

农垦制度改革与农业现代化 若干问题的建议

东南大学、武汉大学国家发展研究所联合课题组*

内容提要 如何在农村人口进城的过程中, 通过农地的适度规模经营实现农业现代化, 是改变我国二元经济结构, 实现城乡一体化的关键。本文总结了近年来农垦农场在改革农业经营体系、进行规模经营和实现农业现代化方面进行的探索, 从而为我国的农业现代化提供经验借鉴。本文还分析了农垦改革发展应注意的几个突出问题, 并提出了政策建议。

关键词 农垦农场; 农业规模经营; 农业现代化

受农业部农垦局委托, 我们农垦改革课题组在先期做好理论支撑的基础上, 进行了标的农垦农场的调研。在制定了详细的调研大纲后, 课题组成员分别于 6 月和 9 月赴安徽、江苏、黑龙江、辽宁四省农垦农场进行了实地调研, 并于 7 月与黑龙江、吉林、广东、广西、甘肃、宁夏等地农垦局相关人员, 就“农垦土地经营管理”问题在北京进行了专题座谈。其间, 我们得到了农业部农垦局、各地方农垦局、农场管理人员以及农场职工的大力支持, 顺利地完成了项目的调研工作。以下是课题组在结合理论和实地调研的基础上, 得出的主要认识和结论。

新中国成立后, 在特殊历史条件下, 一支特殊队伍, 采取特殊方式、主要依靠国家力量而建立了农垦事业。应该说, 在当时特殊的历史条件和政治环境下, 农垦在屯垦戍边、安置复转官兵和城市青年、保障国家粮食安全和主要农产品有效供给等方面发挥了重要的作用, 建立了不可磨灭的功绩。时至 20 世纪 80 年代, 在农村家庭联产承包责任制广泛推行的背景之下, 农垦

* 课题负责人华生, 执笔李岸、汲铮, 成员有罗小朋、董申、付兵涛等。

华生: 东南大学国家发展研究所、武汉大学国家发展研究所 北京市海淀区北四环中路 211 号 100083 电子邮箱: huasheng@vip.sohu.net。

也学习农村进行了承包经营改革，取得了一些增收节支的成效，但其原有的国有农场和规模经营的特征开始变得模糊，对农业现代化的引领作用也显著下降。当前在农业现代化的大背景下，农垦如何依托其人才、农业机械、农业技术和规模经营等优势，重新明确自身的定位和发展方向，并进而发挥其在中国农业现代化进程中引领示范和带动作用，显然是这一轮农垦体制改革面临的主要挑战。

一、农垦近年来改革的主要成就

这些年来农垦系统经过不断的改革探索，农垦农业经营体系改革取得明显成效，促进了农垦事业和农垦农业发展水平的提高，同时在许多方面也体现了新型农业经营体系的特征，代表着我国农业经营体系发展的重要方向。

1. 基本形成“统与分”有机结合的农业经营体制，既调动了农工的积极性，又发挥了规模与组织优势

国有农场在彻底破除过去“统营统管、统收统支、统购统销”经营体制的基础上，逐步建立和完善了国有农场统一经营和职工家庭农场分散经营相结合、大农场统筹小农场的双层经营体制。家庭农场作为分散经营主体，直接从事农业生产经营活动，解决了农业生产中劳动的监督和激励问题，符合农业生产的特点。国有农场作为统一经营主体，保持和发挥了传统的组织优势，帮助家庭经营和大市场实现有效对接。这种农垦农业经营体制的优势，在一定程度上避免了“统和分”两个主体间的缺位或越位，调动了农场和农工的积极性，稳固了农垦现代农业建设的根基。

2. 农地向具有种田技能的主体转移，形成了适度规模经营

农垦农地作为国有土地，其所有权、使用权和经营权的权属非常清晰，所有权归国家，使用权归农场，经营权分为农场的统一经营权和职工家庭农场经由土地承包合同取得的经营权，职工退休后（或租赁期届满后）土地收回农场，这使得农垦的规模经营具有内在的产权条件。

值得指出的是，国有农场土地经营权体现为对农业生产的规划布局、组

织调度等统一经营权能和对职工土地发包管理权能。职工土地经营权实质是承租权，不同于含有所有权或物权性质的农民土地承包经营权，不具有继承性，非经约定不得流转。农垦国有农场土地统一经营权能以及职工经营权的承租权性质是区别于农村土地的最重要标志，也是推动国有农场统一规模经营的最大优势。

农垦规模经营具有两种形式：一种是企业化模式（江苏农垦），即企业车间式生产；一种是推动土地的规模经营，即土地承包向农场职工中的种田大户倾斜（多数地方的农垦）。不管哪种形式，其实质都是将土地向耕种者集中——不管是承包经营的种田大户还是企业化模式中的主要生产人员，促进土地的规模经营，相对于农村土地承包中只能采取平均主义办法具有更大的灵活性和更明显的导向性。

3. 农业生产经营机制实现了根本性转变

农垦土地所有权归国家，使用权在农场，经营权放活给职工，具有较为完备的现代产权结构，在此产权架构下建立具有活力的农垦农业经营机制。在投入机制上，改变了单纯依靠国家投入的投资体制，形成了国家、企业、职工和外来资本共建共享的多元化投资模式。在激励机制上，改变了国有农业国有国营的经营状况，创造了各类经营主体之间权责明确、利益共享、风险共担的紧密联结关系。在分配机制上，改变了长期固定不变的等级工资制度，形成了以按劳分配为主，以按生产要素分配为辅的分配制度，既肯定了劳动创造，又避免了收入差距的过分扩大。

4. 农业经营模式创新取得重大突破

各个垦区立足自身管理体制、资源禀赋和生产发展状况，不断探索农业经营模式创新，在产业链的纵向整合和经营主体间横向联合等方面都实现了重大突破。集团化垦区通过内部资源整合，形成了“集团公司+产业公司+基地分公司（+家庭农场）”的农业经营模式，通过全产业链一体化经营，提升农业的综合竞争力和抗风险能力。江苏省农垦农业发展股份有限公司就是其中的典型，公司目前拥有 19 家分公司，以及江苏省大华种业集团有限公司、

江苏省农垦米业集团有限公司、江苏苏垦物流有限公司等 3 家全资子公司和 1 所农科院，员工 1.4 万余人。公司是集优质商品粮（良种）种植生产、农产品加工销售、农资经营、农业技术研发等为一体的大型综合农业企业。逐渐成为具有一定影响的“纵向一体化”全产业链现代农业企业集团。非集团化垦区通过发展各种形式的联合与合作，形成家庭经营、合作经营与公司经营相结合的模式，推动职工家庭经营融入社会化大生产。

5. 农垦农机经营管理机制的创新取得了良好的成效

在农机更新上，对于耗资巨大农场职工不敢贸然采购的大型先进农机，有的农场采取带头购买的方式，待新机械的经济效益得以体现时，农场职工自然跟随购买；而对于农场职工无力购买的农机，有的农场采取先购买然后租赁给职工的形式；对于职工能够负担的农机，则主要由职工购买。同时，为鼓励职工更新农机，农场还采取了限制落后农机作业量、承诺提高新农机作业量、提高新农机的作业价格等手段。

在农机经营体制上，各地农垦建立了以农机合作组织为主体、农机股份制为基础、多种经营体制共同发展的新格局，在不同程度上做到了统一指挥调动、统一作业质量标准、统一维护保养、统一重大技术措施、统一停放保管等多个统一。这样基本形成以行政推动、市场引导、社会力量广泛参与及投资主体多元化、组织形式多样化、服务机制市场化、农机作业专业化的发展模式，从而提高了农机服务的市场活力和经营服务水平。

二、农垦改革发展中需要注意的几个突出问题

农垦在农业生产经营的许多方面走在了全国的前列，对广大农村地区实现农业现代化具有重要的预示意义。然而，**当前农垦在推进工作的过程中也遇到了一些难点和陷阱。这主要表现为三方面的问题：第一，农垦职工在土地权能上的模糊做法和错误认识影响了农场对农地资源的正确产权界定与优化配置；第二，新型城镇化一方面使得农垦有丧失经营职能的风险，另一方面又增加了农垦的社会负担，影响农垦主业的发展；第三，对农地资本化的不切实际**

的期望，可能误入歧途。因为农地作价出资虽然能为农垦企业带来融资上的便利，但负债经营不可避免地会放大经营风险。

1. 以农场职工退休收回土地为契机，厘清农场与职工的土地权属关系

本来农垦农地的权属是非常清晰的：所有权归国家，使用权归农场，经营权分为农场的统一经营权和职工经由土地承租合同取得的经营权。事实上，农场职工的经营权是有劳动关系的租赁权，职工退休后（或租赁期届满后）土地应收回农场。

然而，由于各种各样的原因，特别是农垦改革照搬了农村集体所有土地的家庭承包，形成了农场职工对固定地块长期承包经营的既成事实，在此基础上一些农场职工对其土地承租权（租赁权）的认识存在误区，认为应参照农村集体土地获得带有所有权性质的承包权。具体表现为，在一些地区职工退休后仍继续承包原有土地（辽宁），在某些地区职工退休后甚至将土地承包权转移给了子女（黑龙江）。

应当承认，农场职工的错误认识有客观原因：第一，农垦在 20 世纪 80 年代向农村学习，搞起了承包经营，这种经营方式造成了农场职工长期承包固定地块的既成事实；第二，农场为职工缴纳的社保处于较低水平，造成职工将土地长期承包经营视为社保的补充。

上述权属问题的长期存在，影响了农场对土地的有效使用和配置，也影响了农场土地的集中和适度规模经营。建议的解决办法有三：一是今后首先在文件中将农垦职工经营土地统一称之为承租经营，以区别于农村含有所有权内容的承包经营，做到名正言顺。二是缩短承租期。现在农业高产主要依靠良种、化肥和现代化机械和技术，取决于耕种者努力的土地肥力因素已经很小，因此缩短承租期不会影响农业生产积极性，相反较短的承租期有利于明确产权和土地资源的优化使用。三是利用职工退休收回土地长期承包权。农垦系统老职工现已陆续到达退休年龄，退休办理社保并退田，顺理成章，职工容易接受，相较于其他调整职工承包土地的办法，这种动增量而不动存量的边际调节方式，不仅阻力较小，而且还能促使其他职工对土地权属关系形成正确的认识，有利

于农垦后续改革和发展。

2. 农场新型城镇化过程中应注重农场本职工作，量力而行

农垦农场的新型城镇化建设有两种主要模式：一是属地化管理垦区的协办城镇化；二是集团化垦区的自办城镇化模式，两种模式下的城镇化都存在一定的现实和潜在问题，值得关注。

属地化管理垦区（如辽宁）的农场对应的级别恰好是乡镇级，转为地方政府的乡镇序列进行城镇化建设，并不会降低农场管理人员的级别。同时，转为乡镇后，原农场管理人员额外增加了政府公务员的身份，因此，管理人员就有动力推进农场的城镇化建设。但这种城镇化不可避免地造成农场乡镇化、农工农民化的趋势，这是这种模式的重大风险。在原农场形成的新的乡镇里，农场的职能，特别是经营职能大大弱化了。在逐渐丧失经营职能，农场越来越像地方乡镇政府那样发挥行政和社会管理职能的情况下，以后农垦农场本身恐怕就没有存在的必要性了。

多数农垦农场的城镇化属于自办模式，即主要依靠农垦自身资金承担“办社会”职能——修路搭桥、修水供电、开办学校医院、甚至警局法院。在这种模式下，虽然农垦农场手握城镇化的主动权，但即便农垦城镇能够办得好，农垦的经营职能也将模糊化，农垦存在的意义存疑；更何况在多数农场城镇二、三产业并不足以给农场带来足够收入的情况下（仅有较大的城镇才能实现收支平衡），城镇化建设必然挤占农场的经营资金，造成沉重负担，影响农垦农场作为企业发挥更为基本的经营职能。因此，自办模式的城镇化不宜贪大求多，盲目扩大规模，更不能将城镇化异化为房地产开发，而应根据农场特征，探索引入与农场主业配套的二、三产业，实现城镇的可持续发展，并根据实际需要确定城镇的规模。

综合这些考虑，农垦主管部门应关注属地化农垦农场在城镇化过程中容易出现的农场乡镇化、农工农民化趋势，坚持属地化农场的本职工作——经营职能；而对于集团化垦区的自办城镇化，也应因地制宜，量力而行，不能弱化农场的主业。应当明白，政企政社分开是中央确定的农垦改革大方向，农垦改

革发展的前途是企业化、专业化，而不是乡镇化、行政化。后者发展的最终结果就否定了农垦独立存在的必要性。

3. 农地资本化是一把双刃剑，应谨慎试行

农地是农垦农场的主要资源，在这一轮农垦改革中，许多人对农地资本化寄予了很大的希望。而在全国范围内，也有少数垦区的个别地方农地的使用权已经作价出资进入农垦企业。

农地使用权资产化、资本化虽能在一定程度上增强农垦企业的实力，提高农垦企业的融资能力。但农地的价值取决于农地的产出，而农地较低的市场化产出决定了农地的价值是有限的。在世界范围内，土地的用途管制高于其他权属关系（如所有制），即便农地资产化、资本化进入了农垦企业，具体能在多大程度上增强农垦企业的资本实力还是未知数，除非农地能够变更用途。然而，如果大范围改变农地用途，那么农垦以农业立足的根基也必然被动摇，农垦也就不成其为农垦了。

至于农地作价出资进入农垦企业，应当说是对农垦企业市场经营能力的巨大考验。农地资本化作价的主要好处是增加了农垦企业的资本金，增加了融资负债经营的能力。如果融入的资金用于扩大现有农业项目，其风险一般还在承受范围之内；如果融入的资金用于新的非农项目，则无疑放大了经营风险。非农项目一旦经营出现问题，就会给农垦企业带来沉重负担，进一步耗尽农业的辛苦积累（黑龙江等地农垦这方面就有惨痛教训），从而造成债务负担积累和资源的无效配置。

尽管如此，我们应当看到，由于各种原因将来仍然或多或少会有一些农地（使用权）作价出资进入混合所有制企业。为防止这部分农地因混合所有制企业经营不善而给农垦带来损失，建议可以依照国有工业建设用地的做法，适当缩短和合理设定作价出资的农地使用权年限。这样即便混合所有制企业出现经营不善的情况，待年限届满，国有农地可以收回为农垦所用。

总之，农地资产化、资本化并非只有好处而无弊端，容易造成经营风险的放大和资源的无效配置。如果资本化过程中大量变更农地用途，那么农垦就

失去了特色和存在的意义。从全球看，农业专种土地按使用价值而不是市场价值作价，从而享受税收优惠是国际惯例，农垦管理部门对此应有清醒的认识。因此，农地资产化、资本化不能作为农垦的主要改革目标，只能谨慎试行。

三、农垦发展对农村改革和农业现代化的启示

农垦作为我国农业的国家队，在农业生产经营中走在了全国前列。总结农垦的经验对于我国农村改革和农业现代化具有现实意义，也可帮助农垦进一步认识自己的特色和优势。

1. 随着种子等农业科技的进步以及农业机械的使用和农业社会化服务体系的完善，农村适度规模经营具有经济合理性

长期以来，限于各种条件，我国农村农地的规模经营十分有限，不利于农民收入水平的提高，也影响了我国农业的竞争力和农业现代化进程。在如何实现广大农村地区的规模经营和农业现代化这一问题上，农垦的经验值得借鉴。

总结农垦农场规模经营的成功经验可以发现，农业科技特别是种子、肥料和农药技术的进步、农业机械的广泛使用，以及农场完善的农业社会化服务体系是决定农垦规模化经营成功的主要因素。种子肥料等技术的进步不仅能提高农业的产出，还可以大大减少农业生产对大量劳动力的依赖。播种机、收割机、拖拉机在内的农业机械的推广和使用，使得大面积高效率农业作业成为可能。而农业社会化服务体系更是规模经营的关键保障。

对比来看，农村地区比农垦农场最为缺失的是农业的社会化服务体系。鉴于农村地区村集体组织功能的弱化和其有限的资金实力，在农业社会化服务体系的构建中，地方政府应在资金投入和组织协调方面发挥积极作用。构建新型农业社会化服务体系，着力解决农民一家一户办不了、办不好的事。首先，培育农业经营性服务组织，鼓励专业大户、技术人员、企业、各类专业合作组织等社会力量参与农业社会化服务工作；其次，创新农业社会化服务方式，开展农业科技推广运用、农产品加工流通、农业信息等方面的服务；最后，着力搭建区域性农业社会化服务平台，建立区域性农机服务中心，引导农民优化农

机装备结构，协助农民在区域范围内更好调度农机力量。

当然，农垦完善的社会化服务体系是在大量投入的基础上建立的，考虑到农村地区的资金实力、农村劳动力转移以及规模经营的实际需求，应因地制宜，创新社会化服务体系的具体模式，努力做到社会化服务体系既能满足农村地区的需要，也不至于成为当地财政和企业的负担。

2. 农村土地细碎化影响了农业的进一步发展，土地整理事业是农业现代化的基础工程

20世纪70年代末、80年代初，农村土地承包到户时，为体现公平，村集体根据土地肥沃程度、位置远近将土地进行分类，然后，根据家庭人口采取好、中、差均等搭配的分配方式将土地分配到户。

上述土地分配方式顺应了当时土地改革的需要，但也由此造成了承包地块细碎化的问题，当前已不适应农业进一步发展的需要。地块细碎化不仅造成田埂占用和浪费耕地，极大地影响了农业技术的推广和农业机械的使用，使得进行适度规模经营的条件难以具备，还制约了农田水利、道路等基础设施建设。

从农垦农场的具体实践来看，土地整理工作能够改变土地细碎化的状况，为农村的农业生产带来一系列的好处。

通过土地整理项目，细碎化土地可以成方成块，从而更加适合农业机械的生产作业。以水稻为例，土地整理后，农业机械更易于采用，从而有效减少水田整地、插秧和收割的时间，可有效提高作物产量。特别是土地集中成片整理后，可大大减小沟埂等非生产性占地，有效增加农地实际使用面积。这对于耕地稀缺的中国来说，具有重要意义。

土地整理后，随着农田水利工程的完善，原来的插花地、边角地被整理成片，可以方便灌溉，从而降低生产成本、提高这部分土地的产量。同时，土地整理后，沟渠安排合理化，可以减少用水时的跑、冒现象，节约水资源。

土地整理还能带来田间道路的改善。田间道路建设滞后是土地细碎化的伴生物。田间道路是为货物运输、作业机械向田间转移及为机器加水、加油等生产过程服务的道路。田间道路的改善一方面能够保证在恶劣天气条件下，生

产资料、作业机械等也能顺利达到田间地头，从而不耽误农时，起到间接提高农业产出的效果。另一方面还有利于效率更高的大型机械进入田间进行作业，提高作业效率。

实现土地整理的上述好处，需要两方面的支持：一是需要必要的资金投入。考虑到大多数村集体组织的经济实力有限，地方政府的金融和财政支持必不可少。二是村集体在组织方面的支持。土地整理涉及农村承包地的重新调整和划分，因而需要村集体从中发挥组织协调作用。同时，为方便土地整理工作的开展，村集体在当前全国范围内正在进行的农地确权工作中可采取“确权确股不确地”政策。

3. 农村土地政策的方向应有利于“耕者有其田”

当前，我国正处于高速城镇化时期，大量农村人口向城市转移。在这一剧变的背景下，广大农村面临空心化和萎缩，从而引出谁来种田的问题。

(1) 应建立农村土地向农村种田大户转移的有效机制

当前，农村青壮年劳动力大量向城市转移，留在农村种地的老人还要担负照顾小孩的责任，种地的效率有限。而同时，留在农村的少数青壮年种田能手，却没有足够的土地耕种，转而从其他农民那里高价租赁土地。土地的市场化租金每亩动辄 800 ~ 1000 元（调研的一年两熟地区 800 ~ 1000 元 / 亩，一年一熟地区 400 ~ 500 元 / 亩），极大地增加了种田的成本，也大大削弱了中国农产品的国际竞争力。

(2) 通过政策引导推动，使扎根农村的务农农民，以低价格低租金获得土地

城镇化过程中，农村劳动力并不能实现向城市的完全转移，总有农民因为技能不足以在城镇立足或其他原因而继续留在农村以种地为生。而已成功在城镇立足的农民却利用手中的土地权利，以租金形式压缩了留在农村种地农民的收益空间。这不仅不利于农村社会的稳定，也不利于我国农业的可持续发展和农业现代化的实现。政策上，应能使承担农业可持续发展和农业现代化重任真正种地的农民以较低的价格或租金成本获得更多土地。

总之，农村土地相关政策的制定和出台，应该更多地考虑还在农村种地的农户的利益，而不是已经高度分化了的全体农民的利益。政策应着力于调动真正种地的农民的积极性，而不是调动已经不种地的农民凭借其土地权利取得“地租”。这样不仅会大大压缩种地农民的农业收益空间，也会显著抬高我国农业主要是粮食的生产成本、助涨粮食价格的国内外倒挂，造成一系列结构扭曲。在具体政策上，国家应通过财政、金融等支持手段，鼓励土地以较低的租金成本向真正留守种田的农民集中，实现适度规模经营和农业现代化，提高农民收入和中国农产品的国际竞争力。

参考文献

关锐捷：《构建新型农业社会化服务体系初探》，《农业经济问题》，2012年第4期。

贺雪峰：《论土地资源与土地价值——当前土地制度改革的几个重大问题》，《国家行政学院学报》，2015年第3期。

江苏省农垦农发公司官方网站：公司简介，<http://www.skiad.com.cn/about.aspx?id=1>。

农业部农垦局：《农垦土地权属分析》，内部报告，2014年。

邵海鹏：《中农办主任陈锡文：四大原因致国内粮食价格高于国外》，一财网，<http://www.yicai.com/news/2015/07/4663061.html>，2015年7月31日。

舒尔茨：《改造传统农业》，商务印书馆，2006年。

王守聪：《实施联合联盟联营战略探索推进打造国际大粮商计划》，《中国农垦统计年鉴》，中国农业出版社，2014年。

许庆、田士超、徐志刚等：《农地制度，土地细碎化与农民收入不平等》，《经济研究》，2008年第2期。

Tan, S., N. Heerink, and F. Qu, Land Fragmentation and Its Driving Forces in China, *Land use policy*, 23 (3) : 272-285, 2006.

(责任编辑：鲁洲)

Guarding Against Foreign Exchange Reserves and Currency Crises

LI Jie (Central University of Finance and Economics)

Abstract: From foreign reserve adequacy indexes, the relationship between foreign exchange reserve and RMB currency crisis is discussed by the author who then believes that the only purpose of reserve accumulation is to prevent future currency crises. In addition, some related questions are also explored. When to start foreign exchange market intervention? How to identify the substitution elasticity of depreciation and selling foreign reserves? What are the pros and cons of intervening different foreign exchange markets? How to manage the RMB depreciation expectation? When to quit intervention? How is dollar interest hiking correlated with RMB exchange market pressure? What is the relationship between capital control and foreign exchange market intervention? How to build daily foreign exchange reserve investment portfolio with preventing RMB currency crisis as the principle? Finally, the author also discusses the gradually subdued importance of foreign exchange reserve after RMB internationalization.

Key Words: RMB, Currency Crisis, Foreign Exchange Reserves

Some Suggestions for Agricultural Reclamation System Reform and Agricultural Modernization

Research Group of Southeast University and National Development Research Institute of Wuhan University

Abstract: The accomplishment of agricultural modernization based on moderate scale economy of the farmland is crucial for eliminating dual

structure and realizing urban-rural integration in the process of rural-to-urban migration. This paper summarizes recent research results on practices such as reforming agricultural operation system, conducting scale management and realizing agricultural modernization in agricultural reclamation system reform, providing some beneficial lessons for agricultural modernization. This paper also analyzes some prominent issues that should be paid special attention to in the reform and development of agricultural reclamation system, and some proposals for policy-making are put forward.

Key Words: Reclamation Farm, Agricultural Scale Management, Agricultural Modernization

Marine Reclamation Land in China: Recent Development and Policy Recommendations

ZHANG Qingyong (Renmin University of China)

WANG Meiting (Renmin University of China)

FENG lei (Renmin University of China)

NIAN Meng (Chinese Academy of Science and Technology for Development)

Abstract: In recent years, Marine Reclamation is becoming pervasive in China. Based on our investigation into several sites along the coastal line, we conclude four features of recent coastal reclamation. (1) With unprecedented scale, marine reclamation has consumed large areas of coastal wetlands. (2) The reclaimed land is no longer owned or used by rural collectives. (3) Reclamation projects harmed the interest of the coastal fishing population and caused fierce social conflicts. (4) Reclamation projects pose serious threat to the coastal ecosystem. The institutional factors driving marine reclamation are as follows. Under the central government's tight control over agricultural land conversion, local