强的意见》	构建龙头企业发展梯队,相关项目资金向联农带农效果明显的龙头企业倾斜

通过培育和发展各类新型农业经营主体,推动小农户与现代农业发展有机衔接,以小农户为核心主体,以家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业为主要力量,以农业社会化服务组织为重要支撑的复合式现代农业经营体系基本形成^[26]。家庭经营、合作经营、企业经营等各类新型农业经营主体数量不断增加,数据显示,2021年我国农民专业合作社数量为203.13万个,较2015年增加69.52万个,增长52.03%,年均增速为8.81%(见图1)。2019年中央农村工作领导小组办公室等11部门联合印发

《关于实施家庭农场培育计划的指导意见》，从土地、人才、税收、基础设施建设等不同方面对培育和发展家庭农场进行重点支持。在政策引领下，我国家庭农场数量急剧上升，从2015年的85.31万个增至2020年的348.06万个，2021年达到391.42万个，较2015年增长超过10倍。数量日益增长的家庭农场和农民专业合作社逐渐成为促进农业稳定发展的重要力量。与此同时，龙头企业队伍不断壮大，2022年我国县级以上农业产业化龙头企业超过9万家，涉及领域覆盖粮油生产、畜牧养殖、食品加工、农产品流通等农业全行业及全产业链^[27]，不仅有力地推动了农业的高质量发展，而且在优化产业结构、稳定经济运行等方面发挥了重要作用。

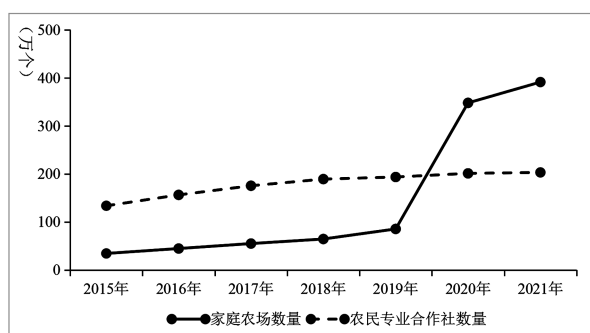


图1 2015—2021年我国家庭农场与农民专业合作社社数量
数据来源：《中国农村经营管理统计年报》（2015—2018年）、《中国农村政策与改革统计年报》（2019—2020年）、《中国农村合作经济统计年报》（2019—2021年），下文同。

表2 2015—2021年我国家庭农场与农民专业合作社发展情况

类型		2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年
家庭农场	被县级以上农业部门认定为示范性家庭农场的数量(个)	39154	61837	78157	91027	116787	112933	169586
	拥有注册商标的家庭农场数量(个)	11444	16848	23008	—	32645	45401	77005
	通过农产品质量认证的家庭农场数量(个)	5273	9223	13070	—	21002	90569	225432
合作社	示范社数量(个)	126661	140076	148806	160001	157141	168301	189289
	拥有注册商标的合作社数量(个)	74941	81417	85178	86837	105695	107650	102174
	通过农产品质量认证的合作社数量(个)	40233	43486	47146	46064	50042	55050	58279

从规模经营的角度看，2021年我国家庭农场经营土地总面积达到6.74亿亩，平均经营土地面积超过170亩，较2015年增长13.56%；家庭承包地流转入专业合作社面积达到1.14亿亩，占耕地流转总面积的比重为20.46%。综上所述，各类新型农业经营主体在农业生产经营和市场参与中的地位不断提高，示范引领作用持续增强，日益成为推动乡村产业高质量发展、激活农业农村发展内生动力的主力军。

2. 新型农业经营主体引领作用持续发挥

在新型农业经营主体数量快速增长的同时，其发展质量也在不断提升，在经营规模、品牌化与标准化建设、市场竞争能力等方面均产生明显变化。数据显示，截至2021年年底，在市场监管部门注册登记的**家庭农场数量达到92.6万个，占家庭农场总数的23.66%；被县级以上农业部门认定为示范性家庭农场的数量为16.96万个，7.7万个家庭农场拥有注册商标，22.54万个家庭农场通过农产品质量认证，较2015年分别增长4.33倍、6.73倍和42.75倍。2021年，我国示范社数量达到18.93万个，占农民专业合作社总数的比重为9.32%，较2015年增长49.45%，其中国家级、省级、市级和县级示范社分别为0.79万个、3.35万个、5.66万个和9.13万个。与此同时，合作社的规范化水平不断提高，2021年拥有注册商标和通过农产品质量认证的合作社数量分别为10.22万个和5.83万个，较2015年分别增长36.34%和44.85%（见表2）。根据农业农村部等七部门联合印发的《关于公布第七批农业产业化国家重点龙头企业名单的通知》，412家企业被认定为新一批农业产业化国家重点龙头企业，其平均总资产规模达到9.26亿元，平均销售收入达到9.22亿元。其中，80.6%的企业建立起研发中心，83.3%的企业通过各项质量认证，表现出综合实力强、产业门类广、科技创新能力强等特点^[28]。

