

# 后小康社会的农业农村发展： 国际经验与转型方向

## ——中国国外农业经济研究会第八次会员代表大会 暨 2020 年学术研讨会综述

张藕香 栾敬东

2020 年是中国全面建成小康社会之年，也是脱贫攻坚、“十三五”规划收官之年，面临减贫战略的转型和“十四五”时期的谋划，更面临第二个百年目标的谋篇布局，在中国现代化进程中具有承前启后的重要意义。与此同时，岁末年初暴发的新冠肺炎疫情，给中国经济乃至世界经济带来了很大的不确定性，也不可避免地影响到中国的农业农村发展。在此背景下，以“后小康社会的农业农村发展：国际经验与转型方向”为主题的中国国外农业经济研究会第八次会员代表大会暨 2020 年学术研讨会于 8 月 18 日在安徽农业大学举行。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安徽农业大学联合主办，由安徽农业大学经济管理学院承办。来自国内外 80 多所高校与科研院所的 300 多名专家学者参加会议，就高收入国家农业农村政策转变与启示、中国农村土地制度改革与减贫的政策效应、农业高质量发展与健康消费、中国农产品国际贸易及其挑战以及后小康社会的农业农村发展等议题展开了研讨。

### 一、高收入国家农业农村政策转变与启示

根据国家统计局公布的数据，2019 年中国人均 GDP 首次突破 1 万美元大关，人均国民收入达到 10410 美元，高于中等偏上收入国家 9074 美元的平均水平<sup>①</sup>。这不仅意味着中国经济迈上新台阶，也意味着中国迈入中高收入国家的行列。与会专家学者就高收入国家的农业农村政策转变展开了探讨。

英国诺丁汉大学 Paul Wilson 从英国的政策实践出发，探讨了英国脱欧后的农业政策发展和方向。他指出，1957 年欧盟的前身欧洲共同体在罗马条约中签订了共同农业政策（The Common Agricultural

<sup>①</sup>数据来源：《权威发布：2019 年我国人均 GDP 首次突破 1 万美元大关》，[http://k.sina.com.cn/article\\_3919603060\\_e9a0657401900onkw.html?cre=tianyi&mod=pcpager\\_tech&loc=7&r=9&rfunc=100&tj=none&tr=9&from=news&subch=onews](http://k.sina.com.cn/article_3919603060_e9a0657401900onkw.html?cre=tianyi&mod=pcpager_tech&loc=7&r=9&rfunc=100&tj=none&tr=9&from=news&subch=onews)。

Policy, 简称“CAP”), 英国于 1973 年加入了欧盟, 因而也就加入了 CAP; 英国在 2021 年 1 月 1 日全面脱欧后, 需要出台适合本国国情的农业政策; 在 2021~2028 年英国农业政策转变的过渡期后, 其农业政策会有更大程度的调整。同时, 他还指出, 对于农业政策研究, 数据很重要, 以往的农户数据主要关注收入和产量, 过去 10~15 年增加了对环境数据的收集, 现在应强化对“环境投入”“环境产出”等方面问题的研究, 政策也应从对农户生产的支持转向对新的领域——环境的支持, 但在相关数据收集和分析方面仍然面临一些挑战。作为已经迈入中高收入水平的国家, 中国应提前做好经济转型后的政策调整, 以发挥政策的引领作用, 增强政策的适配性; 同时, 还应重视对经济转型后新发展指标的数据积累, 为未来的科学研究提供数据支持。

