

土地流转与规模经营的重新解读： 新型农业服务模式的发展与意义

周 娟

(华中农业大学 文法学院/农村社会建设与管理研究中心,湖北 武汉 430070)



摘 要 通过对以“联耕联种”为代表的个案考察,深入分析新型农业服务模式的经营机制和组织方式。在经营上,新型农业服务模式以家庭经营为核心将横向规模化中的高管理成本“化整为零”,同时通过外部规模化增加农业经营过程的分工和专业化,增进农业经营的迂回性,并通过组织化来减少从外部引进分工和专业化时的市场交易成本,实现“化零为整”的规模化效益;在组织上,新型农业服务模式以政府尤其是村级组织力量来进行组织和推动土地的集中连片,克服高交易成本,同时以农户为中心,保持农户的经营权与收益权,减少了阻力,提高了农户积极性,并以社区为依托,充分利用社区资源。由此,新型农业服务模式实现了在不进行经营权流转情况下的规模经营,并从农地规模经营拓展到农业服务规模经营,为土地流转和农地规模经营提供了另一种阐释和实现途径,并促进了农户生计发展、农村社区活性和粮食生产。

关键词 耕地连片; 规模经营; 新型农业服务模式; 分工; 服务规模经营

中图分类号:F 301.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2017)04-0088-06

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2017.04.012

为了解决我国小农经济的小型化、分散化、零碎化问题,以及实现我国农业结构调整,政府积极推动土地流转以实现农地的适度规模经营。自推进以来,无论在实践推进层面还是在理论研究层面都取得了诸多成果,但受诸多因素影响,农民的土地流转意愿仍整体不高^[1-3],如何进一步推动土地流转仍是实践者和研究者面临的重要问题。另外,作为土地流转重要成果的农地大规模经营在实践中却面临诸多问题,既有经营层面的问题,也有社会层面的问题。从经营层面来说,通过土地流转实现的大规模经营并未内生出分工机制^[4],而分工才是规模经营的本质,单纯地扩大规模以及大规模经营地去社区化,使大规模经营面临高经营成本和交易成本,很难实现经济效益;更进一步,还造成了粮食减产、农地“非粮化”、农户的经营主体地位被替代以及社会矛盾激增等社会性后果^[5-8]。

针对土地流转意愿问题,在学者开出的处方中,加强农村社会保障体系建设和推进农地产权制度改革是重点,但是农村社会保障体系建设所需支付的财政成本高昂,且不是一朝一夕能完善。而推进农地产权制度改革也需要高昂的制度成本,并且产权强度的提升对产权交易的意义并非明确的,农地产权强度的提升并不必然改善农地承包经营权的流转绩效,其在保护农民土地权益的同时,另一方面也会导致农地流转的抑制与农地产权市场发育的缓慢^[9]。针对大规模经营,有学者指出,中国有中国的具体国情,不适合实行美加澳等国以大农场主为经营主体的农业经营模式,而是需要以家庭承包经营为基础的适度规模经营^[10-11]。而只有将农户经营纳入分工体系,将单纯的土地规模经营拓展到服务规模经营,才能实现真正意义上的规模经济和增加农业经营效率^[12-13]。

2016 年中央一号文件首次提出支持新型农业经营主体和新型农业服务主体成为建设现代农业

收稿日期:2017-03-06

基金项目:教育部人文社会科学研究青年项目“农业现代化进程中新型农业经营主体的嵌入性发展研究”(16YJC840020);湖北省教育厅人文社会科学项目“新型城镇化背景下家庭农场的发展问题研究”(16G061)。

作者简介:周娟(1983-),女,讲师,博士;研究方向:农村社会学、环境社会学。

的骨干力量,支持多种类型的新型农业服务主体开展代耕代种、联耕联种、土地托管等专业化规模化服务。这里的代耕代种、联耕联种、土地托管便是一定程度上实现了服务规模化经营的经营方式;这些农民根据实际生产、经营的需要,在各地创新发展的经营形式的成功,为我们解决以上土地流转和规模经营的问题,以及如何服务规模化经营提供了一个新途径和新视角。本文试图对代耕代种、联耕联种、土地托管等新型农业服务模式的运行方式、运作机制进行考察,以进一步推进对土地流转和农地规模经营理论的认识和农业服务规模经营的实践。

