



当代中国 『三农』 问题论丛 一

清华大学中国农村研究院编

Contemporary China
Agriculture, Rural Areas
and Farmers



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

当代中国『三农』 问题论丛



清华大学中国农村研究院 编

Contemporary China
Agriculture, Rural Areas
and Farmers



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国“三农”问题论丛 (一) / 清华大学中国农村研究院编.
北京: 中国发展出版社, 2016. 6
ISBN 978-7-5177-0516-1

I. ①当… II. ①清… III. ①农业经济—研究—中国 ②农村经济—
研究—中国 ③农民问题—研究—中国 IV. ①F32 ②D422. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 115858 号

书 名: 当代中国“三农”问题论丛 (一)

著作责任者: 清华大学中国农村研究院

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0516-1

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 22.5

字 数: 367 千字

版 次: 2016 年 6 月第 1 版

印 次: 2016 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 88.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

序

2015 年秋冬，党中央连续召开了一系列重要会议。党的十八届五中全会提出了创新、协调、绿色、开放、共享的发展新理念；中央经济工作会议明确了着力推进供给侧结构性改革的重要方向；中央农村工作会议按照上述会议精神，提出了大力补齐“三农”短板、加快农业现代化、实现全面小康目标的要求。所有这些，揭示出我国经济社会发展已经进入了一个新的阶段：未来五年，将是我国全面建成小康社会的决胜阶段，是在经济发展进入新常态下加快转变经济发展方式、破解各类新难题的关键阶段。这也是“十三五”时期我国农业农村改革发展所必须承担起的重大任务。

一、当前农业发展所面临的深层问题不容忽视

党的十六大以来我国农业的发展取得了举世瞩目的成就。世纪之交，由于众多复杂因素所致，我国粮食产量从 1998 年的 51230 万吨这一历史最高水平连续 5 年下滑，到 2003 年粮食产量仅为 43070 万吨，已经产不足需。为了尽快扭转这一局面，2003 年秋冬，党中央、国务院在制定新世纪第一个指导农业农村工作的中央一号文件时推出了一系列力度空前的重大政策措施，主要包括减免农业税收、财政直接补贴种粮农民、放开粮食购销市场、在主产区对市场短缺的粮食品种实行最低收购价格制度等。这些政策措施消除了农

民发展粮食生产的后顾之忧，极大地调动了农民的种粮积极性。2004 年粮食一举增产 3875 万吨，同时适度增加进口，初步缓解了当时粮食供不应求的燃眉之急。之后，国家支持粮食生产的政策力度持续加大，粮食连年增产，至 2015 年，粮食总产量达到 62143 万吨，创造了连续 12 年增产的奇迹。但即便如此，我国粮食仍不能完全自给，供求之间在数量上还有数百亿斤缺口。因此，适度的粮食净进口仍然是必需的。

但是，近两三年来的局面却着实令人困惑，因为国内粮食产量、进口粮食数量、社会库存总量连续出现了“三量齐增”的局面，这就难以用“供求尚有缺口”来作解释了。

1. 粮食供求的品种结构存在突出矛盾

据有关部门测算，目前我国粮食在数量上产不足需的缺口约为 2000 万～2500 万吨。但 2015 年我国进口粮食近 12477 万吨，已远远超出弥补国内供求缺口的需要。主要原因之一在于国内粮食供给的品种结构明显不适应国内市场的需求。

随着国民收入水平的提高，人们在膳食结构上的明显变化就是对植物油和动物蛋白类食品消费量的快速增加，这反映在对粮食的需求上便是对大豆消费量的快速增长。我国是大豆的故乡，曾长期雄居大豆产量和出口量世界第一的位置。但从 20 世纪 90 年代中期开始我国开始成为大豆净进口国。目前，我国大豆产量居世界第四位，进口量位居世界之最。2015 年，我国进口大豆 8169 万吨，接近国内大豆产量的 7 倍，是国内粮食供求缺口总量的 3 倍多。而进口大豆的数量又占据了当年粮食进口总量的 2/3。可见，国内粮食的产不足需，就品种而言主要在于大豆。但以进口填补了国内大豆的产需缺口后，如没有其他品种粮食的相应出口，国内粮食的总供给就将明显超出总需求，于是部分供过于求的品种就只能进仓库。这表明，当前我国粮食供求中的突出矛盾并不在于总量而在于品种结构，即增产的品种未必是市场所需要的，而短缺品种的供求缺口却在继续扩大，只能靠增加进口来满足需求。这是近年出现粮食“三量齐增”的一大原因。

