

【主持人语】新旧动能转换既是山东省着力推进的工作,也是中国经济发展面临的挑战。乡村振兴、海洋强省是山东省新旧动能转换的核心,孔祥智的文章强调了农业农村发展的新动能,胡金焱等的文章阐述了金融支持海洋强省建设战略。金融是山东省相对的短板,张志元等的文章着重从创新角度研究了金融支持新旧动能转换的路径。张立新等的文章实证阐述了山东省各地区经济增长动力的状况,明确各地的突破方向。

【主持人简介】魏建(1969—),山东大学经济研究院教授、博士生导师,《山东大学学报(哲学社会科学版)》主编,山东大学山东发展研究院副院长。主要研究领域:法经济学、区域经济学。

# 培育农业农村发展新动能的三大途径

孔祥智

(中国人民大学农业与农村发展学院,北京 100872)

【摘要】 农业农村发展亟需培育新动能,从三个角度讨论了推动中国农业农村发展的新动能:产业兴旺是实施乡村振兴战略的核心,也是未来农业农村发展的重要新动能;农业社会化服务业是未来农村的支柱产业之一,也是实施乡村振兴战略需要着力培育的重要动能;“自治、法治、德治”相结合,实现乡村有效治理,是实施乡村振兴战略的基础和新功能。

【关键词】 乡村振兴;产业兴旺;农业社会化服务;乡村治理

【DOI 编码】 10.13962/j.cnki.37-1486/f.2018.05.001

【中图分类号】F32 【文献标识码】A 【文章编号】2095-3410(2018)05-0005-07

改革开放以来,农业农村发展取得了举世瞩目的成就,但近年来也出现了农产品供求结构失衡、要素配置不合理、资源环境压力大、农民收入持续增长乏力等诸多问题,面对这些新情况、新问题,传统发展动能已近衰竭,亟需培育农业农村发展新动能,把改革开放 40 年作为新起点,推动农业农村发展再创新辉煌。诚然,在实践中由政策设计和农民创造出来的新动能丰富多彩,限于篇幅,本文从三个方面展开讨论。

## 一、产业兴旺是实施乡村振兴战略的核心,也是未来农业农村发展的重要新动能

中共十九大报告决定实施乡村振兴战略并写入党章,提出了“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求。我们知道,2005 年 10 月召开的中共十六届五中全会决定推进社会主义新农村建设,提出了“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的

【基金项目】国家社会科学基金专项课题“实现小农户和现代农业发展有机衔接研究”(18VJSJ062)

【作者简介】孔祥智(1963—),男,山东郯城人,中国人民大学农业与农村发展学院教授、中国合作社研究院院长。主要研究方向:农村合作经济、农业政策分析。

总要求。这是时隔12年以后,中央针对农业农村发展新形势、新情况做出的新的发展战略,前者是后者的升级版并蕴含着新的动能。显然,“产业兴旺”对应着“生产发展”,二者的区别在哪里呢?我们认为,“生产发展”主要是农业生产的发展,侧重于提高产量满足城乡居民对于农产品在量上的需求;“产业兴旺”则侧重于质的提升,着眼于农业发展方式的转变,并充分挖掘农业多功能性,扩大农业的外延,在新时期推动农业在新内涵、新高度和新领域。具体说来,产业兴旺应该包括四个层次的内涵<sup>[1]</sup>。

一是做强农业,提高农业产业竞争力,尤其是国际竞争力。中国无疑是一个农业大国,但远远不是农业强国。截至2017年底,中国共进口谷物2560.1万吨,其中小麦442.2万吨、玉米282.7万吨、大米402.6万吨、大麦886.3万吨、高粱505.7万吨;除了谷物,还进口大豆9552.6万吨、食用植物油742.8万吨、猪肉121.7万吨、牛肉69.5万吨、羊肉24.9万吨、奶粉104.0万吨,净出口的只有蔬菜、水果和水产品,而且出口量逐年有所下降。全年农产品贸易逆差达到503.3亿美元,同期增加30.4%。自2004年以来,中国农产品国际贸易逆差就呈净增加态势,这和中国的资源禀赋密切相关,而且随着生活水平的提高,20亿亩耕地难以使13亿人生活得更好,但农业竞争力低下也是重要原因之一。因此,要提高农业竞争力,就要坚持质量兴农、绿色兴农,加快构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系;充分利用国际国内两个市场、两种资源,在确保“谷物基本自给、口粮绝对安全”的前提下,利用国际市场调剂余缺,多进口土地密集型农产品,出口劳动密集型农产品;按照2018年中央一号文件精神,加快划定和建设粮食生产功能区、重要农产品生产保护区,完善支持政策,提高竞争力。

