

完善现代农业经营体系： 国际经验、现实基础与政策优化

朱晶 李天祥

(1.南京农业大学经济管理学院,江苏南京 210095;2.江苏省高校哲学社会科学实验室—
南京农业大学“大食物安全治理与政策智能实验室”,江苏南京 210095)

摘要:完善现代农业经营体系是推动农业现代化、实现农业强国战略的重要抓手。本文系统梳理了发达国家现代农业经营体系的演进模式,总结了其在多元主体协同、市场化和专业分工、产业链嵌入与科技创新赋能高质量发展等方面的经验做法,分析了当前我国农业经营体系在组织结构、要素市场、价值链布局与科技进步等方面的现实基础与短板挑战。据此,本文提出进一步完善我国现代农业经营体系应着重从四个方面协同发力:一是要突出融合协作导向,完善农业经营主体培育机制;二是要强化市场主导作用,释放农业要素配置内生动能;三是要坚持强农惠农富农定位,重构现代农业产业价值链条;四是要夯实科技创新支撑,赋能农业经营体系建设发展。

关键词:现代农业经营体系;新型农业经营主体;社会化服务;产业链整合

中图分类号:F325 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2025)06-0003-11

一、引言

长期以来,我国农业面临经营规模偏小、成本收益倒挂、劳动力外流和经营主体老龄化加剧等结构性难题,传统农业经营方式已难以满足现代农业对降成本、提效率与可持续发展的现实要求,亟须构建和完善现代农业经营体系,调整与生产力不相适应的生产关系^{[1][2]}。党的十八大以来,中央政府高度重视现代农业经营体系的建设,将其作为深化农村改革、激发农业发展活力及促进农民增收的重要制度安排。党的十八大报告首次提出“构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系”。2013年底的中央农村工作会议明确要求“加快构建以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系”。此后,党的十九大、二十大及历年中央一号文件不断深化部署,围绕新型农业经营主体培育、农业社会化服务提升及经营主体利益联结等方面

收稿日期:2025-08-20

基金项目:国家社会科学基金重大专项“巩固和完善农村基本经营制度的理论和实践研究”(24ZDA052)

作者简介:朱晶(1969—),女,江苏南京人,南京农业大学经济管理学院教授,江苏省高校哲学社会科学实验室—南京农业大学“大食物安全治理与政策智能实验室”研究员;

李天祥(1989—),男,湖北黄冈人,南京农业大学经济管理学院副教授,江苏省高校哲学社会科学实验室—南京农业大学“大食物安全治理与政策智能实验室”研究员,本文通讯作者。

作出系统性安排。2025年中央一号文件再次强调,“健全新型农业经营主体扶持政策同带动农户增收挂钩机制”“培育新型农业经营主体,提高农业社会化服务质效”。在相关政策的持续引导和推动下,我国现代农业经营体系建设取得初步成效,新型农业经营主体加速成长,其社会化服务能力显著提升,产业链条延伸与特色化发展趋势显现。然而,受农业资源禀赋约束、城乡要素错配和市场波动加剧等因素影响,当前我国农业经营体系内生能力不足,协同机制不健全,经营主体分散、组织化程度低、服务体系不完善及产业链整合能力弱等短板仍待补齐。完善现代农业经营体系,不仅是破解农业发展结构性制约的重要抓手,也是推动农业现代化的关键和建设农业强国的重要基础^[3]。

学术界围绕完善现代农业经营体系这一议题进行了深入探讨,主要可分为三类。第一,现代农业经营体系的发展特征与国际趋势。一些研究强调,“立体式复合型”现代农业经营体系准确把握了农业经营体系的科学内涵与有机特征,即经营主体多元化、合作与联合方式多样化以及立体的社会服务体系^[4],在兼顾“统一经营”和“分散经营”的基础上更加注重新型农业经营主体与服务主体、农村集体经济组织的融合发展^[5]。美欧发达国家在主体结构、组织制度、要素配置、产业衔接和政策框架上,结合自然禀赋、资源要素、历史文化与发展基础等,构建出各具个性的现代农业经营体系^[6]。其中,农业合作社、涉农行业组织和跨国农业企业在现代农业发展中普遍呈现出支撑与引领作用^[7]。第二,完善现代农业经营体系的现实基础与瓶颈问题。一些研究认为,中国现代农业经营体系正呈现分层化、规模化、专业化、协同化、企业化和规范化的演进趋势^[1],新型农业经营主体快速发展,适度规模经营与社会化服务体系不断完善^[3]。但中国现代农业经营体系仍面临农业劳动力约束、要素市场改革滞后及利益联结机制松散等结构性难题^[8],传统小农经营分散且增收乏力,而新型农业经营主体的扶持政策与带动农民增收之间的衔接尚不够紧密^[9]。第三,现代农业经营体系的构建路径与对策建议。相关研究指出,构建现代农业经营体系的关键在于推动经营主体和服务体系有效结合,并建立农业新型双层经营体系和新型规模经营体系^[10]。另有研究进一步归纳出从经营主体培育、服务体系完善、产业组织优化及制度与政策协同等方面推进经营体系建设的路径^{[2][11][12]}。还有研究强调,应锚定建设农业强国的战略目标,顺应农业人口结构变动、城乡要素分离等现实背景,探索因地制宜、因产制宜的差异化农业经营体系发展模式^{[6][13]}。

总体而言,既有研究围绕现代农业经营体系的构建与完善展开了大量富有启发性的探索,为后续研究奠定了坚实基础,但也存在一定的拓展空间:一方面,已有研究对发达国家现代农业经营体系的演进路径与经验进行了梳理,但尚未形成系统的归纳与比较,缺乏从全面、综合的视角审视不同国家现代农业经营体系的发展特点,尤其在将国际经验与我国国情有机融合方面尚存不足;另一方面,加快建设农业强国这一战略规划对我国完善现代农业经营体系提出了更高的要求,如何有效应对大国小农国情下多种农业经营模式并存的复杂局面,实现多元经营主体的协同发展与现代化转型,仍需进行深入地探讨与总结。鉴于此,本文将在系统梳理总结发达国家现代农业经营体系演化趋势以及经验做法的基础上,深入剖析完善我国现代农业经营体系的现实基础、面临的问题与挑战,并据此提出针对性的政策优化路径,为完善我国现代农业经营体系、加快农业强国建设进程提供参考启示。

