华南农业大学学报(社会科学版)
2023年第5期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第22卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

粮食规模化经营:集体合作农场的组织治理及其限度

周 洁[1],刘 艳[2]

(1. 南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095;2. 西南大学 商贸学院,重庆 402460)

摘 要: 根据新制度经济学理论,搭建"组织建构-契约治理"分析框架,考察集体合作农场能否成为保障粮食规模化经营的重要手段,并以太仓市永村为典型案例①,阐释集体合作农场对粮食规模化经营的作用效应及其限度。结果表明,集体合作农场通过发挥产权激励、降低交易费用、农业规模经营和专业化分工的效应,缓解了粮食生产的交易费用约束和协调激励不足的问题,有效保障了粮食生产的数量和质量。但集体合作农场在内生发展可持续性、缔约主体权利地位保障、市场资源要素流动方面存在一定局限,对集体合作农场经验的推介还需全面考虑区域适用性。

关键词: 粮食规模化经营;集体合作农场;组织建构;契约治理

中图分类号: F325 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2023)05-0013-12

一、引言

"农民要钱,政府要粮"的需求矛盾给保障粮食生产带来了一定的压力[1]。尽管我国粮食产量连续多年站稳1.3万亿斤的台阶,但是随着粮食种植成本逐年上升,农业劳动力大量向城镇转移,耕地"非粮化""无人种粮""农业面源污染"等问题逐渐涌现。目前,我国粮食生产经营仍面临着挑战,特别是粮食数量供给隐藏着不稳定性,粮食质量难以保障。在农业市场化发展不断深化的背景下,亟需地方政府从政策层面上改善粮食生产经营体系。在各地区的诸多尝试中,太仓市长期将村级集体合作农场作为粮食生产的主要模式,目前已覆盖全市93%的耕地面积,并对无锡等地的农业生产经营产生了外溢影响。然而,集体合作农场能否保障粮食生产并成为一种可持续推广的农业经营模式仍然有待探讨,同时集体合作农场模式中隐藏的主体行为动机也有待揭示。

粮食生产经营体系关涉政策设计、行为主体激励、要素投入等多个系统的紧密耦合。围绕典型粮食经营模式,学者对四川崇州的"农业共营制"、上海松江的"家庭农场"等模式进行了探讨[2-4]。其中,上海松江是较早开展粮食生产经营模式转型的地区,为了解决"无人种地"的问题,松江区政府通过对农村基层进行制度供给、引导契约签订,在地方政府、村集体和农户之间建立了多重组织结构:地方政府负责引进粮食品种,向家庭农场提供农场补贴、社会化服务和技术培训;村集体转入本村农户土地并进行整理规划,再统一转包给家庭农场,同时依据契约规定监督家庭农场的生产资料使用;家庭农场则开展粮食种植、收割和销售。该模式中各主体之间形成了稳定

收稿日期: 2023-05-16 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2023.05.002

基金项目: 国家重点研发计划政府间国际科技创新合作重点专项项目(2016YFE0103100);国家自然科学基金面上项目(72173065);农业农村部规划设计研究院乡村振兴重点课题(XC2X2DKT-20230917)

作者简介: 周 洁(1994—),女,江苏泰州人,南京农业大学公共管理学院博士研究生,主要研究方向为土地经济与政策。E-mail:2019209019@njau.edu.cn

① 按照学术写作惯例,对村庄进行化名处理。

的组织关系,不仅使粮食经营主体的收入和专业化水平得到提升,还提高了粮食生产效率。四川崇州也面临相似的粮食生产难题,为推动现代粮食产业的发展,构筑“天府粮仓”的经营基础,崇州市政府重点推广以土地股份合作社为核心的“农业共营制”,鼓励农户自愿入股,培育农业经理人开展粮食种植。在该模式中,地方政府专注于构建社会化服务体系和公共基础设施;土地股份合作社主理农户土地入股事宜,统一提供良种等生产物资,将各生产环节实施服务外包,并聘请农业经理人负责粮食生产的田间管理。地方政府、土地股份合作社、农业经理人和农户通过组织建构推动了粮食规模化经营,有效促进粮食生产向集中、标准、质量可控的方向转型,打破了当地粮食规模经营的困局。

总体来看,地方政府、村集体等主体深入到农业经营中已成为传统粮食生产经营向现代化转型的一种趋势。松江模式和崇州模式呈现了地方政府、村集体、农户及其他主体围绕粮食生产经营所形成的组织化建构,以及在保障粮食生产方面所获得的绩效。但是,典型模式保障粮食生产经营的作用机制以及隐藏的主体动机仍然有待揭示:第一,已有研究重视探究以主体关系为内核的农业经营组织结构,却对以要素投入为核心的契约激励问题探讨不足;第二,已有研究重点从适度规模经营的视角考察以数量为主的粮食生产绩效,对粮食生产质量问题关注较少;第三,鲜有研究深入到农业经营模式背后探寻行为主体的动机,难以回应政策推行的农业经营模式是否有助于缓解主体间激励不相容的矛盾。

本文以江苏太仓的村级集体合作农场模式为例,运用新制度经济学相关理论建立农业生产经营的“组织建构-契约治理”框架,分析地方政府如何在相关主体间建立组织关系,以及运用契约对生产要素投入作出规定和调整,从而将粮食生产目标内嵌于农业经营实践中。通过讨论这种农业经营模式的创新是否有助于保障粮食生产数量和质量,进一步考察主体的行为动机和农业经营模式的客观限度,判断集体合作农场模式作为经验推广的可能性。

二、集体合作农场的“组织建构-契约治理”分析框架

(一)农业经营模式的组织结构和契约关系

粮食生产经营依赖系统化的组织安排[5-7],如何以最小化的组织成本将保障粮食生产目的内嵌于基层农业经营体系之中,并实现农业生产要素的组合优化,这是地方政府塑造粮食规模经营体系的关键。种植粮食作物既迎合了国家战略对粮食安全的诉求,也符合地区改善生态环境的现实需要;同时相比于经济作物,种植粮食作物还具有进入门槛低、经营风险低、机械化程度高的特征,对粮食作物进行大规模标准化生产的难度要远远低于经济作物,更有利于地方政府将行政目标内嵌于农业生产经营体系当中,并予以监督管理。

