

内部刊物 赠阅参考

# 现代农业研究

2019年第2期（总第31期）

主管：河南省农业厅

主办：河南省现代农业研究会 2019年3月26日

## 本期要目：

- △习近平总书记参加河南代表团审议并发表重要讲话
- △2019年中央一号文件解读——今年三农工作有哪些硬任务？
- △河南以农民为主体推动乡村振兴
- △河南省现代农业研究会召开专题会议学习贯彻习近平总书记重要讲话和全国两会精神
- △张红宇：走有中国特色的现代农业发展道路
- △新型农业主体发展与中国农村基本经营制度变革

目录:

**[高端关注]**

习近平总书记参加河南代表团审议并发表重要讲话

2019 年中央一号文件解读——今年三农工作有哪些硬任务？

**[短讯快递]**

农业农村部部署村庄清洁行动春季战役

河南以农民为主体推动乡村振兴

河南今年将有六十五万贫困人口脱贫

河南今年将新建和改扩建城乡幼儿园 1000 所

农业农村部发布第十一批农业植物品种保护名录

**[会务动态]**

河南省现代农业研究会召开专题会议学习贯彻习近平总书记

重要讲话和全国两会精神

**[专家观点]**

陈秧分：更好地发挥农业“压舱石”作用

毕于运等：完善综合利用制度 促进秸秆全量利用

张红宇：走有中国特色的现代农业发展道路

中国农业发展的现状、挑战与展望

新型农业主体发展与中国农村基本经营制度变革

## **[高端关注]**

### **习近平总书记参加河南代表团审议并发表重要讲话**

#### **编者按**

习近平总书记3月8日上午参加十三届全国人大二次会议河南代表团的审议并发表了重要讲话。研究会各部门和各联络办以及各会员单位要认真学习领会习近平总书记讲话精神和省委贯彻落实意见，结合工作实际，提出切实可行的贯彻落实措施，扎实推进研究会各项工作。

#### **提要**

党的十九大作出了实施乡村振兴战略的重大决策部署，乡村振兴是包括产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴的全面振兴，实施乡村振兴战略的总目标是农业农村现代化，总方针是坚持农业农村优先发展，总要求是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕，制度保障是建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。要扛稳粮食安全这个重任。要推进农业供给侧结构性改革。要树牢绿色发展理念。要补齐农村基础设施这个短板。要夯实乡村治理这个根基。要用好深化改革这个法宝。

据新华社北京3月8日电，中共中央总书记、国家主席、中央军

委主席习近平，中共中央政治局常委、国务院总理李克强，中共中央政治局常委、中央书记处书记王沪宁，中共中央政治局常委、国务院副总理韩正，8日上午分别参加了十三届全国人大二次会议一些代表团的审议。习近平在河南代表团参加审议。

会上，王新伟、王杜娟、汤玉祥、宋虎振、李连成、高建军、李红霞、黄久生等8位代表先后围绕开放发展、打造高端装备制造中国名片、推动先进装备制造业走出去、推动农业高质量发展、农民的八个梦想、弘扬焦裕禄精神、培育创新要素、回报乡亲和党恩等问题发表意见。

习近平肯定河南近些年工作，希望河南的同志们贯彻落实党中央决策部署，坚持稳中求进工作总基调，按照高质量发展要求，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定各项工作，保持经济持续健康发展和社会大局稳定，为全面建成小康社会收官打下决定性基础。

习近平指出，河南是农业大省，也是人口大省。做好“三农”工作，对河南具有重要意义。党的十九大作出了实施乡村振兴战略的重大决策部署，乡村振兴是包括产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴的全面振兴，实施乡村振兴战略的总目标是农业农村现代化，总方针是坚持农业农村优先发展，总要求是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕，制度保障是建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。要扛稳粮食安全这个重任。确保重要农产品特别是粮食供给，是实施乡村振兴战略的首要任务。河南作为农

业大省，农业特别是粮食生产对全国影响举足轻重。要发挥好粮食生产这个优势，立足打造全国重要的粮食生产核心区，推动藏粮于地、藏粮于技，稳步提升粮食产能，在确保国家粮食安全方面有新担当新作为。耕地是粮食生产的命根子。要强化地方政府主体责任，完善土地执法监管体制机制，坚决遏制土地违法行为，牢牢守住耕地保护红线。要推进农业供给侧结构性改革。发挥自身优势，抓住粮食这个核心竞争力，延伸粮食产业链、提升价值链、打造供应链，不断提高农业质量效益和竞争力，实现粮食安全和现代高效农业相统一。要树牢绿色发展理念。推动生产、生活、生态协调发展，扎实推进农村人居环境三年整治行动，加强农业生态环境保护和农村污染防治，统筹推进山水林田湖草系统治理，完善农产品产地环境监测网络，加大农业面源污染治理力度，开展农业节肥节药行动，完善农产品原产地可追溯制度和质量标识制度，严厉打击食品安全犯罪，保证让老百姓吃上安全放心的农产品。要补齐农村基础设施这个短板。按照先规划后建设的原则，通盘考虑土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化遗产，编制多规合一的实用性村庄规划，加大投入力度，创新投入方式，引导和鼓励各类社会资本投入农村基础设施建设，逐步建立全域覆盖、普惠共享、城乡一体的基础设施服务网络，重点抓好农村交通运输、农田水利、农村饮水、乡村物流、宽带网络等基础设施建设。要夯实乡村治理这个根基。采取切实有效措施，强化农村基层党组织领导作用，选好配强农村党组织书记，整顿软弱涣散村党组织，深化村民自治实践，加强村级权力有效监督。完

善城乡居民基本养老保险制度和基本医疗保险、大病保险制度，完善最低生活保障制度，完善农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务体系。推进移风易俗，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风，健全矛盾纠纷多元化解机制，深入开展扫黑除恶专项斗争。要用好深化改革这个法宝。推动人才、土地、资本等要素在城乡间双向流动和平等交换，激活乡村振兴内生活力，巩固和完善农村基本经营制度，完善农村承包地“三权分置”办法，发展多种形式农业适度规模经营，突出抓好家庭农场和农民合作社两类农业经营主体发展，支持小农户和现代农业发展有机衔接，建立健全集体资产各项管理制度，完善农村集体产权权能，发展壮大新型集体经济，赋予双层经营体制新的内涵。

习近平强调，打赢脱贫攻坚战，是今明两年必须完成的硬任务。要再接再厉，咬定目标，精准施策，精准发力，按时按质完成脱贫攻坚任务。要把实施乡村振兴战略、做好“三农”工作放在经济社会发展全局中统筹谋划和推进。

（本刊综合）

## 2019年中央一号文件解读——今年三农工作有哪些硬任务？

“务农重本，国之大纲”。习近平总书记指出，2019年是决胜全面建成小康社会第一个百年奋斗目标的关键之年，做好“三农”工作对有效应对各种风险挑战、确保经济持续健康发展和社会大局稳定具有重大意义。

对标全面小康，今年“三农”工作有哪些硬任务？坚持农业农村

优先发展，制度供给有何安排，农民如何得实惠？就 2019 年中央一号文件系列决策部署，记者专访了中央农办主任、农业农村部部长韩长赋。

### ■守住“三农”这个战略后院，发挥好农业农村压舱石作用

韩长赋表示，首先，文件强调做好“三农”工作特殊的重要性。当前，我国经济运行总体平稳，稳中有变、变中有忧，外部环境复杂严峻，经济面临下行压力，风险和困难明显增多。

越是在这种情况下，越要稳住“三农”，守住这个战略后院，发挥好农业农村压舱石和稳定器的作用。坚持农业农村优先发展，体现了党中央对工农城乡关系深刻变化的科学把握，彰显了农业农村基本盘的战略定位。

其次，文件明确今明两年“三农”工作必须完成的硬任务。现在距 2020 年只有不到两年时间，“三农”领域面临许多必须完成的硬任务，比如打赢脱贫攻坚战，确保国家粮食安全，完成农村人居环境整治三年行动任务，实现农民人均可支配收入比 2010 年翻一番，确保农民生活达到小康水平等。

文件列出任务清单，强化政策举措，集中力量补短板、强弱项，确保各项任务如期完成。

再有，细化农业农村优先发展的政策安排。去年的中央一号文件对坚持农业农村发展提出了原则要求。今年的中央一号文件对落实农业农村优先发展总方针进行了更加细化实化的部署安排，把落实农业农村优先发展同政绩考核联系到一起，进一步压实责任，确保做到能

落实、见实效、可考核。

### ■ 夯实农业农村优先发展制度基础，“四个优先”动真格

坚持农业农村优先发展，是党中央着眼全局，从解决城乡发展不平衡、乡村发展不充分矛盾出发提出的一个重大方针，如何才能落到实处、见到实效？

韩长赋认为，必须把农业农村优先发展的政策导向牢固树立起来，动真格、见真章，改变“三农”工作“说起来重要、干起来次要、忙起来不要”的现象。

在干部配备上优先考虑。把优秀干部充实到“三农”战线，把精锐力量充实到基层一线，注重选拔熟悉“三农”工作的干部充实地方各级党政班子。

在要素配置上优先满足。坚决破除阻碍要素自由流动、平等交换的体制机制壁垒，引导和支持土地、人才、资金、技术、科技等各类发展要素向农业农村流动，释放农村巨大发展潜力。

在资金投入上优先保障。坚持把农业农村作为财政优先保障领域和金融优先服务领域。加大公共财政倾斜力度。打通金融服务“三农”各个环节，推动农村金融机构回归本源，县域新增贷款主要用于支持乡村振兴，地方政府债券资金要安排一定比例用于支持农村人居环境整治、村庄基础设施建设等重点领域。

在公共服务上优先安排。加快补齐农村基础设施短板，全面提升农村教育、医疗卫生、社会保障、养老、文化体育等公共服务水平，努力推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨，实现形式上的普惠



向实质上的公平转变。

### ■以供给侧改革为主线，以土地制度改革为牵引推进农村改革

今年是推进新一轮农村改革的开局之年，如何推进改革激活农村活力？要以供给侧结构性改革为主线，以土地制度改革为牵引推进农村改革。深入推进农业供给侧结构性改革，要围绕“巩固、增强、提升、畅通”八字方针往深里做、往细里做。