我国大豆的平均亩产长期徘徊在 125 公斤以下，以目前国内的生产水平计算，如想以国内的生产来全部替代进口大豆，需要占用 4000 万公顷以上的播种面积，即需占用我国四分之一的农作物播种面积，这显然不具可能性。

因此,国内大豆的产需缺口将长期通过进口来弥补。而测算国内粮食的产需平衡,如只注重总量而忽视具体品种,则必出偏差。

2. 缺乏价格竞争力是我国粮食生产的软肋

我国粮食价格持续大幅度高于国际市场始于2012年底,成因颇为复杂。第一,国内粮食生产成本的持续上升。近年来,土地租金、人工工资、投入品和农业服务的价格都在持续上升,粮食生产成本自然不断攀升。第二,主产区粮食的最低收购价格和临时收储价格持续提升。为了弥补成本上升对农民种粮收益的减损,自2008~2014年,政府每年都适度提高最低收购价和临时收储价。第三,世界金融危机的后果持续发酵,通货紧缩导致全球大宗商品价格暴跌,粮食也未能幸免。2012年底全球粮价开始持续大幅度下跌,到2015年底,国际市场以美元计价的大米、小麦、玉米、大豆的价格已分别下跌32.3%、32.2%、44.8%和34.9%。2015年,我国进口粮食的数量比上年增长了24.2%,而总金额却减少了3.7%,国际粮价跌幅之大由此可见一斑。第四,人民币汇率坚挺。与2005年相比,人民币兑美元已升值约25%,意味着以美元结算的国际市场粮食进入中国市场后将有相应幅度的降价。第五,全球海运价格暴跌。受全球原油价格暴跌拖累,海运价格的跌幅同样让人惊叹,散装粮食从美国墨西哥湾到我国广东黄埔港的运价,如今只相当于2008年时的1/3左右。国际粮价跌、海运价格跌、美元兑人民币汇率跌,“三跌合一”,最终就体现为进入我国市场的国际粮食价格大幅度下跌。而与此同时,我国粮食的生产成本和价格却仍在上升。目前,我国小麦、大米、玉米、大豆等主要粮食品种的国内市场价格约比国际市场高出30%~50%,明显缺乏价格竞争力。

但这并不能说明我国的粮食生产已遭灭顶之灾。世界各国发展粮食生产的资源禀赋差异极大,由此也导致了各国粮食生产成本的各不相同。为避免具有资源优势的国家向其他国家低价倾销粮食、以合理保护其他国家的农业产业和农民生计,世界各国逐步达成了对国际粮食贸易的基本共识,这就是从关贸总协定到世界贸易组织所逐步形成的关于国际农产品贸易的规则。我国经历了漫长而艰辛的从“复关”到“入世”的谈判,最终,按照世界贸易组织的规则,达成了我国农产品市场对国际市场开放的管理制度,这主要就是关税配额制度。根据这一制度,我国政府承诺,对进口的主要粮食品种

(小麦、玉米、大米)实行关税配额管理,即对配额数量内进口的粮食实行1%的关税,而对超过配额进口的粮食则实行65%的关税。我国承诺每年进口粮食配额的上限为小麦963.6万吨、玉米720万吨、大米532万吨(粳米、粳米各266万吨)。迄今为止,上述三大谷物的进口数量都未达到过我国承诺的配额数量。由于有关税配额制度,能够进口到我国市场的三大谷物在数量上就是可控的,其总量不会超过我国目前谷物总产量的4%。因为超过配额进口的三大谷物,在被征收65%的关税后,其完税成本价格就将高于我国目前的国内价格,进口便无利可图。

