

“三农”决策要参

2021 年第 1 期（总第 360 期）

清华大学 中国农村研究院

2021 年 1 月 11 日

经营外包：农业现代化的中国选择 ——一个初步分析框架

内容摘要：经营外包是中国农民创造的有别于大农场和高补贴之外的新型农业现代化道路。经营外包不仅给现代化过程中的农业支持保护政策更多选择空间，也给发展中国家农业现代化的路径选择更多的理论支持，值得长期关注和深入研究。

关键词：农业经营外包 土地托管 土地流转 农业现代化

从承包到托管，中国农业在走向现代化的道路上，经过了 40 多年的探索。尽管探索实践呈现纷繁复杂性，但在经济逻辑上却具有高度连贯性，即不断创新农业经营外包方式提高农业经营效率。外包是国外上世纪 80 年代兴起并于 90 年代开始流行的一种企业管理模式^①，在没有任何借鉴的情况下，中国农民几乎同时在农业领域创造并发展了经营外包的生产组织方式，不但解决了产能问题，而且正在致力于解决产效问题。用农业经营外包来概念化中国农业基本经营制度的变化，不仅是为了建立一个解释中国农业改革连贯性的分析框架，更是为大国小农背景下农业现代化的路径选择提供一种替代思路，从而在大农场和高补贴两种模式之外寻求一种新的发展范式。

一、从承包到托管：农业经营外包的形式不断深化

观察表明，自实行承包制解决了吃饭问题以来，农业家庭经营就开始尝试各种增效的要素组合方式。无论如何变化，经营外包始终作为农业基本经营制度变迁的主线，一以贯之改革开放以来中国农业从传统向现代过渡的道路。

（一）大包干：集体将经营外包给农户

中国在建国后不久，即在农村采用集体化方式来实现土地规模经营，这是国家推动传统农业现代化改造的重大制度调整。但是，由于农业劳动不好计量和不易监督的特性，使得工业中分工计件的管理方式无法实现，企业化的土地规模经营反而造成了生产中的负

^①王立明，刘丽文：《外包的起源、发展及研究现状综述》，《企业管理》，2007.3。

激励和低效率^②。从完成高级社改造的 1956 年到实施改革开放前的 1977 年，21 年间人均粮食占有量反从 307 公斤下降到 298 公斤。在经历了 20 多年的农业停滞发展后，农民在所有制不变情况下再度开始了农业经营从集体向家庭回归的各种探索。“包干到户”即“大包干”最终将农业经营外包以集体将土地承包给家庭经营并在产品分配上以“交够国家的，留足集体的，剩下都是自己的”形式固定下来。大包干以核算单位分解到户的家庭外包方式解决了农业集体经营中分工难和监督难带来的增产激励问题，这一转变解释了 1978—1984 年粮食产量激增亿吨近一半的原因^③。

（二）全托管：普通农户将经营外包给专业农户/合作社

在大包干解决了农业生产动力问题后，通过何种方式解决农业竞争力问题就提到了议事日程上。经济学的标准答案当然是土地规模经营。规模经营意味着土地集中，这就再度引起了回归集体化或私有化的争论。事实上，时至今日，家庭承包制作为现代农业经营过渡形式的争论就没有终止过。长久不变的承诺在制度层面给广大农户吃了定心丸，但在此前提下如何将保障农民权益和推进规模经营统一起来在政策层面就成了一个两难选择。适度规模经营从 1980 年代中后期起，即作为一种折衷成为政策导向。直到 2014 年，适度规

^②陈锡文，罗丹，张征：《中国农村改革 40 年》，人民出版社，2018。

^③Lin, Justin Yifu, Rural Reforms and Agricultural Growth in China, *The American Economic Review*, Vol. 82, Issue 1 (Mar., 1992).

模这个概念被有关部门量化确定在 100 亩左右^④。然而 100 亩这个规模，只是在静态的统计意义上具有增收效应，它不但与国际上的规模农业无法相比，而且土地流转的地租成本现金化，进一步削弱了大宗农产品的竞争力。

但是，在与通过土地流转实现家庭规模经营的同时，并行着另一种探索，这就是外包服务的规模化。从最初的 N 统一社会化服务到机械化跨区作业到菜单式半托管再到保姆式全托管，随着农业领域分工的发展，能够分离的生产环节逐渐被专业服务替代出来。这得益于两方面的进步：一是机械化生产，从耕种收到植保到烘干到运输，生产环节的专业分工可以计量；二是平台化服务，农资的购买到农产品的销售，集中采购/运销可以降低成本。在家庭劳动成本不断升高的背景下，当包括植保在内的所有单项生产环节都可以由专业服务替代时，农业经营整体外包给专业农户或专业合作社就成为可能。其中，降本是一般农户的驱动，增效是专业农户的驱动。由于各个生产环节的技术进步不一致，农业经营整体外包经历了一个较长的发展过程。