韩长赋说：“农业供给侧结构性改革是一项系统工程。”当前，我国农业发展的主要矛盾已由总量不足转为结构性矛盾，矛盾的主要方面在供给侧。

继续抓好去库存、降成本、补短板，把握好玉米去库存节奏，加大稻谷去库存力度，合理调整粮经饲结构，多措并举降低农业生产成本，加快补齐农业基础设施、生态环境、质量品牌等短板。

“处理好农民和土地的关系，仍然是深化农村改革的主线。”要保持农村土地承包关系稳定并长久不变，完善落实承包地“三权”分置的配套政策和法律法规。

总结好农村土地制度三项改革试点经验，巩固改革成果。完善农村土地征收和农村集体经营性建设用地入市改革的配套制度，在修法基础上全面推开。稳慎推进农村宅基地制度改革，全面开展农村宅基地使用权确权登记颁证。

我国“大国小农”的基本国情决定了小农户家庭经营在很长一个时期内仍将是我国农业的基本经营方式。要正确处理发展适度规模经营和扶持小农户的关系，落实扶持小农户发展的政策，将小农户引入

现代农业发展的轨道。

要突出抓好家庭农场和合作社两类新型经营主体，启动家庭农场培育计划，开展农民合作社规范提升行动，进一步提高农业经营效率。

“我国是农业大国，还有近 6 亿农民，农业还是弱质产业，这个特殊国情要求我们必须不断完善农业支持保护制度。要适应世贸组织规则和推进农业供给侧结构性改革的要求，统筹兼顾市场化改革取向和保护农民利益的关系，强化高质量绿色发展导向，按照增加总量、优化存量、提高效能的原则，进一步完善农业支持保护政策。”韩长赋说。

### ■ 对标全面小康硬任务，精准扶贫和农村人居环境整治稳扎稳打

打赢脱贫攻坚战是全面建成小康社会最大的硬任务，是实施乡村振兴战略的优先任务。韩长赋说，今年重点是咬定既定脱贫目标，全面排查解决影响“两不愁三保障”实现的突出问题，确保到 2020 年现行标准下农村贫困人口实现脱贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整体贫困。

要聚焦深度贫困地区，推动脱贫攻坚资金、重大工程项目、扶贫政策举措进一步向深度贫困地区倾斜，坚决攻下脱贫难度最大的深度贫困堡垒。

要把脱贫与后续发展结合起来，深入实施产业、生态、教育、健康、社会保障等扶贫，强化易地扶贫搬迁后续措施，增强贫困地区、贫困群众内生动力和自我发展能力，减少和防止返贫，巩固和扩大脱贫攻坚成果，做好脱贫攻坚与乡村振兴的衔接。

农村人居环境整治是乡村振兴的重要内容和一场硬仗。韩长赋说：“良好生态环境是农村最大优势和宝贵财富，要守住生态保护红线，推动乡村自然资本加快增值，让良好生态成为乡村振兴的支撑点。”

今年重点是抓好农村人居环境整治三年行动，深入学习推广浙江“千村示范、万村整治”工程经验，推动农村人居环境整治工作从典型示范转向面上推开，重点做好垃圾污水处理、厕所革命、村容村貌提升。

要注重同农村经济发展水平相适应，同当地文化和风土人情相协调，绝不能刮风、搞运动，做表面文章。

### ■加强党的领导，充分发挥党管农村工作的政治优势制度优势

习近平总书记指出，农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。完成今年中央一号文件提出的硬任务，如何进一步加强党的领导？

韩长赋说，必须加强党对“三农”工作的领导，把党管农村工作的政治优势、制度优势充分发挥出来。

要加强农村基层党组织建设，充分发挥农村基层党组织战斗堡垒作用。以县为单位对软弱涣散村党组织“一村一策”逐个整顿。

实施村党组织带头人整体优化提升行动，选好用好村党组织带头人，配齐配强班子，加大从青年农民、农村外出务工人员中发展党员力度。

要加强和改善村党组织对村级各类组织的领导。要增强村级组织

服务能力。按照有利于村级组织建设、有利于服务群众的原则，将适合村级组织代办或承接的工作事项交由村级组织，并保障必要工作条件。

健全以财政投入为主的稳定的村级组织运转经费保障制度。因地制宜发展壮大村级集体经济，增强村级组织自我保障和服务农民能力。

要把加强乡村治理作为夯实党在农村执政基础的固本之策。韩长赋表示，要充分发挥群众参与治理的主体作用，打造充满活力、和谐有序的善治乡村。加强农村精神文明建设。

守牢农村思想文化阵地，引导农民践行社会主义核心价值观，深入挖掘农村优秀传统文化，通过村规民约等方式，推进农村移风易俗，革除陈规陋习，建设文明乡风。

深入推进扫黑除恶专项斗争。坚决查处发生在农民身边的不正之风和腐败问题，加强农村矛盾纠纷调处化解和乡村公共安全隐患排查治理，努力确保农村社会风清气正、和谐稳定。

（本刊综合）

## **[短讯快递]**

### **农业农村部部署村庄清洁行动春季战役**

3月1日，农业农村部在京召开“开展好村庄清洁行动春季战役

视频会”。农业农村部副部长余欣荣在会上强调，各地要切实把思想和行动统一到党中央、国务院的决策部署上来，从树牢“四个意识”、坚决做到“两个维护”的政治高度，从实施乡村振兴战略、决胜全面小康、满足农民群众对美好生活向往的全局高度，深刻认识开展村庄清洁行动的重大意义，切实提高工作的自觉性和主动性，抓住植树节、清明节、劳动节等关键时间节点，扎扎实实组织开展好村庄清洁行动春季战役，为农村人居环境整治取得新成绩作出不懈努力，以干净、整洁、有序的村庄面貌喜迎中华人民共和国成立 70 周年。

会议指出，今年 1 月底，各地区、各部门动员组织各方力量，在全国广泛开展了以“三清一改”为主要内容的村庄清洁行动春节战役，从农民自己动手能干、易实施见效的村庄环境卫生整治入手，对村庄环境脏乱差问题进行集中整治，农村人居环境整治掀起新高潮、呈现新气象、取得新成效。

会议强调，开展村庄清洁行动、改善农村人居环境是贯彻习近平总书记批示指示精神的重要行动，是学习浙江“千万工程”经验、建设生态宜居美丽乡村的重要举措，是从面上推开农村人居环境整治的有效途径，是践行群众路线、提高广大农民幸福感获得感的重要抓手。开展好春季战役，是确保实现全年村庄清洁行动目标的关键，各地要乘势而上，强化责任落实，科学有序推进，坚持分类指导，为全年工作奠定坚实基础。下一步，要加强村庄清洁行动的评估考核，指导各地创建一批清洁村庄和清洁行动先进县，同时，要广泛宣传动员，推动建立可持续的长效机制。

农业农村部总畜牧师马有祥主持会议。安徽省、重庆市，黑龙江省勃利县、河南省长垣县、湖南省怀化市和华容县在会上作了交流发言。

（本刊综合）

## 河南以农民为主体推动乡村振兴

近日，记者从河南省委农村工作会议上获悉，今年河南省将扎实做好农业农村工作，通过决战决胜脱贫攻坚，发展壮大乡村产业，推进乡村建设，全面深化农村改革，抓好乡村治理，让农民真正得到实惠；同时，把实施乡村振兴战略摆在优先位置，坚持五级书记抓乡村振兴，落实农业农村优先发展的要求，持续加大投入力度，发挥农民主体作用。

会议指出，产业兴旺是解决农村问题的前提。要抓好粮食生产，落实好“藏粮于地、藏粮于技”战略，不断完善扶持粮食生产政策措施，确保全省粮食综合生产能力稳步提升。持续推进“四优四化”，加快发展优质专用小麦、花生、草畜、林果，促进粮经饲统筹、农牧渔结合、种养加一体，推动农产品就地加工转化增值；坚持质量兴农，完善乡村产业标准体系，加强质量安全监管和品牌建设。突出发展农业生产性服务业和乡村生活性服务业，完善农产品现代流通体系，搭建农村流通电子商务公共服务平台；推进农业与旅游、教育、文化、康养等产业深度融合。并以农民增收为导向，建立健全乡村产业体系，完善利益联结机制和乡村创新创业支持服务体系。

会议要求，要坚持规划引领，以县为单位，编制或修编村庄布局规划，突出抓好村容村貌整治、农村“厕所革命”、农村生活垃圾处理等重点任务。加快推动农村基础设施提档升级，全面改善农村生产生活条件；推动城乡义务教育一体化发展，推进健康乡村建设，健全农村社会保障体系。推动县乡公共服务向行政村延伸，整合优化公共服务和行政审批事项；强化各级党委抓农村党组织建设的责任，以县为单位对软弱涣散的党组织“一村一策”逐个整顿，全面落实村党组织书记县级党委备案管理制度；健全以财政投入为主的经费保障制度，确保村级组织运转经费来源稳定，全面落实村干部报酬待遇和村级组织办公经费。加强自治组织规范化建设，推进农村基层依法治理。

会议强调，要坚持五级书记抓乡村振兴，牢固树立农业农村优先发展的理念和政策导向，切实做到干部配备优先考虑、要素配置优先满足、资金投入优先保障、公共服务优先安排。完善县域银行业金融机构服务“三农”的激励约束机制，健全农业信贷担保费用补助和以奖代补机制，发挥好公共财政投入的撬动效应，让更多市场主体投身农业农村优先发展之中。充分发挥农民主体作用，把发动群众贯穿乡村振兴全过程和各环节，健全农民参与引导机制，发挥示范带动作用，给群众树立一批看得见的样本、典型，提升群众参与积极性。（本刊综合）

**河南今年将有六十五万贫困人口脱贫**

近日，记者从河南省扶贫开发办公室获悉，今年河南省将坚持推进脱贫攻坚与防止大面积返贫相结合、开发式扶贫与保障性扶贫相结合、加大贫困县村攻坚力度与统筹非贫困县村发展相结合，实现 14 个国定贫困县摘帽、1000 个贫困村退出、65 万农村贫困人口脱贫和“十三五”规划易地搬迁 31.24 万人全部搬迁入住的目标。