但这决不是说我国的粮食生产就可以高枕无忧了。第一要看到,我国国内的粮食生产已经到了离不开关税配额制度保护的程度。我国粮价曾长期低于国际市场。从1997~2008年这12年间,除2004年外,我国始终保持着谷物的净出口。因此,在加入世贸组织最初的那七八年间,即便是配额内只征收1%关税的国际市场粮食,也因无利可图而难以进入我国市场。但从2009~2011年,我国在小麦、玉米、稻谷这三大谷物上就已渐次成为净进口国了。如国内粮价继续按前几年的态势持续上涨,预计5~7年,我国粮价就将全面高于征收65%关税后的进口粮食完税成本价,那就意味着关税配额制度的防线将全面失守。第二要看到,当前我国粮食市场受进口冲击大的品种主要是非关税配额管理的品种,如大豆、大麦、高粱、玉米酒糟以及木薯等。近年来,这些不受关税配额管理的品种进口数量激增,就是因为大豆、大麦、高粱和玉米酒糟既无进口配额数量的限制、又分别只征收3%、3%、2%和5%的关税,而对来自东盟的木薯则实行零关税。如果说国内大豆产需缺口巨大、进口大豆是我国市场自身的选择,那么,进口后主要在饲料行业作为玉米和麸皮替代品的大麦、高粱、玉米酒糟和木薯等,则构成了对我国玉米市场的严重冲击。2015年,进入我国市场的这些替代品高达3927万吨,再加上配额内进口的玉米约473万吨,合计接近我国当年玉米产量的20%。这就迫使相应数量的国产玉米失去了市场,不得不进入仓库。这是引发粮食“三量齐增”的另一大原因。

人无远虑必有近忧。我国农业发展面临着一系列深层矛盾和问题,如资源和生态环境的压力、农产品质量和食品安全的挑战、农业效率和农民增收的矛盾等。而当务之急,则是必须尽快解决我国粮食生产与国内、国际这两个市场之间存在的突出矛盾,即粮食生产既要适应国内市场需求变化、又

要化解来自国际市场的进口冲击。

二、加快推进粮食价格形成机制和收储制度的改革

党中央、国务院针对部分农产品生产与市场之间的矛盾，经深入调查研究后陆续作出决定，一是从2014年开始，对新疆的棉花、东北三省和内蒙古的大豆实行目标价格改革试点。二是将2015年小麦、稻谷的最低收购价格稳定在2014年的水平，停止了自2008年以来年年上调的做法。三是从2015年开始，在中央财政对主产省给予适当补贴后不再实行油菜籽临时收储政策。四是对东北三省和内蒙古的玉米临时收储价格，由上年的平均每公斤2.24元调整为2015年的每公斤2元。主产区粮棉油产品的价格形成机制、补贴政策、收储制度改革，直接关系到国家的粮食安全、农民的切身利益和社会稳定的大局，因此必须采取分地区、分品种以及试点先行的审慎做法。经过两年多的实践探索，各方面逐步形成了对玉米先行实行“市场定价、价补分离”改革的基本共识。

1. 最低收购价格和临时收储政策的功能演变

2004年，为尽快调动农民种粮积极性，国家明确提出全面放开粮食收购和销售市场。为消除农民对放开市场后出现“谷贱伤农”局面的后顾之忧，国务院又制定了在主产区对市场紧缺的主要粮食品种（小麦和稻谷）实行最低收购价的政策。即在市价过低时，国有粮食收储企业将在主产区按国家规定的最低收购价格收购小麦和稻谷，直至市价回升到最低收购价水平以上。由于当时小麦和稻谷的市价普遍高于国家制定的最低收购价，因此实际上并不需要大规模启动此项政策。2004年首次公布小麦和稻谷最低收购价格后，此后3年均未作调整。可以说，在此期间，最低收购价政策取得了促进粮食持续增产、市价基本稳定的明显效果。但随着粮食生产成本的上升，为了保障农民种粮的合理收益，国家自2008~2014年每年都适当调高最低收购价格的水平。在这7年中，小麦的最低收购价提高了63.9%，早籼稻、中晚籼稻和粳稻的最低收购价格分别提高了92.9%、91.7%和106.6%，其年均提价幅度为7.3%~10.9%。