新制度经济学认为组织是由成员组织结构和契约关系构成的结合体,组织的出现能够实现降低交易费用、提升资源配置效率的目标[8-9]。在复杂的组织内部,创设合理的组织结构能够对组织成员的决策与行为加以协调,促使各职能部门的成员开展专业化分工,共同协作完成组织目标[10];契约通过对生产要素投入的规定反映了组织结构对行为主体的协调和激励,当组织结构随外在环境发生变革时,组织结构的建立或调整会驱动契约作出相应调整,以匹配组织成员的协调和激励问题。依据新制度经济学,粮食规模化经营的组织安排涵盖了组织结构和契约关系,在两部分组织安排的共同作用下,粮食生产经营具备了交易费用低、分工明确、激励有效的特点。

在太仓市,地方政府结合粮食种植补贴、农机具购置补贴、高标准农田建设等项目帮助村集体成立集体合作农场,由集体合作农场组织开展大规模粮食生产经营。在地方政府的推动下,太仓市构筑了不同于市场主导的粮食生产经营体系。本文遵循“组织建构-契约治理”的框架对太仓市集体合作农场模式的粮食规模化经营效应进行考察(图1)。在集体合作农场主流的自主经营模

式中，基层政府一方面运用专项补贴、行政考核、信息宣传的手段，在组织建构维度引导村集体成立集体合作农场，支持村集体分别与农户和农业经理人建立联系，将二者纳入集体合作农场的组织结构中；另一方面运用供给物质资料和专项补贴的方式，在契约治理维度为达成土地流转契约、资本投入契约、委托管理契约提供保障。集体合作农场的组织建构和契约治理，分别形塑了以政策部署、土地流转、田间管理为主的种粮政策落实环节，以及以资本、土地、劳动力为主的粮食生产要素投入，最终对粮食规模化经营的数量和质量产生影响。

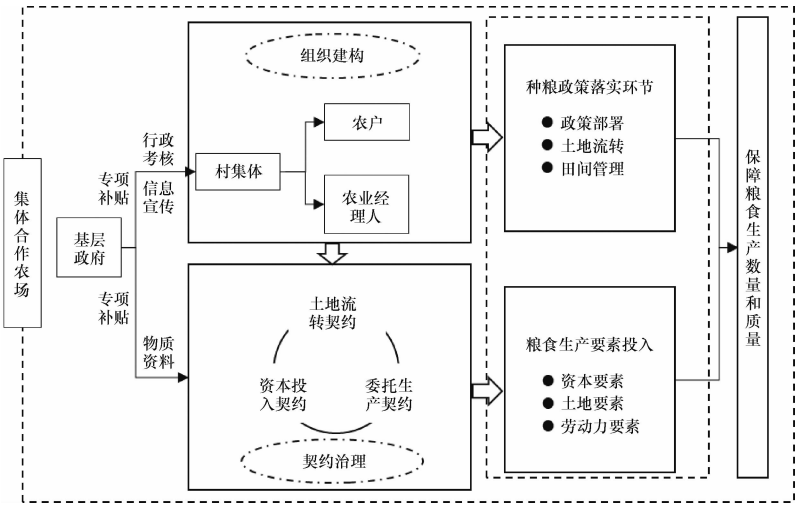


图 1　集体合作农场开展粮食生产经营的组织建构与契约治理分析框架

（二）集体合作农场的组织建构

从组织建构的视角来看，在粮食规模经营的政策部署环节，以村集体作为集体合作农场的组织结构核心，这对于开展粮食规模化生产、降低生产经营风险具有重要作用。农业经营主体对政策的贯彻与否是地方政府能否将保障种粮目标内嵌于农业生产经营的关键。由于参与农业经营存在信息搜寻难度大、组织费用高且交易风险难以识别等问题，地方政府难以直接作为经营主体参与到农业生产之中。而政府的优势在于能够通过提供信息和建立合约性的机制对主体行为进行干预[11]，如地方政府在政策部署环节运用专项补贴、行政考核、信息宣传等方式将粮食生产保障政策目标分配给村集体，借助村集体的行政职能和经济职能落实粮食生产经营，从村级层面巩固监管机制，节约地方政府搜寻交易对象与组织种植经营的交易费用[12-13]，确保粮食生产目标实施的统一性。对于村集体而言，是否承担组织及经营集体合作农场的任务取决于其目标收益函数，只有当地方政府提供的专项补贴和考核激励及农场经营收益高于组织经营合作农场的成本时，村集体才有动力参与集体合作农场的组织建构。

在土地流转环节，重新配置土地经营权构成粮食规模化生产的前提，村集体与农户直接交易能够快速、稳定地实现土地聚合[14-15]。农地规模经营涉及诸多农户的土地产权和地块信息的搜寻，包含了多个土地经营权的集中流转，是一种组织化的流转联合体。传统市场化的农地流转方式蕴含着高额的磋商成本，且随着流转规模预期的扩大、涉及农户数量的增加，其成本会继续增加。相比之下，集体合作农场中流转双方主要是村集体和本村的农户群体，村集体凭借组织优势及与农户的熟人关系能够快速识别流转交易的信息和阻碍，降低搜寻信息、组织谈判的费用[16-17]。然而在农地规模经营组织化的过程中，农户的流转意愿是村集体集中土地经营权的前提，农户参与集体合作农场的动机在于能够获得稳定的收益来源，当村集体能够提供的流转租金价格长期高于其他主体时，农户才会愿意将土地流转给村集体。

