

# 多元化农业经营主体融合发展的 实践路径研究

冯 小

(西北农林科技大学人文社会发展学院,陕西 杨凌 712100)



**摘 要** 在微观的农业改革实践中,村社组织发挥集体统筹优势,采取“社区本位”的原则发展现代农业产业园,解决了多元化农业经营主体融合发展的难题。实践中“三权分置”的土地制度赋予多元化农业经营主体参与的制度空间,村社组织提供多元主体需求整合和利益协调的组织基础,二者共同奠定多元化农业经营主体融合发展的社会基础。此外,多元化农业经营主体得以融合发展的关键在于政府—社会—市场的协同治理营造的社会生态。该社会生态的形成主要依赖政府的农业经营改革氛围营造与物质基础改造、村集体落实地方政策的“社区化”调适和农业服务市场的竞争与发展。因此,在多元化农业经营主体参与的农业强国建设过程中,政府需要重视发挥村社组织的能动性和统筹优势,更需要重视营造与之相匹配的社会生态,为村庄发展和产业兴旺奠定良好的基础。

**关键词** 农业治理; 多元化农业经营主体; 融合发展; 实践路径; 社会生态

**中图分类号**:F325 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2024)02-0038-10

**DOI编码**:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2024.02.004

党的二十大报告指出,当前我国正处于全面推进乡村振兴时期,全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村;要加快建设农业强国,巩固和完善农村基本经营制度,发展新型农村集体经济,发展新型农业经营主体和社会化服务,发展农业适度规模经营。我国在加快建设农业强国的过程中,农业生产领域存在两类不同的经营主体:一类是家庭农场、合作社、农业企业等新型农业经营主体(以下简称“新主体”),其快速兴起并在农业生产和服务等多领域发展;另一类是庞大的小规模农户,他们依然维持着小规模的家庭经营。在未来较长时期里小农户依然是农业现代化进程中重要的参与主体。自党的十八大强调小农户与现代农业发展有机衔接以来,多元化农业经营主体(以下简称“多元主体”)共存是我国农业强国建设的现实基础。因此,多元主体的融合发展与我国建设农业强国目标的实现密切相关。

探索多元主体共存与融合发展的农业经营秩序是新时代农业现代化发展中的重要命题。现实中小农户与新主体的关系,在我国乡村农业经营领域经历了从“排斥”到“有机衔接”的实践转向。早期排斥效应主要是由于很多地方政府激进地推行大规模土地流转,引进工商资本经营,造成对小农户的排斥<sup>[1]</sup>。地方政府的这种做法影响农民生计导致社会不稳定<sup>[2]</sup>,带来诸多负面的经济社会效应<sup>[3]</sup>。不仅如此,新主体在具体经营农业的实践中面临多重约束等问题<sup>[4]</sup>,如新主体发展中的内在管理不善<sup>[5]</sup>、治理结构冲突<sup>[6]</sup>、土地产权约束<sup>[7]</sup>、农业金融保险滞后以及政策支持不足等导致经营困难<sup>[8-9]</sup>。除此之外,外来资本的“外来性”与乡土社会互动不畅<sup>[10]</sup>以及经营中普遍面临的大规模偷盗问题<sup>[11]</sup>,致使乡土观念和社会信任成为外来资本新的经营困境<sup>[12]</sup>。

针对21世纪初期新主体快速发展遭遇困境的事实和带来的社会问题,学界对小农户开展了诸多

研究。有研究指出我国当前“新”“旧”农业领域小农家庭农场的高度现代化事实,认为小农经营相比大农场具有家庭优势<sup>[13]</sup>,并有实证数据验证了小农的经济贡献和现代化发展潜能<sup>[14]</sup>。这类研究进一步推动社会重新认识小农,并探索如何优化小农的经营环境。一方面,新主体发展遭遇困境,另一方面,小农户有其合理性和优势。各界开始重新思考二者的关系,开始探索如何促其有效“融合”。自党的十八大以来,学界掀起了一场关于小农户与现代农业如何“有机衔接”的研究热潮<sup>[15]</sup>。对于“有机衔接”的具体实践路径,农经学界主要关注新主体“服务”或“带动”小农户。政策和实践都聚焦在“合作社+小农户”和“企业+小农户”等衔接形式,虽然这两种衔接形式让小农户参与现代农业发展取得一定效果,但实践中前者普遍出现空壳社与合作社异化问题<sup>[16]</sup>以及合作社中的“大农吃小农”问题<sup>[17]</sup>;后者普遍出现企业与小农户契约的稳定性难题<sup>[18]</sup>,且企业带动农户的作用并不理想<sup>[19]</sup>甚至出现企业变相剥削小农户问题<sup>[20]</sup>。上述两种衔接路径的实践效果远远偏离预期目标,因此需要寻找新的方式来实现小农户与其他主体的衔接,探索多元主体融合发展的路径。

