



湖北省学术著作出版专项资金资助项目

· 中国现代农业治理研究丛书 ·

乡村治理与农业发展

贺雪峰

著

乡村治理



本书从新时期农村治理与城市二元关系出发，以“小农问题”理论为切入点，对中国农业在中国现代化发展进程中的地位进行了学理性的阐释，将“小农经济”置于国家政权、乡村社会以及农民生活变迁等诸多因素相关联的“三农”政策语境中，对中国农村的“小农经济格局、农业现代化治理等现实问题中农业与生活的关系



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>



湖北省学术著作出版专项资金资助项目

· 中国现代农业治理研究丛书 ·

乡村治理与农业发展

贺雪峰

著

本书从新时期保护型城
镇化进程中的国家统
一代化和道路的判断及
笔必尚首先回应小农生

活，对中国农业在中国现代
化进程中，并形成了关于农业现
代化小农经营格局，农业现代



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

乡村治理与农业发展/贺雪峰著. —武汉:华中科技大学出版社, 2017. 12

(中国现代农业治理研究丛书)

ISBN 978-7-5680-2853-0

I. ①乡… II. ①贺… III. ①农村-群众自治-研究-中国 ②农业发展-研究-中国

IV. ①D638 ②F323

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 108363 号

乡村治理与农业发展

贺雪峰 著

Xiangcun Zhili yu Nongye Fazhan

策划编辑: 易彩萍

责任编辑: 易彩萍

责任校对: 张琳

版式设计: 刘卉

责任监印: 朱玢

出版发行: 华中科技大学出版社(中国·武汉)

电话: (027)81321913

武汉市东湖新技术开发区华工科技园

邮编: 430223

录排: 华中科技大学惠友文印中心

印刷: 武汉市金港彩印有限公司

开本: 710mm×1000mm 1/16

印张: 15.75

字数: 225千字

版次: 2017年12月第1版第1次印刷

定价: 65.00元

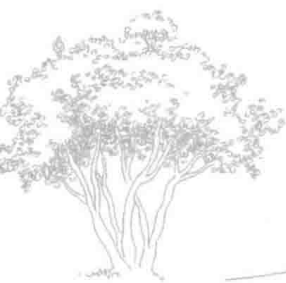


华中出版

本书若有印装质量问题, 请向出版社营销中心调换

全国免费服务热线: 400-6679-118 竭诚为您服务

版权所有 侵权必究



丛书主编 / 贺雪峰

代序： 为谁的农业现代化

中国百年来的赶超梦想就是实现现代化，中国实现现代化当然包括实现农业现代化在内。新中国成立之后，通过以“农业合作化”为主导的社会主义改造，中国重构了农村的生产关系和社会关系。1964年，周恩来总理在第三届全国人民代表大会第一次会议上提出了“四个现代化”的思想，认为“农业现代化是基础，工业现代化是主导，科学技术现代化是源动力，国防现代化是保障”；在1975年召开的第四届全国人民代表大会第一次会议上，周恩来总理再次提出在20世纪末“实现四个现代化”的目标。农业现代化既是中国整体现代化的一个组成部分，同时又是保障中国整体现代化的基础。在20世纪下半叶的中国现代化语境中，农业现代化主要是“农业机械化、水利化、化肥化、电器化”，其中重点是农业生产环节的现代化，即要提高劳动生产率，要增产增收。

进入21世纪，中央重提农业现代化，其中有两个重要方面：一是如何解决小农分散经营与社会化大生产之间的矛盾，二是如何解决小农户与大市场之间的矛盾。当前农业现代化的主流认识更多强调小农经营的局限性，倾向于通过“龙头企业+农户”的形式，由农业龙头企业带领小农户提高生产和应对市场的能力，在现代化的表述上就是强调农业产业化。问题是，实践证明，中国两亿多户小农规模极小，“龙头企业+农户”的实践在全国教训众多，成功很少。2010年，中央开始提出“三化同步”的战略，即“在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化”，在农民大规模进城的同时，试图通过推动农村土地流转，培育新型农业经营主体，并以新型农业经营主体为基础，发展现代农业，致富农民，建设新农村。在2015年的中央一号文件《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》中，提出了“中国要强，农业必须强；中国要富，农民必须富；中

