

论农业政策的演进逻辑

——兼论中国农业转型的关键问题与潜在风险

全世文

摘要：本文从国家利益和国家战略出发构建了一个三层分析框架，用来阐释后发国家农业发展和政策演进的一般规律。农业对国家利益的核心贡献包括三类：为工业提供原始积累、粮食安全、经济发展和社会稳定。三类贡献发生阶段性变化的规律构成了农业政策演进的内在逻辑。中国农业政策演进历程的特殊性在于，粮食安全贡献的重要性并未随着工业化的推进而下降，在工农关系进入转折期以后甚至还存在上升趋势。由此，中国在进入以工补农阶段将近20年后的今天同时面临着“农业不强”和“农民不富”的双重难题。当前中国农业转型的方向是在保证粮食安全和农村社会稳定的前提下实现组织形式由小农经营向适度规模经营转变。转型过程中的关键问题是粮食安全的战略定位和适度规模经营的实现方式。转型面临的潜在风险是资本快速向农业生产环节渗透导致小农户的分化加剧。

关键词：演进逻辑 农业政策 国家利益 粮食安全

中图分类号：F320 F303 **文献标识码：**A

一、引言

自从工业革命以来，技术革新带来的生产力发展深刻地改变了传统农业的生产方式和组织形式。从全球经济发展的历程来看，通过工业化实现现代化成为大国经济增长和社会繁荣的主流发展范式。工业部门的兴起和传统农业的衰落使得农业政策的着眼点再也不能局限在农业部门内部，而是必须着眼于国家发展战略的大局。在工业化的不同阶段，国家发展战略面临的核心问题有所不同，相应地，农业发展的关键问题和农业政策的重点目标也有所不同。新中国成立以来，为了适应工业化发展的需要，中国农业政策也经历了多次制度性的变革或调整。政策演进的逻辑依赖于特定时空情境的变化规律。所谓“知史以明鉴，查古以至今”，总结中国农业政策演变的内在逻辑是分析农业现实问题的出发点，也是构建中国特色农业经济理论的基础。

国内学者关于中国农业问题或农业政策的演变过程不乏归纳、梳理和思考（例如程国强，2012；温思美等，2018；魏后凯等，2020）。其中，仅少数研究提出了学理性的框架用来解读政策演变的内在逻辑。根据理论体系的差异，这些研究总体上可以分为以下两类。一类研究建立在制度经济学或制度变迁理论的基础上（例如周其仁，2004；蔡昉，2008a；彭小辉和史清华，2016；高帆，2018）。这

类研究从制度改革的成本收益变化、利益主体的动力机制或激励机制、农村土地的产权关系基础等不同视角来解释从新中国成立初期通过计划经济体制剥夺农业到改革开放以后进行市场化转轨的制度变迁过程。其研究范式表现为本土化的经验性回溯，运用不同视角的制度变迁理论来回溯和解释中国农业农村改革的经验历程。这类研究的相对劣势在于未能有效地将中国经验置于发展中国家农业问题变迁的一般性框架中，疏于对制度变迁规律性和中国经验特殊性的总结。基于西式语境的制度变迁理论本质上只是承担了包容中国历史经验的载体功能，而无法真正地基于时空情境的差异来判断理论的适用性以及中国改革历程的合理性与正当性。另一类研究则建立在发展经济学理论的基础之上（例如蔡昉，2008b；约翰·奈特等，2011；蔡昉，2013）。发展经济学聚焦于当代发展中国家从传统社会向现代社会演进过程中如何构建现代市场经济结构和制度框架（程漱兰，1999）。从探索经济发展一般规律的目标出发，发展经济学理论一开始就诞生于国际经验的观察和比较之中。但是，经典的发展经济学理论将农业和农村存在的特定问题作为发展过程中的局部问题进行观察，缺乏对农业问题演变规律的系统性总结。相应地，采用发展经济学理论对中国农业农村问题的讨论也都是聚焦于局部问题（例如劳动力问题、土地问题、贫困问题），而很难做到对农业制度变迁历程的分析。

在发展经济学领域，速水佑次郎和神门善久（2003）对世界农业经济问题做出了深刻的梳理，提出了“三种农业问题”学说。该学说对于研究世界农业经济发展和农业政策转型都具有重要的指导意义（郭熙保和苏甫，2013）。处于工业化初期的低收入国家面临的农业问题是粮食问题，即农产品需求增速快而农业生产性投资相对不足导致粮食供不应求，农业政策目标是提供廉价的农产品。处于工业化中后期的发达国家面临的农业问题是农业调整问题，即农产品需求饱和而供给过剩导致农业劳动生产率的增速慢于其他产业，农业政策目标是防止农民相对收入下降。处于这两个阶段之间的中等收入国家面临的农业问题是相对贫困问题，即二元经济结构导致工农劳动生产率差异扩大，农业政策的目标是解决农村贫困问题。如下文所述，新中国成立以来，伴随工业化的推进，中国农业问题的演变过程大体上符合三种农业问题的转换规律，中国农业政策也经历了从剥夺农业到保护农业的转变。那么，中国农业政策在演进过程中是否存在特殊性问题？中国农业当前面临的难题是一般规律下的必然性问题，还是中国农业政策特殊性带来的或然性问题？

虽然多数学者对当前中国农业发展面临的问题和农业政策调整的方向表现出了基本的共识，然而，语言表述上的共识并不能掩盖学理和实践层面上并存的分歧和争论。事实上，对中国农业政策演进过程一般性和特殊性的认识不足常常导致现有研究对农业政策的解读、评价或路径分析陷入两种典型的逻辑陷阱^①。一是“整体论失败”。整体论将中国阶段性的农业政策目标体系或任务体系视为一个整体系统，影响这个系统的关键因素是中国特殊的政治制度优势或意识形态优势。但是，整体论未能给出一个系统性的理论框架，而且，在实践层面上，整体论只能给出割裂的建议，往往忽视不同目标实

^①整体论和还原论是两种长期相对立的哲学思想。还原论起源于自然科学，并延伸至社会科学；但是，能否适用于社会科学尚存在较大的争论。在社会科学哲学中，还原论认为社会实体和社会属性可以还原为个体实体和个体属性，社会理论也可以还原为个体理论；但整体论认为社会复杂系统存在突现特征，不能通过还原论进行解释（殷杰和郭亚茹，2017）。

现路径的内在矛盾，导致结论和建议缺乏系统可行性而陷于失败。二是“还原论风险”^①。还原论认为中国农业问题的演变过程并不存在实质特殊性，可以采用建立在微观行为基础上的一般理论来指导中国农业政策的设计。但是，还原于何种理论在客观上就自然地“演绎”出了对特定政策目标的偏重和对其他目标的轻视。对理论适用性的判断在很大程度上受到了预设价值观或对微观行为假设条件的影响。例如，从新古典主义的效率目标出发，于晓华（2018）认为改革开放以后国家对农产品市场的干预扭曲了资源配置，并付出了巨大的经济成本，其根源在于“不尊重市场规律”。相反，黄宗智（2018）认为中国的国情更适用于恰亚诺夫的小农经济理论，而不适用于新自由主义经济学理论或经典马克思主义理论，农业发展面临阶段性困难的原因在于“小农户不被国家重视”。

“整体论”和“还原论”都不足以在认识历史必然性和或然性的基础上把握中国农业政策演进过程的规律性和特殊性问题，导致对中国农业现实问题的分析或陷于矛盾或失之偏颇。本文的研究目标是构建一个新的理论框架用来理解后发国家农业政策演进的内在逻辑，重点解释中国农业政策的演进过程相较于一般演进规律存在的实质特殊性，在此基础上，明确当前中国农业转型过程中存在的关键问题和面临的潜在风险，从而为中国特色农业经济理论体系的构建和政策实践做出可能的贡献。

二、农业政策演进：一个国家利益的分析框架

（一）农业政策在国家战略中的定位

自从工业革命以来，发展中国家从传统农业社会向现代工业社会转型成为一种必然的发展规律，农业逐渐丧失了其在国民经济中的支配地位，相应地，农业政策的制定也不再是独立的体系，而是必须着眼于国家发展战略的大局。当今世界虽然存在保守主义抬头的倾向，但是，跨越地理边界和政治边界的经济全球化仍然是主流趋势；全球化催生了利益边疆，使得国家利益成为全球化时代制定国家战略的重要基点（杨成，2003）。农业政策的制定显然不能脱离对国家利益的考量。国际关系学认为，国家利益是在特定历史情境下，国内各利益团体相互竞争融合，通过整体性的外化而凸显出来的现实需求与目标（冯旺舟和肖银洁，2020），是全体公民认可的长期集体利益（宋伟，2017）。尽管不同学派对国家利益的本质属性的认识尚存在差异（张发林和朱小略，2020），但是，主权、安全和发展被普遍认为是国家利益的三个核心要素（王俊生，2020；冯旺舟和肖银洁，2020）。

图1给出了一个框架，说明国家利益、产业利益和个人利益的静态关系。国家利益的主体是全体公民，从长期来看，现代国家的国家利益与全体公民的个人利益应该保持一致，即“国家提供公共收益，为大众谋福利”（曼瑟尔·奥尔森，2014）。或者说，中央政府的长期目标就是致力于实现国家

