



第一章 家庭农场基本知识

2013年中央一号文件连续4次出现“家庭农场”一词，引起了社会的广泛关注。2014年中央一号文件要求“按照自愿原则开展家庭农场登记”，2015年中央一号文件重申鼓励发展适度规模的家庭农场，2016年中央一号文件再次强调积极培育家庭农场，有力推动了家庭农场的理论研究和实践探索。



第一节 家庭农场概述

一、什么是家庭农场

(一) 家庭农场的定义

家庭农场是以家庭成员为主要劳动力,从事农业规模化、集约化、商品化生产经营,并以农业收入为家庭主要收入来源的新型农业生产经营主体。家庭农场是一种农业生产的经营主体,同时也是面对社会主义市场经济的市场主体和法律主体,在现有联产承包责任制基础上的家庭农场有序发展,必须依赖中国特色的家庭农场制度。关于家庭农场制度,可以给出以下概念界定:继承和发扬联产承包责任制的家庭经营机制优势,积极发展以家庭成员为主要劳动力的家庭农场,经营适度规模(3~30公顷)的专业化、集约化、商品化农业生产项目,形成特有的利益共同体经营格局,整合家庭农场的经营主体、市场主体、法律主体地位,融合家庭农场的经济功能、文化功能和社会功能,建立健全适应社会主义市场经济的家庭农场公共政策支撑体系、农业科技服务体系 and 共性服务平台,构建中国特色的家庭农场制度^①。

在现有联产承包责任制基础上的家庭农场有序发展,必须依赖中国特色的家庭农场制度。中国特色的家庭农场制度是一套适应社会主义市场经济和社会经济发展的系统化制度。目前看来,构建家庭农场制度必须解决以下问题:一是家庭农场制度的体制、机制问题;二是家庭农场制度的主体性特征定位;三是家庭农场制度的功能性特征定位;四是家庭农场制度的支撑保障体系建设。

(二) 家庭农场制度

(1) 家庭农场制度是联产承包责任制的延续和发展。20世纪80年代初开始实行的联产承包责任制,是一种具有中国特色的社会主义农村集体经济,依托家庭经营的机制优势,有效地调动了广大农民的生产积极性和主动

^① 高志强. 中国特色家庭农场制度框架:基于湖南“十县百村千户”调查的思考[J]. 农业工程, 2014, 4(4):169-172,177.



性，促进了中国农业的发展。但是，联产承包责任制实施 40 年以后，对于经济社会转型期的当代中国，已出现了诸多的问题和困境。随着大量青壮年劳动力外出务工或经商，中国农村普遍出现了农民兼业化、村庄空心化、人口老龄化等社会现象，并导致农村留守儿童、城乡流动儿童、夫妻分居等一系列社会问题，同时也出现了耕地荒废、农业补贴政策执行偏差等现象，限制了农业的规模效益和农业机械化的发展。

摆脱中国农业发展现实困境的有效措施，应该是针对中国农村现状来进行与时俱进的改革和创新。家庭农场制度是在农业转移人口市民化的宏观政策环境下，逐步实施农民群体分流，使一部分农民通过经营适度规模的家庭农场，实现联产承包责任制的深化改革，发扬家庭经营的机制优势，充分容纳家庭劳动力就业，推进农业经营模式的有序发展。因此，家庭农场制度是联产承包责任制的延续和发展，它仍然是以家庭为单位经营运作的农户经济，通过承包适度规模的土地使用权，形成一定的规模效益；通过以家庭成员为主要劳动力，体现家庭经营的“利益共同体”体制优势，实现经营主体、市场主体和法律主体的有机统一；通过专业化、集约化、商品化生产，推进现代农业发展；通过整合家庭的经济功能、文化功能和社会功能，构建服务“三农”的长效机制。

(2) 以家庭成员为主要劳动力界定了家庭农场的适度规模。随着城市化进程的推进，农业转移人口市民化已成为历史必然，农村人口必将迅速下降，农村当地可雇佣劳动力资源大大减少，这就决定了基于委托-代理制的大农场在中国不宜大力推广，同时也决定了家庭农场的生产经营只能主要依赖于家庭成员。黄新建等（2013）对家庭农场的土地适度规模经营进行了量化研究，提出江西家庭农场的适度规模为 4.73~10 公顷，对家庭农场的适度规模经营进行了地域性界定^①。从中国农村现状来看，一个典型家庭包括以下成员：夫妻二人、两个未成年子女、两个上辈亲人，未成年子女必须读书以完成其社会化过程，夫妻二人是主要劳动力，两个上辈亲人属于半劳动力。因此，家庭农场应考虑常年生产主要依靠 3 个家庭劳动力并有一定的季节性雇工。为此，可界定家庭农场的适度规模：3~30 公顷的经营面积。

(3) 专业化、集约化、商品化生产是家庭农场制度的基本特征。专业化生产是考虑家庭农场的户主（农场主）和主要劳动力（家庭成员）的文化素质和技术专长，家庭农场制度不鼓励“大而全”的生产经营模式，主张一

^① 黄新建,姜睿清,傅传明.以家庭农场为主体的土地适度规模经营研究[J].求实,2013(6):94-96.



