

集体统筹与中国式农业现代化的可能路径

陈义媛

摘要 有关农业现代化的讨论通常围绕农业规模化展开。要理解中国式农业现代化的独特性,需要将之放在与全球其他国家对比的基础上。西方国家的农业现代化转型是为了给自己的工业化提供条件,但中国今天的农业现代化转型发生在工业化的中后期,发生在城市工商资本过剩的背景下,因而中国农业转型受到了资本下乡的推动。从中国农业规模化的实践来看,常见的有土地规模化和服务规模化两种路径,但这两种路径都是由资本主导的,小农户被锁定在利润低、风险高的生产环节,总体上处于被动地位。由于中国仍有大量的小农户只能依赖农业收益来维持生计,因而中国的农业现代化要考虑如何在保护小农户的基础上实现规模经营,保证粮食安全。在土地集体所有制之下,一些地区探索了以保护小农户为基础的农业规模化实践。村集体通过对细碎土地的整合,或通过小农户组织起来对接公共服务或市场化服务,也可以推动农业规模经营。以小农户组织化为基础的农业现代化,是中国式农业现代化不同于他国的独特创新。中国式农业现代化的实现涉及道路选择问题,要发展小农户组织化为基础的农业现代化,需要为村集体的统筹经营留出空间。

关键词 村社集体;集体统筹;小农户;农业现代化;资本下乡;农业社会化服务

中图分类号 C912 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2024)04-0153-11

基金项目 国家社会科学基金项目(23BSH068)

在相当长一段时期,在主流政策话语中,农业规模化被视为农业现代化的首要特征,国家为推动新型农业经营主体的发展提供了大量的政策扶持。不过,2017年,党的十九大报告首次提出要实现小农户与现代农业发展的有机衔接,此后中央政策出现了一些转向,国家在支持新型农业经营主体的同时,也强调对小农户的保护。习近平指出:“‘大国小农’是我们的基本国情农情,小规模家庭经营是农业的本源性制度,人均一亩三分地、户均不过十亩田的小农生产方式,是我国农业发展需要长期面对的现实。”^[1](P245)习近平还指出:“必须看到,我国幅员辽阔,人口众多,大部分国土面积是农村,即使将来城镇化水平到了百分之七十,还会有四五亿人生活在农村。”^[1](P100-101)这四五亿人主要集中在中西部地区,他们中有相当大部分是因年龄原因或身体原因等,无法在城市劳动力市场上参与竞争的弱势小农户,农业几乎是他们唯一的劳动力变现途径。从国家统计局数据来看,到2021年,虽然第一产业产值占GDP的比重仅7.3%^[2](P18),但仍吸纳了22.9%^[3](P38)的劳动力。在中国,只有东部发达地区的乡村因受到城市工业经济的辐射,其农村劳动力实现了向非农就业的大规模转移。但在广大中西部地区,还有大量农村劳动力无法获得非农就业机会,因此中国的农业现代化不仅要解决农业问题,也要解决农民问题^[4](P101-109)。在“大国小农”的国情下,中国必须探索一条以小农户为基础的农业现代化道路。中国特殊的土地集体所有制,为这种农业现代化道路的探索提供了条件,本文将重点讨论土地集体所有制如何为这种探索创造了可能性。

相较于地广人稀的美国,中国对农业现代化道路的探索对于同样存在大量小农户的第三世界国家

而言,可能更有参考意义。本文将中国的农业现代化放在全球农政转型的视角下来理解,首先分析常被看作农业现代化模板的西方国家农业转型的不同路径,再讨论中国当前以资本为主导的农业规模化对小农户的影响;在此基础上,本文将呈现各地在土地集体所有制基础上探索的农业现代化实践,并讨论以小农户组织化为基础的农业现代化道路如何可能。

一、中国与发达国家农业现代化道路的比较

有关中国式农业现代化的讨论常常聚焦于中国自身,关注中国农业现代化的目标和任务、中国实现农业现代化的条件或路径等。要理解“中国式”农业现代化的特殊性,需要将之放置在全球农业转型的总体脉络下来考察。以农业规模化特征的农业现代化,受不同国家政治、经济、历史等条件的影响,在不同国家有不同路径,但也存在一些共同特征。中国当下正在发生的农业转型是全球农业转型的一部分,既具有一定的普遍性特征,也有中国自身的独特性。虽然中国农业现代化尚在进行之中,难以作出概括性的定论,但中国农业的转型也已经显露出一些特征。本部分将在介绍发达国家农业转型道路的基础上,讨论中国农业转型所呈现的普遍性和特殊性。

(一) 发达国家的农业转型路径

有关农业转型的研究已有两三百年的积累,相关研究主要集中在“农政研究”领域。这些研究的核心是讨论在不同的政治、历史背景下,前资本主义农业如何向资本主义转型,农业转型如何为这些国家的工业化转型提供劳动力和剩余产品,以及这种转型带来的政治社会影响^[5](P197-234)^[6](P53-159)^[7](P77-146)。在先发工业国,农业现代化转型发生在资本主义生产方式正在或已经建立的基础上,资本如何掌控农业,如何摧毁旧的生产方式并建立新的生产方式,是这些国家农业转型的核心^[5](P5)。这种转型也带来了农村社会的分化、农民的无产化等后果,农民对市场的依赖程度加深,同时被剥削的程度也更高。也就是说,先发工业国的农业转型是与这些国家的资本主义转型紧密相连的。

