

亢志华,沈贵银. 江苏省家庭农场发展现状、问题及对策建议[J]. 江苏农业科学,2017,45(2):274-277.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.02.076

江苏省家庭农场发展现状、问题及对策建议

亢志华, 沈贵银

(江苏省农业科学院农业经济与信息研究所, 江苏南京 210014)

摘要:家庭农场是现代农业新型经营主体之一,是推进农业现代化的重要力量。当前江苏省家庭农场呈快速发展势头,但家庭农场尤其是粮食生产家庭农场发展过程中依然存在发展的外部环境不理想、支持政策难以落地、卖粮难、融资难、公共服务体系不健全等问题。推进家庭农场发展,一要完善财政补贴结构,建立针对家庭农场的专项补贴政策;二要加快推进多种形式的家庭农场综合服务体系;三要加大金融支持家庭农场发展力度;四要提升促进家庭农场发展的内外部环境。

关键词:家庭农场;新型经营主体;社会化服务;存在问题;对策建议

中图分类号: F324.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)02-0274-03

近年来江苏省家庭农场显现快速发展势头,至 2015 年年底全省已有家庭农场 2.85 万家。家庭农场是从事现代农业发展最基本的经营主体,是引领农业适度规模经营、推进农业现代化的新型经营主体之一。而适度扩大农业经营规模,不断提高农业劳动生产率、土地产出率与资源利用率是建设现代农业的客观要求^[1]。相对于传统农户,家庭农场的农业生产规模较大、专业性较强,克服了传统农户“小而全”的弊端,通过规模化、专业化、集约化经营,更具有规模效益和竞争力;相对于农民专业合作社,家庭农场是合作社的基本成员,合作社是家庭农场等新型经营主体相互联合的重要纽带。没有家庭农场,合作社发展就失去了一定的基础;相对于农业企业,家庭农场是农业企业原料生产的基础,企业要与家庭农场形成利益共同体^[2]。本研究通过对江苏省宿迁市、盐城市等地 40 多个家庭农场进行问卷调查与实地调研,了解家庭农场的生产经营状况、粮食生产技术与销售情况、家庭农场政策需求及发展面临的主要困难与问题等,研究总结出当前家庭农场发展中存在的主要问题并提出相应的对策建议。

1 江苏省家庭农场发展现状

近年来,江苏省坚持把培育发展家庭农场作为推进提升农业组织化程度、创新农业经营方式、破解“谁来种地”难题的重要举措,在全国较早出台了家庭农场发展指导意见,率先启动认定登记、运营监测、示范家庭农场名录创建和金融扶持家庭农场等工作,有力促进了全省家庭农场的蓬勃发展。截至 2015 年年底,全省经农业部门认定的家庭农场超过 2.85

万家,比 2014 年新增 6 000 多家^[3]。江苏省家庭农场的发展呈现以下特点:一是从经营类别来看,全省家庭农场发展呈现以粮食生产型家庭农场为主体,蔬菜园艺类、畜禽水产养殖类及种养结合类共同发展的格局。全省种粮家庭农场 1.38 万家,占全省家庭农场的 48%;蔬菜园艺类家庭农场 5 700 家,占 20%;畜禽水产养殖类家庭农场 6 840 家,占 24%;种养结合类家庭农场 1 995 家,仅占 7%。二是从发展格局来看,全省家庭农场发展布局呈江北地区以粮食生产型为主,江南地区以蔬菜园艺类和种养结合类为主。从省辖市情况看,多数市种粮家庭农场数量占比超过 50%,苏州市、无锡市等江南经济发达地区种粮家庭农场比重较低,约占 20%,其他 3 种类型的家庭农场比重较高。三是从经营规模来看,全省家庭农场以适度经营规模为主。2015 年全省家庭农场平均单体经营面积 13.67 hm²,其中 80% 以上的家庭农场土地经营规模 20 hm² 以下。四是从经营效益来看,蔬菜园艺类、畜禽水产养殖类及种养结合类家庭农场效益较好,泰州市家庭农场人均纯收入高出当地农民人均纯收入 40% 以上,淮安市家庭农场人均纯收入接近城镇居民人均纯收入。粮食生产型家庭农场因近年粮食价格连续走低,土地成本逐年提升,经营效益不理想。

