



清华马克思主义文库

“三农”有解

——“三农”重大现实问题研究

解 安/著

SANNONG YOUJIE

SANNONG ZHONGDA XIANSHI WENTI YANJIU



人民出版社



清华马克思主义文库

“三农”有解

——“三农”重大现实问题研究

解 安/著



人民出版社

责任编辑:陈光耀

封面设计:石笑梦

图书在版编目(CIP)数据

“三农”有解:“三农”重大现实问题研究/解安著. —北京:人民出版社,
2018.6

ISBN 978-7-01-018593-4

I. ①三… II. ①解… III. ①三农问题-研究-中国 IV. ①F32

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第288432号

“三农”有解

SANNONG YOUJIE

——“三农”重大现实问题研究

解安 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2018年6月第1版 2018年6月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:23.25

字数:354千字

ISBN 978-7-01-018593-4 定价:68.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

北京高校中国特色社会主义理论研究协同创新中心(清华大学)

资 助 出 版

本书编委会

顾 问：邢贲思 李 捷 林 泰 刘美珣 朱育和

主 任：邓 卫 艾四林

副主任：肖贵清

委 员(按姓氏笔画排序)：

王传利 王宪明 王峰明 王雯姝 韦正翔 孔祥云

刘书林 刘 立 刘敬东 李义天 李成旺 肖 巍

吴 倬 吴潜涛 邹广文 欧阳军喜 赵甲明 韩冬雪

解 安 蔡乐苏 戴木才

编 务：吴 丹

目 录

第一篇 农地股份合作制论

土地流转要尊重农民的意愿·····	003
发达省份欠发达地区土地流转及适度规模经营问题探讨·····	006
农村土地承包经营权流转与规模经营问题研究·····	013
农村土地股份合作制：市场化进程中的制度创新·····	023
农村土地股份合作制的生成机理分析·····	031
土地股份合作制股权设置与实现研究——以京郊为例·····	040
农地股份合作制与“重建个人所有制”——以京郊农村为例·····	051
新“两权分离”论——农地股份合作制的产权分析与政策建议·····	063
股份合作制的治理机制及其创新实践——西班牙蒙德拉贡合作社的 借鉴与启示·····	073
以色列莫沙夫：农业合作化的创新实践·····	086
农村土地股份合作社规范发展的法律思考·····	097
恩格斯设想与农地股份合作制配套制度设计·····	107
略论农村土地股份合作制配套制度设计·····	118
农地股份合作制绩效评价不能忽视劳动效率标准·····	129
历史唯物主义农业生态思想探析——兼论土地股份合作制的农业 生态效应·····	140
关于我国农地制度多元化的构想·····	151

