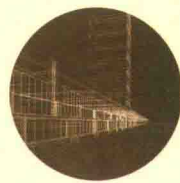




# 科技革命 制度创新 与城乡现代化研究

秦维强 / 著



KEJI GEMING ZHIDU CHUANGXIN YU  
CHENGXIANG XIANDAIIHUA YANJIU



山东科学技术出版社  
www.lkj.com.cn

海外借



KEJI GEMING ZHIDU CHUANGXIN YU  
CHENGXIANG XIANDAIHUA YANJIU

# 科技革命 制度创新 与城乡 现代化研究

秦维强 / 著



山东科学技术出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

科技革命制度创新与城乡现代化研究 / 秦维强著  
-- 济南: 山东科学技术出版社, 2017.9

ISBN 978-7-5331-8307-3

I. ①科… II. ①秦… III. ①现代化建设—研究—中国 IV ①D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 014880 号

## 科技革命制度创新与城乡现代化研究

秦维强 著

---

主管单位: 山东出版传媒股份有限公司

出版者: 山东科学技术出版社

地址: 济南市玉函路 16 号

邮编: 250002 电话: (0531) 82098088

网址: www.lkj.com.cn

电子邮件: sdkj@sdpress.com.cn

发行者: 山东科学技术出版社

地址: 济南市玉函路 16 号

邮编: 250002 电话: (0531) 82098071

印刷者: 济南华新印务有限公司

地址: 济阳县城纬二路

邮编: 251400 电话: (0531) 84223698

---

开本: 787mm×1092mm 1/16

印张: 22

字数: 400 千

印数: 1~2500

版次: 2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

---

ISBN 978-7-5331-8307-3

定价: 39.80 元

## 作者简介

秦维强，男，汉族，1967年生人，工学学士，管理学硕士，现任山东省科学技术协会副主席。曾任车间技术员、企业管理干事、广播电台编辑、基层公务员、县区、地市党政领导干部等职务，有丰富的基层工作经验。山东省第四、第六批援藏干部、2011年度齐鲁精英十大风云人物。

# 序言

## 来自农村改革实践的思索

——写在秦维强《科技革命与城乡现代化制度创新》一书出版之际

□ 王泽厚

山东省科协副主席秦维强同志依据长期的农村工作经历，改革探索、业务积累、经验总结、个人感悟，经过归纳梳理、客观分析、辩证思考、提炼加工，形成了农村改革发展研究的个人专著——《科技革命与城乡现代化制度创新》一书。著作以问题为导向，围绕科技革命和制度创新这两大关键问题，从破除城乡二元结构这个根源性制度入手，对农业现代化建设、社会主义新农村建设、新型农民队伍建设、农村全面小康社会建设等作了全面分析，对当前遇到的新矛盾、新问题进行了深入研究，提出了许多富有改革创新意义的工作思路和对策措施。这对于我们深入研究“三农”工作、指导农村改革实践，具有很好的借鉴意义。

秦维强同志长期在潍坊这个农村改革气氛浓厚的地区从事“三农”工作，在市、县主抓农业农村工作，还担任过援藏县的县委书记，到省科协工作后也主要是抓农村科普工作，一直同农民打交道，对“三农”工作有感情、有实践、有研究、有思路，因而也有发言权。书中对农村改革发展中的重大问题的思考和分析，既是广大农民的呼唤和期盼，也是基层干部普遍面临的困惑和必须回答的问题，同时也是顶层设计中需要高度关

注的问题。我粗略阅读了著作初稿，深受启发，也引起诸多思考。

党的十八大以来特别是十八届三中全会以来，我国农村进入了全面深化改革的新阶段。党中央对全面深化农村改革做出一系列重大决策部署，习近平总书记心系“三农”，发表了一系列重要讲话，提出许多新理念新思想新战略，为“三农”工作指明了前进方向。全面准确地贯彻落实中央决策部署，既要加强顶层设计，又要鼓励基层探索创新，也需要广大理论政策研究工作者加强调查研究。有几项重大改革提出来与大家探讨。

