

江西『三农』问题的 调查与思考

主 编 曹国庆

副主编 朱述斌 郑瑞强

JIANGXI SANNONG WENTI DE
DIAOCHA YU SIKAO



江西人民出版社
Jiangxi People's Publishing House
全国百佳出版社

江西『三农』问题的 调查与思考

主 编◎曹国庆

副主编◎朱述斌 郑瑞强



江西人民出版社
Jiangxi People's Publishing House
全国百佳出版社

图书在版编目(CIP)数据

江西“三农”问题的调查与思考 / 曹国庆主编.

—南昌:江西人民出版社, 2016.6

ISBN 978-7-210-08539-3

I. ①江… II. ①曹… III. ①农业经济-研究-江西省②农村经济-研究-江西省③农民问题-研究-江西省
IV. ①F327.56②D422.856

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 123176 号

江西“三农”问题的调查与思考

曹国庆 主编

责任编辑:徐 旻

出 版:江西人民出版社

发 行:各地新华书店

地 址:江西省南昌市三经路 47 号附 1 号

编辑部电话:0791-88629871

发行部电话:0791-86898815

邮 编:330006

网 址:www.jxp-ph.com

E-mail:jxp-ph@tom.com web@jxp-ph.com

2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

开 本:787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张:13

字 数:200 千字

ISBN 978-7-210-08539-3

赣版权登字-01-2016-358

版权所有 侵权必究

定 价:36.00 元

承 印 厂:南昌三联印务有限公司

赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换

致谢

本书受江西现代农业及其优势产业可持续发展决策支持协同创新中心、江西省软科学重点研究基地“江西省农业科技创新与发展软科学研究基地”、江西省哲学社会科学重点研究基地“江西省农村发展研究中心”、江西省教育厅重点人文社科基地“三农”问题研究中心联合资助。

序 言

江西省地处赣鄱大地,地理环境得天独厚,是典型的农业省份。江西省委、省政府高度重视“三农”问题。近年来,不仅确保全国农业大省地位不动摇,还努力围绕“建设现代农业强省,实现绿色崛起”工作做了大量实践探索,通过政策稳农、科技强农、资源保农、物流活农、减灾支农和党建保农等方式,充分调动了农业新型经营主体发展生产、建设绿色家园的积极性。“十二五”期间,江西省在食品安全农业、生态循环农业、特色效益农业、设施智慧农业等方面取得了长足进步,全省现代农业发展成绩喜人。

作为一所以农为优势,多学科协调发展的多科性大学,江西农业大学深刻领会习近平总书记对江西“三农”工作的指示精神,主动对接“加强江西现代农业强省建设”目标,根据本省现代农业发展的客观需要,于2013年12月经科技部、教育部批准,创办了国家级新农村发展研究院,由校党委书记直接兼任院长。继而又于2014年1月创办内部参阅刊物——《调查与研究》,旨在加大对江西“三农”问题研究的报道,及时反映“三农”问题研究成果,促进学术交流,繁荣哲学社会科学研究,服务发展决策,围绕“三农”发展在政府、研究机构、企业、民众之间搭建起沟通与交流的平台,切实提高服务区域农业发展和新农村建设的能力与水平。

《调查与研究》一经问世,便受到了省委、省政府领导同志的高度重视和社会各界的关心关注。省委书记强卫同志对本刊文章亲自做出批示,省委常委、秘书长朱虹同志对本刊创办表示祝贺,殷切希望“《调查与研究》

发表更多好报告,在帮助党和政府科学决策中发挥重要作用”。近年来,该刊围绕江西现代农业发展战略、土地制度改革、失地农民生计可持续发展、扶贫开发等主题刊载了一批优秀调研文章,并陆续得到多位省委、省政府领导的批示和认可,相关政策建议得到江西省发展和改革委员会、江西省国土资源厅、江西省扶贫和移民办公室等多个职能部门的接受与采纳。此次呈现给各位读者的《江西“三农”问题的调查与思考》一书,收录了《调查与研究》刊物中的优秀调研报告、研究论文与政策建议共22篇。

