



# 中国农业现代化的再思考与顶层制度设计

钟水映 王 雪 肖小梅

**摘 要:** 农业现代化是工业化和城镇化带动下农业生产要素不断重新组合的过程,核心目标是实现农业劳动者与非农劳动者收入的动态相对平衡。中国将农业劳动者比例降低至较低水平实现适度规模经营才能达此目标。为此,应该建立以家庭经营为主的、兼顾土地生产率和劳动生产率的适度规模经营模式。目前,需要的是进行顶层制度设计,打通工业化和城镇化拉动力对农业生产要素重组的传导渠道,重塑土地等农业生产要素重组的微观基础,建立农村人口的退出机制。

**关键词:** 农民收入; 要素重组; 经营规模; 退出机制

改革开放之初,美国韩丁农场作为现代农业生产的典型样板被介绍给国内,其高度机械化的水平,人均日产粮食1万斤的生产率,给人均年产粮食只有2000斤的中国社会造成了极大的震撼和冲击(童大林,1978)。自此,人们开始了新一轮对农业现代化的理解和探索。30余年来,中国经济发展和社会结构的演进取得的巨大进步明显,但经济发展和结构演进中农业现代化的短板也更加凸显。20世纪90年代以来困扰理论界和实践部门的“三农”问题,就是这块短板的突出体现。在工业化、城镇化和信息化不断取得重大进展的时候,跳出“三农”看“三农”,从“四化结合”和“四化同步”的角度对农业现代化进行再认识,分析我国农业现代化目前的困境与制约因素,思考实现农业现代化的目标模式,从顶层的制度设计理清农业现代化发展的思路,也许更加容易跳出近年来就一些疑难问题的争论纷扰,把握农业现代化发展的大局。

## 一、中国农业现代化的现状与农业现代化实质内涵的再思考

改革开放30余年,中国已经成为世界第二大经济体并进入中等发达国家行列。但是,在农业现代化方面,我们处于一个什么样的状况呢?我们不妨用几个重要指标与世界上有代表性的农业生产国(美、俄、法)及与中国农业生产条件有高度相似性的国家(日、韩)进行一下横向对比。

从农业生产基本情况的几个主要指标的横向比较我们可以看出:中国的农业生产与发达国家农业生产之间还存在相当大的差距:从人口和劳动力结构上说,尽管农村人口比重已经降至50%以下,但中国的农业生产劳动力的比重仍然偏高,是其他国家的4~10倍;从农业生产经营经济效率来看,中国的农业劳动者人均创造增加值只有人均GDP的10%,而其他几个国家之中,除了俄罗斯为20%外,日、韩都接近于90%,美、法甚至超过100%。人均劳动生产率,最低的俄罗斯也为中国的7.8倍,日、韩分别为中国的50倍和24倍,美、法更分别高达中国的78倍和89倍;从农业生产的物质基础条件上看,中国农业生产人均经营规模偏小,韩、日人均经营规模在世界范围内算是较小的,也分别为中国

的 5.6 倍和 15.6 倍。美、法人均经营规模则分别为中国的 297 倍和 153 倍。每个农业工人的农业资本存量,最低的韩国也是中国的 10 倍,最高的美国则是中国的 209 倍。但是,从对耕地利用的强度和效率来看又是另一种情形:中国农业生产化肥施用强度远超其他国家,是日本的 1.73 倍,韩国的 1.39 倍,法国的 3.39 倍,美国的 4.6 倍,俄罗斯的 32.3 倍。中国的单位面积耕地产出率则与其他国家相差不大,达美、法、韩等国家的 80% 以上,为日本的 116%,甚至是俄罗斯的 2.5 倍。

表 1 农业现代化几个主要指标的国际比较

指标	中国	法国	日本	韩国	俄罗斯	美国
农村人口比重 (2012 年,%)	47.40	13.58	32.74	16.45	26.65	17.15
农业劳动力比重 (2010 年,%)	39.6	2.90	3.70	6.60	9.70 (2009)	1.60
人均 GDP (2011 年,美元)	5444.79	42377.42	45902.67	22424.06	13089.34	48111.97
农业工人人均增加值 (2010 年,美元)	544.96	57973.49 (2009)	40385.27	19807.49	2730.84	51369.51
经营规模 (2011 年,公顷/人)	0.22	33.64	3.21	1.24	19.91	65.24
单位面积土地生产率 (2011 年,千克/公顷、谷物)	5705.54	6859.13	4910.73	7037.87	2261.60	6818.03
化肥使用量 (2009 年,千克/公顷)	503.94	148.27	290.95	362.08	15.61	109.45
每个农业个人农业资本存量 (2007 年,美元)	1108.40	146355.24	168725.69	11435.16	25176.87	231795.19
劳动生产率 (2011 年,美元)	1142.83	101616.01	56925.09	27660.41	8911.26	89263.82

数据来源:本表数据来源于世界银行、联合国粮农组织网站数据库和中国国家统计局年度数据。个别年份中国的数据不一致者,以中国国家统计局数据为准。如 2012 年中国农村人口比重,粮农组织数据为 51.1%,中国国家统计局为 47.4%。

中国的农业生产现状与发达国家农业现代化生产水平相距如此之远、农业生产的物质基础和社会经济结构背景反差如此之大,不得不促使我们思考:对中国而言,经济发展和结构演进过程中的农业现代化到底意味着什么?农业现代化的目标与路径应该怎样选择?

