

产业兴旺的基础、制约与制度性供给研究

○ 任常青

(中国社会科学院 农村发展研究所,北京 100732)

(摘要)产业兴旺是乡村振兴的重点,也是农业农村现代化的客观要求。产业兴旺的内涵就是要把农村产业做优、做强、做大,使农村产业成为现代化经济体系中的重要组成部分。四十年的改革与发展为我国产业兴旺奠定了基础,但同时也存在制约因素。传统农业下形成的小农户经营占主体的农业经营体系在向现代农业转变的过程中遇到了体制与制度的约束。以市场化为特征的现代农业面临政府过度干预与市场失灵的困扰。破解阻碍产业兴旺的难题,强化制度性供给尤为重要,深化农村土地制度改革,建立农村财产登记制度,界定政府与市场的边界以及改革农产品价格形成机制应成为农村制度创新的重点。

(关键词)乡村振兴;产业兴旺;制度性供给

DOI: 10.3969/j.issn.1002-1698.2018.07.002

乡村振兴,产业兴旺是重点。^{〔1〕}一个高度融合的农村产业体系是农业农村现代化的客观要求,也是建设社会主义现代化经济体系的有机组成部分。产业兴旺是乡村振兴的基础和保障,是农村经济增长的源泉。我国农业正处在从传统农业向现代农业快速转变的关键时期,客观上需要转变农业发展方式,在实现农业可持续发展的基础上,形成一二三产业融合发展的农村产业体系。通过培育农村产业发展新动能,激发农村经济新活力,逐步形成现代化的农村产业体系,为乡村振兴提供坚实的物质基础,并使之成为现代经济体系的重要组成部分。

乡村振兴是基于我国农业取得的成就和面临的挑战所提出的新时代解决

作者简介:任常青,中国社会科学院农村发展研究所研究员、博士生导师,研究方向:农村发展、农村政策与农村金融。

“三农”问题的战略方案,是建设现代化经济体系的重要内容。现代化经济体系的根本特征是市场经济,通过市场配置资源,依赖于“市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制”⁽²⁾。实现农业产业兴旺,要着力构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,培育农村新产业、新业态,促进农村一二三产业融合发展。提高农业创新力、竞争力和全要素生产率。以绿色发展方式提供有竞争力的高品质的农产品。

乡村振兴战略,必须把制度建设贯穿其中。通过创新农村体制机制和政策保障,强化乡村振兴制度性供给。我国农业取得的巨大成绩得益于农村改革,存在的问题与挑战也同样需要深化改革来化解。改革进入深水区,改革的难度和阻力前所未有,但是,不改革就难以解决农业面临的深层次矛盾,不改革,农业现代化进程就会受阻,现有的改革成果将会被吞噬。产业要兴旺,必须按照建设现代化经济体系的要求,以完善产权制度和要素市场化配置为重点,激活农村市场,激活各类农业经营主体,激活农业生产要素。

一、产业兴旺的内涵

乡村振兴战略总目标把产业兴旺放在首要位置,是乡村振兴的重点,为乡村振兴奠定经济基础。一个繁荣发展的乡村社会,必定是以发达的产业为基础。乡村振兴战略提出以来,理论和实际工作者从不同角度对乡村振兴战略总要求,特别是对产业兴旺的内涵进行了广泛的讨论和阐释。第一,产业兴旺在乡村振兴战略中具有重要的地位。叶兴庆认为,乡村振兴战略的二十字总要求是新农村建设总要求的升级版。乡村振兴的第一位是发展生产力,夯实经济基础,产业兴旺就是要在进一步提高农业综合生产能力的基础上,把提高农业综合效益和竞争力作为主攻方向。振兴农村二三产业,防止农村产业空心化。第二,关于产业兴旺的内容,要在确保农业发展的基础上,促进三产融合。黄祖辉认为,不能仅局限于第一产业的发展,而应着眼于“接二连三”,一二三产融合、功能多样、质量取胜的现代农业产业的兴旺。⁽³⁾宋洪远认为,产业兴旺要关注四个方面的问题,即确保粮食安全,处理好农业产业的发展,促进一二三产的融合发展以及处理好规模经营主体的发展与小农户之间发展的关系。⁽⁴⁾孔祥智认为,产业兴旺要以农业为中心,拓展多种产业,以提高农业竞争力,挖掘农业多功能性,延长农业产业链条和扩大农业农村服务业为内容。⁽⁵⁾第三,产业兴旺的关键问题是要深化改革,强化制度性供给,处理好政府与市场的关系。黄季焜认为,农业供给侧存在问题的主要原因是政府对市场过度干预、对市场失灵解决力度不大和农业公共物品供给不足。因此,要完善市场价格形成机制,解决食品安全、食物安全、资源安全等领域的市场失灵问题。⁽⁶⁾郭晓鸣提出,乡村振兴的关键性战略路径是全面深化改革为乡村振兴提供关键性动力,健全市场机制为乡村振兴奠定基础性支撑,强化城乡融合为乡村振兴创新体制机制。⁽⁷⁾

