

现代农业经营体系建构与制度创新^{*}

——兼论以农民合作组织为核心的现代农业经营体系与制度建构

黄祖辉

(浙江大学中国农村发展研究院,浙江 杭州 310058)

[摘要] 就现代农业经营体系建构与制度创新问题,探讨了现代农业体系中的产业体系、经营体系和组织体系的基本特征和现代农业经营体系的建构关键。回顾了新中国成立以来我国农业经营体系与制度的演变。揭示了农业家庭经营的优势与局限及其与农业合作经营的相互关系与机理。分析了当代农业合作经营的不同类型和发展趋势。重点阐述了农民合作组织的发展与多元农业服务体系形成、多类型农业规模经营以及农业产业化经营发展的关系及其影响。在此基础上,从农业家庭经营制度、合作经营制度、双层经营制度、产业化经营制度和行业组织制度的角度,探讨了我国农业经营体系与组织制度的创新空间。

[关键词] 现代农业经营体系;农民合作组织;体系建构;制度创新

[中图分类号] F321

[文献标识码] A

[文章编号] 2095 - 3410(2013)06 - 0005 - 12

2013年的中央一号文件以及党的十八大报告中,对农业经营体系与经营体制问题予以高度重视。本文探讨以农民合作组织为核心的我国农业经营体系与制度构建与创新。以农民合作组织为核心构建我国现代农业经营体系与制度,动因是两点:一是从世界现代农业的发展历程和现状看,无论是农业经营形式还是农业经营体系,农民合作组织大都占据主导地位;第二,我国农民合作组织的发展正处在快速成长期,但还未能成为农业产业的主导力量,还不是整个农业产业体系中的核心主体,有必要在其发展中探索适合中国特点的以农民合作组织为核心的农业经营体系与制度建构问题。

一、现代农业体系与经营体系建构

党的十八大报告指出,要“构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系”。新型农业经营体系是现代农业体系的重要组成部分

分,现代农业体系除了技术体系以外,至少还涉及三个相互关联的体系。一是现代农业的产业体系,二是现代农业的经营体系,三是现代农业的组织体系。

(一)“六位一体”的现代农业产业体系

现代农业的产业体系是现代农业体系的重要组成部分,是现代农业经营体系的产业表达。不论是土地密集型的现代农业,还是劳动密集型的现代农业,现代农业的产业体系一般都具备“六位一体”的特征。

一是集约化。集约化在党的十八大报告有关农业发展的论述中是放在第一位的,强调农业的集约化,主要是因为我国农业资源并不充裕,所以要重视单位空间农业的有效投入和科学配置,而不是对农业进行粗放性的投入与经营。

第二是规模化。党的十八大报告里并没有提及农业的规模化,只提了集约化、专业化、产业化、组织化、社会化。市场化也没提。不提农业规模化,并不

^{*} 本文是作者2013年4月13日在山东财经大学农业与农村经济研究中心举办的“首届中国农业经营形式创新论坛”上的演讲,经录音整理而成。

[基金项目] 本文是国家自然科学基金重大国际(地区)合作研究项目“全球化背景下中国农民合作组织发展:运营模式、治理结构与比较研究”(项目编号:71020107028)的阶段性成果。

[作者简介] 黄祖辉(1952 -),男,上海人,浙江大学中国农村发展研究院(卡特)院长、教授、博士生导师。主要研究方向:农业经济与农村发展、产业组织与政策。

是说规模化不重要,而是从我国经济社会发展实际的考虑,尤其从农业土地资源的角度看,我国人多地少,区域发展不平衡,现阶段全范围推进农业规模化的条件并不成熟。另外,农业的规模化经营不能单纯追求土地的规模经营,还应该追求服务的规模化、经营的规模化。所以现代农业还是要强调规模化的,但必须对农业规模化有科学的理解。

第三是专业化。现代农业如果没有专业化分工,那规模化也是做不到的。国外的家庭农场,比如说美国的粮食类家庭农场,一般五六百公顷的规模,一个家庭农场怎么能经营这么大的规模?除了机械化程度高以外,专业化分工是前提。实际上,现代农业的家庭经营者并不是什么事都自己做,大量的包括产前、产中、产后的农业生产和经营活动都是通过专业化的服务体系来完成的。就像工业一样,现代工业产业都是专业化分工的,现代农业也应该是如此。

第四是组织化。农业产业的组织化主要是以农民合作组织的发展为标志的,当然也有以农协、农会或者行业组织为标志的,但农民合作组织是农业产业的基础性组织。国外的农民几乎都参加合作社,我国还没有达到这一水平,目前参加农民专业合作社的农户大约在30%左右。

第五是社会化。国际上没有农业社会化这一提法,但在中国这一提法很普遍,是约定俗成的,实际就是讲农业的服务体系。农业的服务体系可以是政府主导,也可以是企业(市场)主导和合作社主导。也就是说,现代农业的服务体系应该是多元和多种类型的。

第六是市场化。市场化是现代农业的必然,农业市场化不仅体现农产品的市场交易份额,而且应体现在农业的市场竞争力,体现在市场机制和政府调控在农业中的有机结合。

(二)“五位一体”的现代农业经营体系

一是家庭经营。家庭经营不仅是传统农业,而且也是现代农业最基本的经营方式,是必须坚持的农业基本经营制度。2013年的中央一号文件提到要发展家庭农场,引起不少关注。家庭农场在国外很普遍,它是家庭经营的一种类型,我国的农业家庭经营要从传统的家庭经营向现代的家庭经营转变,

家庭农场应该是个方向。但我国目前全面发展家庭农场的环境条件还不很成熟。一是农村土地制度还不稳定和成熟,二是农业服务体系还不完善和健全,三是农业劳动力转移还不充分和到位,四是农民社会保障体系还不完善和健全,这些都会影响到家庭农场的健康发展。此外,家庭农场的发展还要处理好家庭农场与土地规模的关系,不能片面追求土地规模,而应视不同类型的农产品特性来定,诸如粮食类的土地密集型农产品,需要有一定的土地规模,而类似蔬菜、水果、花卉以及畜禽养殖类等劳动力密集型农产品,则不一定要追求土地的规模。此外,还应处理好家庭农场与合作社的关系,不应把两者对立起来,家庭农场无疑应该是合作社的成员,这在国外无一例外。