加强贫困人口动态管理，河南省将围绕应纳尽纳、退出精准、程序合规，组织开展建档立卡贫困人口再核实、再排查、再调整。建立贫困人口即时识别纳入机制，规范有子女老人户和自身发展动力不足贫困户识别机制，完善行业部门数据共享、信息比对机制，确保识别精准度。利用全省精准扶贫信息管理平台的预脱贫户审核和重点人群监测功能，全面核查预脱贫户“两不愁三保障”情况和大病户、危房户、低保户、五保户、残疾人户、老人户、整户无劳动力户等重点人群，确保退出精准度，不断提高贫困群众的获得感和满意度。

同时，今年河南省将加大对深度贫困县村和特殊贫困群体的政策、资金、项目等支持力度，加强综合性保障体系建设，推动扶贫产业加快发展、扩面增效。巩固脱贫成果，对已脱贫户、村、县保持扶贫政策稳定，加强脱贫成效监测，适时组织开展脱贫成效“回头看”；防范化解产业风险、金融风险、道德风险和涉贫舆论风险。促进协调发展，加大对脱贫任务较重的非贫困县、非贫困村的支持力度，研究解决“边缘人群”的政策支持和稳定发展问题，推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接。强化志智双扶，深入开展扶志教育活动，建立对率先脱贫群众的正向激励机制，加强典型示范带动。 （本刊综合）



## 河南今年将新建和改扩建城乡幼儿园 1000 所

近日从河南省教育厅获悉，为积极应对全面二孩政策实施对学前教育带来的需求压力，今年河南将新建和改扩建城乡幼儿园 1000 所，新增学位 10 万个，以缓解“入园难、入园贵”这一困扰老百姓的烦心事。

河南省教育厅相关负责人表示，目前省里已下达了今年首批学前教育专项资金 14.74 亿元，支持各地推进项目建设，扩充普惠资源。下一步，省教育厅还将会同省财政厅继续整合中央和省级资金，并要求各地加大资金投入，确保公办园改扩建项目资金和普惠性民办园建设奖补政策落实到位。

据了解，为确保建设进度按时进行，河南省教育厅完善了信息反馈机制，实施月报和月通报制度，要求各地每月 25 日前上报项目建设进度，次月初进行通报。强化过程督查，督促指导市县抓紧落实项目规划，简化审批手续，加快建设进度，确保按期完成建设任务。要求各地坚持按标准建园，保证建设质量，确保建成一所，合格一所，投入使用一所，坚决不能出现工程质量问题。（本刊综合）

## 农业农村部发布第十一批农业植物品种保护名录

近日，农业农村部发布《中华人民共和国农业植物品种保护名录

(第十一批)》，将于今年4月1日起实行。本次发布的名录共涉及53个植物属（种），目前受保护的农业植物种类已达191个植物属（种）。

此次发布的保护名录，涵盖中草药11种、观赏植物10种、菌类9种、蔬菜7种、牧草作物7种、大田作物5种、果树4种。此次保护名录的发布，将激励更多作物育种创新，加快选育推广一批特色新品种，推进绿色兴农、质量兴农、品牌强农，为实施乡村振兴战略和农业供给侧结构性改革提供源头支撑。

自1997年《中华人民共和国植物新品种保护条例》颁布实施以来，我国植物新品种保护取得了令世人瞩目的成就，已成为植物新品种保护大国，2018年品种权申请总量突破2万件，授权总量突破1万件，品种权年申请量已连续两年位居世界第一。目前我国水稻、玉米、小麦、棉花、大豆五大主要农作物70%以上的主导品种都申请了品种权，水稻、小麦、大豆、油菜等大宗作物用种基本实现了自主选育，做到了中国人饭碗主要装“中国粮”，“中国粮”主要用“中国种”。

（本刊综合）

## **[会务动态]**

### 河南省现代农业研究会召开专题会议

#### 学习贯彻习近平总书记重要讲话和全国两会精神

3月21日下午，河南省现代农业研究会召开专题会议，学习贯彻习近平总书记参加河南代表团审议时的重要讲话和全国两会精神。研究会会长刘新民出席会议并讲话，常务副会长张同立主持会议，副会长梁铁虎、张立秀、孔令才等出席会议。

会上，研究会全体同志认真研读了“习近平总书记在参加河南代表团时的重要讲话”、“省委常委会召开扩大会议传达学习习近平总书记在参加河南团审议时的重要讲话精神”和“省委召开全省领导干部会议传达学习贯彻习近平总书记重要讲话和全国两会精神”等重要文章。会议指出，要把学习贯彻习近平总书记重要讲话精神作为研究会增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”的具体实践；要把习近平总书记关于“实施好乡村振兴战略，做好“三农”工作”重要指示，转化为研究会未来工作的强大动力，在全面建成小康社会的收官阶段，全力推动河南现代农业发展谱写新篇章。

会上，与会同志发表了对深入贯彻落实习近平总书记重要讲话的认识与体会，从不同的方面对研究会今后的工作提出了具体的意见和建议。刘新民会长在会上作了讲话，他指出习近平总书记在两会期间到河南代表团的重要讲话是对河南工作的充分肯定，对河南人民的关心、支持、鼓舞、鞭策。习近平总书记对河南农业做出的重要指示对河南“三农”工作具有重要指引作用，对全国推进三农工作发展、推进乡村振兴工程、全国实现农业现代化都是一次重要的动员会。

刘新民会长要求，研究会要全面贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，按照习近平总书记的重要指示、省委政府的相关要求，从以下

几方面切实做好研究会今后的工作：一、在加快我省农业现代化建设上，要当好省委政府的参谋助手，做好调查研究，提出好的建议和意见。二、在推进实施我省乡村振兴工程上，研究会要认真研究，积极谋划，为我省乡村振兴战略工程的实施进言献策。三、在打造农业强、农村美、农民富上，研究会要围绕会员企业中投身乡村振兴发展，加强谋划，给出实效性的建议和意见。四、在推进农业供给侧结构性改革上，要对研究会的会员企业进行分类指导，重点服务，把企业转型升级发展工作落到实处。五、在为会员单位服务上，研究会要做好工作规划，提高会员企业的思想认识，在思路、项目、信息、大型活动、政策、宣传等方面，对会员企业进行实效性的服务。

最后，刘新民会长分别对研究会今年的工作和会员企业提出了具体的要求。他提出，研究会今年要从调研、加强联系、筹备行业活动、加强组织建设、自身建设方面去开展工作；同时，会员企业要学习贯彻习近平总书记的重要指示，进一步理清企业的发展新思路、规划好企业的长远发展目标、借助乡村振兴这一机遇积极筹备新项目、落实好新举措。

## **[专家观点]**

### **陈秧分：更好地发挥农业“压舱石”作用**

近年来，我国农业农村发展取得重大成就，为破解经济下行压力、

应对复杂外部环境赢得了主动。随着社会经济发展，农业在国民经济中的比例通常会趋于下降，涉农产业产值以及农业所承载的生态、社会等多功能价值，则会显著增强。

美国、加拿大、荷兰、法国等发达国家都高度重视农业保护与农业发展，建立了颇为发达的现代农业以及以农业为基础的乡村非农产业。部分发展中国家没能妥善处理城乡和工农关系，导致了大规模的农民失地、城市贫民窟乃至“中等收入陷阱”，最终损害到国家的长远发展。

当前，我国第一产业产值占 GDP 的比例已下降到不足 8%，但国以民为本，农业仍是广大农民安居乐业、增收致富的固本产业；民以食为天，农业仍是人民吃得饱、吃得好的民生产业；业以农为基，农业仍是“接二连三”、支撑发展的基础产业。我国正处于深入推进脱贫攻坚与全面建成小康社会的决战决胜期，任务的难点在农村，重点在农民，短板在农业。落实好“三农”硬任务，稳定好“三农”基本盘，将为全国发展大局注入强劲动力与坚实保障。

需要注意到，当前我国仍处于快速城镇化发展阶段，国内外形势复杂严峻。农业竞争力较弱、农民增收缓慢、农业缺乏吸引力等不平衡不充分的发展矛盾仍然较为突出。“中国要强，农业必须强；中国要美，农村必须美；中国要富，农民必须富。”在当前阶段，尤须抓重点、补短板、强基础，方可更好地发挥“三农”尤其是农业的“压舱石”作用。

**第一，坚持农业农村优先发展，切实落实“四个优先”。**2019 年

中央一号文件以坚持农业农村优先发展做好“三农”工作为主题，要求牢固树立农业农村优先发展的政策导向，优先考虑“三农”干部配备，优先满足“三农”发展要素配置，优先保障“三农”资金投入，优先安排农村公共服务。“四个优先”，瞄准了“三农”发展的关键瓶颈。

相比城市与非农产业，农业具有弱质性，农村工作具有复杂性。在实际落实过程中，还需要针对当前存在的社会资本进入农业积极性不高、村镇干部晋升渠道不畅、农村配套环境较差等现实问题，优先建立健全外部要素“进得来、留得住、能受益”和内部要素“想作为、能作为、敢作为”的发展环境，如此方可根据市场规律真正激发和调动各类主体的积极性与主动性，将农业农村优先发展落到实处。

**第二，促进小农与市场对接，切实提高农业综合效益。**中国人多地少，第一产业就业占比仍超过 20%。当前和今后较长一段时期，小农仍是我国农业经营的主要方式。需要通过农业生产社会化服务、“互联网+农业”等多种手段，对接小农户与大市场，提高全球化背景下小农的抗风险能力，拓宽小农的增收空间，提高农业的现代化程度。

同时，随着收入水平上升，城乡居民对优质农产品、良好环境、乡愁乡景等方面的消费需求持续增加，农业发展需要立足农业，又要跳出农业，鼓励根据市场规律引导和组织小农，因地制宜发展适应城乡居民需求变化、农民充分参与和受益、以农业为基础的新产业新业态，延长农业产业链条，促进农村一二三产业融合发展。只有小农与市场充分对接，才能真正解决好农民就业、增加农民收入、激活农村