国家林业和草原局经济发展研究中心韩枫分析了美国从突破“公地悲剧”到与“非正式制度”耦合的法治化进程及其对中国草原管理的启示。她指出, 美国联邦政府依托内政部土地管理局、农业部林务局等相关机构对公共牧草地实施法治化管理, 确立了以放牧费制度为核心的保护利用模式。中国的草原管理正处在重要转折时期, 如何实现“山水林田湖草”一体化, 走上“绿水青山就是金山银山”的发展道路, 是当前中国草原管理需要思考的问题。她认为, 尽管中美两国国情存在较大差异, 但美国的公共牧草地管理有以下经验值得中国借鉴: 一是明确了国家对公共牧草地的所有权, 实现了联邦政府对绝大部分公共牧草地的多用途管理; 二是以《国家环境政策法》为核心, 建立了完善的放牧制度和管理体系, 强化了政府对公共资源可持续发展的监管, 实现了法治化与市场化并进, 既发展了产业又完善了法治; 三是重视发挥非政府组织和第三方机构的监管作用, 在一定程度上避开了既当“裁判员”又当“运动员”的“监管陷阱”。因此, 中国要加强草原管理, 首先应突出政府治理的优势, 明确界定国家和集体的草原权属, 抓紧解决制度层面的遗留问题, 推动草原管理法治化; 其次, 开展草原资源清查, 并根据清查结果, 构建草原生态补偿长效机制, 实施分类分级管理和修复治理; 第三, 促进牧区优势产业发展, 发展牧、游、文化多元复合型草原经济, 走生态产业化、产业生态化之路。此外, 还要重视发挥第三方评估机构的监督作用, 建立有效的事前、事中和事后监管评估机制。

日本作为精耕细作型农业现代化国家的典型代表, 其农民组织化建设经验对中国具有借鉴和启示意义。农协是日本农民组织化建设的重要载体和产物。南京财经大学刘余在报告中指出, 为了适应农业结构调整和市场环境变化, 日本农协从未停止业务范围调整和组织结构改革。近年来, 日本农协正朝着组合和市场化两个方向改革。改革后, 日本农协的规模扩大、数量缩减, 但产后环节的组织化功能被弱化。在这种背景下, “集落营农组合”开始出现, 从而在产后销售功能上得到拓展, 尤其是在农业生产条件较为落后的地区。与日本类似, 中国的合作社也普遍存在合作不规范和规模偏小问题, 而且仅仅依靠合作社来实现农民组织化在产前、产中和产后环节势必会存在效率损失。因此, 中国的合作社也应适应农业产业化和市场化改革的需要, 在提高其规范化程度的基础上, 进一步提升合作规模, 实现镇域、县域甚至更大规模的合作, 尤其是在较为落后的地区; 同时, 还要分别构建产前、产中、产后环节的新型经营主体, 避免因规模过大出现规模不经济。

城乡关系是发展经济学的重要议题, 城乡均衡、协调发展一直是各国相关政策的重心, 也是学界探讨的重要方向之一。湖南工商大学李东坡考察了 20 世纪 70 年代以来日本近 50 年的农村变迁与城

乡关系的变化。他指出，在日本的工业化和城市化进程中，先后经历了前期经济的高速增长和后期人口的老齡化，曾经一度出现农村问题突出、城乡差距拉大的局面，导致农村人口、土地、村庄和居民心理上的“空洞化”。但是，在政府的推动下，绝大多数村庄在历经波折起伏后最终都顽强地存续了下来，1970~2015年，村庄数量减幅不超过3%。这主要得益于“回归田园”运动的推进，以年轻人为主体的、大量城市居民到农村定居，促进了城乡间的交流、互动与融合，使城乡关系由竞争、对抗变为交流、合作和联动，从而出现了城市出身居民的“I型”、农村出身的城市居民回归原地的“U型”和到其他农村地区的“J型”回归轨迹。中国正处在工业化和城镇化进程中，统筹城乡发展、促进城乡交流需要引起足够的重视；同时，中国正在推进乡村振兴，乡村振兴关键靠人才，应借鉴日本以“回归田园”运动为代表的乡村振兴的经验做法，促进年轻人回流，实现城乡均衡、可持续发展。

## 二、农村土地制度改革与减贫的政策效应

中国是全球最大的发展中国家，改革开放40多年来，走出了一条持续深化改革的发展道路。以家庭承包制为代表的中国农村各项改革，不仅有效地解决了中国人的吃饭问题、将中国人的饭碗牢牢端在自己的手中，而且推动在2020年即将实现消除绝对贫困、全面建成小康社会的目标。这一历史性成就是中国持续深化改革的结果，更是相关政策推动的结果。作为激发中国经济活力的重要力量，土地制度改革历来受到关注；同时，近年来，随着脱贫攻坚目标任务的全面完成，农村的减贫成效也受到越来越多的关注。

