

探究农业发展方式转变的制约因素

范东君

(湖南社会科学院农村发展研究所, 长沙 410003)

摘要: 目前, 中国已经进入了加快改造传统农业、实现中国特色农业现代化道路的关键时刻, 大力发展现代农业是农业大省摆脱发展困境的根本出路。但农业发展方式的转变不是一件容易的事, 在转变过程中会遇到诸多制约因素, 只有深入分析这些制约因素, 并针对这些问题提出切实可行的解决对策, 农业发展方式的转变才能达到预期的效果。

关键词: 农业; 三农问题; 农业发展方式; 农业现代化

中图分类号: F303.3 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2010.10.008

2010年中央一号文件再次锁定“三农”, “把提高现代农业装备水平, 促进农业发展方式转变放到了重要位置, 进一步凸显了转变农业发展方式、发展现代农业对于解决“三农”问题的重要意义。”

农业发展是一个世界性问题, 关系到世界稳定和发展。当今世界, 无论是发达国家还是发展中国家, 农业发展都面临着诸多困难。Dr. C. Dean Freudenberger(2008)认为, 美国农业发展面临着生态问题^[1], 要大力发展生态可持续农业。速水佑次郎、神门善久(2003)认为, 日本农业面临着比过去更加棘手和更加严重的问题。农业的国际竞争力在不断下降, 政府对农业的扶持已经提高到了不能再提高的地步, 可是愿意从事农业的年轻人已经越来越少, 农业劳动力的老龄化现象日益严重, 耕地抛荒现象不断增多, 对农业、农田周围环境的管理也日趋淡化。而广大发展中国家大部分都面临着资金短缺、科技落后等问题, 严重制约了农业发展方式的转变^[2]。

30多年的改革开放也使中国充分认识到: 在经济快速发展中存在着不少深层次问题, 如资源浪

费、环境污染、收入差距扩大等, 给经济发展方式的转变带来了巨大挑战。中国是一个人口大国, 农业的发展对其至关重要, 无论从组织上、规模上、效益上、技术上、生产手段上, 当前的经济发展中最需要转变发展方式的重点和难点在农业, 面临着诸多的问题。

薛任君、熊楚才、丁新正(2009)认为, 中国的新农业经济发展, 必须重新定位“三农”, 走出“三大误区”, 谋求“四个同步”。即走出过分强调GDP增长, 忽视农业经济发展地位的误区, 走出过分强调城市带动农村, 忽视农村经济与城市经济同步发展的误区, 走出过分强调城市化人口比率, 忽视城市承载能力的误区; 谋求城市发展与乡村发展同步、职业教育与科技创新同步、资源开发与环境保护同步、文化建设与法制建设同步^[3]。

徐明华(2010)认为, 新农村建设以来, 湖南农业的发展取得了长足的进步, 为促进湖南经济社会赶超发展提供了基础支撑, 作出了重要贡献。但用现代农业的标准来衡量, 湖南农业基础薄弱、发展滞后、城乡差距拉大的现状并未根本改变, 农业低

基金项目: 国家社会科学基金重大资助项目“加强农业基础地位和确保国家粮食安全战略”(08&ZD016)。

作者简介: 范东君(1978—), 男, 经济学博士, 湖南省社会科学院农发所助理研究员; 研究方向: 农业经济、区域经济、金融学等。

收稿日期: 2010年8月12日

产业化、低市场化、低集约化的现状并未根本改变，生产规模小、经营分散、效率低、科技含量低的现状也未根本改变；农业发展仍然走的是一条传统农业之路，是一条资源环境难以支撑的“负重之路”，是一条产品竞争力难以提高的“低端之路”，是一条农民收入难以增长的“物本之路”^④。如果不处理好农业发展所面临的问题和矛盾，农业发展方式的转变就难以取得预期的效果，本文着重分析了目前农业发展方式转变所面临的主要困境，并根据存在的问题提出了具体对策。

