

“三农”决策要参

2013年第17期(总第17期)

清华大学中国农村研究院

2013年6月28日

关于现代农业生产经营体制 创新问题的几点思考

内容摘要: 土地问题不仅是经济问题,又是政治问题,分析研究中国土地问题必须从政治经济双重视角考虑,把社会效益放在优先位置;农业选择家庭作为基本普遍的经营形式是由农业生产的自然特性决定的,创新农业生产经营体制,必须以坚持农民家庭承包经营制度为基础,创新是完善,不是否定;我国的现代农业经营主体具有多元性,但必须以农民家庭经营和农民家庭的合作经营为主体,始终保持农民作为土地种植经营、流入流出全过程的“主人”地位。特别强调的是,目前中国农村土地平均占有格局大规模变动的历史条件还没有成熟。

关键词: 土地 双重视角 体制创新

土地问题要从政治经济双重视角思考——在中国，土地不仅是一个经济问题，要讲经济效益；更是一个政治问题，决策时要把社会效益放在优先考虑的位置。

中国是世界上人口最多，同时又是土地资源最为短缺的国家，这一基本国情决定了我们在任何时候考虑土地问题时都不能仅仅从经济问题出发，而要从政治经济双重视角思考，而且要把政治，即社会稳定放在第一位考虑。回顾中国 5000 年来的历史，历次农民起义几乎都是由于土地兼并、土地占有过于悬殊引起的。历史告诉我们，土地问题在中国是一个能够引起社会制度变革和政权更迭的大问题！

当然，今天的中国既不是解放前的中国，不是解放初期仅有 10% 左右城市人口的中国，也不是改革开放开始时 20% 城市化率的中国。今天的中国确实与过去的中国不可同日而语，“中国制造”已经风行世界，中国已经成为世界第二经济大国，中国城镇化率已经超过了 50%。可遗憾的是我们现在的城镇化还不是国际公认意义上的城市化，其中 2 亿多农民工是“被城市化”的。如果剔除这一因素，按户籍人口计算，城市化率才 35% 左右。这才是当前中国现实的基本国情。这决定了今天的中国还依然是个农民中国，不是市民中国。从一定意义上讲，农民中国就是土地中国。土地还依然是一个能够稳定社会，也能搞乱社会的特

殊资源、特殊因素。这一基本国情决定了农村土地平均占有格局大规模变动的历史条件还没有成熟。不管出于什么动机、采取什么形式，流转也好、租赁也好，在农民传统家庭经营还占主体地位时，在农民对土地平均占有“天经地义”的观念没有发生根本变化时，都要充分考虑农村现实生产方式的实际和农民的意愿。虽然农民工和农民现在有了医保、低保和养老保险，但由于刚刚起步，保障水平还较低。更重要的是在他们看来，对土地作为生存保障的信赖目前还远高于正在建立的新型社保。这几年一些地方为了鼓励农民进城推行的“两换”不被农民接受的事实充分表明，目前如果硬要逼着农民在土地与进城之间做出选择，农民的态度是宁可不进城，也要守住地。土地依然是农民觉得最可靠的“后路”，只要不断“后路”，什么都好说。否则，什么都不好说！

什么时候农民会彻底放弃土地？恐怕只有当他们感觉与城市的原市民没有什么区别时，当他们成为真正的“市民”时，当土地成为他们的包袱时，才有可能。即使到那时，我们也只能在承认并尊重土地是农民的财产前提下，用市场化公平交易的方式让农民自觉自愿放弃土地。不管这个阶段需要多长时间，我们都必须耐心等待，不能急躁，更不能强迫。因为土地是农民的财产，而不是政府的，政府无权替他们做主。

而目前农业生产体制创新中值得注意的倾向，恰恰是一些所谓的“创新”有可能产生的最大隐患，即“耕者有其田”这一土

地平均占有格局有可能被打破。如果不对这种倾向引起重视并纠正,就可能把中国农村社会稳定的基础破坏掉。2008年金融危机突然来临,几千万农民工在毫无准备的情况下返回农村,相当于欧洲一个国家人口的大迁移,竟然没有引起多大的社会问题。这既有中国农民天生适应性强的因素,但更主要的是现行土地承包经营制度像个蓄水池一样,发挥着社会“稳定器”的作用,使他们回得去。如果他们在城市失去工作,又回不了农村,谁能担保不出问题,而且可能是大问题。

有的人总认为在土地问题上现在中央的政策太保守,束缚了下面的手脚。这里有一个思考问题的出发点问题。其实不是中央保守,而是一些人考虑问题太简单。中央的高明和远见在于始终把土地问题首先作为一个政治问题考虑,其次才是经济问题;从效率角度看,首先要考虑的是土地的社会效益,其次才是经济效益。认识到这一点,才能充分理解中央政策的“所以然”,从而牢牢把握它的精神实质,自觉贯彻执行。把政治与经济结合起来,而且把政治放在第一位,这是我们思考土地流转问题、工商资本进入农业问题、土地征用制度改革问题,包括新型社区建设问题等一切与土地有关问题的最基本的思维方式或思维起点!

不能“好了伤疤忘了疼”——不论农业生产经营体制如何创新,都不能从根本上否定农民家庭承包经营制度。创新是在这

一制度基础上的完善，不是否定。

对农民家庭承包经营制度的批评30多年来一直没有断过。认为这一制度的历史使命已经完结，成为现代农业发展的桎梏的观点近几年又兴盛起来了。我们允许对现行农民家庭承包经营制度说三道四，但要提醒的是谁也不能“好了伤疤忘了疼”，把土地承包经营制度说得一无是处。我们无忌讳这一制度的不足之处，但只能在坚持它的基本精神的前提下去逐步完善，绝不允许从根本上否定。

“只有饿过肚子的人，才能体会到吃饱饭是一种幸福”！同理，还可以这样说，“只有吃过人民公社体制苦头的人，才能知道‘大包干’的简单和伟大”！谁都可以批评农民的选择不够“完美”，但当时又有谁为他们提供“完美”的选择呢？“交够国家的、留够集体的，剩下都是自己的”，如此简单明了的利益分配关系，绝不是吃“商品粮”的人能想出来的。“一包就灵”，胜似灵丹妙药，一下子就解决了新中国诞生30多年来一直没有解决好的中国人的温饱问题，这还不是最好最聪明的选择吗？

农民也不是不知道家庭的“不足”。为了弥补这一不足，解放前在根据地就有“变工队”，20世纪50年代土地改革之后，他们自发地搞起了“互助”，他们也能够接受初级的“合作”。可当我们超越生产力发展实际，人为地强迫农民向所谓的高级合作跃进，特别是强制推行“人民公社”这种理论上正确、实践中幼稚

的“左”的制度时，农民理所当然地停止了与我们真心诚意的“合作”，选择了消极服从。即使在“人民公社”时期，农民也总是与各种“过渡”进行斗争，迫使政府在“三级所有”中不得不坚持“队为基础”，因为队与家庭联系最近。

10年“文化大革命”浩劫之后，当“左”的路线思想支配稍有松动时，是农民冒着坐牢杀头的风险搞起来的“大包干”，把中国推向了改革开放的历史路径。虽然当时阻力很大，但农民的这一伟大创造能出乎意料地迅速席卷全国，以至于人们对获得的巨大成功感到来得“太容易了”，其根本原因也是以邓小平为核心的第二代领导人意识到了剥夺农民土地经营自主权的错误，当农民“宁可坐牢也要包”，自发起来造人民公社制度“反”的时候，主动顺应并推动了农民的这一别无选择的选择成为普遍现实。即使如此，农民也从没有把家庭承包制度当成自己刚娶进门的“新媳妇”，觉得咋看咋美，不许别人说半个不字。党的十七届三中全会之后，被有的学者说成新事物的“土地流转”，其实在20多年前，即20世纪80年代后期，农民就开始以自己喜欢的方式搞起来了。中央一直坚持提倡的“依法、自愿、有偿”的原则就是根据当时农民的实践总结出来的。农民搞的这种流转，大多不愿“惊动”政府，甚至连村干部都不愿“打扰”。农民的心态，用今天的话说，就是怕自己的土地“被流转”。而事实上，凡是农民搞的流转，都坚持了这个原则；在这个原则上出现问题的“流转”，大都出在地方政府积极推动，甚至强迫或半强迫的流转上。

我们从来没有说过“大包干”是完美的制度，可世界上哪里有完美的制度呢？必须强调的是，创新农业生产经营体制，可以八仙过海、各显神通，但必须脚踏实地，这个“地”就是土地的家庭承包经营制度。任何离开这个“地”，想挖掉这个“地基”的创新，都是不可取的！

家庭太神奇了——它不仅是人类生存繁衍的基本形式，而且还是农业，包括传统农业和现代农业的基本经营形式。中国的农村土地家庭承包经营制度与家庭一样，具有无限生命力。

如果没有家庭，人类难以繁衍进化到今天。而家庭与农业生产的特殊关系，则是由农业生产的自然特性决定的。这是因为农业生产有很大的不确定性。首先，气候环境不确定，人们无法安排风、雨、雷、电和霜冻什么时候到来，什么时候离去，即使来了人们也无法知道风刮多大、雨下多少，只能随机应对，对于这些人类可以预报，但仅仅是预报；再则，所有农作物都是有生命的，谷类、其他植物、水产，等等，每一种都是生命活动的过程，有它自己的生命活动规律。因此，什么时间播种、灌溉、施肥、打药、除草、收获，都需要农民根据作物自身的生长情况，结合自然环境的变化进行判断，做出决策。这比工业生产要复杂得多，而且没有办法像工业生产一样管理监督。因此，只有土地是农民的，生产的产品归他所有，或者劳动成果与他的个人利益直接关

联，他才会尽心尽力地去操劳。否则，农民不会有积极性，他把你哄了，你还不知道怎么回事，即使知道，也已经迟了，因为季节错过了。农业选择了家庭，家庭和整个人类首先依靠农业生存发展，这是自然与人类生产活动的最佳结合。

中国农村的家庭承包经营制度是建立在家庭的基础上的，没有家庭，就没有家庭承包。而不管是传统农业，还是现代农业，家庭经营是目前世界农业的基本经营形式。不同的是，现代农业中的家庭已经发育成为现代企业形态，成为企业法人，它的生产手段已经机械化、科技化，生产方式、管理方式和理念已经现代化，市场已经国际化。传统家庭，像中国目前农村的绝大多数家庭，不仅规模小，更重要的是其还是传统意义上的家庭，与现代意义上的企业有本质区别，生产手段、生产方式、管理方式都比较落后，产品以当地或国内市场为主。

现代农业、现代家庭经营与规模也没有必然联系，可以是美国、西欧上千亩甚至万亩的大规模，也可以是日本、韩国这样的中小规模。规模并非现代农业的唯一决定性因素。加上发达健全的社会化服务体系，中小规模的家庭经营同样是现代农业。如果说规模是唯一决定因素，我们人民公社时期的规模很大，一个生产队数百亩、一个大队上千亩、一个公社上万亩，那就是现代农业了吗？不仅不是现代农业，搞的我们连肚子都吃不饱！过去地主的土地也有数百亩、上千亩的，能说那是现代农业吗？不能！因为其生产手段、生产方式、管理方式都还是传统的。

总之，家庭经营的内涵和潜力很大，它可以是传统的，也可以是现代的；它可以是小规模，也可以是大规模。因此，家庭经营具有巨大的生命力。这种生命力，一是指时间和空间都涵盖着的概念，古今中外，没有例外；二是说它特别顽强，你可以压制它，却无法消灭它。我们曾企图用人民公社体制取代家庭经营，却最终被后者取代的历史证明，虽不能说人民公社一无是处，但它对历史的“主要贡献”是更有力地证明了，农业生产只适宜于家庭经营，这就如同“有恒产有恒心”一样，是一条普遍真理。

中国农民发明的土地承包经营制度与家庭一样具有无限生命力，创新农业生产经营体制必须坚持以这一制度为基础。我们现在面临的不是要否定家庭经营，而是要借鉴西方、东方农业现代化国家的经验，结合我们自己的实际，建立健全与家庭承包经营制度相适应的社会化服务体系，把传统家庭经营改造提升为现代家庭经营。明确这一点，对我们今天发展现代农业、创新农业生产经营体制有很强的针对性。

农民是土地的“主人”——在农业生产经营体制创新过程中，土地要流转，规模要扩大，工商资本也可以进入，但一定不能剥夺农民作为土地“主人”的地位。农民可以为流入方打工，但对土地的承包支配权必须保持不变。

土地，对农民来说不仅是“物质”，是生活的来源、生存的根

基；还是“精神”，是精、气、神，是明天的希望。有位老农民对我说，土地对他来说，与老伴、子女一样重要，是他生命的一部分。说来也巧，正在我写这篇文章时，从网上看到一则因征地农民给前来视察的人民代表下跪的报道，农民的原话是“以前我有土地，我能生活，现在我没有土地，我咋活”。各级政府一定要理解农民，一定要明白“地”是农民的，土地的主人是农民，不是政府。“农民是土地的主人”，这种地位是《土地承包法》规定的，是《宪法》这部国家大法规定的，谁也没有权利改变！因此，不管农业生产经营制度和模式怎样创新，一定不能剥夺农民作为土地“主人”的地位。

