

# 小农户和现代农业发展有机衔接： 全球视野与中国方案

胡凌啸 王亚华

**摘要:**纵观全球,小农户仍然是数量最多的农业经营主体,他们为保障全球农产品供给作出了重要贡献,但在全球化大市场的冲击下面临着生存和发展的挑战。作为全球农业的重要组成部分,中国的小农户问题既有全球共性,又有“大国小农”国情下的独特性。中国的小农户整体上具有数量庞大、类型分化、区域差异突出的特征,农业生产活动已具备现代属性。从中国为发展现代农业提出建立现代农业生产体系、现代农业经营体系和现代农业产业体系“三大体系”和健全农业支持保护体系的构想看,实现小农户和现代农业发展有机衔接,应该依据以上构想,把处理好小农户与“三大体系”的关系,以及将小农户纳入农业支持保护体系作为核心内容。中国推动小农户和现代农业发展有机衔接的探索有利于为解决全球小农户问题提供中国方案,同时也将成为开启“大国小农”现代化路径的一把钥匙。

**关键词:**小农户;现代农业发展;新型农业经营主体

**中图分类号:**F323 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2022)12-0089-13

全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化必须充分考虑“大国小农”的基本国情。随着城镇化、工业化的深入发展以及全球农业关联性的日益增强,解决小农户生产经营面临的困难和挑战、引导小农户融入现代农业发展格局的意义日益彰显。中央高度重视小农户和现代农业发展的有机衔接问题,强调坚持小农户家庭经营为基础与多种形式适度规模经营为引领相协调,按照服务小农户、提高小农户、富裕小农户的要求,加快构建扶持小农户发展的政策体系,促进传统小农户向现代小农户转变,使小农户成为发展现代农业的积极参与者和直接受益者。自党的十九大正式提出“实现小农户和现代农业发展有机衔接”以来,学者们相继开展研究,致力于为小农户

找到有效的衔接之路。已有文献主要存在如下不足:一是欠缺国际视野下的小农户问题认知,过于强调小农户问题的中国属性,忽视了小农户问题在全球具有的一般性特征;二是对中国小农户当前的发展实践把握不够,未能充分认识到小农户农业生产活动已具备现代属性;三是对小农户和现代农业发展衔接的讨论往往择其一点,使得在认识方面呈现一定程度的“碎片化”,未能提出系统把握二者衔接内涵的完整框架。

## 一、小农户问题的全球性及其在中国的独特性

从国际视野来看,应对农业现代化进程中小农户发展演变的问题并非中国所独有。不少农业

基金项目:国家社会科学基金重点项目“数字时代背景下推进农业农村现代化的战略、机制与政策研究”(22AZD050);清华大学国家高端智库课题重点专项“小农户与现代农业衔接运行机制研究”(2020ZZBF0112)。

作者简介:胡凌啸,中国社会科学院农村发展研究所助理研究员;王亚华(通信作者),清华大学公共管理学院副院长、教授,清华大学中国农村研究院执行院长。

现代化先行国都遇到过同样问题并予以妥善解决,而当前很多发展中国家也正面临着与中国类似的小农户和现代农业协调发展问题。“实现小农户和现代农业发展有机衔接”是小农户发展演变问题在中国语境下的表达,我们更应该关注这一表述背后的本质问题,而非强调这一问题的中国属性。小农户问题在全球的普遍存在,要求我们剥离地域属性审视中国小农户问题所具有的一般化特征;同时,也要结合中国国情,认识小农户问题之于中国的独特性,发现中国解决小农户问题和其他国家的不同之处。

(一)解决小农户问题对全球农业健康发展意义重大

全球小农户数量众多,是农业生产经营主体中的最主要构成。尽管他们为保障全球农产品供给作出了突出贡献,但在全球化大市场的冲击下面临着生存和发展的挑战。有效解决好小农户问题,对全球农业健康发展具有重要意义。

1.小农户在全球农业中的数量规模和生产贡献

全球农业的发展历史反复证明,家庭经营是迄今为止农业生产经营最基本的组织形式,这种经营方式不仅可以与不同的所有制、不同的物质技术条件相适应,而且可以与不同的生产力水平相协调<sup>[1]</sup>。在家庭经营范畴下,以“规模小”为突出特征的小农户在全球农业经营主体中占据数量上的绝对主导。全球72%的农户经营着不足1公顷的土地,且其中大部分远低于1公顷,生产面积小于2公顷的农户占到84%,超过5公顷的较大规模农户只占6%左右<sup>①</sup>。据测算,小农户虽然只经营着全球12%的土地,但贡献了全球36%的粮食产出,而在中国这一比例高达80%<sup>[2]</sup>。就发展中国家而言,小农户在粮食和其他农产品生产中的贡献尤为突出,如位于非洲的肯尼亚、坦桑尼亚,位于东南亚的尼泊尔和位于南美洲的玻利维亚等国的小农户分别生产了本国63%、69%、70%和85%的粮食产量<sup>[3]</sup>。小农户

不仅在保障全球粮食安全中发挥了重要作用,而且是养护传统作物、保护生物多样性的主要载体。

2.全球小农户发展面临的共性难题

小农户在全球化大市场的商品经济竞争中处于劣势地位,具有天然的脆弱性。由于下述两大挑战的存在,小农户面临着比较严峻的生计问题,生活水平不高。

一是对新技术的采用不敏感,生产的现代化进程滞后。现代农业要求大生产、大物流、大市场,而小农户占有土地、装备等资源少,土地细碎化又导致其组织成本高、融资能力弱,小农户学习新技术的收益不大,学习和推广新技术、新品种的激励有限,运用现代生产技术、信息手段的能力不强,依靠自己打破农业生产的“低水平均衡”、发展现代农业的先天条件和动力不足<sup>[4]</sup>,导致农业生产技术壁垒高、难以集约化经营,核心竞争力不强,更无法适应千变万化的大市场。特别是在发展中国家的贫困地区、边远山区,囿于资源环境恶劣、区域经济发展水平低,小农户生产生活极易陷入困难,缺乏自我发展能力,生存问题十分突出。

二是较难参与全球农业价值链,经营的市场化程度偏低。小农户在商品价值链中发挥的职能和作用直接决定其在利益分配上的地位。由于小农户在投入、生产和加工,一直到营销和消费的整个过程中通常只参与了前端的生产过程,因而很难获得全球价值链的增值利益。同时,由于小农户销售量少、议价能力有限等,以及小农户参与市场时往往受到人力资本、信贷等方面的严重限制,在享受全球价值链利益分配上的地位明显处于劣势。尤其是农产品市场全球化发展趋势不断增强,农产品销售需要更高的管理技能和物流技术,满足更高标准的食品安全认证,小农户参与融入全球价值链的问题更加突出,甚至面临被

<sup>①</sup>数据来源:FAO. The State of Food and Agriculture 2014: Innovation in family farming.

