

主持人

白锋哲 农民日报·中国农网记者 刘知宜 见习记者

"没有农业农村现代化,就没有整个国家现代化。"现代化是一个世界性潮流,近代以来实现现代化成为中国人的共同夙愿。在中国共产党团结带领人民的百年奋斗历程中,走出了一条不同于传统工业化、更不同于西方化的中国式现代化新道路。在现代化进程中,推进农业农村现代化是全面建设社会主义现代化强国的重大任务,抓住农业农村农民问题就抓住了中国这个有着五千年农耕文明的国家实现现代化的牛鼻子。站在新的历史方位,我们该如何把握和遵循党在三农领域探索出的宝贵经验?如何认识中国特色农业现代化的实现路径?如何促进小农户与现代农业有机衔接、推动城乡融合发展、推进农业农村现代化?针对这些问题,我们本期对话孔祥智教授。

首要是处理好农民与土地的关系

主持人:去年11月召开的党的十九届六中全会, 全面总结了我们党百年奋斗的重大成就和历史经 验。深入学习贯彻六中全会精神,有哪些三农领域行 之有效的宝贵经验,是必须高度重视和始终遵循的?

孔祥智:百年来,我们党在长期的三农工作实践 探索中,积累了非常多的宝贵历史经验。在农业农 村现代化道路上探索的主线,就是处理好农民与土 地的关系,这是最基本的一条。这个关系解决好了, 路子就走得顺;没解决好,就会出现挫折。

具体来说,改革开放以来,尤其是党的十八大以 来,有这么几方面的经验非常重要。第一个是农村 基本经营制度的稳定和完善,实际上就是处理好农 民和土地的关系问题。以家庭承包经营为基础、统 分结合的双层经营体制,是我党在农村改革开放实 践中取得的一条基本经验,已写入宪法。1984年中 央一号文件提出,土地承包期一般应在十五年以 上。由于各地实行土地承包的起点不同,为更好稳 定农民预期,1993年11月中央提出,在原定的耕地承 包期到期之后,再延长三十年不变。2007年《中华人 民共和国物权法》施行,明确土地承包经营权为用益 物权,进一步强化了土地承包经营权的法律地位,从 财产权角度保障了农村基本经营制度的稳定。2017 年10月,党的十九大报告指出,保持土地承包关系稳 定并长久不变,第二轮土地承包到期后再延长三十 年。这个结论被纳入2018年修订的《农村土地承包 法》,农村基本经营制度更加巩固和完善了。

第二个是在农业现代化道路探索中,发现了规模经 营要两条腿走路,一条腿是土地流转的规模化经营,一 条腿是社会化服务的规模化经营。社会化服务这条路 应该说更重要,因为即便是土地流转规模化,也是需要 社会化服务的。2017年国家统计局公布的全国农业普 查数据,全国有2.3亿户农户,其中2.1亿农业经营户, 户均不到10亩耕地,土地细碎化是非常严重的。这就 导致学界对于小规模经营能否实现农业现代化这个 问题存在多种看法。实际上,在上世纪三四十年代, 很多人就有这种观点,中国的小农业怎么办? 有人认 为要像西方一样实行土地规模化。在长期的探索中, 包括经济学界在内的学术界,一些人单纯从效率角度 强调土地规模化经营,一提到农业现代化就是土地规 模化,认为二者是画等号的,实际上不是这样,起码从 中国来看不是这样。回头来看,走很多弯路的原因在 于,认为要实现农业现代化必须向西方国家学习走土 地规模化的道路。近几年,土地流转速度经过前期快 速增长后放慢了,而农业社会化服务却发展迅速,有 力促进了小农户与现代农业发展的有机衔接。

第三个是关于粮食安全。之前我们一直为了解 决温饱问题而奋斗,新中国成立以来,尤其是改革开 放40多年来,我党带领全国人民终于解决了温饱问 题,并实现从温饱到全面小康的跨越。但我们发现 依然存在着许多不确定和不稳定因素。比如从吃饱 到吃好的过程中,出现了许多新问题如何解决。新 冠肺炎疫情发生后,多国提出禁止稻麦等主要农产 品出口,实际上对中国的影响不大,因为我们的口粮 是绝对有保障的,但是一度引起了一些城市的恐慌, 这说明国人对粮食安全的心理底线还是比较脆弱 的。去年中央首次提出粮食安全党政同责,强调地 方各级党委和政府要扛起粮食安全的政治责任,饭 碗要一起端,责任要一起扛,必须要落到实处。同时 还强调18亿亩耕地要落到实处,不能盖高楼用好地, 而增的地有的增在水塘里、有的增在山坡上,增的全 是荒地,那怎么行!必须把18亿亩耕地红线实实在 在落到实处。有很多问题需要探索,比如我们的营 养结构、食品结构问题,比如农业技术创新、种子问 题等。总而言之,与粮食安全有关的基本方面必须 保证掌握在我们自己手里。