### 一、关于深入推进农业供给侧结构性改革

习近平总书记指出，我国农业农村发展已进入新的历史阶段，农业的主要矛盾由总量不足转变为结构性矛盾、矛盾的主要方面在供给侧，必须深入推进农业供给侧结构性改革，加快培育农业农村发展新动能，开创农业现代化建设新局面。这是党中央对我国现阶段农业农村发展形势做出的重大判断。1997年党中央曾经做出过粮食基本自给、丰年有余的重大判断。经过20年的发展，中央又做出新的重大判断。深入推进农业供给侧结构性改革要做的事情很多，特别是一些重点问题要把握好。

首先是指导思想的转变问题。在农产品短缺年代，农业工作的主要任务是保供给，主要目标是增加产量和数量，主要措施是增加投入，甚至是不计成本的追求产量指标。面对新形势，再沿用过去那种以产量论英雄的老路行不通了，必须在指导思想上来一个大的转变。一是改变单纯追求产量数量的观念，着力在提高质量效益和竞争力上做文章；二是改变就农业抓农业的观念，着力在拓展农业功能，推进一二三产业融合发展上做文章；三是改变一味追求自我平衡的观念，着力在发挥比较优势，积极参与国际

市场竞争上做文章；四是改变主要依靠行政力量推动工作的观念，着力在运用市场手段调动农民生产积极性上做文章。

第二，推进农业供给侧结构性改革的目标问题。调整优化产品结构、产业结构、区域布局结构，发展绿色生态产品，提高质量安全水平等等，这些都是必不可少的基本要求，也是农业生产的永恒主题。当前农业供给结构出现的新情况新问题，与国际市场供求关系直接相关。在经济全球化的大背景下，我们必须以全球化思维研究供给侧结构性改革问题。玉米、大豆等大批量进口的直接原因是价格问题，价格的本质是生产成本问题。目前我国粮食市场价格大约比进口到岸完税价格高出30%—50%，肉类价格高出一倍左右。我国已同十几个国家签订了自由贸易协定，将逐步实行零关税，面临的形势将更加严峻。我国农业原有的低生产成本优势，在“十二五”时期发生逆转。在2001年—2013年，我国谷物亩均人工成本平均上涨10.9%，占总成本比重为41.9%，成为第一大成本；土地成本（租金）年均上涨12.8%，占总成本的比重为16.7%，为第二大成本；谷物亩均单产年均增长1.7%，而化肥成本年均增加8.3%。2014年，我国稻谷生产成本比美国高39%，小麦高14.8%，玉米高112%，棉花高35.6%，大豆高103.3%。如何降低生产成本、提高农业的综合效益和国际竞争力，既是我国农业现代化的根本标志，也是推进供给侧结构性改革的根本目标。

第三，推进农业供给侧结构性改革的路径问题。农业供给侧结构性改革，不仅是一次广泛的生产力调整，而且是一次深刻的生产关系调整。党的十一届三中全会以来，我国农业发展每一次大的突破，无一例外都是以生产关系的变革带来了生产力的大解放、广大农民积极性的大调动。家庭

承包责任制的推行、乡镇企业异军突起、农业产业化经营的实施，都是生产关系的重大变革。这次供给侧结构性改革也是如此，能否达到既定目标，关键在于体制机制创新。改革创新的关键是理顺政府与市场的关系，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，同时发挥好政府作用。我们讲农业是弱质产业、农民处于弱势地位，制度、体制、机制性障碍是重要根源之一，包括城乡二元体制、农产品价格管理体制、城乡要素单向流动体制、城乡市场分割体制等等。必须打破体制机制性障碍，加快建立现代农业产业体系、生产体系、经营体系。比如，要解决粮食作物种植比较效益低下问题，就必须建立粮经饲统筹、农牧渔结合、种养加一体、一二三产业融合发展的产业体系。要降低农业生产成本，就必须用现代物质技术装备农业，加快构建水利化、机械化、信息化、科技化、标准化协同推进的生产体系。要实现农业发展的集约化、规模化、组织化、社会化，提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率，就必须加快构建以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系，着力培育规模化的经营主体和服务主体，推进家庭经营、合作经营、集体经营、企业经营共同发展。还要深入研究我国的农村经济体系。农户家庭经济、农民合作经济、农村集体经济、国有农业经济共同构成中国特色社会主义农村经济体系。如何发挥各自优势，促进相互融合，共同繁荣农村经济，也是一个重大课题。

