

## 【会议综述】

## “三农”发展形势、问题与制度创新

## ——“三农新政高层研讨会”观点综述

林光华<sup>1</sup>, 宋雪飞<sup>2</sup>

(1. 南京农业大学 经济管理学院, 江苏 南京 210095;

2. 南京农业大学 学报(社科版)编辑部, 江苏 南京 210095)

10月26日,“三农新政高层研讨会”在南京召开。此次会议由南京农业大学、江苏省哲学社会科学界联合会主办,南京农业大学经济管理学院、南京农业大学学报(社会科学版)、南京农业大学中国粮食安全研究中心、江苏省农业现代化决策咨询研究基地承办。农业部产业政策与法规司司长张红宇、农业部农村经济研究中心主任宋洪远、国务院发展研究中心学术委员会秘书长程国强、农业部农村经济体制与经营管理司副司长黄延信、江苏省哲学社会科学界联合会党组书记张颢瀚、南京农业大学党委书记左惟等出席会议并讲话。

农林经济管理领域三位教育部“长江学者”特聘教授,以及来自中国人民大学、浙江大学、中国农业大学、西北农林科技大学、西南大学、华南农业大学、河南农业大学、国际食品政策研究所等机构国内农经界一流专家和新锐学者参加会议。会议围绕粮食安全、农民增收及农村土地制度、农业经营制度和农村金融制度的改革与创新等问题展开了热烈讨论。来自政界和学术界的专家学者就农业、农村和农民未来发展方向与农业政策研究应该关注的重点提出了自己的见解。

### 一、农业部产业政策与法规司司长 张红宇论农业、农村经济发展形势

把握当前和今后一个时期的农业和农村经济发展形势,张红宇认为,应与国民经济联系起来考虑,同时需要把握三个方面:

(1)如何克服“四化”同步发展要求下农业现代化的“短板”。改革开放35年,中国的现代化迅

速走过了发达国家200多年的历史;从工业化发展角度看,中国是世界制造业产出最高的国家,占世界总量的20%;从城镇化角度看,中国的城市硬件上不输于发达国家;从信息化角度看,也基本和发达国家同步发展。唯独农业现代化不可能在34年走过发达国家100到200年的历史,因为农业的产业特征决定了不可以“拿来主义”,所以我们的农业现代化不仅大大滞后于发达国家的现代化水平,甚至滞后于国内的第二产业和第三产业的发展。农业产业增加值仅仅为第二产业增加值的五分之一,2012年人均从事农业生产创造的增加值2万元,而工业为10万元,第三产业为8.3万元。

(2)如何在城镇化进程中保护农民利益和农业的基础地位。中国梦的实现和中国经济的升级版最有效的途径是城镇化道路,通过城镇化把农民变为市民,在此过程中必须维护好农民的利益,夯实农业的基础。

(3)如何在工业化大国的背景之下解决好13.54亿人民吃饭问题。中国目前已经是典型的工业制造大国,而农业从人均资源和人均产出两方面确实离发达国家还有一定距离,因此,解决吃饭问题事关重大。

同时,张红宇也认为,在全球经济一体化背景下,中国农业也需要把握两个要点:

(1)全球经济一体化背景下如何提升中国农业的竞争力。中国在2001年加入世界经济贸易组织以后,2004年出现农业贸易逆差,到2012年,出口633亿美元,进口1125亿美元,逆差已经扩大到492亿美元,我国对国际市场的依赖度会越来越高。中国农业竞争力何在,需有准确定位。

收稿日期:2013-10-30

\* 本文由南京农业大学经济管理学院张欢、班洪赞、袁文平、刘泊邑、林培根5位同学录音整理,在此表示感谢!

(2)面对国内外两种资源两种市场如何定位。一是实施走出去战略要有重点国家、重点产业、重点方式、重点思路。比如对南美市场更多的是拿来主义,而对非洲应该输出技术或援助,帮助非洲国家解决好吃饭问题,就是对全球粮食安全的贡献。二是在全球经济一体化的背景下要保护好我国不具竞争力的资源性产品如糖、大豆、棉花以及粮食等。

发展现代农业是未来农业发展的选择和必然趋势,现代农业发展离不开三大目标:一是保证粮食和重要农产品供给,这是发展现代农业的核心;二是促进农民增收;三是实现农业可持续发展。

基于以上分析,张红宇进一步认为,中国农业改革问题主要包括四个方面:

(1)土地制度创新。要研究稳定家庭承包的基础上土地承包经营权长久不变的实现形式;要研究土地集体所有权、承包权、经营权三权分离问题,承包权要给农民,为农民带来实实在在的财产性收益,经营权要在更大范围内得到资源的优化配置;要提倡适度规模经营。

(2)经营制度创新。以土地制度创新为前提,以培育新型农业经营主体为着力点,家庭经营、合作经营、企业经营三大类主体之间没有优劣之分,但在经济链条的不同环节有不同的比较优势。要提供社会化服务,社会化服务可以解决谁来种地的问题。

(3)金融保险制度创新。要进行机构创新、产品创新和服务创新。

(4)改革要选择合适的方式方法。在改革进入深水区的阶段还是要通过自上而下,自下而上两种方式,要相信农民群众是我们改革创新的主动力量。

## 二、农业部农村经济研究中心主任 宋洪远论三农政策演变和制度建设

宋洪远指出,改革开放之后农业政策演变过程可划分为三个阶段:第一阶段是1978—1991年。1979—1983年中央农口综合决策机构为国家农委,1983年开始为中共中央农研室。这一阶段主要的政策文件包括1979年党的十一届四中全会决定,1982—1986年5个中央一号文件,1987年中发五号文件,1988年中共中央关于农业的决定,1990年中共中央的通知和1991年党的十三届八

