

世界农业经营规模: 变迁、现实、政策与启示

刘传江

一、农业企业经营规模变迁的历史考察

农业是人类社会经济发展的母亲产业,其经营规模的变迁在很大程度上揭示了社会经济发展的历程和未来。

原始社会的原始部落是农业的基本生产单位,原始部落或原始人群为了保证本单位劳动者及其赡养人口的生存与延续,集体从事采集野果、捕猎和原始农耕活动。这一时期由于生产力水平十分低下,人类征服自然和开发利用自然资源的能力极弱,因此,不得不凭借集体的统一行动。一个原始部落或原始人群就是一个农业生产单位。原始农业产出的增加仅狭隘地依靠简单劳动与土地这两个自然要素之结合来实现。可见,从要素投入的角度看,原始农业生产活动是一种大规模的集体行为。除了生产力因素外,这一时期能够实现大规模生产的另一因素是肥沃的土地相对于劳动更为充裕。

原始农业的发展虽然异常缓慢,但在漫长的发展过程中,生产力要素在积累中增长。到原始社会后期,生产力已发生质的变化,进而愈益与大规模农地经营制度不相容。这种变化主要体现在两方面:一是因人口增长,劳动要素已由短缺逐渐变得相对充裕,二是因优等土地的相继被开垦,土地要素已由绝对充裕变为相对稀缺。人地关系的改变使得农业增长的方式由从前的广种薄收型土地投入农业向相对精耕细作的劳动投入密集型转变,于是原始的大规模经营农业不可避免地要为家庭小土地经营制度所取代。奴隶社会的奴隶主贵族虽然拥有较大面积的土地,但广大的奴隶所耕种的都只是一份狭小的份地。

到了封建社会,欧洲的封建庄园和中国的地主所拥有的土地明显小于古罗马帝国的奴隶主农场,广大的农奴、自耕农、佃农或从地主那里租种小股份地,或自营以维持家庭生存为目标的小块耕地。地主们虽然拥有较多土地,但在自给自足条件下,缺乏大规模商品生产的意识和动力,因而将之分割为小块租给无地或少地的农民耕种,收取地租满足自身消费。

到了资本主义社会初期,出现了大批真正具有人生自由的小农,他们或拥有小块土地或是租佃者,他们所耕种的土地基本上由家庭劳力耕种。这一时期,虽有如德国的容克农场等一些新的地主农场雇工较多,但其生产规模一般要小于封建庄园。因此,从总体上看,欧洲资本主义初期的农业企业经营规模比封建社会进一步缩小,这种状况一直延续到工业革命前夕和工业革命初期。当工业革命取得相当进展后,农业独霸天下的传统社会受到挑战并且在社会经济中所处的地位每况愈下,与此相对应的是工业的地位逐渐上升。受工业发展拉力的影响,小农开始破产,大量农业劳动力转向工厂和城市,农业土地出现集中趋势,农业企业经营规模也呈现扩大趋势,并逐渐向商业性大农业经营方式转变。

综上所述,从世界农业发展的主体进程看,土地经营规模经历了由大到小,然后又由小到大的演变过程,即从原始社会到资本主义社会初期,农业企业的生产经营规模随农业生产力水平的逐渐提高和人地关系的日趋紧张发生了从原始农业的大规模集中农地经营向传统农业的家庭小农土地经营的转变,而从工业革命开始,随着新的产业部门的发展扩张,农业的垄断地位结束,农业劳动力流向工业工厂,耕地随之流转,并逐渐发展成商业性大规模农业经营。农业企业经营规模的上述变化虽受生产关系的影

响,但从根本上说,它受生产力的影响更深刻、更密切,其变化与农业生产工具的进化高度吻合。从历史上看,农业生产工具的发展可分为三个阶段:一是非铁制手工劳动工具时期,即石器、木器时代以及以石器、木器为主,青铜器为辅的历史时期;二是铁制手工劳动工具时代;三是机械化时代。在原始社会里,人们以石器和木器为劳动工具,只能进行原始的集体劳动,因而其生产经营规模以原始群或原始部落为单位;进入铁器手工工具时期,一个劳动者拥有一把锄头即可垦荒种地,因此铁制农具成为个体农户赖以生存的物资技术基础。而单个农户靠手工工具所能耕种的土地是非常有限的,所以,在农业使用铁制手工工具且以个体农户为主的社会里,农业企业的经营规模是人类农业发展史上最小的时期;在近现代工业发展能为农业提供机械化和半机械化设备后,单家农户使用机械设备可比使用手工工具提高生产效率数十倍、数百倍甚至更多,农业企业生产规模也相应得到迅速扩大。