在农业生产成本普遍上升的背景下，为了保障其他粮食品种主产区生产

者的合理收益，国家于2007年和2008年又先后对东北三省和内蒙古的玉米和大豆实行了临时收储政策。这一政策的本意与最低收购价政策类似，都是为了避免在市价过低时谷贱伤农。不同之处在于，最低收购价在作物播种季节前公布，而临时收储价在作物收获季节公布。与最低收购价一样，自2008年起，玉米和大豆的临时收储价每年也均有所提高。到2014年，国家公布的玉米和大豆临时收储价格比最初实行时分别提高了60%和29.7%，其年均提价幅度为8.1%和4.4%（自2014年起，国家已在东北三省和内蒙古实行大豆目标价格改革试点）。

不难看出，最低收购价和临时收储价的政策功能在实行过程中发生了重大转变。它们的初衷都是为了对市场价格形成顶托作用，以避免市价过度下跌伤害农民利益；但在实行过程中其重心却逐步转向了促进种粮农民的收入增长。因此其实质就发生了从粮食价格政策向收入补贴政策的演变。2008年是开始这一演变的时间节点。

2. 最低收购价和临时收储政策功能演变的利弊分析

首先是促进了粮食增产、粮农增收。如前所述，初始实行最低收购价政策时，还伴有一系列其他调动农民种粮积极性的政策，如减免农业税收、对种粮农民实行直接补贴、对农民购买良种和农业机械进行补贴等。粮农当时的普遍反映是，尽管“一免三补”是开天辟地以来从未有过的好政策，但最让他们心中有了底的政策还是最低收购价。粮农认为，国家在播种季节前公布了粮食的最低收购价格，农民就不怕粮价跌破底线，也不怕种出粮食无处可卖，就可以据此盘算出种不种、种什么、种多少粮食，心里有了底就消除了后顾之忧，就可以放心大胆地种粮，因此粮农把最低价称作“托底价”。最低收购价政策，对于我国粮食产量重新跃上5亿吨台阶继而登上6亿吨高位，可说功不可没。

但在工业化、城镇化快速发展的进程中，农业的生产费用也快速上涨，由此出现了尽管粮食连年增产但城乡居民的收入差距却持续扩大的反常现象。2004~2009年间，城乡居民的人均收入倍率由3.21倍扩大到3.33倍，达到了历史峰值。正是在这样的背景下，最低收购价和临时收储政策才把促进农民增收也纳入了自身的目标，由此便有了自2008年起国家每年都适当提高最低价和临时收储价的做法。效果当然也是明显的：自2010年起，农民人均纯

收入的增幅每年都高于城镇居民的收入增幅，而自 2010 年起，城乡居民的人均收入倍率也呈现出逐步缩小的态势，2015 年城乡居民人均可支配收入的倍率为 2.73 倍。

但在最低收购价和临储政策的功能更多地转向补贴粮农收入时，副作用也同时产生，那就是对市场机制的干扰。

一是最低价和临储价由市场托底价逐步演变成了市场最高价。2008 年以后逐年提高的最低价和临储价，到 2010 年以后开始高于由供求关系形成的市场均衡价格，导致参与粮食多渠道购销的经营主体不得不逐步退出市场，从而迫使国有粮食收储企业成为最大的买主。这种现象，在实行玉米临时收储政策的东北和内蒙古尤为明显，由中储粮系统收购的玉米，随着临储价格的提高其比重也在不断上升，预计到 2015 年玉米临时收储期结束时，当地玉米产量的九成以上将由中储粮系统所收购。在主产区，粮食购销市场已被称为“政策市”，多主体经营、多渠道流通的粮食收储市场实际上已不复存在。