中全会决定。第二阶段是1992—2003年,这时期中央农口综合决策机构为中央农村工作领导小组。这一阶段的主要政策文件包括11个文件和1个决定,即1993年开始每年以中共中央和国务院关于农业农村的文件以及1998年党的十五届三中全会决定。第三阶段是2004—2013年,中央农口综合决策机构还是中央农村工作领导小组,这一阶段的主要政策文件包括:每年下发的一号文件和2008年十七届三中全会决定。改革开放以来35年三个阶段,从研究角度讲,最主要要看4个决定,即1979年十一届四中全会决定,1991年十三届八中全会决定,1998年十五届三中全会决定和2008年十七届三中全会决定。

关于改革开放以来三个阶段主要的制度建设和改革措施安排,宋洪远认为,可以概括为十个方面:一是建立以家庭承包为基础的统分结合双层经营体制。二是建立乡村治理制度,建立乡镇政府和村民自治制度。三是建立农业行政管理体制,包括:中央农村工作领导小组及其办公室和专业部门,米袋子省长负责制、菜篮子市长负责制和农产品质量安全行政首长负责制,粮食生产、农民收入、食品安全、环境治理、生态保护5个考核指标。四是建立农村土地制度,农村土地分两类五种进行管理,农业用地有基本农田保护条例、承包法,建设用地分宅基地、集体建设用地、国家建设征地。五是建立农村市场制度。放开农产品购销和价格,促进市场主体多元化发展,健全农产品市场体系,完善农产品市场调控。六是建立农业生产保护、补贴制度,包括粮食补贴,良种补贴,农资补贴,农机补贴和农保补贴。七是建立农村公共财政制度。2006年中国取消农业税,实现转移支付。八是建立农村金融制度,健全农村金融服务体系。九是扩大农业对外开放。新世纪前中国强调扩大农产品出口、积极利用外资,新世纪后强调防止进口冲击、促进农业走出去。十是农业法制建设。

宋洪远还指出,改革开放35年来,三农实现了四个转型:一是农业从改造传统农业向现代农业建设转型;二是农村从促进农村经济发展到促进社会建设转型;三是农民从实现经济利益到保障民主权利转型;四是城乡关系从城乡二元结构到城乡一体化发展转型。

在分析农业、农村、农民和城乡关系的现状的基础上,宋洪远讨论了时下以及未来应该关注的问题。他指出,2012年占比为33.6%的农业从业人

员只生产出了占比为 10.1% 的农业产值,占比为 47.3% 的农村人口只占有全国 13.3% 的消费市场。农民人均纯收入去年是 7916 元,但城乡收入比为 3.1 : 1。根据新的贫困标准,截至 2012 年末,全国还有近 9890 万贫困人口。乡镇个数由 1978 年的 5.2 万个降为 2012 年的 3.3 万个,村民委员会由 1978 年的 69 万个降为 2012 年 59 万个。2012 年农民工总数 2.6261 亿,其中出乡从事非农产业的占 62.2%,在本地从事非农产业的占 37.8%。现在需要关注的问题主要包括:一是指标存在非对称问题,有的是非均衡递增,有的是非均衡递减。二是农村社会结构发生了深刻、巨大变化,对乡村治理提出巨大挑战。三是城乡关系改善速度偏慢。未来需要关注的问题主要包括:一是农业方面,不仅要确保农产品数量安全,也要确保质量安全和产业安全,不能只讲一个安全,要讲三个安全。二是农村方面主要社会建设和社会管理问题。三是农民方面,收入翻番问题不太大,主要是缩小收入差距问题和劳动力转移问题。四是城乡关系方面,主要是城镇化与农业现代化协调问题。

### 三、国务院发展研究中心学术委员会 秘书长程国强论农业政策顶层设计

程国强认为,在农业发展全新的大背景下,农业政策顶层设计应采取目标导向,厘清在现代化的过程中对农业发展的战略需求是什么?将来的农业到底是为了什么?包括主要农产品的供给,可持续发展,农民增收,农产品竞争力等,但是最重要的是保供给可持续发展。目标导向方式探讨什么是最好的政策,有没有最好的政策,可借鉴两种政策评判体系,一个是 OECD 的评判体系,一个是 WTO 的评判体系。这两套体系利于我们识别各国的经验里面哪个是最适合我们的政策工具,但不同的国家有不同的政治、条件、背景,因此可能永远也找不到最好的政策。那就找最差的政策,排除最差的政策。最坏的政策就是扭曲市场的政策。而政策选择是存在悖论的,反而大多数的国家都选择了最差的政策,比如所有的国家都选择价格支持政策。如何在最好与最差之间做一个选择,在可操作性、针对性、效果上面做出选择。目前我们整个粮食市场的状况与 2005 年以来的最低收购价、2008 年以来的临时收储政策分不开,农民把所有的坡地、荒地都种成小麦水稻,就因为它稳定,所造成的资源环

