

【专题:小农户与现代农业】

# 小农户本位的现代农业发展及其支持机制探索

## ——基于农业治理的研究视角

陈靖,刘洁

(西北农林科技大学人文社会发展学院,陕西 杨凌 712100)

**摘要:**农业发展中“产业兴旺”的目标实现,需要建立在小农户深度参与现代农业的基础上。在由传统粮棉生产转向农特产品生产的“新农业”转型中,小农户是最基本的生产经营主体,以小农户为本位的现代农业发展对公共物品治理提出了新要求,需要由地方政府与村社组织承担农业治理的任务,农业治理实践将会影响小农户参与现代农业发展的路径与效果。本文基于某“新农业”产业示范村的案例,分析地方政府与村社组织的治理行为对小农户参与“新农业”规模化发展的作用及影响,并探讨“搭对”、经纪人等村庄社会关系对小农户经营的支持。研究发现,在推动现代农业发展中,基于地方政府与村社组织在公共物品提供中的治理实践,为农特产品的规模集聚提供了前提条件,从事同类产品经营的小农户借助村庄社会关系形成了经营的自我组织,为小农户参与现代农业发展提供了社会联结机制。在农业治理的分析框架下,地方政府、村社组织以及小农户间社会关联成为营造治理体制机制的基础构成要素。有效的农业治理实践,可以推动小农户充分参与规模化、集约化与专业化的农业经营,并分享农业发展收益。因此,建立并完善以回应小农户需求为落脚点的农业治理体系,是推进乡村振兴中“产业兴旺”的必要支持机制。

**关键词:**小农户;新农业;现代农业发展;农业治理;村社组织

**中图分类号:**C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2020)01-0051-11

### 一、问题的提出

党的十九大报告提出“乡村振兴战略”,其中“产业兴旺”作为乡村振兴战略的首要内容之一,报告特别强调要注意保持小农户的主体地位,提升小农户组织化程度,推进小农户与现代农业发展有机衔接。在新的政策背景下,小农户的价值与地位得到了认可,小农户与现代农业发展的亲和关系也得到了体现。在乡村振兴进程中,农村产业是否兴旺决定着乡村能否留住更多从业者,决定着乡村社会能否保持活力,而现代农业发展决定着乡村社会能否稳定地、可持续地迈向现代化。而现实问题是,在大部分农业产业落后的乡村地区,农业仍是人们从事的主要行业,而随着城镇化工业化的拉力不断增大,乡村社会中的产业留不住更多人口,乡村中青年群体流动频繁,一些地方出现了因适龄劳动力外流而造成乡村产业的空心化,进一步加剧了农民离乡的推力。

而在一些地区,农业产业出现了一种新的转型方向,即由传统主粮种植业转向种养业,以蔬菜、水果以及畜产品等高附加值农业为内容的种养业逐渐发展起来,带动了农业整体生产结构

收稿日期:2019-09-23

基金项目:教育部人文社会科学研究青年项目“新时代小农户参与现代农业发展的支持机制及路径研究”(18YJC840010);陕西省社会科学基金项目“陕西省新型农村社区建设与社会治理协同创新研究”(2016G006)

作者简介:陈靖,男,西北农林科技大学人文社会发展学院讲师,博士,硕士生导师;刘洁,女,西北农林科技大学人文社会发展学院硕士生。

的调整。按照有关数据显示,中国蔬菜种植面积从1985年的0.7亿亩,2007年的2.6亿亩,增长到2015年的3.3亿亩,水果种植面积则从1985年的0.41亿亩,2007年的1.57亿亩,增长到2015年的2.35亿亩<sup>[1]</sup>。黄宗智认为这种菜—果种植和畜—禽—鱼养殖的“新农业”产业逻辑不同于传统“旧农业”主粮种植,“新农业”是高度市场化了的农业,展示的是资本和劳动双密集型农作,以菜—果种植为例,每亩地用工较多,劳动收益高于“旧农业”,因此该经营类型能够吸纳更多劳动力。黄宗智称这种由“旧农业”向“新农业”转型的过程为中国隐性农业革命<sup>[2]</sup>。一些经验研究证明了“新农业”由于具有劳动密集的特征,小农户更具有经营优势<sup>[3]</sup>,而使得农业劳动力相对充分就业并留守在乡村中<sup>[4-5]</sup>。以“新农业”经营为内容的现代农业发展模式,经营主体是小农户家庭经营,并在地域内形成规模集聚,由此形成了围绕“新农业”的生产经营与市场销售体系,小农户与现代农业发展有效衔接了起来。在实践中,中国存在很多以“新农业”为特征的农业特色产业集聚区,例如以赣南脐橙、洛川苹果、大荔冬枣、潜江小龙虾、金乡大蒜等。这些地区的发展经验中,推动现代农业发展是地方政府产业治理的关键任务,而现代农业发展也依托于有效的产业治理机制。以“新农业”为内容的特色农业产业集群地区,小农户家庭经营构成了现代农业经营的主导形式,区域内形成了完整的产业布局和市场体系,这些都是地方政府参与农业产业治理的实践结果。

问题在于,在小农户分散经营的格局下,如何实现快速的规模集聚,且在“新农业”出现集聚时,如何通过基础设施与公共物品的共享、市场体系的稳定来维持小农户经营的可持续性?在既有的研究中,有学者认为小农户参与农业转型的内在逻辑在于,通过农业资本积累而实现扩大再生产<sup>[6-7]</sup>,也有研究探讨农业转型实践过程中地方政府行为如何塑造了农业经营格局,发现具体的干预方式包括农业项目制<sup>[8-10]</sup>、大规模土地产权制度流转等<sup>[11-12]</sup>。此类研究虽然看到基层中农业发展的政府治理功能,却未辨析农业产业的内生属性以及农业发展所需的治理议题,更未能关注到小农户本位上的治理需求。基于以上讨论,本文将依托个案来探讨由“新农业”而推动的现代农业发展过程中,小农户有哪些自有资源,该如何参与,以及需要哪些治理机制作为与现代农业发展相衔接的支持机制。依据对四川省郫都区安福村的研究,运用农业治理的研究视角,探索小农户本位上的农业治理机制的优化路径,为“产业兴旺”基础上的乡村振兴提供经验支持。

