

双层经营体制与中国农业现代化

夏柱智

(武汉大学 社会学院,湖北 武汉 430072)



摘要 双层经营体制是中国农业经营的基本体制,确保了粮食生产能力的现代化,这突出地表现于国有农场的农业现代化实践过程中。基于东北建三江垦区国有农场的经验研究表明,该地区历史形成的“大农场”套“小农场”的双层经营体制持续发挥作用,满足了寒地水稻大规模经营所需要的技术密集、劳动密集及资金密集等条件。其内在机制是:在土地租赁制基础上,国有农场作为利益攸关方,有义务、有动力为家庭农场提供发达的社会化服务;同时由于农业现代化程度和农业收益的密切关联特征,从事规模经营的家庭农场有自觉服从的内生动力。

关键词 国有农场; 双层经营体制; 规模经营; 寒地水稻

中图分类号:C 919 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2022)01-0075-08

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.01.008

最近 20 年,中国水稻生产的重要趋势之一是种植区域不断扩大,扩大到整个东北地区,形成了水稻面积的急剧扩张。其表现之一是位于北大荒的建三江垦区成为中国水稻主要产区之一。该地区位于北纬 47 度之北,年平均温度较低,无霜期较短,在冬季,冻土层最深达 2.5 米,一直到第二年 4 月份才开始融化。该地区原来主要以种植大豆和玉米为主,是公认的水稻种植禁区^[1]。然而在最近 30 年该地区育种技术快速进步,形成了适应东北寒冷生态环境的“寒地水稻”品种,水稻种植面积急剧扩大,占据了垦区耕地面积的 90% 以上。截至 2018 年,建三江垦区 1100 万亩耕地,已有 900 万亩种植寒地水稻,水稻产量也在不断提高,平均亩产已达 1100 斤以上。

从历史来看,寒地稻作的扩张受惠于国家“以稻治涝”的政策方针,这一方针指导下政府组织了大规模的基础设施建设。从经济来看,寒地稻作的扩张伴随着水稻收购价格不断攀升提供的利润预期。在 2018 年,一个家庭农场主种植 300 亩水稻,扣除土地租金等各项支出,总收入能达到 12 万元,这是有吸引力的收入。以上解释属于宏观方面,本文从中微观出发,引入农业经营体制视角,关注寒地水稻的生产过程。农业经营体制属于生产关系的政治经济范畴,也属于农业治理研究的一部分,强调农业作为公共治理对象^[2]。2018 年 10 月份,应农业农村部农垦总局邀请,笔者组织中国乡村治理研究中心团队专门赴东北建三江垦区调研,获得了丰富的一手资料。借鉴关于农业经营体制的视角,本文深度阐释寒地水稻生产的过程并揭示其背后的体制逻辑,这不仅对于理解当下国有农场农业经营体制改革,而且对于理解当下农村农业经营体制困境有一定启发。

农业生产不仅需要各类生产要素,而且要有把这些生产要素转化为实际生产力的制度机制。这表明了农业经营体制的重要性。改革开放以来,我国农业经营体制一般被表述为“统分结合”的双层经营体制。随着工业化、城镇化和农业现代化的快速推进,围绕农业经营体制变革,学界大致形成了三个路径。一是培育新型农业经营主体。该路径重视提升农业经营者的素质,形成职业化的农业经营^[3-4],新型农业经营主体发挥组织小农户的作用,或直接代替小规模分散经营的“小农户”。其政策主张是实行土地“三权分置”,建立土地市场,实现土地适度规模经营^[5-6]。二是发展合作经济组织的

收稿日期:2021-10-25

基金项目:国家社会科学基金项目“乡村振兴背景下资本下乡与村庄共赢机制研究”(20CSH050)。

视角。该路径强调保留小农户的基础上的农业现代化,日韩台等地区的综合农协是其参照^[7]。这一路径不否认小农户的局限性,同时反对要通过培育新型农业经营主体来替代小农户,尤其反对大规模土地流转排斥小农户^[8]。三是再造村社集体。这一路径重视村社集体这一综合性组织,要支持农村集体发挥“统一经营”的功能,从基础设施建设、社会化服务、土地流转等方面支持家庭经营^[9-10]。这一路径贴合广大农村地区的经验,注意到小农户占主导的事实,也注意到合作经济组织空壳化或异化的困境^[11]。以上关于农业经营体制改革的研究各有各的问题意识,共同点是注意到分散经营的小农户存在的问题,不同点是解决分散经营的方式不同,其内部形成了有效对话,这为后续研究提供了坚实的基础。不足的是仅仅关注到小规模农业的发展经验,忽视了大规模的农业经营被有效组织起来的经验,而后者是中国现代农业的重要部分。

