

# 中国农业发展的战略失误及其矫正

党国英

**内容提要：**根据党的十八大、十八届三中全会及近年一系列中央“一号文件”精神，对中国农业发展及农村改革应有一个总体性的评估，以更适应中国农业在国际市场的竞争格局。中国基本解决了百姓的吃饭问题，但为此付出的成本很高，而如果改革更为深入，这个成本是可以降低的。土地制度缺陷全面影响农业经济效益，农业经营组织政策失误降低农业资本效率，劳动资源配置缺陷降低农业劳动生产率，这是中国农业发展所面临的基本问题。提高中国农业竞争力，必须确立农村改革新战略。

**关键词：**农业发展战略 农业竞争力 农村改革

## 一、引言

改革开放以来，中国农业取得了巨大成就。目前中国谷物单产水平大约为 20 世纪 50 年代的 10～15 倍。1990 年以来，中国粮食产量平均每年递增约 1%，显著超过了人口增长速度。2009 年之后，农村居民人均可支配收入增长连续多年超过城镇居民收入水平，城乡收入差距逐步缩小。按照联合国的标准，中国贫困人口数量连年减少，农村人口脱贫速度为世界之最。这些成绩有目共睹。成功与失误相随。在看到成功的同时，也要看到失误。中国农业现代化一路走来，尽管政府方面颇为努力，但战略失误之处也愈发明显。

一项成功的经济战略必须满足两个基本要求，一是核心目标必须具有长期瞄准价值，二是实现目标的手段或路径对核心目标的实现具有促进作用。以往中国农业发展的核心目标是主要农产品的数量增长，未能注重农产品价值构成的成本下降。主要农产品成本过高，由国家财政维持农产品高价格的支撑力一旦崩塌，数量保障将会丧失，这是中国农业发展面临的严峻挑战。既往土地制度、财政支农制度、农业经营组织制度及农村劳动资源调节制度等方面的改革未及要害或进展缓慢，是中国农业发展战略扭曲变形的基本原因。

本文先讨论农业发展战略失误的形成机理，最后一部分讨论战略修复的若干办法。

## 二、粮食生产：数量增长，竞争力落后

中国多种大宗农产品在国际上缺乏竞争力，谷物及肉奶产品尤为甚者。竞争力缺乏的主要原因，一是中国农业劳动投入多，劳动生产率低。中国谷物劳动生产率平均水平大约为美国的 1%；按实际劳动时间折算，这个数值也不超过 5%。而中国农业领域日工资水平已经达到美国最低日工资的 20%。劳动成本高的直接原因是中国农业产业链上的专业化分工水平低，农户经营规模过小。二是农业技术模式比较落后，例如，谷物生产对灌溉的依赖过强，种子更新过于落后。欧美的谷物生产一般为雨润农业，较少灌溉，由此极大节约了劳动成本与固定设施维护成本，并有利于大型机械

耕作。按笔者近年调查,中国主产区谷物生产的灌溉因素形成劳动总成本的30%左右。近年华北地区越来越多的农户因灌溉综合成本高而放弃了小麦种植。中国农业科技成果转化率低,“十一五”期间只有40%左右,远低于发达国家80%以上的水平。三是农业生产中的物质投入不经济。中国农业的单位生产量的化肥、农药投入长期高于农业发达国家,例如,中国单位面积使用的化肥量约为美国的3倍。四是中国农村土地流转费用高昂。据笔者调查,土地流转中的地租几乎相当于小规模农业经营者的全部纯收入,流入土地的农业大户的纯收入实际上获得了规模经营产生的好处,其劳动投入于未得到回报。此外,中国财政支农也形成一个巨大的隐性成本。按不完全数据,2014年中国中央加地方对“三农”的投入,按同一口径比较,约为欧盟与美国总和的3倍左右;只是因为中国农民人数巨大,分摊到每个农民头上数量不多。

改革开放以来,国家经济工作中农业受到高度重视,而工作的重心是粮食数量安全,对农业竞争力提升重视不足。中国加入WTO之后,工业品市场开放、农产品市场相对封闭的外贸模式不再有效,致使农业市场城门大开,全面遭受国际市场压力。以上这几项导致农业成本高昂的因素,均与农业经济体制有密切关系。

下面按要素成本理论对粮食生产成本做一概括性分析。这个分析不是力求精确的计量分析,数据资源也不足以做这种分析,但基于笔者的调研、观察,相信这个分析能对粮食生产的基本情况做出一个判断。

#### (一) 按完全要素成本计算的中国粮食生产处于严重亏损状态

完全要素成本,即经营者使用土地、劳动与资本诸要素时的要素价格总和。不同于农户经营核算所用的财务成本,前者有一部分是隐性的,但前一概念更能反映资源配置效率状况。本文没有考虑环境因素。

若按完全成本计算,中国农业的成本确实很高。本文算一个粗略的大账。粮食16亿亩播种面积,按1季的地租每亩约500元计算,地租作为土地的“贡献”,达8000亿元;劳动报酬按目前劳动生产率水平,现有粮食总量生产出来,需要约70亿个工日,一个工日按60元计算,合4200亿元。按高限估计,中国粮食生产的资本存量(包括政府投入及农户投入的资本存量)约5万亿元,资本报酬(不是生产资料消耗)按3000亿元计算。这样总计,中国粮食生产的要素成本应该是15200亿元。中国粮食售价中,生产资料消耗成本每亩每季约300元(包括资本折旧),总额为4800亿元。若按中国一年粮食产出6000亿公斤计算,这些粮食的要素成本与消耗性成本总和刚好为2万亿元。

如果按照在国际市场上有竞争力的价格来销售这些粮食,平均每公斤粮食卖1.4元,则6000亿公斤粮食可获销售额0.84万亿元,亏损1.16万亿元。如果按照近年在国家政策支持下形成的平均价格1斤1元计算,则亏损0.8万亿元。