以服务过程的现代化,实现农业现代化

主持人:这些年来,中央一直强调,健全农业社会化服务体系,发展多种形式适度规模经营,实现小农户和现代农业有机衔接。您刚才也谈到,实现规模经营不一定非要流转土地,可以通过服务的规模化来实现。请您详细谈谈。

孔祥智:党的十九大强调促进小农户和现代农

五 小 如 大 行

对

话

孔

祥

智

孔祥智,现任中国人民大学农业与农村发展学院教授、博士生导师,中国人民大学首批"杰出学者"特聘教授,中国合作社研究院院长,《中华人民共和国农民专业合作社法》起草小组成员。

主要研究领域:农业政策分析、农村合作经济等。主持国家社会科学基金重点项目、国家自然科学基金项目、教育部社会科学基金项目、北京市哲学社会科学规划项目等20余项。



我国不可能在短期内通过流转土地搞大规模集中经营,也不可能走一些国家高投入高成本、家家户户设施装备小而全的路子。当前,最现实、最有效的途径就是通过发展农业社会化服务,将现代生产要素有效导入小农户生产,帮助小农户解决一家一户干不了、干不好、干起来不划算的事,促进小农户和现代农业有机衔接,推进农业生产过程的专业化、标准化、集约化,以服务过程的现代化实现农业现代化。







业发展有机衔接,是依据中国国情农情作出的重大判断,揭示出我国农业发展面临的主要问题和矛盾。农户数量多、经营规模小是我国不得不正视的现实。这么多年来,尽管截至2021年底我国土地流转面积达5.32亿亩,占到了家庭承包经营总面积的40%,但土地规模经营水平依然不高。形成30亩以上的经营主体,大概是1000多万家,50亩以上的300多万家。世界银行界定经营主体的时候,把30亩作为小规模经营户,也就是说,30亩仅仅是达到了这个标准,所以这样来看,我们依然没有形成土地的规模经营,土地小规模经营的状况并没有明显改变。而且土地流转在2015年出现"拐点",即流转比例增速下降。这些都表明,中国农业现代化只能在小农户基础上实现,走以土地租赁为主的土地流转型规模经营的道路是行不通的。

实现小农户与现代农业有机衔接,同时指出了我国农业政策的方向,指引了农业经营主体发展的方向。新型农业经营主体的发展重点应该放在对小规模农户的带动上。这些年,我国新型农业经营主体发展得很快,尤其是服务型的主体。中国特色农业现代化道路是什么?它一定是服务规模化而不是土地的规模化,服务规模化是中国特色农业现代化的一个非常重要的特征。

我国不可能在短期内通过流转土地搞大规模集中经营,也不可能走一些国家高投入高成本、家家户户设施装备小而全的路子。当前,最现实、最有效的途径就是通过发展农业社会化服务,将现代生产要素有效导入小农户生产,帮助小农户解决一家一户干不了、干不好、干起来不划算的事,促进小农户和现代农业有机衔接,推进农业生产过程的专业化、标准化、集约化,以服务过程的现代化实现农业现代化。

主持人:您到过很多地方调研,看到农业社会化服务经历了怎样的过程,有什么需要注意和提升的?

孔祥智:大概情况是,2008年以前的社会化服务主要是政府系统提供的。2008年10月,党的十七届三中全会提出新型农业社会化服务的概念,原因就是政府系统农业技术推广机构服务能力有限,所以要对一些社会力量能够提供商品化服务的领域,采取政府购买服务的方式,如山东、河南一带对于机械化耕种收等环节均采取政府购买服务,就取得了良好效果。随之而来的是,一些专业化服务组织蓬勃发展,具有服务模式成熟、服务机制灵活、服务水平较高等特点。

调研中,农业生产托管或土地托管给我印象最深。从大量的实践案例来看,农业生产托管成本低、效益高、农民容易接受,是实践中立足于人多地少的基本国情农情和双层经营体制,探索出的农业

适度规模经营的新模式,是以服务规模化推动农业现代化的重要路径创新。之所以深受农民欢迎,关键在于它不触动家庭承包经营制度的基础,不涉及农民土地财产权利的重大转变,而是通过服务规模化解决了家庭经营的细碎化问题。而这正是中国特色农业现代化的"特色"之处。

当然,总体而言,农业社会化服务还面临产业规模不大、能力不强、领域不宽、质量不高、引导支持力度不够等问题,迫切需要加快发展,不断提升服务能力和水平。呼吁在政府购买服务这块要加大补贴力度,因为所有的补贴都是到农民头上,是绿箱补贴。给农民的补贴由"黄"转"绿",既符合世界贸易组织规则,又有利于促进整个农业发展,对农业现代化水平提高能够起到非常大的作用。从微观层面而言,我认为值得注意的是,要重视对市场主体的培育支持,地方政府在对购买服务进行筛选时,不能每次都给予固定的企业或者合作社,要注意培育市场主体,推动服务市场的形成。

发展新型农村集体经济,产权明晰是 必要条件

主持人: 您一直关注农村集体经济发展,去到很 多地方调研,有哪些新型集体经济模式给您留下深 刻印象?

