

# 农业经营制度的理论轨迹及其方向创新： 川省个案<sup>\*</sup>

The Theoretical Trajectory and Innovation Direction of the Agricultural Management System: A Case of Sichuan Province

罗必良

**内容提要** 对农业经营制度的一些重大理论问题进行辨识,特别是围绕农业的规模经营、分工经济、家庭经营性质,以及新近的创新试验等进行的讨论表明,单纯地推进土地流转集中来改善农业规模经营,存在重大的政策缺陷;将家庭经营卷入分工活动,农业的规模经营将从土地规模经济转向服务规模经济;在产权分割与农事活动分离的前提下,家庭经营具有广泛的适应性,其实现形式可以多种多样。四川省崇州市所探索的“农业共营制”,可能是以家庭经营为基础的农业经营方式创新的重要方向。

**关键词** 农业经营制度 农业规模经营 崇州试验 “三农”问题

**作者单位** 华南农业大学中国农村经济转型发展协同创新中心 广东广州 510642

Luo Biliang

**Abstract:** The identification of some important theoretical problems on agricultural management system, especially the scale management, division of labor economy, family business nature around agriculture, and the discussion of recent innovation experiment shows that simply promoting land circulation to improve scale management of agriculture exists in important policy defects. By making family business involve in the activities of division, the scale management of agriculture will shift from the scale economy of land to scale economy of service. Under the premise of the separation of property division from farming activities, the family business has a wide adaptability, whose form of realization could be various. The exploration of “agricultural joint management system” in Chongzhou city of Sichuan Province may be an important direction of the innovation of agricultural management mode based on family business.

**Key words:** agricultural management system, scale management of agriculture, Chongzhou test, problems about “agriculture, rural and peasant”

农村基本经营制度是我国根本性制度安排的重要组成部分。党的十七届三中全会将农村基本经营制度上升到“党的农村政策的基石”的高度,党的十八届三中全会强调,坚持家庭经营在农业中的基础性地位,坚持农村土地集体所有制、稳定农村土地承包关系并保持长久不变,并在此基础上“加快构建新型农业经营体系”。因此,稳定和完善的农村基本经营制度是构建新型农业经营体系的重要基础。  
<sup>\*</sup> 该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《农业经营制度的创新逻辑:基于分工理论的思考及其对“崇州试验”的解读》。基金项目:教育部创新团队发展计划项目“中国农村基本经营制度:转型理论与创新逻辑”(批准号:IRT1062);国家自然科学基金重点项目“农村土地与相关要素市场培育与改革研究”(批准号:71333004)。

营制度,创新农业经营制度及其经营体系,加快农业经营方式转型,具有重要的战略意义与历史意义。

### 一、农业经营的现实格局:面临的挑战与努力的绩效

土地制度作为农村经济制度体系和农业发展的基础制度,伴随着30多年来的改革历程,一直是农村变革最原本的核心问题。但就全国总体而言,农村土地制度在微观方面无论经历了怎样的变迁,其集体所有、均田承包和家庭经营的大格局几乎没有发生根本性变动。

#### (一)制度遗产

尽管农村改革初期家庭承包制取得了显著成效,但随着形势的发展,以土地均分为特征的均包制留下了一定的后遗症。基于家庭承包的制度特性,土地的集体所有制普遍表达为社区集体的每个成员都天然地平均享有对土地的权利。而为了保证产权分配(界定)的公平性,从初始的按人(劳)均分土地使用权,到一次又一次地因人口变化而重划土地经营权,追求产权界定公平的调整永无休止,使得不稳定性与分散性成为内生的制度缺陷。第一,土地的经常性调整,使农户无法形成对土地投资的长期预期。第二,既然每个成员对集体土地权利是均等的,这就意味着他们在土地数量、质量及土地负担的分摊上是均等的,因而,土地远近好坏的统一搭配,使农户承包的地块不仅分散而且零碎,造成了规模不经济。第三,为实现地权的平均分配,每次调整都需要重新核查人口、土地面积与地块数量及其质量,产权的界定费用高昂。第四,土地的每次分割要达成全体成员一致接受或认可的方案,无疑将支付较高的谈判费用。

其中,农地的小规模、分散化及细碎化是一个尤为突出的问题,它不仅妨碍着农业生产对科技进步成果的应用、引发农田水利设施等“公地的悲剧”、加剧小生产与大市场的矛盾,更令人忧虑的是,本已极其细碎的土地规模随着工业化、城镇化和人口增长还在不断细小化。1986年农户户均耕地0.61公顷、分散为8.4块;2008

年下降到0.49公顷,分散为5.7块。<sup>[1]</sup>2011年全国承包经营的耕地面积为0.85亿公顷,经营农户2.288亿户,户均经营耕地仅0.37公顷。<sup>[2]</sup>可以认为,我国农业的家庭经营缺乏规模经济性。

#### (二)农业经营格局

随着工业化与城镇化的深入推进和农村土地与劳动力的快速流动,基于小规模、分散化与细碎化的“均包制”,正面临着重大挑战。

一是农户的兼业化。全国农业普查的数据表明,1996年全国农业户中纯农户占62.81%,1999年下降到40.00%;2008年吉林、黑龙江、安徽、四川、浙江5省的比例只有25.30%。上海财经大学2011年对全国931个村庄抽样问卷调查的结果表明,外出务工及从事非农兼业的劳动力已经占到农村劳动力的48.62%。这表明农民已经不以农为主。

二是劳动力弱质化。一方面是农业劳动力的非农化。伴随着劳动力的外流,我国农业劳动力的就业份额从1978年的70.50%,减少到2011年的34.80%;另一方面是留守劳动力的老龄化与妇女化。前述931个村庄的抽样调查表明,在留村劳动力中,51岁以上劳动力占到39.80%,妇女占比则高达69.89%。这表明农民开始不以农为业。

三是农业副业化。全国农村固定观察点数据显示,农户纯收入中来自农业的比重由1985年的75.02%下降到2011年的26.30%。这表明农民已经不以农为生。

四是种植非粮化。据《中国农业统计年鉴》,1978年全国粮食种植占农作物播种面积的比重为80.34%,2010年下降到68.38%。随着农地的流转,粮食种植的比例有加剧下降的趋势。2011年的问卷调查表明,未参与农地流转的农户,粮食的种植面积占比为74.32%,而转入农地农户的比重则明显减少为60.19%。这表明农户生产种植的“去粮化”现象。

上述共同表达了农业不断“被边缘化”的问题。前期研究表明,“弱者种地”、“差地种粮”的现象已经广泛存在,可能成为我国农业安全特别是粮食安全的重要隐患。<sup>[3]</sup>

必须清醒地认识到,随着农村劳动力转移规模持续扩大,“农业边缘化”倾向会愈加严重。这就意味着,农业发展不仅要面对“谁来种田”的现实问题,而且还要破解“种怎样的田”和“怎样种田”的深层难题。

### (三)走向规模经营

近半个世纪以来,我国政府一直在追求“现代农业”,但目前遇到的最为棘手的难题是:如何在坚持家庭经营在农业中基础性地位的前提下,推进农业经营方式的创新,加快构建新型农业经营体系。事实上,这也是全球“小农”共同面临的难题。

面对家庭经营背景下的分散化、小规模经营格局,现行政策一直在着力推进农业的规模化经营:一方面是通过农地的流转集中,以改善经营的规模性,着力降低农业生产成本,提高生产效率;另一方面是通过农业的组织化,以推进农业的规模经营,着力降低交易成本,提高组织效率。不仅如此,两个方面背景条件的改变也进一步激励了已有的政策导向:

第一,从土地对农户所承担的保障功能来说,其重要性在不断弱化。我国家庭住户收入调查的数据和农民工调查的数据表明,随着农民非农收入水平的提高,农户实际承包的耕地面积有显著下降的趋势,农户对土地福利功能的依附性在明显减弱。土地是生产要素,又具有福利保障功能。这两者在传统的农耕社会并不矛盾。然而,在工业化与城镇化以及经济开放与要素流动的背景下,情形则发生了重大变化。一是城镇化与非农产业的发展,使得农民的农外就业机会增加,土地对农民的就业保障功能逐步弱化;二是城镇化与人口的自由流动,使农民的农外选择空间不断扩展,人地矛盾已经逐步松动;三是农业的比较劣势不断凸显,使得土地的收入保障功能不断弱减,农民弃农机会成本不断降低。

