

WORLD AGRICULTURE

世界农业

- ★中国人文社会科学期刊 AMI 综合评价核心期刊
- ★中文社会科学引文索引(CSSCI)扩展版来源期刊
- ★中国农林核心期刊
- ★国家新闻出版广电总局第一批认定学术期刊
- ★中国知网(CNKI)数据库全文收录

**主管单位** 中华人民共和国农业农村部  
**主办单位** 中国农业出版社有限公司  
**指导单位** 农业农村部国际合作司  
**协办单位** 农业农村部对外经济合作中心  
农业农村部农业贸易促进中心  
(中国国际贸易促进会农业行业分会)  
农业农村部国际交流服务中心  
中华人民共和国常驻联合国粮农机构代表处  
中国人民大学农业与农村发展学院

刊名题字：吴作人  
1979 年创刊  
月 刊



世界农业编辑部  
微信公众号

总字第 527 期  
2023 年第 03 期

# 世界农业 编辑委员会

主 任 马有祥

副 主 任 (按姓氏笔画为序)

广德福 马洪涛 朱信凯 刘天金 杜志雄 何秀荣 张陆彪 顾卫兵 隋鹏飞

委 员 (按姓氏笔画为序)

王林萍 韦正林 仇焕广 孔祥智 叶兴庆 司 伟 吕 杰 朱 晶 朱满德 刘 辉  
刘均勇 李先德 李翠霞 杨敏丽 吴本健 宋洪远 张林秀 张海森 张越杰 陈昭玖  
陈盛伟 苑 荣 苑 鹏 罗小锋 罗必良 金 轲 金文成 周应恒 赵帮宏 赵敏娟  
胡冰川 柯文武 姜长云 袁龙江 聂凤英 栾敬东 高 强 黄庆华 黄季焜 程国强  
蓝红星 樊胜根 潘伟光

主 编 刘天金

副 主 编 苑 荣 张丽四

执行主编 贾 彬

责任编辑 卫晋津 张雪娇

编 辑 吴洪钟 汪子涵 陈 璿 程 燕

SHIJIE NONGYE

出 版 单 位 中国农业出版社有限公司

印 刷 单 位 中农印务有限公司

国内总发行 北京市报刊发行局

国外总发行 中国出版对外贸易总公司  
(北京 782 信箱)

订 购 处 全国各地邮局

地 址 北京市朝阳区麦子店街 18 号楼

邮 编 100125

出 版 日 期 每月 10 日

电 话 (010)59194435/988/990

投 稿 网 址 <http://sjny.cbpt.cnki.net>

官 方 网 址 <http://www.ccap.com.cn/yd/zdqm>

定 价 28.00 元

广告发布登记:  
京朝工商广登字 20190016 号

ISSN 1002 - 4433

CN 11-1097/S

◆凡是同意被我刊发表的文章,视为作者同意我刊将其文章的复制权、发行权、汇编权以及信息网络传播权转授给第三方。特此声明。

◆本刊所登作品受版权保护,未经许可,不得转载、摘编。

[特载] 关于意大利农业特色产业发展情况的调研报告 .....	广德福 周西松 梅红永 等 (5)
东盟国家稻米产业政策发展研究 .....	王怀豫 梁斯奕 宾 冰 (8)
日本促进茶产业健康发展的政策措施和启示 .....	曹 斌 全银华 (22)
美国“保险+期货”模式助力农业发展的经验与启示 .....	李俊海 吴本健 (33)
德国乡村内生型发展战略及对中国乡村土地规划建设与管理的启示 .....	张诗懿 任育锋 王玉庭 等 (48)
低收入家庭食物券补贴的理论依据、国际经验与中国启示 .....	金 婷 李 雷 白军飞 (59)
乡村旅游、结构转型与农民收入增长 ——来自“全国休闲农业与乡村旅游示范县”的经验证据 .....	黄细嘉 张 科 熊子怡 等 (71)
中国农业农村现代化发展水平的时空演变特征及区域差异研究 .....	谢会强 王 涵 谭宇航 (85)
“一户一田”地块整合模式：形成机理、经验做法和实施成效 .....	张成鹏 邹晓蔓 康 威 等 (97)
“蓝色粮仓”对中国食物营养的贡献及预测研究 .....	丁 锐 殷 伟 王 晨 等 (108)
“管理单元”到“情感维系”：农户的功能演变考察 .....	冯 桐 巩前文 (120)
其他	
国际农产品价格与贸易形势月报 (第 16 期) .....	农业农村部农业贸易预警救济专家委员会 (128)
国际粮农动态：中国常驻联合国粮农组织大使出席 WFP 执行局 2023 年第一次例会 .....	(132)
2023 年 2 月世界农产品供需形势预测简报 .....	王 丹 (133)
农业贸易百问：我国与“一带一路”合作伙伴蔬菜贸易情况 .....	李蔚青 马景源 (139)

- Study on the Development of Rice Policy of ASEAN Countries  
..... WANG Huaiyu, LIANG Siyi, BIN Bing (21)
- The Policy Measures and Enlightenment for the Healthy Development Promotions of the Tea Industry in Japan  
..... CAO Bin, QUAN Yinhua (32)
- Experience and Enlightenment of American “Insurance + Futures” Model in Helping  
Agricultural Development  
..... LI Junhai, WU Benjian (47)
- The Interior Development Strategy in German Rural Areas and its Enlightenment  
to the Rural Land Use Planning and Management in China  
..... ZHANG Shiyi, REN Yufeng, WANG Yuting, et al (58)
- The Theoretical Basis and International Experience of Food Stamps for Low-income Households  
and their Implication for China  
..... JIN Ting, LI Lei, BAI Junfei (70)
- Rural Tourism, Structural Transformation and the Increase of Farmers’ Income  
—Empirical Evidence from Rural Tourism Demonstration County  
..... HUANG Xijia, ZHANG Ke, XIONG Ziyi, et al (84)
- Spatial-temporal Evolution Characteristics and Regional Differences of Agricultural and Rural Modernization  
Development Level in China  
..... XIE Huiqiang, WANG Han, TAN Yuhang (96)
- Research on the Generation Mechanism, Experience and Implementation Effect of “One Household One Plot”  
..... ZHANG Chengpeng, ZOU Xiaoman, KANG Wei, et al (107)
- Research on the Contribution and Prediction of “Blue Food System” to Food Nutrition in China  
..... DING Rui, YIN Wei, WANG Chen, et al (119)
- From “Management Unit” to “Emotional Maintenance”:  
An Examination of the Functional Evolution of Peasant Family  
..... FENG Tong, GONG Qianwen (127)

· 特载 ·

# 关于意大利农业特色产业 发展情况的调研报告

◆ 广德福 周西松 梅红永 杨 慧 杨 扬 田江帅

(中国常驻联合国粮农机构代表处 罗马)

2022年10月,中国常驻联合国粮农机构代表、大使广德福带队赴意大利西西里大区调研当地特色农作物种植、农产品加工和贸易情况。调研组深入考察当地血橙和橄榄油农业龙头企业,参观种植基地、加工车间、储存仓库,深入农户家里了解当地民众生产生活情况,与部分农民企业主、农业技术人员进行座谈,对意大利农业特色产业发展情况有了较全面的认识。

## 1 基本情况

意大利是世界传统农业大国和农业强国。“地中海饮食结构”是整个欧洲,甚至世界都推崇的饮食结构,以低脂、低能量、高营养的健康和天然食品为主要特征。意大利在这些特色产品上下大功夫,创出了许多世界级的品牌,农产品质量享誉世界。意大利现有农业企业约160万家,2021年农业总产值643亿欧元,同比增长6.3%,是欧盟内仅次于法国的第二大农业生产国,是欧洲头号有机食品生产国,也是欧盟内部获得“原产地保护”“地理标志保护”和“传统特色产品保护”认证最多的国家。西西里是意大利南部的一个自治区,总面积27708千米<sup>2</sup>,占意大利总面积的8.5%,是意大利20个区中最大的区,首府为巴勒莫。

西西里发展农业特色产业具有独特优势:一是具备发展农业的良好自然环境。这里土地辽阔富饶,兼有亚热带和地中海气候特征,历史上就被称为“金盆地”。二是特有的肥沃火山土壤。西西里岛大部分为山地,地震和火山活动相当频繁,境内有埃特纳等多座活火山,频繁的火山喷发带来肥沃的土壤,为农业生产提供了极为有利的条件。三是农业发展历史悠久,物产丰富融合多样。早在公元前8世纪,希腊殖民者就来到这片富饶之地,带来橄榄、石榴和葡萄以及大量农业耕作方法。罗马共和国时期,西西里是第一个行省,成为罗马粮仓。后来的阿拉伯人为西西里注入更多东方特色作物和农业技术方法。

## 2 调研情况

调研组先后来到西西里卡塔尼亚省和巴勒莫省,分别参观当地血橙和油橄榄种植基地、加工车间、储存仓库,全面了解血橙和橄榄油企业生产经营、市场营销和出口贸易情况;深入农户家里了解当地民众生产生活情况;与部分农民企业主、意大利科研机构农业技术人员进行座谈。通过调研,突出感受到意大利农业特色产业发展有以下特点。

(1) 强调品质优先,对质量与安全标准的严格追求是西西里打造农业特色产业“名片”的基础。西西里

具有悠久的农业文化传统，注重依托本地资源优势，结合地形和气候，发展当地农业特色产业，具有代表性的有柑橘类水果、葡萄、橄榄、番茄、杏仁、开心果等。西西里农业从业者严格践行“可持续”的座右铭，对绿色农业、质量标准、食品安全的尊崇也淋漓尽致。调研组所到的奥朗弗林泽尔公司（Oranfrizer）位于埃特纳火山附近，这里被誉为全世界最好的血橙产地。该公司管理着1928多公顷的种植园，生产约6.7万吨柑橘、水果和蔬菜。其首席执行官Nello Alba介绍，公司的核心理念是热爱西西里，每天照顾自然，从田间到餐桌，奉献最好的产品。企业采用严格而有效的检测方式，实时监控产品质量，确保使用农药的柑橘产品能够符合严格的规范要求。该公司陆续获得了全球良好农业规范（GAP）认证、地理保护标识（IGP）等国际水平认证证书。位于巴勒莫省的橄榄油企业Feudo Disisa种植70公顷橄榄园。该企业有专门团队负责橄榄树管理利用，包括在土地和树干上耕作的所有阶段。来自欧盟食品安全管理局的检验数据显示，意大利的食品安全监管体系复杂、严格、有效，意大利农产品的化学残渣只有0.3%，比欧盟国家平均比例低5倍，比非欧盟国家的平均比例低26倍，这也让意大利成为欧洲甚至全世界食品安全最好的国家之一。

(2) 重视品牌建设，对标国际市场是农业企业做大做强的重要支撑。西西里血橙在世界范围内享有盛誉。目前市场上常见的血橙包括美国、南非的品种，国内以四川安岳及湖北秭归为代表的血橙，其品种大都引进自西西里。奥朗弗林泽尔公司生产的新鲜水果，最初以“奥朗弗林泽尔”品牌在大型连锁销售商处进行分销，在长期合作和相互信任的宗旨下，公司业绩不断增长，市场信誉逐步增强，创立了完善的企业价值和目标共享理念。公司注重在欧盟和世界范围内推广活动，还在世界范围内参与最重要的农业国际活动，提高供给以便产生协同效应，共同创建新的市场。奥朗弗林泽尔公司高度重视开拓中国市场。2019年3月习近平主席到访意大利期间，中意双方签署了有关西西里产柑橘输华的协议。当月奥朗弗林泽尔公司生产的首批1个集装箱共计18.7吨意大利血橙在上海、宁波上市售卖，受到消费者热烈欢迎。时任意大利副总理迪·马约表示，这是期盼已久的中意经贸合作成果。“本次出口仅仅是初次尝试”，负责首批血橙运送工作的首席执行官Nello Alba说，“我们非常希望在不远的将来出口量能达到20个集装箱，甚至200个集装箱。”

(3) 在注重农业文化遗产传承的同时不断开拓创新，是农业企业生机和活力的重要来源。根据欧洲统计局数据，欧盟大约有1050万家农场，其中家族企业占绝大多数（90%以上），意大利西西里也不例外。调研组到访的两家农业企业均为家族企业，其祖辈在此创业耕耘，后辈传承事业和家族文化，勤奋努力做大做强。奥朗弗林泽尔公司是由Cavalier Giuseppe Alba于1962年创立，随后在其儿子Nello和Alessandro的领导下发展壮大。在意大利果蔬服务中心和果蔬物流协会举办的评选活动中，奥朗弗林泽尔公司夺取了意大利果蔬行业优异生产商桂冠——“全国水果行业奥斯卡奖”。作为打开意大利橙子销往中国市场的公司，奥朗弗林泽尔赢得了“China Award Capital Elite（中国资本精英奖）”。Feudo Disisa是西西里地区Di Lorenzo家族的企业。该家族历史悠久，最早可追溯到12世纪英国贵族血统。该家族始终以创新和前卫的选择直接管理每一项活动，同时保持对传统和领土的尊重。

(4) 依托市场力量，更好地发挥政府和行业协会的作用，助力农业企业发展壮大。2020年Unifrutti收购奥朗弗林泽尔公司。Unifrutti是国际新鲜农产品行业中最大的私营集团之一，该品牌和集团诞生于1983年，拥有从生产到自己的航运公司的综合链，以及遍布全球市场的各种配送中心。这次收购极大地扩展了奥朗弗林泽尔公司产品范围，让这些原产于全世界的柑橘产品得以走向各国大众。意大利政府对农业高度重视，除执行欧盟共同农业政策外，还出台了农业企业税收减免、促进农业产业链竞争力、农业企业自然灾害损失补偿等方面支持措施。疫情后，意大利政府采取了一系列及时有效的针对性措施，减少疫情对农业和农民造成的损失，包括提前向农业企业发放欧盟共同农业政策补贴资金、设立2000万欧元蔬果产品推广基金、政府对在疫情期间仍在岗的农业劳动者一次性发放600欧元津贴等。作为发达的欧洲农业大国，各类农业协会在意大利农业发展中发挥了巨大作用。目前意大利第一大农民协会组织是意大利农业联合会（Coldiretti），在20个大区都有分会，该协会收取会费并提供各类服务，包括政治事务、税收事务、雇佣事务、技术培训、设备购置、法律援助、价格协调等。

### 3 工作启示和思考

当前,中国正在大力实施乡村振兴战略,党的二十大明确把“全面推进乡村振兴”作为新时代新征程“三农”工作的主题,提出要“扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴”。党的二十大闭幕后,10月26日习近平总书记第一次外出考察就来到延安市安塞区高桥镇南沟村,强调要坚持农业农村优先发展,巩固拓展脱贫攻坚成果,全面推进乡村振兴,为实现农业农村现代化而不懈奋斗。意大利作为一个自然资源相对贫乏的国家,农业产业发展优势明显、特色突出,对中国推动乡村产业振兴有很好的借鉴意义。

(1) 坚持绿色发展优先,以产业振兴助推乡村振兴,加速实现农业农村现代化。产业是发展的根基,也是巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴的主要途径和长久之策。习近平总书记指出,“农业是个生态产业,农村是生态系统的重要一环”。坚持人与自然和谐共生,走绿色发展之路,是以产业高质量发展推动乡村高质量发展的必由之路。意大利一直把“特色农业与环境保护相结合”作为一张名片,发展绿色经济在意大利企业发展中日益成为主流认识。中国要加快全面构建有利于乡村产业绿色发展的制度体系,通过开展绿色技术创新和示范推广,着力推动形成绿色生产方式和生活方式,加强绿色优质农产品和生态产品供给,提升农业绿色发展的质量效益和竞争力。以支撑引领农业绿色发展为主线,以绿色投入品、节本增效技术、生态循环模式、绿色标准规范为主攻方向,全面构建农业绿色发展技术体系。

(2) 依托资源优势,坚持市场导向,培育壮大农业特色优势产业。中国幅员辽阔,地理自然条件多样,农业历史悠久,注重农业文化遗产,发展农业特色优势产业条件优越,各地也已有很好的发展基础。借鉴意大利农业特色产业集约化、规模化、全链条拓展发展经验,中国要走以资源优势为纽带,以产业融合为目标,以市场需求为导向的农业特色产业规模化、高质量发展之路。要合理整合优势资源、适度规模经营,合理布局现代农业特色园区建设,以现代化生产经营手段推动特色龙头企业发展,拉动形成现代化的农业特色产业集群产业,加快构建适应农业现代化要求的特色产业的产业链、价值链、供应链。建设立体化、多层次的市場品牌系统,培育名牌产品市场建设,从生产、销售、溯源等环节协作配合,构建乡村特色知名品牌协作机制,以特色产业产品的发展助推乡村全面振兴。