活力，提高农业的综合效益。

**第三，加快农业科技攻关，切实增强农业竞争力。**我国已经迈入依靠科技创新推进农业农村现代化的发展阶段，信息技术、新材料技术、新能源技术等领域的重大突破为农业创新发展与提质增效提供了广阔空间和强劲动力。

为此，需要面向世界农业科技前沿、面向国家重大需求、面向现代农业建设主战场，以深化农业科技体制机制改革为切入点，统筹推进科技创新要素配置，加大农业科技资金投入，加快突破农业关键核心技术，推动生物种业、重型农机、智慧农业、绿色投入品等领域的自主创新。加快建设现代农业产业技术体系，促进农业科技成果的高效转化，节本增效，从根本上提升农业竞争力。

**第四，全面深化农村改革，保驾护航农业发展。**改革是理顺政府和市场的关系，进而破解矛盾和瓶颈的根本途径。要巩固和完善农村基本经营制度，深化农村土地制度改革，完善承包地“三权”分置制度，确保农村土地承包关系稳定且长久不变。要深化农村集体产权制度改革，切实保障农民财产权益，不断壮大农村集体经济。要完善农业支持保护制度，按照公平与效率相结合、分工与协调相结合、与国际规则接轨的原则，加大农业补贴投入力度，逐步整合农业补贴类别，优化农业补贴对象，完善农业补贴结构，促进相关政策衔接，提高补贴效能。

只有根据发展新形势与农民农业切身需求，全面深化农村改革，方可全面激活市场、要素和主体，让广大农民最大程度地分享改革红

利，让农业乡村在发展全局中发挥更大作用。

（作者陈秧分单位：中国农业科学院农业经济与发展研究所）

### **毕于运等：完善综合利用制度 促进秸秆全量利用**

“完善农作物秸秆综合利用制度”已成为现阶段秸秆综合利用的重要工作。秸秆全量化利用是我国秸秆综合利用的总体目标，要建立新型农牧结合制度、多元组合施肥制度，增加秸秆还田补贴力度，开展耕作制度改革以及秸秆产业化、高值化利用。

#### **建立新型的农牧结合制度**

农作物生产，一半在籽实，一半在秸秆。秸秆利用不仅是种养结合循环农业发展的关键环节，而且将成为现代生态农业发展的重要物质基础。为了促进我国由过度依赖化肥等无机物质的现代农业向有机与无机相耦合的现代生态农业转变，应以农业龙头企业尤其是大型农牧综合体、农业合作组织、家庭农场等新型农业经营主体为依托，以现代生态农业园区为载体，以种养一体化、规模化、标准化为主要经营组织方式，构建系统完善的生态循环农业链条。将秸秆、畜禽粪便等农业废弃物完全消纳在农业生产体系内(园区内)，建立新型的农牧结合制度，实现农业的园区化、高效化、生态化、可持续发展。

#### **建立具有中国特色的多元组合施肥制度**

现代农业发展历程，是现代农业生产要素对传统农业生产要素不断替代的过程，同时也是一个由注重无机物质投入，到有机、无机物



质投入相匹配的发展过程。秸秆直接还田和过腹还田循环利用作为既简便又经济可行的利用方式，在很多国家得以推行。目前，世界上农业发达的国家都很注重施肥结构，基本形成了秸秆直接还田+厩肥(粪便与垫圈秸秆混合堆肥)+化肥的“三合制”施肥制度。

参照发达国家的秸秆处置方式，我国应继续大力推进秸秆直接还田。同时借鉴发达国家的“三合制”施肥制度，充分考虑我国各类农作物种植的现实经济性以及广大农户购买和施用商品有机肥的驱动性因素，以粮食作物“秸秆直接还田+化肥”、大田经济作物“秸秆直接还田+有机肥+化肥”、果菜茶“有机肥+化肥”为主要组合方式，建立具有中国特色的多元组合施肥制度。

### **开展与秸秆机械还田相适应的耕作制度改革**

在我国广大农区广泛采取秸秆旋耕混埋还田的方式，主要由于以中小马力拖拉机为动力机械的秸秆机械粉碎和旋耕混埋作业。这种小而散的田块承包经营规模极大地限制了秸秆深翻还田的发展。

连续多年、旋耕深度一般只有 15cm 左右的秸秆旋耕混埋还田，使大量秸秆混合在土壤表层，导致土壤松散，容重下降，结构性变差。为有效解决秸秆旋耕混埋还田产生的问题，切实提升秸秆还田质量，需要三个方面开展与秸秆机械还田相适应的耕作制度改革：一是定期进行土壤深翻，二是积极开展秸秆覆盖还田保护性耕作，三是进一步提高秸秆旋耕混埋还田作业质量。

### **不断增加秸秆还田补贴受众**

秸秆还田是与广大农民群众最为密切相关的农业绿色发展行动。

为使我国秸秆综合利用“农用优先”的指导原则得以有效落实，充分调动农民大众秸秆还田、培肥土壤的积极性，应将秸秆综合利用尤其是秸秆还田切实变成农业绿色发展的全民行动，大力提升秸秆还田的投资扶持力度，以重点地区和主要作物先行先试为基础，逐步增加秸秆还田补贴的受益面，并力争早日在全国范围内建立起“应补尽补”的秸秆还田补贴普惠制度。从而使农民秸秆还田新增费用得到补偿，使农民秸秆还田的公益性得到有效体现。

未来我国秸秆还田补贴普惠制的建立可先期考虑以小麦、玉米、水稻、棉花、油菜、甘蔗六大作物的秸秆还田(甘蔗叶稍还田)为重点。

### **建立以废弃秸秆为主要消纳对象的秸秆产业化体系**

在我国华南、长江中下游、黄淮海等地区秸秆机械化还田水平显著提升、秸秆焚烧得到有效控制的良好局面下，应不失时机开展秸秆产业化利用结构调整，在进一步发挥秸秆打捆离田利用潜能的基础上，将秸秆产业化发展的扶持重点逐步转向废弃秸秆的消纳和利用，以解决瓜菜秸秆(如瓜秧、茄果类蔬菜秸秆、马铃薯秧、蒜秸、姜秆等)和蔬菜尾菜污染为目标，重点发展秸秆有机肥、秸秆沼气、秸秆养畜等秸秆产业;以解决棉秆、油菜秆、烟秆等木质秸秆废弃为重点，发展秸秆固化成型燃料、秸秆热解气化等秸秆新能源产业，逐步建立以废弃秸秆为主要消纳对象的秸秆利用产业化体系。

在秸秆利用率较低、秸秆焚烧现象仍较为严重的地区，近期仍要重点发展秸秆打包离田利用产业。

### **努力提升新兴秸秆产业高值化利用水平**

在我国秸秆产业中，除发展较为久远的秸秆养畜和秸秆食用菌外，秸秆发电、秸秆固化成型燃料、秸秆沼气和生物天然气、秸秆热解气化、秸秆炭化、秸秆纤维素乙醇、秸秆板材和秸秆复合材料、秸秆清洁制浆、秸秆商品有机肥等新兴秸秆产业的总体效益预期都不高。目前，上述主要新兴产业门类的秸秆利用量总计不超过 6000 万吨，约占全国秸秆可收集利用量的 7%~8%，消纳秸秆的能力不足。

未来我国秸秆产业化利用要在进一步推进秸秆养畜和秸秆食用菌良性发展的基础上，按照《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》（中办发[2017]56 号）提出的“开展秸秆高值化、产业化利用”的要求，以产业门类的技术成熟度、产业经济的内在效益和外在效用为评判标准，对各新兴秸秆产业门类的高值化利用水平进行优先排序，并给予有重点扶持和积极推进，努力实现其高效化、规模化发展，逐步将我国新兴秸秆产业的发展推向一个新台阶。

（作者毕于运、王亚静、周珂单位：中国农业科学院农业资源与农业区划研究所）

### **张红宇：走有中国特色的现代农业发展道路**

农业的根本出路在于现代化，多元化是我国现代农业发展最显著的特征。必须深刻认识我国农业资源禀赋多元、产业形态多元、经营主体多元等国情和农情，着力深化农业供给侧结构性改革，坚持确保国家粮食安全、加快城镇化进程、持续扩大开放的发展方向，立足中

国供给解决中国需求，立足中国资源解决中国问题，走好具有中国特色的现代农业发展道路。

### **牢牢把握我国农业的鲜明特征：资源禀赋、产业形态、经营主体、贸易格局、政策组合多元化**

迄今为止，全球现代农业的发展实践为我们提供了两条道路。一条是以美国为代表的发展道路。这类国家耕地资源丰富、劳动力相对短缺、工业技术先进，凭借雄厚的工业基础，优先发展农业机械化，着重提高农业劳动生产率，在大豆、玉米、棉花等资源性农产品生产方面具有全球竞争力。一条是以日本为代表的发展道路。这类国家土地资源稀缺、劳动力资源丰富，通过密集投入资本、技术和劳动力资源，力求克服土地资源的瓶颈制约，追求提高土地产出率，在劳动密集型、技术密集型、资本密集型农产品生产方面具有相当的影响力。

我国的国情和农情与美国和日本有所不同。总体上看，我国农业资源禀赋“人多、地少、水缺”，同时地域广大，不同区域的自然资源禀赋、经济社会发展水平差异较大，具有鲜明的多元化特征。这些决定了我国现代农业发展不能生搬硬套美国、日本等国家的发展模式，必须走出一条独具特色的、以多元化为特征的发展道路。

这一发展道路有丰富的内涵特征。

**一是资源禀赋多元。**与美国的资源农业、日本的精细农业、以色列的旱作农业、荷兰的设施农业等特色鲜明的农业模式相比，我国农业最大的特征就是多元化。东北地区人少地多，适合发展大规模粮食生产；西北地区水资源相对缺乏，适合发展旱作农业生产；东部、中

