

## “真实农民”的定义提出与政策含义<sup>①</sup>

韩佳丽<sup>1</sup>, 王汉杰<sup>2</sup>

(1. 西南政法大学 经济学院, 重庆 401120;

2. 哥廷根大学 农业经济与农村发展系, 德国 哥廷根 37073)

**[摘要]** 谁是农民? 这是一个全世界农业政策制定中不能忽略而又很难回答的问题。如何识别和培育真正的农民是乡村振兴战略亟需破解的重点和难点。由于我国的特殊国情, 农民存在多种形态, 包括政治意义上的农民、社会意义上的农民、经济意义上的农民、生产意义上的职业农民和兼业农民, 以及政策支持意义上的农民。在欧盟的共同农业政策中, 强调所谓“真实农民”(Genuine Farmer), 从而对“真实农民”进行补贴, 以实现其既定的农村可持续发展政策目标。我国农村劳动力结构不合理、人口老龄化、人力资本质量低下已成为不争的事实, 这导致了乡村振兴战略的主体不清晰以及农业农村发展不可持续等问题。鉴于此, 文章以一个全新的视角重新审视乡村振兴的主体问题, 并提出了“真实农民”这一定义。文章强调将农业收入占家庭可支配收入10%及以上的农户定义为“真实农民”, 由此符合以农业为生计的基本特征。小农是“真实农民”的重要组成部分, 现有的农业支持政策过分强调生产效率, 逆向补贴种田大户、职业农民、家庭农场以及农业合作社等新型农业主体, 而忽略了“生计”, 这对小农是不公平的, 对农村可持续发展也是不利的。振兴乡村就是要全面公平地支持“真实农民”, 尤其是支持和保护小农, 培育新一代“真实农民”, 在提高他们的收入的同时, 更应提升其人力资本素质, 使他们具备农业农村现代化发展的素质要求, 促进乡村经济社会可持续发展。

**[关键词]** 乡村振兴; 真实农民; 基本定义; 政策含义

**[中图分类号]** F320

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1671-6973(2020)04-0077-08

### 一、引言

“人、地、钱”是乡村振兴战略核心要素的观点得到了较为一致的认可, 乡村振兴战略的有效实施在于抓住“人、地、钱”三个关键<sup>[1-2]</sup>。“人”作为三大要素之首, 是实现乡村振兴的首要条件。如何有效培养和吸引各类急需人才, 是乡村振兴战略亟需破解的难题<sup>[3]</sup>。《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》中明确指出要坚持农民的主体地位, 切实发挥农民在乡村振兴中的主体作用。很显然, 未来乡村振兴和农业发展的各项政策支持, 也会围绕“农民”展开。但是, 在中国政策制定和实施的过程中, 农民存在多种形态: (1) 政治意义上农民; (2) 社会意义上的农民; (3) 经济意义上的农民; (4) 生产意义上的职业农民; (5) 政策支持意义上的农民。面对多种农民形态, 乡村振兴的主体是谁? 谁是真正的农民? 政策究竟支持哪类农民? 这就需要对新时代的农民提出新的定义, 强调“真实农民”(Genuine Farmer)对乡村振兴至关重要。

“真实农民”是欧洲共同农业政策的核心, 最近的改革强调“只有真实农民(Genuine Farmer)才能获得补贴”<sup>②</sup>。“真实农民”是英文 Genuine Farmer 的翻译。欧盟共同农业政策的两个支柱是生产支持(Production Support)和农村发展(Rural Development)<sup>[4]</sup>。欧盟强调补贴“真实农民”的首要目的就是要让那些真正为促进农业生产和农村发展做出努力, 且以“农业为生计”的人获得公平的收入<sup>③</sup>, 并减少骗取补贴的行为。在欧盟2020年的共同农业政策(CAP)改革框架中, 进一步强调了农业补贴的公平性, 降低对大农户的补贴, 进一步提升对小农户以及青年农民的补贴比例, 重要的是只有“真实农民”才能够获得农业补贴。

**[收稿日期]** 2020-06-07

**[作者简介]** 韩佳丽(1990—), 女, 重庆铜梁人, 西南政法大学经济学院讲师, 管理学博士, 主要研究方向: 农村贫困、农村劳动力; 王汉杰(1990—), 男, 福建漳州人, 德国哥廷根大学博士研究生, 主要研究方向: 农村贫困。

