



曹东勃 著

在城望乡



田野中国五讲

辽东县乡 | 上海松江 | 皖南石村 | 湖南娄底……

在城市，关注乡村 在乡村，读懂中国

农村的活力从未消散，在田野里，有着中国社会宏大变革的另一面

中国发展研究基金会
副理事长
卢迈

国务院发展研究中心
研究员
赵树凯

《黄河边的中国》作者
社会学家
曹锦清

推荐
阅读

文
景

上海人民出版社

000000

图书在版编目（CIP）数据

在城望乡：田野中国五讲 / 曹东勃著. —上海：上海人民出版社，2020

ISBN 978-7-208-16816-9

I. ①在... II. ①曹... III. ①农业现代化—研究—中国 IV.
①F320.1

中国版本图书馆CIP数据核字（2020）第218484号

书 名：在城望乡：田野中国五讲

作 者：曹东勃

出 品 人：姚映然

责任编辑：贾忠贤 曹迪辉

转 码：欣博友

ISBN：978-7-208-16816-9/F·2668

本书版权，为北京世纪文景文化传播有限责任公司所有，非经书面授权，不得在任何地区以任何方式进行编辑、翻印、仿制或节录。

文
景

Horizon

豆瓣小站：世纪文景

新浪微博：@世纪文景

微信号：shijiwenjing2002

发邮件至wenjingdushe@126.com订阅文景每月书情

目 录

[序言 从乡村能看到什么](#)

[自序](#)

[第一讲 现状：沉静的乡村，流变的结构](#)

[第一节 一个村庄的重塑](#)

[第二节 农业女性化的前世今生](#)

[第三节 当互联网应用遭遇农村老龄化](#)

[第二讲 历史：谁的城市，谁的故乡](#)

[第一节 作为问题与退路的“三农”](#)

[第二节 粮油关系：中国城乡关系的历史注脚](#)

[第三节 分税制：城乡关系演化的分水岭](#)

[第四节 基础设施建设：要想富，先修路](#)

[第三讲 土地：城乡关系的核心](#)

[第一节 从未远去的集体：理解农村集体产权制度改革](#)

[第二节 “土地黄牛”的是与非](#)

[第三节 围绕土地开发权的争夺](#)

[第四节 “18亿亩红线”背后](#)

[第四讲 治理：复杂的博弈](#)

[第一节 “市管县”到“省直管县”](#)

[第二节 基层治理与社区再造的上海探索](#)

[第三节 特大城市的城乡协调发展](#)

[第五讲 出路：创业的农民，适度的规模](#)

[第一节 上海松江：家庭农场](#)

[第二节 皖南石村：经济作物的适度规模经营](#)

[第三节 返乡创业者：老邓的故事](#)

[第四节 何以适度：寻找理想农民](#)

[结语 认识一个真实的中国](#)

本书出版受到上海市哲学社会科学规划中青班专项课题“新政治经济学视域下发达地区新型农业经营体系研究”（2018FZX021）资助

序言 从乡村能看到什么

熊万胜

华东理工大学中国城乡发展研究中心主任、教授

一

东勃是我多年的老朋友了。从2010年开始认识，一晃就是十年，这十年中我们一起研究中国的乡村问题。他将这些年来的一些思考结集成一本书，嘱我作序。我欣然应允，但谈不上是作序，仅是笔谈而已。

东勃是一个有趣的人。

他是地道的城里人，却深度地卷入到乡村研究领域。其实，农业问题是他的家学，他的父亲是粮食系统里的一位资深专家，还能搞粮食机械的发明。正是因为这样的渊源，他当初才会加入华东理工大学的乡村研究团队，去开展驻村调研。前两年居然又到云南的红河边上挂职做教育副县长。估计当地师生很少见过这么喜欢调研且能上课的副县长，他在那里跑了很多所中小学，而且还上课。回来后就写了一本《红河边的中国》，显然，这包含了向华东理工大学乡村研究的开创者曹师锦清教授的致敬，《黄河边的中国》正是曹师的代表作之一。

东勃是学经济学出身的，在上海财经大学从本科读到博士毕业，但他是一个人文主义的经济学者。他对历史有浓厚的兴趣，喜欢用历史叙事来说明道理。而且他会关注一些很细腻的问题，然后用细腻的笔触表达出来，正如我们在这本书的开篇看到的，他关注农村女性和老人的生活。即使是思考宏大的历史或结构问题，他也一定要从有趣的细节中展开。当我和他一起驻村调研时，我们每晚都会有讨论，通常他都比较寡

言，当我在高谈结构时，他总是在琢磨一些实质性的细节。

二

《在城望乡：田野中国五讲》写的是东勃从乡村看到了什么。“从乡村”看到了什么不同于“在乡村”看到了什么，后者隐含了乡村本位的立场。曹师锦清教授讲过，乡村研究的好处之一是从边缘思考中心问题，东勃大致也是这么一个路子，所以，他是“从乡村”理解真实中国。

理解真实中国的意义是毋庸置疑的，在这种在城望乡式的跨界式理解实践中更为显明。对于国情的通透理解是中国社会体制的要求——在美国，我们不会要求加利福尼亚的经济学者对得克萨斯州农村的方方面面有真切的理解，因为他们的社会秩序具有更多的自发性，各行其是。但在中国，需要将整个社会融为一体来应对前所未有的竞争环境。上下、城乡、区域、阶层、民族、宗教等不同类别的人群之间的相互理解是“融为一体”的必要条件。体制可以区隔，人心却要互通。可以说，所有的学者都在从事这种社会融通工作，东勃作为一个城市学者来研究乡村，在这种融通实践中具有特殊的代表性。当越来越多的学者变得过于城市化时，他是“逆流而下”。

曹师锦清教授曾经提出过，研究中国的农村问题要从四个线索切入：国家、市场、社区和土地制度。在城望乡也要从这四个方面切入。东勃这本书基本上涵盖了这四个方面的内容，写得深入浅出，可读性很强。读完这本书后，我有了一个想法，这本书其实可以作为乡村社会学的必读参考书目，尤其可以作为初学者理解乡村问题的入门读物。读了这本书，可以建立对于乡村社会的多层次理解；对于理解大城市的郊区乡村社会来说，这本书的针对性更为明显。

三

东勃的自序中已经说明了自己从乡村看到了什么，如果再进一步概括，我感到他总体上是在考察我们这个社会经济基础的稳定性，尤其是某些平衡性。地势坤，厚德载物。乡村就是中国社会的大地，承载万物和城市社会，但是，它并不能无限制地承载，其中的平衡是微妙的，甚至也是越来越脆弱的。

东勃在历史部分讨论了温铁军的八次危机理论，而且他自己还加上了对陈云的综合平衡思想的研究，让我们更好地理解在温铁军提出的第一次危机之前的统购统销过程，这其实也是一次应对危机的情境，是从民族资本主义向国家资本主义的转变。工农剪刀差在这个过程中就开始形成了，乡村承载全系统压力从此成为常态。粮食问题是东勃的本行，他着墨较多，所涉问题从粮食安全到家庭农场经营，再到农业治理问题，等等。这其中，他讨论了十八亿亩红线的合理性，也研究了家庭农场的适度规模问题。坚守十八亿亩红线是一个大平衡，家庭农场的适度规模是一个小平衡，无论大小，都事关全局。现在看来，坚守十八亿亩红线是能够做到的，可是家庭农场的小平衡到底怎么维持还没有答案。东勃对陈云的综合平衡论的推崇是发自内心的，实际上东勃自己就很有这种平衡论的立场，包括他一开头谈到的代际关系的平衡和两性关系的平衡。

平衡是一个根本性的问题，发展的不平衡、不充分是中国社会主要矛盾的主要方面。对中国的前途来说，城乡关系的平衡与否是致命的。认识到这一点，对于我们理解乡村的未来是非常有帮助的。很多人可能有一种错觉，以为城市化还可以提高很多，但如果从平衡论的立场，可能要更多地讨论城市化率的极限。城市化是市场经济发展的结果，它本无所谓极限。但在中国却要提出一个城市化率的极限问题，这是中国的国情和全球化竞争格局共同作用的结果。因为，只有平衡的城乡关系才能让乡村社会承载大中国。当然，城乡关系的平衡不等于说城市化率要停留在50%。这个平衡的内涵需要在实践中逐渐地揭示。一个总的趋势是，要建立生机勃勃的城乡关系，而不是让乡村持续地凋敝下去。

当前，中国处于新的发展环境中，挑战与机遇并存，乡村振兴战略的出台，也显示国家高度重视乡村对应对当前挑战所承担的作用。和以往不同的是，传统乡村社会系统的瓦解已经到了一个很深刻的程度，必须先要养护然后才能利用。振兴的过程包含了拉动内需的经济意图，这是中国开始注重内需以来的一个选择，这使得对于乡村的投入本身也具有了化解外部挑战的意义，城乡之间的共赢发展成为可能。目前这种共赢发展本身还不充分，城市“赢”了乡村的情况还是现实。实现平衡的核心障碍是我们的城市发展模式过于依赖土地财政，集体土地转化成国有土地之后，成为地方政府的金融工具，继而成为创造财政收入的基础要素。随着中国新增人口下降，城市化率达到高位，各地区房价上涨态势不再，旧的经济发展模式已经难以为继。即使新的地方经济发展模式还没有形成，旧的模式也只能自行中断，乡村振兴再次承载国家的期望。十九届五中全会提出要形成新型的工农城乡关系，这种新型的工农城乡关系其实也是一种平衡的关系。

从这个意义上来讲，东勃的平衡论立场是站得住的。当然，具体到如何才能建立这种新型的工农城乡关系就不是这本书中所能说尽的了，因为它不仅是一个理论问题，也是一个实践探索的问题。学者的表述在相当的程度上是在对实践探索做出解释和反思，这也就是东勃所说的“理解真实中国”吧。衷心期待东勃的理解之旅越走越深广。

自序

我并不出生在地地道道的乡村，而是在辽宁西部的一个县城。县城的中心区域面积不大，人们在日常生活中约定俗成地用“东门”“西门”“南门”“北门”大体描述它的四至。虽然，打记事起我就从未见过这四个门，也许历史上曾经是有过城墙和城门的吧。总之，这是一个慢节奏、慢生活，自成一体、颇有风味的小县城。

在业已度过的37载光阴中，前面18年，活动范围都没有跑出“小县城”；后面19年，生活场景则切换到“大上海”。上海是一个省（行政），上海是一个市（市场），上海是一座城（生活）。上海是独特的、迷人的、可爱的。有趣的是，在上海学习、工作、生活的19年间，我机缘巧合地逐渐发现了对农村研究的兴趣。这种兴趣起初只是局限在粮食问题上，这得益于家父在粮食系统的工作经历和丰富实践；在工作后，这一兴趣则被延伸到更为广阔的农村研究领域。

我要感谢在这一过程中给予我很大引导和帮助的兄长，华东理工大学中国城乡发展研究中心的熊万胜教授。我始终记得，2010年3月面试结束当晚，接到他的电话，热情邀约我在6月毕业后加入他正在牵头筹建的研究中心。2010年7月到2015年5月，我在华理任教的五年间，得蒙曹锦清先生的点拨和教诲，也多次与万胜兄等中心同事们一道驻村调查，而住在农民家中的时间，累积下来也有300多天。那是一笔非常宝贵的财富，也让我懂得了什么叫“扎根中国大地做学问”。

上海很大，上海农村研究的学术共同体并不大。老熊不止一次、不无遗憾地提起，上海曾经也是农村问题研究的重镇，为什么不少学者逐渐转型到城市研究的道路去了？是上海这座城市不再需要关注和研究农村问题了吗？

老熊的这个困惑，也困扰着我。只不过，农村研究之于他，还另有

一重情结在。对他这样生于1970年代初、老家就在农村的学者而言，他们对农村的生产生活毕竟还是较为熟识，也有直观的感受和经验，研究农村不只是一种知识生产，更是一种使命和责任。那么，对我这样生于1980年代初且无农村生产生活经验和生命体验的人来说，关注和研究农村的意义和动力何在？

我不敢奢谈责任与使命，但也非常确定这并不仅仅基于兴趣。2008年夏天，我作为一年级博士生，参加了上海财经大学刚刚开始筹划组织的第一期“千村调查”大型暑期社会实践项目。那次调查完全是“一个人的旅行”，虽是自己家乡，一切却倍感新鲜。2015年5月，我从华东理工大学调回母校上海财经大学任教，后又承担了一些管理工作，可支配的学术研究时间更少，下到农村去做第一手调查的机会也更稀缺了。然而我对乡村的关注兴趣非但挥之不去，反而益发浓厚。于是在2017年、2019年，我又两次作为“千村调查”带队指导教师，带十几个学生下去做定点调查，聊作不忘初心以自我慰藉。

2018年7月5日到2019年6月13日，我作为教育部第六批赴滇西挂职干部，来到云南省红河哈尼族彝族自治州元阳县挂职扶贫，担任县人民政府副县长，协助分管和负责教育工作，同时也被抽调到县脱贫攻坚指挥部参与一些专项工作。这给了我近距离调查、研究和思考城乡间之种种非均衡的绝佳机会，是我终生受用的宝贵人生阅历。

这些年来，看不懂的现象太多。城里人时而要逃离农村，时而又挤破头地扎堆儿跑到农村追寻什么乡愁；时而恨铁不成钢地对农民指指点点，以一副“我都是为了你好”的姿态去改造农村，时而又大谈尊重农民的自主性，呵护农村的原生态。反反复复，雾里看花，莫名其妙。

时代在变，思潮在变，结构也在变。在大变革的年代，认清实然状况是做出应然判断的前提。认识一个真实的中国，也是摆在青年学者和大学生面前的重要课题。而真实中国的拼图，离开乡村这个重要的板块，必然破碎不堪、凌乱无比。

尽管一代代青年人带着对美好生活的向往，从农村“逃离”或“迁徙”到城市，然而到了某一个时点，必然会反过来迫使他们回眸反顾，重新深入思考城乡之间的关系。在充满生机与活力、源源不断融入青春热血的年轻都市，回望遥远的、属于留守妇女儿童和老人的衰老乡村，会有一种别样的尴尬。

如果说城市是大脑，乡村是身体，那么这种体脑差别之悬殊显然已经到了体脑双方都深感别扭的程度。超前的头脑拖着疲惫而沉重的肉身，这正是当下中国城乡关系的一个写照。然而嫌弃和抱怨、逃离与区隔没有任何益处，拔起自己的头发并不能离开地球。城市依然离不开农村、有求于农村，城乡之间终究是一个紧密不可分割的命运共同体。

特别是，随着2020年新冠肺炎疫情的暴发，当城市中人开始“保持社交距离”、调整生产生活方式之后，人们倏然发觉，以往被视为城市优点、农村缺憾的那些方面一夜之间实现了某种翻转：集聚，固然带来资源的集约利用，也连带产生风险的集中放大；分散，固然限制了规模效应的实现，却也造就了危机降临之际规避风险的降压阀、缓冲带、蓄水池。农村的广阔天地，大有可为；小农的适度规模，前途无量。温铁军先生多年前曾以八次危机概述中国的三农与整个国家战略大开大阖之间的勾连，其基本结论是回归三农。我也在阅读和比照毛泽东、陈云等领导人在1950年代初期的文稿讲话、《薛暮桥笔记选编（1945—1983）》和《俄罗斯解密档案选编：中苏关系（1945—1991）》的过程中，发现了些许历史的褶皱与痕迹。如果我们把朝鲜战争爆发之后受到的对华封锁和面临的经济环境、两三年之内中苏最高领导人围绕橡胶种植问题的九次通信和汇率核算问题上的三次切磋，与后来的“一化三改”、工农业“剪刀差”、政协讨论会上毛泽东与梁漱溟的“大小仁政”之争直到城乡二元结构的确立相贯通来理解，就会深刻体会到三农于国，兹事体大；也会更加感慨事非经过不知难。

今天，城乡二元结构向城乡融合发展过渡，是大势之所趋；在农业

农村现代化的历史进程中尊重和保有农业、农民、农村的主体性，也是逻辑的必然；而打通城乡间的梗阻，促进城乡交流协调，更是百年未有之大变局加速变化背景下畅通国民经济内外两个大循环的前提基础。这是理解真实中国的题中应有之义，也是我深感在城望乡、在城言乡意义重大的根本原因。

带着上述问题，这些年来，我有意识地阅读、调查、写作，同时也在课上、课下与学生的讨论中被激发出不少灵感、教学相长。另一方面，一些媒体朋友们不断约稿和催稿的变相鼓励和鞭策，也让我在每一次文债“出清”、如释重负之后，加深自己对鲜活的社会现实的理解。呈现于读者面前的这本书，便是我2010年工作以来，在日常阅读、社会调查、课堂教学、科学研究过程中，围绕着这个起初模糊到逐渐清晰的主题或曰范围，断断续续、点点滴滴积累下来的一些思考。

全书分作五个部分。第一部分为“现状：沉静的乡村，流变的结构”，涉及妇女、老人、孩子、技术、文化、传统，这是农村社会变迁中的一些重要元素。大凡提到农村，人们总是将之与广袤田园、忙碌农作相关联，这是只注意到农村作为生产空间的一面。而农村还有生活空间的一面，由于生产的现代化与生活的现代化往往并不同步，因之发生的社会结构的错配及随后的重构就不可避免了。我始终认为农村真正的意义在这里，农村真正的难题也在这里。第二部分为“历史：谁的城市，谁的故乡”，新中国70余年的历史中，围绕城乡关系的互动留下了诸多政策设计与实践的痕迹，我试图从宏大叙事的历史角落中发现一些别有生趣的片段。第三部分为“土地：城乡关系的核心”，撷取城乡二元结构向城乡融合发展格局演变的历史进程中若干标志性案例，如农村集体产权和城市社区准集体产权的建构、土地流转与土地开发权的争夺、18亿亩红线背后的真问题等，把对历史与政策脉络的梳理与农村调查中获得的一手案例相结合并加以解读，试图发现潜藏于城乡发展看似独立、实则贯通的制度逻辑。第四部分为“治理：复杂的博弈”，从城乡关系角度观察基层社会治理结构的嬗变，从“市管县”到“省直管县”，探讨

大流动时代、个体化时代的社区再造和特大城市的城乡协调路径。第五部分为“出路：创业的农民，适度的规模”，汇集了我过去几年在上海金山、上海松江、安徽宣城、湖南娄底等地驻村调查时，围绕农业适度规模经营与家庭农场这两个关键且关联性的主题所做的系统思考和总结。值得一提的是，我有幸在上海家庭农场制度的试点和初创时期，近距离观察这一制度的发生、演变与生长，研究上海经验与模式，这对我理解后来在全国遍地开花的各类相近或相异的经营制度与模式，大有启发和帮助。在“结语”部分，着重谈了对于“认识一个真实的中国”的一些体会。

以上是我对本书写作过程、动机和问题意识的一点说明。此外，尤须对上海财经大学各位领导、师长和同事，华东理工大学中国城乡发展研究中心、人文科学研究院诸位同事，以及教育部第六批赴滇西扶贫挂职的各位“挂友”与元阳县的各位同事，致以深深的谢意。资深媒体人张彦武兄多次鼓励我将近年来的所思所想撰成此书并为之精心策划，世纪文景的贾忠贤女士、周灵逸女士、曹迪辉先生在本书结构修改和后期编辑过程中多费心力，“助产”之功大焉。上海市哲学社会科学规划项目、上海市阳光计划项目和上海高校示范马克思主义学院建设项目等对本书相关论题的研究和出版先后给予过大力支持，在此一并致谢。

最后，真诚感谢这些年来我在调查过程中遇到的那些淳朴村民、基层干部。他们的人生是活出来的，本书的文字是写出来的，而活出来的人生远比写出来的文字更加精彩。

曹东勃

2020年8月于上海

第一讲 现状：沉静乡村，流变的结构

现代化是人类文明史上一次颠覆性的变迁过程，其核心内容是农业文明向工业文明的过渡，大体上涵盖了经济领域的工业化、政治领域的民主化、社会领域的城市化和价值领域的理性化及其互动过程。^①现代性，作为在现代化进程中逐步展开的一种特征，体现了一种深层“价值秩序”的位移和重构。现代的精神气质体现了一种现代型的价值秩序的成形，改变了社会中的具体的价值评价；心态、精神气质或体验结构，体现为历史的确定的价值偏爱系统，它给每一个时代和文化单位打上自己的印记；现代的体验结构转型表现为工商精神气质战胜并取代了神学——形而上学的精神气质。^②如果说20世纪20年代开始的土地革命战争开启了中国农村现代性变迁的序幕，那么自1978年以来市场力量合法性的重新确立则进一步加速了这一过程。在乡村的沉静表象之下，内在结构的流变正悄然发生。

第一节 一个村庄的重塑

市场化进程深刻影响和改变了农民的生存环境、生活方式、生计结构，也重塑了传统的村庄社会关系、伦理习俗与社会结构。2010年，我与同事一道，参与了华中科技大学贺雪峰教授组织的一次山东农村驻村调查。在鲁中D庄，我们观察到现代性变迁对村庄传统结构产生的显著影响和冲击。

1. 农民的基本生计

D庄计有365户，1 204人，2 400亩耕地。其中大棚西瓜种植面积约400亩，另种有生姜等少许其他经济作物。其余耕地均为冬小麦、夏玉米套种。2010年，该村西瓜亩产在10 000斤左右，小麦亩产在800—1 000斤，玉米亩产为1 000—1 200斤。西瓜亩均纯收益在5 000—7 000元，生姜亩均纯收益接近10 000元。小麦玉米套种的年亩均纯收益约为1 300元。

在调研过程中，我们试图了解D庄农民种植决策的过程。为什么在没有外在压力的情况下，农民仍普遍青睐粮食作物的生产呢？影响农民种植决策背后的那只“看不见的手”是什么？是否简单归因于粮价高企和国家补贴的提高？第一种可能是自然条件的限制，因为粮食作物基本属于靠天吃饭的大田作物，而经济作物往往对土质、水利条件等有更高要求，比如生姜的全部种植过程需要浇至少六遍水。进一步了解后得知，D庄适合于西瓜、生姜等经济作物的耕地面积至少在1 000亩以上。经过调查，我们发现，农户在粮食作物和经济作物之间权衡观瞻时，主要考虑的是三个因素：

（1）前期投入。经济作物的种植多属设施农业，需铺设专用的灌

溉管道、扣棚、挖地窖（挖一个5米深的地窖就需要1 000元）等。

（2）劳动时间。经济作物的种植需要在每一生产环节都精细打理，打药、浇水的频次很高，消耗大量劳动时间。对此，有两类人必定望而却步。第一类是身体条件不好、不能适应如此高的劳动强度的农户（一般是老年农民）。老年人尽管种植经验丰富，但身体条件变差，劳动能力降低。他们更近似于恰亚诺夫所描述的那种偏好闲暇的小农，他们追求一种轻松农业，既是刻意的，又是迫不得已的——因为这个年龄阶段的他们已失去了在打工经济格局中的竞争优势，故而收入相对低下时虽有增收愿望却只能“被动闲暇”^③。他们既然追求轻松农业，那么在作物选择上就进一步偏向基本可以靠天吃饭的粮食作物。第二类是时间价值较高的农户（一般是从事外出务工活动的农民）。40—50岁之间的中年农民（40岁以下的农民已很少从事农业生产了，50岁以上的农民基本不再外出务工），是具有种植经验的一代外出务工者。如果本地就业机会多，那么他们主要是以本地打工为主业，以农业生产为副业，完全能够兼顾。这种情况下他们往往倾向于种植粮食，其目的首在自给，而并不在于通过售粮获利。如果打工半径延展，远赴他乡，且无农业资本的影响，则往往流转给家族其他亲戚，而这些亲戚在地权不稳定的条件下选择种植粮食的可能性也较大。

（3）风险。首先是自然风险。比如D庄在2010年春天曾遭遇一场大风侵袭，部分瓜农的大棚被破坏，继而因低温导致西瓜成长停滞，这部分瓜农的产品成熟和上市时间较其他瓜农要晚半个月。其结果就是，先上市的西瓜奇货可居，赚取了超额利润，亩均净收益达到7 000元，后上市的西瓜就差强人意甚至折本了。其次是市场风险。国家对粮食价格保持着有力的宏观调控手段，掌握了大批储备粮资源，可以对粮食作物的市场价格产生一定的影响；经济作物则主要是随行就市，波动幅度较大。对于风险规避或风险中立型的农户来说，由于国家对水稻、小麦、玉米等粮食作物最低收购价的托底效应，种植粮食作物更具吸引力。种粮的比较收益低，但风险也小。经济作物的种植抬升了土地的稀

缺性和价值，这本身也使粮食作物的增值搭了便车。

2. “动账不动田”的“两田制”活标本

如同大部分农村一样，土地问题也是D庄的焦点。D庄在1982年实施分田到户，但从开始直至今天，土地都没有被彻底“分掉”。2 400亩耕地中，除了1 200余亩按照人均1亩的标准作为口粮田外，其余的都是责任田，这就是在1999年土地二轮延包之后已经相当少见的“两田制”。D庄口粮田的人均标准在分地之初曾经是1.6亩，后随人口增加而降至1亩，口粮田、责任田的比重也随之动态变化。

所谓“两田制”，就是在坚持土地集体所有和家庭经营承包的前提下，将集体土地进一步区分为两种属性、两个部分。口粮田按人头平均承包，体现的是一种“耕者有其田”的传统和社会福利原则，在以往的税费时代，一般只负担农业税；责任田有的按人承包，有的按劳承包，有的招标竞价承包，承包责任田一般要缴纳包括农业税、农产品订购任务和村集体其他各项提留在内的一揽子承包费。目前，D庄的承包费是随地块、土质、水利条件的好坏差别定价的，一般在每年50—300元/亩之间浮动。由此，村集体大约每年可获得14万元的稳定收益。由于绝大部分农户家庭都既有口粮田又有责任田，所以两田之间的调整主要采用“动账不动田”的模式，新增人口（娶妻、生子）则将相应数量责任田性质改为口粮田并免缴承包费，迁出人口（去世、嫁女、升学）则将相应数量口粮田性质改为责任田并交纳承包费。如此流转下来，其实口粮田与责任田在空间分布上已是“你中有我、我中有你”了。

对于“两田制”的存在，我们容易有一个先入为主的预设：这是为了发展集体经济。从“事后诸葛亮”的角度判断，包括村干部的自我表功，都倾向于将此制度安排视为历届村集体组织领导个人的远见和清晰规划的结果。的确，在后税费时代，乡村一级政权及基层组织普遍捉襟见

肘，几乎没有任何权威性资源和配置性资源，国家财政的转移支付又杯水车薪、鞭长莫及的时候，这里的村集体竟然每年还可以有旱涝保收、与土地价格随行就市的收入来源，而且能够利用这些资源，在村庄道路硬化、路灯亮化、街区绿化等各项公共品提供方面大展拳脚，这不是让人惊叹吗？

然而随着访谈的深入，我们却感到这是一个各种复杂因素交错作用形成的一个僵局或“陷阱”。它未必是一种低水平均衡陷阱，而是一种非意图性后果。一个明显的反例就是，同全国其他地区一样，D庄在20世纪90年代也存在因税费负担沉重而导致的耕地撂荒问题，民众对土地避之犹恐不及，村集体拥有的大量耕地成了“烫手山芋”，面临贬值的危险，村干部甚至四处借高利贷来垫付有关农业税费。

我们对几乎所有的访谈对象追问一个发生学问题：1982年，“两田制”的最初方案是如何在D庄确定下来并获得通过的？总结下来，有这样几种说法：

第一，红头文件说。一些村干部和村民组长回忆，当时中央的政策弹性较大，并没有强制推动彻底的分田到户，鼓励地方政府根据本地实际情况灵活处置，因此地方性的红头文件要求各村各办，并无统一标准。因此，鲁中地区的类似案例极多，甚至远远超出中央规定的集体留存机动地不超过5%的上限（如D庄这样的责任田占比超过50%的村庄不在少数）——这5%也并非为集体获得经营性收益而创设，主要是为将来可能的道路、机耕地以及其他边角地带的占用保留公共空间。

第二，路径依赖说。另一些老人认为，D庄乃至整个鲁中地区在集体化时期形成了较强的集体主义观念，也不愿快速放弃集体经济制度，或说“当时思想还不解放”，留下了这条“尾巴”。

第三，交易成本说。这种说法又一分为二。一是认为自然条件限制。鲁中地区平原开阔，这2 400亩土地地块狭长，土质条件不一，水利条件各异，平均主义分配难度很大。二是组织障碍。“三级所有，队

为基础”，这是人民公社体制确立后的基本格局，生产队是占有生产资料、组织生产活动、分配劳动成果的基本核算单位。在人民公社时期，同一公社（后来的乡镇）甚至同一生产大队（后来的村）内不同的生产队（后来的村民小组）之间也存在生产条件、社员努力程度等多方面的差异。在此情况下，运行了20多年之后，当1982年分田到户改革时，不同生产队的社员之间在包括土地在内的经济条件方面累积下长期历史差距。如此一来，生产队自身已经成为一个拥有一定的小共同体认同、具有一定既得利益的经济实体。在此背景下推行的土地分配方案，就不得不尊重各个生产队之间的既存差异，这在很大程度上规定了土地承包权分配的边界。D庄大队有11个生产队，有的本身水浇地就比较多，有的在集体化时期打了不少机井，也有的一穷二白两手空空。博弈的结果是，各生产队首先在内部按照人均一亩的标准选出最好的耕地作为口粮田分配下去，余下的土地控制权收归生产大队作为责任田统一配置。

D庄的“两田制”方案在1982年确定下来后，在1989年经历了一次土地大调整，到1999年，按照中央出于稳定农民土地承包权30年不变的方针进行了土地二轮延包。在这几个关键的历史时点，都有村民提出废弃“两田制”、将土地一分到底的动议。

然而，“两田制”改革方案仍然“胎死腹中”。因为私人产权附加在集体所有权之上，此时的村庄土地格局变得较1980年代更为复杂。因“两田制”引发的上访事件凸显了这一基本经济制度对D庄政治和社会结构的根本影响。从交谈中我们得知，村民显然对于中央的土地政策是心知肚明的，但他们多年来与历届村干部达成了一种默契，一种隐秘的社会契约，并内化为村庄的地方性规范。那就是，村民同意让渡对于土地的部分权益给村集体，而从中获得稳定收益的村集体必须承担起提供公共品、维持村庄整体利益和社会规范的道义责任。一旦村民认为村集体公器私用，或者可能违背上述承诺、威胁到自身利益，这种微妙的默契就被打破，“弹劾”程序就开始启动。此时的村民就会擎起“中央”的大旗，拿出“土地承包30年不变”的彻底分田政策，出来指责村集体的“抗

旨”和“矫诏”，行“废立”之事。这时的他们便不在乎“两田制”在满足“增人增地、减人减地”的土地调整需求方面的回旋优势，转而要求落实“一分到底、30年不变”了。

“两田制”的社会心理基础是“耕者有其田”“平均地权”的传统观念。在访谈中，我们深深地感受到部分村民对这一观念的高度认同。在主张一分到底的一端站立的部分农民中有一些种粮能手和大户，他们希望扩大经营规模，而扩大规模意味着缴付更多的承包费，这是他们所不愿意的。责任田的另一个社会功用是作为口粮田的储备土地，为“增人增地、减人减地”提供腾挪空间。但这些年村庄土地资源趋紧，个别家庭的新增人口有时未必能够如愿得到口粮田，主要原因是别人以各种理由拒绝交出责任田，村集体也没有特别强有力的理由迫使其交出。对于没有得到口粮田的新增人口，村集体从承包费中每年给予一定的货币补偿；对于那些不愿交出口粮田的迁出人口，村集体则要求其缴纳承包费。通过这种此消彼长和转移支付的方式，勉力维持“两田制”的基本平衡。

3. “离土不离乡”的兼业化生活

一段时期以来，人们习惯性地中部地区农民的生存状态作为中国农村现状的标本。这一地区农民的主要特征是，劳动力从农业和农村大量流失，留下一批“老弱残兵”驻守。劳动力从第一产业转移到二、三产业，这是“离土”；背井离乡、告别故土和亲人，到珠三角、长三角、东部沿海地区务工，这是“离乡”。以贺雪峰等为代表的华科团队很早就提出过一个口号：“理解80%中国农村的80%现象”⁽⁴⁾，这些农村往往农业人口密集，精耕细作农业发达，工业化程度低，受大城市辐射较小，兼业化程度较小，劳动力流动较大。相比中部农民“离土又离乡”的特征，东部经济较发达地区由于其城市化、工业化、市场化的强力带动作用，尽管其农业劳动力也在大量转移到非农领域，但身体却保持“在场”，没

有“离乡”的趋势。这既有“父母在，不远游”的儒家文化及地域传统影响，更与这一地区强大的非农就业吸纳能力有着密切的关联。

黄宗智在其代表作《华北的小农经济与社会变迁》一书中，描摹了华北平原的小农经济高度商品化、市场化之后的社会变迁。^⑤这一地域是有着兼业化传统的。D庄的纯农户多为40岁以上的中老年。年轻人则到距离村庄10—20公里范围内的车床厂、编织厂或城区里的企业工作。这里的平原开阔，一望无际，整个种植流程均已高度机械化。因此，即便是纯农户也都具备了从事其他经营性活动的客观条件。按照速水佑次郎的诱致性技术创新与制度变迁理论^⑥，技术进步基本上反映了农业资源的相对稀缺性。农业机械化条件的改善可以通过有效减轻劳动强度而促成一种劳动节约型的技术进步，进而延长农户兼业化的寿命，维持小农经济的小规模经营的均衡态。不过，我们也可以提出相反的判断，兼业化的发展从农村抽取大量青壮劳动力，迫使更多的留守老年人和妇女从事农业劳动，形成了对农业机械技术研发和推广的诱致性需求。

经济学里有个概念叫“迂回化生产”，即先生产生产资料，再用生产出来的生产资料去生产消费品。这个链条越长，效率越高。^⑦迂回生产的前提是投资，代价是会挤出一部分消费。这一资本积累阶段自1949年以来已持续了半个多世纪，至少也有30多年了。20世纪80年代特别是21世纪以来，将过去集体化时期从农业几乎是无偿汲取剩余的剥夺取向，转变为以城带乡、以工促农，渐成共识。农不养工、农不养政、农不养兵、工业反哺农业的时代到来了。^⑧加之不时出台的扩张性财政政策的刺激，农村消费特别是生产性消费，便有了可能。D庄的中小型农用机械和运输车的普及率很高。这与2008年金融危机之后出台的“汽车下乡”等倾斜性政策有关。我们很有必要改变一种定见，即农业劳动力的老龄化和女性化会对农业产量和粮食安全产生负面影响。农业机械技术的进步和推广所产生的迂回生产效果，配之以良好的农业社会化服务体系的建构，既促进了具有较高人力资本的农村剩余劳动力转移，也在很大程度上抵消了农业劳动力老弱化的负面影响。

D庄似乎是一个面向向内、安土重迁的传统农村。但是子代务工、父代务农的新的分工，也明确显示它正处于一个巨大转型的通道之中。在城区打工和就业的青年农民不仅获得了每月1 500—2 000元的收入（当地的住房均价仅为每平方米2 000—3 000元），也将城市生活中的现代性因素带回农村。他们的价值观念、生活方式受城市影响、向城市接轨，这个城市是他们生于斯、长于斯的城市，而非仅仅是北京、上海、广州、深圳、东莞。他们的变化是渐进性的、有节制和有序的，那种消费主义裹挟下的剧烈的社会性竞争没有出现，那种代际关系恶化、地方性规范坍塌的“礼崩乐坏”场景也没有出现。从纵向的历史时间轴上看，现代化过程对传统的冲击不可避免，保守者总难免感到“今不如昔”“人心不古”；从横向的历史空间轴来说，同处现代化进程之中，D庄在经济结构上的巨变所引发的社会和文化变迁速率，较诸其他地区又是明显缓慢的。

4. “简约不简单”的风土人情

D庄近年来的结婚宴请比较简化，地点也由家中转到村里或镇上的饭店举行。如此一来，通常在婚嫁之际出现、帮助招待客人的五服之内的亲族们，其功能性的一面已被更高效率的市场化手段所替代，这种亲族团结和集体行动就只具有象征意义了。

D庄村内通婚情况的变化也很值得关注。据我们的访谈可大致推知，该村从人民公社后期到20世纪80年代末，其村内（同时也是族内，因为全村只有两大姓氏）通婚数量达到了一个高潮。原因可能有三：其一，集体劳动的形式使村内男女接触机会增多；其二，宗族权威下降，族内禁忌被打破；其三，人口流动性差，跨区域自由恋爱可能性很低，这限制了其通婚半径。随着20世纪90年代中后期城镇化提速带来的劳动力转移高潮，大批青年男女进城务工，有机会结识更多的适龄青年，加之自由恋爱观念在两代人中间都成为共识，障碍性因素也降到最

低，村内通婚数量遂逐年下降。

D 庄的计划生育制度执行较严，在高强度罚款和婚嫁费用的压力下，逐渐形成一套新的生育观念：一等家庭是儿女双全（第一胎为女儿），二等是两女待嫁，三等是一子独大，四等是双子“啃老”（第二胎为超生）。D 庄人对男孩的偏好仍很强，但多子多福观念已很少见。该村女儿出嫁费用约为儿子娶妻费用的六分之一。

D 庄的丧葬可以说是薄葬。可从两个角度来理解：第一，从丧葬开销来看，相对于红事的 6 万元平均标准，白事的 5 000 元平均标准并不高，而且这笔开销的绝大部分用于请宾客吃饭，真正用于搭建砖质墓地的建材费和人工费并不高。第二，从对逝者的哀悼仪式来看，是简朴而不失庄重肃穆的。他们最大程度地简化了从去世到火化、下葬的过程，一般不超过两天，这也主要是为了等亲友聚齐以及筹备相关仪式。D 庄人认为：“丧事办得那么隆重，没有必要，浪费钱。搞得隆重的，都不是做给死人看的，那是做给活人看的。”虽然鲁文化的鼻祖孔子提倡慎终追远、重视祭祀，但他并不支持厚葬，这也构成了此地的一个传统。

5. “分家不分舍”的代际关系

对于夹杂在婚姻过程中的代际关系，独立性原则非常关键。最悲催和富于戏剧性的情节莫过于，一方要独立，满心欢喜地追求一个排他性的二人世界，双方约期举事，正待打破旧世界、建立新秩序，另一方却缩在“舒适堡”中迟迟不肯脱身，放了鸽子。久而久之，错付的一方要么心灰意懒，要么调转船头重返避风港，心里还要默念：难道只有你会享受父母的呵护吗？我也回去！

按照弗洛姆的说法，父母对子女之爱特别是母爱总是无私的。然而这种无私的彻底与否，还取决于最后一道关口的表现。多少母亲对子女的“分家—成家”“独立—联合”耿耿于怀甚而生发醋意，终至伟大的母

爱“晚节不保”、无私的丰碑功亏一篑的境地。老之将至，就把余生的全部希望和意义寄托于子女身上，代际关系的重心下移，直压得人喘不过气来。独生子女时代这种婚姻与分家过程中光怪陆离的状况，有一定的共性，也有一些地域和文化特色。

经济结构的变化终究会传导到社会结构之中，引发新的变化。以45岁为分水岭，D庄的两代人实际上置身于农业文明与工业文明两种不同的生产方式之中，相应地，他们也就具有完全不同的时间价值、生活节奏和生活方式。分家，是农村代际结构中一个不能回避的重要议题。

中国传统中一向推崇累世而居、多代同堂的大家庭模式，“父祖在，不分财”更成为明令法条。然而这样的大家庭之所以在历代官书中备受称誉，也很难不说是其稀缺的缘故。以理度之，家大业大、人丁兴旺的另一面，必是管理的层次增加和难度上升，税赋和徭役的摊派加重。麻国庆先生的一项研究指出：“多代同居的义门，自古以来，还是甚为少见。这种大家庭模式只是封建政权的理想而已，特别是唐代以后各朝帝王奖励大家庭，人人予以溢美，久而久之，便成为我国真正的家族制度了。”^[9]

1949年前，D庄的大家庭也并不多见，这并非观念的问题，主要是为经济水平和战乱频仍的外部环境所限，一般老百姓承担不了新建住房的成本。从对家庭的经济贡献来说，这时的父代已并不占优，但仍能掌控局面。集体化时期的共同劳作方式和“挣工分”模式，使身强力壮的青年人的贡献程度得到提高，进而增强了其在家庭决策中的实际话语权。然而他们分家的诉求要遭遇两道障碍，即作为宗亲和姻亲两方面代表的叔叔或舅舅以礼俗进行调解和阻遏，以及作为国家意志代表的社队干部以利害为威胁出面调停。改革开放以后，重回以家庭为单位的生产经营方式，分家潮便势不可挡。

然而，这一分家的趋势在21世纪以来又有明显的收敛，这是D庄的一个有趣现象。D庄的计划生育政策贯彻得较早也较得力，一个印证便

是，其时年龄在60—70岁之间的老人，只有两个子女的比例很高。在那些儿女双全的家庭中，实行的不是彻底分家，而是子代家庭与父代家庭在法律形式上完成的分家（户口变更为两户），财务独立核算，但仍保持“共居”的习惯，在空间上并未独立门户。我们可以称其为“分家不分舍”。从老人的角度来说，有三重动力促使他们推动这一“制度创新”：

其一，两种文明、两种生活方式、生活习惯的冲突，使“饭桌”成为必争之地和分家的导火索。60—70岁之间的婆婆，是践行中国传统乡村规范的“最后一代婆婆”^[10]。她们做媳妇时，遵循的是传统妇道，衣食住行柴米油盐，事无巨细都要亲力亲为。轮到她们“熬成婆”时，正逢市场化掀起的一波进城务工大潮，青年人不自甘束缚于乡土田园，要去更精彩的世界闯荡。这一代儿子、儿媳大都已不再务农，过上与城市“上班族”无异的“早出晚归”“朝九晚五”的快节奏生活。偶有在农村谋生，也主要从事养殖业活动。其结果就是，一方面，子代对于家庭的经济贡献远超父代，使父代从经济上更加无力保持对子代的影响和控制；另一方面，子代在生活方式、生活习惯、生活节奏等方面，与父代产生激烈的冲突，时间价值的提高也挤出了一定的亲情空间，也改变乃至重塑了若干传统习俗。

在D庄，一个传统农民的生活，是从清晨四点半至五点开始的，这时的妇女就要起床做饭，男人则悠闲地看看新闻，出去散步，五点半至六点就要吃早饭了。青年人则不同，他们是晚睡晚起，下班后还有着自己的娱乐生活和精神世界。他们的作息制度与上一代是格格不入的。由此，一个至关重要的问题产生了：一家人生活在一起，早上，仍然是老的伺候小的，婆婆仍然几十年如一日地早起做饭，媳妇则可有充分理由睡懒觉。同理，洗刷碗筷之类的活计也由婆婆一并为之了。D庄的婆婆们在这一点上的心态是十分矛盾的，她们既十分支持儿子和媳妇对现代生活的追求并乐于为他们料理家务，但又总为自己感到不公，自叹生来就是劳碌命。饭桌，就这样成了婆婆们找到自身权威和尊严的几乎唯一表征了，因为在其他任何领域，她们与媳妇的交集，都因知识、生活方

式等因素的隔阂而近乎不存在。

其二，对独子的依恋，使他们小心翼翼不敢与子女截然分开。由于这是他们身边唯一的儿子（女儿已经出嫁），他们也不希望分得过清、隔得过远。

其三，据婆婆们自己说，分开之后，独立进行家庭核算，也有利于培养儿子的独立性。我以为，这只能算是一个次要的理由。因为我们注意到，即便分家之后，父代仍然承担了养育孙代的大量责任。在子代进行经营性业务时，父代也多会倾囊相助。

基于上面几条理由，“分家不分舍”模式就创造性地产生了。其好处在于：（1）分家后各自独立开伙，按照各自的生活节奏，各吃各饭，避免了关于“谁起早、谁做饭、谁洗碗”的纠结和尴尬；（2）子代获得经济上的相对独立，父代（特别是婆婆）获得内心里的相对自由，对于年轻一代生活方式中看不惯的琐事，眼不见心不烦；（3）在此基础上，父代仍保持与子代的亲密联系，朝夕可见，共叙天伦，“隔代亲”的亲情转移支付和特定情况下的财政转移支付通道随时可以开启。

有趣的是，分家的提出者总是弱势的一方，求独立、求自由、求心静，1970年代的子代是如此，如今的父代（特别是婆婆）更是如此。在调研结束前，我们难得地遇到几个“80后”青年人。他们都认为，是父母觉得不自在首先提出分家的，按他们的意愿，是希望和父母生活在一起的。有一对同为本村人的青年夫妻，在分家不分舍后，也并不开伙做饭，仍各自回父母家中蹭饭，这大概也是一种“啃老”吧。也正是在这个意义上，“分家不分舍”又带有单向度的性质。儿子回老子家，总能如入无人之境，索取经济援助也是面不改色心不跳，丝毫不见外。反过来却是很难的。故而，有学者进一步推断，“这种失衡的代际关系只是一种过渡现象，它将被一种更加理性化、较少亲情友好的相对平衡的代际关系所代替。”⁽¹¹⁾

农村中这种“分家不分舍”的模式，与城市里只有相当少的一部分富

裕人群才能践行的“一碗汤的距离”模式，有着异曲同工之妙。“一碗汤的距离”是日本学者在20世纪70年代提出的。由于各方面的差异，两代人大都不愿意住在一起，但又希望能相互照应，才有了一个“最佳距离”的问题。这就是，父代与子代居住在同一小区或相近小区中的两套房（最好的是对门、上下层）中，从一方家中端一碗汤步行到另一方家，汤却能不凉的距离。城市房价的飙升与户籍制度的阻隔，让这种若即若离、自由与亲密同在的“一碗汤”模式越发难于实现，在同城或异地相互区隔、天各一方的一个个核心家庭、空巢家庭将更加普遍。对他们来说，农村这种分家不分舍的代际关系，也许反倒是一种奢侈的、更加可望而不可即的状态。

第二节 农业女性化的前世今生

农业女性化，指的是农村农业生产和农业劳动越来越多地由妇女承担和完成的现象。⁽¹²⁾这种现象的产生背景是农村劳动力的结构性变化。在后发国家现代化过程中，由于农村劳动力转移存在性别差异，转移男性的比重高于甚至远高于女性，客观上使得更多的女性滞留在农村从事农业生产并产生劳动力的性别错配。这种表象并不能够理所当然地推出妇女在农业生产经营决策过程中实际权力、地位的上升，大量的实际经验正与此相反。研究表明，家务劳动的拖累、土地的掣肘、女性受教育程度低是农业女性化的重要原因。⁽¹³⁾

从历史与结构的双重视角解读农业女性化现象，不仅有助于理解当代中国农村正在快速发生的一系列经济社会变化，也可以更好地追问发展过程中的社会性别分工这一经典问题。

1. 市场深化与家庭分工视野下的女性角色

分工是市场深化的必要条件。家庭是人类社会经济活动的基本组织和经营单位。家庭内部的分工是市场分工的前奏。这种分工以年龄和性别作为主要标准，长幼各居其所，男女各司其职。凡勃伦（Thorstein Veblen）在《有闲阶级论》（*The Theory of the Leisure Class*）中提出过一个粗糙的假说，他把男性的狩猎活动引申为侵占本能，这一本能不断强化进而厌恶生产、蔑视劳动，于是男性成了有闲阶级前身；他又把女性的生产活动引申为作业本能，这一本能逐渐根深蒂固使劳动占据了主要时间，由此女性成为社会物质资料的生产者。⁽¹⁴⁾

丹麦经济学家博斯拉普（Ester Boserup）出版于20世纪70年代的作品《妇女在经济发展中的角色》（*Women's Role in Economic*

Development)，对于这一问题的解释更为基于社会生产。虽然也借助了具有浓厚人类学色彩的理论工具，不过她试着从欠发达地区的妇女在农业生产中的两种不同的古老制度安排说起。在传统农业状态下，非洲大陆是典型的女性农业，而欧亚大陆则是男性农业。在非洲被卷入工业化、全球化的洪流之前，从事砍伐、狩猎和战争是女性农业地区中男人们的主要工作，这也和非洲森林广布的自然地理特征相符。妇女们则从事采集、种植等轻体力劳动。

这种性别分工特点在欧洲殖民者看来就显得难以容忍了，他们把这些不事农务的男性劳动力称作“懒惰的非洲男人”。不论出于高尚抑或其他什么不可说的目的，总之，为了让“懒汉”们勤快起来，欧洲人可谓费尽心思。他们引入新的农作工具和种植技术，变轮耕为犁耕。耕作方式变化的背后，还有来自人口的压力。当人口压力达到临界点时，会出现对劳动密集型技术的爆发性需求，再懒的人在生存压力的驱使下，也会加大自己的投入。

总结妇女在农村中的地位，从历史比较的视野看，有两种主要类型。⁽¹⁵⁾

第一种是轮耕主导的地区，这类地区大多地广人稀，大多数农业劳动由女性承担。与之相对应的是一夫多妻制的婚姻家庭制度，掌握土地资源的男性与作为主要劳动力要素供给方的女性发生一对多的资源匹配方式。在这种类型的社会中，聘礼多由男方及其家庭承担，妇女工作非常辛苦，从丈夫处得到的生活支持有限，但也享有较大程度的经济独立和行动自由。在这种文化背景下，男性增加妻子的个数的经济学意义就在于以粗放型扩张的方式扩大传统农业产能，以雇佣更多“自家人”来规避对雇工的使用和依赖，使劳动力成本内部化。当然，在该制度条件下生产“高度发达”阶段的一夫多妻，会过犹不及地只产生扩大消费的效果，而无助于推高生产可能性边界。

第二种是犁耕占主导的地区，这些地区往往人口稠密，需要投入大

量艰苦劳动以精耕细作，妇女从事的农业劳动较男性为少。女性对男性有较强的依附性，女方家庭大多要提供嫁妆，妻子的生活完全依赖丈夫的经济支持。对普通民众来说，一夫多妻制的发生概率较小。

第一种类型的农业社会分布在撒哈拉以南非洲地区、东南亚大部分地区和世界上其他的一些原始部落地区。第二种类型的农业社会以受印度宗教和阿拉伯、中国文化影响的地区为主。

2. 技术进步与扩散路径的性别差异

在农业制度的初级形态下，甚至在后工业社会的今天，我们时常会发现性别分工与技术进步之间的某种奇怪关联，即男性更有意愿、更快捷地学习、掌握和利用新的生产工具和技术，进而成为先进生产力的代表，而女性则乐于沿袭传统的生产工具和方式。

以我个人为例，在当下的消费社会中，很多家庭消费决策的基本出发点都是为了节省体力，以机器替代劳动，借用马克思的话，就是提高资本有机构成以解放劳动力，发展生产力。因此，我会倾向于购买“扫地机”这种东西，而当这种物件被邮寄给远方的母亲时，她则感到非常“鸡肋”。于她而言，这是一个将丰富多样的生活裁剪得过于理性化，因而变得寡然无味的蹩脚发明。

异曲同工的是，每买到一件新玩意儿，我总是乐于认真阅读使用说明，搞懂其运作机理，而我夫人则大异其趣，敬而远之。对于技术进步（至少是生产领域的技术进步），我身边存在的这种两性差异颇值得玩味。是否如凡勃伦所言，通常是扮演消费者角色的女性缺乏对生产性技术进步的亲近感和敏锐性？

欧洲殖民者认为土地耕作天然是男人的事情，男人比女人更有条件提高土地产出。欧洲人野心勃勃地推广他们的欧洲好技术，来打造一批非洲好农民。在乌干达等女性农业地区，欧洲人采取传男不传女的方式

私相授受给男性农民新的农业种植方法，这进一步增加了他们的剩余劳动时间，也将其导入高利润的商业化种植体系之中。于是，我们看到了这样一个逻辑链条：

（1）由于技术推广过程中有意无意的性别歧视，导致劳动生产率的性别差异；

（2）进而，初始绩效的差异将挫败女性从事农业劳动的信心，只要丈夫的收入足够高，她们索性放弃这种全无成就感的耕作，转而甘当农业辅助劳动力或专事家务后勤工作；

（3）成功的男性农民走上了种植经济作物的商业化道路，成为大户，赢得更高声誉；

（4）失败的女性农民只能固守传统生产模式从事口粮化生产，沦为小农，勉力自给自足；

（5）农村的男性青年继续向成年男性学习农业技术，而女性青年则被她们的文盲母亲继续灌输一些落后、保守的观念。

就这样，一个恶性循环的链条完成了其代际传递。

在这一过程完结时，掌握关键技术、控制地权的男性担当着主导性角色，成为先进生产力的当然代表；女性则降级成为家庭辅助劳动力或男性土地所有者的雇佣工人，现实生活中在田间地头面朝黄土背朝天的女性劳动力正大量上升，男性凌驾于女性之上的农业社会结构得以巩固。

在轮耕制下，男人拥有土地所有权，妇女拥有耕作权和用益权，她们可以根据习俗性权利，在属于丈夫的土地上耕作和出售粮食，并自由支配卖粮所得收入。但这种自由是有依附性的，妇女从自立农户变为活动范围、劳作模式甚至作息时间都被锁死的、仰赖他人之鼻息存活的人，其地位和作用被弱化了。

在发展中国家通常有两类典型的以家庭为本位的农业生产经营方式：一是较少雇工，家庭中的妇女自身就是农业劳动的活跃参与者；一是家中的妇女专事家务，男性农民则雇佣帮工从事农作。

在雇工经营的情形下又可继续细分，一种是受雇劳动力主要为男性，一种是妇女为男性农民做季节性的临时帮工。

在最后一种情形下，阶级、性别、族群三种因素交织在一起，受雇于他人的女性是最低等级，自耕农的妻子则在这种人为的社会区隔下，有可能退入一种有闲阶级或代理有闲阶级的状态。

在当前中国的一些发达地区，能够看到一种更为复杂的局面：大量外来劳动力作为佃农，承租了本地农民的土地，二者之间构成土地租佃关系；外地农民租用本地农民的空余住房，二者之间构成房屋租赁关系；外地农民雇佣本地老年女性劳动力作为帮工，从事采摘、除草等辅助性的工作，二者之间构成劳动雇佣关系。在这多重关系中，被雇佣的本地老年女性劳动力，就不是单纯的弱势群体了，这种劳动已成为她们生活方式的一部分，更是一种补充性的收入来源，甚至带有一定的后现代浪漫色彩。这是两种状态，不具有可比性。

笼统地说，农业机械化和农业现代化应当有助于劳动力的逐步退出，但是问题并不简单。且不说许多后发国家因为融资困难只能达到半机械化的程度，而这一状况往往会增加对辅助劳动力的需求以保证产前、产中、产后的作业连续性，那些拾遗补阙的时令性工作，由男性来担当，未免大材小用，只好请妇女们出面。即便是在工业化国家，女性雇佣劳动对农业贡献度并不高，但女性也仍然肩负着越发沉重的农业劳动，因为整个家庭的非农就业机会留给了男性，她们的丈夫选择外出务工，为家庭创造更高收入。

可见，农业现代化并不意味着妇女从农业劳动力队伍中退出，反而呈现出一种农业女性化的新图景。

3. 当代中国农业女性化图景的生成

（1）“铁姑娘”：作为劳动力的后备军与“蓄水池”

中国妇女地位的提高，与社会主义制度的建立确实不无关系。但这并不是一种简单的意识形态建构，更像是这种制度的非意图后果。新中国成立之初，在当时较为简单的“资本-劳动”结构下，（重）工业化的战略导向必然要大量抽取农村人口以补足城市工业生产所需的劳动力缺口。于是从20世纪50年代后期开始，中国农村“男耕女织”的传统首次出现断裂，并空前地掀起了一轮“男工女耕”的浪潮——这是社会性别分工的重大转变。

农村男性劳动力大举进城务工，两千万农民工招之即来：在城市，他们首次成为与这个国家的领导阶级——工人阶级并肩而立的一员；在农村，他们的夫人们则首次走到台前，尝到了代行家庭生产决策权的甜头。这种横向的两性分工带来的一个副产品是，纵向的代际关系的重心也因经济基础的变革而发生位移，年轻一代因其劳动能力、劳动贡献而获取更多的“工分”，于是在家庭中的地位和话语权也相应增加。

此间，还有部分杰出的女性劳动力跃升到某些一向被男性垄断的职业领域，成为他们的工友。第三版人民币上的女拖拉机手形象，只是这种时代风貌的一个经典缩影。在当时条件下，女性对生产领域技术进步的亲和力是国家（重）工业化战略导向有意干预的非意图后果。这种“去性别化”的过程与其说体现了男女平等，莫如说正合了21世纪以来对某些行业用工状况的调侃——“把女人当男人用，把男人当牲口用”。工业劳动力挖潜，只能从城市妇女和农民这两者中选择，这是当时的劳动部部长马文瑞的工作思路。

当“大跃进”的潮水退去，显露出三年困难时期的底色时，两千万农民工又回到农村。与他们分享这失落一刻的，还有大量已经进入工业系统的农村女性劳动力，在经济危机这种非常时期，她们就成了被精简的

主要对象。

仅1961年全民所有制女职工就比1960年减少352.1万，减幅高达33.3%，比同期男职工下降比例高7.6个百分点。究其原因，女性的定位一直是作为工业化所需的劳动力后备军和“蓄水池”中的主要成分，即便转为正规军，女性在多数时候也只是充当辅助劳动力的角色。这一点在“文革”的“大庆模式”中表现得尤为明显。大庆油田5.5万家属“忙时务工，闲时务农”，经营着101个农副业生产基地，种地32万亩，基本做到不吃商品粮，还参加了工业的辅助性劳动。

与此相对的另一模式是“铁姑娘”，即妇女“不爱红装爱武装”，全面参与社会各领域的劳动分工。⁽¹⁶⁾在军事化建制风行的年代，各地都出现了一批“铁姑娘连”，大寨郭风莲这样的战天斗地的代表性女英雄被逐一发现和宣传。

对“铁姑娘”们来说，快速的社会变革无疑使她们获得了较其上一代人更为丰富的人生阅历，技术和管理等各方面能力都得到了锻炼，“男主外、女主内”的价值系统也多少受到一些震动。但片面强调“男女都一样”“男人能干的女人也能干”，显然也带来了很大的副作用。忽视男女体质特征和能力禀赋的差异，强行抹平性别分工是很欠考虑的。大多数“铁姑娘”到了二十八九岁嫁人之后，就基本从所在领域销声匿迹了，鲜有一以贯之、几十年如一日“铁”下去的。

（2）“男工女耕”：作为农村留守人员与家务劳动者

改革开放后，农村兴起了乡镇企业，提供了有别于此前的集体化和人民公社时期的新的性别分工模式。在20世纪80年代分田到户后，一些基础条件较好、机械化程度较高的发达地区农村，事实上已经出现了相对于其他要素明显富余的劳动力投入。对那些在人民公社时期就已兴办了很多社队企业、安排了很多非农就业、积累了不少集体资产的乡村而言，分田到户的家庭承包经营制度的出现，打乱了原有的自上而下规划

设计的农村工业化路径，在一定程度上对非农就业的农民形成了一种反向拉力。好在这是一种就近就业的模式，既可“男工女耕”，根据各自禀赋商定内外分工；也可男女共同参与乡村工业化进程，对农业则作兼业经营。

20世纪90年代中后期，乡镇企业的普遍倒闭和东南沿海城市化带来的需求膨胀，引发了更大范围的“男工女耕”潮。外出务工被认为是更具个人发展性的一项选择，在大多数情况下，男性具有优先权。男性的城市就业便利性及其平均工资水平也要高于女性，加之农业生产领域对社会化服务体系的依赖越发超出对男性劳动力个人的依赖，这使得农村家庭内部的劳动力分工模式在更大程度上由“男耕女织”转向“男工女耕”。^[17]农业女性化遂一发不可收拾。

但与此前都不同的是，在种粮收益比下降、务工务农收入差距拉大的情况下，留守农村从事农业劳作的妇女，既不可能在意识形态上有男女平等的理想追求，也不可能生发出农业企业家那种强烈的利润动机进而精耕细作的耐心。留守妇女在农业生产过程中将持续遭遇劳动力短缺、生产技术落后、购买农资困难等方面的困难。^[18]她们所能依凭的策略主要是延长劳动时间，以劳动强度的增加抵抗农业资本有机构成不断提高、农业领域以机械替代劳动的现代趋势。

此外，在“大跃进”与改革之初都曾发生过的，因男性农业劳动力外出而出现的家庭生产决策权转移（有人称为“缺席领导权”）的意义已经大幅衰减，这一权力的含金量也早已今非昔比。总的说来，农业女性化对农业生产效率的影响是负面的，其后果只能是退守到一种自给自足的自然经济状态，整个家庭的生计状况更加依赖于在外务工的男性劳动力。

特别值得注意的是中国自1992年后“以家庭代社会”的政策取向。2004年出版的《邓小平年谱》披露了邓小平在1992年南方谈话中有意识地把与再生产有关的责任转移给家庭的思路。他说：“欧洲发达国家的

经验证明，没有家庭不行，家庭是个好东西。都搞集体性质的福利会带来社会问题，比如养老问题，可以让家庭消化。”⁽¹⁹⁾这样，再生产部分的劳动转化为家庭内部劳动，在创造了建基于廉价劳动力之上的中国奇迹的同时，也将女性置于结构性不利的地位。在家庭内部性别分工传统未发生变动前，再生产劳动的家庭化、私人化只能体现为女性化。⁽²⁰⁾

（3）“农民农”：作为被动的异地务农者

21世纪以来，外出打工的农村女性数量增长迅速。“打工妹”出现在珠三角、长三角并非偶然。中国加入世贸组织之前，玩具制造业、纺织业等适宜于女性作为劳动主体的劳动密集型产业集聚在东南沿海地带，对盘活留守于农村的大量农村妇女产生很强的吸引力。图1-1是根据2000年第五次人口普查的数据绘制而成，尽管这是一个静态的截面观测值，但是依凭我们的常识和实际调研的直感，也可以将之视作对迁移个体（主体应为农民工群体）职业生涯的某种反映。

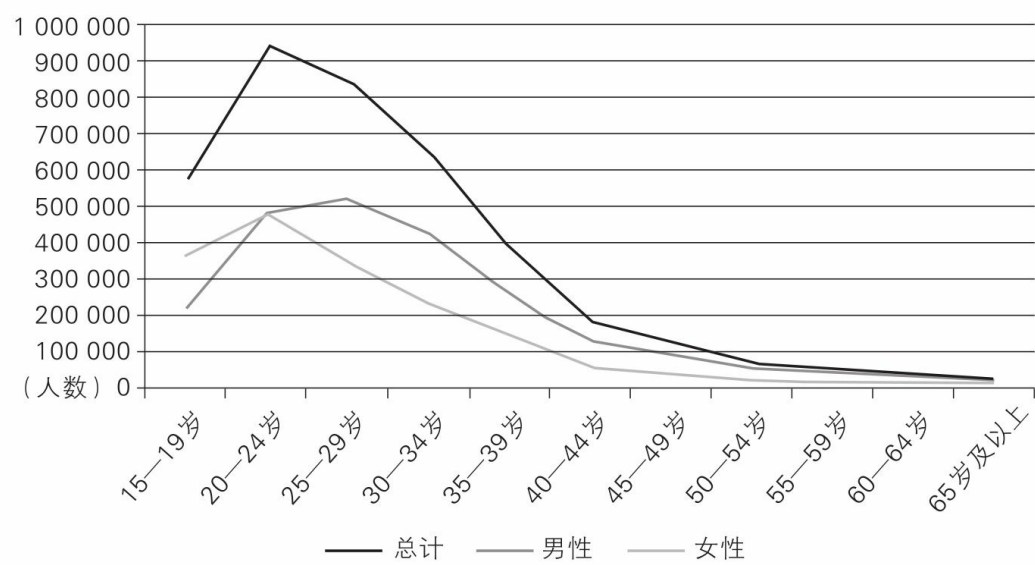


图1-1 因务工经商而迁移的人口年龄分布状况（2000年）

数据来源：根据2000年全国人口普查数据资料绘制而成。

这里有几点值得注意之处。第一，女性外出务工经商的起始阶段要

早于男性，这从侧面印证了至少在2000年，在接受更高水平教育的权利方面，男性是受保护对象。一个农村家庭更倾向于将未成年的女性作为创造现金流的工具释放出去，或者说，一个农村家庭更加不倾向于对女儿做教育投资。第二，尽管外出务工者吃的都是“青春饭”，但女性的人力资本贬值要更快，女性劳动力受制于婚姻、家庭因素而退出的时间要更早。

2004—2006年间，我国在全国范围内很快免除了农业税，并同时着手建立支农惠农政策保障体系。2007—2008年爆发的全球金融危机使得中国泡沫型城市化的各种问题逐渐暴露，此后数年内以房地产为中心的宏观调控措施接连出台，城市经济渐显颓势。与此同时，农村则不断出现新的投资亮点，农业的投资回报率、平均利润率上升，这引发工商企业大量介入，即所谓资本下乡。

一些小有积累的原农村进城务工人员，也在此时加入了投资农业的队伍。最近十年间，在珠三角、长三角等沿海发达地区，逐渐形成了一个异地务农的职业农民群体，不妨称其为“农民农”。“农民农”主要从事蔬菜瓜果等经济作物的种植，面向特大城市居民的消费需求。他们也多沿用家庭承包经营的方式，夫妻共同劳作，间或雇佣本地农民（多为老年妇女）作为辅助劳动力，直接从本地农民或经由村集体组织介绍，承包大小不等的土地耕种。

“农民农”的生活状态是很值得玩味的。我们曾针对这一群体进行过几次专题调研，在我们所关注和追问的一揽子问题中，包含这样的性别视角：外出务农，或从农民工转变为“农民农”这样一个家庭决策，在男女两性中，究竟谁的动力更足一些？回答这个问题前，先看一张表。表1-1是在对比1990年、2000年、2010年三次人口普查数据中有关人口性别、流动与职业变迁状况后，发现的一些有趣现象。

表1-1 女性在不同职业中所占比例的时代变迁（%）

职业门类	1990 年		2000 年		2010 年	
	全国	迁移人口	全国	迁移人口	全国	迁移人口
国家机关、党群组织、企事业单位负责人	11.5	8.2	16.8	19.8	25.1	26.3
专业技术人员	45	42.4	51.7	55.4	51.1	50.7
办事人员和有关人员	25.6	10.2	30.3	33.5	33	36.4
商业人员	46.7	40.3	50	52.3	51.7	51.3
服务业人员	51.6	51.4				
农林牧副渔水利业生产人员	47.9	72.3	48.5	73.4	49.2	58.4
生产、运输设备操作人员及有关人员	35.7	30.3	33.4	40.9	31.6	33.2
不便分类的其他从业人员	—	—	—	—	—	—

数据来源：根据1990年、2000年、2010年三次全国人口普查数据计算整理而成。

我们发现，在广义的农业从业者中，迁移人口中的女性比例明显偏离和高于全国平均水平。这似乎与我们的常识相悖，可能的原因有很多，比如农村女性因婚嫁迁移到另外的农村地区但未变更户口所在地的，其职业分类仍为农业；此外，作为辅助劳动力和农业季节工、短暂地往返两地从事采摘活动的女性劳动力，也被纳入农业从业者。这样看来，由于上述一些原因，农业领域流动人口中的女性比重可能被高估，但从“五普”到“六普”，即21世纪的这十年里，男性重返农业的趋势则是非常明显的。

现在回到前面的问题，我们在调查中所得到的初步但不乏普遍性的感受是，男性务农的动力要强于女性。得益于近年来不断受到重视的家庭农场政策，在一些便于就近就业的都市近郊农村，更是出现了普遍性的、“男女同耕”的异地务农趋势。

具体的缘由，首先是利润动机。对于不具备特殊技能的普通劳动者来说，工厂劳动与农业劳动的收益相比，已不占优势。换言之，农业经营所带来的体面收入水平已足以满足且不弱于工厂劳动所能够提供的收

入水平。

其次，男性受访者普遍提及的一个词汇是“自由”，即务农能够给他们带来更多的自由。我们认为，对这个“自由”的理解，不应仅限于劳动时间的层面。在劳动自由度上，现代化的工业文明对于人的管理、规训与相应的一系列的惩戒机制，显然都要强于农业文明。“农民农”所强调的这种自由，不仅表现为农忙、农闲在一年四季中的规律分布，以及由此带来的具有自主性的时间安排与劳动节奏，还表现为一种以家庭为本位的扁平化决策过程，一种人自为战的独立经营、自负盈亏的冒险精神和自主性，用一位被访者的话就是：“何必看他人眼色行事，为什么不自己做老板呢？”

现代工业生产使用的各种机器导致生产空间与生活空间的分离，而农业机械化的重大意义恰恰在于它弥合生产与生活之间日益加深的鸿沟，增进了劳动者的效率，同时并未削减其自由。

4. 漂移不定的农村女性

2010年，我在北方某省的农村做调查，那是个300多户、1 200多人口的大村庄。在那的十多天里，我隐约了解到，村里有一户人家的媳妇是从南方某地“买来的”，遗憾的是，一直没有找到合适的机会就这个话题与当事人深谈，只是偶尔见到她抱着孩子坐在家门口，乍一看，与本地人倒也别无二致。