在集体合作农场的田间管理环节,村集体委托专业化的农业经理人进行田间管理,有利于深化分工并保留农业经营决策权利。从农业生产经营水平来看,村集体通常不具备直接参与农业田间生产管理的专业性,为使粮食生产效率最大化,村集体需要雇佣经验丰富的农业经理人从事田间管理。相比于市场化的委托方式,集体合作农场的雇佣形式往往是长期合约,在这种长期关系中,村集体无须频繁识别、评估农业经理人的经营能力和抗风险水平,且雇佣的形式能够将土地经营权稳定在村集体手中,由村集体掌握经营策略、控制经营风险。但是对于农业经理人而言,雇佣关系是否成立取决于村集体提供的薪酬水平,只有当薪酬水平足以覆盖其从事其他劳动所得收益时,农业经理人才会参与到集体合作农场的组织结构中。

理论上,在满足村集体、农户和农业经理人参与动机的情况下,集体合作农场的内部组织建构能够降低农业经营中隐藏的交易费用。然而相比市场的交易方式,其组织内部往往是缺乏激励的[18]。虽然交易费用相关理论强调了降低交易费用的重要性,但如果因组织成员缺少激励而减少产出,那么组织的形式可能是无效的,考察集体合作农场生产要素投入的契约治理将有助于揭示集体合作农场组织化结构的激励效应。

(三)集体合作农场的契约治理

从契约治理的视角来看,对组织成员行为的合理协调和激励是集体合作农场模式有效配置生产资源要素、保障粮食生产数量与质量的关键。在物质资本投入契约中,资产专用性是影响选择市场化还是组织化治理结构的重要特征;高水平专用性资产投入会促使资本要素投入契约更倾向于采用组织化的交易方式,以增加频繁交易的可控性[19]。地方政府、村集体向集体合作农场注入大量物质资本,并以组织化的方式供给农资、农机等专用性物质生产资料,一方面有益于通过提升专用性投资数量维系契约的稳定性,降低政府对经营主体机会主义行为的监管难度;另一方面,增加专用性投资有助于分摊农业生产经营成本,增加经营主体参与集体合作农场的积极性,进而保障粮食生产。

在土地流转契约中,事后违约现象往往是造成农地规模经营不稳定的主要原因。相比于以价格作为主要协调方式的市场化契约,集体合作农场模式中的村集体能够灵活运用声誉机制、股份分红等优势,有效实现流转契约对相关主体的协调和激励。一方面,村集体作为经营主体,有利于化解既往市场化的经营主体因经营亏损跑路或进行非粮化种植的可能性;另一方面,由村集体经营土地,有益于降低农户"敲竹杠"或退出契约关系的行为,抑制破坏粮食规模经营格局稳定性的潜在风险,保障土地要素的稳定投入和粮食经营规模。

在委托生产契约中,村集体和农业经理人之间的委托管理关系确保了劳动力要素的投入,但契约能否对实际生产者产生良好的激励效应还需要考虑权益分配和生产评估的问题。一方面,剩余索取权和控制权的分配应当由生产边际效率决定,边际效率高的一方理应掌握更多权益,在集体合作农场中,农业经理人的经验技术和管理水平决定了粮食的实际产出,赋予管理水平良好的农业经理人更多剩余权益,能够提升激励水平,增加粮食产出;另一方面,专业化分工面临着监督困难的问题,村集体依据粮食数量和质量明确生产评估标准,建立监督惩罚机制和竞聘机制,有益于增加违约的机会成本,对农业经理人的行为起到约束作用。

三、太仓市永村集体合作农场的农业经营实践

(一)永村基本情况

永村位于太仓市璜泾镇东部,全村共有42个村民小组,现有农户748户,常住人口2805人,农用地总面积4741亩。从20世纪80年代开始,随着经济体制的转轨,江苏省苏南地区二、三产业迅速崛起,涌现了大量镇(村)企业,吸引农业劳动力向非农业部门转移。永村所在的璜泾镇依托政府扶持和地理优势得到快速发展,促使当地经济结构向二、三产业转变,也促进了农村劳动力向非

农化转型，当地农民普遍脱离了农业生产劳动，种植意愿较低。由于本地劳动力向非农部门转移加之农村耕地质量较好，大量外来经营主体进入永村流转土地从事农业生产经营，并逐渐成为当地农业生产的主力。为了追求更多的收益，部分经营主体转入土地后选择种植蔬菜或苗木等经济价值较高的作物，随着永村外来经营主体数量的增加以及经营规模的扩大，不仅造成了大规模耕地非粮化问题，种植经济作物带来的运输频繁、大棚设施污染及蔬果腐烂现象还引发了道路损毁、耕地质量下降、村容村貌衰败等问题。为了防止类似情况在全市进一步恶化，2010 年太仓市政府出台了《关于发展合作农场的意见》政策文件，扶持村集体成立集体合作农场，实行农业包干制，这一做法于试点村取得显著成效后在太仓市得到全面推广。

应市政府要求，永村在村集体带领下成立了集体合作农场，并于 2018 年正式开展农业自主生产经营活动。永村集体合作农场依托地方政府的财政扶持资金、价格补贴体系、村集体经济组织资产和经营性收益统筹开展农民土地流转工作，成立村级农业机械合作社，建立农作物病虫害统防统治体系；结合“高标准农田建设”项目、“康居乡村”项目对土地资源进行规划整合，使耕地集中连片可开展规模化作业；通过雇佣的形式委托 11 名农业经理人开展田间管理，并以“超奖短赔”的方式激励农业经理人增加产出，力图形成全程机械化、标准化、稳定化的高效粮食规模经营体系。

（二）永村集体合作农场的组织建构与契约治理

1. 集体合作农场的组织建构

（1）地方政府与村集体的关系建构。当政策下沉到村庄层面时，村集体往往充当了基层政府代理人的角色，在村庄治理上村集体与基层政府存在一定的功能重叠，村集体是地方政府的功能延伸[20-21]。在永村的案例中，为与村集体缔结粮食生产经营组织关系，地方政府的主要做法有：其一是围绕粮食种植对村集体设立政务考评，将粮食种植纳入对村干部的履职履约工作考评内容中①。相关考评工作由太仓市农经站负责，考评得分直接与村干部的奖金和绩效挂钩。其二是结合其他转移支付项目对集体合作农场实行专项补贴，具体包括对水稻田实施每年 420 元/亩的生态补偿补贴，对经营面积达 200 亩的水稻田发放 200 元/亩的自主经营补贴，对水稻、小麦经营规模超过 50 亩且拥有本市户籍的经营主体给予每年 0.1 元/斤的粮食价外补贴。通过上述两种主要方式，结合召开会议、传达动员等形式，太仓市政府确立了与村集体之间的组织关系，永村集体合作农场的形成基础由此奠定。

