



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

陈义媛

(中国农业大学 人文与发展学院, 北京 100083)

[摘要] 国有农场“统分结合”的土地管理实践,为讨论小农户与现代农业的有机衔接路径提供了参考。基于黑龙江农垦国有农场的调研发现:农场通过对土地资源的整合化管理,解决了土地细碎化问题;通过对农机购置量的统筹管理,实现了对市场服务的组织化供给;通过设立农技推广站、灌溉站等公共部门并在连队设立相应的管理职务,实现了对公共服务的组织化供给。黑龙江国有农场通过对种植结构的规划和对不同层级管理人员的制度化动员两种方式,实现了对分散种植户的组织化管理。

[关键词] 国有农场 统分结合 小农的组织化 现代农业 土地细碎化

[中图分类号] C915 **[文章编号]** 1002-3054(2019)09-0004-10

[文献标识码] A **[DOI]** 10.13262/j.bjsshkxy.bjshkx.190901

一、研究缘起

2004年以来,历年的中央一号文件都在强调发展新型农业经营主体,中央和地方政府也对各类新型农业经营主体的发展给予了诸多支持。此外,推动农业规模化经营也是国家近年来推进农业现代化的主流思路。党的十九大报告除了继续强调培育新型农业经营主体,还明确提出了要健全农业社会化服务体系,实现小农户与现代农业发展有机衔接的目标,并将之

作为乡村振兴战略的主要内容之一。随后,《农民日报》发文指出小规模兼业农户在相当长的时期内仍会占农业经营者的大多数,没有小农的现代化就没有中国农业农村的现代化,要加强小农户与新型农业经营主体的利益联结。^[1]2018年中央一号文件进一步强调,要促进小农户与现代农业发展的有机衔接,统筹兼顾对新型农业经营主体的培育和对小农户的扶持。

事实上,学界关于农业现代化路径的争论由来已久,主流思路是通过发展新型农业经营主体,推动农业的规模化、集约化经营。研究

[收稿日期] 2019-01-05

[作者简介] 陈义媛(1988-),女,湖北荆州人,中国农业大学人文与发展学院副教授。

[基金项目] 国家社会科学基金青年项目“新型农业经营主体的村庄社会基础”(17CSH071)

指出,农村现状是能人外迁、弱者沉淀,土地应该由规模化的经营主体来耕种,原因有二:首先,他们能带技术和资本下乡;^[2]其次,他们不仅能提高农业生产率,延缓农业从业者老龄化,而且在生产经营、资金获取、市场开拓等方面都更有优势。^[3-4]

反对者则强调,在当前的城市化进程下,农村还有大量暂时无法转移出去的人口,农业为他们提供了就业机会,进城失败的农民也可以将返乡作为退路,因此,小农经济的发展对中国的现代化具有重要意义。^{[5] (P57-69)}不仅如此,从可持续发展的角度来说,小农户的生产也更具有生态可持续性。^{[6] (P81-87)}还有学者强调,中国农业的资本化主要由小农户投资推动,其总量甚至大于国家和农业公司的投资,未来中国农业的发展需要更加注重小农户的能动作用,国家应当给予小农户更多的支持,而不应一味将政策支持向新型农业经营主体倾斜。此外,中国农业正处于人口自然增长减慢、非农就业增加以及农业生产结构转型三大历史性变迁的交汇中,市场化的、种养结合的小规模家庭农业应是中国农业未来发展的方向。^[7-8]如今政策界对小农户现代化的强调,尤其是对小农户在新型农业经营体系中地位的强调,与上述研究者的倡导是一致的。

此外,还有一类研究也从反思主流话语的角度,剖析了近年来新型农业经营主体的发展对中国农业的影响。研究者认为,在农业产业化、规模化的趋势之下,农民正在加速分化,家庭农业也在被改造,并被逐步卷入新的雇佣和权力关系中。^[9-14]这类研究的贡献在于,指出了分散的小农户在直接对接新型农业经营主体时所处的弱势地位。

上述研究或强调发展新型农业经营主体的意义,或强调支持小农户家庭经营的必要性,或指出小农户在对接新型农业经营主体时所处的不利地位,但尚未回答在今天的农业生产力水平下,小农户如何实现现代化的问题。国有