近年来,在发展现代农业背景下,国家十分重视拥有 1 亿亩耕地的国有农场的农业经营体制改革,把国有农场视为中国现代农业发展的排头兵,保障国家粮食安全的国家队、压舱石。这为国有农场的农业经营体制研究提供了重要的现实意义^[12-14]。20 世纪 80 年代改革开放之后,国有农场也把土地承包给职工耕种,形成了类似农村的双层经营体制。有所不同的是,国有农场的土地资源相对丰富,职工家庭农场一开始就是适度规模经营的。和农村不同,为了应对家庭农场现代化生产的需要,国有农场一直保持较强的农业双层经营体制,在土地“公有私用”基础上形成了因地制宜的、多样化的、有效的经营模式^[15]。

本文资料来源于东北的建三江垦区,目的是研究与大规模经营的现代农业匹配的农业经营体制的制度特征、优势及其内在逻辑,为完善国有农场的农业经营体制提供理论基础,也为城市化背景下农村农业经营体制改革提供启发。建三江垦区是中国粮食生产最为现代化的地区,农业普遍实现了规模经营,农业现代化已经进入智能化阶段,是我国粮食生产的重要区域。本文采用的资料来源于三个农场,分别是大兴农场、前锋农场和二道河农场,均以种植寒地水稻为主。从研究框架上,本文先描述国有农场大农场套小农场的特色双层经营体制的形成,然后讨论这一体制为农业提供的社会化服务及其内在动力机制(见图 1)。

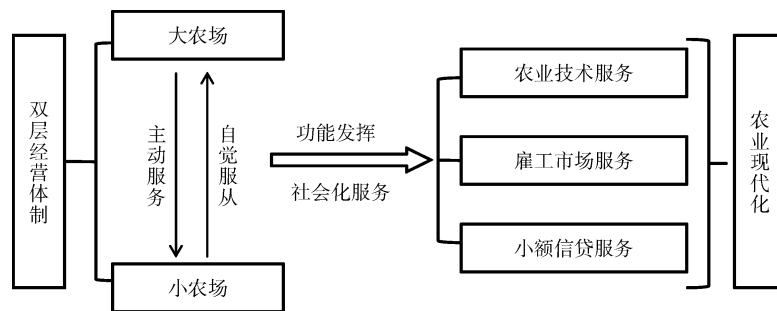


图 1 研究框架

一、大农场套小农场:双层经营体制的历史形成

在建三江垦区,国有农场的农业经营体制是经历 30 多年的变迁形成的,可概括为“大农场”套“小农场”的特色双层经营体制^[16]。大农场指的是“国有农场”,有时也简称“农场”,“小农场”指的是“家庭农场”,也可以称之为“农户”,“套”指的是互相嵌套、密不可分。

建三江垦区国有农场虽然也采用了类似农村分户经营的办法,却在后续演变过程中发生了性质上的巨大差异。国家把国有农场定位一个农业企业,主要职能是粮食生产。国有农场把土地承包给职工经营,采用家庭农场经营模式目的是更好地促进粮食生产。国有土地实行效率优先的配置原则,原则上土地承包(租赁)给最有能力耕作的劳动者,缺乏技术和劳动力者不得占有土地经营权,更不能依赖占有土地经营权依靠流转(转租)获得土地租金。具体来说,国有农场把土地在一定期限内的经

营权“承包”给家庭农场,目前普遍是一年一签,目的是避免长期合同导致土地管理的弱化。国有农场一方面作为国家的代表收取土地承包费,另一方面为家庭农场提供“一家一户办不好、不好办、办起来不划算的”的社会化服务。按照国有农场干部的概括,“土地承包费取之于地、用之于地”,形成了国有农场农业现代化最重要的经济基础。