后来，我们在上海郊区农村，看到大量前述“农民农”经过了一个进城后先做工、再务农的迂回过程。为什么又回到土地上呢？在调查的过程中，我们的一个意外收获，是发现了这一家庭决策背后的性别分化。它多半是由男性主导的，男人们的理由很简单，如前所述，他们认为农业更自由，不需要朝八晚五、上班打卡，虽也有节气，要遵农时，但农业的节奏是富余的、宽松的，机械化、现代化的农业机械设备更是解放

了人力，使务农告别了“面朝黄土背朝天”的辛劳。

对于上述理由，我们所访谈的女性“农民农”则大多对此不以为然。相较于即便是高度机械化的“农作”，她们更向往工厂制度下更为体面的“工作”。有一位和自己的老公一起做大面积花卉种植生意的女性，我们在她的苗圃中，并非只是出于礼貌地对她每日卖人玫瑰、手留余香的悠闲生活表示艳羡，可她仍然一脸愁容地表示，还是想回到工厂、回到城市。

这种两性认识和偏好上的明显差异，可能不仅需要从城市的角度来思考，也要从农村的角度去追问。其中容易被人忽视的问题是，农村对女性意味着什么？农村又能提供给女性什么？

现行的农村基本经营制度，是以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营制度。家庭承包经营，也就是1980年代初的包产到户、分田到户。《农村土地承包法》出台的初衷是为了稳定基于家庭的土地承包关系，因而有“家庭承包的承包方是本集体经济组织的农户”这样的表述。总之，落脚点是“户”，不是“人”。

可是，什么叫“户”？中国人对“户”的认知和认定，从来是极具模糊性的，它在日常生活的实际运作过程中并不一定完全与法定文书相吻合。分家析产、申请宅基地时，一定要强调两代人早已各自独立门户，但从实际生活中看，还是几代同堂，生命不息、“啃老”不止。类似现象之多，早已见怪不怪。

在人口快速流动、婚恋半径无限扩展的时代，“人户分离”早已司空见惯。这一公安部门视之如洪水猛兽的现象背后，是“家庭”与“户口”两种观念及结构的碰撞。国家要加强对社会的数目字管理和对基层的控制，编户齐民、以户为本、以户口本为本，就成了一种治理的基本手段。而家，则是一种文化演化的产物，是日常生活中自然形成的。分户治之，固然便于防范豪强的坐大，这种核心家庭化的现代趋势也符合个体化时代的一贯政治正确，但它在带来个性解放、撤除超越个体之上的

共同体束缚压迫的同时，也撤除了传统社会中承担保障责任的重要缓冲性结构，继而把“皮球”踢到了接盘的政府脚下。

政府面对“户”的态度十分模糊，也相当矛盾。它一方面通过明文法令，从制度上鼓励和强化核心家庭。比如，城市户口簿对“户”的认定就基本上是核心家庭式的，所谓首套房、二套房的认定以及房产税征收过程中的免税面积认定也是以核心家庭为基准计算的。而另一方面，它又在软性文化上大力倡导一种超越核心家庭的代际互助模式。也差不多正是同一时期，社会上关于“妇女回家”即鼓吹职业女性回归家庭主妇角色的论调再次甚嚣尘上。

所以，在绝大多数家庭仍然以男性作为当然户主的情况下，农村女性最重要的权利之一即土地承包经营权，实际上就被遮蔽和埋没于以男性为中心的家庭之中。尽管现行《婚姻法》规定，“登记结婚后，根据男女双方约定，女方可以成为男方家庭成员，男方可以成为女方家庭成员”，但在实际生活中，“从夫居”仍然是主流。很多农村基层组织以村规民约的名义，限期要求本村女性在外嫁或婚姻状况改变（如离婚）后，将户口迁出到男方所在村，其作为本村集体组织成员所享受的土地承包权等权利也一并收回，不迁出者则成为“黑人黑户”。

“嫁出去的闺女，泼出去的水。”女性是流动的，但土地不能流动，那么土地所承载的用益物权能否流动、“漂移”并成功落地呢？娘家的村委会要决绝地收回外嫁女的土地份额，娘家人会出手相助吗？会的，但是先别高兴，他们可能另有打算。比如外嫁女还有其他兄弟，那么全家会极力主张女儿的这份土地承包权利，让渡给原生家庭的其他成员。

那么，只要男方所在地的农村集体组织以开放的姿态迎接“新媳妇”，赋予她集体成员资格，享受和其他村民一样的福利待遇，不就一切都解决了吗？总不能“两头通吃”就是了。道理是如此，但现实中还是有不少以各种方式抵触、拒绝给通过婚嫁进入本村的新人以“村民待遇”的案例。

即便是在光明正大、明媒正娶的情况下，农村女性的基本经济权利尚且存在较为普遍的模糊地带和相应问题，如果是拐卖进来的“黑户”，谈这些权利就更是一种奢望了。

5. 娜拉走后怎样？

那些继续躬耕于都市郊区的女性“农民农”，有着远高于男性的怨声。当然，这里也不能排除两性之间在面对陌生人的询问时有不同的表现，也许男性更倾向于“炫耀”“炫富”，而女性更精于“藏拙”“哭穷”。但总的说来，我们从后者那里听到的对田间劳苦的抱怨、对工厂生活的礼赞，还是要更多一些。为什么会有这种性别差异？因为从文化到制度，作为一个整体的女性，在农村的存在都是漂浮的、无根的。这既与其角色在生命周期内的变换相伴始终，也与其个人在城市乡村间的迁徙如影随形。

从待字闺中的女儿，到成为别人的新娘，青年女性完成了从娘家人到婆家人的过渡。在新婚初期，处于一种两栖状态，稍有矛盾，便闹着回娘家。受了欺负，还有娘家的兄弟（即孩子的舅舅）作为代表前来交涉甚至兴师问罪。然而，随着生育和分家的发生，新的以夫妻双方为主轴的核心家庭得以独立门户，女性在婆家的话语权开始加强。与此同时，娘家人内部结构也进一步分化，孩子的舅舅讨了老婆，孩子的外公、外婆年岁渐长且也要面对来自孩子舅舅们的分家压力，已然自顾不暇，因此很难再为自家闺女操心，这使得女性对于其原生家庭即娘家的离心力进一步增强。当孩子逐渐长大成人，女性则从“小媳妇”变成“老娘们”。而当孩子成家、父母公婆老去故去，女性的身份又从“老娘们”变成了“老妈子”，达到了她个人在这个父系、男权体系中的巅峰阶段——媳妇熬成婆，从一个外来者变为这个家族的守护者，达成身份认同的转化。在这个漫长的蜕变过程中，女性的实际权力会在实质上逐渐提高，但在名义上很可能永远是以夫之名、以子之名，退居幕后、隐而

不彰。

现代工业文明似乎是一个难解的悖论。一方面，它带来了妇女的解放，没有工业化，男女平等、同工同酬的梦想不可能逐步实现。从这个意义上说，工业文明对妇女是具有亲和性的，妇女是工业革命的最大受益者，无论是参与社会就业的竞争还是家庭内部家务劳动的价值重估及其货币化，也都由此开始。但另一方面，那些简单重复、缺乏技术含量的机械操作又无疑是在吞噬人格的多样性，“血汗工厂”中的极端经历也成为很多打工妹的梦魇。在这个意义上看，农业生产方式又确实是自由、自主、自在的。难道女性农民对于现代工业、资本的规训和束缚更富于忍耐力，而男性农民更愿意追寻自由和具有一种企业家精神？

相较于工业化国家在以往几百年间缓慢发生的“乡村—城市”人口迁移，由于发展中国家在后发优势基础上的赶超式现代化进程是如此剧烈，这些国家的大量农民由农村迁移到城镇的进程对其家庭结构、经济活动、生产和生活方式更具根本性的影响。当落后地区的男人和女人们在地域上移动一百公里左右，就跨越了人类经过几个世纪的发展才实现的技术革命，心理压力是不可避免的。

从农村原始的自然经济过渡到现代或半现代的城镇生活，意味着一个“全面发展”的农民不得不告别他从前为了维持生存所必须从事的领域极广的活动，而去发展专业化的能力，甚至是“一专多能”。妇女在这一过程中的转变更为巨大。中国的户籍身份与社会性别的双重影响使农村妇女在做出流动决策时面临比农村男性更大的压力，⁽²¹⁾诸如年龄、教育、婚姻、子女教育及社会网络建构等因素都会对妇女流动产生影响。尽管基于两性获得人力资本投资和生产资源方面的差异，农业女性化现象在追求家庭效用最大化的目标上也许具有某种“合理性”⁽²²⁾，但它着实带来了家庭内部结构的变迁，并最终迫使妇女在一定条件下突破这种分工藩篱，开始向城市流动。

工业化与市场化一道，把劳动转化为商品，使之卷入现代化进程，

脱离传统的以家庭为主要生活和工作场所的模式，将生活空间与生产空间二分。但是，家庭形式仍然有顽强的生命力，这是人类社会交往的必要组成部分和本能表征。那么，家庭内部就被迫出现了重新分工。女性转化为家庭主妇，劳动则分成工资劳动与家务劳动两类，前者以货币结算，后者则属于无偿义务。

这种工业社会初起之时的新型分工，内含一种默契，即尽管女性居家从事不计酬的劳动，但男性也相应负有供养整个家庭并对女性的这一贡献给予补偿的责任。然而天长日久，这一初时的契约逐渐被习以为常以至于被淡忘。再生产和生产在生活中的和谐以及家庭内的劳动分工变得薄弱了，对妇女社会保障的缺失变得可见了。生存压力的加大，迫使女性也要走出家庭，践行现代性的平等原则。于是，市场迅速填补了家庭劳动出现的真空。而在强调家本位的东方国家，妇女的出走和进入劳动市场，则把包袱甩给了上一代人，使原来的两性间分工转化为代际分工。

妇女进城后发生了什么？一是传统的生产空间被大幅度压缩甚至不复存在，而现代生活和消费习惯则快速填充了这个空白。二是从事家务活动的时间大为减少，一个原因是货币化、市场化替代了自然经济，分工替代了自给自足，另一个原因是为抵抗高昂的城市生活成本，不得不增加非家务劳动的时间以贴补家用。

可是，“被城镇化”的感觉并不舒坦，两性间能力禀赋的差异迅速拉大了双方对家庭经济贡献的差距，这又会带来两性对家庭事务话语权的巨大落差。所以女性在进城之后，必须要寻找自己的安身立命之所，以职业确立自己在家庭中新的地位和价值，这也是她们往往比男性更决绝地拥抱现代工业文明的心理和社会基础。

“娜拉”出走，妇女进城。之后如何呢？她在城市落脚，大抵有两种选择：要么在城里进厂成为女工，要么到郊区下田再做农人。前者的高强度劳动背后，是获得职业女性身份认同所带来的满足感；后者的独特

生存状态则使其在保持生产方式基本不变的前提下，实现了生活方式与城市的基本接轨。但无论这两种选择的哪一种，都远未实现农村妇女在就业过程中的主体性。在她的日常工作与生活的一地鸡毛中，还会遭遇各式各样的“天花板”。

在此意义上说，农业女性化的实质是“处于劣势地位的妇女在农村改革与发展中进一步边缘化了”⁽²³⁾，而这种失衡格局的造就正是全球化浪潮裹挟之下，发展中国家小农经济与乡土社会结构瓦解的一个象征。在小农经济的废墟上，城镇化风暴正席卷而来。

第三节 当互联网应用遭遇农村老龄化

2017年7月下旬，我带着上海财经大学的十名学生，组成辽宁省K县千村调查小组，调研主题是“农村互联网应用”。⁽²⁴⁾

K县隶属于辽宁省丹东市，位于辽宁省东南部，坐落在鸭绿江畔。截至2013年末，K县有满族、汉族、朝鲜族、蒙古族、回族、壮族、锡伯族等18个民族。K县风景优美，知名景区众多，先后被评为“全国休闲农业与乡村旅游示范县”“中国最美生态旅游名县”。

说实话，我拿到这个题目后，直觉预判这个主题似乎更适于江浙沪“长三角包邮区”，那里有不可胜数、生生不息的淘宝村，也书写了不少引人入胜的“互联网+”传奇。在白山黑水之间、深山老林之中的辽东K县农村，会有互联网生根落地的可能性吗？农村也能像城市一样实现“无现金社会”吗？

有一部已经成为大众经典的电视剧叫《乡村爱情》，在这部跨越十余年、前后共九部425集的电视剧中，有一个贯穿始终的重要公共空间即“大脚超市”。有一个问题与农村互联网应用这个主题密切相关：为什么从2006年到2017年，《乡村爱情》中没有出现一次移动支付的场景？因为大型网络公司没有投资这部电视剧吗？

在为期一周的调查中，我们在K县三个乡镇的八个行政村，对农户做了149份问卷调查。在完成规定动作之余，我们也主动寻访或偶遇了不少“明白人”，试着对上述“大脚超市”之谜，做出一点解释。

1. 乡村的政治经济中心——“大脚超市”

在计划经济时期，特别是1953年统购统销制度全面施行后，国家完全控制了大宗物资的购销链条。在城市中的黄金地段，人们凭各种票证

去购买封闭式的货柜中摆放的米、面、油、布等有限的生活用品。类似于城市的国营百货系统，在农村则出现了供销合作社这样一个上下连接、纵横交错的全国性流通网络，成为满足农民日常生产生活需要、组织农村商品流通的主渠道。

当时有一句话叫作“城乡交流”，这个交流指的不是我们通常理解的人与人之间的沟通交流，而是物资的交换。在一个以农业为主要产业、农产品为主要产品甚至重要出口物资的农业国，真正的硬通货是粮食。

统购统销制度将粮食从农村收购到国有粮仓，再分配到城市或出口换汇，这个流动方向是单一的。城市需要拿出基本“对等”的物资去农村交换，然而无论是火柴、肥皂这样的轻工业品，还是拖拉机这样的重工业品，在当时实际上都是乏善可陈的。其必然的结果，就只能是所谓工业汲取农业剩余的“剪刀差”问题。农村的供销社，就在彼时程度有限的“城乡交流”中，逐渐成为农民采购生产物资和生活用品的“百货商店”。

尽管到了市场经济时代，供销社体系仍然存在，但在它的最基层，不少农村供销社早已破败不堪甚至资不抵债而解体倒闭，然而很多农民特别是一些上了岁数的老农民，潜意识里还保留着对供销社全盛时期的印象。他们会习惯性地把去商店买东西，说成“上供销社去”，一如“生产队”这个词汇，在理论和逻辑层面已经消失，但在生活和实践层面仍然“活着”。

再偏僻的农村，也会有一个空间布局上的中心。一般而言，村“两委”或简称“村部”（村党支部委员会、村民委员会）所在地，是一个村子的当然中心。作为村庄政治的中心，在过去十多年新农村建设过程中，“村村通”道路硬化的首要通路指向它，村民文化广场、体育活动设施等文体专项建设的首选落地位置也往往环绕在它周围。所以我们会看到很多农村村委会的前面，就是一个广场，还装了健身设施、儿童娱乐设施。这是在全方位地拱卫这一政治中心的功能定位。而在村部之外，

供销社则是另一个潜在的中心。从功能上说，它也必须被安放在人员熙来攘往、交往频密的区域。

所以，当农村基层供销社面临经营困难被变卖给接盘者时，除了供销社的名字变成“商店”“超市”之外，其区位优势并未有丝毫损减。我们在这次调查中遇到了不少这类案例，一位村支书甚至不是在村部接待，而是让我们“上供销社”去访谈。供销社（其实是转制了的私营商店）就在国道旁边，正逢老百姓赶集，里里外外热闹非凡。在我们的一再要求下，村支书也带我们去村部看了一下，由于位置偏僻，年久失修，门一打开一股霉味儿扑面而来，显然是许久不曾有人来过。

于是我们不难理解，为什么《乡村爱情》里的大脚超市不仅是村庄的经济中心，还是信息中心和某种程度上的政治中心。也许可以说，农村供销社体系的衰落和“大脚超市”们的崛起是同一个过程，后者从前者中脱胎而来。

2. “大脚超市”如何“跟上时代”

我们早已习惯了城市超市的电商化，据说很多老外也对移动支付这种能让人不带钱包出门、手机在手满街走的中国“新四大发明”之一艳羡不已。浙江走得更远，前不久还出现了无人超市。看上去，互联网时代“无现金社会”的小目标已经近在咫尺。可是到农村去看，还有不少距离。

“大脚超市”这类脱胎于农村供销社的乡村商店，承接的本就是一个小而全的基本盘，从农药、种子、化肥等生产资料，到米、面、油、纯净水、卫生纸这类生活物资，无一不有。这样一个“麻雀虽小、五脏俱全”的格局，注定了其经营模式的变革和创新，必定要高度依赖于供应链上端，借助于外力。这里面又有以下两种可能。

一方面，从农产品销售来说，需要大的电商企业送平台下乡。虽然

一些大型电商平台也确实设有“特色馆”“地方馆”之类的项目，促销农产品，但其全国性布点的条件往往比较苛刻。一位乡镇农技中心主任告诉我，他曾多方打听到某电商特色馆项目驻省负责人的电话，打过去，对方无奈地说，只在高铁沿线选点，而像K县这种山区，交通不便，根本没有纳入考虑范围的可能性。更何况电商设有缴纳保证金的门槛，也会把不少尚未实现规模化经营、政府财政和自有资金又捉襟见肘的地区和企业排除在外。

电商企业进入农村的步伐缓慢，有一个成本收益的综合考虑。这与快递业在农村的发展过程是相似的。直到2015年，K县的一个镇，每个快递件送到镇上还需要加收5元的费用，而消费者网上下单时是被承诺包邮的，也即这5元完全是线下快递点的个人行为。但从2016年开始，由于快递业务规模增长迅速，达到了某个盈亏均衡点，这笔额外费用才被免除，实现了真正的包邮。

其实，从现有的网络和资源来看，最具优势的其实是邮政系统：既有最为便捷、直插到底、全面覆盖的体系，又有作为国企必须承担一定社会责任的基本要求。一般性的快递企业下不去的村，邮政网络都被要求必须送达。邮政系统也确实借助这一便利做了一些电商、网购业务，可惜收效甚微，也不敌专业性电商企业，故而始终是一个“犹抱琵琶半遮面”的鸡肋状态。

另一方面，从农资采购来说，需要农业物流商贸企业主动把服务向农村延伸，实现纵向一体化。K县一位农村干部介绍，前几年，省内一家做农村便民服务的企业注意到，辽东农村红白喜事需求很大。就像《乡村爱情》中所表现的那样，不妨称之为“庆典文化”——结婚要庆典，生孩子要庆典，甚至怀孕了也想着办庆典，可谓“没事不办庆典不舒服”。

红白喜事要大规模采买物资，这时光靠“大脚超市”显然不够。企业则从中看到商机，送设备和网络下乡，免费安装调试，在全省布点。K

县119个行政村，每村的中心超市都配备了一块触摸屏。村民可以通过相关操作交水电费和充值话费，超市老板可以实时传输进货需求。屏幕除了投放商业广告和公益短片，还开设了一条专线电话为村民提供市场行情、病虫害防治、农业科技等多项免费的专家咨询。

农村超市电商化后，确实可以降低不少成本。原来一袋100斤的复合肥经过几层中间商倒手加价到农民手里的价格是135元，现在农民直接从厂家采购，每袋价格可以降低8到10元。生活物资采购成本也有明显下降。但互联网的介入也对实体农资商店产生了冲击，一位尝试网络采购农资的超市老板说，当他这样做以后，周围很多实体农资店的老板纷纷一面在朋友圈发布各种“善意提示”，劝告农民网购农资有风险，一面又不得不降低批发价以挽回局面。

看来，“大脚超市”电商化的发展前景是很可观的。那又为什么普遍没有实现呢？

3. 当慢生活的节奏被时代打破

实现电商化最大的障碍是农村的老龄化。K县是典型的山区，这里很多村庄都有丰富的特色资源，适宜“靠山吃山”和发展林下农业，榛子、桃子、人参等当地特产，不胜枚举。但山区交通不便再叠加农村老龄化、空心化，就使这里的问题更为严峻。

我们幸运地遇到一位思想非常前卫，也很有学习意识的资深村支书——老姜。老姜60岁出头，这把年纪能把电脑、网络、微信、网购这些玩得很溜，城里人不稀奇，但在农村同龄人中他绝对称得上达人。当别的村子要花费200元请人起草和打印各种材料的时候，老姜就已经一力承担起应对上级各种报表的文案工作了。我问他为什么没有配个大学生村官帮忙，在农村基层行政化的大背景下，很多大学生村官实际上被指派来就是处理这些事情。老姜苦笑说，我们这山旮旯哪留得住年轻人

呢？村里1 400多口人，将近一半的人常年去外省甚至跨国务工，留下来的都是“老弱病残”，只能靠自己。

几年前，老姜让在县上工作的二儿子教会自己基本的电脑办公操作。从2018年开始，老姜又尝试网购农资农具和日用物品，他比量和摆弄着养蜂的蜂箱，对我说：“这都是直接从网上发货过来的，根本不用自己费二遍事再安装。”

但老姜毕竟是个案，不具有代表性。学术界曾有一波研究农业技术推广的热潮。一个普遍的看法是，农民接受新技术需要一个漫长的过程。转基因技术的争议且不去说了。即便是袁隆平的“超级稻”工程，实验数值已经突破了亩产2 000斤，而几十年来的国内外推广之路，往好了说也只能用“稳健”二字概括。

农民是风险厌恶型的生产者和消费者，对于新技术的应用一般是慎之又慎，因为农业是一个带有周期性的产业，“汗滴禾下土”“粒粒皆辛苦”，却未必有付出就一定有回报，有回报也并不能立竿见影。这中间存在巨大的风险和不确定性。老姜给我们讲了一个故事，前些年当地政府号召农民种地瓜，结果大家一哄而上终至地瓜过剩滞销，最后农民把满地的地瓜拉到政府门口并摊在地上。你让农民冒险，真出了问题，农民只能找你报销。

互联网也是一种技术，农民对互联网的应用同样有一个漫长的观望和接受过程。对长期生活在经验世界中，通过生产生活的常识和直觉来做出日常判断和经济决策的农民来说，让他突然改变习惯，在触摸屏上指指点点就完成影响整个来年农业生产的农药化肥采购，其中的风险确实大了点。

不少农村超市老板说，信息平台是不错，但大部分老百姓主要采购的类别仍然限于粮、油、纯净水和卫生纸这“四大件”。而我们看到许多60岁以上的老年农民，倒是每天乐于来超市，除了如“赵四”“刘能”一样在这个乡村信息站交换情报、对本村的地方性政治“参政议政”之外，就

是坐在板凳上，津津有味地看屏幕上滚动播放的商业广告或公益短片，有时竟也能一看半天，自得其乐。更多的情形则是到此打打麻将，在东北漫长的农闲时节消遣生活。所以，几乎每个农村超市都会摆几张麻将桌，那甚至是店主的主营收入。

互联网经济是消费社会下的一种体验经济，而传统的农村社会则是一种封闭运行、规模有限的习俗经济。体验经济的生力军是年轻人，老年人少有体验的欲望，也提不起体验的兴趣。年轻人追逐时尚和品牌，老年人则无所谓，一瓶雪花膏够用大半年的。

电商和网购的确可以降低成本，却很难取代譬如“赶集”这种习俗。消费社会剧烈地改造着整个商品世界的秩序，敦促每一件商品快速入场，再快速退场，加速折旧。互联网本身就是节省时间、压缩空间，为社会提速的重要媒介。而（山区）农村的生活节奏则是，早上四点多起床上山种参，在田林之中徜徉，夕阳西下回到家中，洗洗睡了是再自然不过的选择。没有消费的时空安排。所以农村需要集市，山里人每隔十天要出山赶集，这并非是一种憋了十天的饥饿营销“买买买”，而是一种极有必要的社会交往活动。走街串巷，逛逛亲戚，理个发，泡个澡，再买点东西，“山人自有妙计”。

农村本是天然的慢生活，一朝卷入现代化的涡轮，被裹挟着滚滚向前。农村是老年农业、妇女农业，外出务工的年轻人一批批留在城市，不再归来。青年人主导的城市转向了后现代，回过头来又向农村要效率、要速度、要质量、要安全，还要乡愁。青年人指挥着老年人，要求他们尽快学习新技术，并适应这种以新技术作为载体的互联网时代。我总怀疑这种“我都是为了你好”的可行性，它难道不是一种资源禀赋的错配、错置吗？

心有多远，身却不能走多远。心在天边，身在此地，根在农村。拔起头发并不能离开地球。阔起来的城市人陡然发现自己“手中有粮，心中不慌”的自信来源仍然要靠山沟沟里的老乡们。乡村于城市而言，

依旧关系万千重。靠着机械化的推动，老年农业确实也勉力支撑了十几年的产量增长，增长成了常态，但一旦稍有闪失，就动辄得咎。而机械化在山区其实根本派不上太大的用场。

老年人跟不上时代的步伐，技术落后、风险厌恶，你要改造他们，因为你自己不会回去，你又嫌他们太慢。这个改造会成功吗？有必要吗？也许需要整整一代人的彻底换血。摆脱了老人，又须臾离不开老人。从这个意义上说，年轻的城市对年老的乡村、青春创业对老龄农业继续保持着某种“啃老”状态。

4. “大脚超市”的出路，农村的出路

强行改造老年人的生活习惯，将城市化场景移植于农村，既不现实，也有点残忍。

那希望在哪？

我们此行也发现了一个时髦的男性“谢大脚”。这位超市店主，40岁出头，年轻时曾有过外出打工的经历，2008年金融危机前后，城市经济开始不景气，工厂裁员，他选择返乡创业。

这位店主打工归来后，起初种植经济作物，因为“曾经沧海难为水”，不愿种粮食作物。夫妻两人在技术上可以种一两百亩地没有问题，也只有规模化才能有效益，但当地土地流转的传统非常弱，规模也偏小。搞设施农业种蔬菜瓜果看似发财，其实很辛苦，夫妻两人种十几二十亩，就会累得不行。于是盘下了乡村超市做小买卖。

那几年网络购物刚刚兴起，但移动互联网还不见踪迹，只能通过电脑操作。作为村里最早安装互联网设备的家庭，他帮助村民网购，这种代购行为是无偿的，但也给自家超市积攒了人气。人们愿意来这里坐坐，一传十、十传百，口耳相传，招揽了远近不少顾客。

前几年，村里兴建了一个大型的养牛场，建筑施工人员都是外来的，这些人见多识广，用惯了微信、支付宝等无现金移动支付方式，店主遂顺水推舟，领风气之先，成了远近闻名的较早实行扫码支付的农村超市。外来建筑工人的消费示范效应，又影响到本村的村民，后者开始从观望转向尝试，对互联网购物也从不敢接触、假手他人代购转向亲身体验，逐渐改变了购买习惯。

好事接踵而至，企业也看中了他，想要找到撬动农村消费、进入农村社区的支点。店里安装了完备的收付账系统、“邮掌柜”一体机系统，实现了从超市监控、进出货数据记录，到账款结清实时联网和数字化。店主还建了自己的微信群，定期发布商品推荐信息和代购信息。

要知道，K县的很多村子，通信还是基本靠吼，微信的使用都并不普及，更不用说建群。而一个村庄以超市而不是村“两委”为中心，建立起一个微型的社交网络，沟通上下，这本身就是很值得观察的一桩新事。“群”的需求是生活化的，而我们的很多群则是工作化的，以工作统领生活、侵入生活，那样的群让人“生不如死”，反倒是这位店主的建群方略，显得更为自然，也更水到渠成。

在辽东K县这样老龄化较为严重的山区农村，要实现互联网技术的下乡并与乡村经济形态、社会结构和文化传统充分耦合，要有足够的耐心和充分的心理准备。从根本上说，需要时间完成农村的代际更替，需要外部力量的注入和职业农民的兴起，这与近年来在农村基本经营制度改革完善过程中普遍发生的、以家庭农场为代表性的新型农业经营主体，通过土地流转，渐进地达到适度规模，逐步地改变小农经营的结构，是同一个道理，非如此很难激发乡村的活力。

这样说似乎有些悲观，但如果否认这一根本路径，“头疼医头、脚疼医脚”地另起炉灶、大干快上，纯粹靠行政命令去一厢情愿地推动，最终很可能只是自娱自乐，打造一批“僵尸”平台，造就一片虚假繁荣。

- (1) 曹东勃：《滞留在现代化中途：三农问思》，北京：中国经济出版社，2009年，第231页。
- (2) 参见刘小枫：《现代性社会理论绪论——现代性与现代中国》，上海：上海三联书店，1998年，第16—17页。
- (3) 参见刘怀宇、李晨婕、温铁军：“‘被动闲暇’中的劳动力机会成本及其对粮食生产的影响”，载《中国人民大学学报》，2008年，第6期。
- (4) 贺雪峰：“什么农村？什么问题？——农村政策基础研究的对象与步骤”，载《浙江学刊》，2005年，第1期。
- (5) [美] 黄宗智：《华北的小农经济与社会变迁》，北京：中华书局，2000年。
- (6) [日] 速水佑次郎：《发展经济学：从贫困到富裕》，李周译，北京：社会科学文献出版社，2003年，第10—15页。
- (7) 向国成、韩绍凤：“分工与农业组织化演进：基于间接定价理论模型的分析”，载《经济学（季刊）》，2007年，第2期。
- (8) 参见曹锦清：《如何研究中国》，上海：上海人民出版社，2010年，第53页。
- (9) 麻国庆：《家与中国社会结构》，北京：文物出版社，1999年，第23页。
- (10) 笑冬：“最后一代传统婆婆？”，载《社会学研究》，2002年，第3期。
- (11) 贺雪峰：“农村家庭代际关系的变动及其影响”，载《江海学刊》，2008年，第4期。
- (12) 刘筱红、姚德超：“农业女性化现象及其形成机制分析”，载《湖南科技大学学报（社会科学版）》，2012年，第4期。
- (13) 高小贤：“当代中国农村劳动力转移及农业女性化趋势”，载《社会学研究》，1994年，第2期。
- (14) 参见[美] 凡勃伦：《有闲阶级论》，蔡受百译，北京：商务印书馆，1964年，第8—19页。
- (15) 参见[丹麦] 埃丝特·博斯拉普：《妇女在经济发展中的角色》，陈慧平译，南京：译林出版社，2010年，第24—37页。
- (16) 金一虹：“‘铁姑娘’再思考——中国文化大革命期间的社会性别与劳动”，载《社会学研究》，2006年，第1期。
- (17) 郝亚光：“从男耕女织到男工女耕：‘农业女性化’产生的缘由——以生产社会化为分析视角”，载《社会主义研究》，2012年，第2期。
- (18) 吴惠芳、饶静：“农业女性化对农业发展的影响”，载《农业技术经济》，2009年，第2期。
- (19) 冷溶、汪作玲主编：《邓小平年谱（1975—1997）》（下册），北京：中央文献出版社，2004年，第1338页。

- (20) 宋少鹏：“资本主义、社会主义和妇女——为什么中国需要重建马克思主义女权主义批判”，载《开放时代》，2012年，第12期。
- (21) 黄祖辉、宋瑜：“长江三角洲农村妇女流动的决定因素分析”，载《西北农林科技大学学报（社会科学版）》，2008年，第1期。
- (22) 王德文、刘玫：“农业发展中的妇女参与及其作用”，载《中国人口科学》，2002年，第2期。
- (23) 胡玉坤：“正视农业的‘女性化’”，载《中国经济报告》，2013年，第7期。
- (24) 参加本次调查的有上海财经大学本科生刘雨樵、章程程、乔中恒、郭乃旗、唐莺杰、王琨、何金阳、李潇扬、李婉箐、宋爱萍十位同学，在此一并表示感谢。

第二讲 历史：谁的城市，谁的故乡

“城市，让生活更美好”，这是2010年上海世博会的主题。

芒福德曾用诗一般浪漫的语言为城市精神高歌，它至今仍能使我们的心灵产生共鸣：

城市最终的任务是促进人们自觉地参加宇宙和历史的进程。城市，通过它自身复杂和持久的结构，大大地扩大了人们解释这些进程的能力并积极参加来发展这些进程，以便城市舞台上上演的每台戏剧，都具有最高程度的思想上的光辉，明确的目标和爱的色彩。通过感情上的交流，理性上的传递和技术上的精通熟练，尤其是，通过激动人心的表演，从而扩大生活的各个方面的范围，这一直是历史上城市的最高职责。它将成为城市连续存在的主要理由。⁽¹⁾

城市，是人类生存生活方式自然演化过程中的产物，是人类走向成熟和文明的标志，也是人类群居生活的高级形式。它给人们带来过快乐和美好，但历史经验也告诉我们，城市的发展，并不是一首美妙无瑕的浪漫田园诗，它也曾带给人们很多不快和伤害。

粗放扩张，野蛮生长，每座城市，都有着它的“黑历史”。工业化时期的英国，由于缺乏统一的市政规划，在普通市民的住房问题上有两种解决方案：一是在原有老城镇基础上发展起来的工业城市，往往将原来一家一户的旧住宅改建成兵营式的住宅，这些改造过的“筒子楼”，基本上是每间都要住上全家人；二是根据需要在厂房附近或者临街建筑的两三层质地很差的楼房。

与拥挤的住房相伴的是恶劣的卫生环境。现代工业初起之时，对水源地的依赖注定了水资源遭遇污染的命运。古老的“皇家之河”泰晤士河

在工业化高潮时期变成了一条臭水沟。

在今天，环境的恶化成为任何城市不适宜居住的主要标志。亚太地区的快速工业化和城市化转型，使之来不及消化这一过程所带来的环境负效应，从而几乎完整地重走了一遍工业化国家“先污染、后治理”的老路。这个过程的“丰硕成果”包括：世界上最严重的空气污染、不安全的饮用水、对人类健康有短期和长期影响的土地和水污染、主要城市因地下水超采导致的地面沉降，等等。凡此种种，影响最深的都是城市中的弱势群体。

各国现代化的原始积累往往伴随着对农地的侵占和对农民的剥夺，所差异者，无非是剥夺之后的补偿程度。几十年来，千年传统的小农经济、乡土中国的简单二元结构，逐步变为经济、政治、社会乃至文化的全面二元结构，赋予了城市优先于农村、工业化优先于农业发展的特权。

城乡的断裂，正是所谓不平衡、不充分发展的首要表现。近40年来的城市化进程，在对中心城区进行剧烈而反复的改建、重建、扩建以提高其土地利用效率和单位土地的交换价值的同时，也不断将城郊农田和村庄改造为新城，造就了进城农民工和城郊失地农民这两个备受关注的群体。

“洗脚上岸”、“农民上楼”、进城务工，画面看似美好，问题却也不少。城市的态度始终在热情与高冷之间，捉摸不定。2013年，为了应对经济发展新常态，“新型城镇化”提法出炉，紧随其后的2014年两会，又提出了“三个1亿人”的目标：促进约1亿农业转移人口落户城镇，改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村，引导约1亿人在中西部地区就近城镇化。妥善安置“三个1亿人”的计划进展如何，还须持续关注。

新生代农民工（请允许我在此使用“农民工”这一已经并不准确的表述）是与他们父辈决然不同的一代人，他们的根已从农村拔出，却依旧只能是城市中飘萍一样的存在。第一代农民工和他们之前的农村，之所

以并不存在“乡村凋敝”（因而也就无所谓“乡村振兴”），是因为那一代人的根还在农村，他们的人、财、物还是十分有规律地定期回到农村。

所以我们看到了2008年金融危机之后的农民工返乡创业和盖房的高潮，那些年坐高铁从长三角一路向西穿过江西、湖南，看到的都是一派热气腾腾搞建设、翻新房屋甚至新盖房屋的场景。

那很可能是第一代农民工回乡的最后一波浪潮了。虽然自2018年起，国务院及各级政府出台政策鼓励返乡创业，但这些返乡的农民工中第一代农民工并非主流。

在那之后的新生代农民工，他们有更高的教育程度，他们挣得的收入绝大部分在所在城市就地消化，他们也不会傻傻地抱持一种落叶归根、光宗耀祖的心态，过苦行僧般的生活，只为攒下足够的钱回村里盖房。如果说这些新生代农民工要回乡买房的话，那么他们大多也是准备将来回到老家的城镇买一套房。他们是根已从土地中拔出来的一代新人。

更大的变化发生在精神文化层面。“萧瑟秋风今又是，换了人间。”时代真的变了。看看这些年来层出不穷的农民诗人、农民画家和出口成章、见地深刻的工友诗社，你就能理解什么叫日益增长的文化需要了。显然，他们是有更高精神追求和文化需求的群体。

社会变迁的真实细节和重大决策的最初考量，有时会被深埋在历史的褶皱与碎屑之中。要历经许久，铺展开来，直到“重新发现”之时，才有一种恍然大悟的感觉。被改变的不只是乡村，也是整个中国，在乡土中国的余晖里，“城镇中国”的身影越来越近，越来越清晰。

第一节 作为问题与退路的“三农”

农民、农业、农村，在现代化进程中成了“问题”。现代化意味着农民“身份”的转变：要么从一种自给自足的“自在小农”转变为一种“为卖而买”的市场体系下的职业农民，要么转变为工人、转变为市民。现代化意味着产业结构的“升级”：从农业文明走向工业文明和后工业文明，从农业走向工业与服务业。现代化意味着农村“边界”的退却：从农村包围城市变为城市通过摊大饼反包围农村、隔离和驱逐农村。因此，“三农问题”至少有如下性质：第一，它是现代化变革的产物，古代没有。第二，它是世界历史进程的产物，中外皆然，比如英国的圈地运动就是他们踏入现代化进程时所遭遇的“三农问题”，那一批被羊“吃掉”的人，则成了英国的第一批“农民工”。第三，它在中国的表现和特殊性，在于1949年后一系列风云际会，是由偶然性“积分”而成的“必然”路径依赖。

阅读党史国史，对于我们理解当下的很多经济社会现象大有帮助。我读《陈云文选》《陈云传》，就意外地发现了理解三农问题，特别是解释工农业“剪刀差”的一种新视角。大致的思路就是，新中国成立初期，中国还是个农业国，硬通货就是粮食，出口换汇也只有粮食。另一方面则是实物（粮食）从农村流向城市，货币从城市流向农村。

于是，农民手里的钱成了热钱，流动性过剩，那就要回笼货币。那怎么才能回笼货币呢？搞剪刀差。给农民收购的价格定得低低的，反过来把城市能够交换给农村的有限的产品价格定得高高的，这样就消化掉了。

这种做法无疑带有深刻的时代烙印，但不论社会经济背景如何，从宏观经济体视角去制定和调整农业政策，是可行甚至必要的。

1. 重农学派的启发

在亚当·斯密开辟的现代经济学出现之前的前古典经济学时代，法国有一个著名学派叫作重农学派。其基本观点如下：工业不凭空创造物质，它只是变更或组合已存在的物质财富的形态，类似把木材加工成桌子椅子，把不同的元素或零部件组装为不同的工业品；商业也不凭空创造任何物质财富，它只是变更市场的时间与地点，利用商品的稀缺性，在不同的区域游走，低买高卖，“倒买倒卖”。因此，工业和商业都是“不生产”的。

农业是一个特殊产业。在农业生产中，农民自身付出了辛劳，但这还远远不够，必须承认在很大程度上人类是借助了自然的帮助。老天爷参加了生产，却不要任何报偿，因而在农业的投入和产出的使用价值之间就出现了差额，这构成了“纯产品”。

重农学派的代表人物是经济学家魁奈（François Quesnay）。斯密、马克思、凯恩斯都受到魁奈《经济表》的很大影响。而《经济表》除了明确显示了重农学派的思维逻辑，也用一个虽然简单粗糙却也简洁明了的模式，启发人们认识宏观经济系统的流通过程，这个过程也揭示了工农业两个部类之间的互动关系。我们不妨将之复盘如下。

魁奈根据人们与“纯产品”的关系把国民划分为三个阶级：第一，生产阶级，主要是农业资本家和农业工人；第二，土地所有者阶级，也就是地主；第三，不生产阶级，即前述工商业者。

魁奈没有能够准确提出资本的概念，他使用“预付”来代替资本。预付又分两种。“年预付”，即每年都要垫支的资本，如种子、肥料和工人的生活资料。年预付全部进入当年的生产费用，须由当年的最终产品来补偿。这实际上就是流动资本。“原预付”，即垫支的购置农业设备的基金，如耕畜、农具、库房等。由于这些生产工具的使用年限较长，因此原预付只是部分地进入当年的生产费用，经过多年才能获得完全补偿。这实际上就是可以分摊计入的固定资本。

《经济表》的假设前提是：存在大规模租地农业经济；三个阶级间

无数买卖行为合成一次总的交换，货币只在三个阶级之间流通，每个阶级内部的流通略而不谈；价格不变；假定是规模不变的简单再生产；国外市场略而不谈，即不考虑对外贸易。

在流通的出发点，生产阶级每年投入有10亿单位货币的原预付，即经营农业生产原预付总额为100亿单位货币，分10年补偿。年预付20亿单位货币，全部计入生产费用。生产阶级每年产出价值50亿单位货币的年总产品。其价值构成是，补偿原预付折旧10亿，补偿年预付20亿，那么剩余纯产品20亿。其实物构成是，价值40亿的粮食和价值10亿的工业原料。其中，相当于年预付的20亿的粮食，留在生产阶级手中补偿年预付，不参加流通。实际投入流通的数额为30亿。

不生产阶级在流通开始时，已有加工制造出来的工业品价值20亿。这是该阶级上一年度用10亿工业原料和10亿生活资料生产出来的。其价值构成是，10亿补偿原材料，10亿换取本阶级的生活资料。其实物构成是，10亿农业工具，10亿土地所有者阶级的消费品。这些产品将全部进入流通。

土地所有者阶级是流通的第一推动和逻辑起点，他们拥有20亿的货币，这是由生产阶级交给他们的地租。这20亿的货币就代表国内流通所需要的货币总额。地主要怎么花这20亿呢？这个内循环的大流通是如何开始的呢？我们可以理解为，地主用10亿向农业资本家购买粮食来满足基本生存需要，用另一个10亿向工商业者购买轻工业品和生活消费品来满足生活需要。工商业者获得了资金后要向农业资本家购买粮食来满足基本生存需要。农业资本家也要向工商业者购买农业工具或农用机械，做好第二年的生产准备。同时，工商业者要再次从农业资本家手中采购初级农产品，这次不是用来满足自己的口腹之欲，而是作为下一年度工业生产的原材料，因为广义上说，工业原料来自农业。这样一个流通过程，包含了五次交换行为，每次均流通价值10亿单位货币的产品。五次交换，共流通50亿的产品，其中农业产品30亿，工业制造品20亿。

上述经济表简单模拟了在一个宏观经济体中工业和农业两个部门是如何相互依赖的（如图2-1）。对于工农业之间的这种紧密关联，毛泽东在1945年的《论联合政府》中就有过精到的论述，他说：“没有工业，便没有巩固的国防，便没有人民的福利，便没有国家的富强。”但他同时也阐明了农业和农民的重要性：“农民，是中国工人的前身，是中国工业市场的主体。只有他们能够供给最丰富的粮食和原料，并吸收大量的工业品。……如果中国需要建设强大的民族工业，就要有一个变农村人口为城市人口的漫长过程。”

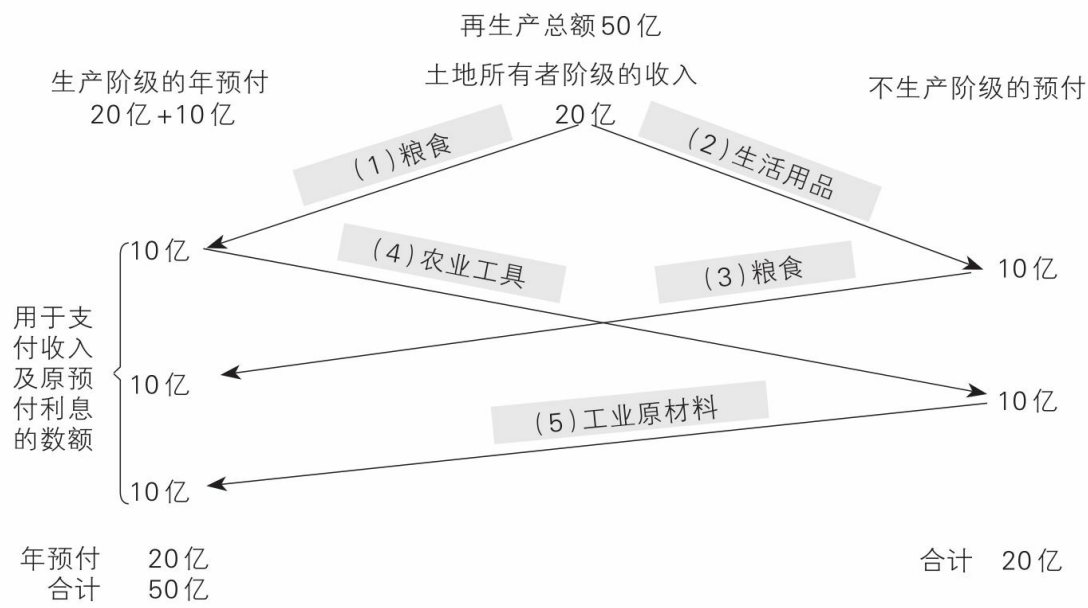


图2-1 魁奈“经济表”模型示意图

2004年，十六届四中全会提出了“两个趋向”的新判断，即纵观一些工业化国家发展的历程，在工业化初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向；但在工业化达到相当程度以后，工业反哺农业、城市支持农村，实现工农城乡协调发展，也是带有普遍性的趋向。十余年来，历经社会主义新农村建设、美丽乡村建设、脱贫攻坚、乡村振兴，整个国家对于三农问题的重视已经达到一个新的高度。

2. 农业是基础

早在土地革命时期，陈云就研究过农业相关问题，后来逐渐形成了对农业问题更为系统性的论述，他多次强调“国民经济的基础是农业”^②。他的这个论断是建立在对国情实事求是分析的基础上：第一，从人口上来看，我国是农业大国，农民占绝大多数，满足人民群众的吃饭、穿衣问题，是新中国成立后较长一段历史时期的首要问题。第二，从政治上看，农业的稳定关系着整个经济和社会形势的稳定，这也是陈云从20世纪五六十年代直至八十年代一直对农业、粮食问题极为敏锐的主要原因。当人们更加强调“无工不富、无商不活”而忽视了农业时，陈云多次发出“无农不稳、无粮则乱”的警告。^③第三，新中国在一穷二白的基础上进行经济建设，这一初始状态决定了农业必然对国民经济其他部门具有巨大的制约作用，“农业对工业是有约束力量的，工业不能不管农业而为所欲为”^④，只有农业好转了，工业和其他方面才会好转。第四，基于比较优势的原则，在当时的条件下，要建立独立自主的工业体系和国民经济体系，“工业化的投资不能不从农业上打主意”^⑤。借用新中国成立初期主持华中地区工作的邓子恢的话，就是“公家有大批粮食在手，可以减少我们的财政赤字，可以随时拿来支持货币，我们的人民币便可以不致贬值”^⑥。

1959—1961年，是中国共产党执政后面临的最为困难的时刻。这场经济危机的根源，在于工业扩张、投资膨胀背景下的农业供给下降。1959年的粮食较上年减产14%，1960年再减产15%，1961年又减产5%，从1958年的1.9亿吨跳至1.6亿吨、1.4亿吨、1.3亿吨，几乎被打回到1950年新中国成立之初的原形。这里面起到决定性作用的粮食作物是稻谷，稻谷、小麦、玉米在当时分别占到粮食作物总产量的40%、11%、12%，而稻谷一项在三年中分别减产14%、13%、10%；小麦反应速度较慢，前两年几乎没有增减，到1961年则锐减35%；玉米主要是第一年随稻谷一道骤减28%，后两年则递次减产3%。综合这三种主要粮食作物

所占份额的减产幅度，应以稻谷生产的失败为饥荒的主要解释原因。而导致这种危机的主要原因，则是以大炼钢铁、大修水利以及其他基建项目为中心的“大跃进”运动，在相当程度上同农业争夺劳动力，减少了农业劳动力，增加了城市吃粮人口。由于劳动管理权下放，仅1958年一年国有企业职工人数就由2 451万人增加到4 532万人，净增2 081万人，增长84.9%。1960年，职工总人数达到5 969万人，3年净增143.5%。城镇人口从1957年的9 949万人增加到1.3亿人，增加了3 000多万人。^[7]

对于这次危机的救治，陈云非常清醒地指出：“农业生产恢复的快慢，直接关系到工业生产恢复的快慢。”^[8]他进而提出四项建议：一是继续调整党在农村的基本政策，二是工业大力支援农业，三是进口粮食，四是动员城市人口下乡，减少城市粮食的销售。针对部分干部的抵触情绪，他又做了深入的解释：“有的同志不是要保存实力吗？我看，要弄清楚保存什么实力，是保存工厂的实力呢，还是保存农业的实力？我看，还是要保存农业的实力。否则，农业垮了，工厂也保不住。如果到农业垮了再来保农业，那就晚了。”^[9]对于农业基础不稳导致的经济危机，陈云提出了加强城乡交流的建议。这种交流，主要体现在物资供应方面的城乡互助互利以及在化肥、机械、水利等领域的工业支援农业，如组织私商下乡收购土产、拟定合理的工农业产品比价等。在1960年考察浙江时发表的《工业要拿出一些力量支援农业》的谈话中，陈云说：“种粮食收入少，农民不安心于农村，不愿搞农业，跑进城做临时工……这是个很大的问题。不准进城，是人为的、违反客观经济规律的……现在，到了工业拿出一些力量支援农业的时候了。过去不可能，现在有可能了。”^[10]刘少奇对于陈云对形势的判断与建议非常赞同，他在“七千人大会”上告诫全党：“工业的发展规模，必须同农业能够提供的农产品（包括粮食、工业原料）和能够腾出的劳动力在一定程度上相适应。”^[11]

陈云从农业视角探寻经济危机的根源，不仅应用于对国内经济问题的分析，也扩大到他对世界经济状况的观察和研究。1973年，他受周恩

来总理之托，研究当时的世界资本主义危机时，就敏锐地指出，“资本主义世界工业生产回升、农业遭灾和货币动荡”使价格问题更复杂了，“用货币升值、贬值的办法解决不了问题，还是要采用贸易手段”⁽¹²⁾。陈云的这种视角，对于今天的我们理解过去发生过和当下正在经历的经济波动和经济危机，仍然有重要的参考价值。从某种意义上说，2008年的世界性经济危机的背后，反映的正是全球性的农业国与工业国之间结构变迁所带来的失衡，即以中国、印度等为代表的第三世界国家经过长期经济发展，逐步进入产业升级的轨道，进而对现有的“国际城乡二元结构”带来的冲击。正如农民工进城所带来的城市化进程会受到农业基础的制约一样，世界经济的稳定也会受制于发展中国家的产业转型速率。

3. 结构调整需要综合平衡

综合平衡论是陈云经济观的核心思想和基本原理，也是中国近现代经济思想史上第一套完整且富有实际操作意义的宏观经济发展思想体系。⁽¹³⁾综合平衡的实质，是以产业结构、经济结构的调整和转型促动经济在危机中恢复和发展。应对危机，是陈云经济思想得以生发的土壤，也是其出发点和主要目标。

马克思在对资本主义商业周期进行研究时，就发现那种主要依靠投资驱动的经典的资本主义增长模式存在着种种弊端，并断言这些弊端的极化必将激发社会总供求的失衡，最终为社会主义所替代。马克思已经看到，在古典经济学无休止地宣扬“供给创造需求”的教条影响下，资本家无休止地扩大生产、节制自身消费欲望以增加资本的原始积累，被剥削的工人也逐渐丧失消费能力，有效需求当然不足。马克思深刻地揭示了经济学中关于奢侈和节约的争论的实质，“不过是已弄清了财富本质的国民经济学同还沉湎于浪漫主义的反工业的回忆的国民经济学之间的争论”⁽¹⁴⁾。遗憾的是，以斯大林1952年发表的《苏联社会主义经济问

题》为代表的苏联经济发展模式，片面强调积累，忽视消费，并把“积累是扩大再生产的唯一源泉”进一步提升为“马克思的再生产理论的基本原理”⁽¹⁵⁾。对于照搬苏联模式的弊病，毛泽东在《论十大关系》中已有明确的认识：“最近苏联方面暴露了他们在建设社会主义过程中的缺点和错误，他们走过的路，你还想走？过去我们就是鉴于他们的经验教训，少走了一些弯路，现在当然要引以为戒。”⁽¹⁶⁾刘少奇也指出：“要强调总结我们自己的经验，用我们自己的经验解决我们自己的问题，不能照抄照搬。”⁽¹⁷⁾总结自己的经验，走自己的道路，成为中共第一代领导集体深刻反思苏联模式弊端之后的共识。

在此背景下，陈云在领导社会主义经济建设的具体实践中提炼出他的“综合平衡”观点。他注重从社会再生产总体上考察国民经济发展过程中各部门、各要素之间的平衡关系，通过市场手段、管制手段和计划手段相结合，组织国民经济有计划、按比例发展，着眼于全局的综合平衡，统筹协调结构平衡，注重发展的动态平衡。1957年初，陈云发表《建设规模要和国力相适应》一文，标志着综合平衡理论的建立，将财政、金融、贸易三者各自平衡和相互配合与“有计划、按比例”结合起来，由局部均衡而达成整体的一般均衡。在20世纪60年代初，他进一步提出国民经济系统的财政收支、银行信贷、物资和外汇都必须平衡，这四大平衡构成实现总体平衡的基本条件。

综合平衡思想转化为指导经济发展的政策，表现为这样四点：

（1）以农业基础对国民经济其他方面的承受力作为检验国民经济是否合比例与合理化的判准。“搞建设，必须把农业考虑进去。所谓按比例，最主要的就是按这个比例。这是一个根本问题。”⁽¹⁸⁾

（2）在保障基本民生的前提下进行基本建设。建设规模应该与物资供应相适应，确保必需的民生项目。这一原则被陈云概括为“一要吃饭、二要建设”“好事要做，又要量力而行”。

（3）从短线出发，补足短板。这是现代经济学中对于互补品的生

产供给的一条基本原则。互补品是指两种商品之间存在着某种消费依存关系，即一种商品的消费必须与另一种商品的消费相配套。陈云总结经济建设长期按长线不能平衡的教训，强调只有“按短线搞综合平衡，才能有真正的综合平衡。所谓按短线平衡，就是当年能够生产的东西，加上动用必要的库存，再加上切实可靠的出口，使供求相适应。例如，生产一定数量的钢，需要一定数量的有色金属，那就要认真地计算这些有色金属当年能生产多少，能动用库存多少，能从国外进口多少，在这个基础上进行平衡，确定钢的生产指标”。“所以，一定要从短线出发搞综合平衡，这样做，生产就可以协调，生产出来的东西就能够配套。”⁽¹⁹⁾

（4）强制性平衡。对于超出国力承受能力的基本建设，陈云主张果断地“壮士断腕”，“砍”项目，“退够”。“砍”是“为着退到可靠的阵地，站稳以后再前进，我们的生产和建设必须实事求是地进行有计划的安排。”⁽²⁰⁾在80年代初，他仍对基建规模的盲目扩张表达了自己的忧虑：“我脑子里有一条，基本建设要搞‘铁公鸡’，一毛不拔……就是要置之死地而后生。”⁽²¹⁾

陈云综合平衡理论的本质目标，是追求宏观经济的动态调整和均衡。其核心内容是把宏观经济的协调和均衡视为人们必须予以尊重的客观历史进程，物质生产体系的内在联系具有一种客观规律性，不能以人的主观意志为转移。因此，这一理论是“在计划体制条件下，用当时我们民族的术语和概念，论证了现代经济总供求均衡这个具有普遍真理性的命题”⁽²²⁾。以综合平衡理论指导的经济结构调整实践，不仅在计划体制下取得了经济恢复的较好成效，在市场转轨阶段，亦有重要价值。

1989—1992年间，我国经济领域出现了以“三角债”为突出标志的生产停滞和混乱。三角债的主要源头是部门、地方和企业为追求产值和速度而盲目上建设项目，导致固定资产投资缺口严重，造成对生产企业设备、材料货款和施工企业工程款的大量拖欠。其总的根源，是地方配套资金、自筹资金不到位，地方争取体制内资源的动力甚于自身出资的动

力。在计划体制下，往往贪心不足，一女多嫁。将有限的贷款额度反复使用，无形中透支了自身的偿债能力。其结果是，中央资金到位，但自筹资金短缺，于是只有进一步向生产单位、建设单位拖欠。三角债的形成，也与计划体制下企业的预算软约束有关。企业领导人缺乏经营管理技能，在市场转轨过程中仍然靠一股蛮力，而当陷入困境后又确信只要注入资金就可起死回生。三角债的形成，还与企业产品不能适销对路，又太大而不能倒或因意识形态束缚而不愿倒，陷入恶性循环，只要开工便注定亏损。

当时负责处理这一棘手难题的是国务院副总理朱镕基，他以陈云的综合平衡理论为指导，进行了大刀阔斧的调整，主要采取了三项措施。第一，注资清理固定资产项目拖欠，国家以“四两拨千斤”之力施加“第一推动”，调整信贷结构，理顺借贷关系。第二，把死钱变活，类似于后来的“债转股”。把积压欠款变成技术改造投资，引进设备升级技术，面向市场打造新产品。第三，限产压库、压贷挂钩：压缩基建规模与产成品库存。针对有人提出这样的强制性平衡措施是否会影响财政收入时，朱镕基指出：“如果对积压产品生产不采取釜底抽薪的办法，积压也不减产，亏损也不关停，老投钱进去维持生产，长此下去，要么是财政补贴，要么是银行垫支，都是坐吃山空……这种减收没有什么可怕的！”⁽²³⁾

可以说，以清理三角债为中心的经济结构调整工作，是20世纪90年代陆续发生的一系列经济体制改革的先导。正是在解决这一难题的过程中，决策层注意到长期积累的若干关联问题：（1）国家投融资体制的重大缺陷，没有真正意义上具有权威性的中央银行，而商业银行对企业的放款“不解渴”、不到位、不及时；（2）中央财力匮乏，地方财政连续多年高速增长，中央财政比重则一路下滑到20%以下，以至于对重大建设项目和救灾救荒都“心有余而力不足”；（3）对流动性的控制实施“一刀切”，则难以有保有压，在收缩银根、严肃财经纪律的同时，使粮食收购资金匮乏，导致粮食丰产却无机构、无资金积极收购，甚至又

出现了打白条拖欠的情况，打击农民种粮积极性，使粮食供应产生波动，加剧物价上涨。

基于此，后续的制度性改革中，陆续采取了在法律上确立央行的位置并专事宏观调控、设立三大政策性银行以保证对特殊行业和重大基建项目的资金到位、进行分税制改革以加强中央财力、推动粮食购销体制的可控市场化改革等措施，社会主义市场经济的基本制度架构初步形成。

4. 通过粮食储备和商贸流通破局

利用储备以丰补歉，平抑价格波动，是陈云应对经济危机的手段之一。储备的思想，古已有之。贾谊的《论积贮疏》，就是一篇重农主张的代表作，他说：“夫积贮者，天下之大命也。苟粟多而财有余，何为而不成？以攻则取，以守则固，以战则胜。”信奉黄老一派的淮南王刘安在《淮南子·主术》中也将国家积贮的丰薄视为国家强弱的标志——“无三年之畜，谓之穷乏”。当然他认为这种积贮只消国家清静无为，不与民争利，便可产生自然积累，“夫天地之大，计三年耕而余一年之食，率九年而有三年之畜，十八年而有六年之积，二十七年而有九年之储，虽涇旱灾害之殃，民莫困穷流亡也”。如果说这两人还仅仅是停留在一种思想的状态，那么明确提出设置“常平仓”的耿寿昌，就已经将其扩展到政策实践层面了。常平仓的核心原则是“谷贱时增其贾而余，谷贵时减其贾而赍”，即根据米价的涨跌及时出手进行财政补贴，使粮价长期保持稳定。利用物资储备制度平抑经济波动，既是“农战”的利器，也是和平时稳定物价的必要措施。

新中国成立以后，陈云亲自指挥了经济领域“两白一黑”三大战役，领导了统一财经、统购统销等工作。周恩来曾高度评价说：“财政的集中，稳定金融，统购统销，稳定了物价，这是很大的成绩。”⁽²⁴⁾正是在

这一过程中，陈云痛切认识到建立物资储备体系、改善商贸流通对于稳定物价的重要性。从长期看，中国粮食种植结构的特征是，夏粮占二成到三成，秋粮占七成到八成，因而每年春夏之交（3月上旬至5月上旬）即所谓青黄不接之际，就成为中国粮食安全的关键时期，轻则容易造成粮价波动，极端化则容易演变为饥荒。逐步建立适度规模的粮食储备体系，使国家能够掌握必要的粮源，有助于应对可能的危机。

“我国是一个大国，但是我们在粮食方面不能应付国内外的任何意外事变，这主要是指帝国主义侵略战争和大灾荒两种意外事变。”⁽²⁵⁾“粮食为国家大计，若不储存粮食，一旦遇着荒年就不得了。”⁽²⁶⁾为此，陈云在1950年提出，沪、津、京、穗等大城市，应当成为储备和销售公粮需要重点关注的区域，其理由有三：其一，大城市本身无粮，且人口众多；其二，大城市发生饥荒，非但使囤积者增多，卖粮者观望，且在政治、经济上产生极坏后果；其三，大城市交通便利，地位机动，即令存粮过多，而某处缺粮时，也易于转运补救。同时，他也指出，必须确保政令统一，物畅其流，坚决反对地方本位主义和保护主义倾向。禁运粮食流通，禁止私商贸易，恰恰损害农民利益，因为“禁运出境，粮价必跌，购粮者便宜，卖粮者不利。余粮区阻粮出境，大城市必缺粮，工业成本因之而高，余粮区农民又是必须购买工业品的，工业品与粮价剪刀差必扩大，降低农民生活水平”⁽²⁷⁾。当然，选择合理库存规模决定了物资储备的效率，“粮食少了不得了，多了也不得了，建筑仓库就要好多”⁽²⁸⁾。在计划经济时期，实行统购统销政策之后，合理确定每年的粮食征购数量是一项重大财经决策。陈云晚年也始终关注粮食储备问题，他说：“我国人口多，土地少。要爬两个台阶不容易。中国的粮食是平平丰、平平灾、平平平，以丰补歉。”⁽²⁹⁾

同储备一样，商品物流情况和商业管理状况也直接关系着人民生活水平，一旦流通渠道不畅甚至梗阻，势必造成市场“瘫痪”。陈云一向深知商业在经济工作全局中的重要地位和作用。1944年，陈云在主持西北财经办事处、领导陕甘宁边区对国统区进行贸易战和金融战期间，就大

量运用储备政策和市场手段，在频繁的公开市场操作中逐步改善了边区的贸易条件 and 市场格局，稳定了边区货币的币值。这些丰富的斗争经验集中体现在《关于财经问题的报告》一文中。陈云号召从事财经工作的干部，要“学会做共产党的商人”，在实践中学习商业知识，摸索市场规律。商贸工作务求懂得商品行市，了解商品销路，掌握原材料渠道，学会精打细算，弄通做生意的过程：“一个是生产过程，生产了以后要消费，就又产生了一个交换的过程……商业的过程就是买卖的过程。怎样买进卖出这就是市场的规律，我们要了解这个规律。假使不了解这个规律，做生意一辈子也做不好。”⁽³⁰⁾

市场规律最重要的是等价交换，而处于战时，物价高涨，币值下跌，如何在商贸活动中注意进出平衡而不致吃亏，就成为一个关键问题。陈云指出，商品提价要注意四条：第一，看销不销得出去，即提价要不妨碍推销；第二，要注意对方的币值，法币稳我亦稳，法币跌我提价，法币涨我降价；第三，提价要看比例而非数量；第四，要以较长时期的交易来通盘计算盈亏，而不是纠缠于一件商品和一两次贸易。⁽³¹⁾1956—1958年，陈云兼任商业部部长，开始集中力量解决统购包销的一些弊病以及粮食、猪肉、油脂和其他副食品供应紧张等问题。他提出“发展经济，保障供给”的方针，支持在计划体制下增加自由市场的成分。尤其是针对猪肉供应问题，采取“私有、私养、公助”的形式，从产供销各环节提供一定的补贴和价格支持措施，并配套出台了减少猪肉出口的政策，调动了农民养猪的积极性，缓解了市场供求紧张的局面。

陈云加强储备、改善商贸流通的思想和政策主张在改革开放后特别是1990年代以来的几次经济周期波动中都得到应用。储备粮、储备猪、储备油，凡事关国计民生的大宗物资，基本都建立了国家储备。过去20年间，中国的粮食流通体制改革逐渐走向深入，分别建立了中央和地方两级储备体系。在1993—1994年、2003—2004年、2007—2008年三次粮食价格剧烈波动中，特别是在2008年全球性粮荒的大背景下，中国得益于建立了比较稳固的国家粮食储备体系，进行了及时有效的市场抛售，

减轻了粮价上涨及物价上行对居民生活和消费的影响。作为国有粮食系统本身，当然有着对利润的要求。古代的地方官也常常以“贮库”（存银）代替“贮仓”（存粮），今天亦有不少省份特别是发达的东南沿海省份更愿意将粮食安全的责任推卸给其他地区，信奉“只要有钱，没有买不到的粮食”，希望“搭便车”。这种逐利的动机，古今一也。但是这种特殊利益诉求所带来的弊端，并不能成为抛弃储备制度的理由。储备绝不是对市场的反动，而是对它的一种补充和救济。今天的粮食储备规模是有限的，不可能单方面地代替市场的边际调节而直接决定粮食价格。粮食价格的形成机制首先还是与当年的产量高度相关，而往年的库存粮食只能在这一基础上发挥第二位的调节作用。粮食储备制度的运行过程中带来的成本，用于储藏和运输的部分，可以随仓储和运输技术的进步逐步减少，而那些来自体制性腐败的成本则是不能容忍和需要改进和消除的。但这些成本都不足以让我们因噎废食地放弃这一储备制度，因为这对于正处于现代化转型过程中的14亿人口大国，仍是不可想象的。

5. 配平财与物的“方程式”

保持经济平稳增长，防范和治理通胀，是陈云逾半个世纪的经济领导工作中一条清晰可见的主线。陈云在防范和治理通胀过程中形成了一整套行之有效的方法，这也构成其应对经济危机的政策框架的一部分。

（1）严格控制货币发行，增收节支

陈云在抗战时期领导陕甘宁边区平抑物价的案例，是这位财经领导人传奇一生的辉煌一笔。1941年皖南事变之后，由于国民党停发八路军粮饷，并开始在军事和经济上对陕甘宁边区实施封锁，迫使边区政府在严重经济困难的情况下，发行独立的边区币，同时禁止国民党政府的法币。从1941年2月到1944年6月，边币的发行量因实际需要而越发失控，陡增787倍。又因为边区政府各部门之间没有统一的财经政策，导致恶

性竞争，各自为政，出口物资降价，进口物资猛涨，贸易逆差严重，终至物价上涨达817倍的恶性通胀。⁽³²⁾陈云主持财经工作后，改变了一度出现的边区政府财政厅领导边区银行、进而把银行当成财政出纳的局面，并制定了三条原则：第一，暂不大量发行边币；第二，非到万不得已不发新票子；第三，少量发行只为照顾投资开支和金融周转。⁽³³⁾这些措施的实行，有效缓解了通胀加剧的态势。

抑制滥发货币的冲动、抑制在福利和民生方面的过度超前和盲目扩张、巩固和培育税基、鼓励和扩大生产，这几项措施缺一不可，相辅相成。1949年，陈云在全国税务工作会议上发表讲话，回答了当时人们关于是否实施减税和轻徭薄赋政策的疑问。他认为，新生的政权要面对大量人口就业的问题，需要为国民经济的恢复和重建进行大量投资，如果中央财政捉襟见肘，财政赤字日渐扩大，则非但生产难见起色，通胀也会加剧。增加税收与增发货币，二者必择其一，否则难以为继。“只有一条路可走，即增加税收。这是最好的办法，不但解决了财政需要，而且在与农民的合理负担上需要这样做，同时税收可以经常回笼货币……现在税重一点，国家财政有了办法，将来什么事都能成功。”⁽³⁴⁾1956年，陈云提出“购买力的提高与物资供应相适应”，针对的是刚刚经历了公私合营运动后合营企业工资改革的问题，当年工资增加了23亿元。“二十三亿元人民币的购买力要多少东西才能把它收回来呢？……把全国所有的各种牙膏算在一起只值二千万元；全国生产的呢绒一共六百万米，平均二十元一米，才一亿二千万元；增加的工资其购买力差不多等于四千万头猪。”⁽³⁵⁾

陈云对于增加工资的政策主张，一向持慎重态度，而毋宁选择补贴的方式。因为后者的灵活性更大，可因时因地及时改弦更张，而工资一旦进入上升通道是难以下降的。他的这种主张也持续到晚年。在1988年遭遇“物价闯关”引起的价格波动时，当时的中央领导人希望通过价格体系改革一步到位解决问题。国务院随后制定了“每年价格上涨10%，连涨五年，每年人均收入增加11%、12%、13%、14%”这样一套工资、价