根据各国不同的历史政治条件,以及农业转型的不同特征,先发工业国的农业转型道路被概括为四大类型:一是以普鲁士为代表的“自上而下的农业资本化”,推动转型的主要是容克贵族地主阶级。二是以美国为代表的“自下而上的农业资本化”,推动转型的主体是农民,转型是在农民分化的过程中发生的。三是以英国为代表的“地主主导的自下而上的农业资本化”,其特征是封建地主阶级转化为农业资本家,又将土地租给租地农场主,后者依靠雇工来进行生产。四是以日本、韩国等为代表的东亚式道路,其特征是政府通过对农民过度征税,并将部分税收转化为资本,以推进工业化进程,但在此过程中,农业领域没有发生资本主义转型^[8](P3-67)。随着二战的结束和全球殖民解放运动的发展,在全球范围内,地主地产制基本终结,资本可以在全球范围内自由流动了。在这种情况下,农业转型研究的背景发生了重大变化,研究的焦点如今转移到了广大第三世界国家。资本在全国范围内的扩张,对第三世界土地的掠夺使有关农业转型的讨论几乎都围绕着农业资本化展开。

先发工业国的农业转型虽然道路不同,但有一些共同特征:一是其转型都历经了上百年或更久的时间才完成,转型的结束以这些国家工业化体系的建立为标志。二是其转型大都受到资本的推动。三是国家在其中扮演了重要角色。先发工业国之所以推动农业现代化转型,是希望通过对农业的资本化改造,使农业能为其工业化提供廉价的劳动力、原料,以及能维系劳动力低工资的廉价粮食。不过,这些率先实现了农业现代化的国家,如日本、荷兰、比利时等,如今的谷物自给率却很低,必须大量进口谷物和其他食物才能养活其国民^[9](P4),这些国家如今也面临着自己的农业发展问题。

(二) 中国农业现代化转型的特殊性

尽管今天中国的农业现代化转型发生在迥然不同的政治、历史背景下,中国的农业转型仍然与先发工业国的农业转型有一些相似性。一方面,中国的农业转型也在很大程度上受到资本的推动。城市工商业的过剩资本早已流向了农村,中国也出现了从非商品化的小规模家庭经营向商品化、资本化农业生

产的转型。另一方面,在中国农业的规模化转型中,国家也发挥了重要作用。从这个意义上说,中国的农业现代化转型与全球农政转型有同频共振之处。

不过,中国的农业现代化转型更具有特殊性。中国当下的农业转型并不是以建立工业体系为目标,而是要解决数量众多的小农户的现代化问题。中国工业体系在人民公社时期已经建立,国家通过推动农业的集体化,为工业化提供了巨大的支持,此过程并没有以农业的资本主义转型为基础。今天中国农业的转型发生在工业体系已经建立、城市工商资本过剩的背景下,因此中国的农业转型在很大程度上受到资本下乡的推动。

问题在于,这种由资本主导的农业现代化对小农户的排斥远胜于带动。如前文所述,中国农业现代化既要解决农业问题,也要解决农民问题。一方面,在生产力不断进步的情况下,农业规模经营已经是大势所趋,但在土地细碎化的背景下,仅凭单家独户的小农户很难实现规模效益。另一方面,在资本不断向农业领域渗透的情况下,分散的小农户难以靠自身力量来抵御资本的入侵。在大国小农的国情下,中国还有大量需要依靠农业来维持生计的小农户,如何在农业规模化的过程中保护他们的利益,同时使他们与先进生产力对接,确保国家粮食安全,是中国农业现代化要解决的难题。从发达国家的农业转型历史来看,由于资本是其农业转型中的主导力量,在这一转型过程中,小农户或走向了无产化,或不得不受到剥削。但作为全球少有的几个仍然坚持土地公有制的国家,中国在土地集体所有制的基础上,有可能探索出一条不同于资本化农业的农业现代化路径^[10](P185-192)^[11](P163-172),这条路径以集体统筹为基础、以小农户的组织化为核心。

也就是说,尽管资本力量的影响在中国农业转型中也十分明显,但中国因为有社会主义革命的历史,因而在农业现代化道路的探索中出现了一些不同于资本化道路的实践。本文将分析当前中国农业规模经营的特征及小农户的处境,再考察以集体统筹为基础的农业规模经营路径,最后在重新理解村社集体的基础上,讨论中国式农业现代化的内在动力。

二、资本驱动型农业规模化的现状及后果

中国当前的农业规模化主要有两条路径,一种是以土地流转为基础的土地规模化,另一种是以农业社会化服务为基础的服务规模化。前者建立在土地集中的基础上,后者则通常不涉及土地流转,服务主体主要通过为农业生产者提供服务来获取收益,这类服务包括农机作业服务、植物保护服务、农业技术服务、农产品储存和加工服务等。从当前的实践来看,这两种农业规模化主要都是由资本所推动的。

(一) 土地规模化与小农户的退出

根据官方数据,2021年全国家庭承包地流转面积超过了5.55亿亩,占确权承包地的三分之一以上。根据《中国农村政策与改革统计年报(2021年)》的数据计算,到2021年,全国已经有6个省(自治区、直辖市)的土地流转面积占家庭承包耕地面积的50%以上^[12](P15-16)。土地流转的发生既受到政府政策的推动,也受到城市工商资本过剩的影响。近年来,下乡资本经历了一个大浪淘沙的过程,很多企业、种植大户因预料之外的自然风险、市场风险或劳动力管理问题而亏损,不得不退出了农业规模经营。不过,也有一些规模经营主体能通过及时调整经营策略而盈利。

经营成功的工商资本通常是农业生产的上游或下游企业,例如农资厂商或农产品仓储、加工和销售企业,农业种植或养殖环节的收益并不是他们的主要盈利点。这类企业流转土地的动力是希望通过控制生产环节,来确保自己在上游或下游环节的获利。例如,由于近年来农资销售行业的竞争过于激烈,一些农资企业希望通过流转土地来确保自己的农资销售,他们往往通过承接地方政府的农业现代化示范等项目来获得政策支持,同时借助地方政府和基层组织的力量来流转土地。一些企业在流转土地后也尝试过自己购置农机、雇工经营,但在经营失败后很快调整了策略。常见的做法是,这类企业将所流转的土地分成大块,原价转包给当地的家庭农场主,并要求这些家庭农场主购买该企业提供的农资。对

于这些家庭农场而言,仅靠自己来流转成片的土地并不容易,从上述企业转包土地是获得成片土地的捷径,因此他们愿意接受企业的条件。对于上述企业而言,只要能将土地转包出去,他们就可以获得农资销售方面的稳定收益,而不用承担风险^[13](P92-112)。此类采取分包制的形式来进行土地规模化经营的企业并不少见^[14](P70-72)。

这类资本下乡发生在农业上游和下游产业产能过剩的背景下,农业上游或下游企业流转土地的目的是为了销售农资,或控制农产品货源。控制土地,却又不直接介入生产,可以使企业以最小的成本,控制农业产业链上利润最多的环节。同时,为了尽可能减少交易成本,这些企业通常会通过重新分包土地来重塑农业生产主体,用数量较少的种植大户来替代数量众多的小农户。不过,在这种情况下被吸纳进资本的产业链中的种植大户,实际上也被锁定在了农业种植(或养殖)环节,无法涉足利润更高的环节,同时还承担着农业生产中的自然风险。这些种植大户通常是农村青壮年劳动力,他们有进城务工的机会,因而劳动力的机会成本较高,他们对农业收益的期待是以进城务工收入为参照的。由于单位面积收益有限,这些种植大户也只有通过扩大经营规模来增加收益。其后果是村庄中无法外出务工的弱势小农户被迫退出了农业生产。农业中的收益是有限的,资本通过控制农业生产的上游或下游分走了一部分,又通过将土地集中到种植大户手中,而使剩下的农业收益集中到种植大户手中。不同研究者都发现,缺乏话语权的小农户在工商资本下乡的情况下不断被边缘化^[15](P5-26)^[16](P74-81)。问题就在于,这些被排挤出去的小农户恰恰是农村中最需要农业收益的群体。

(二) 服务规模化与小农户的边缘化

农业社会化服务被看作是促进小农户与现代农业有机衔接的桥梁,小农户可以在保留土地经营权的情况下,购买一个或多个环节的生产服务,服务组织则通过集中连片作业来实现规模经营。农业生产活动的外包常常被认为有利于保持小农家庭经营的完整性^[17](P29-33),可以防止小生产者被“硬挤出”。在农业社会化服务市场,最活跃的主体是农机作业服务组织、农资经销商、农产品加工企业等,在农机、农资、农产品销售行业的激烈竞争下,这些服务主体有强烈的动力来与农业生产者建立联系,从而占领市场。在这个意义上,市场化的农业社会化服务也主要是资本主导的。

农业社会化服务被作为推动小农户与现代农业发展有机衔接的主要途径,因此已有研究大多关注不同社会化服务主体如何带动小农户^[18](P1-7)^[19](P106-114)。不过,农业社会化服务的发展是与农业生产的规模化同时发生的,随着规模经营主体的数量不断增多,农业社会化服务体系也正在发生重塑,因为规模经营主体的服务需求与小农户有明显的差异。为了回应规模经营主体对资金垫付、服务质量的高需求,农业社会化服务也越来越走向专业化、规模化。在农机作业服务领域,面向小农户服务的兼业化服务主体正在被淘汰,规模化服务主体对接规模经营主体的局面正在形成。在土地细碎化、小农户决策分散化的情况下,规模化服务主体对接小农户的服务成本很高,因此社会化服务的规模化也加速了小农户的退出。在农资供应和技术服务领域,同样的转型也在发生。当农业社会化服务体系围绕种植大户的需求发生重塑时,小农户会被这个新的服务体系所排斥。

与此同时,小农户的很多服务需求,例如对细碎土地的整合、农田灌溉、公共技术服务的需求,往往很难靠市场化的服务主体来提供,因为这些服务不创造利润。如果不刻板地将农业社会化服务理解为市场化服务,那么上述公共服务也应被纳入社会化服务的范畴。小农户的这些公共服务需求,目前主要是由村集体和基层组织来供给的,如果这些公共服务需求都能得到满足,那么小农户也可以在统分结合的基础上实现规模效益。

总体而言,在资本主导的两种农业规模化路径中,小农户往往处于被动地位。分散的小农户很容易被资本主导的规模经营主体所排斥,也很难与规模化的服务主体有效对接。从这一点上来说,中国小农户面临的困境与第三世界国家小农户面临的困境是相似的。如果中国的农业现代化只有资本化这一条路径,我们很难辨明“中国式”农业现代化与其他国家的不同之处。但中国的土地集体所有制为我们探

索一条不同的农业现代化道路提供了可能性。

三、中国式农业现代化的可能路径

在今天的生产力条件下,农业规模经营已是大势所趋,因此,前文对当前中国农业规模经营困境的分析并非是要反对规模经营,或反对利用先进的农业技术和条件。本文试图讨论,在仍有大量小农户需要依赖农业收入来维持生计的情况下,在以资本为主导的农业规模经营道路之外,中国有可能探索出一条以小农户为主体的农业规模化路径,即以集体统筹为基础的农业规模化。这种规模化路径可能使中国走出一条与发达国家迥然不同的农业现代化道路。不过,要走向集体统筹型规模经营,中国还面临着一些挑战,从国家政策层面来说,这些挑战是可能被化解的。

(一) 小农户组织化基础上的农业现代化道路

从各地的实践来看,以集体统筹为特征的农业规模经营暂时还不多见,不过不同地区都出现了一些对统分结合经营形式的积极探索,这些探索的共同特征是村集体在组织小农户的基础上推动了农业规模经营。这种农业规模化路径可以在实现农业规模经营的同时,尽可能保护小农户的利益,也就是在解决“农业”问题的同时兼顾“农民”问题。集体统筹作用的发挥,至少在以下三个方面推动小农户走向规模化、现代化。

1. 以细碎土地整合推动小农户组织化

在家庭联产承包责任制实施之初,为了确保土地的公平分配,农村地区大多按照土地肥力、水利条件的好坏把土地分成了不同等级的地块。常见的是将土地按好坏分成三类,每户农户可以在三类地中各分得一块。在调研中曾遇到,有的山区村庄在分地时,曾将土地分为七类,每户农户在每类地中都有一小块。这在改革之初的确保证了土地承包的公平性,但此后很多农村家庭因为分家等原因,导致承包的土地进一步细碎化。在1997年土地二轮延包以前,很多地区还在进行定期的土地小调整和大调整,这可以在一定程度上缓解细碎化问题。但在1997年以后,中央政策不再鼓励土地调整。自2013年开始的土地确权,进一步使承包地块固化,也使土地细碎化格局被强化。在农业生产技术不断进步,尤其是农业机械化程度不断提高的情况下,土地细碎化的弊端开始凸显。

在土地细碎化、小农户缺乏组织的情况下,农业企业等资本化经营主体与小农户对接的交易成本很高。为了实现利益最大化,农业企业往往通过培育规模经营主体的方式来整合土地,尽可能避免与小农户打交道,因此小农户很容易被排斥或替代。但对细碎土地的整合并非只有资本主导的土地流转这一种方式,村集体也可能通过践行土地集体所有权的方式来实现土地整合。

2019年,笔者在安徽省C县调研时,发现当地在土地确权时采取了“虚拟确权”的方式,即以确权确权不确地的方式来进行土地确权。村集体确保每户农户的承包地面积不变,但具体地块不确定。这种方式使村集体在整合全村地块的同时,也不改变农户的承包权。在整合土地的基础上,村集体将土地划分为两大片区,一片是流转区,一片是自种区。在征求农户意愿的基础上,村集体将选择流转出土地的农户承包地集中在一个片区,将选择自己种地的农户承包地集中在另一个片区。这种土地整合带来了四重效果。

一是对小农户利益的保护。对于仍然需要农业收益的小农户,村集体为他们划出了一片土地,让他们有地可种。不仅如此,在重新划分土地给小农户耕种时,村集体也有意识地将每户小农户的承包地整合成一整块,以使小农户的耕作更方便。

二是解决了土地连片流转时的“插花”问题。经过整合后,“流转区”的土地可以连片对外流转,不会出现“因一部分小农户不愿意放弃耕种,而导致整片土地都无法流转”的情况。同时,村集体内部也约定,本村村民享有优先流转土地的权利,在本村村民承包和流转后如果仍有剩余土地,可以对外流转。这也为本村村民留下了发展空间。

三是在基层组织和村集体的统筹下,村民可以组织起来与种植大户协商土地流转价格。在粮食价格上涨时,村民代表、村“两委”、种植大户、粮食收购企业会共同协商,提高流转费;当粮食价格下降时,种植大户要求降低流转费,村民也可以在共同协商的基础上尽可能保护自己的利益。这种集体协商是个体化的村民难以实现的。

四是村集体可以根据小农户的需要,灵活调整两大片区的界限。例如,一些村民原本在外务工,但因年龄渐长而难以找到工作,他们只要提前向村集体申请,村集体就可以提前做规划,调整流转区和自种区的面积,确保返乡村民有地可种。同理,一些小农户原本选择了自己种植土地,但因身体原因无法再耕作,也可以交给村集体,村集体可以扩大流转区,缩小自种区。这使小农经营与规模经营可以并行,而不会出现小农户被排斥的情况。

C县的案例有两方面的突出特征。一是村集体在土地的“虚拟确权”中,践行了土地集体所有权,重新对土地进行了整合和发包。二是通过对土地的整合,村集体也将村民组织了起来,使村民可以有组织地与种植大户进行协商谈判。这种整合细碎土地的方式最大限度地保护了小农户的利益,小农户没有被规模经营主体排挤出去,同时还有逐步积累、发展成规模经营主体的空间。类似的探索还有湖北省沙洋县的“按户连片”实践^[20](P74-114)、江苏省射阳县的“联耕联种”实践^[21](P101-111)等,这些实践都试图解决土地细碎化问题,帮助小农户有组织地对接市场服务主体。

上述案例是粮食作物种植区的探索,在经济作物种植区也有类似的探索。在设施农业种植区,土地细碎化也带来了问题。以山东省寿光市为例,当地自20世纪90年代初就开始推广大棚蔬菜种植,当时老百姓主要在自己家的承包地上建大棚。随着生产技术的进步,农户需要不断升级大棚,才能提高蔬菜的品质和产量。建设新式大棚需要占用更多土地,但由于当地大部分土地上都已经建设了大棚,在进行旧棚改造时,农户往往需要和多个农户进行协商,只要其中一户不同意流转土地,旧棚升级就无法实现。在这种情况下,当地仍有少数村庄通过集体统筹实现了旧棚改造。在征集小农户意愿的基础上,村集体分批次、分片区从小农户手中“返租”土地,再进行整合和重新规划。这种整合让有意愿进行大棚升级的小农户可以在规划区内新建大棚,承包地在规划区内但暂时不愿新建大棚的小农户也可以通过旧棚互换的方式,与规划区域外的农户置换旧棚,从而继续在规划区外种植^[22](P52-62)。大棚的升级意味着更高的资金投入,可以看作集约化和规模化的一种形式,从这个意义上说,村集体通过推动分片区的土地整合,也在推动小农户走向规模化、现代化。在设施农业种植区,类似的案例并不少见。在陕西一个种植大棚冬枣的县,村集体也通过对土地的整合、对公共设施的建设和对村社组织的动员,让小农户实现了从传统农业向“新农业”的转型,实现了以小农户为基础的农业规模经营^[23](P2-14)。

这些案例的共同特点是,村集体在整合细碎土地的过程中发挥了关键作用,村集体之所以能发挥作用,根本条件是土地集体所有制。以村集体为主导的土地整合,展现了一条不同于以资本为主导的土地规模化路径。

2. 组织小农户对接公共服务

对小农户而言,走向现代化并不意味着只有转型成规模经营主体这一条路径。小农户与现代农业发展有机衔接的内涵是小农户生产能力的提高,这一点也可以通过村集体高效率地为小农户供给公共品来实现。

在农村税费改革以后,很多地区的村集体不再以服务农业生产为主要工作内容,也失去了对农民的组织动员能力,这带来了农村水利灌溉、农业技术推广等方面的“最后一公里”问题^[24](P263-272),小农户难以获得这些公共服务,这也限制了小农户的生产能力。在为农业生产提供公共服务方面,国有农场的实践提供了有意义的参考。国有农场在20世纪80年代初也实行了土地承包的改革,形成了“大农场套小农场”的经营体制。尽管由于国有农场的土地面积更大,其“小农场”的规模往往比农村地区的小农户经营规模大,但国有农场与小农场的关系,与农村地区村集体与小农户的关系也有相似之处。

以黑龙江和湖北的国有农场为例,两省的农垦集团从农场管理局、办事处(或称“农场”,相当于农村的行政村一级)到生产队(或称“连队”“工作站”,相当于农村的村民小组一级),都设有体系健全的农业技术推广和水利灌溉等部门,在连队一级也设有专门的农技员、水利员等。这使农场可以高效为种植户提供水利灌溉、新技术和新品种推广等服务。例如,在水利灌溉方面,湖北农垦的一个办事处设有专门的排灌站,该站共有8名工作人员,分别负责机械维修、电泵管理等;各生产队则负责管理本队的泵站。灌溉时,由排灌站将水放到主干河沟中,生产队水利员再将水从河沟抽到队内的沟渠中,供种植户灌溉。排管费用如电费、设备维修费、水利员工资等,由水利员向种植户收取^[25](P4-13)。在农场的统筹安排下,农场种植户可以低成本地获取高效的灌溉服务。这种公共服务是单家独户的种植户无法自己获取的。正是有了农场的“统”,种植户的“分”才能更便利。这类公共服务是今天农村地区的小农户很难获得的。由于国有农场的土地是国家所有,农场种植户有义务每年向农场缴纳土地承包费,农场也有责任为种植户提供相应的公共服务。在权责均衡之下,国有农场可以有组织地为种植户提供服务。

国有农场的统分结合实践对农村地区的启示在于,农村地区的小农户面临的农田灌溉、农技服务的“最后一公里”问题,可以通过重建村集体与村民之间的权责均衡关系来实现。在近些年的改革中,农村地区的村集体权利不断被弱化,例如村集体无法调整土地、不能向村民收取任何费用等,其结果是村集体既无能力、也无动力来为小农户提供服务。问题在于,如农田灌溉等问题是一家一户的小农户不好办、办不好的事情,如果公共服务供给不足或供给质量不高,小农户的生产将面临多重不便,遑论与现代农业有机衔接。不过,在近几年的中央文件中,村集体经济组织也被列为农业社会化服务主体之一。村集体经济组织也许可以通过提供有偿服务的形式,重建与小农户之间的权责均衡关系,将小农户组织起来统一对接公共服务部门,让小农户可以低成本地获取基本的公共服务。

3. 组织小农户对接市场化服务

如前文所述,随着规模经营主体的增多,农业社会化服务体系也在发生规模化、专业化转型,服务组织更倾向于与规模经营主体对接,而不愿意给分散的小农户服务。在这种情况下,一些地区探索了将小农户组织起来对接市场化服务的途径。

在粮食作物种植区,要让分散的小农户与规模化的农机作业服务主体对接,首先需要将细碎土地进行整合。将细碎土地整合起来,本身就是对小农户的一种组织,一旦实现了土地整合,这些地区的小农户对接市场化服务就相对容易。例如,在江苏省射阳县,在地方政府、基层组织和村集体的共同推动下,在农民自愿的基础上,当地通过破除田埂的方式解决了土地细碎化的问题,使原本细碎的耕地能连片。在此基础上,村集体还联系了农机作业服务组织来为小农户提供服务,实现了在小农户耕种基础上的“联耕联种”^[21](P101-111)。尽管此类实践是以小农户为主体,但小农户在对接规模化服务的基础上也实现了规模经济。

在经济作物种植区,小农户虽然不面临与大型农机服务组织对接的难题,却常常在技术服务、农产品销售时遇到困难。一般情况下,这些问题是由小农户自己解决的,但一些地区也探索了由集体统一购买技术服务、统一组织销售的方案。2022年,笔者在河南省D县调研时发现,一些村庄在精准扶贫过程中,从粮食作物种植转向了经济作物种植,形成了一些蜜瓜种植、葡萄种植等专业村。由于村民大多缺乏经济作物的种植经验,因此很多村庄在村民自愿参与的原则上将村民组织了起来,共同购买技术服务。他们从山东省寿光市聘请了技术专家,这些专家或驻村指导,或定期来村指导,使村民在作物生长的关键期可以获得技术服务。技术服务费由村集体统一向村民收取,村民或按大棚数量或按实际种植面积来分摊费用。假如没有村集体的组织,村民个人很难支付聘请技术专家的费用。除此之外,一些村集体还将村民组织起来统一销售。村集体承担起了农产品经纪人的功能,负责集货、对接外来农产品收购商、调解村民与收购商之间的矛盾等。村集体将作为经纪人的佣金(或称“代办费”)——在葡萄销售中为0.2元/斤——让渡给了村民,让村民可以以高出市场价0.2元/斤的价格销售葡萄。统一销售农产品

不仅可以使村民获得更高的收益,也让他们在与外来收购商谈判时有更高的博弈能力。技术服务、农产品销售服务都是常见的农业社会化服务,但分散的小农户往往难以获取,或需要以较高的成本来获取这些服务。村集体通过将小农户组织起来,使他们可以低成本地使用这些服务,实现规模经济。

从上述案例来看,小农户并不是天然难以实现规模经济,阻碍小农户与社会化服务主体对接的是小农户的组织化程度太低。在各地的探索中可以看到,如果村集体可以发挥统筹作用,小农户也可以在组织化的基础上与市场化服务主体对接。

除了上述三个层面外,村集体还可以在组织小农户的基础上对接国家资源。在中国农业走向现代化的过程中,除了各类市场主体十分活跃外,国家为支持农业现代化的发展也提供了大量的资源。然而,分散的小农户也难以对接国家资源。一个典型的例子是,在土地整理项目中,组织程度更高的国有农场对接国家资源的能力比农村地区更高^[26](P186-196)。在国家资源下乡的背景下,将小农户组织起来,也是小农户借助国家资源走向现代化的条件之一。

对小农户而言,实现现代化并不是只有被纳入资本主导的农业规模化体系中这一条道路。从已有的实践来看,被卷入资本化农业体系的分散小农户往往处于被动地位,他们通常被锁定在利润较低的种植或养殖环节,没有机会在农业中获得积累,无法实现自身的规模化转型。但在中国,土地集体所有制仍然被作为各类改革的底线,这使很多地区能在践行土地集体所有权的基础上创新性地探索规模经营。尽管这些探索在实践中仍然只是少数,但上述案例的存在表明这种以小农户组织化为基础的农业规模经营路径是可能的。

(二) 集体统筹式农业现代化的条件

从上述案例来看,土地集体所有制是村集体能发挥统筹作用的根本条件。正是这一独特制度,使中国的村社集体迥异于东亚地区的小农村社。如果对比同为小农村社体制的日本,可以看到,中国的村社集体与日本的小农村社有明显差异。在日本,农民拥有小块土地所有权,小规模经营具有很强的刚性,这使农业规模化成为日本农业现代化的一大难题^[27](P14)。土地权利的刚性,加上地块小而分散,意味着将土地整合起来非常困难。从1990年到2010年,尽管日本拥有土地的非农户数量从77.5万户增加到137.4万户,其占农户总数的比例从10%提高到27%,但非农户数量的增加并没有带来土地经营规模的扩大。从1960年到2005年,日本水稻种植户的规模仅从11.55亩增加到了14.25亩^[20](P180)。在中国,由于农户只有承包权,因而作为所有权主体的集体可以在劳动力外流的情况下,相对灵活地配置土地,从而使中国的规模经营可以更快发展起来。

从全球范围内来看,有大量小农户、存在小农村社共同体的国家并不少见,在东亚地区尤其明显。如果仅从社会文化意义上理解中国的小农村社,那么它和东亚地区的小农社会并没有太大差别。村庄作为一个以血缘或地缘为纽带而建立起来的共同体,守望相助、人情往来都是基本的交往原则。但经历过社会主义革命的中国,其小农村社更重要的特征是“村集体”,它不仅具有社会意义,更具有政治和经济意义^[11](P164-165)。在土地集体所有制基础上,中国的村社集体呈现出“政经合一”的特征,这一特征使集体发挥统筹作用成为可能。

不过,以集体统筹为基础的规模经营形态目前总体而言还比较少见,主要是因为缺少一些条件。要充分发挥集体的统筹作用,从村庄层面而言,需要能人村干部的带动,从制度层面而言,需要国家和地方政府的支持。前一个条件具有一定的偶然性,后一个条件则与政策导向和制度设计有关。从政策安排上看,近年来中央和地方大力扶持的仍然是各类新型农业经营主体,对集体统筹下的农业规模经营实践的引导和支持仍比较有限。同时,在制度设计上,农村实行“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”,是宪法所规定的;但从村社集体发挥统筹作用的实际情况来看,这种实践未能大范围开展,与近年来集体的土地权利不断弱化、农民的土地权利不断强化有关。无论是在1998年前后土地二轮延包时,中央对承包地调整的限制,还是从2016年开始的全国土地确权,都强化了农民土地承包经营权的物

权性质,这使集体的土地权利受限^[10](P187-188)。在农村税费改革以后,村集体也不再向村民收取费用。在这种情况下,村集体对村民只有责任、义务,而缺乏对应的权利,这种权责不均使村集体很难真正发挥统筹作用。

集体的土地权利是其发挥统筹作用的基础。中国的村社集体不仅是以行政村为单位的基层自治组织,也是一个经济组织,这种“政经合一”的特征,为村集体发挥统筹作用提供了两个有利条件。其一,作为土地所有权主体,村集体有权调用集体土地资源。正是因为这个条件,村集体才能对细碎土地进行整合,并在整合土地的过程中将小农户组织起来。尽管在实践中,要做到这一点并不容易,但这个制度基础为村集体统筹管理土地提供了可能。其二,在践行土地集体所有权基础上,村民自治制度所赋予的政治资源也可以被激活。管理集体资产,本身就是农村基层治理事务的一部分,围绕集体土地的管理、分配而形成的一系列利益博弈,正是村民自治的主要内容。对土地的置换、整合,都涉及村社内部利益的调整和再分配,村民自治的各项原则可以在其中发挥作用。在整合土地的过程中,当遇到意见分歧时,集体内部可以用民主集中制原则进行表决,这有助于化解土地整合中的矛盾。然而,当集体的土地权利受限时,村集体就面临着既无动力、也无能力对小农户进行组织的问题,要突破这个困局,需要赋予集体更多的土地权利。

近年来中央的两项工作部署可能为破解这一困局提供了机会:一是中央不断强调要发展新型农村集体经济,二是村集体经济组织被列为农业社会化服务的主体之一。对于中国中西部的大部分地区来说,村庄中的产业只有农业,因此要发展集体经济只能依托农业生产。对村集体经济组织来说,提供社会化服务可能是少有的能获取收益的选项之一。农业社会化服务就是要促进小农户与现代农业有机衔接,将新技术、设备、组织形式导入小农户生产中,村集体通过发挥统筹作用,从不同层面将小农户组织起来,也应该被看作农业社会化服务体系的一部分。因此,如果不僵化地理解农业社会化服务,那么前文所述村集体对土地的整合、组织小农户对接公共服务和市场化服务,都可以看作社会化服务的内容,这种社会化服务可以看作“集体统筹型服务”。在壮大集体经济的压力之下,村集体经济组织有可能重新承担起农业中的统筹功能,通过为小农户提供有偿服务来获取集体经济收益。对集体经济组织而言,收费的主要目的是让村集体与小农户之间建立权责均衡关系,同时也补偿村集体的组织成本。只有在村集体既有提供服务的责任,也有获取收益的权利时,村集体对小农户的组织才具有可持续性。值得指出的是,不同于市场化服务组织,村集体经济组织提供社会化服务并不以利润最大化为主要目标。作为“政经合一”的组织,村集体经济组织与村民之间不只有经济关联,还有政治关联。因此当村集体作为社会化服务主体发挥作用时,经济利益并不是其全部的考量,村社共同体内部的秩序和公正也是其追求的治理目标,正是在这一前提下,小农户可以得到一定的保护。从这个意义上说,通过让村集体经济组织参与农业社会化服务,可以在今天重建村集体与小农户之间的权责均衡关系,从而使村集体可以发挥统筹作用,发展出以小农户为基础的农业现代化路径。在上述两项重要政策的推动下,村集体发挥统筹作用的能力可能被激活。

从中国的农业规模经营实践来说,集体统筹作用的发挥,是对“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”的新探索。小农户的“分”户经营已经有多年的实践,过度分散化也导致了土地细碎化、小农户组织化程度低等问题。在农业生产水平不断提升的情况下,这种“分”户经营与不断提高的生产力水平已经出现了不匹配,使小农户与现代农业有机衔接出现障碍,因此需要为村集体发挥“统”筹作用创造条件。对中国而言,以集体统筹为基础的农业规模经营道路,正是在探索“统分结合的双层经营体制”的新内涵。

四、结论

从全球农业转型的历史来看,西方国家的农业现代化通常与这些国家的工业化转型紧密相关,农业

的现代化转型是为了服务于这些国家的工业化建设。但对中国而言,农业现代化转型发生在工业化的中后期,发生在城市工商资本过剩的背景下,因而中国的农业现代化与先发工业国有明显的差异。在大国小农的国情下,在仍有大量小农户需要依靠农业来维持生计的情况下,中国农业现代化要解决的主要问题是,如何在农业资本化的背景下保护小农户的利益,同时使他们与先进生产力对接,保证粮食安全。本文指出,在土地集体所有制这一底线制度下,各地已经探索了一些不同于农业资本化的农业现代化实践。

当我们讨论农业现代化时,出发点常常是小农经营存在很多弊端,需要被改造。在中国的主流话语中,改造小农经营的方式通常是由新型农业经营主体来带动小农户,或由农业社会化服务主体来衔接小农户。但这两类主体都是市场化主体,从市场地位来说,小农户处于弱势地位,很难与这两类主体进行平等的利益博弈。因此当这两类主体与小农户对接时,小农户往往处于被动地位,被锁定在利润低、风险高的环节,缺乏发展机会。值得注意的是,在土地集体所有制之下,一些地区也探索了在保护小农户基础上的农业规模化实践。在这些地区,村集体发挥了统筹作用,通过对细碎土地的整合,或通过小农户组织起来对接公共服务或市场化服务,形成了以小农户为基础的农业规模经营。

不过,虽然土地集体所有制为这条道路探索提供了制度基础,但由于近年来村集体的权利不断弱化,在权责不均衡的情况下,村集体发挥统筹作用的空间是受限的。要发展以保护小农户为基础的农业现代化,就需要为村集体的统筹经营提供条件。从这个意义上说,中国式农业现代化是一个道路选择的问题。仅从农业生产效率上来说,资本主导的农业现代化在中国并非不可行;但在当前仍有大量小农户需要依靠农业收益的情况下,中国的农业现代化就既要解决农业问题,也要解决农民问题,因此以集体统筹为前提的农业现代化道路探索就十分重要。以小农户组织化为基础的农业现代化,是在新形势下对统分结合的双层经营体制的探索,也将是中国式农业现代化不同于他国的独特创新。

参考文献

- [1] 习近平.论“三农”工作.北京:中央文献出版社,2022.
- [2] 国家统计局农村社会经济调查司.中国农村统计年鉴:2022.北京:中国统计出版社,2022.
- [3] 国家统计局人口和就业统计司.中国人口和就业统计年鉴:2022.北京:中国统计出版社,2022.
- [4] 陈义媛.农业现代化的区域差异:农业规模化不等于农业现代化.理论月刊,2023,(4).
- [5] 卡尔·考茨基.土地问题:上册.岑纪译.上海:商务印书馆,1936.
- [6] 列宁全集:第3卷.北京:人民出版社,2013.
- [7] E. Preobrazhensky. *The New Economics*. trans. P. Brian. London: Oxford University Press, 1965.
- [8] T. J. Byres. *The Agrarian Question, Forms of Capitalist Agrarian Transition and the State: An Essay with Reference to Asia*. *Social Scientist*, 1986, 14(11/12).
- [9] 陈锡文.当前农业农村的若干重要问题.中国农村经济,2023,(8).
- [10] 贺雪峰.乡村振兴与农村集体经济.武汉大学学报(哲学社会科学版),2019,(4).
- [11] 王海娟,胡守庚.村社集体再造与中国式农业现代化道路.武汉大学学报(哲学社会科学版),2022,(4).
- [12] 农业农村部政策与改革司.中国农村政策与改革统计年报:2021年.北京:中国农业出版社,2022.
- [13] 陈义媛.资本下乡:农业中的隐蔽雇佣关系与资本积累.开放时代,2016,(5).
- [14] 徐宗阳.资本下乡的社会基础——基于华北地区一个公司型农场的经验研究.社会学研究,2016,(5).
- [15] 全志辉,温铁军.资本和部门下乡与小农户经济的组织化道路——兼对专业合作社道路提出质疑.开放时代,2009,(4).
- [16] 吴重庆,张慧鹏.以农民组织化重建乡村主体性:新时代乡村振兴的基础.中国农业大学学报(社会科学版),2018,(3).
- [17] M. Igata, A. Hendriksen, W. J. Heijman. *Agricultural Outsourcing: A Comparison Between the Netherlands and Japan*. *AP-STRACT: Applied Studies in Agribusiness and Commerce*, 2008, 2(1).
- [18] 孔祥智,穆娜娜.实现小农户与现代农业发展的有机衔接.农村经济,2018,(2).

- [19] 苑鹏,丁忠兵.小农户与现代农业发展的衔接模式:重庆梁平例证.改革,2018,(6).
- [20] 王海娟.地尽其利:农地细碎化与集体所有制.北京:社会科学文献出版社,2018.
- [21] 贺雪峰.保护小农的农业现代化道路探索——兼论射阳的实践.思想战线,2017,(2).
- [22] 陈义媛.小农户的现代化:农业社会化服务的组织化供给机制探讨.南京农业大学学报(社会科学版),2023,(5).
- [23] 陈靖,冯小.农业转型的社区动力及村社治理机制——基于陕西D县河滩村冬枣产业规模化的考察.中国农村观察,2019,(1).
- [24] 贺雪峰.最后一公里村庄.北京:中信出版社,2017.
- [25] 陈义媛.小农户与现代农业有机衔接的实践探索——黑龙江国有农场土地经营经验的启示.北京社会科学,2019,(9).
- [26] 贺雪峰.农民组织化与再造村社集体.开放时代,2019,(3).
- [27] 范建刚.工业自主发展与国家支持保障.北京:中国社会科学出版社,2010.

Coordinated Management of Rural Collectives And Chinese Agricultural Modernization

Chen Yiyuan (China Agricultural University)

Abstract Studies on agricultural modernization normally focus on large-scale agricultural development. In order to understand the uniqueness of Chinese agricultural modernization, it is necessary to place it in comparison with other countries. The agrarian transformation in developed countries lays the foundation for their industrialization, while Chinese agricultural modernization takes place in the mid-later stage of her industrialization when there is a surfeit of industrial and commercial capital. Therefore, the transformation of Chinese agricultural sector is driven by "capital flowing to the countryside". There are two pathways of scaling-up in agriculture in China: one through the centralized management of land and the other through provision of contracted agricultural services. Since both pathways are dominated by capital, small agricultural households are underprivileged and locked in sections with low profits and high risks. There are still large numbers of small agricultural households whose subsistence depends exclusively on agricultural income, therefore, Chinese agricultural modernization needs to protect those households in its pursuit of large-scale management and food security. Under the collective land ownership, some regions in China have developed practices of agricultural scaling-up with small households secured. Rural collectives achieve economies of scale through centralized management of scattered land plots, or through organizing small households to access public or market services. A scaled-up agriculture that is based on organized small households will be a unique innovation in Chinese agricultural modernization, which is a matter of choice of paths. To develop agricultural modernization based on organized small households will need to leave space for coordinated management of rural collectives.

Key words rural collectives; coordinated management of rural collectives; small agricultural households; agricultural modernization; capital flowing to the countryside; socialized service system for agriculture

■ 作者简介 陈义媛,中国农业大学人文与发展学院副教授,北京 100083。

■ 责任编辑 李 媛