3. 小农户与现代农业发展衔接更加顺畅

在农村土地“三权分置”的制度框架下，引导小农户土地经营权有序流转，是提高其经营效率的重要途径。但是，受地区农业资源禀赋差异较大、土地细碎化问题严重、流转过程不规范等因素影响，土地流转必然产生较高的交易成本。正因如此，通过农地流转这一路径来促进土地规模经营通常会受到较多限制。作为现代农业经营体系的重要组成部分，

农业社会化服务凭借其在促进粮食丰产增效、提高农户经济效率等方面的积极作用,逐渐成为新时期农业发展的新动能和推动小农户与现代农业发展有机衔接的主要路径^[29]。党的十八大以来,我国印发一系列政策文件,通过推进农机社会化服务、开展农业生产全程社会化服务试点、发展农业生产托管等方式,不断健全农业社会化服务体系。数据显示,截至2021年年底,我国服务组织总数为104.1万个,农业生产托管服务面积达到18.7亿亩次,其中服务小农户面积12.6亿亩次,占比67.38%;服务对象数量达到4776.4万个,其中服务小农户数量为4303.7万个,占比高达90.10%。分省份来看,山东、安徽、河南、河北和黑龙江等省份农业生产托管服务小农户面积均在1亿亩次以上,分别达到1.78亿亩次、1.67亿亩次、1.31亿亩次、1.29亿亩次和1.03亿亩次,占本省份托管服务总面积的比重分别为77.48%、72.09%、70.06%、58.97%和73.92%;辽宁、吉林和湖北等粮食主产省农业生产托管服务小农户面积占比均在70%以上。分环节来看,在农业生产过程中的耕、种、防、收四个主要环节,小农户接受托管服务面积占各环节托管服务总面积的比重均超过60%,分别达到66.15%、69.68%、64.24%和68.86%。通过农业生产托管服务,三大主粮亩均产量有所增加,亩均纯收益提高超过20%^[30]。可见,以农业生产托管为主要形式的农业社会化服务补充回答了“谁来种地”“如何种地”的问题,在推动我国由传统农业向现代农业转变的进程中发挥了重要作用。

在健全农业社会化服务体系的同时,我国建立完善利益联结机制,不断拓展小农户增收空间。2020年农业产业化国家重点龙头企业平均辐射带动农户超过2.3万户,带动农民就业20.3万人,促进其人均工资性收入增加1.52万元^[28];2021年我国耕地入股合作社面积达到1822.49万亩,较2015年增长16.84%,小农户财产性收入增长红利不断释放。依托各类新型农业经营主体带动促进小农户持续增收,为小农户发展提供了坚实的物质基础,推动其与现代农业发展衔接更加顺畅。

二、系统推进现代农业经营体系 建设的主要问题和目标要求

新型农业经营主体和社会化服务的发展,为我国的现代农业生产经营提供了可行路径,不仅有力地回答了“谁来种地”的问题,而且提高了小农户组

织化程度,增加了农业经营效益,推动了农业经营方式的合理转变。在全面推进乡村振兴、加快建设农业强国的背景下,“谁来种地”的问题出现了一些新变化,这也对系统推进现代农业经营体系建设提出了一系列的新目标新要求。

1. 新型经营主体发展的现存问题和目标要求

数据表明,我国各类新型农业经营主体在总量上已有明显增长,但由于其尚处于发展初期阶段,面临生产经营规模小、自有资产少、抗风险能力弱、市场占有率和整体竞争力偏低等诸多制约,培育速度需要加快,经营水平亟待提升。具体而言,我国新型农业经营主体面临的突出问题主要表现为:其一,个体规模较小。受土地流转速度放缓、劳动力和农资价格上涨、融资渠道不畅通等诸多因素影响,我国新型农业经营主体生产成本居高不下,限制了其经营规模的扩大,与发达国家之间仍存在较大差距。其二,经营层次较低。部分新型农业经营主体以销售初级农产品为主,农产品深加工不足、加工转化率较低,存在产业链条较短、产品附加值不高、经济效益低下等问题。其三,专业人才缺乏。农村劳动力素质相对较低,对新品种、新技术、新装备的接受能力以及经营能力不高,既懂技术又善管理的复合型专业人才严重不足。其四,管理体制机制不规范。尽管近年来我国开展了诸如专项清理“空壳社”等工作,但仍存在一定数量的“空壳”家庭农场和合作社;规章制度不完善、组织结构不合理、分配机制不健全等,严重限制了新型农业经营主体的高质量发展,其引领带动作用未能得到充分发挥。