^① “整体论失败”（holism failure）和“还原论风险”（reductionist gamble）的概念出自国际关系学，用于反映在国家利益分析范式中的两种倾向（张发林和朱小略，2020）。在农业政策分析中也广泛存在着整体论和还原论思想的对立与调和。在谈及中国农业制度改革和政策变迁的历史时，整体论者倾向于将农业农村发展成就归因于中国特殊的制度优势，而基于决定论史观来理解农业发展遇到的阶段性困难。相反，还原论者则倾向于将农业农村面临的阶段性困难归因于政策实践对某种经济理论或社会理论的违背，而基于决定论史观来理解农业发展取得的成就。

利益和全体公民利益的一致，这也是政权合法性和稳定性的现实基础。产业利益的主体是该产业的从业者，亦即投入该产业的各类生产要素的所有者，产业利益既是国家谋求发展利益的基础，又是国家利益和个体利益之间的桥梁。如果说国家主权和安全利益旨在为所有产业和个体提供均等的、基础性的生存和发展环境，那么，发展利益在产业之间以及个体之间的分配则都是不均衡的。也就是说，在现实中，产业间利益、个体间利益的分配不均是一种常态；这种不均既可能表现为帕累托改进下的分配不均，也可能表现为卡尔多改进下的分配不均，甚至可能表现为总福利改退下的分配不均。

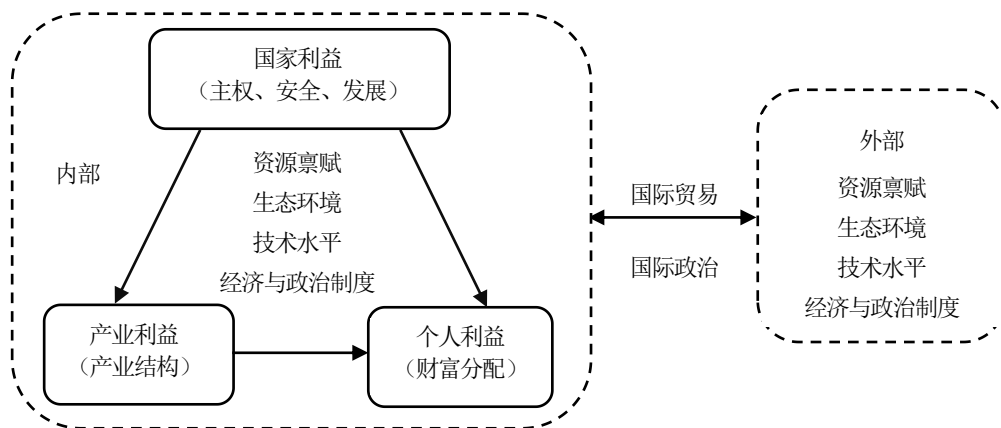


图1 国家利益、产业利益和个人利益的关系

在全球化背景下，国家很少处于完全孤立状态，主权和安全利益构成了国家利益的基本面，产业利益不仅表现为发展利益，也表现为主权和安全利益。显然，缺乏现代工业体系的国家不可能在事实上实现主权与安全的自我保障。为了谋求主权与安全利益，国家不可能放任产业的自由发展。从历史来看，国家对产业发展的干预具有必然性，并不受意识形态、经济和政治制度的影响，只存在干预时间和干预方式的差异。新古典主义主张自由放任的经济政策，在很大程度上是因为西方发达国家在历史上已经通过不同形式的国家干预获得了工业化的“第一桶金”，率先实现了现代产业的有效发展，使其国家主权和安全相对得到了保障。而发展中国家如果完全采纳新古典主义的主张，就不可能真正实现现代产业的崛起，而只能依附式地通过让渡国家主权和安全利益来谋求受约束的发展利益。

农业和工业对国家利益的贡献有所不同。农业对国家利益的直接贡献在于生存意义上的粮食安全，粮食不仅是农业生产活动的经济产出，更是一种重要的战略物资，粮食安全是国家安全的一个重要维度。工业对国家利益的直接贡献不仅表现为发展意义上的经济财富；工业，尤其是重工业，更是会直接贡献于主权和生存意义上的军事安全，军事安全则是国家安全的另一个重要维度。对传统农业社会而言，工业属于现代产业，需要经历从无到有的过程，也即马克思所说的“原始积累”过程，其中，“对农业生产者即农民的土地的剥夺，形成全部过程的基础”^①。程漱兰（1999）指出，“这种积累的来源……归根结底，主要来自传统生产方式中的直接生产者——农民创造的剩余”。也就是说，农业对国家利益还存在间接贡献，那就是在起步阶段为工业的原始积累提供剩余。

^①参见《资本论》第1卷，人民出版社2009年版，第823页。

据此，一个国家在制定农业政策时的着眼点在于农业对国家利益的贡献。农业的贡献主要包括三类：一是对经济发展和社会稳定的长期贡献，这是由国家利益和所有产业从业者的个人利益长期趋于一致所决定的，也是政治安全的内部基础；二是对粮食安全的直接贡献，这是由农业产业的基本功能所决定的，是保障生存的物质基础；三是为工业提供原始积累，这是农业对国家安全的间接贡献，这一贡献是由工业革命后资本扩张的历史必然性所决定的，也是现代国家谋求主权和安全利益的基础。农业对国家利益的三类贡献具有普遍性、相对性和阶段性；受资源禀赋、技术水平和地缘政治的影响，在不同国家又可能表现出程度上的异质性。从静态来看，在任何一个时期，农业政策的制定都必然取决于时代背景下农业对国家利益的核心贡献，而不是像“整体论”一样兼顾三类贡献。从动态来看，农业对国家利益核心贡献的阶段性变化构成了农业政策演进的内在逻辑。

（二）农业政策演进的一般逻辑

经济学家广泛观察到发展中国家在工业化过程中农业政策的核心目标从“增产”过渡到“增收”的变化规律。速水佑次郎和神门善久（2003）在新古典经济学的框架下构建了“三种农业问题”的理论模型，阐述了这一变化规律产生的原因；但是，将这一规律还原到新古典主义思想将不可避免地得到增产阶段的农业剥夺政策和增收阶段的农业保护政策都是违背市场规律的结论，即“……只是一种遏制痛痒的暂时疗法，它不能根治病源，反而甚至有加重病情的作用”。而事实上，在国家战略的演进中，这一变化规律具有很强的历史必然性与合理性，而并非一种“病态”。图2给出一个三层模型，在国家利益要素的变化规律下解释农业问题和农业政策目标演进的一般逻辑。

根据矛盾论^①，在国家利益的核心要素中，安全和发展关系是对立统一的关系。矛盾的同一性和斗争性意味着安全和发展既互为对方的前提和保障，又互相排斥和对抗，双方的力量在运动中发生转化，从而使国家利益的主要矛盾在不同的发展阶段也发生变化。根据现实主义的主张，在国际环境中，当发达国家通过首先完成工业化从而对后发国家的利益带来了潜在或事实上的威胁或损害时，后发国家在起步阶段的国家利益所面临的主要矛盾就是主权和安全，国家需要在保障安全利益的基础上谋求发展利益。而且，这一阶段的国家安全主要表现为政治安全和军事安全。随着工业化的推进，当后发国家的安全利益达到了应对外部威胁的底线标准以后，国家利益的主要矛盾就转变为了发展，国家需要通过扩大发展利益来维护安全利益。在这一阶段，尽管国家安全的维度和深度都在不断丰富和拓展，但是，只要国际政治的权力平衡没有被打破，且战争风险相对可控，同时国家不采取扩张主义路线，那么，国家战略的核心就始终是发展。

基于国家利益制定的发展战略先于经济制度而形成。正如林毅夫等（1994）所述，发展战略是外生的且可以由政府选择的变量，而宏观政策环境、资源配置制度和微观经营制度则是内生变量，逻辑上由资源结构和发展战略诱发形成。事实上，与其说发展战略是由政府选择的，不如说是由内部的民族意志和外部的国际环境共同作用下的国家利益所要求的。在追求安全利益的起步阶段，国家施行的经济制度必须有利于集中资源优先发展重工业；而在发展利益的相对成熟阶段，能够激发竞争活力的