格改革方案。在姚依林向陈云通报这个方案时，陈云明确表示怀疑：“每年物价上涨百分之十，办不到。我是算账派，脑子里有数目字。理顺价格在你们有生之年理不顺，财政补贴取消不了。”⁽³⁶⁾

（2）积极组织物资供应，回笼货币

当货币超发既成事实之后，消化虚拟经济的增生部分，使之与实体经济的增长相适应，就成为经济决策的首要任务。从新中国成立到改革开放之初，我们始终处于短缺经济状态，在此情形下，如何收回流通中的过剩货币，成为陈云一以贯之的关注目标。在粮食等原材料物资流向城市、货币流向农村而城市经济和工业品特别是轻工业制成品极其有限的情况下，被迫采取工农业“剪刀差”的方式收回过剩货币。“大跃进”之后，陈云出任中央财经小组组长，主持国民经济调整工作。在此非常时期，他采取了非常手段——投放高价食品，敞开供应，回笼货币。其时，全国工资总额已由1956年的137亿元上升到263亿元，⁽³⁷⁾加上资本家的定息，这些沉睡和积压下来的购买力就更加惊人。在计划经济、票证经济条件下，钱多、物少的萧条市场局面短期内还很难打破，这使社会上不满的情绪愈发严重。如果以平价商品供应来收回这部分流动性，则生产条件完全无法达到。

1961年，陈云提出了“安排市场要网开一面”的灵活性主张。当时全国消费能力约为700亿元，由于缺少猪肉和棉布造成120亿到130亿元的缺口。⁽³⁸⁾陈云认为，可以利用市场机制投放若干高价商品，以此削减总供给与总需求、商品量与购买力之间的差额。高价商品应该是不搞则已，一搞就要确能收回一大批钞票。增加几种高价商品，首先是为了把在自由市场上高价出售商品的人的钞票收回来，同时也利用它来平衡商品供应量同购买力之间的差额。应该精心选择这些商品，以较小的投入收回较多的限制货币，哪个领域、哪个区域钞票多，就在那里投放高价商品。只要保证基本的生活资料供应和价格稳定，对高价商品带来的货币贬值效应是可以被抑制在最低限度的。因而，所谓“安排市场要网开

一面”的言外之意，就是在计划经济体制下出现的严重货币溢出，也要采用市场手段将这些“出笼之虎”重新“回笼”。陈云也提出了在执行过程中需要注意的几点：一是“高价商品品种要少，回笼货币要多。不要星星点点地搞，这也高价，那也高价，所得不多，弄得名誉不好”；二是要“先试点，看一看，听一听反映，步子稳一点，看准了以后再推广”。他还列举了一些可供选择的高价商品，如糖果、糕点、烟酒、尼龙袜子、自行车、手表等。应当说，陈云的这个办法，是当时的历史条件下的一个大胆尝试，具有极大的政治风险。由于他敢于担当，敢于负责，这项措施推行一年时间内，全国共销售高价商品74.5亿元，财政增收38.5亿元，⁽³⁹⁾在满足了部分消费者需求的同时，也促成了货币回笼和财政收支平衡。

1992年11月，江泽民在上海看望陈云时，专门提及并高度评价这段历史：“你是最熟悉市场的。建国初期稳定物价，六十年代回笼货币。”⁽⁴⁰⁾陈云自己也曾于1990年回顾这一“得意之作”，“三年困难时期，我们主要抓了两件事：一件是动员城市两千万人下乡；另一件是通过炒肉片、高价糖果等，回笼货币六十亿元……一九六二年货币流通量达到一百三十亿元，而社会必须流通量只要七十亿元，另外六十亿元怎么办？就是搞了几种高价商品，一下子收回六十亿元，市场物价就稳定了。”⁽⁴¹⁾

（3）充分利用外部市场，兴利除弊

金融和贸易，往往互为表里。金融动荡的背后，反映的常常是贸易结构的深层问题，特别是在开放经济条件下，尤为如此。陈云1944年在陕甘宁边区治理恶性通胀的经验，即为一例。当时边区的物价猛涨，直接的和决定性的原因是货币超发，但更深层的则是老百姓日常生活必需的布匹和粮食十分缺乏。可以从边区运出以换取布匹和粮食的出口品主要是食盐。在国民党的严密封锁下，边区对外贸易实际上陷入进口昂贵、出口低廉的不等价交换的困境。陈云利用棉花在不同季节的供求关

系对价格的影响，在新棉甫一上市，国民党机构尚未布置收购之时，高价购棉，创造了边区外的棉花归之如流水的壮观景象。⁽⁴²⁾同时，对于盐这一边区最大宗的出口物资，改善运输条件，向盐农提高口岸收购价之后对外统一销售，在囤盐提价后，实现了高价旺销的局面。陈云深切体认到，一个经济体货币的币值及其独立性，是由这个经济体的产出支撑并与其相适应的。他由此提出了贸易自主的命题。“努力生产，搞一种生产品，这种生产品不是青菜、萝卜，而是能减少入口的生产品，这对我们有决定意义。这种东西生产得愈多，入口就愈减少。”“生产是第一，种了棉花，就起了变化.....可以使我们生产独立，贸易自主。棉花、布匹不要进，盐卖出去时价钱可以提高，这就是贸易自主.....法币的付出可以减少，金融就可以稳定。”⁽⁴³⁾针对那种简单盲目的“经济爱国主义”观点，陈云详细阐释了现实贸易交往格局的复杂性，他指出，边币的发行，是以法币作为准备金的。但要边币币值稳定，还必须相应地掌握影响物价、回笼边币的重要物资，而这种决定性的物资是经济上的比较优势中的短板，即棉花而非粮食。因此，边币的币值暂时只能稳定在与法币的比价上，而不能稳定在物价上。如果为求物价稳定，势必拉动边币牌价，使边区银行的法币储备缩水贬值，因而，盲目地打击法币在某种程度上就是在打击自己的外汇储备。边区离不开法币，必须跟着法币走，“七分服从，三分独立”⁽⁴⁴⁾。陈云还总结了汇价波动对商贸影响的规律：一般情况下，牌价涨，物价跌，物价跌在牌价涨之后，因为商人怕吃亏，先少跌几角看看；牌价跌，物价涨，物价涨在牌价跌之前，因为他怕你明天牌价又要跌。因此，在开放经济条件下，货币发行量的确定，就不仅需要考虑到内部生产需要、物价水平，还要考虑外汇、外贸因素，“不要冲破饱和点”⁽⁴⁵⁾。

陈云在1944年领导的这场贸易战争、货币战争，为中国共产党在外汇管理、通胀治理、商贸流通、财政金融等领域摸索和积累了极为宝贵的宏观调控和治国理政经验，以至于我们仍能不时听到它的“回响”。

1993年6月，中国经济已呈现严重的过热迹象，表现为货币过量投放、

金融秩序混乱、投资和消费需求膨胀、基础设施和基础工业“瓶颈”进一步强化、出口增长乏力、进口增长过快、物价快速上涨。针对这一形势，中共中央、国务院发出了关于加强宏观调控的十六条意见。其中包括：严格控制货币发行、坚决纠正违章拆借资金、坚决制止各种乱集资、强化中央银行的金融宏观调控能力、加强房地产市场的宏观管理、强化税收征管、堵住减免税漏洞、严格控制新开工项目、抑制物价总水平过快上涨等。当年7月，江泽民在看望陈云并通报这一情况时说：“改革开放同宏观调控是统一的，不是矛盾的。搞社会主义市场经济不要宏观调控是错误的，这个观点要扭过来。”这正是陈云几十年来一贯的主张。他表示：“我双手赞成十六条。快刀斩乱麻，重病要用重药医。”⁽⁴⁶⁾

（4）陈云治理通胀政策实践的理论启示

在中国业已深度融入世界分工体系的今天，充分利用国际、国内两个市场，用好改革开放40余年来积累的巨额外汇储备，合理审慎地确定货币投放的规模和时机，仍然是国家宏观调控必须时时面对和思索的重要问题。在这个意义上说，陈云60余年的经济理论思考和政策实践，对今人仍有相当大的参考价值。

第一，货币具有极端重要性，实施审慎而稳健的货币政策是政府应尽之责。陈云在1988年即对当时的中央负责人强调：“现在票子发得太多。票子发行的权力要高度集中，我看还是要‘一枝笔’。”⁽⁴⁷⁾尽管现代经济学界对于通货膨胀的成因还有诸多争议，对由通胀引起的经济危机的严重性还有不同认识，但在货币是引发通胀的关键因素这一点上，还是颇具共识的。高增长、高通胀，低增长、低通胀，这两种都是传统凯恩斯框架下的对称状态。后来则出现了低增长、高通胀——滞胀，击垮了旧的凯恩斯主义，并有了货币主义和古典货币数量论的复兴。通胀被识别起来并不那么容易。从微观经济的角度看，零售商们起先发现他们可以按原有价格卖出更多数量的商品，其最初的反应就是向批发商订购更多货物，批发商则向制造商订购更多货物。而如果这种突来的需求增加

是以对其他方面的需求减少为代价而不是通胀的结果，那么至多会导致一些商品价格上涨而另一些下降，但整体物价水平没有理由波动。但如果增加的需求产生于新创造的超额货币，那么对多数商品和服务的需求就会同时增加。在真实世界中，价格当然不会瞬时调整，就如同国际经济中的一价定理也从未真正应验过一样。零售商还会像平常一样保持原有价格，只是力图追求数量上的扩张；零售商的上游企业的工人和原料生产者也是同样行为模式，加班加点扩大生产，并由于其确信社会对其产品的需求增加，故而提高价格。但这一次没有另一种作为抵消物的价格下降出现，相对需求的变化就由于货币发行的变化而对人们产生干扰，使每个领域的人们都误以为增加的需求是专对他们自身的。当他们从这种货币幻觉中觉悟过来以后，就会形成通胀预期，并会不仅考虑需求方面，也开始将成本传导因素叠加在内，从而需求牵引与成本推进合流，加剧通胀局势。通胀的这一机制明显地揭示了货币的祸害。货币出了问题，最终都要算到政府的头上。因为，正是政府承诺作为最终担保者创造出一种国家信用，“就货币的起源而言，它是商业经济的产物；不过它是各种政府（甚至是完全非商业性的政府）都知道要接管的商业经济的第一种产物”⁽⁴⁸⁾。当然，政府虽然对自身的责任心知肚明，却总是要想办法推卸它。推到消费者身上就是奢侈消费激发的无度货币需求，推到国外阴谋者的身上就是国际能源价格水涨船高，推到企业家身上就是贪得无厌的逐利投资，推到工薪阶层身上则是得寸进尺的工资高企。对于这些代罪羔羊，弗里德曼（Milton Friedman）说它们“没有哪一个拥有印刷机，没有哪一个能凭借印刷机印出那些装在我们口袋里称为货币的纸片，也没有哪一个可以合法地授权会计在账册上汇入与那些纸片相等的账目”⁽⁴⁹⁾。

第二，要高度关注货币化进程的速率。陈云在20世纪五六十年代苦心孤诣的政策操作的核心要旨，就是试图缩小货币与物资之间的差额，实现各自自求平衡基础上的综合平衡、一般均衡。通货膨胀是货币数量显著增加，且增加速度超过产出增速时发生的，单位产出的货币数量增

加越快，通胀率也就越高。单位产出的货币数量，也就是货币供应量/国内生产总值，这个指标叫作货币化指数，也叫金融深化指数。按照这一判定标准并结合国际经验，则该指数超过1即货币量大于实际产出后就会带来通胀压力。但是我国自改革开放后，这一指标已经从1978年的0.29连续上升至1995年的1，直至2010年突破1.8（见图2-3）。货币化进程的过速，一方面反映了市场化的成果，同时也已敲响了通胀的警钟。尤其是市场转轨过程中，计划经济时期一些无偿转让的生产要素纷纷作价，快速进入货币与市场领域之内，急遽改变着经济体的现有结构。随着城市化的发展，土地稀缺性增强，从而结束了那种为了零地租招商引资的狂热，土地作为最根本的生产要素被重新定价，甚而变成了地方政府的第二财政。凡此种种，都是新形势下治理通胀不能规避的外部约束条件。



图2-2 1978—2010年中国货币供应量及GDP增速图

数据来源：中经网统计数据库。

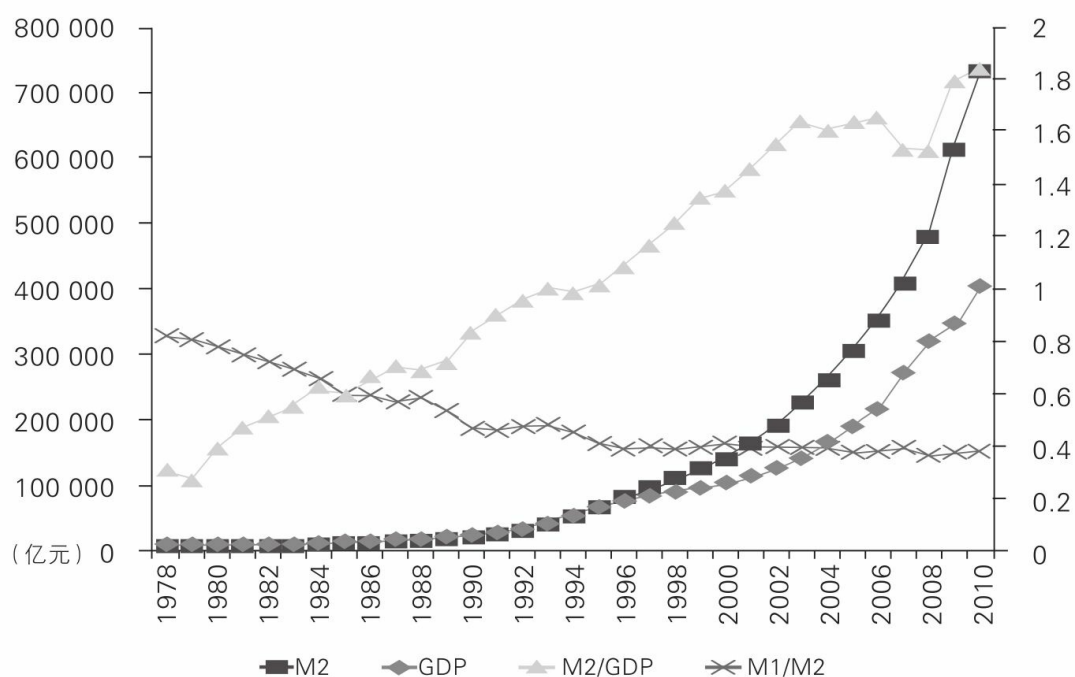


图2-3 1978—2010年中国金融深化指数走势图

数据来源：中经网统计数据库。

第三，虚拟经济与实体经济应当协调发展。陈云向来重视实业，主张金融服从、服务于经济建设。实体经济是虚拟经济之锚。虚拟经济的规模和发展程度略超出实体经济，有润滑的作用，不致让流动性捉襟见肘，但二者的长期过大偏离总是不可持续的，这个规律必然要通过周期性的技术和制度创新表现出来。如何使经济危机特别是金融危机中暴露的过剩的货币和资本得到稀释而不是制造出泛滥的流动性？技术的进步、创新和革命及其推动的实体经济的复兴与升级，就是一个行之有效的“泄洪渠道”。大凡技术创新动力不足、潜力衰减之时，人们都很难阻挡过剩的、食利的金融资本涌向四面八方并假以时日制造出新的金融泡沫和经济隐患。最终拯救金融危机和经济倾颓，还是需要经济结构的持续调整和进步，归根到底需要新一轮的技术创新。这恐怕也是陈云等人多次强调自主创新、建立独立的国民经济体系和工业体系的重要原因，唯其如此，才是从根本上引领潮流、克服危机的政策良方。

6. 新中国成立后的历次危机及应对经验

忧患意识、危机意识始终是我们发展过程中最可宝贵的品质。对中国70余年的历史，常见的教科书式说法用一以贯之的逻辑将复杂历史剪辑为一个貌似完整的篇章，并赋予其宏大的现代意义。然而，它真的是这样一气呵成、理性建构出来的吗？究竟是开启了“上帝视角”、指哪打哪的无敌计划，还是不断因应危局、打哪指哪摸石头过河的偶然路线？温铁军先生的《八次危机：中国的真实经验1949—2009》⁽⁵⁰⁾试图正本清源，给出一个全新的解释。

（1）学术谱系与基本预设

从学术谱系上看，温铁军对危机的系列研究始于20世纪80年代，至《八次危机》一书初步形成了一套他称之为“批判政策学”的解释体系。从问题意识和方法论层面看，其背后的支撑理论至少有马克思主义政治经济学、新马克思主义政治经济学、新凯恩斯主义、沃勒斯坦“世界体系论”（中心-外围）、阿明“依附”理论（统治-依附）几种思想来源。

资本逻辑与政府意志。一方面资本具有逐利性和扩张性，另一方面是现代政府的公司化和权力的资本化。资本扩张分两阶段，从产业资本到金融资本，其中产业资本阶段又可分为原始积累、产业扩张、结构调整三个层次。在资本稀缺的条件下，任何意识形态的政府都会选择“亲资本”导向的政策。新中国成立之初的七年，前三年是民族资本主义，后四年是国家资本主义，毛泽东与梁漱溟关于“大仁政、小仁政”之争恰恰发生在中间的转折点上。

城市化危机。城市经济具有规模经济的特点，基础设施、公共服务等产业发展的先决条件，也使得资本倾向于在城市集聚以获得最佳的成本收益结构。城市文化具有泛政治化的倾向，并生成相应的意识形态。上述两个特点使城市与资本的结合又会带来特定的政治风险。

政治现代化成本与债务危机。“发展主义+民主制度=债务危机+福利国家”，这似乎是人类在现代化道路上很难避开的一个恒等式。对内剥夺+对外负债（进而形成对外依附），则是战后发展中国家工业化路径的一般规律，但中国的特殊性在于，在外资撤除后其工业化进程仍保持了连续性。

成本转嫁与发展陷阱。现代化的成本和危机的代价需要消化，需要转嫁。要么对外转嫁，要么对内转嫁。后发国家发展现代经济最终也要走货币化、金融化的道路，而且是在全球化的大背景下走这条道路。此时的国际秩序，已不可能容许以殖民扩张的方式进行过剩资本和过剩产能的宣泄，解决之道只能是“打碎牙齿往肚里咽”。这样说略显被动，更积极的姿态则是在这种内部消化“资本胀气”的过程中，实现结构调整，化危为机。概言之，以往解决资本扩张悖论的方式在于空间维度，把危机在空间上“祸水外移”。第二次世界大战之后特别是当今世界，则只能诉诸时间维度，通过金融杠杆向未来索取，实现某种时空转换。当然，正如资本主义在地理和空间上的扩张是有尽头的，金融在向未来攫取利润时也是有极限的。当所有区域、所有政府和所有人都形成了负债积累、负债消费、透支未来的生产和生活方式，这个巨大体系的正能量就会消失，接下来出现的就将是金融的黑洞，以及对失能国家的强制平仓和淘汰。我们正生活于全球金融资本主义这座活火山喷发的活跃期内，既能不时见证它制造的绚烂迷人的美景，也会亲身体验火山灰漫天飞扬时令人窒息的感觉。

（2）八次危机与基本走向

第一，1958—1976年，工业化初期的三次危机。

1958—1960年：中苏关系恶化导致严重依赖外部投资的“二五”计划胎死腹中，作为因应措施，中国政府一面化整为零、调动地方积极性，发动地方投资以接续国家工业化，一面建设工农商学兵五位一体、综合

性多功能的人民公社，希冀以劳动替代资本，调整经济发展中的要素结构。其结果是整个50年代先民族资本、后国家资本的两次原始积累所付出的代价迅速转化为工农城乡关系的严重危机和国家财政的巨额负债，最终导致投资拉动型、集中于大城市的工业化危机。解决之道是第一次“上山下乡”。

1968—1970年：以调整农、轻、重工业比重为指导思想的“三五”计划转向以战备为最高目标的三线建设，国家工业化成本大幅度抬升，1961—1965年还清了包括朝鲜战争开支在内的对苏联负债（李先念1966年宣布中国从此没有外债）。上述诸端加上“文革”初期的破坏性影响，消费需求处于严重抑制状态，财政陷入高投入且入不敷出的境地。解决之道是第二次“上山下乡”。

1974—1976年：布雷顿森林体系崩溃，面对欧洲和日本的崛起，美国人老实承认，他们无法再为美元这种世界货币提供一个实打实的坚固底座，从此，世界货币体系进入真正的（以综合国力特别是军事和经济实力为基础的）国家信用货币时代。中美关系于此时破冰。石油危机爆发后，西方高耗能实体经济开始加快向外转移。中国第二次引进外资，借助西方资本改造此前由苏联投资形成的军事重工业产业结构。大力度引进设备和国内配套投资造成第三次财政危机。解决之道是第三次“上山下乡”。

第二，1978—1997年，改革以来的三次内生性危机。

1979—1980年：“洋跃进”的背后，是对外开放特别是在较低水平条件下，直接引进大型成套技术装备速度过快造成的消化不良，与追加投资引发的财政承受能力崩溃，结果是负债增长的路径依赖一仍其就，第四次危机爆发。但此时已无法再沿袭以往的“上山下乡”的转嫁方式，相反，集体化的农村趋于解体并引发“知青回城”，使此次危机迅速转化为一次彻底的城市危机。大萧条中的待业青年进一步倒逼出“两个严打”（刑事犯罪、经济犯罪），经济危机深化为城市社会治理危机。解

决之道是：（1）一方面对城市企业实施拨改贷、利改税，进行财政用包袱，并运用对城市国有企业和集体企业的行政控制力解决就业问题，单位制得到短期强化；另一方面对体制外的增量部分彻底放开，在农村实行承包到户，在城市鼓励民营个体户自谋职业。（2）更进一步改革城市企业的全面承包制，在农村工业化背景下大办乡镇企业，用中央与地方财政分成机制促进地方通过再工业化实现内向型原始积累的积极性。

1989—1990年：双轨制的长期错位运行终究带来了资源配置的冲突和市场价格体系的紊乱。学术界对价格改革先行还是企业改革先行，抑或市场优先还是所有制优先争论得不可开交。在一片争议声中，物价闯关开始并迅速失败，短缺经济最后诱发挤兑抢购高峰。政府对突如其来的通货膨胀缺乏预案，应对不力，简单地大幅度提高存款利率则使银行立时陷入深度负利率状态，在彼时财政金融不分家、商业银行法尚未出台、央行自身独立性与合法性还不存在的情况下，银行的这种亏损直接转化为巨额财政赤字。头疼医头脚疼医脚，政府必然要反过头来救助银行，于是又大幅度提高贷款利率，“三角债”首先在基建领域并最终在经济领域的各个层级全面爆发。其结果是企业生产停滞和消费物价高企并存，是为滞胀。经济治理失败与政治反腐失败叠加，诱发政治风波。这又是一次基本发生于城市的资本危机。解决之道是：（1）南方谈话开启全面市场化进程，迫于财政压力取消票证制度，中国经济进入货币化时代，证券、期货、房地产三大资本市场放开。（2）票证制度取消的副产品，是农民在全国范围内的流动不再受限，农民工浪潮初起，城市经济再现活力。（3）财政继续向银行透支，利用中国的高储蓄支撑基建投资。

1993—1994年：中央政府在1993年中期果断推出了16条宏观调控措施，但三大资本市场和经济货币化以及地方政府不可遏制的发展动机已经造成了经济持续过热和严重通胀，财政、金融、外汇三大领域均发生严重赤字。解决之道也就是十四届三中全会拟定了社会主义市场经济改

革基本框架，翌年推出三项影响深远的改革：一是汇率改革，一次性贬值57%，此举将中国经济在1989年之后的徘徊状态逐步导入外向型经济以至世界工厂的轨道；二是分税制改革明确划分中央地方财权，地方政府的行为动力较80年代发生了明显变化，兴办企业不再是重中之重，招商引资成为中心工作；三是彻底放弃单位制，国有企业下岗分流减员增效，四千万人失业。这轮危机仍然主要是城市资本危机，但对农村的直接影响是乡镇企业成为整顿市场经济秩序和整顿金融秩序以及随后的建立现代企业制度的重点“关注”对象。失去了就近就业的农民，开始了长时段、长距离的异地务工。

第三，1997—2010年，全球化条件下的两次输入型危机。

1997—1998年：在此前的强力宏观调控下，经济如官方宣称的那样实现了“软着陆”，代价则是地方政府和企业的投资冲动剧烈下降，而单位制下存量企业减员增效、下岗分流对内需的打击也很严重，外贸依存度进一步升高。分税制下地方政府与基层政权之间的责权利分配更为不均，基层干部向农民转嫁，以卖粮难背景下的农村税费负担加重为标志，“三农”问题浮出水面。东南亚金融危机的爆发引爆了新中国成立后的第七次经济危机。因应之道是扩大国债投资，启动大规模扩张性财政政策以保增长、保就业；启动区域板块统筹战略，以大国的纵深腹地制造国内投资的新增长点（西部开发及后来的东北振兴、中部崛起）。

2009—2010年：对肇始于2007年的华尔街金融海啸，美国政府选择以信用扩张、量化宽松的输血方式救市，其结果是全球粮食等大宗商品和能源、原材料、贵金属价格的飙涨。2008年全球粮荒爆发，多国因此发生政治动荡。这波危机在2009年通过三重途径传导到中国：一是引发了某些高杠杆率的中国企业发生局部性的资产负债表危机；二是西方各国经济不景气，导致中国出口企业的订单减少，市场需求急剧萎缩；三是美国放任美元贬值的量化宽松政策，对中国以美元国债为主体的巨额外汇储备带来极大风险。这种表现首先作用于东南沿海一带，大量企业

倒闭或向内陆进行产业转移。对沿海地区来说，这是一次被动且不那么愉快的“腾笼换鸟”。在本次危机爆发之时，中国业已出现劳动力过剩、一般制造业产能过剩和金融资本过剩的三重过剩。这些泛滥的流动性此前已相继制造了房地产、基金、股票、期货等行业的暴涨。而中国在告别短缺经济之后，中央政府推行以新农村建设为重点的系列民生新政，实际上使农村作为休养生息的劳动力池、县域经济作为城市之外的第二资本池的功能得到修复和巩固，大量资源的回流也缓和了此前十余年普遍紧张的基层矛盾。因此，在本次危机中，政府的因应之道，是一方面继续加大区域和城乡统筹平衡的战略取向，引导失业农民工返乡就业和创业；另一方面则在新一轮天量基础设施投资中的相当部分用于补贴“三农”以扩大内需。

之所以这两次都是输入型危机，并不是在于中国政府在外债负担上有什么质的变化——中国不是希腊，并不存在欧债危机那样的环境，而是因为中国已经深度嵌入新的全球分工体系之中，人民币兑美元也已长期维持稳定水平（尽管有所浮动）。所以当以美元为主导的全球金融体系发生政策转向时，危机就不可能不波及中国，全球大宗商品和能源价格的涨落也不可能不对中国国内企业的成本收益产生影响。另一个困难在于，人民币成为区域乃至国际货币的长期目标，要求汇率政策上的长期稳定而不宜过于灵活多变，这与国内企业在全球金融危机大浪袭来时的需要是相反的。所以，1998年中国政府再三承诺“人民币不贬值”，是两相权衡的两难选择。输入型危机，意味着不仅需要国内经济政策即财政、货币、产业、外汇政策的综合平衡，更需要主动参与国际规则的定制和适时“主动出击”、有所作为，这也是近年来中国外交领域大手笔颇多的一个原因。

第二节 粮油关系：中国城乡关系的历史注脚

由于教学工作和研究兴趣的原因，我对于当代中国社会变迁的历史信息总保持着一定的敏感。每年在课堂上讲到体制转轨的过程时，常常会举出亲身经历的几桩事现身说法。其中之一，就是我的大学入学通知书。我是2001年读大学的，在当年8月接到入学报到的通知书上，明白无误地写着这样一段话：

新生入校时，必须携带本人户口迁移证、粮油迁移证明和居民身份证。学校所在地本地户籍的新生，户口、粮油关系不迁，只迁副食补贴。

这个案例至少可以展开为对两个问题的讨论：一是对当代中国户籍制度的讨论，二是对计划经济体制下票证经济、统购统销制度的讨论。对于后者，我总是说，当年我还真是一本正经地跑去老家的街道居委会，去询问如何迁转粮油关系，结果得到的答复是，粮票早在1993年就取消了，所以这个粮油关系也早就不存在了。

事实上，上述点到为止的讨论并不彻底，至少还有两处谜团有待解开：第一，粮票制度和粮油关系之间的关系是怎样的？第二，为什么粮票在1993年即已废除，而粮油关系在2001年的入学通知书上还赫然在列？

2016年夏天，我读到了白美清先生编著、经济科学出版社2015年出版的《中国粮食储备改革与创新》一书。白美清先生曾在20世纪八九十年代担任过国务院副秘书长、商业部和内贸部副部长兼国家粮食储备局局长，可以说是中国粮食流通体制市场化改革过程的权威见证者和实际操盘手。读过这本书后，我对前述问题的思考线索终于形成了一个闭

环。

1. “吃商品粮”=“非农户口”：粮油关系的确立

众所周知，粮票制度本身是计划经济时代票证经济的核心组成部分。计划经济的主要表征是短缺经济，排队、挤兑、凭票供应、凭券购物是生产生活中的常态。票证和货币之间并不是一种替代性的关系，而是一种互补性的关系。也就是说，在纯粹计划经济条件下，票证本身并不具有流通价值，它只是一种参与购买的门槛和资格，必须和人民币搭配使用才能完成购买行为。发行票证的初衷，是希望在货币兑换实物的过程中再人为地拦上一道堤坝，借以缓冲人们旺盛的消费需求与短缺的经济总量的矛盾。

1953年，为应对粮食危机，政务院组织制定和实施粮、棉、油等大宗物资的统购统销制度，在农村实行计划收购，在城市实行计划供应。1955年8月25日，国务院发布了《关于市镇粮食定量供应暂行办法的命令》，规定粮食限量供应，城镇居民迁户口和“农转非”时必须同时办理粮食关系，凭证购买国家供应的粮食。所谓的粮油关系就此形成。

在计划经济时代，这些事关柴米油盐的票证的重要性，如今只能从一些档案掌故中略见一斑。那个时候，请人吃饭，还要收人家的粮票；结婚宴请，按惯例随份子之外，还要“自带干粮”——自觉交三两粮票。有一封信流传很广，它是20世纪60年代一名教师在粮票丢失后，全家人生路难寻，不得不“降尊纡贵”求助于曾经教过的三届毕业生“讨”粮票的记录：

××同学英鉴：

久未晤面，尊况想必胜常。兹有急事，恳祈援手。我一时不慎遗失粮票40余斤，在陈之厄，逼于眉睫。我缩食才几日，已头昏体

颤，势将不起，瞻望前程毫无生趣，只憾无勇气自杀耳。我诚知每人不充裕，但集腋成裘，堆沙成塔，助我暂渡难关，以免发生意外。所借粮票，一两二两，一斤二斤，量力不拘，用信寄下，并请指示偿还之日，以便统筹偿还之序。爱莫能助，视之必然，不得不做将伯之乎！恳请解推之力，方寸瞭望，凌寒不胜，尚恳请至。

——老师垂暮。

不难看出，票证是使用货币的先决条件，票证的丢失，意味着资格的丧失，即便有钱也无能为力。这正是从统购统销、票证经济到户籍制度、城乡二元结构的隐秘通道。1959年3月，当时的国家粮食部专门发出指示强调，对没有户口和粮食转移证的临时人口，以及不带粮票的流动人口，一律不供应粮食。1963年以后，公安部门在人口统计中索性将是否吃计划供应的商品粮，作为划分户口性质的标准，“吃商品粮”的户口即“非农业户口”。

2. 粮票的黑市交易：粮油关系的松动

以粮票为代表的票证经济及其反映的粮油关系的松动，出现在改革开放之后。这主要有两方面的原因。

第一个原因是人口迁移与流动的增加。票证只是一种资格凭证，并非法定货币，而且政府也一再明令禁止票证的交易，但没有票证的人虽无法“进场”，却可能以普通人无法承受的高价通过黑市交易购买票证。一方面是随着收入增加和生活改善，吃“商品粮”的城市居民的粮食消费减少，粮票大量结余；另一方面是农民离土离乡进城务工，这部分流动到城市的新增人口，从原来的粮食自给自足转变为“吃商品粮”。这种供给和需求之间的契合，也在客观上推动了20世纪80年代粮票地下交易市场的形成。

第二个原因是价格双轨制下的平价粮与议价粮之间的价差。粮票除了是一种购买的资格凭证，还意味着持有者可以据此以相比市场价格更低的统销价格买到粮食。在80年代，政府的主要做法是一方面逐步提高对农民的订购价格，另一方面不敢轻易提高城市的粮食销售价格。其结果自然是政府以财政补贴的方式背负了一部分成本，同时也造成粮食价格在双轨之间的落差。这样，粮票所能购买到的粮食的实际价值，就有了较大的溢价空间，这也是粮票交易的套利空间。

1993年，中国开始全面放开粮价，那一年的两会代表委员们在报到时也不用“自带粮票”了。取消市镇粮食定量供应后，粮油关系名存实亡。从那时起，人们购买粮食不需要再去专门的国有粮店，办理“农转非”时的粮油关系也仅仅成了一种例行公事。将粮食与人口之间的僵化对应关系打破，才有了之后数以亿计的民工潮。

3. “500亿斤堰塞湖”的消解：粮油关系的消亡

那么，最后一点疑问就是，为什么1993年全面放开粮价、取消粮票之后，没有立即废除“粮油关系”这一制度呢？白美清先生在书中披露了鲜为人知的一幕。

当时的决策层最担忧的一件事是，如此牵涉面广、关系重大的改革，会不会导致再次出现80年代曾经发生的那种抢购风潮？统购统销制度建立后近40年间，积存在民间的粮食票证所对应的统销粮余额，累计起来共有500多亿斤没有兑现，而1993年当年的粮食产量是9 100多亿斤，这5.5%的临时变数可能带来的冲击不容小觑。虽然国家历来明确粮油票证是无价证券，但现实市场中无时无刻不在发生城镇居民用结余的小额粮票与农村流动商贩交换鸡蛋和其他农副产品、日用品的状况，粮票自有其市场价值。同时，虽然粮油票证都规定了有效期，但“过期作废”在实际执行中往往并不严格。那么一旦引发抢购，这500亿斤沉淀的

粮食需求，要求按市场价格兑付，其后果就如同悬在决策者头上的巨大“堰塞湖”突然决口一样可怕。

如果处理不当，抢购无法兑现，必然激发社会不满情绪。如果强行兑现，按照当时尚在分税制前夜的国家财政状况，似乎也是捉襟见肘。最后的办法是：“决定采取稳市场，保供应，尽量减少波动，让其在不知不觉中‘自然消亡’。”

具体来说，就是一方面动员各地国有粮食企业、粮库、粮店保证不用票证对老百姓敞开供应，另一方面公开宣布一条政策：“粮食销售价格放开后，继续保留城镇定量人口的粮食供应关系，存入档案。”

这些措施的效果如何呢？白美清先生说：“群众看见国家储备粮库的粮食装得满满的，粮食供应正常，‘粮食关系’也继续保留，吃了‘定心丸’……过了一段时间，对粮票问题敏感度也慢慢淡化了，结果国家没有花一分钱，就平安解决了这一大悬案，顺利实现了这项涉及千家万户的重大改革。”

是的，仔细想想，很多改革和变化不也就是在这样的提心吊胆、临渊履薄中“轻舟已过万重山”的吗？就像我们今天的健忘一样，那一代人当年也就这么莫名其妙地把一堆粮票攥到手中，一直“忘”了去兑现，直到它们发生功能上的蜕变，成为纯粹的藏品。

当然，从另一个角度说，当年这项改革能够顺利推进，也得益于进入1990年代后逐步提高粮食销售价格，缩小了平价粮和议价粮之间的套利空间，加之粮食产量逐年增长，“粮食过关”为粮票制度的终结和粮食问题的“脱敏”创造了条件，人们已经不必再为这一点点损益计较了。

4. “以人为核心”的城镇化：未竟的事业

不过，放开粮价的当年，国内粮食市场的确发生了罕见的价格波

动。后来的事实表明，当年的粮食是增产的，库存是充裕的，基本面并不存在问题，其直接导火索是南方沿海省份到内地突击性采购引发的恐慌性涨价。在市场化改革之后出现的这次粮价上涨，也考验着改革者的战略定力。面对当时再度泛起的“恢复粮票”的声音，当时主管这项工作的国务院副总理朱镕基明确表示“限价不是有效办法”“恢复票证无补于事”⁽⁵¹⁾，顶住了开倒车、走回头路的压力。

2001年3月9日，国家粮食局发出了《关于取消〈市镇居民粮食供应转移证明〉的通知》，粮油关系在其制度载体——粮票制度为代表的票证经济消亡八年之后，也正式退出了历史舞台。这样看来，我当年8月收到的入学报到通知书上仍然印有“转移粮油关系”的字样，固然可能是文牍体系流转效率的问题，却也不妨看作历史在变迁过程中无意之中留下的某种痕迹与提示。

吊诡的是，查阅当年诸多报刊文献，对2001年的这个政策变动少有关注，偶尔几篇评论则充满了那个年代的进步主义气息，坚信此举是告别“粮随户转”、打破户籍藩篱、促进人口流动、实现城乡并轨的重要一步。这与中央政府近年来所提的“三个1亿人”的叙事话语和政策逻辑也是一致的：“到2020年，要解决约1亿进城常住的农业转移人口落户城镇、约1亿人口的城镇棚户区和城中村改造、约1亿人口在中西部地区的城镇化。”

只是，在这些乐观主义的图景之外，我更想知道，那些从1993年以来就可以不用拿着粮票进城闯天下的人们，那些2001年以来就可以不用受粮油关系束缚自由迁徙的人们，这些年是否落脚城市？究竟过得如何？如果说，当初被视为最大障碍的粮油关系，已经不再阻遏人们自由追求美好生活的行动，那么，真正的障碍是什么？“以人为核心”的城市化，出路又在何方？

第三节 分税制：城乡关系演化的分水岭

讲述最近几十年来发生在这片土地上的诸多“中国奇迹”，绕不开1994年的分税制。从广义上说，它不仅是一次税制改革，更是一次财政改革，一次牵一发而动全身的经济和政治体制变革。借用温总理的话，即“一个国家的财政史是惊心动魄的。如果你读它，会从中看到不仅是经济的发展，而且是社会的结构和公平正义”。⁽⁵²⁾

1. “一包就灵”：承包制在80年代的延展

如果说改革开放以来，中国社会科学在本土化的过程中取得了一些成就的话，那么最大的成就即表现在对于这一宏大历史变迁的叙事逐渐具体而微。在来到现场，通过实地的访谈、调研，展示出一个个转型社会的解剖切片之后，再返回中观层面，打开黑箱，钻研其内部构造，揭秘其运作机制。从实际的疑问—问题—问题意识的形成过程来说，社会学界对于政府行为的关注，首先是从对乡镇企业和“三农”问题的经验研究中提出的。此后，由于对政府与市场、社会、企业、农民等每一重关系的深层追问，都会触及央地关系特别是财政关系，一批社会学学者开始进入经济学、政治学研究早已聚焦的领域。从20世纪80年代至今，地方政府间竞争、为增长而竞争、锦标赛体制等概括层出不穷，多少显示了学术界的一些共识。

改革开放之前的央地关系经历过两轮“收放权”的政策实践，财税体制也先后出现过统收统支、分类分成、总额分成、收支包干、固定分成等形式。这一过程的基本规律有三。其一，在经济停滞时放权，在经济过热和混乱时集权。这带来的后果往往是“一收就死、一放就乱”。其二，放权的主要手段是地方投资权和企业管理权。换言之，这是一种体制下放，将原属中央集权控制的对人、财、物、计划、企业、基建等方

面的权利整体下放。投资权下放是地方开展产量指标竞赛的基本条件。其三，无论收权还是放权，都同时伴随着中央在其他方面的集权，特别是在意识形态、政治和军事上。

改革的大幕从农村的家庭承包经营制度拉开。从此，“承包”二字，不仅足以穿透整个80年代，甚至跨越世纪门槛，至今威力不减。经济学界对承包制的兴趣可谓由来已久。杨小凯、黄有光提出过一种间接定价理论。^[53]说白了，间接定价就是一种事后算账，也就是承包，它的基本原则与那句概括家庭承包经营制度的话异曲同工——“交足国家的，留够集体的，剩下全是自己的”。从1980年开始，中国试行财政承包制，即中央对各省级单位的财政收入和支出进行包干，地方增收的部分可以按一定比例留下自用，对收入下降导致的收不抵支则减少或不予补助。经过七年的试点探索，财政包干制在1988年全面推行。“放水养鱼”的政策激励，引发了地方政府围绕经济增长展开的激烈竞争。

2. 分税制改革的两大背景

地方政府的动力来自两方面：一是包干税收基数之外的部分，可以留归己用；二是广开财路，通过在发展“共有产权”性质的乡镇或集体企业，获得预算外收入，同时刺激地方就业和经济增长。此时的税制下，以产品税、增值税为代表的流转税是对企业征收的主要部分。流转税的特点在于不考虑企业盈利与否，只要开工生产，有销售收入，就要征收。税收体制与财政包干制改革在特定历史阶段的结合，为地方政府推动改革后第一波工业化、大办乡镇企业提供了巨大的制度激励。县级政府获得乡镇企业的税收，村集体拿到村办企业的上缴利润，乡镇政府则既可参与预算内税收的分享，也可以得到预算外的上缴利润。所以，对税收最重视的县级政府最热衷于做大企业规模，帮助乡镇企业跑贷款，对盈利与否则相对忽略。这既造就了20世纪80年代乡镇企业的异军突起，所谓“村村点火、户户冒烟”，也造成绝大部分乡镇企业的低水平重

复建设，为其在后来的数次宏观调控中屡屡被要求整顿埋下了伏笔。80年代企业改革的指导思想是实现政企分开，但最终结果却是地方政府与企业的更紧密结合，并反过来造成中央财力下降。这是分税制改革的第一背景。

财政包干制是渐进式改革的典型思路，中央政府通过逐步放权，将改革前的“以条为主、条块分割”的央地关系转变为“条块结合、以块为主”的管理体制，由此而产生并逐年递增的增量收入，则主要掌握在地方政府手中。这更强化了地方主体意识的觉醒，并转化为经济周期中的地方保护主义作风。同时，承包制内在地要求定期或不定期地“重开谈判”“重签合同”即重复博弈，地方的财大气粗使其在每一次财政承包“合同”的讨价还价中占据上风。至分税制改革前，财政收入占GDP比重、中央财政收入占总财政收入的比重双双降至20%附近。这构成了分税制改革的第二背景。

对于分税制改革的艰难历程，近年来已有不少亲历者的回忆可供参考。其中最需一读的文献是《朱镕基讲话实录》，其中详细记录了前总理朱镕基亲率部委官员历时74天，分赴十几个省、自治区、直辖市的工作过程。朱镕基用了20个字来形容：东奔西走、南征北战、苦口婆心、忍气吞声、软硬兼施。分税制在流转税、所得税方面做了大刀阔斧的改革，重新划分了中央和地方的收入税种，实施税收返还和建立转移支付制度，分设中央、地方两套税务机构，分别征税。这是一次为市场经济奠基的财经制度变革，它改变了此前每隔几年就要重新讨价还价一次的明显带有机会主义性质的央地关系。无论从改革目的还是效果上，分税制都无疑是一次成功的财政集权，而且是一次单向度的财权集中——事权并未因此很快上移。那么一个有趣的问题就是，为什么这样一个在方向上与财政包干制完全相反的制度变迁，却比财政包干制更明显和有力地刺激了地方经济增长？

3. 乡镇企业的退场与县域政权的悬浮化

分税制改变了地方政府的偏好和行为。增值税成为分税制后地方企业的主体税种，而中央和地方对此的共享分成比例为3：1，增值税收入从此成为对地方政府而言成本最高、边际收益最小的税种。由于中央并不分担企业经营和破产的风险，则包干制下地方政府大力兴办和经营企业的收益下降而风险上升了。于是，我们看到了90年代中后期国有企业的股份制改革、乡镇企业和集体企业的大规模转制几乎同时发生。流转税的蛋糕被中央政府占了大头，地方政府开始寻求新的财源，以建筑业和第三产业为主要课税对象的营业税，成为颇具潜力的替代性收入。由此形成了如下的链条：乡镇企业的萎缩、倒闭使原有的就近就业、消化农村剩余劳动力的“离土不离乡”模式夭折，过剩人口开始向沿海工业发达地区、劳动密集型和外向型经济区域迁移，这使发达地区城市的企业、居民用地需求剧增；地方政府在分税制压力下迫切需要通过发展建筑业增加预算内收入、通过土地开发增加预算外资金。上述两方面因素，给了地方政府以充分理由“经营城市”，并在土地征用和出让过程中获取巨额的预算外收入。概言之，以分税制的实施为标志，地方政府的行为客观上从工业化转向了城市化，特别是以土地而非产业和人口为中心的城市化。

中央财政通过转移支付配平各省收入差距的能力和公共财政框架的建立，远没有中央财力的集聚那样迅速。在20世纪最后五年中，分税制前本来相差不大的东、中、西部县乡人均预算收支状况迅速分化，中部地区塌陷为财政洼地。由于分税制仅规范了中央与省级政府之间的收入分配办法，结束了每隔几年甚至每年一次的讨价还价，但省以下的财政体制则仍沿袭着包干制的一些传统，并与分税制原则结合为分税包干办法。基层官员的考核晋升，都与是否超额完成包干任务相挂钩，由此产生了一系列弄虚作假行为，甚至不惜借高利贷、“空转”以完成任务而任凭新增负债逐年膨胀。在这些因素作用下，最薄弱的中部地区基层政权

率先爆发危机。这些地区的县乡政府自办企业热情消减、招商引资先天不足、“跑部钱进”力度不够，只好牙缝里挑骨头，在税源稳定、100%属于地方税种的农业税费方面不遗余力。由于农民负担大多按亩计算，有些地区的乡统筹则是按人计算，而那些年恰是粮食连年丰收但农民遭遇打白条、卖粮难的谷贱伤农时期，没有打工收入的纯农户相较于兼业农户反而承受了更重的负担。到21世纪初，中部地区的乡党委书记李昌平发出了“农民真苦、农村真穷、农业真危险”的呐喊。负担过重、税负倒挂、费大于税，促成了2002年的农村税费改革。

这项改革的目标是减轻直至取消农民负担，在农村建立公共服务体系。这是一个两难。以往农村公共品的提供，主要依赖县、乡、村三级组织“收钱办事”，即“三提五统”中的“五统”。如今，钱不能乱收，事还要办好，必须仰赖中央财政的支持。但中央的专项资金有严格的用途管制，不得挪用。在教育、农田水利等公共服务方面，由县财政作为主要出资方的“以县为主”体制是中央在后农业税时代对央地关系调整的主观意图。但在实际执行中，县财力的捉襟见肘使其仍然倾向于把部分责任下压到乡镇，“以县为主”就此变异为“县乡合办”甚至“以乡为主”，大部分乡镇不得不“招商引资”“东拼西凑”以补充财力。

后农业税时代，乡镇政府的财政独立性更弱了，但事权并未上移很多。保工资、保运转、保建设的三项任务，多半只能停留在前两步。借、欠、跑、卖，是其勉力维持局面的四字箴言。所谓借，除了每年年底向县政府打报告要求补助，再就是向民间借款；所谓欠，主要是在修路架桥、盖楼建校、农田水利等公共建设项目上向施工队拖欠工程款；所谓跑，是利用各种关系到上级跑项目、要资金；所谓卖，就是变卖乡镇政府的固定资产或一次性出让固定资产的承包权。这些“败光吃净”的做法，加剧了基层财政的空壳化和基层政权的悬浮化趋势，⁽⁵⁴⁾并悄然改变了基层社会的内部结构与运作逻辑。

4. “土地-财政-金融”三位一体的城市化

相对于欠发达地区的空壳化、悬浮化，发达地区则形成了二元财政格局。本来，发达地区的公共财政意味较欠发达地区要浓一些。与财政收入主要用来保工资、保运转的“吃饭财政”甚至“要饭财政”相比，发达地区是可以称得上“办事财政”的。但严格来说，其预算内财政也只能保“吃饭”部分，“办事”部分的经费要视预算外财政特别是从土地的非农化过程所带来的收益多少而定。目前，我国的土地所有权有全民所有和集体所有两种。城市建设用地的产权性质需为国有土地，而国家可以把农村集体所有土地有偿征用为国有土地。土地的征用和转让过程中的征税、收费或经营，产生了地方政府的土地收入，其规模往往相当于甚至高于预算内收入，成为地方政府的第二财政。广义来讲，与土地相关的各项收入在预算内和预算外都成了重要支柱。一方面，1994年税制改革使增值税成为中央主体税种，2002年中央又将增长迅速的企业所得税和个人所得税也划为中央地方共享税种，由此“挤压”地方政府不断，也不得不把重心转向那些零散、小额的税种——营业税在此背景下成为地方财政增收的生力军。另一方面，与分税制同时开始的预算制度改革始终力图将地方政府的预算外资金纳入预算内管理，这迫使后者极力规避监管，维持甚至做大预算外收入——主要是以土地出让金为主的土地收入。

土地出让金的净收益，一方面用于补充财政支出和土地征用的其他成本。对公益性用地和工业化用地（工业园区），土地出让往往无利可图，甚至要倒贴。所以，地方政府更加偏好商住用途的经营性用地，通过招、拍、挂方式转嫁城市化成本。另一方面，土地出让金更重要用途是作为资本金撬动金融杠杆，成为地方政府城市扩张和土地征用的融资平台。这主要表现为以这部分资金组建城市开发或建设公司，通过财政担保和土地抵押等方式获得银行贷款。只要城市地价足够高，银行就乐于出资贷款，地方政府就能够有足够的财政、金融弹药推动城市扩张和

GDP、财政收入的增长。城市化的基座已悄然由工业化置换为房地产开发。这股浪潮是如此迅猛，以至于部分城市开始在城郊地区以宅基地置换、土地整理和复垦的名义推动“农民上楼”。这种辗转腾挪、“螺蛳壳里做道场”的计划，不过是“土地-财政-金融”三位一体的城市化模式的最新变种。

人们对这种畸形的经济发展模式及其反映出的财政体制、央地关系问题的思虑，绝非杞人忧天，黄宗羲所警告的“积累莫返之害”仍如幽灵般不时闪现。曾子说：“国不以利为利，以义为利也。”跳脱单纯的逐利怪圈，建立公共财政基本框架，这是中国政府在1998年的郑重承诺。直至今日，这仍是一个值得人们为之不断奋斗的伟大目标。

第四节 基础设施建设：要想富，先修路

基础设施建设，特别是修路，中国人向来是一把好手。中国奇迹的背后，未尝不是基建奇迹、修路奇迹。无论是人迹罕至的冻土高原，还是人气全无的“睡城”“鬼城”，有人的地方、没人的地方，中国人都能给它铺出一条“神奇的天路”。这一点非但我们自己丝毫不必自谦，就是在世界上也早已名声在外。

1. 山区经济：一种特殊的区域经济

贫穷不是社会主义，所以要以经济建设为中心，所以“致富光荣”。而经济建设千头万绪，何以致富，孰为优先呢？1982年四川省眉山县县长徐启斌在加宽改造眉山县公路建设时，喊出了一句脍炙人口、很快传遍全国的口号——“要想富，先修路”。如今，这句话已被亚投行代言，满世界地传播，成为第三世界话语的一部分。

当我们行驶在无论发达地区还是欠发达地区都一样平坦宽阔的道路上时，很难不感慨惊叹那个疯狂架桥修路的基建年代，那个比尔·盖茨所说“中国三年时间用掉超美国整个20世纪所用的水泥”^[55]的旧常态年代。

如果我们还记得1996年央视春节联欢晚会上赵本山、范伟等人出演的小品《三鞭子》，那么应该对于“修路”对山区发展的决定性意义有更具象化的了解。

赵大爷：满山都是宝，就是运不出去了。这不，前两天来个外商，相中了咱们的山蕨菜。人家管那叫绿色食品，说是要在城里建加工厂。

石县长：那可是好事。

赵大爷：实际一考察人家就明白了，存在着运输问题，说要用汽车运得现修路；要是用毛驴车运，绿色食品到城里就变黑色食品了；要是用直升飞机硬拔吧，还不够油钱。

石县长：结果怎么样啊？

赵大爷：结果人家外国人办事非常果断。说了三句话把事就办明白了。

石县长：说啥了？

赵大爷：非常深情。

石县长：咋说的？

赵大爷：发人深思。

石县长：哪三句？

赵大爷：白白。白白。白白了。

石县长：看来这路不好，直接影响经济发展啊！

.....

石县长：大爷呀，您喊点儿有节奏的，气氛强的。我们好使上劲儿呀。

赵大爷：好，你们听着啊！驾！“这条道哇没人修啊，全是坎来尽是沟哇。坐轿车的来喝酒哇，喝完小酒往回溜哇。驾！这条路哇真特殊哇，多少年来不给铺哇，春耕化肥运不进，大棚柿子运不出哇！老百姓急得哇哇哭啊！”

石县长：（接喊）“叫声大爷你别发怒哇，这回我心里有了数哇。要是不修好这条路，那算什么好干部哇！”

山区，是特别容易陷入“资源诅咒”和“贫困陷阱”的一种区域形态。我做这样的推测有三个依据。

其一，山区有丰富的特产和资源，适宜靠山吃山。农产品有两种类型。一类是大宗农产品即一般的粮棉油作物。这是全国各地具备条件的地方都可以生产出来的，因而它的销售和流通一定是大市场、大流通的格局，其价格也一定是一个充分竞争条件下的市场价格，价格的市场调整过程也会非常迅速灵活。还有一类是带有严格地域标签限制的土特产品。比如山核桃只能到浙、皖交界的天目山区，其他地方你想贴牌都做不到，因为根本没有产出的条件。这类特产就很容易奇货可居，完全可以掌握定价话语权。大宗农产品一般在平原，特色农产品往往在山上。

其二，山区农民坐拥相当规模的承包山地、承包林地，却无力开发。根据“八二宪法”的规定，“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有”。这个条款规定了农村土地包括山地的集体产权性质。在农村改革不断推进的过程中，包产到户也从“平面”走向“立体”。在中国的很多山区，你都会听到当地官员或农民在总结本地资源禀赋特点时，使用“七山二水一分田”的夸张说法。所以我们通常在平原地区听到的人均农田面积“一亩三分地”，到了山区还要可怜。但另一方面，山区农民承包到户的山地、林地面积，却大得让人羡慕，户均十几亩甚至几十亩都不鲜见。

对于山区农家来说，如何开发利用这些数倍于耕地的山地、林地，成了最大的问题。大山就在眼前，抬头就可望见，可是山区开发基本不能指望农业机械化。那么纯靠人力？就自家的几个壮丁，就算有愚公移山的意志，也只能望山兴叹、无可奈何。因此，山区农业要搞好，必须依靠外部资本的投入，从无力开发的小农手中流转山地、林地进行系统性的规划和开发，才能把资源盘活，让资源变现，企业获得利润，农民获得地租。所以丁磊上山养猪、褚时健上山种橙，相比资本下乡，这种

资本上山所引起的争议要远远小得多。

其三，山区农民的住房往往依山傍水、就势而建，非常分散。北方平原的农村一望无际，因而农村的居住格局也比较密集。南方的山区丘陵地带，农民建房可选择的余地要小很多，布局也就相当分散。从资源集约要素集聚的角度来看，这种分散化布局对于基础设施的铺设是相当不利的，其效率损失也是比较高的。

熊万胜教授曾分析比较过“村”和“庄”的差异。⁽⁵⁶⁾他认为，村和庄的分化的实质，是从小农经济的自然聚落体系到农业规模经营的现代聚落体系的嬗变。村是一种生活空间，以南方的村落为代表；庄则是一种生产空间，以北方的庄园为代表。随着现代农业的继续发展，在农业和农村人口进一步减少之后，未来的北方大平原上可能见到的场景，将是庄园的“庄主”（这里并非指所有权，而是流转土地进行规模经营的大户）定居于城镇，农村完全变成一个生产空间，不具备生活功能了。美国式的农场大抵如此。但是除了这类“农庄型村落”之外，也一定会有另一类“社区型村落”，任你如何农业劳动力转移，这类村落总是生机不减，人气旺盛。两类村落、两种农村的性质不同，前景也不同，所以我们大可不必如“返乡体”一般不加分辨地对正常的村落兴衰伤春悲秋、大发乡愁。

2. 打通最后一公里：修路的政治学

修路当然需要钱，这笔钱，却是财政“不能承受之重”。20世纪90年代初的中国经济有两个突出的现象：一是“三角债”；一是央地财政的倒挂。

基建领域是“三角债”的高发区、重灾区。今天社会学界热烈讨论的“项目制”“项目治国”现象，当时已初露端倪。项目制的特点是问题导向、就事论事、一事一议、处理灵活、步步为营，一个项目一个项目

的“申报”、组织、发动。当然，项目制也必然会带来“跑部钱进”的问题。项目资金的下拨，则要本着充分发挥中央和地方两个积极性的原则，搞层层分解、层层配套，中央出一点、地方出一点、项目承担地区或单位自筹一点。

不同的是，中央承诺应允的项目资金一般都会到位，省级的配套相对就容易打一些折扣，到了地市级层面就容易出现一些挪用。90年代初“三角债”的大面积爆发，一个重要原因就是地方配套资金的缺口太大。在还没有真正建立一个中央银行制度、银行监管体系还很不到位的情况下，地方政府“一女多嫁”拆东墙补西墙地套取银行贷款资金，终究难以为继，导致整个资金链条的断裂，而最后的接盘者就是建筑施工单位，直接表现为拖欠工程款和拖欠农民工工资。

整个20世纪90年代，中国财税制度发生了一次历史性转折。中央财政到了危机的边缘，以至于1991年长江流域突发洪水的救灾款项都要东拼西凑，甚至向地方财政厅借钱。在这种央地关系的张力下，分税制改革开始实施。分税制带来了一个意外后果，就是地方特别是县级财政实力被大大削弱，其发展县域经济、扶植本地企业的动力也被大大削弱，因为在新的税制下，产品的增值税按照中央和地方75：25的比例来分成。

于是，部分地区的县级政府就把手伸向了农村、农业、农民。在当时粮食连年增收但实际粮价下跌、农民“卖粮难”的背景下，农业税的存在是一种负担。“三提五统”即村级的公积金、公益金、管理费三项提留和乡镇一级的乡村教育、计划生育、优抚、民兵训练、修建乡村道路等民办公助事业的五项统筹，则成为农业税之外加诸农民头上的另一笔沉重负担。

要修路，除了要四处求爷爷告奶奶拉项目外，必须做好填补“财政窟窿”的思想准备。在那个“三农问题”隐隐然已浮出水面，农村干群矛盾十分尖锐的年代，向农民伸手要钱、摊派集资，是冒着巨大的政治风

险和社会风险的。

集资修路有多难？借助于对2005年后新农村建设的“解剖麻雀”，可以管窥一豹。

新农村建设提出了五个方面的要求：生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主。修路，几乎成了这五方面的最大公约数。如果你最近几年到一些山区农村去，准会看到不少镌刻着为修路筹资捐款者姓名的功德碑。

新农村建设中的集资，解决的主要是行政村内部“最后一公里”的问题，因为公路、电力、饮用水、网络等方面的“村村通”作为国家工程已经由财政承担了。那么，道路的接口已经接到村口了，剩下的难题就是村庄内部的道路对接（主要是道路硬化）。村民集资的过程，其实是一个集体行动的动员过程，也是检验集体内部团结程度的过程。

如前所述，山区农民居住分散，这使得山区修路的集资动员会遇到更加复杂的问题。比如，住在村口的人家，对于村内道路硬化并与公路相衔接，积极性就会很高；住在村里或者山上的村民，可能就不愿意付出很多，除非你能一直修到他们家门口。但是那样的话，其他村民又会觉得，住得最偏僻的人家应该自行负担更多的资金，因为那条延伸到该住户门口的道路是纯粹为其所修，对于其他农家而言没有价值，理当“谁受益，谁出资”“受益多，出资多”。在统一收取费用的时候，哪怕只有非常少数的村民不愿出钱，其他村民就会受到影响，就会因心理失衡而拒绝出资。

在集资之外，还有捐资的方式。一般是村干部出面定点精准邀约本村出去的生意人、公务员和其他相对高收入者，请他们带头捐款，上不封顶，待一轮捐资结束之后再行集资。这类人属于村中的乡贤，大多乐于承担这种社会责任，也会因此善举而在村中获得更高的声望和地位。

村干部对村民的动员也有晓之以理、动之以情的一面。叶敏博士在

《政策执行：权力运作与社会过程》一书中解剖了“皖南X区新农村建设”这只麻雀。书中讲了一个有趣的见闻：

Z副镇长在2010年春节由村组干部参加的饭局上成功地激将了YJA等。他借着酒劲对YJA说：“现在国家政策这么好，搞新农村建设有一定的补贴，老百姓只需要出一部分钱就可以把路修好，何乐而不为呢？如果现在不抓住机会，政策一变就来不及了，如此好的机会应该把握，否则就可惜了。”有备而来的Z副镇长在酒桌上现场拿出1000元交给一旁的村会计，说钱不多，表示一点支持的诚意。他的举动感染了酒桌上的十来个村组精英，村委会W主任感慨地说：“Z镇长只算半个D村人，他能做到这样，又是政府的分管领导，我们作为土生土长的D村人，再不抓住机会，真是可惜。”这番话下来，YJA等表示，一定下决心尽快启动D村的新农村建设，村里的两委干部也都表示要支持D村组的新农村建设。很快D村组筹资近30万元，YJA和父亲、弟弟三户捐资1.3万元，D村的新农村建设较为顺利地推进，当年还获得区里考核优秀等次。^[57]

这个例子发生的时间已是2010年，为了让村民参与，县乡两级领导使出浑身解数软磨硬泡才促成了乡村的集体行动和社会团结。而在前两年热播的电视剧《人民的名义》中，当年还是县长的李达康自恃省委下派干部的光环加持，自信能够“化缘”到足够的项目资金，居然在资金缺口较大的情况下强行向全县摊派，村村掏钱，人人捐款，最终为了五块钱把一个农妇逼得喝了农药。回头看这桩公案，既是他致命自负、急于求成的性格缺陷使然，也是那个变革时期治理体系内在漏洞、政策供给缺失错位的必然悲剧。

本讲回顾了新中国成立之后，关于国家发展战略的几个具体的历史问题，这些问题不限于三农，甚至离三农的聚焦还有一定的距离。但是正是这些关系到整个国运的重大问题，铺设了三农问题的背景，设定了

三农问题的某些核心议题，也决定了当下三农问题未来走向的起点，因而是必须检视的内容。

下一讲我们将进入三农问题的核心议题：土地。

-
- (1) [美] 刘易斯·芒福德：《城市发展史——起源、演变和前景》，宋俊龄、倪文彦译，北京：中国建筑工业出版社，2004年，第586页。
 - (2) 陈云：《陈云文选》（第三卷），北京：人民出版社，1995年，第164页。
 - (3) 陈云：《陈云文选》（第三卷），北京：人民出版社，1995年，第350页。
 - (4) 中共中央文献研究室编：《陈云文集》（第三卷），北京：中央文献出版社，2005年，第135页。
 - (5) 陈云：《陈云文选》（第二卷），北京：人民出版社，1995年，第97页。
 - (6) 邓子恢：《邓子恢文集》，北京：人民出版社，1996年，第222页。
 - (7) 参见周太和主编：《当代中国的经济体制改革》，北京：中国社会科学出版社，1984年，第73—75页。
 - (8) 陈云：《陈云文选》（第三卷），第194页。
 - (9) 中共中央文献研究室编：《陈云文集》（第三卷），第402页。
 - (10) 中共中央文献研究室编：《陈云文集》（第三卷），第300—301页。
 - (11) 刘少奇：《刘少奇选集》（下卷），北京：人民出版社，1985年，第336页。
 - (12) 中共中央文献研究室编：《陈云文集》（第三卷），第414—415页。
 - (13) 程霖等：“陈云经济思想新探”，载《财经研究》，2010年，第12期。
 - (14) [德] 马克思：《1844年经济学哲学手稿》，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译，北京：人民出版社，2000年，第128页。
 - (15) [苏] 斯大林：《斯大林选集》（下卷），中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译，北京：人民出版社，1979年，第600页。
 - (16) 毛泽东：《毛泽东文集》（第七卷），北京：人民出版社，1999年，第23页。
 - (17) 中共中央文献研究室编：《刘少奇年谱（1898—1969）》（下卷），北京：中央文献出版社，1996年，第371页。
 - (18) 陈云：《陈云文选》（第三卷），第251页。
 - (19) 陈云：《陈云文选》（第三卷），第211—212页。
 - (20) 陈云：《陈云文选》（第三卷），第136页。

- (21) 中共中央文献研究室编：《陈云文集》（第三卷），第471页。
- (22) “纪念陈云同志百年诞辰：陈云经济思想对中国经济实践和理论的深远影响——‘陈云经济思想研讨会’综述”，载《中国金融》，2005年，第11期。
- (23) 《朱镕基讲话实录》编辑组编：《朱镕基讲话实录》（第一卷），北京：人民出版社，2011年，第43页。
- (24) 中共中央文献研究室编：《周恩来经济文选》，北京：中央文献出版社，1993年，第271页。
- (25) 中共中央文献研究室编：《陈云文集》（第二卷），第620页。
- (26) 中共中央文献研究室编：《陈云文集》（第二卷），第224页。
- (27) 中共中央文献研究室编：《陈云文集》（第二卷），第100页。
- (28) 中共中央文献研究室编：《陈云文集》（第二卷），第138页。
- (29) 金冲及、陈群主编：《陈云传》（下卷），北京：中央文献出版社，2005年，第1789页。
- (30) 中共中央文献研究室编：《陈云文集》（第一卷），北京：人民出版社，2005年，第375页。
- (31) 中共中央文献研究室编：《陈云文集》（第一卷），北京：人民出版社，2005年，第386—387页。
- (32) 参见高强：“陕甘宁边区货币发行初期的通货膨胀与治理”，载《中国经济史研究》，2010年，第1期。
- (33) 金冲及、陈群主编：《陈云传》（上卷），北京：中央文献出版社，2005年，第368页。
- (34) 中共中央文献研究室编：《陈云文集》（第二卷），第40—43页。
- (35) 中共中央文献研究室编：《陈云文集》（第三卷），第137页。
- (36) 金冲及、陈群主编：《陈云传》（下卷），第1792页。
- (37) 中共中央文献研究室：《陈云年谱（修订本）》（下卷），北京：中央文献出版社，2015年，第89页。
- (38) 中共中央文献研究室：《陈云年谱（修订本）》（下卷），北京：中央文献出版社，2015年，第106页。
- (39) 李成瑞主编：《陈云经济思想发展史》，北京：当代中国出版社，2005年，第335页。
- (40) 金冲及、陈群主编：《陈云传》（下卷），第1826页。
- (41) 陈云：《陈云文选》（第三卷），第377页。
- (42) 金冲及、陈群主编：《陈云传》（上卷），第362页。

- (43) 中共中央文献研究室编：《陈云文集》（第一卷），第402—404页。
- (44) 中共中央文献研究室编：《陈云文集》（第一卷），第404页。
- (45) 中共中央文献研究室编：《陈云文集》（第一卷），第415页。
- (46) 金冲及、陈群主编：《陈云传》（下卷），第1829页。
- (47) 陈云：《陈云文选》（第三卷），第366页。
- (48) [英] 约翰·希克斯：《经济史理论》，厉以平译，北京：商务印书馆，1987年，第59页。
- (49) [美] 米尔顿·弗里德曼：《货币的祸害——货币史片段》，安佳译，北京：商务印书馆，2006年，第185页。
- (50) 温铁军：《八次危机：中国的真实经验1949—2009》，北京：东方出版社，2013年。
- (51) 详见《朱镕基讲话实录》（第一卷），第430、431页。
- (52) 2008年3月18日时任国务院总理温家宝在十一届全国人大一次会议记者招待会上答中外记者问。
- (53) 间接定价理论是由杨小凯与黄有光在对张五常和科斯（Coase）的企业理论独特性的理解基础上发展起来的。他们以超边际分析方法得到四个命题：第一，当交易效率足够低时，自给自足是均衡态，不存在分工；第二，当劳动的交易效率足够高于中间产品的交易效率时，分工通过劳动市场和厂商来阻止；第三，当用来生产最终产品的劳动的交易效率低于用来生产中间产品的劳动的交易效率时，最终产品专家是企业老板，享有剩余权；第四，当用来生产中间产品的劳动的交易效率低于用来生产最终产品的劳动的交易效率时，中间产品专家是企业老板，享有剩余权。间接定价理论有非常广泛的应用范围。企业对市场营销人员的收入实行与销售额挂钩的提成制，对企业经理人员的收入实行年薪制、期权制，原因就在于这类劳动的交易效率低——其劳动贡献难以在过程中准确测量，不易于直接定价，只能根据市场对其劳动的检验来判断。那么，要避免对这类劳动直接定价的高交易成本，同时保证这类劳动者的积极性，将他们纳入企业内部分工并赋予一定的剩余权利，从而利用剩余收益给予其间接定价就是一种合理选择。
- (54) 参见周飞舟：《以利为利——财政关系与地方政府行为》，上海：上海三联书店，2012年，第126—127页。
- (55) Bill Gates, “Have you hugged a concrete pillar today? ”, June 12, 2014, <https://www.gatesnotes.com/Books/Making-the-Modern-World>.
- (56) 熊万胜：《村落的未来形态：在农庄与社区之间》，载《学习时报》，2014年9月。
- (57) 叶敏：《政策执行：权力运作与社会过程》，桂林：广西师范大学出版社，2015年，第135页。

