

【专题:农业农村现代化】

小农经济条件下农业农村现代化： 历史探索与经验启示

计晗,许佳伟,聂凤英

(中国农业科学院 农业信息研究所,北京 100081)

摘 要:西式农业农村现代化方案并不适用于小农经济条件下的乡土中国,如何走出一条符合本土国情的农业农村现代化道路是一个基础性、长期性问题。以宏观制度变迁与乡土社会的互动关系为线索,梳理了自清末至今 4 个阶段的农业农村现代化探索历程,分析了各个阶段农业农村现代化特征、成就和代价。基于实践经验的启示在于:政府赋能与农民组织对农业农村现代化而言不可或缺,而这恰好构成中国特色社会主义的制度优势。

关键词:农业农村现代化;小农经济;中国特色;实践探索

中图分类号:F323.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)05-0020-11

一、引言

现代化,是人类社会从传统社会向现代社会转变的历史过程,其概念起源于十七十八世纪的西方社会,伴随着欧洲启蒙运动、工业革命和资本主义的发展应运而生^[1]。随着时代和社会的变迁,人们对“现代社会”特征、结构的认知在与时俱进中不断深化——从先知式预言到科学实证分析,从古典社会理论到现代化理论,从西方现代化普适性的神话、憧憬到世界体系论、依附理论、后现代社会理论等对发展中国家实践教训的深刻反思^[2]。“现代化”从而成为一个内涵不断发展的概念,并作为摆在寻求自强的民族国家面前的探索性命题。

农业农村现代化,作为现代化的一个剖面,其内涵和发展道路本应依各国国情条件、农业资源禀赋的客观异质性而有所差异,但长期以来在西方中心主义的强势话语之下,以资本逻辑主导的西式农业农村现代化方案被赋予了普适意义而成为许多亚非拉国家发展本国农业农村的样板^[3-4],最终导致这些照搬西方经验的发展中国家普遍产生农业生态和经济脆弱性增加^[5]、农民阶级边缘化^[6]以及农村贫困空间平移集中到城市形成贫民窟等问题^[7]。

事实上,在世界范围内大行其道的西式农业农村现代化,首先是在人口与资源关系宽松的前提下将农业农村生产生活的基本单元从小农改造为私人家庭农场^[8],这一改造过程既内含农业扩张方式的单一化、规模化^[5],又决定了农业对资本和科技的渗透更加开放和包容^[9],尤其表现为化学品和机械装备的引入,即农业的化学化和机械化^[10]。这种以资本深化和科技应用为内核的农业现代化模式因追求农业产出最大化而具有强大的市场竞争力^[11],从而成为后发国家纷纷效仿的对象。另外,从西式农村现代化实践历程来看,家庭农场的改造过程直接导致农业农村人口下降,农村形态并非聚落而居的村落,而是呈现为一个个点状分布、相隔遥远的农

收稿日期:2021-06-08

基金项目:国家社会科学基金青年项目“粮食金融化对国际粮食安全的影响及我国对策研究”(20CGJ023)

作者简介:计晗,男,中国农业科学院农业信息研究所副研究员,博士;许佳伟,男,中国农业科学院农业信息研究所硕士生;聂凤英(通信作者),女,中国农业科学院农业信息研究所副所长,研究员,博士生导师。

场家庭,导致农村公共性缺乏,难以形成农村本位的现代化上层建筑,取而代之的是基于城市经济的现代化财政制度、社会文化、企业组织等对农村的控制^[12]。换句话说,西式农村现代化本质上是城市现代化的翻版,农村和农民在这一过程中居于被动和从属地位。

反观我国,我国是原住民占比接近100%的人口大国,人均耕地0.09公顷,人均水资源0.20万立方米,仅分别相当于全球平均水平的46.6%和35.4%^①。人口与水土资源关系高度紧张的基本国情决定了我国不具备西式农业农村现代化的先决条件。而且,我国在数千年的历史发展过程中形成的小农村社制的农业农村经济形态,构成了乡土中国的经济基础和维系社会大局稳定的“压舱石”。因此,如何走出一条与小农经济有效衔接、切实保证“三农”本位的中国特色农业农村现代化道路,是一个需要不断反思革新的基础性、长期性问题。为此,本文以宏观制度变迁与乡土社会的互动关系为线索,将我国探索农业农村现代化的历史进程划分为4个阶段,并对不同阶段农业农村现代化的内涵演变和经验教训进行梳理,以期形成规律性认识,并对制度供给予以启示。

二、清末民国时期农业农村现代化萌芽与探索

(一)“师夷长技”的农业现代化萌芽

自1840年第一次鸦片战争开始,近代中国饱受西方列强的侵略和压迫,在历次救亡图存的抗争和变革中逐渐走上现代化探索之路。西式现代化因西方资本主义国家在世界范围内的强势扩张而被赋予了“先进性”,彼时“落后挨打”的中国只能“师夷长技”,被动照搬“舶来”的西式现代化经验和科技,农业领域也不例外。

19世纪中期至20世纪上半叶,中国人被迫“睁眼看世界”的这一百年,正是西方农业现代化蓬勃兴起的时期,植物营养学、生物进化论、生物遗传学等理论学说陆续兴起,动物疫苗、合成氨和尿素、杂交作物品种、动物用抗生素、DDT杀虫剂等关键技术相继问世,由此奠定了种子、化肥、农药、疫苗等西式农业现代化的科技基础^[13]。客观来看,近代中国引入西方农业现代化科技并不滞后,尤其是1898年光绪皇帝正式颁布诏书:“农务为富国根本,亟宜振兴,各地可耕之土,未尽地力者尚多,著各督抚督飭各该地方官,劝谕绅民,兼采中西各法,切实兴办,……其外洋农学诸书,著各省学堂广为编译,以便肄习”^[14],将推行西方农业科技作为官方政策,有效地促进了西方农业现代化理念和技术在中国的传播。1897年《农学报》在上海创刊;1898年杭州农学堂成立;1899年江苏购入美国犁,并应用于深耕;同年淮安蚕蚕试验厂成立;1903年我国开始应用波尔多液,距离法国发明时间仅21年;1904年我国已经开始宣传与试用化肥,仅比欧美学者开始深入研究化学肥料制造晚12年。民国延续西学东渐的热潮,1921—1927年,全国各省建立了251个农事试验场^{[15]69};1927年我国首次用杂交方法育成水稻品种,距离世界第一个杂交玉米作物品种问世仅6年^[13]。