农场“统分结合”的农业生产管理实践为回应这一问题提供了参考。20世纪80年代初期,中央在《关于一九八四年农村工作的通知》中提出,“国营农场应继续进行改革,实行联产承包责任制,办好家庭农场”。^[15]自此,国有农场开始了类似农村家庭承包责任制的改革,通过承包的形式将土地分配给农场职工经营,也称“大农场套小农场”。由于农垦自20世纪90年代初以来已经不再招工,因此现已没有“职工家庭农场”。为与农村“小农户”相区分,下文将农场的农户称为“种植户”。尽管从土地资源占有量上看,农场种植户的经营面积往往大于同一地区普通农户的承包地面积,但以今天的生产力发展水平和农业社会化服务的供给能力来看,农场种植户的土地规模仍然较小。在这个意义上,农场的种植户与农村地区的农户有很多相似之处,国有农场的经营经验可以为思考小农户与现代农业的有机衔接问题提供参考。

二、小农户与现代农业 对接的障碍

在近年来关于新型农业经营主体的研究中,已有不少论及小农户与现代农业的对接问题。一种观点认为,建立在土地流转基础上的规模经营已经发展到了瓶颈期,中国农业在很长时期内仍然要以小规模经营为主,因此应发展合作社以提高小农户的组织化水平,并建立完善的社会化服务体系。^[16]也有研究发现,龙头企业与农民合作社进行联合可以发挥股份制与合作制的优势,解决小农户种植收益低、竞争力不强的问题。^[17]不过,更多研究发现新型农业经营主体在带动小农户的过程中遇到了困境,主要表现在以下方面。

一是小农户的土地细碎化导致其田间管理成本增加,且不利于小农户与农业机械作业等社会化服务对接。小农户在品种选择、耕作安

排上的不统一，加上农户之间的分化，使规模化的农业社会化服务难以有效对接小农户的不同需求。此外，由于小农户各自独立经营，导致他们在生产环节中难以合作，尤其是在农田灌溉等“一家一户不好办和办不好”的公共环节中。^[18-19]二是农业从业者趋于老龄化，接受新技术的效率低下。^[18]三是在农民分化和资本、部门下乡的背景下，合作社在组织农户的过程中容易产生“大农吃小农”问题，使小农被边缘化。^[20]

从上述研究中可知，分散的小农户存在很多弱点，依靠新型农业经营主体来组织小农户还存在诸多困难。要实现小农户与现代农业的有机衔接，首先要解决小农户的组织化问题。此外，需要强调的是，小农户与现代农业的有机衔接不仅包括小农户与新型农业经营主体的对接，还应包括小农户与现代农业技术的对接，以及小农户与国家农业治理目标（如国家在农业可持续发展、食品安全等方面的目标）的对接。国有农场的经验可以为讨论小农户的组织化问题提供参考。

三、国有农场“统分结合”的生产管理实践

农垦诞生于20世纪革命战争年代，新中国成立后进一步发展，在粮食安全、屯垦戍边、支援国家建设方面发挥了重要作用，国有农场是农垦的基本单元。至今，全国31个省市自治区共有35个垦区，1785个国有农场，9316万亩耕地，1413万人口，319万职工。^[21]在所有垦区中，黑龙江农垦、广东农垦是中央直属垦区，实行省部共管；新疆生产建设兵团为中央计划单列的垦区，受中央政府和新疆维吾尔自治区双重领导，其余垦区由省市县管理。

20世纪80年代初的农垦改革中，中央在国有农场中推行了“大农场套小农场”的双层经营体制改革。同时，在推行农村家庭承包责

任制改革时，中央也强调农村集体经济组织实行“统分结合”的双层经营体制。1982年中央一号文件强调“宜统则统，宜分则分，通过承包把统和分协调起来，有统有包”；1983年中央一号文件则指出要兼顾家庭分散经营和集体经营，并指明在联产承包责任制下，“分户承包的家庭经营只不过是合作经济中一个经营层次”。不过，就目前农村地区的实际情况来看，集体经济组织发挥的“统”的职能仍然不够。^[22]

