

中国管理科学研究院农业经济技术研究所

通 讯

第 2 期（总第 386 期）

内部资料 注意保存

2022 年 2 月 5 日

-
- ◆ 农业产业化的迷思.....林辉煌（1）
 - ◆ 乡村振兴与共同富裕.....郑永年（4）
 - ◆ 构建乡村新型文化生态.....刘 奇（8）
 - ◆ 以低碳带动农业绿色转型.....李 周 赵敏娟 何 可（12）
 - ◆ 农村的熟人社会及其养老问题.....李永萍 贺雪峰（16）
 - ◆ 整治耕地“非粮化”面临的新矛盾与隐忧.....蓝海涛 涂圣伟 张义博 周 振（21）
 - ◆ 农村人居环境的现状、整治效果及政策建议.....李冬青 侯玲玲 闵 师 黄季焜（25）
 - ◆ 推动我国农业“走出去”与农业外交的战略思考.....郭书田（31）
 - ◆ 中国要将食物自给率保持在 70%以上，不能再持续下滑.....杜 鹰（38）
 - ◆ 积极探索农村土地流转模式，架起农村土地承包者和经营者之间的桥梁.....陈小云 周 祥（44）

农业产业化的迷思

林辉煌

概言之，对于广大农民来说，围绕耕作便利性展开的农业基础设施建设而不是农业产业化，才是他们最为关切的利益所在，这也是中国坚持稳健的现代化道路的利益所在。

一、美丽乡村

在当前中国的农业发展中，存在一对看起来相互矛盾的现象：一方面，从中央到地方都在努力推动农业产业化，投入大量的资源，希望带动广大农民发家致富；另一方面，成功的农业产业化案例并不多见，农民还经常怨声载道。

花村，2000 多人口，在中国的中部地区是很普通的一个村庄。幸运的是，在几年前，花村被选为美丽乡村建设示范点，从此迎来了大量的项目资金。这些项目资金主要用于花村的农业产业化建设。

美丽乡村，是国家对农村未来发展的蓝图构想。早在 2005 年，党的十六届五中全会就提出建设社会主义新农村的重大历史任务，提出了“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的具体要求。2008 年，浙江省安吉县正式提出“中国美丽乡村”计划，提出用 10 年左右时间，把安吉县打造成为全国最美丽乡村。很快，安吉的实践就在全国引起强烈反响，得到中央的高度认可。2013 年，当时的国家农业部全面启动“美丽乡村”创建活动，并于次年发布了美丽乡村建设的十大模式。

在美丽乡村建设的十大模式中，排在首位的就是“产业发展型”。花村在打造美丽乡村示范点的时候，基本上就是围绕着产业发展展开的。事实上，在接下来中国将大力推进的乡村振兴战略中，“产业振兴”也是作为首要目标被提出来的。

二、产业振兴？

对于花村来说，传统的产业是以粮食作物和经济作物为主的第一产业。农民很清楚，种植粮食作物是很难创收的，只有经济作物种植才有可能发家致富。早前，当地农民主要种植西瓜，后来市场行情不好，大家又纷纷改种桃子、李子、石榴等。农民跟着市场走，什么水果好卖就一拥而上拼命种，结果市场供给过多反而卖不出好价钱，农民一看市场行情不好，又一哄而下全砍掉。在这种恶性循环之下，农民根本赚不得什么钱。

摆在当地政府面前的首要问题就是，如何带动农民将产业发展起来，形成示范。实际上，分散的小农要组织起来发展某种特色产业难度很大，风险也不小，对于地方政府来说是一个麻烦的事情。既然农民动员不起来，也不敢去动员，但是又要搞农业产业化，那就只能依靠农业企业或种植大户了。现在，美丽乡村建设的大量资源要投放到花村，对于地方政府来说，理想的模式是将这些资源集中投放给农业企业，鼓励其大力发展乡村旅游，并带动其他小农户发展农家乐。

于是，当地政府要求花村的干部必须在短期内把很大一片农地流转给集体，再由集体统一租给农业

企业。同时，为了支持花村的开发，政府将农田整治项目，也优先安排给花村，尤其是农业企业所在的项目点。据了解，投入到花村的农田整治费用超过 2700 万，其中作为农业企业配套建设的投入就超过 1000 万，包括两个合计 800 多万的温室大棚和各种水利、道路设施。

此外，当地政府通过整合项目资金，投入 3000 多万给花村项目点修建景观路。游客中心、干部培训教育基地的几个房子，也是政府投钱建的。农业企业园区里面的沟渠，也是政府支持建设的，花了几百万的资金。

花村发展旅游最大的卖点，是一条贯穿全村的河流，花河。无论是花河的水上旅游项目还是沿河步道，对水量和水质都有一定的要求。花河的水来自上游的水库，主要是用于农业灌溉。政府为了支持公司旅游项目的开展，跟水库管理部门打了招呼，让他们既要保持花河的水量，同时又不能放太多的水，确保水上游乐设施能够用得起来。

三、并不红火的农家乐

为了配套乡村旅游的餐饮和住宿，政府通过财政补贴引导村民搞农家乐，把老旧房子修缮一新，接待游客吃饭和住宿。

虽然政府、企业都投入了不少的资金，农民为农家乐也投入了一大笔钱，但是效果却不甚理想。这几年，农业公司几乎是年年亏钱。虽然公司希望通过市里的旅游公司把客流量引过来，但是说实在的，花村这个项目点并没有什么看头。在当地政府一些干部看来，类似花村这种乡村旅游的模式在周边也不少，几乎都是大同小异，花村的比较优势并不明显。

由于旅客不多，而且很多是来自周边的散客，他们开车来花村看个半天就回家了，很少在村里吃饭。因此，花村的农家乐并不怎么红火，真正赚钱的也就几家跟政府或村集体关系比较紧密的。一些农家乐干脆把门关了，安心种田或外出打工。那些继续坚持的农家乐，为了争夺客源，时而也会爆发冲突，原本关系不错的家庭，因为利益冲突而反目成仇。

由于美丽乡村建设的资源主要集中到项目点所在村民组，其他村民组对于基础设施建设的需求则很难得到有效满足。比如有个小组长就抱怨说，他们组的一个泵站坏了好几年，虽然一直跟村里申请进行维修，但是根本得不到落实，直接影响到农户的粮食种植。

还有一些农民担心，原本灌溉条件就不太好，现在花河的水量排放为了照顾公司的旅游项目又受到限制，会不会影响下游地块的灌溉呢？

四、农业产业化的风险

作为美丽乡村建设示范点的花村，其农业产业化的遭遇实际上是近年来中国农村建设的一个缩影。在中国，农业产业化的政策倡导出现于 1990 年代初期，它是一种以市场为导向，试图依靠龙头企业带动，将农产品生产、加工、销售有机结合，实现一体化经营的生产组织方式。

最近三十年来，农业产业化被视为农业现代化的核心内容，几乎成为中国农业发展最重要的理论和政策范式。在实践中，农业产业化主要表现为鼓励土地规模经营、引入农业企业、推动三产融合等。然而，从笔者的调研情况来看，农业产业化的效果并不理想，花村令人伤感的发展故事并非孤例。

调研发现，在第一产业的经营上，因为需要大量雇工，农业企业的效率并不比小农来得高；在第二产业的经营上，并不是每个村、每个乡镇都需要建农业加工厂，在哪里建厂，建多少厂，这是由市场自身决定

的；在第三产业的经营上，农村能做的主要就是乡村旅游，但是除了少数城郊村以及风景名胜村，大多数偏远的乡村都缺乏乡村旅游的潜力。理性的资本都明白，越往偏远的农村走，资本投入的风险就越大。

实际上，农业产业化的实践之所以常常以失败告终，原因并不复杂。从根本上讲，在“人均一亩三分、户均不过十亩”的人地关系格局下，中国农村的资源尚不足以支撑起几亿农民的安居乐业。他们的经济收入和家庭发展，主要还是要依靠年轻人在城市的辛勤务工，以及中老年人在村里务农，而不是在政府引进的农业企业中打工。

这种“城乡之间的代际合作模式”决定了，广大农民不可能轻易放弃手中的承包地。这些承包地一方面为家庭经济贡献了接近一半的收入，另一方面他们也清楚，如果有一天城市经济不景气或者自己年纪大了在城市找不到工作，回到农村至少还有一块安身之地。这也是为什么 2008 年金融危机以及 2020 年新冠疫情导致大量失业的情况下，在城市务工的广大农民并没有感到特别焦虑的根源。他们提前返回农村或推迟回到城市，无非是过了一个更长的春节假期罢了。

从这个意义上讲，农村依然是中国现代化发展尤其是城市化建设的稳定器和蓄水池。中央也不会轻易改变农村集体土地制度，正是这一制度确保了农民在必要的时候能够“退回农村”的权利。如果大规模地、强行地推行农业产业化，尤其是大规模土地流转，很可能切断农民和土地的关联，不仅农业产业化自身很难成功（就像花村一样），而且很可能给中国农村社会埋下不稳定的因素。

五、回到农业基础设施

因此，在农村发展的政策设计上，我们需要更多地聚焦于如何满足农民种田的便利性，提供更为完善的农业基础设施，这才是广大农民最主要的需求。

农地整治是最核心的农业基础设施建设。围绕着农业耕作的便利性，在当前及未来一段时间内，应倡导适度规模经营，将原本碎片化的农地整合成大田，使得农户可以集中在一两块农地上耕作。

水利是农业的命脉，是仅次于农地的农业基础设施。大宗农作物生产最困难的地方在于产中环节，尤其是水利灌溉。一方面，要加强中小型水利设施的修缮和建设；另一方面，要加强农田水利合作，这也许是比水利工程更为关键的问题。我们在某些产粮大县调研发现，因为基层水利合作难以组织起来，一些大型水利工程甚至都发挥不了作用。

除了土地和水利之外，道路交通和机械化对于农业生产来说也非常重要。目前村村通公路已基本实现，但是村庄内部的道路以及农田中的机耕道依然是比较落后，不利于农民将生产资料运到田间地头，也不利于农民将农产品运出来。事实上，道路交通和机械化发展情况与农地和水利的格局关系密切，一般来说，农地平整程度高、单块面积大、水利设施规整，那么田间机耕道就容易布局，也有利于大型机械作业。

另外一项重要的农业基础设施是农业技术。近年来，农业技术的推广和应用几乎处于停滞的状态，农民种田完全依靠自身经验甚至是靠天吃饭。农民该种什么品种，如何套种，如何防治病虫害，如何减少土地污染，等等，实际上都需要有一套完善的农业技术支持体系。在很多乡镇，原来专门提供农技服务的部门已经形同虚设，根本发挥不了技术引领的作用。

概言之，对于广大农民来说，围绕耕作便利性展开的农业基础设施建设而不是农业产业化，才是他们最为关切的利益所在，这也是中国坚持稳健的现代化道路的利益所在。

（作者：华南理工大学公共政策研究院研究员、院长助理。来源：行业研习 微信公众号）

乡村振兴与共同富裕

郑永年

中国政府已经把共同富裕提到议事日程上来了。刚刚结束的中央经济工作会议提出当前必须正确认识和把握的五个新的重大理论和实践问题，其中就以共同富裕问题为首要问题。就实现共同富裕，中央指出，要先把蛋糕做大做好，再把蛋糕切好分好，处理好效率与公平的关系，充分考虑目标的长期性和复杂性，坚持尽力而为，量力而行。我认为，其它几个问题，包括如何对待资本等，都是围绕着实现共同富裕来展开的。因为我们国家已经把共同富裕放到最高的政策议程上，共同富裕将会是明年党的二十大最重要的主题之一。

自改革开放以来，中国共产党解决了邓小平先生所说的贫穷社会主义的问题。在过去 40 多年里，我们促成了 8 亿人口脱贫，即脱离绝对贫困；在十八大以来的不到十年的时间里，就有 1 亿多人口脱贫。那么，下一步怎么走呢？无论从国际局势来看，还是从国内形势来看，共同富裕是非常必要且重要的问题。前面 40 年，一部分人先富裕起来和一部分地区先富裕起来成为组织政策的轴心，未来很长一段时间里，我们的国家政策肯定是围绕共同富裕来组织的。

要对“乡村”概念有更深刻的哲学思考

那么，共同富裕对中国的乡村振兴意味着什么？很显然，乡村的共同富裕必须要通过乡村振兴来实现，而乡村振兴是一个非常复杂的系统，需要我们做全方位，甚至立体式的考察。

首先，乡村振兴需要对“乡村”这个概念做比较深刻的哲学思考。中国的城市化尤其是大城市化在继续进行，且会以非常快的速度进行。如果认为乡村总有一天会消失，或者认为随着城市化的进程乡村会变得越来越不重要，那么我们就没有必要坐在这里讨论乡村振兴的问题。但是，即使我们的城市化达到发达国家的水平，即达到 70% 的水平，我们仍然会有四五亿的人口生活在农村。无论从哪一个角度来看，乡村振兴怎么强调都不为过。

今天，我们遇到一个重大问题。尽管中国有文字记载的文明一直是农耕文明，我们大多数的父辈也是农民，或者像我们自己一样刚刚从农民的身份转换成为城市身份，但我们已经觉得自己不是农民。我们想把农民的身份远远抛在身后，甚至有些人看不起和鄙视农民。我想，抱这种态度的城市居民多得是。从一个角度来说，这种心情也是可以理解的。改革开放以前的计划经济时代，也就是邓小平先生所说的“贫穷社会主义”时代，农村是贫困的象征，落后的象征，那个时候大多人的梦想是脱离农民的身份，甚至从城市下乡的知识青年都有“回城梦”。无论是农民想进城或者知青想回城在当时都是一个朴素梦想。

从世界范围，尤其从欧洲近代文明看，英文“文明”（civilization）这个词跟城市是有关系的，city 和 civilization 是有关联的。但如果看看欧洲的历史，欧洲人并没有把乡村或把农村看成是落后

的；相反，近代以来很多哲学家、思想家把农村视为文明的载体，他们会为乡村的衰落而悲歌，为乡村的振兴而振臂高呼。

近代化和现代化都是从欧洲开始的，但是我们有没有比较欧洲的城市化和中国的城市化？如果比较一下，我们就可以问，欧洲有没有像中国那样的超大城市呢？没有。欧洲有没有那么多的人去推动城市化或城市群的建设呢？也没有。德国是欧洲城市化非常高的国家，但是德国到今天为止将近 80% 的人居住在 2 万人左右的小城镇。那么，是不是欧洲人没有能力建设大城市呢？我想欧洲人建设大城市的能力不比我们差，像巴黎那样的城市到现在为止数百年的地下基础设施都不用更换，而我们的城市设施几年就要更换、重新维修。欧洲和中国的区别在于对城市和乡村的不同哲学思考。在欧洲，小城镇也是城市化，而我们是鄙视乡村的。我们很多人喜欢到欧洲旅游，尤其是到欧洲的小镇，但回到国内照样鄙视乡村。我个人觉得，这是我们的可悲之处。

还有日本的例子。有人说我们的超大城市化是因为我们的人口密度过高。我觉得这也说不过去，因为大城市建设和乡村建设并不矛盾，只要方法对头。日本是一个很好的例子。日本的人口密度远比我们高，城市也在扩大，东京现在已经集聚了日本三分之一的人口，但是日本的乡村建设怎么样呢？我们去过日本的人都知道，日本的乡村是非常美丽的。“三农”在中国是一个问题，但是在日本是相反的。

我们的城市化在某些方面是以牺牲乡村为代价的。在计划经济时代，第一波工业化是牺牲农村为代价的，户口制度、城乡二元对立是第一波工业化的结果。改革开放的第二波工业化也是这样，“农民工”成为一个特殊的概念，农民工是在城市工作但是没有城市居民身份的农民，他们几乎是城市化和城市建设的主体，但是他们享受不了城市化的利益。在这些年里，光是我们珠三角每年就吸收了 3000 万农民工。尽管我们做了很多努力，但直到今天还没有解决户口制度所带来的问题。

农耕文明随着城市化在快速消失，但是我们还没有创造出城市文明。我们有没有中国特色的城市文明呢？城市文明的大多数因素都是通过现代化甚至借鉴西方而来的。我们看看大城市的建筑就知道。今天中国的各大城市充满着奇奇怪怪的建筑物，很多人说中国是最大的世界上后现代主义的试验场。很显然，这不是中国本身的传统化，而是西方的后现代化。中国领导人强调“不要搞奇奇怪怪的建筑”指的就是这样一个现象。这不是中国的现代化，而是西方的后现代化。

我觉得，十八大以来一个最大的理论贡献就是终于搞清楚了中国现代化的含义，中国的现代化并非西方化而是中国传统本身的现代化。在理解现代化方面，近代以来我们有深刻的教训。“五四运动”以后的很多人都简单地把现代化理解成西方化，所以简单照抄照搬西方制度。不过，各种努力都失败了。中国共产党为什么那么强调马克思主义的中国化呢？到今天为止还在强调。这是从失败中学来的深刻教训，因为只有马克思主义中国化之后中国共产党才走上了成功的道路。中国共产党是马克思主义的信仰者，马克思主义都要中国化，那就根本不用说其他西方的主义了。但是，现在强调马克思主义中国化，那么很多方方面面西方的东西有没有中国化呢？我个人觉得，这是一个大的问号。我们在很多方面都是照抄照搬西方，连教科书也是照抄照搬。我们强调马克思主义中国化，还要强调广义的来自西方的东西的中国化，光强调马克思主义中国化是不够的。我们要继续谦虚地学习世界上一些好的经验实践，但绝不是要照抄照搬。习近平总书记强调说，“鞋子合不合适，只有穿鞋的人才知道”。

对中国现代化的这种认识，十八大以后也反映在乡村振兴上。习近平总书记就农耕文明的传承发展和提升农耕文明有很多论述，我念几段给大家听，大家可能会深有体会。

乡村文明是中华民族文明史的主体，村庄是这种文明的载体，耕读文明是我们的软实力。城乡一体化发展，完全可以保留村庄原始风貌，慎砍树、不填湖、少拆房，尽可能在原有村庄形态上改善居民生活条件。（《在中央城镇化工作会议上的讲话》（2013年12月12日），《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版，第605-606页）

农耕文化是我国农业的宝贵财富，是中华文化的重要组成部分，不仅不能丢，而且要不断发扬光大。如果连种地的人都没有了，靠谁来传承农耕文化？（《在中央农村工作会议上的讲话》（2013年12月23日），《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版，第678页）

村庄空心化和“三留守”是一个问题的两个侧面。外在表现是村子空了，本质上是人一茬一茬离开农村。农村是我国传统文明的发源地，乡土文化的根不能断，农村不能成为荒芜的农村、留守的农村、记忆中的故园。（《在中央农村工作会议上的讲话》（2013年12月23日），《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版，第682页）

新农村建设一定要走符合农村实际的路子，遵循乡村自身发展规律，充分体现农村特点，注意乡土味道，保留乡村风貌，留得住青山绿水，记得住乡愁。（在云南考察工作时的讲话（2015年1月19日-21日），《人民日报》2015年1月22日）

中华文明根植于农耕文明。从中国特色的农事节气，到大道自然、天人合一的生态伦理；从各具特色的宅院村落，到巧夺天工的农业景观；从乡土气息的节庆活动，到丰富多彩的民间艺术；从耕读传家、父慈子孝的祖传家训，到邻里守望、诚信重礼的乡风民俗，等等，都是中华文化的鲜明标签，都承载着华夏文明生生不息的基因密码，彰显着中华民族的思想智慧和精神追求。（《走中国特色社会主义乡村振兴道路》（2017年12月28日），《论坚持全面深化改革》，中央文献出版社2018年版，第406页）