二是充分挖掘农业多功能性。农业多功能性的概念由日本农业经济学者在20世纪90年代提出,并被写入1999年的《粮食、农业、农村基本法》,即“农村的农业生产活动在粮食农产品供给以外产生的其他功能:国土保全、水源涵养、自然环境保护、良好景观形成和文化遗产(以下称“多功能性”),对国民生活和国民经济的稳定发挥着重要的作用,未来应给予重视,使其充分发挥。”(第三条)“对于农业,考虑到其在粮食农产品供给和多功能性发挥上的重要作用,在确保农地、农业用水等农业资源供给和农业经营者的稳定,建立因地制宜、高效率的农业结构的同时,通过维持促进农业的自然循环机能(农业生产活动依存于以自然界生物为介质的物质循环,并促进该循环的机能),力图农业的可持续发展。”(第四条)

2007年中共中央一号文件在政策上明确发挥农业多功能性,该文件第四部分的标题就是“开发农业多种功能,健全发展现代农业的产业体系”,并指出:“农业不仅具有食品保障功能,而且具有原料供给、就业增收、生态保护、观光休闲、文化传承等功能。建设现代农业,必须注重开发农业的多种功能,向农业的广度和深度进军,促进农业结构不断优化升级。”2015年中共中央一号文件提出了推进农村一二三产业融合发展的政策导向:“积极开发农业多种功能,挖掘乡村生态休闲、旅游观光、文化教育价值。扶持建设一批具有历史、地域、民族特点的特色景观旅游村镇,打造形式多样、特色鲜明的乡村旅游休闲产品。”落脚点在于开发农村休闲旅游业等第三产业。2018年中共中央一号文件提出:“大力开发农业多种功能,延长产业链、提升价值链、完善利益链,通过保底分红、股份合作、利润返还等多种形式,让农民合理分享全产业链增值收益。”其范围更宽泛了,不仅包括第三产业,还包括第二产业,即通过开发农业的多种功能,“延长产业链、提

升价值链、完善利益链”,使农民从中获得更多的收益。近年来,各地建设的田园综合体、特色小镇等,都是发挥农业多功能性的尝试。总的来看,目前的政策体系比较完善。

三是大力发展农产品加工业,延长农业产业链条。中共十九大明确提出要实现小农户和现代农业发展有机衔接,这是立足我国国情农情做出的具有战略意义的部署。实地调研发现,当前小农户对社会化服务需求有着较为明确的指向,产中各环节的服务已基本得到满足,而产前和产后环节的服务需求仍远远得不到满足。其中,产后环节最需要的服务是烘干、储藏和加工等。限于篇幅,本文主要讨论产地初加工产业的发展。多年来,由于产地初加工技术落后、设施简陋,导致我国农产品产后损失严重,有效供给减少,品质品相下降,安全隐患突出,很大程度上抵消了我们为增产付出的努力。据专家测算,我国每年因农户储粮方式不当造成粮食损失 400 亿斤左右(按农户储粮占 50%左右测算),产后损耗马铃薯约 1600 万吨,水果约 1400 万吨,蔬菜约 1 亿吨。如果粮食、水果每吨按 2000 元计算,马铃薯和蔬菜按每吨 1000 元计算,折合经济损失约 3000 亿元。按目前单产水平推算,相当于全国每年有 1.5 亿亩耕地的投入和产出被损失掉了。特别是在一些粮食主产区,由于缺乏规模化粮食产后处理设施,传统的农户小规模分散晾晒和储粮的方式已造成极大损失。如 2016 年受降雨天气影响,安徽小麦受潮严重,滁州 80% 的新麦达不到国家标准而难以入库;2015 年江苏规模经营大户因没有晾晒、烘干能力,稻谷未能及时收割,遭遇大雪天气出现了“雪压稻”现象,导致黄粒米超标率高达 90%。此外,由于得不到及时的产后加工,数量巨大的鲜活农产品腐烂变质,产生大量废水、废气和垃圾,不仅会滋生蚊蝇、传播疾病,还会污染地下水源和河流,损害城乡生态环境,威胁居民身体健康。为有效解决这些问题,发展产地初加工势在必行。产地初加工产业和第一产业联系紧密,但利润薄,规模小,必须加大政策支持力度,引导各地筛选推荐当地新型农业经营主体急需、性价比高的初加工机械,纳入农机购置补贴范围;引导金融机构和各类社会资本支持初加工服务发展,形成多元化的资金投入格局。