第二,从利益激励的角度来讲,人地关系的松动与资源配置效率的改善,也为农地流转提供了契机。其一,农地流转可以降低耕地的零分割带来的效率损失;其二,农地流转有助于实

现规模经营,有助于降低劳动成本,改善规模经济与分工经济;其三,通过农地流转提高农业的规模化经营程度,有利于农业的标准化并改善农产品质量安全。

因此,早在1984年,中央“一号文件”就开始鼓励农地向种田能手集中。2001年中央发布的18号文件,系统地提出了土地承包经营权流转政策。2002年颁布《农村土地承包法》,以法律形式赋予了农民对承包土地的占有、使用、收益和征收征用享有补偿的权利,首次将土地承包经营权流转政策上升为法律。2008年党的十七届三中全会进一步强调,“加强土地承包经营权流转管理和服务,建立健全土地承包经营权流转市场,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营。”2013年党的十八届三中全会更是鼓励承包经营权向专业大户、家庭农场、农民专业合作社、农业企业流转,发展多种形式的规模经营。可以说,政府的政策导向为农地流转和农户退出土地承包经营权提供了制度基础。

但现实的反差是,与农业劳动力的大量转移相比,我国农地流转的发生率较为滞后。1984~1992年,完全没有参与农地流转的农户高达93.80%,到2006年农地流转率只有4.57%,2008年为8.6%。近几年农地流转的速度有所提升,但到2011年依然只有17.80%。<sup>[4]</sup>经过近30年的政策努力,我国土地分散化的经营格局不仅没有发生改观,反而有恶化的趋势。

1996年,经营土地规模在0.67公顷以下的农户占家庭承包户总数的76.00%,2011年的比重则高达86.00%;1996年经营规模在0.67~2公顷的农户占农户总数的20.20%,2011年则只占10.70%(见表1,下页)。

不能否定推进农地流转的积极意义,但必须特别强调,促进农业的规模经营有多种方式,土地规模经营只是其中的选择路径之一。从理论上讲,农业的规模经营可以通过不同的要素采用不同的匹配来实现。全国农户问卷调查的结果表明,在农户转出的土地中,流转给亲友



表1 农户经营耕地规模的分布情况

经营规模	1996年的农户比重(%)	2011年的农户比重(%)
0.67公顷以下	76.00	86.00
0.67~2公顷	20.20	10.70
2~3.33公顷	2.30	2.30
3.33公顷以上	1.50	1.00

注:1996年的数据为全国农村固定观察点农户调查数据;2011年的数据来源于国务院发展研究中心农村部课题组:《稳定和完善的农村基本经营制度研究》,中国发展出版社,2013年,第47页。

邻居的农地占到了流转总面积的74.77%,而流转给生产大户和农业企业的比例仅为8.49%。<sup>[5]</sup>

事实上,农地因其资源特性在流转中会产生较高的交易费用。因此,依赖于发育迟缓的农地流转市场来扩大农业的经营规模,既不具有实质性的效果,也不具有全局性的作用。

## 二、从规模经济转向分工经济:基于文献的梳理

对于农业的规模经营,强烈的政策偏好与固化的现实格局之间的反差,呼唤着进一步的理论解释。应该说,过于追求农业土地经营的规模经济性,存在着政策指向上的偏差。

### (一)规模报酬与规模经济

新古典经济学通常采用生产函数和成本函数来阐述规模经济问题,并将规模经济解释为一个正则拟凹的齐次生产函数。若各生产要素投入的产出弹性之和大于1,则该生产函数具有规模收益递增的特性,即具有规模经济的潜能。

学者们给出了关于规模经济的种种定义。萨缪尔森认为,规模经济是由于所有生产要素的同比例增加而引起的生产率的提高或平均生产成本的降低。<sup>[6]</sup>斯蒂格利茨放弃了“同比例”的条件限制,认为只要当平均成本随着生产规模的扩大而下降,或产出增加的比例大于投入增加的比例,就存在着规模经济。<sup>[7]</sup>曼昆则直接将规模经济揭示为长期平均成本随产量增加而减少的特性。<sup>[8]</sup>

可见,规模报酬与规模经济并不是等同的。第一,规模报酬反映的只是全部投入要素按比例增加时产出的变化。它显然要求各要素具有可分性,可实际上劳动力、土地、资本的可分程

度是不同的,并不能保证“按比例变化”;规模经济则包含了投入要素的非比例变化特征。第二,规模报酬关注于要素按相同比例发生变动对产量的影响,属于实物层面的分析;规模经济则强调平均成本与产出的关系,属货币价值层面的分析。因此,规模收益递增仅仅是规模经济的表现方式之一,或者说是一个充分而非必要条件(许庆等,2011)。事实上,获取以规模报酬递增所表达的规模经济是困难的。

### (二)在规模经济的背后:从斯密到杨格再到科斯

对生产规模的扩大为什么能够表现出规模经济,斯密最早以扣针制造业为例从分工的维度作出了解释。<sup>[9]</sup>他给出了分工能够提高生产率的理由:一是劳动者的技能因业专而日进,二是能够节约工作转换中的劳动时间,三是有利于机器的发明与采用。三个原因使得生产专业化表现出大规模生产的特征,但这种大规模生产能否表现出规模经济性,则取决于市场范围的大小。因此,由“分工取决于市场范围大小”所表达的斯密定理,包含三方面的重要含义:分工能够通过市场来协调;分工程度取决于市场范围的大小;市场范围的大小又取决于运输条件。

然而,斯密定理面临着一种两难的困境:如果劳动分工确实受到市场的限制,那么个别厂商所在产业典型的市场结构就应该是垄断市场结构;如果厂商的市场运行特征是竞争性的,那么该定理就存在缺陷,甚至是毫无意义的。马歇尔既不愿意放弃“收益递增”的思想,又不愿忽略竞争的存在。<sup>[10]</sup>他采取的办法是将规模经济的概念引入新古典经济理论,并将其分为内部规模经济和外部规模经济。当一个企业的生产力随着企业规模的提高而提高时,就存在内部规模经济,而外部规模经济则是指一个企业的生产力随着整个经济或一个部门规模的提高而提高。外部规模经济的实质是正的外部性或者说溢出效应。因此,外部经济的自然增长就成为

报酬递增的唯一源泉。

由此,在新古典经济学中,规模经济被当作经济增长最主要的驱动力量,但是这种解释经济增长一般机制的方法并不符合古典学派的发展思想。正如杨小凯等所指出的,新古典经济学对递增报酬问题的处理并非是恰当的,要么假定这种报酬是“外在的”,以便说明厂商规模扩大不会导致收益增加,从而使价格均衡得以成立(即马歇尔曲线);要么违背定价行为理论,而假定厂商运行在一个垄断竞争市场中。<sup>[11]</sup>

杨格指出,企业的规模经济事实上只是在社会分工体系既定的条件下观察单个企业规模扩大而带来的经济节约,它的前提是社会分工体系或者说经济网络已经形成。<sup>[12]</sup>内部经济扩大的只是单个企业的规模,但不能改变既定分工网络模式的构成。规模经济可能伴随在经济增长和发展过程之中,却不是经济增长与发展的根源,分工水平的高低才是经济增长的决定力量。

回到古典传统,就必须克服斯密定理的缺陷。斯密主要关注的是企业内的分工,但对整个社会的产业分工及其相互关系和演进的特点很少论及。杨格的重要贡献就是将企业内分工与产业分工的交互作用联系起来。在杨格看来,“分工”这一概念包含着三个方面的内容:一是个人的专业化水平;二是不同专业的种类数;三是生产的迂回度。因此,报酬递增一方面来源于每个人专业化程度加深而带来的生产率提高(专业化经济),另一方面必然要求不同个体或产业之间形成相互联系和交换关系,通过产业间的相互协调、合作以及迂回生产链条的不断加长,产生生产最终产品的效率不断提高的效果(分工经济与网络效应)。分工不仅取决于市场范围的大小,而且由分工引发的专业化生产环节的多少及其网络效应也会影响分工,由此,杨格定理得以形成。

无论是斯密定理还是杨格定理,都涉及到一个决定性的内生变量,即在斯密定理中表达为“运输条件”,在杨格定理中表达为经济网络中的相互联系与交换。这些都可以视为科斯的

“交易费用”雏形<sup>①</sup>。

关于生产规模及其规模经济的决定,备受推崇的无疑是科斯的的企业理论。科斯关于“企业的性质”的论文,被认为是研究企业性质的开创之作,同时也是揭示规模经济边界决定的经典。在科斯看来,企业和市场是协调劳动分工的两种不同方式,而这两种方式是可以互相替代的。<sup>[13]</sup>企业之所以能取代市场价格机制来协调劳动分工,原因在于企业内部的管理成本可能低于市场交易成本。由此,企业边界的取得及其规模经济的产生是由于企业规模扩大而节约的交易费用大于增加的组织管理费用,或者说,企业的规模经济由企业外部(市场)交易费用与企业内部管理成本共同决定。

德姆塞茨注意到了科斯的的企业理论的缺陷,认为避免交易成本过高固然是企业利益动机的一部分原因,但过分关注这一点,会使人们忽视那些也许是更重要的、决定人们长期合作的原因。他甚至抱怨道:“在所有运用这种理论的研究中,比较交易成本和管理成本的大小,已经成为众口一词的理论思维习惯。”<sup>[14]</sup>因此,以交易费用理论解释企业的规模决定,尚存在一些困难。

面对“科斯困境”,张五常对企业的性质提出了一个更明确的解释,弥补了科斯理论中的一些不足。张五常认为,企业并不是用非市场方式代替市场方式来组织劳动分工,而是用要素市场(劳动市场)代替中间产品市场。<sup>[15]</sup>这一观点是有说服力的。按逻辑关系往下推演,企业雇用劳动力的目的在于组织企业内分工,并进一步分析企业内分工的特点及与市场分工的关系。遗憾的是,张五常并未回归古典经济学的传统,仍是沿着科斯的理论范式往下走,将企业以劳动市场替代中间产品市场的原因仍归结为节约交易费用(曹正汉,1997)。

### (三)规模经济的本质在于分工与专业化

早在科斯之前,奈特就根据不确定性和企

<sup>①</sup>杨格注意到了经济网络中的交易关系及其制约因素,但没有像斯密关注“运输条件”那样触及交易费用及其制度安排问题。

企业家精神对企业的功能进行过分析。在奈特看来,企业不是别的东西,而仅仅是一种装置,通过它,企业家自愿承担风险,并保证厌恶风险者得到确定的收入,以换取对后者的支配权力。奈特指出,在不确定性下,“实施某种具体的经济活动成了生活的次要部分;首要的问题或功能是决定干什么以及如何去干。”这“首要的功能”即指企业家功能。因不确定性是无法保险的,企业家不得不承受不确定性,这样,企业家向他人支付有保证的工资,并以此换取支配他人工作的权力。<sup>[16]</sup>与科斯相比,奈特直接触及企业的关键特征——权力的分配。

基于科斯、张五常及奈特的思想,杨小凯和黄有光建立了一个关于企业的一般均衡模型。<sup>[17]</sup>假定在一个经济系统中,每个人都可以生产两种产品:面包和生产面包过程中的管理知识。再假定专业化的经济性,人们会选择分工组织生产。组织分工的方式有三种:第一种方式是管理专家将管理知识卖给生产面包的专家以换取他所需要的面包。这种组织分工方式意味着两个产品市场,一个是管理知识市场,另一个是面包市场,分工的双方以产品交换产品,权威和剩余权是对称分配的,所以不存在企业。第二种组织分工的方式是,生产面包的专家开家工厂,雇用管理专家的劳动。第三种组织分工的方式是,生产管理知识的专家开设工厂,雇用生产面包的工人。后两种组织分工的方式都是剩余权与权威的不对称分配,而且都是以劳力的买卖代替中间产品(管理知识)的买卖,都需要建立企业。由于第一种分工方式必须交易管理知识,第二种分工方式必须交易用来生产管理知识的劳动,两者的交易费用均很高。第三种组织分工方式只须交易面包和生产面包的劳动,面包的数量和质量以及生产面包的劳动均较容易测定,交易费用相对较低。所以,一般情况下,劳动分工将以第三种组织方式出现。

在第三种分工方式中,管理专家拥有企业的剩余收益权与剩余控制权,剩余收益权就是管理知识的间接定价。如果将奈特的企业家能力、杨小凯与黄有光的管理知识统称为经营决

策能力,并将其定义为奈特所说的“决定做什么以及如何去做”的能力,而将所有涉及贯彻这一决策的其他活动定义为“生产活动”(主要在物质上把投入变为产出),那么就可接受张维迎的下述判断:尽管每一个人都可能掌握某些经营决策能力,但观察表明,各个人的经营决策能力是不同的。<sup>[18]</sup>这不仅仅是因为不同的人,面对不同的搜集与加工信息的费用,同时还由于经营决策能力在很大程度上取决于各个人的“机灵”、“想象力”和“判断力”。所有这些个人特点,起码有部分是先天的、无法教育的。为简单起见,假设个人之间在生产活动能力上是完全相同的,但是在经营决策能力上有差别,这种差别为人们创造了一个合作的机遇,由此导致“企业”的出现。在企业中,那些具有较强经营决策能力的人负责经营决策,而那些并不擅长经营决策的人则负责生产活动,以此代替每个人都是既负责经营决策又负责生产活动的个体实业家。在这个意义上讲,企业是一个具有劳动分工特点的合作组织。

进一步的问题是,为什么经营决策能力要通过企业而不能通过市场实现专业化呢?威廉姆森的交易费用分析范式能够提供一定的解释。<sup>[19]</sup>第一,由于不确定性,企业家人力资本在市场交易中会使处于不利的交易方面临很大的被“要挟”而遭受损失的风险,而高度专用性资产交易对持续性和调适性的很高要求,企业装置能够保障这类交易的稳定性与相互依赖性;第二,人力资产的专用性越强,且这种人力资产的拥有量越大,那么企业的规模倾向于扩大,以达到对专用性人力资产这种稀缺资源的规模利用,或者说可避免部分专用性人力资产在使用上的闲置。尽管威廉姆森范式能够解释企业的产生及其规模决定,但资产专用性所引发的交易费用决定论,依然属于科斯理论的“思维习惯”,从而面临前述的“科斯困境”。

杨小凯和黄有光建立的一般均衡模型所包含的间接定价理论无疑具有更好的解释力。这一理论模型假定有很多天生相同的消费者-生产者,每个人都可以从事两种有专业化经济的

活动,一种是生产最终产品的活动,一种是生产中间产品的活动。人们用资源生产没有直接效用的中间产品,一定是因为中间产品的使用可以提高最终产品的生产效率,这是一种迂回经济效果。关于最终产品和中间产品生产如何组织,这一理论模型包含自给自足、产品市场组织、中间产品生产者享有剩余权利的企业组织、最终产品生产者享有剩余权利的企业组织四种结构。其中,企业与非对称剩余权利可以将交易效率相对低的活动卷入分工,以避免对这类活动的投入产出直接定价所形成的高昂交易费用,这类活动价值的大小由剩余收益来反映。这就是间接定价理论。因此,企业是一种巧妙的交易方式,它可以把一些交易费用极高的活动卷入分工,同时又可以避免对这类活动的直接定价和直接交易。

杨小凯和黄有光的模型证明,企业及其规模经济的决定,并不是外生给定的,而是从分工中内生的。企业制度作为组织分工的一种特殊方式,是作为人们选择其专业化水平及其组织交易的模式的结果而出现的:第一,如果交易效率很低,则自给自足是一个均衡;如果交易效率很高,则分工是一个均衡。第二,如果劳动的交易效率高于中间产品的交易效率,则分工会通过企业制度和劳动市场来协调;否则,分工就通过中间产品和最终产品市场来组织。第三,企业制度会被选择来组织分工并生产规模经济,此时产品的交易和定价被相应的劳动力的交易和定价所取代,但是,仅仅劳动力交易取代产品的交易还不足以构成企业,中间产品在分工中的出现则是至关重要的必要条件。第四,当一般均衡中有企业时,如果生产中间产品的劳动的交易效率高于最终产品的劳动的交易效率,则生产最终产品的管理专家是企业的所有者;否则,生产中间产品的管理专家就是企业的所有者。