第四，充分利用两个市场、两种资源问题。我国农业已完全融入国际经济，必须充分利用国际国内两个市场、两种资源。应当按照“谷物基本自给、口粮绝对安全”的思路，在确保粮食安全的前提下，充分利用国际市场调



剂供求关系。面对我国人多地少、资源环境压力大的国情，应当适度进口土地密集型产品，扩大劳动、技术密集型产品出口。例如棉花、食用植物油、饲草饲料、工业用粮等，完全由国内种植已不现实，适度进口也没有多大风险。我国进口大豆已达8000多万吨，如果由国内种植，按目前单产水平需要5亿多亩耕地，加上其它进口产品，相当于7亿亩土地以上。应当考虑抓住当前国际市场农产品价格低迷的有利时机，从种植业源头抓起，培育集生产、流通、加工于一体的国际粮商，主动参与竞争、赢得竞争。

## 二、关于深化农村土地制度改革

土地制度是农村的基础性制度，农民最大的财产是土地。农村历次改革都是围绕农民与土地的关系展开，新一轮农村改革的主线仍然是处理好农民与土地的关系。土地制度改革，主要涉及耕地、宅基地、农村集体经营性建设用地这“三块地”。党的十八届三中全会决定和五中全会决定对土地制度改革做出方向性、战略性决策部署，并在全国选择部分县开展试点，以形成可复制可推广的经验，为修改完善国家法律法规提供依据。

（一）耕地。针对农业兼业化、农民老龄化、农村空心化的现实状况，为解决“谁来种地、地怎么种”的突出矛盾，习近平总书记发表了农村土地“三权分置”的著名论断，即将农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权分开，落实农村土地集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权。这是农村土地制度的重大创新，是具有里程碑意义的重大改革。党的十一届三中全会后实行的家庭承包经营，把农村土地分为所有权和承包经营权“两权”，使广大农民获得了自主经营的权利，极大地调动了农民的生产积极性。这次又把承包经营权进一步分为承包权、经营权，必将又一次激

发农业农村的发展活力，为农业现代化建设增添了新的动力。放活土地经营权，为推进适度规模经营、培育规模化经营主体、保护农民土地财产权利开辟了路子。

落实集体所有权，也就是落实农村土地由农民集体所有，依法享有占有、使用、收益、处分四项基本权利。农民集体有权依法发包集体土地，有权根据自然灾害严重损坏等特殊情形依法调整承包权，有权对承包户和经营主体使用承包土地进行监督，有权就征地补偿方案提出意见并依法获得补偿。前些年在这方面体现的不够，甚至存有虚拟化倾向，应当予以完善，所有权是不能虚置的。

（二）宅基地。《物权法》规定了农民宅基地的用益物权，即占有、使用、收益权。当前的主要矛盾是，现行的宅基地制度难以为继，原有的宅基地没有退出机制，新增农户家庭又无宅基地可用，政府每年下达的建设用地指标不可能顾及每个村庄的农户需求，一些城市郊区的村庄十几年未批宅基地，青年农民结婚后只能挤占老人的住房，或者到城镇买房。宅基地是法律赋予农民福利性的基本生活保障。农村青年结婚组建新的家庭后，村集体应当提供宅基地。地从哪里来？应当在挖掘内部潜力上做文章。山东省户籍在农村的住户近2000万户，村庄占地总面积近2000万亩，包括村内道路等户均占用1亩地。从2009年开始，各地运用城乡建设用地增减挂钩政策，在平原居住稠密地区进行村庄综合整治，建设聚合型农村社区，大体可节省50%左右的宅基地，既解决了农民部分建房资金，又支援了城镇化建设用地，一举多得。对一些继续保留的村庄，主要是盘活现有空闲宅基地，建立自愿有偿退出机制，允许村集体多方筹集资金用于对退出户

