

坚持农业农村优先发展： 经济转型与政策选择

——中国国外农业经济研究会 2019 年会 暨庆祝新中国成立 70 周年学术研讨会综述

石宝峰 柴娜娜 董春柳

党的十九大报告提出实施乡村振兴战略。2018 年中央“一号文件”《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》对实施乡村振兴战略的阶段性目标任务提出了明确要求；根据 2019 年中央“一号文件”《关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》，坚持农业农村优先发展是实施乡村振兴战略的总方针，是解决城乡发展不平衡、农村发展不充分的根本出路，是加快推进农业农村现代化的必然选择^①。在这个政策背景下，以“坚持农业农村优先发展：经济转型与政策选择”为主题的中国国外农业经济研究会 2019 年会暨庆祝新中国成立 70 周年学术研讨会于 2019 年 8 月 16 日至 18 日在西北农林科技大学举行。会议由中国国外农业经济研究会、中国社会科学院农村发展研究所和西北农林科技大学联合主办，由西北农林科技大学经济管理学院承办。来自中国社会科学院、国家发展和改革委员会、中国农业科学院、农业农村部农村经济研究中心、中国农业大学、西北农林科技大学、南京农业大学、华南农业大学、华中农业大学、西南大学、北京理工大学等全国 70 余个（所）研究机构和高校的 200 多名专家、学者、研究生参加会议。在全球化和农业可持续发展视角下，会议采取主旨报告、分组研讨、期刊交流、主题边会等形式顺利展开。与会学者就国外及中国台湾地区的经验借鉴、农业生产要素配置优先满足、农业农村支持政策优先考虑和农村公共服务优先安排等与农业农村优先发展密切相关的议题展开了热烈讨论。

一、国外及中国台湾地区的经验借鉴

探究国内外农业农村现代化建设的成功案例，能为厘清中国农业农村发展中存在的问题、找出解决之策提供重要参考。当前，世界主要国家的农业整体上呈现“地多人少”和“人多地少”两种

^①参见张红宇，2019：《坚定不移推进农业农村优先发展》，<http://theory.people.com.cn/n1/2019/0315/c40531-30977980.html>。

特征，相应的代表性国家分别是美国和日本。由于中国与日本农业共同具有“人多地少”特征，与会学者就日本的农业发展模式展开了积极探讨。周应恒以“如何认识日本农业现代化”为主题，总结和比较了日本小农和美国大农的农业现代化经验，并提出了中国特色农业现代化发展的路径。他认为，一个产业的现代化应是动态发展的过程，能充分利用人类科技创新与文明进步的最新成果来推动传统产业改造升级，能适应现代经济社会发展的需要，形成引领社会进步与可持续发展的产业格局，农业亦然；认识农业现代化要从特征和成效两个维度把握。他指出，日本农业现代化具有科技现代化、物质装备现代化、经营者现代化、经营组织现代化和产业结构现代化五个特征。由此，借鉴日本的小农现代化发展模式，走包括小农现代化在内的多元化道路，可能是当前中国农业现代化发展的最佳路径。杜志雄以日本“人地重划”为切入点，介绍了日本农业集约经营的背景、主要做法和实施效果。日本的经验表明，在发展强大的合作经济（农协）的基础上，仍然需要培育规模化的农业生产主体。对此，他提出“这是为什么”的发问和思考，并在“家庭农场发展论坛”这一主题边会上，从培育新型农业经营主体的重要性、为何家庭农场是培育新型农业经营主体的重点和核心、如何建立和健全家庭农场培育政策体系和管理制度三个方面对上述问题做了进一步阐释。马健研究了日本农业中经典的“地产地消”策略，认为中国应该借鉴日本的经验：积极推进部门协同，创新农产品产销合作平台；创新物流体系、完善农业产业化经营模式；坚持以法兴农、构建完整严密的法律及政策支援体系。刘德娟也指出，日本特色的“地产地消”策略在促进日本“六次产业化”发展中发挥了重要作用，中国的农业产业融合应在健全利益联结机制、构建产业融合联合平台和协调机制、完善财政和金融保障体制、加强人才和技术培训等方面做出更多努力。

德国作为世界农业合作组织的发源地，其农业合作组织已有 140 多年的发展历史。基于德国合作社的发展历程，王玉斌考察了德国农民合作社的现状和法律体系，结合中国农民合作社的发展、政策环境及面临的挑战，从中国农民合作社自身和管理部门两个角度出发，认为中国农民合作社应该在适应政策要求、利用有利措施条件、加强自身财务管理、减少生产和加工成本等方面做出改进。

