

“三农”决策要参

2014 年第 27 期（总第 83 期）

清华大学 中国农村研究院

2014 年 10 月 30 日

中国特色农业现代化理论创新与政策突破*

内容摘要：本研究对中国特色农业现代化理论创新进行探讨，对推进中国特色农业现代化提出相应的对策建议，以期为中国特色农业现代化发展提供启示与参考。中国特色农业现代化的理论创新，主要包括农业产业体系现代化的内涵创新；农业现代化的本体、主体、载体“三体共化”的外延创新；农业现代化逻辑目标和综合目标创新；刘易斯模式与舒尔茨模式并重的路径创新；重构农业生态系统的结构创新。中国特色农业现代化的政策突破，主要从中国特色农业现代化追求的五大目标即经济、政治、社会、文化和生态目标五个方面，分别提出下一步重大改革和政策突破。

关键词：中国特色 农业现代化 理论创新 政策突破

*本文为清华大学中国农村研究院2013年研究课题“中国特色农业现代化理论创新与政策突破”（编号：CIRS2013-1-2）的部分研究成果。

一、中国特色农业现代化理论创新

（一）内涵创新：农业产业体系的现代化是农业现代化的产业构架

中国特色农业现代化包括的基本因素主要有生产技术科学化、农业产业化、农业信息化、劳动者素质的现代化、农业支持保护体系的现代化和农业发展可持续化，具体可概括为农业生产技术科学化是农业现代化的动力源泉、农业信息化是农业现代化的重要技术手段、农业发展可持续化是农业现代化的必由之路、制度创新是农业现代化发展的关键环节等 6 个方面的内涵。其中，本研究提出：农业产业体系的现代化是农业现代化的产业构架。农业现代化必须用现代理念构建一条一二三产融合、上中下游一体、产供销加互促的多功能复合型产业体系，努力从设计、加工、仓储、运输、销售、研发、服务等后续产业链条中获得更高的附加值；同时还要充分重视和利用农村可贵的生态、文化资源，积极发展乡村旅游业，尤其要重视强力发展为农服务的第三产业。美国为农服务的服务业占总人口的 17%~20%，可见我国为农服务业潜力巨大。

（二）外延创新：实现“三体共化”、“十农并举”

在中国农业现代化过程中，必须处理好农业、农民、农村三者之间的关系。这三者密不可分，农业是本体，农民是农业的主体，农村是农业的载体。中国特色农业现代化必须走作为本体的农业、作为主体的农民和作为载体的农村共同现代化的路子，实

现“三体共化”、“十农并举”。其中，本体是核心，主体是关键，载体是基础。（1）本体现代化：改造提升传统农业，发展农产品加工业，培植农业服务业，着力构建一二三产联动的农业现代化产业体系。（2）主体现代化：培养“农才”，发展“农会”，引导“农民工”，建设一支稳定、高素质的职业化农民队伍。（3）载体现代化：着力解决“农水”、“农路”、“农金”、“农地”、“农价”、“农场”和农业污染等诸多问题，加快推进农村现代化。

（三）目标创新：包括农业现代化逻辑目标创新和综合目标创新

1. 逻辑目标的创新

一个国家实现农业现代化的路径是由该国的土地、劳动力、经济发展程度、工业化水平以及社会结构等因素共同决定的。目前，发达国家的农业现代化模式主要分为两大类型：人少地多型、人多地少型。人少地多型追求的逻辑目标是劳动力产出最大化。中国人多地少，只能走以追求土地产出最大化为逻辑目标的路子。

2. 综合目标的创新

农业现代化和现代农业不是一个概念，主要表现在追求目标有很大不同：农业现代化的一个“化”字使其内涵更丰富，意义更深广，追求的目标更加全面和综合；而现代农业的目标追求相对单一。具体来说，现代农业是广泛应用现代科学技术、现代工业提供的生产资料和科学管理方法进行的社会化农业，它的目标是提高农业劳动生产率、土地生产率以及农产品商品率，也就是

提高经济效益；而农业现代化除了追求实现现代农业的经济目标外，还要实现农业自身在经济社会发展过程中必须承担的社会目标、政治目标、文化目标和生态目标。总之，现代农业主要追求的是单一经济目标，而农业现代化则是承担经济、政治、社会、文化和生态建设“五位一体”的战略目标，是多领域、多因素、多目标的集成。

