

# 面向农业现代化的公共政策选择\*

## ——以农业经营方式转型为例

樊鹏飞<sup>1</sup> 苏敏<sup>1</sup> 刘洋<sup>1</sup> 冯淑怡<sup>1,2</sup>

**摘要：**公共政策的有效支持是引导农业经营方式转型、实现农业现代化的重要保障。本文从交易费用视角，考察了农业经营方式转型过程中的公共政策支持问题，并以四川省崇州市农业转型实践为案例进行了深入剖析。研究表明：由于农业经营的不确定性增加，农业投资的资产专用性程度高，以及农业要素市场的交易频率偏低，传统农业经营方式转型面临着较高的交易费用，需要公共政策的有效支持。面对农业经营方式转型困境，崇州市不断完善公共政策支持方式，优化市场资源配置条件，实现了农业经营方式的成功转型。崇州市的经验表明：优化目标考核政策，将考核重点放在乡镇政府和村集体的“工作过程”与“服务质量”上，有利于引导基层组织开展农业经营方式创新；改进财政补贴政策，将补贴与农业经营绩效挂钩，有利于激发农业经营主体的内生动力；强化外部服务政策，建立农业全流程以及综合化服务体系，有利于引导农业要素融合与赋能农业产业经营。

**关键词：**地方政府 农业经营方式 公共政策 交易费用 农业现代化

**中图分类号：**F320.1 **文献标识码：**A

### 一、引言

引导农业经营方式转型，是实现农业农村现代化与乡村振兴的必由之路。尽管当前中国农业仍以小农经营为主，但农业经营方式正处于转型之中（邓宏图，2012；龚为纲和张谦，2016）。据统计，中国家庭承包耕地流转面积已从2008年的1.09亿亩增加到2018年的5.39亿亩，占农户承包地总面积的比重也由2008年的8.84%增长到2018年的38.92%<sup>①</sup>。与此同时，全国还涌现出了诸如上海松江家庭农场、四川崇州“农业共营制”、山东汶上“土地托管”等一大批农业经营新模式。

不少学者研究了公共政策对农业经营方式转型的影响。如张良（2016）、张建等（2017）在研究

---

\*本文是国家自然科学基金面上项目“农地规模经营研究：驱动机理、绩效评价、政策设计”（编号：71673144）、中央高校基本科研业务费专项、国家公派留学基金项目（编号：202006850052）的阶段性研究成果。感谢崇州市农业农村局、农业产业化功能区管委会等单位工作人员为调研提供的支持与帮助。本文通讯作者：冯淑怡。

<sup>①</sup>数据来源于《全国农村经营管理统计资料（2009）》《中国农业农村发展报告（2019）》。

目标考核政策对农业经营方式转型的影响后发现，将农地流转面积、流转比例、工商资本引入数量等指标纳入干部考核体系，能够激励地方政府推动本地区农地流转与规模经营。Huang and Ding (2016)、甄江和黄季焜(2018)考察了中介服务政策的作用，他们发现：地方政府建立各类农地流转服务平台，为流转双方提供信息交流、签约谈判等服务，促进了本地区农地流转市场发展。尚旭东和朱守银(2017)、许庆等(2020)关注了财政补贴政策的效果，发现为农地转入主体提供财政补贴加速了区域内农地流转与规模经营。

然而，无论是在理论界还是实践中，公共政策在农业经营方式转型中的作用都存在较大争议。有学者调查发现，公共政策改善了农业基础条件，不仅促进了新型农业经营主体发展，解决了“谁来种地、地怎么种”的问题(钟真, 2018)，还让广大农民获得了实惠(夏添, 2014)。但是，也有学者认为，在农业经营方式转型过程中，地方政府存在盲目跟风、形式主义等倾向(陈英华和杨学成, 2015)，对粮食生产、农民增收以及农村基本秩序维护产生了不利后果(贺雪峰, 2011)。实践中也时常出现公共政策支持方式不恰当所引发的问题。如2014年央视《经济半小时》节目记者在河南省、河北省、江苏省、安徽省和山东省等地调查时发现，多个地区的农业经营方式转型公共政策支持存在偏差，不仅没能实现本地区农业经营方式转型，反而引发了“毁约弃耕”“破坏农地”等问题，制约了农业现代化的有效实现<sup>①</sup>。

那么，在引导农业经营方式转型过程中，地方政府应如何实施有效的公共政策？尽管学术界对此已有诸多探索，但仍有以下不足：第一，对公共政策的分析还不够全面，缺少一个能够深入考察公共政策支持问题的分析框架；第二，已有研究多采用横向对比方式来考察不同地区的政策实施差异，而不同地区的社会经济条件本就不同，植根乡村的乡土文化也各具特色，案例间简单的横向对比分析既不利于挖掘农业经营方式转型的内在规律，也容易忽略公共政策的变迁过程。

本文从交易费用视角，构建了一个农业经营方式转型过程中的公共政策支持分析框架，并采取纵向嵌套式案例研究法，对四川省崇州市的农业转型实践进行深入剖析，为实现农业现代化提供借鉴。

## 二、交易费用视角下农业经营方式转型与公共政策支持方式

交易费用理论是新制度经济学的核心，为公共政策分析提供了全新视角。Coase(1937)将交易费用视作“发现相对价格的成本”，威廉姆森(2002)将其定义为“经济活动运行而建立的契约关系或制度运行费用”，Cheung(1998)更是将“所有不直接发生在物质生产过程中的费用”都视为交易费用。企业的出现是由于其内部的交易费用比市场低(Coase, 1937)，政府及其公共政策的出现也是交易费用约束的结果(周燕和潘遥, 2019)。按照这一逻辑，公共政策若能有效降低市场交易费用，则就是有效的；若无法降低甚至提高交易费用，政策就需要进行调整。

### (一) 中国农业经营方式转型与公共政策支持

按照Brenner(1986)的观点，在农业领域发生的“生产经营方式、土地占有关系”等方面的转

<sup>①</sup> 《聚焦土地流转》，<https://tv.cctv.com/2014/12/22/VIDE1419258415744390.shtml?spm=C52448022284.Pr90CcbXRymj.0.0>。

变，都可以被称为农业经营方式转型。尽管不同学者对中国农业经营方式转型有着不同认识，但大都聚焦于农业经营规模、农业资本投入、农业技术选择方面。其中，在农业经营规模方面，有学者认为未来应坚持“小规模家庭经营”模式（许庆等，2011）；也有学者认为，随着农村劳动力不断外流，农地将变得相对集中，“适度规模经营”模式才是农业的未来（张德元，2004）。在农业资本投入方面，工商资本下乡的作用存在学术争议，有学者认为资本下乡将为农业转型提供资金、技术和人才支持（陆文荣和卢汉龙，2013），也有学者忧心工商资本对“小农经营”的压制（焦长权和周方舟，2016）。在农业技术选择方面，有观点主张采用节约农地的生物和化学技术（胡瑞法和黄季焜，2001）；也有观点认为，在农业劳动力价格不断提升的背景下，未来应更多选择节约劳动的农业机械技术（姜长云，2015）。本文所理解的农业经营方式转型是指传统农业向现代农业的过渡：由原来细碎化、分散化的小农经营转型为连片化、组织化的规模经营；由原来小农户封闭式“自我积累”转型为政府、工商资本、小农户等多元主体投入；由原来适应小农经营的劳动密集型技术转型为适应规模化经营的机械化生产技术。