在微观的农业治理实践中,除上述对具体利益衔接方式的关注外,还有研究从社区角度讨论了村社集体对农业经营主体的组织和服务功能<sup>[21]</sup>。基层村社组织在组织小农户方面有综合优势<sup>[22]</sup>,而且在嵌入村庄的企业经营模式中能够对企业的雇工管理有较强的动员和组织功能<sup>[23]</sup>。此外,小农户与其他各类主体对接时,村社组织作为中介发挥产前、产中、产后各环节的统筹作用<sup>[24]</sup>。另有研究认为,在具体功能层面强调村社组织作为主体、平台或中介的能动性作用之外,应更加重视激活“村社统筹”传统对于村庄社区在新时代的发展性功能<sup>[25]</sup>。上述研究均强调村社组织的“统筹功能”对推动我国农业现代化的重要作用及其在新时代的潜在优势,但其功能和优势的发挥需要一定的基础和条件。因此,延续此分析路径,基于传统农业和设施农业推进农业现代化发展的典型案例和后续的追踪调研,本文在认同村社组织具体功能的同时,试图分析村集体主导下多元主体融合发展的实践路径的具体特点,进而探究该路径是如何可能的,并剖析该路径得以形成的制度和组织基础以及与之相匹配的社会生态。

## 一、多元主体融合发展的典型案例和实践路径分析

在以小农户和新主体并存且共谋发展的基本格局中,如何结合实地情况进行规划和引导,促进多元主体融合发展?村集体主导的农业产业园是部分地方政府创新实践中的典型做法。村集体基于社区本位的制度设计满足多元主体的需求,使得多元主体在参与市场推动的产业分工中逐步形成融合发展的局面。

### 1. 典型案例:村集体主导的现代农业产业园

(1)山东寿光:村集体主导土地流转和农地规划引导小农户升级。寿光A村是当地著名的彩椒生产专业村,全村共586户,2173人,4476亩土地。该村有两田制的历史,其中近40%的集体机动地保留至今。A村在90年代属当地的落后村,发展到2015年成为当地的先进村,到2020年成为省级示范村,人均年收入达到2.9万元,户均1.5辆小汽车。该村早期的蔬菜种植方式是小农户兼业种植,以露天或简易塑料大棚<sup>①</sup>为主,如今发展成专业化的家庭经营,以当地最先进的第五代冬暖式智能化大棚为主。蔬菜的专业化经营主要依靠市场拓展实现小农户与市场的有效对接。

A村于2008年在村两委领导下成立了村集体控股的蔬菜股份合作社。该合作社以市场交易服务为主要业务,具体目标是通过组织农民生产提升销售层次和拓展市场。市场拓展有效刺激了蔬菜专业化生产的快速发展。蔬菜专业化生产的发展需要大棚不断升级来提升蔬菜质量,而大棚升级的关键是需要将之前村庄南北走向划分的地块通过民间自行创新调整成东西走向的连片土地。该村的做法是在2012年成立土地股份合作社,进行全村统一的用地规划和农地整理。村集体通过调研掌握了全村大棚的使用情况并分批规划,拆除旧棚,整理土地,规划新大棚地块引导农户自建新式大

① 起初大棚占地一亩,设备简单,主要是保暖提温。现如今第五代新式智能化大棚长300米,宽50米,占地20余亩。

棚<sup>①</sup>。针对新建大棚缺少资金的情况,村集体引导本村农户在2012年成立资金互助社,专项支持农民更新大棚。该合作社在大棚建设高峰期运行了3年,之后随着大棚建设高潮结束便暂停业务。总体来说,从当地村庄设施大棚的发展现状来看,该村俨然发展成为现代农业产业园。从大棚投资、经营大棚的劳动管理和雇工情况来看,经营主体仍以专业化生产的“小规模”家庭经营为主,依靠雇工经营的专业大户全村占比不到10%。

村集体按照产业园用地的设计,利用村集体机动地带来的集体收益承担旧棚拆除费用,争取地方政府涉农项目进行基础设施的配套投入。村集体承担园区水、电和路等公共设施的改造费用,农户进行抽签选择棚址新建大棚。村集体通过自主制度创新和公共服务投入使得小规模家庭经营的生产条件持续改善,并推动其专业化经营水平不断提升。与此同时,专业化生产带来当地相关服务业的社会分工,诸如大棚建筑行业、育苗、蔬菜销售、包装运输等服务逐步细分,形成服务产业链。当地普遍专业化和多样化的市场服务,推动小农户迭代升级的同时,也提升了家庭农场和专业大户的经营水平和能力。高效的市场化服务满足了多元主体共赢的发展需求,推动农业产业化快速发展。