从目标要求看,立足新型农业经营主体的现存问题,系统推进现代农业经营体系建设,要继续实现新型经营主体数量增长、质量提升。具体表现为:新型农业经营主体充分发展,经营规模不断扩大,整体实力显著提升;农产品深度加工,产品附加值明显增加,产业链条拓展延伸,农业产值占比不断提高、市场份额扩大;复合型人才加快培育,各类主体人力资本素质明显提高,年轻化、专业化趋势日益明显;管理体制机制规范化程度提高,“空壳”家庭农场、合作社等数量大幅减少,规章制度完善、组织结构合理、分配机制健全的现代化经营管理体系得以构建,新型农业经营主体的联农带农能力持续增强。

2. 农业社会化服务发展的现存问题和目标要求

通过大力发展农业生产性服务业,建立新型农业社会化服务体系,强化双层经营中“统”的职能,有利于推动服务带动型规模经营的发展,是适应我

国农业发展和基本国情的有效路径。党的十八大以来,我国加快发展农业社会化服务,为促进小农户与现代农业发展有机衔接提供了重要载体。但是,对标全面推进乡村振兴、加快建设农业强国的目标要求,我国农业社会化服务发展还有一定的优化空间。从服务体系看,农业公益性服务组织服务能力较弱,经营性服务组织规模偏小,管理不规范,服务标准体系和监管体系建设滞后,限制了农业社会化服务的健康发展。从服务对象看,规模农户和新型农业经营主体的“亲市场性”使得服务组织更愿意为其提供服务,小农户的分散需求提高了服务主体的交易成本,并在一定程度上可能对其服务资源产生负向影响。从服务价格看,受燃油和零配件原材料价格上涨、农机手雇工费用增加等因素影响,农业社会化服务价格呈上升趋势。据估计,2023年“三夏”期间小麦机收作业价格为65元/亩,玉米、大豆机播作业价格为50元/亩,同比分别增长8.3%和25%^①,不断上涨的服务价格使得农业生产经营主体的负担日益加重。从服务内容看,我国当前农业社会化服务的内容相对单一,以机械租赁作业为主要形式,且集中于产中环节的简单服务,难以与日益多元的服务需求相匹配,资金融通、市场信息、加工销售等方面的服务可得性较低。

针对上述问题,未来一个时期农业社会化服务的目标要求是,在提高小农户组织化程度、保证其服务需求得到满足的基础上,鼓励专业服务公司、服务型农民专业合作社、服务专业户等各类主体创新服务模式,扩大服务规模,拓展服务半径,推动服务主体业务范围由大宗农作物向经济作物拓展,服务内容由产中环节向市场信息、加工销售等产前、产后环节延伸。通过稳定燃油价格、培育高素质农机手、提升农业信息化和智能化水平等方式,降低社会化服务价格,减轻农业经营主体负担。制定出台符合地方实际的服务标准和规范,强化服务合同监管,推动形成专业水平较高、服务能力较强、服务价格较低、全产业链覆盖、区域发展平衡的农业社会化服务体系。

3. 各类经营主体粮食生产的现存问题和目标要求

粮食安全是“国之大者”。党的十八大以来,我国针对粮食安全问题提出了一系列战略目标和政策举措,走出了一条中国特色粮食安全之路。2022年我国粮食总产量达到68653万吨,粮食生产实现“十九连丰”。需要注意的是,在粮食连年丰收的同时,面对日趋复杂严峻的内外部环境 and 世界百年未有之

大变局,我国现代化进程中的粮食安全体系仍面临一定的问题和挑战。作为理性经济人,追求收益最大化是农户从事粮食生产的根本目标,而近年来种粮收益不断收窄抑制了农民的种粮积极性。一方面,粮食生产成本“地板”不断攀升。数据显示,2012—2021年,我国稻谷、小麦和玉米三大主粮平均成本由2.03元/公斤上涨至2.33元/公斤,增长14.87%(见图2)。另一方面,粮食出售价格面临“天花板”。2021年我国三大主粮每公斤平均出售价格为2.57元,较2012年仅增长7.21%,其中2016—2019年粮食的平均出售价格更是低于平均成本。经济激励不足使得农地“非粮化”趋势日益明显,粗放经营甚至土地撂荒问题较为严峻,这在很大程度上影响了粮食安全形势。