二是粮食加工企业陷入经营困境。当不断提高的粮食收购最低价和临储价超出市场可接受的水平后，粮食加工企业便陷入了左右为难的窘境：按市场均衡价格不可能收到粮食，而购买按中储粮拍卖价出库的粮食，企业经营将几无利润甚至亏损。原粮收购价格上涨速度持续快于成品粮销售价格的上涨速度，最终形成了粮食购销价格的倒挂，出现了所谓“麦强面弱”、“稻强米弱”等现象。一些粮食加工企业感叹不仅经营利润薄如刀片，而且还都是来自于副产品。东北地区的玉米加工企业有半数停产，能够维持生产的企业也都要靠地方政府的补贴。三是导致粮食进口大幅度增加。国内粮食最低价、临储价的上涨曲线与国际市场粮价下跌的曲线在 2012 年形成了交集，这就为国际市场的粮食进入我国市场提供了条件。2012 年，我国净进口谷物 1317 万吨，比上年猛增了 2 倍多。2013 年，高粱的净进口量从去年的 5 万吨激增至 106 万吨。2014 年谷物净进口 1875 万吨，比上年增长 39%，而其中近 60% 是大麦和高粱，高粱的净进口量比上年增加了 5.4 倍多。2015 年谷物净进口 3218 万吨，比上年增长 71.6%，其中大麦和高粱的净进口量达到了 2143 万吨，比上年增长 91.7%。这一轮粮食进口的增加，显然不是因为国内粮食的供不应求，而在于国内外粮食价格的倒挂。此轮粮食进口增加的特点是：按关税配额管理的小麦、玉米、大米的进口量增长有限，但不受关税配额管理的大麦、高粱以及玉米酒糟和木薯则进口猛增（2015 年进口的玉米酒糟和木

薯分别为 682 万吨和 1102 万吨)。大规模进口既不受关税配额管理, 价格又明显低于国内市场的玉米替代品, 显然是粮食加工企业应对国内高粮价的理性选择, 但这也形成了对国内玉米市场的巨大冲击。

3. 对玉米实行“市场定价、价补分离”的改革已势在必行

当前粮食购销中最突出的矛盾在玉米, 因此, 对玉米的购销政策改革必须先行。2015 年, 国家已将东北三省和内蒙古的玉米临时收购价格降至每公斤 2 元, 比此前降低了约 10%。但这一价格水平仍比进口玉米及其替代品的到岸完税成本价高出 25% ~ 30%, 既挡不住进口的冲击, 也改变不了玉米收购仍然是中储粮系统一家独大的局面。为此, 2016 年中央“一号文件”提出: “按照市场定价、价补分离的原则, 积极稳妥推进玉米收储制度改革, 在使玉米价格反映市场供求关系的同时, 综合考虑农民合理收益、财政承受能力、产业链协调发展等因素, 建立玉米生产者补贴制度”。按此要求推进的改革, 至少要同时实现四大目标。

第一, 改革玉米价格形成机制。玉米收购价格的形成, 要尽快改由市场供求来确定, 并以此引导农业生产区域布局和品种结构的调整, 切实推进粮食的供给侧结构性改革。国内玉米的总供求, 必须考虑配额内玉米进口和不受配额管理的玉米替代品的进口状况, 只有使国内玉米的价格贴近进口玉米和替代品的到岸完税成本价格, 才能从根本上改观国内玉米的产销状况。

第二, 激活玉米购销多元化的市场主体。玉米价格回归市场, 是形成玉米购销多渠道经营和改变中储粮系统一家独大局面的前提。在此基础上, 要解决好对各类符合条件的经营主体在金融服务方面的一视同仁, 同时也必须落实地方政府、行业主管部门和金融机构对多元化粮食收储企业的监管责任, 以确保入库玉米和信贷资金的安全。

第三, 促进玉米产业链协调发展。要使加工企业在原料使用上目光向内, 关键在于扭转国内外玉米价格倒挂的局面。要针对当前的实际状况, 尽快采取既有利于调动加工企业积极性又有利于玉米去库存的相关政策措施, 着力扩大加工企业对国内玉米的需求。

第四, 切实保障玉米生产者的合理收益。在当前全球粮价低迷的大背景下, 玉米实行市场定价后, 如何在合理范围内弥补粮农的损失, 将成为避免玉米生产出现断崖式滑坡、确保国家粮食安全和农民收入持续增长的关键之

