

湖北省社会科学院主办

第 13 辑

三农中国

SanNong ZhongGuo 宋亚平 主 编



韩 俊
党国英
张清津
张晓山
包宗顺
程国强
徐 勇
宋亚平

金高峰

中国城乡关系演变60年
现行土地制度的平等与效率考察
城乡统筹中行政力量与市场力量的协调
加速“两个转变”走中国特色农业现代化道路
财政支农投入的现状、问题与对策
发达国家农业补贴政策：启示与借鉴
势在必然：临界点上的突破
中国“三农”问题的突破口在哪里

湖北长江出版集团

湖北人民出版社

卷首语

三农问题,一直是发展中农业大国需要解决的重大问题。回想20世纪末至本世纪初,当时农村负担的加重,农业设施的老化,农业生产能力的下降,农民收入增长的缓慢,使得城乡差距逐步扩大,农村社会经济发展趋于停滞,与同期中国经济的高速增长相对比,“三农”危机成为了日益严重的社会问题,引起举国广泛的关注。

2003年10月,《三农中国》在这样的背景下与读者见面了。六年来,我们坚持为三农“鼓”与“呼”,为农业说话,为农村说话,为农民说话,让社会各界来更加关注三农。我们追求深刻、真实、反思和可读的理念,致力于对涉农政策、农村热点、焦点事件及难点问题的探讨,受到了读者的支持和关注,使我们具有了社会的影响力,为促进三农问题的解决作出了微薄的贡献。我们的付出是值得的,我们感谢所有帮助过我们的人士。

近几年,以一系列中央“1号文件”为代表的支农惠农政策的出台,特别是随着在中国历史上延续2600多年的农业税的全面取消,使三农问题得到很大改善。但我国社会的发展、进步和转型,其艰难和复杂的程度为世界所罕见,三农问题的根本解决必然还要有很长的路要走,任重而道远。

《三农中国》创办于湖北,寻其缘由,是由于三农研究华中学派的存在和本地出版机构对社会效益的重视。华中师范大学中国农村问题研究中心、华中科技大学中国乡村治理研究中心两家单位,以及徐勇教授、贺雪峰教授以其卓越的学识,对《三农中国》的创办和发展作出了巨大的贡献。由于某些客观情况的变化,经多方协商决定,本刊从13辑开始,把接力棒交到了湖北省社会科学院,由“中国改革开放30年风云人物”荣誉获得者、著名“咸安政改”领导人和“三农”学者宋亚平教授担任主编。我们相信,《三农中国》将会保持以往好的传统,与时俱进,探索和研究三农领域的新情况和新问题,成为一本专家学者愿谈、基层干部能看、普通民众愿读的雅俗共赏的理论读物,为三农问题的解决作出新的努力。我们一起共勉!

衷心期盼大家继续支持、踊跃参与、不吝赐教,让我们共同撑起《三农中国》这一片蓝天!



目 录

001 卷首语

专家论坛 | EXPERT FORUM

004 宋亚平 中国“三农”问题的突破口在哪里

023 党国英 现行土地制度的平等与效率考察

032 韩 俊 中国城乡关系演变 60 年

三农评论 | SANNONG COMMENTS

046 郭晓鸣 蒲 实 应当重视当前三大农村政策实施中的问题和风险

051 张清津 城乡统筹中行政力量与市场力量的协调

062 王文强 失地农民利益保障机制探析

农村调查 | RURAL SURVEY

070 张晓山 加速“两个转变”走中国特色农业现代化道路——湖北荆门
等地调研的体会

081 包宗顺 金高峰 财政支农投入的现状、问题与对策——基于江苏的
调查分析

092 丁声俊 对豫、冀两省粮食核心产区建设的调查与思考

103 陈文胜 产粮大县的国家责任与地方目标的发展困惑——基于产粮大
县衡阳县的实地调查

一家之言 | OPINIONS

111 韩元钦 应充分重视农村集体经济

124 蔡金水 中国如何走出土地困境

- 136 张正河 快速城市化和新农村建设背景下的村庄发展战略思考
148 张振武 刘志华 关于我国养猪业健康发展的思考
155 吕伟明 农民专业合作社能不能取代村民委员会