2008 年，中国台湾地区提出了“乡村再生计划”，并通过采取政府主导、农民参与、人才培育、产业活化、文化传承、文化资金保障等措施推进该计划。张勇通过考察与分析中国台湾地区的“乡村再生计划”，认为中国大陆应该建立完善的乡村振兴法律支撑体系，强化乡村振兴的规划引领，发挥农村社区居民的主体作用，构建融合的乡村生态产业体系，加强乡村文化保护与传承，建立多元的资金保障机制等。

综上所述，中国应根据自身农业发展的特点，借鉴不同国家和地区的先进经验，创新农业发展模式，以推进农业农村优先发展，践行乡村振兴战略。

二、农业农村生产要素配置优先满足

农业农村生产要素配置优先满足，是破解“三农”发展难题、推动农业农村发展的治本良方。当前，中国正处于由传统农业向现代农业转型的关键期、农业供给侧结构性改革的攻坚期，农业农村生产要素配置优先满足成为实现农业成功转型、优化农业产业结构的关键举措。围绕农业农村生

产要素配置优先满足，与会学者从人才、土地、资本、技术等农业农村基本生产要素层面进行了深入研讨。

（一）人才要素配置的优先满足

人才是农业直接生产要素之一，农村地区人才要素配置的优先满足有利于改善农业和农村劳动力资源不足、素质不高的局面，加快培养适应农业和农村发展新形势的新型职业农民和农业经营者，增强农业农村发展的创造力。魏后凯在题为《为农业农村优先发展提供人才支撑》的主旨报告中，结合中央关于乡村振兴战略的总体部署，阐释了农业农村现代化“五位一体”布局、现代农业强国的重要标志——“四强一高”、农业农村现代化的“五大短板”、农业农村优先发展的内涵以及农业农村优先发展的“1+5+8”新型体制机制和政策体系；认为“实现农业农村优先发展，人才短缺是客观现实也是首要难题，要推动乡村人才振兴，为农业农村优先发展提供人才支撑”。对此，他提出了创造就业和发展机会、充分利用现有人才、加强农村人才培养及鼓励各类人才下乡的乡村人才振兴多元化路径和构建品牌化、集群化、融合化、差异化和生态化农业产业链的农村创业策略选择。

（二）土地要素配置的优先满足

土地也是农业直接生产要素之一，农村地区土地要素配置的优先满足有利于释放土地活力，提高农业生产效率。当前，中国加大农村土地制度改革力度，加快土地流转，在一定程度上释放了土地要素，但同社会期待仍有些差距，并带来了土地规模经营模式设计与选择、土地流转交易中信任关系构建问题，以及土地确权所带来的农户相关产权不明确等问题。对于土地规模经营模式设计与选择问题，来自基层政府农村工作部门的秦永军指出，陕西省榆林市榆阳区所实施的“一户一田”土地适度规模经营模式能有效提高生产效率，增加种植面积。他根据榆阳区的基本情况，在产权制度改革路径方面提出了以股份合作为纽带、因地制宜和创新推进3条建议。对于土地流转交易中信任关系构建问题，郑雯雪评估了农户参与土地流转这一行为影响其对政府信任、社会信任和社会问题主观感受的效应，并针对性地分析了政府在推进土地流转中应改进的三大方面：一是政府需建立健全劳动力非农就业助力机制，合理引导他们设定进城目标，采取多种措施促进非农就业；二是中部地区要建立健全土地流转制度，提升基层干部的行政能力，完善社会保障体系；三是基层政府要加强管理和服职能，以保护农民权益、依法自愿有偿的原则因地制宜地制定土地流转政策，同时也要兼顾中等规模和小规模农户的利益。对于土地确权所带来的农户相关产权不明确问题，刘淑云的报告表明，土地确权能增强农户对农地的剩余控制权，对他们的耕地质量保护投资意愿和投资量具有正向激励。她建议，政府应继续深化“三权分置”改革，保障农户对土地的剩余控制权和耕地质量保护投资权益，激励农户持续增加耕地质量保护投资；应完善土地流转制度、规范土地流程序、搭建土地流转平台，提高土地市场化配置效率，释放耕地质量保护投资的规模效应；耕地质量保护投资补贴应尽量向规模经营农户倾斜，以降低他们进行耕地质量保护投资的成本和风险。

（三）资本要素配置的优先满足

资本是农业间接生产要素之一，农村地区资本要素配置的优先满足能激发农业农村发展的活力。农村资本要素的增加不仅要依靠外部资本的注入，也需要依靠农村自有资本的增加。农业“风险大、

成本高、利润低”的弱质性特征，导致农业增加自有资本并吸收外界资本有较大难度。与会学者对此进行了探讨，并提出了相关建议：第一，创新融资机制，以提高农业对外部资本的获取能力；第二，增加县域银行网点，增加外部资本的投入；第三，助力形成“企业+农户”的组织经营模式，提高农户创收能力，提升农业自有资本。

