



大国小农:结构性矛盾与治理的困境

——以农业生态环境治理为例

张慧鹏

[摘要] 当前我国面临较为严重的农业生态环境危机,并且治理效果欠佳,反映出国家农业治理体系和治理能力上的不足。文章认为,大国小农的结构是农业生态环境治理困难的一个重要原因。分散经营的个体小农户难以对接大市场,使得生态农产品优质优价的市场激励机制失效,农民缺乏从事生态农业的动力。分散经营的个体小农户也难以对接大国家,使国家难以有效地提供公共技术服务,指导农民科学种田,导致农药化肥的过量使用。新时代农业生态环境的有效治理,需要依托集体经济组织,提高农民组织化程度,完善统分结合的双层经营体制,重塑农业治理结构。

[关键词] 农业治理结构;生态环境;小农户;科学种田

一、问题的提出:农业生态环境危机折射国家农业治理体系和治理能力的不足

改革开放40年,我国农业生产经历了持续快速发展,取得举世瞩目的成就,然而,粗放的增长方式也给生态环境带来巨大破坏。长期过量使用化肥、农药导致土壤板结,重金属含量超标;畜禽粪便、农作物秸秆和农田残膜等农业废弃物不合理处置,造成农业面源污染日益严重。2015年,农业部官员在国新办发布会上公开表示,农业已超过工业成为我国最大的面源污染产业^①。农业生态环境恶化导致的农产品安全问题层出不穷,经过媒体的放大之后,引起社会公众的恐慌,让很多人谈食色变。

中国特色社会主义进入新时代,人民群众对于美好生活的要求越来越高,党和国家越来越重视生态环境治理。党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业五位一体总体布局。十九大把建设生态文明作为“中华民族永续发展的千年大计”,提出要“像对待生命一样对待生态环境”。针对农业领域存在的生态环境污染问题,党和国家重拳出击。2015年,农业部联合其他部门提出“一控两减三基本”的目标(即控制农业用水总量,减少化肥和农药使用量,实现畜禽粪便、废旧农膜、秸秆等得到基本处理),打响了农业面源污染防治攻坚战。农业部等八部门联合印发了《全国农业可持续发展规划(2015—2030年)》。2016年,国务院印发了《土壤污染防治行动计划》(简称“土十条”),对今后一个时期我国土壤污染防治工作做出了全面战略部署。2017年,中央一号文件聚焦农业供给侧结构性改革,提出推行绿色生产方式,增强农业可持续发展能力。中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》。如此密集的

[收稿日期] 2019-09-12

[基金项目] 本文是中央高校基本科研业务费专项资金(项目批准号18wkpy47)、研究阐释党的十九大精神国家社科基金专项课题“新时代乡村振兴战略研究——从农民合作入手构建以乡村为主体的新型发展模式”(项目批准号18VSI019)的阶段性研究成果。

[作者简介] 张慧鹏,中山大学马克思主义学院助理教授,华南农村研究中心研究人员。

^① 农业部副部长:农业已超工业成最大面源污染产业,人民网2015年04月15日, <http://env.people.com.cn/n/2015/0415/c/2010-26846588.html>。

政策出台,标志着农业生态环境治理已经上升为国家战略。

党和国家治理农业生态环境的目标是明确的,决心是坚定的。然而,在实际操作层面,国家这一战略意图如何才能得到贯彻实施?需要构建什么样的体制机制?有哪些有效的抓手?最终能否取得预期的效果?对这些问题的质疑并非毫无根据。事实上,早在改革开放之初,学界和政府就已经认识到发达国家高污染、高能耗的化学农业的弊端,力图避免先污染后治理的老路,走出一条具有中国特色的生态环境友好的农业现代化道路。1982年的《全国农村工作会议纪要》,也是我们通常所说的改革开放后第一个中央一号文件明确提出,“在充分发扬我国传统农业技术优点的同时,广泛借助现代科学技术的成果,走投资省、能耗低、效益高和有利于保护生态环境的道路”^[1]。当时的国人对此充满了期待。20世纪80年代,学术界关于生态农业的研究形成一个高潮^①。一些科研工作者还在农村开展了生态农业试验,产生了非常强烈的示范效应,比较典型的案例是北京郊区的留民营^[2]。与此同时,国家陆续出台一系列涉及农业生态环境保护的政策和法律法规。然而,30多年过去了,我国农业发展步发达国家后尘,滑向“高能耗、高污染”的化学农业模式。并且,我国农业的污染比发达国家更严重。我们用占世界7%土地,养活了占世界22%的人口,但同时也消耗了全世界30%以上的农药化肥等农用化学品。农业部的统计数据显示,我国农作物亩均化肥用量21.9千克,远高于世界平均水平(每亩8千克),是美国的2.6倍,欧盟的2.5倍;我国有机肥资源总养分约7000多万吨,实际利用不足40%;我国农药平均利用率仅为35%^②。时至今日,农业生态环境恶化的趋势仍未得到有效遏制。由此可见,中央的战略意图转化成为可操作的具体实践,达到预期的效果,绝非一件容易的事情。

党的十八届三中全会把完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标。对于过去几十年来农业生态环境持续恶化的问题,我们也要从国家农业治理体系和治理能力的角度进行反思。究竟是什么样的结构性因素制约着我国农业生态环境治理?为了实现农业生态环境治理的战略目标,我们应该如何深化改革?构建怎样的体制机制?