## 二、农业治理:研究视角的拓展

乡村振兴战略中的“产业兴旺”并不专指农业产业,还包括二、三产业的兴旺,但农业产业仍是当前广大乡村地区的主导产业类型,大量小农户仍以家庭为单位从事种养业。在讨论中国农业转型的道路与途径时,更多研究专注于从市场和资本的角度进行解释,认为市场和资本的进入引发了中国的农业转型<sup>[13]</sup>,将小规模的家庭农业转变为各种形式的资本化农业,特别重视农民依靠市场经济条件而实现资本积累,最终形成不同经营形式的分化<sup>[14]</sup>。在推动现代农业发展过程中,国家在农业治理方面做了大量工作,但学界对农业治理仍缺乏系统的研究。

### (一) 农业治理:内涵与反思

农业治理是农业产业本身内含的要求。中国的农业发展长久以来都与国家有着紧密关联,农业是国家治理的重要内容。农业发展关系着粮食安全、财政税收、社会稳定等公共层面的战略任务,因此国家长期通过各种政策、制度与治理技术来干预农业发展。农业的这种国家治理特征在税费改革之后出现了转变,农业在国民经济中的功能由原来的“汲取型”向“反哺型”转变,国家加大了对现代农业发展的扶持,各类普惠性、扶持性政策与制度不断出台,发展现代农业也成为各地方政府日常行政的重要内容。有研究对农业治理的研究范畴作出了限定,如龚为纲认为农业治理是国家制定和执行农业政策以实现国家粮食安全与农业发展的目标<sup>[15]</sup>,注重研究农业政策自上而下实践的机制、过程和后果。也有研究对这种农业的治理特征作出了初步

探索,概括为农业治理转型<sup>[16]</sup>,甚至有研究将这种国家的政策干预和地方政府的积极改造带来农业经营体系的巨大变化称之为“农业再造”<sup>[17]</sup>,特别是在当前现代农业发展的任务下,治理模式应当是关注国家及地方政府通过各种方式将小农户组织起来实现和现代农业对接的实践机制<sup>[18]</sup>。在农业治理模式下,一批经验研究追踪了地方政府的治理过程,看到了农业政策、项目制、政府行为等因素对农业发展与转型的影响<sup>[19-21]</sup>。以上研究所定义的农业治理,共同之处在于将农业作为国家治理的对象,以国家及地方政府为治理主体,农业为被治理的客体,而农业政策的制定与执行实践构成了具体的治理过程与治理技术。这种研究视角总体来说是单向度的国家视角。

由于治理一词在不同语境下具有不同的意涵,概念所指均具有模糊性,由 governance 一词英译而来的“统治”“治理”皆具有此种内涵<sup>[22]</sup>。上文中的农业治理更偏重于政府对农业的管制意义,而治理本身蕴涵着众多不同利益主体共同发挥作用的过程。具体在农业发展中,虽然国家向来是农业治理不可或缺的主体,但单向度的国家治理及政府行为很难作为唯一的秩序来源,与农业相关的诸多主体如村社、小农户以及各涉农相关主体均在农业发展中利益相关并发挥作用。特别是在公共事务治理中,治理一词已具备多元主体共同作用的内涵,而治理的内容则主要体现在公共事务治理中多元主体构成的秩序体系。基于以上范式反思,本文将农业治理定义为农业发展过程中相关利益主体在农业生产、经营与公共事务上构成的行为模式。而相应的治理机制则体现为在农业治理过程中所形成的一般性行为模式与体制。农业治理概念涵盖了国家与地方政府、村社组织、小农户及其他经营主体等主体类型,围绕农业政策制定与执行、农业生产经营体系建构等农业发展事务而形成的主体间结构关系和关系运作方式,本文称为农业治理机制。

## (二)“新农业”发展与农业治理

黄宗智提出的具有隐性农业革命意义的“新农业”发展,是在持续上升的大规模非农就业、持续下降的人口自然增长以及持续转型的食品消费结构和农业结构“三大历史性变迁交汇”<sup>[23]</sup>之下的产物。“新农业”比“旧农业”更接近于全就业,更为劳动密集。在蔬菜种植中,塑胶拱棚种植蔬菜所需劳动力要 4 倍于露地蔬菜种植,因而新农业发展将促使农民收入提高。近年来,在农业供给侧结构性改革背景下,一些地方将“新农业”作为产业结构的主要方向。农产品消费市场上人均粮食消费不断下降,而肉蛋奶、菜果等消费急剧增长,膳食结构转型为“新农业”发展提供了市场空间。据黄宗智测算,小规模的高附加值“新农业”的产值已占农业总产值的 2/3,总耕地面积则占到 1/3<sup>[24]</sup>。

问题在于,一般乡村地区由“旧农业”向“新农业”转型的过程并不能一蹴而就,以“新农业”为代表的现代农业转型本质上是市场过程,虽然部分地方政府在产业结构调整与“一村一品”等政策实践中推动了乡村的产业结构转型,但这一过程带来的失败教训也屡见不鲜。在税费取消之后,财政支农资金大量向乡村倾斜,一部分支农资金以产业扶持项目的方式进入乡村试图推动“新农业”的发展,地方政府借助项目制的治理技术试图将传统农业主体改造或替换为新型农业经营主体,该取向虽获得了一定成效,但也造成了相应的社会问题,如小农户利益受损等<sup>[25-26]</sup>,而地方政府在农业治理中的行政强力主导则扭曲了要素市场,造成了生产经营体系的畸形<sup>[27]</sup>。本文提出农业治理框架,一定程度上也是出于对地方政府主导的农业治理的反思,强调多元利益主体间的互动,以及由此形成的稳定的结构与关系。