境的代价太高,我们花了七八年时间搞的退耕还林,最近几年全部打回原形。

基于上述分析,程国强还指出,在动态政策研究的过程中,必须要超越一般的问题,剥离复杂的表面现象,来做顶层设计,并且应该采取目标导向,对不同的阶段和不同的地区农业有何需求,是保供还是可持续发展,应根据需求来设计下一步路线。像粮食安全的战略边界就应重新界定。过去粮食安全的口径已经超越了我们这个时代的承受力,要重新定义产品边界、资源边界、市场边界以及历史边界。按照目标导向的方式,目标明确就能够确定一个合理的战略,如果有合理的战略就能够找到政策路径,如果政策路径清晰就会有相应的配套的制度安排。

### 四、农业部农村经济体制与 经营管理司副司长黄延信论 城镇化发展思路及政府职能

黄延信指出,中国城镇化的发展思路存在问题,城镇化实际发展过程与政策主张相差很大,政策主张大中小城市协调发展,但现实中普遍偏向于发展大城市、摊大饼的畸形发展模式。究其原因主要是在中国现行的行政体制里,城市层次越高掌握资源越多,越是小城市越缺乏资源。限制城市发展的资源分为两类:一是土地。没有土地就没有产业,没有产业就没有就业。统计资料显示都是省会城市掌握的土地最多,其次地级市,再次是县、乡。正因如此,基层违章违规用地频发,否则无法招商,企业无法落地;二是产业布局。目前大城市都在搞新兴建设,资源指标都集中在大城市,导致中小城市发展不足,大城市却出现了产能过剩。

要实现城镇化过程中大中小城市协调发展,黄延信副司长认为,必须注重发挥政府的宏观调控职能,一是土地指标分配要进行大调整,要彻底冻结省地以上城市用地指标,节省的指标用于地市以下城市用地。二是产业布局方面限制加工业向大城市集中,产业布局尽量向中小城市倾斜。三是大力发展中小城市的公共服务和基础设施,吸引更多人定居。四是加快农民市民化。

城镇化过程中,必须处理好农民市民化问题。黄延信副司长指出,农民市民化要关键处理好两个问题:(1)城市要改革,其核心是户籍改革。2011 年中央九号文件对此有三大突破:一是在城市落户



的条件强调就业优先,有稳定就业和收入,其次才是合法住房;二是明确进城农民的承包地、宅基地都是农民的财产权利,尊重农民自主选择;三是城市政府出台就业等政策与户籍脱钩。但九号文件落实不够好。(2)农村要改革,要建立农民的退出机制。通过农村产权制度改革来激活农村,来激活农村生产要素,要赋予农村产权权能,使之能流通。目前农村经营性资产2万多亿元,尚且不含土地、其他资源等,盘活资产潜力巨大。

黄延信还论及农村金融改革,认为农村金融改革方面存在的问题主要有三:一是农村金融组织服务的主体错位;二是资金互助社发展不足;三是农村资金外流严重。

## 五、南京农业大学钟甫宁教授 论农村人口变化引发的问题

钟甫宁教授指出,改革开放30多年来我国农村人口发生重大变化,大量农民工外出,务农劳动力迅速老龄化,农业用工成本持续大幅度上升,加上廉价进口农产品的冲击,我国种植业生产结构和地区布局已经发生重大变化。农业劳动力成本上升,加上进口产品对价格的约束,理性的农民显然面临两种选择:要素替代或者产品替代。在适合农机作业的平原地区,如江苏省,农民选择机械替代劳动力,农机跨地区作业得到迅速发展,粮食生产没有下降;而在丘陵山区为主的地区,如浙江、福建和广东省,农民无法用机械替代劳动力,只能改种高价值的园艺产品或者需要劳动力较少的林木产品,粮食生产分别减少45%或25%~30%。

可以预见,未来大田作物有可能进一步向平原地区相对集中,而高附加值产品则相对集中于丘陵山区。与此同时,应当放弃不计成本提高产量的发展战略,转而大力节约成本,特别是节约劳动力成本的创新,包括生物技术和机械技术以及田间作业,也包括组织和制度创新,以适应人口变迁的长期趋势。

## 六、西南大学戴思锐教授论促进 农村全面发展的路径

戴思锐教授指出,2004年之后政府农业政策发生了很大变化,农村发展也遇到了一系列问题,主要包括:

(1)在农村农业发展及城镇化的进程中如何使农民直接参与并受益。目前大多数做法是把农民赶出土地,把农民赶出农业,带来了很多的后遗症。通过对成都和重庆两个城乡改革试点地区的调查,发现效果都不太好。根据成都1000户农民调查显示,在乡村建设过程中,将农民住房通过补偿拆掉,通过政府或业主投资建新村。政府投入了很多资金,但是调查的结果却显示农民的满意度几乎为零,勉强接受的农户不到1/3,剩下的60%的人都不满意或者是非常不满意。再细究农民在建新村前和建新村后收入和支出变化情况,收入增加了20%多,支出却增加了将近60%。重庆的做法则主要是通过地票给农民土地做一些补偿,房屋补偿比成都低,农民更加困难。在重庆又调查1000多个进城的农户,有超过1/3的进城农民收入降低了,有40%的农民生活困难,数额巨大的养老保险基本上就把土地补偿和房屋补偿费用花光,进城以后的房子、基本生活、就业都存在很大问题。由此戴教授提出城镇化过程中以及土地流转存在把农民赶出土地的问题,土地集中是实现农业规模经营必须要走的路,但如果这么做,就有相当一部分农民找不到事做,或者找到的事情收入很低,不足以保障基本生活,从而没有出路。

