



“十三五”国家重点出版物出版规划

大国大转型

中国经济转型与创新发展丛书
中国（海南）改革发展研究院组织编著

大国小农

现代化新征程的“三农”问题与战略抉择

SMALL-SCALE
FARMING
OF
A
BIG
COUNTRY

叶兴庆◎著

要对实现农业农村现代化的艰巨性有足够估计；
要处理好工业化与城镇化“快变量”和农业转型“慢变量”的关系；
要处理好发挥市场决定性作用与更好地发挥政府作用的关系。



“十三五”国家重点出版物出版规划

★ 大国大转型

中国经济转型与创新发
展丛书
中国（海南）改革发展研究院组织编著

大国小农

现代化新征程的“三农”问题与战略抉择

SMALL-SCALE
FARMING
OF
A
BIG
COUNTRY

叶兴庆◎著

图书在版编目(CIP)数据

大国小农:现代化新征程的“三农”问题与战略抉择 /
叶兴庆著. —杭州:浙江大学出版社, 2021. 6
(大国大转型:中国经济转型与创新发展的丛书)
ISBN 978-7-308-21454-4

I. ①大… II. ①叶… III. ①三农问题—研究—中国
IV. ①F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 107787 号

大国小农:现代化新征程的“三农”问题与战略抉择 叶兴庆 著

总编辑 袁亚春
策 划 张 琛 吴伟伟 陈佩钰
责任编辑 陈 翩 丁沛岚
责任校对 张培洁
封面设计 雷建军
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 浙江时代出版服务有限公司
印 刷 浙江省邮电印刷股份有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 20.75
字 数 265 千
版 次 2021 年 6 月第 1 版 2021 年 6 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-21454-4
定 价 68.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社市场运营中心联系方式 (0571)88925591; <http://zjdxcs.tmall.com>

总 序

“十四五”：以高水平开放形成改革发展新布局

迟福林

当今世界正处于百年未有之大变局。经过 40 多年的改革开放，中国与世界的关系发生历史性变化。作为新型开放大国，中国如何看世界、如何与世界融合发展？处于调整变化的世界，如何看中国、如何共建开放型经济体系？这是国内外普遍关注的重大问题。作为经济转型大国，我国既迎来重要的战略机遇，也面临着前所未有的挑战。“十四五”时期，我国经济正处于转型变革的关键时期，经济转型升级仍有较大空间，并蕴藏着巨大的增长潜力，我国仍处于重要战略机遇期。

在这个大背景下，推进高水平开放成为牵动和影响“十四五”改革发展的关键因素。面对百年未有之大变局，中国以高水平开放推动形成改革发展新布局，不仅对自身中长期发展有着重大影响，而且将给世界经济增长和经济全球化进程带来重大利好。未来 5~10 年，中国以更高水平的开放引导国内全面深化改革将成为突出亮点。

以制度型开放形成深化市场化改革的新动力。在内外环境明显变化的背景下，开放成为牵动和影响全局的关键因素，开放与改革直接融合、开放引导改革、开放是最大改革的时代特征十分突出。

“十四五”时期，适应经济全球化大趋势和我国全方位开放新要求，需要把握住推进高水平开放的重要机遇，以制度型开放加快市场化改革，并在国内国际基本经贸规则的对接融合中优化制度性、结构性安排。由此产生全面深化改革的新动力，推进深层次的体制机制变革，建立高标准的市场经济体制，进一步提升我国经济的国际竞争力。

以高水平开放促进经济转型升级。“过去40年中国经济发展是在开放条件下取得的，未来中国经济实现高质量发展也必须在更加开放条件下进行。”从经济转型升级蕴藏着的内需潜力看，未来5年，我国保持6%左右的经济增长率仍有条件、有可能。有效释放巨大的内需潜力，关键是推动扩大开放与经济转型升级直接融合，并且在这个融合中不断激发市场活力和增长潜力。由此，不仅将为我国高质量发展奠定重要基础，而且将对全球经济增长产生重要影响。

以高水平开放为主线布局“十四五”。无论内外部的发展环境如何变化，“十四五”时期，只要我们把握主动、扩大开放，坚持“开放的大门越开越大”，坚持在开放中完善自身体制机制，就能在适应经济全球化新形势中有效应对各类风险挑战，就能化“危”为“机”，实现由大国向强国的转变。这就需要适应全球经贸规则由“边境上开放”向“边境后开放”大趋势，优化制度性、结构性安排，促进高水平开放，对标国际规则，建立并完善以公开市场、公平竞争为主要标志的开放型经济体系。由此，不仅将推动我国逐步由全球经贸规则制定的参与国向主导国转变，而且将在维护经济全球化大局、反对单边主义与贸易保护主义中赢得更大主动。