举。粮食生产滑坡容易爬坡难，要切实避免一旦粮农基本利益受损、粮食生产几年缓不过劲来的现象再次发生。要加快研究出台符合国情和世贸组织有关规则的玉米生产者补贴制度，使农民在剧烈的市场波动中能够平稳渡过难关。

玉米价格形成机制和购销制度改革的先行，并不意味着其他粮食品种就可以不必改革。实际上，我国小麦、稻谷等主要粮食品种也面临着与玉米类似的挑战和压力，只是程度不同而已。考虑玉米改革先行，是因为玉米面对着不受配额管理的替代品大量进口的冲击，因此玉米面临的矛盾最为突出。同时，因为稻谷和小麦是居民的基本口粮，社会对其的价格波动比主要作为饲料和工业原料的玉米更为敏感。此外，稻谷和小麦受替代品进口冲击的压力小于玉米，也为改革在时间上提供了一定的回旋余地。2016年中央“一号文件”提出“继续执行并完善稻谷、小麦最低收购价政策”，表明对稻谷和小麦的收储政策，当前是重在完善，但改革仍不可避免。因为玉米由市场定价后，稻谷和小麦的改革如不能相继跟进，就会破坏主要粮食品种之间的合理比价关系，那就会使粮食供求在品种上产生更为严重的结构性矛盾。

三、加快转变发展方式，着力提高粮食生产的质量效益

我国粮食已经连续12年增产，目前谷物产量约占世界总量的22%，比位居第二、第三位的美国、印度分别高出约28%和1.3倍。但取得如此成就所付出的代价也不可忽视，尤其是要清醒认识到，当前我国农业的状况，离中央提出的“走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化道路”还有很大差距。而当前我国充满矛盾的粮食供求状况，既对农业原有的发展方式构成了巨大的压力和挑战，也为深化改革、创新农业发展方式提供了宝贵的机遇。要结合粮食购销体制的改革，协调推进建立现代农业所必须的各项相关改革。

1. 高度重视提高我国农业的基础竞争力

农业基础竞争力的提高不完全取决于资源禀赋。从经济、社会、科技发展的角度看，通过加强农业基础设施建设、促进农业科技进步、提高农业装备水平、培养现代职业农民等途径，就能在相当程度上打破资源约束的瓶颈，

明显提高农业的基础竞争力。我国农业的发展在这些方面有着巨大潜力。党的十八届五中全会通过的“十三五”规划的《建议》、2016年中央“一号文件”等，明确提出了大规模推进高标准农田建设、强化现代农业科技创新和推广体系建设、提升农业各领域及各生产环节的机械化装备水平、加快培育新型职业农民和新型农业经营主体带头人等着眼于提高农业基础竞争力的要求。落实这些要求，不仅是一般意义上推进农业现代化的需要，更有着鲜明的现实针对性。过去，为了解决吃饱饭这个天大的问题，我国在农业上消耗了巨大的资源，也引发了不容忽视的环境问题。现在我们具备了实现绿色发展的条件。但这也意味着有部分耕地将实行退耕还林还草还湿地，有部分耕地需治理污染和恢复地力而将实行修养生息，超量使用化肥农药的现象将受到遏制，化肥农药的施用量将逐步实现零增长乃至负增长等。所有这些都要加快创新我国农业的发展方式，切实提高农业的基础竞争力，否则我们这个十几亿人口的大国就难以确保自身的粮食安全。

2. 大力创新农业经营体系

必要的农业作业规模是充分发挥现代农业设施和技术装备作用的前提。但我国人多地少的基本国情，以及农户数量庞大、规模细小、经营分散的现状，显然与上述要求存在着尖锐矛盾。消除这一矛盾需要有一个历史过程，但渐变时刻都在发生。据有关部门统计，截至2015年6月，全国共有承包农户2.3亿户，共承包集体耕地合同面积13.3亿亩（按第二次国土调查结果，实际应为18亿亩）。由于工业化、城镇化的推进，越来越多的农业劳动力离开土地到第二、三产业就业，其中有相当部分进入了城镇。据统计，2015年底全国农民工为27747万人，其中外出（离开本乡镇6个月以上）的农民工为16884万人，已分别占农村劳动力总量的约51%和31%；与此同时，全国承包耕地的农户中，有约占28.5%的农户以多种形式转出了部分或全部承包耕地的经营权，流转面积已约占农户家庭承包耕地总面积的33%，其中约56%转入了其他农户。据有关部门在全国对1.1万多户种粮农民的调查，2016年户均经营耕地面积为21.64亩，户均粮食播种面积为23.22亩（以复种指数计）。这表明，由于承包土地经营权的流转，粮农的实际经营规模正在逐步扩大。

