

城乡统筹发展背景下中国农业发展模式的探讨*

白文周, 王良永

(安徽财经大学, 安徽蚌埠 233030)

摘要:现代农业是建设社会主义新农村的产业基础。建设现代农业, 就是改造传统农业、不断发展农村生产力, 就是转变农业增长方式、促进农业又好又快发展。应从统筹城乡发展的角度, 着力转变农业生产发展方式, 创新农业发展模式, 加快农村土地流转, 鼓励工商资本投资农业, 建设农业特区, 大力推进农业产业化, 加快现代农业发展步伐, 走出一条城乡一体化的新路子。

关键词:土地流转; 工商资本; 农业产业化; 模式

众所周知, 我国农业难就难在孤立、分散的耕作方式, 长期缺乏科技创新、资本投入和产业提升, 工业之水难以浇灌农业之田, 所以用尽补贴、免税等办法农业现代化也推进缓慢。目前, 我国已进入改造传统农业, 走中国特色农业现代化道路的关键时期。创新农业发展模式, 探索中国特色农业现代化的实现路径是十分必要和迫切的。建设农业特区就是实现农业现代化的有效途径。

农业特区的内涵, 十分广泛, 可以是一个粮食生产区, 也可以是一个村、乡(镇), 在这个区域, 国家给予特殊的优惠政策, 鼓励农民个人、工商资本投资农业, 大力发展规模化、产业化农业, 立足特区, 带动周边, 探索现代农业的发展模式, 实现生产过程机械化、生产措施科学化、生产组织专业化、生产服务社会化、生产产品标准化、生产效益高效化、劳动者市民化, 走出一条城乡一体化发展的路子。

建设农业特区, 就要着力推进农村土地流转, 鼓励工商资本投资农业, 大力发展规模化、产业化农业, 多管齐下, 破解农业发展难题。

一、发展现代农业的着眼点

(一) 农村土地流转是必然趋势

我国目前实行的是村集体所有, 农民拥有土地长期承包使用权的土地制度。农村土地集体所有制实际上有乡镇、村等不同的土地占有形式, 既有乡(镇)集体所有, 也有村(组)集体所有。农村集体土地的使用也可以大体分为两大类型: 一是农业用地, 包括耕地、林地、养殖用地和水面等; 二是建设用地, 包括宅基地、企业用地、水利用地、道路用地, 也包括学校、养老院等公益事业用地等。我们这里着力探讨的是农业用地。土地是农业最重要的资源要素, 加快改造传统农业, 加

速土地等资源要素向现代农业汇集, 是时代的要求和必然。

关于农村土地制度改革路径, 专家们有不同的看法和观点, 综合有关文献资料, 大致有三种观点: 第一种是收归国有, 这种观点认为, 农村土地归农村集体所有, 农村集体在法律上没有明确的内涵, 农村土地所有权虚置, 收归国有理所当然; 第二种观点是土地归农民所有, 真正做到“耕者有其田”, 从根本上遏制政府对土地资源低成本的掠夺; 第三种观点是在现有农村土地集体所有制的框架内进行改革。在理论上对农村土地制度改革进行探讨, 必然会促进农村土地制度更为完善, 弥补法律的缝隙, 加速土地流转, 促进规模经营。

(二) 工商资本投资农业是发展契机

资本是农业的“血液”, 资金短缺是制约农业发展的瓶颈。我国长期实行城乡二元体制, 国家和政府投入农业的资本严重不足, 农村金融体系不完善, 再加上农业是一个周期长、见效慢的弱质产业, 资金短缺是“三农”问题的重要制约。因此, 解决投资问题显得非常重要和迫切。

(三) 农业产业化是重要支撑

农业产业化是当前新农村建设和农村综合配套改革的重要问题。通过农业产业化, 形成农业生产的产业链, 使农民在市场销售和流通中增加效益, 同时规避单个农户与大市场连接的风险, 以期加快实现农业发展、农村繁荣、农民增收和城乡一体化的进程。

但是, 我们必须注意到, 在农业产业化过程中存在的制度性缺陷和隐含的现实性风险, 必须正视农业产业化过程中存在的一系列问题。一是农业产业化过程中农村土地安全问题。农业产业化需要土地规模经营, 在政策上允许农村土地依法、自愿、有偿流转。但在实际操

作者简介: 白文周(1964-), 男, 安徽财经大学工商管理学院副教授, 研究方向为农村经济管理等; 王良永(1969-), 男, 安徽财经大学副教授, 研究方向为农村经济社会等。

* 基金项目: 安徽省教育厅基地项目“合作社治理与公司治理比较研究”(批准号: 2011SK747) 前期研究成果

作过程中,有的地方强制流转,有的地方流转的土地不种粮食,搞蔬菜大棚、养殖等,再加上农业公司追求短期利润,过度开发土地,使土地质量严重下降,可能成为农业企业和农业产业化长期发展的隐患。二是农业产业化过程中的粮食安全问题。我国是一个拥有13亿多人口的大国,其中近9亿在农村,13亿人口的吃饭问题是一个非常严重的问题。由于世界局势动荡,干旱等灾害频发,过去的一年世界粮食价格上涨了36%,粮食危机可能重现。粮食的比较效益低下,农业企业更多的又是追求短期利润,他们的更多热情放在效益高、见效快的农业经济作物,“去粮食化生产”趋势日益严重,结果是发展了大农业而牺牲了小农业。虽然我国粮食连年丰产,但从长远来看,我国在推进农业产业化过程中,必须关注粮食安全问题。

二、农业产业化发展模式的两个样本

农业产业化是以市场为导向,以经济效益为中心,以主导产业、产品为重点,优化组合各种生产要素,实行区域化布局、专业化生产、规模化建设、系列化加工、社会化服务、企业化管理,形成种养加、产供销、贸工农、农工商、农科教一体化经营体系,使农业走上自我发展、自我积累、自我约束、自我调节的良性发展轨道的现代化经营方式和产业组织形式。这种经营模式是加速农业现代化的有效途径。

(一) 河南项城农业产业化新模式^①

正在河南项城市推行的“农户+农业经营服务公司+龙头企业”新模式,给农业产业化的进一步推进带来了曙光。对农户而言,可以实现减负增收;对农业经营服务公司而言,也可以通过“集约经营、科技生产”赚取应得的那部分的利润;对当地龙头企业而言,有了稳定、保质保量的原料供应;对社会而言,则有利于充分利用农业资源,发展循环经济,实现可持续发展,保障粮食、食品安全。

围在农村的,想冲出去进城工作;生活在城市里的人,想跑出来下乡创业,王清坡和赵俊昂是项城第一个吃螃蟹的人。他们的企业表面上看没有什么新花样,虽然挂着清水泉农机和汾河湾农业两块牌子,但落脚都是一个俗称——合作社。那么,区区一个汾河湾农业合作社,到底凭什么让权威专家们认为是闯出了一条极具推广价值的农业产业化新路呢?关键是合作社服务协议的主要内容,其核心思想就一个:在不改变家庭承包制的前提下,将目前的“家庭经营”转变为“企业化经营”,通过企业的市场化运作,实现农业生产的规模化、标准化、规范化。以创新的农业生产经营方式,确保农户增产增收。他们的做法是:农民可以选择两种方式参加合作社,既可以委托合作社代耕、代种、代收,又可以将土地流转给合作社,合作社代耕的土地按低于市场10%的服务价格取酬,流转的土地合作社按每年每亩450元左右的价格支付现金,交地即付款;入社农民,合作社

可提供创业贷款担保,可在信用卡上临时透支5千元到1万元额度的现金;入社农民每年享受免费体验一次;有专业技能的社员,还可以成为合作社的农场工作;合作社统一收购社员的零散的农副产品,销往城市。

汾河湾合作社现有耕地3800亩,分布在豫东平原项城市域内的汾河岸边,从2010年4月签下第一单土地流转合同,到5月份土地承包人的冬小麦收割完毕、继而合作社开始接手播种玉米,一个多月的时间,陆续有了3800多亩土地从当地农民手中流转 to 合作社。合作社的规划是:2011年春播时,自有土地达到6000亩;力争3年内,达到1万亩的自耕量和3万亩的农田代理服务量。目标定了,就是缺钱,政府从财政和农机购置补贴等方面予以强力支持,但对于不断接收新的流转土地的合作社来说,近乎杯水车薪。

在农资和涉农服务普遍涨价的背景下,汾河湾合作社创造了“项城模式”,大力发展农业委托代理经营服务公司,提供统一良种、统一施肥、统一浇水、统一除病虫害、统一深耕细作(简称“五个统一”)等农业生产服务。

在城乡二元结构一直未有显著改观的情况下,许多农民“一头城里,一头村里”的家庭结构和工作现状,成了合作社每天都能签署土地流转协议的核心动力,也成了“先付款、后耕地”的陶湾模式迅速扩展到项城市域3个乡镇、8个自然村的内在动因。与传统的合作社模式相比,项城模式最大的亮点在于:化解分散的家庭土地承包经营与规模化大生产之间的既有矛盾,在不改变土地承包制、土地不必然“流转”的情况下,将目前农地的“家庭经营”顺理成章地转变为“企业化经营”。

(二) 安徽怀远县农村产业重组“点石成金”^②

安徽怀远县立足县情,力推农村产业重组,带动地方经济增长。该县充分挖掘农村土地潜力,引导农民利用家前屋后闲置土地营造小果园、小菜园、小池塘发展庭院经济,不断丰富内涵,提升质量,推广“一村一品”建设,使其发展成为农民增收致富的“乐园”。县里有关部门因地制宜,把农家庭院组织起来成为现代农业示范园,作为培养优势特色产业的平台。全县先后形成泥鳅养殖示范园,蔬菜、大葱、大蒜种植示范园60多个,实现产值1.6亿元。2010年以来,怀远县以“空心村”改造土地复垦项目实施为突破口,破解土地分散经营难题,促进适度规模经营,通过土地流转,在全县22个乡镇(镇)区新建千亩现代农业示范园20多个、生态养殖小区55个,培育经营100亩以上农业标准户1000多个,逐步实现园区规模化、市场品牌化、产业特色化。

有代表性的怀远县荆茨乡沈郢村,由种养大户牵头,组织农户入股,共建农业核心示范园,通过“核心园区带动标准户,标准户带动一般户”的链条效应,形

① 注:根据《中国经济时报》2010年9月21日发表的记者张玉雷调查资料整理而成。

② 注:据《蚌埠日报》2010年8月11日记者吴高翔、蒲婧杰采访资料整理而成。

成了相邻成片的特色产业基地 26 个，生产的 20 多个农产品获得了无公害食品、绿色食品、有机食品认证。

三、统筹城乡发展背景下创新农业发展模式的几点建议

大力发展农业产业化，通过一定的农业特区建设实践，走企业化经营道路，是一条符合国情、农情的现实途径。实践证明，农业产业化经营只是家庭经营规模的扩大，决不否定或削弱家庭联产承包制，农业产业化与家庭联产承包制是完全可以对接的，通过农业产业化发展，使千家万户的农业生产经营与广阔的国内外市场联结起来，提高农业的商品化、市场化水平，既保留了农民家庭经营的生产自主权，又克服了一家一户分散经营的弱点。

（一）加快推进土地流转

土地制度是一个国家的基本制度。农村土地承包责任制是我国农村土地的基本制度，这一制度保证了村集体对农村土地的所有权，从而在制度上制止了土地的私人买卖，蕴含了公有制的成分，又将土地的长期承包使用权交给了农民，使农民对自己承包的土地拥有了类似土地所有权包含的一切权利，这种土地承包经营权，在某种意义上等同于所有权，因此，我国农村土地流转制度的创新，必须建立我国农村土地基本制度之上，保持农村土地承包关系长期不变，完善土地承包经营权权能，依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利。与此同时，在依法自愿有偿的基础上，完善土地承包经营权流转市场。我国农村土地中存在的问题，大多数是地方干部恣意侵害农民利益造成的，并不完全是制度本身造成的，因此，要加大执法力度，完善监控机制，充分保障农民利益。对存在的问题，不争论，充分实践，只要符合国家法律，符合农民利益，什么形式的农村土地流转都可以尝试，让农业资源充分流动起来，农民土地承包经营使用权可以通过入股、出租、建立土地银行和土地合作社等。在土地流转的基础上，创新农业发展模式，转变农业发展方式，逐步由适度规模经营向深度规模经营转变，大力建设农业示范园区，推广“一村一品”建设，从一定区域内的资源禀赋和区位优势出发，集中要素投入，充分发挥各地农业资源的比较优势，把有地方特色和区域优势的主导产业做大做强，促进产业聚集，形成“一镇一业”、“一村一品”或“多镇一业”、“多村一品”的区域性专业化生产格局，将资源优势转化为经济优势，促进农业发展、农村富裕和农民增收。

（二）鼓励工商资本投资农业

长期以来，农村金融体系不健全、资金短缺，成为影响农业发展、农村繁荣的主要制约因素之一。以分散的农户为经营主体的传统农业，根本无法承受经济社会发展之重，吸引工商资本投资农业是十分必要和迫切的。有人认为，工商资本投资农业会侵害农民利益，因此，要警惕资本下乡。我们认为，恰恰相反，要鼓励工商资本下乡投资农业，让工业反哺农业的政策真正落到实处，引工业之水灌农业之田。资本当然要获得利润，

只要导向明确，措施过硬，行动坚决，工商资本投资农业是大有好处的。众所周知，现在农村最缺少的就是投资，就是资金。过去的 60 多年里，农民为我国工业化无偿奉献了 30 万亿，其中 75.1% 来自工农业产品价格剪刀差，13.2% 来自农业税，11.7% 来自银行储蓄。30 年来，农民还为城市化被强制剥夺了土地级差收入 30 多万亿。因此，解决“三农”问题，需要下决心，制定各种优惠政策和扶持措施，加大制度创新力度，鼓励工商资本投资农业，鼓励外出务工人员回乡创业，解决农村投资渠道不畅问题，缓解农村投资压力。进一步推动城乡统筹发展，引导弱势农业走出困境，促进农业发展、农民增收。

（三）大力发展农业产业化

农业产业化是发展现代农业的必由之路，是改造传统农业、实现农业现代化的现实路径。我国的农业产业化经营经历了 20 世纪 80 年代中期到 90 年代初的探索起步阶段和 1994 年以后的全面实施阶段后，21 世纪步入了创新提高阶段。农业产业化的概念，最早由山东潍坊市于 1993 年提出来，并对农业产业化作出了 24 个字的解释，即“确立主导产业，实施区域布局，依靠龙头带动，发展规模经营”。1999 年 12 月，《人民日报》对潍坊的农业产业化经验进行了报道，并配发长篇社论。按照《人民日报》社论的解释，所谓农业产业化就是“以国内外市场为导向，以提高经济效益为中心，对当地农业的支柱产业和主导产品实行区域化布局、专业化生产、一体化经营、社会化服务、企业化管理，把产供销、贸工农、经科教紧密结合起来，形成‘一条龙’的经营体制”。此后，全国各地牢固树立“以工业化理念抓农业”的思想，坚持以市场为导向，以效益为中心，以体制、机制和科技创新为动力，依托资源优势，建基地、育龙头、拓市场，积极推进农业产业化经营，各地诞生了许多农业龙头企业，农业产业化模式也不断涌现，如“公司+农户”、“传统农户自组的专业合作社”等。扶持龙头企业，走企业化经营道路，已成为上下共识。走企业化道路，农业就地工业化，农村就地城镇化，农民就地职业化。这条道路，已经是农业现代化的成功模式。

河南项城农业产业化新模式将成为我国农业产业化的突破口。项城农业产业化模式是在不改变家庭承包制的前提下，将目前的“家庭经营”转变为“公司化经营”，通过市场化运作，实现农业生产的规模化、标准化、规范化。该模式的关键之处在于，通过大力发展农业委托代理经营服务公司，提供统一良种、统一施肥、统一浇水、统一除害、统一深耕细作等农业生产服务，切实保证从播种到收获的标准化和规范化。农业经营服务公司搭建了一个农业科技向农业生产转化的平台、桥梁，农户和农产品加工企业通过农业经营服务公司，作为广大分散农户的代表参与市场竞争。该模式找到了企业和农户的利益平衡点，使农民乐意参与到农业产业化中来，有利于推动土地流转；通过标准化和规范化，提高农产品商品率 and 产品品质，有利于我国食品安全；通

过规模化生产,提高农业产出率,有利于粮食安全。这将是一条具有重要现实意义的新路子。

结合上述农业产业化发展模式两个样本,推进农业产业化,实现农村经济又好又快发展,主要做好以下方面工作:

第一,重点扶持农业龙头企业。扶持农业龙头企业,就是扶持农业,扶持农业,就是扶持农民。发挥财政资金导向作用,调整补贴政策,吸引工商资本投资农业,对农业龙头企业在财力、人力、物力等方面给予重点支持,促进上规模、上水平、创名牌,努力提高农业龙头企业的竞争能力,发挥“龙头”作用。鼓励和支持企业积极发展“龙头企业+农户”、“龙头企业+专业合作社经济组织+农户”、“专业合作社经济组织+农户”、以及“专业市场+专业合作社经济组织+农户”、“中介组织+农户”等多种经营形式,探索以资金、技术、产品和土地等为要素的股份制、股份合作制,从体制上不断健全和完善龙头经济组织与基地农户的利益联接机制,提升龙头企业立足农村、发展农业和带动农户的能力、水平。集中力量重点扶持一批规模大、技术含量高、竞争力强和市场份额大的农业龙头企业群,形成大中小龙头企业共同发展格局。

第二,积极扶持专业化生产区域的科研开发和推广机构。科技含量标志着产业的成熟程度,推进农业产业化必须高度重视科技的开发和利用,着力解决科技在农业生产中的脱节问题。中央和地方政府必须加大对农业科技的投资和支持力度,采取切实措施调动农业科研人员的积极性,建立科技兴农的长效机制,建立健全科研机构,不断提高农业科研水平及其服务农业水平,使农业的科技含量不断提高,依靠科技进步促进农业产业化的技术升级、结构优化和新产品开发进程。

第三,着力培育区域性、专业化的农业生产基地。发展“一村一品”,是培育农村主导产业的重要途径。从一定区域内的资源禀赋和区位优势出发,整合各种要素,充分发挥各地农业资源的比较优势和区位优势,把有地方特色和区位优势的主导产业做大做强,形成基地连片、特色成带、块状辐射、集群发展的农业产业化模式,高标准建设一批规模化、标准化的农产品生产基地。以农产品生产基地为依托,逐步形成合理的种养加、产供销、农工商一体化经营体系,实现区域经济特色化、特色经济规模化、规模经济产业化,使农业走上良性循环、科技发展的道路,促进农村经济发展和农民增收致富。

第四,大力提高农民素质。农业产业化经营的成效在很大程度上取决于农民主体作用的发挥程度。目前,农民在农业产业化过程中的主体作用还没有体现出来,这是由于农民整体素质低,尤其是小农意识、观念落后,已成为当前的一大突出问题,一部分农民视土地为命根子,使得农村土地流转、农业集约化和产业化遇到很大阻力。因此,政府和龙头企业要切实从农民的利益,通过制度规范,逐步形成政府、企业和农民的完整

的教育培训机制,通过教育开发和培训引导,不断提高农民素质,使农民经过市场化的洗礼和素质观念的提高,在农业产业化发展中发挥积极作用,保护自己利益。

第五,协调利益分配关系。经济利益是农业产业化经营主体相互联系的纽带,也是各主体追求的共同目标。个体农户一般处于出卖原料的地位,竞争力较弱;加工和运销企业特别是龙头企业,一般处于主导地位,对价格有绝对的发言权,这就容易使市场价格风险全部落在农产品生产者身上。因此,建立合理的利益机制,保护农民的正当利益,是农业产业化的生命力和活力所在。各级政府要做好农业产业化经营各主体之间的利益协调工作,特别是要保障农民的利益。龙头企业要让利于民,把农产品生产作为加工企业的第一车间,通过赊销生产资料、提高收购价格、利润返还等形式,增加农业的比较利益,提高农民的收入水平,使企业与农户之间形成风险共担、荣损与共的利益共同体,从而保护和调动企业与农户两方面的积极性。

四、结束语

“三农”问题是一个令人纠结的问题。冰冻三尺,非一日之寒。解决“三农”问题是一个长期的过程,需要我们转变观念、拓展思维,不断创新农业发展模式,通过设立“农业特区”的实践不断探索并总结经验,加快农村土地流转,实现规模经营,大力发展农业产业化,引导工商资本投资农业,就会走出一条解决“三农”问题的新路子。

参考文献:

- [1] 高新军. 土地流转有利于向市场经济实质性转轨 [N]. 中国经济时报, 2010-7-13, 12.
- [2] 毛哲山. 如何化解农业产业化中出现的问题 [N]. 中国改革报, 2009-8-22, 6.
- [3] 童彤. 安徽皖江依托长三角发展现代化农业 [N]. 中国经济时报, 2010-9-24.
- [4] 李慧. 一村一品 科技富民 [N]. 光明日报, 2007-7-14.
- [5] 张玉雷, 程小旭. 河南项城: 农业产业化新模式浮出 [N]. 中国经济时报, 2010-9-6.
- [6] 张晓山. 中国农村土地制度改革的回顾和展望 [J]. 学习与探索, 2006, (5).
- [7] 李昌平. 土地流转: 过去、现在和将来 [N]. 光明日报, 2010-2-19.
- [8] 徐汉民. 创新农民土地持有产权制度研究 [J]. 法学评论, 2010, (4).
- [9] 刘熏词. 中国“三农”问题分析 [M]. 湖南人民出版社, 2006.
- [10] 白文周. 我国农业特区发展模式研究 [J]. 经济问题探索, 2009, (10).

(编辑校对: 韦群跃 余斌)