大视野 | BROAD VISION

- 157 程国强 发达国家农业补贴政策:启示与借鉴
170 杨 团 台湾农会走访记

新闻旧事 | NOW AND THE PAST

- 174 沙 石 山村六十年变化的所见所闻
181 徐旺生 制度及文化缺陷与秦汉以来的农民起义问题

新作点评 | REVIEWS OF NEW BOOKS

- 191 徐 勇 势在必然:临界点上的突破——评《咸安政改——那场轰动全国备受争议的改革自述》

主 编 宋亚平

湖北:湖北人民出版社,2009.12

执行主编 邹进泰

ISBN 978-7-216-06270-1

项目负责人 窦鸿潭

I. ①三… II. ①宋… III. ①农业经济—研究—中国②农村经济—研究—中国③农民—问题—研究—中国 IV. ①F32②D422.64

湖北人民出版社出版发行

网址 <http://www.hbpp.com.cn>

社址:武汉市雄楚大道268号

E-mail: hbpp1502@163.com

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第231557号

发行部电话(027)87679639

印刷:武汉中远印务有限公司

16开本 12.125印张 180千字

图书在版编目(CIP)数据

2009年12月第1版 2009年12月第1次印刷

三农中国 第13辑/宋亚平主编

定价:16.00元



中国“三农”问题的突破口在哪里

宋亚平

改革开放 30 年来,农村的进步与农业的发展既取得了举世瞩目的辉煌成绩,也引爆了很多尖锐复杂的矛盾问题。当前最大的困局是:以“统分结合、双层经营”为内涵的基本经营制度因普遍存在“分”有余而“统”不足的缺陷,正显露出一系列严重的负面效应,亟待修补和完善

30 年前,安徽省凤阳县小岗村的 18 位农民不堪忍受饥饿之苦,冒着“犯法坐牢”的危险,以“家庭承包经营”为理由,在生产队的范围内实施“分田到户”。由于这种办法特别切合中国农村几千年来传统的小农生产方式和农民兄弟单打独斗的行为习惯,因此,在“交足国家的,留足集体的,剩下都是自己的”这一颠覆性口号的鼓动下,被人民公社体制机制所长期压抑着的生产积极性,像火山一样突然喷发出来。从 1980 年至 1984 年的 5 年中,我国农业总产值平均每年增长 8.1%,不仅成为新中国成立以来农村经济发展最快的历史时期,而且以此为支点撬动了中国社会全面改革开放的伟大历史进程。什么都必须凭票证供应的短缺经济时代,几乎在一夜之间成了人们的苦涩记忆。欣欣向荣的生产、不断活跃的市场、充满生机的社会、五彩缤纷的生活,一切如同棋局,很大程度上均因“三农”问题的成功突围而“满盘皆活”。作为当时党的总书记,胡耀邦同志曾经乐呵呵地对邓小平说:这可是“一镢头刨了个大金娃娃”。

在高度肯定农村改革与发展成绩的同时,我们也必须清醒地看到,自 1985 年起,家庭联产承包责任制的“兴奋剂”作用与边际效益开始在全国范

◇ 作者系湖北省社会科学院院长。

国内普遍下降,农业增产、农民增收、农村发展的步伐明显放缓。按当年力主单干的小岗村农民严宏昌在2008年的说法是:“分田到户之后,一年跨越温饱线,三十年未过小康关。”从全局角度讲,城乡二元结构的矛盾依然突出,农业基础设施和技术装备依然落后,农村社会事业和公共服务水平依然较低,农民持续增收的困难重重,城乡居民收入差距仍在不断扩大,有的地方甚至出现承包田大量抛荒现象。虽然党中央、国务院为改变这种状况采取了一系列的政策性措施,如延长土地承包期限、兴办乡镇企业、支持农民进城务工、推行税费改革以减轻农民负担、实施财政各项直补、提高粮食收购价格、建立农村教育免费制度和农村新型合作医疗制度、加大对农村交通、水利、农田基础设施建设的投入等等。其支持与扶助的力度、广度和深度,均是史无前例的和有目共睹的,希望藉此来“医治”农业生产的疲软和重现农村经济的繁荣。但“三农”问题似乎积重难返,在总体状态上仍然给人一种嗑嗑碰碰、徘徊不前的“病殃殃”感觉。按照2008年召开的十七届三中全会上所作出的判断:农业基础仍然薄弱,最需要加强;农村发展仍然滞后,最需要扶持;农民增收仍然困难,最需要加快。我们必须居安思危、加倍努力,不断巩固和发展农村好形势。这一客观的实事求是的形势分析,不能不引起我们对家庭联产承包责任制所存在的某些缺陷进行必要的反省。

由于农业发展缓慢,农民增收困难甚至相对贫困化,城乡差别不断扩大,严重制约了国家经济建设与社会进步的健康协调发展,甚至直接影响到国家政治秩序的稳定和我们党在十六大确定的全面建设小康社会这一战略目标的实现。因此,“三农”问题逐步演化为举国上下高度关注的社会“焦点”和“热点”话题。胡锦涛同志曾经深刻地指出:“历史和现实告诉我们,基于我国的基本国情,‘三农’问题始终是关系党和人民事业发展的全局性和根本性问题,农业丰则基础强,农民富则国家盛,农村稳则社会安。”我想,这恐怕就是自党的十五届四中全会以来,党中央为什么一直强调要把解决“三农”问题作为全党工作“重中之重”的历史背景,也是党的十七届三中全会之所以选择“三农”这一突出主题,出台《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》的现实原因。