然而,在现实中各国农业企业经营规模大小各异,甚至相距悬殊,即使在发达国家或发展中国家内部这种差异亦十分明显。而且,虽然从总体上看发达国家农业企业平均经营规模较大,却并不排除一些发展中国家农业企业平均经营规模大于某些发达国家。另外,当今尽管农业企业经营规模的总体趋势是扩大,但人们也不难见到一些国家如中国、东欧和前苏联国家农业企业平均经营规模在很短时间令人吃惊地缩小的现象。所有这些表明,农业企业经营规模大小及其变化取决于众多因素的综合影响,但从根本上来说,决定各国农业企业经营规模的因素不外乎是农业生产水平、农业生产关系类型和农业的自然条件3个基本方面。全面地说,决定各国农业企业经营规模的主要因素包括农业生产工具的类型、人地比例关系及耕地地貌特征、社会分工水平、农业企业采用技术的类型(节省人力型技术或节省土地型技术)、土地经营制度与政策、农业劳动者文化技术素质与经营管理水平及市场经济的发展程度7个方面。限于篇幅,这里不展开说明。

二、发达国家农业企业经营规模

发达国家根据其人均拥有可耕地状况及农业劳动力平均负担的可耕地面积状况,可分为三种类型:(1)地广人稀型。如加拿大、美国,80年代人均拥有耕地27.4亩和12.3亩,远高于世界平均水平(4.55

亩),平均每个农业劳动力负担的可耕地面积达数十公顷甚至超过100公顷。(2)人地关系中间型。如法国、瑞典和丹麦,人均拥有耕地分别为4.8亩、5.4亩和7.7亩,其人均拥有可耕地面积接近或略高于世界平均水平,平均每个农业劳动力负担可耕地一般在10公顷以上。(3)人多地少型。如日本、荷兰、英国、德国和比利时,人均拥有耕地依次为0.5亩、0.73亩、1.8亩、1.8亩和2亩,其人均拥有可耕地面积低于世界平均水平,平均每个农业劳动力负担的可耕地面积一般小于10公顷。

上述三类发达国家因其人地比例关系的差异,其农业耕作方式及平均经营规模存在明显差异。地广人稀国家因农业劳动力短缺,农业经营以粗放耕作方式为主,平均经营规模在100公顷以上。如加拿大1986年农业企业平均经营规模为231.4公顷,美国1994年农业企业平均经营规模为193.5公顷。人多地少国家农业大多以精耕细作为主,经营规模近几十年来虽然有较大提高,但平均经营规模(英国除外)在发达国家中仍处于最低水平之列,如日本1986年平均经营规模仅为1.2公顷,荷兰1982年平均经营规模为14.4公顷,意大利1986年平均经营规模为8公顷,德国西部1992年平均经营规模为19.5公顷。中等人地比例关系国家的农业耕作方式和平均经营规模也介于前两类国家之间,其耕作精细程度高于地广人稀型国家,但不如人多地少国家,农业企业平均经营规模明显小于地广人稀国家,但高于人多地少国家。如法国1991年农业企业平均经营规模为30公顷,丹麦1991年农业企业平均经营规模为37公顷,瑞典农业企业平均经营规模也达26公顷。所有这些数据表明,人地比例关系是影响发达国家农业企业平均经营规模大小的基本原因。

对发达国家农业企业经营规模变迁历史与现状的进一步考察与分析表明,发达国家农业企业经营规模的发展具有如下特点:

第一,虽然资本主义生产关系的确立和工业革命的兴起冲击了传统家庭小农生产经营方式,但这种冲击对移民国家和非移民国家农业经营规模的影响显著不同。美国、加拿大和澳大利亚等移民国家在其资本主义生产关系确立和工业革命兴起时期因其具有非移民国家的不同背景而呈现出农业企业平均经营规模与资本主义发展和工业革命发展同步上升的趋势。这类国家资本主义关系确立与工业革命兴起时期不同于非移民国家的两大背景是:(1)不受封建土地关系影响,或受影响很小;(2)工业革命兴起

时期即面临着农业劳动力不足现象,因此在工业化过程伊始之际就在农业中采用劳动节约型生产技术,推进农业企业大规模经营。在非移民国家,农业企业规模经营则往往滞后于工业化进程。在欧洲多数国家庄园制解体后,农民获得了土地后普遍建立了小而零散的家庭农场。由于这些农场因其规模小,便于经营管理,因此经历了一个较长的稳定发展阶段。日本在土地改革后也长期实行巩固自耕农制度,限制土地流动,避免土地兼并,保护细小的经营模式。