在农业经营管理体制上,目前农场主要形成了横向的农业分工体系和纵向的农业行政组织体系。这两个体系一般有上百人,全天候为家庭农场提供精细化的社会化服务,服务的质量接受农场组织严格的年度考核。横向的农业产业分工,根据专门事务设置部门,主要是农场生产科,科技科和生产科挂同一块牌子;此外主要部门还包括:农机科(农机中心)、现代农业中心、水利站、种子供应中心、催芽工厂、烘干厂、储粮公司、气象站。纵向的农业行政组织体系,主要是管理区组织。税费改革之后,国有农场基层组织体系从三级管理过渡为二级管理,一个管理区通常管理5~10万亩土地,管理大约300~500户家庭农场。管理区代表国有农场直接管理和服务家庭农场,一般有“八大员”,包括主任、书记、3个副主任、3个技术人员,另外有国有农场财务科派驻的分管会计和出纳。3个副主任中一般有1~2人是技术副主任,体现了国有农场对农业生产技术推广体系的重视。

回顾历史,20世纪80年代以来建三江垦区国有农场经营体制改革经历了三个不同的阶段,这是国有农场和家庭农场形成一种新型的经济关系的过程。1980年,建立联产计酬承包责任制,又称为联产承包责任制,承包者开始自负盈亏,“交够国家的,留足农场的,剩余全是自己的”,承包方式包括机组承包、联户承包、班组承包、专业组承包等。1984年,开始试办职工家庭农场——单个家庭成为承包经营主体。1985年,开始全面兴办职工家庭农场,建立“以职工家庭承包经营为基础,大农场套小农场、统分结合的双层经营体制”。相对于农村,职工家庭农场在短期内还无法稳定下来,依然需要国有农场提供生产投入。其原因包括:经营规模大、投入大、家庭劳动力不足。比如,1986年,由于遭受严重自然灾害,垦区的多数家庭农场亏损挂账,家庭农场数量比上一年减少,承包土地面积减少,转让农机具部分被退回。这个时期的国有农场对家庭农场承担部分投入的责任,职工家庭农场的生产费用和生活费用还需农场垫资,如果家庭农场经营亏损,垫支“两费”只能挂账,形成小农场欠大农场、大农场欠国家的三角债。1996年,建三江垦区推进“两自理、四到户”,即生活费、生产费自理,土地到户、机械到户、核算到户(农场不再和农户进行核算)、盈亏到户,使家庭农场真正成为投入、生产、利益和风险的主体,成为自主经营、自负盈亏、自我发展和自我约束的市场竞争主体。

在农场人口流动的背景下,农场土地的承包对象也日益多样化,不限于本农场职工,农场土地资源实现完全市场化,职工和农场土地之间的关系不再固化,这和农村家庭承包制不同。在建三江垦区大兴农场,从20世纪90年代中期以来实行“基本田货币化补贴、经营田市场化竞包”的土地承包办法。基本田实际上就是企业承担职工责任分配的土地。为了不影响土地市场化发包,农场对基本田实行“货币化”。具体是一个职工可以配置8亩,按照当年基准价格,农场向农户发放补贴,一共是8亩 \times 410元/亩(按照2018年的文件确定)=3280元,这大致相当于一个职工一年的社会保险费用。此外农场对职工及户籍居民有一定的承包费优惠,按照410元/亩,超出部分按照市场价,租金为470元/亩,如果职工退休,就不再享受土地承包权利。

按照政策规定,农场职工在农场备案之后,可以把获得的土地经营权“转包”给其他人,不限身份。在调查的3个农场,最多的一个农场有70%的农场主是外来户,他们通过转包获得土地经营权,或者通过短期流转。在转包过程中,原农场职工可以获得一笔转让费,转让费的价格一般相当于原农场职工在经营期间投入的固定资产,包括水井、工具房、水泵等。转入土地的家庭农场主在完成转入手续之后,再和农场签订新的合同,向农场履行缴纳承包费的义务,接受农场的管理、服务。也可以流转经营权,在农业经营利润高时,农场主收取的土地租金要略高于农场规定的土地租金,反之则收取相当于农场标准的土地租金,原合同关系不变。土地转包及流转都是农场默许的,农场并不加以干涉,这并不影响农场农业生产职能,也不影响农场职工的利益。