四是大力发展农业农村服务业。农业服务业也称农业社会化服务业,为农民在整个农业生产过程中提供产品、劳务、物流、资金、技术以及信息咨询等服务,包括农产品包装、运输、加工、贮藏、销售等内容。涉及农业产前、产中以及产后各个环节,具备全方位综合性等特点。以农业生产的过程为标准,可以将农业社会化服务细分为六类:(1)农业生产资料供应服务;(2)农业生产性服务;(3)农业技术推广服务;(4)动植物疫病防治服务;(5)农产品质量与安全监管服务;(6)农产品流通服务。从中国的实际情况看,提供农业社会化服务的主体主要包括政府部门、农业企业、经纪人与经销商、农产品批发市场、农民专业合作社、专业农户等。也包括介于政府和市场之间的组织,包括供销合作社。本文下一部分予以详细介绍。

农村服务也包括两大方面,一是为农村居民提供生活服务的产业,即“工业品下行”。即使到了 2030 年以后,中国的城镇化率达到 70% 以上,依然会有 4.5-5 亿人生活在农村,因此,农村生活服务业的便利性、现代化程度也是衡量十九大提出的农业农村现代化的一个重要标志。二是农村养老服务业,这是一个很大的产业。目前,农村劳动力老龄化现象十分突出,这是因为,转移到非农产业和城镇的大都是年轻且文化水平较高者,老人一般在农村看家、看孩子、管理承包地等,随着越来越多的农民工在城镇定居,农村老人的养老问题变成了社会问题。

目前,虽然很多地方政府尤其是东部发达地区的地方政府都在努力发展农村养老事业,很多乡镇都在办养老院,但远远满足不了农村居民养老的需求。从长远看,必须吸引社会资本,采取政府补助、企业家投资、农民个人承担部分生活费用的办法,多方筹资,才能够解决城镇化加速推进条件下的农村养老问题。此外,随着乡村振兴战略的实施,农村环境会得到明显改善,并且比城市更加宜居,因此,大中城市周边农村可以充分利用转移到城市定居农民的闲置住宅,发展养老产业,吸引城市老人到农村养老,以缓解城市养老设施的不足。

## 二、农业社会化服务业是未来农村的支柱产业之一,也是实施乡村振兴战略需要着力培育的重要动能

20世纪80年代初期农村家庭承包经营体制确立后,小规模农户独立从事农业生产经营,对社会化服务的需求越来越大。1984年中共中央一号文件就指出:“必须动员和组织各方面的力量,逐步建立起比较完备的商品生产服务体系,满足农民对技术、资金、供销、储藏、加工、运输和市场信息、经营辅导等方面的要求。”1991年10月,国务院发布《关于加强农业社会化服务体系建设的通知》,当时的提法是:“农业社会化服务,是包括专业经济技术部门、乡村合作经济组织和社会其他方面为农、林、牧、副、渔各业发展所提供的服务。”其实根据当时的情况,能够为农业生产提供社会化服务的主要是县乡两级技术服务部门和发达地区的村级组织,合作经济组织尚处于发育的初级阶段。2008年召开的中共十七届三中全会提出:“加快构建以公共服务机构为依托、合作经济组织为基础、龙头企业为骨干、其他社会力量为补充,公益性服务和经营性服务相结合、专项服务和综合服务相协调的新型农业社会化服务体系。”提出了新型农业社会化服务体系的概念,此后的中共中央一号文件都是在这个概念基础上的具体化。比如2013年中共中央一号文件提出:“要坚持主体多元化、服务专业化、运行市场化的方向,充分发挥公共服务机构作用,加快构建公益性服务与经营性服务相结合、专项服务与综合服务相协调的新型农业社会化服务体系。”目前,多主体的农业社会化服务体系基本形成并在实践中不断创新<sup>[2]</sup>。