第三讲 土地：城乡关系的核心

《新帕尔格雷夫经济学大辞典》中提到，“在经济学里，‘小农’一词有时在较为狭窄的意义上用来指小农民（佃户或小自耕农），而不是农业劳动者或很大的地主。小农经济是这样一种经济，在这种经济里，主要由佃户和小自耕农来耕种。”^①许涤新主编的《政治经济学辞典》中对小农经济的界定是：“农业中的个体经济，即以小块土地个体所有制为基础，从事个体劳动的自耕农。不过，通常所说的小农经济，主要是从经营规模和个体劳动而言的，不限于生产资料的个体所有制……在这个意义上，地主制下租种小块土地的佃农，也都是小农经济。在实行土地国有制的地方，或实行土地村社所有制的地方，那些分种小块耕地的农民，也都是小农经济。”^②界定小农经济时不应受所有制的限制，也不应受是否存在商品交换的限制。剥离制度层面和意识形态层面的泛化解读，小农经济应该被界定为土地和资本经营规模小，且以家庭经营为基本组织形式的一种经济形态。这种小块土地精耕细作的农业生产方式是在人地矛盾的驱动下形成的。它既是历史事实，也是现实状况，更是改革之初农村家庭承包经营这一路径选择的一个重要依据。40多年后的今天，随着人口、土地及工农城乡关系的整体性变化，小农经济改造的历史性契机正在出现。土地，这一关涉城乡关系的核心要素，也正撬动着各方面力量，以趋向一种稳定均衡的制度状态。

第一节 从未远去的集体：理解农村集体产权制度改革

当下的中国农村正在进行着一场无声而意义深远的变革，这就是农村集体产权制度改革。十八届三中全会提出了“保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权”的改革任务，主要针对农村集体资产产权归属不清晰、权责不明确、保护不严格等问题，旨在保障乃至重构农村集体的经济基础。

截至2020年，根据农业农村部所做的改革开放以来规模最大的一次农村集体化“家底”清查，全国现有集体土地总面积65.5亿亩，账面资产6.5万亿元。

1. “队为基础”：集体的认同边界

集体这个词，对我们中国人来说是不陌生的。在几十年的社会主义传统中，我们似乎天然地接受了这个国家是一个崇尚集体主义的国度。

可是，一个世纪前的梁漱溟那一代人大约会认为这个论断过于轻率。他在《东西文化及其哲学》和《乡村建设理论》中都认为，中西之间的差距就在于中国人没有集体的观念和生活习惯，因而一盘散沙：

中国人从来缺乏团体生活，处处像是化整为零的样子……零散则无力，组成团体则力量极大。^③

“组织起来”，大概不唯是毛泽东的口号，也是那个年代许多人的共同想法。而中国人为什么不能很好地组织起来呢？有人把这上升到国民

素质和道德层面。梁漱溟即在《中国文化要义》里直陈，人类为营团体生活，必须有公民品德。梁启超则断言：“中国所以不振，由于国民公德缺乏，智慧不开。”⁽⁴⁾他痛心疾首地说：

我国人……一涉公字，其事立败……公林无不斩伐，公路无不芜梗，公田无不侵占，公园无不毁坏。有一公物于此，在西人则以为此物我固有一份也，乃拥护而保全之，使我能长享有此份。在中国人则以为此物我固有一份也，乃急取我一份所有者割归独享，又乘他人之不觉或无力抵抗，则并他人之一份所有而篡取之。⁽⁵⁾

这话，够尖刻，也够深刻，以至于直到今天，似乎也很难轻易否定这个描述。

集体，就是这样成为我们日常生活的交响乐中最为日用而不知的一段背景音乐：当我们需要它时，它就会渐近渐强，如洪钟大吕；当我们嫌它碍事时，它也完全可以识时务地悄然隐退。

集体产权，也可简单理解为集体共同拥有的产权，历来是一笔不容易理清的糊涂账。比如一个住宅小区，房子是私人产权，公摊面积就是集体产权；地下车位一般是私人产权，地面车位往往就是集体产权。这是因为，一来它是业主们从开发商手里买下来的，二来它又占据了地面公共空间，而且不可能像孙悟空三打白骨精时用金箍棒在地上画个圈，仅仅画一个四方格，就把这地界判给了某个车主。所以你尽可以每天五块十块、每月几百块地租赁它，甚至长租它，但是它的所有权是属于全体业主的。那么对它的租赁和利用所产生的收益，也应当是属于全体业主的，理当以一定的方式取之于民、用之于民。

理解农村集体以及集体的产权，和我们理解城市中的集体及其产权，没有太大的区别。之所以城市居民有时会对农村事务感到费解，乃是“八二宪法”之后城乡两种所有制结构的分野骤然明晰的结果。城市土地的所有权性质明确为国家所有，农村土地的性质则在一番争议之后保

留为集体产权。

那么，接下来的问题就是，“八二宪法”中关于“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有”这段表述中的“集体”，究竟所指为何？范围多大？

这涉及农民的基本认同单位和基本核算单位。集体化之后到人民公社的高潮时期，这种认同单位与核算单位始终在政策的人为诱导升级和民间的自发回归调整这两极之间波动，最终的结果是那句今天仍然耳熟能详的“三级所有、队为基础”。也就是说，农村生产资料所有制形式，分别属于人民公社、生产大队和生产队所有，而最后的落脚点是生产队为基础。在人民公社解体之后，农村的集体产权实际上是乡镇、行政村、村民组（自然村）三级所有，以村民组（自然村）为基础。

为什么要有一个基础和认同的界限？因为传统农村社会是一个遵循差序格局的熟人社会，由于自然条件、宗族关系等因素而形成一定的社会交往圈层结构，这是一个自然过程。虽然这种自然聚落在现代化进程中屡屡被人为整合在一起，但他们在日常生活中却未必会磨合得很好。强行地突破固有的社区历史认同，“乱点鸳鸯谱”搞所谓“合村并组”“撤村并镇”，老百姓往往并不买账，因为他们日常交往的范围仍然是河东的归河东，河西的归河西。这种合并只能是落在纸面上的文字游戏和政绩工程。也正因如此，当人民公社解体、分割集体资产时，就能很清晰地观察到集体“站队”和“归队”的自然过程，积累比较好的、实力比较强的、生产比较努力的集体，总是不会甘于被条件差的、实力弱的和好吃懒做的集体搭便车、“分浮财”。这背后根深蒂固的实践逻辑正是“队为基础”。

对集体的这种认同，有时是深埋于内心的。好比当被问到“你是哪里人”的时候，可能会有很多种不同的答案——有人会说到省，有人会说到地级市，有人则直接说到县。对于这种籍贯、郡望的不同表述，其

实就是认同强度的不同表现。所谓“队为基础”，大抵如此。

那么，既然农村几乎所有的生产资料都是集体所有，生产空间（耕地）、生活空间（宅基地）都要仰赖集体许可而使用，则这集体岂不是太过强大，以至于压得人喘不过气来？

事实未必如此。就耕地来说，目下的状况叫“三权分置”，集体所有权、小农承包权、大农经营权两两相互制衡。如若所有权缺位，则零散弱势的小农尽管享有国家法定保护的土地承包权，面对经由土地流转实现规模经营的职业大户，就不一定能讨得到便宜。因为国家保护承包权是为了社会稳定，保护经营权则是为了粮食安全，手心手背都是肉，下不去手。那么就必须有居间平衡的第三股力量，这就是所有权的代表——农民集体。

农民集体，按照前面的“队为基础”，似乎应当是村民组，不过现实中一般是几个村民组构成的行政村来代表。涉及经济利益，应当是集体经济组织，但很多地方并没有以村为单位成立合作社或其他集体经济组织，在具体运作中往往是村委会作为代表。这种政社合一、政经不分，事实上是人民公社体制的遗留，颇有些名不正言不顺。

除了在农业生产中举足轻重，农村基层组织在农民生活中也有巨大的影响力，最明显的是宅基地问题。围绕宅基地能够产生出多大的潜在收益、酝酿成多大的社会问题，看看最近这些年的小产权房之争就晓得了。试想一下，一个近郊农民，获得宅基地的成本几乎为零，那么他的实际住房成本就是建筑成本，大约30万元可以建一座相当不错的别墅了。然后，他可以开电瓶车每天花费二三十分钟进城就近就业。相比之下，一些城市人口也许拿着同样的收入，却需要背负巨额债务花费数百万买一套城里的房子，每天通勤一个小时去上班。两者的差别，就是宅基地本身是农民集体所有，是农民个体以其集体成员资格无偿获得，因而不会有土地出让金之类的费用加诸其上。当然，这也是现有制度框架下对于小产权房不能上市交易的一种解释理由，因为它建立在集体产

权基础之上，因而它的流转也被限制在集体范围之内。

有人会问，有哪个农村基层组织会一本正经地审批宅基地呢，这还不是相当于每个自立门户的农民理所应当享受到的福利嘛。撇开土地利用效率的问题（所以有近年来一些地方的“农民上楼”），村集体一般确实不会在宅基地管理和审批上轻易动用否决权。但也绝不是没有特别奇葩的案例。

在我这些年的农村调查中，唯一一次听到有关宅基地的纠纷中村集体积极主动以所有者姿态行使否决权的，是在沪郊某个村庄。大致故事是，该村一个孤寡老人有一个女儿，出嫁后始终不回来探望身住危房中的母亲。母亲病重去世后，也不回来料理后事，最终是村委会出面为老人送终。又过了几年，老人遗留的房子倒塌。几年后，这个女儿突然回来主张权利，要求以老人唯一继承人的身份获得该宅基地的使用权并重新建房。村委会为此开了村民代表会议，一致决定严词回击，好在也有一条法律支持：“空闲或房屋灭失两年以上未恢复使用的宅基地，由宅基地所在地的农民集体报经县级人民政府同意后，可以收回宅基地使用权。”就是根据这条规定，村集体强硬地顶回了这个不孝女的非分要求。

在这个案例中，我们看到的是一个不那么窝囊，甚至富有正义感的集体组织。在这种情况下，集体的作用不仅是体现在守护“公共财”，更主要的是捍卫公序良俗。

回到最初的问题，农村集体产权制度的改革，就是把分属乡镇、行政村、村民组（自然村）等不同层次的农民集体所有的财产和各项权利算清账目，建立归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度。

2. “排斥外人”：集体的隐秘动机

“作为与居住权具有同样广度的不精确的措辞，共有权利是一种地方权利，因而也是一种把异乡人排斥在外的权力。”^⑥这是英国历史学家爱德华·汤普森（Edward Palmer Thompson）在《共有的习惯：18世纪英国的平民文化》（*Customs in Common: Studies in Traditional Popular Cultural*）这部代表作中考察了18世纪英国农村土地制度变迁过程后，做出的深刻判断。这对于我们理解中国当下转型过程中的农村集体产权制度改革，也是一个重要的提示。

集体产权所表征的巨大财产权益，显然首先在发达地区农村特别是发达地区城市的近郊区域、大型城市的城乡接合部呈现出来，这是与“摊大饼”式的城市化不断扩张和城市“反包围”农村的进度逐渐增强的趋势相同步的。北京、广东、江苏、浙江、上海在2004年前后农村税费改革的重要当口，陆续启动了农村集体产权制度的改革。这其中，一个不便公开言说的动力，正是如何在人口快速流动造成的“土客易位”背景下处置好土地快速增值过程中积累的巨额财富。

2012年初，我和同事们在上海市金山区驻村调查。不只是在当地，在沪郊的不少村庄，本地农民基本上已经进城务工就业甚至在城镇购房安家了，从职业角度来说，他们已经脱离农业了，只不过从“身份”（户籍）来看，他们还是本地农民。那么大量的土地并没有撂荒，又是由谁耕种呢？是外来农民。没错，这些外来农民是进城务农而不是务工。他们人数之多，以至于形成“土客倒挂”的格局——往往一个村庄里的常住人口是以外地人为主了。

我们在当地住了近一个月，既观察本地人，也观察外地人。有一天，碰到了有趣的一幕：一个福建菜农，把租地的本地农户给逼得下跪。具体来说，外地农民租种本地农民的土地，多半种植经济作物如葡萄、西瓜、蔬菜等。他们会把一些“副产品”免费赠与本地农民，比如葡萄架子剪枝剪下来的那些枝杈，可以作为灶膛点火的燃料；又如菜地里割菜剩下的菜帮子、菜叶子，可以拿去喂鸡鸭。本地农户也可以自己来

捡，帮他们清理“战场”，这一定程度上使土客关系更融洽。

人总是爱占便宜的。当天，一个本地妇女不只是捡菜帮子、菜叶子，还乘人不备偷菜。福建菜农制止了她一次，她继续偷。这下把“大福建”惹火了，指着菜地上一块不起眼的小木牌说，偷菜一颗，罚款一千，交钱吧。本地妇女“一哭二闹三上吊”，就是拿不出钱。“大福建”就把一起同来种菜的几十号“福建帮”都叫来，把现场包围了。巧的是这时一个本地村干部经过，他两边做工作，最后达成的结果是罚款100元（这也很高啊），可是妇女说她没钱，最后就当着这么多人的面，给“大福建”跪下了。

且不论这件事本身的是非，设想一下，这种近乎外来“佃农”教训本村“地主”的情况，倘使放在本地人力量比较强大和集中的区域，断不会发生。所以我们还真不好先入为主地脑补那种本地人欺负外地人的传统戏码，现实中到底谁是弱势群体，有时很难说清。

更进一步说，如果这些外来务农者在本村长期居住的话，还有机会享受到更多政治参与的机会，这些权益是受到一系列法律保护的。比如在《中华人民共和国村民委员会选举法》第十三条就明确规定：

村民委员会选举前，应当对下列人员进行登记，列入参加选举的村民名单：

- （一）户籍在本村并且在本村居住的村民；
- （二）户籍在本村，不在本村居住，本人表示参加选举的村民；
- （三）户籍不在本村，在本村居住一年以上，本人申请参加选举，并且经村民会议或者村民代表会议同意参加选举的公民。

上述第三项条款就为城市近郊的外来常住人口进入当地村民集体的自治组织即村委会打开了一条通路。在农村集体经济“有实无名”“有经

济无组织”的情况下，村委会在很大程度上是在代行相应的集体资产处置权的。那么，随着人口“土客倒挂”现象的加剧，未来会不会有朝一日出现外来人口通过选举的合法手段控制村委会进而控制村集体资产的状况呢？会不会出现外部经营者“佃权”坐大，逐渐侵蚀本地农户的地权乃至“久佃成业”呢？

本地农民的集体焦虑由此导向了两个层面。其一，是尽快将农村集体经济组织做实，使村委会与农村集体经济组织在功能上互相独立，政治归政治，经济归经济。凡是涉及集体资产的事宜，由集体经济组织——一般叫集体合作社来决定。其二，是尽快确定和厘清集体经济组织成员身份，进而将集体资产以股权形式量化到每个组织成员，锁定财产归属。

这就是农村集体产权制度改革的隐秘动力所在。可是，要把这份账算清楚，谈何容易？这里面的核心问题在于，集体是在历史过程中形成的，集体产权的确立必然涉及历史遗产。那么，这个集体产权的创制，要上溯到哪一时点？

集体的建立来源于合作的需求。农业这个行业至今仍在不少环节要仰赖资本与劳动之间的互相配合，特别是劳动力之间的调剂与协同。即便在机械化程度已相当高的今天，在除草、打药、浇水等环节，仍然需要统筹协调和统一行动。当别人都打药的时候，你偏不参与，最后虫子就跑到你的田里去了。因为农田是嵌入到一个生态系统中的，不存在单个农户另起炉灶建设可以独立生产、以邻为壑的地块。农业这种生产业态天然地需要合作。传统社会中把农业劳动力的搭配叫作变工、换工，也就是今天我来帮你收割，明天你来帮我打粮，互相之间管顿饭，这叫互助合作。

从合作化走到集体化，也有一个渐变的过程。在江西时期，就有帮工队、耕田队，这类职业农民队伍主要是无偿给军队家属和有偿给其他阶层提供代工、代耕服务。这个经验后来被推广到陕北，这其实是战争

年代积累起来的农民职业化和农业合作化的历史经验。1949年之后，这种经验转变成互助组。

互助组其实是集体组织劳动，具体的经营还是分散经营，是建立在完整的私有地权基础上的。那么在执行过程中会面临一些利益冲突，比如耕作的次序是谁先谁后、耕地的位置是谁好谁坏，这都不是无关紧要的事情。

从互助组升级到初级社，最突出的特点是农民以土地入股，经营上也开始统一了，这等于是农民让渡土地经营权给初级社，所以实际是个土地合作社。土地仍然是私有的，并且要求获得地租报酬，也就是土地和劳动都要求参与分割剩余的双轨制。这在当时高度依赖于“活劳动”的情况下，对劳动参与分配的积极性当然是做了一定限制的。

初级社升级到高级社之后，最重要的特征就是土地完全转归集体所有，组织集体劳动。这样就在随后取消了土地要求获得地租的权利，以劳动力的付出作为年终分配的唯一标准。耕畜、大型农具转为合作社集体所有，不参与分配。这实际上是从多种分配方式并存，变为把劳动作为唯一标准。高级社带来的问题是规模过大，管理水平跟不上，在并社升级过程中，财产处理失当，过早取消土地报酬也带来了负面影响。而由于农业的特殊性质，不可能立竿见影地进行生产责任监督，干多干少、干好干坏的绩效差异无法核实，按劳分配往往沦为空谈。

从高级社进入人民公社的形态，用了非常短的时间，也产生了更大的“生产力暴动”问题。所以后来官方才提出要从“过高的生产关系”上退下来，而且必须退够，一直退到“三级所有、队为基础”。

在互助组、初级社过渡到高级社、人民公社的过程中，贯穿始终的其实是劳动、土地、资本（技术、机器）各要素参与分配时的博弈问题。概括地说，现行农村经济的集体化道路亦即农业规模经营的道路，是从临时起意的互助组——共同共有少量公共财产的常年互助组——更多共同共有因素的初级合作社（土地入股）——完全共同共有的高级生产合作

社这样一路过来的。20世纪70年代末、80年代初的农村改革，并没有从根本上改变这条道路的集体所有权性质。

所以我们看到，在一些地区的农村集体产权制度改革过程中，就把集体产权创设的起始时间，一直追溯到1956年当地农村全部进入高级社这个时点。从那时起，每一位在大大小小的农村集体经济组织中做出贡献的成员，都要按照“劳动贡献”“土地贡献”“资本贡献”的分配逻辑和原则进行清算——你的爷爷，当初是带了几亩地、几头牛加入集体的，都要算得一清二楚。这实际就是诸多要素都要求参与分配的痕迹，以农龄股代表劳动对集体资产形成的贡献，土地、资本也有作价入股，个别地方可能还有干部的管理股——这或可理解为企业家才能要求参与分配。

上海松江的经验是只算土地股和农龄股，按照两者6：4的比例全部分配给每个集体经济组织成员。土地的计算以1984年第一轮承包时的纳税耕地面积为基数。为什么选这个年份呢？因为当时的村庄都是农业生产形态，分化较小，避免了大规模城镇化特别是征地之后队与队、村与村之间的矛盾。而且当时的耕地被登记在册，是最稳定、最公平的。

土地股占60%的用意有三：一是由于农村集体经济组成的基础就是土地，而近年来由城市化带来的土地增值收益也是目前农村集体资产存量的主要来源；二是由于高级社和人民公社时期的积累，基本被同时期劳动报酬的分红用光，所剩的老旧仓库设施也价值不大；三是提高土地股的比重有利于保护现有留守在土地上的农村集体成员的积极性，而他们往往是进城失败的弱势群体。

这场目下仍在进行之中的农村集体产权制度改革，大有从发达地区席卷全国之势。就发达地区自身来说，似乎成功实现了本地农民从共同共有到按份共有的集体产权股份化改造，也成功地以集体之名建立了一种汤普森所言“把异乡人排斥在外”的产权体系。由此，本地农民可以更加放心大胆地进城务工、就业、置产，丝毫不必担心自己的农村集体经济组织成员的身份被剥夺、财产被侵占；外地农民在这道新筑的高墙面

前则更加望而却步、徒唤奈何。这几年来发达地区郊区农村事实上已经基本成功达成了驱赶外来农户、驱逐小生产者的目标。只是，政府部门属意和鼎力扶持的某些本地大农户或曰家庭农场，究竟能否填补这个真空，化解本地农业的继承人危机？抑或只是差强人意，甚至沦为“扶不起的阿斗”？在一种静态化的确权逻辑背后，农村集体产权制度改革可能产生的排斥性效应和“邻避运动”式的意外后果，值得忧虑和深刻反思。

3. 街区管理：城市社区的“准集体产权”

集体产权只在农村吗？非也。

2016年出台的《中共中央、国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》提出了一个大胆设想：我国新建住宅要推广街区制，原则上不再建设封闭住宅小区。已建成的住宅小区和单位大院要逐步打开，实现内部道路公共化，解决交通路网布局问题，促进土地节约利用。树立“窄马路、密路网”的城市道路布局理念，建设快速路、主次干路和支路级配合合理的道路网系统。城市居住区鼓励适度规模治理，鼓励整合细碎、栉比鳞次的小区，鼓励居住区集中连片，鼓励城市道路资源共享、集约用地。这中间实际上呈现出一个城市居民社区中的集体产权问题。

在农村搞土地整理，整合的是“道路”（田埂），这是生产导向；在城市搞开放街区，整合的是“田埂”（道路），这是生活导向。城市土地虽属国家所有，但开发商一旦完成楼盘开发与建设，则小区藩篱之内的空间与外面马路的属性，就有了差别，即多多少少具有了小区业主“共同共有”的性质，至少是共同享有一定程度上的使用权。但农村土地是集体所有，集体成员的身份权仍然具有或隐或显的多重意义，并附带一定的福利效果。按照住建部关于商品房销售面积和公摊面积的有关计算

规则，各栋楼之间的道路、草坪、甬道、篮球场、停车位、人工湖等，是不计入公摊面积的。那么，这部分的权属性质到底是什么？2007年制定、2019年修订的《物权法》对此都有很多罗列。然而在实际的生活和司法实践中，一个小区内部，哪些是公共空间，哪些是私人空间，仍然不是一件能够轻易说清的事。

以停车位为例。车位在表面上是开放性的，它不可能在空间上通过人为构筑密闭设施而变为“车库”，那么单凭几条线的划设，就让人们形成一套约定俗成的权属划分，其背后必须有充足的法理依据和常情思维。最具私人产权特征的，是地下车位，因为它不影响其他人——包括不买车不开车的人，他们基本不会到地下去走，所以地下车位基本没有外部性，因而它是有私人产权的，是可以买卖的，是能够以附加面积写入房产证附页的。但地面停车位的性质就五花八门了。比如开发商专门设计的凹陷进去的停车位，这一般也是固定停车位，但多半不开放产权给私人，只能进行车位租赁；还有的小区随着住户车辆越来越多，只能不断侵占公共道路，在路面通过划线增设车位，这严格来说就是侵害了业主的共有权益，有车业主要长期在小区内道路旁停车的，就必须按相关约定向业委会缴纳租金作为业主的共有基金。而这种占用公共道路的停车位也就应该按照先到先停的原则，划为不固定临时停车位。

近年来围绕这类问题出现了大量产权纠纷。我所在的小区居委会、业委会和物业公司就曾联合发布一则通知，其对停车位产权的表述相当明了，这里照录如下：

一、小区地面停车位属全体业主所有，原固定停车位是根据先来后到通规通则履行至今。

二、自2009年6月起实行单行道后扩增临停车位50多个，采取不固定先到先停的办法泊位。

三、因地面停车位（无论是原始的固定车位还是后扩增的临时

停车位)均属小区全体业主共有财产,车位仅供业主租赁泊位,租赁车位的业主无权自行处置。当业主房屋卖出后其车位租赁期随之结束,地面租赁车位理应归还全体业主,无权随意转让。由此二手房买进小区的业主应遵守本小区有关规定。

四、收回的固定车位为提高车位的利用率,该车位归到不固定范畴,采取先到先停的方法供业主车辆泊位。

我们且看,地面空间已被全体业主宣布为共同共有,房子可以卖,地面停车位作为集体资产却是不能被个人附带卖掉的。这和农村土地目前的三权分离制度是否有一些可对比之处?农民集体(一般是村集体)拥有所有权,普通农民拥有承包权,家庭农场主(大户)拥有经营权,概括来说是集体所有、小农承包、大户经营。大户向集体缴纳租赁费(承包费),集体将代收的承包费转付小农。大户租赁期满可以续租,但不保证还是经营同一块土地。

对于城市居民区地面停车位来说,则是业主集体“所有”(一般是业委会代表),全体业主享有“承包权”(确权不确地),有车住户租赁使用。住户未必是业主,也可能是租客。物业公司代业主集体收取和保管用车住户的车位租赁费用,并确保该笔集体收入用于集体公共建设支出,取之于民,用之于民。车主租赁期满后可以续租,但不保证还是停放同一个车位。业主更无权在房屋买卖过程中捆绑出售租赁的车位,因为他根本没有所有权,即便是转让这种承租权,也不必然得到优先认可。这种集体产权制度的自发安排和演化的城乡趋同,反映的其实是城乡在社区治理结构和功能上的日趋同步。

街区制的设计,需要相应的社会治理单位、基本行动单位和基本核算单位的匹配。这是一个城市精细化管理的命题。农村方面可资参照的经验是,在逐步厘清集体产权的过程中,需要稳定上述本位。20世纪50年代到70年代的集体化和人民公社时期,所有制不断升级,但最终还是

要不断后退，直至稳定在“三级所有，队为基础”。到改革开放之初人民公社解体时，那些所有制升级过高的地方不得不面对如何重新切割集体所有的生产资料的问题。此时，人们的基本认同单位、核算单位、行动单位就显现出来了，也就是主要在生产队或自然村的层面上思考利益得失并团结起来产生集体行动，富队怕穷队占了便宜、搭了便车。可见，这是一个相对稳定的基本单位。问题的场景转移到城市是同样的道理，需要充分考虑组织的适度规模与共同体认同的适度规模。

总之，集体产权不只存在于农村，也真实地存在于城市。在绝对的个体化和绝对的国家主义之间，城乡之间对共同体的需求都是真实存在的。其实，2012年“生态文明”跻身“五位一体”总布局的一个重要效果，就是在给城乡用地同时念“紧箍咒”，也因此城乡发展和政策运作方式上表现出很多趋同和接轨。只不过，这应当是一个自然的城乡融合过程，它的每一步推进，都需要十分慎重。

第二节 “土地黄牛”的是与非

土地制度，始终是农村基本经济制度最核心的一个要件。十八届三中全会闭幕后，关于农村土地制度的种种说法在众多富于商业敏感的人群中，酝酿为一个巨大的红利预期。“老板，××地靠近公路交通便利，地块连片升值潜力大，现在要改革了，包您有得赚！”更有媒体以“资本瞄上土地流转炒农地 加价倒卖跟过去炒房一样”为题，报道了异军突起的土地中介人群体。

土地中介现象的发生其实并不偶然，几乎任何具有市场利润空间的产业、行业，都或早或晚地会衍生出这样一个分利阶层。比如在早期的粮食流通体制改革过程中，国家要求国有粮食企业在粮食收购中“占领主渠道”，也就是应该确保农民售卖的粮食绝大部分要进入国有粮食企业，进而对于当时业已存在的“粮食中介”（即粮贩子）持一种否定和打击的姿态。现在我们知道，农民不仅可以把粮食卖给国有粮库，也可以卖给粮食加工厂，卖给粮食中介。而且今天的粮食中介还有一个更好听的名字：粮食经纪人。这些粮食中介人固然从中分利，但也给农户和粮食企业提供了一定的便利：农民不堪长距离运送和排队等候之苦，国有粮库也没有主动下乡收粮的意愿，这中间的余地正可由粮食中介填充。

产品市场有中介，要素市场当然也有中介。有粮食中介，就有土地中介。2011年我和同事在上海郊区调研时，就遇到了不少土地中介，当地人管他们叫“土地黄牛”。

1. 老张的故事：一个“土地黄牛”的发迹史

2011年，我们在上海市南某村遇到了菜农老五，他给我们讲述了他来上海种地的经历。老五是通过其姐夫的连襟赵某介绍来沪务农的。刚

来时，土地流转还没那么普遍，就找了一块面积小、土质也差的地，第一年没有赚到什么钱。第二年，他找到赵某，想要一块更大些的好地。但赵某很直接地拒绝了老五，他的动机也很容易理解，土地是他找到的，所以他会选择最好且最大的一块土地，讨价还价之风绝不可开。这就逼得老五只能自己骑着自行车去找地源，摆脱对赵某的依附。赵某另一个让老五不满之处是私吞补贴，由于租地合同是以赵某的名义签的，所以一切农业补贴款也都打到他的账户，但之后往往就再无下文。

老五来到市南的贡村，这里的土地流转刚刚兴起不久，当时的模式是村里发包给本村的几家大户，大户之间的规模也不平均，有几家尤其大，可谓“富者田连阡陌”。其中最大的一户姓沈，流转到800多亩土地。但人们都说，这里的大户不直接外包土地。老五不甘心，就找到了本地大农户老沈。经过谈判，老沈同意让他包地。老五也带了其他两人一起过来包地。与此同时，“农民农”老张也来到这里。第二年，老张想把老沈的土地外包全部垄断，即其他“农民农”要想承包土地，必须先找老张商量，由他决定承包的价格和地块的分布，他还要从中收取中介费。老张地块旁边的五户人家就是通过他进来的。老张为达到垄断的目的，想让老五服从他的管理，但遭到老五拒绝。老五坚持选择自己看中的承包地，不服从老张的分配。

老张从老沈那里拿到130亩土地。分地的时候，从两边量起，剩下就是自己的，没有进行丈量。后来，发现土地的田亩对不上，就说是另一户人家的地多了，要其多出租金。对方不同意，认为自己的土地不多，于是重新丈量，结果发现多的10亩地在老张自己手里。老张的“霸气外露”不仅表现在寻地和承包合同签约过程中控制菜农，他还对老沈的其他土地施加影响。比如，有一块地很适合种西瓜，老沈就自己主动联系瓜农，请他们过来种。瓜农的流动性是经济作物种植者之最，一块地种了西瓜，地力消耗尤其大，连续种上两年，产量就直线下降。也因此，瓜地的承包价要高出种粮土地一倍多。当时这个价格定在2 000元/亩，但实际花费远不止这些。瓜农们要请老沈和老张吃饭、洗澡、唱

歌，这些交往过程中的花销使每亩地的承包价格平均提高了300元。有的瓜农出到2 200元/亩，还是没有拿到地。

老张在这个过程中耍了一个小手腕，上下其手、左右逢源、四处买好，他让瓜农们出资作为活动经费，拉近和大户及村里的关系，而双方都认为他这个中介“很有本事”。这样，老张就可以逐步垄断老沈的土地外包业务，并借机打通与村里的关系。老张也纠集过一些菜农打架斗殴。有一户菜农没有通过他而拿到了土地，出的价格是1 500元/亩，高于当时1 400元/亩的均价。老张认为该菜农抬高了土地的价格，扰乱了现有的流转“秩序”，坏了规矩，致使他属意的菜农没有包到土地，遂在某次酒醉之后，跑到这个菜农家里将其暴打一顿。老张的关系似乎很广，经常和村干部在一起喝酒、打牌，后者在某些问题上也就睁一只眼、闭一只眼。

我们可以看到，老张就是一个“土地黄牛”，而且是一个欺行霸市、带有消极意义的中介人。他之所以能够形成垄断态势，主要是因为大户经营对土地所形成的垄断态势——只要和大户搞好了关系，就能达到自己的目的。现在的问题不是要不要中介的问题，而是谁应该充当这个中介，并且该按什么样的标准收取这个“管理费”或“中介费”。中介解决的是信息不对称的问题，即便土地是在小农户手中，依然需要这部分人的存在。因为，菜农需要频繁地更换土地，但是自己对村庄的土地信息所知甚少，必须找到一个了解情况的人或组织。如果是普通人充当这个中介，则是愿打愿挨的事情，而老张以垄断者的身份充任这个角色，就让问题的性质发生了变化。

2. 流动的职业农民：从“农民农”现象说起

发达地区“土地黄牛”的发生与坐大，与大量外来农民大面积租种本地农民土地、从事农业种植有关。相对于异地务工的农民工而言，我们

称这种异地务农现象为“农民农”。“农民”二字，于他们而言，与其说是传统社会士农工商架构中的一种身份，毋宁说是现代市场社会中的一种职业。他们具有较高的专业化和组织化程度、较高的商品化率和利润动机、较大的经营规模和市场参与强度，我们或可形象地称其为现代农业中的正规军或野战部队。职业农民作为市场主体，明显区别于以维持基本生计作为从事农业生产基本目的的传统农民，他们尽可能地追求报酬的最大化，并具有较高程度的职业稳定性。由于农业生产具有季节性、连续性的特征，保持从业的稳定性是职业农民区别于资本农业的主要标志。

如果换一个视角，来观察这个一向被人们视为落后、保守的“自给自足、自然经济、小农经济”，我们会发现，这里恰是孕育中国波澜壮阔的现代化进程的伟大母体，从这里走出的恰是最“全面发展”的个体。农民务农，这是他的本分；农民经商，这是他的天然禀赋。农民有着漫长的兼业与贸易的历史传统；农民做工，这是他的本事——在农村，用自己的双手建造房舍，是受人尊敬的能工巧匠；在城市，靠自己的劳动建造高楼大厦，是城市化的大功臣。持续30多年的农村剩余劳动力转移，不仅形成了令世人惊叹、史无前例的“乡—城”劳动力转移和人口变迁图景，更培育了一支规模巨大的产业大军——农民工，与此同时，还出现了异地务农的职业农民群体——“农民农”。

值得注意的是，“农民农”在发达地区所租种、经营的土地规模，普遍较其在老家的规模更高。我们或可这样理解，是发达地区农业剩余劳动力的率先转移所形成的“空隙”和“时差”，为中西部地区那些因人地关系紧张而无法扩大经营规模、维持和改善家庭生计的农民，提供了务工之外的另一条道路，实现了有别于候鸟式的农民工群体的、异地的职业化。因此，如果说候鸟式的农民工是由于农民的异地“兼业化”选择所致，那么，“农民农”则是农民异地的“职业化”选择的结果。^⑦

这些在异乡耕耘的职业农民流动性很强，一个重要原因是他们所种

作物多为蔬菜瓜果等高附加值的经济作物，这类作物在生产流程上就要求经常进行土地的轮换以保持单产水平而不致耗尽地力。那么，“流水”的外来“农民农”面对“铁打”的本地小农，就始终存在一个获取土地来源的问题。于是，就需要一批既熟悉本地地块情况、能够与本地农户进行沟通，同时又对外来农民农的租地需求有充分了解的中间人。

第一批“土地黄牛”应运而生。他们为“农民农”介绍土地并从中收取介绍费，或者囤积土地再向“农民农”出租以获取地租差价。“土地黄牛”一开始是以兼职为主，与倒卖车票的“黄牛”类似，他们利用自身经营时间较长、在当地社会网络较强的优势，逐渐成为“农民农”中具有“特殊地位”的“垄断户”。

这些“土地黄牛”首先把土地从大户手中转包过来，再向外发包。而“农民农”要想从大户手中包地，首先要经过他们，即便不给钱，也要给点儿好处。这是在农业规模经营后的产物，具体而言是以往过于依赖大户这种经营形态而剑走偏锋的意外后果。当然，这也是蔬菜瓜果之类的经济作物种植业高流动的结果。

对信息和关系的垄断很快使这个陌生的群体发生分层和分化。在外来农民农群体内部，逐渐出现了一小部分专事与镇村干部、本村承包大户协调关系、活络人脉的阶层，甚至成为主要以此谋生的“二地主”。

如果规模经营的农户和合作社通过自耕经营的收益不高，而将土地再次流转出去，却可以获得稳定且不菲的租金收入，那么土地多次流转的现象就会大量出现。在土地多次流转的过程中，农户基于其承包经营权的议价能力实际是有限的，而乡村一级的权力在一定程度上得到了加强，因为只有村集体才拥有和各方进行重复博弈和多次地租谈判的优势地位和权威。村委通常是抓大放小，只负责与规模经营的大农户签订流转合同，按照农作物种植的生产效益来与大农户和村民约定土地的流转价格，在每年的交割日期协调大农户将地租发放给农户。至于大农户拿到土地之后是自耕还是层层发包流转，村里并没有什么管理的积极性。

至于那些能及时掌握土地信息的“土地黄牛”群体的形成和坐大，本身就暗示了地租差额空间之巨大。这些人一旦占有了优势地位，容易演化为对土地出租的垄断，从对农业生产提供信息服务的中介性质的阶层演变成为一种臃赘的纯食利阶层。他们连通村委与大农户，获得各路信息。而村委和大农户也乐得把这样一个中介作为抓手，让其代为管理外地“农民农”。随着高流动性的“农民农”对土地信息需求的激增和土地流转频率的加快，这种目前尚未成为主流的模式大有扩张之势。而这种多层次的流转关系，对于发达地区农村不断抬升的地租，也有着直接的“贡献”。

3. “大户”：土地黄牛的生存土壤

以“土地黄牛”身份发迹的老张，其所置身的时空背景是以“大户”作为农业规模经营的主要形态、本土性资源趋向衰落因而主要是依靠大量“农民农”支撑的农村。在发达地区的城市近远郊地带，这类村庄不胜枚举。在这种模式下，如果村集体又疏于监管，那么出现各种无序和混乱的情况也就十分自然了。为了更好地追根溯源，我们需要把线索再次延伸，探讨这种“土地黄牛”的出现与“大户”模式的关系，并进一步追问：有没有更好的模式？

通过“大户”实现农业规模经营，是个简单的方式。农业规模经营是农业增产、农民增收的必经之路。学术界里的各种流派都罕见地在农业规模经营优势的判断上取得了一致，持一种肯定和乐观的姿态。马克思主义经典作家基于对小农经济功能缺陷的客观把握，做出的规模经营优于个体经营的必然性论断，更是成为后来诸多社会主义国家国内农业政策的重要理论渊源。

在国内进行农业规模经营的探索中，家庭农场是最近几年发生的一项制度创新。这一模式的主要特点，一言以蔽之，就是尊重和保护共同

体成员的积极性，充分发挥和激活本土性资源，可以取得事半功倍的效果。按照十八届三中全会对新型农业经营主体的四个概括，即专业大户、家庭农场、合作社、农业企业（龙头企业）。那么家庭农场相对于其他三者的独特性在哪里呢？特别是在“家庭农场”出现之前，“种田能手”“大户”也是用来描述类似的经营主体和生产关系时常用的政策语汇。从近30年来农业政策话语系统的变化中，我们可以初步对这些不同经营主体，特别是从“大户”到“家庭农场”的渐变过程梳理出如下关键点：

第一，“大户”所意味的经营规模、资本规模在改革开放以来经历了一个“倒U形”的变化。

最初的大户指向的就是种田能手。1984年一号文件中的表述是“鼓励土地逐步向种田能手集中”，1986年一号文件中的表述是“发展适度规模的种植专业户”。但到了21世纪之后，特别是后农业税时代以来，农业的投资回报率明显提升，农业领域的资本回流明显，这时出现的一些以自然人身份和个人资本，通过土地承包权流转而扩大经营面积，并且也确实仍然在从事农业经营的人。政策上对他们的定位和描述起初是模糊的，游离于龙头企业、专业合作社之外。有些地方把他们叫作“大户”，而这些大户多半也会组织或依托于一个名义上、仅具形式意义的合作社。所以对于这类不大不小的“老板”，很难有一个称谓。勉强称其为“大户”，也绝不同于早先的“种粮大户”“种田能手”“种植专业户”，实际上是他们的放大版。

近年来，特别是2013年一号文件的表述，把前面所说的那一类型的“老板”排除在外了，专业大户应该是家庭农场的初级版，即通过流转他人土地从事种植、养殖业的农民。家庭农场是专业大户的升级版，具有更大的规模、一定的自有资本（表现为至少可以拿得出未来一年的地租预付），甚至具有一定的经营管理能力和生产创新能力，以家庭成员为主要劳动力，以农业收入作为主要的收入来源的规模化的职业农民。

第二，对大户的重视有一个渐变的过程，它随着国家农业发展状况的变化和国家农业政策目标的调整而被逐渐赋予不同的意义和功能。

在相当长一段时间内，政策的出发点是提高农业生产效率以更好地保障粮食安全。因此，首先是在“培育农产品营销主体”的框架下把购销大户与农民经纪人、农民专业合作社相提并论的，随后又在促进农业机械化的主题下将农机大户和农机合作社并列。直到近年来，粮食连年增产和财政支农力度逐年增大，国家又把大户及其升级版“家庭农场”作为一种“新型生产经营主体”加以强调。对它们的资格确认和甄别的背后，是对支农资金下发渠道进行精细化管理的考量。

从“产业化”“集约化”到“组织化”，从流通领域的“购销主体”到“新型生产经营主体”，政策侧重点已有了质的变化，不再是国家自上而下一厢情愿、单向度地对粮食安全的忧虑，而是思考如何使农民作为一个利益主体和行动主体，在增加收入的动力下自组织起来，成为市场体系中活跃而不可或缺的力量。正是在此背景下，家庭农场作为一种规模经营的新型样态，经历了上海松江、浙江宁波、湖北武汉、安徽郎溪等地的实践和探索后，在国家政策层面将其从“大户”中进一步剥离，提升为一种具有全国性推广意义的模式。

第三，大户是新主体，家庭农场既是一种新主体，也是一种新制度。大户相对于散户而言，意味着在没有对某个范围内的农业生产经营制度进行整体性和系统性规划的基础上，矮子里出了大个儿。家庭农场则是以对一个区域范围内的所有土地实施统一流转、整体规划后出现了一种新的农业生产经营制度。

从政策实施的系统性来说，家庭农场具有两面性：一方面，作为一种生产经营主体，它是对大户的升级版；另一方面，作为对家庭承包责任制这种基本经营制度的完善来说，大户只是在既有的家庭承包责任制的框架内的微调，而家庭农场制度是对整个家庭承包责任制的一种升级版。

概括地讲，大户相当于雇佣经营且经常处于模糊状态的个体工商户，合作社是劳动的联合，龙头企业是资本的主导。相较而言，在发达地区人地关系较为缓和的当下，家庭农场是一种基于家庭本位的适度规模经营，其负外部性最小，对本土性资源和地方社会活力的激发潜能最大，因此也最应得到政策的支持。大户则极可能在集体所有权缺位无为、小农承包权羸弱无力的环境中，变异为超出农业生产技术、社会公平意识和市场经营效益三重约束的“怪胎”，并由此滋生出诸如“土地黄牛”之类的种种怪象。

仍以上述老张的故事为例。“土地黄牛”老张的存在是与坐拥800亩土地而无力自营的大农户老沈的存在互为依凭的。在现有的农业生产技术、农业机械化和农业社会化服务条件下，哪怕是发达地区，一个800亩土地的“地主”也只能将土地不断转包他人。但老沈大户地位的形成，其重要推手恐怕还是村镇。

4. 资本下乡：工商企业投资农地的前景

十八届三中全会后农村改革特别是关涉土地制度的一系列变革信号的释放，使“土地黄牛”们的心思再度活络起来，他们准备跳脱原有的农地农用的用途管制范围内的“经营业务”。惯于加价流转的“土地黄牛”与热衷土地炒作的城市资本碰撞出合作的火花，这便是前文所谈媒体热议“资本瞄上土地流转炒农地，加价倒卖跟过去炒房一样”的由来了。

“资本下乡”这个话题，貌似是2008年金融危机前后开始出现，近几年来，我们耳熟能详的案例就有丁磊养猪、褚时健种橙之类，更遑论引发人们对农业投资另眼相看的“蒜你狠”“豆你玩”“姜你军”等价格变动。

按照温铁军教授的理解，其实“资本下乡”在新中国历史上已多次发生。现代农业或农业现代化理念在中国的发生和落地，大体经历了三个重要阶段。

第一阶段发生在1956—1961年，当时业已提出四个现代化的目标，农业现代化在其中居于首要且基础性的位置。以现代化武装农业，加强“工农、城乡交流”，是经济领域的重要任务。这一阶段的特征是农业的规模化。工业支持农业，工业产品下乡，客观上形成了以乡为单位、适应拖拉机下乡的土地规模经营，直至人民公社时期。第二阶段发生在1998年后的十余年间。这一阶段的特征是农业的二产化即工业化不仅包括工业产品与农业产品之间的交换，而且有大量产业资本下乡，设施农业、机械化、车间化和工厂式的农业耕作与经营方式开始逐步替代传统农业。第三阶段开始于2008年，这一阶段的特征是农业的三产化即服务业化。中央提出建立资源节约型、环境友好型社会，日益严峻的食品安全危机和逐渐崛起的中产阶层要求在源头上对农产品的生产安全各个环节进行综合治理。这就提出了对两型农业、生态农业、循环农业、有机农业的迫切需求，农产品的生产越来越从注重数量、规模转向注重品质、口味，通过“农超对接”乃至更为个性化的销售渠道对城市中产阶层消费者实施“私人定制”。

对于“资本下乡”炒作农地的趋势，决策者历来有明确态度。2012年1月，时任国务院总理温家宝在《求是》杂志的文章中表示：“国家鼓励工商企业为农户提供产前、产中、产后服务，不提倡工商企业大面积、长时间直接租种农户的土地。”2013年中央一号文件出台后，农业部也多次强调“不支持、不鼓励工商企业大面积租种农户承包耕地，与农民争夺耕地经营权”。

对于下了乡的资本应当干什么，需要进一步考虑的是，承载于土地之上的一系列权利，如何能够更好地加以保护和盘活。在相当长一段时期内，中央政府的政策意图是以保护普通农户的承包经营权为基本出发点的。从全国层面来看，这是一个底线思维，具有普遍的指导意义。然而就经济发达地区而言，满足于这一点似乎就显得有些不够了。改革开放以来的农村土地制度，首先经由分田到户的联产承包责任制实现了所有权与承包权的分离，随后又通过日渐深化的土地流转市场化渠道，实

现了承包权与经营权的分离。

所有权、承包权、经营权三权分离，是农村改革的重大实践成果之一，这是政策部门和学术界的共识。然而三权分离的普遍发生，部分地遮蔽了在具体情境中，三权各自的影响力、话语权有所不同的事实。比如，对于农民自发的土地流转，稳定承包权、保障其土地承包收益就是至关重要的；对于山地、林地等需要耗费极大的劳动与资本投入的土地类型的流转，稳定经营权、保障实际经营者有一个长远的权利预期，就显得更为重要；而对于在平原地带以大宗农产品为主要种植对象的农业规模经营和土地流转，稳定所有权，如十八届三中全会和随后的中央农村工作会议提到的那样，把“农民集体所有”落实，确保自然村、行政村从生态和土地利用的角度对经营者的生产经营行为保持一定的制约能力，则显得尤为重要。

所以我们看到大批成功的、极少引起社会舆论批评和所在地民众反感的资本下乡，大多是朝向争议较小、开发难度较大、需要投入较多资本方可撬动的山地、林地而去，丁磊和褚时健都是如此。

土地流转的大幕已然拉开，利用市场实现农业生产要素的合理配置，将使耕作者、投资者、所有者各得其所。届时，资本下乡可能不会再如今天这般迷茫，“土地黄牛”现象或成明日黄花。农业的现代化进程需要劳动和资本携手并进，寻找符合中国现实的适度规模经营之道。

农业部的数据显示，截至2013年11月底，我国农民承包土地的经营权流转面积已达到26%，全国农村承包50亩土地以上的大户达到287万家，家庭农场的平均面积达到200亩左右。这些数字值得我们进一步追问，这些规模经营的大户，特别是达到较大规模的、需要打一个问号的“家庭农场”，是否真正处于自耕自营的家庭本位状态？是否有分包、转包甚至“土地黄牛”的行为？是否是“适度”的规模？为中国农业长远发展和粮食安全计，惠农政策的雨露应该滴洒给真正的农业经营主体，而不是大费周章地通过补贴制造出一批没有必要的中间食利阶层。

第三节 围绕土地开发权的争夺

2013年夏初，我在沪郊的一个自然村做土地流转方面的驻村调查时，巧遇一位朱姓老伯。他在“大跃进”时期进城做建筑工，后又在城里当过建筑公司老总，退休后回村定居。我们每晚沿村庄边界边散步边聊天，村庄人口流动和村民住房情况的变动是常谈的话题。临走前一天，朱老伯给我算了一笔账：这个村庄的本村常住人口（包含户籍在村而居住在城镇的人口）为185人，自20世纪50年代来累计外迁人口为36人，目前实际在村留守居住人口为52人（基本为老年人）。这52人的现有居住情况如何呢？根据我们的观测，村中房屋结构是“三间房”的人家有6户，“两间房”的人家有38户。按照当地统一的宅基地使用及房屋建筑标准计算，三间房占地为340.27平方米，两间房占地为237.5平方米。那么全村住房建筑面积为11 066.62平方米，约合16.6亩。如按该村所在区县的人均住房面积27.46平方米标准计算，这52人“住房城市化”后只需占用2.1亩土地。朱老伯的这番论证，正可为这些年来农村社区化、土地整理、城乡建设用地增减挂钩、“农民上楼”等政策和乱象做一个注脚。同类的问题，从土地利用效率的角度和从农民的土地权利角度来看，就大不一样。

1. 以人中心：新型城镇化的内涵

“土地开发权”是华生教授的著作《城市化转型与土地陷阱》的关键变量。他从21世纪以来风卷残云的城市化进程和大刀阔斧的新农村建设这对相反相成的互动之中，抽丝剥茧般揪出了这个概念，并将其产生与流变作为透视中国城乡发展既有道路的重要线索，进而将对这一权利的再调整作为设计未来中国“人的城市化”转轨方案的核心因素。^[8]

“以人为核心的新型城镇化”，这是十八届三中全会在“全面改革60

条”（即《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，以下简称《决定》）中的明确态度。政府部门和学术界对城市化或城镇化的研究热情长期以来都远高于农村研究，这当然是社会发展阶段和趋势的一种反映。但自1997年十五大首提社会主义新农村建设、世纪之交“三农”问题的泛起直到21世纪初正式推动新农村建设以来，关于中国现代化着力点和方向的判断就出现了一些争议。一面是摊大饼式粗放占地扩张的城市发展模式 and 由此生成的愈发严重的现代城市病，另一面是打着城乡统筹、反哺农村旗号而各怀心腹事地惦记农民的“三块地”（承包地、宅基地、集体建设用地）甚至明火执仗地驱动“农民上楼”的闹剧。我们看到整个中国都陷入了莫名其妙的建设狂热之中，无论是在金融危机之前抑或之后，无论城市还是乡村，多处都出现了千人一面的人造“鬼城”——个别农村不顾实际的旧居改造“大跃进”产生的同质化景观，甚至还要可怕。这十来年的城乡发展所暴露出的异变，使主要支持新农村建设的学者和主要支持城镇化道路的学者之间逐渐相看无语，欲说还休。从贫民窟、土地私有化到小产权房，几乎每一次争论最后都上纲上线到意识形态非此即彼的程度。

与此同时，官方的政策语词也悄然生变。十八届三中全会《决定》文本中是以“健全城乡发展一体化体制机制”为标题，将新农村与城镇化两块内容一并涵盖的。值得注意的是，在全会说明中，涉及这一条时，只谈了农村发展和城乡一体的部分，独独没有专谈城镇化。中央领导在此后的一次视察活动中又提到：“一手抓城镇化，一手抓新农村，即使将来城镇化达到70%，30%的人还在农村生活……让农村成为农民幸福生活的美好家园。”进而告诫当地干部，城镇化不是土地城镇化，而是人口城镇化，不要拔苗助长、急于求成，而要积极稳妥、水到渠成。随后的中央城镇化工作会议公报中的“让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁”的话语，更令备受城市病困扰的“小清新”们生发共鸣。这几次表态也与“新四化”或“四化同步”目标相一致，既确认城镇化和工业化是现代化的两大引擎，又要告别传统发展模式，并使新型城镇化与工业

化、信息化、农业现代化同步推进。

“四化同步”的提法，带有潜在的紧迫性，这是迫于国内外环境突变和战略机遇期收紧带来的压力，试错空间实已不多。先行国家现代化的成功实践和一些发展中国家的沉痛教训也明示后人，一着棋错，就可能陷入停滞与倒退的困境。

人类社会分别在几个不同的发展阶段跨越了相应的障碍。从狩猎经济向农业经济的转变，仰赖于种植与驯养技术的进步，我们的祖先跨越了生存陷阱。农业社会中，人们长期受人口数量与农产品产量之间的严苛关系制约，是工业革命的伟力帮助人类跨越了这道关口。农业国的工业化转型，首当其冲的是资源制约下的食品供给压力，即在一穷二白的基础上节衣缩食地积累原始资本，同时保持食品供应的稳定，这是李嘉图-舒尔茨陷阱或工业化起步陷阱。在这之后，还会出现低人均收入和低储蓄之间的恶性循环即低均衡陷阱，以科学和教育为核心的知识生产与技术进步带来了突破。而到了现代化中期的快速城市化阶段，人口由农村向城市的大规模流动引发对产业、资源、环境、权利的重新调整，如果没有一个公平的权利分配机制使转移人口实现体面居住和充分就业（即可持续、可融入的市民化），则城市化的大规模移居就会沦为贫困与机会不均的空间平移，在人口集聚状态下，这种悬殊的贫富差距可能激化社会对抗、加深阶层断裂。城市化阶段的发展陷阱，其症结在于土地权利，焦点是土地开发权的转移和分配。

在城市化尚未充分展开时，土地承载的权利是微薄的，土地的增值收益也就无从谈起，社会发展的重心在于农业、农村、农民。均田制、零租金的长久土地使用权，加上农民全部税费负担的免除，即永佃、自耕、无税，这是中国传统小农社会所能设想的最高理想。40多年的农村改革，基本完成了传统小农的这一终极目标。但1984年重新启动、1992年开始加速的城市化进程，又催生了传统“三农”问题的新变种：地由谁来种、人往哪里去、土地增值收益如何分配，即农田流转、农民进城、

农地转用三大问题。这三个问题中，农地的流转和规模经营，绝大部分学者乐见其成，政府也积极推动；农业转移人口市民化，学界和政府部门在方向上分歧不大；唯有农地的非农使用，涉及市民、农民、资本、政府多方利益，成了冲突的焦点。

2. 统筹还是割据：争执的演变历程

部分执着于所有制之争的人认为，只要土地私有化，农民就能转变土地用途，随意进行开发。这其实是一种误解。从人类历史的一般角度看，工业社会以前，拥有一个物品所有权的同时，自然就拥有了开发、利用乃至毁坏它的全部权利。但随着工业化、城市化的发展，土地的非农使用和相应的用途管制越来越成为各国的普遍做法，甚至普遍立法将土地的所有权与开发权相分离，以此处理土地价值波动产生的外部性。即便在私人所有的土地上，不得随意开发、搭建、改建也成为常见规制，前几年时任香港特首在离任前就陷入了这种土地开发权纠纷。就中国而言，土地开发权问题在改革实践中的逐渐显现，经历了一个过程，其间有三个重要时点：1986年、1998年、2004年。

现行的“八二宪法”制定之时，农村改革已初见成效，而工业化刚刚加速、城市改革正待起步，因而尽管宪法文本首次明确了城市和农村的土地所有权性质，但土地开发权的归属还远未提上议事日程。改革的深入带来了两方面冲击：一是沿袭自计划体制下的无偿划拨的建设用地管理制度，极大放纵了城市建设用地需求的剧烈扩张；二是“村村点火、户户冒烟”的乡镇企业异军突起，既促成农地转工业用地的事实，也成了后来的农村集体经营性建设用地的主要来源，而富裕农民的改善性建房需求也推升了农村居住用地粗放扩张的浪潮。小渔村深圳的原住村民更是得借特区政策的风气之先，在政府鼓励为外来务工者提供住处的政策导向和农民自身的增收驱动下，建了不少二三十层的高楼，如今坐拥几十套“小产权房”的“房叔房婶”们当是不少。为应对改革初期这些“成

长的烦恼”，1986年《土地管理法》出台。以该法为核心的用地管理制度体系的实质，就是对独立于土地所有权的土地开发权的管理和分配。此后不久，经国务院批准，深圳市在1987年12月1日首次公开拍卖了一宗开发土地出让50年的使用权，自此开始了城市国有土地的有偿出让。

1998年，城镇住房体制改革成为当届政府提出的五项改革之一，住房分配进入市场化、货币化阶段。这一年也修订了《土地管理法》，明确了国家按照农用地、建设用地和未利用地的划分对土地用途进行管制的总体规划，基本原则是“严格限制农用地转建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护……任何单位和个人进行建设……必须依法申请国有土地”。但《土地管理法》的这次修订并没有遏制地方占地扩张的步伐，各地以化整为零、先租后征、先征地改变用途再申请等待用地指标的下达等方式屡屡违规用地；城市郊区的撤村并镇、撤村并居高潮大约也是在这段时期。

2004年，国土资源管理体制进行了改革，所有土地的一级开发由政府主导进行招、拍、挂出让，这一原本旨在治理土地开发乱象的举措，迅速成为地方政府建立土地财政的契机。但这种垄断性的制度也最终成为压倒以经济适用房为主体的住房体制改革的“最后一根稻草”。由于经适房需要一系列税费减免和用地限制，地方政府的积极性本就不高；而对开发商来说，经适房只是廉价拿地的幌子，其限售年限很短、与普通商品房差别有限，因此这时大可“挂羊头卖狗肉”改换门庭。各地都涌现出大量100平方米以上的经适房也就见怪不怪了。

2004年的另一件大事，是城乡建设用地增减挂钩机制的创立。当年的国务院28号文（即《国务院关于深化改革 严格土地管理的决定》）首次表示“鼓励农村建设用地整理，城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”，国土部则很快发了专文并在首批五个城市开展试点。增减挂钩机制的内容是，只要将农村建设用地复垦为耕地，就可以等面积增加城镇建设用地征地指标。这一方案的实质是对从计划经济体制继

承下来的行政性分配城镇建设用地指标的补充和改进。其积极意义在于为城乡互相隔绝的两种土地所有制度和土地管理制度提供了转化通兑的渠道，既满足中央政府保增长、保耕地的意愿，也照顾地方政府的发展冲动。在试点的八个省市中，以重庆、成都两地实行的地票制度最为典型。地票模式是城乡建设用地增减挂钩的货币化形式，也是其最高形式，这一探索的最大意义在于，它使土地的增值收益可以突破空间区位的天然束缚，为非城郊农民所分享。远郊农民是进城务工进而是城市化建设的重要力量，但他们所拥有和离开的农村土地并不或很少增值，他们因就业而移居的城市土地恰恰会产生巨大升值，这一逆向配置和相应的权利倒挂，往往是城市化转型当中诸多社会冲突的根源。

城市的扩张总是平面的，因而城郊农民总是最直接的受惠者。这些只占中国农民整体3%的人群，在城市化的过程中因近水楼台之故占得先机，甚至很多以并不合法的方式获得巨大利益。土地开发权在城市及其近郊的使用，是以绝大部分农村区域的土地开发权被无偿剥夺和严格限制为前提的。换言之，由于城市土地的空间垄断和外部性，使得政府实施规划和用途管制有其合理性，才形成了这种貌似属于郊区农民的天然权利而实际上不过是人为区划产生的一种特惠。地票将城乡建设用地增减挂钩的指标，物化为可交易的标的物。企业在土地交易所拍得的地票主要用于城镇建设用地的招、拍、挂，提供宅基地复垦的农民则获得地票价值扣除复垦等费用后的净收益。这是一个将土地开发权剥离、转移并落地的机制，它把非城郊农民土地开发权的价值呈现于城市化巨镜的面前。但地票制度的局限在于，它只是强大的行政性建设用地指标体系外的微小增量，即使这样一个部分，也极易首先用于满足地方政府的谋地冲动。地票的实践是区域性的，而由农民工的跨区域就业产生的土地开发权转移的巨量需求，却需要一个全国性的要素市场，这样庞大而复杂的机制设计显然受到规划部门执行能力和既有城市布局的严格制约。于是，增减挂钩机制日渐演化为一种执果索因的裱糊法，供地方官员借之拆东墙补西墙，以土地整理之名做应景文章，画虎不成反类犬，

以表面稳定的耕地数量和实际下降的耕地质量，拼凑和兑换“唯GDP症状”下的城市建设用地。

人口的集聚、产业的勃兴、土地的高效利用唤醒了城市这个巨人。城市的生长带来一系列制度的创生或重建。是以西谚有云，“城市的空气使人自由”，它针对的正是中世纪领主制度下的人身依附状态。城市化是一连串制度变迁。使人的城市化与土地的城市化、权利的城乡一体与硬件设施的城乡一体并进，使土地的增值收益取之于民、用之于民，这不仅是欧洲“走出中世纪”的必须，也是中国现代转型的必须。孙中山当年“平均地权”“地尽其利”“地利共享”的主张，日、韩等东亚国家的实践都警示我们：新型城镇化也好，新农村建设也好，最终需要围绕人来做文章，思量如何保护人的基本权利，激发人的创造活力。否则，空有器物之堆砌，而无人气之升腾，纵然造就万千景观，不过徒有其表，又何足道哉。

第四节 “18亿亩红线”背后

18亿亩这个数字的来源大概有几种说法。第一，拍脑袋拍出来的。对于这种动机性的问题，我没有做访谈，不敢乱说，当然有人硬说“18亿亩红线是政府为减少土地供应量每年炒高地价找借口”，我个人以为过于牵强了。第二，按人口峰值16亿左右测算（这是2010年第六次人口普查之前国内外公认的预测值），人均一亩再空余两亩蔬菜瓜果的，这个说法基本很不靠谱。第三，综合粮农组织等国际组织的营养标准，换算成粮食数量，折合成确保人均每年400公斤左右的粮食占有量，再锁定技术进步导致的粮食单产增产幅度，在保持95%自给率的前提下，算出届时需要多少面积的耕地数量，据说在15亿到16亿亩，本着取法乎上仅得其中的中国法则，在文本上坚持2006年国土资源部的数据为18.27亿亩（去掉零头）。

1. 无农不稳：土地流转稳定小农承包制

“18亿亩红线”就其实际效果而言，是否守得住？这不是一个真问题，至少政府用意并非单纯的配额管理。因为这个说法出台的时机正好就在2008年金融危机前后，那时中央企业、地方政府及其控制的城投公司等大肆囤地之势就已不可遏制，必须有个名正言顺甚至惊悚的说法。“红线”一说就此出台。4万亿从来不是印钞票印出来的，因为银行也不是傻子，不会在没有任何资产抵押（主要是土地）的情况下轻易放贷，于是一个“土地—财政—金融”的循环链条就编织完整。我们就看到货币的超发与城市化占地进程开始同步。因此，就其宣示意义来说，“18亿亩红线”一说与其说它指向民众，毋宁说它指向的是当时那个背景下地方政府以各种名目乱占农民土地而又因补偿不公引发的大量上访问题。在实际执行过程中，它也确实连同《物权法》《土地承包法》

等法律一道，成为农民捍卫自己土地权益的武器之一。

日本有比中国严格得多的土地用途管制，在农用地用途不得改变的大前提下（也就是他们的“××亿亩红线”），土地流转无非从种这种粮食变成种那种粮食，或者从种粮的变成种蔬菜瓜果的。《日本的农地制度》一书从农业法律体系的角度详细讲述了这个耕地保护的过程。⁽⁹⁾私有还是不私有，在用途管制下，其意义已经被极大削弱，近似于永佃制⁽¹⁰⁾。永佃制的研究一定会再次兴盛起来，中国家庭承包经营制的一个可能的演化方向就是永佃制。当然，永佃制下要考虑的新问题是，保护耕作经营权还是保护承包权？“耕者有其田”，耕者提供了粮食安全，但一旦耕者做大，会不会侵犯了不在村地主的承包权呢？承包制小农难道就不需要保护？这两者之间要有个权衡。粮食安全的实现是一个非意图性后果，这个我们都可以承认，因为政府的意图和农民的意图并不吻合，但粮食安全实现了。这里不完全是一个市场的作用，社会基础自在，很多约束因素、社会因素甚至习俗都会造成影响。

中国耕地数量并没有做到真正的数目字管理，1996年的土地调查甚至发现“多出”了许多土地。在耕地在农业税时代作为计税载体和在后农业税时代作为种粮补贴的计量载体两极之间，耕地账面数目也有变化。未被计入而实际存在的叫“黑地”。承认黑地意味着，承认技术进步带来的单产提高有水分，甚至可能是幻象，也意味着单产提高的空间还很大；不承认黑地则意味着承认耕地数量不高，也意味着承认单产高、技术进步大。各有利弊。原中央农办主任陈锡文在几年前的一次电视访谈里早已讲到这些情况，常年搞调研的人也清楚这一点。但是，要厘清面积扩大的贡献率和技术进步的贡献率并不容易。农业的技术进步包括机械物理技术进步（农业机械化）和生物化学技术进步（“绿色革命”）。但技术进步对劳动力的替代率又是另一个命题，其限度在哪里，是否无限替代？至少对有些品种，技术进步就无法大量替代劳动投入。

有人说，“土地产权不解决，流转就没法进行，资本就没法投入到

土地中”。这是执着于理论的人们对于复杂现实的一种简单化裁剪，是“黑板经济学”的表现之一。土地流转，早已是既成事实。大量农村劳动力转移，更是天赐良机。改变人地关系格局，形成一批成规模的大户，这才是真问题。农民的大量转出，职业农民就会兴起，真正有志于农业的人、有头脑能经营的人就会涌现出来。时至今日，谁都不会否认市场的巨大作用。而从世界范围内农业发展的历史路径来看，我们也大概都不会否认，伴随人类文明从农业向工业、后工业社会的转向，农业已越来越成为一种被高度保护的幼稚型产业。如果我们把近十年来国家对农田水利等基础设施的投入、对农业生产的各项补贴等财政支农资金做成一条曲线，把农业总产值占GDP比重即农业对国民经济的贡献度做成另一条曲线，我们会很清晰地看到一个工业反哺农业、城市带动乡村的新“剪刀差”图景。我们已经进入一个高投资、高成本农业的阶段。重要的是，让农村这个共同体内生的农民企业家、自立农户亲自把握这个过程，而不是成为一种附庸，让这种收益被那些为农业高利润所吸引的城市工商业资本所独占。有朋友会问，为什么这在应然的意义上是好的呢？这很像1950年代毛泽东与梁漱溟的大小仁政之争：为农民说话是小仁政，搞重工业是大仁政。孰是孰非？就目前出现的一些乱象来看，城市工商业资本进入农业即所谓资本下乡，有不少是短视的、冲着农业利润率升高而来的，但它们又没有对经营农业做必要的准备，留下很多“烂尾工程”，甚至永久性地破坏了地貌。农民的自组织在效率上并不算差，在感情上的投入恐怕还会更多。

从对一些种粮大户的访谈中可以看到，他们有的是内生的，很欣慰的是他们有不少是30多岁的青年农民农业企业家。当然也有仅仅是为了规避宏观调控风险（多半是包工头或房地产业经营者），在2007年前后借新农村建设这把大伞来避避雨。自2008年十七届三中全会对农村政策进一步明朗化之后，在2010年五中全会上提出了一个新的判断叫作“三化同步”，即工业化、城镇化、农业现代化同步，后又增加了“信息化”变为“四化同步”。“三化同步”就不是单一的城市化、单一的工业

化拉动，而是城乡一体的过程。胡景北教授在他近年来的多篇文章中也谈到了对于农业劳动力转移速率过大波动可能给经济结构带来的冲击和影响，并呼吁增加对农业的投资或注意农业劳动力绝对量不足可能产生的问题。⁽¹¹⁾

所以，不是农业劳动力占比越低越好，关键在于其变低的速度变化率即加速度的问题，加速度很快地着陆就会变成一场空难。农民减少是好事，但要慢慢减少，而且减少之后要优化结构，必须把农民自己内部的那些最有经营头脑的“企业家”推出来。将来的人地关系改善后，应该出现这些规模化的小农场，实际上它们的雏形已经出现。