国家治理体系这一概念的内涵很丰富,外延很广泛。本文选择从治理结构的角度来展开研究。所谓治理结构,是指治理体系中国家、集体、农户、企业等主体之间的关系结构。这些关系结构也会直接影响治理效果。本文首先对我国农业治理结构的演变情况做一个历史性梳理,在此基础上着重检讨当前农业治理结构存在的内在矛盾,以及这些矛盾如何造成农业生态环境的危机和治理的困境,进而寻找深化改革的方向。

二、不同时期的国家农业治理结构和农业生态环境

(一) 传统社会的农业治理:大国小农格局下的无为而治

中国自古就是一个农业大国,创造了灿烂的农耕文明。据考证,我国早在春秋战国时期,由于铁制农具和牛耕的使用,社会生产力水平大幅提高,土地私有制得以确立,在此基础上形成了以家庭为单位自给自足的小农经济,奠定了此后两千年大国小农的基本格局^[3]。

历代封建王朝的君主从维护自身统治的角度出发,都极力维护大国小农的经济格局,普遍采取

① 1981年,马世骏先生在农业生态工程学术讨论会上提出了“整体、协调、循环、再生”生态工程建设原理。1982年,叶谦吉教授发表《生态农业:我国农业的一次绿色革命》一文,正式提出了中国的“生态农业”这一术语。此后,国内掀起了生态农业研究的一个高潮。农业领域的科学家阐释西方发达国家化学农业的弊端,论证生态农业的优势和在我国广阔发展前景。社会科学界的学者集中讨论了发展生态农业所需的社会条件。

② 农业部关于印发《到2020年化肥使用量零增长行动方案》和《到2020年农药使用量零增长行动方案》的通知,农业部网站, http://jiuban.moa.gov.cn/zwillm/tzgg/tz/201503/t20150318_4444765.htm。

重农抑商的经济政策。历朝历代开明的统治者也都致力于兴修水利,留下了都江堰、灵渠、郑国渠等著名水利工程。封建王朝的这些措施对于农业发展起到了一定的推动作用。然而,封建王朝毕竟不是现代意义上的民族国家,按照今天标准,其国家能力是十分虚弱的。正如费孝通先生所指出的,统治者从历史中得到的经验,无为而治就是最好的统治,最符合统治阶级的利益^[4]。封建王朝的中央政府始终未能对基层社会实现有效治理,更不要说直接干预农户的生产行为。作为统治阶级一部分,中国传统知识分子普遍瞧不起农民,他们并不从事农业生产,一心只读圣贤书,所读的主要是儒家经典,并不包括自然科学和技术,后者被认为是奇技淫巧。正如梁启超在为《农学报》写的序中所感慨的,“秦汉以后,学术日趋无用。……役南亩者,不识一字。……学者不农,农者不学……”^[5]。因此,中国传统农业的技术主要靠农民朴素经验的点滴积累,进步是十分缓慢的,近代以来则全面落后于西方。

封建王朝并没有强烈的环境保护意识,也没有专门的机构来保护生态环境,历史上由于人口压力而过度开荒造成水土流失等生态环境问题经常发生。然而,相对于工业革命以来人类对于生态环境的破坏,传统社会的生态环境问题可谓小巫见大巫。这里大概有这样几个原因。一是由于中国传统儒家文化中包含了天人合一的思想,引导人们与自然和谐相处,一定程度上抑制了对自然资源的掠夺性开发。二是我国劳动人民在长期的农业生产实践中,形成和发展了精耕细作的传统,这是一种可持续的农业发展模式,对于生态环境是比较友好的。三是囿于当时的社会生产力水平,人类改造自然的能力还比较低,客观上限制了对自然生态环境的破坏程度。

(二) 集体化时期的农业治理: 农民组织化基础上的统一经营

新中国成立之初,百废待兴,解决几亿人口的吃饭穿衣问题,成为党和国家的当务之急。同时,中国作为一个后发现代化国家,面临着极为严峻的国际形势,从农业中提取积累支持国家的工业化建设,是关系到人民政权生死存亡的大事。因此,党和国家从一开始就把农业作为基础性战略性新兴产业来抓。