第二是合作经营。农业的合作经营是现代农业不可或缺的经营制度。农业合作经营的原因是农业的家庭经营,如果农业不需要家庭经营了,则农业的合作经营也就没有存在的必要。农业合作经营是既能克服农业家庭经营局限,又能保持农业家庭经营优势的农业经营制度。加快农业合作经营是当前我国建构现代农业经营体系的关键。

第三是公司经营。现代农业的公司经营主要适用于农业产业链的下游,即加工和贸易等领域。应该说,在农业的下游环节,公司经营,或者说现代企业制度,比起家庭经营制度,更具有优越性。究其原因,一是与农业的上游(种养业)相比,农业下游已不再体现自然再生产特性,进而劳动的控制与绩效的显示会相对容易,这就为非家庭成员的优质人力资本进入提供了可能;二是与农业的上游(种养业)相比,农业下游,尤其是农产品加工领域,存在明显的规模经济性和资本偏向,这显然是家庭经营制度的软肋之处,但却是公司经营制度(现代企业制度)的优势所在。

第四是产业化经营。也即农业的纵向一体化经营,它不仅涉及农业的上游(种养业),而且涉及农业的下游(农业的加工与贸易),农业的产业化经营水平对农业的市场化和竞争力有至关重要的影响。需要指出的是,农业产业化经营并不是一个独立于家庭经营、合作经营和公司经营的经营范畴,因为农业的产业化经营通常不是由一个经营主体,而是由

多个关联经营主体相互影响和决定的经营范畴。农业的产业化经营注重的是整个农业产业链中产前、产中、产后的纵向连接关系,其核心是农业产业链中相关经营主体的利益关系和制度安排。

第五是行业协调。如果说农业产业化经营主要强调的是农业产业的纵向关系,那么农业行业协调则更多的是强调农业产业的横向关系,即整个行业(产业)内同类主体的自律、相互协调和对外步调的一致性,以避免行业内部的过度竞争和紊乱。尽管行业组织(协会)不是一个经营性组织,但它对整个农业的发展和经营体系的完善至关重要,应该成为现代农业经营体系中不可或缺的组成部分。

概括起来,现代农业的经营体系是由三大经营主体和一纵一横的协同体系与组织所构成。三大经营主体分别是家庭经营、合作经营和公司经营,一纵体系即产业化经营体系,一横体系即行业协调体系。

(三)“四位一体”的现代农业组织体系

农业组织体系是农业经营体系的组织基础。任何组织都具有两重属性,因而任何产业组织体系都可以从两个视角去考察。一是从主体的视角,即产业组织就是产业主体,而产业组织体系就是产业主体与主体的关系集合与互动状态。二是从制度的视角,即组织是一种制度,而产业组织体系就是产业组织制度的集合与安排状态。作为主体的组织,适应现代农业发展的产业组织体系的基本主体架构,应该是农户家庭(专业大户、家庭农场)、合作社、公司(企业)以及行业协会的“四位一体”和有机契合。作为制度的组织,适应现代农业发展的产业组织体系的基本制度架构,应该是家庭经营制度、合作经营制度、公司经营制度以及行业组织协调制度的“四位一体”及其合理匹配。

除了组织与制度的双重视角,现代农业的组织体系还可以从三个维度去考察。一是纵向的角度。它体现为农业产业组织与农业产前、产中、产后整个产业链的契合关系。二是横向的角度。它一方面体现农业产业中单位组织的容量或规模,另一方面体现不同类型农业(产品)的产业组织体系之间的关系与差别。三是区域的角度。它体现农业产业组织的区域空间跨度。

尽管小规模、分散化的农业家庭组织在现代农

业发展和市场竞争中面临不少挑战,存在不少局限性。但是,建立与现代农业发展和市场竞争相适应的农业产业组织体系,并不意味着要抛弃农业的家庭经营,而是要在农业家庭经营的基础上,完善农业的家庭经营制度,建立既能发挥农业家庭经营制度优势,又能克服其局限性的现代农业组织体系。也就是说,要建立能够支撑新型农业经营主体发展、多元化农业服务体系发展、多类型农业规模经营格局发展、多类型农业经营机制耦合、多形式农业产业组织模式优化以及产业化经营水平提升的现代农业组织体系。

(四)现代农业经营体系建构的关键

构建现代农业经营体系和机制有两个关键。第一个关键是实现农业经营主体或者说生产主体和农业服务体系的有效结合。事实上,要实现农业的集约化、规模化、专业化和社会化,必须要有农业经营主体和服务体系的有效结合。也就是说,一方面,如果没有一个集产业化、合作化和社会化于一体的完善的农业服务体系,就不可能有农业生产主体或经营主体的集约化、规模化和专业化;另一方面,如果没有农业生产主体或经营主体的集约化、规模化和专业化,则农业生产主体或经营主体对服务就会缺乏需求,进而产业化、合作化和社会化的农业服务体系也不可能形成,两者是相辅相成,互为一体的关系。这是世界上现代农业的普遍现象,对处于农业转型时期的我国尤为重要。当前,不少地方政府在抓现代农业的时候,往往没有处理好这两者的关系。要么非常重视农业服务体系的建设,但却忽视现代经营主体的培育,结果服务体系效率低下,要靠政府扶持才能生存,其重要原因是缺乏服务需求,因为经营主体没有实现规模化和专业化,对服务没有需求。有些地方政府则非常重视农业的规模经营,积极推动土地流转,发展家庭农场,但却忽视农业服务体系的建构,结果农业规模经营效果不理想,家庭农场基础不稳固,其原因并不是经营主体不行,而是服务体系没有跟上。因此,在建立现代农业经营体系,发展现代农业的过程中,必须处理好经营主体与服务体系的关系,两者只有同步推进,相互促进,才能取得好的效果。

第二个关键是建立农业新型双层经营体系和新

型规模经营体系。双层经营可以说是现代农业的普遍现象,一个层次是农户的家庭经营,另一个层次则是农业的服务体系。前述的农业经营主体和服务体系的关系,就是一种双层关系。我国原来的由村集体和承包农户统分结合的农业双层经营体系,由于村集体经济的弱化、组织功能的繁杂以及村组织社区空间的局限,很难适应现代农业的发展需要,需要建构新型的农业双层经营体系,即以农民合作组织与社员和农民相结合的农业双层经营体系。所谓建立农业新型规模经营体系,就是要建立多种类型的农业规模经营体系,农业规模经营不能仅局限于土地的规模经营,而应该拓宽思路,探索多种类型的农业规模经营道路,比如农业服务的规模化,农业设施利用的规模经济、农业综合经营的规模效应等。