二、双层经营体制的三重优势

双层经营体制的优势表现在现代化的水稻生产过程中。建三江垦区在 20 世纪 80 年代就开始发展寒地水稻,在最近 20 年围绕该品种形成了成熟的经营体系,促进水稻的高产稳产。在所调查的农场,寒地水稻有两个重要农时,一般每年 5 月 15 日之前就要把秧苗插下去,否则就造成生长时间不足;每年 10 月 20 日要把稻谷收上来,否则就可能遭遇寒潮来袭、大雪积压,造成惨重损失。要确保水稻生产严格遵循这两个农时,需要高度集约化的农业经营,表现为三点:技术密集、劳动密集和资本密集。回应这三点需求,国有农场发挥组织化程度高的体制优势,在技术、劳动力和资金方面实现精细服务。

1. 农业技术的需求及服务

相对于普通水稻,寒地水稻的生产是技术密集的,主要表现为新型的育秧和收割技术的应用。在育秧上,首先,家庭农场要严格选用符合耐寒性强、熟期适宜当地种植的水稻品种,不同的积温带使用的种子还略有区别;其次要集中泡种和催芽提高发芽率;再次要在保温性能好的大棚里育秧,当前主要采用“三层覆膜育秧技术”:育秧大棚要用厚塑料布覆盖,且在土地上覆膜隔离寒冷的地面,在秧苗移栽之后还需要覆膜保温;最后,秧苗在大棚里生长 35 天之后,再向大田移栽,目前主要采取机械插秧技术,尽量提高插秧速度争抢农时。寒地水稻收割技术也需要创新。当前建三江农场正在推广能延长收割时间的割晒技术。这是新形成的收割技术:包括割倒—自然晾晒—再脱粒等流程,相对于原来的“直收—自然晾晒”,割晒技术仅仅略微提高成本。割晒 1 亩水稻价格是 70 元,比普通收割方式贵 10 元。割晒并没有减少产量,因为收割时稻谷已经成熟,只是水分还很高,需要自然晾晒。割晒技术的优势是延长了收割时间,水稻收割时间从九月底延续到十月中旬,避免了寒潮提前到来的雪灾风险,避免了农机具供应紧张,也避免了寒冷条件下农场劳动力的高劳动强度。

由于技术复杂,技术外部性强,单个家庭农场无法引入大棚育苗、割晒等新技术,国有农场则担负起了这个责任,而且有着极高的热情。国有农场把农业技术工作的目标具体为 8 个字:节本、降耗、增产、提质。为了提供这种支持,一些现代化程度高的农场还超前地提出了“精准农业”模式,努力通过“六统一”的方式把农业生产环节全部标准化、规范化和程序化,最大限度地减少了个人技术及主观因素造成的生产不确定性,提升了先进农机农艺应用的水平。这些农业管理制度主要体现在国有农场每年发布的“一号文件”和“二号文件”。“一号文件”一般是年度的经济与社会发展实施方案,是管总体。“二号文件”则是年度的质量效益保障和实施方案,也就是农业现代化方案。一个中等的国有农场有上百人的农业技术干部。这些农业技术干部有老中青三代搭配,大多来自专业的农业技术院校。为了推进农业现代化,每一年国有农场都有示范和推广新技术的义务^①,这使得国有农场的农业技术比周边农村先进得多。

2. 农业雇工的需求及服务

寒地水稻种植规模大,农场主又需争抢农时,应用的新技术也较多,加之单个家庭农场面积较大,仅仅依赖家庭劳动力是不足的,需要雇佣大量农业季节性工人,相对于南方水稻生产,它是劳动密集的。如何保证家庭劳动力市场秩序是国有农场重要的责任。一个 300~500 亩的家庭农场,在家庭夫妻两个劳动力之外,农场主大约需要 1 个长工和 2 个短工^②,平均每亩需要投入 300 元用于雇工,相当于 1.5 个工日。主要是大棚育秧用工多,包括:清雪—扣棚—泡种—催芽—秧盘播种—覆膜,这些是 3 月初到 4 月 5 日之间完成的。从 4 月 5 日到 5 月 10 日秧苗下田之间,家庭农场主要对育秧大棚进行

^① 如 2018 年二道河农场二号文件明确载明需要示范的技术项目包括:侧深施肥技术、旱平免提浆技术、宽窄行插秧技术、有机水稻种植技术。如侧深施肥技术,这种技术通过改进插秧机,把肥料精准地施到秧苗根部,减少了肥料用量,节约了生产成本。