（四）路径创新：外延扩张带动与内涵改造提升并重

从传统农业向现代农业转型的过程中，多数成功转型的国家都经历了从工业优先发展战略向工农业均衡发展战略的转变。基于中国是一个农业大国、农民大国、农村大国的特殊国情，要发展农业现代化，在刘易斯模式的基础上要更加重视舒尔茨模式，将刘易斯模式与舒尔茨模式相结合，即外延式扩张与内涵式发展相结合，两个轮子一起转，才能实现工农业和城乡的均衡、健康、可持续发展，保证经济社会的成功转型升级。如果仅按照外延式扩张的刘易斯模式发展，即使坚持工业反哺农业、城市支持农村的方针，仍然是输血型的，难以形成农业、农村自身健康发展的活力与动力。

通过舒尔茨模式的内涵式发展，奠定农业、农村发展的内生性物质基础，将输血变为造血，不断增强自身发展的能力，不仅能更好地达到工业反哺农业、城市支持农村、工农业协调发展的效果，还能从根本上提升农业的发展质量和效益水平，从而在内力外力的共同作用下，实现农业现代化的根本目标。

（五）结构创新：重构农业生态系统

重构农业生态系统是从广义的生态视角出发，将生态学原理移植到农业现代化追求的各目标领域之中，使经济、政治、文化、社会和自然各系统领域自身及系统领域之间按照生态学原理生成，并相互作用，彼此通过物质循环、能量流动和信息交换，形成一个自然整体。主要包括五个方面的内容：（1）构建高效的经济生态系统，包括强力注入现代元素、优化农业产业空间布局、加快发展以健康休闲为主的绿色产业、发展农业循环经济、着力发展草地农业系统和食草畜牧业；（2）构建民主的政治生态系统，包括保障农民各项合法权益、克服村干部公职化和村委会行政化的倾向，改变精英民主缺精英、草根民主不草根的状况；（3）构建多元的文化生态系统，包括挖掘传统文化精华，继承和发挥“天时、地利、人和”的农业哲学思想，发展农村教育，培育地域品牌，弘扬地域文化和构建多元文化体系；（4）构建和谐的社会生态系统，主要包括加快社会组织发育、畅通阶层流动通道、完善村社功能；（5）构建文明的自然生态系统，包括建立科学全面的规划体系、建立城乡和区域生态利益补偿机制、最大限度地保护物种的多样性和生态链完整性、改良土壤、防治污染、改善提升人居生态环境质量，真正落实责任终身追究制。

二、中国特色农业现代化的政策突破

（一）经济目标的政策突破

1. 大力推进强农惠农政策实施力度，健全农业支持保护制度。

一是要加大农业补贴力度。2007~2009年，日本、韩国农业补贴占本国农业总产值的64%，美国农业补贴占本国农业总产值的36%，而中国仅占13%。因此，应着力提高农业投入在国民经济资源配置中的份额，健全“三农”投入稳定增长机制，按照稳定存量、增加总量、完善方法、逐步调整的要求，完善农业补贴政策。二是要加大农村金融支持力度。20多年来，中国农业贷款占全国贷款总额的5%左右，而印度却在20%左右，最高时达25%。必须大力提高农业贷款在贷款总额中的比重。强化金融机构服务“三农”职责，发展新型农村合作金融组织，加大农业保险支持力度，提高财政对粮食保险的保费补贴比例、保险覆盖面和风险保障水平。

2. 大力发展食草畜牧业，加快草地农业发展。人类农业分耕地农业和草地农业两大系统。长期以来，在“粮食情结”的作用下，草地农业逐步退化。随着人们食物结构由8:1:1转向4:3:3，即过去人们吃8斤粮1斤肉1斤菜，今天人们吃4斤粮3斤肉3斤菜，加上生态环境恶化带来的负效应，恢复草地农业应有的地位，大力发展食草畜牧业迫在眉睫。食草畜牧业的发展，对于恢复大自然早就做好分工的食物链“种子给人吃、茎叶给畜吃”的耕地农业产品消费，是一条科学合理的生态链条。

