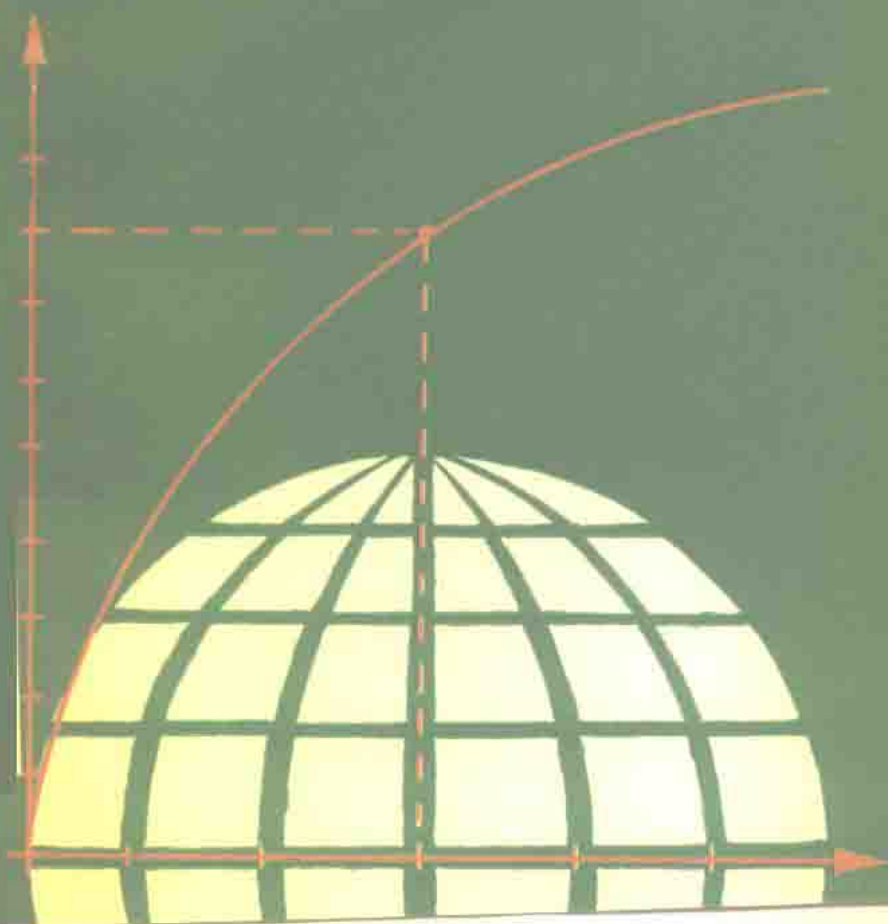


农地规模 与 农业发展

国务院发展研究
中心土地课题组



农地规划 与 农业发展

中国农村出版社
1992年10月第1版



农地规模与农业发展

国务院发展研究中心土地课题组

南海出版公司

琼新登字01号

农地规模与农业发展

作 者 国务院发展研究中心土地课题组
责任编辑 孟令奎

特约编辑 王月民
装帧设计 古 棕

南海出版公司出版发行
保定列电印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 6.25印张 162千字
1992年5月第1版 1992年5月第1次印刷
印数 1—3000

ISBN 7—80570—808—8/G·227

定价4.50元

序

杜润生

对中国这样一个占世界人口百分之二十二的发展中大国来说，粮食作为一种基本食品的生产在政府决策中具有举足轻重的战略地位，尤其是经历了60—70年代人民公社时期基本食品的短缺，一种痛苦记忆更加大人们对粮食供给状况的过敏反应。因此，不难理解，在经历了1978~1984年粮食总产连续增长41%之后，尽管1984~1988年间因自然周期和价格不利等引起粮食产量的下降和徘徊，换来了肉类总产量增长61.5%和水产品总产量增长71.6%的结构变化和农业生产综合力的增强，但是仍然引起农经理论界的恐慌与不安。有的人无视农民根据价格讯号改变了资源利用方式，调整粮食种植面积去种植其它价格有利的作物，而轻易做出农业徘徊、停滞的结论。规模经营问题正是在这种背景下热起来的。规模经营问题的研究，本来是研究农村经济发展过程中农场经营规模的扩大如何与劳动力转移和其它要素稀缺条件相适应的问题，但在中国一些同行的研究，常常与集体还是家庭经营这个组织问题相混淆，简单地把小农生产与家庭农场相联系，大农生产与集体经营混为一谈，致使规模经营问题因暗含着集体农场的含义而变得极为敏感且复杂化。可是在实践中，真正提出规模经营需求的是那些劳动力已变得稀缺的东部地区或大城市郊区，因劳动力的转移造成劳力的短缺和农场规模扩大的内在需求，这表明规模经营主要来源于发展的需求而不是组织变革的需求。在规模经营的组织形式上，也应是肯定改革的意义与成果，主要致力于家庭农场规模扩大而不是集体农场的恢复。为使规模经营问题的解决更适合农村发展的实际需要，原国务院农村发展研究中心设立了规模经营研究课题，并与德国霍恩海姆大