孔祥智:中央提出,要"从实际出发探索发展集体经济有效途径""深化农村集体产权制度改革,发展新型农村集体经济"。经过多年探索实践,我国农村集体经济发展形成了"存量资产量化型""土地承包经营权人股型""农民投资人股型""资源加资本型"等多种形式。

产权明晰是农村集体经济发展的必要条件。近年来开展的农村集体产权制度改革,是深化农村改革的重要内容,对集体经济发展产生了积极的促进作用。山东省东平县是我们调研中经济欠发达地区发展模式的典型代表。长期以来,村集体"三资"主体不清、权责不明,致使农民主体权益缺位,出现了集体资产流失的现象,村集体经济难以持续发展壮大。针对这种现状,东平县通过农村产权股份合作制改革,大体形成了合作经营型、内股外租型、产业经营型三种经营模式。在资源股权设置上,东平县探索出了A、B两类股的发展模式。A股为集体配置股,即集体"四荒"地与村内"荒片"地;B股为个人自愿股,即集体"四荒"地与村内"荒片"地;B股为个人自愿股,即由成员以家庭承包地自愿有偿加入,实行"租金保底+分红",确保农民承包权保值增值。通过农村集体产权制度改革,东平县实现了农业产业化,

壮大了集体经济,进而提升了村集体话语权与办事能力。实践中发现,越是经济欠发达地区,改革后农村集体经济发展的效果越明显,农民得到的实惠越多。从目标导向上看,促进农村集体经济发展壮大是产权制度改革的归宿。

主持人:根据您的基层观察,在拓宽农村集体经济发展路径中,还面临哪些突出问题亟待破解?

孔祥智:在统分结合的双层经营体制中,农村集体经济组织一直承担着"统"的作用,但许多地区农村"统"的作用发挥不够。从实践来看,与发展需求相比,许多地区农村集体经济发展乏力,发展路径过窄、形式单一,集体资源盘活不力、集体资产运作不灵活等问题突出。这些都是发展农村集体经济必须高度重视并予以重点解决的。农村集体经济转型升级,无论是自主开发,还是联合运营,都需要一个"统"的环节和过程。事实证明,集体资源统筹开发能力越强的集体经济组织,村集体经济也越发达。

拓宽农村集体经济发展路径还面临着理顺组织 关系、完善分配制度、健全体制机制等一系列约束 条件。我们在四川省彭州市小鱼洞镇看到,小鱼洞 镇集体经济统筹发展的核心之处在于,创新建立了 "镇一村一项目"三级集体经济组织,搭建了集体经 济发展组织框架。但镇级联合社公司并不是以镇 级集体资产为基础成立的经济组织,而是协助进行 镇级集体经济发展统筹的市场主体。这就对以"公 司"名义注册,但实际上承担"联合社"功能的镇级集 体经济组织合法性提出挑战。再比如,小鱼洞镇所 建立的阶梯式分红体系只是规定了镇级联合社公 司、村社集体和项目公司之间的收益分配关系,而村 集体经济组织内部收益如何分配、公积金和公益金 按什么比例提取、村干部贡献如何体现、收益分配权 能否继承等方面的问题尚缺乏详细的规定。另外, 集体经济组织具有天然的封闭性、保守性,在市场规 则运用等方面还存在较大差距,市场定位也尚未清 晰。这些问题不单单出现在小鱼洞镇,而是各地农 村集体经济组织发展过程中的共性问题。因此,农 村集体经济组织体系亟待理顺,集体成员的收益分 配权亟待落实,集体资产管理与市场运作亟待提升, 集体经济有效实现形式需要开拓。

真正问题在于,让农业转移人口真正 融入城市

主持人:农业农村现代化是迈向城乡融合发展 的现代化。有学者注意到,近年来我国城市化率减

缓,认为应引起关注。您对此怎么看?

孔祥智:说城镇化率减缓,应该是从户籍人口城镇化率来看的,目前为45.4%。实际上,根据2020年全国人口普查数据,当前我国常住人口城镇化率为63.89%。过去每年提高一个百分点,去年提高了三个百分点,应该说自改革开放以来,我们的城镇化水平提高是相当快的,城镇常住人口占比十年间增加14.21%,二十年间增加了27.67%。我的看法是,按照居住地来计算城镇化率是更具有科学性的,这是一种国际通用的算法。虽然长期以来,我国城镇化水平滞后于工业化的发展,但是就速度来说是不慢的。真正的问题在于,这些在城市工作居住的农村户籍人口,怎么样真正融人城市,享受与城市居民同等的公共服务待遇,被城镇社保体系所覆盖,这是一个大问题。

主持人:您认为,下一步城乡融合的突破口或者 说着力点在哪里?