一、农业发展方式转变的困境

转变农业发展方式是转变经济发展方式的重要组成部分，而且是关键环节和基础核心。随着中国经济的快速发展，工业不仅自身发展能力在不断增强，而且已经具备反哺农业的能力，全国已全面进入“以工促农、以城带乡”的发展阶段，农业进入了新的发展时期。农业生产方式、农业产业结构、农村社会形态、农民的思想观念等，都在发生着重大的变化，发展现代农业也有了相应的基础。但中国城乡经济社会发展一体化体制尚未完全建立，农村经济体制尚不完善，农业生产经营组织化程度低，农产品市场体系、农业社会化服务体系、农业支持保护体系不健全，农业科技投入和推广不够，农业发展方式粗放，气候变化影响加剧，重大自然灾害频发，人口资源环境约束增强，国际金融危机持续蔓延对农业和农村发展的冲击不断显现，农业发展面临着不少困难和挑战。

1. 粮食安国家责任与地方发展目标之间的矛盾

一方面，由于中国人口过多，每天需要消耗大量粮食，粮食作为一种战略性物资，关系到中国的安全与稳定，一些粮食主产区，肩负确保国家粮食安全的国家责任，提高农民种粮积极性，增加粮食产量的义务不可推卸。

另一方面，由于发展粮食产业比较效益较低，与地方政府追求GDP增长和农民追求收入增长的目标存在矛盾，地方政府与农民种粮的积极性不高，对生产非粮食产品的需求在持续加强。当前情

况下，这种义务刚性与需求刚性之间的矛盾缺乏有效的调和机制，农民对农业增收的期望偏低，改造传统农业的积极性不高，大量青壮年农民外出务工，耕地抛荒现象仍然大量存在。

2. 小规模分散经营与大市场集约化的矛盾

一方面在全球化背景下，农业竞争面临的是大市场体系，农业经营的集约化程度越高就越能占据市场竞争优势，越能在千变万化的大市场中占据话语权。另一方面几十年的家庭联产承包责任制，虽然极大地激发了农民生产积极性，但也形成了小农分散经营的惯性，特别是西南的山地、丘陵面积占绝对比例，规模化经营的难度大，更强化了农业经营制度的约束，导致农业组织化、集约化程度提升缓慢，农业市场竞争能力低下。不解决好这一矛盾，转变农业发展将很难落到实处。

3. 农业资金严重短缺与农村资金不断流出的矛盾

首先，农业弱质性特征突出，设施薄弱、装备不足，2008年中国农民每户拥有生产性农林牧渔固定资产6537.78元，比2007年只多了531.56元^⑤，在农业现代化过程中，迫切需要政府和社会持续加大资金要素投入，而地方政府财力有限，特别是农业大县的政府可用财力少，对农业投入不足，加之农村金融服务体系不够完善，农业资金短缺。其次，由于农业比较效益低，农村商品市场欠发达，农村资金流向城市的趋势明显，加剧了金融资源在城乡配置的失衡，加重了农业资金需求与供给之间的矛盾。

4. 农业优质人力资源短缺与农村劳动力剩余的矛盾

一方面，中国农村人口众多，但耕地资源不足，随着经济的飞速发展，工业用地增加，城市用地增多，耕地越来越少，到2008年底全国人均耕地面积才2.18亩^⑥。而农业生产力的逐步提升，使得农村劳动力大量剩余。

另一方面，农村高素质劳动力比重偏低。2008年中国农村居民家庭劳动力中初中和小学文化及以下程度占84.26%，高素质劳动力不足对农业现代化形成制约（详情见图1），且原本稀缺的有一技之长或文化素质较高者，大都弃农外出打工、经商。以