虽然自清末起,西式农业现代化已经在中国萌芽,且清政府和民国政府都尝试鼓励对农业的研究和农业新技术的推广;但总体而言,政府、民间对农业的投资仍十分有限,农业技术的改进和实际推广规模都较小,广大农村仍然沿用传统的种植技术和农具,农业现代化发展非常缓慢,难以发挥其对农业产出的促进作用。在20世纪上半叶,中国人口增长几乎与农业总产量的增长同步,农民长期处在勉强维持生存的状态,而且人均农业产量的稳定主要得益于东北地区耕地面积的扩大和农村劳动力投入的增加,而与改良种子、肥料等新技术关系不大^{[15]70}。

(二)以城市为中心的现代化与凋敝的农村

尽管清末民国时期农业现代化开始萌芽,但不论在思想认识领域还是在实践探索方面,近

① 数据来源:世界银行数据库。

代中国的现代化重心都不在农业农村,而在城市和工业,具体表现为“都市本位、工业优先、成本代价向乡土转嫁”,由此带来“乡土社会整体性衰败”^[16]。

事实上,清末民国时期的现代化主要表现为工业化和城市化,无论是清末洋务运动中以安庆内军械所、江南制造总局、福州船政局等为代表的军事工业,还是以轮船招商局、上海机器织布局、湖北汉阳铁厂等为代表的民用工业,抑或是民国时期发展起来的民族工商业,几乎都集中于沿海沿江呈点状分布的城市^{[15]60-65}。其中,洋务运动所形成的带有官方性质的产业因引进西方高价设备而带来巨大的财政开支,给本就面临财政、外汇危机的清政府带来更为沉重的负担,于是清政府采取加征田赋和盐税、滥发钞票和大钱等方式,造成小农负担过重,进而导致农业经济和农村社会的衰败^[17]。而民国现代化对农业农村经济的影响,即便在“黄金十年”的相对稳定发展时期,除了政府以田赋预征、苛捐杂税、兵差等对农业剩余的“合法”汲取之外,民族工商业的发展对小农剩余的提取也不可小觑。一方面,为服务以轻纺、食品为主的民族工业,农业种植结构有所调整,即比较收益低下的粮食作物被商品化率较高的棉花、油料等经济作物替代^①,造成农业农村的稳定性随粮食自给能力的下降^②而有所削弱;另一方面,随着农村经济商品化和货币化程度的提高,工商业资本通过价格剪刀差、金融资本通过高利贷对农民的盘剥愈演愈烈,使得小农经济的剩余大量流出,造成农业经济被彻底破坏和农村稳态社会瓦解,并最终导致农民革命和政权倾覆^{[18]102-107}。这种西式现代化对乡土社会的破坏,从农村租佃关系的变化及其派生的“良绅劣绅化”可见一斑:过去维持乡土社会稳定治理的在地地主和乡绅在进城经商操办实业和置地购房享受消费中转变为“在外地主”和“商绅”,为满足其在城市投资和消费的货币化需求,村社内部的租佃关系由“实物分成租”和“下打租”转变为“货币定额租”和“上打租”。这不可避免地造成地主与农民关系的对立冲突,加上政府对农村基层横征暴敛的任务需要被执行,造成劣绅驱逐良绅和农民被迫“痞化”,乡村低成本良性治理的基础彻底崩溃^[19]。

(三) 民国乡村建设运动对现代化的探索

正是在主流的西式现代化启动旋即造成中国乡村出现“他毁”和“自毁”的双重破坏和深刻危机^{[20]54-57}之际,晏阳初、梁漱溟、卢作孚、陶行知、黄炎培等一批持改良主义的知识分子于20世纪二三十年代另辟蹊径,深入乡土社会开展乡村建设运动,以此谋求本土化的农村现代化之路。正如梁漱溟所言,“乡村建设,实非建设乡村,而意在整個中国社会之建设”^{[20]20}。

从晏阳初的定县试验、梁漱溟的邹平试验、卢作孚的北碚试验、陶行知的晓庄学校和山海工学团、黄炎培的中华职业教育社乡村改进工作等具体实践来看,尽管各有侧重,但民国乡村建设对农村现代化的不同探索,都意在稳定、保护和发展基层社会,在实践路径上都倡导建立合作组织^[21]。一方面,提高农民的谈判地位,尽可能弱化工商业资本和金融资本的剥削,并以合作组织作为规模主体对接外部资金、政策、科技等各类资源;另一方面,对内发展各项农村事业,包括团防自卫、文化教育、公共卫生、农业改良、农产品运销、乡村实业等,促进形成低成本的乡村自治。

相对于主流的“照搬”西式现代化,民国乡村建设的另类现代化探索的进步性在于,充分关照乡土中国小农经济的基本国情,通过合作化、组织化形成对村社内部资源要素优化整合的制