什么是农业现代化?当初韩丁农场给国人带来的认识就是:农业现代化是大规模生产、高强度投入、全方位社会服务。《中国现代化报告 2012—农业现代化研究》系统梳理了国内学者对农业现代化的理解,从中我们不难看出,基本上多数学者仍然是从生产装备、生产技术、生产效率、社会化服务等角度进行理解和发挥(何传启,2012:102-144)。时至今日,中国社会对农业现代化的主流认识仍然是“用现代工业经营管理理念谋划农业,用现代物质条件装备农业,用现代科学技术改造农业,用现代产业体系提升农业,推进传统农业向现代农业转变”。通俗的说法,即是农业现代化是“土地大集中、资本大投入、装备高科技、基础设施完善、公共服务齐全”(宋亚平,2012:38)。这种对农业现代化的“高、大、全”模式的认识偏颇地以某种农业发展方式替代了多元的农业现代化实现方式,并且容易误导人们忽视农业现代化实现过程中的路径选择。

从经济学角度看,一国的农业现代化是在既定的农业生产自然环境、社会需求和资源禀赋等条件下,由于工业化和城镇化产生的非农部门的拉动,农业生产者追逐不断上涨的社会平均收入水平,农业生产领域中的土地、劳力、资本、技术等生产要素在新的经济结构、新的技术条件、新的制度环境下不断重新组合,实现更高效率生产的动态过程。这一过程的核心目标是不断增加农业劳动者收入,以期达到与非农劳动者收入的相对平衡,过程实现的手段是涉农生产要素按照市场原则的重新组合,过程的客观结果表现为农业生产的组织和效率得到改善,农业部门劳动者创造的增加值与其它部门大致相当。

对农业现代化内涵的这一理解有如下几个突出的含义:

第一,农业现代化在社会需求环境方面受制于农业在国家经济发展和社会稳定中的所承担的角色和任务。按照传统的说法,农业是国民经济的基础产业。这个论点曾经遭到一些人的质疑,认为农业生产在高度发达的经济体系中的重要性已经变得无关紧要,至少是相对次要。持此论者还举出日本、韩国、新加坡、香港、台湾等国家和地区的例子证明,只要经济高度发达,在国际经济竞争体系中占据产业链高端地位,农业的发展对一国经济而言,实在无足轻重。按照比较优势原则借助于国际市场上解决农产品的需求问题,是一个有效率的最优选择(徐滇庆,2010)。不得不承认,这种观点有其理论逻辑依据和现实案例支撑。但是,如果把这种主张应用到一切国家,则有可能产生类似“荷兰谬论”的错误。对于像新加坡和香港这样的人口规模极小的城市国家和地区,特殊的地理条件和经济结构使得它们有理由基本放弃农业。对于日、韩、台等国家和地区,有一定人口规模、农业生产资源禀赋又不优越,在经济发展到一定程度时,较大程度依靠国际市场解决农产品需求,并且凭借发达的非农经济反哺农业,使之达到相当的现代化程度,既是一种基于市场比较利益主动的选择,其实也含有无可奈何的被动成分,日、韩、台经常为农牧产品与其仰仗的美国弄得脸红脖子粗就是明证。像中国、印度这样的人口大国、农业大国,较高程度地依赖国际市场解决农产品需求则是不可想象的。这些国家的农业现代化,必须建立在农产品基本自给(至少是较高程度自给)的基础之上。这是这些国家农业现代化的社会需求环境,是这些国家农业现代化不能超越和脱离的一个基本维度。

第二,农业现代化在客观基础方面受制于一国的农业生产资源禀赋,具体而言,就是人地关系和农业生产条件在很大程度上影响了农业现代化的发展模式选择。放眼世界各国发展现代农业,存在三种基本模式:一是以劳动替代的机械技术为主要特色的大规模生产模式;二是以土地替代的生物技术为主要特征的较小规模生产模式;三是介于前二者之间的生物技术和机械技术兼顾型中等规模生产模式。从农业生产资源禀赋角度来看,劳均农地资源超过30公顷的,会选择第一种模式,以美国为代表,地广人稀的农地资源和连片易于耕作的生产条件适合于机械化大生产;劳均农地资源不足3公顷的,会选择第二种模式,典型的国家是日本,人多地少而且地形多样复杂,只能进行小规模的精耕细作;劳均农地资源在3~30公顷之间的,会选择第三种模式,以法国为代表。这种格局的形成,正如林毅夫所揭示的那样,是因为一个经济体中要素禀赋的相对丰度不同,会导致技术变迁的有效路径的差异(林毅夫,1994:159-160)。在惊叹和艳羡于典型发达国家现代农业大农场生产模式的时候,我们认识中国农业现代化不能回避这样的一个维度:我们的人地关系和耕作条件适合什么样的农业现代化模式?