### （一）农村土地制度改革

土地制度改革一直是农村改革的核心。作为农村的基础性制度安排，中国独特的农地制度对农业发展乃至整个经济的持续增长起到了重要的保障作用。浙江大学郑淋议认为，受制于改革开放前的路径依赖，家庭承包制存在内在的产权不明晰、产权不稳定和产权不完整问题，农村土地产权制度改革始终沿着“产权强度-产权长度-产权广度”的路径演化，呈现法制化、长期化和市场化的改革取向；在第二轮承包期（1999~2028年）后期，应重点做好建立土地信息数据库、开展土地延包试点和配置农地非农用权利等工作，实现从产权界定到产权实施、从产权不稳到产权稳定、从产权残缺到产权完整转变。以产权的强度、长度与广度为核心的现代产权理论不仅可以解释家庭承包制改革在当下的基本取向，也能够指明其在二轮承包期后期改革的未来路径，因而，该理论具有广泛的适用性。

地权稳定是促进土地保护性投资的关键。郑州大学李家家认为，在中国现行的土地制度下，由于农村“集体”概念不明确和农民的“惜地”情结，土地产权的不清晰和不稳定会增加土地交易的不确定性，引发土地流转纠纷，造成土地经营权不稳定，进而阻碍家庭农场对土地的保护性投资，产生过度使用化肥、农药等掠夺地力的行为，影响土地的可持续生产能力和农业的可持续发展。因此，在“三权分置”背景下，应通过强化对土地经营权的法律保护、构建规范的土地流转市场来促进家庭农场对土地的保护性投资。

### （二）农村减贫的政策效应

2020年中国将全面消除绝对贫困，创造人类减贫史上的奇迹：7亿多贫困人口实现脱贫，占同期

全球减贫人口总数的70%以上。这一历史性成就得益于精准减贫的基本方略和超常规的政策举措。南京财经大学陈杰通过研究精准扶贫政策的增收效应认为，建档立卡政策的实施能够有效提高贫困户的家庭纯收入，且对其转移性收入增长的作用大于非转移性收入增长的作用；整村推进政策的实施，提高了贫困村的公共服务与基础设施建设水平，进而对贫困户非转移性收入增长具有显著的促进作用。

作为精准扶贫政策最基层的贯彻者和实践者，村干部和村集体的作用尤为关键。辽宁工程技术大学陈子怡研究发现，高学历的村干部会显著降低村庄的贫困发生率；村干部素质可通过提高村庄非农就业率、增加村集体经济收入和基础设施建设投资来促进村庄贫困发生率的降低。同为辽宁工程技术大学的黄金月认为，村集体经济水平可明显降低村庄的贫困发生率，且非农产业发展与基础设施建设在村集体经济对贫困发生率的影响中起着传导作用。因此，应发挥政府的激励作用：鼓励村集体组织因地制宜发展适合本村的现代集体产业；为发展集体经济开通绿色通道，降低村集体投资的成本与风险，保证贫困群体有稳定的收入来源。

### 三、农业高质量发展与健康消费

#### （一）农业高质量发展

高质量发展是贯彻新发展理念的根本体现。农业高质量发展是绿色成为普遍形态的发展，推进农业绿色发展是农业发展观的一场深刻革命。河南科技大学谷秀云研究发现，目前农户种粮利润逐年趋少，在部分省份甚至出现负值，而在市场机制的调节和国家宏观调控的引导下，理性小农的绿色全要素生产率“创造性破坏”提升。因此，在推进粮食绿色生产转型过程中，需要充分考虑种粮成本上升、利润趋少的现实，通过合理引导理性小农的生产决策，控制种粮成本上升，降低因种粮成本上升对粮食绿色全要素生产率提升带来的负面影响，兼顾农户种粮利润与粮食绿色全要素生产率的提升，实现农业高质量发展与绿色全要素生产率“创造性破坏”提升的双赢局面。