国要美,农村必须美”的“强富美”目标。农业现代化因此变成了高标准要求、全方位推进的工程。

进入 21 世纪以来,中央连续发布了十多个涉农一号文件,对“三农”各个层面的工作进行了系统部署。一号文件是有政策含金量的,且其中很多工作部署是要求国家财政支持的。现在国家每年的支农财政资金超过万亿元。高含金量的涉农政策极大地改变和改造了中国“三农”的现状,也有力地推进了农业现代化。不过,在农业现代化这一具有巨大号召力的口号下,当前的“三农”政策似乎也存在若干不明确之处,农村政策的含金量中,有不少财政资金使用效率不高,甚至使用地方不对。其中的重要原因就是缺少对农业现代化本身的分析,缺少对“三农”问题中的主要矛盾和矛盾的主要方面的清理。中央之所以连续十多年下发涉农一号文件,且每年向农村下拨上万亿元财政资金,是因为“三农”中存在若干短板,这些短板仅靠市场和社会无法解决,而必须要有国家的支持。国家支持“三农”是要解决底线问题,而不是也不可能是要让农村“强富美”。指望靠扶持政策和支农财政资金来实现“强富美”的农业现代化是十分困难的。

在一般认识中,农业现代化往往被现代农业所替代,被用最先进技术装备的规模化的美国式大农场农业图景所取代。在地方政府的实践中,普遍出现了堆大户发展规模经营农业的情况,认为农业现代化等于“高大上”,越现代、越先进,就越好。甚至有些地方政府提出要率先实现农业现代化的目标,忽视了农业现代化与中国国情之间的关系,也忽视了农业现代化的目标是什么的问题。

在此,我主要讨论为什么中央要连续十多年发布涉农一号文件和每年转移上万亿元支农财政资金以推动农业现代化的目的,讨论农业现代化的目的、重点,讨论农业现代化在当前中国国情下是要达到什么目标及要以什么为重点。总体就是“为谁的农业现代化”。

一、农业现代化与国情

农业现代化显然不可能是抽象和绝对的,而只能在具体历史条件下

讨论,中国农业现代化则要在“中国国情”下讨论。与中国农业现代化相联系的中国国情包括两个部分,一是农业现代化的环境条件,二是农业现代化的内在基础。以下分别讨论。

当前中国正处在现代化的中期阶段,人均 GDP 已达 7500 美元,属于中等偏上收入国家,处在所谓“中等收入阶段”。从 20 世纪以来,100 多年间,全球近 200 个经济体的发展实践来看,中等收入阶段是比较危险的阶段,在这个阶段,经济增长乏力,而社会利益结构刚性化,各阶层的利益诉求不断增加,社会结构的弹性降低。随着利益结构的日益刚性化,社会冲突增加,工资不断上涨,产业国际竞争力下降,最终是越来越高的利益诉求与增长乏力的经济形成对撞,社会冲突乃至政治冲突频发,反过来进一步影响经济成长,从而导致“中等收入陷阱”^①。

从中国当前的状况来讲,自改革开放以来,凭借廉价劳动力的优势,“中国制造”天下无敌,成为了“世界工厂”。在将近 30 年时间里,中国经济持续保持两位数的增长率,创造了世界经济发展史上的奇迹,在很短时间内即由一个低收入国家变成了中等收入国家。中国经济增长到现在的阶段,劳动力成本开始快速提高,凭借“人口红利”来获得比较优势的“中国制造”已经开始走下坡路。中国经济面临巨大的科技进步和产业升级的压力。未来 20 年,若中国可以由“中国制造”向“中国创造”成功升级,由世界产业价值链的低端向中高端升级,那么中国就可以走出“中等收入陷阱”,由一个发展中国家变成发达国家,真正实现现代化。若中国长期无法完成产业升级,其后果可能是,越来越高的劳动力成本使“中国制造”不再具有国际竞争力,而“中国创造”又无法提供足够的就业机会,从而出现产业空心化,中国就可能因此而出现严重的社会不稳定甚至政治动荡。

因此,未来 20 年是中国经济发展的关键阶段,其中核心是能否在继续保持中国制造国际竞争力的基础上成功实现产业升级,将中国产业由

^① “中等收入陷阱”系世界银行 2007 年一份题为《东亚复兴:关于经济增长的观点》的报告所提出的。转引自蔡昉:《“中等收入陷阱”的理论、经验与针对性》,载《经济动态》2011 年第 12 期。