（四）技术要素配置的优先满足

技术也是农业间接生产要素之一，农村地区技术要素配置的优先满足能创新农业生产方式，突破农业发展瓶颈。但是，引入新的农业技术需要经历一个适应过程，需要考虑农户的接受程度和因此产生的行为变化，以及农业全要素生产率的变化等。农业技术采纳是一个包含技术认知、技术潜在需求、技术采用在内的多阶段、连续性决策过程，受经济、政治、制度等众多因素的影响。与会学者分析了这些影响因素对农户技术采纳行为的作用机理，探讨了促进或减弱农户对新技术采纳意愿的因素。例如，王珊珊发现，扩大经营规模和增强专业化程度能促使农户采用环境友好型施肥技术。围绕农业全要素生产率，与会学者就其分解测算、影响因素、作用路径等进行了研讨。例如，张琪测算了13个玉米主产省1978~2017年的全要素生产率增长，并将其分解为技术进步、技术效率变化、规模效率变化、配置效率变化4个部分，考察了不同区域不同阶段全要素生产率增长的差异及其原因，并提出了继续推进农业供给侧结构性改革、用技术促进生产、优化资源配置结构、减少政府干预和转变农业生产经营方式等建议。廖雨薇认为，价格波动对天然橡胶全要素生产率的影响有时效性，对天然橡胶生产技术效率的影响主要表现为短期效应，而对技术进步的影响则具有一定的滞后性。黄伟华在分析环境规制影响小麦绿色全要素生产率的基础上，对比分析了环境规制影响小麦全要素生产率的传导机制与强“波特假说”。他发现，环境约束下的小麦绿色全要素生产率显著低于不受环境约束的小麦传统全要素生产率，小麦产业存在着以破坏生态环境为代价的粗放型增长；要改变这种粗放型增长状况，应加强研发创新，适度扩大规模，实施富有弹性的环境规制、区域差别化的政策体系。方国柱认为，农业全要素生产率的整体提升需要考虑产业间的差异，实施更加精准的提升政策。

综上所述，科学、合理地实现人才、土地、资本和技术这些农业基本生产要素配置的优先满足要重点关注实现其配置优先满足的关键因素和基本模式。剖析其关键因素能增强对农业基本生产要素配置特征的了解，促进对农业基本生产要素配置结构变化的及时把控；分析其基本模式则能为实践中改善当前农业生产要素配置失效状况提供参考。

三、农业农村支持政策优先考虑

农业支持政策是促进农业农村发展的重要保障。随着农业保险和农业补贴等农业支持政策被各个国家广泛采用，世界贸易组织对农业支持政策制定和通报的规范性和透明度的要求也日益严格。因为不恰当的农业支持政策会对贸易造成扭曲，从而引发贸易争端。美国作为贸易大国，其农业支持政策制定和操作的合规性一直以来受到学界和业界的关注。齐皓天从国际贸易规则的公平性视角，评估了美国2009~2016年农业支持政策制定的合规性，发现美国棉籽补贴政策可能引发新的国际贸

易争端，说明当前 WTO 贸易准则的制定存在不合理性。因此，作者期望积极推动新贸易规则的制定，提高中国等发展中国家在国际贸易规则制定中的话语权，彰显 WTO 贸易准则的公平性。在美国农业支持政策中，政策效果较为突出的是棉花保险补贴政策。吴东立从经营主体、保险支持力度、保障程度等方面深入剖析了其演变逻辑，并借鉴美国棉花保险补贴政策的发展经验，对完善中国的棉花保险补贴政策提出以下启示：一是明晰政府与市场的分工；二是提高棉农的保险保障水平；三是采用不同类型保险组合来实现综合性风险防控；四是利用 WTO “绿箱政策” 规避补贴争议。

精准扶贫政策是缓解贫困的重大战略举措。檀学文从移民扶贫角度对中国移民扶贫搬迁发展的研究表明：新中国成立 70 年来，移民扶贫的对象经历了从水库移民向生态移民和扶贫移民的转变，移民意愿经历了从非自愿移民向自愿移民和准自愿移民的转变，移民后期发展经历了从移民致贫向移民扶贫和移民脱贫的转变；中国的移民扶贫，从早期的地方试验发展到最终实现“应搬尽搬”和移民脱贫，成为中国减贫和缓解人民生存与环境条件间矛盾的壮举之一。但是，现阶段还存在搬迁未必脱贫的难题。鉴于此，檀学文提出了延展和加强对有组织移民的后期扶持、扩展和强化对有组织移民的整体社会支持、防范和化解易地扶贫搬迁的债务风险、有效衔接扶贫搬迁与乡村振兴等建议。为明确深度贫困地区全面脱贫所面临的突出短板以及脱贫后需持续关注的关键问题，张斌构建多维度贫困指数，评估了云南省怒江州的多维度贫困状况，并将多维度贫困与绝对收入贫困、建档立卡贫困户的贫困状况进行了对比分析。他发现，开展精准扶贫工作以来，怒江州的减贫事业取得了显著成效；确保 2020 年怒江州如期实现现行标准下的脱贫目标，最大的挑战在收入和住房两方面。胡原基于 2014 年和 2016 年中国劳动力动态调查数据，利用倾向得分匹配双重差分模型，评估了精准扶贫政策的主观福利效应。他指出，精准扶贫政策总体上改善了农村劳动力的主观福利水平；瞄准人力资本改善的扶贫政策能够显著提升农村劳动力的主观福利水平，但直接给予经济物质支持的扶贫政策对农村劳动力主观福利水平的影响并不显著；精准扶贫政策的主观福利效应传导路径为：增加经济收入、提升其主观社会地位、增强其社区归属感。