中国的农业经营方式转型不仅仅是理论问题，更是公共政策支持下的实践结果。戴伊（2011）认为：“公共政策是政府选择做哪些事情而不做哪些事情”。从现阶段的农业政策看，中国政府推动农业经营方式转型的意图较为明确，不断推动农业向农地规模化经营、投资多元化以及农机社会化服务方向发展。Vedung（1998）进一步将公共政策支持方式分为激励型、命令型和信息型。实践中，地方政府通过对农业经营主体进行财政补贴，对乡镇政府和村集体进行目标考核，以及建立各类中介服务组织来引导农业经营方式转型。从实践结果看，中国农业经营方式转型已初显成效：一是农地流转市场日益发展，以土地股份合作社、家庭农场为代表的各类新型农业经营主体不断涌现；二是以财政资金、工商资本、农户资本为主体的多元化农业投资格局正在形成；三是农业社会化服务市场逐步繁荣，以农机服务为中心的农业社会化服务体系初步构建。但与此同时，公共政策支持不足和支持方式不恰当现象并存，农业经营方式转型还面临诸多困境。例如，农地流转市场发育不足，影响了农业资源的高效配置，而不恰当的目标考核政策增加了农地流转风险；农业对社会资本的吸引力不足，而不恰当的财政补贴政策破坏了市场秩序；对农业社会化服务市场支持不足，制约了农业经营方式转型。

## （二）农业经营方式转型的交易费用

威廉姆森（2002）将不确定性、资产专用性和交易频率作为衡量交易费用的基本维度。不确定性越大、资产专用性程度越高、交易频率越低，农业经营方式转型的交易费用就越高。

1. 农业经营的不确定性增加。随着农业技术的进步和要素价格的相对变化，工业农业之间以及农业内部的专业化分工不断深化，为农业要素重新组合和农业经营方式转型带来了可能（罗必良，2017）。但是，农业专业化分工深化也带来了交易费用的增加，若增加的交易费用大于农业专业化分工所获得的收益，不仅分工过程会受到限制（杨小凯和黄有光，1999），而且分工不均衡所引发的农业经营不确定性也将大幅增加。在城乡二元格局下，农村土地的“制度黏性”非常强，土地对农民来说，既是生产要素，也是生存保障和精神寄托。正因如此，中国的农业专业化分工深化，更多促进了“人动”而非“地动”，导致农民“离农不离地”“进城不弃地”“撂荒不流转”等非均衡状态出

现。受此影响，农民的生产行为将变得消极、怠慢，这不但会降低农地资源使用效率，“谁来种地”问题也将更加突显，进而导致农业经营的不确定性不断增加。

2. 农业投资的资产专用性程度高。在农村劳动力和资本不断流出背景下，实现传统农业向现代农业的转型需要新的要素投入。因此，吸引社会资本投资农业农村具有重要意义。然而，农业投资对农地的依附性较强，具有典型的资产专用性特征。其他条件不变，资产专用性程度越高，交易费用就越高，要素投入越会受到抑制（威廉姆森，2002）。农业投资的资产专用性包括地理位置专用性和物质资源专用性。受农地地块位置固定和农户农地产权“垄断”的影响，社会资本在投资农业的过程中面临着被“要挟”和“敲竹杠”的风险。同时，由于农业设施设备的物质资源专用性程度高，农业投资存在着被“锁定”和“套牢”的风险。较高的资产专用性将增加农业投资的交易费用，导致新的要素无法注入，原有的要素又不断流出，进而制约农业经营方式转型。

3. 农业要素市场的交易频率偏低。在农地“细碎化”、产权“分散化”的传统农业经营模式下，农业经营者在进行要素交易时面临着“一对多”或“多对多”协商谈判，而交易双方的信息不对称将导致要素交易频率偏低。其中，在农地流转市场中，由于信息不对称问题突出，农地流转交易被局限在亲友、邻里等小范围内（樊鹏飞等，2022），而“小范围”以外的交易主体因为面临极高的交易费用而很难获得需要的农地，造成农地流转特别是规模化流转交易频率偏低。在农业社会化服务市场中，由于地块位置的固定和地块面积、种植作物的差异，服务双方同样面临着严重的信息不对称，这限制了农业社会化服务的交易规模、交易范围和交易频率，造成农业社会化服务尤其是规模化服务频率偏低。无论是在农地流转市场，还是在农业社会化服务市场，信息不对称都会降低要素交易频率，提高农业经营方式转型的交易费用。

### （三）交易费用视角下引导农业经营方式转型的公共政策支持方式

按照公共选择理论，政府的主要职能是将社会摩擦系数和交易费用降到合理范围（布坎南，1988）。一方面，公共政策能够有效降低市场交易费用；另一方面，由于有限理性、信息不对称以及机会主义，公共政策实施也会出现偏差，进而提高交易费用（蒋伏心和周春平，2005）。本部分将深入考察公共政策支持方式及其偏差对农业经营方式转型的交易费用的影响，反向推演出能够有效引导农业经营方式转型的公共政策支持方式。

1. 引导农业经营方式转型的财政补贴政策。财政补贴是重要的公共政策支持方式，能够通过减少农业经营的不确定性和保障农业专用性投资，降低农业经营方式转型的交易费用。如前所述，产业分工使农业比较效益下降，导致农业经营的不确定性增加。农民从事农业生产的私人收益与国家保障粮食安全的社会收益不一致，导致许多农民选择“不种田”、“少种田”或“种应付田”。财政补贴政策能够通过转移支付的方式提高农业比较效益，缩小私人收益与社会收益差异，进而激励经营主体从事农业生产经营活动，降低农业经营的不确定性。在引导社会资本投资农业过程中，财政补贴政策既能够通过风险分担降低投资被“锁定”和“套牢”的风险，又能够通过政府信用“背书”减少投资可能面临的被“要挟”和“敲竹杠”的风险，最终弱化农业投资的资产专用性。

然而，由于信息不对称和政府有限理性，上述财政补贴政策在实施过程中容易出现“错位”，导

致市场不确定性增加，从而提高农业经营方式转型的交易费用。一方面，政府与农业经营主体之间存在信息不对称，政府不了解农业经营主体的实际经营状况，无法按照其实际需求发放补贴。政府为降低行政成本，倾向于以农地经营规模作为补贴依据，将大量补贴给予经营规模较大的主体，而广大中小规模经营主体获得的补贴有限。另一方面，政府受有限理性支配，面对错综复杂的政策环境，倾向于选择简单化的政策执行方式，将补贴集中给予规模经营主体便成为最佳选择。财政补贴政策在补贴依据上的“错位”将破坏市场竞争秩序，改变原来以经营绩效为导向的市场竞争规则，使农业经营成败越来越取决于财政补贴。这不仅会刺激规模经营主体为获得补贴而盲目扩张，进而增大“毁约弃耕”风险，也将导致大量无法获得补贴的中小规模经营主体被“挤出”市场（尚旭东和朱守银，2017），最终造成农业经营的不确定性增加，农业经营方式转型的交易费用增大。

综上所述，一方面，财政补贴政策通过减少农业经营的不确定性、弱化农业投资的资产专用性，有效降低农业经营方式转型的交易费用；另一方面，财政补贴政策在补贴依据上的“错位”又会破坏市场竞争规则、增加农业经营的不确定性，提高农业经营方式转型的交易费用。因此，本文认为，在农业经营方式转型过程中，财政补贴政策确有必要，但不能简单地以农地经营规模作为补贴依据，而应将补贴发放与农业经营绩效挂钩，以此激励各类农业经营主体，提高补贴政策的有效性。

2. 引导农业经营方式转型的目标考核政策。目标考核是政府组织管理的重要方式，能够通过激励乡镇政府和村集体发挥组织与协调功能，降低农业经营方式转型过程中的交易费用。如前所述，在农地“细碎化”、产权“分散化”的传统农业经营模式下，无论是农地流转、农业社会化服务，还是农业专用性投资，均面临极高的交易费用。而村集体是农地所有权的有效代表，在要素资源配置过程中享有管理和服 务权能（程久苗，2020）。目标考核政策所内含的激励与约束机制，能有效激励村集体在要素资源配置和农业投资过程中发挥组织协调作用，弱化信息不对称和资产专用性，从而降低农业经营方式转型的交易费用（樊鹏飞等，2022）。上级政府将农地流转、农业社会化服务等工作纳入村集体考核范围，考核结果与村干部工资收入乃至留任提拔相挂钩，将有效提升村干部工作积极性。发挥村集体的组织与协调作用，既有利于减少农地流转和农业社会化服务过程中的信息搜集、签约谈判、合约执行等费用，促进农村要素市场发展（程久苗，2020），又能有效降低农业专用性投资过程中的沟通与协调成本，减少投资违约风险，保障农业投资活动的顺利实施。