本书共分四篇:经营改革篇、产业发展篇、土地制度篇和精准扶贫篇。相关文章围绕宏观战略、产业发展、农村改革与扶贫开发等关键领域,尤其关注《江西现代农业强省建设规划(2015—2025年)》中重点提及的经营体制改革、主攻产业转型升级、土地制度完善与扶贫开发等这些关乎江西全面小康社会建成的内容,系统探讨了江西现代农业发展的契机与挑战、优势与短板,针对江西农业及关联领域的发展现状与态势做了深入分析与科学研判。在总结江西现代农业发展经验的基础上,明晰了“十三五”期间现代农业发展要达到的目标愿景以及加快江西现代农业强省建设过程中要解决的关键问题,提出了较为新颖的观点和极具科学性、前瞻性和操作性的破解之策,标志着江西“三农”问题研究与探讨又取得了阶段性成果。

社会的认可是对我们工作的认同和鞭策,我们将继续努力,将江西绿色发展的经验和模式进一步完善和提高,并使之上升为具有指导性、示范性、带动性的战略和政策,内服务于江西绿色崛起,外打造出江西发展样本,提升民众福利,为建设富裕和谐秀美江西做出新的更大贡献。

曹国庆

2016年4月12日

目 录

序 言 1

从传统农业大省到现代农业强省：江西如何破题？ 1

I 经营改革篇

创新农业生产经营制度 释放农村改革红利 15

江西省新型农业经营主体发展壮大问题与对策 20

山东、江苏、湖北三省农民专业合作社发展经验及
对江西省的启示 44

为新时期继续深化农村改革，全面推进城乡一体化指明了方向
——对十八届三中全会《决定》有关农村改革几个重大
问题的理解 53

培育新型农业经营主体关键在于制度创新
——基于彭泽县的调研分析 58

II 产业发展篇

对江西省生猪产业稳产提质的调查与思考 67

对江西省茶产业发展升级的调查与思考 77

江西农业机械化发展出路在何方？ 88

做大做强做实江西油茶产业的调查与思考	96
--------------------------	----

III 土地制度篇

完善耕地保护机制、构建江西省生态粮仓的思考	105
关于促进江西省农村土地流转、加速显化农民土地财产的建议	114
创新土地使用制度 破解“三农”难题	
——基于修水县黄溪村的调研	121
关于江西省开展农村集体经营性建设用地流转的思考	
——基于赣县和南康区的调研	129
农村土地管理制度改革试验需要系统思维	140
耕地占补平衡责任主体应回归本位	146

IV 精准扶贫篇

脱贫攻坚要努力推进“六大转变”	155
精准扶贫:关键问题与推进之策	161
推广“整体搬迁”新模式激发江西省山区农村内生动力	168
解决失地农民可持续生计问题的十个成功案例与五大经验启示	176
提升江西省扶贫资源配置效率的政策建议	188
政府购买扶贫服务的逻辑推理与扶贫政策优化思考	196

从传统农业大省到现代农业强省：江西如何破题？*

曹国庆等^①

摘 要：江西是传统农业大省，历史上一一直为国家的粮食主产区和生猪重要养殖区，是国家粮猪安全的战略保障区域。然而，靓丽耀眼的成绩单无法挥去我们对江西农业发展中存在不足的隐忧和思考：全省粮猪产业优势和生态资源优势尚未完全转化为农村发展和农民增收的优势，农业仍然是经济发展的“短板”，推进现代农业建设，仍然面临着许多“尴尬”，实现由传统农业大省到现代农业强省的转变，“路漫漫其修远兮”？江西省农业如何破题？需要“破茧化蝶”；在国际国内经验借鉴中寻求“良方”；在延伸农业产业链条中谋求“突围”；在国家惠农政策强化中把握“良机”；在全面深化农村改革中破除“藩篱”。

江西是传统农业大省，历史上一一直为国家的粮食主产区和生猪重要养殖区，是新中国成立以来全国两个从未间断输出商品粮的省份之一；供沪生猪全国第一，供港生猪全国第二。近年来，江西每年外调粮食 100 亿斤、生猪 1200 万头以上，是国家粮猪安全的战略保障区域，尤其在长三角、珠三角和闽三角地区，其战略地位更加凸显。然而，靓丽耀眼的成绩单无法