站在我国农业所处的发展阶段和存在的主要矛盾的视角,产业兴旺是我国

现阶段现代农业发展的客观要求,是在农业综合生产能力达到高水平稳定状态后,对农业质量提升、效益提高和农村产业链条延伸的必然要求。化解农产品供给的结构性矛盾,突破阶段性的供过于求和供给不足并存的困境,必须依靠深化改革,为产业兴旺提供适宜的政策与制度环境,调优产品结构,调好生产方式,调顺产业体系,把农业做优、做强、做大。

产业兴旺旨在农业高品质发展,把农业做优。大量低质量农产品充斥市场,供过于求,而高品质农产品不能满足市场的需求,这种发展方式只注重量的增加,不注重品质的提高,是不可持续的发展方式。乡村振兴对产业兴旺的要求不在于农业的增长,追求的是农业高质量发展。不是数量上的增加,而是品质的提升。正如熊彼特指出的,“仅仅是经济的增长,如人口和财富的增长所表明的,在这里也不能称作是发展过程。因为它没有产生在质上是新的现象。”⁽⁸⁾农村产业发展要摆脱以量取胜的旧观念,要在提质增效上下功夫。必须遵循农村经济发展规律,在准确识别我国农村产业发展的基础和约束的前提下,探寻农业现代化的方向和路径,通过深化农村改革,增强改革的系统性、整体性、协同性,强化体制机制和政策等制度性供给,把农业转变为现代化经济体系中的一个现代产业。

产业兴旺意在农业占国民经济比重下降的趋势下,把农业做强。对于我国来说,农业不应是占比重很大的弱质产业,也不应是占比重很小的弱质产业,而应是占比重很小的优质产业。农业在国民经济中比重呈下降趋势是世界各国的共同特征,我国也不例外。1978年,我国第一产业增加值占国内生产总值的比重为27.7%,到了2017年,占比已经下降到7.9%。占比虽然下降了将近20个百分点,但是总值已经由1978年的1018.5亿元增加到2017年的65468亿元,增加了63倍。结构上占比越来越小,但是,农业的重要性不仅没有降低,反而越来越受到重视。也应看到,虽然农业在经济总量中占比下降了,但是,农业就业并没有同比例下降,2017年第一产业就业占比为27%,农村居住人口仍占41.48%。从三个比例可以看出,农业的劳动生产率仍比较低,农业效率有待于提高。产业兴旺就是要注重提高农业效率,增加农业投入。

产业兴旺聚焦农村一二三产业融合发展,延伸产业链条,发展新产业新业态,做大农村产业。我国是一个人口大国,农产品需求量大,优质农畜产品的市场潜力也非常大。把农业做大,就是要扩大优质农畜产品的生产与供给,促进一二三产业融合,延长农业产业链,提高农产品的附加值。这必须依靠市场的力量,建立城乡统一的要素市场,让市场配置资金、技术、人才、土地等生产要素。市场化促使农业改变发展方式,鼓励创新,发挥市场在资源配置中的决定性作用,提高农业生产效率。现代农业的每个环节都需要市场主体的参与,要通过市场的力量把参与产业链条中的生产、加工、运输、销售、服务等主体联结起来,发挥各自的优势,可以实现以最低的成本为市场提供优质农产品。市场是农业适度规模经营、产品结构优化、新技术采纳和应用的决定者。把农业做大,就是按照市场化的方式,赋予各种经营主体以市场。

二、产业兴旺的基础与条件

经历了四十年的改革与发展,我国农业现代化水平得到了极大提高,农村产业结构已经由以前的农业占绝对份额,向农产品加工业、服务业等第二、三产业份额逐渐增加的趋势发展。农业内部的结构,也已经由过去的农业占绝对份额,向林牧渔业综合发展转变。这些都为产业兴旺奠定了坚实的基础。全面深化农村改革、农业科技进步、农业基础设施和宏观经济发展也都为产业兴旺创造了条件。应当说,实现产业兴旺具有基础和条件。