（2）村集体与农户的关系建构。新时期的村集体具有“群众性自治组织”和“基层政府代理人”合一的特点[22]。村集体与农户既在村庄治理事务中是互生关系，又分别享有集体土地的所有权和承包权，集体合作农场的建立进一步赋予了二者关于土地经营权的流转关系。为了实现土地的集中，永村村集体采取的主要做法有：首先，村集体将土地流转宣传纳入村规民约，引导农户将土地流转到集体合作农场。其次，在村民代表大会、村党员代表大会上鼓励村干部和党员率先将土地流转到集体合作农场，发挥村委会和党组织成员的带动作用；将土地流转作为工作绩效量化指标纳入村干部的考核范围，土地流转数量与村干部绩效考核挂钩。最后，对于仍不愿将土地流转给集体合作农场的农户，村集体借助乡贤能人、子女亲友的力量开展动员，引导农户转变流转观念，最终实现土地经营权的集中。

（3）村集体和农业经理人的关系建构。永村的农业经理人过去是在永村包地从事农业生产经营的外来大户。集体合作农场创办以前，村集体的职能覆盖与大户的经营范围存在边界交叉，但本质上村集体与大户不存在直接关联。在执行集体合作农场制度安排后，村集体集中了村庄大多

① 永村《2019 年村级党务及履职履约工作考评内容》条例中规定，集体合作农场水稻种植面积比上年每增加 50 亩可得 3 分；集体合作农场当年水稻测绘面积与历年测绘面积相比每减 5% 扣 2 分。凡考核得分在 90 分以上，每提高 1 分会获 10 元奖金；凡考核得分在 80 以下，每扣 1 分会被处罚 10 元。

数农户的土地经营权,但缺少劳动力投入到实际的粮食经营环节;而随着农户土地流转对象的变更,原来的大户逐渐失去可经营的土地。为此,永村集体合作农场以雇佣形式委托农业经理人负责本村的粮食田间管理。具体做法包括:一方面,村集体将土地整理成片并按照每宗100~300亩的规模分包给11位农业经理人从事粮食种植,约定集体合作农场向农业经理人支付370元/亩的田间管理费,并按照每年1300元/亩的标准向农业经理人拨付农田核定生产资料;每位农业经理人每年需向集体合作农场上缴水稻1000斤/亩,小麦600斤/亩。另一方面,村集体为本村种植的粮食作物购买了28元/亩的粮食综合保险,如遇自然灾害,经保险公司定损后所得保险赔款全部归农业经理人所有,同时村集体与农业经理人还会重新约定上缴粮食产量和产值分配比例。

综上,在村集体分别与基层政府、农户和农业经理人建立组织关系后,永村集体合作农场的多层级组织结构基本形成。

2.集体合作农场的契约治理

(1)物质资本要素投入契约治理。可持续性的物质要素投入是粮食生产经营的关键,实际的物质要素投入水平与经营主体的期望收益密切相关。在集体合作农场模式中,地方政府期望依托集体合作农场实现制度设计的目标,同时村集体作为实际经营主体对粮食产出价值抱有预期,地方政府和村集体是该模式中最具驱动力的投资主体。加之农业生产所依赖的一些设施,如农田基础灌溉系统、大型粮食烘干塔等设备具有公共物品属性,私人投资激励和能力有限,需要依靠公共部门的力量加以扶持,因此地方政府和村集体的物质资本投入对集体合作农场的粮食生产具有决定性影响。永村的案例中,地方政府和村集体为维持物质资本要素投入所采取的主要做法包括:首先,太仓市政府在全市推广高标准农田建设,按照新建高标准农田投入不低于5000元/亩、改造提升项目投入不低于7000元/亩的标准建成高标准农田3.9万亩。其次,太仓市政府对村办集体农机合作社给予农业机械化补贴支持。2020年永村获多级政府拨付农机具购置补贴合计为47万元,补贴总额度超过农机市场购买价格的50%。在政府扶持下,永村成立了集合多种农机具的综合农机合作社,可提供平整土地、施有机肥、开沟挖渠等多项作业服务。最后,在农业生产基础物质投入方面,村集体按测算核定的每亩投入量统一购买化肥、农药、种子和除草剂,并要求农业经理人到指定农资公司提取生产资料。经核算,永村集体合作农场用于水稻、小麦种植的基础物质投入约为1300元/亩,这部分费用主要由村集体支付,地方政府则给予村集体相应的补贴。此外,村集体还负担了烘干塔建造、秸秆还田等多项费用支出。

(2)土地要素投入契约治理。稳定的土地连片经营是大规模开展粮食作物种植的基础,集体合作农场模式中土地要素投入的不稳定性来源于村集体与农户难以形成长期稳定的土地流转契约。集体合作农场成立之前,永村用于粮食种植的土地流转价格为每年800元/亩,用于蔬菜等经济作物种植的土地流转价格为每年1800元/亩;永村集体合作农场成立后,土地流转价格被确定为每年1100元/亩。集体合作农场的土地流转价格远低于种植经济作物的土地流转价格。对此,永村主要采取以下方式来提高土地要素投入契约的稳定性:首先,使用“固定租金+保底分红”的流转形式稳定农户的预期,具体是指无论土地质量如何,村集体与农户一律签订5年期的流转合约,流转价格为每年1100元/亩,并承诺将集体合作农场收益纳入集体经营性收益,按照每年递增的原则向农户分红。这一做法稳定了全村农户的土地流转预期。其次,集体合作农场转入土地后,村集体使用村财政或依托高标准农田项目实施土地平整和灌溉基础设施建设等措施,有利于提升土地潜在价值和地租,同时这种做法破除了原有地块上的田埂、沟渠等标志,模糊了地块边界,减少人地依附关系,进而降低了农户违约的可能性[23]。