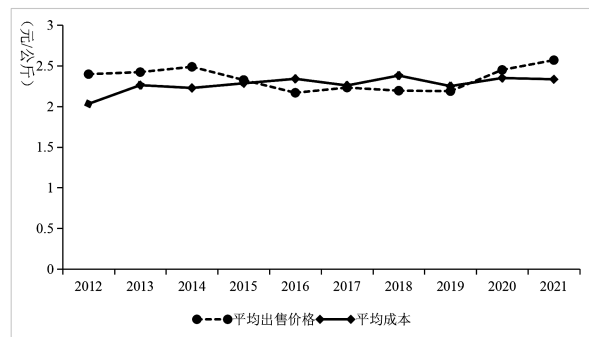


图2 2012—2021年三大主粮每公斤平均成本及出售价格
数据来源:《中国农村统计年鉴》(2013—2022年)。

作为粮食生产的核心主体,农户和新型农业经营主体在保障粮食产业链供应链持续稳定方面发挥了重要作用,系统推进现代农业经营体系建设是在高起点上保障粮食安全的重要着力点。对标全方位夯实粮食安全根基的目标要求,系统推进现代农业经营体系建设需要注重提高各类主体,尤其是家庭农场、农民专业合作社等新型农业经营主体的种粮积极性,继续遏制住“非粮化”势头,稳住粮食播种面积。

4. 农业适度规模经营发展的现存问题和目标要求

对于我国这样一个农业大国而言,庞大的农村人口基数和广阔的农村土地面积决定了推进现代农业经营体系建设并非个别省份、个别地区的职责,每个省份、每个地区都应开展必要的农业生产经营活动;地区地理环境和农业资源禀赋差异又决定了我国很难实现统一的适度规模经营。从区域差异看,东北等地区在现代农业经营体系建设上已走在全国前列,但对于一些南方地区而言,其耕地更加细碎、开展农业(粮食)生产经营的比较效益更低,现代农业经营体系建设相对滞后。例如,在发展家庭农场

方面,内蒙古以粮油作物生产经营规模相当于当地农户均承包地面积的10—15倍、果业生产经营面积100亩以上为家庭农场的认定标准;湖南以水稻等粮食产业种植面积山丘区50亩左右为家庭农场标准^②。2021年黑龙江、内蒙古家庭农场数量分别为485450个、274861个,家庭农场平均经营土地面积达到150.69亩、1023.64亩,而湖北、四川家庭农场平均经营土地面积分别仅为62.42亩、64.30亩。在社会化服务发展方面,2021年黑龙江粮食作物托管服务面积占本省托管服务总面积的比重达到92.89%,而江西、湖北等主产省粮食作物托管服务面积占比不到70%;云南、青海、福建、贵州等省份的托管服务规模在1000万亩次以下^③,与河南、黑龙江、山西等省份的差距十分明显。

从地方的发展现状和探索实践看,我国地区间的现代农业经营体系建设存在明显不同,这是充分考虑各地资源禀赋、经济社会发展和农业产业基础差异后作出的合理选择。因此,新时期系统推进现代农业经营体系建设仍需因地制宜,结合地方发展实际,探索多种形式的适度规模经营,回答好“谁来种地”之问。

三、系统推进现代农业经营体系建设的战略构想

在回答“谁来种地”这一时代之问上,系统推进现代农业经营体系建设表现出巨大的优越性。从现代农业经营体系的作用看,其实质在于推动农村基本经营制度的发展,能够实现“统”和“分”层面上的农业经营体制机制创新,进而推动农业生产转到以提高土地生产率、劳动生产率和资源利用率为导向的现代生产方式上来。在明确我国现代农业经营体系建设进展成效、现存问题和目标要求的基础上,需要进一步回答“如何系统推进现代农业经营体系建设”这一关键问题,明确其主要思路重点任务(见图3)。