对农民补贴有多重目的。欧盟官方公布了 9 个目的:保障农民的公平收入、增强农业的竞争力、平衡食物供应链上的力量、应对气候变化、保护环境、保护农村景观和生物多样性、支持农民代际更替、增强农村地区活力、保护食物和健康质量等。排在首位的是保障农民公平收入。2020 年欧盟共同农业政策改革的一个动向就是限制对大农场的补贴,单一农场接受的直接补贴不能超过 6 万欧元,总补贴不能超过 10 万欧元;强化对中小农场的补贴,要让那些经营规模较小、收入较低的小农能够维持必要的生活水准<sup>④</sup>,持续经营,不至于让他们受到大农竞争的挤压而破产,从而被迫离开农村,最终加剧农村社会空心化和崩溃。这一政策对于农民的生活和农村社会的可持续发展都是有利的。

在中国的传统农业社会,尽管农民阶层也存在分化,即一个庞大的小农和佃农阶层供养了一个寄生地主阶级,在人口压力和阶级压迫的双重压力下,小农和佃农阶层生活艰苦,勉强糊口,农村发展趋于停顿<sup>[5]308,317[6]</sup>,但农民的定义是清晰的,即在农村以从事农业生产为主要职业,以农业为生计的人群。在中华人民共和国成立后,地主阶级被消灭,但是超过 90%的人仍住在农村,以农业为生,这一比例到了 1978 年依然高达 82%<sup>⑤</sup>。改革开放后,我国农村社会结构发生了深刻的变迁,伴随着城市化、经济高速发展以及人口变迁,传统农业社会在解体,农民出现了多种形态和定义。首先,自改革开放以来,我国的城镇化率由 1978 年的 17.9%上升到 2019 年的 60.6%<sup>⑥</sup>,随着城镇化的快速发展,大量农村人口不断地向城镇地区转移,但受制于城乡二元结构体制,这种流动特征更多地表现为农村地区的年轻劳动力流向城镇,而非举家外流<sup>[7]</sup>。王国刚和刘彦随(2017)的研究表明,乡村地区的青壮年劳动力以年均一千多万的规模“逃离式”地离开了农村,因而,“以代际分工为基础的半工半耕”是中西部地区农户的典型特征,由此导致了“三留人口”(留守老人、留守儿童、留守妇女)成为了目前我国农村的主要留守成员<sup>[8]</sup>,乡村地区发展的活力与动力日渐衰竭。据 2017 年第三次全国农业普查数据(表 1)显示,2016 年我国农业生产经营人员规模为 31422 万人,其中,年龄在 55 岁及以上的高达 10551 万人;从受教育程度来看,文化程度为小学及文盲的占比高达 43.4%,低质量的人力资本供给难以有效整合各类资源,这严重制约了乡村振兴战略的有效实施。其次,农民的存在形态日趋复杂。伴随着经济的快速发展,尤其是农村劳动力流动限制体制的破除,农民群体的分化现象凸显,农民阶层由早期单一的农业劳动力演化为结构复杂的农村社会主体<sup>⑦</sup>。近年来,户籍制度改革步伐不断推进,2014 年《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》进一步取消了农业户口与非农业户口性质区分,传统意义上的农民身份在逐渐淡化。那么,究竟哪些人才是“真实农民”?乡村振兴的主体又应当是哪类农民?这是目前亟待破解的重点、难点。

表 1 农业生产经营人员数量和结构

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
农业生产经营人员总数(万人)	31422	8746	9809	10734	2133
年龄构成(%):					
年龄 35 岁及以下	19.2	17.6	18.0	21.9	17.6
年龄 36—54 岁	47.3	44.5	47.7	48.6	49.8
年龄 55 岁及以上	33.6	37.9	34.4	29.5	32.6
受教育程度构成(%):					
未上过学	6.4	5.3	5.7	8.7	1.9
小学	37.0	32.5	32.7	44.7	36.1

① 感谢德国哥廷根大学农业经济与农村发展系于晓华教授的悉心指导。

② 资料来源:欧盟委员会 [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en)。

③ 同②

④ 资料来源:欧盟委员会: [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap\\_en#%20%20June%202018%20the%20policy%20\(CAP\)%20beyond%202020](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en#%20%20June%202018%20the%20policy%20(CAP)%20beyond%202020)。&-text = The%20Commission%20proposes%20that%20funding,future%20union%20of%2027%20members。

⑤ 资料来源: [http://www.gov.cn/test/2009-09/22/content\\_1423371.htm](http://www.gov.cn/test/2009-09/22/content_1423371.htm)。

⑥ 数据来源:国家统计局 [http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/18/content\\_5492534.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/18/content_5492534.htm)。

⑦ 贺雪峰(2018)的研究表明,当前我国农村地区已分化为三种类型的农户:一是家庭经济条件好,举家进城的农户;二是以代际分工为基础的半工半耕农户;三是全家留守农村的农户。