第二,第二次世界大战结束以来,欧美日农业发展的共同趋势是农业生产经营单位(农场)数量迅速减少,农业经营规模扩大势头强劲。如法国1946年有家庭农场242万个,大多数是2公顷以下的小农场,1970年家庭农场总数减少为142万个,平均规模扩大为21公顷,1980年家庭农场减少到113.5万个,平均规模进一步上升为25.4公顷,拥有土地20~50公顷的农场比重由1970年的26%上升为1980年的30%,拥有50公顷以上土地的大农场比重由1970年的8%上升为1980年的13%。丹麦1946年拥有农场20.8万个,1970年减少为14.3万个,1980年减少为11.6万个,占有土地在20公顷以下的农场比重由1970年的63%减少为1980年的54%,占有土地在50公顷以上的大农场比重由1970年的6%上升为1980年的10%,农场平均规模1970年为20.7公顷,1980年上升为25公顷,1991年进一步扩大为37公顷。英国农场50—60年代中期为44万个左右,1977年减少为27万个,1984年减少为23.1万个。美国农场1940年为610.2万个,1950年为538.8万个,1960年为396.2万个,1970年为295.4万个,1980年为244万个,1994年为204万个,平均经营规模由1940年的70.82公顷扩大至1980年的172.40公顷,1994年的193.45公顷。日本的家庭农场数量由1950年的617.7万个,减少为1960年的605.7万个,1970年的534.5万个,1980年的466.2万个,1988年的424万个。

第三,大多数发达国家不同地区农业企业经营规模因为地理、资源、人口、经济布局及政治等因素的影响具有明显不均衡性和差异性。例如,1994年美国204万个农场的平均土地规模是478英亩,其中东北部新英格兰6州平均规模只有172英亩,中央东南部4州为190英亩,南大西洋沿岸8州为212英亩,中央东北部5州为253英亩,西部太平洋4州(不包括阿拉斯加)为421英亩,中央西南部4州为

572英亩,中央西部7州为1101英亩,西部山区8州为2090英亩。加拿大1981年全国农场平均规模为219公顷,其中草原3省农场规模达360公顷,其他各省农场平均规模只有50~130公顷。日本北海道地区与都府县地区农户平均经营规模差异也十分明显,以1985年统计资料为例,北海道地区拥有土地不足1公顷的农户比重为17.30%,拥有1~5公顷土地农户比重为26.92%,拥有5公顷以上土地农户比重为55.77%,而都府县地区这3个比例依次为69.49%、29.93%和0.58%。换一句话说就是,都府县地区99.42%的农户拥有土地不足5公顷,而北海道地区55.77%的农户拥有5公顷以上的土地。又如,德国统一后,东西部地区农业企业经营方式和规模虽然发生了巨大变化,但东、西部地区的差异仍十分显著。以1992年统计资料为例,西部农业劳动力的90.4%集中在家庭农场,平均经营规模为19.5公顷;东部农业劳动力的68.4%集中在股份制农业企业,平均经营规模高达236.8公顷,是西部水平的12.14倍。

第四,不同国家和地区在扩大农场经营规模方面的政策及后果不同。在这方面,可以说西欧国家的政府干预最为成功,西欧国家一般通过推行支持中农、转移小农、限制大农户的政策,既使农业企业经营规模扩大了,又没有产生严重的两极分化,避免了如美国农场大型化那种社会、经济和环境的不良后果;美国在扩大农业企业经营规模方面可以说长期没有具体政策,采用纯粹的市场调节,结果使农业企业大型化。在此情况下,美国联邦和州两级立法机构通过法律限制公司农场的发展;日本是发达国家中农业平均经营规模最小的国家。早在1960年,日本政府就制定了旨在扩大农业经营规模,提高农业生产率的《农业基本法》,但由于工业和城市建设对土地需求的增加,造成了土地价格的急剧增长,以致一方面农民无钱购买土地,另一方面农民惜售土地,土地集中未达到预期效果,兼业化特色显著。

第五,从发达国家农业发展史看,资本主义农业发展道路不同,这种差异对于农业企业的经营规模产生了深远的影响。英国式道路通过暴力剥夺的圈地运动消灭了广泛的自耕农阶层,加快了土地所有权的集中,至19世纪初英国农村形成了大土地所有者、农业资本家和农业工人3个农村基本阶层,租佃农场成为农业的主要经营形式。今日英国农业企业平均经营规模高居西欧国家首位与英国式发展道路无情地干净地消灭小块土地自耕农有密切联系。法

国式道路是通过大革命时期颁布的法令废除封建权利,将土地分给农民,从而用民主的方式解决了农民的土地问题,从根本上摧毁了封建制度,但同时形成了广泛的小土地私有制。普鲁士式道路是一种逐渐用资产阶级剥削手段代替奴隶制剥削手段的改良道路,它并未触动封建领主的根本利益和彻底消除封建制度,改革进程缓慢,造成了大量小农户。直到第二次世界大战前夕,德国农业的发展仍深深地打上了普鲁士式道路的烙印,在土地占有关系上,保留着容克大地主的土地所有制,譬如1939年占德国0.3%的大地主所有者占有27.8%的土地,中小农户占很大比重。美国式道路通过革命手段废除农奴制大地产,按资本主义农场的道路自由发展小农经济,然后在农民分化的基础上逐渐产生出资本主义农场主。今天美国农场正是这种道路发展的结果。