上面这个估算不会很精确,且任谁也准确不到哪里去。上述计算若大致符合基本形势,能说明问题的性质,就是有意义的。

#### (二) “亏算”状态下粮食为什么还会增产?

前文提到的亏损,是按照完全成本计算的亏损,并不一定导致大面积的农户在财务上短期内陷入困境,否则无法理解中国农业还在发展、粮食还年年增产,且土地撂荒并不严重。

一是政府补贴部分弥补了农户的经营成本,缓解了农户财务困难。估计中央加地方对种粮的补贴在2500亿元左右。一些地方对种粮的补贴每亩达到500元。

二是隐形的资本折旧及资本利息支出由政府支农资金负担一大部分,没有形成农户的直接财务成本。政府历年支农资金的增长速度超过粮食增产的速度。这个过程如果终止,麻烦就会很大。按

多方数据估算，欧盟与美国联邦政府对农业的支持总量加起来也比中国支农资金少很多（不算美国农业部的食品补贴计划支出），足见中国农业发展的实际压力有多大。

三是中国农户对自己工资报酬的牺牲。在目前农业雇工经营中，日工资水平大约为 40~100 元，但农户在自营农业中不一定按市场价格核算自己的工资成本。城乡之间劳动力转移越是困难，这种核算越不可能。自营农户可以把自己的日工资压低到一天的基本生活成本，例如 10 元左右。

四是地租成本对自营农户来说是隐性的，农户不必支出。但对租地经营的大农户，这个支出是刚性的。从今年得到的消息看，已经有一些大农户在粮价下跌的情况下开始缩小经营规模，直接原因是支付不了地租。

此外，资本成本的一部分也是隐性的，不构成农户的财务约束。农机补贴、贷款贴息、保险补贴等都构成国家对资本成本的负担。

如果不存在以上因素，中国农业在农户财务预算上就不可持续。

粮食转化为饭桌上的食物，成本又有不少增加，但因为“顺价销售”一类的努力，不少成本就由消费者负担了。于是，中国的恩格尔系数很高，现在仍然在 30%以上，而美国的这个指数是 12.6%<sup>①</sup>。美国人口约为中国人口的 1/4 强，食品开支竟然是中国的 1/2 弱！如果美国人饮食习惯与中国人相同，其恩格尔系数会在 6%以下！这个巨大差异便是农业竞争力差异产生的。

### （三）中国粮食生产能否“扭亏为盈”？

中国粮食生产有几个成本大项是可以调整的。

先说劳动成本。笔者访问山东德州、江苏射阳等地的规模经营农户，发现粮食生产单位面积的劳动成本随着农户经营面积的扩大而显著降低。万亩规模的农户，1 亩地的劳动时间可以是半个工日（实际上还有降低的潜力），约是现在平均水平约 1/8。假若这个成本只降低一半，则粮食生产的劳动成本为 2100 亿元。

再看隐性的地租成本。按照农业发达的市场化经济体的情况，中国隐性的地租可以降低 80%。这样，粮食生产的地租成本可以降到 1600 亿元。

资本成本也有降低的空间。土地经营规模扩大，农业机械化水平提高。。笔者在这方面的数据依据不足，但从同样设备的价格及银行利率等因素看，资本成本降低 30%左右是有可能的，即资本要素成本能降低到 2000 亿元。

以上几个因素加总，粮食的要素成本可以降低到 5700 亿元！即使按照国际市场水平计算农户财务状况，也有相当的盈利。如果将农业工日的工资单价提升到城市务工水平，按 120 元计算，要素成本为 7800 亿元，仍然有一定利润。

此外，据笔者调查，比起一般小农户，规模经营农户使用化肥、农药更合理，从而更有利于农业环境保护，有利于降低农业的社会成本。

## 三、土地制度缺陷全面影响农业经济效益

### （一）土地产权制度改革破题难

20 世纪 80 年代开始实行的农村土地承包制度，除了少数地区自发行动之外，大部分地区没有能使农村土地转变为农民的财产权。土地的短期承包，实际上是一种经营权。这种权利配置方式增大了土地流转成本，易造成多种合同纠纷。短期承包还使农地丧失抵押价值，银行多不愿收押农地

<sup>①</sup>数据来源：United States Department of Agriculture Economic Research Service: *What is Agriculture's Share of the Overall U.S. Economy?* <http://ers.usda.gov/data-products/chart-gallery/detail.aspx?chartId=40037&ref=Collection&embed=True>.

给农民贷款。

据一位老同志回忆,20世纪80年代初,颇具远见卓识的前辈领导人万里先生曾经谋划在承包制(实际上是包产到户)实施以后,尽快完成农地永久归农户经营的终极改革任务。万里先生实际上代表了中共党内一批先进政治家的主张。但令人遗憾的是,这一主张未能践行。党的十八大及十八届三中全会决定实行农村土地承包关系长久不变的改革,但进展极为迟缓,反对声浪颇大。有的地方颇为认真地开展了“确权登记颁证”工作,但又在短期内重新调整土地承包关系。“地权永久到户”的理念并没有深入人心。

地权不稳固,农业现代化没指望。现代农业必须在国际上有竞争力,没有竞争力就意味着落后,何谈现代化?规模经济难以形成的主要原因是:①闲暇的机会成本极低。农民超过一定年龄后,进城务工比较困难,定居城市尤其困难,因此在农村的闲暇成本很低。同时,因为有了社会化服务,务农的劳动强度大大降低,真正的田间操作者是专业化服务人员。在这样的背景下,小块土地的承包户就由老年人和留守家乡的妇女“看护”土地,而不愿意出租、流转。那些从事社会化服务的真正的“农民”,实际上主要赚了工资收入。②地租率高。在“小农户+社会化服务”模式下,地租几乎相当于纯收入的80%左右。这种地租率在全世界都是十分罕见的。如果靠租地来实现农业规模经营,仅地租成本就不堪忍受。③租期短。租期太短,农业投资者没有积极性。④租约不稳定。租约不稳定是指租地契约的违约率高。这种情形也影响投资者积极性<sup>①</sup>。产权不稳定助长投机意识,是违约率高的主要原因。

笔者在调研中发现,部分基层干部对农村承包地确权颁证态度比较消极,影响到此项工作的顺利推进。有的地方虽然基本完成了工作任务,但不肯把确权证书发给农户;还有的地方给农户颁发证书以后,又重新调整土地,等于确权颁证工作宣告失败。基层干部态度消极的主要原因是:

第一,担心确权颁证会影响集体经济发展。很多经济落后的村庄依靠部分“有偿承包土地”的收入解决集体开支问题,村干部担心确权颁证以后,村集体失去了这一收入来源。少数村干部以“坚持社会主义集体经济”为理由不赞成确权颁证,真正意图是要维护自己能掌控的“集体收支”权力。

第二,认为确权颁证会影响土地流转,妨碍规模经营发展。有干部估计,确权颁证以后,土地流转中的高地租现象会加剧,规模经营农户会不堪重负。在一些以丘陵山地为主的地区,农户承包的地块比较分散,每户有十几块承包地的情形比比皆是,的确会给连片承包土地搞规模化生产的农户带了困扰。广东某市的领导因这种情形决定先搞土地整理,然后再搞确权颁证。从长远看,这个做法的确有利于农业发展。但笔者看到,该市有的村庄搞完土地整理后把土地统一发包给了种植大户,以土地入股的方式部分解决农民收入问题。

第三,有的干部担心确权颁证会造成人均占有土地不均,有失“公平正义”。有干部认为,农地本来是“公有”的,人均分配不应有差异。四川某地的村干部就是基于这种认识,在确权颁证工作做完后,又重新调整土地。

第四,一些经济发达地区已经对包括土地在内的集体经济资产做了“量化”、“固化”处理,土地没有承包到户,干部对土地确权到户有抵触。有的省为了严格执行中央指示,要求户户有证,而大型物业占地在技术上难以分割的情形的确给落实中央文件造成困难。

除了基层干部外,部分地区的农户对确权颁证认识不足,热情不高,影响工作的扎实推进。农户态度消极的原因主要有以下几个方面:

<sup>①</sup>笔者曾经访问一位经营规模很大的专业农民,他告诉我,如果耕地租期延长到30年以上,政府根本就不用花钱做土地整理,全部费用他愿意自我承担。

一是因宣传工作不到位,农民没有真正理解确权颁证改革的意义。笔者 2010 年前后在华北某省调查时就发现,如果一般地询问农民对“增人不增地,减人不减地”政策的态度,80%左右的农户会表达否定意见;但如果仔细给农民讲解这个政策设计的意图,一部分农民的态度就会发生变化。可是,有多少基层干部会给农民讲解政策?还有的学者不去深入调研,不去与农民深入交流,误把农民的随口话当做农民的真实意愿,写报告上递决策机构,误导了决策。笔者还注意到,一些地方在确权颁证以后再行调整土地,农民似乎没有不同意见,也没有通过一定渠道提出投诉。村干部通常告诉农民,土地还归“集体所有”,而这个概念在农民头脑里根深蒂固,便不把调整土地当做了不得的事情。这种状况当然使农民难以理解“确权颁证”究竟有什么意义。在调查中还发现,有的基层干部告诉农民,承包权长久不变,就是指 30 年不变,以后还要调整土地。这种对政策的曲解,挫伤了农民对土地确权的热情。

二是现实利益冲突使农民注重眼前利益,未能看重确权颁证改革带来的长远利益。从国际比较看,中国农村征地的“补偿”费用经过多年调整,已经达到较高水平,在发达地区尤其如此。在确权颁证后发生的官方征地中,土地被征收的农户得到较高补偿收入,其他农民感到“不公”,要求废止确权颁证后形成的土地权属关系,将征地补偿费统一分配。出现这种情形,还是传统的根深蒂固的土地“平均”观念在起作用。

三是以往一些地区没有认真落实“增人不增地、减人不减地”政策,以致一些农民不相信此次确权颁证改革的法律效力。中国农村第一轮土地承包期内调整土地的情形比较普遍,第二轮土地承包期内调整土地承包关系的情形少了许多,但在主要农区仍然存在。因为这种情形,一些地方推进确权颁证改革的方案容易被农民接受,其实是农民认为今后还可能调整土地,便愿意马马虎虎接受村干部提出的方案。这给今后留下了土地纠纷的隐患。

确权颁证改革中还存在其他一些问题,主要包括:

一是确权“打折扣”。有的地方原承包合同面积与实际面积不同,村集体将多出的土地留在手上,不进入确权颁证工作系统。这样做的表面理由,还是村干部要“壮大集体经济”。

二是所有权关系复杂。有的地方的集体土地归“两级所有”,较高一级社区的土地要不要进入确权颁证工作系统?在珠三角地区,土地本来归村民小组所有,但有的村委会从小组“买”了土地,形成了村委会所有的土地。个别村庄是由一个乡改制而来,土地权属关系更为复杂。这种情形给确权颁证的操作带了麻烦。

三是需要解决“起点公平问题”。在不少地方,农户的土地承包量人均水平有差异,如果确权颁证以后“永久不变”,把这种差异永久固定下来合理吗?有的承包地数量低于平均水平的农民认为不合理。他们认为,原来他们认可土地承包权分配不均等现实的原因,是农地第二轮承包会在 2024 年前后到期,到期后他们会通过调整承包关系而增加土地。因确权颁证废止“30 年到期调整的法律”,会伤害他们的利益,他们不乐意;硬性确权颁证后,会留下隐患。笔者认为,这个问题的确不容忽视。平均主义要反对,特别要反对确权颁证以后再根据人口变化调整土地,但确权颁证前夕按人口情况对土地做“最后一次调整”还是必要的。

以上情形表明,确权这样一件大事的确不简单,原来下功夫不够,决心不大,现在必须当一个大事来抓了。

## (二) 土地规划管理体制缺陷及土地资源配置全局

2005 年,中国村庄现状用地面积为 14.83 万平方公里<sup>①</sup>,但在乡村人口减少的背景下,全国平

<sup>①</sup>数据来源:国家住房与城乡建设部:《村镇建设统计年报(2005)》,《中国建设报》,2006 年 5 月 29 日。

均每年村庄占地扩张面积高达 200 多平方公里<sup>①</sup>。这种扩张大多以农民违法建房的形式出现。官方对违法建房的处理多以罚款了结。按照实际人口推算, 2005 年后的 10 年里, 农村人均村庄占地由 0.28 亩增加到 0.345 亩, 增长了 23%。粗略估算, 中国农区(包括河流、道路, 不包括森林地带、牧区) 每平方公里约有 1.1 个自然村, 约占到耕地面积的 10%, 农地因此被居民点切割得很厉害。在粮食主产区和南方丘陵地带, 这种切割程度更为严重。替代劳动效率高的大型现代综合性农机每天的作业面积接近 3 平方公里, 但在耕地被高度切割的情况下, 不易发挥效率, 因此不易被使用。