学的农业经济专家进行了合作。这项研究的宗旨是研究农场规模的扩大对产量的影响,以及对农业就业的影响。这项研究通过对600农户的抽样调查和个案研究,分析了农户扩大农场规模的条件,指明农场规模如不顾条件地扩大可能对土地产出率和就业产生的不利影响,认为农场规模扩大是局部性的区域政策命题而不具有全国普遍性的意义,在大部地区,加强农业产前产后服务,取得农户某些生产环节上联合而产生的机器利用和服务利用效益则是可能的、必要的。

现在奉呈给读者的,便是这个课题研究成果的汇集。无论其提出的观点是否正确,但它确实是一项规范扎实的研究,希望能当作推进这一领域研究深入的引玉之砖。

1992.3.10.

序

王郁昭

以家庭联产承包制为主的农业经营管理体制的改革，是一种深刻的制度创造。它对中国农业增长乃至整个农村经济发展所产生的积极影响，怎么估量也不会过高。这种影响不仅表现在它对农业生产力的巨大解放，而且还体现在它对农民投资和就业的充分解放，这两种解放在发展中相互交融，推动着农业的迅速增长和农村经济的全面发展。

由于农村发展的地区差异，在一些发展较快的地区，非农产业的迅速发展为农村剩余劳动力的转移创造了大量的机会，使劳动力逐步从相对剩余的生产要素转变为相对稀缺的生产要素。这就提出了推进节省劳力的机械型技术进步和农业规模经营问题。

1985年到1988年间，由于自然周期和价格因素的影响，导致了农业内部结构的调整和粮食总产量的徘徊。在这种形势下有些地方认为粮食总产量的徘徊是由于家庭经营规模转化造成的，从而加强了对规模经营的试验和研究。当时有两种研究方法影响甚大：第一种是把家庭经营与小农经营等量齐观，把规模经营与集体农场等量齐观，认为粮食徘徊与小农经营有关，主张从家庭经营重新过渡到集体农场。第二种则从实证研究出发，对小规模农场和大规模农场的劳动生产率进行比较，发现农场规模的扩大确实有利于提高农业劳动生产率，因此得出中国要普遍推行规模经营的结论。这两种思潮有很大的影响，使规模经营一时似乎成了解决中国农业问题的良方。

可是，尽管规模经营一度呼声很高，但全国绝大部分地区的响应并不积极。为了回答这个问题，原国务院农村发展研究中心于1989年设立了农业规模经营研究课题。课题组经过两年的研

究，在进行农户抽样调查和个案调查的基础上，完成了若干篇关于农地规模经营的分析报告，其中包括与德国农业专家的合作成果。现在奉献给读者的，正是这些研究成果的汇集。

该项研究在产量分析的基础上指出，在中国这样一个地多人的农业大国中，农村存在大量的剩余劳动力，他们处于隐蔽性失业的状态中，家庭承包制尽管有这样那样的问题，但它正是通过人均分地而扩大了单位土地对就业的吸纳，增加了劳动投入和农业产出。规模经营如不对此条件加以考虑，就会造成这样的状况：即虽然通过经营规模扩大提高了一部分人的劳动生产率，却同时剥夺了另一部分人的就业机会，以致劳动投入下降、产出下降和分配恶化，反而影响农业的发展。因此，重要的不是不顾条件地去普遍推行规模经营，而是要为规模经营积极创造条件。那就是随着经济的发展要不断促进农业劳动力向非农产业的转移，而实现这种转移，主要应是积极发展乡镇企业，发展农村的二、三产业，加速农村城市化的进程。