(3)劳动力要素投入契约治理。提高劳动力的投入激励和监管水平,是实现粮食高效产出的关键。在集体合作农场中,仅仅按照370元/亩和1300元/亩的标准向农业经理人拨付管理资金,难以充分调动农业经理人的管理动力,同时农业经理人还可能为了谋取私利,克扣集体合作农场

的生产资料,造成集体合作农场经营亏损。为解决劳动力投入的激励和监管问题,永村的主要做法是:其一,村集体依据个人信用、村民评价、种植经验等指标对农业经理人进行了筛选,设立竞聘上岗机制,从原来在本村从事农业经营的 30 余位经营主体中聘任了 11 位农业经理人,每年对农业经理人进行考核。其二,村集体与农业经理人达成“二八分成”协议,规定若在粮食产值达标的情况下,农业经理人每年向集体合作农场上缴水稻 1000 斤/亩、小麦 600 斤/亩,粮食超产部分由农业经理人提留 80%,集体合作农场提留 20%。其三,集体合作农场再扩大的土地面积作为奖励分配给表现突出的农业经理人,以此来激发农业经理人的管理积极性。其四,对农业经理人的基础生产资料购买和粮食销售渠道进行“统购统销”限制,生产方面,村集体凭发票进行统一报销,如果农业经理人使用量超出规定标准则自行负担多余成本;销售方面,由农业经理人将粮食运输到村集体指定的国家粮库进行品质检测和销售。

四、永村集体合作农场模式对粮食规模化经营的作用效应

永村的案例为探索集体合作农场能否成为粮食规模化经营的可行路径提供了参考。自实施集体合作农场模式以来,太仓市政府、永村村集体通过建构组织结构和契约关系,对粮食规模化经营产生了一系列影响,促使永村乃至太仓市的粮食数量得到了显著的提升,粮食质量也得到保障,此外还为村庄带来了其他效益。

(一)产权激励效应

经济学认为土地产权能够通过对主体行为的激励和约束,进而作用于生产要素的使用与配置,改变农业生产效率[24]。为促使土地要素向规模经营主体流动、缓解规模经营主体的金融约束,使农村生产关系能够适应生产力发展需求,我国在农村土地“两权分离”的产权制度基础上作出“三权分置”的改革安排[25-26]。集体合作农场通过组织建构和契约治理,在实现了三权分置的基础上进一步提升了产权的激励效应:一方面,地方政府运用高标准农田项目拨付、村干部履职履约考评等手段,增加村集体参与农田灌溉设施投资、土地经营管理的驱动力,显化了村集体作为农地代理所有权主体的责任。同时,通过集体合作农场安排引导土地经营权向村集体手里集中,赋予了村集体控制生产资料、获取种粮剩余收益、规范雇佣农业经理人行为的相关权利。集体合作农场的推行使所有权主体和经营权主体相统一,促成了地方政府嵌入保障粮食生产目标和村集体追求种粮经济收益目标的激励相容。另一方面,在宏观层面的三权分置格局内,集体合作农场运用契约治理对经营权作了进一步的细分,具体而言,农户和村集体之间的土地流转契约赋予了村集体经营权,而村集体和农业经理人之间的委托管理契约赋予了农业经理人控制生产资料使用及获取分成收益的权利,通过经营权细分使每个经营主体都获得增加粮食产出的激励。

(二)交易费用降低效应

节约交易费用是推进粮食大规模经营、改善耕地非粮化现状的关键。在集体合作农场模式中,一方面,土地流转、生产委托都发生在熟人社会,村集体和农户之间、村集体和农业经理人之间的信息不对称程度相对较低,且村集体凭借组织优势统一开展与农户、农业经理人的谈判,降低了契约的协商频率。另一方面,在地方政府一系列保障种粮补贴的扶持下,村集体掌握的农业资产专用性有所提升。当资产专用性较高时,一旦交易主体出现机会主义行为,将会带来严重的经济后果,因此需要以内部组织代替市场化交易以降低交易费用。集体合作农场在地方政府、村集体、农户和农业经理人之间建立了稳定的组织结构,提升了交易主体违约的机会成本,进而减少了粮食大规模经营的交易费用。此外,与市场化交易主体不同,集体合作农场是经地方政府扶持由村集体创办集体合作组织,具有更高的公信力,凭借其信誉能够减少农户和农业经理人对交易主体的搜寻和选择费用,促进交易达成[27]。由于交易费用的减少,永村集体合作农场在 5 年内稳定转

入了全村超过60%的耕地,太仓市的84家集体合作农场转入耕地面积占总耕地面积的93%,远远超过全国平均水平。

(三)规模经营效应

农业经营在更大规模上能够实现低成本和高收益的结合[28]。在粮食生产成本日益攀升的情况下,激发粮食的规模经营效应有益于增加粮食生产的比较优势。集体合作农场的契约治理将土地和物质资本以规模化的形式投入到粮食生产中,改变了粮食生产的收益和成本:首先,村集体以行政村为界将村内大部分土地经营权流转到集体合作农场中,构筑了规模经营的基础,并以平整土地的方式破除田埂道路,增加土地连片使用的面积,提升了土地的集约化利用,有益于增加粮食生产总收益。其次,粮食规模经营需要投入大量农药、种子、化肥等生产资料,农资公司在向规模经营主体销售农资产品时通常会提供优惠价格,并提供农技传授、农资运输等附加服务,这使得集体合作农场购买农资产品的生产成本降低。最后,大型粮食运输设备、收割机械以及农田灌溉基础设施等具有投资成本高且不可分的特征,狭小的经营规模无法充分使用上述设备、设施,容易导致资源的闲置浪费,集体合作农场通过扩大经营规模增加大型机械和农田灌溉基础设施的作业范围和频率,有助于分摊平均生产成本。通过规模化经营,集体合作农场不但实现了成本节约,扩大了耕种面积,还通过规定粮食生产物质资料的获取途径、使用剂量及标准化作业流程,提升了粮食生产质量和村庄生态环境。