这一问题对中国农业和农村发展的伤害将持续显现。一是对农业现代化的伤害。农区居住大量非农业从业人员或存在大量空置房屋, 对农机连片作业形成影响, 降低农机利用效率。二是造成国家经济资源的浪费。大量已经脱离农业的原农村居民一方面在农村投资建设房屋, 另一方面又将房屋空置, 不仅浪费巨大, 还降低了他们的生活品质。三是形成农村建设用地不必要的资源浪费。一部分浅山、丘陵地带的村庄占地不适合复垦为耕地, 完全可以将其规划为城市郊区的高档住宅建设区。此举不仅能降低房价、提高国人的居住品质, 还可以增加乡村原住民的财产性收入。眼下政策堵塞了这种可能性, 很是可惜。

改革的艰难与观念错谬有关。任何一个国家都不敢对一个大的人群长期实行宅基地的无偿划拨制度, 中国实行这个制度也早已不能支撑了。“居者有其屋”作为一种治国理念, 自然是正确的, 但用土地划拨方式来实现这个目标, 绝对是不适当的。在中国经济发达地区, 只能靠市场化的办法解决农村住房问题, 实践证明, 这条路可以走得通; 在比较落后的农村地区, 因为人口流失量大, 宅基地事实上处于过剩状态, 即使按照市场化流转, 宅基地的价格也不会上升明显。

目前, 国家所安排的农村宅基地制度改革试点单位已经先后制定出了改革实施方案。总体来看, 这些改革方案没有大的突破, 一些措施看似改革的亮点, 其实在这些方案形成之前已经在各地的工作中出现。

第一, 关于“户有所居”。如前所述, 中国农民在农村的居住本来就没有大的问题; 难题是农村住房财产难以合理变现, 影响他们获得定居城市所需的财务支持。各地几乎比较一致地采用“集中居住”模式, 有利有弊。有的地方注意扬长避短, 而有的地方的做法则弊大于利。

第二, 从各地公布的改革方案看, 只有少数地方决定停止农村宅基地无偿划拨, 大部分地区仍继续保留了农村宅基地无偿划拨制度。笔者认为, 这种改革不彻底。

第三, 宅基地制度作为一种基本的财产制度, 应在各地具有一致性、统一性, 但从现在的试点地区看, 不仅各地有所不同, 就连同一地方的不同区域也不相同, 例如山区与平原不同、偏远地方与近郊不同。随着经济发展, 这种条件有可能变化, 这就会带来基本制度的不稳定性。

第四, 农村宅基地制度作为一种基本的财产制度, 其建立及地权的初始分配可以由“民主”方式一次性解决, 但其稳定以后, 不能总依靠“民主”制度不断调整。制度稳定以后, 地权的转换、变更不应按照“少数服从多数”原则进行调整。绝不能认为, 只要民主程序介入, 什么做法都合理。

第五, 关于宅基地有偿使用制度。农村宅基地有偿使用制度多是针对定额面积超出部分, 且收取的金额比较低, 这是一种农户容易接受的办法。这对今后涉及土地补偿时分别计算价格建立了一个合理基础。但是, 笔者认为, 这个制度“一刀切”也有问题。1956 年前的宅基地是农户的财产, 此前并没有“入社”。这部分老宅基地的面积即使超出定额面积也不应该收费。

第六, 关于宅基地使用权“退出”制度。农村宅基地退出的管道实际上很狭窄, 试点地区也没有突破。目前各地实行的集中安置、增减挂钩转换、地票制度等, 实际上是将农村当事人的宅基地

<sup>①</sup>数据来源: 降蕴彰:《农村三块地试点改革推进不一》,《经济观察报》, 2015 年 12 月 13 日。

的“建设用地权益”退给政府，使地方政府在异地增加了国有建设用地，尽管当事人获得了一定的补偿。限于主管部门的严格要求，试点地区的方案没有涉及宅基地使用权对村外居民的“流转”问题，而实践中这一现象已经存在。

#### 四、农业经营组织政策失误降低农业资本效率

中国农民专业合作社的发展状况令人扼腕叹息。《中华人民共和国农民专业合作社法》酝酿近 10 年，才在 2006 年出台。应该说这个法律文本相当不错，但落实情况并不好。一是合作社极不规范。在笔者调查的合作社中，极少看到按照惠顾量进行二次分配的。大量合作社是小型农业龙头企业的换牌组织，实际上由龙头企业的企业主掌控，未能与农户建立真正的利益共同体。二是数量大，但规模小。据全国农民专业合作社发展部际联席会议第四次全体会议披露，截至 2015 年 12 月底，全国登记注册的农民专业合作社达 153.1 万家，入社农户 10090 万户<sup>①</sup>。平均每个合作社仅约 66 个农户。按行政村数量计算，每个行政村的合作社达 3 个以上！2014 年，吉林全省合作社约 5.2 万个，而农户数为 200 多万，平均每个合作社仅 40 户左右！黑龙江双鸭山市合作社的平均社员规模不到 14 户。这样小的合作社无效益可言。三是封闭性强。绝大部分合作社的活动范围限于村、乡，行政区划对合作社的影响甚大。中国合作社人才、资金匮乏，介入农业产业链不完整，均与合作社的以上弊端有关。

依靠农民专业合作社发展农业是有益的国际经验。农民专业合作社是欧美农业发展的重要支柱之一，也是农民增收的重要保障。农业发达国家合作社规模大、数量少，通常具有跨国社员参加，在国际上则按跨国公司原则销售农产品。美国农场主取自本农场的收入只占总收入的一小部分，大部分收入来自与合作社密切相关的农业产业链的其他环节。