在农垦地区“大农场套小农场”的模式下，小农场在田间管理环节具有较高的自主性，大农场则主要提供具有正外部性的服务。相较于农村地区而言，国有农场在农业生产方面可以发挥更多的统筹功能。从实际生产效率上看，国有农场的粮食单产、机械化率均高出全国平均水平30%左右；在科技贡献率和农业技术的推广方面，国有农场也比农村地区更有优势。^[23]不仅如此，国有农场在促进家庭农场与农业社会化服务的对接上，也有不少实践经验。以下以国有农场的经营管理实践为例，具体阐释此类农场如何灵活地实行“统分结合”。

（一）土地资源的整合化管理：统筹土地发包和种植结构

农村地区由于地块细碎化、种植品种过多、种植时间不一致等问题，小农户在对接农业机械作业等社会化服务方面存在很多困难。但黑龙江垦区的国有农场可以通过统一发包土地来加强农业生产的规划性。农场的“统”筹安排和种植户家庭的“分”户经营可以有机结合起来，形成区域化的种植结构，有利于农场种植户更高效地对接农业社会化服务。

需要指出的是，农场对土地的统一发包以种植结构的规划为前提。在土地发包前，各农场要分区域规划种植类型，有时甚至细化到作物的品种。通过规划，农场形成了区域化种植结构，有效避免了零散种植导致的作物成熟期不同、难以统一收割的问题。在制定种植规划

时,农场会将上级部门的指导意见、种植户的种植意愿以及作物的科学轮作等进行综合考虑。上级部门的指导意见主要来自国家的种植结构调整规划,种植户的种植意愿则主要与上一年的农产品价格有关。除了考虑这两种因素外,农场还会从可持续发展的角度安排轮作,避免重茬(即连续多年种植同一种作物)带来的土壤板结、作物产量下降以及病虫害等问题。在黑龙江旱作垦区,科学轮作的方式是“玉一玉一豆”,即第一年和第二年种玉米、第三年种大豆,每三年为一个轮作周期。

制定好种植结构规划后,农场再进行土地发包,种植户承包地的具体位置通过抓阡来确定。抓阡方式有两种:一是种植户根据种植意愿在相应的区域内抓阡,例如,想种玉米的种植户在玉米地号(农场对每个地块进行编号,称“地号”)里抓阡,想种大豆的种植户在大豆地号里抓阡;二是种植户直接抓阡,如果抓到阡的种植户不愿意种植所规划的作物,可以与别的种植户协商互换。这样的土地发包方式具有充分的灵活性,不仅黑龙江垦区有实践,在其他地区也有类似的安排。比如湖北农垦的三湖农场,由于近年来有些种植户想发展“稻虾共作”这一特色经济,农场在进行种植结构规划时就特意划出了一块土地给这些种植户经营。这既确保了土地的连片化,也不影响其他人种植。通过规划种植结构和统一发包土地,农场实现了对土地资源的整合化管理,避免了土地细碎化问题。

在区域化的种植规划安排下,各农场还可以灵活地统筹其他种植环节。由于提前按区域规划了种植结构,农场内很少出现“插花田”,因此农场可以低成本、高效率地统一整地。在黑龙江垦区,各农场对统一整地十分重视。因为整地时间的统一意味着播种时间的统一,也意味着此后各个环节尤其是收割环节的相对统一,这为农场种植户对接大型农机作业提供了极大的便利。

在黑龙江垦区,尽管各农场的统筹管理逻辑相同,但具体在哪些生产环节进行统筹,不同农场之间也存在差异。以双鸭山农场为例,除了统一规划种植结构外,该农场还实行统一整地、统一供种,甚至对田间管理的细节也做了统一规定,例如不允许使用高残农药,要求保持地边、地头的整洁,禁止焚烧秸秆等。双鸭山农场一位管理人员谈道:

“统”得最多的时候,我们农场实行过“七统一”(统一品种、统一播种、统一整地、统一收割、统一供肥、统一销售、统一核算),但“统”得太多容易有风险,所以后来逐渐减少为现在的“二统一”。(访谈时间:2018年10月2日)

事实上,自实行“大农场套小农场”的承包经营改革以来,农场的统筹实践一直在根据实际情况进行灵活调整。

(二) 市场服务的组织化供给: 统筹农场内部的农机购置

在农村地区,分散的小农户在对接农机作业服务时,常常遇到农忙季节雇不到农机手的问题,特别是在异常天气时,农户之间甚至会因为争抢农机服务产生冲突。而另一方面,从农机手的角度看,由于近年来农机持有量大幅上升,农机作业市场的竞争也日益激烈,不少农机手难以联系到业务,出现农机闲置率过高的问题。在黑龙江垦区,农场对农机购置进行了统筹。这既解决了种植户雇不到农机手的问题,也解决了农机闲置率过高的问题。