人们不禁要问:家庭联产承包责任制“横空出世”后一直处在“鲜花”和

“掌声”之中,为什么这个政策的实际效用在经历短暂的辉煌之后,便很快陷入了长时期难以恢复的“劳累”与“疲惫”之中呢?在我看来,其中当然有许多毋庸置疑的客观缘由,如城乡二元社会结构坚冰难破、农业支持体系残缺不全、农村金融制度改革举步维艰、国家财政支持十分有限,甚至可以说到目前为止的城市化、工业化建设,通过各种价格“剪刀差”和明显不平等的投资回报率,几乎榨干了农村农业的剩余,以致于农民只能维持极其落后的简单再生产等等。但唯物辩证法告诉我们,在任何事物的发展变化中,内因是根据,外因是条件,外因必须通过内因起作用。按照这个逻辑来分析,真正的“病灶”,可能还是在目前农村基本经营制度自身的缺陷上面。

当初,我们对农村基本经营制度的设计安排应该说是富有理性和科学严谨的。按规定,分与不分,任由农村结合本地实际抉择。即使在分的地方,也要求建立和健全一个以家庭承包经营为基础、统分结合为支撑的双层经营管理体制和运行机制。但在后来的实际操作中,各地农村几乎都偏离了中央正确的方针路线,普遍性地采取了“一分为之”的办法。原因主要有三条:一是过度迁就农民群众“宜分不宜合”的落后性;二是为了防止村组干部利用集体资产谋私分肥;三是县乡政府缺乏驾驭复杂事物的能力。很多人甚至认为,农民喜欢单打独斗的传统习惯就是客观存在的中国国情。群众在分田单干条件下表现出来的生产积极性,就是检验生产关系顺应生产力发展要求的正确标准。坚持以“一包就灵”为核心内容的农村政策,就是坚持解放思想和实事求是基本原则的具体体现。受此观念的压迫,自愿选择变成了极其简单的“一刀切”,绝大多数村级集体组织的各类资产被分光卖尽,成为名副其实的“空壳村”。虽然土地的所有权仍旧还“挂”在村集体的名下,但实际上早已名存实亡。同时,计划经济时代后期刚刚起步的由政府担纲的农村公益服务体系,也在暴风骤雨般的“分田分产”运动中被冲得摇摇欲坠、七零八落。县乡两级政府由于“分灶吃饭”的财政变革而无力顾及“村两委”的衰弱。于是,广大农村只有家庭经营这一层,而可以多种形式表现的集体经营这一层却基本上化为乌有。家庭联产承包责任制虽然在一定阶段能够激发农民的生产积极性,但由于缺乏集体组织统一经营这一层,不能形成相互支持、相互促进、相得益彰的局面,便必然会“剃发挑子一头热”,不可避免地

要暴露出许多深层次的尖锐矛盾。

最为突出的是：以家庭为单位，生产资料细碎化，要素配置差，经营规模小，投入成本高，产生效益低，抵御自然灾害和市场风险能力弱。过去，我们常说发展农业主要有“三靠”：一靠政策，二靠科技，三靠投入。其实，农业经济是繁荣昌盛还是颓废衰败，很大程度上似乎不都在政策、科技与投入这“三要素”本身，而在如何科学配置“三要素”并有效地使之转化为现实生产力的体制机制建设上。在广大农村，为了数量、品质及距离远近的均平合理，土地被不断切割细分。湖北省监利县网市镇三官村11组农民闻传海按人口分了27亩地，散在9处，共19块，最大的2亩，最小的3分。由于耕地不能连片，品种改良、技术推广、防虫治病、机械操作、农田水利基础设施建设与维护等生产活动步履维艰，规模生产与规模经营老是形不成“气候”。传统的种植养殖技术含量差，只要不缺胳膊少腿，老少就都能务农。虽然土地产出率很高，劳动生产率却很低。这种不计代价的“劳动替代资本”投入机制的顽固性，阻碍了农业生产活动的社会化分工和资本有机构成的现代化改造。在我曾经工作过的咸安区花纹乡，竟然没有一台拖拉机，农户饲养一头耕牛每年的有效使用天数仅为7天。风车、水车、把桶、木犁等早于人民公社时期便已经销声匿迹的原始农具，现又重新“震撼登场”。在多数农村，每年能否获取丰收的关键，很大程度上不在于“人努力”，而取决于“天帮忙”。