二、我国农业经营体系与制度的演变

(一)改革开放前的30年

新中国建立以来,我们国家的农业经营体系与制度曲折而深刻地变化。总体而言,上世纪50年代变化相对频繁,然后是70年代后期的改革巨变。在建国初期的1950-1955年期间,我国的农业实行的是家庭经营制度,同时,土地和其他农业生产资料也是农户家庭所有。期间,农业生产中出现了互助性质的产业组织,成为互助组,农业互助组按照现在的考察就是生产队范围内的农户之间的互助合作,主要体现在劳动力和农业生产资料方面的互助与共享。互助组还不能称得上是真正意义上的合作社,但却是合作社的雏形。而后,出现了农业的初级社,初级社是在互助组的基础上,在一个村范围内的农户之间的农业生产合作,初级社的社员是相对独立的家庭经营者,初级社的农业生产资料以及土地也是归农户家庭所有,初级社实质上就是农业合作社的初级形态。

然而,我国农业初级社的生存历史并不长,在加快社会主义建设的热潮中,1956年,国家掀起了一个农业高级社的运动,仅用一年左右的时间,我国90%左右的农村便普及了高级社。然而,高级社与其说是初级社的升级,毋宁说是农业合作社的异化,它的主要变异是包括土地在内的农业生产资料产权关系和农业经营体制的变异,即从初级社的农户家庭所有和农户家庭经营转变成了高级社的村集体所

有和村集体统一经营。这一农业生产关系的变革是革命性的,但被实践证明是超越了当时我国农业生产力的发展水平的变革。中国的农业合作社,包括生产合作社、信用合作社、供销合作社,由此走上了歧途,尽管仍然冠之于合作社的帽子,但实质上已经异化为产权不清、激励不足的低效率集体经济组织。

高级社还不够,1958年在中国农村又出现了大跃进和人民公社化的浪潮。人民公社与高级社的主要区别体现在农业经营与管理的规模不同。农业的高级社是以村为单位,而人民公社则是以乡为单位,公社社员的报酬按照“评工记分”的方法获得。这种农业经营制度是典型的“一大二公”制度,劳动者缺乏自主性和积极性,因而形式上轰轰烈烈,实际上效率并不高。这一制度在1959-1961年的中国三年自然灾害中受到了打击。三年自然灾害以后,中央也反思,召开中央工作会议,专门对农业经营管理体制进行了调整,由原来的乡统一经营的人民公社体制改为乡、村、队的“三级所有,队为基础”的人民公社经营管理体制。也就是说,农村产权是乡镇、村和生产队三级所有,生产队作为农业核算与经营的基础,但总体来看,这一调整仍然没有解决农业集体统一经营、统一分配的低效率体制。

(二)改革开放后的30年

1978年,我国开始了改革开放,改革首先从农村开始,引入农业的家庭承包责任制,将土地所有权和经营权分离,所有权仍然归村集体,使用(经营)权则以承包的方式归农户家庭,形成了一种被称为“统分结合、双层经营”的农业经营体制。农业家庭承包责任制的推行充分调动了广大农民的生产积极性,1978-1984年间是这一改革效应最好的时期,农民收入快速增长,城乡居民收入缩减,粮食生产总量达到8000亿斤,为当时的历史最高水平,并且首次出现了新中国成立以来“卖粮难”现象。国家从1984年以后开始调整以粮为纲的农业结构,提出在稳定粮食生产的基础上,积极发展多种经营,解决了农业结构过于单一情况下的粮食相对过剩问题。

进入上世纪90年代后,随着农业生产的不断发展,我国又出现了农产品的过剩现象。这一过剩与80年代的粮食相对过剩现象有本质的不同,虽然当

时粮食还没有完全放开,但至少非粮食作物与养殖业都可以发展了,在这样的农业生产结构情况下又出现农产品“卖难”问题,除了农业产业结构仍不能适应市场需求外,农业产业组织与经营体系的不适应也是重要原因。这种农产品“卖难”现象实际上已表明,仅靠分散和小规模的农业家庭经营是难以适应激烈竞争的市场的,亟须在农业产业组织与经营机制上进行完善与创新。这个时候国家仍没有下决心要发展农民专业合作社组织,而是提出通过对农业龙头企业的扶持,发展农业产业化经营,寄希望于农业龙头企业带动农户进入市场,解决农产品的卖难问题。山东省的寿光、诸城在那个时候就出现了“公司+农户”、“产供销、贸工农一体化”的农业产业化经营模式,中央及时总结山东经验,出台文件支持“公司+农户”式的农业产业化经营模式的发展。“公司+农户”的农业产业化经营模式对解决中国农产品的“卖难”问题是有贡献的,但是也应该看到,公司(龙头企业)于与农户的关系本质上不是一个利益共同体,而是不同的利益主体。市场行情比较好时,双方关系比较融洽,市场一旦出现比较大波动,双方就会出现利益冲突。此外,龙头企业与没有组织的分散农户打交道确实也很困难,交易成本非常高。当时浙江省有个台商,做水果的,一开始想按照“公司+农户”模式来搞,结果效果不好,因为大陆的农民经营规模小,组织化程度低,行为不确定,后来他了解到大陆的村干部对农民有影响力,所以就让村干部作为中介,帮助控制与协调农产品种植与收购,效果不错,这实际上是“公司+村+农户”的模式,是“公司+农户”模式的改进。

进入新世纪以后,我国农业经营体系和产业化经营模式又发生了新的变化,这就是围绕农业市场化的农业组织得到了发展,一些农业技术推广协会和产业协会向实体化,向合作社方向转变。浙江省在这方面走在了全国的前列,并于2005年在全国率先出台了省(区)级层面的农民专业合作社条例,而后,国家于2007年也出台和颁布了《中华人民共和国农民专业合作社法》。我国农民合作组织在经历了历史的曲折后,又一次登上了历史舞台,但与上一次不同的是,这次我国农民专业合作社的发展不是在计划经济的背景下,而是在市场经济和全球化的背景