一个家庭农场主要经营一种或一类农业生产项目，只有这样，家庭成员作为主要劳动力资源，就能充分发挥其技术专长，提高农业生产的科技含量，同时也能使家庭农场的商品化生产具有一定规模，从而确保家庭农场的经济效益。

集约化生产是考虑家庭农场的整体效益。集约化生产有劳动密集型、资金密集型、技术密集型，家庭农场在组织生产经营活动中，重点考虑技术密集型，可适当考虑资金密集型。对于各类劳动密集型项目，必须依托机械化生产减轻农业生产的劳动力消耗。同时，目前农业科技创新领域正在积极探索“轻简化”栽培管理或养殖技术，有望为未来的家庭农场制度提供更好的技术支撑。

商品化生产是家庭农场制度区别于小农经济的最典型的特征，也是联产承包责任制深化改革的必然趋势。家庭农场制度下的商品化生产，不仅表现在农产品商品率和商品生产规模上，更表现在农产品的商品实现过程多样化，依托产品分级处理、粗加工和包装处理，适度提高商品规格；依托现代IT技术和网络技术，将使家庭农场的产品以更多样化的商品形式投入市场。

(4) 注册农民制度是家庭农场制度的发展方向。2000年3月1日农业部印发了《农业行业实行就业准入的职业目录》，对农作物种子繁育工、水生动物饲养工等14个技术性较强，服务质量要求较高和关系到广大消费者利益、人民生命财产安全的职业实行就业准入，要求劳动者必须经过相应培训，取得职业资格证书后方可就业上岗。随着社会发展，农业已不再是简单地解决温饱问题的产业，农业的公益属性决定了农业产业必须对区域和全球生态安全负责，并在生态环境改善方面做出积极贡献；食品安全、传染性疾病预防、添加剂使用等问题与农业产业的关联性不断提高，农业生产的科技含量越来越高，都要求农业从业人员和执业人员具有较高的素质，“农民”不能继续是最底层的劳动力，农业行业的就业准入制度必须深化改革，全面推行注册农民制度。目前全力推进的新型职业农民培育，正是向注册农民制度发展的战略举措。

二、为什么要发展家庭农场

(一) 农业经营模式演进

中国作为一个文明古国和农业大国，农业有着七千年的悠久历史，纵观农业发展历程，农业经营模式的发展规律从粗放到集约、从简单到复杂、从纯手工劳动到科技含量越来越高，始终体现着与人类文明的相伴而行。



(1) 刀耕火种的原始农业演绎着农业文明根基。由采集、渔猎逐步过渡而来的烧垦制农业属农业发展的最初阶段。其特征是使用简陋的石制工具,采用粗放的刀耕火种耕作方法,实行以简单协作为主的集体劳动。刀耕火种的原始农业虽然是一种落后的农业形式,但早期的动植物驯化催生了农业,演绎着农业文明的根基。种植业和畜牧业的发生,是从驯化野生动植物开始的。人类在长期的采集、渔猎生活中,积累了相当丰富的有关植物和动物的知识。这些知识正是原始人类得以驯化植物和动物的先决条件,原始种植业和畜牧业因此应运而生。

(2) 井田制农业实现了农业发展过渡。井田制是中国春秋以前奴隶社会时期实现土地公有的重要途径,是氏族公有制向奴隶主私有制过渡的农业经营形式。因土地划分为许多方块,形似“井”字,故曰井田制,有公田、私田之分。商鞅变法废除井田制推进土地私有化,在当时的历史条件下促进了农业的发展,为中国传统农业的发展奠定了基础。

(3) 自给自足的小农经济积淀了传统农业精华。商鞅变法废除井田制以后,中国长达两千多年的封建社会,逐步发展和不断巩固自给自足的小农经济,形成了极具中国特色的传统农业精华。小农经济也称为自耕农经济,主要表现三大特点:一是分散性,是一种以家庭为经营单位的分散小规模农业经营形式;二是封闭性,农业生产和家庭手工业结合可基本满足家庭生活需要,商品化程度极低,形成了农业社会时期的封闭村庄,即居民不需要依赖市场即可长期稳定生活,同时也形成了封闭环境的小农意识和狭窄的交流圈;三是自足性,生产的主要目的是满足自家生活需要和国家赋税,铁犁牛耕、男耕女织、精耕细作是自给自足的小农经济的重要标志。由于封建社会的土地私有制,形成了典型的地主阶级和佃农群体,大部分土地归少部分地主所有,大部分无地农民只能通过交纳地租向地主租种土地,同时也体现了这一时期农业生产组织形式的本质特征:土地私有、租赁经营、高额地租、小规模生产。