新中国的农业治理是从农民组织化开始的。土地改革激发了农民的生产积极性,然而正如经济学家西奥多·舒尔茨指出的,“一个像其祖辈那样耕作的人,无论土地多么肥沃或他如何辛勤劳动,也无法生产出大量粮食。”“一个依靠传统农业的国家必然是贫穷的”^[6]。在舒尔茨看来,把传统农业改造成现代农业,关键在于引入包括科学技术在内的现代资本要素。那么,如何才能引进现代农业科技?作为一个自由主义经济学家,舒尔茨认为关键在于通过市场化改革引入激励机制,让农民意识到某种新型农业生产要素的投入是有利可图的^[7]。以毛泽东为代表的中国共产党人,很早就认识到现代农业科学技术的重要性,但他们同时也认识到,如果不通过农民的组织化去改变分散的小农经济生产方式,无法高效地推广先进技术,推进传统农业改造。为此,新中国通过农业集体化,把农民高度组织起来。在“三级所有,队为基础”的人民公社体制下,生产队成为基本的农业生产经营单位。国家不再需要面对一个个原子化的个体农民。这就彻底改造了传统小农经济,也改变了大国小农的传统格局。依托人民公社制度,国家对农业生产进行集中统一管理,从各个方面指导农民科学种田。

以农业科学技术推广为例。1953年,农业部颁布了《农业技术推广方案草案》,要求各级政府设立专业机构,配备专职人员,逐步建立起以农场为中心、互助组为基础、劳模和技术员为骨干的技术推广网。1954年农业部正式颁发了《农业技术推广站工作条例》,对农业技术推广站的性质、任务等做了具体规定。随后,各省先后开始筹建政府农技推广机构。1969年,湖南省华容县率先创建了“四级农业科学试验网”,即县办农科所、公社办农科站、大队办农科队、小队办实验小组,简称“四级农科网”。1974年开始,国家每年拨出专款,全国推广湖南华容县“四级农科网”经验。至1975年底,全国1140个县建立了农科所,26872个公社建立了农科站,33万多个大队建立了农科队,224万多个生产队建立了农科组,科技队伍人员数量达到1100多万人,试验地达到280多万公

顷^[8]。“四级农业科学试验网”对提高农民科技文化素质,普及农业科技知识和推动农业科技成果转化做出了很大的贡献。中国也成为世界上最早进行农业绿色革命的国家之一。

当时党和国家的决策者对化学农业可能给生态环境带来的负面后果已经有所认识。1959年底,毛泽东主席带领一班人阅读苏联社会主义政治经济学教科书,当读到教科书关于“农业的化学化可以保证全部农作物得到稳定的丰收”观点时,毛主席明确表达了不同看法:“光靠化学化来得到稳定的丰收,有危险。无机化肥要有,但是如果只靠它,而不同有机肥结合起来,会使土壤硬化。无机肥不如有机肥”^[9]。然而,在当时,农业生产的主要任务是增加产量,解决人民的穿衣吃饭问题,农业生产面临的主要问题还不是化肥、农药的过量使用,而恰恰是化肥、农药等现代生产要素使用不足,化肥、农药等现代生产要素被政府积极地引进农业生产当中,作为农业现代化的重要内容。1970年代初,随着国际环境的缓和,我国政府通过“四三计划”,向日本、联邦德国等西方国家大规模引进成套技术设备,其中就包括了13套化肥项目。到1970年代末,化肥在农业生产中已经大规模使用,这对农业的增产发挥了很大的作用。这一时期,由于有着完善的农业科技推广体系,依托农民的组织化,国家可以有效地指导农民科学种田,农药、化肥等农用化学品的使用相对比较合理,农业生态环境的问题还并不突出。

(三) 改革时期的农业治理:统分结合的设想与大国小农的现状

集体化时期的生产资料公有制和农民的高度组织化,使国家农业治理的各项政策措施可以自上而下得到有效的贯彻执行。然而,集体化时期国家的农业治理也存在许多问题,包括高度集中的计划经济体制使得基层的自主性没有得到充分的尊重,统购统销制度把农民限制地很死等等。20世纪70年代末的包产到户改革,开启了中国农业治理体系的新一轮重大变革。改革主要是调整了两个层面的关系:一是国家和农民之间的关系,使农户成为独立自主的生产经营主体,国家不再直接干预农业生产过程;二是政府和市场的关系,大幅减少了国家对农业生产的干预,更多地发挥市场机制的作用。