黑龙江垦区农场对农机的管理主要遵循两个原则,一是要确保农机持有量与农场土地面积相匹配,二是要为每台农机安排作业任务。第一个原则是保证农机作业服务不至于供不应求,第二个原则是避免农机服务供过于求。不过,农场并不是通过统一购买农机来实现这两个目标,而是通过协调来发挥作用,农机仍由

农场种植户自行购买，并由购机户自主为其他种植户提供服务。北兴农场一位管理人员谈道：

各个连队的农机持有量要与土地面积挂钩，每隔几年，整个农场的机器就会统一更新。在农机更新时，首先由种植户自主申报，如果种植户想购买的农机数量多于实际需要，则由连队队长进行协调，以抓阄的形式决定哪些种植户可以购买；如果出现申报的购机数量少于实际需要情况，农场也会出台相应的鼓励政策。前几年国家在黑龙江推广大型农机具的应用，但由于大型农机具的价格太高，很多种植户望而却步。为了鼓励种植户购置农机，不少农场出台了“买农机带地”的政策，即为购买大马力农机的种植户配套一定面积的承包地，以确保购机户有一定的作业面积。对于这部分承包地，该购机户可享有三至五年的优先承包权。（访谈时间：2018年9月30日）

例如，北兴农场一位种植大户在2015年购买了一台300多马力的收割机，农场为他配套了600亩土地。尽管承包这600亩地也需要缴纳同样的承包费，但他享有这部分土地5年的优先承包权。通过对农机购置的统筹安排，农场除了可以满足种植户的农机作业需求，还可以有效对接国家政策，实现新设备的推广。

农场对农机购置量的统筹是通过两种制度安排来实现的。

第一，在国家的购机补贴外，农场还自行拨出了一部分资金对购机户进行补贴。以黑龙江农垦597农场为例，由于近几年国家对秸秆还田的要求越来越严格，没有秸秆粉碎功能的收割机不再符合作业要求，该农场发起了更新收割机的号召。为了鼓励农机更新，农场在2018年单独拨出了一笔资金用于补贴更新收割

机的种植户。到2018年10月初，该农场投入的农机补贴已经达到600多万元。提供额外补贴是农场调控农机购置量的重要手段。

第二，各连队负责为其内部的农机安排作业任务。在国有农场，种植户在购置农机时是需要各连队队长签字的，如果队长不签字，购机户就不能领取补贴。队长签了字就意味着他们要承担一定的责任，即负责给新增的农机安排作业任务，如果农机购置量过多，队长就无法妥善安排。同时，农场也会对农机手进行一定的约束。北兴农场一位管理人员说：

我们手上有1万亩地，没有这么多地，就约束不了农机手。（访谈时间：2018年9月30日）

农场对农机手的约束是必要的，因为农机手有可能在农忙季节到周边农村去作业，导致农场出现农机供不应求的局面。统筹购置农机可使农场的农机持有量与土地面积大致匹配，不会因机械闲置率过高导致资源浪费，也可以避免不必要的竞争。此外，农场对农机的统筹也有足够的灵活性。由于农场的农机多是大中型机械，在收割季雨水过多、大机器难以进田时，各连队也会统一协调，联系外地的小型收割机来作业。

农场在农机购置上的统筹，对农场其他方面的统筹管理具有重大意义。农机的调度权是农场统一整地的重要基础，只有在统一整地的基础上才有统筹其他环节的可能。农机作业原本是一种市场服务，但农场通过对农机购置量的统一管理实现了对这一市场服务的组织化供给，这既体现了农场在农机总量控制上的“统”，也体现了农机经营方面的“分”。

（三）公共服务的组织化供给：统筹农业技术的推广和农田灌溉

除了市场化服务外，农场也以组织化的方式来供给公共服务，包括农业技术推广、农田

灌溉等。这些公共服务都是农业生产所需，却又是“一家一户不好办和办不好”的事情。在农村地区，小农户接受新技术的低效问题，一直被认为是小农户在现代化过程中的突出弱点。然而，小农户与新技术对接的问题更大程度上是技术推广的组织问题和小农户的组织化问题，而不是小农经营的内在弱点。以农业技术推广为例，农场通过一定的制度安排，可以实现对这一公共服务的组织化供给。

