

农业和农村发展：形势与问题

陈锡文

(中央农村工作领导小组, 北京 10017)

摘要：党的十六大以来，连续密集地出台了具有里程碑意义的强农惠农富农政策。我国农业农村的发展、农民增收、农村社会的进步等都处于历史上最好的时期。2012 年粮食继续增产，实现历史罕见的“九连增”，农民收入继续保持较快增长，实现改革以来首次“九连快”。当前农业、农村面临的带有全局性、长远性的问题有三个：一是粮食等主要农产品的供求问题；二是工业化、城镇化、农民市民化推进过程中土地制度问题；三是现代化过程中农民转为市民的问题。

关键词：农业农村政策；农产品供给；农村土地；农民转市民问题

一、当前农业和农村的发展形势

党的十六大以来，我国农业农村的发展、农民增收、农村社会的进步等都处于新的黄金时期，可以说是历史上最好的时期。进步的标志有两点：粮食增产和农民增收。

(一) 粮食继续增产，实现历史罕见的“九连增”

从粮食增产看，2011 年粮食总产量达 11424 亿斤，年产量比 2003 年提高了 2810 亿斤，平均每年增产 350 亿斤，连续八年增产，这在半个世纪以来是第一次。今年粮食生产克服了病虫害高发和台风袭扰等自然灾害的影响，夏粮总产 2599 亿斤，比去年增产 71 亿斤，早稻总产 665.8 亿斤，比去年增产 10.7 亿斤。秋粮播种面积较上年略有增加，总体长势良好。虽然夏秋之交东北部分地区遭受病虫害和风灾，但经全力抗击，仍能保持丰收局面。预计全年粮食可望比上年增产 200 亿斤以上，再创历史新高。今年粮食增产的特点是“季季增”、“样样增”、“处处增”。夏粮、早稻、秋粮季季增，小麦、稻谷、玉米三大谷物样样增，31 个省（区、市）全年算总账每个都有望增产，为历史所罕见。同时，除棉花、糖料产量可能略减外，油菜籽、蔬菜、水果、肉类、禽蛋和水产品等的产量均可有不同程度增长。

(二) 农民收入继续保持较快增长，实现改革以来首次“九连快”

从农民的收入看，2003 年全国农民纯收入是 2622 元，2011 年是 6977 元，这八年也是历史上农民增收最快的时期。可喜的是，2010—2011 年，农民人均纯收入增幅超过城镇居民人均可支配收入增幅，在一定程度上缩小了城乡居民的收入差距。2009 年城乡居民收入差距达到了 3.33:1，是历史上最高的一年。2010 年缩小到 3.23:1，2011 年缩小到 3.13:1。2011 年，农民增收首次超过千元。同时，在全国 31 个省（自治区、直辖市）中，上海、北京、浙江、天津以及江苏等 5 个地区农民人均收入超过万元。

今年上半年农民人均现金收入 4303 元，同比增加 597 元，增长 16.1%，扣除价格因素后实际增长 12.4%，比同期城镇居民人均可支配收入的增长幅度高出 2.7 个百分点。其中，家庭经营性收入 2262 元（同比增长 14.4%）、工资性收入 1585 元（同比增长 17.3%），分

收稿日期：2012-10-20

作者简介：陈锡文，男，中央农村工作领导小组副组长、办公室主任，南京农业大学兼职教授。主要研究方向为农村改革发展。

*本文系南京农业大学建校 110 周年校庆学术报告之一，本刊编辑部根据报告录音整理，并经作者修改、审定。

别在农民人均现金收入中占 52.6%和 36.8%。全年农民人均纯收入的增长水平,还将取决于秋冬农产品的价格水平和农业的经营成本。

第一,得益于整体经济发展形势好。过去十几年,我国 GDP 一直保持 10.4%的年均增长率,这在世界上并不多见。2000—2011 年,我国的 GDP 总量从不足 9.92 万亿元增加到 47.16 万亿元,财政收入从 1.34 万亿元增加到超过 10.37 万亿元,增长非常迅猛。正是由于全局的经济状态比较好,很多过去在农业农村想办而没有能力办的事情,现在有能力办了,很多政策就是在这样的背景下出台的。

第二,进入新世纪以后,为了实现“本世纪头 20 年全面建成小康社会”的宏伟目标,党中央国务院用科学发展观的态度与时俱进地不断深化对“三农”问题的认识,不断升华解决“三农”问题的理论,不断推出强农、惠农、富农的政策。

第三,广大农民群众和农村基层干部坚韧不拔地为追求他们自己的美好生活而不断付出努力。

这三个方面相结合,才促成了我国农业农村发展的良好形势,而且持续了 8 年,确实很不容易。今年,夏粮将再创历史新高,全年有望继续保持丰收的态势。

二、党的十六大具有里程碑意义的农业农村政策

2000—2011 年,我国的 GDP 总量从不足 9.92 万亿元增加到 47.16 万亿元,财政收入从 1.34 万亿元增加到超过 10.37 万亿元。正是有了财力上的增长,使得国家能办一些过去想办但能力不足的事情。党中央国务院用科学发展观的态度与时俱进地不断深化对“三农”问题的认识,不断升华解决“三农”问题的理论。从战略高度、全局高度重视解决“三农”问题,在国力、财力有了可能的情况下,就会催生出一系列强农惠农富农政策。党的十六大以来,是连续出台强农惠农富农政策最密集的时期,具有里程碑意义的重大政策主要有:

第一项政策,废止农业税条例。废止农业税条例,是指国家出台的废除专门针对农业和农民征收的税收制度。1999 年,国家制定了农村税费改革方案。2000 年开始试点,首先是降低农业税税率,减轻农民税收负担。十六大以后,改革进一步向前推进,中央审时度势,提出从 2006 年 1 月 1 日起,废止农业税条例,同时取消四项税收,包括农业税、农业特产税、牧业税、畜禽屠宰税,得到了全国人大常委会的批准。这意味着 9 亿中国农民依法彻底告别延续了 2600 年的“皇粮国税”。

据有关部门统计,取消农业税后,全国农民每年减轻负担 1335 亿元。基层政府要维持运转,这部分钱农民不用交了,只能由中央政府转移支付。从农村税费改革开始到 2011 年年底,中央政府为此向地方政府转移支付资金 6000 多亿元。农业税条例废止,更重要的是体现了政府和农民之间的经济利益关系的重大调整。

第二项政策,对农业生产者实行直接补贴。2004 年出台了三项补贴政策,对种粮农民进行直接补贴,对农民购买良种进行补贴,对农民购买农机具进行补贴。后来由于国际能源价格上涨,又出台了对于农业生产资料价格进行综合补贴的政策。

用于发放补贴的钱从哪里来?从上个世纪 90 年代初开始,中央政府和地方政府共同建立了粮食风险基金,每年整合 302 亿资金用来避免粮食市场的价格波动。2004 年,中央下决心把其中的一半拿出来,用于给农民发放直接补贴,分三年时间,将 151 亿元补贴给农民。以后,每年再逐步提高补贴的标准。2011 年,中央财政用于种粮农民直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴和农资综合补贴的支出已经超过 1400 亿元,这些钱都是直接发到农民手中的。

第三项政策,放开粮食市场和实行最低收购价制度。我国的粮食过去长期处于比较紧缺的状态,一直不敢彻底放开。直到 2004 年,才完全放开粮食市场的流通。但还有两个问题

必须考虑:第一,放开之后,会不会由于粮食供求紧张导致市场价格暴涨;第二,会不会由于粮食大丰收导致“谷贱伤农”。于是,中央配套出台了最低收购价制度。最低收购价制度是指,政府公布一个预期价格目标,如果粮食上市的时候市场价格低于政府公布的价格,国家的粮食储备部门就要以不低于政府公布的最低价收购粮食。这样,收购到一定程度,市场流通的粮食减少,市场价格就会提高,国家再停止收购。有了这项政策,农民心里就有底了,就敢于生产粮食了。

第四项政策,把基础设施建设和社会事业发展的重点转向农村。近几年农村的水、电、路、沼气的发展,农村的教育、卫生、文化等事业的发展是中国历史上发展最快的,进步非常明显。

第五项政策,改革农村义务教育经费保障机制。在税费改革之前,农民一年的税费是1335亿元,其中,因义务教育承受的负担占到一半以上。目前,农村基本上实现了免费义务教育,不仅免除学生的学杂费,农村九年义务教育的课本、教科书都由政府免费提供。农民在这方面得到的实惠相当大。

第六项政策,建立新型农村合作医疗制度。过去,农民最怕得病,非常羡慕城里人有医疗保险。2003年,国务院下决心推出农村“新农合”。“新农合”第一年,由于国家和农民可承受的能力有限,筹资标准为30元。随着国家财力的增长,标准逐年提高。今年,国务院明确规定,农民自己交60元,政府补240元,达到300元的标准。按照300元的标准,加入“新农合”的农民住院的各项费用报销比例可以达到75%。国务院规定,最高报销额不能低于当地农民上年人均年收入的8倍。同时,明确规定,最高报销额最低不能低于6万元。这项政策在很大程度上解决了农民的后顾之忧。

第七项政策,建立农村最低生活保障制度。过去,城镇居民有最低生活保障,而农民没有。我国从2007年开始建立农村最低生活保障制度。将最低生活标准扣除个人收入后,差多少补多少。实行的第一年,大约3200万农民纳入到最低生活保障制度,每人每月实际发放30元。截至2011年年底,全国有5300万左右的农民纳入到这个体系,每人每月实际发放86元。

第八项政策,建立新型农村社会养老保险制度。农村过去没有养老保险制度,农民养老靠土地、靠子女。针对这样的情况,国家决定,从2009年开始在农村推行新型农村社会养老保险制度。第一年覆盖率达到15%,2010年覆盖率已经达到30%。国务院要求,2011年覆盖率达到40%,今年年底实现全面覆盖。这个制度的设计有非常独特的地方,不仅世界上其他国家没有,跟中国城市的职工养老保险制度也不一样。“新农保”为每个人设立两个账户。一个账户是基础养老金账户,这个账户不需要个人交钱,从农民60岁开始,政府往这个账户中转账,个人可以支取。另一个账户是个人账户,账户分等级,个人交100元、500元或1000元可以选择。这个制度建立起来之后,农民过了60岁也可以领取基本养老金。现在基本养老金的标准还比较低,每人每月55元,全年660元。随着财力的增长,这个标准会不断提高。目前,开始领取农村基本养老金的老人,已经达到1亿人。根据统计,全国60岁以上的农村老人接近1.4亿,到今年年底都可以领取到农村基本养老金。

第九项政策,制定《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》。我国以前的扶贫标准很低,大概在1200元左右。中央经过反复研究之后明确提出,新的扶贫标准以2010年的价格为基础,定为2300元。扶贫标准一次性提高了92%,基本上翻了一番,扶贫的对象也增加了。截至2010年年底,按照2300元的标准统计,没有达到这个标准的农民有1.28亿人。在制定新的扶贫纲要过程中,根据各地调查的结果,我国农民的绝对贫困现象已基本消除。相对贫困将长期存在,扶贫是一项必须长期付出努力的工作。

第十项政策,保障农民工合法权益和稳步推进户籍制度改革。2006年,中央提出,要做好农民工工作,保障农民工的合法权益。经过调查研究后提出一些问题,比如工资保障问

题、劳动保障问题、随迁子女就读问题等,并逐渐出台相应的政策。特别是今年2月国务院办公厅公布积极稳妥推进户籍管理制度改革的意见,意见有两个最大亮点:一是分类指导城镇户籍制度改革;二是明确必须保障农民的土地权利。政府应该为公民提供公共服务,农民在城市落户不能以交出农村的房子和土地为条件。总体而言,制度和社会氛围对农民工越来越善待。

三、当前面临的突出问题

当前面临的带有全局性、长远性的问题有三个:一是粮食等主要农产品的供求问题;二是工业化、城镇化、农民市民化推进过程中土地制度问题;三是现代化过程中农民转为市民的问题。就我看,最突出的也是值得我们去深入研究就三个问题:粮、地、人。

(一) 粮食和主要农产品供给问题

从粮食的生产的形势看,处于历史上最好的时期。但粮食需求也进入增长最快的阶段。全球总人口接近72亿,中国人口数量占世界总人口数量的比例不到19%。目前,我国粮食的单位面积产量在世界上已处于前列。我们用拥有占全球不到9%的耕地生产了占全球22%左右的粮食,农产品人均消费水平不低于国际水平。但要看到,粮食需求增长比供给增长更快。我国人口不断增加,每年增加六七百万人。大量农民工进城,生活习惯、饮食结构发生改变,变成了商品消费者。随着工业化、城镇化的发展,大量粮食用于深加工。我国农产品总体上还是供不应求,粮、棉、油、糖、肉这几大农产品都需要从国际市场上进口。2011年,我国从国际市场上进口的粮食一共是5800多万吨,相当于1160多亿斤,相对于2011年国内的粮食总产量11424亿斤,进口的粮食超过国内粮食总产量的十分之一。

我国粮食进口主要品种是大豆。去年国产大豆产量已下降为1300万吨,产量排位已降到世界第三了。我国全年的食用植物油的消费总量超过2500万吨,而国内生产的植物油大约1000万吨,缺口是1500万吨。除了进口的植物油600至700万吨,剩下的缺口以进口大豆弥补。我国大豆的进口量,2010年是5480万吨,2011年5264万吨,今年预计会超过5500万吨。今年,我国大豆产量与进口量预计总和为7000万吨,大豆的自给率不足20%。2010年,全球大豆出口量9200万吨,57%以上的大豆被进口到中国。我国人均植物油消费量还在迅速增长,目前平均每人每年接近40斤,消费量还在迅速增长,缺口的增大将带来更多的进口压力。今年美国宣布其大豆减产,引起国际大豆价格飙升,那么接下来的时间里,我国的肉、禽、蛋、奶价格可能随之上涨,因此形势很严峻。我国进口大豆数量太大,一是失去了价格控制权;二是承担了越来越大的安全风险;三是为“中国威胁论”提供了所谓的依据。

因为其他农作物的播种面积也很难减少,很难通过调整种植结构来改变大豆供不应求的状况。我国共有18.2亿亩耕地,再加上复种指数,正常年景可达到23.5亿亩左右的农作物播种面积。其中,16.5亿亩用于播种粮食。以2011年680多斤的粮食亩产量计算,现有的16.5亿亩粮食播种面积是不可再减少的,否则就无法生产出11000亿斤粮食。油料的播种面积大约2.1亿亩,棉花7千多万亩,糖料约3千万亩,蔬菜瓜果3.2亿亩,再加上麻、茶、药等,几乎没有可能去减少其他农作物播种面积。如果要通过增加耕地来替代大豆和油料进口,按照我国目前大豆亩产254斤、8亩地可生产1吨大豆计算,那么5500万吨大豆缺口至少需要自种4.4亿亩播种面积。按照菜籽油亩产量85斤计算,700万吨植物油缺口至少需要自种1.6—1.7亿亩播种面积。这说明,我们需要使用6—7亿亩的境外播种面积才能维持当前的现状。按照土地产能来计算,我国的播种面积缺口达到20%。可见,我国农产品供求的现状是非常严峻的,我们要有危机感。

现实的情况是,土地不可能增加,水资源不可能增加,靠大量增加使用化肥农药也不是办法,但人们的需求却在增加,所以中央反复强调“三化同步”,“在工业化、城镇化深入发

展中同步推进农业现代化”。这也是中央为什么反复强调要守住 18 亿亩耕地的红线、为什么强调要加强农田水利基础设施建设、为什么强调要加快推进农业的科技进步的重要原因。

靠国内解决不了供求平衡问题的情况下,利用国际市场就成为必然的选择。我们对进出口应该有一个平和的心态,全球化条件下世界各国都在利用市场调配资源,但怎样利用,利用到什么程度值得我们思考。农产品的供给,需要经过市场的买卖。现在的问题在于,我国虽然是大豆进口的大国,但却无法掌控大豆的定价权。因为世界四大粮商 ABCD(美国 ADM、美国邦吉、美国嘉吉、法国路易达孚)对粮食和食用植物油的国际贸易控制高达 70%。这四大粮商自己几乎都不种地,他们在全球的粮食主产区建设物流中心,通过储运设施掌控粮源和贸易。粮商的物流设施越好,农民种地就越多,所得收成就越有保障。现在有些同志提倡走出去战略,提出在经济全球化背景下,我们应当有信心更多地利用国际市场。这个提议是好的,但问题在于,第一,在国外买地、租地如果数量太少,解决不了问题,数量太多又会非常敏感。无论一个国家实行什么样的土地制度,是什么样的社会属性,从根本上来讲,土地都是国土。第二,任何国家的土地问题都与社会最基本的财产制度联系在一起,所以非常容易引起民族情绪。

解决粮食安全问题,需要我们转变思想观念。如果全球主要农产品总量能增长,我国的粮食安全水平就能得到相应提高,至于谁种大豆则是相对次要的问题。我国还可以采取向其他国家提供经济、技术援助的方式来保障我国的粮食安全。投资能为东道国带来经济利益,当地不仅可以增加税收,也能促进就业,也利于满足我们的豆油和豆饼需求,从而实现双赢。对有潜力的后发地区、后发国家给予大规模的经济技术援助,可以提高这些国家和地区的粮食产量,改善人们生活,增加消费。目前,我国已经在 14 个非洲国家开展了农业技术援助,开展了 100 多个项目。非洲有很大的种植潜力,目前整个非洲小麦的进口量超过自身需求的 45%。把非洲的供给量提高了,全球粮食总量就会提高,就会促进粮食价格稳定,也利于提高我国的粮食安全水平。

(二) 工业化、城镇化过程中的农村土地问题

城镇化进程中涉及的农村土地问题很复杂,这里问题谈点三个问题。

1. 征收农民集体土地问题

这是我国城镇化进程中面临的最突出问题之一。在我国现行法律体系下,城镇在地域上的扩张主要是依靠政府征收农民集体的土地来实现。征收的农民集体土地,不仅为城镇发展提供了投资载体,而且为城镇建设提供了巨额资金,但农民为此则付出了巨大的代价。人们对现行的农地征收制度批评很多,中央也早就明确了改革征地制度的基本方向。党的十六届三中全会决定(2003 年)就提出:按照保障农民权益、控制征地规模的原则,改革征地制度,完善征地程序,严格界定公益性和经营性建设用地,征地时必须符合土地利用总体规划和用途管制,及时给予农民合理补偿。以后又逐步完善,党的十七届三中全会决定(2008 年)提出:改革征地制度,严格界定公益性和经营性建设用地,逐步缩小征地范围,完善征地补偿机制。依法征收农村集体土地,按照同地同价原则及时足额给集体组织和农民合理补偿,解决好被征地农民就业、住房、社会保障。这些年来,在提高征地补偿标准和落实被征地农民的社会保障等方面有明显进步,但关于严格界定公益性和经营性建设用地、逐步缩小征地范围的改革则尚未启动。征地制度改革涉及复杂的利益关系调整,牵一发而动全身,改革的难度极大。目前看,至少还存在法律问题、土地财政和土地利用中的利益矛盾这样三方面的障碍。

一是法律问题。1982 年修宪后宪法的有关规定是:城市土地属于国家所有。由于解放后的土改针对农村的,城镇中还存在私有土地。按照我的理解,1982 年修宪的实质是“城市土改”,当时立法的本意是为了加强国家对土地的管理和利用。但后来对这句话有多种理解,有认为城市扩大到哪里,哪里的地就属于国家。虽然宪法规定国家依法征收土地的前提

是为了公共利益的需要,但《土地管理法》的规定却是:“任何单位和个人从事建设需要的土地必须申请国有土地”,这就变成了除农民之外,不论经营性和公益性土地,都要使用国有土地,而国有土地都是从农地中征收(农民和农村集体组织经依法批准使用本集体组织所有的土地进行建设的除外)。因此,相关的法律条款不做修改,征地的范围就难以缩小。

二是土地财政问题。随着征地规模的扩大和土地价格的提高,征地与地方政府财政的关系也越来越紧密,土地出让收入已经在地方(主要是市、县两级政府)财政收入中占据重要地位。因此,改革征地制度,对地方政府的财政收支影响极大。

据有关部门统计,全国土地出让金收入,2008年是10375亿元,2009年是13965亿元,2010年是29110亿元,2011年是33166亿元。同期与房地产相关的地方税收收入分别为:2008年为5880亿元,2009年为7687亿元,2010年为10417亿元,2011年为8379亿元。将这两项合计作为土地财政收入,从2008到2011年分别占地方财政收入的比重为25.12%、28.11%、37.19%和31.59%。考虑到省、区政府并无直接的土地出让收入,因此,市、县两级政府土地财政收入的比重显然更高。

但情况正在起变化。一是国内外经济形势的变化影响着土地出让的情况。2012年上半年入库的土地出让收入为11572.86亿元,同比减少了28.9%。二是近年来征地拆迁补偿的支出在明显提高,导致土地出让纯收入的比重不断下降。2009年征地拆迁补偿的支出为5180.58亿元,占土地出让金收入的比重为37.10%,当年土地出让的纯收入为8784.18亿元;2011年的征地拆迁补偿支出为23629.97亿元,占土地出让金收入的比重上升为71.25%,当年土地出让的纯收入为9536.27亿元。2011年土地出让金收入总额比2009增加了19201.48亿元,即增长了137.50%,但征地拆迁补偿的支出却增加了18449.39亿元,即增长了356.13%,因此纯收入仅比2009年增加了752.09亿元,仅增长8.56%。这表明,即便是为了地方政府的土地财政收入,再沿着现行的土地征收办法走下去,也将越来越成为“鸡肋”了。

三是土地利用中的利益矛盾。据有关部门统计,2012年二季度全国不同用途的土地平均出让价格为:商业服务业用地为5728元/平方米,住宅用地为4522元/平方米,工业用地为659元/平方米。工业用地的价格仅相当于商服用地价格的11.5%、住宅用地价格的14.6%。这样的供地价格结构表明,政府在出让工业用地时绝大多数是亏本的。但为了今后的税收和就业,亏本也要出让工业用地。为了既保证工业用地的低价格,又实现土地征收出让中的资金平衡,地方政府就不得不一手压低对被征地农民的补偿水平,而另一手又不得不抬高对城镇住宅和商业服务业用地的供地价格,其结果是导致被征地农民和城镇居民两方面都强烈不满。

过低的工业用地供地价格,一方面使被征地农民和城镇居民的利益严重受损,另一方面又引发相当部分工业企业可以不顾投资成本而无序扩张。在某种程度上可以说,这是制约我国经济发展方式转变、产业结构调整升级的一大原因。如果说,当初为了做大我国的加工制造业,这样做有其必要性和合理性,但到了现在,我国已经成为全球制造业的第一大国(据美国经济咨询公司环球视通的数据,2010年我国制造业的产出占世界总额的比重为19.8%,已超过美国为世界第一),已被人称为“世界工厂”,且有些产业的产能已明显过剩,在这样的背景下,如再不改变对工业用地供地的低地价甚至零地价的办法,将会后患无穷。

综合上述几方面的原因,可以说推进我国征地制度改革的条件正在逐渐成熟。政府征地行为在各国都有,但征地权力的使用,是被严格限制在满足社会公共利益需要的范围内的。世界各国(地区)的城市化都要使用农地,政府的职责是组织社会做好土地利用规划和建设规划,并严格按照规划对土地的利用实行用途管制,没有必要在按规划改变土地用途的同时非要让农民丧失对原有土地的使用权。韩国、我国台湾省在大规模推进城市化时,都实行过对农村土地的“区段征收”制度,即在按规划改变农村土地用途时,规定农民把被征收土地的40%—60%交由政府(台湾是50—60%,韩国是40%),由政府以此进行融资开发和安排基础设施

施建设, 其余土地可由农民按新用途的价格自行处置(农民可以选择货币补偿、“折价地”补偿或两种补偿组合使用), 政府再依法对土地交易实行税收调节。通过这样的方式, 既保证了城市建设按规划进行, 又促进了土地按市场价格机制使用, 还使得城镇化同时也成为富裕农民的过程。我们应当借鉴别人的有益经验, 审时度势、与时俱进地改革我国城镇化进程中的征地制度, 使它更加符合中国特色社会主义市场经济体制的要求。

当然, 除了征地制度的改革外, 还必须有用地制度的改革, 尤其是工业用地如不改变现在这种粗放的、不合理的用地方式, 再征多少地也是不够用的。目前的工业用地有很大的节约余地。据我们对上海市松江区漕河泾新经济园的调查, 该园采取对入驻企业出租生产经营用房为主, 在建设中努力向空中和地下发展, 扩大公共空间; 在招商中坚持选择高技术、高增加值、高影响力和高集约度的企业, 取得明显的节约土地和高产出效果。2011年, 该园区已建生产经营用房24万平方米, 入驻企业190余家, 平均每个企业用地不足1.5亩; 2011年, 园区每平方公里平均产出136亿元, 而上海市级以上开发区每平方公里产出为60亿元。该园区所在的松江区其他1.26万家工业企业已使用土地11万亩, 平均每一工业企业用地近9亩。全区工业企业上缴税收110亿元, 平均每亩土地产生税收10万元。而漕河泾新经济园每亩土地的税收达到了60万元。同时, 漕河泾新经济园还注重带动农民致富, 在足额支付每亩26万元征地补偿款后, 又与园区所在地的新桥镇按6:4的比例共出资1亿元注册成立园区开发公司。2011年共分配红利6000万元, 其中新桥镇分得的2400万元红利, 在被征地农民的强烈要求下, 只分配了1000万元, 余下的1400万元拟与园区方商议用于增加注册资本金。

2. 农村集体建设用地问题

农村集体建设用地是指符合规划、经国家依法批准由农民和农村集体组织自用的建设用地。它的基本特点, 一是批准使用的是本集体组织自有的土地, 二是只能由本集体的成员和组织自己使用(在符合土地利用总体规划、经批准建设乡镇企业时, 可以以土地权入股、联营等方式共同举办企业)。由于土地没有改变集体所有的性质, 因此国家法律规定: 不得以出让、转让或者出租等方式提供给非本集体组织的成员用于非农业建设(土地管理法第63条)。当前对农村集体建设用地的问题讨论很多, 看法也很不相同。但涉及土地利用和管理的问题, 应当尽快明确并规范, 否则局面将难以控制。

一是农村集体建设用地的使用范围问题。现在流行一种观点和做法, 叫做集体建设用地流转或进入市场。对此我感到需要商榷, 因为这不合法律关于“农村集体建设用地”的定义。有人说这就是深化土地制度改革, 认为这样做才是破除土地利用和管理上的二元体制, 应当给予农民集体土地与国有土地有相同的权利和地位。实际上, 我们说土地利用和管理上的二元体制, 主要是反映在所有建设用地必须征为国有上。因此要改革的是对符合规划的、不属于公益性质的社会建设用地应当不征。而农村集体土地哪些允许转为社会建设用地、哪些不允许, 则完全要由规划说了算。土地利用的权利, 必须在规划许可的范围内才能追求平等, 脱离了规划的许可谈土地利用权利的平等, 就一定会造成土地管理的失控。我国农村的集体建设用地至少有2.5亿亩以上, 如果允许其流转或入市成为社会建设用地, 哪怕是流出十分之一, 对宏观经济的影响也难以估量。关键是以后还批不批农村集体建设用地了? 如果还批, 又允许它流转和入市, 整个社会建设用地的规模怎么管得住? 如果不批, 农民和农村集体组织的建设用地怎么解决?

因此, 推进征地制度改革中应当逐步缩小征地范围, 考虑对部分符合规划、经批准转为社会建设用地的农村集体土地退出征收范围, 允许农村集体组织以多种方式参与土地的开发经营。而对规划范围以外的农村建设用地, 应当继续坚持其自用的原则, 如出现闲置和废弃, 则应当复垦或批准转给符合条件的本集体组织其他成员使用。

二是关于城乡建设用地增减挂钩。全国农村集体建设用地2.6亿亩以上, 分散于全国

300 多万个居民点上。经过批准,农民和农村集体经济组织可以使用本集体经济组织土地从事建设。但我国法律规定基本要求是农村集体建设用地农民用,而不能由本集体经济组织以外的主体使用。如果允许农村集体建设用地不加限制地流转、入市,那将打开潘多拉盒子,引发大量拆并村庄、农民“被上楼”和建设用地的时空大置换的问题。这已经不单纯是经济学问题,甚至涉及到了农村政治学、社会学等一连串问题。村庄的兴衰有其自然的过程,如果没有很好地解决农民的收入、生产、生活问题,后果难以预料。

国务院 2004 年 28 号文件提出“城乡建设用地增减挂钩”的概念时,针对的是加强乡村建设规划。因此它的本意是提出制定规划的指导思想和长期目标。现在把它作为一项具体政策来执行,有些重大问题就必须作深入研究。

“城乡建设用地增减挂钩”的本质或前提是农村土地整理。而现行法律对农村土地整理已有明确的规定。土地管理法第 41 条规定:国家鼓励土地整理。县、乡(镇)人民政府应当组织农村集体组织,按照土地利用总体规划,对田、水、路、林、村综合治理,提高耕地质量,增加有效耕地面积,改善农业生产条件和生态环境。地方各级人民政府应当采取措施,改造中、低产田,整治闲散地和废弃地。显然,农村土地整理或整治的目的是“提高耕地质量,增加有效耕地面积,改善农业生产条件和生态环境”,决不是为了增加建设用地。关于农村土地整理后的新增耕地与建设用地指标是什么关系,国家的法规也有明确规定。国务院颁布的土地管理法实施条例第 18 条规定:地方各级人民政府应当采取措施,按照土地利用规划推进土地整理。土地整理新增耕地面积的 60% 可以用作折抵建设占用耕地的补偿指标。这即是说,土地整理后的新增耕地,不能直接作为建设用地指标,而只能以 60% 的系数折抵建设占用耕地的“占补平衡”指标。很明显,“增减挂钩”与现行法律法规是有明显冲突的,因此国务院才把它定位为“试点”。

当前的建设用地指标满足不了需求,这是事实。但应当通过规范的途径解决,我不赞成在明显涉法的土地问题上如此大规模地搞“变通”。在土地利用和管理这种社会成本极高、用了以后就难以改变的重大问题上,还是应当采取更为严谨的态度。当然,经国务院批准为改革试验区的地方,仍应按批准的改革项目进行先行先试,但试验只能在批准的范围内进行。

土地管理的核心是按规划实行用途管制,在我国还有个年度利用计划的控制,这是宏观调控的需要,因为在我国现阶段土地是重要的宏观调控的闸门。土地的用途管制,就是不管是谁的土地,都必须按规划实行用途管制。“小产权房”不合法,不在于它的土地是农村集体所有,而在于它不符合规划。农民宅基地和住房只能在本集体组织的成员之间买卖,不是不承认它的用益物权,而在于它是农村集体组织的成员权。日本农村的土地允许在自然人之间自由买卖,但要通过市町村农业委员会的审查,对不具备从事农业条件的人,不会允许他购买农地;而不在当地从事农业,也就不会允许他在当地购买农房,2009 年修订的日本农地法规定,违法改变农地用途,将处 300 万日元罚金和判刑 3 年,如不在规定时间内恢复土地原貌,将加倍惩罚。我国台湾省 2000 年修订土地法后,虽允许非农民的自然人购买农地,但规定购买后只能用于耕作,不得在购买的农地上建设房屋。2011 年 10 月台湾发生的“苏嘉全豪华农舍案”,最后不得不以苏嘉全捐出土地和房屋用作公益才告了结,反映出台湾省对非农民到农村买地建房的限制之严格。农村建设用地为什么只能由农民自用?日本和我国台湾省对此的主要考虑是,因为村庄成员的构成及其在农村社会治理结构中都具有特殊性,因此必须严格限制外部人员的进入。而对于我国来说,则除了有村庄这个特殊因素之外,更还有农村集体经济组织这个特殊因素。因此在农村集体建设用地的使用范围问题上,就需要更加严谨,否则不仅会影响农村的经济关系,还会影响到农村的社会乃至政治关系。

3. 农地经营的形式和规模问题

世界上有两种农业、农村和农民:一是以亚洲、中东和西欧等地区为代表的传统国家的农业。由于农业发展史漫长,人口繁衍众多,农业的基本特点是人多地少,农村的特点是人

们依村庄集居,农民的特点是有明显的血缘地缘关系,因此相互守望,以解决水利和农忙季节的变工插犊等农业生产中的关键问题。二是以南北美洲和澳洲等为代表的新大陆国家的农业。其特点是农业开发史短,人口密度低,农业的基本特点是人少地多,农村的特点是人们分散居住于自己的农场,由于早期都是移民,加上农场规模大,因此农户(农场主)之间并无多少生产、生活上的直接联系。这种差别本质上是由这两类国家的农业资源禀赋、社会发展历史存在着极大差别而造成的,因此它们之间不仅仅有着经济学意义上的差别,更多的是还有着社会学、政治学等方面的差别。它们之间当然应该相互借鉴经验,但决不能照抄照搬。

农业以家庭经营为主体,是由农业自身的产业特征所决定的。农业的劳动对象是有生命的动植物,农业的本质是农业经营者控制下的动植物生命活动过程。这一不同于其他产业的特点决定:只有让农民种自己的地、打自己的粮,他才会尽心尽力。这是我国农村改革基本经验的精髓,也已经被实现了农业现代化的国家所证明。农业以家庭经营为主体不仅是我国的历史现象,而且是世界性的普遍现象。家庭经营需要有农民相互间的合作与联合以及完善的农业社会化服务体系来解决一家一户办不了、办不好、办起来不经济的事情,这就是农业为什么要实行统分结合的原因。

公司制的农业由于需要雇工,因此它必须具备类似工厂化条件下对劳动便于监督和对产品实行即时检验的条件。公司制农业在设施农业、规模化养殖等方面可能具有优势,但在大田生产中,难以具有优势,这已经被世界各国尤其是发达国家的农业发展实践所证明。应当支持和鼓励公司、企业到农村去为农民在农业的产前、产中和产后各环节提供社会化服务,开展农产品营销和加工,开发农民和农村集体组织无力开发的闲置资源,不应当鼓励公司、企业与农民争夺耕地的经营权。

日本和我国台湾省等,都对公司、企业进入农业有严格限制。日本有关法律规规定:公司企业等法人不得购买农地,依法租赁农地的法人,不得改变农地用途,公司的销售收入必须主要来自农业,公司股东必须以农民为主,公司专务(相当于执行董事)必须以从事农业经营为主等。我国台湾省的有关法律规规定:私法人(以盈利为目的的公司企业)不得购买农地。这些规规定都体现了农地只能用于农业、农地应当主要由农民来经营的原则。

农地的经营规模,必须符合本国的基本国情和经济社会发展阶段的要求。我国农户的土地经营规模小(户均约7—8亩),但这不是由国家的法律和政策造成的,而是由我国的基本国情和当前的发展阶段决定的。随着工业化、城镇化的推进和农村人口的转移,农村的土地承包经营权已经在逐步流转和集中,到2011年底,流转了承包经营权的耕地已达2.28亿亩,占农户土地承包经营权合同面积的17.8%。相信随着农村人口的进一步转移,农村流转承包经营权的耕地面积将会继续扩大。当前制约农村土地承包经营权流转的因素主要有三:一是法律虽已明确农村土地承包经营权为农户的用益物权,但实践中对农民的这一财产权益仍保护不够,农民对流转后可能失去土地权益的担心仍然较重;二是农村土地承包经营权流转市场的发育明显滞后,土地流转的供求信息不畅通、不对称,对土地流转的各项服务满足不了需求,客观上影响了流转;三是转移进城的农民基本上尚未能真正成为市民,各种后顾之忧阻碍了土地流转。从这个角度看,农村土地承包经营权的流转和集中,与其说是地的问题,不如说是人的问题。只有真正实现了农村人口的转移,耕地的流转和集中才能水到渠成。因此,要想实现土地和流转和集中,就应当把更多的精力放到人的转移上。

土地的经营规模到底多大才合适,这必须充分考虑国情和发展阶段的实际。我们提倡适度规模经营,什么是适度?不同国家的不同发展阶段和不同地区也会有不同的要求。

日本目前有465万公顷耕地(合6975万亩),260万农户,平均每户1.8公顷(27亩),但扣除北海道之后,日本本岛的户均农地经营规模是1.2公顷(18亩)。最近,日本政府制定了加快扩大农地经营规模的计划,试图经5年努力,实现每一农业经营体在平原地区经营水稻20公顷的目标。这20公顷是如何确定的?日方说在日本现有的农业生产条件下,水稻

生产从1公顷扩大至10公顷时,稻谷的单位生产成本是逐步下降的,但到了10公顷后就降不下去了,因此10公顷是技术经济的最佳要求;但是,农户只种10公顷水稻,如果不兼业,收入仍达不到居民的平均水平,因此,要使水稻生产的专业农户达到居民平均收入水平(约600万日元/年),就需要把经营规模扩大到20公顷。届时日本需要的农民为90万人,劳均约经营5公顷耕地,这是日本认为的适度经营规模。但在实现这一目标过程中,日本基本不需要考虑农民的转移就业问题,它现在只有260万农民,5年后,70岁以上的老年农民基本都退出生产活动了(目前65岁以上的农民占68%),保持90万农民的目标,还需要有年青人来补充。因此日本在考虑这一问题时的约束条件比我们简单。

我们则不仅需要研究土地适度经营规模的度,更需要考虑实现这个度将要转移多少农民,转移出农业的农民如何实现新的就业。上海松江区的农村近年来在推进家庭农场,平均规模为100—150亩,两口子经营一稻一麦(或一季稻一季油菜),纯收入可达7万至10万元(亩均纯收入约700元),如果再代为畜牧公司养猪,还可增加纯收入6万元左右。但上海同志讲,发展这样的家庭农场,至少要有两个条件,一是农业劳动力基本都已经转移,二是政府要有补贴农户和提供农业社会化服务的财力。据了解,对这样的家庭农场,当地政府对每亩农田每年的补贴在480元左右,如果扶持农户养猪,还需要补助建设猪舍的资金。

同时还有一笔账要算,那就是农民转移的账。户均经营100亩农地,如果普遍化了,整个上海郊区只需要3万农户就可以了,因为上海只有300万亩耕地(当然它还要有种菜种果种花的农户,还要有为农业提供服务的人员等,实际从事农业和与农业有关的劳动者还会更多)。如果全国农户经营的土地规模扩大到100亩,那就只需要1800万农户,但同时需要转移出2亿户左右的农户。这显然不是短期内可以办得到的事。土地经营规模的扩大,必须考虑二、三产业和城镇对农村转移劳动力和人口的吸纳能力。因此,中央一再强调的是要解决好“三农”问题,而不是只考虑农业效率这个单一问题。否则,只考虑农业的效率,把土地交给少数人去种,农业效率是提高了,但如果大量农民的转移就业问题没能解决好,那引出的社会矛盾可能会更多、更复杂、更难以处理。

应当坚持党的十七届三中全会决定的精神,坚持和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营这个我国农业的基本经营体制,促使家庭经营和统一经营在新形势下实现“两个转变”:家庭经营向集约经营转变,统一经营向综合发挥集体经济、农民专业合作组织、农业社会化服务体系和农业产业化经营体系作用的方向转变,以此推进我国农业经营体系的创新和完善。

(三) 城镇化进程中的农民转市民问题

我国城镇化进程中存在的一大问题,是土地城镇化大大快于人口城镇化。1980年我国城市建成区面积为5000平方公里,当时的城镇人口为19140万人,城镇化率为19.39%。2010年城市建成区面积为4.6万平方公里,城镇常住人口为67113万人,城镇化率为49.95%。30年间,城市建成区面积扩大了8.2倍,但城镇常住人口仅增加了2.5倍。尤其要注意的是,2010年城镇常住人口与城镇户籍人口的差距达到了15.8个百分点,这意味着我国2010年的户籍人口城镇化率只有34.15%(约45792万人),这也意味着有21321万多城镇常住人口并没有真正成为他所在的城镇的居民。如果考虑这个因素,我国土地城镇化与人口城镇化的差距就更大。城镇化进程中的农民转市民,至少需解决四方面问题:

一是就业问题。就业必须依靠经济的发展和产业结构的调整,尤其要靠非公有制小微企业的发展。据刚发表的《中国中小企业人力资源管理白皮书》(CHINAHRKEY)数据披露,目前我国注册的中小企业已超过1000万家,中小企业工业总产值和实现利税,分别占全国工业企业总数的60%和40%左右,中小企业提供了75%的城镇就业机会。据有关部门统计,党的十六大以来的10年,我国城镇大约解决了1亿劳动力的新增就业问题。以后能够逐年解决多少城镇新增人口的非农就业问题,应该有个大体的测算。

二是住房问题。据有关部门调查,农民工在城镇的住房,52%为用人单位提供的集体宿舍,47%为租住“城中村”、城乡结合部或城近郊区的农民住房,自购住房的比重不足1%。缴纳住房公积金的农民工比重不足3%。2010年农民工月租房成本平均为421元,占月平均工资的四分之一。

三是社会保障问题。据有关部门统计,全国农民工2011年底参加城镇养老保险的比重为16.4%,参加城镇医疗保险的为18.6%,参加工伤保险的为27%,参加失业保险的为9.4%。以武汉市为例,一个农民工如参加规定的城镇各项社会保险,用人企业每月需为其缴纳516元,农民工本人每月缴纳166元(占其本人月工资的12%),合计为每月682元,每年为8184元。以目前农民工的参保率看,缺口相当大。

四是随迁子女的教育问题。据有关部门统计,2011年全国义务教育阶段的农民工随迁子女为1167万人,其中进入城镇公办学校学习的占79.2%,中央财政为此奖励、补助资金45.9亿元。今后还将有多少义务教育阶段的农民工随迁子女要进入城镇就读,而解决了他们的义务教育问题,紧接着需要解决的就是他们在迁入地就读高中和报考大学的问题。

所以,解决农民工问题不能光靠感情,还有许多非常现实的问题需要解决。上述的四个问题,每个问题的解决难度都不小,同时相互之间又有着相当的关联性。现在的问题是已经积累了不少矛盾,而城镇化的进程还要继续推进。因此必须尽快制定相关的政策措施以逐步化解这样的矛盾。要借鉴有关国家的有效办法,制定农民工转为市民的过渡性制度。泰国曼谷的办法是,一要允许农民工自主选择,到底是选择将来转为市民还是只来城市打工挣钱。二要对作了不同选择的农民工有不同的制度安排:希望进城打工挣钱后回家乡去的,只要交纳最必要的社会保险费用就可以(如工伤);希望将来转为市民的,用人企业和个人就必须足额缴纳各项规定的城镇社会保险费用,交满8年,就给予当地市民的各项基本权利。这样,不仅给了农民工将来进城与否的自主选择权,而且也给了城镇政府和社会接纳农民工转为市民的缓冲时间。设立农民工自主选择 and 转为市民过渡期的制度建设要早做安排,否则矛盾越积累压力越大就越难解决。当然,要从根本上解决问题,还是要逐步做到包括基本社会保障在内的基本公共服务在城乡和地区之间的均等化。

农民转市民的问题,还涉及到城镇化的具体道路问题。2000年制定“十五”规划时提出了“走大中小城市和小城镇协调发展的道路”,但十余年下来,结果并非如此。我国小城镇人口占城镇人口比重最高时是上世纪九十年代初,当时曾达到27%,约8100多万人;到2010年,小城镇人口占城镇总人口的比重降到了20.7%,约1.38亿人,大中城市的人口比重事实上是在不断上升。大中小城市和小城镇协调发展的路到底走不走得通,以及如何才能走通的问题迫切需要抓紧研究。一是产业布局问题,这关系到如何引导就业布局和人口布局,产业集中在大中城市,就业和人口就必然集中于大中城市。二是小城镇基础设施建设和基本公共服务问题,目前我国还有20%的小城镇无集中供水,86%的小城镇无污水处理设施,小城镇的人均市政公用设施投入仅为城市的20%,加上教育、卫生、文化等公共服务的相对不足,导致了人们对到小城镇居住缺乏吸引力。而德国有60%的人口、80%的中小企业是分布在2万人口以下的小城镇中,从而形成了它具有特色的城镇体系和产业、就业、人口分布格局。

对我国农村人口到底有多少要转入城镇的问题,也需要加以研究,因为这关系到农业、农村未来的发展和建设。到2030年,如果我国总人口达到15亿、城镇化率达到70%,那就还将有4.5亿人口在农村生产和生活。为了保证他们能够共享改革发展和现代化的成果,就必须按照科学发展观的要求,努力做到城镇化与现代农业和新农村建设并行不悖地协调推进。

(责任编辑 宋雪飞)