温铁军:建设综合性合作社 推进农业三产化

美国大农场方式的发展愿景并不切合东亚实际

□本报记者 顾鑫

中国人民大学温铁军教授接受中国证券报记者采访时表示,在信用社、供销社系统与农民专业合作社为名的大户经济各自为营的大环境下,对于大多数普通村庄的发展而言,亟需探索完善“以家庭承包经营为基础、土地三权分离条件下统分结合的双层经营体制”。为此,应以村庄为单元把村民组织起来,在小农经济基础之上建立综合性合作社体系,这样才能以合作社在所有涉农领域的其他收益来弥补弱势小农在农业生产领域的收益不足。

“从东亚国家的实践看,要按照美国殖民化形成的大农场方式进行农业生产的愿景不切实际。”他认为,作为国家的基础性制度,土地制度具有一定的内在稳定性,不能用激进的手段去推进土地制度改革,而是要充分尊重农民的意愿进行土地租赁或股权化流转。未来,农业现代化应由二产化向三产化过渡。只有把二产化、车间化的农业改造成具有三产化开发条件的农业,才能改变二产化农业的双重外部性,即面源污染和食品的不安全问题。

农村基本经济制度改变须谨慎

中国证券报:12月份举行的中央全面深化改革领导小组第七次会议提出,土地制度是国家的基础性制度。如何理解这句话?

温铁军:土地制度是国家的基础性制度,换句话说,对其变革应当审慎地体现政府理性,不能以私人理性为据走某些人呼吁的土地私有化道路。

我认为,倘若目前没有条件在农业外部的宏观环境上作出重大政策调整,就应该继续坚持农村基本经济制度,不要轻易改变。

中国证券报:如何认识长期以来形成的我国农村土地制度?

温铁军:20世纪上半叶,中国发生了三次土地革命亦称“独立战争”,在通过战争实现“去外部性”的国家主权形成的过程中,由于对中国也是世界最广大的底层人群农民完成了一次最广泛动员,而为国家政治建设之基。因此,20世纪后半叶的每一个领导集体都要给农民做一次财产平均化的土地分配,如1950年土改和1980年大包干,都是按农村每家的人口数平均分一次地,后来1998年搞二次承包、2003年颁布土地承包法,也仍然延续了平均分地的基本制度内涵。为什么这么做?国家要安全,涉及到大多数人口的基本制度就只能稳定不能破坏。

实际上,整个世界范围内,惟东亚国家和地区的土地改革是最为成功的。东亚是不同于殖民化大陆的“原住民社会”,无论何种意识形态、何种政治体制,东亚在土地制度上都做了一件类似的事,就是给农村家庭按人口平均分配土地,都实现了“耕者有其田”,这造成小有产者属性的农民群体成为战后东亚社会能够相对稳定发展工业化的最基本的前提。

中国证券报:为什么说这一制度是战后实现工业化的基本前提,从中国经验如何理解?

温铁军:按人口平均分配土地、按户占有产权的农村土地制度,在给农民提供维持生存的基本保障的同时,也在客观上成为中国历次经济危机软着陆的基础。根据对于历史资料的梳理,从50年代中国进入工业化以来,我国经历了四次大规模的外资引进和八次经济危机。历次危机所造成的代价只要能够顺畅向乡土社会转嫁,城市产业资本危机就能软着陆。

比如,上世纪从1956年开始到整个60年代,由于中苏关系断裂,过去外资进入形成的资本增密机制不能维持,还要偿还既有投资形成的债务,于是发生了1960年的第一次城市工业危机。当时连带国际地缘政治关系紧张,为了保住工业家底,1964年起搞“三线建设”,把沿海和大城市的工业向内地山区转移,向这种工厂的空间转移要效益几乎相当于儿戏,两千七百多亿国内投资也转化成了债务负担,于是有了60年代后期的第二次危机和70年代中期的第三次危机。应对危机的办法则是三次大规模的上山下乡,即城市失业人口向农村转移,属于典型的城市危机代价向乡土社会转嫁。从此就导致了路径依赖。但到1971-1977年再次大规模引进西方资本、随即1979-1980年出现赤字时,由于已无法再通过上山下乡向农村转嫁危机,而是千万知青大回城。这一情况下,危机不能向农村转嫁了,只能在城市硬着陆,于是,中国开始改革开放。

中国证券报:是否可以说乡土社会某种程度上扮演了城市危机承载器的角色?