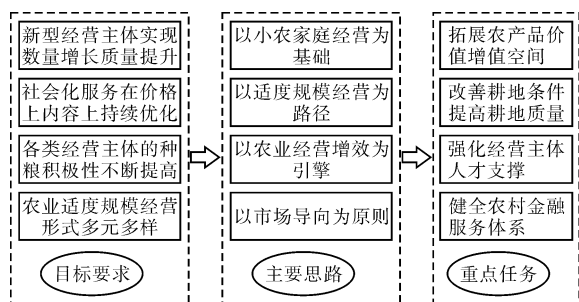


图3 系统推进现代农业经营体系建设的战略构想

1. 系统推进现代农业经营体系建设的主要思路

第一,以小农家庭经营为基础,培育壮大新型农业经营主体。立足“大国小农”的基本国情农情和地区农业资源禀赋存在较大差异的现实状况,我国在短期内难以全面实现规模经营,也并非所有地区都有条件实现规模经营,当前和今后很长一个时期,小农生产仍将是我国农业的基本面。习近平总书记指出,创新农业经营体系,不能忽视了普通农户。作为家庭承包经营的最基本单元,小农户在保障国家粮食安全、稳定乡村社会秩序、促进农村经济发展等方面发挥了重要作用。正因如此,系统推进现代农业经营体系建设,要在坚持家庭经营基础性地位、扶持发展小农户的前提下,培育壮大新型农业经营主体。要以吸引年轻人务农、培育职业农民为重点,在造就形成高素质农业生产经营者队伍的同时,充分发挥新型农业经营主体对小农户的引领带动作用,不断提升小农户发展能力,提高小农户组织化程度,拓宽小农户增收空间。

第二,以适度规模经营为路径,有序推进土地经营权流转。2023年中央一号文件明确提出,要引导土地经营权有序流转,发展农业适度规模经营。作为建强现代农业经营体系的重要路径,发展多种形式适度规模经营在优化土地资源配置、提高农业综合效益、促进农民增加收入等方面具有积极作用。从我国农业的发展实际看,加快培育规模经营主体是必然趋势,但国际经验又表明,在推进土地规模经营的同时,必须坚持适度原则。农业现代化并不意味着土地经营规模的无条件扩大,系统推进现代农业经营体系建设,一方面,要充分认识到发展规模经营的重要地位和实践意义;另一方面,要从我国客观现实和农业发展规律出发,在充分尊重农民意愿的基础上,推动经营规模同农村劳动力转移规模、新型经营主体产业特性和经营能力、农业社会化服务水平等相适应。

第三,以农业经营增效为引擎,充分调动农民种粮积极性。粮食“政之本务”和粮价“百价之基”的重要地位,决定了我国始终把粮食安全作为治国理政的头等大事。面对复杂多变的国际环境和资源约束趋紧的国内条件,保障粮食安全必须坚持立足国内,把饭碗牢牢端在自己手中。为保障粮食和重要农产品稳定安全供给,必须充分调动小农户和新型农业经营主体的种粮积极性,其中的关键在于提高粮食生产效益,促进农民经营性收入稳定增加。为此,在强化地方政府重农抓粮的同时,要完善粮食价

格形成机制,培育粮食生产经营新业态、新模式,拓展延伸粮食产业链条,提高粮食产业附加值。此外,研发推广粮食新品种、新技术、新机械,通过提高粮食产业科技含量,拓宽小农户和新型农业经营主体的种粮收益空间。

第四,以市场导向为原则,正确处理政府和市场的关系。历史经验和实践探索都表明,市场配置资源是有效率的。现代农业经营体系建设的目标之一,就是解决小规模经营与大市场不能有效对接的问题,使得农业发展适应市场需求。由此可见,在系统推进现代农业经营体系建设的过程中,必须坚持市场导向,根据市场变化及时调整经营规模、经营方式、经营范围、管理策略、销售模式等。同时,要更好地发挥政府作用,加强政府对各类经营主体的引导和支持,通过制定相关政策、完善制度法规、健全发展规划等途径,推动各类主体公平参与市场竞争。在此基础上,营造良好的营商环境和社会氛围,促进新型农业经营主体和社会化服务主体提升生产经营能力和市场竞争能力。

2. 系统推进现代农业经营体系建设的重点任务

习近平总书记指出,“谁来种地”这个问题,说到底,是愿不愿意种地、会不会种地、什么人来种地、怎样种地的问题。要以解决好“地怎么种”为导向,加快构建新型农业经营体系。其中,解决“愿不愿意种地”的关键在于拓展农产品价值增值空间,促进农业经营增效;解决“会不会种地”“什么人来种地”“怎样种地”的关键在于培育壮大新型农业经营主体和农业社会化服务组织,强化现代农业经营体系人才支撑。此外,还应重点关注土地和资金问题。