部地区农业资源多样，劳动力、技术资源具有优势，适合发展多样化农业和都市农业；西南地区地少水丰，丘陵、山区并存，适合发展特色农业。资源禀赋的多元决定了产业发展类型的多元，促使我国立足于不同的资源禀赋和农业生产条件，发挥不同区域农业比较优势，因地制宜确定农业产业的发展方向。

**二是产业形态多元。**从传统农业角度来看，我国农林牧渔产业门类齐全，可以提供全球最多的农业产业类型和农产品种类，满足城乡居民多样化的农产品需求。从新产业新业态角度来看，观光农业、体验农业、功能农业等各类新兴业态蓬勃发展，丰富了我国农业产业的类型类别，农业生产性服务业也加快发展，地位愈加重要。产业的多元化发展孕育了我国农业深厚的潜在竞争力，新产业新业态的兴起进一步拓展了产业发展的边界，也为农民提供了更多就业机会和广阔的增收空间。

**三是经营主体多元。**我国地区间经济社会发展的不平衡、农业资源禀赋的不均衡，决定了农业经营主体的多元化。主体多元是我国农业向现代农业演进过程中的必然现象。一方面，大国小农是我国的基本国情和农情，普通农户多达 2.6 亿。另一方面，新型农业经营主体蓬勃发展，目前家庭农场、农民合作社、农业企业以及农业社会化服务组织等各类经营主体达 300 万家，另有黑龙江农垦等国有性质的经营主体，以及广泛存在于大城市郊区、东部地区的集体性质的经营主体。这些经营主体所有制构成多元、组织形式多元、利益联结机制多元，不同的新型农业经营主体在现代农业的不同环节、不同层面扮演

着不同角色，共同构建了多元化农业经营体系。这也表明我国在农业分工分业、专业化、规模化经营方面有充分的资源配置潜力，各类专业人才有巨大的成长空间。

**四是贸易格局多元。**全球经济一体化的深入推进正在重塑世界贸易格局。当前，我国已经与 100 多个国家和地区建立了贸易往来，并不断扩大对外开放与合作力度，我国资源密集型农产品对外依存度不断攀升，呈现出贸易格局多元的态势。在巩固和提升国内供给能力、拓展多元化进口渠道、保障国家粮食安全等方面，都需要长远谋划和统筹考虑。

**五是政策组合多元。**新形势下，我国农业支持保护政策加快调整、优化完善，政策的精准性、指向性不断增强，通过多元化政策组合，靶向定位，精准施策，持续促进农业竞争力提升。具体表现为，在补贴政策上坚持绿色发展导向，由支持产业发展向生态补偿拓展，由直接生产补贴逐步转向生态环境补贴；在金融政策上注重产品创新，适应农业农村发展需要，加快推进金融产品、机构、服务改革，满足多元化主体的金融需求；在保险政策上推进扩面、增品、提标，创设更多险种，覆盖更多农业产业、主体和品种，从保成本向保收益转变，从保不完全成本向保完全成本转变，更好发挥保险保障功能。同时鼓励各地创新农业政策工具，提升政策组合效应，强化政策对产业发展方向的引导。

正是由于资源禀赋、产业形态、经营主体、贸易格局、政策组合这几方面呈现多元化特征，我国农业必须因地制宜，走一条具有中国

特色的现代农业发展道路。

## **始终坚持三个基本方向：确保国家粮食安全、加快城镇化进程、持续扩大开放**

立足我国国情农情，循序渐进、健康有序推进现代农业发展，必须始终坚持三个基本方向。

**一是确保国家粮食安全。**从农业产业发展要求看，中国人必须把饭碗牢牢端在自己手里。无论现代农业发展到什么程度，农业最直接最现实的问题始终是保障粮食安全，重中之重是保障口粮、生猪等重要农产品的稳定供给，这是关系到国民营养健康水平、促进乡村产业兴旺的重要支撑。近年来，我国粮食连年丰产，但从长远来看，我国粮食产需仍然是紧平衡。特别是当前，经济贸易形势复杂多变，重农抓粮尤为重要，必须始终绷紧粮食安全这根弦，牢牢守住粮食安全底线。

**二是加快城镇化进程。**从农业发展外部环境看，工业化、城镇化、信息化和农业现代化要协调发展，同步推进。当前，农业劳动生产率年均增幅超过 10%。第一产业劳动生产效率提升速度虽然高于第二、第三产业，但现阶段劳动力就业结构与国民经济产业结构的失衡，表明仍有减少务农劳动力、继续提升第一产业劳动生产效率的巨大空间。对此，要继续推进分工分业，坚定不移地推进工业化、城镇化，推动劳动力由低生产率部门向高生产率部门转移。

**三是持续扩大开放。**从全球经济一体化进程看，要坚持“引进来”与“走出去”并重，构建高水平开放型农业经济结构，在守住底线的

前提下，积极参与全球农业分工，在全球范围内优化农业资源配置。具体来看，要在力争满足国内消费需求的同时，推动中国农业资源、技术、产品和服务“走出去”；加强农业对外合作，深入推动“一带一路”农业合作、全球农业南南合作，培育一批国际化大企业和大粮商，将中国农业发展的成果更多惠及世界其他国家；统筹利用国际国内两个市场、两种资源，既要主动扩大紧缺农产品的进口，也要打开大门，加快推进全球农业一体化，打造具有竞争力的大国农业。

总而言之，多元化构成我国现代农业发展最显著的特征。在全球经济一体化和实施乡村振兴战略的大背景下，我们要着眼深化农业供给侧结构性改革的要求，让市场在配置资源中起决定性作用，更好发挥政府作用，走好具有中国特色的现代农业发展道路，坚定不移地推进农业农村现代化。

（作者张红宇系清华大学中国农村研究院副院长）

## 中国农业发展的现状、挑战与展望

**摘要：**本文总结了新中国成立后近 50 年农业发展所取得的成就，深入分析了中国农业发展面临的挑战。文章认为，应当充分估计在城市化这一漫长的过程中农业发展面临的危机，并采取系统的、综合的措施予以有力的保护和支持。

农业是最古老的产业。中国自古以农立国，具有上万年的农业发展史。有了农业这个行业才有了农民这个职业，而农业的生产空间和



农民的生活空间也就形成了农村。因而可以说，农业是“三农”问题的发端，也是“三农”问题的集中反映。

### 一、中国农业发展取得的主要成就

过去 50 年，尤其是改革开放后的 30 年，中国在农业发展上取得了举世瞩目的成就。中国人口虽然增加了 2.4 倍多(从 1949 年的 5.4 亿增加到 2006 年的 13 亿)，但农业的生产增长速度超过了人口的增长，使得食物的可获得性得到很大的改善。新中国成立以来，中国粮食产量由 1949 年的 1 亿多 t，增加到 1998 年的 4.9 亿 t 以上，增产粮食近 4 亿 t，年均增产 800 多万 t；1952 年，粮食人均产量仅有 288kg，1978 年为 319kg，1998 年达到 400kg 以上。同时，人均食物能量摄入从 20 世纪 60 年代初的 7117kJ 上升到 20 世纪 90 年代末的 10885kJ，营养不良人口总数从 1990-1992 年的 1.93 亿下降到 1997~1999 年的 1.16 亿，农村贫困人口也从 1978 年的 2.5 亿人下降到 2000 年的 2148 万，创造了用占世界 1 / 10 的耕地，养活了占世界 1 / 5 人口的奇迹。事实上，从 80 年代中期开始，中国已经变成农产品净出口国，到 90 年代中期，中国已成为粮食的净出口国。

粮食单位面积产量的提高是中国粮食增产的主要因素。1949 年中国粮食亩产水平(1 亩=1 / 15hm，下同)只有 68.6kg，到 1998 年全国粮食亩产达到 300kg。这期间粮食作物亩产增加 231kg，增长 3.4 倍，而这期间粮食播种面积只增长了 3.5%。据研究分析，20 世纪 80 年代，中国粮食亩产大幅度提高的主要原因是家庭联产承包责任制的制度创新效用；在 80 年代中期之后，促进农业发展的主要因素

是技术进步。据国家统计局资料显示，目前，中国农业科技贡献率已达 39%。此外，国家的价格政策和市场改革对农业生产也起着极其重要的作用。

新中国成立至今，农业向工业提供了大量的资金积累。自 1953 年起。中国开始实施粮食统购统销政策，据专家测算，在 1950-1978 年的 29 年中，政府通过工农产品剪刀差大约取得 5100 亿元收入。同期农业税收 789 亿元，扣除财政支农支出 1 577 亿元，政府通过征收制度提取农业剩余净额 4500 亿元，平均每年从农业部门获得的资金净额在 155 亿元左右。1979-1994 年的 16 年间，政府通过工农产品剪刀差从农民那里取得了大约 15000 亿元收入，同期农业税收总额 1755 亿元，各项支农支出 3769 亿元，政府通过农村税费制度提取农业剩余约 12986 亿元，平均每年从农业部门流向城市工业部门的资金高达 811 亿元。

中国农村劳动力实现了逐步转移。1952 年，中国农村人口占总人口比重高达 87.5%，直至 1981 年这一比重才降至 80% 以下 (79.84%)；2000 年农村人口比重降至 63.8%，2006 年进一步降到了 56.1%。虽然仍比世界同期平均水平略高，但差距大大减少了。与此同时，农民收入得到了显著提高。1978 年，中国农村居民人均纯收入仅为 133.6 元，1994 年首次突破千元大关 (1 221 元)。1996 年是农民收入增长最快的一年，年增长率达到了 9%。到 2005 年，中国农村居民人均纯收入突破 3000 元，是 1978 年的 26.8 倍，达到 3254.9 元。