我自己的体会，习近平总书记的这些论述远远不仅是政策上的指引，而代表着在经历了数十年快速城市化之后对乡村的一种哲学思考。尽管这些论述具有很大的政策指引成分，但主要还是对乡村的哲学认识。大家对乡村的认识水平还是要提高一点高度。

城乡的双向流动才能实现农村的可持续发展

正因为这样，中共十八大以来开启了美丽乡村建设的进程。十八大以前胡锦涛、温家宝时代已经开始社会主义新农村建设，并且也免去了农业税。十八大以来把整体农村的建设提到议事日程上来了。

共同富裕无疑是美丽乡村建设的重要一部分，甚至是核心。无论是从欧洲还是日本的经验来看，共同富裕是美丽乡村的经济基础，只有共同富裕才能吸引人和留住人，一个贫困的农村再美丽也跟人毫不相关。以前我们住在农村，景色非常美丽，但是人还是要跑掉。现在中国有很多非常美丽的乡村，但是如果太穷了，人还是留不住。

尽管美丽乡村建设正在很快地推进，但是如何实现共同富裕仍然是一个很大的挑战。共同富裕不仅仅体现在城乡之间，更体现在乡村内部。今天农村面临一个巨大的困局，我个人把它称之为“资源单向流出性衰败”。农民大多外出进城打工成为农民工的主体，农民有了钱就到城里买房子，有了钱就把孩子送到城里面读书，留在农村的就只有那些没有能力进城的老人和小孩。这就是习近平总书记所说的“三留守”的原因。

在很大程度上我个人觉得进城和成为城市居民还是大多数农民的中国梦。农民的行为属于比较合理的，因为较之农村，城市拥有更多的资源。如何解决“资源单向流出性衰败”这个问题，需要我们深刻思考。但是，很显然，如果仅仅靠政府的一点投入，不足以实现农村的可持续发展。这些年来，政府对农村的投入是越来越大，也的确改变了农村的面貌。但问题在于，一旦政府的投入减少或停止，很多农村还会重新返贫或者回到旧貌。

从欧洲的经验来看，只有实现了城乡的双向流动才能实现农村的可持续发展。在世界范围内，不仅在西方的发达国家，也在很多发展中国家，一个普遍的现象是，富人的乡下，穷人的城市。穷人居住在城市，既是因为城市的就业机会，也是因为城市便利的交通。如果到美国、欧洲去看看，那些低层的人都住在地铁站旁边，因为他们要使用公共交通，但富人不需要这些。我以前在普林斯顿读书，普林斯顿离纽约一个多小时的车程，很多在纽约工作的富人就住在普林斯顿。穷人需要住在城市中心，但富人不需要便利的交通，因为他们自己具备这些基本条件，并且他们喜欢享受农村的风光。

城市居民返乡也是我们的中国梦

这里我们也可以得到一个启发，那就是要实现城乡的双向流动。进城是农民的“中国梦”，但像我们这样的城市居民返乡也是我们的中国梦。我们必须意识到，“返乡”是中国数千年农耕文明的特色。传统社会数千年，乡村治理的主体就是接受过儒家教育的儒生或绅士，相当于今天读了大学回乡的人，他们是农村文化的主体或载体。我们“士、农、工、商”这几个阶层，不管在哪里发了财、当了官，最终的落脚点都在乡下。中国人即使到了海外，也存有“回乡梦”，落叶归根。

在过去，我们的户口制度、农村土地制度（这些是以前的发展需要）中断了这种传统，但现在看来我们要实现城市居民尤其是中上层居民返乡的“中国梦”并不难。在很多城市，户口制度已经在松动了。也就是说，我们已经做了一半，即容许农民成为城市居民，我们还要把后半也做起来，即容许城市居民返乡，再一次成为农民。

中国农村土地三权分置的土地制度，即所有权、土地承包权、土地经营权，可以为实现“中国梦”提供制度条件和物质条件。监管技术发展到今天，我们可以用各种制度规则来防止传统社会经常发生的土地集中现象。但实际上，这种现象今天已经不可能发生。这里就是要处理好三个主体之间的关系：政府、社会资本、农村老百姓之间的关系，政府要规制资本，既应当容许社会资本进入农村，也应当防范社会资本进行传统中那样的土地集中，这个并不难。而只有实现了城市居民的返乡梦，乡村才能拥有必需和充足的资本，实现可持续发展。这一点在世界各个国家都可以观察到，因为只有城市中上层来到乡下，才能建起学校和医院，其它的基础设施也会跟上。如果不能引入社会资本，农村本身还是会衰败。

城市文明是因为城市拥有城市居民这样一个文化载体，而农村的衰败更是文化上的。我经常到农村去看看，担心的不仅仅是物质上的事情，更是农村文化的贫乏。尽管现在农村人口越来越少，但一到农村，什么样奇奇怪怪的东西都有，低俗文化盛行，甚至邪教也屡禁不止。我觉得政府应当鼓励我们这样的人退休之后回乡。现在 60 多岁就退休了，如果容许回乡，就可以把文化和资本带到乡下去。农村需要拥有良好的教育体系和健康的现代文化。通过城市居民回乡这样的方式可以实现可持续的乡村发展和建设。

（作者：华南理工大学公共政策研究院学术委员会主席、广州粤港澳大湾区研究院理事长。来源：大湾区评论）

构建乡村新型文化生态

刘 奇

让农民物质生活富裕、精神生活富足是乡村振兴追求的最终目标，而精神生活的富足关键在于文化建设。不少人觉得乡村文化建设既虚又空，看不见，摸不着，不知从何抓起。还有一些人认为，文化是写文章、搞娱乐、做宣传人的事，让他们抓就行了，这些认识误区导致乡村文化建设迟滞。全世界仅名人给文化下的定义就有 300 多个，不同层面、不同视角、不同立场的人对文化的理解差异很大。当下，中国乡村文化建设应树立大文化的理念，把握十大要素，构建乡村新型文化生态。

兴教育。我国乡村教育衰败已成为不争的现实。农村基础教育、义务教育村空、乡弱，与城市形成鲜明反差，义务教育就近、免费两大基本特征，被撤村并校导致的上学远和进城陪读带来的上学贵所冲消。职业教育、技能培训与当地产业脱节，通识教育、素质教育载体不明，继续教育、终身教育一片空白。乡村教育具有基础性和先导性作用，必须复兴乡村教育，否则乡村振兴的人才就是个问题。我国古代，“十室之村，不废诵读”“远山深谷，居民之处，莫不学有所师”。当下却是“现在的精英进城打工，未来的精英进城读书”。一些地方“百室之村”，甚至“千室之村”都没有一所学校。现代教育培养的应是人的基础能力、思维能力、品质能力，而不是简单的教人识字、数钱，把人的一生概括为两个数：上学时的“分数”，工作后的“钱数”，这种认识是文明的倒退。未来社会的竞争，体现的是人与人思维能力的差距。经济决定今天，科技决定明天，教育决定后天。乡村急需现代教育支撑，没有良好的教育就没有良好的素质，没有良好的素质就不能从事现代化的工作，没有现代化的工作就没有现代化的收入，没有现代化的收入就没有条件接受现代化教育，由此形成一个恶性循环的怪圈。

续文脉。“耕读传家久，诗书继世长”。耕读传家是中华民族的文化基因，必须守好这一传家宝，传承好文化的血脉。耕以养身，读以明道，耕为自己，读为天下，耕与读透现出“达则兼济天下，穷则独善其身”修齐治平的大格局。延续中华民族的文脉，不仅要做好文章道德，更重要是传承、弘扬好思想理念、思维方式、优秀制度这三大文化之脉。中国农民创造的农业哲学思想“天时地利人和”，被称为人类文明的黄金定律，是人们万事行为的准则。农耕文化的基本理念是道法自然、遵循规律，人类不能一味地向自然攫取，污染、破坏环境。人与自然和谐相处，是农业文明思考问题的出发点和落脚点。传统的乡村社会是一个自治为主体的社会，乡村的一些自适性制度设计，具有很强的现实意义。清朝末年官民合建的陕西大荔县“丰图义仓”，不仅功能设计科学，全县 50 多个村每村在这里都有一间粮仓，丰年囤积余粮，灾年下发民众。江西万载县鲤陂民间水利协会，成立一百多年来统一管理，规范制度，

保障农田正常灌溉。这种乡村自治自助自救，通过建立利益共同体，不靠政府包揽的制度值得借鉴。

集器物。在漫长的农耕文化发展过程中，耒耜水车镰刀锄、石磨碾盘杈耙锹等一大批曾经发挥巨大作用的特色传统农具及生活器具，现已呈断崖式沉落，如不加以留存，再过若干年将难以找到。诸葛亮创制的木牛流马，宋代人设计的 1800 多个零部件的织机，现代已无法还原，其科学价值、历史价值、艺术价值难以估价。各地应广泛建立农耕文化博物馆，尽可能多地将传统的生产生活的器物搜集整理集中展示，让子孙后代直观睹物，使几千年积累不中断、不失传。美国 3 亿多人口，仅有 200 多年历史，但却建有 3 万多座博物馆。中国 14 亿人口，5000 多年文明史，却只有 6000 座博物馆，这与文明古国和人口大国的地位极不相称。挪威把全国古村落的老房子拆了下来，在首都的郊区批了一片地方，把几百座古村落重新组建保护起来。建立博物馆，县乡村最有条件、最为便利。不仅应推行官建，还应鼓励、提倡、支持有条件的村及有能力的企业或个人围绕农耕文化兴建博物馆、展览馆，广泛发动社会捐赠器物可大大节约成本。总之，应以多种渠道和方式抢救即将湮灭的历史遗存，为历史记录今天，为后代留下当代。

修村志。改革开放初期，全国有 500 多万个自然村落，随着城镇化的推进，现在还有 200 多万个。这是中国历史上村落变化最大的时期。一是数量变化大，在短短 40 年左右的时间里，200 多万个自然村落因各种原因即告消亡。二是形态变化大，旧村庄消失，新社区兴起，村落中原生态格局没了，世代构建的人际关系没了，长期积淀的传统文化没了，约定俗成的乡里制度没了。三是人员变化大，大量农村原住民外出务工就学离开村庄，为农业农村服务的新农人、到农村养老的城市老年人、到农村休闲养生旅游的群体等又流入村庄。四是空间变化大，村落由传统实体空间向虚拟空间扩展，人员流动到哪里，村落的风俗习惯、人情世故就延伸到哪里，即便在美国、加拿大，村落间的文化交流都可以隔着太平洋在掌中操纵。一个国家一个民族完整的历史应包括四大方面：国有史、方有志、族有谱、家有书。而在省、市、县、乡、村五级地方志中，村志对基层社会的反映最真实、最具体、重细节。历史上有名的村志就是安徽池州杏花村的村志，它是中国唯一一部收入《四库全书》的村志。盛世修志，面对史无前例的村庄巨变，我们有责任、有义务把修好村志作为重要文化工程列入乡村振兴的议程。

承技艺。随着科技飞速发展，一些制造、使用传统农具的技艺，正在散落消逝；春种夏耘秋收冬藏，一整套按四时节令行事的传统农事操作规范几近失传。手工业、戏曲、杂技、雕刻等传统技艺，面临香火中断的危机。我国已经制定了国家、省、市、县四级非遗保护体系。非遗项目计有 5 大类 134 项，但多涉及少数民族，且零散、细碎、孤立，缺乏综合性、整体性、逻辑性的思维。在中华民族的宏大叙事中，应突破民族、区域、行业、时空等界限，从国家层面发掘对 56 个民族大家庭成员普遍产生影响、覆盖全域，对社会广泛适用的非遗并予以整体性保护。涵盖耕地农业、草原农业和捕捞农业三大领域的中华农业文明，应重点传承，并申报世界非物质文化遗产。有条件的地方，也应在乡和村选择重点由财政设立专项资金，培养乡村级非遗传承人，这是非遗保护的发展方向。芬兰规定小学生在毕业的时候都必须掌握一门本民族的非物质文化遗产。我国乡村学校应借鉴这种做法，开设传习传统技艺的课程。承

技艺是对传统经验积累的继承，传承人就是守护神，唯其守护，才能活化；唯其传承，才能生生不息。

立乡约。宋代《吕氏乡约》《乡义》等村规民约，提出“德业相劝”“过失相规”“礼俗相交”“患难相恤”，建立起中国最早的乡村自治制度。直到现在，这一古老村规民约中的价值理念，仍与社会主义核心价值观相吻合，发挥着扬善去恶，淳化风俗的作用。历朝历代皇权不下县，农村的许多具体问题都是靠村规民约解决资源的配置、矛盾的调处、邻里互助以及应急事务的处置。在传统村落中，村落的精英分子以身作则，以自身行为和道德风范形成“权威”并影响村落，村落内部还有很多未以文字形式订立，但是村民普遍认同并共同遵守的行为规范，即看不见的乡规民约。今天，乡村治理应重拾熟人社会长期积淀的家园红利，特别是在应对法律法规难以调控的水污染、不良风气等难题时，充分发挥基层组织作用，调动新乡贤的积极性，发动乡民重构乡规民约，重建乡村信用体系，做到乡有乡约、村有村约，健全完善“自治、法治、德治”相结合的治理体系。这既是制度的重构，也是一场文化大讨论，在订立乡约的过程中，可以校正或走偏或迷茫的世界观、人生观、价值观，重建人与人之间彼此信任、互帮互助的紧密关系。

订家训。纵观历史，取得伟大成就的成功者大多数是从世家大族、名门望族、书香之族中走出来的。中国人看重族群，重视家庭，崇尚大家族观念。中国乡村形成了以家规、家教、家训为核心的家族文化体系和宗法制度，其传统和精神理念渗透到社会的各个领域和层面，植根于每个中国人心中。有言之教谓之训，无言之教谓之风。针对各家情况把名言警句写成条幅挂在墙上就是家训；家长以身作则，身体力行，通过自己的实际行动给子孙后代做示范就是家风。好的家教是家训和家风的结合，它奠定了一个社会文明的基础。中央纪委监委网站专门推出“中国传统中的家规”栏目，连续用两年多的时间发布了100期中国家规。浙江临安钱姓，自五代十国先祖钱缪留下家训，2000多年来家族名人辈出。特别是近代以来，钱氏人才更是出现井喷现象，涌现了钱学森、钱伟长、钱三强、钱穆、钱钟书等众多文坛硕儒、科技巨擘、国学大师。今天在世界各国的院士级科学家群体中，出自这个家族的多达100多位。《钱氏家训》共635个字，分为四个篇章，即个人篇、家庭篇、社会篇、国家篇，饱含大智慧。良好的家训家风是家族兴旺发达、人才辈出的重要原因。

开夜市。自宋代取消宵禁以来，文人笔下描写一个地方的繁荣大多以“夜市千灯照碧云”概括。在疫情防控常态化背景下，夜间经济成为全国多地提振消费的“热引擎”和拉动经济增长的“新动力”。随着农村居民生活水平的提高、闲暇空间的增多、消费需求的提升、基础设施的改善，在一些规模较大、人口集聚较多的村庄发展“乡村夜市”条件已经具备，时机已经成熟。不少地方试点探索的经验表明，“乡村夜市”是繁荣乡村的新空间、新领域、新途径、新举措，对于拉动经济增长、促进农民就业、完善乡村治理具有重大意义，特别是在农民精神文化生活缺失的情况下，也是为农民呈上的一道精神大餐，有效解决了留守群体“月光下的孤独”，具有浓郁的烟火气。推动“乡村夜市”发展应强化顶层设计，把发展“乡村夜市”纳入规划，形成布局合理、业态丰富、特色鲜明的夜市，打造一体化、多功能、便利化的综合性夜间消费载体，促进新业态、新产业、新服务发展。应配套设置专项资金或以奖代补，在

水、电、摊位费用、创业资金、消费支持等方面给予倾斜政策，激发夜市发展。同时，强化“夜市治理”，打造规范有序、充满活力的夜间环境。荷兰阿姆斯特丹和我国上海等很多城市设立了“夜间区长”“夜生活首席执行官”等类似头衔，专职解决夜间经营过程中发生的各种问题，这些做法同样适用于“村庄夜市”治理。

革陋习。物质生活和精神生活都富裕了才叫生活富裕，而精神生活富裕应是文明型富裕。有的农村地区“人情礼”、婚丧嫁娶越滚越大，攀比之风，到处弥漫。有些家庭一年应付五花八门的“人情礼”要花几万元。有农村彩礼被称为“一动不动”、“万紫千红一片绿”，“一动”指车子，“不动”指房子；“万紫”指一万张5元钞票，“千红”指一千张100元钞票，“一片绿”指一大片50元钞票，天价彩礼让本应喜悦的家庭苦不堪言。有的农民盖楼房互相比阔，但对乡村脏乱差的环境见怪不怪，乱扔垃圾乱排污水，公共卫生不知维护。有些农村青年打着外出务工的旗号，上不赡养年老的父母，下不抚育年幼的子女，把责任和义务推给社会。还有的沾染上赌博、迷信、奢靡、浪费等恶习，败坏公序良俗。除陋习、树新风，须转变人情社会处理事情的“情理法”规则，坚守现代社会“法理情”原则。一靠法治手段扶正祛邪，二靠理性引导树立新风，三靠情感联系巩固深化。有的地方设立“治陋办”、“红白理事会”，改革陈规陋习、不良风俗；有的地方开展星级文明创建，开展好媳妇、好儿女、好公婆评选，弘扬邻里文化、孝道文化；有的地方设立“道德银行”“爱心超市”，树立文明乡风。这些因地制宜的探索，都是革除陋习、建立文明乡风的好做法。

办赛事。中国民间文化历史悠久，有岁时民俗、饮食民俗、人生礼俗、民间艺术、民间信仰等，连贯古今。每逢节庆或重大活动，农民会举办龙舟、花灯、社戏以及歌舞、诗词、书画、竞技等文体娱乐赛事，活跃文化生活。县乡村基层组织对此应择优发挥、顺势而兴。中国美食文化博大精深，品种最丰富，影响最广泛。中国面条有1200多种做法，青海发现的4000年前的面条成分居然是小米。一碗面条成就了多少企业，康师傅、统一、今麦郎、白象等大牌方便面，调制出几十种味道争夺市场。2018年，全世界方便面销量1036亿份，据有关数据显示，最高峰时中国一年销量达400多亿份。青海化隆县农民做兰州拉面，短短几年时间在全国开了4万多家店，2019年挣了100多亿元。宋代大文豪苏东坡，一生写了近50首跟美食有关的诗，相当于50集《舌尖上的宋朝》。《红楼梦》这本书里的美食达180多种。5000年中华文明积淀最深厚的地方不是哲学，不是文学，而是中国人的“舌尖”，美食文化是中华文化重要的组成部分，值得深入挖掘。泰国推广“一村一品”项目已有20多年，每年在曼谷举行“一村一品小吃博览会”。可以借鉴泰国的经验，将数以万计的中国美食作为国家战略，广泛发动乡村挖掘特色、开发推介，不仅在国内宣传宏扬，而且要走向海外。举办一场美食赛事，就是举办一场中华文化博览会。在海外举办美食节，文化的影响力可能远远超过在孔子学院举办讲座，接受舌尖上的中国比接受哲学里的中国显然更容易、更简单，这是我们弘扬传统文化、重拾文化自信最便捷的举措。