^② 长工劳动时间约在每年 3 月 1 日到 12 月 1 日,伴随水稻生产全过程,工资一般是 5 万元(如果夫妻两个劳动力则是 7 万元);短工劳动时间约在每年 3 月 1 日到 6 月 1 日,伴随水稻播种、育秧、移栽和前期田间管理全过程,工资大约是 2 万元。

精细化管理,同时还要耕整大田,为插秧做准备,家庭劳动力是不足的。按照笔者的统计,300亩水稻大概需要8个占地1.5亩的大棚。大棚管理复杂,上文提过大棚采用人工覆膜的技术保温,在春季过于寒冷时还需要采用人工增温方式。只有大棚的温度控制需要非常精准,才能保障秧苗质量,确保水稻产量。

为了稳定劳动力市场秩序,国有农场建立专门的劳动力市场为供需双方提供便利。除在插秧季节短期雇佣的临时工之外,国有农场要求长时间雇佣的长工和短工必须和雇主签订规范合同,由分场统一管理,在农场人力资源部门备案。农场解决劳动力市场秩序问题,不仅是为了解决农业劳动力短缺问题,而且也有助于维护社会稳定。目前农场日常纠纷及信访事件的主要来源之一是家庭农场雇主和雇工的矛盾,农场解决纠纷及信访的依据是劳动合同,这已经形成惯例,其本质是用法治的方式解决大规模农业经营所催生的劳动力市场秩序问题。除此之外,有一些无法依据合同解决的矛盾纠纷,如关于劳动质量的评价,则通过调解的方式解决。在工资纠纷中,雇主认为劳动质量不过关造成水稻减产,而雇工坚持认为并不是劳动质量不过关,而是其他因素。对于这种说不清楚的矛盾纠纷,分场干部有义务介入调解,双方各让一步,解决社会矛盾。这为大规模农业生产提供了基本的秩序保证。

3. 小额信贷的需求及服务

相对于小规模经营,大规模的农业经营需要现代金融的支撑,它是资本密集的,依靠家庭及亲友借贷支持已经不能满足要求了。国有农场实行先交租后取得土地经营权,以400元/亩来计算,一个300亩的家庭农场需要一次性支付12万元的租金,对于农场主来说,这是一笔较大的支出。另外家庭农场为了耕作方便和抢种抢收,必须拥有几乎全套的农机具,而不可全依赖市场。调查多个家庭农场显示,大型拖拉机家家都有,而且在不断更新,目前流行的是“904”型(目前农村地区一般流行“404”“504”等中型拖拉机^①),补贴后价格仍然需要9万元。大约有三分之一家庭农场有收割机。此外在农场投入水电路等大型基础设施后,个人还需投资家庭农场内部的必要基础设施,如育秧大棚、灌溉井、水沟、道路、生产用房。这体现在家庭农场转让(退出)土地经营权收取的补偿费用上。这一补偿费用主要包括地上附着物的补偿费用。每亩价格从600元到2000元不等。一个转入300亩土地面积的家庭农场需要一次性拿出20万元以上的投入,以补偿原家庭农场主的固定资产投入。

在较早的时期,国有农场没有引入现代金融机构,国有农场为家庭农场提供资金,形成农场垫付、家庭农场挂账的准借贷关系。后来信贷市场发达之后,国有农场协调商业银行为家庭农场提供资金,由农场担保,农场承担一定风险。近年来,家庭农场收入普遍提升,不再需要国有农场提供担保,国有农场仅仅发挥组织贷款的服务角色,并协调降低贷款信息,执行国家惠农政策的要求,这减少了信贷成本。目前的小额贷款的额度是经营1亩耕地可贷款600元,贷款利息为5%,这是比较低的利息。小额农贷的基本程序是:家庭农场自主申请—分场(管理区)收集材料—交到银行统一办理。即使农业贷款成为完全市场领域,按照市场规则办事,国有农场依然充当了重要的服务角色。家庭农场使用贷款主要用于购买大型农机具及大规模地购入生产资料,这提高了家庭农场的竞争力,为农业生产的现代化及服从统一管理提供了金融基础。

三、制度化的利益共同体:内在机制分析

国有农场的双层经营体制的运行有其内在逻辑。在改革开放之后的农村农业经营制度中,双层经营体制在许多地方虚化,在税费改革之后,集体经济组织更加虚化,有学者称集体成了“拿钱的办事员”^[17],这是造成农村农业社会化服务能力弱化的原因之一。然而实地调查发现,在农业现代化中,国有农场和家庭农场形成了更为紧密的制度化的“利益共同体”,前者主动服务,有提供服务的动力及