(一) 农村深化改革为产业兴旺注入动力

从十八大开启全面深化改革,到十九大提出实施乡村振兴战略,农村改革进一步深化,各项改革措施都触及了农村发展中遇到的深层次矛盾。土地制度改革向前迈进了一大步,农村承包地实行“三权分置”,旨在促进土地流转,提高土地流转效率。十九大宣布第二轮土地承包到期后,再延长三十年,稳定了经营者的预期,也有利于维护土地流转双方的利益。巩固和完善农村基本经营制度,坚持家庭承包经营不变,肯定了这种经营制度的适用性,确认土地家庭经营仍是我国农业现代化的主要力量。改革农产品价格形成机制,把农产品定价交给市场,将有利于增加优质农产品的供给,提高农业的附加值。农村产权制度改革,特别是集体经营性资产的量化和股权设置,为集体经济的重构奠定了基础。农村“三块地”改革,征地制度、集体经营性建设用地入市和宅基地改革的趋向都是维护农民财产权益,增加农民财产性收入。

(二) 稳定的农业综合生产能力

产业兴旺需要建立在一定的基础之上。进入新世纪以来,我国粮食总产量曾经“十二连增”,至今已经连续五年总产量保持在12000亿斤以上,在实施“藏粮于地、藏粮于技”的战略下,形成了稳定的粮食生产能力,粮食总产量有保障。其他农产品,如肉、蛋、果、鱼、菜产量增长迅速,人均占有量高于世界平均水平。2016年末全国耕地面积13492万公顷,其中的10333万公顷永久基本农田已落实到地块,实行特殊保护。

农业机械化率高。据第三次农业普查数据,2016年,三大主粮作物中,小麦的机械化耕收程度最高,机耕、机播和机收的比重分别达到了94.5%、82.0%和92.2%;稻谷的机耕和机收程度分别达到了83.3%和80.1%,机播比重为29.0%;玉米的机耕程度为73.7%,机播和机收水平分别为69.9%和61.7%。主要农作物耕种收综合机械化率达到了66%。

农业结构趋向优化。从种植业结构看,2017年,全年粮棉油糖种植面积为13133万公顷,其中,粮食种植面积11222万公顷,占85.45%,粮食作物中,小麦、稻谷和玉米三大主粮播种面积为8962万公顷,占粮食种植面积的79.86%。棉花种植面积323万公顷,占2.36%,油料种植面积1420万公顷,占10.81%,糖料种植面积168万公顷,占1.28%。从农业总产值看,林牧渔业产值占比逐

渐上升,与农村改革初期农业产值占农林牧渔业总产值比重的80%相比,2017年农业产值占农林牧渔总产值的比重已经下降到53.81%,林牧渔业总产值比重上升。林业产业产值多年保持两位数的增长速度;畜牧业现代渔业产业体系初步建立,形成了养殖、捕捞、加工流通业、增殖渔业和休闲渔业等五大产业组成的渔业产业格局。我国农业生产已经从以粮为主转向农林牧渔业协调发展,以满足人们不断增长的对多样化的需求。

农村基础设施有了较大的改善。据第三次农业普查的数据,2016年末,全国通电的村占全部村的比重是99.7%,比十年前提高1个百分点。全国通电话的村占全部村的比重是99.5%,比十年前提高1.9个百分点。全国超过1/5的乡镇有高速公路出入口,全国接近九成的村通宽带互联网,全国超过1/4的村有电子商务配送站点,全国超过九成的乡镇集中或部分集中供水。

(三) 新型农业经营主体不断成长

在以农户家庭经营为主的基础上,以规模经营为主要特征的新型农业经营主体数量不断增加,主要类型有专业大户、家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业等组织形式。以新型农业经营主体构成的新型农业经营体系具有集约化、专业化、组织化和社会化相结合的特征。新型农业经营主体的出现是土地、资本、技术和劳动力等生产要素流动和配置的结果,既有农村要素的优化配置,又有来自农村之外的资本与技术的流入。2016年底,我国农业经营主体数量及不同区域的情况见表1。

表1 农业经营主体数量

单位:万户、万个

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
农业经营户	20743	6479	6427	6647	1190
其中:规模农业经营户	398	119	86	110	83
农业经营单位	204	69	56	62	17
其中:农民合作社	91	32	27	22	10

注:2016年末,在工商部门注册的农民合作社总数179万个,其中,农业普查登记的以农业生产经营或服务为主的农民合作社91万个。

资料来源:《第三次全国农业普查主要数据公报(第二号)》,国家统计局网站:http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/201712/t20171215_1563539.html。

规模农业经营户和农业生产经营单位的数量相对于农业经营户来说很少,但他们实际耕种的耕地面积占全国实际耕种的耕地面积的28.6%;规模农业经营户和农业生产经营单位的生猪和禽类存栏量分别占全国的62.9%和73.9%,将是农村产业兴旺不可忽视的力量。

新型农业经营主体的从业人员与家庭农业经营者在年龄构成、受教育程度和从事的农业行业方面表现出不同(见下表2)。农业生产经营人员中,55岁以上的人员占33.6%,而规模经营户仅占20.7%,从业人员年轻化趋势明显。规模经营者的受教育程度明显高于平均数,小学及以下文化程度的从业人员占比,

