

编者按：2015年2月1日，新华社播发了中共中央、国务院2015年一号文件《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》，这是进入新世纪和中共十六大以来，中央连续第12年聚焦“三农”的一号文件。全文共分5个部分32条，包括加快转变农业发展方向，加大惠农政策力度，深入推进新农村建设，全面深化农村改革，加强农村法治建设等。提出了“农业必须强，农民必须富，农村必须美”的新亮点和继续强化农业基础地位，促进农民持续增收的重大课题。本期特邀本刊编委、中国社科院农村发展研究所所长李周为我们进行政策解读。

深化改革创新发展现代农业

文 | 李周 中国社科院农村发展研究所所长



近日，山西省运城市颍源晋土地现代都市农业科技园开园，吸引许多游客来这里休闲、采摘。这家农业科技园位于运城市盐湖区国家级现代农业示范区，以有机利用和循环利用为核心，集产业孵化、冷链物流、农产品加工、观光旅游、休闲娱乐等于一体，是当地农业生态科技示范基地。

一、农业发展现状的评价

1. 农业农村形势平稳向好

一是粮食继续丰收。2014年粮食产量12142亿斤，比上年增长0.9%。畜产品、水产品、果蔬生产保持稳定，供应充足。二是收入继续提高。2014年农民人均纯收入9892元，扣除价格因素增长9.2%，增幅继续高于城镇居民。三是改革稳步推进。棉花、大豆目标价格改革试点稳步进行，农地承包经营权确权登记颁证试点有序展开，土地经营权流转、农业适度规模经营稳步推进。四是城乡发展差距缩小。农村人居环境、基础设施和公共服务持续改善。

2. 农业面临的主要问题

一是在投入品价格、劳动者工资和土地租金上涨的共同作用下，农产品价格不断攀升。在短短的几年时间里，小麦的政府最低收购价提高了60%多，稻谷提高了约100%。目前，我国的主要农产品稻谷、小麦、玉米、棉花、食糖等农产品的价格普遍高于按配额进入我国的国外农产品的价格。我国入世时承诺的谷物配额总量为2215.3万吨。2014年谷物进口总量为1900多万吨，余下的配额量已经不多。如何确定配额外的农产品关税税率，应对国外农产品的冲击，已经迫在眉睫。二是国内农产品价格高，营销企业、加工企业更愿意用进口农产品，导致国内农产品库存量逐年增加。三是单纯追求产量、拼资源的农业增长方式给环境造成很大的危害。农业已经成为水体恶化和土壤重金属污染的主要来源，城市居民普遍担忧农产品质量。

3. 农业发展的新举措

一是一二三产业融合发展。即农村除了提供初级农产品外，还要进行农产品加工，发展诸如旅游业性质的服务业。2014年，去乡村的游客量为12亿人次，占全部游客量的30%。农民获得的旅游收入为3200亿元，带动了3300万农民致富。

二是开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市，农村宅基地制度改革。这项改革

将在全国范围内选择有条件、有基础的县级行政单位进行试点。为了确保改革达到预期目标，中央确立了土地集体所有不能变、耕地红线不能破、农民权益不能损这“三条底线”，并采取了建立耕地保护责任制，划定永久性基本农田等一系列措施。

三是加强农业转基因生物的研究、安全管理和科学普及。加强农业转基因生物技术研究，是为了不让国外农业转基因产品占领中国市场；加强农业转基因生物安全的管理，是为了避免出现差错。加强转基因技术的科学普及，是为了让公众理性看待转基因技术和转基因产品。

四是引导进城打工群体的佼佼者回乡创业。促进农民就地或就近从事非农产业，促进农民就地就近城镇化。

五是发展农村合作金融，普惠金融，形成亿万农民共同创业的必要条件。

二、深化改革创新

1. 深化农地制度改革

土地制度是农村最基本的经济制度。推进农地产权制度改革，旨在探索集体经济的有效实现形式。近些年来农地流转越来越活跃，随着农地流转规模不断扩大，流转形式不断增多，现行农地产权安排越来越不适应要求了。土地流转引发的问题，最简明的办法是把隐含在农村集体土地中的股权显在化。作出这个判断的理由是：第一，20世纪50年代的农村集体经济组织是以农户土地折股入社的方式形成的，这是农村集体土地股权化的基础。第二，改革初期农村集体经济组织成员实际上是凭借着他们拥有集体土地的股权得到承包权的。当时采用承包权的说法是为了降低政治敏感性，以便在决策层达成改革共识，它体现了改革推动者的智慧。现在深化农村集体土地制度改革显然不宜被承包权的概念所束缚。第三，改革初期所有农户都经营自己承包的土地，土地承包权必须同

