



基于土地流转 构建我国民营农场制度研究

李尚红 李志远 著

安徽大学出版社

基于土地流转 构建我国民营农场制度研究

李尚红 李志远 著

安徽大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

基于土地流转构建我国民营农场制度研究/李尚红,李志远著.
合肥:安徽大学出版社,2009.11

ISBN 978-7-81110-702-9

I. 基... II. ①李... ②李... III. 私营企业—农场管理—研究—中国 IV. F324.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 201454 号

项目批准号 05Bjy065

基于土地流转构建我国民营农场制度研究 李尚红 李志远 著

出版发行	安徽大学出版社	印刷	合肥现代印务有限公司
	(合肥市肥西路3号 邮编 230039)	开本	880×1230 1/32
联系电话	编辑室 0551-5108241	印张	9.625
	发行部 0551-5107379	字数	240 千
电子信箱	ahdxchps@mail.hf.ah.cn	版次	2009年11月第1版
责任编辑	马晓波	印次	2009年11月第1次印刷
封面设计	孙曙 孟献辉	经销	全国新华书店

ISBN 978-7-81110-702-9

定价:20.50 元

如有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换

前 言

我国是一个农业大国,建国以来,我国土地制度经历了两次重大变革:一是建国初期的土地改革;二是实行家庭联产承包责任制。目前我国农村在农业生产组织形式上基本采用家庭联产承包责任制。经过 30 年的实践,这种农业生产组织形式与传统的农业生产组织形式相比虽然有了较大的进步,但随着社会经济形势的发展,以家庭为单位的农业生产方式逐步暴露出许多弊端:诸如土地资源的浪费、抛荒,农业资金投入短缺,难以形成规模经营,限制先进生产技术水平的应用等问题逐步呈现,加强对农业生产组织形式创新研究,是提升我国农业综合发展水平,构建和谐社会,实现全面小康的重要内容。

作为一个农业大国,“三农”问题是长期困扰我国经济发展的制约性因素,解决好“三农”问题,对于提升我国农业经济发展水平和国际竞争力以及构建和谐社会和全面实现小康社会具有重大意义。本书的研究可以使我們更加清楚地认识到构建民营农场制度是建立我国现代农业的重要方式,具体而言,构建民营农场制度可以解决现行土地分散经营产生的土地资源浪费问题;实行土地集约化经营,走规模化经营道路;有利于农业产业结构调整,走与国际化接轨之路;提高农业商品化水平,推动商品经济发

展;实现农村富余劳动力的转移,提高我国工业化水平;吸引资金向农业领域流动,解决农业发展中的资金不足问题;可以起到典型示范作用,便于全国推广;实现农业生产组织形式在理论上的重大突破。

本书的创新之处体现在以下三个方面:

1. 突破了理论界研究仅限于对农业生产问题的现象描述,确立了农业生产组织形式为民营农场制度的观点;
2. 突破了农业生产组织形式实行单一家庭联产承包责任制,确立了民营农场制度更有利于农村经济发展的观点;
3. 突破了现行农业生产组织形式对生产力的推动作用,确立了推行民营农场制度更有利于生产力提高的观点。

本书的学术价值体现在:

“三农”问题是长期以来困扰我国经济发展的重要问题,加强对“三农”问题的研究也受到国家和理论界的长期关注,没有农村的富裕,我国全面建设小康社会的目标就难以实现,和谐社会的构建就难以形成。

在过去理论界的研究中,许多学者也意识到了目前我国农业生产方式存在缺陷,并提出应实行农业企业化和集约化运营模式,但对究竟以何种具体方式经营我国农业生产、农业生产组织形式如何构建,没有明确的目标;本书通过研究所涉及的内容,与前期研究相比较,将我国农业生产组织形式更加具体化,并将民营农场的模式细化,将民营农场的构建理论系统化,填补了我国理论界对该问题研究的盲区,为今后加强该问题的研究奠定了较为扎实的理论基础。