因此，我们在研究这一问题时，不应只简单的将劳动生产率作为衡量尺度去进行规模经营和家庭经营之间的比较，而应该用土地产出率作为衡量尺度去进行分析比较。土地产出率衡量尺度提出的意义在于，它符合目前中国农业的就业状况。分析研究表明，只有在那些经济发达，农村二、三产业发展较快，可以对剩余劳动力大量转移，消灭了隐蔽性失业的地方，经营规模的扩大才不致引起劳动投入的下降和土地产出率的下降。这样的规模经营才具有经济合理性。

该课题采取个案调查与抽样调查相结合、定量分析与定性分析相结合的方法，不论所提出的观点如何，但做的比较扎实规范。希望这一研究成果的出版能引起更深入的讨论和推进该领域研究的深化。

1992, 3, 10

参加本项目研究的 人员构成

课题主持人 中方：黄青禾研究员、王西玉副研究员
德方：莱施教授

课题组中方成员：蒋中一副研究员、何道峰副研究员、
裴长洪副研究员

课题组德方成员：格罗斯柯夫教授、蔡迪斯教授

参加研究的有 中方：王诚德副研究员、陈子光助理
研究员

德方：费格勒博士、斯特里克博士
李茨卡博士

CONTENTS

Introduction 1 (I)

Introduction 2 (III)

General Report

Research on the Management of Chinese Farm

Scale (1)

Sub—Reports

I, Investigation on Land Utilization and
Land Institution in Songjiang
County (45)

II, Investigation on Land Utilization and
Land Institution in Yuyao City..... (60)

III, Investigation on Land Utilization and
Land Institution in Changshu
City..... (70)

IV, Investigation on Land Utilization and
Land Institution in Shunyi
County (85)

V, Investigation on Land Utilization and
Land Institution in Wugong
County (96)

VI, Investigation on Land Utilization and
Land Institution in Lingui
County (108)

Combinative Report

Conclutions and Policy Implications on Farm Scale Management of Chinese Households.....	(116)
---	---------

Special Topic Reports

I Investigation on Agricultural Development, Land Institution, and Agricultural Service System in the Federal Republic of Germany	(130)
II Several Discussions on Chinese Land Policies	(152)
III Increasing Potentiality of Chinese Agriculture at Currett Input level	(163)
IV Historial Inspection on Management System of Small Farm Scale	(169)
V Analysis on Land System Investigations of Five Chinese Counties (or Cities)	(188)
Postscript	(197)

目 录

序 1	(I)
序 2	(III)

中方研究主报告

中国农户土地经营规模研究	(1)
--------------------	-------

分 报 告

之一：松江县农地利用与土地制度调查	(45)
之二：余姚市农地利用与土地制度调查	(60)
之三：常熟市农地利用与土地制度调查	(70)
之四：顺义县农地利用与土地制度调查	(85)
之五：武功县农地利用与土地制度调查	(96)
之六：临桂县农地利用与土地制度调查	(108)

中德联合报告

关于中国农户土地经营规模研究的结论和建议	(116)
----------------------------	---------

专 题 报 告

之一：关于联邦德国农业发展、土地制度与服务体系 考察	(130)
之二：关于中国土地政策的几点讨论	(152)
之三：现有投入水平下中国农业的增长潜力	(163)
之四：关于家庭小规模农地经营制度的 历史考察	(169)
之五：对五县（市）土地制度调查的分析	(188)
后记	(197)

中国农户土地经营规模研究

一、导言

1. 课题的由来

中国农村1979年以来普遍实行的家庭承包制，使农业生产和农村经济发生了根本性的转机。但是，这种家庭承包经营，不仅使农户的经营规模很小，而且土地分割得十分细碎。随着人口劳力变动和生产力的发展，一方面产生了农户之间耕地不均等现象，一方面平均分配，小规模经营，同结构调整及技术进步又产生了新的矛盾。在一些经营单一、生产水平低的地方，耕地在继续分割；而在经济发达的沿海地区和大城市郊区，则在分割的同时，出现了土地相对集中的趋势。这种进一步分割和相对集中，都在不同程度上影响着土地产出水平和资源配置效率。为了研究小规模经营和土地变动中的投入产出关系，为制定联产承包的后续政策提供前期准备，原国务院农研中心和德国的霍恩海姆大学协商建立本项目——关于中国农户土地经营规模的合作研究，以便于交流国际上关于要素市场制度建设和农业现代化发展的经验，改进研究方法和丰富我国耕地制度建设的内涵。