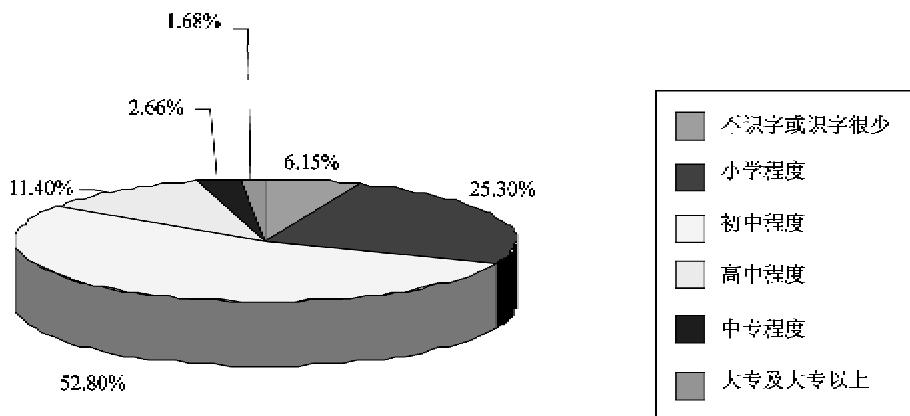


图 1 中国农村居民家庭劳动力文化素质情况

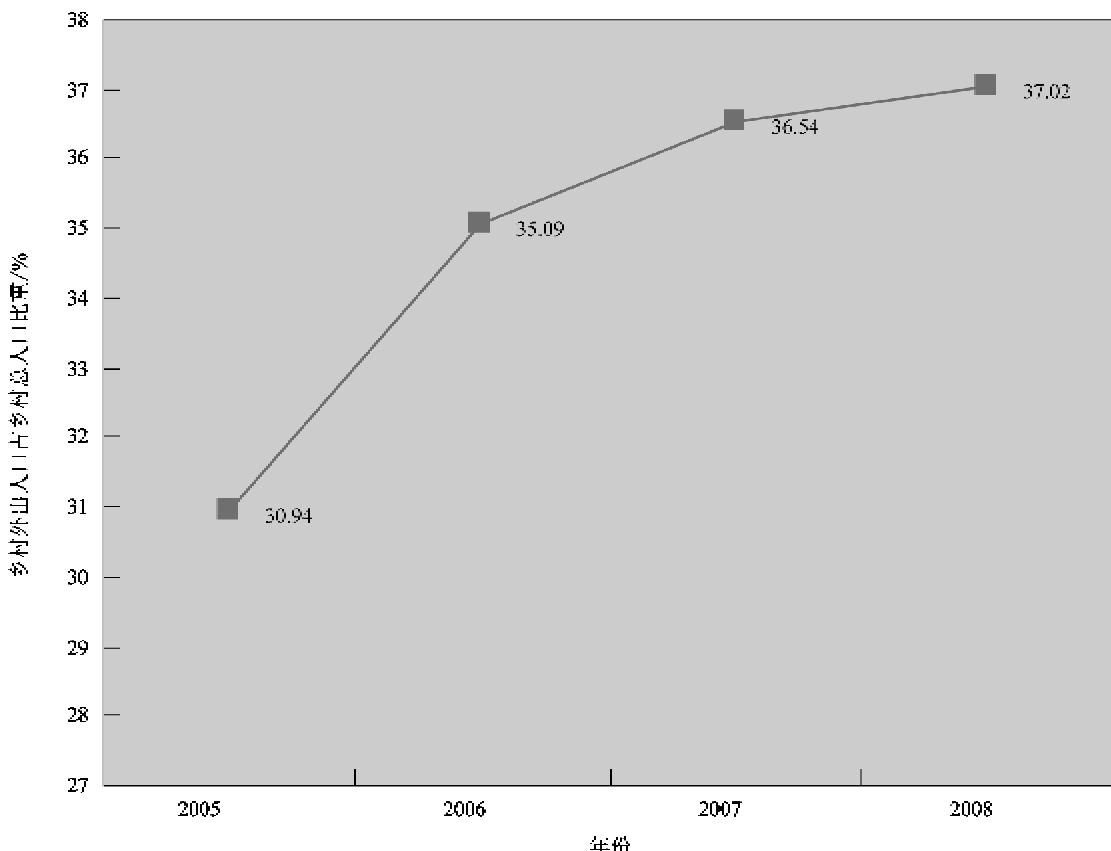


图 2 湖南乡村外出人口占乡村总人口比重变化情况

湖南为例,2008 年湖南农村外出人数达到 1466.04 万人,占乡村人口总数的 37.02%(详见图 2),其中,出省的达到 766.45 万人,男性占到 62.1%,30 岁以下的占到 62.9%^⑦,而从事农业生产经营的农民年龄