3. 大力推进民族种业发展，从源头上确保国家粮食安全。美国农作物种子已基本全部实现转基因化，其目的在于实施“屠龙战略”，从源头上控制中国及发展中国家的粮食安全。中国种业必

须上升到国家意志、国家理念、国家战略的层面，加大研发力度，严防种业被殖民化。

4. 大力推进农业技术集成化，加快农业科技创新与示范推广。

一是提升科技创新能力。包括着力完善创新机制，整合农业科技资源，推动产学研用紧密结合；着力改善创新条件，提升对知识产权的保护和管理水平；着力优化创新方向，构建适应高产、优质、高效、生态、安全农业发展要求的技术体系；着力突出创新重点，稳定支持农业基础性、前沿性、公益性科技研究。二是强化技术集成示范。努力推进粮田高产攻关、农产品质量安全、养殖小区生产、水产养殖、园艺蔬菜设施、循环农业等六大技术集成与示范。三是健全科技进村入户的公共服务体系。强化农业科技推广能力建设，完善政府组织推动，市场机制牵动，科研、教学、推广机构带动，农业企业和技术服务组织拉动，专家、技术人员、示范户和农户互动的多元化农业科技推广体系。

5. 大力推进基础设施工程化，进一步夯实农业发展基础。

一是加强以农田水利为重点的农业基础设施建设。二是加强高标准农田建设。重视耕地质量建设，安排中长期政策性贷款，支持农田排灌、土地整治、土壤改良、机耕道路和农田林网建设。三是加强农业防灾减灾体系建设。包括强化种植业防灾减灾体系建设，加强重大动物疫病防控体系建设。四是加强农村基础设施建设。搞好新农村建设规划引导，加大水、电、路、交通、沼气的改造升级工程和新农村建设，稳步推进农村环境综合整治。

6. 大力推进农业机械化，加快提高农业装备水平。一是强力推进粮食作物、经济作物和养殖业机械化。完善农业机械化税费优惠政策。二是加快发展设施农业。多渠道增加设施农业投入，不断加强设施农业基础设施、机械装备建设。三是全面提升农业信息化水平。推进农业生产智能化、农业经营网络化、行政管理透明化，努力构建农业综合信息服务体系。

7. 大力推进农业产业化，加快构建现代农业产业体系。一是努力提高农业产业化水平。通过优化产业布局，推动产业集聚，构建农业产业体系；通过农产品加工业转型升级，推动农业产业化经营。中国农业总产值与农产品加工产值的比例约为 1：2，而发达国家大都为 1：4 以上，甚至 10 倍以上，中国农产品加工业潜力巨大。二是积极开发多功能农业。努力提升农业的食品保障功能、就业增收功能、生态环保功能、文化传承功能、生物质开发利用功能、旅游休闲功能。三是加快建设农村现代流通体系。制定全国农产品市场发展规划，加强以大型农产品批发市场为骨干、覆盖全国的市场流通网络建设。四是加强农产品质量安全体系建设。建立最严格的覆盖全过程的食品安全监管体系。

8. 大力推进新型业态发育，完善市场体系建设。一是借助网络平台，着力建设农产品的新型流通体系。引导各类投资主体投资建设和改造农产品批发市场、农贸市场和社区菜市场等鲜活农产品零售网点，加强物流配送设施设备建设改造，支持农产品冷链物流发展，积极推动农超对接、农批对接等方式发展，支持鲜

活农产品直销网点建设，创新农产品流通方式，鼓励拍卖、网上零售等现代交易方式发展，探索发展农产品流通领域的电子商务。二是积极推进生产资料的新型流通体系。鼓励直采直供、网上购销；支持生产资料流通企业向上下游延伸，形成供应链集成服务模式；逐步完善佣金代理制，规范发展总经销和总代理；支持发展企业间的电子商务。三是大力推进新型流通业态的现代化。积极推动流通企业信息化改造和综合公共信息平台建设；大力发展电子商务；鼓励发展连锁经营；加快发展物流配送。