* 此文获得江西省委书记肯定性批示。

① 作者简介：曹国庆，江西农业大学党委书记，研究员。课题组成员：陈美球、翁贞林、朱述斌。

挥去我们对江西农业发展中存在不足的隐忧和思考:全省粮猪产业优势和生态资源优势尚未完全转化为农村发展和农民增收的优势,农业仍然是经济发展的“短板”,推进现代农业建设,仍然面临着许多“尴尬”,实现由传统农业大省到现代农业强省的转变,“路漫漫其修远兮”?江西农业如何破题?是当前本省社会经济发展的重大课题。

一、长期奉献:优越的农业资源成就了江西传统农业大省“美誉”

(一) 农安天下,江西农业对国家农产品安全的贡献及地位不容忽视

一是优势农产品布局初步形成

江西省依据丰富的农业自然资源,结合经济区位特征,已形成了“三区一片水稻生产基地”(鄱阳湖平原、赣抚平原、吉泰盆地粮食主产区和赣西粮食高产片)、“一片两线生猪生产基地”(赣中优势片和浙赣、京九沿线)、“沿江环湖水禽生产基地”(赣江沿线、环鄱阳湖)、“环鄱阳湖渔业生产基地”、“一环两带蔬菜生产基地”(环南昌、大广高速沿线带、济广高速沿线带)、“南橘北梨中柚果业生产基地”、“四大茶叶生产基地”(赣东北、赣西北、赣中、赣南)。

二是为社会提供的农产品丰富多样

2013年,全省年产粮食423亿斤,以占全国2.3%的耕地生产了占全国3.5%的粮食;水果350万吨,其中赣南脐橙种植面积世界第一、产量世界第三;水产品230万吨,居全国第九位、内陆省第二位,出口居内陆省第一位;油料120万吨,居全国第十一位;茶叶4万吨,居全国第十二位;肉类320万吨,居全国第十三位。

三是江西农业的区位优势明显

江西作为唯一与经济发达的长、珠、闽三个三角洲接壤的省份,与上海、广州、厦门、南京、武汉、长沙、合肥等各重镇、港口的直线距离,大多在六百至七百公里之内,成为长三角、珠三角和闽三角等地农产品重要供应基地。

(二) 人力贡献,在工业化、城镇化进程中助推周边及沿海地区优先发展

一是成为优质劳动力输出基地

改革开放以来,广东、福建等沿海地区利用其吸纳外资、面向世界市场的得天独厚优势,成为吸纳江西农村劳动力的重要地区。据估算,江西省外出务工经商的劳动力,每年维持在 700 万~800 万,且绝大多数为年轻力壮的中青年劳动力。

二是对东部沿海地区城镇化发展做出贡献

江西省大量人力资源的外流,促进了沿海地区城镇化的发展。1978 年,广东省和福建省城镇化率仅为 16.3% 和 14.9%,但到了 2013 年,迅速上升为 67.7% 和 60.8%,远远超过全国 53.7% 的平均水平,这有来自江西省的劳动力转移及其贡献。

三是支持了沿海地区工业化发展

改革开放初期,中央政府根据区位优势,实行了沿海地区先行发展战略,政策、资金、技术和人才等要素集聚,使广东、福建、浙江、上海等沿海省市工业化进程加速,成为中国经济发展的“领头羊”。而江西正是处于这些沿海省市的“腹地”,以农产品、劳动力等产品和要素的贡献支持了沿海地区工业化发展。

(三) 责任担当,为周边地区经济社会发展提供了生态保障

一是成为沿海发达地区发展后花园

江西森林覆盖率达 63.1%,并居全国第一,现建有 8 个国家级自然保护区,28 个省级自然保护区,43 个国家级森林公园和 100 个省级森林公园。“鄱阳湖”水环境一枝独秀,婺源堪称中国“最美乡村”,庐山、井冈山、三清山、三百山、武功山,不仅山光秀丽,而且文化底蕴深厚,不愧为江西的“名片”和骄傲,也使江西成为名副其实沿海地区发展的后花园。