## 二、中国农业面临的挑战

中国农业发展尽管取得了令人喜悦的成绩，但面临的挑战也不容小觑。

### （一）农业资源匮乏制约了未来农业的增长

中国农业发展所依赖的农业资源总量位居世界前列，但是人均占有量大大低于世界平均水平，并且日益减少，前景堪忧。如中国耕地总面积为 15 亿亩，但人均耕地面积不到 1.2 亩，只相当于全球平均水平的 1 / 3；水资源总量为 2.8 万亿立方米，人均占有量不足 2 700 立方米，只有世界人均水平的 1 / 4。据估计，在北方缺水地区，地表水的利用率已达 43%~68%，地下水资源开发率已达 40%-84%，由于对地下水的过度开采和农田大面积的漫灌，使得地面沉降，周遭的江河湖泊断流枯竭，水资源日趋贫乏，农田得不到充足的灌溉。另外，水资源的污染正在急剧扩大，致使能作为资源的水正在迅速缩减。今后，随着人口的增长和工业化的发展，对农业资源占用还会进一步扩大，资源对中国农业发展的约束作用将会增强。

### （二）农民收入增长停滞、徘徊，城乡差距日益扩大

从 1997 年到 2002 年的 6 年时间里，农民的收入增长没有一年超过 5%，而城镇居民家庭人均收入增长率只有 1995-1997 年 3 年间略低于 5%。2005 年，中国城镇居民家庭人均可支配收入已经突破万元大关(10493 元)，次年更达到 11159.5 元，而同期农村居民家庭人均纯收入才不过 3587 元，城乡收入比达到创纪录的 3.27: 1。如果考虑到农民收入中有近 40%的实物折算，并且还须扣除必需的生产性

开支，而城镇居民的隐性福利和补贴的实际存在，专家估计城乡居民的消费水平差距要达到 6: 1。即便不考虑通货膨胀的因素，农村居民人均收入的绝对数甚至还赶不上 1995 年城镇居民的收入水平（4283 元）。城乡之间日益加深的鸿沟将是影响农业发展、社会稳定的最大因素。

### **（三）从收入结构来看，农民难以从农业中获益制约了农民收入的增长**

从农村居民收入结构来看，1995-2006 年间，家庭经营纯收入占人均纯收入比重从 71.4% 下降到了 53.8%，工资性收入占人均纯收入比重从 22.4% 增加到 38.3%。一方面，这体现了农村居民收入来源更加多元化了；另一方面，更反映了农业的危机，预示着农业发展的难度。

20 世纪 90 年代末，农村居民家庭纯收入的绝对数连续下降了 3 年。历史证明，农民生活最好过的时候并非是普遍外出打工的年头，而正是农业方面收入增长迅猛的时期。农业收入的踟躇不前，将是农民生活水平提高的“瓶颈”。

### **（四）国家政府的价值取向限制了农业自我发展的能力**

追踪历史，不难发现，不管是国内粮食贸易管制、国家粮食收购和储备，还是最低限度的政府粮食定购等方面，体现的都是政府向工业、向城市倾斜的意志。国家通过工农业产品价格剪刀差无偿地从农民手里拿走的农业剩余过多，影响了农业劳动生产率的提高，制约了农业自我发展的能力。2005 年，国家财政用于农业方面的支出达到

2450.31 亿元，是 1978 年的 16 倍。但是，农业支出占财政支出的比重仅为 7.22% ，比 1978 年的比重(13.43%)还低。

### **（五）生存压力之下，农民和土地的关系越来越紧张，农耕文明面临消亡的局面**

农业文化是中国传统文化的基础和核心，但长期以来，由于政策导向和生存压力所迫，从历史上人与自然和谐共存，农民通过追加农家肥、草木灰等来保持土地可持续的肥力，到现在通过大量施用无机化肥的办法来维持农业生产的高产量，这仅仅意味着掠夺土地技巧的进步，而其实农民并不关心土地的生产力，农民与自然的关系越来越紧张了。

土地从农民的命根子，成为了仅仅是挣钱的一种工具，对资源的掠夺和破坏越来越加剧，在这样的状况下，传统的农耕文明岌岌可危！另一方面，对传统农耕文明的颠覆实质上是对农民生活方式的一种否认。而中国的农业科技推广过程中，宝贵的乡土知识完全得不到重视，科学家和政府联手打造的技术神话让农民越来越自卑，越来越被边缘化，这完全背离了“实现人的发展”的真谛。

### **（六）外来品种对本地品种的影响很大，可能会造成生物多样性的丧失**

新中国成立至今，农民越来越依赖外来的技术和品种，田间地头不再看到具有数百年甚至上千年历史的本土品种。事实上本土品种虽然产量要较低一些，却有着政府推广品种所没有的环境效益和选择价值。如早稻，它无需专门灌溉就能成活，而杂交水稻每亩需抽数十立

方米水进行灌溉；许多本地玉米几乎从不生虫不用打农药，政府推广的杂交玉米必须多打药、多施化肥才能保证产量。在历史上，生物多样性发挥功效的例子也许更能说明问题：1970年，美国南部地区的玉米由于叶子感染真菌损失超过50%，在一种来自墨西哥的野生基因帮助下，才使这场破坏得以中止。然而，现在转基因农作物的大面积推广，有可能导致无法挽回的基因污染和农田生态系统的破坏。

### **（七）盲目追求产量的发展方式引发危机，农业生态环境呈恶化趋势**

从20世纪80年代起，中国农村就普遍采用了依靠化肥、农药大量投入的无机耕作技术，这虽然对提高粮食产量，缓解粮食与人口的矛盾发挥了很大的作用，但这种技术也带来了新的环境问题。而且使农业成本越来越高，农产品品质越来越受到市场的冷落，因而目前农业的经济效益与生态效益都比较低下。例如集约化养畜养禽，它曾经极大地提高了畜牧业的生产力水平，但它的弊病也不容小觑。首先，极度拥挤的圈笼式饲养方法为动物保护主义者相当诟病；其次，畜禽粪便严重污染空气和水源，由此带来的损失难以估计；尤为值得注意的是，由于过分依赖抗生素以遏制流行病，以至于在肉、蛋、奶中残留超标，长期食用导致儿童早熟、肥胖的案例并不鲜见。近期禽流感、疯牛病、猪蓝耳病等疫病大面积暴发，这对盲目追求高产的规模化养殖方式无疑敲响了警钟。

现在的农业，从种子、肥料、杀虫剂、除草剂、机械、能源、包装、仓储、运输、加工、销售等等几乎所有的环节都要依赖于外部供

给,农业的自然和社会独立性彻底丧失,它的自我稳定功能大大降低,变成了一个高投入、高污染、低产出的依附性、弱质化、在自然和社会两个方面都丧失了可持续能力、需要靠化学品支撑和财政巨额补贴的产业。

### **三、展望未来的中国农业**

农业是经济发展、社会安定、国家自立的基础。要立足中国的基本国情来认识农业发展问题的重要性与紧迫性,要充分估计在城市化这一漫长的过程中农业发展面临的危机,并采取有力的措施予以保护和支持,从而尽可能地降低城市化过程中的代价。

#### **(一) 农业政策的核心目标应当从实现食品的自供给安全,转变为改善农户的生计状况**

许多经济学者的研究证明,农产品产量的提高对农民收入的增长贡献甚微,因此,在粮食总产品连续3年保持增产(总产超过4.9亿t,2007年粮食总产量预计突破5亿t)的今天,如何在政府层面上保证农产品供给数量上的安全,同时实现农民实际收入的显著提高,是新农村建设中的一大难点。现在,中国处于一个开放的环境中,正视国际农产品市场应有的作用,应当是使农产品供给安全得以有效实现的一条重要途径。

#### **(二) 应当尊重农民的意愿,保护并发扬农民的生产积极性**

长期以来,中国农业科技政策体系与农户生计目标相脱离,忽略了农民的自主意识,应当集中力量发掘传统农业的精华和乡土智慧,发挥农户的生产积极性。就像舒尔茨说过的一样:“在自己土地上的

普通农民，具有超过来自富国的仅仅懂得经济学的专家的优势。他熟悉他的小块土地和当地气候，而且他能预期他的辛勤劳动将取得怎样的成功，而所谓的专家却一无所知。”事实上，农业产出增长的源泉，往往产生于最好的现有技术的扩散，而不是某一实验室新技术的发明，英国的农业革命、美国的土壤保持运动亦如是。

### （三）农业新技术的开发和扩散应能促进农民的充分就业

中国农业自然资源的人口承载力业已不堪重负，而长期以来中国推广的农业技术却是以资本、土地密集型为导向的，不仅没有利用好最广大的劳动力资源，反而使得贫富差距不断加大。为求得可持续的经济和社会福利，必须把生态学原则结合到以农村充分就业为中心的战略之中，开发“生态技术”使农民能够就地“自我雇佣”，旨在促进农村的充分就业，并开创一系列的增值增收活动。

（原文载《世界农业》2008年第6期）

## 新型农业主体发展与中国农村基本经营制度变革

**摘要：**新型农业主体包括经营主体和服务主体，它们的快速发展对中国农村基本经营制度的变革产生了重大影响。新型农业经营主体的发展，加快了农村土地流转的速度，加剧了农村社会阶层分化的趋势，使农村基本经营制度中“分”的主体发生变化，“统”的功能被忽视，呈现出复杂的发展局面。而新型农业服务主体的发展，通过为农户提供方便快捷的社会化服务，既发挥了农地家庭经营的优势，又



激活了乡村集体“统”的功能，丰富了“统”的主体，强化了“统”与“分”的有机结合，使小农户也能更好地参与现代农业的发展，有利于完善农村基本经营制度，推动中国农业改革的“二次飞跃”，实现家庭经营基础上的农业现代化。

## 一、问题的提出

我国农村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。这种双层经营体制一方面通过将基本生产经营单位下沉至农户，极大调动了农民的生产积极性；另一方面通过发挥乡村集体的组织能力，激活其统筹作用，可以解决单个农户无力提供农田水利等公共品的供给难题，从而解放和发展了农业生产力，释放出巨大的制度活力，促进了我国农业的迅速增长。

但是改革开放以来，随着打工经济的兴起，“三农”发展逐步陷入困境，“农业副业化”、“农业老龄化”、“农村空心化”等问题越来越严重，“谁来种地”逐渐成为社会关注的焦点问题。为此，中国共产党第十八次全国代表大会提出要“培育新型农业经营主体，发展多种形式规模经营。”通过推动农村土地向家庭农场、合作社和企业等新型农业经营主体快速流转，规模经营正在成为农村基本经营制度变革的主要方向。出现如此转变之后，现代农业技术和机械化作业等社会化服务依然是新型农业经营主体发展现代农业的客观需求，这就为农技和农机合作社等新型农业服务主体的发展迎来了契机。