我们先来看国家与农民之间的关系。包产到户改革主要是为了调动生产者个体的积极性,解决过去集体统一经营中存在的管理上过于集中、分配上平均主义等问题。按照改革设计者的初衷,包产到户改革并不是要分田单干、回到传统的个体小农经济,“它是建立在土地公有制基础上的,农户和集体保持承包关系,由集体统一管理和使用土地、大型农机具和水利设施,接受国家的计划指导,有一定的公共提留……有的还在统一规划下进行农业基本建设”^[10]。改革所建立的家庭联产承包责任制,同时包含了家庭分散经营和集体统一经营两个层次,具体的生产环节由家庭完成,一些不适合农户承包经营或农户不愿承包经营的生产项目和经济活动,诸如某些大型农机具的管理使用、大规模的农田基本建设活动,以及各种产前、产后的农业社会化服务,仍由集体统一经营和管理。这种制度设计,可以充分发挥个人和集体两个积极性。然而在具体的实践中,改革的重点始终在巩固和完善“分”的层面,强调保障农民个体分散经营的权利,集体经济组织统一经营的方面没有得到很好地落实。在大包干的体制下,农户在向国家和集体缴纳一定的税赋和提留后,就不再承担其他义务。农户事实上成为独立自主的生产经营主体,生产什么,生产多少,用什么方式生产,完全具有了自主权,国家和集体都不再直接干预农业生产过程。税费改革后,全国绝大多数农村集体经济组织空壳化,既没有能力,也没有意愿承担起农业生产统一经营管理的职能。此后,为了落实“以城带乡、以工促农”的发展理念,国家对农民的种粮行为进行补贴,补贴发放采用一卡通,直接打到农民账户上。这意味着国家绕开村集体,直接对亿万小农户进行治理。

我们再来看国家与市场之间的关系。改革前的主导意识形态,把社会主义等同于公有制加计划经济,把商品生产等同于资本主义因素,政府严格限制市场机制的作用范围,由此导致经济缺乏活力。改革从农村开始,农村成为最早引进市场机制的领域^[11]。家庭联产承包责任制建立之后,国家梳理流通渠道,大力发展商品生产,将市场机制引入农产品流通领域。随着粮食供应问题的基

本解决,国家逐步减少统派购的品种和数量,直到彻底取消了统购统销制度,放开农产品价格。农业生产从自给自足向大规模商品化生产转变。随着以市场化为导向的改革不断推向深入,市场机制的作用越来越重要,而国家对农业干预的范围和力度越来越小。特别需要指出的是,国家在放松农业管制的同时,也大幅减少了对农业的生产性服务。以农业科技研发和推广体系为例,1984年,农牧渔业部颁发《农业技术承包试行条例》,提出实行技术有偿服务的模式。1985年,《中共中央关于科学技术体制改革的决定》对此予以肯定,并提出通过技术责任制或收取技术服务费的办法增加推广人员的收入^[8]。由此,政府减少了对农业科研机构和技术推广机构的财政经费拨款,把原本是公益性的农业科技研发和推广机构推向市场。到了1990年代,计划经济时期形成的具有公共性的农业科技研发和推广体系已经千疮百孔,呈现“网破、线断、人散”的状态。仍然保留的农业科技研发和推广机构,其工作人员也无心从事公益性服务,而是忙于通过经营性的农资销售活动来“创收”。世纪之交的税费改革,以及之后的乡镇机构改革,涉农服务部门被进一步精简,农业公共服务被进一步推向市场。

在不少人看来,市场竞争会造成优胜劣汰,土地等生产要素会自发地走向集中,小农户会退出历史舞台。20世纪90年代以来,国家的政策也是支持规模化经营。然而,由于种种原因,经过40年的市场化改革,“人均一亩三分地、户均不过十亩”的小规模家庭农业仍然大量存在,在数量上仍然占绝对优势。根据第三次农业普查的数据,截至2016年底,全国共有2.3亿户农户,户均经营规模7.8亩,经营耕地10亩以下的农户有2.1亿户^①。大国小农仍然是我国的基本国情农情。大国小农的结构导致国家进行农业治理的难度增加,为农业生态环境的恶化埋下了伏笔。

三、大国小农的结构性矛盾与农业生态环境治理的困境

在社会主义市场经济体制下,农户成为独立自主的生产经营主体,国家不再直接干预农业生产经营主体的微观行为,而是转为宏观调控。国家对农业的宏观调控主要采用市场引导和提供公共服务两种方式。然而在大国小农的格局下,政府调控农业的这两种主要手段双双失灵。

(一) 大国小农的结构性矛盾与市场失灵

市场经济与生态环境的关系,有众多的争论。有人认为是市场经济导致了生态危机,另一些人则认为生态危机完全可以用市场的手段来解决。

20世纪中叶开始,西方国家兴起的轰轰烈烈的绿色环保运动,逐渐成为世界潮流,在西方学术界催生了生态马克思主义。生态马克思主义者指出,资本主义市场经济与生态环境之间有内在的矛盾,资本主义制度下,资本家无止境地追逐剩余价值和资本积累的行为是造成生态环境危机的根源^[12]。生态马克思主义认为,人类要从根本上解决生态危机,必须用社会主义制度取代资本主义制度,用计划生产取代商品生产。

我国已经建立起社会主义制度,但仍处在社会主义初级阶段,生产力水平还不发达。为了更好地解放和发展生产力,改革开放以来,我国逐渐建立起社会主义市场经济体制。从总体上来说,社会主义生产的根本目的当然不能仅仅是追求利润,而是要满足人民群众日益增长的物质和文化需要,但在社会主义市场经济条件下,对于一个个具体的商品生产者来说,利润仍然是生产的根本动力^②。这是市场经济激发社会活力的内在机制。因此,虽然我国和西方资本主义国家的根本制度不同,但在生态危机形成的机制上有相似之处。