乡村振兴战略背景下的农业社会化服务体系建设有两个特点:一是在公益性服务为基础的前提下;二是大力发展经营性服务主体。前者符合引导作用,必要时以政府购买服务的方式引导服务企业发挥作用;后者以优质服务获取利润,或者以合作社形式为成员提供服务。2018年中共中央一号文件指出:“培育各类专业化市场化服务组织,推进农业生产全程社会化服务,帮助小农户节本增效。”这就点出了新时期农业社会化服务体系建设的两个重要目标,其一是把小农户纳入现代农业经营体系,其二是节本增效,降低农业生产成本,提高农业竞争力。一些专家甚至认为,中国农业的根本出路在于农业生产性服务业的发育水平<sup>[3]</sup>。因此,农业社会化服务体系是实施乡村振兴战略的重要动能,也是产业兴旺的基础。

农业社会化服务体系建设包括的内容很多,本文在此主要介绍供销社改革的贡献。近年来,供销社系统在改革中,按照中发2015[11]号文件的要求,以坚持为农服务根本宗旨,把为农服务成效作为衡量工作的首要标准,做到为农、务农、姓农。打造成为与农民联结更紧密、为农服务功能更完备、市场化运行更高效的合作经济组织体系,成为服务农民生产生活的生力军和综合平台。其中,山东省供销社作为总社的试点单位,围绕着土地托管,不断健全完善供销

合作社组织体系,建立健全农业全程社会化服务体系,积累了可复制、可推广的经验<sup>[4]</sup>。

山东省供销社改革主要着力点在县、乡、村三个层次。在村级层次,要求基层社紧密结合村两委的工作,实施“村社共建”工程,与村“两委”共建农民专业合作社、农村综合服务社、农业生产发展项目和干部队伍。尤其是共建农民专业合作社,主要采取基层社领办或入股等方式,密切了基层社和农民之间的联系,实现了中央 11 号文件对于供销社“姓农”的要求,找到了“回家”的路子。如山东省莒南县石莲子镇供销社与该镇郝家村实施村社共建,社村共同出资 50 万元(供销社出资 25 万元,村集体以道路、灌溉设施等入股折价 25 万元)组建了绿源合九果蔬专业合作社,建立了产地交易市场,方便了群众销售水果、蔬菜,合作社还可以每公斤提取 0.1 元管理费,村集体每年都有了一定收入<sup>[5]</sup>。在乡镇层次,由基层社或实力较强的合作社牵头,联合合作社、龙头企业、专业大户等共同组建农民专业合作社联合社,在工商部门注册为合作社法人,与基层供销社融合发展,基层供销社持股比例不超过 20%。在县级层面,发挥县联社的协调功能,引导县域内各乡镇农民专业合作社联合社、各类较大型合作社及联合社、农业产业化龙头企业、家庭农场等共同组建县农民专业合作社联合社,作为事业法人在县(市)编制委员会办公室注册,由编办下达文件成立。县级供销社与联合社“一个机构,两块牌子”,县级供销社适应联合社的工作要求把内部机构改革为“三部一中心”,即生产服务部、现代流通部、信用互助部和综合服务中心,强化了为农服务职能。通过成立县联合社,促进了县级供销社行政化工作方式和思维方式的转变,形成了上下贯通的合作社体系和为农服务体系。供销社是介于政府机构和市场机构之间的组织,能够有效避免合作社发展中的市场失灵问题,避免合作社的失败。正如 Emmanuel (2017)<sup>[6]</sup> 所说,政府的长久支持是合作社成功的基本要素。<sup>[6]</sup> 供销社的支持正是政府支持的重要组成部分,而且是正规政府机构所无法涉足的部分。

