

农业产业化发展 与农地流转制度创新的研究

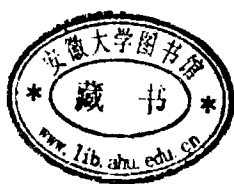
程志强 著



商务印书馆
The Commercial Press

农业产业化发展与农地 流转制度创新的研究

程志强 著



创于1897

商务印书馆
The Commercial Press

2012年·北京

图书在版编目(CIP)数据

农业产业化发展与农地流转制度创新的研究/程志强著. —北京:商务印书馆,2012

ISBN 978-7-100-08458-1

I. ①农… II. ①程… III. ①农业发经济—产业化发展—研究—中国②农业用地—土地制度—研究—中国 IV. ①F321

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 130412 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

农业产业化发展与农地流转制度创新的研究

程志强 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码100710)

商务印书馆发行

三河市尚艺印装有限公司印刷

ISBN 978-7-100-08458-1

2012年12月第1版

开本 880×1230 1/32

2012年12月北京第1次印刷

印张 7 3/4

定价:20.00元

序

中国的经济体制改革是从推行农村家庭联产承包责任制开始的。实行农村家庭联产承包责任制,只是否定了城乡二元体制的一种极端的组织形式——人民公社制度,并没有从根本上改变城乡二元体制继续存在的事实。城乡二元体制的基础之一是土地制度,包括农村土地承包制度和农村宅基地制度。随着新时期农村形势的发展,现行的农村家庭承包制已经不适应农村经济社会和城乡一体化发展。主要问题是土地等生产要素高度分散在家家户户,制约了土地规模化经营和土地使用效率的提高,影响了农民对土地投入的积极性,进而影响了农业生产的提高和农民收入的增加。不仅如此,当前大量农村青壮年劳动力外出务工,耕种家庭承包耕地的劳动力不足,导致土地利用效率降低。这在耕地流转受限制的广大农村形成了不合理的土地与劳动力配置状况。因此,农业适度规模经营是发展现代农业、提高农业生产力的内在要求。没有规模经营,就不能有效利用土地资源,农业生产效率也就很难进一步提高。所以,在新的历史时期,如何根据情况变化,探索土地承包权的多种有效流转方式,科学合理配置土地资源,是一个亟待研究和解决的重大问题。

程志强博士长期从事资源型地区发展的研究,在北京大学光华管理学院博士后流动站期间,对新时期农村土地制度改革这一

重大问题进行了研究。作者花费了大量时间,搜集、阅读了大量的文献,并深入各地做实地调研,最终完成本书,令人钦佩。在其请求下,我欣然为之作序。

本书的研究视角并没有局限于农地流转,而是从农业产业化和农地流转之间的关系入手,构建了一个基于交易成本理论的分析框架来探讨农业产业化组织形式选择和农地流转制度的创新安排。农业产业化组织形式的选择不仅受资产专用性程度、交易频率、不确定性等微观契约特征的影响,也受制于农地流转制度的安排,尤其是我国细碎化程度较高的农地承包经营权分布限制了农业产业化活动的深化和发展。作者明确指出,土地承包经营权的流转成为农业产业化发展的基本前提条件。进而,本书结合我国农地产权结构特征,讨论了个体农户主导型、村集体主导型和中介组织介入型这三大类型所适用的区域以及相对应的农业产业化垂直协调的安排。

本书一个非常重要的特点在于翔实的案例分析。作者所选案例的区域跨度大,涉及我国的东部、中部、西北和西南地区。所述内容也相当广泛,同时论及转包、出租、返租、置换、股份制合作社、土地信用合作社等多种农地流转形式和要素契约组织,如“龙头企业+合作组织+中小农户”、“龙头企业+中小农户”、“合作组织+中小农户”等农业产业化组织形式。这些案例表明,农业产业化和农地流转适用于我国各类型区域,能够实现农民福利的增进和收入的提高,但是需要因地制宜,根据组织特征和区域特征选择合适的垂直协调契约安排和农地流转形式的创新。