(2)如何推进工业化、城镇化和农业现代化。推进工业化、城镇化和农业现代化需要研究通过什么形式、找到什么途径,实现三者有效结合特别是城镇化和农业现代化如何有效结合的问题。不赞成工业化、城镇化和农业现代化同步这一说法,只能做到协调推进。现行的一些农业农村政策很多不具有可操作性,相互矛盾并且不配套。

(3)土地问题,包括土地流转问题和土地承包制度问题。在土地流转问题上,一方面农村土地流转并非都是村民组集体行为,有部分农民不愿转出其土地,就无法实现适度规模经营;另一方面在有些丘陵山地地区,土地细碎化程度高,即使土地全部流转,也不好实现规模经营,劳动生产率就无法提高,改变当地的产业或者种植结构不失为一种很好的解决办法。土地承包制度方面存在很多不完善的地方,制度内容与实际情况不相符的很多,制度在强调赋予农民土地权利的同时,往往忽略了农民的义务,即耕种的义务,农户自己不愿种地,可以将地流转出去,不能让土地抛荒。

(4)农村劳动力短缺和农村基层组织瘫痪的农村社会问题。由于农村人口和劳动力的大幅度

转移,但无相应的生产要素如机械技术替代,劳动力大量短缺,又使得农村劳动力成本大幅度上涨,甚至在最偏远的地方,劳动力价格都飙升。根据对贵州产茶山区的调研,采茶期限短,缺乏劳动力,使得茶叶成本大幅度上升,清明节前茶,光采茶成本就需要四五百元每斤。另外农村基层组织几近瘫痪,找不到人管事。农村社会过去那种以相互信赖为基础的关系网络即将解体,新的网络还未生成,由熟人社会转变成陌生人社会,伴随着很多矛盾纠纷出现。

(5)小农户经营的低效率、高成本和现代农业发展的矛盾。在我国大部分农村地区,小农户经营仍是主流,小农户经营的低效率、高成本和现代农业发展的矛盾越来越大。土地流转,集中经营是一个较为可行的办法,但不适合所有地区。针对那些不适合流转的地区,可以推进农业的区域分工和专业化,将农业生产环节进行分工,实现服务规模化,即农业生产的翻耕、播种、收获等主要环节让专业的市场机构来做,以此解决劳动力的成本高等问题,提高我国农产品的国际竞争力。

(6)农产品供给保障问题。鉴于我国土地及水资源的约束,商品粮基地数量少并且自然灾害频发,农产品进口应该成为保障我国农产品供给的一条思路。必要的措施是制定合理的宏观农业政策,科学地布局国内生产和国外进口,不能忌讳农产品的进口。

(7)转基因技术研发及应用问题。转基因技术要研究要发展,但不能把农业科研的宝押在转基因技术上面,传统的育种、栽培、耕作投入相对不足,这个科研的投向是相对有问题的。理由在于:一是对转基因食物风险性的顾虑使人们不易接受,转基因产品市场前景有限;二是传统技术能解决的问题就不必要运用转基因技术;三是转基因技术在非食物上的应用仍具有较大价值,并且风险小,比如转基因植物在治理沙漠及盐碱地上的作用。

## 七、中国农业大学何秀荣教授论 农业产业发展问题

三农问题要解决农业问题,如果农村没有农业这个产业了,那就无所谓农民,很多问题就解决不了。为此,何秀荣从三个方面分析了农业产业发展问题:

(1)必须发展规模经营。中国的农户规模太

小,经济效益低,农民不能靠农业生存下去,就要离开农业。要发展农业,必须发展规模农业,建立新型的农业经营体系。但在农业规模化过程中会出现很多限制性问题,一是由于经济利益问题,农民不愿流转其土地,土地集中的困难较大;二是如果土地集中,就会有大批农民失地,城市容纳不了那么多劳动力,社会就会出现动荡。农场规模政策和社会政策相比较政府显然是选择稳定优先。必须批判当前关于农户规模的两个观点:一是认为中国的农场规模是非常难做大的。这是错误的论调。中国农场规模不必要像美国农场那么大,核心是农场的规模是不是适度,取决于他经营这个农场的收入是不是跟可比较的机会成本相当。规模的扩大是动态的。包括美国在内,美国的农场规模,包括平均规模在不断地扩大,为什么?就是因为美国人的收入水平在不断地增长,如果说农场规模明显落后于非农收入的话,农民一定退出。适度农场规模取决于所在地区、所在时间段相比的可比较收益水平。二是认为小规模农场的土地生产率高于大规模农场的土地生产率。这个观点在农经界里流传得非常广,但是这个观点是错误的。这个观点假设规模做大了,技术没有改变,那么大规模种地水平不一定比小农高。但如果规模做大了,技术条件改变了,技术进步了,很多的农业机械设备小规模用不起,大规模就可以,土地生产率就会上升。例如黑龙江有个很大的问题,经过多年的机器压了以后,土壤下面形成犁底层,这个犁底层用小农机是打不破的,所以水、气不通,土地生产率不高。而大规模经营可以采用大马力机械,把犁底层打破了,水、气、肥就通了,导致土地生产率提高。

(2)中国农业需要有长期发展战略。何秀荣认为,中国农业发展缺乏长期发展战略。二三十年后中国的农业会是怎样一个农业,政府没有清晰的概念。政府现在的政策都是围绕着当下,没有一个长效政策。日本的经验可供借鉴。2010年以后,日本有一个土地规模政策远景图,对不同地区给予不同的规模政策支持。反观中国,则没有相应的制度和政策来保障土地规模化的可持续发展。比如说土地流转集中到大户手中,如果大户年老退出农业,年轻人不接班,土地则又回归原来的状态。政府必须拿出农业发展的远景规划,再按照规划一步步采取措施来实现。