目前世界产业价值链的低端升级到中高端位置。在激烈的国际竞争中,中国要实现这样一个转变显然是很困难的,尤其是中国是一个有 13 亿多人口的大国,这种转变就是要由国际产业分工金字塔的低端向中高端跃进,这样一种跃进甚至会根本性地改变国际产业乃至现存世界体系的结构,显然会风险巨大,困难多多。

要实现这样一种由世界体系边缘向中心或半中心地带的跃进,国家必须既保持“中国制造”的国际竞争力,从而获取经济剩余;同时又将“中国制造”所获取的经济剩余主要用于支持“中国创造”,实现“中国创造”的稳定扩张。这是未来中国现代化的主要矛盾,是中国一百多年现代化的关键阶段,是充满机会也充满风险的阶段。在由“中国制造”向“中国创造”跃进的过程中,整个中国社会必须保持稳定,没有稳定的社会环境和基本的政治条件,这样的跃升是不可能完成的。

相对来讲,农业现代化更多只是中国国内市场的一部分,是中国现代化中较为次要的矛盾。或者说,农业现代化应该要为中国现代化从“中国制造”向“中国创造”跃升提供基本条件。唯有“中国创造”成功了,中国农业高度全面的现代化最终才能够实现。

从中国农业的内在国情来看,中国现在还有 6 亿多农村人口,2 亿多农业劳动力,进城务工经商的 2 亿多农民工大部分未能在城市安居,他们进城失败后还可能返回农村。更重要的是,当前中国农村已经普遍形成了“以代际分工为基础的半工半耕”的家计模式,即农民家庭中,年龄比较大的父母留村务农、年轻子女进城务工的模式。

年龄比较大的父母在城市缺少就业机会,正好务农。在可以预见的未来 20 年,中国不能完成产业升级的情况下,城市难以为进城农民提供足够多的高收入的稳定就业机会,进城农民也就很难真正在城市体面安居,被城市淘汰下来的年龄比较大的农民返乡务农,就可以有农业就业和收入,就可以将退养与务农结合起来。在这个意义上,未来 20 年甚至更长一个时期,中国农村将保留数以亿计的需要依托农业的人口,这就决定了中国农业未来很长一个时期仍然会人多地少,且保持小规模经营。

当前中国农村基本经营制度是“以家庭承包责任制为基础的统分结合、双层经营”体制，即按户承包，农村人口每户获得土地承包经营权，从而形成了当前中国农村“人均一亩三分、户均不过十亩”的小农经营体制。小农经营当前面临的极大困难是难以与社会化大生产对接。如果小农户能够较好地对接社会化大生产，在城市缺少就业机会的、年龄比较大的农民就可以从农业中获得就业与收入，从而可以通过“以代际分工为基础的半工半耕”来最大化农民的家庭收入，并因此缓解中国现代化进程中社会结构的压力。过去 30 年，中国之所以保持了快速发展中的稳定，很重要的一个原因是中国农民可以同时获得务工收入和务农收入，农民收入持续增加，农村成为了中国现代化的稳定器与蓄水池。

小结一下，未来 20 年将是中国现代化的关键时期，若未来 20 年中国可以保持稳定，由“中国制造”跃升到“中国创造”，中国将真正走出中等收入陷阱，由一个发展中国家变成发达国家，由世界体系中的边缘国家进入到中心国家行列。这个时候，中国就有条件建设更高层次的农业现代化。而在现阶段，中国农业现代化本身并不是目的，而是要为中国走出中等收入陷阱提供手段。只有在这样一种语境下理解中国农业现代化，才可以比较有针对性地提出“三农”政策，安排支农资金。

二、农业为什么重要

农业显然是十分重要的。为什么重要？在当前阶段，中国农业具有三个方面的基本功能，正是这三个方面基本功能的保底，才使中国有顺利进行现代化建设的条件，才可能保证中国走出中等收入陷阱。这三个基本功能分别是粮食安全、农民收入与就业、农村社会稳定。下面分别讨论。

农业是基础，其中根本的原因在于，无论经济多么发达与现代，人们都要吃饭。中国 13 亿多人口，吃饱并不是一件容易的事情。习近平总书记讲：“中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上。我们的饭碗应该主要装中国粮。”中国人的饭碗必须端在自己手里，这是中国社会的共识。

