

# 为促进家庭农场高质量发展提供法治保障

(市人大常委会委员、农业与农村委主任委员 孙雷)

(上接A2版)

## 准确把握 《条例》的主要内容

《条例》不分章节,共二十五条。主要内容:

(一)明确了家庭农场的定义。第二条第二款规定“本条例所称家庭农场是指以家庭成员为主要劳动力,以家庭为基本经营单元,从事农业规模化、标准化、集约化生产经营的主体”。其中要把握三个关键点:一是关于主要劳动力。家庭农场是以家庭成员为主要劳动力,除季节性、临时性聘用短期用工外,一般不常年雇佣外来劳动力从事家庭农场的生产经营活动。一般来讲,如常年雇佣外来劳动力从事农业经营活动的,那不是家庭农场,而是专业大户。二是关于规模化,家庭农场要适度规模经营。受家庭劳动力状况、机械化水平、社会化服务水平和家庭农场经营者管理能力等因素限制,家庭农场的发展要与当地农业发展条件相适应,要与经营者生产经验和经营能力相适应,规模不是越大越好。要兼顾效率与公平,防止出现少数人控制农村土地或违法转租土地,而损害其他农村集体经济组织成员权益的情况。家庭农场经营收益大体上要城镇居民中等收入大体相当,吸引更多的小农户成长为家庭农场。同时,也要严格控制家庭农场的规模,减少大规模、超大规模家庭农场的数量。本市现阶段粮食生产家庭农场经营的规模一般在100-150亩为宜,今后随着农业生产力水平的进一步提高、农业劳动力的进一步转移,可逐步扩大家庭农场土地经营规模。三是处理好家庭农场和农民专业合作社的关系。家庭农场与农民专业合作社同为新型农业经营主体,既有区别,也有联系。它们之间的区别有:①成员组成不同。家庭农场以家庭为基本经营单元。农民专业合作社成员不受家庭限制,至少5名以上可发起成立农民专业合作社,且农民成员占比不低于80%。②登记注册方式不同。家庭农场的主要经营者可按个体工商户的条件向市场监管部门申请登记注册,而农民专业合作社可依法登记为特别法人。③分配方式不同。家庭农场自主经营、自负盈亏,如有盈余归家庭农场所有。农民专业合作社自主经营、自负盈亏,如有盈余,可分配盈余主要按照成员与合作社的交易量(额)比例返还,返还总额不得低于可分配盈余的百分之六十;返还后的剩余部分,以成员账户中记载的出资额和公积金份额,以及合作社接受国家财政直接补助和他人捐赠形成的财产平均量化到成员的份额,按比例分配给成员。它们之间的联系有:①家庭农场、农民专业合作社使用的农业生产用地,都是来自于农户委托农村集体经济组织统一流转或者成员以其经营权入股的土地。②家庭农场可以发起或者加入农民专业合作社,可以与农民专业合作社形成产业联合体。③家庭农场和农民专业合作社都是新型农业经营主体,是发展农业产业、促进农民增收、实现乡村振兴的重要形式。

(二)明确了家庭农场的权利与义务。《条例》对家庭农场的权利与义务作了相关规定。一是明确了可以享受直接补贴和项目支持。第五条第一款规定“家庭农场合法

权益受法律保护,任何单位和个人不得侵犯”,第二款规定“家庭农场依法可以享受国家和本市的直接补贴和项目支持。对国家和本市财政直接补助形成的生产经营资产享有占有、使用和收益的权利,并可以按照规定进行处分”。二是明确了家庭农场的法律责任。第二十三条规定“家庭农场从事生产经营活动应当遵守农村土地用途管制、耕地保护、生态环境保护、农产品质量安全等相关规定,使用并维护好农田水利、林网等基础设施”。同时,也规定了家庭农场不得从事的六种行为,“擅自将流转经营土地再流转给第三方;损害农田水利、林网等基础设施;从事掠夺性经营,损害土地、其他农业资源和环境;擅自改变流转经营土地的农业用途;采取弄虚作假、隐瞒真实情况等手段,套取政府扶持项目和资金;违反法律、法规的其他行为”。