（作者：国务院参事室特约研究员，中农办、农业农村部专家咨询委员会委员。来源：《中国发展观察》杂志2021年第11期）

以低碳带动农业绿色转型

李 周 赵敏娟 何 可

“十四五”时期是促进经济社会发展全面绿色转型的关键时期，农业进入低碳发展的新阶段。《“十四五”全国绿色农业发展规划》提出，到 2025 年，农业绿色发展全面推进，减排固碳能力明显增强，主要农产品温室气体排放强度大幅降低，农业减排固碳和应对气候变化能力不断增强，农业用能效率有效提升。

作为国民经济中唯一创造碳汇的部门，农业对固碳减排工作有怎样的贡献？兼顾农业现代化和低碳发展的难点在哪？如何建立农业低碳发展的长效机制？带着这些问题，本期邀请三位专家分享对于“双碳”目标下农业高质量发展的思考。

主持人：经济日报社编委、中国经济趋势研究院院长 孙世芳

农业固碳减排潜力巨大

主持人：农业具有鲜明的产业特征，既是碳排放的重要来源之一，也是唯一创造碳汇的部门。您认为对于实现“双碳”目标，农业扮演着怎样的角色？

李周（中国生态经济学学会理事长）：能源和工业是我国碳排放主要来源，实现“双碳”目标主要途径是通过改进工业部门技术以及逐步使用光伏、风力、水力等零碳能源替代碳基能源来提高能效、降低能耗，减少二氧化碳排放。但与此同时，农业对我国“双碳”目标实现也具有重要意义，当前农业对绿色发展的影响主要体现在固碳和减排两方面。

2020 年中央经济工作会议对我国“十四五”开局之年的经济工作作出重要部署，将“开展大规模国土绿化行动，提升生态系统碳汇能力”列为“碳达峰、碳中和”的重点任务之一。这说明，森林、草原、湿地等生态系统对实现“双碳”目标的作用和意义被提升到新高度。

从原理来看，森林、草原、湿地等生态系统可以通过植物光合作用存储二氧化碳，植物光合作用吸收二氧化碳后，并不能完全存储下来，有一部分会随着植物和土壤的呼吸释放出来，植物死亡等情况也会释放一部分碳，剩余存储的二氧化碳被称为碳汇。2021 年到 2060 年，我国生态系统仍处在新增碳储量显著多于碳排放量阶段，保护修复森林、草原、湿地等资源，可以增加碳汇，为实现“双碳”目标作出贡献。

中国科学院生态环境研究中心使用我国第四次至第六次森林资源清查数据进行的研究显示，2005 年我国森林植被碳储量为 74 亿吨，2018 年提高到 91.9 亿吨。按第六次至第九次森林资源清查期森林蓄积年均增长 2.3% 计算，2020 年全国森林植被碳储量为 96.2 亿吨，高于当年 95 亿吨的规划数。2020 年我国在气候雄心峰会提出，到 2030 年，全国森林蓄积量将比 2005 年增加 60 亿立方米，这比预先的目标值又增加了 15 亿立方米。目标的调整会进一步增强 2035 年和 2050 年全国森林植被碳储量分别达

到 120 亿吨和 130 亿吨或新增 35 亿吨和 45 亿吨目标的可能性。

我国草地面积约 4 亿公顷，总碳储量为 289.5 亿吨。受过度放牧等不当利用行为和气候变化等因素的影响，90%天然草地发生了不同程度的退化，其中 60%以上为中度或重度退化。研究表明，典型草原退化草地可恢复的固碳潜力为每公顷 4.2 吨至 51.65 吨，平均为 31.58 吨；高寒草甸退化草地可恢复的固碳潜力为 15.24 吨至 65.75 吨，平均为 34.26 吨。若用 30 年的时间，以减少载畜量等方法实现退化草地恢复，可增加碳储量 45.62 亿吨。

我国湿地面积接近 3850 万公顷，单位面积湿地的固碳潜力高于其他类型的生态系统，做好湿地保护意义重大。数据显示，我国湿地有机碳储量为 53.9 亿吨至 72.5 亿吨。其中，湿地土壤有机碳储量 50.4 亿吨至 61.9 亿吨，水体有机碳储量 2.2 亿吨至 5.6 亿吨，植被碳储量 1.3 亿吨至 5.0 亿吨。《全国湿地保护工程规划（2004—2030 年）》明确，实现湿地资源可持续利用，到 2030 年，使 90%以上的天然湿地得到有效保护，完成湿地恢复工程 140.4 万公顷。

此外，农业用地也是人工生态系统。其中，水田是人工湿地，旱田是人工绿地，果园是人工林地。因此，应以农地为抓手降低农业生产能耗，减少碳排放。同时，采用秸秆和畜禽粪便还田，茶园、果园生草覆盖等措施提高土壤固碳量；发展有机农业，促进农田由“碳源”向“碳汇”型生态系统转变。

减排方面，我国农业领域承担着重要的减排责任。一方面，推动农业低碳发展应在保障粮食安全、食物安全的前提下，推进施肥用药减量化和畜禽粪污、秸秆资源化，促进农业绿色转型和高质量发展。另一方面，要在拓宽城乡非农就业和增收渠道的前提下，降低农民增收对农产品附加价值的依赖性，降低农产品加工能耗、运输能耗和储存能耗。以发展农产品低碳运输体系为例，在完善联运网络和健全农产品冷链物流基础上，通过优化运输线路，改良运输方式和方案等措施降低食物流通环节的碳排放。此外，鼓励绿色消费。建议消费者尽可能增加鲜活农产品的消费比重，减少冷储能耗造成的碳排放，坚决杜绝餐饮浪费行为。

统筹兼顾应对多方面挑战

主持人：“双碳”目标下，农业发展面临哪些问题和挑战？如何兼顾农业现代化和低碳发展？

赵敏娟（西北农林科技大学副校长）：相较其他产业，农业实现碳达峰、碳中和具有鲜明的产业内生特征，很有必要单独加以研究。首先，农业自身对气候变化非常敏感，气候变化会给农业带来更多的不确定性。其次，农业是第二大温室气体排放源，也是碳排放的重要来源之一，农业生产活动产生的温室气体排放占全国总量 20%左右，碳排放占全国碳排放总量 13%左右。最后，农业是唯一创造碳汇的领域。2013 年我国农业总碳汇约 1.58 亿吨，之后逐年小幅下降，2020 年农业总碳汇约为 1.57 亿吨。

近些年，我国有效推动“一控两减三基本”等农业生产政策执行，控制农业用水总量和农业水环境污染，减少化肥、农药使用，对畜禽的粪便、农膜、农作物秸秆进行资源化利用和无害化处理。2015 年至 2019 年，种植业化肥、农药、薄膜、农用柴油使用量降幅分别为 10%、22%、7.5%和 12%，农业低碳化和绿色发展取得一定成效。但相较发达国家，我国推动农业低碳发展需要统筹兼顾乡村振兴、生态文明等战略目标，难度更大。当前，我国尚未实现农业现代化，受人均农业资源相对稀缺和农民收入偏低等条件约束，实践低碳发展路径选择空间小且不确定性大。另外，农业碳达峰碳中和要嵌入到全国“双碳”总体规划和框架之内，需要与相关部门行业保持协同。总体来看，我国实现农业碳达峰碳中和是一项系统性、持久性工作，目前需要应对以下五方面挑战。

一是向低碳农业转型面临诸多不确定性。去年，我国化肥、农药年用量均为世界第一，三大粮食作物的化肥利用率为 40.2%，与发达国家 60%以上的水平相比，仍存在较大差距。向低碳农业转型，意味着要大幅度降低化肥、农药和动力机械等传统农业生产要素投入，然而注入新要素、新技术和新耕作制度并非一朝一夕能够实现，这个过程会不可避免造成农产品供给波动。当今世界经济面对百年未有之大变局，我国统筹国际国内两种资源与两个市场的不确定性升级，加上近段时间极端天气频发，冲击农作物产量。农业低碳发展必须在保障粮食安全的前提下稳妥推进，受约束较大。

二是农业结构调整压缩了农业减排固碳空间。我国来自种植业、畜牧业和渔业的碳排放，大约分别占到农业总碳排放 30%、50%和 20%。可以预见，随着经济社会发展，公众对肉蛋奶等畜产品的需求会持续增长，畜牧业和渔业碳排放也将保持持续增长趋势。此外，2018 年，农业能源消耗碳排放占农业总碳排放达 27.18%，能源超过化肥成为农业第一大排放源。随着农业现代化发展，土地集约化、机械化水平将不断提高，三产融合速度加快，农业生产、加工、储存和消费等环节产生的能源消耗碳排放可能大幅增加。

三是发展低碳农业的技术储备不足。2020 年，全国节水灌溉面积占耕地总面积 29.8%，测土配方施肥技术应用面积 19.3 亿亩次，绿色防控面积超过 8 亿亩，缓释肥、水溶肥等新型肥料推广应用面积达到 2.45 亿亩次，有机肥施用面积超过 5.5 亿亩次。减排固碳新技术、新产品整体推广速度较快，但与发达国家相比，仍然有很大差距。同时，受农业空间异质性影响，低碳技术对生产减排的效果还有待验证，技术投入的成本收益还有待研究。总体来看，推动我国农业深度脱碳涉及的环节构成复杂，技术种类繁多，技术集成困难，系统性的技术创新缺失。以沼气、秸秆还田等减排固碳技术为例，虽然这类技术有利于减排，但不能为农业经营主体创造收益，当前，政府主要通过补贴、转移支付等手段调动经营主体采用新技术的积极性，缺乏长效激励机制。

四是农户分散化经营增加了农业低碳转型难度。以小农户为主体的分散化经营是现阶段乃至未来很长一段时间我国农业的主要经营方式。小农户的生产行为不确定性高，应对各类风险能力差，对低碳生产方式认识不足，缺乏积极性。小农户分散经营还带来碳排放分散，增加了检测、评估和处理成本，导致政府监管干预效率不高。此外，碳交易是以市场化手段推动低碳生产的重要举措，但小农户很难作为有效主体参与碳交易市场。

五是农业碳排放测算和监测缺乏基础数据支撑。建立农业碳排放观测网络和监测中心，编制规范的数据标准，加强长期核算，是农业碳排放评估和决策的基础性工作。由于农业碳排放量大且分散，投入产出品种多且波动大，导致种植业和养殖业的碳排放估算参数不确定且难以计算，碳排放转换系数没有明确标准，估算农业碳达峰时间节点、制定碳中和政策缺乏可靠依据。

激发低碳农业内生发展动力

主持人：推动农业低碳发展是农业发展观的一场深刻革命，需要争取社会各方面广泛理解和支持。当前农业低碳发展主要依靠政府推动，您认为下一步应如何激发内生动力？

何可（华中农业大学农业绿色低碳发展实验室特聘研究员）：当前，我国低碳农业发展缓慢，其产品难以在市场上实现优质优价。主要原因在于低碳农业兼具“私人品”和“公共品”的双重特征。前者主要是指低碳农业所提供的人们赖以生存和发展的食物、原材料，其价值可以由市场出清时的价格来反映。后者主要是指低碳农业所提供的多功能性服务，如减排增汇以及增强农业自身应对气候的韧性等。

然而，传统产品市场出清时传递的价格信号，无法完全表达低碳农业应对气候变化的价值，进而难以形成对低碳农业发展有效的激励。从长远来看，贯彻落实“绿水青山就是金山银山”理念，建立和完善低碳农业价值实现机制，激发农业经营主体及消费者支持农业低碳发展的内生动力，成为促进低碳农业发展迈向新台阶的关键所在。

有序推进农业纳入碳市场。成熟的碳市场能够充分反映边际减排成本和外部成本，依靠碳市场的价格发现功能，有助于弥补低碳农产品在传统产品市场上收益的不足，激励农业经营主体开展低碳农业生产。对于低收入群体而言，碳市场还能发挥生态扶贫的作用，对构建稳定脱贫长效机制、促进共同富裕具有重要意义。此外，碳市场能够释放价格信号，从而有助于引导农业经营主体和消费者形成低碳生产和绿色消费的意识。从现实来看，我国碳市场主要分为配额市场与抵消市场。受到规则限制，目前农业参与碳交易主要依赖于生物质、沼气等项目进入抵消市场，总体上发展缓慢，且存在交易产品种类少、交易数量少、成交价偏低、控排企业重视程度不高等问题。未来，需进一步完善农业碳交易项目方法学，健全农业碳排放和碳汇的计量、监测体系，在此基础上，推动形成政府主导、社会参与、市场化运作的农业碳交易机制。

积极打造低碳农业品牌。低碳农产品是一种典型的“信任品”，消费者很难获知该产品在应对气候变化方面贡献大小。这种信息不对称容易引发“劣币驱逐良币”，导致低碳农产品被传统农产品挤出市场。因此，建议打造低碳品牌为农产品赋能，通过品牌溢价提升低碳农产品的市场收益。具体做法上，可基于消费者保护生态环境、应对气候变化的情感诉求来打造独立品牌，助力农产品在市场细分领域获得溢价收益；也可将低碳农业生产所提供的应对气候变化服务功能与地方民俗风情相融合，打造区域品牌，广泛带动当地小农户衔接低碳农业，分享低碳发展红利。

试点示范农产品碳标签。低碳发展，既是永续发展的题中之义，也是人民对美好生活追求的重要体现。我国人均国内生产总值已连续两年超过1万美元，居民消费层次逐渐由温饱型向福祉型转变，人与自然生命共同体理念和“碳中和”愿景深入人心，为低碳农业发展提供了良好的经济基础和社会共识。在这样的背景下，以标签的形式告知消费者农产品的碳信息，引导人们将对低碳发展的需要转化为对低碳农产品的消费需求，提高消费者对低碳农产品适当高价的接受程度，不失为推动低碳农产品的价格与价值相匹配的可行路径。故而，建议加快农产品碳标签方法学研究，构建碳标签标准体系，逐步推动低碳农产品碳标签实践。

繁荣碳文化发展农旅融合。按照“宜融则融，能融尽融”原则，将崇尚低碳发展、开展低碳实践的碳文化融入到农业景观观光、家庭农场体验、农业庄园度假、乡土民俗风情旅游、农业研学等新业态之中，进而通过出售门票、纪念品、农产品等方式，帮助低碳农业经营主体迂回地获得溢价回报。同时，发挥碳文化赋能作用，提升农旅融合产业的文化软实力和持续竞争力，进一步推动低碳农业价值实现良性循环。

（作者：李周系《中国乡村发现》学术委员、湖南师范大学中国乡村振兴研究院专家委员，中国生态经济学学会理事长、中国社会科学院农村发展研究所研究员；赵敏娟系西北农林科技大学副校长、教育部“长江学者”特聘教授；何可系华中农业大学农业绿色低碳发展实验室特聘研究员、博士生导师。来源：中国乡村发现网，转自：《经济日报》2021年11月3日第11版）

农村的熟人社会及其养老问题

李永萍 贺雪峰

【编者按】李永萍的《流变的家庭：转型期中国农民家庭秩序的多重面孔》及贺雪峰的《大均衡：进城与返乡的历史判断与制度思考》二书是由贺雪峰、沈山主编的“重新发现中国”丛书中的两种，本文分别摘自两书中讨论农村熟人社会的两篇文章，澎湃新闻经广西师范大学出版社授权发布。

熟人社会关系的性质及其变迁

李永萍

中国传统的村落社会是一个熟人社会。

熟人社会具有两个重要特点：一是大家彼此熟悉，这种熟悉是建立在日常长期互动的基础之上；二是大家彼此信任。传统的熟人社会是一个相对稳定的社会，农民生于斯，长于斯，死于斯，世代代生活在这个地方，彼此知道对方及其家庭的底细，交往成本很低，因而在交往中追求的是长期性的平衡机制，而非一次性、短期性的对等交换。

但是，从大集体时期以来，经历了分田到户以及打工经济普遍兴起的时代，熟人社会关系也逐渐发生变化。以下将分别探讨大集体时期、分田到户初期以及 2000 年打工经济普遍兴起以来熟人社会关系的变化及特点，并在此基础上讨论熟人社会关系的性质。

—

2018 年笔者在黄冈樊家楼村调研，该村一位村干部对村庄内部农民之间的关系变迁有深刻感受。这位村干部生于 1943 年，从 1975 年开始在村里当赤脚医生，1984 年开始当村干部，他对熟人社会关系的变迁具有敏锐的感知：

大集体时期，矛盾多，因为工分不一样，心里不舒服。那个时候插秧割谷由几户人包工，做的事情一样，工分不一样，就觉得不公平。每个村吵嘴的都多，吵归吵，就算心里有意见，该帮忙的时候大家还是会帮忙。

分田到户之后，自己种自己的田，邻里关系比之前好多了。吵嘴的也还是多，但是没有大集体时期

多，互助精神最高。我觉得这是因为放开后，人的思想舒畅了，精神解放了。大集体对人有束缚，一年到头没有休息的时候，相当紧张，白天劳动，晚上开会，农忙的时候，白天做，晚上也要做，早上四五点就要起来。20 世纪 80 年代时，（村民之间）关系相当融洽、淳朴，人与人之间是一种真诚的关系，我觉得那个时候人与人的关系是最理想的状态。大家都相互帮忙，不要钱的。

现在人与人之间是一种金钱关系，大家关系看起来都很和睦，没有吵嘴闹架的。但是和睦的背后，你有你的想法，我有我的想法。你不触及我利益时，相安无事，触及利益时，就互不相让。

从这位村干部的描述中可以看到，熟人社会关系在大集体时期、分田到户初期以及 2000 年以来经历了很大的变化。其中，前两个时期虽然熟人社会关系也发生了变化，但没有达到质变，而 2000 年以来，随着打工经济的普遍兴起，熟人社会关系性质发生了根本性变化。

在大集体时期，熟人社会是一种“紧张而亲密”的关系，一方面吵架的很多，另一方面该帮忙的还是要帮忙，互帮互助的情况很普遍，彼此依赖度很高。一个生产队的村民几乎从早到晚都要碰面，白天一起搞生产，晚上一起开会，在一起互助交流多了，冲突、矛盾自然也更容易滋生，因而农民之间相互吵嘴的很多。值得注意的是，这一时期，农民之间的争吵很多是由不公平感带来的，尤其是工分分得不公平。

从分田到户一直到 20 世纪 90 年代，熟人社会关系呈现出“轻松而紧密”的特点。这一时期的轻松是相对于大集体时期的紧张而言的，之所以轻松，主要是因为分田到户之后，各家各户自己搞生产，集体对个体及其家庭的束缚较少，个体感受到的压力较小，在心态上较为轻松。但实际上，农民之间相互争吵的也很多，并且，与大集体时期由于不公平感带来的争吵有所不同，这一时期的争吵更多是源于对资源的争夺。农民习惯于将分田到户称为“单干”，大集体时期所有的生产都是为了集体，由集体统一分配，农民很少关注个体小家庭的发展。分田到户之后，农民有了个体意识，开始关注于家庭的发展，因此展开了对各项资源的争夺。并且，这一时期外出打工的极少，每个人都要从村庄内部获取资源，邻里之间、兄弟之间很容易因为资源的争夺而发生争吵。但是，农民之间又彼此依赖，有很多事情依靠单家独户的力量是难以完成的，因而要相互帮忙、相互换工，如农业生产上、建房上、红白事上，大家都会积极主动去帮助别人，并且预期到自己需要帮助时别人也会同样给予帮助。熟人社会里的互助需求尤其多，因而上文提及的老干部认为这一时期人与人的关系达到了理想状态，是一种真诚的关系。

