

“三农”决策要参

2018 年第 31 期（总第 249 期）

清华大学 中国农村研究院

2018 年 9 月 3 日

台湾小农经营的现代化转型发展 路径与经验

内容摘要：海峡两岸农业都是典型的小农经营形态。自 20 世纪中叶以来，发展轨迹有很强的相似性，但发展阶段存在显著差异。台湾从传统农业向现代农业转型的发展过程中，形成了较为完备和有效的经营制度体系，包括农地经营制度、农业金融制度、农业科技推广制度、农产运销制度和农民合作组织制度等，为东亚区域小农经济发展树立了良好典范。参照和借鉴台湾发展经验，对推动大陆现代农业经营体系构建，促进小农户与现代农业发展有机衔接具有重要价值。

关键词：海峡两岸 小农经济 现代农业 经营制度

过去半个多世纪以来，两岸农业都保持了相似的小农经营体制，但在生产经营的组织方式、农业现代化水平及产业化发展等方面存在较大差异。相对而言，大陆地域辽阔，农业资源丰富，随着经济的快速增长，现代农业发展的空间和潜力巨大。然而，受制于小农经营方式，资源要素配置效率相对较低，二元经济结构下工农和城乡发展的不平衡矛盾突出，农业现代化仍处于相对较低水平。台湾从传统农业向现代农业转型发展过程中，通过一系列农业经营制度的建立和完善，为小农户与现代农业发展有机衔接创造了良好条件。自 20 世纪 80 年代，台湾以立体化、精细化、高端化为现代农业发展的主轴，着力推动精致农业发展，现代农业发展模式逐步形成并趋于成熟，农业现代化水平大幅提升，为具备相似小农经营条件的大陆现代农业发展提供了可资借鉴的示范。

一、台湾农业转型发展的路径与成效

1945 年以前，日本占领下的台湾形成了以稻米和甘蔗为主的单一农业生产形态。基础薄弱加上战争破坏，光复初期的台湾工农业生产处于非常低的水平，亟需恢复和发展农业生产，并通过农业部门的利益输送完成工业化初期的积累。近半个多世纪以来，台湾农业经历了“恢复 - 发展 - 停滞 - 调整 - 转型”的过程，逐步实现了由传统农业向现代农业的转变，农业政策也由挤压变为保护。

20 世纪 50 年代，台湾通过土地改革建立起自耕农体系，农业生产潜力被大大激发出来，农业生产效率得到大幅提升，生产能力得到迅速恢复和发展。到 1953 年，台湾农业产出就已达到战前最高水

平。1953年到1969年，台湾实行以“农业培养工业”的发展方针，农业在持续发展的同时也为工业化及整体经济发展做出了重要贡献。进入60年代以后，受工商业快速发展的影响，台湾农业的生产成本和机会成本不断攀升，农业部门的比较效益不断下降，资本和劳动力不断流向非农部门，农业开始步入缓慢发展时期，逐渐成为三大产业中占比最小的部门，在整体经济中已处于相当次要的地位。

20世纪80年代，台湾当局采取了一系列重大政策措施，调整农业发展方向，由过去重视“量”的增加，转向重视“质”的提升，将农业发展与农民生活水平的提高、农村环境的改善相结合，以实现“生产、生活、生态”的良性循环；90年代进一步提出“农业零成长”口号，重点转向发展新的优良农产品，提高农产品品质，促进农业升级，着力发展“精致农业”，开启了“以工业培养农业”为主的农业现代化高速发展阶段。“精致农业”突出体现在两个方面：一是“安全”，二是“创意”。安全，就是强调质量安全；创意，就是打造农产品品牌。经过20年的发展，台湾农业逐渐实现了转型，以追求“经营方式细腻化、生产技术科学化和产品品质高级化”为特征的精致农业生产经营体系逐渐建立并完善，农业农村现代化水平得到显著提升。

2009年，台湾进一步提出“精致农业健康卓越方案”(2009—2012年)，旨在通过新技术开发与应用，发展高价值优质农产品；通过推行“小地主大佃农”策略，提升规模效益；结合观光与文创，深化休闲农业经营，延伸产业链，拓展新市场；着力以品牌发展带动农