边缘化的风险<sup>①</sup>。

### 3. 小农户问题在各个国家的不同表达

规模的大小具有相对性,由于不同国家资源禀赋各异,其经营规模差别很大,所谓的规模大小应针对本国自身情况而定。从这个意义上讲,各个国家都会面临小农户或小农场问题,只是内涵有所不同。以日、韩为代表的东亚国家人多地少,绝大多数农户规模都在2公顷以内,如韩国0.5公顷以下的小农户占比超过40%,不足1.5公顷的农户接近80%,小农户问题主要表现为农业国际竞争力不足<sup>[5]</sup>;土地资源丰富的美国,种植业农场平均规模超过100公顷,但该国以收入为标准划分的小型家庭农场(现金收入小于35万美元)占全部农场数量的90%以上,在数量上依然占据主导,小农场问题表现为收入相对较低<sup>②</sup>;还有一些发展中国家,例如小农户占比在肯尼亚、越南、尼加拉瓜分别高达75%、80%和91%,小农户问题主要表现为生产力不足和收入不高<sup>③</sup>。需要强调的是,在发展中国家,尤其是收入水平较低的发展中国家,小农户问题更加突出,也更加复杂,既涉及小农户自身的生存问题,又关乎国家层面的粮食安全。而对于高收入水平国家,国内小规模农场已经具有较高的收入水平和生活质量,面临的更多是发展问题。

### (二) 认识小农户问题与中国国情的密切关联

中国农业是全球农业的重要组成部分,国内的小农户面临着与全球其他国家小农户同样的挑战。回首历史,中国有着悠久的小农发展轨迹;窥探当下,小农户问题已深刻嵌入中国建设社会主义现代化国家的整体进程中。因此,有必要从多个方面把握“大国小农”国情下中国小农户问题的独特性。

#### 1. 人口规模巨大和城镇化进程复杂的基本国情

中国国情最大的特殊性在于人口规模巨大,地区情况千差万别。中国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,在不断推进社会主义现代化建

设过程中,人多地少、农业人口比重较大的客观条件,要求中国式现代化必须是人口规模巨大的现代化<sup>[6]</sup>。中国式现代化的最基本特征是“非典型性”,农业人口的城镇化呈现渐进式特点,数以亿计的农民工群体在城乡间流动,由“离农”慢慢向“离土”过渡。2020年中国农村常住人口达5.1亿人,较1949年高出5%,实现农业人口转移进城任务仍然艰巨。即使中国人口城镇化水平达到70%以上,仍会有数亿人生活在农村,以在户在地和在户不在地形式存在的小农户依旧是最大群体。由于城乡二元结构难以打破,户籍制度改革尚无法满足农民市民化的现实需要,实现进城农民完全享受与城镇居民同等的城市待遇还有大量工作要做,小农户“离乡不离土”的格局将长期存在。与此同时,中国小农户户均不足10亩的经营规模难以获得较高收益。尽管农业劳动生产率与非农劳动生产率之比已由1978年的1:6.25缩小到2020年的1:3.73,但差距依然明显。由于城镇化进程受制于众多因素,中国小农户问题表现出生产效率和生活质量“双低”特征,增加了解决小农户问题的难度。

#### 2. 中国农业农村现代化是不断探索的历史过程

大国小农背景下的农业农村现代化不可能一蹴而就。中国没有欧美的农业自然禀赋,小农生产将在相当长一段时期内客观存在,如何规避日韩农业供给能力不足、自给率不断下降的东亚小农发展困境,是非常具有挑战性的历史任务。第三次全国农业普查数据显示,2016年全国2.07

①资料来源:FAO. The State of Agricultural Commodity Markets 2020. Agricultural markets and sustainable development: global value chains, smallholder farmers and digital innovations.

②数据来源:USDA, Economic research service and national agricultural statistics service, agricultural resource management survey. 此外,小农户问题在美国更为习惯的表达是小规模农场问题。

③数据来源:FAO. The State of Food and Agriculture 2014: Innovation in family farming.

亿户农业经营主体中小农户数量占比为98.1%，较1996年增加了近4%。小农户数量没有减少，且在短时间内也未呈下降趋势。在那些熟悉农业生产、习惯农村生活的中老年农业人口完全退出农业前，小农户形态始终会在农业生产、农村社会运转中占据重要地位，并影响农业人口城镇化的规模和速度。在此背景下，小农户和现代农业发展有机衔接是实现小农户生存发展、保持旺盛生命力的必然要求。中国10亩以下的小农户数量占全部农户数量的比重超过90%，放眼全球都属于超小规模，加入WTO以后，中国小农户面临内部工业化和外部全球化的双重挑战。中国小农户的劳动生产率是世界平均水平的64%，仅为欧美等发达国家的2%，导致农产品在国际市场上竞争力较弱<sup>[7]</sup>。在欧美等国农场规模不断扩大的背景下，经营规模畸小的小农很难在大宗农产品生产上获得竞争优势，因而需要努力实现小农户和现代农业发展有机衔接，帮助小农户合理分享全产业链的增值收益。