(3)中国农业的出路在于发展公司农场。中国的农业问题是分地区的,东北地区的农业发展得

比较好,不存在太多问题;西南西北地区的农业因为技术及地理条件限制,无法实行规模化发展,发展经济作物可能是解决其农业问题的一条途径;重点区域在于华北平原、长江中下游平原、珠江平原农业的发展,重点区域农业发展问题的出路是“公司农场”,中国的“公司农场”注册制度可以是土地股份合作社,并注册成合作社公司,这样土地产权就能明晰,土地产权不再是空泛的集体所有,而变成公司产权。对农户个人来说,土地产权也就是私有产权。公司产权可继承,可转让,但不能退出。这种制度最大的优点在于农业规模经营能够可持续,农业能够企业化经营。

## 八、浙江大学黄祖辉教授论城镇化与产业结构、中小城市发展

黄祖辉教授认为,统筹城乡发展必须以城镇化为引领。他分析指出,中国产业结构与就业结构非常不协调,而且与过去相比恶化了。农业现在占国民生产总值百分之十点儿,就业结构比例却达三分之一,第二产业占国民生产总值的46.7%,就业比例为26.7%。根据发达国家发展经验,第二产业比重是一个倒U型曲线。农业占比很大的国家,工业比重也不会高。但是发达国家第三产业占70%,那么它的第二产业占比也就20%左右。我国第二产业占比将有下降趋势,它下降并不意味着第一产业比重提高,而是第三产业比重的提高。提高第三产业要靠城市化来推动。现在土地城市化大大快于人口城市化。农业产业结构不协调,必须减少农业劳动力,解决办法还是城市化。

在推进城市化的道路上,中小城市应该优先发展,这是由中国特色社会主义的特点决定的。因为我们是二元体制,国际上没有这种二元体制,所以要减少这种城市市民化问题,发展中小城市是有利的。另一个原因是我们发展农村工业,农村工业化就是中小城市的一种发展。

在城市化过程中要解决进城人口的市民化问题,黄祖辉教授强调两个方面至关重要:一是公共服务必须可交易。由于中国的公共服务具有地方性,所以在城市化过程中会出现本地人口市民化容易、外来人口要市民化就比较难的问题。要实现一体化,地方公共服务就必须可交易,但这在政策上难以实施。二是户籍制度改革。农村外来人口不愿在城市定居除了有城市文化排斥的因素外,也有

农村户籍问题,即农民权利和产权不明晰。要明晰农民在农村的权益,让农民自由选择,降低市民化的成本。

## 九、国际食品政策研究所北京办事处主任陈志钢博士论中国粮食安全问题

从国际视角看,中国的粮食安全与世界粮食安全息息相关,如果中国的粮食不安全,世界的粮食肯定是不安全的;相反,如果世界的粮食不安全,中国的粮食肯定也是不安全的。我国的粮食安全问题需要置于全球视野下分析才能得到长远解决。2012年全球饥饿人数8.68亿,其中中国1.58亿,南亚约3.05亿,东南亚约0.6亿,非洲约2.4亿,饥饿群体庞大。另外,隐形饥饿问题也十分严峻,全球约20亿,隐形饥饿人群包括主要由营养摄入不平衡、维生素和微量元素缺乏等引起的营养不良人口和超肥胖的人口。印度在2007年由于隐形饥饿造成的损失高达全年GDP的5%。同样,据世界银行估计,随着中国的社会经济发展,人民生活水平提高,肥胖症的问题引起的损失也大约占到中国GDP的4%。暂且不讨论测量方法的精确性,单从数据上看我国和世界的饥饿问题都非常严重。同时,土地负载压力增加、水资源稀缺和气候变化剧烈等问题会使饥饿人群更加脆弱、易受影响。

粮食问题的性质,归根究底还是政策问题。目前全球农业生产规模小于两公顷的农户约2亿,其中印度约1亿,印尼约2000万,总体来看小规模生产的农户数量庞大,并且农业生产规模还具有越来越小的趋势,而不是多数人预想的越来越大,特别是在亚洲国家中这种趋势明显,其原因可能与农村的继承关系和政府政策有关。与此同时,随着城镇化比例增加,城镇人口收入提高,对食物的总量需求不断增加,特别是优质、安全的食物。要达到上述两种情况的平衡,需要大幅增加农业生产投资。据世界银行2008年估算,除了农业基础设施外,需要约2800亿美元的投入,目前投资额约1679亿美元,仍有约1100亿美元缺口,需要由公共部门,特别是私人部门填补。但是,从全球来看,农用地资源存量丰富,具有巨大开发潜力。例如,非洲可利用土地约11亿公顷,目前实际用于粮食种植仅2亿公顷左右;拉丁美洲可利用土地约11亿公顷,目前实际利用仅4亿公顷左右;发达国家可利用土地共约8.4亿公顷,目前实际利用约4亿公顷。另



外,非洲,特别是南非地区,农业生产技术落后,农产品产量非常低,例如玉米、水稻、木薯等单产约为中国的三分之一,并且非洲地区生产力增长速度缓慢,甚至负增长。综上两点,全球农产品供给潜力巨大,如果能充分利用好土地,提高单产,全球粮食安全问题的不需担忧。所以,粮食问题根本上是政策问题、粮食安全治理问题和粮食分配问题。