9. 大力推进农村集体产权制度改革，活跃农村经济。一是稳定农村土地承包关系。稳定农村土地承包关系并保持长久不变，在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。二是开展农村集体“三资”产权制度建设。尽快完成农村土地的确权登记颁证工作。以保护集体和农民合法权益为核心，以“资源资产化、资产资本化、资本股份化”为方向，加快推进农村集体“三资”管理的制度化、规范化、信息化，构建新型农村集体经济组织产权制度。三是加快推进征地制度改革。规范征地程序，完善农民权益保障机制；引导和规范农村集体经营性建设用地直接入市。

（二）政治目标的政策突破

1. 保障农民的代表权。真正落实好各级人大代表选举的“城乡同比”、“同票同权”，大幅度地提高基层代表比例，降低党政领

导干部代表比例；各级政协也应大幅增加农民委员比例，让有参政议政能力的农民代表农民说话。应改进选举标准，大胆选拔使用农村精英力量。放手发动群众，真正把一批德才兼备、能力出众、有见识、有魄力、敢说真话、群众满意的“精英”选出来，参与各层决策，提高农民的话语权。

2. 重构农业地区考核评价体系。应对国家级产粮大县单独制定考核评价标准，降低 GDP 和财政收入考核权重，重点突出农业综合生产能力、粮食产量、农民收入和生态环境等目标，同时将民生改善、社会进步纳入考核。以绿色 GDP 的考核评价结果作为领导班子和领导干部的工作业绩，并作为选拔干部的重要依据。这些地方的干部往往付出更多的艰辛，应在提拔时重点考虑。

3. 依法维护和保障农民的土地权利。积极审慎地开展农村土地承包经营权抵押试点，可对农村房屋颁发房屋产权证，在通过有效制度设计防止小产权房钻空子的基础上，修改与完善相关法律法规，允许获得产权证的农村房屋在一定范围内的市场上自由流通。我国应坚持农地农用、农地农有的原则，实行严格的农地准入和退出制度，对农民专业大户、家庭农场、农民合作社和涉农企业等经营大规模租赁农地进行准入限制，从准入领域、经营主体、流转期限、流转面积、资质审查、项目审查、土地流转风险防范机制、成立农地经营准入审批委员会和实行监管制度等方面建立系统的准入和退出制度，防止土地“非粮化”、“非农化”。

4. 克服村官公职化、村委会行政化倾向。相当部分的农民认

为，村委会是隶属于政府的机构，不能代表农民的利益。随着村官财政补贴和各项保障的不断提高，村官已呈现公职化趋势，他们拿谁的钱就听谁的话，与群众距离越来越远。某些黑恶势力、非法宗教势力趁虚而入，对于农村社会发展和稳定以及党的执政基础构成极大威胁。有些村已出现强人、恶人、富人治村的现象。因此，应全面推进村民自治，切实增强村官和村委会的群众观念和群众意识。同时，提升农民的民主意识和自主意识。修改相关法律法规，明确各级政府间的责权分配，努力解脱“上面千条线，下面一根针”的困境，该交给市场的给市场，该交给社会的给社会，给村官这个“总统”减压。

5. 增强农村社区公共服务能力。国家建立村社公共服务财政投入体制，把村社公共服务投入纳入各级财政预算。推进中心村配置基本公共服务和基础设施建设，重点建设小学、幼儿园、卫生所、文化站、图书室、乡村金融服务网点、邮政所、农资店、便民超市、农贸市场、公共服务中心等公共服务设施，建设公交站、垃圾收集点、污水处理设施、公厕等基础设施。

（三）文化目标的政策突破

1. 加强农村文化阵地建设。加强乡镇文化站等载体建设，鼓励整合文化、教育、广电、体育等资源，建设综合性、多功能的文化活动中心，使有限的资源得到充分利用。以文化示范村建设为抓手，积极推进村落文化设施建设。根据村社经济和区位性质，分类指导、示范带动，建设集教育、娱乐、健身、休闲功能为一

体的村社文化活动阵地。同时，完善农村文化设施建设规划。把农村文化设施建设纳入城乡建设总体规划，把乡（镇）文化站纳入重点建设规划，因地制宜，合理确定建设规模和标准。