第三,农业现代化是一个动态过程,各国的农业现代化水平、模式、路径选择均可能有自己的特色。农业现代化由一国的工业化和城镇化的发展而带动,是一个在新的经济结构、新的技术水平和新的制度环境下农业生产者为提高自己收入而进行的生产要素组合的动态过程。农业现代化在发展水平上受制于一国经济、技术和社会环境。一国用来装备农业现代化的物质条件和水平、用来改造农业的现代科学技术、用来服务农业的现代产业体系和社会生产组织,均取决于该国的工业化和城镇化发展的水平。换言之,从产业发展的历史和逻辑上看,现代农业发展要靠非农产业发展的引领和支撑,农业现代化发展水平如何,要看工业化和城镇化发展的程度,一国的工业化和城镇化发展水平决定了农业现代化发展的上限。20世纪80年代,中国黑龙江友谊农场试图按照美国农业现代化的生产模式在中国打造中国的农业现代化样板,引进了美国韩丁农场的模式,结果因为缺乏这一模式所必需的社会经济环境支撑,无疾而终,即是最好的例证(高伯成,1995:39-45)。

第四,农业现代化的核心也是最为直接的动力,就是在工业化和城镇化发展所形成的新的经济结构和技术条件下,不断提高农业劳动者收入水平,与非农业劳动者之间达成动态的相对平衡。这里所谓动态的相对平衡,并非从收入指标上讲农业劳动者的收入与非农领域劳动者收入绝对持平,而是意味着在非农领域劳动力吸纳能力不断扩张、劳动者工资水平不断上涨的条件下,农业生产要素重新组合后,农业劳动者收入与之保持一个相对稳定的对应关系。按照速水佑次郎对日本农业发展的经验总结,随着工业化和城镇化的发展,农业的发展先后经历三个阶段:追求农产品产量和食品供给的阶段、解决农村

贫困的阶段、调整和优化结构的阶段(速水佑次郎,2000:290-291)。这其实反映了农业生产在不同的社会经济发展背景下不同的发展目标的选择和转换:早期的农业生产是以土地生产率为主要衡量指标的发展阶段,目标是满足基本食品需求,继之则是以劳动生产率为主要衡量指标的发展阶段,目标是提高农业生产者收入。实现这一转变,要通过土地、劳动力、资本、技术等要素不断重新组合才能实现,而各国在资源禀赋条件和发展水平不一(其实是各要素的相对价格不一)的条件下,自然会形成不同的组合,从而表现为不同的农业现代化生产模式。

因此,不同国家的农业现代化,总是在自己独特的条件下进行的,即使某国农业生产率较高,别的国家未必就要向其看齐,也未必就能向其看齐,因为不同国家具体条件决定了该国的农业现代化水平。脱离具体国家和地区背景抽象谈农业现代化、机械地拿别的国家和地区农业现代化状况来比较和认识中国的农业现代化是毫无意义和容易走向误区的。

按照上述理解来认识农业现代化,是30余年来我们对中国农业现代化的理论认识和实践探索不断深入的结果。改革开放之初,国人见识了美国韩丁农场式的大生产,感到极度震撼与艳羨,引之为现代化的榜样。自此,大规模农场进行集约生产、大资本投入带来的高度自动化和高技术含量、发达的社会化组织提供的全方位服务、高效率的产出人均农产品的“高、大、全”特征,成为人们对农业现代化内涵理解中几个必不可少的要素。然而,经过30余年的农业发展实践,并且在更大范围观察和研究世界各国农业现代化发展的历史和不同路径后,人们发现,在人地关系紧张、工业化和城镇化处于中期发展阶段的大国,无论是政府着力引导和推动的,还是民间资本自发努力的建设类似发达国家的“高、大、全”模式的农业现代化努力,始终是受到多方制约,效果不彰。即便在少数地方出现个别似乎成功的案例,却囿于具体条件和环境难以在大范围内加以复制和推广。整体而言,中国的农业生产仍然是处于农户家庭小农业生产的格局,以致在快速发展的工业化和城镇化背景下产生了严重的“三农问题”。2010年党十七届五中全会提出了“在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化”的思想,即工业化、城镇化和农业现代化“三化同步”,2012年十八大政治报告以及2013年《中共中央国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》提出的“四化同步”的思想,强调了工业化、信息化、城镇化对农业现代化的引领和拉动,同时也提出了农业自身的集约化、专业化、组织化和社会化的发展目标。这些变化,决不是简单的文字表述调整和改变,而是体现了我们对农业现代化内涵认识的深化。把农业现代化与工业化、城镇化、信息化结合起来,从“高、大、全”到“四化同步”,这表明我们对中国的农业现代化的理解更加深刻、更加符合中国发展的现实。

## 二、中国农业现代化发展的困境和制约因素

按照上文以农业劳动者收入增加为核心的农业生产要素重组角度来理解农业现代化,我们就可以发现,中国农业现代化的发展面临着如下三大困境和制约因素。

### (一) 保障国民农产品基本需求的客观要求制约

农业现代化,是农业生产者为了在新的经济结构条件下获得与非农产业劳动者相当收入水平而自觉进行生产要素重组的结果,其根本动机就是提高要素生产效率,增加收入。农业生产要素生产效率的提高途径,要么是土地生产率的提高,即单位面积土地生产更多的产品,要么劳均生产率的提高,即单位劳动力(或者资本)负担更大面积土地的耕种。这即是通常人们所说的精耕细作方式和规模经营方式。熟悉农业生产的人都知道,在既定的耕作习惯和生产技术条件下,小规模的精耕细作,可以获得更高的单产但经济收益相对低下,而大规模的经营,则可以获得较高的劳动生产率,但往往伴随着土地生产率的牺牲。在没有其他约束条件下,农业生产者到底选择什么方式,是生产者在各要素投入与产出之间进行权衡的结果。从经济学的角度看,这种权衡后的平衡,是各种要素的边际收益率达到均衡。