本书的研究为我国农业生产在新形势下构建新的发展模式指明了方向,同时提出要提升我国农业的综合实力、全面建设小康社会,就必须进行农业生产组织形式的创新,即构建我国民营农场制度。

本书为 2005 年度国家社科基金项目“基于土地流转构建我国民营农场制度研究”(项目编号 2005BJY065)最终成果。

我们在研究过程中,得到了全国哲学社会科学规划办公室和安徽财经大学的资助,有关部门和专家也给予了热情的指点和关怀,使我们获益匪浅。安徽大学出版社始终给予支持和鼓励。没有这些指导和支持,这部著作很难呈现在读者面前,借此机会向他们表示由衷的感谢!同时,限于我们的学识水平和能力,不足及错误之处恳请专家和读者不吝指正。

李尚红

2009 年 7 月

目 录

前言	1
第一部分 现行土地经营方式成为我国现代农业发展的瓶颈	1
一、现代农业的特征	1
二、我国农业现代化面临的种种制约	4
三、我国现行农业经营方式成为发展现代农业的瓶颈	18
四、小 结	29
第二部分 民营农场是发展适度规模农业的现实选择	30
一、土地公有集中经营的两种模式不适合我国国情	30
二、土地私有集中经营在中国行不通	40
三、创新土地公有集中经营方式,建立中国特色民营农场制度	45
四、小 结	48
第三部分 加快土地流转,推进土地适度集中	50
一、我国土地流转的模式与趋势	51
二、加快农地流转	61
三、我国土地流转不顺探因	74
四、加强政府引导,推动土地流转制度建设	81
五、小 结	94

第四部分 国外现代农业发展的经验教训及启示	95
——基于构建我国民营农场制度的考察	
一、发达国家现代农业发展的经验与启示	95
二、发展中国家农业发展的经验教训与启示	124
三、国外农业现代化的三种模式	148
四、小结	155
第五部分 构建中国特色民营农场制度	158
一、构建民营农场制度是我国发展适度规模农业的现实选择	158
二、构建我国民营农场制度的现实基础	172
三、积极创造民营农场发展条件	178
四、构建中国特色民营农场制度	203
五、构建民营农场制度的重要价值	245
六、积极推进中国特色民营农场制度建设	250
七、小结	259
第六部分 中国特色民营农场相关问题与效应分析	260
一、农村剩余劳动力转移就业问题	260
二、民营农场是发展现代农业的重要形式	279
三、中国特色民营农场制度的效应分析	285
四、小结	298
参考文献	299

第 一 部 分

现行土地经营方式成为我国现代农业发展的瓶颈

一、现代农业的特征

农业发展的阶段划分,既反映了不同时期农业生产力状况,,也体现出生产力各要素的配置方式,并从生产方式上加以把握,还应考虑农业演进与其他产业发展的相互影响。基于这一认识,可把农业发展划分为原始农业、传统农业和现代农业三个阶段。

现代农业是从工业革命以来形成的农业,是逐步走向商品化、市场化的农业,是农业经营趋于集约、市场化程度日趋成熟、工业装备普遍采用、先进科技广泛应用、产业体系日臻完善、生态环境受到重视的农业。其主要标志是:运用整套的农业科学技术,使农业生产由经验转向科学;运用农业机械、电力代替手工工具和人力、畜力;依托化学工业,在农业生产中广泛施用化肥、农药及农用塑料制品;强化农田水利基础设施,扩大农田灌溉面积,发展节水高效灌溉技术;发展全程农业社会化服务,使农业运行机制和组织体系趋于科学、合理。20 世纪 60~70 年代,一些发达国家伴随着工业化的完成相继建立了现代农业。发达国家发展现代农业的实践,从根本上改变了传统农业的生产方式,大幅度地提高了农业劳动生产率、土地产出率、农业经济效益,以及农

产品供给能力。

(一) 农业经营趋于集约

农业集约化经营是现代农业发展的必然趋势,是指在一定面积的土地上,集中地投入较多的生产资料和活劳动,使用先进的技术和管理方法,以求在较小面积的土地上获得高额产量和收入的农业经营方式。现代农业有利于城乡生产要素的合理流动和组合,有利于重新配置和运作土地、资金、劳动力、市场、技术等现有农村资源和可能流向农业的资源的联合,充分优化整合各种生产要素,推动农业生产组织方式创新,提高农业适度规模化水平,提升农业综合生产能力。

(二) 市场化程度日趋成熟

市场经济体制是现代农业发展的制度基础。在市场经济条件下,产品生产的主要目的不在于自给,而在于为市场提供商品以实现利润最大化。市场机制在资源配置中起着主导作用,市场体系日益完善,农业从生产手段到成果普遍商品化,除了农业最终产品即各种农产品外,各种中间产品、劳务和消费品以及其他农业生产要素,包括各种农业机械、化学肥料、农用化学品、良种及兽医服务等,都进入农业交换领域,甚至农民的生活消费也普遍成为商品性消费,农产品商品率得到前所未有的提高,农业打破了内部物质循环的局限性进而实现物质的开放式循环,从自给农业发展为市场化农业。

(三) 工业装备普遍采用

工业装备是现代农业的硬件支撑。随着现代工业的发展,农业生产各个环节和整个过程,逐步由播种机、脱粒机、饲草收割机、水利灌溉设备等现代机械取代人力、畜力及手工工具。尤其是 20 世纪 80 年代以后,拖拉机和配套农具广泛使用,欧美的发达国家先后实现农业机械化、电气化、联合化。目前,农业机械与

计算机、卫星遥感等技术相结合,新型材料、节水设备和自动化设备应用于农业生产,农田水利化、农地园艺化、农业设施化以及交通运输、能源传输、通讯等的信息化、现代化成为当代农业发展的基本趋势。

(四) 先进科技广泛应用

先进的科技是现代农业发展的关键要素。19世纪中叶,农业化学技术得到发展,欧洲率先突破只施用有机肥的传统,开始大量使用化肥;20世纪中叶,部分国家进行了以杂交玉米、杂交小麦、杂交水稻为主的“绿色革命”;之后生物技术和信息技术也逐步渗透到农业种植资源、动植物育种、作物栽培、畜禽饲养、土壤肥料、植物保护等各个领域,农业科研的领域和范围不断扩大,农业生产的深度和广度不断拓展,农业的可控程度大大提高,出现了“精确农业”等全新的农业发展模式。农业增产的60%~80%依靠科技进步来实现。与科技运用相适应,农业劳动者素质也得到普遍提高,先进的科技不断从潜在生产力转化为现实生产力,正成为推动现代农业发展的强大动力。

(五) 产业体系日臻完善

具备完善的产业体系是现代农业的重要标志。与现代生产手段、生产技术相适应,农业发展突破了传统的产加销脱节、部门相互割裂、城乡界限明显等局限,普遍通过农业公司、农业合作社带农户(家庭农场)等生产组织形式,使农产品的种养加、产供销各环节走向一体化,农业与工业、商业、金融、科技等不同领域相互融合,城乡经济社会协调发展,农业产业链条大大延伸,农产品市场半径大为拓展,农业内涵大为拓宽,农工商的结合更加紧密,逐步形成了农业专业化生产、企业化经营、社会化服务的格局。

(六) 生态环境受到重视

注重农业经济与生态环境的协调发展,是现代农业发展的基

本趋势。现代农业以化学物质的使用和能源(主要是石油)的大量消耗为开端,虽然取得了巨大成就,但也带来了资源破坏、环境污染等突出问题。近年来,世界各国在农业发展中更加注重生态环境的治理与保护,重视土、肥、水、药和动力等生产资源投入的节约和使用的高效化,在应用自然科学新成果的基础上探索出“有机农业”、“生态农业”等农业发展模式。农业的可持续发展已经受到广泛的关注和重视,正成为全球农业发展的新理念和趋势。

总之,现代农业是广泛应用现代科学技术、现代管理和现代工业装备的专业化、社会化、集约化产业,是把生产、加工和销售相结合,把产前、产中和产后相结合,把生产、生活和生态相结合的一体化的高效率与高效益的综合性产业。其核心是科学化,特征是商品化,方向是集约化,目标是产业化。

二、我国农业现代化面临的种种制约

现代农业是以现代工业提供的生产设施为装备,广泛应用现代科技和科学管理方法,具有高度专业化、社会化、商品化特征的发达农业。发展现代农业就是在传统农业的基础上进行深刻变革,用现代工业装备农业,用现代科技发展农业,用现代经营理念和组织方式管理农业,用现代信息和服务体系服务农业,用现代知识武装农民,通过科学技术的渗透、先进要素的投入和市场机制的完善,把农业建成高效、可持续、多功能的现代基础产业。然而,目前我国农业仍十分落后,综合竞争力还比较弱。在这一基础上发展现代农业将不可避免地遇到很多困难和障碍。

1. 人多地少

随着工业化、城镇化进程的快速推进,耕地资源日趋减少,形势十分严峻,人口与资源呈反方向发展。2006年度全国土地利

用变更调查结果显示,截至 2006 年 10 月 31 日,全国 31 个省(区、市)土地面积调查中,农用地 98.58 亿亩,占 69.1%,建设用地 4.85 亿亩,占 3.4%,未利用地 39.17 亿亩,占 27.5%;2006 年全国建设占用耕地 387.8 万亩,灾毁耕地 53.8 万亩,生态退耕 509.1 万亩,因农业结构调整减少耕地 60.3 万亩,四项共减少耕地 1011.0 万亩,除生态退耕大部分用非耕地或劣质耕地外,建设用地和结构调整用的都是国家划定的基本农田,这直接影响到农民的生活和增收;同期土地整理复垦开发补充耕地 550.8 万亩,补充耕地与减少耕地相抵,全国耕地面积比上年度末的 18.31 亿亩净减少 460.2 万亩;2006 年全国耕地总面积为 18.27 亿亩,人均耕地 1.39 亩,不足世界平均水平的一半,^①人增地减,矛盾十分突出。这种速度是相当惊人的,如不加以遏制,后果将难以想象。同时,后备资源又十分匮乏。2006 年度“全国土地利用变更调查报告”还显示,全国 25°以上耕地面积为 6061.3 万亩,可供开发复垦的土地多处于经济文化发展落后、自然条件比较恶劣、土壤质地和交通条件较差的山地、高原和滩涂地带,开发难度大、投资高、利用难、效益低。

2. 环境污染严重,耕地质量不断下降

首先是基础地力低。我国耕地中只有大约 1/3 是可灌溉的高产稳产农田,其余 2/3 是中低产田;新一轮种植业结构调整改变了长期的种植制度和作物布局,但技术配套不完整等农业生产中的新问题,使耕地质量发生了新的变化,经济作物种植地出现了新的土地质量问题;灌溉设施老化、损坏和水土流失也损害了耕地的地力。由于农业比较利益低下,长期以来农民培肥地力的积极性不高,投入不足,用地不养地,以致一半以上耕地严重缺乏

^① 《国土资源部公布 2006 年度全国土地利用变更调查结果报告》,《资源与环境》2007 年第 9 期。

氮、磷、钾三要素,1/3 耕地土壤受到各种侵蚀,每年因沟壑侵蚀、表土冲刷、水冲沙压损失耕地平均 100 多万亩;南方耕地酸性日益加重,北方号称“北大仓”的昔日黝黝黑土,如今土层变薄,已成为“破皮黑黄土”、“露黄黑土”。^① 由于耕地基础地力下降,保水保肥、耐水耐肥性能差,对干旱、养分不均衡更敏感,对农田管理技术水平要求更高,增加产量或维持高产主要靠化肥、农药、农膜的大量使用。而高投入、高产出、高效益理念导致了过量施用化肥、农药等问题发生,施肥比例严重失调,尤其是钾肥施用严重不足,使得耕地质量遭到严重破坏,变得越来越贫瘠而耕作困难,甚至出现土壤板结硬化、耕作层变浅、保水保肥功能下降等现象,直接影响到农作物的生长和产出。

其次是污染加剧了耕地质量下降。农业对自然资源的依赖性最强,因而生态失衡和环境污染对农业可持续发展的危害十分明显。目前,农村的环境污染相当严重,并且呈扩大化趋势。污染源主要来自:一是农村工业化引发的污染。1980 年代以来,乡镇企业的崛起给农村经济注入了新的活力,可是以“五小”(小造纸、小冶炼、小电镀、小印染、小皮革)为主体的腹地乡镇企业却是以牺牲环境质量和资源的可持续利用为代价的。随着工业化、城镇化进程的加快,工业、城镇“三废”污染源增多,工矿企业、乡镇企业、建设工程项目的排污、倾渣占压土地、破坏灌溉和生态植被,造成土质恶化、地力退化,有的甚至使农业生产无法进行。目前全国耕地受“三废”污染的面积约 6000 万亩,受酸雨危害的面积约 4000 万亩。农村及县镇的大范围环境污染和损耗正在加速中国生态系统的全面恶化,乡镇企业使农村生态环境付出了高昂的代价。二是农业污染。农药、化肥、农膜使用不合理,耕地污染

① <http://www.96116.net/government/ministry-news/2004/3/37029.shtml>.

越来越严重。目前化肥利用率仅为 30%，2/3 的氮肥挥发到空中污染大气，大量化肥、农药、农膜的残留渗入土地，由此引发的污染后果难以计量；各种各样的杀虫剂摧毁了保持土壤肥力的生物体及其栖息的土地；耕地中有机废弃物含量高，部分耕地中镉、汞等重金属含量严重超标，污染了农田环境，恶化了土壤结构，以及严重污染了地表水，不仅影响农作物产量，而且影响农产品的质量达标和市场准入。据对全国 1403 个县的调查，土壤有机质小于 0.6% 的农田占 11%。总体来说，我国耕地有机质含量已降到 1.5%，有的地方已降到 0.3%，大大低于欧美国家耕地有机质含量 2.5% 和 4.0% 的水平。^①

耕地质量下降带来一系列严重问题。一是粮食生产能力低而不稳。一旦连年歉收或计划不周，就难以保证粮食的稳定供应，难以做到有计划地按市场需求调节粮食生产，国家粮食安全难以确保。二是农产品成本高效益低。生产同样多的产品，低肥力土壤要施用更多的肥料，土壤含有盐分，或耕性不良或缺水干旱，也都需要增加劳动力、机械或水的投入。高投入、低产出不但使农民难以脱贫致富，也降低了我国农产品在国际市场上的竞争力。三是科技进步的作用削减。许多作物品种优良，但由于土壤肥力低下，难以发挥生产潜力，达到预期产量。因此不提高耕地质量，仅靠作物品种和栽培技术的提高，往往难以取得成效。四是生态环境恶化加速。如土壤结构不良，抗蚀力就弱，使风蚀、水蚀更加严重；土壤保肥力差，肥料易于流失，且污染水体和空气。五是农产品的质量安全受影响。农田环境污染不断积累和加重，构成了水体—土壤—生物—大气的全方位污染，给包括粮食等在内关乎国计民生的各种农产品产量和质量带来负面影响，最终影

^① 曹明德等：《简论我国农业用地土壤污染防治立法的现状、问题与出路》，《2007 年武汉大学环境法研究所基地会议论文集》。

响到人类的健康,还影响农产品的出口。据2000年对10个省会城市的调查,有7个城市郊区农产品重金属超标率在30%以上。^①可见,要保持农业健康、持续、稳定的发展,保护环境,净化生活空间,已迫在眉睫。

3. 管理体制不健全

发展现代农业需要适合的制度和市场环境。当前制约现代农业发展的制度和市场因素:一是农村耕地使用权流转制度未健全,耕地集约化经营难以实现,进一步限制了农业生产经营规模 and 专业化水平的提高。二是农业标准化制度未真正建立,这不仅不利于农业高科技的创新和发展、农产品质量的安全保障,也不利于农业生态环境的保护和农业生产一体化经营,更不利于农业产业链的完善和协调。三是农产品市场监督管理不完善,交易混乱,如假冒伪劣、地方保护主义和分割市场等,这些都不利于现代农业的发展。四是农业劳动人口自由流动的相关制度、政策不健全,一方面不利于农业剩余劳动力快速转移分流,成为农业集约化经营的一大障碍;另一方面不利于农民在不同区域间的流动,阻碍了农业生产要素的优化配置。

前述耕地质量保护存在问题的主要原因,除了认识不足、投入不足等以外,主要是耕地质量建设管理体制不完善,耕地质量建设缺少法制保障,我国目前还没有专门的有关耕地质量保护的法律法规,对耕地质量的保护和建设缺乏奖惩措施。各地对耕地质量建设问题认识不足、重视不够,在耕地保护工作中普遍存在重数量轻质量、重产出轻投入、重使用轻建设等问题。另外,随着经济的发展和城市化的推进,耕地占优补劣也加剧了耕地质量的下降,虽实现了耕地占补数量平衡,但从新开垦耕地的质量看,远远

^① <http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/2004lh/512552.htm>。

低于被占用耕地的质量。非农建设占用的耕地大多是城镇周围和交通沿线质量高、长期投入积累多、设施好的良田,而开垦荒地主要集中在自然条件和灌溉条件差的边远丘陵山区,或保水、保肥条件差的荒地,多为限制因素较多的劣质低产田,普遍表现为耕层浅薄、土壤养分含量低、排灌设施不配套、漏水漏肥、抗御自然灾害的能力弱。新增耕地由于生产力低、质量差、粮食产量低且不稳定,其生产能力远远低于被占用耕地,有的还是当年开垦、次年抛荒,或者是边垦边荒,甚至造成新的水土流失。所以,从表面上看,近年耕地虽达到或将近占补平衡,但总体质量、生产能力却在下降。在耕地数量逐渐减少、短期内很难逆转的情况下,加强耕地质量建设和管理,走“优化内涵、提高效益”之路显得尤为必要和紧迫。从我国的实际情况看,要提高农业综合生产能力,必须从抓耕地质量建设入手,走内涵式提高耕地产出能力、建设“耕地大粮仓”的路子,实现由重视“藏粮于仓”向更重视“藏粮于地”的根本转变,这就要求创新土地经营方式,提高土地质量和效益。

4. 农业抗灾保产能力下降

近十几年来,我国农业自然灾害种类越来越多,发生频率越来越高,危害程度也越来越大。从目前来看,农业抗灾保产能力是我国农业综合生产能力的薄弱方面,上世纪80年代没有实质性的提高,1990年与1980年相比,农业抗灾保产能力仅提高了8.7%,1989年低于1980年的水平,1991年以来南方几省(主要是长江流域和淮河流域)因洪水泛滥,北方黄土高原各县因干旱造成的重大损失,充分说明我国农业抗灾保产能力还非常低。1998年夏季的洪水使我国农作物受灾面积达5000万公顷,成灾2500万公顷,绝收760多万公顷。按1990年的价格计算,我国上世纪50年代灾害造成直接经济损失年均为476亿元,60年代