## 三、以小农户为主体的“新农业”发展:案例呈现

“新农业”的发展必须摆脱农户分散经营的限制,分散经营的主要弊端在于无法形成“规模效应”,在缺乏市场力量、民间社会力量的推动下,农民很难突破“小农户走向大规模”的困境,必须通过某种治理机制来实现这种突破。据第三次农业普查显示,中国现有农户 2.07 亿户,其

中规模经营农户仅有398万户,71.4%的耕地由小农户经营,主要农产品由小农户来提供<sup>[28]</sup>。在农业供给侧结构性改革背景下,小农户如何参与农业现代化转型,这是中国特色农业现代化道路的关键命题。

### (一) 产业示范村案例简介

本文调查的安福村<sup>①</sup>位于郫都区安德镇的东北边,距郫都区城区4公里,地理条件优越,交通便利,土壤、气候及灌溉资源充分,该村所处郫都区乃是成都市农业优生区。安福村辖14个村民小组,1022户,总人口2360人,党员76人,6个党小组,耕地面积2825亩。该村属于都江堰灌溉体系,水源来自走马河。村内沟渠密度大,沟渠多与道路相连。村主导产业为韭菜种植,具有较长的种植历史,特别是近20年来经过规模化扩展,已经成为郫都区韭黄产业的集聚区。该村韭黄因口感和质量较高,受到了消费市场的普遍欢迎,也成为当地农民增收致富的门路,该村注册了安福“干撕韭黄”商标,具有一定的品牌标识度。全村韭菜种植面积2000余亩,并辐射周边村社开展种植,目前形成了5000余亩的连片种植规模。2012年该村人均收入14520元,2017年人均年收入26840元。该村韭黄产业以小农户为基本经营单位,形成了地域内的产业聚集并具有了规模经济效益,在地方市场上产生了完整的经销体系。

安福村韭黄产业的集聚过程遵循“能人示范带动、农户追随效仿、地方政府推广种植、区域性生产集聚”的路线,按照村书记的回忆,最终形成村域范围内大规模集聚的时间节点大约在2009年。2009年之前,安福村大部分村民是在郫都区周边打工,不愿外出打工的则以家庭承包地为基础试种制种水稻、韭黄等作物,以韭黄为例,当时市场价格为2元/斤,每亩的纯收益大约600~700元,与外出务工收入共同构成家庭生计的两轮。从2009年开始,全县开展“一村一品”推进工作,由于安福村之前已经有一定的种植规模,因此通过村级组织积极跑项目,获得了较多农业基础设施建设项目,大大改善了生产条件,使得多数小农户积极种植韭黄,规模化集聚逐渐形成。

### (二) 产业集聚的过程分析

本文之所以强调形成村域范围内的大规模产业集聚的时间点,主要基于以下原因:首先,“新农业”发展建立在一定规模的基础上,以产业集群为特征的农业规模化能够带来“规模效应”,进而降低了小农户生产经营的成本,又能够提升农业经营的专业化和集约化,但在形成规模效应的过程中,需要与小农户经营相匹配的基础设施与公共物品的供给。其次,在形成规模效应的过程中,使小农户家庭经营走向产业集群的动力机制何在?在小农户自发形成的农业生产中,资本积累将成为实现农业发展与转型的内在机制,小规模的家庭农业将转变为各种形式的资本化农业,并因市场结构类型的差异而塑造出各地不同的农业转型路径。从资本积累角度看,由小农户的资本积累能力而产生的经营分化,最终推动规模化的经营主体以及新型农业经营方式的生成,这种农业转型路径是可能的,但需要较长的“自然发展”时间。实际上中国农业转型是在市场自发与农业治理双重作用下形成的,在“新农业”为代表的现代农业发展过程中,虽然从一开始进行示范带动的是数量有限的农户,也在一定范围内能够形成效仿,但要形成产业集聚,需要建立在一定的治理机制,特别是来自地方政府与村社组织治理的支持之上,这是中国新农业发展的普遍规律,也是资本积累说所不能解释的。

## 四、农业治理视域下的小农户经营

在新的历史时期,国家既有能力、也有意愿为农业现代化提供政策支持、资源、技术与服务,连续14个中央一号文件的出台也标志着国家对农业发展的重视。在这样的宏观背景下探讨具体农业产业转型时,更需注意地方政府在政策落实与执行中的介入途径、作用机制及社会后果。

① 本文的村庄,人名已经按照学术惯例进行匿名化处理。

具体到农业治理分析框架中,地方政府的干预行为构成了当下中国农业转型的重要变量。

### (一) 地方政府行为:“项目”资源供给与基础设施建设

在由“旧农业”向“新农业”转型的过程中,“新农业”的经营需要具备一定的生产条件,需要满足必要的公共服务设施。在乡村振兴背景下,需要思考如何保持小农户主体性并在此基础上推进乡村产业结构的调整。在安福村韭黄产业发展中,地方政府的“一村一品”项目推进以及相配套的基础设施建设,成为产业迅速集聚的前提条件。这些项目包括:①承担2012年“成都菜篮子工程”项目,完成七社400亩机耕道建设;400亩水渠开掘硬化,该项目由市农林局下拨资金,项目资金约50万元;②2014—2016年承担的“现代农业精品示范”项目,主要用于拓宽机耕道、配套灌溉渠系,同时也支持了本村干撕韭黄整理中心的修建,项目资金约500万元;③2017年承担的“市级高标准农田建设项目”,主要用于道路沟渠配套,经此项目的实施,本村80%的耕地实现了机耕道与渠道的覆盖。除此之外,一些面向全镇的项目也惠及安福村,如2016年镇级承担的“高标准农田”项目,在安福村完成了800亩耕地的土地整理与机耕道建设。