然而，由于政府的机会主义倾向，上述目标考核政策在实施过程中容易发生“越位”，导致市场不确定性增加，从而提高农业经营方式转型的交易费用。公共选择理论认为，政府具有自利性而非“超利益主体”，若这种“自利性”动机无法得到有效遏制，政府高度垄断的公共物品供给行为会破坏市场资源配置过程，导致交易费用增加（周燕和梁樑，2006）。在国家偏向“大农业”发展模式背景下，农地流转与规模经营被视为改造传统农业的主要策略。为迎合上级意图，获得更多“晋升机会”和“项目资源”，政府倾向于实施“强制化”考核政策，以“定指标”“下任务”方式促进农地流转。目标考核政策在实施过程中的“越位”，将导致农地流转市场的不确定性增加。在强制性考核政策影响下，村集体可能采取“半行政化”方式，动员农户参与农地流转。农地流转的市场机制将被行政化手段所替代，不仅容易导致流转纠纷与矛盾，还可能导致农户土地“被流转”情况出现，进而

增加农业经营的不确定性（张建等，2017）。

综上所述，一方面，目标考核政策通过激励村集体发挥组织与协调作用，减少农业要素资源配置过程中的信息不对称，弱化农业投资的资产专用性，进而降低农业经营方式转型的交易费用；另一方面，考核政策在实施过程中的“越位”又会破坏市场秩序、增加农业经营的不确定性，进而提高农业经营方式转型的交易费用。因此，本文认为，在农业经营方式转型过程中，目标考核政策的实施具有必要性，但带有政府自利性特征的“强制性”“一刀切”政策却不可取。应坚持公共政策的服务性，将考核重点放在乡镇政府和村集体的“工作过程”与“服务质量”上，以此引导要素市场规范有序发展，提高目标考核政策的针对性。

3. 引导农业经营方式转型的中介服务政策。中介服务是公共政策弥补市场失灵的重要手段，能够通过完善市场机制，减少要素配置过程中的信息不对称，降低农业经营方式转型的交易费用。前述可知，在农地“细碎化”、产权“分散化”的传统农业经营模式下，农业要素市场的信息不对称问题突出，交易双方面临着极高的交易费用，制约了要素优化配置。交易费用理论认为，当市场因信息不对称而出现交易费用过高现象时，就需要一种组织来降低交易费用（Coase, 1937）。政府培育农地流转中介服务组织来为交易双方提供信息咨询、合约签订、纠纷调处等服务，有利于降低农地流转市场的交易费用（张建等，2017），促进区域内农地流转与规模经营。同样，培育各类农机、植保、育秧等专业化服务组织以及各类线上、线下服务平台，有助于降低农业社会化服务市场的交易费用，为农业适度规模经营提供支撑。

然而，由于政府机会主义倾向和有限理性，上述中介服务政策在实施中容易出现“缺位”，导致市场不确定性增加、交易频率降低，从而提高农业经营方式转型的交易费用。一方面，政府存在机会主义倾向，农地流转中介服务提供可能存在选择性“缺位”。政府为实现自身利益，倾向于动员工商资本参与农地流转，为此可能会放松“事前审查”和“事后监管”，使部分不具备农业经营能力的主体进入农业。上述审查和监管的“缺位”将引发部分投机资本盲目扩张，造成农业规模经营风险和市场不确定性增加。另一方面，政府具有有限理性，对农业社会化服务重视不足。农业社会化服务市场发展滞后，将导致经营主体的服务需求得不到满足，要素资源配置效率进一步降低。

综上所述，一方面，中介服务政策通过减少市场信息不对称，提高要素资源配置效率，从而降低农业经营方式转型的交易费用；另一方面，政府在中介服务提供过程中审查和监管的“缺位”又会诱发规模经营风险，提高农业经营方式转型的交易费用。因此，本文认为，在农业经营方式转型过程中，中介服务政策的实施不能出现选择性偏差，政府应不断强化农业公共服务提供，不仅要构建完善的农地流转中介组织体系与交易机制，还要逐步健全农业社会化服务体系，提升中介服务政策的系统性。

### 三、研究方法

#### （一）研究方法——案例研究

本文选择纵向嵌套式案例研究法，其原因是：首先，本文研究问题是如何实施有效的公共政策引

导农业经营方式转型，这类问题适合采用案例研究方法进行分析（Eisenhardt, 1989a; Yin, 2009）；其次，农业经营方式转型是一个动态且复杂的演进过程，采用纵向案例分析方法，能够确认关键事件发生次序，有利于识别因果关系（Eisenhardt, 1989a）；最后，纵向嵌套式案例分析法既结合了纵向单案例探索动态过程的优势，也增强了研究结果的信度与效度（Eisenhardt, 1989b）。

笔者选择四川省崇州市作为案例地区：一是崇州市属于传统农业地区，在较大程度上代表了中国农业发展情况；二是在崇州市农业经营方式转型实践中，地方政府发挥着非常关键的作用，其公共政策的变化也产生了差异化绩效，以崇州市为研究区域具有较好的适恰性（Lee, 1999）；三是崇州市的农业经营方式转型实践在全国具有领先性，其探索形成的“农业共营制”被作为典型模式写入多份中央和地方政策文件，对崇州市农业经营方式转型进行深入剖析，有利于找寻农业现代化发展方向。

## （二）数据收集方式——多源数据三角验证法

鉴于多源数据三角验证法能提供更精确的信息和更稳健的理论结果（Eisenhardt and Graebner, 2007），本文采用深度（半结构）访谈、现场观察、二手资料搜集等方法收集数据。不同来源的数据可以相互补充、交叉验证，有效提高了案例研究的效度（Yin, 2009）。在深度访谈方面的工作包括：一是对市、镇、村3个层面的政策实施主体进行深入访谈，力图勾勒出公共政策的制定与执行过程；二是对受政策影响的各类主体进行深度访谈，力图厘清各类政策的影响，并验证从政府层面所获得的信息。在现场观察方面，团队实地走访了崇州市稻田综合种养标准化示范基地、农业社会化服务总部基地等，进一步感受崇州市农业经营方式转型的经验与教训。在二手资料收集方面，调查前，团队通过新闻媒体、网络平台搜集了大量资料，调查期间又补充搜集了大量政策文件、会议资料、研究报告等材料。本次调查与访谈实施于2019年8月，为期十天，并分别于2019年10月、2020年6月和11月、2022年7月进行了四轮电话回访，最终形成了超过30万字的访谈逐字稿、超过120份政策文件和工作记录、超过1000张现场资料照片和大量媒体资料，为案例分析提供了坚实的数据支撑。

## 四、公共政策支持下的农业经营方式转型实践

### （一）案例背景

崇州市位于成都平原西部，为成都市下辖的一个县级市。崇州市既是全国重要的商品粮生产基地县，素有“西蜀粮仓”的美称，也是传统的农村劳动力输出大县。进入21世纪，与全国许多地区类似，崇州市农业发展面临着农地“细碎化”、农业“边缘化”、人口“老龄化”问题，传统农业经营方式陷入困境。对此，当地政府从2004年开始通过公共政策推动农地向工商资本集中，进而推动农业经营方式转型。然而，由于政策支持偏差，公共政策不仅未能取得预期效果，还引发了一系列规模经营风险，导致农业转型失败。自2010年起，崇州市开始了新一轮探索。通过调整公共政策支持方式，崇州市探索出以“土地股份合作社+农业职业经理人+农业综合服务”为基本构架的“农业共营制”经营模式，不仅成功破解了“谁来种地”“种怎样的地”“谁来服务”难题，也为世界范围内传统农业的改造升级提供了“中国经验”。崇州市近20年的农业经营方式转型历程可以被划分为小农经营、工商资本下乡租地和“农业共营制”3个阶段，相应地，政府公共政策也经历了无支持、不当