(3) 加强政府支持引导,健全行业协会功能和农业服务体系,推动农业特色产业可持续发展。按照立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局的要求,完善政府支持农业产业发展的政策,在编制产业发展规划、加强基础设施建设、促进产销有效衔接、培育壮大经营主体等方面持续发力,积极创新财政金融支农体制机制,引导社会资本有序参与,着力破解发展中难点和困难。鼓励建立全国性或区域性的农业行业协会、行业联盟等,发挥其联系政府、服务会员、整合资源、自律规范的功能,开展行业规范、技术服务、市场推广、品牌培训等服务。结合中国基本国情农情,大力培育农业社会化服务主体,发展多元化、多层次、多类型的农业社会化服务,以服务带动型规模经营的快速发展,促进产业提档升级。

(4) 适当增加配额,提供贸易便利,积极拓展中意双边农产品贸易。意大利是中国在欧盟的第四大贸易伙伴,中国则是意大利在亚洲的第一大贸易伙伴。随着“一带一路”的走深走实和中欧班列的畅通运行,两国农产品贸易持续延伸拓宽。即便受疫情影响,2021年中意农产品贸易额仍接近11亿欧元,同比增长21.85%。意大利同中国签署多项农产品输华协议,成为签署同类协议最多的欧盟国家。调研过程中,意大利农业企业普遍看好中国市场,表达了扩大对华出口的强烈愿望,同时也反映了物流运输、市场推广等方面的困难。鉴于意大利农产品质优安全,国内市场需求大,今后可考虑通过增加进口配额、加强各类展览会对接、拓展冷链运输渠道、探索地方层面交流合作等,进一步扩大双边农产品贸易额,推动中意农业领域全方位深入合作,实现互利共赢。

# 东盟国家稻米产业政策 发展研究

◆ 王怀豫 梁斯奕 宾冰

(北京理工大学管理与经济学院 北京 100081)

**摘要:** 区域粮食安全是“一带一路”倡议和区域一体化的重要内容。东盟是稻米生产的重要地区,也是全球稻米市场出口的主要供给国,其稻米产业发展对保障区域粮食安全有着重要影响。本文通过系统梳理泰国、越南、缅甸以及柬埔寨四国的稻米产业政策,分析产业政策对稻米产业发展的影响。结果显示,各主产国稻米产业政策的时间和政策重点虽有差异但路径相似,均是通过扩大规模到注重技术再到贸易导向推动本国稻米产业发展。各国在出口稻米市场中的定位不尽相同,中国市场对东盟稻米主产国的影响日益显著。当前气候变化以及国际形势加剧粮食安全危机,中国应充分利用技术及市场优势,加强与东盟各国稻米产业的技术合作与援助,构建区域粮食安全治理体系。

**关键词:** 东盟; 稻米产业政策; 粮食安全; 农业技术; 政策影响

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2023.03.001

粮食安全是国家安全的基础,也是“一带一路”倡议背景下构建命运共同体的重要内容。作为亚洲各国的主要口粮作物,稻米生产在推动区域减贫和保障营养健康以及促进地区经济发展中都起到了重要作用<sup>[1]</sup>。“稻米安全”是实现新时期国家粮食安全战略核心“口粮安全”的关键<sup>[2]</sup>。在当前“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进”的新发展格局下,中国稻米产业政策须以全球稻米生产和贸易发展为基础展开研究。

自2012年起,中国稻米进口量逐年增加,成为世界第二大稻米进口国。中国与东盟国家稻米贸易往来日益密切。2020年,中国从东盟国家进口稻米共计335万吨,约占稻米进口总量的70%。东盟稻米出口量占世界出口总量的40%,其中泰国、越南、缅甸和柬埔寨是世界稻米主要生产国和出口国。近年来,东盟国家的资源优势在世界粮食贸易网络中逐步增强<sup>[3-4]</sup>。疫情期间,越南等国禁止出口粮食的政策更是加剧了国

收稿日期: 2022-06-18。

基金项目: 国家自然科学基金项目“气候变化背景下信息环境对农户水稻技术采纳的动态影响机制研究”(72173010),北京社会科学基金研究基地项目“北京农产品消费市场变化对东盟贸易的影响研究”(19JDYJB020)。

作者简介: 王怀豫(1979—),女,北京人,博士,副教授,研究方向: 农业科技创新、粮食安全与气候变化、水稻经济等, E-mail: hwang@bit.edu.cn; 梁斯奕(1997—),女,广西北海人,硕士研究生,研究方向: 农业技术创新与政策影响评估, E-mail: liangsiyi9707@163.com; 宾冰(1999—),女,湖南湘潭人,硕士研究生,研究方向: 农业技术创新与政策影响评估, E-mail: 18810982268@163.com。

通信作者: 王怀豫。

际市场粮食价格的波动<sup>[5]</sup>。开放经济条件下各出口国稻米产量及价格波动对国际市场稻米价格均存在传递效应<sup>[6]</sup>，东盟各国稻米生产和贸易对全球粮食安全和稳定粮价有着重要影响<sup>[7]</sup>。

当前关于东盟国家稻米生产和贸易政策的研究较多。2008年粮食危机前，相关研究重点关注越南和泰国的农业政策，尤其是土地改革对其稻米生产和出口以及全球粮食安全的影响<sup>[8-11]</sup>，之后的研究更多关注泰国和越南的农业技术推广、种植模式及两国稻米产业转型和出口战略等问题<sup>[12-15]</sup>。随着缅甸和柬埔寨水稻种植规模的增加，其稻米产业发展和出口战略成为影响东盟稻米出口竞争力的重要因素<sup>[16-17]</sup>。总的来说，已有文献研究对象以单个国家为主<sup>[16-20]</sup>，大多按照时间顺序进行总结，重点关注泰国和越南的稻米政策，对于新兴稻米出口国缅甸和柬埔寨稻米产业的关注不足，研究内容集中于东盟国家稻米生产的具体环节及相关政策，包括土地<sup>[18-20]</sup>、生产<sup>[21-23]</sup>、储备<sup>[24-25]</sup>、流通和贸易<sup>[26-28]</sup>，较少对东盟国家稻米政策进行系统梳理。中国和东盟国家稻米产业以及东盟内部各国稻米产业结构存在互补性和竞争性，且互补性更强<sup>[29]</sup>。随着东盟国家稻米出口在国际市场上竞争力的增强<sup>[30]</sup>，其产业发展对中国稻米产业和全球粮食格局有着重要影响。

系统梳理东盟国家的稻米产业政策，对其发展历程进行比较，不仅能够更全面清晰地展示各国的稻米发展历程，为中国制定稻米贸易政策提供参考；还有助于厘清区域粮食安全格局和未来发展趋势，这也是区域粮食安全一体化中构建粮食监测、预警和分析体系的重要内容。泰国、越南、缅甸及柬埔寨四国是东盟主要稻米生产和出口国，本文以这四国为研究对象，总结梳理东盟国家稻米产业政策的演变历程，在此基础上，结合当前区域粮食安全一体化和中国稻米产业现状提出政策建议。

## 1 东盟国家稻米生产政策梳理

### 1.1 东盟国家稻米产业与经济发展

泰国、越南、缅甸和柬埔寨均属于发展中国家，经济发展水平较低且农业生产总值占比较高。作为经济发展的重要支柱产业，农业吸纳了大量劳动力。缅甸农业部门吸收该国近一半的就业人数，越南、泰国和柬埔寨农业就业人数占比均超过30%，对经济稳定和发展起到重要作用。这四个国家均位于中南半岛之上，气候湿热且终年多雨，拥有广阔的平原和肥沃的土质，适合单季和多季水稻种植。其中，泰国、柬埔寨、缅甸人均耕地面积均高于世界水平（0.18公顷/人）。东盟各国资源优势明显，近年来贸易开放程度逐年上升，尤其是与中国农业产业发展形成互补。在农产品贸易方面，东盟已成为中国进口农产品的主要来源地。2021年，中国和东盟互为第一大贸易伙伴。

水稻是东盟各国粮食安全、产业发展和经济转型的重要推动力。泰国、越南、缅甸及柬埔寨的水稻种植面积之和为2 720万公顷（表1），占东盟水稻种植面积的62%。四个国家的稻米年产量均超过1 000万吨，人均稻米产量是世界平均水平的2倍。越南2020年生产稻米4 276万吨，年产量居东盟首位。从单产来看，越南稻米单产水平接近6吨/公顷，其余三国均未超过3.8吨/公顷，处于较低水平。这四个国家是世界主要稻米出口国。2001—2019年，泰国每年的稻米出口总量保持在600万吨以上，泰国稻米出口量占世界稻米总出口量的比例基本维持在20%~30%，表现出较强的国际竞争力<sup>[31]</sup>。随着稻米产业的迅速发展，越南、缅甸及柬埔寨的稻米出口规模也在持续扩大。当前世界稻米出口量占稻米产量的比例不到3%，而泰国和越南稻米出口量占本国产量的比例分别高达19%和13%。近年来，中国与东盟稻米贸易发展迅速。2020年，中国从东盟进口稻米总量为232万吨，占中国稻米进口总量的69%。

表1 2020年东盟国家经济发展主要指标

主要指标	泰国	越南	缅甸	柬埔寨
人均GDP/美元	6 991	3 586	1 478	1 578
总人口/万人	7 148	9 665	5 342	1 640
农业占GDP百分比/%	8.7	12.7	21.0	22.7

(续)

主要指标	泰国	越南	缅甸	柬埔寨
农业就业人口比例/%	31	33	49	35
贸易开放度指数	0.98	1.63	0.55	1.24
贫困人口比例/%	0	1.2	1.4	—
人均耕地面积/(公顷/人)	0.24	0.07	0.21	0.24
水稻种植面积/万公顷	1 040	722	666	292
稻米单产/(吨/公顷)	2.91	5.92	3.77	3.76
人均稻米产量/(千克/人)	423	442	470	669
稻米出口总量/万吨	567	569	185	63
对中国稻米出口量万吨	32.5	78.8	90.2	23.3

数据来源:根据世界银行、亚洲发展银行以及联合国粮农组织发布的相关数据整理。

注:农业占GDP百分比为农业增加值占GDP的比例。“—”表示该处数据缺失。缅甸和柬埔寨农业就业人口比例选用2019年数据,缅甸贫困人口比例选用2017年数据。

## 1.2 泰国稻米产业政策的发展

### 1.2.1 扩大稻米生产阶段(1964—1997年)

水稻是泰国传统种植的口粮作物。稻米产业发展初期,泰国政府一系列的土地改革为水稻种植面积增加提供了保障。为解决人口规模扩大产生的农地短缺问题和改善农村的贫困状况,泰国政府1975年颁布《农业土地改革法》,通过征用和收购不用于农业生产的私人土地以及再分配国有土地的方式向贫困农户提供耕地<sup>[9]</sup>,这一政策的出台极大地推动了水稻种植面积的快速增加。1974—1988年泰国水稻种植面积增加1/3(图1)。水稻种植面积的快速增加和灌溉条件的改善是泰国稻米产量增加的主要推动力,为泰国稻米贸易实现规模化提供可能。

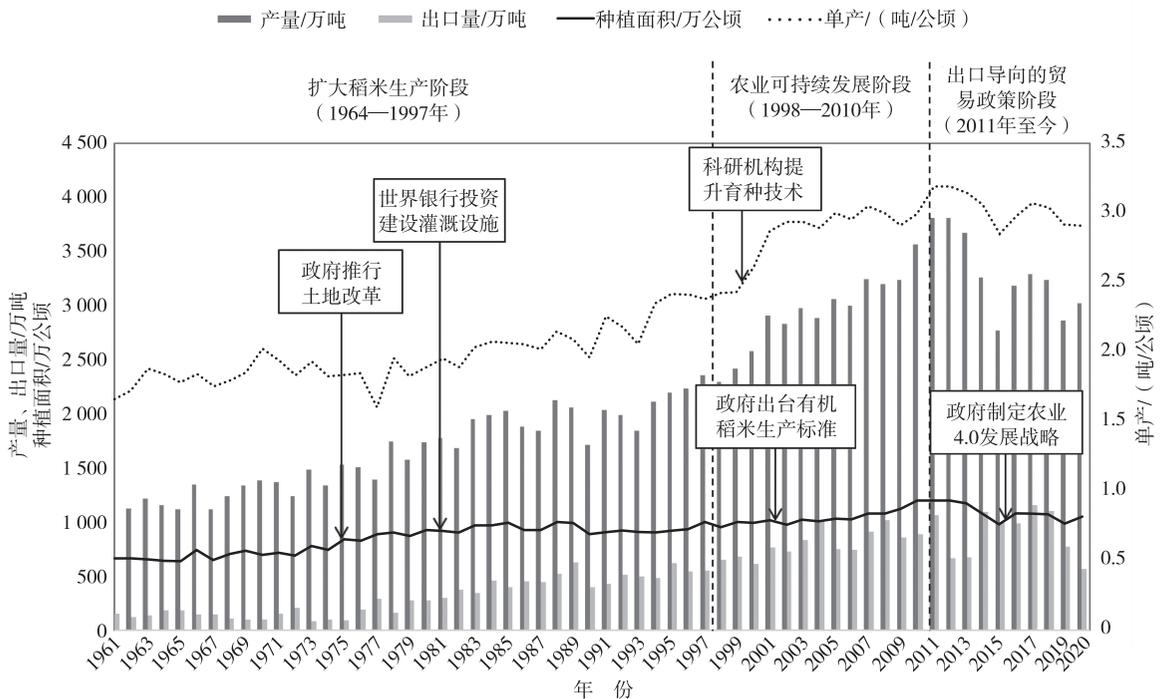


图1 泰国不同阶段水稻生产情况及其政策

数据来源:根据联合国粮农组织发布的相关数据整理。图2至图4同。

土地改革推动了灌溉设施的建设,为后续泰国政府推动改良品种和技术标准奠定了基础。泰国传统水稻生产以雨养(rainfed)条件为主,主要位于泰国北部和东北部<sup>[32]</sup>。1977年,雨养水稻(rainfed rice)种植面积占泰国水稻种植总面积的74%。灌溉水稻(irrigated rice)、深水稻和陆稻种植面积占比较低,分别约为13%、9%和4%。由于缺乏灌溉设施,受到季风气候条件影响,雨养水稻以单季稻种植为主,主要集中在5—10月,单产为1.3~1.9吨/公顷。泰国灌溉水稻以高产品种(High yield rice varieties, HYVs)为主,可在旱季(2—5月)和雨季(5—10月)种植两季,单产超过3吨/公顷。1981—1989年,世界银行投资约5700万美元协助泰国皇家灌溉部(The Royal Irrigation Department)改善和扩建湄公河左岸的灌溉水利设施。1977—1997年,泰国雨养水稻种植面积占全国水稻种植面积的比重从74%下降至62%。得益于灌溉设施的逐步完善,灌溉水稻种植面积则由117万公顷扩大至302万公顷,以占全国不足1/3的水稻种植面积生产出50%的水稻产量。灌溉设施的建设不仅扩大了泰国水稻面积,也加快了水稻高产品种的采用,快速提高了泰国水稻单产<sup>[33]</sup>。

### 1.2.2 农业可持续发展阶段(1998—2010年)

虽然土地改革推动了泰国农业用地的快速增长,但大量开垦林地用于耕作导致森林覆盖率大幅下降以及农业生态环境破坏<sup>[34]</sup>。随着泰国经济不断增长,为实现经济收益和生态环境双赢,泰国政府将产业政策重心从面积扩张转向可持续农业生产模式<sup>[34]</sup>,包括建立有机稻生产标准和加大改良品种推广力度等具体措施。泰国也成为世界上较早大规模推广有机稻生产的国家。

泰国有机农业<sup>①</sup>始于1991年,早期主要由非政府组织推广有机稻种植和促进有机稻出口欧洲。之后,泰国政府将农业可持续发展纳入“第八个经济和社会发展计划(1997—2001年)”,计划20%的农田面积实现可持续生产,并明确了推广有机种植是泰国实现可持续农业发展的重要方式<sup>[35]</sup>。2000年,泰国取消了农药补贴,鼓励农户使用非化学方法或者微生物杀虫剂进行除草,改善土壤条件以达到有机耕作标准。2002年,泰国出台了有机农业的生产、加工、认证和销售标准,从全产业链角度规范有机稻的标准化生产。2004年,泰国政府宣布将有机农业发展列为国家战略目标,提出为期五年的“有机农业促进计划(2005—2009年)”,政府投入12亿泰铢(约合人民币2.9亿元)支持减少化肥和农药投入的公共项目,并开始投资建设大量有机复合肥厂。

