

求解中国农业困局：国际视野中的农业规模经营与农业竞争力

□ 徐灏龙 陆 铭

复旦大学 经济学院 上海 200433

一、国际经验与规模经营在中国的可行性争论

剖析中国农业问题并给出对策,应立足于国际、国内两个视角:首先,在国际上,需要借助于贸易模型和国际经验,通过比较来考察中国农业缺乏竞争力的原因。其次,在国内,需要将农业问题和发展阶段、特别是和城市化进程相结合,跳出农业看农业。

从国际经验来看,农业生产方式是“内生的”:当农业人口减少、农均耕地面积增加、经营规模扩大时,资本和技术密集的生产方式更会因为有利可图而被生产者自发采用。当前,规模经营已基本成为农业现代化的标志,而补贴规模经营则是各国普遍采用的基础手段。我们梳理了一些国家的农业(和补贴)政策,并结合其城市化进程和发展阶段进行比较。归纳了自 20 世纪 60 年代以来美国、法国、日本、巴西和印度这五个典型国家的主要农业政策(包括补贴政策)。其中,美国和法国的模式是发展规模化农场;日本走的是小规模经营的现代化道路;巴西、印度和中国的发展阶段类似,但是选择了不同的农业发展模式。需要指出的是,作为常规补贴工具的价格支持措施(比如最低收购价格,或者差价补贴)一直被各国所采用。

通过对上述五个典型国家的城市化率与农业政策的对比,我们发现以下共性:首先,补贴规模经营成为基础手段,而价格补贴已逐渐被扬弃。美国已经取消了差价补贴的形式,而主要补贴大农场主,其 30% 的农场享受着 75% 的补贴。而且,在补贴规模经营的情况下,美、法、日等国的城市化率依然在攀升。这说明,在这些国家,更少的农村劳动力养活了更多的城市人口。其次,这些国家普遍补贴机械化和技术培训,将主要依靠劳动的农业生产者转变为技术性生产者。在战后的法国,除了补贴农民进城务工之外,还要求从事农业经营者具备专门的执业资格。再次,在规模经营基础上对基础设施进行补贴,因而农业最终体现为资本和知识密集型,而非劳动密集型产业。最后,通过上述五个典型国家的城市化率与农业政策比

较可知,除了印度之外,对于其他四国而言,高城市化率发生在前,而通过各类政策实现农业现代化在后,这一顺序应引起重视。印度将两者倒置,至今也未实现农业现代化。

特别值得讨论的是日本和巴西。截至 2012 年,中国的农均耕地面积为 0.14 公顷,而这一数字在同样人地矛盾突出的日本是 0.18 公顷,而巴西是 0.68 公顷。日本的农业是在小规模经营基础上实现“农业现代化”的代表,其城市化率很高,但是农业规模经营不足。第二次世界大战之后,日本城市化加速,农业人口大量向城市转移,产生了城市问题。此时,日本政府采取了城乡均衡发展战略,通过立法抑制人口快速流入城市。这一政策客观上增加了城市人口对农村土地的需求,但城市化仍在继续。因此在这一时期,日本农村土地细碎化程度提升较快,农业生产难以形成规模经营。所以,日本政府处于两难境地:一方面,为了追求城乡均衡发展、维持粮价稳定并提高农民收入,政府须给予大量补贴;但另一方面,日本政府也认识到了规模经营的重要性,不断采取措施鼓励土地流转。在政策摇摆的过程中,日本在小规模经营的基础上推行农业机械化,其投入加摊到成本中,因此日本的粮食价格较高,在国际市场上缺乏竞争力。以上经验说明,如果日本模式能作为区别于规模化农场的“第二条道路”,即高城市化、低规模经营的农业现代化确实可行,也是不可持续的。相较而言,巴西作为一个和中国类似的发展中大国,它选择了美国式的发展路径。在过去 30 年里,它逐渐从粮食进口国转为粮食出口国;特别是在过去十多年里,它成为世界粮仓。在农业不断增产的同时,配合恰当的城市政策(如推广职业教育和通过改善城市基础设施引导就业),巴西的贫困率从 2003 年的 24.9% 下降到 2014 年的 7.4%,城乡收入差距显著下降。这种鼓励农业规模经营的做法和第二次世界大战后的法国,以及 19 世纪末、20 世纪初的美国类似。

在中国,针对农业规模经营的争论已持续多年,

有观点认为资源禀赋的约束决定了中国不能发展以规模经营为主的农业模式,这是目前争论的核心。从逻辑上讲,各地区发展种植符合禀赋优势的农作物,与规模经营并不冲突。由于中国丰富多样的地形和气候,实际上已为发展多种因地制宜的产品及其规模经营创造了条件。将中国农业竞争力不足归咎于资源禀赋是偏颇的,以色列即为一反例。拿大豆而言,只要成本足够低,农民会自发地扩大大豆种植面积,这也有利于降低对进口大豆的依赖。也有观点认为,规模经营的实现与农业竞争力的提高可以脱离土地,比如将农业生产中的某一工序外包,或者发展农村服务。理论上,外包也是一种技术,须在实现规模经营,能将成本有效分摊掉之后才会被自发采用。如果外包服务的对象非常分散,数量多且异质性强,则不足以真正帮助农户降低成本。综上所述,我们认为,在城市化相对滞后,且要素未能自由流动的情况下,来为中国寻找一条以小农为主的“农业现代化之路”,这在理论和现实中均难以成立。

