

农村经济 调查与研究

第2部

叶兴庆 主编

中央1号文件

现代农业

乡村治理

精准扶贫

农村改革

粮食安全



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

RURAL ECONOMIC
INVESTIGATION AND RESEARCH

农村经济 调查与研究

第2部

叶兴庆 主编



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

农村经济调查与研究. 第2部/叶兴庆主编. —北京: 中国发展出版社, 2016. 11

ISBN 978-7-5177-0579-6

I. ①农… II. ①叶… III. ①农村经济—调查研究—中国
IV. ①F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 225852 号

书 名: 农村经济调查与研究. 第2部

主 编: 叶兴庆

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 978-7-5177-0579-6

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 三河市东方印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 24

字 数: 435 千字

版 次: 2016 年 11 月第 1 版

印 次: 2016 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 58.00 元

联系电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮箱: fazhanreader@163.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

《农村经济调查与研究》(第2部)

编委会

- 主 编 叶兴庆 国务院发展研究中心农村经济研究部部长、研究员
- 副主编 张云华 国务院发展研究中心农村经济研究部副部长、研究员
- 金三林 国务院发展研究中心农村经济研究部副部长、研究员
- 编 委 肖俊彦 国务院发展研究中心农村经济研究部副巡视员、研究员
- 秦中春 国务院发展研究中心农村经济研究部副巡视员、研究员
- 潘耀国 国务院发展研究中心农村经济研究部室主任、研究员
- 程 郁 国务院发展研究中心农村经济研究部室副主任、副研究员
- 陈春良 国务院发展研究中心农村经济研究部室副主任、副研究员
- 李 青 国务院发展研究中心农村经济研究部副调研员、副研究员
- 伍振军 国务院发展研究中心农村经济研究部主任科员、副研究员
- 周群力 国务院发展研究中心农村经济研究部主任科员、博士

前言

Foreword



国务院发展研究中心农村经济研究部是活跃在我国“三农”政策研究与咨询领域的一支重要力量。在国务院发展研究中心党组的统一领导下，农村经济研究部团队成员积极参与国家高端智库建设试点，努力探索新形势下“三农”领域政策咨询研究、政策解读、改革方案和重大政策评估、国际交流的工作规律，不断提高研究质量和水平，增强竞争力和影响力。

在团队成员共同努力下，2015年又是一个丰收年。在政策咨询研究方面，我们承担了中央交办课题“村民自治有效实现形式研究”，在深入实地调研的基础上，推出了一批调研报告；承担了国家发展改革委价格司、农业部种植业司等部门的委托课题，在农产品价格形成机制改革、我国粮食需求峰值估算等方面取得了一批研究成果；承担了国务院发展研究中心年度重点课题“农业发展方式转变与增长动力接续”，以呈送件、调研报告等形式推出了一批课题成果。在政策解读方面，我们利用各类论坛和会议阐述对“三农”问题的看法，在《人民日报》《经济日报》等权威媒体上发表对“三农”政策的认识，接受新华社、人民日报、中央电视台、中央人民广播电台、求是网等媒体采访发出自己的声音。在改革方案和重大政策评估方面，我们承担了对《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》进行中期评估的任务。在国际交流方面，团队成员参加了在北京举办的“减贫与发展高层论坛”、在华盛顿举办的“中美农业创新战略对话”、在约翰内斯堡举办的“中非

合作论坛减贫与发展分论坛”等活动，赴南美、东南亚部分国家考察农业投资和贸易，与有关单位联合开展的“深化中国与主要农业贸易伙伴国战略合作研究”顺利进行。

作为智库机构，高质量的调研报告是工作成果的主要体现，是发挥作用的主要载体，也是生存发展之根基。除承担的国务院发展研究中心年度重点课题“农业发展方式转变与增长动力接续”的课题成果单独结集为《找准转变农业发展方式的支点》（由中国发展出版社另行出版）外，团队成员的其他调研成果，凡适宜公开发表的均收录进这本《农村经济调查与研究》（第2部）。收入这本文集的调研报告和其他类型文章，大致可以分为六个方面：一是现代农业，提出了“十三五”时期应实施农业边际产能退出战略、构建以竞争力为导向的农业政策体系、推动农业绿色发展等新观点；二是乡村治理，在浙江、广东、河南案例分析的基础上，以问题为导向、以功能为准则、以效率为目标，提出了创新乡村治理机制、探索符合农村实际的村民自治有效实现形式的新主张；三是精准扶贫，在河北、陕西、贵州调研的基础上，对新时期扶贫面临的失能人口占比高、产业扶贫风险大等突出问题进行了新思考；四是农村改革，通过贵州六盘水、上海吴泾镇的案例分析把农村集体产权制度改革的思考引向深入，在建立内在激励机制、促进农业转移人口市民化等方面提出了新思路；五是粮食安全，通过改进预测方法、引入人口年龄和城乡结构变化等新因素，对我国粮食需求峰值作出了新预测；六是其他方面，通过对巴西、阿根廷、印度和泰国农业投资和贸易的调研，以及对日本“六次产业”发展政策的梳理，丰富了对我国农业发展战略调整的新认识。