2015年，中国（海南）改革发展研究院与浙江大学出版社联合

策划出版“大国大转型——中国经济转型与创新发展丛书”，在社会各领域中产生了积极反响，也通过国际出版合作“走出去”进一步提升了国际影响力。今年，在新的形势和背景下，在丛书第一辑的基础上，又集结各位专家的研究力量，围绕“十四五”以及更长时期内我国经济转型面临的重大问题继续深入研究分析，提出政策思路 and 解决之道。

在原有基础上，丛书第二辑吸纳了各个领域一批知名专家学者，使得丛书的选题视角进一步丰富提升。作为丛书编委会主任，对丛书出版付出艰辛努力的学术顾问、编委会成员、各位作者，对浙江大学出版社的编辑团队表示衷心的感谢！

本套丛书涵盖多个领域，仅代表作者本人的学术研究观点。丛书不追求学术观点的一致性，欢迎读者朋友批评指正！

2019年11月

目 录

第一章 导 论 / 1

- 一、在国家现代化进程中把握农业变迁趋势与农业政策调整方向 / 3
- 二、现代化前半程的农业发展 / 4
- 三、农业现代化阶段判断 / 5
- 四、现代化新征程农业面临的突出问题 / 6
 - (一) 产能透支 / 7
 - (二) 成本倒挂 / 7
 - (三) “二兼”滞留 / 7
 - (四) 保护有限 / 8
- 五、现代化新征程农业政策的调整 / 9
 - (一) 从增产导向转向竞争力导向 / 9
 - (二) 从重农业生产到重农业生态 / 10
 - (三) 从劳动力单向外流到劳动力双向流动 / 11
 - (四) 从重土地的保障功能到重土地的要害功能 / 13
- 六、结束语 / 14

第二章 高水平开放与农业战略性调整 / 17

- 一、清醒认识加入 WTO 以来我国农业的发展走势 / 19
 - (一) 全球领先的开放程度 / 20

- (二) 总体平稳的发展绩效 / 22
- (三) 悄然发生的深刻转型 / 25
- 二、从两个维度研判高水平开放对我国农业的深远影响 / 30
 - (一) 经贸规则之变对农业的深远影响 / 31
 - (二) 产业优势之变对农业的深远影响 / 39
- 三、在高水平开放背景下推进我国农业战略性调整 / 48
 - (一) 按照“突出重点、有保有放”的思路调整农业生产结构 / 48
 - (二) 按照“突出优势、两手并举”的思路重塑农业竞争力 / 50
 - (三) 按照“黄蓝相济、以绿为主”的思路重塑农业支持保护制度 / 52
 - (四) 按照“多元、均衡、可控”的思路扩大农产品进口 / 54
 - (五) 按照“务实、低调、依规”的思路扩大境外农业投资 / 56
- 四、提高开放条件下的国家粮食安全治理能力 / 58
 - (一) 把提高国家治理能力作为提高粮食安全保障能力的基础 / 59
 - (二) 培育具有国际竞争力的大粮商和农业企业集团 / 60
 - (三) 以全球农产品贸易监测体系建设为依托,提升重点农产品贸易的监测预警和贸易政策管理水平 / 60
 - (四) 抓紧培育全球化的农产品交易市场 / 61
 - (五) 积极参与全球和区域粮食安全治理 / 61

第三章 从增产导向到竞争力导向 / 63

- 一、增产导向农业支持政策体系的形成及主要特征 / 65
 - (一) 增产导向政策既是现实需要,也有操作空间 / 65
 - (二) 增产导向政策体系的“四梁八柱” / 67
- 二、农业支持政策转型的时间节点已经来临 / 72
 - (一) “三量齐增”使增产导向政策失去现实必要性 / 72
 - (二) “天花板效应”使增产导向政策失去操作空间 / 74
 - (三) 贸易争端频发给我国增产导向政策带来挑战 / 78