对中国与农业相关的大的资金流做一个总的鸟瞰，可发现一个未被重视的问题。农业部门的增加值约 6.1 万亿元，但全国食品总支出按中国人的恩格尔系数估算，应该为 12 万亿元之上。农业部门的增加值中，真正的市场销售额是一部分，这个比例官方统计部门没有披露，但按其他官方数据推算，4.5 万亿元比较合理<sup>②</sup>。12 万亿元的食品总支出已经是按恩格尔系数推算而来，已经剔除间接税，而直接税比重不大。这就是说，在价值为 12 万亿元的农业产业链上，一般农户只取得 1/3 强，其余部分基本被各类龙头企业获得了。

国家对龙头企业的支持政策值得认真反思。按官方披露的数据，2012 年，全国农业龙头企业近 11 万家，年销售额突破 5.7 万亿元<sup>③</sup>，其中包含农产品加工销售额及农业生产资料销售额。这个数据大约与当年全国农业增加值相当！农业龙头企业一般为私营企业，这意味着全国约 2 亿户农民所生产产品的大部分是被极少量的商家推向市场的。事实上，农业龙头企业不止这个数量。全国农民专业合作社 140 万个，而据笔者农村调研的经验，这些合作社的领办人也大多有自己的企业，也属于农业龙头企业，只是有的没有“在册”。政府对合作社的支持，极易转化为合作社领办人（或企业）的收入。

龙头企业替代农民专业合作社降低了国家财政支农效率。从笔者的调查看，龙头企业以销定购，盈利能力远超一般农户，且其纯收入不与农民分享。龙头企业一般也不参与农村社区建设，更不参与其他系统性的农村公共服务。在笔者观察到的一些案例中，有的低效率农业龙头企业为了持续获得国家补贴，甚至设法打压其他技术先进企业。林万龙、张莉琴（2004）运用 2000～2002 年 58 家农

<sup>①</sup>秦志伟：《我国登记注册的农民专业合作社达 153.1 万家》，《中国科学报》，2016 年 3 月 24 日。

<sup>②</sup>在农村居民可支配总收入中，可以将家庭经营收入部分看做农产品销售收入。

<sup>③</sup>冯华：《全国农业龙头企业近 11 万家 年销售额破 5.7 万亿》，《人民日报》，2012 年 3 月 1 日。

业上市公司的数据所进行的实证分析表明，中国对农业产业化龙头企业的扶持政策缺乏效率，政府扶持并没有直接带来所期望的龙头企业农业相关产出的增长，因而也就谈不上对当地农产品原料产销的带动作用。这个结论意味着中国现行的对农业产业化龙头企业的扶持政策在操作上存在很大的偏差。

在农业龙头企业与农民合作社关系没有理顺的情况下，国家龙头企业扶持政策也妨碍了社会公正。从国际经验看，家庭农场很难盈利，如果农场主没有加入合作社，从而取得农业产业链上的农业增值收益，农场将很难维持。在美国农场主的总收入中，由农场本身产生的收入占比很少，多年来平均水平只在 20% 左右。农场主的其他收入主要依赖农业产业链的其他环节以及政府支持，这种情形呈上升趋势（USDA Economic Research Service, 2015）。可以想象，如果美国也有类似中国这样的主宰农业产业链的所谓私人性质的龙头企业，收入分配情形就会完全不同，美国的农业竞争力可能也不会有这么强。

## 五、劳动资源配置缺陷降低农业劳动生产率

以人力成本为例，中国降低人力成本有很大潜力。据笔者大略计算，如果中国全部农户数量减少到 3000 万户以下，其中，谷物生产农户降低到 1000 万户左右，其余农户主要发展劳动密集型农业，则中国按实际劳动时间计算的劳动生产率将接近于发达国家水平。动态地说，在这个水平上，农业居民的平均收入将与中国城市居民相当。如果按农村人口为农业人口 4 倍计算，这意味着中国的城市化率必须达到 70% 左右。今后中国城市化率每年增长 1.2 个百分点，大约在 2030 年前后可实现这个目标。国际经验表明，城市化率达到 75% 之前，城市化速度会比较快。所以，这个速度在国际上有例可循。

中国城市化率必须稳步向 85% 左右推进。按有关资料匡算，达到这个水平以后，中国乡村的专业农户可降低到 3000 万户左右（按国际经验，还有更多一些逆城市化人口），农业专业化水平及农业竞争力将大幅度提高。这意味着中国现有乡村人口还要大幅度转变为城市居民。总体来看，近几年城市化政策有所明确，但早前则有摇摆。城市化没有推进，新农村建设不会有进步。目前仍有系统性的因素阻碍城市化推进。在这些因素中，户籍制度并非真正难题，而是其他难题的表象。城市化的真正阻力是劳资关系缺陷、房地产管理缺陷及土地规划管理制度缺陷等因素。

首先是劳资关系问题。对经济数据的分析表明，在相对可比的历史时期，中国 GDP 增长对就业的拉动作用约是欧美日等国家的 1/2~1/4。究其原因，这种情形的产生与劳动条件及工资待遇有关。工人劳动时间长与工资水平低之间形成了因果链条，降低了城市扩大就业的潜力，也降低了农民工在城市定居、生存的能力（党国英，2011）。

其次，房价过高是阻碍城市化的另一因素。2015 年 4 月，全国 100 个城市（新建）住宅平均价格为 10522 元/平方米<sup>①</sup>，而一般认为，一地的独栋房屋的每平方米合理价格应近似等于该地平均月工资水平，楼房价格则应显著低于这个水平。2015 年，中国农民工月均收入水平 3072 元<sup>②</sup>，这一收入水平是楼房平均价格的 1/3，更远远小于独栋房屋的价格！农民工怎么能买得起房子，在城市安家？

再次，土地规划管理制度是阻碍城市化的基础性原因。中国城市土地利用规划极大压缩居民住宅用地的比例，过分放大工业与公共部门建设用地的比例，这是城市房价过高的主要原因之一。城乡土地要素市场的二元分割，也使脱农居民在农村的宅基地及房产不能依合理的价格变现，降低了

<sup>①</sup>中国指数研究院（编）：《2015 年 4 月中国房地产指数系统百城价格指数》，<http://fdc.fang.com/report/9134.htm>。