四、农村公共服务优先安排

农村公共服务优先安排是补齐城乡公共服务不协调短板以及提升农民群众获得感、幸福感、安全感的重要举措。农村公共服务优先安排涉及农民生活的方方面面，包括改善农村教育、医疗和养老状况，保护生态环境，改进基础设施，加强公共安全等。与会学者就农村生态环境治理、公共安全中的生产和消费安全等问题进行了重点讨论。对于农村生态环境治理，与会学者指出，生态补偿体系不完备、畜牧养殖环境污染严重、农村生活用水污染突出是其中的三大关键问题。对此，提出了制定生态规划、投入生态环境治理资金、构建多元化生态产业、采用先进技术处理畜禽养殖污染和农村污水等建议。

近年来曝光的“毒牛奶”“瘦肉精”“病死猪”等事件，让消费者对食品安全问题颇为担忧。针对食品安全领域的问题，与会学者分别从销售端和消费端进行了深入分析。道日娜从销售端出发，基于 2012 年 1 月至 2018 年 12 月中国婴幼儿奶粉产业链价格数据，发现国产婴幼儿奶粉在生产和

零售环节均受到了进口婴幼儿奶粉的影响，尤其是在 2015~2018 年间。鉴于此，她建议，基于全产业链视角建立包括消费者、生产企业和养殖企业等多主体在内的政策驱动模式，以提高国产婴幼儿奶粉的市场占有率。王建华从消费端出发，分析了影响消费者对安全认证农产品购买意愿的关键因素，以及消费者对安全认证农产品的购买意愿与购买行为间的差异。他认为，消费者的安全农产品消费意识和安全农产品生产者进入市场的意愿有待提高，应强化宣传，加大农产品市场监管力度。

五、总结

根据中国国外农业经济研究会会长杜志雄所做的大会总结，本届年会暨学术研讨会具有以下 5 个主要特点：第一，主题聚焦。本次年会与中央战略保持一致，以“坚持农业农村优先发展”为主题，着眼全球范围内不同国家的农业经济转型和政策选择，并开展了国际比较。第二，参与踊跃。本次年会规模足够大，参会人数超过 200 人，参会单位 70 余家，平行论坛多达 8 个，做学术报告的学者多达 60 人，原创论文投稿超过 80 篇。第三，回归初心。本届年会从设计到实施均积极把握中国国外农业经济研究会“推动中国国外农业经济的研究与交流以及国际农业经济、贸易与合作”的宗旨和初心，属于“国外农情、农政研究”类型的论文数量在增加、质量在提升。例如，姜长云研究员基于其参与研究会工作的 8 年经验，探讨了“我们到底需要什么样的国外农业农村经济研究”，不仅论述了应如何改进对国外农业农村经济的研究，还提出了对国外农业经济的研究中值得重视的前沿课题，包括如何落实农业农村优先发展、如何推进乡村产业振兴等。第四，创新办会。本次年会从筹备到举办、从组织形式到内容设计和成果展示都有创新，提高了会议吸引力和办会质量。本次年会的主要创新包括：首次成功举办主题边会、创新期刊对话会形式、开展针对会议主题的探索性研究等。第五，保障有力。负责本次年会筹办的工作团队成功克服众多困难，保障了会议的顺利有序进行。

总之，在本次学术研讨会上，紧密围绕“坚持农业农村优先发展——经济转型与政策选择”这一主题，参会代表就推进乡村建设、深化农村集体产权制度改革、增加农业技术引进和提高农业生产效率等农业农村优先发展面临的主要问题进行了广泛深入的讨论，对推进中国农业农村优先发展有重要的现实指导意义。针对中国国外农业经济研究会以后工作的开展，本届年会上提出了进一步提前发布征文信息、组织模拟论文评审、组织国家基金项目入选人论坛等建议，为进一步创新办会提供了有益的思路。

（作者单位：西北农林科技大学经济管理学院）

（责任编辑：霜 晴）