2004年,为了满足消费者对稻米安全的关注和提升泰国水稻贸易竞争力,泰国农业农村合作部出台了水稻良好农业规范(Good Agricultural Practices for Rice, GAP)标准,从农户生产层面将水稻种植标准化,并将农户培训—资质审核—证书颁发的水稻生产全过程纳入政府管理,对按照GAP标准生产的稻米进行政府认证。截至2012年,泰国已经在全国71省(共76省)推广了GAP标准<sup>[22]</sup>。

除增加有机肥料投入和不使用农药外,有机稻生产还需要具有优良特性的水稻品种。泰国政府鼓励当地水稻科研机构与国际机构合作,加快优质、产量稳定、抗病虫害能力强以及适宜不同气候和土壤条件的优良品种的培育选育。泰国政府在全国建立了23个水稻种子生产中心,对水稻品种定期进行提纯复壮工作,防止品种退化<sup>[33]</sup>。育种技术的提升使得泰国推广有机稻生产的同时提高水稻单产。1998—2010年,泰国水稻平均单产从2.4吨/公顷提高至3吨/公顷,年均增长1.6%(图1)。泰国90%的有机稻用于出口,受有机稻高附加值影响,泰国稻米出口总值不断增加,有机稻出口成为泰国出口创汇的重要组成。2003—2010年,泰国稻米年出口量基本持平,稻米出口市值则由16亿美元增加至超过50亿美元,年均增幅高达16%。

### 1.2.3 出口导向的贸易政策阶段(2011年至今)

2011年之后,泰国政府的稻米产业政策侧重于稻米出口贸易,即对内实行价格支持政策,对外推广有机

<sup>①</sup> 1999年,国际食品法典委员会(Codex Alimentarius Commission)在《有机生产食品的生产、加工、标签和销售指南》(Guidelines for the Production, Processing, Labelling and Marketing of Organic Food)中对有机农业进行了统一定义,即有机农业是一个促进和加强农业生态系统健康的整体生产管理系统。

稻产品。价格支持政策旨在增加稻农收入和稳定稻农种粮预期,以保障粮食供给和出口贸易量。2011—2014年泰国实施了稻米典押政策,以高于市场价30%~40%的价格向农户收购稻谷,希望通过增加库存提高国际稻米价格。然而,该政策导致泰国稻米库存积压。积压导致稻米质量下降,最后只能低价出售,加重了政府的财政负担。高价收购政策抬高了泰国稻米的出口价格,使泰国稻米竞争力下降,越南趁机以低价抢占了泰国的国际市场份额<sup>[28]</sup>。2012年和2013年泰国稻米出口总量均不足680万吨,仅占2011年出口总量的63%,稻米出口产值下降近1/3。

泰国是世界上最大的有机稻米出口国,有机稻米的定价略高于普通稻米,其市场定位主要是美国、欧盟、日本、中国、新加坡等国家和地区。2016年,泰国政府提出了农业快速转型的“泰国农业4.0发展战略”,加快国内有机资格认证和审批流程,还推动智慧农业和物联网技术的发展,构建有机稻可追溯体系,强化泰国有机稻品质优良的品牌形象。在销售渠道上,泰国政府还与阿里巴巴集团合作,在天猫平台上推广和销售泰国有机香米,进一步推动了稻米出口增长<sup>[14]</sup>。

泰国是全球第四大水稻相关温室气体排放国,水稻种植活动排放的温室气体量占泰国农业部门温室气体排放总量的一半以上。为应对气候变化,泰国政府2018年与德国环境、自然保护和核安全部合作制定了泰德气候计划(Thai-German Climate Programme),为泰国水稻种植引进了用于温室气体测量、报告以及核查的MRV(Measuring, Reporting and Verification, MRV)系统,推出了可持续、低排放的水稻种植培训项目,培训15 000名智慧稻农使用可持续水稻平台(Sustainable Rice Platform, SRP)的气候智能技术种植水稻。

### 1.3 越南稻米生产政策的发展

#### 1.3.1 劳动力集约化导向阶段(1953—1991年)

20世纪50年代初期,为了恢复第二次世界大战后粮食生产,保障国内粮食供应<sup>[8]</sup>,越南政府首先进行了土地改革。1953年,越南政府颁布了《土地改革法》,将统一后收归国有的土地分配给无地租种的农民。越南北部地区85%的荒地于1957年恢复耕种<sup>[20]</sup>。水稻种植面积的增加极大地提升了越南的水稻总产量。

1958年,越南政府在经济逐步恢复和土地改革成效初显的背景下开始实施农业合作社为主的集体农业制度。1960—1970年,农业合作社覆盖了80%以上的越南北部地区农户,对土地和生产工具实行统一管理<sup>[36]</sup>。由于大量小农土地分散,生产效率较低,难以实现规模经济,集体农业制度的实施有效提高了生产要素利用率<sup>[37]</sup>。1975年后,过度集权的集体农业制度导致农户种粮积极性下降,越南水稻产量年均增长率降为0.4%。而该时期越南人口则以年均2.2%的速度迅速增长,越南国内出现粮食短缺现象,每年须从国际市场进口粮食超过百万吨<sup>[36]</sup>。

为了改善国内粮食供给情况,越南政府在1981年颁布“Khoan100法令(Contract 100)”推动农业生产集体化向个体(individuals)承包制转型<sup>[36]</sup>,推行“三·五承包制”,即合作社与农户签订土地承包合同,由农户负责种植、管理和收割等环节,合作社提供整地、灌溉服务和种子、化肥以及农药等物资。作物收获后,合作社根据前三年的产量水平制定农户需要上交的粮食配额,超过配额的产量农户可以通过国有企业或私人公司出售<sup>[38]</sup>。此次改革产生了一定效果,越南水稻产量由1981年的1 165万吨增加至1985年的1 588万吨,年均增长5.7%(图2)。

然而,“三·五承包制”也有一定局限。比如,合作社提高粮食生产配额,但提供的生产性服务不足,导致农户生产投入受限,并且政府对稻米市场价格和贸易进行严格管控,农户的收入状况未达到预期,许多农户逐渐失去动力并放弃继续承包合作社土地,致使20世纪80年代中期越南水稻产量增长停滞,许多地区再次面临粮食短缺。因此,越南政府对农业部门再次进行改革。1988年4月越南政府通过《关于农业生产承包制的第10号决议》,明确家庭是农业生产基本的自主经济单位,实行家庭承包责任制,延长土地承包年限至10~15年。该政策保障了农户的土地使用权,促使农户对土地进行中长期投资<sup>[18-19]</sup>,增加了农户的种粮积极性。1987—1991年,越南水稻播种面积年均增速达2.9%,水稻产量由1 510万吨增加至1 962万吨,年均增幅超过6%(图2)。

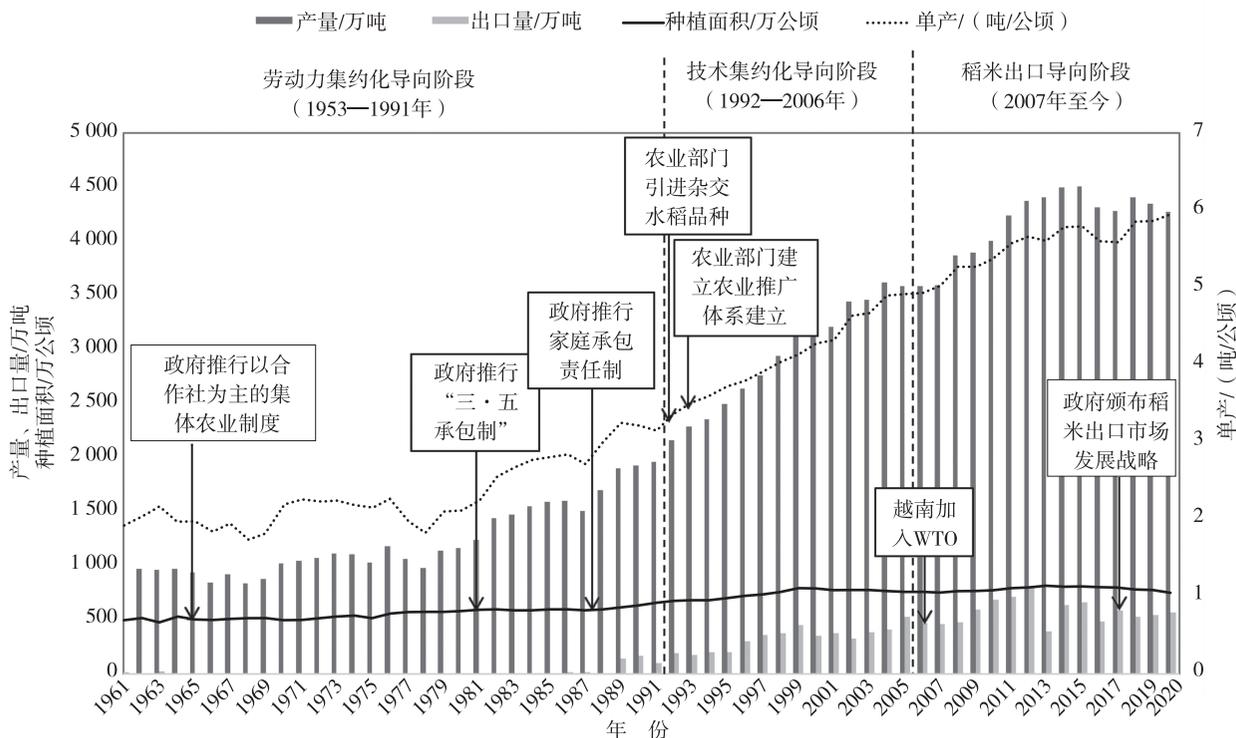


图 2 越南不同阶段水稻生产情况及其政策

注：联合国粮农组织未发布 1961 年以前的数据，因此本文中越南的生产数据从 1961 年起列入。

### 1.3.2 技术集约化导向阶段（1992—2006 年）

20 世纪 90 年代中后期，由于越南的工业发展和城市化需求，可耕地面积增速放缓，水稻生产由扩大播种面积转向提高水稻单产<sup>[37]</sup>。

杂交稻的引入和水稻改良品种研发对越南水稻单产提高起到显著作用。越南于 1983 年引进国际水稻研究所 (International Rice Research Institute, IRRI) 杂交水稻，该品种较传统品种的产量要高 18%~45%<sup>[38]</sup>。1992 年，越南大量引进中国杂交水稻并在越南北部试种，是东盟四国中最早引进中国杂交水稻的国家<sup>[27]</sup>。据统计，越南每年从中国进口近 1.5 万吨杂交水稻种子，占越南水稻种子总需求的 70%~75%<sup>[39]</sup>。2005 年，越南已成为仅次于中国的世界上第二大杂交水稻生产国<sup>[39]</sup>。

除了加强品种研发，越南政府也很重视农业技术推广。越南农业技术推广体系于 1993 年成立，水稻推广项目主要涉及良种推广、种植方法改进和病虫害治理等方面，包括设立示范户、田间教学演示、组织培训等方式，部分项目以提供免费住宿、餐食和物资等方式激励小农和贫困农户参加。

改良品种和农业技术推广加强了越南水稻种植的技术优势。1990—2006 年，越南水稻种植面积增速放缓，技术进步带来的单产提高成为总产量增加的主要原因。在这一阶段中，越南水稻单产提高迅速，并且同期增速高于其他东盟产粮国。在东盟四国中，越南水稻单产自 1989 年起始终高于其他三国，并且逐渐拉开更大差距。2020 年，缅甸和柬埔寨水稻单产仅为越南的 60%左右，而泰国则不到 50%。

### 1.3.3 稻米出口导向阶段（2007 年至今）

越南在 1987 年由稻米净进口国转变为稻米出口国，1989 年后始终是世界上主要的稻米出口国。在这一阶段，越南政府通过加入国际组织拓宽国际贸易市场，此后不断提升出口稻米质量，提高国际市场竞争力。2007 年，越南加入了世界贸易组织 (WTO)，进一步拓宽越南农产品的出口渠道和贸易市场。越南在 2011 年将此前仅限本国公司拥有的稻米出口权向外国贸易商开放，打破了本国企业垄断稻米进出口贸易的格局。贸易管控的放宽使越南稻米出口贸易迅速发展。2007—2012 年越南稻米出口量连续增长，年均增长率为

12%。20 世纪 90 年代以前,越南以出口中低端稻米闻名,中低端稻米占出口总量的比重超过 80%<sup>①</sup>,出口总额的增长主要依赖出口量的增加<sup>[40]</sup>。

随着国际稻米市场竞争加剧,越南通过调整不同质量稻米的出口比例优化出口稻米结构。越南农业和农村发展部(Ministry of Agriculture and Rural Development, MARD)在五年计划(2011—2015 年)中提出通过提高生产力、产品质量和出口竞争力实现农业的可持续发展。此后,越南进一步增加优质稻米的出口占比。2010—2012 年,越南每年平均出口优质稻米 285 万吨,约占出口总量的 40%。2013 年,越南中高端稻米代表品种越南香米的出口量达到 70 万吨,是 2010 年出口量的 3 倍<sup>[41]</sup>。

2013 年,越南政府批准了农业部门重组计划(Agricultural Restructuring Plan, ARP),旨在提高农产品的质量和提升农产品加工水平。ARP 是越南农业政策的一个重要转折,标志着稻米出口贸易从关注总量增长转变为注重质量和效率提升,同时也反映出政府的角色由服务提供者向农业生产促进者转变<sup>[37]</sup>。2017 年,越南政府批准了 2030 年越南稻米出口市场发展战略,将稻米产业的发展重心从注重出口总量增长转向关注出口总额增加,通过优化稻米出口产品结构巩固其在已有市场的份额,同时也注重开发新贸易市场。根据该计划,越南力争在 2030 年实现稻米出口量达 400 万吨,中低端稻米占稻米出口总量不超过 10%<sup>[15]</sup>。2013—2020 年,越南出口稻米总量年均增长 1.6%,同时稻米出口总值由 16.7 亿美元迅速上升至 27.9 亿美元,增幅达 66%。越南稻米出口总值的增速显著高于出口总量的增速,这主要归因于中高端稻米出口占比的提高。

## 1.4 缅甸稻米生产政策的发展

### 1.4.1 信贷政策主导阶段(1979—1986 年)

1979—1986 年,缅甸政府主要通过信贷补贴推动水稻生产恢复。20 世纪上半叶,缅甸曾是世界上主要的稻米出口国,占世界稻米出口量的 3/4。第二次世界大战导致的生产中断使得泰国取代缅甸成为稻米主产国。缅甸稻米由于产量低、质量低下且缺乏价格优势,在国际稻米市场失去了竞争力。为了鼓励农户重新种植水稻,恢复战乱前的水稻生产水平,缅甸政府在 1953 年成立了农村基础金融机构——缅甸国家农业银行,将农业信贷和生产要素补贴作为提高刺激水稻生产的关键政策<sup>[42]</sup>。

为扩大水稻种植规模,缅甸政府于 1978 年启动了全乡镇水稻生产计划(Whole Township Rice Production Programme, WTRPP)。在该计划的指导下,缅甸政府引进了现代高产品种(HYVs),并在具备灌溉条件的地区进行推广。随后,缅甸国家农业银行为农户购买高产水稻种子和所需的农用机械提供了大量信贷支持,并对化肥进行补贴,以满足种植现代高产品种对化肥投入的更高需求<sup>[42]</sup>。现代高产品种的播种面积占比由 20 世纪 70 年代初的 6%扩大至 1982 年的 50%以上,每公顷稻田的肥料使用量从不到 10 千克提高至 49 千克。1977—1982 年,由于现代高产品种面积的扩大,缅甸水稻单产和总产量的增幅均超过 50%。

### 1.4.2 提高生产力的政策阶段(1987—2002 年)

缅甸与泰国接壤,地理和气候条件相似,缅甸稻米产业的发展受到泰国稻米产业影响。早期缅甸主要在雨季种植水稻,为了推广种植高产的旱季水稻品种,缅甸政府借鉴了泰国中部地区改善灌溉条件和扩大灌溉水稻种植面积以提高产量的经验,在降水较少的地区投入大量资金修建灌溉设施,提高农田灌溉比例。1990—1994 年,缅甸国内共新建了 32 座灌溉水利设施,旱季灌溉水稻面积由不到 10 万公顷逐渐扩大至 160 万公顷<sup>[23]</sup>。这一阶段缅甸水稻的单产、种植面积及产量呈全面增长。1988 年开始,缅甸政府降低了为水稻生产提供的补贴力度,针对农业部门的投资转向修建灌溉设施以普及旱季水稻种植,从而提高缅甸水稻产量<sup>[43]</sup>。