本书在理论研究和案例分析的基础上,从中央政府、地方政府以及农地流转的细节问题三个层面出发,提出较为系统的对策思

路,对完善农地流转制度、推进农业产业化的健康发展具有指导意义,具有实际应用价值。

总之,这是一本视角独特、观点鲜明、论证严密、内容翔实、资料丰富的学术专著,有助于加深我们对农业产业化发展和农地流转之间关系的认识以及对农业产业化组织形式的决定因素和农地流转制度创新方向的了解。当然,农地流转问题非常复杂,如必须考虑农民社会保障问题,必须考虑农村人口的变动和城市化的推进,还必须考虑中国农村组织制度的变革等。希望作者在这一领域继续努力,为城乡一体化的发展作出新的贡献。

于鸿君

2011年7月7日于北京大学

目 录

1. 导论	1
1.1 本书研究的背景和意义	1
1.2 基本内容、研究方法、创新	5
1.2.1 基本内容	5
1.2.2 研究方法	9
1.2.3 创新	10
2. 农业产业化与农地流转：一个文献综述	12
2.1 农业产业化与农地流转的关系研究	12
2.1.1 农地流转是农业产业化产生和发展的必然前提	12
2.1.2 商品契约、要素契约和农地流转	16
2.1.3 我国农业产业化的其他问题	20
2.2 农地流转的现状和问题	22
2.2.1 农地流转的现状	22
2.2.2 影响农地流转的因素及问题	25
2.3 对已有研究的总结	30
3. 农业产业化、契约安排和农地流转：一个理论分析框架	32
3.1 农业产业化与垂直协调	32
3.1.1 垂直协调：农业产业化的本质	32
3.1.2 垂直协调的必要性	35

3.2 垂直协调契约安排决定主体的确定	41
3.2.1 对已有研究的回顾	41
3.2.2 垂直协调契约安排决定主体的确定:信息、规模及 相互作用	42
3.2.3 小结	45
3.3 农业产业化垂直协调体系中的契约安排分析	46
3.3.1 对已有研究的回顾	47
3.3.2 农业产业化垂直协调的契约安排:一个分析框架	52
3.3.3 小结	63
3.4 农地流转和农业产业化垂直协调的契约安排	64
3.4.1 新中国成立后农地制度的变迁	64
3.4.2 农地流转与农业产业化垂直协调的契约安排	69
3.4.3 农业产业化之于农地流转:目标实现途径和润滑剂	84
3.4.4 小结	88
4. 农地入股与股份制合作社的实践	90
4.1 案例介绍:南王山谷葡萄生产合作社	91
4.1.1 合作社的组织结构	91
4.1.2 合作社的运作和分配	93
4.2 基于烟台南王山谷葡萄生产合作社的理论分析	95
4.2.1 高端葡萄酒项目的交易行为特征	96
4.2.2 农地流转问题对要素契约安排的制约	98
4.2.3 破解之道:农地股份制和合作社	100
4.3 总结性评述	104
5. 乡村精英、产业选择、国家规则与农地返租	108
5.1 案例介绍	109

5.2 胡桥方式的理论分析	110
5.2.1 契约形式选择:规模经济和交易成本	110
5.2.2 农地“返租”:国家规则、乡村精英与利益分配	113
5.3 结论性评述	121
6. 规模连片经营与土地使用权的集中	123
6.1 案例分析	124
6.1.1 行业背景	124
6.1.2 粮源公司运作机制	125
6.2 粮源方式的理论分析	126
6.2.1 种子行业产业化交易行为特征	127
6.2.2 契约选择:中间人制度和农地流转	130
6.6.3 绩效评价	135
6.3 结论性评述	136
7. 对宁夏平罗土地信用合作社实践的思考	138
7.1 土地信用合作社案例介绍	138
7.1.1 土地信用合作社基本情况	139
7.1.2 土地信用合作社的特点	141
7.2 农业产业化和土地信用合作社之间的关系	145
7.2.1 以贷定存	145
7.2.2 以存促贷	150
7.2.3 存贷互赢共进	154
7.3 结论性评述	156
8. 重庆北碚区在农业产业化和农地流转方面的实践	159
8.1 案例介绍	160
8.1.1 大地渔村:农民自主型	161