支持和有效支持 3 个阶段。

## （二）小农经营的困境：公共政策无支持

1998—2003 年，崇州市农业以小农经营为主。由于农业经营的不确定性增加、资产专用性程度较高以及要素交易频率偏低，农业经营方式转型面临着高交易费用问题。

1. 农业经营的不确定性增加，“谁来种地”问题突显。伴随工业化、城镇化的发展，农业经营的比较效益不断下降。据统计，1998 年崇州市的农业和非农业比较劳动生产率分别为 0.358 和 1.830，而到 2004 年，农业比较劳动生产率下降到 0.214，非农业比较劳动生产率则增加到 1.942<sup>①</sup>。因为农业比较效益下降和农地“小规模”“细碎化”所带来的经营不便，崇州市有越来越多的农民选择种“应付田”，而在资源禀赋较差、经营不便的西部山区，选择“抛荒”或“隐形抛荒”的农民也不在少数。由于农业经营不确定性增加，人们越来越不愿意投资农业、经营农业，“谁来种地”问题突显。这一点在笔者入户调查中得到印证：

“当年村子里几乎家家都在外边打工，大家要么选择偷偷撂荒，要么选择种“应付田”，春天丢一把种子就外出打工，等到秋天再请几天假回来收一下，粮食产量自然受到影响。”（案例编号：F20190823-04<sup>②</sup>）

2. 资产专用性程度高，农业专用性投资滞后。农地细碎化和产权分散化，使农业投资时常面临资产专用性制约。笔者走访发现：无论是分田到户还是二轮承包，崇州市采取的都是“家庭承包、按人均分”“远近结合、肥瘦搭配”的土地分配方式，“户均 3.5 亩左右、平均 5~7 块地”是崇州市农业的真实写照。地块细碎化不仅提高了农业专用性投资过程中的沟通与协调成本，还增加了投资被“要挟”和“敲竹杠”的风险，农业专用性投资面临着极高的交易费用。再加上这一阶段村集体“统”的功能不断下降，农户组织化程度不断降低，许多农业投资项目常常因为市场交易费用过高而无法顺利实施。在被问及当时的农业投资情况时，百河镇龙兴村某干部感慨道：

“家家户户各有各的事做，很多人一年到头都照不上一面，村民之间越来越散，集体班子也越来越散，有时连开一个像样的会都难，碰到好的项目也弄不起来，只能放弃了。”（案例编号：V20190823-01）

3. 农业要素市场信息不对称问题突出，资源配置效率低下。优化农业要素资源配置，是实现传统农业向现代农业转型的关键。然而，同全国许多地区一样，崇州市农业要素市场发育迟缓，信息不对称问题突出。由于农地“细碎化”、产权“分散化”以及农户禀赋效应的存在，崇州市这一时期的农地流转呈现出规模小、期限短、价格低等特征。1998—2003 年，崇州市农地流转率较低，一直在 10% 左右徘徊，并且一半以上农地流转属于农户间自发流转，农地资源配置效率低下。因为市场不活

<sup>①</sup>比较劳动生产率指某部门的产值占同在此部门就业的劳动力比重的比率。数据来源于 1999 年和 2005 年的《成都统计年鉴》。

<sup>②</sup>访谈记录编码规则为：人物类型+访谈时间+访谈记录顺序编号。人物类型中 G、V、M、L、F 分别表示政府工作人员、村干部、农业职业经理人、相关组织负责人、农户。下文出现的编码含义类同。

跃、流转价格偏低和当时的农业税负担较重，一些地方甚至出现了“农地流转零租金甚至倒贴”的现象。与此同时，崇州市农业社会化服务市场发展缓慢，呈现“小”“散”“乱”的格局。例如，这一时期崇州市农机服务市场的农机主要以小型农机为主，大型农机具、农业新装备的应用还比较少，更没有专门的农业社会化服务组织。而小型农机户相对分散，不仅缺乏组织与协调，而且与农地经营者缺乏沟通，导致农业服务效率低下、农业规模经营发展滞后。

### （三）农业经营方式转型失败：公共政策不当支持

2004—2009年，崇州市农业经营方式转型主要表现为工商资本下乡租地。面对小农经营困境，地方政府试图通过财政补贴、目标考核、中介服务等公共政策，促进农业经营方式转型。然而，公共政策不当支持却导致了交易费用攀升，农业经营方式转型失败（具体见表1）。

表1 公共政策不当支持对农业经营方式转型的不良影响

政策类型	政策文件名称	主要内容	实施结果
财政补贴政策	2005年《关于推进农村土地承包经营权流转的意见》	鼓励农业企业开展农地规模经营，对连续经营3年以上且经营面积1000亩以上的给予一次性补贴奖励。其中，经营规模为1000~2000亩的每亩补贴100元，经营规模为2000~3000亩的每亩补贴150元，经营规模为3000亩以上的每亩补贴200元	工商资本盲目扩张，增大了农业规模经营风险
	2006年《“金土地工程”项目管理办法》	整合财政资金，开展以土地平整、田块归并、基础设施配套为内容的土地整理项目，吸引龙头企业和农业大户发展规模化和特色化农业	
	2007年《现代农业发展规划（2007—2020）》	统筹各类财政资金和农业项目，推进“五大园区”建设；引导农业龙头企业加快特色农产品基地建设，推动规模化和特色化农业发展	
	2008年《关于加快推进农地向规模经营集中 促进都市现代农业新突破的意见》	对流转期限3年以上、流转面积在500亩以上的流转项目进行补贴。其中，种植粮食、蔬菜的按每亩100元发放一次性补贴；发展设施大棚的前3年分别按每亩300元、200元、100元给予一次性补贴。流转面积在1000亩以上的，还将获得成都市政府的一次性补贴奖励	
目标考核政策	2004年《目标绩效考核奖惩办法实施细则》	将落实“三个集中”战略作为考核各级各部门工作绩效的重要内容	乡镇政府和村集体以行政手段推动农地流转，损害了部分农户权益
	2007年《目标绩效管理工作的实施意见》	加快推进“三个集中”，构建“一把手”目标承诺与验收制、常规目标绩效管理制、一票否决与问责制；对兑现承诺、实绩突出者，优先给予干部推荐提名，未实现承诺、实绩较差者，本人提出辞职或按组织程序免职	
	2007年《关于切实推进和规范农用地流转工作的意见》	将上级下达的本年新增农地流转4.8万亩的任务，下达至各乡镇并将其纳入目标考核；乡镇要做好目标任务分解，制定推进农地向规模经营集中的实施方案；对考核不达标的乡镇和村，要	

面向农业现代化的公共政策选择：以农业经营方式转型为例

		通报批评并扣减年终绩效分值	
中介服务政策	2005年《关于推进农村土地承包经营权流转的意见》	成立县和乡镇土地承包流转服务组织，负责土地承包和土地流转管理，收集和发布流转信息，指导农户和经营业主签订流转合同，建立流转台账，加强流转档案管理；成立土地承包和流转纠纷仲裁委员会，负责纠纷仲裁	对工商资本监管不足，对农业社会化服务重视不够，增加了农业经营不确定性
	2008年《关于切实推进和规范农用地流转工作的意见》	健全市、镇、村土地流转服务中心和纠纷仲裁机构；各乡镇要确定专人负责土地流转服务工作，凡有待流转土地的，两日内报农经站；各乡镇要大力引导农业企业、科研单位以及各类经济组织投资农业，认真落实农地规模经营的配套政策，推进农地向规模经营集中	

