

“三农”决策要参

2018年第41期（总第259期）

清华大学 中国农村研究院

2018年11月22日

“小农经济与农业农村现代化”学术研讨会综述

内容摘要：小农户是我国农业生产经营的基本单位和重要主体，如何实现小农户与现代农业发展有机衔接，是今后一个时期农业农村现代化建设的深层次攻坚任务。当前要实现小农户与现代农业有机衔接，必须认清道路的多样性，走多元化发展道路：一是认清小农发展现实，稳固推进小农分化提升；二是深化农业经营制度改革，因地制宜推进规模经营；三是拓展延伸农业产业链，加快一二三产融合；四是调整农业支持保护体系，突出政策的普适性。

关键词：小农经济 农业农村现代化 有机衔接

不久前，清华大学中国农村研究院召开“小农经济与农业农村现代化学术研讨会”，时任农业农村部农村经济体制与经营管理司司长张红宇、中国宏观经济研究院原副院长马晓河、世界银行全球农业实践局高级农村发展专家刘剑文、中国社会科学院农村发展研究所副研究员曹斌、中国农业科学院农业经济与发展研究所研究员赵一夫、崇州市委常委总工会主席王成龙、赶街网创始人兼 CEO 潘东明、吉林省田丰机械种植专业合作社理事长陈卓、清华大学国情研究院院长胡鞍钢、华南农业大学国家农业制度与发展研究院院长罗必良、南京农业大学经济管理学院教授周应恒、中国农业大学人文与发展学院院长叶敬忠等 12 位专家参会发言。会议围绕小农经济与农业农村现代化衔接中存在的理论难题、实践困境及衔接机制等方面，进行了深入的探讨。

一、大国小农的基本事实

中国是一个富有小农传统的农业大国。小农经济长期以来具有旺盛的生命力，支撑了几千年来的中华文明。在全球，发展中国家约有 2/3 的农村家庭在小于 2 公顷的耕地上从事农业经营。这其中，中国的小农数量占全球小农总数的一半。在印度，国内小农经营占比更是达到 80%。

当前，小农在我国农业生产中的主体地位仍未改变^①。由欧洲大

^①根据世界银行定义，经营面积在 2 公顷（即 30 亩）以下为小农范畴。参照该标准，第三次全国农业普查数据显示，2016 年全国 2.07 亿农业经营户中，小农户占比为 98.1%，中国绝大多数农业经营主体仍属标准典型小农。

陆及东亚国家和地区的小农发展历程可知，在中老年农业人口完全退出农业经营前，小农在农业生产和农村社会运转中的基础性作用不会消失。在我国，这一拐点的到来大约还要 20~30 年^②。而且，即便拐点到来，仍将有数亿人生活在农村，小农在未来的农村社会稳定和乡村治理中仍将发挥中坚作用。

小农在中国的经久不衰，与中国人地禀赋与小农的经营特征有关。相比于其他形式的农业经营，小农具有抗风险能力强、土地产出率高和监督成本低等优势。当然，在现代生产条件下，小农也存在土地规模经营小、耕地细碎化严重、劳动生产率不高、运用现代技术及信息手段能力不强等问题。在全球化背景下，农业生产要素价格迅速攀升，小农的既有优势逐渐丧失，而劣势却不断扩大。为此，如何破解小生产与大市场的矛盾，实现小农与现代农业有效衔接，成为小农发展面临的现实挑战。如何实现小农户基础上的农业现代化，是人多地少国家面临的共同问题。

二、小农与现代农业衔接的实践经验

改革开放以后，随着家庭联产承包责任制的实施推广，小农户再次成为我国农业发展的主体和基本单元。然而，经济的发展与科技的进步，使得传统的小农生产方式、耕作方式甚至是耕作制度，都难以紧跟现代农业的发展步伐。因此，自上世纪 80 年代中期，政府已开始采取多种措施，推进小农户与大市场衔接，从“公司+农户”到农民专业合作社，从家庭农场到农业生产托管，涌现多种多样各

^②根据全国农村固定观察点数据，目前从事农业为主的劳动力平均年龄约为 50 岁。

具特色的经营模式。

根据对接模式的差异，当前的衔接模式可分为两类：一是以降低成本提升竞争力模式；二是以增加收益提升竞争力模式。其中，第一类又可细分为两个方面：土地的规模化和服务的规模化。

（一）以降低成本提升竞争力模式

成本是影响小农竞争力的重要因素。相应的，通过提升小农组织化程度，实现规模经营，一直以来都是传统小农经营改造的主流观点。当前，规模经营有两条基本途径：一是通过农地流转，实现土地经营集中规模化，四川崇州模式便是土地流转基础上的经营创新；二是通过健全社会化服务体系，实现农业生产服务的集中规模化，如吉林省田丰机械种植专业合作社创办的大田土地托管经营模式。降本增效的模式，主要发生在以粮食为主的土地密集型大宗农产品种植上。