### 3. 中国农村基本经营制度与小农户的内生关联

坚持农村集体所有制，坚持以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，保持土地承包关系稳定并长久不变，是巩固和完善中国农村基本经营制度的重要内容。回顾新中国成立以来的农村改革历史，农村基本经营制度的确立是时代的选择，也是中国共产党在带领中国发展过程中作出的符合国情的关键抉择。家庭经营在农业生产领域的适用性和有效性，是在中国农业生产力严重不足的情况下快速释放生产潜能的最佳方案，以家庭经营为基础的制度安排有利于调整生产关系、提高生产力，使以家庭经营为特征的小农户成为中国农业最主要的生产主体并延续至今，表现出强大的生命力。小农户在保障国家粮食安全、提供工业化和城镇化所需的要素积累方面发挥着不可替代的作用。农村基本经营制度的演进发展依赖于小农户的动态演化，在小农户

群体并未充分被城镇化和工业化所吸纳的背景下，将来很长一段时期内，小农户和中国农村基本经营制度将表现出“在发展中微调以相互适应”的特征。

### 4. 小农户是中国农耕文明传承和延续的载体

乡村文化是中华民族文明史的主体，小农户不仅仅是一个生产单位，更是中华民族文明的载体。中国几千年来农耕文明由小农户创造，小农户和现代农业发展有机衔接不仅仅是从农业生产的维度考虑，还有维系农村、延续文明的思考，对中华文明的传承意义重大。就理念层面而言，小农户身上有民族品格的积淀。中华文明绵延数千载而不衰，一个很重要的原因就是拥有根植于农耕文明并延伸出来的众多优秀文化，而这些优秀品质由小农户不断实践、传承和创新，构成中华民族在农耕文明中待人处事的基本准则。就知识层面而言，小农户保存了农业生产知识。中国不同地区分别形成了独特的耕作制度，大量流传至今的古农书和古农谚都与生产技术和耕作方式有关，对全球文明史发展作出了巨大贡献<sup>[8]</sup>。不仅如此，小农户对乡村生态修复、乡土社会与乡土文化的延续和传承也具有重要作用。小农户作为优秀传统乡土文化的传承载体，让具有农耕特质、民族特色、区域特点、良好教化意义的非物质文化遗产能够发扬光大，是助推文化振兴的主力军。实现小农户和现代农业发展有机衔接，在提高农业生产力的同时，也有利于保护乡村文化、农耕文明，是一件利在千秋的大事。

## 二、小农户在中国的发展实践

国际上对小农户的概念有着不同的理论认识，在小农户的判别上也存在不同的规模标准。按照中国第三次全国农业普查的口径，单季经营规模小于100亩或双季经营规模小于50亩的农业经营户都被视为小农户。在讨论小农户和现代农业发展有机衔接之前，应首先把握小农户在中国的实际发展情况。

### (一)小农户在中国的发展特征

当前,中国仍然存在数量庞大的小农户群体,但已出现明显分化,不同地区的小农户因资源禀赋差异在经营内容和经营方式上呈现不同特征,形成了鲜明的中国特色。

#### 1.小农户在数量上依然庞大

中国人口规模庞大,乡村人口占比高。第七次全国人口普查数据显示,2020年居住在乡村的人口占全国总人口的36.11%,与2010年相比下降了14.21个百分点。虽然农村常住人口在下降,但绝大部分以兼业的形式从事非农工作,成为城乡两栖人员,仍属于没有放弃农业经营的小农户。根据第三次全国农业普查,2016年中国小农户数量超过2亿,小农户从业人员占农业从业人员的90%,小农户经营耕地面积占总耕地面积的70%。对比农业“一普”“二普”“三普”数据,中国农业经营户平均经营的耕地面积从1996年的10.1亩下降至2006年的9.13亩,到2016年下降至8.78亩。根据农业农村部的相关资料,江苏、河南、广东、陕西小农户比重分别为98.5%、98.5%、98.2%和98.7%;由于以山区丘陵为主的地形特征,耕地更为分散,小农户在湖南和四川的占比超过99%。从事小规模农业生产的小农户数量依然庞大,是当前农业发展的主力军。

#### 2.小农户在类型上明显分化

新中国成立尤其是改革开放以来,小农户赖以生存的内外环境发生了很大的变化。工业化、城镇化产生的“虹吸效应”,使数以亿计的农业从业人员转向非农产业就业;农业科技的广泛实施对农业从业人员的“挤出效应”,减少了农业中的劳动力投入。从比例来看,中国全部劳动力中从事第一产业的比例由1978年的70.5%减少至2020年的23.6%。从数量来看,2020年从事第一产业的劳动力数量已下降至1.77亿人,较1978年减少了1.06亿人,较2002年3.66亿人的历史最高点则减少近2亿人。过去18年间,第一

产业劳动力绝对量平均每年减少1000万以上。按此推算,到2030年农业从业人员占比下降为15%左右,到2050年进一步减少至5%以内将是大概率事件<sup>[9]</sup>。同时,小农户群体内部出现了纯农户(农业收入占80%以上)、农业兼业户(农业收入占50%~80%)、非农兼业户(农业收入占20%~50%)和非农农户(农业收入占20%以下)等不同类型。农业农村部全国农村固定观察点监测数据显示:2015年纯农户占比为10.3%,较2000年降低13个百分点;农业兼业户占比11.6%,较2000年降低14.8个百分点;非农兼业户占比20.6%,较2000年降低5.6个百分点;非农户占比57.5%,较2000年增加33.5个百分点。在典型省份方面,从农业农村部政策与改革司2021年就浙江、陕西、安徽三省农户家庭的调研情况来看,纯农户仅占总样本的3.93%,其中浙江有3个村组、安徽有2个村组、陕西有1个村组已经没有纯农户;兼业农户(农业兼业和非农兼业)占总样本的47.57%,其中陕西省样本中兼业农户比重最高,为57.21%,其次是安徽省的44.18%和浙江省的35.34%;非农户占总样本的48.50%,其中浙江省样本中非农户比重最高,为59.40%,其次是安徽省的52.01%和陕西省的38.86%。

