

雷安琪 杨国涛 武嘉旭

我国家庭农场发展的政策支持研究

——基于促进我国家庭农场发展的政策法规文本特征分析

内容提要:近年来,我国家庭农场等新型农业经营主体快速发展,各级政府出台了一系列支持其发展的政策法规。完善的政策支持体系是家庭农场等农业经营主体发展的重要制度保障。为系统梳理现阶段我国家庭农场支持性政策法规相关内容,本文从质性文本分析的角度,梳理总结 2013 年以来国家相关部门出台政策法规的整体性特征,并依据特征提出相应的政策建议。研究发现:国家相关部门关于家庭农场的政策法规特征为:方向上兼顾一贯性与多样性、结构上侧重阶段性与现实性、主体上关注府际职能的广泛性与协调性。为进一步优化家庭农场配套的政策法规体系,应发挥社会化服务组织优势,推动多样政策供给;明确法律主体地位,加快法律法规保障体系建设;加强执行部门间协同治理,明确部门职责边界。

关键词:现代农业 家庭农场 新型农业经营主体 乡村振兴

DOI:10.19851/j.cnki.CN11-1010/F.2022.12.391

党的二十大报告明确指出:“全面推进乡村振兴,坚持农业农村优先发展,巩固拓展脱贫攻坚成果,加快建设农业强国,扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴”。2022 年 3 月,农业农村部发布《关于实施新型农业经营主体提升行动的通知》强调:“鼓励新型农业经营主体发展新产业新业态,由种养业向产加销一体化拓展”。

家庭农场是新型农业经营主体,具有规模化、产业化、现代化等特点。家庭农场的主要劳动力为家庭成员,生产的农产品主要以商品形式供应市场,农业收入是家庭农场的主要收入来源。目前,家庭农场处于我国农业产业振兴的核心地位,在引领现代农业发展、推动乡村振兴方面的作用日益凸显。研究我国家庭农场的支持性政策法规,深入研究相关政策法规的文本特征,有利于把握我国家庭农场不同发展阶段相关支持政策的特点和趋势。这既是对家庭农场学术领域研究的拓展,也是对家庭农场发展路径实践的探索,具有较强的理论意义和实践意义。

一、相关研究文献评述

政府支持是家庭农场培育及发展的必要基础和条件。朱启臻等(2014)指出:新型职业农民培育、高效的土地流转制度、政府的配套支持等要素对我国家庭农场的发育起到至关重要的作用。郭熙保和冷成英(2018)更重视市场化环境,认为工业化和城市化是家庭农场兴起的关键要素,大规模投资是家庭农场快速发展的物质保障,政府扶持则是家庭农场繁荣的助推器。

有学者对政府支持家庭农场进行实证分析,田雨露和郭庆海(2022)基于上海松江、浙江宁波、吉林延边三种家庭农场发展模式进行调研与实证分析,发现政府的支持政策为家庭农场发展提供的制度保障作用主要体现在两方面:一是对农业生产风险的防范和化解,二是对农民创办家庭农场的激励作用。陈金兰等(2021)基于山东省 283 个家庭农场调研数据并结合典型案例,提出应理性对待家庭农场的创立与传承,相关支持性政策应在承接者培训、农村要素市场发展、改变补贴方式、鼓励其他新型农业经营主体承接等方面加以侧重。田杰等(2022)基于 2013-2018 年 17977 个家庭农场共计 30449 个微观样本数据,发现农地抵押贷款政策显著提升家庭农场的经营绩效,农地抵押贷款政策对家庭农场经营绩效的影响具有异质性,这一效应在低市场化地区以及小规模的优质家庭农场中体现得尤为明显。

关于家庭农场支持政策的优化建议,蔡颖萍和杜志雄(2017)认为,相关政策引导和扶持的力度、针对性、匹配性应进一步加强,尤其是在基础设施建设、财政补贴发放、人才培养培训、金融保险等重点领域。李登旺和韩磊(2019)提出:要引导粮食型家庭农场“产购储加销”全产业链发展,构建多层次广覆盖的粮食型家庭农场风险保障体系,尤其加强对家庭农场转型发展相关支持政策体系的探索与构建。戎爱萍(2020)强调财政政策支持是家庭农场发展重点领域,财政政策的选择应更多围绕技术采纳、基础设施建设等无损于社会福利的环节发力,而非产出补贴政策 and 投入品补贴政策。