一方面，通过设置专门的技术服务部门，安排专职的技术人员，农场可以良性地对接国家自上而下传播的新技术，并向下推广。以建三江管理局大兴农场为例，该农场在2004年前后建立了科技园区，并为之配套了200亩左右的试验田。科技园区是农场的—个独立部门，除了园区主任外，还有十三四个工作人员，其中，专门负责新品种、化肥、药剂试验的就有六七个人。国家推广的新种子和新农药等，都由园区的技术员先进行试种、试验，然后面向农场种植户进行大田示范。园区—共在农场内设置了4个示范点，这些示范点都设在种植户承包的土地上，由园区提供技术指导，被选中的种植户要进行示范化种植。通常，示范点会设在种植户愿意配合、交通便利的地方，适合参观学习。

另一方面，农场还在连队（作业站）—级设有农业副站长、技术员等职务，他们也是技术推广的重要主体。在科技园区试验田里试验成功的新技术和新品种，主要通过连队（作业站）的农业副站长、技术员等向种植户推广。597农场的一位作业站站长谈道：

现在新技术越来越多，作业站的工作—就是负责推广这些技术。他们今年正在推广的是插秧机侧深施肥技术，这项技术要求在插秧机上安装—个新部件，以实现插秧和施肥同时进行。这样既可以节省30%的化肥用量，又可以节省人工（使用

侧深施肥技术后，可以少施—次肥）。这—新部件原价是2万多元，补贴后的价格是1万多元。（访谈时间：2018年10月4日）

诚然，推广这样的新技术需要农场的农机科、农业科以及作业站管理干部的共同配合，但连队（作业站）—级在其中发挥了关键作用。正是因为连队（作业站）有专门的技术人员向本队（站）农机手宣传这—技术，农场中才没有出现农村地区常见的农技推广“最后一公里问题”。^{[24] (P5)}

事实上，国家推广的新技术、新品种、新设备都可以通过这样的组织化体系传播给种植户，自上而下的技术传播渠道是通畅的。更重要的是，由于农场对种植结构也进行了规划，种植户的农业生产并不是零散的，技术传播的受众需求也相对统一，使技术推广可以更有针对性地进行。

相较之下，农村地区的农技推广机构则面临诸多困境：乡镇—级农技站经费不足；非专业人员占比过高；农技推广工作行政化；激励机制缺失，缺乏对专业人士的吸引力等。^[25]由于农村地区的农技部门属于事业单位，农技人员的收益与当地的农业生产状况并不直接挂钩，所以他们进行技术推广的动力不足；更重要的是，农村基层农技站很难回应分散小农户的多样化技术需求。此外，由于行政村—级已经不再有技术员这样的职位，村组干部也无法承担农技推广方面的宣传工作，因此农村地区农技推广的“最后一公里”问题十分突出。

除了农技推广外，农场统筹提供的公共服务还包括灌溉服务。以湖北农垦为例，该垦区每个办事处（湖北农垦将改制过的农场称为“办事处”）都设有专门的排灌站。排灌站采取以钱养事的方式运作，由办事处管理。在湖北农垦沙湖办事处，排灌站共8个工作人员，分别负责维修机器、开关电泵等，各生产队

(办事处的下级单位,相当于黑龙江农垦的连队或作业站)则负责管理本队的泵站。在排灌季节,排灌站负责将水放到主要的河沟中,各生产队负责组织人力将水从河沟抽到队内的渠道中。生产队的排灌费用,如电费、维修费、管水员工资等,由生产队干部组织种植户按“一事一议”的方式分担。沙湖办事处的书记说:

老百姓的田被淹了直接找我们,这是一家一户解决不了的问题。(访谈时间:2016年10月6日)

农田灌溉和农技推广都是一家一户无法自行解决的问题,需要农场发挥统筹作用。农场提供灌溉服务和农技服务的逻辑十分相似,都是由农场设立专门的机构并辅以连队(或作业站、生产队)干部组织和实施,这样的制度安排实现了农业技术和农田灌溉等公共服务的组织化供给。