经过30年的市场化改革,今天中国的小农户已经深深地卷入到市场经济的大潮中。农民已经

① 全国98%以上的农业经营主体仍是小农户,新华社,搜狐财经,http://www.sohu.com/a/298922562_267787。

② 改革开放初期,我国理论界关于社会主义生产目的有过短暂而激烈的讨论。目前看来,这一讨论还值得深入。

高度分化。中国是一个人口众多、幅员辽阔的大国,区域差异十分明显,在广袤的土地上,为了不同目的、采用不同方式从事农业生产的小农户几乎都能找到。但对于绝大多数小农户来说,生产的目的已经不再是为了满足自身家庭的消费需求,而是为了追求货币收入。这些小农户已经不是恰亚诺夫或斯科特所说的生存小农^[13-14],而是舒尔茨所说的追求效益最大化的经济理性人^[9]。这些小农户面向市场进行生产,精确地计算投入和产出,其行为逻辑和种养大户没有本质区别。用马克思主义政治经济学的术语来说,这些农民从事农业生产经营活动的目的,已经从追求使用价值转变为追求交换价值,农民已经成为商品生产者。我们在全中国不同地方农村的调研发现,农民为了追求农产品的产量高、卖相好,使用五花八门的化肥、农药、激素。这是一个普遍的现象。农民自己也知道使用这些化学品生产出来的产品口感并不好,农药残留会危害身体健康,所以农民家庭通常会采用“一家两制”的方式,自己吃的不用或少用农药化肥,采用生态的方式进行生产,而用于市场销售的农产品则采用常规的方式进行生产^[15]。

既然绝大多数农民已经主动或被动地卷入市场,成为商品生产者,既然在社会主义初级阶段,还不可能摆脱市场经济和商品生产,那么,能否通过市场的方式来解决农业生态环境问题呢?一些经济学家提出,可以用市场的手段,把生态环境资源的价值价格化,用价格杠杆激励生产者保护生态环境。对于农业来说,既然优质生态环境也是一种稀缺资源,那么,在优质生态环境中采用生态方式生产出来的农产品当然应该获得更高的市场价格。今天中国大城市超市里有机食品的高昂价格正是体现了这一点。对于生态马克思主义者来说,运用市场手段解决环境问题是一种绿色资本主义的做法,不能从根本上解决生态问题^[16]。我们暂且搁置这些宏大的主义之争,看看这种优质优价的市场激励机制,面对大国小农的格局,又会有什么样的结果呢?

优质优价的前提是产品具有较强的区分度,消费者能够很容易区分出产品使用价值的优劣。然而,消费者并没有这样的火眼金睛。在市场竞争中,商家通行的方式是建立自己的品牌。我国的小农户不但经营规模极小,数量极其庞大,而且组织化程度极低,这就导致小农户无法对接大市场,更无法建立自己的品牌,也就无法形成发展绿色生态农业的内在激励机制。近年来,农业供给侧面临的结构性矛盾日益凸显。随着经济的持续快速增长,我国城市中产阶级人口规模也越来越大。中产阶级有较高的收入水平,比较重视生活品质,对于食品消费已经从追求“吃得饱”转向追求“吃得好”,有能力有意愿支付较高的价格来购买优质的农产品。这是一块庞大的需求市场。然而在供给侧,我国的低端农产品总体过剩,农产品滞销问题随时随处都在发生,高品质的农产品却很短缺。我们在大城市实地对比一下街头普通水果店和百果园等品牌连锁店的销售情况就可见一斑。在走访调研过程中,我们向农民宣讲当前国内农产品的供需结构失衡问题,问农民为什么不采用生态的方式,种植优质的农产品,占领城市中高端市场。农民的回答是,他们找不到中高端市场,没有别的选择,只能卖给商贩。而面对商贩,好的品质也卖不到好的价格。的确,一家一户就是一个生产单位,数量众多又高度分散的小农户,根本无力对接市场,不可能形成自己的品牌,也就无法以优质获得优价,小农户所能采用的最直接最简便的市场竞争武器就是低价格。因此,作为商品生产者的小农户,往往追求产量最大化,只要投入的农药化肥带来的产量增加,其收益能够弥补成本,农民就会继续投入化肥农药。反过来,规模化经营的大农场,更有能力对接中高端市场,更在乎控制生产成本,因而更有意愿和能力来使用先进技术进行科学种田。

浙江大学谷保静课题组对全国范围内2万多农户的调查也证明了这一点。农场规模是影响农药使用强度的重要因素,农场规模越小,农药化肥使用强度越高。因为对于小农户来说,外出务工收入才是家庭主要收入来源,农业收入只是补充,农民增加化学品使用所节省的时间,可以通过务

工来获得更高的收入,所以农民并不关心如何更高效率地使用化学品^①。

(二) 大国小农的结构性矛盾与政府失灵

我国的社会主义市场经济建设,始终强调在发挥市场机制作用的同时,要加强政府的宏观调控。党的十八大之后,国家大力建设生态文明,也是落实政府责任的重要体现。然而,在大国小农的结构下,国家直接面对高度分散的亿万小农户,交易成本极高,无论是管理还是服务都几乎无从下手。

为了治理农业生态环境危机,国家投入了大量的资源来研发绿色生态农业技术。然而,我们所面临的困境是,实验室中形成的好的生态技术,在实践中却难以推广。那么,农民为什么不愿意科学种田,提高化肥农药的利用效率?