规模经营者比平均数低了将近 10 个百分点。农业经营单位从业人员高中及以上文化程度者占比达 27.6% ,远高于平均数的 8.3% 。规模经营者从事种植业的比例较低 ,从事畜牧、渔业和相关服务业的比例较高。

表 2 农业生产经营人员数量和结构

单位:万人、%

	农业生产经营人员	其中:	
		规模农业经营户	农业经营单位
农业生产经营人员总数	31422	1289	1092
农业生产经营人员年龄构成			
年龄 35 岁及以下	19.2	21.1	19.7
年龄 36-54 岁	47.3	58.3	61.2
年龄 55 岁及以上	33.6	20.7	19.1
农业生产经营人员受教育程度构成			
未上过学	6.4	3.6	3.5
小学	37.0	30.6	21.8
初中	48.4	55.4	47.0
高中或中专	7.1	8.9	19.6
大专及以上	1.2	1.5	8.0
农业生产经营人员主要从事农业行业构成			
种植业	92.9	67.7	50.3
林业	2.2	2.7	16.4
畜牧业	3.5	21.3	16.6
渔业	0.8	6.4	6.2
农林牧渔服务业	0.6	1.9	10.6

资料来源《第三次全国农业普查主要数据公报(第五号)》,国家统计局网站: http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/201712/t20171215_1563599.html。

(四) 稳步提高的技术进步贡献率

产业兴旺在一定程度上是科技进步的结果,特别是现代农业产业,对科技的依赖程度非常高。我国农业科技整体研发水平在发展中国家居领先地位,与发达国家的差距逐步缩小。农业科技进步贡献率达到 56% ,农业发展已经进入到更加依靠科技进步的新阶段。农业农村科技的自主创新能力在不断增强,进入领跑、并跑、跟跑“三跑并存”新阶段。粮食安全科技创新能力明显增强,主要农作物良种覆盖率稳定在 96% ,良种在粮食增产中的贡献率达到 43% 以上。

我国农业科技的自主创新能力不断提高,一些重大品种的产量、品质攻关方

面具有优势。设施技术、智能植物工厂等技术领域有突破,农作物基因资源重大科学工程、农业生物安全重大科学工程等方面有进展。农业科技成果转化体系建设、队伍建设和转化速度都有较大的进步。农业科技体制机制改革不断深化,以小麦、水稻、生猪等50个主要农产品为单元,以产业为主线,组建的产业技术体系把全国的科研机构、大学、企业的科研力量联合起来。农业部组建的一批国家农业科技创新联盟,围绕产业、行业重大问题开展联合攻关,将成为产业兴旺有力的支撑。

(五) 城镇化进程助推产业兴旺

我国经济的快速发展推动了城镇化进程,从2011年底我国城镇化率首次超过50%,达到51.27%,到2017年底,城镇化率达到58.52%,6年的时间增长了7.25个百分点。城镇常住人口由2011年的69079万人,增加到2017年的81347万人,增加了12268万人,平均每年新增城镇人口2044万人,其中约三分之一来自于进城落户农民和农民工。

城市化形式上表现为农村人口向城市的迁移,本质上是城乡资源与要素的流动和市场化配置。农村劳动力流向劳动边际收益更高的城市和非农行业,技术、人才和资金流向资金边际收益更高的农村和农业,从而带动农村产业的升级。乡村振兴与城镇化相辅相成,城镇化水平越高,农村劳动力资源流向城市的机会越多。农村与城市之间的要素流动越频繁,城乡融合发展程度就越高。

高水平的城镇化带来对高品质、安全农产品的更多需求,从而为农村产业兴旺带来市场契机。高水平的城镇化还带来对农村旅游业、乡土文化、田园风光、电子商务、仓储物流等新产业、新业态的需求,为农村产业结构调整 and 转型奠定了市场基础。这种需求拉动型的农村产业兴旺对于化解当前农业结构性矛盾,即阶段性的供过于求和供给不足并存的矛盾具有重要的意义。

三、产业兴旺的制约因素

尽管存在上述有利于产业兴旺的基础和条件,但也应看到仍存在许多制约产业兴旺的不利因素。虽然农业综合生产能力已处于一个较高的稳态水平,农产品供给与需求基本均衡,食物短缺现象不复存在,但还有许多方面与现代化农业的要求相差甚远。例如,广泛关注的土地经营规模小,农产品供给结构性矛盾,高品质农产品供给不足;农业生产成本高位运行,农业效率不高,农业竞争力弱;以高投入、高污染为特征的掠夺式生产方式广泛存在,市场在资源配置中的作用发挥不够等问题,依然需要加以识别和解决。

