

## 浙江省新型农业经营主体的现状特征与政策需求<sup>1</sup>

以农业专业大户、农民专业合作社和农业龙头企业为代表的新型农业经营主体,已经成为现代农业发展的“主力军”。深入了解这类农业“精英群体”的现状特征与政策需求,对于培育新型农业经营主体,加快现代农业发展有重要意义。2009年4月19日至5月28日,“浙江省新型农业经营主体政策研究”课题组的12名研究人员,分赴浙江10个县(市、区)<sup>2</sup>、36个镇(乡)、96个村,开展了为期一个多月的实地调研。现将此次调研的主要结果反映如下。

### 一、浙江省新型农业经营主体的现状特征

目前,我省农业经营主体发生了较大的变化,除了一般的小农经营主体外,出现了专业大户、农民专业合作社和农业龙头企业为代表的新型农业经营主体“三分天下”的新格局。其中,从专业合作社的增长数量和辐射带动效应来看,这一农业经营主体的发展已呈现出超过其他两类经营主体的态势<sup>3</sup>。在此基础上,广大农民群众和基层干部还探索出了“合作社+农户”、“龙头企业+合作社+农户”、“合作社+基地+农户”、“龙头企业+合作社+基地+农户”等多种符合当地实际需要和产业特点的经营组织形式,以新型农业经营主体为核心、多样化的农业经营组织形式正在得到不断的发展。

调查还表明,各类新型农业经营主体在个体特征、就业及培训经历、土地经营规模及流转、生产技术水平、产品销售渠道、信息服务方式、生产资金来源等方面,都显示出了自身的特征。总的来说,这些新型农业经营主体不仅基本上摆脱了传统分散经营农户的发展困境,而且也展现出了年轻化、知识化、组织化、规模化、科技化、品牌化、信息化、企业化等特征,他们在我省农业的转型、升级和发展中发挥了非常重要的核心、示范与辐射作用。

### 二、浙江省新型农业经营主体的政策需求

表1是当前我省三类新型农业经营主体(按“大户、合作社、龙头企业”的顺序,下同)对相关政策需求的排序,除了将政府资金或项目的扶持作为是最重要的政策需求外,其它的

<sup>1</sup> 本报告是由浙江大学中国农村发展研究院院长(CARD)黄祖辉教授主持的一项省政府委托调研课题的部分内容。课题得到了茅临生副省长的直接指导。参与课题设计、实地调研、数据分析、报告撰写及讨论的有浙江省政府办公厅副主任陈龙,浙江省农办原副主任顾益康,浙江省农业厅经管处处长童日晖和吕丹等,以及浙江大学CARD的王朋、俞宁、邵科等12名博士生和硕士生。

<sup>2</sup> 开展实地调研的10个县(市、区)分别是:余杭、长兴、浦江、常山、三门、嵊州、松阳、嘉善、鄞州和苍南。

<sup>3</sup> 截止2007年底,我省有各类种养大户19.2万户,农产品购销专业户9.5万户,农民专业合作社5788个(社员31.2万户),农业龙头企业5437家。而到2008年底,全省合作社的数量增加到9254家(社员47.58万户),增幅达70.2%,龙头企业的数量增加到5883家,增幅为8.2%。——转引自“农业创业创新主体培育路径对策研究”,《重点课题调研报告成果汇编》,浙江省农业厅,2009年2月,第5页。

政策需求如下。

### 1、关于金融信贷方面的政策需求

金融信贷支持已经成为各类新型农业经营主体非常重要的政策需求。调查结果显示，三类经营主体分别将“金融信贷扶持”列为第②、第③和第②位的政策需求，具体包括以下三个方面。

表 1 浙江省新型农业经营主体对政策需求的排序情况

政策需求	主体类型			
	大户	合作社	龙头企业	总体
政府资金（或项目）扶持	①	①	①	①
金融信贷扶持	②	③	②	②
农业保险扶持	⑦	⑦	⑤	⑦
农业信息和技术服务	③	④	⑩	④
土地流转服务	⑥	⑥	⑧	⑥
农产品销售服务	⑤	⑤	⑥	⑤
农资价格优惠	⑧	⑧	⑨	⑧
解决设施用地	④	②	③	③
用水、用电等价格优惠	—	⑩	⑦	⑩
税收优惠	—	⑨	④	⑨