在县级联合社的基础上,省供销社还要求各试点县成立了县农业服务公司,作为县级为农服务的龙头企业,与乡镇联合社(或基层社)联合组建为农服务中心。从调研情况看,每个为农服务中心投资约 500 万元,县农业服务公司出资不超过 30%,乡镇联合社出资不低于 70%,其中乡镇联合社中农民合作社的出资比例不低于 80%,这样就保证了农民社员在为农服务中心中的持股比例最低为 56%,体现了农民的主体地位。乡镇级农民专业合作社联合社的投资,除了自筹部分外,在试点阶段大部分由省供销社以“以奖代补”等形式予以补助。

从调研情况看,为农服务中心主要依托乡镇农民专业合作社联合社建立,也有的依托基层社。根据高密市等地的经验,一般占地 20 亩左右,服务半径 3 公里,辐射面积 3 万亩至 5 万亩,形成“3 公里土地托管服务圈”,服务内容主要有测土配方、智能配肥、统防统治、农机作业、烘干贮藏或冷藏加工、庄稼医院、农民培训等。在山区以林果等经济作物托管为主的为农服务中心,以山体自然形成的小流域为基本单元,服务半径约 6 公里,辐射面积约 10 万亩,大致形成服务圈。<sup>[7]</sup> 目前,全省各类托管面积达到 3000 万亩以上。通过土地托管,实施规模化农机作业,可使粮食作物每亩增产 10%-20%,为农民节支提效 400 元至 800 元,经济作物可达千元以上;开展专业化统防统治飞防作业,可降低农药使用量 20%,提高工效 300 倍至 600 倍,有效防治率超过 96%;通过测土配方智能配肥,每亩可减少化肥使用量 15%-20%;实施“水肥一体化”技术,比常规施肥节水 30%-40%、节肥 20%-30%;通过粮食仓储、烘干服务,既解决了农民运输、晾晒的问

题,又有利于规避市场波动带来的风险。可见,土地托管服务能够实现小农户与现代农业的有机衔接,并促进农业生产节本增效,提高竞争力,是新时期农业发展的重要动能。

### 三、“自治、法治、德治”相结合,实现乡村有效治理,是实施乡村振兴战略的基础和新功能

中共十九大报告指出:“加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。”“三治”的提出,是中国农村治理理念、治理方式的重大转变,是实现“治理有效”的基础。法治是乡村治理的基础,任何机构、任何人的行为都要在法律规定的范围内进行,不能逾越法律这个“矩”。自治是由中国乡村的特殊性所决定的。乡村是典型的“熟人社会”,人们之间受道德、习俗等软性规范约束的程度较大,不同民族、不同区域之间的差异较大,因此,自古就有“皇权不下县”之说。可见,中国的乡村治理自古就以自治为基本特征。那么,由谁来自治?或者说,自治的主体是谁?当然是在全体村民在长期生活中脱颖而出、具有较高道德水平、文化水平和领导能力的人,也就是乡绅。换句话说,中国古代的乡村自治是以德治为基础的。这个“德”在不同民族、不同区域之间略有差异,是因为人们的生活方式、人与自然之间的关系、人与人之间的关系不完全相同,从而形成各具特色的“村规民约”。然而,这种治理模式被鸦片战争以来历次内力和外力的冲击所打破了。

新中国成立以后,为了迅速实现工业化、城市化,国家必须控制所有农业农村资源,乡村治理实际上演化为国家治理的延伸,自治的模式不再延续。1983年10月,《中共中央、国务院关于实行政社分开建立乡政府的通知》明确提出:“村民委员会是基层群众性自治组织,应按村民居住状况设立。村民委员会要积极办理本村的公共事务和公益事业。协助乡人民政府搞好本村的行政工作和生产建设工作。村民委员会主任、副主任和委员要由村民选举产生。”自此,中国乡村治理又具有“自治”的特征。1987年,第六届全国人大常委会通过《村民委员会组织法(试行)》;1998年,第九届全国人大常委会通过《村民委员会组织法》,其第二条明确规定:“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”都在努力推进乡村自治水平的提高。尽管相关法律和中央文件都强调了“村规民约”的作用,但由于乡村道德体系的打乱由来已久,所谓的“村规民约”已成为无源之水、无本之木。而在法治框架下,法律规定和乡村价值之间具有一定的落差,司法制度很难处理村民之间细腻、复杂、纷繁的纠纷,何况一些纠纷未必违法,而是由于人们对于早已失效的乡村道德体系的理解引起的。此时,法律就显得无能为力。乡村治理的诸多乱象也由此而来。