推动乡村产业高质量发展是新时代深化农业供给侧改革和实现乡村振兴的核心内容。华中农业大学叶锋认为，在三大主粮中，玉米的供需结构性问题最为严重。为了缓解玉米的供需结构性矛盾，2016年国家发改委按照“市场定价、价补分离”的原则对玉米主产区中东北三省一区的玉米收储制度改革，将玉米临时收储政策调整为“市场化收购”+“生产（种植）补贴”的新机制，逐步扭转了近年来玉米价格不断提高、库存不断增多、补贴和亏损不断增加的局面。因此，应坚持以市场为主导的粮食支持制度改革、增进现有补贴的合理性、补齐玉米收储制度改革中的短板，促进玉米产业高质量发展。江苏大学黄曼认为，乡村产业高质量发展应具备高端化的产品生产、最大化的价值实现及合理化的价值分配。在由政府引导或推动、能人和农户等多元主体参与的合作联社这一组织形式中，各参与主体的能力异质性、行动协同性和利益一致性特征能促使他们利用各自的优势从外部环境吸收资金、技术、人才、信息等产业要素，发挥多元主体协同治理效应，促进产品生产的高端化、价值实现的最大化以及价值分配的合理化，最终实现乡村产业高质量发展。

#### （二）营养与健康消费

农业高质量发展的最终目的是为了满足消费者日益增长的美好生活需要，从“吃得饱”到“吃得

好”再到“吃得健康”。子女作为家庭的未来，其营养需求在家庭决策中将首先得到满足，这会影响整个家庭的营养摄入。因而，子女是否随迁在一定程度上影响农民工的营养状况。浙江农林大学何志鹏考察了子女随迁对进城农民工营养摄入量的影响。他发现，与子女未随迁的农民工相比，子女随迁的农民工的热量摄入显著增加了3.9%；从营养摄入结构看，子女随迁显著增加了农民工的脂肪与蛋白质摄入量，分别增加了9.3%与5.0%，但对农民工碳水化合物的摄入量无显著影响。同为浙江农林大学的邓叶分析了城镇养老保险对农民工营养摄入结构的影响。结果表明，城镇养老保险改变了农民工的营养摄入结构，脂肪、蛋白质取代碳水化合物成为农民工增加营养的主要来源；在控制农民工收入和劳动强度等因素后，城镇养老保险显著增加了农民工的脂肪和蛋白质摄入量，分别增加了13.5%和8.8%；农民工营养摄入结构的转变，促使农民工的热量摄入增加了6.8%。

消费者是安全认证农产品的最终需求方，其对安全认证农产品的态度与购买意愿决定了安全认证农产品市场的潜力。江南大学李佳敏认为，由于信息不对称或信息失真，消费者的认知和情感对安全认证农产品购买行为的影响具有很强的不确定性；质量安全认证标签对消费者的感知价值和购买意愿有显著的正向影响，感知价值对消费者信任产生正向作用，而消费者信任又对购买意愿产生正向传导。

在消费方式不断升级的今天，面对生鲜农产品易腐、难存、对物流要求高等特殊性造成电商零售市场占有率低的状况，江南大学布玉婷研究了消费者从超市、农贸市场线下购买生鲜农产品向移动线上渠道迁移的作用机制。她发现，消费者向移动线上渠道迁移的意愿受到来自推力因素和拉力因素的正向促进作用以及来自锚定因素的负向抑制作用，锚定因素会对拉力因素和消费者向移动线上渠道迁移意愿之间的作用机制形成负向的调节作用，这一作用在以农贸市场为原始渠道时效果更明显。

#### 四、中国农产品国际贸易及其挑战

中国在1996年以前是世界上最大的大豆净出口国，大豆出口占世界市场90%以上的份额，但此后中国逐渐从大豆净出口国变成世界上最大的大豆净进口国。南京理工大学林大燕认为，中国大豆产需缺口不断扩大，进口规模急剧扩张，对国内大豆产业造成了严重威胁。她利用2012~2018年中国与美国、巴西的大豆贸易月度数据，测算了中国从两国进口大豆所实施的非关税措施的关税等值水平。结果发现，平均关税等值分别高达41.9%和50.8%，远高于3%的进口关税，在调控大豆进口方面发挥的作用远远大于关税；即使如此，中国实施非关税措施仍具有较大空间，特别是动植物检疫措施还可以进一步增强。因此，中国应进一步强化非关税措施，同时加强反倾销、反补贴政策研究和人才培养，为今后利用反倾销、反补贴手段维护国内大豆产业正常发展空间做准备。

