

# 小农格局下的中国农业高质量发展:理论 阐述与国际镜鉴

马红坤<sup>1</sup>,曹原<sup>2\*</sup>

(1.山东师范大学经济学院/县域经济研究院,山东济南250359;  
2.山东师范大学地理与环境学院,山东济南250359)



**摘要** 基于对农业高质量发展内涵、小农生产格局下中国农业实现高质量发展面临短板的理论阐述,针对性梳理日本、韩国等典型小农国家提升农业发展质量的国际经验。研究表明,保障供给、结构优化、质效提升、体系完善是农业高质量发展的重要特征,但小农生产格局下,生产效率低、成本高、品质和环保水平差等固有不足,使中国农业距离实现高质量发展尚存一定差距。提出中国可借鉴日韩两国推进结构改革、健全社会化服务、强化科技创新、推进产业融合、造就新型农民队伍、推动绿色转型和夯实“软实力”的典型经验,以立足小农、服务小农、强化小农为政策主线,促进人、地、资金等关键要素的整合与流动,不断强化种业创新和装备创新,推动农户生产行为实现绿色转型,同时注重将增强“软实力”作为提升“硬实力”的有效补充。

**关键词** 农业高质量发展;小农生产;日本;韩国;文本分析

**中图分类号**:F310 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2023)01-0012-11

**DOI编码**:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2023.01.002

党的二十大报告明确指出,实现高质量发展是中国式现代化的一项本质要求<sup>①</sup>。具体到农业部门,实现农业高质量发展,可以说是中国式农业现代化的一项本质要求。当前,中国的发展环境发生了复杂深刻变化,经济实现高质量发展面临多重挑战。在此背景下,推动中国农业实现更高质量发展,以产业兴旺助推乡村整体振兴,进而更好发挥农业农村作为经济发展的“压舱石”、稳定就业的“蓄水池”和改革发展稳定“战略后院”的重要作用,事关稳住“三农”这个基本盘,从而使中国在面对日趋激烈的国际冲击时能有一个稳定而又强大的战略后方。

长期以来,小农户是中国农业生产的基本面。小农生产存在的效率低、成本高、可持续性差和综合竞争力弱等固有不足,在很大程度上制约中国农业实现高质量发展<sup>[1]</sup>。与此同时,中国多年实行增产导向的农业支持政策体系在推动中国粮食连年增产方面发挥了巨大历史作用,但随着农业生产结构性过剩的日趋严峻,片面强调增产对中国农业实现高质量发展造成的制约日渐凸显<sup>[2]</sup>。鉴于推动中国农业实现高质量发展的重要性和紧迫性,中国很有必要尽快破除业已丧失存在必要性的增产导向的政策体系,立足小农生产实际,加快构建一套服务小农、强化小农,着眼推动小农格局下中国农业实现高质量发展的新型政策体系。

那么,究竟应该如何构建新型政策体系?一个重要思路是,选取同中国农业在资源禀赋、发展阶段和高质量发展的制约因素等方面具有较高相似性,同时在构建提升农业发展质量的政策体系方面已取得一定成效的国家作为典型案例,深入系统地梳理其近年来出台的旨在提升农业发展质量的政

收稿日期:2021-11-11

基金项目:教育部人文社会科学研究青年项目“基于地缘关系与权力结构解析的东北亚地缘政治格局演变及驱动机制研究”(18YJC-ZH005);山东省教育厅人文社会科学项目“东北亚地缘政治格局演变及驱动机制研究”(J18RA198)。

\*为通讯作者。

① 资料来源于中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content\_5721685.htm.

策措施,以供中国有选择性地借鉴和参考。基于此,本文选取日本和韩国这两个典型的东亚小农邻国为鉴,对其近年来围绕提升小农发展质量所出台的系列政策措施进行了系统梳理和分析,并基于此凝练出对中国政策体系构建的启示<sup>①</sup>。

本文的边际贡献在于,立足新时代以来的历年中央“一号文件”,从这一集中体现中央“三农”工作思路和重点举措的纲领性文件中提取和凝练“农业高质量发展”的深层内涵。着眼小农生产格局下,中国农业距离实现具有上述内涵的“高质量发展”存在的短板和不足,针对性梳理日韩这两个小农国家提升农业发展质量的典型做法。

## 一、农业高质量发展的内涵

### 1. 农业高质量发展内涵的现有阐述

当前,对“农业高质量发展”内涵的阐释主要有三种思路。第一种思路认为,“农业高质量发展”脱胎于“经济高质量发展”<sup>[3]</sup>,因而“农业高质量发展”必然具备“经济高质量发展”倡导的“创新、协调、绿色、开放、共享”五大理念。基于此,学者们将创新水平、协调水平、绿色水平、开放水平、共享水平作为评价农业发展质量的直接依据<sup>[4-6]</sup>。这一思路直接借鉴官方表述,具有一定说服力,但其不足同样明显。众所周知,农业只是国民经济的产业部门之一,“农业高质量发展”的内涵和外延显然不能直接等同于“经济高质量发展”。相比于第一种思路,阐述“农业高质量发展”的其他两种思路均较为主观。其中,第二种思路认为,农业高质量发展是一个包含多重维度的系统工程,需要综合发力。在这一思路下,产品质量、生态质量、结构质量成为农业发展质量的三个主要方面<sup>[7-8]</sup>。第三种思路则从农业高质量发展最本质的特征进行阐述。例如杜志雄认为,农产品质量是品牌经营的基础,是农业高质量发展的灵魂<sup>[9]</sup>。相比于第一种思路,后两种思路虽更为聚焦农业部门,但做出相应阐述的理论依据不足,在一定程度上削弱了其学理性和说服力。