托管与流转相比，避免了土地租金现金化，有助于提高土地密集型大宗农产品竞争力，同时降低了流转土地的资金需求，有助于扩大服务面积。在托管情况下，“约定产量+增产分红”的机制，使

^④2014 年 11 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》，明确“现阶段，对土地经营规模相当于当地户均承包地面积 10 至 15 倍、务农收入相当于当地二三产业务工收入的，应当给予重点扶持”。

得产量风险是由双方承担的，增产收益也是由双方共享的。利益分配更加均衡，有助于增加双方托与管的积极性。从 2008 年开始^⑤，全程经营外包逐步替代环节服务外包，成为农业经营的一种新形式。据统计，2017 年，土地流转面积为 5.12 亿亩，土地托管面积为 2.32 亿亩。相比之下，家庭农场的平均经营面积为 357.36 亩，而土地托管的平均经营面积为 1022.22 亩^⑥。土地托管在扩大经营规模上显然更具优势。

问题在于，托管外包最终能不能把粮食经营成本降下来，提高国际竞争力。从已有的材料看，农户采取全程托管，小麦每亩节本增效 356.05 元，玉米每亩节本增效 388.84 元^⑦。如果是这样，那么和美国相比，中国小麦单位面积生产成本将由高近 2 倍缩小到高 90% 略强，玉米单位面积生产成本将由高 40% 多改变为低 10% 略强^⑧。由于土地托管平均经营面积已达千亩，差不多相当于美国农场平均规模的 40%，这个服务面积追赶的趋势是可以预期的。也就是说，托管在提高农产品竞争力上是有潜力可挖的。换句话说，通过经营外包，中国粮食存在达到与土地大规模经营具有同样竞争力效果的现

⑤李佑明：《长安近四千农户把土地交公司托管》，《陕西日报》，2008.10.23。这是已知的关于全程托管的首个报道。

⑥杜志雄，肖卫东：《农业规模化经营：现状、问题和政策选择》，《江淮论坛》，2019.4。

⑦韩俊：《加快发展农业生产托管，推进社会化服务高质量发展》，《农村工作通讯》，2020.21。

⑧根据《全国农产品成本收益资料汇编 2019》相关数据推算。由于缺少托管的产量数据，我们无法比较两国小麦和玉米单位产量成本。在比较单位面积成本时须注意，中国小麦的单产比美国高 149.3 公斤/亩，因此单位产量成本差距没单位面积差距那么大；玉米则低 337.9 公斤/亩，因此单位产量成本差距比单位面积成本差距更大。

实可能性。

二、全托管农业经营外包的政策含义

从大包干到全托管，农户家庭经营组织方式的变化，反映了农业生产要素相对价格的变化。在这个过程中，农户的反应不是消极无为的，而是符合企业家创新精神和效率方向的。

农业生产要素相对价格变化，是发展过程中要素市场发育程度的直接反映。大体上说，1980年代产品市场开始发育，1990年代劳动市场开始发育，2000年后土地市场开始发育，要素价格的变化不断反映到农产品成本结构变动中。在改革初期，劳动投入是节本增效的主要手段。当城乡两部门开始要素交换后，物质投入逐步变为节本增效的主要手段。相对要素价格的变化反映在粮食生产成本上，表现为人工和租金成本比例不断上升。三种粮食的成本结构（物质投入、人工成本和土地租金）由1994年物质投入比例最高时的六四（三一）开（59.5%：32.2%：8.3%）变成了2018年的四六（四二）开（39.7%：38.3%：20.5%）。这个变化表明，粮食生产的劳动和土地机会成本越来越高。与美国的七三（一二）开相比，更加清楚地看出中国粮食生产人工成本占比过高。农业中人工成本的上涨，反映了经过多年转移后农业劳动力已经不再具有无限供给特征，也表明农业中的劳动替代成为必然^⑨。2018年，三种粮食平均的每亩用工

^⑨参见何宇鹏：《全面推进农业现代化阶段的到来：以农业中资本和劳动替代关系为背景的分析》，《重庆理工大学学报（社会科学）》，2011.Vol.25.No.9。从2004年起，三种粮食平均的农业雇工日工资开始迅速上涨，并在2006年左右超过了农民工日工资，从2007年起，在农业中使用机械变得比使用劳动更加经济。