第一,拓展农产品价值增值空间。对于经营主体而言,其是否愿意种地,取决于农产品价格的高低和对于比较收益的衡量。要回答“谁来种地”之问,首要任务是让农业经营有效益,有吸引力。对此,一方面可以通过强化农产品品牌化建设和延长农业产业链条来提高农产品价值;另一方面需要健全农业支持保护制度,构建新型农业补贴政策体系,保障农民合理收益进而提高其农业生产积极性。在提高农产品价值方面,要深入推进质量兴农、品牌兴农,通过健全农产品质量标准体系、推进化肥农药减量化、引导支持新型农业经营主体按照标准生产等,切实提高农产品质量;通过健全农产品质量安全监管体系,强化农产品质量安全监管能力建设。在此基础上,实施品牌提升行动,探索建立农产品品牌目录制度,健全农业品牌培育、发展和保护机制,打造一批

知名公共品牌、企业品牌、合作社品牌等。同时,统筹布局农产品生产基地建设与初加工、精深加工发展及副产品综合利用,纵向延伸产业链条,打造农业全产业链,创建一批农产品加工示范企业。在保障农民合理收益方面,要继续优化农业补贴政策,健全农业投入稳定增长机制,优化“三农”投入结构,通过发挥财政资金引导作用,撬动金融资本、社会力量参与,拓宽支农资金渠道。

第二,切实改善耕地条件提高耕地质量。适度规模经营是现代农业发展的重要基础和转变农业生产经营方式的关键举措,也是新型农业经营主体的主要特征之一。从这个角度看,系统推进现代农业经营体系建设与农业适度规模经营是相辅相成的,需要充分释放农村要素活力,促进农地经营权有序流转。对此,可以通过鼓励农民采取互换并地方式,解决土地细碎化问题,实现“小田变大田”;深入推进高标准农田建设,扩大其覆盖范围,加强水利灌溉等配套基础设施建设,创造适于、便于各类新型农业经营主体流转经营的耕地条件。与此同时,要回答“谁来种地”的问题,必须确保“有地可种”。在越来越多承包农户退出农业生产的现实情况下,必须坚守18亿亩耕地红线,落实最严格的耕地保护制度,遏制耕地“非农化”,严管“非粮化”。此外,要合理选择耕作方式,积极推进化肥农药减量化和土壤污染治理,切实提高耕地质量。

第三,强化经营主体人才支撑。通常来看,新型农业经营主体和社会化服务主体具备一定的资金和规模优势,但在农业生产经营领域的知识储备与专业技能可能相对较少,其主要负责人受能力素质、视野阅历等的局限,开拓创新精神和能力相对不足,企业家人才严重缺乏。对此,要在充分发挥各类新型农业经营主体和社会化服务主体比较优势的基础上,贯彻落实和强化新型职业教育培训及认证制度,将其纳入国家实用人才培养计划;加强各类农业技能培训,深入实施新型职业农民培育工程和新型农业经营主体培育工程,重点培育新型农业经营主体和社会化服务组织带头人,培养引进有文化、懂技术、会经营的专业复合型人才,为系统推进现代农业经营体系建设提供人才支撑。

第四,健全农村金融服务体系。对于新型农业经营主体和社会化服务组织而言,管理运营、生产资料购置、人力成本投入等需要充足的资金进行支撑,但是受授信担保困难、隐性交易成本较高、信贷金融配套措施缺失等因素限制,其在资金融通方面存在

较大困难,资金短缺问题较为突出。对此,要健全适合农业农村特点的金融服务体系,完善金融支农激励机制,引导金融机构创新金融产品和服务,扩大抵押担保物范围,增加支持新型农业经营主体和社会化服务组织发展的信贷资金供给总量。加快涉农信用信息档案建设,健全完善新型农业经营主体和社会化服务组织信用体系,将其作为贷款贴息等政策的重点支持对象。针对新型农业经营主体和社会化服务组织面临的自然、市场等风险和较大不确定性,还要进一步完善农业保险制度,根据需要开发更多类型的保险产品,建立产业风险准备金制度,健全风险防范机制。

四、研究结论与政策建议

系统推进现代农业经营体系建设,是回答“谁来种地”之问的破题之钥,是完善农村基本经营制度、加快农业农村现代化的主要路径。党的十八大以来,我国着力推进农业经营体制机制创新,各类新型农业经营主体数量快速增长,新型农业经营主体引领作用持续发挥,小农户与现代农业发展衔接更加顺畅,现代农业经营体系建设取得较大进展。针对当前现代农业经营体系建设存在的突出问题,“谁来种地”问题出现的新变化要求新型经营主体继续实现数量增长质量提升,农业社会化服务在价格上内容上持续优化,各类农业经营主体的种粮积极性不断提高,各地开展农业适度规模经营形式多元多样。对标全面推进乡村振兴、加快建设农业强国的目标要求,系统推进现代农业经营体系建设应以小农家庭经营为基础,以适度规模经营为路径,以农业经营增效为引擎,以市场导向为原则。在此基础上,需要拓展农产品价值增值空间,改善耕地条件,提高耕地质量,强化经营主体人才支撑,健全农村金融服务体系。为进一步推进现代农业经营体系建设,本文提出如下政策建议:

第一,进一步提高系统推进现代农业经营体系建设的战略定位。立足大国小农的基本国情农情,习近平总书记多次强调要加快构建立体式复合型现代农业经营体系,实现小农户和现代农业有机衔接。从我国的实际看,小农户完全融入现代农业发展需要一个长期的历史过程,不可能一蹴而就。因此,要保持足够的历史耐心,明确阶段性发展目标和任务,系统推进现代农业经营体系建设。同时,需要深刻认识到培育壮大新型农业经营主体和健全完善新型

农业社会化服务体系是构建现代农业经营体系的“一体两面”,二者相互影响、相互促进,因而要高度重视、同步推进。

第二,支持小农户发展,推动经营主体协调发展。通过提升小农户发展能力、提高小农户组织化程度、拓展小农户增收空间、健全面向小农户的社会化服务体系、完善小农户扶持政策等方式进一步支持小农户发展。与此同时,要通过强化示范创建引领、积极推介典型案例、创新指导服务方式、健全政策支持体系等途径,推动家庭农场与合作社发展壮大。构建龙头企业梯队,鼓励研发能力较强的龙头企业加入农业科技创新联盟,支持龙头企业转型升级。通过拓展服务领域、创新服务机制、推进资源整合、提升科技水平、强化行业指导等方式进一步健全农业社会化服务体系,推动各类经营主体和服务主体协调发展。

第三,深化部门协同协作,强化推进现代农业经营体系建设的政策支撑。推进现代农业经营体系建设是一个系统工程,需要多部门的联合协作,加大对农业基础设施建设、农业科技、农业人才等方面的投入力度。要完善推进现代农业经营体系建设的政策体系,建立专门的政策机制,统筹财政、金融、用地保障等扶持政策。坚持问题导向,出台专门的现代农业经营体系发展规划,指导地方细化实化实施方案,确保项目落地落实。

注释

- ①此处数据来自《2023年“三夏”期间农机作业服务价格和成本变化趋势调查报告》,农业农村部网站, http://www.njhs.moa.gov.cn/nyjx-hqk/202305/t20230522_6428078.htm, 2023年5月22日。②此处数据为作者根据内蒙古自治区农牧厅网站(<http://nmt.nmg.gov.cn/>)和湖南省农业农村厅网站(<http://agri.hunan.gov.cn/>)资料整理所得。③此处数据来自农业农村部农村合作经济指导司编:《中国农村合作经济统计年报(2021年)》,中国农业出版社2023年版。

参考文献

- [1]宋洪远,张益,江帆.中国共产党一百年来“三农”政策实践[J].中国农村经济,2021(7):2-23.
[2]胡凌啸,王亚华.小农户和现代农业发展有机衔接:全球视野与中国方案[J].改革,2022(12):89-101.
[3]高鸣.中国农村人口老龄化:关键影响、应对策略和政策构建[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022(4):8-21.
[4]国务院第三次全国农业普查领导小组办公室,中华人民共和国国家统计局.第三次全国农业普查主要数据公报(第二号)[R/OL].(2017-12-15)[2023-09-30].http://www.stats.gov.cn/sj/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/202302/t20230206_1902102.html.
[5]魏佳翔,高鸣.农业劳动力老龄化如何影响小麦全要素生产率增长[J].中国农村经济,2023(2):109-128.