(2)安徽河镇:农地流转制度调整与多元化农业经营主体并存。安徽河镇属于一个典型的水稻专业生产小镇,也是国家级现代农业发展示范镇。该镇经历了两个阶段的农业经营制度的调整:第一个阶段是2007—2010年,各村将农户的可流转土地面积汇集到乡镇土地流转中心,乡镇土地流转中心负责筛选农地转入主体。实际转入主体的审核与发包权集中上收到乡镇。初期的转入主体主要是粮食加工企业与经营农资和地产的大资本。大资本主要依靠雇工经营,出乎意外的是大资本雇工种植水稻带来了普遍性的亏损和失败。后续乡镇进行制度调整,以各行政村为主,力推家庭农场,让各村集体自主选择土地转入主体和安排农地流转事宜。从2011年开始逐步进入第二阶段,农地发包权逐步回归到行政村的村社组织手中。这一时期村集体只是作为一个土地流转的中介和服务者。但与之前不同的是,村集体主导土地流转,能够根据实际情况和村民需求进行土地经营权发包。土地流转规则最大的变化是尽力满足小农户的需求,特别是一些中老年人的种田需求。村集体根据农户申请的种植面积,在完成土地整理和高标准改造的大块田边缘划定小块田,归小农户种植。根据后续的追踪调查,2018年以来,该镇农地经营格局基本稳定,20%~30%的面积由小农户种植,50%是由专业化的家庭农场经营,剩余10%~20%是由粮食加工企业、农资公司等经营。

该镇农业经营改革过程中早期的失败和当前的稳定发展呈现出鲜明的对比。除了学界讨论的资本经营农业的雇佣劳动的监督难题以及与乡土不信任的互动难题导致失败外,该地早期失败的重要原因在于当时没有形成与土地大规模经营相匹配的社会生态。第一阶段土地流转全部面向企业,其水利设施的建设由国家项目承担,但维护成本全部由当地基层政府承担。原来由各村通过村组动员农民的方式形成的渠道维护和河道清障组织体系,随着激进的土地流转全部终结。水利设施的维护需要政府持续性的项目投资,不仅给基层政府造成较大财政负担,而且维护效果不好。与此同时,还有少数农民针对外来经营主体对水利设施蓄意破坏,导致水利设施的维护成本不断增长。另外,土地流转的主导权由乡镇控制,导致村集体权力被架空。对于企业和当地人之间的诸多小矛盾<sup>②</sup>,村社组织参与解决的动力不强,进一步不利于外来大资本进行大规模经营。当进入第二阶段,地方政府进行土地流转制度调整,将土地对外发包权交还村集体,土地经营权的转入主体和流转细则发生方向性变化。有研究将此方式概括为虚拟确权,两次流转<sup>[26]</sup>。在村集体主导土地流转后,土地由之前的以外来主体经营为主转变为以社区本位<sup>[27]</sup>的经营主体为主、外来主体为辅。村集体通过制度调整

① 土地整理和大棚分配的具体做法是:农户将土地全部交给村集体,村集体规划好后,完善基础设施。依据新式智能化大棚建设用地需求对村庄每片土地规划并按大棚地块编号,想经营大棚的农户抽签选择棚址,每个大棚占地面积与自家土地承包面积的差额按照相应等级的土地流转价格(1000、800、500元/亩,三个等级)与村集体进行多退少补结算。

② 如企业与雇工之间的工伤、工资矛盾,企业与小农户因相邻农地飞防打药造成的农作物损害带来的利益纠纷,以及原承包农户在沟渠和路边种植作物影响企业机械作业带来的矛盾等。

和村组内部的协商讨论,既保护了小农户的经营,又着力推荐本村有经营能力的种田能手转入连片土地,促其成为专业化经营的家庭农场主和专业大户,于是有了后续相对稳定的以家庭农场为主的多元主体共存的发展格局。

## 2. 实践路径分析:村社统筹和社区本位

上述两个案例,前者是在乡村产业发展中诱致性变迁带来的农业现代化,后者是在强制性变迁失败进行制度调整后形成相对稳定的发展局面,但两者发展路径有共同特点,其中最重要的是产业发展中村集体的统筹功能和社区本位的制度设计。在同一宏观制度背景下,农业经营方式演变多样性的重要影响因素之一便是乡村社会的社区因素。在实践中没有普遍性的最优模式,但有符合实际的有效模式,即依据农村社区的客观条件和实际情况,注重社区内在要素,推动传统农业向现代农业转型。

(1)村社统筹与协调:自20世纪90年代土地二轮延包之后,分散的小农户家庭在农业生产中独立经营的秩序日趋普遍化。“分”的逻辑持续发展,以至于从农民个体到村社组织自身都忽视了村集体“统”的作用和责任。在上述案例中,前者关键是依靠村集体机动地进行土地腾挪,对农户引导,分片分步骤地解决小农户大棚更新中土地连片需求和资金问题,为小农户提供优质生产条件和公共服务。后者的成功之处也是土地发包权回归村集体后,村集体充分发挥了土地集体所有的统筹作用。无论是经济作物为主的设施农业发展,还是粮食作物为主的传统农业发展,村集体在其中发挥着不可或缺的“主导”和“统筹”作用。这里的统筹作用,既体现在作为土地流转的中介对分散农户土地经营权的整合<sup>[28]</sup>,也体现在对多元主体经营需求的协调与满足,还有上级地方政府涉农项目投入的“能动性”承接与担当。案例中村社组织均在农业现代化发展实践中承担具体的中介服务者、利益协调者、资源承接和分配者的角色。在这些角色的履职中村集体逐步增强“统筹”功能,在实践中引导村民进行民主协商完善社区自我管理制度,最终满足分化农民需求并完成组织任务。这种基于社区内生发展的资源和能力基础上激活村集体带动村庄整体变革的发展路径,展现了新时代村社集体“统”的经营功能在产业发展中的潜在优势。