### 2. 基于中央“一号文件”的文本分析

为了避免对农业高质量发展内涵和外延的扩大,同时增强研究的学理性和说服力,本文的思路是聚焦“三农”领域尤其是农业领域的纲领性文件,基于文本分析总结归纳农业高质量发展的深层内涵。基于此,本文以新时代以来的历年中央“一号文件”为分析样本。以其作为样本的原因是,制定中央“一号文件”是党中央在“三农”领域治国理政思想的集中体现,对于新时代进入高质量发展阶段的中国需要怎样的农业,农业又应以怎样的路径实现上述发展,中央“一号文件”基于问题导向进行了系统论述。这些论述为探究“农业高质量发展”的内涵提供了重要依据。

基于该思路,本文首先筛选新时代以来历年中央“一号文件”关于“农业”论述的一级或二级条目<sup>②</sup>。筛选“农业”而非“农村”“农民”的考虑是,虽然“三农”是一个有机整体,“农村”“农民”同“农业高质量发展”密不可分,但仅筛选“农业”条目能在有限篇幅内降低研究难度,也能有效避免过度扩大“农业高质量发展”的内涵和外延。筛选一级或二级条目的原因是,中央“一号文件”每个条目均具有较为清晰的问题指向,条目所包含的文本均是围绕该条目进行具体论述。之后,基于筛选的条目,总结提炼该条目的问题指向。最后,基于总结提炼的问题指向,归纳农业高质量发展的深层内涵(见表1)。

基于以上方法,总结“农业高质量发展”应具有如下四个本质特征:

(1)保障初级农产品的稳定供给更加有力。2021年中央经济工作会议指出,要把提高农业综合

① 日韩两国为典型的小农国家。到2020年,不包含北海道地区在内的日本广大都府县地区,其户均耕地面积仅略高于32亩,包含北海道地区在内的全国户均农地面积也只是46.5亩。韩国户均耕地面积则更低,2020年仅为22.6亩。数据来源于日本农林水产省官方网站, <https://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/10.html>; 韩国数据为基于韩国统计局公布的2020年农户和农地普查数据估算,见 [https://kostat.go.kr/portal/korea/kor\\_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=403184](https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=403184)。

② 部分年份中央“一号文件”针对农业的论述较少,尤其是2018年正式提出“农业高质量发展”概念以来,仅在一个一级条目体现,因此在2018年(含)之后,本文列出中央“一号文件”的二级条目。

表1 新时代历年中央“一号文件”的农业论述及其指向

年份	中央“一号文件”涉及“农业”的一级条目	问题指向
2013	一、建立重要农产品供给保障机制,努力夯实现代农业物质基础	产品供给
	三、创新农业生产经营体制,稳步提高农民组织化程度	经营体系
	四、构建农业社会化服务新机制,大力培育发展多元服务主体	经营体系
	一、完善国家粮食安全保障体系	产品供给
2014	三、建立农业可持续发展长效机制	质量效益
	五、构建新型农业经营体系	经营体系
2015	一、围绕建设现代农业,加快转变农业发展方式	质量效益
2016	一、持续夯实现代农业基础,提高农业质量效益和竞争力	质量效益
	二、加强资源保护和生态修复,推动农业绿色发展	质量效益
	三、优化农业生产结构和区域布局	结构布局
2017	一、优化产品产业结构,着力推进农业提质增效	结构布局
	二、推行绿色生产方式,增强农业可持续发展能力	质量效益
	三、壮大新产业新业态,拓展农业产业链价值链	质量效益
	四、强化科技创新驱动,引领现代农业加快发展	质量效益
2018	三、提升农业发展质量,培育乡村发展新动能	
	(一)夯实农业生产能力基础	产品供给
	(二)实施质量兴农战略	质量效益
	(三)构建农村一二三产业融合发展体系	质量效益
	(四)构建农业对外开放新格局	——
2019	(五)促进小农户和现代农业发展有机衔接	经营体系
	二、夯实农业基础,保障重要农产品有效供给	
	(一)稳定粮食产量	产品供给
	(二)完成高标准农田建设任务	产品供给
	(三)调整优化农业结构	结构布局
2020	(四)加快突破农业关键核心技术	质量效益
	(五)实施重要农产品保障战略	产品供给
	三、保障重要农产品有效供给和促进农民持续增收	
	(十四)稳定粮食生产	产品供给
	(十五)加快恢复生猪生产	产品供给
2021	(十六)加强现代农业设施建设	质量效益
	三、加快推进农业现代化	
	(七)提升粮食和重要农产品供给保障能力	产品供给
	(八)打好种业翻身仗	产品供给
	(九)坚决守住18亿亩耕地红线	产品供给
2021	(十)强化现代农业科技和物质装备支撑	质量效益
	(十一)构建现代乡村产业体系	质量效益
	(十二)推进农业绿色发展	质量效益
	(十三)推进现代农业经营体系建设	经营体系

注:资料来源于历年中央“一号文件”。

生产能力放在更加突出的位置;随后召开的中央农村工作会议进一步强调,要切实保障初级农产品的稳定供给,这是“一个重大战略性问题”。当前,中国粮食产量已经连续七年超过1.3万亿斤,且总体呈现稳中有升的发展态势。但与此同时,仅2021年1至10月,中国农产品贸易逆差就达到史无前例的1140亿美元<sup>①</sup>。在国际形势日趋复杂严峻,世纪疫情不断冲击全球农产品供应链的当下,立足国内供给,不断提高农业综合生产能力很有必要。基于此,结合当前阶段的现实需求,具有较高的综合生产能力,能够切实保障对初级农产品的稳定供给,是中国农业实现高质量发展最为基础,也是最为

① 数据来源于中华人民共和国农业农村部网站, [http://www.moa.gov.cn/ztl/nybrl/rlxx/202205/t20220523\\_6400043.htm](http://www.moa.gov.cn/ztl/nybrl/rlxx/202205/t20220523_6400043.htm)。