但是,中国农业现代化过程中的农业生产显然不满足上述纯粹的理论假设,因为作为人口大国,农产品的数量产出是一个刚性的外部约束条件。具体体现在现实中是一定数量的土地资源必须用于农业目的(如18亿亩的红线),每年的农产品总产量必须满足国民的基本需求。这就是说,速水佑次郎所说

的农业发展三阶段中的第一阶段目标,要贯穿于中国农业现代化发展的始终,即使进入了提高农民收入解除其贫困和优化结构的第二、三阶段,中国始终也不能免除农产品数量需求的制约。这就是说,中国的农业现代化面临的困境是,如果以单纯追求土地产出率为目标的生产方式,可以实现农产品数量目标,但农业生产者收入水平不可能有很大提高;如果以追求劳动生产率为目标的生产方式,可能实现劳动者收入水平提高的目标,但却很难实现较高农产品产量,与确保国民农产品基本需求的目标相冲突。

作为人口大国的中国,是否一定要将保证农产品数量的生产和满足农产品的基本自给作为基本国策?对于这一点,官方和主流的意见是很肯定而明确的。这一结论是基于以下几个判断:第一,中国人口数量庞大,即使按照联合国预测方案中低参数,在2030左右,人口总数也将达到14.5亿左右,农产品需求将持续增加;第二,中国处于工业化和城镇化加速发展时期,大量耕地占用不可避免,虽然实行所谓最为严格的耕地保护制度并且试图达到占补平衡,但数量的绝对减少和占优补劣必将对粮食产量造成影响;第三,经济发展和生活福利的提高将对水产品、水果及制品、奶及制品等非粮食的消费增加,饲料用粮、种子用粮、工业用粮(生物乙醇等)以及其它用粮在未来不断增加,使得粮食总需求在一段时期内仍将持续上升。国内外研究者基于不同参数和假设对中国未来农产品需求的供求缺口研究结论相差较大,一般而言国外学者对中国粮食供给前景相对悲观,而国内学者相对乐观。但是,有一个大致相同的认识,就是在2030年左右中国人口达到顶峰时,中国粮食需求将比现在高出10~20%,未来几十年中国粮食供给持续偏紧,而且需要进口的数量不断增加(课题组,2012;钟水映,2009:253-254;136-140)。

表2 2030年中国粮食供求缺口

研究者	需求量(亿吨)	供给量(亿吨)	缺口(亿吨)	缺口比例(%)
布朗	6.41	2.72	3.69	57.57
世界银行	6.8~7.17	6.4~6.6	0.4~0.57	5.88~7.95
美国农业部	5.79	5.00	0.79	13.64
日本海外合作基金会	8.06	4.14	3.92	48.64
陈锡康	7.25~7.8	6.75~7.25	0.5	6.41~6.90
黄佩民	6.82	6.37	0.45	6.60
龙方	6.37	5.95~6.41	0.42~0.04	0~6.59
钟水映、李魁	6.53~7.13	6.22~6.82	0.31	4.35~4.75

中国必须面对的现实是,基本农产品必须立足于高度自给,无农不稳、农业发生波折将严重影响经济全局这一特点是中国有别于其他国家的客观现实。有些人视农产品市场为一般商品,奉市场调节为金科玉律,鼓吹中国没有必要追求较高的农产品自给率,而是通过国际市场满足农产品需求。如有学者说,加拿大可以养活4.5亿人,美国可以养活16亿人,而加拿大只有3200万人,美国只有3亿人。它们粮食生产潜力大得很,加上南方的一些国家,如澳大利亚、巴西和阿根廷等,世界粮食供给根本不成问题,反倒是这些国家发愁拿不到订单(徐滇庆,2010)。殊不知,中国目前90%以上的粮食自给率是国家乃至世界农业稳定的一个重要因素。1996年在罗马召开的世界粮食首脑会议上以及2007年国际市场粮食价格高涨时,中国政府均承诺中国粮食进口量不超过国内生产量的5%。这个承诺不仅是对稳定世界农产品市场的贡献,其实也是中国自身利益之所在。人地关系同样紧张的日、韩、台可以用比较优势,通过高效率的非农业生产竞争力优势,放弃农产品高自给率的目标追求,从国际市场上解决国民的农产品需求。事实上,这些国家和地区也没有完全放弃处于比较劣势的农业,而是采取了有别于欧美的农业生产模式,并对农业生产加以保护。因此,中国农业现代化的发展,无可回避的约束就是必须保障国民农产品基本需求,具体而言就是不能放弃对土地生产率的追求。