业升级，打造所谓健康农业、卓越农业、乐活农业。其中，健康农业强调安全优质的农产品生产，卓越农业强调特色品牌农业打造，乐活农业则是将农业生产和农村建设结合，强调大力发展休闲农业。

新方案的实施产生了显著成效，精致农业产值由 2008 年的 934 亿元新台币上升至 2012 年的 1345 亿元新台币，增长 44%，提供了约 6 万个就业机会。通过推动“小地主大佃农”政策，至 2012 年年底，已辅导大佃农总体经营规模达 9579 公顷，个体平均耕作面积 7.2 公顷，为当时台湾农户平均农地面积 1.1 公顷的 6 倍；大佃农平均年龄 44 岁，显著低于平均年龄为 62 岁的一般经营农民，年轻化明显。

二、台湾农业转型发展的制度体系支撑

台湾农业不断转型升级，成为东亚地区小农经营条件下现代农业发展的典范。台湾农业转型之所以成功，离不开其在土地、金融、农业科技推广、农产运销和农民合作组织等方面不断调整和改进的制度体系支撑，这些领域的成功经验和做法，为包括大陆在内的东亚区域小农经营与现代农业发展有机衔接提供了良好示范。

（一）农地制度改革

自 20 世纪中期以来，台湾相继推行了三次农地制度改革，每次改革都是应农业、农村及经济社会发展需要做出的重大政策调整，为推动农业升级发展提供了重要支撑。战后初期，台湾开始了以“耕者有其田”为目标的第一次农地制度改革，建立起小农经营模式的自耕农体系，大大激发了农业生产活力。20 世纪 70 年代末开始的第二次农村土地改革，核心目标是解决农业规模化经营问题，涉及土

地所有权的转移，旨在淡化小农经济，实现农业生产的机械化、规模化和专业化，一定程度上加快了台湾农业现代化的进程。2008年开始推行的“小地主大佃农”政策，被称为台湾第三次农地制度改革，旨在鼓励无力耕作的老农、不在农村的农民及无意经营农业的农民将农地长期租给有意愿和有能力的务农者，扶持专业农民扩大农地经营规模，提升农业经营水平。

综观台湾三次农地制度改革，其具体措施均是应不同时期台湾农业、农村及经济社会发展的环境和需要，有针对性地解决发展中面临的问题，以促进农地资源的合理利用，提升农业生产效率。

（二）农业金融制度

20世纪70年代台湾就基本形成了系统性的农业金融制度。然而，由于其运行管理体制没有与一般性金融相区隔，金融机构多元化、管理和执行部门多层次等问题普遍存在，显著影响了金融系统对农业的支撑和保障作用。直到2004年《农业金融法》颁布实施，才实现商业性金融与农业性金融相分离，农业性金融有了独立性，不再依附于商业性金融机构，拥有了一套独立的农业金融体系。

台湾地区完善的农业金融制度保证了充足的农业贷款来源。首先，官方农业金融机构会提供政策性农业生产资金；其次，农业信用保证基金分担了农业金融机构的融资风险，保证了农渔民的贷款额度；再次，“中央存款保险公司”为农业金融机构的存款办理了保险，为农业金融机构发放农业贷款提供了资金保障；最后，“政府”以及各种兼营性事业单位（如台湾粮食局）也能够提供农业贷款，

直接面向农渔民推动实现其农业政策。

（三）农业科技推广制度

在地狭人稠、自然资源缺乏的不利条件下，台湾现代农业发展取得丰硕成果，这些成就与其完善的农业技术推广体系密不可分。台湾的农业科研成果之所以能够顺利转化为实际生产力，得益于其注重应用的科研机制、服务基层的农民组织，以及产学研的联动发展，这“三驾马车”作为核心驱动力，将农业科研成果带入农业生产一线。

台湾农技推广的经费主要有“政府”提供、农会提供、推广事业的收入和专营企业投入这四个重要渠道。此外，由于农业推广属于服务性工作，资金来源除了以上四个途径外，募集收入也占相当比重。对农民而言，农业技术的推广教育基本是无偿的，这也是台湾农业技术推广得以长期稳定发展的重要因素之一。农业技术推广的内容主要是按照台湾当局农业产业政策的方向、科技发展水平，以及国际市场需求变化，通过推行“一乡一品”等策略，鼓励农民进行产业结构调整。台湾的农业技术推广服务体系为台湾农业的生产活动、农场经营等提供了有力支持，是农业科研成果转化的有力渠道，也是促进农业科技进步的重要力量。