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
初中	48.4	52.5	52.6	39.9	55.0
高中或中专	7.1	8.5	7.9	5.4	5.6
大专及以上	1.2	1.2	1.1	1.2	1.4

资料来源:第三次全国农业普查主要数据公报

## 二、农民的分化与多种形态:中国的现实与日欧的经验

### (一)中国农民分化的历史

从演变历程来看,可以将 1978 年的改革开放作为我国农民分化的分水岭。经历建国初期的土地改革与社会主义改造后,农产品统销统购制度、户籍制度与人民公社制度成为了我国农村经济社会发展的主要制度基础。在这一制度框架下,农民的同质化特征十分明显,超过 80%的人口居住在农村,以农业为生。这主要是由于农民的农业生产处于集体统一管理框架下,农民无法脱离集体进行交易与再生产活动,同时,农村劳动力要素的流动也因户籍制度十分受限,因此,这一阶段的农民生产活动更多地表现为集体式的平均主义特征,农民分化的条件尚未成熟。

1978 年改革开放之后,既往制度的束缚逐渐松动,农民分化过程开始急速加剧。大量研究表明,改革开放后农村要素市场的完善、城镇化和工业化的快速推进、农村土地制度改革等因素是我国农民分化的主要动因<sup>[9-11]</sup>。基于不同的视角,学者对农民阶层分化进行了多种划分,主要包含职业类型<sup>[12]</sup>、收入水平<sup>[13]</sup>、地域差异<sup>[14]</sup>等维度。但总体而言,依据农民农业生产活动的差异对农民类型进行划分是目前较为主流的做法,主要包括以规模化生产为特征的大农户、以兼业为特征的混合型农户及保持传统农业生产的小农户<sup>[15-16]</sup>。

### (二)现阶段中国农民的分类

从学术的角度来分析,首先,即使国家取消了农业户口与非农业户口的性质区分,户口在农村地区的居民仍然是政治意义上的农民,即使他们已经移住城市,脱离了农业生产,按照法律规定,他们的户口依然属于农村集体,可以从农村集体获得土地分配以及集体资产收益。其次,农村作为一个社会,随着乡镇企业和乡村旅游等产业的发展,很多户口不在农村的居民在乡村工作生活,他们都是农村社会的一部分,从社会学意义上讲,他们也是农民。第三,随着城市打工收入的增加,农业收入占农户收入比例越来越低,从经济学意义上讲,农民兼业是经济发展的必然,按照日本等国的定义,农业收入超过农户收入一半,或者从事农业的时间超过总劳动时间的一半,他们都被归类为农民。第四,从中国农业政策的实际出发,保障粮食安全一直是放在中国农业政策的优先位置。为了保障农业生产,支持家庭农场、“职业农民”、农业合作社等新型农业经营主体一直是保障粮食安全、促进农业生产的重要政策导向<sup>[17-18]</sup>。第五,所有的政策制定和实施都要有明确目的,尤其农业作为一个弱势产业,需要政策支持,“优先发展农业农村。”为了维护政策实施的效率,减少浪费,就必须要对政策设计精细操作。在乡村振兴战略的大背景下,必须要界定“真实农民”,以对其进行政策支持。所谓“真实农民”,就是那些能够对实现乡村振兴战略和维持农业农村可持续发展至关重要的人群。

乡村振兴的主体问题一直是学者们关注的焦点,既有研究从不同视角出发,得出了一系列有益的观点。第一类观点基于劳动力流动的视角,认为乡村振兴主体应由外部注入。林亦平和魏艾(2018)指出,现有农村劳动力难以适应农业现代化发展的素质要求,造成了乡村振兴中的主体“缺位”问题,而“城归”人口的人力资本禀赋能够有效支撑乡村振兴战略,具有“补位”的现实性与可能性<sup>[19]</sup>。朱启臻(2018)则进一步指出,破除城乡二元体制、实现劳动力要素的自由流动,能够为包括市民在内的新乡贤下乡、返乡创造现实条件,进而成为乡村振兴的主要力量<sup>[20]</sup>。第二类观点基于职业农民培育的视角,认为乡村振兴主体应重在培育。杨继瑞等(2013)认为使农民回归职业属性,是实现农业现代化发展的必然要求<sup>[21]</sup>。通过新型职业农民的培育,能够有效提升农业劳动力素质、提升农业生产科技水平<sup>[22]</sup>。因此,加快职业农民制度的建立,推进农民的职业培训,能够增强农民在乡村振兴战略中的主体作用。第三类观点基于农村社会主体分化的视角,认为乡村振兴的主体应内生于农村社会经济。贺雪峰(2018)认为在农户分化的现实背景下,“中坚农民”,即留守农村的青壮年农业劳动力,能够实现规模化经营,从而获取较高的收入,尤其是随着越来越多的农民进城,“中坚农民”的获利机会不断提高<sup>[9]</sup>。因此,“中坚农民”具有较为全面的经济和社会功能,能够有效带动小农群体的发展,是推动乡村振兴的理想主体<sup>[23]</sup>。但是,无论“职业农民”还是“中坚农民”都过于强调农业生产,不能涵