2017年中央“一号文件”指出要“积极发展适度规模经营，培育新型农业经营主体和服务主体”。由此可见，新型农业主体包括新

型农业经营主体和新型农业服务主体。新型农业经营主体主要聚焦于农业生产环节,通过多种形式的土地流转,实现农地规模经营的目标;新型农业服务主体主要聚焦于生产服务领域,不介入直接的农业生产,而是通过为农户提供社会化服务带动农地规模经营。同时,同一种组织形式,比如农民合作社既可以是新型农业经营主体,又可以是新型农业服务主体,还可以同时兼具经营主体和服务主体的客观属性。接下来,本文探讨的核心理论命题是,新型农业经营主体和服务主体的培育对农业发展和农村社会产生了什么样的影响,对中国农村基本经营制度的变革带来了什么样的机遇和挑战。

## 二、新型农业经营主体的发展及其对中国农村基本经营制度的影响

### (一) 新型农业经营主体的发展

由于城乡收入存在较大悬殊,城市就业机会相对较多,农业产值相对较低,自 20 世纪 90 年代以来,越来越多的农民在城乡之间流动,土地抛荒现象逐步严重。2013 年中央“一号文件”明确提出,“鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转,发展多种形式的适度规模经营”。在政策号召和政府支持下,新型农业经营主体迅猛发展。据统计,截至 2016 年底,我国各类新型农业经营主体发展态势良好,总量已经达到 280 万个。其中家庭农场达到 87.7 万家,经农业部门认定的达到 41.4 万户。农民专业合作社组织形式不断丰富,行业领域不断拓展、产业链条不断延伸,截至 2016 年底,全国依法登记的农民专业合作社达 179.4 万家,入社农户占全国农

户总数的 44.4%。全国产业化组织达 38.6 万个，其中各类龙头企业 13 万个。这些新型农业经营主体在推进农业供给侧结构性改革和推动农业现代化发展中发挥着重要作用。

新型农业经营主体快速发展，其影响也得到很多研究者的认可。新型农业经营主体拥有经济资本、人力资本等优势，进入农业后可以产生规模经济效应、知识溢出效应和社会组织效应。同时，农村的劳动力外流，集体组织功能弱化，社会事业发展滞后等现象都可以得到改善。并且，通过培育新型农业经营主体这类规模经营主体，可以加快土地流转，解放农村大量劳动力。从我国农业生产的现实情况来看，要完善农村基本经营制度，就需要将集体所有、农民承包的土地通过经营权自愿流转集中起来，实现规模经营，培育新型农业经营主体。而培育新型农业经营主体，流转农村土地经营权，明晰农村土地产权的做法，将促进“谁来种地”问题的解决，也将有利于农业生产方式转型升级，并推动农业基础设施建设。此外，培育新型农业经营主体，推进农业的规模化和机械化生产，对农业先进技术的应用和推广也发挥着正面作用。

## （二）对中国农村基本经营制度的影响

新型农业经营主体发展的基础是土地规模流转，但除这种规模性的土地流转模式外还存在着另外一种土地流转模式，即农户间自发的土地流转模式。打工经济兴起后，一些农民由于需要照看老人、孩子，或是基于其他方面的考虑而放弃外出务工的机会，选择留在农村。留在农村中的农民要增加家庭收入只能从农业中获取，而此时其他外出

务工的农民又无足够精力照看土地。留在村庄的农民就可以将外出务工农民的土地流转过来，扩大土地经营规模。同时，这些留守农民关心村庄事务，关心集体利益。而新型农业经营主体流转 to 规模化的土地后则是另一种情况，这些外来力量在进入农村流转土地的过程中会面临许多问题，首先是征得分散农户同意。为降低与分散农户打交道的交易成本，新型农业经营主体倾向于选择利用农村精英与农户进行协商。农村精英成长于农村熟人社会中，早已熟悉农民的惯习，熟知农民的观念看法，同时他们在村庄中拥有丰富的社会资本，社会地位较高。新型农业经营主体通过对农村精英吸纳就可以低成本地流转农民的土地，这就避免了很多问题的出现，降低了交易成本。而当新型农业经营主体流转 to 规模化的土地后，对农民、农业和农村也将产生影响。原本通过土地自发流转形成的中等经营规模经营面积的农户以及凭借土地生产进行低成本的生活运作的小农户都被排挤出规模农业生产，只能获得数量有限的土地租金。在目前的经济发展阶段，城市的劳动力容量有限，土地规模流转后这些多余的农村劳动力很难重新完全就业，这就造成对中农和普通农户的排斥。在这个过程中农村阶层结构逐步发生变化，农村精英被新型农业经营主体吸纳，与此同时，中农和普通农户则遭到排斥，乡村治理环境恶化。事实上，很多学者都认识到新型农业经营主体流转规模化土地，进入农业的弊端，认为农业龙头企业等的作用并不表现在直接从事农业生产上，而是需要为农民提供服务，否则它们即使进入第一产业也并不会成为主流。

由此，新型农业经营主体的发展对中国农村基本经营制度形成了

挑战。新型农业经营主体将农村精英吸纳入其利益体系中，农村精英不再关心村庄事务。在此前自发流转形成的中等经营规模的农民，由于其在村庄中的特殊位置，并以农业为家庭经济收入的主要来源，他们相对于普通农户更加关心农业基础设施的建设，具有更强的行动能力，在一定条件下，他们还会参与到村民纠纷等村庄治理事务中。但是，新型农业经营主体规模流转土地直接破坏了这些“中农”的生存土壤。而普通农户在这个过程中也被排挤出去，村庄中因此就缺失了开展集体行动的主体力量，村庄公共事务的落实没有了执行主体，村庄虚化问题严重。这些问题的出现直接影响到村庄的行动力和凝聚力，缺失了精英阶层，村集体也缺少了经济能力和行动能力，“统分结合”的农村基本经营制度中“统”的力量就被大为削弱，“统”的功能和作用被忽视。

此外，新型农业经营主体发展过程中的“分”也不同于农村基本经营制度意义上的“分”。新型农业经营主体通过规模流转土地进入农业领域，取代了原来的家庭经营主体。此时，承包权虽然依旧在农户手中，但经营权已经从原来的农户所有转变成新型农业经营主体拥有。而新型农业经营主体经营无法发挥家庭经营的优势，劳动力成本、监督和管理成本大幅度提高，在种植粮食的情况下，这种规模经营的亩产量明显低于家庭经营的亩产量。并且，在此过程中，农民生活水平也会受到影响。在“统”的作用无法发挥，承包权、经营权也分散的情况下，会产生一系列问题，如土地细碎化、土地经营规模受到限制，土地流转过程中钉子户阻挠，交易成本高企等，这些问题将会使

农业经营陷入更大的风险之中。

### 三、新型农业服务主体的发展及其对中国农村基本经营制度的影响

#### （一）新型农业服务主体的发展

事实上，我国农业服务主体的发展从 20 世纪 90 年代就已起步。《关于一九九一年农业和农村工作的通知》首次提出了“农业社会化服务体系”的概念。1991 年，《国务院关于加强农业社会化服务体系建设的通知》进一步对“农业社会化服务”进行解释。2006 年中央“一号文件”提出要“培育农村新型社会化服务组织”，服务内容也更加丰富。中国共产党第十七届三中全会在明确我国农业发展现状的基础上强调“加快构建以公共服务机构为依托、合作经济组织为基础、龙头企业为骨干、其他社会力量为补充，公益性服务和经营性服务相结合、专项服务和综合服务相协调的新型农业社会化服务体系”。

家庭经营凭借其特性，尤其是自我监督的特点在农业生产中可以达到其他经营方式难以比拟的效率。但是，家庭经营方式存在技术落后，管理水平有限等不足，仍然需要社会化服务来弥补这些缺陷。而目前公共品性质的农业技术服务体系存在诸多问题，这就需要发挥市场的作用，培育多元化的农业服务供给主体。有学者认为单纯通过土地集中，培育新型农业经营主体，存在重大的政策缺陷，而通过市场组织分工，通过农业生产性服务（如代耕、代种、代收，甚至是职业经理人的“代营”等中间性服务产品）的纵向分工与外包来实现“服务规模经济性”，可以破解家庭经营应用先进科技和生产手段的瓶颈，

实现农业资源优化配置，使得家庭经营与规模经济、现代生产组织方式之间能够并行不悖，而将家庭经营卷入分工活动，农业规模经济性的获得就可以从土地规模经济转向农业的服务规模经济。目前很多地方都探索出不同类型的新型农业服务主体，一些地方成立了农机合作社为农村家庭经营提供耕种、施肥、收割等机械化服务，有些地区还成立了植保合作社，为农村家庭生产提供农药、水肥等服务，通过代耕、代收等为农户提供不同程度的服务。新型农业服务主体的发展不需要土地规模流转，就可以为中农和普通农户提供适用的社会化服务，在家庭经营的基础上推进农业的现代化。

## （二）对中国农村基本经营制度的影响

新型农业服务主体的发展是对家庭经营的辅助，可以为中农和普通农户提供从产前到产中再到产后的耕种、施肥、打药、收购、统销等各种服务。这区别于新型农业经营主体的发展逻辑，它不要求规模流转土地，不是对原有农业经营主体的替代。从前文所述中可见专注于土地规模流转的新型农业经营主体在农业发展和农村治理中会产生很多负面影响。而新型农业服务主体却不会替代原有的农业经营主体，中农和普通农户仍然从事于农业，他们凭借农机合作社等新型农业服务主体提供的农业技术和管理知识，实现农业生产的机械化、集约化和规模化，这是一种小农家庭经营基础上的农业现代化模式，它对土地规模不做特殊要求。但要获得成本低、效果好的农业服务，农村土地必须得到整治，这就需要村集体牵头将全村土地整理好，修缮沟渠道路。在这个过程中，村集体的统筹作用得到激活，家庭承包经