选编这本集子的过程中，团队成员辛勤工作的画面时时浮现脑海。没有他们的付出，就没有这本还算厚重的文集。期待我们这个团队出更多成果，也敬请读者朋友不吝赐教。

叶兴庆

2016年8月5日

目 录

Contents



第一部分

现代农业

“十三五”时期农业要做好四道减法题 / 2

农业现代化的核心是提高劳动生产率 / 7

建立竞争力导向的农业政策体系 / 15

服务规模化是实现农业现代化的重要途径 / 21

为农业绿色发展注入新动力 / 28

加快培育农业发展新动力 / 33

农产品价格支持政策迫切需要改革 / 37

“十三五”时期农产品价格支持政策改革总体思路 / 43

“互联网+”是发展农村六次产业的有效途径：山东博兴的经验 / 50

发展农村电商面临的突出问题及建议 / 56

——江西省于都县调查

第二部分

乡村治理

提高村民自治效果的实践探索与政策建议 / 64

浙江省完善村民自治的探索与思考 / 84

广东清远“自治下移、服务上浮、治管分离”的调查与思考 / 92

河南省新乡市新型农村社区治理调查 / 100

第三部分

精准扶贫

新时期扶贫开发的问题、挑战与建议 / 108

“十三五”做好扶贫工作的思考 / 114

进一步健全失能贫困人口的社会安全网 / 123

河北省实施《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》情况调查 / 127

陕西省实施《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》情况调查 / 152

贵州省实施《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》情况调查 / 173

第四部分

农村改革

准确把握农村集体产权制度改革的方法论 / 200

以产权制度改革提高资源配置效率 / 205

——六盘水“资源变股权、资金变股金、农民变股民”调查

赋予农民集体以土地发展权，建立征地拆迁长效增收模式 / 213

——上海市吴泾镇改革案例调查

第三方经营者土地经营权的权利性质与权能内涵 / 220

农村土地集体所有制的理论新解 / 227

嘉兴市破解城乡二元结构探索及启示 / 247

从制度性排斥到制度性争夺 / 255

——构建把流动人口留下来的激励机制

“十三五”应以省内就近吸纳为主推进农业转移人口市民化 / 260

第五部分

粮食安全

我国粮食需求峰值估算及应对策略 / 268

树立综合性粮食安全观 / 309

新疆小麦产业发展调研报告 / 313

成就辉煌挑战严峻 / 329

——新中国成立以来我国粮食生产回顾和展望

第六部分

其 他

系统谋划投资战略，深化与巴西、阿根廷农业合作 / 334

把握印度农业发展机遇，深化中印农业合作 / 338

深挖中泰农业合作潜力，完善我国农产品的全球供应链 / 342

日本“六次产业”发展的政策经验 / 346

国外农产品目标价格制度的主要做法及对我国的启示 / 354

第四章 中国农村经济体制改革“三部曲”

第一节

第一部分 现代农业

现代农业的发展

现代农业是指以现代科学技术为基础，以现代生产要素为投入，以现代经营方式和管理方法为特征，以提高农业生产效率和农产品质量为目的的农业。现代农业的发展是农业现代化的重要标志，也是实现农业可持续发展的关键。现代农业的发展需要政府、企业、科研机构和社会各界的共同努力，通过技术创新、制度创新和管理创新，推动农业产业结构的优化升级，提高农业综合生产能力，保障国家粮食安全，促进农民增收，实现农业现代化和农村繁荣。

“十三五”时期农业要做好四道减法题

叶兴庆

“十三五”农业发展势必遭遇一系列严峻挑战，价格天花板、成本地板、补贴黄灯、生态红灯等等不一而足，高龄农民工返乡、务农劳动力老龄化、农业自给率下降、农民增收减速等等接踵而至。这样一个时间节点上，考虑中国农业的中长期发展问题，确实需要冷静思考，需要稍微超脱一些。对中长期农业发展确实应该有一个顶层考虑。“中国要强，农业必须强”，这已成为大家的共识。在我们这种资源禀赋下，农业真正要强，不光要做加法，还要善于做减法。要以退为进，做好四道减法题。

