乡愁,为组织振兴提供检验公共事务管理能力的标尺。

产业振兴是乡村振兴的基础。产业发展能增加农民收入,壮大集体经济。只有乡村产业发展了,才能留住和吸引人才,乡村也才能真正兴旺起来。产业发展也为文化振兴注入新的活力,激活地方性知识,盘活乡村特有的传统手工艺、地方戏曲、民俗活动、古村落建筑等,在传承中保护,在保护中传承。

产业发展的过程本身在考验基层组织的规划、服务和引导能力,也在不断地推进基层的组织建设。乡村产业发展成为生态环境保护和美丽乡村建设的重要保障力量。在总结了环境破坏的沉痛教训之后,国家正在探索“双生”融合、共赢、可持续的中国乡村发展模式。生态与产业的关系通过机制创新与价值转化的方式形成相互赋能、协同发展的统一体。未来还需要进一步挖掘乡村的传统生态智慧,并结合现代科技实现创新转化,强化生产者与消费者的沟通与信任,让生态资源持续转化为经济优势。在保护绿水青山的同时,实现乡村产业兴旺和农民增收致富,进而迈向人与自然和谐共生的现代化乡村。

责任编辑:张　军

从“小农困境”到政策回应:乡村产业发展的再思考

单丽卿

“小农困境”是中国农业现代化必须要面对的现实问题,也是政策和学术话语中的核心议题。本文尝试探讨政策话语与县域实践之间的关系:一方面,梳理“小农困境”的政策框架与学术脉络,分析小农的特征与行动逻辑,强调重新认识小农模式及其可能性;另一方面,立足县域这一层级,探讨政府如何在产业增效与农民增收的目标之间建立平衡。

一、小农模式:前景与挑战

第三次全国农业普查的数据显示,全国有 2.3 亿农户,户均经营规

模 7.8 亩，经营耕地 10 亩以下的农户共有 2.1 亿户，其中，小农户数量占农业经营主体的 98%以上，小农户从业人员占农业从业人员的 90%，小农户经营的耕地面积占总耕地面积的 70%。[1]党的十九大报告提出：“保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年。”因此，无论是当下还是在今后的很长一个时期，小农户仍然是中国农业的主要经营主体。

（一）小农模式与农业现代化

关于中国农业现代化前景的一个基本共识是，不会简单复制西方大农场式的规模化道路，而是要在小农户家庭经营基础上实现农业产业化和现代化。[2]但是，小农模式与农业现代化的关系是什么？与以规模化为特征的公司农业相比，小农模式究竟是否具有生命力？

在极端的现代化图景中，现代农业就是大型的公司农业，由一张延伸极广、易于流动的农业企业网构成，其中的劳动力几乎全部为计薪工人，其组织和生产是为了实现利润最大化。关于农业现代化的激进观点认为，小农模式必然会被公司农业取代。[3]但在规模和利润的背后，大公司农业或现代资本主义农业的负面影响——比如，生态成本、食品安全等问题——引发了更多关注。另一种观点则反对将小农生产模式视为一种落后的生产方式，而是注重发掘其独特的逻辑和价值，甚至将其视为替代公司农业的可行路径。比如，肯定小农生产种植的多样化特征：通过与自然的协同生产，能更好地调用资源并实现风险管理和规避；作为一种技艺导向的生产方式，小农模式蕴含着农民的实践智慧与地方性知识；范德普特格则批评了大公司农业对生态和社会经济的掠夺与破坏，将“再小农化”作为一种替代性方案，以重建农业、生计实践和自然之间的关系[4]。相关的讨论实际上引入了社会和文化的视角，也就是说，不仅将小农模式视为一种农业生产组织方式，还强调它在自然

1. 国务院第三次全国农业普查领导小组、国家统计局.2019.中国第三次全国农业普查综合资料[M].北京：中国统计出版社.

2. 黄宗智.2018.中国新时代小农经济的实际与理论[J].开放时代（3）：62-75；张孝德、张文明.2016.农业现代化的反思与中国小农经济生命力[J].福建农林大学学报（哲学社会科学版）（3）：1-5，13.

3. 钱津.2010.中国农业必须走现代化之路[J].贵州社会科学（1）：85-93.

4. 范德普特格，扬·杜威.2016.新小农阶级——世界农业的趋势与模式[M].潘璐、叶敬忠，译.北京：社会科学文献出版社.

生态、社会文化等方面的意义。并且，基于历史的视角，小农模式或小农经济在中国长期存在，这也说明了它具有持久的生命力。

从农业现代化的角度讨论小农模式，首先要基于产业的逻辑，因此，我们将讨论范围设定在经济维度——作为一种生产方式的小农模式。按照发展经济学的界定，现代农业就是在传统农业基础上利用现代生产要素发展起来的新型农业，它加速了农业的产出和生产率的增长。[5] 2007 年的中央一号文件关于现代农业发展的表述也强调了产出和效率问题："提高土地产出率、资源利用率和农业劳动生产率，提高农业素质、效益和竞争力。"[6] 小农模式和农业现代化关系问题的核心在于生产效率。小农经营模式的基本特征是家庭经营。根据恰亚诺夫的小农经济模式可知，它与公司农业最大的区别在于不是以利润最大化为目标，而是追求家庭效用最大化，所以，家庭决策主要根据收入目标和逃避劳动的目标（即劳动和闲暇之间的权衡）来决定农业生产中的劳动力投入。恰亚诺夫用"自我剥削"的概念来解释家庭经营的生命力：再生产压力使得这些农场在恶劣的条件下不去计较额外的劳动力成本。[7] 不同于工业生产，农业劳动过程中工作的速度与质量较难监控，因此，在劳动密集型农业中，家庭经营模式比雇佣劳动模式更具有优势，结果便是小农模式的劳动生产率往往低于公司农业，因为前者主要依靠劳动力投入导致边际收入递减。公司农业则主要依靠资本投入，运用劳动力替代技术，相对来说能达到更高的劳动生产率。从土地生产率的指标看，小农模式的表现却可能会好于公司农业，因为小农户往往采取精细化的耕作策略，单位面积的土地产出可能比规模农场更高。[8] 以茶产业为例，笔者的实地调研发现，在 2024 年的春茶采收季节，浙江淳安县的茶农在茶青价格下降到 5 元左右时会陆续停止采摘，茶企流转的茶园则是雇人采摘茶叶，对劳动力成本更加敏感，所以当茶青价格到 25 元左右时就停止采摘。

---

5. 速水佑次郎、弗农·拉坦.2000.农业发展的国际分析[M].郭熙保，等，译.北京：中国社会科学出版社.

6. 参见：《中共中央 国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》（中发〔2007〕1 号）。

7. 恰亚诺夫，A.1996.农民经济组织[M].萧正洪，译.于东林，校.北京：中央编译出版社.

8. 刘守英.2016.农业战略需要重大转变[J].农村工作通讯（16）：40-41.

（二）人口老龄化背景下小农困境的具体表现

强调小农模式的特征及其生命力，旨在反对将小农模式与农业现代化对立起来。现代化本身就是一个过程，小农模式也一直在经历各种变化与发展。很多研究者对小农模式持乐观的态度。比如，黄宗智认为中国新时代小农经济的基本特征是劳动与资本双密集，它本身已经高度现代化[9]；贺雪峰则强调中国式小农经济的社会功能，他将其概括为“以代际分工为基础的半工半耕”结构，制度和社会结构方面的因素也为生产效率的提升带来挑战[10]。在政策话语中，“建设现代农业的过程，就是改造传统农业、不断发展农村生产力的过程”。[11]这种改造是为了实现农业现代化，而农业现代化的核心目标就是产业增效和农民增收。如前所述，与公司农业相比，小农模式的优势在于相对不计成本的劳动力投入，由此达到较高的土地生产率。但在人口老龄化的背景下，依托增加劳动投入的生产逻辑是否还可以持续？又如何提升劳动生产率？毕竟劳动生产率的提升是农民增收的基础。在新的背景下，小农模式遇到的挑战（小农困境）也是政策需要回应的问题，主要体现在以下四个方面：

第一，在人口老龄化背景下，小农模式的劳动力优势在弱化。在传统社会，大量劳动力被“困”在农业中，人口的持续增长使得劳动力密集地投入在有限的土地上，导致边际报酬不断递减。改革开放以来，大量农村劳动力开始向城市转移，缓解了土地压力和农村劳动力过剩的状况。现在的情况是，伴随着人口老龄化的到来，在沿海的一些农村，农业劳动力的平均年龄已经超过 60 岁。受农业效益等因素的影响，耕作条件相对较差的田地抛荒现象日益增加。此外，与传统的精耕细作模式不同，小农经营也常常呈现粗放经营的特征，比如，降低产业培管水平，更多使用劳动替代的投入品，除了对土地生产率的影响外，还可能会带来生态后果，如草甘膦等农药的使用。

第二，土地细碎化导致生产效率下降。“小农户”这一概念首先是基于生产经营规模的标准，按照第三次全国农业普查的界定，小农户就是

9. 黄宗智.2010.中国的隐性农业革命[M].北京：法律出版社.

10. 贺雪峰.2013.关于“中国式小农经济”的几点认识[J].南京农业大学学报（社会科学版）（6）：1-6.

11. 参见：《中共中央 国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》（中发〔2007〕1 号）。

耕地经营面积在10亩以下的农户。根据农业产业类型的不同,10亩左右对于家庭经营来说未必是一个过小的规模,更主要的问题在于土地的细碎化。当年分田到户的时候,考虑到公平性问题,往往会根据土地类型和质量、地块位置进行搭配。农户的经营面积小而分散,从而使得日常田间管理的效率难以提高,即便是相对平整的地块也难以实现机械化作业。[12]并且,土地细碎化也使得宜机化改造之类的项目难以落地,因此会涉及土地边界的再协商、生产决策的协调等问题。

第三是技术采纳方面的限制。长期来看,经济发展取决于知识和技能的扩散,因为它们对整体生产率的增长和不平等的削减起到关键作用。[13]并且,面对人口老龄化的挑战,农业劳动力投入减少,田间用工成本增加,产业增效和农民增收更加依赖资本和科技等要素的投入。[14]但与公司农业相比,小农户在采纳新技术、运用新设备方面的能力较弱,因为他们在获取信息、应对风险方面处于劣势,即便意识到技术的潜在收益,也更可能因为资金实力不足或缺乏稳定的收益预期而采取观望态度。并且,一些技术、设备(比如无人机)的使用有一定的规模门槛,如果经营面积较小,采用新技术是不划算的。

第四是与大市场的联结困境。小农户家庭经营在产品标准化、规模化方面存在局限,单个农户与市场之间缺乏稳定、有效的衔接机制[15],因此,小农户常常面临增产不增收的困境,很多时候也难以应对市场变化。由于农业生产的滞后性,当某类农产品市场价格较高的时候,大量农户就会跟进种植,然后在大量上市之后,又会面临价格的大幅下降。因此,小农与市场的关系不仅涉及生产环节,还需要通过多样化的产后服务改变小农在农业价值链中的位置。

二、基于小农视角的政策干预路径

定义政策问题的方式往往决定了政策工具的选择。正如班纳吉和

12. 韩旭东、王若男、杨慧莲、郑凤田.2020.土地细碎化、土地流转与农业生产效率——基于全国2745个农户调研样本的实证分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版)(5):143-153.

13. 皮凯蒂,托马斯.2014.21世纪资本论[M].巴曙松,等,译.北京:中信出版社.

14. 陈锡文、陈昱阳、张建军.2011.中国农村人口老龄化对农业产出影响的量化研究[J].中国人口科学(2):39-46.

15. 周立群、曹利群.2001.农村经济组织形态的演变与创新——山东省莱阳市农业产业化调查报告[J].经济研究(1):69-75,83.

迪弗洛在《贫穷的本质》所指出的那样，对问题的过度简化会导致简单的解决方案。因此，面对复杂的现实，应该将研究的基础性目标设定为如何更好地描述现实世界。借鉴他们的思路，本文将基于小农的视角讨论其特征和行为逻辑。

（一）重新审视小农逻辑

1. 理性的小农

传统小农是与现代小农相对的概念，传统是一个隐含价值判断的定语，常常指涉小农的落后与保守。正如秦晖总结的那样，农民被看作由宁愿贫困的人组成的亚文化群[16]，很多研究用观念和心理层面的因素来解释他们的处境。农民研究的一个转向是从“问题化”小农到发现和理解农民的处境，不再简单地把农民的处境归结为其自身的缺陷。舒尔茨建构了贫穷而有效率的小农形象，认为在传统农业中，生产要素的配置很少出现显著的无效率现象。[17]传统理论往往倾向于用农民的顽固、懒惰解释贫困，舒尔茨揭示了农民生产的逻辑，指出他们是理性的行动主体，能够对价格和其他市场刺激做出反应。因此，他提出改造传统农业的方案来改变农民的资源和技术约束条件，比如，引入新的技术、针对农民的人力资本进行投资等。

2. 规避风险的小农

农民常常因为他们对风险的态度而被认为是保守和抗拒变革的。从风险管理的角度看，农业本身需要面对气候和其他自然因素的影响，存在高度的不确定性。因此，利普顿（Michel Lipton）把避免灾难看作农民的“生存算术”[18]，尤其对贫困农民来说，规避风险是首要的。风险还可能来自市场或新物种、新技术的引入，农民的风险规避行为使他们对创新和变革持怀疑态度。

3. 市场中的小农

有一种刻板印象认为传统小农处于一种与市场隔绝、完全自给自足的状态。但从历史上看，市场中的小农才是一种常态。1949 年之前的杭州农村经济就已经高度商品化，大部分村庄的农业和家庭手工业主

16. 秦晖.2012.市场的昨天与今天：商品经济·市场理性·社会公正[M].上海：东方出版社.
17. 舒尔茨，西奥多·W.2006.改造传统农业[M].梁小民，译.北京：商务印书馆.
18. Lipton，Michael. 1968.“The Theory of the Optimising Peasant.”*Journal of Development Studies* 4（3）：327-351.

要面向市场，农产品主要是茶、棉花、蚕茧、植物油、黄麻、烟草、木材等。即便在南宋时期，农民也不是完全处于自给自足的状态，而是与市场联系紧密。不过，当时农民的市场参与主要是一种被动卷入的形式。南宋的农民在缴纳租课、赋税、偿还债务时，已经部分采用了货币的形式，因此，货币租税的增加迫使农民把粮食卖掉以换取货币。并且，市场米价的变动不利于农民，因为在每年的收获季节，农民为了偿债或纳税，都会竞相出售米谷，从而导致米价下跌。到了青黄不接的时节，农户又必须从市场上购买粮食，除了借贷之外，还要通过兼营副业以求获得货币收入。贫困的农户往往因此会深陷债务危机。[19]

因此，传统小农从未真正与市场隔绝，他们的市场参与主要以家庭消费为出发点，现代小农则越来越以市场逻辑为主导。如前所述，与拥有资本的地主相比，小农在市场交换中处于不利地位，所以，他们更倾向于采用一种市场远距化的策略来降低风险。而理想化的现代小农在生产决策、资本投入、产业嵌入等方面都更加依赖市场。如果我们把南宋时期的小农和理想化的现代小农视作谱系的两端的话，作为当前中国农业经营主体的小农户实际上在谱系当中更靠近现代小农的位置：他们大多遵循“为市场而生产”的逻辑，依靠农业经营获得现金收入来支付生产生活的各项开支。同时，他们又采取多样化生产的策略，生产组织原则并不遵循利润最大化原则，而是强调利润与风险的平衡。他们依靠生产组织的灵活性来应对市场风险。以宁夏彭阳县为例，笔者调查发现，近年来政府大力发展肉牛养殖业，养殖户根据家庭劳动力的数量决定养殖数量，自己同时种植玉米、苜蓿等作为饲料。在肉牛市场行情不好的时候，这种家庭循环农业体系就具备一定的抵御市场风险的作用。

（二）小农困境的政策回应路径

如前所述，小农困境实际包含量和质两个维度。量指的是生产经营规模，质则是指小农本身的特质及其经营方式，是一种区别于农业企业、按照独特逻辑进行生产经营的主体。由此衍生出改造传统农业的两条路径：一是通过鼓励以大规模土地流转的方式破解经营规模困境，二是积极培育新型农业经营主体，比如专业大户、专业合作社、农业企业等。同时，通过对传统小农户的改造[20]，促进了小农户和现代农业发展

19. 梁庚尧.2006.南宋的农村经济[M].北京：新星出版社.

20. 比如，培育“新型职业农民”，他们是相对于传统小农的现代农业从业者，（转下页）

的有机衔接，推动了“传统小农户向现代小农户转变”，“让小农户共享改革发展成果”。

不过，无论是采用替代还是改造的路径，都无法绕开小农问题。新型农业经营主体大体对应的是规模农业的路径。20 世纪 90 年代初，中国就已经开始倡导农业产业化经营，当时政府提出了“扶持龙头企业就是扶持农民”的论断[21]，体现的政策意图也是重视其对小农户的带动作用。前文基于产业逻辑讨论了小农困境的具体表现，并引入了小农的视角，目的就是要避免问题化、污名化的倾向，反对将小农及其经营方式简单地归结为落后和低效，强调重新认识小农模式及其可能性。相关讨论提供了以下三个启示：

首先是政策目标层面的反思。在重新审视农业现代化的单一愿景后可知，农业发展的关键在于生产效率的提升，而不是用公司农业取代小农模式。因此，应该承认小农户并不是现代农业的对立面，而是现代农业的有机组成部分。现代公司农业和小农家庭经营代表了农业发展的两种模式和路径选择，孰优孰劣取决于比较的标准，前者并不必然优于后者。农业现代化之路也不是要在两者之间做非此即彼的选择。这就意味着需要承认小农在政策体系中的位置，政策目标应该是回应小农的困境和诉求，建立一套整合的政策支持体系，而不仅仅是将其视为被改造的对象。

其次是政策工具和手段的选择。农民研究的基本共识是，小农是理性的，其含义是，农民会对市场信号和其他刺激做出反应，他们的理性能力并不弱于其他经济主体。有限理性是经济学的基本假设，信息以及认知等因素都会影响实际的行为决策，因此，有效的政策干预应该在尊重农民理性的基础上遵循市场规律，将重点放在改变农民面对的资源约束条件上。比如，如果农民缺乏了解新技术的渠道，就应该通过政策手段促进农业技术知识的传播或组织农业技术培训。理性人假设承认农民是注重资源配置效率的，所以可以通过价格机制去推动农民调整生产经营方式，如信贷计划、化肥补贴等。

最后是政策问题的再建构。对农民来说，最关键的问题是农业增效如何与农民增收有机统一。当前中国农村的生产生活已经高度商品化，小农具有很强的参与市场、获取利润的动机。小农户与大市场之间的张

（接上页）具有综合素质好、生产技能强、经营水平高等特征。

21. 参见：《国务院关于支持农业产业化龙头企业发展的意见》（国发〔2012〕10 号）。

力并不是因为农民缺乏获利动机,而在于其风险偏好和风险规避能力。出于规避风险的考虑,他们倾向于多样化生产,采用市场远距化策略,常常对新技术和新生产方式持审慎的观望态度。因此,对小农困境的政策回应应该聚焦于风险管理的维度,为农民提供替代性的风险管理方案,比如,针对农业生产中的自然风险、市场风险,通过农业保险、保价机制等方式提供支持,或者提供技术补贴来降低改善生产条件的成本。

三、政府角色:在产业增效与农民增收之间

政府在产业发展和转型中的角色既是一个理论问题,也是一个实践问题。面对小农经营与农业高质量发展之间的张力,有一种说法是"以时间换空间",认为这是一个需要靠时间来解决的问题。比如,在浙江省淳安县,茶叶、山核桃是该县的传统主导产业,也是农民的主要收入来源。但在人口老龄化的背景下,农业的劳动力投入不断降低,越来越多的高山、远山茶园被抛荒,山核桃林的管护水平下降。更主要的问题是,农户经营规模较小,土地细碎,部分农户的退出并不足以腾出让市场主体进入的产业空间。如果由政府推动土地流转,又会存在政策和利益阻力。"以时间换空间"的提法并不是否定政府干预的必要性,而是主要强调干预时机的问题。这个观点预设,再过三到五年,最多十年,大量的小农户就会自愿退出,到时候,土地流转的阻力和成本都会大幅度降低,农村产业发展会迎来一个新局面。

反对的意见则主要是出于对与时间相关的成本的考量。一是等待的成本和政府考核压力。在笔者的调研中,一位县级官员表示,"以时间换空间"的态度太过消极,如果政府不积极作为,农民如何实现增收?并且,把农民收入和农业产业增加值作为重要的考核指标也在客观上形塑了政府的行动选择。二是农业发展的机会成本。就茶园来说,抛荒一年往往需要三五年的培管才能恢复到之前的产出水平。从农业产业的健康发展来看,保持持续稳定的经营是至关重要的。因此,政府尽早采取干预措施是必要的。三是对自发市场的质疑。"以时间换空间"的提法暗含了对自发市场的信念,相信一旦产业空间出现,市场就会自动达成有效率的安排。

"以时间换空间"的争论实际上对当前农业产业的现状也有一个基本共识:都承认"小农困境"的存在,尤其是在农村劳动力老龄化的背

景下农民增收和农业增效面临诸多挑战。争论的焦点在于政府干预的时机和方式。笔者对县域调查的一个观察是，官员的态度与他们的行政层级有关。比如，县级或乡镇主要领导往往倾向于积极的政府立场，不断思考并推行各项农业发展政策，基层执行者承担着政策落地的责任，要直接面对现实的阻力，因而更容易寄希望于时间。这种视角的差异也提醒我们要看到政策体系中的不同行动者，尤其是关注实践的维度，毕竟一项有效的政策不仅取决于顶层设计，还在于贯彻落实的能力。当然，能否吸纳自下而上的反馈也是影响政策成效的关键。

从市场与政府的关系看，对市场能够自我调节的信念已经受到广泛质疑，而中国的经济增长奇迹也为政府产业政策的有效性提供了案例。[22] 有关“市场失灵”和“政府失败”的很多讨论阐述了两种机制各自的局限，因此，有效回应“小农困境”需要一种整合的多元策略，而不是仅寄望市场能自动解决问题，或者通过政府来强势“驾驭市场”。政府干预的边界和限度也是一个重要问题。产业政策的目标在于解决市场失灵问题，而不是替代市场机制。短期来看，政府可以通过资金投入的方式调动农户的积极性，但过度的干预或财政补贴往往很难持续；长期来看，只有顺应市场规律的产业才是具有生命力和可持续的，因此，政府对自身角色的设定应该是产业的培育和支持者，起到的作用是“扶上马、送一程”，目标是推动农业产业稳定和可持续发展。稳定性强调的是帮助农户建立稳定的预期，从而更好地应对风险和不确定性；可持续性则是基于政策目标和政府财力的考量，在市场与政府之间寻找动态平衡，而非单一依赖市场或政府。

长期而言，农业发展取决于生产效率的提高。宏观层面的产业增效目标是否能起到带动农民增收的效果主要取决于小农在产业发展中的角色定位，比如，小农能否利用新技术改善自身的生产经营效率、能否分享产业增效的收益等。县域乡村产业发展的政策实践关键还是在推进不同层次产业目标的过程中将小农户的利益纳入政策框架，承认产业增效是农民增收的基础，但它并不必然会使农民增收。基于这样的判断，我们围绕以下三个方面讨论县域政府应该聚焦的政策目标：

第一，保护和拓展小农的生计空间。前述“以时间换空间”的讨论实际上揭示了一些山区县的现实困境，即传统产业面临生存危机。虽然在危

22. 兰小欢.2021.置身事内：中国政府与经济发展[M].上海：上海人民出版社.

机中可能会孕育新的机会，对山区的农民来说却是紧迫的现实问题。比如，高山、远山的茶园、竹园等抛荒问题日益严重，蚕桑之类的劳动力密集产业逐年萎缩，从而导致农村劳动力有效利用不足和产业低效并存，市场自发的秩序并没有实现资源的有效配置。除了由此导致的农民生计空间受限之外，还可能会引发更大层面的生态问题。比如，农户低价将抛荒竹林租给外部主体，而有的承租主体缺乏长期经营的意愿，因而可能会一次性砍伐整片竹林。面对这样的状况，政府应该扮演托底的角色，通过政策手段适度支持传统产业的生存，尤其是在缺乏替代产业选择的时候。

第二，夯实技术嵌入的社会基础。虽然技术常常被视为一种进步的力量，但从短期来看，它对特定人群的福利影响未必是正向的，关键在于小农与技术的关系：他们能否采用新的技术来提高劳动生产率从而增加收入。舒尔茨认为，“传统农业的概念就意味着，对所有生产活动都有长期形成的定规。引入一种新生产要素将意味着，不仅要打破过去的常规，而且要解决一个问题，因为新要素的生产可能性要取决于还不知道的风险和不确定性”。[23] 也就是说，哪怕一个新的产业发展构想在理论上行得通，小农户仍然可能持观望态度甚至抵制，因为改变就意味着风险和不确定性。简单来说，基于成本收益的分析，改变经营方式是不划算的。更重要的是，要理解他们计算成本和收益的方式。其政策含义指向的是政策执行过程的重要性，包括如何建立小农户对政府产业政策的信任。只有小农户相信并认同政府对发展某项产业的决心和信心，才有可能跟进。而且，一项新技术的引进或扩散需要一定的时间，所以，应该让小农户有选择和试错的空间。关键问题在于，要降低小农户的产业参与门槛，让他们有可能参与分享技术进步带来的收益。

第三，培育新型农业经营主体。如前所述，针对小农困境的回应路径——替代和改造，各有侧重，但都是试图通过适度规模经营来提升生产效率。第一条路径是彻底的纵向一体化思路，即通过土地流转，直接由企业来主导包括产前、产中和产后的产业全过程。比如，在浙江省淳安县大墅镇，从外部引进的企业流转了 500 亩茶园作为自有基地，好处是在培管的环节达到一定规模，从而获得规模效益，降低成本。以打药为例，如果是人工操作，两三亩茶园需要一天时间，但连片的规模化茶园如果通过无人机打药，一天就能够覆盖 200 亩以上，这种效率的改善

23. 舒尔茨，西奥多·W.2006.改造传统农业[M]. 梁小民，译.北京：商务印书馆：29.

主要是通过技术和资本投入的方式获得的。在采收环节，方向也是运用技术替代劳动力，比如，通过宜机化改造推行机采模式。这种经营模式仍然需要一定数量的劳动力，但农业劳动者的身份从独立经营者变成了雇佣劳动者，长期的趋势也是机械化替代劳力。这种经营模式的好处在于，某些技术或经营品种、模式的成功经验能带来示范和扩散效应，有可能会带动小农户学习和地方产业的发展。第二条路径则是基于改造的思路，通过各种政策手段去带动小农户的积极性，在保留原本家庭经营格局的基础上将种植、培管的部分环节集中起来，通过连片经营的方式降低劳动力的投入。相应的案例是，在淳安县梓桐镇由村集体和茶农签订茶园培管协议，负责茶园的统一培管，包括统一修剪、除草、施肥等，而茶园的所有权和采摘环节仍然归属农户。村集体扮演的是组织者的角色，它整合了大量的小规模生产者，使得茶园相对连片，具备一定的规模，从而能够引入无人机之类的设备或技术，提高劳动效率。这种通过农民组织化提高生产效率的方式最大程度地保留了小农户的自主性。这两类思路适用于不同的情境，成效和影响也取决于实际的运作机制。从产业政策的角度看，应该鼓励多样化的模式探索，但要在政策目标中重视小农户的利益，从而更好地保护他们的发展机会与空间。

综上所述，“小农困境”并非一个静态的结构性难题，而是在人口老龄化、要素流动与技术进步背景下不断被重塑的过程性问题。将小农简单理解为低效、需要被替代的对象，不仅遮蔽了其内在的行动逻辑，也容易导向过于单一的政策路径选择。如果从产业视角重新审视小农，就可以看到，其核心约束并不在于缺乏理性或市场意识，而更多体现在风险承受能力、技术采纳门槛、市场联结方式等层面。2026 年最新的中央一号文件强调“积极促进农民稳定增收”，并将“培育壮大县域富民产业”作为支撑农民增收的重要手段，这进一步强调了产业增效和农民增收之间的关系。因此，县域富民产业的政策探索关键不在于一味追求规模化，而是要在产业增效与农民增收之间建立可持续的联结机制。中国的地域之间差异巨大，乡村产业，尤其是农业又受到多重复杂因素的影响，因而针对“小农困境”的政策回应不应该是寻求一种单一的最优路径。社会学研究更应该关注不同区域、不同情境之下的政策探索和创新，尝试从各类地方化的解决方案中发现一些共性的机制和可行的路径。

责任编辑：张　军