偏大、文化素质普遍不高,商品知识、市场知识、科技知识、管理知识缺乏,难以掌握现代科学技术及经营管理方法,形成现代农业发展的人力资源“瓶颈”,制约着农业生产效率的提高。

二、加快转变农业发展方式的主要对策

转变农业发展方式必须认真总结过去的经验，用全新的视野对中国各地的特色和禀赋、拥有的优势和劣势、发展的方向和目标等进行重新审视，牢牢把握现代农业建设需要突破的工作重点，从农业基础建设、农业科技进步、农业体制机制、农业发展模式、农业服务、农业法律政策、农业生态环保、农业产业发展和农业的可持续发展机制等方面，构建农业发展方式转变的政策体系。以增强农业发展综合生产能力，强化农业的发展能力，为实现农业现代化夯实基础。

1. 狠抓基础设施，在提高防洪抗旱能力上见实效

当前，农村基础设施投资不足、结构失衡已成为中国农业和农村经济发展的瓶颈。如何完善农村基础设施建设的投入体系，提高农村基础设施的效益，是农业现代化建设的重中之重。水利是农业的命脉，近年来，中国水旱两灾频发，西南大旱、中部一些省份严重水灾无疑已经向我们敲响了警钟。转变农业发展方式，当务之急要以水利建设为重点，加强基础设施建设，提高防洪抗旱能力。加强农村水利设施建设：一是要维护现有的水利设施。集中人力、物力，打好水库除险加固、灌区渠系改造、山塘清淤扩容三大攻坚战，加强水利排灌设施建设，增强防汛抗旱能力；二是建设一批防洪除涝骨干水利工程，搞好大型灌区节水和续建配套、山丘区微集水工程、机电井、水土保持等工程建设。同时要提高防汛抗旱科技水平。加强基础性研究工作，围绕防汛抗旱重大问题开展科技攻关，积极研发推广先进适用的防汛抗旱新技术、新设备、新材料，加强防汛抗旱指挥系统建设和管理，建立防汛抗旱信息平台，努力提高防汛抗旱科技水平，推进防汛抗旱现代化。

2. 大力发展合作组织，在建立农业社会化服务体系上见实效

农业社会化服务是现代农业的特征，也是农业转变发展方式的要求。社会化服务需要提高农民的组织化程度，把农民组织起来，从单一主体参与市场竞争向联合参与市场竞争转变。

第一，要多形式发展农民专业合作组织。着眼于农业产业化经营整体发展水平的提高，与推进农业产业化经营有机结合，大力发展战略类型的农民合作经济组织，把分散的家庭经营与大市场有效连接起来，解决小生产与大市场的矛盾。要积极引导农民在自愿的基础上，按照“民办、民管、民受益”的原则，打破地域、行业和所有制界限，采取多种形式，发展各种新型的农民专业合作组织；在合作内容上多方位，可以提供技术、农资、信息、产品收购等一项或多项服务，也可以提供产前、产中、产后系列化服务。

第二，多主体发展农产品物流业。国际经验表明，发展农产品物流有助于提高农业组织化程度，促进农业现代化。要积极培育和完善农产品物流主体，加强农产品物流的基础设施建设，支持重点农产品批发市场建设和升级改造，落实农产品批发市场用地等扶持政策，搭建农产品物流信息平台，发展农产品大市场大流通^[1]。

3. 强化制度创新，在加快土地流转上见实效

在家庭联产承包制的生产方式下，虽然保证了农民最低的生存保障，但本质上依然是传统的农业耕作方式，不但效率低，也与现代农业规模化、集约化、产业化发展的要求不相适应。因此，转变农业发展方式还应进一步深化农村体制改革，加快土地制度创新，推进农村土地流转。