#### 3.小农户区域特征差异较大

农业最突出的特征受自然资源禀赋影响大,自然环境不仅决定了什么地方宜于农耕,而且很大程度上决定了当地能够种植什么、何时种植、能产多少。中国地域广阔,东西跨经度近60°,南北跨纬度约50°,自然资源与环境复杂多样,形成了特色各异的地理区域,也决定了各地小农户不同的发展路径。东部雨热同期、土壤肥沃,东北地区土地资源丰富,耕地多,当地小农户以粮食经营为主;南方多丘陵、山地,降水丰沛,为当地小农户发展蔬菜园艺等高附加值农业创造了条件;西北内陆光照充足、热量较为丰富,但干旱少雨,以草地为主,形成了小农户发展畜牧业的格局;青藏高原地区作为世界屋脊,光照充足,但热

量不足,当地小农户以高原特色的畜牧业和种植业为主。不同区域自然资源禀赋的差异决定了当地农业经营特征以及小农户发展方向的差异性。

(二)小农户的农业生产活动已具备现代属性

随着市场经济的发展、农村土地制度改革的深化以及农业技术的不断进步,中国小农户的农业生产活动已经具备一定程度的现代属性。

#### 1.生产的科技投入程度不断增强

随着农业技术的不断发展,以及国家对农业的大力扶持,小农户农业生产的科技投入程度不断增加。中国主要农作物良种基本实现了全覆盖,2020年农作物良种覆盖率达96%以上,自主选育品种面积占比超过95%,主要畜种核心种源自给率超过75%。农业生产的机械化程度也进一步提高,2019年中国有大中型拖拉机670.1万台,联合收割机198.5万台,分别是1995年拥有量的10倍和20倍;农作物耕种收综合机械化率超过71%。高效节水灌溉技术不断推广,截至2020年底,中国节水灌溉面积达到5.67亿亩,其中喷灌、微灌、管道输水灌溉等高效节水灌溉面积达到3.5亿亩,全国农田灌溉水有效利用系数为0.565,较2015年的0.536提高5.4%。“十三五”时期,中国农业科技进步贡献率突破60%,品种对单产的贡献率达到45%。科技投入的不断加大带来了农业生产力的提高,与1995年相比,2019年中国粮食作物单位面积产出增长了32.23%,油料作物的单位面积产出增长了47.91%。在以小农户为主导的生产模式下,农业科技进步在向前推进。

#### 2.小农户的市场参与程度显著增加

现阶段小农户具有较高的市场参与度,体现为农产品的市场化程度明显提升。从农产品产后情况来看,小农户的生产决策目标已转变为追求利润最大化,以市场为导向调整生产结构。中国主要农产品的商品化率普遍达到90%左右,蔬菜、水果、棉花、甘蔗、烤烟等经济作物的农产品的商品化率接近100%。从农产品产前情况来看,

小农户是种子、化肥、农药等农资产品市场的重要买方。中国农药、化肥的施用量从20世纪90年代开始快速增长,每公顷化肥施用量从1990年的174.59公斤增加到2020年的313.5公斤。同时,中国农作物种子的商品化率从1999年的36%提高到目前的70%以上。

#### 3.小农户的社会化组织化特征明显

中国各地区在家庭经营的基础上探索出了多种社会化服务方式,涉及育秧、耕作、插秧、植保、收割、脱粒、烘干等各个生产环节。通过国家补贴和技术支持,小农户融入社会化大生产中。2021年,中国各类社会化服务主体超过95万个,服务小农户7800万户。在探索多种农业经营方式的过程中,小农户组织化程度不断提升。截至2021年11月底,全国依法登记的农民专业合作社超过221.9万家,辐射带动全国近50%的农户,小农户占成员总数的80.7%。合作社的产业类型逐步拓展,涵盖粮棉油、肉蛋奶、果蔬茶等主要农产品生产,同时开发农业多种功能,发展休闲农业、乡村旅游、民间工艺和农村电商等新产业新业态。中国现有27.7万家农民专业合作社面向小农户提供专业化、社会化服务,26.8万家创办加工、流通和销售实体,4万家发展农村电子商务,近16万家拥有注册商标或农产品质量认证。合作社利用生产资料采购、产品供给的规模优势,为成员提供统购统销经营服务总值达9602亿元,平均为每个成员销售农产品1万元、购买生产投入品4000元,在按交易量(额)返还盈余的基础上,成员人均获得二次盈余返还1257元。

#### 4.小农户的人力资本积累明显改善

中国在提升农村教育水平方面的持续努力以及对高素质农民培育工作的高度重视,使小农户的受教育程度不断增强,人力资本明显提升。根据第二次和第三次全国农业普查数据,2016年农业生产经营人员与10年前相比,学历水平在小学及以下的比例减少7.2个百分点,初中学历增长3.3个百分点,高中及以上学历增长4个百

分点。另据《2020年全国高素质农民发展报告》，全国超过45%的高素质农民受教育程度为高中及以上，比第三次全国农业普查农业生产经营人员高出36.7个百分点。同时，全国近70%的高素质农民年龄在36至54岁之间，形成了一支年轻的队伍。高素质农民不仅自身具有良好的人力资本，而且有效发挥了示范带动作用，超过60%的高素质农民能够辐射带动周边农户，给周边农户提供农业技术指导、统一购买农资和销售农产品、提供农业信息服务等。

总之，中国的小农户整体上具有数量庞大、类型分化且区域差别大的特征，从农业生产活动看已经基本脱离传统小农自给自足的特征和相对封闭的生产属性，能够应用或借助现代科技装备开展生产经营活动，生产资料依赖于市场购买，生产的产品高度商品化，呈现更高的开放性。

### 三、小农户和现代农业发展有机衔接的内涵界定及其面临的体制机制障碍

虽然中国小农户的农业生产经营活动已经具备现代属性，但在不断加深的市场化环境下，小农户仍呈现明显的弱势特征，难以掌握更高价值的现代生产要素，难以扩大高附加值农产品生产，利益空间受到挤压<sup>[10]</sup>。中国提出的实现小农户和现代农业发展有机衔接的制度设计蕴藏着丰富的内涵，是一个有利于小农户全面发展的完整系统。