三、发展中国家农业企业经营规模

综观发展中国家或地区农业的发展情况,我们发现影响其农业企业经营规模的两大基本因素一是人地比例关系,二是土地制度或土地政策。从发展中国家的人地关系看,不同地区差异甚大,亚洲、非洲大多数国家人地关系紧张,拉丁美洲则土地资源丰富。至于发展中国家的土地制度或土地政策,其共同特色是土地制度受历史原因影响多种多样,各国在独立时大都遇到旧有土地制度(主要是封建土地制度和殖民土地制度)占有制阻碍民族农业发展的问題。与发达国家比较,作为一个整体的发展中国家的经济体制、土地政策及农业商品经济发展程度是一个五光十色、参差不齐的大杂烩,它们推进农业资本主义发展和规模经营的方式或道路也具有多种途径。根据巴西经济学家娜拉·玛利亚·古拉特的归纳,主要有如下4种道路:(1)农场主道路,即前资本主义的家庭小农经济,通过资本积累,向大型资本主义农场过度;(2)商业资本道路,即商业资本、工业资本和财政资本参与农业生产的投资和金融信贷活动而形成的农业规模生产;(3)容克式道路,即前资本主义的大地产制逐渐向以追求利润为宗旨的资本主义农业企业转变;(4)契约式道路,即大型农工企业或中间商同小生产者订立农工产品生产贸易供销契约,或建立联合企业,形成农工商一体化联合体。

发展中国家农业企业经营规模变迁的背景和道路虽然千差万别,但从发展情况看多数国家具有大农场(大庄园)与小农经营二元结构并存,家庭小农

广泛存在的特点。囿于发展中国家统计资料较差的可获性,下面将只涉及发展中国家农业企业经营规模变迁的三种典型模式。

1. 巴西模式。这是一种由封建性大庄园逐渐直接转化为资本主义大农场经营的农业企业经营规模变迁模式。在葡萄牙殖民地时期的“分封制”基础上形成和发展起来的大庄园主地产制是巴西土地关系的基础。但自上世纪末开始,农业中已出现资本主义生产关系的萌芽,从20世纪30年代开始,大土地所有主经营的传统农业经济向资本主义生产方式转变,到50年代,这一发展过程得以强化。然而这一发展是在保留大土地所有制基础上的一种改良道路,因而形成了具有大庄园主农业和资本主义农业双重特征的农业经营模式,二战后以来巴西土地占有规模结构变化的基本特点是中小农户及其所占有土地比重有所上升,富裕农户和庄园主及其占有土地有所下降,因而平均每个土地经营单位的土地规模由1940年的103.81公顷降为1980年的70.71公顷,下降了31.89%。不过,从总体上看,巴西土地的集中程度仍很高:1980年占土地经营单位总数10.85%的庄园主仍占有4/5的土地,其中仅占土地经营单位总数0.05%的大庄园主即拥有16.45%的土地,他们的平均规模(25589.77公顷)竟是中小农户平均拥有土地规模(10.92公顷)的234.35倍!

2. 印度模式。这是一种通过推行土地改革,削弱旧有土地制度中的封建、半封建色彩,并希望通过土地改革,实现土地占有的“社会公正”或“耕者有其田”的目标来重新分配土地占有和改变土地经营规模的模式。这一模式曾经为许多发展中国家采用,尽管不同国家土地改革的具体实施措施和改革程度不尽相同,却都在不同程度上改变了土地占有结构和农业经营规模,共同的结果是拥有土地的农户增加,平均经营规模有所缩小。这相对于前面讨论到的农业企业平均经营规模经历了由大到小,再由小到大的—般发展趋势而言,它是发展中国家在现有生产力水平和产业发达程度向更高水平发展道路上的一种过渡模式,这也是这类发展中国家农业欠发达的基本表现之一。以印度全国的抽样调查为例,1953—1954年度至1971—1972年度,全国拥有土地的农户从4886万增加到8103万,增加了近66%。这期间,占地50英亩以上的特大农户减少了42%,占有土地减少了52%;占有土地15~50英亩的大农户减少了5.8%,占有土地减少了9.3%;占有土地5~15英亩的中等农户增加了21.7%,土地增加了18.1%;占

有土地 1~5 英亩的小农户增加了 57.1%，占有土地增加了 55.8%；占有土地不足 1 英亩的超小农户增加了 13.2%，占有土地增加了 17.9%。上述土地占有情况并不能很好地反映印度农业企业经营规模，因为在印度存在一定比重的土地出租情况，而且多半是小农把土地出租给大、中农户。根据印度农业普查资料，1976—1977 年印度农村共有土地耕作者 8 150 万户，经营土地总面积 16 330 万公顷，平均每户经营规模为 2 公顷。其中，经营 1 公顷以下土地的边际农和经营 2 公顷以下的小农 4 824.8 万户，经营土地 3 837.55 万公顷，平均每户经营规模为 0.80 公顷；经营 2~10 公顷土地的中农 3 129.6 万户，共经营土地 7 707.76 万公顷，户均经营规模 2.46 公顷；经营土地 10 公顷以上的大农 195.6 万户，经营土地 4 784.69 万公顷，户均经营规模 24.46 公顷。