#### (四)小结

应该说,上述理论脉络有助于构建一个关于农业规模经营问题讨论和对话的基础。由于农业的规模经营在本质上表达为分工经济,由此:

第一,如果农地流转的效率很高,那么农场组织(或者农户)就会通过扩大土地规模来实现“土地规模经济性”。但进一步的前提条件是,要么存在良好的企业家经营能力,使得农场内部组织的劳动分工能够具有较高效率,要么存在较高效率的中间品市场,能够提供有效的生产性服务。所以,“土地规模经济性”的实现依赖于农地经营权市场的发育,以及企业家市场的发育或者是农业服务市场的发育。关键的问题是,农地流转的低效率及其契约的不稳定构成了极大约束。

第二,如果农地流转的效率很低,农场土地规模的扩大将受到约束,农业分工将转换为市场组织分工,中间产品的生产与劳动(服务)交易效率就具有重要作用。从农场的角度来说,意味着分工经济转换为通过农业生产性服务(如代耕、代种、代收,甚至是职业经理人的“代营”等中间性服务产品)的纵向分工与外包来实现“服务规模经济性”。由此,农业服务市场的发育尤为重要。

### 三、重新认识家庭经营:回归常识与转型发展

我国农业正处于重要的历史转型期,农业经营制度何去何从也处于关键的转折关口。与此同时,各种见解与争论又重新开始白热化,一些早有定论的观点正在被怀疑甚至被否定,一些原来被认为毋庸置疑的主张似乎又变得模糊起来。梳理各种认识与主张,纠正各种偏差并达成共识,有必要重新回归理论常识。

#### (一)人民公社体制转向家庭承包制的有效性

公社体制的核心特征是所有权与经营权的合一,表现出“集体经营”的特点(类似于古典企业理论中两权合一的“经营”概念)。然而,农业的集体经营面临着天然的困难。

农业生产是通过利用有构造的生命自然力进而利用其他自然力的活动。<sup>[20]</sup>在农业活动中,任何其他自然力的利用方式(包括工业化农业)和利用程度,都要受到生命自然力构造的支配、限制和约束。由于农业活动是一种以生命适应生命的复杂过程,并且这一不容间断的生命连



续过程所发出的信息,不但流量极大,而且极不规则,从而导致对农业的人工调节活动无法程序化。与之不同,工业生产的可控程度较高,其生产过程中的信息相对比较规则,且信息的发生、传递、接收和处理通常是程序化的。因此,在工业活动中,等级组织的运营可以根据权威指令而进行。但农业活动的主体必须根据生物需要的指令来作出有效反应,而且由于生命的不可逆性所内含的极强时间性或生命节律,决定了农业组织要比工业组织必须更具有反应的灵敏性与行动的灵活性。这种灵敏性与灵活性所带来的生产不确定性,需要有灵活的信息决策机制,由此决定了与之相对应的经济组织不可能是大规模的。因此,人民公社的效率缺陷在于:一是信息处理成本较高,易于导致生产决策的失误;二是劳动监督成本较高,容易导致偷懒与生产性努力不足的机会主义行为。

家庭承包制是在保持所有权不变的前提下,经营主体由“农户”对“集体”的替代,其核心特征是承包权与经营权的合一,表现出“家庭经营”的特点。因此,公社体制下的集体经营与分权体制下的家庭经营,都是“两权合一”的经营形式。但是,不能认为这仅仅是一个简单的主体替代而否定其制度变革价值。恰恰相反,经营主体的变化具有重要的制度含义。一个关键的突破就在于赋予了农户以“承包经营权”。即使承包经营权依然具有古典企业理论意义上的“经营权”特征,但是它包含了由集体成员的身份权所获得的承包权——可以称之为“准所有权”——因为农村土地是农民集体所有,农户具有部分代表所有权身份的特性,从而使农民获得了真实的财产性权利。不仅如此,它还包含了以农户为单位所获得的独立经营权,从而大大改善了排他性及其生产性努力。

尽管公社体制与家庭承包制都具有“两权合一”的“经营”特性,但出现了制度安排上的革命性变迁:一是发生了所有权与承包经营权的分离,基于产权细分改善了产权的实施效率;二是家庭承包经营更适宜于农业生命特性所决定的现场处理要求,大大降低了生产决策、劳动监

督与考核等组织管理成本;三是承包经营权的形成为进一步的承包权与经营权的细分提供了基础,从而扩展了产权配置及其效率改进的潜在空间。

## (二)家庭承包经营及其规模决定

农业生产绩效的高低可以从不同的角度进行评价,而不同的生产目标决定着不同的生产制度安排。比如,在小农经济状态下,由于农户的经营目标是安全最大化,农户的理性选择必然是避免风险(不冒险采用新技术、小而全避免自然风险、自给自足避免市场风险、尽量少的投资避免投资风险),并努力使产量最大化(机会成本几乎为零的无限劳动投入与精耕细作)。但是,一旦农户目标转化为经营目标(收入最大化),同时又要兼顾产量目标(假定政府与农户在这个目标上的激励相容),那么经营方式将发生重大变化。

农业生产必须依赖于土地,但是土地生产率的高低并不单一地由土地本身决定,而是由土地质量、种子种苗、栽培技术、植保与田间管理,特别是灌溉条件等多种要素共同表达的生产函数。不同特性的资源的相互配置,无疑会决定经营组织形式。比如,干旱地区的土地产出率,可能首先不是由土地质量决定,而是更多地依赖于灌溉条件。第一,如果灌溉具有可分性(如每个农户在自己的承包地里打井),并不会产生特别的规模要求。但导致的问题是使相对土地资源更加稀缺的水资源的利用,既存在投资的不经济,也存在利用效率的低下。第二,如果灌溉设施不具有可分性,就会对农户的土地经营规模提出要求。从这个角度来说,干旱地区选择分散化的小规模经营并不一定是最适宜的经营方式。第三,如果存在良好的公共灌溉服务(中间性产品),并且存在用水量的考核技术以及相应的激励与约束机制,那么家庭经营规模就转换为灌溉的服务规模问题。

即使不考虑要素配置,仅仅就土地的性质而言,推进规模经营也将是困难重重:第一,农业土地及其经营的条件,决定了地理上的不可移动性,农地的流转及其相对的集中面临技术

约束。第二,农地的流转只能是经营权的流转,而规模的形成依赖于多个不同的农户,面临着租赁成本、缔约及其监督执行等交易费用的限制。第三,规模经济是成本与收益的对比,而成本与收益高低对于不同的农户或者行为主体来说是不同的。因为行为能力的不同,使得适度规模并不具有一致性与同质性。显然,现有文献忽视了资源特性所包含的产权含义,同时也夸大了农地规模扩大所隐含的经济性。

### (三) 产权分割、农业分工与规模经济转型

#### 1. 农地经营权的产权分割及其交易

由于产权是一组权利的集合,因而产权交易所交换的权利,既可能是全部权利束,也可能是部分权利;既可能是永久性的,也可能是时段性的。产权的分割与产权的交易紧密相关。

第一,从产权分割的角度来说,农地的产权主体可以分为所有权主体(农民集体)、准所有权主体(农户)、经营主体以及生产操作主体(可以是农户,也可以是其他行为主体)。我国农地产权的流转,不包括所有权的流转,也不包括农户的土地承包权,能够交易的只有经营权和生产操作权,由此会形成农户以外新的经营主体与生产主体进入农业。因此,家庭经营可以与多主体经营并存。

第二,从产权效率的层面来讲,从所有权中分离出承包权,并将承包权界定给农户是恰当的,因为农户更有能力、更有积极性进行土地产权的排他、处置与行使;从发挥比较优势的角度来说,承包权、经营权乃至生产权的分离同样是效率边界的扩展。进一步地,假定承包经营权赋予农户,如果农户的行为能力不足、资源配置空间有限,农户将某些经营权分离出来并流转给具有比较经营优势的行为主体,无疑既可以带给交易双方的合作剩余,又可以改善资源的配置效率。由此可以认为,允许生产经营权在农户自主自愿的前提下进行规范流转与交易,恰恰是维护和实现农民土地财产权益的一个重要方式。