#### （一）小农户和现代农业发展有机衔接的内涵界定

认识小农户和现代农业发展有机衔接，要结合现代农业的特征。现代农业离不开现代发展理念、现代科学技术、现代物质条件、现代经营形式和现代管理方式的运用。要以农业为基础，拓展农业的多种功能，形成一二三产业融合发展格局，以市场为导向，优化配置利用资源，实现农业高产、高效、优质、绿色、生态、安全、有竞争力。为发展现代农业，中国提出了构建现代农业生产

体系、现代农业经营体系和现代农业产业体系的设想，并以健全农业支持保护体系为重要保障。由此，实现小农户和现代农业发展有机衔接，即处理好小农户与“三大体系”的关系，将小农户纳入农业支持保护体系以更好地保护其利益。

#### 1. 小农户与现代农业生产体系

生产体系主要强调运用什么样的手段去从事生产。现代农业要求运用现代化的手段去从事农业生产，从良种培育到栽培种植、技术装备使用，再到加工营销，都要求实现从传统农业向现代农业转型<sup>[11]</sup>。生产手段的变革是实现农业现代化的重要途径，从育种到农产品价值的实现，都需要采用现代生产技术。小农户由于经营规模较小，往往在现代生产手段的采用上遭遇一些障碍，尤其是那些对土地规模敏感、要求达到一定规模才能利用的技术装备，小农户通常较难及时采用，而这会影响农业生产效率的提高。要推动小农户融入现代农业生产体系，帮助小农户以现代农业生产要素替代传统生产要素，让他们成为具备现代经营理念、使用现代农业技术装备的现代农业经营者。一是能够利用先进的生物技术，包括利用育种技术、绿色技术等进行农业生产，实现农业高质量、可持续发展，进而惠及农业发展全局，最大限度保障农业产业安全和生态安全。二是能够利用适宜的技术装备，包括依托农业社会化服务等方式实现大型农机具和投资成本高昂的先进农业装备对小农户的覆盖，让小农户的生产过程也尽可能导入机械装备要素，提高单产水平和产出能力。三是能够应用前沿的数字技术，包括互联网、物联网、云计算等技术，让小农户参与发展数字农业和智慧农业，分享数字技术红利，实现从田间到餐桌全链条、全过程现代化。

#### 2. 小农户与现代农业经营体系

现代农业经营体系有着丰富的内涵，其核心是如何将资金、技术、劳动力等要素组合进行优化配置，形成现实的生产能力<sup>[11]</sup>。土地流转、土地托管等不同模式，以及在特定少数地区出现的某

些典型经营方式,构成现代农业经营体系的重要内容。在要素的优化配置中,小农户可以通过扩大和优化自身拥有和从外部获取的要素组合实现要素配置效率的提高。因此,要通过构建立体式复合型现代农业经营体系,引领带动小农户发展。一是推动小农户改造提升。小农户可以充分利用家庭经营的优势,通过土地流转等方式,扩大经营规模,从外部获取资金、技术等更多生产要素,通过掌握、利用先进农业生产技术和装备从事农业的现代化生产,实现现代化、集约化经营。二是推动小农户与新型农业经营主体联结。小农户可以通过与家庭农场、农民合作社、农业社会化服务组织、农村集体经济组织、农业产业化龙头企业等主体联结,获得产前、产中、产后全过程服务,形成资源共用、风险共担、利益共享的紧密联系,通过相互融合建立紧密的利益联结和分配机制,形成互融共通、协同发展、共同壮大的高效经营模式。以多元主体合作的形式实现不同要素的最优化配置,可以充分发挥各类主体的优势。

### 3.小农户与现代农业产业体系

构建现代农业产业体系要着眼于两个方面:一是产业结构的优化,即如何充分、科学、合理地利用好农业资源,使得农业资源的利用能够各得其所,产生最大效率;二是产业链的延长和产业链的增值,即如何适应社会需求的新变化,以现代化的方式进入加工、流通、储运、消费市场<sup>[1]</sup>。要推动小农户融入现代农业产业体系,核心是帮助小农户适应消费需求的多元化演变趋势,在农业产业链、价值链中立足,尤其是在产业链全球化背景下,帮助小农户更好地融入大市场。一是推动小农户优化生产结构。由于消费者数量众多,对农产品的偏好各异,农业结构和农产品结构必须能够应对这种多样化需要。同时,农业生产的自然属性较强,各地区土地、气候、地理条件决定了农业结构和农产品结构的具体形态。要协助小农户妥善处理好资源禀赋和消费需求之间的关

系。二是推动小农户提升农产品品质。随着经济社会的发展,消费者的消费需求呈现升级化、个性化和品质化的发展趋势,这就要求农产品的生产必须顺应消费者的需求特征,打造安全、优质、个性化的农产品。要保障小农户生产的农产品能满足更高的安全和品质要求。三是推动小农户更顺畅地参与农产品流通。要通过畅通农产品市场信息、完善农产品销售渠道、规范农产品包装、打造农产品品牌等,提升农产品流通服务水平和服务能力,保障小农户生产的农产品可以更顺畅地进入流通环节,参与市场收益分配。

### 4.小农户与农业支持保护体系

推动小农户和现代农业发展有机衔接,不能忽视小农户的收入增长问题。没有小农户的现代化就不可能有真正意义上的农业现代化,没有小农户的富裕就不可能有真正意义上的共同富裕。小农户全面发展的根本标志是收入水平的提高。在处理好小农户和现代农业生产体系、经营体系和产业体系之间关系的同时,要格外重视完善农业支持保护体系以提高小农户的收入水平和生活质量,发挥好补贴政策、价格政策、金融政策和保险政策的不同作用<sup>①</sup>。根据当前小农户的收入结构特征,农业支持保护体系要找准发力点。一是支持小农户提高经营性收入。一方面,支持小农户发展高品质农业、绿色生态农业,开展标准化生产、专业化经营,推进种养循环、农牧结合,生产高附加值农产品,提高农业经营性收入;另一方面,支持小农户向二、三产业拓展,发展新产