#### （1）农业生产资金贷款授信担保的政策需求

按照目前的相关规定，农民申请贷款必须要由具有公务员身份的人或相关部门提供授信担保，而这对于一般的农业经营主体，尤其是刚刚处于发展起步阶段的农业专业大户来说，并非易事。因此，我们建议政府出台相关政策，允许农民通过村委会进行贷款担保，或以合作社在上下游生产供应链中的地位、作用、身份等名义提供贷款担保。实际上，从农民的社会信用归属角度来看，这种做法也更加符合农村的实际情况。

#### （2）农业生产资金贷款手续简化的政策需求

从总的情况来看，目前的农业贷款手续还显得过于繁琐，特别是对于一些偏远山区的农民，由于交通不便、信息不畅等原因，他们的贷款成本很容易因为贷款手续的繁琐而大幅增加。因此，在全省范围内出台简化农业生产资金贷款手续的扶持政策，对于那些距离县城较远的新型农业经营主体来说，具有十分重要的现实意义。

#### （3）农业生产资金贷款利息优惠的政策需求

调查表明，在绍兴、嘉善、余杭等经济较发达的县（市、区），地方政府已出台了一些

针对合作社等新型农业经营主体的贷款利息优惠政策，例如县（市、区）财政直接将一笔专项扶持资金划入当地信用社的账户，专门用于补贴农业项目贷款的利息优惠。但是，在松阳、常山、苍南等经济欠发达的县（市、区），由于地方财政实力较弱，几乎没有任何用于农业贷款利息优惠的专项扶持资金。因此，在全省范围内推行统一的农业生产资金贷款利息补贴的财政扶持政策显得尤为必要。

## 2、关于农业配套设施用地方面的政策需求

调查结果显示，三类经营主体分别将“解决设施用地”列为第④、第②和第③位的重要政策需求，具体包括以下五个方面。

### （1）合作社和农业龙头企业的办公管理用地需求

随着合作社和农业龙头企业的发展和规模扩大，日常业务管理、召开会议、产品分级包装、储运、设备安放等方面的业务越来越频繁，并且需要有相应的场地才行。尽管省委省政府出台的《关于进一步加快发展农民专业合作社的意见》（浙委办[2005]73号），已经要求对合作社的相关配套设施用地需求可依法办理“临时用地”手续，但是在实际操作过程中仍然存在很大的困难。例如，杭州余杭区余杭茶叶合作社的负责人就反映，他们因为无法在茶山上建造用于茶叶包装的临时用房，只能取消了购入数台大型茶叶烘干、包装设备的计划。

### （2）农机服务主体的农机设备存放用地需求

上规模的农机服务合作社或专业大户一般都拥有数十台的农机设备，实践中，这些设备的存放用地问题往往得不到妥善解决，进而制约了这类服务主体的发展。例如，成立于2005年的鄞州区五产镇力邦农机专业合作社发展势头非常好，但却苦于没有足够的仓储用地而不敢贸然扩大服务规模。据该合作社负责人反映，当地的一些农机具因为没有足够的存放用地，只能露天随意摆放，这就大大地减短了机械设备的使用寿命。

### （3）粮食生产主体的粮食仓储用地需求

与农机服务主体的用地需求类似，上规模的粮食生产主体在粮食烘晒期间、粮食销售之前都需要仓储用地，而且，与农机仓储用地相比，粮食仓储用地还需要有防潮、防火、防盗等方面的要求，所以仓储用地的选择余地很小，用地需求得到满足的可能性也就更小。例如，据苍南县马站镇的粮食种植大户施成钏反映，去年他生产的粮食中有1/3需要长时间的仓储，迫不得已，他只能临时租用了一个大型仓库，增加了5000多元的成本，这在很大程度上影响了他的粮食生产积极性。