首先，要完善农村土地承包经营制度。随着农村生产力不断发展，一家一户的分散经营逐渐暴露出经营规模小、抵御风险能力低等问题，迫切需要加以完善。为此，要引导农民发展适度规模经营，对种养大户从农民手中流转土地给予补贴，弥补流转费用不断提高而增加的成本，降低经营风险，调动生产积极性。

其次，要创新多种形式的土地流转机制。应在不改变土地集体所有性质，不改变土地用途，不损害农民土地承包权益的基础上，尊重人民群众的首创精神，鼓励农村各地自发开展土地流转行为。有条件的大中城市近郊要扩大统筹城乡一体化发展试点，通过创新城乡统筹发展模式，破除城乡二元结构体制障碍，探索以土地承包经营权换社会保

障,以宅基地换住房的办法,促进农民变市民。

最后,要建立城乡一体的社会保障与就业体系。要把农地流转与促进农民非农就业、完善农村社会保障体系等相结合,为农地出让者解决后顾之忧。要加快农地流转、实现规模经营,必须进一步完善农村最低生活保障、养老保险、大病救助、农民工保护等多层次的农村社会保障体系。

4. 加强政府管理,在转变行政考核体制上见实效

政府是推动转变农业发展方式的主导力量。动力源于体制改革,特别是行政绩效考评体制的改革。旧的考评体制已经不适应发展新需要,不利于转变农业发展方式,并存在明显不足:一是缺乏动力“不想转”;二是缺乏激励“不敢转”。当前GDP指标仍在各级政府政绩考核体系中占据主导地位,缺乏科学、全面的政绩评价保障,影响了政府特别是基层政府的工作积极性。因此,必须促进政府职能从管理农业向服务农业转变,围绕转变农业发展方式抓考核,在深入推动农产品生产的数量考核向加工业引导和标准化监管转型上动真格、下苦功。

第一,要加快推动农业发展向生态经济和绿色GDP评价倾斜。无论是发展地区还是落后地区,都应抓住绿色经济发展带来的契机,更加注重培育以低碳排放为特征的新的增长点,更加注重传统产业调整,改造和发展新能源、节能环保等新兴产业,更加注重保护和建设生态环境^④。在政府管理层面推行绿色GDP指标考核,是深入转变农业经济发展方式的重要措施和必然选择。

第二,要变农产品数量考核为质量和效益指标考核。农产品的生产能力相对剩余,这就对政府转变职能、改变行政绩效考评体系提出了现实要求。必须首先取消农产品生产的数量考核,实施质量和效益指标考核。在质量指标方面,注重品牌、质量的考核,注重无公害农产品、绿色食品、有机食品等“三品”标志农产品比重的考核,尤其是要特别注重标准化监管,要把农业产品达标率作为硬性考核指标。在效益指标方面,注重名特优产品、高附加值产品的考核,注重生态效益的考核,注重龙头企业和品牌、名牌农产品的市场占有率考核,尤其是要特别注重农产品本土化精深加工的比重,要把农产品

本土加工度作为硬性考核指标。

如果行政绩效考评体系得到科学确定,由数量考核向注重反映农产品加工,标准化生产,农产品质量安全,农业资源效率,农业经济、社会、生态效益并举的指标考核转变,各级政府的领导行为和基层干部的工作方向就会调整,政府农业管理职能就会实现根本转变。

5. 推广网络服务,在加快农业信息化建设上见实效

农业信息化是现代农业的重要内涵,是带动农业的市场化、产业化、国际化,促进传统农业向现代农业转变,实现城乡信息互通互享和城乡统筹协调发展的有效途径。加快农业信息化建设步伐,是农业发展方式转变的重要内容,也是中国农业现代化建设以及整体社会经济发展的关键。

第一,要健全农业信息化的服务体系。要充分认识农业信息化的重要意义,形成政府主导、市场及其他社会力量参与的新机制,建立适合农村生产需要的农业信息服务组织体系和网络。