(2)社区本位与多元主体共存。作为直接对接村民的村民自治组织,村社集体能够在农业转型中应对诸多利益协调问题。上述案例均体现了社区本位和多元主体共存的发展原则,以村庄发展和社区农民需求为先,既不排斥小农户的种植权益,也不断满足新主体的实际需求。在社区自有资源的基础上,村集体结合村情,进行自主制度创新,提供符合多元主体利益需求的公共服务,让多元主体共享国家资源和政策支持。“社区本位的制度原则”是村社集体能够发挥作用并影响农业产业转型结果的重要因素之一。

社区本位首先体现在土地流转制度运行当中的社区自主性,即社区发展决策的自主性、经营主体的内生性以及发展的社区回馈性<sup>[27]</sup>,优先考虑社区内生的农业经营主体利益,兼顾外来经营主体的需求。此外,村社组织强调农业经营与社区的融合,注重社区整体发展利益,力图营造村庄社区稳定有序的经营秩序。前述两个案例都呈现了内外兼顾、产业发展与社区治理融合以及产业发展回馈村庄的“社区自主性”。其次,社区本位体现在公共服务的“社区化”调适中的公共利益优先原则。无论是村庄社区内的资源整合,还是资源下乡中的项目承接,村社组织强调社区内在资源与外在政策有机结合,其中既考虑经营主体个体的利益,更强调社区整体的公共利益。对于基础设施和公共服务的供给,村社组织重视社区内生的资源与外在资源的结合与调整,重点体现在村庄园区化发展的“社区化调适”方面。村社组织将园区的规划、项目实施和村庄公共利益有机结合,引导村庄产业整体走上了农业现代化道路。最后,社区本位还体现在社区主体动力的激活和发展能力的提升<sup>[25]</sup>。社区主体动力强调村社组织本身基于农户的利益诉求和村社治理需求形成的主体能动性。社区发展能力强调村社组织在社区资源整合、群众动员以及公共事务治理中形成的推动社区整体发展的组织能力。作为社区和村集体代表的村社组织的综合能力,在村庄创新实践中不断提升,其中的规划、动员、整合与统筹能力在产业发展与社区有效治理的双向驱动中积累与提升。以上社区自主性、社区

公共利益以及社区发展能力等均体现了社区本位的政策创新和制度设计,最终形成了多元主体参与现代农业发展的良好秩序。

## 二、多元主体参与的制度空间和组织基础

创造新主体和小农户共同参与的空间是地方农业经营改革顺利发展的基础。上述案例能有效整合新主体和小农户不同的发展需求并形成良性发展秩序,得益于我国的土地制度赋予了多元主体参与的制度空间和村社组织提供了多元主体融合发展的组织基础。

### 1. 多元主体参与的制度空间:集体所有制下土地的“三权分置”

21世纪以来,为了推进土地流转走农业规模化道路,国家开启了农地的“三权分置”改革,将土地的所有权、承包权和经营权进行细分,促其经营权流转。各地通过创新实践将农地适配到合适的经营主体手中,完成农业相关任务。前述两个案例既能保证小农户的种植权益,还能提供新主体参与机会的前提条件便是“土地经营权的流转”制度。虽有制度,但制度的实践需要符合乡村实情,否则会偏离制度目标。例如案例2中,当土地经营权完全脱离村庄社会进行市场化的脱域式流转时,政府大量引进外来资本主体,带来了全面的亏损和小农户各种“弱者武器式”的无声反抗。相反,当农地经营在村社集体主导下从社区本位出发设计流转制度推进土地流转时,便出现了多元主体共存共赢的良性发展格局。案例1中,集体所有制下土地的“三权分置”不仅为新主体提供了参与空间,也为小农户的升级和改造提供了新的方向。山东寿光在“三权分置”制度下,发挥“集体所有权”力量,将小农户的分散“承包权”整合起来,参照市场契约精神和“耕者有其田(或大棚)”的底线再依据各农户需求兼顾公平和效率原则适配相应的土地经营权。村社对农户大棚分批改造,满足分化小农户的不同经营需求。此外,村社积极提供相关公共服务进一步提升小农户的专业化经营能力。蔬菜产业生产端的专业化需求促使专业化的市场化服务兴起,多样化市场服务加速推动了蔬菜产业的社会分工,形成了生产—市场的双向驱动。生产—市场双向驱动形成的产业链细分又迎来了多元主体融合发展的局面。

上述两个案例都呈现了多元主体参与并共享发展的格局。虽然两者发展过程有异质,但其成功的共同点都是村社组织依据村庄民情最大化地灵活运用了土地的“三权分置”制度。案例1是在经济作物领域分化农户的专业化生产带动市场社会化服务主体的参与,推动多元主体参与并分工格局的形成。案例2是在粮食作物领域,小农户和新主体共同参与农业经营,共享公共服务和市场服务形成多元主体共享发展的格局。这两个案例共同呈现了农业改革实践中的核心撬动机制,即土地“三权分置”制度赋予了村社组织灵活操作的实践空间。