数量已从 1994 年的 15.10 日下降到 4.81 日，但是工价的上涨仍然驱使劳动成本占比提高了 6.1 个百分点。把用工成本降下来，就成了提高农业竞争力的关键。

劳动替代意味着规模扩大。在土地集体所有条件下，农民通过“两权分离”到“三权分置”的创新，发展出农业规模经营的两条道路，一条是传统意义上直接实现土地规模经营的土地流转，一条是创新意义上间接实现土地规模经营的土地托管。二者都致力于扩大经营规模，降低经营成本。不同在于，租赁使土地租金现金化，同时经营权在转入方手中，更加有利于调（种植）结构；而托管不涉及增加现金成本，同时经营权仍在转出方手中，更加有利于保（粮食）供给。这个是政策可以调节的着力点。

进一步，托管在农户家庭安全与国家经济安全目标上更容易达成一致。在土地托管条件下，生产决策权在农户手中，小农基于家庭生活保障的需要，种植决定通常是粮食作物，这与国家的粮食安全目标重合。而在土地租赁情况下，经营决策权在转入方手中，由于租金现金化，种植成本走高，转入方基于扩大利润的需要，通常倾向选择附加价值更高的经济作物。因此，托管外包可能比流租赁更易于协调普通农户、专业农户或专业合作社和国家多方利益。基于此，农业支持保护的政策手段就有了调节空间，这对中国农业现代化道路选择和把保障粮食安全作为农业现代化首要目标的战略安排是有重要政策含义的。

因此，经营方式的变化，随着相对要素价格的变化，会有不同

形式，这是农业经营制度的创新点。经营外包从小户多种经营到大户专业经营的实践表明，中国农业规模化经营走的既不是集体化归大堆道路，也不是私有化大兼并道路，而是一个市场发现的新型要素组合过程和农户群体向专业化分化的过程。

三、经营外包对于农业发展理论的含义

经营外包不仅解释了改革开放以来中国农业制度变迁的连贯性，也把长期以来农业经济学中对立的恰亚诺夫传统小农户“家庭”效率和资本主义大农场“企业”效率统一到同一分析框架下。随着相对要素价格的变化，农户会对投入方式和经营形式作出调整，以达到最高效率。这个过程，就是农业现代化的过程。同时，经营外包也将速水一拉坦的节约土地和节约劳动的技术替代理论统一起来，使得二者的选择不再对立，从而使得农业现代化政策的国别走向不需要在禀赋路径依赖的交叉路口上越走越远。

经济学一般的解释是在传统农业在向现代化转变的过程中，土地规模经营是必要条件，这给资源禀赋上人多地少的国家在政策选择上带来了相当程度的两难困境。农业经营外包的出现，将规模化的视野由土地规模化拓展到经营规模化，使得生产要素组合方式在选择上更具张力。无论是土地售货还是外包，都是经营方式的选项，都是往提高经营效率的方向上调整。相对稳定的经营方式选择，就是资源禀赋组合和制度设计变迁不断调适的结果。也就是说，劳动相对价格决定了规模经营的走向，土地相对价格决定了规模经营的方式。在人少地多的条件下，土地流转可能成为规模经营的实现方

式；在人多地少条件下，经营外包可能成为规模经营的实现方式。由于外包的出现，打破了通过土地集中实现规模经营的魔咒，使得规模经营在小农条件下依然可以实现，因此，节约劳动和节约土地的技术替代就不再受到资源条件的约束而成为农业现代化的分途，二者的选择可能更适用于品种选择而不决定现代化的走向。

用经营外包来解释中国农业改革的历程，有助于廓清未来的发展走势和政策走向。同时，也表明中国改革的经验不是唯一的、不可复制的，是可以转化为标准的学术语言为包括发展中国家在内的其他国家借鉴的。进一步，它是中国农民的企业家式创新为经济学传统理论注入的新鲜血液，当土地集中不再是规模经营的唯一条件时，在不同的资源禀赋国情下，制度和机制创新可能实现农业经营规模化和现代化趋同。对于那些解构大农场保障小农地权的国家来说，当小农不具备独立生产能力时，经营外包可以在维护权益的条件下提高生产效率，保障家庭经济安全。对于那些小农家庭效率已经发挥到极致的国家来说，经营外包可以在不动地权的条件下推进规模化，或者至少给现代化过程中的产值就业结构趋同留下足够的调整时间。这就是经营外包的价值所在。

清华大学中国农村研究院 何宇鹏



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）