与这些业已浮出水面的“准适度规模”的农业经营组织形态相匹配的，是政府力量的介入。我们一度认为农业投入比重大于农业产出比重或农业贡献率，似乎是一个低效率的需要批判的状态。我用中经网统计数据库的一些数据绘制了几张图，分别来看涉农财政在整个财政盘子中的比重和农业产值在整个地方生产总值中的比重。

比较下来的结果，大致看出了一个全国、全球现代化进程中的趋势。各个省份或快或慢都在某一时点上完成了这两条曲线的相交，进而进入一个农业高投入的阶段，这一转捩点在江苏发生于2006年，在浙江发生于2003—2004年，在农业大省山东来得晚一些，大概位于2009年，在安徽则发生于2010年后。而在上海，从我们能掌握的数据的初始时间来看，两条曲线就是分叉的，如果可以往前追溯的话，它的交汇点曾经发生在哪一年呢？这很有意思。也就是说，上海进入高投资驱动的农业发展阶段至少比江苏、山东、安徽早很多，是否比浙江早现在不好说。接下来要问的是，同样处于高投入的农业发展阶段，其投资绩效的差异也仍然值得比较和研究，而如何继续挖潜，也仍然是一个有意义的命题。

2. 无粮则乱：储备粮制度的韧性与界限

2020年4月，以越南为代表的部分东南亚国家重施2008年全球粮荒期间之“故智”，封闭本国粮食出口，造成全球性的预期紊乱。在中国国内，一些对近20年来中国粮食生产状况不甚了解的中青年人，以及一些对60年前的饥饿记忆极为深刻的老年人，也都不约而同地产生了一丝惴惴不安的情绪，跃跃欲试，随时准备开始抢购粮食。上一次类似的事件发生在2011年福岛核反应堆熔毁之后，规模不大，与其说是对物资紧缺的担忧，不如说是对污染的担忧。

事实上，这完全没有必要。在告别计划经济早已经年累月的今天，一个中国家庭莫名其妙地囤积百八十斤的粮食，是非常奇怪的事情。也许现在的中国最不缺的就是粮食。

根据2019年12月国家统计局发布的数据，2019年中国粮食总产量为6.638 4亿吨，创历史最高水平。按照14亿人口计算，中国的人均粮食产量达到474公斤，每人每天超过1公斤。这里算的只是当年粮食产量，根本没考虑常年维持在2.5亿吨以上的粮食库存。

如果你拿这个数字去问一个正在减肥的城市白领，或者那些笃信“管住嘴、迈开腿”的广场舞大妈，他们可能会睁大眼睛、连连摆手：“我可吃不了这么多。”可是事情就是这样疯狂和怪异，现在拼命囤积粮食的，与疫情发生之前到餐馆吃饭聚餐时吃到最后，被问到“要不要点主食？要米饭还是面条？”的时候拍着肚子说“抱歉，我实在吃不动了”或“人家要节食”的，多半也是同一群人。

当然，中国的粮食统计口径与国际上有所不同。英文中的“food”往往被译为粮食，实际上“food”应该被译为“食物”，这比中国人理解的“粮食”概念要宽泛很多。在统计上，中国的粮食包括谷物、豆类、薯类这三大类。按照联合国粮农组织的口径，谷物包括小麦、稻谷和粗粮，粗粮又包括玉米、大麦和高粱等。而在中国，谷物主要指稻米、小麦和玉米三大类，也就是我们通常所称的“三大主粮”。

近十年间，三大主粮占全部谷物产量的比重稳定在98%以上，谷物

占全部粮食产量的比重稳定在92%以上。20世纪90年代中期，中国粮食产量突破5亿吨大关后，中国的谷物自给率曾经突破100%，也就是绰绰有余，还能出口。随着中国人的饮食消费结构开始从粮食型转向肉食型，饲料粮的需求和产量与日俱增，玉米的产量在1998年超过小麦、在2010年超过稻米，成为中国的第一大谷物。这和人们的日常感知是有差距的。因为中国人要么吃米，要么吃面，玉米抬上餐桌成为主粮的情形是比较少的，它主要是作为猪牛羊的饲料用粮，间接地为人的肉食消费做出贡献。

那么问题就来了，我们按照最传统的米面主食结构来计算，将玉米排除在外，稻米和小麦产量近五年来达到历史最高水平，稳定在3.4亿吨以上，占谷物总产量比重稳定在55%以上。这相当于每个中国人每天可以吃670克的大米和白面，不算其他富含维生素和膳食纤维的各种粗粮、蔬菜、瓜果、农副产品（同样的，这里的计算也没有包括主粮的库存）。这个水平低吗？即便从使用粮票的计划经济时代过来的体力劳动者，恐怕也不会觉得低。而如果去翻翻国际国内各种权威机构的膳食建议的话，你会发现其中关于每天建议主食（细粮）摄入量的基本单位是“克”，一般不超过500克。

我想，上面算的这笔账应该比较清楚了。因此，对中国人来说，东南亚国家的这些异动确实需要引起重视，但也不必过度惊慌。一方面，这可以说是春江水暖鸭先知，每一轮经济社会危机都直接关系到人们对粮食等基本生存物资的需求，甚至诱发抢购挤兑；另一方面，由于这些国家是世界排名十分靠前的粮食出口国，他们的一举一动都会引发国际市场的连锁反应。而中国粮食产量高，虽然人口规模巨大，但仍以自给自足为主，国际粮食贸易的规模相对于中国的人口体量而言，实在是微不足道。

这会影响到一些习惯吃东南亚国家进口大米的消费者，泰国的香米、越南和柬埔寨大米等确实物美价廉、口味独特，是满足美好生活的一种

调剂。这当然是一种遗憾，但损失也仅此而已。至于国内粮食价格会因为需求的增加而上涨一些的可能是存在的，可那也是市场的自发趋势，幅度未必很大，因为每个人的胃口摆在那里；在疫情影响下可能还会有意识地有所节约，那么实际需求总量就仍然是稳定的。

这种粮食主要出口国集体封闭粮食出口的现象在12年后的重现，再次提醒中国人：14亿人的饭碗，必须端在自己手上，真正做到“谷物基本自给、口粮绝对安全”。这是积无数历史经验教训之后形成的共识。而2008年全球粮荒期间的中国，也正是依靠多年来重视农业生产所积累的雄厚实力，做到了“手中有粮，心中不慌”，波澜不惊地度过危机。

应对粮食安全的隐忧，需要做好当年度的春耕生产，确保不误农时，保障夏粮丰收。春耕生产直接决定夏粮收成。夏粮占全年粮食产量的比重在25%左右，相对秋粮而言，这25%看似不多，却对全年粮食生产有着举足轻重的风向标效应，对稳定国内外粮价预期有着重大影响。每年春夏之交（3月上旬至5月上旬），即传统所说的青黄不接之际，去岁陈粮多有消耗，当年新粮还未上市，恰是粮食安全最为脆弱的时期。尽管我们建立了强大的粮食储备和流通体系，但古今中外的历史经验和教训都提示我们，放松粮食生产的后果，轻则粮价波动，极端化则易演变为饥荒。其中河南、山东、河北、湖北、江苏、安徽是六大夏粮主产省，东北四省（含内蒙古自治区）的春播面积占全国春播总面积的一半。

今天的粮食安全问题，不仅在于总量平衡的调节，更在于库存结构、地区布局和加工、物流体系等，任何一个配套环节出现梗阻，都可能导致严重的社会经济恐慌。毕竟，前文我们算的是总账，在总量上中国人当然是不差粮食的。但是在具体的品种结构、产销区域调配环节上，并不是平均的。21世纪以来的粮食生产区域，已逐渐从具有资源优势的南方“鱼米之乡”向北方的黄土地、黑土地转移，呈现出明显的“北上”趋势，相应形成“北粮南运”（北方主产区粮食售往南方主销

区）、“北出南进”（北方粮食出口、南方粮食进口）的流通格局。

中国的粮食生产区域布局分为主产区、产销平衡区和主销区三类。其中产量较高的省份，大致可划分为四个梯队。第一梯队是人少地多、产能丰沛、粮食商品化率最高、规模化经营程度最高的黑龙江省，产量在7 000万吨以上；第二梯队是产量在5 000万—7 000万吨之间的河南、山东两省，但这两省同时是人口大省，因而人均粮食产量仅中游偏上；第三梯队是安徽、吉林、河北、江苏、内蒙古、四川六地区，产量在3 000万—5 000万吨之间，其中能大量外售商品粮的是吉林、内蒙古两地区；第四梯队是湖南、湖北、辽宁、江西四省，产量在2 000万—3 000万吨之间。

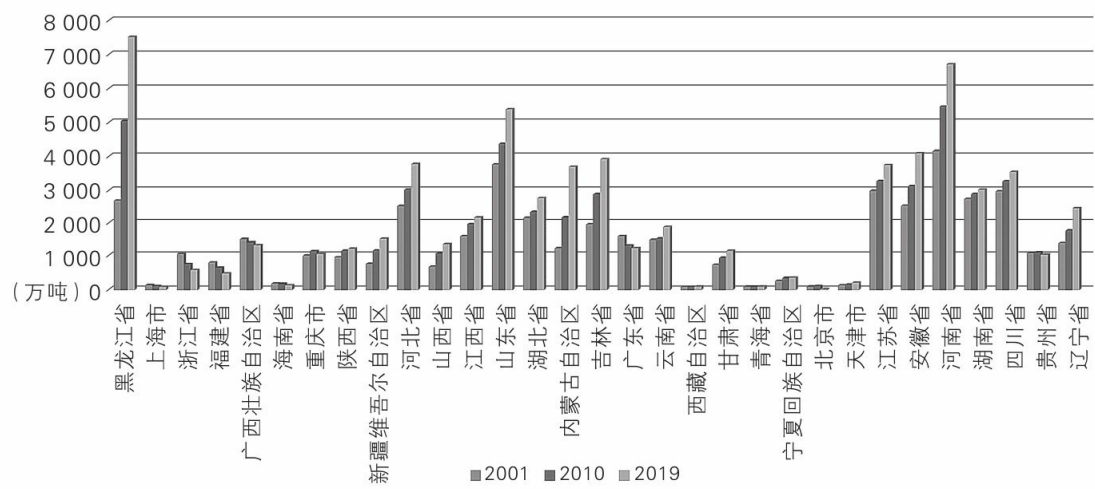


图3-1 中国31个省、自治区、直辖市粮食产量变迁

数据来源：中经网统计数据库。

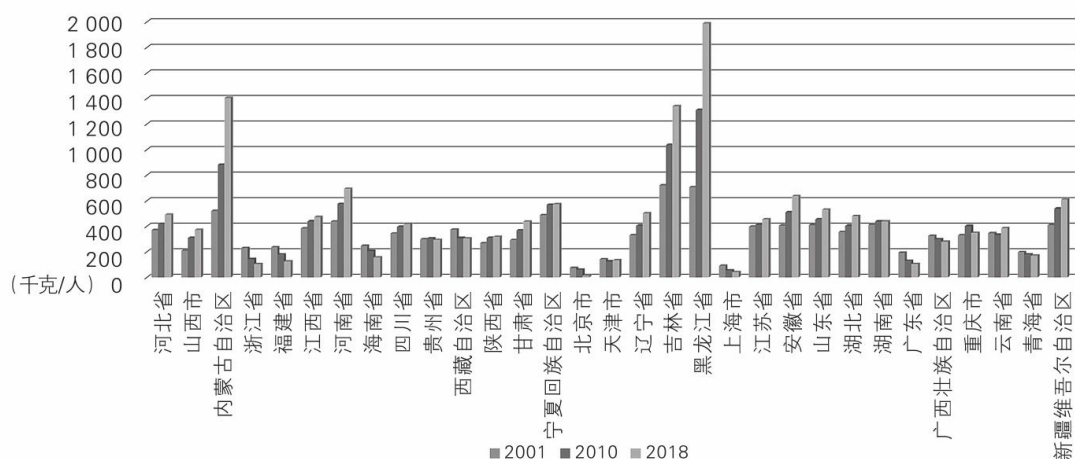


图3-2 中国31个省、自治区、直辖市人均粮食产量变迁

数据来源：中经网经济数据库。

从2020年的疫情时间轴来看中国粮食空气的话，春播期间，华北、东北大部分省份属于影响较轻的地区，也是最早下调应急响应级别的省份。黄淮海平原、长江三角洲和华南流域的一些主产省份，则始终面临着较大的疫情防控压力，而这些省份恰是夏粮生产的主力。那么，应对疫情下的粮食安全问题，需作哪些方面的考虑呢？

第一，高度关注黑龙江省。黑龙江省是主粮生产的最大省份，2018年的谷物产量6 747万吨，其中玉米产量3 982万吨，稻谷产量2 685万吨，小麦产量36万吨。整个东三省第一位的产量都是玉米，但是黑龙江和吉林两省，水稻的产量仍然是很关键的。东北地区水稻产量占到全国水稻总产量的18%，而黑龙江自己就占全国水稻总产量的13%。如果加上东北大米的品牌影响，那么东北春耕的风吹草动都会对全国春耕牵一发而动全身。黑龙江省是粮食主产区的龙头，对全国粮食流通状况具有重要影响，黑龙江省的疫情防控工作特别是农村地区的抓防疫、促生产十分重要。

第二，全力投入春耕。在疫情低风险地区和中风险地区需要进一步细分基本治理单元，根据城乡有别的原则，在低人口密度的田间野外，取消一些不合理限制，以求不误农时，全力组织投入春耕。国家农业农

村部在2020年2月出台政策要求各地组织农资（种子、农药、化肥等）进村入店，同时也通过农机补贴等杠杆，引导和组织农用机械的社会化服务体系在疫情期间继续发挥作用。因为中国农业现已进入一个机械化程度逐年攀升的阶段，平原地区从种到收的很多环节，都已经离不开农机的支持。这两项措施是比较关键的。

第三，提前布局流通领域。粮食流通过程中的交易成本问题有很多历史原因和特定情境，但疫情之下，必须使从分散的粮农到初级收购者、二级收购者、零售商直至最终消费者中间的多层供销关系中形成的制度摩擦和跑冒滴漏降到最低。相对于国有粮食企业，其他粮食收购主体在经济困难时期争取政府补贴的渠道和力度都要弱得多，因此当下的疫情对于他们而言是一场更严重的冲击。这可能会促使他们的决策行为更趋“理性”，也就是退出不必要的市场收购过程。学术界有一句俏皮话是这么说的：粮食多了问题少（粮食过剩剩下的国有粮企亏损和最终的财政挂账，只能说是一种愉快的负担），粮食少了问题多（极易演变成社会问题甚至政治问题）；粮食多了渠道少（无利可图，其他主体不会进入，最后是国有粮食企业占领主渠道），粮食少了渠道多（奇货可居，价格杠杆撬动各方经营主体进场争夺）。而从中国历史来看，粮食多的时候少，粮食少的时候多。当分散化的小农面对一个单一且强大的收购主体时，他们的议价能力是极为有限的，相反，他们将不得不接受诸如压价收购、排队等待等很多方面的不利，因为他们别无选择。

第四，打通产销区域间的物流梗阻。注意油价变化导致的公路运输成本增加挤占粮食运输利润空间，一些车辆可能会因此退出粮食运输市场，也要注意铁路运力紧张造成粮食产销脱节和销区粮价上涨。一方面要更早部署今年的农机跨区联合作业——这是中国特有的农业社会化服务体系的产物，充分利用了南北方地理差异、温度差异导致的不同产区在成熟期上的时间差异，以便错落有致地从南到北一路完成收割。2020年这项工作所面临的特殊挑战在于，疫情防控不应削减以往农机跨区联合作业时在各地享受到的交通、加油等方面的政策便利。另一方面要从

最坏角度考虑，即其他收购主体资金捉襟见肘、观望不动时，主要由国有粮食企业进场收购，那么至少应该提供运输上的便利，避免农民排长队运送粮食。

2003年非典疫情结束后，马上就出现了一次以粮价陡涨为标志的通胀周期，尽管那一次有着1998年以来连续五年退耕还林、还草、还湖产生的种植面积与种植结构调整的特殊性，但突发公共卫生事件的影响也是不容忽视的因素。因此，在危急时刻未雨绸缪，主产区要努力发挥优势，产销平衡区和主销区要保持应有的自给率，共同承担起维护国家粮食安全的责任。

3. 养猪，兹事体大

说到粮食安全，随之而来的就是副食储备问题。副食储备中，最为主要的物资是猪肉。猪肉价格的每一次猛涨，都牵动着消费者的神经，引发人们对生猪生产问题的关注。早些年闹出跟猪有关的大新闻，还是广东部分城市颁布“禁猪令”和嘉兴死猪漂流黄浦江这两桩事。可以说，这40年来，中国人的活法、吃相及其背后的经济社会结构的变迁，都映射到生猪养殖的过程之中。

（1）非洲猪瘟：一次突然的遭遇战

2018年8月爆发的非洲猪瘟，在短短几个月时间内传遍内地所有省份。当年11月，我正在云南省红河州元阳县挂职，参加了国家、省、州三场猪瘟疫情防控的电视电话工作会议。一个总的感觉是，短期来看，已经到了各自画地为牢、不进不出、就地就近屠宰、废除泔水喂饲的关键时刻；长期来看，势必要形成集中屠宰、品牌经营、冷链运输的新格局。

我国是世界上最大的猪肉生产国。养猪密度之大、生猪存栏量之

高，世所罕有。发展中国家粮食消费结构的变迁，对世界粮食市场影响至深。作为杂食者的人类，在进化过程的大多数时间内是以狩猎和采集为生的，这两种活动满足了对动物蛋白的需求。直到20世纪下半叶，这种需求的满足仍主要依靠自然系统的慷慨馈赠——海洋渔场和牧场。不同地理位置的人们摄取动物蛋白的方式也存在差异，拥有丰富的土地、草场资源的国家，人们主要吃牛羊肉；拥有渔场条件的沿海地区则以渔业为主；而人口稠密又缺少大牧场的地区，往往更多地依赖猪肉，比如德国、波兰和中国大部。

中国的猪肉产量以千万吨计（年产5 000多万吨），而牛羊肉产量都是百万吨的量级，不可相提并论。随着民众购买力的增强，其消费结构快速从粮食型向肉食型转变。中国绝大多数人的饮食习惯，所谓肉食者，最主要的也是吃猪肉的人。猪肉价格一旦不稳，绝不只是猪的问题，也绝不只是农业问题，更遑论只是经济问题。

猪瘟的传播途径非常复杂多样，猪与猪接触，猪与其他动物接触，用泔水喂猪，运输工具运完病猪再用来运其他的动物，消毒不彻底，都可以导致传染。大规模生猪运输只能走传统渠道，也容易被发现。问题是现在出现了很多新的渠道，通过物流快递多次转手，这中间就不知道病毒经停多少个省区了，而这种往往是小规模养殖场和散户。此外，好多跳跃式的传播案例的溯源调查尚未完成，其规律性也仍然没完全摸清。

实际上，非洲猪瘟传播的新特点是，管理、技术、防疫等方面水平更高，也基本封闭运营的规模化养殖场已经全面失守。从历史脉络看，工厂化养殖业的勃兴得益于两方面的技术进步：一类是以机械化、电器化、自动化为代表的物理技术进步，自动化喂饲、供水、温控、灯控和风控，使禽类养殖更为密集，生长周期也大为缩短。另一类是以基因工程为代表的生物技术进步，通过在饲料中掺杂药剂和抗生素刺激生长、抑制疾病特别是控制变异。

城市消费需求的增长、养殖成本的增加与肉价的平稳，这三者合力将传统的家庭式农场导引向工厂化经营的新路，规模化成为迫不得已的选择。只有不断扩大养殖规模、增加动物产能、降低成本，才可能获利，这是最显明的经济理性。一个从前只需饲养50头牛的养牛场，如今至少要饲养1 000多头牛才能生存。小规模的家庭式养殖为求在市场经济的汪洋大海中不致倾覆，大多也合并组成专业的畜产合作社。以工厂化养殖方式出产的食用肉占据了消费市场的主流。在这种激烈的现代竞争中，工厂化养殖业的核心关切就是：如何让牲畜在短时间内更快地生长，如何节省畜养空间，如何最富有效率地喂食牲畜——使之多食一分则浪费、少食一分则不足。

工业化武装了农业，一切看起来很美，全球肉食者数量飙升至空前高度，却也有越来越多的人开始追求返璞归真。养殖方式的急功近利甚至已引起行业内部的巨大不满。饲养肉鸡的第一个星期要施以二十四小时照明，促使其多吃饲料。随后再减少照明，一天熄灯四个小时，借以调教出鸡的最短睡眠时间。这些工厂化养殖的速生肉鸡，在人为控制的环境中，长期处于非正常的作息状态。由于畜禽养殖效益比较低，管理不严，绝大多数养殖场没有污染处理设施，就将畜禽粪水直接排出，其包含的病原微生物和有机氮等，常常会造成土壤和水质的污染。

（2）城市与猪：一场持久的驱逐战

从生产的角度看，单家独户的小生产被规模化养殖所替代，随着规模的不断扩张，养猪带来的污染问题再也不能为城市所接受，部分城市就出台了养猪的禁令，强制执行“产业转移”。其实，20世纪八九十年代，中部地区一些省份也有过“禁猪令”——不过，那是在通货膨胀、物价高企之时禁止本地生猪大量流出到包括广东在内的东南沿海发达省份的行政命令。

从消费的角度看，中国人的食物摄取结构已随着购买力的增强，实

现了从粮食型向肉食型的转变。发展中国家多是人口大国，其食物消费结构的改变，对世界粮食市场也有极大的影响。自2012年玉米的产量超过稻谷，一跃为中国第一大粮食作物后，实际上就意味着中国人饮食结构的肉食型转变已达到空前的高度。因为玉米产量的60%左右是用作饲料粮转化为肉食，而这其中的大部分是用作“猪的口粮”。当此之际，地方政府与养猪户较上了劲，打起了持久战；城市与猪不能和谐共处，几欲“驱之而后快”。这的确是个值得玩味的新现象。

在传统农业中，养猪是一项兼业，是节制的、内敛的、有规划的，而不是膨胀的、外延的、盲目的。在一个经典的农业家庭中，其所辖禽畜有着“阶层”分别：鸡鸭猪羊鱼是第一产业，是直接消耗粗饲料并以自己觅食作为能量补充的简单再生产一族；牛马驴骡是第二产业，自身参与对土地这一生产要素的简单加工，并为初级产品二度加工提供动力，同时还承担着交通运输的重任，对这些“产业工人”的报酬，就略好于鸡鸭猪羊鱼，偶尔会得到精饲料；再进一步，猫和狗就完全在第三产业（服务业）了，参与信息服务、社会治安等，乃至纯粹为一种娱乐化的需求（作为宠物）而存在，它们是肉食者，提供的直接劳动最少，获得的报酬最高，并正在向家禽家畜中的“有闲阶层”“食利阶层”演化。

这是传统农业的自然状态，是一个封闭的循环，现代农业则不然。由于现代化过程中，人们的消费结构发生巨大变化，对肉食的需求极度膨胀，导致养殖业从传统农业中破土而出。养殖业既不是农业，也不是牧业，它就是工业，就是利用现代科技压缩鸡鸭猪羊鱼的生长周期，催化其成长速度，从而如同粮食在现代化巨大需求面前不得不从一年一熟进化到两熟、三熟一样，开始了“增长无极限”的冒险之旅。当然，同时也就出现了袁隆平先生所困惑的量与质之间的矛盾——无论粮抑或肉，总归越来越难吃就是了。

不少城市对养猪户的逐客令，都有一个不容置疑的理由：污染严重。客观地说，这确是实情。生猪饲养过程中产生的粪便，既是肥料，

也是废物，用于还田还土它就是有机肥，而如果像最近十几年来这样，即便是欠发达地区也都严重依赖高量化肥的情况下，粪肥就失去了意义。在此情况下，大量猪粪就很难找到出路，只有“放任自排”。而土地的载肥量和吸纳量是有限的，一旦超过限度，就成了粪坑，造成生态灾难。加之猪饲料中使用不当的添加剂，为了追求养殖效果，大量使用蛋白质饲料，猪难以吸收而分解成氨及硫化氢等有害气体污染水源、大气和土地，影响人身健康。

但是，冰冻三尺也绝非一日之寒。传统农村不存在现代意义上的污染，小农经济、家庭经营、自给自足。种粮种菜，剩菜可以喂猪，猪粪可以肥田，没有增生的白色污染，整个一封闭的内循环系统、前现代循环经济。市场深化引发了分工深化，规模化的圈养逐渐替代了散户的放养，这自然带来了猪粪集中化处理的问题。发达地区一些城市“禁猪令”的背后，对应的也是其业已很难“回头”的产业布局。那些吞食了农田、鱼塘、猪场的工业园区、开发区、厂房，尽管可能在创造着未必低于畜牧业本身的污染物，但因其创造的高额GDP而被默许。驱逐了养猪户的城市居民，要吃猪肉只能寄望于大市场大流通下的区域合作和诸如“菜篮子工程”之类的行政支持来解决。

部分发达地区城市所走过的这条对于畜牧业进而整个农业进行“驱逐”的道路，并非城市化进程的唯一选择。在相当长的时段内，农业现代化是依附于工业化、城镇化逻辑的一种应激反应，是被后两者“牵着鼻子走”的。当作为一个系统的农林牧副渔整体环境及其基础设施被釜底抽薪、农村社会化服务体系支离破碎、农业继承人危机发生之后，单一的养殖业不仅在权力结构上，而且在技术条件上也不具备生存的能力，只能任人宰割。

现代都市特别是特大城市，是否需要养猪场？规模化养猪的弊端能否通过某种方式加以消解呢？上海一些郊县所推行的“种养结合”模式，提供了一些有益的启示。这种100亩左右的种粮规模，搭配以年出栏1

000头左右的养殖规模，把猪产出的有机肥经过发酵处理，部分替代化肥的施用，不仅亩均节省肥料成本近1/3，作物单产和品质也有一定的提升。这提供了城市与猪和谐共存的一个新的都市农业模式。

（3）价格规律：一个大户的经验谈

前几年，我有机会到湖南、安徽等地驻村调查，虽然关注的主要对象是种植业农户，但也顺便访谈了几位养猪大户，有一些额外的见闻和收获。

养猪比养鸡辛苦，后者生产周期短，劳动强度小，但养鸡比养猪风险高。为什么呢？一是疫病风险；二是经济风险，即养鸡周期45—60天，45天后鸡光吃不长，所以如果卖不出去就是空耗成本；而猪的适宜体重是220斤（五个半月成长期），但如此时行情不好、卖不出去的话，继续饲喂两个月，还可以长到最多400斤，加量又加价。

养猪为什么辛苦？赵本山有个小品里讲到了“母猪的产后护理”。这是真的。母猪确实很脆弱，产后护理尤其关键。养猪户一般将母猪和仔猪分开饲养，母猪的“住房条件”要好些，有专用降温设备，每天要清理、通风、除臭。饲养技术好的话，可以“工作”三年半到四年。健康的母猪平均每年可以产2.5胎，平均每胎可产13头仔猪。但是处于妊娠状态的母猪，脾气也会相当暴躁。母猪临产前有奶水由黄变白等征兆，这个时候千万别惹它。

母猪的生产日期完全由饲养者控制，这取决于你什么时候给它配种。有的养殖户比较精明，进行科学管理，把饲养的所有母猪的生育期分散在一年当中，当然这在平滑风险的同时，可能也会与暴利擦身而过。尽管母猪什么时候生产是可以人为控制的，但养殖户都很不愿意让它在夏天生，因为天气燥热，刚刚生产完的母猪性情大变，无心哺乳。饲养者常常会在夏日的清晨，痛心疾首地发现夙夜难寐的母猪在辗转反侧之中，其肥硕的身躯把刚出生不久的小猪活活压死的惨景。

一头母猪，长期生产、哺乳、再生产、再哺乳，到它生命的尽头，会染上一身病。所以，老母猪是卖不上好价钱的。一般人也不会买老母猪的肉吃——相对应的，老母鸡可是大补品。养殖者自己对老母猪也有感情，这是功臣，不忍亲手杀之。但当其边际价值已微乎其微时，怎么办呢？谁会愿意买一身是病的老母猪吃呢？还真有人。近年来，有不少专门收老母猪进行屠宰的企业，把这些泛着“肉骚味”的病猪肉卖给加工企业制作成肉松、肉脯之类，母猪的成本收益率就一下子提上来了（这是当事人的说法）。

养猪的主要成本，一个是猪舍的建设，这是动态的，并随养猪规模扩大而扩建，是长期性投入；另一个是饲料，饲料大省一般同时也是生猪的主产省，比如四川、湖南、安徽、河南。

国家衡量猪肉价格波动的一个指标是“猪粮比”，即猪肉价格与粮食价格（主要是玉米价格，因为玉米是猪的主要口粮）的比例。这个指标做什么用呢？当它下降到6：1左右，国家认为这就达到了养猪户的盈亏均衡点，就要未雨绸缪，出手干预了。怎么干预呢？出手收购。但收购了也卖不出去啊？价格处于下降通道中，本身就说明需求乏力。没关系，找地方冻起来，这叫储备肉（中国古代就有储备粮的概念，早在汉代就有常平仓了，后来又有了储备糖、储备油、储备棉，重要战略物资都建立了储备制度）。等猪价上涨到忍耐的极值时，再往市场抛出储备肉平抑价格。

猪肉价格有什么波动规律吗？一提到农产品价格波动特别是猪肉价格波动，读过初等微观经济学教材的人总会说到“蛛网模型”。其实这个基于均衡的经典动态分析模型，它的命名者剑桥学派的卡尔多

（Nicholas Kaldor），最初就是用它来观察农产品价格波动的。但是你具体问那些养猪大户，他们怎么看待猪肉价格的周期性波动，有没有什么规律，怎么利用这种规律？他们可不会说什么蛛网模型。

2012年夏，我在安徽访谈一位养猪大户，他告诉了我一些有趣的事

实。那天，本来就快结束调查了，在最后我聊到了猪肉价格波动规律的问题，我想当然地认为访谈对象对这个话题未必能够说出多少道道，不料，他反过来对我连发三问，且全部否定了我的答案。

第一问：每年正月十五以后、9月1日以后，猪肉价格会如何变化？我说会涨，他说会跌。为什么？学生开学了。可学生开学了怎么还下跌呢？每年几千万的在校生返回城市，难道不会促进猪肉的消费吗？错了，他们回到学校就去食堂了。他们带走的是每个家庭的积蓄，他们离开家之后，父母寂寞，心情不好，加上年纪大了，就没有吃肉的心情，甚至没有好好做饭的动力了。所以即便是富户，也都开始糊弄，随便吃几口过活就行。如果经济条件再差一些的，更要省吃俭用供养回到学校的大学生，自己更舍不得多吃肉。于是大部分家庭猪肉消费量下降。或许有人要问“何不食肉糜”一类的问题了：你怎么不把生意做到学校食堂去啊？可是，学校食堂是随随便便一个养猪大户就能供应得了的吗？

第二问：每年临近春节时，猪肉价格会如何变化？我说会涨，他说不确定的。春节家家户户不都要吃肉吗？这要看你在哪里卖。虽然现在多半是规模化养殖，但农村就是有那种后现代情结的传统农民，心甘情愿地保持着养一头猪的习惯，这种养法当然不是为了赚钱，不会养到五个半月这个最优均衡点就拿到市场去卖，因为他是留着自己吃的。所以他会一直养到年底，憋着劲儿，养肥了再杀。过年的时候，杀猪是很郑重的仪式。如果自家吃不完，城里还有亲戚，还会分送给他们每家几十斤。所以在这种情况下，农村的猪肉消费量无疑会大减，突然冒出这么多零星的自给自足的“供应商”，城市里也有可能受到影响。此外，一些地方有腌制猪肉的习惯，做成各种形式的猪肉产品，如腊肉等。这些东西都是临到年关杀猪后做的，可以储藏很久，也使人们在相当长一段时期内减少了对新鲜猪肉的需求。

第三问：天热的时候，猪肉价格会如何变化？我说会跌。他说会涨。怎么可能？你问问身边的人，谁在天热的时候拼命吃猪肉，只想天

天喝绿豆汤。但这又是个错觉！因为猪肉和粮食一样，也从改革开放前各省农村都鼓励多种经营到出现产销区的自然分化，高度集中于几个主产省。除了这几个主产省外，绝大部分猪肉消费者只能仰赖于全国的大市场大流通体系。而天气一热，猪的“情绪失控”“脾气暴躁”，若长时间暴露于日光之下，极易暴发疫病，甚至在运输途中死于非命。所以在这个时候，是没有人愿意冒此巨大风险去长途贩运猪肉的。偶有为之，你也会在高速公路上看到那种拉着两层生猪的大卡车，走走停停、停停走走，司机要不时下来打开水龙头，给笼子里的猪冲凉，以免其中暑。于是，物流变缓了，供给下降了，价格上去了。

这三问及其答案也许只是局部正确，它是一个个案，但是提供给我们一种不同的理解视角：在一些经济现象的背后，有着更多社会、文化、习俗等方面的因素，因而其规律也很难简单视为某种经济规律。

其实，猪肉价格波动的背后，还存在一个市场组织和组织市场的问题。以往人们习惯讲规模化，似乎只要把散户搞掉，代之以若干具有一定规模、产业化经营的大户，这个市场就会自发有序，价格就不会那么剧烈波动。实际上，这样做的后果也可能是“铁索连舟”“火烧赤壁”后更加严重的周期性“踩踏”。真实世界里的决策过程的确多有玄妙，重要的是宏观层面的决策者不应无视微观个体的行为动机与逻辑，强以理论裁剪现实，那样往往会失之于偏狭独断和大而无当，这种自以为是、反周期的纸上谈兵，最终很可能事与愿违、南辕北辙。这又是另一个话题了。

(1) [英] 伊特韦尔等编：《新帕尔格雷夫经济学大辞典》（第三卷），北京：经济科学出版社，1996年，第882页。

(2) 许涤新：《政治经济学辞典》（上卷），北京：人民出版社，1980年，第277—278页。

(3) 梁漱溟：《乡村建设理论》，上海：上海人民出版社，2011年，第51页。

(4) 梁启超：“本告白”，载《新民丛报》，1902年2月8日。

(5) 梁启超著，王德峰编选：《梁启超文选》，上海：上海远东出版社，2011年，第187页。

- (6) [英] E.P.汤普森：《共有的习惯：18世纪英国的平民文化》，沈汉、王加丰译，上海：上海人民出版社，2020年，第198页。
- (7) 曹东勃：《职业农民的兴起——对长三角地区“农民农”现象的研究》，北京：中国政法大学出版社，2013年，第338—339页。
- (8) 华生：《城市化转型与土地陷阱》，北京：东方出版社，2013年，第80—83页。
- (9) [日] 关谷俊作：《日本的农地制度》，金洪云译，北京：生活·读书·新知三联书店，2004年。
- (10) 永佃制，一般认为是南宋至近代以来的一种土地制度，佃农有权“永久性”耕种地主土地。永佃制下的土地权利被分割为所有权和使用权，也就是业权与佃权（耕作权）两部分。地主只有土地所有权，而佃农享有使用权。前者称为田底或田骨，后者相应称为田面或田皮。田底、田面可分别转移，其前提是，田面转移不影响地主收租，田底转移不影响佃农耕作。
- (11) 参见胡景北：“农业劳动力转移的定量指标与标准数据计算方法”，载《经济评论》，2015年，第2期，以及胡景北：“农业劳动力转移和失业孰轻孰重：中国和美国的比较研究”，载《学术月刊》，2015年，第3期。

第四讲 治理：复杂的博弈

2001年，我刚到上海读书的时候，从老火车站出来，与前来接我的二姐先后换乘当时仅有的三条地铁线路，从陆家嘴站的出站口走出，映入眼帘的图景正契合一个小镇青年对上海的想象。后来在学校合唱团学到了一首叫作《上海，你越长越高》的歌，里面的几句歌词如今还能背得出：“你越长越高，你越长越高，那崭新大厦入呀入云霄；你越长越高，你越长越高，那空中环形高呀高架桥；东方明珠托彩云，城乡生活节节高；浦江两岸舒展开翅膀，向世界敞开了美丽怀抱。”2016年，上海旅游局发布了官方宣传片《我们的上海》，其中的歌词则有：“城市越来越大，我没有越来越小；明天越来越好，我用双手抓牢；从海上望向这座城，太匆忙的港湾；你追寻的一切，如今是否安好；在我们的上海，在从未停歇的浪潮。”从外在于“我”的景观上海，到“我”参与其间、共建共治共享的“我们的上海”，如果说前者反映的是城市外观的日新月异，后者则体现了城市治理理念的进步。陆家嘴精英们与“葱油饼阿大”们相得益彰，构成有烟火气有人情味的上海。城市在生长，城市中的每一个体也与城市共同生长，而非被巨大的加速度甩出轨道。大流动时代、个体化时代，在自身“越长越高”的同时，激活与呵护每个成员的创造活力，这是城市特别是特大城市基层治理体系与治理能力现代化的应有之义。

第一节 “市管县”到“省直管县”

2019年出版的《习近平在正定》一书，通过22篇对当年与习近平同志一起工作、交往的干部、群众、记者等的采访实录，展现了习近平同志的坚定信仰、公仆情怀和担当精神，还原了习近平同志在正定三年从政起步的奋斗轨迹。在这部生动读本中，有两个不常为人注意的细节值得我们留意。

一是习近平同志在正定工作期间，发掘正定的历史文化资源，发展旅游业，实施旅游兴县。与习近平共事三年多的程宝怀是时任正定县县长，他回忆道：“近平同志当时正在酝酿发展旅游业，计划把正定建成距石家庄市最近的旅游窗口。”⁽¹⁾二是习近平同志任县委书记期间，高度重视人才工作，希望通过省报宣传正定县所出台的人才吸引政策。当时作为河北日报社记者的李乃毅采访了习近平同志。三十多年后，谈及正定县出台的“人才九条”，他还记得一个插曲：“那时正定县属石家庄地区领导，我建议先把稿子送到地委机关报《建设日报》刊登，以示尊重。习书记表示同意……”⁽²⁾

上述两个细节告诉我们，在20世纪80年代初，同时存在“石家庄市”和“石家庄地区”这样两个地方。而要理顺“石家庄地区”和“石家庄市”的关系，搞清楚它们有何不同，还要把话头儿往前说。

1. “山川形便”和“犬牙相入”

中国的政治与历史演变中，省、县、乡都有着悠久漫长的传统。郡县制、三省六部制以及乡里的制度安排，古已有之。地市一级，却是新生事物。

按照周振鹤先生《中国地方行政制度史》的观点，中国历代政区划

界原则无非山川形便和犬牙相入两种。

前者是以天然的地理山川作为区划边界，使行政区划与自然地理区划基本一致。对于农业文明来说，这种自然地理的完整性对于农业生产及相关水利设施的兴建、维护和国家财政，都有极大的便利性。

这种便利性的反面是很容易促成地方势力依托形胜之势和山川险峻造就的独立性，凭险割据、自立为王。于是就有了统治者有意识地打破政区地形上的完整性，实施犬牙相入的划界原则，在今之川陕、湘赣、桂粤、冀豫、冀蒙、豫鲁的划界仍可看到。

超大型国家的治理是一个世界级难题，帝国的不断扩张如不能依托于与之相适应的行政体系，解体与消亡就是最终的宿命。

省制的出现在中国历史上是隋唐之后的事情，那时的省本是中央机构（日本、朝鲜的内阁仍沿袭这个称呼）。

元朝在征服中原的过程中，发展了金的“行台省”建制，并把这一临时派驻的监察机构变成了常驻设置，同时结合特定的军事目标，以“行中书省”作为管辖征服地的行政机构，省的轮廓逐渐由虚变实，历经明、清、民国，为共和国所继承。

元朝的行省设置中潜藏着军事动力，以攻克军事目标为前提。这有点像《三国志》游戏里的军团制。我在玩这个游戏时一般是按前线和后方来区分，在设置军团并委以重任时，前线数州郡以攻略为第一要务，后方诸郡以经济建设为中心并进行物资输送。两相配合，相得益彰，一俟军事任务完成，军团即告解散，再按新的前线重划战区军团。一旦行中书省尾大不掉，跨区域割据就为之不远了，届时免不了要不时迁都巡查、出将入相、对调削权。

2. “五马进京”

新中国成立初年的“五马进京”，实际是大行政区制的撤除。

1949年，党中央提议，实行中央领导下的区域制。分设华北、东北、华东、中南、西南、西北六大行政区。今天的中国居民身份证号开头两位，就是这么定下来的。

表4-1 大行政区制与身份证编号的对应关系

大 行 政 区	省 份	身份证编号前两位
华北行政区 (驻北京市)	北京	11
	天津	12
	河北	13
	山西	14
	内蒙古	15
东北行政区 (驻沈阳市)	辽宁	21
	吉林	22
	黑龙江	23
华东行政区 (驻上海市)	上海	31
	江苏	32
	浙江	33
	安徽	34
	福建	35
	江西	36
	山东	37
中南行政区 (驻武汉市)	河南	41
	湖北	42
	湖南	43
	广东	44
	广西	45
	海南	46
西南行政区 (驻重庆市)	重庆	50
	四川	51
	贵州	52
	云南	53
	西藏	54
西北行政区 (驻西安市)	陕西	61
	甘肃	62
	青海	63
	宁夏	64
	新疆	65

对于这个表格需要说明几点：

1. 江西最初是被划为中南行政区范围的，在随后的调整中才逐渐形成“华东六省一市”的概念。
2. 台湾最初被划为华东行政区的一部分。
3. 一些省份如辽东、辽西、松江、热河、绥远、西康等在后续调整中被撤并。
4. 重庆于1997年直辖，故其首两位为50，不同于凡例。

与上述大行政区对应的，是作为执政党的中国共产党在同一层级的地方局设置（这一设置在战争年代就已有之），即中共中央华北局、东北局、华东局、中南局、西南局、西北局。

1952—1954年间，为加强中央政令统一，也为了适应即将展开的“一五计划”的需要，中央决定撤销全国六个大行政区的行政委员会的建制，各省级单位由中央直接管辖。同样地，中共中央各地方局也同时撤销，各省级党委直接对中央负责。由此，也改变了解放战争这一特定历史进程所形成的政治格局。

在50年代的这场政治进程中，相当于“总督”之位的原各大行政区首长们，纷纷上调中央担任党政要职，这就是人们所说的“五马进京”（大抵是指除本已驻北京的华北局之外的五个地方局领导人进京任职）。又由于东北局第一书记高岗在新中国成立时即已兼任中央人民政府副主席，更担任彼时与政务院并驾齐驱的同级机构——国家计划委员会的一把手，无论是时间上还是位置上，都领先于他人。于是就有了“五马进京，一马当先”的说法。

表4-2 “五马进京”时局表

地方局	地方局书记	进京后任职
华北	第一书记：薄一波	国务院副总理兼财政部部长
	第二书记：聂荣臻	中央军委副主席
	第三书记：刘澜涛	中共中央副秘书长
东北	第一书记：高岗	中央人民政府副主席 国家计划委员会主席
	第二书记：李富春	国务院副总理兼计委主任
	第三书记：林枫	中共中央副秘书长
华东	第一书记：饶漱石	中共中央副秘书长 中央组织部部长
	第二书记：陈毅	中央军委副主席 国务院副总理兼外交部部长
	第三书记：谭震林	中共中央副秘书长 国务院副总理
中南	第一书记：林彪	国务院副总理
	第二书记：罗荣桓	中央军委副主席
	第三书记：邓子恢	国务院副总理 中共中央农村工作部部长
西南	第一书记：邓小平	中共中央秘书长 中共中央组织部部长 国务院副总理兼财政部部长
	第二书记：刘伯承	中央军委副主席
	第三书记：贺龙	中央军委副主席 国务院副总理兼体委主任
西北	第一书记：彭德怀	中央军委副主席 国务院副总理兼国防部部长
	第二书记：习仲勋	中共中央宣传部部长 国务院秘书长
	第三书记：马明方	中共中央副秘书长 中央组织部副部长

毛泽东在《论十大关系》这篇标志性的作品中，在谈到第五个重要范畴即中央和地方的关系时，也明确提出了撤销大行政区的一个动因，正是“高饶事件”：“决定取消大区，各省直属中央，也是正确的。但是由此走到取消地方的必要的独立性，结果也不那么好……我们要统一，也要特殊。为了建设一个强大的社会主义国家，必须有中央的强有力的统一领导，必须有全国的统一计划和统一纪律，破坏这种必要的统一，是不允许的。同时，又必须充分发挥地方的积极性，各地都要有适合当地情况的特殊。这种特殊不是高岗的那种特殊，而是为了整体利益，为了加强全国统一所必要的特殊。”

六个大行政区和中共中央地方局的撤销，为1954年新制定的《宪法》恢复传统央地关系的努力奠定了基础。“五四宪法”对行政区划的层级规定如下：全国分为省、自治区、直辖市；省、自治区分为自治州、县、自治县、市；县、自治县分为乡、民族乡、镇；直辖市和较大的市分为区；自治州分为县、自治县，自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。同年颁布的《地方组织法》规定：省、自治区人民政府在必要的时候，经国务院批准，可以设立若干专员公署（行政公署），作为它的派出机关，代表省、自治区人民政府领导和监督各县、市政府的工作。

这两部法律中的上述规定，给我们两个提示。第一，“市管县”的体制，至少在新中国成立之初是一个罕见现象。其实，这在民国乃至整个中国历史中亦无传承。第二，行署以及相应的党委机构——地委，完全是一个隶属于省级政府和省级党委的派出机构，本身并不是一级政府机构，也没有对应的人大、政协、公检法机构配套。

直到1978年改革开放之初，中国的城市化率也不过18%左右，因而，在很长一段时间内，尽管设有一些类似于今天的地级市的城市，但市与县之间的地位，并不是一开始就有今天这样的分殊的。所以在1990年代初的电影《焦裕禄》中，由李雪健饰演的焦裕禄，就是接受了当时

的开封地委书记张申的提议，去担任兰考县委书记的。可见，行署、地委主要是为了在城市以外、以农村区域为主的县域实施有效管理而设置的。

习近平担任县委书记的正定县，当时就属于石家庄地区，它下辖正定等14个县，直到1993年6月，石家庄地区被撤销，并与原石家庄市合并为新的石家庄市。

3. “市管县”的三次浪潮

那么，从石家庄市与石家庄地区并存、城市分设到石家庄地区被撤销并入石家庄的过程背后所透露出的“市管县”结构又是如何形成的呢？这里面有三次浪潮。

第一次是“大跃进”期间。由于新中国成立之初的设市原则本就是城乡分治、切块管理，在隐约出现的粮油蔬菜及农副食品供应危机的阴影下，为了保证对直辖市、省会城市和个别大城市的食品供应，推出了“市管县”的政策尝试。国务院先后于1956年、1958年两次，将昌平、通县、顺义、大兴、良乡、房山六县及通州区划入北京市。1958年，原属江苏省的嘉定、上海、宝山、川沙、南汇、奉贤、金山、松江、青浦、崇明十县划归上海市管辖，使得上海市的面积扩大了约十倍，这一决策也对上海市在随后的三年困难时期保持了全国最低的人口死亡率功不可没。

城市是工业的基地，是“大跃进”大炼钢铁的发动机所在，在物质技术条件比较落后的情况下，劳动力就是决定性的生产要素，对大量农村劳动力的支配、使用和管理，就成为“市”希望直接管理“县”的巨大动力。“市管县”体制的出现，很快让所有沉醉于“大跃进”梦幻中的城市尝到了甜头，并一发而不可收拾。1959年全国人大常委会通过的《关于直辖市和较大的市可以领导县、自治县的决定》指出，“为了适应我国社

会主义建设事业的迅速发展，特别是去年以来工农业生产的大跃进和农村人民公社化，密切城市和农村的经济关系，促进工农业的相互支援，便于劳动力的调配，决定：直辖市和较大的市可以领导县、自治县。”截至1960年底，全国88个地级市中有50个领导县，加上京沪两直辖市，共计52个市领导237个县、自治县，实行了“市管县”的城市占全部地级以上城市的58%，由此形成“市管县”的第一次高潮。

第二次是在1980年代初。这正是改革的主战场由边缘地带的农村走向中心地带的城市、由农业领域的分田承包制向工业领域的企业承包制推进的时期。1978年修订的《宪法》首次以国家根本大法形式明确了“市管县”的体制，1982年《宪法》对此予以确认。为发挥中心城市的带动作用，促进城乡改革的一体化，中共中央在《关于省、市、自治区党政机关机构改革的若干问题的通知》中提出：“在经济发达地区将省辖中等城市周围的地委、行署与市委、市政府合并，由市管县。”1986年，国务院批转同意民政部《关于调整设市标准和市领导县条件的报告》中指出：“一个市领导多少县，要从实际出发，主要应根据城乡之间的经济联系状况，以及城市经济实力大小决定。”要求各地认真总结经验，合理规划布局。由此，掀起了“市管县”的第二次高潮。正定县与石家庄市之间的亲密关系，正是在这一过程中深化的。

第三次是在21世纪初的十年间。1999年中共中央、国务院发出的《关于地方政府机构改革的意见》指出：“要调整地区建制，减少行政层次，避免重复设置。与地级市并存一地的地区，实行地市合并；与县级市并存一地的地区、所在市（县）达到设立地级市标准的，撤销地区建制，设立地级市，实行市领导县体制；其余地区建制也要逐步撤销，原地区所辖县改由附近地级市领导或由省直辖，县级市由省委托地级市代管。各自治区调整派出机构——地区的建制，要结合民族自治的特点区别对待。盟的建制原则上不动。”与之配套的是20世纪90年代民政部“地改市”的标准：第一，市区从事非农产业的人口不低于25万；第二，市政府驻地具有非农户口的人口不低于20万；第三，工农业总产值

30亿元以上，其中工业产值占80%以上；第四，国内生产总值不低于25亿；第五，第三产业产值在国内生产总值比重不低于35%；第六，地方本级预算内财政收入2亿元以上。^③2009年底，“市管县”的第三次浪潮结束时，共18个省份全面推行了“市管县”，共有273个市领导1 574个县，而当年全国共有地级以上城市287个、县（含自治县、县级市）1 948个。

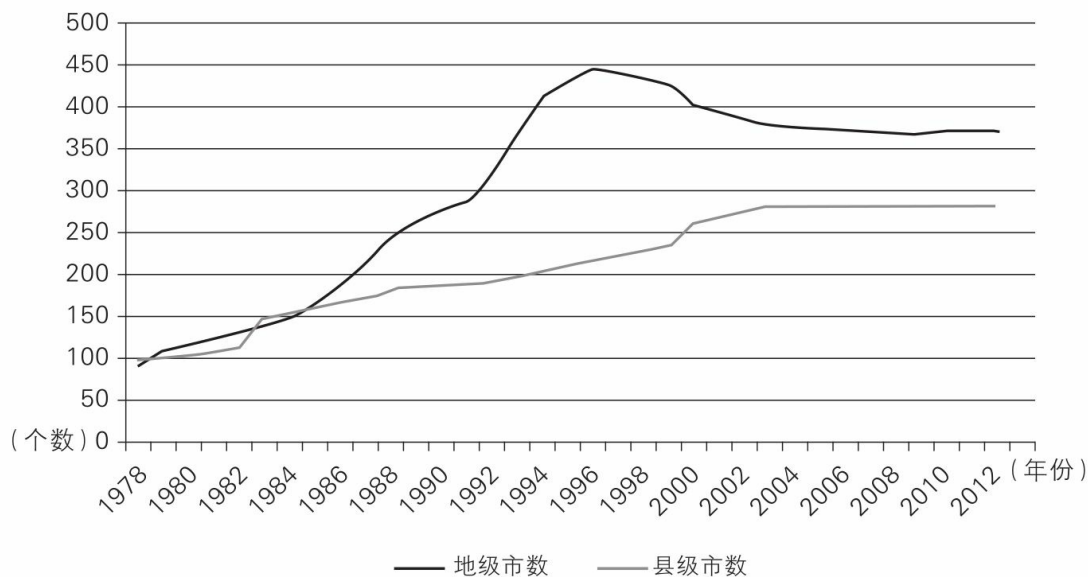


图4-1 改革开放以来地级市和县级市数量的变化（截至2012年）

数据来源：中经网统计数据库。

4. 省直管县的呼声

“市管县”体制的发生、发展和固化为当前地级行政管理体制的主体，有其历史成因，但也越发暴露出一些深层矛盾。

其一，市作为一个独立的行政单位，本是《宪法》所明确确认的省、县、乡三级格局中的一个例外，如今却由虚变实，演化为更加复杂的四级政府架构。

其二，“市管县”的理想初衷是为了以工促农、以城带乡，加强城乡

要素的平等交换，但“市管县”的现实动力掺杂了太多的谋地冲动、谋利冲动，市县两级利益主体的博弈明显带有不公平性。分税制的分灶财政只规定了中央与省之间的财事权划分，而省以下的各级政府间关系仍然处于模糊地带，市县之间争夺项目、土地、财税等资源的闹剧有增无减。

其三，为了协调城市之间的利益，在确立“市管县”体制的同时又不得不设计出直辖市、省会城市、副省级城市、计划单列市、地级市、县级市等十分庞杂而又等级森严的城市丛林体系，行政体制的僵化窒闭了许多创造的活力。

正是基于上述考虑，在“市管县”体制逐步发展的过程中，“省直管县”的呼声也就出现了。

从1992年起，在中央政府的支持下，浙江、河北、江苏、河南、安徽、广东、湖北、江西、吉林等省份陆续推行了“强县扩权”改革试点。所谓强县扩权，顾名思义就是对经济发展较快的县市进行扩权，把地级市的经济管理权限直接下放给强县。海南省出于土地面积和人口较少的因素，已经实行了“县市分治”，市只管理城市本身，县则由省直管。2005年6月，时任总理温家宝在全国农村税费改革试点工作会议上指出：“要改革县乡财政的管理方式，具备条件的地方，可以推进‘省直管县’的改革试点。”

2013年十八届三中全会释放了进一步推动“省直管县”改革的信号，由以往的重视横向机构调整、忽视纵向层级精简的行政机构改革，转变为两者并重、致力于权责一致的行政体制改革。

从2007年十七大以来，干部官员的基层阅历越发受到重视，“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”成为组织部门的高频用语。个中缘由，也许2013年3月习近平主席在接受金砖国家媒体联合采访时的回答，最具说服力：

中国有句古话，“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍。”我们现在的干部遴选机制也是一级一级的。比如，我在农村干过，担任过大队党支部书记，在县、市、省、中央都工作过。干部有了丰富的基层经历，就能更好树立群众观点，知道国情，知道人民需要什么，在实践中不断积累各方面经验和专业知识，增强工作能力和才干。这是做好工作的基本条件。

从这个角度来看，“市管县”到“省直管县”的漫长改革，对于县长、县委书记们，一定是个好消息。

第二节 基层治理与社区再造的上海探索

2017年全国两会上，习近平总书记在参加上海代表团审议时谈到，城市管理应该像绣花一样精细。城市精细化管理，必须适应城市发展。要持续用力、不断深化，提升社会治理能力，增强社会发展活力，走出一条符合超大城市特点和规律的社会治理新路子。

实际上，2015年中央城市工作会议就提出，政府要创新城市治理方式，特别是要注意加强城市精细化管理。精细化管理作为一种管理理念和文化，源于美国、德国特别是日本等发达国家的企业管理实践。它是社会分工细化、市场分工深化之后，在管理和服务层面提出的更加科学、精准、富有效率的要求。

1. 大流动时代修复熟人社区

这是一个大流动的时代。人口、资金、信息乃至土地（经营权），几乎所有的要素都进入一个快速流转的轨道。作为拥有2 400万常住人口，其中外来人口规模近千万的特大型城市，面对着激增的人口规模、复杂的社会结构以及多元的阶层、主体、诉求，上海始终致力于探索一条行之有效的完善基层社会治理的道路。

这是大流动时代的基层治理难题。今天的上海郊区特别是近郊区域，普遍具有如下两个特征。

一是外来人口高度聚集所形成的“土客替代”。有些地区的外来人口甚至在数量上已经超过甚至数倍于具有本地户籍的常住居民。我近几年来在沪郊一些农村做过驻村调研，每天傍晚沿着村中小路散步，看到灯光闪烁的户数屈指可数。本地人口进城务工，甚至在镇上、市区购置了房屋；与此同时，外来人口大量导入郊区，或从事工业，也有大量从

事农业生产。一方面，这些外来人口为城市的发展增加了强大的活力，为城市消费者的农副产品供给做出了巨大贡献，也使本地村民在土地承包经营权流转的过程中获得了不菲的财产性收入；另一方面，传统的静态式的人口管理模式和村居治理体系，在面对人户分离、土客替代的大流动时代，越发显得不合时宜。这就要求这些地区的管理者，既要保证本地居民的合法权益，包括其作为集体经济组织成员分享集体经济发展的成果和集体资产收益的权利，也要真正做到守土有责，用心、倾心地为长期居住在此、生活在此的外来人口提供优质的社会服务。

二是乡镇村落的大撤大并所造成的治理虚化。20世纪90年代中后期特别是21世纪以来，一批乡镇根据经济发展需求进行撤并，形成数倍于原先规模的大镇；一些行政村也大范围合并。加之这些年来中心城区全面铺开的旧城改造所造成的人口转移，也在郊区镇形成相当于外地中小城市规模的大型居住社区。可是如果调查一下，就会发现这种农村社区化的发展水平是参差不齐的，有些合并后的大村内部还需要许多结构上的磨合。对于城乡接合部的近郊农村居民来说，他们所居住的社区不仅是个生活空间，也是个生产空间。他们长期形成的归属认同，并不会简单地因为行政归并而发生剧变。所以，原来几个行政村合并为一个行政村，但在人员编制上又有严格的限制，因而在实际运作上，往往还是“三家分晋”，无法形成合力。此种条件下，村居管理范围和规模的扩张，带来的就未必是治理水平的跟进。因此，密切关注正在发生巨变的城郊乡镇，将推动执法管理力量和公共服务资源向城乡接合部、大型居住社区、人口导入地区倾斜，增加大镇大居地区的编制，在包括大镇大居在内的人口密集地区划分确定基本管理单元，以此为载体推进服务资源和行政管理力量配置，解决“小马拉大车”的问题，就十分必要。

2. 个体化时代重建社区公共性

前几年，我所居住的小区经历过一场“革命”：业主们通过合法程序

建立了新一届业主委员会，一致决定把在此经营了七八年之久的物业公司“炒掉”，另请高明。

风起于青萍之末，冰冻三尺非一日之寒。老物业公司对小区安防设施疏于维护，部分摄像头形同虚设，终至“名声在外”，引来一波又一波窃贼光顾，每到晚间，更是成了警察巡逻车辆灯光所及的焦点。除此之外，老物业公司对属于全体小区业主共有的地面车位停车秩序的维持也乏善可陈，占道停车搞得怨声载道。于是有了开头所说的业委会炒掉物业公司的决定。

老物业公司的撤离也显得颇为“奇葩”。经过人们“事后诸葛亮”的反察，他们大约提前一周就开始做“光荣撤退”的准备，将所有信息资料销毁，在中秋节前夜“半夜鸡叫”，撒手逃离。一个月来，小区前半段是彻底的“无组织状态”，后半段由新物业公司接手，另起炉灶，一点一点拼图，逐渐整理出整个小区600多户人家的基本情况。在这个过渡时期的紧急状态中，业委会建了包括数百个小区业主在内的微信大群。凡决大事，必群中讨论，集思广益；但见陋俗，也立此存照，张榜公示。在这个平台基础上，业主们的沟通互动延伸到线下，每到晚上，三三两两的志愿者与新的保安人员一道夜巡，各项公共设施的修缮和道闸维护也重新启动。

因为对社区生活空间和未来命运的共同关切，平素毫无往来的个体忽然间有机团结起来，并不断激发出某种集体行动，的确令人兴奋。

社区，本是一个泛指意义上的社会学学术语，这一用词最早由费孝通先生在20世纪30年代引介德国社会学家滕尼斯（Ferdinand Tönnies）的代表作《社区与社会》（*Gemeinschaft und Gesellschaft*，今译《共同体与社会》）时提出。滕尼斯意义上的社区是在区域、利益、社会交往和文化方面具有某种共同点和一定认同感的“小共同体”，基于这样的共同点和认同感，能够产生某些“集体行动”。而在今天，社区一词则被广泛使用于城市甚至农村社会治理之中，对应着特定的行政层级。类似××社

区、××社区委员会、农村新型社区的字样，比比皆是，给人们的理解带来不少困扰。

社区的行政化，在计划经济时期似乎并无不妥，甚至可说是相当匹配。在低流动性的年代，农村人口与公社制绑定，“三级所有、队为基础”锁定了生产队作为农民的基本认同单位和行动单位；城市人口则与单位制绑定，除了政府机关和事业单位，普遍的工业化冲动造就的大大小小的工矿企业，也在城市中形成了错落有致的单元房。生产节奏与生活节奏无缝对接，工作场所与居住空间比邻而建。城乡、工农，到处一派同质化的景观。公社下发通知，工厂传达指示，挨家挨户敲门肯定是一个不少。这时的社区，本身就是单位的延伸，是一种不自觉的被行政化。

这种行政化的惯性延续到改革开放之后，就导致社会治理与经济发展之间的巨大背离，主要表现有二：一是多种所有制形式催生了个体经济、私营经济、民办非企业、社会中介组织等新兴社会组织，相应地形成了个体户、私营企业主、自由职业者等新兴社会阶层。这些“增量”部分的出现和“存量”部分的改革，消解了单位制的经济基础。二是20世纪90年代后的住房商品化改革与城市规划和开发进程的加快，使原有的固着于特定人事、身份关系的社区内角色，在新的房屋产权的契约关系基础上重新洗牌并自由组合。这些“增量”空间结构的出现和“存量”空间结构的调整，打乱了单位制的传统布局。上述二端叠加，造就了城市快速扩张过程中社区数量和结构的根本性改变，令基于单位制的传统行政化管理手段难于应对。

为什么发达地区的人际交往频度、亲密关系程度都很低？这是特定行业或部门的共性，还是特定区域的特性？路径依赖强化了这种淡薄的交往程度。以学校为例，当新教工入职后，会看到其他人结婚后发喜糖而不是摆喜宴发通知，那么，当你自己要结婚的时候，也就一定要遵循此惯例，这既是文化上的沿袭，更确保了利益上的平衡（互不相欠）。

同事的直系亲属生病、去世，也无须凑份子或探望，这都是个体化范围内的事情。如果要过问、慰问，也有组织（工会、党）在。可以说，这是与发达地区单位制的率先瓦解相关的。作为生产组织的城市单位、农村公社几乎同时瓦解，但作为生活空间的农村社区仍然在起作用，而城市居委会则几乎不起作用。发达地区不需要那些宗族性较强或传统性较强的传统文化资源来支撑吗？貌似不需要。这么做也有好处，简单，其前提是自食其力，不添乱就是帮忙，也就是其实不需要帮忙。那么，难道中西部地区如今还保有的这种风俗，仅仅反映了他们很落后，还需要互助、帮忙？恐怕也不能这么说。还是有一定的社会网络建构的作用。

个人的自由流动、自由更换职业与身份，在瓦解了旧秩序的同时，却并未建立新的有机联系，产生新的集体行动，达至新的稳态。所以，我们会倾向于不和陌生人说话；对住了几年的邻居一无所知，忘记买葱了也不好意思像老辈人在筒子楼或弄堂里那样找街坊邻居去借；每天只有遛狗的时候才会注意到其他同样遛狗的住户，而实际上很可能狗与狗之间都已经气味相投了，人与人之间却还没有混得脸熟。有良心的开发商也许会规划出一些公共空间——不只是绿地，还可以有健身场所、广场、食堂……但即便没有这些，大概也不会有什么争吵。个体化的时代，人们对“公共人的衰落”习以为常。

上述情形，与美国社会学家罗伯特·帕特南（Robert D. Putnam）在其名著《独自打保龄——美国社区的衰落与复兴》（*Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*）中所描述的场景颇为神似。这本书的名字是醉翁之意不在酒：保龄球运动的背后隐含着社会交往的深层含义，人们在运动之余休息时可以喝啤酒、吃甜点、谈天气、谈理想，这使得它成为一种公共空间。一个人独自打保龄，指的就是公共性的丧失。

由僵硬的传统社区匆忙一跃，进入碎片化的后现代社区，如何在呵护个体自主性的同时，重建社区的公共性？上海在2015年初发布的《关

于进一步创新社会治理 加强基层建设的意见》中提出加强社区共治，激发多元主体活力：“建立健全以居民区党组织为领导核心，居委会为主导，居民为主体，业委会、物业公司、驻区单位、群众团体、社会组织、群众活动团队等共同参与的居民区治理架构。”

在业已存在的多元主体中，居委会、业委会、物业公司是最重要的三方。这三者两两制约，互相之间都各有一些共同职能，也都各有一些天然的对抗之处。比如，居委会代表居民，业委会代表业主，物业公司代表企业。业主与居民的身份可能一致，但在大流动的时代也很可能分离。业主拥有房屋所有权，居民拥有房屋居住权（承租权），而物业拥有小区的“实际管理权”。城市小区里的这种所有权、居住权和管理权的三权分离，像极了农村的所有权、承包权、经营权的三权分离，也很像历史上业权与佃权之间的角力。三权分离的另一面，其实是三权平衡。所谓“多元共治”“创新社会治理”，无非是想把这门平衡术练得更加精益求精、炉火纯青。

3. “镇管社区”到“析出街道”：大镇大居的治理路线图

在我国目前的行政区划体系中，乡镇是最基层的行政单位，连接着城市和农村。而乡和镇的名义差别，仅在于后者有更强的工商业色彩，是区域性的政治经济文化中心。在城市化起步较早、发展较快的特大型城市如上海，乡的建制已不多见，而是形成了在郊区以镇为最基层行政单位、在市区以街道为最基层行政单位的格局。

20世纪90年代中后期以来，上海的镇一级政府面临着越来越大的压力。其一，大量流动人口快速导入城乡接合部，形成了土客混居甚至反客为主的新局面；其二，20世纪末至21世纪初出现了一波撤并乡镇的高潮，全市由202个乡镇并为现在的107个镇、2个乡；其三，2003年起，

为解决居民住房供给和保障需求、疏散城市中心区过密人口、重构城市交通格局，陆续规划和建设了几十个大型居住社区，加上一直持续推动的旧区改造，郊区进一步承接了市域范围内的大量人口导入。上述三方面的共同作用，造就了郊区一大批大镇、大居，也相应产生了社会治理方面的不少新矛盾。

通过制度设计的杠杆作用，撬动这些人口和经济量级已达到小型城市规模的大镇的发展活力，对于未来上海加强和创新社会治理、趋近城乡一体化目标，具有先导性意义。在全国范围来看，各地方政府对类似问题的探索实践，大致形成了“撤镇建街”和“强镇扩权”两种模式。“撤镇建街”主要是把镇政府变为街道办事处，村委会变为社区居委会，村民变为市民，实行社区化管理。其主要优势在于精简机构和转变政府职能，但在发达地区则容易引发原有的农村集体资产处理过程中的各种问题。“强镇扩权”则主要通过赋予经济强镇更多自主权甚至提升镇的行政级别，推动权力结构的扁平化和权力重心的下移。此举虽有利于经济发展，但也会带来区域统筹和权力制约方面的问题。

相比上述两种模式，上海的浦东地区在1993年即开始探索，至今已在全市推广的“镇管社区”模式，是特大城市在城市化进程中，为解决体制滞后于功能的普遍性困境而采取的一种创新与完善社会治理的新路。“镇管社区”，就是在保持现有行政区划和镇的建制不变的前提下，对镇域内区域较广、规模较大的城市化社区，或因保障性住房、市政项目建设动迁形成的突变式城市化社区，采用与农村社区相区别的政策和行政手段，着力缓解人口大量导入和公共服务相对不足的矛盾，实施符合城市化管理实际的管理方式。这种发端于浦东的模式，当然有明显的浦东印记。“小政府、大社会”是基本理念，“扁平化”是基本架构，同时，通过各种议事协商和协调制度，整合区域内教育、医疗、治安等各方面资源。

前文提及的上海《关于进一步创新社会治理 加强基层建设的意

见》实际上提出了分阶段解决大镇、大居问题的系统性方案。

第一阶段即“镇管社区”阶段：“继续深化完善镇管社区组织架构和运作机制，形成党委领导、行政主导、社会广泛参与治理的格局。”这里的社区是街镇范围以下、居委范围以上的中间层次。根据特定区域人口大量积聚和自然社区形成的实际情况，一般按照面积约3平方公里、常住人口5万左右的配置标准设立社区。这一阶段主要着力解决的还是类似“七通一平”之类的基础设施和教育、医疗、商业领域的配套问题。这在当下很多城乡接合地区的大型居住社区，特别是近年来刚刚启动运营的公租房社区，还是一个相当普遍和滞后的问题。