<sup>②</sup>国家统计局：《2015 年国民经济和社会发展统计公报》，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201602/t20160229\\_1323991.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201602/t20160229_1323991.html)。

他们在城市购房的可能性。农村土地财产的产权强度低，使土地市场难以发育，一些脱农居民放弃土地后担心重新获得土地有困难，便不愿意放弃土地，造成土地资产的不合理配置，堵塞了他们的财产性收入的重要来源。

此外，观念保守及错谬也是阻碍城市化的重要因素。城乡社会保障体制实现一体化以后，解决人户分离难题的一个重要制度羁绊已经消除，但城市政府仍然以公共财政负担增加为理由，拒绝注册已经在城市工作生活的脱农居民的户籍。事实上，除去社会保障支出，注册已经进城人口的户籍并不会增加城市政府的财政负担，因为无论是否给他们户籍，他们已经在使用城市的公共设施。基础教育是人道主义支出，国务院早已有明确规定，城市政府对没有户籍的常住人口也应提供教育服务。至于“居者有其屋”的公共支出，如果户籍注册限于“拥有或使用合法标准住房”的人口，也不存在问题。所以，很多被人们经常提到的解决人户分离的难题，其实是一些人的臆想。不要怀疑中国城市化对于吸纳农村过剩人口的潜力，也不要怀疑传统农村释放人口的能力。荷兰 GDP 总量中农业增加值所占比重与中国相近，但其城市化率接近 90%！与欧美接近快速增长时期相比，中国 GDP 增长对就业的拉动能力相对很低，以笔者分析，其重要原因，一是职工实际工作日太多，二是第三产业发展太落后。

城市布局战略中忽视小城市发展，对农业生产极为不利。据日本学者研究，距离中小城市 30 分钟车程以内的农村地域，各项农业效率指标都比较高（根岸介夫，1993）<sup>①</sup>。依中国实际情况，乡村地区各乡镇政府驻地如果按城市标准来建设，并在行政建制上设为县辖市，有利于农业发展。根据发达国家的经验，一个县辖市有几家规模较大的企业，就可以使城市保持活力。但长期以来，中国推行的开发区建设政策，将大量好的企业集中在国家级或省级开发区里，使乡镇吸引企业进驻极为困难。在中国几大农业区，这个问题尤其突出。

## 六、确立农村改革新战略

### （一）扎实推进土地承包关系长久不变改革

农地承包权确权颁证工作按目前形势搞下去，很有可能产生“整体不稳固、局部走过场”的结局。这不仅损害中央威信，也给今后深化农村改革造成麻烦。笔者建议通过以下几个方面稳妥扎实推进农地确权颁证工作。

1. 加强舆论宣传工作，消除错误认识。要明确区分“集体经济组织成员权”与“农村社区成员权”两种“成员权”，将“壮大集体经济”概念调整为“逐步完善农村社区公共服务”概念。要通过宣传手段，向广大农村干部群众传递“土地承包权即为农民土地财产权”的政策理念。

2. 尽可能保障确权颁证形成“起点公平”的格局。要明确告诉广大农村干部群众，确权颁证意味着“最后一次调整土地”，今后绝不会调整土地，绝不会再搞平均承包。“起点公平”应该成为确权颁证工作的“底线要求”。实现这个目标不能靠简单化的工作方法，而应充分发挥协商民主的作用，防止村干部一意孤行、以权谋私。

3. 要通过配套改革，解决某些难题。主要包括以下几个方面：

（1）鉴于村干部消极应对确权颁证工作的借口是“壮大集体经济”，而村庄公务支出“无米下锅”也确实现实问题，建议中央政府下决心认真解决村庄的基本公务开支保障的问题。笔者估算，全国大约需要 1000 亿元就可解决这一问题。通过重新调整“支农”口径等办法，减除一些重复性的

<sup>①</sup>这里对城市的定义，是指 district of inhabitant density (DID)，即人口稠密地区，通常指人口密度在每平方公里 4000 人以上、总人口在 5000 人以上的地区。

支农口子，由中央和地方共同筹集这笔资金不是难事。

(2) 建立农业保护区，有利于形成土地流转价格的合理预期。

(3) 农村土地股份社发展政策应适度放宽，并允许更多地采用“确股不确地”的办法实现产权改革。土地股份社本身并不是真正的股份公司，只是一个解决分配问题的产权安排，其中内含的“股权平等”原则有利于解决“起点公平”问题，也有利于推动农村要素市场化。要支持股权的量化、固化，防止不断按照人口变化调整股权设置的错误做法。

## (二) 通过深化国家土地管理体制改革解决农村宅基地制度问题

农村宅基地制度改革的基本目标，是用多种手段保障全体农业居民住有所居，提高农村建设用地的利用效率，实现宅基地配置的公平公正，使农村社会和谐、农村人居环境更加美好。改革的主要任务是实现农村宅基地资源由行政配置为主，转变为在政府土地利用规划约束下由市场机制发挥决定性作用。

今后一个时期的主要任务是：

第一，改革国家土地规划管理体制，为农村宅基地管理改革顺利推进创造条件。国家建立“农业保护区制度”，将适合农业发展的土地连片划定为农业保护区，替代目前实行的基本农田保护制度，以更有效地保护耕地，放活非耕地管理权限，促进土地要素市场化。下放土地管理权限。对农业保护区以外的其他土地，中央政府可将管理权限大幅度下放给地方。中央政府对农业保护区的土地规划与开发整理应直接管控，同时对农业保护区之外的其他类型土地的利用做“目标指导管理”，例如，设定“开发强度”“建设用地 GDP 产出率”“居民住宅用地占用比例”“闲置土地占比”“基准地价偏离率”等指标，依据这些指标来确定土地用途改变的总规模。

第二，将农村地区区分为农业保护区与其他区域两个类别，采用不同的宅基地管理制度。在农业保护区（包括类似其他保护区）以外，村庄全部土地可以一并规划开发，农民的宅基地及住房在符合规划的条件可以自由入市，也即农民的宅基地流转不受范围与对象的限制。此项操作的重点是政府规划的约束力与可操作性。若没有政府规划介入，农村宅基地改革将陷入“死与乱”的循环。在农业保护区内，村庄全部土地不得用于非农产业开发，农民的宅基地可以继承，可以流转给本村居民。但对于脱离农业生产的农户，当其宅基地被复垦为农田时，应按照当地相近的建设用地交易价格予以补偿。