盖乡村振兴战略的所有内容。乡村振兴是促进城乡一体化,矫正发展不均衡的一个伟大战略。发展农村不能割裂农村和城市,也不能割裂农业供应链中的生产环节,更不能超越中国农村发展的历史现实。乡村振兴的终极目标是要实现乡村的可持续发展,即乡村社会从历史的低水平均衡社会发展成一个发达且可持续的新农村社会。

(三)日本和欧盟的经验

1. 日本的农民分化

在日本的农村社会结构中,农民分化现象十分明显。总体而言,农民的基本定义是耕地面积在 0.1 公顷以上且农产品销售额达到 15 万日元以上。为了便于农业政策制定的差异化考虑,日本政府采用了三种不同的定义来识别农民分化。第一种是基于耕地面积与农产品销售额,将农民划分为经营性农民与自给性农民。经营性农民指的是经营耕地面积在 0.3 公顷以上且农产品销售额在 50 万日元以上,未达到这一标准的则称为自给性农民。第二种是基于从事农业活动的时间,将农民划分为主业农民、准主业农民以及副业农民。主业农民与准主业农民均要求有未满 65 岁的家庭成员每年从事农业活动不少于 60 天,其中,主业农民的收入主要来源于农业生产,准主业农民的收入则主要来源于非农活动。副业农民指的是家中没有未满 65 岁的成员从事 60 天以上的农业生产活动。第三种是基于家庭成员的生产活动类型,将农民划分为专业农民与兼业农民。专业农民是指所有家庭成员均仅从事农业生产,而兼业农民指的是家庭成员中有一人或多人兼为工人。在此基础上,进一步将兼业农民划分为第一类兼业农民和第二类兼业农民,第一类兼业农民的收入主要来源于农业生产,第二类兼业农民的收入主要来源于非农活动。从表 2 可以发现,日本农民的总规模在不断下降,且以副主业农民与兼业农民为主,即大部分农民的非农化特征较为明显。2015 年日本仅从事农业生产的专业农民约占 20%左右。

表 2 日本农户类型划分

单位:万户

农户类型	2000 年	2005 年	2010 年	2015 年
总农户规模	312.0	284.8	252.8	215.5
经营性农户	233.7	196.3	163.1	133.0
自给性农户	78.3	88.5	89.7	82.5
以主业、副业划分经营性农户				
主业农户	50.0	42.9	36.0	29.4
准主业农户	59.9	44.3	38.9	25.7
副主业农户	123.7	109.1	88.3	77.9
以专业、兼业划分经营性农户				
专业农户	42.6	44.3	45.1	44.3
第 1 类兼业农户	35.0	30.8	22.5	16.5
第 2 类兼业农户	156.1	121.2	95.5	72.2

数据来源:日本农林水产省统计部

2. 欧盟的农民分化

农业补贴是欧盟共同农业政策中支持农业、农民发展的核心内容。然而,随着农民的不断分化,越来越多的非“真正农民”获取了大量的农业补贴,这一问题引起了欧盟农业政策制定者的关注。根据数据显示,在欧盟国家中只有 16.4%的农民是全职农民,这一比例低于日本的专业农民<sup>①</sup>。因此,为了使农业补贴能够支持真正的农民,欧盟提出了“真实农民”的概念。事实上,早在 2012 年,为了避免农业直接补贴投入到主要从事非农产业的农民中,欧盟讨论了关于“活跃农民”(Active Farmers)的定义。具体而言,主要通过两个标准来识别“活跃农民”:一是上一年的农业直接补贴占其非农收入的比例小于 5%;二是所拥有的农地处于适合放牧或耕种的自然状态,而该农地所有者未进行法律规定的最低限度的农业生产活动。其中,第一条标准主要是排除未以农业为主要生计的农户,第二条标准则是确保该农地处于农业生产用途时才能够获得补贴。根据欧盟的共同农业政策(Common Agricultural Policy)的最新定义,“真实农民”(Genuine Farmers)是未来欧盟农业补贴的主要对象。该定义的核心内涵是以农业为生计的农民,主要从土地面积、农业收入比例等

<sup>①</sup> 数据来源:欧盟委员会 <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/62101.pdf>.