2. 课题的设计

规模变化与产业结构转换。本课题的研究在包括两种不同类型的6个县中展开，北京市郊的顺义县、上海市郊的松江县、江苏省的常熟市和浙江省的余姚县，这4个县都是乡村工业发达，农村产业结构已经初具现代化特点的地区；陕西省的武功县和广西壮族自治区的临桂县，这是两个典型的农业县。选取这两种不同类型的县进行研究和比较的意义是将耕地规模的变化置于农村产业结构转换的环境中，找到两者之间的关系。

对2亿亩耕地扩大经营规模的设想。1987年在农村政策指导思想中曾产生过这样的设想：在我国东部沿海经济发达的省区内，到本世纪末和下世纪初的10—15年内，集中2亿亩耕地发展更大规模的农场，逐渐以粮食的专业化生产来替代目前的小农经营，并且以此迈上我国农业现代化的第一台阶。本课题的研究也是为这个长期的政策目标提供初步的参考背景。

政府目标与农民目标的协调。在我国农村目前的经济生活中，政府优先发展目标是要增加粮食的总产量，以保证全社会其中首先保证城市居民的食品供给，而农民在自己消费的粮食得到保证之后的经营目标是增加其经济收入。由于政府对城市居民基本食品的供给采取了财政补贴的制度，预算支出的限制阻碍政府进一步以较大幅度提高粮食的收购价格。农村实行家庭责任制之后，已经不再可能通过原公社体制实行更大范围的带有强制性的收购。特别在经济发达的地区，农村的就业门路已经全面拓宽，平等交换已经成为必须遵循的经济法则。因此，在农地规模扩大后，农户可能在收入最大化的目标函数指导下决定资源配置，尤其在市场规模的前提下，农户会因土地增加和提高收入而降低了对土地耕作的密集度，即仅仅在要素边际报酬等于或大于要素成本的情况下进行投资。这样一来，规模扩大虽然促使农户收入上升，但可能带来土地产出下降，与政府的食品供给安全的宏观目标发生冲突。如何来协调农民的经营目标和政府食品安全目标之间的关系，这是本课题研究中需要解决的具体目标。

村社组织对具体的土地制度安排起重要作用。由于我国地域广阔，区域之间的经济发展水平差距很大，文化和社会背景也各有特点，所以，一个有效的耕地制度安排，必须通过当地的县、乡两级政府、村社组织和农户三者的利益协调来完成。村社组织的作用是相当重要的，只有通过村社组织的活动，才能不断促使政府的目标和农户的目标取得短期平衡。村社组织职能的完善，无疑是提高耕地利用效率至关重要的环节。有关耕地制度的理论

讨论，必须充分注意到这一点。改革以来，各地在满足本地经济发展水平的前提下，在耕地制度的安排上已经取得了卓有成效的进步，而这些制度安排的实施必须依靠村社组织的职能完善。本课题的研究也就是从这个方向上展开的，反映着中国基本制度的特色。

3. 样本农户的选取

我们在6个县中按照每个县选取100个农户作为样本，采用分层方法抽取：县抽取乡，以各乡的人均纯收入排队，把全县的乡分为三个抽样段：高收入段、中等收入段和低收入段。在三个段中各取中值的乡作为样本乡；在样本乡中均以人均纯收入排队，在高收入村、中等收入村和低收入村中各取中值的村作为样本村。在样本村中抽取农户，通过行政村领导的介绍了解各自然村的人均纯收入情况，在本行政村中收入水平居于中等的自然村中抽出10户农户作为样本户，这样就抽得90个样本农户；考虑到现在农村中的粮食种植专业户（规模经营户）所占比例太小且分布分散，上述的抽取中往往抽不到粮食种植专业户，只能依据县农业部门掌握的材料另选10个粮食种植专业户，以人均耕地为指标，每个水平上的粮食种植专业户都有样本选入。对于武功和临桂这两个几乎没有种植专业户的县，只能抽取普通农户作为样本户。

从采集到的数据情况来看，主要的指标数据能够达到和实际情况相符合的标准，但也存在两个比较突出的问题：第一，漏填的数据较多，有少数几项数据由于漏填影响了对实际情况的反映；第二，由于对某项指标理解上存在偏差，导致填入数据不准确，最后在运用时只能舍去。但从获取的数据量来看，和所要研究的问题所需的信息是符合的，不会影响分析的质量。

