

# 农业大省农业发展方式转变的路径

——基于城乡统筹视角并以湖南省为例

范东君

(湖南省社会科学院 农村发展研究所, 湖南 长沙 410003)

**摘要:** 目前中国总体上已进入以工促农、以城带乡、加快改造传统农业、实现中国特色农业现代化的关键发展阶段,但在城乡一体化发展初期,包括湖南省在内的许多农业大省农业发展方式转变还面临着诸多困难和矛盾,如粮食安全责任与地方发展目标之间的矛盾,小规模分散经营与大市场集约化的矛盾,农业资金严重短缺与农村资金不断流入城市的矛盾,农业优质人力资源短缺与农村劳动力剩余的矛盾。摆脱困境的根本出路在于把农业发展方式转变纳入新型工业化、新型城市化体系中来统筹谋划,在工业化、城镇化的带动下,推进农业现代化,促进农业发展方式的转变。

**关键词:** 城乡一体化; 农业发展方式; 公共产品; 现代农业; 湖南省

中图分类号: F320.1

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2010)04-0010-05

## Path conversion of agricultural development in agricultural province during urban-rural integration: Taken Hunan province as an example

FAN Dong-jun

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

**Abstract:** China has entered the stage by urging an agriculture with the industry, bringing countryside with the city, and symbiotic interdependence of urban and rural, entering crunch by accelerating to reform the tradition agriculture, to realize agricultural modernization with Chinese characteristic. But some agricultural provinces including Hunan are facing many conflicts in transition: food security and local development, small-scale scattering management and marketization, agricultural funds shortage and agricultural funds outflow into cities, shortage of better agricultural human resources and rural surplus labor. Hence this paper suggests the tasks and measures for agriculture modernization is to overall plan industrialization, urbanization and conversion of agricultural development, to promote agriculture modernization and the conversion of agricultural development pattern driven by industrialization and urbanization.

**Key words:** urban-rural integration; way of agricultural development; public products; modern agriculture; Hunan

### 一、问题的提出

2010年中央一号文件提出,“把统筹城乡发展作为全面建设小康社会的根本要求,把改善农村民生作为调整国民收入分配格局的重要内容,把扩大农村需求作为拉动内需的关键举措,把发展现代农业作为转变经济发展方式的重大任务,把建设社会主义新农村和推进城镇化作为保持经济平稳较

快发展的持久动力”,指明了统筹城乡发展、加快城乡经济社会发展的方向。湖南与许多农业大省一样,当前的经济发展中最需要转变发展方式而又最难的是农业。农业的发展方式不转变,经济发展方式就很难得到根本转变。

国内外许多学者对转变农业发展方式,发展现代农业进行了积极探索。美国经济学家舒尔茨(Theodore Schultz)在《改造传统农业》中从经济角度指出农业发展具有三种状态:传统型、过渡型和现代型<sup>[1]</sup>。同时,美国农业经济学家约翰·梅勒(John.Mdlor)在20世纪60年代指出,传统农业转变为现代农业的关键是促进技术进步<sup>[2]</sup>。此外,20世

收稿日期: 2010-07-02

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(08&ZD016)

作者简介: 范东君(1978),男,湖南隆回人,博士,助理研究员,研究方向为农村经济。

纪 70 年代初,日本速水佑次郎(Yujiro Hayami)和美国弗农·拉坦(Vernon W. Ruttan)指出,土地相对丰富而劳动相对稀缺的国家应走资本密集型技术进步的道路,而土地相对稀缺、劳动力相对丰富的国家应走劳动密集型技术进步的道路<sup>[3]</sup>。Pearce<sup>[4]</sup>(1990)、Oppermann<sup>[5]</sup>(1996)等认为 20 世纪 90 年代以前,应对农场危机、实现农业多元化经营、补贴农业收入以及追求经济利益是农业经营者的主要动机。Dr. C. Dean Freudenberg(2008)认为农村发展目前是极其重要的,必须努力构建一个可持续发展农业。他认为目前中国农业发展可以采取以下两种模式中的一种:一种是用工业经营代替当前的农场经营;另一种则是由农民的农场和社区开始,并且与之合作,走向一种全然不同的农业<sup>[6]</sup>。