指标来识别真正从事农业生产的农民。此外,从欧盟的农业政策目标来看,保障“真实农民”的生计是农业政策实施的首要目标,例如:共同农业政策(Common Agricultural Policy)的首要目标便是保障农民的公平收入;收入支持政策(Income Support)的首要目标是将直接补贴作为农民收入的安全保障,并确保农业生产的盈利性。但是,在欧盟层面并没有给出“真实农民”的精确定义,而是把这一定义权限下放到欧盟各国,按照欧盟的框架自行决定细则。

随着资本主义经济的不断发展,工业化将不可避免地推动农民分化,并由此带来农业经济结构的转型。此时,农民同质化条件下的政策体系必然无法适应新的农民分化格局。从日本与欧盟的实践经验可以发现,要保证农业政策目标的实现,必须先从政策上厘清各类农民,明确农业补贴政策所关注的主要对象,回答“究竟谁才是农民?”这一核心问题,由此展开的农业政策实施才是科学、有效的。这为我国乡村振兴战略的实施提供了十分有益的借鉴思路。

### 三、“真实农民”的定义提出及其必要性

中国的城市化率虽然超过了60%,但是还有40%的人口居住在农村,他们中的绝大部分人还是以农业为生。中国农村人口过密化的资源禀赋现实并没有得到根本改变,还有大量的人口以农业为生计。以农业为生计的人离不开农业,他们才是“真实农民”,他们也都是乡村的主体,当然也是乡村振兴的主体。乡村振兴是一个漫长的历史过程。农业政策当然要讲究效率,但是更重要的是保证这些农民的生计。

#### (一)“真实农民”的基本定义

“古者有四民。有士民,有农民,有工民,有商民。”在中国古代的农耕文化中,农民更多地体现为一种职业内涵,即农业生产活动的从事者(Farmer)。中华人民共和国成立以后,随着农村土改的完成,农民获得了土地,成为了“自耕农”,紧接着,在人民公社制度下,“自耕农”转变为了“人民公社社员”。直至1984年的家庭联产承包责任制实施后,农民重新拥有了土地的经营权,即“包产到户”,农业生产的集体制演变为自主经营的私营经济。然而,改革开放以后,在城市化倾向的经济发展政策中,城乡二元结构的“户籍制度”使得“农民”的涵义逐渐走向了复杂化。在户籍制度下,户口成为了农民与非农民的判别标准,即更多地体现为政治意义上的农民,农民户口无法享受与城镇居民户口同等的社会福利保障。这就导致了大量在城镇地区从事非农工作的农村剩余劳动力依然保持着农民的身份,但其生活环境与所从事的产业都已脱离了农村、农业,这类群体也被称之为“农民工”。近年来,随着城乡统筹进程的不断推进,我国取消了农业户口与非农户口的区分,虽尚未能全面实现城乡一体化,但这在某种程度上标志着二元户籍制度退出了历史的舞台。在新的背景下,政府开始重视农民的职业属性,自2012年以来,连续6年的中央一号文件均强调了新型职业农民的培育,从而为农业现代化发展提供有效的人力资本供给。由此可见,城乡二元经济体制是导致我国农民存在形态复杂的主要根源之一。“真实农民”(Genuine Farmers)的概念来源于欧盟的共同农业政策(Common Agricultural Policy),在共同农业政策的未来发展目标中指出,要保证只有“真实农民”能够获得共同农业政策的支持,这表明了在发达国家乡村振兴的过程中,由于缺乏对农民主体的清晰界定,导致了农业支持政策资源被非“真实农民”所俘获,这使得农业补贴效率降低,无法达到既定的政策目标。具体而言,在欧盟的定义中,“真实农民”的核心内涵是以农业为生计的农民,主要从土地面积、农业收入比例等指标来识别真正从事农业生产的农民。

基于欧盟“真实农民”的定义,我国的“真实农民”主要包含以下几类群体:(1)以新型农业经营主体为代表的大农户。数据显示,截至2018年底,全国家庭农场达到近60万家,其中,县级以上示范家庭农场达8.3万家;全国依法登记的农民合作社达到217.3万家,是2012年底的3倍多,其中,县级以上示范社超18万家。全国从事农业生产托管的社会化服务组织数量达到37万个<sup>①</sup>,并仍处于快速增长的阶段,这为乡村振兴的产业发展提供了有效的人力资本供给。从新型农业经营主体的本质来看,其所强调的是现代化农业生产素质与技能,从而实现高效率、高收益的农业生产,因而也成为了现阶段我国农业补贴的主要对象。(2)主要从事农业生产的小农。随着城镇化的快速发展,留守的中老年人口成为了传统农业耕作的主要劳动力来源。尽管传统小农尚未具备现代化农业生产的技术要求,但其长期根植于农村社会当中,是农村社会治理、