更为重要的是，分田到户之后，农民的组织体系和集体观念也随之分崩离析，团结奋斗、共同富裕的体制机制在“各人自扫门前雪，莫管他人瓦上霜”的极端自由主义思想与行为的日益破坏下被不断瓦解。当前，农村的最大贫困是什么？我看不是经济上的贫困而是精神上的贫困。上世纪50至70年代，尽管条件极为艰苦，但广大农民却在“大寨精神”鼓舞下满怀豪情壮志战天斗地，敢叫高山低头，敢叫河水让路。改造农田，引进技术，修筑道路，建设水利，积极参与各项管理工作，把自己看作是农村的主人。我们现在仍然继续受益的许多农田水利基础设施，包括被誉为“人工天河”的红旗渠，就是当年大干社会主义的宝贵遗产。如今的农民似乎越来越懦弱和麻木，自力更生的积极进取精神和互助合作的集体主义观念正在日趋淡漠，甚至只是老一辈干部群众美好而珍贵的记忆。在一些农村，基础设施老化，道路交通不

畅,水利工程失修,安全饮水缺乏,血吸虫死灰复燃,环境脏乱差等直接关系到广大农民切身利益而需要大家团结起来一齐做的事情,现在十分困难。据我的调查,很多地方如今已不再搞“一事一议”,原因有“三难”:一是开会难,需要派送毛巾、方便面和洗衣粉等物质以“诱惑”群众到场;二是表决难,农户利益不断狭隘化,彼此之间的诉求差别很大,经常在争吵中不欢而散;三是执行难,好不容易形成了一个决议,在落实中倘若有个别落后群众充当“肠梗阻”,便往往相互攀比,最后什么也干不成。

多年来,我们各级党委、政府都一直在致力于强化党的基层组织建设和政权组织建设,但作为党和政府组织体系“根基”的绝大多数行政村的党支部与村委会,却始终就像一个扶不起的“阿斗”那样羸弱。之所以如此,就因为各类公有资产早已在一片“瓜分”声中基本上被拆零,几乎没有任何生财之道去承担向农村社会提供规定的公益事业建设与公共服务责任。虽然上级政府在农村税费改革之后不断地加大对基层财政转移支付的力度,事实上仍然不够维持村“两委”的正常运转,这就是村级集体组织之所以长期债台高筑的主要缘由。根据有关统计资料,截止2007年底,湖北省有26292个行政村,负债数为25503个,占97%。村级净债务总额为55亿元,村平20.8万元。此状况不独湖北有,据调查统计,中西部各省市市区行政村的平均净负债额亦在20万元~40万元左右。由于集体经济普遍与长期缺失,大事小事都得“等、靠、要”上级政府的支持方可解决,便必然导致统一经营和公益服务的能力不断弱化。村委会与党支部的战斗力以及在广大农民群众心目中的向心力、凝聚力也自然随之不断下降,从而进一步加剧农村的失衡、失范和失控,并引发出一系列新的矛盾:一部分农户由于天灾人祸又重新陷入穷苦之中;鳏寡孤独等弱势群体的困难得不到有效帮扶;贫富两级分化的现象如同脱缰之马。甚至在一些地方,封建迷信活动、宗族房头派系和黑恶邪歪势力也死灰复燃等等,这些因素都对当前和今后农村和谐社会的建设构成了严重的隐患。

针对上述形势的严峻挑战,为加强对农村工作的领导,重振旧日行政管理的权威,很多地方采取了派遣县乡两级干部到村里任“支部书记”和村委会“第一副主任”的办法。部分省市从2008年起又开始学习北京市的经

验,选调了大批高校毕业生到行政村去当“村官”。但这种搞法在我个人看来恐怕难以从根本上真正解决问题。因为事情的核心并不主要在村干部素质的优劣,而在村级集体经济的强弱。集体经济的日益空洞化,不能为村民提供必要的社会公共和公益服务,就必然使得传统的行政组织越来越散,动员能力越来越弱,基层政权的调控手段越来越软,村组干部的作用空间越来越小,村民自治的制度发育越来越难,“等、靠、要”的依赖思想越来越重。“无钱办事”这个根本问题不解决,不仅无论谁去当“村官”都硬不起腰杆子来,而且由此引发的农村一系列矛盾冲突都无法舒缓。