### 2. 多元主体融合发展的组织基础:作为“双重代理人”的村社组织

在小农户和新主体共同发展、市场服务主体不断兴起与繁盛的形势下,村社组织需要对公共服务进行“社区化”调适和协调多元主体间利益。这不仅存在于在农业生产本身,而且存在于与之相关的生产性服务和公共设施的供给中。在政策和项目实施中,村集体的代表即村社组织的“双重代理人”角色是保证多元主体能够参与并融合发展的组织基础。一方面村社组织是国家的“代理人”,需要完成国家分配给地方社会的各项任务,特别是农业治理任务,落实国家的政策,完成治理目标。另一方面,村社组织又是依据村民自治程序产生的,是乡村社会村庄村民的“代理人”,具有满足村民关于生产和生活相关公共服务需求的责任。因此,村社组织具有在完成国家治理目标和满足农民需求之间进行对接的组织性责任,当治理目标和农民需求不匹配时,需要进行策略性调适。村社组织熟悉村庄村民具体实情和地方性知识,在协调多元主体之间的利益以及组织小农户对接国家资源进行政策落地时,具有较强的适宜性和灵活性。

案例1中产业转型升级的关键在于土地分步划片整理。为解决大棚升级土地连片问题,村社组织结合实际情况分片改造,既考虑了村里不同小农户的具体情况,又考虑了有经营头脑想扩大大棚

规模的新主体的重要需求。作为村庄不同农户的“代理人”,村社组织调研各自需求,探索出满足不同农户需求的制度设计。以村集体资源为基础,建立3个合作社,即蔬菜股份合作社、土地股份合作社、资金互助社,通过社区型合作组织小农户实现综合性的合作与村庄发展。这3个合作社各自发挥专业优势,又在村两委领导下进行合理统筹。村社组织通过3个合作社实现全村小农户不同领域的组织化,进而对接不同的市场服务和国家资源。案例2中,村社组织通过协调分化农户的利益落地国家项目,最终完成农业现代化任务和粮食安全目标。早期失败的原因在于小镇脱域式流转未能契合当地实情,后续由村集体主导,设计符合分化农户需求的土地流转制度才开启新的局面。代表村集体、具有“双重代理人”身份的村两委干部,在供给公共服务中开展利益协调和矛盾化解工作时,相比私人化个体更具有公正性,更易获得农民信任。由于村集体经过多年的发展,有基本完整的自治程序(村民代表会议)和议事的组织规则(“四议两公开”等)保证公平正义,避免私人化运作,利于民众监督。上述案例表明,村集体通过社区本位发展原则来吸纳多元主体参与现代农业实现融合发展的路径更符合我国本土化的农业现代化和乡村发展目标,更加凸显作为“双重代理人”的“村社组织”的“组织功能”和“治理优势”在新时代实现乡村产业兴旺和有效治理中的重要作用。

### 三、多元主体融合发展的社会生态:政府—社会—市场的协同治理

综观上述两个案例,多元主体的融合发展除制度和组织的基础性作用之外,也离不开与多元主体参与相匹配的社会生态的营造。从农业治理视角来看,基于政府—社会—市场协同治理营造的社会生态是形塑多元主体融合发展的农业现代化道路的关键。

#### 1. 地方政府:农业经营改革氛围营造与物质基础改造

我国农业现代化创新离不开地方政府的政治引领与改革氛围的营造。蔬菜的产业化发展是山东寿光20世纪90年代农业治理的重要任务,水稻的规模化和现代化经营是安徽河镇21世纪初的农业治理目标,各级地方政府上下一心谋创新。两地传统产业的转型与升级是当地政府引领改革创新的重点工作,作为政治任务在地方行政系统逐层推进。这些任务落实在地方政府体系化的行政考核、政策倾斜与项目资源的分配中,对政府基层单位形成较强的政治动员和改革压力。

地方政府改革与创新的氛围营造,需要相关的物质配套才能转化为乡村社会的普遍认知。从具体实践来看,上文两个案例改革和创新的契机都在于地方政府提供一系列涉农项目和相关政策支持。山东寿光和安徽河镇都围绕土地、水、路、电等基础设施进行改造和升级,这是现代农业发展的物质基础,也是改革契机。物质基础的改造和配备是第一步,便利的设施服务以及优惠奖励政策是吸引新主体参与的动力源泉。在土地整理和高标准农田项目投放的硬件改造过程中,政府提供配套性的政策支持,诸如案例1中地方政府设立新建大棚的低息政策性贷款和大棚补助,案例2中对转入不同规模土地的种植户设计不同等级的土地流转奖励和农业保险补贴、农业经营的低息贷款等一系列软件配套。政府通过软硬件的协同与配合,完成现代农业产业园物质基础的改造。此外,地方政府也提供针对性的示范入户和帮扶服务,集中资源提供覆盖种植生产过程全环节、全领域的公益性服务,并组织相关高校、农科所农技专家针对不同规模经营主体开展专业培训,大力推动农技服务入园入户。行政性推动是国家宏观农业政策转化为地方创新政策的直接动力,不仅为农业经营方式的变革营造了改革的社会氛围,而且奠定了重要的物质基础。