近年来我们在全国各地许多农村的实地调查发现,现在的农民已经普遍认识到大量使用农药化肥给环境带来的危害。同时,大量使用农药化肥也直接增加了农民的生产成本,挤压农民的利润空间。农民也想减少农药化肥的使用量。问题的关键在于,农民根本不懂得如何科学合理地使用农药化肥。过去30多年,由于大量青壮年劳动力进城务工经商,老人留守在农村从事农业生产,这种家庭代际分工模式造成我国农业从业者老龄化严重,留守老人基本上是兼业从事农业生产。即便是留在家专门从事农业生产的中年农民,也普遍缺少专业知识。目前,市场上销售的农药、化肥等农业生产资料,品牌繁多,让人眼花缭乱,还不断更新换代,农民根本无所适从。而厂家和商家的这种做法,目的就是建立知识上的垄断,让农户乖乖听从“销售专家”的指导。

围绕农业科技服务体系,我们在广东省Q县进行了专题调研。Q县位于粤北地区,是农业大县,全县仍然有大量的农民以农业为主要收入来源。该县涉农服务机构经过多轮的改革,已经精简到近乎名存实亡的程度。目前农科所、农业技术推广站、种子站等多个机构合而为一,多个牌子一套人马。农科所所长形容他所在的机构是“一多三少”——牌子多、装备少、人员少、经费少。农科所实行财政包干制,2018年该所全年经费一共只有17万元,其中包含了8名工作人员的工资。该机构属于公益二类机构,政策允许在进行公益服务的同时,提供商业化的有偿服务。目前该所在职在岗的工作人员仅有3人,其他5个人都去开农资经销店了。Q县植保站陈站长介绍说,植保站一共6个编制,只有他一个人在岗。由于待遇差、地位低,植保站很难招到人。我们调研中发现,Q县几乎所有农技服务人员,都开办了农资经销店,把大部分精力用在自家的经销店,农技推广服务的本职工作反而成了兼职。而他们之所以没有完全脱离体制成为商人,很大程度上是不愿意放弃事业编制人员这个身份。说起这件事,Q县农业局李局长表示很无奈,毕竟大家都要生存,养家糊口不容易。

目前政府广泛采用项目制的治理方式,每年上级部门会安排一定农业技术研发和推广项目,作为任务下达给Q县农业服务机构,Q县的农业服务机构也会主动向上级申请做一些项目。这些做法是为了强化机构存在的合法性。Q县农业服务机构完全是眼光朝上,对上负责。为了完成这些任务,Q县农业服务机构就要找一些专业种养大户进行合作。一些实验项目还要挂靠到农业企业来开展,实验成果优先用于企业,相应的科研经费也要分配一些给企业。由此,县里的专业技术人员与农业企业、种养大户之间建立了密切的业务往来。至于普通小农户,根本无法进入Q县农业服务部门的覆盖范围。

县级的情况尚且如此,乡镇的情况就更加惨不忍睹。在Q县的D镇,名义上一共有3名农技推广员,其中只有1名领工资的,每月1200元,但他也不是专职工作人员,而是该镇的一名种养大户。另外2名农技推广员则是由两名村干部挂名。

^① 中国农田“减肥”难,浙大数据找症结:土地不够规模化。澎湃新闻 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1604289908620231146&wfr=spider&for=pc>。

一方面是农业技术人员的奇缺,远远无法满足需要;另一方面,农业技术人员面对数量众多又高度分散的小农户,几乎无从下手。过去这些年,Q县的许多农户从事水晶梨种植,该县水晶梨产业发展到年产6万多吨的规模,成为当地特色主导产业。Q县的水果技术推广站黄站长20世纪80年代从农校毕业之后,就投身农技推广事业,长期奋战在生产一线,一干就是30多年。在她的带领下,水果技术推广站是全县少有的还在正常运作的技术服务站。每月初,水果技术推广站都会发布疫情预报,提醒农户对可能的病虫害进行防治。但是,疫情通报只是一个提醒,并不具有强制性,农户可以自主决定是否进行病虫害防治,以及何时进行病虫害防治,采用什么方式进行防治。由于一家一户分散经营,分散决策,分散行动,而不是统防统治,使农业病虫害防治的效果大打折扣。黄站长介绍说,只要有个别农户不按指导进行防治,就会影响其他农户的防治效果。而要说服所有农户服从统一的指导,几乎是不可能完成的任务。此外,农地的高度碎片化也阻碍了统防统治的实行,制约了防治效果。