^①参见《毛泽东选集》第1卷《矛盾论》，人民出版社1991年版，第299-340页。

经济制度则更加适用；两者分别对应的典型即计划经济制度和市场经济制度。

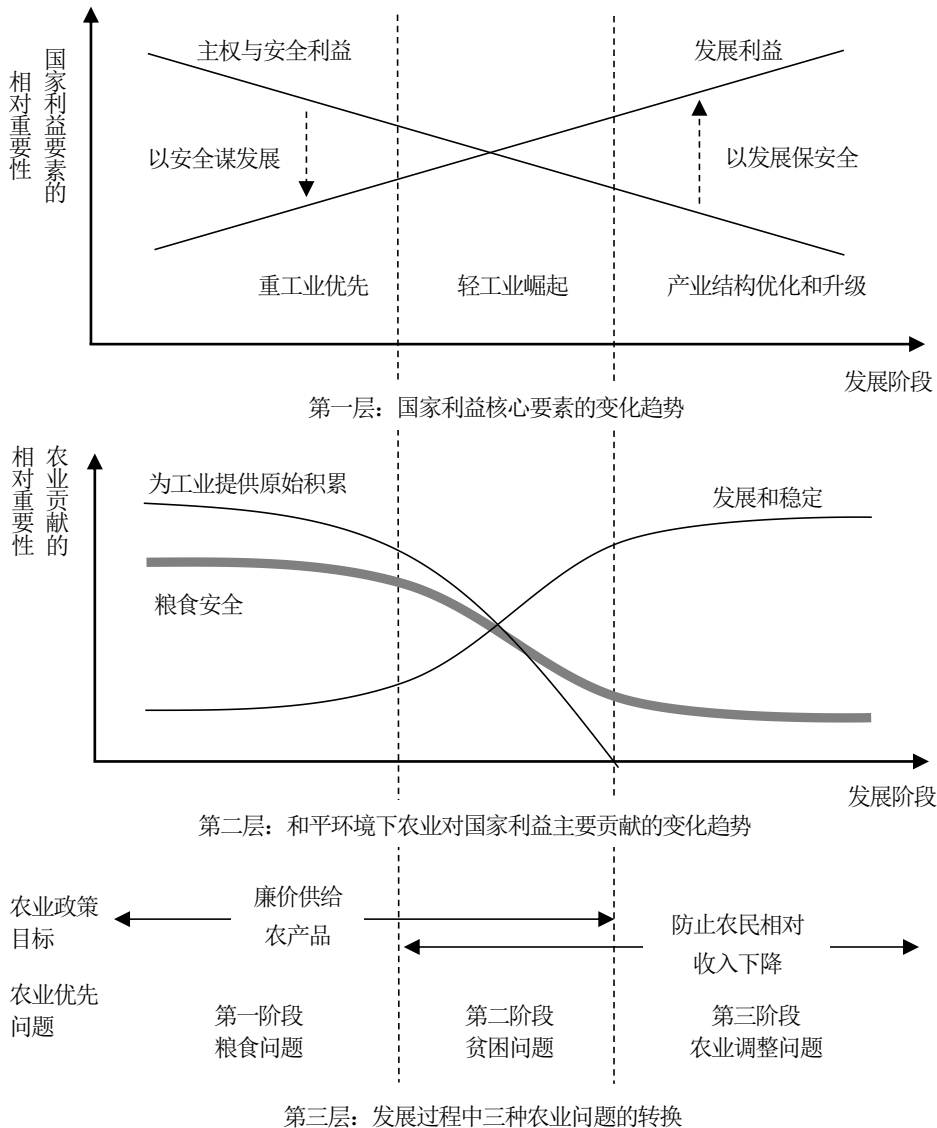


图2 国家利益核心要素与农业政策目标演变的一般规律

注：①第三层来自速水佑次郎和神门善久（2003）第22页；②第一、二层的“相对重要性”并不以语言修辞上对重要性程度的表达作为标准，而是以实现利益要素所需消耗的国家资源作为标准。

从国际经验来看，凡是民族意志不主张让渡国家主权和安全利益的后发国家，大都经历了从优先发展重工业的赶超战略向尊重市场规律的比较优势战略的制度转变（林毅夫等，1994；张占斌，2007；李康，2020）。重工业优先战略为此后的比较优势战略提供了必要的物质前提，同时，在给定国家安全利益以后，比较优势战略也必然会被选择（邓宏图等，2018）。“计划经济向市场经济的转轨，是后发国家进一步发展的客观要求，是变化了的条件使然，而条件的变化，则是计划经济充分发挥作用的结果”（程漱兰，1999）。制度转型阶段的核心目标是恢复市场活力从而实现轻工业的发展和崛起。

改革意味着产业利益结构和个人利益结构的重新调整，因此，转型阶段的社会脆弱性也更强，改革时点的选择和策略的制定直接影响转型的成败。而一旦成功转型，则国家发展就步入了在国际竞争中不断优化和升级产业结构从而扩大发展利益的阶段。

伴随着国家发展战略的调整和经济制度的转型，农业对国家利益的主要贡献也在发生变化，这种变化直接决定了农业政策的演进逻辑。首先，在起步阶段，农业的核心贡献是为重工业提供原始积累，这一贡献与粮食安全贡献对农业增产的要求相一致，并绝对大于农业对经济发展和社会稳定的长期贡献。这一阶段的国家战略和经济制度要求农民利益服从国家利益、短期利益服从长期利益。其次，在转型阶段，农业仍然要为轻工业提供原始积累，伴随着轻工业生产率的快速提高，农业的这一贡献会快速衰减为零。同时，伴随着农业技术的扩散和农业投资的增加，粮食安全贡献的相对重要性也会有所下降。但是，由于粮食是维系生存的物质基础，所以，粮食安全贡献并不会衰减为零；而且，由于农业生产率的增速慢于工业，因此，这一贡献的下降速度相对缓慢。与此同时，长期剥夺农业的不平衡发展战略导致农民利益长期受损，农业对发展和稳定的贡献的重要性也会逐渐上升。最后，在工业化相对成熟的阶段，粮食供给能力得到了有效保障，农业对国家利益的贡献主要表现为对发展和稳定的长期贡献。这三个阶段的变化过程大致上可以对应于速水佑次郎和神门善久（2003）“三种农业问题”的转换过程和农业政策目标从“增产”到“增收”、从剥夺农业到保护农业的转变过程。值得注意的问题有两点。一是从比较优势战略最终被选择的结果来看，国家在优先发展重工业的起步阶段对农业的剥夺程度或者对市场的扭曲程度决定了转型时期制度变革的风险和收益。二是在农业的三个贡献中，粮食安全贡献在国家间的异质性最强。这是因为技术进步尚未达到使农业生产摆脱土地资源和气候条件束缚的水平，因此，粮食安全的保障能力在很大程度上依赖于国家的资源禀赋和地理区位。对农业具有比较优势的国家而言，粮食安全的现实重要性较弱；反之，则较强。

三、中国农业政策演进历程及其特殊性问题

（一）中国农业政策演进的三个阶段

中国的发展也经历了从重工业优先的赶超战略到比较优势战略的转型，经济制度经历了由计划经济向社会主义市场经济的改革（林毅夫等，1994）。学界已有大量研究回溯、阐释中国的工业化历程（例如林毅夫等，1994；邓宏图等，2018；韩保江和杨丽，2019）和农业农村的改革历程（例如蔡昉，2008a；高帆，2018；宋洪远，2018）。多数研究将中国农业农村改革的历程划分为三个阶段：第一阶段从新中国成立到改革开放前夕；第二阶段从改革开放到21世纪初；第三阶段从21世纪初至今。新中国成立初期，国际环境中意识形态的对立和朝鲜战争中中美关系的交恶使中国的国家安全面临严重威胁，国家战略是优先发展重工业。毛泽东在1953年指出，“所谓仁政有两种：一种是为人民的当前利益，另一种是为人民的长远利益，例如抗美援朝，建设重工业。前一种是小仁政，后一种是大仁政……施仁政的重点应当放在建设重工业上……人民的生活虽然要改善，但一时又不能改善很多”^①。

^①参见《毛泽东选集》第5卷，人民出版社1991年版，第86-87页。

相应地，农业政策的核心目标就是为重工业提供原始积累。“……要打就要征粮，就要在农民中做工作，说服农民出点东西，这才是真正代表农民的利益”^①。重工业优先战略催生出有利于剥夺农业的计划经济体制，统购统销和集体化是剥夺农业的制度抓手。“要解决所有制与生产力的矛盾问题……私人所有制改变为集体所有制和国营，才能提高生产力，完成国家工业化”^②。

到20世纪70年代末，中国重工业的发展水平已经为国家安全提供了基本保障，而资源配置效率低下则严重压缩了发展的空间，使内部矛盾日益凸显。与此同时，国际环境也发生了变化，“和平与发展”超越“战争与革命”成为时代主题；相应地，国家利益的重心转变为发展利益。邓小平在1980年指出，“经济建设，国防建设，没有一定的经济基础不行……我们从八十年代的第一年开始，就必须……聚精会神地搞四个现代化建设”^③。制度改革率先从农村经济领域展开，家庭联产承包责任制取代了计划经济时代的人民公社制，随后，政府又逐步探索实施了农产品流通体制改革（赵德余，2010；高帆，2018）；转型过程虽然历尽波折，但市场化的改革方向得以基本确立。转型阶段的改革是“粮食增产主导”的改革（高帆，2018）。统购统销制虽然被取消，但是，政府对粮食市场的调控始终存在，户籍制度对农民转为市民的限制并未放松，农民的土地产权也受到严格限制。其实质在于，转型阶段农业对国家利益的核心贡献在于粮食安全和为轻工业提供剩余，所以，起步阶段的产业间不均衡过渡为转型阶段的城乡不均衡。农民增收虽被政策所强调，但相对收入并未得到实质改善，当家庭联产承包责任制带来的短期红利释放完毕以后，城乡收入差距就基本呈现为扩大趋势（高帆，2018）。

中国农业政策进入第三个阶段的时点被普遍认为是2003—2004年。其历史背景是，中国加入世界贸易组织（WTO）以后，中国农产品市场开始与国际市场接轨，自此农业国际竞争力成为农业政策制定中不得不关注的问题；同时，受益于劳动力要素的比较优势，中国的轻工业在国际竞争中得以迅速崛起。比较优势的差异导致工农业之间的劳动生产率差距进一步扩大，使得农业政策更加重视农民增收目标，与此同时，粮食安全目标仍然处于关键地位。因此，在工业化步入中后期的阶段，中国农业对国家利益的主要贡献兼具对发展、稳定的贡献和对粮食安全的贡献。从2003年开始，政府启动实施了一系列旨在矫正城乡公共产品供给差异的政策，并从2004年开始实施惠农补贴政策。自此，中国名义上进入了“工业反哺农业、城市支持农村”的时代。