(4) 农村社会主义集体经济建设。新中国成立以前,我国农业生产组织形式一直受制于当时落后的生产关系与生产资料所有制,中国共产党积极组织广大农民开展土地改革,并逐步开展农村社会主义集体经济建设。这期间,经历了三个发展阶段:一是土地改革—互助组—初级农业合作社(1950~1953年);二是初级农业合作社—高级农业合作社(1954~1958年);三是人民公社制度(1958~1978年)。人民公社集体经济以生产队为主体实



行集体统一经营，生产队在大队、公社的领导下，按照公社下达的生产计划，安排本队的生产活动，在生产队范围内统一核算、统一分配、统负盈亏。社员劳动实行定额记分或按实际情况评工记分，按劳动工分付给报酬。人民公社经营制的特点是“一大二公”，即规模大，一乡一社；公有化程度高，不仅土地归公，而且物资、劳动力、私人的房屋和家具也公有化，并可以无偿“一平二调”，即平均主义的供给制、对生产队的劳力与财物的无偿调拨。以人民公社六十条为代表的农业基本经营制度，在特定的历史条件下起了一定积极作用。第一，它成功解决了政府与分散的小农之间交易费用过高的历史难题，保证了国家大规模生产、大规模供给的工业产品与亿万农民的交流。第二，它促进了农田水利基本建设、农村交通建设、田园化建设和农业机械化，1959~1975年间建成了超过80%的农田水利设施存量。第三，人民公社为后来的合作经济组织的形成打下了基础，当今中国农村集体经济组织就是在人民公社的基础上转化而来的。

(5) 联产承包责任制实现了小农经济的跨越式发展。1982年1月1日中国共产党历史上第一个关于农村工作的一号文件正式出台，明确指出包产到户、包干到户都是社会主义集体经济的生产责任制。此后，党和政府不断稳固和完善家庭联产承包责任制，鼓励农民发展多种经营，使广大农村地区迅速摘掉贫困落后的帽子，逐步走上富裕的道路。

联产承包责任制是中国农村集体经济组织实行的由生产任务承担者对其生产成果负责并按产量或产值计算劳动报酬的一种生产责任制。联产承包责任制的承包形式有两种：包产到户、包干到户。包产到户是以土地等主要生产资料公有制为前提，以户为单位承包，包工、包产、包费用。合同规定在限定的生产费用范围内完成一定的生产任务，实现承包合同指标受奖，达不到承包指标受罚。包干到户又称大包干。承包合同中不规定生产费用限额和产量指标，由承包者自行安排生产活动，产品除向国家交纳农业税、向集体交纳公共提留以外，完全归承包者所有。即“交够国家的，留够集体的，剩下都是自己的”。联产承包责任制的承包内容有土地承包和专业承包。土地承包是在不改变土地集体所有制的前提下，按照农户人口、劳动力数量，将土地分给农户自主经营。专业承包是在生产队统一管理下，将集体所有的农、林、牧、副、渔、工、商各业的生产过程承包到户或承包到组，由户或组自主经营。北京市大兴区留民营村至今仍采用专业承包方式。

联产承包责任制扩大了农民的自主权，调动了农民的生产积极性，发挥



了小规模经营的长处，促进了农业生产的发展。以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，是中国共产党在农村的基本政策，要长期稳定并不断完善。从“九五”计划开始土地承包期延长30年，开发“四荒”的承包期可以更长一些，这是稳定家庭承包经营的重大政策。

与自给自足的小农经济相比，联产承包责任制集中体现为两大特征：一是联产承包责任制是农村集体经济的一种形式，属于社会主义公有制范畴，农村土地所有权为集体所有，承包户只具有土地使用权；二是联产承包责任制虽然建立在家庭经营的基础之上，但这种家庭经营不同于自给自足小农经济时代的完全独立式家庭经营，政府和基层干部对农户经营具有指导和服务职能，使基于联产承包责任制的家庭经营更具有活力和更低的经营风险。

（二）中国农业发展困境

实行了30多年的联产承包责任制，在中国农业发展史上做出了卓越的历史性贡献，但是，随着经济社会的发展，现行联产承包责任制需要进一步改革。近年来，中国农业面临“四面夹击”：农产品价格上顶“天花板”、生产成本“地板”刚性抬升、农业补贴政策逼近WTO农业协议的约束“黄线”、资源环境亮起了“红灯”（图1-1）。