但从近年来农民探索的实践看，发展农业规模经营，除了耕地经营权的

流转外，实际上还可以有多种途径。较常见的至少还有两种形式。一是承包农户自愿以承包耕地的经营权入股，发展股份合作制的农业生产合作社。在这种形式下，合作社的重要经营活动由社员民主决策，但多数入社农户的主要劳动力在外务工经商，日常生产由专业管理和作业团队负责，年终根据经营状况按入社股份分红。二是实行耕地“托管”或“代耕”。有些外出务工经商的农民，自己无力耕种承包地，但又不愿以出租方式让渡耕地经营权，于是一些地方便出现了耕地“托管”或“代耕”的形式。农户按约定将自己承包的耕地交由接受“托管”或“代耕”的经营主体管理，在扣除生产投入和服务费用后，产品归承包农户所有。这两种形式的共同特点是，第一，消除了农户对承包耕地经营权流转可能带来风险的后顾之忧；第二，避开了日渐上涨的土地租金问题，形成了承包农户与耕地实际经营管理者之间风险共担、利益共享的机制。当然，上述两种形式的规模经营也需要一定的条件，一是耕地能够集中连片，二是种植的作物基本相同，而这也是实行大规模机械化标准作业的前提。因此，这两种形式也更适合于粮棉油等大宗农产品的主产区。

在作更深入的探究后不难发现，在目前条件下通过耕地经营权流转方式所达到的耕地经营规模，在多数情况下仍难以满足实行大规模机械化标准作业的规模要求，因此虽然能够获得一定的耕地规模效益，但对于农业技术装备而言却仍难充分发挥效率。正是在这样的背景下，以提供先进技术装备服务为主要经营形式的农业社会化服务机构便应运而生。他们有的自身也经营部分耕地，同时为其他农业经营者提供服务，有的则专为他人提供服务。这些服务，可以是对农作物耕、种、管、收各环节的全程性服务，也可以是根据需要提供的“菜单”式专项服务。但无论是哪种形式，由于扩大了服务的规模，就都能取得服务者和被服务者双方共赢的效果。在当前的实际情况下，无论对于通过耕地经营权流转而形成的耕地规模经营，还是通过为他人提供服务而实现的农业技术装备作业的规模经营，都应当给予同等的重视，以使农民在发展中国特色现代农业的具体途径上，有更为充分的自主选择权。

3. 充分发挥新型城镇化和农村新业态对现代农业的双轮驱动作用

加快减少我国农业人口的总规模是富裕农民尤其是种粮农民的必由之路。我国快速推进的城镇化已经吸纳了大量农业转移人口，但他们中的大多数人

还只是城镇的常住人口而非真正意义上的市民。党中央、国务院已经作出一系列制度安排，要求加快户籍制度改革，让有条件、有意愿进城落户的农民工举家转为市民；同时，要落实居住证制度，使在城镇居住、就业一定年限但暂时还不具备转为市民条件的农民工及其家属，也能享有与当地城镇居民同等的基本公共服务。随着以人为核心的新型城镇化的推进，将会有更多的农民工及其家属成为新市民，这将为农业发展多种形式的规模经营提供更为适宜的条件。