^① 904型号的拖拉机的含义是:90匹马力、4轮驱动,其他型号含义类似。

能力,后者自觉服从,把农场服务作为农业经营现代化的前提条件,这两者相互作用,构成双层经营体制运行的内在机制。

1. 国有农场:主动服务的逻辑

构成这一利益共同体的一端是国有农场。家庭农场对国有农场统一的农业管理服务有强烈的需求,这是稳产增产的保障。那为什么国有农场有非常强烈的动力服务于家庭农场,而不是放任呢?关键是利益。国有农场是“企业”,它作为农业服务者同时是“收租者”的角色十分重要,这是直接的经济动力。国家虽然同样取消国有农场承担的农业税,却并没有取消国有农场收取“承包费”的权力,国有农场和职工/非职工之间建立的土地承包关系性质不同于农村集体和农户之间的承包关系,前者土地承包关系更准确地说是租赁关系,后者则是物权关系。相对于专款专用的自上而下的财政项目资金,建立在家庭农场收益基础上的土地承包费则是相对独立的资金,能够用于支付工资福利、农业管理建设及“农场办社会”所需的成本,构成了农场的生命线。

对于国有农场而言,生存和发展是相辅相成的。维持生存是国有农场的底线,在此基础上才能完成国家规定的粮食安全及发展现代农业的任务。在国有农场拥有如此丰富资源的背景下,不能指望国家来养活农场。如 2018 年,在人口规模仅 3000 人的二道河农场,国有农场支付工资的干部职工就达到 669 人之多,每年的支出达到 6000 万元。发展既是国家规定的行政任务,也是国有农场生存的前提,构成国有农场的主要目标。从国家的角度,国有农场有丰富的土地资源和体制优势,理应成为农业现代化的“国家队”、国家粮食安全的“压舱石”、中国现代农业的“排头兵”^①。建三江作为土地资源最丰富的垦区,更为如此^②。如此,作为相对独立的、具有自利性的国有农场,其年度性的中心工作之一是保障收入来源。就如税费改革之前,县乡政府最主要的中心工作是收取农业税费一样,这是国有农场组织及各项服务职能运转的基础。

从收取土地承包费保障国有农场基本运转的目标出发,国有农场必须要充分保障家庭农场的收入稳定,其核心是保障农业生产稳定。国有农场难以从宏观上调控稻谷价格(这是国家农业政策和市场供需等因素决定的),却能够通过精细化的农业管理和服 务,支持家庭农场的现代化生产。对于国有农场而言,如果由于国有农场管理不到位,导致土地承包费普遍收不上来,农场机关干部的工资就发不出来。那么农场不得不把土地分给干部耕种,干部在工作之余要雇工种地获得差额的工资。因此国有农场必须主动回应家庭农场生产过程中的农业生产技术更新、农业机械化、农业劳动力管理、农业贷款等问题。同样也就可以理解为什么国有农场会不断重新测量土地面积,尽力把所有土地面积纳入统计收取土地承包费。而比较而言,农村集体就缺乏这个动力。因为取消农业税费后,集体土地数量及收益多少,和集体经济组织利益没有制度性关系。国家不得不动用土地确权、“三资”清理及农村集体产权制度改革来强制推进。

为了促进干部职工为农服务,国有农场制定了细致的考核提纲。如 2018 年秋收之前,大兴农场就制定了《大兴农场秋收阶段农业考核提纲》。考核内容一共 8 项,一共 100 分,由农场相关科室对各管理区进行考核。关涉生产方面的内容主要是:水稻割晒,要求占比 30%,按完成比例得分,一共 15 分;水稻收获,在 10 月 15 日之前完成,一共 15 分,每少完成 1 户,扣 5 分;秸秆还田,100%完成,严禁秸秆焚烧,发现 1 户未秸秆还田或 1 户焚烧秸秆,扣 3 分,一共 20 分;黑色越冬,在 10 月 30 日之前完成,一共 10 分,每少完成 1 户,扣 5 分。