(一) 土地制度、基本经营制度对农业规模化的制约

土地制度是最基本的经济制度,农村改革的起点是创新土地集体所有制的实现形式,主线是调整农民与土地的关系。从“两权分离”到“三权分置”,既反映了我国土地制度具有很强的包容性和灵活性,又体现了我国延续了向农民赋权的改革逻辑。土地是农业生产最基本的生产要素,其流动性至关重要,不仅有

助于农业经营者做出效益最大化的经营决策,更有助于农业效率的提高和现代农业的发展。土地“三权分置”将承包经营权分为承包权和经营权,稳定农户承包权,放活土地经营权,为市场化的土地流转提供制度条件。截止到2017年6月底,全国土地流转的比例已达到36.5%。但是,农业小规模经营的状况并没有改变。与其说土地流转的目的是为了扩大规模经营,不如说,提高了农户的资源配置效率。流出土地的农户把资源配置到效率更高的经济活动中去了。

土地流转的一种重要形式是土地退出,亦即农民有偿放弃土地承包权。对于退出的农户来说,可以把退出土地得到的补偿投资于非农活动,以赚取更高的收入。对于接手土地的经营者来说,避免了短期土地流转合同带来的投资风险,以利于更为有效的资源配置。土地退出对于农业规模化至关重要,因为它可以降低土地流转成本、违约风险和交易费用,进而影响土地经营者的投资激励。目前,我国农村土地制度改革中,土地退出机制仍没有建立起来,虽然出台的政策文件要求依法维护进城落户农民在农村的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,引导进城落户农民依法自愿有偿转让上述权益。但是,在土地财产权益没有得到法律确认的情况下,土地权益市场无法建立起来,土地退出受阻。

农业家庭承包经营制下我国形成了土地集体所有制下的农户家庭为单位的小规模农业经营格局。全国有2.3亿多农业土地承包户,户均耕地面积7亩多,仅相当于欧盟的1/40、美国的1/400。⁽⁹⁾农户家庭承包经营制度在调动农民生产积极性,解决粮食短缺方面取得了巨大的成功。坚持和发展这一制度,更进一步促进了农村剩余劳动力向非农领域和城市的流转。农民在农业和非农领域进行劳动力资源配置,将大部分的劳动力资源配置在非农领域,少部分配置在农业,其结果是农民来自于非农领域的收入超过了来自于农业的收入。2016年全国农村居民人均可支配收入为12363元,其中工资性收入为5022元,占40.6%,家庭经营性收入为4741元,占38.3%。我国农业以小农户经营为主这一基本特征没有改变,未来一定时期小规模农户仍将是农业经营的主要力量。一些人认为,小农户经营是传统农业的特征,如果小农户大量存在,势必影响我们农业现代化的进程。实际上,传统农业和现代农业的区别,并不是体现在规模的大小上。舒尔茨指出,“在研究传统农业的经济特征时,很明显,小农场或大农场并不是基本的特征。”⁽¹⁰⁾传统农业表现为一种昂贵的经济增长源泉,但是,这种昂贵不是由于传统农业的规模小引起的,而是农业要素投入效益的低下。改造传统农业就是要“通过投资把传统农业改造成一个高生产率的部门”,“规模的变化并不是这种现代化过程中产生的经济增长的源泉。”“所以,在这种改造所引起的过程中,关键问题不是规模问题,而是要素的均衡性问题。”⁽¹¹⁾如果市场在农业生产要素配置中起决定性作用,那么,土地权益市场的建立和完善将对现代农业发展起到积极的推动作用。

(二) 资源约束与环境压力

我国农业高速增长的代价是对资源的掠夺式利用和对环境的破坏。在人均

土地资源少,人多地少矛盾尖锐的约束下,在有限的土地上生产尽可能多的农产品,只有依靠化肥、农药的过量投入,虽然维持了粮食产量的增长,但这种生产方式的代价高昂,付出的是土壤质量下降、面源污染严重、水资源过度采用的代价。由于产权制度和机制的不完善,要素市场扭曲,价格信号失灵,导致农业生产要素的错配。土地闲置和过度利用并存,水资源短缺与水资源低效利用并存,一方面农业生产受农产品价格“天花板”压顶和生产成本“地板”抬升的双重制约,另一方面是对短缺资源的粗放式的掠夺利用。我国在占全世界 10% 的耕地上施用了 35% 以上的化肥,化肥的单位面积施用量是世界平均水平的 3.9 倍,是美国的 4.5 倍。我国农业灌溉水的利用系数只有 0.45,渠灌区的有效利用率仅有 40%,井灌区的有效利用率为 60%,而发达国家农业灌溉水的有效利用率在 80% 以上。一些地方灌溉用水超过了农作物实际需水量的 2~5 倍。