孔祥智:去年的中央一号文件很明确提到,我们要在县域内实现城乡融合。2019年中央发布进一步推进城乡融合的意见,包括基础设施、就业、养老、社会保障等都要实现持续性的城乡融合。我认为,今后会形成县域内城乡融合发展的政策体系。从县域层面来说,农村人口转移成本,不论是私人成本如购房,还是公共成本,都显著降低,并且对于县域内城乡基本公共服务的供给而言,现实中更容易标准统一、制度并轨。

积极推动县域经济发展,加快县域内城乡融合发展,县域内这个突破口和切人点找到了,不管这个县是发达还是落后,县域内的城市居民和乡村居民就能实现融合,基础设施和社会保障等各方面就能实现融合,之后再从国家层面上推进缩小地区差距。实现城乡整体融合,是一个长期过程。

当然,鼓励县域内城乡融合发展不是限制农民流动范围,而是拓宽农业转移人口市民化的选择空间,注重城市群建设和大中小城市与小城镇协调发展,发挥县域经济比较优势,因地制宜大力发展配套产业。

农民增收问题必须置于城乡融合框 架中解决

主持人:在推进农业农村现代化过程中,实现农 民农村共同富裕是一个核心目标。但促进共同富裕 面临的一个现实是城乡收入差距过大,您怎么看待 这一现实问题?对此有何发展建议?

孔祥智:站在全面建成小康社会的新的历史起点,为主动适应社会主要矛盾的变化,中央不断强调推动共同富裕,旨在实现均衡而充分的高质量发展。缩小收入差距是共同富裕的本质要求之一,将收入差距缩小在一定水平上,实现发展与共享的统一、效率与公平的和谐,是促进共同富裕的要义所在。农民增收问题必须置于城乡融合的框架中解决。

在城乡、区域与群体三大收入差距中,就我国现状来看,城乡收入差距影响最为严重、改善其现状的诉求最为迫切、改善的收益最为深远。尽管近年来城乡收入差距扩张的趋势得以扭转,我国城乡居民收入绝对差距依然较大。按照城乡居民收入各自内部分组来看,城乡低收入群体之间收入差距更大。研究显示,地区间的收入差距本身就与中国巨大的城乡收入差距有关,城乡收入差距是中国收入差距扩大最大最主要的影响因素。城乡收入差距的影响因素最为复杂,既包含了影响群体收入差距的价源禀赋和地理区位等因素,还夹杂着长期以来扭曲的城乡要素配置格局等历史性因素;既有工农业本质上在分工体系中地位不同的共性,也有我国城乡二元结构影响的特性,而解决之道就是坚定不移推动城乡融合发展。

在现代化转型过程中,农业产业所占比例的下 降是客观规律,为此促进农民收入增长不能完全依 赖农业生产,需要在城乡融合的框架中加以推进。 农业生产具有地域性和分散性等特点,高度依赖土 地,由于这一最重要的生产要素存在规模报酬递减 的重要经济特性,所以工业化之前,人类社会经济增 长较为缓慢。相较于工业和服务业,农业部门的产 出效率不仅仅取决于技术进步,更取决于自然环境 和生产措施。因此,农业难以成为经济增长的主要 动力。农村劳动力的转移与非农就业至关重要。此 外,农业具有多功能性,除了提供人类社会赖以生存 的基本生活资料这一经济功能之外,还具有社会功 能、文化功能、政治功能、生态功能等诸多非经济功 能,这些功能长久以来未能在农产品的市场交换中 体现出价值,但是却能够为我们找到农民增收的有 效路径,即发展多功能性农业为基础的乡村经济新 产业新业态,如乡村旅游、乡村康养、休闲农业、社区 农业等。基于此,更需要推动城乡融合发展,让农村 对接到城市居民的消费市场,推动现代化发展成果 惠及广大农民。

主持人:中央一再强调,要着眼城乡发展不平衡、农村发展不充分的突出问题,把农业现代化和农村现代化作为一个整体来谋划。请您谈谈对此的思考。

孔祥智:农业现代化和农村现代化是密不可分的。从广义来看,农业现代化包含在农村现代化之中,可以归纳为三大方面,人的现代化、物的现代化和治理现代化。要实现农村现代化,首先要以县域为基本单元提升农村现代化水平,实现县乡村功能衔接互补;其次要大力实施乡村建设行动,这是农村现代化的具体化和形象化;第三要强调村庄在农村现代化中的基础性地位,加快推进村庄规划;此外还要加强新时代农村精神文明建设。最终我们的目标就是实现农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。