

大国小农，如何走好农业现代化之路？

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?有人认若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,这说明人们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,那怎么办!必须把18亿亩耕地红线实实在在的落到实处。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

大国小农，如何走好农业现代化之路？

对话孔祥智



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。

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”“土地承包经营权入股型”“农民投资入股型”“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,



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,怎么样真正融入城市,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入点找到了,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,城乡收入差距是中國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个体因素,也包含了影响区域收入差距的资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。

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