Q县的情况只是一个缩影,全国绝大多数县的农技服务部门都面临类似的问题。这是农民去组织化、农地碎片化后必然的结果。

在黑龙江国营农场的调研,我们看到的却是另一番景象。浓江农场位于三江平原腹地,农场管辖区面积81万亩,以种植水稻为主,是国家重要商品粮基地之一。近年来,浓江国营农场也开始推行承包经营,但是,浓江国营农场的承包经营并非一包了之,而是很好地贯彻了统分结合的做法。农场将土地定期发包给经营户,收取承包费,并提供相应的服务。经营户承包农场的土地,必须与农场签订合同,服从农场统一的管理。农场有专门的技术人员,负责整个农场的技术指导。每年,农场都会编写详细的技术指南,涉及从土地平整到田间管理再到收储的各个环节,要求承包户必须遵照执行,否则农场有权收回承包地。浓江农场集中采购了大型农业机械,包括喷洒农药的飞机,承包户必须统一使用农场的技术服务。事实上,由于服务的规模化,农场服务的费用要低于农户自己购买社会化服务,农户也乐意接受农场的服务。正是得益于统分结合的经营体制,浓江农场实现了科学种田,采用统防统治的方式进行病虫害防治,化肥农药等化学品的使用量远低于非农场承包户,单位面积产量却要比非农场的承包户高出10%~20%左右。最近这些年,浓江农场大力推动供给侧结构性改革,发展生态有机种植。在农场的统筹规划下,已经有几万亩的土地实现了土壤有机转化,种植有机水稻。

四、新时代的农业生态环境治理:提高小农户的组织化程度, 重塑农业治理结构

小农户在我国长期存在是由我国人多地少的资源禀赋、集体所有的农村土地制度、家庭承包经营的农业基本经营制度、工业化和城市化过程的长期性等因素共同决定的,有其必然性和合理性。经过30多年的市场化改革,我国仍然有高达2亿多的小农户,可见小农户旺盛的生命力。小农户退出历史舞台将是一个长期的过程,对此我们必须有足够的耐心。目前的小农户经济在我国仍然承担着重要的社会保障功能,是经济社会发展的缓冲器。那种试图通过土地私有化实现规模化经营、强行消灭小农户的做法,有可能会造成难以承受的灾难性后果。党的十九大报告专门提出“小农户”的问题,把“实现小农户和现代农业发展有机衔接”作为实现乡村振兴的重要举措,具有重大的理论和现实意义。

强调小农户存在的重要性,并不是要回避小农经营的缺陷。包产到户改革以来,针对小农户的治理就成为一大难题,农业生态环境危机只是其中的一个方面。既然大国小农的格局短期内难以改变,国家农业治理体系建设就必须直面这一基本事实,构建面向小农户的农业治理体系。

首先,在农业生态环境治理过程中,国家的农业政策要带有普惠性,加强对小农户的技术服务,

指导小农户科学种田,不能排挤小农户,也不能放任自流。农业是基础性战略性产业,关系到国计民生,但在创造 GDP 和就业岗位、促进经济增长方面,农业与工商业相比具有天然的弱势地位。政府对农业的干预和支持是世界各国普遍的做法。我国是社会主义国家,社会主义市场经济更加需要加强宏观调控。当然,对农业的宏观调控,并不意味着要回到计划经济和管控体制,而是可以通过加强政府的公共服务体系来进行。在 WTO 的框架下,世界各国对农业的支持主要是通过“绿箱”政策来进行。“绿箱”政策最主要的内容就是通过公共财政提供一般性的农业生产服务,其内容包括农业科研、病虫害控制、农业科技人员和生产操作培训、技术推广和咨询服务、检验服务、市场促销服务、农业基础设施建设等等^[17]。上述这些一般性农业生产服务,可以直接影响农业生产者的行为,对于引导农业朝着绿色生态方向发展,有着立竿见影的效果。当前我国政府和学界倡导的农业社会化服务,本质上仍然是商业化服务,社会化服务体系仍然是以营利为目的的,农资销售是其重要的利润来源。我们很难指望依靠这一体系实现农药化肥的减量。指导农户科学种田的任务,必须由公益性的农业生产性服务机构来承担。由于小农户的分散性,针对小农户的农业生产性服务,必然要支付很高的成本,但是,小农户是乡村发展和治理的基础,是党的重要依靠力量和群众基础,服务小农户对于实施乡村振兴战略、夯实党的执政基础具有重要意义,是政府义不容辞的责任。政府应该直接投入小农户的生产性服务,指导小农户科学种田,生产绿色生态农产品。这也是小农户可持续脱贫的重要途径。