安福村书记表示,在这些项目实施之后,本村生产条件大大改观,种植面积也随之扩大。基础设施改善之后,本村种植面积由500亩迅速扩大到2000亩。种植规模的扩大与产业的地域集聚,使得本地迅速成为成都周边最大的韭黄生产基地,相关的农业生产服务体系、市场供销体系迅速建立,使得小农户能够享受由产业集聚带来的规模效益。同样,道路等基础设施的改善,为本地供销体系的迅速配套提供了基础,较早在本村做韭黄代办的曾光玉表示,自己是在1993年开始做韭黄代办,专门从本村种植户处收购韭黄并贩运到成都市场。1998年前后本村主干道修好后,买车的人更多了,出现了20多辆货车专门跑运输,销售也更加便利了,带动了本地村民大量种植韭黄。

需要特别指出的是,基础设施的改善,特别是沟渠的开掘,解决了韭黄种植中排涝的刚性需求,使得大部分农户都能够利用沟渠。在此之前村民种植的水稻对灌溉体系依赖较深,但韭黄种植完全不需要灌溉,反而需要完整的排涝渠系。村级组织通过项目制,综合打包相关资金与资源,完成了整个排涝系统建设。安福村汪书记表示,自2010年以来采用项目资金开掘深沟渠的,全区仅此一家,这是为了回应村民种植韭黄排涝的需求。

### (二) 村社治理:规模化的推动机制

在产业发展过程中,小农户作为最多数的经营主体,能够依靠承包土地、家庭劳动力配置开展独立经营,但与农业生产息息相关的公共物品、基础设施等,就不是单个的经营者能够提供的<sup>[29]</sup>。上文详述了地方政府的“一村一品”项目,及各种专项资金来完成沟渠、道路等产业发展的基础条件,这些是韭黄产业迅速实现规模化的先决条件。在其产业起源和项目具体的落地中,村社组织作为不可或缺的主体参与产业发展中,通过其治理功能的发挥,在规模化过程中起到了关键的推动作用。

#### 1. 村社干部的产业带动

中国诸多农业转型都呈现为“一村一品”形式的产业集聚,小农户作为主要经营主体,这些小而散的小农户经营能够实现乡村地域上的集聚,其原因除了作为宏观背景的国家干预与市场的资本积累之外<sup>[30]</sup>,在具体微观层面能够契合宏观背景发生联动作用与来自“社区”这一自下而上的内在动力相关,即村社组织及村社干部的参与与治理功能。

在先行者发起环节中,任何单独的产业调整探索与创新都要承担相应的成本,这是地方产业能够发展的前提条件。安福村两次产业转换中,村社干部在其中起到了承担创新成本、形成示范带动作用。以制种水稻发展为例,1992年试种制种水稻,市场机会就是时任村书记甘茂华争取来的,当时县农委下的制种公司本来讲基地建在其他村,甘书记听说后去找公司、镇政府谈,向他们承诺争取“基地指标”。建成基地的条件是必须集中连片经营500亩以上,甘书记回村后动员村干部带头种植,在效益还没显现时普通村民都不信任制种公司,安福村强制要求村干部必须种植,第一年就发展了700亩。村社干部成为“第一个吃螃蟹的人”,当年就看到了效

益。甘书记说,“因为干部们带头种,很多村干部家庭都宽裕了”。在韭黄种植中同样是村社干部带动。现安福村是2005年由原安福村与原王庙村合并而来,2008年前后王庙片区的韭黄种植还很少,时任村书记的杨国华和村主任助理曾广贵是王庙片区人,看到安福片区韭黄已经发展起来,就打算在王庙片区先做实验,两人合作在王庙片区承包30亩土地,搞大规模种植示范以此来动员村民来跟进。

## 2. 村社组织的农业治理

村社干部的示范带动解决了集体行动困境,承担了由于先行探索而存在的可能风险与尝试成本,当先行者获得经营效益之后,小农户便会跟进并效仿。而能够迅速跟进形成规模化的过程中,村社组织在具体的农业生产和公共服务层面发挥的功能非常重要。

首先,在国家项目制落地过程中,一些配套工程需要村社来完成,一些基础条件需要村社来提供,因此村社组织就必须发挥治理作用。前一个问题的表现是,国家项目一般承担主干工程,而配套的路基建设等,则由村社来提供。如2014年现代农业精品园示范区项目建设中,项目承担了修路修渠、拓宽机耕道的任务,但要求村级配套路基工程以及承担沟渠边土方的清理任务。时任村支部书记汪书记说,“当时村里没有一分钱集体收入,只能向老百姓筹劳,让干部去干活”。筹劳是通过村社组织做工作、定制度,工程修到哪些地块,受益人必须腾出土地,保证清理渠边杂草。来参与路基垫修的,干活一天村里给100元工资,但当时的普遍工资是150元/天,费用由村级公共服务资金出。后一个问题的表现是,修渠修路会涉及占用村民的耕地,部分村民会因利益受损而阻止项目实施。安福村历来有一个共识,涉及村庄集体公共建设时的沟渠、道路等所占地,一律不予赔偿,但可以通过“待土地整理出新增耕地之后优先进行分配”<sup>①</sup>。在2009年土地确权后很多村社已经再难通过“生增死减”的办法调整占地矛盾,但该决议中对土地利益调整有补充规定<sup>②</sup>,这也使得村社各小组对于基础设施配套、公共物品提供具有较高的认同度,各小组已形成村规民约,即基础设施与公共物品占地一律不补偿。以上两个问题的解决,源于村社组织作为集体的代表,能够通过组织性动员与集体土地统筹、订立基于村社共识的制度等方式解决项目落地的问题,使得本村较好地对接国家资源,农业基础设施能够顺利落地,进而服务于韭黄产业规模的迅速扩大。