## (二) 人地关系紧张的客观资源禀赋条件制约

中国人口发展的基本现状、趋势和本世纪现代化发展的目标,决定了中国农业现代化只能是在人地关系紧约束的条件进行的。

联合国粮农组织提供的资料显示,世界人均耕地为0.25公顷,而2010年我国人均耕地仅0.091公

顷,低于世界平均水平的40%,仅仅相当于人地关系相对宽松的加拿大的1/15和美国的1/6,比人地关系相对较紧的印度也还要低一半。根据国土资源部历年的公报显示,1998至2010年,全国耕地面积从19.45亿亩减少到18.26亿亩,每年减少900万亩以上。2012年全国转为建设用地的农用地42.91万公顷,其中包括耕地25.94万公顷。

工业化和城镇化的发展,将不可避免对农业生产资源的占用。笔者曾经对中国工业化、城镇化与耕地数量之间的关系进行一个计量分析,研究结果发现,中国城镇化每提高1%,会带来农地减少47.5万公顷;而工业化每提高1%,会带来农地减少30.82万公顷(钟水映,2009:130-131)。日本工业化完成时的工业化产值比重最高为1973年的45.55%;韩国最高为1991年的46.62%;我国台湾地区最高为1987年的47.5%。2012年,中国的工业化水平达到45.3%,基本上接近日、韩和台湾地区工业化完成时期的最高水平。尽管我们很难认为中国工业化发展已经完成,但未来的成长空间基本上是一种结构性的调整和区域之间的重组。从这个角度看,工业化对中国农地资源的占用影响已经退居次要。

但是,中国的城镇化发展显然方兴未艾,2012年城镇人口比重为52.6%,在过去30年里提高了31.47个百分点。以中国这样大的规模,城镇人口比例年均提高1个百分点,在世界人口史上是空前的。以世界城镇化率较高国家的经验判断,中国城镇化水平提高的空间仍然将有20个百分点左右的空间,粗略估算对耕地的需求在1.45亿亩左右,保持足够数量的耕地,已经成为具有高度挑战性的难题。

是否一定要坚守18亿亩耕地的红线,理论界和实践部门存有不同意见。有学者认为其实耕地减少到15亿亩也没有多大关系,主张让市场决定土地的用途(茅于軾,2011)。这里不去正面讨论这个问题,笔者想强调的是,无论15亿亩还是18亿亩,中国的人地关系极为紧张的判断并不会改变。即使中国城镇化水平将来可以达到80%左右的程度,仍然将有约3亿的农村人口存在,即使农业生产劳动力下降到10%的比重,也只能达到劳均20亩耕地的基本格局,实现中国农业现代化和农民收入提高的资源禀赋约束将始终存在。

### (三) 农业生产要素重组的过程受到制约

中国农业现代化过程中生产要素重组面临的障碍之一,就是工业化和城镇化对农业生产要素重组的拉动力无法有效传递,成为农业生产要素重组的推动力。具体而言,30余年来,工业化和城镇化所产生的非农业收入水平的提高、对农村大量劳动力的吸纳,并没有使得农业生产效率也得到同步提高,从而使得农民收入水平保持相对平衡。农民和城镇居民收入差距仍然较大,农民家庭收入虽然也有所增加,但主要依靠的是非农收入部分的增量来维持的。造成这个局面,是由于缺乏农村人口退出机制,大量农村劳动力虽然长期务工经商,却并非真正退出农村,工业化和城镇化对农业现代化过程中农业生产要素重组的传导力被“半城镇化”的劳动力流动模式给消解了。工业化和城镇化无法对农业生产要素重组形成有效拉动,可以从“城镇化化进程中的农村人口剪刀差”现象得到直观的说明。

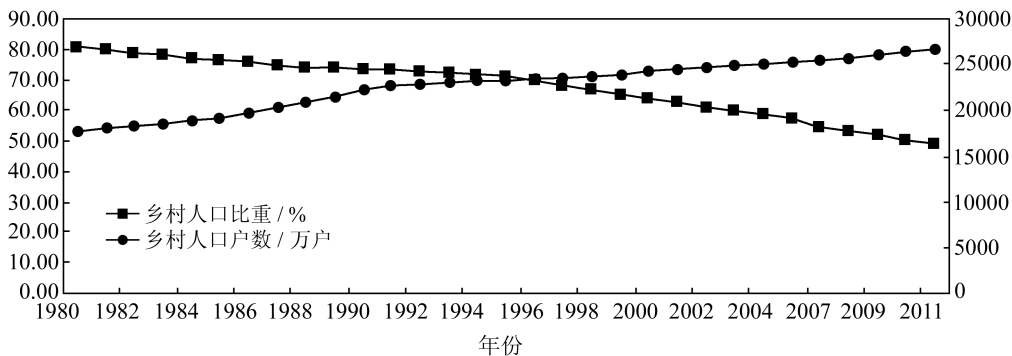


图1 中国城镇化进程中的农村人口剪刀差现象

所谓“城镇化化进程中的农村人口剪刀差”现象,指的是改革开放以来,随着工业化和城镇化的发展和吸引,乡村人口数量不断降低,但乡村农民户数却有增无减这一反常现象。在统计图上,上升的乡村

农户数和下降的乡村人口比重构成了一幅X型图像。乡村农户数量有增无减,直接的结果就是在大量农村人口流出农村时,这些家庭仍然享有以户为单位承包的农地经营权,即使这些土地只是被弱劳动力应付地耕种着乃至荒废。