第三,产权的分割和产权的交易可以是多样的。从农户土地承包权分离出的经营权,还可

作进一步的产权细分,由此而形成的分权主体能否有效行使其细分产权,则与产权客体有价值属性的技术可分性密切相关。例如土地种植,从产权角度来说,一块农田可以分割为不同的种植区从而满足不同生产主体的种植要求,但灌溉属性的不可分性则有可能对产权细分构成障碍。但是,随着农业技术进步与中间品市场的发育,相对于承包权与经营权合一的经营方式,农业生产经营权的细分与农业生产活动的可分性,能够大大丰富产权交易与农业分工活动的多样性。

#### 2. 农事活动的可分性与规模经济转型

农地经营权的分割为不同主体进入农业提供了可能性,但农事活动的可分性则具有现实决定性。家庭经营从农业生产的层面来说可以包含多种农事活动。如果所有的农事活动均由一个农户独立处理,那么现场处理以及农户能力的约束必然导致农户经营规模的有限性。家庭生产规模的扩大必然面临着劳动雇用,而劳动规模的扩大又必然地引发劳动监督问题。采用机械替代劳动显然是恰当的选择。但对农户来说,农机投资是一把双刃剑,一方面机械化作业无疑会要求土地经营规模的匹配,另一方面有限的使用频率必然导致投资效率的低下。

因此,由农户购买机械转换为由市场提供中间品服务,则可能将家庭经营卷入社会化分工并扩展其效率生存空间。比如,在农户的水稻种植生产中,多数农艺与生产环节是可以分离的(或者说可以作为中间性产品)。其中,育秧活动是可以独立分离的,能够由专业化的育秧服务组织提供;整地、栽插、病虫害防治、收割等生产环节可以向专业化的服务组织外包。尽管农业生产存在信息的不规则性,但专业化组织具有信息搜集与处理的比较优势;尽管存在服务质量的考核困难,但专业服务形成的资产专用性与服务市场的竞争,能够有效减缓监督成本问题。关键是,农事活动的分工与服务外包的可能性及其效率,与服务市场的规模密切相关。假如众多的农户能够将某个生产环节外包,从而构成一定的总需求规模,提供相应中间性产品



表 2 产权细分条件下家庭经营的多样性

	承包权	全部经营权	部分经营权	没有经营权	全部生产权	部分生产权	没有生产权	经营特征
情形 1	√	√			√			类似于古典型家庭农场
情形 2	√	√					√	经营式农场:雇工劳动(部分或全部)
情形 3	√			√			√	A.租地农场(家庭土地的财产性经营)
	√			√			√	B.土地出租(时段性退出农业经营)
	√			√			√	C.土地出租+农户自愿参与劳动
情形 4	√		√			√		A.经营式农场:农户集体决策+经理人代管+生产代耕(选择性外包)
	√		√			√		B.股份合作社+农户自愿参与劳动

注:此处的“承包权”被视为“准所有权”。如果将经营权与生产权作进一步的细分,家庭经营会呈现为连续分布的更为多样化的情形。表中的情形只是初步的罗列。

即专业化服务的承接主体就能够获得进入的规模经济性,由此而形成的分工经济即可带来合作剩余。在这种情形下,家庭经营就与农户土地规模无关或者关联性很低。因此,一旦农事活动卷入分工,农业的土地规模经营就转化为服务规模经营,规模经济也就表达为分工经济。

交易效率与分工格局紧密相关。如果土地的交易效率改进得比劳务交易效率高,分工通过土地市场在农场内发展,农场内的专业户增加,农场规模会增加并走向土地规模经营(其经营主体通常是农业企业而不是农户)。如果劳务的交易效率改进得比土地交易效率高,分工通过服务市场在农场之外发展,农场越来越专业化,农场外提供专业服务的种类增加,农场土地规模可以不变,但生产经营的内容减少,效率上升。随着农业社会化服务市场的发育,农业中的劳务交易效率无疑会高于土地经营权的交易效率,因此,农户能够以服务规模经营替代土地规模经营,通过分工能够获得外部规模经济性。以土地为中心构建农业生产的制度结构,恰恰是生产力水平低下的农耕社会的表征。

#### (四)家庭经营的性质及其多样性

从产权理论的角度来说,家庭经营可以视为同为家族企业,其本质特征就在于企业的股权及其经营控制权的多少。包括:所有权与经营权完全为一个家族所掌握;掌握着不完全的所有权,却仍能掌握主要经营权;掌握部分临界所有

权而基本不掌握经营权,均可视为家族企业。因此,从家族拥有全部两权到拥有临界控制权,家族企业可以看成是一个连续的分布状态。一旦突破了临界控制权,家族企业就蜕变为公众公司。<sup>[21]</sup>

基于上述标准,可以认为,在赋予农户长久而稳定的承包权的背景下,无论发生怎样的产权细分与经营主体的分离,土地的农户承包所决定的“资格垄断性”,不会使我国农业家庭经营的性质发生根本性变化。

企业是一种巧妙的交易方式,它可以把一些交易费用较高的活动卷入分工,同时又可以避免对这类活动的直接定价和直接交易。以此类推,可以认为家庭经营的本质,就在于将不可交易的准所有权(即承包权)置于农户的产权主体地位,并通过经营权与生产权的细分及其交易来改善依附于承包权的经营权配置效率,从而避免对承包经营活动的直接定价与直接交易。因此,家庭经营基础性地位的关键在于农户的承包经营权主体地位。例如,公社集体经营中以家庭为单位的“大包干”、承包权与经营权合一的农户经营,以及承包权与部分经营权分离后的家庭经营等,均可视为家庭经营。

家庭经营的形式是多种多样的(见表2)。在封闭状态或者交易成本较高的情形下,自给自足的家庭经营是一种均衡;如果农户能够有效地流转土地与雇用劳动,家庭经营就转换为生产大户或者家庭农场,从而形成内部分工,并

进一步形成相应劳动的交易与定价机制；如果作为中间性产品的农业专业服务具有较高的交易效率，那么家庭经营的业务外包就成为必然的选择。显然，将农地流转看作对家庭经营的动摇，显然是对家庭经营在认识上的固化与偏执。

在承包权与生产经营权分离及其细分的情景下，“家庭经营”就转化为在拥有承包权前提下对经营权和生产权的“终极控制权”（由于生产经营权依附于承包权，因此生产经营权的流转并不是割裂式的彻底交易，它迟早还会回到承包者手中）、“流转决策权”（生产经营权流转给谁、流转多少、流转多久、什么方式流转等）以及流转合作的“剩余索取权”。可以认为，在分工条件下，家庭经营的本质，就在于农户以土地承包权的主体地位，并在拥有终极控制权、流转决策权与剩余索取权的同时，作为生产经营权细分及交易的中心决策者与缔约者。

#### 四、经营制度创新的崇州试验：对“农业共营制”模式的解读

我国农业经营方式的创新实践探索从未停滞，成功的案例亦多种多样。但必须意识到，普遍的现实需求既不是特殊背景下的典型经验，也不是具有成功偶然性的特例。基于这样的判断，这里认为符合前述的理论逻辑，并具有普适性和可复制性特征的成功范例，才可能具有重要的示范意义与推广价值。站在这样的角度来说，崇州的创新性试验尤为值得关注。

##### （一）崇州市新型农业经营体系的探索

崇州市是隶属于四川省成都市的县级市，是农业大县，同时更是农村劳动力的输出大县。2012年，全市常住人口67万，其中农村劳动力36.95万人，但外出劳动力高达73.40%。随着农村劳动力外出流动，“农业边缘化”严重。农业发展不仅要面对“谁来种田”的现实问题，更要面对“种怎样的田”和“怎样种田”的深层次难题。

崇州市为此作了多方面的探索。从鼓励生产大户的农地流转，到引进农业龙头企业租赁农地进行规模经营，均未取得预期效果。为突破困局，维护农业生产和农村发展的稳定，从

2010年起，崇州市将企业退租的农地划为不等的连片地块，动员和引进种田能手进行水稻生产经营，由此形成的“职业经理人”及其试验的成功，极大地鼓励了新的实践。

“崇州试验”的核心内容是：以土地集体所有为前提，以家庭承包为基础，以农户为核心主体，农业职业经理人、土地股份合作社、社会化服务组织等多元主体共同经营。重点体现在三方面：一是聘请懂技术、会经营的种田能手担任职业经理人，负责农户土地的生产经营管理；二是引导农户以土地承包经营权入股，成立“土地股份合作社”；三是引导适应规模化种植的专业化服务体系的建立，并打造“一站式”的农业服务超市平台。随着职业经理人、合作社以及专业化服务体系等专业化、规模化与组织化运行机制的逐步完善，最终形成了目前的“1+1+1”（职业经理人+合作社+服务超市）的“农业共营制”模式。