创新农业生产经营制度，必须进行土地流转。流转的形式可以多种多样，但**流转的主体是农民，既是流出的主体，同时也是流入的主体**。中央所说的流转，主要是指农民与农民、农民与大户、农民与家庭农场、农民与合作社之间的流转。当然，也可以流转给企业，但这不是流转的主流。如果流转给企业，流出土地的农民可以为流入方打工，打“短工”或“长工”都行，但**必须始终是保持着对承包地拥有支配权的“地主”**。即使城镇化率达到70%以后，留下的4.5亿农村人口中仍然以农为业的农民对土地还会有这种感觉。中央反复讲，土地流转要坚持依法、自愿、有偿原则，还强调土地流转不得改变土地的集体所有性质，不得改变土地用途，不得损害农民的土地承包权益，其**最基本的精神是讲土地流转的主体是农民，核心是讲一定要保护农民的土地**

承包权益。从维护农民的长远土地权益和农民合作社向紧密合作发展的趋势，以及近年来的实践看，**土地股份合作是一种比较理想的形式。**

发展现代农业，可以引进工商资本。在农业或农民积累能力有限、国家财政支持能力有限，加之银行对农业不感兴趣的情况下，如果不引进工商资本就不能加快现代农业发展，因为现代农业是高投入农业。但中国的基本国情决定了对此不得不有所节制。如果没有任何限制，下面热，上面也热，一旦成风刮起来了，可能产生的**最大隐患是，“耕者有其田”这一土地平均占有格局就有可能被打破，进而把中国农村社会稳定的基础破坏掉。**1个人种99个人的地，资本完全有能力做到，生产力和技术也能达到，但问题是让其他99人干什么？能为资本打工的只能是一部分人，而且是一小部分人，还带有季节性。如果资本能把99个人都吸纳进去，我们的政策就不会“不提倡”。但是，如果那样，资本代替劳动的优势就无从说起，资本的利润从哪里来？这种情况告诉我们的道理是，**1个人种99个人的地的前提条件是，必须先为从土地上解放出来的劳动力准备好新的就业机会，而且还必须是稳定持久的机会。**家庭承包经营制度，单从效率或产出的角度衡量，是不如上百亩、上千亩的大农场，但跳出经济的视角从社会稳定的宏观视野来看，付出的土地效率的代价是值得的。因此，即使工商资本进入农业的积极性再高，都要看条件具备不具备，具备了就搞，不具备就等一等。

2013年中央一号文件公布后，有人说中央对工商资本进入农业的政策收紧了、更严厉了。这是误读。中发〔2001〕18号文件中讲，“中央不提倡工商企业长时间、大面积租赁和经营农户承包地”，要求工商企业投资开发农业，主要从事产前、产后服务和“四荒”资源开发。2013年一号文件讲，“鼓励和引导城市工商资本到农村发展适合企业化经营的种养业”，同时又明确提出要“探索建立严格的工商企业租赁农户承包耕地（林地、草原）准入和监管制度”。认真研读就会发现，实际上这方面的政策更完善、更具操作性了。从“不提倡”到“鼓励和引导”，是政策宽松了，不是严厉了；从“主要从事产前、产后服务和‘四荒’资源开发”（这一规定依然有效）到“鼓励引导发展适合企业化经营的种养业”，这则是为企业着想，提醒企业，并不是所有种养业都适宜工商资本进入，盲目进入很难赚到钱；建立准入和监管制度，是要把这方面的无序变为有序，让农民、企业和国家各得其所，而且这也是发达国家通行的做法，因为事实上并不是所有进入农业的工商企业都是真心实意地为了发展现代农业。不少企业是醉翁之意不在“农”，而在于圈地、占地，在于土地的未来价值。建立准入和监管制度，既有利于国家目标的实现，也有利于真心进入农业的工商资本。

中国的现代农业可以是大农场，可以是公司制，可以引进工商资本，甚至是外资，但其不可能、也不能居于支配地位。以农民家庭经营为基础的适度规模经营，包括农民合作社经营，是居

主导地位的，是主体形式，这才是政府支持的重点。还要强调的是，现代农业发展过程中的组织制度创新、模式创新不能把农民边缘化。既要学习借鉴外国的先进经验，也要尊重农民从实地出发创造的那些在我们看来“不规范、不先进，甚至是不土不洋”，但农民却易于接受、具有普遍适应性，同时又有明显规模效益的“土经验、土模式”。比如，不改变土地用途、不改变土地承包关系、不改变土地权益的土地托管，政府对此应该**优先扶持、大力扶持**。另外，无论什么形式和模式，不管规模大小、规范先进与否，各级政府都要把支持粮食生产、有利于确保我国粮食安全能力稳定提高作为政策扶持的**优先选择**。现在，不少地方政府把支持的重点放在非粮食生产上了，这种情况应该改变。

中共陕西省委政策研究室
陕西省农村工作领导小组办公室

郑梦熊



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 301 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>

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)