随着土地规模经营的持续推进，第一条路径在发挥一定作用的同时，也暴露越来越多的问题。近年来，土地流转势头减弱，流转土地面积增速放缓。由于土地流转的规模经营所内含的交易费用不断提高，制约着农业规模经营的进一步发展。对此，在农业生产经营活动可分性增强的前提下，通过社会化服务实现服务的规模化，成为农业规模经营的新路径。基于该思路，涌现了代耕代种、联耕联种和土地托管等专业化规模化服务的具体模式，成为当前土地规模经营的重要补充。

然而，不论是土地规模经营还是服务规模经营，在当前和今后

一段时期，从农业经营成本看，中国既无法跟新大陆国家的大规模机械化农业相比，也无法实现东南亚的低成本农业，农业经营主体的政策保护必不可少。因此，从国际比较看，至少一段时间内，中国大宗农产品规模经营追求的不应是绝对竞争力，而是基于 WTO 农业协定和政府补贴基础上的相对竞争力。

（二）以增加收益提升竞争力模式

针对依靠降低成本提升竞争力思路的局限，为更好地实现小农户与现代农业有机衔接，提高收益成为新的突破点。当前，我国农业现代化遇到了一个全新的外部环境。相应的，小农户也需要立足现代农业视角，拓宽经营思路，充分挖掘现代农业的多重功能、多重价值，依靠产品品质、产品功能提高竞争力，从简单的“拼成本、拼价格”转化为高级的“拼品质、拼功能”。提质增效的模式，主要应用于劳动密集型的经济作物种植上。

当然，该路径的发挥需要一定的现实基础，特定的自然资源、物种资源和多样化的产品需求必不可少。此外，通过挖掘产品的多重功能和农业的多重价值，能够提升小规模农业的竞争力。但从粮食安全角度看，小规模农业并不能替代大田作业。常规粮食产品在粮食安全方面的基础性作用不可动摇，特色农业和多功能农业可作为提升小农与现代农业有机衔接的重要补充。

三、国际经验借鉴

小农与现代农业如何衔接，是人多地少国家或地区普遍面临的难题。其中，日本和我国台湾地区将小农生产引入现代农业发展轨

道的历程，可以为破解大陆小农与农业现代化衔接问题提供经验借鉴。

（一）日本、中国台湾小农户融入现代农业的发展历程

1910年，日本户均经营耕地面积不足1公顷，是以超小农为主体的农业经营结构。20世纪50年代末，日本政府加快非农部门资金、技术向农业部门转移，农业技术进步率显著提高。1961年，日本实行《农业基本法》，将缩小城乡收入差距作为政策目标，提出供给侧结构性改革方向，并先后实行农业现代化政策和乡村振兴政策。其中，农业现代化政策的目的在于通过规模化、机械化，提升劳动生产率，增加小农户的经营性收入。乡村振兴政策侧重于增加小农户的工资性收入和转移性收入。

1945年以前，我国台湾地区的农业生产形态较为单一。20世纪50年代，台湾推行了以“耕者有其田”为目标的第一次农地制度改革，建立了小农经营模式的自耕农体系，小农户的生产活力得到激发。20世纪70年代末，台湾地区推行以农业规模化经营为核心目标的第二次农村土地改革，试图通过土地兼并，逐步淡化小农经济，从而实现农业生产的现代化。但这一举措的推行，并不成功。为此，2008年，台湾开始实施第三次农地制度改革，推行“小地主大佃农”政策，类似大陆目前的“三权分置”，扶持专业农民在耕地权属不变的情况下，扩大农地经营规模，推动农业现代化。

（二）日本、中国台湾小农户与现代农业有机衔接的发展经验

第一，运用法律手段保障农业活动有法可依。日本和我国台湾

地区的小农经济之所以能够快速发展，首先得益于法律手段的有效运用。日本政府主要采取基本法与特别法相结合的方式：制定的《农业基本法》为政策纲领性立法，用其规范农业发展方向；同时，完善或制定相应的特殊法，如《农地法》《农业振兴法》《农业协同组合法》《农地改良法》等。台湾地区针对农业不同部门的特点制定了相应的法律，如农产品《公平交易法》《农业金融法》等。这些法律贯穿于农业的生产、流通、农业组织等领域，保障了小农户的农业生产经营活动有法可依。

第二，积极推动建立农民合作组织。日本和台湾地区“小农”现代化的成功，农民合作组织发挥了重要作用。日本政府把农协视为扶持小农生产的重要渠道。一方面，将农协作为农业政策实施的抓手，通过农协落实各项农业政策；另一方面，将农协作为管理地区农业发展的抓手，使农协充分参与到地区农业发展规划的制定中。日本通过帮扶农协扩大经营规模、提供农业设施建设补贴、提供农技指导补贴等多种方式支持农协发展。台湾地区的农业组织包括农会、农业产销班、农业合作社、合作农场等。其中，农会是台湾特有的农民合作组织类型，其功能主要包括农机推广、市场营销、金融保险、社会服务等；产销班是台湾最基层的农民专业合作组织，它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，将“小农”聚拢成“大农”。