特定的地块一一对应。随着越来越多的农户把承包地的经营权让渡出去，其对土地的关注由生产功能转为财产功能，他们的土地权益已经无须同特定地块一一对应了，这是农村集体土地股权化的重要条件。第四，土地股权与土地承包权相比，法学用语更规范更严谨，经济学概念更清晰更合理。更为重要的是，土地股权证与实物形态的土地承包经营权证相比，在土地权益细分和土地整理两个方面都更便于操作。

需要指出，在农民市民化很不彻底、农村保障体系尚未建立之前，农村集体土地的股权应该具有稳定性，即拥有特定社区集体土地股权的成员不要轻易发生变化。为此，一要减少集体成员之间的土地股权交易，二要把土地股权交易范围限制在集体成员之间，三要严格界定土地经营权流出主体的资格，以免多次流转对土地产权稳定性造成冲击。

2. 深化集体经济改革

人类的发展是与集体行动相伴而行的。针对集体行动的绩效不尽如人意的现象，学者们就集体行动的监督和激励机制进行了深入探讨，主要结论是：集体行动必须以追求相容性利益为目标，集体成员必须具有进入与退出的权利和奖罚分明的选择性激励，合作方式和监督、激励机制必须由集体成员共同决定、共同设计，且集体规模不宜太大。

虽然近30多年来我国农村集体经济受到农业“大包干”、乡镇企业改制和取消“三提五统”的数次冲击，但村级集体经济依然存在，农民依然认同集体经济。中南财经政法大学课题组的大型调查表明，大多数受访农户认为：所在村组集体经济组织在很多方面发挥了积极作用，但与他们的期盼相比还有差距。80.9%的受访农户认为应切实保障集体财产权，82.9%的受访农户认为集体经济组织尚需完善。受访农户几乎都认同集体经济组织

和村民委员会合二为一的做法，担心另设一个集体经济组织会增加管理成本。61.3%的受访农户认为村民委员会行使经济职能的效果“很好”，26%的受访农户认为“一般”，3.9%的受访农户认为“不好”。这说明村民委员会代行农村集体经济组织职能并非完全不可行。

当前发展壮大集体经济具有三个有利条件。第一，乡土能人的成长。改革开放30多年来农村最大的变化是涌现出一批乡土能人，他们其中的一些人愿意为家乡发展作贡献，这是发展壮大集体经济的人才条件。第二，集体建设用地进入市场。农村集体建设用地进入市场有利于优化土地配置，并给集体经济组织及其成员带来更多财富，这是发展壮大集体经济的资源条件。第三，农村大变革和农民大分化的环境。随着农民非农就业和农业适度规模经营的条件都越来越好，集体经济的贡献者会越来越多，依赖者会越来越减少，这是发展壮大集体经济的经济条件。

坚持集体经营制度、发展壮大集体经济，必须深化集体经济改革：第一，将管理农民的理念转化为“依靠农民，服务农民”的理念。第二，赋予农户进入和退出的权利。第三，选好带头人。通过民主程序将懂经营、会管理、有技术，勇于创新、善于沟通、甘于奉献的农村能人选出来。第四，完善治理机制。从构建民主管理的制度和机制入手，逐步完成能人模式到制度模式的过渡。第五，量化集体资产股权。通过股权化改革实现集体资产的按份共有，改变集体资产产权模糊不清的局面。第六，明确经营责任。活化资产存量，优化资产增量，抵御不当干预，确保集体资产保值增值。第七，提高管理水平。做好“三资”数据台账，构建“三资”监管平台，推进“三资”管理的制度化、规范化、信息化。第八，健全财务监管机制。发挥群众理财小组、监督小组的作用，定期进行



孔目江国家级现代农业科技园。

财务审计，定期公开财务收支情况。第九，妥善处理集体经营和家庭经营的关系。保障集体经营的主导地位和家庭经营的基础地位，集体利益和成员利益的兼顾和平衡。

3. 深化乡村治理改革

乡村治理是国家治理体系的有机组成部分。我国传统的农村社区是由相对稳定的利益共同体构成的，社区事务主要在共同体内自行解决。村规民约、伦理道德、宗族制度在社区治理中发挥重要作用。在实行人民公社体制期间，坚持以生产队为基础，主要是为了发挥社区利益共同体的作用。人民公社解体后，在设置行政村和并村的影响下，农村社区由内生的利益共同体演变为外生的利益联合体，乡村治理的行政化倾向趋于强化，而社区利益共同体的作用趋于弱化。在市场化的冲击下，传统文化的纽带作用弱化了，社区内的农民对利益共同体的认同感弱化了，凝聚力也弱化了。