关键的特征。

(2)农业生产结构和区域布局明显优化。近年来,中央“一号文件”多次指出,要努力优化农业生产结构和区域布局,在充分保障重要农产品数量供给的基础上,着力在品种和质量维度提升其满足国民消费需求的能力。之所以在中央“一号文件”层面,对优化农业生产结构和区域布局进行多次强调,是基于深刻的时代背景。近年来,中国农业连年增产,但是诸如大豆、玉米等主要粮食作物,以及高品质小麦、高端水果、油脂等农产品对国外的依赖日渐增强,造成这一局面的直接原因是农业生产结构不合理。基于此,实现高质量发展的中国农业,在生产结构和区域布局方面应该有以下四个表现:一是以粮、经、饲为主的作物结构实现协调发展。即在夯实粮食产能的基础上,逐步调增棉花、大豆和其他油料作物等经济作物,以及优质饲草的种植面积。二是品种结构更能满足国民多样化消费需求。这主要体现在提升高端、优质和特色农产品的产能。三是用地养地相结合的耕作制度进一步完善。以此,实现农地休养生息和资源的可持续发展。四是农业生产的区域布局得到进一步优化。以此从区域布局调整的角度,综合各地农业生产的区位、气候等因素,实现农业生产的供给侧结构性改革。

(3)农业质量效益和综合竞争力显著提升。当前,我国农业整体面临大而不强、多而不优的发展局面。主要表现为产业链条短、国际竞争力弱、供给不足与供过于求并存的结构性矛盾突出、质量安全隐患尚未完全消除、绿色生产有待进一步加强等诸多方面。新时代,实现高质量发展的中国农业,应该实现质量效益和综合竞争力的显著提升。具体来说,主要表现为以下四个方面:一是产出高效。为此,应通过有序流转农地,发展土地托管、代耕代种等多种形式的社会化服务,从不同角度实现适度规模经营;与此同时,强化农业科技和装备支撑,为提高农业生产效率提供技术动能。二是产业融合。以此延长农业产业链,深挖农产品的附加价值,进而提高农业综合收益。三是质量可靠。为此,应切实推进农业面源污染防治,尤其是推进农药化肥的减量和增效。四是资源节约。通过发展节水农业、强化禽畜粪污和秸秆资源化利用等多种手段,增强农业生产应对日趋严峻的资源环境约束的能力。

(4)立体式复合型现代农业经营体系得到进一步完善。当前,我国的现代农业经营体系已经初步形成。一个直接的体现是,380多万个家庭农场已成为中国农业生产的重要力量,这些家庭农场的户均经营面积达到134亩,其农业经营的规模效应得到初步显现;登记在册的农民专业合作社约有220万家,实现了对近50%小农户生产经营活动的有效组织和带动;接近1400万农民在市级以上农业产业化龙头企业实现稳定就业;在近95万农业社会化服务组织的助力下,约有7800万农户同现代农业实现有机衔接<sup>①</sup>。然而整体来看,相比于数量更为庞大的小农户,上述现代农业经营主体的数量和质量尚需进一步提升,才能发挥更大的带动和支撑作用。基于此,在新时代,随着国家系列扶持措施的出台,实现进一步完善的以家庭农场为基础、农民专业合作社为中坚、产业化龙头企业为骨干、农业社会化服务组织为支撑的立体式、复合型现代农业经营体系将成为农业高质量发展的一个典型特征。

## 二、小农生产与中国农业高质量发展的内在关联

### 1. 小农生产是当前和未来中国农业生产的基本格局

当前,小农户依然是中国农业生产的基本面。到2018年,实际经营面积不足10亩的农户数量占比超过85%<sup>②</sup>。即便与两个“小农”邻国日本和韩国相比,2020年,日韩两国户均农地面积分别为46.5亩和22.6亩,也明显高于中国<sup>[2]</sup>。

一个基本判断是,中国的小农生产格局在未来相当长一段时间内将得到保持。国际经验表明,小农生产格局的改变必将经历一个漫长且艰难的推进过程。在这一问题上,同为东亚小农国家,农

<sup>①</sup> 数据来源于国务院官方网站, [http://www.gov.cn/xinwen/2021-12/21/content\\_5663867.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-12/21/content_5663867.htm)。

<sup>②</sup> 数据来源于第三次农业普查数据。

业资源禀赋、农耕文化同我国具有高度相似性的邻国日本即是典型例证。二战之后,日本建立了以自耕农为主体的小农生产模式。随着本国二、三产业持续崛起和经济全球化深入推进,小农生产格局导致生产率过低的日本农业,难以抵御来自本国其他产业部门和农业强国的竞争。为此,以1961年颁布《农业基本法》为转折点,日本开启了长达60年的推动农地流转的改革历程。此后,为了加速这一过程,日本先后出台《农地法》《农振法》“跨产品经营安定政策”“人与农地计划”和《农地中间管理机构法》等一系列政策措施,推动农地集中可谓不遗余力。但到2020年,全国耕种面积不足10公顷的经营主体占比依然达到44.7%<sup>①</sup>。可以说,时至今日,日本小农生产的基本格局尚未得到根本改变。同日本相比,中国推动农地集中具有体制和后发优势,但同样面临起步晚、农民群体依然庞大等劣势。总体而言,很难在短期内实现适度规模经营的目标。因此,在未来相当长一段时期内,中国以小农户为基本面的农业生产格局将得到维系。

## 2. 小农生产的固有不足制约着中国农业实现高质量发展

在当前阶段,小农生产所具有的生产效率低、成本高、品质和环保意识差等诸多固有不足,成为阻碍中国农业高质量发展水平进一步提高的主要原因。近40年来,在技术进步的推动下,中国农业的土地生产率大幅攀升,但是小农生产格局下过低的土地装备率严重制约了劳动生产率的整体提升。到2019年末,农村人口和农业就业人口占比分别为39.4%和25.1%,相比之下,农业产值占比约为7.1%<sup>②</sup>。这意味着,农业部门的生产效率仅约为二、三产业两部门的18%。同他国横向比较,中国农业部门的生产率仅为世界平均水平的64%,更仅是欧美等发达国家的2%<sup>[11]</sup>。