总体而言,学术界就家庭农场发展中的相关政策研究取得较为丰富的研究成果,为后继研究提供了良好的理论与实践基础。与此同时,现有研究尚存不足之处,即缺乏对家庭农场支持性政策文本的研究。本文研究基于我国家庭农场支持性政策文本,运用 NVivo12 软件,分析现有政策法规内容、责任部门、执行条件等方面呈现出的特征,并提出政策优化的相关建议。

二、我国家庭农场支持性政策法规的演变与发展

(一)我国家庭农场支持性政策法规梳理

我国家庭农场这一概念最早出现在《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》。1984年,原农牧渔业部发布《国营农场职工家庭农场章程(试行草案)》,将家庭农场定义为“在全民所有制国营农场领导下,以户为单位,实行家庭经营、定额上缴、自负盈亏的经济实体”。经过近四十年的改革、探索与创新,我国家庭农场已经冲破了以往国营农场的固有形式,逐渐改变和克服农业经营过于分散的状况。2008年,我国开始强调发展多种形式的适度规模经营,党的十七届三中全会通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,提出“有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体”,为后续将家庭农场纳入新型农业经营主体发展做出积极探索。

2013年是我国家庭农场发展的重要转折点。2013年的中央“一号文件”着重指出对家庭农场的培育和扶持,一是鼓励土地向家庭农场流转,帮助家庭农场规模化发展。二是新增农业补贴向家庭农场等新型生产经营主体倾斜。此后,中央“一号文件”屡次为家庭农场提供了具有针对性、连续性的政策支持。2015年中央“一号文件”再次强调要“加快构建新型农业经营体系”和“鼓励发展规模适度的农户家庭农场”。2016、2017年的中央“一号文件”对家庭农场的进一步发展指明了具体方向。2019年中央“一号文件”提出:“突出抓好家庭农场和农民合作社两类新型农业经营主体,启动家庭农场培育计划”。同年,中农办等11部门发布《关于实施家庭农场培育计划的指导意见》,在完善登记和名录管理制度、强化示范创建引领、建立健全政策支持体系、健全保障措施四个方面进行较为详细的指导。2020年,农业农村部发布《关于做好2020年全国家庭农场名录系统信息填报等相关工作的通知》,明确要求做好全国家庭农场名录系统基本信息填报工作,将家庭农场9项基本信息填报到全国家庭农场名录系统。

我国家庭农场支持性政策法规的相继出台和不断完善对于家庭农场的发展和培育起到强有力的推动作用,相关政策法规对家庭农场的支持体现出持续性、一贯性、阶段性等特点。

(二)我国家庭农场支持性政策法规的落实与成效

随着中央政策支持力度的不断加强,我国家庭农场快速发展壮大。家庭农场相关支持政策体系基本建立,名录制度在全国逐步建立健全,各级示范性家庭农场创建效果良好,各类家庭农场合作模式不断创新,家庭农场相关配套支持服务不断优化完善。截至2020年4月底,在全国家庭农场名录系统登记填报的家庭农场已有300万余家,其中,县级及以上示范家庭农场高达11.7万个。

我国家庭农场迅速发展的过程中,不乏典型案例,这些家庭农场涵盖了多个产业,既有个性特点,又有共性经验;既有小农户的共同特点,又满足规模适度、生产集约、管理先进、效益明显的具体生产经营要求。例如,以种植为主的天津禹道家庭农场,是“小而精农场”的优秀代表。在生产方面,农场与天津市农科院进行合作,引进紫色系列蔬菜品种,特别是通过种植荷兰高端蔬菜——菊苣,创造良好的经济效益。在销售方面,采取以销定产、建立客户档案、多元化经营等方式。在几年的实践探索中,该农场摸索出了一条以蔬菜种植、包装、配送为一体的“特色经营”之路。禹道家庭农场自成立以来共引进新鲜蔬菜品种300余种,2018年农场总收入达到45万元,净利润20万元。同时,农场建立种植技术培训场所,培训指导周边种植户100余户,参与蓟州区上仓镇精准脱贫项目,帮扶精准脱贫户8户。又如,于2008年创办的上海市松江区李春风家庭农场,农场经营面积约430亩,该农场采用种养结合的生产经营方式,创新打造出品牌稻米绿色生产、生猪饲养、现代农机服务的“三位一体”新模式,助力现代农民走上了规模化、机械化、科技化的致富之路。