正是基于对乡村治理复杂性的认识,中共十九大报告提出了“三治”的理念,正式把“德治”纳入乡村治理体系,这是基于执政党对于当下乡村治理现状的认识而做出的正确决策。诚然,乡村中的德治传统由来已久,只是自19世纪中叶以来被打破、批判、摒弃,现在被正式请回,我们依然可以称之为“新动能”。有了“三治”相结合,才能实现“治理有效”的要求,乡村振兴才能真正落到实处。

2018年中共中央一号文件指出:“必须把夯实基层基础作为固本之策,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制,坚持自治、法治、德治相结合,确保乡村社会充满活力、和谐有序。”第一,要深入挖掘中国传统文化中“德”的内涵,尤其是不同民族、不同区域基于人们对于“德”的认知而形成的丰富多彩的村规民约,用“德”

这一传统要素来沁润、感化、引导村民,使其自觉遵纪守法,不断提高自治水平,这是实现中共十九大提出的“农业农村现代化”和“乡村振兴战略”的先决条件。第二,充分发挥村“两委”的作用,包括发展农村集体经济,使乡村治理具备一定的财力基础;总结、推广乡村中出现的好人好事、道德模范,引导村民道德水平不断提高;教育村民遵纪守法,提高村民法治理念。第三,大力发展各类农民专业合作社,使村民在经济发展中积累合作的理念。合作社是个大学校,世界上第一个标准的合作社——罗虚代尔先锋社在成立初期制定的八条原则中就有“重视对社员的教育”一条,1849年合作社成立了教育委员会,1853年社员大会修改了社章,规定合作社每年要盈余中提取2.5%作为教育基金,对社员进行文化、合作思想和道德的教育。通过合作社的发展,人们的合作意识不断提高,对社区也会越来越关心,有的合作社甚至出资兴办乡村公共事业,如助学、修路、修建村民活动广场等,甚至助力贫困村民脱贫致富。国内外实践证明,合作社发展对于乡村治理会起到正向作用。

#### 参考文献:

- [1] 孔祥智.产业兴旺是乡村振兴的基础[J].农村金融研究,2018,(02):9-13.
- [2] 孔祥智等.中国农业社会化服务:基于供给和需求的研究[M].北京:中国人民大学出版社,2009:3-21.
- [3] 姜长云等.服务业大趋势[M].杭州:浙江大学出版社,2015:191.
- [4] 孔祥智.实施乡村振兴战略是供销社改革与发展的重要契机[J].中国合作经济,2017,(12):26-27.
- [5] 钟真,穆娜娜.莒南县供销合作社综合改革与农民专业合作社联合社运行机制调研报告[J].中国合作经济评论,2017,(02):127-150.
- [6] Emmanuel T.Velasco.对合作社失败的经济学解释[J].中国合作经济评论,2017,(01):196-209.
- [7] 孔祥智,钟真.供销合作社改革、土地托管服务规模化——山东省供销合作社综合改革调查与思考[J].中国合作经济评论,2017,(02):97-111.

(责任编辑:路春城)

## Three Major Paths to Cultivate New Engines for the Development of Agriculture and Rural Areas

KONG Xiangzhi

(School of Agricultural and Rural Development, Renmin University of China, Beijing, 100872)

**Abstract:** The development of agriculture and rural areas needs new engines which are discussed from three angles in this paper. First, thriving businesses is the core of the implementation of rural revitalization strategy and also is an important new engine for the development of agriculture and rural areas in the future. Second, agricultural social service industry is one of the pillar industries in the future rural areas and is also an important engine that needs to be cultivated for the implementation of rural revitalization strategy. Third, the effective rural governance based on the combination of self-governance, rule of law and rule of virtue is the basis and new function of implementing rural revitalization strategy.

**Key Words:** Rural revitalization; Thriving businesses; Agricultural social service; Rural governance