第二篇 人力资源反哺论

用“人力资源反哺论”化解“三农”难题 161

人力资源反哺论——由福建省南平市相关试验引发的思考 165

谨防农村社会崩溃：亟待人力资源反哺——人力资源反哺论的
 运作机理 173

人力资源反哺论之理论分析 179

反哺农村应以实际需求为导向 186

南平机制：一种有效解决“三农”问题的政府规制 191

第三篇 农民自主选择与社会秩序统一论

中国城镇化：农民自主选择与社会秩序的统一 199

新中国城镇化曲折历程的唯物史观分析 210

农民工市民化：自主选择与社会秩序统一 225

农民自主选择与社会秩序统一——新中国城镇化发展历程研究 235

弓弦模型：农民工市民化 249

新型城镇化：房地产发展新坐标 258

新型城镇化：内涵式城镇化发展之路 264

第四篇 哑铃型产业发展模式论

哑铃型产业发展模式：生态功能区发展的路径创新——以武陵山区的
 发展模式为例 271

哑铃型：喀斯特地区发展模式构建——以贵州为例 280

生态文明建设：考验中国现代化之路 285

第五篇 城乡双向流动论

中国特色:城乡互动的双向流动模型 295

城乡协调发展与破解二元结构..... 305

实现农村基本公共服务的有效供给——南平机制对转变政府
 职能的启示..... 315

中国农村改革的根本出路:破除“二元结构与制度”——访“三农”
 问题研究专家、清华大学人文社会科学学院教授解安 324

第六篇 韩国新农村运动:一个可资借鉴的蓝本

直面农民的“迫切需求”——访“三农”问题研究专家、清华大学解安
 教授..... 335

韩国的新村运动..... 339

韩国新农村运动经验及其借鉴..... 344

要把“新农村建设”当作一场新的思想启蒙运动——“三农”问题专家、
 清华大学人文社会科学学院教授解安谈韩国新村建设..... 355

将新农村建设向城市延伸——韩国新村运动的实践及其启示..... 361

第 一 篇

农地股份合作制论

土地流转要尊重农民的意愿^{*}

随着农业现代化进程的加快,如何推动土地流转和适度规模经营,加快农村小康社会建设的步伐,是亟待研究、解决的重大课题。而在实践中,在如何稳定家庭承包制的基础上推动土地流转和发展适度规模经营这一问题上,却存在着严重的认识误区:一是为稳定家庭承包制而稳定;二是为土地流转而流转。

随着农业现代化进程的加快,如何推动土地流转和适度规模经营,加快农村小康社会建设的步伐,是亟待研究、解决的重大课题。而在实践中,在如何稳定家庭承包制的基础上推动土地流转和发展适度规模经营这一问题上,却存在着严重的认识误区:一是为稳定家庭承包制而稳定;二是为土地流转而流转。

诚然,没有家庭承包制的稳定就没有农村的稳定,而没有农村的稳定就没有全国的稳定。

但是,要把家庭承包制作为一项基本制度长期稳定下来,就必须不断完善这一制度。因为稳定不是凝固不变,不是静止不动。稳定是一个动态的过程。在我国沿海发达地区农村和大中城市郊区,已有 70% 以上的农村劳动力转移到了非农产业,非农收入也占了农民总收入的 70% 以上。在这些地区,一般是转非农民,没有心思也没有精力经营土地;而务农农民,因家庭经营规模小,农业劳动生产率低下,客观上有了改变人均承包土地、扩大规模经营的强烈愿望。在这种

^{*} 本文原刊载于《光明日报》2003 年 6 月 24 日,作者:解安。

情况下,如果不尊重农民的意愿和要求,不积极推动土地流转、发展适度规模经营,本来十分稀缺的耕地就会造成极大的浪费,就会严重影响农民增收、农村城市化的推进以及农业现代化的实现。目前,广大农民群众在实践中创造出的多种土地流转和适度规模经营的模式,并不是对家庭承包制的否定,而是在动态发展中完善了这一制度。

当然,为流转而流转,不顾客观条件,不尊重农民意愿,也是与党中央的政策背道而驰的。2002年8月29日,九届全国人大常委会第二十九次会议通过的《中华人民共和国农村土地承包法》和党的十六大报告再次明确提出:有条件的地方可按照依法、自愿、有偿的原则进行土地承包经营权流转,逐步发展规模经济。但是,我们一定要明确,这是有条件的。这里的条件,最为首要的就是农民的意愿和要求。可从实际情况来看,不少地方的土地流转并不是农民先有流转要求、有市场,而是由当地政府行政强迫、计划指令推动的。

政府过度的行政干预只会使刚刚发育起来的市场流转秩序发生扭曲,因为只有农民自己最清楚什么时候将土地转出、转出多少、以怎样的方式和何种条件转出。更何况,目前不少农民离开土地,还与农业比较效益过低和土地负担过重有直接关系,并不是他们不需要土地或永远放弃土地;如果农业经济环境改善了,他们还会回来。那些由地方政府或乡村组织出面代替农户决策(如选经营者、谈判转出条件、签订转出合同、强行入股等)甚至代农户收取土地租金的做法,只能事与愿违。实践反复证明,什么时候坚持了农户的自主性地位,尊重了农民的意愿,农民的积极性就高涨,农村生产力发展就快;反之,农民的积极性就低落,农村生产力的发展就停滞不前。