第二阶段即“确定基本管理单元”阶段：“在包括大型居住社区在内的人口导入多、辖区面积大的郊区城市化地区以及乡镇撤并后仍有大量居民居住的撤制镇地区，综合考虑镇域公共管理有效性、公共服务可及性、居民参与便利性以及面积人口规模适度性等因素，合理确定基本管理单元。”这实际上是在还不具备设置街道条件的城郊镇，进一步甄别、细化和做实基本管理单元。这种管理单元，在农村体现为具有基本认同的、行政上亦具有可行性的治理单位，比如村民组（自然村）、行政村；在城市则表现为配置执法力量和公共服务资源时要考虑的适宜范围，比如设立各类社区服务中心、社区卫生中心、社区文化中心。这些社区中心的建立，是为进一步建立城市基本管理单位即街道创造条件。

第三阶段即“析出街道”阶段：“对城市化地区与中心城区或新城连接成片、边界清晰、市政基础设施和基本公共服务设施完善的区域，达到一定面积和人口规模，在基本完成农村集体经济组织产权制度改革、村组撤制的情况下，区县要积极推进析出街道。”到了这个阶段，对象区域的城市化进程已基本完成，各项软硬件设施基本达标，基本管理单元的自然识别过程结束，且整个转型过程中既有的集体资产和负债问题也已清理完毕，符合新设立街道的条件，就此被纳入现行城市行政区划和管理体制之中。

以“镇管社区”为起点，经过基本管理单元的识别确认，逐步过渡到新建街道这一终点，解决城乡接合部特别是大镇、大居治理问题的路线图一目了然，稳妥而渐进。其中的一条基本线索就是：重心下移，资源下沉，权力下放。

4. 城市更新，让城市更美好

随着土地利用遭遇“天花板”，上海的城市建设将摆脱规模扩张和“大拆大建”，更加致力于内涵增长和通过存量更新提升环境品质，这实际上就是“城市更新”。

城市更新（urban regeneration），在率先基本完成城市化的欧美发达国家，是一个必要的步骤。第二次世界大战后，西方主要发达国家在城市发展道路上产生了某种趋同性。在历经200多年的产业革命和产业升级后，很多国家的城市化率甚至超过了90%，其城市建设随即进入成熟期和停滞期，达到一种调整完善的新阶段。他们所面对的，更多的是社会、经济、环境之间的协同而非单纯的城市空间拓展的问题。一方面，城市中心区往往是传统的工业中心，因产业更替和地价腾贵而出现劳动者就业的衰退，郊区化现象加速，人口在市郊之间的潮汐流动越发频繁；另一方面，这些地区毕竟处于城市中心，有着得天独厚的区位优势、长久的历史文化积淀和潜在的经济动能。通过城市软硬件环境的改造升级来激活中心区活力的城市更新主张，就这样浮出水面。

新中国是以农业和重工业作为立国之本的，虽然在较短时间内建立了比较完整的工业体系，但城市化进程并未与工业化同步。直到改革开放之初，中国的城市化率还不到20%。虽然起点较低，但发展速度很快。遗憾的是，计划经济时期“城市建设为生产服务”的指导方针仍有较强的惯性，使得城市的生活功能、休闲功能、文化传承功能长期没有得到应有的重视。到今天，国内许多发达城市的老城区也开始面对欧美国

家曾经的城市更新问题。特别是产业结构、用地性质、人口结构的变化，又在城市布局调整过程中制造了新的不平衡。城市中心区土地利用功能、土地使用性质和使用强度的改变，使原有的城市基础设施难以负荷，经济与社会矛盾交织重叠。

近年来，上海也面临着这样的困境。中心城区很多区域出现人口老龄化、产业调整、衰败、迁移导致的活力不足问题，而可资利用的城市国有建设用地的增量空间越来越小。于是解决问题的关键，就转向如何盘活老城区的存量工业用地。

在计划经济时期，我国实行的是国有土地使用权的无偿划拨制度。改革开放后，以1986年出台的《土地管理法》为标志，逐渐建立了国有土地有偿使用制度。目前城市建设用地的产权制度安排，实际是划拨用地和批租用地并存的双轨制。除了计划时期遗留的划拨用地外，只有公益性设施的建设用地才可以适用划拨方式。

一些发达地区城市的中心城区，存在着大量自计划时期遗留下来的、包含一定经营性用途的划拨用地。由于这些划拨用地初始产权安排的模糊性，使得其成为各种产权主体竞相追逐的标的。20世纪90年代后期曾出现过一波浪潮，划拨工业用地只需补交很低的土地出让金，就可转为商品房开发的批租用地。2006年后，还有一些划拨工业用地通过各种非正式开发，在不改变划拨用地产权的前提下，实质上实现了工业用地向商住用地的用途变更。

2008年前后的经济危机，给地方政府顺势整治存量划拨用地提供了契机。当年，国土资源部与广东省签署了共同建设节约集约用地试点示范省合作协议，赋予广东省“三旧”改造（旧城镇、旧厂房、旧村庄）优惠政策，探索可供全国借鉴的存量建设用地管理新经验。这一事件，正是在当时深受金融危机冲击、业已初现所谓“腾笼换鸟”的产业转移背景下触发的。

城市产业结构和人口结构的转变、用地性质的瓶颈，使中心城区的

大量划拨用地处于闲置和废弃的尴尬状态，也使作为土地所有者的国家（地方政府）和作为土地占有者的企业（往往是国有企业）陷入两败俱伤的窘境——前者无法获得企业税收、创造就业机会、优化要素配置、改善城市环境；后者也无法获得土地产权从模糊的划拨用地变为清晰的批租用地而带来的收益，以便进行技术改造和产品升级，或进行土地的区位置换来安置职工和偿还债务。

针对这一困境，十八届三中全会在城市土地制度改革方面，提出了“严控增量、盘活存量”的总方针。上海也在2014年出台的《关于进一步提高本市土地节约集约利用水平的若干意见》中，明确要求有序推进存量建设用地优化利用，促进存量工业用地调整升级，探索存量商业、服务业等功能性项目升级改造路径，确保建设用地总规模“零增长”。2015年出台的《上海市城市更新实施办法》则进一步提出了盘活存量工业用地的具体路径。

上海有着悠久的城市工业发展史，也成了不少可资借鉴的老工业城区城市更新与改造的成功经验。杨浦区、虹口区都曾经是上海工业企业较为集中的中心城区，20世纪以来则通过科学规划、合理布局，在城市更新过程中形成了各自新的区位优势与发展特色，初步完成了工业经济向知识经济和商务经济的转型。创新基层社会治理是一个永无止境的过程，上海有条件、也有能力探索出更多具有标志性和推广价值的做法，实现以人为核心的城市化，创造高品质的美好生活。

第三节 特大城市的城乡协调发展

1. 上海为什么要城乡协调发展

城乡协调发展，是“五大发展理念”中“协调发展”的题中应有之义。^④协调发展的关键是正确处理发展过程中的各种矛盾关系，达到“唱和如一，宫商协调”，而非顾此失彼，进退两难，按下葫芦瓢又起，一波未平又一波。在发展的进程中，需要协调的主要是哪些方面呢？比如说区域之间、城乡之间、行业之间、物质文明建设与精神文明建设之间、经济建设与国防建设之间，这其间的“关系万千重”，对于一个在现代化的征途上阔步前进的超大型国家而言，是必须不时留意和妥善处理的。

众所周知，上海是我国最大的城市之一，也是具有开埠170多年历史的现代化都市。解放前，这里是十里洋场、冒险家的乐园；在21世纪的今天，这里也被认为是最富国际化意蕴的、海纳百川、开放包容的特大城市。以至于人们很难想象，这样一座洋气的城市，还需要考虑什么“协调发展”的问题吗？

答案是肯定的。上海是“一座城市”，这固然因为它叫“上海市”而非“上海省”或“上海县”，在约定俗成的意义上有其道理所在。但我们也应当深刻认识到，上海并不仅仅是“一座城市”。从历史上看，正如前文提到的，1958年，原属江苏省的嘉定、上海、宝山、川沙、南汇、奉贤、金山、松江、青浦、崇明十县划归上海市管辖，使得上海市的面积扩大了约十倍，这一决策对上海市平稳度过了此后的三年困难时期功不可没。可以说，正是当初从周边划过来的“大农村”成全和成就了“大上海”从风雨坎坷中一路走来，直到今天。

随着上海工业化的发展和城市化的扩张，这些当初的农村地区，其产业结构和功能区划也发生了很大改变。但即使如此，今日上海郊区，仍有大片的基本农田、水源涵养和生态保护区域。郊区的不少农民，其收入和保障水平，较之城市居民而言，仍有一定的差距。从大城市、大农村、大郊区这样大开大阖的视角来看，上海的发展，就不只是城市区域单向度的光鲜亮丽，更需要城郊地区的协调跟进。

几年前，我和我的同事曾专门做过一项对比，就是将上海作为长三角城市群中的普通一员，考察其农业现代化、农民收入与保障水平所处的位置。以往，以上海作为研究中心的长三角比较研究，往往流于整体性的省际比较，而无法穿透表象，校准作为一个特大都市的上海“三农”的真实水平。因此，必须放下直辖市的“身段”，以长三角其他兄弟城市作为参照的基本单位。换言之，必须首先承认它是一个有着农村区域的普通城市，其次才是一个省级的直辖市。否则，那种以一个市的状况与江浙两省相比所得出的优越感，其实并没有很大意义，至少在农业现代化这个问题上。这样比较下来，就很容易发现，在农业劳动生产率、农业土地生产率、粮食单产水平、单位耕地面积上的农用机械动力数、农民人均纯收入、城乡居民人均纯收入之差、农村人均住房面积、农村低保标准、城市低保标准与农村低保标准之差等指标上，上海的表现并不如江浙两省的一些地级市，而有一些指标上的差距甚至很大，需要迎头赶上。

在“三农”工作方面，上海是出实践经验、出政策模式的地方，比如“十三五”规划中提到的“促进产业向园区集中、土地向适度规模经营集中、农民居住向城镇和新型社区集中”，“深化集体经济组织产权制度改革等重点领域改革”，“坚持发展适度规模经营，全面推广家庭农场等经营模式”，“大力发展多功能都市现代农业”，“着力培育新型职业农民”，这些政策探索几乎都有着十年以上甚至近二十年的积累。

即便如此，上海也仍然面临着推进城乡协调发展新的压力和挑战，

必须致力于实现高水平的城乡一体化、全面缩小城乡发展差距。在全面建成小康社会的征途中，城市和农村、城区和郊区、市民与农民，一个都不能少。人们有理由期待上海在城乡协调发展中补足发展短板、拓宽发展空间、增强发展后劲、厚植发展优势，这是这座特大城市的难得机遇、光荣责任与历史担当。

2. 上海为何要重视农业和粮食安全

粮食安全看似是中央事权，实际上与地方也密切相关。2014年，国务院出台了《关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见》。粮食安全省长责任制的建立，是对20世纪90年代实行的“米袋子”省长责任制、“菜篮子”市长责任制的升级，也是国务院就全面落实地方政府粮食安全责任出台的首个专门文件。

上海作为一个2 400万人口的特大型直辖市，既是一个“省”，也是一个“市”。对于关涉民众基本生计的农副产品供应保障和质量安全问题，也就是“米袋子”“菜篮子”问题，一贯高度重视。作为一个农业产值占GDP比重不到1%的典型粮食主销区，为什么还必须要如此重视农业、重视粮食安全？

第一，粮食安全、农副产品安全，是上海最大的民生问题。民以食为天，即便是在收入水平较高、市场流通较发达的特大城市，粮食与食品安全依然是人们须臾不能忽视的问题。2008年的特大雪灾，给包括上海在内的南方许多大城市敲响了警钟。当面对外省市蔬菜调运困难，本地蔬菜价格暴涨的尴尬处境时，人们才真正意识到在地农业、都市农业存在的合理性、必要性。自那之后，京、津、沪等各大城市都陆续高调推出一系列对菜农的支持性政策，力图提高自给率特别是蔬菜自给率。

时任上海市市长韩正对上海农业的定位是：“上海农业要有一定的保有量，这是中央的明确要求，也是上海的实际需要，是上海必须承担

的政治责任。我们丝毫不能因为大市场、大流通而忽视本地农产品的生产，丝毫不能因为农业比重小而轻视农业，丝毫不能因为粮食比较效益低而放弃粮食生产。”

第二，靠近市场、靠近消费中心，是上海独特的区位优势。大宗商品在大市场进行大流通的结果，是商品的物美价廉。所以粮食、蔬菜、水果、生鲜这些大宗商品，实际上是由全国供应上海，所以上海的价格与产地的价格未必相差很大。倒是山核桃这类量少而产地稀缺的特种商品，一定是产地价格明显低于流通中的市场价格。粮食主销区的市民消费者缺粮，粮食主产区的农民生产者缺钱，这正是紧密而稳定的产销关系的内在基础。需方在丰收的年份优先提供销售市场，供方在歉收的年份优先提供粮源市场，在这样的“丰歉互相保证、同等条件优先”原则基础上形成的产销合作，是完全能够互惠互利的。

国务院文件中也明确提出粮食主销区要“支持企业到主产区投资建设粮源基地和仓储物流设施，建立异地储备。粮食主产区要鼓励企业在主销区建设仓储物流设施和营销网络，主销区要给予必要支持”。而早在2011年7月，上海市党政代表团就赴黑龙江省考察，沪黑两地签订了《关于深入发展粮食产销合作的协议》，约定每年将从优质稻米主产区虎林调运50万吨以上优质大米入沪。上海良友集团还以投资控股形式，参与当地粮食购销管理，这使得每年运销上海的优质大米，占全市大米供应总量的20%以上。近年来，超市中的东北大米明显增加，以至于沪上消费者司空见惯，归结起来，正是产销合作的结果。

第三，出实践经验、出政策模式，是上海农业的未来方向。上海虽然是主销区，但粮食生产、粮食储备却必须常抓不懈。国务院文件中特别强调了创新地方粮食储备机制，也就是在中央储备粮系统之外，建立和完善地方政府储备和能够调用掌握的社会粮食周转储备。在这一点上，上海是大有文章可做的。上海的郊区农业份额虽不大，但是亮点频出，在家庭农场制度、农村集体资产管理制度等方面都涌现出不少可推

广、可复制的典型。这一轮的地方储备扩容和仓储设施体系建设，对于上海农业的软硬件环境的提升， also 具有重要意义。

我在调研中了解到，松江区泖港镇的家庭农场之所以搞得好，一个不可或缺的因素是当地粮库的仓储设施建设、粮食烘干设备和粮库布局等方面动手早、做得到位。由此形成的农业社会化服务体系比较完善，农民才会乐于在粮食收割后享受一条龙式的服务，将粮食运送到粮库去卖。假使没有这些“标配”，在市场决定作用下，农民是有很多的自由选择的。对于上海这个“大城市”来说，粮食安全似乎是个“小题目”，但上海的农民和农业工作者们多年来就是以精耕细作、兢兢业业的态度，“螺蛳壳里做道场”，创造出那么多有益而可贵的地方经验和政策模式。我们有理由相信，只要有这股较真的精神，上海农业的未来会更加锦上添花、精益求精。

(1) 中央党校采访实录编辑室：《习近平在正定》，北京：中央党校出版社，2019年，第21页。

(2) 中央党校采访实录编辑室：《习近平在正定》，北京：中央党校出版社，2019年，第173页。

(3) 参见《国务院批转民政部关于调整设市标准报告的通知》（国发(1993)38号）。

(4) 2015年10月29日，习近平总书记在党的十八届五中全会第二次全体会议上提出了创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，也被称为“新发展理念”。

第五讲 出路：创业的农民，适度的规模

改革开放以来，中国农业生产经营的样态呈现出多元化趋势。就农民类型来说，则可以刻画出一道由传统农民向兼业农民、专业农民、职业农民跃迁的光谱。2012年，中央一号文件中首次出现了“大力培育新型职业农民”的说法。40多年来，农业的生产空间与生活空间的日渐分离，不仅造就了每年以数以亿计的规模在全国范围内流动的农民工群体，也在农产品主销区（另有少量农产品主产区），特别是人口集中、消费需求巨大的特大城市周边，形成了一支无论在数量规模上，还是在组织程度和对地方经济发展的贡献上，都同样不可小觑的“农民农”群体。每当城市经济动荡乃至危机之时，农村便以一个缓冲与减震地带的角色郑重登场。这些年来我所接触到在农村从事生产经营并取得一定成就的农民创业者，多半有这种“风云际会”的历史际遇。这些案例的成功经验，也为我们在农业农村现代化的中国追寻“理想农民”指出了方向。

第一节 上海松江：家庭农场

对农业不是很熟悉的朋友，想必也会有所耳闻，近年来，国内的农业投资又出现了新一轮高潮。它的一个重要的政策背景，是“家庭农场”制度的普遍推开。十八届三中全会提出，鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，发展多种形式的规模经营。这意味着，“农民”从传统社会中的一种身份变成了现代社会中的一种职业，一种收入甚至不低于市民、工人的体面职业，这是现代农业发展的内在要求。家庭农场制度的实施，通过农业适度规模经营提供了农民职业化的契机。

松江的家庭农场制度，是发达地区具有较强代表性、全国范围具有较大影响力的地域性制度创新和实践经验。在新的历史起点上，对这一地方性探索的历史经验进行深入总结，对于进一步发展现代农业、推进城乡发展一体化，具有特殊的意义。

1. 楠村案例

2012年初冬时节，趁着天气尚好，老余一家三口把刚收的稻子摊开在水泥路面上晾晒。对他来说，这是一年当中最闲适的一段日子。

老余已经56岁了，在他的人生履历中，除了1984年改革的重心转向城市之初的一段时间，他有过一段四五年的进厂务工生活，其余的时间都没有离开农村和土地。他不仅种地是一把好手，养猪更有本事，这可以追溯到他20多岁的时候了。那时，中央领导也强调“多种经营”，陈云还曾回到故乡青浦蹲点调研，一个主题就是关于在养猪的权属问题上究竟是统一点好还是分一点好。

老余夫妻两人现在经营着94亩地，还在“公司+农户”模式下管理着

一个500多平方米的养猪场。这个养猪场每年可以出栏两茬半，大约1000头猪。土地上的产出是一季水稻加一季小麦，水稻亩产在1 200斤左右，小麦在750斤左右。种养结合，全年纯收入在10万元左右。

这是松江楠村一户典型的家庭农场的基本经营状况。

松江位于上海市西南、黄浦江上游，2008年时一、二、三产业比重为1：69.6：29.4。就是在这个农业产值几乎萎缩到微不足道的时点，以“家庭农场”为主要形式的农业适度规模经营探索和实践在这里正式展开。

作为松江区首批家庭农场的诞生地，我们在楠村看到了松江家庭农场制度创新背后的土地制度安排。楠村现有总人口2 956人，932户，村民小组29个，由三个行政村合并而成。面积4.92平方公里，其中耕地面积4 242亩，除去葡萄园300亩、牡丹园95亩、蔬菜基地140亩、休闲农业园区及涵养林若干，粮食作物种植面积为2 300亩，22个大户承包经营其中的2 190亩。楠村家庭农场制度的确立可分为四个回合（如表5-1所示）。

表5-1 楠村家庭农场制度的发展历程

时间分期	政策措施	流转价格	家庭农场户数	户均规模
2007	1. 一个村民组整组流转给村委 400 亩土地 2. 地方财政提供 200 元 / 亩的流转补贴以吸引农户承包经营	600 元 / 亩	3 户 (均为农机手)	100—260 亩
2008—2010	1. 整村流转 2 200 亩土地。 2. 地方财政提供的流转补贴在 0—200 元 / 亩浮动。 3. 降低户均经营规模	525 斤水稻 / 亩 (折算为市价)	16 户	100—150 亩
2011—2012	1. 村组织采取抽签制以应对激烈的承包资格竞争。 2. 进一步降低户均经营规模	525 斤水稻 / 亩 (折算为市价)	23 户	80—120 亩
2013—2015	1. 利润率的下降导致竞争烈度降低, 村组织不再采取抽签制。 2. 村组织以稳定既有家庭农场经营户为中心, 通过多轮多级会议协商确定最终人选	525 斤水稻 / 亩 (折算为市价)	22 户	80—120 亩

数据来源：根据驻村调查相关资料整理。

第一回合是2007年下半年，首先在一个村民组整组流转给村委400亩土地，由村委发包给本村三位农机手。第二回合是2008年，11个大户人均承包150—260亩耕地，为期三年，这些人是具有冒险精神的第一批吃螃蟹的家庭农场户。当时的政策性支持力度并不明朗，承包如此规模的土地对于每个人来说都是空前的。技术上是否可行——有没有超越以家庭为单位的经营极限？经济上是否有利——是不是达到了规模收益递增的最优状态？没有人知道。这时我们就看到了政府的出场——承包规模与补贴额度，对地方政府来说是可资利用的最重要的两大互补性政策激励工具：当农户承包积极性不高、游移观望之时，提高补贴（在一揽子农业补贴的400多元中，有200元左右是由区这一层级一力承担并相机变动的）并提高每个家庭农场户可以承包的规模上限；当农民看到种粮收益提高，在利润冲动驱使下，竞相涌入包地队伍中来时，则象征性地扩大承包配额进而下调承包面积上限，同时也降低区级补贴力度。总

之，目的在于使家庭农场户有一个相对进城务工人员而言丝毫不逊色的体面生活和稳定的收入预期，但也在防止收益率过快上升对外流劳动力产生更强吸引力，甚至形成逆城市化趋势，最终影响到土地的集约化利用和适度规模形成。

在政府补贴的刺激作用下，2009年，楠村更多村民要求承包土地。当时的村委会面临巨大压力，对于是否重开谈判、重新抽签发生了剧烈争论。最终决定保留2008年11个大户的承包资格，但新增五个名额，于是就需要在户均承包面积上调整为户均100—150亩的水平。

2010年底进行了第三轮承包合同的谈判。仍然以抽签方式，在保护既有家庭农场户积极性的原则下，确定23个名额的归属，承包面积进一步下降为80—120亩范围，承包期为两年，租金上调到525斤稻谷/亩。之所以承包期变为两年，是因为村集体与农民之间的土地流转协议有效期也只剩两年。

2012年底，楠村与农民签订了新的流转协议，将村民的承包经营权流转期限延长到二轮延包的截止期即2029年。在完成这项工作后，由于此前严格的条件筛选，使得本轮竞争的烈度大大降低。因此首次不采用抽签制，而是经过党员代表大会、老干部老党员议事会、部分村民代表大会等几次会议进行评议和协商，确定了22户家庭农场户，本轮承包期为3年（2013—2015年），租金为525斤稻谷/亩。

2. 松江家庭农场的基本情况

楠村给我们观察家庭农场提供了具体化的认知。实际上，作为一种新型农业生产经营主体，家庭农场制度在中国乡村的出现和扩散，是近年来中国农业现代化进程中的标志性事件。

中国当下家庭农场制度的形成，有两个历史渊源：一是原国有农场在20世纪80年代包产到户政策影响下开展的职工家庭承包；二是农村集

体基于口粮田和责任田二分的“两田制”下对责任田的内部流转和承包。这两者的背后，都预设了作为生产经营的组织者、规划者的集体力量的存在，这在有着比较发达的集体经济传统的江南地区，尤其成为一种基础性条件。农村改革之后，国有农场的比重逐渐缩减和集中于东北、西北等边疆地区，而集体力量较薄弱的地区，其“两田制”运作也多为时不长即趋于瓦解。只有少数地区开始了由“两田制”逐渐向家庭农场制度的过渡。

家庭农场得以产生，也有两个重要的条件。第一，家庭农户有向家庭农场演化的动力。也就是说，无论是一般农户还是家庭农场，实际上都更大程度地卷入更为普遍的社会与市场分工之中。在农村市场化的这种强大的倒逼机制下，农户的非市场农业生产行为趋于瓦解，自发转向扩大规模来主动对接市场。第二，家庭农场的形成和壮大，有赖于特定的制度环境。这些制度环境包括：以专业化分工为基础的劳动力市场制度，可规模化集中的土地流转制度和以农业机械化、金融服务、市场信息和科技信息服务为主的社会化服务制度。劳动力的兼业化和专业化并行不悖，加速了小农经济的瓦解和职业农民的崛起，也推动着土地流转和集中以及规模经营户的形成，而灵活多样的土地流转机制是家庭农场产生的重要制度条件。覆盖全程、综合配套、便捷高效的社会化服务体系，可以有效地把各种现代生产要素注入家庭经营之中，不断提高农业物质技术装备水平，使得农民可以在家庭经营的基础上发展规模经营与集约经营，推进农业生产专业化、商品化和社会化。

家庭农场具有家庭经营、适度规模、集约化生产、商品化经营、农业收入为主等特征。因基于家庭本位所具有的劳动激励与约束机制，使得家庭农场相较于其他生产经营主体，能够更为有效地降低劳动力市场的交易成本，显示出明显的比较制度优势。

上海市松江区在探索农业适度规模经营、培育新型农业生产经营主体方面起步较早，也取得了较好的示范效应。松江区产业结构的嬗变，

是在整个上海市经济结构转型升级的大背景下展开的。对于松江的地域位置，素有“先有松江府，后有上海滩”的说法，更有“苏松税赋半天下”“衣被天下”之称。松江文化积淀深厚、经济实力雄厚、非农就业活跃。上海市松江区家庭农场是松江进入深度工业化阶段后所引发的产业变迁、人口流动、社会变革和科技发展共同作用的必然产物。松江家庭农场实践的主要内容是，在整村流转的基础上，利用市场机制和发挥政府作用，寻找到会种田、愿意种田、能种好田的职业农民进行适度规模经营，与此同时构建良好的社会化服务体系进行全方位的配套支持。松江区推行家庭农场制度创新主要有如下做法。

首先，制定政策。2007年以来，松江区先后制定出台《关于鼓励发展粮食生产家庭农场的意见》《关于松江区家庭农场考核和补贴的实施意见》《关于进一步规范家庭农场发展的意见》等多个政策文件，对建立家庭农场的基本原则、准入和退出机制、程序规范、工作重点、人才培养、财政保障等多个方面做了详细规定，鼓励发展以农户家庭为基本单位，实现规模化、专业化、集约化经营的粮食生产家庭农场。

其次，规范管理。一是严格规范流转土地。区、镇农业和农经部门要加强土地流转管理、指导和服务，规范土地流转行为，签订市统一流转合同文本。二是精心设计准入门槛。重点向当地专业农民和种田能手、技术人员等“有文化、懂技术、会经营”的，具有职业农民潜质的本地农民倾斜。三是动态调整承包规模。各行政村根据区、镇的指导性建议，因时、因地制宜，视竞争激烈程度、农业机械化匹配条件和规模经营的实际需要，动态调整家庭农场的平均承包规模。经过几年时间的摸索，从最初的150—200亩降至目前的100—150亩。四是组织实施标准化生产。建立农业生产档案，严守自耕原则，杜绝家庭农场户转包土地。五是健全奖惩考核机制。加强村镇两级的考核，对优秀、高产、高质的家庭农场户给予表彰奖励。

再次，配套服务。松江有良好的农业社会化服务体系基础（见图5-

1)，这为其家庭农场的各项配套服务准备了必要条件。一是农业管理部门加强和优化优质水稻的生产规划、良种推广及茬口布局，组织安排家庭农场生产。二是农业技术推广部门加强技能培训，指导家庭农场应用优质高产品种和标准化生产技术，提高水稻重大病虫害防治及安全生产的能力和水平。三是扩大农资连锁经营覆盖面，做好种子、农药、肥料、农膜等农业生产资料的配送供应服务。四是实行家庭农场农机社会化服务，探索和推广水稻全程机械化生产方式。五是加强市场供求信息、价格信息等信息服务，指导家庭农场组织生产。六是组织粮食购销部门和加工经销企业对家庭农场实施定单生产或直接上门收购服务。指导家庭农场以生产经营、市场营销为纽带建立农民专业合作社，实施稻米品牌经营企业的种子供应、技术指导、产品销售一体化经营。

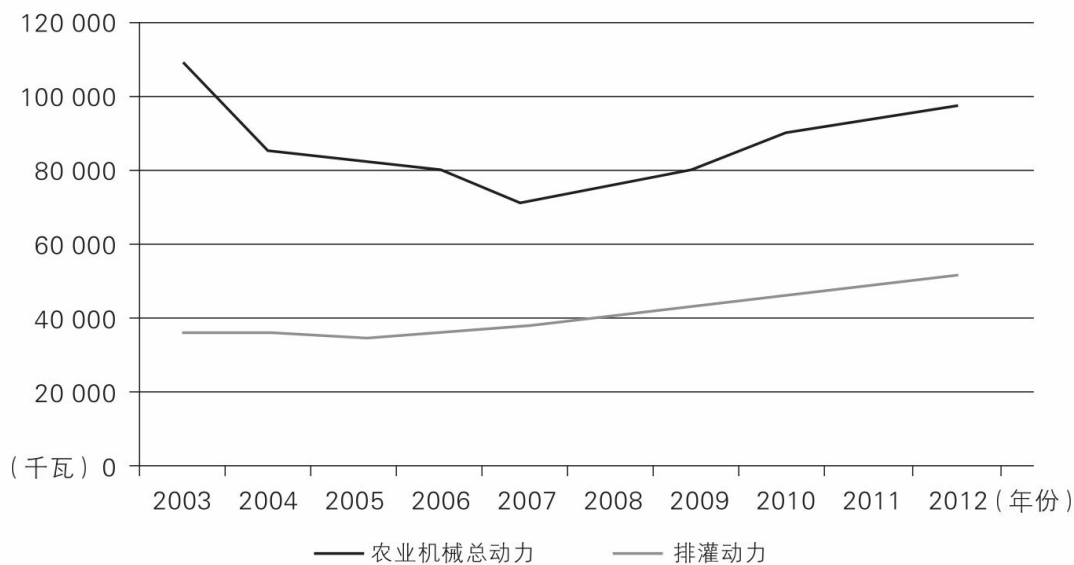


图5-1 松江区农机总动力及排灌动力（2003—2012年）

数据来源：据历年《松江统计年鉴》整理。

最后，政府扶持。一是加强粮田基础设施建设、保护和管理。完善粮田沟、路、渠等设施配套，以及水利排灌设施和生产辅助设施配套。二是提高种粮补贴。家庭农场在享受市、区原有水稻种植面积补贴、良种补贴、种植绿肥补贴、施用商品有机肥补贴的基础上，区财政给予土

地流转费补贴。镇、街道相应配套增加补贴。三是推广种养结合。区、镇财政对实施种养结合的水稻生产直接使用有机肥的给予相应补贴。四是增加农机补助。区、镇对家庭农场购买农机给予补贴，加大农机作业服务费用的补贴。五是扶持订单生产。财政对通过绿色、有机大米认证以及获得著名品牌的粮食生产加工企业给家庭农场实施订单生产的给予项目扶持。六是优惠贷款保险。财政给予贴息贷款扶持，并提高农业保险保费补贴。

2007年下半年，松江在部分行政村开始试点土地整村流转，由村集体组织出面，首先在村民组进行整组流转试点，随后推广开来，将农户的承包经营权统一上收。在此过程中，集体土地所有权得到强化，进而基于这一权威，村组织作为发包人，主持制定了家庭农场制度的一系列规则。

其中最为重要的是关于家庭农场申请者的若干准入条件：一是户籍条件，即须以本村户籍人员为主，且具有农业经营能力；二是年龄条件，女性不超过53岁，男性不超过58岁，并须满足家庭成员中两人或两人以上参与农业经营；三是职业条件，即必须成为职业农民，凡在企事业单位就业的人员有意愿申报，则必须由所在单位出具退工证明；四是技能条件，取得农机驾驶证或农业产业化经营资格专业农民培训证书，或经过培训取得水稻、二麦、油菜、绿肥等四门以上单科结业；五是择优条件，生产正常且年龄符合要求的种养结合家庭农场户（种粮+养猪）、机农结合家庭农场户（农机手+种粮），或生产经营实绩一贯较好的家庭农场经营户（产量高于全镇平均水平、考核成绩优良、农田形象符合要求），或获得镇级以上专业优秀家庭农场户，在农户自愿申请的基础上可以择优选用；六是资本条件，即家庭农场户一经入选，必须预缴下一年的土地承包费至村集体账户，作为发放给土地流出户的预支流转费用；七是延续条件，家庭农场户达到老年农民退休年龄，其子女参加青年农民家庭农场见习并经镇农业管理部门考核合格的，可优先接替延续经营家庭农场。而对于流转后的土地，家庭农场户不得转包、不

得改变土地的农用性质、不得种植粮食作物以外的其他作物、不得进行耗费地力的掠夺性经营、不得违章搭建，凡有上述行为，村集体均可剥夺其承包资格。

通过上述政策措施，松江家庭农场实现了农业发展、农民增收、农村稳定的三重目标。

一是农业发展。2008—2012年间，家庭农场水稻亩产五年增加了6.1%，目前家庭农场水稻种植总面积占全区的80%左右，大大提高了粮食生产的专业化、标准化、集约化水平。截至2012年底，松江全区有1206户家庭农场，共经营粮田约13.7万亩，其中，专门种粮的有1013户，种养结合的53户，机农一体的有140户。依托家庭农场发展，全区农业规模经营比例达到90%左右。

表5-2 2008—2012年家庭农场发展情况

年份	户数	面积 (万亩)	占粮食总 面积比例	水稻单产 (公斤/ 亩)	户均面积 (亩)	亩净收益 (元)	户净收入 (万元)
2008	708	11.5	70%	560	162.4	460	7.45
2009	745	10.34	65%	563	138.9	579	8.04
2010	960	11.89	73%	564	123.8	857	10.61
2011	1 173	13.38	78.2%	570	114.1	866	10.1
2012	1 206	13.66	80%	572	113.3	847	9.5
2013	1 267	15.02	89%	580	118.8	—	10

数据来源：综合松江农业网及《上海农村经济》相关信息。

二是农民增收。2008—2012年间，松江家庭农场亩均净收入由552元提高到847元，年均净收入由8.1万元增至9.5万元，2012年亩均净收入800元以上的家庭农场占65%。目前，松江家庭农场80%的资源配置、80%的劳动支出、80%的收入来自农业第一产业。家庭农场平均净收入达10万元左右，种养结合家庭农场的收入水平更高，一年净收入平均可达15万元左右。

三是农村稳定。实施家庭农场制度以来，在农村土地制度变革方面，集体所有权的资源配置作用集中体现在通过民主程序选择本地具有意愿和能力的种田能手成为家庭农场户这一过程中，小农承包权体现在每年按500斤稻谷折价、随行就市的收益保障之中，而家庭农场户的经营权则体现在根据实际生产经营绩效实施的奖惩约束之中。人的能动性、土地的利用效率、生态环境、食用农产品安全状况都得到了强有力的改善。农村的活力被进一步保护和激发，在此基础上的公平民主决策、各相关方的利益平衡，也实现了农村社会结构的深层稳定。

3. 松江家庭农场的主要特点

松江家庭农场制度创新与实践，主要形成了以下主要特点。

（1）坚持城乡统筹的系统设计，培育新型职业农民

第一，因地制宜，在城乡一体化格局中解决“三农”问题。

2002年，十六大首次提出“统筹城乡社会经济发展”的理念；翌年的十六届三中全会又提出以“统筹城乡发展”为首的“五个统筹”战略思想。2007年，十七大进一步提出“城乡经济社会发展一体化”。2010年的中央一号文件是《关于加大统筹城乡发展力度，进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》，提出把建设社会主义新农村和推进城镇化作为保持经济平稳较快发展的持久动力。十八届三中全会则用了更大的篇幅和全局视角谋划健全城乡发展一体化体制机制。

多年来，上海市层面的政策实践也始终在贯彻中央的上述指导思想前提下，出台了多方面的细化政策。其基本内容有三：其一，高度重视农业在特大型都市发展过程中所起到的特殊战略作用，在空间上保障基本农田，提升农产品数量与品质；其二，促进农民增收，缩小城乡差距，推动二三产业联动发展，多渠道转移农民就业，通过“三个集中”推

进郊县城乡一体化、农业现代化、农村城市化、农民市民化；其三，加快体制机制改革，加快发展农村社会事业，构筑保障网络，使工农城乡各要素交流顺畅。

近十余年来，松江区始终以对区域发展定位和对松江在上海这座城市转型发展进程中所能发挥的功能作用的高度自觉，下大力气推动城乡统筹工作。时任松江区委书记盛亚飞对这项工作的重要意义有着清晰的认识：“上海这样一个国际化大都市，如果我们‘三农’搞得好，就是生态环境环绕的城市。如果搞不好，就是垃圾遍地。所以我们松江的做法首先是做好统筹工作，因地制宜地将农村建设得像农村，将城市建设得像城市。”进而提出了“让农业成为富民的现代产业、让农民成为体面的社会职业、让农村成为美丽的生态家园”的“三农”工作理念。

松江的城乡统筹可以概括为五个方面：

其一，理顺体制，将“三农”放在突出位置。区委书记主动分管“三农”工作，重点问题亲自调查研究，重要文件亲自参与起草，对各项“三农”工作部署亲自狠抓落实。区政府领导也亲自参与安排支农项目，协调落实财政资金。主要领导亲自抓“三农”，促进了“党委统一领导、党政齐抓共管、农村综合部门组织协调、相关职能部门各负其责”的领导体制和工作机制的形成，打破城乡分割的体制障碍。这样的工作力度，将农业发展放到整个经济发展的大格局中，将农村进步放到整个社会进步中，将农民增收放到全区城乡居民收入分配和再分配的总体中，探索大都市郊区城乡统筹协调发展的新路。

其二，协调利益，保障农民基本权益。随着松江进入深度工业化和快速城市化阶段，人口的大规模流动和劳动力的快速迁移已成趋势。工业化带来的大量就业岗位，使农民离土、入厂、进城，这些原有的土地承包者普遍存在两个预期：一是解决保障问题，二是将闲置的农宅变成城里的住房。为解决离土农民保障问题，松江早在2004年就在市郊率先将所有失地农民纳入“镇保”范畴。在此基础上，通过将建设用地集中到

浦北，将出让土地净收益中的30%拿出来统筹，用来解决全区离土农民的保障问题。“十二五”期间，松江区政府将把七万多农民全部纳入“镇保”，两万多参加农保的农民也将补到与“镇保”一样的水平。对于住房问题，松江区先后在小昆山镇和新浜镇进行试点，尝试通过宅基地置换，盘活农村土地存量，提高农民生活水平。

其三，分区规划，城市农村相得益彰。上海郊区农业如何在特大都市现代化进程中寻找自己的特色和定位，转型升级为对城市发展具有特殊支撑作用的都市农业，这是松江统筹城乡发展需要破解的另一个重要难题。在上海郊区，耕地是稀有资源，与种树相比，种粮食作物和一定的经济作物能够发挥同样的生态作用，还具有生产功能，也为城市“米袋子”“菜篮子”提供重要保障。在松江区内部也存在这样的功能分区。以黄浦江为界，浦北地区大力推进工业化和城镇化，浦南地区则作为黄浦江上游水源保护区，以农业生产和水源保护为主导，政府财力和农民收入大大低于浦北地区。按照对浦南、浦北的不同生态定位和要求，松江在推进家庭农场进行规模经营的道路上走得踏实而坚决，大幅度地提高了农业劳动生产力和农民收入。“十二五”期间，松江把农业用地进一步集中到浦南地区，把建设用地进一步集中到浦北地区，在规划上确保城市与农村各得其所、相互依存。

其四，集约用地，土地开发利益共享。自2009年开始，松江把全区的土地指标在各镇统筹分配，浦南四镇各获得的50亩指标实际并不落地，由多占地指标的浦北地区乡镇转移支付50万元/亩，作为对农业地区的补偿。让缺乏土地开发机会的浦南农业地区分享到土地开发的利益，实现共赢联动发展的新态势。同时，松江也调整土地开发的收益分配机制，保障农业地区平等发展权利。2010年松江设立了土地出让净收益统筹专项资金。区政府把自己土地出让净收益中的所得部分全部注入统筹专项资金（区得部分按照土地储备主体的不同占土地出让净收益的35%—50%不等）。资金主要用于农民社保、水源涵养林建设、土地复垦、发展农村集体经济等关系农民切身利益的事项，让浦南地区平等享

受土地出让收益。

其五，分类考核，激发干部工作热情。按照不同的功能规划和目标要求对工业镇、农业镇分别考核，不唯地区生产总值和工业增加值是从，不以数字论英雄。2007年开始，松江区改变原来统一指标的考核办法，对乡镇主要领导考核按地区不同分为六大类，制定不同的考核指标和不同的权重。对浦南地区主要考核五项：把耕地守好，把生态保护好，把农田种好，把小集镇建设好，把农民服务好。建立这样的差异化考核之后，浦南地区同样可以得高分，同样可以获得嘉奖。过去浦北的镇副职领导到浦南做正职不乐意、不安心的情况也得到了根本改变。

松江区发展以家庭农场为主要形式的农业规模经营，培育新型农业经营主体，大批现代职业农民也随之兴起，这一现象正是上海多年来城乡统筹发展、城乡一体化发展过程水到渠成的产物。

第二，顺势而为，培育新型农业经营主体。

“农民”从传统社会中的一种身份转变为现代社会中的一种职业，甚至是一种收入不低于市民、工人的体面的职业，这是现代农业发展的内在要求。家庭农场制度的实施，通过农业适度规模经营而提供了农民职业化的契机。党的十七届三中全会提出发展现代农业、加快转变农业发展方式的目标任务，在松江区委区政府的高度重视和支持下，松江紧密结合自身实际、积极培育现代农业经营主体，于2007年下半年出台了《关于鼓励发展粮食生产家庭农场的意见》，鼓励发展粮食家庭农场，实现了“生产发展、农民增收、环境友好”的良好效果。

松江地区开展以家庭农场为主要形式的农业适度规模经营、培育新型职业农民，有两个优越的先天条件：第一，来自城市的外部市场和产业需求非常强劲。长三角一带以上海为中心、以苏南浙北等系列较发达城市组成的城市群，既形成了丰富、互补而有梯度的产业结构，又促成了人口的集聚、人均收入和地方财力的增长。较早启动且较为成熟的工业化、城镇化过程，为后续的以规模化为表征的农业现代化进程，准备

了充分的外部条件。第二，本地非农就业异常活跃，在人地关系结构上具备自发地向规模化集中的条件。农村过剩劳动力大量转入城镇，本地老年劳动力则可以获得较稳定的保障性收入，这两者共同促成了土地流转市场的活跃，给有志于农业的“种田能手”和“专业大户”继续扩大规模、升级到“家庭农场”提供了条件。其客观效果是使农民从传统的城乡之别框架下的一种固化身份转化为一种体面职业，使农民有地位、有收入，使农业有效率、有前途。需要注意的是，这种转移经历了从纯农户到一兼户、再到二兼户^①，最终过渡到非农就业的渐变过程。在上海松江地区，至少20世纪80年代末已出现农民离乡进城乃至大面积抛荒现象，随之而来的则是外来农民作为代耕农从村集体手中“承租”本地农民的撂荒地。这一趋势随着21世纪以来土地承包权的物权化、农地福利化及家庭农场的兴起而逐渐逆转，农地的经营主体完成了一个土客交替的循环过程。

第三，积极作为，地方政府功能的有效发挥。

家庭农场作为促进农业适度规模经营的一种模式，其进一步巩固与完善，需要注意把握多重关系。否则，就很容易在一时的“大干快上”之后出现“半途而废”“消化不良”的后果。

松江推进家庭农场为主要形式的农业规模经营，各项措施始终能够与其所处的社会、政治、生态条件相适宜，并与之共生共赢，这是一个新兴的农业经营主体自然生长的过程。而实际上，在相当一部分地区，由于处理不好与“左邻右舍”的关系，过快过猛地推进农业规模经营，超越了“适度”条件，往往生成破坏性的“毒瘤”进而尾大不掉。松江能够做到这一点的独特经验，在于地方政府和农村集体组织在农业功能区划、田间管理和服务方面的积极作为。

首先，地方政府没有做甩手掌柜，将问题全部抛给市场，而是在保障和补贴措施上提供足够的启动资金，因势利导地促成分散、细碎化的小农地权集中到村集体后再由村集体发包出去。如何提供家庭农场制度

的第一推动力，解除人们扩大经营规模的后顾之忧？这是地方政府发挥作用的主要出发点。因为对个体农户而言，这样大的规模是空前的，必须同时兼顾技术的可行性和经营的经济性：既在家庭本位经营的技术界限之内，又能做到规模效益递增。承包规模和补贴额度是政府的两项互补性政策工具，通过对这两者的控制直接影响家庭农场户的收益状况，进而间接调节农户的竞争程度。^②这样的政策拿捏力度，是致力于在城市务工收入与家庭农场务农收入这两者预期之间达成某种均衡，使土地收益始终处在政府“可控”的区间，既确保家庭农场户的体面收入，又要防范收益率过高可能产生的“逆城市化”效果，因为这最终仍会影响土地的集约利用与适度规模形成。

其次，地方政府划定了一些基本准则，比如农地用途管制、注重村庄内部的公平感等，村集体根据这些基本原则，再因地制宜地制定地权分配的具体方案。其结果就是避免了纯粹依赖市场自发力量流转而出现的村庄内部阶层的迅速分化和地权分配格局中可能出现的过度失衡，而是一种整体性的、水涨船高式的规模抬升——从人均“一亩三分地”抬高到户均100亩左右的“家庭农场”，这是一种有序且阻力较小的适度规模实现过程。这种做法也提示我们“适度规模”在经济、技术之外，还存在社会乃至政治层面的深层考量。

最后，地方农业技术推广体系仍然在发挥重要作用，在种子化肥农药等农资供应方面，保护土壤肥力、保持农地的可持续利用方面，以及通过对区域内粮食收储企业配备烘干设备等方面都制定了一系列支持措施，并通过对家庭农场户的日常管理和服务过程贯彻下去。在这个意义上，我们可以说，松江家庭农场制度提供了一种统分结合的新模式。

（2）坚持构建农业社会化服务体系，以统分结合实现外部规模化

松江的家庭农场制度依托于当地发达的农业社会化服务体系。农业的适度规模，有经济层面的成本收益考量，更有技术层面的经营能力制

约。即便是平原地带，如不借助于农业机械化，农业的规模化也无法独立实现，而如果要求这样的机械化以家庭为单位来自我实现，既浪费资源，也遏制了人均资本还相对较弱的专业农户的生产积极性。因此，盘活本地区自集体化时期发轫的、强大的农业社会化服务体系，充分利用其农业基础设施、农机体系，相当于为家庭农场的快速推广解除了后顾之忧。松江区在构建农业社会化服务体系方面，主要做了以下工作。

第一，转变以小农经济的农业社会化服务体系为规模经营的农业社会化服务体系。为此，需要实现整个农机作业服务、农资服务、农技培训和推广服务、农业信息服务、农业产前产中产后的支撑系统硬件设施及思想观念的升级。

第二，强化对家庭农场的管理和服。当生产经营从粗放向集约发展之后，政府的管理和服务也要从粗放向集约发展，大规模的现代农业实践需要的是更加高超的现代管理和宏观统筹水平。这是松江经验中最值得外地学习和思考的地方之一。

第三，完善对农业的财政扶持体系，加大扶持力度。农业的适度规模经营，如果没有一定的财政扶持，那么，最稳定的形式是两种：一种是基于家庭经营，局限于十几亩几十亩的亲友之间的自发转包，这种形式一般地租很低；另一种是基于雇佣经营的上千亩的大户经营或公司经营，由于必须支付高额地租，在国家扶持不到位的情况下，必须增大规模，否则不划算。而这个规模往往会增大到家庭经营能力之外，而且往往会因为超出经营能力走向事实上的失败（尽管在实际当中会存在大量行政干预和扭曲至“大到不能倒”的地步），并且引发社会不公平的问题。如果国家扶持力度较大，那么，这个最佳规模就会从上千亩下降到一两百亩，从必须雇工经营恢复到可以家庭经营，这也是没有被重视的松江经验之一。

松江家庭农场制度创新的激励效果，在农户基本经营状况中也得到了反映（详见表5-3）。

表5-3 松江典型家庭农场成本收益情况

项目 \ 承包期	2008—2010 年		2011—2012 年	
	水稻	小麦	水稻	小麦
种子	政府免费发放		政府免费发放	
化肥	100 元	80 元	150 元	110 元
除草剂	50—60 元(3 次)	20 元	80 元(3 次)	30 元
农药	110 元(治虫)		120 元(治虫)	
机耕、机收	170 元	70 元	200 元	90 元
人工	200 元 (4 工)	100 元 (2 工)	240 元 (4 工)	120 元 (2 工)
运费	20 元(40 元/吨)	20 元(40 元/吨)	20 元(40 元/吨)	20 元(40 元/吨)
电费	20 元	0 元	20 元	0 元
打水费	15 元	0 元	15 元	0 元
成本合计	690 元	290 元	845 元	370 元
平均产量	1 100 斤	750 斤	1 100 斤	750 斤
平均单价	1.15 元/斤	0.65 元/斤	1.45 元/斤	0.9 元/斤
种植收益	约 707 元		约 953 元	
补贴平均值	440 元		423 元	
租金	600 元		525 斤稻子 × 1.45 元/斤 ≈ 761 元	
总收益	约 547 元		约 615 元	

数据来源：根据驻村调查相关资料整理。

说明：①按照“三三制”的轮作制度，1/3的面积深翻或绿肥，2/3的面积种植二麦，估算小麦种植收益时将大麦也算在内（大麦不如小麦赚钱）。故小麦种植收益也是按2/3计算。如2008—2010年小麦种植收益为： $(750 \times 0.65 - 290) \times 2/3 \approx 132$ 元。

②补贴平均值包括绿肥、深翻的补贴（2010年起有，2010—2011年补贴为200元/亩/年，2012年为180元/亩/年），根据“三三制”，家庭农场户1/3的经营面积获得此项补贴。计算方法如下，2008—2010年补贴平均值为： $(400 + 426 + 426) \div 3 + (200 \div 3 \div 3) \approx 440$ 元；2011—2012年补贴平均值为： $(390 + 330) \div 2 + (180 + 200) \div 2 \div 3 \approx 423$ 元。

（3）坚持完善农村土地集体所有制，实现所有权、承包权、经营

权“三权平衡”

第一，三权平衡的意义。

承包制的推行分离了所有权和承包权，土地流转的出现分离了承包权和经营权，这种情况在20世纪80年代就已经出现。松江在推动以家庭农场为主要形式的农业适度规模经营过程中，区委区政府针对农业原来分散经营、效益低下的状况和发展现代农业的要求，在土地流转上做了精心设计，实现了集体所有权、小农承包权和家庭农场经营权这三方面的相互制约与平衡。

在流转原则上，采取平等协商、依法、自愿、有偿的办法。在流转方式上，鼓励原承包农户向村委会进行土地流转，或把村集体经济组织作为土地流转受让方，流转受让方按有关规定和条件向生产经营者发包租赁，非经村委会同意，农户不得擅自将承包经营权流转他人。在流转手续上，各当事方经协商达成相应的流转、租赁意向后，依法签订相关流转合同，合同除签约各方各留存一份外，镇经管站备案一份，各村都建立健全流转、租赁合同档案。在流转期限上，为原承包经营权剩余期限，土地租赁生产经营期限一般在3—5年，专业农民租赁生产经营期限为一年，期满经协商一致方可续签合同。在收益分配上，原土地承包经营方享有土地流转费收入，任何组织和个人不得以任何名义形式截留、扣缴，土地租赁方享有生产经营后的全部收入，但必须按租赁合同约定按期足额缴纳租赁费用。土地租赁费按年度收缴，流转费于当年12月底前清偿给承包户。在监督管理上，实行镇职能部门监管指导，村委会协调负责，租赁户依法经营的办法，确保土地所有人、使用权持有人、承包经营人三方合法权益均得到有效保障。

第二，坚持做实集体所有权，因时因地推动三权平衡。

对于承载于土地之上的一系列权利，中央政府的政策意图在相当长一段时期内是以保护普通农户的承包经营权为基本出发点的。从全国层面来看，这是一个底线思维，具有普遍的指导意义。然而就经济发达地

区而言，只满足于这一点似乎就显得有些不够了。改革开放以来的农村土地制度，首先经由分田到户的联产承包责任制实现了所有权与承包权的分离，随后又通过日渐深化的土地流转市场化渠道，实现了承包权与经营权的分离。最终形成了所有权、承包权、经营权三权分离的现状。

在一般地区，规模经营主要是以承包户的承包权的稳定为基础的，而松江模式高度依赖于集体作为所有权主体在土地流转、生产管理和社会化服务方面发挥管理和服务的职能。从这个意义上来说，一般地区的农业大户是建立在土地的准私有制基础上的，而松江的家庭农场户是建立在土地的集体所有制基础上的，是坚持和完善农村集体土地经营管理制度的一种尝试，实现了所有权、承包权和经营权三者之间相互分离，但更重要的是相互制衡。

所谓稳定的制度，其实就是一种博弈的僵局或者通过相互制衡达到平衡。这也是松江经验的精髓之一，却也往往是人们所忽略的。如果认识到这一点，我们也许可以更超脱一些，跳出保护单一权利的思路。经营者对于土地用益权、小农对于土地承包权、农民集体对土地所有权的长久预期总是相生相克，甚至表现为激烈冲突。人们往往出于“耕者有其田”的角度强调对经营权的保护，或出于对稳定农村基本经营制度和利益格局的考虑而推崇对承包权的保护，土地集体所有权的位置则越发显得虚化。现实中的种种非经济因素的存在会让我们发现，单一地保护经营权或承包权并不容易，而为此置其他力量于不顾，更是对历史事实的简单切割，往往得不偿失。那么，退而求其次，寻求一个三权制衡防止任一独大的方案，就不失为一个好办法。这也是十八届三中全会提出的“坚持农村土地集体所有权，依法维护农民土地承包经营权，发展壮大集体经济”，以及随后召开的中央农村工作会议提出“落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权”的题中应有之意。

4. 松江家庭农场的制度意义

（1）松江家庭农场制度创新，是松江乃至长三角地区几十年城乡统筹发展实践的新高度

松江农业、农村的快速发展是发达地区乃至全国范围内农业经营方式和农村生产生活空间发生转变的一个缩影。农业产值所占比重虽迅速下降，但农业的基础地位仍需巩固；劳动力转移与城镇化虽然弱化了农村的生产功能，但作为生活空间的农村不应凋敝。因而，中央与地方政府基于不同的动力开始了新农村建设：农民致力于增收；地方政府着力于争取增加建设用地指标；中央政府则既要确保农民增收，又要尽力增产以保障粮食安全。其结果，往往是政策的进退两难：中央政府谨慎敦促地方政府“城市化要以人为本”，量力而行，不能人为造城；同时，在农村适时推动耕地的适度规模经营，使土地向真正志在务农的种田能手集中，提高在村务农人员的收入水平，确保“乡—城”劳动力转移的速率和城乡经济协同发展的程度尽量不要大起大落。

地方政府在这个问题上探索的足迹也很清晰。自1992年中国加速市场化以来，各级地方官员自上而下耳熟能详的“三个集中”以及相应的以招商引资为“中心工作”的历史进程，就是上述城乡统筹发展中的央地关系嬗变的一个副产品。“三个集中”先后出现过两个大同小异的版本：第一个版本是20世纪90年代中期上海松江地区和苏南一些地区率先提出的“工业向园区集中、农民向城镇集中、农田向规模化经营集中”；第二个版本则是21世纪以来中西部一些地区提出的“工业向集中发展区集中、农民向城镇和新型社区集中、土地向适度规模经营集中”，这也是“成都经验”的要旨。

松江是上海最早推进“三个集中”的地区。检索中国知网不难发现，有关城乡统筹发展的“三个集中”的论述，最早的文献是时任上海市农委主任范德官发表于《农业经济问题》1996年第5期的文章《坚持“三个集中”全面推进上海农村城市化》，紧随其后的是同年《上海农村经济》刊发的、作者单位为松江县委政研室的文章《试论“三个集中”》和奉贤

县委政研室的文章《加快推行“三个集中”，促进奉贤经济发展》。上海松江在90年代中期即意识到，必须在城乡良性互动架构下，以就业牵引、公共服务和社会保障为必要条件推进农业现代化。也就是说，根据经济社会发展的阶段性规律，以优化资源配置为重点，推进工业向园区集中，集约利用土地，合理规划空间布局；以尊重农民意愿为前提，引导农民向城镇集中；以农民新型联合合作为载体，鼓励生产向适度规模经营集中。

这“三个集中”再辅以一定的福利和社会保障措施，就是地方政府“赎买”农民的一束土地权利的方式。“赎买”这个词这里用得并不十分准确，因为农民的土地流转费（承包费）照拿，意味着其承包权还在，但农保、镇保、城保的不同待遇对应着土地权利丧失的不同程度，这又意味着从长期来看，地权性质所发生的变化。“三个集中”是在地方政府参与“为增长而竞争”的“GDP锦标赛”过程中不得不采取的“制度创新”，是在敏感地觉察到农民的地权意识被激发后，以行政力量介入市场过程，抢先储备用地资源，为工业化、城市化的粗放扩张预留空间。这样的集中往往先于市场主体内生的“自发”集中，并对后者形成一定的遏阻效应，这也是松江在20世纪90年代即开始了农业规模经营但进展缓慢的原因。故而，虽在局部形成了一定的土地集约化利用，但囿于严格的户籍管理制度与相应的福利保障，将粮食生产的重任委托给常年流动、异地务农的外来“农民农”，对于发达地区政府来说毕竟存在较大的管理风险。

一种思路是假手于人，由外地农民保障本地市民的食品供应，这一趋势从经济发展的长期趋势和人口流动的自然规律上看似乎是不可阻挡的。事实上，松江的家庭农场制度也经历过这样一个阶段。首先，早在20世纪80年代分田到户后，上海本地农民长期处于季节性的兼业状态，而这一季节工的流动是由其资产组合配置中的短板——农业决定的，囿于彼时社会化服务体系的尚不健全，农忙时必须回来帮忙（与此相反，农民工的流动则是由工业所牵引和决定）。随后，到20世纪90年代初，

粮价大幅度下跌，种粮亏本，农业负担加重，土地出现抛荒，此时有大量安徽巢湖地区的农民进入松江农村，以50块一亩的价格自行从村民手中流转了50亩左右的土地，并带来大量同乡。之后，村集体开始出面协调，出于完成农村税费任务和粮食生产责任的考虑，投机性地引入外来农民作为代耕农替代本地农民从事农业生产。20世纪90年代初到1999年二轮延包这十年，外地人在此耕种粮食作物，但也逐渐无法承受高成本和低收益，人员流失加快。1999—2006年，部分外地农民在政策和规划允许范围内转而种植蔬菜瓜果等经济作物，另一部分仍种植粮食作物的外地农民，其经营面积则扩大到100—200亩。2006年至今，国家免除农业负担，同时实施种粮补贴，旨在保护本地农民的家庭农场制度开始运作，这使得外地人逐渐减少，至2009年左右基本退出本地农业生产经营的主要劳动力队伍而逐步居于辅助劳动力地位，形成今天的基于本地农民自主经营的家庭农场进行农业生产的基本格局（见图5-2）。

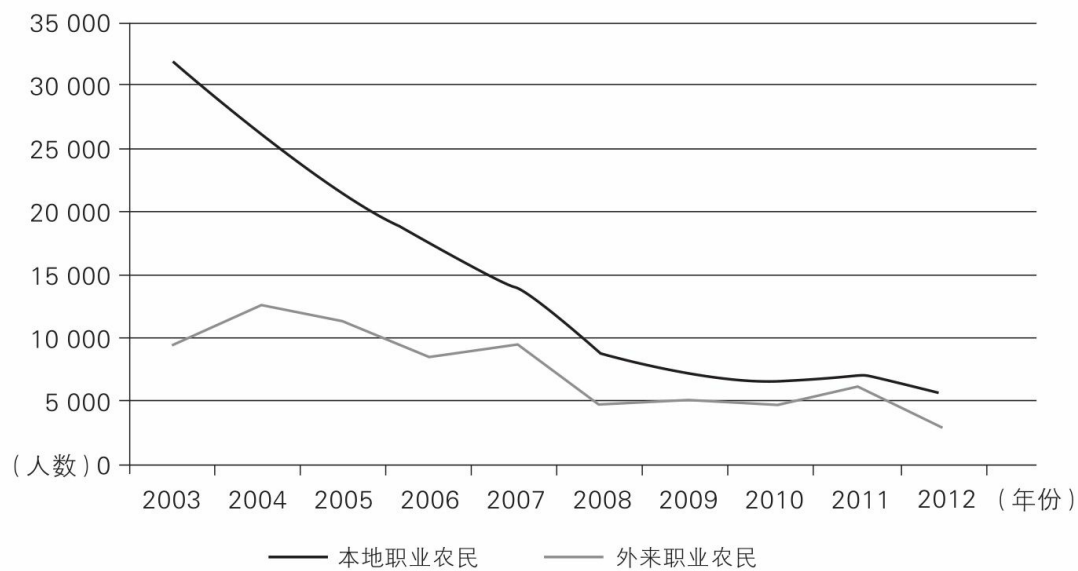


图5-2 松江农业劳动力的土客结构变迁（2003—2012年）

数据来源：据历年《松江统计年鉴》整理。

在发达地区农民离土离乡、乡村的生产生活空间越发显得土客失衡的背景下，松江的做法是近乎“顽固”地致力于激活本土资源，呵护

在地农民实现自发的农地规模经营的主体性，这是松江模式尤其引人注目之处。

（2）松江家庭农场制度创新，是中国探索农业规模经营实现形态的新高度

中国农业在走向规模经营的过程中，曾经经历过巨大的曲折，也走过不少弯路。如何探索出一条稳健、成熟、成功的农业规模经营道路，是未来很长一段时间内摆在国人面前的一道待解难题。

松江的家庭农场制度创新，是近年来国内破解这道难题、推进规模经营实现形态的升级版所做的重要努力和探索。认识松江家庭农场制度创新的意义，需要将家庭农场这一新型农业经营主体放置于专业大户、合作社、农业企业（龙头企业）等传统经营主体的比较平台上，分析其独特优势，特别是分清家庭农场与大户之间的重要差异。

20世纪80年代中后期，为因应农村剩余劳动力以离土不离乡等多种方式向非农部门转移的新变化，1987年中央五号文件中提出了发展规模经营的实质性探索步骤：“目前，在多数地方尚不具备扩大经营规模的条件，应大力组织机耕、灌溉、植保、籽种等共同服务，以实现一定规模效益。在京津沪郊区、苏南地区和珠江三角洲，可分别选择一两个县，有计划地兴办具有适度规模的家庭农场或合作农场，也可以组织其他形式的专业承包，以便探索土地集约经营的经验。”随后，江苏的苏锡常、北京的顺义、广东的南海开始进行以适度规模经营为主要目标的农村改革试验区。

选择沿海发达地区和大城市郊区进行土地规模经营试点，除了城市经济带动和乡镇企业发展分别创造了供求两方面条件外，在旧的粮食购销体制下中央政府粮食定购任务的压力则是第三个诱因。一些地区就把承包的土地分为农户自给自足、自种自吃的口粮田和农户承担粮食商品生产任务的责任田，此即两田制。两田制中的责任田部分遵循的不是平

均分配原则，而是引入市场化的竞争和有偿使用机制，这实际上是家庭承包经营向农地规模经营的一种过渡。进入90年代以后，由于乡镇企业的大量倒闭和农村税费负担的加重，内陆地区离土不离乡的兼业模式难以为继，这些中西部产粮区农民大量涌向珠三角、长三角和沿海城市务工，造成耕地撂荒。以两田制为代表的土地规模集中模式也开始向中西部地区扩散，到1992年，全国共有170万个村组实行“两田制”，占村社总数的32.3%。这种两田制传统在历史上并不鲜见，实际上它也是1949年以前中国农村在人地关系高度紧张的基本国情制约下、土地产权制度的一种主要形式。公田与私田并存的两田制，与土地占有权分散但使用权相对集中的两权分离相对应，它与明清以来江南地区盛行的“永佃制”也有一定的逻辑关联。

到了20世纪90年代后期，沿海地区和一些大城市郊区的农村土地由于城市化红利而大幅增值，农地面积也大幅缩减。这些地区的部分农民也选择离开农业，他们的承包地一般以两种方式进行流转：一是礼俗式流转，即流转给自家亲戚帮忙耕种，一般是无偿流转；一是契约式流转，即通过契约形式有偿流转给有意租种的农户或农业企业。也是在同一时期，上海及苏南一些地区率先提出了时至今日在全国地方干部中仍耳熟能详的“三个集中”的指导原则和政策口号。近似的，河南则提出了“加快工业化、城镇化，推进农业现代化”的发展思路，这成为近年来“三化同步”“四化同步”战略的雏形。在此过程中，规模经营户开始在全国范围内逐步形成。

2004—2007年的四个“一号文件”中，重点强调的是龙头企业的作用，大户、专业合作组织几乎没有出现。2008年一号文件中在两个意义上使用了“大户”一词：其一，在论述实施农业标准化示范项目时，将“龙头企业、农民专业合作社、科技示范户和种养大户”作为可以“率先实行”的扶持对象；其二，在论述加快推进农业机械化需要采取的举措时，将“农机大户、农机合作社和农机专业服务公司”作为可以重点扶持和优先发展的三种形式。2008年十七届三中全会公报中出现

了“有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体”等字样，这是“家庭农场”首次进入执政党农业政策的正式话语体系之中。2009年一号文件中，“大户”出现四次，“家庭农场”出现一次，这也是“家庭农场”首次进入一号文件。2010年一号文件中，“家庭农场”没有出现。2012年一号文件中，“大户”出现了六次，在论述加强农业投入和补贴力度、培养农村实用人才、加快农业机械化等处，“种养大户”“农机大户”都是与“专业合作社”并行出现的。2013年一号文件中，“家庭农场”出现四次，“专业大户”逐渐取代了以往的“种粮大户”，“龙头企业”出现的次数增至六次，且文件中单列一段阐述“培育壮大龙头企业”。这段阐述的出发点不完全是从产业化、组织化、农民增收的角度，而是将其放置在城乡联系日趋紧密、城乡一体化的进程中来谈，因而“鼓励和引导城市工商资本到农村发展适合企业化经营的种养业”就被赋予了“四化同步”背景下更大的必要性。上述政策重心和结构的渐变给我们的启示，在本书第四讲讨论“土地黄牛”现象时即已谈到，此处不再赘言。

（3）松江家庭农场制度创新，是完善和发展中国农村基本经营制度的新高度

第一，农村基本经营制度需要进一步完善和发展。

中国农村改革的一条重要历史经验，就是由亿万农民创造并形成的适应社会主义市场经济体制、符合农业生产特点的农村基本经营制度，即以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营制度。在改革之初，这种带有均田性质的承包制改革在一段时期内对中国农业生产的迅速发展、农民收入的快速提高和城乡收入差距的显著缩小，都做出了历史性贡献，取得了令人瞩目的制度绩效。然而随着其制度激励效应的逐渐释放，也暴露出诸如耕地细碎化、生产效率低下、纯农户扩张规模与非农户转移就业受到制约、小农经营无法对接大市场等诸多问题。1986年中央一号文件在此基础上提出“发展适度规模的种植专业户”。邓小平也在

此期间提出了“两个飞跃”思想，即在实行家庭联产承包责任制后适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济。这些理论认识的深化和实践探索的推进，构成了近年来适度规模经营的思路重新回归政策视野的重要宏观背景。

第二，保护和激活自立农户积极性是松江家庭农场制度的重要指向。

就实现农业的适度规模经营而言，松江家庭农场制度是在坚持家庭经营基本制度原则之上的一种升级。就实现土地经营权流转基础上的租赁经营而言，松江家庭农场制度是在坚持现行农村土地权属关系之上的一种升级。就农村集体在土地流转中所发挥的重要枢纽作用和统筹管理功能而言，松江家庭农场制度是在坚持统分结合的双层经营制度之上的一种升级。家庭农场有两个关键词：其一是家庭，强调以户作为基本经营单位的重要性，准确地说，即夫妻二人在不常年雇工的情况下，通过租赁、承包或经营自有土地的农业经营形式；其二是农场，这给人一种规模化的意向。国际比较结果显示，我国是全世界土地经营规模最小的国家之一，这是导致农业劳动生产率和农民收入低下的根本原因。当然，规模化要受到自然条件和技术条件的制约，如在平原地区，在较发达的农业机械化与农业社会化服务体系的支撑下，种植粮食作物的家庭农场通常能够承受100—300亩的规模和劳动强度。“家庭”与“农场”的结合适应了农业的产业特征，也有助于激发农民的创造力，实现“耕者有其田”。

“耕者有其田”是中国历史上反复出现的政治口号和政策目标，历代王朝在其治理过程中总不免在业权和佃权间游移。当代政策制定者在经营大户与承包制小农之间的政策立场和价值取向，亦存在两难。偏向后者，可能诱发富者的产权焦虑，甚至心生恐惧，竞相逃离；可偏向前者，对人地关系和农村租佃结构的变化视而不见，则非但粮食安全难保，政治合法性也会动摇。保护耕者的权利，也是后发国家和地区的重

要发展经验。日本战后几十年内长期保护经营权、修改《农地法》以促进土地集约化利用，我国台湾地区对小农耕作权的保护和对资本下乡利用农地的制约，都有着类似的考虑。东亚地区过去半个世纪以来致力于保护“自立经营农户”的政策实践，显示了深度现代化进程中政府面对农业作为一种幼稚产业的政策姿态。