一、新型农业服务模式的实践与效果

“代耕代种”是针对部分外出务工经商农民不愿放弃和流转土地的情况,在不改变土地承包关系和不流转土地的情况下,由合作社“代耕代种”,取代“自耕自种”,将相对分散的土地集中起来,以实现规模化、专业化、集约化的模式生产经营,不仅实现了土地增效还实现了农民增收。比如湘乡市2016年代耕代种总作业面积达14万亩,不仅代耕代种的合作社实现了1668万元的作业收入,而农户也相较自耕自种每亩节约了60元左右的作业费,并且标准化生产后增产效果明显^[14-15]。“土地托管”是在坚持家庭联产承包责任制不变、农民土地使用权不变、农民经营主体地位不变、农民投入主体不变、农民受益主体不变的前提下,由受托方以专业合作社、企业等形式接受农民委托,对其农田实行统一管理,或统一经营,有全程托管与阶段托管等形式,托管后的统一管理和经营可提高土地利用的集约化程度,并解决农村劳动力大量转移后由谁来种地的问题,最重要的是能保障农民权益。比如宜宾长宁县的土地托管,解决了农户因外出务工种地劳动力不足问题的同时,还使农户每亩增加收益322元,增加的收益主要在于托管后统一管理降低了生产成本^[16-17]。

“代耕代种”与“土地托管”其实是一种形式的不同说法,都是在不进行土地流转情况下,通过农地的集中管理和经营来实现农业经营的服务规模经济,从而提高分工化、专业化来提高农业效率。相较于其他形式,代耕代种与土地托管产生稍早,其主要是经营形式的创新。其优势在于,相较于以前分散的小农户经营,将经营过程进行了相对集中,从而实现了一定的服务规模经济,节省了成本。其缺憾在于,相较于实现了农地集中的规模经营,因受限于未集中成片的耕地,其服务规模化效率未能得到充分发挥,尤其对于丘陵地带、或农户承包地过于分散的地区。相较于代耕代种与土地托管,更晚出现的“按户连片”和“联耕联种”模式呈现出克服这一缺憾的趋势,从而实现了土地流转形式和农地经营形式的双创新。

湖北沙洋的“按户连片”模式,是在持续稳定家庭联产承包经营的基础上,由群众自愿、政府推动,主要通过调地的方式使农户的耕地集中、连片,从而解决了农户耕地分散化、碎片化问题而实现连片的规模耕种,农地连片后不仅解决了农户种地耗时、不便等问题,还解决了以前农户分散耕种下较突出的农业公共设施建设与利用、机械化的使用、种田综合成本高等问题,同时,农户间因用水、地界等发生矛盾纠纷的情况也大大减少,村庄的治理成本也随之降低^[18-19]。虽然只是实现了“按户连片”的规模经营,但其附加效果是通过农地连片一并解决了众多农业社会化服务问题。

江苏射县的“联耕联种”模式,是在持续稳定家庭联产承包经营的基础上,在农户自愿的前提下,由村组统一组织,破除田埂,以打桩等形式确定田间界址,将碎片化的农地集中起来,实现有组织的连片种植,再由服务组织提供社会化服务,推进生产环节上的联耕、联种、联管、联营。联耕联种后,在农地经营方面,因可以利用大机械、可统一种植品种从而可实现统一的田间管理,从而降低了人工和生产成本,提高了农业经营效率;在农业社会化服务方面,因采取代理经营方式,不仅促进了机械化社会服务的发展,而且也促进了农资购买、良种推广、农技应用、田间管理等一系列农业社会化服务的提高。射县推行联耕联种后同样在降低了生产成本的同时,还增加了粮食产量,总计105万亩的联耕联种田块,增收5.15亿元,农民人均增收达1000元^[20-21]。

“按户连片”与“联耕联种”相较于“代耕代种”与“土地托管”最大的差异在于不仅实现了经营的规模化还实现了土地的连片。耕地的零碎化和分散化是我国小农经济的重要特征,也被认为是阻碍农业现代化的重要因素,在连片的基础上更容易实现规模化效益。同时,耕地连片也是我国推进土地流