2000 年以来，打工经济在各地农村普遍兴起，大量农村青壮年开始外出务工经商，农村社会发生了翻天覆地的变化，熟人社会关系也随之发生了根本性变化，呈现出“和睦而松散”的特点。在调研中，当问及村庄内部还有什么矛盾纠纷时，农民的普遍回答是“现在没什么矛盾纠纷”。可见，这一时期熟人社会关系首先表现出和睦的特点，和睦是相对于之前的争吵而言的，村庄内部较少矛盾纠纷，村民之间、邻里之间、家庭成员之间的矛盾冲突很少，大家表面上客客气气，但真正触及彼此的利益时，则互不相让。并且，熟人社会中相互帮忙的现象明显减少，那位老干部将之称为“金钱关系”。由此可见，和睦的背后实则是相互之间关系的疏离。

二

互助体系是理解熟人社会关系的一个重要维度。实际上，笔者近年来在全国各地农村调研发现，农村熟人社会互助体系在 2000 年以来普遍面临衰退和瓦解的趋势。以白事抬棺为例，白事在传统社会中是村庄内的公共事件（当前在一些农村仍然如此），因为每个人都会死亡，所以每个家庭都需要熟人社会的互助。村民小组往往就是一个办理白事的基本单位，谁家有人去世，小组内每家每户至少出一个人前去帮忙。其中，抬棺需要的人多（一般为 16 人），而且是体力活，因此更需要小组内部的互助。以前抬棺不要钱，但最近十几年，尽管抬棺者仍然是村庄内部的人，却开始要钱了。以笔者调研的樊家楼村为例，当地从 2000 年左右开始抬棺要钱，现在的标准是给每个抬棺者 200 元现金、一条烟（价值 200 元左右）、一条毛巾、一块香皂。如此一来，仅仅抬棺这一项，主家就需要花费七八千元。

熟人社会互助体系的瓦解主要源于打工经济兴起之后乡村社会的如下变化。第一，乡村社会由原来相对稳定的社会转变为流动社会。流动社会充满了不确定性，农民对村庄以及对村庄社会里的人都缺乏长远的预期。而熟人社会里的人情互助正是建立在双方都有稳定预期的基础之上，在“你来我往”中实现长期性的平衡。流动社会的不确定性导致人情互助中的“你来我往”很难长久维系，双方彼此都不确定，因此更愿意采取一次性的交易手段。第二，农民之间开始发生分化。以前大家都在村里务农，相互帮忙的机会成本很低。随着越来越多的人开始外出务工，每个家庭的劳动力配置各有不同，有的人常年外出务工，有的是短期外出务工，有的常年在家务农，此时，农民之间相互帮工的机会成本变高。第三，劳动力价值开始显化，变得可以衡量，这为即时性的交换提供了基础。此外，随着农民家庭的现金收入越来越多，农民有钱从市场上去寻找替代品，而非一定要依赖于熟人社会的互助。

三

之所以将乡村社会内部人与人之间的关系称为“熟人社会关系”，不仅在于彼此熟悉，更根本的是在于彼此亲密，这种亲密是建立在双方都有情感投入的基础之上。有了情感投入，才会对对方的行为有所期待，才会产生爱恨情仇的纠葛，才会既有争吵，也有真心的互助。但不管是彼此争吵，抑或是彼此互助，双方在互动中都是真诚的。实际上，在大集体时期和分田到户初期，乡村熟人社会关系的本质并没有改变，人与人之间是一种真诚的、亲密的关系。

2000 年以来，随着打工经济的普遍兴起，乡村熟人社会内部人与人之间仍然是熟悉的，毕竟大家在一起共同生活了几十年，有很多共同的经历，但彼此却并不亲密。村民之间的关系很和睦，但和睦的背后却有隔膜。这一时期熟人社会关系变化的本质在于，农民在交往中的情感投入越来越少，只要不涉及个人利益冲突，彼此都相安无事，而一旦涉及个人利益，则会针锋相对、互不相让。

熟人社会的养老

贺雪峰

—

到武汉郊县汪集镇调研时，很多人会不约而同讲到冯铺村老年人互助照料中心。

冯铺村老年人互助照料中心是 2012 年通过“以奖代补”资金建设的，投资 46 万元，其中区财政奖补 23 万元。养老中心建筑面积有 300 平方米，可以同时为 22 个老年人提供常住养老。

本来，区财政奖补建立的老年人互助照料中心只是日间照料，主要是通过为村庄里的老年人提供娱乐等活动场所，吸引老年人日间来照料中心活动，同时为生活不便的老年人提供低价午餐等生活服务，鼓励村庄里身体好的低龄老年人为生活不能自理的高龄老年人服务，互助照料。实际上，绝大多数老年人互助照料中心都缺少实际的照料，变成了老年人娱乐聊天的场所。这样的娱乐聊天场所为老年人提供了交往空间，老年人之间的互动提高了他们的闲暇质量，让他们不再孤单，精神状况大为改善。老年人互助照料中心变成老年人活动中心，也是十足的好事。

冯铺村支书希望将照料中心的功能在此基础上拓展一下。他说，当前农村中青年劳动力都外出务工经商了，农村留守老年人普遍比较孤单，尤其是一些高龄失能老年人单独留守在家，生活不能自理，状况十分堪忧，子女外出务工也不安心。村支书因此尝试在日间老年人互助照料的基础上，让农村留守高龄失能老年人来常住。几年下来，常住照料中心的留守老年人最多时有 19 人，最少时也有 9 人。留守老年人常住，“衣来伸手，饭来张口”，极大地改善了他们的生活质量，也为进城子女安心务工创造了条件，因此受到村民一致好评。

冯铺村老年人互助照料中心聘请了两个工作人员，都是本村妇女，一名 40 多岁的妇女负责日常管理，一名 60 多岁的妇女负责做饭。两人月工资均为 2600 元。此外，照料中心每年还需要水电费 1.6 万元（包括冬天烤火夏天降温），生活费四五万元，日常用品如餐具等 1 万元，活动经费若干。加起来，一年支出在 15 万元左右。收入方面，区财政每年补贴 6 万元，来照料中心常住的老年人要按每月 800 元至 1200 元的标准缴纳养老费，10 个老年人大约要 10 万元。因此，算上财政补贴，冯铺村老年人互助照料中心基本上可以做到自负盈亏。这样来看，冯铺村将老年人互助照料中心的功能由日间互助照料变为常住，是十分成功的，是农村家庭养老的一个重要补充。

不过，冯铺村的老年人互助养老中心也有隐忧，最主要的是如何防范风险。来照料中心常住的一般都是高龄失能老年人，这些人生活自理能力差，行动不便，容易出事故。照料中心曾有一个老年人在夜间起来摔倒受伤，所幸没有造成大事故，子女也就没有上门追究。万一有子女上门，起了纠纷就不好办了。还有一次，一个老年人半夜抽烟，烧着了被子，幸亏工作人员起来方便，闻到糊味，及时发现才没有酿成大事故。照料中心让老年人常住不是为了营利，而是为了方便村民和老年人。但一旦发生安全事故，谁来承担责任？冯铺村支书说，实际上，高龄老年人在家单独住，出事故的可能性更大，也正是因此他才让老年人到照料中心常住。老年人在家出事，责任都是农户的，在照料中心出事，村级组织就脱不了干系。因此，冯铺村支书十分犹豫还要不要将老年人在照料中心常住的举措坚持下去。

二

中国农村实行“五保”制度，现在改为特困救助制度，即凡是没有子女的孤寡老年人，国家都给予生活困难补贴。汪集镇老年人的特困补助由过去每月 500 元增加到现在的每月 985 元。为了解决孤寡老年人的照料问题，全国乡镇一级都建有福利院，孤寡老年人可以入住。汪集镇是由两个乡镇合并而来，现有两个老年人福利院。不过，现在福利院居住的老年人只有 60 人，最多时也只有 240 人，而全镇共有孤寡老年人 365 人。

老年人不愿住福利院有三个原因：一是脱离过去的村庄熟人社会，到福利院生活没有意思，变成“等死队”了；二是福利院工作人员往往缺少对老年人的感情；三是为了防范出现事故，福利院制定了比较严格的管理制度，比如不允许老年人随便外出，因此有老年人说到了福利院，感觉就是坐牢。话又说回来，一旦老年人外出发生了事故，福利院是要承担责任的。有一位老年人外出后溺水身亡，其亲友到福利院大闹追责，让福利院赔偿几十万元，福利院吸取了教训，通过限制老年人外出来防止出事故。

国家提高了孤寡老年人的特困救助标准，老年人经济能力得到增强，就愿意投亲靠友，或仍然在村庄居住，不到万不得已是不愿到福利院的。

冯铺村老年人常住的互助照料中心，一方面设在村庄熟人社会中，工作人员不可能虐待入住老年人，且有人情味，这个很重要。另一方面，住在村庄熟人社会中，每天都能见到熟人，仍有社会生活，完全不同于福利院的“等死”，这样的生活质量也就比较高。这个意义上，冯铺村村庄养老是一项创新，是介于家庭养老与乡镇福利院养老的一个中间层次。这个层次的最大好处，是让老年人仍然生活在他们一直生活的村庄熟人社会中，没有脱离生活意义之网，仍然有尊严和体面。

三

且不说高龄失能老年人，低龄老年人更不愿意脱离村庄熟人社会。在汪集调研时，一个在城市为子女带了几孙子的老年人回村后，觉得非常幸福，说终于解放了，终于自由了。他们将在城市和子女一起生活看作是坐牢，因为处处受到限制。自己没有收入，又要消费，就要看子女脸色。短期内与子女一起生活，确实亲热亲密，但时间长了，生活习惯不同，导致十分受拘束，日子过得提心吊胆，不如在农村自由舒服。老年人总结，与子女距离远一点是亲人，天天在一起就成仇人了。住在乡下，自己种田种菜、喂猪养鸡、捞鱼摸虾，不仅可以获得收入，而且劳动具有意义。有了自己生产的农产品，每月到城里子女家住几天，老年人的独立、自由、体面、尊严就可以保持住。

正是在这个意义上，村庄对农民很重要。他们年轻时进城，年龄大了，在城市缺少就业机会，回农村就很重要，土地就很重要，农村的宅基地与住房就很重要。

身体健康、生活能够自理的低龄老年人，在村庄有房有地，季节性地开展劳作，大量闲暇时间可以用于各种文化娱乐生活。低龄老年人还可以照料高龄老年人，从而积累时间银行积分，在自己高龄时换取其他低龄老年人的照料。这样，在村庄熟人社会中可以有真正的老年人互助照料，就有了远好于脱离熟人社会的福利院养老体系，也可以作为家庭养老的重要补充。

村庄熟人社会互助照料基础上的养老模式值得尝试，值得重视。

（作者：李永萍 华中科技大学中国乡村治理研究中心博士后；贺雪峰 华中科技大学中国乡村治理研究中心主任。来源：澎湃新闻）

整治耕地“非粮化”面临的新矛盾与隐忧

蓝海涛 涂圣伟 张义博 周 振

2020年11月,《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》(国办发〔2020〕44号)(以下简称《意见》)发布后,各地针对本地“非粮化”问题实际,因地制宜出台了具体实施方案,耕地“非粮化”排查整治行动正在如期扎实推进。

寻找保障粮食安全、稳定农业投资和增加农民收入之间的最大公约数,对推动乡村产业振兴和构建新发展格局很重要。为了解该项工作最新进展情况,笔者于2021年4—6月先后赴浙江嘉兴市及所辖桐乡市、重庆铜梁区和湖北监利市进行调研并发现,耕地“非粮化”整治工作已经取得阶段性成果,但政策落地过程中存在的永久基本农田与粮食功能区边界不清晰、“非粮化”整治成本分担机制不健全、部分粮食功能区“非粮化”整治缺乏法律依据、政策执行标准走向不明等新矛盾与隐忧,亟待解决。

防止耕地“非粮化”政策因地制宜加快落地见效

鉴于耕地“非粮化”问题地区差异大、情况复杂、原因多样,国家层面对非粮化问题未制定统一整治方案,而是要求各地结合本地实际自主制定具体工作方案,采取针对性特色化措施。这些措施实施一段时间以来,取得了阶段性成果。

(一) 湖北界定四种耕地“非粮化”类型并分类清理整改

湖北省及荆州市政府发布了防止耕地非粮化、稳定粮食生产工作方案,界定四种耕地“非粮化”类型,包括占用永久基本农田从事林果业、挖塘养鱼、闲置荒芜永久基本农田、已建高标准农田占用调整为非耕地。监利市作为全国产粮大市,严格落实上级政府文件,强化组织领导,明确工作职责,加强整改督办,开展技术指导,加大宣传力度。截至2021年5月底,全市查出耕地“非粮化”总数111块,总面积3073.37亩,其中,占用永久基本农田从事林果业1806.46亩,挖塘养鱼1144.35亩,闲置荒芜永久基本农田122.56亩,已建高标准农田占用调整为非耕地面积0亩。可见,监利市全部属于存量“非粮化”问题,增量“非粮化”现象被完全遏止。

(二) 重庆铜梁区将稳定粮食面积纳入重点考核并支持套种粮食

铜梁区结合本区实际,逐项分解落实国办指导意见中的任务措施。特色做法包括:将盘活撂荒地、稳定粮食种植面积和产量、建设高标准农田等纳入乡村振兴考核重点内容,和镇街签订了目标责任书,支持和鼓励在现有经济作物中间(套)种粮食作物,探索建立粮食生产利益补偿机制。

（三）浙江嘉兴市突出妥善处置存量、建立抛荒清单、科学务实调规

嘉兴市对种植多年生经济作物等耕地“非粮化”行为分类分步妥善处置，维护社会稳定。探索建立耕地抛荒负面清单，推动将长期抛荒耕地行为纳入社会信用体系。对不宜作为粮食生产功能区的，按照“总量不减、质量不降、集中连片、局部调整”原则及时进行调整修编，确保调整补划的粮食生产功能区落地在永久基本农田保护区和高标准农田范围内。全面实施耕地质量管理和标准农田提升工程，在全面建成保有 115.7 万亩粮食生产功能区基础上，高质量实施提标改造，升级田间基础设施。高标准农田（196.4 万亩）占永久基本农田总量的 75.6%，一等田占永久基本农田总量的 55.8%，明显高于全国。

政策落实面临新矛盾与隐忧

（一）永久基本农田与粮食功能区地块交叉布局后边界不明，导致种植主体无意间触碰“非粮化”底线

2011 年最新修订的《基本农田保护条例》第 11 条规定，“划定的基本农田保护区，由县级人民政府设立保护标志。”调研发现，一些基本农田保护区并未树立保护标志。即使立了标志牌，一些保护区“四至”边界不清。粮食功能区虽然已上图入库，但村干部和农业经营主体对其范围和边界并不清楚。据湖北监利市一乡镇干部反映，村干部、普通农户和新型农业经营主体很难搞清楚哪些地块属于永久基本农田和粮食功能区，因地块信息保密，种植主体只能到乡镇街道的国土所去查询，有的地块复杂，还需要自然资源部门干部下到田间地头去比对，程序繁琐，工作量比较大。此外，湖北监利市和重庆铜梁区的相关部门及乡镇街道干部都反映，粮食功能区与永久基本农田大部分交叉，还有一部分在一般耕地中。种植主体对一般耕地上的粮食功能区边界不明，有时就会无意间将非粮作物种在了粮食功能区上，出现了被动“非粮化”。

（二）限期强制清除“非粮化”产品及设施的成本分担机制不健全，部分地块整治与巩固脱贫攻坚成果和农民增收任务存在矛盾

据地方乡村干部反映，以前没有提过防止耕地“非粮化”，现在要求清除基本农田上已经种植的林果、花卉、苗木及鱼塘等“非粮化”作物和田间设施，没有具体法律依据和强制手段。如果法律条件不具备，操之过急，限期强行清除，容易引发社会矛盾，不利于农村社会稳定和乡村振兴战略实施。一农业企业主反映，该企业种了果树和苗木，基本都在基本农田。种植基地吸纳 100 多农民就业，其中有 7—8 位刚脱贫的贫困户。因实施防止耕地“非粮化”政策，各地苗木需求量锐减，2021 年同比下降 50%。如果明年苗木需求继续下降，将缩减投资，不得不辞掉 50% 农民劳动力；如果退林还田，每亩苗圃将损失 2 万多元基础设施投资，种粮还需要按照粮田要求再投资修建基础设施。另外一家苗木企业的容器苗也在基本农田上，如果退苗还田，将容器果苗移走，每亩迁移苗木费约 6 万元（3 万株×2 元/株），每亩基础设施投资损失 2 万元，包括上级财政项目已投的 100 多万元基础设施投资也将打水漂，村集体将失去该财政项目在企业的分红。目前，清除基本农田上的林木等作物，农业经营主体不会自己干，只能

由基层政府设法清除，各种费用由县市地方财政负担。如果永久基本农田租赁合同到期，清除则不需要补偿。如监利市政府对承包合同已到期的一家农业企业种在基本农田上的树木移除，基层政府不需要赔偿树木，只需承担树木移除费用。

（三）清除永久基本农田之外粮食功能区的“非粮化”种养产品和设施，缺乏法律依据、存在后续隐患

《意见》规定“不得违规在粮食生产功能区内建设种植和养殖设施”，“推动制订和完善相关法律法规，明确对占用永久基本农田从事林果业、挖塘养鱼等的处罚措施”。如果今后相关法律法规修订完毕，这些制度规定只能依法处置永久基本农田上从事林果业、挖塘养鱼等行为，但对不在永久基本农田上的粮食功能区上从事“非粮化”种植和养殖，依然缺乏法律处罚依据。只要粮食功能区与永久基本农田存在地块交叉，这一制度漏洞就可能给永久基本农田之外粮食功能区的“非粮化”治理留下隐患。

（四）永久基本农田划定存隐忧，不适合种粮农地“被划入”后整治难度大

据某地估计，目前大约 10% 不适合种粮的农地还是基本农田。如果不允许调减永久基本农田面积或异地调整地块，这些分布在丘陵山地的基本农田可能继续划入永久基本农田。还有一些地方反映，由于历史原因，一些水淹地、乡间道路甚至农民宅基地都划入了基本农田。这些地方耕地资源严重稀缺，在县域范围内调整补划地块几乎没有空间，一般耕地都已经种植林果、花卉苗木等，或搞养殖业，补划后面临清除现有种植作物和养殖产品及其设施的赔偿压力。

（五）防止耕地“非粮化”政策未来执行标准走向不明，各方对稳定农业投资隐忧增多

据调研地区部分基层干部和农业经营主体反映，大家担忧粮食安全党政同责后，防止耕地“非粮化”政策的执行标准可能会从严，担忧上级对在永久基本农田从事林果业以及挖塘养鱼的农业经营主体，要求短期内强挖林果、强填鱼塘，导致一些农业经营主体的投资处于观望状态，农业投资预期受到一定影响。

加快构建防止耕地“非粮化”与稳定农业投资的长效机制

（一）明晰农田地块类型和保护标志

许多地区粮食功能区面积与永久基本农田的比例不高（如浙江嘉兴市为 44.6%）。结合农田划界调整，原则上要求将粮食功能区调整划入永久基本农田范围内，尽量减少永久基本农田与粮食功能区的交叉覆盖。全面普及永久基本农田和粮食功能区保护标志建设，逐步做到永久基本农田和粮食功能区的地块“四至”标志清晰，其中，要标注“禁止从事林果业以及挖塘养鱼、非法取土等破坏耕作层的行为”等内容，让种田人明白放心种地。在保证信息安全的前提下，向村委会开放粮食功能区电子地图和数据库接口，便于农业经营主体就近查询地块类型，也利于村集体提前预警并监督制止耕地“非粮化”行为。推动各县市制定并推广使用承包地流转合同范本，其中，必须设定“禁止占用永久基本农田从事林果业以及挖塘养鱼、非法取土等破坏耕作层的行为，禁止闲置、荒芜永久基本农田”等法定条款。