温铁军:这就是所谓的城市“资本池”和农村“劳动力池”的二元结构。

我们目前的土地制度实际上可以称作“农民兼业经济的无风险制度”,或者“半农半X制度”。为什么说无风险呢?因为土地并非通过市场交易而是通过政治分配得来的。农民之所以不愿意拿到市场上交易,因为土地是“一家两制”的财产基础,也就是说,保留这片地至少可以让一家人吃上饭,家庭成员可以留在农村也可以出去打工,都是风险趋零而使机会收益最大化的选择。

十年前在一次会议上,我遇到了曾经请时任总理温家宝帮她讨薪的农民工熊德明,我问她,如果工资最终拿不到怎么办。她的回答很有意思:“拿不到就回家了,多养几头猪嘛”。这话也表明,农民是靠兼业化小农家庭经济的内部性来化解外部风险的。

温铁军 中国人民大学二级教授,曾经有11年基层工农兵经历和20多年政策研究经历。

2004年中国人民大学成立农业与农村发展学院,作为引进人才入职被聘为院长(2013年辞职),先后担任乡村建设中心主任、可持续发展高等研究院执行院长、中国农村经济与金融研究中心主任,连任校学术委员会副主任。2007年当选中国农业经济学会副会长,2008年受国务院学位委员会聘任为第六届学科评议组农林经济管理组成员;2012年支援西部高校建设兼任西南大学中国乡村建设学院执行院长,2013年列入福建省百人计划兼任福建农林大学海峡乡建学院执行院长。此外还受聘为三个大型涉农企业独立董事和监事。

主要研究领域:发展中国家比较研究,乡村治理与乡村建设,农村金融税费等。

土地流转不能侵犯农民利益

中国证券报:随着农业人口向城市的转移,推进农业现代化的条件开始具备。未来农业的大规模生产前景如何?

温铁军:我国农业不能简单参照美国的大农场经验。在讨论农村劳动力转移的时候,有人说,中国原有9亿农村人口,现在转移了两个多亿,而按照现在的生产力水平,农业只需要5000万人口,因此还有几亿农民需要转移,并按照转移数字计算出农业人均产出的潜在增长能力,这种算法有意思吗?

在东亚社会,农地制度差不多,都形不成大规模农业,靠规模提升农民劳动生产率的这个愿景其实是殖民化带来的西方梦。比如,日本从田中角荣时代开始就希望农业生产规模从过于细碎增长到人均两公顷,几十年过去了,日本终于实现了“阿角梦想”,农户平均拥有土地的规模为2-3公顷,这与中国农民所说的“三十亩地一头牛、老婆孩子热炕头”没多大差别,只不过那头牛变成了拖拉机。

中国证券报:为什么东亚社会土地的集中化经营在实现的过程中这么难?

温铁军:之所以出现这种情况,是因为东亚社会是一个原住民社会。加拿大、美国、澳大利亚等国家实现了大规模农业,但那里的原住民人口占比在3%以下,巴西、阿根廷也是大规模农业,原住民人口占比5%以下,而且基本上是在保留地里。亚洲国家中只有一个是大规模农业——菲律宾,因为被殖民了400年。菲律宾的农场主基本是外来殖民者,原住民是最低贱的包身工或者合同工。我调查了40多个国家和地区,现在总算明白,这就是现实,不可能再重复曾经发生的血与火的殖民化,只好老老实实、就事论事谈谈现在的矛盾。

中国证券报:深改组第五次会议就提出,要根据各地基础和条件发展,确定合理的耕地经营规模加以引导,不能片面追求快和大,更不能忽视了经营自家承包耕地的普通农户仍占大多数的基本农情。引导土地流转应注意哪些问题?

温铁军:这个文件有收紧的意图。土地流转一定要尊重农民意愿,不能侵犯农民利益。尤其是要防止以土地流转为借口降低开发商征占农地的成本。其实农地流转历来没有大问题,八十年代大包干以来的政策就一直鼓励土地流转,实际上农地经营权的自发流转每日每时都在大量发生,但真正放弃承包权的彻底流转现象,却几乎没有发生过。

中国证券报:为什么农民不愿意放弃土地进入城市,把农民工转变为产业工人,难在哪里?