我国是一个农业资源短缺,人均占用量处于极低水平的国家,粗放式的不可持续的农业发展方式不适合我国的国情。我国自 2015 年以来,开展了化肥、农药使用零增长行动,已初见成效,基本遏制了化肥、农药施用量的增长,化肥的利用效率也得到了提高,2017 年我国水稻、玉米、小麦三大粮食作物化肥利用率为 37.8%,比 2015 年提高 2.6 个百分点。相当于减少生产投入约 26 亿元,减少的化肥投入相当于减少氮排放近 60 万吨、节省 130 万吨燃煤或 90 万立方米天然气。截止 2017 年,我国化肥使用量已实现零增长,农药使用量已连续 3 年负增长,提前 3 年实现到 2020 年化肥、农药使用量零增长的目标。应当说,实现化肥零增长不是最终目标,把超量施用的化肥、农药降下来才是我们面临的挑战。

农业环境压力依然严峻。来自于农业灌溉用水污染、农药污染、化肥污染、农膜污染、畜禽养殖污染已成为面源污染的主要来源。化肥过量施用,残留排放到大气、土壤和水域,造成空气污染,土壤酸化、板结,水质下降。农药 70~80% 的施用量作用于非靶标作物或直接排放到空气中,造成空气污染。每年农膜残留量达 35 万吨,残膜率达 42%,残膜难以降解,造成土壤污染,影响土壤的透水性、透气性。畜禽养殖造成的大气、水体、病原微生物和重金属污染,影响人民的生活质量,带来健康危害。

资源错配受一系列因素的影响,化肥、农药、水资源超量使用是对农业不当的干预和农业要素市场扭曲共同作用的结果。政府的农业补贴方式、农产品价格形成机制以及不与市场接轨的地方产业政策等都扭曲了资源配置。仅仅依靠行政命令难以解决这些问题。

(三) 现代金融供给不足

农业产业兴旺离不开资金投入,金融在其中可以发挥更大的作用。我国农村金融虽然在过去的十几年有了一定的发展,但是,农业的快速发展和生产方式转变对金融的需求远远得不到满足。农村金融市场处于管制状态,农村金融市场的金融抑制现象依然顽固。农村金融市场准入门槛过高,新的机构难以进入,农村金融供需矛盾难以缓解。随着农业经营方式的转变,小农户与新兴农业经

营主体并存,对农村金融的需求越来越大,而农村金融的覆盖面因机构能力限制难以扩大。

现代农业需要现代金融的支持,现代农村金融是市场化的可持续的农村金融。我国要建立多层次、广覆盖、可持续、竞争性的农村金融市场,但是在实际工作中,农村金融的市场化道路依然漫长。农村“贷款难、贷款贵”现象没有缓解的迹象。虽然近几年来农业贷款额和增加额都在不断增长,但是,错误的激励机制导致了金融机构的道德风险,一定程度上在涉农贷款的“农”字上做文章,导致涉农贷款虚增。农村金融市场化改革进展缓慢,农村金融机构能力建设动力不足,市场竞争不充分的情况下,仅仅依靠单一的补贴干预措施,农村金融服务的提升不可能实现。

(四) 农村人力资本不足

农村劳动力向城市转移不仅表现在数量上,而且也体现在质量上,转移的结果是留在农村的劳动力呈现老龄化、教育水平低等特点。农村产业兴旺,建立现代农业生产体系、产业体系和经营体系,对农村人力资源呈多样化的需求,特别是职业经营者、技术人员、市场营销人员等需求量大。但是,目前农村人力资源的现状堪忧,根据农业普查结果,2016年,初中程度的农业生产经营人员最多,占农业生产经营人员的比重为48.4%,高中或中专程度的比重为7.1%,大专及以上学历的比重为1.2%。分地区看,东部地区受教育程度初中及以上的农业生产经营人员比重为62.2%;东北和中部地区,分别为62.0%和61.6%;西部地区,初中及以上的比重仅为46.6%,分别比东部、中部和东北地区低15.6、15.0和15.4个百分点。衡量一国人力资本水平中一个被广为运用的指标是高中毕业生占劳动力总人口的比例,显然,7.1%是一个相当低的水平。发达国家都在90%以上,土耳其、墨西哥、印尼等国家这一指标在30%以上。

近年来出现的农民回流潮,源于城市就业供给不足,在城市就业的农民回到农村。他们不是职业的农业经营者,回流潮不一定带来农村人力资源的供给增加,劳动力供给增加的成分大于人力资本的供给。使他们成为安心于农业的经营者,还有很多的障碍,有很长的路要走。首先,他们没有农业经营经验,需要重新学习。其次,多年的城市生活习惯和打工依赖,并没有使他们拥有经营者的思维,更多的是打工者思维,需要找一个工作岗位,而不是从事自营活动。第三,返回农村需要解决生活居住、子女教育等一系列问题,如果农业就业收入不能覆盖支出,包括教育、医疗等在内的公共服务不能满足他们的需要,他们也不会选择继续留在农村。