#### 2. 社会:村社集体对政策的“社区化”调适与生产关系调整

作为“国家代理人的”的村社组织是落实地方改革与创新政策的具体执行者。地方政府的创新政策在落实过程中需要村庄做策略性调整和“社区化”调适。案例2中安徽河镇的发展过程验证了这一逻辑,即地方政府在改革中限制村社集体的调适性权力、规避农民参与导致农业改革与创新政策的失败,而当土地流转制度赋予村社组织和农民自主空间时,农业改革目标顺利实现。案例1中山东寿光A村在拥有与周边村庄同样的政策支持下,依据社区内生的集体资源与民主协商建立社区合作

制度,结合自身实情在不同的领域进行开拓创新,走集体整合与规划的发展道路使村庄逐步成为远近闻名的先进村。因此,村集体的策略性调整和“社区化”调适是有效实现微观农业治理变革的重要因素。代表村集体的村社组织熟悉村情和地方性知识,能够较好地在公共服务供给中开展不同经营主体间的利益协调和矛盾化解工作,进而激活并提升村社组织发展产业和村庄的主体动力和组织能力。村社集体让地方改革政策成为社区共识,更好地调整社区生产关系,创造多元主体的参与机会和发展空间。

村庄农民分化是多元主体长期并存的社会基础。无论是在山东寿光还是安徽河镇,农民分化是基本的社会事实。在村庄里,有的家庭非农收入稳定并具有可持续性,便彻底退出农业,而有的家庭则需要扩大规模进行专业化经营来提升收入,这两类都是村庄的少数群体。大部分农民家庭仍然采取半工半农或多种兼业的家庭生计,在一定时期内很难彻底退出农业,仍需要农业收入来支撑家庭发展。所以,村社组织需要结合实地情况满足上述三类分化农民的异质化需求,除此之外,还要考虑基于各种目标诉求的外来主体需要。一面是社区既有的内生的新主体和传统小农户,另一面是地方政府青睐的拥有大资本的目标主体,这两类主体经营方式差异较大,于是地方政府大刀阔斧地改革,通过各种方式和政策来培育新主体。案例2安徽河镇的体验恰好说明了新主体培育失败后的制度调适过程,由村集体主导土地流转秩序带来多元主体的稳定发展局面。案例1中虽然多数是小农家庭经营,但各自也有较大差异,一部分是老年人为主的生活化农业,另一部分是年轻人回乡创业投资型的经营性农业。村社组织满足分化农民家庭不同的发展需求,契合当地的资源现状,进行社区的农业生产关系调整,在农业生产的物质基础改造中实现农业经营秩序重塑。上述两个案例都呈现了村社集体对地方政策进行“社区化”调适,实事求是地调整社区生产关系,形成多元主体融合发展的农业改革路径。这条路径既很好地完成了国家的农业发展任务,又顺利地解决了多元主体的发展需求。综上,村社组织在地方政府的改革与创新环境中进行能动性的协同,对农业生产关系进行“社区化”调适,最终在实践中顺利推动了微观农业经营秩序的变革与重塑。

### 3. 市场:社会化服务的跟进与专业分工优化农业经营环境

多元主体融合的农业发展生态,既得益于地方政府和村社组织供给的“公益性”公共服务,也得益于市场供给的社会化服务。农业生产的专业化发展会促使基于社会分工内驱力自然形成的社会化服务的广泛兴起。案例1中,围绕小农户专业化生产与销售的社会化服务主体与服务内容非常发达,如生产中的栽苗、挖坑、打蔓、授粉、施药、采摘等单环节或全环节的一条龙服务,销售中围绕产品交易的分拣、运输、包装等市场化服务,产业链体系中产前育苗、产中生产和产后销售流通等各环节的分工日益专业化且多样化。尽管案例2安徽河镇是水稻生产区,有国家的宏观政策支持,粮食销售基本稳定且有序,但是供给小农户和新主体水稻生产的社会化服务也日益多样化且全产业链化。生产中所需的机耕、机插、机施药、机收等环节的外包服务愈来愈多,经营主体可根据自身情况自由选择。农业生产相关服务市场的兴起与快速发展不仅优化了多元主体共存的农业经营环境,也能逐步提升农业现代化水平。

在粮食生产行业,伴随生产性服务的便利和专业化,老人农业有持续性发展的空间。规模化和专业化生产的家庭农场在高效率的运营之下会比大资本雇工农场更有竞争力。此外,相比之前生产环节全靠自我劳动的家庭农业,多样性的外包服务会助推农业生产日趋专业化和商品化,带来产业链的社会化分工。基于产业发展内驱力,社会化工分会推动农业生产技术的更新、农产品升级以及附加值的提升。随着服务市场内部竞争与合作,契合不同生产模式和经营主体需求的商业化服务主体会反过来驱动经营主体的多元分化和共存。这使得不同的农业生产形式保持百花齐放、百家争鸣的经营格局。因此,基于农户需求本位的多样化的社会化服务不仅能提升农业的专业化生产<sup>[29]</sup>,而且由社会化服务引入的多元现代要素和组织方式能促发“大国小农”农业现代化转型的基要性变革<sup>[30]</sup>,为中国特色的农业现代化道路开拓新的空间。