(四)专业化分工效应

分工是经济增长的源泉。以专业化为基础的分工是提高组织资源配置效率的重要机制。集体合作农场围绕粮食规模经营的产前、产中、产后环节,借助村集体和农业经理人的优势实现了专业化分工。在产前环节,将土地要素集中整理、进行农田基础设施改造是开展规模经营的前提,村集体凭借信息优势和"准行政"组织的职能,一方面快速将土地要素集中起来,并利用村庄规划配合推进土地规模化平整;另一方面依托政府惠农项目开展大规模的基础设施建设和维护,为粮食规模化经营做好了铺垫。在产中环节,发挥专业化的田间管理能力是保障粮食高水平产出的关键,相比于村集体,农业经理人管理经验丰富,且受过专业化的农业技能培训,在田间管理方面拥有充足经验和灵活性,进而能够贡献更专业的管理水平。在产后环节,粮食的烘干、运输与销售关系着规模经营协调成本的高低,村集体在这一环节出资建造烘干设备,并分别与农业经理人、国家粮库统一制定运输、销售规则,有利于减少产后环节的摩擦和损耗。通过专业化分工,集体合作农场能够以较低的成本实现高水平的粮食规模化经营。

总体来看,集体合作农场通过发挥产权激励效应、交易费用降低效应、规模经营效应、专业化分工效应帮助永村实现了有效的粮食规模化经营。拓展到整个太仓市,一方面,集体合作农场模式的实施确保粮食生产数量有所增长,2020年太仓市完成粮食播种31.98万亩,共收获粮食总量为15.12万吨,在秋粮受自然灾害影响的情况下仍然实现了面积、单产、总产的"三增长"。另一方面,集体合作农场为改善粮食质量提供了重要抓手,截至2020年末,太仓市农药零差率配供总金额超2亿元,集中配送率达95%以上,总共推广配方肥1万吨、有机肥1万吨,秸秆综合利用率达100%。当前太仓市水稻绿色高质高效生产、农药减量增效防控等技术覆盖率均达到了100%,建成水稻绿色高质高效示范片6个。此外,集体合作农场模式还为太仓市带来了集体经济增长、生态环境明显改善等其他收益①。

① 从整个太仓市来看,仅2020年,全市集体合作农场经营收入就达到3.95亿元,且在2021年增长到5.22亿元;从2017年到2020年整个太仓市的耕地质量平均等级数值由1.93提升至1.76,全市所有乡镇入选"省级生态文明建设示范乡镇",太仓市也获评"全国生态文明建设示范市"。

五、主体参与动机与集体合作农场限度分析

永村的案例证明了集体合作农场模式能够实现地方政府保障粮食生产数量和质量的目标,然而相关经验是否具有可持续性和推广性仍有待揭示。为了回答上述问题,还需进一步从主体参与动机和集体合作农场模式的限度展开分析。

(一)集体合作农场的主体参与动机

集体合作农场模式形成的关键在于其组织建构和契约治理能否满足参与主体的动机,实现激励相容。集体合作农场承载了太仓市政府保障粮食生产、发展集体经济、改善生态环境等一系列目标,可以认为地方政府动机是促进集体合作农场进入基层农业经营体系的主要驱动力。太仓市政府选择以粮食种植和村集体自主经营作为集体合作农场的运行核心,主要在于地方政府能以最小化成本将农业生产目标内嵌于基层农业经营体系当中。一方面,粮食作物种植既符合国家粮食安全战略导向,又具备经营风险低、标准化程度高、容易开展规模化管理的特点;另一方面,村集体作为基层代理人,能够保证地方政府在农业经营体系中进行目标嵌入,极大地降低了太仓市政府参与农业生产经营的交易费用。

在集体合作农场的组织建构和契约治理过程中,还存在一些需要地方政府支付的必要成本,这些成本构成了村集体、农户和农业经理人参与动机的集合。对于村集体而言,太仓市政府向以永村为代表的村庄投入了大量的农业综合补贴、生态补偿资金、粮食价外补贴等,拓展了集体经济来源;围绕集体合作农场模式设置的村干部考评机制增加了村干部晋升和增收的途径;推进大规模流转将大量农地经营权集中在村集体手中,便于村集体开展村庄规划整理,改善人居生活环境,以上做法从多个层面激发了村集体参与集体合作农场的积极性。

对于农户而言,是否将农地流转给集体合作农场取决于对流转租金收入的比较,这种收入比较不仅限定于年均收入,还包括农户对长期流转稳定性的考虑,尤其是对于以非农产业为主要生计来源的农户,离土后获得稳定的流转收益能够降低重复交易的风险和成本。从长期交易视角来看,农户将土地流转给集体合作农场的流转收入并不低于流转给其他主体,且流转程序规范、租金支付及时,可以使农户在脱离农地束缚后获得稳定的租金收入,促成农户将农地流转给集体合作农场的动机。

对于农业经理人而言,只有当集体合作农场提供的整体收益高于过去自主经营时,其才会产生参与集体合作农场经营的动机。从永村的案例来看,一方面,集体合作农场的成本核定基本覆盖了农业经理人的生产成本,减少了农业经理人的农业生产借贷需求和费用支出;另一方面,集体合作农场提供的“超奖短赔”制度既赋予了农业经理人分享剩余收益的权利,又能保证其在遇到经营风险时不至于血本无归,极大地降低了自主经营的收益不稳定性,保障了农业收入来源。