的补偿。这些做法都是广大农民的创新，很值得认真研究。作为一项制度性改革，既要慎重稳妥，也要鼓励基层创新创造。

（三）农村集体经营性建设用地。主要是当年乡镇企业用地，也包括为工矿仓储、商业服务用地。中央提出，在符合规划用途管制前提下，与国有建设用地享有同等权利，同权同价，可以转让、租赁、入股等。这是一个很大的突破。我国现行法律规定，城市建设用地必须先征为国有土地后才能建设。这次允许农村集体经营性建设用地入市交易，在城乡发展一体化中迈出了关键一步。这意味在城市将存在国有土地、乡镇和农村集体土地两种所有制形式，农民可以更多地享受土地增值收益。这项政策的突破，还为解决城市“小产权房”等历史遗留问题开拓了思路。

### 三、关于深化农村集体产权制度改革

农村产权不清、权能缺失、流转不畅、保护不严，已成为制约农村发展，阻碍城乡统筹的突出矛盾。农村产权制度改革是整个农村改革的“牛鼻子”，是最基础、最关键的改革，意义重大而深远。如果说实行土地家庭承包制使农民有其“地”，2006年免除农业税使农民有其“利”，那么这次农村集体产权制度改革将使农民有其“权”，即财产权和民主管理权。

孟子曰：有恒产者有恒心，无恒产者无恒心。秘鲁著名经济学家赫尔南多德·索托在《资本的秘密》一书中指出，第三世界国家中穷人尽管表面上贫困，但事实上他们拥有难以置信的资产，但是由于缺少表述所有权和创造资本的过程，以致他们的资产都不能得以表述，无法产生附加值，成为“僵化”的资本。山东省截止2015年底统计，48.2%的村无集体经营性收入，在有经营性收入的村中，又有52.2%的村当年收入在5万元以下。

其根源在于产权改革不到位，大量沉睡的集体资产没有盘活利用。据农业部统计，我国农村集体账面资产总额为2.86万亿元，这还不包括资源性资产，村均490多万元。山东省已完成集体产权制度改革的1.34万个村，量化集体资产总额746.8亿元，村均558万元。如何盘活这些庞大的资产，发展壮大集体经济，增加农民财产性收入，是一篇很大的文章，也是农村发展的巨大潜力所在。应当按照中央决策部署，加快推进集体资产股份合作制改革，推动资源变资产、资产变股权、农民变股东。

资产要成为资本，必须具备两个条件：一是必须赋权，即明确产权，包括占有、使用、收益、处置等完全意义上的所有权制度；二是必须有完整的市场体系来保证。为此，应对农村集体的各类资产确权颁证，在此基础上进行股份合作制改革，同时分类落实各类资产的权能，建立农村综合产权交易市场。

必须坚持改革的正确方向。建立归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制度，发展壮大集体经济，巩固和完善农村基本经营制度，解放和发展农村社会生产力，是产权制度改革的根本目的。要弄清楚三个基本问题：即集体资产归谁所有——集体经济组织成员集体；归谁支配——新型集体经济组织代表“成员集体”行使支配权利；归谁收益——具有成员资格的集体经济组织成员。

在农村基层，对这项改革还有许多模糊认识。有人认为，改革会削弱集体经济；有人认为，改革就是分配集体资产；也有的认为，对集体资产分得越彻底越好；还有的认为，只有村两委直接管理的经济才是集体经济，等等。对此要加大政策宣传力度，向基层干部和广大农民做好解疑释惑的

工作。对农村集体资产实行股份合作制改革，有利于落实新型集体经济组织的法人地位和对集体资产保值增值的责任，有利于发展壮大集体经济，有利于保护集体经济组织成员的合法财产权利，有利于落实集体经济组织成员民主管理和监督的权利，是现阶段集体经济的有效实现形式。对于集体成员资格如何确定、资产量化范围、股权设置、收益分配等，要在法律许可框架内交由全体成员民主协商确定。总之，产权制度改革不能把农村土地集体所有制改垮了，不能把农民利益损害了。