中国是全球最大的茶叶生产国和消费国，也是世界上唯一生产六大茶类的国家。作为古丝绸之路的传统优势农产品，茶叶以其独特的品质、悠久的历史、厚重的文化，在“一带一路”背景下迎来了新的发展机遇。安徽农业大学张藕香利用UN Comtrade数据，分析了2000~2018年中国在“一带一路”沿线64个国家茶叶出口贸易的增长及其变化状况。她发现，在“一带一路”倡议提出前后，贸易国经济规模、双边贸易壁垒、贸易政策环境均有明显变化，尤其是基础设施投资的增长，使得贸易距离等传统因素的制约作用正在减弱，这对减少双边贸易成本、扩大中国茶叶出口具有积极作用。因

此，在贸易保护主义抬头的背景下，以技术性贸易壁垒、绿色贸易壁垒为代表的新型非关税壁垒逐渐取代传统关税壁垒，成为制约中国茶叶出口贸易增长的关键因素。中国作为全球最大的茶叶生产国，理应在推动茶产业高质量发展中提升茶叶出口竞争力和国际市场占有率，规避新型非关税壁垒等因素对中国茶叶出口带来的冲击。

## 五、后小康社会的农业农村发展

2020年注定是不平凡的一年、注定是载入史册的一年。在这一年，中国将向世界宣告消除现行标准下的绝对贫困，全面建成小康社会，开启下一个百年目标的新征程。在这承前启后的关键年份，突发的新冠疫情让中国经济面临前所未有的机遇和挑战，也给中国的农业农村发展带来了很大冲击。中国农业科学院李先德在题为“新冠肺炎疫情对全球农产品市场与粮食安全的影响及应对建议”的主旨报告中，利用联合国粮食及农业组织数据库近十年来全球谷物生产、贸易、利用和库存情况，分析了当前世界农产品市场面临的形势。他指出，受疫情影响，全球农产品供需将从供应相对充足转向局部供过于求或供不应求，国际农产品价格将止跌回升，全球农产品贸易受阻，农产品贸易规模将显著下降，粮食不安全状况恶化；主要农产品生产和出口高度集中，但进口相对分散。因此，中国应高度重视国内生产，切实保障农产品稳定充足供应；加快大宗农产品进口步伐，把握市场主动权；积极应对贸易限制，推动贸易开放和国际合作；制止“舌尖上的浪费”，促进形成节约、健康的餐饮习惯。

清华大学王亚华基于国际比较的视角，从自然物质条件、社会经济属性、规则制度特征三个维度分析了中国国情农情与农业农村现代化。他指出，中国人均自然资源匮乏，生态系统脆弱且持续恶化，“七山二水一分田”的地形地貌以及水热光等极不均衡的农业资源条件，导致不可能在大部分国土上发展大规模、标准化农业；虽然中国书写了人类经济发展史上的奇迹，但是，小农户仍然是中国农业生产经营的主要组织形式，快速的城镇化导致农村问题重重。他认为，中国农业农村现代化既受本国国情农情的制约，同时也受国际发展环境的影响，独特的国情和复杂的国际环境决定了中国不可能走传统的现代化道路，应从自然物质条件、社会经济属性、规则制度特征3个方面探索有中国特色的农业农村现代化道路。