(五) 农产品加工业、农业服务业薄弱

农产品加工业是农业链条延伸的首要环节,也是粮食产业由注重规模扩张向注重质量提高的关键一环。粮食加工业虽然扩张很快,已初具规模,但是农产品加工仍然面临一些困难和制约。农产品加工与居民消费需求不相适应,部分品种供求结构性失衡问题凸显;全产业链食品质量安全保障体系还不健全。单

位产品能耗、水耗和污染物排放仍然较高;加工企业发展面临资源环境约束加大、要素成本上升等挑战,存在融资难、用地难,运行成本上升较快,盈利空间不断压缩的现象。粮油加工业发展方式粗放、产业链条短,创新能力不强。2017年,入统粮食加工企业研发投入仅占销售收入的0.4%。95%以上的初级产品加工企业没有研发力量,开工率不到40%。粮食深加工行业多数依赖技术和设备引进,自主创新能力薄弱,技能人才短缺。

产业兴旺必然带来对农业服务业的需求,这是现代农业的特征,也是构建现代农村产业体系的需要。应当看到,我国农业服务业还处于起步阶段,农业服务体系不健全,对农村产业的支撑不够,远不能满足农业产业兴旺的需求。农业社会化服务是农业产业所需要的一种投入,农业生产的产前、产中、产后,农产品的运输、加工与销售的各个环节都离不开农业服务业。我国是小农户与大农业并存,实现小农户与现代农业的有机衔接,必须健全社会化服务体系。

四、产业兴旺的制度性供给

分析和识别产业兴旺的有利条件与制约因素,便于循因施策。有些问题需要通过科技创新加以解决,有些问题的解决则必须依靠深化改革,向改革要出路。实施乡村振兴战略,制度创新贯穿始终。制度创新仍要沿着我国农村改革的主脉络展开,即向农民赋权。农村改革成功的经验表明,赋予农民创新农村集体所有制实现形式的权利,打破了集体统一经营的单一模式,建立了家庭承包经营制度;赋予农民自主经营的权利,调动了农民的生产积极性;赋予农民参与市场的权利,肯定了市场在资源配置中的决定性作用;赋予农民进城务工,有效疏通了农村劳动力资源的流动,从而开启了四十年的农村繁荣之路。实施乡村振兴战略同样离不开赋权,赋予农民继续探索集体所有制新的实现形式,赋予农民是乡村振兴的主体,赋予市场是乡村振兴的主导。

乡村振兴的制度性供给主要源自于农村产权制度改革和市场机制建设。过去四十年来我国农业增长的驱动力来自于农村制度创新、农业技术进步、农产品市场化改革和农业生产力投入。^[12]新时代实施乡村振兴战略,必须进一步深化农村制度创新,推进以土地制度、经营制度、产权制度、支持保护制度为重点的农村改革。

(一) 完善土地要素市场化配置机制

土地制度的优越性最终体现在土地要素的配置效率上。好的土地制度,有利于土地要素流向效率高的经营者手里,不好的土地制度,则会制约土地要素的配置效率。土地制度决定着农村产业发展的方向与效率。农村深化改革以来,我国对土地制度做出的最重要的改革是实行农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”,这一政策的出台旨在促进土地流转,加速农业规模化经营。“三权分置”清晰界定了各利益相关方对土地享有的权利。土地的所有权归集体,是宪法确立的基本经济制度。承包权归集体经济组织成员,承包关系长久不变。

经营权是实际经营者所拥有的权益。从政策和实践来看,“三权分置”政策更加突出了经营权,重视维护经营者的权益,并且赋予经营权抵押贷款的权能。三权之间的权利关系仍需在政策和法律层面加以规范和界定,但这种目的单一性的制度安排能否最终促进土地配置效率的提高还有待于实践的检验。

“三权分置”仍然没有触及土地问题的深层矛盾,那就是土地的财产属性以及与之相关的产权保护和交易制度。《物权法》已经将土地承包经营权确定为用益物权,农村土地承包关系则从合同约定转变为物权确认,土地承包关系的长久不变意味着对农民产权的永久保护。让农民获得更多财产性收入,就必须通过立法和制度设计发挥土地的财产权利属性。承认和保护农民对土地的财产权是对土地集体所有制的突破,也是市场经济的客观要求。

探索集体所有制的实现形式,在土地确权颁证的情况下,建立农村土地退出机制,由市场决定土地资源的配置,让农民切实获得土地的财产性收入。农业的规模化经营建立在土地流转市场化的基础上,夯实土地规模经营的制度基础,确保规模效益的发挥、规模经营的可持续性和农业现代化的实现。

