

# 探索以村办农场形式实现中国农业转型发展\*

杨邦杰<sup>1</sup>,王洪波<sup>2,3</sup>,郟文聚<sup>2,3</sup>,程 锋<sup>2,3</sup>

(1. 中国致公党中央委员会,北京 100120,2. 国土资源部土地整治中心,北京 100035;  
3. 国土资源部农用地质量与监控重点实验室,北京 100035)

**摘要:** 发展家庭农场,实现现代农业备受关注。该文在分析了发达国家发展家庭农场实现现代农业成功经验的基础上,阐述了在中国推进家庭农场可能会出现的弊端,提出了吸取现代企业制度经验,以村办农场形式实现中国农业转型的五个政策建议。

**关键词:** 家庭农场;农业转型;现代农业;政策建议

**中图分类号:** F303.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2013)57-0001-06

今年的中央一号文件提出,鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转。在这样一种政策环境下,家庭农场的概念受到特别关照,家庭农场被大力推进。最近农业部明确了家庭农场的概念,第一是农村户籍,第二是适度规模,第三是以家庭成员为主,第四是主要收入来自农业。在美国和西欧的一些国家,家庭农场适应农业人口比例小、耕地资源丰富的特点,农民在自有土地上经营,也有的以租入部分或全部土地经营,农场主本人及其家庭成员直接参加生产劳动。

目前,不少地方都制定了发展家庭农场的规划,有的地方明确70%以上的农业用地由家庭农场经营,有的地方确定每年要培育100个家庭农场。根据农业部公布的全国家庭农场发展情况的统计调查结果,截至2012年底,全国30个省、区、市(不含西藏)共有符合统计调查条件的家庭农场87.7万个,经营耕地面积达到1.76亿亩,家庭农场平均经营规模达200亩,平均每个家庭农场有劳动力6.01人,其中家庭成员4.33人,长期雇工1.68人。

如何实现传统农业向现代农业转型,发展现代农业,目前还是一个有待破解的重大理论与实践课题。一般认为有种粮大户、合作社、资本下乡和家庭

农场等四种形式,以家庭农场为主流。但是通过分析不难发现,这四种形式在实现耕地集中种植、实现农业可持续发展、保障农民利益等方面均存在这样或那样的问题。还难以达成共识。中国人多地少,人均耕地面积排在全世界200多个国家中的126位以后,农业需要供养的人口多,在这样的背景下,发展家庭农场不能一拥而上。针对家庭联产承包责任制无法实现产前、产中和产后的进一步分工,无法实现耕地规模化利用的问题,针对城镇化进程中,部分地区只剩下妇女、儿童和老人留守在地里种田的现象,中央政策的提出在很大程度上解决了农业可持续发展中“谁来种地”这一问题,但与此同时,也须防范资本下乡圈地,在国家政策研究期就应及早规划管理,防患于未然。本文在分析发达国家发展家庭农场实现现代农业成功经验的基础上,提出了吸取现代企业制度经验,以村办农场形式实现中国农业转型的政策建议。

## 1 发展家庭农场是发达国家实现农业现代化的成功经验

### 1.1 发展家庭农场的必然性

纵观发达国家的现代农业可以发现,家庭农场是一种被发达国家实践所证明的成功的农业经营模式。但是,为什么迟至今日,中国才提倡这一模式呢?其实,这与我们的农业发展阶段紧密相连。

发展家庭农场依赖两个前提条件:一是土地的集中种植,二是装备现代化如机械化作业。这两点在很长时间内,我们并不具备。在中国农村实行家庭承包经营后,有的农户向集体承包较多土地,实行

收稿日期:2013-07-03

作者简介:杨邦杰,全国人大常委、全国人大华侨委副主任、致公党中央副主席,博士,农业部规划设计研究院研究员;王洪波,博士,研究员;郟文聚,国土资源部土地整治中心副主任,博士,研究员;程锋,博士,研究员。