<sup>①</sup> 数据来源:农业部2020年印发的《新型农业经营主体和服务主体高质量发展规划(2020—2022年)》。

农村文化传承的重要载体,是目前我国农村社会的主要构成部分。因此,这部分群体内生于农村经济社会,是“真实农民”的重要组成部分,应成为政策关注重点。然而,由于小农生产的低效性,2012 年我国农村居民家庭经营耕地平均面积仅为 2.34 亩(如表 3 所示),因而在目前的农业补贴政策体系中,这一群体尚未得到充分重视。此外,部分兼业农户也是“真实农民”的一部分。除大量常年外出打工的农村劳动力之外,部分农户同时从事着农业与非农业活动。在本文的定义中,我们将农业收入占家庭可支配收入 10%及以上的兼业农户定义为“真实农民”,由此符合以农业为生计的基本特征。从统计学上讲,10%是一个统计显著性门槛,低于 10%在统计学上就是显著的,即这些人不再显著地依靠农业支撑他们的收入。

基于以上定义,表 4 的统计数据表明小农还是我国“真实农民”中的核心组成部分,是乡村振兴的主体。尽管在经济收入上,小农处于农村社会的底层,但是在政治意义上,小农作为自有生产资料的小资产阶级,构成了一个十分庞大的中间阶层<sup>[24]</sup>。这一阶层的发展对于农村社会经济的稳定具有十分重要的意义。因此,如何有效地支持小农的发展直接关系到乡村振兴战略的成败。

表 3 农村居民家庭经营耕地面积结构 单位:亩/人

指 标	2010 年	2011 年	2012 年
农村居民家庭经营耕地面积	2.28	2.3	2.34
农村居民家庭经营山地面积	0.35	0.49	0.48
农村居民家庭园地面积	0.11	0.11	0.1
农村居民家庭养殖水面面积	0.04	0.04	0.04

数据来源:国家统计局

表 4 我国“真实农民”分布结构 单位:万户

类型	经济特征	农户数量
纯小农	全部或主要收入来源于传统农业生产活动	17332
农业兼业户	绝大部分收入来源于农业生产活动,少部分来源于非农活动	4889
规模农业经营户	全部或主要收入来源于现代化规模农业生产活动	389

数据来源:《中国农村经营管理》统计年报(2017)

### (二)“真实农民”提出的必要性

第一,明确乡村振兴的主体地位。业由人兴,人是一切活动的主体,科学的主体定位是乡村振兴战略实施的基本前提。乡村振兴主体的缺失问题已受到理论界与实务界的一致认同,关于这一问题,社会各界也进行了大量的探讨,但正如前文所言,现有的各类主体均存在一定的不足之处,而“真实农民”定义的提出,能够从政策层面明确乡村振兴战略所需支持的农民群体,有助于提升乡村振兴战略实施的政策效率,进而为乡村振兴战略的主体培育提供切实可行的实践依据。

第二,确保乡村振兴的可持续性。乡村振兴战略是我国农业农村现代化发展的重要举措,这就要求乡村振兴战略的实施必须具备可持续性。在现有的农业政策补贴框架中,更多地关注了以职业农民、家庭农场、农业合作社等新型农业经营主体为代表的大农户,并投入了大量的财政补贴。然而,作为“真实农民”重要组成部分的小农,才是实现乡村振兴的关键群体,却未得到充分重视。因此,“真实农民”定义的提出能够有助于厘清其内在组成部分。如前文所言,尽管小农的生产效率相对较低,但这群根植于农村经济社会的小农正是“真实农民”的核心组成部分。如表 5 所示,低收入组的小农家庭经营性收入仅为高收入组的十分之一,可见小农在家庭生产经营方面处于明显的弱势地位,因此,以“真实农民”定义为基础展开的农业补贴能够转变以效率为导向的农业补贴政策,更加关注小农的生计问题,促进农业补贴政策的公平性。小农阶层的健康发展是保障农村经济社会可持续发展的关键所在,由此展开的乡村振兴才是长久的、可持续的。

表 5 农村居民家庭平均每人家庭经营纯收入 单位:元

指 标	2010 年	2011 年	2012 年
农村居民家庭平均每人家庭经营纯收入	2832.8	3222	3533.4
农村居民低收入户人均家庭经营纯收入	939.4	824.9	937.7
农村居民中等偏下收入户人均家庭经营纯收入	1828.4	2018.6	2216.2
农村居民中等收入户人均家庭经营纯收入	2496.6	2856.7	3124.7

指 标	2010 年	2011 年	2012 年
农村居民中等偏上收入户人均家庭经营纯收入	3462.2	3947.6	4330.4
农村居民高收入户人均家庭经营纯收入	6419.4	7784.4	8500.1