(三)明确了各级政府及部门职责。家庭农场的发展,离不开各级人民政府及相关部门的管理与扶持。《条例》对各级人民政府及相关部门扶持、指导、服务和规范管理的职责进行了明确。一是明确了各级人民政府职责。第三条第一款规定“市、区人民政府应当建立健全支持家庭农场健康发展的体制机制,制定政策措施,促进家庭农场适度规模经营和高质量发展”,第四款规定“镇(乡)人民政府负责对家庭农场生产经营的服务指导和规范管理的日常工作”。二是明确了相关部门职责。第三条第二款规定了农业农村部门职责,“农业农村部门是本市家庭农场的主管部门,负责本行政区域内涉及家庭农场相关政策的拟定和协调落实,承担家庭农场发展的扶持、指导、服务、规范等相关工作”。第三款明确了其他相关部门职责,“发展改革、财政、市场监管、规划资源、商务、金融、人力资源社会保障、绿化市容(林业)、科技、文化旅游、生态环境、水务、气象等部门应当按照各自职责,做好促进家庭农场发展的相关工作”。三是明确了家庭农场实行名录制度。第四条第一款规定“本市实行家庭农场名录制度。家庭农场可以按照规定纳入名录库享受相关扶持政策,也可以根据经营情况退出名录库”。这里要特别注意两点:1、家庭农场可不纳入名录库,纳入后也可退出。2、家庭农场只有纳入名录库才能享受相关扶持政策。第二款规定市农业农村部门制定本市家庭农场纳入名录库的主要经营者成员条件、技能水平、劳动力结构等基本要素。这里要特别强调一点:家庭农场发展好不好,带头人起到至关重要的作用。家庭农场主要经营者应具备从事农业生产管理能力、接受过相关技能培训、具有相应知识技能等条件,直接影响家庭农场发展是否健康,是否能实现高质量与可持续发展。

(四)明确了家庭农场的政策支持。要处理好发展家庭农场和农村土地“三权分置”制度的关系。第六条第一款规定“本市坚持农村土地集体所有、维护农村土地承包权益,保障农村土地经营权向家庭农场有序流转”。这里要注意三点:1、《民法典》明确农村土地所有权、承包权、经营权实行“三权分置”,发展家庭农场是在坚持农村土地集体所有的前提下,维护农村土地承包权益,依法实施农村土地经营权向家庭农场有序流转。2、为了保障家庭农场的持续稳定经

营,第三款规定“流转期限原则上不低于三年”。土地是家庭农场最主要的生产资料,家庭农场经营的土地绝大部分是从承包户手上流转来的。土地流转年限偏短的话,经营者不敢轻易加大对土地的投入,对家庭农场农业生产经营则造成很大影响。第七条第一款规定“家庭农场应当通过农村土地经营权公开流转平台获取农村土地经营权,并签订土地经营权流转合同”,第二款规定“家庭农场依法取得流转期限为五年以上土地经营权的,可以持取得土地经营权的相关材料以及其他必要材料申请土地经营权首次登记”。3、根据《农村土地承包法》有关规定,土地经营权流转的,本集体经济组织成员享有优先权。本集体经济组织成员在同等条件下,可优先获得流转土地,设立家庭农场。在本集体经济组织没有合适人选的情况下,非本集体经济组织成员经村委会或者集体经济组织认定,具备从事家庭农场生产经营能力的也可以获得流转土地,设立家庭农场。

(五)明确了事关家庭农场可持续发展的政策支持。《条例》对家庭农场的用地用电、财政扶持、金融保险、科技、电子商务、社会保障等方面政策支持进行了明确。一是明确了用地用电支持。第八条第一款规定“区、镇(乡)人民政府应当在符合国土空间规划和农业相关规划的前提下,对家庭农场用于仓储、晾晒、冷藏保鲜、农机放置、农产品初加工等设施用地给予统筹支持和合理安排”,第十七条规定“家庭农场从事种植业、养殖业的,执行本市农业生产电价,并可以参照农民专业合作社执行农业分时电价”。二是明确了财政扶持政策。第十条规定“市、区人民政府应当将促进家庭农场发展的经费纳入本级财政预算,通过财政补助、贷款贴息、先建后补等方式,重点用于支持家庭农场基础设施建设、农业生产设施建设、质量标准认证、市场营销、技术创新与推广、人员培训等事项”。三是明确了金融和保险支持。第十一条第一款规定“金融管理部门应当按照国家要求推进普惠金融发展,鼓励银行业金融机构在风险可控的前提下,增加对家庭农场的信贷支持力度”。第十二条第一款规定“市、区农业农村部门应当为家庭农场提供政策性保险,引导家庭农场参加各类农业保险,增强家庭农场抵御风险的能力”。四是明确了科技支持。第十三条第一款规定“市、区科技、农业农村部门应当指导和扶持家庭农场应用新品种、新技术、新农艺,支持有条件的家庭农场建设科技试验示范基地,参与实施农业技术研究和推广活动”。五是明确了电子商务促进支持。第十五条第一款规定“市、区商务、农业农村部门应当采取措施,推动家庭农场和电子商务平台经营者建立合作关系,拓宽农产品流通渠道”。六是明确了社会保障支持。第十九条第一款规定“本市户籍人员在家庭农场就业期间,经协商一致,可以通过集体参保方式,参照本市灵活就业人员参加城镇职工基本养老保险和医疗保险”。