二、现代农业经营体系演化的国际趋势与经验做法

传统农业经营体系普遍呈现出经营单元细碎、资源配置分散的特征,在生态约束趋紧与竞争力有待提升的双重压力下,其难以支撑现代农业对专业化、规模化的要求。而现代农业经营体系则更加强调资源要素的统筹配置、组织间的协同运行与利益联结,并推动适度规模经营与专业化服务在体系内部形成有机协作。农业发达国家普遍推动农业经营体系转型,其转型实践均指向生产经营主体的联合与利益联结,并依托多元经营主体发展、社会化服务体系健全、全产业链延伸以及科技创新等方式推动体系升级。

(一)构建多元主体协作模式,打造融合共赢经营格局

农业经营主体是现代农业经营体系的核心要素。以小农户和家庭农场为代表的家庭经营主体,

始终是农业经营结构中最基本和最主要的单元,其依托组织灵活性与投入稳定性,在多数农业发达国家被证实为是农业生产最有效的组织形式之一^[14]。尽管随着工业化和农业科技的发展,农业发达国家经营主体总量有所下降,但家庭经营依旧占据主导地位。在美国,2002—2022年农场总数减少了10.7%,但2022年家庭农场数量占比仍稳定在80%以上,其中,经营规模小于49英亩和大于2000英亩的家庭农场数量占比分别为44.8%和2.9%,较2002年分别增加了8.3和0.3个百分点;其经营面积占比分别为2.7%和48.5%,较2002年分别增加了0.4和8.5个百分点^①。在日本,尽管在2010—2020年间经营主体总量下降了35.9%,但家庭经营数量占比仅由97.1%降至96.4%^②。

在农业发达国家,合作社与农业企业等主体通过延伸服务功能、整合生产要素和协调市场关系等方式,与家庭经营形成互补与协同格局。其中,农业合作社作为与农户联系最为紧密、互动最为频繁的组织载体,在服务农户需求、促进农民增收以及带动产业化经营方面发挥着重要作用。在美国,自20世纪中叶以来,农业合作社逐渐成为农业生产的重要组织形式,其发展的重点从规模转向质量,涵盖的农产品种类更加广泛,提供的服务种类也不断丰富^[15]。根据美国农业部公布的数据,2023年美国共有1647个农业合作社,营业总额达到2966.7亿美元,占美国农业、食品及相关行业生产总值的19.3%,其中,营销合作社有851个,占比为51.7%;采购合作社有688个,占比为41.8%;另有108个提供存储、运输或农艺服务的合作社,占比为6.5%^③。农业企业则通过签订合同、技术嵌入等方式,将传统经营主体纳入现代农业市场体系。例如,2020年美国合同农业覆盖了全部农产品产量的33%左右,其通过签订包括产品类型、数量与质量标准的法律协议,实现了生产、加工与市场的稳定衔接^④。

(二) 加快农业要素市场转型,强化服务专业化分工支撑

现代农业经营体系的高效运行离不开要素市场的制度化重构与服务体系的专业化支撑。随着农业经营体系向多元主体协同格局演进,传统静态的要素配置模式与碎片化的服务供给方式,已难以适应现代农业对资源统筹与组织效率的双重要求。农业发达国家普遍通过加快农业要素市场转型、强化服务专业化分工等措施,推动要素自由流动,实现资源在主体间的高效配置与优化组合,从而提升农业经营体系的整体运行效能。

一方面,农业发达国家通过市场调控和政策规范推动要素市场改革,实现农业资源配置方式的深刻变革。一是建设高效的农地流转市场。在美国,农地产权边界清晰,土地私人所有权稳定且受到法律保障,土地买卖与租赁高度自由。在18世纪末至20世纪中叶的农地流转活跃期,美国更是颁布了《宅地法》《农业调整法》等一系列法律来进一步规范农地流转^[16]。法国农地流转形式多样,涵盖农地使用权、所有权等多种类型,同时在市场机制上通过政策性农地公司参与调控,保障了农地配置的有序进行。二是构建完善的农业金融支持体系。美国依托由非营利性、合作性和商业性三类金融组织复合形成的农业金融体系,并辅以《农业贷款法》《农业信贷法》等法律法规,确保不同类型农户可依据自身条件,从合作信贷体系、商业银行或政府贷款渠道获得融资支持^[17]。法国农村金融则以农业信贷银行为核心机构,融合政策性金融与合作性金融双重属性,凭借其独特的组织架构,对农户、涉农企业等经营主体的贷款资质实施多维评估,降低了经营主体信贷风险,构建起覆盖多层次经营主体的农村金融网络^[18]。

另一方面,农业发达国家以推动服务主体的多元参与和服务内容的功能拓展为路径,实现农业资源配置效率的广泛提升。随着农业服务内容的日益丰富,农业发达国家普遍形成了政府、合作组织与市场主体等多元主体协同供给的模式,有效提升了农业经营体系的集约化和专业化水平,增强了农业的综合竞争力与可持续发展能力。例如,美国推行由联邦农业部推广局、州立大学农学院与县级农业推广站共同构成的“三位一体”农业科技推广体系,通过技术研发、示范应用与现场咨询等途径,提高了科技在农户生产经营中的实际运用效率。此外,随着农业现代化进程的不断推进,农业服务体系的功能边界不断拓展,其服务范围已从单一的技术指导延伸至农业生产的全链条过程。例如,日本农协不仅提供农资与技术支持,还开展农产品销售、金融信贷与生活服务等一体化综合业务,形成覆盖全生命周期的农业服务体系。