\* 本文系国家自然科学基金重点项目(40930740)阶段研究成果。

规模经营,是较早的一种家庭农场模式,但规模和数量有限。

随着工业化和城镇化的持续发展,在中国,耕地集中经营的条件逐步具备。首先,工业化、城镇化吸纳了大量的农村富余劳动力,为土地的集中种植创造了条件。其次,农业生产的机械化水平日益提高,节约了大量劳动力,为家庭扩大土地经营规模创造了条件。10年前,两个青壮年劳动力家庭种植10亩水稻都显得吃力,因为插秧、收割都依赖人力。现在,由于播种、收割这两个最耗费体力和人工的环节在大部分水稻种植区已经实现机械化,两个青壮年劳动力可以顺利完成百余亩耕地的种植任务。没有机械化对农业劳动力的节约,即使土地可以集中和流转,由于单个家庭有能力种植的土地有限,家庭农场也不会出现。从这个意义上说,没有工业化和城镇化,也就没有农业的现代化。

### 1.2 世界各国家庭农场的主要特点

放眼世界,农业现代化的基本路径清晰而明确。改造传统农业,提高农业生产力和农产品竞争力,必须走良田规模化、良种产业化、良法技术化(科技)和装备化(投入)的道路。

现在美国一个农民生产的农产品可供养125人,而且还可以出口大量农产品。美国农业现代化建立在得天独厚的土地资源条件之上,生产要素逐步向优势农户集中,家庭农场数量减少,规模不断扩大,专业化程度提高。值得注意的是,美国家庭农场平均收入已经达到甚至超过全国家庭收入的平均水平。

日本在20世纪中期推行“耕者有其田”的政策,曾限制家庭经营规模,要求把农户拥有土地规模限制在33公顷以内。在20世纪下半叶,日本推行“自立经营农户”政策,经历了推动规模经营的艰苦过程。1952年日本取消了农户经营土地规模不得超过3公顷的限制,鼓励农户扩大经营规模,制定了一系列促进政策,但效果并不明显。

法国是欧洲第一农业大国、世界第二农产品出口大国,农业生产的土地资源集中度优势明显。法国农场主要依靠家庭劳动力,家庭劳动力占农业劳动力的92%,土地租赁经营、自有土地经营各占法国农场半壁江山。法国支持合并小农场、限制大农场、发展中型农场,对中型农场的土地购买、贷款和税收给予优惠,中型农场对土地购买享有优先权。

当代英国的农业是按照欧洲农业标准建设、组织生产经营的,具有高效、集约、机械化、专业化、区域化和技术密集的特点,土地生产力、农业劳动生产率都比较高。英国政府鼓励扩大农场规模,对放弃经营的小农场主发放补助。英国用1%的劳动力生产了本国所需要农产品的60%,3/4的家庭农场没有雇工,租赁或半租赁经营的家庭农场也大多依靠夫妇二人经营,靠机械化和社会化服务组织生产,平均规模为60-70公顷。

### 1.3 中国发展现代农业的背景

统分结合的家庭联产承包责任制,在扩大耕地面积、提高粮食产量、解决农民温饱等方面做出了积极的贡献。2012年,全国粮食总产量58957万吨,在2011年“八连增”的基础上又增产1836万吨,实现了历史性的“九连增”。但靠继续增加农业水土资源已没有多少余地,必须靠提高单产。而提高单产,靠继续增加使用化肥农药,不仅效益在降低,而且破坏环境,也难以继。

随着人们生活水平的提高和城镇化优先战略的实施,保证经济发展和保障粮食安全的矛盾与压力日益突出。农业现代化越来越需要现代农业技术的支撑和现代农业制度的创新,需要以良田为载体,良田、良法和良种的有机结合。

目前中国农村领域突出的问题之一为农村中产生的效益不一定能为全部农民共享,但是农村中出现的社会问题,却需要所有纳税人直接的或间接的承担。关于中国农业、农民、农村和农地的任何制度设计,首先要充分讨论,其次要反复探索试点,才能确保取得实效。发展农场经济,要有利于稳定农村土地承包关系,有利于农民共同增收致富,有利于提高农业适度规模经营水平,有利于农村资源要素优化配置。