（四）农产运销制度

在农业发展的不同阶段，台湾始终把农产运销作为施政的重要内容，不断强化农产品产销的调控力度。1981年，台湾出台《农产品市场交易法》，第一次把农产运销纳入法制管理轨道。1992年，台

湾出台第二部有关农产运销的正式法规《公平交易法》。在运营机制上，台湾农产品运销经历了一个从行政管理到法制化管理逐步过渡和完善的过程。台湾农产运销体系经过长期的探索和发展，从立法规范到机制化运行，从标准化生产到组织化管理，从产地运销到市场体系建设，在产地收购、集货处理、储藏运输、市场销售等各个环节的体制机制都已逐步形成和完善，成为小农户对接大市场的重要纽带和桥梁。

台湾农产品运销制度是随着经济发展和市场体系的建立逐步完善的，在此过程中，当局施政的重点从辅导农民增加产量向辅导农民健全运销体系、提供信息服务和加强标准化管理方向转变，从而逐步实现宏观调控与市场调节相结合，使二者相辅相成。

（五）农民合作组织制度

台湾的农民合作组织包括农会、农业合作社、合作农场、农业产销班等。其中，农会的发展历程最久，有一百多年的历史，是一种多目标、多功能的农民组织，兼具经济、社会、政治等多重功能，是台湾特有的农民合作组织类型。台湾农业合作社发展也经过近一个世纪的演进，历经几度曲折和反复终于走上正轨，在农村形成了一个较为庞大、完整的组织体系。台湾农业合作社的不断演进，对农业、农村发展起到了积极推动作用，突出表现在两个方面。

一是促进了农业专业化生产。通过合作社的共同经营，生产过程的专业化协作程度大幅提高，如台湾云林县西螺镇汉光果菜生产合作社对社员的服务项目包括产前的育种、产中的用药及技术改善、

产后的销售、建立品牌、检验农药残留等。二是提高了农产品市场竞争力。通过合作经营，降低了农产品的生产成本，而且通过合作社将产品集中、分级、包装，直接贩卖给批发商或制造商，增加产品附加价值的同时，减少了中间环节和单位运销成本。

三、对台湾农业发展经验的借鉴

自 20 世纪中叶到 21 世纪初，台湾农业伴随工业化发展和科技、信息技术的进步，经历了从传统农业向现代农业的转型，其发展过程中积累的制度与政策经验，为东亚小农制国家和地区现代农业发展提供了良好典范。特别是自 20 世纪 80 年代提出并持续推进的“精致农业”发展路径，可以为大陆推动小农经济现代化发展提供有益的借鉴和重要参考。

（一）精致农业发展经验

台湾发展精致农业推动产业转型升级的一个重要出发点是解决农业竞争力弱化的问题。受限于小农经济的规模局限，理想的出路就是通过延伸农业价值链，提升农产品附加价值，走精致化与品质化发展路径，将生产重点从注重“量”的增长转向“质”的提升，并将农业生产与农村建设、生态保育相结合，逐步向“生产、生活与生态”的良性循环转化，引导农业不断向更高层次发展。

大陆和台湾都是典型的小农经营方式，农业发展进程中同样面临小农户对接大市场、对接农业现代化的难题。结合两岸在小农经营条件下现代农业发展的相似性和阶段性差异，台湾精致农业发展对大陆农业现代化推进最具参照和借鉴价值的经验，一是产业融合

发展的路径选择，二是区域特色品牌的打造。

台湾以产业融合发展推动现代农业转型升级，有三方面的做法值得大陆借鉴：一是从观光农业向多功能休闲农业方向发展；二是将休闲农业融为旅游业的重要组成部分；三是休闲农业与“富丽农村”建设密切结合，成为拓宽农村新产业、促进农业功能转换的重要举措。在区域特色农产品品牌打造方面，台湾根据岛内各区域优势和资源禀赋，着力打造各自的特色产品，形成了各个地方的主打品牌，地域特色鲜明，区域化生产相对集中，如嘉义县的兰花，南投县的梅子等。借鉴台湾经验，大陆在推动农业供给侧结构性改革和乡村振兴战略实施过程中，着力推动产业融合、产村融合以及区域特色品牌打造，是厚植乡村产业振兴基础，促进小农户与现代农业发展有机衔接的重要途径和施策重点。