转的目的及难点所在,经营权的流转相对容易,但土地是固定不可流动的,经营权的流转并不能带来耕地的自发连片,耕地连片背后涉及众多经营个体的协调、组织和合作,其不单纯是权属问题更是一个组织问题。在这个意义上,总结“按户连片”与“联耕联种”的经验对我们推进土地流转、实现农业现代化具有重要意义。总结实践经验,我们可发现“按户连片”与“联耕联种”有如下共同点:①通过政府尤其是村级组织强有力的引导、组织和推动来打破耕地分割局面,实现耕地连片;②在以家庭经营为核心的基础上通过服务规模经济来实现效益的提高,这也是其能成功的内在机制。而在这几种模式当中,江苏射阳的“联耕联种”无论是在土地连片方面,还是在服务规模经营方面,是最完善的,其很好地结合了代耕代种、土地托管与按户连片的优势。

二、新型农业服务模式的经营机制

以联耕联种为代表的规模经营与之前的农地大规模经营的重要区别之一在于,前者是以分工为基础的服务规模化经营,而后者是以扩大耕地面积为基础的规模化经营,而前者才是规模经济的本质。在亚当·斯密强调了分工和专业化对经济增长的重要作用后^[22],以杨格和杨小凯等为代表的新兴古典经济学家进一步深入讨论、强调了分工对改进生产力和经济进步的重要性,认为分工和专业化才是规模经济的本质,而不是单纯的规模扩展^[23-24]。这样的结论在工业化经济中得到充分印证。但遗憾的是,由分工和专业化产生的规模经济以及经济的进步更适合工业,而不适合农业。亚当·斯密在论述了分工对经济增长的作用后,又指出“农业生产力的增进,总跟不上制造业劳动生产力增进的主要原因,也许就是农业不能采用完全的分工制度”^[22]。杨小凯等虽然着重强调分工和专业化对经济的重要性,努力重建分工研究在经济学中的地位,却也指出,由于农业生产的特殊性,在农业中加深分工会得不偿失^[25]。

以上所说的农业难以通过分工来增进效率,主要是指农地横向扩张规模后,很难通过专业化的分工来达到实质性规模经济,这是由农业的先天属性所决定的。农业活动的主体必须根据生物需要的指令来做出有效的“现场”反应,其复杂性与不确定性使得它难以与生产的标准化、规格化、量化相适应,难以形成功能、职责明确的专业化分工,由此进一步引致劳动考核和报酬的计量难以精确。而由于考核的难度,会导致不同生产环节的主体的讨价还价,导致最终谈判、考核、监督和协调的交易费用过高,这足以抵消专业化分工所带来的生产效率改进收益^[26-27]。也就是说农业本身的生物性、不规律的连续性等使其规模扩大到一定程度而必须实行分工和专业化后,因高内生交易成本而面临管理难题从而使分工得不偿失,故农业只能是适度规模经营,很难通过横向规模扩张达到如工业化中的分工和专业化的广度和深度,实现杨格、杨小凯等所说的规模化的本质。可以认为农业规模的横向扩张主要受管理成本的制约而不是边际报酬递减的影响,“适度”的“度”也就取决于外在的自然条件、技术条件、社会条件等在何种程度上降低了管理成本。

以联耕联种为代表的规模经营与之前的农地大规模经营的另一重要区别在于,前者是以农户家庭经营为基础的联合规模化经营,而后者是以大资本为基础的企业规模化经营,而家庭经营的最大优势在于几乎不存在管理成本。农业的以上天然属性虽不利于专业化分工的规模经营,却决定了农业的家庭经营的天然合理性,因为家庭决策机制的灵活性、现场性足以应对农业的灵敏性与灵活性所带来的生产不确定性;同时,家庭经营能很好解决因生产决策、劳动监督与考核等产生的组织管理成本问题^[28]。即使不考虑组织管理成本,农户家庭经营更易实现“范畴经济”而比大农场经营更有效率^[29]。虽然从理论来说,可通过外在条件的改变,如机械化对人力替代的提高、生物技术的发展等,来降低组织管理成本,从而使适度规模的边界扩大,但从实践层面的推进结果看,在现阶段中国的各要素条件下,超过家庭经营能力的大规模经营在各环节都面临高交易成本,经营效率远不及农户家庭经营,农户家庭经营不仅劳动监督与组织管理的成本极低,还因家庭决策和经营的灵活性而有强于大规模经营的抗风险能力,而且在粮食单产上也远高于大规模经营^[6]。但是农户家庭经营虽然不存在农地大规模经营的高昂管理成本问题,却也存在自身的局限性,即:①仍没能实现农业的专业化分工以促进农业部门的经济增长;②虽内生交易成本极低却面临较高的市场交易成本。而联耕联种通过