##### （二）“农业共营制”模式的主要内容：三大交易平台

##### 1. 企业家能力交易平台：农业职业经理人市场

崇州市农业普遍面临的情景是，一方面留守农业的多为老人和妇女，难以保障生产所需的劳动强度与经营能力；另一方面农户对农业技术、农业机械、农产品销售等社会化服务的需求日益增加。由于农户与服务主体对接的交易成本较高，需要一个能够代表双方利益并能够协调双方行为的代表，于是崇州市首先诱导了农业职业经理人这一中介群体的产生。显然，企业家能力的引入，在承担经营风险的同时，能够作出协调与“判断性决策”，从而形成经营活动的专业知识积累与劳动分工。

为建立和规范农业职业经理人队伍，崇州市探索制定了一系列的培育与管理机制。一是开展培训。采取自愿报名与乡镇推荐相结合的方式，对符合选拔条件、有意愿从事农业经营的人员进行职业经理人培训。依托培训中心和实训基地，以交流学习、现场指导等方式，进行理论知识与实践操作等专业技能培训。二是加强

规范。制定标准与规制,对符合农业职业经理评定标准的全市统一颁发《农业职业经理人资格证书》。持证经理人可在土地股份合作社、专业合作社组织、农业企业、村级农技推广站等竞聘上岗,并享有相关扶持政策。三是强化管理。建立农业职业经理人人才库、农业职业经理人考核机制,采取动态管理,实行准入及退出机制。四是扶持激励。制定对农业职业经理人在产业、科技、社保、金融等方面的扶持政策与激励机制,如享有水稻规模种植补贴、城镇职工养老保险补贴、持证信用贷款与贴息扶持等。

职业经理人的产生,有效解决了“谁来种田”和“科学种田”的问题,大大促进了良种选用、测土配方施肥、绿色防控、病虫害统防统治、农业机械与装备技术以及科技成果的推广和应用。与农户家庭经营相比,由职业经理人经营的大春水稻种植平均每公顷增产 825 公斤,生产资料投入与农机收成本下降 15%(如果考虑到农户生产的劳动力机会成本,下降幅度将达到 40%以上)。目前,崇州市已培养农业职业经理人 1410 人,通过竞争上岗的有 767 人,初步建立起一支“有知识、懂技术、善经营、会管理”的竞争性的职业经理人队伍。

显然,企业家能力交易平台的构建,改善了农业的知识分工与决策经营效率,拓展了农户的经营决策能力。第一,通过竞争性农业职业经理人市场的发育,有效降低了合作社寻找和甄别有经营能力主体的搜寻成本,也大大降低了经理人进入的谈判、缔约与监督成本;第二,能够有效降低农户、合作社、经理人之间关于合作剩余享益分配的谈判成本,并促进各参与主体的激励相容。

## 2. 产权交易平台:农民土地股份合作社

作为职业化的农业经营代理者,经理人的进入激励源于获取“企业家能力”回报。问题是,在崇州市竞聘上岗经理人对农户的保底承诺是不低于农户自主经营的收入水平。因此,职业经理人要获得“合作剩余”,就必须实施规模经营以实现规模经济,由此组建土地股份合作社势在必行。

崇州市运用农村土地确权改革的成果,按照入社自愿、退社自由、利益共享、风险共担原则,引导农户以土地承包经营权折资折股,组建土地股份合作社。作为合作社社员,农户直接参与理事会及监事会选举、农业生产计划安排、成本预算以及利益分配方案等决策过程,成为经营管理的实际决策者和控制者,并承担生产成本出资;理事会代表全体社员公开招聘农业职业经理人,同农业职业经理人签订经营合同,对产量指标、生产费用、奖赔规定等进行约定;农业职业经理人负责“怎样种田”,提出具体生产计划执行与预算方案、产量指标等,交由理事会组织的村民代表会议讨论,通过后按照方案执行。生产支出由农业职业经理人提出申请,理事长和监事长共同审签列支入账,农资和农机具的放置、申领、使用和处理,实行专人负责,及时公示,接受社员和监事会监督。

按照“大春抓粮、小春抓菜”的种植计划,合作社与职业经理人之间的委托代理关系主要采取除本分红的分配方式,即除去生产成本之后,剩余纯收入按 1:2:7 的比例分配,即 10%作为合作社的公积金、风险金和工作经费,20%作为农业职业经理人的佣金,70%用于农户的土地入股分红,形成了紧密型利益联结机制。截至目前,崇州市共组建土地股份合作社 361 个,入社土地面积 1.422 万公顷,入社农户 9.46 万户,农业组织化程度达 56.48%。

必须强调的是,合作社历来被视为弱小群体寻求互助合作的一种组织形式,其主要功用在于资源共享并规避风险。但是,崇州市构建的合作社并不同于通常所说的作为经营主体的合作社,而是作为一种交易平台出现。其本质特征在于:它既不是出于生产合作也不是出于产品销售的目的,而仅仅是一种形成农地经营权的集中机制;通过股份合作的方式一方面保留了产权主体与产权客体的紧密联系,从而尊重了农民土地的人格化财产特性,另一方面通过保留农户对职业经理人的甄别以及生产经营的最终决策权,从而满足了农户的在位控制诉求。关键在于,农户土地承包经营权的集中与规模化,

能够吸引农业职业经理人的竞争性进入,合作社由此成为农户经营权细分与企业家人力资本的交易平台,并进一步达成“企业家能力”与其经营服务规模的匹配。

### 3. 服务交易平台:农业生产性“服务超市”

农业职业经理人执行合作社的经营计划,必然要采购众多的社会化服务。为降低服务外包成本,同时也有利于农业职业经理人专职于合作社的经营管理,由此又催生形成了“一站式”的农业社会化服务超市。

崇州市坚持主体多元化、服务专业化、运行市场化的原则,按照“政府引导、公司主体,整合资源、市场运作,技物配套、一站服务”的发展思路,引导社会资金参与组建综合性农业社会化服务公司,整合公益性农业服务资源和社会化农业服务资源,完善公益性服务与经营性服务相结合、专项服务与综合服务相协调的新型农业社会化服务体系。分片区建立农业服务超市,搭建农业技术咨询、农业劳务、全程机械化、农资配送、专业育秧(苗)、病虫统治、田间运输、粮食代烘代贮、粮食银行等“一站式”全程农业生产服务平台,所有服务项目、内容、标准、价格,均实现公开公示、明码标价,实现适度规模经营对耕、种、管、收、卖等环节多样化服务需求与供给的对接。

显然,多个合作社“生产权”的细分与农事活动的外包,通过“迂回经济”扩展了农业生产性专业服务的规模经济空间与分工经济范围。可见,“服务超市”与“土地股份合作社”一样,也是一种交易平台,能够有效提升服务交易的效率,具有异曲同工之妙。

目前,崇州市已分片建立农业服务超市6个,分别联结22个农机专业合作社或大户(共拥有大中型农机具320台(套),从业人员662人)、16个植保专业服务组织(拥有植保机械700余台(套)),6个劳务合作社(从业人员1000多人),以及工厂化育秧中心2个、集中育秧基地10个,服务面积达9800余公顷。

“服务超市”作为一种交易平台,其价值在于:第一,降低交易费用。通过“服务超市”集合

农业合作社及其经理人的服务需求与专业服务组织的供给,能够有效降低服务交易双方的搜寻成本,改善服务价格的生成效率,降低谈判成本。第二,稳定交易预期。一方面通过需求的集合,不仅化解了专业服务组织因“专用性投资”而被“要挟”的风险,并且能够提升扩大服务交易范围的规模经济性;另一方面通过供给的聚合,农户与合作社能够通过服务超市所形成的声誉机制获得优质服务,并分享服务主体的规模经济与分工经济所决定的低成本服务。第三,改善迂回投资。由于专业服务组织能够获得机械装备等方面的融资与专项补贴,因而化解了农户的投资约束,并由此改善了农业的迂回经济效果。