二是生态功能保障作用明显

江西良好的生态环境不仅为江西人民的生活带来了福祉,也为全国,

特别是周边相邻地区的生态环境提供了生态保障。如鄱阳湖,年均入江水量约占长江径流量的 15.6%,鄱阳湖水量、水质的持续稳定,直接关系到长江中下游地区的用水安全。而发源于江西省安远、寻乌、定南三县的东江源头,更是为保证“一江清水向南流”,确保东江流域内数千万居民,包括香港同胞的生活水源质量,做出了巨大贡献。

三是付出了巨大的机会成本

江西人民克服了“村村冒烟”“户户办厂”的盲动,保持“青山绿水”成为行动自觉。然而由于农业是比较效益低、外部性很强的基础民生产业,且粮、猪生产也是我国公认的传统农业中比较效益最低的两大产业,承受着巨大的市场风险和自然风险。但是,江西一直坚守粮、猪生产阵地不放,支撑了周边地区优先发展,为国家粮猪安全做出了巨大贡献,也付出了巨大的机会成本。

(四) 奋力追赶,在推进江西发展升级中现代农业发展提速

一是促进现代农业发展已成为全省上下共识

农业是江西经济发展的“短板”,传统农业比重大是小康提升的“瓶颈”,因此,加速现代农业发展已经成为全省上下的共识。政府层面出台了一系列政策举措,诸如《江西省现代农业体系建设规划纲要(2012—2020年)》《关于加快构建新型农业经营体系的意见》、在全国率先开展农村土地规范化服务试点等。

二是现代农业发展正在加速

以专业大户、家庭农场、农民合作社为主的新型农业经营模式得到了较快发展,订单生产、农超对接、农社对接等农产品产销新模式在江西各地兴起,1/3以上农户加入了各类农业经济组织。

三是全面深化农村改革已在路上

为了策应中央全面深化农村改革的精神,江西省委、省政府在2014年一号文件中明确提出了农村改革的时间表和路线图,对农村产权制度改革、农业支持保护体系和城乡发展一体化的体制机制做了具体规划和实施路径,现在已经逐步开展相关工作,这将为江西现代农业推进提供制度

保障。

二、现实困惑：推进江西现代农业发展仍然面临着诸多“尴尬”

（一）农业结构不合理，农产品比较优势不突出

一是优势农产品少且结构失衡

在粮、棉、油、糖、肉、蛋、奶、水产品等八大主要农产品大类中总产量占全国的比重，只有粮、肉、水产品超过江西人口占全国 3.3% 的比重。在粮食、肉类两大产品中，稻谷和猪肉比重大，分别占 95% 和 72%，难以满足城乡居民粮肉消费多样化的需求。

二是农作物单产水平低

作为播种面积全国第二、产量第三的水稻而言，稻谷每公顷产量低于全国平均水平，在中部六省中处于“洼地”，与自然条件相近的湖南，相差 7.6 个百分点；油料每公顷产量比全国平均水平低 36%，在中部地位仅高于山西；蔬菜、瓜果每公顷产量分别只有全国平均产量的 2/3 左右。

三是农产品国际竞争力偏弱

近年来，江西农产品出口总值前 4 位依次是柑橘、茶叶、活猪和蔬菜，多数农产品出口在全国比重忽略不计。作为饲料粮主要品种的玉米，江西不仅播种面积小，而且产量低，每年需要进口玉米 10 万吨用作饲料粮，饲料加工业对外依存度高、风险控制难。

（二）农业产业化水平低，增产不增收难以破局

一是农业产业化发展不足

目前，西方发达国家的农产品加工产值与农业产值的比值一般为 3 ~ 5:1，我国平均水平为 1.6:1。虽然近些年来，江西以农业产业化发展为现代农业建设的重要抓手，产业化模式多样，农民专业合作社发展迅速，并加快发展食品加工业，以农产品为原料、与养殖业相关联的加工业和以区域特色产品开发为基础的产业链初步形成，但总体而言江西农业产业化水平偏