### （4）鲜活农产品生产主体的冷库建设用地需求

种植保存时间较短的水果或养殖海鲜产品的经营主体对于冷库建设用地的需求比较强

烈，但是这类用地比起一般农业配套“临时用地”的审批更难。另外，由于冷库的建设还涉及到用电、用水设施的安排等，各种审批手续也更加复杂。例如，温州的状元杨梅专业合作社的负责人就反映，由于没有冷库等保鲜储藏设施，杨梅的采摘和销售时间就不得不缩短，进而大大影响到杨梅的销售价格和收入。

#### **(5) 淡水养殖经营主体的设施用地需求**

养殖鳖类、观赏鱼等需要保温、引水等设施的经营主体，对于养殖设施用地的需求也非常强烈，这些设施的建造必然需要硬化一部分河塘水面，而这些做法对于土地管理部门来说都是不被允许的。例如，松阳县老伟甲鱼养殖专业合作社在扩大养殖规模的过程中就遇到了类似的问题，但是经过近一年时间的申报、审批，他们还是没能得到相关部门的同意批复。

### **3、关于农业科技推广和疾病防疫技术方面的政策需求**

专业大户和合作社负责人分别将“农业信息和技术服务”列为第③和第④位的政策需求，并且特别强调在农业科技推广和疾病防疫技术等方面缺乏足够的扶持政策。而且，提出这方面政策需求的经营主体主要集中在对生产技术要求较高的水产养殖业和对疾病防疫要求较高的畜牧产业。例如，松阳县的一位养猪专业大户反映，他所在乡镇现在只有一位已经临近退休年龄的老畜牧兽医员，生猪疾病防疫工作存在很大的困难。而由于该镇的养猪大户较多，一旦发生疫情，后果不堪设想。因此，建议在养殖规模较大的片区建立疫病信息观察点，定期向上级防疫部门提供信息，以便及时派遣专业技术人员开展疾病防疫工作。此外，目前的畜牧区还存在一些倒卖死猪、病猪的交易黑市，这些流入市场的坏猪肉很容易引发更多的传染病，并危害到居民的身体健康和生命安全。对此，养殖大户们还建议上级畜牧防疫部门建立定期低价收购死畜、病畜的制度，并就地集中消毒焚烧，力争将疫病的传播控制在最小的范围内。

### **4、关于土地流转服务方面的政策需求**

三类经营主体分别将“土地流转服务”列为第⑥、第⑥和第⑧位的政策需求。尽管土地流转的规模越来越大、范围越来越广、形式越来越多样，但是土地流转的纠纷仍普遍存在，土地流转中介服务组织的发展可以在一定程度上解决这个问题。

### **5、关于农业保险方面的政策需求**

三类经营主体分别将“农业保险”列为第⑦、第⑦和第⑤位的政策需求。农业保险方面的政策需求主要集中在自然风险较大的粮食作物、投资周期较长的香榧等特种经济作物以及疫病风险较大的畜、禽、水产品等行业，而目前的相关政策只规定了种猪和作物果实可以作为参与农业保险的对象并获取政府的相关配套补助资金。对于企业化运作的保险公司来说，农产品保险的回报率太低，甚至存在巨大的亏损风险，所以他们通常都缺乏为农产品提供保

险服务的内在动力。我们认为，至少对于粮食、猪肉等重要农畜产品来说，政府应当为其参与农业保险提供必要的扶持政策。

## 6、其他方面的政策需求

**关于特种农产品的专项扶持政策需求。**不少经营主体对特种农产品生产很感兴趣，但是却苦于缺乏相关的专项扶持政策。例如中药材，因其特殊的药物用途和生长环境，一些地区的农户在申请组建中药材合作社以及后续的发展过程中都遇到了很大的困难，主要原因是工商登记、药品监管、环境保护等相关部门在对中药材这类特殊农产品的认识方面缺乏必要的沟通和协调。例如，余杭区鸬鸟镇仙佰坑中草药专业合作社和苍南县玉龙中花材专业合作社都遇到了注册登记、生产许可、产品监测等方面的困难。因此，这类经营主体对于特种农产品的专项扶持政策需求特别强烈。

