

国有农场对农村经营体制改革的启示

贺雪峰

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心, 湖北 武汉 430074)



摘 要 国有农场的土地国有制和农村土地集体所有制是两种不同的土地公有制形式,都是完全不同于土地私有的制度安排。改革开放之初,农村实行分田到户的责任制,极大地释放出了农业生产力,国有农场普遍学习农村分田到户的经验。进入 21 世纪后,国有农场农业经营体制与农村农业经营体制发生了重要分化,其中农村经营体制越来越强调农户承包经营权,而国有农场坚持农地生产资料公有制的性质。在 21 世纪快速城市化和农业机械化的背景下,国有农场通过调整土地关系和生产关系,很好地适应了农业生产力变化的需要。相对来讲,农村经营体制因为过于强调农户承包经营权,导致农业生产力严重受制于现行农村土地关系的束缚。国有农场的经营体制和土地制度安排为农村经营体制改革提供了重要启示。

关键词 国有农场; 农业经营体制; 土地公有制; 产权制度

中图分类号: F 324.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2017)03-0001-07

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwxkb.2017.03.001

最近一段时间调研国有农场,有一些发现,值得讨论。其中最为重要的是,国有农场的经营体制对农村经营体制有着相当重要的启示作用。因为当前农村经营体制存在的诸种弊病,国有农场大都很好地克服了。国有农场的土地属于国有,农村土地属于集体所有,国有与集体所有是两种有所差异的公有制,都不同于土地私有制。在 1983 年,全国农垦系统普遍学习分田到户的农村经营体制。进入新世纪,农村取消农业税及附着于农业税上面的各种收费,农场没有取消之前向职工承包土地的收费,而改为收取租赁费,从而走上了与农村经营体制不同的道路。

当前全国农垦系统共有 9 000 多万亩耕地,数百万职工。据有关资料,全国农垦系统共用约占全国 4.37% 的种植面积生产出全国 5.88% 的粮食,2015 年农垦系统的粮食亩产达到 476 千克,高出全国平均水平 120 多千克^[1]。以江苏垦区为例,江苏农垦 2013 年用占全省 1.45% 的耕地生产了全省 3% 的粮食^①。农垦的耕种收综合机械化水平达到 86%,高于全国平均水平 29 个百分点^[2]。几乎在全国所有省区,国有农场的农业机械化程度、科技水平、农业组织化程度、农业综合服务能力都好于地方。

当然,全国农垦系统内部差异也很大。其中新疆建设兵团直属中央,农垦与戍边两项职责使新疆建设兵团与一般农垦具有很大差异。黑龙江农垦耕地面积极大,职均耕地远远超过全国农民人均耕地,也远远超过全国农垦系统职均耕地面积。种植结构上也差异极大。而全国大部分省区国有农场人均占有耕地面积与一般农村无异。不过,农垦系统的国有农场有一项却是相同的,即国有农场土地属于国有,正是土地国有形成了当前国有农场的独特经营体制。本文以安徽农垦调查为例,重点讨论农垦体制及可能对农村经营体制的借鉴意义。

一、国有农场农业经营体制的形成

农垦系统的国有农场是 20 世纪 50 年代国家组织垦荒形成的,一般垦荒是湖、岗、山、岔等不易农

收稿日期:2017-01-28

作者简介:贺雪峰(1968-),男,华中科技大学中国乡村治理研究中心教授,博士生导师,长江学者;研究方向:乡村治理。

① 参见江苏农垦集团有限公司《全国农垦重大问题调研汇报提纲》(内部资料)。

耕的土地,其中少数国有农场垦荒之前已经有农户甚至村庄,就出现了以场带队的情况。大多数国有农场是在人迹罕至的土地上垦荒,由此形成了农垦体制。除新疆建设兵团等极少数仍然保留比较严格的团场体制以外,改革开放以后,全国绝大多数国有农场内部实行了各种形式的责任制。

改革开放之初,全国农村经营体制改革,实行以家庭承包为基础的责任制,村社集体土地承包给农户,“交够国家、留足集体的、剩下都是自己的”,农村实行以“大包干”为主要特点的分田到户体制,调动了农户生产积极性,推动了农业生产力的发展。1983年前后,全国绝大多数国有农场学习农村经营体制改革经验,实行了类似农村家庭承包制的土地承包责任制,甚至有些国有农场将土地承包期定为与农村同样的十五年不变。不过,总体来讲,国有农场学习农村经营体制时保留了国有农场部分特点:一是土地承包期限大多较短,且缺少对土地承包经营权的物权化界定;二是农场保留了比较强的干预职工家庭农场的能力,尤其是在诸如共同生产事务诸方面,农场有较强干预能力。

分田到户之初,家庭承包责任制极大地调动了农民进行农业生产的积极性,发展了农业生产。不过,到了20世纪90年代,因为粮价低迷,农业税费负担日渐加重,农民收入增长速度下降,农业、农村、农民逐渐成为“三农”问题。解决“三农”问题成为中央工作的“重中之重”。在20世纪90年代,有些地区农民视土地承包经营权为负担,弃田抛荒的情况不断发生,农业税费收取成为“天下第一难事”。与税费收取困难相一致的是村社集体为农户提供共同生产服务的能力快速下降,农业生产基础条件越来越差。进入21世纪,中央下决心进行农村税费改革,从规范农民负担减轻农民负担,到2006年彻底取消农业税和附着在农业税上专门面向农民的各种收费。之前成为农民负担的土地承包经营权立即变成了真金白银,之前坚决不要承包土地的农户向村社集体要求收回自己土地的承包经营权。而因为村社集体不再向农户收取税费,村社集体也失去了为农户提供共同生产服务的能力。且因为不再收取税费,农户也不再可能借村社集体收取税费来提出生产生活诉求,并要求村社集体及其之上的县乡政府必须解决。农户不再承担农业税费,土地承包经营权只有权利而无义务,在一些政策法律规定中,农户土地承包经营权变成了用益物权,乡村组织与农户之间的关系变得松散,结果就是,村社集体丧失了统筹农户进行农业生产的能力,农户只能单家独户各自应对农业生产事务。在很小规模农地上形成密集而分散的土地权利,造成普遍的“反公地悲剧”。

学习农村经营体制的国有农场在20世纪90年代同样遇到了因为农产品低价及土地负担较重所造成的困境。不过,在农村进行税费改革并最终取消了农业税的情况下,国有农场开始走上与农村经营体制不同的道路,即国有农场仍然保留了对承包给职工家庭土地收取税费的权利。只是农村税费改革取消了农业税费,农垦系统的国有农场将之前向职工收取的附着在土地上的税费改称租赁费,并进一步明确了国有农场与职工家庭之间的土地承包关系与农村是不同的,准确的关系应当是土地租赁关系。国有农场将国有土地租赁给农场职工家庭进行农业生产,职工家庭就必须承担土地租赁费。国有土地与农村集体土地是不同性质的土地,所以国有农场不可能将土地无偿地长期承包给职工。正是因此,国有农场开始了完全不同于农村的经营体制建设并取得了重要成果。

二、国有农场农业经营体制的特点

从全国农垦系统的农业经营体制来看,农垦的主要模式是大农场套小农场,大农场就是国有农场,小农场就是租赁国有土地进行农业生产的职工家庭农场。

一般来讲,农场所有职工都有从农场租赁土地进行农业生产以获得就业与收入的权利。因为农场职工是纳入到城镇社会养老保险的,职工是农场的职工,与农场签有劳动合同,职工要缴8%的养老保险金,农场作为劳动合同聘用单位要缴纳20%的养老保险,农垦系统普遍通过给职工分身份田来代替农场缴纳20%的养老保险金。身份田不用缴纳租赁费,一般每个职工身份田为4~6亩。身份田以外的农场耕地也要让职工来耕种,这些身份田以外的国有农场耕地就以招标形式租赁给职工家庭,一般都是按职工人数平均分配租赁田,而不完全是市场招标。租赁费也一般比市场土地租金要低。每个职工家庭以身份田+招标田形成了国有农场下的职工家庭农场,职工家庭农场自主经营。

与实行土地承包制的农村不同,国有农场实行的土地租赁制基础上的大农场套小农场有以下几

个重要特点:①土地所有权是国家的,职工家庭只有土地使用权,土地是由农场租赁给职工家庭的,职工家庭租用国有土地必须缴纳租赁费。②一般情况下面,职工家庭租赁土地只能自己耕种,不能转让、转包,职工家庭自己不种地,就要将租赁土地退还农场,农场再进行招标,一般是在农场内部进行招标。先内后外。只有当农场职工都不愿租赁土地时才对外招标。③除身份田以外的招标田,一般也是按农场耕地数除以愿要土地耕种职工数所得均数进行招标租赁,每个职工都有相等的获得农场招标土地的权利。④农场土地租赁合同一般三到五年。三到五年的合同到期并非一定就要调整耕地,在土地分配基本合理的情况下面,租赁土地合同可以顺延。换句话说,职工家庭对租赁土地只有有限期限的土地使用权,这与农村集体土地上农民家庭具有长期而稳定的土地承包经营权是完全不同的。农村村社集体不可能收回农民土地承包经营权,而当农场职工家庭不愿承担租赁费时,国有农场可以收回租赁给职工家庭的土地使用权。⑤正因为农场租赁给农场职工家庭的土地是有条件的,农场就可以要求租赁农场土地职工家庭承担共同生产费,以及进行农业生产的各项义务,比如统一植保、统一品种,甚至统一耕种,统一收割。黑龙江建三江农场搞农业生产的“六统一”,对生产环节事务要求甚多。安徽农垦对职工家庭农场生产环节的统筹则相对较少。⑥正是可以收取租赁费,可以收取共同生产费,以及可以在生产环节进行统筹,农场就与职工家庭农场之间有着密切联系,就要承担一家一户职工农场所办不好和不好办的事情,就要为职工农场提供生产环节的各种服务,以及有能力为职工农场提供各种服务。

这样一来,国有农场就通过租赁土地制度有效解决了职工家庭农场在农业上存在的各种问题,如公共服务、技术推广、统一服务、土地分散细碎、生产自救、水利灌溉、机耕道、社会化服务、反公地悲剧之种种。

同时,由于土地使用权不是用益物权更非财产权,而是使用权,使用还需要承担租赁费,且只能自己耕种土地,就使得那些不愿种地愿进城务工经商的职工家庭就不再租赁土地,退出了土地,进城去了。如果他们进城失败回来种地,就可以再向农场租赁。这样一来,在农场职工进城与从事农业生产之间就可以形成一个均衡。因为不存在进城失败就不能返回租赁土地的问题,所有对从事农业生产不太满意、觉得农业收入不高、希望到城市务工经商碰碰运气的农场职工和他们的家庭就敢于也愿意进城务工经商。大量农场职工和他们的家庭进城务工经商不再种地,他们之前租赁的土地就退回给农场,农场再通过招标的形式,先内后外,将土地租赁给留场务农的职工及家庭。进城不再种地的职工家庭越多,留场种地职工及家庭就可以有更大的种植规模,就可以有更佳的适度经营条件,就可能从农业中获得更加稳定且更高的收入。一旦从事农业生产有利可图,进城务工变得艰难的职工及家庭就可能返回农场种地。这样,在城市和农场之间,在务工和务农之间,在国家经济形势比较好和比较差之间,以及在不同的家庭生命周期和家庭策略之间,就会形成一种动态的均衡。

随着中国城市化进程的加速,越来越多进城务工经商的农场职工及家庭在城市体面安居下来,他们逐渐脱离了土地,成了在城市稳定就业的人群,他们就逐步摆脱了与农场和农业的关系。而农场就有部分职工及家庭在逐步扩大经营规模的基础上成为高水平的农业种植户。

三、国有农场农业经营体制与农村农业经营体制的比较

农场租赁制度有三条特别重要,一是招标田必须缴纳租赁费,二是租赁的土地只能自己种,不能转包;三是租赁合同一年一签,租赁期限3~5年。正是这三条清晰明确地界定了国有农场国有土地的公有性质及其作为生产资料的性质。也正是这三条使国有农场国有土地使用权与农村集体土地所有制中的农民土地承包经营权区别开来,虽然农场的国有土地与农村集体土地都是公有制的土地,按《宪法》都只应当是生产资料。分田到户以后,因为不断出台的农村土地政策和修改相关法律尤其是《物权法》和《土地承包法》,而使同为公有制的国有农场的国有土地与村社集体的集体土地有了极大差异。对应国有农场土地租赁制,农村村社集体土地承包制的三条分别是:第一、承包经营集体土地的农户不缴纳任何承包费,也不承担农业税;第二,农民承包土地可以转包、出租、转让;第三,农民具有长期而稳定的土地承包经营权,这样一种长期而稳定的土地承包经营权,强调“确权确地确四至”,

土地所有者的村社集体不能调整土地。甚至,农户可以用土地承包经营权进行抵押融资,《物权法》直接将农村土地承包经营权界定为“用益物权”,农村集体土地的生产资料性质就逐步具有了财产权的性质。从农业生产角度来看,国有土地与集体土地就具有相当不同的权利设置,会产生完全不同的资源配置效果,以及就会产生其他相当不同的系列效应。

第一条,国有农场职工租赁土地必须缴纳租赁费,可能产生两个效应:一是土地使用权只是一种有限的土地权利,是一种在土地上劳动从而获得劳动收入的权利。二是土地使用权不是财产权,租赁使用国有农场的土地必须付租赁费,则进城务工经商不再种地的农场职工就不会强烈要求获得土地使用权。进城务工经商有务工经商的收入,宜进城就进城。相对来讲,因为农村土地承包经营权不用付费,且越来越财产化了,进城农民不仅不会放弃他们的土地承包经营权,而且在任何时候都会激烈争夺他们认为自己应当获得的土地承包经营权。为了防止农户对土地承包经营权的激烈争夺,国家政策强调“确权确地确四至”,强调“增人不增地、减人不减地”,以及强调土地承包经营权长久不变,从而进一步强化了农地的财产性质。土地承包经营权长久不变,而越来越多农户进城务工经商,在城市获得了稳定就业与收入,在城市体面安居下来,他们却不愿意放弃自己不用付费的土地承包经营权。进城体面安居的之前的农户,他们将土地承包经营权保留在自己手上,以储值,以保留自己的村庄人身份,以留下乡愁。他们可以将土地承包经营权中的经营权流转出去,但他们一定要求收取高额的租金,以及不允许流入土地经营权的种植户在自己土地上搞便利生产的建设。

一句话,因为农村土地承包经营权不用付出任何费用,就使得村社集体成员激烈争夺土地承包经营权,且已在城市安居的那些占有土地承包经营权的城居地主不会放弃土地权利。越来越多具有土地承包权的农户进城成了城居地主,这些城居地主都具有小块土地的承包经营权,这些不再种地的城居地主将小块土地经营权流转给种植户时,种植户不仅要付出高额租金,而且完全无法对分散细碎的分属众多城居地主的土地进行便利农业生产的改造,先进农业生产力无法容纳,基本农业设施无法建设,农业生产大受影响。

第二条,国有农场规定租赁土地只能自己种,不能转包,充分表明了国有农场土地生产资料的属性。正是因为不能转包,那些已经进城可以在城市获得稳定就业与收入的职工及家庭就不会竞争农场土地的使用权,就不会成为城居地主。反过来,如果进城失败,他们愿意回来种地,他们就可以再向农场申请土地使用权,从而可以获得土地上的农业就业。相对来讲,当前农村集体土地制度中,农民的土地承包经营权可以转让转包,农民进城不种地了,他们仍然占有集体土地的承包经营权,并通过转包来获取利益。随着越来越多农户进城安居,之前村社集体土地的承包经营权平均分配给村社成员,结果,村社大部分具有承包经营权的农户进城去了不再种地,他们却仍然占有土地,成为城居地主。进城村社成员无法割断与农村土地的联系,同时,留在农村从事农业生产的农户却面对过于细碎分散的土地难以进行有效率的生产。

第三条,租赁合同一年一签,最多三、五年一签,国有农场就有能力依据生产力变化需要和农场职工家庭情况重新安排土地生产关系以及进行便利农业生产的土地调整。土地很重要的一个特点是不可移动,在当前中国快速城市化的背景下面,越来越多农场职工和农民进城去了,之前相对分散及小规模农地就可能形成适度规模经营。随着越来越多职工放弃土地使用权以及机械化的普及,国有农场普遍有能力依据生产力变化的需要进行土地关系和地块的调整,从而可以在扩大种植户规模的同时解决土地细碎化问题。解决土地细碎化有利于机械化和农业灌溉、农业管理,可以大幅度降低农业投入尤其是劳动投入,提高农业效率。在国有农场,最典型的是,因为土地租赁合同一年一签,农场可以根据种植户的需要,在种植户扩大经营规模(因为越来越多职工进城而不要土地使用权了)的同时,可以保证一户一块地。相对来讲,实行土地承包责任制的农村村社集体,土地承包经营权长久不变,农户具有具体地块的长期而稳定的承包经营权。在城市化背景下,越来越多农户进城不再种地,他们将土地流转给仍然留村务农的种植户耕种,种植户可以扩大经营规模,却无法将流转进来的土地集中连片。因为流转进来的土地分散细碎,无法进行有效的基础设施建设,难以管理,从而难以获得最低限度的农业生产效率。与国有农场形成鲜明对比的是,国有农场种植户在扩大经营规模时一般

都可以做到一户只种一块地,耕地连片,而农村种植户种植与国有农场同样面积耕地,这些耕地至少要分布在十几个甚至几十个不同的地方,因此不仅产生了生产基础设施建设的困难,而是极大地增加了生产成本,尤其是农业管理的成本。如果粗略计算,地块分散细碎较土地连片,农业投入尤其是劳动投入一般要增加三分之一以上。而且农村种植户流入的是其他农户的土地经营权,这些土地一般是不会被允许种植户进行基础设施建设与改造的。

显然,在当前快速城市化和农业生产力迅速变化的背景下面,国有农场土地租赁制度较集体土地承包制度更有利于农业的发展。某种意义上,当前中国大陆以赋予农民长期而稳定的土地使用权将农户承包经营权物权化的政策,很可能正在陷入日本、韩国、中国台湾等东亚国家和地区农业困境的覆辙。而国有农场的租赁制度则可以化解这种小农经济的困境。

实行土地承包制的农村,农户具有比较完整的土地承包经营权,且不承担税费负担。农户不仅具有生产经营的自主权,而且可以用土地进行抵押,可以转包,可以从土地流转中获得土地租金。也因为农户具有相当完整的土地权利,无论是县乡等基层政权还是村社集体组织,都很难对农户经营状况进行干预。

一方面农户不承担税费负担,国家和村社集体不向农户收取任何农地上的税费,另一方面则是,基层政权和村社集体既无力也无心来为农户解决他们在生产中遇到的各种难题。结果就是,中国农村“人均一亩三分、户均不过十亩”小农经营在生产环节出现的一家一户“不好办、办不好以及办起来不经济”的共同生产事务,基层政权和村社集体不愿办,单家独户农户办不了,从而造成了严重的农业生产困境。

国有农场土地租赁制,种植户有义务缴纳租赁费。农场不仅要向种植户收取租赁费,而且有能力向种植户收取共同生产费比如排灌费、修机耕道的费用、统一植保的费用。农场要向种植户收费就必须关心种植户的农业生产、解决种植户生产环节遇到的困难,为他们提供单家独户无力解决的社会化服务,甚至在遇到严重天灾时组织种植户进行生产自救。正是收取租赁费及有能力收取共同生产费,农场不得不回应及有能力回应农户在农业生产环节遇到的各种难题,解决他们一家一户解决不了的问题,从而就可以提高农业生产的效率。

国有农场搞建设,无论是国家投入还是农场投资还是种植户投资,因为种植户只有有限的土地使用权,农场就有能力让投资建设项目落地,从而在短期内以最低成本建设最好的农业基础设施。相对来讲,农村土地承包经营权属于农户,进行任何建设,项目落地就要与具有较大权利的农户打交道。任何地方都有希望利用土地不可移动坐地要价的钉子户。国家为改善农业基础设施进行投资,建设落地时,一个钉子户坐地要价,进行项目建设的工程队是不可能通过强制来压服钉子户的。而国家每一次满足钉子户无理坐地要价都会鼓励更多农户成为钉子户,最后的结果就是,当国家为了改善农业生产条件而进行农业基础设施建设时,却会遇到越来越多钉子户索要好处,国家发现好事不好办。

以土地整理为例,国家为了提高农业生产能力,每年安排上千亿元的财政资金进行土地整理。遗憾的是,大量国家财政资金在农村进行土地整理时都遇到了种种麻烦,土地整理的效果相当不行,而在国有农场进行土地整理的效果却相当好^[3]。

农垦系统的国有农场差异很大,既有黑龙江职工家庭农场平均租赁面积数百亩的大规模农场,又有职工家庭只有几十亩甚至十几亩的小规模农场。而且,有一些国有农场还要承担对农场居民的责任,比如安徽皖河农场共有5.8万亩耕地,有3000多名职工,有2.6万居民,且因为皖河农场以场带队的历史,农场所有居民都有平等租赁农场国有土地进行农业生产的权利。从人均耕地来看,皖河农场的人地关系十分紧张,甚至不好于当地普通的农村。不过,皖河农场是国有农场,实行土地租赁制,就与农村以家庭承包为基础的经营体制有了极大差异。相对于皖河农场附近农村,皖河农场的土地租赁体制具有极大优越性,主要有:解决了土地细碎化问题,解决了共同生产不足的问题,解决了进城户与种植户争地的问题,从而保证了职工进城与留场之间的平衡。几乎所有当前农村家庭承包存在的问题国有农场都有效地解决了。

四、农村经营体制可以从国有农场经营体制中学习什么

国有农场的土地国有制和村社集体的土地集体所有制是两种有所差异的土地公有制形式。改革开放之初,分田到户是为了调动农民进行农业生产的积极性,释放农业生产力,而通过承包让农户占有一部分集体所有土地权利,尤其是农民占有土地剩余的权利。分田到户之初,家庭承包制调动了农户生产积极性,发展了农业生产力,不过,承包制的局限性很快就出现了,尤其是后来农村土地制度设计向给农户更大土地权利甚至向农户土地承包经营权物权化方向发展,最终造成城市化背景下和机械化发展条件下,农业生产力极大地受到被严重分割农地产权的制约,中国农村的农业生产陷入东亚国家和地区所共有的小农困境中。

到 21 世纪之初进行农村税费改革时,1983 年学习农村家庭承包制的国有农场开始摆脱之前学习的农村承包制,充分利用土地国有制的制度安排进行探索。正是这个探索解决了城市化背景下面和农业机械化条件下面,农业生产关系包括土地关系对农业生产力变化的适应,从而走出了一条新路。

以家庭承包为基础的农村基本经营体制要向国有农场学习。

如何学习?很简单,就是强调农村农地集体所有的生产资料性质,改变当前将农地变成农民土地财产的方向。具体大致可以学习国有农场作两点规定:第一,土地是集体所有的,农户具有承包经营权,承包经营权不能转让转包,不种地农户要将土地承包经营权退还村社集体,由村社集体先内外后招标承包。承包期有限。退出土地承包经营权农户可以获得一定数量的土地租金收益。且当农户愿意种地时,可以随时要回土地自种。第二,以仍然种植土地留村种植户为中心进行村社集体土地使用权的分配和调整。在一个时点上,所有村社集体成员中愿意种地农户可以分配本户应得面积土地,这部分土地不需要任何缴费,村社集体已经进城或因其他原因不愿种地农户的土地可以通过招标方式先内外后进行招标,优先给到本村社集体种地农户,招标所得土地租金一部分用于支付退出承包土地的农户,一部分用于农田基本建设。而最重要的是,村社集体土地可以依据生产便利进行调整,以尽可能做到村社集体种植户一户一块地,土地连片。同时,村社集体利用国家资源以及自筹款项对农地进行整治改造。

简单地说,当前农村土地集体所有制应作的两点改造一是土地是生产资料,而不是财产权,只有自己耕种才能获得土地使用权;二是村社集体土地应优先由仍然从事农业生产的本村社农户依据生产便利原则分配调整。

若作这样的安排,再由国家筹资对农村土地进行整理,则在当前中国所处农村人口快速城市化背景下面,就可能发生诸多重要效应。

第一,随着越来越多农户进城,在城市获得稳定就业和收入,并在城市安居,这些城居农民就变成了真正彻底离开土地的城市人,他们逐步切断了与土地的联系。相应地,仍然留村种地的农户可以不断扩大经营规模,并在扩大生产规模的过程中通过地块调整解决土地细碎化的问题,从而提高农业生产效率。

第二,进城就业不再种地并因此退出了土地承包经营权的农户,他们在城市打拼,并可以获得相对有限的退出承包地的土地租金。他们中的多数人最终可以通过在城市打拼而在城市安居下来。但也会有一部分进城农户左冲右突仍然难以在城市安居,他们就可以选择返乡,就可以要求获得自种的土地使用权。正是进城失败返乡可以要回土地使用权,农民进城时就可以放心地将承包土地退还给村庄集体,安心进城。

第三,仍然留村的农户中,既有年龄化较大的农户,他们可能只愿种较少的土地,以获得土地收入同时以种地打发时间,还有农户期待通过扩大农业生产规模形成适度规模经营,并同时通过为其他农户提供农机服务来获得收入,这些农户就可能愿以相对较高租金招标获取进城农民退出来的承包地,从而形成农村中最有生产能力的“中农”。

第四,村社集体因为有了对集体土地的一定支配权,村社集体就有能力及有意愿介入到农户生产

环节的事务，就有能力和有意愿为农户提供包括调整土地以按户连片耕种在内的各种统筹，就有能力及意愿为农户提供对接大生产的各种服务。正如国有农场为职工家庭农场提供的服务一样。

第五，正是借助有能力及有意愿的村社集体，国家就有能力将自上而下的各种资源输入农村，以建设基本农业设施，提供基本公共服务，保持较好的农业生产和农村生活秩序。

第六，因为克服了在细碎分散农地上集中大量权利所造成的反公地悲剧，农地就可以得到最有效率的使用，农业生产就可以达到最大效率。

在城市化这样一个大背景下面，因为城市有更多就业和获利机会，农业相对弱势，就会不断有种田农民进城，留村务农农户越来越少。留村务农农户越少，他们就有了越大的进行规模经营的机会，集体土地所有使留村扩大了种植规模的农户可以克服土地私有制国家农地产权细碎分散难以整合的困局，从而发展成为现代化的高效率且具有收入能力的家庭农场主。这些祖祖辈辈就生活在村庄中的种植户因为有了扩大种植规模及同时具有通过土地调整而获得生产便利的条件，从而可以从农业上获利，他们就完全没有必要非得进城去了。

村庄中进城农户在城市体面安居下来，但他们仍然可以回来种地：当城市失去机会以及他们觉得务农的获利机会大于城市时。这些进城农民有了退路的想象，以及有了家乡的想象，就有了价值的寄托。

五、结 语

无论如何，认真研究当前国有农场经营体制上尤其是在土地制度安排上的优势，理解当前中国农村经营体制存在的主要问题，防止当前盲目将农村土地集体所有制变成农民土地财产权的改革，真正发挥中国农村集体土地所有制的制度优势，不仅可能有效应对中国城市化进程中农业农民问题的严峻挑战，而且完全可以克服日本、韩国、中国台湾等东亚国家和地区在农业上所陷入的困境。

参 考 文 献

[1] 中华人民共和国国家统计局.中国统计年鉴 2016[M].北京：中国统计出版社，2016.
[2] 周琳.农垦有望率先实现农业现代化[N].经济日报，2013-10-31(2).
[3] 桂华.项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例[J].政治学研究，2014(4)：50-62.

（责任编辑：金会平）