从整体来看,各地政府在国家政策法规的指导下积极结合本地实际,细化完善政策落实措施,在探索中逐步形成了宁波、松江、郎溪等较为成熟的发展模式。国家政策法规在全国范围内家庭农场的扶持上成效显著:一是资金来源渠道更有保障。无论是金融信贷方面农业金融产品与农村信用担保方式的丰富,还是财政补贴方面专项扶持资金与奖励机制的健全,都缓解了家庭农场普遍关切的资金成本问题,为家庭农场的设立扫清最大障碍。二是基础设施建设更加完善。随着政策法规的落实,各地在家庭农场

表1 类目构建示例

一级类目	二级类目	编码举例
服务支持	金融财政支持	加快农村金融产品和服务方式创新,积极拓宽新型农业经营主体抵押担保物范围;鼓励有条件的地方通过现有渠道安排资金,采取以奖代补等方式,积极扶持家庭农场发展。
	产业合作引导	积极引导家庭农场领办或加入农民专业合作社,开展统一生产经营。引导从事同类农产品生产的家庭农场通过组建协会等方式,加强相互交流与联合。鼓励家庭农场牵头或参与组建合作社,带动其他农户共同发展。
	品牌创建服务	加强绿色优质特色农产品品牌创建,创响一批“独一份”“特别特”“好中优”的“乡字号”“土字号”特色产品品牌。
管理规定	登记管理	依照自愿原则,家庭农场可自主决定办理工商注册登记,以取得相应市场主体资格。
	名录管理	各地要积极开展示范家庭农场创建活动,建立和发布示范家庭农场名录,引导和促进家庭农场提高经营管理水平。
	贷款规定	从事种植业的专业大户和家庭农场贷款金额最高可以为借款人农业生产经营所需投入资金的70%。
机制建设	协调与信息共享机制	县级以上地方政府要建立促进家庭农场发展的综合协调工作机制,加强部门配合。
	风险防范和保障制度	推动地方政府建立农村产权交易市场,探索农村集体资产有序流转的风险防范和保障制度。
	利益联结机制	探索推广家庭农场与龙头企业、社会化服务组织的合作方式,创新利益联结机制。

表2 类目划分与参考点统计

一级类目	二级类目	编码参考点	覆盖率	一级类目	二级类目	编码参考点	覆盖率
机制建设	协调与信息共享机制	18	4.20%	服务支持	贷款规定	10	2.30%
	利益联结机制	16	3.70%		注册服务	9	2.10%
	法律法规体系	10	2.30%		金融财政支持	45	10.50%
	土地流转服务体制	9	2.10%		人才培养支持	32	7.50%
	风险防范和保障制度	6	1.40%		技术培训指导	32	7.50%
	信用评价体系	5	1.20%		示范农场创建	27	6.30%
	信贷管理体制	5	1.20%		社会服务供给	27	6.30%
	协调仲裁体系	4	1.00%		网络平台搭建	21	4.90%
管理规定	规范运营制度	3	0.90%	政策宣传引导	19	4.40%	
	标准认定	24	5.60%	环境设施改善	18	4.20%	
	名录管理	17	4.00%	产业合作引导	18	4.20%	
	审计监管	16	3.70%	产品销售支持	17	4.00%	
	登记管理	11	2.60%	品牌创建服务	12	2.80%	