基于规模经济理论,过小的生产规模不可避免地会推高要素成本。对陕西苹果种植户的调研数据表明,经营面积不足4亩的种植户,其化肥、农药和灌溉支出分别较9亩以上种植户高出约一倍<sup>[12]</sup>;湖北的调研数据也显示,小规模农户粮食作物的生产成本较实现适度规模经营的农户高2.69个单位<sup>[13]</sup>。高昂的生产资料成本,叠加人力成本,必将摊薄小农户的利润空间,不利于增加农民收入。基于全国农产品成本收益资料数据,到2019年,扣除耕地租赁和人力成本,每亩小麦、水稻和玉米的种植利润约为616元,已经处于低位;若将上述成本囊括在内,农民每亩则要承受30.53元的亏损<sup>②</sup>。

此外,小农生产模式整体不利于中国农产品的质量控制。据第三次农业普查数据,各类农业经营者受教育程度为初中及以下的占比为91.4%,在广大西部地区,小学及以下文化水平的占比超过53%。绝大多数小农户的受教育水平不利于现代农业新技术的推广和普及,更谈不上品牌意识的建立。与此同时,兼业经营在农村地区已经成为常态,留守老人和妇女日渐成为农业经营的主力,为了节省劳力,大量使用农药和化肥成为自然之选。此外,在分散的小农生产过程中,国家难以制订统一的标准以实现对小农户生产、加工和运输活动的有力监管。事实上,即便制订统一标准,能否在分散经营的格局下,保证标准的严格落实也不容乐观。这些因素都成为制约中国农产品质量提升的重要原因。

## 三、日韩推动小农格局下农业高质量发展的经验举措

为了推动本国农业实现更高质量发展,自2012年以来,日本政府先后颁布实施了《农林水产地域活力创造计划》,两次大规模修订“农业宪法”《食物·农业·农村基本计划》,还在农协、米价等问题上推进了一系列深化改革。韩国推动小农高质量发展的政策出台虽不如日本密集,但自各类自由贸易谈判提速至今,也在加紧构建政策体系。整体来看,两国推动小农生产实现高质量发展的政策体系主要涵盖以下七个方面的举措:

① 农地规模数据来自农林水产省于2021年发布的农业生产结构调查。[https://www.maff.go.jp/j/tokei/kekka\\_gaiyou/noucen/2020/index.html](https://www.maff.go.jp/j/tokei/kekka_gaiyou/noucen/2020/index.html)。

② 数据来源于《全国农产品成本收益资料汇编—2020》等资料。

### 1. 推动农业结构改革,夯实小农生产能力基础

夯实生产能力是推动农业高质量发展的基础。近年来,日韩两国均着力从“人”和“地”两个维度推进农业结构改革。在“人”的维度,日本政府主要通过实施“认定农业者”和“农业法人化”等政策,以新型农业经营主体代替传统小农,并使之成为农业生产的主力。在“认定农业者”制度中,日本的主要做法是将规模更大、效率更高的各类农业生产经营主体认定为“认定农业者”,并向其提供定向扶持。在推动“农业法人化”的过程中,日本打出的政策组合拳是在降低各类企业法人准入门槛的同时,在行政审批、财政支持等多环节进行额外支持,以此进一步增强经营农业对法人类企业的吸引力。

“地”的方面,日韩两国的总体思路是推动农地向部分农业经营主体集中,并且将设置农地流转中间机构作为推进农地集中的主要手段。2006年,韩国正式运行《农渔村公社及农地管理基金法》制度,规定相关农户可以把农地租赁或出售给土地银行(即农渔村公社),土地银行再次把此农地租赁或出售给专业农户<sup>[14]</sup>。与之相比,日本的改革更为深化。2013年,日本首次赋予农地中间管理机构对拟流转农地的“中间管理权”。基于该权限,对于获得农民流转委托的农地,中间管理机构可以自行选择交易对手,而不必再次征得农民的同意<sup>[15]</sup>。在此基础上,2020年在对《食物·农业·农村基本计划》进行第五轮修订时,日本进一步赋予农地中间管理机构对拟流转农地的“直接利用权”。也就是说,中间管理机构对获得委托的农地有权进行直接利用<sup>[16]</sup>。

### 2. 健全社会化服务体系,促进小农户同现代农业有机衔接

在小农滞留的特定历史阶段,依然不能忽视对农业社会化服务体系的完善和健全,以此带动传统小农同现代农业实现有机衔接。对于日本和韩国,其健全农业社会化服务体系的努力主要体现在以下三个方面:

一是拓展和丰富农业生产性服务业的范畴和内涵。以日本为例,其农业生产性服务业囊括的业务领域已不再局限于狭义上的代耕、代种和代收,而是衍生出其他多种类型。具体包含旨在提升小农户适应新的农业科技和经营模式的人力资本服务;辅助小农户完成产品交换或价值实现的农产品营销和推广服务;农业信贷和保险服务;为小农户生产经营活动提供的管理咨询服务等<sup>[17]</sup>。

二是大力扶持本国农业生产托管服务的发展。早在20世纪90年代,日本在《乡村振兴法(修订)》和《食物·农业·农村基本计划》等法律和文件中,即将生产托管作为提升农业规模经营水平的重要举措。时至今日,日本的农业托管已经衍生出作业托管、农地托管、经营托管等多种形式。为了提高托管服务的组织和运营效率,更是出现了农业(振兴)公社等公益性财团法人以及各地农业主管部门主导成立的托管服务中心等旨在撮合托管交易的中介组织<sup>[17]</sup>。

三是进一步完善面向小农的产销服务。在生产端,韩国重点鼓励社会资本进入生产资料的生产和销售部门。为了便于比价,还由政府主导建设了生产资料采购网站。在销售端,韩国较为注重发挥农协系统的组织优势,为小农户提供农产品代销服务。具体运作机制是:首先,由基层农协大量接收小农户的农产品;之后,依靠农协内部完善的组织体系,将农产品汇集至农协独资或参股经营的农产品批发中心;最后,通过竞价采购系统,完成农产品的批发销售。为了保护小农权益,韩国政府规定,在上述代销过程中,农协收取的手续费不能超过销售额的7%<sup>[18]</sup>。

