



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目
中国社会科学院重大国情调研项目

中国农业

现代化中的制度实验：
国有农场变迁之透视

INSTITUTIONAL EXPERIMENTS IN THE
AGRICULTURAL MODERNIZATION OF CHINA:
A PERSPECTIVE ON CHANGES OF THE
STATE-OWNED FARMS

朱玲◎主编



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中国社会科学院创新工程学术出版资助项目
中国社会科学院重大国情调研项目

中国农业

现代化中的制度实验：
国有农场变迁之透视

INSTITUTIONAL EXPERIMENTS IN THE
AGRICULTURAL MODERNIZATION OF CHINA:
A PERSPECTIVE ON CHANGES OF THE
STATE-OWNED FARMS

朱玲◎主编



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农业现代化中的制度实验：国有农场变迁之透视/朱玲主编. —北京：经济管理出版社，2018.6
ISBN 978 - 7 - 5096 - 5901 - 4

I. ①中… II. ①朱… III. ①国营农场—农场管理—研究—中国 IV. ①F324.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 166489 号

组稿编辑：曹 靖 杜 菲
责任编辑：何 伟 杜 菲
责任印制：黄章平
责任校对：王淑卿

出版发行：经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址：www.E-mp.com.cn

电 话：(010) 51915602

印 刷：三河市延风印装有限公司

经 销：新华书店

开 本：880mm × 1230mm/16

印 张：19

字 数：432 千字

版 次：2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5096 - 5901 - 4

定 价：88.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社读者服务部负责调换。

联系地址：北京阜外月坛北小街 2 号

电话：(010) 68022974 邮编：100836

课题组成员名单

朱 玲

中国社会科学院经济研究所研究员

蒋中一

农业部农村经济研究中心研究员

韩朝华

中国社会科学院经济研究所研究员

周 济

中国社会科学院经济研究所研究馆员

胡怀国

中国社会科学院经济研究所研究员

何 伟

中国社会科学院经济研究所助理研究员

目 录

导 言	1
-----------	---

第一篇 秦汉至民国的垦殖制度变迁

第一章 秦汉到明清的国营农场	13
----------------------	----

第二章 民国时期的公营垦场	32
---------------------	----

第二篇 新中国国有农场制度变迁

第三章 新中国国有农场的缘起	53
----------------------	----

第四章 从团队生产到个体经营	74
----------------------	----

第五章 国有农场的“办社会”职能及其改革方向	92
------------------------------	----

第三篇 国际经验

第六章 家庭农场理论评述	111
--------------------	-----

第七章 英国的共用土地	136
-------------------	-----

第八章 欧洲转型国家的国有农地管理制度特点	152
-----------------------------	-----

第四篇 改革中的土地制度

第九章 土地承包制和使用权	171
第十章 土地投资和永续利用	187

第五篇 农场社会的转型

第十一章 农业劳动力的代际更替	203
第十二章 养老保险制度安排	226
第十三章 社区公共服务筹资	253
附录	276
附录一 农场调查实录	276
附录二 受访农场 2014 ~ 2017 年概览	292
附录三 农场管理层问卷	293
附录四 国有农场职工家庭生活状况调查	296
后 记	300

一、研究背景与目的

农业现代化，是有志于改造中国的几代有识之士不懈追求的目标之一。不过，不同时代的人们有关农业现代化的理念各有差异。中国共产党的高层决策群体一度认为，先进的农业生产方式应为土地国有化基础上的集体大农业。因此，在20世纪30年代，就曾在鄂豫皖根据地筹建国有制的“苏维埃农场”。筹建的农场虽然因脱离实际而失败，但筹建理念并未被放弃。40年代末，中国共产党取得东北战场的胜利后，即在解放区以军垦为基础建立国有农场。中华人民共和国成立后，中共中央便采取一系列措施，在全国范围内将理想付诸实践。一方面，在所有省份特别是在边疆地区，创建国有农场并扩大屯垦规模；另一方面，在农村推行农业集体化，并于50年代末确立了人民公社制度。至此，将全国农业都置于计划经济体制之下（韩朝华，2016）。

与列宁坚信“共产主义就是苏维埃政权加全国电气化”^①相似，中共高层决策群体把依托公有制和机械化的国有农场，视为中国农业现代化的先导。而且，还期待它成为推动农民集体化的榜样。^②在现实中，农场除了从边缘土地垦荒所得的农田在肥力上暂不如同区位的农村以外，在劳动力质量、采用先进技术和耕作机械方面都领先农村。可是，直到70年代后期，绝大多数农场都亏损频仍，人民公社制度下的农业经济更已接近崩溃。在此背景下，农民为了摆脱饥饿而尝试的土地经营制度创新，带动了举世瞩目的农村改革以及中国经济的市场化转型。此间，农场也与工业服务业国企一样，既经历了制度变革的阵痛，又面临着经济全球化的挑战。1990年，农垦系统提供的商品粮占国家定购粮的10%^③。到2008年，农垦系统的粮食商品率约为86.5%，在全国

① 引文出处：列宁《关于人民委员会工作报告》（1920年12月苏维埃第8次代表大会），《列宁选集》第4卷，人民出版社，1972年（中文版），第399页。

② 邓子恢：《农村工作的基本任务和中心环节》，《邓子恢文集》，人民出版社，2006年，第322页。

③ 数据来源：《国务院批转农业部关于进一步办好国营农场的报告的通知》（1991年8月9日），国发〔1991〕42号，中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/content/2010-12/30/content_3290.htm。

商品粮总量中所占份额接近8%^①。

最近40年来，农民在制度变迁中表现出的积极性和主动性，农业和农村经济在改革中焕发的活力和创造力，使得农民、农业和农村的发展一直在公众舆论和政府决策中占据显要位置，同时也吸引了国内外人文和社会科学界的持续关注。相形之下，国有农场改革滞后，加之农垦系统的经济体量较小，无论是农场现状还是有关农垦制度变迁的研究，几乎都滑向被忽略的角落。可是出于以下考虑，这种现状无论如何都应扭转。

第一，土地乃稀缺资源，国有土地特别是农地，毫无疑问属于国有资产中最珍贵的部分。到2014年底，农垦系统还保有国有土地面积36.6万平方公里（其中耕地面积约621万公顷，约占全国耕地总面积的5%）^②。与当前的农村土地集体所有制相比，国有农场的土地所有权实际上仍处于虚置状态。在迅猛的城市化和工业化浪潮中，有相当一部分省份的经济开发区都从征用农场土地开始，接近城区、风景区和交通要道的农场土地也被大量征用。农场在与地方政府的谈判中，无论是对征地面积的确定还是对补偿条件的要价，都处于比村委会和农民更加弱势的地位。如何有效保护国有土地资源、更有效率并可持续地使用国有农地，是一个值得深入研究的问题。

第二，相对于城市和农村的人口规模，农场人口虽属“小众”，若以绝对量而论，却也与世界上一些小国（例如柬埔寨）的总人口大致相当。2014年，农场人口总计1412万人，其中323万人为正式职工^③。在全面建设小康社会的进程中，为了保证所有国民“一个也不能少”地分享经济增长带来的福祉，农场人口和务农劳动力在社会经济转型中的命运，自是不可被遗忘。

第三，遍布各省份的国有农场不但是中国农业和乡村经济的组成部分，而且与农村的集体生产组织一样，是中国共产党在农业领域从事制度实验的产物。对这两种社会实验及相关制度变迁，均需追踪研究，总结经验，升华理论，才有可能为继续探索未来的中国农业现代化路径提供更为充分的思想资料。

以上三点，也是本书聚焦于国有农场制度变迁的原因和目的。迄今，有关这一领域的研究文献多出自农垦系统。这些文献的特点在于，具体阐明制度变迁的历程和农场遭遇的困难，并据此向上级决策机构反映情况，争取政策优惠和资源支持。或许正因为如此，此类研究很少超越农垦系统的视角并着力于深入的理论探讨（周业铮，2011）。

自从政府决策部门引入专家咨询和第三方评估程序，特别是2015年中共中央、国

^① 2009年8月27日《农民日报》赵洁的文章《中国农垦：以4%的耕地提供了全国8%的商品粮》，农业部网页：http://www.moa.gov.cn/fwllm/jrsn/200908/t20090827_1339660.htm（2017年12月16日下载）。笔者依据统计局公布的数据计算，2008年全国商品粮总量中，农垦系统的份额约为7.3%。

^② 全国耕地总面积中农垦系统所占的份额，根据《中国农垦统计年鉴2013》（中国农业出版社，2014年）第126页和《中国农业年鉴2012》（中国农业出版社，2013年）第317页公布的数据计算。

^③ 中华网：《农垦改革首入一号文件36万平方公里土地价值凸显》，2015年2月2日，<http://news.china.com/finance/11155042/20150202/19268149.html>，2017年12月16日下载。

务院发布《关于进一步推进农垦改革发展的意见》^①以来，农垦主管部门越来越多地邀请或委托本系统之外的学者做专题研究或政策评估。接受委托的项目团队多数具有农村发展研究的经验，而且也善于在委托机构的行政支持下开展专题调查。一般情况下，短期内即可抓住农业和农村经济中带有普遍性的问题，通过对农场与农村的比较研究，提出针对国有农场制度特点的政策改革方案。

可能是囿于委托任务的主题及任务期限，这些研究也显露出一些缺失之处：其一，欠缺对国有农场体制变迁的理论评估，以及对农场人口、社会与经济的多层面综合研究（东南大学、武汉大学国家发展研究所联合课题组，2016）。其二，尚未着眼于全球农业发展的共同经验。例如，根据部分国有农场经营方式改变前后的土地单产变化，即判定“双层经营体制”具有优越性（桂华，2017）。其实，“双层经营”并不等同于产前、产中和产后的公共服务。更何况作者并未充分观察经营方式变更前后农工获得的同类服务的成本高低。在欧美发达经济体，公共部门与合作社借助市场机制，为家庭农场提供了高效率的公共服务已是不争的事实。在经济全球化的背景下，中国农业竞争力微弱的状况已被国际市场的价格信号所显示（何秀荣，2016）。因此，无论是国有农场还是农村的土地经营制度都需进一步改进，才有可能顺应世界农业现代化的趋势。

出于这样的理解，我们将从如下问题着手，展开对国有农场制度变迁的研究：

第一，对于国有农场的起源，以往的研究多归之于古代的屯垦。可是，当时的屯垦并未构成契合计划经济的国有农场制度。那么具体是哪些缘由引致当代国有农场组织方式产生的呢？进一步讲，在某些成熟市场经济国家和转型国家，依然留存国有或共有土地，这些国家又是怎样管理和经营这些公地的呢？

第二，国有农场从诞生之时到如今，作为一种依托土地国有制的经济组织，经历了哪些重大改革？改革的成败得失又如何？目前还有哪些制度性设置有碍国有农地的可持续利用和更有效率的经营？

第三，农场同时也是一种社会组织和国家在乡村基层的治理单元。最近40年来的社会转型，对农工及其家庭的命运产生了怎样的影响？农场人口是否获得了与其他乡村居民同等的基本公共服务与社会保护？

为了探寻其中的答案，不但有必要了解世界农业面临的普遍性问题，而且应观察发展中国家农业遭遇的相似困难，更需关注农业人口特有的脆弱性。因此，本书课题组集结了经济思想史、农业经济学、微观经济学、政治经济学和发展经济学领域的学者，既从思想史的角度对秦汉以降的垦殖制度加以比较，又从世界农业发展史中追溯当前农业生产组织方式的根脉。而且，着重解析中华人民共和国成立以来国有农场制度产生和变革的政治经济缘由。在大致按照时间序列对国有农场制度的变迁做纵向分析的基础上，课题组还将理论文献研究与抽样调查及案例研究相结合，对当前的国有农场

^① 《中共中央 国务院关于进一步推进农垦改革发展的意见》（2015年11月27日），中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/2015-12/01/content_5018727.htm，2017年12月17日下载。

运行制度做横切面的分析。在此我们把分析的焦点置于农场的土地经营、劳动与社会保障以及社区基本公共服务筹资制度。设计这种分析框架的目的在于，既为国有农场的综合改革提供第三方的观察信息及政策备选方案，也为公众、学界和决策者深入探索具有中国特色的农业现代化道路积累理论素材。

二、研究路径

在2013~2017年的项目执行期间，课题组在基础数据和中外历史文献的收集中屡遭难题。挑战主要来自两个方面：其一，民国时期的垦殖档案和国外公地数据库可得性很低。例如，旧中国农林部垦殖司的内部统计资料，不成系统且为油印小册。不但纸张发脆，而且还有字迹模糊之处。只能在图书馆拍成照片，再逐一录入计算机。其二，由于研究经费和调查渠道所限，难以组织大规模的抽样调查和实地访谈。鉴于此，我们从调查方法和研究范围入手做相机调整，最终采取如下做法：

第一，根据原始资料的可得性，确定国际经验研究中的对象国和国内历史研究中的专题焦点。

第二，在不同地区重点选择以种植业为主的国有农场，进而对场部管理层和农工家庭做小样本问卷访谈。

在广东、江苏和湖南3省做典型调查。课题组从农场管理层了解到，场部收入主要由政府专项补助、农工缴纳的地租以及农场的其他资产收入构成，前两项收入通常既不易增加又很难减少。在我们入户访谈时，单个农工报告的家庭生产经营和日常生活消费数据也是各自估计的平均数。故而我们假定，在受访农场提供的数据时段（2013~2016年），场部的年度收支和农工家庭的生产及生活水平不变。据此，课题组对各省农场的实地调查并非在同一年完成，而是分年度实施。

2014~2017年，课题组先后前往云南、广西、海南、湖北、江西、安徽、上海、黑龙江、甘肃、内蒙古、新疆、浙江、辽宁和山东共14个省（区、市）的农场做小样本问卷访谈。首先，与每个调研省份的农垦局座谈，并由专事经营管理和政策研究的处室推荐2~3个规模不等的农场。其次，走访农场场部，并由受访管理人员填写管理层问卷。最后，受访农场管理机构选取收入水平不等的农工10~15名，由课题组成员分头入户访谈并填写问卷。此间，课题组一共回收农场管理层问卷33份，获得受访农工家庭问卷423份。

第三，2017年，课题组一方面增添农村乡镇和村庄公共服务筹资制度调查，另一方面引入农业部2016年的全国农村固定观察点村级报表数据，以便为农场社区公共服务筹资研究提供参照系。

第四，在案头工作期间，分专题收集各级政府公布的有关农村、农业和农垦改革的

政策文件及统计资料；在机构访谈和实地调查中，收集中央和各省的农垦年鉴以及农场志、年度总结和工作简报。

三、主要发现和结论

本项研究成果文集由5篇13章和附录组成，各篇逻辑架构和重点研究发现如下：

第一篇在扼要梳理专题史料的基础上，分析不同时代的公营垦殖制度的缘起、特征和历史变迁。从秦汉到明清，屯田几乎贯穿了此间传统农耕社会的始终。然而，屯田从未成为主流的农业经营模式，作为国家微观经济基础的仍是编户齐民（被政府编入户籍的平民百姓）从事的小农经济。除了必要的屯垦戍边措施以外，特定朝代的中央政府只是在统治能力弱化和战争时期，为了扩大赋税来源，才采取战时措施、移民政策或额外的经济激励，强迫或诱使人们开垦编户齐民尚未耕种的边际土地。由于屯田模式的经济效率通常低于编户齐民模式，一旦进入太平年间或中央政府的赋税征收能力强化，内地的屯田模式即转变为编户齐民的家庭经营模式（胡怀国，2015）。

到了国民政府时期，一些参政的思想家借鉴国际经验并根据中国人多地少的国情，设计和促成了1930年颁布的《土地法》。立法的目的在于，使土地能够成为便于交易的生产要素和市场体系的重要组成部分；同时，赋予政府使用公共资源扶助自耕农的权限，从而促进经济社会的现代化转型。但由于1937年抗战爆发，以《土地法》为制度基础建立的公营垦场，并未成为建立新型土地关系的试点，而是用于安置流离失所的难民。即便如此，垦殖管理机构根据法律条文购买私有荒地的做法、基于土地的公共属性对私有权施加的限制、组织实行以家庭为单位的耕作方式以及协助耕作家庭获得无息贷款和地租减免等诸项措施，都为日后中国台湾地区的土地制度改革积累了经验（胡怀国，2016）。

回顾我国古代和近代的公营垦殖制度后，第二篇将中国共产党执政后的国有农场发展史，以20世纪70年代末为界分为两个阶段，着重分析每一时期的制度变迁关节点。从农垦系统业已公开的档案中发现，20世纪40年代末，国家决策层指令创建国有农场，并非仅仅是为了战争结束之时安置军队转业官兵屯垦戍边。中国政府依据当时社会主义阵营的经济分工，推动橡胶种植业的奠基和发展，也是其中的一个重要因素。更为关键的原因还在于，决策层着眼于马列主义有关社会化大生产的理念和苏联创办公有制机械化农场的实践，期望由本国的国有农场作样板，引领农业的集体化和现代化。计划经济时代的统计资料显示，国有农场在荒地垦殖、农副产品生产和非农产业发展等方面俱成绩斐然。但由于内在激励机制扭曲，未能摆脱效率低、成本高和大量亏损的局面。国家在汲取农业剩余的同时又把城镇富余劳动力塞进农业的做法，对农场运营不佳的状况无异于雪上加霜（韩朝华，2016）。

在中央集权的计划经济体制下，国有农场可谓乡村中的城市治理单元。作为农业中的国有单位，农场在国家行政系统自上而下的资源划拨中，享有相对于农村集体生产组织的优先权。农场拥有不低于县（团）级的行政级别，因而带给场部领导及其他管理人员相应的工资和福利待遇。农场的农业工人享有国企职工的劳动与社会保障；农工家庭成员或迟或早总会获得城镇户口，以及附着其上的食物保障和其他福利。这些因素可以部分地解释，何以农民会主动发起制度改革，而国有农场内部激励机制的转变，却是在农村改革的冲击下和中央决策层的督促中才缓缓启动（韩朝华，2017a）。

虽然80年代中央决策层为国有农场改革制定的蓝图至今尚未完全实现，但农场的生产组织毕竟以“大农场套小农场”（农工经营的家庭农场）的方式替代了以往的团队生产和经营。这种制度变革，使得农业生产上的经营决策权和风险责任逐步从国家（农场）转向了农工，在一定程度上推进了农场剩余控制权和剩余索取权在农工个人身上的对称配置。因此，曾经长期存在的农工生产积极性不足、工作责任心淡漠的问题显著化解。尤其是，国有农场与农村相比，农工教育程度较高，劳均农地规模较大，技术培训、信息供给和农机水利服务能力较强。在按照农村社队改革的逻辑实现了农场的生产体制转型之后，这些优势得以进一步发挥。1998~2015年，农垦农业在土地生产率和劳动生产率上都超过了农村农业。

不过，从激励和约束机制来看，职工家庭农场尚未成为真正独立的市场主体，国有农场的经营者也未完全转变为真正的企业家。尤其值得注意的是，将家庭农场经营方式转变为公司化模式的冲动，还存在于农垦行政管理系统之中。鉴于此，本项研究的第三、第四篇借助理论文献评述、抽样调查数据统计和典型案例讨论，着重分析国际经验以及我国当前国有农场运行机制中存在的问题。

梳理国内外农业经济学家有关生产组织方式的理论探讨，在此基础上阐明以下论点：其一，农业特别是种植业生产的自然生物特性，决定了家庭经营是最适当的生产组织方式。只有在那些技术上能够降低生产的季节性、同时弱化自然条件随机冲击的农业生产分支，采取工厂式的公司制企业形式才可能获得较高的效率。家庭农场具有效率优势的本质原因不在于家庭本身，而在于家庭易于适应农业劳动过程的个体性要求。其二，农业中的家庭经营不等于小规模经营，现代家庭农场在耕种面积和产出量上的规模已远远超出传统小农。其三，以家庭农场为组织形式的农业规模化经营，是实现农业现代化的需要。长期保护和巩固传统小规模农业，将阻碍农民脱贫和国家整体经济的发展（韩朝华，2017c）。

与农村土地的家庭承包制相比，农垦系统的职工家庭农场可以说仍然是国有农场中的一线生产单位，承担着较重的费用负担，却享有较少的经营自主权。我们在实地调查中发现，一线生产者与其耕作的土地相关联的权利和义务，均未超出一般生产责任制的范畴。这突出地表现为：第一，土地租约一年一签而且租约不安全；第二，耕种者缴纳地租；第三，土地流转受到农场行政规定的限制（蒋中一，2017a）。

进一步讲，国有农场领导人的干部身份没有改变，他们仍然要由上级组织部门甄选、任免和监督。在属地化垦区，农场领导干部直接由当地组织部门调配和管理，还

可在农场和当地党政机构之间调换。在这样的情况下，一般国企经营者中常见的代理问题在农场也同样难免。此外，在为国有农场管理层设定的绩效工资制度下，赋予农场领导干部的剩余索取权只与农场的近期（年度或任期）绩效挂钩，与农场的长远发展关联不大。因此，相当数量的国有农场管理者较少关注所在农场的长期效益最大化。加之国有农场的行政管理、社保缴费和公共事业支出负担沉重，绝大多数场部极少对土地改良投资。农工家庭无论土地经营规模大小，几乎同样不为土地投资。这种行为的直接原因表现为农工家庭在子女教育、社保缴费和购置农机项目上支出较大，很少有财务盈余甚至还负债；深层次的制度性决定因素，则明显地在于土地租期较短而且缺乏法律保障。因此，长期性的国有土地管理制度改革势在必行。短期内的政策措施，应为赋予租赁并耕种国有土地的农工家庭更安全的使用权和更多的财产权。

本书的第五篇重点关注农场社会的转型。国有农场始自垦荒，围绕生产单位的社会组织、政权机构、居住小区和家庭人口逐渐扩展开来。即使经历了多年市场取向的改革，国有农场作为一种农业生产组织仍然很难像城市企业那样，在地理空间和社会联系上与员工的生活社区相分离。农村人口与社会面临的发展问题，在国有农场也不例外，而且还由于它的国企身份，显示出有别于农村和城市的独特性。

与国有农场独特的土地经营制度相联系的，是场内务农劳动力的三元结构：职工、持农场户籍的非职工、无农场户籍的非职工（多为来自贫困地区的农民）。国有农场现行的用工制度不曾给予非正式职工与正式职工同等的社会经济待遇，因而对优质年轻劳动力产生了排斥效应。当前的城乡差别以及非农行业的竞争因素，又促使农场社区的优质劳动力纷纷向城市迁移。加之国家以往的独生子女政策对现今人口结构的影响，已使务农劳动力加速老化（朱玲，2017）。

眼下，国有农场职工与非职工的一个关键区别是，场部只对职工参加城镇企业职工社会保险（主要是养老保险）承担企业应负的缴费责任。在养老保险缴费上涨幅度远超农业增长的情况下，绝大多数地处欠发达和中等发达地区且以农为主的国有农场已经不堪重负。因此，管理层多采取以下两个办法减支增收：其一，对于场内新增劳动人口及外来农民尽可能避免给予职工身份。其二，实行“两田制”。向职工平均分配“身份田”并免收地租，但由职工一力承担企业和个人的养老和医疗保险缴费责任。余下的农地作为“经营田”（或称“市场田”），根据面积、区位和肥力等级收取地租。“经营田”或是按照职工人数和持有农场社区户籍的人数划档平分，或是采用竞标机制向种田能手集中。

问题是，部分职工也因支付能力薄弱而遭遇养老保险缴费困难。在边境贫困农场，还因此而产生诸多脱保者（停止缴费、脱离社保）。本书课题组基于文献研究和实地调查结果建议，在现有制度框架下采取三项措施缓解这一困难：其一，精简强制性缴费种类；其二，允许经营家庭农场的职工参照个体工商户标准缴费，以使养老保险缴费率下降8个百分点；其三，把城乡居民养老保险中由中央财政承担的基础养老金覆盖面扩展到农场职工，并将此制度与最低生活保障制度相衔接。

我们理解，实现农业现代化的目的不仅在于提高效率，而且还要使全国人民特别是

农业领域的从业者分享本行业增长的收益。因此，课题组通过对乡村社区公共服务筹资制度的研究，观察在分权化的社会经济发展战略下，农场社区在政府分配公共资源过程中的所得多寡，以及社区人口分享基本公共服务的状况。从现有文献和我们的实地调查可知，2003年税费改革之后，农村社区基础设施建设和公共服务供给主要依靠政府投资和拨款。村级基本公共服务供给水平不再取决于村庄财力，但国有农场社区却不然。我们对财力强弱不同的农场和村庄加以分组，对不同组别的农工家庭和农户的自来水普及率做了两两对照分析。结果显示，在财力较弱的农场组，农工家庭的自来水普及率还不足53%，低于所有对照组。造成这种现象的制度性原因在于，国有农场以其现有的企业身份，难以对接国家行政管理体系，以致在政府行政系统分配公共资源的流程中处于边缘地位（朱玲，2018）。在国家的生产性投资项目分配中，情形也大致如此（蒋中一，2017b）。

从上述分析结果可见，有必要继续推进国有农场在农地管理、劳动与社会保障和行政管理体制等方面的综合性制度改革：

第一，分离国有土地的管理权和经营权。土地使用权流转的行情已经显示，土地租赁价格主要取决于地块区位和肥力，与流转地块的所有权性质无关。进一步讲，英国的共有土地管理经验说明，土地的权利可以分解为多个层面，共有和私有权利可以在同一地块上并行不悖（胡怀国，2017）。中东欧国家专门设立国有土地管理机构的一系列做法也表明，这些管理机构在出售或出租国有土地的过程中偏重两点：一是不以售价或租金最大化为目标，而是保证土地得以可持续利用，并防止地块碎片化；二是选择具备知识、技术和经营能力优势的农民购买或租种土地（何伟，2017）。这些做法无疑有助于顺应农业生产的自然生物特性，确立家庭农场经营体制。

第二，参照人民公社“政社分离”的模式，推进国有农场的行政体制改革。但凡确立家庭农场经营模式就没有必要保留一套凌驾其上的生产经营班子，否则家庭农场的经营者就难以获得充分的自主权。国有农场的管理机构转为乡村基层政权组织，依然可以作为国家土地所有权的代表，行使对土地资源的管理。家庭农场所需的生产性服务，国有农场已有的专业服务队、合作社及其他市场组织同样可以提供。除了负有屯垦戍边、稳定社会和维护国家统一使命的农垦组织，如新疆生产建设兵团，其余以职工家庭农场经营为支撑的国有农场只有转换单位身份，才有可能使其社区及人口顺畅地融入属地当前的社会经济治理系统，并在国家推进基本公共服务均等化的过程中分享他们应得的福利。

第三，国有农场转换单位身份必将触动管理人员和职工现有的利益，因此必须设置过渡期并制定相应的补偿措施。我们建议，根据联合国《2030年可持续发展议程》，设定基本公共服务标准，由国家为乡村社区提供底线财政保障，以便提高中西部地区农村和农场的社区基础设施和公共服务水平。在过渡期间，还需中央职能部门在下达惠农文件时特别提示，政策对象包括国有农场。

第四，为了增强整个中国农业的竞争力，还需国家和社会共同努力，培养与土地规模经营相适应的职业农民。一方面，创造足以提高务农劳动者社会经济地位的制度环

境，使农业劳动者和非农劳动者在具有同等人力资本水平和工作表现的条件下，有可能获得大体相当的收入和社会保障。另一方面，由国家采取立法措施，重构农业职业教育和继续教育体系，强化农业人力资本投资。事实上，扩大土地经营规模与培养和吸引高质量的职业务农劳动力，是农业现代化进程中相辅相成的两个方面，因而也可以说是带有普遍性的农业发展战略。

参考文献

- [1] 东南大学、武汉大学国家发展研究所联合课题组，2016：《农垦制度改革与农业现代化若干问题的建议》，《财经智库》第3期。
- [2] 桂华，2017：《土地制度、合约选择与农业经营效率——全国6垦区18个农场经营方式的调查与启示》，《政治经济学评论》第4期。
- [3] 韩朝华，2016：《新中国国营农场的缘起及其制度特点》，《中国经济史研究》第1期（本书第三章）。
- [4] 韩朝华，2017a：《从团队生产到个体经营：改革开放时期农垦农业的生产体制转型》，研究报告（本书第四章），后发表于《中国经济史研究》2018年4月。
- [5] 韩朝华，2017b：《国有农场的“办社会”职能及其改革方向》，研究报告（本书第五章），后发表于《中国农村经济》2018年第5期。
- [6] 韩朝华，2017c：《个体农户和农业规模化经营：家庭农场理论评述》，《经济研究》第7期（本书第六章）。
- [7] 何秀荣，2016：《关于我国农业经营规模的思考》，《农业经济问题》第9期。
- [8] 何伟，2017：《中东欧国家的国有土地管理制度》，未发表的研究报告（本书第八章）。
- [9] 胡怀国，2015：《中国传统社会的“国营农场”及其转轨路径——兼论古代屯田的制度背景与演进逻辑》，《中国经济史研究》第5期（本书第一章）。
- [10] 胡怀国，2016：《民国时期的“公营垦场”：制度基础与模式创新》，《学术研究》第12期（本书第二章）。
- [11] 胡怀国，2017：《英国的共用土地：利用方式与时代变迁》，研究报告（本书第七章），即将发表于《学术研究》2018年。
- [12] 蒋中一，2017a：《国有农场的土地承包制和使用权》，未发表的研究报告（本书第九章）。
- [13] 蒋中一，2017b：《国有农场的土地投资和永续利用问题》，未发表的研究报告（本书第十章）。
- [14] 周业铮，2011：《国有农场农工增收的影响因素分析》，《中国农垦》第5期。
- [15] 朱玲，2016：《国有农场职工的养老保险制度安排》，《学术研究》第5期（本书第十二章）。
- [16] 朱玲，2017：《农业劳动力的代际更替：国有农场案例研究》，《劳动经济研

究》第3期（本书第十一章）。

[17] 朱玲，2018：《改革与发展中的乡村社区公共服务筹资制度：国有农场案例研究》，《学术研究》第2期（本书第十三章）。

（作者：朱玲，原题目为《中国农业现代化中的制度尝试：国有农场的变迁》，发表于《经济学动态》2018年第2期）

第一篇

秦汉至民国的垦殖制度变迁