数据来源:国家统计局

#### 四、结论和政策含义

“三农”问题是中国经济发展过程中无法逾越的问题、难题。中国作为一个人口大国,即使城镇化发展到成熟水平,依然有数亿人口生活在农村地区<sup>①</sup>,其中大部分人以农业为生计,因此,只有贯彻落实乡村振兴战略,实现农业农村的现代化,才能真正建成全面现代化强国。然而,在长期城乡二元结构体制的作用下,农村地区经济社会发展落后导致了各类要素不断流向城镇地区,乡村发展缺乏动力、活力,由此导致的主体定位不清晰是目前乡村振兴战略实施过程中亟待破解的难题。欧盟的实践经验清晰地表明了,在乡村振兴过程中“真实农民”是保障乡村经济社会可持续发展的核心主体,因此,欧洲共同农业政策的补贴导向正在不断向大量小农倾斜,即向“真实农民”的核心组成部分倾斜。

目前我国的农业政策补贴主要集中在新型农业经营主体当中,所体现的是一种追求效率型的农业政策导向,这能在一定程度上提升农业的生产效率、保障国家粮食安全,但是,在追求效率的过程中,也应兼顾公平,尤其要关注作为“真实农民”核心组成部分的小农群体。尽管这部分小农群体仍主要停留于低效率的传统农耕生产方式,但这部分群体也是农村社会最重要的组成部分,他们的生计问题直接关系到农村传统文化的传承、农村社会秩序的稳定。事实上,这也是目前欧盟众多发达国家在推动乡村振兴过程中所面临的难题。在欧盟以往的政策体系中,由于对小农的支持力度不足,导致了部分小农受到大农竞争的挤压而破产,被迫离开农村,最终使得部分地区的农村社会空心化和崩溃。因此,要实现乡村振兴,必须重视小农群体的健康发展,强调农业补贴的公平性。

基于以上研究结论,本文的政策启示如下:第一,完善农业补贴的政策导向。现有大量农业补贴均主要集中在以新型农业经营主体为代表的大农户中,大量根植于农村生产生活的小农是“真实农民”的核心组成部分,但其所获得的农业补贴范围十分有限。这可能会导致小农的大量逃离,农村社会的空心化问题进一步加重,乡村振兴的主体缺失。因此,政府可适度借鉴欧洲共同农业政策的制度框架,进一步完善农业补贴的公平性,促进“真实农民”的可持续发展。第二,健全农村社会保障体系。医疗、教育、养老等社会保障体系的缺位是制约小农发展的重要因素。传统的农业生产方式决定了小农难以有效抵御外部不确定性风险的冲击,尤其是疾病、子女教育投入等,因此,在当前城乡融合发展的大背景下,政府应加快健全农村地区的社会保障体系,逐步实现城乡社会保障体系的一体化,保障小农的生计问题,使小农成为“真实农民”的中坚力量。第三,实现乡村振兴与小农发展的有机衔接。小农既根植于农村社会、以农业为生计,是“真实农民”的核心组成部分,也是乡村振兴的重要主体。小农的发展理应纳入到乡村振兴的政策体系中,拓宽小农参与到农村经济社会活动的途径,这不仅能够为乡村振兴提供可靠的人力基础,也有助于实现小农的自我发展。因此,地方政府在推进乡村振兴时,应当在一定程度上推动政策资源向小农倾斜,使小农真正融入到乡村振兴当中,在提升小农的经济收入时,也应注重提升其人力资本积累,从而实现乡村振兴与小农发展的有效协同。

#### [参 考 文 献]

- [1] 叶兴庆. 新时代中国乡村振兴战略论纲[J]. 改革, 2018(1): 65—73.
- [2] 罗必良. 明确发展思路, 实施乡村振兴战略[J]. 南方经济, 2017(10): 12—15.
- [3] 魏后凯. 如何走好新时代乡村振兴之路[J]. 人民论坛·学术前沿, 2018(3): 14—18.
- [4] 于晓华, 武宗励, 周洁红. 欧盟农业改革对中国的启示: 国际粮食价格长期波动和国内农业补贴政策关系[J]. 中国农村经济, 2017(2): 84—96.
- [5] 黄宗智. 华北的小农经济与社会变迁[M]. 北京: 中华书局, 2004.
- [6] 黄宗智. 长江三角洲小农家庭与乡村发展[M]. 北京: 中华书局, 2000.