中国社会科学院魏后凯在题为“‘十四五’时期中国农村发展战略”的主旨报告中，深入分析了“十四五”时期的两大背景和两大战略转型。在两大背景方面，他指出，“十四五”时期中国将全面进入城镇化减速推进新阶段，2025年中国的城镇化率将达到65.5%。但从目前来看，常住人口和户籍人口的城镇化率并没有缩小的迹象，农民进城落户意愿还在下降，并且存在“被城镇化”倾向，即40%靠行政区划调整来拉高城镇化率。因此，应加快农民的市民化进程，推进户籍人口城镇化率增幅超出常住人口城镇化率增幅，最终实行两率并轨、实现市民化与城镇化同步。“十四五”时期，应在城乡融合背景下加快构建城乡发展共同体和村庄整治，即以县（市）为最佳地理单元，打造以产业、生态、教育、医疗卫生、文化等多维一体的城乡发展共同体；村庄整治应在建立市场化的自愿退出机制前提下，进行适当的规划引导，采用合村并居的方式，建设“小规模、组团式、微田园、生态化”新村，少数有条件的村庄可向小城镇转型。

在两大战略转型方面，魏后凯指出，到2020年底，中国农村地区将实现全面小康，但总体上讲，这仍然是一种较低水平的全面小康。因此，“十四五”时期应以建设高水平的全面小康和加快推进农业农村现代化为目标，按照基本实现农业农村现代化目标的分省实现程度与推进次序，将全国各省份划分为3个梯队，分梯次推进农业农村现代化。“十四五”时期，要推进全面脱贫与乡村振兴的有效衔接与平稳转型，就要科学设置两者接续的过渡期，既不能太短，也不宜过长，3~5年过渡期为宜。在过渡期内，统筹做好全面脱贫与乡村振兴的衔接工作；过渡期之后，把农村减贫纳入乡村振兴战略，实现减贫战略和相关工作体系的平稳转型。

此外，还要全面加强扶贫资产管理。在1980~2020年间，中央财政累计投入专项扶贫资金接近1万亿元，仅2016~2018年就达到7639亿元。这些财政扶贫资金投入在全国形成了规模庞大的扶贫资产，估计总额将高达3.2万亿元以上。目前，各地大多把着重点放在扶贫资金管理和贫困户脱贫增收上，而对扶贫资金投入后所形成的扶贫资产的管理维护没有给予足够的重视，导致出现全国扶贫资产家底不清、国家层面的监管政策缺乏、管护机制缺失、资产闲置甚至流失等问题。因此，在脱贫攻坚目标完成后，要把着重点由现行的扶贫资金管理逐步转移到扶贫资产管理上来，开展扶贫资产的清产核资工作，制定全国扶贫资产管理办法，深化完善扶贫资产收益分配机制，将扶贫资产管理纳入乡村振兴战略，全面加强对扶贫资产的管理。

## 六、总结与展望

本届年会暨学术研讨会是在新冠疫情影响下召开的，在会议形式上有很大的突破和创新，在北京、合肥两地举行，分别设立主会场和分会场，线上线下结合。参会会员和专家学者从国际比较和借鉴的视角，围绕“后小康社会的农业农村发展”这一主题，就高收入国家农业农村政策转变与启示、中国农村土地制度改革与减贫的政策效应、农业高质量发展与健康消费、中国农产品国际贸易及其挑战以及后小康社会的农业农村发展等议题展开了激烈讨论与充分交流，取得了丰硕的学术成果，对相关主题的进一步探索和研究具有重要的参考价值 and 启示意义；尤其是在新冠疫情对全球农产品市场与粮食安全的影响、基于国际比较视角的中国国情农情与农业农村现代化发展，以及“十四五”时期中国农村发展战略乃至2035年中国农业农村发展前景等方面的研究成果，为后小康社会的农业农村发展提供了新的思路和方向。

2020年的特殊意义不仅在于疫情影响带来的冲击，还在于它的划时代意义——实现中华民族第一个百年奋斗目标。这既是一个终点，也是一个新的起点。站在新的起点上，中国的农业农村发展如何面对新的挑战，如何推动减贫战略和相关工作体系实现平稳转型、接续推进脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接，如何加强扶贫资产管理、完善扶贫资产收益分配机制等，均有待会内外专家学者进行持续关注 and 跟踪研究。

（作者单位：安徽农业大学经济管理学院）

（责任编辑：霜 晴）