因为一旦中国粮食不够吃,饭碗出了问题,全世界的剩余粮食也无法满足中国人的需要,且一旦中国人无法自己解决粮食问题,粮食就可能被用作武器来卡中国发展的脖子。随着经济的发展、人口的增长,对粮食的需求还会增加,但中国的耕地面积不仅很难增加,而且还会因为城镇化占用土地而减少,因此,通过增加农业投入、发展农业科技来提高粮食产量的任务很艰巨。农业现代化的首要任务应该是要通过增加投入和科技进步来提高粮食产量,保证粮食安全,从而保证中国人民吃饱饭。

不仅要吃饱,而且应该吃好。不仅要粮食安全,而且要有安全粮食。但总体来讲,在当前乃至未来相当长一个时期内,中国农业的首要任务是吃饱,饿肚子是不可能搞得成现代化的。能否吃好则是次要一些的问题,在有条件的情况下,可以通过国内市场甚至国际市场来解决吃好的问题。中国农产品正在形成市场分级、通过有机认证等,一些高品质农产品正被注重安全粮食的家庭所消费,这是市场自发形成的。甚至一些国外优质农产品在中国也有越来越大的市场。国家不能保证所有人吃好,但要保证所有人吃饱。一时吃不好可以等有条件时再吃好,一时吃不饱却是要饿死人的,是西方可以用作武器来卡中国人脖子的。

农业的第二大功能是为数以亿计需要依托农业的农民家庭提供就业机会。在当前中国经济发展阶段,城市无法为所有进城农民提供在城市体面安居的就业机会,国家也不可能财力为所有进城农民提供在城市体面安居的社会保障。这是一个结构问题,意思是说,当前中国产业在全球价值链中的位置决定了中国进城农民的收入水平,处在全球价值链低端的产业结构不可能提供农民在城市体面安居的就业机会。

恰好中国当前农业的基本经营制度是以家庭承包为基础的统分结合双层经营体制,几乎所有农民家庭都有承包地。改革开放以来,随着城市就业机会的增多,农村剩余劳动力从农业中转移出来,进入城市寻找就业机会,其中一些进城农民在城市务工经商发了财,有足够能力将全家搬到城市中生活,他们脱离了农村,融入城市,成为城市居民。然而大多数的

进城农民没有能够通过务工经商发财,也无力将农村的家庭搬入城市,甚至他们年老了还要返回农村,这样的进城农民占当前中国进城农民的大多数。

当前乃至未来相当长一个时期内,中国农村都会存在农民家庭中“以代际分工为基础的半工半耕”家计模式。年龄比较大的父母在城市缺少就业机会,在家从事农业虽然收入不高,却可以解决一家的温饱和日常支出,进城务工子女的务工收入就可以积蓄起来办大事。农村不仅有收入机会,而且还有很多自给自足经济的成分,所以农民家庭在农村的生活成本很低。有了年老父母的务农收入,农民家庭的日子就比较好过。反过来,正因为农民家庭有务农收入,进城务工的年轻人就可以接受相对较低的务工工资,就可以保持“中国制造”的国际竞争力,从而可以为中国的产业升级、为“中国创造”的成长提供空间。

农业不仅仅是农民家庭必不可少的收入来源,是农民进行自给自足经济以降低生活成本的基础,而且是农民的就业机会。对于缺少城市就业机会的中老年农民来讲,若在城市生活,没有事情可做,漂泊着,是不会有体面尊严感的,也是不会有成就感的。但若种田,春播秋收,随着自然的节奏开展自己的生活,就会有成就感、满足感。农忙有事做,农闲是期待。正是借农业生产建立起的村庄熟人社会关系,形成了农村社会中的治理。对农民或对任何一个人来讲,没有就业,没有事情可做,人生就等于提前结束了。正是农业就业,使缺少城市就业机会的中老年农民没有成为“等死队”,他们只要能动,就要收收捡捡,有所作为,就觉得自己有用,就不会自寻死路。

当前中国仍然有2亿多农业劳动力,第一代进城农民工也正在返乡途中或已经返乡,在可见的将来,还会有数以亿计的农业人口和农民家庭要依托农业的收入与就业。在农业GDP不足10%的情况下,尽可能将农业GDP留给农民家庭是十分重要的。将来农民家庭会越来越依靠务工收入,但务农收入不可或缺,尤其是对农民家庭中年龄比较大的父母来说,农业收入和就业是他们维持基本体面与尊严感的基础,万万不可