(四)发达国家农业支持政策结构性改革给我国增产导向政策带来压力	/ 79
三、竞争力导向农业支持政策体系的基本框架	/ 84
(一)消除市场扭曲,提高价格竞争力	/ 85
(二)扩大经营规模,提高基础竞争力	/ 87
(三)加强一般服务,提高政策竞争力	/ 89
(四)促进利益联结,提高产业链竞争力	/ 90
(五)保障质量安全,提高品质竞争力	/ 91
(六)拓展农业内涵,提高功能竞争力	/ 93
四、实施竞争力导向农业支持政策应处理好三个关系	/ 95
(一)处理好快与慢的关系	/ 95
(二)处理好主与辅的关系	/ 96
(三)处理好内与外的关系	/ 96
第四章 从粗放式发展转向可持续发展	/ 99
一、转变农业发展方式的历史进程	/ 101
(一)农业结构调整	/ 102
(二)农业效率改进	/ 106
二、转变农业发展方式需要破解的突出问题	/ 112
(一)产能透支	/ 112
(二)成本上涨	/ 115
(三)价格倒挂	/ 118
三、推动农业发展方式加快转变关键在于解好“不等式”	/ 121
(一)转变农业发展方式的“不等式”	/ 121
(二)“不等式”的解释力:以农业机械化为例	/ 122
(三)求解农业转方式主要领域的“不等式”	/ 125

四、保障农业转方式顺畅进行需要解决深层次问题 / 131

- (一) 瞄准新方式, 兼顾旧方式 / 131
- (二) 坚守资源节约、环境友好的农业政策目标 / 132
- (三) 摆正观念: 实现绿色发展不是退回到传统农业 / 133
- (四) 既要重视利益的诱导, 又要重视法律的威慑 / 134

第五章 从超小规模经营转向适度规模经营 / 135

一、小农生产体制重新确立以来农业经营体制的演变脉络 / 138

- (一) 从对农业经营体制的认识和概括来看, 经历了从“生产责任制”到“双层经营体制”, 再到“经营体系”的演变 / 138
- (二) 从集体成员获得的土地权能来看, 经历了从债权性的“生产经营自主权”到物权性的“土地承包经营权”的演变 / 141
- (三) 从农业经营形态看, 经历了从“家家包地、户户种田”到“流转集中、规模经营”、从社区集体经济组织提供服务到多元主体提供服务的演变 / 144

二、对未来农业经营体制演变趋势的不同认识 / 148

- (一) 对小农经营形态演变趋势的不同认识 / 148
- (二) 对小农经营形态演变与地权结构的关系的不同认识 / 150

三、创新农业经营体制必须顺应结构性变化大趋势 / 152

- (一) 顺应土地功能的结构性变化, 以有利于发挥土地的要素功能为目标创新农业经营体制 / 152
- (二) 顺应农业经营形态的结构性变化, 以有利于捕获多种形式的规模经济为目标创新农业经营体制 / 156
- (三) 顺应代际差异的结构性变化, 以契合农二代的行为特征为目标创新农业经营体制 / 158

四、创新农业经营体制的总体思路 / 162

- (一) 把握好历史耐心与紧迫感之间的平衡 / 165

(二)把握好发展生产型规模经营与发展服务型规模经营、集聚型规模经营之间的平衡	/ 166
(三)把握好政府引导与市场力量之间的平衡	/ 166
五、创新农业经营体制的政策建议	/ 167
(一)从地形地貌和承包关系两个维度促进细碎的地块集中连片	/ 167
(二)以有利于规模经营为导向完善“三权分置”办法,特别是对承包权的赋权应适可而止	/ 169
(三)建立农地收储和整治机制,为离农进城的承包户退出承包权提供市场化通道	/ 170
(四)建立健全规模经营导向的扶持政策体系	/ 171
(五)大力发展农业服务外包市场	/ 172
(六)引导返乡、回乡、下乡人员从事农业规模经营	/ 172
(七)以划定“三区”和建设“三园”为契机,促进集聚型规模经营	/ 173
第六章 从集体产权结构的社区封闭转向适度开放	/ 175
一、农村集体产权结构开放性的演进特征	/ 177
(一)农用地产权结构开放性的持续扩大	/ 178
(二)宅基地产权结构开放性的严格限制	/ 181
(三)集体经营性建设用地产权结构开放性的艰难探索	/ 186
(四)集体非土地经营性资产产权结构开放性的制度真空	/ 188
二、扩大农村集体产权结构开放性的认识纷争与必须迈过的坎	/ 188
(一)改革的艰难前行	/ 189
(二)两种对立的观点	/ 191
(三)必须迈过的坎	/ 193
三、扩大农村集体产权结构开放性的总体思路与推进策略	/ 201
(一)以促进流转集中、扩大经营规模为目标,进一步扩大农用地产权结构的开放性	/ 201