(六)明确了家庭农场可自主决定是否申请登记。国家要求各地推进农村一二三产业融合发展,大力发展农业新业态,主动适应经济发展新常态。在引导培育家庭农场走产业融合发展之路中,必定涉及家庭农场向外开具发票。而家庭农场向税务部

门申请税务登记的前提必须是市场经济主体。这就要求家庭农场的主要经营者首先要向市场监管部门提出登记注册的申请。在立法调研中,许多家庭农场主要经营者和郊区农业农村部门也一直在呼吁增加登记条款:家庭农场根据自身发展情况,需要成为市场主体,参与市场竞争,可以到市场监管部门进行登记。为呼应基层对立法的需求,《条例》第十四条对家庭农场登记服务作了明确规定,“家庭农场经营者可以自主决定向市场监督管理部门申请登记。符合条件的,市场监督管理部门应当依法受理并准予登记”。

(七)明确了对家庭农场的社会化服务支持。《条例》鼓励保险机构、电子商务平台、涉农院校、科研院所等社会组织为家庭农场提供相关服务支持。第十二条第二款规定“鼓励保险机构加强对家庭农场的综合保险服务,建立健全包括农作物生产和农产品运输、储存、加工、销售等全流程风险保障体系,扩大农业保险覆盖范围”。第十五条第二款规定“鼓励电子商务平台经营者通过降低入驻门槛和促销费用等方式,支持家庭农场发展农村电子商务”。第十八条第三款规定“鼓励涉农院校、科研院所和农业产业化龙头企业等,采取田间教学等形式为家庭农场提供职业技能培训服务”。

## 全面贯彻落实好《条例》

贯彻落实好《条例》,引导和促进本市农家庭农场高质量发展,是一项长期性任务。要加强《条例》的宣传,严格贯彻法规的实施,将《条例》各项规定落到实处。

(一)加强《条例》宣传贯彻。《条例》颁布施行后,各级人民政府和相关部门要高度重视,深刻领会和准确把握《条例》主要内容和精神实质,确保《条例》的贯彻落实。组织开展《条例》的宣传、解读和培训,明确《条例》宣贯的主要对象是本市家庭农场主要经营者、各级人民政府和相关部门、为家庭农场发展提供服务支持的组织等。开展多种形式的法规宣传活动,积极营造全社会学习贯彻《条例》的良好氛围。

(二)贯彻执行《条例》规定。市、区人民政府和相关部门要根据法规和各自职能,明确职责、压实责任、主动作为,对照法条、逐条落实,切实促进本市家庭农场高质量发展。市农业农村部门要制定下发贯彻实施《条例》文件,对本市各涉农区有关部门、镇(乡)村提出具体工作要求。市、区农业农村部门要对照《条例》研究制定相关实施细则,完善各项配套制度。镇(乡)人民政府要严格遵照农村土地“三权分置”制度,做好农村土地经营权向家庭农场流转的指导和规范管理工作,确保家庭农场健康可持续发展。家庭农场要遵守农村土地用途管制、耕地保护、生态环境保护、农产品质量安全等相关规定,不得从事《条例》禁止行为。

(三)适时开展《条例》执法检查。市、区农业农村等相关部门要把贯彻落实好《条例》,作为当前的重点工作来抓。市、区人大要积极推动《条例》的贯彻实施,主动关心和参与相关宣贯培训工作,适时组织开展《条例》贯彻实施情况的执法检查,进一步推动《条例》的贯彻实施。