为了重新发挥乡村利益共同体的作用，提升乡村治理能力，各地进行了不同形式的创新。基本做法是发挥威望高、能力强的乡村贤达（如退休干部、退伍军人和经济能人）的作用。他们以公共治理、公共服务为职责，以民事民办、民事民治为原则，以法律政策、村规民约为依据，动员村民参与村庄公共事务，游说村里能人向村级公共事业投资，协助村庄发展经

济。乡村贤达的介入，促进了中国制度优势和传统文化优势的结合，激发了村民参与村庄事务的积极性，提高了乡村凝聚力，形成了乡村居民的利益表达机制和乡土精英参与家乡建设的平台，改进了乡村治理结构，促进了乡村社会治理。必须指出，我国乡村已经融入国家治理体系之中，与其形成互补关系而不是替代关系。

4. 创新农业经营主体

“大包干”的实施很快就解决了农民温饱 and 农产品供给短缺问题，说明超小规模农业是可以解决这两个问题的。超小规模农业的主要问题是就业缺乏竞争力，所以随着经济发展，愿意从事超小规模农业的农民越来越少，以致有人担忧今后谁来种地。其实，超小规模农业走向衰败是新型农业经营主体形成的必要条件，我们应该乐见其成。必须指出，放弃超小规模农业的主要是在非农部门稳定就业的青壮年农民，而不是留在农村的年老体弱的农民。

新型农业经营主体是具有自生能力的农民，而不是没有政府扶持就运作不了的农民。新型农业经营主体必须自行解决发展过程中遇到的问题。虽然采用这种策略新型农业经营主体的发育会慢一些，但只有这样，才能通过市场竞争机制，形成具有自生能力的新型农业经营主体成长壮大的格局。这样的新型农业经营主体，银行

会乐意为其贷款，保险公司会乐意替其保险，市场化的营商环境就逐步形成了。政府的责任是为新型农业经营主体创造公平竞争的环境，把他们推向市场，并将试图套取政府农业补贴的投机分子清理出去。

三、加快发展现代农业

农业现代化是国家现代化的基础，也是“三农”发展的新机遇和新挑战。农业现代化的内容是随着经济、社会发展逐渐增加的。最初是指生产过程机械化、水利化和电气化等，现在拓展到生产条件、生产技术、生产标准、生产组织和管理制度等方面。农业现代化的过程，是完善农业产业体系、基础设施体系、经营管理体系、质量保障体系和资源保护体系的过程，也是通过技术、制度和组织创新，突破各种制约、化解自然风险、减缓资源压力和消除环境污染的过程。

世界各国的农业资源禀赋和现代农业发展道路有很大的不同，但发展的结果却有相似性，即农业发展越来越依赖于技术、制度和组织创新，而对土地、水资源、资本和劳动力的依赖性逐渐下降。这使农业资源禀赋丰富的美国、加拿大，农业资源禀赋不丰富的以色列、荷兰，以及农业资源禀赋介于它们之间的法国、德国，都成功地孕育出合乎自身特色的现代农业的关

键所在。我国幅员辽阔，各地农业资源禀赋差异很大，适宜选择的农业发展模式会有所不同，总体上看，发展现代农业主要有下列五项任务。

1. 转变农业发展方式

农业发展方式转变是否完成，可以用总要素生产率对农业增长的贡献率是否达到发达国家的水平来衡量。我国总要素生产率对农业增长的贡献率与发达国家相比还有 20 多个百分点的差距。为了消除这个差距，必须继续转变农业发展方式。

首先，提升技术创新水平。依靠动植物品种获取技术，细胞、蛋白获取等技术手段和卫星定位遥感、生物自动管理等信息化手段，促进技术、信息对资本、土地、劳动的替代，实现农产品供需平衡、农业竞争力提升与消除资源耗竭、生态破坏和环境污染的统一。

其次，优化农业产业体系。以需求为导向，以制度、组织创新为手段，以水土资源可持续利用为约束，优化农业布局规划，形成优势突出、特色鲜明、合乎资源、生态和市场要求的农业产业体系。实施高标准粮田建设工程，增强粮食综合生产能力；实施产业集群培育工程，构建新型农业经营体系；实施生态农业发展工程，提升生产生态融合水平；提高农业规模化、专业化、区域化、组织化和机械化、信息化水平，提高农业综合生产能力。重点打造粮食生产核心区，增加产能、稳定产量、提高效益，保障国家粮食安全。

第三，实行最严格的耕地保护制度和农业用水总量控制制度。保护基本农田、提高用水效率和促进地表水对深层地下水的替代，守住水土资源红线；制定与实施土地耕作强度和化学品投入标准，解决过度消耗水土资源、过度依赖化肥农药的问题，守住生态红线。