温铁军:这是土地问题,但也不是土地的问题。土地的平均分配导致农民全数变成了小财产所有者,这也是中国底层社会相对稳定的一个重要原因。如果农民转变为城市身份后仍是小财产所有者,自然会很顺利,但如果变成了无产者,则谁都会遇到较大的阻碍。外出打工农民可能更愿意在城市里做一个小老板,如开个理发店、菜铺,但不愿意长期做产业工人。如果用激进的政策断掉进城农民打工者回去的根,则会不稳定。丧失了在农村生存的财产根基之后,如果大多数农民无法在城市立足,则很可能造成贫民窟化与农村社会冲突的同步加剧,社会动荡的激烈程度将远比其他发展中国家严重。比如,与中国相比,印度农村就没那么稳定,由于34%的赤贫人口主要是无地的农民,因此,现在印度还有20多个州存在着争取地权的游击队。

中国证券报:要提升农民工转变为市民的意愿,显然要提升身份转变后的待遇,这又涉及到户籍制度改革,对此有什么建议?

温铁军:人们误以为是户口导致了城乡二元结构。其实户口只是一个标识,一个符号,并不都是户口惹的祸。有些地方如省会城市石家庄早就放开了户口,但结果未见得显著,因而并不是放开户口这么简单。户口背后有200多种不同的利益,如何让这些隐含的利益显性化,并逐个解决,才有利于真正城乡一体化。

发展综合性合作社才能盘活资源

中国证券报:如果说推动农民进城不能采取激进的举措,那么如何解决当前的“三农”问题?

温铁军:“三农问题”这个词在国内是我在上世纪90年代最先提出来的,基本上是一个人口膨胀而资源短缺的农民国家追求工业化的发展问题。这些年强调的新农村建设其实是生产过剩矛盾和去工业化压力出现后,中央提出的应对危机之策,被称为工业反哺农业、城市反哺农村。采用激进的手段让农民进城,比如通过现金买断农民身份、大规模征占农地,这意味着过剩资本强行换取稀缺资源,属于城乡要素的不平等交换,其后果是农业三要素的进一步流出,会造成更严重的“三农问题”。

中国证券报:小农困境是否就无法破解了呢?

温铁军:不是的。小农状态很难抵御自然风险和市场风险,广大中西部地区的农村已出现逐渐“空洞化”的现象。在信用社、供销社系统与农民专业合作社为名的大户经济各自为营的大环境下,对于大多数普通村庄的发展而言,亟需探索完善以家庭承包经营为基础、土地三权分离条件下统分结合的双层经营体制。

应该以村庄为单元通过群众路线把村民组织起来,建设综合性合作社,是一个好方向。即:综合性合作组织、多样性乡土社会文化建设、党政主导的群众路线这“三位”,服务于作为“一体”的美丽村庄的可持续发展。具体而言,以村两委为主导力量,村庄资源和群众利益出发,动员村庄能人和积极分子,自觉推进如同均田一样的资源股权化占有,以此带动村民加入草根性的综合合作,提高对外统一谈判地位,以及相关社会文化建设工作,必会为村庄可持续建设与国家宏观政策的长效对接打好基础。

中国证券报:对于经济合作组织,有没有可以借鉴的经验?

温铁军:我比较认可日韩台模式,主要是在小农经济基础之上建立综合性合作社体系,这样才能以合作社在所有涉农领域的其他收益来弥补弱势小农在农业生产领域的收益不足。以日本为例,土地改革与建立综合性的合作社几乎同步,包括金融保险房地产在内的农村经济领域所有的资本化利益都集中在这个垄断性的合作社里面,政府的优惠条件也全部给了合作社而且长期禁止私人企业进入农地交易;同时,政府还严禁任何私人资本和外国资本进入农村社会经济领域。保证了所有在农村领域产生的经济收益都通过综合性的农民合作社高比例地返还给农民。这样就稳住了农村也稳住了农民;只是没有形成美国式大农场。

60年来,有人认为“三农”向国家做出的贡献达17万亿以上。现在向“三农”投入了10万亿左右,这只是一种补偿性投入,未来应进一步加大政策扶持力度,如果在农村像在城市一样大规模集中资本,农村就会变得和城市一样发达。

中国证券报:由于大量劳动力外流,乡土社会的治理发生了巨大变化,针对乡村建设你有什么建议?

温铁军:乡村建设的重要性确实在凸显。作为一个历史概念,乡村建设孕生于20世纪初叶的中国社会,不同时期的乡村建设实践虽然在表现形式上有诸多不同,但在历史背景上有相似之处,在思想逻辑上也一脉相承。

乡村建设的目的是重塑和谐的社会关系,构造健康可持续的社会发展路径。同时,乡村建设不是保守地关注着乡村和排斥城市,而是以农村为着眼点统筹城乡发展。即梁漱溟所说“乡村建设,实非建设乡村,而意在整个中国社会之建设”。

今天我们强调城镇化,城乡之间不应相互排斥,也不是谁化掉谁,当然更不能发生城市化掉农村。在近期沿海的“去工业化”过程中,乡村人才回流县域中小企业和城镇化,相应需求农地制度体现“留权离土”。此时,如何建立一个能够而且愿意为全体村民利益最大化服务、主导乡村建设的村两委及其立足的综合性合作社,是对深改的一个巨大挑战。

应重视发展县域经济和中小企业

中国证券报:对于当前的新型城镇化,你怎么看?