（二）妥善处置存量耕地“非粮化”问题

在目前国内谷物类粮食供求平衡阶段，允许各地在完成中央粮食播种面积基础上，分批分期逐步化解永久基本农田上的存量“非粮化”问题，尽量减少对农业结构调整和农业投资的冲击，避免一边抓防止“非粮化”、一边又托市收储粮食。据调研地区农业部门一些干部建议，考虑到防止耕地“非粮化”政策文件出台在后，耕地“非粮化”存量问题发生在前，应允许流转承包地的新型农业经营主体在合同到期后清除永久基本农田及其他粮食功能区上的林果及鱼塘并恢复耕地种粮条件。

（三）推动粮食功能区防止“非粮化”法律法规出台

尽管《国务院关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的指导意见》（国发〔2017〕24号）要求积极推动制定“两区”监管方面的地方性法规或政府规章，但目前网上只查到浙江省2012年即已出台的粮食生产功能区保护办法，多数省份可能并未出台相关保护办法。在浙江的办法中，只是对各级政府部门在粮食生产功能区内鼓励和支持种植多年生作物和挖塘养殖水产依法追责，但对农业生产经营主体却无相应的处罚措施。因此，要督促“非粮化”问题突出的省（市、自治区）尽快出台粮食生产功能区保护办法，并对农业生产经营主体违规种植多年生作物和挖塘养殖水产的行为提出依法处理措施。条件成熟时，可以出台全国性的粮食生产功能区保护条例或办法。

（四）实事求是科学调整补划永久基本农田

要高度重视多种复杂原因造成的基本农田“上山、下海、入湖、进房、占道”等历史问题。目前，耕地地块信息上图入库后，卫片执法很严格，处罚追责严厉，个别地方想搞变通很困难，实事求是调整各地永久基本农田面积和地块位置的技术、制度条件已经基本具备。因此，不能以“开口子后无法控制”为由，将不具备种粮条件的基本农田重新划入“永久基本农田”。要严格按照永久基本农田的技术条件，剔除不具备条件的基本农田，重新补划其他地块。确实在本地没有地块可补划的，可以调减当地永久基本农田保有面积，允许跨县市甚至跨省补充同质等量永久基本农田，按照“谁补划、谁出资”的原则支付跨区域补充永久基本农田的建设资金。

（五）稳定防止耕地“非粮化”政策预期促进农业投资

建议有关部门摸清新型农业经营主体、社会资本和普通农户对“非粮化”政策下一走势的多种“猜测”，特别是对已经种在基本农田上的林果、花卉、苗木等多年生作物以及所挖鱼塘等设施是否会加速清除等重要而敏感问题，加紧研究后提出政策方向。然后，针对性举办权威性新闻发布会，明确防止耕地“非粮化”政策执行标准边界，让农业生产经营主体和社会资本放心投资农业，扩大农村投资，促进乡村产业振兴。

（作者：蓝海涛 涂圣伟 张义博 周振均就职于国家发展和改革委员会产业经济与技术经济研究所。来源：《中国发展观察》2021年第17期）

农村人居环境的现状、整治效果及政策建议

李冬青 侯玲玲 闵 师 黄季焜

农村人居环境整治是全面实施乡村振兴战略的重要任务,也是推进农村基础设施建设和城乡基本公共服务均等化的重要环节。

基本公共服务均等化是缩小城乡差距、实现城乡融合的重要目标。但由于我国的基础设施投入和基本公共服务供给总量有限,投向农村地区的公共资源往往被优先用于与生产生活密切相关的道路设施、灌溉设施和饮水设施,卫生厕所、垃圾治理和污水治理等人居环境基础设施和服务的供给不足。虽然近年来对人居环境设施的投入有所增加,农村人居环境也在不断改善,但由于长期的治理失位,农村人居环境整体上仍处于较低水平,是社会经济发展的突出短板。

为加强农村人居环境整治,满足农村居民对美好环境日益增长的需求,中央政府出台了一系列支持政策。

早在 2010 年,中央一号文件就提出,要“搞好垃圾、污水处理,改善农村人居环境”。十八大以来,农村人居环境整治力度加强。2014 年,国务院办公厅发布《关于改善农村人居环境的指导意见》,要求“以村庄环境整治为重点,全面提升农村人居环境质量”。2018 年,在乡村振兴背景下,《农村人居环境整治三年行动方案》发布,明确了“开展厕所粪污治理、推进农村生活垃圾治理、梯次推进农村生活污水治理”三大重点任务。

“三年整治行动”收官之际,2021 年的中央一号文件进一步提出,“实施农村人居环境整治提升五年行动”。近期,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《农村人居环境整治提升五年行动方案(2021—2025 年)》,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

厘清农村人居环境现状,总结上一轮农村人居环境整治行动的经验,不仅有助于切实解决农村人居环境整治工作中存在的问题,还有利于建立健全这项工作的长效机制,激发村庄和农户的内生动力,造福广大农村居民。

一、人居环境改善的理论基础

改善人居环境不仅需要投资私人环境设施,也需要投资公共环境设施。

随着收入水平和环境卫生意识提高,农户投资环境设施的意愿也在增强。但由于投资公共环境设施具有外部性,且公共环境设施是人居环境整治的关键部分,“搭便车”仍是农户更好的选择。也就是说,当没有政府干预时,农户自发提升人居环境的激励不足。而当政府采取“给农户现金或实物补贴、直接投资公共环境设施”等政策干预措施时,政府补贴、直接投资替代了部分或全部的私人投资,农户更有可能选择改善人居环境。

此外，环境设施管护制度，如建立公共环境设施使用收费制度，有助于设施的日常管护，可以带来持续的环境改善，也就更可能促进农户参与人居环境整治。

二、农村人居环境现状及满意度

北京大学新农村发展研究院建立的“中国农业与农村发展追踪调查”数据库，旨在深入追踪了解我国农业农村发展状况，为国内外学者和研究机构开展实证研究提供数据支持，为决策部门制定农业和农村发展政策提供参考依据。该数据库覆盖辽宁、河北、陕西、四川、湖北、浙江、广东、江西八省，本文采用除江西省以外的七省数据，数据样本量为 125 个村的 1451 户居民。

我们利用上述数据，对我国农村人居环境现状进行了梳理。

总体来讲，近年来，尽管农村居民在户厕使用、生活垃圾处理和生活污水处理三方面得到较大改善，但一些地区仍需进一步加强。

第一，户厕类型趋向卫生化，厕所粪污处理方式趋向清洁化。从户厕类型看，使用卫生厕所（包括冲水厕所和卫生旱厕）的农户比例逐年增加，使用普通旱厕的农户比例逐年下降，目前多数农户已经采用卫生厕所（图 1）。

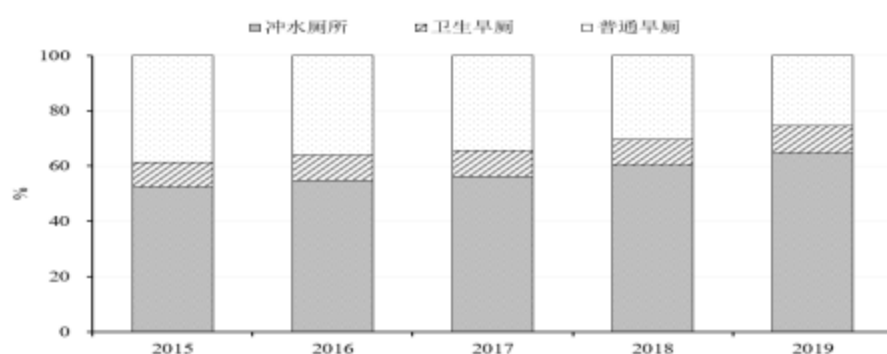


图 1：2015—2019 年各种户厕类型占比及其变化 注：卫生厕所=冲水厕所+卫生旱厕

2015 至 2019 年，使用卫生厕所的农户比例从 61% 增加到 75%；相对地，使用普通旱厕的农户比例从 39% 下降到 25%。在户厕类型卫生化的过程中，农户更倾向于采用冲水厕所。同期，使用冲水厕所的农户比例从 53% 增加到 65%，使用卫生旱厕的农户比例维持在 10% 左右。

从厕所粪污处理看，粪污清洁化处理的农户比例有所增加，但粪污清洁化的进程滞后于厕所类型卫生化（图 2a）。

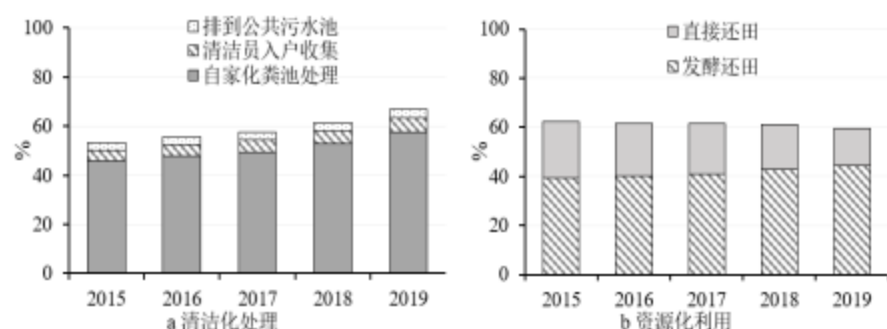


图 2：2015—2019 年农户厕所粪污处理 注：粪污清洁化处理包括利用自家化粪池、排到公共污水池、清洁员入户收集，粪污资源化利用包括发酵还田和直接还田。

2015至2019年，清洁化处理粪污的农户比例从53%增加到67%。在厕所粪污处理趋向清洁化的过程中，农户主要使用自家化粪池，而对公共设施和公共服务的利用率不高。同期，使用自家化粪池对厕所粪污进行清洁化处理的比例从46%增加到58%；排到公共污水池和清洁员入户收集的比例虽略有增加，但仍不足10%，这在某种程度反映了公共排污设施和服务不够健全。

此外，与清洁化处理的增势不同，粪污资源化利用的农户比例基本不变，但利用方式向更为清洁的发酵方式转变（图2b）。2015至2019年，粪污资源化利用（即还田）的农户比例从62%略减至60%；其中，直接还田的比例从23%减少到15%，发酵还田的比例从39%增加到44%。

第二，农户的生活垃圾处理方式快速向集中化转变，具体表现为利用垃圾桶或垃圾房等公共设施集中处理生活垃圾的农户比例大幅增加（图3a）。

2019年集中处理生活垃圾的农户比例为87%，比2015年（53%）增加了34个百分点。相对地，2019年随意丢弃和焚烧填埋的比例为12%和1%，分别比2015年减少了26个和8个百分点。

伴随生活垃圾处理的集中化，农户层面对垃圾的回收利用却略有消减（图3b）。2019年回收利用生活垃圾的农户比例为14%，比2015年（15%）和2018年（16%）略有下降。

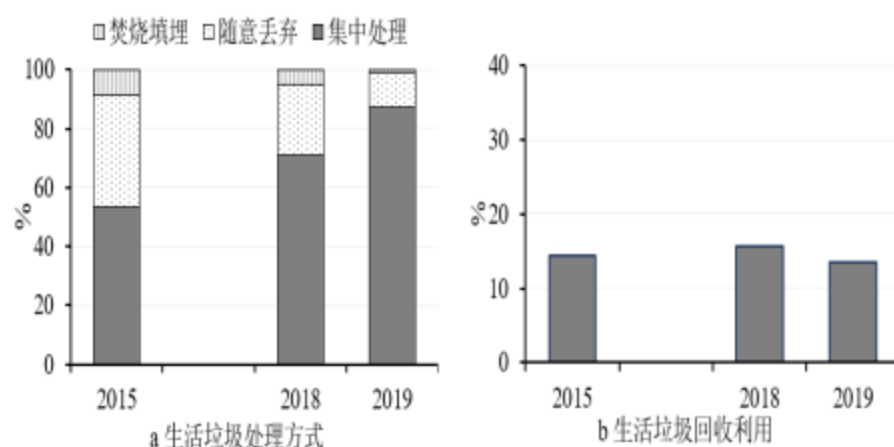


图3：2015、2018和2019年农户生活垃圾处理 注：集中处理指农户利用公共垃圾收集设施处理生活垃圾。

第三，农户的生活污水处理呈现逐渐集中化的趋势，即利用公共污水设施处理生活污水的农户比例有所增加，利用自家污水设备处理污水的比例基本保持不变，直接排到公共区域的比例减少（图4）。

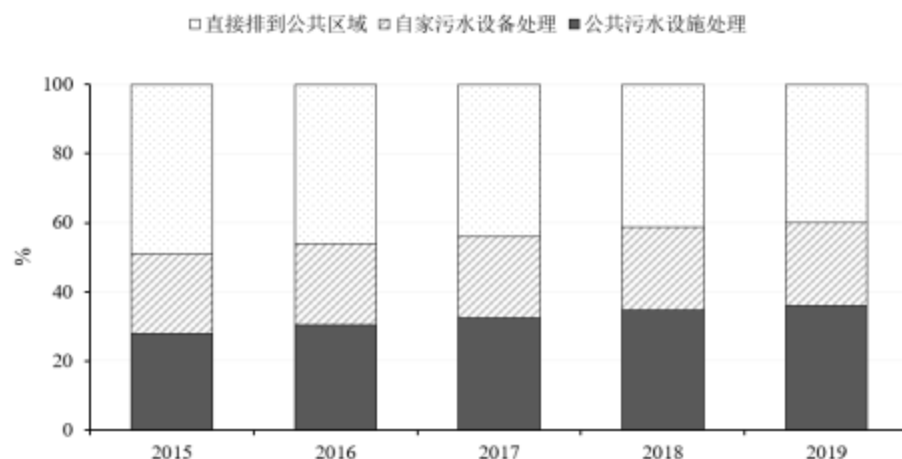


图4：2015—2019年农户生活污水处理方式

2015 至 2019 年，利用公共污水设施处理生活污水的农户比例从 28% 增加到 36%；利用自家污水设备的比例稳定在 25% 左右；相对地，将污水直接排放的比例从 49% 减少到 40%。可见，虽然生活污水的集中化处理逐渐增加，但这一进程依然缓慢。

第四，多数农户对目前的人居环境设施表示满意，但仍有部分农户期待更完善的环境设施。

如图 5 所示，无论对公共垃圾收集设施还是公共污水设施，均有 85% 的农户表示满意（或非常满意）。而对自家厕所，整体表示满意（或非常满意）的农户比例约占 70%；具体来说，农户对厕所便捷程度的满意度最高，其次是对厕所卫生条件的满意度，对厕所使用成本和施工质量的满意度较低。

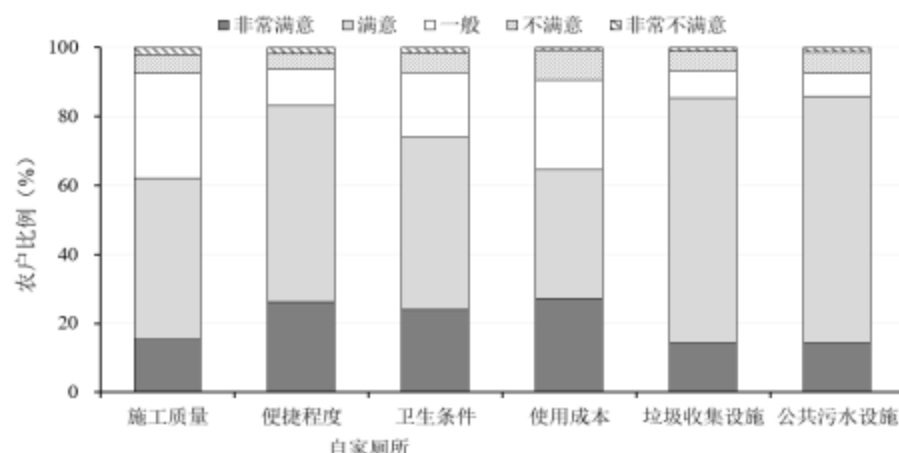


图 5：农户对人居环境设施的满意度评价

为改善农村人居环境，各地在村庄层面陆续开展了以改厕项目、垃圾治理和污水治理为主要内容的人居环境整治，尤其是在三年整治行动开始实施后，农村人居环境整治行动加快了（图 6）。

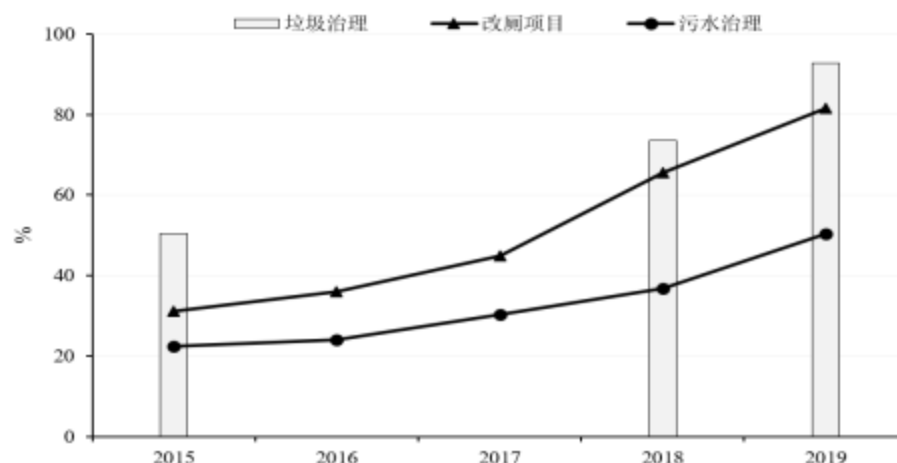


图 6：2015—2019 年开展人居环境整治的村庄占比

第一，改厕项目的覆盖范围逐年增加，尤其是在 2018 和 2019 年快速增加。2015 至 2019 年，开展过改厕项目的村庄比例从 31% 增加到 82%，累计增加 51 个百分点；其中，2018 和 2019 年累计增加 37 个百分点。

第二，以配备公共垃圾收集设施为主要措施的村庄垃圾治理的覆盖范围大幅增加。至 2019 年，93% 的村庄已经开展垃圾治理，比 2015 年增加 43 个百分点。

第三，以修建公共污水设施为主要措施的污水治理的覆盖范围也在增加。2015 至 2019 年，开展污水治理的村庄比例从 22%增加到 50%，累计增加 28 个百分点。

在开展人居环境整治过程中，不同村庄采取的措施有所相同。从改厕项目的具体措施看，2019 年，在开展改厕项目的村庄中，采取无补贴无配套、无补贴有配套、有补贴无配套和有补贴有配套四种改厕措施的村庄分别占比 8%、11%、42%和 19%。

从垃圾治理的具体措施看，公共垃圾收集设施的清洁服务水平也在不断提升，2019 年，40%的村庄能做到每天清理一次垃圾，49%的村庄 2 至 7 天清理一次垃圾，分别比 2015 年增加 11 个百分点和 33 个百分点。同时，对农户收取垃圾处理费的村庄比例也有所增加，但收费金额基本不变。在有垃圾收集设施的村庄中，2019 年有 30%向农户收费，比 2015 年高 11 个百分点，而每户每年的缴费金额稳定在 70 元。