一、减农业劳动力

尽管改革开放以来农业劳动力大量转向非农部门就业，目前农业劳动力总量已不及农民工总量，农业劳动力约 2.4 亿人，农民工约 2.7 亿人，但国家统计局的数据表明，农业就业人员占比仍高达 30% 左右（对此有不同看法，有专家估计为 20% 左右），农业增加值占比只有 9.2%。这带来三大问题：一是城乡居民收入差距难以从根本上缩小。30% 的劳动力只创造了 9% 的社会财富，农民收入不可能达到社会平均水平。农业的比较劳动生产率和城乡居民收入差距基本上是对应的，3:1 的收入差距，是 3:1 的比较劳动生产率差距的本质反映。二是农产品成本难以降下来。尽管我国主要农产品的物质费用成本明显低于美国，但人工成本和土地成本比美国高得多，导致总成本大大超过美国。三是影响新常态下的经济增长。发展经济学认为，劳动力资源从低生产率的农业部门向高生产率的非农部门再配置，是经济增长的重要源泉。据日本经济学家昌木青彦研究，农业劳动力占比下降到 20% 的临界点后转移速度会放缓。日本和韩国的农业部门就业比

重分别于 1970 年和 1990 年下降到 20% 左右，此前农业劳动力转移速度很快、对经济增长的贡献度很高，过了这个临界点后，两国农业部门在总就业中的比重下降过程变得相当平缓、农业劳动力转移对经济增长的贡献率明显下降。中国的情况更为特殊。一方面，农业剩余劳动力转移到目前这种程度，留在农业中的劳动力多为“4050”人员，上有老下有小，很难像年轻人那样向外转移。另一方面，在农村集体所有制和城乡二元体制下，退出农村的成本和进入城镇的门槛都很高，已经转移出去的第一代农民工在逐步返乡。据国家统计局监测数据，2014 年 41~50 岁的农民工为 7200 多万人、占 26.4%，50 岁以上农民工为 4600 多万人、占 17.1%。这些人中的大多数很难在城市安家落户。高龄农民工返乡，会使农业就业占比下降的过程变得更加平缓，对新常态下的经济增长极为不利。

就业占比高、经营规模小、劳动生产率低是我国农业的软肋。“十三五”期间要把提高农业劳动生产率作为优先目标，放在突出位置。一要发挥土地集体所有制的长处，审慎界定所有权、承包权、经营权的权利边界。促进土地流转和集中，仅靠市场机制是不够的。应从日本、韩国、中国台湾农地流转僵局中吸取教训。二要推进农村集体产权制度改革，在锁定成员边界的基础上，建立成员权益的有偿退出机制，防止地权进一步细碎化。三要提高农村社会保障水平，使土地承载的生计保障功能逐步淡出，生产要素功能逐步彰显。四要准确把握一二三次产业融合的出发点，提高农业就业增收密度，但要处理好产业分工促进效率提高与产业融合促进农民就业增收的平衡。五要加大力度推进“三个 1 亿人”的新型城镇化战略，加快户籍制度改革、促进农民工市民化，引导工业化城镇化向中西部地区、向县域转移，为目前农业中的“4050”人员和今后将要返乡的高龄农民工提供就地就近非农就业机会。

二、减边际产能

长期以来，农业生产的资源环境代价没有充分反映在农业生产成本中。如果把农业生产导致的资源透支、生态退化、环境破坏等外部成本内部化，部分农业产能就失去了存在的经济合理性。与边际土地类似，这类产能可称之为广义的边际产能。据国务院发展研究中心农村部课题组测算，按现在的治理思路，仅退耕还林、退耕还湿、重金属污染治理和地下水超采治理，预计减产粮食 3919.5 万吨（见表 1）。

表 1

耕地生态治理对粮食产能的影响

	2014 年治理面积 (万亩)	预计减产粮食 (万吨)	全部治理面积 (万亩)	预计减产粮食 (万吨)
退耕还林	500	75	8244	1236.6
退耕还湿	15	5.8	5064	1063.5
重金属污染治理	14	20	5250	892.5
地下水超采治理	85.3	37.35	5000	726.9
合计	614.3	221.37	14490	3919.5

要利用目前国际市场粮价低、国内库存压力大的机遇，把边际产能的退出放在非常重要的位置。一要加大退耕还林力度，在 2014 年 500 万亩、2015 年 1000 万亩的基础上，从 2016 年开始，用 3 年时间把剩下的 6744 万亩全部退完。二要加快重金属污染耕地和地下水超采地区治理进度，湖南和河北的试点范围可以更大些，北京已大幅度调减高耗水作物的种植，天津甚至河北也应该这样。三要推进化肥和农药减量，全国的目标是 2020 年零增长，东部地区应争取率先实现减量，提高科学施用水平，做到减量不减效。