当然,尊重农民的意愿和主体地位,并不是说政府可以撒手不管、无所作为。就连市场经济高度发达的国家,在土地流转和发展规模化经营的过程中政府也都是很有作为的。如:为了解决小农经济带来的土地分散,促进土地自由转让和扩大规模经营,日本政府曾不失时机地从依靠土地买卖转变为提倡租地,即在不改变土地所有权的前提下,引导农民走向规模化经营。法国政府还为此成立了“土地整治与农村安置公司”,专门负责收购小片农地卖给大农场,有效地解决了土地分散问题,加速了土地集中的进程。另外,不少国家的政府几乎都通过

“银行信贷政策”进行配合,推进土地流转和发展规模经营。

需要强调的是,尽管我国土地流转还存在着这样或那样的问题,但我们绝不能因噎废食,要继续按照中央的部署深化改革。只要我们尊重农民的意愿,尊重农民的市场主体地位,政府进行积极而又不过度的引导和干预,我们就一定能够走出一条适合我国国情的土地流转和适度规模经营之路。

发达省份欠发达地区土地流转及 适度规模经营问题探讨*

实行土地流转及适度规模经营,是实现农村改革第二次飞跃的必由之路。如果说发达省份的大胆尝试和创新值得关注的话,那么发达省份的欠发达地区如何实行土地流转及适度规模经营更值得研究和探讨。这不仅对发达省份的欠发达地区具有很重要的指导意义,而且对欠发达省份实行土地流转及适度规模经营也具有十分重要的参考、借鉴价值。可以说,这是一项带有普遍意义的重大理论和实践课题。

近几年来,各地在保证土地集体所有制的前提下,进行了多种形式的土地流转和适度规模经营的试验。其中,福建、广东和浙江等沿海发达省份已走在了全国的前面。但这些发达省份中的欠发达地区实行土地流转和适度规模经营十分困难。欠发达地区如何突破家庭承包制的制度“瓶颈”,建立新的土地经营机制,加速土地流转,走适度规模经营的路子,既是实现农村改革第二次飞跃的关键一环,也是一项亟待探讨的带有普遍意义的重大课题。本文结合调研材料就发达省份的欠发达地区农村土地流转及规模经营问题作如下探讨。

* 本文原刊于《农业经济问题》2002年第4期,作者:解安。

一、欠发达地区农村土地承包制面临的特殊困惑

(一)更难以形成规模化经营。目前,欠发达地区农村土地承包经营基本上还是延续大包干初期的承包形式。这一形式各地在具体实施时,又进一步细化,每户本来规模就很小的承包地,就显得更加零碎,这样,在同一种植区域,由于种植品种不一,种植时间不一,耕作要求不一,税费管理不一,农户之间的矛盾较多,连片开发难以协调。有一台商曾想在福建省建瓯小桥镇搞优质稻开发 1200 亩,由于协调困难,只签订合同 100 亩。小桥镇霞抱村村集体出面协调农户将土地流转给外商搞土池养鳗,但最终也未达成协议。

(二)更难以形成集约化经营。正是由于土地经营规模小,造成农户生产经营许多不便,农机、农艺、农技推广应用十分困难,阻碍了农业的科技化,不仅严重影响农业生产向深层次发展,造成农业粗放经营,农业资源浪费,而且还会强化农民的自给自足、小富即安的小农意识。显然,这与农业现代化之路是相悖的。

(三)难以调整农村产业结构。欠发达地区信息一般都比较闭塞,农户经营分散,具有很大的随意性和盲目性,上级下达的指令性、指导性计划,即使再科学、再符合市场需求的变化,再适合当地产业结构的优化,也很难在千家万户中贯彻落实。