家庭经营的联合以及经营的组织化来增进了分工、降低市场交易成本,从而结合了家庭经营与规模经营的优势。

对以联耕联种为代表的新型农业服务模式的经营机制进行总结,可概括为以下几点:①以家庭经营为核心,即以最适合农业生产的经营单位来提高经营效率,回避组织管理成本问题;②同时,通过外部规模化增加农业生产的分工和专业化,增进农业生产的迂回性,以促进农业的经济增长性;③然后以组织化来减少从外部引进分工和专业化时的市场交易成本;④最终实现农业效率提高、粮食增产、农民增收等多重目标。即以农户家庭为核心将横向规模化中的高管理成本“化整为零”,再通过家庭经营联合并将部分生产环节和经营环节外包实现分工化、专业化、组织化实现“化零为整”的规模化效益,只是这里的规模化是外部服务经济的规模化。总之,新型农业服务模式的经营机制在于以农户家庭为主体,以联合经营为手段,以服务规模经济代替单纯规模扩张。

三、新型农业服务模式的组织机制

以农户家庭为主体、以服务规模经济代替横向规模扩张是从经营的角度解决了效率的问题,但在我国现实条件下,实现以家庭经营联合为基础的服务规模经济不仅是经营性问题更是组织性问题。我国以农户家庭经营为核心的小农经济呈现出小型化、零碎化和分散化的特点,这不利于农业经营效率的改进以及农业现代化的发展,克服我国农业经营的这些问题正是我国积极推进土地流转重要目的。但现在政府推动的土地流转还主要强调的是经营权的集中,增加农户耕地的经营面积,这可解决农户耕地“小型化”的问题,但无法解决耕地的零碎化和分散化问题。而对于农业经营,农地无法连片会影响机械化的使用、公共设施建设和利用、水利灌溉、集中经营的便利度等等,从而影响整体经营效率。这是我们在推进土地流转过程中有所忽略的问题,似乎推动了土地流转就自然实现了耕地连片,但经营权的集中并不必然产生耕地的集中连片,尤其在非平原地区。而从某种意义上说,耕地的集中连片对农业经营效率的改进和农业现代化的实现意义更大,我们农业的改革不仅要解决经营体制的问题,更需要解决农地连片的规模化问题,而这个问题更多是一个组织层面的问题而非经营性问题,我们可从以下几个方面来认识农地集中连片的组织性。

首先,从产生的原因看。耕地的小型化、零碎化和分散化除了受地形、水利灌溉等因素影响外,我国人多地少背景下的“耕者有其田”的土地均分制度也是重要原因。同时,在实行家庭联产承包责任制、将集体耕地承包给农户家庭时,因为需要根据耕地的优劣、远近等进行均分,从而强化了农户家庭耕地的零碎化和分散化。在分田到户初期,在集体内实行的“增人增地、减人减地”也强化了耕地均分及其零碎化和分散化。而土地均分、调地背后是国家以及农民对平等和公平价值的强调和追求,所以我国耕地的细小化、零碎化和分散化的形成除了自然因素的影响外,还包含集体产权、社区成员权、集体分配等组织化行为,以及平等、公平、社区道德等价值遵守。当反过来需要将分散的耕地集中连片时,以上内涵并未消失,仍受以上因素制约,其方法和策略仍需考虑以上因素,需利用组织化手段并慎重考量价值遵守。

其次,从耕地的自然属性看。耕地具有空间性、分散性和不可移动性,使之流动、合并、集中等活动的交易费用极高^[26]。即使通过市场手段,促使其经营权产生了流动和集中,也几乎难以通过市场手段实现耕地的连片和集中,但如果将其转化为组织内问题,可大大减少交易费用。另外,农地的集中连片、以及在集中连片基础上进行的基础设施建设和形成的水利灌溉秩序某种程度上都具有公共品供给性质,更适合政府提供和进行公共管理。