① 民国时期各地均出现大规模的粮食作物种植被油料、棉花等作物种植所取代的情况,例如,江苏、浙江、湖北等地的稻田改棉田,直隶、陕西、河南、山西等地的麦田改棉田;又如,山东的小麦和大豆,直隶的小麦,河南的高粱、小麦和小米,湖南、湖北的水稻、红薯等作物被花生排挤。从统计数据上看,1904—1929年,水稻、大麦、高粱、小米的种植面积占比分别下降了4、4、6、5个百分点,而油菜、芝麻、花生、棉花的种植面积占比分别提高了12、6、2、7个百分点。数据和资料来源:章有义,《中国近代农业史资料》,生活·读书·新知三联书店,1957。

② 20世纪初叶,随着粮食和经济作物种植结构的变化,许多地方的粮食越来越依赖外部输入。数据显示,1904—1929年,大米、小麦、高粱、稻谷的输入量分别增长了175%、73%、44%、38%。数据来源:严中平,等,《中国近代经济史统计资料选辑》,科学出版社,1955。

度基础,并有效降低与外部主体的交易费用,以实现高度分散的小农根本无法承受的高制度成本的新式教育、医疗、产业等资源注入,从而一改西式现代化所派生的小农剩余大规模流出,而变为在地化统筹利用小农剩余,冲破了城市本位的现代化框架桎梏。当然,在政府官僚资本和帝国主义买办垄断经济的大环境下,加上经年累月的战争和社会持续动荡,民国乡村建设运动因没有真正发动群众、农民参与度低^①的局限性而式微。

三、1950—1970 年代国家建设浪潮下农业农村全面改造

(一) 农民动员与组织建设:农业农村现代化基础性条件

从20世纪30年代开始,中国共产党人就开始研究和“近代化”和“现代化”的概念^[22]。1945年,毛泽东在《论联合政府》报告中首次提出了“农业近代化”,并明确指出国家建设的目标包括“由农业国变为工业国”以及“工业化和农业近代化”(在当时语境下,农业近代化针对的是古代农业,与农业现代化同义^[22])。经过长期的民主主义革命和农村实践,共产党总结出中国农业农村现代化发展所面临的两个根本性问题:一是如何动员占农村最广大人口的农民群体参与农业发展和农村建设^[23];二是如何化解中国农业经济的分散性和个体性特征与农业现代化所要求的社会化大生产之间的矛盾^[22],亦即如何降低外部主体与高度分散的亿万小农交易费用过高的问题^{[18]157}。

针对第一个问题,中国共产党鉴于国民革命和以城市为中心的武装斗争一再失败的教训,逐渐认识到农民问题在中国革命中的极端重要性,农民对中国无产阶级而言是最广大和最忠实的同盟军,而土地问题则是农民问题的核心。于是,中国共产党通过发动三次土地革命,废除封建剥削的地主土地所有制,实行按人口平均分配土地的农民土地所有制,实现“耕者有其田”;辅以基层的政治和文化建设,从而实现对底层社会的全面动员。这也就从根本上超越了民国改良主义乡村建设的局限性。

针对第二个问题,与民国乡村建设知识分子不谋而合,中国共产党同样意识到唯有开展组织建设、形成合作化和集体化才是小农经济的发展出路和农业农村现代化的前进方向。1943年,毛泽东在《组织起来》的报告中指出,农民分散的个体生产会“使农民自己陷于永远的穷苦”,强调“克服这种状况的唯一办法,就是逐渐地集体化;而达到集体化的唯一道路,依据列宁所说,就是经过合作社”。在土改完成对农民广泛动员的基础上,中国共产党进一步领导和组织农民开展农业生产互助合作。新中国成立前部分农村出现了耕田队、变工队、换工班、互助社,新中国成立后大规模推广农业生产互助组,以及在互助组基础上广泛组织农业生产合作社^[22];尤其是1953年过渡时期总路线提出以后,通过政治化手段在全国范围内逐渐掀起了合作化高潮。全国参加各种农业生产互助合作组织(互助组、初级社、高级社)的农户占总农户的比重从1950年的10.91%逐渐增长到1953年的39.47%,到1957年暴涨到接近98%。1953年之前,农村的生产互助合作组织主要以农民自发结成的互助组为主,加入互助组农户占全部参与合作的农户比例高达99%以上;而到1957年,96%以上的农户都参加了土地等主要生产资料归公的高级社^{[18]188}。随着合作化的快速推进,农业集体化在过渡时期总路线提出后的短短3年多时间里就得以基本实现,并在后续人民公社化进程中得到强化,人民公社从单纯的经济组织演变为“政社合一”的综合性组织。

(二) 服务国家工业化的农业生产方式变革

新中国成立后的前30年,在周边地缘政治环境持续恶化的背景下,国家战略被迫转向以优

① 梁漱溟将乡村建设运动中外来知识分子改造乡村热情高涨而农民参与积极性不高的问题总结为“号称乡村运动而乡村不动”。

先发展军重工业为核心的国家工业化。为支撑国家工业化建设,农业领域成为积累提取和成本转嫁的对象^{[24]31-35}。具体方式除了大规模集中使用农村劳动力于国家基本建设外,主要通过推行“统购统销”制度,以强制性的高价销售工业品、低价统购农产品的“剪刀差”方式占有农业剩余。在这一过程中,由于传统分散的个体小农在内卷化条件下难以承接城市工业所生产的农业机械、化肥等物质投入品,于是,集体化改造所形成的高级社和人民公社作为规模主体,发挥了“统购统销”的基层组织载体功能和工农业两大部类交换的媒介功能,由此派生出农业生产方式机械化、化学化的变革,而这也正是这一时期国家主导的农业现代化内涵的核心^①。