(四)更难以增强农业发展后劲。欠发达地区一般种粮效益较低,再加上土地规模小,投入效益甚微,严重影响了农民生产投入的积极性,农业生产条件得不到及时有效的改善;另外,由于分户经营,人、财、物分散,难以统一调配使用,农村较大规模的农田、水电、道路等工程设施建设无法由农户自己进行;而欠发达地区各级政府的财政收入又非常有限,农业投入自然较少,由此造成了当地农业发展后劲不足。

(五)更难以解决延包带来的问题。自 1998 年开展土地延包工作以来,就欠发达地区来讲,由于思想认识上的差距和地域特性的差异,有不少地方干部和群众对土地延包 30 年认识很不一致。在我们调查的农户当中,对 30 年延包期

普遍有两个担心：一是30年人地矛盾差异太大；二是自然灾害多，一旦水毁，30年内都无田耕种。所以，有的地方出现上有政策，下有“对策”，有些地方农民对上称土地承包期30年不变，自己私下又签订协议，约定5—10年一调整。如福建省建阳将口镇将口村农民，自己先签订了5年一调整的协议后，才将土地延包到户。

二、欠发达地区土地流转及适度规模经营的萌芽

发达省份欠发达地区在土地联产承包的基础上，萌发了一些多元化、多层次的土地流转及适度规模经营模式：（1）基地规模型。闽北山区在积极推进农村产业化进程中，大力进行农产品基地建设，各地围绕龙头建基地，突出特色建基地，连片开发建基地，形成了不少集约化程度高、生产规模大、产品质量高、经济效益好的土地规模经营基地。（2）土地流转型。欠发达地区的情况也不尽相同，有的县（市），也有不少劳动力从种植业上游离出来，从事二、三产业经营，无力顾及承包地，他们只好将土地以有偿收取一定的租金或口粮或代交农业税的方式转让给他人经营，从而逐步形成转移性土地规模经营。（3）户际联营型。在一些地方，先富起来的部分经营者，凭着自身优势，采用类似城镇企业股份合作的办法，积极吸收本乡村的农户以土地或资金或物质或劳务等方式入股参加土地联营、合营生产，他们有的一两户、有的三五户、有的六七户结成“实体”，形成“合力”，推动土地规模经营发展。（4）区域生产型。一些地方在农村职能部门指导下，在某一区域，采取“家庭承包，合作服务，统一规划，区域种植”的办法，集中连片发展某种或某类农产品，以获取较高的平均利润和劳动生产率。此外，还有土地租赁、荒地开发、农场承包等形式。

目前，欠发达地区土地流转及规模经营虽然处于萌芽状态，但在实践中显示出了强大的生命力。首先，增加了农民的收入。据福建省南平市100户农户抽样调查，1996年，土地规模经营效益最佳的是经营规模在20—25亩耕地的农户，劳均纯收入62685元，亩净产值1396元，分别比土地经营规模在15—20亩的农户高92.7%和69.2%；比10—15亩的农户高3.7倍和86.2%；比10亩以下

的农户高 6.6 倍和 198.6%。事实说明,农民收入与土地经营规模的适度扩张成正比。其次,促进了农民对农业生产的投入。随着农户土地经营规模的扩大,农民收入的增多,农业生产投入、年末拥有生产性固定资产亦逐步增多。再次,塑造了一批现代农民。土地适度规模经营的发展过程,也是造就新型农业劳动者的过程。凡是土地规模经营搞得好的地方,农民的素质都比较高。当然,我们必须看到,欠发达地区的土地流转和适度规模经营还处于一个浅层次上,存在的问题很多,突出表现在两个方面:一是缺乏规范的管理。闽北土地流转大多是小型的、随意性的、短期的、自发性的。被调查的农户在流转中几乎 100% 没有征求村委会意见,90% 以上由双方口头协商。二是缺乏明确的法律、政策保障。既没有明确的主管部门,也没有适当的调控手段,一旦发生土地损坏、改变用途、不交租金税费等问题,或是互相推诿,不了了之;或是随意处罚,一罚了之。