当然,在广大农村也不尽是这些令人焦急和忧虑的困难状态。与上述情况形成鲜明对照的,像江苏省江阴市华西村、山西省昔阳县大寨村、山东省烟台市南山村、上海市闵行区九星村、浙江省奉化市滕头村、浙江省东阳市花园村、北京市房山区韩村河村、江西省南昌市进顺村、河南省临颍县南街村和云南省昆明市福保村,还有湖北省洪湖市的洪岭村、嘉鱼县官桥村等,则是“村两委”领导坚强有力、集体经济发达、群众生活富裕、村务管理民主、乡风文明进步、公共服务完善、社会稳定和谐的一派欣欣向荣的喜人景象。在当前响应党中央号召建设社会主义新农村的伟大征程中,他们以雄厚的物质基础、严密的组织体系和昂扬的集体主义精神,几乎于不知不觉之间极其自然地阔步走在了全国的前列。上述这些先进的农村典型虽然只是60多万个行政村中的极少数,但创业之初所面临的各种挑战和机遇,与安徽省凤阳县小岗村可以说是处在同一条“起跑线”上。为什么“分田到户”最为彻底的小岗村始终没有能够富裕起来,而大多经历过“先分后统”或留有集体经济“尾巴”的上面这些地方却能够快速崛起,最终成为敢向城市居民生活水平“叫板”的社会主义新农村?究其真正的原因,就在于他们坚持了“有分有统、统分结合”这一农村基本经营制度的晶核。

如果有人要问:改革开放30年来,我们在农村工作上有没有不足之处?其中最大的失误又是什么?我认为,改革开放本来就是“摸着石头过河”,因各种原因存在不足和导致失误,应是极难避免也不必去刻意讳言的。要讲最大的失误,就在于我们未能及时有效地纠正各地普遍存在的“分”有余而“统”不足,甚至只有“分”而没有“统”所带来的各种矛盾问题,使得本该是以



“统分结合、双层经营”为主要内涵的基本经营制度建设,出现了严重的缺陷与偏差,从而导致“三农”突围的工作似乎处处被动、越陷越深。

总之,“分”有余而“统”不足的农业活动,只能是传统的小农生产方式。千百年来的实践反复证明,小农生产方式的种种缺陷和局限,导致了农业在经济领域中的弱质性。它几乎没有“免疫”能力和“造血”细胞,经受不起自然灾害的袭击,抗御不了市场变化的风险。这就是中国农民祖祖辈辈虽然非常勤劳,却总也不能发财致富的根本原因,也是中国农村经济社会尽管经历了几千年的不懈努力,却老是没有本质变化的关键缘由。可以说,小农经济模式是长期以来阻挡我们农业增效、农民增收的一道“黄河天堑”,也是导致农业现代化严重“缺氧”的一座“青藏高原”,同时,又是迟滞农村社会事业和民主政治建设发展步伐的一段“软基路面”。这种状态不改观,农业经济便只能苟延残喘,农民就不可能实现真正富裕,农村社会则无法拥有可持续发展的内在动力。

为医疗农业增效慢、农民增收难这一久治不愈的“顽疾”,推动农村社会的繁荣发展,我们先后采取了调整结构、扶助“龙头”企业、实施城镇战略、转移剩余劳力、鼓励土地流转、支持规模经营等诸多办法,但成效犹如头痛医头、脚痛医脚,结果往往总是“按下葫芦又浮起了瓢”

有人会问,既然家庭联产承包责任制已经暴露出那么多的局限性,当前为什么还要坚持这种建立在小农生产方式上的农村基本经营制度呢?根据我个人的揣测,既然已经走到了这一步,便开弓没有回头箭了。在许多人看来,继续坚持这一制度至少也有四点好处:一是长期以来我们就一直认定家庭联产承包责任制本质上属于社会主义公有制的一种有效实现形式,这样不仅比较容易避免意识形态上的争论,而且通过“统分结合”双层经营的制度设计,从理论上讲完全可以达到相互支撑,共同促进的理想目标;二是基本适应现阶段农村社会生产力发展水平还比较低的具体实际,有利于调动和发挥农民追求单打独斗的积极性,从而可以努力去实现传统农业生产的稳定运转;三是家庭联产承包制大大降低政府对于农业生产的监督管理成本;四是以家庭为单位的土地资源平均分配和分散经营制度,不仅稀释和缓

解了农村人口对于城市化建设进程形成的巨大压力,而且也个体农户的生产生活提供了切实稳妥的保障,从而有利于农村社会秩序的长期安定。湖北省通城县某农民有一首打油诗:

居家几亩地,儿孙一身力。

种稻可裹腹,养猪能换衣。

城里固然好,弱老仍须归。

愚公不搬家,任凭风雨催。

意思很清楚,这就叫平平稳稳地“过日子”。

不瞎折腾、不“翻烧饼”,平平稳稳地过日子,不仅是构建和谐社会的重要策略,也是逐步创造条件将“三农”问题分阶段逐步解决的有效办法。因此,党的十七届三中全会上通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》又一次强调了在这个方针、路线与政策上坚定不移的连续性,明确指出:“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,是适应社会主义市场经济体制、符合农业生产特点的农村基本经营制度,是党的农村政策的基石,必须毫不动摇地坚持。”