但我国农业人口总量庞大，即便人口城镇化率达到70%，仍将有4亿多人居住在农村。因此，必须着眼于充分发挥农业农村的多种功能，推动农村一、二、三产业的融合发展，以农业、农村产业链的延伸和价值链的提升为农村劳动力提供更多就业机会和收入来源。当前，居民消费的快速升级、交通通信等基础设施的快速发展以及互联网的广泛应用等，都为农村发展新产业、新业态提供了重要机遇。农业产业加快接“二”连“三”的进程，实现了初级产品生产与加工、销售的融合；农业生产的特殊性加上农村特有的人文历史和自然景观，为实现农业与旅游、休闲、体验、养生、养老等产业的融合，提供了得天独厚的条件；电商、网购等新业态在农村的兴起，为众多产在深山无人识的名特优农产品开拓了广阔的市场。农业农村中正在发生的产业结构的深刻变革，预示着围绕农业这个核心，农村将创造出极为丰富的新供给，也将引领和满足人们日渐多样化的新需求。随着以农业为核心的农村产业深度融合发展，传统意义上的农民将需要重新定义，农村劳动力中的相当部分将不再直接从事传统的种养业，而耕地经营也将向新型职业农民集中，农业尤其是粮食生产的规模和效率将由此得到显著提升。为加快这一进程的演进，必须加大农村基础设施建设和社会事业发展的力度，加快城乡基本公共服务和基本社会保障均等化的步伐，加强对农村劳动力多样化职业技能的培训，拓展农村产业融合发展和就业空间，也为粮食等大宗农产品生产实现多种形式的规模经营创造条件。

中央农村工作领导小组副组长、办公室主任

清华大学中国农村研究院院长

陈锡文

前言

全面建成小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村，没有农村的小康，特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会。2013年12月，习近平总书记在中央农村工作会议上强调：“一定要看到，农业还是‘四化同步’的短腿，农村还是全面建成小康社会的短板。中国要强，农业必须强；中国要美，农村必须美；中国要富，农民必须富。”在2020年全面建成小康社会目标下，中国农业农村发展面临一系列的挑战和考验。如何让农业更强、农民更富、农村更美？

2015年7月4~5日，“2015清华农村研究博士生论坛”在清华大学公共管理学院举行，主题为“全面建成小康社会目标下破解‘三农’难题新思路”。作为推进研究生创新教育改革的重要组成部分，“清华农村研究博士生论坛”由清华大学中国农村研究院（简称“农研院”）发起，旨在推进研究生教育创新计划，培养高层次的专业人才，为全国涉农领域的优秀博士生提供一个相互学习与交流的平台，拓宽学术视野，提升创新能力，共促学科发展。

来自清华大学、浙江大学、复旦大学、厦门大学、中国农业大学、南京农业大学、西北农林科技大学等近50位全国高校和科研机构的博士生及新近毕业博士参加论坛，3位知名专家学者在专家演讲环节作了精彩的特邀报告，26位博士生代表围绕现代农业、农村土地制度、农村公共服务、乡村治理、城镇化等“三农”研究领域的热点问题，分别在“农业现代化”和“乡村治

理创新”分论坛、博士生学术论文报告会进行了论文宣讲和现场交流。来自农业部、国家发展和改革委员会、国务院发展研究中心、清华大学等众多专家学者对参会博士生代表的现场发言从选题、研究方法、写作规范等多方面作出细致和专业的点评，并提出改进建议。论坛现场气氛热烈，学术氛围浓厚，既有建设性的学术争鸣，也有针对性的学术建议。

本论丛收录的论文是从此次论坛 52 篇入围论文中筛选的部分论文及“清华农村研究博士论文奖学金”资助论文。这些论文从多个角度探讨了如何在“全面建成小康社会目标下破解‘三农’难题新思路”。

本书编写工作由农研院陈锡文院长、韩俊副院长领导，农研院副院长魏唯、王亚华、何宇鹏具体组织，农研院办公室工作人员参加了全书的统稿和汇编整理工作。

本书在汇编过程中得到了清华大学中国农村研究院学术委员陈剑波、方言、孟庆国、孙中华、汪小亚、张红宇，博士后陈春良、王晓莉、张瑞娟、丁琳琳、于海龙、许建明、王海侠、万婷婷的大力支持，中国发展出版社李莉编辑对本书的出版付出了大量辛苦工作，编写组对此表示深深感谢。