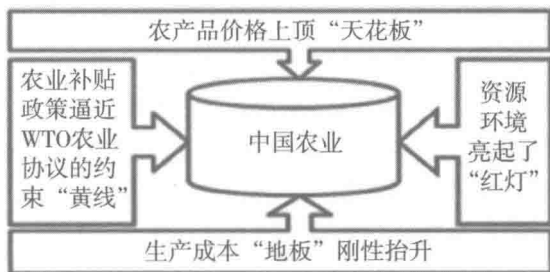


图 1-1 中国农业发展困境

（1）“三农”问题的历史纠结。农民致富、农业增效、农村社会经济发展，始终是党和政府高度重视的重大问题。1982年中共中央下发《全国农村工作会议纪要》，是中国共产党历史上第一个关于农村工作的一号文件，明确指出包产到户、包干到户都是社会主义集体经济的生产责任制。1983年中共中央一号文件《当前农村经济政策的若干问题》从理论上阐明了家庭联产承包责任制是马克思主义农业合作化理论在中国实践中的新发展。1982~1986年连续5个中央一号文件，奠定了农村经济体制改革的基础，使



中国农村面貌发生了巨大变化。但是，进入 21 世纪以后，“三农”问题再度引起党中央、国务院的高度关注，从 2003 年开始，连续 12 个中央一号文件都是为解决“三农”问题而制定的，一方面说明党和政府重视“三农”问题，另一方面也说明“三农”问题是我国经济社会发展不平衡所带来的重大难题。

近 30 多年的实践证明，家庭经营是符合中国国情的基本农村经济体制，但现行联产承包责任制随着生产力的发展而凸显经营规模过小、商品化程度低、不利于农业机械化和农业新技术推广等问题，发展适度规模（3~30 公顷）的家庭农场，规范家庭农场制度，是从根本上解决“三农”问题的有效途径。

（2）“三化”带来的现实困境。随着农村青壮年劳动力进城务工，中国农村普遍出现了农民兼业化、村庄空心化、人口老龄化现象，导致农村留守儿童、城乡流动儿童、农村留守老人以及夫妻分居等严重社会问题。对湖南省“十县百村千户”农村留守儿童关爱服务体系建设专题调查表明，全省 0~14 岁农村儿童中有 44.13% 的父母一方或双方在外务工，286 万农村留守儿童由于亲情缺失、家庭教育缺位、监护不力等原因，身心发展和健康成长都受到了不同程度的影响^①。随机调查 4252 个农村家庭，52.94% 的家庭收入主要来源为外出务工所取得的工资性收入，只有 18.77% 的农村家庭依赖农业生产收入，说明大部分农村家庭已不再靠传统的种植业和养殖业维持家庭生活（表 1-1）。

表 1-1

农村家庭主要收入来源报告

主要收入来源	农业生产收入	商业性收入	工资性收入	其他收入	合计
家庭数量	798	569	2251	634	4252
百分率	18.77%	13.38%	52.94%	14.91%	100%

农村“三化”现象的根源在于大量青壮年农民外出务工，他们的农民身份和产业工人事实形成了中国特色的“农民兼业化”现象，他们外出导致农村社区主要剩下老人和小孩而“村庄空心化”、“人口老龄化”。为此，第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》明确全面放开建制镇和小城市落户限制、有序放开中等城市落户限制，推进农业转移人口市民化，让城镇完全接纳农民工及其家庭，解决“农民兼业化”问题，同时也使这部分农民的承包地退还村组，为全面推行家庭农场制度减

^① 高志强，朱翠英，卢妹香．农村留守儿童关爱服务体系建设——基于湖南省的实证研究[M]．湖南科学技术出版社，2013．



少土地流转障碍。

(3) 农业经营者的群体素质问题。农民是中国最大的就业群体，这一群体的文化程度和综合素质也相对最低。农村因升学、招工等因素，文化程度和综合素质相对较高的一般已转入城市或成为国家工作人员，即使是外出务工或经商的农民工也都属于具有一定技术专长或吃苦耐劳精神的能力，继续留守在农村的农业劳动力整体素质偏低是不容否认的事实。

(4) 农业补贴政策的实施困境。农业产业的公益特征以及其自身的弱势性导致了农业产业需要依赖于公共政策支持。随着我国综合国力的增强，WTO 农业协议框架下的绿箱、黄箱、蓝箱农业国内支持政策逐步加大实施力度，基于黄箱政策的补贴和价格支持使农民得到了真正的实惠。但是，各类农业补贴政策落实到基层出现了诸多执行层面问题，大大影响了农业补贴政策对农业经营的激励效应。由于部分农业补贴是按承包地或人口执行，导致外出务工的农民名下的承包地和农业人口都享受农业补贴，通过土地流转取得实际经营权的种植大户、家庭农场等却无法享受其应该享受的公共财政支持，失去了农业补贴政策的应有之义。