2. 家庭农场:自觉服从的逻辑

构成这一利益共同体的另一端是家庭农场。和农村经营户均不过 10 亩的小农户不同,国有农场中的家庭农场的经营规模较大。加之寒地水稻本身投入较大,而产量相对南方水稻产量较低的特征,导致建三江地区家庭农场经营逻辑不同于半自给自足特征的、不完全社会化的小农户^[18],它追求实际产量增加的最大化,自愿地服从管理。对于家庭农场而言,长期的经营经验使他们懂得服从管理才

① 见《中共中央国务院关于进一步推进农垦改革发展的意见》(2015)。

② 习近平总书记 2016 年考察北大荒时,提出“三大一航母”的要求,即“建设现代农业大基地、大企业、大产业,努力形成农业领域的航母”。

能获得稳产增产、才能从农业经营中获利。农村分散的小农户则不同。种植10亩土地的小农户,资金、劳动力投入不多、带来的收入也不多,对服从集体统一的农业管理缺乏动力。

国有农场资源禀赋较好,家庭农场一直保持较大的经营规模,而且随着农业劳动力外流,单个家庭农场的经营规模还在扩大。相对来说,由于地处中国东北寒带,开发较晚,建三江垦区的家庭农场经营的面积较其他垦区大。建三江垦区目前有耕地面积约1100万亩,人口22万人,人均耕地50亩。一些人少地多的农场,由于农业劳动力的流失,户均耕种面积超过300亩。如二道河农场位置最北,靠近中国和俄罗斯边境线,耕地资源丰富,二道河农场拥有60万亩耕地,却只有3000人口,有1298户(家庭农场主体包括本场职工、普通居民和外来农村居民户),家庭农场平均耕地规模超过了300亩。

处于高纬度地区,寒地水稻所生长的区域本身是积温不足的,家庭农场必须通过技术手段有效提高积温,使之满足水稻生产的需要。同时相对于南方稻作区,寒地水稻的产量较低,一般为1100斤,而在南方,一亩杂交水稻产量能达到1300斤;也不能够复种,只能种植一季寒地水稻,南方则可以复种提高亩收入。因此,即使租金水平低于南方稻作区,寒地水稻的亩均农业纯收入也是较低的。在安徽繁昌县,家庭农场种植水稻和小麦,小麦收入正好可以支付水稻生产的成本,水稻的收入全部是纯收入,支付约500元租金之后,每亩纯收入为600元,这在建三江是不可能的。因此对于家庭农场主来说,稳产增产是非常重要的,而这只有通过个人经营加上农场统一经营才能完成。仔细算经济账如下:建三江垦区寒地水稻平均亩产量是1100斤,扣除农资和雇工投入,在约400元的租金水平上,家庭农场能获得纯收入400元/亩。如果因为管理不善,减少100斤/亩,按照1.5元/斤的价格,那么每亩降低纯收入150元,300亩总计减少4.5万元。

四、结论及启示

中国农业正在发生巨变,农业现代化正在从理想一步步成为现实。在一些地区,如地广人稀的东北建三江地区,依赖先进的农机、农艺和智能化的技术,农业现代化的某些方面已经超越了发达国家,成为我国现代农业的示范地区。如何从理论上解释垦区国有农场的农业现代化非常重要,本文以寒地水稻为研究对象,从农业经营体制视角切入的研究表明,寒地水稻所依赖的现代农业经营体系的运行,其制度基础是历史形成的特色“大农场”套“小农场”的双层经营体制。

从全国来看,农业生产的主阵地依然在农村,农村农业的经营不同于农场,主要的经营主体是小农户。那么,小农户如何顺利地和现代农业发展衔接是重要问题。党的十九大报告已经提出了这个问题。小农户不同于种植寒地水稻的家庭农场,他们的经营规模小,一个村庄有三五百户,需要更高的组织成本。然而这并不成为政府放弃组织农户的理由。20世纪80年代以来的农业政策一直强调农业并不仅是一家一户的事情,农业生产过程需要同时发挥村社集体和农户两个积极性。正如早期农村改革的文件中所述的,“要在稳定家庭承包经营的基础上,逐步充实集体统一经营的内容。一家一户办不了、办起来不合算的事,乡村集体经济组织要根据群众要求努力去办。”^①这就涉及如何通过加强农村集体经济组织,为小农户提供发达的社会化服务。应当借鉴国有农场的经验,通过灵活的机制创新找回双层经营体制,更加重视集体在农业现代化中的作用。