具体而言,高级社建立之后,农村土地所有制发生了改变,土地从过去的农民私有转变为合作社集体所有,并取消了土地报酬。换句话说,合作社得以无偿占有社员土地财产,实行统一核算、统一分配。之后,从高级社合并而来的人民公社可以无偿占有全公社范围内的资源和调配劳动力,实行更高一级的公社统一核算^②,并作为国家农村基层的财政单位,服从国家在政策、计划和资金方面的统一管理^{[18]204}。正是通过这种制度安排,当国家工业化发展形成不断增加的工业品产出却没有对外出口空间时,高级社和人民公社因能够集中土地而顺势成为机械、化工、能源等工业部门产品按计划分配的承接主体。于是,农业生产在一定规模化的基础上增加了拖拉机、化肥、电力等现代要素的投入。据统计,1957—1979年,相较于农业总产值1.6倍的增长幅度,农业机械总动力增长了109.6倍,化肥使用量增长了28.4倍^{[18]232}。由此可见,集体化时期的农业现代化完全服务于国家工业化战略,基层农村只是农业生产方式变革的被动接受者。也因此,尽管这一阶段农业产量实现了大幅增长,但并没有带来农民收入的同步增加;相反,由于国家提取积累之后可供分配的剩余仅可维持农民生存^{[18]233-234},农民陷入普遍贫困。

(三)农村社会的全面改造与建设

1950—1970年代的农村变革,绝不仅仅是农业生产领域的调整,而是农村社会的整体性改造,这种改造甚至可以说是革命性的^[25]。通过合作化和集体化的组织建设和制度安排,农村基层被纳入国家建设的统一管理而使全面改造成为可能,国家建设的具体内容通过农村改造得以有效落实。在某种意义上,农村改造就是国家建设。

首先,在产业发展方面,突破农业及农副业的传统业态,实现乡村工业化起步。人民公社时期,为支持国家工业化发展,给农业机械化创造物质基础,各地人民公社在中央政策要求下纷纷建立了拖拉机站,并以社队办企业的方式发展起农机厂、农具厂以及“五小”工业^③等,从而拉开了农村工业化的序幕,并为后续乡镇企业异军突起奠定了坚实基础。农村工业化在起步阶段,除个别年份出现波动外,总体发展十分迅速,1958—1979年,社队企业工业总产值从62.5亿元增长到424.5亿元,占全部工业总产值的比重从5.8%上升到9.2%^[26-27]。

其次,在基础设施建设方面,依靠大规模动员劳动力,实现农村水利设施有效供给。面对水患肆虐、干旱频发的重大民生问题,新中国成立后,将水利建设置于国家基本建设的突出位置^④。因资本极度稀缺,水利建设主要依靠合作化和集体化的组织体制,以近乎无偿的方式调集农村劳动力大规模投入开运河、筑堤坝、建水库、修渠道、打机井等各项治水工程,不仅完成了黄淮海等流域治理的大型水利工程建设,还兴建了大量防洪、排涝、灌溉、治渍的农田水利基础设施,农田水利基础设施实现了从无到有的飞跃。以水库建设为例,新中国成立初期,仅有大中型水库20余座,而到1979年,已累计建成大中型水库2571座,另有小型水库8.36万座、塘坝642万座,总库容达4081亿立方米^[28],极大地改善了农业农村用水条件。

① 1961年3月,周恩来在中央工作会议上将农业现代化的基本内涵阐释为农业机械化、水利化、化学化、电气化。

② 1962年后,生产队被确立为人民公社的基本核算单位。

③ “五小”工业,是对小钢铁、小煤矿、小机械、小水泥、小化肥等5种类型工业的统称。

④ 新中国成立之初,中央政府召开最多的会议是水利工作会议。

最后,在基本公共服务供给方面,坚持走群众路线,实现国家财力有限条件下教育和医疗卫生的普及。1950—1970 年代,国家财政收入在绝大多数年份里仅有数百亿规模,并且大部分都投入经济和国防建设,用于基本公共服务方面的财力难免捉襟见肘。正是在此背景下,凭借政治动员和组织优势,充分发动群众,在广大农村形成群众参与式的基本公共服务供给体系,实现了教育和医疗卫生的低成本普及。在教育方面,依托农民互助合作组织举办农民夜校、扫盲培训班、记工识字班等各种活动,着力扫除文盲,将我国文盲率从新中国成立时的 80%降低到改革开放初期的 22.8%^①。以社队提留资金和自身积累为基础,发展起“小学不出村、中学不出队、高中不出社”的农村三级基础教育就近入学体系,覆盖全国 80%以上乡村,彻底改变了农村基础教育匮乏的局面,极大地改善了乡村青少年接受教育境况,全国小学净入学率、初中毛入学率、高中毛入学率分别从 1949 年的 20%、3.1%、1.1%提高到 1978 年的 94%、66.4%、35.1%^②,为改革开放后的经济增长奠定了坚实的人力资本基础。在医疗卫生方面,通过开展爱国卫生运动,创立推广半农半医的“赤脚医生”制度,动员群众实施除“四害”、讲卫生、“两管五改”^③等行动,迅速控制或消灭了鼠疫、霍乱、天花等传染病,历史性地改变了农村缺医少药的状况和卫生落后的面貌,将国民人均寿命从 1949 年的 35 岁提升到 1979 年的 66 岁^④。

四、1980—2003 年集体权能弱化条件下农业农村激进现代化发展

(一)“大包干”改革与农村集体权能的弱化

1980 年代,为缓解国家财政压力,政府全面推行了以放权让利为名、以“大包干”为实质内涵的农村家庭联产承包责任制改革。“大包干”的本质是“均分制+定额租”^{[18]276-277}:一方面,在承认村社集体对本村土地排他性占有所有权的前提下,按户内人口把农村土地生产经营权分配到户,于是农村土地产权“两级构造、两权分离”的基本经济制度得以确立。另一方面,在农业剩余的分配上,规定税费负担总额不得超过农民上年人均纯收入的 5%。这对农民而言相当于是一个稳定预期的定额租,形象的说法就是“交够国家的,留足集体的,剩下都是自己的”。政府借此大幅度减少支农投入,“让农民自己包生产、包肚子”。因此,如果从政府和农村二者关系来看,“大包干”可以理解为政府通过在土地等农村财产产权上向村社集体和农户让步,来换取其自行承担农村公共管理职能和农民福利保障^{[18]275}。