### (三)“农业共营制”模式的有效性

崇州“1+1+1”的“农业共营制”试验,就目前的运行效果来说应该是成功的。以培育农业职业经理人队伍推进农业的专业化经营,以农户为主体自愿自主组建土地股份合作社推进农业的规模化经营,以强化社会化服务推进农业的组织化经营,实现了多元主体的“共建、共营、共享、多赢”。

#### 1. 经营主体的“共建共营”

“农业共营制”的根本特点在于坚持了农村土地集体所有权,坚持了农户的主体地位,稳定了家庭承包权,盘活了土地经营权,通过经营权的进一步细分与重新配置,并由此形成了土地股份合作社、职业经理人、社会化服务组织等多元主体共同构建和共同经营的新型农业经营组织体系。

必须强调,在讨论家庭经营性质时,强调了产权细分所决定的家庭经营类型的多样性。事实上,农业的家庭经营按照产权分离的程度还可以作进一步的分类:一是家庭承包与家庭经营一体;二是家庭承包与部分经营权分离;三是家庭承包与全部经营权分离。显然,第三种类型退化为家庭的土地财产权经营(类似于农户的土地出租),尽管依然具备广义的家庭经营的性质,但农户已经不再具备农业生产经营的功能。因此,崇州市的“共建共营”显然是一种巧妙的



组织制度安排:一是破解了当前土地细碎、经营分散的难题,实现了土地的集中连片和规模化,有效解决了“种怎样的田”的问题;二是土地经营的决策控制权依然掌握在农户手中,农户共同进行生产经营决策与监督执行,确保了耕地不撂荒,防范了土地流转过程中存在的非农化和非粮化问题;三是通过经营权中营运与操作的进一步产权细分和业务外包,一方面俘获和生成了农业企业家能力,培育了职业经理人队伍,另一方面吸引了一大批外出青壮年返乡创业,培育了新型职业农民队伍,从而促进了农业的分工与专业化,有效解决了“谁来种田”、“如何种田”以及科学种田的问题。

## 2.合作收益的“共营共享”

土地的集中、现代生产力要素的聚集及其能者的共同经营,大大改善了农业的规模经济、分工经济与合作剩余,形成了“共营共享”的利益共同体与分享机制。农户在承担生产成本之后能够获得占剩余纯收入70%的分红;农业职业经理人享有超产部分20%的佣金、规模经营的政策性奖励以及城市社保;土地股份合作社提取超产部分10%的公积金,享受相应的专项政策扶持,由此壮大集体经济;农业社会化服务组织则通过承接农业生产性服务的外包来获得业务收入与服务规模经济。据统计,2012年,职业经理人每公顷收益2250元(不含政府补贴),平均年收入4.5万元;合作社公积金平均每公顷提取1125元左右;入社农户在收回生产成本后,每公顷直接增收约7875元(不含政府补贴)。

特别是广大农民,能够从对小规模分散经营的依附中解脱出来,务工劳动力由“短工”转变为“长工”,2012年和2013年全市新增外出农民工分别达11.78%、12.98%。其意义在于:一是除了外出务工、分享农业共营成果外,农户还可以获得从事家庭农场、参加专业服务或劳务组织等多种机会,实现多渠道的增收;二是化解了农户的兼业化问题,促进了农民向职业农民与产业工人的专业化;三是土地流转机制与农业分工机制的形成,有可能加快农业人口的流动,从而成为农村新型城镇化的积极支持力量。

## 3.经营目标的“共营多赢”

从微观主体层面来说,“农业共营制”保证了参与主体相应的权益,调动了各方面的积极性。其中,农民走出小农经济并参与到社会化分工,且仍然是农业经营决策的真正主体;合作社通过经营计划与社员监督,规避了合作风险,提高了共同经营的稳定性与可持续性;职业经理人通过企业家经营与规模经营,实现了创业增收;社会化服务组织通过专业化与生产性服务外包,实现了农业从“土地规模经营”转型为“服务规模经营”。

从宏观政策方面来说,“农业共营制”使耕地资源得到了有效保护和合理利用,粮食生产和粮食安全得到有效保障,农民权益得到有效保障,农业生产水平及可持续发展能力显著增强。因此,“农业共营制”兼顾了农户、专业组织、集体与国家等各方面的利益,实现了微观主体经营目标与国家宏观政策目标的“激励相容”与“多赢”局面。

## (四)“农业共营制”的创新价值及其启示

我国农村基本经营制度的核心目标是:第一,必须保障农产品有效供给,提高农业生产效率,确保粮食安全和食品安全;第二,必须保障农民的土地权益,促进农民增收,并调动农业经营者的生产积极性。为了保障制度目标,无论推进怎样的制度变革,无论社会实践涌现出怎样的创新与试验,均不能削弱甚至突破农村基本经营制度的制度底线:一是必须始终坚持农村土地农民集体所有制;二是必须始终稳定土地承包关系,确保农户的土地承包权;三是必须始终坚持家庭经营的基础性地位;四是必须始终严格保护耕地、强化农地用途管制与保障粮食安全。

因此,“崇州试验”及其所探索的“农业共营制”,切实维护了制度目标,守住了制度底线,并在此基础上坚持和落实了集体所有权、稳定和强化了农户承包权、放开和盘活了土地经营权、改善和贯彻了用途管制权,从而形成了“集体所有、家庭承包、多元经营、管住用途”的新型农业经营体系,具有广泛的普适性与可复制性。



崇州探索的三大交易平台,不仅化解了人格化财产的交易约束,而且通过土地流转交易转换为农户土地经营权交易、企业家能力交易与农业生产性服务交易的匹配,大大拓展了农户获取“服务规模经济性”与分工经济性的空间,在一定程度上回答了“地怎么种”的现实难题。

更重要的是,三大交易平台所支撑的“农业共营制”还具有经营空间不断扩展与提升的可能性。第一,农民土地股份合作社能够通过土地经营权的抵押与担保获得信贷资本,有效获得各自政策性的财政与金融支持<sup>①</sup>,提升“共营制”组织的投资能力;第二,农业职业经理人通过其企业家能力能够改善农业的标准化与品牌化经营水平,提升农业合作社的市场竞争能力;第三,农业生产性社会化服务组织通过迂回投资,提升农业的物资装备水平与科技应用能力,既有利于改善迂回经济效率,降低生产成本,又有利于提高农产品产量,改善农产品质量安全。

因此,崇州市的“农业共营制”作为新形势下农业经营体系的重要创新,有效破解了家庭经营应用先进科技和生产手段的瓶颈,以及统一经营层次被弱化的问题,优化了农业资源配置,实现了现代物质技术装备、企业家能力等先进生产要素与经营方式的高效对接,提高了土地产出率、资源利用率、劳动生产率,促进了现代农业经营的集约化、专业化、组织化和社会化,增强了农业可持续发展能力。崇州市所探索和实践的“农业共营制”,有可能是破解我国农业经营方式转型的重要突破口,昭示着我国农业经营体制机制创新的重要方向。

## 五、结论与讨论

### (一)主要结论

第一,以均包制为主要特征的家庭承包经营制度,一方面使得农地小规模、分散化及细碎化的经营格局难以获得规模经济,另一方面也使得农业劳动力的外流及其弱质化难以产生家庭经营的劳动分工。因此,通过农地的流转来解

决规模问题或许是一个约束相对较多并且是缓慢的过程。

第二,在新古典经济学中,规模经济被当作经济增长最主要的驱动力量,但是这种解释经济增长一般机制的方法并不符合古典学派的发展思想。规模经济可能伴随在经济增长和发展过程之中,却不是经济增长与发展的根源,分工水平的高低才是经济增长的决定力量。

第三,农业的生命特性所决定的组织运行机制,表达了家庭经营的天然合理性。家庭经营与规模经济、现代生产组织方式能够并行不悖。家庭经营既可以通过扩大土地规模来改善农场组织的“土地规模经济性”,也可以通过农业生产性服务(如代耕、代种、代收,甚至是职业经理人的“代营”等中间性服务产品)的纵向分工与外包来实现“服务规模经济性”。