下,它预示着,农民合作组织将在我国农业经营体系和农业产业化经营中扮演愈来愈重要的角色,“公司+农户”的产业化经营模式开始向“公司+合作社+农户”的产业化经营模式转变。

三、农业家庭经营与合作经营是对孪生体

(一)家庭经营制度的优势与局限

农业,尤其是农业上游的种养业,家庭经营的普遍性是不容置疑的,它不仅适应传统农业,而且也适应现代农业,这在世界上是很普遍的现象。现在的问题是,目前我国农业家庭经营者主体的状态并不是很理想,主要表现为经营者年龄比较大、文化程度比较低、经营规模比较小,这导致不少人对农业的家庭经营制度产生了怀疑,觉得这样子下去现代农业是搞不成的。但我认为,我们国家目前面临的农业家庭经营者的这些问题,不能归结为是农业家庭经营制度本身的问题,而是由于农业家庭经营制度的不完善,如土地制度,社保制度、就业制度的不完善而导致的农业家庭经营制度不完善的问题。千万不要怀疑农业家庭经营制度内生的不可替代优越性。2013年的中央一号文件提到了发展家庭农场,从一定意义上讲是具有两层含义,一是仍要坚持农业的家庭经营制度,但是家庭经营制度要不断完善,家庭农场是一个方向,是一个高层次的农业家庭经营。二是表明,农业家庭经营可以有多种类型,家庭农场是其中的一种类型。

家庭经营、公司经营、合作经营,都是一种制度,而每种经营制度都有它的适用领域。家庭经营为什么适宜于农业领域,特别是农业的上游领域?基本原因有两条,一是源于农业生产的特性。农业生产同工业生产不一样,工业生产就是经济再生产的过程,而农业生产不仅具有是经济再生产的特性,而且还具有自然再生产的特性,也就是说,农业的产品都是有生命周期的,短至几个月,长至好几年,如多年生的植物,因此,无论农业科技怎样进步,可能改变的是农产品生命周期的长与短,但却改变不了农产品所具有的生命属性及其与自然的关联性。农产品的生命属性与自然周期性决定了它的生产过程与绩效会受制于自然环境的影响,因而在生产过程中,或产品形成过程中会存在较大的不确定性,也即农业劳动的努力程度与产出效果关系的不确定性,进而

如果没有一种理想的制度安排,农业生产会存在高昂的劳动监督成本问题。二是与工业生产的规模经济性相比,农业生产的规模经济性并不明显,主要是指农业土地和劳动的匹配关系不存在明显的规模经济性,这就使得适应于小规模的家庭经营具有存在的合理性。当然,农业的资本投入,尤其是机械投入,则对土地具有规模要求,并且具有明显的劳动替代特性,这就意味着,农业的规模经济效应并不是与农业的劳动投入量密切相关,而是与资本的投入量密切相关。研究也表明,农业并不存在随着土地规模的扩大而产生的农产品单位成本下降的效果,农业的规模效应主要体现为农业劳动生产率的提高。总之,农业生产的不确定性和规模效应的独特性决定了家庭经营制度对农业生产具有适宜性。首先,家庭成员关系是血缘关系,比如,父母关系、兄弟姐妹关系,都是自己人,不存在雇佣关系,因而几乎不存在内部治理成本或劳动控制问题,这种制度优势,恰恰能解决农业由于自然再生产的不确定性和周期性所带来的劳动控制成本问题,是任何其他产业组织制度所不具备的优势。其次,农业的规模经济特性表明,只要替代劳动的资本投入与匹配得当,农业的家庭经营既可以与相对小的经营规模相适应,又可以与较大的经营规模相适应,具有很大的生存空间和生命力。

家庭经营制度也存在它的局限性,不然,它应该成为任何产业的首选制度,但现实并非如此。以工业产业为例,不是家庭经营制度,而是现代企业制度,或者说公司制更具适宜性。其重要的原因是,不少工业企业存在着非替代劳动的资本的规模经济性,这种规模经济性的效率可以大大超过家庭经营制度下的劳动控制效率。在这种情况下,取代家庭经营制度的公司经营制度的出现就顺理成章了。可见,家庭经营制度的一个最大的局限是难以适应于经营规模的不断扩张,尤其是在资本规模的扩大不能同步带来对劳动的替代的情况下,家庭经营制度的局限性就更为明显。其次,家庭经营制度的效率很大程度上要依赖于家庭成员自身的人力资本素质。再次,与大规模的企业相比,小规模、缺乏组织化的农业家庭经营在市场竞争以及对市场的控制方面往往会处于劣势。

(二)没有农业家庭经营就无需农业合作经营

如何找到一种既能克服家庭经营制度局限性,又能保持其制度优越性的农业经营制度?将合作经营制度与家庭经营制度相结合是理想的选择,这是当今世界农业家庭经营制度仍有生命力,长久之不衰的重要原因。如果没有农业的合作经营制度与其相匹配,农业的家庭经营将难以适应现代农业的发展。从这一意义上讲,农业的合作经营制度与农业的家庭经营制度就是一对孪生体,农业的家庭经营是农业合作经营的基本成因。换句话说,如果没有农业的家庭经营,农业的合作经营制度就没有存在的必要。因为单纯拿合作制与公司制做比较,无论从产权效率,决策效率,融资效率,还是从规模扩张能力等方面看,公司制度都要占据优势,但是评价一项制度是否具有效率,关键要看它对具体对象的应用效率。就农业领域而言,合作制与家庭经营制度的结合要比公司制更具效率,因为只有合作制才能既克服家庭经营制度的局限,又能发挥家庭经营制度的长处,而公司制显然不具备这种能力,这就是为什么当今世界上农业主要由家庭经营和合作经营主导,而不是公司经营主导的原因。由此,可以进一步揭示合作制度的基本特征,那就是,合作社的社员应该是相对独立的家庭经营者,合作社如果不具备这一基本特征,那就会演变成我们过去所搞过的那种名谓合作社,实谓低效率的集体经济。当今世界,除了农业领域外,合作社盛行的另一领域是消费领域,消费者通过建立消费合作社,不仅维护消费权益,而且获取安全与合意的消费,但同样,消费合作社的社员绝不会因为加入了合作社而丧失其消费与购买决策的自主性,他们依然是相对独立的消费者。这也是合作制与公司制的重要区别,在公司或企业制度下,员工和企业主的关系是种雇佣关系,员工并不具有完全的经营独立性,而在合作社制度下,社员不仅是相对独立的经营者,而且还是合作社的所有者,他们和社长是所有者之间的关系,不是雇佣的关系。