高帆（2018）将2003—2004年以后的改革称之为“农民增收主导”的改革。由于这一阶段的改革面临更多的政策目标，因此，政策措施具有多样性和复杂性的特点，不同政策之间的内在冲突日益凸显。“保供给、促增收”二位一体的政策目标催生出了以价格支持和挂钩补贴为核心的农业补贴制度（程国强，2012），而又导致了与提高农业国际竞争力目标和促进农业可持续发展目标的内在冲突（全世文和于晓华，2016）。与此同时，城乡公共物品的存量差异仍然巨大，户籍制度仍未松动，农民土地产权在政策口径上仍然受限。直至2012年中共十八大以后，城乡一体化发展才开始成为新的改革

^①参见《毛泽东选集》第5卷，人民出版社1991年版，第87页。

^②参见《毛泽东选集》第5卷，人民出版社1991年版，第98-99页。

^③参见《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第240-241页。

路径。此后，中央政府陆续实施了户籍制度改革、化肥农药减量增效行动、“三权分置”的农村土地制度改革、以促进适度规模经营为直接目标的农业补贴（支持）政策改革，并直接着眼于农民利益和国家利益长期一致的目标完成了脱贫攻坚任务，制定了优先发展农业农村的乡村振兴战略，提出了分阶段促进共同富裕的目标。

（二）中国农业政策演进的特殊性问题

中国作为后发国家，在国家利益的核心要素中，主权、安全与发展的运动规律与图2的描述完全一致。中国农业问题和农业政策演变的历程与一般演进规律中的三个阶段在形式上也基本吻合。然而，在中国进入“工业反哺农业”阶段将近20年后的今天，中国农业却同时面临着“农业不强”和“农民不富”的双重难题；而世界上处于“以工补农”成熟期的国家却并不存在或至少不同时存在这两个难题。从国际竞争力来看，中国农产品尤其是大宗农产品的国际竞争力都处于较低水平，并存在下降趋势。从收入水平来看，中国农业劳动生产率大幅低于澳大利亚、美国、巴西、法国和日本；但是，工农劳动生产率差距和城乡收入差距却大幅高于上述国家（全世文和黄波，2018）。那么，双重难题的产生是因为国家对农业的保护力度不够吗？恰恰相反，在步入第三个阶段以后，中国农业保护的一个突出的特征是：力度大且增速快。根据马晓河等（2005）的总结，虽然不同国家在工农关系转折期始点的国民经济结构并没有一个规范性的国际标准，但是，从转折初期到农业保护的成熟期是一个相对缓慢的过程，美国和德国经历了30年以上，日本也经历了20余年。相比之下，中国从2004年进入转折期以后历时仅10余年，单位土地的农业生产者支持水平就达到了美国的10倍以上（全世文和黄波，2018）。中国农业保护的力度之大和增速之快，并无法找到相似的国际经验。

事实上，造成上述双重难题的根源在于中国农业政策的演进路径存在有别于一般演进逻辑的特殊性问题，即中国农业对粮食安全贡献的相对重要性并未随着工业化的推进而下降，而是始终保持在高位水平，甚至在工农关系转折期还存在上升趋势，导致中国农业政策的着眼点始终将“增产”作为核心目标。粮食安全对中国的特殊重要性有两个原因。从国家利益来看，中国是一个完全独立主权国家，主权和领土完整是政府和民族的核心关切，因此，在谋求发展利益时，国家让渡主权和安全利益的空间非常有限。尤其是中国目前尚未实现国家的完全统一，发生局部战争的风险仍然存在。这客观上要求中国制定的粮食安全战略对于国内农产品供给能力具有潜在更高的要求。从资源禀赋来看，人多地少是中国的基本国情，尤其是新中国成立以后快速的人口增长导致人地关系更加紧张。庞大的人口基数意味着中国不能将粮食安全寄希望于大规模的粮食进口，国际市场不仅缺乏足够的供给能力，而且定价权的缺失意味着粮食进口价格也必然不可能纯粹地取决于完全竞争的市场机制。

在中国农业政策演进的过程中，从政策资源的投入来看，粮食安全的重要性虽有所波动，但总体上呈现为上升趋势。新中国成立初期，粮食增产是农业的重要任务，但事实上这一任务不是由粮食安全提出的，而是由重工业原始积累提出的。20世纪70年代中后期，随着人口规模的持续扩大和农业经营体制的转型，同时伴随国际上粮食安全概念的提出和其重要性的凸显，粮食安全逐渐上升为中国国家利益的一个关键要素。20世纪80年代以后，在“管”和“放”的徘徊中，重大粮食政策决策或变革都是在粮食产量急剧下滑当年的后一年进行，粮食政策的重大改革显然是对粮食安全问题的特别

优先响应（赵德余，2010），这一规律至中国2004年进入工业反哺农业时期以后仍然适用。

蔡昉（2006）指出，“对农业实行反哺……（需要）政治上有必要性，经济上有可能性”。2004年中国开启“工业反哺农业”时代有四个重要的历史背景：一是分税制改革10年后中央政府在财政上获得了充分且成熟的主动权；二是加入WTO以后中国经济增速加快；三是1998年“粮改”失败以后粮食产量开始持续滑坡，城乡收入差距开始扩大；四是加入WTO以后中国大豆产业的沦陷为粮食安全问题的敲响了警钟。其中，前两项体现了补贴农业的经济可能性，后两项则体现了粮食安全问题的紧迫性和补贴粮食生产的政治必要性。此后，中国采取的补贴措施显然以促进粮食增产为核心目标。从效果来看，2004年以后中国粮食播种面积和粮食产量均开始快速回升，此后10余年粮食产量持续增长的速度创造了新中国成立后的最高纪录；同期，学术界也有大量研究从微观视角讨论农户的种粮积极性问题；而城乡收入差距则持续扩大到2007年，直到2008年才开始小幅回落。

也就是说，中国粮食安全重要性的动态走势呈现出了有别于图2一般规律的特征，直到进入“工业反哺农业”时期，粮食安全仍然是中国农业政策的最优先关切。如果将农业的粮食安全贡献和发展稳定贡献的相对重要性发生扭转作为进入第三个阶段的必要条件，那么，2004年中国实际上并未进入农业问题的第三个阶段，将此后的改革称之为“农民增收主导”的改革也是有待商榷的。尽管中国采取的农业保护政策名义上和国际经验具有相似性，但事实上，由于补贴的背景和目标有所不同，中国的保护政策并不是为优先应对农民相对收入下降而制定的，因此，也就不能从根本上起到消除城乡收入差距的作用。根据蔡昉（2006）的统计，国际上农业保护成熟期所对应的农业产值比重大约为4%，农业劳动力比重大约为6%~8%，也即“（只有）多数人对少数人的反哺才是可行的”，在刚刚进入反哺期时，“对农业实行反哺并不应该等同于对农业进行保护，……反哺可以采用保护的形式，也可以采用其他的形式”。然而，现实是，中国自进入反哺阶段伊始就重点选择了“保护的形式”；而且，仅10余年后保护的力度就已经逼近甚至部分超过了加入WTO时的承诺（许庆等，2020）。而直到2020年，中国第一产业增加值的比重仍然高达7.7%，第一产业就业人员的比重则高达23.6%^①。

在农业劳动力没有大规模减少的情况下，以增产为目标的农业补贴即使总量很大，或亩均补贴很高，但人均补贴仍然很低，结果势必会对农业国际竞争力目标产生负面影响，也会带来严重的生态环境问题，阻碍农业可持续发展（全世文和于晓华，2016）。从2014年起政府开始陆续开展一系列新的改革，总体基调是通过进一步的市场化缓解要素市场的扭曲。但是，粮食安全在政策体系中仍然处于关键地位。2015年，《国家安全法》颁布实施，正式将保障粮食安全列入国家安全的任务体系。2016年，农业“三项补贴”改革首次将促进粮食适度规模经营作为政策目标，然而，适度规模经营的补贴额度仅有耕地地力保护补贴额度的15%（许庆等，2020），而后者直接服务于“藏粮于地”的粮食安全战略。如果将农村扶贫的财政支出考虑在内，直接服务于农民利益的财政支出才超过了服务于粮食生产的财政支出。从这个意义上讲，从2014年以后中国才可能进入了农业问题的第三个阶段。

^①数据来源：《中国统计年鉴2021》。

四、中国农业转型的关键问题与潜在风险

（一）农业政策的现实矛盾

从静态来看，中国农业政策当前面临的现实矛盾在于多重政策目标之间的内在冲突，也就是说，现有的政策体系不足以有效兼顾粮食安全目标与其他目标，不同目标的实现路径存在矛盾（全世文和于晓华，2016）。从历史来看，导致这一矛盾的根源在于：粮食安全贡献的重要性偏离一般演进规律后，中国农业政策出现了阶段性错位。纵观农业政策的演进逻辑，粮食安全作为国家安全的一个构成要素，只要其相对重要性尚未实质下降，制定农业政策的思路就不可能真正从“农民利益服从国家利益，短期利益服从长期利益”转变为“农民利益和国家利益的长期一致”。从中国农业政策历程来看，在不均衡发展的战略下，农业政策制定一直都没有摆脱“农民利益服从国家利益”的思路，只是不同阶段让渡农民利益的目标和方式存在差异。中国进入工业化中期以后，让渡农民利益的目标从支持重工业发展、轻工业和城镇化发展转变为保障粮食安全。