(二)以顺应城乡人口双向流动大趋势、保障外来人口居住需求为目标,有序扩大农村宅基地产权结构的开放性 / 204

(三)以提高配置效率为目标,进一步扩大集体经营性建设用地产权结构的开放性 / 207

(四)以提高治理效率为目标,进一步扩大集体非土地经营性资产产权结构的开放性 / 209

四、共性问题与解决思路 / 210

(一)尽快明确农村集体经济组织成员界定办法 / 211

(二)加快各类集体资产的确权登记颁证 / 211

(三)推进相关法律的立改废释 / 212

第七章 从消除绝对贫困转向缓解相对贫困 / 219

一、我国消除绝对贫困的历程 / 221

(一)农村改革推动的减贫(1979—1985年) / 221

(二)工业化、城镇化和开发式扶贫推动的减贫(1986—2012年) / 222

(三)补全面建成小康社会短板推动的减贫(2013—2020年) / 225

二、我国2010年的贫困标准能够满足消除绝对贫困的需要 / 228

(一)我国农村收入贫困线的演变 / 228

(二)我国现行农村收入贫困线能够满足消除绝对贫困的需要 / 230

(三)我国现行农村收入贫困线已高于世界银行极端贫困线 / 230

(四)多维度改善的脱贫标准 / 233

三、2020年后我国贫困的主要特征 / 234

(一)从存在形态看,以相对贫困为主 / 234

(二)从空间分布看,以散点化、高流动性为主 / 235

(三)从贫困人群看,以老少病残等特殊群体为主 / 235

四、2020年后我国缓解相对贫困的基本思路 / 236

(一)按中位收入比例法制定相对贫困线 / 236

(二) 建立城乡一体化扶贫体制	/ 237
(三) 以包容性增长和多维度改善促进长期减贫	/ 238
五、2020年后我国缓解相对贫困的政策体系	/ 238
(一) 实施以基本公共服务均等化为基础的防贫政策	/ 238
(二) 实施发展型低收入群体救助政策	/ 239
(三) 实施有利于低收入群体增收的产业政策	/ 240
(四) 实施推动欠发达地区发展的区域政策	/ 240
第八章 世贸组织农业改革的可能走向及对我国的影响	/ 243
一、WTO 农业改革的简要回顾	/ 245
(一) WTO《农业协定》的主要内容	/ 246
(二) WTO 农业改革的有限进展	/ 248
二、WTO 农业改革主要议题的基本背景和各方诉求	/ 252
(一) 国内支持	/ 252
(二) 粮食安全公共储备	/ 257
(三) 市场准入	/ 262
(四) 特殊保障机制	/ 267
(五) 出口竞争	/ 270
(六) 出口限制	/ 272
(七) 棉花	/ 274
(八) 农业领域的发展中国家成员特殊和差别待遇	/ 279
三、WTO 农业改革对我国农业发展的可能影响	/ 282
(一) 国内支持改革对我国农业发展的可能影响	/ 282
(二) 粮食安全公共储备改革对我国农业发展的可能影响	/ 283
(三) 市场准入改革对我国农业发展的可能影响	/ 283
(四) 特殊保障机制改革对我国农业发展的可能影响	/ 284
(五) 出口竞争改革对我国农业发展的可能影响	/ 285

大国小农:现代化新征程的“三农”问题与战略抉择

(六)出口限制改革对我国农业发展的可能影响 / 285

(七)棉花改革对我国农业发展的可能影响 / 286

(八)农业领域特殊和差别待遇改革对我国农业发展的可能影响 / 286

四、应对 WTO 农业改革的原则与建议 / 288

(一)基本原则 / 288

(二)政策建议 / 291

参考文献 / 307

一、在国家现代化进程中把握农业变迁趋势与农业政策调整方向

准确把握农业变迁趋势和农业政策调整方向,需要基于国家现代化进程的视角。做到这一点,需要对国家现代化进程有准确把握。改革开放以来,中国人对现代化道路的展望有一个重要的特点,就是喜欢用“三步走”来概括,比如“大三步”“中三步”和“小三步”等。

所谓“大三步”,即 1987 年党的十三大,根据邓小平同志的构想,对我国的现代化建设有一个“三步走”的战略构想。第一步,1981 年到 1990 年实现国民生产总值比 1980 年翻一番,解决人民的温饱问题。第二步,1991 年到 20 世纪末国民生产总值再增长一倍,人民生活达到小康水平。第三步,到 2050 年基本实现现代化,人均国民生产总值达到中等发达国家水平,人民过上比较富裕的生活。两个 10 年和一个 50 年,加起来形成了一个 70 年的展望。

所谓“中三步”,即 1997 年党的十五大,对 21 世纪又进行了一个“三步