(二)集体合作农场模式的限度分析

从集体合作农场的组织治理实践来看,当前集体合作农场面临的主要限度来自内生发展可持续性低、缔约主体权利地位不对等及市场要素流动面临强约束。

集体合作农场模式内生发展可持续性低的限度。作为农业生产经营组织,内生动力才是其经济持增长的源泉,然而以下两个因素制约了集体合作农场的内生持续发展:一是集体合作农场的组建和发展严重依赖地方政府补贴。以永村为例,如果去除地方政府拨付的各类针对粮食生产、秸秆还田、农机具购置的补贴,集体合作农场经营存在亏损,一旦失去补贴,集体合作农场将缺乏市场竞争优势。二是企业家供给不足严重制约了社区型合作社的发展[29]。集体合作农场并非通过经济激励吸引企业家来管理运营,其发起和管理均由村干部负责。一方面,集体合作农场的经济利益并不是村干部的首要治理目标,且集体合作农场的管理团队会随着村两委人事变动而更

替,具有不稳定性;另一方面,村干部作为集体合作农场的负责人,其专业性及对市场的敏感度都相对较弱,限制了集体合作农场的内生发展。

集体合作农场组织内部缔约主体权利地位不对等的限度。为了维持稳定的粮食生产经营组织结构和契约关系,地方政府和村集体增加了大量的专用性投资,提升了农户和农业经理人对集体合作农场的单边依赖,同时也有可能因为权利不对等问题引发弱势缔约主体的权利被侵占。在市场化的交易机制中,契约内容由交易双方共同协定,而集体合作农场模式中村集体无论是在与农户的土地流转契约中,还是在与农业经理人的委托管理协议中都占据了强势地位。在集体合作农场的实践中,土地流转期限、价格、续包条件一应由本村和相邻村的村集体协商决定,而不是与农户共同协商决定,导致农户的土地配置权利容易被侵占。在委托管理协议中,生产成本核定、产出考核标准、绩效分配规则主要由村集体决定,一旦村集体的投入决策出现失误,农业经理人需要共同承担收益损失,导致农业经理人的收益权利易被侵占。

集体合作农场外部市场要素流动面临约束性强的限度。畅通的要素流动有利于提高资源的配置效率,但无论是集体合作农场的内部组织结构和要素投入契约还是地方政府的制度设计安排,都存在着排斥市场、限制市场要素流动的现象。以购置农化产品为例,集体合作农场在指定的农资经销点提取政府规定的农药、化肥,有利于保障粮食生产投入的安全性和公开性,便于粮食溯源,但指定的销售渠道控制了区域内的大多数需求,从土地流转、农化产品和农机具购置,再到粮食定点销售所形成的农业生产全环节纵向一体化,不利于市场化的要素进入,易导致市场单一、抗风险能力较弱,一旦某个环节出现问题,区域内的粮食生产则会面临巨大风险。同时,在市场要素流动受到限制的情况下,市场的灵活性较差,一旦制度设计作出调整,区域产业链将难以适应。

总体而言,提高经济收益和风险保障水平是农村基层主体考虑参与集体合作农场的关键指标,也是集体合作农场模式在太仓市推行了十余年的重要原因。基层主体经济收益和风险保障水平的提高,主要来源于太仓市政府为维持集体合作农场经营所付出的大量补贴和永村集体非农产业收入的兜底保障,而不是集体合作农场模式本身。具体来看,一方面,太仓市政府在农村基层持续投入大量的补贴,确保了村集体、农户、职业经理人的参与激励;另一方面,村集体其他的经营性收入巩固了集体合作农场的风险应对机制。但是补贴的非持续性和我国大量县镇政府、村集体的财政状况使集体合作农场模式难以获得普遍推广。

六、结论与经验启示

(一)基本结论

本文运用新制度经济学理论对集体合作农场模式进行解构,探讨集体合作农场的粮食生产保障效果。通过对太仓市永村这一典型案例的剖析,结果发现:在地方政府扶持下,集体合作农场制度安排围绕着政策部署、土地流转和农业生产环节,在地方政府和村集体、村集体和农户、村集体和农业经理人之间构建了多层级组织结构,并针对粮食生产经营所需要的物质资本要素、土地要素和劳动力要素投入进行契约治理。从粮食生产角度来看,太仓市的集体合作农场制度安排通过发挥产权激励效应、交易费用减少效应、规模经营效应、专业化分工效应有效保障了粮食生产的数量和质量,还带来发展集体经济、恢复生态环境的附加收益。然而,集体合作农场维持稳定运行的关键力量在于地方政府和村集体通过强大的财政支持保障参与主体激励相容,发展严重依赖地方财政投入,且在集体合作农场组织内部存在缔约主体地位不对等、弱势主体权益容易被侵占的风险,在集体合作农场外部存在挤占市场、限制市场要素流动的问题,相关经验并不具备普适性。

(二)经验启示

集体合作农场是地方政府有意设计的组织结构和契约关系组合,通过对集体合作农场的组织

建构和契约治理的分析,得出两点启示:第一,集体合作农场所要化解的是从政策部署到土地流转再到粮食生产经营全环节的交易费用,为此对交易费用的评价可能要从某个生产环节拓展到更长的链条中,避免评价片面化。并且,组织化的结构被认为具有天然的弱激励性,而在组织内部通过合理的契约设计仍然可以实现对行为主体的激励,譬如集体合作农场依靠契约治理对行为主体产生激励和协调,保证了粮食生产经营的物质资本要素、土地要素和劳动力要素投入,最终达到地方政府保障粮食生产的预期。

第二,保障粮食生产的目标需要有效的市场化手段与政府力量,并积极调动基层治理主体的参与。太仓市发展集体合作农场的经验显示,通过对农村合作组织的干预,地方政府亦能够实现保障粮食生产的目标,其内核在于地方政府的制度设计能否满足相关利益主体的需求。太仓市政府为解决无人种粮、种粮收益低、规模经营难以形成的问题,安排了大量惠民项目和补贴,赋予村集体组织土地流转、开展粮食生产经营的驱动力,使得村集体、农户和农业经理人的利益能够通过捍卫村庄粮食生产而得到保障,实现激励相容。但集体合作农场存在一定局限性,集体合作农场的组织建构与契约治理依赖于地方政府的财政投入和村集体的强组织能力,因此,对集体合作农场的经验推广需要充分考虑区域适应性问题。

参考文献:

[1]龚为纲,黄娜群. 农业转型过程中的政府与市场——当代中国农业转型过程的动力机制分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2016(2):73 - 83.