第三，建立完善的农业金融制度。日本和我国台湾地区完善的农业金融制度保障了小农户的农业贷款需求。日本构建起以合作金

融为主体的农村金融体系，即形成由基层社综合农协、省级专业联合社、全国专业联合社构成，成员现金出资、民主管理、以内部融资为特征的合作金融体系。其中，基层农协负责解决小农户对小规模、短期资金的需求，联合社负责解决小农户大规模的资金融资需求。台湾地区在 2004 年颁布《农业金融法》，建立起与商业性金融相分离的、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，官方农业金融机构、农业信用保证基金会、“中央存款保险公司”以及各种兼营性事业单位，均能够为小农户提供农业贷款。

第四，发展精致农业，推动产业转型升级。台湾地区通过延伸农业价值链、提升农产品附加值、走精致化与品质化发展的路径，推动农业转型升级。一是以产业融合发展推动现代农业转型升级。如从观光农业向多功能的休闲农业方向发展、将休闲农业融为旅游业的重要组成部分、休闲农业与“富丽乡村”建设密切结合。二是打造区域特色品牌。台湾根据岛内各个地区的优势和资源禀赋，打造特色产品，形成了地域特色鲜明、区域化生产相对集中的农业区域布局。

第五，促进农地流转，扩大经营规模。日本通过降低农地流转门槛、建立农地流转中间管理机构、向农户提供补贴等方式扩大农业生产经营规模，以此推动农业规模化发展。台湾地区推行“小地主大佃农”土地政策改革，旨在鼓励无力耕作的老农、不在农村的农民、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，通过推动租赁、托管等方式促进土地流转经营，促进农地资源的合理利用，提升农业生产效率。

第六，建立完善的农业科技推广体系，通过教育培训提升农民素质。台湾的农业科研成果之所以能够顺利转化为实际生产力，得益于其注重实用性的科研机制、服务基层的农民组织、产学研的联动发展。台湾的农技推广经费主要来源于政府、农会、推广事业、专营企业四个渠道，为小农经营条件下的品种、技术、设备方面的研发推广提供了有力支持。日本极为重视农民职业教育，创立“农民大学”制度，政府和民间团体出资建立教育培训专门机构。另外，日本政府从财政预算中划拨“新农人培养专项资金”，大力培育新农人和青年农业经营，为农业发展提供了新的动力。

四、政策建议

实现小农户与现代农业发展的有机衔接具有重要的现实意义。同时，由于地区间国情农情的差异，两者的衔接模式并非唯一。为更好地实现我国小农与现代农业衔接，提出如下政策建议。

（一）认清小农发展现实，稳固推进小农分化提升

人多地少的禀赋特征和小农的独特优势，决定了小农不会被消灭，也不应该被消灭。当前的农业现代化，仍将是小农基础上的现代化。为此，应注意如下几点：一是强化权益保护小农。要突出对小农现有权益，尤其是财产权益、社会保障权益及发展权益的保护，为其营造更有利的发展空间。二是引导提升分化小农。为加速小农分化，既要积极打破阻碍小农分化的制度障碍和政策壁垒，完善涉

农财政、金融、保险等政策，也要加强舆论宣传和技能培训，提升小农职业能力，增强小农分化意愿。

（二）深化农业经营制度改革，因地制宜推进规模经营

一是坚持因地制宜、因产制宜的原则选择规模经营模式。目前的土地规模经营和服务规模经营，都是农业规模经营的重要组成部分，且各有优劣。应根据地方差异选择合适路径，坚决避免“一刀切”的做法。二是打造小农与规模经营的内在联结机制，既可积极将小农培育为新型职业农民，也可培育农业社会化服务组织直接服务小农，更可通过壮大集体经济间接带动小农。

（三）拓展延伸农业产业链，加快一二三产融合

为借助农产品功能价值提升小农竞争力，一是要千方百计挖掘现代农业多重功能，创造更多价值。二是要设计完善利益联结机制，实现收益共享。在粮食主产区，应积极发展粮食贸易、粮食深加工等粮食相关产业，突出“企业+农户”或“企业+合作社”中利益分配机制的规范与设计，努力做到保障农户收益的同时，实现合作机制的稳定、可持续。在规模经济较难实现的地区，可因地制宜，主推地方特色产业，注重地方品牌，借助“互联网+”发挥电商企业的平台优势，推进线上线下共同发展，破解小农户与大市场对接难题。对有自然风光、人文历史等资源禀赋的地区，可积极推进乡村旅游产业发展，实现农林业与之更高层次的融合，以旅游提升小规模农业竞争力。

（四）调整农业支持保护体系，突出政策的普适性

改变农业支持政策的生计型、补偿性特征，强化市场调控手段，提升农业政策效率。避免差别化扶持政策的频繁调整，推进长效普惠型政策的稳定发展。大力推进基础设施建设、农业技术研发推广、信贷保险服务领域的政策投入，提高一般服务补贴在农业总补贴中的比重。

清华大学中国农村研究院 武舜臣



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）