既要毫不动摇地坚持农村基本经营制度,又要有效地医疗农业增效慢、农民增收难这一久治不愈的“顽疾”,这似乎是我们目前无法绕开的矛盾和必须面临的困局。为了破解这个难题,各地党委和政府结合本地实际都曾经绞尽脑汁地作过一些积极的探索。

一是大力调整结构。在一些人们看来,农业增效慢和农民增收难的状态之所以长期得不到有效解决,根子就在于计划经济时代塑造定型的农业产业与产品结构,已经无法适应市场经济条件下的供求形势了。因此,必须集中人力、物力、财力和精力,采取打“歼灭战”的办法去积极调整,以实现“人无我有、人有我新、人新我优、人优我特”的战术目标。于是,从上世纪80年代后期开始,调结构、抓特色、找卖点,始终是我们领导农村工作的“重头戏”。“市场需要什么就生产什么”、“啥赚钱就干啥”,成了干部教育农民时唾沫横飞的口头禅,甚至是催种催收的绝好理由。大家都坚定不移地相信这样一个逻辑:只有当结构调整到了位,农产品“卖难”的窘境才能彻底改观,市场价格才能扶摇直上,农业生产才能形成富有特色和高效率的经济活动,农



民的“钱袋子”也就自然而然地会迅速鼓起来。

二是推进产业化。农业产业化的理论依据是：只要把农产品的生产、收购、加工、销售等各个环节的利益“捆绑”在一起，形成一个有机的“链条”，实施产供销“一条龙”的经营模式和一体化的管理体制，就肯定能够实现很高的资源利用率和加工增值率，很大的市场占有率和经济收益率。农业产业化的合理思路与有效经验得到了许多地方的认同并很快被广为移植。于是，“各种公司+农户”、“基地+农户”、“工厂+农户”、“订单”农业等产业化组织形式在全国各地农村“闪亮登场”、备受推崇。各类涉农领域的“龙头”企业如同雨后春笋、层出不穷，不仅成了各级政府在招商引资中格外垂青的“宠儿”，并且大张旗鼓地从国家的政治、经济包括财政税收政策上不断地争抢到许多实惠与眷顾。在很多县市区人大代表和政协委员中，“龙头”企业老板的数量绝对不比农民少。

三是发展小城镇。不少专家学者连同多数基层的领导干部普遍认为，中国“三农”问题冥顽不化的原始“病灶”，就在于农村人口比例太大，劳动力剩余太多，经济效益的“蛋糕”被越切越小。只有把庞大的农村人口和剩余劳动力大量转移到城镇之后，留在农村从事农业生产的农民才能获取社会的平均利润率，才能与城镇居民在经济收益上缩小差距甚至“平起平坐”。于是，“小城镇、大战略”、“把乡镇做大、把县城做洋”和“减少农民方能富裕农民”等时髦口号借助主流媒体的宣扬而广为传播、深入人心。在这种指导思想下，“县改市”、“县改区”、“乡改镇”之风在上世纪80年代和90年代风靡全国。由于城乡二元结构的逐步突破，农民以各种形式外出“打工”的人数越来越多，2008年达2.25亿人，已接近农村总劳力的50%。现在，非农收入不仅占农民年均纯收入的比重越来越高，而且几乎成了农民增收的最为核心的要素。

四是鼓励规模经营。大多数人觉得：只有将高度分散的土地资源集中在少数种田“能手”、“专业户”和涉农企业手里，把适度规模经营的问题解决了，生产资料细碎化、科学技术推广难、高成本低效益和现代农业发育慢等许多长期困扰我们的矛盾问题，势必都会迎刃而解，集约化经济局面就会水到渠成。为促进土地加速流转，多数地方政府争相出台优惠政策。如武汉市

黄陂区政府明确规定,凡规模经营面积达到1500亩以上者,无论企业还是个人,政府每年给予每亩100元的财政奖金。超过3000亩面积的,奖金更多,数额另议。在中西部地区的一些县市,土地依法、自愿、有偿流转的工作指标包括占耕地总面积、农民总户数的比例数,均已纳入了基层党政干部政绩量化考核的范围,成了必须完成的“硬指标”。

必须承认,这些于两难选择中所采取的改革措施与创新办法,都具有很强的现实针对性。由此产生的许多突破性有效成果,也为我们逐步摆脱“三农”领域某些深层次问题的困扰,产生出了十分明显的推动作用。然而,从全局和系统的角度看,这些改革措施与创新办法亦带有典型的“头痛医头、脚痛医脚”的片面性,结果引发很多斩不断、理还乱的麻烦来。