“大包干”的实施从根本上打破了人民公社时期建立的集体化体制,并在后续制度变迁中因国家权力的强制干预导致农村土地集体所有权不断弱化:从 1984 年中央政策提出土地承包期延长到 15 年不变,到 1996 年规定集体机动地预留比例不得超过 5%,到 1997—1999 年第二轮承包政策对农村土地调整的干预、对“两田制”的整顿和对集体机动地的严格管控,再到 21 世纪初以《农村土地承包法》的法律方式确立了“增人不增地、减人不减地”的政策思想,事实上彻底剥夺了村社集体对农村土地的分配调整权。在此背景下,村社集体的整合协调功能大幅削弱,普遍遭遇村庄组织化程度显著下降、农民原子化日趋明显等问题。

(二)农业二产化成为彼时农业现代化主流

农村家庭承包制改革客观上是将作为国家资本的人民公社地产和农业固定资产向村户进行再分配,从而为农村经济的再积累提供“启动资本”^[29]。由此带来了农村改革之初农业和乡村工业的快速发展,紧接着便形成了城乡之间和不同经济部门之间旺盛的市场交易需求,政府

① 因数据可获得性原因,此处采用 1982 年数据。数据来源:前瞻数据库。

② 数据来源:《2008 年全国教育事业统计公报》。

③ “两管五改”包括:管水、管粪;改水井、改厕所、改畜圈、改炉灶、改造环境。

④ 数据来源:世界银行数据库。

25

顺势放弃了统购统销制度,并从农村开始逐步放开农产品和一般消费品市场。农业农村市场化由此拉开帷幕,并为后续企业下乡和农业产业化创造条件。

1990年代,针对出现的农产品卖难问题,以农工贸一体化、产加销一体化等为内涵的农业产业化逐渐上升为中央政策,并被推广至全国。在农业产业化推进过程中,乡镇企业作为在地化、与农民利益关系稳定且紧密的经营主体,对农业产前、产中、产后各个环节进行利益整合。这原本更能实现产业链综合收益和社会效益的统一,进而更有条件促进农业可持续发展,却因1980年代末政府为应对滞胀危机,要求乡镇企业“两头在外”让出国内的原材料和产品市场^[24]113-117以及1990年代后期的乡镇企业改制而成为泡影。取而代之的是代表城市产业资本利益的大企业下乡,并在1997年亚洲金融风暴导致外需陡然下降、产业资本出现过剩危机的背景下,城市大型工商企业纷纷要求进入农业领域。值得注意的是,在农业比较收益低于其他行业的条件下,追求利润最大化的企业之所以进入农业领域投资,主要是为了占有农业资源和要素资本化的增值收益,在实际操作中表现为试图将土地转变为企业资产、把农民转变为农业产业工人占有其剩余价值、零成本或低成本使用农村环境而无须承担污染代价等。

大企业主导的农业产业化,本质上是农业二产化,即以工厂化、车间化方式改造农业,并不断追加物质装备和科技投入。从1991年到2003年,我国农业机械总动力从1.47亿千瓦增加到6.04亿千瓦;化肥、农药、农膜使用量分别从2805.1万吨、76.5万吨、64.2万吨增长到4411.6万吨、132.5万吨、168.0万吨,均位居世界第一^①。以温室大棚为代表的设施农业获得迅猛发展,第二次全国农业普查数据显示,到2006年末,我国温室和大棚面积分别达到8.1万公顷和46.5万公顷,同样在世界上名列前茅。农业的二产化发展,很快带来农业产出的大幅度提高,在21世纪的第一个10年,我国粮食、棉花、油料、蔬菜、水果、肉类、禽蛋、水产品等农产品产量全部攀升至世界首位。

但与此同时,农业二产化的负外部性也日益凸显:一是农业产能过剩催生食物消费领域的浪费主义盛行,反过来又刺激农业继续扩张产能,形成恶性循环,每年在餐桌上浪费的食物相当于2亿多人一年的口粮^②。二是高度资本化的农业追求短期经济利益,加剧了食品安全风险。过去食品安全事件鲜有发生,而进入21世纪之后食品安全事件屡禁不止。三是化肥、农药、农膜等化学产品的过量使用和畜禽粪便的排放造成水土资源和生态环境持续恶化,农业如今已成为我国最大的面源污染产业。

(三)农村基层治理问题凸显

经济基础决定上层建筑,农村财产关系决定基层治理状况。农村“大包干”改革之后,农村集体产权主体的弱化直接导致农村公共品供给能力减弱,难以形成有效的治理基础。加之,宏观财政、行政体制改革不断向“三农”领域转嫁制度成本,造成农民负担不断加重,进一步恶化了农村治理的局面。

具体而言,1980年代初,在“大包干”改革过程中,国家按党政分开、政企分设原则改制人民公社体制,实行“撤社建乡、撤队建村”,从而形成乡村两级行政组织,客观上在乡村基层构建了成本极高的所谓“现代化”上层建筑。随着乡镇一级“六套班子”^③的组建和代表上级政府部门的“七所八站”^④的设立,基层行政开支大幅度增加。而1984年财政分级承包改革赋予了乡镇