中国的耕地制度是一个相当复杂的问题，实行联产承包制只能是耕地制度建设的新起点，而首先碰到的是经营规模问题，对此，可以有不同的判别标准，但总的原则应当是有利于资源的充

分合理利用，有利于农业生产和整个社会经济的发展，有利于社会公平和政治稳定。这也是本项研究的宗旨。

二、农户土地经营规模问题的历史背景

1. 家庭经营的形成和土地的平均分配

实行土地分户承包的家庭经营，是1979年以来中国农村体制改革一个最重要的步骤。它改变了人民公社集体劳动、统一经营的体制，使农户取得了集体生产资料的使用权，成为一个相对独立的经济实体。在这种集体土地分户承包经营的条件下，农户得到了生产经营方面相当大的决策权，解决了长期以来生产者责权利脱节的问题，农户能够在承包合同范围内独立自主地进行生产和经营。这是中国农村生产关系的一次重大调整，也是农村土地制度的一次重大变革。

这项变革同以往的土地制度变革，有着明显的不同特点。首先是由农民自发搞起来，并从贫困落后地区和村社最先开始。安徽省贫困县之一的凤阳县被认为是全国最早实行家庭承包经营的县。这个县的小岗村又是全县最贫困的一个村。全村人均近5亩地却年年靠政府救济过日子，全村20户人家，户户有人逃荒要饭。1978年这个村的农民率先实行包产到户，把集体所有的土地、牲畜按人平分到户使用。第二年全村粮食总产超过前5年的总和，油料、芝麻等经济作物也创历史纪录。除满足当年群众生活需要外，向国家交售粮食超过规定任务的7倍，交售油料超过任务的80倍。全年人均农副业总收入400元以上，集体不仅有了扩大再生产的资金，多年来第一次归还了部分贷款。小岗村贫穷面貌发生了奇迹般的变化。几乎在同一时间贵州、甘肃、四川等边远省分的山区和贫困村社也实行了包产到户。小岗村和其它贫困地方实行家庭承包经营的经验得到了政府的肯定和支持，家庭经营在全国迅速普及，到1983年全国90%以上的村社都实行了不同形式的家庭承包经营。

其次，基本上是按人平均分配土地。这不仅是农民的价值观念和平均主义思想的要求，也是中国经济社会和生产力发展状况决定的。一是中国人多地少，而农村人口又占80%，可供农村劳力分配的资源量有限，当时在多数村社土地几乎成了唯一的生产资料，除土地以外无法提供更多的就业机会。土地既承担着发展生产的职能，又承担着社会保障职能。二是农业生产基本上以手工作业为主，一般农户分包的土地，家庭劳动力都能够承担。多数村集体没有大型的机械设备，除水利灌溉设施外，集体拥有的耕畜、农具等生产资料有较好的可分性，平均分配土地不至于对生产力造成大的破坏。三是家庭承包制是在农村改革的浪潮中短短几年时间内普及的，如此大的变革，干部思想准备不足，政府也缺乏足够的理论和政策准备。加之，有些干部由于自身利益受到威胁而产生了某些抵触情绪，不愿意去作细致的宣传和组织工作。因此，在许多地方，旧体制的解体，新体制的产生，是在缺乏指导的情况下由农民自发完成的，土地按人平分，不仅符合农民的愿望，而且交易费用也是最低的。

第三，在不改变土地集体所有的情况下，解决了农民同土地的结合问题。人民公社统一经营的资源分配方式，由于缺乏有效的监督，产出效率极端低下。实行家庭承包制是在土地公有制基础上，分户经营。它通过所有权和使用权两权分离，确立家庭经营的主体地位，实现公有土地与家庭经营方式的结合，解决了在土地公有制条件下统一经营中长期没有解决的监督问题。

实践证明，土地分户承包的家庭经营，不仅增强了农民经营土地的主人翁感，焕发了生产热情，而且使农户在家庭经营内部的资源配置和接受外部价格信号刺激两个方面都比集体的生产队更有效率。在改变土地经营方式的同时，政府也采取了一系列配套政策。如1979年开始提高粮食作物价格，减少统购任务以及降低农用工业品价格等，都刺激和鼓励了农民增加投入的积极性。