按照科斯、威廉姆森等新制度经济学的理论,经济社会存在三种比较典型的制度架构,一是竞争式的市场制度,二是科层式的等级制度,三是竞争与科层相结合的复合制度。同时认为,使用市场机制并非无代价,作为组织制度的企业和政府都是对市场

的替代。然而在现实中,难点在于如何寻求对市场,或对政府合理替代的制度安排,以既降低交易成本,又提高组织效率。就适应现代农业的产业组织与经营体系建构而言,我们需要建立的是既能利用市场机制优势,又能降低市场交易成本,既能强化组织自身管理,又能降低组织控制成本的产业组织与经营体系。简言之,与市场的有效结合和合理替代是现代农业产业组织与经营体系建构的又一关键。在农业产业组织体系中,家庭、合作社、公司(企业)、行业协会等产业组织的出现,都是对市场的替代,但替代程度并不完全相同。其中农业合作组织对市场的替代具有独特性,由于农业合作社的成员是相对独立的家庭经营者,因而它与具有雇佣关系的企业组织对市场的替代不同,合作社对市场的替代并非是科层式的替代,而是一种科层与竞争相结合的替代。具有类似特性的合作组织制度,很适合于具有双重再生产特性的农业产业,它既能通过成员的相对独立性和自主性,保持成员在农业生产中的内在活力和动力,又能通过合作制的制度安排和成员的集体行动,降低组织内部的控制成本和个体成员对市场的竞争风险。很显然,如果我们不在理论上搞清楚这一点,单纯追求组织对市场的替代,而不考虑组织替代市场的效率,就容易回到我们过去走过的老路,即把农业合作社搞成取代农业家庭经营、社员缺乏内在活力与动力、组织控制成本极高、缺乏市场竞争能力、效率极其低下的农业产业组织,这是我们在建构现代农业产业组织与经营体系过程中必须深刻吸取的经验教训。

四、农业合作经营的不同类型与演化

根据国家工商总局2013年1月10日公布的数据显示,至2012年底,我国农民专业合作社已有68.9万家,比2011年底增长32.07%^①。这是世界上任何国家都达不到的数量,也说明我们的合作社组建门槛低,发展数量快,规模小,种类多、质量并不高。从全球化、市场化的农产品竞争的角度看,我国农业的产业组织和经营机制必须适应世界发展的潮流。目前,我国存在多种类型的农业合作组织,其中不少具有创新性,不少是为了获取政府支持政策而建的,也有的合作社存在异化的倾向。由于世界各国合作社的发展很快,出现了不少新的形态,因此,

对于我国目前多种类型的农业合作组织,只要农民能够接受,就不要轻易下对与错的结论和急于规范它,而是可以观察一段时间。同时,为了推进我国合作社的健康发展,我们需要把握当今世界合作社发展的不同类型和发展趋势。

(一)横向和纵向的合作

所谓横向合作(Horizontal Cooperative),就是相同类型或相同生产环节的农民的合作。从农业合作社发展的历史看,最初的合作社形态是横向合作,其主要的动因是通过横向合作,增强农民进入市场的能力,增强农民在市场的谈判力,提高农民的农业生产收益。但是,单纯横向的合作难以获取产后增值的收益,同时,难以适应农业纵向一体化发展和产业化经营的需要,因此,随着农业产业的发展和市场竞争的加剧,出现了纵向形态的农业合作。所谓纵向合作(Vertical Cooperative),是农业产前、产中、产后之间的合作,比如蔬菜生产者与加工者,或与上游种苗、农资供应商之间的合作。纵向合作的目的就不仅仅是进入市场,而且是要控制整个农业产业链和占领市场,更好获取产后的增值收益。

(二)专业合作与社区合作

所谓专业合作(Specialized Cooperative),就是以某一种(类)产品作为合作对象的合作社,如生猪合作社、茶叶合作社、蔬菜合作社等。我国目前重点鼓励和扶持发展的是专业合作社,同时也鼓励其他多种形式的合作社的发展。党的十七届三中全会明确指出:“要使农民专业合作社成为引领农民参与国内外市场竞争的现代农业经营组织”,赋予了农民专业合作社极其重要的使命。所谓社区合作(Community Cooperative),就是以一定的社区单位为基础组建的合作社,我国的村经济合作社,尽管它还有待完善,但可以说是一种典型的社区合作经济组织。从国际上来看,欧美国家比较流行的是专业合作社,亚洲国家,特别是东亚国家和地区,既有专业合作社,又存在不少以社区为载体的社区合作社,这恐怕与世界不同地区的文化传统有关系。这也给我们提出了值得思考的问题,比如:如何在专业合作社发展的同时,也使我国的社区合作组织有个更好的发展?如何协调我国专业合作社与社区合作社的关系?我国的专业合作与社区合作能否可以实现有效的融合

和兼容? 实践中,这些问题已经提到重要议事日程,亟需我们进行研究和解决。

(三)传统合作和新型合作

所谓传统合作(Classical Cooperative),就是那些按照经典的合作制原则组建与运行的合作社。在传统的合作制原则下,占据主导的规则是一人一票的民主决策,进退合作社的自由选择,以惠顾额为基础的收益分配和成员平等共享的公共积累等体现合作精神的制度和原则。传统合作制在横向型合作社中很具普遍性,其主要原因是横向型合作社的社员同质性较强,各自的利益诉求与目标比较一致。所谓新型合作,是相对于传统合作而言的,在国外也叫新一代合作社(New-generation Cooperative),它类似于纵向型合作,本质上是种股份合作,在欧美国家已成为一种潮流。新一代合作社的兴起和发展与农业的全球化竞争态势和WTO框架下政府对农业补贴的削减背景有关,为了在竞争中得以生存和发展,不少传统型合作社开始向农业下游延伸,以增强自身的纵向一体化程度,增强对整个产业链的控制力和市场竞争能力。然而,传统合作社向新型(新一代)合作社的这种转变对传统合作社的制度带来了挑战,因为传统合作社限于农业的上游领域,而新型(新一代)合作社则超越了这一领域,涉及了农业的加工和贸易等领域。而如前所述,适宜于加工和贸易领域的产业组织制度并非是合作制,而是公司制,这就必须将家庭经营制度、合作经营制度和公司经营制度整合在一个组织内部,而这实际上就是股份合作制。股份合作制这一概念对我们并不陌生,但在欧美发达国家所出现的这种新型(新一代)合作社,即股份合作社的一个重要特点是合作制仍然在组织内部占据主导,而不是我们经常看到的龙头企业办的股份占据主导的合作社。在国外新型(新一代)合作社的架构中,往往是合作社举办与自身产业关联的加工企业或贸易公司,这些关联性加工企业或贸易公司往往是合作社的下属子公司,由合作社控股。新型(新一代)合作社从上世纪90年代左右出现后,在理论界引起了很大的争议,争议的主要焦点是:这种产业组织制度还是不是合作制?合作社制度是否已走到尽头?但实践表明,这些争议并没有影响农民合作社的发展,它看来是合作社发展