- [6] 赵雪, 石宝峰, 盖庆恩, 等. 以融合促振兴: 新型农业经营主体参与产业融合的增收效应[J]. 管理世界, 2023(6): 86-100.
- [7] 胡轶歆, 霍学喜, 孔荣. 新型农业经营主体培育: 政策演变与实践响应[J]. 经济与管理研究, 2022(8): 94-107.
- [8] 郑淋议. 中国农业经营制度: 演变历程、问题聚焦与变革取向[J]. 农村经济, 2020(1): 88-95.
- [9] 陈锡文. 坚持走中国特色农业现代化道路: 学习习近平总书记相关论述的几点认识[J]. 中国农村经济, 2016(10): 4-6.
- [10] 赵军洁, 张建胜. 新中国70年农业经营体系改革回顾和政策展望[J]. 经济纵横, 2019(8): 32-38.
- [11] 国务院发展研究中心农村经济研究部课题组. 新发展阶段农业农村现代化的内涵特征和评价体系[J]. 改革, 2021(9): 1-15.
- [12] 高鸣, 张哲晰. 新时代走出“谁来种粮”困局的思路 and 对策[J]. 中州学刊, 2022(4): 36-42.
- [13] 谢玲红, 张琛, 郭军. “无人种地”问题再辨析[J]. 中州学刊, 2022(7): 44-52.
- [14] 杜志雄, 高鸣. 新阶段深化农村改革的关键问题和路径选择[J]. 农业经济问题, 2023(9): 4-18.
- [15] 董志勇, 李成明. 新中国70年农业经营体制改革历程、基本经验与政策走向[J]. 改革, 2019(10): 5-15.
- [16] 黄祖辉. 农业农村优先发展的制度体系建构[J]. 中国农村经济, 2020(6): 8-12.
- [17] 陈卫洪, 王莹. 数字化赋能新型农业经营体系构建研究: “智农通”的实践与启示[J]. 农业经济问题, 2022(9): 86-99.
- [18] 赵军洁, 徐田华. 新型农业经营体系的创新实践和改革思考[J]. 现代经济探讨, 2019(3): 93-100.
- [19] 王勇, 倪国华. 构建新型农业经营体系的“六联”模式探索[J]. 宁夏社会科学, 2022(2): 133-138.
- [20] 孔祥智, 周振. 新型农业经营主体发展必须突破体制机制障碍[J]. 河北学刊, 2020(6): 110-117.
- [21] 易法敏, 古飞婷, 康春鹏. 公共服务创新性供给如何促进农业经营主体数字化营销: 以广东省“12221”市场体系建设行动为例[J]. 中国农村经济, 2023(2): 148-167.
- [22] 赵晓峰, 陈义媛, 周娟, 等. 农业现代化的中国道路[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2020(5): 120-133.
- [23] 钟真. 改革开放以来中国新型农业经营主体: 成长、演化与走向[J]. 中国人民大学学报, 2018(4): 43-55.
- [24] 田鹏. 农地产权视角下农业经营制度变迁的实践逻辑及反思[J]. 经济学家, 2021(9): 119-128.
- [25] 钟真, 涂圣伟, 张照新. 紧密型农业产业化利益联结机制的构建[J]. 改革, 2021(4): 107-120.
- [26] 高鸣, 郑庆宇. 党的十八大以来我国农村改革进展与深化方向[J]. 改革, 2022(6): 38-50.
- [27] 郭芸芸, 胡冰川, 王景伟, 等. 2022中国新型农业经营主体发展分析报告(一): 基于中国农业企业的调查[N]. 农民日报, 2022-12-28(4).
- [28] 农业农村部. 第七批农业产业化国家重点龙头企业名单公布[EB/OL]. (2021-12-31) [2023-10-09]. http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202112/t20211231_6386164.htm.
- [29] 武舜臣, 胡凌啸, 赵策. 分化小农和现代农业发展有机衔接的路径选择[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2023(1): 101-109.
- [30] 乔金亮, 马雨筱旭. 农业社会化服务政策支持面加大[N]. 经济日报, 2021-07-20(6).

Answering the Question of “Who Will Cultivate Land”: Systematically Promoting the Construction of Modern Agricultural Management System

Gao Ming Jiang Fan

Abstract: Systematically promoting the construction of modern agricultural management system is the key to answering the question of “who will cultivate land”. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the number of new agricultural business entities in China has increased rapidly, and the leading role of new agricultural business entities has continued to play. The connection between small farmers and modern agricultural development has become smoother. The construction of modern agricultural business systems has made significant progress. However, there are still prominent problems in the construction of modern agricultural management system. The ways to solve these problems include: new management entities continue to achieve quantity growth and quality improvement; agricultural social services continue to optimize in price and content; the enthusiasm of various agricultural management entities to grow grain continues to increase; and various forms of agricultural moderate-scale management are carried out in various regions. To meet the goal of comprehensively promoting rural revitalization and accelerating the construction of an agricultural strong country, it is necessary to have a clearer understanding of the main ideas and key tasks in promoting the construction of a modern agricultural management system in the new era. On this basis, it is necessary to improve strategic positioning, promote coordinated development of various entities, and strengthen government policy support.

Key words: “who will cultivate land”; management system; new business entities; socialized services

责任编辑: 澍文