着眼于中国粮食安全问题的解决,中国应淡化对外土地投资,强化农业技术对外转移。有人建议中国去国外购买土地。据报道,近年来中国在非洲和拉美地区购买大量农田,能够证实的约0.6~0.7亿亩,负面影响大,且受当地法律、文化等影响,可能达不到预期效果,不值得提倡。所以建议进行农业生产技术转移,提高非洲落后国家和地区农业生产率,进而提高产量。全球粮食产量提高能够有效提高中国粮食安全程度。此外,中国政府和企业应积极参与国际粮食治理体系,基于我国和其他国家的已有经验,致力于资源的共享,避免短期的行为,更加注重长期的行为,不能仅依赖粮农组织和世界银行等体系,也要通过达沃斯论坛等其他渠道参与国际粮食治理,只有这样才能在长远上解决中国的粮食安全问题。

## 十、西北农林科技大学 霍学喜教授论三农问题

霍学喜教授从思想认识、粮食生产、制度安排、农业资源、政府职能等诸方面对三农问题进行了深入研究,分析认为:

(1)应该全面认识三农问题。改革开放以来中央出台了一系列结构比较合理的农业政策,几乎覆盖“三农”问题所有方面。从政治角度,这些政策都是很科学的。从效率方面,即经济学角度,存在很大问题。从社会学角度,涉及到农村社会区域发展来看,问题就更多了。三农问题有人简化为三句话,农民问题就是收入问题,农业问题就是粮食安全问题,农村问题就是城乡差距问题。实际上三农问题本质上是生产关系问题、改革问题,改革任务还很艰巨。应该全面认识三农问题。当前加强和改进三农工作问题,或者重新反思三农工作是加强和改进党对农村领导的基础。城市许多问题都是三农问题诱发的,甚至使一些很危险的社会问题,甚至政治问题都与三农问题有关系。

(2)保持综合粮食生产能力需要依靠科技进

步和规模经营。基于农村数据的研究发现,按照边际方法测算,劳动力和其他物质投入的边际产出均为负,只有技术边际产出大于1;土地规模报酬是递增的。因此,保持粮食综合生产能力需要依靠科技进步和规模经营。

(3)要完善支持农业开展国际竞争或提高综合生产能力的制度安排。农业领域中存在很多政府政策与市场矛盾现象,包括产权问题,在我国目前农业发展的情况下,支持农业开展国际竞争或提高综合生产能力的制度安排还很不完善。微观的规模问题、中观的合作问题、宏观的一体化等问题和发达国家差距很大。根据美国政府早期公布的数据,其农业的产业结构中,产前环节占23%,产中环节占7%,产后环节占70%,美国认为其农业产业是在世界上最具竞争力的产业。2010年后,美国对20世纪80年代开始的农业科技革命投资进行评估,农业是科技投资回报率最高的产业之一。这说明在该构架下,美国农业并不是弱势产业,而是具有很强竞争力的强势产业。因此,我国应在战略角度讨论农业产业问题。

(4)开展农业资源环境普查和区划。改革开放35年中,我国的农业资源和生态环境破坏严重。建议农业部等部门像20世纪80年代中期那样,重新使用新技术体系全面系统地把农业资源和环境普查一遍,搞好区划。

(5)对农民农村问题的新思考。我国对农民问题的思考也尚不充分,农民问题应主要包括农民收入增长,福利改进和城乡收入差距缩小。特别是福利改进问题,应落实农民职业发展、保障问题、政治权益和民生权益问题,而不只是创造新名词。对此,估算中央至少应拨款1500个亿,包括培训和教育。另外,农村问题应至少包括经济、环境、生态、治理、政治等诸多方面。从这个角度看,实现小康社会的目标需要中央至少投入5500亿人民币的公共投资才能完成。

(6)应强化政府生态规划权。长期的计划经济体制遗留很多问题,包括缺乏“三农”及其他领域中控制与计划的科学管理制度,双轨制没有得到根本解决等。政府对依法规划权的弱化,引发了资源、环境生态的规划权和所有者发展权之间的一系列权利矛盾。例如,目前在资源环境、生态等方面,中央政府难以有力管理地方政府,地方与中央利益发生矛盾的现象比比皆是。日本对土地的管理都精细到平方米了,而中国是否精细到平方公里这个

程度都存在问题。

(7)产权改革。产权问题中的交易成本和交易过程中的利益分配权也是应该关注的问题。交易价格和各種相关税费的抑制作用在市场经济中都应得到重视,而在我国后者缺失,导致了一系列政府与资源的不同层级所有者关系之间的矛盾。另外,我国应向发达国家学习,制定有效保护土地所有权和经营权的法律。我国土地所有者和经营者容易失去土地权的主要原因并不是我国宪法、土地法、农业经营法对产权界定不清楚,而是我国相关的政府管理制度和市场制度不完善。发达国家落实产权制度历史悠久,最晚的日本也早在1908年就已开始,因此我国相关改革任重道远。

(8)合作制度问题。我国的合作制度也存在很大问题,目前的制度实际上促使了弱势群体权力被强势群体剥夺,甚至有地方政府在纵容和推动这一现象,这是法律法规本身的问题,也是执行的问题。通过对河南、山西、陕西、甘肃400个合作社的调查,合作社可以被分成四种类型:政府主导型,弱势群体或能人控制型,地方势力控制型(甚至是黑恶势力控制型)和真正符合我国法律规定的合作社,第四种仅占约3.7%,而形式上符合合作社的相关法规而享受国家优惠政策的超过96%。强势群体应该按公司法注册。