温铁军:在用词上,现在的提法是城镇化而不是城市化,这其实是对于此前10年过度城市化的否定。从我的调查研究来看,发展中国家的城市化还没有一个可以被认为是成功的。很多发展中国家的城市化可以归结为空间平移、集中贫困,由农村贫困人口变为城市贫民窟人口之后反而带来的结果是贫困标准的上升。大多数拉美国家或者非洲国家要求将贫困标准提升到2美元以上,而中国农村或者印度农村的很多地方贫困标准甚至在1美元以下,原因在于和自然资源结合得更密切一些。

中国的城市化要靠城镇化来实现,和中小企业的发展相结合。一是城镇对于中小企业的进入门槛低,城镇化和中小企业的团地化发展最能节约成本。二是能够就近地从农村吸纳劳动力形成比较低成本的社会保障,就是说这个劳动力如果在城镇就业,一旦失业了,或者在城镇创业失败了,蹬自行车半小时就可以回家,没有后顾之忧。三是要有利于农民工的返乡创业。

中国证券报:这是否意味着政府投资应着力于县域经济发展所依托的中心城镇建设,有哪些政策建议?

温铁军:是的。中国有三千多个县级单位和三万多个建制镇,大部分基础设施投资和配套不足,特别是在三要素长期净流出的传统农区。2005年中央就强调县域经济与城镇化战略相结合,就是要继续用“看得见的手”把国家基本建设投资用来加强约一万个县域中心城镇建设,同时赋予优惠政策促进中小企业向城镇集中,拉动非农就业和县域经济发展,以这种扩大内需的综合性举措来推动城乡一体化和具有多样性内涵的生态文明建设。

我们可以吸取改革初期的发展经验,创新城镇化与中小企业相结合的发展机制。应由中央和省两级财政主导增加县域经济和中小企业专项投资;同时通过税收、金融、技术、公共服务等方面的优惠政策,为那些能够与城镇化相结合的外出农民“返乡创业”和本地中小企业降低进入城镇门槛和本地化经营成本,保护中小企业在县内城镇的生存环境。

国家强调生态文明理念要和城镇化战略有机结合。在可借鉴的国际经验中,主流的是低碳经济和三产化农业相结合;欧洲中产阶级人群对农业的定制化需求,催生非主流的创新,比如“三慢(慢城、慢食、慢生活)运动”和“转型城镇”相结合。欧洲的转型城镇已经发展到3000多个,市民参与城镇公共绿地改造为有机菜园,把绿化树林改造成果园,鼓励市民在有机食品与自主手工产品交换的时候使用本地的非官方货币,尽可能缩短“食物足迹”和“生态足迹”,弱化全球化对环境的影响。

为此,我们要大力促进多功能现代农业与生态多样性的有机消费结合。一方面通过社会政策和文化创新,促进市民下乡参与社会化的小型综合农场建设;另一方面,应该同步发展城乡群众为主体的“参与式食品安全认证体系”。

中国证券报:新型城镇化背景下的农业现代化应该朝什么方向发展?

温铁军:农业现代化应由二产化向三产化过渡。

近20年来,中国农业在二产化方面取得了巨大成就,但是也要看到二产化大潮中形成的面源污染和食品安全问题。目前中国农业的面源污染已经超过了城市,超过了工业。要想进一步提升农业附加值,必须要注意如何让现代化农业实现全产业链的发展,尤其要包括三产的发展,要有意识地减少农业造成的污染,这是政府和企业的共同责任。十八大确立了生态文明战略,而在农业的落实,就是要逐步恢复农业的生态特性,这应该是有利于环境友好和资源节约的。

三产农业的提法,其实早在2006年的中央一号文件中就有涉及,当时就强调了农业的多功能性。农业龙头企业要将以往实物形态的农产品交易尽可能形成价值形态的交易,也就是在农业三产化中尽可能占有高端,而最高端的就是创意和品牌。事实上,只有把二产化、车间化的农业改造成具有三产化开发条件的农业,才能改变二产化农业的双重外部性,即面源污染和食品的不安全问题。