第二,要开发农业信息资源。要按照市场经济的要求整合和开发农业农村信息资源,拓宽信息收集渠道,建立贴近农民需要的农副产品和生产资料市场信息、种养植等方面科技信息、技能培训信息以及政策法规、气象服务、灾害预防、劳务需求等信息资源采集体系。

第三,要夯实农业信息服务的传递平台。要加强农村信息服务的基础设施建设,继续建设好“农村远程教育工程”,充分发挥其培训功能和传递信息的作用。大力推行“12316”农业系统公益性服务电话,综合运用手机短信、报刊杂志、宣传栏、农村大喇叭等多种手段向村户传递信息,推动数字农业、智能农业进入千村万户。

第四,要加强农业信息服务的队伍建设。必须加强对农村信息从业人员的培养,提高信息服务能力,加大对既懂现代信息技术,又懂现代农业技术的专业人员向农村基层配置的力度,充实农业信息服务力量。同时,也要加强对农业领导干部、农业技术干部以及农民信息知识、信息技术的普及,特别要注重有针对性地对农民进行培训,努力提高农民

信息运用能力,推动农业农村发展的信息化。

6. 突出核心技术,在培育农业战略新兴产业上见实效

农业战略新兴产业属于技术密集、知识密集型产业,具有技术含量高、资源消耗少、低能耗、低排放、高效益等特征,涉及到技术创新能力,具有抢占发展制高点的决定作用。农业战略新兴产业是新兴农业科技中的核心技术和新兴农业产业的深度融合,既代表着农业科技的创新方向,也代表着农业产业的发展方向,并将推动新一轮农业革命。

同时,在发展战略新兴产业上取得领先地位,不仅可以带来超越于平均利润之上的经济效益,还可以拥有在市场体系中的话语权。中国农产品市场竞争尤其是国际市场竞争主要依靠成本竞争的根本原因,就是缺乏参与现代农业竞争所需要的核心技术。除水稻外,作为发达国家和地区育种研发重点的花卉、蔬菜、水果和其他经济作物等领域,很少有突破性进展。

因此,要把农业农村农民需要的关键核心技术、适用技术和系统集成等作为重点,以农业创新基地、生态环境创新基地建设为依托,选择其中若

干重点领域作为突破口,科学制定发展规划,重点增加研发投入,集中力量,加强攻关,力争在较短时间内见到成效,使农业战略新兴产业尽快成为中国农业现代化和中国经济的先导产业和支柱产业。■

参考文献:

- [1] Dr. C. Dean Freudenberger, Agribusiness or Agro-ecology: The Challenge of the Twenty-first Century[C], 2009 年两型农村与生态农业发展国际学术研讨会学术论文集:1-7
- [2] 速水佑次郎,神门善久.农业经济论[M].北京:中国农业出版社,2003
- [3] 薛任君,熊楚才,丁新正.新农业经济发展构想[J],湖南农业大学学报(社会科学版),2009(2):1-12
- [4] 徐明华.加速推进转变湖南农业发展方式[J],湖南财政,2010(2)
- [5] 国家统计局农村社会经济调查司.2009 中国农村统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2009
- [6] 中华人民共和国国家统计局.中国统计年鉴 2009 [M].北京:中国统计出版社,2009
- [7] 国家统计局湖南调查总队.湖南调查资料 2009[M]
- [8] 李克强.加快推广循环经济 着力推动绿色发展[N].人民日报,2010 -05-15.

The Analysis of Constraints in Agricultural Development Reform

FAN Dongjun

(Institute of Rural Development, Hunan Academy of Social Sciences, Changsha 410003)

Abstract: China to accelerate transformation of agricultural development mode, therefore, agricultural modernization is the fundamental way for solving the agricultural problems at such crucial moment. However, agricultural reform is not an easy task, China must take an indepth analysis of constraints, put forward solutions to settle problems and achieve desired results.

Key words: Agriculture; Rural issues;Agricultural development; Agricultural modernization