#### 四、关于农业经营体制改革

我国农村的基本经营制度是，以家庭承包经营为基础，统分结合的双层经营体制。在改革初期，我们把“统”的任务寄希望于村集体经济组织，但大多数村已经失去了统一服务的基础。党的十七届三中全会决定提出了“两个转变”，即家庭经营向运用先进技术和生产手段转变，统一经营向多种形式的联合与合作转变。这为完善统分结合的双层经营体制开辟了新境界。党的十八届三中全会进一步提出培育新型经营主体和服务主体，构建以农户家庭经营为基础，合作与联合为纽带，社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体制，推进家庭经营、合作经营、集体经营、企业经营共同发展。这是巩固完善农村基本经营制度的重大举措。

农业现代化的重要标志之一是生产经营的集约化、规模化、组织化、社会化水平。特别是组织化和规模化，是现代农业建设的基本条件。家庭经营的最大优势在于实现了权责利的高度统一、责任、效率、效益的高度统一，但千家万户的小规模分散经营难以有效对接瞬息万变的大市场，难以与国际市场的大企业集团搞竞争，如同小舢板与巨大轮在市场经济的海

洋里赛跑。规模化经营是实现农业水利化、机械化、信息化、科技化、标准化的重要条件，也是降低生产成本、提高生产效率和综合效益、提高竞争力的重要举措。因此，把农民组织起来，在家庭经营基础上，推进多种形式的联合与合作，应当是创新经营体制机制的主攻方向，合作经济也必然成为我国农村经济的主要组织形式和经济形态。同时应引导和鼓励各类经营主体融合发展，发展混合型经济。

创新农业经营体制，重点是培育规模化的经营主体和服务主体。山东是最早探索和提出农业产业化经营的省份，也是最早提出建立农业社会化服务体系的省份。从1987年总结推广诸城市农村商品经济大合唱的经验，大力发展农业龙头企业；1988年总结推广莱芜市简政放权、健全农业社会化服务体系的经验；1994年总结推广潍坊市经验、正式提出农业产业化经营；1995年总结推广莱阳市发展农民专业合作社的经验，其基本思路是围绕农业产业化经营，大力培育经营主体和服务主体，推进贸工农、产加销一体化经营。到目前，山东省已有农民合作社、龙头企业等新型经营主体20万个，各类面向农业的基层服务组织20万个。这两类组织同等重要，成为农业现代化的骨干力量。2016年，山东省委、省政府在推进农村一二三产业融合发展中，把它形象地概括为“新六产”，以企取得农业综合效益的倍数效应，打造农业产业化的升级版。发展的重要抓手是依托各类农业企业、农民合作社等把农民组织起来，形成以产权为纽带的利益共同体。目前已出现许多新的发展趋势：农业龙头企业积极与农民合作社连接，城市工商企业积极参与农业农村开发建设，

农民合作社在内部向生产、供销、信用“三位一体”综合型合作社发

展,同时在乡镇或专业区域由农民合作社自发联合组成农民合作社联合社,在县域组建农民合作社联合会,在全省范围内自下而上,由大型龙头企业和农民合作组织共同发起,建立全省性的产品协会、行业协会。例如由平邑县九间棚村牵头组建的中国金银花协会、诸城外贸集团牵头的中国畜禽产品协会肉食鸡分会,已成为全国性的产品协会。特别值得关注的是,以互联网、物联网为特征的农村电商迅猛发展,为农产品和生产资料流通带来革命性变革。对这些新生事物,我们需要密切关注、跟踪研究、总结完善、正确引导。

## 五、关于农业支持保护制度改革

2004年以来,中央已连续14年印发指导“三农”工作的中央1号文件,出台了一系列强农惠农富农政策,构建起比较完整的农业农村支持保护制度,有力促进了农业增效、农民增收和新农村建设。同时也要看到,与十几年前相比,我国农业发展的国际环境、国内供求结构等都发生了重大变化,有些支持政策需要及时做出调整。2017年中央1号文件已明确指出,突出优质、安全、绿色导向,对农业补贴制度、财政支农投入机制做出重大改革。