2. 实施农村文化运作机制创新。一是创新文化下乡的活动形式和机制。坚持“政府扶持、社会帮助、市场运作、群众参与”的公共文化服务模式。二是开展丰富多彩的农村文化活动。按照“健康向上、丰富多彩”和“就近、方便、经常”的要求，积极开展形式新颖、群众喜闻乐见的农村文化活动，注重提高农民群众的参与性和内容的丰富性。同时，鼓励、支持和帮助广大专业和业余文艺工作者深入农村、深入农民、深入生活，创新出深刻反映农村生活、人民群众喜爱的好作品。

3. 真正落实农村义务教育职能。义务教育具有两大特点：一是免费，二是就近。近 10 多年来，全国实行撤点并校后，农村小学已由原来的 50 多万所减少到 20 多万所，小学生平均家离学校的距离为 10.86 里，而初中生为 35 里，学生不能就近入学。路远导致了一些家庭为了孩子读书只好到镇上租房陪读，使得成本剧增。必须恢复义务教育的两大基本特点，才能让农村孩子受到应有的教育，从而提高他们的综合文化素质。

4. 注重农村文化遗产传承与保护。一是农耕文化的弘扬。大力弘扬“天时、地利、人和”的农业哲学思想，通过宣传生态农业、循环农业、立体农业等传统农业的精髓创新，以及举办农具博物馆和出版农谚集等方式，把这些农耕文化的精华传承下去。

二是田园文化的营造。鼓励在大田生产中把作物布局和景观设计结合起来，为广袤的大地添加人文元素，赋以生态的理念。三是品牌文化的打造。充分利用地域优势，深挖并延伸品牌的文化内涵，打造农产品优势品牌。四是民俗文化的宣传。全国各地举办桃花节、菜花节、伏羊节等各类活动，挖掘农业文化内涵，宣传民俗文化。五是在中小学开设具有地域特色的非遗文化传承课。六是在传统文化积淀丰厚、分布集中、存续状态良好、社会广泛认同的地方设立文化生态保护区。

5. 着力开发农业的旅游休闲观光与科普教育功能。一是乡村旅游休闲观光功能。积极鼓励工商资本和社会民资参与投资乡村休闲观光旅游业项目的开发建设。二是都市农业科普教育功能。鼓励发展都市农业，通过开辟景观绿地、观光农园、旅游农庄、市民农园、花卉公园等，为市民提供休闲场所，并直接对市民及青少年进行农技、农知、农情、农俗、农事教育。日本建设的市民农园已达 3000 多家。

6. 打造建立四支农村文化队伍。一是能尽心尽职做好服务的基层专业文化工作者队伍。把那些热心于基层文化事业的同志选出来，用到位。二是民间文艺骨干队伍。把那些有各种文艺才能的民间骨干组织起来，广泛开展各种文艺活动。三是具有专业文艺水平的师资培训队伍。把公办艺术团体的专业人才组织起来，采取多种方式，深入基层骨干群体，定期开展各类培训辅导。四是志愿者队伍。把有文艺特长的志愿者组织起来，利用节假日或

空余时间到社区、企业开展文化服务。

（四）社会目标的政策突破

1. 积极推进社会组织发育。一是大力支持发展新型农民合作组织。着力改变其数量少、体量小的现状，完善农民专业合作社扶持政策。二是大力支持发展农业社会化服务组织。强化公益性服务组织建设，不断提升农业技术推广、动植物疫病防控、农产品质量监管等公共服务机构的服务能力。着力培育农业经营性服务组织和农民自我服务性组织。三是创新社会化服务组织的服务方式和手段。鼓励搭建区域性农业社会化服务综合平台，促进农业先进适用技术到田到户。

2. 打通城乡社会阶层的通道。一是城乡一体化发展，让“两公”真正姓“公”。政府公平地为社会成员提供公共设施和公共服务，这是畅通社会阶层流动渠道的根本举措和关键环节。二是着力发展农村社会事业，积极推进农村教育、卫生和农村社会保障体系建设。三是加快落实户籍制度改革，有序推进农业转移人口市民化。

3. 开发村社功能。一是开发农村社区的自治功能，包括公共服务的功能、组织动员群众的功能和维护社会秩序的功能。二是开发农村社区的建设功能，把农村公共服务的基础设施建设好、管护好。三是开发农村社区的管理功能。包括要完善公推直选村干部制度、村民代表会议制度、村民自治章程、“一事一议”民主协商制度和村务公开制度等。四是开发村社的服务于特定人群的