① 数据来源:《新中国农业60年统计资料》。

② 数据来源:《国家粮食局:中国每年餐桌食物浪费相当于2亿多人一年口粮》,人民网, <http://politics.people.com.cn/n/2014/1014/c70731-25831297.html>。

③ “六套班子”包括党委、政府、人大、政协、纪检、武装部。

④ “七所八站”是农民对所有上级政府和部门下设机构的统称。“七所”包括财政、税务、公安(法院、检察院)、工商、交通、卫生(含检疫)和粮管等权力部门;“八站”包括农技、水利、种子、植保、农机、畜牧(兽医)、食品、渔业(水产)等兼具行政性和经营性职能的部门。

政府“自收自支”的权利,使得乡村行政运转和公共服务的费用“合法化”地通过“三提五统”^①等方式从农民身上收取,无疑增加了农民负担。彼时,正处于“黄金增长”之中的乡镇企业尚能够承担以工补农职能,通过上交经营利润支持农村基本建设和集体福利保障事业的发展,缓解基层矛盾。但从1980年代末期开始,因乡镇企业发展受挫,其承担的政策性负担的功能也逐渐减弱;及至1990年代后期,随着大规模推进乡镇企业私有化改制,乡镇企业提供农村公共品的职能彻底丧失了,也就再也无法缓冲因农民负担过重而导致的基层干群矛盾——更何况从1990年代到2004年中央宣布取消农业税之前的这段时间,农民负担事实上不断加重。

1994年,财政体制进一步改革为分税制,从中央到地方各级政府,“财权上收、事权下移”经过层层传导,造成基层政府陷入财政困境,随即演化为业已公司化的地方政府进一步增加税费和税费之外的收费、罚款、集资、摊派,以及越来越多地圈占农村土地“以地生财”,造成农民财产权益受损、负担加重。同期,政府为缓解财政赤字,将教育、医疗等公共服务推向市场化、产业化,进一步增加了农民现金支出压力。到1998年,为应对亚洲金融风暴而推出的国有银行商业化改革,资金加速从农业农村领域流向非农部门和城市地区,农业农村发展遭遇资金短缺困境,更加不利于农民生计。再加上精英俘获和扈从关系问题的存在,农村治理形势日趋严峻,基层矛盾逐步演化为对抗性冲突和群体性事件。

五、2003年以来农业农村现代化的调整与优化

(一) 农业农村发展的外部环境整体性改善

农村群体性事件的激增代表农民群体在利益诉求难以正常表达情况下的“用脚投票”,执政党出于维护最广大人民群众利益和社会稳定大局的需要,逐渐改变长期以来以城市为中心、从农村提取剩余的政策导向,转而采取统筹城乡发展、对“三农”多予少取放活的政策方针,并从2003年起延续至今,一以贯之地将解决“三农”问题作为全党工作的重中之重。

2003年,深化粮食流通体制改革,把过去对流通环节的补贴转移到对种粮农民的直接补贴上,有效增加了农民收入;同年,开始推行新型农村合作医疗制度。2004—2006年,逐步减免直至全面取消农业税,并同步取消“三提五统”及其他各项规费、杂费,明确农村基本建设和社会事业开支的责任由中央和省两级财政承担,自此财政支农力度大幅度提高。2005年,进入“以工促农、以城带乡”“工业反哺农业、城市支持农村”的发展新阶段,提出“社会主义新农村建设”重大战略,要求按照“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的方针对农村经济、政治、文化、社会等方面进行全方位建设。2007年,在农村全面实行免费义务教育和农村低保制度。2009年,开始推行新型农村社会养老保险。2009—2012年,为应对全球金融危机冲击,实施“家电下乡”政策,将原本用于刺激出口的13%的退税优惠转用于补贴农民,实现财政资金投入消费领域的首次创新。2012—2020年,将脱贫攻坚作为全面建成小康社会的底线任务摆在治国理政的突出位置,并于2020年历史性地消除了绝对贫困。2013年,强调加强农村基层组织建设和支持各类农民合作组织发展,保障农民财产权利。2016年,提出发展新型集体经济。2017年,明确新发展阶段“坚持农业农村优先发展”,把农业农村工作摆在党和国家工作全局的优先位置;提出“乡村振兴”重大战略,要求按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总方针加快推进农业农村现代化。2020年,提出实施“乡村建设行动”。2021年,强调农业现代化与农村现代化要一体设计、一并推进,并要求“举全党全社会之力”加快农业农村

^① “三提五统”包括行政村提取的公积金、公益金、行政管理费等3项提留费用和乡镇收取的教育、计划生育、道路修建、民兵训练、优抚等5项统筹费。

现代化。

在“三农”政策战略性调整背景下,国家对“三农”领域的投入不断攀升,农业农村发展的外部环境得到整体性改善。据统计,全国财政支农资金规模从21世纪之初的刚过千亿元快速增加到近年来的接近2万亿元水平。宽松利好的政策条件有效缩小了城乡差距,促进了城乡发展的再平衡。从2010年到2020年,农民收入增速已连续11年快于城镇居民。

(二) 生态文明阶段农业现代化以农业三产化为内涵

随着农业二产化的弊端不断显现,这种单纯追求农产品数量增长的农业生产方式引发越来越多的反思。2007年中央一号文件指明,农业不仅具有食品保障功能,而且具有原料供给、就业增收、生态保护、观光休闲、文化传承等多种功能,并强调建设现代农业必须注重开发农业的多功能性。自此,随着农业多功能性的不断开发,其衍生出农业三产化的业态创新逐渐成为农业现代化发展的新潮流。尤其是2007年提出生态文明理念,2008年明确提出要建立资源节约型和环境友好型农业生产体系,2012年将生态文明建设上升为国家战略,2015年提出加强农业供给侧结构性改革和推进农村一二三产业融合发展等一系列带有生态文明转型色彩的重大政策实施以来,生态农业、景观农业、休闲农业、康养农业等三产化农业在各地如火如荼地发展起来,带动了旅游度假、餐饮民宿、文化体验、健康养生、养老服务等产业,不断丰富农村业态。