其次,在产业发展过程中,小农户如何迅速掌握种植技术并形成技术外溢效应,其中村社组织也积极发挥主动性作用。以农技推广为例,农户通过模仿学习是很容易习得基本的农业技术的,但要产品品质提升需推进精细化耕作,农户需要系统的技术学习与服务。安福村通过三种方式来实现农业技术的整体性供给。一是,借助村社组织与农技系统的业务联系,积极利用行政的体制资源,如邀请技术员甚至农业大学技术专家来村里进行周期性的循环讲课,动员村民去听课。二是,通过党建动员,将党员技术示范户与小农户紧密联结起来,安福村成立了“党员植保技术帮扶队”,选举种植能手(即技术示范户)担任村民小组长,让技术示范户成为村治的骨干,带动小农户的技术学习。村社组织积极鼓励加动员的方式,吸引有经验的农户进行技术传帮带,带动其他小农户学习种植技术。三是,村级组织扶持了韭黄种植专业合作社,在村级形成了以党员、技术骨干为主要成员的农民专业合作社,为社员农户开展统一管理、统一培训,并与龙头企业润禾家园在技术和销售等领域搭建了战略合作协议。村社组织通过多方面的积极努力,链接各种资源,为小农户提供便利且专业的技术服务。

最后,村社发挥统一经营的作用,通过打造品牌的方式创出安福韭黄的知名度,完成小农户个体无法完成的品牌建设。品牌属于公共物品,品牌创建是分散经营的农户所不具备的能力,

<sup>①</sup> 参见安福村《关于实行“农村土地承包经营权长久不变”有关问题的决议》,2011年。新增耕地是指本村承担“城乡建设用地增减挂钩”项目中,由农村宅基地腾退复垦出的土地。按照项目规划,安福村拥有的宅基地面积共540亩,若采取院落腾退与重新安置只需要90亩,设计三个组团式安置点,则可以新增450亩耕地。

<sup>②</sup> 《补充规定》中说明了在村社内部开展基础设施配套和道路建设等占地问题中,被占地农户的耕地可以待土地整理后从新增耕地中优先分配。

但一旦形成品牌,就可以成为地域内种植户共享的公共物品。近年来安福村在打造韭黄品牌、提高产品知名度上做了大量工作。汪书记说,2012年,他以村书记的名义将本村40多名韭黄代办请到一起吃饭,倡议成立韭黄营销协会,大家统一宣传“安福干撕韭黄”。对市场上的客商,村庄统一出资印刷了韭黄宣传牌,放在本村代办的摊位上。本地韭黄虽然口感好、质量高,但唐元镇锦宁村由于较早就注册了国家地理标志的产品商标,知名度更高,目前安福村在品牌建设上仍在做工作,突出本村韭黄“干撕”的特征,通过营销协会的作用来统一口碑。

总体来看,在村庄范围内形成韭黄产业集聚,进而辐射周边村落已形成地域性的产业区,其中农业规模化的形成机制脱离不了来自村社的积极行动。在安福村的产业发展中,村社集体组织在其产业转型过程中发挥了不可或缺的推动作用及其治理功能,在村社组织的引领带动与统筹经营下,短期内完成了由传统粮棉种植向韭黄经营的转型过程,并且在村域范围内建成了集中连片的生产基地。村社通过联合代办、创造品牌等方式,拓展本地产品的产业链深度,使农民享受到更多的红利,通过村社的筛选作用引进企业,带动本村韭黄产业迈向转型升级。

安福村是在村社组织的作用下完成的农业转型,依托的是集体资源,借助的是村社集体创造的公共物品和公共服务,依靠村社的积极有效治理,实现了产业集聚。当然,从项目制角度看,“村社说”与“国家说”的关系在于,村社集体也是国家农业治理的重要主体。由于中国农业产业和广大农业经营主体都是深嵌于广大村民(小农户)所聚居的村庄社会,地方政府干预措施必须通过村社组织才能落地,且村社集体的作用是基础性的。

## 五、小农户经营的村庄支持机制

在当前的城乡中国<sup>[31]</sup>背景下,乡村自身已出现了普遍的人口外流和村庄“过疏化”。但伴随着地方政府与村社组织积极主动的农业治理实践,逐步以产业结构调整来应对人口外流所带来的人财物重新组合需求来实现“产业兴旺”,使得乡村能够在现代农业发展的基础上保留住一批具有生产经营意愿的小农户。目前来看,村社中的小农户可以借助土地、劳动力与社会关系优势,来维持小规模“新农业”经营,长远来看小农户仍是中国农业经营体系的基本主体,因此发展现代农业必须正视“小而散”的小农户在乡村社会的基础性地位。因此,在推进农业转型过程中,地方政府的产业发展导向以及治理机制的选择,都需要建立在小农户利益实现与提升的本位上,通过强基础、补短板来克服小农户经营的问题。