（二）农民组织化的发展经验

台湾农业之所以取得“小农”现代化的成功，农民合作组织发挥了重要作用。其中，产销班作为台湾最基层的农民专业合作组织，将分散的小农户按照区域和行业类别组成小的合作单元，然后通过各级农会的组织和联合，成功将“小农”聚拢成“大农”。台湾农民组织化发展的经验，特别是农会系统的成功做法，包括农技推广、市场营销、金融保险、社会服务等功能，以及各级农会与基层产销班合纵连横的做法，对大陆农民合作组织建设及功能完善有重要参考价值。通过建立完善的、农民为主体的农业产业组织体系，有助于把小农生产与现代化市场经济有机地结合起来，使广大农民成为

农业产业化的主体力量，切实推动现代农业的进程。

（三）土地制度改革的发展经验

台湾自 20 世纪 70 年代末开始的“农地重划”改革和进入 21 世纪以后推行的“小地主大佃农”土地政策改革，其目标以推动农业规模化经营、提升农业生产效率为主，与大陆当前农业现代化发展面临的土地规模化经营的瓶颈问题以及农地改革的产业化目标具有很强的相似性。借鉴台湾发展经验，大陆有必要在农村土地确权的基础上，进一步做好农村土地特别是农业用地的规划整理工作，为提高土地规模化利用的水平和效率创造有利条件。同时，通过租赁、托管等方式促进土地流转经营，是小农制条件下推动和实现规模化经营、提升农业生产效率的重要方向和路径，应加大对新型经营主体，特别是青年职业农民在产销设施配备、经营管理能力提升以及安全农产品生产等方面的补贴支持力度。

（四）农业金融创新发展经验

台湾不断改进和完善的农业金融制度保证了农户的农业贷款来源，相关法律甚至明确规定了各级金融机构的农业放款比例，尤其规定农渔会信用社的农业放款比例几乎高达 85%。相对而言，大陆农业贷款获取的渠道比较有限。由于缺乏有效的农业担保和抵押，加上农业贷款本身的季节性、效益低、非均衡等特征，农民获得农业贷款的难度较大，抑制了小农产业现代化的推进。借鉴台湾发展经验，应从立法角度赋予农民合作组织更多金融服务权力和职能，使其承担更多服务“三农”的职责和义务。其他值得借鉴的经验是，

台湾在分阶段农地改革过程中，非常重视金融服务的配套支持，包括对购买农地的优惠贷款支持和针对大佃农承租土地的贷款补助等。大陆在推进农村土地流转过程中，应借鉴台湾发展经验，重点针对年轻农民、专业大户、合作组织等农业经营主体，分别在土地租赁和农业经营方面给予金融服务支持，鼓励其通过流转土地从事农业适度规模经营。

（五）农业技术研发与推广经验

从海峡两岸农业科研体系的对比来看，长期以来大陆形成了以基础研究为主的“科研型”农业技术研发体系，而台湾形成了应用研究为主的“开发型”农业科研体系。大陆在农业基础研究，包括生物技术、遗传育种、基础理论等方面的科研优势突出，台湾则在应用技术研发及推广方面积累了丰富的丰富经验，特别是针对小农经营条件下的品种、技术、设备的研发推广，取得了令世人瞩目的成效。相对而言，在促进小农户与现代农业发展衔接方面，台湾农业技术研发和推广体系更具有实用性和有效性。

通过深化两岸农业交流与合作，一方面需要学习借鉴台湾在技术需求反馈、科研立项以及成果转化推广方面的成熟经验和做法，加速推进农业科技研发与生产实践有效对接；另一方面，需要加强与台湾在农业科技研发领域的交流与合作，发挥互补性优势，进一步提高科技对农业现代化发展的贡献率。

中国农业科学院农业经济与发展研究所 赵一夫



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）