### 1.4.3 贸易市场化改革阶段(2003 年至今)

经过以上两个阶段的发展,缅甸水稻种植面积扩张速度放缓,单产和产量有了显著的提升。这一阶段,缅甸政府希望打开稻米贸易市场,促进本国稻米出口。2003 年,缅甸通过了新的稻米贸易政策,取消针对私营企业的稻米出口管制,加强自 1988 年以来实施的以市场为导向的经济政策。但 2003—2013 年

① 碎米含量低于 10%的稻米称为优质米,碎米含量 10%~20%的稻米称为中档米,碎米含量高于 20%的稻米称为低质米。

缅甸稻米出口量始终在 100 万吨以下。为了促进稻米出口贸易发展，缅甸政府出台了一系列政策，包括取消从产地到边境地区的许可证、出口税率由 10% 降低至 2%、取消最低出口价格等，推动贸易自由化的举措使得缅甸稻米出口规模快速增加。2014 年，缅甸稻米出口总量重新回到 100 万吨以上，达到 138 万吨，同比增加近 2 倍（图 3）。

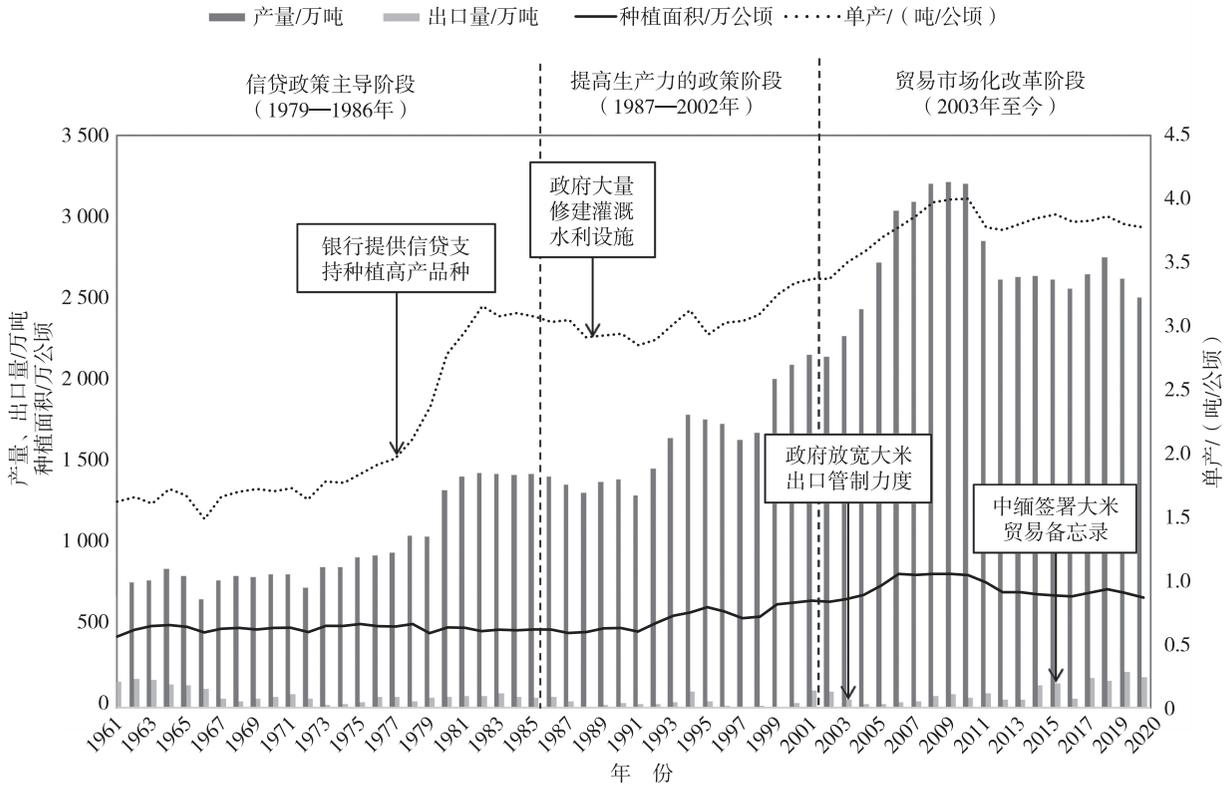


图 3 缅甸不同阶段水稻生产情况及其政策

通过完善稻米贸易体系、减少贸易限制，缅甸政府提高了稻米贸易的市场化程度。自 1988 年缅甸与中国签署双边贸易协定以来，双方开始进行边境贸易。近年来，中国已成为缅甸稻米的主要出口市场。缅甸政府加强与中国在稻米产业上的合作，提升缅甸稻米在中国市场上的份额。早年缅甸稻米主要通过非官方渠道进入中国市场。为了加强边境稻米贸易监管，规范稻米出口贸易流程，缅甸政府和缅甸稻米联合会推动了缅甸稻米出口中国的贸易法制化进程。2014 年，中缅两国签署《缅甸大米、玉米输华植物检验检疫议定书》，缅甸稻米出口中国检验检疫准入问题得以解决。2015 年，缅甸商务部制定的《缅甸 2015—2019 年国家出口战略》中规定，稻米为缅甸推广出口的优先产品之一，应大力发展稻米出口贸易<sup>[41]</sup>。同年，中缅双方正式签署稻米贸易备忘录，缅甸稻米正式通过一般贸易方式进入中国市场。2019 年，中国对缅甸稻米的进口配额由原来的 10 万吨增加至 40 万吨。2020 年，缅甸提出 2019—2020 财年（自 2019 年 10 月开始）将实现 250 万吨稻米出口的目标，同年取代越南成为中国稻米最大进口国。2021 年，缅甸出口中国的稻米总量继续增加，总计 80 万吨，占中国进口稻米总量的 16%<sup>[44-45]</sup>。

## 1.5 柬埔寨稻米生产政策的发展过程

### 1.5.1 粗放型水稻耕作阶段（1961—1994 年）

1961—1970 年，柬埔寨水稻播种面积几乎保持不变。20 世纪 70 年代，受国内政权不稳定影响，大部分土地没有耕种，稻米产量急剧下降。之后，随着大量荒地的开垦，水稻面积逐步增加<sup>[46]</sup>，水稻产量缓慢回升，并在 1981—1994 年以温和的速度继续增加（图 4）。

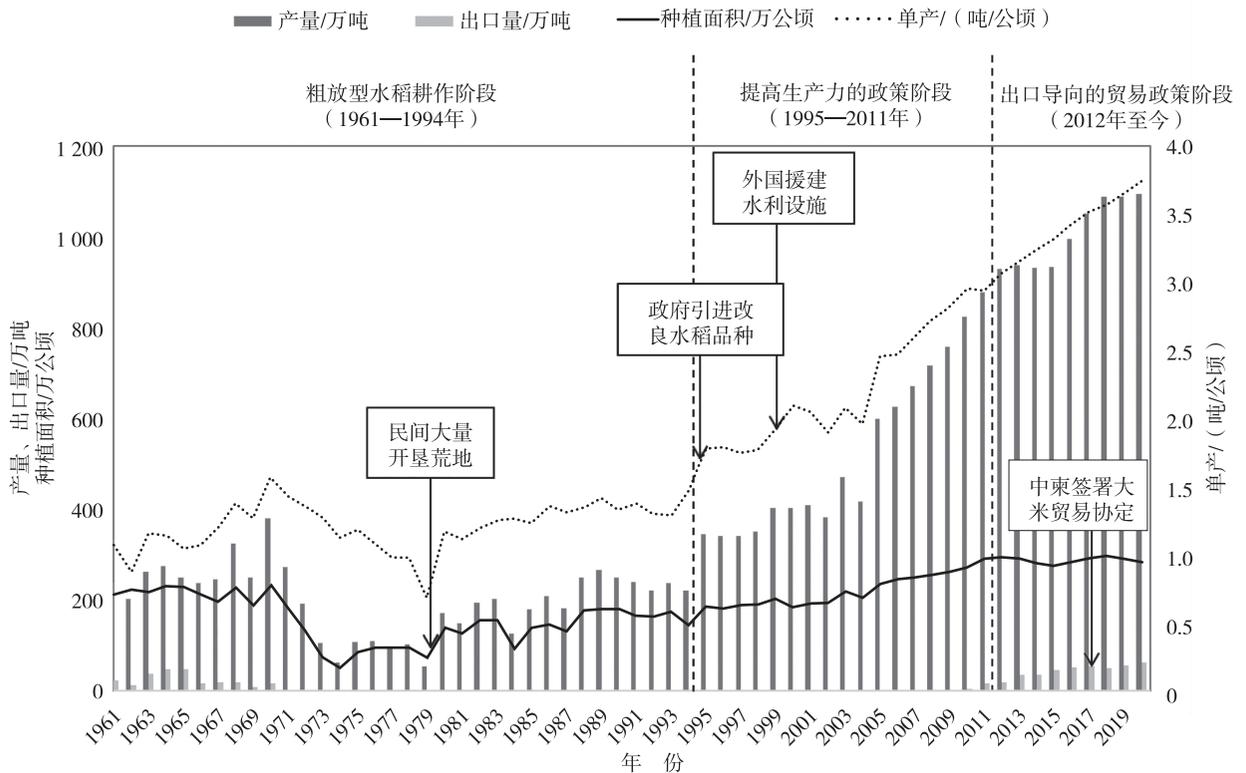


图4 柬埔寨不同阶段水稻生产情况及其政策

### 1.5.2 提高生产力的政策阶段 (1995—2011年)

柬埔寨在雨季和旱季都种植水稻，其中以雨季为主，雨季水稻产量约占总产量的80%，雨季水稻种植面积约占总面积的85%。上述粗放型水稻耕作阶段，柬埔寨水稻单产水平一直较低，始终在1.5吨/公顷以下。为提高水稻生产力，柬埔寨政府开始通过推广改良高产水稻品种，并在国外援助下完善农业基础设施，实现粮食产量的突破。1995年，柬埔寨引进并推广了对光周期不敏感的改良高产水稻品种，水稻单产、种植面积和产量均得到显著提升。改良水稻品种的推广显著增加了雨季水稻面积<sup>[46]</sup>。1994—2000年，柬埔寨水稻种植面积和单产增幅分别为27%和42%，产量增幅超过80%。

国际援助对柬埔寨水稻生产起到了重要推动作用，来自中国的基础设施援建和经贸往来尤为重要。中国自1956年与柬埔寨建交开始对柬埔寨进行援助，2012年，中国对柬埔寨的援助总额占柬埔寨接受国际援助总额的30%，是柬埔寨最大的援助国<sup>[47]</sup>。柬埔寨水稻生产严重受制于落后的灌溉系统，中国援助柬埔寨建设的水利和灌溉工程以及乡村道路和发电设施，不仅改善了水稻生产条件，也为柬埔寨稻米的运输、加工和出口提供了便利。2000—2011年，柬埔寨水稻产量快速增长，单产从1.79吨/公顷增加至2.96吨/公顷(图4)。近年来，随着“一带一路”建设的推进，中国加强了与柬埔寨的粮食经贸合作，推动柬埔寨的粮食生产、加工、仓储、物流、贸易等全产业链建设。

### 1.5.3 出口导向的贸易政策阶段 (2012年至今)

柬埔寨稻米的主要出口市场为欧盟和中国。2008—2016年，由于欧盟对柬埔寨实行进口关税优惠政策，柬埔寨的稻米出口高度依赖欧盟。2009年，欧盟通过“除了武器以外的一切”(Everything But Arms, EBA)贸易协定，向柬埔寨开放了免税和免配额的稻米出口市场。柬埔寨的稻米出口从2008年的不足600吨跃升至2010年的5万吨以上。2012—2017年，欧盟进口柬埔寨稻米总量占柬埔寨稻米出口总量的48%。

随着中柬经贸往来合作的加强，柬埔寨对中国的稻米出口量近年来有所增加。柬埔寨自2015年开始向

中国大量出口稻米。2017 年，柬埔寨和中国签署了《柬埔寨稻谷生产和大米出口促进项目谅解备忘录》，在中国的帮助下，柬埔寨国内的稻米公共仓储服务设施得以扩建，进一步推动柬埔寨稻米产业发展和稻米出口增加。2015—2020 年，中国进口柬埔寨稻米总量由 11 万吨增加到 23 万吨，占中国稻米总进口量的比重也上升至 8%。2020 年，柬埔寨向中国出口稻米 23 万吨，占出口总量的 36%。

柬埔寨政府在 2015 年提出了“百万稻米产业计划”，即 2015 年柬埔寨出口 100 万吨稻米，但这一目标未能实现。一方面，政府缺乏向农户收购稻米的经费，导致农户只能零散地自由出口；另一方面，东盟内部的稻米出口竞争加剧，而柬埔寨稻米在出口价格上与泰国和越南相比不具备优势，使得出口量未达到预期<sup>[48]</sup>。

## 2 东盟四国稻米政策发展的比较

总的来说，泰国、越南、缅甸、柬埔寨四国的稻米产业政策基本沿着“扩大规模—加强技术—贸易导向”方向发展（表 2）。在产业发展初期，扩大水稻种植面积是各国提高水稻产量的主要方式。受到热带亚热带季风气候影响，泰国、越南、缅甸、柬埔寨均以雨季种植水稻为主。为了扩大种植面积，四国政府先后对灌溉水利设施进行改善或扩建，满足旱季灌溉水稻种植要求。水稻种植面积稳定后，政策重心转向先进农业技术的引进和推广，以技术优势带动产能升级。技术改进时期，各国水稻单产增速均明显高于其他时期。通过增加水稻种植面积和提升单产水平，四个国家的稻米总产量显著提升，且人均稻米占有量较高，有较好的出口潜力。

表 2 东盟主要稻米国生产政策发展过程简表

国家	不同时期的政策要点		
	发展初期	生产扩张阶段	市场拓展阶段
泰国	1964—1997 年，通过土地确权使水稻种植面积扩大	1998—2010 年，推广有机稻种植	2011 年至今，制定农业 4.0 战略，增加稻米出口价值
越南	1953—1991 年，通过改革土地承包制度提高劳动生产率	1992—2006 年，引进杂交水稻提高水稻单产	2007 年至今，通过农业部门重组计划优化出口稻米结构
缅甸	1979—1986 年，通过金融手段扩大种植规模	1987—2002 年，推广种植旱季水稻提高单产	2003 年至今，贸易市场化改革实现出口增长
柬埔寨	1961—1994 年，通过开垦荒地扩大种植面积	1995—2011 年，通过引进高产水稻品种实现单产提升	2012 年至今，通过签订贸易协定推动稻米出口

虽然东盟四国在地理位置和稻米产业发展路径上较为相似，但四个国家由于种植传统、技术优势、发展时期等存在差异，其各自稻米产业政策的重点也不尽相同。

第一，东盟四国稻米产业政策在不同时期的侧重点并不相同。具体而言，泰国水稻产业政策分为生产扩大阶段、可持续发展和贸易导向三个阶段，即早期通过扩大种植面积增加常规稻产量，之后通过改良品种和规范水稻生产标准提高单产和稻米品质。相比其他国家，泰国早在 1998 年就已实现大面积改良品种的采用<sup>[33]</sup>。相比缅甸和柬埔寨刚刚起步的稻米产业来说，泰国已经推动现代信息技术生产有机稻米，配合贸易政策推动有机稻出口，定位全球高端稻米市场。

越南稻米生产政策初期通过大力发展合作社进行水稻生产集体化和标准化种植，实现水稻增产，保障国内粮食供给。之后政策重点转向农业技术推广和育种研究，通过选育高产水稻品种和提升研发能力提高产能。越南水稻单产水平较高，改良品种和灌溉等现代农业技术推广起到了重要作用。2007 年加入 WTO 后，越南开始转向拓宽稻米贸易市场以及推动优质稻米的生产 and 出口。越南水稻的规模优势是其稻米出口竞争力的重要体现。2012 年，越南超过泰国成为中国稻米进口最大来源国，对中国的稻米出口量为 155 万吨，占中国稻米进口总量的 55%。2020 年虽然越南对中国的稻米出口量急剧下降，但越南仍是中国稻米进口第二大来源国。