近年来，一些地方所推动的土地流转、规模集中，往往假借新农村建设、发展农业之名，行突破农地用途管制、侵犯农民和农村集体权益之实，这是一种不可持续的伪规模经营。当下的土地流转实践，事实上形成了所有权、承包权和经营权的三权分离。所有权属于农民集体，承包权属于作为“地主”的小农，经营权则或落入作为“佃户”的规模经营户手中，或转入强势资本名下。如此，则在家庭农场、合作组织、资本农业三者中，最值得鼓励的应当是家庭农场，它能够让那些真正的耕者享受规模经营的市场利润和相应的政策支持，但与此同时，也留有足够的制度预警空间，以便对经营权做大后可能形成的对承包权和所有权的反噬进行制约。

在这个意义上，松江家庭农场实践为我们提供了两个重要启示。

一是政府如何认清和合理发挥其职能。在此处，政府的作用是在对农民工资性收入上升、非农就业活跃、社会化服务体系健全及自身财力允许等客观条件的审慎研判之后，因势利导而非代民作主地推动农业适度规模经营局面的形成。集中起来的土地仍然由农民特别是当地的种田能手承包经营，土地作为一种生产要素在未改变其用途的条件下通过自由流转而得到盘活。在这个意义上，严格的用途管制和功能区划因应的是技术约束，而自由流转遵循的是市场法则，两者相得益彰。

二是尊重和保护共同体成员的积极性，充分发挥和激活本土性资源，可以取得事半功倍的效果。如果土地流转给公司，权力当然欢迎，村镇积极性可能也不低，但于本地农民未必有利，而公司也很可能“意在沛公”，无意务农。更常见的情况是，公司拿来地后，要么碍于不得

改变用途的约束，索性当“二地主”继续发包，这样不断增加冗余环节，凭空抬高地租；要么只手遮天，变相改变用途。所以，本土资源没有被排除在外，而乐于扩大耕地面积的人也有了用武之地，这样的模式是具有内生动力和可持续性的。

（4）松江家庭农场制度创新，是中国深化和落实现代农业理念的新高度

在本书第三讲谈及“资本下乡”时，我们提到了中国现代农业落地的三个阶段，或曰三波浪潮，由农业现代化在中国的三次浪潮来看，规模化、机械化、生态化的层层递进与工商业资本进入农村与本土资源有机结合，是贯穿于全程的一条重要线索。松江的家庭农场制度创新，体现在农业生产领域，则主要是做到了规模化、机械化、生态化的“三化同步”，以此实现农业现代化水平的跃迁。

作为主要面向特大都市的农产品生产区域，松江在家庭农场制度创建伊始，就高度重视生态、环保标准，提出了种养结合、机农结合两种类型。其中，种养结合家庭猪场户主与粮食家庭农场户主为同一人，不得转包或转租，不得聘请外来人员，其本人专事农业，不得从事其他养殖业。机农结合家庭农场户主须持有农机操作证，并购置有农机或本人为农机手。种养结合充分激活和发扬了传统农法中可汲取的丰富的生态农业、循环农业思想，机农结合则致力于推动以农业机械化为轴心的现代农业要素嵌入家庭农场的政策实践之中。松江最新的提法中，将机农结合升级为机农一体化（或可理解为家庭农场互助），也就是以农机户为核心推行农业机械与土地两种资源的合理匹配和在此基础上的家庭农场户间的互助合作。这一方面由于种养结合有一系列严格的条件限制和生态约束，更深层的原因在于，在以家庭农场户为核心的农民职业化过程中，劳动力、技术和资本这三者的重要程度发生了偏移。谁是最不可替代的，资源就会配置给谁。当地农民和干部常说的一句带有玩笑性质的话是：“只有两种农民能赚到钱，一是经验极丰富的，一是一点经验

没有（因而听话）的”。所以，劳动力不再重要，技术也纯粹成了一个外生变量（有农技系统的支持），技术与资本都密集聚焦在农机上。谁拥有了农机，谁会操作农机，谁就获得了资产专用性。这是农机结合会为家庭农场这样的农业适度规模经营模式所青睐的发展方向的重要原因。

以松江区泖港镇为例。该镇2013年水稻种植面积为23 820亩，引进的4台四轮直播机只能覆盖3 200亩，所以只能保证核心区的使用，为此，他们向区里再申请15台四轮直播机，次年就可以实现全部四轮直播。一台四轮直播机8万元左右，国家、区财政补贴后，一台只需自负1万元左右。他们的思路是，扶持家庭农场户自学农机操作技能，建立以家庭农场为中心、空间分布均匀合理的机农互助点，逐步替代此前的农机合作社。主要原因在于，机器并不稀缺，但农机手严重缺乏，且农机社布点并不合理，在农忙播种收割时节，经常顾此失彼，形成严峻压力。按照区农委和镇农办的规划，泖港镇计划在三年内将现有的164户家庭农场户“整编”出40个机农结合点，农机作业覆盖全镇，每三到四户组成一个点，配备一台收割机、一台直播机、一台收割机，每个点覆盖600亩左右（原则上为600—800亩，因为农忙时收割机和直播机可以覆盖800亩土地，拖拉机可以覆盖500亩土地）。而在成本方面，当时受访的工作人员表示，补贴后一台久保田M704农机价格为7—8万元（报价20余万，农户自费40%），收割机则在12万左右，直播机只需1万元左右，这样一个互助点平均四家农户所分摊的自负费用约在20余万，在家庭农场完成其初级的资本积累阶段后，是可以达到这一水平的。

松江家庭农场制度还通过对安全用种、用药、秸秆还田、绿肥与麦稻轮作的“三三制”等方面的严格考核，对家庭农场户的生产行为进行标准化管理和日常监督，有力地保障了农产品质量安全，形成了良好的品牌效应。

5. 对家庭农场制度前景的若干思考与讨论

松江家庭农场制度是国内以家庭农场这一形式发展农业适度规模经营的先行者、领军者，其过去几年的健康运作充分说明了这一制度创新的巨大活力和巨大潜力。针对调研过程中观察到的一些现象，出于对家庭农场制度进一步完善的充分信心和期待，我们提出如下几点思考和建议。

（1）关于家庭农场的持续发展和职业农民的代际更替

如何在制度上不断稳定家庭农场户特别是其中具有丰富经验和技能的种田能手们对于土地耕作权和收益权的长久预期，这是直接影响其对土地投入和地力保护强度的关键性问题。我们认为，对于人地关系紧张状态的短期舒缓、对农业机械化依赖强度的不断提高均不宜过于乐观，更不宜强力超越家庭经营能力的超大规模土地集中（详见表5-4）。

表5-4 不同年龄段家庭农场户“动机—行为—影响”分析

年 龄	动 机	行 为	影 响	对“万亩良田”计划的看法
55 岁以上	短视且有危机感，趁退休前捞最后一笔	容易对土地进行掠夺式生产	土地质量变差，影响后继承包者的收益，影响国家粮食产量	“无所谓，反正都要‘上楼’，享受镇保，也不错”
40—54 岁	踏实种地，想办法稳定经营权	承包期内前两年养地，最后一年不养地		“担心经营权不稳，‘万亩良田’后，失业怎么办”
40 岁以下	等老户退休，扩大规模，延长承包期限	兼业，土地只是投资与退路	对土地经营投入和重视不够，影响经营主体独立性	

实地调研表明，有经验、有意愿、有能力的种地者往往受承包期的限制而对土地做掠夺性经营，高龄农民与土地绝缘后，则使农业失去了一批人生阅历与种田经验丰富，但低学历的经营者。在严格的年龄准入条件下，部分“70后”“80后”甚至少数“90后”重返农业，但其背后的父母

一辈作为老资格的家庭农场户往往“垂帘听政”，这种变通方式在我们所调研的几个村庄都不是孤案。媒体较为关注一些原进城务工的本村年轻人口回来子承父业，抑或少数生活困难的弱势群体希望以家庭农场形式获得稳定的收入来源，这些个案究竟有多少代表性，值得推敲。而且，这也不是以农业为志业的“理想农民”或曰职业农民的理想类型。半路出家、纯粹的谋利冲动和因父辈面临家庭农场设定的年龄门槛而简单回归的子承父业模式，其动力的持久性让人生疑。只要主流的家庭农场户仍是以50—60岁为主的一批老年农民，则劳动力继替的问题就依然存在。作为主要劳动力，家庭农场户需要一种更强烈的企业家精神。

在很多地方推动户籍改革的大背景下，作为一种身份的“农民”已经只减不增了。规模和补贴一直是地方政府控制家庭农场数量有序增长和竞争水平合理适度的两个主要手段，但其前提是本地职业农民的供给是充分的，否则，即便通过放宽准入门槛（如年龄标准）、增加单户可以承包的土地规模，也终会受到自然生理、技术条件等外部因素的硬性制约。

那么，届时会如何处理曾经存在的，但被家庭农场制度暂时解决了的围绕土地展开的土客矛盾问题，这也是把始终对租赁土地进行农业经营抱有极大兴趣、伺机而动并可以视为数量上无限供给的异地务农的外来农民放置在何种格局之下的问题。

（2）关于辅助劳动力市场秩序的构建

在调研中，我们多次目睹农忙期间家庭农场户无人可用、只能求助于外地劳动力的窘况。前面的图5-2也表明，尽管家庭农场制度成功激活了本地职业农民的生产积极性，客观上实现了在土地流转市场上“驱逐”外来农民的效果，但外来农民并没有从这里消失，他们仍然以各式各样的身份作为统计数据中的“外来农业从业人员”存在着。其原因在于，农业劳动力特别是辅助劳动力的配置，仍是培育新型职业农民中不

可忽视的一个环节，也成为老年农业背景下的全球性问题。农产品价格上涨中包括很多因素，其中劳动力成本已成为不容小觑的一个部分。在发达地区，农民尽量使用机械替代雇佣劳动力。但在个别环节，机械化仍无法替代劳动力，这就必须借助辅助劳动力。比如除草、打药等环节，至今仍很难机械化，特别是对规模经营户来说，要在短期内大量雇佣当地闲散老年妇女参与这些环节，这成了其生产经营过程中的一块短板。在此情况下，如何使自发的辅助劳动力市场形成一定的秩序，使之成为职业农民，值得认真思考。

这就需要在推动规模经营的同时因地制宜，在推动农业机械化过程中必须精打细算。在农村人口大量流入城市的情况下，要让种粮有利可图，就要扩大规模，这对于志在务农的农民来说是“经济正确”，对国家而言则暗合了城镇化的“政治正确”。但适度规模的“度”止于何处？是美国那样户均2 000多亩规模的大农场，还是日、韩那样户均15亩的小农场？如果规模过小，农民势必兼业，而兼业的机会来自工业化和城镇化；如果规模过大，必然导致其他农民的非自愿性失业。而机械化至少在如下三个意义上无法替代精耕细作。

其一，品种方面。粮食适于机械化，蔬菜瓜果则不然。同样的夫妻二人，经营粮食可以做到300亩还有余力，但若经营蔬菜瓜果，则15亩就可以让其全年疲于奔命。

其二，地形方面。平原适于机械化，但中西部的山地、丘陵地区还存在大量的糊口农业，抛荒现象也时有发生，粮食商品化率不高。

其三，用工方面。如前所述，在一些关键生产环节，机械无法替代劳动力。盲目推进农业机械化和农地的适度规模经营，难免坠入奢侈农业、贵族农业、石油农业的陷阱。辅助劳动力在目前是作为农业机械化短板的替代品而存在的，区分本地劳动力和外地劳动力的不同适用条件，这非常重要。

（3）关于在市场化新阶段中更好发挥政府作用

十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中谈到有关重点领域价格形成机制改革的部分时，在资源性产品价格形成机制改革、交通运输产品价格改革之后，也谈到了完善农产品价格形成机制的问题。值得关注的是，在前两个领域的价格改革指导思想中都强调了市场化的原则，而在农产品价格形成机制改革问题上则落笔极为谨慎。这主要是因为近年来，在我国对农业进行大力补贴的历史背景下，业已形成目前国内农产品价格普遍高于国际市场的局面。因此，完善农产品价格形成机制，需要统筹兼顾国内与国际、中央与地方、产区与销区、农民与消费者等多重因素和利益关系。

正如前文在述及“土地黄牛”时指出了这一群体的存在是政府监管土地这一重要生产要素不力的结果。注重发挥政府的作用，规范土地流转过程健康、有序，这是松江农业农村发展相对于周边区县的独特优势。松江家庭农场的发生和发展过程中，地方政府的高度重视和财政资金上的及时、足额、到位，无疑是重要的第一推动力。与此同时，在整体地租水平上的控制、对农机使用和农技推广方面的支持措施，都使得松江农业的生产成本相对于周边区县（如金山、奉贤等）保持在较低的水平上，这也才能确保家庭农场户具有足够的获利空间。政府对农业的影响、支持和干预，在世界许多国家都是一种常态。但如何避免政府财政背负沉重包袱，提高农业经营主体的自我造血功能，使其真正能够在实现规模经营后，依靠自身品牌和质量获得较强的市场竞争力和市场份额，这即便对于发达地区农村来说，也仍是一道待解的难题。

（4）关于松江经验的可推广性

作为发达地区，上海的先行先试在全国都有着巨大的示范效应。但也正是因为身处发达地区，上海的诸多试点经验被认为具有特殊的资源优势或制度条件。

2013年9月，上海以市政府办公厅名义发布了《关于本市加快推进家庭农场发展的指导意见》，其中对松江经验给予了高度肯定：“本市松江区培育和发展粮食生产家庭农场，走出了一条规模适度、集约生产、专业经营、农民增收的发展新路子，为发展都市现代农业提供了经验……各区县要围绕提高农业综合生产能力、促进农民增收、推进城乡一体化这一目标，积极创造条件，大力推广松江区培育和发展粮食生产家庭农场的经验和做法，坚持农村基本经营制度和家庭经营主体地位，在加快土地有序规范流转的基础上，加强示范引导，加大扶持力度，完善服务管理，推动家庭农场健康发展，为建设都市现代农业和城乡一体化发展提供持续的动力和活力。”而在2013年5月，金山区政府出台《关于发展粮食生产家庭农场的试点意见》，也可被视为“松江模式”历经七年探索终于在其他区县有所跟进的一个信号。

发达地区家庭农场制度的先行先试在全国范围产生了示范效应，但对于家庭农场制度的可推广性始终众说纷纭。一者认为高强度的补贴是松江经验的核心特征，财力捉襟见肘的地方政府就难以效仿；一者认为正是因为制度创新正逢其时——在本地农户尚未将土地大面积转包给外来农民进行高附加值的经济作物种植的时候，就开始实施家庭农场制度，从而以较低地租成本完成整村流转，而其他区域可能已错失良机——地租飙升至政府无力出手，只能任由其自发涨落。发达地区的试点经验，是否真的具有特殊资源优势或制度条件而不可复制呢？不妨从四个角度来看。

第一，松江家庭农场制度对农户进行补贴的目标是让农民愿意种地，它的参照标准是非农就业的收入，这在各地是不一样的。各地农村的劳动力富余程度也不同。劳动力价格不同，补贴标准自然不同。完全可以根据当地实际，计算出农户的收入去掉补贴之后，到底要多少规模可以获得劳动力的平均工资，而与此同时，资本投入也可获得平均回报。

第二，支撑松江家庭农场制度创新的土地制度，其核心是三权分置特别是三权平衡，这其中，集体的作用不可或缺。土地的集体所有权之所以如此顽强，主因并非诸如苏南这样特殊的地域性文化特征，它其实反映了当下农村的一种客观实存的社会关系结构。土地的大规模流转，绝不同于单家独户的自发流转，接盘者与出手者为降低交易成本，都迫切需要一个中介，这个中介的现成主体是拥有共同体完备信息和丰富地方性资源的农村集体经济组织。农民需要集体，而规模经营也需要更高水平的农业社会化服务体系。要提高管理水平，集体组织就不可或缺。

第三，松江家庭农场制度中看起来最难以模仿的是其高超、精致的管理水平，“像绣花一样精细”体现在诸如种养结合、机农一体、轮耕制度的统筹安排等细节上。粮食不同于蔬菜，它适于也较易于很快达成家庭经营的适度规模，其中的重要原因在于发达的农业社会化服务体系。从种到收到售卖，无论在计划经济时代还是在市场经济时期，其社会化服务水平都远高于其他品种作物。在此前提下，即使经济作物也可以发展适度规模的家庭经营。我们在皖南地区就看到了土地整村流转进行烟叶种植的案例。在安徽这个当代中国农村以分田到户为起点的家庭承包经营制度改革发源地，看到类似发达地区普遍推动的土地流转和规模化经营，特别是由行政村和乡镇来联手推动这一过程，而农民又比较“配合”地完成了这一过程，这的确能够说明问题。但问题的关键，正在于农业社会化服务体系的建构和市场的组织，至于这背后的第一推动力是否来自政府、政府的管理水平如何，倒是第二位的问题。

最后，家庭农场在发达地区内部似乎难以推广的实质，是发达地区由城郊农业进展到都市农业后形成的农业种植结构与产业内分工发生了改变。比如，上海城区的蔬菜供应基地不断外推，将金山、奉贤和原南汇一线囊括进来。农作物种植对于劳动力的高度依赖和本地劳动力的不足，给组织创新带来了困难，形成了由异地务农的外来农民自发组织的适度规模经营。这种“农民农”经营制度有四个特点：一是适用于蔬菜等较多消耗劳动力的产业；二是同样基于适度规模的经验；三是在自发流

转基础上的、松散的适度规模经营，也可以说是自发的家庭农场；四是存在着被进一步组织化的空间，正在推广的制度形式是蔬菜基地里的合作社。因此，这并非家庭农场的经验不能推广，而是不同地区的经验与模式所面对和解决的问题不同。不是因为松江抓住了地价低廉的天时，搞得早，而是由于在蔬菜经营领域的制度创新还没有到位。

总之，当下的农业适度规模经营，主要以家庭农场这一形式作为载体。自2013年一号文件以来，新型农业经营主体的塑造中，家庭农场已逐渐拔得头筹，成为各地竞相推崇的首选模式。然而，对于家庭农场的经营规模，仍然是各执一词。许多地方出台的家庭农场认定办法和相关扶持政策文本中，对于“规模”的指导性意见还是受到这一模式的几个先行先试地区的很大影响，甚至于照搬照抄这些先发地区的各项指标。殊不知，即便是在这些地区，经营规模也是经历了一个动态调整变化的过程。最终适合于当地情况的“适度规模”的稳态之所以能够达成，固然有地方财政的支持，也是农户对从事农业与非农业成本收益进行综合测算和审慎比对之后的结果。如果看不到这一点，不从本地农业与非农业的成本收益、劳动力转移和就业的实际状况出发，目下红红火火的家庭农场模式就很可能重蹈过往无视经济和技术条件的约束，人为“垒大户”、制造“虚胖”的龙头企业，最终无力维持的覆辙。

在快速工业化和城镇化的背景下，农民家庭对于农业经营的预期是下降的，态度也无法坚决。对于他们来说，与其费心费力提高组织程度，不如外出务工。在这样的大流动时代，能够静下心来坚守乡村，想尽办法来扩大农业经营和家庭经营收入的农民可能还是少数。尤其是当前政府对于农业家庭经营的支持方式，其效果是不明确的，甚至有可能在扶大扶强不扶弱时，进一步损害家庭经营的稳定性。在这个意义上，农业的适度规模问题就不仅是一个经营管理问题，它更关乎农村基本经营制度的未来，关乎乡村的未来。

第二节 皖南石村：经济作物的适度规模经营

石村位于皖南当地一条知名的大江江畔，半山半圩，距318国道两公里。由两个大行政村在2004年合并而成。23个村民组覆盖12个自然村，共有农户989户，3 569人。其中劳动年龄人口约1 800人，外出务工人员约1 000人，60岁以上老年人口约800人。现有耕地面积为4 224亩，其中计税面积为3 060亩。另有山场2 800多亩，其中集体山场400多亩。该村农业种植结构经历了“两季稻—两季稻加一季油菜—三季稻—两季稻—一季稻加一季麦—一季稻加一季烟”的历史流变。烟叶生产，俨然成为村两委的中心工作，也成为撬动村庄经济、社会结构变动的一个杠杆，更是理解这个村庄人们的生活状态的一把钥匙。

农户生产经营行为的变动不是孤立的，农业结构特别是粮食作物与经济作物的种植结构变迁就受到城乡关系互动的深刻影响。2013年，我和同事到皖南石村进行调研。根据对当地大面积推广种植烟叶过程的调查和经验研究，溯源农业结构调整背后的宏观波动背景，剖析镇、村两级积极作为的深层动力，匡算种烟农户的成本收益，在此基础上探讨经济作物的适度规模经营何以可能。结果显示：经济作物的适度规模经营，一方面在供给方竞争激烈的条件下提高了农业生产效率和农民生活收入；另一方面促进了当地农民特别是在村中老年劳动力的充分就业。但就收入分配视角而言，资本下乡驱动的经济作物规模化种植给当地农民带来的相对收入上升幅度仍然有限。

1. 种烟背后的宏观波动

中国改革开放的奇迹始于农村，农村变化的根本动力在于农民的行

为选择。舒尔茨（Theodore W. Schultz）在《改造传统农业》（*Transforming Traditional Agriculture*）中盛赞农民行为的经济理性：“在传统农业中，生产要素配置效率低下的情况是比较少见的。”^③中国农民群体相较于其他社会群体，一个最显著的特点就是农户性质的独特性，即“农户不仅是家庭生活的共同体，也是农业生产经营主体”^④。观察与研究农户的生产经营行为，对于理解农村社会和农业结构变迁，无疑有着直接而重大的意义。经济史研究表明，农户生产经营行为的变动并不是孤立的，近代中国农业结构特别是粮食作物与经济作物的种植结构变迁就受到近代都市与周边农村双向互动的经济关系的深刻影响，反映了传统农业向近代农业转型的进程。^⑤当代中国农业政策导向的变化，也对以农户家庭为基本经营单位的农业产业结构影响甚巨。1998—2003年间农业种植结构逐渐向扩大经济作物种植面积和多种经营方向调整政策，一方面固然是其时粮食产量冲上历史高位后“增产不增收”的无奈之举，但另一方面也着实起到了指挥棒的作用。尽管2003年秋季的国内粮价飙涨和2008年的全球粮荒似乎成为过去十年以确保粮食安全为中心的农业发展政策的一个有效印证，但随着城镇化浪潮的到来，由都市消费需求所诱导的、以经济作物种植面积的扩大为表征的农业种植结构转型，依然势头不减。

烟叶是一种特殊的经济作物。它一方面具有较高的收益，但另一方面也需要较高的前期资本投入和劳动力投入，要求一定的技术知识和管理水平。烟叶的生产系统，一端连接着分散化的个体农户，另一端对接的则是垄断性的、享有专卖特权的烟草企业，在这背后，还有若隐若现的地方政府。这种复杂性，使得其种植规模的扩张过程具有独特价值。2000年，时任国务院总理朱镕基在全国粮食生产和流通会议上对重庆巫山部分乡镇“铲苗种烟”事件评论道：“调整农业结构，优化粮食区域布局，关键是要坚持面向市场，适应市场需求的变化，充分尊重农民的生产经营自主权……绝对不能搞行政干预和强迫命令。”^⑥这是当时调整农业种植结构的一个生动写照。那么，在今天的中部农村，农户种植经济

作物的趋势如何？动力何在？农户、企业、政府等利益相关方怎样博弈？农地所有权、承包权、经营权之间的关系怎样理顺？

基于对这些问题的思索，2013年7月上中旬，我作为华东理工大学中国城乡发展研究中心指导教师之一，带领学生25人赴皖南石村开展暑期支教及调研。

皖南地区属于湿润季风气候，红土的土壤pH值小，接近中性，长江中下游地区水热条件优越，有利于烟株的生长发育，属于安徽省烟叶生产最适宜的地区。整个皖南地区的烟叶种植从20世纪70年代至今已有40年历史，最高峰时期种植面积曾达到19万亩。

1983年9月，国务院发布《烟草专卖条例》，正式确立了国家烟草专卖制度。翌年，国家烟草专卖局成立。所谓烟草专卖，即由国家烟草专卖品的生产、销售、进出口依法实行专卖管理，并实行烟草专卖许可证制度。这一制度在1992—1994年期间经历了一次重要的调整。

1992年邓小平南方谈话后形成的全国性经济过热，不可避免地波及烟草行业。在地方政府大干快上、追求建立发展政绩的过程中，烟草也受到市场力量的冲击，无数小农自发无序地扩大种植规模与地方政府的政绩冲动产生共振，配额供给、计划收购的游戏规则被打破。国务院不得不于1993年1月初发布《国务院关于加强烟草专卖管理的通知》（国发〔1993〕7号文件），先于该年年中的“宏观调控16条”，表达了中央政府对地方经济过热的明确否定姿态。文件以严厉的口吻确认了当时的形势：“在烟叶生产方面，出现了种植面积盲目扩大的趋势，有些不适宜种烟的地区也在积极发展烟叶生产，同时不少主产区收取的烟叶生产扶持费超过了国家规定。”^[2]进而重申“以销定购、以购定产”的原则，宣布取消当年的烟叶生产扶持费，对超计划收购的烟叶税全部上缴中央财政，对超计划或无计划交售的烟叶其收购价下调20%。

这一系列严厉的宏观调控措施，对此前各地红火的种烟势头无疑是毁灭性的打击。以至于石村略微上些年纪的人在追溯当地种烟历史过程

中的几度反复时，总会提到1992年和1993年这两个令人痛苦而恐惧的时点：“种了一年烟，卖给烟草公司，最后说不要了，跌价跌得惨咧。”自那之后，石村农民虽仍对种烟的高收益心向往之，却始终没有出现大面积种植的势头，只有少数村民通过自发流转他人的承包地，零星地以10亩以内的种植规模间歇性种烟。

2005年，事情有了转机。此前一年的最后一天，皖南烟叶有限责任公司正式成立，其大背景是国家烟草专卖局于2003年前后开始推行的“工商分离”改革，即在保持现行烟草专卖体制下，将省级烟草公司的烟草销售与卷烟生产企业的管理职能分开，各省陆续成立了与烟草专卖局平级的中烟工业公司。地方性中烟公司具有从烟草专卖局剥离出来的部分行政管理权，可以统一安排生产和调配地区资源。安徽中烟公司在这个基础上进一步把烟叶产区的生产经营功能强化，专门设立皖烟公司负责皖南烟区烟叶的生产管理、技术研发、物资采购、收购销售。

石村2005年开始大力发展烟草生产，当年取得2 200元的亩均收益。2007年，皖烟公司与石村进行初步合作，投资1 000余万元实施烟水配套工程，改善农田水利基础设施条件，当年该村烟叶种植面积达1 000亩。2012年，公司又与村签订烤烟订购协议，约定该村每年确保1 700亩的烟叶种植面积。根据这一协议，村集体动员全村农户签订土地流转合同，将土地流转到村，而村则提供由皖烟公司补贴的400元作为承包费给流出土地的农户。在此基础上，村集体再将土地发包给愿意种烟的农户进行规模经营，现已形成20亩以上规模的烟农24户，同时依然保有20亩以下散户烟农21户。

2. 镇村两级的巨大动力

安徽是当代中国农村以分田到户为起点的家庭承包经营制度改革的发生地。笔者发现，类似苏南这样的发达地区的土地流转和规模化经

营，是由行政村和乡镇来联手推动的，而且农民又比较“配合”，这的确值得深思。至少可以追问两个为什么：第一，最为“善分”的农民，为什么如此“听话”？第二，本可“无为”的镇村，为什么这样“有为”？我们可以通过还原村庄的劳动力就业结构变迁与2012年土地集中流转的过程，对上面两个问题做出回答。

20世纪90年代初的一波种烟失败后不久，石村在1994—1996年出现了一次大规模的外出务工浪潮。当时的农业负担在人均200元左右，包括农业税、统筹费、义务工、修渠集资、建水库集资等项目。种粮收益明显下降，种烟风险又不可预测，乡村自身所蓄积的活力逐渐丧失，人们纷纷到邻近的上海、浙江等地务工，最高峰时期外出人员达到1 300人，超过了总人口的1/3。2007—2008年，由于东部地区劳动力成本的提高，大量劳动密集型产业向中西部地区转移。皖南地区则近水楼台，率先承接了大批项目落地。石村因毗邻318国道，交通便利，成为沿国道一线设立的多家工厂招工的首选。其中，来自上海的一家服装厂就吸纳石村就业人口200人左右。与此同步的是安徽省新农村建设和城镇化进程的快速推进，凡此种种，为濒于凋敝的乡村注入新的活力，也由原来的追随东部地区发展的长距离打工经济，转变为一种带有内生性的、以就近就业为主的打工经济。据粗略的观察，每天早上五点到七点间，从村庄深处往国道方向，陆续有上百辆摩托车、电瓶车驶出，而他们也将在晚上六点左右驶回村庄。这是一种不同于传统农村那种宁静的、早出早归、早吃早睡的农业生产节律的全新生活节奏，它是现代化的、紧张而充实的。在我们随机选取的几个自然村或村民组中，在本村居住的纯农户、就近就业的兼业农户以及就近就业的非农户，都超过了50%。在人口大流动的时代，对于一个中部地区村庄而言，这样的结构可以认为是均衡甚至“不退则进”的。

打工经济的兴起提高了农户收入，弱化了土地对于农民的保障功能。而在这个阶段，农户之间的土地自发流转虽很平常却也很难说活跃，低廉的地租甚至亲友间无偿的礼俗式流转，也不可能如发达地区那

样给土地附加诸多的福利光环。因而，在相当一部分人，特别是务工户和兼业农户看来，土地的价值是下降的或未被开发的。他们，成为土地流转到村的最主要支持者。农民生计结构、就业结构、收入结构的变动，连锁地反馈到乡村人地关系结构的变动上，使其重估土地自营与流转的成本收益。这既是特定发展阶段水到渠成的产物，也是土地稀缺性变动后的非意图后果。

接下来的问题就是，镇村如何充当了幕后推手？税费改革后，乡镇财政上解的压力固然消减，但其财力羸弱的格局则一仍其旧。在实际的行政运作中，“以县为主”的财政支出架构往往会以各种名目最终将压力层层下压到乡镇。^⑧在捉襟见肘的财政条件下，纵然项目制提供了另外一条非常规的筹资渠道，但对大部分乡镇来说，仍然无为是常态，有为是例外。石村的这个例外，与烟草的行业特殊性密不可分。

国家对烟草征收农业特产税是从1989年全面开始的（见表5-5）。到了1994年，分税制改革将各个税种在中央和地方政府之间进行了重新划分，也相应地形成各自的利益格局。农业特产税被划分为纯地方税种。它在当时所发挥的作用有二：其一，满足了高度依赖特色农产品而发展的，往往也是贫困的农业产区、山区地方财政，特别是县乡一级财政的基本维持、运转与发展的需要；^⑨其二，在当时粮食生产滑坡、农民种粮积极性不高（以至于中央领导人陈云针对“无工不富”提出“无农不稳、无粮则乱”的严重警告^⑩）的特殊历史背景下，作为以税收杠杆抬高部分经济作物，尤其是利润率较高的特色农作物的产品税负，并影响其最终产品价格，进而维持粮经作物之间合理比价、稳定粮食种植面积、保证粮食生产稳定增长的一种工具，对农业产业结构调整发挥了重要的宏观导引作用。

表5-5 改革开放以来烟叶税政策及税率调整情况

时 段	烟叶税政策调整	税 率
1984—1993 年	烟叶特产税税率调整为 38%	38%
1994—1997 年	调低烟叶特产税税率为 31%	31%
1998—2006 年	为控制烟叶生产盲目发展，降低烟叶农业特产税税率至 20%	20%
2006 年 1 月	国务院废止《农业税条例》，烟叶农业特产税失去法律依据	20%
2006 年 4 月	颁布实施《烟叶税暂行条例》，以烟叶税替代烟叶特产税	20%

资料来源：据国家烟草专卖局网站整理。

除了对烟叶征收税率为20%的烟叶税（原农业特产税在2006年与农业税一并废止，但烟叶税除外），对烟草的终端产品卷烟征收税率为17%的增值税的25%、税率为25%的企业所得税的40%以及营业税等其他税种，都成为地方政府烟草财政的重要来源（见表5-6）。时任国务院总理朱镕基也知悉地方政府的这一考虑，《朱镕基讲话实录》中有他对此的评论：“县、区、乡镇为了多收农业特产税，也不管烟叶销路如何，层层下达烟叶种植任务。”^[11]具体到这一案例，在2010年以前，皖烟公司上缴给地方的烟叶税中，乡镇与行政村实行七三分成。在此之后，这个比例颠倒过来，行政村获得烟叶税的70%，乡镇得到30%。这一调整极大地调动了村一级组织的积极性，实际上为石村创造了每年14万元的稳定收入，使税费改革后一度失去独立经济来源又无集体企业支撑的行政村，有了摆脱弱势地位、壮大集体经济的机遇。

表5-6 中国烟草税收结构

税收、税基	税 率	受 益 者
烟叶税 (我国境内烟叶收购单位为纳税人, 针对烟叶生产环节征收)	20%	地方政府 100%
(1) 从量消费税 (2) 从价消费税 价格 ≥ 50 元 / 条 价格 < 50 元 / 条 批发环节	0.6 元 / 条 56% 36% 5%	中央政府 100%
卷烟增值税(对卷烟生产厂征收)	17%	中央政府 75% 地方政府 25%
企业所得税	25%	中央政府 60% 地方政府 40%
营业税	5%	地方政府 100%
城市维护建设税	市区 7%, 县城和镇 5%, 乡村 1%	地方政府 100%
印花税	0.3‰—1‰	地方政府 100%
土地增值税	30%—60%	地方政府 100%

资料来源：童剑：《政府财政戒不掉烟草经济》，中国青年网，
http://d.youth.cn/shrgch/201206/t20120614_2222525.htm。

土地集中的动员工作分四个阶段：

首先，村两委组织村民组长开会，提出集中流转土地、与烟叶公司签约的动议，并把由此带来的基础设施条件改善、村民收入水平提高等好处讲明，请他们向各自所在的村民组成员宣讲并征求意见。

其次，村两委召开村民代表会议，召集小农户代表、原种烟大户代表、原种粮大户代表、兼业户及务工户代表等各利益相关方进行座谈，逐一听取意见。这个环节最为重要，涉及的各利益主体之间并不完全一致。比如，务工户、兼业户是主要支持方，原种粮大户往往是受损方，原种烟大户担忧的是自己能否在新一轮发包后继续获得承包资格并在原有经营规模上有所改善，小农户则要考虑地租价格是否合理并提防自己的承包权不被所有权、经营权吞噬。当然，在这个过程中，村两委利用信息和心理方面的优势，会对各方特别是反对方施压，以诸如水电设施的使用权、土地规划的整体性等为理由，迫使对方让步。

第三，在充分酝酿的基础上，提出土地整村流转的实施草案，包括如下要点：（1）烟叶公司继续出资，整体改造农田水利基础设施，并无偿建造密集型烤房。（2）通过比对周边村种烟农户的地租以及石村以往土地自发流转阶段的地租（一般为200斤水稻的价格），初步确定土地整村流转后行政村给付流出土地的农民的地租为400元/亩。（3）烟草公司补贴种烟户每亩200元，即对种烟农户而言一季烟叶的地租价格为200元/亩。（4）由于烟叶种植后还可再种一季水稻，如果小农户要求自己耕种，则需支付100元/亩的地租价格给种烟户（此时的种烟户处于与村的承包期内，是当然的“二地主”）；如果种烟户继续种植水稻，则需再向村集体上交100元/亩的种粮地租。（5）行政村与烟叶公司签订的协议周期为13年，即从2012年到2025年——这主要是由于当地的土地二轮延包始于1995年，根据30年不变的原则推算，2025年是法律保护的最后期限。行政村与种烟户签订的协议周期为一年，每年种烟户需预缴地租。行政村与小农户签订的协议时间为三年。这三个时间背后的意味在于：烟叶公司期待获得对土地进而是烟叶种植面积的长久预期，故而签到二轮延包的截止期；村集体期待强化对土地的所有权和控制权，并防止种烟大户经营权的长期做大，故而一年一签，可随机应变；小农户期待维持自己土地承包权的存在感，防止因土地的长期流转而导致土地平整、基础设施改造对自身土地权利的模糊化，通过三年一签的方式一方面宣示自身的承包权，另一方面可适时就地租的调整与行政村和种烟户进行灵活博弈。

最后，将上述方案再付诸村民代表、老党员讨论，通过村民组长向有异议的民众做进一步的必要解释后，逐一与农户签订流转协议。

3. 种烟农户的成本收益

烟叶是一种特殊的经济作物，其种植富于技术含量，但也充满自然风险与市场风险。烟叶生产的自然风险来自两方面：一是近年来气候异

常，旱涝不定，对成熟期的烟叶生长尤为有害；二是烟叶种植往往需要比粮食种植多2—3倍的化肥施用量，而连续的高强度施肥必然导致病虫害多发；三是在流转困难、轮作布局很难展开的地区，部分烟农一味逐利，进行土地的掠夺性开发经营，破坏土壤养分的平衡；四是化肥农药以及地膜翻整后重新打入土壤后的残留，也会对土地的可持续利用造成威胁。烟叶生产的市场风险则在于这一行业的长期供求均衡受到单个农户生产者进入或退出的影响，在供给方（生产者）近于完全竞争、需求方（收购者）则是作为垄断者面貌出现的烟草机构时，烟农的价格优势仍然是脆弱的。

表5-7 2013年石村典型烟农的劳动用工时间安排

日 期	劳 动 时 间	生 产 环 节
3月5日—3月21日	17天	整地、栽苗
4月11日—4月17日	7天	拢土
4月26日—4月27日	2天	打药
5月3日—5月12日—13日	5天	拔老叶
5月21日—26日 6月3日—5日	9天	打顶、点药
5月29日—6月2日 6月14日—7月3日 7月6日—8月1日	52天	打烟、烤烟

数据来源：根据调查访谈内容整理。

烟叶生产有两大突出困难：一是物质费用高，二是人工成本高。表5-7是根据调研中一位农户的流水账整理而成，从中可一窥烟叶生产的典型劳动过程。这个过程充分展示出烟叶生产的烦琐程度。由于烟叶是以叶片作为主要目的物，其生产过程不得不增加比一般农作物复杂得多的环节，并在燃料动力、化肥、农药等物质费用上进行大量投入。图5-3显示的是2010年全国部分农作物亩均化肥投入费用，烤烟仅次于甘蔗与棉花之后，位列第三。2013年皖南地区烟农的化肥费用已普遍上涨至

330—350元。在烟叶最后的烘烤环节，从田间采摘、装车，再运送至烤房（一般就在附近，但也有远距离运输的情况），进入烤房后进行烘烤，在此过程中要耗费大量的燃油、燃煤、电力，而由于农村电网电压负荷较低、配套改造不到位，季节性大规模的烟叶烘烤不仅与居民生活用电相竞争，甚至大面积停电的情况也时有发生，这时烤房还要启动备用的柴油发电机连续作业。这样一大笔费用，绝非种植其他作物的农户所能企及。

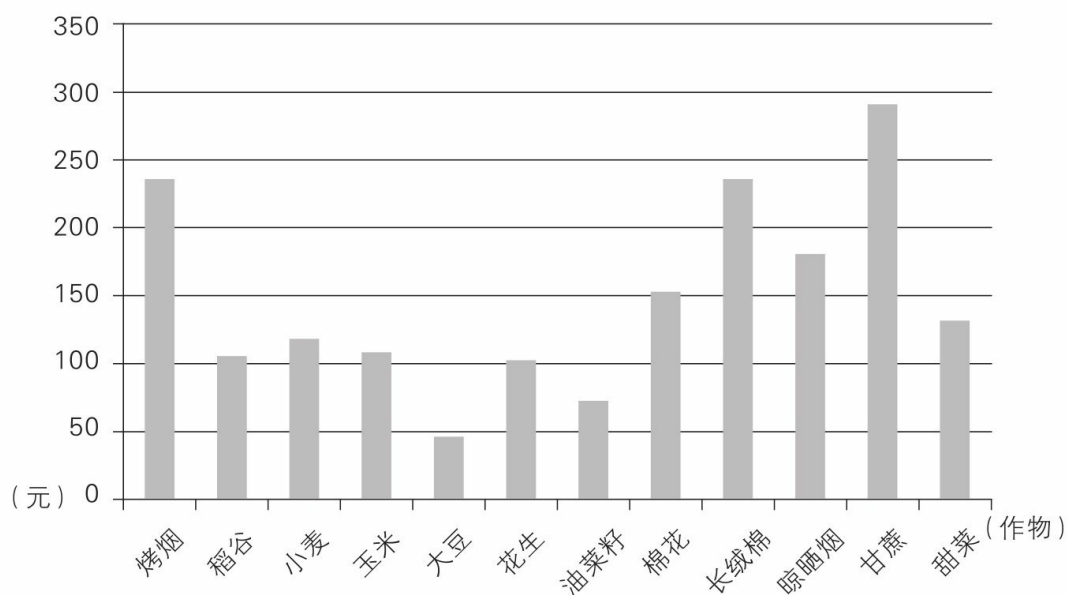


图5-3 2010年全国部分农作物亩均化肥金额

数据来源：国家发展改革委员会价格司编：《全国农产品成本收益资料汇编-2011》，北京，中国统计出版社，2011年。

与粮食作物的种植一般只需要种植季节和收获季节劳作、机械化水平较高、农闲期可以外出打工大不相同，烟叶种植的复杂工艺流程、漫长生产周期决定了其对人力投入的高度依赖，要生产出质优价高的烟叶，必有充足的劳动力作为保障。这也可部分解释为什么烟叶生产逐步从黄淮产区（豫、鲁、皖）退移到西南产区（云、贵、川），即所谓“北烟南移”，因为那里的第一产业比重相对更高，纯农劳动力“绝对丰裕”。⁽¹²⁾尽管国家烟草专卖局也早已意识到这一问题，并数次把通过

技术革新和机械化手段压缩用工天数列入工作议程，然而这种精细化耕作的经济作物的大面积机械化，短期内很难奏效。图5-4显示了1998—2010年全国烟叶生产亩均用工天数变化的趋势，这期间恰恰是我国农业人口劳动力快速转移、城镇化快速推进时期，农村老龄化、农业女性化特征逐渐显露，雇工费用上升显著。虽然烟叶生产的亩均用工数量总体呈下降趋势，但与同时期三种粮食作物的用工数量相比，始终超出2—3倍的数量。

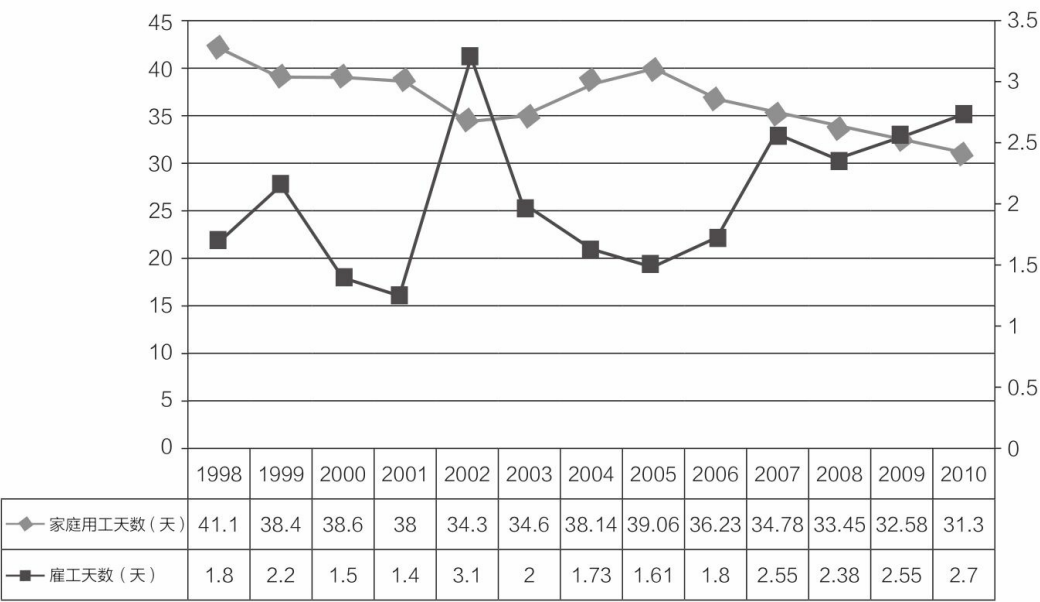


图5-4 1998—2010年全国烟叶生产亩均用工天数变化趋势

数据来源：国家发展改革委员会价格司编：《全国农产品成本收益资料汇编-2011》，北京，中国统计出版社，2011年。

根据对若干不同规模的种烟农户的访谈，特别是基于对其中真实反映了生产全过程的账本的研究解读，笔者尝试在“理想类型”的意义上描摹一个标准种烟农户的成本收益状况（如表5-8）。这里需要交代的前提是，一个现代化的密集型烤房对应的最佳种植面积为20亩，需要前后烘烤七次，当地人称之为七“炕”。那么，这里的一个预设是“7炕=20亩”。因而，在访谈对象将单位从“炕”与“亩”之间不断切换的过程中，我们始终需要经由这个等价关系来进行通兑。

表5-8 2013年石村标准烟农的成本收益结构

总成本		
生产环节	生产成本(元/亩)	备 注
地租	200	此处已扣除烟叶公司补贴给烟农的 200 元
烟苗培栽	30	—
化肥、覆膜、整田	450	—
雇工	960	经对照各用工环节并换算,得亩均用工 12.8 天。工价随季节和劳动强度的变化,从 3 月的 70 元到 7 月的 90 元不等,根据测算,取与实际最为接近的数字为 75 元。雇工费用即为 12.8×75 元
伙食费	117	依当地习惯,雇主视劳动强度与季节差异为雇工提供“两餐两点”“一餐一点”。其中,“一餐一点”指在密集烘烤期之前的一般性用工时提供一顿中饭加下午的点心;“两餐两点”则是 6—8 月进入密集烘烤时期后,在清晨劳作前提供一顿早餐并在上午提供点心,在中午提供中饭并在下午提供点心。根据访谈对象的描述换算加总合成亩均用餐成本
用电费	35	100 元 / 炕
燃煤燃油费	345	1 700 块蜂窝煤 / 炕, 0.58 元 / 块
总成本 = 2 137 元		
总收益		
亩产量	161.16 公斤	烟叶公司出具的石村收购数据取平均值
收购价	21.96 元 / 公斤	烟叶公司出具的石村收购数据取平均值
总收益 = 3 539 元		
净收益 = 1 402 元		

数据来源:根据调查访谈内容计算并整理。

表5-8直观地显示出雇工成本的巨大,占全部成本的45%之多,而用电费与燃煤费这两项可以视为固定成本。因为按照20亩对应一个烤房的预设,我们理应视烤房本身以及发生在烤房上的各种费用为一种持续性的固定投入,只不过由于烤房的建设主体和费用承担者是烟叶公司(每个烤房耗资5万元),因而不计入农户自身的成本收益分析架构之中。对照图5-5所描绘的1998—2010年全国烟叶生产亩均净利润及现金收益变化趋势来看,我们的理想类型应是具有代表性的。这十余年间,全国烟叶的亩均现金收益虽快速递增,但亩均净利润则波动较大,表现出大

涨大跌的态势。需要指出的是统计资料中的现金收益即相当于我们调研访谈中得到的净收益，而统计资料中的净利润则是折算并扣除了烟农家庭劳动成本等其他费用后的净剩所得。总的看来，烟叶生产仍具有一定的市场风险。

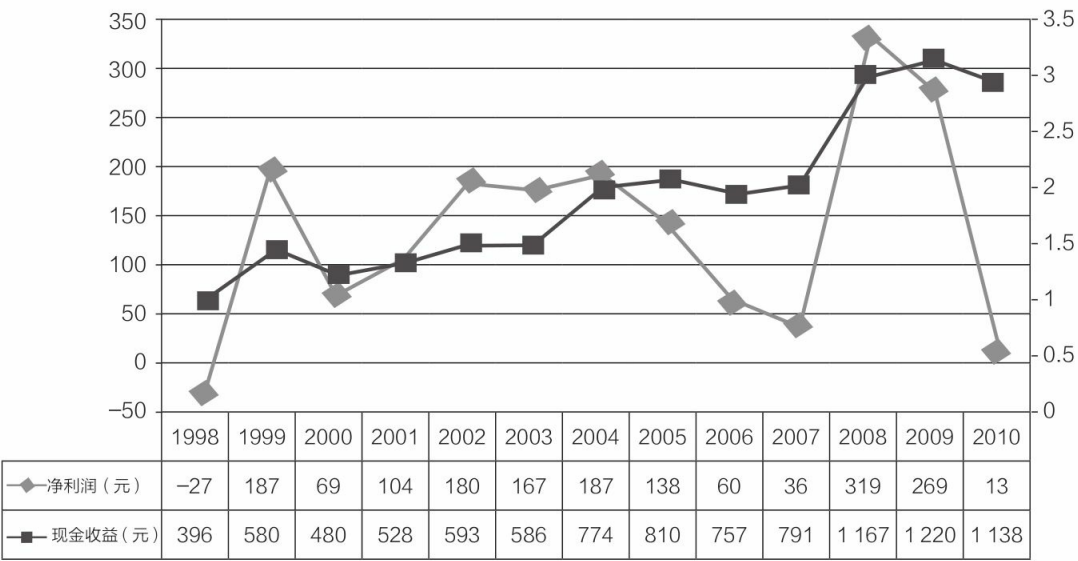


图5-5 1998—2010年全国烟叶生产亩均净利润及现金收益变化趋势

数据来源：国家发展改革委员会价格司编：《全国农产品成本收益资料汇编-2011》，北京，中国统计出版社，2011年。

4. 烟叶种植的适度规模

皖烟公司巧妙地利用了后税费时代基层治理中经济基础乏力的制度薄弱环节，以充沛的资金和国有垄断资本的身份，成为乡村变化的第一推动，低调介入了此间人们的日常生活。烟叶的生产组织形式充分地尊重家庭本位的生产经营传统，将“统分结合、双层经营”的原则融入这种貌似“公司+农户”的形式之中，联合地方政府共同建设烟草产业的上游供应链，维持稳定的市场收购秩序。

这种建立在以家庭为组织内核的纵向一体化体系，通常都具有有限

的可分性。就烟叶复杂的生产流程来看（见图5-6），与这个寡头垄断收购市场对应的，有可能是一个分散但又具有适度规模的家庭农场，否则，终难以在激烈的竞争中获得优势甚至存活下来。

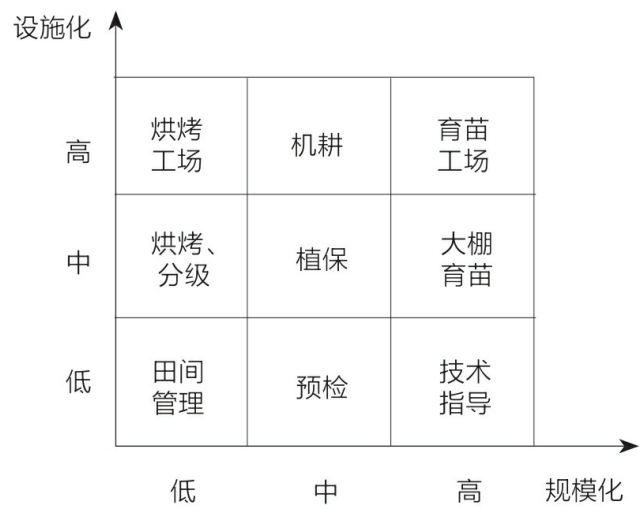


图5-6 烟叶生产流程中的设施化及规模化⁽¹³⁾

从粮食作物向经济作物的转型，带来了传统小农的渐进性升级，这类作物往往带有触类旁通的特征，掌握了一种种植技术，可以举一反三地应用到其他同类或近似品种作物的种植中去，因而专业化水平会有一定的提高。同时，家庭成员在农业生产上的劳动时间投入也相应延长，农户的农业收入占总收入的比重有所上升，劳均收入也逐渐上升。这都是农地规模经营所产生的规模效益的体现。但一般的经济作物（如蔬菜、瓜果等）往往要求精耕细作，不仅耗费农户家庭成员自身的巨大精力，也要雇佣大量短期工、季节工作为辅助劳动力，在农忙时节和重要而紧急的生产环节提供帮助，这不仅加大了直接的用工成本，也间接地加大了管理和监督成本。因此，在所谓自我剥削型生产和雇工经营两者之间，基于成本收益的考量，理论上会存在一个均衡位置，对应着最适规模⁽¹⁴⁾。

表5-9是基于我们对整个石村2012年45个种烟农户的烟叶种植面积、单位面积产量以及产品等级等状况的综合分析与计算，整理而成的

关于该村不同经营规模烟农的产品产量、品质与收益的对应状况。从中不难看出，20—29亩规模的烟叶种植户，其上等烟比例最高、下等烟比例最低、中上等烟比例和收购均价最高，亩产值与亩产量也仅次于经营面积为130—139亩规模的一位种烟大户。这可以认为是适应于当地条件的一个经验性的理想状态，亦即适度规模。

将表格数据进一步平面化展开的图5-7和图5-8，勾勒了一个“三峰”走势。但需要说明的是，那位130—139亩规模的种烟大户，其实是由两个60亩的种烟大户在家庭经营基础上互助合作而成。这种联合具有一定的偶然性，至少在这一例当中，双方有着多年的非常紧密的合作关系，不具有推广的普遍性。一种更好的设想是，20亩规模正对应着一个烤房的最适烘烤容量，而一个烤房的每一次烘烤所需要的辅助劳动力也在10人左右，基于这种考虑，如果5—6家20亩左右的烟叶家庭农场（以夫妻二人作为主要劳动力）能够实现彼此间的互助合作，恰可以提供充足的辅助劳动力（即10—12人），达到技术和经济上的双重最优规模。上海市松江区家庭农场以农机户为核心推行的机农结合的互助合作模式，也是基于同样的考量。

表5-9 2012年石村烟农适度规模经营状况

种植面积 (亩)	分布 频数 (个)	上等烟 比例 (%)	中等烟 比例 (%)	下等烟 比例 (%)	中上等烟 比例 (%)	亩产值 (元)	亩产量 (公斤)	收购均价 (元/公斤)
0—9	14	56.71	37.01	6.30	93.71	3 001.18	142.84	20.87
10—19	3	62.43	32.17	5.40	94.60	3 507.99	161.59	21.72
20—29	8	70.59	25.79	3.59	96.38	3 805.87	167.89	22.64
30—39	4	66.13	29.63	4.25	95.75	3 498.14	159.42	21.94
40—49	1	47.40	45.00	7.60	92.40	3 050.56	149.13	20.46
60—69	8	61.23	32.69	6.08	93.91	3 426.73	159.94	21.35
70—79	4	51.83	40.93	7.23	92.75	3 164.21	153.21	20.57
110—119	1	51.30	42.70	6.00	94.00	3 367.82	164.04	20.53
130—139	1	69.20	26.50	4.30	95.70	3 972.96	180.37	22.03
210—219	1	48.30	43.70	8.00	92.00	3 200.53	158.28	20.22

数据来源：根据石村村委会提供的相关统计报表计算并整理。

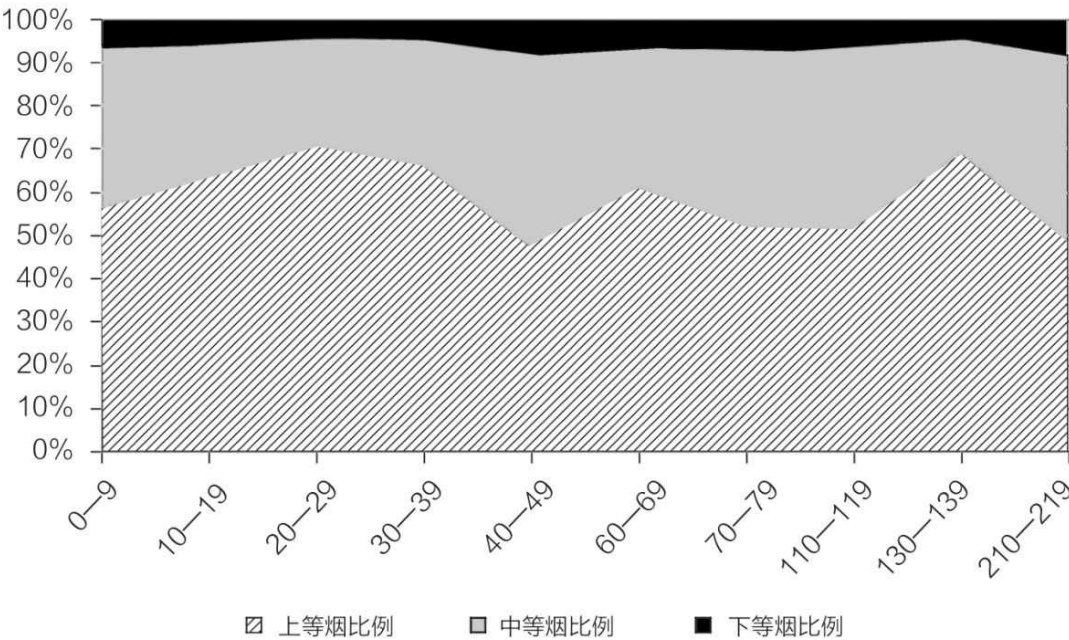


图5-7 2012年石村不同种植规模烟农的烟叶等级比例

数据来源：根据石村村委会提供的相关统计报表计算并整理。

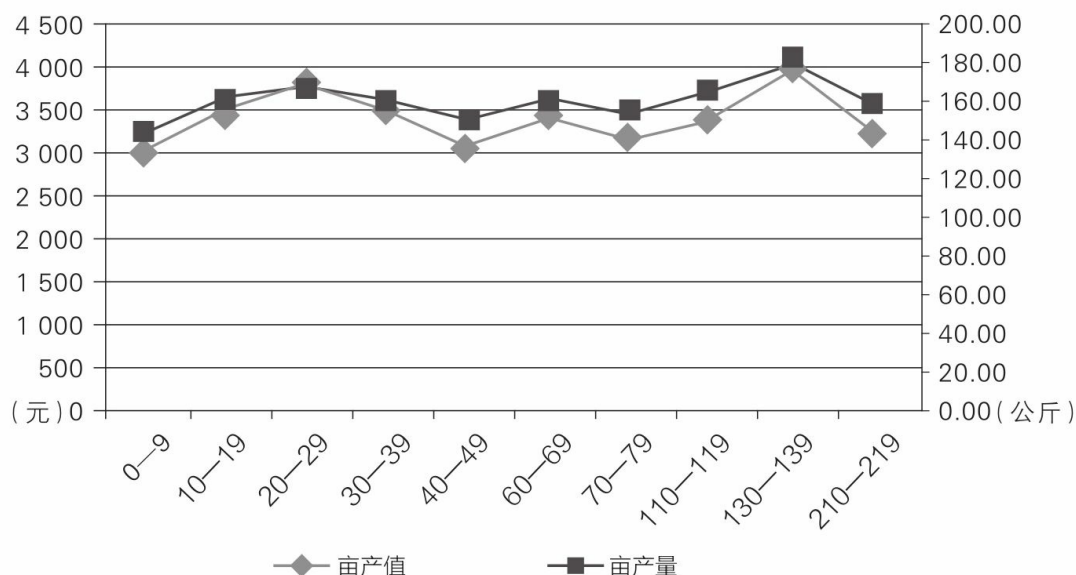


图5-8 2012年石村不同种植规模烟农的亩产值与亩产量

数据来源：根据石村村委会提供的相关统计报表计算并整理。

5. 种烟带来了什么？

烟叶种植给石村带来了实实在在的改变，既有看得见摸得着的硬件条件的改善，也有因其烦冗工序和精细分工所形塑的新的社会关系与生活姿态。立足于经济角度，有两点值得一说。

第一，它促进了当地农业的规模经营，这是在供给方竞争激烈的条件下提高农业生产效率和农民生活收入的关键。村组织认识到人地关系缓和、劳动力非农就业带来的农业规模经营的契机；烟叶公司乐于充当第一推动并进行长期投资；村民理性地立足于自身禀赋条件，在新的地权格局和生产组织结构中确定自己的方位，职业的、兼业的、务工的各得其所，若干具有发展潜力的家庭农场呼之欲出。一场根本性的乡村经济结构转变正波澜不惊地展开。

第二，它促进了当地农民的充分就业，特别是促进了在村劳动力中的中老年劳动力的就业。青壮年劳动力进城务工，老年人留守农村，这

大概是中西部相当数量“空心村”的真实写照。农业的老龄化或老年农业固然是全球性的趋势，却不应成为人们不予关注、不做改进的理由。烟叶的生产流程形成了独特的劳动力锁定效果，在长达半年的时间里为大批劳动力（主要是老年劳动力）创造了就业机会，加上当地特殊的安土重迁的风俗，使村庄富于生气。不妨把账算得更精细一些。根据前面的估算，这里一个标准农户在整个生产过程中亩均雇工12.8天，而石村在2012年的烟叶种植总面积为1 674亩，这意味着2012年烟叶种植为石村创造了 $12.8 \times 1\,674 = 21\,427$ 天的雇工天数，按照每工75元的均价，它对应的是 $21\,427 \times 75 = 1\,607\,025$ 元的劳动报酬。对于这个老年人口超过800人、老龄化率接近25%的村庄的意义，相当于为400个老年农民创造了近两个月的充分就业和平均4 000余元的劳动收入。当然，这仅是我们根据数字的一种推想，从实际调研来看，一些烟农还雇佣了外村老年人来帮工，更足以说明本地老年劳动力参与烟叶生产的空间还很大。

如果把这笔账再细算下去，又不禁令人哑然。根据前面对标准农户成本收益的估算和2012年全村烟农产出的收购实情，可以算出这样几个数字：第一，烟叶种植在初级产品环节为此地创造了5 746 896元的产值（据收购报表计算）；第二，烟农在整个生产过程中支付成本3 577 338元（据标准烟农成本收益状况推算）；第三，据前两项计算，可得烟农获得纯收益为2 169 558元，此为烟农所得纯收入；第四，作为辅助劳动力的老年农民（往往也是流出土地的小农户），获得烟农支付的劳动报酬1 607 025元。于是，在整个烟叶产品生产过程中的利益分配结构就如图5-9所示：烟叶家庭农场（包括普通烟农与种烟大户）切割了37.75%，辅助劳动力（即小农户，主要为老年农民）分享了27.96%，剩余的34.29%可视为被农资供应链及农业服务体系收入囊中。

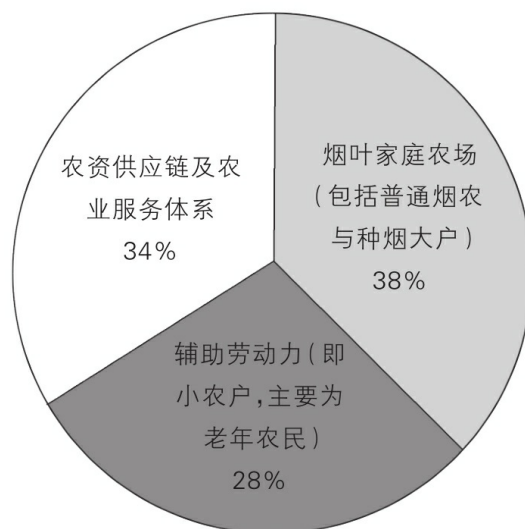


图5-9 2012年石村烟叶生产利益分配结构

账算到这里，似乎可告一段落了。在这个分配格局中，大农户、小农户、农资化肥农药经销商似乎在烟叶生产中实现了利益均沾，比较公平地分割了这块蛋糕，称得上皆大欢喜。但需知，这仅是整个烟草产业链的最上游，是初级产品的制造过程。顺流而下，略过产业链中间的绵长环节，计算一下石村这1 674亩土地上，经过45户烟农和他们所雇佣的辅助劳动力奋战大半个年头，在最炎热的季节里面朝黄土背朝天，从清晨三四点钟忙到下午六七点钟而得到的269 780公斤烟叶，其最终产品价值几何？一包20支装的卷烟重量约为20克。这里大可慷慨一点，将其中包含的过滤嘴重量忽略，看作全部由烟叶制成。那么，269 780公斤烟叶可制成13 489 000包香烟。皖烟主要供应安徽中烟工业公司，也有部分供应上海烟草集团。即令我们以当地最常见的7元一包的黄山牌香烟来算，其终端产品价值就高达94 423 000元。相比于此，这570余万留在本地的初级产品产值，不过区区6%的份额。

绝对收入的增加并不等于农村在城乡一体格局中的相对收入的同时增加，产业链上游有时也是食物链底层。尽管烟叶公司在农田基础设施建设、土地流转补贴等方面对乡镇、村和农户都给予了相当程度的转移支付，但与其整个产业链下游的巨额收益相比，仍是九牛一毛。在这样

庞大而垄断性的资本面前，劳动参与生产要素分配的力量是羸弱不堪的。就收入分配视角而言，资本下乡驱动的经济作物规模化种植给当地农民带来的相对收入上升幅度仍然有限。这样说，并不是要否定烟叶种植给这里带来的实实在在的⁽¹⁵⁾利益，只是想借用温铁军先生的观点证实，工业化资本进入农村所带来的改观，本质上就是一种还债，用以修复农村作为历次危机爆发前后的“资本池”和“劳动力池”的调节功能。但从历史的角度来看，这种偿还远未到位。

国有垄断资本在幕后的巨大推动，是乡村硬件设施变化的决定力量，它也与318国道两侧林立的现代化化工厂一道，成为塑造乡村生活节奏和村民时间意识的决定力量。但，烟叶种植如此紧密地依托于烟草专卖制度对上游市场的组织，如此依赖于单一市场和垄断资本，是否也有其局限性？这是否就是唯一的道路？农民还有无其他的选择？从2010年安徽省的农产品成本收益数据来看（见图5-10），烤烟的净利润并不如经济作物中的棉花、花生，甚至也不如粮食作物中的玉米、粳稻和中晚籼稻。其现金收益位居第二、仅次于棉花的光鲜外表之下，是种植其他作物的农户难以想象的超常劳动时间和超高劳动强度。

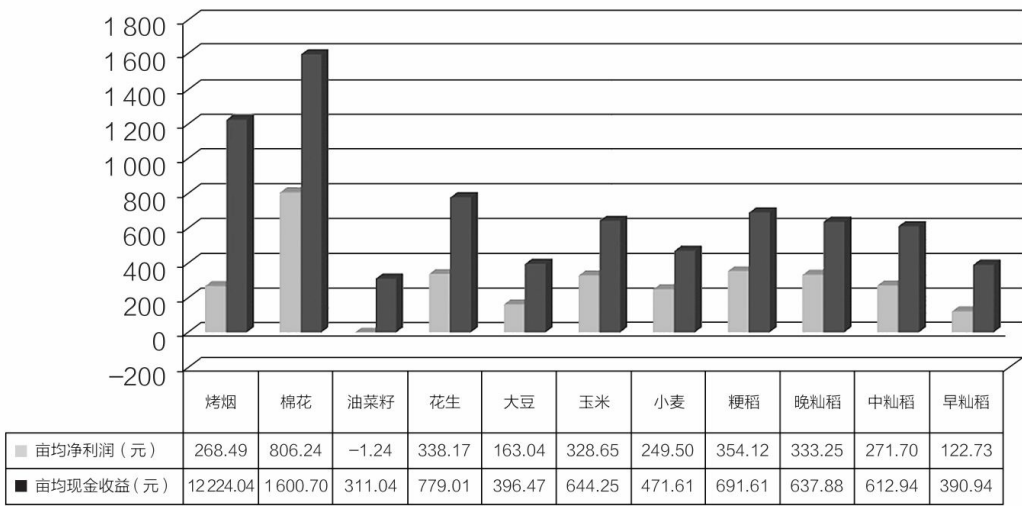


图5-10 2010年安徽省部分农作物亩均净利润及亩均现金收益

数据来源：国家发展改革委员会价格司编：《全国农产品成本收益资料汇编-2011》，北京，中国统计出版社，2011年。

在调研的最后一天，我们遇到了一位对烟叶种植持不同论调的村民，他向我们表达了他基于“吸烟有害健康”的立场而提出的反对意见。他很担心那些从未被处理的地膜，在接下来的一茬晚稻种植前的整地过程中，被直接打入土壤，长此以往会给子孙后代造成影响。我们在调研中几乎是基于职业习惯对劳动力充分就业问题给予主要关注和高度评价，也有一位学生对此提出质疑：这真的是农村的老年人想过的和应当过的生活吗？我们所津津乐道的这种充分就业，具有价值上的正当性吗？