鉴于上述矛盾，还原于新古典主义或市场主义则会提出“当前农业政策应该降低粮食安全优先序或弱化粮食安全关注度”的建议（例如全世文和于晓华，2016），其内在逻辑是通过适度规模经营来提高农业劳动生产率和国际竞争力。还原于小农经济理论则会提出“减小扶持大规模经营、加强扶持小农户”的建议（例如黄宗智，2018），而这一建议或者从事实上放弃了粮食安全目标，或者将要求大幅提高财政支农的力度。然而，如上文所述，国家战略先于经济制度而形成。虽然国家战略的制定也要依赖于产业发展阶段、资源禀赋条件和国际政治环境，但是，只要城乡矛盾、工农矛盾尚未从内部构成影响国家安全、稳定和发展的核心矛盾，那么，在制定农业政策时，国家战略就仍然是外生的决定因素。也就是说，不能以农业发展面临的阶段性难题倒逼粮食安全战略的制定；相反，应该是在国家利益的框架内制定粮食安全战略以后再制定农业政策的改革方案、处理农业发展的阶段性难题。

结合中国完全独立主权的大国定位、人多地少的基本国情和当前大变局之下的国际形势，可以预期，在较长的一段时期内，中国的国家战略都不可能弱化对粮食安全保障能力的要求。然而，从农业三种贡献的变化规律来看，国家发展战略又不可能一直要求让渡农民利益，未来的农业政策必然将要以增加农民的相对收入为核心目标，回归于农民利益和国家利益的长期一致。那么，当前农业政策面临的关键问题就是在既定粮食安全战略下选择引导何种组织形式来渐进地向长期目标靠拢。如果选择了小农经营的组织形式，那么，其优势在于粮食生产在短期内不会因为组织形式的变化而发生波动。但是，从长期来看，在农业技术进步给定且不放弃粮食安全目标的情况下，政府就只能通过继续扩大财政支农来逐渐实现城乡收入的均衡^①。反之，如果选择了规模经营的组织形式，那么，农民收入的

^①一种观点认为未来适合中国农业的组织形式应该是“新型小农”，对应的生产方式应该是技术和劳动密集型的精细化生产方式。不能否认，这种组织形式和生产方式可能带来更高的土地生产率；但是，为了实现城乡收入均衡，新型小农仍将在更大程度上依赖经济作物而非粮食作物。因此，这种观点事实上同样以大幅弱化粮食安全目标（或粮食安全已经得到充分保障）为隐含的前提。

增加将主要依赖于农民数量的减少，这与农业问题转变的一般规律更加吻合。但是，其劣势在于组织形式的变化可能造成粮食生产的短期波动，同时也要考虑如何吸纳农业转出的劳动力的问题。

客观上讲，对这两种组织形式适用性的判断本质上取决于两点：一是对国家战略和政策制定这一内生系统之外的外生因素变化态势的预判；二是价值判断。前者的实然问题包括：是资源禀赋、生态环境还是技术水平限制了粮食保障能力？未来哪一个约束将会首先松动？是工业还是农业在未来的技术进步率更快？未来国际经济和政治环境是否还能够给中国提供农业转型的缓冲期？后者的应然问题包括：农民是否应该无条件地享有和城市居民同等的国民待遇？农民应该在多大程度上享有土地产权？在长期让渡农民利益以后，当前是否应该开始大规模地还利于农民？对上述问题的回答在很大程度上决定了学者对未来农业组织形式和当前农业政策改革方向的判断。

从实践来看，当前农业政策改革在很大程度上仍然沿袭了以往渐进式改革和“摸着石头过河”的经验。中国当前的核心利益仍然聚焦在现代产业，国家战略是通过产业结构调整 and 产业升级在全球产业竞争中实现中国制造强国的目标^①。在这一战略下，农业农村发展仍然被定位为国家和稳定的基础，农业政策改革的方向是在保证粮食安全和农村社会稳定的基础上渐进地实现组织形式由小农经营向适度规模经营转变。与此对应的两个关键问题分别是：第一，如何处理粮食产量因组织形式变化而发生波动的可能性，以及如何处理增产目标和适度规模经营目标在实现路径上可能存在的矛盾；第二，如何有效地引导小农户转型或退出，以及如何推进适度规模经营的形成。

（二）粮食安全战略转型问题

粮食安全战略转型，就是将依赖小农经营的粮食安全战略转变为依赖规模化经营的粮食安全战略，也即蔡昉（2008b）提出的粮食安全战略将要伴随粮食经济比较优势的形成实现从被动型战略向主动型战略的转变。实现这种转型需要首先审视粮食安全问题的普遍性和中国的特殊性。从特殊性来看，不能将非完全主权国家或者人地资源不紧张国家的粮食安全观套用于中国。速水佑次郎和神门善久（2003）认为，粮食安全战略的制定依赖于对可能发生的粮食危机的分析，并将粮食危机分为四类：偶发性危机、循环性危机、政治性危机、马尔萨斯式危机。显然，上述危机在发生概率和结果的危害性上对中国的影响都不同于对日本或西方国家的影响。从普遍性来看，“安全”的概念强调“稳”的一面，对应于底线思维，而“发展”的概念则强调“进”的一面，对应于高线思维。这意味着不能用谋求发展利益的高线思维来定位粮食安全战略，既不能盲目将粮食安全的产品范畴由粮食扩大到一般农产品，也不能盲目地将粮食安全等同于不惜一切代价地追求粮食增产。只要和平与发展仍然是国际环境的主流，国家用来保障粮食安全的资源投入就应该逐渐弱于用来引导适度规模经营的投入。

供给侧保障粮食安全的政策工具依据时效性可以分为三类。短期政策工具直接围绕粮食供给而制定，包括粮食进口、粮食储备、减少流通损耗等；中期政策工具围绕即期的粮食生产过程而制定，包括各种鼓励生产要素投入的措施，例如价格支持、生产要素补贴、培育海水稻、海外租地等；长期政策工具围绕粮食生产效率而制定，包括各种鼓励农业技术进步、提高耕地地力、提高劳动力技能、提

^①参见《国务院关于印发〈中国制造2025〉的通知》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm。

高减损技术的措施。需求侧保障粮食安全的政策工具包括：通过分配制度限制消费、减少消费环节的粮食浪费、引导可持续的食物消费行为、限制人口过快增长等。从保障粮食安全的目标来看，上述政策工具之间主要是替代关系，而非互补关系，也就是说，有限的几种政策工具只要可以充分发挥并确保无虞，粮食安全就可以得到保障，而不需要所有政策工具都同时充分发挥。底线思维意味着保障粮食安全的政策工具不需要“手手都要硬”，而是要选择性地有所偏重，做到“一手硬，一手软”。上述政策工具之间的替代关系给中国粮食安全战略转型提供了理论上的可能性；反过来讲，如果采用高线思维来制定粮食安全政策，那么，战略转型也就无从谈起。

在上述政策工具中，只有鼓励生产要素投入的中期政策工具与规模经营的目标相悖。价格支持类政策工具从操作方式上可以近似理解为对种（卖）粮的劳动力要素进行补贴，大多数农业保护补贴（例如“三项补贴”和耕地地力保护补贴）在操作方式上并不是直接对劳动力要素进行补贴，而是对粮食生产的其他生产要素进行补贴。但是，从理论上讲，与粮食生产挂钩的补贴最终都会归于产业链各环节的生产要素的所有者，其中以耕地承包权的拥有者即普通农户为主（全世文等，2018）。这也就意味着价格支持和挂钩补贴都将会降低粮食生产的边际成本，从而阻碍那些相对缺乏效率的小农户退出粮食生产，因而不利于规模经营的形成。如果财政同时实施挂钩补贴和规模经营补贴，那么，后者只有抵消了前者对低效率农户的激励作用以后，才能实际发挥鼓励规模经营的效果。因此，当前中国粮食安全战略转型的关键在于利用好供给侧短期和长期政策工具，并在需求侧减少浪费、引导食物可持续消费，而适度弱化中期政策工具中那些鼓励粗放型增产的措施^①。

实践中的一个担忧在于农业组织形式的变化可能导致粮食产量下降。学界已经有大量研究探讨土地流转或规模化经营是否会对粮食安全带来负面影响，其核心关切在于两点，一是“非粮化”问题，二是土地生产率下降的问题（例如张宗毅和杜志雄，2015；武舜臣等，2019）。其中，不乏整体论的观点在承认适度规模经营趋势的同时认为政策应该强化对小农户的扶持从而巩固粮食保障能力（例如武舜臣和刘晨曦，2020）。对小农户的扶持将不可避免地使用中期政策工具，因此，整体论难免因多重目标的内在冲突而陷于失败。假设适度规模经营确实导致了粮食产量下降，而且这种下降是一种暂时的摩擦性下降，那么，政策资源在短期内的相互抵消尚可以在长期有所缓解；反之，如果这种下降是长期的结构性下降，那么，为了避免政策资源的长期抵消，战略性的权衡就不可避免。

理论上讲，经营主体变化必然引起生产决策变化，使要素投入结构由一种均衡转变为另一种均衡。

^①值得注意的是，即使是同一种政策工具，不同地区在实践中的操作方式也存在差异，其核心的区别就在于这种补贴是否真正与生产挂钩。例如，无论是改革前的“三项补贴”，还是改革后的耕地地力保护补贴，不同省份既有根据承包地面积、计税面积进行补贴的，也有根据粮食种植面积补贴的（耿仲钟，2018）。理论上讲，对“拥有土地”进行补贴等同于以承包面积为权重对农户的集体成员身份进行补贴，只要发放过程并不以从事农业生产为前置条件，那么，这一补贴就不会直接影响生产过程。但是，对“使用土地”进行补贴则是与生产挂钩的，将会直接阻碍低效率农户的退出。根据耿仲钟（2018）的总结，针对2016年改革后的耕地地力保护补贴，全国至少有8个省份完全按照实际种植面积进行补贴，其他至少4个省份不完全按照实际种植面积进行补贴。