#### 4. 政府—社会—市场的协同治理:社会生态营造

农业经营改革和多元主体的融合发展得益于政府—社会—市场协同治理下形成的社会生态。某一个领域或环节的改革与创新需要与之配套的社会基础和社会生态才能有效。已有研究<sup>[31]</sup>指出,国家—社会—市场的关系,既可以视为不同行动主体之间的关系,也可以视为不同治理机制之间的关系。其中,三种治理机制即行政治理、社群治理和市场治理具有一定的自主性又具有相互嵌入性,所有公共事务的治理和创新都离不开三种治理机制各自的重要作用,也离不开协同作用。多数情况下,三种治理机制必须相互嵌入方能达到相得益彰的协同之效。毋庸置疑,上述两个案例的村社集体在地方政府的行政改革与创新中,结合村庄的实情,乘势选择了符合自身发展需求的实践路径。

从实践来看,无论是主动还是被动应对地方政府的改革创新,村庄社区无论是整合多元主体诉求,还是注重村级组织自身发展利益,抑或兼而有之,都对地方政策进行了“社区本位”的协同性调适。村庄在土地流转、基础设施的配套以及其他公共服务中都发挥了村庄社区内部的民主协商议事制度的作用,最大化运用群众参与、社区信任与允诺等社群治理机制,对地方政府的政策进行策略性协同,培育了多元主体共同参与现代农业发展的社会土壤。政府的行政治理和社会的社群治理改变了服务市场的需求结构。虽然服务市场有其自身的运行规律,但基于专业分工以及利益驱动,服务主体自然会对多元经营主体的不同需求在市场的竞争与合作中优化自身的专业服务。服务主体一方面会随着生产端经营主体需求改变而供给相应的专业化服务,另一方面也会随着政府的政策改革来调整市场策略与服务模式。服务的多样化是随着经营主体的多样需求和专业化生产环节的细分而衍生出来的。市场治理的跟进与协同进一步优化了多元主体融合发展的社会生态。因此,从微观的农业经营改革案例来看,只有基于政府、社会、市场的协同治理形成的社会生态才能实现多元主体融合发展并推进农业发展良性运行。

## 四、结论与讨论

在我国农业快速现代化的推进过程中,新主体发展和小农户长期并存是基本事实,未来相当长一段时间内多元主体如何融合发展将是我国农业现代化的重要议题。对于小农户与新主体的关系,学界研究由早期的“排斥”到强调“有机衔接”即从“排斥”到追求“融合”,多元主体融合发展是我国新时代农业转型发展的基本目标。本文延续微观的农业治理视角,以山东寿光和安徽河镇的典型案例为基础,结合设施农业和传统农业的发展经验,分析其社会基础和关键机制,探索如何实现多元主体有机融合的发展秩序。从具体案例的实践路径来看,不仅要发挥村社组织在推动农业现代化发展中实现多元主体共赢的统筹功能和治理优势,而且要在实践中确立社区本位的农业经营秩序。此外,“村社统筹和社区本位”实践路径的成功需要有多元主体能够参与的社会基础以及与之相匹配的社会生态。一方面,多元主体能够参与的社会基础包含两个层面:一是土地集体所有下的“三权分置”改革赋予了多元主体参与的制度空间,二是作为“双重代理人”的村社组织提供了村庄内外多元主体需求整合与利益协调的组织基础。另一方面,政府—社会—市场的协同治理营造了多元主体融合发展的社会生态。该社会生态形成的具体机制包含三个层面:首先,政府引领的改革氛围和项目投放改造了农业生产的物质基础。其次,村集体对政策进行“社区化”落实、“社区化”制度调适与创新实现了微观农业治理变革和秩序重塑。村集体依据社区本位的制度设计满足了多元主体的公共服务需求,调整了匹配现代农业生产力发展和村庄社会稳定的社会生产关系。最后,多元主体在政府—社会的协同治理下的共存格局改变了市场的需求结构,多元经营主体的服务需求倒逼相关农业市场服务的兴起和发展。市场竞争的内在驱动力使得市场服务的专业化发展进一步强化并优化新型农业经营格局。三方有机契合的协同治理营造了多元化主体融合发展的社会生态,为进一步产业升级和村庄发展奠定了新的社会基础。

在实践中,作为村集体代表的村社组织,在推动小农户与新主体融合的农业现代化发展道路上



具有不可替代的组织作用和治理优势,但村社组织能动性和优势的发挥更需要与之相匹配的社会生态,即政府—社会—市场协同治理形成的社会生态,政府、社会、市场治理三方有机契合缺一不可。因此,在我国农业强国建设引入新型技术和资本的同时,也需要因地制宜地发挥传统制度和资源的优势。