农业三产化及其派生的多种产业之所以取得快速发展,主要得益于两方面的制度红利。一是国家对农业农村的大规模基本建设投资创造出巨大的机会收益空间。2003年以来,国家对“三农”投入累计已超过20万亿元,可以概算出平均每个区县获得投资超过70亿元、每个村居获得投资超过2800万元。数以十亿计的县级投入和数以千万计的村级投入绝大多数用于基础设施建设,广大农村基本实现到行政村的“五通”^①,甚至有些地区实现到自然村的“五通”。哪怕是相对落后的贫困地区,经过脱贫攻坚的投入,制约其发展的水电路讯网等基础设施条件也实现了历史性跨越。对农村中小微企业等微观经营主体而言,这些基本建设所形成的设施类资产因无须支付使用租金而转化为自身机会收益,表现为创业创新门槛的降低、固定资本投入的节约等,从而使得三产化农业及农村各类新业态得以低成本起步。例如,国家对农村信息化基础设施的投资,让农村地区很快融入新一轮数字经济浪潮,助推农村“互联网+”的发展。二是农村生态和文化资源再定价^[30]形成增值收益空间。作为纵深广阔的大陆型国家,中国拥有多样化的气候类型和地形条件,由此也孕育出多元灿烂的地方民俗文化。这些优质的生态资源和文化资源主要富集于农村地区,在工业文明阶段因未被二产化农业定价而长期沉淀;而到生态文明战略转型阶段,工业文明阶段的“穷山恶水”在生态文明阶段作为“青山绿水”而拥有再被定价为“金山银山”的条件。随着外部金融整体性、长期性过剩,加之城市中产阶级崛起带来的对亲近自然、返璞归真、健康养生、文化体验等的多元旺盛的消费需求,在地化的生态和文化资源要素客观上都具有巨大的潜在增值空间,能够转化为农业三产化的投资收益。

(三) 以重构新型集体经济为基础,实现农村现代化中的农民主体性

如果说农村集体权能弱化条件下农民主体性的缺失是20世纪八九十年代宏观经济危机演化为基层治理危机的中心环节^[31],那么随着21世纪宏观政策向“三农”倾斜,尤其是农村集体产权制度改革以来,不少地方在乡村振兴和农业农村现代化实践过程中通过重构农村新型集体经济,切实保障了农民主体地位,有效改善了乡村治理局面。

从各地实践经验来看,重构农村新型集体经济首先需要积累初始“公共财”,其主要来源包括:一是村集体经过历史积累本身拥有一定规模的资产。据农村集体清产核资统计,全国农村集体账面资产6.5万亿元,相当于每个村集体拥有近千万元规模的资产。二是村集体所有的山

^① “五通”包括通水、通电、通路、通信、通网络。

水林田湖草等生态空间资源通过市场化的定价机制形成货币化的生态资产。三是村社成员以私人资产入股。四是国家投入农村所形成的实体资产在保留所有权条件下,将使用权和收益权赋予农村集体经济组织。五是随着国家对农村小微型建设项目允许农村集体经济组织自建自管政策的出台,农村集体经济组织作为项目承接主体能够将施工利润和项目管理费用结余补充到集体资产中。以此为基础,农村集体经济组织作为村社资产管理公司,对内发动村社成员广泛参与,形成生产、供销、信用合作“三位一体”的综合性经营;对外招商招租,与外部各种经营主体和投资主体建立合作,进一步放大集体资产效益。

重构农村新型集体经济,不仅提高了农民财产性收入,还凭借集体资产收益增强了农村社区公共品的有效供给和村社成员的福利保障,并在一定程度上扭转了家庭承包制以来农村社会原子化的趋势,逐渐在村社成员中重建共同体意识和社区文化认同。可以说,重构农村新型集体经济是重塑农民经济、社会、文化主体性的基础,也是健全自治、法治、德治“三治合一”的乡村治理体系、推进农村治理体系和治理能力现代化的关键。

六、小结与启示

百余年农业农村现代化探索,经历了不同发展阶段,也产生了差异化后果。如果总结规律性的经验认识,不难发现:当外部制度环境趋紧,农村剩余被大规模汲取,农业农村现代化的激进推进反而会与乡土小农社会产生“摩擦”。若农村拥有组织基础,尚能缓和这种矛盾;反之,若农村组织瓦解,则容易导致乡土社会的治理危机,甚至整体性衰败。而当外部制度环境宽松,政府对农村增加投入和赋权,农业农村现代化的推进则相对顺畅,而且农民组织化建设能够更高效地促进这一过程。换句话说,对农业农村现代化而言,政府赋能与农民组织二者缺一不可。

事实上,对于分散经营、积累率低下的的小农经济而言,农业农村现代化发展本就是困难而漫长的过程。唯有依靠农民组织承接国家政策性投入以提高积累率,同时国家政权依靠农民组织形成对基层的有效治理,方能在乡土社会形成经济、政治、社会相互促进的农业农村现代化良性发展格局。其中,国家对相对不经济的农业农村领域投入和赋权,体现出“社会主义”政府致力于补齐不平衡不充分发展短板的“无限责任”属性,相较于西方“有限责任”政府及其派生的作为政治常态的“政府失灵”,具有明显的制度优越性^[32]。而农民组织建设,在新时代主要表现为重构新型农村集体经济组织——村社成员将村域资源性资产的承包权作股形成村集体经济组织内部的股份合作,村集体经济组织对由政府赋能和成员入股而得到的公共资产进行统一处置,所得收益可用于村级公益事业建设。这不仅是适应“中国特色”的农村“两级构造”基本产权制度的创新,还提供了破解西方私有产权制度基础之上公共品供给领域普遍发生的“集体行动困境”和“市场失灵”问题的中国方案。因此可以说,政府赋能条件下的农民组织建设,恰是社会主义与中国特色的有机结合,构成本土农业农村现代化可持续发展的制度保障。