从污水治理的具体措施看，虽然目前已有 50%的村庄修建了公共污水设施，但农村污水治理仍不容乐观。一方面，村庄的公共污水设施不尽完善；在有污水设施的村庄中，2019 年仅有 50%的村庄设施比较完备，同时建有排污设施和净污设施。另一方面，实施污水排放收费的村庄比例较低，在有污水设施的村庄中，2019 年仅有不到 20%的村庄收取污水排放费。

三、农村人居环境整治效果分析

通过实证分析人居环境整治政策的实施效果，本研究主要结论如下。

近年来，农村人居环境取得较大改善。具体表现为：卫生厕所使用率快速增加，生活垃圾集中化处理快速普及，生活污水集中化处理有所提升。

人居环境整治行动（改厕项目、垃圾治理和污水治理）是农村人居环境改善的重要推动力量。实证分析表明，这些村庄层面的整治措施有效激励了农户参与人居环境整治，并得到了农村居民的普遍认可。

进一步研究发现，给农户现金或实物补贴、直接投资公共环境设施和建立环境设施管护制度等治理政策工具，是人居环境整治取得显著成效的关键所在。具体而言，发放改厕补贴有效地激励农户参与改厕项目，并且铺设配套公共排污管道有助于强化补贴的效果；提供公共垃圾收集设施及其清洁服务、修建完备的公共污水设施分别是激励农户集中处理生活垃圾和生活污水的前提条件，并且建立设施使用收费制度有助于强化垃圾和污水的治理效果。

在农村人居环境整体改观、整治行动总体奏效的局面之下，部分人居环境领域的治理不充分、区域间治理不均衡等现实问题依然存在。

一方面，部分人居领域治理不充分，部分治理环节需要深化治理。例如，“厕所革命”中粪污清洁化处理的进程滞后于厕所类型卫生化，也就是说，部分农户的户厕改造不彻底。且粪污的资源化利用比较滞后。垃圾治理中，伴随生活垃圾处理的集中化，农户层面对垃圾的回收利用却略有消减，集中后的垃圾的循环利用需要加速。污水治理进程尚缓，多数农户没有可得的公共排污设施。

人居环境改善也可能增加农户的生活成本，例如冲水厕所使用成本、垃圾处理收费、排污收费等，需要市场化的手段来利用废水废弃物，补偿农户的卫生开支。

另一方面，区域间的基础条件相差很大，人居环境整治很不均衡。农村人居环境整治的模式选择与乡村区位、地理气候条件和人口经济构成等息息相关。面对村庄复杂多样的自然和社会经济条件，政府部门面临因地制宜地创新使用不同环境政策工具的挑战。

四、推动农村人居环境整治的政策建议

我们认为，目前人居环境整治仍然薄弱的地方，如经济发展落后地区、自然条件受限地区，应结合其他地方的治理经验和适宜的技术模式，综合利用补贴和直接投资等政策措施，激励农户参与，加快提升人居环境整治的覆盖广度。

就人居环境整治中的生活污水处理来讲，修建、运营公共污水设施需要大量资金投入，在“空心村”等有效需求不足的村庄进行投资可能降低资金使用效率。因而，地方政府一方面需要充分考虑村庄的有效需求，例如，可以在有条件的地方对“空心村”重新安置规划、就近合并，满足更多农户的需求；另一方面，需要创新治理技术模式，例如在人口分散、地势平坦、远离城镇等不适合修建排污管网的村庄，可以考虑修建局域污水管网设施或户用污水处理设施。

已有人居环境整治基础的地方，需要建立健全人居环境“整治-管理-维护”的机制，全面提升人居环境整治的质量和深度。

具体来讲，一是探索多样、稳定的筹资机制，拓展农村人居环境管护资金的来源。目前农村人居环境整治的资金主要依靠财政支付，调研显示：改厕项目、垃圾治理和污水治理所需的资金，85%的份额要依靠中央或地方财政拨付，仅有15%的份额是靠村民筹集或企业投资。建立公共设施使用收费、探索村庄集体经济收益用于人居环境治理等制度，有助于补充人居环境整治资金、稳定人居环境管护资金投入。

二是进一步完善公共环境设施，优化公共环境服务，建立市场化的公共设施管护制度。例如，政府部门可以通过招标方式，引入环卫公司等市场主体，参与农村环境设施维护和清洁服务供给，利用绿色金融等政策手段激励种植企业、合作社和家庭农场等市场主体参与废水废弃物资源化利用。

三是发挥人居环境整治在乡村振兴中的作用，让基础设施完善和环境提升产生切实的效益。通过农村人居环境整治，如垃圾清洁共同行动，增进村民对村庄公共事务的参与、提升村庄凝聚力，为后续的产业落地和产业发展打下群众基础和生态基础。

（作者：李冬青是中国农业科学院农业经济与发展研究所博士生，侯玲玲是北京大学现代农学院研究员，闵师是华中农业大学经济管理学院教授，黄季焜是北京大学现代农学院教授。本文原題“农村人居环境整治效果评估——基于全国7省农户面板数据的实证研究”，原载《管理世界》2021年第10期。由作者进行大量简化和改写，具体技术细节请参考原文，2021年12月21日。来源：澎湃新闻）

推动我国农业“走出去”及农业外交的战略思考

郭书田

一、农业“走出去”和农业外交是关系我国重大和长远利益的战略举措

我国有 9 亿农民，未来新增人口主要在农村，这是我国最基本的国情。农业是关系我国国计民生和国家安全的基础性产业，农业特别是粮食生产直接影响社会的稳定和政权的安危。需要看到，当前我国农业不仅存在许多内部的问题，还面临来自外部的重大挑战：世界范围内新一轮农业革命方兴未艾，发达国家廉价农产品大量出口和转基因农业新技术来势凶猛，部分发展中国家农业现代化速度加快，农业产销的全球化日益深化，这一切对我们这样一个高度倚重农业的大国构成了巨大的压力。在我国加入世界贸易组织（WTO）后，农业受到的冲击可能最大，如果我国农业不能加速产业化和国际化，不能扬长避短并在全球范围内争取比较优势，如果我国农产品只“进”不“出”，不能“借地产粮”和“异地生财”，那么我国农业就有可能沦为殖民地农业，我国农业和粮食安全就失去保障，加入世贸组织将可能不再是“利大于弊”。

作为发展中国家，我国外交资源有限，而农业是我国外交的一张不可多得王牌，开展农业外交具有重大而深远的政治意义。一是在可预见的将来，粮食和石油仍是战略性资源，其对全球稳定和国家安全的影 响举足轻重，世界各国特别是发展中国家正在重新评估农业的基础地位，国际社会普遍认为发展农业是实现脱贫和社会稳定最切实可行的办法。二是只要我们掌握国际农业合作和粮食安全的主动权，就可以避免在重大危机时受制于美国与西方，就可以确保一条影响和争取广大发展中国家的渠道，就可以增强在复杂尖锐的国际斗争中居于主动地位的信心。三是农业关系到千家万户的利益，农业外交直接造福于基层群众，最能体现“以人为本”和人民外交的宗旨，因此具有长远和扎实的外交和政治效益。四是农业不同于其他产业，开展农业外交成本低，而帮助发展中国家发展农业，可以扩大我国粮食安全的国际基础，增强发展中国家反霸的政治实力。

二、我国农业“走出去”和开展农业外交的条件已经具备

我国农业现代化和市场化水平与发达国家存在较大差距，农业人口和劳动力过剩，农民文化素质差，农业科技含量低，土地、水资源和生态环境承载度及抗御自然灾害的能力低。但从全球范围内看，特别是与发展中国家相比，我国也有不少优势，主要表现在：

（一）我国农业劳动力资源丰富，劳动力成本低廉。目前我国农民平均工资为 10 元/天，而美国农民最低水平为 10 美元/小时，我国农业劳动力成本仅为美国的 1/67，这种差距短期内不会有大的改变。因此，我国一些劳动密集型和非资源型农业（包括蔬菜业、瓜果业、养殖业、花卉业等）在提高品质和加工水平后，在国际市场上具有持久的价格竞争力。

（二）我国拥有地理、物种和文化资源优势。我国农业类型齐全，从寒温带农业到赤道热带农业，从雨林农业到绿洲农业，从种植业到养殖业，一应俱全。我国用于农业生产的动植物有上千个品种，是世界农业物种最丰富的国家。我国被称为世界种植业和畜牧业的基因库。新中国建立以来我国已向国外提供各种农作物品种资源 3.6 万多份。我国是传统农业大国，茶叶、蚕丝、大豆、中草药等农副产品素有世界性声誉。这些都是其他世界农业大国所不具备的。

（三）我国在特定农业科技领域拥有优势。我国在杂交水稻、生物防治农作物病虫害（例如赤眼蜂防治松毛虫、玉米螟、稻螟以及白僵菌利用等）研究和应用方面居世界领先地位；在家禽饲养、旱作农业、农村沼气和风能利用等方面也有不少独到之处。我国生态农业不仅有悠久的历史，而且 20 多年来有新的重大发展，即把精耕细作传统农业的精华与现代农业技术结合起来。把生物技术同工程技术、农艺技术结合起来，使农业走入经济效益、社会效益和生态效益统一的良性循环轨道。形成具有中国特色的可持续发展模式，引起国际社会的广泛关注和好评。我国农业科技人员总量居世界第一位，农业科技院校、研究、推广机构以及其有丰富实践经验的农业劳动能手遍布全国，数量优势比较明显。

（四）农业一直在新中国援外工作中占有重要地位。我国农业国际合作在发展中国家有着良好的声誉。新中国建立 50 年来，我国向 69 个发展中国家提供了 231 个农业合作项目，派出援外技术人员 1.7 万人次。改革开放 20 年来，我国农业取得了长足的发展，农产品供给由长期短缺转为相对过剩，中国的农业发展道路和经验在国际社会特别是发展中国家影响很大，开展农业外交拥有良好的政治声誉和扎实的物质基础。

近年来，我国农民和农业企业已走出国境经营境外土地或开辟境外农业市场，在农产品国际贸易等方面积累了不少经验。1985-1999 年，我国农产品进出口贸易一直是“出超”，出口额由 62 亿美元上升为 150 亿美元，农产品出口额占 1999 年出口总额的 7.7%。“出超”由 19 亿美元上升至 50 亿美元，我国农业“走出去”已有一定基础。

三、我国农业“走出去”和开展农业外交有三个层次

我国农业和外交资源有限，农业“走出去”必须有所侧重，渐次推进；农业外交必须坚持互利互惠，双边多边并举。根据我国国情和国际环境，我国农业“走出去”及农业外交的方向大致可分为三个圈层，在不同的圈层可进一步选择重点国家和侧重方向。

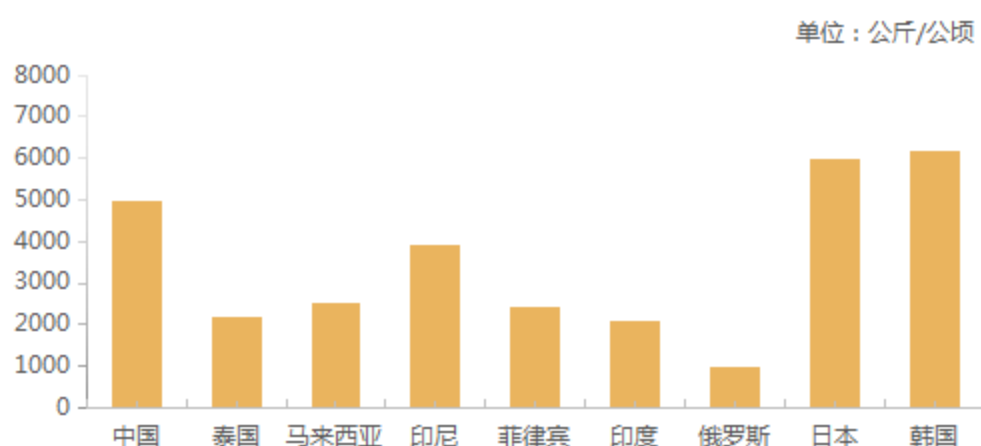
第一圈是周边邻国。

无论从地理条件还是政治需求上看，周边都应作为我国农业“走出去”和农业外交的首选。

从下表（见表一）可以看出，除日、韩等个别国家外，我国周边国家农业水平多不及我国。这些国家土地资源和森林资源丰富，但农业生产水平和技术水平不高，农村发展较落后与我国农业互补性较强。俄罗斯和哈萨克斯坦地多人少，拓荒潜力很大。如西伯利亚有 7000 万公顷约合 10.5 亿亩可垦荒地资源，可种植饲料玉米、大豆等农作物。我国东北地区已经有不少农民自发赴俄远东地区承包经营农场，黑龙江省鹤岗市与俄罗斯犹太州签订合作开发俄 150 万亩耕地的合同，绥芬河市在俄兴凯湖区承包 2 万亩土地种植水稻、玉米和大豆，效益很不错。东南亚和南亚国家作物品种不佳，生产手段较落后，增产潜力不小，双边合作的互补性较强。1999 年我国与菲律宾签订农业合作备忘录，我国在菲杂交水稻试验田产量数倍于当地平均产量，在当地产生轰动效应，菲政界大为震动，对中菲关系产生了非常积极的作用。目前中菲农业技术中心正在建设中。印尼、马来西亚、文莱、老挝等国都积极寻求与我国开展多形式的农业合作。我国中小型和水田农机具、农用运输车辆等，质优价廉，在东南亚、南亚也很受欢迎。我国海外农业发展总公司已拥有柬埔寨约 40 万亩农业用地的开发使用权。福建一家民营企业在柬埔寨获得一部分林木采伐权，将原木运回国内加工出口，取得良好的经济效益。当前主要问题在于信息不畅，国有商贸部门积极性尚未充分发挥，而中小企业和民营经济力量不够。

与周边邻国开展农业合作有地缘优势，可以带动我国劳动力、资金、技术、种子、机械等全方位走出去。周边农业合作无疑将丰富我国睦邻外交的内涵，深化人民之间的友谊，巩固双边关系的基础。我边疆地区的农民已自发赴俄罗斯、哈萨克、缅甸、老挝等国家边境地区承包土地，要保持这一趋势的健康发展，就必须加强政府的统一规划和指导，必要时纳入我国与有关国家政府间双边或多边合作框架，化无序为有序，这样我国就能够逐步建立一条友好合作的周边“绿色农业地带”，使我国边防安全乃国家安全得到更有力的保障。

表一：我国与部分周边国家谷物单产比较



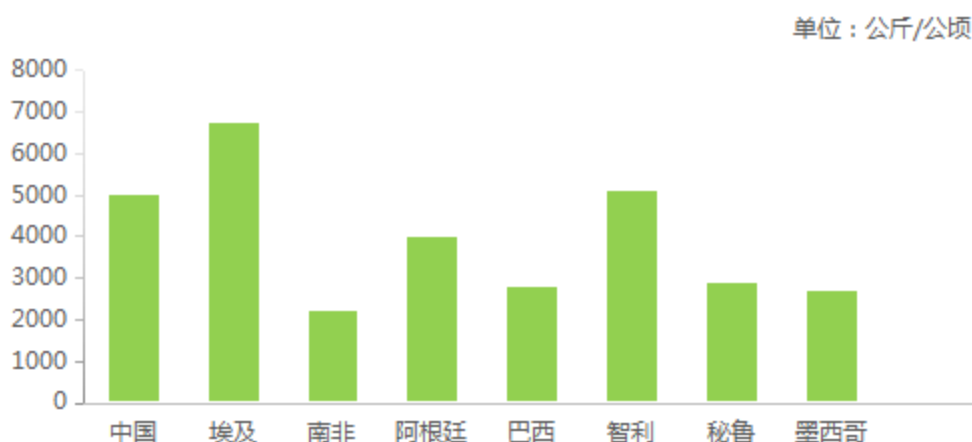
资料来源：世界银行 转引自中经网数据中心

周边农业合作需要有针对性。对俄罗斯、哈萨克斯坦、缅甸、老挝等地广人稀的国家,可推动劳务输出;对其他发展中国家,可以农业技术合作为主,辅之以贸易形式;对日本、韩国则可侧重农产品贸易。我国已将农业合作作为东亚合作(“10+3”)的重要领域,今后可继续利用这一机制推动周边农业外交。

第二圈是广大亚非拉发展中国家。

国际粮农组织预计到2010年发展中国家谷物缺口将从目前的1亿吨增加到1.6亿吨以上。全球约有8亿人尚处于饥饿状态,主要分布在发展中国家特别是非洲,发展中国家农业任重道远。预计发展中国家谷物增产4/5来自农业生产集约化,其中2/3是提高单产,其余是提高复种指数,而这些领域都是我国的相对强项。从表二可以看出,我国谷物单产高于大多数亚非拉发展中国家。此外,我国传统和适用农业科技和农机具投入成本低,回报率较高,同欧美发达国家比,具有相对竞争优势,适应发展中国家的农村经济和社会条件,因而很受欢迎。

表二:我国与部分非洲、拉美国家谷物单产比较



资料来源:世界银行 转引自中经网数据中心

通过帮助发展中国家发展农业,我国外交上可以获得巨大的回报,经济上要以更充分地发挥国内大量过剩的农业机械生产能力,增加农产品和农机出口,转移国内已不大量推广但仍有使用价值的农业动植物品种,从而实现我国农产品升级换代和规模效益的目标。

我急需抓住发展中国家新一轮“绿色革命”的机遇,开展多形式的农业合作。在少数条件适宜的国家(如拉美国家),我国可有计划地组织农业移民;在大多数国家主要搞实用技术合作,包括良种选育与改良、蔬菜和经济作物种植、养蜂养蚕、病虫害防治、塑料大棚技术等。我国可以将国内行之有效的“反租倒包”办法移植到国际农业合作中,有效调动各方面的积极性,把当地农业发展起来,增加农民收入,在解决当地农业问题上做出有益贡献,这是对发展中国家最有效的支援,在外交上能够获得事半功倍的效果。

为此，我国需要将商品贸易、境外投资与农业合作结合起来。我国有实力的企业可创办农工商一体化企业，带动我国优良农畜产品、农业机械和其他工业品出口。我国需要特别重视经营发展中国家的林业和渔业，建立生产加工基地，为我国木材进口和远洋渔业开辟更多的空间。在农业遥感技术、利用核能技术和农业信息化等高新技术领域，我国可与有条件的发展中国家探讨合作途径，在加强自身和应用水平的同时，推广、销售适合当地的农业新产品和新技术。转基因农业意义重大，但世界各国包括许多发展中国家对大规模应用和进出口疑虑颇重，我国是世界第四大转基因作物种植国，在发展中国家政治信誉好，我国可以与发展中国家加强协调与合作，帮助发展中国家有控制、有选择地利用转基因技术发展农业。

毋庸讳言，过去我国在发展中国家搞的农业援外项目耗费巨大，但真正成功的不多，往往是“表面风光”、“人走茶凉”。主要教训有两条：一是包办太多，使受援国产生依赖心态，老百姓也没有真正掌握技术和管理经验；二是政府短期行为多，无偿援助多，没有发挥市场的作用，经济上得不偿失。在未来农业合作时，必须汲取这些经验教训，扎扎实实地做基层农民的工作，以人为本，以农民自主自立和建立市场运作体系为目标。