暂不考虑“非粮化”问题，单纯就土地生产率而言，武舜臣和刘晨曦（2020）认为，资本驱动下的适度规模经营具有更强的经济理性，其利润目标与产量目标之间的一致性也会更强，更容易做出低产量高收益的选择。然而，理论和实践都没有充足的证据揭示小农户的经济理性弱于规模经营主体，同样，也没有有效的证据显示适度规模经营带来的要素投入结构变化必然导致粮食单产下降（例如仇焕广等，2017）。虽然有部分研究观察到规模经营的粮食单产低于小农经营，但是，由于中国在推进适度规模经营的同时也在推进农药化肥减量行动，而对规模经营主体的监管显然比对小农的监管更加容易，所以，这些观察到的现象并不能推及为令人信服的因果关系。理论上讲，粮食生产是土地、技术和资本密集的，而非劳动密集的，过剩劳动的所谓精细化管理很容易被资本和技术所替代。从国际经验来看，世界上绝大多数国家在农业劳动生产率增长的同时都伴随着土地生产率的增长，两者并非此消彼长的关系（速水佑次郎和神门善久，2003）。因此，土地生产率即使存在下降，也属于短期的摩擦性下降，而非长期的结构性下降。所谓战略转型，就意味着不能过于“畏小”而失于“治大”，国家应该展现出足够的战略定力，通过充分运用供给侧和需求侧的其他政策工具为粮食安全战略转型提供空间和时间，而不是继续增加对小农经营的扶持或强化对粗放型增产方式的鼓励。

（三）适度规模经营的定位与实现

自从农业适度规模经营的目标提出以后，政策实践和相关研究都广泛聚焦于两个问题：适度规模的标准和表现形式。首先，标准的问题既涉及理论上的合理性，又涉及对中国未来农业组织形式的预判。政府部门给出的解释是，“不能盲目求大”，中国农业的适度规模不可能也不应该达到西方发达国家的规模标准；而且，资源禀赋差异意味着中国不同地区的适度规模标准也应有所不同，国家提倡的适度规模是当地户均规模的10~15倍^①。这一标准在很大程度上是从平衡城乡相对收入的目标反推出的适度规模标准，而不是从利润最大化或效率最优化目标得到的最优经济规模。倪国华和蔡昉（2015）、陈秧分等（2015）以土地产出最大化、农户收入最大化为目标测算的最优粮食经营规模都大幅高于10~15倍的标准。其次，适度规模同时包括了土地流转和服务驱动两种形式。政府在实践中思路表现为，只要粮食安全保障能力和农村社会稳定的底线不受影响，就可以支持各种类型的新型经营主体和各种形式的适度规模经营。

事实上，适度规模经营的关键问题并不在于标准和表现形式，而在于战略定位和实现方式。首先考虑定位问题。从一般演进逻辑来看，规模经营是农业问题发展到第三个阶段以后的政策目标，即农业劳动生产率需要通过减少农民数量才能够与工业劳动生产率相平衡，规模经营的出发点是农民利益。但是，如前文所述，在第三个阶段，中国粮食安全的相对重要性仍然高企，而粮食安全对应于国家利益。所以，中国提出的适度规模经营本质上是服务于粮食安全战略转型的一个过渡性目标，在短期内仍以粮食生产的“提质增效”为优先目标。只有当粮食安全的相对重要性在中长期有实质性下降以后，中国农业政策才能和图2所示的一般演进规律接轨，转变为以提高农民收入为优先目标。这种定位在

^①资料来源：《发展多种形式的适度规模经营 推动农业发展方式转变》，http://www.gov.cn/zhengce/2015-08/18/content_2914769.htm；《农业项目多大规模更容易拿补贴？各地“适度规模经营”标准有别》，<https://www.tuliu.com/read-52534.html>。

本质上也体现了渐进式改革的思想，强调“适度”就是为了避免在目标转换过程中使粮食生产出现大幅波动。同时，这种定位也决定了适度规模经营的核心对象应该是粮食作物而不是非粮食作物。政策文件中兼有“农业适度规模经营”和“粮食适度规模经营”的表述，但是，政策语言的表述上对后者的重视程度显然大于前者，即“谁多种粮食，就优先支持谁”。

适度规模经营得以推行的制度前提是“三权分置”改革放活了农村土地经营权。但是，从耕地用途管制的禁止性规定来看，未经审批的“非农化”属于违法行为，而“非粮化”则不属于违法行为（全世文等，2018），国家并没有将耕地或基本农田进一步划分为用途受法律约束的粮地和非粮地。作为补充，国家从2017年实施了建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的政策，限定了“粮地粮用”。也就是说，从制度约束来看，国家对微观主体并没有“非粮化”的禁止性规定和惩罚措施，而是将防止“非粮化”的责任自上而下地分解到了基层政府。那么，经营主体的转变必然会带来种植决策的调整。全世文等（2018）认为，需求侧的食物消费结构升级引起土地相对稀缺性发生变化，从而导致农地天然具有“非粮化”的内生动力。也就是说，“非粮化”的微观动机并不受组织形式的影响，如果未加限制，“非粮化”的趋势将不可避免。武舜臣和刘晨曦（2020）认为规模经营主体在种植决策上更具灵活性因而更容易出现“非粮化”。但是，从逻辑上讲，适度规模经营并不是导致“非粮化”的原因。尽管现有研究并没有广泛证实适度规模经营必然带来非粮化（例如张宗毅和杜志雄，2015）；但是，由“非粮化”导致的粮食产量下降才是长期的结构性下降。从保障粮食安全的目标来看，政策必须要对“非粮化”进行严格管控。如果引导性措施不足以扭转“非粮化”趋势，或者补贴力度导致财政压力过大，对“非粮化”的禁止性规定就将成为必要的政策选择。

其次考虑适度规模经营的实现方式问题。适度规模经营的理论依据是规模经济，即在给定的技术水平下，通过合理配置生产要素实现单位成本随着规模扩大而下降的过程（许庆等，2011）。新古典主义将规模经济产生的原因归结为分工深化基础上的规模报酬递增。也就是说，要素的自由流动会通过市场机制实现其最优经济规模。许多经验研究都证实了粮食单位生产成本随经营规模扩大而下降的结论（例如许庆等，2011；吕挺等，2014；夏益国等，2015）。那么，这是否意味着放活了土地经营权以后，完全依靠市场机制就可以形成适度规模经营了呢？事实上，政府进行干预至少也存在两个合理的依据：第一，与资本和劳动要素相比，土地要素的流动性更低，因此，土地密集型的农业（尤其是粮食生产）形成规模经济的过程会更加漫长，或者说，短期的交易成本会更大；第二，渐进式改革的思路要求中短期的规模经营是“适度”的，而适度规模和最优经济规模并不一致。因此，讨论适度规模经营的实现方式仍然要回到政府与市场的关系这个根本问题上。

完全依赖市场机制既可能导致工商资本的大量涌入，也可能导致因极少数农户反对而无法促成适度规模形成的情况。而政府或集体的过度干预既可能导致对规模经营主体做出非经济最优的偏向性选择，又可能导致以少数服从多数的名义侵害部分农民利益。实践中大量存在的“整村流转”就很难保证其实现过程是所有集体成员都同意的，同样也不能保证流转后的经营主体是经济最优的选择结果。在实践中，政府干预的原则和尺度需要做出谨慎的权衡。中央政府的责任是，在国家战略既定的前提下把握粮食安全战略转型和组织形式转型的节奏，统筹制定政府干预的原则和尺度。基层政府和村集

体则需要恪守原则的基础上，通过发挥服务能力来尽量减小适度规模实现过程中的交易成本。

（四）农业转型面临的潜在风险

国家推进适度规模经营延续了渐进式改革的思路，其基本逻辑是通过放活土地经营权从而在农业生产环节更进一步地发挥市场配置资源的作用，实现“能者务农”。改革有两个基本前提：一是粮食安全的保障能力不能出现结构性下降；二是农村社会稳定不能受到影响。根据图2描绘的一般规律，在农业问题的第一和第二阶段，不平衡的发展战略要求农民利益服从国家利益。那么，在让渡农民利益的同时并不激化农村社会矛盾就构成了国家利益层面上粮食安全目标以外的另一个隐性的政策目标。反过来讲，可能激化农村社会稳定的发展方向或政策设计就构成了潜在的风险。

影响农村社会稳定的核心问题是分配问题。在农业为工业提供剩余的时代，国家通过统购统销制度实现对农业的剥夺，其组织保证形式是农业集体化，后者的实质是通过强制性的均等分配来避免农业内部的剥夺，从而缓解因外部剥夺给农村社会稳定带来的风险（程漱兰，1999）。改革开放以后，伴随着经济体制的市场化转型和城乡二元经济体制的加强，城乡收入差距经过短期缩小以后开始持续扩大，工农之间的分配不均和农村居民之间的分配不均开始同时显现。但是，由于土地流转严格受限且户籍制度限制了农村劳动力的转出，所以，城乡之间和农村居民内部之间的分配不均都主要来自于工农劳动生产率的差异，而农业部门内部的分配不均则处于次要地位。随着适度规模经营目标的提出，土地制度和户籍制度对土地要素和劳动力要素的束缚都有所松动，市场机制可以更进一步地决定农业生产环节的资源配置。相应地，按照要素分配将会自然地造成农民分化，扩大农业部门内部的分配不均。当城市发展无法同步地为农业部门析出的剩余劳动力提供充足的就业岗位时，农村贫困问题和失业问题就会上升为影响社会稳定的主要因素。那么，中国当前农业生产组织形式的转变是否会给农村社会稳定带来威胁呢？