(5) 规模化经营的体制障碍。实施了 30 多年的联产承包责任制，已完成了其特殊历史条件下的历史使命，时代发展呼唤农业的适度规模经营，但基于联产承包责任制的土地使用权归属问题，已形成了特有的土地流转障碍。调查表明，2013 年湖南种植单季水稻每亩平均劳动用工为 1.5~1.8 个劳动日，而 20 世纪 80 年代初种植单季水稻每亩需要消耗约 15 个劳动日。因此，20 世纪 80 年代初推行的联产承包责任制，每个农村家庭经营 0.2~0.4 公顷水田再加上一定的旱土、山林和庭院经济（庭院种养），能够实现家庭劳动力资源的充分利用。随着生产力的发展，农业生产的劳动力消耗逐渐减少，农村剩余劳动力不断增加，从而出现了 20 世纪 90 年代开始的农民工大潮。另一方面，基于家庭经营的农村经济体制，如果要充分利用家庭劳动力资源，就必须在现有联产承包责任制的基础之上，推行适度规模的家庭农场制度，实现农业的规模化、商品化、集约化经营。

(6) 农业机械化的实施障碍。农业机械化是现代农业的重要特征之一，小规模分散承包的现实条件下，农业机械化受到诸多限制。大部分农村地区在执行联产承包责任制时，为了平衡土地肥瘦差异，承包地分割成许多小块以实现户际平衡，不同承包户的种植安排不同，从而限制了农业机械作业，或因田块之间移动机械而提高了机械作业成本。为了适应小规模分



散承包的现实条件，各地也有针对小规模经营的机械化设施研究成果和产品，但分散小规模经营始终是实现农业机械化的障碍因素。

（三）深化农村改革举措

2015年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深化农村改革综合性实施方案》，明确了农村改革是全面深化改革的重要内容。根据党中央、国务院的决策部署，农村各项改革正在扎实开展，一些重要改革事项试点工作正在有序推进。当前，中国经济发展进入新常态，新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化持续推进，农村经济社会深刻变革，农村改革涉及的利益关系更加复杂、目标更加多元、影响因素更加多样、任务也更加艰巨。农村改革综合性强，靠单兵突进难以奏效，必须树立系统性思维，做好整体谋划和顶层设计，进一步提高农村改革决策的科学性。要从总体上把握好农村改革的方向，提出深化农村改革总的目标、大的原则、基本任务、重要路径，从全局上更好地指导和协调农村各项改革，加强各项改革之间的衔接配套，最大限度释放改革的综合效应。

（1）深化农村土地制度改革。坚守土地公有性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损“三条底线”，防止犯颠覆性错误。深化农村土地制度改革的基本方向是：落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权，全面推进农村土地“三权分置”。落实集体所有权，就是落实“农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有”的法律规定，明确界定农民的集体成员权，明晰集体土地产权归属，实现集体产权主体清晰。稳定农户承包权，就是要依法公正地将集体土地的承包经营权落实到本集体组织的每个农户。放活土地经营权，就是允许承包农户将土地经营权依法自愿配置给有经营意愿和经营能力的主体，发展多种形式的适度规模经营。

（2）推动土地经营权规范有序流转。在农村耕地实行所有权、承包权、经营权“三权分置”的基础上，按照依法自愿有偿原则，引导农民以多种方式流转承包土地的经营权，以及通过土地经营权入股、托管等方式，发展多种形式的适度规模经营。把握好土地经营权流转、集中和规模经营的度，不片面追求超大规模经营，不搞大跃进，不搞强迫命令，不搞行政瞎指挥，使适度规模经营与农村劳动力转移、农业科技进步、农业社会化服务水平相适应。提升农户家庭经营能力和水平，重点发展以家庭成员为主要劳动力、以农业为主要收入来源、从事专业化、集约化农业生产的规模适度的农户家庭农场，使之成为发展现代农业的有生力量。适时提出促进家庭农场发展的相



关立法建议。

(3) 加快构建新型农业经营体系。发展多种形式的农业适度规模经营是农业现代化的必由之路，必须以提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率为核心，加快培育家庭农场、专业大户、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体，构建符合国情和发展阶段的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，提高农业经营集约化、规模化、组织化、社会化、产业化水平。

(4) 创新农业社会化服务机制。家庭经营在相当时期内仍是农业生产的基本力量，要通过周到便利的社会化服务，把农户经营引入现代农业发展轨道。充分发挥农业公益性服务机构作用，大力培育多种形式的农业经营性服务组织，健全覆盖全程、综合配套、便捷高效的社会化服务体系。开展政府向农业经营性服务组织购买公益性服务机制创新试点。

(5) 培养职业农民队伍。制定专门规划和切实可行的政策，吸引年轻人务农，培育新型职业农民，造就高素质的新型农业生产经营者队伍。扶持有技能和经营能力的农民工返乡创办家庭农场、领办农民合作社，创立农产品加工、营销企业和农业社会化服务组织。

(6) 健全农业支持保护制度。对农业实行必要的支持保护是发展现代农业的客观需要，要坚持多予少取放活的基本方针，以保障主要农产品供给、促进农民增收、实现农业可持续发展为重点，加大农业支持保护力度，提高农业支持保护效能，完善农业生产激励机制，加快形成覆盖全面、指向明确、重点突出、措施配套、操作简便的农业支持保护制度。保持农业补贴政策连续性和稳定性，调整改进“黄箱”支持政策，逐步扩大“绿箱”支持政策实施规模和范围，提高农业补贴政策效能。开展农业补贴改革试点，将现行的“三项补贴”（农作物良种补贴、种粮直补、农资综合补贴）合并为“农业支持保护补贴”，优化补贴支持方向，突出耕地保护和粮食安全。保持与现有政策的衔接，调整部分存量资金和新增补贴资金向各类适度规模经营的新型农业经营主体倾斜，合理确定支持力度，不人为“垒大户”。进一步拓宽财政支农资金的渠道，突出财政对农业的支持重点，持续增加农业基础设施建设、农业综合开发投入，完善促进农业科技进步，加强农民技能培训的投入机制，强化对农业结构调整的支持，加大对农业投入品、农机具购置等的支持力度，健全粮食主产区利益补偿机制，健全快捷高效的补贴资金发放办法，鼓励有条件的地方探索对农民收入补贴的办法。



(7) 建立农业、农村投入稳定增长机制。把农业、农村作为财政支出的优先保障领域，中央预算内的投资继续向农业、农村倾斜，确保农业、农村投入只增不减。进一步优化财政支农支出结构，转换财政资金投入方式，通过政府与社会资本合作、政府购买服务、担保贴息、以奖代补、民办公助、风险补偿等措施，带动金融和社会资本投向农业、农村，发挥财政资金的引导和杠杆作用。大力清理、整合、规范涉农转移支付资金，对“小、散、乱”及效果不明显的涉农专项资金要坚决整治；对目标接近、投入方向类同的涉农专项资金予以整合；对地方具有管理信息优势的涉农支出，划入一般性转移支付切块下达，由地方统筹支配，落实监管责任。建立规范透明的管理制度，杜绝任何形式的挤占挪用、层层截留、虚报冒领，切实提高涉农资金投入绩效。合理划分中央与地方支农事权，明确政府间应承担和分担的支出责任，推进各级政府支农事权规范化、法律化。

(8) 完善农产品价格形成机制和农产品市场调控制度。根据各类主要农产品在国计民生中的重要程度，采取“分品种施策、渐进式推进”的办法，完善农产品价格形成机制。改进并继续执行稻谷、小麦最低收购价政策。按照“价补分离”的思路，继续实施棉花和大豆目标价格改革试点，完善补贴发放办法。改革、完善玉米收储政策。改进农产品市场调控方式，避免政府过度干预，搞活市场流通，增强市场活力。完善农产品收储政策，坚持按贴近市场和保障农民合理收益的原则确定收储价格，降低储备成本，提高储备效率。加强粮食现代仓储物流设施建设，积极鼓励引导流通、加工等各类企业主体参与粮食仓容建设和农产品收储，规范收储行为，培育多元化市场主体。创新农产品流通方式，强化以信息化为支撑的农产品现代流通体系建设，大力发展农产品流通新型业态，发挥电子商务平台在联结农户和市场方面的作用。

(9) 建立农业可持续发展机制。推广减量化和清洁化农业生产模式，健全农业标准化生产制度，完善农业投入品减量提效补偿机制。发展生态循环农业，构建农业废弃物资源化利用激励机制。实施耕地质量保护与提升行动，加强重金属污染耕地治理和土地保护。深入推进退耕还林还草、还湿还湖、限牧限渔。完善森林、草原、湿地、水源、水土保持等生态保护补偿制度。建立健全生态保护补偿资金稳定投入机制。



第二节 家庭农场与新型职业农民

我国现行户籍制度将公民分为农业人口与非农业人口，升学、就业、社会保障、居住等都与户口挂钩，并且以两类户口的规定作为区别对待。形成于计划体制时代的现行户籍制度，已成为当前经济社会转型期的重大制度障碍。在人口大量流动的时代，这种滞后的户籍制度导致大量人口处于“人户分离”状态，由此导致了严重的社会问题：数以亿计的农民工长期在外地务工，他们已实际转化为城市的产业工人，却仍保留着农业人口的户籍身份，形成“兼业农民”群体，同时也导致农村留守儿童、城乡流动儿童、农村夫妻分居、农村空巢老人等严重社会问题。

一、农村劳动力资源现状

（一）农村劳动力资源的数量特征

从统计数据来看，我国具有 5.4 亿农村劳动力资源，其中从事农、林、牧、渔业的农业劳动力资源约 2.7 亿（表 1-2）。从变化趋势来看，农村劳动力资源总量呈上升趋势，但农村劳动力中从事农、林、牧、渔业的从业人员逐渐减少。事实上，统计数据中的 2.7 亿农业劳动力资源，实际上在农村地区并不是全部劳动力或全部劳动时间都从事农、林、牧、渔业生产，还存在短期外出务工或就近务工的现象。