三、欠发达地区土地流转及适度规模经营的制约因素

(一) 思想观念滞后。主要表现在:(1) 不少农民存在着认识误区、小农意识、恋地心态。一是将土地承包权的长期稳定,误认为土地使用权也是“三十年不变,谁也不能动”,对自己承包的土地,虽不愿耕作又不肯转让,使推进土地规模经营难度加大;二是相当一部分农户对口粮田和纯农户对责任田依然十分留恋,难以割舍;三是农村社会保障发展滞后,农民对放弃土地承包的后顾之忧尚未解除。因此,在今后一个较长的时期里,欠发达地区的农民将处于“既不愿意放弃田,又不愿意多种田、种好田”的状态,这必然会严重制约土地流转和适度规模化经营。(2) 不少农民的科技意识还比较淡薄,客观上给农技推广工作带来了一定难度,规模化、集约化经营无从谈起。(3) 乡村干部服务意识、引导组织意识较差。在闽南的调研中,我们发现,惠安县、晋江市之所以土地流转得好,一个很重要的原因是,领导干部思想解放,有超前意识、服务引导意识;而闽北的不少基层干部存在无所作为的思想,对土地如何有效流转、利益如何合理分配、农户的困难如何解决等,缺乏深入研究和政策调节。

(二) 农村剩余劳动力转移缓慢。从惠安县、晋江市的经验来看,实施土地

流转的一个重要前提条件就是二、三产业发达,农民从第一产业,特别是从种植业中转移到二、三产业中去,才有可能转让出土地使用权,进入社会周转,实现规模化经营。如晋江市 41 万农村劳动力,有 30 万农村剩余劳动力从事乡镇企业和第三产业,占 73.1%;农民收入中 85% 来自农村二、三产业。所以,他们很成功地实现了土地流转,形成了“耕地股份合作制”模式。而闽北山区二、三产业不够发达,吸纳剩余劳动力水平较低,稳定性差,加上旧习惯的阻力,农民受“以食为天,以土为本”影响至深,不愿轻易放弃土地。据统计,南平市农村劳动力有 103.6 万人,实际就业人数 99 万人,其中从事农林牧渔第一产业 65.6 万人,从事二、三产业 33.4 万人(含外出打工 18.3 万人),分别占就业人数的 66.3% 和 33.7%,有近 70% 的劳动力集中在第一产业,大量劳动力难以从第一产业转移出来。

(三)社会化服务体系尚未健全。健全的社会化服务体系是实现农村土地流转及适度规模经营的基本保证。产业化和土地规模经营与社会化的综合服务,是相互依赖,相互促进的。土地规模经营需要政府有关职能部门、涉农组织、企业以及社区合作经济组织提供信息、资金、技术、保险等一系列产前、产中、产后服务。没有社会化的综合服务,就难以形成规模经营,即使形成了,也难以坚持下去。从闽北实际情况看,市、县一级的服务体系基本上健全,能发挥一定的作用,但乡(镇)一级的农业服务组织经济、技术实力不强,为农户提供的产前、产中、产后的服务非常有限;以村委会为依托的服务组织基本上还没有真正建立;民办的社会化服务组织大部分也是松散的季节性的联合体。

四、加速欠发达地区农村土地流转及适度规模经营的对策

欠发达地区面临的主要任务应是如何因地制宜,选择好今后具体的发展方向和路子。除要本着“大稳定、小调整”的原则,改革完善现行土地承包制度外,应重点做好如下工作:

(一)因势利导,重点突破,分层扶持,稳健发展。发达省份欠发达地区经济发展也是不平衡的,所以,我们在完善、提高和发展农村土地适度规模经营时,一