### 参 考 文 献

- [1] 贺雪峰.当前三农领域的两种主张[J].经济导刊,2014(8):71-73.
- [2] 徐冠清,余劲.农村土地流转何以内卷化发展?——基于“不稳定性”和“社会保障”视角[J].农村经济,2023(7):36-43.
- [3] 王德福,桂华.大规模农地流转的经济与社会后果分析——基于皖南林村的考察[J].华南农业大学学报(社会科学版),2011(2):13-22.
- [4] 黄祖辉,俞宁.新型农业经营主体:现状、约束与发展思路——以浙江省为例的分析[J].中国农村经济,2010(10):16-26.
- [5] 楼栋,孔祥智.新型农业经营主体的多维发展形式和现实观照[J].改革,2013(2):65-77.
- [6] 徐旭初,吴彬.治理机制对农民专业合作社绩效的影响——基于浙江省526家农民专业合作社的实证分析[J].中国农村经济,2010(5):43-55.
- [7] 董国礼,李里,任纪萍.产权代理分析下的土地流转模式及经济绩效[J].社会学研究,2009(1):25-63.
- [8] 陈晓华.现代农业发展与农业经营体制机制创新[J].农业经济问题,2012(11):4-6.
- [9] 孔祥智.新型农业经营主体的地位和顶层设计[J].改革,2014(5):32-34.
- [10] 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[J].社会学研究,2016(5):63-87.
- [11] 徐宗阳.农民行动的观念基础——以一个公司型农场的作物失窃事件为例[J].社会学研究,2022(3):182-205.
- [12] 付伟.乡土社会与产业扎根——脱贫攻坚背景下特色农业发展的社会学研究[J].北京工业大学学报(社会科学版),2019(5):16-24.
- [13] 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.
- [14] 黄宗智.资本主义农业还是现代小农经济?——中国克服“三农”问题的发展道路[J].开放时代,2021(3):32-46.
- [15] 叶敬忠,豆书龙,张明皓.小农户和现代农业发展:如何有机衔接?[J].中国农村经济,2018(11):64-79.
- [16] 张益丰,孙运兴.“空壳”合作社的形成与合作社异化的机理及纠偏研究[J].农业经济问题,2020(8):103-114.
- [17] 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):5-26.
- [18] 刘凤芹.不完全合约与履约障碍——以订单农业为例[J].经济研究,2003(4):22-30.
- [19] 熊万胜,石梅静.企业“带动”农户的可能与限度[J].开放时代,2011(4):85-101.
- [20] 吴存玉.农业龙头企业对合作农户的嵌入式治理——基于东华糖厂的案例考察[J].中国农业大学学报(社会科学版),2023(1):82-100.
- [21] 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[J].中国农村观察,2019(1):2-14.
- [22] 潘璐.村集体为基础的农业组织化——小农户与现代农业有机衔接的一种路径[J].中国农村经济,2021(1):112-124.
- [23] 周娟.村社集体在农业产业发展中的资源动员与“关系治理”——以农业劳动力的组织和管理为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021(3):86-95.
- [24] 韩庆龄.村社统筹:小农户与现代农业有机衔接的组织机制[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020(3):34-43.
- [25] 梁伟.农业转型的社区实践与驱动逻辑——基于湘中鹊山村的经验研究[J].中国农村经济,2022(11):2-20.
- [26] 陈义媛.组织化的土地流转:虚拟确权与农村土地集体所有权的激活[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020(1):13-23.
- [27] 孙新华,冷芳.社区本位的农业规模经营及其社会基础[J].华南农业大学学报(社会科学版),2020(6):1-10.
- [28] 孙新华.土地经营权整合与土地流转路径优化[J].经济学家,2023(3):120-128.
- [29] 黄思.农户本位的农业社会化服务供给研究——基于江汉平原Y村的个案分析[J].华中农业大学学报(社会科学版),2023(4):81-89.
- [30] 罗必良.基要性变革:理解农业现代化的中国道路[J].华中农业大学学报(社会科学版),2022(4):1-9.
- [31] 顾昕.治理嵌入性与创新政策的多样性:国家—市场—社会关系的再认识[J].公共行政评论,2017(6):6-32.

## Research on the Practical Path for the Integration and Development of Diversified Agricultural Business Entities

FENG Xiao

**Abstract** In the micro level agricultural reform practice, village collective organizations have leveraged their collective planning advantages and adopted the principle of “community-oriented” development of modern agricultural industrial parks, solving the challenges of the integrated development of diversified agricultural management entities. In practice, the land system of “separation of three rights” provides institutional space for the participation of multiple subjects, and village collective organizations provide an organizational foundation for integrating diverse needs and coordinating the interests of multiple subjects, jointly laying the social foundation for the integrated development of multiple subjects. On this basis, the key to the integrated development of diversified agricultural management entities lies in the social ecology created by the coordinated governance of government, society and market. The formation of this social ecology mainly relies on the government’s agricultural management reform atmosphere and material foundation transformation, as well as the village collective’s implementation of local policies, as well as the competition and development of agricultural market services. Therefore, in the process of building a strong agricultural country with the participation of diversified agricultural management entities, the government needs to give full play to the initiative and overall advantages of village and community organizations, and, pay more attention to the matching social ecological construction so as to lay a good foundation for village development and agricultural prosperity.

**Key words** agricultural governance; diversified agricultural business entities; the integrative development; the practical path; the social ecology of agricultural management

(责任编辑:余婷婷)