

# 香港傳真

中信泰富政治暨經濟研究部  
中國稅務雜誌社綜合研究組

No. 2009-2

2009年1月9日

\*\*\*\*\*

## 中國耕地制度存在的問題 及不可迴避的政策選擇

經濟體制改革研究會 張路雄<sup>1</sup>

中國實行分戶承包制已經將近30年。從一開始，理論界和政策界就在土地所有制問題上爭論不休，但國家在土地制度上基本上則一直是執行幾句話的方針。即使是2002年頒佈的《農村土地承包法》其基本精神也還是那幾句話。除了家庭聯產承包制長期不變，自願、依法、有償流轉耕地之外，幾乎沒有更深入具體的規定。目前農村的情況與30年前發生了很大變化，農村勞動力大量外出，農業結構和生產條件（包括機械化水平）也發生了極大改變，實際上，耕地制度和經營形式面臨著許多必須給予回答的政策選擇。本文主要是分析目前中國耕地制度和使用的基本情況

---

<sup>1</sup> 本文只探討耕地制度，不包括林地、草地，更不包括農地轉為非農用地的問題。

及問題，並且指出那些不可迴避的政策選擇。

## 一、戶均耕地規模過小是我國種植業的最基本特點

按照 2006 年全國農業普查數據，<sup>2</sup> 我國有農業生產經營戶二億戶，住戶農業從業人員 3.42 億人。共有耕地 18.27 億畝（1.22 億公頃），戶均耕地 9.13 畝（0.61 公頃），勞均 5.3 畝（0.36 公頃）。由於各地人口和土地佔有不均等，戶均和勞均耕地有很大差別。其中，最高的黑龍江省每個農戶平均 42.3 畝，每個從業人員 20.6 畝，最少的北京市只是分別為 2.4 畝和 5.25 畝，分別相差 17 倍和四倍。

與世界其他國家按農業人口人均耕地數量比較，<sup>3</sup> 中國只是印度的三分之一，越南的二分之一，日本的 12 分之一，韓國的二分之一，英國的近 60 分之一，美國的 300 分之一。就規模來講，中國的戶均規模幾乎是世界上最小的。而且一戶的耕地還分成好幾塊。經營規模太小是中國農業（主要是種植業）的最主要特點，也是其存在的主要問題。

但是中國自實行分戶經營以來，這種體制還是很成功的。與同樣是人口大國的發展中國家印度相比。印度的耕地面積有 1.7 億公頃，是中國耕地面積的 1.47 倍。但中國的人均穀物佔有量（國內生產量）是 313 公斤，肉類是 58 公斤，而印度是 219 公斤和六公斤。1999~2004 年人均糧食增長率，中國為 4.4%。印度為 0.9%。<sup>4</sup> 可見這種分戶承包的經營體制是相當成功的。

經營規模過小是中國種植業經營的最突出特點。其帶來的主

---

<sup>2</sup> 《第二次全國農業普查資料綜合提要》，中國統計出版社 2008 年。

<sup>3</sup> 世界銀行：《2008 年世界發展報告》。

<sup>4</sup> 世界銀行：《2008 年世界發展報告》。

要問題是：

1、過小的經營規模，使得勞動生產率很低。雖然中國的人均生產量比印度高，但生產率比印度還低。2001~2003年每個農業勞動者生產的農業增加值，中國僅為印度的96.6%。<sup>5</sup> 中國每個農業勞動者生產的農業增加值只相當於美國的1%。<sup>6</sup> 在沒有國際競爭的環境中勞動生產率低的問題並不突出，但在加入WTO以後，在開放的國際貿易條件下，中國的穀物產品競爭力太低，這其中隱藏著鉅大的危機。以放開的品種大豆為例，中國自20世紀90年代以來已經發生數次這種情況：一方面國產大豆滯銷，但同時還要進口大量大豆。這對中國農業生產者的利益造成極大衝擊。其原因就在於國內大豆種植規模小、勞動生產率低，導致產品價格高。在國內產品價格高於國際市場的情況下，企業自然是買進口大豆而不要國產大豆。

2、耕地規模太小使得絕大部分農戶在許多生產環節無法獨立操作。筆者1987年直接參與了中央農研室在河北玉田的農村改革試驗區工作。<sup>7</sup> 在大量的實地調查後筆者深刻地認識到：在中國，因農戶耕地規模太小，許多生產環節無法獨立完成，這是分戶經營後一個非常突出的特點。<sup>8</sup> 具體表現為：（1）灌溉。不但自流灌溉的渠系和灌溉的時間要統一安排，而且在井灌中，打井的位置和深度也要統一計劃和管理。<sup>9</sup>（2）排水系統更需要統一管理和協調，這單

---

<sup>5</sup> 世界銀行：《2008年世界發展報告》。

<sup>6</sup> 世界銀行：《2008年世界發展報告》。

<sup>7</sup> 這個實驗區是中央農研室機關派人直接操作的唯一一個試驗區。筆者當時任工作組副組長。

<sup>8</sup> 筆者先在中央農研室的內部刊物《資料》上刊登了調查報告〈完成了一半的改革事業〉，後來這篇文章在《中國社會科學》1989年底一起刊出，題目是〈雙層經營是農業聯產承包制的發展方向〉。

<sup>9</sup> 目前在全國許多地方，由於水費收不上來，許多自流灌溉系統紛紛被井灌所代替。農戶紛紛自己打井，由於各戶缺乏統一規劃和管理，地下水位越來越深，井也越打越深。灌溉成本大大高於自流灌溉。筆者2008年初在河南沁陽看到這種情

靠縣鄉兩級政府是不行的，必須要有村級集體經濟組織的協調和組織。（3）機耕等農機作業。在剛開始分戶經營時，許多農戶買不起農機，個人擁有的拖拉機很少，所以必須由集體的拖拉機統一作業。現在，不少農戶有了自己的拖拉機，無機戶找有機戶代耕已經很普遍。但比起集體統一作業，代耕成本高、費用高。（4）統一計劃、連片種植。這是機械耕作、植保作業和種植優良品種的必須要求。在一小塊、一小塊的插花地上作業問題很多，不但作業成本高，而且，還有別的問題，如品種的混雜，使用農藥時互相影響等。在中國許多優良品種推廣很難，就是由於無法連片種植，造成品種混雜，這也影響了產品的售價。（5）農田基本建設。不論是平整土地、修梯田，還是建小水庫、修水渠等各項水利工程，幾乎不可能不涉及別人家的耕地，如果沒有集體的組織根本無法開展。

在中國，從開始分戶經營以來，就有許多人大講什麼“使農民成為獨立的生產經營者”。基於以上原因，這不過是脫離實際的空想。尤其是使所有農戶都成為獨立的生產經營者是完全不可能的。只有減少農民、並且培養一批有文化的、有一定規模、並可以自立經營的農戶，還要創造機制使那些離農者的耕地不斷向這批農戶手中集中，才會逐步形成一批有獨立經營能力的農民。

為什麼在中國農業中要實行雙層經營體制，其基本根據就在這裡。農戶在農業生產的許多環節無法獨立完成，所以必須由集體統一經營層次來承擔和補充。這就是中央提出這一體制目標的客觀依據。筆者在 1987 年搞調查時，針對當時的情況，指出這是“一個完成了一半的改革”，其含意是：一方面雙層經營體制只形成了家庭經營層次，集體經營層次還有許多地方沒有建立起來。另一方面，雙層經營體制當時並沒有形成立法，所以，這只是一個完成了

---

況。另外，可參考羅興佐：〈稅費改革後的農田水利：困境與對策——湖北荊門調查〉（<http://economy.guoxue.com/article.php/11385>）。

一半的改革。筆者當時就擔心，有可能這個體制將來難以形成。現在看來這個預言變成了現實，對此筆者感到十分可惜。

## 二、承包地的穩定與調整，立場不同結論相反

分戶承包經營剛剛普及，1984年中央即提出了土地承包期15年的規定(文件的原文是：“土地承包期一般應在15年以上”)。1993年又把承包期延長到30年。1998年又以法律的形式規定了“一刀切”地實行30年承包期。中央政策不斷地延長承包期，目的就是要穩定。

在土地分戶承包後到底承包耕地穩定還是不穩定？到底應該如何看待耕地的調整，調整與穩定的關係應該如何處理才更合理？這些問題有不少人做過研究，本文在這些研究的基礎上作進一步的分析。

本人找到的由中央部門組織的全國性土地調整情況的調查有二個。一個是1988年國務院農研中心的調查(因當時實行承包制時間較短，不用此資料)。另一個是1997年全國農村固定觀察點辦公室對全國266個村的抽樣調查。

據1997年調查數據顯示：自20世紀80年代初實行聯產承包責任制以來，266個村中，只有54個村未進行過土地調整，佔20%。調整過的村佔80%。只調整過一次的村為72個，佔27%；調整過兩次的村為67個，佔25%；調整過三次的村為49個，佔15%；調整過四次的村為18個，佔6.8%；調整過五次以上的村為15個，佔5.6%。<sup>10</sup> 按此資料合計計算，沒有調整過的村和五年以上調一次的村佔了72%。

---

<sup>10</sup> 申端鋒：〈農村土地問題不只是農民權利問題〉( <http://www.zhinong.cn/data/detail.php?id=6389> )。

另外，筆者還找到一些研究者所作的調查面比較大、影響也比較大的調查資料。一是 1994 年國務院發展研究中心龔啟聖、劉守英等關於浙江，河南，吉林，江西的 80 個村的調查。該調查顯示：多一半的農戶擁有同一塊地的時間達七年以上，到 1993 年底所有村平均只調了 1.5 次，而且在所實行的調整中，近 70% 的調整只涉及了那些人口有變化的農戶。就平均而言，調整還是很頻繁的，但平均六次調整中五次都是小調整，而小調整的平均涉及人口和面積分別只有 42% 和 14%。<sup>11</sup> 這個調查表明，涉及調整的村比例很大，但由於小調整較多，平均每個農戶在 1982~1993 年的 11 年間平均只經歷過一次調整。這種調整頻率應該是很低的。這個調查由於區分了大調整和小調整，是對全國農村固定觀察點調查的很好補充。

第二個研究者的調查是中國人民大學和美國農村發展研究所 2005 年組織的 17 省農村土地調查。每個省至少選取一百個村，每個村內調查 1~2 個農戶，共收回來自 1773 個村的 1962 份有效問卷。這個調查涉及面比較廣，但每個村只選一戶，使得其反映的問題有一定的局限性。該調查表明：自 20 世紀 70 年代末期實施土地第一次分配到戶以來，被調查村進行過土地調整次數的中位數為二次，74.7% 的被調查村至少進行過一次土地調整，55% 的村子進行過二次或二次以上的土地調整，3.7% 的村子進行過九次或九次以上的土地調整。<sup>12</sup> 從這個調查可以看出，從 1980~2005 年 25 年平均只調整過兩次，就是說所有的村平均算是 8~12 年調整一次，這算是頻繁調整嗎？

第三個研究者的調查是農業部農研中心的一些同志 1999 年在全國六個省 12 個縣 36 個村 824 戶農戶所作的戶際調查和村組問卷的數據，樣本省包括河北、陝西、安徽、湖南、四川和浙江，取樣兼顧了

---

<sup>11</sup> 吳斌珍：〈地權穩定性和農戶投資的實證分析〉（[http://www.usc.cuhk.edu.hk/webmanager/wkfiles/5020\\_1\\_paper.doc](http://www.usc.cuhk.edu.hk/webmanager/wkfiles/5020_1_paper.doc)）。

<sup>12</sup> 葉劍平等：〈2005 年中國農村土地使用權調查研究 — 17 省調查結果及政策建議〉（[http://www.cngdsz.net/discourse/article\\_show.asp?articleid=7680](http://www.cngdsz.net/discourse/article_show.asp?articleid=7680)）。

東、中、西部地區。農戶經歷的大小調的比例關係為：全村農戶及地塊打亂重分和全組農戶及地塊打亂重分分別佔了 24% 和 29%，而個別農戶和個別地塊間調整佔了 29.4%（全村範圍為 1.1%，全組範圍為 28.3%）。<sup>13</sup> 這個調查表明，大調整只佔約四分之一的比重。

第四個研究者的調查是楊學成等 2000 年對山東、江蘇、江西、河南四省 344 個縣（市、區）742 個村的調查。調查表明：實行土地家庭承包制以來，89.6% 的村對土地進行過次數不一、程度不同的調整，平均次數為 3.9 次。其中，大調整的次數平均為 1.9 次，調整最多的為一年一調。<sup>14</sup>

應該說，考慮到時間長和政策大調整的因素，以上這五個調查所反映的情況是基本一致的。但持不同觀點的人會有完全不同的結論。認為應該穩定的人認為只要是調整了就是不穩定，而強調公平的人則認為，隔幾年進行的適度調整，更有利於維護公平原則。筆者認為以下是一些需要討論和澄清的問題。

1、老百姓對土地制度的最基本要求是平等的使用權。

華中科技大學一批農村問題學者的一些實地調查較有說服力。〈為什麼有農民不願意土地私有化？〉一文的作者指出：與其聊過天的農民，幾乎都提到一個問題，由於“土地政策永遠不變”，帶給了農村“土地的兩極分化”。農民們還認為“田還是要歸集體好，但要經常調整才公平。如果土地歸個人，就不能變了，那樣不好”。<sup>15</sup> 其他一些學者也承認農民的這種觀點。如農村學者吳思原來主張土地

---

<sup>13</sup> 吳斌珍：〈地權穩定性和農戶投資的實證分析〉（[http://www.usc.cuhk.edu.hk/webmanager/wkfiles/5020\\_1\\_paper.doc](http://www.usc.cuhk.edu.hk/webmanager/wkfiles/5020_1_paper.doc)）。

<sup>14</sup> 楊學成等：〈關於農村土地承包 30 年不變政策實施過程的評估〉，《中國農村經濟》，2001 年第 1 期，轉載自張紅宇：〈中國農地調整與使用權流轉：幾點評論〉（<http://www.zhinong.cn/data/detail.php?id=4019>）。

<sup>15</sup> 〈為什麼有農民不願意土地私有化？〉（<http://www.snzg.cn/article/show.php?itemid-6399/page-1.html>）。

私有化，但在農村調查時聽了農民的意見後改變了觀點。黨國英是主張土地私有的，但他 2008 年 7 月在陽光衛視的訪談中也承認，農民不同意土地私有。學者梅東海在浙、鄂、渝三地調查農民土地意識後寫到：73.4% 的人認為“農民應該擁有耕地的所有權”，不過，如果僅據此就推出農民要求土地私有化尚顯武斷。因為農民並不支持土地買賣，這說明，農民並不真的要求土地私有化。他的結論是：農民心中的“所有權等同於獨立的使用權和完全的處理權”。<sup>16</sup>

從與農民和農村基層幹部的接觸中，筆者認為，農民對土地制度最根本的要求是土地使用權的平等，可以說，這是代表全體農民長遠利益的根本要求。所以在承包制的穩定和調整中應該探索一種平衡機制，既照顧到穩定又兼顧平等。

2、土地長期承包會使土地的使用權不平等化。雖然目前 30 年承包期已經法律化，但在此前的 20 多年中，大部分村的耕地都進行過調整，所以，因人口變化而產生的不均等情況還不太嚴重。但在 30 年承包期的法律落實後，隨著時間的推移，耕地佔有的不均等情況會日益嚴重。

一方面，新生人口和婚嫁人口沒有承包地。農村每年的新生兒會超過一千萬人，<sup>17</sup> 婚嫁者一年也有此數。光這兩項，十年累計就會超過二億人。2006 年農村常住人口為 7.46 億人，比 1996 年減少 14.7%，<sup>18</sup> 考慮到一部分外來戶和城市人到農村居住，實際比例會比這還大，有可能達到 15%。按此比例推算，2016 年農村人口是六億人，無承包地者將佔三分之一。這種情況如果出現，那農村如何穩定？

另一方面，因各種因素引起的人口變化累計幾年，比例會很大。可以設想：每年新出生人口為 2%，死亡人口為 1%，勞動力

---

<sup>16</sup> 梅東海：〈社會轉型期的中國農民土地意識——浙、鄂、渝三地調查報告〉，《中國農村觀察》2007 年第 1 期。

<sup>17</sup> 按 2% 的出生率計算。

<sup>18</sup> 《第二次全國農業普查資料綜合提要》，中國統計出版社 2008 年。



外出 2%，因婚嫁人口變動為 2%，這樣一年人口變化就有 7%，五年即達 35%，估計所涉及的農戶要在三分之一左右。如果累計 30 年，那各戶之間的土地佔有會極不平均，出現“土地的兩極分化”。那些一直務農的農民所擔心就是這種情況。

### 三、耕地流轉比重很低，問題不少

據農業部經管司的數據，2006 年全國農村土地流轉面積 5551.2 萬畝，佔家庭承包耕地面積的 4.57%，比 2005 年增加了 1.5%。到 2007 年底，全國流轉面積佔承包耕地面積 5.2%，比上年增加 0.7%。

流轉面積佔承包面積比重較高的前十個省（直轄市）中，有六個屬於東部地區，還有重慶市和四川省除因農村勞動力外出務工較多外，政府積極推動也是十分重要的因素。但總的看，流轉比重較低的十個省（自治區）都在中、西部地區。2007 年流轉面積佔承包總面積的比重：上海市 49.9%、浙江省 23.5%、廣東省 14.2%、江蘇省 10.03%、天津市 10.3%，重慶市 15.9%、四川省 11.6%。

目前農村土地在農戶之間流轉佔流轉總面積 63.9%，受讓方為企業等其他主體的佔 36.1%。農戶間自發流轉，多數不簽訂合同。<sup>19</sup>

目前，耕地流轉顯示出如下一些基本特點：

1、耕地流轉比例不高。按照農業部的統計數字這兩年耕地流轉速度雖然加快，但也不過佔耕地的 5%，這與農村勞動力轉移到非農產業的比重相比差距太大。2005 年全國從事非農產業的農村勞動力佔農村勞動力總數的 40.5%（按照 2006 年農業普查數據，農村戶籍的勞動力中從事二三產業的佔 38.9%）。<sup>20</sup> 另外，2006 年農民純收入中工資性收入佔 36.1%，加上家庭經營純收入中的非

---

<sup>19</sup> 以上資料均來自農業部經管司有關資料。

<sup>20</sup> 農業勞動力中包括那些以農業為主的兼業勞動力（參見《2007 年統計年鑒》）。

農收入，非農收入佔農民純收入的 47.6%。<sup>21</sup> 與農村勞動力轉移的比例相比，耕地流轉的比例只相當於八分之一，可見耕地流轉的速度大大落後於勞動力轉移的速度。

2、各地發展很不平衡。在河南，土地流轉面積 210 多萬畝，佔全省家庭承包經營面積的 2.34%。而在浙江，到 2006 年底，全省土地流轉面積為 393 萬畝，佔全省家庭承包經營面積的 19.8%。<sup>22</sup> 據江蘇省對全省 26 個縣（市、區）的調查，2002 年全部調查鄉（鎮）農戶土地流轉面積達到 35.5 萬畝，佔耕地面積的 13.4%，涉及農戶 14.35 萬戶，佔總農戶的 23%。<sup>23</sup> 北京市農村 2007 年土地流轉面積佔耕地的 45.7%。

3、流轉速度在加快。據江蘇省對全省 26 個縣（市、區）的調查，2001、2002 和 2003 年調查戶當年土地流轉面積分別比上一年增長 37.8%、42.5% 和 90.6%，土地流轉規模呈明顯上昇趨勢。<sup>24</sup> 重慶市農村耕地流轉面積 2003 年是 104 萬畝，2004 年是 126 萬畝，增加 21.1%，2005 年為 138 萬畝增長 9.5%，2006 年為 217 萬畝，增長 57%。

4、三分之二的流轉面積沒有促進規模經營。在全國農村土地流轉總面積中，轉包、轉讓、互換、出租、入股和其他等六種形式所佔比例分別為 53.65%、8.84%、4.84%、21.87%、4.61% 和 6.19%。<sup>25</sup> 轉包、轉讓、互換、出租這四種土地流轉形式是寫入《農村土地承包法》的。在這四種流轉形式中前三種是集體經濟

---

<sup>21</sup> 根據《2007 年統計年鑒》計算。

<sup>22</sup> 林崑等：〈土地流轉：九億農民的命根子能否“活”起來〉，《半月談》2007 年 8 月 2 日。

<sup>23</sup> 桃太郎免費論文信息網：〈對江蘇省農戶間土地流轉情況的調查分析〉（<http://ask.u258.net/Article/jisuanji/jili/200608/14200.html>）。

<sup>24</sup> 桃太郎免費論文信息網：〈對江蘇省農戶間土地流轉情況的調查分析〉（<http://ask.u258.net/Article/jisuanji/jili/200608/14200.html>）。

<sup>25</sup> 市委農工委、市政府農辦：〈重慶市農村土地流轉問題的調查與思考〉。

組織成員內部的行為，後一種是對外的行為。在這四種流轉形式中，轉包是數量最大的一種，各地的統計一般都佔一半左右。如果把轉包、轉讓、互換都看作是農戶之間的流轉，那農戶間的流轉佔了整個流轉的三分之二。而農戶之間的流轉大多由於沒有集體統一調整地塊，無法實現連片耕作，雖然就接包戶來講所種耕地面積有所增加，但無法實現連片的機械耕作，所以這些轉移基本上與實現農業現代化、提高勞動生產率的方向無關。

5、在大約佔三分之一實現規模經營的耕地轉移中，存在很多問題：一方面是種植大宗糧棉油作物的很少。據農業部經管司在調查縣的統計，目前農戶之間流轉土地中用於種糧比重佔 71.9%，而規模流轉入企業、業主的土地中用於種糧比重僅為 6.4%。浙江湖州市 2006 年全市耕地流轉總面積 35.59 萬畝，流轉的主要去向是水產魚業養殖，蔬菜、瓜果、苗木種植等，而流轉給傳統的糧、油、桑種植大戶不多。<sup>26</sup> 四川省崇州市 2007 年 7 月統計農用地流轉面積 102601.95 畝，主要種植以黃金梨、糧食、蔬菜、龍尾竹、櫃桉、楊樹等。<sup>27</sup> 成都大邑縣截至 2006 年 8 月份土地流轉面積達 16.7 萬畝，流轉土地主要用於規模發展林業、花卉、中藥材、茶葉、食用菌、蔬菜、水果等大邑縣優勢產業。<sup>28</sup> 一位大學教師對成都平原 14 個區縣、25 個鄉鎮、932 戶農戶、84 戶業主進行了問卷調查。大多數業主轉入土地後主要投資開發花卉、水果、藥材、種苗等效益高的項目。<sup>29</sup> 從筆者實地調查所接觸的情況看，這種

---

<sup>26</sup> 民建湖州市委會：〈高效利用湖州市耕地資源 積極推進現代農業發展〉( <http://www.zjmj.cn/news/detail.jsp?id=5377> )。

<sup>27</sup> 四川省崇州市農村發展局網站：〈崇州市土地流轉情況〉( <http://www.czagr.gov.cn/disp.asp?unid=1777> )。

<sup>28</sup> 大邑縣農村信息服務中心：〈大邑縣土地流轉工作初見成效〉( <http://www.cdjc.gov.cn/shownews.asp?newsid=7429> )。

<sup>29</sup> 李啟宇：〈當前農地流轉中的主要問題及對策——成都平原為例〉( <http://www.cqvip.com/QK/81795X/2005009/20178505.html> 31K 2008-12-2 )。

情況代表著全國性傾向。另一方面，實行規模經營的基本上是農業企業，而不是家庭經營的農戶（此問題後面會專門講）。

爲什麼耕地流轉的比重與農民中農轉非的比重相差很大，土地流轉的政策意願與實際結果相距很大？

第一個原因、土地還是農民的基本社會保障。目前，絕大部分進城農民工都沒有得到與城市居民一樣的社會保障（包括醫療保險、尤其是養老保險）。重慶市農委、農辦 2007 年對一千戶農民工作了入戶調查。在被調查的 995 個農民工中，有 308 人明確表示不願意放棄承包地，佔 31.0%；有 419 人表示在有優惠條件下可以考慮放棄承包地，佔 42.1%；只有 268 人，願意放棄承包土地，僅佔調查人數的 26.9%。在不願意放棄承包地的原因中，有 62.3% 的人認為放棄後生活沒有安全感。<sup>30</sup> 近一兩年，一些地方已經開始給農民工繳納養老保險，但由於養老金賬戶在各省之間不能轉移，甚至在同一省內也不能轉移，所以，真正能享受到養老保險的農民工很有限。失業保險絕大部分農民工也不能享受。雖然，目前政府有關部門正在考慮完善這方面的政策，但政策的頒佈和實施還將是一個緩慢的過程。所以，土地成爲農民工養老、失業的基本保障。這是耕地流轉慢的一個非常重要的原因。

這些年我國在城鄉關係和土地政策方面有一種政策傾向，就是：不給進城農民與市民平等的權利，卻讓進城農民與留村農民爭利益，這是帶方向性的政策錯誤。一位日本記者認為：“農民的困境在很大程度上是信奉新自由主義經濟而造成的，中國信奉新自由主義經濟的程度超過了美國，對農民的利益視而不見”。<sup>31</sup> 雖然現在有改變的意向，但步伐太小。中國要理順耕地政策，首先要給進城農民爭取與

---

<sup>30</sup> 市委農工委、市政府農辦：〈重慶市農村土地流轉問題的調查與思考〉。

<sup>31</sup> 〈中國農村“荒廢”情況日益嚴重〉，日本《選擇》2008 年 1 月 21 日（<http://www.wodexinlingquan.bokee.com/viewdiary.24098073.html>）。

市民平等的權利。不但要放寬農民在各類城市安家落戶的條件，而且要為他們安家落戶創造各種有利條件，同時鼓勵他們放棄耕地。

第二個原因、在耕地轉包中沒有發揮集體經濟組織的應有職能。集體經濟組織在耕地流轉中的第一個職能是接受轉包耕地。1984年一號文件規定：“社員在承包期內，因無力耕種或轉營他業而要求不包或少包土地的，可以將土地交給集體統一安排，也可以經集體同意，由社員自找對象協商轉包。”1987年五號文件明確規定為：“長期從事別的職業，自己不耕種土地的，除已有規定者外，原則上應把承包地交回集體，或經集體同意後轉包他人”。文件雖然沒有規定，但這些人由於還是農民，還保留社員身份，所以，如果回村的話，他們還有耕地承包權。

集體經濟組織在耕地流轉中的第二個職能是調整地塊，使接包戶耕地儘可能連片。在耕地實現規模經營中，這是一個非常重要的職能。農戶間自由的轉包是無法實現連片耕作的，只有集體通過調整地塊，才能實現這個目標。由於目前的政策限制集體經濟組織的這個職能，所以，絕大部分農戶之間的自由轉包不能連片，對規模經營沒有任何促進。所以在促進耕地的流轉中必須賦予集體經濟組織必要的職能。

一些研究者認為，集體的調整權對於集體在公共服務領域中發揮作用至關重要，集體喪失了調整權，集體的職能都會萎縮，<sup>32</sup> 集體沒有了調整權村民自治就失去了經濟基礎。<sup>33</sup>

有不少學者認為，耕地沒有實行私有、產權不清是限制土地流轉的根本因素。但從日本和臺灣的經驗看並非如此。日本自20世紀60年代以後一直鼓勵通過土地的買賣促進規模經營，但效果

---

<sup>32</sup> 申端鋒：〈農村土地問題不只是農民權利問題〉( <http://www.zhinong.cn/data/detail.php?id=6389> )。

<sup>33</sup> 賀雪峰：〈農村土地何以成了問題〉( <http://www.snzg.cn/article/show.php?itemid-11097/page-1.html> )。

極為不理想。根本原因是農民不願意賣地。從 1960 到 1973 年，非農業用地的稻田價格上漲了 13~14 倍，而高地田上漲了 17 倍，同期農用稻田上漲了十倍，高地田上漲了 14 倍。農業用地價格的不斷上漲，使得農戶不願放棄土地，而把土地作為資產長期擁有，以達到保值增值的目的。<sup>34</sup>

在東亞，人多地少的地區，這是一個共同規律。在臺灣，從 1962 年起搞了兩次土地改革，都以擴大經營規模為目標，但成效不大，僅僅有 7.84% 的農戶放棄了土地所有權。<sup>35</sup> 原因是買賣雙方都不願意。賣方認為：“土地為祖遺財產，不可輕易處分；目前沒有使用大筆資金之需要，賣了土地所得價款不知如何處理；土地不賣，留著只會漲價；萬一子女在都市失業，回來有地可種，耕地等於保險金”。買方認為：“農業收益不高，買地無利可圖；地價昂貴，不堪負擔，借款買地，得不償失”。<sup>36</sup>

從日本和臺灣的經驗看，如果大陸也實行土地私有，決不會促進耕地所有權的轉移，還會成為耕地集中的障礙。<sup>37</sup>

#### 四、公司制企業已經成為規模經營的主體

##### 1、規模經營發展的三種形式。

2006 年農業普查與 1996 年農業普查對比，<sup>38</sup> 農業生產經營戶

---

<sup>34</sup> 浙江大學農業現代化與農村發展研究中心郭紅東：〈日本擴大農地經營規模政策的演變及對浙江省的啟示〉（<http://www.card.zju.edu.cn/data/ghd03.doc51K2007-4-13>）。

<sup>35</sup> 上海農業網：〈小農制與臺灣農業的發展〉（[http://www.nyw.shac.gov.cn/hwzc/hygl/t20031210\\_92340.htm](http://www.nyw.shac.gov.cn/hwzc/hygl/t20031210_92340.htm)）。

<sup>36</sup> 上海農業網：〈小農制與臺灣農業的發展〉（[http://www.nyw.shac.gov.cn/hwzc/hygl/t20031210\\_92340.htm](http://www.nyw.shac.gov.cn/hwzc/hygl/t20031210_92340.htm)）。

<sup>37</sup> 梅東海：〈社會轉型期的中國農民土地意識——浙、鄂、渝三地調查報告〉（<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsId=115083&page=4>）。

<sup>38</sup> 《第二次全國農業普查資料綜合提要》，中國統計出版社 2008 年。

由 19308.8 萬戶增加到 20015.9 萬戶，增加 3.7%，農業從業人員數由 4037.3 萬人減少到 32155.3 萬人，減少 19.4%。按此計算，十年來戶均耕地規模不但沒有擴大還有所減少，而勞均耕地規模有所擴大。如果按農業普查的速度，農業勞動力每十年減少 20% 計算，再過 20 年，全國農業勞動力也還會在二億人以上，假設耕地面積不減少，勞均也不過九畝（0.6 公頃），還是世界上規模最小的經營單位。

有人據此提出中國沒有搞規模經營的條件。確實，按照平均規模，中國確實沒有條件搞規模經營，但本來各地區人地比例就不同，另外，各地區農業人口轉移的速度也不同，所以不能排除在少數地區有條件推進規模經營。筆者認為，我們關鍵是要創造一種機制，使得離農人口的耕地能夠不斷向繼續務農者集中，形成一種能夠使經營規模不斷擴大的制度。這樣，即使我國的耕地經營規模無法與美國等國相比，但隨著經濟社會的發展，我國耕地經營規模可以不斷擴大，勞動生產率雖然不會有質的飛躍，但總會有量的增長。有此基礎，加上國家對農業的補貼，就會形成一批自立經營農戶（自立經營農戶是指那些依靠農業可以達到與城市居民一樣生活水平的農戶）。

目前，我國對耕地規模經營既無定義，也沒有全國性統計。我們只能從幾種經營方式中做一些分析。

第一種、公司型種植農場。按農業部的數字在流轉耕地中公司經營的佔 36.1%，按此推算，佔到全國耕地面積的 1.88%。也可以說公司型種植農場目前已經佔了全國耕地面積的 1.5~2%。

第二種、集體經營的農場。就全國講，經濟發達地區集體經濟實力較強的村存在這種經營形式。另外，近幾年在黑龍江地區也發展了一批集體統一經營的規模經營農場，當地稱為農機合作社。估計全國集體農場的經營面積不到耕地的 1%。

集體農場的 formed，關鍵因素是該村集體經濟實力強，而且絕大部分勞動力都轉移出去了。但是如果把地集中給幾戶種植，有

兩個問題，一是農機是集體的，農戶還無法擁有全套農機具；二是如果只讓幾戶去種，這幾戶收入可能會大大高於其他戶，造成分配不公。所以在這種村一般都選擇了集體農場的經營形式。黑龍江的農機合作社是以國家財政的農機補貼機遇發展起來的。

第三種、以家庭勞動為主的家庭農場。目前，除了在東北地區，尤其是黑龍江有一定數量外，其他地方很少。筆者只看到上海郊區在推行家庭農場，據報道該市松江區 2007 年開始在全區推進規模 100~300 畝的家庭農場。2008 年初全區已有 597 家“家庭農場”簽約，共涉及九萬畝水稻，佔松江區水稻生產面積的 60%。為鼓勵“家庭農場”這一新事物，松江區、鎮共給予“家庭農場”每畝二百元的補貼，<sup>39</sup> 加上國家給的每畝 150 元補貼，合計每畝 350 元財政補貼。<sup>40</sup> 而農業部表彰的種糧大戶中大部分是以雇工經營的公司型企業，而非真正的家庭農場。筆者估計，家庭農場的佔地面積達不到 1%。

按以上三種規模經營形式算，在全國，超過戶營規模的種植農場面積應該不到 3%。不過有一個十分值得注意的問題，就是在中國的土地規模經營中已經形成了以公司制企業經營為主的局面。這是一個重大的原則問題。在世界上大多數國家的農業都實行家庭經營制度，在中國農地規模經營難道要走公司化經營的道路嗎？

## 2、世界上其他國家的經驗。

日本是東亞地區人多地少的國家，在第二次世界大戰所進行的土改以後，日本形成了自耕農體制。此後日本一直限制私人公司進入農業領域。日本在土地改革後的相當時期內不允許法人從事農業生產，只允許個人或家庭為農業生產單位，並取得土地。<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> 〈上海郊區開始試行“家庭農場”制〉，《農民日報》2008 年 4 月 25 日。

<sup>40</sup> 〈上海郊區今年開始試點第一批“家庭農場”〉，《文匯報》2008 年 3 月 31 日（<http://www.news.sh.soufun.com/2008-03-31/1624352.htm>）。

<sup>41</sup> 關穀俊作：《日本的農地制度》，三聯書店 2004 年，第 81 頁。



1962年《農地法》修改中首次允許農業生產法人的存在。以後在歷次《農地法》修改時對農業生產法人的條件不斷放寬，但直到2000年《農地法》修改，農業生產法人的主體依然是農協等合作社法人，股份公司可以入股農業生產法人，但所佔股份不能超過四分之一。<sup>42</sup>所以在日本，直到目前為止，依然是不允許私人所有的法人企業直接進入農業生產領域。

臺灣也是人多地少的地區。自1947~1953年完成土地改革之後，臺灣省確立了耕者有其田的自耕農制度。據1973年統計，自耕農達到80%，還有10%農戶為半自耕農。<sup>43</sup>這個制度一直堅持了50年。在2000年修改《農業發展條例》時修改了《土地法》第30條，耕地轉賣必須由自己耕作的條件被取消，規定除私法人（即私人公司）不得購買土地外，都可以購買土地。<sup>44</sup>就是說，私人為了出租土地而購買耕地也是允許的。但是還是不允許私法人直接進入農業、經營耕作土地。

美國是人均耕地較多的國家。美國農場多年來一直維持以家庭農場為主的格局。“根據美國農業部經濟研究局2007年出版的*Family Farm Report*，2004年美國農場有211萬家，其中206萬家為家庭農場，佔總農場數的98%，包括以獨資、合夥或家族公司等型態經營，且未僱用農場經營管理者（Farm manager）的農場；非家庭農場僅佔2%。家庭農場之農業生產值佔農業總產值之85%，經營面積佔農業總經營面積之94%，平均每戶經營面積為183公頃”。<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> 關穀俊作：《日本的農地制度》第79~80頁。

<sup>43</sup> 上海農業網：〈小農制與臺灣農業的發展〉（[http://www.yw.shac.gov.cn/hwzc/hygl/t20031210\\_92340.htm](http://www.yw.shac.gov.cn/hwzc/hygl/t20031210_92340.htm)）。

<sup>44</sup> 于宗先：《兩岸農地利用比較》，社會科學文獻出版社2004年，第354~355頁。

<sup>45</sup> 〈美國農場結構簡介——兼論我國近年家庭農場結構變動及其政策意涵〉（<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=13602>）。

### 3、為什麼世界上的農業會形成家庭經營佔主體的局面？

筆者認為，農業生產的特點（社會再生產與自然再生產的結合）使之不適用於採用僱用勞動的生產方式。由於農業生產的季節性、及因氣候變化時需要突擊工作、加班加點，這對於僱傭勞動者是難於勝任的。即使是在完全自動化的工廠化飼養行業，飼養者的責任心、負責精神也對經濟效益有極大的影響。<sup>46</sup> 一位荷蘭學者也認為，家庭農場成為農業的主導形式，其原因在於：“主要焦點是使用勞動力的代價”，“用經濟學術語來說，家庭農場使用內部勞動力的‘交易費用’比較低”。<sup>47</sup>

### 4、對中國的公司制農業企業需要進行政策反思。

目前在中國，公司制農場已經在土地規模經營中成為了主體。在種植業和養殖業中，公司制的農場比比皆是。尤其是在那些所謂的現代農業園區，以及在高收入的種養業領域中，公司制農場幾乎佔了主導地位。這是中國在推進農業產業化進程中一個需要反思的問題。因為這種做法與世界農業發展規律不符。

筆者認為，中國的這些公司制農場之所以可以生存，並不是由於其經濟效益高。而是因為：一方面目前農戶沒有這麼大的資金實力來興辦這類企業；另外，這類農業企業與非農企業不同，目前都不承擔職工的社會保險等費用，這大大降低了企業的成本。

對中國的決策者而言，現在必須要回答：農業經營方式的發展前景是按照世界農業的發展規律，保持家庭經營方式，還是發展以僱傭勞動為主體的公司制農業企業？這是中國農業發展中一個無法迴避的原則性問題。

---

<sup>46</sup> 筆者 2007 年在阿肯色州考察美國養雞行業時，阿肯色州立大學的一位教授對筆者講，在完全自動化喂養中，不同飼養者的經濟效益差距很大，這主要是負責精神等因素造成的。所以，在美國雖然一般的養雞行業已經大部分實行了合同制飼養，但大公司一般不直接進入飼養領域，在飼養領域還是由家庭農場承擔。

<sup>47</sup> 厲為民：《荷蘭農業的勃興》，中國農業科學技術出版社 2003 年，第 111 頁。

## 六、耕地制度的政策選擇

回顧我國實行聯產承包制以後耕地制度的情況，並且比較國際上其他國家的經驗，我國農用地制度確實還有需要完善之處，這其中就面臨著一些必須做出的政策選擇。

選擇之一：是使耕地進一步私有，還是要利用集體所有制的優越性？

1、農用地實際上已經實現了在一定期限內的私有權。

目前，按照 2002 年頒佈的《農村土地承包法》，2004 年修改的《土地管理法》，2007 年頒佈的《物權法》，農戶家庭承包的土地一律實行 30 年承包期。

《農村土地承包法》第 20 條規定：“耕地的承包期為 30 年”。第 26 條規定：“承包期內，發包方不得收回承包地”；第 27 條規定：“承包期內，發包方不得調整承包地”。按照這些法律規定，集體經濟組織在承包期內幾乎沒有任何權力。

《農村土地承包法》第 16 條規定承包戶“依法享有承包地使用、收益和土地承包經營權流轉的權利”。第 32 條規定：“土地承包經營權可以依法採取轉包、出租、互換、轉讓或者其他方式流轉”。就是說，除了沒有規定對承包地有抵押權，農戶幾乎具有一切權力。但實際上，沒有規定抵押權，不等於承包人沒有抵押權，只是一方面，銀行可以不承認其抵押權，不能以抵押承包地來獲得銀行貸款；另一方面，承包地抵押給別人，如果承包人想要回承包地，法律不保護依抵押而獲得土地的人。所以，在實際上，農戶在 30 年承包期間幾乎擁有了一切權力。事實上，30 年承包權一次性出租、出讓、出賣的事例在全國比比皆是。

據報道，在《農村土地承包法》的起草過程中，“2000 年初，法律起草小組接到上級指示，要在新的法律中使承包經營權體現出部分所有權的性質。最終通過的法案中，土地承包經營權的性

質已經非常接近於所有權”。<sup>48</sup> 所以，筆者以上的觀點決不是主觀臆想。

我們可以對照一下西方國家民法的有關規定。

西方國家民法的有關規定：公元六世紀制定的《法學總論》即羅馬私法第五篇中明確規定：“使用權人不能把使用權出賣、出租或無償讓與他人”；《法國民法典》第 631 條規定：“使用權人不得出租或出讓其權利於他人。”；《德國民法典》第 1080 條條文是：“用益權不得轉讓。”“用益權既不得抵押，也不得用作擔保或者再設定用益權”。<sup>49</sup> 西方國家的民法中是不允許使用權人出租、轉讓土地的。

使用權的自由轉讓，實際上是對所有權的侵佔。就是說，使用者在使用期內實際上享有了此階段內的部分所有權。這就是中國目前土地使用制度最顯著的特點，不論是非農用地還是農用地，都具有這個特點。有一點不同的是，對非農用地使用者，法律規定了其有轉讓和抵押的權利，而對農用地，法律沒有規定使用者的這些權利，但承包者實際上可以有此權利。從實際情況看，在農用地承包後，集體在此階段內幾乎沒有任何權力。因此也可以講，在一定的時間內（農用地在承包期內），土地的公有制只是徒有其名。現在有不少人還在爭論農地是不是要私有化的問題。其實，在實際上農用地在相當程度上已經私有化了，或者說已經有了私有化之實，只是沒有私有化之名。那些主張土地私有的人實際上所要的只是私有的名義，使土地私有更加名實相符、名正言順。關於土地私有化的爭論實際上毫無疑義，因為爭論的前提實際上已經不存在了。

---

<sup>48</sup> 《財經》雜誌專題策劃：〈中國農地制度變遷〉（<http://www.sachina.edu.cn/Htmldata/news/2007/02/3383.html>）。

<sup>49</sup> 王鍊利：〈出讓“處分權”是我國土地出讓制度的最大弊端〉（[http://www.caogen.com/blog/infor\\_detail.aspx?id=162&articleId=4325](http://www.caogen.com/blog/infor_detail.aspx?id=162&articleId=4325)）。

2、實行耕地私有，所有者不會對土地有更多的投入。

我們可以假設一下如果實行土地私有，所有者會如何加大對耕地的投入力度。所謂對耕地的長期投入，一方面是農田水利建設方面的投入，另一種是有機肥的投入。農田水利建設，包括平整土地（包括修梯田等）、興建小型水利設施等。在一戶平均只有幾畝地，而且還被分成若干塊的情況下，即使是一些農戶有此心、也有實力，但基本上無法進行這項工作。因為這些工程都會涉及別人的耕地，沒有集體的統一協調組織是不可能實施的。<sup>50</sup> 30年來分戶經營的實踐已經證明了這點。

有機肥的投入。除了在有條件的地方，現在全國還在施用有機肥的地方已經很少。目前絕大多數農戶都不飼養牲畜、許多農戶不經營殖業，根本沒有有機肥的原料。看看美國等發達國家，這些國家耕地都是私有的，為什麼農場主都不施用有機肥呢？因為農牧結合的農場只佔很少比重，其他農場沒有有機肥。所以，關於在中國實行土地私有會增加對耕地的長期投入，這不過是一些人的主觀臆想，根本沒有可靠的事實根據。<sup>51</sup>

替代有機肥的是秸稈還田，這項措施在美國等國家已經普及多年，對土壤有機質的保護有很好的效果。但我國平均耕地規模太小，一家一戶搞秸稈還田是不可能的。現在一些地方已經在機收小麥時，由政府強制規定實行秸稈還田，如河南焦作地區。但由於機械不過關，麥草粉碎的質量較差，田裡留有大量很長的麥秸，農民還要將其清除，所以秸稈還田推廣的速度比較慢。在中國這種條件下，即使土地私有也不會促進秸稈還田。

---

<sup>50</sup> 在這篇文章中作者綜述了有關實證研究的成果。吳斌珍：〈地權穩定性和農戶投資的實證分析〉（[http://www.usc.cuhk.edu.hk/webmanager/wkfiles/5020\\_1\\_paper.doc](http://www.usc.cuhk.edu.hk/webmanager/wkfiles/5020_1_paper.doc)）。

<sup>51</sup> 吳斌珍：〈地權穩定性和農戶投資的實證分析〉（[http://www.usc.cuhk.edu.hk/webmanager/wkfiles/5020\\_1\\_paper.doc](http://www.usc.cuhk.edu.hk/webmanager/wkfiles/5020_1_paper.doc)）。

如果土地私有真的可以對中國農業生產有一個極大的推動力，土地私有制早就在全國普遍開花了。30年來的改革實踐證明，中國的改革不論是農村改革、還是企業制度的改革，都是實踐在先，而法律和政策承認在後。在實行聯產承包制的過程中，應該實行土地私有的呼聲一直不絕於耳，理論和輿論環境早已具備。即使在實行聯產承包之初不能實行，在20世紀90年代中期私有化的浪潮中也必然變為現實。20世紀90年代中期國有企業，鄉村集體企業在幾年之內幾乎全部私有化（只剩一些大的國企還沒有私有化）。在此浪潮中，如果土地私有可以在經濟上帶來明顯成果，肯定無法阻攔，必然演變成事實。可見，土地私有不可能產生像實行分戶經營一樣的效果。

### 3、在私有制下無法一直堅持耕者有其田的原則。

由耕作者擁有自己耕種的土地，這是調動農民積極性的根本手段，也是在封建社會中仁人志士一直追求的社會理想。但實際上在封建社會這個農業社會中很難實現這一目標。世界歷史顯示，是在進行民主革命和進入工業化時期後，耕者有其田才變為現實。

但從歷史發展的過程看，在土地私有的條件下，無法一直堅持實行耕者有其田的原則。以日本農業在土改後的發展歷史可以證明這點。

在土地改革完成之後，1952年日本頒佈了《農地法》，該法第一條規定：“農地由耕作者本人所有是最為適當的”，<sup>52</sup>有人稱這一規定是“自耕農主義”的集中體現。耕者有其田確實是日本《農地法》的基本宗旨。關穀俊作認為：“在《農地法》中，把‘耕者有其田’作為《農地法》體系的基本理念”。在日本的《農地法》中，“耕者有其田”原則不只是在一個時點實行，即不只是在土地改革的過程中實行這一原則，而且在土地改革完成

---

<sup>52</sup> 關穀俊作：《日本的農地制度》第39頁。

後，從 1952 至 1970 年期間（《農地法》有關內容修改前）一直不斷回收土地出租者的土地，再轉賣給佃耕者，從而持續實行耕者有其田的制度。在這 18 年間，“如果把農地租賃出去，收回的可能性一般幾乎是零”。<sup>53</sup>

從 1962 年開始，《農地法》經過了六次修改，主要是放鬆對土地買賣和租賃的限制，以鼓勵擴大土地經營規模。一開始政策是鼓勵通過土地買賣，來擴大經營規模。農戶以買進土地的辦法來擴大經營規模，依然堅持耕者有其田的原則。但事實證明這個辦法對土地經營規模的擴大用處不大。從 1960 到 1970 年農戶總數只下降了 1.2%，並沒有出現農戶之間土地大量轉讓的情況，而“自立經營農戶”的發展並沒有達到設想的結果，兼業化經營現象反而更普遍。從 1960 到 1970 年，專業經營農戶反而出現了急劇下降的趨勢。<sup>54</sup>

從 1970 年之後，《農地法》經過了一系列的修改，放寬條件，鼓勵耕地出租，這才使得耕地規模的擴大得以推進。在 1970 年修改《農地法》時規定：在不從事農業之前已經擁有該耕地十年以上的所有權的人可以擁有一定面積的農地，並允許其出租，而不收回其所有權。<sup>55</sup> 由此規定開始，日本的農地租賃才得以發展。全國農地出租面積由 1970 年的 7.6% 上昇到 1985 年的 20.5%；大規模經營農戶比例也提高了，經營面積在二公頃以上農戶佔的比例由 1970 年的 5.9% 提高到 1980 年的 7.3%。<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> 關穀俊作：《日本的農地制度》第 40、174、178 頁。

<sup>54</sup> 郭紅東：〈日本擴大農地經營規模政策的演變及對浙江省的啟示〉（<http://www.card.zju.edu.cn/data/ghd03.doc51K2007-4-13>）。

<sup>55</sup> 郭紅東：〈日本擴大農地經營規模政策的演變及對浙江省的啟示〉（<http://www.card.zju.edu.cn/data/ghd03.doc51K2007-4-13>）。

<sup>56</sup> 郭紅東：〈日本擴大農地經營規模政策的演變及對浙江省的啟示〉（<http://www.card.zju.edu.cn/data/ghd03.doc51K2007-4-13>）。

但是必須看到，日本在 1970 年對《農地法》修改之後，就逐步放棄了耕者有其田的原則。因為規模較大的那些“認定農業生產者”都是以租地為主進行生產的，這些耕作者並不是全部耕作土地的所有者。要鼓勵土地流轉，鼓勵土地租賃，就只有放棄耕者有其田的原則。關穀俊作把這種轉變稱為，由“自耕主義”到“耕作主義”的轉變。並且與戰前日本的農地法及修改後的農地法相銜接，其認為：“‘耕作者主義’更能體現《農地法》的理念”。<sup>57</sup>

日本《農地法》由堅持耕者有其田的原則到轉變為保護耕作者原則的實踐證實了，在土地私有的條件下難以一直堅持耕者有其田的原則。

美國也在土地私有制下經歷了實行耕者有其田，到放棄耕者有其田原則的歷史變化過程。美國的農地自有率，在 19 世紀前期佔 95% 以上，到 20 世紀初為 50% 以上，1990 年以前還有 30% 以上，到 1999 年只有 25.6% 了。與此相適應，主要依靠租用別人的土地進行經營的農場主越來越多：1950 年以前，這種農場的比例在 37% 以下，20 世紀 70 年代上昇到 50%，進入 20 世紀 90 年代進一步增加到 60% 以上。<sup>58</sup> 從美國農業發展史看，在平均佔有耕地的耕者有其田制度建立以後，隨著時間的發展，自有耕地所佔比重逐步降低，土地所有制越來越背離耕者有其田的原則。目前，自有耕地率為四分之一，以租種土地為主的農場已經近三分之二，這種情況已經不能再稱之為“耕者有其田”了。美國的歷史也證實了在土地私有制下無法堅持耕者有其田的制度。

#### 4、利用集體所有制的優勢，補充分戶承包的缺陷。

土地私有制可以調動耕作者的積極性。這是在所有者與耕作

---

<sup>57</sup> 關穀俊作：《日本的農地制度》第 175 頁。

<sup>58</sup> 付學坤：〈農業現代化進程中的農地制度創新——從美日農場制度變遷中得到的啟示〉([http://e-nw.shac.gov.cn/wmfw/hwzc/hwzc/200704/t20070409\\_171495.htm](http://e-nw.shac.gov.cn/wmfw/hwzc/hwzc/200704/t20070409_171495.htm))。



者一致情況下產生的效果。如果在所有者與耕作者分離的情況下，調動的將不是耕作者的積極性。所以，在後一種情況下，結果將與土地私有制擁護者的觀點產生矛盾。也就是說，在工業化、城市化的條件下，所有者與耕作者迅速分離，土地私有將不利農業的發展。在中國實行分戶承包制以後，一些日本農經學者認為，在堅持土地集體所有的條件下，中國在規模經營的道路上可能將比日本更順利。土地集體所有將更有利於實行耕者有其田的原則，並且在集中離農者耕地的手段方面，比實行土地私有制有更多有效辦法。

在中國，土地集體所有不但是現有的法律制度，而且是可以利用的重要制度和組織資源，這是世界上其他國家所不具有的優勢。筆者認為，應該利用其優勢，使其在中國農業的現代化中發揮一種特殊的作用。這種制度優勢是日本、臺灣所沒有的。發揮這種制度的優勢，會使我國在城市化、工業化的人口轉移中，更有效地把耕地集中給那些繼續務農者。關鍵是看我們如何利用這一優勢。如果按目前的政策趨勢，進一步加大私有產權的比重，進一步限制集體作用的發揮，集體所有制將不能發揮任何優勢。如果採取兩者兼顧的政策，使集體發揮一定的作用，就可能創造一種在現代化過程中，在人均耕地很少國家中，新的、更有效的逐步實行耕地規模經營的模式。

所以，耕地的所有制將走向何方，確實是所面臨的重要政策選擇。即使是保持集體所有制，也要進一步完善集體所有的耕地制度。

選擇之二、承包制是單純維護穩定，還是兼顧穩定與平等？

這是在分戶承包基礎上，利用集體所有制優勢需要考慮的一個問題。中國為了維護分戶經營承包制的穩定，可以說是辦法使盡。到了目前，除了宣佈耕地私有，其他辦法都用上了。在如何處理耕地承包權的穩定和使用權的平等兩者的關係上，必須重新

考慮如何協調處理農戶承包權與集體調整權的關係，重新設計政策思路。

第一、必須區分承包者和使用者對長期承包的不同感受。按照 2006 年農業普查的數據，出租、包出過耕地的戶佔 6.9%，租入、包入、轉入耕地的佔 8.2%，租入或租出耕地的戶佔 14.8%。<sup>59</sup> 對耕地出租者來講，長期承包帶來的是承包權的穩定，但他們所出租地塊的使用權並不穩定。如果從耕作者的角度看，無論是長期承包還是土地私有，穩定的都是承包者和所有者，對真正的耕作者都更加不穩定。耕作者耕作自己承包的耕地是穩定的，但他們租入的耕地是十分不穩定的。農業部的資料講：土地流轉中“農戶間自發流轉，多數不簽訂合同”。除了由鄉村組織的對企業出租地一般會簽訂比較長期的合同，其他出租、轉包即使簽訂合同，期限也很短。浙江省對紹興、金華兩市的調查，在對“當前制約你進一步增加投入的最大因素是哪個”的回答中，回答“土地承包期太短”、“個人經營能力受限”、“缺少技術”、“資金不足”所佔比例分別為 62.7%、20.0%、9.3%、7.0%。承包期太短是規模經營農戶的最大擔心。所調查的三百個大戶土地承包期平均為 6.4 年，且不少承包期間已過半。<sup>60</sup> 必須注意，這些種糧大戶的耕地是直接從集體手中取得的。而如果從農戶手中租地，租期會更短。

所以，不論是實行長期承包還是土地私有，其所帶來的穩定都是相對而言。對真正的耕作者來講長期承包（土地私有）的影響是弊大於利，他們租入的耕地越多，就會越感到不穩定。因此，對於穩定問題要有全面的瞭解。不能只看到承包權穩定，就認為承包地

---

<sup>59</sup> 《第二次全國農業普查資料綜合提要》，中國統計出版社 2008 年。

<sup>60</sup> 浙江省農業廳課題組：〈種糧大戶形成和發展機制研究——來自紹興、金華兩市三百個大戶的調查與分析〉（<http://www.zjagri.gov.cn/html/main/zjModernAgriView/2006041172907.html>）。

塊的使用權也穩定了，承包權的穩定與使用權的穩定是不同的。

第二、平等的土地使用權是調動農民積極性的基礎制度。如果有很多農民是無地農民，或者農戶間耕地佔有量差別很大，都不利於農村社會的穩定。農民對耕地最根本的要求是平等的使用權。當然只有土地的集體所有制才會實現這種平等的權利。農民要求定期按人口變化調整耕地，也正是基於土地集體所有制而產生的要求。土地調整確實是土地集體所有制的產物。否定了集體的耕地調整權，土地集體所有制就只能徒有其名了，由土地集體所有而形成的平等使用權也就不可能存在了。

筆者的建議是：（1）耕地承包制度應該兼顧穩定和平等。目前，所需要的是，在強調穩定的同時，要利用集體所有制的優勢，允許耕地的適當調整。強調穩定就是不能年年調地，並且不實行全部地塊打亂重分的大調整。兼顧平等就是隔幾年根據各戶勞動力和人口的變化，進行一次小調整。一般地說，小調整應該五年左右搞一次。保證耕地調整公平公正的關鍵是按照法律規定，要有三分之二以上社員的同意，同時還要有鄉政府的監督。

（2）土地調整中最重要的手段是發揮社員的民主權利。健全民主制度是保證公平公正的最基本條件。對於集體所有制來講，沒有了集體經濟組織內部的民主，就沒有集體經濟組織的生命。有一個認識問題筆者覺得應該予以澄清。我們的決策者在這些年的政策制定中，總是把少數違法亂紀村幹部的行為，誤認為是絕大多數村幹部的行為，採取了一種不相信基層幹部的決策原則。<sup>61</sup>這是耕地承包期越搞越長的一個重要原因。其實，村幹部也是農民，就絕大多數情況講，他們的立場與農民是一致的，尤其是在健全民主制度後更是如此。所以，不能把農村民主制度不健全與

---

<sup>61</sup> 陳柏峰：〈對我國農地承包權物權化的反思〉（[http://www.ahny.gov.cn/Html/2007-3-8/3941\\_42857\\_2007-3-8\\_275396.html](http://www.ahny.gov.cn/Html/2007-3-8/3941_42857_2007-3-8_275396.html)）。

村幹部大多都會營私舞弊兩者等同起來。

另外，必須看到，我國村級幹部目前還是任命制與選舉制並存的。<sup>62</sup> 大部分地方實際決定權在鄉政府（鄉黨委）。而且在農業稅取消後，村幹部的補貼都由財政發放，這更加重了行政支配的權利。對於發揚村內民主，健全村民和社員的民主制度來講，這決不是一件好事。

（3）因地制宜，不搞一刀切。在耕地承包期問題上，現在的法律實行了一刀切的30年不變的規定。中國是一個國情差異很大的大國，在20世紀80年代實行聯產承包制的過程中和以後的相當長階段，都實行了因地制宜、允許多種承包經營形式的政策，這是非常符合中國國情的，而且有利於群眾創造性地發揮。在中國實行一刀切的辦法肯定是脫離實際的，也極大地限制了群眾創造性地發揮，這是不相信群眾的政策，應該予以重新調整。在承包形式、承包期限、如何保證耕地使用權的平等各方面，都應該允許各地、各村有不同的做法。

在中國農村，耕地既要保持穩定又要兼顧公平，這樣才能使絕大多數農民長期保持生產積極性，這是30年來承包制的最重要經驗。如果一味強調穩定，不再兼顧公平，從長期看農村社會可能將不會穩定。所以到底是要承包權的穩定還是要農村社會的穩定？這是一個值得慎重決策的大事，不可一意孤行，不可只聽一面之詞，而應全盤瞭解農村的實際情況，在相信農村絕大多數幹部的前提下進行決策。

選擇之三：維護承包者權益還是維護耕作者權益？

這是在分戶承包基礎上，利用集體所有制優勢需要考慮的另一個問題。

---

<sup>62</sup> 任命制對村幹部行為的影響可參考陳劍波：〈農地制度：所有權問題還是委託——代理問題？〉《經濟研究》2006年第4期。

### 1、承包者與耕作者的分離日趨明顯。

目前，耕地轉包、出租戶佔 6.9%，<sup>63</sup> 將來這一比例會較快上昇。這些轉包或出租耕地者形成了承包權與使用權的分離，同時形成承包者與耕作者的分離。在剛剛實行分戶經營時，承包權與使用權、承包者與耕作者都是統一的，以後隨著勞動力向非農產業的轉移和農村家庭向城市的遷移，兩權分離、兩者分離。現在不只是承包權與使用權的分離，而且承包者與耕作者也在分離。於是我們的政策確實面臨著一種選擇，到底是保護承包者還是保護耕作者的利益？筆者在理論討論和政策討論中都還沒有看到對這兩者的區分。所以，特別在此予以強調。

### 2、應該借鑒日本保護耕作者的經驗。

日本早在二戰以前即有保護耕作者利益的土地制度。在對土地租賃的管理中有許多保護耕作者利益的制度，在租期、租率等方面有許多規定。<sup>64</sup> 前面已經敘述了在土地改革後，日本長期堅持耕者有其田的原則，在 1970 年以前一直不允許耕地的出租，這一規定可以說是對耕作者利益保護的極致。另外，日本要求購地者一定要自己耕作，這也限制了以出租為目的的土地購買。20 世紀 60 年代前日本還對農戶所有的耕地有最高限制。1970 年以後，日本放寬了對出租耕地的限制，允許一些離農者出租土地，耕者有其田原則被保護耕作者原則所代替。至今，日本“對於農地的管制，依然是基於‘耕作主義’的基本理念，對農地的權力轉移、租賃合同以及佃耕地所有，制定了全面、系統的管制規定”。<sup>65</sup> 就是說，日本現在對承租者的條件、對租地合同的內容、及對耕地買賣，都有許多管制規定，其核心價值是保護耕作者利益。

---

<sup>63</sup> 《第二次全國農業普查資料綜合提要》，中國統計出版社 2008 年。

<sup>64</sup> 關穀俊作：《日本的農地制度》第 97~99 頁。

<sup>65</sup> 關穀俊作：《日本的農地制度》第 196~197 頁。

日本保護耕作者利益的制度的確值得我國很好借鑒。因為，承包者與耕作者的分離已經是一種必然的趨勢和一個必須正視的問題。耕地是由耕作者耕種的，他們才是農產品的真正生產者。農民不等於是農產品生產者，承包者也不等於是農產品生產者，所以，我們的政策必須以調動耕作者——這些農產品真正生產者的積極性為目標和出發點。單單維護承包者利益的政策，絕不等於保護耕作者的利益。而且，一些單純保護承包者利益的政策更加劇了出租、轉包土地的不穩定和耕作者利益的受損。只有保護耕作者利益，才能調動耕作者積極性，才有利於中國農業生產的發展，這是一個非常簡單的道理。

所以，區分承包者與耕作者，制定保護耕作者利益的政策和制度是目前中國農用地制度中一個無法迴避的問題。必須對此做出選擇。我國的一些理論工作者和政策研究人員總是在土地的公有還是私有的問題上動腦筋，卻不深入分析其中更深層次，更具體、更細緻的問題。在承包者與耕作者已經嚴重分離的情況下大談保護承包者的利益，維護承包權的穩定，筆者覺得這不是脫離實際，就是別有用心。

### 3、如何維護耕作者的利益？筆者建議：

第一、要完善收回離農者耕地的制度。目前，《農村土地承包法》規定“承包期內，承包方全家遷入設區的市，轉為非農業戶口的，應當將承包的耕地和草地交回發包方。承包方不交回的，發包方可以收回承包的耕地和草地”。這是一個非常好的規定，為將進城農戶的耕地向繼續務農者集中創造了一種制度。可惜，法律規定的範圍太小。現在設區的市一般是地級市。而實際上大部分農民比較容易移居的城市是縣城和一些建制鎮。這兒的房價和房租都較便宜，生活環境差別也不大，只要有就業條件，這些地方肯定是農民進城落戶的首選地。據筆者觀察，一些在大城市就業的農民也是在縣城和建制鎮買房、安居。當然移居縣城和建

制鎮的農戶，其中許多人可能還一下子不能保證有足夠的收入維持在小城市的生活，所以，他們還不願意放棄耕地。所以不能單純以戶籍為收回耕地的標準，還要有就業和社會保障等指標。

筆者認為，現在可以以《農村土地承包法》規定中的條件作為收回承包地的標準。但在戶籍制度及相應配套制度改革後，收回承包地的條件應該規定為：轉為城市戶口或者是轉移到城市居住；有穩定的就業；已經享有城市居民的社會保障待遇（包括醫療、養老、失業等主要社會保險）；已經不再耕種土地。具備這四個條件者就應該交回承包耕地。只要是符合這四個條件，不論轉移到何種城市，都應該交回承包耕地。

對交回承包耕地者所佔有的宅基地，由其自己處理。對那些因各種原因無法全家遷入城市、而只有部分勞動力進城的農戶，家中的老人留在農村生活，但其又不耕種土地者，雖然其承包耕地已經交回集體，但宅基地可以保留。經濟關係都在城市的原村民，願意在村內居住的，由其自己自由決定。

第二、以社保換地租。對那些主要勞動力在城市工作，但工作還不夠穩定，或者還沒有享有城市社會保障的家庭，其耕地在出租或轉包者，國家應該通過用社保換地租的方式，對享有城市社保者，提出免收地租的規定。

對於取得城市社保、但還無法在城市定居者，可以保留其承包權，即回村務農時，再給其承包地，而其不種時用社保換地租的方式，免除地租交給集體，再由集體轉給務農者耕種。在不收取地租，並保留原承包權的前提下，耕地的流轉將會比較容易。

在美國，農場租用的耕地一般佔總耕地面積的一半左右。而中國農戶規模太小，從長遠看一些專業種植戶，要達到自立經營的標準，其租入的耕地將佔其總耕地的 90% 以上。面對市場化的

地租價格，這將成為其難以承受的負擔。<sup>66</sup> 所以，以社保換地租是一個有必要採取的措施。

第三、鼓勵離農戶放棄耕地承包權。國家應制定政策，對已經離農、或者在城市居住、工作者放棄承包耕地的，根據各地的情況不同，提出放棄單位耕地的獎金額度。因為放棄耕地有利於國家農業發展全局，所以，中央財政應承擔大部分，地方財政也可以給予補充獎勵。日本政府就有這類規定：對於放棄農業和賣掉農地的農戶，一次性給其 62 萬日元的退耕補貼，對賣掉土地得到的收入減免收入稅。<sup>67</sup>

不但要鼓勵進城農民放棄耕地，而且要鼓勵農村的非農戶和第二兼業戶也放棄耕地。本文前面講過，目前在農村，尤其是發達地區和大城市郊區農村中的以非農業為主的兼業戶和非農戶已經佔很大比重，而且這些戶還佔有著承包地，並且其單位面積產出率大大低於專業農戶和一兼戶，任這種情況自然發展，對中國農業極為不利。中國人均耕地資源太少，而且人口太多，糧食類產品如果進口比重過大，世界將無法承受，所以，必須提高中國耕地的產出率。為此，必須鼓勵引導這些二兼戶和非農戶放棄耕地，集中到務農者手中。對這些農村中的二兼戶和非農戶退出耕地，應該有與對進城農戶放棄耕地一樣的獎勵措施。

同時，為了鼓勵農民能在城市安家、居住，應該對進城農民與本地市民一樣，享有租用廉租房和購買經濟適用房（政府限價房）的權利。

以上三條措施既有利於耕作者，也有利於耕地的流轉和集

---

<sup>66</sup> 楊振杰：〈從“代耕”到“租種”：免稅背景下農地經營方式之轉變——湖北三個村土地經營方式調查與思考〉（<http://www.southcn.com/nflr/llzhuanti/nys/hjlw/200510080240.htm>）。

<sup>67</sup> 郭紅東：〈日本擴大農地經營規模政策的演變及對浙江省的啟示〉（<http://www.card.zju.edu.cn/data/ghd03.doc2007-4-13>）。



中。在制定耕地流轉政策時單方面考慮出租者利益，是不行的，必須從有利於耕作者的利益出發，設計流轉政策，才會真正促進耕地的有效流轉。

第四、對出租給農戶的耕地，國家應制定標準合同，合同中對地租的數量、租期、承租者的利益保護要給予明確規定。國家還應規定租給農戶地租的最高限制。對於長期租約，如十年以上者，國家應該給出租者以獎勵，鼓勵農戶間的長期租賃。所以，本村內的轉包必須到村集體經濟組織（村民委員會）登記，對本村社員以外的出租必須到鄉政府辦理相關手續。日本是土地私有制的國家，尚有嚴格的耕地管理措施，我國對集體土地更應有健全的管理辦法。

第五、要對承租耕地者有嚴格的管理，承租者（接包者）必須自己（或家庭）耕種此地，不允許以再出租為目的的承租者。這也是維護耕作者利益的重要一環。

總之，在耕地制度的政策選擇中必須既要堅持家庭聯產承包制的穩定性、連續性，又要考慮利用集體所有制的優越性，兩者不可偏廢。這是一個基本原則。

中國的耕地制度應該以耕者有其田為基本原則。從各國歷史經驗和我國的實際情況出發，持續的耕者有其田只有在集體所有制下才會比較容易實現。但由於不能完全限制出租和轉包耕地，所以，在堅持耕者有其田原則的同時，要實行保護耕作者的制度。

## 七、耕地經營方式的政策選擇

除了農用地制度面臨選擇，耕地的經營方式也面臨選擇。

選擇之四：獨立的家庭經營還是雙層經營？

1、雙層經營體制的形成和演變。

在分戶經營成為主體經營形式之後，從 20 世紀 80 年代初開

始一直有一種爭論，即：是把聯產承包、雙層經營作為一種制度確立起來；還是實行徹底的分戶經營體制，在實行家庭承包的基礎上實行土地私有？在政策界和理論界，這種爭論一直在進行。而在實際工作者中，大部分黨政領導幹部，都不懂得何謂“雙層經營”，其中不少人都認為，所謂的“雙層經營”不過是掩蓋“單幹”實質的遮羞布而已。

作為當時的中央決策者，尤其是當時的農村政策主要制定單位，其主張是完善聯產承包制的雙層經營體制。這種主張體現在了當時的中央有關農村政策的文件中。從 1982 年開始，中央發了五個一號文件，一個五號文件，在中央農研室撤銷以後，中央又在 1991 年作出十三屆八中全會決議。在這些文件中提出並形成了雙層經營體制的概念。從政策發展過程可以看出，雙層經營概念不是改革前提出的設想模式，而是在實踐中逐步完善的一個概念。由於篇幅所限，中央文件中關於雙層經營體制政策的形成和發展過程本文不再詳述。

在 20 世紀 90 年代初，中國的雙層經營體制發展到頂峰。其後，在 90 年代中期企業私有化潮流的衝擊下，村辦集體企業基本上全盤實現了私有化，集體經營層次所賴以發揮作用的基礎被摧毀。在第二輪土地承包中，大部分地方取消了集體留存的機動地。這樣村集體經濟組織在全國基本上沒有了收入。在農業稅取消後，連與農業稅一起收繳的集體提留也無法存在。

1999 年憲法修改使“統分結合的雙層經營體制”載入憲法，但此時，還在實行雙層經營的地方，尤其是集體統一經營層次還在發揮作用的村已經寥寥無幾（在 20 世紀 90 年代初集體統一經營層次發揮作用較好的村佔到五分之一至四分之一）。在修改憲法時，把以前“家庭聯產承包為主的責任制”的提法改為“家庭承包經營為基礎”。雖然只改了幾個字，但責任制由多種形式變成了單一形式。這樣就為一刀切地實行 30 年承包制奠定了基礎。

2002 年出臺的《農村土地承包法》雖然在法律上使用了雙層經營的提法，但是法律既沒有規定集體經濟組織應承擔的職能，而且在法律中還剝奪了集體經濟組織作為發包方的土地調整權，在 30 年承包期內集體經濟組織幾乎沒有任何權利。

2、重建雙層經營體制困難重重，在健全雙層經營體制的同時，應考慮普遍建立農會。

現在，無論在法律上還是事實上，雙層經營體制只是一種說法，沒有實質性意義。但是，分戶經營後農戶的耕地確實太少，還被分成幾塊，在耕地經營的許多生產環節，農戶無法獨立完成，或者用中央文件的話“一家一戶辦不好或不好辦的事”，對集體統一經營層次發揮作用，有著客觀必然的要求。所以，現在依然面臨著要不要完善雙層經營體制的政策選擇。

從現實情況出發，筆者估計，即使是中央明確政策、制定相關法律，集體統一經營層次可以發揮統一服務職能的估計也難於達到 20 世紀 90 年代的最高水平。但雙層經營本身就是一個包容極廣的概念，既可以由集體提供統一服務，農戶基本上不參與耕作，也可以集體只承擔社會公共服務，並保留耕地調整權；集體經濟組織可以有許多企業，也可以除了機動地，集體沒有任何收入。這些情況都可以算作雙層經營的範疇。所以，鼓勵雙層經營體制的完善，可以鼓勵農村多種形式的發展。

另一方面，如果賦予集體自己決定承包期限的權力，賦予集體小調整耕地的權力，可以形成一種隨著農戶耕地的流轉和退出，逐步擴大繼續務農戶經營規模的機制。尤其是集體可以通過調整使耕地連片，便於機械化耕作。所以應該把完善集體經濟組織土地調整職能作為完善雙層經營體制的重點。

但是，目前在社會各界及中央各有關部門內，對社區合作及集體經濟組織都還難於達成共識。全面推進雙層經營體制建設在目前實行的可能性極小。鑒於這種情況，筆者認為，應該學習日

本和臺灣的經驗，在農村中普遍建立農協或者是農會。筆者更傾向於叫“農會”。

農會應以鄉為單位建立，領導人一定要由農民選舉產生（包括提名權，政府只能有否決權，而不能有任命權），並且領導人本身要是本鄉的農民。農會最重要的業務一是農村金融；二是農產品、農業生產資料及農村生活用品的購銷；三是農業生產和農民生活服務。就是說，農會要集信用社、供銷社和社區集體經濟組織的部分職能於一身。從 20 世紀 80 年代農村信用社和供銷社改革的經驗看，關鍵在於民主管理，即領導人一定不能由上級任命，而必須由農民選舉產生，不然民主管理就是假的，農會也必然沒有生命力。農會的經濟基礎是農村金融，不讓其搞農村金融，農會的其他業務就無法發展。

目前，在鄉級綜合改革後，全國絕大多數鄉政府已經演變為鄉公所，除了行政職能，其為農業服務的職能基本上所剩無幾。目前的財政體制無法養活鄉一級為農業和農村提供生產、生活服務的大量事業人員。在日本和臺灣，這些人是農會（農協）養的。所以只有建立農會才能使為農村和農業服務的事業得以生存和發展。

對於建立農會，筆者認為，其意識形態的阻力比建立雙層經營體制的阻力要小，對其發展前途的估計筆者也比較樂觀。而且，從日本和臺灣的經驗看，農會也是社區性綜合性合作社組織，可以替代社區集體經濟組織的部分職能。所以，這可能是一種比較現實的選擇。但真正變為現實還有相當困難。

現在的政策，只提倡發展專業合作社。但專業合作社是專業農戶（或者說是大農戶）的組織，而不適合於綜合經營的小農戶。在中國只發展專業合作社是解決不了幾億小農戶生產經營服務的，必須要有社區性合作組織才能承擔這個職能。農會因為具有社區性，所以可以承擔其一部分職能。

選擇之五：家庭農場還是公司制農業企業？

目前在規模化的耕地經營單位中，公司制的農業企業已經佔據了主體地位，大多數的種田大戶也基本上是以雇工經營為主的私營農場。<sup>68</sup> 中國耕地規模經營到底是要以家庭農場為發展方向，還是以公司式的僱傭勞動為主的企業為發展方向？在目前所有的文件中對此都沒有一個明確的回答。中央在2001年《關於做好農戶承包地使用權流轉工作的通知》中特別指出：“農村土地流轉應當主要在農戶間進行”。“企業和城鎮居民隨意到農村租賃和經營農戶承包地，隱患很多，甚至可能造成土地兼併，使農民成為新的雇農或淪為無業遊民，危及整個社會穩定。為穩定農業，穩定農村，中央不提倡工商企業長時間、大面積租賃和經營農戶承包地，地方也不要動員和組織城鎮居民到農村租賃農戶承包地”。這個文件只是表示了不提倡公司制農業企業的態度，但並沒有像日本和臺灣省一樣禁止其進入。而且最關鍵的是沒有回答耕地經營形式的發展方向到底是什麼。

#### 1、為什麼中國沒有明確提出農業經營形式發展方向？

回顧歷史可能會對這個問題有所理解。在查閱歷史文件中筆者發現兩個值得關注的問題：

第一、在《土地改革法》中沒有出現耕者有其田的提法。在查閱歷史文件中筆者發現，在《土地改革法》以前的文件中都有“耕者有其田”的口號，但在這個法中沒有出現耕者有其田的提法。

1940年《新民主主義論》中的設想是：“這個共和國將採取某種必要的方法，沒收地主的土地，分配給無地和少地的農民，實行中山先生‘耕者有其田’的口號”。<sup>69</sup>

1947年《中國土地法大綱》的第一條就規定：“廢除封建性

---

<sup>68</sup> 詳見本文：四、公司制企業已經成為規模經營的主體。

<sup>69</sup> 毛澤東：《毛澤東選集》（合訂本），人民出版社1967年，第639頁。

及半封建性剝削的土地制度，<sup>70</sup> 實行耕者有其田的土地制度”。

1949年《中國人民政治協商會議共同綱領》第27條規定：“土地改革為發展生產力和國家工業化的必要條件。<sup>71</sup> 凡已實行土地改革的地區，必須保護農民已得土地的所有權。凡尚未實行土地改革的地區，必須發動農民群眾，建立農民團體，經過清除土匪惡霸、減租減息和分配土地等項步驟，實現耕者有其田”。

但在1950年通過的《土地改革法》卻沒有出現耕者有其田的提法。雖然在討論通過這個法律的會議上劉少奇所作的〈關於土地改革問題的報告〉中還使用了“耕者有其田”的口號。但在法律規定中沒有用這一提法，顯然其中是有含意的。而且，在該法中允許土地買賣的自由。“土地改革完成後，由人民政府發給土地所有證，並承認一切土地所有者自由經營，買賣及出租其土地的權利”。筆者認為，這反映了在當時的領導人觀念：土地改革主要是為了“廢除地主階級封建剝削的土地所有制，實行農民的

土地所有制”，實現“耕者有其田”只是一次性的平均地權，並沒有把“耕者有其田”作為長期維持的政策目標。在這點上我國與同是東亞地區的日本、臺灣有著完全不同的做法。

第二、中國共產黨一直把合作化和集體化作為農業經營形式發展的目標。

1940年在《新民主主義論》中就指出：“在‘耕者有其田’的基礎上所發展起來的各種合作經濟，也具有社會主義的因素”。<sup>72</sup>

在1949年，中共七屆二中全會的報告：“中國還有大約90%左右分散的個體的農業經濟和手工業經濟，這是落後的，這是和古代沒有多大區別的”，在封建的土地所有制被廢除以後，“我

---

<sup>70</sup> 中國共產黨全國土地會議1947年9月13日通過。

<sup>71</sup> 這是1949年9月29日中國人民政治協商會議第一屆全體會議通過的，相當於中華人民共和國的臨時憲法。

<sup>72</sup> 毛澤東：《毛澤東選集》（合訂本）第639頁。

們的農業和手工業，就其基本形態說來，還是或還將是分散的和個體的，即是說，同古代近似”。個體的農業經濟“是可能和必須謹慎地逐步地而且積極地引導他們向著現代化和集體化的方向發展”。<sup>73</sup>

不只是毛澤東，而且劉少奇也認為：“只有到了這樣一種條件成熟，以至在農村中可以大量地採用機器耕種，組織集體農場，實行農村中的社會主義改造之時，富農經濟的存在，才成為沒有必要了”。<sup>74</sup>

在建國前夕通過的《中國人民政治協商會議共同綱領》第34條規定：“人民政府應組織農民及一切可以從事農業的勞動力以發展農業生產及其副業為中心任務，並應引導農民逐步地按照自願和互利的原則，組織各種形式的勞動互助和生產合作”。

把以上這兩個觀點聯繫在一起考慮，我們可以發現，在老一代中共領導人的觀念中，以土地私有為基礎的個體農民是落後的經濟形態，中國實現工業化必須引導農民走向合作經濟、集體經濟。在他們的觀念中合作社和集體農場才能實現大規模的機械化生產，使農業走向現代化。不只是毛澤東、劉少奇，而且在中國推行分戶承包的鄧小平也持這個觀點。1990年3月，鄧小平在談到農業問題時指出：“中國社會主義農業的改革和發展，從長遠的觀點看，要有兩個飛躍。第一個飛躍，是廢除人民公社，實行家庭聯產承包為主的責任制。這是一個很大的前進，要長期堅持不變。第二個飛躍，是適應科學種田和生產社會化的需要，發展適度規模經營，發展集體經濟。這又是一個很大的前進，當然這是很長的過程。”<sup>75</sup> 從以上的引述中可以得出結論：老一代領導

---

<sup>73</sup> 毛澤東：《毛澤東選集》（合訂本）第1320~1321、1322頁。

<sup>74</sup> 劉少奇：〈關於土地改革問題的報告〉（1950年6月14日）（[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-03/04/content\\_2332235.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-03/04/content_2332235.htm)）。

<sup>75</sup> 鄧小平：《鄧小平文選》（第3卷），人民出版社1993年，第355頁。

人認為合作社和集體農場是農業經營形式的發展方向。

家庭經營是農業經營的主體方式，這個觀點在老一代領導人中是不被接受的。所以，在《土地改革法》中沒有載入耕者有其田的原則，他們不認為應該長期保持耕者有其田的狀態，他們認為個體自耕農在社會主義制度下必須要走向合作化、集體化。之所以在《土地改革法》中規定了土地出租和買賣的自由也是基於以上觀點：個體農業是落後的經濟形態，應該被資本主義和社會主義的農業經營形式所代替。《土地改革法》中保留、保護富農的規定也與此觀點相關。引申這個觀點，也可以認為，他們認為資本主義農場是與工廠一樣實行雇工經營的農場。後來，西方農業經濟的發展歷史並不是這樣，尤其是在第二次世界大戰以後農業的發展中，農業的現代化一直以家庭農場為基本經營形式。但是在新中國剛建立時，這種趨勢還不太鮮明。所以老一代領導人的這些觀點也是可以理解的。

## 2、馬克思主義的老一代對資本主義農場的觀點及原因分析。

做更深入的研究，可以看到，馬克思最早提出了“農業和工業完全一樣受資本主義生產方式的統治，也就是說，農業由資本家經營。”<sup>76</sup> 列寧則根據當時世界農業發展的情況，提出了“美國方式”和“普魯士方式”這樣“兩種可能的資本主義農業演進形式”，或者叫農業資本主義發展的兩條道路。<sup>77</sup>

歷史資料顯示，19世紀中葉英國使用僱傭勞動者的農場不過佔農場總數的一半稍多，其中還有相當一批使用極少量僱傭勞動

---

<sup>76</sup> 馬克思：《資本論》（第三卷下冊），人民出版社1975年，第693~694頁，轉摘自北京大學世界現代化進程研究中心主任董正華：〈關於現代農業發展的兩個理論問題〉（<http://www.chinavalue.net/Article/Archive/2006/10/30/47371.html>）。

<sup>77</sup> 董正華：〈關於現代農業發展的兩個理論問題〉（<http://www.chinavalue.net/Article/Archive/2006/10/30/47371.html>）。



力的農場。<sup>78</sup> 20世紀初期，美國農業中使用僱傭工人的家庭私人農場佔到了全部農戶的46%，在1900到1910年這十年間，美國農業從業人員增長了16%，農場主人數增長了5%，僱傭工人人數卻增長了27%。<sup>79</sup>

從英國和美國農業發展的歷史可以看到，在內燃機帶動的拖拉機普及前，農業中個體經營方式確實競爭不過資本僱傭式大農場。但在農用拖拉機普及後，農業的經營形式的發展規律發生了變化。

1906年，美國霍爾特創辦的拖拉機製造公司製造出世界上最早的以汽油內燃機為動力的履帶式拖拉機。到20世紀40年代末，在北美，西歐和澳大利亞等地，拖拉機已取代了牲畜，成為農場的主要動力，此後，拖拉機又在東歐、亞洲、南美和非洲得到推廣使用。<sup>80</sup> 從拖拉機誕生和發展的歷史看，是在第一次世界大戰後拖拉機才開始逐步發展、推廣。1944年，英國有農用拖拉機17.34萬臺，聯合收割機2500臺。<sup>81</sup> 可見拖拉機的配套機械的普及，尤其是像聯合收割機的普及是二次世界大戰以後才逐步發展的。家庭農場可以適應農業現代化其實也是二次大戰後才逐步顯現的趨勢。

耕地是不可移動的，耕作的機械化要求機器本身移動。以內燃機帶動的拖拉機，使機器成為可以移動的工具。拖拉機是運動著的機器，所以形成與工廠化不同的操作方式。在工廠中機器是原地不動的，人聚集在機器周圍工作，所以形成了工廠化的生產

---

<sup>78</sup> 沈漢：〈16世紀英國農業資本主義發展的典型性問題及其他〉，《現代化研究》第三輯，商務印書館2005年，轉摘自董正華：〈關於現代農業發展的兩個理論問題〉（<http://www.chinavalue.net/Article/Archive/2006/10/30/47371.html>）。

<sup>79</sup> 張新光：〈農業資本主義演進的美國式道路及其新發展〉（<http://www.zkxww.com/PAPERS/lunwen/shehui/ncyj/200810/5267.html>）。

<sup>80</sup> 〈拖拉機的發展歷史〉（<http://tieba.baidu.com/f?kz=108204332>）。

<sup>81</sup> 劉卓：〈它山之石可以攻玉——赴英考察記〉（[http://e-nw.shac.gov.cn/wmfw/hwzc/hygl/t20050901\\_136612.htm](http://e-nw.shac.gov.cn/wmfw/hwzc/hygl/t20050901_136612.htm)）。

方式。但移動的拖拉機實現了個人的操作，並且可以替代大量的勞動力，之後聯合收割機也用同樣的方式工作，這就使得農場用自己家庭的很少量勞動力就可以完成農業生產的全過程機械作業。這就是農業經營方式由資本控制的大農場向家庭農場演變的生產力基礎。生產力決定生產關係，這是一個很好的例證。不過，對農業經營方式為什麼會形成家庭農場為主體的局面，筆者的看法只是一家之言，爭論遠未結束。

由於以上所列舉的歷史的原因，到目前為止，中國農業發展的方向到底採取何種經營方式，還是一個未得到理論界、政策研究界和決策層統一認識的問題。關於農業家庭經營的合理性、方向性只是得到了農業經濟學界比較一致的認可。但在這個範圍以外，大多數人對此並不認同。所以，中國農業經營方式的發展方向是家庭農場還是公司制農業企業？至今依然是一個需要明確回答的政策選擇。

概括地講，在耕地經營形式方面，我們必須給與回答的問題是：第一、要改變集體經濟組織徒有其名的狀態，通過立法，使其職能有所發揮，尤其是通過健全民主制度，使其成為真正民主的經濟組織；同時普遍建立農會組織，代替集體經濟組織削弱後形成的組織真空。第二、要從理論和政策上把家庭農場作為農業經營形勢發展的方向。學習日本的辦法，禁止私法人和非農法人企業進入農業。