第三，现阶段，以上制度建立之前，在事实上已经停止无偿供给宅基地的地区，明确停止农村宅基地的福利性无偿划拨，用多种办法解决历史遗留问题，最终告别农村宅基地分配的“计划经济”模式。

第四，在落实中央提出的宅基地“自愿有偿退出”制度的过程中建立有约束的市场关系，通过市场关系形成“价格发现”机制。

第五，将农村贫困人口的住房保障纳入国民收入二次分配渠道，与国家扶贫战略结合起来，推进基本住房条件的“普惠”目标的实现。

## (三) 促进农村产权流转交易改革

对于未实行农村土地承包制的村庄，在改善股份社治理结构及股权量化、固化的基础上，安排试点地区，探索建立农户股权交易市场，使农户股权具有可交易性。股份社具有开放性，更大程度上保障农户的财产权。

探索建立“注册农业经营者”制度，鼓励符合条件的专业农户成为耕地流转交易主体。

在经济发达地区安排试点，探索土地承包权流转交易办法。农户土地承包权向他人流转后，与

村集体经济组织脱离关系，不再是村集体经济组织成员，但仍然是社区成员，并享有平等获取公共服务的权利。

以市级行政区为单位，确定政府提倡的家庭农场土地经营的适度规模。2014年，中央已经发布了《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》（中办发〔2014〕61号），主张以农户收入大体等于城市居民家庭收入为约束条件，设置农场适度规模。考虑到农业类别等因素，粮食生产的适度规模为100亩左右，其他农作物生产的适度规模则可以再小一些。随着中国人均国民收入水平的不断提高，农场适度规模的标准还可以提高。

按照市场化原则确立土地流转办法，政府机构不得直接插手土地流转交易，不得强制土地转让，不得干预交易价格，不得做交易中介。

#### （四）调整农民专业合作社发展政策

2015年中央“一号文件”明确要求深入推进示范合作社创建行动。此举有利于解决农民在食品生产供应全产业链中的利益分享问题。今后应发展壮大合作社，不再片面追求合作社的数量。以往官方文件通常把合作社的数量增长作为农业发展的一项重要成就，“一号文件”提出注重合作社质量提升，这是很有意义的政策调整。在欧美发达国家农民收入中，土地收益只占较小部分，大部分来自产业链上的收入。而中国大多数种地农民只能在土地耕种上获得收入，没有能从农业服务、加工、流通等一系列产业链上获得收益。如果中国能解决这一重大问题，对于提高农民收入有根本性意义。

#### （五）专门制定城乡界定法规，加快城市化步伐

城乡界定失当，是推动城市化工作的一个明显短板。城乡界定不当，一系列政策实施效率就会降低。

小城市的认定，是城乡边界划分的一个关键。根据党国英（2015）的研究，中国最小城市的设立条件可以表述为：若一个区域的总人口规模达到5万，且这个区域的人口稠密区的平均人口密度在每平方公里8000人以上，总面积在4平方公里以下，并与所在地城市或其他人口稠密区处于相对分立的不连片状态，则可在这个地方设立一个城市。

在新的城市设立制度实施一个时期以后，上述规定可以放宽。例如，总人口规模可减少为1.5万，人口稠密的核心地带的面积可减少为1平方公里。进一步，还可以由省级人民政府或人民代表大会自行决定设立城市的下限标准。

若合理地把城市看作规模较大的点状居民区，而不是把城市看作行政辖区，则包括全部小城市在内的城市范围以外的区域，可被定义为乡村地区。

今后需要通过调整劳资关系、切实保护劳动者权利，以提升经济增长对就业的拉动能力。大力调整城市人口布局规划，改善城镇居民的居住条件，特别是满足城市中产阶级对经济型独栋房屋的需要，有助于提高城市的消费能力，扩大第三产业规模。

如果前述小城市设立的制度规范能够建立起来，小城市的公共财政也应该相应建立。小城市可以设立自己的税种，并参与国家的分税制体系。农村自治体不一定要建立自己的税种，但可以在严格的程序规范之下，允许适当收费。上级政府向自治体干部“购买服务”，应严格予以规范，并对相关支出予以监督。

脱贫工作必须注重系统性的移民，但移民不能一蹴而就，不能强制。中国深山区以及其他一些土地贫瘠地区在农业上没有竞争力，农民的有效工作日不足，其收入低下具有必然性。一部分是工作性移民。如果能将1000万符合条件的农村人口迁移至城市，5年之内平均每年需要完成的移民任务不过200万人，不到中国现有实际农村人口转移的1/7。自然条件严酷地区还可以留守一部分人

口, 转为环境保护的职业雇员或兼业雇员。两项相加, 这类贫困人口的出路就不会有问题。对于基本不具备城市工作能力(或自认为没有能力)的居民, 他们也会选择留居农村。自由移民是一个比较缓慢的过程, 这个过程中, 大量农户要饱受低收入之苦, 政府出于保障社会基本平等而援助这部分居民也具有挑战性。在农民自愿的前提下, 政府应尽量帮助贫困人口直接向城市转移。

生存条件差的地区向城市移民。中国农村普遍存在人地比例关系不良的问题, 农村人口向城市转移是长期趋势。如果把不适宜人类生存地区的农户迁移至其他农村地区, 势必会加剧接纳移民地区的人地比例关系的紧张。

#### (六) 调整财政支农政策

中国现行财政体制不利于基层政府与乡村自治组织实现预算平衡。一些规模较大的居民点因为被看做乡村, 公共财政可能不会去承担必要的责任, 而不得不依靠诸如“一事一议”的办法解决公共投资问题。相反地, 一些真正的乡村地区, 因为居民与政府的关系特殊, 例如居民点被列为“某某示范区”, 却可能得到超出需要的财政投入资金, 形成公共品的过度供给。这种情形在笔者的调查中相当多见。一些农业区不适当地修筑较宽的铺装道路, 不是根据实际常住农业人口安排公共设施建设, 助推中国这样一个还不发达的国家过早出现明显的“逆城市化”现象, 使一些本来的农区居民点成为城市人口的第二居住地。从宏观格局看, 这种情形产生了土地的低效率利用。