3. 前南斯拉夫模式。这是一种通过立法或政策限制农户经营规模的土地经营规模发展模式。作为社会主义国家的前南斯拉夫在 20 世纪 50 年代初即放弃了农业全盘集体化的方针，允许大量私有农户存在。然而为了避免可能产生资本主义倾向，采取了对农户土地规模加以限制的政策。1953 年南斯拉夫政府颁布的《农业土地使用法》规定，每个农户拥有土地规模不得超过 10 公顷（山区不得超过 15 公顷），凡超过 10 公顷的土地，必须以有偿的方式转为全民所有制财产。前南斯拉夫的上述限制农户经营规模的措施对于调动农民的积极性和发展农业生产以及对于防止资本主义倾向起到了一定的积极作用，但随着经济的发展和农村人口的增加，农户拥有土地日趋分散，经营规模越来越小，1960 年户均规模 4.2 公顷，至 1981 年普查时下降到 3.4 公顷，土地分割更加零碎，平均每户经营土地 10 块，每块平均规模不足 0.36 公顷。1981 年与 1960 年相比，农户拥有土地结构变化情况是：拥有 2 公顷以下土地农户所占比重由 35% 上升为 48.3%，他们拥有土地所占比重由 8% 上升为 12.2%；而拥有 2 公顷以上土地农户及他们拥有土地所占比重均相应下降。与土地经营规模小型化相应出现的问题是农户兼业化程度增强，农业生产效率较低，因而在 80 年代末的宪法修正案中将农户拥有土地限额由原来的 10 公顷提高到 30 公顷。

四、农业企业扩大经营规模的国际经验

从国外农业企业生产经营规模变化的经历来

看，在所有发达国家和许多发展中国家，农业企业平均经营规模都呈现了随农业生产水平逐步提高而扩大的趋势。历史上，许多国家如英国、法国、德国、日本、荷兰等广泛存在小规模的小农经营，传统的土地制度都不同程度上制约或阻碍着农业企业经营规模的扩大，为了适应非农产业进一步发展和农业企业生产规模扩大的世界趋势，各国政府都根据本国的实际情况分别采取了一系列的政策措施或农业立法来鼓励和促进农业企业生产经营规模的扩大。这方面的政府行为及其实施效果在二战后以来体现得尤为突出。在地广人稀，以典型的现代市场经济著称的美国等国家，由于在其工业化初期即出现了与欧洲、日本不同的农业劳动力短缺的现象，解决农业自身劳动力短缺和工业革命对劳动力的需求这一矛盾是通过市场力量提高耕地和机械对人力的边际替代率，从而扩大农业经营规模而实现的。虽然不同国家或地区推进农业规模经营的途径不尽相同，但概括起来，除了市场自身的力量外，更多的国家主要通过政府政策或农业立法的实施来推动，这方面的措施通常包括直接的土地政策和间接发生作用的农业财政信贷政策、价格补贴政策、税收政策、劳动力转移政策、农业合作政策等方面。

1. 土地政策。政府实施支持土地流动政策实现土地集中或利用立法和行政权力强制土地集中经营。具体来说，土地政策的内容可能包括如下一个方面或若干方面：（1）土地买卖政策。西方市场经济国家实行土地私有制，近年来前苏联东欧国家也实行土地私有化改革。为了促进土地集中，许多国家法律或政策规定土地买卖必须接受官方或半官方机构的监督和管理。这些机构有权优先购买小块土地，然后优先出售给有生命力的中等农户。（2）农地租用政策。在土地价格不断上涨的情况下，为了通过增加租用土地的方式促进农场扩大经营规模，一些国家政府采取控制土地租金水平，延长土地租用期限等措施。如日本、英国、法国、德国、荷兰、丹麦等国都十分重视土地租赁政策对促进土地规模经营的作用。法国政府通过控制较低水平的地租促进农场通过租地扩大经营规模，并规定土地租期不得短于 9 年，后来还将农民土地租期延长为 30 年，租期届满时还可续租；联邦德国政府特别鼓励农场主 9—18 年的长期土地租借经营，以扩大和稳定经营规模；荷兰政府规定佃农的土地租期不少于 12 年，租期届满可以续租。（3）反土地分割政策。为了防止出现新的小规模农户，一些国家政府一方面规定禁止建立小于政府

规定面积的新农场,另一方面又通过推行土地继承法阻止土地进一步分割。如法国为了避免多子女家庭在农场主去世时造成土地分割,通过立法打破了对遗产平等均分的传统,规定了一条分享特权,在某种情况下,继承人中的一个或其配偶可以通过“优待权利”获得农场所有权,其他合法继承人从实际继承者处获得补偿金。前南斯拉夫1982年公布的《农工联合体长期发展战略》提出修改土地继承法,终止非农业人口继承土地的权利,减少非农业户的耕地限额。丹麦法律规定一个农场主的所有者只能是一对夫妇,子女只有1/8的继承权,7/8归妻子,继承的财产只能以货币分割,而不能分地,但父母可以把包括地产和地面建筑物在内的完整企业全部卖给某一个子女。另外还禁止零散卖地现象,小于15公顷的土地不能作为农业企业出售。德国也有类似规定。