三、减比较劣势产品

2001 年加入 WTO 以来，我国农产品进出口贸易快速发展。2001 ~ 2014 年，农产品出口从 161 亿美元增长到 720 亿美元，年均增长 12.2%；农产品进口从 118 亿美元增长到 1225 亿美元，年均增长 19.7%。总体而言，出口水产品、蔬菜、水果等劳动和资金密集型农产品，进口大豆、棉花、食糖等土地密集型农产品，这种靠市场机制而非主观愿望形成的进出口结构符合我国资源禀赋特征。目前农产品价格倒挂问题非常严重，这既与石油价格下降、国外农业生产丰收导致国际市场农产品价格大幅下降等短期因素有关，也与我国农产品生产成本步入快速上升通道等长期因素有关。面向未来，只要我国工业化城镇化速度快于主要农产品出口国，我国农产品成本的上涨速度就会快于这些国家，农产品价格倒挂的品种范围会越来越宽、价差幅度会越来越大。目前我国农业政策体系中，有些政策工具与这一客观趋势在逻辑上不能自洽，导致高产量、高收购、高库存。

要尽快落实 2015 年中央 1 号文件“科学确定主要农产品自给水平，合理安排农业

产业发展的优先序”的要求，用资源禀赋这个定位仪校正我国农业生产结构。在遵循“谷物基本自给、口粮绝对安全”的原则下，有些东西要保、要优先发展，但是有些东西不一定保、不一定要去追求。日本给人的印象是实行高度保护以维持最主要农产品高自给率，实际上大多数农产品的自给率非常低，这种有保有放的排序应能给我们以启发（见表2）。当前，首当其冲的是要对农产品托市性收购政策进行大幅度调整。在缺乏比较优势、国内生产成本大幅度高于进口到岸完税价格的情况下，实行目标价格补贴改革的宗旨，应当是为当地农民调整种植结构提供一个过渡期，在保护他们既得利益的同时，要让他们尽快面向市场调整种植结构。建议重新界定农产品目标价格补贴改革的出发点，政策目标应该是促进国内外价格并轨（减轻库存压力和加工企业成本）、让市场决定农民种什么（调整优化农业结构）。2014年，新疆棉花目标价格补贴改革实现了第一个目标，目前国内外棉花价格已完全并轨；但补贴与当期生产行为挂钩，没有实现第二个目标。应尽快调整补贴的发放办法，不宜长期与当期生产挂钩，可考虑以2014年补贴额为基数，2015年补100%，2016年补2/3，2017年补1/3，2018年不再补贴。在“价补分离、市场定价”的体制下，要接受和容忍棉花产能下降的客观趋势。广西的甘蔗迟早也要走这条路子。

表 2

日本主要农产品自给率

单位：%

品种	1960 年	1970 年	1980 年	1990 年	2000 年	2010 年
大米	101.9	106.2	87	100.1	96.9	94.9
小麦	38.6	9.1	9.6	15.2	10.9	8.9
玉米	7.1	0.6	0	0	0	0
大麦	107.5	34	14.9	13.2	8.1	7.7
大豆	27.6	3.8	4	4.6	4.7	6.1
原糖	0.4	3	11.4	11.9	9.6	11.4
肉	93.4	89.3	80.4	69.5	52.5	55.7
乳品	89.1	89.4	81.8	77.5	68.4	67.1
植物油	100.7	98.9	84.4	79.9	77.1	5.9

四、减黄箱支持

与价格天花板已非常明显、形成了实质性约束不同，黄箱天花板总体而言还只是个

概念。非特定产品黄箱支持空间还很大。需要注意的是，以价格支持为主要表现形式的黄箱支持，部分产品已超过上限。面向未来，从农业政策可持续性、合规性的角度考虑，要对我国的农业支持保护体系进行重新构造。要把黄箱支持空间尽可能留给必保的口粮、生鲜食品等敏感产品。

做好这四道减法题，是农业的一场深刻革命。必须减掉不合时宜的增产观念、自给观念、安全观念。只有这个减法做好了，前面四个才可以做好。

农业现代化的核心是提高劳动生产率

叶兴庆

同步推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，薄弱环节是农业现代化。实现农业现代化，短板是经营规模小、劳动生产率低。这一短板，导致农业生产成本居高不下、农业竞争力不断下降，农民收入难以达到全社会平均水平，经济增长过早失去劳动力再配置的库兹涅茨效应^①。人多地少的资源禀赋和城乡二元体制的制度条件，使提高我国农业劳动生产率面临特殊的难题。“十三五”期间，应下决心把推进农业适度规模经营、提高农业劳动生产率，作为加快农业现代化步伐的核心。