农业生产组织转型的前提是要素市场具有流动性。关于要素私有制，尤其是土地私有制，是否导致了历史上严重的分配不均从而威胁社会或政权的长期稳定，这一直是学界关注的话题（例如刘正山，2007；黄少安和谢冬水，2013）。建立在调查资料和历史资料基础上的研究倾向于认为，地权分散并非导致中国历史上土地兼并和政权更迭的主要原因（例如秦晖和金雁，2010；黄少安和谢东水，2013）。根据新古典主义的规模经济理论，农业生产的最优规模本质上取决于和要素禀赋相适配的技术和管理水平。也就是说，在初始状态的均田制下，一旦允许土地自由交易，土地集中是必然规律，但是，集中到何种程度取决于和要素禀赋适配的技术与管理水平。从静态来看，农业生产者在实践中可选择的技术束通常是非连续的，采纳不同技术手段得到的经营规模的经济最优解也是离散的。从动态来看，长期技术进步的过程本质上就是资本替代劳动和土地的过程，经济最优的经营规模随资本替代劳动程度的提高而扩大。

在当前土地经营权从限制到放活的过程中，规模经济实现“能者务农”的目标有两种进路。第一，土地集中以后，经营者采用的生产技术并未发生系统性变化，各生产要素的投入结构也没有发生大幅变化，这个过程带来的规模经济主要归因于分工和比较优势得以释放，市场机制筛选出的“能者”是传统意义上生产管理更高的“种植能手”。第二，土地集中以后，经营者采纳的生产技术发生了

系统性的改变，资本投入大量增加而劳动投入大量减少，这个过程带来的规模经济主要归因于技术升级带来的资本边际成本下降，市场机制筛选出的“能者”主要是掌握现代生产技术的“新型职业农民”。其中，第二种进路较第一种进路具有更强的规模经济，因此，在市场机制的作用下，第二种进路的内生动力更加强劲，这是技术进步使资本替代劳动的必然结果。但是，第二种进路析出农业劳动力的规模更大且速度更快，与适度规模和渐进式改革的思路并不一定吻合。尤其是，在第二种进路下，资本大量涌入农业生产环节不仅会析出相对缺乏效率的小农户，还会析出传统意义上并不缺乏效率的种植能手，导致生产环节的分配份额快速向资本集中，农村居民分配不均的问题也会快速恶化。

在农业机械化时代的成熟阶段，以大型机械替代小型机械的技术尚能够被少数“新型职业农民”所掌握；由于大型机械同样存在技术效率边界，农业生产单位成本先下降后上升的规律仍然适用，因此，最优经济规模即使很大，却仍然存在物理边界。随着农业进入数字时代，物联网、大数据、云计算、人工智能、机器人等新一代信息技术在农业生产的在线监测、精准作业、数字化管理等方面的应用正在快速推进。统计数据显示，2019年中国农业生产数字化水平达到23.8%，农机深松整地作业物联网监测面积累计超过1.5亿亩，植保无人机年度作业量近3亿亩^①。数字技术和无人化作业模式不仅可以克服因地形不规则或地块碎片化而无法实现规模经济的障碍，更是大幅推高了最优经济规模的边界。尤其是，当数字资源作为一种新的生产要素出现以后，互联网公司或平台就可以利用网络效应和算法优势形成自然垄断，导致“赢者通吃”的马太效应（李丽红和尹伟贤，2021），在这个过程中，最优经济规模是无上限的。所以，当数字技术充分进入农业生产环节形成自然垄断以后，“农民”将不再成为一个职业，生产环节的分配将会向掌握数字技术的头部资本集中，农业生产环节就会出现更为严重的分配不均。从这个意义上讲，在农业发展进入第三个阶段以后，农民收入的增加依赖于农民数量减少的规律将会最终演变为农民的彻底消亡和数字资本对农业劳动的近乎完全取代。

对于西方发达国家而言，职业农民对现代化生产技术具有较高的掌握能力，农业生产由机械化向数字化转型的过程中，职业农民对新技术的学习成本较低；而且，由于农业劳动力的占比已经很低，国家对析出劳动力的福利性转移支付也不会面临太大的财政压力。相比之下，中国农业正处在从小农经营向适度规模经营的转型过程中，农业劳动力的占比仍然很高，没有系统掌握机械化生产技术的小农户更不可能“弯道超车”地掌握数字技术。因此，如果数字技术快速且大幅度地向农业生产环节渗透，农民急剧失业或至少急剧隐性失业将不可避免，由此给社会稳定带来的潜在威胁不容忽视。

五、总结与启示

新中国成立以来，伴随着国家战略的演变和工业化的推进，中国农业农村经历了不平凡的发展历程。然而，本土理论体系的缺失使得对中国农业发展和农业政策演进的分析只能沿用西方经济理论的分析框架，导致现有研究不足以在认识历史必然性和或然性的基础上把握中国农业政策演进过程中的

^①资料来源：《农业现代化辉煌五年系列宣传之十二：为现代农业插上数字化翅膀》，http://www.jhs.moa.gov.cn/ghgl/202105/t20210524_6368217.htm。

一般性和特殊性问题。本文从国家利益和国家战略的视角构建了一个三层分析框架，用来理解后发国家农业发展和政策演进的一般规律。第一层是国家利益核心要素中主权、安全和发展的演变规律，第二层是农业对国家利益核心贡献的演变规律，第三层是速水佑次郎和神门善久（2003）提出的三种农业问题的演变规律。农业对国家利益的核心贡献包括三种：一是对经济发展和社会稳定的长期贡献；二是对粮食安全的直接贡献；三是为工业提供原始积累，即对国家安全的间接贡献。其中，第一个贡献反映了“农民利益、农业利益和国家利益保持一致”，后两个贡献反映了“农民利益和农业利益服从于国家利益”。农业核心贡献发生阶段性变化的规律构成了农业政策演进的内在逻辑。

基于上述框架，本文重点分析了中国农业政策演进历程中的特殊性问题。中国农业问题和农业政策演变的历程与三个阶段的演进规律从形式上基本吻合。但是，在中国进入“工业反哺农业”阶段将近20年后的今天，中国农业却同时面临着“农业不强”和“农民不富”的双重难题。导致双重难题的原因并不是农业保护力度不够，而是中国农业三种核心贡献的变化规律不同于一般演进规律，即粮食安全贡献的重要性并未随着工业化的推进而下降，而是始终保持在高位，甚至在工农关系转折期还存在上升趋势，导致中国农业政策始终将“增产”作为核心目标。直到2004年进入“工业反哺农业”时期，农业对发展和稳定的长期贡献也没有超过对粮食安全的直接贡献而成为中国农业政策的优先关切。2014年后围绕户籍制度、农村土地产权、生产组织形式、农村公共服务、农村扶贫展开的一系列政策改革标志着中国开始进入“变二元为一元”的城乡融合发展阶段，自此中国才可能真正迈入农业问题的第三个阶段。但是，即使在这一阶段，粮食安全的相对重要性仍然没有实质性下降。

在制造强国的战略布局下，当前中国农业政策改革的方向是在保证粮食安全和农村社会稳定的前提下实现组织形式由小农经营向适度规模经营转变。实践中的改革在很大程度上沿袭了以往渐进式改革的思路，强调“适度”就是为了避免转型过快而对粮食安全和社会稳定造成负面影响。组织形式转型的目标服务于粮食安全战略转型的目标。保障粮食安全需要恪守“安全”的底线思维，而不能采用“发展”的高线思维，不宜盲目扩大食物安全的产品范畴，也不能盲目地将粮食安全等同于不惜一切代价地追求增产。供给侧和需求侧多种政策工具之间的替代关系为中国实现粮食安全战略转型提供了理论上的可能性。并不存在充分的理论和经验证据显示适度规模经营会导致粮食的土地生产率下降。土地生产率即使下降，也属于短期的摩擦性下降，而非长期的结构性下降。国家应该展现出足够的战略定力，通过充分运用其他政策工具为粮食安全战略转型提供空间和时间，而不是继续增加对小农经营的扶持或强化对粗放型增产方式的鼓励。相比之下，由“非粮化”带来的粮食产量下降才是长期的结构性下降，但组织形式转变与这种结构性下降之间并不存在因果关系。从保障粮食安全的前提来看，政策必须要对“非粮化”进行严格管控。

政策有必要对粮食规模经营和农业（非粮）规模经营区别对待。前者服务于粮食安全的国家战略，因此必须加以扶持；而对于后者，则不应该做过多干预。在一定程度上，农业非粮产业可以成为粮食规模经营实现过程中的一个缓冲区，用以吸纳规模经营析出的小农户。原则上不应该使非粮产业完成规模化转型的速度快于粮食产业。适度规模经营的关键问题是政府是否应该以及如何干预其实现过程的问题。实践中，政府干预的重点应该是降低粮食规模经营实现过程中的交易成本，而不应直接参与