2 江苏省粮食生产类家庭农场发展存在的问题

2.1 家庭农场发展的外部环境依然不理想

从全省情况看,无论是地方政府还是农民对发展家庭农场均有较高的积极性,各级政府在土地流转、生产服务、政策扶持等方面积极为家庭农场发展创造外部条件,但实际情况是一些制约家庭农场发展的基础设施和条件仍然存在。

2.1.1 土地流转费用持续攀升,家庭农场收益呈现逐年下降趋势 调研中,家庭农场主普遍反映,家庭农场用地成本占总成本比例过高。盐城市家庭农场承包土地的租金一般在 13 500 ~ 18 000 元/hm²,平均为 15 750 元/hm²;宿迁市租金一般在 12 000 ~ 18 000 元/hm²,平均为 12 750 元/hm²,基本占家庭农场生产成本的 50% 以上。在当前水稻和小麦收购价持续走低的情况下,土地租金偏高,加上劳动成本逐年上

收稿日期:2016-10-28

基金项目:江苏省农业科学院基本科研业务专项(编号:ZX(16)4006)。

作者简介:亢志华(1981—),女,内蒙古乌兰察布人,副研究员,研究方向为农业产业经济、农业可持续发展、农村区域发展等。

E-mail: kzh_nm@jaas.ac.cn。

通信作者:沈贵银,博士,研究员,研究方向为农业经济理论与政策、农业可持续发展、农业科技创新管理等。E-mail: shengy@caas.cn。

升,严重影响了家庭农场稻麦种植收益。经测算,2015 年盐城市、宿迁市家庭农场平均收入只有 3 000 ~ 4 500 元/hm²,多数家庭农场主经营出现亏损。土地租金价格过高对推动家庭农场经营收益、长远、可持续发展均带来不利影响。

2.1.2 灌溉用水管理与定价机制存在缺陷 我省实施小型农田水利设施管理体制改革以后,虽然落实了管护主体和责任,但在确保农田灌溉用水方面存在问题。实地调研发现宿迁市的灌溉用水承包给个体经营。灌溉水管用分离、利益相左,导致灌浆期等集中用水时,无法保证充足的灌溉水量。在定价方面,用水按全年总价计算(1 312.5 元/hm²),并没有按实际用水量计价,而且是全年估价,存在随意收费等问题。在我省这样一个农业用水资源相对充足的地区,尤其是在苏北粮食主产区,因为某些机制的原因,导致家庭农场和农户在水稻种植时出现用水障碍,进而影响机插秧生产,甚至导致水稻产量和品质下降,对以稻麦种植为主的家庭农场发展极为不利。

2.1.3 地方管理部门间不协调,导致家庭农场修建晾晒场等附属设施出现一边补贴、一边收费怪象 为解决家庭农场晾晒场不足问题,国土资源部、农业部等 2014 年曾专门发文规定“南方从事粮食规模化种植面积 33.33 hm²、北方 66.67 hm² 以内的,配套设施用地控制在 0.2 hm² 以内”。但地方上在落实政策过程中存在一些问题,地方农业委员会给予家庭农场修建晾晒场补贴,而土地管理部门则要收取 1 元/m² 的管理费。管理部门间的不协调,增加了家庭农场的投入成本和审批的复杂性,造成家庭农场粮食收获有风险、收益损失。

2.2 支持家庭农场发展的政策依然难以落地

早在 2013 年 6 月,江苏省就在全中国率先出台了《关于积极稳妥发展家庭农场的通知》,要求新增农业补贴要向家庭农场倾斜。把家庭农场列为财政支农项目申报和实施主体,在项目立项上给予倾斜,支持家庭农场改善生产经营条件。积极争取对家庭农场的农业保险补助、贷款贴息等金融支持政策,对家庭农场用地用电用水等方面给予优惠等。2014 年以来,江苏省陆续出台了针对家庭农场的扶持政策,包括出台土地流转补贴、省级示范家庭农场奖补等,支持家庭农场规范发展;从 2015 年起试点“农业三项补贴”改革,将新增国家农业补贴转化为农业支持保护补贴并向新型主体倾斜;鼓励农业新型经营主体参与支农项目。已有农机补贴、高效设施农业、秸秆机械化还田、粮食高产创建、病虫害统防统治等专项资金全面向家庭农场等新型主体开放,鼓励申报、优先扶持,通过项目实施帮助家庭农场做大做强,完善农业生产社会化服务体系。但在政策实施过程中也存在支持不到位、覆盖面不够、支持强度不够、相关政策不配套等问题。

2.2.1 尚未形成针对家庭农场的支持政策体系 现有家庭农场支持政策总体看较为分散,政策碎片化,涉及部门众多,资金安排交叉重复等问题突出。同时,对家庭农场发展中急需解决的问题,如家庭农场附属配套设施建设、农田基础设施建设资金投入支持政策,新技术应用、销售、品牌建设、“三品一标”建设等方面的奖补政策等仍有不少空白。

2.2.2 政策覆盖面太窄 据了解,江苏省对家庭农场出台了一些扶持政策如示范农场奖补政策,2014 年省财政安排资金

1 000 万元,对省级示范家庭农场进行奖补。但仅对示范家庭农场进行奖补,受众面较小。另外,涉农项目也只涉及少数家庭农场,在财政资金普惠性支持方面存在不公平问题。

2.2.3 一些支持政策仍然没有完全落地 调研中不少农场主反映,目前家庭农场能享受到的政策不仅十分有限,而且真正落地的政策也不多。如秸秆还田补贴、“一喷三防”补贴等有的没有享受到,有的真正落实到家庭农场也只有补贴的 60% 左右。关于支持家庭农场“晾晒场、粮食烘干设施、粮食和农资临时存放场所、大型农机具临时存放场所等用地”方面,仍有农场主没有享受这项政策。

2.3 家庭农场“卖粮难”问题依然较大

近年来,由于国内外粮价倒挂,国家库存暴满,国内粮价持续走低,农民卖粮难问题再度显现,家庭农场面临这个问题更加突出。如 2016 年夏粮收购的关键时节,农场主对于夏粮能否及时收购以及能否获得合理的价格仍忧心重重。农场主们反映,从往年情况看,由于家庭农场收获的粮食(水稻、小麦)很难达到国储收购的要求,即使达到,也很难将粮食以保护价卖给国储,几乎所有农场主的粮食只能卖给农村粮食经纪人(粮贩子),2015 年国家的水稻最低收购价是 3.1 元/kg,而粮食经纪人的收购价一般在 2.4 ~ 2.6 元/kg,约相差 0.6 元/kg,按产量 10 500 kg/hm² 计算,共减少收入 6 300 元/hm²,而种植水稻的纯收入也仅有 3 000 ~ 4 500 元/hm²。如果按国储价收购,平均收益将增加 1.7 倍。多数家庭农场认为销售价格仍然是制约家庭农场发展的首要问题。粮食收购价格的问题不解决,家庭农场种粮的收益要大打折扣,确保国家粮食安全的问题将显得更为严重。

2.4 融资难依然是制约家庭农场发展壮大的主要因素

2014 年年底,江苏省出台了《江苏省关于金融扶持家庭农场发展的意见》,提出要从“充分发挥银行业金融机构信贷支持作用,创新家庭农场金融产品和服务方式,强化财政资金及货币政策工具的引导作用,健全金融扶持家庭农场发展合作机制”等 4 个方面加强金融扶持家庭农场工作,对缓解家庭农场融资难问题发挥了积极作用,但在调研中发现,仍有相当大部分家庭农场反映融资难问题。问题的结症主要有缺乏抵押物、尚未建立完整的农村信用体系网络,这 2 个问题是导致金融机构放款积极性不高的主要原因。此外金融产品创新不够,银保结合问题仍在探索阶段^[4]。

2015 年国务院出台《国务院关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》,要求“金融机构要结合‘两权’的权能属性,在贷款利率、期限、额度、担保、风险控制等方面加大创新支持力度,简化贷款管理流程,扎实推进‘两权’抵押贷款业务,切实满足农户等农业经营主体对金融服务的有效需求”。但到目前为止仍在试点阶段,笔者调研的家庭农场均没有“两权”抵押贷款。目前,大部分家庭农场仍采取向亲朋好友借款的方式,也有部分家庭农场用所有产权房屋抵押贷款。几乎所有的家庭农场反映“融资难和销售难”是当前他们面临的主要困境。

2.5 农业公共服务体系供给与家庭农场的实际需求存在脱节现象

家庭农场的生产经营规模决定其生产风险与市场风险要显著高于普通农户,由此也凸现对生产技术、市场信息等农业

公共服务的需求更加迫切。从调研情况看,不少地方农业公共服务和社会化服务体系仍难以满足家庭农场的发展需要。

家庭农场主和务农人员,往往文化程度不高,接受新事物和新技术的能力有限,积极性不足,科学种田的水平有待提高,在自主选择品种和技术上,往往盲目性较大^[5]。家庭农场主普遍反映,种田是个技术活,从选种到种植到管理,都需要全程的技术指导和服务,而当前的农业技术推广和服务远远满足不了需求。

2.5.1 家庭农场用种指导缺乏 品种多而乱在调研中发现1个村经常有十多种水稻与小麦品种种植。多品种种植导致产品的品质很难统一和提高,一些优质的品种也卖不出“优质”的价格。另外,品种的不一致也给生产过程中的病害防治带来困难。

2.5.2 测土配方施肥工作尚未解决“最后一公里”科学施肥问题测土配方施肥工作已经实施超过10年,对摸清各地土壤肥力家底,提出合理的施肥配方发挥了重要作用,但家庭农场主普遍反映,对农民具体用肥指导并没有真正落到实处。测土配方施肥只满足于完成上级布置的任务,真正对农民在用肥方面的指导工作严重脱节,农场主施肥仍然凭经验。因此,现代农业科学和技术真正落户家庭农场,任重而道远,还须要抓住关键环节,联合攻关,协同创新,尤其是现代农业科技推广、深入田头的推广和服务至关重要。

2.5.3 生产经营与市场方面的信息存在来源多、渠道杂,真正有用信息不足的问题目前通过各地农业技术推广部门的努力,农场主获取气象、病虫害测报等信息不存在问题,但市场销售、新技术、新品种等信息仍严重不足,不利于家庭农场在生产经营中及时应用新技术与新产品以及主动根据市场供求状况作出销售决策等。

3 对策建议

根据江苏省当前家庭农场发展的实际情况,要紧密结合深化农村综合改革与财政涉农资金管理改革等要求,以优化家庭农场内外发展环境、规范家庭农场管理、提升家庭农场市场竞争力为目标,聚焦家庭农场发展“瓶颈”问题,整合和统筹多方面的资金与资源,优化财政支持方式,完善扶持政策体系。

3.1 完善财政补贴结构,建立针对家庭农场的专项补贴政策

一是要落实好农业“三项补贴”改革政策,使调整改革后的农业支持保护补贴真正落实到支持家庭农场等规模经营主体耕地地力保护和发展粮食适度规模经营上来。二是对家庭农场投资建设农业生产基础设施,从项目支持转向涵盖所有项目实施主体的财政后补助,探索按照一定规模和标准的普惠性补贴制度,体现政策的公平性,而不是由政府决定新型经营主体“谁输谁赢”。三是进一步推广“政府购买服务”方式。继续扩大向农业新型经营主体购买农业生产服务的领域和范围,财政资金按照“谁生产、谁服务、补贴谁”的原则,引导新型农业经营主体参与农业生产服务,提升对社员和农户的带动能力。

3.2 加快推进多种形式的家庭农场综合服务体系建设,为家庭农场提供各类服务

一是加强对家庭农场技术指导,帮助农场主做好测土配方施肥工作,在此基础上,加强施肥环节技术指导,实现科学

合理施肥。二是指导农民科学选择品种,努力实现生态区域内品种相对集中,并逐步向优质化发展。三是在家庭农场集聚程度较高的地方,建设家庭农场服务中心,为家庭农场提供产前、产中、产后全方位立体化服务,如集中化(工厂化)育秧、中心机库、大型粮食烘干、粮食保鲜优储系统、粮食品牌化包装工厂、销售平台等。同时,创新服务体制和机制,服务的主体可以是政府机构、事业单位、合作组织,也可以是企业、协会和家庭农场能人。服务机构的设立要以营利为目的,只有参与农业的每个环节都“有利可图”,才能确保农业产业的可持续发展。

3.3 加大金融支持家庭农场发展力度

一是加快推进“两权”抵押贷款工作。建议在全省范围内进一步加快推进土地确权颁证工作。土地是家庭农场发展的基石,是家庭农场融资的主要抵押物。家庭农场的土地资源包括承包地和宅基地,加快推进承包地和宅基地的确权颁证和抵押贷款工作,是金融支持家庭农场发展的首要措施。二是加快建立农村信贷担保体系。当前重点是做好农业“三项补贴”改革,建立完善农业信贷担保体系的工作,为新型主体贷款提供信用担保。大力推进新型农业经营主体融资改革试点,扩大惠农贷、共同基金、金农贷、富农贷等4个金融产品的覆盖面,发挥财政资金的撬动作用,通过风险补偿、信贷担保、股权投资基金等形式,引导金融资本通过贷款、保险等方式,解决新型经营主体发展生产中面临的风险大、贷款难、贷款成本高等问题。

3.4 提升促进家庭农场发展的内外部环境

一是实施对家庭农场主精准培训,提高其生产和经营能力,提升家庭农场发展的内生动力。从传统的主要针对大批量、分散农户进行培训和科技推广的模式,转变为向家庭农场经营者、合作社带头人、合作社骨干社员、农业企业经营者等提供农业生产技术、模式和农业经营能力培训。增强培训内容的针对性,提高培训质量和效果。二是加强家庭农场认定、注册与统计工作,规范对家庭农场的管理。当前家庭农场的注册由工商部门负责,而认定由农业委员会负责。注册与认定分属不同部门管理,容易造成家庭农场身份混乱,不利于家庭农场的统计和管理工作。要建立家庭农场信息直报系统,推进家庭农场注册登记,加强家庭农场基础数据统计工作,形成完整的农场统计数据。此外,还要规范对家庭农场的管理,数量和质量“两手抓”,最好由一个部门负责,多部门管理的要注意部门间扶持政策的协调性。三是国家收购与市场化销售并举,解决家庭农场“卖粮难”问题。粮食种植大户和家庭农场将成为未来确保粮食安全生产的主要力量,国储收购应该向家庭农场、种植大户等规模经营主体倾斜,挖掘仓储潜力,确保收储家庭农场的粮食收购。同时,通过培育、搭建、扶持、提升等多种形式,提高粮食种植业家庭农场社会化服务能力,尤其是产后加工、销售能力,在国家收购的基础上,通过市场化途径根本解决家庭农场“卖粮难”问题。

参考文献:

- [1] 沈贵银. 探索现代农业多元化规模经营制度——对十七届三中全会关于农村基本经营制度创新有关问题的思考[J]. 农业经济问题, 2009(5): 17-19.

宋成舜,翟文侠,廖平凡,等. 武汉城市圈耕地非农化优先度区域差异[J]. 江苏农业科学,2017,45(2):277-280.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.02.077

武汉城市圈耕地非农化优先度区域差异

宋成舜,翟文侠,廖平凡,钟学斌

(湖北科技学院资源环境科学与工程学院,湖北咸宁 437100)

摘要:耕地非农化是社会经济发展的必然现象。从社会发展、集约效益、经济水平和产业差异构建耕地非农化优先度评价指标体系,采用变异系数 TOPSIS 法对湖北省武汉城市圈耕地非农化优先度进行测算。结果表明,(1)武汉城市圈耕地非农化社会发展优先度和经济水平优先度区域差异较小,集约效益优先度和产业差异优先度区域差异显著,尤其是集约效益优先度差异悬殊,武汉市所有优先度都居于首要位置,社会发展优先度最差的是孝感市,黄冈市的集约效益优先度最低,潜江市的经济水平优先度最差,产业差异优先度最差的是仙桃市;(2)武汉城市圈耕地非农化综合优先度两极分化明显,区域差异较大,武汉市属于良好优先度,鄂州、黄石、咸宁等市属于中度优先度,孝感、黄冈、天门、仙桃、潜江等市属于低级优先度。

关键词:耕地非农化;优先度;区域差异;武汉城市圈

中图分类号: F301.24 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)02-0277-04

耕地非农化是耕地转变为非农建设用地的过程^[1],其实是耕地与建设用地 2 种土地利用类型由相互竞争引发的土地配置过程^[2],也是人口增加、经济发展以及城市化和工业化的必然产物^[3]。改革开放以来,大量土地从农业部门转移到非农产业部门,一方面支撑了国民经济的全面发展,对经济增长起着重要作用;但另一方面耕地非农化也存在明显的负作用,造成了我国耕地资源的大量损失,产生了粮食安全和生态环境退化等问题^[4]。近年来,随着社会经济的发展以及工业化、城市化进程的加快,中国对土地尤其是建设用地的需求进一步加剧,耕地非农化规模日益扩大,人地矛盾日益突出^[5]。如何在经济高速发展过程中解决好经济发展与土地资源保护的矛盾、坚决落实保护耕地基本国策,已经成为实现“四化同步”协调发展的关键和建设“两型社会”的必然要求。耕地非农化不可逆的特征制约经济的可持续发展,引起了学者们的高度关注。目前国内耕地非农化的研究主要聚焦在 2 个方面:一是耕地非农化与经济发展之间的关系^[6-9],二是耕地非农化的驱动机制^[10-13]。在现有研究中,从保护耕地出发,优化耕地布局的文献较少,而从区域差异视角,辨识区域耕地非农化优先度的研究还未见报道。武汉城市圈是全国首批资源节约型与环境友好型社会建设综合配套改革试验区,

也是我国重要的粮食生产基地。目前,武汉城市圈正处于社会经济和城市化发展的快速阶段,经济的快速发展和城市化对建设用地的需求十分旺盛,将对区域耕地保护造成较大的压力。本研究选取武汉城市圈作为研究区域,构建耕地非农化优先度指标表征各区域耕地非农化的需求紧迫程度,评估武汉城市圈耕地非农化优先度区域差异,对于保护耕地、优化耕地布局、合理分配区域间建设用地指标、实现区域社会经济协调发展具有重要的现实意义。

1 研究方法

1.1 评价指标体系

对耕地非农化优先度进行评价,建立系统的指标体系是评价的前提和基础。为了客观反映区域耕地非农化优先度的全面状况,根据科学性、系统性、层次性、独立性和可操作性等指标选取原则,在充分考虑武汉城市圈现实发展情况的基础上,从社会发展、集约效益、经济水平和产业差异 4 个方面构建耕地非农化优先度评价指标体系(表 1)。研究数据来源于《湖北统计年鉴 2012》《中国城市统计年鉴 2012》,具有权威性和准确性。

1.2 变异系数 TOPSIS 法

变异系数 TOPSIS 法是变异系数法^[14]和 TOPSIS 方法^[15]的组合,变异系数 TOPSIS 法的主要运算步骤如下。

1.2.1 数据规范化处理 评价指标数据规范化处理计算公式如下^[16]:

$$\text{正向指标: } y_{ij} = (x_{ij} - m_j) / (M_j - m_j);$$

$$\text{负向指标: } y_{ij} = (M_j - x_{ij}) / (M_j - m_j)。$$

式中: x_{ij} 表示指标实际值; y_{ij} 表示指标标准化值; i 表示评价对

收稿日期:2016-05-26

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目(编号:13YJC630136)。

作者简介:宋成舜(1974—),男,湖南南县人,副教授,主要从事土地资源利用与评价研究。E-mail:songchengshun@126.com。

通信作者:翟文侠,硕士,讲师,主要从事土地经济研究。E-mail:zhaiwenxianew@126.com。

[2] 吴沛良. 要让广大农民成为农业现代化最大受益者[J]. 江苏农村经济,2015(8):4-5.

[3] 杜德明. 家庭农场发展问题探析[J]. 江苏农村经济,2016(6):60-61.

[4] 刘惠芳,王青. 我国家庭农场研究综述[J]. 江苏农业科学,2014,42(5):448-450.

[5] 曹庆穗. 江苏省发展家庭农场面临的问题与对策建议[J]. 江苏农业科学,2014,42(11):464-466.