的一个趋势,是合作社制度适应环境变化和市场竞争的创新。它给我们的重要启示是:不能将组织与环境割裂开来看待组织形态的变化,作为制度的组织不是一成不变的,适应于竞争与发展环境变化的组织创新,亦即制度创新,是人类社会活力不断,生命力持续的重要源泉,研究与揭示它的存在机理、变化规律与奥秘,是社会科学家的神圣使命。

五、农业合作经营对服务体系、规模经营与产业化经营的影响

(一)农业合作经营推动农业多元服务体系形成

2013年的中共中央一号文件指出,要“构建农业社会化服务新机制,大力培育发展多元服务主体。强化农业公益性服务体系、培育农业经营性服务组织、创新服务方式和手段”。多元化的服务体系是现代农业的重要支撑,改革开放以来,我国的农业服务体系正在从过去的由政府主导与包办的单一服务体系向政府、市场和其他组织参与的多元服务体系转变之中。但总体而言,我国的农业服务体系还不很完善,离现代农业的发展要求还有较大距离。多元化的现代农业服务体系大体上可以分为以下四种类型。

第一种类型是政府主导型的农业服务体系。政府为农业提供服务的基本原因在于农业生产不仅存在市场风险,而且存在自然风险,在于农业生产和技术存在着一定的公共性,因而难以完全依靠市场机制来提供这样的服务。政府主导型的农业服务又可以分为有两种类型。一种是政府直接提供服务,即直接通过政府的相关部门与机构,如农技推广部门等,来提供服务。另一种是政府购买服务,即由政府提供服务费用,由相关主体实施服务。比如,在目前的农业技术推广中,常常会遇到最后“一公里”的问题,也就是农业技术推广层层下去,但由于缺乏人员或激励,往往到不了农户这一最后的层次,使得农业技术推广服务产生不了实际效果。这时,政府可以出资购买这最后一个环节的服务,由农村基层有经验、懂生产和技术的土专家们(他们通常是农业生产的经营主体)来实施具体的技术推广服务。这种形式,政府出钱不多,但效果不错,不仅推广了农业技术,而且还培养了一支基层农技服务队伍。

第二种类型是市场(企业)主导型的农业服务体系。许多农业服务产品,只要具有私人品的属性,就可以通过市场化的途径来提供,诸如种子公司、饲料公司等农业服务型企业的出现,都是服务市场(企业)化的典型。此外,服务外包化也是服务市场(企业)化的表现,如农机专业服务公司(企业)的发展就是一个例证。需要指出的是,服务产品的公共性和私人性的划分不是绝对的,技术进步和制度环境的变化会改变物品的属性。最能说明这一现象的例子是育种技术进步对农业品种技术推广体制的影响。在传统育种技术时代,作物品种的推广只能由政府来承担,如果由市场(企业)来承担,企业必定亏损无疑,因为农民可以通过收获时的留种来解决来年的用种问题,而不需要向企业购买。然而,现代生物育种技术使得作物种子只能够一次性使用,这就使得种子公司成为很大的赢利性企业,世界最著名的种子公司——美国的杜邦和孟山都是这方面最为成功的范例。

第三种类型是合作社主导的服务体系。农业合作社的发展改变了农业服务不是由政府提供,就是由市场(企业)提供,或者由科研部门提供的格局,促成了农业服务的多元化格局。合作社提供农业服务的最大特点就是服务的内部化。所谓服务的内部化是相对于服务的外在化,或服务的外包化和市场化而言的,它是合作社通过专业化分工,建立自身的服务组织,为广大社员提供服务的一种服务体系,呈现为“生产在户、服务在社,生产小规模、服务规模化”的特点。由于合作社为社员提供的服务是建立在组织内部的契约关系基础上,因而无论是不确定性程度、服务价格,还是服务的交易成本,比起外在化的服务,都要低得多。只要合作社的专业化服务组织的服务能力与服务对象的规模配置得当,就能产生较高的服务效率,这不仅是我国农业合作社发展的重要潜力所在,而且也是我国现代农业发展的重要方向。

第四种类型是科研部门和行业组织主导型的服务体系。高等院校和农业科研部门以及农业行业协会等组织,也在农业服务体系中扮演了重要的角色,是农业多元服务体系不可或缺的力量。他们不仅可以直接介入农业科技与人才培养等方面的服务,而