除此之外，我们还了解到了一些零散的政策需求，主要是：（1）农机设备目录更新的政策需求。目前政府提供的可以给予补贴的农机设备购置目录，还无法满足一些在特殊土地类型，尤其是山区丘陵地带的农户购买需求。（2）农业用电价格优惠政策需求。在一些农业开发项目中，还普遍存在按工业用电价格收取农业用电费用的情况。（3）农产品税收优惠的政策需求。在与超市或工商企业签订购销合同时，农产品的税收优惠范围及具体额度还不够明确，相关政策执行上也存在很大难度。（4）农资价格、品牌、质量等监督的政策需求。农资价格波动较大、农资品牌鱼目混珠、农资质量参差不齐等现象，在很大程度上影响了正常的农业生产秩序，需要相关部门进行有效的监管。

## 三、基本结论与建议

首先，我省新型农业经营主体已经并且还将继续为我省农业结构的优化、现代农业的发展、农村经济社会的繁荣、农民收入的提高做出重要贡献，但相关制度与政策的不完善和不到位，对他们的进一步发展产生了不利影响，着力解决这些问题是我省现代农业发展的关键。

其次，传统的农业用地政策已经无法适应现代农业的发展。要将农产品加工、农产品仓储、合作社办公等用地纳入农业用地范畴，予以支持。

再次，调查表明，三类新型农业经营主体的具体身份来源主要涉及五大类，即“投资农业的企业家”、“返乡创业的农民工”、“基层创业的大学生”、“农村种养能人”、“农村干部带头人”。尽管他们都有条件成为新型农业经营主体，但他们的个体特征、创业背景以及优劣势却不尽相同。因此，在对新型农业经营主体的培育中，应根据“分类指导”的原则，为上述五类群体提供与其相适应的创业条件，并且为他们提供针对性的扶持政策。

### 1、从长远发展角度看，要重点扶持“年富力强”的经营主体

“返乡农民工”和“大学生”是“年富力强”的农村创业者群体的代表。尽管他们在社

会实践经验、资金实力等方面存在明显的不足，但是他们大都具有较高的文化水平和较强的学习能力，是未来现代农业发展的希望。这类主体的成长，可以在一定程度上改变农业经营主体的年龄结构和知识结构，为农业的可持续发展奠定人才基础。最关键的是，他们还很年轻，再过若干年，当那些年长的经营者不再从事农业时候，他们会成为新型农业经营主体的“主力军”。因此，从长远角度看，政府应重点扶持这两类“年富力强”的经营主体，要研究农业进入机制，为他们进入农业提供便利，鼓励他们组建合作社或注册成立公司，并为他们提供物质条件方面的补贴和帮助，使他们能够在广大农村地区生根发芽，成为发展现代农业的主力军。

## **2、从经济效益角度看，要大力扶持“强效辐射”的经营主体**

由于在生产资本、管理经验等方面的优势，“企业家”是最有经济带动效应和辐射作用的经营主体。通常情况下，他们投资或开发的项目规模比较大、科技含量比较高、经济效益比较好，因而对周边农户或相关产业农户的带动效应比较大。因此，从现实经济效益角度看，政府应大力扶持这类经营主体，为他们提供水、电、路等基础设施方面的便利，营造良好的投资环境，引导他们成为具有示范带动作用的农业龙头企业。当然，由于农业投资项目涉及面比较广，与资源环境联系紧密，政府应及时掌握他们的运行情况，在扶持的同时，要防止破坏生态环境、盲目开发自然资源和损害农户利益等事件发生。

## **3、从社会效益角度看，要积极扶持“土生土长”的经营主体**

农村种养能人和农村干部带头人一般是来自于传统农户，大多是“土生土长”的新型农业经营主体，他们的转型与发展不仅对现代农业发展，而且对农村社区的和谐稳定具有十分重要的意义。通常情况下，他们的经营规模和组织规模不是很大，但是他们的出现，既可以在一定程度上改变农村的落后面貌、增加当地农民的收入，又可以维系一大批农业经营者的热情。因此，从社会效益角度看，政府应当特别关注这类“土生土长”的新型农业经营主体的发展，要鼓励他们发展成为特色专业大户，或者鼓励他们组建能够吸纳分散小农的合作社，并为他们提供包括信贷、技术、保险、土地等方面的政策扶持。