### (一)小农户生产中的村庄社会关系与互助机制

小农户是以家庭小规模经营为基础、集生产与消费为一体的农业微观主体。中国的小农户是以家庭为单位的“社会性小农”<sup>[32]</sup>,因而与外部社会因素如社区、文化等因素存在着深刻的互构性<sup>[33]</sup>。从小农户的社会行动与社会关系视角看,小农户作为家庭经营的微观产业组织,根据其拥有的生计资本开展家庭策略,形成了“半工半耕”的生计模式,小农户家庭策略以代际关系、亲属关系及村社关系等维度展开,既具有理性行为特征,又遵照一定的生存道义原则。而从小农户的社会关系角度看,小农户本身关联着丰富的社会关系,在当前乡村社会分化的背景下,小农户是社会经济结构与社会组织结构变化的结果;从社会互动看,小农户是村社体系与社会化体系下的生产主体,中国小农户依托于集体制度与社会化服务体系开展经营,与外在社会主体间建立了有机社会关联<sup>[34]</sup>。从小农户社会功能看,小农户对现代农业发展以及乡村社会稳定具有新的作用与功能,也有研究看到了小农户在维护基层社会稳定、社区发展与文化保护方面的价值<sup>[35]</sup>。小农户拥有丰富的乡村社会关系和多元化的社会功能能够成为其组织化的社会基础。从微观经营层面看,小农户的家庭组织优势和竞争力,在高度社会化的分工体系中,小农户的家庭经营组织形式仍具有较强的韧性和竞争力,因此,维持和保存生产环节的小规模农业经营地位,能够更有利于推进农业的现代化发展。

在村社内部开展小规模农业经营,小农户之间从事同质性的、规模等同的、生产需求一致的

品种,传统的民间互助合作机制有了新的实践空间,村庄社会互助合作的重新激活,成为降低生产成本与交易成本的重要机制。韭黄是劳动密集型产品,本地并没有如很多经济作物种植区那样形成季节性的劳动力市场。在农忙时节家庭劳动力不足的时候,种植户之间通过“搭对”的形式来缓解用工缺口。“搭对”是传统乡村互助的现代变体,村民通过社会关系的借用来满足当前的劳动力需求,以互助关系来代替市场性的雇用。当然,这种代替只是部分的,搭对与雇用在本地都存在,只不过相对于雇用,搭对形式对普通农户的作用更大,并且塑造了本地销售市场中的交易关系结构。“搭对”成为可能的必要条件是,换工双方能够在一定程度上达成劳动力交换的平衡。虽然种植活动中的农作日历是一定的,但是各家的农作日历可能有参差,因此能够几家相互帮忙。换工的主要特征是双方之间存在大体上同等的工作量,按照村民的估算,这种能够“伙”到一块儿相互帮忙的,相对固定的“搭对”能占到本村种植户的一半。小组长刘德林估算自己社内已经“搭对”的种植户已占2/3。

能够实现换工平衡,取决于几种内在关联,首先是本地种植户规模相当,也只有种植规模相当时才能算得平,种植6~8亩的规模在本村大概占70%,而一般中老年夫妇完全靠自己劳动能够完成面积约5亩左右,因此其中存在着用工缺口。其次,韭黄种植虽是劳动力密集型,但各家各户之间的收获期能够错得开,因此保证了不会出现季节性的用工荒,韭黄收割与清理过程最需要劳动投入,“搭对”也主要发生在收割和清理过程,其他环节并不换工,即便有劳动力缺口也只能以雇用方式满足。再次,经过多年的“搭对”实践,很多“伙”到一起的“搭对”家庭,能够岔得开收割时期,收割时期大体集中,但能够在一周之内几家先后收割,保证了换工的即时兑现。这些因素保证了本地换工传统能够存续,同时在很多层面上进行了调适,如换工的内容、时间及边界。一般较为常见的“搭对”是3~5家农户,一旦超出5家以上,具体的内容就比较多,“牵扯过多,不好做活路”。

有研究表明,随着市场化机制的发展,地方劳动力市场将伴随着农业产业化而出现,雇用的形式将代替换工<sup>[36]</sup>。在安福村,表现为“搭对”的换工机制与市场雇用形式同时存在,只不过表现在不同的环节中,这与劳动环节的特殊性有关,但更多的意义还是家庭劳动力配置策略的一种延伸。这种通过传统的换工实现了社区内的生产互助,减少劳动力雇用,也能够充分使用村庄富余的劳动力。韭黄生产中的清理、收割等环节具有季节性强、时间紧迫的特点,而单个农户的家庭劳动力是无法满足这种劳动力需求的,因此换工劳动在农民的生产和生活中又出现了迅速的复兴。

## (二)小农户销售中的“熟人交易”与信任机制

小农户参与现代农业发展的路径与形式也具有多种可能性,当前较为一致的看法是认为二者能够实现“有机衔接”,通过某种制度将小农户与新型农业经营主体进行利益联结,如,农户+公司/企业<sup>[37]</sup>等,以避免小农户在农业发展中的内生劣势,但有研究者指出这种利益联结容易出现地位不平等而致小农户利益受损的问题<sup>[38]</sup>。安福村的案例表明,小农户以农特产品规模效应实现,也能够有效参与现代农业发展,且建立在农业治理之上的参与途径能够保障小农户利益。

以小农户与大市场的对接途径来看,村庄代办成为交易关系的熟人化的具体表现。小农户是非黄种植的主力军,但韭黄要销售到市场上去,就产生了以韭黄销售为专业分工的代办群体(经纪人)。在安福村前些年行情好的时候,代办人数曾经有将近40人。当前由于外在市场环境的变化,目前只活跃着20多名代办,村庄中有27辆贩运蔬菜的货车。代办是处在种植户与批发商或零售商之间的经纪环节,他们与村民结成长期合作的交易关系。一位代办说,这种长期交易的“基本盘”是保证量(市场份额)的来源,但自己也不会仅限于这几家,对村里种得好的品质高的,自己要主动积极联系,特别是某项订单对品质要求高,或者行情紧俏时,要保证能够及时集货,就得提前与村民处好关系,虽然知道他们是别的代办的“基本盘”,但自己也要保持好关系,做代办会面临不同的市场行情,有可能会从不同农户那里去找货,因此关系很重要,要