(二) 产业兴旺中的政府与市场边界

处理好政府与市场的关系是我国深化改革,建立社会主义市场经济体系需要面对的关键问题。十八届三中全会指出,“经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用。市场决定资源配置是市场经济的一般规律,健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律,着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题。”十九大报告进一步提出,“着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制。”这都为深化农村改革指明了方向。

实施乡村振兴战略必须按照党的十九大精神的要求,正确处理乡村振兴中市场主体与政府之间的关系。市场机制有效,就是要依靠市场来配置农村资源,利用市场机制构建农村产业体系、生产体系和经营体系,而不是依靠政府的计划和干预。要着力推进农村市场发育,建立包括农村土地流转市场在内的、开放的农村要素市场。微观主体有活力,就是要充分发挥农民的主体作用,让农业经营者成为产业兴旺的主角,因为只有农民自身发展的动力才是产业兴旺的主要驱动力。宏观调控有度,就是处理好政府与市场的关系,政府不是市场的参与者,而是市场秩序的维护者,政府有责任完善市场价格形成机制,在市场失灵领域发挥作用,而不应在市场机制发挥作用的领域扭曲市场信号。

处理好政府与市场的关系,其中之一是划清政府与农业经营者的边界。农业经营者负责企业(土地)边界之内的事情,而政府负责企业边界之外的公共产品和基础设施(水利、电力、道路、信息、通讯)的提供。政府不宜插手农业经营者的经营决策,不宜干预农业经营者边界内的事情。

一个地方发展什么产业,发展多少,怎么发展应由经营者按照市场需求做出决策,政府可以利用负面清单加以调控,但不应按照计划经济的思维干预产业发

展。政府不应该直接参与本应由流入方和流出方按照市场价格决定的土地流转行为,不能依照政府对规模的喜好强制“流转”农民的土地。规模经营是经济发展的结果,是企业家在自己面临的预算约束下进行的要素组合的结果。

(三) 建立农村产业资产登记制度

农村产业的兴旺依赖于农村产业资产积累,形成可叠加、可交易的农村产业资产,既是农村产业发展的需要,也是产业兴旺的标志。十八届三中全会提出要完善产权保护制度,健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度。实施乡村振兴战略,建立农村产权登记保护制度尤为必要。农村产业经营过程中积累的有形和无形资产,是激励经营者投资的动力。这些积累资产应该在法律上予以登记,受到法律的保护,使资产在市场交易中能够转变为资本,生产经营的价值得以实现。农村产业资产的法律登记应作为一项基本的产权保护制度,保护农村产业发展。这样,经过积累形成的具有一定规模的农场,不因经营者的转换而出现重复投资。

(四) 改革农产品价格形成机制和补贴政策

由市场决定农产品价格,把补贴与价格分离。自2004年以来实行的主要农产品最低收购价,以及不考虑市场供求关系,连续几年不断上调收购价的价格干预措施,给市场释放了扭曲的价格信号,结果带来了玉米等农产品的“三量齐增”,给产业带来了严重的负效应,不得不进行供给侧结构性改革。政府连续提高农产品的最低收购价,农民根据稳定的预期价格和刚性的政府需求做出生产决策,一方面生产成本不断抬高,另一方面造成生产过剩,也浪费了资源。改革农产品价格形成机制,由市场决定农产品的价格,生产者根据市场需求做出生产决策,也有利于减少低质量农产品的生产,增加高品质农产品的生产。

注释:

- (1) 《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,《人民日报》2018年2月5日。
- (2) 习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2017年,第30页。
- (3) 黄祖辉《准确把握中国乡村振兴战略》,《中国农村经济》2018年第4期。
- (4) 宋洪远《实施乡村振兴战略的五点思考》,《吉林农业》2018年第2期;叶兴庆《新时代中国乡村振兴战略论纲》,《改革》2018年第1期。
- (5) 孔祥智《产业兴旺是乡村振兴的基础》,《农村金融研究》2018年第2期。
- (6) 黄季焜《农业供给侧结构性改革的关键问题:政府职能和市场作用》,《中国农村经济》2018年第2期。
- (7) 郭晓鸣《乡村振兴战略的若干维度观察》,《改革》2018年第3期。
- (8) [美]熊彼特《经济发展理论》,北京:商务印书馆,1990年,第73页。
- (9) 韩长赋《国务院关于构建现代农业体系深化农业供给侧结构性改革工作情况的报告——2018年4月25日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二次会议上》http://www.sohu.com/a/229736822_100121648。
- (10) [11] [美]舒尔茨《改造传统农业》,北京:商务印书馆,2006年,第95、95页。
- (12) 黄季焜《四十年中国农业发展改革和未来政策选择》,《农业技术经济》2018年第3期。

(责任编辑:汪家耀)