<sup>①</sup>当前的农业支持保护政策对保障农民收入发挥了重要作用。例如,自2007年实施农业保险保费补贴政策以来,财政部累计拨付保费补贴资金2201亿元,年均增长21.7%。2020年,财政部拨付保费补贴资金285.39亿元,推动中国成为全球农业保险保费规模最大的国家,实现保费收入815亿元,为1.89亿户次农户提供风险保障4.13万亿元,中央财政补贴资金引导和使用效果放大近145倍。2021年共安排三大粮食作物保费补贴资金148.69亿元,占全年保费补贴资金总额的44.6%。此外,2021年耕地地力保护补贴达到1204.85亿元,采取对农户直补的模式,直接补贴到户。

业新业态,发展特色手工和乡村旅游,提高非农经营收入。二是支持小农户提高工资性收入。一方面,为小农户创造更好的进城务工机会,在城市的相关产业部门获得工资性收入;另一方面,在农村内部发展康养农业、创意农业、休闲农业及农产品初加工、农村电商等,开辟更多就业岗位,为农民创造就地就近转移就业的机会。三是提高小农户的转移性收入。转移性收入在农民收入中的比重已经超过20%,必须在推进小农户和现代农业发展有机衔接的过程中,更加重视相关补贴政策对提高小农户收入的突出作用,继续采用直接补贴或补助的方式,如耕地地力保护补贴、农机购置补贴以及农业社会化服务的专项补贴等,增加小农户转移性收入。

## (二)小农户和现代农业发展有机衔接的体制机制障碍

强化小农户和现代农业生产体系、现代农业经营体系和现代农业产业体系的关联,突出农业支持保护体系对小农户的保障,关键是要克服相关体制机制障碍。

### 1.小农户融入现代农业生产体系的机制不畅

小农户均经营规模小,以农业服务为载体将现代生产要素导入其生产过程是一种较为有效的方式。但是,现阶段农业社会化服务体系的建设发展仍显滞后,制约了小农户融入现代农业生产体系。一是服务主体为小农户服务的动力不强。农民专业合作社、农业产业化龙头企业、家庭农场等服务主体,都以追求自身经济利益最大化为目标,更倾向于为大规模经营主体提供服务,小农户分散经营的特征提高了其服务成本,导致服务主体缺乏为小农户服务的主动性和积极性。二是面向小农户的服务供给能力不足。目前服务体系以农资供应、农机服务等农业生产环节服务供给为主,但不同作业环节的服务能力并不平衡,如病虫害防治服务相对缺乏,产后环节的服务更有待提升,又如农产品收储、农产品营销、深加工、物流、农业保险以及信息传播等服务较

为有限,而小农户的服务需求非常旺盛。三是面向小农户的服务手段落后。缺乏向小农户推广和提供农业服务的完善信息网络,信息化服务手段落后,制约了服务效率的提高。

### 2.现代农业经营体系带动小农户的路径受阻

随着市场化程度的加深,小农户在生产要素组合配置上有了更为多元的选择,但从实际情况来看,现代农业经营体系在带动小农户方面仍面临困难。一是小农户改造提升的动力不足。从收入结构来看,工资性收入已经超过经营性收入成为农民家庭收入中占比最高的构成部分,同时农业经营性收入占农民家庭收入的比重继续下降,来自农业领域的收入份额不高使得小农户缺乏扩大农业经营规模的经济激励。同时,农产品种植成本近年来快速攀升,导致收益率下降,尤其是最近几年粮食作物已呈负收益状态,制约了小农户扩大生产的积极性。二是小农户的提升发展遭受外部约束。当前土地流转市场的发育依然不够完善,给土地流转实现形成了制约。同时,小农户在融资能力上存在明显弱势,由于缺乏有效的抵押担保物,金融机构开展小农户贷款成本高、风险大,小农户扩大规模存在贷款难和贷款贵的问题。三是新型农业经营主体对小农户的带动能力不强。新型农业经营主体发展不平衡不充分,多数仍处于成长期,单体规模偏小、整体实力偏弱,全产业链收益能力较低,联合合作不够,带动小农户能力还不强。此外,小农户和新型农业经营主体的利益联结机制不够紧密,合作共赢关系没有完全建立。

### 3.现代农业产业体系吸纳小农户的基础欠缺

小农户经营规模小、经济实力弱、组织成本高,在生产结构优化和产业链条延伸上面临诸多困难,与大市场衔接的矛盾更为突出。在生产结构优化上,小农户生产的产品多数为自产自销,受农业生产条件、技术条件等因素制约,往往“生产凭经验、销售凭运气”,生产结构调整动力不足;同时,小农户获取市场信息的能力普遍较差,

信息传递滞后,难以及时有效地捕捉到市场变化,使得农产品生产调整具有盲目性,生产结构调整精准度不高。在产业链条延伸上,一方面受限于经营规模,小农户开展优质农产品种植获得的总收益有限,缺乏提效增值的经济激励;另一方面,农产品的生产空间分散且有明显的季节性,而农产品的市场需求表现出空间集中、时间持续的特点,这对农产品贮存、加工以及更快速进入流通领域提出了更高要求,但是单个小农户缺乏资金和技术优势,难以获得贷款等金融支持,无力开展农产品贮存、加工等活动,也难以在流通环节作出最及时的反应。

#### 4. 农业支持保护体系对小农户的增收效应偏弱

农业支持保护体系是保障农民收入的有效手段,通过构建完善的支持保护体系可以提高小农户的收入,也有利于推动小农户和现代农业发展有机衔接。但是,由于多种原因,现有农业支持保护体系有扶持新型农业经营主体的偏好,扶持小农户以及对小农户的增收效应并不突出。在价格支持方面,中国实施小麦和水稻最低收购价政策以保障小农户种粮的收益,但受国际贸易规则约束和国外低价粮食冲击,近年来最低收购价稳中有降,让小农户的种粮收益受到一定影响,同时劳动力、农资等农业生产成本的快速提高进一步抵消了农产品价格政策的效应。在生产者支持方面,农业补贴政策体系仍不健全,在实施过程中存在补贴水平较低、补贴方式不科学、补贴结构不合理、补贴机制不健全等问题,影响了补贴政策的效果。在一般服务支持方面,对农业基础设施建设和维护支持力度不大、覆盖面不宽,导致不少小农户的农业生产条件仍较为落后,在“靠天吃饭”的局面下农业收入容易遭受风险。