资料来源：笔者根据案例地区的政策文件整理得到。

注：“三个集中”指工业向集中发展区集中、农民向城镇和农村新型社区集中、农地向规模经营集中。

1. 财政补贴政策在实施过程中出现“错位”，农业经营不确定性增加。为应对农民“不种田”“少种田”“种应付田”引发的粮食安全问题，崇州市实施了一系列财政补贴政策，试图通过吸引工商资本下乡租地来化解小农经营困境。崇州市的财政补贴政策主要分为农地流转补贴和农业项目扶持两类。在农地流转补贴方面，早在2005年，成都市为鼓励农业企业开展农地规模经营，就对经营规模在1000亩以上的农地流转项目给予每亩100~200元的财政补贴，且经营规模越大，补贴水平越高。为进一步落实成都市农地规模经营政策，2008年崇州市又开始对流转期限为3年以上、流转面积为500亩以上的农地流转项目，给予每亩100~500元不等的补贴。在农业项目扶持方面，崇州市政府实施了一系列具有明显规模经营偏好的农业项目。一是积极向上级申请并实施“金土地工程”，优先将土地平整、田块归并、基础设施配套等项目安排在粮食适度规模经营区域，实现田网、路网、水网配套，为农地规模经营创造条件；二是大力整合财政资金和农业项目，推动现代农业园区建设，吸引农业龙头企业建设农产品生产基地，引导农业向规模化、特色化方向发展。

实施财政补贴政策原本是为了降低农业经营的不确定性，减少农业经营方式转型的交易费用。然而，由于信息不对称和政府有限理性，崇州市财政补贴政策在实施中出现了“错位”，“垒大户”的补贴方式破坏了市场竞争规则，农业经营方式转型的不确定性增大。在具有明显规模经营偏好的财政补贴政策影响下，工商资本租入大量农地，造成区域内农地流转价格攀升。许多未能获得政府补贴的中小规模经营主体被迫退出了市场，而那些获得补贴的工商资本走上了“盲目扩张、低效经营”的道路。崇州市财政补贴政策破坏了原有的市场竞争规则，使农业经营成败不再以生产效率为依据，而更多取决于获得财政补贴的多少，进而诱发了“经营规模越大，生产效率越低”现象，增大了农业规模经营风险。对此，崇州市临泉镇政府工作人员谈道：

“那个时候上边就是要求我们支持工商企业流转土地……企业能够快速形成规模……那些零散的小规模经营户，也没什么补贴，慢慢也就不种了。”（案例编号：G20190824-02）

可以看出，补贴政策“错位”导致市场规则被破坏，崇州市农业经营的不确定性增加，放大了农

业经营方式转型的交易费用。

2.目标考核政策在实施过程中出现“越位”，农户权益受损。有效发挥乡镇政府和村集体的组织与协调优势，对弥补崇州市农业要素市场发育不足，提升农业资源配置效率意义重大。面对农地“细碎化”、产权“分散化”带来的高交易费用，崇州市实施了目标考核政策，希望通过激励农村基层组织发挥管理与服务功能，促进农业要素优化配置。成都市在2003年提出了“三个集中”战略，其中之一便是“农用地向规模经营集中”，并于2004年开始将农地流转与规模经营作为考核各区县农业发展绩效的重要方面。受此影响，2007年崇州市实施了更为详细的目标考核政策，将整个市域范围内的农地流转与规模经营任务层层分解到各乡镇和村集体，并实施严格的奖惩机制。考核结果不仅直接影响被考核主体的工资和奖励，而且达不到考核要求的乡镇和村集体还要向上级部门做出检讨，部分实施“一票否决”的项目考核结果甚至决定干部任免。

目标考核政策原本是为了激励农村基层组织发挥组织与协调优势，降低农业经营方式转型的交易费用。但是，由于政府的机会主义倾向，崇州市的目标考核政策在实践中逐渐发生“越位”，出现了以行政手段推动农地流转的情况，部分农户权益受到损害。为快速实现上级政府提出的“农用地向规模营集中”目标，崇州市将农地流转目标任务层层分解，并加大了对乡镇政府和村集体的考核力度。受此影响，部分乡镇和村集体不得不一方面动员工商资本下乡租地，另一方面利用“少数服从多数”原则动员农户转出土地。“半行政化”的资源配置方式损害了部分农户权益。其中，部分“以农为业”的“中农家庭”不得不另谋生计，而已丧失外出就业能力的“老年家庭”更是失去了生计来源。由于担心失去农地，许多农户宁愿以低价甚至零租金方式将农地流转给亲戚朋友，也不愿意流转给效率更高的规模经营主体，农地流转市场的交易费用增加。正如崇州市临泉镇政府工作人员所说：

“上级定了这个目标，作为基层就得无条件执行……要不年终考核会很难看……不仅影响大家的工资和奖励，领导脸上也没光……。”（案例编号：G20190824-03）

由此看出，目标考核政策在实施中发生“越位”损害了部分农户权益，农户在农地流转过程中面临的不确定性增加，放大了农业经营方式转型的交易费用。

3.中介服务政策在实施过程中出现“缺位”，农业规模经营风险激增。面对农地流转市场不活跃、流转价格偏低的困境，崇州市分别在市、镇、村层面建立了农地流转服务组织，试图通过“有形市场”来弥补“无形市场”发育不足。早在2005年，成都市便出台了建立农地流转中介服务组织的政策，提出成立县乡两级土地承包流转服务组织。2008年之前，乡镇政府和村集体充当非正式流转中介，通过动员农户将土地委托给乡镇政府或村集体进行集中流转。这种非正式流转中介的出现，不仅避免了农地转入主体与小农户进行“挨家挨户”谈判的麻烦，也规避了部分农户可能出现的“敲竹杠”行为，促进了崇州市农地流转市场发展。为进一步规范农村要素交易市场，2008年成都市在全国率先挂牌成立了农村产权交易所，负责农地、宅基地、集体资产等的产权交易。崇州市也在县一级建立了农村产权交易中心，在乡镇一级建立了交易服务站，在村一级确定了交易服务员，并要求各乡镇大力引导农业企业、科研单位以及各类经济组织参与农村产权交易。

中介服务政策原本是为了改善农业要素市场的信息不对称，提高要素资源配置效率。但是，由于

政府的有限理性，崇州市的中介服务政策在实施过程中出现了“缺位”，由此引发了一系列规模经营风险。一是政府对工商资本的“事前审查”和“事后监管”存在“缺位”，使得一些本不具备农业经营能力的主体盲目下乡租地，最终因为经营不善“毁约弃耕”。访谈中，崇州市农业农村局某工作人员说道：

“当时踏实种粮的企业并不多……大多都是种植花菜苗木等经济作物，有的甚至还开了酒店……现在回头想想，其实大部分企业并不擅长种地……后来许多企业都因为经营不善退出了……2009年还出现过一个在我们这影响很大的‘毁约弃耕’事件……。”（案例编号：G20200625-01）

二是政府在农业社会化服务培育方面存在“缺位”，使得本地区农业社会化服务市场发育滞后。许多经营主体不得不在农业机械、仓储设施等方面进行大量投资，但农业生产的季节性和经营面积的有限性导致许多投资都出现了闲置浪费，部分经营主体还因此面临资金链断裂、投资失败等局面。受工商资本“毁约弃耕”以及农业社会化服务发育滞后的影响，许多原本适合从事农业经营的主体开始对农业规模经营产生怀疑，农业规模经营的不确定性增加，崇州市农业经营方式转型陷入了停滞。由此看出，中介服务政策“缺位”导致崇州市农业规模经营风险激增，市场不确定性增加，大大增加了农业经营方式转型的交易费用。

#### （四）农业经营方式成功转型：公共政策有效支持

2010年以来，崇州市探索形成以“农业共营制”为主要形式的农业经营方式，并逐渐向产业链延伸、农业功能拓展的现代农业方向发展。经历了工商资本下乡租地的失败，崇州市开始调整公共政策支持方式，使农业转型的交易费用不断下降，实现了农业经营方式成功转型（具体见表2）。