表 1-2 2005~2012 年中国农村劳动力资源的数量特征（单位：万人）

年份	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
农村劳动力资源	53858	53685	53244	52599	52026	51436	50977	50387
其中：男性	28847	28752	28574	28186	27835	27508	27293	26931
女性	25010	24933	24670	24413	24191	23928	23684	23457
农业劳动力资源	27032	27355	27695	28065	28364	28641	29418	29976

注：数据来源于中国统计网 <http://data.stats.gov.cn/>，台湾、香港、澳门未纳入统计。

农村劳动力资源超过一半已不再是传统意义上的农民，他们外出或在本



地务工，已基本或全部脱离农业生产。根据国家统计局《2013年全国农民工调查监测报告》，2013年全国农民工总量26894万人。其中，外出农民工16610万人，本地农民工10284万人。在外出农民工中，住户中外出农民工13085万人，举家外出农民工3525万人。56.8%的农民工从事第二产业，42.6%的农民工从事第三产业。外出农民工61.8%在第二产业就业，本地农民工48.6%在第三产业就业。

（二）农村劳动力资源的素质现状

据2011年中商情报网对中国农民工文化程度构成调查表明，中国60%以上农民工只有初中或初中以下文化程度。即使是30岁以下的青年农民工，仍有66%仅有初中及以下文化程度（表1-3）。

表1-3 2011年中国农民工文化程度构成（单位：%）

文化程度	全部农民工	本地农民工	外出农民工	30岁以下农民工
不识字或识字很少	1.5	2.1	0.9	0.3
小学	14.4	18.4	10.7	5.9
初中	61.1	53.0	62.9	59.8
高中	13.2	13.9	12.7	14.5
中专	4.5	3.2	5.8	8.6
大专及以上	5.3	3.4	7.0	10.9

数据来源：中商情报网：<http://www.askci.com>。

农村劳动力资源形成了具有中国特色的农民工大潮，外出务工或经商的农民工实际上还是相对文化程度较高、年纪较轻的群体。留守在农村从事农、林、牧、渔业生产的农业劳动力，总体的文化素质相对更低。2014年3~8月，笔者在湖南省内调查了1283个湖南省水稻种植大户（1公顷以上）的经营业主基本情况，调查结果表明，77%的水稻种植大户的经营业主年龄在50~59岁，没有30岁以下的水稻种植大户（表1-4）；从文化程度来看，82%以上的水稻种植大户只有初中或初中以下文化程度（表1-5）。农业经营者年龄老化和低文化程度，已经成为中国农业发展的限制因素。



表 1-4 湖南省水稻种植大户经营业主的年龄结构

年龄段	<30	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60~64	合计
人数	0	5	24	65	121	456	532	80	1283
百分率	0	0.39%	1.87%	5.07%	9.43%	35.54%	41.47%	6.23%	100%

表 1-5 湖南省水稻种植大户经营业主的文化程度

文化程度	小学	初中	高中或中专	大学专科	大学本科	合计
人数	198	855	213	14	3	1283
百分率	15.43%	66.64%	16.60%	1.09%	0.23%	100%

二、农村人力资源开发

(1) 有序推进农业转移人口市民化。城市建设和工业生产需要基层劳动力,庞大的农民工群体已在城市找到了他们的就业岗位,有序推进农业转移人口市民化已成为当前的重大战略任务。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》已明确要实现城乡发展一体化,有序推进农业转移人口市民化。李曰春(2014)认为,有序推进农业转移人口市民化的基本路径在于:深化改革,构建有序推进农业转移人口市民化的动力机制;提供服务,筑牢有序推进农业转移人口市民化的承载平台;发展经济,壮大有序推进农业转移人口市民化的产业支撑^①。

(2) 构建新型职业农民培育机制。舒尔茨(2006)在解释农业生产的增长量和增长率的差别时,提出了土地差别是最不重要的,物质资本的质的差别是比较重要的,农民能力的差别最重要^②。可见,现代农业的发展必须具有高素质的劳动者和经营者。2012年中央一号文件首次提出了“大力培育新型职业农民”。朱启臻(2013)认为,新型职业农民的主要收入是农业收入,家庭农场则是新型职业农民的载体^③。张来武(2014)认为,在我国农业劳动力转移呈加快趋势的新形势下,建设现代农业必须顺应分工分业的历史潮流,实现农民的分工分业,推进农民职业化^④。新型职业农民就是有

① 李曰春. 有序推进农业转移人口市民化: 战略意义与基本路径 [J]. 改革与战略, 2014, 30(1): 93-96.

② 西奥多·W. 舒尔茨. 梁小民译. 改造传统农业 [M]. 北京: 商务印书馆, 2010.