保持信任关系。

韭黄销售由于在收购与经销两端都是“熟面交易”,因此代办群体在日常经营中存在习惯机制。对种植户而言,由于长期收购,对种植户的品质熟悉并且存在信任;经销一端也主要靠固定的客户。对农户而言,也需要建立长期关系,并且对代办负责。一旦棚子掀开,韭黄就得短期内收割清理并交付给代办,因此要及时与代办预约,代办凑够固定的需求量,保证自己的产品及时销售出去。在熟人社会的人情与信任机制之下,小农户与代办之间就建立了某种契约,即代办需要承诺农户在出现次品时,如果数量不大且品质能够保证,代办要“带起走”(当地语,意为“买走”),农户也会相信代办不会恶意杀价,因为大家都是熟人,也是长期的合作关系。对代办而言,能够联络一批长期供给产品的种植户,这就构成了自己的“基本盘”,保证每天的基本需求量。除非拿到临时性的订单,否则常规订单都需要自己的“基本盘”来提供,对自己联系的种植户的品质熟悉,代办也好保证质量。对于代办与农户的关系,有研究从资本积累的角度指出,代办为维护与客商的关系,更可能去牺牲农户的利益,为客商的资本积累做贡献<sup>[39]</sup>。但从实践来看,乡村的市场关系均是如此,在长久的互动中,二者之间有乡村熟人关系作为底线来影响其交易行为,确保代办“基本盘”的稳固。

综上所述,村社中的小农户可以借助土地、劳动力与社会关系优势,来维持小规模“新农业”经营。鉴于当前乡村经济的市场化发展,小农户需要发展各种能动性策略去应对可能发生的市场风险,但村庄原生的社会关系和社会资本依然能成为小农户潜在的资源系统,随时可以适时纳入家庭的经营策略之中,应对农业生产市场化的困难以及降低部分风险,使其在庞大的产业体系里分享生产环节的市场份额。

## 六、结论与讨论

农业治理分析框架鲜明地表达了第三世界国家的农业产业发展中国家的干预特征,具体地捕捉到政府通过制定政策和执行政策以配置资源,进而实现政策目标的过程,借鉴该范式而形成的农业社会学论著不仅仅揭示了地方政府干预农业转型与农业发展的机制与逻辑,并且有力地影响了农业发展的政策过程。但农业治理范式应当避免将治理的含义定格在政府干预过程,也要看到社会能动性,关注社会层面上的互动对农业生产经营的起源、基础与过程的影响。

在安福村的农业治理过程中,村社对集体土地的统筹使用与支配机制、对上级资源的有效对接、村社组织的动员机制对韭黄产业发展起到了推动作用,使得社区生产条件改善、基础设施配套、公共品供给能够在短期内顺利完成,为小农户家庭经营提供了规模化发展和产业转型升级的基础条件。村民利用传统的换工机制来形成新的市场条件之下的“搭对”,解决了劳动力短缺的问题,形成了村庄特有的互助机制。同时,乡村的熟人社会也形塑了地方市场中“圈子”化的市场格局,即乡村代办的“基本盘”,这使得交易关系必须经由熟人社会的机制才能持续长久。除了形成产业集聚效应的公共物品供给的村庄社区机制之外,在面临产业转型升级的新时期,一旦产业集聚成为可能,围绕地方产业集聚将生产出市场化的分工机制,围绕韭黄产业而生的农业社会化服务体系、农产品经销体系就会迅速建立,在村庄周边这一具体时空条件下产生出地方性的市场体系。村落社会中生成的代办群体成为连接小农户与大市场的具体承担者,他们既是销售市场中独立的经销商,又是小农户与大市场的中介,连通着生产与消费,是小农户依赖的对象。

总体来看,安福村在村庄范围内形成韭黄产业集聚,进而辐射周边村落,形成了地域性农特产品集聚区,村社组织作为乡村普遍存在的主体,在农业规模化的形成中发挥了不可或缺的治理功能。在村社组织的引领带动与统筹经营下,在村域范围内建成了集中连片的生产基地。村社通过联合代办、创造品牌等方式,拓宽本地产品的产业链深度,使得小农户分享到更多的农业市场份额。由于小农户家庭经营牵动着农民福利与社会长治久安,通过激进的大规模土地流转

很难形成稳定的、可持续的农业经营体系,因此,要改变农业的分散、粗放的经营形式是需要时间和条件的,也需要照顾到小农户和现代农业发展的衔接机制问题。中国的隐性农业革命从传统大粮作物转向高资本投入和高收益的新型资本化农业,维持了以小农户家庭经营为本位的农业经营格局,但在农业转型过程中需要相应的治理机制来助推经营内容、经营方式与经营水平的转换。在乡村振兴战略实施背景下,通过地方政府与村社组织在农业领域中的产业治理机制,来推动现代农业发展并促进其与小农户有机衔接,探索“产业兴旺”与“治理有效”原则下农业产业治理的体系建构途径,这是中国乡村振兴的关键命题。