## 十一、长江学者特聘教授、华南农业大学罗必良教授论土地产权问题

罗必良教授主要从三个方面分析讨论了土地产权问题:

(1)反对土地私有化。罗必良教授认为,不应主张土地私有化,在中国讨论所有制没有价值,而应关注产权运作和实施。产权运作的核心:一是要有明确的产权主体;二是该产权主体必须有能力实施这种产权。我国目前农村土地产权明晰,即农户具有永久的土地承包经营权,农民的集体拥有土地所有权,而在产权的操作和实施层面可以存在多样化。我们应该关注的是产权如何细分及其实施的方法。现在我们对家庭承包制不满意,是因为产权细分后导致的小规模和细碎化。小规模经营的农户行为能力、投资能力、经营能力有限。

(2)确权不一定能促进土地流转。土地产权制度变革能够强化产权的行为主体——农户——预期的稳定,但不一定能提升效率。土地确权也是

一个重要的产权方式,意味着法律保障农户拥有土地承包权、经营权,宅基地亦同。因此有利于土地置换,但实际上并不一定能达到提高效率的预期,不是必然带来效率,不一定使土地更容易流转。产权制度的安排需要与产权主体能力、交易方式相结合,选择什么样的土地流转方式尤为重要。确权后的交易过程并不能减少交易费用。对强化农民的土地产权强度问题的理解不尽相同。农民角度的产权强度不断提升可能会导致严重后果,不利于土地流转,例如农户主观上认为自己拥有的土地比所有其他人的土地都更好,即对自己拥有物品的评价偏高,而对其他人的物品评价偏低。这就是实验经济学中的禀赋效应,具有禀赋效应的物品是难以流转的,并且拥有该物品时间越长,禀赋效应越强。如果仅仅满足于确权,不考虑农民的利益,土地流转是困难的甚至是行不通的;如果没有与确权相匹配的交易方式的变革,预期的土地资源效应也不可能实现。

(3)进行与确权相匹配的产权交易方式变革。要克服禀赋效应,有效推进土地流转,需要在产权运作和实施上解决问题,建立合适的交易平台。崇州市鼓励农民出售宅基地,搬到附近的镇上居住,农民可以在宅基地的地票交易中以27万元每亩出售土地。在崇州市白马镇的试验中,白马镇实行“农民向镇中心转移”政策,即将宅基地出售后可以搬迁到另一个镇的边上。很多农民,特别是镇边上的农民对此不满意,白马镇实施后引起很大争议。道明镇在实施中也遇到问题:城边上的农民不允许城外的农民进入。这是由于对城边农民来说,自己的宅基地比别人的宅基地要重要。假定某村100户农民,每户农户的宅基地都是1亩,这100户农民搬到镇里要占掉5户的宅基地,实际上全村只能出售95亩土地。如果考虑被占用宅基地的5户农户,则总体来看是105户一起分享100亩农地交易的收益。这就是一种交易方式的变革,将人与地变为一个整体,而不是分开考虑。更长远地考虑,可以为这105户建设新的小区,政府在住宅下面进行商业开发。这样一来,首先,农民继续进行农业生产,发展农业;第二,每个农民都能分享城市建设中的商业开发区的收益。这是一个通过商业方式的改变和交易方式的改变而拓展产权实施空间的例子。如果不进行与确权相匹配的交易方式变革,土地流转的效率是不能实现的。



## 十二、中国人民大学唐忠教授 论农业、农村与未来发展

关于中国目前面临的问题,唐忠教授指出,应从三个方面着眼进行讨论,即中国未来的世界观、中国经济发展在未来的可持续性、中国的农村和城市面临劳动力和土地资源的重新分配。

中国未来的世界观和与世界的关系能够决定今后农业发展的方向。在美国,国际机构是其统治世界市场的手段和工具,这种制度安排在中国还做不到。一个处于引领状态的大国往往向世界提供公共产品,例如其货币、语言、制度、思想等,中国未来有没有可能成为一极,是我们未来讨论所有问题的出发点。以农业为例,与采取境外购买土地和农场的传统方式相比,采取新的方法提升整个世界的供给能力,进而保证本国农产品供给是更有效、更高明的策略。第二种方法不容易受到他国排斥,也不会对国际形象产生不良影响。就像中国近代历史上“农村包围城市”的偏差观,应该在世界范围内寻找中国的后援力量,并提高后援力量实力,间接保证自身的粮食安全。

上文提到的观点必须有中国整体实力持续发展为支撑,而中国经济是否能够可持续地向前发展是受到全球广泛讨论的问题。有机构和学者认为,中国目前处于中等收入阶段,对于能否跨越中等收入陷阱各执一词。如果世界只是一个国家或者世界只有一个中央政府,全世界的人均资源是充足的,不会存在粮食安全问题。但实际上,全世界有200多个国家,并且面临着粮食安全等问题,要解决这些问题,需要进行一系列制度安排。中国在未来10年保证7%左右的增长是有可能的,在我国已经有5个沿海省份人均GDP超过5万美元,全国6个较发达省份和直辖市共约4亿人口人均GDP超过1万美元,没有理由认为中国经济增长会突然停滞。

所以,未来中国还会持续发展,进而带来城市化、人们需求的改变以及农产品供给不足,由此引起的农业农村问题需要得到重视。中国要避免走日韩东亚化模式。日韩模式带来规模小、兼业化、农产品生产成本低、农产品价格高、补贴高、食物自给率急剧下降等问题。我国广东省食物自给率只有70%,台湾为68%,日本为40%,韩国为70%。日韩为什么没有像欧美国家那样随着农村人口的