最后,从耕地的社会属性看。土地之于农民,绝不是商品或不仅仅是商品,而是具有多重意义。土地在农民社会内的作用远远不止于其价格的另一种生产要素:土地是农户抵御生活风险的长久保证,是农户在村庄和社区内社会地位的一种体现^[30]。尤其在目前我国社会结构背景下,耕地作为“半工半耕”家计模式中的重要支撑,对农户家庭生计维持、家庭人口再生产、文化再生产等具有重要的意义^[31]。所以农地对于农民是一种不可替代的人格化财产,农户家庭对农地的这种依赖性抑制农地

流转的重要因素^[9]。同时,实行家庭联产承包责任制、分田到户时多以生产队或自然村庄为单位,这基本与农民的生产、生活共同体相重合,使土地强化了村庄社区的地理边界和社会边界,反之也强化了土地对村庄社区的承载作用和对农民社会生活的影响,使土地无论在空间分布、使用还是在社会意义承载方面都具有了社区性。所以对于我国农村耕地,其流动很难成为单纯的商品流动,而会具有社会性、社区性。

综上所述,农地的集中连片相对于农地经营权的流转集中是更复杂、更难解决的问题,其不是一个经济学的生产资料或商品的流动问题,也不是经营层面的问题,或单纯的空间地理上的集中问题,而是涉及社会性、社区性、历史性、公平性的社会组织性问题。从这个角度来看“按户连片”与“联耕联种”的土地集中连片的组织机制,其智慧在于:①充分利用我国的村级组织系统以及村级治理基础,以政府尤其是村级组织力量来进行组织和推动,以克服高交易成本,否则以村民自发之力或市场之力是无法实现这种供给的;②保持农户的经营权与收益权,这其实是保持并尊重了土地对农户家庭的经济性意义和社会性意义,同时也保障了农户利益,这也符合农民已形成的对土地权利的认识、公平价值观和改革预期,减少了阻力、提高了积极性;③以农户为中心来推动,这不仅包括以农户为中心实现耕地集中连片,还包括以农户为中心推动农业经营的社会化,这保持了农业经营的社区嵌入性,而不是大规模农场经营的去社区化^[8],从而能充分调动利用社区资源,这不仅有利于减少耕地集中的阻力,也有利于减少社会化经营中的交易成本。

四、新型农业服务模式的意义

对于现阶段我国的农业改革和农村发展,以联耕联种为代表的新型农业服务模式的重要意义,首先在于为土地流转和农地规模经营提供了另一种阐释和实现途径,即在不进行经营权流转的情况下也能实现规模经营的途径,以及从农地规模经营拓展到农业服务规模经营。我国农地经营的小型化、细碎化和分散化,不仅仅是因为经营权的分散,更在于农地本身形态的细碎化和分散化,相对于经营权的集中,农地本身的集中连片更难,且对提高农业经营效率更有意义。同时,农业本身的属性决定了其很难通过横向规模扩展来实现分工和专业化,而是更适合家庭经营以及外部化的服务规模经营。代耕代种、土地托管是未进行土地流转、也未耕地集中连片下的农业服务规模经营,按户连片、联耕联种是经营权不流转、但实现了耕地集中连片的农业服务规模经营,做到了耕地集中连片与农业服务规模经营的很好结合,其以政府为主导、以农户为主体、以社区为依托、以联营为手段,实现了服务规模化经营,可以说是组织和经营方式的双创新,对我国的农业改革意义重大。

另外,新型农业服务模式的意义还在于其对农户生计、农村社区的支持以及粮食安全的保障。无论是代耕代种、土地托管还是按户连片、联耕联种,对于农户其共同点在于保持了农户的经营主体地位和收益主体地位,这保障了农户权益,使农业服务规模经营产生的效益、国家的补贴和惠农资源等都流向了农户而不是少数几个大规模农场主。再者,以农户为经营主体,使农业经营仍以社区为依托并利用社区资源,这在促进了农业经营的同时,也有利于村庄公共品供给、农村公共事务的参与度以及村庄社会生活的活跃等,即会促进村庄社区的活性化,这些对于农户家庭生计维持、家庭再生产以及村庄文化再生产等都具有重要意义。