表2 公共政策有效支持对农业经营方式转型的积极影响

政策类型	政策文件名称	主要内容	实施结果
优化目标考核政策	2010年《关于完善农业目标绩效管理暂行办法》	根据各乡镇和村庄发展实际，实施差异化绩效考核；避免将农地流转面积纳入强制性考核指标；尊重农民首创精神，引导土地股份合作社发展	激发了基层组织服务功能，引导了农业经营创新
	2012年《关于加快发展农村土地承包经营权股份合作社的实施意见》	将土地股份合作社规范发展纳入政府考核内容；开展合作社规范化建设试点，要求各乡镇抓好2~3个村级合作社粮食规模化、集约化经营示范	
	2015年《关于农业共营制经营体系提质增效工作目标考核的办法》	按基础分和附加分进行考核，根据合作社规范化建设、农业职业经理人培育、农业社会化服务体系建设和计算基础分；根据是否入选国家级、省级以及市级示范社名录，开展合作社与工商资本股份化联营工作等计算附加分	
改进财政补贴政策	2012年《关于加强农业职业经理人队伍建设试行意见的通知》	安排财政专项资金支持农业职业经理人培育；在社保、创业、金融等方面，给予农业职业经理人补贴；对农业职业经理人的职业素养和经营业绩进行定期考核，并根据考核结果实施差异化补贴	培育了农业经营主体，提高了农业经营绩效
	2013年《粮经产业双创双	利用以奖代补方式，引导土地股份合作社、职业经理人、农	

面向农业现代化的公共政策选择：以农业经营方式转型为例

	建示范工程实施方案》	业社会化服务组织参与优质粮油高产示范片、年产千斤粮万元钱示范基地等项目建设	
	2015年《改进农业补贴办法实验方案》	建立“以奖代补”机制，将种植规模、产量水平与财政奖励相挂钩，提高政策精准性和指向性；建立“以补改投”机制，将农业项目投入形成的资产股权量化到农户和合作社社员，提高政策公平性	
强化外部服务政策	2010年《农用地流转管理细则》	由所在乡（镇）对转入主体的法人资格、注册地址、资金实力、履约能力、项目的预期效益及经营风险等进行核查	健全了农业服务体系，赋能了农业产业经营
	2012年《加快推进农业社会化服务体系建设工作》	引导社会资本参与农业社会化服务体系建设，完善农业机械技术咨询、农资配送和品牌推广等服务；按片区组建农业社会化服务超市，为规模经营主体和小农户提供产前、产中、产后“一站式”服务	
	2015年《农村土地承包经营权流转管理实验方案》	建立区域连通、运作规范的农地流转管理服务平台，提供信息咨询、资格审查、交易签证、合同管理、风险防范等服务；建立农业综合服务体系，建设育秧、烘储、加工中心，改进农业科技、品牌、农业机械以及金融等服务	

资料来源：笔者根据案例地区的政策文件整理得到。

1. 优化目标考核政策，引导农业经营方式创新。为消除目标考核政策“越位”所造成的不良影响，崇州市自2010年开始优化目标考核政策，将“强制性”“一刀切”的压力型考核转变为“差异化”“分类别”的激励型考核，引导各地区积极探索农业经营方式创新。崇州市采取的土地股份合作社经营方式就是政府与广大农户共同创新试验的结果。在开展承包地确权颁证工作的基础上，政府引导农户自愿以土地经营权入股，在黄龙镇柳坝村组建了崇州市第一家土地股份合作社，合作社经营土地101亩，并聘用职业经理人开展生产试验，第一年便取得了亩均分红608元的成效。此后，为进一步引导农业经营方式创新，鼓励土地股份合作社发展，崇州市优化了目标考核政策：一方面，根据农业规划布局和各乡镇发展实际，实施差异化目标考核，不再将农地流转面积纳入强制性考核任务，引导各乡镇自发组建土地股份合作社；另一方面，将合作社规范发展、农业职业经理人素质提升、农业社会化服务体系建设等工作纳入目标考核范围，重点考核乡镇政府和村集体的“工作过程”与“服务质量”，引导农业经营方式转型。在访谈中，崇州市农业产业化功能区管委会某工作人员说道：

“上级政府调整了工作考核方式，不再将土地集中流转与规模经营作为硬性指标，更加强调农业规模经营质量……号召各村成立土地股份合作社，先把这个平台建立起来……至于是否加入，由老百姓自己说了算……。”（案例编号：G20201108-02）

目标考核政策的优化激发了乡镇政府和村集体的服务功能，引导了崇州市农业经营方式创新。在新的目标考核政策影响下，乡镇政府和村集体变“主导干预”为“引导服务”，积极探索并推广了土地股份合作社的经营方式。土地股份合作社通过“外部交易内部化”降低了农业规模经营的交易费用，解决了“种怎样的地”的问题，也满足了广大农户对农地的保障性需求，维护了农户权益。截至

2014年，崇州市土地股份合作社数量已经达到361家，入社面积占全市耕地面积的44%<sup>①</sup>。相较于工商资本下乡租地模式，土地股份合作社采用“理事会+职业经理人+监事会”的组织架构，保障了农户的决策权与监督权，确保农地流转后不出现私建房屋、兴修鱼塘、种植苗木等情况。此外，创新性地将农业职业经理人引入合作社，并采取“按比例分红”“保底+二次分红”“基本工资+超奖短赔”等市场化分配机制，激发了职业经理人经营潜能，提升了农业经营绩效。崇州市农业已经逐步摆脱了过去“种地不赚钱”的困境，农业经营已成为农民增收的来源。扣除补贴，崇州市农业职业经理人所管理农地的亩均收益为150元，入社农户亩均增收约525元<sup>②</sup>。由此看出，在农业经营方式转型过程中，目标考核政策将考核重点放在“工作过程”与“服务质量”上，激励乡镇政府和村集体更好地发挥管理与服务功能，避免了可能出现的纠纷与矛盾，降低了农业经营方式转型的交易费用。

2.改进财政补贴政策，提高农业经营绩效。面对财政补贴政策“错位”所引发的问题，崇州市自2010年开始改进财政补贴政策，通过以下方式，将原来以农地经营规模为导向的补贴调整为以农业经营绩效为导向的补贴，大力培育农业职业经理人。一是统筹设立财政专项资金来强化农业职业经理人队伍建设。利用财政专项资金，对符合条件人员进行理论与实务培训，授予不同等级农业职业经理人证书，并定期对职业经理人进行业务考核。同时，在社保、创业、金融等方面给予农业职业经理人补贴，职业经理人级别越高，享受到的补贴力度越大。二是实施“以奖代补”“以补改投”机制来提升补贴政策的精准性与公平性。政府利用“以奖代补”方式，引导土地股份合作社、农业职业经理人等经营主体参与崇州市优质粮油高产示范区建设，并采取事后验收奖励的方式，将政府奖励资金与经营者种植规模、产量水平相挂钩，提升补贴政策的精准性。政府利用“以补改投”方式，将财政资金形成的资产股权量化到项目区农户或合作社成员，提升补贴政策的公平性。崇州市将财政补贴与农业经营绩效挂钩，实现了农业职业经理人“能力越强、绩效越高、获补贴越多”和土地股份合作社“项目完成越好、绩效越高、获奖励越多”的政策效果。在谈到政府的相关支持政策时，崇州市农业职业经理人协会某负责人说：

“正因为有这些优惠政策的吸引，这些年有越来越多的种田能手、大中专毕业生、返乡农民工加入职业经理人队伍……这弥补了原先我们这农业人才不足的问题……按经营绩效进行奖励，也激发了他们的生产动力。”（案例编号：L20190827-01）

财政补贴政策的改进，培育和激励了农业经营主体，提高了崇州市农业经营绩效。崇州市农业职业经理人队伍不断壮大，不仅解决了“谁来种地”的问题，还带动了农业生产方式革新。崇州市已培育农业职业经理人2358人，职业经理人年人均收入超过10万元，吸引了大量年轻劳动力返乡从事农业生产经营，形成了一支“有知识、懂技术、善经营、会管理”的农业经营队伍，同时也促进了良种优选、测土配方施肥、绿色防控等新技术的推广与应用。此外，“以奖代补”“以补改投”的财政等补贴方式，激发了农业经营主体的生产热情，提高了农业经营绩效。近些年崇州市农业的土地生产

<sup>①</sup> 《跨入2015 带你走进产业新崇州》，<https://www.sc.gov.cn/10462/10778/10876/2015/1/29/10325493.shtml>。