#### 四、构建实现小农户和现代农业发展有机衔接的良好运行机制

我们既要把小农户和现代农业发展有机衔

接放在国民经济发展背景下布局,又要将其放在经济全球化格局中谋划。根据小农户和现代农业发展有机衔接的内涵,应从处理好小农户与现代农业“三大体系”、农业支持保护体系的关系出发,创新小农户和现代农业发展有机衔接的思路和形式,构建起实现二者有机衔接的良好运行机制。

#### (一) 实现小农户和现代农业发展有机衔接的思路

对小农户本身以及小农户和现代农业发展有机衔接的过程要有动态化的认识,在农户分化背景下树立分类别培养的理念,并采取针对性的扶持方式帮助二者实现衔接。

##### 1. 动态化认识

小农户将会在中国长期存在,但不能就此忽视发生在小农户群体内部的明显分化,这要求对小农户分类思考、区别认识。与此同时,随着经济社会的发展,尤其是随着工业化和城镇化的推进、技术进步、农村生产生活环境演变等,小农户群体将会不断出现新的变化,要用动态调整的思维来研判小农户和现代农业发展有机衔接问题,及时更新小农户群体变化下的衔接思路和实施方案。此外,决不能武断地“一刀切”,要系统处理好“实现小农户和现代农业发展有机衔接”与“发展多种形式农业适度规模经营”的关系。

##### 2. 分类别培养

在推动小农户和现代农业发展有机衔接的过程中,必须坚持以农民为中心,既要注重增进农户的总体利益,又要关注不同群体的利益平衡。要顺应小农户的分化趋势,在小农户自愿选择不同发展路径的基础上,为分化后的小农户设计不同衔接方案。让那些愿意从事、有能力从事且能从事好农业生产经营活动的小农户获得更大的发展空间,让愿意退出农业生产、更好地从事非农经营的小农户能够放心地离乡离农,确保既不影响农业现代化的进程,又保障小农户在农业现代化进程中的利益提升。

### 3. 针对性扶持

农业农村现代化是中国现代化建设的短板,实现数量庞大的小农户和现代农业发展有机衔接需要强调政治重视、动态认识以及分类培养,并有针对性的政策扶持。避免对小农户“撒胡椒面”的支持,以及对小农户的“盲目支持”,要在充分把握小农户和现代农业发展有机衔接内涵和障碍的基础上做到对症下药,对分化的小农户针对性施策。注重加强对小农户的素质培养、能力提升、身份转换、功能拓展,注重支持小农户搭上家庭农场、农业合作社等新型农业经营主体的发展快车,分享发展红利。

(二)小农户和现代农业发展有机衔接的实现形式

小农户和新型农业经营主体并存的格局正在形成,并且会长期存在。通过推动小农户和新型农业经营主体建立合作关系,是实现小农户和现代农业发展有机衔接的主要形式。同时,还要通过构建收入支持体系加快小农户的增收速度。

#### 1. 以家庭农场、农民专业合作社带动小农户

小农户有着从事农业家庭经营的内涵本源,中国农业发展的辉煌成就充分展现了小农户的勤劳、智慧和韧性,庞大的小农户群体中不乏脚踏实地、创造力十足且富有企业家才能的实干家。要充分发挥家庭农场和农民专业合作社的示范带动作用,为那些愿意从事、有能力从事且能从事好农业生产经营活动的小农户输入现代生产理念、现代管理方式和现代生产要素,使其成为更加专业、更有效率、更高收入的“发展型小农户”。应促进小农户和家庭农场、农民专业合作社形成发展共同体:一方面,家庭农场、农民专业合作社对新技术、新装备、新品种的采用可以对周围的小农户产生外溢效应,加快技术装备推广,提升小农户生产的现代化水平;另一方面,家庭农场、农民专业合作社更了解市场运行规则,可以发挥联合小农户共同采购农资和销售农产品的作用,在农业生产资料的购买、使用,农产品的生产、销售、加工、运输、贮

藏,与农业生产经营有关的技术、信息、设施建设运营等各类服务方面为小农户提供力所能及的支持,提高小农户群体的生产能力、经营能力和市场谈判能力,降低生产成本、提高销售价格,提高生产效益。

#### 2. 以社会化服务组织和农村集体经济组织服务小农户

农业服务的蓬勃发展是中国农业现代化过程中的一大亮点,它不仅适应了“大国小农”的基本国情,而且实现了小农经营的升级改造,解决了小农户干不了、干不好、干了不划算的生产经营难题。实践中,农业服务可以分为社会化服务组织提供的市场服务和农村集体经济组织提供的内部服务两类。一方面,要构建起各类社会化服务主体面向小农户生产经营全过程的完备服务体系。聚焦为生产者生产过程提供的生产服务,促进产品交换或价值实现提供的营销服务,为保障现代农业产业体系、生产体系和经营体系高效运转提供的综合服务,为整个生产经营提供的管理服务,提升服务质量。同时,为小农户提供更加多元化的服务模式选择,包括单环节服务、多环节服务、全环节服务,适应不同类型小农户的个性化需要。对于种植粮棉油大宗农产品的小农户,突出产中环节服务的高质量供给;对于种植园艺产品的小农户,突出产后环节服务的高质量供给。另一方面,要充分利用好近年来农村集体产权制度改革所带来的农村集体经济组织重建、管理机制升级以及各级党委和政府高度重视农村集体经济发展并投入大量政策资源的历史机遇,强化农村集体经济组织为小农户提供农业服务的功能,让小农户以更低的成本获得农业服务。

#### 3. 以农业产业化龙头企业联结小农户

伴随国内经济社会发展和居民收入的提高,农产品的消费需求升级对农产品生产提出了更高要求。而农业生产力提升带来的农产品供给扩张无疑增加了产品竞争的激烈程度,小农户以什