(4)土地整理合并政策。为了解决土地零散问题,许多国家政府直接投资并参与土地合并与调整。如法国和德国均成立专门机构,设立专项基金,直接参与土地市场,发放补贴和养老金等。法国政府早在1918年起就采取立法措施促进小块土地合并,40年代法国政府又制定了土地改组政策,建立了协商交换土地委员会,并承担小块土地的合并费用。此外,还先后授权法兰西银行和“土地整治与农村安置公司”收购无生命力农户的土地,转而出卖或出租给大中型农场主。联邦德国政府1953年制定“15—20年农业结构改革规划”,并自1956年开始编制年度“绿色计划”,强制实行土地调整和集中,并在每县设立地籍局,主管地籍测绘,土地登记、评价、整治和调整工作。前南斯拉夫也通过发布合并兼并土地法,规定可以通过自愿协议进行合并,平整土地,修整交通道路。经过合并平整过的土地,按照原来协议重新划分给社会所有制农业部门和个体农户,并重新登记土地,承认各自的所有权。各自重分到的土地不再是小块、分散、插花地,而是经过平整的连片地。

(5)取消或放宽农户(农场)土地限额政策。如丹麦政府60年代初即取消了对农户土地规模的限制;日本政府1970年以后修改和颁布的《农地法》《增进利用农业用地制度》,改变了对农户拥有土地面积上限不超过3公顷的限制,允许自由农业经营者通过购买、租赁或开荒等手段扩大耕地面积;波兰政府1971年通过一项立法规定,把过去对个体农户拥有20公顷土地的限制扩大为50公顷(西部地区可达100公顷),同时还规定了有利于大农户的政策;南斯拉夫1988年将个体农户拥有土地最高限额由10公顷扩大为30

公顷。(6)禁止弃耕和耕作不良政策。如荷兰法律规定,凡对于弃耕或耕作不良的土地,国家有权征收,提高土地税或令其出租。

2. 财政与信贷政策。西方国家政府为鼓励农场(农户)扩大经营规模而实施的财政与信贷政策主要包括如下3个方面:(1)土地出租者补贴。该政策直接补贴给土地出租者,鼓励小农租出小块土地经营权。如日本为保护土地所有者的利益,政府设立了“促进农业流动补贴资金”,规定土地租出期限为3—6年,国家对土地所有者每租出10亩土地补贴1万日元,租出年限6年以上的补贴2万日元。(2)土地出卖者补贴。如法国政府设立“调整农业结构社会行为基金”,规定男劳力65岁,女劳力60岁为退休年龄,凡愿意脱离农业经营把自己的土地转让出去的,均发给退休金和补助金。近年来,法国政府又设立了“非退休补足金”,发给提前退休的60—65岁的男性农业经营者,直到他们领到退休金为止。荷兰在实行土地合并计划的地区,政府收购农民的土地要另付一笔补贴,对50—60岁的农民如不再愿领取补贴,可每月向政府领取固定月薪,对50岁以下的愿意放弃土地的农民,政府可安排他们从事其他职业,并负责其职业培训。日本政府为鼓励兼业农户、老年农户把土地出租给专业农户,创设了农民年金制度。英国和德国也规定,凡放弃土地经营的小农场主,可以从政府获得一定数额的补助金或终身年金。(3)购买(或租进)土地补贴或低息贷款。日本政府对购买耕地、放牧地、宜林地及农业设施用地给以低息长期贷款,对耕作面积在5公顷以上的农户,在租入土地时,国家给予无息贷款。法国政府对购进土地的大农场给以免费登记,无息或低息贷款,从60年代起就停止对无活力的小农发放优惠贷款。从70年代起,有活力的大农场扩大经营规模,发展农业机械化所需资金均可以不足普通利率一半的优惠条件获得政府贷款。英国政府扶持大中型农场购买、承租小农场主的耕地,并对政府批准合并的农场给予50%的补贴费用。韩国政府鼓励农户扩大经营规模,向“企业农”发展。丹麦对拥有耕地在35公顷以上的农场给予低息贷款。联邦德国政府规定:10公顷以下的农场,只能获得年息8~12%的短缺贷款,10公顷以上的农场则可以得到年息3~5%的低息贷款,贷款期限可长达20年,利息差额由政府补贴。