服务功能。农村社区服务的主要内容是老年人服务、残疾人服务、留守儿童服务、便民服务、文体服务、卫生服务、治安服务、科技和信息服务等。五是开发农村社区的发展功能，促进社区和村民的经济文化发展双向互动。

4. 把吸收乡村社会的传统文明精华作为现代社会文明建设的营养。传统的乡村社会是一个熟人社会。熟人社会的“游戏规则”是诚信体系，其资源的配置、矛盾的调处、秩序的维护，靠的就是世代聚族而居的诚信。在熟人社会里，诚信一旦作为抵押物，其后果不光累及自身，还会拖累子孙后代。在物欲横流的现代社会，这种传统社会的诚信体系亟待继承弘扬。

（五）生态目标的政策突破

1. 科学编制并落实生态规划。科学编制生态规划，用生态规划贯穿和统揽各类专项规划，形成相互融合、相互支撑的科学规划体系。生态规划编制要广泛宣传，应向专家学者、人民群众和党政干部征求意见，制定出切实可行、科学合理的高质量、高水平规划。生态规划是高于一切的第一规划，一经颁布实施，任何人无权变更，要形成“铁规划”。

2. 抓好秸秆禁烧和综合利用工作。按照一斤粮食一斤秸秆的测算标准，我国年产6亿多吨秸秆，综合开发利用前景广阔。按照“疏堵结合、以疏为主、因地制宜、综合开发、促进增收”原则，推进小麦、水稻、玉米、马铃薯、油菜等重点作物突破；加强东北、黄淮海、长江中下游、西南西北四大重点地区的秸秆禁

烧和综合利用工作；在大力发展食草畜牧业的基础上，积极采用秸秆粉碎直接还田、秸秆发电、秸秆堆沤腐熟还田、秸秆生产食用菌等成熟技术，充分发挥市场机制作用；将秸秆综合利用纳入国家粮食安全战略，加大中央政府转移支付力度，因地制宜推进秸秆综合利用工作，促进秸秆的资源化、商品化开发，培育和壮大秸秆综合开发利用产业。

3. 建立区域和城乡生态利益补偿机制。按照“谁开发谁保护、谁受益谁补偿”的原则，对生态功能价值、生态保护成本、市场供求、资源稀缺程度、发展机会成本和代际补偿等多种因素进行核算，调整各区域及城乡之间相关各方的利益补偿水平。探索建立农村污染防治补偿机制，全面实施测土配方施肥技术补贴项目，扩大低毒生物农药示范推广补贴试点。

4. 切实改善农村人居环境。按照“村收集、镇转运、县处置”的城乡统筹垃圾处理方式，提高村生活垃圾收集率、清运率和处理率。国家应大力实施农村清洁工程和改水、改厨、改厕、改圈等工程。推进“三线三边”环境整治，加强铁路、公路、江河沿线和城市、省际、景区环境卫生的综合整治。按照“管理职能化、队伍市场化”的要求，不断建立和完善长效工作机制，推进农村环境综合治理制度化、常态化。

5. 保护物种多样性和生态链的完整性。植物之间、动物之间以及植物和动物之间长期形成的组合协调性，是物种多样性和生态链完整性的重要条件。可采取建立自然保护区等措施，就地保

护利用原生态的环境，使被保护的生物能够更好地生存，并保持动物和植物原有的特性。防止外来物种入侵。外来物种入侵不仅对当地生物构成威胁，同时对经济和人体健康带来不可估量的损失。物种的多样性与生态链的完整性是人与自然千百万年形成的和谐相处的基础，全社会都应克服“人是自然的主人”的错误意识，树立“人是自然中的一员”的理念。

安徽省人民政府	刘 奇
中国农村政策研究中心	
安徽省人民政府办公厅	靳贞来
阜阳师范学院经济与管理学院	李应振
安徽省政府发展研究中心	张延明
安徽省环境保护厅	鄢达昆
安徽农业大学经济管理学院	董春宇
中国农业大学经济管理学院	吴天龙



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 301 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）