参 考 文 献

- [1] 陈成文,赵锦山.农村社会阶层的土地流转意愿与行为选择研究[J].湖北社会科学,2008(10):37-40.
- [2] 乐章.农民土地流转意愿及解释——基于十省份千户农民调查数据的实证分析[J].农业经济问题,2010(2):64-70.
- [3] 刘莉君.农村土地流转的国内外研究综述[J].湖南科技大学学报(社会科学版),2013(1):95-99.
- [4] 罗必良.农户分工及专业化专题研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2015(2):1-24.
- [5] 廖富洲,廖婧怡,杨程.耕地流转中的“非粮化”问题及对策研究[J].学习论坛,2015(7):37-40.
- [6] 周娟.家庭农场的本土化实践与发展[M].武汉:华中科技大学出版社,2016.
- [7] 陈靖.进入与退出:“资本下乡”为何逃离种植环节——基于皖北黄村的考察[J].华中农业大学学报(社会科学版),2013(2):31-

37.

- [8] 孙新华.农业规模经营的去社区化及其动力——以皖南河镇为例[J].农业经济问题,2016(9):16-24.
- [9] 罗必良.农地流转的市场逻辑——“产权强度-禀赋效应-交易装置”的分析线索及案例研究[J].南方经济,2014(5):1-24.
- [10] 杜梅萍.培育新型农业经营主体——中国社科院学部委员张晓山解读2013年中央1号文件[J].前线,2013(3):57-60.
- [11] 黄宗智.“家庭农场”是中国农业的发展出路吗?[J].开放时代,2014(2):176-194.
- [12] 胡新艳,朱文钰,罗必良.产权细分、分工深化与农业服务规模经营[J].天津社会科学,2016(4):93-98.
- [13] 罗必良.培育两大主体:农业经营方式转型的重要途径[N].南方日报,2016-02-15(10).
- [14] 康宝林.规模化种粮的好时代——对太原市清徐县东木庄村“代耕代种”模式的思考[J].农村工作通讯,2013(21):17-18.
- [15] 李健才.湘乡市九龙农机合作社“代耕代种”社会化服务彰显规模化效应[J].时代农机,2016(10):161-162.
- [16] 孙晓燕,苏昕.土地托管、总收益与种粮意愿——兼业农户粮食增效与务工增收视角[J].农业经济问题,2012(8):102-108.
- [17] 张克俊,黄可心.土地托管模式:农业经营方式的重要创新——基于宜宾长宁县的调查[J].农村经济,2013(4):33-36.
- [18] 杨宏银.湖北沙洋首开全国先河整县推进按户连片耕种的土地确权模式研究[J].南方农村,2015(5):4-8.
- [19] 贺雪峰.沙洋的“按户连片”耕种模式[J].农村工作通讯,2016(16):16-18.
- [20] 王山,奉公.中国农地细碎化的治理逻辑与现实路径——对江苏射阳联耕联种模式的考察[J].甘肃社会科学,2016(2):32-36.
- [21] 袁明宝,周恩宇.家庭分散经营条件下农业经营方式的再造与创新——基于江苏省S县联耕联种的调查[J].中州学刊,2016(6):44-49.
- [22] 亚当·斯密.国民财富的性质和原因的研究[M].北京:商务印书馆,2009.
- [23] 阿林·杨格.报酬递增与经济进步[J].经济与社会体制比较,1996(3):52-57.
- [24] 杨小凯,黄有光.专业化与经济组织:一种新兴古典微观经济学框架[M].北京:经济科学出版社,1999.
- [25] SHI H, YANG X K. A new theory of industrialization[J]. Journal of comparative economics, 1995(20):171-189.
- [26] 罗必良.新制度经济学[M].太原:山西经济出版社,2005.
- [27] 罗必良.论农业分工的有限性及其政策含义[J].贵州社会科学,2008(1):80-87.
- [28] 罗必良.家庭经营的性质及其产权含义[J].世界农业,2014(3):193-198.
- [29] 黄宗智.中国的隐性农业革命[M].北京:法律出版社,2010.
- [30] 弗兰克·艾利思.农民经济学——农民家庭农业和农业发展[M].上海:上海人民出版社,2006.
- [31] 贺雪峰.老人农业:留守村中的“半耕”模式[J].国家治理,2015(8):43-48.

(责任编辑:刘少雷)