## 2 在中国发展家庭农场可能会出现弊端

### 2.1 家庭农场的连续性可能会无法保障

因为家庭农场在中国发育及还不是很充分,因此家庭农场的连续性问题,也就是家庭农场主的继承人和接班人问题,在理论界还没有引起充分的重视。但是,中国民营企业或家族企业的接班人问题,已经显现了出来。据相关研究,中国90%以上的民营企业没有明确的接班人计划,缺乏科学的接班人培养机制。大股东一股独大,同时制约董事会

的权利,管理权交给谁,大股东一人说了算,根本原因是受子承父业的传统思想影响,现在很多民营企业将接班人与继承人的概念混淆了。

对于家族企业来说,接班这个问题一直摆在民营企业家和他们的儿女面前,却并非是一条顺理成章的康庄大道。JP 摩根公司曾经做过一项调查:家族企业能成功传到第二代的,只有三成;能传到第三代的也就一成多点;能传到第四代的,仅千分之一。因此,无论是企业内部选拔还是将继承人培养成接班人,第一代民营企业家首先要做的是将民营企业的所有权和管理权分开,开放中国职业经理人市场,让这些有专业知识的职业经理人能够有发挥的空间。一代民营企业家已经老了,掌管企业的是谁并不重要,重要的是接班人一定要有职业经理人的素质,因为只有他们才能够撑起中国民营企业的未来。如果中国选择大力支撑家庭农场发展,家庭农场主要依靠农场主的经营能力和经验生存,那么,在不远的将来,必将出现家庭农场的稳定性和连续性无法保证的问题。

## 2.2 家庭农场主与农民的利益共享机制无法搭建

家庭农场能否存续下去,土地制度至为关键。30 多年前的家庭联产承包责任制之所以取得巨大的成功,农民获得经营自主权是重要的原因,但是政策赋予农民长期的承包期限也是不可忽视的重要因素。如果政策只给予农民几年的承包期,农民是不可能有这么大积极性去经营自己的责任田的。家庭农场是一样的道理。由于农村土地集体所有,责任到户,不能自由买卖,只能流转。家庭农场大部分土地必然是通过流转得来,而流转来的土地的稳定性和重要性就非常重要。如果一个家庭农场每年经营的土地规模变动太大,显然是对农场经营极端不利的。土地的流转如果大部分是短期的,家庭农场主就没有专心经营的积极性,他们也不会短期承租的土地上做长期的投资,这对于农业生产也是不利的。

但是,外出务工的农民是否愿意长期转租土地,取决于外出务工农民对于自己在城市立足可能性的考量。如果城市始终视农民工为过客,那么农民工也难以在城市找到归宿感,农民工有叶落归根的想法,就不会将自己的土地长期转租。

家庭农场主以追求利润为最高目标,就会具有强烈的“私有性”和“排他性”,家庭农场追求利润的冲动与全体村民对集体土地的处置权和收益权在家

庭农场制度上就无法协调。在土地资源紧缺的农村,土地不能成为少数人谋利的工具,必须进行以公平为前提,兼顾效率的经营制度。

## 2.3 家庭农场与社会化服务在短期内很难有效对接

现代农业是生产要素集中使用、高投入、高产出,高度信息化、市场化的农业。发展家庭农场,需要实现规模经营和规模效益。单靠一个个的家庭农场,不可能在购销种子、化肥、农药,统一机耕、机翻、机播,农业科技推广和农场品运输、加工、销售等整个环节上实现规模化,很多环节需要社会化服务体系的支撑。而社会化服务体系的建设,又同农业现代化的进程密切相关,因此,很多地方在社会化服务不健全的情况下采取了“公司加农户”的经营模式,农户搞生产,公司搞市场。