到10.8%的编码覆盖率,可见政策法规重心在金融信贷、财政补贴等家庭农场高现实需求领域保持了较高的倾斜度。“服务支持”一栏中的二级类目也表明:在人才、技术、社会化服务等家庭农场发展的现实薄弱环节,政策法规内容也相应占据较大份额。侧重“服务支持”的政策法规结构既有利于推动高质量发展目标的实现,也能够满足家庭农场初步发展的阶段性需求。

目前我国的家庭农场支持性政策法规还体现出对初步发展阶段各地家庭农场发展自主性与创造性的尊重。国家政策法规在推动登记管理、名录管理、贷款规定等基本管理方式标准化的同时,也为地方体制机制创新留足空间。表2中“管理规定”类目一栏的参考点数值与覆盖率表明:政策法规中关于“标准认定”“名录管理”等各项行政管理内容的占比

大于对家庭农场“审计监管”等刚性约束。因此,政策法规为当前阶段家庭农场突破我国传统农业的限制、自主探索发展边界提供了可观的自由度。上述特征也体现在“机制建设”类目下“法律法规体系”的表述中,政策法规明确“鼓励各地出台规范性文件或相关法规,推进家庭农场发展制度化和法制化”。由此可见,国家政策法规在机制建设上充分考虑地方因地制宜的现实性需要,对地方治理能力与治理体系给予了充分信任,为全国家庭农场在初步发展阶段的体制探索与成功实践提供了政策前提。

(三)家庭农场支持性政策法规主体关注府际职能的广泛性与协调性

我国家庭农场支持性政策法规具备关注府际职能的广泛性与协调性特征。为探究政策法规文本在执行主体上所呈现的整体性特征,厘清家庭农场涉及政府及相关部门的类别、数量与交叉情况,笔者在对文本中全部相关段落编码后,最终共形成23个国家部门节点与26个地方部门节点(见图3)。从横向府际角度看,由国家政策法规涉及政府部门的高频节点构成可知(见图4),各级农业农村部门、财政部门、市场监督管理部门是家庭农场政策法规中主要的职能部门。其中,农业农村部门主要负责对家庭农场的培育发展提出指导意见,同时,牵头其他部门协调对家庭农场的服务管理工作;财政部门就家庭农场的设立与风险规避给予资金、补贴方面的支持;市场监督管理部门则围绕市场信息体系的完善与登记管理服务的建立健全对家庭农场进行相关扶持。此外,政策法规中还涉及国土、金融监管、科技、教育、文化、卫生等领域相关的各级各类64个部门节点。可见,众多职能部门均不同程度地参与到家庭农场的培育上,为处于不同发展阶段、面临差异化短板的家庭农场提供了可选择的政策支持,政策法规在执行主体构成上有效适应了现阶段我国府际职能的广泛性。

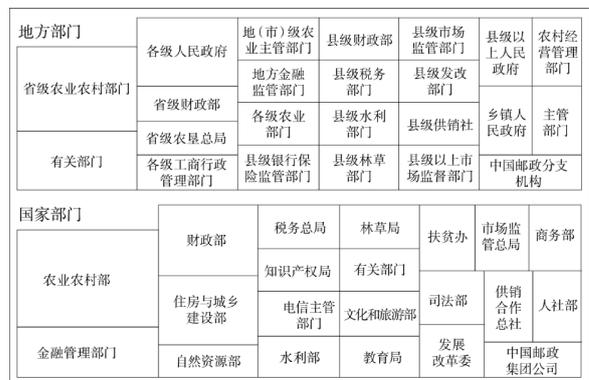


图3 政策法规涉及部门节点图(部分)

(白世贞英文翻译)

Research on collaborative governance of big data "killing" behavior on e-commerce platform

—Based on the evolutionary game analysis of e-commerce enterprises, consumers and governments

Abstract: Big data "killing" is very covert, and single government regulation is difficult to work. It is of great significance to study its governance mode from the perspective of collaborative governance for the protection of consumer rights and interests. Use the theory of daily activities for reference to analyze the "killing" behavior of enterprises. Based on the evolutionary game method, a three-party game model of e-commerce platform enterprises, consumers and governments is built, and the strategic evolution path of each participant and the factors affecting its evolution are analyzed, and numerical simulation is carried out. The research shows that active government supervision and consumer rights protection are the key factors to promote the normal pricing of the platform; In the process of collaborative governance, increasing the amount of punishment and compensation can effectively inhibit the motivation of enterprises to "kill" pricing, but more importantly, it can improve consumers' willingness to protect rights by reducing the cost of protecting rights and establishing appropriate incentive systems, and make up for the lack of government supervision.