## 参考文献:

- [1] 陈锡文,韩俊.农业转型发展与创新研究[M].北京:清华大学出版社,2018:4-5.
- [2] 黄宗智.中国隐性农业革命[M].北京:法律出版社,2010:129.
- [3] 陈锡文.把握农村经济结构、农业经营形式和农村社会形态变迁的脉搏[J].开放时代,2012(3):112-115.
- [4] 高原.市场经济中的小农农业和村庄:微观实践与理论意义[J].开放时代,2011(12):113-128.
- [5] 徐宗阳,焦长权.茶与城镇化:新时期乡村经济生态的案例研究[J].学海,2016(4):124-133.
- [6] 陈义媛.资本主义式家庭农场的兴起与农业经营主体分化的再思考——以水稻生产为例[J].开放时代,2013(4):137-156.
- [7] 严海蓉,陈义媛.中国农业资本化的特征和方向:自下而上和自上而下的资本化动力[J].开放时代,2015(5):49-69.
- [8] 龚为纲.项目制与粮食生产的外部性治理[J].开放时代,2015(2):104-122.
- [9] 冯猛.项目化时代农村地方产业的风险分担机制——以特拉河镇大鹅产业为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(2):28-37.
- [10] 史普原.项目制治理的边界变迁与异质性——四个农业农村项目的多案例比较[J].社会学研究,2019,34(5):69-93.
- [11] 黄祖辉,王朋.农村土地流转:现状、问题及对策——兼论土地流转对现代农业发展的影响[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2008,38(2):38-47.
- [12] 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),2011,10(2):13-22.
- [13] 张谦.中国农业转型中地方模式的比较研究[M]//黄宗智.中国乡村研究(第10辑).福州:福建人民出版社,2013:3-26.
- [14] 陶自祥.农业经营主体分化:价值取向及其效益分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016,16(4):110-118.
- [15] 龚为纲.农业治理的逻辑:农业项目的运作机制分析[M].武汉:华中科技大学出版社,2018:7.
- [16] 冯小.新型农业经营主体培育与农业治理转型——基于皖南平镇农业经营制度变迁的分析[J].中国农村观察,2015(2):23-32.
- [17] 孙新华.再造农业:皖南河镇的政府干预与农业转型(2007—2014)[M].北京:社会科学文献出版社,2017:83.
- [18] 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.
- [19] 王海娟,夏柱智.农业治理困境与分利秩序的形成——以中部W省H市为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015,15(3):43-50.
- [20] 孙新华,钟涨宝.地方治理便利化:规模农业发展的治理逻辑——以皖南河镇为例[J].中国行政管理,2017(3):31-37.
- [21] 龚为纲,张谦.国家干预与农业转型[J].开放时代,2016(5):56-75.
- [22] 王绍光.治理研究:正本清源[J].开放时代,2018(2):153-176.
- [23] 黄宗智,彭玉生.三大历史性变迁的交汇与中国小规模农业的前景[J].中国社会科学,2007(4):74-88.
- [24] 黄宗智.中国的隐性农业革命(1980—2010)——一个历史和比较的视野[J].开放时代,2016(2):11-35.
- [25] 曾红萍.地方政府行为与农地集中流转——兼论资本下乡的后果[J].北京社会科学,2015(3):22-29.
- [26] 陈航英.新型农业主体的兴起与“小农经济”处境的再思考——以皖南河镇为例[J].开放时代,2015(5):

70-87.

- [27]程秋萍,熊万胜.治理交易成本与农业经营组织形式演变——基于1949—2015年J市养猪业兴衰史的分析[J].社会学研究,2016,31(6):143-168.
- [28]郭庆海.小农户:属性、类型、经营状态及其与现代农业衔接[J].农业经济问题,2018,39(6):25-37.
- [29]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.
- [30]龚为纲,黄娜群.农业转型过程中的政府与市场——当代中国农业转型过程的动力机制分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016,16(2):73-83.
- [31]刘守英,王一鹤.从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角[J].管理世界,2018(10):128-146.
- [32]徐勇,邓大才.社会化小农:解释当今农户的一种视角[J].学术月刊,2006,38(7):5-13.
- [33]叶敬忠,张明皓.“小农户”与“小农”之辩——基于“小农户”的生产力振兴和“小农”的生产关系振兴[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(1):1-12.
- [34]张建雷,席莹.关系嵌入与合约治理——理解小农户与新型农业经营主体关系的一个视角[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(2):1-9.
- [35]付会洋,叶敬忠.论小农存在的价值[J].中国农业大学学报(社会科学),2017(1):20-28.
- [36]曾红萍.农村内部劳动力商品化与社区社会资本变迁[J].中国农村观察,2016(4):23-31.
- [37]杜吟棠.“公司+农户”模式初探——兼论其合理性与局限性[J].中国农村观察,2002(1):30-38.
- [38]孔祥智,穆娜娜.实现小农户与现代农业发展的有机衔接[J].农村经济,2018(2):1-7.
- [39]陈义媛.农产品经纪人与经济作物产品流通:地方市场的村庄嵌入性研究[J].中国农村经济,2018(12):117-129.

(责任编辑:刘浩)

## The Development of Modern Agriculture and Its Supporting Mechanism Based on Smallholders: From the Perspective of Agricultural Governance

CHE Jing, LIU Jie

Abstract: The rural “industrial prosperity” needs to be based on the deep participation of smallholders in modern agriculture. From the traditional grain and cotton production to the “new agriculture” transformation of the agricultural special product market, smallholders are the most basic production and management entities. The development of modern agriculture based on this position gives rise to new requirements for the governance of public affairs. It requires the intervention of agricultural governance by local governments and village organizations. The practice of agricultural governance will affect the path and effect of smallholders participating in modern agricultural development. Based on the case of a “new agriculture” industrial demonstration village, this paper analyzes the role and influence of local government and village-level organization governance behavior on the smallholders’ participation in the “new agriculture” scale development, and discusses the villages such as “cooperation” and brokers. Social relations support for smallholders’ operations. Based on the agricultural governance practice by local government and village community organizations, the public goods provides the prerequisite for the large-scale agglomeration. Smallholders engage in the self-organization by social connections which provide the social linking mechanism for the participation of smallholders in the development of modern agriculture. In the framework of agricultural governance, the local government, village community organizations and smallholders become the basic components to build the agricultural governance system and its mechanisms. Therefore, the practicing agricultural governance in response to the needs of smallholders is an important measure to promote rural revitalization.

Keywords: Smallholders; New Agriculture; Modern Agricultural Development; Agricultural Governance; Village-level Organization