第四,“崇州试验”证明,农业企业家经营主体的产生,能够深化家庭经营的内部分工与专业化经济,而职业经理人竞争市场的形成,能够大大节约劳动分工及其异质性劳动交易与定价的成本;作为提供中间性产品的农业生产性服务主体的产生,能够显著改善农业的迂回经济效果,而服务市场的发育特别是“服务超市”的交易平台,能够有效提升交易效率与网络效应。

第五,制度目标与制度底线所决定的我国农村基本经营制度,其本质特征可以表达为:坚持和落实集体所有权、稳定和强化农户承包权、放开和盘活土地经营权、加强和贯彻用途管制权。由此,农村基本经营制度完善与创新的空间就集中表现为经营权的产权调整、经营主体的培育、分工深化机制以及经营体系的创新。以土地“集体所有、家庭承包、多元经营、管住用途”为主线的制度内核,将成为我国新型农业经营体系的基本架构。

### (二)进一步的讨论

应该说,家庭承包制度下农民所获得的土地产权是国家强制的制度安排而完全不经过市

<sup>①</sup>2014年中央“一号文件”进一步强调:允许财政项目资金直接投向符合条件的合作社,允许财政补助形成的资产转交合作社持有和管护。



场途径而形成的结果,因而缺乏产权强度(周其仁,1995)。产权的模糊,特别是排他权的弱化,必然导致产权主体的预期不足,由此引发的机会主义行为无论是对产权的处置还是对产权的交易,都必然地致使产权租金耗散。由此,产权的“确权”即产权的清晰界定就显得格外重要。

就农地的确权来说,至少包括几个方面的含义:一是产权主体的界定。一方面是所有权的界定,即将地权界定给村合作经济组织或村民小组,从而明确所有权主体;另一方面是根据集体成员权将土地承包经营权界定给农户;另外,在承包权与经营权分离的情形下,作为委托人的承包者将经营权界定给作为代理人的经营者。前两者是法律层次的界定,后者则是契约层次的界定。二是产权范围的界定。包括:时间上的界定(如第一轮承包是15年,第二轮承包是30年,现行政策强调长久不变)、空间上的界定(如目前正在全国范围内普遍推行的“四至”确权)、份额上的界定(由于产权客体的不可分,而在权利份额上进行的分割,如股份制或土地股份合作制中的股权)。从农地承包经营权确权的操作层面上讲,空间界定就是“确户分地”,份额界定就是“确人分股”;三是产权内容的界定,即排他权、处置权与交易权的多少以及大小,其所赋予的财产性权利的强度及其多少甚为关键。

农户土地承包经营权的确权及其政策保障,有助于提升农户的排他能力,强化农户的处置预期。促成交易只是其中的一个方面,即在存在潜在市场机会的情形下,流转经营权才有可能成为农民的选择之一。认为土地的“四至”确权只是为了促进农地经营权的流转,显然存在片面性。

问题是,农地产权的界定及其强化并不必然地促进承包经营权的流转。第一,农地对于农民是一种不可替代的人格化财产,并由赋权的身份化(成员权)、确权的法律化(承包合同)、持有的长久化(长久承包权)而不断增强土地的“人格化财产”特征。第二,农村土地属于农民集体所有,农户凭借其成员权获得承包经营权。在承包权与经营权分离的情形下,任何进入农地

经营的主体,必然得到农户的同意并实施经营权流转。因此,稳定土地承包关系并保持长久不变,使得农户的土地承包具有“产权身份垄断”的特性。第三,农地承包经营权在空间上的界定与确权,必然地对象化到每块具体的土地,农地经营权的流转也必然地表现为具体地块使用权的让渡,所以,对于任何农业经营的进入主体而言,作为承包主体的农户就天然地具有具体地块的“产权地理垄断”特征。可见,农地的确权在提升农户产权强度的同时,有可能加剧对经营权流转的抑制。

农地流转市场并不是一个纯粹的要素市场,而是具有人格化财产特征并包含了亲缘、人情关系在内的特殊市场。<sup>[2]</sup>由此,通过确权保障农民对土地权益的诉求并获取交易收益,显然需要特殊的交易平台。其中,土地的财产性赋权与土地的资本化运作尤为重要。只有赋予农户以土地的财产性权利,通过土地与其他现代生产经营要素的结合,有经营能力的行为主体(投资主体、企业家能力、社会化服务主体等)才有可能进入农业,农业的规模经济性与分工经济性才会成为可能,农民也才有可能因此而获得财产性收入。

就农业经营体系来说,一方面,既要坚持家庭经营的基础性地位,又要化解农户经营的行为能力不足与规模不经济问题,因而农业生产经营方式的创新尤为重要;另一方面,既要赋予农民更多财产权利,又要规避农户土地的身份固化与流转抑制,因而农地产权交易方式的创新同样关键。正是基于这样的角度,“崇州试验”所包含的创新逻辑及其交易平台的匹配,就具有了更为重要的理论内涵与实践价值。**Reform**

#### 参考文献

- [1]何秀荣:《公司农场:我国农业微观组织的未来选择?》,《中国农村经济》2009年第11期,第4~16页
- [2][4]国务院发展研究中心农村部课题组:《稳定和完善的农村基本经营制度研究》,中国发展出版社,2013年



- [3][5]罗必良:《产权强度、土地流转与农民权益保护》,经济科学出版社,2013年
- [6]Samuelson P. A. and Nordhaus W. D. Economics, The McGraw-Hill Companies, Inc., 1998.
- [7](美)约瑟夫·斯蒂格利茨:《经济学》(上册),梁小民等译,中国人民大学出版社,1997年
- [8](美)曼昆:《经济学原理》,梁小民等译,生活·读书·新知三联书店,北京大学出版社,1998年
- [9](英)亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》(上、下卷),商务印书馆,1994年
- [10](英)马歇尔:《经济学原理》(上卷),商务印书馆,1964年
- [11][17]Yang X. and Y-K. Ng. Theory of the Firm and Structure of Residual Rights. Journal of Economic Behavior Organization, 1995, (1):pp. 107~128.
- [12]Young, Allyn. Increasing Returns and Economic Progress. The Economic Journal, 1928, (38):pp. 527~542.
- [13]Coase R. The Nature of the Firm. Economica, 1937, (4):pp.386~405.
- [14]Demsetz H. Ownership, Control and the Firm—the Organization of Economic Activity. Basil Blackwell, 1988.
- [15]Cheung S. The Contractual Nature of the Firm. Journal of Law and Economics, 1983, (1): pp.1~21.
- [16]Knight F. Risk, Uncertainty and Profit, New York: A.W.Kelley, 1921.
- [18]张维迎:《企业的企业家:契约理论》,上海三联书店 上海人民出版社,1995年
- [19]Williamson O. E. The Economic Institutions of Capitalism. New York: The Free Press, 1985.
- [20]中国农村发展问题研究组:《农村经济变革的系统考察》,中国社会科学出版社,1984年
- [21]叶银华:《家族控股集团、核心企业与报酬互动之研究》,《管理评论》1999年第2期,第59~86页
- [22]钟文晶 罗必良:《禀赋效应、产权强度与农地流转抑制》,《农业经济问题》2013年第3期,第6~15页

(责任编辑:莫远明)

## 改革杂志社关于严禁学术“搭便车”行为的重要声明

2005年10月以来,改革杂志社在全国学术期刊中率先治理学术赝品、学术泡沫,坚决反对任何形式的“搭便车”行为,在全国经济理论界和学术界引起强烈反响。中国社会科学院、清华大学、南京大学、武汉大学等一些科研学术机构、高等院校先后专电表示支持这一举措。现就相关事项声明如下:

作为国内一流的经济学学术期刊,《改革》秉持学术良知,致力研究中国转型和发展的前沿问题,引领学术趋向。《改革》提倡独立撰写学术论文,反对来稿中任何形式的“搭便车”行为:作者署名原则上不超过两人,一经查实作者有“搭便车”的行为,《改革》不采用其来稿,并将致函作者所在单位的学术管理机构。

希望投稿《改革》的作者珍惜自己独立的署名权,自觉抵制“搭便车”行为,从而净化学术风气,与《改革》携手,引导学界观念,打造学术精品。

改革杂志社  
二〇〇七年五月