8.1.2 重庆农谷:政府主导型	162
8.1.3 多彩园艺:企业主导型	164
8.2 三个典型案例的理论分析	166
8.2.1 大地渔村:农户主导型农地流转与协会运作	166
8.2.2 重庆农谷:政府主导型农地流转	169
8.2.3 多彩园艺:要素契约与中介组织介入型农地流转	172
8.3 结论性评述	176
9. 结论与政策建议	179
9.1 结论	179
9.1.1 理论篇的总结	179
9.1.2 案例篇的总结	184
9.2 政策建议	191
9.2.1 中央政府采取的对策	192
9.2.2 地方政府采取的对策	207
参考文献	221
致谢	235

1. 导 论

1.1 本书研究的背景和意义

党的“十七大”报告明确提出,坚持农村基本经营制度,稳定和完善土地承包关系,按照依法自愿有偿原则,健全土地承包经营权流转市场,有条件的地方可以发展多种形式的适度规模经营。探索集体经济有效实现形式,发展农民专业合作社,支持农业产业化经营和龙头企业发展。而在极富历史意义的十七届三中全会上审议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(下文简称《决定》),认为“农业、农村、农民问题关系党和国家事业发展全局”,我国面临严峻的挑战,比如“农村经济体制尚不完善,农业生产经营组织化程度低,农产品市场体系、农业社会化服务体系、国家农业支持保护体系不健全,构建城乡经济社会发展一体化体制机制要求紧迫;农业发展方式依然粗放,农业基础设施和技术装备落后,耕地大量减少,人口资源环境约束增强,气候变化影响加剧,自然灾害频发,国际粮食供求矛盾突出,保障国家粮食安全和主要农产品供求平衡压力增大;农村社会事业和公共服务水平较低,区域发展和城乡居民收入差距扩大,改变农村落后面貌任务艰巨;农村社会利益格局深刻变化,一些地方农村基层组织软

弱涣散,加强农村民主法制建设、基层组织建设、社会管理任务繁重”。因此,“我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期”,需要“大力推进改革创新,加强农村制度建设”,“积极发展现代农业,提高农业综合生产能力”,“加快发展农村公共事业,促进农村社会全面进步”,“加强和改善党的领导,为推进农村改革发展提供坚强政治保证”。

根据马克思的生产力决定生产关系原理,“积极发展现代农业,提高农业综合生产能力”居于核心地位,农业生产力的发展是“农村社会全面进步”的物质基础,因此,我们需要深入讨论进一步提高农业生产力和农业现代化的实现路径。同时,生产关系及其上层建筑又影响生产力的发展,所以在探索实现路径的过程中,我们必须探讨如何在“加强和改善党的领导”下,通过制度创新、“加强农村制度建设”促进农业生产力的发展。本书根据生产力和生产关系的相互关系,试图从农业产业化和农地流转制度创新的相互关系这一具体问题出发,讨论如何通过农地流转制度和农业产业化组织形式的创新和选择,促进农业生产力的发展,推进农业产业结构战略性调整,加快农业科技创新和现代化进程,提升农业竞争力,提高农户的收入水平,构建和谐的一、二、三次产业关系和城乡关系,推动和谐社会的建设。因此,在这一新的形势下,研究农业产业化和农地流转制度的创新,具有积极的现实指导意义和理论意义。

农业产业化发展是世界也是中国农业现代化的必由之路。根据尹成杰(2002)的总结,农业产业化经营将提高我国农业生产

力,增强农业竞争力,加快农业现代化进程。首先,农业产业化作为一种垂直协调体系,有利于带动农户参与市场竞争,解决中小农户与大市场对接方面存在的问题,比如经营规模偏小、垂直链条偏短、市场化程度偏低和产品竞争力偏低等,是一种符合当前农村生产力水平和基本经济制度要求的组织形式。其次,在合作组织或者龙头企业的引导下,农业产业化发展有助于促进农产品基地专业化、规模化生产,有助于完善农业基础设施建设和农业社会化服务体系,形成具有竞争优势的农业区域化布局,促进农业产业的对外开放水平,推动农业结构战略性调整。第三,农业产业化是对农业产前、产中、产后环节的协调,在市场竞争的压力下,产前、产后环节的产业链延伸,需要必要的技术和管理,龙头企业或者合作组织的介入以及规模化的生产亦有能力成为现代技术和装备应用的载体,从而加快了农业科技创新和农业现代化进程。最后,农业产业化所协调的产前、产后环节往往对应于工业和服务业,上述产业的发展,为城镇化发展提供了必要的产业基础,也为农村劳动力的非农就业提供了重要的渠道,密切了城乡关系、三次产业之间的关系,有助于促进农村城镇化、农民市民化的进程,有助于构建产业和谐和城乡和谐关系。