1993 年初,以“公司加农户”为代表的农业产业化经营模式在山东潍坊一经提出便发展迅速,在全国掀起了发展“公司加农户”模式的热潮。20 世纪 90 年代后期以来的国内的“公司加农户”模式在发展过程中并不顺利,甚至还可以说出现了重大挫折。据研究,中国一些大型农业企业搞的“公司加农户”模式,有 80% 以上的案例不成功。

在市场经济不是充分发育的状况下,企业和农民在“公司加农户”的模式下按股分红很难有效实施。早在 2001 年,针对工商企业经营农地问题,《中共中央关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》提出:工商企业或单位随意租赁和经营农户承包地,隐患很多,甚至可能造成土地兼并,使农民成为新的雇农或沦为无业游民,危及整个社会稳定。中央不提倡工商企业长时间、大面积租赁和经营农户承包地,地方也不要动员和组织。因此,对于“资本下乡”,今年一号文件也是有抑有扬、有保有压。一方面,要“探索建立严格的工商企业租赁农户承包耕地(林地、草原)准入和监管制度”;另一方面,要“鼓励和引导城市工商资本到农村发展适合企业化经营的种养业”。

## 3 吸取现代企业制度经验促进村办农场发展的政策建议

### 3.1 建议以村为单位注册村办农场

尽快建立家庭农场注册登记制度的政策,建议明确家庭农场认定标准、登记办法,扶持家庭农场逐



步成为具有法人资格的市场主体。各地应落实中央关于各类补贴向种养大户倾斜的要求,制定专门的财政、税收、金融、保险等优惠政策。

这说明,家庭农场就和农民合作组织一样,现行的法律法规未能就其法律地位做出明确界定,这在一定程度上成为制约农民合作经济组织发展的瓶颈。同农民合作组织一样,家庭农场在注册上也需要规范,不能一哄而上。因此建议以村为单位注册村办农场,需要建多个农场时,按照村办农场一场、村办农场二场的方式注册。在农村土地流转中,要鼓励土地逐渐向村办农场集中。愿意进行土地流转的农民,必须将土地交由村办农场经营,实行使用权和经营权分离的政策。农场经营和农民个人经营土地要长期共存,自然转化,不能搞大跃进,强迫发展村办农场,搞拔苗助长。

参加土地流转提供土地的村民要享有村办农场的“原始股”,参加村办农场经营的农民按工作量享有工资。伴随着村办农场的发展,参加村办农场经营的农民向职业农民或是农业产业工人转化,持有村办农场“原始股”不愿参加农场经营的农民可以放心的从事其他产业。村办农场这种形式,可以克服种粮大户承租耕地不稳定、受市场影响大的问题,可以克服合作社效率不高的问题,同时又可以克服资本下乡和家庭农场经营存在的土地流转不畅和利益分配机制不清等方面的问题。村办农场是按照现代企业制度建立的责权利清晰的现代农业企业,同传统意义上的“互助组”有本质的不同。

### 3.2 建议土地整治资金优先支持村办农场

土地整治是田、水、路、林、村的综合整治,有“耕地增加、布局优化、要素集聚、用地节约”四个目标,能有效解决土地利用程度低的问题,能够促进土地资源的公平合理配置,提高土地利用率和产出率,提高农业综合生产能力,改善农村土地景观和生态环境。

在经济比较落后的传统农区,耕地大多处于一种自然、粗放、无序的利用状态,田块畸零不整,细碎化程度高;使用权分散,承包权插花;灌溉排水不良,交通不便,机械化程度低。部分土地整治项目,整治前后土地权属得不到调整,依旧是每家几块地,甚至有撂荒没人种的现象发生,土地整治投入的资金效益非常低。

据统计,2003年全国土地开发整理规划实施以

来,每年用于土地整治的资金投入在1000亿元左右。如此规模的资金投入,必需要同耕地的规模利用有效结合,才能降低生产成本,增加农们收入。河北省曲周四疃乡的调查表明,整治后一户一块地,用大型拖拉机,机耕费用为180元/公顷;而整治前一户多块地,用小型拖拉机,费用为300元/公顷。无锡东亭农业现代化实验基地的调查表明,土地整治后田块规模扩大,机械作业长度增加,提高工作行程率30%,班工作量20%,油耗降低10%,最终降低生产成本15%。家庭农场,田块整体规划,机械统一调配使用,在土地整治资金投入上予以倾斜,可以更好地发挥资金效益,并且可以起到示范作用。