第三圈是西方发达国家。

从长远看，我国应树立以劳动密集型农产品出口换取土地密集型农产品进口的观念。劳动密集型农产品已经成为我国出口大项之一，我国需要巩固这一优势，进一步扩大对发达国家无公害的特色农产品（绿色农产品）出口，主要是水产品、蔬菜、果品、花卉、中药材等；此外还应努力保障我国家禽、北方水稻和大豆对日本、韩国的出口规模，这也是我国争取与两国贸易平衡及外交的需要。我国上海的大江、吉林的德大、内蒙古的草原新发等合资、外国独资企业生产的分割鸡，已经在日本市场占绝对优势。国家需要重点扶持一批农产品出口加工基地，确保出口质量，支持企业取得国际质量认证，争取形成一批世界知名的绿色品牌。

大宗粮食出口和进口既是商业行为，也是一种外交工具甚至是战略威慑工具。目前我国从美国、加拿大、澳大利亚等国的粮食进口量较大，对这些国家的农业生产和农民收入产生了重要的影响。基于粮食进口合同的法律效力及政治需要，我国采购数量和时间调整的余地不大，但我国可参照国际惯例，在贮运和销售上做足文章，如可以在美、加、澳等国承租大型粮库，必要时调粮回国；平时则根据国际粮食市场行情变化做大宗粮食现货和期货买卖。这样一方面可以提高进口粮的利用水平，谋取经济利益；另一方面还可以主动影响美国和西方粮市，形成某种政治威慑力，增加我国与美国和西方打交道的筹码，这就需要建立反应敏捷和专业化的粮食进出口贸易机制。

四、推动我国农业“走出去”和农业外交的措施及建议

（一）建立统一领导的组织保障

农业“走出去”和农业外交涉及许多部门，协调任务较重，需要建立统一的协调机制。目前可考虑在国务院主管农业的负责同志领导下，由农业部和外交部牵头，建立农业、外交、计委、经贸委、科技、人行、农行、海关等相关部委参与的部际协调机制制定农业“走出去”及农业外交的战略规划，并落实具体措施。为确保信息畅通和决策水平，可建立由熟悉国内外农业情况的研究人员组成的专家顾问班子，建立信息库，充分发挥参谋作用。

（二）强化农业外交

我外交机构有必要将农业外交纳入我总体外交战略政策规划，使农业外交有力地配合我外交全局和外交斗争。这需从政治层面推动农产品贸易，争取国外对我大宗农产品的采购订单，在双边及多边外交舞台大力倡导农业国际合作。驻外机构要重视驻在国农业状况和农业政策调研，关注世界农业发展趋势和粮食供求变化，掌握驻在国农业发展动态等信息。在一些重要的农业合作伙伴国，我外交机构需要有专人负责具体事宜，融通协调，切实维护我经济利益和公民权益。在农业合作事务较多的国家，有必要增设专职外交官包括农业参赞。国务院已经批准我在明年秋季举办部长级的世界农业科技大会，这是我推进农业外交的一次有利契机。

（三）加大资金支持力度

除经贸部确定的农业援外项目外，目前我赴境外开展的农业合作项目资金缺口很大，严重制约了农业“走出去”的规模和进度。经考察，我国黑龙江省与俄罗斯犹太州合作开发种植业时，出境农民采取了与内地（主要是温州）企业和个人股份制合作的形式，大大缓解了资金不足的困难。解决“走出去”的资金保障问题，需要开辟多条道路，一方面充分利用市场机制，发挥企业和个人的投资积极性，鼓励有条件的民营科技企业参与农业“走出去”进程；另一方面确保充足的政府投入，除中央财政给予适当支持外，我农业发展银行等可以大有作为；可考虑将过去的农业援外资金统筹管理，抽调一块建立农业“走出去”专项基金，实行有偿滚动使用。此外，我国还可以向农业合作对象国、国际机构（如世行、联合国粮农组织和联合国农业发展基金）和海外金融机构申请资金，也可争取西方国家公司以参股方式进行投资合作。

（四）作好劳务输出和人员培训工作

农业走出国门，关键在人。一方面，要将农业劳务输出纳入我国劳务输出的宏观框架内，加大政策扶持和领事保护力度。考虑到国外经营的特点，我国有关部门有必要为出国科技人员及农民提供政治、

技术、语言、自我保护等方面的基本培训，协助他们尽快适应当地情况并顺利开展工作，促使他们遵守驻在国法律，为国家争光。另一方面，我国可以利用现有教育和政府间合作渠道，在国内为发展中国家培训农业技术专家、农业经济师和管理干部。在这两方面，我国一些高等农业院校都有成功的经验和良好的基础，可以充分发挥他们的作用。

（五）研究建立亚洲粮食安全及自由贸易体系

近年我国粮食储备量居高不下，每年动用数额巨大的财政补贴。对我们这样一个大国，保持较充足的粮食储备是必要的，但需要放眼境外，思考如何化储备优势为资源优势，化资源优势为外交优势。我周边国家粮食安全系数低，印尼等国在亚洲金融危机时还出现了粮荒，这些国家很希望中国为其提供必要的粮食安全保障。基于我国储备优势，似可研究逐步建立起以我国为中心的亚洲粮食安全体系。作为起步，可与有关国家签订较长期的相互提供粮食安全保障的协议。可与有关国家签订较长期的相互提供粮食保障的协议。平时调剂余缺或搞粮食贷款，一国粮荒时按协议价格实施紧急调剂或适量援助。这一举措对我周边外交、东亚合作及大国外交都将产生深远的影响。

自由贸易区已成为国际潮流，东亚建立自贸区从长远看是大势所趋，而我国已提出与东盟研讨建立自贸区的可行性。农产品贸易是自由贸易的难点，也是重点，从我国在本地区的农业相对优势和外交策略考虑，似可着手研究在东亚率先启动农产品自由贸易谈判的可行性。

（六）政府行为与市场行为相结合

农业“走出去”和农业外交本质上是国家行为，需要国家在政策方面的大力扶持，这在初始阶段尤为重要。但在新的条件下，能否发挥市场作用，是“走出去”和农业外交最终成败的关键。在具体规划过程中，必须将政府行为与市场行为相结合，得到“政府搭台、企业唱戏、农民欢迎、各方受益”的效果。

【注】：本文是作者与外交部亚洲司刘劲松副处长接受国务院发展中心亚非研究所的委托合作撰写的专题报告。载于亚非研究所《专题研究》，国务院发展研究中心季崇威于1月17日转给温家宝副总理，说“这一建议颇有见地。温家宝于1月21日批示：请耀邦、家璇、广生同志参阅。外交部唐家璇部长批示：请王毅同志及政研室有关同志一阅。外交部王毅副部长批示：很多建议很有创意，如何协调落实，请与农业部择机接触。农业部陈耀邦部长于2月2日批示：请刘坚同志阅示，请国际合作司阅研。刘坚副部长于2月5日批示：建议中提出一些实实在在的问题，请国际合作司研究，并与国务院发展研究中心取得联系，能在一些具体问题上有所推动。

（作者：原农业部政策法规司原司长，高级经济师。2001年1月15日）

中国要将食物自给率保持在 70%以上，不能再持续下滑

杜 鹰

改革开放 40 多年来，中国粮食和重要农产品的供求关系，先后经历了从“吃不饱”到“吃得饱”、再到“吃得好”的历史性转变，随着消费结构升级和供给侧的结构变化，国家粮食安全被赋予了新的含义，食物安全问题显得愈来愈重要。确保国家食物安全是治国安邦的头等大事，也是实现共同富裕最重要的物质基础，在我们迈向现代化新征程的时候，重新审视一下这个根基是否牢靠，不仅是必要的，而且可以给我们带来一些新的启示。

一、中国食物自给率的变化及其原因

2021 年是中国加入世贸组织（WTO）20 周年。20 年来，中国农产品贸易规模持续扩大。2000—2020 年，中国农产品贸易额从 268.5 亿美元增长到 2468.3 亿美元，年均增长 11.7%，在全球的排名从第 12 位上升到第 2 位。同期，中国农产品进口额从 112.3 亿美元增长到 1708.0 亿美元，年均增长 14.6%；出口额从 156.2 亿美元增长到 760.3 亿美元，年均增长 8.2%。值得注意的是，从 2004 年开始，中国农产品对外贸易从此前的净出口国转而成净进口国，特别是 2009 年以后，贸易逆差持续扩大，到 2020 年，农产品贸易逆差扩大到 947.7 亿美元，“大进小出”已成常态。

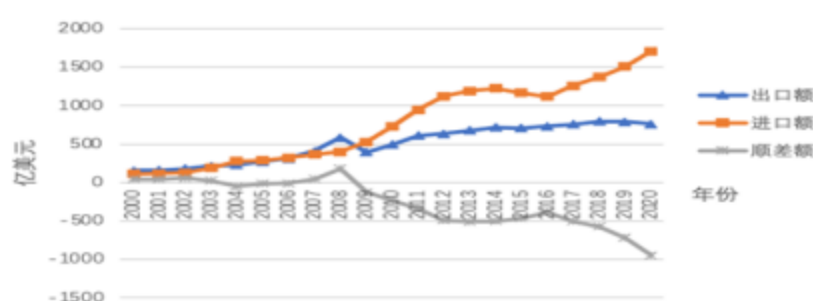


图 1 2000—2020 年我国农产品进出口额变化情况 单位：亿美元
数据来源：中国农业农村部。

分品种来看，谷物的自给率始终保持在 97%以上，进口量增加较多的分别是油料、大豆、糖类、肉类和奶类。20 年间，油料的自给率从 81.0%下降到 25.1%，大豆的自给率从 60.2%下降到 17.0%，糖类的自给率从 92.8%下降到 75.7%，肉类和奶类的自给率分别从 99.2%和 98.3%下降到 93.4%和 91.6%。这说明，中国的谷物可以做到基本自给，缺的主要是蛋白类食物，这类食物的对外依存度在不断扩大。

食物自给率是表明国家食物安全的重要指标，我们用两种方法计算了中国食物自给率的变化情况。

方法一：将进口农产品按国内单产水平及肉料比等折算为种植面积，再扣除出口农产品占用播面，看净进口虚拟播面占国内农作物总播面的比重，加总的情况见表 1。

表 1 若干年份净进口农产品虚拟播面占国内农作物总播面的比重 单位：亿亩、%

年份	进口农产品 虚拟播面	净进口 虚拟播面	国内农作物 总播面	净进口虚拟 播面占国内 总播面比重	食物自给率
2000	1.06	-1.47	23.44	-1.8	101.8
2010	7.03	4.79	23.79	9.4	90.6
2020	12.13	5.77	24.89	23.2	76.8

注：根据中国农业外经贸信息中心各农产品的贸易数据、国家统计局初级农作物的播种面积和产量数据整理。

从表 1 可以看出，2000 年、2010 年、2020 年三个年份，净进口农产品虚拟播面分别为-1.47 亿亩、4.79 亿亩和 5.77 亿亩，占当年国内农作物总播面的比重分别为-1.8%、9.4%和 23.2%，由此可知，三个年份中国食物自给率分别为 101.8%、90.6%和 76.8%。

方法二：将不同农产品所含蛋白质、脂肪、碳水化合物按统一标准折算，从而得出热量自给率。结果见图 2。

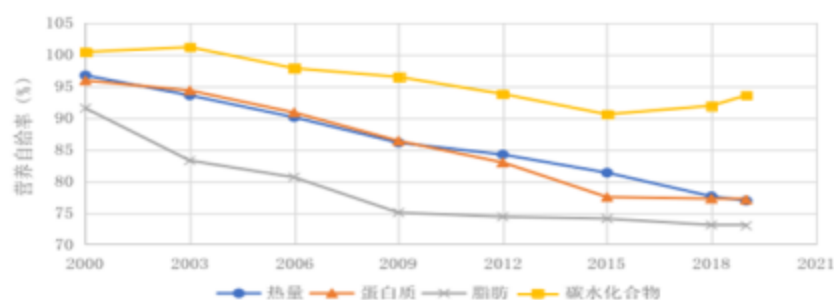


图 2 2000—2019 年我国热量自给率变化情况 单位：%

注：根据国家统计局食物生产数据，联合国商品贸易数据库食物进出口数据整理。

从图 2 可以看出，中国热量自给率从 2000 年的 96.7%下降至 2019 年的 76.9%。

两种方法的计算结果大体一致，均说明 20 年间中国的食物自给率已从 100%左右下降到目前的 76%左右，年均下降 1 个多百分点。

我们又将中国热量自给率的变化同日本、韩国、中国台湾地区做了比较，见图 3。

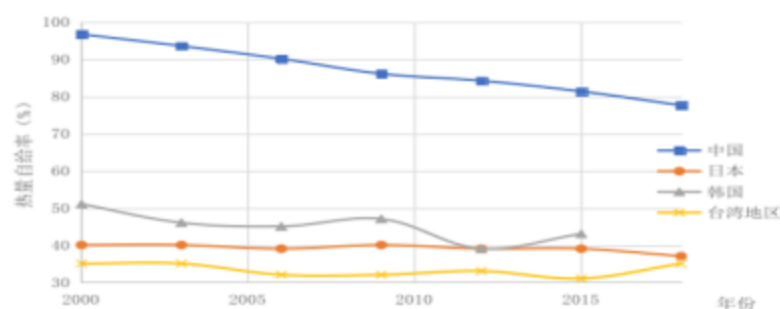


图 3 2000—2019 年中国、日本、韩国、台湾地区热量自给率变化比较 单位：%

数据来源：日本农林水产省。

从图 3 可以看出,近 20 年,日本的热量自给率从 40%下降到 37%左右,韩国从 50%以上下降到 43%左右,台湾地区一直波动在 35%上下,中国热量自给率的绝对水平要明显高于这三个国家和地区,但下降速度明显要快得多。

那么,到 2035 年中国基本实现现代化的时候,中国的食物自给率会怎样呢?我们利用黄季焜对 2035 年中国 14 种食用农产品的预测及日本农村水产省食物供需平衡表,推算了中国到 2035 年的热量自给率,结果显示,届时中国总的热量自给率有可能从目前的 76%左右进一步下降到 65%左右。这一水平,大致相当于日本 1960 年代末期、中国台湾 1970 年代初期和韩国 1980 年代末期的水平。

分品种看,到 2035 年,中国小麦、稻谷的自给率可保持在 96%和 97%以上;玉米的缺口持续扩大,从目前的 1130 万吨扩大到 3500 万吨,自给率从 95.6%下降到 90%左右;大豆的缺口持续扩大,进口量继续增加,自给率仍维持在 17%左右;猪肉的自给率在玉米进口量增加的情况下有望从目前的 92.8%小幅回升,但牛羊肉和奶制品的供求缺口进一步扩大,自给率分别从目前的 76%和 67%下降到 73%和 58%。说明未来我们缺的仍然是蛋白特别是高质量蛋白食物。

日本经济学家大塚启二郎认为,土地资源稀缺国家的农业会先后碰到三个截然不同的问题:粮食安全、部门收入不平等、高收入阶段农业比较优势下降带来的食物自给率下降,他将这三个问题分别称之为“粮食问题”“收入问题”和“食物自给率问题”。我们认为,大塚启二郎的这一论述,有助于我们把握人多地少国家农业发展变化的一般规律,也十分契合中国的情况。改革开放 40 多年来中国农业的发展,在上世纪 90 年代中期基本解决了粮食绝对短缺问题,新世纪以来初步解决了工业反哺农业问题,现在横亘在我们面前且还没有破解的,就是因竞争力下降而带来的食物自给率下降问题,这是新阶段中国农业面临的真正挑战。

中国食物自给率持续下降背后的深层次原因,就在于相对于全球主要农产品生产国,中国农业的竞争优势总体呈下降趋势。我们用贸易专业化指数(TSC)来比较一下各国农产品的比较优势,TSC 取值范围为-1 到 1,-1 表示该国对该产品只进口不出口,1 表示该国对该产品只出口不进口。从图 4 可以看出,中国大多数农产品已不具备比较优势,其中,除蔬菜、鸡肉尚具比较优势外,羊肉、食糖、猪肉、小麦呈比较劣势,大豆、牛肉、玉米、棉花、乳制品则呈明显比较劣势。从入世 20 年来的情况看,中国农业竞争力下降问题尤以 2004—2014 年最为突出,这一阶段,中国粮食及重要农产品成本的上升速度加快,亩成本和 50 公斤成本已超过世界主要农产品生产国。

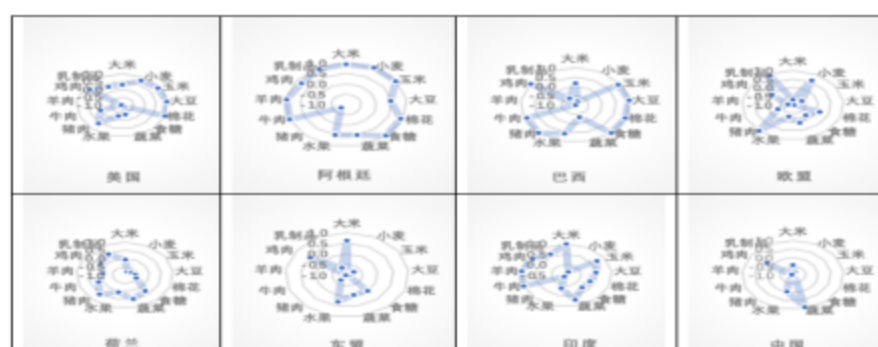


图 4 中国与主要农产品生产国不同农产品比较优势对比
数据来源:根据联合国商品贸易数据整理。

二、构建农业新发展格局的两个要点

党的十九届五中全会强调要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，这与党的十八大以来确立的“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全战略是完全一致的，都强调要充分利用好两个市场、两种资源。一方面，我们必须始终坚持“以我为主、立足国内”的基本方针，这是由中国是人口大国、是世界上最大的粮食生产国和消费国的实际，以及我们不能受制于人的战略考量决定的，中国任何时候都要把饭碗牢牢端在自己手上。现在看来，“以我为主、立足国内”，不仅要做到口粮绝对安全、谷物基本自给，还应该提出食物保障可靠的要求，要千方百计把中国食物自给率保持在一个合理水平上。习近平总书记在刚刚闭幕的中央经济工作会议上指出：“我们要利用‘两个市场’，但必须有一个安全线，超过了以后就要亮红灯。要明确重要能源资源国内生产自给的战略底线。”据此，根据中办、国办 2019 年有关文件精神，综合考虑国内需求增长和供给潜力，以及国际市场变化等情况，我们建议，未来一个时期中国应努力将食物自给率保持在 70% 以上，不能任由其持续下滑，不能重蹈日本、韩国的旧辙，否则对我们这样一个大国来说，就会丧失现代化的主动权。另一方面，“适度进口”也是必要的，这是由中国人均农业资源相对匮乏的基本国情决定的，适度进口不仅可以缓解国内资源环境压力，而且有利于我们腾出宝贵的农业资源，集中力量确保基本口粮、谷物和食物安全。这里要强调的是，充分有效地利用国际资源国际市场，不能仅仅依赖进口贸易这一个渠道，鉴于未来一个时期国际贸易的不确定性增强，我们主动“走出去”打造海外食物供应链，掌控一定数量的权益产品也是十分必要的。

立足国内保持合理食物自给率，涉及到实施藏粮于地、藏粮于技战略等各个方面；着眼国际打造海外供应链，涉及到“走出去”面临的诸多风险挑战，都需要我们在加强顶层设计的前提下，有针对性地去做好构建农业新发展格局的各项工作。这里，着重就这两大方面中的两项重点工作讲一下我的看法，一是打好种业翻身仗问题，二是打造海外供应链问题。