缺少。

农业现代化显然不能以消灭数以亿计的小农家庭(包括老人农业)为目的,而应该是服务于小农家庭和老人农业,帮助其克服生产生活中存在的困难,要回应其自身难以解决的问题。

农业的第三大功能是为中国现代化提供稳定的后方,使农村成为中国现代化的稳定器与蓄水池。与一般发展中国家不同,新中国成立以来,中国在经济持续发展的同时保持了社会、政治稳定。最近 20 多年,西方国家几乎每年都会预测中国崩溃,中国却依然十分稳定,其中一个重要原因是中国农村保持了稳定,且农村为中国应对金融危机、经济危机乃至社会危机提供了极大缓冲。2008 年,西方金融危机导致中国 2100 万农民工失业,但农民工可以返回农村,按农民的说法,失去打工机会,回到农村,不过是饭桌上添一双筷子的事。失业农民工可以返回农村,就使中国具有极强的应对危机的能力。同时,因为农民都有农村的土地,进城失败的农民就可以退返农村,而不至于落入不能体面生存的城市贫民窟。若农民进城失败而不能返乡,城市必然会形成大规模的贫民窟,这些大规模贫民窟一定会放大金融危机带来的冲击,令中国社会保持稳定的难度加大。未来的中国现代化道路不会平坦,一定还会遇到各种困难甚至可能遇到重大危机,但只要农村保持稳定,且农村可以为进城失败的农民提供退路,中国就有消化困难和危机的能力,中国也因此可以有比较充裕的时间来实现产业升级,由世界体系中的边缘国家跃升至发达国家。

从这个意义上讲,农业现代化一定不能搞成进城农民不能返乡的现代化,而需要通过农业现代化为进城失败农民提供更加顺畅的返乡通道。

综上所述,对于未来 20 年甚至更长时间来说,中国农业必须同时完成三大基本功能:一是保证粮食安全,二是让数以亿计的农民获得农业就业与收入,三是为中国现代化提供农村稳定器。农业现代化就是要服从和服务于以上三大功能,这三大功能也是农业的底线。正因为是底线,所以中央要连续十多年发布涉农一号文件,国家每年要拿出上万亿元支农转移支付。

三、当前中国农业的格局

当前中国农业仍然是小农经济的汪洋大海。具体说来，中国目前仍然有 2 亿多户耕种自家承包地的小农，种植大约 70% 的耕地，此外有大约 20% 的农地因为农户全家进城而发生流转。农地流转有两种形式，一种是农户之间自发流转，这种流转没有正规协议，租金水平也比较低，流转往往发生在邻里、亲朋、兄弟之间。全家进城的农民家庭无法种地，将土地流转出去，同时委托流入土地的邻里帮助照看房子或年龄已大的父母。而有些农民家庭因为各种原因（比如父母太老、子女太小等），而不愿或无法外出务工经商，仅仅种自家承包地，面积太小，农业收入太少，他们也希望通过流入土地形成适度规模经营。因为农民进城而出现的村庄内自发的土地流转，使村庄内出现了一批留守农村耕种流入土地、并可以获得不低于外出务工收入的年富力强的夫妻农户。这些经济收入不错、年富力强的家庭，就成了农村中的“中坚农民”。正是这些“中坚农民”加上无法进城的“老弱病残”，保持了村庄的社会治理。

另外一种土地流转方式是，进城务工农户将土地流转给外来资本，外来资本通过流入农户土地形成规模经营，并从事农业获利。资本流入土地一般需要有正式、长期、稳定的土地流转，而且资本流入土地要有规模，从而不仅要流入外出务工农户的耕地，还要将仍然需要依托耕地的农户的耕地流入。仍然需要依托耕地的农户不愿将耕地流出，资本就只能提高租金，结果就是，资本高价流入农地以形成规模经营，仅仅种粮食无法盈利，因此需要国家财政的支持。同时，大规模经营的农户与仍然无法进城却又失去土地的村庄“老弱病残”之间没有利益联系和社会联系，这样两个群体之间有的只是对立与冲突，不可能形成稳定的治理结构。

当前中国“三农”政策的重点在于推进农地的规范流转，主要是通过政策支持甚至财政补贴来推动农民的土地向所谓新型农业经营主体流转。据网易财经 2014 年 12 月 14 日报道：“随着中国政府的支持力度在加大，国内农民的承包土地流转面积也迎来爆发式增长……农业部官员