### 3.3 建议村办农场的场长实行选举制或聘任制

村办农场的场长原则上要在村民中产生,由全体村民按照一定规则选举产生,要有任期。提供土地的村民要享有农场的“原始股份”。场长在任期内应该有绩效指标。非本村村民当选场长的,要在选举的基础上实行年薪制和聘任制。

村办农场的场长应该是新型职业农民,村办农场是新型职业农民的载体。新型职业农民的来源可以是多元的,目前正在土地上耕种的农民应该是新型职业农民的主要来源。随着越来越多的年轻人离开土地融入城市,为土地流转创造了条件,土地向种田能手流转逐渐形成承包大户,进而形成村办农场。

需要指出的是目前从事农业生产的四五十岁的农民,不仅具有丰富的农业知识,而且对农业有感情,着力把他们中的一些种田能手培养成新型职业农民对农业文化遗产和农业的可持续发展具有承上启下的重要意义。外出打工的返乡创业者也是新型职业农民的重要来源,他们中一些优秀分子,外出打工长了见识,更新了观念,拥有了一定资本,对农业和乡村怀有感情,他们愿意返乡创业,回到农村经营农业,成为新型职业农民。这些能够成为村办农场场长的新型农民,他们同有高超技能的工人一样,也会老去,也会退休,因此农场场长需要采取选举制或聘任制,而不是终身制或接班制。

### 3.4 要建立合理的利益分配机制

土地流转过程中涉及到农户、农业企业和政府三个不同的利益主体,不同的主体具有自己独立的目标。

首先是政府的目标。政府的第一个目标是维持社会的稳定。农村的土地流转会引起农村经济状况

的改变,也会引起农村社会结构的变化,所以政府必须在土地流转过程中发挥引导作用,维持社会稳定,保持土地流转的顺利稳定进行。政府的第二个目标是发展的目标。目前,农业的小规模生产,已经无法继续推动农业产业的发展,土地流转后进行规模化和集约化生产,已经成为推动农业发展的必然选择。

农业企业的目标是土地流转利益的最大化。农业企业是盈利性组织,其基本的目标是在尽可能降低成本的前提下,获得最大的经济效益。对农业企业而言,土地成本越低越好。农户的目标有两个,一是土地为其提供生活保障,在家庭联产承包责任制下,农户可以从土地直接收获粮食等农产品,这是维持生计的基础,也是他们最低的生活保障;另一个是土地流转价值的最大化,在农产品价格正常的情况下,利用农地从事农业还有一定数量的纯收入,用于改善生活的质量。农户、农业企业和政府的目标统一于发展的目标,矛盾于利益分配的目标。

持有村办农场“原始股”的农民可以按股分享村办农场的经济效益,参加村办农场劳动的农民按工作量享有工资,外来资金只能享有农场部分经营收入的分配权,以此保证享有土地使用权的农民可以获得稳定的收益。要进行村办农场财务状况的年度审计制度,有上级政府机关组织有资质的机构进行,确保村办农场财务状况的真实性,要在制度设计上堵住“穷庙富方丈”、“捞一把就走人”等现象的发生。

### 3.5 要严格农场土地的抵押贷款政策

长久以来,中国农民最大的资本耕地,以及宅基地及其上的房屋均为抵押禁区,这主要是防止农民失去土地。但反对的声音也一直存在,认为这相当于剥夺了农民对承包地所拥有的财产权。尽管现行《农地承包法》、《物权法》都不允许农民以所承包的耕地抵押,但在创新农村金融服务的背景下,中国农村耕地抵押也在进行。在中国人民银行、银监会创新农村金融服务试点的背景下,在中国,耕地抵押贷款试点成潮,涉及的省份已多达 10 个。