<sup>①</sup> 根据联合国预测, 中国的城镇化率到 2035 年将达到 71.1%, 而乡村常住人口的规模则依然高达 3.35 亿人。

- [7] 黄祖辉. 准确把握中国乡村振兴战略[J]. 中国农村经济, 2018(4): 2—12.
- [8] 王国刚, 刘彦随. 农村空心化过程及其资源环境效应[M]. 北京: 科学出版社, 2017.
- [9] 贺雪峰. 关于实施乡村振兴战略的几个问题[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018(3): 19—26.
- [10] 李宪宝, 高强. 行为逻辑、分化结果与发展前景——对 1978 年以来我国农户分化行为的考察[J]. 农业经济问题, 2013(2): 56—65.
- [11] 李逸波, 彭建强. 农民职业分化的微观影响因素实证分析——基于分化程度与城乡选择的二重角度[J]. 中国农村观察, 2014(3): 42—51.
- [12] 张茗朝, 姜会明. 农民收入分化对经济增长的影响——基于吉林省 1991—2014 年的数据[J]. 社会科学战线, 2016(4): 252—255.
- [13] 陆学艺, 张厚义, 张其仔. 转型时期农民的阶层分化——对大寨、刘庄、华西等 13 个村庄的实证研究[J]. 中国社会科学, 1992(4): 138—152.
- [14] 林坚, 马彦丽. 我国农民的社会分层结构和特征——一个基于全国 1185 分调查问卷的分析[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2006, 30(1): 15—21.
- [15] 贺雪峰. 谁是农民: 三农政策重点与中国现代农业发展道路选择[M]. 北京: 中信出版社, 2016 年.
- [16] 高帆. 中国乡村振兴战略视域下的农民分化及其引申含义[J]. 复旦学报(社会科学版), 2018, 60(5): 149—158.
- [17] 于晓华, Bruemmer Bernhard, 钟甫宁. 如何保障中国粮食安全[J]. 农业技术经济, 2012(2): 4—8.
- [18] 于晓华. 以市场促进农业发展: 改革开放 40 年的经验和教训[J]. 农业经济问题, 2018(12): 8—13.
- [19] 林亦平, 魏艾. “城归”人口在乡村振兴战略中的“补位”探究[J]. 农业经济问题, 2018(8): 91—97.
- [20] 朱启臻. 当前乡村振兴的障碍因素及对策分析[J]. 人民论坛·学术前沿, 2018(3): 19—25.
- [21] 杨继瑞, 杨博维, 马永坤. 回归农民职业属性的探析与思考[J]. 中国农村经济, 2013(1): 40—45.
- [22] 徐辉. 新常态下新型职业农民培育机理: 一个理论分析框架[J]. 农业经济问题, 2016(8): 9—15.
- [23] 杨磊, 徐双敏. 中坚农民支撑的乡村振兴: 缘起、功能与路径选择[J]. 改革, 2018(10): 60—70.
- [24] 张建雷. 人口分化: 理解转型期农民分化的一个视角[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2018(4): 2.

(责任编辑: 蒋 萍)

## Definition and Policy Implications of “Genuine Farmers”

HAN Jia-li<sup>1</sup>, WANG Han-jie<sup>2</sup>

(1. School of Economics, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120;

2. Department of Rural Development and Agricultural Economics, University of Goettingen, Goettingen 37073, Germany)

**Abstract:** Who are farmers? This is a question that cannot be ignored in making agricultural policies around the world, but difficult to answer. How to identify and foster genuine farmers is the key point to be solved in the rural revitalization strategy. Due to China's special national conditions, farmers have many forms, including farmers in the political sense, farmers in the social sense, farmers in the economic sense, professional farmers in the production sense, and farmers in the policy support sense. In the EU's common agricultural policy, the so-called “Genuine Farmers” are emphasized to be subsidized in order to achieve its established rural sustainable development policy goals. In China, the unreasonable rural labor structure, aging population, and insufficient quality of human capital have become indisputable facts, which have led to ambiguity of the main body of the rural revitalization strategy and the unsustainable development of agriculture and rural areas. Therefore, this article focuses on the fostering of rural revitalization main body from a new perspective, and puts forward the definition of “Genuine Farmers”. This article suggests that farmers with the share of agricultural income more than 10% in total disposable income belong to “Genuine Farmers”. Small farmers are an important part of “Genuine Farmers”. However, existing agricultural support policies overemphasize production efficiency and ignore “livelihoods”, which is unfair for small farmers. To revitalize the countryside is to fully and fairly support the “Genuine Farmer”, especially to support and protect small farmers, to cultivate a new generation of “genuine farmers”. Apart from increasing their income, the government should also pay more attention to improving their human capital, so that they can meet the requirements of the modernization of agricultural and rural development, and promote the sustainable development of rural economy and society.

**Key words:** rural revitalization; genuine farmer; basic definition; policy implications