结合对国有农场农业经营体制优势及运行机制的研究,立足于对改革开放40余年农村农业现代化经验的分析,本文提出有关农业经营体制机制创新的政策建议:第一,要在土地保持集体所有制基础上赋权地方政府,激励地方政府创新农业政策。由于地域的千差万别,地方政府的积极性决定了一个地区农业现代化的面貌。在发达地区,创新土地流转制度,采用返租倒包、建立土地股份合作社的机制;在欠发达地区,利用高标准农田建设项目,最大程度治理土地细碎化,增加农田的连片程度。第二,从体制上赋予集体经济组织农业治理的责任,激发集体介入农业统一经营的积极性。当前城市支持农村、工业反哺农业的政策基础上,恢复农业税费建立利益上的直接勾连已经不再现实,可通过自

^① 见中共十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》(1991)。

上而下的国家农业资源下乡对接村集体,强调村集体在完善农田水利基础设施、推广先进的农机农艺、建立土地经营权流转市场等领域发挥重要组织作用。

参 考 文 献

- [1] 解保胜.北大荒水稻之父——记水稻专家,全国“五一”劳动奖章获得者徐一戎[J].垦殖与稻作,2004(2):47-49.
- [2] 夏柱智.农业治理和农业现代化:中国经验的阐释[J].政治学研究,2018(5):20-23.
- [3] 朱启臻.新型职业农民与家庭农场[J].中国农业大学学报(社会科学版),2013(2):157-159.
- [4] 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.
- [5] 许彩华,余劲.“三权分置”背景下土地流转的收入效应分析——基于粮食主产区3省10县的农户调查[J].华中农业大学学报(社会科学版),2020(1):18-27.
- [6] 韩长赋.土地“三权分置”是中国农村改革的又一次重大创新[J].中国合作经济,2016(10):6-10.
- [7] 王海娟,贺雪峰.小农经济现代化的社会主义道路[J].中国乡村研究,2018(1):374-393.
- [8] 黄宗智.中国新时代小农经济的实际与理论[J].开放时代,2018(3):62-75.
- [9] 贺雪峰.如何再造村集体[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019(3):1-8.
- [10] 王海娟,胡守庚.土地制度改革与乡村振兴的关联机制研究[J].思想战线,2019(2):114-120.
- [11] 冯小.农民专业合作社制度异化的乡土逻辑——以“合作社包装下乡资本”为例[J].中国农村观察,2014(2):2-8.
- [12] 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[J].北京社会科学,2019(9):4-13.
- [13] 贺雪峰.国有农场的经营体制及其优势——安徽皖河农场调查[J].学术界,2019(1):45-51.
- [14] 贺苏园,桂华.去财产化:农地资源配置的困境与突破——基于国有农场“两田制”的考察[J].华中农业大学学报(社会科学版),2017(6):127-132.
- [15] 桂华.论我国农地制度的变迁模式与绩效——基于农村与国有农场两类经验的比较[J].思想战线,2019(3):133-141.
- [16] 安蒙龙,张元福.关于黑龙江垦区农业经营体制改革的回顾与思考[J].农场经济管理,2017(3):3-13.
- [17] 吕德文.“拿钱的办事员”和“集体化”的消解——税费改革后的乡村治理状况[J].华中科技大学学报(社会科学版),2010(6):91-99.
- [18] 杜鹏.社会性小农:小农经济发展的社会基础——基于江汉平原农业发展的启示[J].农业经济问题,2017(1):57-65.

Double-layer Management System and China's Agricultural Modernization

XIA Zhuzhi

Abstract The double-layer management system is the basic system of China's agricultural management ensuring the modernization of grain production capacity, which is prominently manifested in the practice of agricultural modernization of state-owned farms. Based on the experience of the state-owned farm in Jiansanjiang Reclamation Area in Northeast China, the research shows that the double-layer management system of “big farm” and “small farm” which came into being in the history of this area continues to play a role, and meets the conditions of technology-intensive, labor-intensive and capital-intensive large-scale management of rice in cold areas. Its internal mechanism is that on the basis of land lease system, state farms, as stakeholders, have the obligation and motivation to provide developed socialized services for family farms. At the same time, due to the close relationship between the degree of agricultural modernization and agricultural income, family farms engaged in large-scale management have the endogenous power of conscious adhesion.

Key words state farm; double-layer management system; scale operation; rice in cold region

(责任编辑:金会平)