### 3. 推进一二三产业融合,提升小农生产的附加值

日韩两国非常重视通过推动传统农业同各自发达的二、三产业的有机融合,以此延长农业产业链、提升价值链。其中,日本对通过推动“六次产业化”,提升小农生产的附加值寄予厚望。无论是2013年颁布的《日本复兴战略》《农林水产地域活力创造计划》等纲领性文件,还是分别于2015年和2020年大规模修订的“农业宪法”《食物·农业·农村基本计划》,抑或是聚焦乡村产业发展的专门法律《六次产业化·产地消法》,“六次产业化”均是高频词汇。在这些法规和文件中,日本设定了借助“六次产业化”将约1万亿的农业产值放大10倍的发展目标。为了实现这一总体目标,日本从主体准入、农地功能转换、产品产地消等多种维度制定了对“六次产业化”的扶持措施。

同日本相似,韩国同样高度重视推动本国农业的“六次产业化”。韩国政府认为,鉴于农业存在弱质性、高风险性等特征,为了增强社会资本投资“六次产业化”的信心,国有资本应该发挥表率作用。由于农民的专业知识参差不齐,为此,各地农业部门均设立了为农民提供产品开发、包装设计和市场宣传等服务“六次产业化”支援机构。此外,韩国政府同样为推进“六次产业化”提供充裕的资金支持。韩国农林畜牧食品部于2013年8月出资70亿韩元,吸纳社会资本30亿元,主导创设了总规模为100亿韩元的“第六产业共赢基金”<sup>[19]</sup>。同时,中央和地方财政对购置加工、运输和流通设施的“六次产业化”经营主体联合给予高达80%的财政补贴。在该项政策首次实施的2014年,补贴总额即超过了30亿韩元<sup>①</sup>。

#### 4. 造就新型农民队伍,以人的高质量带动小农生产高质量

农民是农业生产的主体,没有农民群体的高质量,就难言农业生产的高质量。近年来,日韩两国正在通过认证人才、吸引人才和培育人才等综合手段,努力造就各自高质量的农民队伍。

一是推进新型职业农民的认定,实现“认证人才”。在“二兼滞留”问题日益严峻的当下,造就新型农民队伍的一个重要思路是,对专业、高效和稳定的农户进行认证,从而将其同其他零散农户进行有效剥离。通过给予其特殊扶持,将有限的农业和财政资源向这一群体进行集中,以此帮助其实现农业生产的做大做强。在这一方面,日本的做法是实施“认定农业者”制度。到2020年3月,日本共认证了23.4万“认定农业者”。相比于零散和兼业农户,这一群体将在大田作物的直接支付补助金、涉农贷款、农业领军人才综合补助金、税收等方面享受特殊优惠。

二是着力吸引青年人才进入农业领域,实现“吸引人才”。为了吸引人才,有效应对“接班人”危机,最为直接和有效的应对办法是在增强农村本地青年从农意愿的同时,着力吸引城市青年返乡创业。自2009年开始,韩国出台了《“归农·归村”综合对策》《“归农·归村”定居补助事业方针》等系列文件,从创业、购房、设施修缮、农业实习和生产咨询等农村生产生活的各方面,向有意愿从事农业的青年人提供帮扶和指导<sup>[20]</sup>。

三是加大对农民群体的培训力度,实现“培训人才”。时至今日,日本已形成了包括综合性大学的农学部、农业和农科类大学、中等农业学校在内的农业培训体系,做到了对“认定农业者”“基干农业者”、新入农的年轻农业者在内的各类农民群体的培训全覆盖。尽管到2020年末,韩国农业人口仅约230万人,但其由三个体系组成的农业教育网却遍布全国。第一类是由农业高中、农业专门大学、农协专门大学和农科大学等组成的正规农业学校;第二类是由韩国农业振兴厅主导的中央、道、市郡和邑面等四级农业教育;第三类则是各种民间组织开办的农村社会教育。

#### 5. 强化智慧农业和生物技术创新,为传统小农生产提供新动能

当前,为了突破农业人口流失、老龄化和有限农地资源禀赋对传统小农生产实现高质量发展的制约,日韩两国近年来高度倚重智慧农业和农业生物技术的发展。智慧农业方面,聚焦农业竞争力的纲领性文件《农林水产地域活力创造计划》强调,日本要着力发展农业信息技术、人工智能技术等工业4.0技术。为此,农林水产省于2013年底专门设立了“实现智慧农业研究小组”,由其专司绘制日本智慧农业发展的路线图<sup>[21-22]</sup>。在增强制度供给的同时,日本还注重强化对智慧农业的资金支持。在2021年农业财政预算中,仅智慧农业的技术推广一项,就被列为96项重点领域之一,并给予55亿日元预算<sup>②</sup>。

2019年4月,韩国发布《未来农业科技战略》,计划在生物育种、残留农药和废弃地膜的生物降解、动植物疫苗以及下一代农用生物新材料等四个领域实现突破。在随后的2020年8月,韩国国家科学技术咨询会议审议通过了《科学技术未来战略2045》,再一次强调了农业生物技术对韩国农业应对未来资源枯竭挑战的重要意义。为了加快农业生物技术的转化利用,2019年4月,韩国宣布成

① 数据来源于标准研究院官方网站, [http://bzy.scjg.jl.gov.cn/dbybzxx/tdzt/spaq/202010/t20201021\\_14969.html](http://bzy.scjg.jl.gov.cn/dbybzxx/tdzt/spaq/202010/t20201021_14969.html)。

② 数据来源于日本农林水产省公布的《2021年农林渔业预算报告》。 <https://www.maff.go.jp/j/budget/r3yokyu.html>。

立新育种技术商业化中心,由其领导全国生物技术的转化,并给予760亿韩元的预算支持<sup>①</sup>。1997年,韩国的种子市场65%的份额被外国公司控制,经过20年的扶持和推动,到2017年,韩国大米、大麦和大豆等主要粮食作物以及白菜、辣椒等主要蔬菜作物的种子已经实现完全自给,其他主要蔬菜品种的种子自给率也超过95%<sup>[23]</sup>。

#### 6. 着眼宏观和微观两个层面,推动小农生产实现绿色环保转型

宏观层面,日韩两国近年来均在着力构建具有更加清晰环保导向的农业支持政策体系。OECD农业支持力度数据显示,在日韩两国提供的生产者支持(Producer support estimates, PSE)中,环境保护效应明显与生产者当期生产脱钩的补贴力度逐年加大;与此相反,环境保护效应低下的另外两种典型的黄箱政策,即投入品补贴和与当期生产挂钩的补贴力度则在逐年降低。当同中国横向比较时,日韩两国的上述变化表现得更加明显。2020年,从支持力度的角度看,日韩两国与当期生产脱钩的补贴力度分别为中国同期力度的6.3倍和2.9倍,投入品补贴分别为中国同期数据的15.9%和25.4%,与当期生产挂钩的补贴则分别为28.7%和19.6%<sup>②</sup>。

微观层面,日韩两国均出台了一系列政策措施,力求对农业生产者的具体生产行为进行规范和约束。从《食物·农业·农村政策的新方向》提出“环境保全型农业”的概念为开端,在此后的几十年间,日本又出台了一系列旨在规范农业生产行为的政策和法规。其中,影响最大的即是在1999年颁布的被称为“农业环境三法”的《家畜排泄物法》《肥料管理法》和《持续农业法》<sup>[17]</sup>。三部法律分别对饲养户畜禽粪便排泄的管理、特殊肥料的产销审批、“生态农业经营者”的认证与扶持等具体问题做出规定<sup>[24]</sup>。为了进一步规范农药使用,从2016年5月31日起,韩国开始实施“肯定列表制度”。在该制度中,韩国政府将农药分为允许和不允许使用两类,据此建立了允许使用农药的白名单。对于名单内的农药,韩国明确规定了不同农药的允许残留值<sup>[2]</sup>。与韩国相比,日本版的“肯定列表制度”稍有不同,但整体更为严苛。自2006年实施以来,日本政府对农产品及其制成品中所有农药的残留值均做出空前严格的限定,这一限定不仅面向国内生产主体,还在进口环节严格实施。

#### 7. 深挖农产品的品牌和文化内涵,增强小农生产的“软实力”

包括日韩在内的东亚诸国在长达数千年的农耕历史中,形成了极具地域特色的农耕文化。这为充分挖掘农产品的品牌和文化内涵,提升本国小农生产的“软实力”,提供了有利条件。

日韩两国提升本国小农生产“软实力”的第一个方面,是深挖农产品的品牌资源。为此,日本的思路是开展品牌认证,以此挖掘和收集本国农产品的品牌资源;同时,强化对认证品牌的营销推广,以此进一步提升品牌影响力。近年来,日本已经构建了一套从中央到地方的农产品品牌认证体系。在中央层面,农林水产省专门设有负责农产品品牌建设的普及食育推进本部;在地方层面,各都道府县政府基于中央政府的政策指导,设计了具有地域特色的地方品牌认证制度。在上述认证体系的基础上,日本较为注重对农产品品牌进行整合营销。在具体运作中,多以县为单位,借助大众媒体的新闻报道,结合展览、品鉴等活动,突出“一县一品”“一村一品”等区域特色。

日韩两国提升本国小农生产“软实力”的第二个方面,是注重打好小农生产的“文化牌”。对于经历了几千年农耕文化浸染的日本来说,遍布海内外的日本人都具有不同程度的农耕文化烙印。因此,借力全球日本人对农耕文化的认同,一方面有助于挖掘这一群体的消费潜力;另一方面,也有利于使这一群体成为日本农产品在全球的“宣传员”和“推销员”。2013年,“和食”申遗获得成功,这在日本国内引起强烈反响。借此契机,日本政府开始面向国内外大力宣传日本的“和文化”和“食文化”。2013年,在韩国政府的持续推动下,韩国泡菜的制作与分享获得联合国非物质文化遗产认证。时至今日,韩国依然在强调,要借助韩国泡菜、人参和萝卜等特色农产品的影响,增强全球韩国人的凝聚力,扩大韩国饮食的号召力。

① 数据来源于澎湃新闻官方网站:美国农业部海外农业局发布韩国等10国转基因农业现状报告。[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_6773544](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_6773544)。

② 数据系作者根据OECD数据库中农业支持估计数据计算得到。



## 四、日韩典型经验的启示与政策建议

### 1. 日韩推动小农高质量发展的经验对中国的启示

日韩两国通过采取上述综合举措,着力推进本国小农生产实现高质量发展的努力,对中国推进农业高质量发展具有如下启示。

(1)立足小农、服务小农、强化小农是推动小农高质量发展的主线。在当前和今后相当长一段时期,小农户均是中国农业生产的基本面,这是中国推进农业高质量发展所面对的基本农情。也就是说,试图推动中国农业实现高质量发展,补齐小农生产在生产效率、成本收益、环境保护和综合竞争力等维度的短板是绕不开的命题。为此,应将日韩两国的努力作为参考,将立足小农、服务小农、强化小农作为推动中国农业实现高质量发展的主线,通过构建组织、服务和提升小农的政策体系,促进中国的小农户和现代农业实现有机衔接,这是小农生产格局下的中国农业实现高质量发展的现实之选,也是务实之选。

(2)促进人、地、资金的整合与流动是推动小农高质量发展的基础。人、地、资金是农业生产不可或缺的支撑要素。对于中日韩三国来说,传统小农生产在人、地、资金三方面面临着相似的困境:人的方面,普遍面临劳动力流失、老龄化加剧的难题;地的方面,则面临地块狭小、分布细碎零散的资源禀赋制约;资金方面,均需面对农业农村资本短缺的困扰。为了增强人、地、资金对推动小农生产实现高质量发展的支撑作用,中国可参考日韩经验,努力促进人、地、资金的整合和流动:通过培育新型职业农民、鼓励青年人返乡创业等综合手段,促进农民队伍的提档升级;通过农地流转,加快农地向部分农业生产经营主体集中,实现农地资源的优化组合;发挥政府资金的引导作用,撬动社会资本投资农业农村,为农业高质量发展注入源头活水。

(3)强化种业创新和农机装备创新是推动小农高质量发展的关键支撑。通过强化农业科技创新,以土地生产率的提升抵消土地装备率的短板,进而实现劳动生产率的整体提升,是土地装备率低下的日韩两国的共同选择。与日韩相比,我国农业生产的土地装备率更低。为了同新大陆国家和部分凯恩斯国家的农业部门展开国际竞争,以农业科技创新进一步挖掘土地生产率的潜力成为关键之选。为此,我国亟需选择若干创新能力薄弱但却事关发展全局的关键领域,展开集成攻关,以此为推动农业高质量发展提供强大科技支撑。在此背景下,鉴于我国在种业创新领域仍面临诸多“卡脖子”困境,更有高达40%的农产品尚未实现全程机械化<sup>①</sup>,而种业创新和农业机械创新恰是全球农业科技创新竞争的战略前沿和关键高地。基于此,我国很有必要集中科技资源,尽快实现上述两个领域的创新突破。

(4)推动农户生产行为的绿色转型是推动小农高质量发展的重要方面。能否将绿色低碳要素有效导入小农生产,推动农户生产行为的绿色低碳转型,是事关中国农业能否顺利实现碳达峰、碳中和的关键。为此,可以以日韩两国的做法为鉴,从宏观、中观和微观三个层面推进这一转型历程:一是从宏观层面,以“绿箱政策”替代“黄箱政策”,推进中国农业支持政策体系整体实现绿色低碳转型;二是从中观层面,通过推进社会化服务,尤其是生产托管服务,以标准作业、统一服务的形式,将绿色低碳理念导入托管过程,从而实现对小农户生产行为的绿色低碳替代;三是从微观层面,通过实施诸如“肯定列表制度”等具体举措,切实规范小农户的生产行为。

(5)提升小农生产的“软实力”是增强“硬实力”的有效补充。和日韩两国相似,小农生产格局下的中国农业既面临农业资源禀赋的天然短板,也具有农耕历史悠久、农业文明灿烂的文化优势。对于前者,可通过推动农业结构改革、健全社会化服务体系、推进一二三产业融合和强化农业科技创新等综合手段,在破除资源禀赋制约的同时,努力增强中国农业生产的“硬实力”;对于后者,则可借鉴日韩经验,更加注重对中国农产品品牌资源的重塑和对农耕文化的挖掘与传承,筑牢中国农业生产

<sup>①</sup> 数据来源于人民网:如何强化农业科技支撑?专家:落实藏粮于地、藏粮于技战略。<http://www.people.com.cn/n1/2021/1231/c32306-32322078.html>.

的“软实力”。以“软实力”为“硬实力”提供有效补充,进而形成推动小农生产格局下的中国农业实现高质量发展的合力。

## 2. 推动小农格局下中国农业高质量发展的政策建议

基于上述分析,本文提出以下四点具体政策建议:

(1)政府主导设立农地流转中间机构,加快推进适度规模经营。在推进农地流转问题上,近年来日韩两国均采用了设置农地流转中间机构,通过赋予其对待流转农地的“中间管理权”,发挥其联结农地流转双方的作用,以此提升农地流转效率。中国可借鉴日韩两国经验,由各级政府主导成立农地流转的中间机构,以权力清单的形式赋予其依法代为处置待流转农地的权限,以此加快农地流转效率,多快好省地推进农业适度规模经营。

(2)有序推动生物育种技术产业化应用,为农业高质量发展注入新动能。就中国当前的农业生产实际来说,在大部分地区,“智慧农业”更多停留在概念阶段。但生物育种技术则不然,以水稻这一主粮作物为例,中国在水稻领域具有雄厚的育种技术储备,但是一直以来由于“可以研究不可以产业化”的政策制约,大量技术一直停留在实验室阶段。未来,建议循序渐进,有序推动合成生物技术、基因编辑技术、全基因组选择技术等前沿生物育种技术的产业化应用,以此从根本上提升种业创新水平。

(3)探索“碳交易+社会化服务”模式,彰显社会化服务的正外部性。通过诸如生产托管等社会化服务形式,以更加规范和现代的绿色生产行为替代小农散乱生产,进而降低农业碳排放,是农业社会化服务正外部性的典型体现。为了彰显社会化服务降低农业碳排放的正外部性,建议尝试探索“碳交易+社会化服务”的新模式。具体来说,在碳排放计量、碳汇核算、碳交易平台及收益分配等一系列基础性工作机制得到有效建立与完善的基础上,适时开发针对社会化服务的碳交易项目,借助碳交易市场的价格发现功能,为社会化服务增加“碳减排收益”。通过增加其他环节的收益,实现服务小农户环节价格的降低。

(4)更加注重农产品品牌文化的塑造,增强农业发展的软实力。中国农耕历史悠久,农产品品牌资源极为丰富。建议由各级政府统一推动,向各地文化符号强烈、地域特征明显的农产品注入文化内涵,通过打“文化牌”,实现对农产品品牌的升级和再造,从而增强中国农产品在世界范围内的影响力和号召力。此外,建议依托现有的国内外媒体资源,向世界讲好农产品的“中国故事”,以此进一步增强中国农产品的软实力。

## 参 考 文 献

- [1] 王曙光. 农业农村优先发展与中国经济高质量均衡增长[J]. 人民论坛·学术前沿, 2020(24):40-51.
- [2] 马红坤,李言,毛世平. 提升小农竞争力:中国农业突围的现实选择及日韩典型经验[J]. 经济学家, 2020(2):99-108.
- [3] 孙江超. 我国农业高质量发展导向及政策建议[J]. 管理学报, 2019, 32(6):28-35.
- [4] 王兴国,曲海燕. 科技创新推动农业高质量发展的思路与建议[J]. 学习与探索, 2020(11):120-127.
- [5] 黎新伍,徐书彬. 基于新发展理念的中国农业高质量发展水平测度及其空间分布特征研究[J]. 江西财经大学学报, 2020(6):78-94.
- [6] 刘涛,李继霞,霍静娟. 中国农业高质量发展的时空格局与影响因素[J]. 干旱区资源与环境, 2020, 34(10):1-8.
- [7] 张务锋. 坚持以高质量发展为目标 加快建设粮食产业强国[J]. 人民论坛, 2018(25):6-9.
- [8] 柯炳生. 落实乡村振兴战略 提升农业发展质量[J]. 农村工作通讯, 2018(2):1.
- [9] 杜志雄. 充分认识产业发展规律 促进乡村产业健康发展[J]. 中国发展观察, 2020(Z2):14-17.
- [10] 速水佑次郎,神门善久. 农业经济论[M]. 沈金虎,周应恒,曾寅初,等译. 北京:中国农业出版社, 2003.
- [11] 杜鹰. 小农生产与农业现代化[J]. 中国农村经济, 2018(10):2-6.
- [12] 张聪颖,畅倩,霍学喜. 适度规模经营能够降低农产品生产成本吗——基于陕西661个苹果户的实证检验[J]. 农业技术经济, 2018(10):26-35.
- [13] 彭继权. 土地流转会降低农业的生产成本吗? ——基于湖北1120个农户的实证分析[J]. 农林经济管理学报, 2021, 20(3):366-375.
- [14] 농림축산식품부(농촌정책과). 한국농어촌공사및농지관리기금법[Z]. 농림축산식품부(농촌정책과), 2017, 3.(农林畜产食品)

- 部农村政策科.韩国农渔村公社及农地管理基金法[Z].农林畜产食品部农村政策科,2017.3)https://repository.krei.re.kr/bitstream/2018.oak/22407/1/%EC%9C%A0%EA%B8%B0%EB%86%8D%EC%97%85%EC%9D%98%20%EB%B9%84%EC%8B%9C%EC%9E%A5%EC%A0%81%20%EA%B0%80%EC%B9%98%ED%8F%89%EA%B0%80.pdf.
- [15] 小針美和.動き出す農地中間管理機構と現場からの示唆[J].農林金融,2014(6):17-34.(小針美和.农地中间管理机构的发展现状与启示[J].农林金融,2014(6):17-34.)https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1406re2.pdf.
- [16] 谷本一志.農地中間管理機構の事業構想と課題[J].農業および園芸,2014(9):883-888.(谷本一志.农地中间管理机构的事业构想[J].农业与园艺,2014(9):883-888.)https://agriknowledge.affrc.go.jp/RN/2010873301.pdf.
- [17] 芦千文,姜长云.日本发展农业生产托管服务的历程、特点与启示[J].江淮论坛,2019(1):59-66,88.
- [18] 강마야, 박경철.농업협동조합의 지역사회 기여를 중심으로 한 정체성-P 농협과 G 농협 사례 연구[J].한국협동조합연구, 2017,35(2):103-126.(姜马,朴京哲.以社区贡献为核心的农业合作社认同感的建立——基于P农协和G农协的案例研究[J].韩国合作社研究,2017,35(2):103-126.)https://papersearch.net/thesis/article.asp?key=3542344.
- [19] 백창화, 손은일, 임성욱.6차산업의 정책과 지원에 대한 문제점 및 전략방안[J].Korean Soc Qual Manag,2018(46):27-38.(白昌华,孙恩日,林成旭.韩国第六产业的政策支援及发展战略[J].Korean soc qual manag,2018(46):27-38.)https://www.jksqm.org/upload/pdf/jksqm-46-2-243.pdf.
- [20] 张林国.开放时期韩国农业支持政策研究[D].长春:吉林大学,2017.
- [21] 農林水産業・地域の活力創造本部.農林水産業・地域の活力創造プラン[J].政策特報,2014(1449):19-47.(农林水产业・地域的活力创造本部.农林水产业・地域的活力创造计划[J].政策特报,2014(1449):19-47.)https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/index.html.
- [22] 農林水産省.農林水産業の活性化について[Z].農林水産省,2019.(农林水产业.关于农林水产业活性化化的说明[Z].农林水产业,2019.)https://www.jstage.jst.go.jp/article/chiikikeizai/20/0/20\_8/\_article/-char/ja/.
- [23] 고희중.우리나라 작물육종 성과와 발전 방안[J].Korean Journal of Breeding Science,2020,52.(高熙钟.我国作物育种的发展成就和实现路径[J].Korean Journal of Breeding Science,2020,52.)https://web.s.ebscohost.com/ehost/detail/detail?vid=0&sid=93eb284b-c084-431a-add9-ca687d4b6d25%40redis&bdata=JkF1dGhUeXBIPWNvb2tpZSxpcCx1aWQmc2l0ZT1laG9zdC1saX-ZlJnNjb3BIPXNpdGU%3d#AN=143006298&db=asn.
- [24] 王晨琿,李婷玉,马林,等.日本化肥减量增效实现途径及启示[J].土壤通报,2020,51(3):725-732.

## High Quality Development of China's Agriculture Under the Pattern of Smallholder Farmers: Theoretical Elaboration and International Experience

MA Hongkun, CAO Yuan

**Abstract** Based on the theoretical elaboration of the connotation of High Quality Agricultural Development and the shortcomings of agriculture in China, this paper combs the international experience of Japan, South Korea and other typical smallholder countries in improving the quality of agricultural development. This paper holds that ensuring supply, optimizing structure, improving quality, efficiency and management system are key characteristics of High Quality Agricultural Development and China should base itself on the reality of small-scale agricultural production to promote High Quality Agricultural Development. In this regard, Japan and South Korea's typical experience of promoting structural reform, improving socialized services, strengthening R&D, promoting industrial integration, creating a new team of farmers, promoting green transformation and consolidating "soft power" is worthy of reference.

**Key words** high quality agricultural development; the pattern of smallholder farmers; Japan; South Korea; textual analysis

(责任编辑:陈万红)