参考文献:

- [1] 黄兴涛,陈鹏. 民国时期“现代化”概念的流播、认知与运用[J]. 历史研究,2018,376(6):71-91,190.
- [2] 郑杭生,陆汉文. 现代性社会理论的演变——从现代化理论到新发展观[J]. 浙江学刊,2004(3):59-64.
- [3] Parsons T. The System of Modern Societies[M]. New York: Prentice Hall, 1971:139-142.
- [4] Clapp J. Food[M]. Cambridge: Polity, 2012:30-31.
- [5] Russi L. Hungry Capital: The Financialization of Food[M]. Winchester: Zero Books, 2013:10-12.
- [6] McMichael P. Development and Social Change[M]. 4th ed. Los Angeles: Pine Forge Press, 2008:81.
- [7] 温铁军,温厉. 中国的“城镇化”与发展中国家城市化的教训[J]. 中国软科学,2007(7):23-29.
- [8] 温铁军. 生态文明与比较视野下的乡村振兴战略[J]. 上海大学学报(社会科学版),2018,35(1):1-10.

- [9] Bello W. The Food Wars[M]. London: Verso, 2009:22.
- [10] Atkins P, Bowler I. Food in Society: Economy, Culture, Geography[M]. London: Arnold, 2001:25.
- [11] Goodman D, Sorj B, Wilkinson J. From Farming to Biotechnology: A Theory of Agro-industrial Development[M]. Oxford: Blackwell, 1987:8.
- [12] 罗德菲尔德 R D, 等. 美国的农业与农村[M]. 安子平, 陈淑华, 等译. 北京: 农业出版社, 1983:286-293.
- [13] 胡跃高. 中西方农业现代化历程比较及发展展望[J]. 世界科技研究与发展, 2003, 25(4):78-83.
- [14] 朱寿朋. 光绪朝东华录[M]. 北京: 中华书局, 1958:4110.
- [15] 费正清. 剑桥中华民国史 1912—1949 年[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1994.
- [16] 潘家恩, 温铁军. 三个“百年”: 中国乡村建设的脉络与展开[J]. 开放时代, 2016(4):126-145.
- [17] 温铁军, 等. 解读苏南[M]. 苏州: 苏州大学出版社, 2011:9-11.
- [18] 温铁军. 中国农村基本经济制度研究——“三农”问题的世纪反思[M]. 北京: 中国经济出版社, 2000.
- [19] 张兰英, 艾恺, 温铁军. 激进与改良——民国乡村建设理论实践的现实启示[J]. 开放时代, 2014(3):166-179.
- [20] 梁漱溟. 梁漱溟全集[M]. 济南: 山东人民出版社, 2005.
- [21] 徐秀丽. 民国时期的乡村建设运动[J]. 安徽史学, 2006(4):69-80.
- [22] 戚义明. 略论毛泽东的农业现代化思想及实践[J]. 中国延安干部学院学报, 2009(5):57-61.
- [23] 唐任伍, 唐堂, 李楚翘. 中国共产党成立 100 年来乡村发展的演进进程、理论逻辑与实践价值[J]. 改革, 2021(6):27-37.
- [24] 温铁军, 等. 八次危机: 中国的真实经验 1949—2009[M]. 北京: 东方出版社, 2012.
- [25] 仝志辉. 20 世纪 50 年代乡村改造: 没有“乡建派”的乡村建设[J]. 开放时代, 2018(3):50-55.
- [26] 王曙光. 中国农村[M]. 北京: 北京大学出版社, 2017:283-288.
- [27] 佚名. 1979 年全国社队企业发展情况[J]. 中国农村观察, 1980(5):42-50.
- [28] 米秋菊, 米勇. 中国水利建设发展成就[J]. 经济研究导刊, 2017(27):157-158.
- [29] 温铁军. 国家资本再分配与民间资本再积累[J]. 战略与管理, 1994(4):85-90.
- [30] 杨帅, 罗士轩, 温铁军. 空间资源再定价与重构新型集体经济[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2020, 24(3):110-118.
- [31] 马良灿. 中国乡村社会治理的四次转型[J]. 学习与探索, 2014(9):45-50.
- [32] 温铁军, 计晗, 张俊娜. 中央风险与地方竞争[J]. 国家行政学院学报, 2015(4):23-31.

(责任编辑: 刘浩)

Agricultural and Rural Modernization under the Condition of Small-scale Peasant Economy in China: Historical Exploration and Empirical Enlightenment

JI Han, XU Jiawei, NIE Fengying

Abstract: The western agricultural and rural modernization approach is not suitable for rural China under the condition of small-scale peasant economy. How to pave a way of agricultural and rural modernization adapted to the Chinese context is a fundamental and long-term issue. Taking the interactive relationship between macro-institutional change and rural society for clues, this paper combs the exploration courses of agricultural and rural modernization in the four stages since the era of late Qing Dynasty and the Republic of China, and analyzes the characteristics, achievements and costs of agricultural and rural modernization in each stage. The enlightenment based on practical experience is that government empowerment and peasant organization are indispensable to agricultural and rural modernization, which constitutes the institutional advantage of “socialism with Chinese characteristics”.

Keywords: Agricultural and Rural Modernization; Small-scale Peasant Economy; Chinese Characteristics; Practical Exploration