缅甸经济水平较为落后，资本不足成为农户参与水稻种植的重要约束条件。1979—1987 年，缅甸政府通过加大信贷支持鼓励农户参与水稻种植。由于缅甸的基础设施和技术条件也较为落后，改善基础设施、推广良种选育以及改良种植方式成为其第二阶段的政策重点。相比泰国和越南，缅甸 1995 年加入 WTO，自 2003

年才开始发展稻米贸易并出台相关政策减少稻米出口限制和进行贸易市场改革,但其目标市场明确,积极发展对中国稻米出口,2020年成为中国进口稻米最大来源国。

柬埔寨是传统农业国家,水稻面积占其作物总面积的90%以上<sup>[49]</sup>。柬埔寨早期以粗放型水稻耕作为主。1995年后,柬埔寨开始推广种植改良品种,并加大了基础设施的投资力度,尤其是国际援助帮助柬埔寨明显改善了其水稻生产条件。受当地气候条件的影响,柬埔寨水稻可以种植2~3季,加上单产水平低,且人均稻米产量是东盟四国中最高的(表1),有着较好的出口潜力。近十年来,柬埔寨政策向出口方面倾斜,促使稻米出口快速发展。

第二,土地是稻米生产的基本要素,但各国所面临的资源约束不同,其政策重点也存在差异。泰国通过土地改革解决农户土地所有权问题,越南通过建立合作社集中管理生产资料提高生产效率,缅甸通过农业信贷支持解决农户农业投入的问题,柬埔寨则是通过大量开垦荒地提高土地利用率。

第三,虽然各国稻米产业存在较强的替代性,但东盟四国的稻米贸易政策和产业规划差异化较为明显,使得东盟内部稻米产业结构呈现区域化。泰国传统优势在于常规稻和优质稻的种植,稻米产业优势领先于其他国家,定位于高端稻米出口,更加注重现代稻米产业和气候变化的可持续发展。越南基础设施较好,以规模优势在20世纪90年代后占据全球市场份额,逐步提高优质稻米出口比例,优化商品结构。缅甸和柬埔寨近年来更注重发展中国市场,不断扩大对中国的稻米出口。

第四,各国对于国际资源的需求和合作方式不同。国际机构和外国援助在东盟四国稻米产业发展中都起到了重要作用。作为发展中国家,虽然东盟各国在水稻生产方式、种植习惯、资源条件等方面有着独特优势,但经济水平和科研能力较弱限制了其稻米产业潜力的发展。国际水稻研究所(IRRI)、国际粮食政策研究所(IFPRI)、联合国粮农组织(FAO)、德国、中国、日本与各国的农业科技合作不仅推动了亚洲“绿色革命”<sup>[21]</sup>,对各国稻米政策设计和产业转型也起到了不可忽视的作用。总的来说,泰国稻米产业发展较为成熟,不仅关注经济效益,环境效益和可持续发展也是其产业发展的重点。泰国已与德国等发达国家继续在水稻产业和气候适应性方向持续合作。越南相比之下仍在多方面强化自身稻米产业优势,关注产量潜力,且更重视与中国杂交水稻专家的合作等。缅甸和柬埔寨则更多是通过高层政府推动其稻米出口中国市场,回避其国际市场上与泰国和越南的直接竞争。虽然中国市场的快速发展是推动当地稻米产业转型的重要驱动力,但东盟四国稻米产业科研合作更多在国际机构中开展,对中国则是期望利用市场潜力销售产品,一定程度上显示出中国在引领区域内稻米品种创新和产业发展方面的优势仍有待加强。

### 3 东盟四国稻米政策发展对中国的启示

中国和东盟各国处在转型时期的不同阶段,农业与非农业的交叉融合、城镇化和经济收入的提高、不同地区农业生产潜力和劳动力效率的不断变化,都需要对农业进行重大改革<sup>[48]</sup>。中国粮食安全战略的核心是“口粮安全”<sup>[2]</sup>,东盟稻米产业的单产增加潜力和快速增加的出口竞争力,会对中国稻米产业和区域粮食安全产生重要影响。中国应充分利用技术和市场的优势,加强与东盟主要稻米出口国的全面合作,稳定区域粮食安全,推进区域一体化和命运共同体的构建。

#### 3.1 区分区域内农业科技合作重点,增强区域粮食供给能力

目前国内粮食供给压力依旧很大,提升发展中国家稻米单产有助于保障区域和全球粮食安全<sup>[50]</sup>,中国成功的发展模式和经验对于其他发展中国家有着很强的实践意义,利用中国经验和农业技术能够提高全球农业生产力<sup>[51-52]</sup>。中国在水稻技术领域处于世界领先水平,近年来加强对东盟各国的技术示范和科技合作对当地稻米产业发展起到了重要作用,但在以中国为主的技术溢出(转移)合作中,东盟国家的主动性和积极性不高,参与度不足,而且未充分利用各方的创新资源。气候变化和疫情为全球粮食安全带来新的挑战,全球水稻产量已接近其生物物理潜力的上限<sup>[53-55]</sup>。不同国家之间的科技合作需要考虑当地技术需求、文化价值和社会习俗的影响<sup>[56]</sup>。具体来说,中国可与泰国在数字稻米产业以及稻米产业气候适应性方面加强合作,与越南

加强杂交稻技术合作,对柬埔寨和缅甸则重在推动优质高产技术、防治病虫害以及高效农业管理经验等方面的输出,同时共同培养高科技农业人才,为提升区域内粮食生产能力提供人才保证,逐步形成长期稳定的区域内粮食安全合作创新机制。

### 3.2 引领区域稻米产业结构优化,提高资源配置效率

粮食供给侧结构性改革是农业供给领域中最重要、最敏感的环节<sup>[57-58]</sup>。目前中国稻米生产与消费结构性矛盾日益突出,优质粮源难以获取,有效供给不足<sup>[58]</sup>。水稻产业处在转型的重要时期,经济全球化和贸易自由化加剧了中国稻米产业发展所面临的挑战。2022年,《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)正式生效,随着逐步取消缔约方之间的货物贸易关税和非关税壁垒,中国与东盟区域内粮食贸易自由化和便利化程度提高,国际国内市场资源流动性进一步增强。中国是全球最大的农产品进口国,应更好地利用自身的市场资源,推动“一带一路”沿线国家稻米产业的合作交流,促进区域内农业生产要素流动,提高资源配置效率,实现粮食市场的深度融合。水稻作为区域内的主要口粮作物,中国应通过对外投资、科技合作、贸易往来等多种途径,充分利用技术和市场两方面的优势,在稻米产业主导区域内优化稻米产业结构,提高区域内的资源配置效率。

### 3.3 鼓励中国稻米企业“走出去”,提高区域内稻米产业商业化水平

中国稻米产业存在“稻强米弱”的情况,推动稻米企业做大做强,区域粮食市场一体化的发展不容忽视。东盟各国目前处于以贸易为导向的稻米产业转型的不同时期,商业化是目前各国稻米产业发展的重要影响因素。跨国公司和国际机构是发达国家对外科技合作的主体,但中国以私人部门为主的境外农业投资主体尚在培育阶段<sup>[58]</sup>,政府担当国际科技合作主体的同时,还须鼓励私人部门的加入,将企业商业化过程与农业技术海外扩散有机结合,推动技术合作的同时提高产学研一体化水平,进而加快区域内稻米产业商业化,鼓励具有国际竞争力的大型粮食企业提高农业对外投资水平,积极开展稻米生产、加工、仓储、物流和贸易的跨国经营,深度参与全球粮食产业链、供应链。同时,还须加强对“走出去”企业的宏观指导和境外投资保障机制。

### 3.4 加强区域稻米生产监测预警机制,主导构建区域内粮食安全治理体系

区域内稻米生产和价格预测信息是区域粮食安全一体化建设的重要内容和有效补充。2008年的粮食危机和疫情期间越南等国出口政策调整等给中国稻米产业发展和区域粮食安全产生重要影响。随着东盟资源优势的增强,东盟四国稻米产业政策调整所引起的区域粮食价格和全球粮价波动可能加剧。由于东盟四国已形成较为完备的稻米供应和产业结构,且中国成为其稻米产业发展的重要目标市场,加强对区域稻米生产监测预警机制,是宏观调控中国稻米产业发展的重要内容。如前所述,中国与东盟国家在水稻技术方面加强合作,不仅有利于技术互补,提升区域内粮食供给能力,也有助于对区域稻米产业发展进行引导和调控,进而稳定区域和全球粮食价格。

稻米作为口粮作物和各国经济发展的重要产业,对东盟各国粮食安全、减贫扶贫、经济发展和外汇出口起着多重重要作用,须构建多维度的粮食安全治理体系。政府层面,此次疫情强调了建立政府主导的应急管理系统的重要性<sup>[59]</sup>,中国与东盟各国政府须形成稳定的顶层设计与对话机制,增进粮食安全战略沟通,提高合作效率。科研与文化交流方面,推动民间有关稻米产业和相关文化的交流沟通,进一步加深相互了解,加强对东盟各国稻米生产的监测预警机制。因此,中国应积极推动建立区域粮食安全储备体系和风险应急管理机制,共同维护区域粮食安全。

## 参考文献

- [1] HAGGBLADE S, HAZELL P, REARDON T. The rural non-farm economy: prospects for growth and poverty reduction [J]. World Development, 2010, 38 (10): 1429-1441.
- [2] 杨万江, 林斌, 刘琦, 等. 中国粮食安全新战略: “保口粮” “稻米安全”与“一带一路” [J]. 世界农业, 2018 (6): 208-214.
- [3] 马翠萍. 农产品入世“过渡期”结束后中国粮食贸易的演变 [J]. 中国软科学, 2017 (9): 18-29.
- [4] 和聪贤, 李秀香. 世界粮食贸易网络结构特征与中国地位变迁研究 [J]. 世界农业, 2021 (5): 64-78.

- [5] 邓远建, 汤彪, 屈志光. 农业经济“双循环”新发展格局的内在逻辑与实现路径 [J]. 西北农林科技大学学报 (社会科学版), 2022, 22 (1): 106-114.
- [6] 朱满德, 邢怀浩. 中国稻谷供需区域性矛盾与新南南合作通道: 对西南地区稻谷供给保障策略的探讨 [J]. 世界农业, 2019 (4): 7-12, 42.
- [7] 张晶, 周海川. 国际大米价格互动性与中国粮食安全研究 [J]. 中国人口·资源与环境, 2014, 24 (10): 163-169.
- [8] 褚文林, 黄理云, 李岳洪. 四十五年来越南农业 [J]. 东南亚研究, 1991 (2): 108-112.
- [9] SUEHIRO A. Land reform in Thailand [J]. The Developing Economies, 1981, 19 (4): 310-347.
- [10] 谢小蓉, 傅晨. 世界粮食危机中泰国粮食政策研究 [J]. 东南亚研究, 2008 (6): 11-16.
- [11] 王子昌. 越南农业政策变革与粮食生产 [J]. 东南亚研究, 2008 (6): 17-22, 56.
- [12] 吕铭, 杨乙丹. 越南农业科技推广服务与稻米产业发展探析 [J]. 南方农业, 2019, 13 (8): 142-143.
- [13] NAREERUT SEERASARN, 尹昌斌, 尹婷婷, 等. 泰国有机农业的发展与经验借鉴 [J]. 世界农业, 2015 (7): 141-145.
- [14] SASIVIMOL JITBANTEMPAN, 杨敬华. 泰国农业 4.0 快速发展战略下的有机香米发展分析 [J]. 农业展望, 2020, 16 (6): 6.
- [15] 农业部农业贸易促进中心政策研究所. 越南政府总理批准大米出口市场发展战略 [J]. 世界农业, 2017 (9): 234-235.
- [16] 刘祖昕, 赵跃龙, 石彦琴, 等. 缅甸农业发展现状与中缅农业合作探析 [J]. 世界农业, 2015 (9): 196-201.
- [17] 黄莱茜 (LOEUNG LAYSREYSROH). 柬埔寨大米产业研究 [D]. 延边: 延边大学, 2019.
- [18] 梁志明. 越南农业改革的历史进程 [J]. 国际政治研究, 1996 (2): 93-99.
- [19] 肖运来, 夏加发. 越南的农业改革与稻米生产 [J]. 世界农业, 1997 (3): 22-23.
- [20] 叶前林, 何伦志. 越南推进农村土地改革的经验及启示 [J]. 世界农业, 2015 (2): 143-146.
- [21] NGUYEN CHAU T, SCRIMGEOUR F. Productivity impacts of hybrid rice seeds in Vietnam [J]. Journal of Agricultural Economics, 2021, 73 (2): 414-429.
- [22] SRISOPAPORN S, JOURDAIN D, PERRET S R, et al. Adoption and continued participation in a public Good Agricultural Practices program: the case of rice farmers in the Central Plains of Thailand [J]. Technological Forecasting and Social Change, 2015, 96: 242-253.
- [23] KUBO K. Rice yield gap between Myanmar and Vietnam: a matter of price policy or public investment in technology [J]. Asian Journal of Agriculture and Development, 2012, 10: 1-24.
- [24] 姚毓春, 李冰. 生产、贸易与储备: 东南亚粮食安全与中国-东盟粮食合作 [J]. 东南亚研究, 2021 (2): 38-56, 154-155.
- [25] 于爱芝, 龚子兵, 宫丽颖. 东盟与中日韩大米紧急储备机制建设研究 [J]. 世界农业, 2021 (9): 4-11, 36, 122.
- [26] 刘红萍, 王天浩, 朱彬海. 日本、泰国大米政策的发展与比较研究 [J]. 世界农业, 2017 (1): 109-113, 120.
- [27] 阮刘青, 江云珠, 吕利湘, 等. 越南水稻生产与国际贸易情况分析 [J]. 杂交水稻, 2011, 26 (2): 75-78.
- [28] 钟钰, 陈博文, 孙林, 等. 泰国大米价格支持政策实践及启示 [J]. 农业经济问题, 2014, 35 (10): 103-109, 112.
- [29] 黄春全, 聂宇欣. 中国与东盟稻米贸易的动态与展望 [J]. 东南亚纵横, 2013 (5): 3-8.
- [30] LAKKAKULA P, DIXON B L, THOMSEN M R, et al. Global rice trade competitiveness: a shift-share analysis [J]. Agricultural Economics, 2015, 46 (5): 667-676.
- [31] 何文杰, SIRIMAPORN LEEPRORATH, 周家俊, 等. 中泰大米竞争力比较及其差异解构分析 [J]. 世界农业, 2021 (8): 77-86.
- [32] JONGDEE B, PANTUWAN G, FUKAI S, et al. Improving drought tolerance in rainfed lowland rice: an example from Thailand [J]. Agricultural Water Management, 2006, 80 (1-3): 225-240.
- [33] KUPKANCHANAKUL T. Bridging the rice yield gap in Thailand [R]. Bangkok: Rice Research Institute, 2000.
- [34] 张云钢. 泰国农业发展模式及启示 [J]. 世界经济, 1997 (3): 40-43.
- [35] BOONCHIT W, NATENUJ S. The Eighth National Economic and Social Development Plan and current economic adjustment and indicators for monitoring and evaluation of the Eighth Plan [R]. Tokyo: Department of Research Cooperation, Economic Research Institute, Economic Planning Agency, 1998.
- [36] MARSH S P, MACAULAY T G, HUNG P V. Agricultural development and land policy in Vietnam [R]. Sydney: The University of Sydney, 2006.
- [37] 胡继银, 蒋艾青. 越南杂交水稻现状及发展对策 [J]. 杂交水稻, 2010, 25 (5): 84-88.
- [38] OECD. Agricultural Policies in Vietnam 2015 [R]. Paris: OECD, 2015.