（一）打好种业翻身仗

在水土资源既定的前提下，实现国内食物保障可靠的基本要求，根本出路在科技进步，在良种突破。多年来，中国良种研发推广取得很大进步，但是对种业的现状仍然不能估计过高。例如，2019 年，中国玉米、大豆的单产水平只有美国的 54.6% 和 57.4%，油菜籽的单产水平只有加拿大的 73.6%，且近 20 年来单产的年均提升速度都明显落后于美国和加拿大，其中一个很重要的原因就是中国种业与发达国家的差距又拉大了；又例如，中国作物、畜牧水产良种“引进—退化—再引进—再退化”的怪圈始终没有打破，说明中国良种自主研发创新能力还不够。

调研表明，中国种业存在以下几个突出问题。一是行业集中度低下。德国拜耳、美国杜邦陶氏等世界十大种子企业的销售额占全球种业市场份额的 60% 多，而中国现有种业企业 7200 多家，前十大种子企业的市场占有率不足 20%。二是种业市场乱象滋生。相当多的种子企业没有研发能力，将引进品种做模仿式抄袭或修饰性改装后推向市场，套牌品种泛滥；违法成本低，打假成本高，导致“劣币驱逐良币”，泯灭了自主创新的积极性。三是种质资源库建设滞后，普查、搜集、保存工作起步晚，尤其是 DNA 指纹

图谱鉴定开发不够，致使育种材料短缺。四是基础研究差距大。总体上看，发达国家育种已进入“生物技术+人工智能+大数据信息技术”时代，特别是2012年基因编辑技术问世以来，生物育种技术快速发展，而中国育种仍处在以杂交选育和分子标记辅助选育为主阶段，生物育种迟迟未实现产业化，与国外的差距进一步拉开。五是产学研、育繁推脱节。一方面，种子企业创新主体作用仍显薄弱；另一方面，大专院校和科研机构力量分散，单兵作战，受现有科研体制和成果评价体系制约，与企业合作意愿不强。六是新品种审定和管理制度亟待完善，一方面，登记备案品种“多、杂、乱”，该管的没有管住；另一方面，对基因编辑品种仍按转基因产品进行管理，人为阻碍了生物育种的产业化。

打好种业翻身仗意义重大，是进一步释放中国农业生产潜力的关键和突破口。为此建议：第一，净化种业市场。修订《种子法》《植物新品种保护条例》，建立实质性派生品种审查认证制度，严厉打击假冒套牌违法违规行，加大知识产权保护力度，真正形成鼓励自主创新的正向激励。第二，加强种质资源库建设，重点加强入库品种DNA鉴定和性状挖掘，为广泛开展生物育种奠定材料基础。第三，切实加强基础研究，在保持杂交育种优势的同时，着力支持基因编辑技术攻关，突破生物育种技术瓶颈，鼓励生物育种产业化；建立和完善能够充分体现智力成果价值的分配机制，实行“技术榜单”“揭榜挂帅”制度，充分调动科研人员积极性。第四，创建产学研相结合、育繁推一体化体制机制，鼓励隆平高科、先正达、华大基因等龙头企业做大做强，按照市场导向、产业牵引、技术驱动、利益共享原则搭建产学研战略合作平台，建立股权激励合作机制，打造有利于自主创新的政策体系和研发生态。第五，改革完善种子审定管理办法，加强中国种业发展顶层设计，明确种业发展技术路线；从严规范品种审定；按照国外通行做法，对基因编辑产品视同传统育种产品管理，同时要积极稳妥推进转基因技术研发。总之，要以打好种业翻身仗，带动新时期中国农业的高质量发展，进一步夯实国家食物安全的根基。

（二）打造海外供应链

自2007年中央一号文件第一次提出农业“走出去”以来，特别是习近平总书记2013年提出“一带一路”倡议以来，农业“走出去”的步伐明显加快。据商务部门统计，2011—2020年，中国农业对外直接投资企业1829家，分布在118个国家（地区），对外直接投资207.5亿美元。这里需要说明的是，这个统计仅限于种养业和初始投资，若按全产业链和全口径计算，实际投资存量要远远大于现有统计。

农业“走出去”的主体是企业，2021年以来我们走访了20多家农业“走出去”企业。从我们调研的情况看，农业企业“走出去”的理性程度在提高，与国内供给结构的互补性在增强，在某些领域通过购并实现了“弯道超车”，成效是显著的，但同时也暴露出不少问题。一是普遍存在“单打独斗”现象，缺乏信息、资源整合机制。一方面，“走出去”企业平均规模小，各自为战，投资生产、加工单一环节的多，投资全产业链的少，应对风险能力弱，获得海外信息手段匮乏，另一方面，政府层面的战略引导做得还不够。二是政策支持有待加强。境外投资风险大，融资门槛高，国内金融、保险机构对“走出去”企业支持较少，境内外资金流动渠道不畅，应对汇率风险的保险产品少。三是缺乏专业型、复合型人才，不能适应国际化经营需要。四是“走出去”企业本土化经营做得不够，社会责任意识不强，不利于树立中国企业形象，也不利于海外项目行稳致远。五是权益产品回运受阻，境内外企业尚不能一视同仁。前者主要是指实行配额内产品，后者主要是指海外购并企业。

针对农业“走出去”存在的问题，需要从优化“走出去”战略、加强政策支持和指导等方面加强和改进我们的工作，努力把农业“走出去”提升到一个新的水平。具体讲有这样几个要点：

第一，明确“走出去”的战略重点和切入点。未来一个时期中国国内供给短缺的主要是肉奶等高质量蛋白食物及玉米大豆等基质产品，这应成为打造海外供应链的重点领域，以提高中国对这类食物供给的掌握能力，为此要统筹安排“走出去”的战略布局，而不能“眉毛胡子一把抓”。从“走出去”的切入点看，直接购地租地种粮，政治、社会敏感性太强，失败的案例多，成功的案例少，并非明智之举。实际上，掌握海外权益产品，并不一定要获得土地的所有权或使用权，从贸易环节入手掌握供应链是ABCD等老牌国际粮商的通行做法，这种做法既可规避海外风险，又可向上下游延伸，同样可以达到掌控权益产品的目的。因此，“走出去”一定要找准切入点，做到精准卡位。

第二，优化“走出去”方式和投资方式。从贸易端入手掌控供应链通常只有大企业才能做到，实际上，中粮、中化、光明、鹏欣、广东农垦、新希望等大企业通过这种方式“走出去”，不仅在农业“走出去”的雁阵模式中起到了引领的作用，而且已经成长为中国的农业跨国公司，是实现国家战略意图的主要担当。事实说明，大型涉农企业愈是往国际产业链高端走，对其他中小企业的带动能力就愈强。从这个意义上讲，支持大型农业跨国公司发展，就是支持农业的高水平对外开放。同时又要重视中小企业“走出去”的作用，这些企业“走出去”应尽量采取“抱团出海”“借船出海”的方式，积极参与大企业海外供应链上下游的分工合作。

第三，加强农业“走出去”政策支持。设立农业“走出去”专项引导资金，对符合国家外交大局和海外农业战略布局的项目给予重点支持。引导金融机构开发长期低息信贷产品，探索仓单质押、权益产品质押等新的担保方式，鼓励有条件企业在境外发行股票和债券，拓宽海外投融资渠道。鼓励推出适合海外农业投资的保险品种，对冲汇率风险。原则上支持“走出去”农业企业“产业外扩、产品回国”，为符合条件的海外权益产品提供专项配额。对中资企业海外并购企业，原则上给予国民待遇。研究中资企业海外重点项目比照享受国内支农惠农政策的可行性。强化国际人才培养，动员国内高校和培训机构有针对性地帮助企业加大所需人才培养力度，放宽国际化人才任用条件，海外项目要更多地使用当地人才为我所用。

第四，引导“走出去”企业切实履行社会责任。“走出去”企业要牢固树立“共建共享、互利双赢”理念，在就业、环保、教育、基础设施等方面主动承担社会责任，加强与所在国民众人文沟通，让他们分享项目收益，提高本土化经营水平，确保企业行稳致远，树立中国企业良好形象。对“走出去”企业的政策支持，应与其是否履行社会责任挂钩。

第五，搭建综合服务平台，加强信息搜集和政策指导。依托现有农业“走出去”部际联席会议机制，充实力量，整合资源，拓展功能，一方面，搜集整理重点国别情报，编制发布海外农业投资指南，建立风险评估和预警体系，帮助企业规避化解风险；另一方面，全面掌握农业“走出去”整体情况，跟踪“走出去”企业运营情况，开展面向“走出去”企业的对接服务，帮助企业解决实际困难。

（作者：国家发展和改革委员会原副主任，中国国际经济交流中心副理事长。本文是作者在1月8日在清华大学农村研究院主办的“清华三农论坛2022”论坛上的演讲内容，经本人确认，并授权澎湃新闻刊发，标题为编者所加。来源：澎湃新闻）

积极探索农村土地流转模式， 架起农村土地承包者和经营者之间的桥梁 ——湖北沙洋县土地流转的探索与思考

陈小云 周 祥

随着农村青年大量外出，农村土地流转已成为广大农民和社会十分关注的问题。如何在农村土地承包者和经营者之间架起桥梁？最近，我们组织对全县 13 个镇（区）、45 个村、6 个村民小组农村承包土地流转情况进行了调查。

一、基本情况

按土地流转后的用途可分为五类。

（一）土地流转后用于特色养殖。调查的 7 样本中，有 1 个合作社，3 个家庭农场，1 家工商企业、2 个个人。共流转土地 783 亩，平均 111.86 亩。涉及 137 户，户均 5.7 亩。流转平均 5.7 年，流转费平均 641.4 元/亩，流转费按年结算。总投入 1780 万元，亩均 2.27 万元，其中基础设施亩均投入 1.27 万元，设备亩均投入 0.55 万元。雇请劳力常年 32 人，短工 91 人，平均分别 4.6 人、13 人。总收入 622 万元，亩均 0.79 万元。

（二）土地流转后用于特色种植。调查的 16 样本中，有 6 个合作社，3 个家庭农场，4 家工商企业、3 个个人。共流转土地 6479.11 亩，平均 404.9 亩。涉及 919 户，户均 7.1 亩。流转规模 5.91—3690 亩，流转年限平均 6 年，流转费平均 647.6 元/亩（即 1 元/平方米左右），流转费按年结算。总投入 15017.6 万元，亩均 2.31 万元，其中基础设施亩均投入 0.96 万元，设备亩均投入 0.28 万元。雇请劳力常年 240 人，短工 1017 人，平均分别 15 人、63.6 人。总收入 4065.9 万元，亩均 6275 元。

（三）土地流转后用于稻虾连作。调查的 14 样本中，有 7 个合作社，1 个家庭农场，1 家工商企业、5 个个人。共流转土地 2716.2 亩，平均 208.9 亩。涉及 257 户，户均 10.57 亩。流转年限平均 7.5 年，流转费平均 725.1 元/亩（即 1 元/平方米左右），流转费按年结算。总投入 1980 万元，亩均 0.73 万元，其中基础设施亩均投入 0.4 万元，设备亩均投入 1756.1 元。雇请劳力常年 43 人，短工 228 人，平均分别 3.1 人、16.3 人。总收入 897.5 万元，亩均 0.3 万元。

（四）土地流转后用于常规种植。调查的 12 样本中，有 6 个合作社，4 个家庭农场，2 个个人。共流转土地 7594.39 亩，平均 632.9 亩。涉及 513 户，户均 14.8 亩。流转年限平均 5.6 年，流转费平均 367.9 元/亩（即 0.55 元/平方米左右），流转费按年结算。总投入 1909.5 万元，亩均 2514 元，其中基础设施亩均投入 643 元，设备亩均投入 1268 元。雇请劳力常年 97 人，短工 903 人，平均分别 8.1 人、75.3 人。总收入 1775.6 万元，亩均 2338 元。

（五）土地流转后用于其他（非种植、养殖）。调查的4样本中，有1个合作社，3家工商企业。共流转土地1498亩，平均374.5亩。涉及107户，户均14亩。流转年限平均14.5年，流转费平均700.3元/亩，流转费按年结算。总投入4800万元，亩均3.2万元，其中基础设施亩均投入2.12万元，设备亩均投入1.01万元。雇请劳力常年73人，短工190人，平均分别18.3人、47.5人。总收入1160万元，亩均0.77万元。

二、特点

（一）流转规模有大有小，比较适度。常规种植、特色种植、用于其他、稻虾连作、特色养殖分别为平均632.9亩、404.9亩、374.5亩、208.9亩、111.86亩。如官垱镇原熊坪村“沙洋县飞林家庭农场”家禽养殖流转土地5户，110亩。

（二）流转年限有长有短，相对偏短。除流转用于其他如育秧工厂等平均流转年限为14.5年外，一般在5.7—7.1年，最高的有30年，如拾回桥镇古林村育秧工厂流转土地500亩，流转30年，总投入3000万元。

（三）流转费有高有低，相对偏高。流转后用于其他、稻虾连作、特色种植、特色养殖分别为平均700.3元/亩、672.9元/亩、647.6元/亩、641.4元/亩，在0.96元—1.05元/平方米。用于常规种植的367.9元/亩，为0.55/平方米。而且流转费都是按年结算。如曾集镇金鸡村危氏水产合作社主要为稻虾连作，流转土地282亩，流转10年，流转费780元/亩。

（四）投资力度有强有弱，总体偏弱。常规种植、稻虾连作、特色养殖、特色种植投入分别为平均0.25万元/亩、0.73万元/亩、2.27万元/亩、2.31万元/亩，而流转后用于育秧工厂等为平均3.2万元/亩。如高阳镇绿和种植专业合作社，流转土地100亩，用于建育秧大棚，流转10年，投资400万元，投入4万元/亩。

（五）雇工人数有多有少，相对灵活。常年雇请劳力平均3.1—18.3人，用于其他、特色种植、常规种植、特色养殖、稻虾连作分别为18.3人、15人、8.1人、4.6人、3.1人。如马良镇王港村湖北菇园农业科技有限公司，流转土地90亩，流转10年，投入400万元，常年雇请劳力6人，雇请短工20人。

三、存在问题

通过调查，我们认为，以下问题值得关注。

（一）流转面积总体不大，承包者自己经营的仍然占大多数。调查的6个村民小组承包者自己种植2195.4亩，占72.3%。其中向个人流转368.94亩，占12.1%，亲戚代种256.92亩，占8.5%。仅有7.1%向农业企业（合作社、农场等）流转。如曾集镇肖堰村1组，种植面积420.5亩，承包者自己种植324.49亩，占77.2%，向个人流转96.01亩，占22.8%。

（二）流转后从事种植业的仍然占绝大多数。调查的6个村民小组承包耕地3052.6亩中，用于种植的面积3038.6亩，占99.54%，只有3亩用于畜禽养殖，11亩退耕还林。3038.6亩种植面积中，用于稻虾连作398.8亩占13.1%。如曾集镇雷巷村3组，全组承包土地771亩，用于种植768亩，占99.6%。

（三）农村土地复种指数较低。调查的6个村民小组用于种植的面积3038.6亩，冬季种植油菜面积287.63亩，占种植面积9.5%，绝大多数为冬闲、空白田，土地利用率不高。如曾集镇陈闸村1组，种植面积633.66亩，冬季种植油菜的面积100亩，占15.8%。

（四）青壮劳力大多外出务工，农村种养业基本上依靠老人。调查的6个村民小组18—70岁581人（因为农村60—70岁为种田“主力军”），55—70岁（1948—1963年出生）247人，主要从事种养业，占42.5%。18—54岁334人，青壮年劳动力主要常年外出务工，占57.6%。如曾集镇太山村3组，有18—70岁71人，其中55—70岁28人从事种植业，占39.4%，18—54岁43人青壮劳力常年外出务工，占60.6%。

（五）种植业收入占家庭总收入比重较低。调查5个家庭总收入72.31万元，其中种植业收入10.71万元，打工等其他收入61.6万元，种植业收入占家庭总收入14.8%。农民自己种植承包地（仅种一季水稻），如全部租用机械纯利润在700元/亩左右，如自家购买机械纯利润在1000元/亩左右。农民种田已成为“副业”，甚至沦为“鸡肋”。如曾集镇雷巷村3组村民文某，家中6口人，承包土地15.01亩，年收入10.65万元，其中种田收入1.05万元，种田收入占家庭总收入9.9%。

（六）特色种养业效益较高，常规种植效益低下。流转后用于其他（如育秧工厂等）、特色养殖、特色种植、稻虾连作纯利润分别为0.2—0.9万元/亩、0.03—6万元/亩、0.04—1.2万元/亩、0.05—0.5万元/亩，而常规种植纯利润0.02—0.11万元/亩。如曾集镇万里天润土地股份专业合作社，流转土地2272亩，流转10年，常规种植水稻，投入528万元，常年雇请劳力23人，短工60人，纯利润300元/亩。

四、建议

（一）进一步加大“三乡”工程宣传、引领力度。宣传、鼓励、引导、支持“企业兴乡、市民下乡、能人回乡”工程，尤其要在“能人回乡”上下更大功夫。因为其熟悉农村、农业，自己原本就是农民出身，有一定家乡和土地情节，相当一部分人还有种田经历。

（二）进一步鼓励、引导农民流转土地。让农民既可得“土地流转金”，又可在当地农业企业（合作社、农场等）打工得“薪金”，还可“规避”粮（油）价波动的市场风险。

（三）进一步加大特色农业的示范、指导和扶持力度。因地制宜，宜林则林、宜果则果、宜渔则渔、宜菜则菜，并逐步扩大规模，形成特色，“一村一品”，做好沙洋“农”文章。当前，稻虾连作已被农民接受，转型快、投入成本低、市场前景好、见效快，宜大力引导、推广。

（四）进一步加大政府指导、引领作用。当前，一方面农民因“恋土情节”不愿“放手土地”，对农业企业（合作社、农场等）“低价流转”土地渔利的“红眼病”。另一方面，农业企业（合作社、农场等）因流转费高、市场风险大、利润低而不敢接手太多土地或不愿“下乡”。这个格局如果不打破，容易形成“断层”，造成农村承包土地产出率低下，甚至出现土地撂荒现象，使农村、农业萎缩不前。建议县经管、物价、农业等部门要建立定期（如半年）流转费指导价制度并在媒体公示，在农民和农业企业间架起一座桥梁，既让农民愿意、舍得“放弃”土地，也让农业企业愿意、“接得住”土地。我们以为，当下，流转土地用于常规种植的，流转费应在0.5元/平方米左右，用于其他如特色养殖、特色种植、稻虾连作的，应在0.5—0.8元/平方米。

（作者单位：沙阳县国土资源局。来源：三农网，2021年07月08日）

报：中央农村工作领导小组办公室 全国人大农业与农村工作委员会 中华人民共和国农业农村部
送：有关部委司局、全国各省农委（农业农村厅）中国管理科学研究院及各研究所
发：农业经济技术研究所各处、室、中心及下设机构

总 顾 问：刘 坚 郭书田

副 主 编：辛 梅

邮 箱：zgynjs@163.com moagov@163.com

网 址：www.zhongguanyuan.com.cn

www.moagov.cn

地 址：农业农村部北办公区 16 号楼、18 号楼



主 编：胡兆荣

编 辑：孙正恩

邮 编：100125 100810

电 话：010—59195293 66117652

010—66067899 66167899

农业农村部农村经济研究中心南 3 楼、4 楼