且通过科研与推广体制与机制的创新,与政府、企业、合作社等结合,形成“政产学研相结合”的农推联盟与服务平台,这已成为我国农业服务体系中的一大创新亮点。

(二)农业合作经营促进多种形式规模经营发展

与农业多元服务体系密切相关的是多种形式规模经营的发展。农业的规模经营毫无疑问是现代农业的一个标志,但农业的规模经营不能只是追求土地的规模经营,而应该追求多种形式的规模经营。这对于人多地少的中国尤为重要。即使是追求土地的经营规模,也应考虑不同农业产品的规模属性和技术特性,区分轻重缓急。农业总体上可以分为两大类型,一类是偏向于土地密集型的农业,主要以粮食等大宗农产品为代表;另一类是偏向于劳动密集型的农业,主要以蔬菜、水果、花卉、水产、畜禽等产品为代表。在当今世界,土地密集型的农业如果没有土地规模的匹配,会缺乏竞争力。如美国生产粮食的家庭农场,一般平均规模在五六百公顷左右,机械化程度和劳动生产率都非常高,在国际市场上具有极强的竞争力,这样的粮食生产经营规模在中国几乎找不到。但需要强调指出的是,即使美国的粮食生产家庭农场拥有这么大的土地经营规模,它的成功除了机械化程度很高以外,仍离不开完善的服务体系的支撑。然而,劳动密集型的农业发展并非完全依赖于土地的经营规模,它更取决于集约化的程度和专业化分工基础上的规模化服务。通过农业合作社发展中的专业化分工和多元服务体系建构,走生产小规模,服务规模化的路子恐怕是中国劳动密集型农业规模化道路的一个重要方向,它的效率并不亚于土地规模化的效率,这既符合中国人多地少的基本国情,又能与世界现代农业发展的趋势相吻合。强调这一点并不是说我们就不要推进农业土地流转了,相反,土地流转基础上的农业经营规模扩大仍是我国农业转型发展的一个重点。但是,再怎么推进农业土地的流转,相对于世界发达国家的农业,小规模土地的农业经营格局将是中国长期存在的国情,我们应该清醒地意识到这一点。

在推进农业规模经营的过程中,要对农业规模经营问题有个科学的认识与把握。首先,农业规模

经营是个多元化和多视角的概念,它既可以体现在土地经营规模上,也可以体现在服务规模上,还可以体现在产业规模上以及综合经营规模上。其次,合理的农业经营规模,不仅取决于技术进步和资本结构,而且取决于经营者的比较利益(收益)。所谓比较利益(收益),是经营者从事某一职业而放弃其他职业的机会成本或代价,它既与参照性职业的收益水平有关,又与经营者自身的个体特征有关,因而比较收益主要取决于不同职业或行业之间从业者的收益比较,但同时在同业者之间又具有一定的个体差异性。在技术与市场给定的情况下,经营者的比较利益(收益)决定经营规模的临界度,即低于经营者比较利益(收益)的规模是难以持续的,反之,则是可以持续的。但是,由于不同产业、不同部门的发展变化,比较利益(收益)也不是一成不变的,它是一个动态的概念,这对政府调整农业与农户经营制度和政策具有积极的参考意义。如浙江省针对农户粮食生产规模有限,单纯种粮难以获得比较利益(收益),农民缺乏种粮积极性,但政府又要确保粮食生产总量不下降的矛盾,通过粮经结合、粮畜结合等农作制度的创新和政策支持,使得经营农户在土地上能够实现“千斤粮、万元田”的目标,这就既实现了小规模土地经营格局下的粮食生产稳定,又确保了这些农户的经营收入不低于他所应该获得的比较收益。

(三)农业合作经营提升农业产业化经营水平

农业合作社发展对农业产业化经营水平提升的影响是革命性的。合作社融入农业产业化经营(也即纵向一体化进程)有两种类型。一种类型称之为欧美型模式。它的主要特征是合作社在产业化经营中占据主导地位,是合作社直接向产业下游延伸,办加工企业,建产品供应链体系和终端市场等。比如世界最大、最现代的荷兰花卉拍卖市场,就是荷兰花卉合作社举办和控制的,它实际上就是合作社控制与经营的一种现代企业制度。许多国外的奶制品企业也是如此,产业化和纵向一体化程度很高,均为合作社控制。另一种类型称之为亚洲型模式。它的主要特征是合作社在产业化经营中并非占据主导地位,合作社向下游延伸相对有限,主要是增强上游生产农户间的横向合作和社区合作,并且通过横向合

作规模的扩大,与下游龙头企业建立稳定的上下游关系。前几年去日本考察,与某个西瓜合作社的社长交谈,问他们为何不向西瓜的深加工和现代供应链的领域拓展,社长的回答是:他们熟悉西瓜种植,但对加工和供应链不熟悉,管理起来太费事,聘个这方面的职业经理又有点不放心,担心控制不了。他们的策略是做大做强上游的合作社,然后与下游的株式会社(龙头企业)建立稳定的上下游关系,同时向农村社区各类生活性服务事业领域拓展。在日本的农村社区,婴儿的满月、青年人的婚嫁、老人的养老及殡葬等很多家政服务事业,都是由类似的合作社提供,因而这些合作社的效益也不错。

比较合作社融入农业产业化经营的两种不同模式,应该说是各有利弊。欧美型模式的长处是合作社对整个农业产业的控制力很强,市场竞争力也强,同时产业链之间的交易成本低,但短处是产业组织(合作社)规模很大,合作社经营跨度大与异质性强,进而治理结构比较复杂,治理成本较高。亚洲型模式的利弊正好与欧美型模式的利弊相反。其长处是合作社经营跨度不大与异质性强,内部治理结构相对简单,治理成本较低,但对市场,尤其是对整个产业链的控制能力不强,同时存在合作社与下游公司的交易不确定性和交易成本。

合作社融入农业产业化或纵向一体化的不同模式或路径对我国农民合作社如何融入农业产业化经营是有启示意义的。总体而言,与发达国家相比,我国农民合作社的发展历史既曲折,又不长,因此在现阶段,完全由合作社主导的纵向一体的欧美型模式在我国还不具备普遍的适用性,而合作社与下游龙头企业(公司)共同主导的亚洲型模式在我国似乎更具有适应性。但在具体实践中,还需分类指导,如果实践中的合作社是偏向纵向合作的,并且产业链的延伸存在空间,则可通过体制机制的创新,走欧美型模式的发展道路。如果农业产业链不长,本身又是偏向于横向合作的,则可以选择亚洲型的发展模式,同时,有条件的合作社还可以向社区合作事业拓展。

六、我国现代农业经营体系与组织制度的创新空间

(一)农业家庭经营制度的创新

首先,农业的家庭经营制度仍然要坚持。农业家庭经营的类型很多,无论是兼业型还是专业型,小规模型还是规模型,传统型(如自给型)还是现代型(如家庭农场),都有它存在的土壤和条件。我国区域辽阔,自然环境多样,区域之间发展不平衡性明显,经济社会体制又处在转型中,这种多样性的农业家庭经营格局的存在就更具有必然性,绝不要因为他们身上存在的这样和那样的不足而否定农业家庭经营制度本身。