其次,农业生态环境的有效治理,从根本上需要提高农民的组织化程度,构建统分结合的经营体制。当前的农业生态环境危机和农业治理危机,与农民去组织化和农地碎片化有直接关系。回顾新中国成立 70 年以来农业现代化的历程,前 30 年集体化和计划经济体制下的农业治理体系,对农户统地过死,影响了农业农村经济的活力,而后 30 年的包产到户和市场化改革,矫枉过正,分得太彻底,导致了农民的去组织化和农地的碎片化。新时代的农业治理应该全面总结和继承新中国 70 年的经验,妥善处理统和分的关系,完善统分结合的双层经营体制。这方面,东亚地区的经验仍然值得我们借鉴。东亚的日本、韩国,以及我国台湾地区,由于人多地少的资源禀赋以及农耕文化传统,小规模农民家庭农场一直是其主要的农业生产经营主体。在现代化的过程中,这些国家和地区并没有力图消灭小农户,而是通过农会、农协等组织,帮助小农户成功对接现代农业产业体系。综合农协、农会为小农户提供全方位的公益性的生产服务,引导小农户进行农业供给侧结构性改革,采用绿色生态技术,生产优质农产品,再以产销班等形式,使小农户组织起来对接销售市场。通过这种方式,日韩和我国台湾地区的农业生产实现了转型升级,农产品的品质和国际竞争力得到了极大提升。小农户也能够参与到整个农业产业链和价值链,获得很好的收益。东亚国家和地区的农业生态环境得到很好的治理。和东亚地区一样,我国也有着悠久的村社传统,农村有互助合作的传统。比起东亚地区,我们有社会主义制度,有党的坚强领导,有农村的基层党组织和集体经济组织,有一支“懂农业、爱农村、爱农民”的“三农”工作队伍,这些都是新时代农民组织化的重要资源。在党的领导下,通过发展壮大集体经济,完善统分结合的双层经营体制,引导小农户提高组织化程度,重塑农业治理格局,我们完全可以比东亚国家和地区做得更好。

[参考文献]

- [1] 中共中央文献研究室,国务院发展研究中心. 新时期农业和农村工作重要文献选编. 北京:中央文献出版社, 1992
- [2] 李文华,等. 中国生态农业的发展与展望. 资源科学,2010(6):1015-1021
- [3] 朱筱新. 论中国古代小农经济的形成及特点. 北京教育学院学报,2003(12):16-20
- [4] 费孝通. 乡土中国生育制度. 北京大学出版社,1998
- [5] 梁启超. 《农会报》序//饮冰室合集:第1册. 上海:中华书局,1988

- [6] 舒尔茨. 改造传统农业. 北京: 商务印书馆, 2010
- [7] 舒尔茨. 改造传统农业. 北京: 商务印书馆, 2006
- [8] 陈锡文, 等. 中国农村制度变迁 60 年. 北京: 人民出版社, 2009
- [9] 中华人民共和国国史学会. 毛泽东读社会主义政治经济学批注和谈话(下). 中华人民共和国国史学会, 1998
- [10] 中共中央文献研究室, 国务院发展研究中心. 新时期农业和农村工作重要文献选编. 北京: 中央文献出版社, 1992
- [11] 习近平. 中国农村市场化建设研究. 北京: 人民出版社, 2001
- [12] 福斯特. 生态危机与资本主义. 上海译文出版社, 2006
- [13] 恰亚诺夫. 农民经济组织. 北京: 中央编译出版社, 1996
- [14] 斯科特. 农民的道义经济学. 南京: 译林出版社, 2013
- [15] 徐立成, 周立, 潘素梅. “一家两制”: 食品安全威胁下的社会自我保护. 中国农村经济, 2013(5): 32-44
- [16] 程同顺, 薛乃亢. 绿色资本主义思潮评析. 教学与研究, 2017(11): 89-96
- [17] 商务部国际贸易经济合作研究院. WTO 绿箱政策与中国农业的可持续发展. 经济研究参考, 2004(63): 2-49

Big Country and Small Farmers: Structural Contradiction and Governance Difficulty

——Take the Management of Agricultural Ecological Environment as an Example

ZHANG Huipeng

Abstract China is facing a crisis of agricultural ecological environment and the governance effect is not so satisfied, which reflects the inadequacy of the national agricultural governance system and governance capacity. This paper holds that one of the fundamental causes for the difficulty of agricultural ecological environment governance is the structure of big country plus small farmers. For small farmers, it is difficult to connect with the big market, which makes the positive incentive mechanism of high quality leading high price invalid. It is also difficult for small farmers to connect with big country, which makes it difficult for the state to provide public technical services to farmers effectively and guide farmers to cultivate scientifically. To improve the agricultural ecological environment effectively, we need to heighten the degree of farmers' organization, enhance the two-level management system of integration and division, and reconstruct the agricultural governance structure.

Keywords Agricultural governance structure; Ecological environment; Small farmers; Scientific farming