从农场的生产管理来看,高度的组织能力和巧妙的组织形式是农场实现“统分结合”经营的基础。通过对土地资源的整合化管理,避免了土地细碎化问题,使种植户得以有效对接社会化服务,这体现了农场对生产者的组织;通过对农机购置的统筹安排,既解决了分散种植户对接农机手的问题,也解决了农机作业的恶性竞争和农机闲置率过高的问题,这体现了农场对社会化服务的组织;通过设立专门的公共服务部门以及在连队设置专职干部,解决了农业技术、农田灌溉等公共服务与种植户的对接问题,这体现了农场对公共服务的组织。

可见,农场统筹解决的都是一家一户难以自行解决的问题,具体的生产管理仍由种植户自行安排,“统”与“分”之间形成了良性配合。值得强调的是,在这样的统筹安排下,国家意志也能在农场得到更有效的贯彻,无论是在种植结构调整、科学轮作方面,还是在新技

术和新品种推广等方面。从这个角度看,农场种植户的现代化程度比农村地区的小农户更高,农场种植户不仅能更有效地对接社会化服务供给主体,也能更好地接受新技术,更能与国家的农业治理目标相对接。农场的农业管理实践,为思考小农户与现代农业的有机衔接提供了参考。

四、小农户与现代农业有机衔接的中介: 小农户的组织化

小农户与现代农业的有机衔接最终要实现的是小农户的现代化,而在小农户与现代农业的对接中,首先需要解决的是小农户的组织化问题。国有农场的“统分结合”实践最重要的启示就在于,农场通过制度化的安排实现了对分散种植户的组织化。这种制度化的安排主要是通过对土地资源的整合和对管理人员的制度化动员来实现的,以下分别对这两种组织机制进行讨论。

第一,通过对土地资源的整合,农场形成了“碎片整理式”规模化,以种植结构规划为切入点实现了对分散种植户的组织化。尽管在土地制度、人均土地资源方面,国有农场与农村地区有明显的差异,但农场实行的也是较为相似的家庭承包经营模式,所以即便农场种植户的种植规模大于农村地区的小农户,但如果他们不组织起来,也容易形成零散的碎片化种植形态。农场通过对种植结构的规划和土地的定期重新发包,解决了土地细碎化的问题,如同磁盘碎片整理一样将土地整合起来,同时保留了种植户家庭的主体性,形成了“碎片整理式”规模化。这种规模化不同于通过土地流转形成的规模化,后者对小农户是排斥的,前者则保留了小农户的生存空间。

与农村集体经济组织相比,农场对土地的实际控制权更强,这是农场可以规划种植结

构、整合发包土地的基础。桂华以“地权合约”的差异来概括农场与农村集体经济组织在土地控制权上的差异。他指出，农场在发包土地时与种植户建立的是对土地债权性质的合约关系，在赋予种植户土地经营权和农业剩余索取权的同时，还保留了在农业生产公共环节的一定权利，这意味着种植户有义务服从农场的统筹安排。此外，农场还通过收取土地承包费的方式保留了对农业收益的索取权，这也激励着农场在农业生产中发挥统筹作用。^[23]也就是说，种植户与农场之间的关系并不仅仅是土地承包关系，农场有统筹管理、提供服务的权利和义务，种植户也有享受农场服务和服从农场安排的义务。

需要强调的是，类似的土地整合实践在农村地区也已出现。例如，江苏射阳地区的“联耕联种”模式，就是在政府引导下，在农民自愿的基础上，集体经济组织通过破除田埂实现农户间的联合，使碎片化的农田得以整合。^[18]又如，湖北沙洋地区的“按户连片耕种”模式，也是在地方政府的引导下，在“不动面积、调整地块”的农地调整基础上，整合分散的产权和细碎的土地，实现对小农户的组织化。^{[26] (P124-180)}这些自发的探索实践和黑龙江农垦的土地经营实践都表明，相较于依靠新型农业经营主体来组织小农户，村集体经济组织或农场管理机构其实更有优势，因为这些组织机构本身就有与农户打交道的诸多机会。