③ 朱启臻. 新型职业农民与家庭农场 [J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2013(6): 157-159.

④ 张来武. 依靠创新驱动发展战略发展“新三农” [J]. 中国软科学, 2014(1): 6-10



文化、懂技术、会经营的农民，是发展家庭农场所急需的经营者。目前，教育部、农业部正在全力推进新型职业农民培育机制，农业部农民科技教育培训中心和中央农业广播电视学校是培养新型职业农民的主要渠道，高等农业院校和职业技术学院也是培养新型职业农民的重要途径。

(3) 加强技术培训，促进农民转岗就业。我国农村人口数量庞大，人均耕地少，随着生产力水平的发展，农村剩余劳动力问题越来越突出。问题在于农村劳动力资源文化素质相对较低，技术专长也不一定与转岗的职业岗位能够对接。因此，加强农村剩余劳动力的技术培训，使农村剩余劳动力拥有一技之长，促进农民转岗就业。

三、新型职业农民培育

(一) 新型职业农民及其基本特征

新型职业农民是指具有科学文化素质、掌握现代农业生产技能、具备一定经营管理能力，以农业生产、经营或服务作为主要职业，以农业收入作为主要生活来源，居住在农村或集镇的农业从业人员。与传统农民比较，新型职业农民具有三个基本特征：

(1) 职业化。新型职业农民不再是一种身份，而是一种职业，是从事农业生产经营活动的职业群体。在中国传统观念中，农民处于社会底层，农业是弱势产业，“工人阶级领导”的长期影响，使很多中国人没有把农业作为一种职业，这是农业整体效益不高的原因之一。

(2) 专业化。新型职业农民不再是小而全的经营者，而是专业化的农业商品生产者。联产承包责任制下的家庭经营是一种小而全的经营，这种经营模式决定了农业科技技术应用受限，农业生产率提高受限，规模化、机械化、专业化生产和社会化服务是未来农业的基本发展方向。

(3) 高素质。新型职业农民是有文化、懂技术、会经营、能创业的农业劳动者，具有社会责任感和责任担当。新型职业农民不再是修理地球的底层劳动者，而是具备较大经营规模、较高收入、较高社会地位，受到社会尊重的高素质公民。

(二) 新型职业农民培育体系

2012年8月农业部办公厅印发《新型职业农民培育试点工作方案》，2014年教育部办公厅、农业部办公厅印发《中等职业学校新型职业农民培养方案试行》，2015年农业部、教育部、团中央印发《现代青年农场主计



划实施方案》，全面启动了中国特色的新型职业农民培育体系建设(图1-2)。目前的新型职业农民培育分为三类：一是生产型职业农民：掌握一定的农业生产技术，有较丰富的农业生产经验，直接从事园艺、鲜活食品、经济作物、创汇农业等附加值较高的农业生产的群体。二是服务型职业农民：掌握一定农业服务技能，并服务于农业产前、产中和产后的群体。三是经营型职业农民：有资金或技术，掌握农业生产技术，有较强的农业生产经营管理经验，主要从事农业生产的经营管理工作的群体。据测算，中国需要3000万生产经营型职业农民、6000万专业技能型职业农民、1000万专业服务型职业农民。

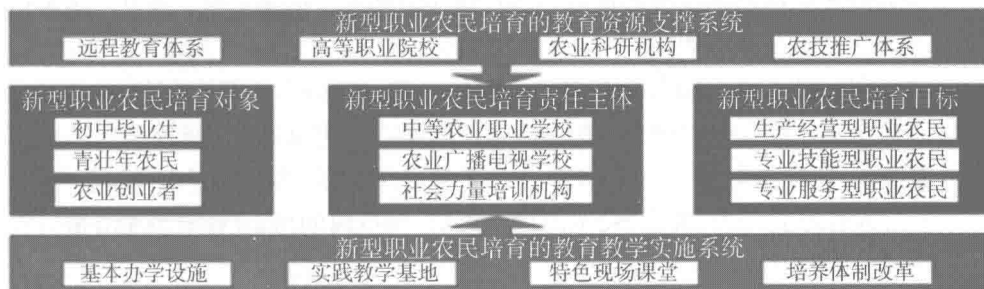


图 1-2 新型职业农民培育体系

第三节 家庭农场与现代农业

一、农业发展探索实践

(一) 农业发展历程

(1) 原始农业。原始农业是指在原始自然条件下，采用简陋的石器、棍棒等工具，从事简单农事活动的农业。从采集和渔猎向驯化农业生物开展种养，标志着原始农业的诞生。约14500年前，近东沿海地区和河谷地带覆盖着厚厚的混合橡树林，有许多可食用的植物，包括小麦和大麦的原始栽培种，还有豌豆、扁豆、山羊、牛被驯养，表明当时已形成原始聚落。考古学家在山西朔县和沁水县等旧石器时代晚期遗址中发现了距今12000~28000年