

# 推进上海郊区粮田适度规模经营的构想

推进上海郊区粮田适度规模经营课题组

在逐步建立社会主义市场经济体制,上海郊区农村二、三产业持续、快速发展的新形势下,粮田的分散、兼业化经营方式已经成为农业生产进一步发展的制约因素。建立新的土地流转机制,推进郊区农村粮田适度规模经营,是上海率先建立社会主义市场经济体制的需要,也是农村社会生产力发展提出的客观要求。

## 一、现状

1995年6月底,郊区农村粮田适度规模经营单位6885个;经营粮田40.8万亩,占粮田面积的12.8%。其中规模经营商品粮36.5万亩,约占90万亩商品粮田的40%;规模经营口粮田4.3万亩。就其规模经营的形式区分,按所经营的粮田面积计算,专业大户有6455户,承包经营29.9万亩,占73.3%;合作农场300个,经营8.2万亩,占20.1%;服务(机耕)队、农业开发区91个,经营1.4万亩,占3.4%,其它形式的规模经营单位39个,经营1.3万亩,占3.2%。从经营规模来看,平均每个单位59.3亩;种粮专业大户户均46.4亩。

郊区农村粮田适度规模经营,虽然尚属起步时期,在整个粮田生产经营中所占的比重较小,但在以下三个方面取得了明显成效。一是打破了均田,改变了分散兼业经营的局面。现有粮田规模经营单位劳均经营16.5亩,比全郊区劳均5.2亩增加2倍多。研究表明,劳均15亩的经营规模,在郊区目前粮食生产力水平的条件下大体上是“适度”的,基本达到了集约化经营的要求。目前劳均年净收入可达到6000元左右,明显高于乡村企业人员的劳均净收入水平。二是提高了“三率”,促进了劳动力向非农产业转移。粮田规模经营单位的土地产出率、劳动生产率和粮食商品率都明显高于一般农业承包户。粮食亩产比一般承包户高5~10%;规模经营单位劳均年生产粮食都在2万斤左右,比全郊区平均6436斤高2倍;粮食商品率平均达到95%以上,比全郊区平均28.2%也高2倍多。实行粮田规模经营以后,可进一步促使2/3的农业劳动力转向非农产业,有利于促进农村经济的全面发展。三是增加了投入,出现了资本对于劳动的替代。如松江县的合作农场,亩均年提留利润积累50~100元;该县佘山镇将凤农场自1991年创办以来,每年积累7万元,几年来农业再投入共达29万元。这是家庭联产承包、分散兼业经营目前所不可能达到的资本对劳动的替代。四是深化了改革,加快了农业现代化建设步伐。郊区的农业现代化建设试点单位和“高产、优质、高效”农业示范区,都把土地经营规模化同资源配置市场化、设施装备机械化、农业服务社会化、内部管理企业化、产加销运一体化结合起来,推进农业现代化建设。

从郊区农村11年来的实践看,发展粮田适度规模经营必须具备三个基本条件:首先,农业劳动力向非农产业大量稳定的转移是前提。郊区农村实行粮田规模经营的地方,非农产业劳

动力的比重和户均收入中来自非农产业的比重都在 80% 以上。其次,村一级具有较强的经济实力是基础。1993 年郊区农村国民生产总值 265 亿元,其中二、三产业占 85.6%。在乡村企业纯利润 35.96 亿元中,村办企业纯利润 15.45 亿元,占 43%,平均每村 51.4 万元;乡村两级对农业的投入 2.8 亿元,占全年各级对农业投入 10 亿元左右的近三成。这有利于加强农业基础设施与服务体系建设,为发展粮田适度规模经营创造了重要条件。再次,建立和健全农业服务体系是依托。郊区从 1985 年起开始就进行农业服务体系建设,逐步形成了“县为中心,乡为枢纽,村为重点,户为对象”的服务网络。到 1992 年有 85.3% 的村建立了农业综合服务组织,粮食生产过程中用工的 74.4% 由服务组织来承担。

上海郊区农村目前的粮田适度规模经营,有以下四个特点:①实行“两权分离”、“两田分开”,以经营责任田为主。②在经济较为发达和领导比较重视的地区,发展较快,比重较高。③在粮田规模经营的多种形式中,合作农场呈现发展趋势。④外地农民承包规模经营的粮田所占比重较高,而且还在上升。

## 二、问题和难点

上海郊区农村的粮田适度规模经营是随着农村二、三产业的兴起,农业经济向工业经济转换过程产生而发展的。与郊区农村工业化水平、城市化发展需要相比,农业现代化、规模化的进程明显滞后。主要的问题与难点有:

第一,土地价值观念的变化,兼业农户不愿放弃土地的倾向日益增强。随着改革的深入,土地开始进入市场,其价值越来越显现,加上粮食市场的逐步放开,种田经济收益提高,兼业农户不愿放弃承包田,越来越成为制约粮田适度规模经营发展的一个突出问题。在计划经济条件下,种田劳动强度大,比较效益低,农民一旦在外从事非农产业,并有了稳定的收入来源,自然产生离农思想,以摆脱土地的累赘。进入 90 年代以后,随着浦东开发开放、土地批租和房地产的开发,农村土地价格呈不断上涨的趋势。再加上近年来粮食收购价格上升幅度大,种田经济收益明显看好,以 1994 年国家出台的粮食收购价核计,亩均净收入一般都能达到 500 元左右。在土地产出效益提高和保值作用的条件下,农民对土地的价值观念发生了巨大变化,无偿放弃承包田的情况越来越少,有的甚至提出要收回已经转让出去的承包田。在这种情况下,集中土地,发展农业适度规模经营的难度增大。

第二,共享集体利润机制,使承包田变成“福利田”,进一步抑制了土地流转和集中。集体经济发达的乡(镇)、村,二、三产业的利润用于农田基础设施的投入和各种直接、间接的经济补贴不断增加,农业生产资本替代劳动的程度也不断提高,有些地方农户在承包田上的活劳动投入亩均已不到 10 工。集体经济的补贴,一方面使小块土地活劳动投入不断减少,大大方便农户的兼业经营;另一方面,客观上形成了一种农户共享集体利润的机制,使承包田变成了“福利田”。“以工补农”、“以工建农”的初衷是调节社区范围内产业收益差异,以保证在本地区工业化进程中农业不致于出现萎缩。实际结果却是降低了小规模兼业农户的生产成本和劳动强度,使小规模兼业经营得以巩固,抑制了土地的流转和集中,给适度规模经营增加了难度。

第三,农村城市化滞后和非农就业的不充分,客观上也制约了兼业农户弃农进城的进程。郊区农村亦工亦农兼业农户的普遍存在是阻碍耕地集中、发展农业规模化集约化经营的一个重要的制约因素。农村城市化滞后,非农就业不稳定,是广大兼业农户既不想多种土地,又不想放弃土地的又一原因。一是郊区工业布局零乱,全郊区 1.5 万个工业企业分布在 4000 多个

工业点上,而200多个小城镇工业大都不成体系,加上道路、排污、供电、供水等基础设施建设滞后,吸纳农民进城镇落户的磁力不强。二是户籍制度改革滞后。尽管许多农民家庭事实上早已不以农业为生,有的夫妇都是工厂职工,子女也在镇上上学,但却摘不掉“农民”的帽子,改变不了户口属性。三是乡镇企业职工就业不稳定性,土地作为最终的社会保障手段没有改变。乡镇企业在激烈的市场竞争中,随时都有破产停业的威胁,在乡镇企业职工的社会保障机制还没有完全建立起来的情况下,对广大亦工亦农的农民来说,土地仍然是他们的一份福利收入和最终的社会保障手段。一旦在外失去工作,他们随时可以回家种田,以维持最基本的生活条件。

第四,种田能手大量转入非农产业,农业适度规模经营者奇缺。由于郊区农村二、三产业的快速发展,农村劳动力大量向非农产业转移,使得一批种田能手也随之转入非农产业。新一代农村青年又几乎无人愿意种田,农业劳动力日趋老年化。造成农业适度规模经营者奇缺。

此外,经营农业风险大,经济效益不稳定,也是造成种田能手大量流失,农业适度规模经营者奇缺的原因。由于农业政策的不稳定性,农产品“多啦多、少啦少”的矛盾一直困扰着生产者。同时,农业是弱质产业,在市场经济条件下,经营农业要受到市场风险和自然风险双重制约,经营规模大,受风险的程度也大,因而,影响了郊区农民扩大经营规模的积极性。

第五,农业社会化服务开始出现少数重新优化组合和多数萎缩涣散的趋势。上海郊区农业社会服务组织是1985年秋开始建立与发展起来的,到1992年,在郊区2705个种植粮棉油的村中,2307个村建立了农业综合服务队,占85.3%,坚持常年服务的队伍有5万多人,平均每村近20人。近两年来,随着计划经济体制向市场经济体制转轨和农村二、三产业的迅猛发展,郊区村级服务出现了少数重新优化组合和多数萎缩涣散的走势。少数村级农业综合服务队重新优化组合,由单纯的产中服务向产前、产后服务延伸,但多数已处于不断萎缩、涣散之中。村级综合服务队近两年里散掉712个,下降26.6个百分点。村级常年服务队伍由5万多人下降到目前不到4万人。以植保为例,坚持统防、半统防的村由85.3%下降到目前的48%。

农业适度规模经营,一般以社会化服务为支撑,农业社会服务的弱化严重影响本地农户发展适度规模经营的积极性。

第六,外地农民大量涌入承包粮田,农业经营主体外移倾向突出。近年来,国家收购粮价的提高,粮田规模经营的经济收益逐步提高,但由于扩大种田规模对本市农户仍缺乏吸引力,导致了大量外地农民涌入郊区承包粮田,经营主体外移的趋势愈演愈烈。嘉定区1992年外地农民657户,承包粮田面积3万亩,分别占全区承包大户和规模经营面积的43.9%和60%。1994年外地农民达到1100户,承包粮田4.56万亩,分别占总数的68%和76%。

外地农民大量涌入郊区承包土地,农业经营主体外移,引起了一系列问题。一是土地资源增值和集体经济补贴大量流失。二是外地农民承包土地在行为上表现粗放式的掠夺性经营,很少进行资金投入和活劳动投入,短期行为比较严重。加上地域上的差异,外地农民的文化、技术等素质都比不上本地农民,粮食单产一般也都低于本地承包户1~2成。三是由于外地农民流动频繁,法纪观念淡薄,引发社会治安问题较多。外地农户承包耕地规模大,主要靠大规模提高自身的经济效益,有悖于发展粮田规模经营的根本宗旨,影响了郊区农村粮田适度规模经营的正常、健康发展。

第七,部分干部对发展粮田适度规模经营的紧迫性和重要意义认识不足。一是担心发展规模经营冲击和动摇家庭联产承包责任制的基础。在认识上把发展农业适度规模经营与家庭

联产承包对立起来,担心人民公社“大锅饭”的重现。二是对规模经营条件认识上存在片面性。部分集体经济欠发达乡(镇)、村,不少基层干部孤立地、片面地强调集体经济条件,而对发展规模经营缺乏主动和热情。

### 三、目标与对策

根据上海城市现代化规划,上海城镇体系发展趋势,到2010年,将基本形成1个市级中心,3个辅城,6个二级城市,若干个地方小城市和一大批乡镇集镇。根据这一城镇化发展趋势和郊区目前粮田规模经营的现状,以及郊区在上海发展中的重要地位和作用,郊区粮田规模经营的总体目标和分阶段目标可作如下考虑:

1、总体目标:到本世纪末,全郊区120万亩商品粮田全部实行规模经营;到2010年,全郊区198万亩口粮田中的大部分实行规模经营。

2、分阶段目标:①近郊四区1995~1997年全面实行商品粮田规模经营;再花3年时间至2000年全面实行口粮田规模经营。②远郊六县1995~2000年全面实行商品粮田规模经营;2000~2010年再用10年时间全面实行口粮田规模经营。

3、模式选择:在规模经营形式的选择上,一定要根据各区县、各乡镇的客观实际,尊重农民的意愿,因地制宜,形式多样。但不管采取哪一种形式,都必须以家庭经营为主体。以下三种基本模式可供选择:①大户承包经营。按现有耕作水平和亩田收益情况,每个劳动力以承包15~25亩为宜。②合作农场。可由户与户、户与村、户与农场、村与农场等联合组建,对外一般承包,对内责任到人,分户核算,不能搞大锅饭。③服务队统一经营。服务队对外一般承包,对内落实责任制,可核算到人,也可小段承包,建立奖罚制度,还可实行服务队带农户二级承包形式。服务队要开展综合经营,努力创办加工销售企业,走产加销一体化道路,实行公司化管理。

为推进上海郊区粮田适度规模经营,使上海的农业实现新的历史性跨越,现提出如下对策和建议。

第一,要提高对郊区粮田规模经营重要性、紧迫性的认识,切实加强领导。实行“三抓”:

一抓发展机遇。当农民以种田为生的时候,土地使用权难以流转,谈不上规模经营;而当土地一旦变成房地产增值或农产品价格较高的时候,农民就不愿再放弃土地。日本是发达国家中唯一农业以兼业经营为主的国家,也是农业成本与农产品价格最高的国家。党的十四大提出,我们要搞社会主义市场经济,明确要把农业推向市场。这给推进郊区粮田适度规模经营提供了极好的发展机遇。我们要紧紧抓住这个时机,按照市场需求,逐步建立起集约化、规模化、现代化的商品粮基地和农业保护区。二抓推进力度。要根据各地区的实际,制订切实可行的粮田适度规模经营发展规划,加强组织和实施。三抓指导管理。要认真总结过去的经验,在重视发展的同时,落实专门的机构和人员,加强对规模经营的指导和管理,建立各种纵向和横向的联系网络,使粮田适度规模经营的发展始终置于政府和各级主管部门的有效领导和管理之下,以确保其稳定、健康、有序地发展。

第二,要建立土地使用权的流转机制。这或许是启动土地规模经营的关键。分户经营初期,由于按人口或劳动力平均分配土地,在一定程度上限制了承包土地的合理流动和相对集中,既拖累了部分劳动力向非农产业转移,又影响种田能手获得相应的承包土地。当前,在土地产权关系上,要坚持土地集体所有制不变;同时要实行“两权分离”。所有权与使用权分开,

达到不变所有权,稳定承包权,搞活使用权。这样,在不改变土地使用性质的前提下,实现土地使用权的流转,可以有偿,也可以无偿,或者土地入股,或者放弃承包权,具体要根据群众意愿来定。土地受让者必须承担原承包者上交的税收费用和农产品,并严格防止到手转包和掠夺性经营。

第三,要健全和发展社会化农业服务体系,特别要加强高容量供销能力的建设。这是推进粮田规模经营的一个重要前提条件。规模生产要有发达的供销功能辅助,高容量的供销能力又反过来促进生产发展。放开粮食生产的经营,承包大户可按照自己的意愿和市场需求从事生产经营活动,逐步减少对外界在经济上的依赖性。但目前不少承包户缺乏在市场经济条件下进行生产经营的经验,因此,除了村经济合作社继续为承包大户搞好机耕、排灌、植保等基础性服务外,各级政府和有关部门要为他们提供信息服务,更要为他们生产、销售粮食提供高容量的供销服务。

对于郊区村级农业服务组织近年来出现了组织涣散、队伍萎缩和功能退化的现象,首先,各级领导务必从稳定发展农业这个大局的高度,重视抓好村级农业服务组织与队伍的稳定。其次,要坚持正确导向,探索新机制。在社会主义市场经济条件下,村级农业服务组织的发展方向应是打破地域界限,开展多元化服务,逐步实现农业服务的实体化、产业化。为此要正确引导,创造条件,逐步改善单一功能和局限于产中服务的组织格局,引导其向产前产后延伸,并扩大到为农民的生活服务,逐步扩大到全方位、多功能的服务。

第四,要继续采取扶持措施,实行政策倾斜。各级要制定、落实促进粮田规模经营的政策措施。一是农业资金投放,要向规模经营倾斜,并主要用来支持和资助土地规模经营单位进行农田基础设施和库房、场地建设,购置农业机械。二是要制定发展产、加、销一条龙的扶持政策。对粮田适度规模经营的单位特别是镇、村办的合作农场,在兴办粮食加工企业时,建议农业银行等金融部门给予一定的信贷资金,并要求区(县)、镇(乡)财政给予一定的贴息(可全贴或减半贴息);镇(乡)、村合作农场创办的粮食加工企业,在产品增值税和所得税等税收政策上应给予一定的扶持与倾斜,以确保“以工养农”,自我积累,自我发展。三是设立发展规模经营的低息或无息的专项贷款,主要用于大中型农业合作农场或承包大户的流动资金周转。四是必须按期如数发放农副产品的预购定金。此外,还应进一步发展农村合作养老保险事业,把转向非农产业的农民尽可能多地纳入合作养老保险轨道,并优惠吸收土地规模经营者参加

第五,要优选经营者,加强对外来承包户的管理。经营者的水平如何直接影响着一个企业的效益。因此,必须谨慎选择规模经营单位的经营者,规定必要的素质指标,如年龄、文化、身体、技术等。从长远来看,应当实行凭绿色证书上岗制度,挑选一批懂经营、会管理的农业生产能人来经营有一定规模的农业生产单位。

目前,必须切实加强对外来户承包土地的控制和管理。一要建立和完善外来户承包的管理制度,包括临时户籍管理、承包能力审查、种植情况监督等。二要完善合同制度。对外来承包户必须签订有效的承包合同,加强法律约束。三要加强对外来承包户产前、产中、产后的有偿服务,提高外来户承包的土地产出率。四要加强对外来承包户的教育,包括对他们开展技术培训、经营管理知识教育,逐步提高他们的农业技术和经营管理水平。值得指出的是,外来户承包粮田并不是郊区粮田适度规模经营的发展方向。今后发展粮田适度规模经营,必须以郊区农民为主。要积极鼓励和扶持郊区农民承包粮田,在信贷、农用物资供应等方面给予必要的支持。

(陈正玄、顾阿二、方文进执笔)