二、实证策略与结论

本文另有一个城市—农村的二元理论模型作为实证部分的基础。从模型中得到的结论如下:在劳动力不能充分自由流动时,若要充分使用较多的农村劳动力存量,则需为此支付额外的成本,削弱了产量对于土地投入的分摊效应。因此,农民收入得不到显著提高,城乡差距扩大。这时,补贴虽有助于降低农户的生产成本,但还不足以抵消规模经营不足的负面影响。最后,农民的亏损是增加的,农业生产变得更无利可图了。给定劳动力流动障碍,若不补贴农业,则城乡差距会继续扩大;若补贴,则由于规模经营不足,农业竞争力难以提高。在模型中,一个国家只有一个劳动力流动障碍的参数,因此,模型中通过比较静态呈现出的农业生产成本与劳动力流动障碍之间的关系,可以借助于国别数据来呈现。还需说明的是,鉴于粮食产品存在较高的同质性,所以在粮食贸易中,决定一国产品竞争力的最主要因素就是生产成本。

我们使用的粮食贸易数据,来自联合国粮农组织(FAO)数据库。有关耕地、基础设施的数据,来自世界银行的数据库。各国的国情数据(人口、GDP及出口价格等)来自 Penn World Table 数据库;制度数据来自 ICRG(International Country Risk Guide)数据库。并将农均粮食净出口作为其农业竞争力的度量。在识别农均耕地与农均粮食净出口之间的关系时,可能存在内生性问题。首先是反向因果关系。一方面,在农均耕地扩大的同时,由于农民数量的减少和农业生产获得的规模经济,农均粮食出口会增加。但另一方面,如果由于某种原因(比如较大力度的农业补贴),压低了粮食出口价格,或者提高了放弃农村就业的机会成本。那么,从事粮食生产会更有吸引力

(这是扭曲的结果),人口会流回农村,或者至少保证农村人口不流出,从而影响农均耕地面积。其次,农均耕地面积对农均粮食净出口的影响还会存在遗漏变量的问题。比如,劳动生产率和人力资本的提高,它既会导致粮食产量的提高,也会导致单位耕地面积上所需的劳动力减少。为了缓解内生性问题导致的估计偏误,本文试图寻找农均耕地的工具变量。本文认为,制度性的劳动力流动障碍是农均耕地面积的合适的工具变量。其中的逻辑是:若劳动力能够无障碍流动,那么在更加顺畅的转移过程中,依附于土地的人口将减少,因此农均耕地会显著增加。但是,劳动力流动障碍并不会直接影响粮食净出口,而只能通过影响农均耕地,从而间接影响粮食出口。通过设计有关工具变量,我们在缓解内生性估计偏误的同时,揭示了农均耕地面积对于粮食出口的机制,并与国际经验相呼应。回归结果发现,劳动力流动障碍越小,农均在耕地面积会显著扩大,农均粮食净出口就越多。本文的分析说明,若中国 2011 年的农业就业比重和产出比重相适应(即消除城乡间劳动力流动障碍),则下一年粮食净输入将下降约 89%。

三、政策建议

本文认为,中国应向美国、法国、巴西、以色列等国的主流经验靠拢,而避免日本的个案。我们的建议是,首先,将户籍制度改革和面向进城农民提供均等的公共服务置于优先地位,为劳动力自由流动创造条件,做好推进机械化和基础设施建设的铺垫。其次,为了减轻政府财政负担和进一步缩小城乡收入差距,我们建议适当地减少农产品的价格补贴,转而按生产规模进行补贴,并补贴农村移民的职业培训,以及补贴他们移居城市后的廉租房、医疗和子女教育等,帮助他们在城市尽快找到工作和定居。与此相对应的是,应允许进城农民有条件地放弃农村宅基地,以获取在城市定居的补偿。再次,在上述基础上,进一步推进土地流转,尤其是欠发达地区的土地流转,逐步扩大宅基地的流转范围,在人口流出的同时引导资本下乡,促进生产要素合理配置,进一步提高生产效率。再次,我们不建议在农村劳动力未充分流转的情况下在农村大规模兴建基础设施和推广机械化。如果农村的劳动力未充分转移,则这些投入加摊到农产品上,是推高成本的重要因素;如果劳动力已充分转移,则在土地流转的过程中,这些先期投入将难以产生足够的回报。最后,我们认为,在工业化时代,土地作为农民社会保障的思想不应作为政策依据。农民的土地流转意愿不强,不是因为恋土情结,而是无奈之举。根据本文分析,若适当地调整城市化政策,促进要素自由流动,城乡收入差距将会缩小,中国农业竞争力不足的情况将得到明显改善。

■ 《学术月刊》2021年第6期,约18000字