第四，强化食物生产和消费管理。改进收割机械、仓储设备和仓储技术，减少生产、仓储中的食物损耗；倡导一方水土养一方人的理念，缩短鲜活农产品运输距离，减少运输中的物耗和能耗；普及食品

营养知识，消除大米过精、面粉过白和油色过浅导致的营养成分流失；开展国民素质教育，消除食物消费中的浪费行为。

第五，完善农业政策体系。一是将现行的保障食物产量和农民收入的政策体系拓展为保障食物质量、农业资源、农业生态系统安全的政策体系；二是扶持重点由农产品生产等没有乘数效应的私有品转向技术研发等具有乘数效应的公共品；三是补贴重点由化肥、农药、薄膜等不能过度使用的投入品转向有机肥、生物农药、可降解薄膜等环境友好型投入品；四是支持重点由农业生产经营转向农业生态建设。

2. 扩大农业经营规模

面对国内主要农产品价格普遍高于进口农产品价格的严峻现实和越来越多的农民不愿从事超小规模农业的有利时机，从提高农民的非农就业技能和非农就业收入的稳定性入手，促使农民就业转移和农地流转，推进农业适度规模经营。

据调查，核心农户的实际生活水平不低于主要劳动力在非农部门就业的农户，农业经营规模至少达到 30 亩。希望今后 5 ~ 10 年的土地流转，能使 15 亿亩耕地实现规模经营，其中 12 亿亩耕地按户均 30 亩配置，3 亿亩耕地按户均 60 亩配置，其余 3 亿亩耕地维持原状。

3. 细化农业生产结构

经济作物生产的市场定位和专业化、区域化特征已越来越清晰，粮食作物生产尚未形成口粮、饲料粮和牧草的三元生产结构。牧草生产的出现有三个原因：第一，多年生牧草与每年种植、生长百十来天的农作物相比，光热利用更充分，合成的生物量更多。资料表明，豆科牧草的蛋白质产量是谷物的 5 ~ 10 倍。第二，牧草耐旱省水，可以在降雨量少的半干旱地区种植。这些不适宜种植谷物的地方适宜牧草的生长、收割和翻晒等，种草具有比较优势。第三，牧草是保持水土的理想作物。据调查，在 5° 的坡地上，白茬地年均土壤流失量为每公顷 7 吨，一年生作物为 3.5 吨，人工林为 0.9 吨，多年生牧草为 0.02 吨。

“十三五”期间，建议采用如下调整举措：第一，推进饲料粮生产。我国目前玉米总产量的 70% 以上用作饲料，若其中一半改种高赖氨酸、高油玉米和青贮玉米，既可提高饲料粮的质量，又可提高饲料粮生产的经济效益。第二，推进豆科牧草生产。我国有 9 亿亩中低产田，若其中 1 亿亩改种豆科牧草，既能改善饲料结构，又能减少水资源消耗和改造中低产田的任务。第三，天然草地上撒播草种。我国 40 亿亩草场中至少 4 亿亩草场适宜采用该措施，平均产草量可增加 20%，相当于增加了近亿亩草场。

4. 拓展农业多种功能

农业除了具有农产品供给功能外，还有调节气候、净化环境、维护生物多样性等生态服务功能和休闲、审美、教育等文化服务功能。农业功能拓展越充分，农业产业体系就越健全，农民增收渠道就越通畅。

“十三五”期间，建议从以下几个方面拓展农业功能。以微生物资源产业化为抓手，将植物、动物二维农业拓展为植物、动物、微生物三维农业。以海藻资源产业化为抓手，将陆地农业拓展为陆地与海洋交融的农业。以国民日益增长的游憩需求为抓手，合理有序地开发农业资源、田园景观、农家生活、农耕历史文化、民族传统文化、地方特色文化等旅游资源，实现一二三产业的有机融合。以完善生态补偿政策为抓手，推进生态建设产业化，增强农业生态系统的服务价值。

5. 提高农业持续水平

中国是土地资源相对稀缺的国家，非常重视化学品对土地的替代。化学品的投入极大地提高了农产品产量，但化肥、农药和薄膜的过量使用又影响了农产品质量和农田生态环境。这种高耗肥（药、膜）、高耗水、高耗能、高产量的农业发展模式受到越来越多的质疑。农业是一个具有显著的外部性的产业，建议国家对增强农业正外部性的行为给予足额的生态补偿，同时对增加农业负外部性的行为加以相应的罚款，实现外部收益（或成本）内部化，进而提高农业的可持续性。□