今天在创新型土地流转服务体系推介会上透露,截至今年上半年,中国土地流转面积已经达到 3.8 亿亩,占全国耕地面积的 28.8%,达到 2008 年土地流转面积的 3.5 倍。”^①这是可怕的。

当前的农业大致可以分为农、林、牧、副、渔业,农业种植对象又主要可以分为粮食作物和经济作物。当前中国接近 70% 的耕地用于种植粮食作物,其余耕地种植经济作物。

同时,当前中国农村 2 亿多农户主要也是种植粮食作物,甚至可以说,中国 2 亿多户农民绝大多数都是粮农。农民的农业收入与就业越来越集中到种粮上来,牧业、副业、渔业收入越来越多地被资本所占去。

当前中国农业收入中的绝大部分仍然通过粮食生产进入到农户收入中。粮食种植的一个重要特点是标准化,即农资标准化、生产技术标准化,甚至粮食产品的销售也是国家按保护价收购,因此,种植粮食作物的农户一般不存在与大市场之间的对接困难。

反过来,经济作物的种植,因为标准化程度低,不耐储藏,市场价格波动剧烈,小农户种植经济作物与市场对接困难,风险就比较大。

相对来讲,在农业收入中,之前几乎全部农业产值都是由农户分享的,随着农民进城和农民本身的分化,以及资本下乡,农户在农业的一些环节中开始退出,比如养殖业越来越多地由资本控制,规模养殖早已超过全部养殖业产值的一半以上,农户已基本退出养猪这一过去主要的副业。

也就是说,从大农业来讲,风险比较大、投入比较多、技术比较复杂、市场化程度比较高的农业领域已经越来越被资本或从一般农户中分化出来的富裕农户所占据。资本无利不往,正是因为这些农业领域中有盈利机会,资本就会进来,这是市场经济的一个部分。

相对来讲,粮食是标准化的大宗农产品,国家按保护价收购,市场稳定、技术稳定、价格稳定,利益也十分稳定。同时,又由于粮食生产是自然过程与社会过程的结合,资本种粮很难对雇工进行监管,从而效率较低,

^① 《全国土地流转面积已达 3.8 亿亩行政强推问题突出》,网易财经,2014 年 12 月 14 日,<http://money.163.com/14/1214/14/ADECUDEV00252G50.html>。

因此,种粮是天然适合家庭经营的。在不存在与市场对接问题且一家一户小农种粮具有天然优势的情况下,农户种粮精耕细作,可以获得最高的单产。尤其重要的是,因为粮食生产的标准化及当前农业技术条件可以极大地降低农业生产的体力要求,而使中老年人种粮具有天然的高产优势。中老年农民将种粮看作一种事业,他们可以从精耕细作中获得乐趣与意义。在种粮的同时兼做副业,既有收入,又有乐趣,还可以由此建立村庄内的熟人社会关系,从而可以让在城市缺少就业机会的中老年农民获得农业就业、收入和生活的意义,一举多得。

也就是说,如果将粮食种植主要留给农户,让中国2亿多农户可以继续耕种自家承包地,就可能一方面让农民家庭获得农业就业与收入,一方面因为精耕细作而可以保证粮食高产和粮食安全,一方面还可以为进城失败的农民保留退路。当然也允许农民将土地流转出去,以及种植经济作物甚至从事其他更赚钱同时风险更高的农业产业。但保证中国农民在自家承包地上种粮食的权利,对于2亿多农户和中国粮食安全来讲,则是最为重要的。这个部分应该得到政策保护,中央“三农”政策要支持和保护的就是这个种粮的土地、种粮的农民和种粮的农业,这是农业的基本底线。至于其他农业方式,国家既不保护也不支持,市场可以自动调节。市场上经济作物生产少了,市场价格提高,就自然会有资本或敢冒风险、希望赚钱的农户响应,扩大生产规模,市场上生产过多则退出。赚钱或亏本都是市场的内在部分,政府不用多管。政府要管的是粮食这一最基本的战略物资的供给,这才是要以保护价收购同时又要保护农民利益的关键。

从这个意义上讲,所谓农业现代化,恰恰不是要国家通过财政支持来发展现代农业,不是片面地要让农民致富,不是要搞规模经营,不是要组织农户与市场对接,不是要搞“强富美”,而是要解决小农户与社会化大生产之间的矛盾,要解决2亿多农户生产环节中存在的问题与困难。农业现代化应是为2亿多种粮农民服务的现代化。