3. 农产品价格支持政策。法国和德国等国家在制定农产品价格和保护政策时一般以中等规模农场的生产成本作为确定农产品价格和农产品补贴的依

据, 以此使小农户无利可图, 迫使他们退出农业经营, 同时有利于耕地向大中型农场集中, 刺激大中型农场扩大生产经营规模, 增加农业投资, 增强市场竞争力。

4. 税收政策。为了促进大中型农场进一步发展, 小型农场的进一步退出和减少, 法国和德国等国政府还对农业税收结构进行灵活调整, 视不同农场经营情况有目的地分别实行重税、轻税和免税等差别税率措施, 扶持有活力的农户, 打击无活力的农户。如法国实行的包税制明显不利于小农场的发展, 而对经济效益较好的大中型农场则极为有利。

5. 农业合作政策。实行农业协作与联合, 建立联合规模是许多国家推进农业规模经营政策的一项重要措施。日本政府在培育大规模家庭农场时, 鼓励发展与流通合作并行的生产合作, 其中包括有土地联合为特征的农地利用改善团体等。合作组织共同生产活动的内容包括: 协定栽培技术(品种、肥料、栽培方法等)、共同进行农耕作、共同利用机械设备、共同饲养牲畜等。法国政府通过财政和经济措施提倡和鼓励农民合作生产, 如在创办各种互助合作组织时, 政府大幅度降低贷款利息率。法国的《合作法》、《商业法》及《市场法》明确规定, 只向联合起来的农民提供农业生产设备、工具、肥料、饲料供应、科技成果及培训、维修等各种业务, 并对联合起来的农民的生产性商品给予价格补贴, 同时, 政府对收购个体小农场的产品加以限制。前南斯拉夫在其颁布的《农工联合体长期发展战略》中要求个体农民出卖农地时必须优先卖给邻近公有制企业或组织。与个体农户不同, 合作农民可以扩大耕地, 而且不受土地规模限额的限制。

6. 农业劳动力转移就业政策。这方面的政策主要指政府通过多种途径促使青年农民脱离土地, 从事非农产业。具体措施是: 一方面对离农人口进行新的职业培训, 对职业变动者提供补助等, 另一方面又采取提供经营场所、财政信贷支持和减免税收等措施鼓励城市工业向农村转移和扩散, 增加农村非农产业就业机会, 促进农民让出土地。如法国政府规定, 凡是愿意到政府指定地区新建或扩建工厂, 并能安排一定数量离农劳动力者可以获得地区发展奖。企业在迁厂过程中受到的损失由国家赔偿。此外, 还在税收上给予优惠。德国政府曾经动员一部分聚集在人口稠密地区的农户迁往新的住地, 建立“有生命力的农场”, 而将迁出农户留下的耕地并入邻近留下的农场, 扩大后者的土地规模, 政府承担 $1/2 \sim 2/3$

的迁移费用。

五、世界农业企业扩大经营规模的启示

世界各国所制定、推行的各种不同类型的农业企业规模干预政策取得了不同效果, 为中国农业企业推进规模经营提供了不少可资借鉴的有益经验和应当避免的前车之鉴。法国、德国等欧洲国家历史上都曾经是以中小农经济为主的落后国家, 小农经济的发展受封建关系影响较为深远, 而且均属于土地资源丰度中等或中等偏下国家, 它们均通过制定一系列互相协调配套的土地、财政、信贷、税收、价格、就业、合作等政策和立法弱化土地的私有制, 促进土地的流动集中和发展专业化规模经营, 农村合作经济和农工商一体化也得到相应发展, 在改造传统农业和实现农业的长足增长方面均取得了显著成功, 日本和中国台湾省同属于土地资源丰度偏少的国家和地区, 它们也采取了一系列鼓励促进农业规模经营的措施, 但效果远不如欧洲显著, 这其中一个重要原因是日本和台湾省是在经过土地改革实现均分化基础上的土地私有和土地资源的稀缺相结合, 阻滞了农用土地的流转和集中。随着城市非农产业的迅速发展, 日本等地农业日益兼业化和副业化, 从而成为农业规模经营和农业现代化的严重障碍。

纵观世界农业企业规模经营实践的成功经验与失败教训, 可以得到如下几点启示:

第一, 小规模兼业经营不是现代农业发展的目标模式, 农用土地的逐渐集中和农业企业经营规模的扩大是现代农业发展和农业现代化的必然趋势。农业企业规模的扩大不仅与现代农业机械技术设备的使用, 农业劳动力的转移与农业劳动生产率的提高互为条件、彼此促进, 而且也是一个国家或地区实现工业化、经济结构非农化的必要条件和大势所趋。小规模兼业经营是工业化尤其是农村工业化进程中的过渡性现象, 它对于避免经济结构非农化过程中小农的大批破产、缓解劳动力转移洪峰和土地集中过程中引发的社会矛盾有一定的历史作用。然而, 若将小规模兼业经营稳固化、长期化, 势必阻碍传统农业的改造, 从而制约农业走上现代化发展之路。我们在肯定中国 70 年代末 80 年代初的农业改革所产生的积极效果的同时, 有必要对于这场改革作一番冷静的反思: 正是这场均分土地的改革所形成的超小规模农业兼业格局及其对产业比较利益势差的反应, 导致了 80 年代中期以来中国农业徘徊、低速增