农业生产要素重组受到制约的另外一个主要方面是农业生产要素重组的微观基础缺失,主要表现为最为重要的生产要素土地在不同农业生产者之间进行有效流动的市场基础难以建立。由于现行法律制度对农地要素的产权权能的限制,制约了作为交易对象的农地要素重组市场的发育。农村土地产权主体或者其代理人模糊不清,使得土地流转的利益主体被虚化,难以适应现代农业市场化发展的要求(黄祖辉,2008:173-174)。有志于扩大生产规模的生产者无法通过市场获得权利有保障的农地资源组织生产,愿意出让农地权利的农民,无法通过市场交易获得让渡利益。即使有局部的、短暂的使用权让渡行为,但这种非正式的要素流转无法获得合法的地位和有保障的预期,离完整的农业要素重组过程相差甚远。因此,困扰中国农村的一个普遍现象是,虽然有着潜在的重组市场需求和供给,但由于交易对象作为生产要素存在的权能缺陷,农地流转市场不能真正建立和繁荣起来。近年来,也曾出现过政府主导的农地流转或者政府大力促成的农业产业化龙头企业带动的农地流转,但其间的政府行政色彩甚为浓厚,实际效果与基于市场原则的要素重组相差甚远。政府主导的土地流转流弊是,要么企业是醉翁之意不在酒,做农地流转集中经营的表面文章,行非农开发和套取其它优惠政策之实,偏离了农业生产要素重组实现现代化的要义;要么是拉郎配的流转,一遇政策或者大的经济环境风吹草动,流转和重组即告瓦解。

### 三、中国农业现代化的目标模式选择

从农业生产要素重组以实现农民收入提高的角度认识农业现代化,实事求是地分析中国农业现代化发展面临的客观制约和制度障碍,就可以把握中国农业现代化发展目标模式的基本轮廓,笔者将其概括为:中国的农业现代化将是一种以社会化服务体系支撑的家庭经营为主导模式的、兼顾土地生产率和劳动生产率的、以生物技术加小型机械的相对较小规模生产方式。与世界重要农业生产国家相比,中国的农业现代化发展模式将体现如下几个重要特点:

其一,中国的农业现代化将是一种兼顾土地生产率和劳动生产率的农业发展模式。满足国民基本食物需求、实现粮食较高自给水平的的基本定位,决定了中国必须追求较高的土地生产率。而要不断提高农民收入以实现农业劳动者收入与非农业劳动者收入之间的相对动态平衡,则必须使得劳动生产率较现在有一个较大的提高。未来的中国农业现代化将在这两个指标之间寻得一个合理的平衡点。

中国传统农业社会的精工细作方式和历史上始终存在的粮食压力,使得中国的土地生产率已经达到相对较高水平。以谷物生产为例,中国每公顷产量达到5.5吨,已经远远高于俄罗斯、印度、巴西等农业大国。但是,与美国(6.6吨)、日本(6.2吨)、韩国(7.1吨)和法国(7.3吨)的水平还有10~20%的差距。需要指出是,中国的目前土地生产率是以较多的人工投入和较高的化肥施用量支撑的,每公顷化肥施用量高达468公斤,是美国的4.5倍(103.1公斤)、日本的1.7倍(278.2公斤)、法国的3.2倍(146.1公斤),只与韩国(479.5公斤)相当。在农业生产技术没有明显突破的前提下,面对未来粮食需求高出目前水平10~20%的挑战,必须进一步提高土地生产率。如果说中国农业生产的土地生产率还存在进一步提高的空间,则相对而言,劳动生产率提高的空间更大。发达国家农业劳动者人均产值接近甚至超过人均GDP水平,如美国农业劳动者人均产值是国民人均GDP的98%,日本是136%,韩国是92.5%,法国是121%,印度也达到44%,中国只有15%。由此可见,中国农业现代化过程中农业生产要素重组,在保持较高土地生产率并尽可能继续加以提高的同时,重要的努力空间在于提高劳动生产率。

其二,中国的农业现代化将是在比现有生产规模有所扩大但以生物技术加小型机械的生产方式。提高劳动生产率,无非是集约利用土地提高单位面积出产率和扩大单位劳动力担负的耕地面积数量两种途径。以日、韩为代表的较小规模国家,农业土地出产率高于中国10~20%,说明以生物技术为主的

现代农业手段仍然可以为中国农业劳动者提高收入提供空间。除此之外,提高劳动生产率,应该在生产经营规模的适当扩大上寻找出路。

就一般情形而言,中国农业生产的微观单位不可能普遍采取数十数百公顷的大农场规模经营方式。一则中国的耕地资源相当部分不利于大机器耕作,二来基本实现现代化条件下仍然有约3亿农业人口、劳均不足20亩耕地的紧箍咒决定了中国农业生产规模是较小类型的,虽然并不排除个别人地关系宽松的地方出现大农场生产。

但是,笔者所主张的较小规模农业生产,是与美加等典型大农场生产相对而言的,它的规模仍然比目前的平均家庭经营规模要大,具体而言应该是目前规模的3~5倍,以目前劳均6亩多耕地的水平推算,中国现代化农业生产规模应该在劳均20~30亩的水平。这种经营规模在世界上看仍然属于小规模经营,但与一些学者主张的小农生产方式有根本区别。有学者以农民生计和社会稳定为由,强调农村“人均一亩三分地,户均不过十亩田”的小农格局至少要维持三、五十年(贺雪峰,2010:4-9)。这样的小农生产格局,始终无法实现农业现代化所要求的生产要素重组,也根本不可能提高农业生产者收入以期达到与非农业生产者的动态平衡。长期以来,农村居民人均纯收入始终为城镇居民可支配收入的30%左右,如果将规模经营扩大到目前水平的3~5倍,则可望实现与非农业生产收入的相对平衡。

其三,中国的农业现代化将是以高度社会化服务体系支撑家庭经营为主的模式。未来中国劳均20~30亩规模的农业生产经营模式,最为合理的选择是以家庭经营为主的方式。一来世界各国农业生产的实践证明,农业生产对劳动力需求的季节性波动大和生产过程的难以监督管理的特点,决定了家庭经营是一种相对有效的模式,而企业式的经营则相对低效。换言之,家庭式经营具有适应农业生产天然特点,也具有使用现代农业生产要素进行较大规模经营的内在潜力。即使美国这样的大农场生产模式为主的国家,家庭农场也占有90%的比例,即使剩下的10%为公司制农场,其中85%也是家族式公司(韩俊,2012:6)。二来以家庭经营为主的农业生产模式,与目前农村家庭承包经营的基本格局保持延续和平稳过渡,可以避免土地大规模和频繁在不同生产经营之间让渡带来的波动。在土地所有权基本制度不变的情况下,公司制或者其它合作生产模式必须触动现有的家庭承包制度,对经历了土地改革、合作化和人民公社的中国农民来说,这样的变化最易触动他们的敏感神经,容易引起骚动和不安。三来中国农业现代化的生产,并不必绝对排斥公司制的规模经营模式。在人地关系相对宽裕、集体经济发达的一些地区,非家庭经营的农业生产组织形式只要能够达到提升农业生产效率、增加农业生产者收入水平的效果,就应该允许和鼓励其发展。只是我们应该关注近年来出现的这样一种现象:一些地方政府通过行政主导促成土地流转,树立了一批“龙头企业+合作组织+农户”之类的规模经营典型。这种探索虽然有其积极意义,也值得鼓励,但应该警惕的是,一些涉农企业,其重心并非进行规模农业生产经营,而是醉翁之意不在酒,以此幌子作为争取政府优惠政策的筹码。这样的规模经营,缺乏起码的坚实的经济基础,一旦外部条件发生变化,往往形成土地权利纠纷,形成社会不稳定因素。

#### 四、实现农业现代化目标的途径与顶层制度设计

实现中国农业现代化的目标,必须在工业化和城镇化引领力推动下实现农业生产的适度规模经营和劳动者收入的不断提高。其具体路径则是进行农业生产要素的重组,尤其是土地的流转和集中。

土地的流转和集中,基本途径有二:一是在现有的家庭承包基础上,通过农户间的土地使用权自愿流转,农地经营者不断扩大生产规模;二是农户以土地使用权的物权化为基础,形成股份制、股份合作制等联合体,或者退出农村的农户以利益补偿永久性向联合体让渡土地使用权而形成较大规模的经营实体。中国的地域差异大、农业和非农业发展的水平相差也大,各地的规模经营水平和实现途径,可以而且也应当因地制宜。

农业现代化的制度安排就应该围绕上述目标进行顶层制度设计,其核心思路是打通工业化和城镇化拉动力对农业生产要素重组的传导渠道,重塑土地等农业生产要素重组的微观基础,形成农村人口的退出机制,促进农业生产的适度规模经营的实现,使得农业劳动者获得与非农业生产者相对平衡的



收入。笔者将这一顶层制度设计的思路总结为 32 字方针,即“社区所有、家庭永佃、物化赋权、用途管理、市场流转、规模经营、城乡一体、放水养鱼”。这一思路包括三个大的方面,试简单解释如下:

“社区所有、家庭永佃、物化赋权”是通过农地使用权的物化制度安排构造农业生产要素的微观基础。名义上我国农地归农民集体经济组织所有,由农民家庭获得承包权。但现实情况是,所谓的“双层经营”已经事实上解体,“承包”也徒有虚名,农民家庭实际上按照人头享有农地的使用权。基础法律制度、现实权能分割与农业现代化生产要求的要素顺利重组之间存在着互不适应和内在冲突。学术界和实践部门曾经出现过将现行土地集体所有制转向完全国有并实行“国有永佃”或者彻底私有化等不同主张。必须看到,由于建国以来不同时期的土地归属变化比较大,大动作进行农地所有权的激烈变化,必将引起各种权利主张者对历史权利的追溯,这将付出高昂的历史成本,形成重大社会风险。较为现实和可行的改革路线是,以现有的土地社区所有(集体所有)作为法律基础,并通过确权等手段使其使用权一次性地永久界定到农户家庭,将农户拥有的农地使用权(永佃权)物化,将继承、买卖、租赁、抵押等权利完全交给农民,从而构造出农业生产要素顺利重组的微观基础。

“用途管理、市场流转、规模经营”是对土地等生产要素重组过程进行规范,其目标是达到适度规模经营。这里涉及两个重要问题:一是土地作为重要农业生产要素在重组过程中的用途管制问题。这里提出“用途管理”,是要在坚持“农地农用”的基本原则下,放开农民家庭对农地使用权的处置。物化的农地使用权,意味着农民对土地的处置具有更强的自主性,将直接面对农地用途转换增值带来的巨大经济诱惑,如果不进行用途管理,将会出现大量农地流失现象,损害国家整体的粮食供给能力。用途管理,是世界各国对耕地实施保护政策的普遍做法。二是土地等生产要素重组过程中交易的主体问题。现行的政策对社会资本进入农村和农业持消极的态度,其实大可不必。在农地农用的原则下,社会资本进入土地等要素的重组,可以起到加大农业投入、推动规模经营、催生社会化服务等良好效果。只要管住农地用途的总闸门,遵循“依法、自愿、有偿”的原则进行要素重组,就不必担心社会资本进入农业的副作用。

“城乡一体、放水养鱼”就是要在土地等要素重组的过程中,沟通城乡,建立流畅的农村人口退出机制,使得有能力、有意愿的农村人口在宽松的社会和经济条件下,进入非农产业,融入城镇,转化为真正城镇市民。第一代农民工在进入老年后丧失在城镇中务工经商竞争力而不得不退回乡村,是一种无奈的选择,相当比例的新生代农民工则无论从务农经历和个人意愿来讲,很难再如父母辈一样回到农村。应该顺势利导,通过土地流转机制,让他们彻底退出农村,为规模经营提供空间。对退出农村的人口,应该秉持“放水养鱼”的思路,在劳动就业、社会保障、子女教育等方面实行一视同仁的政策。同时,通过廉租房、保障房等手段为其提供起码居住条件。对自主创业和自我雇佣或者雇佣进城劳动者的用工单位,设立一个较长时期的过渡期(如一代人的时间 20 年),免除各类相应税费负担,提供宽松融入环境。这样才能真正打通工业化和城镇化对农业现代化引领力的传导机制,使得工业化和城镇化的带来的福利转化为推动农业现代化的动力。

## 参考文献:

- [1] 国务院发展研究中心农村经济研究部课题组(2012). 中国特色农业现代化道路研究. 北京:中国发展出版社.
- [2] 韩俊(2012). 中国农业现代化六大问题. 中国特色农业现代化道路研究. 北京:中国发展出版社.
- [3] 何传启(2012). 中国现代化报告 2012. 北京:北京大学出版社.
- [4] 贺雪峰(2010). 小农经济还至少要维持 30 年. 贵州社会科学, 10.
- [5] 黄祖辉(2008). 转型、发展与制度变革. 上海:上海人民出版社.
- [6] 林毅夫(1994). 制度、技术与中国农业发展. 上海:上海三联书店、上海人民出版社.
- [7] 茅于軾(2011). 让农民有自由选择权. 财经, 2011 年 1 月 27 日.
- [8] 商伯成(1995). 我国农业适度规模经营模式与途径的探索. 学习与探索, 1.
- [9] 宋亚平(2012). 祸兮福之所倚,福兮祸之所伏——政府主导下的农村土地流转调查. 北京大学中国与世界研究中心编:研究报告.
- [10] 速水佑次郎、弗农·拉坦(2000). 农业发展的国际比较. 北京:中国社会科学出版社.

- [11] 童大林(1978). 关于农业现代化的几点看法. 人民日报, 1978年12月8日.
- [12] 徐滇庆(2010). 粮价与粮食安全. <http://www.cenet.org.cn/article.asp?articleid=45446>, 2010年9月27日.
- [13] 钟水映、李魁(2009). 中国工业化和城市化过程中的农地非农化. 济南: 山东人民出版社.

## Rethinking of Agriculture Modernization in China and Its Systematic Design at the Highest Level

*Zhong Shuiying* (Professor, Wuhan University)

*Wang Xue* (Graduate, Wuhan University)

*Xiao Xiaomei* (Graduate, Wuhan University)

**Abstract:** Agriculture modernization is a continuous process of reorganization of agriculture's production factors, preceded and led by industrialization and urbanization. The centerpiece of this process is to achieve a dynamic balance between the incomes of agricultural laborers and non-agricultural workers. It is necessary for China to lower the percentage of agricultural workers to such a level so that a suitable production scale can be achieved. The future model for Chinese agricultural modernization should be suitable production scale one that acknowledges the importance of the productivity of land and labor with the basis of family business. To further progress, systematic design at the highest levels must be re-constructed so that the push for modernization from industrialization and urbanization could trickle down to reorganizing agriculture's production factors, and remodeling of agriculture's micro-foundations, building an exit mechanism for agricultural laborers.

**Key words:** income of agricultural laborer; reorganization of production factors; suitable production scale; exit mechanism for agricultural laborers

- 
- 作者简介: 钟水映, 武汉大学经济与管理学院教授, 博士生导师; 湖北 武汉 430072。Email: szhong@whu.edu.cn  
王 雪, 武汉大学经济与管理学院硕士生。  
肖小梅, 武汉大学经济与管理学院硕士生。
- 基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地项目(12JJD790046)
- 责任编辑: 刘金波