财政支农体制改革的关键是聚焦支农对象。国家应将农业投入的重点放在大宗农产品上, 确保大宗农产品的基本安全与质量。要逐步取消对现在所谓农业龙头企业的资助, 扶持真正的农民合作社。一定要大幅度减少合作社数量, 争取在 15 年左右的时间里在全国培育几十个巨型的农民合作社, 其中粮食合作社就搞两三家。用这个办法, 让种粮家庭农场的收入来源延伸到粮食经济的全产业链。用这个办法稳定市场, 消除粮价大幅度波动。

应限制对有机农业、观光农业等所谓多功能农业的财政支持。不是说这类农业不重要, 而是说这类农业产业应该靠市场实现财务平衡。有机农业在欧盟发达国家已经有几十年的发展历史, 但至今种植面积不超过总面积的 10%。按照大行业分类, 目前美国有机食品的销售额为 350 亿美元 (Zwaniecki, 2015), 但 2014 年美国农业与食品行业的增加值为 8350 亿美元, 前者为后者的 4.2%。若统一为 GDP 指标, 这个数值还会更小<sup>①</sup>。另据美国明尼苏达州农业部 2008 年发布的报告, 该州有机农场的数量不到农场总数的 1%, 且各项经营指标均低于非有机农场 (Nordquist et al., 2008)。对于这种满足小众需求的小门类农产品, 完全可以由市场决定其生存, 政府不需要特别予以支持。事实上, 美国农业部很少对农场提供直接生产补贴。例如, 在 2014 财年, 联邦政府支农支出 1450 亿美元的 74% 是食品购买补贴, 而这种针对低收入人群的补贴, 很难流向有机农产品的销售者 (USDA, 2014)。这种满足一般百姓对食品需求的支农政策更为可取。

“三农”领域投入因小失大的情形还有乡村旅游这个热点。一些地方将乡村旅游作为使农民迅速摆脱贫困的办法, 而从发达国家的经验看, 这个并不靠谱, 政府扶持的经济效率不高。Deller (2010) 在分析 1990~2000 年美国乡村贫困率变化的基础上, 采用地理加权回归方法关注乡村旅游和休闲在改变贫困发生率方面的空间差异。结论表明, 在其所研究的区域, 乡村休闲和旅游在解释贫困发生率变化方面作用很小, 其空间差异并不明显。日本规划专家在与笔者直接交流时也明确指出, 政府推动下发展乡村旅游毁掉了日本乡村。笔者不是反对发展乡村旅游业, 只是不赞成政府花钱做这件事。如果政府不花钱, 这件事在市场作用下自然演化, 反倒会更加健康。欧洲议会的官方研究报告

<sup>①</sup>数据来源: United States Department of Agriculture Economic Research Service: *What is Agriculture's Share of the Overall U.S. Economy?* <http://ers.usda.gov/data-products/chart-gallery/detail.aspx?chartId=40037&ref=collection&embed=True>.

也证明了这一点（参见 Hushåollnings, 1999）。

财政支农还应向一般性农业科技进步倾斜。应大力改革农业科技管理体制，调整农业技术进步方式。进一步扩大农业大学在农业发展中的介入程度，尝试依托农业大学建立农业科技服务体系。应在旱作农业、雨养农业发展方面寻求技术突破，通过土地整理、养护，提高土壤御旱能力，减少灌溉面积，以提高农业劳动生产率。应停止对有机农业、观光农业、都市农业、反季节农业、工厂化农业等高成本农业的财政支持，把更多的资金用于降低普通老百姓的食品价格，不搞锦上添花的农业资助。

#### 参考文献

- 1.党国英：《城乡差距的非公正性及其矫正》，《改革》2011年第8期。
- 2.党国英：《论城乡界定及其政策含义》，《学术月刊》2015年第6期。
- 3.[日]根岸介夫：《地域农业振兴与城市化的相关关系》，载《近畿圈城乡关系的新展开—2》，京都大学农学原论研究室，1993年。
- 4.林万龙、张莉琴：《农业产业化龙头企业政府财税补贴政策效率：基于农业上市公司的案例研究》，《中国农村经济》2004年第10期。
- 5.Zwaniecki, Andrzej:《培养新型农户》，《新交流》2015夏季刊。
- 6.Deller, S.: Rural Poverty, Tourism and Spatial Heterogeneity, *Annals of Tourism Research*, 37: 180-205, 2010.
- 7.Hushåollnings, S. F.: *Creating Partnerships for Pre-accession*, Directorate-General for Research Working Paper, European Parliament L-2929, Luxembourg, 1999.
- 8.Nordquist, D.; Dvergsten, R. and Moynihan, M.: *Organic Farm Performance in Minnesota*, Minnesota Department of Agriculture, 2008.
- 9.United States Department of Agriculture(USDA): *Department of Agriculture Appendix and USDA Department Budget, Summary and Annual Performance Plans*, <http://ers.usda.gov/data-products/ag-and-food-statistics-charting-the-essentials/ag-and-food-sectors-and-the-economy.aspx>, 2014.
- 10.United States Department of Agriculture(USDA) Economic Research Service: *2015 Farm Income Forecast*, <http://ers.usda.gov/data-products/ag-and-food-statistics-charting-the-essentials/ag-and-food-sectors-and-the-economy.aspx>, 2015.

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

（责任编辑：杜鑫）

### 《中国农村经济》《中国农村观察》郑重声明

时下有不少钓鱼网站（例如 <http://www.zgncjj.cn/>, <http://www.zgncgc.cn/>），打着《中国农村经济》《中国农村观察》的旗号，发布投稿信息，收取作者费用，很多作者被骗，蒙受损失。《中国农村经济》《中国农村观察》编辑部郑重声明：本刊不收取任何形式的审稿费和版面费。作者投稿要以本刊纸质版上标明的网址为准。

《中国农村经济》《中国农村观察》网站名称为：中国农村经济中国农村观察，网站地址为：<http://www.crcrs.org/>。