一、劳动生产率低是我国农业的短板

经过多年努力，我国农业现代化建设取得明显成就。2014年，全国农业科技进步贡献率达到56%，农作物耕种收综合机械化率达到61%，农田有效灌溉率超过51%，农作物良种普及率超过95%，三种粮食作物^②平均商品率超过86%。我国农业的良种化、水利化、机械化、商品化程度有很大提高，今日之农业远非传统农业可比。总体而言，我国已进入农业现代化实现阶段的中后期（见表1）。

即便就农业劳动生产率而言，随着农业剩余劳动力转移和农业机械化发展，也有明显提高。农业全员劳动生产率^③的年均增长率在稳步提高（见图1）。由于亩用工量减少

① 即劳动力从低生产率的农业部门向高生产率的城市部门转移对经济增长的贡献，见青木昌彦（2015）。

② 包括稻谷、小麦和玉米，下同。

③ 第一产业增加值（按不变价计算）与全部第一产业就业人员的比率。

表 1

农业现代化阶段划分

主要指标	传统农业 阶段 (1)	农业现代化实现阶段			后农业现代化 阶段 (5)	中国 2014 年 实际值
		初期 (2)	中期 (3)	后期 (4)		
农业 GDP 占比	> 50%	20% ~ 50%	10% ~ 20%	5% ~ 10%	< 5%	9.2%
农业就业占比	> 80%	50% ~ 80%	20% ~ 50%	6% ~ 20%	< 6%	29.5%
农业科技进步贡献率	< 5%	5% ~ 30%	30% ~ 60%	60% ~ 80%	> 80%	56%
农业机械化率	< 5%	5% ~ 30%	30% ~ 60%	60% ~ 80%	> 80%	61%
农业中间消耗率	< 10%	10% ~ 20%	20% ~ 40%	40% ~ 50%	> 50%	40.7%

注：农业现代化阶段划分，系根据蒋和平、黄德林（2006）研究成果，经作者补充完善后确定。

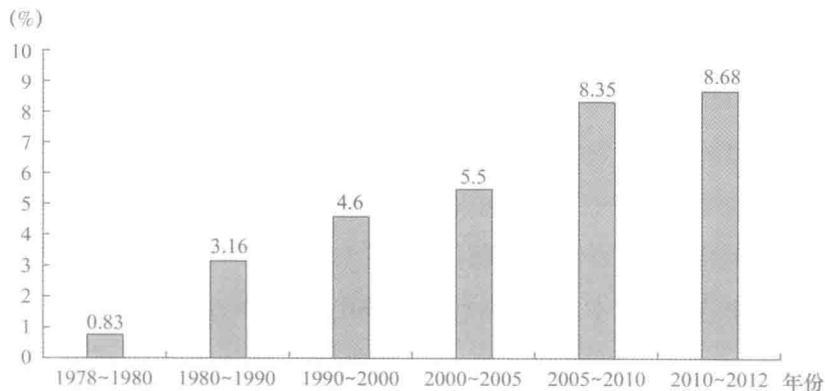


图 1 农业全员劳动生产率年均增长率

和亩产量提高，以实际用工量和产品产量衡量的农业劳动生产率提高的速度更快。据全国农产品成本收益调查，1990~2013 年，平均每个劳动工日生产的主要农产品，稻谷年均提高 9.9%，小麦年均提高 12.3%，玉米年均提高 10.3%，大豆年均提高 14.3%，棉花年均提高 8.7%（见图 2）。

但与先行国家比较，我国农业不同领域的现代化进展差异较大，农作物单产接近甚至超过世界先进水平，农业就业占比和农业劳动生产率则远低于世界先进水平，呈现“一条腿长、一条腿短”的畸形局面。据中国科学院中国现代化研究中心发布的《中国现代化报告 2012：农业现代化研究》，尽管我国水稻和小麦单产达到发达国家水平、玉米单产达到中等发达国家水平，但我国农业劳动生产率约为世界平均值的 47%、高收入国家平均值的 2%、美国的 1%。这种局面无论对我国农业发展还是对整个经济增长而言，都是不利的。

第一，农业劳动生产率低导致农产品价格缺乏国际竞争力。2001 年加入 WTO 以来，