2009 年 4 月 9 日,辽宁省法库县秀水河子镇长岗子村农民专业合作社理事长李立山成为中国东北地区第一个拿到耕地抵押贷款的人——这一天,他代表合作社的 151 户种辣椒的村民,以 922 亩耕地承包权做抵押,获得了当地信用联社一笔 30 万元的贷款。法库县县长冯守权当日表示,今后,法库县 35

万农民都可以申请这类贷款。

在家庭农场中以“农业”名义改变土地用途的现象也不少,如借高效农业之名建高档酒店,观光农业变成度假村,土地流转中出现了“非农”、“损农”等现象。在这种背景下,必需要严格农场土地的抵押贷款政策,要防止农村土地资产的泡沫化,防止农场将土地作为圈钱的工具,要保证农村土地始终是优质资产,是全体村民生活和生计的最后保障。

### 参考文献

- [1] 我国首次家庭农场统计调查结果显示:全国家庭农场达 87.7 万个 平均经营规模超过 200 亩[EB/OL], [http://www.moa.gov.cn/zwl/m/zwdt/201306/t20130604\\_3483252.htm](http://www.moa.gov.cn/zwl/m/zwdt/201306/t20130604_3483252.htm).
- [2] 杨应奇. 家庭农场必须姓“农”[N]. 中国国土资源报,2013-04-16(3).
- [3] 车娜. 对“家庭农场热”的冷思考[N]. 中国国土资源报,2013-04-09(3).
- [4] 潘慧琳. 家庭农场:现代农业发展新道路——对中央一号文件首次提出发展家庭农场的解读[J]. 决策探索(下半月),2013,(2):6-15.
- [5] 郎文聚. 农村土地利用研究[M]. 北京:中国财政经济出版社,2012.
- [6] 吴江,张艳丽. 家庭联产承包责任制研究 30 年回顾[J]. 经济理论与经济管理,2008,11:43-47.
- [7] 孟剑. 谁是下一代民企接班人[J]. 中国新时代,2012,(9):38-43.
- [8] 王安中. “公司加农户”的历史演变与制度反思[J]. 安徽农业科学,2009,(10):4819-4821.
- [9] 朱启臻,闻静超. 论新型职业农民及其培育[J]. 农业工程,2012,(3):1-4.
- [10] 冷建飞,杜晓荣. 农村土地流转中农户、农业企业和政府之间关系研究[J]. 求索,2009,(4):1-4.
- [11] 曾艳. 农业产业化利益分配机制研究——以广东省为例[J]. 改革与战略,2011,(6):90-93.
- [12] 杨汇泉,朱启臻. 新中国成立 60 年来农业社会化服务体系组织建构回顾及研究述评[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2010,(1):21-27.
- [13] 郭亚萍,罗勇. 对家庭农场中新型雇佣制度的思考[J]. 中国人口. 资源与环境,2009,(1):37-40.
- [14] 唐勇林. 耕地抵押暗流涌动[J]. 东北之窗,2009,(11):52-54.

# Study of the Form of Village Farm in Realization of China's Agricultural Restructuring and Development

Yang Bangjie<sup>1</sup>, Wang Hongbo<sup>2,3</sup>, Yun wenju<sup>2,3</sup>, Cheng Feng<sup>2,3</sup>

(1. *Central Committee of China Zhi Gong Party, Beijing100120, China;*

2. *Centre of Land Consolidation, Ministry of Land and Resource, Beijing100035, China;*

3. *Key Laboratory of Land Quality, Ministry of Land and Resources, Beijing100035, China*)

**Abstract:** Development of family farms, implementation of modern agriculture is a topic of current concern. In the Article, based on analysis the experience of developed countries of family farms in modern agriculture, disadvantages in China to promote the family farm was expounded, five policy proposals of village farm based modern enterprise system experience were proposed.

**Key words:** family farm; transformation of agriculture; modern agriculture; policy proposal