在农业产业化迅速发展并发挥积极作用的同时,在农业产业化发展过程中也出现了诸多问题,比如利益联结机制不紧密,主要以合同方式为主,更加精密的合作方式如股份合作等比重偏低;订单农业比例少,违约率高;龙头企业规模小、科研能力弱、产品档次低、竞争力不大,带动力不强(农业部农业产业化发展报告编委会,2007);配套产业、配套设施和服务体系的建设和发展被忽视(郑凤田、程郁,2005);产业化发展处于金融抑制的环境,融资问题突

出(王姮,2004);农民进入市场的组织化程度较低,农业合作组织、涉农行业协会发展滞后(郑文凯,2004);等等。农业产业化的本质是基于农业投入、生产、加工、销售的垂直协调体系,这必然涉及垂直协调的契约安排问题,而且上述问题的形成也与这种契约形式的选择有关,比如,利益联结机制、订单农业问题、配套服务体系问题本身就是契约安排问题;而龙头企业的发展和农业产业化发展的融资问题亦与要素契约和商品契约的选择密切相关。目前中国的农业产业化到底是走以商品契约为主还是走以要素契约为主之路仍然存在争议。因此,根据行业特征和社会、政治、法律与文化结构研究农业产业化垂直协调的契约形式选择很有必要,也是本书致力于解决的问题之一。

农业产业化项目的产中环节一般是农地密集型的,因此,与农地相关的制度安排必然深刻影响垂直协调的契约安排。尤其是在我国“共有私用”的农地产权结构下,同一农地的权利束涉及多个主体,使得这一问题变得更为复杂。显然,在人多耕地少的国情下,农地细碎化程度高,出于均等化的诉求,农地流转是促进农业产业化发展的前提条件,而且在各地已出现不同形式的农地流转制度创新。农地流转方式大致可以分为个体农户主导型、村集体主导型和中介组织介入型三种形式。不同的农地流转形式对应于不同的契约安排,具有不同的优势,也存在不同的问题。从目前农地流转的实践来看,存在农民权益受到侵害、流转不畅、形式不规范、流转农地效率较低、流转规模小、期限短且不稳定等诸多问题。而这些问题的出现也往往与农业产业化发展密切相关。农地流转制度的创新主题是效率和平等,成功的农业产业化可以成为上述

农地流转基本目标的实现途径。通过降低市场协调的交易成本,提高农业产品附加值,农业产业化创造了农地高效率流转的有效需求;同时,通过对中小农户的扶持带动作用和完善利益分配机制,农业产业化促进农村地区的收入平等。显然,正确认识农业产业化和农地流转之间的重要关系,对部分农业产业化契约安排和农地流转制度创新做深入的案例分析,无论是对农业产业化的健康发展,还是对农地有序流转的实践,都具有重大的指导意义。

因此,基于农业产业化的重大作用和农业产业化发展与农地流转之间的密切关系,如何构建一个基于上述关系的理论分析框架、对部分地区的典型案例做深入分析并提出相应的对策建议,具有深远的现实指导意义。同时,农业产业化和农地流转问题一直是学术界探讨的两个热点问题,尽管相关的文献浩如烟海,难以尽述,但是关于农业产业化和农地流转关系问题的研究并不多见,更不成系统。本书尝试借用交易成本经济学、土地经济学、发展经济学等学科的理论分析工具构建农业产业化契约安排和农地流转之间关系的理论分析框架,对于上述领域的研究而言,具有一定的理论意义。

1.2 基本内容、研究方法、创新

1.2.1 基本内容

本书主要是在促进农业产业化发展的目标下讨论土地流转制度创新的问题,具体包括农业产业化与土地流转的相互关系、农业产业化框架下土地流转存在的问题以及应对措施。本书分为理论