营制实施后尤其是税费改革后村集体统筹作用弱化的现状就得到改善，村庄重新产生活力。而中农和普通农户仍然拥有土地的承包权和经营权，在新型农业服务主体的技术支持的基础上，更多的农民可以选择继续从事农业。在新型农业服务主体的辅助下，农业劳动强度降低，老人农业更为普遍，空心村情况也得到改善。因而农民合作社这类新型农业服务主体为农民提供各种农业服务，是“统”的层面上的制度创新，实现了统分结合双层经营体制下，“统”的集中性和“分”的灵活性的有机结合。在这种背景下，农村公共事务的落实也有了行动主体，村庄虚化的情况得到缓和。

事实上，在培育新型农业服务主体的过程中，统筹作用不仅表现在村集体的号召力上，一些行动主体的作用也表现出来。中农以农业为主要的家庭经济收入来源，其经营规模在 20-30 亩之间，还未达到我们通常意义上所说的规模经济，但这种阶层的农民由于其主要生活面向在农村，对农田水利等农业基础设施需求性较强，他们更热心于村庄的集体事务。在新型农业服务主体的带动下，中农会主动承担一些工作，辅助村集体改善农业生产环境，村集体的统筹作用因此也得到强化。农村家庭经营在社会化服务的带动下，进入现代化生产的分工体系中。所以新型农业服务主体的培育，在强化村集体统筹作用的同时，也保障了农村家庭承包经营的基础性地位，农村基本经营制度得到维护。在目前大多数村庄，村级集体经济的收入十分微薄，经济实力普遍不强。受制于这种情况，村集体为农户提供公共品服务的能力极为有限，难以有效承担提供农业社会化服务的职能。但在农业



社会化服务体系中，村集体经济组织发挥了农户和各种服务主体之间的连接作用。通过充分发挥集体统一经营的组织优势，为家庭经营提供农业服务，可以形成家庭分散经营和集体统一经营相辅相成的和谐共生关系。此外，由于农民家庭能够同时兼营主业和副业，在“隐性农业革命”发展中具有很强的适应性，适合“劳动和资本双密集化”的农业生产，所以小农家庭农场具有强韧的竞争力，还将存在相当长的时间。而通过健全新型农业社会化服务体系，可以加强双层经营体制中“统”的能力，构建家庭经营与新型农业服务主体的利益联结机制，为家庭经营提供便捷高效的服务，通过解决如何在家庭经营的基础上实现农业现代化问题，促进农村基本经营制度的稳定和完善。

#### 四、中国农村基本经营制度的变革

1983年中央“一号文件”指出“完善联产承包责任制的关键是通过承包处理好统与分的关系。”1991年，在《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》中，这一体制被正式表述为“统分结合的双层经营体制”。这种农村基本经营制度确立以后，发挥了很大的作用。当时，乡村集体通过收取“三提五统”仍有一定的经济能力为农户提供农田灌溉、田间道路修缮等公共服务，而农户凭此可以很好地开展农业生产，提高农业生产率。由此，家庭经营的优势与集体统筹的优势相结合，劳动力生产效率和土地生产效率都得到很大程度的开发。随着城市第二、三产业的快速发展，城市劳动力市场需求增加，农民进城所得收入相对于农业收入来说更具有吸引力。同时，20世纪90年代中后期，农业赋税不断增加，加大了农民从事农业生产

的成本，很多农村劳动力向城市转移。受此影响，家庭分散经营的弊端逐渐暴露：分散化经营导致土地细碎化，使土地的耕作成本过高，比较效益低；集体资产全部分到农户，造成集体经济名存实亡；集体统一经营功能缺失，家庭分散经营与集体统一经营脱节。而农业税费取消以后，农村劳动力转移的数量持续增加，农村“空心化”现象成为困扰很多地区农业发展的重大问题，家庭经营模式中自我雇佣所具有的优势不再发挥作用，村集体缺乏经济资源更难以为农户提供有效公共服务，农业生产陷入困境。这种情况下，“统”的问题已经不再局限为“三农”问题，还关系到整个社会秩序的稳定，关系到国家的前途命运和发展方向。所以，必须明确农村改革发展的总体指导思想，强调农村改革中“统分结合”这一基本原则，提高农民的组织化程度。

由此，新型农业经营主体快速发展。虽然新型农业经营主体补充了农业经营者，但是这并不完全是一种有效的解决方案。这一措施解决了“谁来种地”的问题，却是一种取代传统农业经营主体的做法，使农村经营主体和生活主体的多样化遭到破坏，很多弱势群体例如一些子代不孝顺，依靠几亩土地为生的老年人的生活境况会更加恶化。更为重要的是，农村中的精英力量被这些新型农业经营主体吸纳，具有潜在集体行动能力的中农被排斥出去，村庄的集体统筹能力和功能被削弱，基层组织涣散无力，而新型农业经营主体由于土地经营规模大，难以做到家庭经营模式下的精耕细作，雇佣的农业工人在规模土地上耕作时还会出现懒散的现象，导致单位面积粮食产量不升反降。如此一来，农村基本经营制度中“家庭承包经营”的优势被取消、“统”

和“分”的功能也都被弱化。在培育新型农业经营主体的过程中逐步出现的新型农业服务主体相对于中农和普通农户来说其经济能力更强，但新型农业服务主体进入农村后并没有促使经营主体单一化，农村中各个阶层的农户依然可以从事农业生产，自由选择需要何种社会化服务。在这个过程中，新型农业服务主体相当于催化剂，村庄的集体统筹能力在这种催化剂作用下重新激活。而这对村集体的经济资源并没有硬性要求，村集体只是利用新型农业服务主体提供的社会化服务逐步激活其统筹能力，可以说这种发展模式与税费改革前的集体统筹能力的区别在于村集体与社会化服务组织相结合避免了村集体的经济压力和行动风险，若由村集体提供这些服务除经济实力的压力外，在无法满足村民需求时还容易引起村民不满，在一定程度上也会削弱村民对村集体的信任感。而当这些农业技术服务由市场化主体提供时，市场逻辑就会发挥作用，村民可以选择满意度更高的新型农业社会化服务主体。此外，在这种发展模式里，统筹主体相对于之前也更加多元化，不仅村集体的统筹作用得到激活，中农等以农业为生的主体也更加关心公共事务，乡村治理环境持续优化。

1990年，邓小平曾提出中国农业的改革和发展，第一个飞跃是“实行家庭联产承包为主的责任制”，第二个飞跃是“适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济”的科学论断。目前，大多数农村基本经营制度改革只是“完成了一半”的改革，只进行了家庭分散经营的改革，还必须进一步完善集体经济组织的服务功能，形成形式丰富、主体多样的农业经营服务体系。而发展新型

农业服务主体恰恰有益于完成“另一半”的改革，也符合邓小平同志的论断。新型农业服务主体提供的管理技术和现代机械，可以增加农业现代化要素的投入，实现适度规模经营。同时，村集体可以通过平整土地，与村民协商统一经营品种，统一耕作方式，在方便新型农业服务主体提供社会化服务的同时，形成村庄的统一经营，这虽然不同于集体经济的性质，但也可达到集体经济的效果，实现村集体成员经济收入和生活水平的同步提升。一些地区，村集体还带领农民成立合作社，利用新型农业服务主体提供的技术服务，推动集体经济的发展。由此，新型农业服务主体的发展，有助于贯彻落实中共十九大报告中推动实现小农户与现代农业发展有机衔接的目标，为农村基本经营制度在深化改革过程中不断创新发展创造有利条件。

## 五、结论与讨论

单家独户的小农在大市场里是无法生存的，这就需要培育发展竞争能力强的农业经营主体或是把分散农民组织起来。培育新型农业经营主体属于第一种逻辑，这些主体多数具有雄厚的经济实力，也拥有较强的市场谈判能力，其发展可以在一定程度解决市场竞争难题，但也会带来一系列新的经济社会问题。新型农业经营主体取代农民家庭经营后，土地亩产量降低，农民生活更加不稳定，社会保障问题更加突出，村集体的统筹能力被削弱。这是一种“无农民”的农业发展模式，它使农村基本经营制度受到威胁，“统”和“分”都出现问题，乡村治理成本大为增加，村庄社会面临失序风险。由于这种模式是在规模土地上发展起来的，所以更适合于在地广人稀、人地矛盾不突出

的地区开展。如在东北地区，这种模式就可以发挥新型农业经营主体的优势。而在人地关系尚比较紧张的农村地区，新型农业经营主体的发展，应将重心从规模流转土地转移到加强其社会化服务能力上，推动构建与农民家庭经营相适应的发展模式，推动农村基本经营制度的完善。

新型农业服务主体的发展不但关注“谁来种地”的问题，而且通过培育新型农业社会化服务组织，为农村原有的农业经营主体，即中农和普通农户提供农业机械服务和先进技术，增加农业的现代化要素投入。这种发展模式不仅可以解决“谁来种地”的难题，还能回答“如何种地”的问题，在充分发挥家庭经营“分”的优势的同时，也能激活乡村集体的统筹能力，推动小农户与现代农业协同发展。通过构建农地“家庭经营+乡村集体统筹+社会化服务组织”紧密结合的“三位一体”发展模式，既可以充分发挥家庭经营的天然优势，调动农民的生产积极性，也能激活乡村集体的资源统筹能力，加强农村基层组织建设，还能为农户提供方便的社会化服务，推进农村基本经营制度的创新发展。因此，如果新型农业经营主体不是只注重土地规模流转，而是强化其农业社会化服务能力，上文所讨论的负面影响将大为降低，相反，它们也可达到培育新型农业服务主体的效果，在带动家庭经营的基础上，完善农村基本经营制度，走出一条具有中国特色的农业现代化道路。

（作者：赵晓峰、赵祥云，原文载《贵州社会科学》2018年4期）

报：省委、省人大、省政府、省政协领导。

送：各省辖市市委、市政府主要领导及分管领导；省直有关部门、省直涉农各单位主要领导及分管领导；省直管县（市）委、政府主要领导及分管领导；河南省现代农业研究会会长、副会长。

发：河南省现代农业研究会各会员单位。