2012年末我在上海松江驻村调查时，曾遇到一位从东北来上海承包土地种植蓝莓的老乡。他很感慨：“不到南方，不知道东北人懒。我雇的这些本地老太太，有很多八九十岁的年纪，仍然每天起早来我这里打零工、干农活。”是的，这把年纪，与其说是为了赚几个钱，毋宁说这就是她们一辈子勤劳质朴的生活方式，这种生活方式给了她们健康的体魄和充实的内心。虽然如此，我们仍不能代入感过强地替当事人自己做出评价。身处变革之中，多元才是常态，也应当得到尊重。从长远看，从劳动作为一种生存本能，到劳动作为一种谋生手段，直至劳动作为一种自觉自愿、甚于兴趣和生命内在冲动的行动，这一漫长过程正是马克思念兹在兹的摆脱异化、获得解放的过程，而这必然不会是一个经济决定论的偏狭过程。

第三节 返乡创业者：老邓的故事

2012年，我在中部某省农村做调查，在当地住了将近20天。其间有趣的见闻不少，这里主要讲一讲老邓的故事和我的一些思考。

1. 返乡创业：被“川妹子”刺激出的决策

老邓年纪其实不大，1978年出生的。在当下的农村，不要说纯农户，就是兼业农户，你也很少能找到这么年轻的。他是1995年高中还没毕业就出去打工的，在杭州的娃哈哈。问他为什么回来了，他说，有个当初一同打工的四川小姑娘回老家了，临走时撂下一句：“在外面干得再好，不如回家自己当老板。”这话严重刺激了他，中华儿女多奇志，此时不搏何时搏？

2000年，他毅然决定回家。一开始是做小生意，卖烧饼，一天能赚100块钱。有了原始积累后，2001年去当建筑工，顺便给当地一家企业运送木材。2003年小有积蓄后，开始承包工程，当了包工头。

和我在其他地区的发现类似，老邓也是在2007年左右决意退出工程承包的。一面是宏观调控锋芒所指越发明确，建筑行业、房地产业几近巅峰；一面是土地流转政策逐渐放宽，农业扶持政策越发明显。这让老邓找到了一条合宜的退身之路，他觉得，把地种好，也能做成一门产业。

干农活儿这件事，对他来说是陌生的。以前至多农忙时帮着背背稻子，至于插秧、种子、病虫害、农业机械方面的知识，可以说一无所知。这种零基础却要速成的狂想，让他种了几十年田的老爹也十分不解：“没见过种田发财的。”

老邓现在的承包总面积为2 660.8亩，涉及S、Q两个村，其中S村是

他自己所在的村，Q村是他岳父所在的村。现在看来，这在“家庭农场”刚刚进入“一号文件”表述的当年，是明显超越了“适度规模经营”的“适度”二字。这样的经营面积，并不是最大，还谈不上是特别大规模的资本下乡，但显然也远远突破了一般的“大户”界限。

这符合我们在其他区域调查的经验。农村的土地流转在最初往往就是带有礼俗性质的，即儿子打工、无暇耕种了，流转给已经分过家的爹，或者兄弟、姐妹、亲戚，这种礼俗式流转一般是不收取租金的。特别是在农业税费年代，种地是一种沉重的负担，你逃脱农村、逃离土地，是在摆脱负担、甩包袱，别人替你耕种，不问你要钱就不错了。当然，一般地，耕作者会被授权拥有这片流转土地上的部分甚至全部产出。

当市场力量进一步探入后，特别是大资本进入农村后，地价会被抬升，传统的礼俗式流转的动力会被撤除，当拥有闲置土地的农民面对提供更高地租（而且是货币地租）的经营资本时，很少会不为之动心，这时，流转就从免费的礼俗性质转变为收费的交易契约性质了。

但是要在传统村庄的熟人圈子里做大规模经营的现代农业，还要遭遇不少人情世故。老乡们要算计：你小子是我们看着长大的，万一你将来经营不顺，你赖账我们也拿你没办法。所以，反倒是在本村承包阻力重重。老邓于是首先在Q村打开突破口，待做出效果，才转回头来开辟S村战场。协议是老邓与农户直接签的，这里面，Q村涉及133个农户，S村涉及82个农户。村委会起到的是沟通协调作用，但不直接参与其中，也不为之背书。

由于一开始对规模经营的成本收益没有概念，老邓在Q村与农民协商的承包费是500斤稻子/亩，每年10月31日按当时的水稻市场价格现钱结算。后来他发现给高了，难以保本。于是在S村时就定为400斤/亩。在我们看来，这确实是高价。根据我们之前在上海郊区的调查，同期沪郊农村的平均承包费也不过才550斤/亩，但是承包者实际上却是可以种

菜的（种菜的成本收益率比种粮可是要高得多），对此本地农民多半睁只眼、闭只眼（按照惯例是“看品种下菜碟”，不同的品种收不同水平的租金）。

2. 规模经营：在零敲碎打中累积改善

规模经营并不是个新问题，从坎蒂隆（Richard Cantillon）到魁奈、斯密、李嘉图、马克思，一直到现代经济学的舒尔茨等人，都在问这个问题，正反双方都能列出一堆理由。如果到现实中去发现，还会有一些看上去非常偶然的线索。比如耕地的细碎化问题，怎么形成的呢？多半的原因还是初始分配时的公平考虑。所谓家庭联产承包制，实际上就是时隔30多年的第二次均田，每隔一段时间，这种均田的群众基础和内在动力总会被某种强大的社会情绪推动并付诸实施。

村民组（自然村）已经是一个相当小的农民认同基本单位了，但生产经营单位还是家庭户。即便是200个人的村民组，要在改革之初的分田到户中把土地分配好，也绝非易事。总要有好地、坏地、荒地、滩地、盐碱地、低洼地、灌溉条件好的地、灌溉条件差的地，怎么分呢？只好萝卜白菜，一样挑一点，平均分配。但是地理空间上的土地是不以人的意志为转移的，只能是东西南北、七零八落，大部分农民拥有的耕地是绝少集中连片的。本来人均面积就不多，再散布四方，无形中就增加了很多耕作成本。

这样一来，从纯粹的技术角度上说，土地流转也就成了改变这种局面、提高生产效率的一种方式。所以大户也好、企业也好、合作社也好，都是希望在规模扩张的同时完成土地的集中连片，然后进行土地整理、修机耕道、修渠，实施机械化运作。

老邓也是这样想的，包地的时候主动权在他，尽量选择连片包下来，如果连片之中有一两户不愿流转，那就通过村委会，将他们的耕地

按原数量“平移”到连片的“边缘”位置，这种做法也是民间常说的“确权不确地，动账不动田”。就是说，在集体所有的农村土地这本账簿上，你有几亩地，这只是一个数目字，这是你的承包经营权，你的原始股，这是受法律保护的，是不会动的，是会永保你得以分享在集体收益中对应的那一部分地租或红利的。但是你不能死死咬住说，我要的就是最原始的那块土地（东经多少度、北纬多少度），这是不能确保的，因为总要有农田水利基础设施建设，流转来流转去，很多年过去，你的子孙甚至也早就脱离农业、五谷不分了，让你去确认你的地在哪里，你也认不出来了。

老邓与农民签的承包协议期限为Q村十年，S村五年。为什么会有这个区别呢？这就是地价的力量，当土地价格处于上升轨道中时，人们当然不会愿意一次锁定那么长时间的收益不变。这在发达地区农村、在种植经济作物的承包户身上表现得更加明显，比如在上海、苏南地区的种瓜果蔬菜的那些农民，地租可以高达1 400—1 800元/亩，租期则短到一年一签。一方面，这与作物品种有关。这类作物一般不能在同一块土地上长期耕种，比如西瓜对地力的汲取和破坏就相当大，所以出租土地给别人种西瓜的农户，就要做一锤子买卖的打算，一次性收取2 000元以上的高地租作为补偿。另一方面，经济作物的高价格与发达地区土地价格的持续走高也是重要的诱因。如此高的地租下，这种佃农经济还能大面积存在，跟消费需求庞大、经济作物收益率奇高不无关系。2008年初的全国性雪灾是一个转折点，它让很多大城市转变了对零星存在的郊区农业不屑一顾的姿态，转而大力扶持，提高自给率特别是绿叶蔬菜的自给率。

老邓的种植结构与当地的一般农户差不多，一季水稻加一季小麦，还有蔬菜、水产若干。在访谈中，他详细讲述了最近四年的水稻经营情况。

表5-10 2008—2011年邓某的水稻经营情况

年份（年）	面积（亩）	单产（斤/亩）	价格（元/斤）	成本（元/亩）
2008	870	926	1.12	707
2009	1 200	930	1.15	730
2010	1 332	957	1.25	740
2011	2 660	1 057	1.35	720

我们可以发现这样几点：第一，如果说规模化是现代农业的大势所趋，规模经营也存在一个边界问题。从效率上看，就是看产量，准确地说应该是单位产量；从效益上说，就是看单位纯收益。第二，规模经营的单产提升有其限度，这主要受农业经营管理方式的影响，与小农经济条件下的精耕细作不同。第三，规模经营的成本构成更加复杂，它包含了小农经营模式下的全部成本，但不可避免地需要支付雇工成本，这样大的经营面积，势必要有一定的“管理层”及常年雇工，这些人就是企业管理人员和农业工人，是要支付工资和发放奖金的，而一个自耕农是不会把自己的劳动投入纳入成本收益分析之中的。我们不难发现，这样的规模，每年的前期投入就要100—200万，如果用魁奈在《经济表》里的框架，这些都是农业生产者的年预付，而这种资金链的紧张，一般发生在每年9、10月集中支付承包费的阶段。

我问他的自有资金比重是否方便透露？老邓讲，起步是131.8万元。第一年全部自付。第二年主要向银行贷款。现在银行贷款有67万元，贷款的银行为Q镇农业合作银行。此外，现在账面上盈余20—30万。他在2009年也跟风搞了个合作社，五个成员（法定五人以上组成合作社，但由于多数合作社是为“对接”上面的补贴，所以为避免利益分配中的纠葛，也就止步于五人）。合作社中他是主管，其他有三个管理人员，一个只出钱不参与管理。老邓自己拥有75%的股份。但他不会以合作社的名义贷款，因为自己就是法人，如果贷款出了问题可能还要找到自己的头上。更何况，以个人名义贷款，手续更简单，步骤更便利。银行对合作社的考察很严格。

在农业补贴方面，当地政府对大户的补贴是20元/亩（种粮大户10元/亩，粮种补贴10元/亩）。这是根据地方财力提供的补贴。国家的补贴是137元/亩（农田直补60元/亩，种补70元/亩）。

3. 管理创新：从互相提防到激励相容

老邓在经营管理上颇有一些创新。

从管理结构上看，包括他在内的纯管理人员4人，另有负责田间管理的小队长14人。这14人是常年雇工，每人管理近200亩地，在技术、灌溉等方面提供支持。这14个人一般年纪都在50—65岁之间，这个年龄段的农民，外出打工受到年龄歧视，散淡生活种点田地等待养老又为时过早，却又正是身体条件允许、农业经验达到巅峰的时段。所以，他们是乐于将身份转型为农业工人的。对于这14个小队长，老邓的激励措施是，在他们所管的面积内，水稻单产超过950斤/亩、小麦单产超过600斤/亩的（这里小麦亩产较低），超出的部分由老邓与小队长对半分红，也就是一种绩效工资。这是第一个创新。

21世纪，最贵的是“活劳动”。在通胀岁月里，“活劳动”的可变成本有时是惊人的，利润“挖潜”也多从这个领域出来。由于农业的季节性很强，虽然粮食作物的种植在机械化条件下已经极大地解放了人力，但在农忙时节如插秧，特别是收割时还需要大量辅助劳动力。而这个时候农村劳动力总是比较抢手。

老邓讲，单就收割而言，他每亩地需要3个人工成本，一年需要8000个人工成本。平时60岁左右的老年妇女劳动力价格也已达到70—90元/天了，到农忙时候，在外务工的壮年劳动力也会回乡帮忙，而要招揽这些见过世面的人帮忙，没有150元/天是做不到的。但这样做效果又不尽如人意：一来，按天付酬，人们总是倾向于磨洋工，早上晚点来，晚上早点走，劳动强度参差不齐；二来，那些常驻本村的老年劳动力心

理失衡，他们想，凭什么我们这些人平时只拿70块的工钱，不行，下次一定要涨价。

老邓就想了一个变通的办法。从2010年开始，他改用承包制形式记发农忙时雇佣辅助劳动力的工资，以面积为单位，标准是20元/亩。被雇的人自带收割机，将粮食收好后运送到指定地点（一公里范围内的存放处）。这样下来，三人配一台收割机的话，一天可以收50亩左右，平均每人可赚300多元，效率最高的时候可赚500元左右。既提高了收割效率，又由于是按面积计算的多劳多得，对常驻本村的老年劳动力没有产生很大刺激。这是第二个创新。

这个创新其实就是经济学里面间接定价理论的一个生动运用。当劳动的交易效率低——劳动贡献难以在过程中准确测量，不易于直接定价，只能根据市场对其劳动的检验来判断。那么，要避免对这类劳动直接定价的高交易成本，同时保证这类劳动者的积极性，将他们纳入企业内部分工并赋予一定的剩余权利，从而利用剩余收益给予其间接定价，就是一种合理选择。说白了，间接定价就是一种事后算账，就是承包，就是“交足国家的，留够集体的，剩下全是自己的”。

在我提问老邓粮食的晾晒问题时，他旁逸斜出地讲到了又一个管理创新。为什么我要问晾晒问题呢？在几个地方的调研都给我这样一种印象：在机械化的辅助下，农户的种植能力已经大大超过了他实际自有承包面积的十倍甚至百倍不止，但有两个因素会阻止他通过土地流转扩大规模。

一个是承包费问题即地租问题，在地租逐年提高而且涨幅一般都要高于粮价涨幅、单位产量的规模收益又多是递减的情况下，规模农业的盈利性堪忧；另一个就是晾晒问题，粮食种植的面积可以扩大规模，但若没有充足的晾晒空间，收上来的粮食一经发潮变质，不仅要损失价格还要损失数量（因水分评级是量价联动的，具体计算方式此处不展开了），一般农户是不会投入巨资购买烘干设备然后静待其折旧的。但大

户也许不同，一定会上烘干设备。所以我问了这个问题。

果然，老邓说他在2010年购置了4台烘干机，每台国家补贴3万元、自付9万元，每台每天可烘干15吨稻子，这就可以做到边收割边烘干边销售了，不受天气的影响。

在没上烘干机之前，有一年，他曾经烂了6万斤的稻子，这些稻子只能以每斤5毛的价格卖给别人作为喂鸭子的饲料。他从这件事里受到启发：每年水稻割完，离小麦下种还有20多天的时间，机械化收割后地里总会有不少遗漏的稻子，这些“鸡肋”，捡之费劲弃之可惜，但是为什么不让鸭子帮忙去捡——捡到它们自己肚子里呢？

于是，2010年他开始自己养小麻鸭，不好的稻子就给麻鸭吃。每年水稻收割后、小麦下种前的这段时间，就用网圈地，关门放鸭。他预计一亩地漏掉50斤稻子，一只小麻鸭一天吃二两稻子能吃饱，所以每天圈四亩稻田，放1 000只鸭子进去敞开了吃。第二天再换四亩，如此反复。这样他每年在麦稻交替时节养两批共3万只小麻鸭。鸭子进到田里后，把水渠里的水变得很“肥”，老邓又琢磨，“肥”水不流外人田，总要利用它再搞点什么。他就在里面养泥鳅。这一条循环产业链让他做得乐此不疲，可谓是第三个创新。

老邓乐于学习，很较真。我们前面已经说到，规模化经营的单产，一般来说没有小农经济一亩三分地上的那种精耕细作来得高。老邓也很在意这个事情。一次，一个很有经验的老农问他：“你今年一亩地打多少粮啊？”老邓说：“950斤吧。”这老农哈哈大笑，说：“你这太低了，我那两亩地，单产1 300斤。”老邓对我说：“我这个人就是喜欢学习，你比我多30斤，我就觉得你一定有值得我学的地方。你比我多300多斤，这也太多了，我就更得学习了。”但在学习之前，他开着手机GPS把老农所称的“两亩地”兜了三圈，最后把三次平均计算下来，确定：这实际是两亩半。老邓这就放心了，两亩半的话，实际上的单产不过1 040斤，比自己高近100斤，这还是合理的。

这个情节在很多调查中都会碰到，这就是所谓“黑地”问题。标准亩是667平方米，但各地的丈量习惯又五花八门。在农业税费年代，土地承载着税费负担，少报、瞒报的现象比较普遍，这就造成实际的计税耕地面积与实际耕地面积之间是有一个差额的。加上有些农民自己开垦的荒地，也是不列入承包面积的，这导致现实中的耕地面积有可能比数目字上的那个18亿亩（最近一次土地调查结果是20亿亩）要多。假定这些年我们严格遵循了保护基本农田和耕地、建设用地占补平衡这两个原则的话，这给我们两个启示：第一，我们的耕地资源也许没有想象中那么紧张；第二，我们的粮食单产也许没有想象中那么辉煌。实际上我们的单产还是有很大增长空间的，袁隆平的亩产2 000斤攻关项目要从理想状态下的科学实验走向大面积的农业技术推广，还需要相当长的时间。

第四节 何以适度：寻找理想农民

农业适度规模经营思想的发生及其政策实践，有其独特的历史路径与变迁逻辑。本节简要梳理土地家庭承包制改革以来中国农业经营政策的沿革脉络，意在解释当下的农业家庭经营制度及其经营规模的约束条件。在业已形成的家庭农场、合作组织、资本农业三种主要的规模经营主体和模式中，家庭农场具有“理想农民”的特征，值得支持。发达地区的实践探索值得重视，但仍需防范政策执行过程中的扭曲与漏损。

1. 农业，还是农民？

（1）增收：政府与农民目标的交集

重农主义、古典经济学与马克思主义的传统，大体都是在强调生产、供给的效率意义上，努力发现农业中的规模效应。新古典经济学对规模经济的考察要求技术条件和要素比例不发生改变，这在现实中也是相当偶然的现象。实际上，农业生产效率和经营效益常常是不可兼得的，这也正是历史上谷贱伤农、增产不增收的困境层出不穷的原因。这使得人们必须深刻反思，为了追求生产效率而一味升级农业组织性质、扩大农业组织规模的政策取向，是否存在问题。换言之，保持家庭经营形式，通过减少农业就业人口、促进农业劳动力的非农化转移以实现土地的规模经营和家庭农场的规模升级，与突破家庭本位的组织形式，转向大规模雇工的工厂化经营、农业企业以实现土地的规模经营，这两种方式的性质、影响显然是大不一样的。

理论界和政策制定者以往对适度规模政策进行界说时，往往着眼于农业产量的增长和生产效率的提高。然而，正是这一点，长期引起人们的质疑和争议。一种声音是，农业规模经营与增产目标其实是相悖

的。^[16]评价规模经营是否对农业生产总量增长有所贡献，主要看它是否提高了单位面积产量，这也是在中国耕地面积有限的情况下农业增产的主要途径。但是，由于农业生产过程的复杂性和综合性，往往很难离析技术进步、农业投资、劳动投入与土地经营规模扩大等因素在农业产量增长中各自的贡献程度。在很多非农产业部门，可以通过提高资本集约化程度来实施规模经营，达到既降低生产成本又增加产量的目的。而农业生产是一个人力劳动过程与生物自然生长过程交织渗透的复杂过程，其对劳动集约化（精耕细作）的要求甚至重于资本集约化。一旦提高农业的资本有机构成，以资本代劳动，固然能够摊薄单位农产品的生产成本、增加农民总收入，但也可能同时导致单位产品上的劳动投入不足，即一定程度的粗放经营，从而降低土地生产率。此时便出现一个悖论：如果将降低生产成本、增加农民收入作为首要目标，就不得不承担农业生产总量下降的风险；如果把增加农业产量作为首要目标，则要面临生产成本难以下降、农民收入难以提高的风险。

在新时期，农业的适度规模经营所追求的政策目标是什么？这是一个关涉农业适度规模经营发展方向的重大问题。事实上，农户与政策制定者在这一问题上的考虑并不一致。自1998年以来，中国农业发展的目标，就开始由传统的发展生产、保障供应，特别是粮食供应，转向改善农民生活与提升营养品质。简言之，从农业增产、粮价稳定，转向农业增产与农民增收并重。2008年召开的十七届三中全会提出“到2020年国家粮食安全和主要农产品供给得到有效保障，农民人均纯收入比2008年翻一番”的发展目标，这意味着决策者希图一方面保障粮食安全，一方面确保农民增收。而自20世纪80年代以来出现的数次农民“卖粮难”现象则意味着，这两者的目标存在冲突。从农户的角度说，其进行规模经营的目的也并不仅仅是为降低单位农产品生产成本或增加农产品产量。实际调研显示，农户的经济理性并非是严格的经济学意义上择取 $MC=MR$ （边际成本=边际收益）的那一时点，较之这种边际分析方法，农户更多考虑的是总收益的增加。在这个过程中，自身劳动力投入

随经营规模的增加而增加是极少被考虑的。即便单位成本并未降低，只要总收益提高，农民还是乐于扩大规模的。⁽¹⁷⁾如果做更细的区分，则以农业为主的农户更加偏重于利润最大化和风险规避，而以非农业为主的兼业农户更重视节省家庭劳动力的投入。可见，决策者推行适度规模经营的政策初衷与农户扩大经营规模的经济动因存在一个互相耦合的问题，增加农民收入正是两者的交集。

（2）农业大户的优势

老江现年50岁，是我在皖南S村访谈的一位普通农民。其自有承包地5亩，基本种植结构为一季水稻、一季小麦加油菜，因小麦与油菜生长期相同，其第二季为2亩小麦加3亩油菜。表5-11为该村普通农户每亩全年的种粮成本收益结构。据此可得出，其每年来自农业经营的纯利润（不含自身劳动投入）为： $5\times675+2\times212.5+3\times525+5\times110=5\ 925$ 元。老江在农闲时节在附近饲料厂打工收入全年为20 000元左右，则其农业收入占总收入比重为22.9%。

表5-11 S村普通农户的每亩全年种粮成本收益结构

	成 本	
水稻 (6月开始)	项 目	价格(元)
	种子:2斤	$40 \times 2 = 80$
	化肥:50斤复合肥、30斤尿素	$85 + 40 = 125$
	农药:4次	$20 \times 4 = 80$
	除草剂	30
	机耕	120
	机收	90
	运输	20
	插秧人工费	180
	水稻总成本:725元	
	水稻总收入:1000斤 $\times$ 1.4元/斤=1400元	
	水稻纯利润:1400-725=675元	
小麦 (11月开始)	项 目	价格(元)
	种子:25斤	$2.5 \times 25 = 62.5$
	化肥:100斤复合肥、40斤尿素	$170 + 50 = 220$
	农药:1次	20
	除草剂	30
	机耕	45
	机收	90
	运输	20
	小麦总成本:487.5元	
	小麦总收入:700斤 $\times$ 1元/斤=700元	
	小麦纯利润:700-487.5=212.5元	
油菜 (11月开始)	项 目	价格(元)
	种子:0.5斤	自留种子
	化肥:100斤复合肥、40斤尿素	$170 + 50 = 220$
	农药:1次	20
	除草剂	30
	机耕	45
	油菜总成本:315元	
	油菜总收入:350斤 $\times$ 2.4元/斤=840元	
	油菜纯利润:840-315=525元	
补贴	补贴收入:110元	

资料来源：根据笔者访谈记录计算整理（2012）。

假设S村具备流转条件，老江是否愿意扩大承包地规模，比如翻一番到10亩，甚至20亩？扩大到什么情况下可以让他专心于农业？对老江来说，规模经营的边界受制于三个条件。第一，要考虑机械化程度。但是，即便在S村这样的丘陵地带，在农业机械的帮助下，家庭经营规模的上限也至少可以达到50亩左右。第二，要考虑地租成本。土地租赁承包流转费用增加，这是重要的约束。第三，要考虑晾晒空间。粮食集中上市收获，在不购置烘干设备的情况下，要寻找晾晒场地。考虑到这些因素，老张认为，他大概只能经营规模在10亩到20亩之间的土地。

在访谈另一个种植规模与老江近似的农户时，他抱怨说，政府希望保障粮食安全，鼓励人们种地，就应该由政府托底更大幅度地提高收购价格，以带动市场价格的提高，而不是把土地都流转给农业大户。但问题在于，如果只是提高价格而不改变人均耕地少的现状，就需要极强的价格刺激才可以使农户免受打工机会的牵引，安心于农业而不是兼业或抛荒土地。⁽¹⁸⁾

这正是目前中国农业政策的一个困境。各方都注意到农业规模化经营的好处，政府的目标在于保障粮食安全——至少有人种、不抛荒，同时也希望在粮食稳产增产的情况下农民增收，可以说是双重目标。农民则只有单一目标，考虑的是增加其自身收入，老年农业劳动力则更无所求，自给自足即可。在此情况下，将土地流转给那些有技术、有经验、有志于从事农业，并愿意扩大规模的农民，就是一个值得肯定的方向。基于此，在目前业已出现的规模经营的三种样态即资本农业、合作组织、家庭农场中，笔者倾向于支持家庭农场。资本农业在实现了对土地经营权的实际控制后，易于对集体所有权和农户承包权构成压制，甚至囤地撂荒、待价而沽，改变土地的农用途。这种“公司替代农户”的资本下乡，与政府、农民的目标都是相悖的。⁽¹⁹⁾至于合作组织，从现实中的诸多案例及学者的研究来看，有相当数量的“合作”发生了异化，背离

了合作社的基本原则。⁽²⁰⁾这些“伪合作社”使用合作社的名义，旨在对接政府的相关补贴支持政策而临时组建，这种“拉郎配”恰恰会挤压真正具有内生动力的合作组织的利益空间。⁽²¹⁾而基于农业大户经营的家庭农场则有三个明显的益处：第一，农业大户真心要搞农业，资本农业则牟利性强、流动性大；第二，有别于动辄囤地千亩却不务农业的资本农业，农业大户相对来说没有复杂的社会关系网络，这使得他们很难依靠坐食政策补贴而就地生财；第三，较之易于粗放经营、单产下降明显的资本农业，农业大户经营规模适中，单产递减有限。政府也应当乐于支持农业大户，其原因在于以下几点：第一，农业大户有能力进行土地整理、建造农田水利配套基础设施，小农户则非常艰难；第二，政府直接与农业大户打交道，可以减少管理和组织成本；第三，在食品安全、品牌经营上，农业大户显然比小农户更具优势，更便于监管。

2. 寻找理想农民

假设主要从农业（主要是粮食）的角度考虑问题。粮食生产过程中投入的诸要素可划归为两类：不变投入、可变投入。在不变投入中，最基础的是土地，它决定了其他要素例如种子、农具、化肥、农药等要素的投入程度；在可变投入中，资金与“活劳动”则是最重要的，二者具有很强的互补性。家庭经营的小农经济之所以在现代大生产模式下仍然具有顽强的生命力，主要是因为其对上述不变投入与可变投入之间匹配的高度灵活性。在以土地为代表的不变投入长期稳定的情况下，农户可以不断调整其可变投入的数量以保持合理规模，将剩余劳动力节省下来投入非农产业经营，以兼业方式使投入要素的匹配合理化，这正是兼业化小农在人口压力大、资金匮乏的传统社会能够“过密化”生存的奥秘。在城市经济和非农部门（特别是第三产业）没有充分繁荣、形成足够的就业吸纳能力之前，在户籍制度没有做出配套性改革之前，贸然打破农业小规模经营的格局、过度追求规模经营，必然会导致从农业部门中置换

出来的剩余劳动力在城乡之间大进大出，造成各部门产出的大起大落。

这种被“锁死”的状态在21世纪以来发生了极大松动。大规模的“乡—城”人口流动并非只给农村遗留下老弱病残，而是使仍留在农村、通过从进城务工者手中流转土地进行规模经营的一批农户有了可观的收入增长，崛起为一个新兴的“中农”阶层。⁽²²⁾黄宗智、彭玉生的研究表明，目下所处的变革时代是中国几千年未曾有过的中国农业三大历史性变迁的交汇点，即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物消费和农业结构。⁽²³⁾这三大变迁的合力将导致长期以来务农人数的第一次显著下降，这样的下降又正好与农业向相对高附加值和高劳动需求的产品转型相同步，其结果必将带来农民人均劳动和人均收入的提高。这一变迁过程也将改变传统的要素配置，使农业的适度规模经营成为可能。

农业适度规模经营模式下的农民更具专业化色彩，是一种职业农民或理想农民。在理想类型的意义上寻找和描摹职业农民，有助于从根本上追问粮食安全的社会基础。以往的粮食安全的实现，其实是零散细碎的小农经济年复一年、滚滚向前的非意图性后果。但是，决策层并不满足于这种状态，而是希望通过农业适度规模经营，有效阻遏兼业机会增多对小农户生产要素配置的牵引干扰，稳定农产品供给，使之免受由这种市场供求变化而引起的较大波动，在市场化过程中获得更加有序和稳定的粮食安全。

一个理想农民应当至少具备这样三个特征：第一，在主观上，他应该是自觉自愿地以务农为志业的，其职业兴趣即在于此，其能力禀赋也与此匹配；第二，上述主观倾向不能孤立存在，它必有经济上的表现，那就是其主要收入来源应当来自农业；第三，仅有上述两条还不够，在城乡二元结构中，其务农的机会成本至多为零。换言之，其以农业为主的收益水平（假定其有兼业收入为辅）必须至少相当于资本平均回报和务工平均收入之和。

理想农民之间的合作会放大农业经营的规模效应。这种合作可以发生在农产品的生产、流通、销售等各个环节，比如从事购销、加工、储运的各种专业协会、专业合作社。这些农民合作经济组织除了能比较灵活地应对契约的不完全性、交易对象的不稳定性，减少交易风险损失外，还有助于降低交易频率、减少信息的搜寻成本。假设有 X 个农户，每个农户都要与 Y 个市场发生一次交易。若农户是在小农状态下一家一户地与市场发生关系，则一共产生的交易次数是 XY 次。若这 X 个农户联合起来组成合作经济组织，由该组织与 Y 个市场直接发生交易，则交易次数为 Y 次，该组织作为中介还要与 X 个农户交易 X 次，则通过合作产生的交易次数变为 $(X+Y)$ 次。构建函数 $F(X, Y) = XY - (X+Y)$ ，分别对 X 、 Y 求偏导，得到 $F_x(X, Y) = Y-1$ ， $F_y(X, Y) = X-1$ 。当 $X>1$ ， $Y>1$ 时， $F(X, Y)$ 为增函数，而 $F(2, 2) = 0$ ，所以当至少存在两个以上农户和两个以上市场时， $F(X, Y)$ 均大于零，即 $XY>X+Y$ 。通过合作，市场交易次数总会小于分散经营状态下的交易次数，与交易相关的搜寻、谈判、监督的成本都相应减少。且合作农户越多，在这方面减少的交易成本效果越显著。不过，在减少这种看得见的外生交易成本的同时，另一种内生交易成本可能会增加，那就是作为合作经济组织成员的农户，面临着组织内的再分工问题，农户为了争夺分工的好处会有机会主义行为。规模越大，人数越多，个体目标也往往会发生更多的冲突。1980年邓小平在《社会主义首先要发展生产力》这篇谈话中，总结50年代初期农业合作化并没有影响到农业产量，反而促进了农业增产的原因时就准确地提到：“那时，在改造农业方面我们提倡互助组 and 小型合作社，规模比较小，分配也合理，所以粮食生产得到增长，农民积极性高。”⁽²⁴⁾这讲的就是合作规模也存在一个适度的问题。

理想农民对应着适度规模，而探究这两者的剑锋所指，是意在政策。理想农民需要什么样的理想政策，适度规模要求什么样的适度补贴？补贴、租金水平过高和过低时，都会使适度规模发生扭曲。所谓适度，指向的是政府的适度作为，这不只是经济现象，更是政策行为。如

果政府强力介入土地流转，过犹不及地提扩大规模，一哄而上地“垒大户”“归大堆”，将是极大的失策，与粮食流通体制改革历程中过度强调“国有粮食系统占有主渠道”而在执行中造成的政策僵化如出一辙。

3. 理想农民的适度规模推算⁽²⁵⁾

假定两个理想农民组成一个理想农户家庭，专事农业，一年种植两季粮食作物，那么有如下推断：

一对夫妻不雇工有能力耕种的最多耕地数=365÷当年每亩平均用工量

一对夫妻不兼业也不雇工达到外出农民工工资收入两倍所需最小耕地数=当年外出农民工年工资收入÷（当年三种粮食亩平均净利润+人工成本）

一对夫妻不兼业也不雇工达到农民人均纯收入的两倍所需最小耕地数=当年农民人均纯收入÷（当年三种粮食亩平均净利润+人工成本+土地成本）

农户户均实际经营耕地面积=农民人均实际经营耕地规模×农村每户家庭人口

如果要让农户重视来自农林牧渔业的收入，必须要提高经营规模。但是，现在的问题是随着农民工工资的上升，从事农业经营的机会成本也随之上升。如果一个农民在家乡谋生，他所需要经营的理想耕地数量在2004年时有明显下降，此后不断增加。按照全国平均的成本收益水平、工资水平和人均纯收入水平来计算，可以构建一个“平均中国农民”的理想化经营行为模式，如表5-12所示。

表5-12 “平均中国农民”的几种理想经营规模

年份 (年)	外出农 民工年 平均工 资收入 (元)	农民人 均纯收 入(元)	农户每 户平均 实际经 营规模 (亩)	一对夫妻不雇 工有能力耕种 的最多耕地数 (亩)	一对夫妻不兼 业也不雇工达 到外出农民工 工资收入两倍 所需最小耕地 数(亩)	一对夫妻不兼 业也不雇工达 到农民人均纯 收入的两倍所 需最小耕地数 (亩)
2001	7 032	2 366	8.3	30.4	41.8	11.3
2002	8 148	2 475	8.3	31.7	60.4	13.3
2003	9 372	2 622	8.3	32.9	54.5	11.7
2004	9 624	2 936	8.0	36.6	28.5	7.5
2005	10 260	3 254	8.2	38.1	37.5	9.7
2006	11 436	3 587	8.5	42.1	37.3	9.6
2007	12 720	4 140	8.5	44.6	36.9	9.7
2008	16 080	4 760	8.7	47.5	44.5	10.3
2009	17 004	5 153	8.7	50.6	44.7	10.4
2010	20 280	5 919	8.9	52.7	44.7	10.1
2011	24 588	6 977	9.0	53.8	46.1	10.2
2012	27 480	7 917	9.0	56.8	50.9	11.2
2013	31 308	8 896	9.1	59.2	62.3	13.0

说明：表中的计算所需的成本收益数据来自历年《全国农产品成本收益资料汇编》。外出农民工年平均工资收入从月平均工资收入计算得来，关于外出农民工月工资收入，2001—2002年数据来自劳动保障部，见卢锋：“中国农民工工资走势：1979—2010”，载《中国社会科学》2012年第7期；2003—2006年数据来自农业部固定观察点数据，赵长保、武志刚“农民工工资收入问题分析”，见蔡舫、都阳编：《中国人口与劳动问题报告No.8：刘易斯转折点及其政策挑战（2007）》，北京，社会科学文献出版社，2007年；2007年以后数据来自国家统计局历年公布的《中国农民工监测调查报告》。外出农民工每天的工价是用月平均工资除以26，之所以要除以26天，是因为调查显示农民工每月工作日数平均为26天，国家统计局农村司：《2009年农民工监测调查报告》。农民每户平均实际经营耕地规模和农村每户家庭人口数据来自历年《中国住户调查年鉴》。

根据表5-12，我们可以得出一个理想化的、以种植粮食为全部收入来源的职业农民理论上应当经营的耕地面积，也就是“适度规模”。这一类的理想农民，在现实中所对应的，就是近年来日渐兴起的家庭农场户以及早些年基于家庭经营的种粮大户。

但是“不兼业”的假定实际上是非常严格的，在现实中更常见的是兼业农户，而且这种兼业农户多以二兼户为主，即非农收入所占比例更大。这样的农民，尽管并非理想化的职业农民，但在相当长一段时期内，仍然是“乡—城”劳动力转移历史进程中农业经营主体的典型。有鉴于此，我们不妨将上述模型的预设条件作如下的进一步放宽：

第一，“平均中国农民”是勤劳的，他将用尽一年中所有可劳动日数；

第二，在每天安排工作时，如果要在务农或非农兼业之间选择，他首选非农兼业的工作，这个选择是自由的，无障碍的。

在此条件下，设“兼业难度变化时在家兼业实现外出务工平均工资收入的两倍所需最小耕地亩数”为 W ，可以建立如下方程：

$$\begin{aligned} \text{当年外出农民工年平均工资收入} = & W \times (\text{每亩净利润} + \text{人工成本} \\ & + \text{土地成本}) + (365 - W \times \text{每亩用工量}) \times \text{兼业难度系数} \times \text{理想兼业率} \times \\ & \text{外出农民工日平均工资} - \text{非自营耕地面积之外耕地的土地成本} \end{aligned}$$

其中，非自营耕地面积之外耕地的土地成本 = $(W - \text{农户实际经营的平均耕地面积}) \times \text{每亩平均土地成本}$ 。

由此得到表5-13，即兼业难度系数动态变化时 W 的相应变化。

表5-13 非农兼业难度变化时一对“平均中国农民”夫妻采取种粮食和在家兼业的经营方式，实现外出务工平均工资收入所需最小耕地亩数

兼业难度 系数 年份	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
2001	44.8	48.0	53.0	61.9	82.5	181.2	-137.9	-23.6
2002	81.5	104.5	166.9	991.5	-156.5	-54.0	-23.8	-9.3
2003	66.2	77.0	98.3	159.3	1 888.5	-113.5	-37.5	-13.5
2004	24.8	23.8	22.5	20.9	19.0	16.5	13.2	8.6
2005	34.7	34.3	33.7	33.0	31.9	30.4	27.8	22.4
2006	33.4	32.4	31.3	29.8	27.8	25.1	21.1	14.6
2007	32.2	31.0	29.5	27.7	25.3	22.2	17.9	11.5
2008	40.4	39.6	38.5	37.1	35.3	32.6	28.3	20.7
2009	39.4	38.2	36.7	34.7	32.2	28.8	23.7	15.5
2010	39.1	37.7	36.0	33.9	31.1	27.4	22.2	14.2
2011	40.7	39.3	37.7	35.6	32.9	29.2	23.9	15.9
2012	45.5	44.2	42.7	40.7	38.1	34.4	28.9	19.9
2013	58.9	58.8	58.8	58.7	58.6	58.4	58.0	57.0

说明：关于理想兼业率的设定，主要是由于农民不可能每天都能得到非农兼业的机会。根据调研我们发现一个在家农民每年可以得到的打零工天数很难超过260天，同时，根据《全国农固定观察点调查数据汇编（2000—2009年）》的统计，外出农民工一年中的劳动工时平均是266天，而且离散性很小，在正负5天之间变化。显然，在家农民工获得非农工作的机会要比外出困难，所以我们把266天作为一个在家农民获得非农兼业的最理想状态或者说是一个极限值，把266/365定义为“理想兼业率”。进一步地，显然一般农民很难达到这个极限值，区位、年龄、技能、其他因素等等都可以产生干扰，所以上表中设定了不同的达到“理想兼业率”的概率，也就是“兼业难度系数”。系数越小，实现理想兼业率的概率越小。由此我们可以推断不同区位或者个人条件的农民在家获得外出农民工同等收入的困难。单个农民实际经营的平均耕地面积数据来自历年《中国农村住户调查年鉴》，而且，如果夫妻两人经营耕地面积没有超过平均每户农户实际经营规模时，不计算土地成本。

随着非农就业收入的增加，农民坚守农业所需要经营的规模被动地扩大，到2013年一对“平均中国农民”夫妻如果不雇工也不兼业，在采取“两熟制”的情况下，在家种粮食所获得的收入达到农民人均纯收入的两倍至少需要耕种13亩，如果要达到外出农民工工资收入的两倍至少需要耕种62.3亩。2003年、2004年两年是一个显著的分水岭，由于在此之

后推出了一系列惠农财政政策，农产品的亩均净利润增幅较大，而同期的农民工工资增幅则很小，这导致在该政策出台前的一两年内，农业与非农业均衡水平所对应的适度规模被推高。换言之，必须达到相当程度农业规模经营，才能够与务工收入相当（详见表5-14）。

表5-14 农业及非农业重要指标增幅

年 份	农民工工资增幅	亩均净利润增幅	亩均人工成本增幅	亩均土地成本增幅
2002	15.87%	-87.67%	1.09%	19.87%
2003	15.02%	603.91%	5.85%	3.33%
2004	2.69%	474.39%	2.62%	2.54%
2005	6.61%	-37.62%	7.16%	14.70%
2006	11.46%	26.42%	0.35%	10.05%
2007	11.23%	19.50%	5.04%	19.62%
2008	26.42%	0.65%	9.70%	22.02%
2009	5.75%	3.20%	7.64%	15.06%
2010	19.27%	18.10%	20.44%	16.28%
2011	21.24%	10.38%	24.75%	12.36%
2012	11.76%	-32.84%	31.41%	10.98%
2013	13.93%	-56.69%	15.53%	9.13%

粮食种植业是这样，在其他农业产业里也是如此。随着经营难度越来越大，所需要付出的协调努力和地租费用不断增加，逐渐地超出了一般农民的社会资本和经济资本所能支撑的协调能力，结果家庭经营或者农业经营的收入在家庭收入中占比下降，降低了农民对农业经营的预期。

从粮食作物向经济作物的转型，带来了传统小农的渐进性升级，这类作物往往带有触类旁通的特征，掌握了一种种植技术，可以举一反三地应用到其他同类或近似品种作物的种植中去，因而专业化水平会有一定的提高。同时，家庭成员在农业生产上的劳动时间投入也相应延长，农户的农业收入占总收入的比重有所上升，劳均收入也逐渐上升。这都

是农地规模经营所产生的规模效益的体现。但一般的经济作物（如蔬菜、瓜果等）往往要求精耕细作，不仅耗费农户家庭成员自身的巨大精力，也要雇佣大量短期工、季节工作为辅助劳动力，在农忙时节和重要而紧急的生产环节提供帮助，这不仅加大了直接的用工成本，也间接地加大了管理和监督成本。因此，在所谓自我剥削型生产和雇工经营两者之间，基于成本收益的考量，理论上会存在一个均衡位置，对应着最适规模。

2012年，我们在皖南石村调研该地的烤烟规模经营状况时，也遇到了同样的问题。根据安徽省统计年鉴及该省农产品成本收益资料，我们不难推算出如表5-15所示的三种理想规模。

表5-15 皖南烟农的三种理想经营规模

年份 (年)	外出农民 工年平均 工资收入 (元)	农民人均 纯收入 (元)	农户每户 平均实际 经营规模 (亩)	一对夫妻 不雇工， 有能力耕 种的最多 耕地数 (亩)	一对夫妻不兼 业也不雇工， 达到外出农民 工工资收入两 倍所需最小耕 地数(亩)	一对夫妻不兼 业也不雇工， 达到农民人均 纯收入的两倍 所需最小耕地 数(亩)
2012	27 432	7 160	7.2	21.8	20.1	4.7

而从我们对石村2012年实际的45户烟农经营规模、产量及收益的考察来看，20—29亩也是一个经验上的最适规模。

4. 发达地区的实践

（1）适度规模经营的区域差异

农业适度规模经营因自然条件等影响因素而显示出一定的地域差异。东北平原在历史上一直具有高强度的农业投入，特别是在农业机械化基础较好、人均耕地资源丰富的情况下，这一地区适度规模经营所短缺的主要是农户资本投入；华北平原人均耕地数量少，劳动力相对充

裕，虽也依托于农业机械化，但其集体经济发育水平要弱于苏南一带，农业社会化服务体系及基础设施保障存在一定的“短板”，故而规模经营受到一定限制；南方丘陵地带人多地少，零碎、不规整的坡地或梯田也不利于农机作业，加之这一地区多为农业劳动力输出大省，使得雇工费用相对较高。

与上述地区相比，长三角地区颇具特色。从历史上看，这一地区的农村经济有其独特性。其一，人口增加较快，人口密度高，农业剩余劳动力相对较多。其二，租佃关系活跃，甚至有相当比例的农田为永佃制，这导致土地产权在田底—田面（或田皮—田骨）的新型双层架构下进一步并行分解和复杂化。其三，农地分割的速度快，分配公平有所改善，这是人口众多引致的分家析产与土地产权的皮骨二分共同造就的。其四，商业化、市场化程度相对较高，农户普遍从事家庭副业，以副助农，或从事离土不离乡的工商业。以上特征的协同作用，形成了所谓农业“过密化”生产。

从现实来说，长三角地区也具有发展农业适度规模经营的独特优势。第一，集体经济比较发达，农业社会化服务体系发达，单位种植面积上的农业资本积累程度一向很高。第二，人多地少，中青年劳动力大多外出打工，务农劳动力呈老龄化状态，面临着严重的农业继承人危机。一些特大城市郊区甚至已形成大量外地农民前来务农的“农民农”现象，⁽²⁶⁾这些地区的地权格局也因之趋于复杂化。第三，城镇人口的激增及其收入水平的提高导致对食品的需求由单一的数量型增加了质量型维度，该地区的种植结构也开始由粮食作物为主转向蔬菜、瓜果等经济作物为主。因此，农业功能也面临着由城郊型向都市型的转换。⁽²⁷⁾图5-11显示了上海市蔬菜经营状况的历史演变。在发达地区和大城市，以提供农副产品为主的种养殖业正日益受到重视。2008年年初的雪灾导致蔬菜供应紧缺，这是上海市出台地方性支持政策补贴在沪务农的外地菜农的一个直接诱因。⁽²⁸⁾当“菜篮子”的本地自给率逐渐升高到足以撑起半壁江山之后，自然就内在地要求建立“从田间到餐桌”的全过程安全、无害、

可监控、标准化的新型农产品生产体系，城市管理者也有充分动力去推动农业适度规模经营，由此建立和完善“农户、专业合作经济组织、龙头企业—批发市场—配送中心—连锁超市”这样一套完整畅通的链条。第四，社会保障制度比较健全，农户在土地使用权流转后，在获得租金之余，也有农村合作医疗、农村养老保障、农村最低生活保障、大病医疗统筹基金等保障措施。凡此种种，都为长三角地区农业适度规模经营创造了有利条件。长三角地区的农业适度规模经营是建立在强大的农业社会组织基础之上的，经历了“临界规模经营—雇工经营—机械化经营”等阶段的渐进过程，⁽²⁹⁾这使农户有可能可以利用自身的逐步积累，向现代农业的规模化经营目标转化。

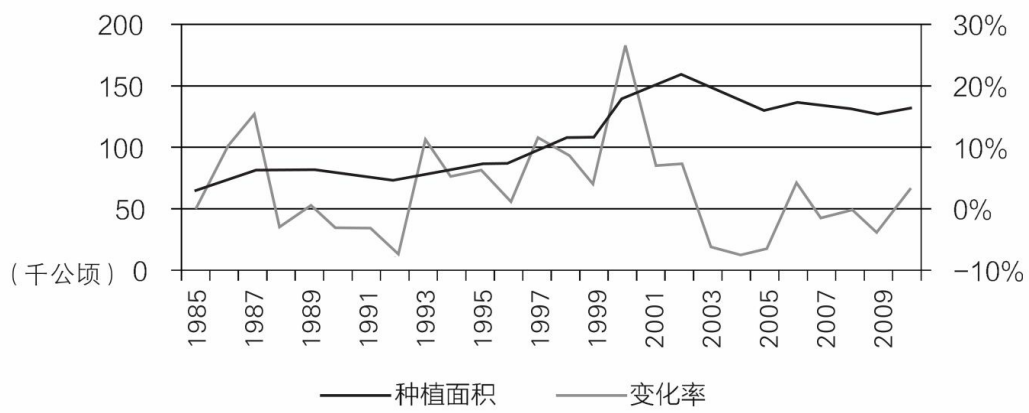


图5-11 上海市蔬菜种植面积及变化率（1985—2010年）

资料来源：根据中经网统计数据库数据计算整理。

（2）家庭农场：适度规模经营的有益尝试

上海市金山区、松江区和奉贤区等农业郊县实施的农业规模经营方式主要是家庭农场，即土地使用权向种田能手和由科技人员、种田能手组成的合作社集中。这一过程早在20世纪90年代初就开始起步，但真正大规模推开是在免除农业税之后。在笔者调研的H村范围内，种植面积超过30亩的大农户共14户，种植面积达2 096亩，这些尚属于规模偏小的“大农户”。这些农户多为本地村民，种植面积在100—200亩。他们经

营规模的集中途径大概可分为三种情形：一是在人民公社大办社队企业和80年代乡镇企业繁荣时期就一直没有进厂务工，或自认为没有务工优势的一批人，他们情愿种田并一直延续至今。二是原来的一些生产队长、村民小组长在二轮土地延包时，因为无法将土地分配下去，为完成任务，就在当事人不知情的情况下，代替那些因农业税费负担原因而放弃土地权利的农户签订了承包合同，他们也一直在从事农业。尽管由于土地增值、种粮补贴等新的变化，一些农户回来追索他们的土地权利，但他们之间的地权争议同样受到习俗与文化的影响，并不是简单的法律问题。三是一些退休归来的人，主要出于对田园生活方式的向往，回到农村承包土地耕种。

上海推行规模集中的基本原则是先易后难，先在已解决农户镇保（小城镇保险）和基础设施完善的土地、有主导产品和龙头企业带动的农业基地、征使用土地较多和剩余土地较少的村组进行试点。在土地流转过程中，政府积极促进集中连片经营。一般以村民组为单位，整组流出土地，使规模经营可以集中连片。金山区还对“适度规模”给出了具体操作过程中的量化标准：“以户为单位的掌握在30—50亩；农民合作农场为150—300亩；配置插秧机械和谷物烘干设备的合作农场可扩大到500—1 000亩。新办合作农场在征得规划部门认可的前提下，可按每100亩就近配置60平方米简易式仓库。”⁽³⁰⁾适度规模的设定还因种植结构而异。大田作物生长周期长，便于机械化耕作，劳动过程耗工较少；蔬菜、瓜果等经济作物生长周期短，需要精细管理，耗工较多，在销售、运输等环节更加辛苦。根据笔者的观察和访谈，在家庭经营、不雇佣长期劳动力条件下，粮农愿意种植的最适面积在100亩左右，而菜农则在15亩左右。

表5-16反映的是笔者选取的一位种粮大户近年来承包面积及经营收益的变化情况。可以看到，其种粮收益的峰值并未出现在种植面积最大的年份。这位农户经营规模的收缩，显然有其自身的考虑。粮农的规模经营限度受到两个重要因素的制约：一是晾晒问题；二是用工问题。由

于农户原来的晾晒都在自家晒场，当粮食收获量较小时尚能满足，但当土地集中之后粮食晾晒就显得捉襟见肘。用工紧张主要发生在打药和收割时节，一旦天气突变，没有足够的人手帮工，后果不堪设想。而本地务农的人员本来就少，年龄偏大，又被外地菜农用作临时雇工吸纳了一部分，用工成本对粮食规模经营是一个重要限制。

表5-16 金山区H村代表性种粮大户经营损益表

年份（年）	2006	2007	2008	2009	2010	2011
种植面积(亩)	205	205	140	140	110（30亩转包菜农）	78
用工成本(元)	20 400	18 500	13 000	14 000	4 000	6 200
收益（元）	50 000	70 000	70 000	80 000	100 000	60 000

资料来源：根据笔者访谈记录计算整理（2012）。

自2006年以来，财政支农资金的投放对象逐渐从基层向企业、从普惠向规模集中。政府落实农业政策的主要抓手和调控变量，也开始从对农户的直接支持，转变为对生产和流通中的中间环节的支持。比如，对耕种一定规模以上农地的大户、对龙头企业以及对各类收储企业给予相对更多的补贴。这种政策取向，在各地都带来了一轮“垒大户”的高潮，通过行政手段强力推动土地流转和规模集中，更是兴起了一批专为对接政府补贴而“拉郎配”的“合作社”。目前被各方面寄望甚高的龙头企业带动农户这一模式，正因财政、银行贷款方面向企业的倾斜而逐渐成为本地农业能人在耕地流转、规模集中的自发过程中的一个巨大威胁，进而对真正自组织的、本土主导的农业现代化进程造成影响。当然，对本地农民实施规模经营进行压制、对龙头企业进行扶植也许另有不便明言的理由，即工业化主导农业化、农业服务于工业的大战略。尽早促动经营规模的集中，可预先埋下伏笔，减少将来工业征地时谈判的交易成本。中央计划者的一种巧妙心思是：承包的规模要恰到好处，既要足够大，让外来“农民农”安心耕作于这块土地，将“活劳动”充分匹配于这片土地；又要足够小，以避免劳动力不堪重负，引致心思活络者从家乡召唤

更多的亲戚朋友帮忙，进而带来地方管理的困难。

总之，本地人“要地”困难——阻碍了政府对土地的控制企图（因为将来工业占地之时与本地人谈判的成本极高）；外地人“要钱”困难——要获得各种地方性资源，必须提高自身组织化程度的大小，要享受到与本地人同样的种粮、农资补贴，外地人只能以专业合作社的方式与政府“对接”，才有足够的谈判资本。

5. 一个可想象的农村未来

从农地制度层面看，长期的产权主体虚置导致的基层组织越位，在工业化、城市化背景下得到放大，给农村土地流转过程的有序性带来冲击，乡镇政府、村集体组织热衷于超越“适度”界限，人为“垒大户”或将土地集中转包给大资本。对发达地区农村而言，农户的经营收益和农村劳动力配置存在双重不稳定性。土地经营收益低下或非农就业形势较好时，转出土地意愿增强；反之，则可能不愿流出甚至希望收回已转出的土地。这易于引起劳动力转移速率的剧烈波动，不利于形成稳定的农业主体，不利于生成稳妥的城市化路径。对农业大户来说，由于农田、水利设施、机械设备等前期投入巨大，他们希望长期稳定地维持适度规模，但他们面对的却是随时待价而沽的、细碎化的小农地供给者。这种有效供给和有效需求之间的结构性矛盾，直接影响到农业适度经营的稳定性、土地的产出率和农业的可持续发展。而政策制定者在农业大户与小农户之间的政策立场和取向，也存在两难^[31]：保护小农户是保护弱势群体，是保护承包权，但在大农户面前，他们的身份已转变为“地主”；保护大农户是保护真正的耕者，是保护新“佃农”，是保护经营权，但他们又是具有较强能力和一定资本的“强人”。孰轻孰重，难于取舍。

农业适度规模经营的前景是什么？发达地区的实践值得注意。在老龄化、工业化、城市化趋势不可逆转的大背景下，扩大农业经营规模有

其必要性，却有其限度。经验表明，那种极大偏离家庭经营形式的拔苗助长的冒进式农业规模化仍难免被“打回原形”“挤干水分”，不得不继续分包到一个较为均衡的水平。在这期间，政府的强力推动也造成巨大的财政风险，背上不必要的包袱，其结果却只是徒然造就一批仰赖于财政补贴、实际经营效率和效益低下、没有市场竞争实力的食利型大户。利用市场中的差序格局，驱逐小生产者，特别是相对来说没有社会关系的外来补充农业劳动力，曾经一度成为某种政策共识⁽³²⁾。但问题的关键并不在于人为增强这种“土客区隔”，而应以适当的组织形态、管理方式和制度安排扶助一切有助于丰富都市农产品数量、提升其质量的农业劳动力，从而完成与城市分工体系的有效衔接。这需要形成一种兼顾农业与农民的可持续成长的稳态农业⁽³³⁾，需要农业部门与非农部门之间的产业匹配而非相互倾轧，也需要在坚持家庭经营制度的基础上，重启规模经营的统分结合道路，这确是一次必要的“飞跃”。届时，年轻的城市与年老的乡村有望达成一种高水平的均衡，广袤的土地将成为提供粮食安全保障与心灵栖息之所的家园。

-
- (1) 在农业经济学中，所谓一兼户是指以农业收入为主要收入的兼业农户，相应地，二兼户即指以非农收入作为主要收入的兼业农户。
- (2) 比如，在一揽子农业补贴的400多元中，有200元左右是由区这一层级一力承担并相机变动的。
- (3) [美]西奥多·W.舒尔茨：《改造传统农业》，梁小民译，北京：商务印书馆，1987年，第29页。
- (4) 史清华：《中国农家行为研究》，北京：中国农业出版社，2009年，“序言”第2页。
- (5) 戴鞍钢：“近代上海与苏南浙北农村经济变迁”，载《中国农史》，1997年，第2期。
- (6) 《朱镕基讲话实录》编辑组编：《朱镕基讲话实录》（第三卷），北京：人民出版社，2011年，第502页。
- (7) 《国务院关于进一步加强烟草专卖管理的通知》，国家烟草专卖局网站：http://www.tobacco.gov.cn/html/27/2701/270102/82906002_n.html。
- (8) 周飞舟：“财政资金的专项化及其问题——兼论‘项目治国’”，载《社会》，2012年，第1期。
- (9) 参见彭增武：“历史视野中的农业特产税”，载《中国税务》，2006年，第5期。

- (10) 陈云：《陈云文选》（第三卷），第350页。
- (11) 《朱镕基讲话实录》编辑组编：《朱镕基讲话实录》（第三卷），第502页。
- (12) 周靖祥、何燕：“农户经济作物种植转型——基于‘控烟’指令要求的云南省师宗县实例”，载《世界经济文汇》，2011年，第6期。
- (13) 张光辉等：“现代烟草农业烟叶生产组织模式创新研究”，载《安徽农业科学》，2011年，第7期。
- (14) 曹东勃：“适度规模：趋向一种稳态成长的农业模式”，载《中国农村观察》，2013年，第2期。
- (15) 温铁军：《八次危机：中国的真实经验1949—2009》，第207页。
- (16) 任治君：“中国农业规模经营的制约”，载《经济研究》，1995年，第6期。
- (17) 朱希刚、钱伟曾：“农户种植业规模研究”，载《农业经济问题》，1989年，第7期。
- (18) 兼业虽显著地促进了分散化小农户的增收，但从农业产业化经营的角度说，它不利于农业生产效率的提高（参见张路雄：《耕者有其田——中国耕地制度的现实与逻辑》，北京：中国政法大学出版社，2012年，第50页）。这也是政府对职业农民、专业农户采取专门的扶持措施的一个出发点。
- (19) 长子中：“资本下乡需防止‘公司替代农户’”，载《红旗文稿》，2012年，第4期。
- (20) 应瑞瑶：“合作社的异化与异化的合作社”，载《江海学刊》，2002年，第6期。
- (21) 张颖、任大鹏：“论农民专业合作社的规范化”，载《农业经济问题》，2010年，第4期。
- (22) 贺雪峰：“取消农业税后农村的阶层及其分析”，载《社会科学》，2011年，第3期。
- (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”，载《中国社会科学》，2007年，第4期。
- (24) 邓小平：《邓小平文选》（第二卷），北京：人民出版社，1994年第2版，第313—314页。
- (25) 本节的计算方法来自熊万胜教授，笔者在进一步计算和整理过程中向他请益颇多，特此致谢。
- (26) 奚建武：“‘农民农’：城镇化进程中一个新的问题域——以上海郊区为例”，载《华东理工大学学报（社会科学版）》，2011年，第3期。
- (27) 袁以星：“上海现代农业建设的实践与思考”，载《上海农村经济》，2006年，第2期。
- (28) 时任上海市市长韩正对上海农业的定位是：“上海农业要有一定的保有量，这是中央的明确要求，也是上海的实际需要，是上海必须承担的政治责任。我们丝毫不能因为大市场大流通而忽视本地农产品的生产，丝毫不能因为农业比重小而轻视农业，丝毫不能因为粮食比较效益低而放弃粮食生产。”（参见张晓鸣：“韩正：上海农业要有一定保有量 这是政

治责任”，载《文汇报》，2008年3月28日）

(29) 胡小平：“粮食适度规模经营及其比较效益”，载《中国社会科学》，1994年，第6期。

(30) 郝铁川：“苏南和沪郊实施农业适度规模经营的主要做法和思考”，载《上海经济研究》，2007年，第1期。

(31) 参见曹锦清：“谈三十年来的农民中国”，载《东方早报》，2012年11月4日。

(32) 叶敏等：“驱逐小生产者：农业组织化经营的治理动力”，载《开放时代》，2012年，第6期。

(33) 这里借用了美国后现代学者提出的一个概念即稳态经济。其初始含义指的是一种人口与产出之间的恒定关系，但这种恒定并非静止，因为人口会无限迭代，资本会持续折旧，因此需要以生育抵抗死亡，以生产补偿折旧。（参见〔美〕达利：“稳态经济：治疗增长癖的后现代良方”，〔美〕格里芬编：《后现代精神》，王成兵译，北京：中央编译出版社，2005年，第163页。）而随着人口转变进程的逐渐明朗化以及工业化、城镇化与农业现代化进程的同步推进，经由适度规模经营，一种稳态农业的出现是可以期待的。

结语 认识一个真实的中国

近年来，“乡愁党”们的崛起已不是一件新鲜事了，有趣的是，“乡愁党”与“逃离党”成功会师，实现了“两党合流”。2016年春节期间，一则上海姑娘因随男友到农村吃年夜饭而心理崩溃以致连夜分手的假新闻，立马引爆了新一轮城乡对立、土客冲突，原先高声凭吊乡愁的一批人转而高谈阔论“门当户对”的陈年旧话。更有围观群众做道德批判，历数年节礼俗、家庭教养；或做惊诧状，痛感区域差别、贫富分化。

新闻虽然已被证明是假的，但背后酝酿和激发出的社会情绪却是真的。波普尔（Karl Popper）有“三个世界”的说法，即物理世界（“世界1”）、精神世界（“世界2”）、客观知识世界（“世界3”）。借用这个划分的思路，似可认为，围绕这一假新闻事件的后续讨论和各方表态，已然形成一个独立的事件，建构了一个平行于新闻事实的舆论场，这已步入“世界2”和“世界3”的领地。人们对一个新闻的热烈讨论，真实表达或暴露了自身的偏好、观念（执念、成见）乃至意识形态，因而对这一事件的“二阶”甚至“三阶”讨论，同样值得我们认真观察、仔细分析。

我不是新闻工作者，作为一个教育工作者，这件事给我的最深刻启示就是，要在今天的教育过程中创造条件，让我们的学生认识一个真实的中国。

“认识一个真实的中国”，这句话取自前总理温家宝2010年在第65届联合国大会一般性辩论中的发言题目。他在那次发言中坦陈：

中国沿海地区和一些大中城市呈现出现代化的繁荣，但中西部和广大农村的不少地方仍然相当落后……中国民生有了很大改善，但社会保障体系不健全，就业压力很大。中国社会政治生活日趋活跃，公民基本权利得到较好的维护，但民主法制还不够健全，社会

不公和贪污腐败等问题依然存在。中国现代化走到今天，先进落后并存，新旧矛盾交织，面临诸多前所未有的挑战。中国仍然处于社会主义初级阶段，仍然属于发展中国家。这就是我们的基本国情，这就是一个真实的中国。

在另一个场合，在回答两会记者提问时，他谈到了三次考察离北京只有150公里的河北滦平县，他说虽然那里已经有很大的改变，但与北京的差距依然很大。他建议记者多去中西部地区看一看，因为上海和北京的发展，不能代表整个中国。

农村、农民、农业，究竟有多穷、多苦、多危险，是需要无数的城市居民特别是像“新闻”里那位上海姑娘一样的青年人，在他们胸中还有高尚情怀和正义感的最佳年龄、在他们的大学时代，就多去跑一跑、看一看的。几个小时的车程，就可以跨越传统、现代甚至后现代社会的多重境遇。

为什么青年人要多去基层跑？俗话说，读万卷书，行万里路，交八方朋友。今天的青年大学生，包括我们“80后”这一代人，一个普遍问题是间接经验发达，直接经验欠缺。就是说，书本知识学了不少，但是对于真实世界的了解和许多生产生活方面的经验，并不比我们的上一辈人更多。为了防范枯坐书斋所形成的理性僭越与独断，防止将知识人的一孔之见强加于人，必须尊重现实的多样性，必须在理论与现实的往返中，明晰问题意识，提高交往能力、表达能力、合作能力和研究能力。

为什么青年人要了解农村？20世纪90年代一部著名的有关“文革”的纪录片中，不少学者谈到了他们几十年前上山下乡的经历，他们抱持一种革命朝圣心态来到农村，然后开始真正了解社会的真实状态，开始了对狂热政治的反思。今天的我们不需要一场“上山下乡”的运动，但从农村开始“认识一个真实的中国”，仍然是一个值得重视的路径。

乡愁泛滥和上海姑娘落荒而逃，这两件事及其后续舆论反应，夹杂

了太多何不食肉糜式的矫揉造作。不是长者，见得不多，缺乏人生经验和阅历，只能空谈情怀。而两者的症结都是实然问题。中国的这种分化，绝不是一天两天的事；中国的这种复杂，也早就冰冻三尺非一日之寒。愁与不愁，它都在那里；逃与不逃，它纹丝不动。这是秃头顶上的虱子——明摆的事情。何至于如发现了新大陆一般震惊？难道在他们的眼中，一直是“这盛世如你所愿”，绚烂如花不成？

更为遗憾的是，从“上海姑娘逃离农村”一事中，许多人汲取的经验教训竟是在“突然”发现和痛斥二元结构不公平之后，更加坚定地开展城乡和地域之间的内部撕裂与“身份”斗争。从而，在这一轮站队过程中充当了制度的无形帮凶，也把乡愁腌制为一种隔着文化脂肪搔痒的乡愿。诸如“硬盘”一类的说法，与其说是“发动群众斗群众”的有意离间，毋宁说大抵还是“民间智慧”的自发创造吧。每一次类似事件之后的类似站队和诋毁，都在错上加错地巩固城乡二元结构和阶层断裂的文化基础和心理认同。

乡愁党和逃离党的高度重合，非常值得玩味，这也反过来说明了乡愁乌托邦的虚假性。2013年的中央城镇化工作会议中，出现了那句引人注目的惊艳之语：“让城市融入大自然，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。”人们往往只看到后半部分，而忘却其前缀是“城市”和“居民”。所谓乡愁，本就是城市居民想象图景的一种投射。

知难行易还是知易行难？认识与行动孰为重要，这样的争论起码有几千年的历史了。但从乡愁泛滥与上海姑娘逃离事件中的各方反应来看，我认为首先要做到认识上的对等。具体来说，城市中的青年人要找各种机会、通过各种途径去农村看一看，老老实实住在农民家里做一番调查，哪怕只有几天，都大有裨益。

过去几年，我和同事们一起先后带多名本科生、研究生到中东部地区农村，做过多次长时间的驻村调查和支教工作。这些同学无论来自城市、城镇还是农村，都在这个过程中得到了锻炼，加深了对社会的认

识。在数九寒冬的长三角农村，白天到田间地头访谈农民，夜晚穿着军大衣在农户家中踱步讨论，品尝安置于上海郊区的三峡移民地道的川渝风味，抑或用农村当地的食材自己动手丰衣足食。这不仅仅是学术研究上的新鲜体验，更有生活层面和社会交往层面的巨大收获。

不少上海市区的同学即便来到沪郊农村，也已有两个世界之感。上海是“一座城市”，这固然因为它叫“上海市”而非“上海省”或“上海县”，但上海并非只是“一座城市”——它有十个1958年由江苏省划拨过来的郊县，是“大农村”成全和成就了今天的“大上海”。这座以开放而兴的城市居民，没有任何理由和资格歧视排外。

城乡分治、二元区隔的制度弊病及其矫治不只是“肉食者”的责任，每一个身处这一体系之内的人都不是只能无力嗟叹的旁观者。至少，不应该无视这种实存现状，或突然“发现”了这种长期被“遮蔽”了的事实而惊慌失措，急欲逃离而呈掩耳盗铃之势。这只能进一步加剧这种毫无正义性的聚类分群，把一种制度性的问责导向一种永无休止的地域战争、土客冲突。

情怀不能当饭吃，乡愁不能改变现实。城市中的青年人应该多接触农村、了解农民，去做社会调查、做志愿服务、做教育、做投资。农村的改变和进步需要外力的注入，而不是决绝的逃遁。

我们关心城市居民对于农村的不适应，进而要以城市为理想类型去“改造”和“升级”农村。相比之下，进入城市的农民对于城市的不适应，又激起了我们多少热情呢？如何让这个国家的每一个公民在每一片天空下、每一寸土地上活得更有尊严，更不会困扰于基于身份的暴力和暴戾呢？

我始终记得2012年一位来自农村的大一同学写给我的一封信。他在信中写道：

记得第一次独自坐地铁时，既兴奋又害怕，兴奋就不用说了，

害怕么，就是万一找不到回去的路怎么办。上了大学也是这样，害怕自己找不到回家的路。我的家乡依旧很贫困，父母为了供我上大学，经济上已是捉襟见肘，其实每一个上大学的农村孩子家庭情况大同小异。我必须努力，这种努力是为了回报父母。如果有可能，我愿尽力为乡亲做些事。

这么多年过去了，他已经毕业。这几年他过得如何，我不得而知，但多年前这封闪耀着赤子情怀的来信，使我相信他能够一本初衷、日新又新。他的父辈、祖辈们所代表的群体的智慧、淳朴和奋斗，创造了过去几十年发端于乡村的“改革奇迹”。我们有理由相信，他和如他一样的同辈青年，也将是未来中国乡村活力的真正源泉。