第二，通过对不同层级管理人员（他们是统筹生产服务的主体）的制度化动员，农场可以系统性地供给公共服务，从而实现对分散种植户的组织。农村地区在农技推广、农田灌溉方面的“最后一公里”问题，本质上就是小农户缺乏组织的问题。由于行政村一级缺少组织小农户的主体，基层的农技推广部门、水利部门的公共服务很难对接千家万户的小农户。但从国有农场的管理实践来

看，如果农业技术推广部门和水利部门可以与连队（或作业站、生产队）的农业副站长、技术员相互配合，在公共服务的落实方面就会容易得多。农场的组织结构上，除了设置农业科、农机科等公共部门，农场还在连队（或作业站、生产队）一级设置了农业副队长和农机副队长，他们是落实公共服务的主体。黑龙江农垦 597 农场农业科和农机科的两位科长表示：

农业副站长、农机副站长就是我们的腿。（访谈时间：2018 年 10 月 4 日）

农业副站长、农机副站长与农业科、农机科业务的有效对接，使这些公共服务在连队（或作业站、生产队）一级得以实施。这表明，农场的公共服务部门可以通畅地对接连队（或作业站、生产队）这一下级单位，对承担统筹工作的人员进行制度化的动员。而农村地区的基层政府在供给公共服务时往往是缺少“腿”的作用，这也是导致小农户难以对接公共服务的原因。

值得指出的是，农场管理人员有职业上升的渠道，连队（或作业站、生产队）技术员可以被提拔为队长（或站长），然后从连队干部、管理区干部逐步上升为农场管理干部。职业上升空间对于农场管理人员而言是一种激励。

五、小 结

实现小农户与现代农业发展的有机衔接，最终要解决的是小农户的现代化问题。从已有研究来看，依靠新型农业经营主体来带动小农户，即通过市场化的渠道来推动小农户的现代化，目前还存在不少问题。缺乏组织化的小农户是难以对接新型农业经营主体的。只有将小农户组织起来，他们才能更好地对接新技术、新设备以及国家的农业治理目标。国有农场的农业生产管理实践为探索小农户的组织化路径

提供了有意义的参考。

国有农场在 20 世纪 80 年代初也进行了土地承包经营的改革,形成了“大农场套小农场”的经营体制,这种体制与农村地区的家庭承包责任制有很多相似之处。国有农场在多年的生产管理实践中,践行了“统分结合”的管理模式。通过对土地资源的整合化管理,农场解决了土地细碎化问题,使种植户可以更高效地对接社会化服务;通过对农机购置量的统筹管理,农场实现了对农机作业这一市场服务的组织化供给;通过设立农技推广站、灌溉站等公共部门,以及在连队(或作业站、生产队)设立相应的管理职务,农场也实现了对这些公共服务的组织化供给。农场的“统”筹管理与种植户的“分”户经营实现了有机结合。

更重要的是,农场通过制度化的安排实现

了对分散种植户的组织化。农场一方面通过对土地资源的整合形成“碎片整理式”的规模化,从种植结构上实现了对分散种植户的组织化;另一方面通过对不同层级管理人员的制度化动员实现了对种植户的组织化。

从小农户与现代农业有机衔接的角度看,小农户只有被组织起来,才能在对接新型农业经营主体时更有议价权。在新型农业经营主体快速发展的今天,小农户已经被卷入农业资本积累的体系中,但分散的小农户在面对实力雄厚的规模化经营主体时鲜有议价权。^[27]因此,有必要在农村地区进一步探索以集体经济组织为主体的土地整合实践,使集体经济组织能更有效地将小农户组织起来。同时,也有必要通过国家的介入和一定的制度设计,在农村地区开辟再造统筹主体的空间。

注释:

- [1] 农民日报评论员. 推进小农户和现代农业发展有机衔接 [N]. 农民日报, 2017-11-09.
- [2] 厉以宁. 缩小城乡收入差距促进社会安定和谐 [J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2013 (1).
- [3] 黄祖辉, 俞宁. 新型农业经营主体: 现状、约束与发展思路 [J]. 中国农村经济, 2010 (10).
- [4] 孔祥智. “改革的顶层设计” 笔谈之十二 新型农业经营主体的地位和顶层设计 [J]. 改革, 2014 (5).
- [5] 贺雪峰. 小农立场 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2013.
- [6] 温铁军. “三农” 问题与制度变迁 [M]. 北京: 中国经济出版社, 2009.
- [7] 黄宗智, 高原. 中国农业资本化的动力: 公司, 国家, 还是农户? [J]. 中国乡村研究, 2013 (3).
- [8] 黄宗智, 彭玉生. 三大历史性变迁的交汇与中国小规模农业的前景 [J]. 中国社会科学, 2007 (4).
- [9] Zhang, Q. and J. A. Donaldson. The Rise of Agrarian Capitalism with Chinese Characteristics: Agricultural Modernization, Agribusiness and Collective Land Rights [J]. The China Journal, 2008 (60).
- [10] 陈航英. 新型农业主体的兴起与“小农经济” 处境的再思考——以皖南河镇为例 [J]. 开放时代, 2015 (5).
- [11] 陈义媛. 资本下乡: 农业中的隐蔽雇佣关系与资本积累 [J]. 开放时代, 2016 (5).
- [12] 黄瑜, 郭琳. 大资本农场不能打败家庭农场吗? ——华南地区对虾养殖业的资本化过程 [J]. 开放时代, 2015 (5).
- [13] 孙新华. 农业规模经营主体的兴起与突破性农业转型——以皖南河镇为例 [J]. 开放时代, 2015 (5).
- [14] 严海蓉, 陈义媛. 中国农业资本化的特征和方向: 自下而上和自上而下的资本化动力 [J]. 开放时代, 2015 (5).
- [15] 中共中央关于一九八四年农村工作的通知 [N]. 人民日报, 1984-06-12.
- [16] 孔祥智, 穆娜娜. 实现小农户与现代农业发展的有机衔接 [J]. 农村经济, 2018 (2).
- [17] 郭斐然, 孔凡丕. 农业企业与农民合作社联盟是实现小农户与现代农业衔接的有效途径 [J]. 农业经济问题, 2018 (10).

- [18] 贺雪峰. 保护小农的农业现代化道路探索——兼论射阳的实践 [J]. 思想战线, 2017 (2).
- [19] 陈义媛. 土地托管的实践与组织困境: 对农业社会化服务体系构建的思考 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2017 (6).
- [20] 仝志辉, 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 [J]. 开放时代, 2009 (4).
- [21] CITICS 债券研究. 屯垦戍边, 改革为先——农垦主体债券价值探索 [EB/OL]. http://www.sohu.com/a/229586693_618350.html, 2018-04-26.
- [22] 孔祥智, 刘同山. 论我国农村基本经营制度: 历史, 挑战与选择 [J]. 政治经济学评论, 2013 (4).
- [23] 桂华. 土地制度、合约选择与农业经营效率——全国 6 垦区 18 个农场经营方式的调查与启示 [J]. 政治经济学评论, 2017 (4).
- [24] 贺雪峰. 最后一公里村庄 [M]. 北京: 中信出版社, 2017.
- [25] 孙生阳, 孙艺夺, 胡瑞法等. 中国农技推广体系的现状、问题及政策研究 [J]. 中国软科学, 2018 (6).
- [26] 王海娟, 贺雪峰. 农地细碎化的公共治理之道: 沙洋县按户连片耕种模式调查 [M]. 武汉: 华中科技大学出版社, 2017.
- [27] 陈义媛. 中国农资市场变迁与农业资本化的隐性路径 [J]. 开放时代, 2018 (3).

Practical Exploration of How Small Farming Households Could Organically Link to Modern Agriculture: Experience of Enlightenment from State-owned Farms

CHEN Yi-yuan

(College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University, Beijing 100083, China)

Abstract: The farmland management practice of state-owned farms provides a reference for exploring the mechanism of small households linking to modern agriculture. By the integration of the farmland resources, the state-owned farms have avoided the problems caused by land fragmentation. By coordinating the purchase of agricultural machinery, the state-owned farms could provide the machinery services in an organized way. By setting up the agro-technology extension department and the water resource department, as well as certain positions in the production teams, the state-owned farms could provide the public services in an organized way. These practices have reflected the high organizational capability of the state-owned farms in organizing the scattered agricultural producers. On the one hand, by the integration of farmland resources, the state-owned farms have “defragmented” the producers. On the other hand, by the institutional mobilization of managerial personnel, the state-owned farms have managed to organize the producers.

Keywords: state-owned farms; combination of centralization and decentralization; organization of peasants; modern agriculture; farmland fragmentation