低,全省主要农产品加工率为 50.4%,农产品加工产值与农业产值的比值仅为 0.8:1,低于全国平均水平,农产品增产优势不能转换为增收潜力。

二是特色农产品品牌影响力不强

例如,茶叶是江西主要的出口创汇农产品,名茶品种众多,但尚未形成诸如龙井、大红袍、金骏眉、铁观音、普洱茶等叫得响的品牌,“江西绿茶”品牌社会认可度低;赣南脐橙,种植面积世界第一,产量世界第三,但由于集中采摘,经常遭遇量升价跌的“困局”。另外,南丰蜜橘、赣北早熟梨、广昌白莲、万载百合、瑞昌山药、泰和乌鸡系列产品、皇禽酱鸭系列产品、南安板鸭、军山湖清水大闸蟹等特色农产品,虽然深受消费者欢迎,但未能做大做强,品牌影响力不强,对江西农业经济贡献度非常有限。

三是农业增产不增收难以破局

改革开放以来,江西农民纯收入保持较快的增长势头,但由于家庭经营性收入比重偏高,除 2004 年、2005 年两年因税费改革的增收作用凸显,江西农民收入高于全国平均水平外,多数年份低于全国平均水平。虽然实现了一系列惠农政策,促进了粮猪产业发展,但农业支持体系与补偿机制的不完善以及农产品价格形成的不合理等问题,致使稻谷、生猪产量的增长及其对国家粮猪安全贡献,难以转换成促进农民收入快速增长的因素,农业增产不增收难以破局。

(三) 农业资源约束明显,农田水利建设仍然薄弱

一是耕地资源的约束更加突出

江西拥有耕地面积 282.71 万公顷,占全国 2.32%,低于人口占全国比重的 3.32%,劳均耕地 0.32 公顷,低于全国 0.41 公顷的水平。虽然水田面积占耕地面积 82%,但中低产田占 2/3,不平整的耕地比重大。耕地数量和质量对江西现代农业发展的约束日益明显。

二是农村人力资本约束日益显现

江西城镇化率长期低于全国平均水平 5 个百分点,农村劳动力高中以上文化的比例低于全国平均水平。由于工业化滞后,江西近些年常年在外出务工劳动力维持在 750 万人左右,务农老年化现象明显,务农者以小学文

化水平为主体,农村人力资本的不足,影响农业技术的推广和新农村建设。因此,培养有文化、懂技术、善经营的现代职业农民十分迫切。

三是农田水利建设仍然薄弱

江西水资源总量丰富,但因季节分布不均匀,农田水利供给不足,旱涝灾害频繁,是我国最严重的六个省之一。以近10年为例,2003—2007连续5年旱,2007、2009年、2013年出现特大旱灾,2008年、2010年的洪涝灾害,2003年先涝后旱、2011年先旱后涝,都给江西农业生产和人民生活造成很大的损失。尽管近年来全面铺开的小农水重点县建设,农田水利供给不足的状况有所好转,但由于历史欠账太多,小农水建设标准低、资金整合难,以及与其配套设施的缺失,以小农水建设为重点的农田水利建设亟待加强。

(四) 体制机制障碍尚存,现代农业建设任务艰巨

一是新型农业经营主体培育任务繁重

近些年来,江西专业大户、家庭农场、农民合作社、公司农场和农业企业等新型农业经营主体的数量有了较大的发展,但仍然面临着很多限制因素,例如农地流转不畅、经营主体契约不完整、信贷保险制度不完善、风险防范机制不健全等,新型农业经营体系建设的任务相当艰巨。

二是农地产权市场建设缓慢

党的十八届三中全会对土地制度改革做了重要部署,其目标趋向是保护农民土地权益、增加农民财产性收入。由于江西人均耕地少,本地非农就业不稳定,耕地承载社会保障的压力大,虽然农民有厌农离农倾向,但仍然对农地增值有很高预期,农地确权推进困难,农地产权市场建设缓慢。

三是农业社会化服务体系不完善

现代农业发展需要有完善的农业社会化服务体系来支撑。但由于江西经济欠发达,财政支农的力度不够,农业技术推广体系、动植物疫病防控体系和农产品质量监管体系等公益性的农业社会化服务体系,以及农业金融、农业保险等经营性的农业社会化服务体系不完善,都影响着江西现代农业的建设。