研究、案例研究和政策研究三个部分。具体框架见图 1—1。

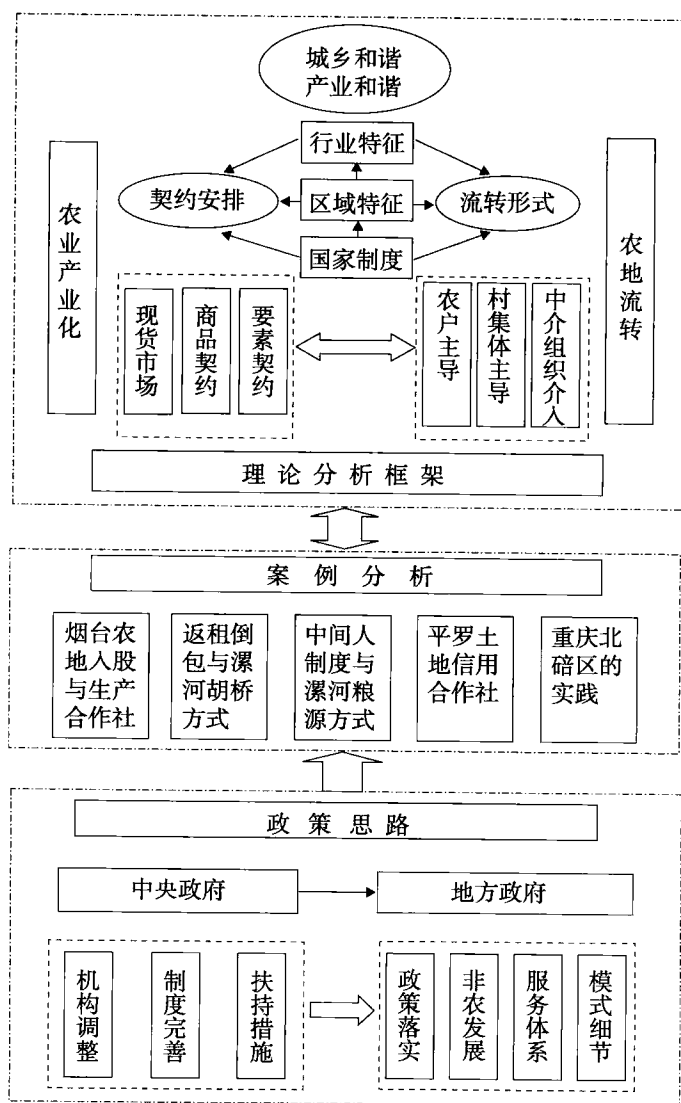


图 1—1 本书框架

根据图 1—1,在理论部分,我们通过对已有文献的回顾,结合已有研究的不足,提出一个关于农业产业化垂直协调契约安排和农地流转之间关系的理论分析框架。首先论证农业产业化的本质是基于农业投入、生产、加工、销售的垂直协调体系,在需求多样化和风险因素不断增加的背景下,分析农业产业化在促进农业生产力的发展,中小农户收入提高,一、二、三次产业和谐与城乡和谐方面的积极作用,论证农业产业化是中国农业发展的主导路径。在这一垂直体系中,知识和信息的关键作用和规模经济的交互作用使得龙头企业在这一垂直协调体系中居于主导地位,即需要从龙头企业的角度出发讨论垂直协调体系中契约关系的安排。结合 Williamson 等人发展的交易成本经济学、Eisenhart 等关于农业垂直协调体系中委托代理关系的分析以及其他制度经济学派的已有研究和新的进展,考虑行业的特性、地区的经济发展水平等非制度因素和地区法律、文化等制度因素对资产专用性程度、交易双方资产互补性、交易频率、不确定性、任务属性、农业生产规模经济等六大契约特征的影响,分析了现货市场、“企业+中小农户”、“企业+大户”、“企业+合作组织+中小农户”以及要素契约等契约安排的适用条件,表明对于农业产业化垂直协调的契约安排而言,我们应该从行业、社会、经济、政治、文化等多方面来考虑。农业产业化项目,尤其是在农业生产环节,是土地使用密集型的项目,因此,农地制度的安排,包括农地的产权、使用权、收益权的设定以及农地的初始分配和流转状况,都可能会影响农户、龙头企业等参与农业产业化垂直协调的各方主体的交易成本,从而影响垂直协调的契约安排。我们从中国农地产权结构的实际出发,论证农业产业化与农地流转之间的关系。农地偏高的细碎化程度表明,农地流转是