或引导经营主体的选择，更不应该优先扶持或大力扶持非粮产业规模经营的形成。

粮食适度规模经营的形成主要依赖于市场机制，但是，资本如果不受控制地大量且快速涌入农业生产环节，将导致小农户的分化速度过快从而影响农村社会稳定。当前，数字技术在中国农业生产环节的应用尚处在推广和成长阶段，大量资本的涌入在短期内有效降低了农业生产成本，提高了生产效率。但是，伴随着未来数字技术应用进入成熟期，就很难避免自然垄断的诞生。任何稀缺的生产资料，其垄断所有权都要求本部门的剩余价值在平均化为平均利润以前，首先攫取一部分作为这种生产资料的收益（全世文等，2018）。随着相对稀缺性的变化，数字要素的产权强度甚至有可能超过土地要素的产权强度，要求获得更高的分配份额。因此，国家在制定和贯彻数字乡村发展战略时，应当统筹适度规模经营的节奏和数字技术进入农业生产环节的节奏，对资本扩张过快析出农业劳动力的风险予以足够的重视。在规范数字产权的趋势下，农业领域的数字反垄断要早做布局和规划。

参考文献

1. 蔡昉，2006：《“工业反哺农业、城市支持农村”的经济学分析》，《中国农村经济》第1期，第11-17页。
2. 蔡昉，2008a：《中国农村改革三十年——制度经济学的分析》，《中国社会科学》第6期，第99-110页、第207页。
3. 蔡昉，2008b：《刘易斯转折点后的农业发展政策选择》，《中国农村经济》第8期，第4-15页、第33页。
4. 蔡昉，2013：《理解中国经济发展的过去、现在和将来——基于一个贯通的增长理论框架》，《经济研究》第11期，第4-16页、第55页。
5. 陈秋分、孙伟琳、薛桂霞，2015：《粮食适度经营规模的文献评述与理论思考》，《中国土地科学》第5期，第8-15页。
6. 程国强，2012：《中国农业对外开放：影响、启示与战略选择》，《中国农村经济》第3期，第4-13页、第43页。
7. 程漱兰，1999：《中国农村发展：理论和实践》，北京：中国人民大学出版社，第2-6页、第21页、第91-100页、第144-151页、第349页。
8. 邓宏图、徐宝亮、邹洋，2018：《中国工业化的经济逻辑：从重工业优先到比较优势战略》，《经济研究》第11期，第17-31页。
9. 冯旺舟、肖银洁，2020：《超越修昔底德陷阱还是实现帕累托最优？——论习近平的国家利益观及其现实启示》，《湖北社会科学》第2期，第25-30页。
10. 高帆，2018：《中国农村经济改革40年：实施逻辑与发展趋向》，《求是学刊》第5期，第11-21页、第181页。
11. 耿仲钟，2018：《我国农业支持保护补贴政策效果研究》，中国农业大学博士学位论文。
12. 郭熙保、苏甫，2013：《速水佑次郎对农业与发展经济学的贡献》，《经济学动态》第3期，第101-108页。
13. 韩保江、杨丽，2019：《新中国70年工业化历程、成就与基本经验》，《改革》第7期，第5-15页。
14. 黄少安、谢冬水，2013：《土地集中效应差异化假说——农业经济时代与工业化和市场经济时代土地集中效应比较》，《经济理论与经济管理》第9期，第5-21页。
15. 黄宗智，2018：《中国新时代小农经济的实际与理论》，《开放时代》第3期，第62-75页。
16. 李康，2020：《国家能力、市场竞争和社会信念：新中国70年来经济体制变革过程的政治经济学解释》，《经

济社会体制比较》第1期,第159-169页。

17.李丽红、尹伟贤,2021:《数字经济背景下反垄断面临的挑战与应对研究》,《理论探讨》第2期,第92-96页。

18.林毅夫、蔡昉、李周,1994:《中国的奇迹:发展战略与经济改革》,上海:格致出版社,第20-172页、第246-266页。

19.刘正山,2007:《土地兼并的历史检视》,《经济学(季刊)》第2期,第675-706页。

20.吕挺、纪月清、易中懿,2014:《水稻生产中的地块规模经济——基于江苏常州金坛的调研分析》,《农业技术经济》第2期,第68-75页。

21.马晓河、蓝海涛、黄汉权,2005:《工业反哺农业的国际经验及我国的政策调整思路》,《管理世界》第7期,第55-63页。

22.曼瑟尔·奥尔森,2014:《集体行动的逻辑》,上海:格致出版社,第5-56页、第96-99页。

23.倪国华、蔡昉,2015:《农户究竟需要多大的农地经营规模?——农地经营规模决策图谱研究》,《经济研究》第3期,第159-171页。

24.彭小辉、史清华,2016:《农业政策变化的发生机理:基于多重制度逻辑视角——以农村税费改革为例》,《中国软科学》第6期,第39-51页。

25.秦晖、金雁,2010:《田园诗与狂想曲——关中模式与前近代社会的再认识》,北京:语文出版社,第43-58页、第110-127页、第150-178页。

26.仇焕广、刘乐、李登旺、张崇尚,2017:《经营规模、地权稳定性与土地生产率——基于全国4省地块层面调查数据的实证分析》,《中国农村经济》第6期,第30-43页。

27.全世文、胡历芳、曾寅初、朱勇,2018:《论中国农村土地的过度资本化》,《中国农村经济》第7期,第2-18页。

28.全世文、黄波,2018:《中国农民收入可持续发展的长效路径分析》,《世界农业》第1期,第4-12页、第36页。

29.全世文、于晓华,2016:《中国农业政策体系及其国际竞争力》,《改革》第11期,第130-138页。

30.宋洪远,2018:《中国农村改革40年:回顾与思考》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第3期,第1-11页。

31.宋伟,2017:《大国的整体国家利益:一种理论分析》,《现代国际关系》第3期,第37-44页。

32.速水佑次郎、神门善久,2003:《农业经济论(新版)》,北京:中国农业出版社,第1-191页、第298-310页。

33.王俊生,2020:《中国在东北亚地区的利益:争论、共识及超越》,《教学与研究》第4期,第55-64页。

34.魏后凯、苑鹏、芦千文,2020:《中国农业农村发展研究的历史演变与理论创新》,《改革》第10期,第5-18页。

35.温思美、黄冠佳、郑晶、李飞飞,2018:《改革开放以来我国三农问题关注重点变化及其演进逻辑》,《农业经济问题》第12期,第4-13页。

36.武舜臣、刘晨曦,2020:《再议规模经营中的粮食安全问题:争议回应与政策启示》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第6期,第80-87页。

37.武舜臣、于海龙、储怡菲,2019:《农业规模经营下耕地“非粮化”研究的局限与突破》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第3期,第142-151页。

38.夏益国、孙群、刘艳华,2015:《美国农场的耕地集中:现状、动因及影响》,《中国农村经济》第4期,第81-96页。

39.许庆、刘进、杨青,2020:《WTO规则下的农业补贴改革:逻辑、效果与方向》,《农业经济问题》第9期,第88-100页。

- 40.许庆、尹荣梁、章辉, 2011: 《规模经济、规模报酬与农业适度规模经营——基于我国粮食生产的实证研究》, 《经济研究》第3期, 第59-71页、第94页。
- 41.杨成, 2003: 《利益边疆: 国家主权的发展性内涵》, 《现代国际关系》第11期, 第17-22页。
- 42.殷杰、郭亚茹, 2017: 《社会科学中的还原论探析》, 《科学技术哲学研究》第3期, 第13-18页。
- 43.于晓华, 2018: 《以市场促进农业发展: 改革开放40年的经验和教训》, 《农业经济问题》第10期, 第8-13页。
- 44.约翰·奈特、邓曲恒、李实、杨穗, 2011: 《中国的民工荒与农村剩余劳动力》, 《管理世界》第11期, 第12-27页、第187页。
- 45.张发林、朱小略, 2020: 《国家利益的国内基础——一个动态分析框架》, 《太平洋学报》第11期, 第35-48页。
- 46.张占斌, 2007: 《中国优先发展重工业战略的政治经济学解析》, 《中共党史研究》第4期, 第13-24页。
- 47.张宗毅、杜志雄, 2015: 《土地流转一定会导致“非粮化”吗? ——基于全国1740个种植业家庭农场监测数据的实证分析》, 《经济学动态》第9期, 第63-69页。
- 48.赵德余, 2010: 《解释粮食政策变迁的观念逻辑: 政治经济学的视野》, 《中国农村经济》第4期, 第20-29页。
- 49.周其仁, 2004: 《产权与制度变迁: 中国改革的经验研究》, 北京: 北京大学出版社, 第1-71页。

(作者单位: 中国社会科学院农村发展研究所)

(责任编辑: 黄 易)

The Evolution Logic of Agricultural Policy: On the Key Problems and Potential Risks of China's Agricultural Transformation

QUAN Shiwen

Abstract: This article constructs a three-tier analysis framework to explain the general law of agricultural development and policy evolution in late-developing countries. The core contribution of agriculture to national interests includes three categories: providing primitive accumulation for industry, food security, and social stability. The law of contribution change leads to the internal logic of the agricultural policy evolution. The particularity of China's agricultural policy evolution is that the importance of the contribution of food security has not declined in the process of industrialization, and there is even an upward trend in the transition period. Today, nearly 20 years after China entered the stage of supporting agriculture by industry, China is still facing the dual problems of "agriculture is not strong" and "farmers are not rich". At present, the direction of China's agricultural reform is to realize the organizational transformation from small-scale operation to moderate scale operation on the premise of ensuring food security and rural social stability. The key issues in the process of transformation are the strategic orientation of food security and the realization approach of moderate scale operation. The potential risk is that the rapid infiltration of capital into agricultural production leads to intensified differentiation of small farmers.

Keywords: Evolution Logic; Agricultural Policy; National Interest; Food Security