总之,江西正处于从传统农业到现代农业,从初级农产品买卖到品牌营销转型升级的关键时期。面对农业结构不合理、资源环境约束、农业产业化水平低,种养大户、家庭农场、农民合作社、农业龙头企业等新型农业经营主体发育不足,农业社会化服务体系不完善的现实,实现从农业大省到农业强省的升级任重道远。

三、破茧化蝶:在城乡统筹背景下探寻建设江西现代农业强省方略

在现有城乡统筹体制机制下,如何突破困局,实现由传统农业大省向现代农业强省的蜕变转型是江西省亟待解决的重大战略问题。基于本省农业的长期奉献和现实困惑,在城乡统筹发展背景下,应重点实施“六化”战略、做好“六强”工作,实现江西现代农业发展的重大突破。

(一)在国际国内经验借鉴中寻求“良方”

国内外现代农业发展的经验表明,现代农业在“生产工具、生产技术、组织形式、经营方式和目标”等方面与传统农业相比已有重大演变,现代农业是在高度专业化基础上产生了农工商联合的经营组织形式,是由多个经济部门组成的产业化农业关联体,融合了农业的一、二、三产业,其目标是可持续发展。因此,“产业化、市场化、生态化”是国内外现代农业发展的主要经验。实现这一目标的主要策略:

1. 毫不动摇地发展产业化农业,大力推进农业产业化经营

国内外现代农业发展的理论研究和实践经验表明,产业化农业是现代农业的主要内容。大力推进农业产业化经营,是实现现代农业的必经之路。产业化农业是现代农业区别于传统农业的根本点。产业化农业可以突破传统农业制约农民收入健康快速增长的束缚,是提供全社会各种先进生产要素与现代农业产业结合的农业经营制度。

2. 依靠农业市场机制,大力培育农业产业竞争力

在本省传统农业向现代农业转化阶段,要发挥市场机制的主导作用,发挥农业经营主体的市场主体作用,任何政府强制推动都是不可持续的。

政府的工作就是为市场机制的发挥创造必要的条件,同时从农业基础设施建设、农业新型经营主体培育、农业社会化服务体系建设、农业科技协同创新驱动等方面加大政策支持力度,提升江西省农业产业市场竞争力。

3. 选择绿色崛起战略,坚持可持续发展道路

充分发挥江西省的生态绿色资源优势,做大做强绿色生态农业产业,科学规划本省优势农业产业布局,坚定绿色崛起发展战略。全省现阶段农业发展可以学习国内外现代农业的发展经验,但不可能照搬。在发展现代农业过程中,要实事求是,从实际出发,要分阶段、分步骤进行,坚持可持续的生态强省发展道路。

(二) 在延伸农业产业链条中谋求“突围”

全产业链经营是现代农业的基本特征。“规模化、组织化、标准化”打造全省农业产业链条,优化农业产业结构,是江西实现向现代农业强省跨越中谋求的新的“突围”选择。

1. 规模化打造现代农业产业链条

(1) 以农业信息化和证券化为手段,依托江西省传统优势产业打造现代农业产业链。加快本省农业信息化建设,充分利用现代资本市场,以传统名、优、特优势农产品为基础,通过农业招商引资等形式,形成“产供销相结合、贸工农一体化、高效率的、融合一、二、三产业”的新型现代农业产业。实现农产品“从田间到餐桌”的完整产业链条的规模经营。

(2) 重点打造农业龙头企业。依靠“农业龙头企业”带动,打造农副产品加工产业链,拓展农副产品的工业化增值空间,实现工业化与农业产业化的结合,一个县(市)保证一个主导产业有一个“国字号”龙头企业牵引,促进现代农业整体效益的提高。

2. 组织化引农抱团闯市场

(1) 大力培育新型农业经营主体。按照“积极发展、逐步规范、强化扶持、提升素质”的要求,加快发展新型农业经济组织,如农民专业合作社、家庭农场、专业大户、农业协会等,引导各新型农业经济组织之间开展联合与合作,组建“新农业经济组织联盟”。