- [39] DUNG N M. Study of seed industry in Vietnam [R]. Hanoi: Vietnam National University of Agriculture, 2014.
- [40] GOLETTI F, MINOT N, BERRY P. Marketing constraints on rice exports from Vietnam [R]. IFPRI-MSSD Discussion Paper, 1997.
- [41] World Bank Group. Leveraging the rice value chain for poverty reduction in Cambodia, Lao PDR, and Myanmar [M]. Paris: World Bank, 2016.
- [42] AUNG N, NGUYEN H T M, SPARROW R. The impact of credit policy on rice production in Myanmar [J]. Journal of Agricultural Economics, 2019, 70 (2): 426-451.
- [43] YOUNG K B, CRAMER G L, WAILES E J. An economic assessment of the Myanmar rice sector: current developments and prospects [R]. Fayetteville: University of Arkansas, 1998.
- [44] 张芸, 杨光, 杨阳. “一带一路”战略: 加强中国与中亚农业合作的契机 [J]. 国际经济合作, 2015 (1): 31-34.
- [45] 徐春春, 纪龙, 陈中督, 等. 2020 年我国水稻产业形势分析及 2021 年展望 [J]. 中国稻米, 2021, 27 (2): 1.
- [46] WANG H, PANDEY S, VELARDE O, et al. Patterns of varietal adoption and economics of rice production in Asia [M]. Makati: IRRI, 2012.
- [47] 薛力, 肖欢容. 中国对外援助在柬埔寨 [J]. 东南亚纵横, 2011 (12): 24-30.
- [48] SLAYTON T. Rice sector review: a more detailed road map for Cambodian rice exports [M]. Paris: World Bank, 2015.
- [49] WANG H, VELARDE O, WALISINGHE R, et al. Pattern of varietal adoption and economics of rice production in Sri Lanka [M]. Berlin: Springer, 2012.
- [50] 程国强. “一带一路”: 农业食品产业发展新机遇 [J]. 中国经济报告, 2015 (12): 30-31.
- [51] SIMPFENDORFER B. The New Silk Road: how a rising arab world is turning away from the West and Rediscovering China [M]. Berlin: Springer, 2011.
- [52] 郝志鹏, 董红敏, 金柯, 等. 我国实施农业科技“走出去”的战略分析 [J]. 农业科技管理, 2016, 35 (5): 4-6.
- [53] CASSMAN K G, DOBERMANN A R, WALTERS D T, et al. Meeting cereal demand while protecting natural resources and improving environmental quality [J]. Annual Review of Environment and Resources, 2003, 28 (1): 315-358.
- [54] NEUMANN K, VERBURG P H, STEHFEST E, et al. The yield gap of global grain production: a spatial analysis [J]. Agricultural Systems, 2010, 103 (5): 316-326.
- [55] WART J V. A robust protocol for estimating crop yield potential at regional to National Scales [R]. Long Beach: ASA, CSSA and SSSA: 2010.
- [56] LOBELL D B, CASSMAN K G, FIELD C B. Crop yield gaps: their importance, magnitudes, and causes [J]. Annual Review of Environment and Resources, 2009, 34: 179-204.
- [57] 孔祥智. 农业供给侧结构性改革需关注三大重点 [J]. 前线, 2016 (10): 46-49.
- [58] 蒋辉, 张康洁. 粮食供给侧结构性改革的当前形势与政策选择 [J]. 农业经济问题, 2016, 37 (10): 8-17, 110.
- [59] 白长虹. 疫情中反思危机管理 [J]. 南开管理评论, 2020, 23 (1): 2-3.

### Study on the Development of Rice Policy of ASEAN Countries

WANG Huaiyu LIANG Siyi BIN Bing

**Abstract:** Regional food security is an important content for the regional integration under “the Belt and Road” Initiative. ASEAN countries, being the main rice producers and rice export supplier in the global market, play an important role to ensure regional food security. The study reviewed the development rice policies of Thailand, Vietnam, Myanmar and Cambodia, and analyzed the effects of policy on rice production in these countries. The results show that the development of rice policies in four countries all follow the pathway of “increasing scale, improving technology, and trade orientation”, while the market segments are different. Nowadays, China is the important market for ASEAN rice exporting countries, we should strengthen technical cooperation with ASEAN countries based on the technology and market advantage to improve the resource allocation capacity in ASEAN countries, and build a regional food security governance system centered on China.

**Keywords:** ASEAN; Rice Policy; Food Security; Agricultural Technology; Policy Impact

# 日本促进茶产业健康发展的 政策措施和启示

◆ 曹 斌<sup>1</sup> 全银华<sup>2</sup>

(1. 中国社会科学院农村发展研究所 北京 100732;

2. 韩国首尔大学农业与生命科学院 首尔 08826)

**摘要:** 本文基于文献精查和电话访问结果,分析了日本促进茶产业健康发展的政策措施。研究认为日本将茶产业定位为欠发达地区产业振兴和农民增收的重要抓手,通过构建法律保障体系、构建官民一体治理机制、提升农民组织化程度、完善政策性扶持体系、提高茶园生产能力、改善品种和种植方式、推动三产融合发展、开拓国内外市场和丰富茶文化产品服务等措施,有效实现了茶产业的健康稳定发展。建议借鉴日本经验,基于中国资源特色和政策优势,加大各级财政扶持力度、强化行业协会服务能力、构建立体型新型农业经营体系、提高技术创新水平和推动三产深度融合稳步促进中国茶产业健康发展。

**关键词:** 日本; 茶; 茶产业; 健康发展; 乡村振兴

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2023.03.002

## 1 引言

茶产业是中国特色优势产业,具有较强的国际竞争力。2020年中国毛茶产量约占世界产量的50%,茶叶消费总量超过世界茶叶消费总量的40%,茶叶出口量位居世界第二,茶叶出口额位居世界第一<sup>[1]</sup>。当前,茶产业承担着支撑山区经济发展、满足健康消费、稳定扩大就业、服务乡村振兴等重要任务<sup>[2]</sup>。党的十八大以来,习近平总书记对茶产业发展高度重视,多次实地考察作出重要指示,要求“坚定不移地走生态优先、绿色发展之路,因茶致富、因茶兴业,脱贫奔小康”“统筹做好茶文化、茶产业、茶科技这篇大文章”。2021年9月,农业农村部、国家市场监督管理总局和中华全国供销合作总社联合出台《关于促进茶产业健康发展的指导意见》,要求“加快品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产,提高茶产业链供应链现代化水平,

收稿日期: 2022-07-19。

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“供给侧结构性改革背景下中国农业绿色发展和资源永续利用研究”(17CJY032),中国社会科学院—日本学术振兴会国际合作研究项目“农业经营结构变化对农民合作社治理机制影响的中日对比研究”。

作者简介: 曹斌(1975—),男,甘肃兰州人,副研究员,副教授,研究方向:日本农业政策、农村组织与制度, E-mail: caobin@cass.org.cn。

通信作者: 全银华(1989—),女,吉林延边人,博士研究生,研究方向:农业政策、农业国际贸易、区域发展, E-mail: quanyinhua@snu.ac.kr。

打造茶产业全产业链,拓展茶产业多种功能,提高茶产业质量效益、竞争力和可持续发展能力”<sup>[3]</sup>。然而,近年来,中国茶叶国际竞争力下降、茶产品开发利用不够、科技创新能力不强、文化内涵挖掘不深等问题突出,亟须从政策层面加强引导和加大扶持。

日本与中国同属东亚小农国家,户均茶园面积小,生产经营主体“多小散弱”,同样面临促进小农户与大市场对接等难题。日本于20世纪60年代将茶产业发展作为增加农民收入、推动乡村振兴的重要抓手。2011年日本根据农业农村发展变化适时颁布《茶产业振兴法》(2011年法律第21号),提出促进茶产业健康发展的目标,通过政府扶持等一系列政策措施,保障了茶产业有序发展,取得了较好的经济和社会效益。本文基于文献精查和电话访问结果,在回顾日本茶产业相关研究成果、深入分析日本茶产业发展现状的基础上,阐明了日本促进茶产业健康发展的政策措施,并基于中国国情提出有针对性的政策建议。

## 2 文献回顾

改革开放以来,中国学者出于提升茶产业机械化水平、强化技术研究能力等原因开始关注日本茶产业发展趋势,并且从产业技术和产业经济的两个维度开展了卓有成效的实地调研,形成了大量的科研成果。

在产业技术维度,张大为等对日本静冈县和奈良县茶叶生产、加工和科研领域进行了细致调研,认为日本茶产业的成功经验是:在生产领域,积极推广良种、合理施肥、有效防霜;在加工领域,实现了制茶技术科学化,标准化,制茶机械的系列化,制茶过程的连续化;在精制茶技术领域,实现了单机研究与加工技术措施的紧密结合,低温冷藏技术普及;在科研领域,形成了人员精干、讲究实效和密切联系实际的研究作风<sup>[4]</sup>。李尚庆系统分析了日本茶叶加工机械设备研制情况,得出日本茶叶机械设计科学、先进、制造规范、合理等结论<sup>[5]</sup>。林智等认为日本重视茶叶科学研究和新品种、新技术的研发,并且依托农协实行科技推广显著增强了主产区竞争力<sup>[6]</sup>。和茗从茶叶加工技术角度出发,指出日本绿茶生产大多采用蒸汽杀青,化学成分和品质特性不同于中国茶,近年来随着功能性研究的不断深入,多种多样的茶产品已经相继问世,扩大了茶产业规模<sup>[7]</sup>。

在产业经济维度,胡坪关注日本茶产业组织的重要性,指出日本茶叶农协组织通过组织茶农共同经营节省了投资、提升了土地和装备使用效率,同时劳动力的合理结合有效提升了劳动生产率和经济效益<sup>[8]</sup>。中国赴日本茶叶生产技术及管理考察团、董春旺和叶阳的调研显示,日本茶叶生产虽然占农业总产值的比重不大,但却是主产区茶农为数不多的重要收入来源,经过长期发展形成了区域布局相对集中、产品多元化和茶农素质高等特点,并且结合中国茶叶生产实际情况,提出实行区域化重点开发、加快产业多元化开发步伐、以客观科学态度解决农残问题等建议<sup>[9-10]</sup>。屠幼英等从消费视角对日本茶产业发展趋势进行了分析,认为日本茶饮料消费量逐年增加,已经成为主要的消费方式<sup>[11]</sup>。俞燎原首次关注到日本茶叶流通和消费的关系,从市场营销视角阐明了日本茶叶多渠道流通体系和包装特征,并且从茶园建设、产业结构、科技支撑和深加工等方面对促进中国茶产业发展提出了政策建议<sup>[12]</sup>。

总体而言,中国学者较早关注到日本茶产业的发展动向,并且通过大量的实地调研对日本茶产业技术发展水平和产业特点进行了较好的归纳总结,但是从产业政策视角的系统研究比较缺乏。然而,产业政策研究有利于从宏观视角更好地把握日本促进茶产业结构升级、提高经济结构效益和提升产业技术水平的体制机制以及具体措施,对中国完善茶产业发展政策具有重要的实践意义。

## 3 日本茶产业的发展特点

日本的饮茶习惯由遣唐使从中国引入,公元9世纪主要用于贵族和僧侣宗教祭祀活动,之后逐渐在平民阶层得到普及推广。明治维新时期,茶叶作为富国强兵的换汇农产品,80%以上用于出口,受到日本政府高度重视<sup>[13]</sup>。第二次世界大战之后,日本茶产业发展迅速,1975年按毛茶计算的茶叶生产量为105 446吨(表1),达到历史最高值。之后,受到劳动力老龄化、国际经济一体化等因素影响,日本茶叶种植面积和生产量

逐年减少, 2021 年毛茶生产量减少到 78 100 吨。随着生产量萎缩, 日本茶产业产值占种植业总产值的比重快速下跌, 由 1999 年的 9.1% (1 280 亿日元) 下降到了 2021 年的 0.9% (883 亿日元)<sup>[14]</sup>。但是, 在产业政策的强力支撑下, 日本茶叶生产呈现经营结构显著优化、科技水平不断提升、贸易结构向好发展等趋势<sup>[14]</sup>。

表 1 日本茶产业发展情况

年份	生产量/吨	进口量/吨	出口量/吨	消费量/吨	人均消费量/(克/年)
1965	75 874	920	4 653	72 141	727
1970	90 944	9 063	1 531	98 476	941
1975	105 446	8 860	2 198	112 108	1 002
1980	102 300	4 396	2 669	104 027	889
1985	95 500	2 215	1 762	95 953	793
1990	90 500	2 854	635	92 719	752
1995	92 100	5 481	305	97 276	780
2000	89 300	14 328	684	102 944	811
2005	100 000	15 187	1 096	114 091	893
2010	85 000	5 906	2 232	88 674	692
2015	79 500	3 473	4 127	78 846	620
2018	86 300	4 730	5 102	85 928	680
2019	81 700	4 390	5 108	80 982	642
2020	69 800	3 917	5 274	68 442	544
2021	78 100	3 194	6 179	68 815	—

资料来源: 全国茶生産団体連合会. 茶の需給状況 [EB/OL]. (2020-01-10) [2022-07-04]. <https://www.zennoh.or.jp/bu/nousan/tea/seisan01a.htm>.

### 3.1 户均经营规模提升

进入 21 世纪, 日本茶农<sup>①</sup>快速老龄化, 2000—2020 年, 日本 65 岁以上的茶农占茶农总数的比重从 49% 上升到了 62%。同期, 日本茶农数量从 53 687 户减少到了 12 325 户, 降幅高达 77.1%。在日本惠农政策的支持下, 茶农的户均经营规模显著提升, 2000—2020 年, 日本 0.5 公顷以下茶农数量占茶农总数的比重由 53.6% 下降到了 29.9%, 但 1 公顷以上茶农数量占比由 21.0% 上升到了 44.8%。以日本最大的茶产区静冈县为例, 户均茶园面积由 2005 年的 0.8 公顷增加到 2020 年的 1.4 公顷, 而鹿儿岛县、三重县等主产区的茶农经营面积也有了不同程度的扩大 (表 2)。

表 2 日本主产区茶农户均经营面积变化

单位: 公顷/户

年份	静冈县	鹿儿岛县	三重县	京都府	福冈县	宫崎县	熊本县
2005	0.8	2.1	0.9	1.1	0.8	1.7	0.8
2010	1.0	3.0	1.3	1.3	0.9	2.2	1.1
2015	1.2	3.3	1.5	1.5	1.1	2.1	1.1
2020	1.4	3.6	2.0	1.6	1.3	2.0	1.3

资料来源: 農林水産省. 茶をめぐる情勢 (令和 4 年) [R/OL]. (2022-06-01) [2022-06-10]. <https://www.maff.go.jp/j/seisan/tokusan/cha/attach/pdf/ocha-44.pdf>. 表 3 同。

① 茶园面积超过 0.3 公顷或茶产品年销售额超过 50 万日元的茶农。

### 3.2 科技水平显著提升

日本极为重视对茶产业的科技投入,目前形成了国家级、省级和企业研究所构成的三层科研体系,支撑茶产业发展。由于茶树良种培育周期长、投入大、风险高,大部分由政府财政资金投入,截至2022年由日本财政资助培育的茶树良种已超过30种,并且都是无性系优良品种,基本满足了茶农对多用途、特异功能性成分和高产优质抗病虫的茶树品种的需求<sup>[15]</sup>。20世纪70年代,日本大力推进精耕细作和先进的机械化技术,田间耕作、施肥、植保、采摘、运输以及加工、包装几乎都实现了标准化、机械化,2003年日本每公顷鲜茶劳动时间下降到了1224小时,是1965年的49.3%,大大降低了劳动强度,提升了劳动效率<sup>[16]</sup>。2020年,日本每公顷毛茶平均产量为1.8吨,约是中国的2倍。另外,日本制茶机械已达到世界领先水平,不仅每台产量大,而且产品质量稳定。并且,随着传感技术的发展、高品质茶叶生产和工厂自动化的控制管理方法的实施,日本茶叶生产加工技术也已位居世界前列。

### 3.3 食品安全水平提升

进入21世纪,疯牛病和农残等食品安全问题日益突出,日本消费者对安全放心茶叶的需求持续增长。2004年日本修改《食品安全法》推行肯定列表制度,严格监管农药和化肥的使用。2010年日本内阁府食品安全委员会和厚生劳动省推行“食品链”一体化管理,在茶生产和加工过程中引入GAP、HACCP体系,并且自2020年强制执行,显著提升了对茶叶质量的安全管理水平。在出口方面,日本于2014年制定出口食品安全管理认证规划,严格监管,提升出口茶叶的安全水平。目前,日本大力推广农药低减方式和有机方式种植,2021年的有机茶叶产量是4844吨,占茶叶总产量的比重提升到了6.2%,仅次于中国和越南,成为居世界第三位的有机茶生产国。

### 3.4 进口量减少出口量增加

受日本对本国茶叶消费信心增强、生产成本降低以及中国进口产品的价格上涨等因素影响,日本进口茶叶的数量快速下降。2004年,日本的茶叶进口量为16995吨,2021年减少到3194吨,降幅为81.2%。然而,近年来茶叶作为最为重要的出口农产品受到日本政府重视,茶叶出口量逐年增加。1995年日本茶叶出口量仅为305吨,2021年增加到了6179吨,增幅为1925.9%,其中美国是日本茶叶的第一大进口国,占日本茶叶总出口量的36%。中国台湾(24%)、欧盟和英国(14%)、新加坡(5%)及马来西亚(4%)也是日本重要的茶叶出口目的地。日本重视高品质茶叶出口,出口茶叶中有21.2%是有机茶。其中,对欧盟和英国的有机茶出口量最多,占有有机茶出口总数量的77.4%;其次是美国,为26.8%。

## 4 日本促进茶产业健康发展的政策措施

日本产茶区域主要集中在山区或半山区,有39%的茶园分布在倾角5°以上的斜坡。茶叶是日本产业振兴的特色农产品,茶产业是推动欠发达地区经济增长、创造就业机会的重要产业,受到日本政府的高度重视。20世纪60年代以来,日本将茶产业发展作为增加农民收入、促进小农户与现代农业发展有机衔接的重要抓手给予高度重视,2011年施行《茶产业振兴法》要求从加强规划、稳定生产、提高品质、提升附加值、增加内需、推动出口和文化振兴等方面促进茶产业健康发展。下文将结合日本茶产业政策体制机制特征和《茶产业振兴法》相关规定,从10个方面综合阐述日本促进茶产业健康发展的相关政策措施的特点<sup>[17]</sup>。

### 4.1 立法先行,明确长期发展目标

日本重视采取立法方式保障茶产业政策的稳定施行。1961年施行《农业基本法》,首次提出了缩小城乡居民收入差距的目标,并且将茶产业列为重点保障发展的产业之一。1999年,在全球经济一体化进程加快的背景之下,日本积极调整农业农村政策,施行《食物农业农村基本法》,确立了茶产业在产业振兴中的重要地位<sup>[18]</sup>。另外,日本为确保上述不同时期的基本法得到有效执行,一方面,由农林水产省专门立法明确促进茶产业健康发展的规范性法律。2011年4月施行的《茶产业振兴法》规定了基本方针、国家和地方政府功能以及国家扶持方式方法。2020年颁布《茶产业及茶文化基本方针》进一步细化了具体指标,明确到2030年

日本茶产量达到 9.9 万吨, 自给率提升到 98.0% 的发展目标。另一方面, 日本在茶产业发展的不同阶段, 制定了《红茶进口配额制度》(1962 年)、《食品安全法》(1970 年)、《农药取缔法》(1970 年)、《日本茶讲师制度》(1999 年)、《肯定列表制度》(2004 年)、《地区团体商标登记制度》(2006 年)、《六次产业法》(2011 年) 等普通法, 从专业领域出发保障茶产业稳步发展。这种基本法与普通法相结合的方式, 既明确了茶产业发展的中长期政策目标, 同时又得到了相应的普通法支持, 确保了茶产业特定领域政策执行与目标一致, 使日本促进茶产业健康发展的各项制度始终处于法律约束之下, 保障了茶产业政策的稳定性。

#### 4.2 官民一体, 统筹促进产业发展

为更好推进茶产业健康发展, 日本政府建立了官民一体的茶产业治理模式。一是日本在中央层面, 设立了农林水产省生产局地区对策官职务, 专职负责研究制定促进茶产业发展的综合性政策和规划、核定预算额度以及组织设立、实施和检查茶产业相关项目。在省级地方政府层面, 设立了产业振兴科, 协调各类农民团体参与茶产业振兴规划的制定和实施工作, 确保地方政策与中央规划的有效衔接。二是日本长期推行“小政府大市场”的管理机制, 自 20 世纪 60 年代以来, 先后支持组建了日本红茶生产组合联合会(1961 年)、全国茶商工业组合联合会(1964 年)、全国茶生产团体联合会(1970 年)、全国茶主产府县农协联络协议会(1984 年) 等国家级行业组织和上百家地方行业组织, 促进其发挥协调生产、技术或流通领域相关市场主体共同发展的作用。以全国茶生产团体联合会为例, 该联合会主要负责组织日本各产茶都道府县的生产和销售行业组织共同振兴茶产业, 避免了产地之间和各类主体之间的无序竞争。另外, 还负责组织行业专家制定合理的茶产业发展规划、制定行业标准、推广普及新品种新农艺、开展公益性市场调研和收集相关信息等活动, 为中央政府制定政策提供参考。活动经费主要来自会费和各级财政购买社会服务项目的管理费。会长通常由退休后的农林水产省司局级领导或政党农业委员会负责人等担任<sup>[19]</sup>。这种模式既有效保障了行业协会的活动与政府政策的一致性, 又有利于行业呼声快速传递到政府尽快形成产业政策, 不仅理顺了工作机制, 更能有效统筹相关部门的政策资源共同支持茶产业自律发展。

#### 4.3 以人为本, 提升政策实施效率

为保护茶农利益, 提升茶产业扶持政策的执行效率, 日本政府鼓励茶农组建各种形式的合作经济组织, 并使其发挥落实政策的抓手作用, 《茶产业振兴法》所涉及的几乎所有规定都不同程度地要求茶农合作经济组织参与。日本支持茶农合作经济组织发展的措施主要有: 一是支持茶农自发成立名为“农事组合法人”的生产型合作经济组织, 通过农地集约经营或农机具的共同使用形成规模经济, 降低生产经营成本。二是鼓励茶农组建专业农业协同组合, 专职为茶农提供茶园改造、耕作施肥、防霜防冻、防治病虫害、更新改造、茶叶采制等全方位技术支持, 并设有分拣、储藏设施帮助成员农户储存。以富士茶农业协同组合为例, 该组合成立于 1941 年, 现有成员 350 名, 设有大型冷藏冷冻仓库、茶用包装工厂和制茶厂, 可为成员提供毛茶储藏、茶罐、纸袋等茶叶包装, 并且注册了自有品牌销售自产成品茶<sup>[20]</sup>。三是放宽农协业务范围。日本政府鼓励综合农协承揽三产融合项目, 比如开办毛茶精制工厂、直营零售店和开展农旅项目, 增加茶农就业途径, 分享流通环节收益; 支持综合农协修建医院、养老院、体育馆、文化馆等设施, 完善工伤制度、养老金制度等提升茶农的福祉水平。目前, 几乎所有茶农都参加了不同形式的合作经济组织, 组织化率达到了百分之百。日本政府一方面, 委托各类合作经济组织承担部分行政职能, 由农协承担代审政策性融资征信工作, 帮助茶农填写涉农项目申请书, 协助核准补贴申请茶农的种植面积、生产规模等业务, 提高政策扶持的精准度; 另一方面, 鼓励各类茶农合作经济组织负责人兼任当地政府顾问或政党中农业部门的领导职务, 使其能够代表茶农利益制定茶产区发展规划, 参与其具体实施。

#### 4.4 资金保障, 构建政策性支农体系

日本《茶产业振兴法》第 11 条要求各级财政对茶产业发展提供必要的支持。20 世纪 60 年代, 日本茶农扶持体系基本成型并延续至今, 主要政策工具有财政补贴、金融贷款和保险保障等方式。

第一, 加大政策性资金扶持力度。日本依据《茶产业振兴法》和《茶产业及茶文化基本方针》, 围绕建

设绿色生态茶园、打造现代茶叶加工体系,核算每年所需拨付的财政预算。2022年,日本列支的茶产业预算金额高达455.3亿日元,较2016年增长了8.1%。从用途来看,茶园基础设施建设财政扶持资金13.8亿日元,用于支持老旧茶园改造、改植新品种和修建新茶园;强农综合资金126.7亿日元,用于改善产地仓储设施,维护批发市场等流通设施,支持茶机械化生产;产业基础升级资金310.0亿日元,用于以扩大出口为目的、推动机械化和设施化生产、开拓海外市场和调整生产经营结构等活动;扩大出口设施整备资金4.8亿日元,用于以出口为目的,修建集货、仓储、加工设施和完善冷链体系等项目。日本财政资金补贴比例最高可达到项目总金额的70%,大多数扶持资金由中央财政和地方配套资金组成,并主要通过支持农协带动本地茶产业发展。

第二,构建政策性金融体系。1953年,日本政府出资成立了“农林渔业金融公库”<sup>①</sup>,为包括茶农在内的农林渔业经营主体新修、改造茶园、购买机器设备等提供中长期高额贷款。贷款期限平均为12.2年,最长达25年,贷款金额可高达项目总额的80%,且政策金融贷款年最高利率不到0.45%,远低于同期商业金融贷款利率的平均水平。2020年,新冠肺炎疫情暴发之后,日本政策金融公库临时设立了绿色通道,负责解决受疫情影响农民贷款和还款问题,通过降低利率,完善担保制度等方式,将疫情对茶农的影响降低到最低水平。另外,1961年,日本施行《农业现代化资金助成法》,对满足一定条件的农业农村项目提供贴息补助,一般中央财政承担总额的40%~50%,地方财政承担20%~30%。

第三,构建农业保险制度。日本设立了由中央财政补贴保费的农业灾害保险制度和收入保险制度,防止自然灾害或者市场环境变化影响茶农稳定生产。截至2022年加入收入保险的茶农为1679户,另外,加入农业灾害保险的茶园面积占到总面积的15.7%,其中有约一半的茶农发生过赔付,保障了茶农利益不受损害。2020年以来,受疫情影响,油料价格暴涨对茶农生产造成了负面影响,日本临时建立了“茶产业燃料价格保险制度”<sup>[21]</sup>。该制度由中央财政补贴50%保费,以过去7个月中去除最高值和最低值,剩余5个月的平均燃油价格作为标准值。当近三年的平均燃油价格超过平均值时,由该保险赔付超出部分的燃油费用。截至2022年,加入该保险的茶农燃油数量高达5871.3万升,加入保险的茶园面积占到日本毛茶总面积的75%。

#### 4.5 升级改造,提高茶园生产能力

日本《茶产业振兴法》第4条提出提升茶园生产能力是稳定茶农收入的基础,要求加快茶园基础设施建设和改造老旧茶园。2022年日本列支13.8亿日元财政预算用于淘汰树龄超过30年的老茶园,改造低产茶园和新建茶园增效提质,补贴范围包括新建、改植、改造、转变生产方式等10类项目(表3)。补贴比例最高可达改造费用的50%以上,且相关改造申请要求汇总到各类合作经济组织或者毛茶加工厂,由其代表茶农提出申请并组织施行。截至2018年,累计施行茶园改建项目1363公顷、新建茶园199公顷,改造和新建茶园面积占比达到3.8%。

表3 日本老旧茶园改造财政补贴一览表

序号	补贴项目	补贴标准/(万日元/10亩)
1	新建茶园	12.0
2	改植、移植茶树	15.2
3	补偿改植、移植期间间接损失	14.1
	改植新品种	18.1
4	转为大棚栽培	4.0
5	补贴大棚栽培必要的材料费	10.0
6	台刈	7.0

① 2008年改制为“日本政策金融公库”,现有152家分支机构,7364名职员,资本金达4.652万亿日元。

(续)

序号	补贴项目	补贴标准/(万日元/10 公亩)
7	转为有机栽培	10.0
8	补贴生产碾茶必要的材料费	10.0
9	茶园修剪	5.0
	调整土壤酸碱度	8.0
10	转为出口茶生产体制	5.0

另外,日本在改善茶园基础设施的基础上大力促进农机农艺深度融合,提高茶园管理智能化和采摘机械化水平。目前,部分茶园已采用5G技术开展园区管理,采用卫星遥感技术监测茶树生产。以使用乘坐式采茶机为例,每人每10公亩的采收时间仅花费1小时,可节约2.5小时,户均作业面积可扩大2公顷,而雇工可减少1人,截至2018年导入乘坐式采茶机6937台,使用面积达到24436公顷,占日本茶园总面积的58.9%。这些新技术和新设备的导入显著提升了茶叶生产的劳动生产率,2020年日本平原茶园和山地茶园的劳动生产率大幅度提升,每10公亩的茶农劳动时间分别降低到了39小时和83小时。

#### 4.6 提升品质,改善品种和种植方式

日本《茶产业振兴法》第6条要求各级政府和农民团体推进提升茶叶品质和开展相关科研工作。具体措施:一是重视繁育优良茶种。20世纪90年代以来,日本明确茶树育种的中长期目标。其中,中期目标是培育早生品种和晚生品种、耐病性和耐虫性较好的环境负荷低减品种、新香味和含有特殊功能性成分的品种;长期目标是培育适应性较高,能大规模种植的耐寒、耐雪、耐湿性品种,对花粉过敏、肥胖、高血压、高血脂等生活惯性病有缓解功能的功能性成分的品种以及适用于高度机械化种植的品种<sup>[20]</sup>。1999年,日本农林水产省公布“农林水产基本规划”,将茶树育种列为重点研究项目,并指定国家茶叶研究所负责育种和开展种植试验。《茶产业振兴法》施行之后,日本加快了相关科研工作,截至2022年由日本政府出资培育的品种多达30个,基本满足了不同温带不同需求的茶农需求<sup>[22]</sup>。二是推行绿色种植模式。《茶产业振兴法》要求在生产过程采用GAP管理方式,并积极推动绿色有机方式种植。茶农可根据《促进可持续农业生产方式法》(1999年法律第110号)申请获得“有机食品认证”,并优先获得中长期低息贷款或者国家专项扶持资金支持<sup>[23]</sup>。鉴于有机栽培难度较高,日本采取循序渐进的方式推动绿色种植业,使用缓释肥将每10公亩的肥料投入金额由6.8万日元减少到6.1万日元,同时普及滴灌施肥技术降低了约30%的复合肥使用量。设立“特别栽培法认证制度”,对采用农药使用次数或化肥中氮肥使用量分别降低50%及以上的栽培方法生产出的农产品提供补助。设立“环境友好农户认证制度”,对使用农药化肥低减技术开展农产品生产的农户给予奖补。截至2020年,日本获得JAS有机认证的茶叶生产量增加到了4844吨,仅次于中国和越南,成为世界第三大有机茶生产国。

#### 4.7 提升附加值,推动三产融合发展

2010年,日本施行《六次产业法》<sup>[24]</sup>,鼓励包括茶农在内的农民立足乡土,开发、销售具有本地特色的农产品,延长产业链,获取流通环节的收益。《茶产业振兴法》吸收了这一思想,要求茶农与各类合作经济组织联合推动茶叶粗加工。

第一,支持新型农业经营主体承担加工功能。日本政府认识到茶叶加工需要由高度自动化的蒸青生产线来完成,而蒸青机使用效率不高,大部分每年开工不足两个月,购置成本高、成本回收难,只有支持农协购置,并由成员共同使用才能降低成本。实践中,往往给予农协和农地持有适格法人<sup>①</sup>一定额度的补贴和贷款优惠,鼓励其从事茶产品研发,修建加工设施和零售设施,增强其营收能力。

① 2008年修订后的日本《农地法》《农业协同组合法》规定,可以获得农地所有权开展农业生产经营的农事组合法人和股份有限公司等组织形式的法人统称。

第二，成立政策性投资机构。2013 年日本政府出资 125 亿日元，与多家民间金融企业合资成立了名为“农林渔业成长产业化支持机构”的政策性投资机构，采取与地方政府、农协等共建基金或者直接注资参股的方式，帮助茶园在内的小微农场解决市场开拓面临的缺乏资金、没有市场等问题。例如日本的高档玉露茶必须由熟练工人手工制作，每百克售价高达 3 万日元，是机制茶的约百倍，但是大多数小微茶园面临知名度低、市场开拓难等问题。政策性融资机构通过控股，帮助茶农打响品牌、打通渠道，扩大市场规模。

第三，推动茶旅项目发展。日本放宽了对茶农修建民宿等营利性住宿设施的限制；设立专项资金补贴茶农改造闲置房屋，开发“茶旅+民宿”“茶旅+研学”“茶旅+康养”等茶旅融合业态，设计茶旅线路，发展特色零售店、体验店和茶餐厅；对搭建网络信息平台、发布公益性广告，帮助城市居民选择茶乡为出行地点的项目给予补贴；另外，采取“商业区+茶村”模式，鼓励以农协等农民组织为主体在大城市商业区修建特色农产品直销店，展示本地特色产品，并且收集消费者需求信息，帮助茶农及时调整生产经营结构<sup>[25]</sup>。

#### 4.8 满足需求，扩大国内市场规模

《茶产业振兴法》第 7 条要求各级政府积极遏制茶叶消费市场萎缩，鼓励开展有效的市场信息供给或茶加工品研发。具体措施有：一是委托行业协会开展市场调研活动，精准把握消费市场动向。特别是在新冠疫情期间设立“促进茶叶销售紧急对策项目”，对疫情的影响做出了准确判断，大力宣传茶叶功效，培养居民居家饮茶，同时对春茶设立了专用标签，帮助消费者识别。二是发展精深加工品。根据市场调研结果，鼓励各类市场主体研发简便快捷的袋泡茶和粉末茶。推进不同形式茶产品，例如多口味抹茶、加抹茶的袋泡茶、抹茶速溶茶、加抹茶的煎茶、抹茶拿铁等符合青年消费群体嗜好的抹茶新产品。并且研发出胶囊茶冲泡机，吸引青年消费人群关注。支持研发添加水果香味的茶产品、强调口味“鲜”“浓”的冷水泡绿茶和加抹茶等绿茶产品、零咖啡因含量绿茶和低咖啡因绿茶、具有抗过敏、抑制脂肪吸收、缓解眼部疲劳等作用的功能茶食品和具有发酵、焙火等特征的日本红茶、焙茶、乌龙茶等产品<sup>[26]</sup>。对于有市场前景的项目，日本政府给予一定金额的补助，并且在政府网站上设立专页进行公益性宣传。三是持续宣传饮茶功效。通过日本茶叶体制强化推进协议会等行业协会举办品茶大赛、培养茶艺师、印制宣传册介绍日本茶文化，提升消费者对茶饮品的认知程度，逐步扩大国内市场规模。

#### 4.9 走出国门，积极拓展国外市场

《茶产业振兴法》第 8 条要求各级政府积极促进茶叶出口，2012 年施行的《茶产业及茶文化基本方针》明确提出到 2025 年实现茶叶出口额突破 312 亿日元的政策目标。为此，日本出台了一系列措施，主要有：一是构建出口管理体制。2019 年日本施行《农林水产品及其食品出口促进法》，要求在日本农林水产省设立农产品出口本部，全权负责牵头制定包括茶叶在内的农产品出口促进政策，协调与出口相关的行政工作，制定出口计划并管理其执行进度<sup>[27]</sup>。日本农林水产省在食料产业局新设了出口市场法规对策课作为农产品出口本部的办事处，负责收集主要出口地区的食品卫生和检验检疫相关信息；签发出口证明书和简化其他出口程序；支持企业出口；与促进出口有关的其他事项<sup>[28]</sup>。二是搭建信息共享平台。2012 年，日本贸易振兴机构（JETRO）成立“农产品食品出口促进总部”，与农林水产省联合开设“出口咨询窗口”，组建由政府主导、企业参与的日本食品海外宣传中心，下设绿茶等 7 个工作组，负责制定日本农产品出口规划。另外，JETRO 整合分布在全球 55 个国家的分支机构、日本驻外使领馆及海外相关民间机构积极收集出口目标市场的进出口制度、市场偏好等相关信息，并免费发放给成员，帮助日本企业制定合理的国外市场开拓计划<sup>[29]</sup>。三是加强出口资金支持。日本政策金融公库为促进茶叶出口进行生产经营结构调整，改善流通设施，设立了食品产品品质管理高度化促进资金，对于申请 HACCP 认证的出口茶企给予项目总额最高 80% 的免息长期贷款。并且，茶叶出口企业还可以通过国际协力机构（JICA）和国际协力银行（JBIC）等机构申请获得融资、保险方面的支持，从而降低市场开拓成本和规避风险。

#### 4.10 文化振兴，丰富茶文化产品和服务

《茶产业振兴法》第10条要求各级政府重视发展、普及、推广传统茶文化，并采取相应的措施。一是保护茶文化古迹。日本要求根据《文化财产保护法》严格保护具有历史价值、学术价值的茶具、茶室和茶园，为发展茶文化提供良好的物质基础。二是设立专业资格认定制度。日本先后设立了茶道顾问资格、茶道文化认定制度和指导员认证制度，系统考核对茶品识别、日式糕点鉴定、茶具使用的方法以及茶的饮用方式和茶道发展历史等知识。获得相关资格认证的人员可以担任初中以上课外辅导员，专职传授学生传统茶文化。三是推动茶“食育”项目。日本要求从小开始抓茶文化普及推广工作，加强对中小学生的茶文化普及教育，由文部科学省和全国教育委员会专门编写了英文版茶文化宣传册。开设相关课程，在高中和大学设立茶道俱乐部，聘请高级茶艺师指导冲泡方法。另外，由总务省牵头，会同农林水产省和文部科学省设立农育项目，要求小学生每年必须去包含茶乡在内的乡村体验农村生活，培养亲农意识<sup>[30]</sup>。四是宣传“和食”文化。2013年10月，日本将“和食”申请成为联合国非物质文化遗产，并在此基础上，利用各种国内外展会积极输出日本饮茶文化，介绍日本茶历史，并通过当地电视等媒体向国内外消费者广泛宣传，扩大全球范围内的日本茶叶市场<sup>[31]</sup>。

### 5 促进中国茶产业健康发展的启示

中国和日本都是茶叶传统生产和消费大国，国民都有着悠久的饮茶习惯，对茶叶的保健功能都形成了共识。日本政府极其重视茶产业在促进小农户与现代农业有机衔接中的作用，自20世纪60年代以来，通过诸多措施保障了日本茶产业健康发展。当前，中国部分茶产区存在设施装备支撑不足、茶园老化，经营主体数量多、规模小、实力弱，产业化水平不高、链条较短，精深加工水平不高、品牌与市场对接不够等问题有待解决。借鉴日本经验，基于中国资源特色和政策优势，对于完善中国茶产业政策有着重要的实践意义。

#### 5.1 加大各级财政扶持力度

从日本经验来看，茶产业是欠发达地区为数不多的增收产业，无论在任何时期都离不开政府强有力的支持，且以基本法和普通法相结合的方式有效保障了茶产业政策的平稳施行。建议各级政府制定长期发展规划，并坚持保障政策稳定；以调整茶产业转型升级、降本提效为方向，以各类农业产业化龙头企业和农民专业合作社等新型农业经营主体为龙头，以发展茶文化和科技创新为两翼，引领广大茶农稳步扩大经营规模；财政扶持资金要聚焦茶园改造、新品种新农艺推广、毛茶工厂和精制茶工厂建设等示范和推广项目；鼓励农民专业合作社等新型农业经营主体开展“1+N”模式，带动广大小茶农与大市场对接；在世界贸易组织（WTO）体制下，逐步减少“黄箱”政策，加快完善茶产业自然灾害保险制度和收入保险制度，提升赔付金额降低茶叶种植风险。

#### 5.2 强化行业协会的服务功能

从日本经验来看，发挥行业协会功能有利于协调本行业经营主体利益和国家政策需求，有利于制定切实可行的行业规划、标准，也有利于通过行业自律实现有序竞争。建议以政府购买服务的方式支持主要的茶产业协会发挥引领作用，开展统计调研活动，及时把握国内外茶产业最新发展动态，为制定合理的茶产业发展规划提供依据；允许行业协会承当部分行政职能以提升在成员中的威信和影响力，使其能够更好地发挥协调作用；协调各类市场主体抱团取暖，形成具有约束力的规则，避免同行之间的恶性竞争；积极开拓国内外市场，充分利用协会的人力物力资源切实降低茶产业市场主体进入新兴市场的沉没成本<sup>[32]</sup>。

#### 5.3 构建多层次新型农业经营体系

从日本经验来看，茶农既是政策受益者也是政策制定的参与者，只有充分发挥茶农的主人翁精神才能保障相关政策切实实现为农服务的初衷。建议中国基于农业农村发展的现实情况，重点培育规模化、集约化程度较高，对茶农增收带动力强的茶农合作社和产业化龙头企业等新型农业经营主体发展；鼓励新型农业经营主体建立茶叶生产基地、原料基地，通过“1+N”的组织模式，加强与茶农的链接；引导和支持新型农业经

营主体延长产业链条,购置节能型加工机械,提升茶叶附加价值;积极培养高素质茶农,促进农村创业创新。

#### 5.4 提高技术创新水平

从日本经验来看,稳定茶农经营性收入必须重视种苗培育、新农艺、新设备等投入,通过提升产品差异化和提升劳动生产率实现降本增效。建议树立绿色生态农业发展理念,以环境友好和资源永续利用为导向,提高茶产业生态价值和可持续发展能力;加强抗病、耐寒品种的研发和改善,提高茶树抗病能力,实现质量强茶;研发推广适宜不同区域、不同品种的采收机械,提升茶产业机械化水平;鼓励运用物联网、5G、大数据等先进技术,打造茶产业智慧种植管理平台;推动茶叶集中加工,提高技工设备的装备水平,开展信息化、智能化、工程化茶叶加工机械研发,推广节能高效制茶装备,提升成茶品质。完善科技成果转化应用体系,建立行业性、区域性和全国性的茶产业科技成果交易平台,加强科技人才储备,推动科技成果转化应用。

#### 5.5 推动一二三产业深度融合

从日本经验来看,进入中高收入发展阶段农业经营性收入下降,而受到WTO等国际条约限制,转移性支付发挥的作用有限,只有拓宽茶农多种收入渠道,才能保障茶产业可持续发展。建议树立产业融合发展理念,大力推动茶生产与二三产业融合,增加茶农工资性收入,提升产业综合效益;大力发展茶精深加工产品,建设全产业链、全循环、高质量、高效益的茶产业集群,通过技术创新、熟化工艺、降低成本和制定标准不断开发高附加价值的茶叶快消品、即食食品;大力推进茶旅项目发展,依托优势的自然资源,建成集茶叶生产、科普教育、避暑度假、养生休闲和餐饮文化相结合的各种形式的茶特色小镇、食育中心,培育茶产业、旅游、康养综合体,鼓励发展以茶产业为载体的创意农业;建立农业产业化专项资金和发展基金,强化对茶产业的三产融合项目支撑。

### 参考文献

- [1] 徐金玉. 农业农村部这份《指导意见》透露出啥信号? [N]. 人民政协报, 2021-09-24 (011).
- [2] 中国茶产业流通协会. 中国茶产业十四五发展规划建议(2021—2025) [EB/OL]. (2020-12-10) [2022-07-15]. <https://m.yunnan.cn/system/2021/04/01/031370270.shtml>.
- [3] 农业农村部新闻办公室. 拓展农业多种功能提升乡村多元价值: 农业农村部乡村产业发展司负责人就《关于拓展农业多种功能促进乡村产业高质量发展的指导意见》答记者问 [J]. 乡村振兴, 2021 (12): 20-22.
- [4] 张大为, 陈积霞, 于观亭. 日本茶业概况 [J]. 茶业通报, 1980 (Z1): 11-16.
- [5] 李尚庆. 日本茶叶加工机械 [J]. 中国茶叶, 2005 (6): 29-30.
- [6] 林智, 陈常兵, 白岩. 日本茶叶产业和科技现状考察 [J]. 中国茶叶, 2017, 39 (12): 4-8.
- [7] 和茗. 日本茶产业 [J]. 茶叶, 2018, 44 (1): 48-50.
- [8] 胡坪. 现代化的日本茶业 [J]. 世界农业, 1985 (3): 14-17.
- [9] 中国赴日茶叶生产技术及管理考察团. 日本茶叶产业发展现状 [J]. 世界农业, 2003 (3): 36-37, 54.
- [10] 董春旺, 叶阳. 日本茶业科技考察分析 [J]. 中国茶叶, 2013, 35 (10): 4-8.
- [11] 屠幼英, 汤雯, 张维, 等. 日本茶饮料近十年市场分析报告 [J]. 食品工业技术, 2012 (4): 462-464.
- [12] 俞燎远. 日本静冈茶产业探析及其启示 [J]. 中国茶叶, 2013, 35 (11): 9-11.
- [13] 吉村亨. 日本の茶歴史と文化 [M]. 東京: 淡交社, 2004.
- [14] 農林水産省. 茶をめぐる情勢(令和4年) [R/OL]. (2022-06-01) [2022-06-10]. <https://www.maff.go.jp/j/seisan/tokusan/cha/attach/pdf/ocha-44.pdf>.
- [15] 農研機構. 茶品種ハンドブック第6版-国費により育成した茶品種 [EB/OL]. (2022-08-17) [2022-09-01]. [https://www.naro.go.jp/publicity\\_report/publication/files/cha\\_hinshu\\_handbook06.pdf](https://www.naro.go.jp/publicity_report/publication/files/cha_hinshu_handbook06.pdf).
- [16] 黄婷. 中国普洱茶出口日本的品牌营销研究 [D]. 南昌: 江西财经大学, 2010.
- [17] 農林水産省. 茶業及びお茶の文化の振興に関する基本方針 [EB/OL]. (2020-04-31) [2022-07-11]. <https://www.maff.go.jp/j/seisan/tokusan/cha/attach/pdf/kihonhou-25.pdf>.
- [18] 曹斌. 乡村振兴的日本实践: 背景、措施与启示 [J]. 中国农村经济, 2018 (8): 117-129.

- [19] 全国茶生産団体連合会, 全国茶主産府県農協連連絡協議会. 団体概要 [EB/OL]. (2022-04-01) [2022-07-15]. <https://www.zennoh.or.jp/bu/nousan/tea/gaiyou.htm>.
- [20] 富士茶農業協同組合. 組織概況歴史. [EB/OL]. (2022-04-01) [2022-07-11]. <http://www.fujicha.org>.
- [21] 農林水産省. 茶セーフティネット構築事業のポイント [EB/OL]. (2021-09-19) [2022-07-15]. <https://www.maff.go.jp/j/seisan/ryutu/engei/nyyu/attach/pdf>.
- [22] 根角厚司. 茶育種の展開方向 [J]. 野菜茶業研究集報, 2004 (3): 103-108.
- [23] 農林水産省. 環境保全型農業の推進について [EB/OL]. (2019-09-01) [2022-07-15]. [www.env.go.jp/council/09water/y0911-04/mat03.pdf](http://www.env.go.jp/council/09water/y0911-04/mat03.pdf).
- [24] 農林水産省. 6次産業化支援対策のご案内 [EB/OL]. (2017-04-01) [2022-07-15]. [www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/attach/pdf/6jika-9.pdf](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/attach/pdf/6jika-9.pdf).
- [25] 農林水産省. 都市農村共生・対流総合対策交付金 [EB/OL]. (2017-04-01) [2022-07-15]. [https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/toshi\\_noson/pdf/kouhukin\\_image.pdf](https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/toshi_noson/pdf/kouhukin_image.pdf).
- [26] 王亚雷. 日本: 产量、进口和出口的三增 [J]. 茶博览, 2020 (1): 40-42.
- [27] 吴薇, 马建蕾, 孙东升. 日本农产品出口促进政策演进及启示 [J]. 世界农业, 2020 (10): 47-53.
- [28] 曹斌. 日本农业 [M]. 北京: 中国农业出版社, 2021.
- [29] 曹斌, 倪镜. 日本农业农村发展新动向与主要政策: 2018年版《食物农业农村白皮书》解读 [J]. 日本研究, 2019 (1): 38-47.
- [30] 農林水産省. 農山漁村における農林漁業体験・宿泊体験の推進 [EB/OL]. (2022-04-01) [2022-07-15]. [https://www.chisou.go.jp/sousei/about/kidstaiken/pdf/kopuro\\_r5\\_yosan\\_an.pdf](https://www.chisou.go.jp/sousei/about/kidstaiken/pdf/kopuro_r5_yosan_an.pdf).
- [31] 徐玥. 日本农产品出口促进措施及对中国的启示 [J]. 农业经济, 2020 (9): 115-117.
- [32] 曹斌. “十四五”时期推进我国香菇产业高质量发展的前景和实现路径 [J]. 食用菌学报, 2020, 24 (4): 25-34.

## The Policy Measures and Enlightenment for the Healthy Development Promotions of the Tea Industry in Japan

CAO Bin QUAN Yinhua

**Abstract:** This paper analyzes Japan's policy to promote healthy development of the tea industry based on literature review and telephone interviews. The study assumes that Japan has positioned the tea industry as an important starting point for industrial revitalization and increasing farmers' income in underdeveloped areas. The healthy and stable development of the tea industry in Japan has been effectively achieved through measures such as building a legal guarantee system, establishing an integrated governance mechanism between officials and the public, improving the level of organization of farmers, improving the political support system, improving the production capacity of tea gardens, expanding channels to increase tea farmers' income, and developing domestic and foreign markets, etc. This paper proposes to learn from Japan's experience, on the basis of China's resource characteristics and political advantages, increase financial support at all levels, strengthen the service capacity of industry associations, build a three-dimensional new agricultural management system, promote the deep integration of the three industries and improve the level of technological innovation, and steadily promote the healthy development of China's tea industry.

**Keywords:** Japan; Tea; Tea Industry; Healthy Development; Rural Revitalization

(责任编辑 张雪娇 卫晋津)