例如,抓结构调整和特色农业,确属在市场竞争越来越激烈的情况下获取比较优势的可靠途径。然而,中国一直是传统的农业社会,即使到了今天,中西部地区的绝大多数县域仍是农民“当主角”、农业“唱大戏”。各地虽有农、林、牧、副、渔的分类,但往往都是大而全之、兼而有之,相互之间真正拥有明显比较优势的特色经济活动并不很多,谁也不敢说自己是独一无二!“调结构、抓特色”的调子已经喊了很多年,农产品一会儿“多了”一会儿“少了”的老毛病还是经常复发!所以,在广大农村,产业结构和产品结构具有极强的趋同性与重合性,既是无法改变的客观事实,也是自然存在的正常现象。我估计,全国2700多个县(市)要做到一县一业,50000多个乡(镇)要形成一乡一品,从而打造出独具特色的战略产业和名牌产品,恐怕是一件很难的事情。因为你那个某“业”或某“品”,放在一县或一乡的范围看似特色经济,但放在全省、全国的范围看,则是有它不为多,缺它不为少的“沧海一粟”。

通过扶助“龙头”企业包括实施“板块”农业和“订单”农业,走产业化道路来带动农业生产的发展和帮助农民增收,各地的确都能找到许多成功的典范。这也是各地党委和政府之所以对龙头企业有求必应、慷慨支持的主要缘故。但是,迄今为止的绝大多数龙头企业并不是农民利益的“守护神”,而是以追逐利润最大化为本质属性的社会资本。无数事例反复证明,如果缺乏紧密型的利益联结体制与约束机制,在产业化经营过程中即使农业生产显

著增效也不等于农民就能够实现大幅增收。一般来讲,广大农民只是在产业链条最低端的种植养殖环节上获取了一些微利,真正赚钱的还是“上吃政府、下吃农户”的龙头企业。倘若遭遇市场风险,龙头企业大多会抛弃农民不管而选择自保,“受伤”的总是处于弱势群体的农民。所以,许多先进国家和地区对于进入农业领域的社会资本,政府一般都会采取严密的监管制度以防止其盘剥和危害农民利益。

小城镇建设的健康发展,对于转移农村人口和安置剩余劳动力确实具有重要意义。但目前绝大多数小城镇的诞生,既不是周边农村社会进步发达的“自然结晶”,也不是区域经济繁荣昌盛的“磁场中心”,而是按照传统的行政区划由政府通过行政手段“指腹为婚”的产物。政治上的考量往往重于经济上的需求。因此,过度的分散与过小的规模,加之急功近利,使得城镇建设的重复浪费现象严重,经济基础差,发展水平低,城市功能弱,公共设施投资成本高,产业升级换代困难,就业门路狭窄,对周边农村进行经济辐射的潜在能量小。这种很大程度上属于单纯追求城镇化数量而缺乏科学内涵的小城镇建设,自然无法去实现统筹城乡一体化的战略目标。政府虽然操心费力,却常常让农民望而却步、敬而远之,也就很难起到有效转移农村人口和安置剩余劳动力的积极作用。

按照“依法、自愿、有偿”原则进行的土地流转以及由此所形成的规模经营,肯定符合现代农业发展的要求,并必然会较大幅度地提升农业生产的效率,从而为涉农企业、专业种养大户带来较高水平的经济回报。但对于绝大多数农民来讲,沿此路径未必就能够实现持续增收的理想,而且还有可能导致失地失业和贫富两极分化扩大等现象。除非是那些长期外出务工经商并且有能力不再“浪子回头”的人口,才能将土地交给流转方。而这种迟早要成为城市居民的人,在农村只是极少数,大部分是那些短期离开家乡去“闯荡江湖”,不得已将土地经营权转让的农民。这些农民因社会保障制度的缺失而多有后顾之忧,导致土地流转周期短、随意性强、纠纷隐患多,流转方一般视之为“陷阱”而不敢作长期投入和稳定经营。同时,在农地不改变使用性质的前提下,当前流转的价格每亩每年一般仅在100元~300元之间,即使把几亩良田全抛了也换不了几个“铜板”。对于那些必须依赖务农生存的纯粹

农民来说,虽然种粮食不赚钱,但劳力投入从来不计成本,至少全家人吃饭可以不用再掏腰包。这是多数农民宁可粗放经营、广种薄收却不愿流转土地的重要原因,也是任政府如何宣传鼓动,土地流转的实际速度与数量始终不尽如人意的缘由。