长。再让我们将目光投向开放的农产品市场：近年来，中国农产品国内市场价格已逐步接近国际市场价格，面对国外农产品的竞争，小规模低劳动生产率的中国农业企业（农户）处于十分脆弱的地位。要使中国农业在国内结构变迁中不至萎缩，在对外开放过程中不至被进口农产品价格挤垮，必须积极、适时推进小规模兼业型农业向适度规模专业型农业的转化，以提高农业的劳动生产率、农产品市场竞争力和农业的发展后劲。

第二，扩大农业经营规模可以通过土地所有权与经营权同时集中的方式实现，也可以仅通过土地经营权集中的途径实现。新中国在建国不久后通过合作化、集体化方式走规模经营道路时犯过许多错误，但这并不表明规模经营之路是错误的；反过来，扩大今日家庭经营规模并不意味着也不能简单回归集体经营的老路。今天我们所要提倡的是不同于“一大二公”人民公社时代“大一统”式规模经营的新型规模经营。与前者相比较，新型规模经营应当具有如下特点：（1）它是建立在市场经济基础上的规模经营，通过在农产品市场上售出农产品而实现经营收益是这种规模经营的目的；（2）它以土地（经营权）等生产要素的相对自由流动为条件，规模经营的直接后果是加速劳动力和资金向非农产业转移；（3）新型规模经营将劳动者的收益同其劳动联系起来，劳动者要面临市场竞争，而且正是因此而使劳动者发挥劳动积极性，取得较高的劳动生产率；（4）新型规模经营与生产专业化和社会分工相联系，有利于劳动力在农业内部、农业与非农产业之间的转移和流动；（5）新型规模经营应能够极大地推进科学技术在农业中的应用，滋生吸纳新技术的机制。

第三，农业因其本身不同于非农产业的特点，其经营规模的扩大除了市场力量的推动外，更多地需要政府力量的介入与推动。与工业相比，农业属于弱质产业，这就要求政府树立明确的农业干预意识，将农业的发展置入国民经济各产业部门协调发展和结构演变总体框架内统筹考虑，制定科学的农业企业经营规模政策。在耕地被细分为小块分散耕作的条件下，政府可以考虑一方面投入一定资金，由土地管理部门出面组织，指导土地调整，将零星分散的地块适当连片集中，为成片地块进入土地经营权市场和实现土地规模经营创造必要的条件；另一方面实施稳健的农村非农化和城镇化发展战略，为农业剩余劳动力的彻底转移提供相应的和比较稳健的非农产

业就业机会，同时规定转移农户应让出原来所承包的土地经营权。与此同时，实施人力资本投资计划，发展农业职业教育，培养懂经营会管理的农场主阶层。

第四，国际经验表明，农业企业规模经营的推进不仅需要政府政策、国家立法和政府调节资金的投入，而且还要保证有关立法和各项政策的完整、配套与协调。只有保证有关立法、政策具有内在逻辑性作用方向一致，将国家立法、经济政策、社会政策及行政措施相互结合起来，形成一个完整的政策体系，才能实现预期目标。否则，实践中如果某一环节的政策不配套或政策导向相反，都会影响甚至抵消其他政策的结果。

第五，农地流转与集中的关键在于土地制度创新。为使农地经营权突破社区集体所有权限制，按效率原则进行流转和集中，应当改革现行的农地产权制度，培育开放、规范的农地经营权市场。从法律上明确确认农地所有权与经营权的分离，并充分保证土地所有者和最初承包人的经济利益才能使土地所有者和承包农户放心地让农地经营权进入开放的市场，通过流转实现土地规模经营和与其他生产要素的有效配置。耕地质量或土地肥力是决定单位耕地经营权交易价格的基本因素，因而提供通过土地肥力评估来确定土地经营权交易价格的制度安排有利于经营者合理使用土地资源，并对土地追加投入，保持或不断提高土地的肥力水平。

第六，通过组织措施来实现农业生产要素的合理配置，发挥联合规模的规模效益，是发展农业规模经营的另一重要途径。这就要求发展多种形式的农业合作组织、农村社会化服务项目和农工商一体化经营，提高农业生产的组织化程度，在分工分业和联合协作的基础上形成能够获得规模效益和外部经济的农业企业经营格局。

第七，实施必要的农业保护政策，采取优惠措施鼓励专业农户发展规模经营。如以一定规模农户生产成本为依据实施农产品最低保护价格；增开政策性专项贷款业务，支持专业农户集中农地经营权；用优惠的条件吸引专业农户长期承包土地规模经营；农业社会化服务体系应优先、优惠地为规模经营的农户提供优质的产前、产中和产后服务。

（作者单位：武汉大学经济学院）
（责任编辑：杨宗传）