其次,我国的农业家庭经营制度要不断完善与创新。一是消除阻碍家庭农业健康发展的体制机制。现行农村土地制度必须在确权基础上深化改革,深化改革的目的是进一步稳定土地承包制,实现土地承包永久化,并且确立土地以及农民住房对农民的财产权利。这样就不仅有助于农村土地的流转,促进农业的规模经营,而且有助于农业剩余劳动力的进一步转移、转型和新型农业经营者的进入,以提高农业家庭经营者的素质。另外,需加快农村社保体制改革,要让公共社保、商业社保替代土地社保功能,使老农能退出农业经营。二是着力培育新型的家庭农业经营者。新型农业经营主体主要由农业专业大户、家庭农场主、合作社带头人、农业龙头企业以及流通等环节购销大户等组成,要对这些主体进行重点培育。现在不少地方统计的农业劳动力中,大体上是其中的10%—20%的农业劳动力能够贡献当地农业产出的70%左右,这些农业劳动力实际就是新型农业经营主体,应是重点支持和培育的对象。主要途径是加大农业职业技术教育覆盖面,提供免费的农业职业技术教育和短期培训,同时采取政策,如一社(如示范合作社)配一名大学生的政策,鼓励大学生进入现代农业领域就业与创业。三是建立真正有助于现代家庭农业发展的支撑体系。由于中国的农民分化很厉害,有必要将扶持农业和扶持农民相分开,使各项农业补贴与支持政策能更具针对性。同时,要建立与完善各种类型的农业服务体系与平台,使农业家庭经营建立在完善的服务体系基础上。至于现阶段家庭农场的发展,则应稳步推进,不宜定指标,不宜过于以土地经营规模为门槛条件,要视不同类型农业和产品的特点予以区别对待和分类指导。

(二) 农业合作经营制度的创新

在以农民合作组织为核心的农业经营体系建构与制度创新中,农业合作经营机制与制度的创新至关重要。这种创新,既应顺应国际农业合作组织制度的变革态势,又应从中国的具体国情出发,基于此,我国农业合作经营制度的创新重点应体现在两个层面。一是与国际接轨的层面。重点是在农民合作组织的联合发展和行业组织建构,新一代合作(股份合作)组织模式在我国的推广与发展,农民合作组织在融资、保险、抵押等方面的功能拓展,农民合作组织治理结构的改善等方面寻求突破和创新。二是与国情结合的层面。重点是在农民专业合作社与村社区合作经济组织的相互融合,专业服务型合作组织和农业综合型合作组织的发展,农业供销合作与农业信用合作回归“三农”的改革,土地制度改革与土地股份合作制的发展,农民合作组织与农民组织(农协)的关系,农民合作组织政策与法律环境的改善等方面寻求突破和创新。

(三) 农业双层经营制度的创新

首先,要建立和完善农民专业合作社与农民(社员)互为一体、统分结合的农业新型双层经营体系与制度,因为比起传统的村社区合作经济组织,农民专业合作社与社员的双层经营制度具有更大的发展潜力与空间,它能突破村社区合作经济组织的区域空间局限,可以跨地区发展,进而更好实现服务的规模化效率。同时,仍要发挥农业龙头企业在服务农民,尤其是技术服务、营销服务等方面的作用。

其次,农业双层经营制度的创新还应体现在双层体系中的“统”的功能增强与延伸,如赋予合作社在融资、保险、抵押等功能,探索村社区合作经济组织与农民专业合作社的相互融合发展,合作社与合作社的联盟化发展,在合作社联盟基础上形成真正有效的农业行业组织(协会),以增强多元化的农业服务功能和有效的行业协调功能。

(四) 农业产业化经营制度的创新

我国农业产业化经营制度的创新的关键是充分发挥家庭经营、合作经营、公司经营这三种经营制度以及行业协会制度的自身优势和集成优势,建立农业纵向一体化的利益连接与协调机制,以形成家庭经营、合作经营、公司经营与行业组织四位一体、优

势互补、有机结合的现代农业产业化经营体系。创新的基本方向是将原来的公司(龙头企业)主导的“公司+农户”的产业化经营模式转变为公司与合作社共同主导的“公司+合作社+农户”产业化经营模式,并且积极探索合作社主导、合作社向下游延伸的欧美式农业产业化经营模式,即“合作社+公司+社员”的更为纵向一体化的农业产业化经营模式。

鉴于我国农民专业合作社发展历史较短,水平较低,实力不强的现状,在创新农业产业化经营机制的过程中,应支持和鼓励下游的公司(农业龙头企业)积极向上游延伸,尤其是在扶持农民专业合作社发展(如人员培训、技术服务、品牌打造、质量控制等)以及与合作社建立更为紧密、互利共赢的利益机制(如互为参股、二次分配、价格保护)等方面发挥作用,以使我国的农业产业化经营和纵向一体化进程尽快适应世界农业产业化与纵向一体化的发展进程。

(五)农业行业组织制度的创新

现代农业经营体系建构与制度的创新离不开农业行业组织制度的创新,这是目前我国农业产业组织体系中的一个薄弱环节。我国农业行业组织的有效建构与作用发挥,一方面有赖于农业行业微观主体,如经营农户和农民合作组织的发展壮大与组织化程度的提高;另一方面,更有赖于政府机构的改革与职能的转换。政府如果不退出行业管理的诸多职能,行业组织的功能就得不到发挥,整个农业的产业组织体系就不可能完善。政府农业管理职能的转变还要与农业综合性服务平台的建设相结合,可以考虑在政府农业职能转变与机构改革的同时,将现行的农技推广服务体系、基层农业供销合作体系、农业信用合作体系有机整合,并与农业行业组织(协会、联盟)相结合,建立分层次、“三位一体+行业组织”的农业综合服务平台与行业组织体系。

[1][美] R·科斯, A·阿尔钦, D·诺斯等. 财产、权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[A]. 上海:上海三联书店、上海人民出版社, 1994.

[2] Williamson, O. The Economic Institutions of Capitalism[M]. New York: Free Press, 1985.

[3] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进, 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2012.

[4] 中国共产党第十七届三中全会. 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定[M]. 北京: 人民出版社, 2008.

[5] 中共中央、国务院 2013 年一号文件. 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[Z]. 2013.

[6] 黄祖辉, 顾益康, 郭红东. 创新农业产业化经营机制: 发挥农户经营、合作经营、公司经营三大制度优势[J]. 农村经营管理, 2011, (08).

(责任编辑: 宋 敏)



【注】

① 数据来源于中国供销合作网 <http://www.chinacoop.gov.cn/>, 2013-01-14。

参考文献: