

农业产业化与农村土地问题研究*

蔡永城

(福建师范大学, 福州 350007)

摘要: 农业产业化经营从根本上克服农户超小规模经营的局限, 是解决我国农业和农村经济发展, 提高农民收入的根本出路。在产业化的道路上, 土地流动问题是一个关键问题。为推动农业产业化的发展, 在土地问题上, 需要对国家、集体、农户三者的责、权、利进行重新界定。这要求我们的思想能够与时俱进, 在充分认识我国国情的基础上, 大胆创新, 开辟出一条有时代特色的新途径。

关键词: 产业化; 农户; 土地流动; 土地产权

中图分类号: S—0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002—2767(2003)05—0009—04

A Study on Agriculture Industrialization and Rural Land Problem

CAI Yong-cheng

(The Normal University of Fu Jian, Fu Zhou 350007, China)

Abstract: Industrialization operation of agriculture can fundamentally overcome the deficiency of super—small—scale operation by peasant household, which is the fundamental means to increase income of farmers. Land mobilization is the key problem we should face on the way to the aim. In the system of rural land collective ownership, the property ownership is vague and it is the main factor to block the mobilization of land. And chaos of land plan and land management increases the cost of exchange. So the scale—benefit of land can not be obtained easily. In order to stimulate the development of agricultural industrialization, we need to redefine the responsibility, right, interest among the three parties of nation、collective and farmers. It require that our idea should keep in pace with the times and realize fully national conditions on the basis of which we can innovate boldly to open a new route of times characteristic.

Key words: industrialization; peasant household; land mobilization; land ownership

1 历史的选择—从超小规模农户经营到农业产业化经营

从世界发展的趋势来看, 国家的现代化是世界各国发展的根本目标。而什么是现代化? 其实质是高度的工业化、市场化和信息化。在现代化的进程中, 城市经济的发展与繁荣是显而易见的, 工业化、市场化和信息化对于我国农村经济并没有产生应有的效应, 许多从事农业生产的农户其收入并没有增加多少, 农业发展举步维艰。有关资料表明我国农村人口还占全国总人口的 60% 以上, 除去一部分从事非农产业的人口外, 实际从事农业生产的人口仍占 50.1%, 与世界发达国家相比, 美国占 2.3%、英国占 2.3%、德国占 3.5%、加拿大占 4.4%、即使韩国也仅占 11%, 这说明我国还远远地落后于其它国

家。而要改变这一落后的状态, 其必然要提高社会生产力, 加快国家的现代化进程。但是, 传统农业超小规模经营方式在一定程度上阻碍现代科技的应用和推广, 农业和农村经济沉置在落后的固化状态中, 制约着农业的发展、农民收入的提高和农村的稳定。

传统农业超小规模经营方式存在有很深的社会基础。它可以追溯于在中国占两千多年统治地位的小农经济, 这种小农经济是与封建制生产关系相适应的, 其生产目的是为了满各各家各户自身的需要, 且在整个社会的范围内, 通过地租维系着该社会正常的统治秩序。进入现代社会以来, 社会主义革命和改革对它进行多次尝试性的否定, 现行的家庭联产承包责任制, 其所有制的性质已经发生了彻底的变化, 但这种自给自足的农户经营方式仍然广泛

* 收稿日期: 2003—05—03

作者简介: 蔡永城(1976—), 男, 福建南安人, 讲师, 经济学硕士, 多年从事产业经济学研究。

地存在,从而成为从传统到现代的天然障碍。就其本身所具有的特点看,这种传统经济生产工具简陋,生产方法落后。整个农业靠传统世袭的技术维持,不能为整个社会的发展提供更多的剩余产品。与其它产业相比传统农业低下的资本收益,使农业投入不能按照平均利润率获取收益分配。因此,从总体上说传统农业是一种特有的经济均衡,处于一种孤立的封闭的循环状态中。首先,这种超小规模农户经济是以人口或劳动力平均分配土地的承包权为前提,由此决定了土地零碎化分配的格局,直接影响了科学技术与农业生产要素的结合,使许多工业化技术无法得到广泛地推广,客观上堵塞了“以工代农、以工建农”的发展路子。其次,规模效益不景气,不利于形成相对稳定的集约化生产。再次,这种农户经济生产主体多而散,缺乏有效组织和分工协作。在面向市场经济转轨过程中,广大农户缺乏对信息的掌握,一方面,导致了农户小生产与社会化大市场之间的矛盾,加剧了农产品价格的波动;另一方面,由于受条块分割的影响,统一市场的功能难以发挥,产供销脱节,增加了农产品进入市场的交易成本。