四、农业现代化的重点

如果说,国家对“三农”支持的重点应是支持大约2亿户种自家承包

地的粮农,从而实现农业增产(粮食安全),农民从农业中获取收入与就业,以及农村成为中国现代化的稳定器与蓄水池这三大功能的话,则农业现代化就是要运用新的投入、技术、经营方式来解决小农生产中存在的各种问题,回应两亿多农户的生产生活需要。具体来讲,以下几个方面尤其重要。

首先,保证农业生产的基本条件。当前在分散经营的条件下,农民进行农业生产,因为土地经营规模太小、地块分散,农业生产的基础条件不好,因此需要国家通过转移支付来建设基本的农业生产设施,尤其是改善水利条件,使农田能排能灌。

在改善基本的农业生产条件方面,土地整理是一个比较好的办法。当前国家也很重视土地整理,每年用于土地整理的资金高达千亿元。通过平整土地,以及建立灌溉设施等,改善了农业生产条件,从而方便农民使用机械,便利耕作。

其次,加强双层经营、统分结合中“统”的层次的作用。当前单家独户分散经营的状况,有大量一家一户不好办、办不好和办起来不合算的公共事务需要由村社集体组织来办理。比如,水利灌溉中的“最后一公里”,一般水利部门认为是工程问题,即国家投资为农民建的水利工程缺少到农田最后一公里的灌溉渠道,致使农田无法灌溉。其实,水利工程到农田的“最后一公里”是典型的组织问题而不是水利问题,是分散的农户如何与超过一家一户的大中型水利设施对接的问题。解决水利“最后一公里”问题的办法有二:一是扩大农户经营规模,比如美国3个农场分一条河流的水来解决灌溉问题,美国3个农场相当于中国3个行政村的规模,3个行政村上千农户来分别达成分配一条小河水资源的协议,交易成本是极高的,甚至根本不可能达成,但若由3个行政村来达成协议则有可能;二是以村社组织来统筹共同生产事务,回应农户需求,这样就要加强而不是削弱村社组织在农村生产生活事务中的统筹能力。成都市通过自上而下转移资源到村社一级,又通过自下而上的村民参与,在村社层面形成“多数决定”的公共事务统筹机制,是十分重要的成功经验。



GD 02384227

代序：为谁的农业现代化



小规模农户的优势是种田精耕细作，不足在于技术创新和技术运用能力比较弱，因此，建立适应小农需要的完善的农业技术研发与推广体系就十分重要。如何适应小农户生产生活需要，为他们提供包括农技服务在内的完善的社会化服务，是农业现代化的重点。

最后，要解决农户地块分散的问题。分田到户时，为了做到公平，一般将地分为三等，每等地再按人均分，结果是农户承包土地面积小，地块分散。在农村存在大量剩余劳动力的情况下，地块分散的弊病并未凸显出来。进入 21 世纪，城市化速度加快，农村青壮年劳动力大量进城，农忙时劳动力不足，且进城农民将土地流转给留守农民，进一步加剧了农村土地细碎的格局，农民有强烈的将耕种土地集中连片的需要。耕种土地的集中连片，可以极大地降低劳动投入，提高农作效率，便利农业生产。遗憾的是，当前的农地政策却试图通过土地确权来固化农民的土地承包权，并指望通过土地经营权的流转，将农户的土地向规模经营主体流转，以解决土地细碎的问题，忽视了未来很长一个时期内还仍然是以小农为主的中国农业发展的需要。

农业现代化，显然就应该回应农民对土地连片经营的强烈要求，为他们设计制度，以解决当前小农经济中普遍存在的“反公地悲剧”。

小结一下，当前中国农业现代化的重点应该是为仍然数以亿计的粮农提供生产便利，回应小农的需要，解决小农的问题，从而真正满足农业在未来很长一个时期内必须要完成的三大基本功能的需要。

五、当前“三农”政策中存在的误区

陈锡文认为，我国迫切需要走出一条中国特色的农业现代化道路。加快农业现代化进程，要不断提高耕地产出率、资源利用率和劳动生产率，为农业增产、农民增收、农村繁荣注入强劲动力。^① 陈锡文作为长期主导中央农村政策的官员，其以上表述具有相当大的权威性。按陈锡文

^① 陈锡文：《中国特色农业现代化的几个主要问题》，载《改革》2012 年第 10 期。