<sup>②</sup> 数据来源于崇州市农业产业化功能区管委会提供的资料。

率和劳动生产率不断提高，已分别从2009年的亩均0.17万元和人均0.83万元，增加到2019年的亩均0.67万元和人均4.54万元<sup>①</sup>。由此看出，在农业经营方式转型过程中，实施有效的财政补贴政策，将补贴依据与农业经营绩效挂钩，不仅能够激发农业经营主体的内生动力，也能够减少补贴政策实施“错位”带来的市场不确定性，进而降低农业经营方式转型的交易费用。

3.强化外部服务政策，赋能农业产业经营。为扭转农业社会化服务“缺位”带来的不利影响，崇州市自2010年开始改进外部服务政策，通过以下方式，逐步建立了农业全流程、综合化服务体系。一是完善农地流转中介服务。政府不仅完善了农地流转管理服务平台，还强化了对工商资本下乡的监管，建立了包括资格审查、过程监管、风险管理、纠纷调处等在内的风险防范机制。二是大力引导农业生产性服务发展。鼓励社会资本投资农业社会化服务市场，支持农机合作社、植保合作社、育秧中心等服务组织发展。政府根据农业生产布局与服务半径，建立直达田间的农业社会化服务超市，引导各类服务主体提供农技咨询、专业育秧、农机服务、绿色植保等“一站式”服务。政府吸引四川农业大学、四川省农科院等单位在本地设立农业技术平台，对农业职业经理人和广大农民开展一对一“保姆式”技术服务。三是稳步拓展农业产业化服务。吸引社会资本参与品牌服务、加工服务、物流服务提供，促进规模经营主体延伸农业产业链、拓展农业新功能，逐步建立“产加销服一条龙、农工贸旅一体化”的现代农业经营格局。在被问及现在种地是否方便时，崇州市某合作社职业经理人说道：

“我们职业经理人很少需要下地干活，只要几个电话，购买农资、找人打药，这些就可以解决……我们把主要精力放在了合作社的经营管理上……这几年我们还在搞土地经营权再入股，与企业合作进行产业化经营，由他们负责我们产品的包装和营销。”（案例编号：M20190823-03）

崇州市外部服务政策的优化，健全了农业社会化服务体系，赋能了农业产业经营。农业综合化服务体系的完善不仅解决了“谁来服务”的问题，还有效引导了农业要素融合、赋能了农业产业经营。崇州市农地流转市场呈现出规范有序的发展态势，农地流转比例已从2010年的41%增加到了2019年的74%，农地流转合同签订率也常年保持在90%以上<sup>②</sup>。崇州市农业产业化服务体系也在不断完善，有效拓展了农业产业链。截至2019年，崇州市已发展稻田综合种养1.25万亩，建成粮食烘储中心26个、稻米加工和电商企业多家，推出了“稻虾藕遇·天府好米”“五星大米”等优质品牌，初步形成了包括粮油规模种植、种养循环、粮油加工、电商营销、休闲农业、乡村旅游在内的产业经营格局<sup>③</sup>。由此看出，在农业经营方式转型过程中，政府应不断优化外部服务政策，这不仅能够提升农业要素资源配置效率，还可以赋能农业产业经营，降低农业经营方式转型的交易费用。

### （五）崇州市农业经营面临的新挑战

<sup>①</sup>土地生产率=农业总产值/耕地面积；劳动生产率=农业总产值/农业从业人数；数据来源于2010年和2020年的《成都统计年鉴》。

<sup>②</sup>数据来源于2011年和2020年的《成都统计年鉴》。

<sup>③</sup>数据来源于农业农村部乡村产业发展司，2019：《土地经营权入股发展农业产业化经营试点交流活动：典型发言材料汇编》，第5-8页。

在加快农业现代化、促进共同富裕的当下，崇州市农业经营面临一些新挑战。第一，土地股份合作社带农富农能力偏弱，农民增收乏力。土地股份合作社成员获得的分红收入普遍偏低，部分合作社甚至只有保底租金。究其原因，崇州市土地股份合作社以粮油种植为主，受近些年粮价走低影响，土地股份合作社增收空间较小。对此，崇州市以土地经营权入股发展农业产业化经营为突破，引导合作社参与农业产业化经营，以此保障合作社获得更多农业全产业链增值收益。据崇州市农业部门统计：截至 2018 年，全市已有 40 家土地股份合作社进行了经营权再入股，其亩均收入比合作社单独经营高 200 元，比农户自我经营高 300 元。第二，农业职业经理人经营自主性较低，制约了其经营才能的发挥。农业职业经理人以利润最大化为目标，倾向选择收益高、风险高的经营项目。但是，土地股份合作社的理事会和监事会却需要对全体成员负责，会常常否决职业经理人的经营计划，导致部分农业职业经理人转而经营家庭农场。虽然家庭农场也是崇州市农业经营方式转型的具体形式之一，但退出合作社农业职业经理人人数过多将影响“农业共营制”的有效运行。对此，崇州市加大了农业职业经理人培育力度，通过储备更多职业经理人来保障土地股份合作社的稳定，并引导农业职业经理人向合作社缴纳更多保证金，以换取更大的经营自主权。第三，农业生产性服务水平还有待提升，影响了农业高质量发展。农业社会化服务超市无法完全整合农业服务资源。农业社会化服务的各服务环节连接不紧密，而且同一服务环节内还存在相互压价、恶性竞争的情况，严重制约了农业生产。对此，崇州市建设了农业社会化服务基地，吸引了先正达、安道麦、中化集团等知名企业入驻，尝试以专业化、数字化手段整合农业服务资源，为农业生产提供全生命周期、全产业链解决方案。

## 五、研究结论与政策启示

在农业经营方式转型过程中，地方政府应如何实施有效的公共政策？本文从交易费用视角，考察了农业经营方式转型过程中的公共政策支持问题，并基于四川省崇州市的农业经营方式转型实践进行案例分析，得出以下结论：

第一，农业经营方式转型存在较高的交易费用。一是由于产业分工深化和农业比较效益降低，农民的生产行为越发消极、怠慢，农业经营的不确定性增加；二是受地理位置专用性、物质资源专用性的影响，农业专用性投资滞后；三是在农地“细碎化”、产权“分散化”的传统农业经营模式下，农业要素市场的信息不对称问题突出，要素资源配置效率较低。

第二，农业经营方式转型面临较高交易费用，需要公共政策支持，但由于有限理性、信息不对称以及机会主义，公共政策支持也会出现偏差。其中，财政补贴政策能够通过降低农业经营的不确定性、弱化农业投资的资产专用性，降低农业经营方式转型的交易费用。但是，补贴政策“错位”将破坏市场竞争规则，导致交易费用增加。目标考核政策通过激励乡镇政府和村集体发挥组织与协调作用，促进农业要素优化配置和专用性投资，降低农业经营方式转型的交易费用。但是，目标考核政策“越位”将增加农业经营的不确定性，导致交易费用增加。中介服务政策能够通过改善农业要素市场的信息不对称，提高要素资源配置效率，降低农业经营方式转型的交易费用。但是，中介服务政策“缺位”将诱发农业规模经营风险，增加农业经营的不确定性，导致交易费用增加。

公共政策的有效支持是引导农业经营方式转型、实现农业现代化的重要保障。崇州市的经验表明，不断完善公共政策支持方式，优化市场资源配置条件，将会促进农业经营方式转型。因此，本文得到以下两点政策启示：

一是重视地方政府在农业现代化中的作用，坚持“有为政府”与“有效市场”相结合。政府要基于本地区要素禀赋特征和“市场失灵”问题，选择有效的公共政策支持方式，为区域内农业要素的优化组合与高效配置创造有利条件。政府不仅要为各参与主体营造有序的市场竞争环境，而且要为各参与主体建立起有效的激励机制，充分发挥市场这只“看不见的手”在微观要素配置层面的决定性作用，激发要素市场活力。