Keywords: e-commerce platform; big data "kill"; collaborative governance; evolutionary game

(韩灵梅英文翻译)

Research on the Nonlinear Effect of Low-carbon Policy on Manufacturing Supply Chain Decision

—Analysis based on model construction and numerical simulation

Abstract: Under the "double carbon" strategy, energy conservation, emission reduction and green development have become the theme and direction of the manufacturing technology revolution. This paper studies the mechanism of the impact of the low carbon policy of carbon emission reduction implemented by manufacturing manufacturers on the two-level supply chain decision-making, constructs the supply chain integration decision-making model of three scenarios: no carbon limit, carbon limit and price subsidy under carbon limit, and analyzes the impact of carbon emission reduction policy on the optimal pricing strategy combination, market demand and profit of manufacturing supply chain products. The results show that the shadow price of carbon emissions increases first and then decreases with the increase of emission reduction; With the increase of emission reduction, the impact of carbon quota policy on the market price and demand of low-carbon products is gradually weakened; Low-carbon policy breaks the market barrier, making carbon emission rights become scarce resources, affecting the decision-making of supply chain integration, and its impact on the decision-making process of manufacturing supply chain integration presents a nonlinear effect, that is, with the improvement of emission reduction degree, the low-carbon policy has a progressive promotion effect on supply chain profits.

Keywords: low carbon policy; manufacturing supply chain; nonlinear effect; numerical simulation

(李雪亚英文翻译)

International Cooperation of Green Infrastructure Construction: Basic Connotation, Development Prospects and Countermeasures

Abstract: Vigorously developing international cooperation of green infrastructure is not only an inherent requirement of global climate governance, but also a necessary condition for global sustainable development. From perspective of the international infrastructure market, infrastructure sector faces the prospect of sustainable growth of green infrastructure projects, continuous emergence of green and low-carbon technologies, and acceleration of green transformation of energy supply. Facing the major development opportunity period of green infrastructure development, China should make joint efforts in the advantageous fields such as green power, green transportation and other emerging fields such as bio-energy and hydrogen energy, and support the construction of renewable energy projects, strengthen the application of green low-carbon technology in the field of international cooperation, promote the integrated development of green infrastructure and "new infrastructure", innovate financial products matching with green infrastructure, to gradually improve the competitiveness of China's green infrastructure international cooperation.

Keywords: green infrastructure construction; international cooperation; low-carbon technology; renewable energy

(雷安琪英文翻译)

Research on Policy Support for the Development of Family Farms in China

—Analysis of the text characteristics of policies and regulations based on promoting the development of family farms in China

Abstract: In recent years, China's family farms and other new agricultural operators have developed rapidly, and governments at all levels have issued a series of policies and regulations to support their development. A sound policy support system is an important institutional guarantee for the development of agricultural business entities such as family farms. In order to systematically sort out the relevant contents of supportive policies and regulations of family farms in China at this stage, this paper, from the perspective of qualitative text analysis, summarizes the overall characteristics of policies and regulations issued by relevant national departments since 2013, and puts forward corresponding policy recommendations based on the characteristics. The study found that the characteristics of the policies and regulations of the relevant national departments on family farms are: consistency and diversity in the direction, stage and reality in the structure, and universality and coordination of intergovernmental functions in the main body. In order to further optimize the supporting policy and regulation system of family farms, we should give full play to the advantages of social service organizations and promote diversified policy supply; Clarify the legal subject status and speed up the construction of the legal and regulatory guarantee system; Strengthen the collaborative governance among the executive departments and clarify the responsibilities of the departments.

Keywords: modern agriculture; Family Farm; New agricultural management entities; rural vitalization