人地关系高度紧张,自古以来一直是中国的具体国情。算大数,中国当前农村约为9亿人口,耕地面积约为18亿亩,人均2亩。故有人提出一个近似荒唐的论断:土地规模如此之小,纵使全部用来种植鸦片也绝对难以让农民兄弟发财致富。因此,只有走规模经营的道路才能“救三农”的呼声近几年来越来越高。何为规模经营?说穿了就是当年国有企业搞“减人增效”那一套在农业领域的翻版。如今,许多专家和县乡干部都同意把“适度”规模经营的最低起点值,核定为人均拥有耕地30亩。实际上,即使以这个起点值来制订土地流转的目标,恐怕也是行不通的。因为18亿亩耕地只能满足6000万人的生产要求,剩余的8.4亿农村人口则需要转移到城镇里进行重新安置。我敢说,根据中国的国情,这几乎是不可能的。就算今后超常规发展,城镇化也必然有极限。从世界规律看,一般都在80%左右。按中国人民大学孔祥智教授预测,中国城镇化率的极限值为60%。如果此论正确的话,就算本世纪中期艰难地实现了城镇化,仍然还有7亿多的人口得留在农村。

2008年世界金融危机刚刚波及中国,便有2000多万农民工被迫返乡,足以说明我们的工业化和城镇化是多么脆弱。我们应该牢记当年国有企业搞“减人增效”而导致大量下岗职工贫困化的教训。倘若单纯地考虑和片面地追求农业生产的经济效率而盲目地推进土地流转,只让少数规模经营者实现超越社会平均利润率的资本回报,广大农民则可能失去安身立命的保障,沦为在城镇无业、回农村无地的贫困群体,从而给和谐社会建设埋下无穷隐患。

湖北省大冶市农民侯安杰在当地政府优惠政策和行政力量的支持下,以每亩每年100元的价格从农户手中合法流转来了2万亩耕地,从而成为了全国著名的种粮大户。但是,他直接经营仅为3000多亩,其余土地主要是采取“反租倒包”的办法给了当地与外来的农户佃种。这种“反租倒包”的生产方式从性质上实在看不出有什么现代农业的先进性,反而与中国几千年



传统的小农经济别无二致。正常年景下,按照每亩 50 元价差算,他每年即可坐收租金近百万元,他也戏称自己是“刘文彩”。侯安杰于高速行进的工业化和城镇化时代为什么能够实现传统小农生产方式的“反租倒包”以获取巨额利差呢?根本原因就在于:当前农村实施土地向少数专业大户和龙头企业集中进行规模经营的客观条件还远远未成熟,仍然有数以亿计的由于各种原因而无法向城镇转移的农民需要从事传统的农业生产才能避免衣食之忧。对于他们来说,人均拥有 1 亩~2 亩土地仍然是养家糊口所不可或缺的生产资料。因此,我主张农村土地流转政策应该放弃“效率优先”的思想而坚持“民生第一”的原则。受让对象主要是缺地少地的农民,而不是专业大户和龙头企业。就像在城市里为低收入群体建设廉租房一样,政府也应该通过土地流转方式主动解决农村群众缺地少地的问题。

我不否认自己的这个“耕者有其田”的思路实际上是一种毫无新意的陈词滥调,它在传统的小农生产方式条件下只能维持农村社会基本的稳定而绝对不可能促进农业经济的繁荣昌盛。2008 年,农民的年纯收入为 4761 元。其中,来自非农领域的打工收入对农民增收的贡献率为 44.1%,来自政府财政转移性收入对农民增收的贡献率为 10.0%,真正通过生产从农业领域获得的收益很少。秭归县杨林桥镇响水洞村农民给我算了一笔细账,2008 年与 2007 年比,务农的收入不仅没有增加,反而降低了 58 元。即使在有“粮仓棉仓”之称的江汉平原,很多农民告诉我,如今不管是种粮植棉还是喂猪养鱼,凡属涉农的生计皆难以赚钱。稍有闪失则可能亏本。在此种情形下,指望农民热火朝天地从事农业生产便是不切实际的幻想。

2009 年的中央一号文件提出,“当前农村工作的主要任务是稳定粮食生产、确保农副产品的有效供给和农民增收”。但是,务农收益占农民收入的份额越来越少,几乎在所有的地方都需要通过非农收入的补贴才能维持农业简单再生产的现象让人很担忧,我们拿什么来保证农民稳定粮食生产、确保农副产品有效供给的积极性?更值得注意的问题是,农民增收与农业繁荣正在呈现反向关系,即农民收入增加较多较快的地方,往往就是农业生产凋敝衰败的地方。因为从事农副产品特别是粮食生产所获得的比较效益,大大低于社会其他领域的平均利润率。当一斤芝麻油的价格比一瓶矿泉水还便宜