（三）推进主体嵌入全产业链，提升价值协同转化能力

农业经营体系现代化的关键在于推动经营主体深度嵌入产业链各环节，构建协同高效的价值转化体系。与过去单一的初级生产模式相比，现代农业经营体系将“从田头到餐桌”的全过程整合为纵向贯通的农产品供应链，构建涵盖农资投入、种养生产、加工流通与终端销售等环节的有序链条，推动农业经营向集约化、一体化发展^[19]。

一是延伸主体功能边界，推动多环节价值嵌入。全产业链功能延伸是农业经营体系由初级生产向综合价值创造升级的必然趋势，其核心在于将生产环节与加工、仓储、流通等环节有机衔接，从而实现跨环节的功能集成。农业发达国家普遍将产业链整合延伸作为提升经营主体收益和农业总产值的重要抓手，在价值创造与价值获取的双重提升中取得了显著成效。例如，2015年德国推出的“农业4.0”计划，在主导生产智能化与精准化、农民普遍职业化与富庶化的同时，不仅将农业全产业链各环节协同推进，而且形成农业、工业和服务业三产融合的现代产业体系^[7]。日本则通过延伸农业产业链、六次产业化等方式，配套专项基金与管理机构，充分发挥农业的多功能性、挖掘农业附加价值，推动生产与加工、流通、休闲等环节融合发展，生产出更高质量或同质性低且在空间上难以移动的产品，从而在多地人少的资源禀赋下，实现了对小农经营劣势的有效逆转^[20]。

二是构建稳定联结机制，释放协同增值效应。相较于临时型、松散型交易关系，规则明确、合作长期的关系网络，能够将分散的生产者、加工者和流通主体甚至消费者纳入统一的价值网络。这不仅大幅降低交易成本，还能依托价值链附加值在不同主体间的共享、再分配与二次放大，实现收益的充分释放和利益格局优化。农业发达国家建立了由经营主体主导参与的区域性产业组织或产业链一体化组织，这些组织不仅能承担部分农业政策的实施任务，而且也作为政策支持对象用以提高农业经营主体在产业链中的话语权，增加农民在要素获取和产品销售中的收益^[6]。此外，美国、法国和日本等国的社区支持农业呈现出蓬勃发展的态势，由消费者组成的社区团体以预付款等方式支持农场运营，使生产者与消费者在稳定合作中实现风险共担与收益共享^[21]。

（四）推动科技水平整体跃升，促进经营体系高质量发展

科技作为第一生产力，为现代农业经营体系的发展提供了强大的技术支撑和创新动力。现代农业技术装备的广泛应用显著改善了农业生产条件，推动从业人员减少与劳动生产率提升，为新型农业经营主体的成长壮大和现代农业经营体系的形成提供了必要前提^[22]。特别是随着农业经营向组织化、专业化方向演进，科技不仅是效率提升的技术工具，更成为驱动经营主体结构演化和要素配置优化的重要新动能。

一是科技嵌入推动经营组织结构演化，重塑主体协同机制。传统农业经营活动多依赖经验传承与人际网络，组织边界模糊、协同效率较低，而科技嵌入使农业经营从“人力驱动”转向“数据驱动”，强化了不同主体之间的信息联接，提高了流程协同能力。在此基础上，生产组织方式与经营管理模式进一步优化，小农户通过农业科技社会化服务体系实现经营管理模式智能化，而新型农业经营主体则借助大数据与智能算法构建扁平化、平台式的管理结构，有效提升了资源统筹与协同效率^[23]。例如，日本依托农协构建的多层级、全流程服务体系，将智慧农业等模式延伸至小农户生产端；美国则在农场经营管理中广泛应用物联网与信息化设备，实现从田间数据采集到精准决策的全链条管理，显著提高了农业经营效率与市场响应能力。

二是科技重构农业要素配置模式，提升资源制度化配置能力。现代农业经营体系对土地、劳动力与资本等要素的配置，不仅由单纯依赖市场调节与人力统筹迈向以数据化、智能化为支撑的制度性重构，而且通过智能农机装备、保姆式技术服务和农业信息平台等多元服务方式，实现了机械化、信息化与服务社会化的深度融合，打通了要素流动的“最后一公里”^[24]。在农业发达国家，信息化与智能化已成为优化要素配置的核心手段。美国作为精准农业理念的发源地，广泛应用遥感技术、地理信息系统与全球卫星定位系统等技术，实现农业要素投入的精准管理，在节约资源的同时提升产量与质量。日本则由农林水产省、农研机构和产业界联合建设农业数据协作平台，通过数据互联、共享与服务功

能,为农业经营主体提供相关农业信息服务,显著提升了其生产效率和管理水平。

三、完善我国现代农业经营体系的现实基础与问题挑战

在农业现代化过程中,农业发达国家普遍依托多元协同的经营主体与高效完善的农业服务体系,推动农业经营向集约化、专业化、组织化与社会化方向发展,有效提升了农业综合竞争力和农民收入。相比之下,我国现代农业经营体系起步较晚。党的十八大以来,我国现代农业经营体系建设取得显著成效,但与农业高质量发展和农民持续增收的目标相比,仍然存在不少短板,制约了传统农业向现代农业的系统转型。

(一)多元主体发展初具规模,但组织协同能力仍显薄弱

党的十八大以来,我国持续加大对新型农业经营主体的扶持力度,家庭农场、农民合作社等主体快速发展,逐步成为推动农业现代化的重要力量^[25]。从数量上看,截至2024年10月底,纳入全国家庭农场名录系统的家庭农场近400万户,依法登记的农民合作社达214万家,分别较2012年增长约4.6倍和3.1倍^⑤。从经营规模上看,随着土地流转机制逐步健全以及规模经营的有序推进,新型农业经营主体不断壮大。截至2022年底,家庭承包耕地的土地经营权流转总面积达5.76亿亩,占家庭承包耕地面积的36.73%^[26],农业向适度规模经营发展的趋势初步显现。

尽管多元经营主体已实现数量的增加和初步的规模经营,但从整体上看,“大国小农”仍是我国农业经营的基本格局。传统小农作为构成我国农业经营体系的基础单元,其结构性约束仍将长期存在。第三次全国农业普查数据显示,2016年我国小农户数量超过2亿,占农业经营主体的98%以上,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%。土地高度碎片化、经营高度分散等特点,使小农户普遍存在资源整合能力弱、服务接入困难及产业链嵌入度低等问题,这成为制约农业组织化水平提升的主要障碍之一。

新型农业经营主体保持良好发展势头,但整体运行质量不高,联农带农能力仍显不足。家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体在政策推动下快速扩张,成为农业经营体系转型的重要载体,但大多数仍处于效益不稳、功能不全的初级阶段。其中,2023年家庭农场中年经营收入不足10万元的农场占比相比2021年下降了约6个百分点,但仍占家庭农场总数的1/3以上,而年经营收入超过30万元的农场占比不足1/4(见表1)。尽管全国依法登记注册的农民合作社数量增长较快,但是真正符合统计标准的运营规范并正常开展活动的合作社数量依然较少且增速较缓,“空壳社”现象仍然存在,整体质量有待提高^[27]。此外,新型农业经营主体在集约化、专业化、组织化和服务化方面的功能作用有限,其带动、服务、支持和帮助农民的能力离预期目标尚有很大距离^[26]。

表1 2021—2023年我国家庭农场经营收入情况 (单位:个,%)

经营总收入	2021年		2022年		2023年	
	数量	占比	数量	占比	数量	占比
10万元以下	1554572	39.72	1370318	34.83	1335970	33.78
10万元~30万元	1613518	41.22	1737600	44.17	1753942	44.35
30万元~50万元	391411	10.00	422888	10.75	438680	11.09
50万元以上	354732	9.06	403475	10.26	426246	10.78

数据来源:根据《中国农村合作经济统计年报》(2021—2023年)数据整理所得。

(二)要素市场机制日益完善,但服务分工体系有待健全

随着土地确权、“三权”分置等改革的推进,我国农业要素配置机制逐渐完善,土地产权向部分经营主体集中,为专业化生产和抗风险能力提升创造了条件^{[28][29]}。同时,农业社会化服务体系加快建设,初步形成涵盖农机作业、农技推广和应急服务等多领域的服务网络。2024年全国共有109.4万个经营性主体开展农业社会化服务,年服务面积达21.4亿亩次,覆盖小农户9400余万户^⑥。同时,全国已建成区域农机社会化服务中心4300余家、应急救灾中心2500多家,组建常态化农机应急作业服务

队 1.27 万支,为农业现代化的发展提供了有力支撑^⑥。然而,与要素市场机制的持续完善相比,服务分工体系在环节均衡、主体协同和对象适配等方面仍存在较大的提升空间。

从服务供给的主体和内容来看,主体类型单一、链条衔接不畅,限制了专业化经营深入发展。一方面,面向专业化经营的服务主体数量不足。农业农村部数据显示,截至 2024 年底,在开展农业社会化服务的经营性主体中,家庭农场和农民合作社占比高达 83.7%,服务小农 6100 多万户,而农业服务公司仅占 4.0%,仅能服务小农户 1600 多万户^⑦。另一方面,服务内容结构失衡,大多为基础性服务,缺乏覆盖“产前—产中—产后”的系统化供给。粮食产业的社会化服务主要停留在耕、种、收等环节,而产后环节,如深加工、物流以及信息传播等服务发展则较为滞后^[30]。总体而言,我国农业社会化服务体系在内容上仍以“补缺型”为主,尚未完成向“体系型”与“增值型”的升级,难以满足农业经营活动向专业化、协同化发展的现实需求。

从服务对象的匹配与覆盖来看,供需适配机制仍不健全,加剧了小农户获取社会化服务难的困境。一方面,不同经营主体在服务体系中的匹配程度差异明显。当前经营性服务对象多集中于规模化经营主体,而小农户因支付能力弱、信息获取滞后和组织化水平低,加上服务成本高、规模不经济等劣势,往往难以进入高效服务网络^[31]。另一方面,不同地区农业经营主体的服务可及性也存在显著差异。区域间供给能力与覆盖范围不均衡,特别是山地丘陵或者市场化程度较低区域的小农户获得社会化服务的机会有限。这意味着,小农户在当前服务体系中面临双重不利,既缺乏稳定服务的组织载体,又难以形成有效的联结机制。供给结构失衡与适配机制滞后叠加,使得服务体系的普惠性功能弱化,制约了农业经营体系的整体协同性与延展力。

(三)全产业链布局深入推进,但主体利益衔接尚不稳固

随着农业现代化进程的逐步加快,我国农业全产业链布局持续推进,农产品加工、品牌建设和电商销售等环节不断延伸,推动产业链条从初级供给向多环节协同迈进。截至 2024 年底,全国已培育全产业链产值超百亿元的产业集群 158 个,产值超十亿元的农业产业强镇超过 390 个,为多元农业经营主体嵌入农业全产业链创造了有利条件^⑧。然而,与链条长度的快速扩张相比,经营主体参与深度以及利益衔接程度仍显不足,附加值低、联结机制弱和末端服务滞后的问题依然突出,难以形成多元主体稳定共赢的全产业链运行格局。

一方面,不同主体嵌入链条的能力存在明显差异。受制于资金、技术与组织化水平,大量中小经营主体的生产活动仍停留在初级环节,难以形成产后加工、仓储和销售等配套能力,因而在产业链纵向延伸上存在明显瓶颈。同时,龙头企业发展仍然面临产业结构单一、加工程度低等问题。我国 50% 的农业龙头企业仍以种养殖业为主,加工业占比仅为 40%,流通业、电商与休闲农业等新业态合计不足 10%,与美国 80% 以上农产品经加工进入市场的水平存在明显差距^[32]。加工链条功能弱化与企业结构高度初级化,不仅限制了产业链延伸与价值转化,而且使得农业经营组织在打通“产加销”一体化方面面临困难,进而对现代农业经营体系在链条整合和协同经营层面的系统性构建产生了制约作用。

另一方面,主体间利益分配不均与利益联结不稳问题并存。在利益分配方面,小农户与合作社、农业企业在产业环节中存在分工差异,致使利润明显向合作社与农业企业倾斜,再加上小农户在市场交易中往往缺乏足够的议价能力,使其在利益分配中处于相对弱势的地位。此外,部分工商资本下乡虽在基础设施建设和产业发展方面发挥积极作用,但也出现侵害农户土地权益、违规大规模流转耕地而不种粮等现象,“资本下乡代替老乡”“富了老板亏了老乡”等情况时有发生^[31],进一步加剧了分配格局的不均衡。在利益联结方面,“公司+农户”模式是采用率最高的农业产业化经营模式,但本质上仍是相对松散的市场买卖关系,缺乏稳定、制度化的利益联结机制,难以形成风险共担、收益共享的现代农业联合体^[33]。特别是在订单履约方面,农业产业化组织普遍面临订单履约率低、合约稳定性差的问题^[34]。

(四)农业科技投入力度增强,但经营体系创新效能不足

我国农业科技投入持续加大,显著改善了农业生产条件与技术供给,为现代农业经营体系升级奠

定了坚实基础。2024 年全国农业科技进步贡献率超过 63%，农作物耕种收综合机械化率超过 75%，农作物的良种覆盖率超过 96%^⑨。然而，我国农业的深度科技嵌入仍面临系统性短板，科技成果与经营主体的对接转化效率不高，信息化、智能化手段在土地、劳动力和资本等要素配置中的应用深度有限，科技驱动的链条整合与收益分配机制尚不成熟，均限制了经营体系从“效率提升”向“创新引领”转型的速度。

此外，人才和资金投入短缺限制了农业科技创新及其应用转化能力。一是农业经营主体高素质人才紧缺。尽管乡村人才建设取得实质性进展，但现有人才队伍距离“有文化、懂技术、善经营、会管理”的高素质农民队伍尚有差距，不能完全适应现代农业发展需求。根据 2018 年对全国 9763 名职业农民的调查，我国职业农民整体受教育水平偏低，初中学历者约占一半，平均受教育年限虽高于农业行业整体水平，但在全社会各行业中仍处低位^[35]。二是农技推广环节资金渐显不足。如表 2 所示，2022 年全国农业技术推广与咨询服务支出为 215.25 亿元，较 2012 年减少 63.40%，在农业一般公共服务支出中的占比也由 14.12%降至 3.50%。与此同时，农技推广还存在多部门分散投入、缺乏协调的问题，导致部分研究重复、成果共享不畅，进一步降低了新技术在不同区域、不同类型经营主体间的普及效率^[36]。

表 2 我国农业技术推广与咨询服务支出情况 (单位:亿元;%)

年份	农业一般公共服务支出	农业技术推广与咨询服务支出	农业技术推广与咨询服务支出占比
2012	4166.60	588.17	14.12
2013	4620.73	617.35	13.36
2014	4934.06	704.03	14.27
2015	5968.97	726.19	12.17
2016	6065.41	698.10	11.51
2017	5791.59	484.44	8.36
2018	6430.76	496.96	7.73
2019	6898.90	424.36	6.15
2020	6781.70	296.77	4.38
2021	5994.24	227.35	3.79
2022	6141.37	215.25	3.50

数据来源:根据我国向 WTO 提交的国内农业支持通报文件(文件编码:G/AG/N/CHN/43、G/AG/N/CHN/44、G/AG/N/CHN/45、G/AG/N/CHN/46、G/AG/N/CHN/47、G/AG/N/CHN/62、G/AG/N/CHN/63、G/AG/N/CHN/64、G/AG/N/CHN/65、G/AG/N/CHN/74、G/AG/N/CHN/75)整理所得。

数据要素市场化配置制度尚不完善也在一定程度上掣肘了农业要素的合理配置。当前，农业数据正日益成为驱动要素优化配置和经营体系升级的新型生产要素。然而，由于我国在数据产权认定、交易规则和流通机制方面存在制度性短板，数据要素的市场价值难以有效释放，这也限制了数据要素与其他要素的协同配置。一是产权与交易制度相对滞后。数据要素在支撑农业农村数字经济发展过程中仍面临多重制约，包括数据产权制度尚不健全、基础数据库与监管体系建设滞后、数据跨区域与跨部门流通不畅，以及专业化管理和应用人才储备不足等^⑩。二是要素协同空间受限。农业数据与土地、资金、劳动力等要素的融合应用仍处于起步阶段，多数场景停留在单一信息化管理层面，未能形成数据驱动的综合配置机制。例如，农机作业调度、金融信贷授信及农资精准投放等领域的数据接口分散、标准不一，导致跨平台、跨主体的资源配置效率低下。

四、完善我国现代农业经营体系的政策路径

完善现代农业经营体系不仅是推动农业农村现代化的重要抓手，也是促进城乡融合、实现农业高质量发展的关键路径。针对我国农业经营体系面临的组织协同能力欠缺、服务分工体系不完善、主体利益衔接不稳固以及经营体系创新效能不足等问题，亟须坚持问题导向与系统思维并重，强化政策统筹与制度协同，着力构建多元主体协作、功能优势互补、链条利益贯通、科技精准赋能的现代农业经营

体系,推动农业生产向集约化、专业化、组织化和社会化转型。

(一)突出融合协作导向,完善农业经营主体培育机制

一是健全多元主体分层培育与能力提升机制。针对不同类型经营主体的功能定位和发展潜力,应分类指导、精准培育,形成分层推进、协同发展的政策组合。在小农户与家庭农场方面,政府可综合运用财政补助、贴息贷款和技术培训等多种方式,推动长期务农且具备发展意愿的农户适度扩大规模,提升其生产标准化和经营集约化水平。在农民合作社方面,政府可开展分级示范认定与动态名录管理,支持他们通过完善章程、健全内部治理、强化财务规范来提升服务能力与市场竞争力,并鼓励其依法自愿组建联合社,增强资源整合和抗风险能力。在农业企业方面,政府可引导龙头企业围绕原料基地建设、加工能力提升及品牌营销拓展等关键环节,加大研发投入和设施升级力度,发挥其产业链整合与联农带农的核心作用。

二是构建稳定的跨主体协作与功能互助平台。政府宜引导家庭农场、合作社和龙头企业等按照平等自愿和互利共赢的原则,建立多样化的联合协作机制,推动生产、加工和流通等环节的资源共享与功能衔接。在组织架构方面,政府可倡导组织间进行兼并、合并活动,或推动构建联合社、产业联盟和行业协会等组织形态,其通过制定并实施统一的行业标准、集中开展采购活动以及实现信息的共享互通,达成降低组织运营成本、拓展市场覆盖范围的目标。在合作运行方面,政府可借鉴农业产业化联合体的做法,推广“公司+合作社+家庭农场”“公司+家庭农场”等模式,明确各方在生产计划、质量管控及销售渠道等环节的权责分工。联合体宜制定共同章程、统一品牌标识,设立固定的协商场所和议事制度,确保成员在经营决策、利益分配中的平等地位与充分参与。

三是强化新型农业经营主体联农带农激励约束机制。地方行业主管部门宜制定联农带农的标准和操作流程,完善联农带农的工作台账,将新型农业经营主体的联农带农能力和效益作为其享受优惠政策的前提条件或主体标准。例如,可将农业产业化联合体和合作组织带动小农户的数量、稳定性、增收水平及技术推广成效等指标纳入考核体系,并将其作为财政奖补、信贷优惠等政策分配的重要依据;对于在带动就业、提供托管服务及推广先进技术等方面成效突出的经营主体,可优先安排项目资金和金融支持。此外,对于未严格履行合同、损害农户权益的经营主体,可将其列入失信名单,应取消相关政策扶持并督促其进行整改。

(二)强化市场主导作用,释放农业要素配置内生动能

一是完善关键要素的市场化配置与保障机制。在土地要素上,政府应健全县、乡两级经营权流转交易市场,推广出租、转包、股份合作和土地信托等多样化流转方式,探索“保底地租+分红”等收益分配模式,防范非理性竞价和用途偏离。在金融要素上,政府及相关部门应拓宽抵押担保物范围,将土地经营权、农业设施、仓单和订单等纳入抵押体系,降低融资门槛和成本,同时引导金融机构结合产业特点开发分阶段、周期性还款机制,并鼓励担保机构扩大涉农担保业务覆盖范围。在技术要素上,政府宜推动科研院所、技术推广机构与经营主体共建成果转化平台,加快成熟技术和先进装备的推广应用。在数据要素上,政府宜推动涉农数据产权明晰化,建立数据采集、共享和交易制度,建设权责清晰、安全可控的农业数据资源平台,实现多要素的高效组合。

二是构建城乡统一的多要素流动与整合体系。政府工作可从三个方面展开,第一,加快构建城乡统一且竞争有序的土地、劳动力、技术、资本和数据等要素市场,推动要素跨区域、跨产业自由流动与优化组合,形成“城市反哺乡村、乡村支撑城市”的良性互动格局。第二,加快建设“国家信息枢纽—区域交易中心—县级服务中心”三级市场网络,利用数字化手段整合闲置土地、技术服务和金融信贷等资源,实现供需精准对接。第三,鼓励多地联动开展要素协同,引导经营主体依据产业布局和资源禀赋开展跨区域合作,推动技术、资金和数据等要素跟随产业链布局流动,实现从单一要素流动向多要素一体化配置转变。

三是健全多元化、专业化和链条化的农业社会化服务体系。政府应培育合作社、供销社、龙头企业和专业服务公司等多样化服务力量,并鼓励其通过组建服务联合体、服务联盟等形式,发挥村集体

居间服务功能,形成合作式、订单式、托管式及全程式等多样化服务供给,实现资源互补与规模经营。同时,政府可鼓励农业社会化服务机构拓宽服务内容,从传统的农机作业、农资供应拓展至绿色生产、废弃物资源化、初加工、冷链物流和品牌营销等高附加值环节,满足农业向质量型、效益型、绿色型转型的需求。通过完善农业社会化服务体系,降低小农户生产成本、提高产出效益,进一步促进经营主体间的协作分工,形成高效运行的农业服务网络。

(三)坚持强农惠农富农定位,重构现代农业产业价值链条

一是以高效益环节为牵引,引导经营主体实现全链条纵深嵌入。围绕农产品从生产到消费的全过程,经营主体可从初级生产向加工、仓储、流通和品牌等高附加值环节延伸。家庭农场、农民合作社和龙头企业等宜发展产销一体化经营,建设产地冷链、仓储保鲜、分级包装和初加工等配套设施,减少产后损耗,提升商品化水平。政府应统筹推进初加工、精深加工、副产物综合利用和主食加工协调发展,鼓励建设粮食烘储中心、果蔬加工中心和畜禽屠宰加工厂等区域性加工集群,实现专业化与规模化运营。此外,政府应引导经营主体利用农作物秸秆、畜禽粪污和加工副产品等资源开展饲料化、肥料化和工业化利用,提升资源循环利用率与产业链延展性。

二是以链长企业为核心,构建跨环节稳定协作与资源共享网络。地方政府应落实龙头企业扶持政策,鼓励其牵头组建由合作社、家庭农场、种养大户和社会化服务组织等多元主体组成的农业产业化联合体,从而推动原料供给、加工转化和市场销售等环节的纵向贯通与横向协同。链长企业可通过长期合同、订单农业和联合投资等方式,稳定上下游合作关系,并在农资供应、技术培训、金融信贷和品牌营销等方面向合作成员提供一揽子支持服务。同时,地方政府应引导链长企业与科研院校、金融机构、服务组织建立紧密合作关系,共享技术成果、市场信息与物流资源,提升产业链整体的协同创新能力与市场竞争力。对于在产业链整合、带动农户增收及推动技术应用等方面成效显著的链长企业,政府可通过财政奖补、信贷优惠及市场开拓扶持等方式予以激励,形成链长企业引领、多元主体共赢的产业组织格局。

三是以制度化利益联结为保障,健全收益分配与风险分担机制。不同地区可以根据农户的实际情况和增收需求,探索建立兼顾各方的收益分配机制,选择合适的联结方式,按照互利共赢的原则,确定新型农业经营主体与农户的利益分配方式,以保证合作的质量。同时,政府宜加强合同履行管理,通过大力发展订单农业,推广合同化管理与履约监督机制,保障农户与企业之间的交易稳定性。此外,政府还应建立风险保障金制度,并与农业保险、融资担保等工具结合,提升农户应对市场波动与自然灾害的能力。通过制度化的分配与风险共担机制,构建各方主体利益共享、风险共担的稳定合作关系,增强全产业链运行的可持续性。

(四)夯实科技创新支撑,赋能农业经营体系建设发展

一是鼓励人才下沉与带动经营主体能力提升。第一,依托“头雁”工程和高素质农民培育计划,政府应重点培养合作社骨干、家庭农场主及农业社会化服务主体带头人,提升其在数字化管理、绿色生产和品牌营销等方面的实力。第二,建立从科研人才到应用人才的梯队培养体系,推动高校、科研院所与农业新型经营主体共建人才实训和技术示范基地,实现技术研发与实践应用的双向互动。第三,通过职称评审、绩效考核等政策设计,引导科研人员下沉服务生产一线。第四,加强农业技术人才和高素质农民的职业技能培训和竞赛,培养一批掌握智能农机、信息化管理和农产品加工技术的复合型人才。由此形成科研端、推广端与经营端的协同联动,为农业经营体系升级提供稳定而持续的人才供给。

二是推动科技创新赋能经营组织提质增效。家庭农场宜引进环境监测、水肥精准控制和农机作业监控等物联网设备,配套数字化管理软件和数据分析服务,建立全过程生产档案和统一身份编码,实现农产品质量追溯与品牌标识一体化。农民合作社宜集中采购智能分级分拣、冷链物流等装备,降低成员投入成本、提升产后处理能力。政府应引导龙头企业与合作社、家庭农场共建基于大数据和区块链的供应链可视化系统,实现产销精准对接、质量全过程监控与风险协同防控。

三是完善科技成果转化与跨要素协同制度。政府应构建公益性、半公益性与经营性相结合的多

元农技推广体系,确保科研成果能够覆盖到不同层次的经营主体;推动科研院所、职业院校与企业共建成果转化示范基地,形成集研发、试验和推广于一体的应用链条;大力推广智能农机、精准农业和物联网监测等先进技术,并通过定制化方案提升其在不同经营主体中的适配性与利用率;推动科技在土地利用优化、劳动力替代、资本投入效率提升和数据资源利用等方面的制度化嵌入,使技术进步能够转化为要素组合效率的整体提升;以现代农事服务中心为枢纽,叠加数字农业、集中育苗、烘干加工与农技推广,做强益农信息社与农业云平台,打通服务的“最后一公里”。

注释:

- ① 参见美国农业部国家农业统计局:《Census of Agriculture》, <https://www.nass.usda.gov/AgCensus/>。
- ② 参见日本农林水产省:《Census of Agriculture and Forestry》, <https://www.e-stat.go.jp/en/stat-search/files?page=1&toukei=00500209&cycle=7&metadata=1&data=1>。
- ③ 参见美国农业部:《Agricultural Cooperative Statistics 2023》, <https://www.rd.usda.gov/media/file/download/sr87-agricultural-cooperativestatics-2023-unpublishedreport.pdf>;《What is agriculture's share of the overall U. S. economy?》, <https://www.ers.usda.gov/data-products/ag-and-food-statistics-charting-the-essentials/ag-and-food-sectors-and-the-economy>。
- ④ 参见美国农业部经济研究局:《Farm Structure and Organization-Farm Structure and Contracting》, <https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-structure-and-organization/farm-structure-and-contracting>。
- ⑤ 参见农业农村部:《农业经营体系不断完善》, https://www.moa.gov.cn/ztl/2024fzcyj/202412/t20241225_6468532.htm。
- ⑥ 参见农业农村部:《我国农业机械化发展取得新成效》, https://www.moa.gov.cn/ztl/2024fzcyj/202412/t20241224_6468468.htm。
- ⑦ 参见国务院新闻办:《国务院新闻办就 2025 年上半年农业农村经济运行情况举行发布会》, https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202507/content_7032860.htm, 以及经济日报:《服务强农》, http://ipaper.ce.cn/pc/layout/202508/11/node_08.html。
- ⑧ 参见中国农业大学国家农业农村发展研究院:《开创乡村全面振兴新局面:〈2025 中国农业农村发展趋势报告〉重磅发布》, https://cem.cau.edu.cn/art/2025/1/17/art_36277_1051925.html。
- ⑨ 参见人民网:《人民网评:科技赋能,带动农业跑出“加速度”》, <http://opinion.people.com.cn/n1/2025/0917/c223228-40566175.html>。
- ⑩ 参见光明日报:《数据要素推进农业农村现代化》, https://www.moa.gov.cn/ztl/ymksn/gmrbbd/202405/t20240508_6454987.htm。

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] 高鸣,江帆.回答“谁来种地”之问:系统推进现代农业经营体系建设[J].中州学刊,2023(12):45—53.
- [3] 孔祥智,李愿.新型农业经营体系建设:实践成效、现实问题与政策取向[J].华南师范大学学报(社会科学版),2024(4):5—16,205.
- [4] 黄迈,董志勇.复合型现代农业经营体系的内涵变迁及其构建策略[J].改革,2014(1):43—50.
- [5] 来晓东,杜志雄,崔超,等.加快构建现代农业经营体系:内涵特征、现实基础与策略选择[J].农经,2025(Z1):118—128.
- [6] 芦千文.现代农业经营体系:国际比较、中国特色与道路选择[J].世界农业,2024(10):5—19.
- [7] 姜长云,李俊茹,巩慧臻.全球农业强国的共同特征和经验启示[J].学术界,2022(8):127—144.
- [8] 张晔,田莉.农业强国目标下现代农业经营体系建设路径研究[J].农业经济,2025(2):7—10.
- [9] 高鸣,于世捷.新型农业经营主体扶持政策同带动农户增收挂钩:关键问题与推进策略[J].贵州大学学报(社会科学版),2025(2):41—50.
- [10] 黄祖辉.现代农业经营体系建构与制度创新——兼论以农民合作组织为核心的现代农业经营体系与制度建构[J].经济与管理评论,2013(6):5—16.
- [11] 姜长云.关于构建新型农业经营体系的思考——如何实现中国农业产业链、价值链的转型升级[J].人民论坛·学术前沿,2014(1):70—78.
- [12] 周应恒.新型农业经营体系:制度与路径[J].人民论坛·学术前沿,2016(18):74—85.
- [13] 张红宇,郭静威.健全完善现代农业经营体系的道路选择[J].前线,2024(8):65—68.
- [14] 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.
- [15] 毛世平,张帅,张舰.美国、欧盟和日本农业合作社发展经验及其借鉴[J].财经问题研究,2024(1):115—129.
- [16] 吕世辰,贺静,刘慧.发达国家农地流转的经验和启示[J].经济问题,2017(3):62—65.
- [17] 卫志民,李忠昶,关园.美国农业金融体系的基本架构、特征及启示[J].经济纵横,2014(9):105—108.
- [18] 何婧,丁鑫.着力健全要素保障和优化配置体制机制:基于农村金融发展的国际比较[J].世界农业,2025(6):106—117.
- [19] 徐旭初.还是要做好构建现代农业经营体系这篇文章[J].中国农民合作社,2024(3):17—19.
- [20] 胡凌啸,周应恒.提升小农竞争力:日本农业新政策的指向及启示[J].中国农村经济,2018(2):126—138.

- [21] 曹得宝,赵方.社区支持农业发展的国际经验与中国镜鉴[J].世界农业,2024(8):32—43.
- [22] 高杨,王寿彭,韩子名.农业数字化与新型农业经营主体发展[J].中南财经政法大学学报,2023(5):108—121.
- [23] 刘俊杰,祖健.构建适应农业新质生产力的新型生产关系[J].中州学刊,2024(11):32—40.
- [24] 钟钰,周琳,高芸.新质生产力赋能农业强国建设:逻辑理蕴、关键问题与推进路径[J].华南农业大学学报(社会科学版),2025(2):3—14.
- [25] 朱晶,李天祥.我国农民工作“十四五”重要进展与“十五五”前景展望[J].社会科学辑刊,2025(1):116—127.
- [26] 张红宇.构建具有中国特色的现代农业经营体系[J].农村工作通讯,2024(22):25—28.
- [27] 蒋和平,詹琳,何亚萍,等.新时期我国农业生产性服务业的创新路径与策略[J].山西农业大学学报(社会科学版),2024(1):12-22.
- [28] 罗浩轩.农业要素禀赋结构、农业制度安排与农业工业化进程的理论逻辑探析[J].农业经济问题,2021(3):4—16.
- [29] 曾莹,杨丹,刘自敏.农地制度改革、垄断势力与农产品加工企业创新[J].中南财经政法大学学报,2024(1):121—133.
- [30] 蓝红星,王婷昱.农业新质生产力赋能大国粮仓建设的现实路径与未来展望[J].社会科学辑刊,2025(2):130—140.
- [31] 罗千峰.基于构建“三大体系”视角的农业现代化实现路径研究[J].农村经济,2021(10):127—135.
- [32] 张延龙,王明哲,钱静斐,等.中国农业产业化龙头企业发展特点、问题及发展思路[J].农业经济问题,2021(8):135—144.
- [33] 郭红东.因地制宜推动特色农业高质量发展[J].国家治理,2025(4):29—34.
- [34] 阮文彪.小农户和现代农业发展有机衔接——经验证据、突出矛盾与路径选择[J].中国农村观察,2019(1):15—32.
- [35] 曾俊霞,郜亮亮,王宾,等.谁是职业农民——基于9763名职业农民的调查分析[J].中国农业大学学报(社会科学版),2023(1):44—64.
- [36] 朱晶,臧星月.新质生产力赋能粮食大面积单产提升:逻辑基础、关键问题与实现路径[J].农业经济与管理,2025(2):1—11.

Improving the Modern Agricultural Management System: International Experience, Realistic Basis and Policy Optimization

ZHU Jing LI Tianxiang

(1.College of Economics and Management, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China;

2.The Philosophy and Social Science Laboratories of Jiangsu Higher Education Institutions-Intelligent Laboratory for Food Security Governance and Policy, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

Abstract: Improving the modern agricultural management system is essential for advancing agricultural modernization and implementing the strategy of building an agricultural power. This paper systematically reviews the evolutionary patterns of modern agricultural management systems in advanced economies and distills their practices in four areas: multi-actor collaboration, the professionalization of factor markets, deep value-chain embedding, and technology-enabled high-quality development. Building on China's agricultural realities, the study identifies current situation and challenges in organizational structure, factor markets, value-chain configuration, and technological progress, and proposes four pathways for improvement: (1) prioritize integration and collaboration by strengthening mechanisms for fostering agricultural business entities; (2) reinforce the market's leading role to unleash the endogenous dynamics of factor allocation in agriculture; (3) maintain a farmer-centered orientation to reconstruct the value chain of the modern agricultural industry; (4) bolster the support of scientific and technological innovation to enable the development of the agricultural management system.

Key words: Modern Agricultural Management System; New Type of Agricultural Operating Entity; Social Services; Integration of the Industrial Chain

(责任编辑:易会文)