做农村工作的同志都希望保持政策的稳定性,这无疑是正确的,尤其是一些基础性、方向性、原则性的政策,应当保持长期稳定,但对于一些具体的扶持政策,则应当根据市场形势的变化及时做出调整。例如,粮食价格直补、农资价格补贴、农机综合补贴这三项对农民的直补政策,是2004年针对粮食总产不足而采取的应急性政策,这在当时是非常必要的,但十几年的一贯政策已经出现某些负面效应,所以中央从2016年将三项补贴改为地力保护补贴和构建全国性农业担保体系。再如,对小麦、稻谷的

最低收购价政策，对玉米、大豆、棉花等临时收储政策，已经对市场价格形成机制产生负面影响，所以中央开始进行“市场定价、价补分离”改革试点。一般情况下，一项具体的扶持政策，大概三五年、七八年后就要做出调整，发达国家一般也是五年左右要对政策的实施进行评估并做出调整。

在财政支农投入的许多方面还是沿用以往的习惯做法，打算推动一项工作，就先设立建设项目，同时设立专项资金，然后自下而上逐级申报项目，再自上而下逐级下达项目资金。有些项目设立的初衷很好，但实施效果确不尽人意。例如，为推进适度规模经营和粮食生产，各级财政对从事粮食生产的家庭农场设立了专项补助，催生了一批上千亩、上万亩超大规模的家庭农场，近两年玉米市场价格大幅下降，导致有的毁约、“跑路”。再如，为培育新型经营主体，对家庭农场、农民合作社、龙头企业分别设立了扶持政策，而新型服务主体则享受不到。这些在基层和实践中反映出来的问题，都值得我们思考和研究，在政策制定过程中多做些调查研究。各个地区的发展优势、主导产业、资源环境大不相同，能否给基层一些自主权，“打酱油的钱买醋”行不行？业务主管部门的主要任务是制定产业发展规划和政策、抓好业务指导和督查落实。推动工作主要靠产业政策引导，而不是设项目、分资金。特别是对于改善农村生产生活条件的投入，应充分尊重农民的意愿，给予农民自主选择的权利，由农民出题目、政府来扶持。

## 六、关于城乡发展一体化体制改革

城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径，其实质是构建以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，基本标志有三条：一是城乡基本公共服务均等化，二是城乡要素自由流动合理配置，三是城



乡居民收入水平大体相当。

推进城乡发展一体化的载体是以人为核心的新型城镇化。现代社会的基本特征是经济集聚发展、人口集中居住、土地集约利用，这也是新型城镇化发展的根本动力。新型城镇化主要对象是农业、农村、农民问题，因此必须把城镇化与新农村建设紧密结合起来。山东省提出把小城镇和农村新型社区作为城镇化的基础环节，把农村新型社区纳入城镇体系进行规划建设，通过农村社区和产业园区“两区同建”，推进农民就近就地转移就业，实现就地城镇化，走出了一条具有山东特点的新型城镇化路子。主要是立足于全省农村人口多，农业比重大的实际，通过建设农村新型社区，将公共服务全部延伸到农村。山东的做法印证了当前新型城镇化过程中遇到的一些新情况。近几年各级出台了一系列鼓励农民工进城落户的优惠政策，但实践中农民工进城落户的意愿似乎并不强烈，在交通条件不断改善、公共服务水平不断提高的形势下，农民工就业在县城和小城镇，居住生活在农村社区，既降低了生活成本，又享受了农村的田园风光和生态环境，似乎更受欢迎。近几年出现的“城归”现象，大量的农民工、大学毕业生、转业军人等返乡回乡创业，更为小城镇和农村新型社区建设增添了动力和活力。

当前，人们议论较多的是如何看待工商资本下乡。这本来是市场经济发展和城乡发展一体化进程中的必然现象，但人们一直担心农民吃亏。这种担心和担忧不无道理，因为利益追求是工商资本下乡的主要动因。工商资本下乡，既反映了农业农村发展的巨大潜力，也反映了城乡发展一体化的广阔前景。工商资本下乡，将企业的先进经营理念模式和城市的人才、