二是不断完善公共政策支持方式，做到积极有为而又不过度干预。首先，要改变原有的以经营规模为依据的农业支持政策，将其调整为以经营绩效为导向的支持政策；其次，要强化农业外部服务，既要支持农村产权交易平台发展，促进区域内交易信息的互联互通，也要加强农业社会化服务市场建设，为农业经营提供有力支撑；最后，要优化目标考核政策，加强对乡镇政府和村集体“工作过程”与“服务质量”的考核，激励其更好地为本地区农业经营方式转型提供公共服务。

#### 参考文献

- 1.布坎南, 1988:《自由、市场和国家》, 吴良健、桑伍、曾获译, 北京: 北京经济学院出版社, 第101-103页。
- 2.陈英华、杨学成, 2015:《新型农业经营主体培育的政绩化倾向及矫正对策》,《中州学刊》第7期, 第43-147页。
- 3.程久苗, 2020:《农地流转中村集体的角色定位与“三权”权能完善》,《农业经济问题》第4期, 第58-65页。
- 4.戴伊, 2011:《理解公共政策》(第12版), 谢明译, 北京: 中国人民大学出版社, 第1页。
- 5.邓宏图, 2012:《中国寿光市农业和农村社会转型: 一个基于个案调查的经济史与政治经济学评论》,《中国农村观察》第6期, 第2-11页、第92页。
- 6.樊鹏飞、张兰、苏敏、冯淑怡, 2022:《农地流转目标考核对村庄农地流转的影响——兼论村庄制度环境的调节效应》,《中国农村观察》第3期, 第112-127页。
- 7.龚为纲、张谦, 2016:《国家干预与农业转型》,《开放时代》第5期, 第57-75页、第7页。
- 8.贺雪峰, 2011:《论农地经营的规模——以安徽繁昌调研为基础的讨论》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第6-14页。
- 9.胡瑞法、黄季焜, 2001:《农业生产投入要素结构变化与农业技术发展方向》,《中国农村观察》第6期, 第9-16页。
- 10.焦长权、周飞舟, 2016:《“资本下乡”与村庄的再造》,《中国社会科学》第1期, 第100-116页、第205-206页。
- 11.姜长云, 2015:《中国农业发展的问题、趋势与加快农业发展方式转变的方向》,《江淮论坛》第5期, 第26-35页。
- 12.蒋伏心、周春平, 2005:《交易费用视角的政府行为: 以温州模式为例》,《中国工业经济》第6期, 第24-30页。
- 13.陆文荣、卢汉龙, 2013:《部门下乡、资本下乡与农户再合作——基于村社自主性的视角》,《中国农村观察》第2期, 第44-56页、第94-95页。

14. 罗必良, 2017: 《论服务规模经营——从纵向分工到横向分工及连片专业化》, 《中国农村经济》第 11 期, 第 2-16 页。
15. 尚旭东、朱守银, 2017: 《农地流转补贴政策效应分析: 基于挤出效应、政府创租和目标偏离视角》, 《中国农村观察》第 6 期, 第 43-56 页。
16. 威廉姆森, 2002: 《资本主义经济制度: 论企业签约与市场签约》, 段毅才、王伟译, 北京: 商务印书馆, 第 31-37 页、第 78-90 页。
17. 许庆、陆钰凤、张恒春, 2020: 《农业支持保护补贴促进规模农户种粮了吗? 基于全国农村固定观察点调查数据的分析》, 《中国农村经济》第 4 期, 第 15-33 页。
18. 夏添, 2014: 《政府植入的现代性农业改造》, 华中师范大学博士学位论文, 第 62-69 页。
19. 许庆、尹荣梁、章辉, 2011: 《规模经济、规模报酬与农业适度规模经营——基于我国粮食生产的实证研究》, 《经济研究》第 3 期, 第 59-71 页、第 94 页。
20. 杨小凯、黄有光, 1999: 《专业化与经济组织: 一种新兴古典微观经济学框架》, 张玉纲译, 北京: 经济科学出版社, 第 253-259 页。
21. 张良, 2016: 《“资本下乡”背景下的乡村治理公共性建构》, 《中国农村观察》第 3 期, 第 16-26 页、第 94 页。
22. 张建、冯淑怡、诸培新, 2017: 《政府干预农地流转市场会加剧农村内部收入差距吗? ——基于江苏省四个县的调研》, 《公共管理学报》第 1 期, 第 104-116 页、第 159 页。
23. 甄江、黄季焜, 2018: 《乡镇农地经营权流转平台发展趋势及其驱动力研究》, 《农业技术经济》第 7 期, 第 33-40 页。
24. 钟真, 2018: 《改革开放以来中国新型农业经营主体: 成长、演化与走向》, 《中国人民大学学报》第 4 期, 第 43-55 页。
25. 周燕、潘遥, 2019: 《财政补贴与税收减免——交易费用视角下的新能源汽车产业政策分析》, 《管理世界》第 10 期, 第 133-149 页。
26. 张德元, 2004: 《论小农集约经营》, 《经济学家》第 1 期, 第 42-46 页。
27. 周燕、梁樑, 2006: 《国外公共物品多元化供给研究综述》, 《经济纵横》第 2 期, 第 74-76 页。
28. Brenner, R., 1986, "The Social Basis of Economic Development", in Roemer, J(eds.) *Analytical Marxism*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 23-53.
29. Coase, R. H., 1937, "The Nature of The Firm", *Economica*, 4(16): 386-405.
30. Cheung, S, 1998, "The Transaction Costs Paradigm", *Economic Inquiry*, 36(4): 514-518.
31. Eisenhardt, K. M., 1989a, "Building Theories from Case Study Research", *Academy of Management Review*, 14(4): 532-550.
32. Eisenhardt, K. M., 1989b, "Making Fast Strategic Decisions in High-Velocity Environments", *Academy of Management Journal*, 32(3): 543-576.
33. Eisenhardt, K. M., and M. E. Graebner, 2007, "Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges", *Academy of Management Journal*, 50(1): 25-32.
34. Huang, J. and J. Ding, 2016, "Institutional Innovation and Policy Support to Facilitate Small-Scale Farming Transformation

in China”, *Agricultural Economics*, 47: 227-237.

35. Lee, T. W., 1999, *Using Qualitative Methods in Organizational Research*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 41-46.

36. Yin, R. K., 2009, *Case Study Research: Design and Methods* (The fourth edition), Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc, 30-65.

37. Vedung, E., 1998, “Policy Instruments: Typologies and Theories”, in M. Bemelmans-Videc, R. C. Rist, and E. Vedung (eds.) *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, New York: Routledge, 21-58.

(作者单位：<sup>1</sup>南京农业大学公共管理学院；

<sup>2</sup>南京农业大学中国资源环境与发展研究院)

(责任编辑：光明)

## **Selection of Public Policy Toward Agricultural Modernization: Taking the Transformation of Agricultural Operation Practices as an Example**

FAN Pengfei    SU Min    LIU Yang    FENG Shuyi

**Abstract:** Implementing effective public policies is a critical guarantee for guiding the transformation of agricultural operations and realizing agricultural modernization. From the perspective of transaction costs, this paper identifies issues in public policy interventions in the process of agricultural operation transformation and then deeply analyzes them with the case in Chongzhou, Sichuan. The study shows that the increased uncertainty in the agricultural operation, the high asset specialization in agricultural investment, and low transaction frequency in agricultural factor markets lead to the high transaction costs in the transformation of agricultural operations. It requires efficient support from public policies. Confronted with the dilemma in the transformation of agricultural operations, Chongzhou has achieved success by constantly upgrading public policy intervention methods to improve market resource distribution conditions. Chongzhou's experience shows that improving the policy of target assessment and focusing on the "process of work" and "quality of service" performed by the grassroots government and the village collectives will help to guide the root organizations to make innovations in an agricultural operation. Changing the subsidy policy and linking its standard with the performance of the farming practice will help to motivate the innate power of the agricultural operators. Reinforcing the policy of external service and establishing the entire and comprehensive system of agricultural service will help to promote the integration of agricultural factors and energize the industry.

**Keywords:** Local Government; Agricultural Operation Practices; Public Policy; Transaction Costs; Agricultural Modernization