对农业产业化的表述各种观点不尽一致,但其基本内涵可以概括为:农业化是以市场为导向、以企业为依托、以科技服务为手段、以土地适度规模经营为基础、以广大农户为基本单位,通过将农业再生产过程的产前、产中、产后诸环节联结为一个产业体系,实现种养加、产供销、农工贸一体化经营。农业产业化以生态原理、经济学原理、市场机制功能和系统工程为指导的多功能、多目标、多层次的农业产业经营系统,把分散的农户小生产转变为社会化大生产的组织形式。突破了所有制的界限,将国家、集体、个人经营联合起来,突破了行政区域界限,将地区、省以及国外企业衔接起来;突破了行业隶属关系的界限,将农工贸诸行业结合起来。从而促进了生产要素的优化组合和产业结构的合理调整,促进了城乡之间的优势互补和利益互补。其目的是达到农业经济的总体效益的提高,实现持续稳定发展,满足社会生产生活和最大限度地实现环境效益、经济效益和社会效益。

农业产业化经营相对于传统的农户经营,它广泛地运用现代科技,自觉地利用和改造自然,是科学的农业;它把工业部门生产的大量物质和能量以及资金用到农业生产中,以换取大量的农产品,成为工业化的农业;农业生产化经营走上了生产专业化、布局区域化、经营一体化、服务社会化、管理企业化

的道路,实现了自然经济向商品经济的转变,成为商品化、社会化的农业^[1]。从这一层次上来讲,农业产业化经营整体上克服超小规模经营的凝固极限,成为我国发展农业经济,提高农民收入的有效途径。它一方面为现代科学技术及其成果在农业生产中的应用开辟了广阔的空间;另一方面也使农业生产对现代科技及其成果产生强烈需求。农业产业化经营消除了农产品市场的过度竞争行为,实现了农产品市场由完全竞争向垄断竞争转变,从而使小规模农业生产者既获得了内部规模经济又获得了外部规模经济。这种经济共同体较之单个农户可以更好地预测市场信息,避免了“依传统、凭经验”的自然生产状态和“一哄而起、一哄而散”的盲目生产状态。农业产业化经营一开始就把农户和市场紧紧地包容在一起,结成了天然的血肉关系。在现行的制度和法规下,农户家庭经营是农业产业化经营的前提,农业产业化经营是农户家庭经营的高级形式。我们目前的任务就是努力实现超小规模农户经营向农业产业化经营的转变。

2 现实的挑战—推进农业产业化的障碍

2.1 土地分割呈零碎化 家庭联产承包责任制和统分结合双层经营体制的实施,以及相关法律的规定表明,农村的土地是属集体所有,集体具有发包权,农民以农户为单位按照人口或劳动力的数量向集体承包土地,具有承包权,表面上实现了所有权和经营权分离,发包权和承包权的分离。这样,每个村民都可以凭着自己作为集体的一个分子,要求向集体公平地承包一份土地进行经营,这种承包经常是无偿的或者接近无偿,并且取得的份额无论是在质上还是在量上都应当是公平的,这样按人口或劳动力比例、优劣等搭配进行土地平均分配就成为可能。而且,随着人口或劳动力变化在公平要求的压力下,土地调整的结果只能使土地划分越来越零碎,土地使用越来越分散。满足了农民传统观念上对土地的要求,土地是基本的生产资料,种地是主要的谋生手段。在现行的社会保障体系下,在非农业就业的农民,他们视土地为最后退路,不会轻易放弃土地,土地分割一直维系着零碎的局面。根本上背弃了规模效益,农业产业化举步维艰。为了改变这种土地的零碎化局面,国发(1995)7号文件规定,“耕地承包期延长30年不变,提倡在承包内实行增人不增地,减人不减地的办法,允许土地使用有偿转让”来促使土地使用的流动,加快土地的集中使用,形成适度规模。但是,七年的实践,成效并不显著。

2.2 土地的产权界定不明、土地占有关系含混是阻碍土地流动的主要原因 第一、产权主体不明。我国《宪法》中规定农村土地归集体组织所有。《民法通则》规定农村土地所有权归属行政村,而《土地管理法》中却规定农村土地所有权属于合作经济组织;这样土地所有权同属于两个不同性质的主体,行政组织与经济组织同为土地所有权主体,同时,土地相关法规仅仅规定了土地所有权的归属,而对于土地所有权的内涵、地位、界限、法律形式、实现方式等均没有相应合理的规定;至于土地所有权主体的经济地位、法律地位、财产地位及其职能范围、行为方式等,更没有明确的规范。第二、在国家与集体、集体与农户之间,产权关系模糊不清。理论上集体对所属土地应当可以行使占有、使用、收益和处分的权利。但是,从处置权的角度看,国家应用经济、行政和法律手段可取得集体土地权能中的一些收益权、使用权和处分权,行使着土地所有权的主体职能;农户获得的土地使用权大多是无偿的或低偿的,并自发对承包地进行有偿转让、出租等,没有跟集体发包方发生关系。从地租的角度看,国家通过工农业产品的价格剪刀差,成为事实上的地租获得者,农户在承包期内,也占有其土地的绝对地租和级差地租。国家和农户已经成为事实上的终级所有者和初始所有者。第三、农村集体所有存在着所有权虚位的弊病。实际上,所有权主体经常具体到村镇干部身上,助长了村镇干部以权谋私,这种混乱的关系对于土地的合理利用和有效配置的危害是显而易见的:土地权属和使用关系混乱,对土地的侵权行为经常发生,土地难以有效流转,产权模糊不能形成有效投资机制,农户短期行为造成土地利用下降,土地无偿占有使用使土地的商品价值难以实现。承包到户易产生土地家庭所有的现象,在土地的转让、入股、出租的过程中,造成隐性市场的存在,使集体土地的利益大量损失。

2.3 土地的流转机制不规范、不灵活 目前的土地流转机制^[3]包括:(1)行政干预机制。农村大部分地区的土地分配及调整由集体组织运用行政干预来实现。(2)自发的市场调节机制。近年,在少数发达地区,出现的土地流动现象,如出租、转租、抵押等,由于缺乏管理,易产生经济纠纷和耕地流失。(3)行政干预基础上实行的市场机制,如两田制,把农户承包的责任田集中起来,重新进行招标承包,包给集体农场或农业大户,在实践的过程中并不能完全建立在农户自愿退包,放弃承包的基础上,侵权现象时有发生,

土地集中的阻力越来越大。

2.4 土地规划和土地管理的混乱增加了土地流动的交易成本 在对土地资源的规划和开发的过程中出现了农用地、国家基础设施用地(国家征用)、城市工商业用地、农村宅居用地、乡镇企业用地等多种形式,在诸形式中,从地租的角度来考察,通常由于农业的比较效益较低,农业用地的地租也要相对较低。可是各种用地在地理上总要相连接在一起。农业用地经常具有城市工商业用地的绩效,按理说,该土地的地租上涨了,高出了农业用地的地租价位。在农民向集体承包了土地之后,土地的承包期再延长了30年,对于拥有承包权的农户个体来说,在相对的范围,对土地的使用权具有绝对的排他性,他们对土地的价格要求是趋近于城市地租而不是农业地租。在对于刚刚起步的产业化经营还不能包容这样的高成本。从调查中我们看到,城郊的抛荒现象特别严重,虽然郊区的劳动力已经进了城,但他们对集体土地的承包权是任何组织和个人不可剥夺的。同样还发现,由于不少地方政府并没有严格地按照有关法律的规定进行合理规划和严格管理,许多农业用地被非法或变相转为其它用地,在较发达的沿海地区更为突出,如福建南安市洪梅镇。各种形式的用地交混在一起,受同样的连动效应影响,土地的价格提高了,加大了土地的交易成本,适度规模效应难以形成。

2.5 国家的农业保护政策和农业投入方向存在着局部的偏失 农业作为国民经济的基础产业,同时又是弱质的产业。为了巩固农业的基础地位,各国政府都对农业采取一定保护措施。从整体上来看主要是通过价格保护。在生产领域努力降低农产品的成本价格,在流通领域努力提高农产品的市场价格。就生产领域而言,国家投入了大量的资金用于农业资源开发、生态环境改善、基础设施建设,但是,如果我们深入的做一个调查发现,在项目的选择上和工程的审批上出现了宏观调控和微观调剂的矛盾。农业产业化经营是一种大市场的行为,应该从宏观上着眼于整个农业结构的调整,着眼于农业的长期、稳定发展。由于受行政行为的影响,有限的投入横向分割严重,除了几个国家计划的大项目外,其余的投入均按省、市、县、乡层层分配,而且具有均化的倾向,于是有限的投入只能着眼于给农民带来最直接的收益,进行简单地保护,这种投入缺乏一定的前瞻性,是一种短期性的行为,是与目前落后的农业生产水平力和超小规模农户经营方式相适应,使广大

农户安于现状,在一定程度上维系着这种分散格局,减缓土地流动,从而不利于农业产业化推进。

2.6 农村服务体系滞后 首先,农村没有比较完善的社会保障体系,他们不敢轻易放弃土地,这也是造成目前许多地方出现严重抛荒现象的重要原因。其次,既然允许和鼓励土地的流动,那么作为商品化的土地其价值就应该得到社会的承认,并以一定的价格表现出来。但从目前多数农村土地不能像城市土地进行抵押,可以看出土地价值并没有得到社会的完全承认,或者说缺少这种制度和法规。一个单位土地其价格是多少,等级不同的土地的价格又怎样?目前农村缺乏评估组织和监督机构。

3 未来的期待—制度的创新与政策的调整

实践的困惑和理论研究的缺陷迫使我们另辟蹊径,开拓创新,寻找适合我国国情的农村土地所有制,明确界定土地产权关系。

建议:确立一种在国家占有基础上的农户土地所有制—复合所有制,这种复合所有制体现了土地是社会劳动产品的本质特性,土地的社会所有权归国家所有,坚持和维护了社会主义的土地公有制。土地个人所有权归农户所有,适合了农民占有土地的心理,使之提高了自己拥有的劳动和财产的收益边际,增进农民的个人总收入。并且,农村土地的复合所有制明确了国家、农民的土地所有者主人资格,理顺了双方的权、责、利关系,根本上克服了现行农村土地的集体所有制下土地产权界定不清的缺陷,实现了农地收益在国家 and 农户之间的合理分配,避免了互相侵权行为的发生,为农地流转真正按照市场规则进行运作提供了强大的理论武器,真正实现了亚当斯密所描述的经济当事人“对自身利益的研究自然会或毋宁说必然会引导他选定最有利于社会的用途”^[3]这一佳境提供农地所有制制度安排上的保证,以此来推动我国农业和农村社会经济的进一步发展。

国家政策对农业的保护无疑是为了农业长期稳定和发展,但就前面我们所指出的,政策上农业投入的偏失不利于农业产业化经营方式的推广,不利于现代农业的发展。因此,要求农业政策的制定和贯彻应该从现代化战略来实践,围绕着农业综合生产能力的提高,致力于农业资源的开发、科学技术的推

广、生态环境的改善和基础设施的建设,积极地培育农村生产要素市场,尤其是土地要素市场,加速土地适度规模地形成,加快农业产业化经营步伐,从而实现整个农业和农村经济的发展。建议改变农业投入普遍均化的一贯做法,把眼前利益和长远利益统一起来,在一个有效的范围内进行“局部休克”,暂时停止或减少一部分地区的简单投入,把更大部分的资金集中用于农业资源的开发、科技的推广、生态环境的改善和基础设施的建设。这种做法会使土地出现暂时的“贬值”,从而降低土地交易的成本,有利于土地的流动,形成适度的土地规模。这种做法在一定程度上会使一部分农民的收入直接受到影响,成为改革的成本,但它相比于从农民的收入中通过税、费、提等形式进行的分配所带来的矛盾要小得多,一般不会出现正面的冲突,造成社会的不稳定。“局部休克”只能在一个有效的范围,而如何界定有效范围?应该从该地区的城市化水平的整体上去把握,从居民的收入水平和市场提供的就业机会去把握。同时,这种做法也有利于产业结构的调整和整个国民经济的快速健康发展。

强化地方政府“小行政、大政府”的社会服务和监督功能。农业产业化经营具有跨地区、跨行业、跨所有制的特点,要求各地方政府必须克服地方保护主义,严格按照国家的政策和法规,采用“大政府”行为,在中央统一领导下,遵循市场经济的客观规律,突出农户和农业产业化组织在市场中的主体地位,加强对它们的服务和监督,健全土地流动机制。搞活包括转让、转租、抵押、入股等多种流动方式;培育中介组织对土地价格进行评估,为土地流动提供方便;依照国家法律法规对土地流动主体的行为进行严格规范,保证各种契约合同关系的有效性;落实农村社会保障制度和社会福利制度,改变农村居民对土地的依赖观念,为土地的流动排除不必的非理性障碍。

参考文献:

- [1] 张美芳. 农业产业化的理论与实践[J]. 江苏财经研究, 1997, (7): 23
- [2] 商春荣. 我国农村土地制度中存在的若干问题[J]. 汕头大学学报(人文科学版), 1998, (4): 1-6.
- [3] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究(上)[M]. 北京: 商务印书馆, 1974: 25.