[2]郭晓鸣,董欢. 西南地区粮食经营的现代化之路——基于崇州经验的现实观察[J]. 中国农村经济,2014(7):39 - 47.

[3]罗必良. 农地确权、交易含义与农业经营方式转型——科斯定理拓展与案例研究[J]. 中国农村经济,2016(11):2 - 16.

[4]刘守英,颜嘉楠,冀县卿. 集体地权制度下农地合约选择与经营体制变迁——松江集体村社型家庭农场的案例分析[J]. 中国农村经济,2021(2):19 - 41.

[5]BLEKKING J, GATTI N, WALDMAN K, et al. The benefits and limitations of agricultural input cooperatives in Zambia[J]. World Development,2021(146):105616.

[6]方帅. 我国农民组织化研究热点及演变趋势[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2022(2):51 - 59.

[7]LATYNSKIY E, BERGER T. Networks of rural producer organizations in Uganda: what can be done to make them work better[J]. World Development,2016(78):572 - 586.

[8]保罗·米尔格罗姆,约翰·罗伯茨. 经济学、组织与管理[M]. 北京:经济科学出版社,2004:20.

[9]奥利弗·E·威廉姆森. 治理机制[M]. 北京:中国社会科学出版社,2001:20 - 45.

[10]STIGLER G J. The division of labor is limited by the extent of the market[J]. Journal of Political Economy,1951(3):185 - 193.

[11]盖豪,颜廷武,张俊飚. 感知价值、政府规制与农户秸秆机械化持续还田行为——基于冀、皖、鄂三省 1288 份农户调查数据的实证分析[J]. 中国农村经济,2020(8):106 - 123.

[12]张建,诸培新,王敏. 基于内生交易费用的农村集体资产股份制改革[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2016(5):11 - 19.

[13]马贤磊,仇童伟,钱忠好. 农地流转中的政府作用:裁判员抑或运动员——基于苏、鄂、桂、黑四省(区)农户农地流转满意度的实证分析[J]. 经济学家,2016(11):83 - 89.

[14]郭阳,徐志刚. 耕地流转市场发育、资源禀赋与农地规模经营发展[J]. 中国农村经济,2021(6):60 - 75.

[15]周洁,刘艳,饶芳萍,等. 村集体参与对农地规模经营模式形成与运行的交易费用影响——基于案例比较分析[J]. 中国土地科学,2022(11):114 - 123.

[16]周娟. 农村集体经济组织在乡村产业振兴中的作用机制研究——以“企业 + 农村集体经济组织 + 农户”模式为例[J]. 农业经济问题,2020(11):16 - 24.

[17]SHEN M, SHEN J. Evaluating the cooperative and family farm programs in China: a rural governance perspective [J]. Land Use Policy, 2018(79):240 - 250.
[18]奥利弗·E·威廉姆森.资本主义经济制度[M].北京:商务印书馆,2004:135.
[19]吴曼,赵帮宏,宗义湘.农业公司与农户契约形式选择行为机制研究——基于水生蔬菜产业的多案例分析[J].农业经济问题,2020(12):74 - 86.
[20]黄忠怀,邱佳敏.政府干预土地集中流转:条件、策略与风险[J].中国农村观察,2016(2):34 - 44.
[21]张红宇.中国农地制度变迁的制度绩效:从实证到理论的分析[J].中国农村观察,2002(2):21 - 33.
[22]蔡瑞林,陈万明,叶琳.从农村土地确权看新时期村委会的地位和功能[J].经济体制改革,2015(4):90 - 95.
[23]罗必良.论服务规模经营——从纵向分工到横向分工及连片专业化[J].中国农村经济,2017(11):2 - 16.
[24]林毅夫.制度、技术与中国农业发展[M].上海:上海人民出版社,2014.
[25]何国平."三权分置"下农户流转耕地行为研究[J].华南农业大学学报(社会科学版),2020(3):33 - 46.
[26]周力,沈坤荣.中国农村土地制度改革的农户增收效应——来自"三权分置"的经验证据[J].经济研究,2022(5):141 - 157.
[27]胡新艳,陈文晖,罗必良.资本下乡如何能够带动农户经营——基于江西省绿能模式的分析[J].农业经济问题,2021(1):69 - 81.
[28]黄惠春,管宁宁,杨军.生产组织模式推进农业经营规模化的逻辑与路径——基于江苏省的典型案例分析[J].农业经济问题,2021(11):128 - 139.
[29]苑鹏,罗千峰.生态畜牧业合作社能否成为促进牧民从"自然人"到"职业人"转型的有效组织?——青海拉格日生态畜牧业合作社案例解析[J].中国农村经济,2022(6):45 - 64.

Grain Large Scale Operations: Organizational Governance and Limits of Collective Cooperative Farms

ZHOU Jie[1], LIU Yan[2]
(1. *College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing* 210095, *China*;
2. *Business College, Southwest University, Chongqing* 402460, *China*)

Abstract: Based on the New Institutional Economics Theory, this paper builds an analytical framework of "organizational construction-contractual governance" to examine whether collective cooperative farms can become an important means on ensuring scale operation of grain. Take Yong village, Taicang City as a typical case to explain the effects and its limits. The results show that collective cooperative farms have alleviated the constraints of transaction costs and insufficient coordination incentives in grain production by reducing transaction costs, by leveraging the effects of property rights incentives, scale operation, and specialized division of labor, effectively ensured the quantity and quality of grain production. However, there are certain limitations in the sustainability of endogenous development, guaranteeing the rights and status of contracting parties, and the flow of market resource elements of the collective cooperative farm. It is required that comprehensive consideration of regional applicability to apply the experience of collective cooperative farms.

Key Words: scale operation of grain; collective cooperative farm; organization construction; contract governance