移出,经营规模相应缓慢扩大?不是因为人均资源问题。而且在工业化和城市化的推进过程中,欧美国家也仍然是以家庭经营为主,而不是公司化经营。我国有东亚化的趋势,兼业化非常普遍、规模扩大很难。我们的产权制度给我们留下了调整的余地。虽然私有产权很明晰,但私有产权也可以阻止交易的发生,没有人能强迫交易。在一定程度上保留公共产权,为未来留下变动的空间是合适的。

到现在农业和农村所面临的问题,实质上源于在农村和城市两个空间中劳动力和土地资源的匹配不协调。首先看城市领域,城镇化面临许多困难,例如社会保障、收入问题,但最为困难的是居住问题。城市中有大量的流动人口,这些人在农村的宅基地一年中居住时间很短,但在城市没有、并且不可能买得起房子。通过允许农村建设用地私有化并进行流通的市场解决方式,是行不通的,因为建设用地在人口衰弱的地区价格是下降的,宅基地价格不会很高,而城市住房价格会上升,完全通过市场,农民很难在城市消费得起住房。通过面积置换的非市场方式,可能是一种选择。在农村,土地与劳动力如何配置也值得探索。农村中农地资源有限,在很多地方,被撂荒的土地越来越多,复种指数在下降。但是如果是租别人的地,因为地租高,冬天土地也得到利用。因此当土地价格提升、经营规模和经营方式改变时,土地利用会提高,土地产出率也可能提高。产业安全和产品供给(数量)安全有时候是相冲突的,需要考虑如何协调好两者关系。讨论产业安全,谈的是生产者的福利。讨论产品供给安全,谈的是消费者的福利。任何社会首先选择数量安全,在数量安全有保障的情况下选择产业安全。

## 十三、长江学者特聘教授、河南农业大学马恒运教授论城乡差距与 土地制度、资源集中

关于中国土地制度,马恒运教授指出,中国土地制度是个复杂问题,土地股份制也好,集体所有制也好,都只是一种形式。但本质问题是农民到底有没有这个权利,或者以何种机制将农民与其土地权利连接到一起。中国的农村土地在改革开放以来已经解决了一些基本的问题,如吃饭问题,但仍留下了一些本质问题没有解决。在这种背景下,中国的农村土地制度如钟甫宁教授所说的,要根据

事实来做,不能仅凭个人观点和主观证据论证,无论是实证研究还是理论研究,不能先入为主,带着观点找证据。明确土地的各种权利是“四化”协调发展和缩小城乡差距的前提。在明确权利的前提下,农民具有潜在的收入。如果能将这种潜在的权利和收入转化为现实的利益,城乡差距的问题能够得到相当程度的解决。

马恒运教授还分析了资源过度向大城市集中问题。分析认为,目前“四化”同步协调发展中的最大问题是政府具体措施的方向与总体目标不一致,中央和各地方政府提出的目标很宏伟,但真正的政策往往并不积极。例如,政策目标是发展小城镇,但实际上反而促进了人口向大城市流动;又如,国家要进行户口改革和高等教育改革,但北大在本市招生比例远远高于其他地区,这与政策目标背道而驰。因此,中国目前的问题不是政策制定问题,而是政策如何执行、由谁执行等执行问题。又例如,关于中国的行政改革,中国政治中心和金融中心不足,大部分在北京,各省份政治中心基本在省会,原因是行政中心是根本资源,是吸引其他资源的磁石,小城市缺乏行政中心、金融中心和管理中心,因而也就无力吸引市场中的其他资源,所以有了大城市越来越大、福利越来越好的现象。

#### 十四、南京农业大学周应恒教授 论农业现代化建设

周应恒教授认为现代农业是包含产前、产中、产后的产业链体系,农业现代化需要农业产前、产中、产后全面现代化。在保证对种养殖业的支持和

重视的基础上,将产前、产后的各个环节纳入到中国农业现代化的建设中来,通过全面提升我国农业产业组织体系,按照“六次产业化”的要求,把第二、第三产业和第一产业进行融合,提高农业的附加价值,保证农民可以分享来自第二、第三产业中的收益。通过发展特色农业产业,走特产业化、品牌化的道路、实现农业的高附加价值化是不具有规模优势的中国农业的根本出路。

要坚持把高标准农田和产后过程商品化处理配套设施建设作为优先重点,解决农业现代化的瓶颈。例如,针对江苏平原地区多的地理优势,加快推进高标准农田建设,以利于农业机械化作业,节约劳动力投入,提高农业生产率。要科学规划,以法律手段确保农田基本设施建设逐年推进。针对农业发展中产后干燥设施储藏设施的欠缺,要加快推进商品化处理配套设施建设。种粮地区应该建立服务能够覆盖较大区域的粮食储藏干燥中心,蔬菜水果等园艺作物产区应该建立具有选果、分级等功能的商品化处理中心,以提高农产品的品质和效益。要立足长远,以政府财政投入为主导,积极调动各方力量,多渠道争取资金投入。针对设施农业,其更多的是起到示范效应,而不适用于大田作物,并且要防止设施农业对土地资源的过度利用和有害物质的残留。

此次研讨会促进了政策制定者和学界的交流,对于推动我国三农问题学术研究、完善三农政策顶层设计具有重要意义。

(责任编辑:宋雪飞)