么形态参与到农产品市场中去,决定了农业收益的高低和农业经营的可持续性。与庞大的市场规模相比,生产规模有限的小农户直接参与其中并不会得到市场的善待,通过与农业产业化龙头企业衔接是目前较为有效的市场参与模式。从过去的实践来看,小农户直接与企业对接的方式对双方而言都存在较高的对接成本,这需要从三个方面平衡小农户与农业企业之间的联结关系:一是从小农户自身出发,增强经营能力,扩大生产规模,提高生产质量,产出更高品质、更具特色的农产品,以此吸引农业企业采取订单、股份合作等方式将小农户纳入产业链。二是引入中间人构建有效的中介机制,由小农户组建而成的农民专业合作社以及农村集体经济组织可在其中发挥重要作用,他们均可以扮演小农户的代言人与农业企业开展合作,确保产品卖得出且卖出好价钱。三是尝试在支农惠农政策中巧妙设计可以激发紧密型利益联结机制建立的条款,引导农业企业更加主动地把小农户纳入他们的发展计划中,通过订单收购、保底分红、股份合作、吸纳就业等多种形式带动小农户共同发展,真正成为共生共荣的合作伙伴<sup>[12]</sup>。

#### 4.以构建收入支持体系富裕小农户

实现小农户和现代农业发展有机衔接,既要有农业发展思维,又要有农民增收意识。没有收入的提高,没有生活质量的提升改善,小农户和现代农业发展有机衔接就不可能稳固。一方面,不能把小农户和现代农业发展有机衔接片面地理解为只是追求农产品产量的增长和农业自身的发展;另一方面,不要把小农户和现代农业发展有机衔接的农业发展属性和农民增收属性割裂开来,要探索现代农业发展和农民收入增长同步推进的机制,在让小农户成为现代农业发展主体的同时,能够获得更高的收入、过上更高质量的生活。通过构建收入支持体系完善小农户收入提升机制,能够为现代农业发展提供更好的外部条件。应以保障农民收入为指向,通过完善优化

补贴、金融、保险等政策形成小农户的收入支持体系。一是不断加大农业补贴力度。在WTO框架内,保持现有“普惠制”农业补贴不减,创新补贴形式,提高补贴效率。完善粮食等重要农产品生产者补贴制度,对种粮大县给予更多的补贴支持。适应农业绿色发展的趋势,对参与生态保护、发展绿色生态循环农业的小农户进行补偿。二是为小农户提供更健全的金融服务。鼓励金融机构创新符合小农户需求和小农户特征的涉农信用、抵押、担保产品,提升金融服务小农户水平。建立健全涉农信贷产品绩效评价体系,探索完善无抵押、无担保的小农户小额信用贷款政策,不断提升小农户贷款覆盖面,切实加大对小农户生产发展的信贷支持。三是更加重视农业保险的保障作用。继续提高农业保险覆盖面,增加农业保险保费补贴资金规模,提高保费补贴比率,激发小农户参保积极性。按照政策性保险保成本、商业性保险保收益、互助性保险保灾害的原则,科学制定保险支持措施。整合现有农产品价格补贴向农产品收入保险补贴转变。 **Reform**

#### 参考文献

- [1]张红宇.中国现代农业经营体系的制度特征与发展取向[J].中国农村经济,2018(1):23-33.
- [2]LOWDER S K, SÁNCHEZ M V, BERTINI R. Farms, family farms, farmland distribution and farm labour: what do we know today? [Z]. FAO Agricultural Development Economics Working Paper, 2019.
- [3]RAPSOMANIKIS G. Small farms big picture: smallholder agriculture and structural transformation [J]. Development, 2015, 58(2-3): 242-255.
- [4]DUFLO E, KREMER M, ROBINSON J. Nudging farmers to use fertilizer: theory and experimental evidence from Kenya [J]. American E-

- conomic Review, 2011, 101(6): 2350-2390.
- [5]周应恒,胡凌啸,严斌剑.农业经营主体和经营规模演化的国际经验分析[J].中国农村经济,2015(9):80-95.
- [6]陈锡文,韩俊.农村全面小康与实施乡村振兴战略研究[M].北京:中国发展出版社,2020.
- [7]张红宇.大国小农:走向现代化的历史抉择[Z].“三农”决策要参,2018(16).
- [8]陈锡文.民族文化的根脉在乡村[N].北京日报,2021-01-25(17).
- [9]张红宇.小农现代化的中国选择[N].农民日报,2021-07-11(03).
- [10]陈奕山.小农户在中国农业现代化进程中的作用及处境变化[J].中国农业大学学报(社会科学版),2021(4):19-30.
- [11]陈锡文.实施乡村振兴战略,推进农业农村现代化[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018(1):5-12.
- [12]罗重谱,高强.乡村振兴战略背景下新型订单农业的运作模式及其高质量发展路径[J].宏观经济研究,2022(5):94-103.

## Organic Connection between Small Farmers and Modern Agricultural Development: Global Vision and China's Approach

HU Ling-xiao WANG Ya-hua

**Abstract:** Throughout the world, small farmers are still the largest number of agricultural operations. Although they have made important contributions to ensure the supply of global agricultural products, they are facing the challenge of survival and development with the impact of the global market. As an important part of global agriculture, the problems of small farmers in China have both global commonality and uniqueness under the national conditions of "large country small farmers". China's small farmers are characterized by large number, differentiated types and prominent regional differences, and their agricultural production activities have acquired modern attributes. To develop modern agriculture, China proposed to establish "three system", like modern agricultural production system, the modern agricultural management system and modern agriculture industry system, and improve the agricultural support and protection system. Based on this idea, China should deal with the relationship between small farmers and "three system" and the inclusion of small farmers into the agricultural support and protection system to realize small household farmers involved in modern agriculture. China's exploration to promote the connection between small farmers and modern agriculture is conducive to providing Chinese approach to the problems of global small farmers, and will also be a key to open the path of modernization of the large country with small farmers.

**Key words:** small farmers; modern agricultural development; new agricultural business entities

(责任编辑:许志敏)