在国内,薛任君等(2009)提出了新农业经济发展构想,他们从分析传统农业经济模式的现状、表现形式与特征入手,揭示了传统农业模式的历史进程及其弊端。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<sup>[7]</sup>。欧阳涛等(2009)提出了湖南实现“两型农业”的路径,看到了湖南建设“两型农业”仍面临的一些问题,并认为需要从理论研究、技术研发与农技服务、土地适度规模流转以及农民培训和机制创新等方面采取相应的对策来解决遇到的一些困难<sup>[8]</sup>。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,做出了重要贡献。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”<sup>[9]</sup>。

国内外学者对于农业发展方式的转变,现代农业的发展,分别从资金、人才、技术等方面提出了一些好的建议和构想,一些学者看到了农业发展方式转变存在的一些问题,看到了城市化的重要性,强调了通过城市来带动农业、农村发展的必要性,但是过分强调发展城市,容易出现使落后地区的劳动力、资金、技术等要素源源不断地转移到城市地区和工业上,容易出现城市偏向现象,剥夺农村地区的发展机会,使城乡经济发展差距不断扩大。到目前为止,学者中从城乡统筹视角来探讨农业发展方式转变的人还比较少,尤其是从城乡一体化进程中看农业发展方式转变所面临的困境,并从“统筹城乡”维度来提出农业发展方式转变的路径更是凤毛麟角。湖南有 6 900 多万人,2009 年的经济总量是 12 930 亿元,人均 GDP 是 2 961 美元,略低于全国人均 GDP(3 000 多美元),工业的贡献率已经达到 50.3%<sup>[10]</sup>。根据这一组数据来判断,湖南经济已经进入工业化的中期或者中后期。笔者拟以湖南为例,探讨农业大省进入工业化中期的农业发展方式转变的现实困境,并从城乡统筹这一视角提出农业发展方式转变的路径。

## 二、城乡一体化进程中农业发展方式转变面临的主要矛盾

随着“一化三基”战略的深入推进和实施,湖南工业发展能力不断增强,已经初步具备反哺农业的能力,已全面进入“以工促农、以城带乡”的发展阶段。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,都正在发生着重大的变化,发展现代农业也有了相应的基础。但湖南城乡经济社会发展一体化体制尚未建立,一些产粮大县财力还非常有限,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、国家农业支持保护体系不健全,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农村发展的冲击不断显现,农业发展方式转变面临不少困难和挑战。

### 1. 粮食安全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,关系到国家的安全与稳定,一些产粮大县,肩负确保国家粮食安全责任,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之间存在矛盾,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,大量青壮年农民进城务工,耕地抛荒现象仍然大量存在。这种现象如果得不到重视和解决,长此下去,产粮大县农民种粮的积极性将难以持久,国家的粮食安全将会受到挑战,而且落实国家扩大内需、创造更加广阔的农村消费空间、保持经济的可持续发展也可能是一句空话。近几年来,国家对解决“三农”问题,虽然采取了很多单项补贴政策,但对于从根本上改变城乡二元经济结构格局的成效甚微。

### 2. 小规模分散经营与大市场集约化的矛盾

一方面,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,特别是湖南这样的农业大省的山地、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。而企业化追求的是集约化、规模化经营,很难主动把资金和技术投入到农业上去。如果不解决好这一矛盾,农业现代化就会是一句空话。

### 3. 农业资金严重短缺与农村资金不断流入城市的矛盾

一方面,农业弱质性特征突出,设施薄弱,装备不足。例如,2008年湖南农民每户拥有生产性农林牧渔固定资产3245.8元,居全国第28位(数据根据《2009中国农村统计年鉴》有关数据计算),

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,而湖南财力有限,特别是农业大县的政府可用财力少,对农业投入严重不足,加之农村金融服务体系不完善,农业资金严重短缺。另一方面,由于农业比较效益低,农村商品市场不发达,农村资金流向城市的趋势明显,城市向农村“抽血”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。农业现代化面临“无米之炊”的尴尬境地。

### 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,湖南是农村劳动力资源大省,2008年湖南乡村人口达到3.691万人,居全国第5位、中部第2位(仅次于河南省)(数据来源:《中国统计年鉴2009》)。但高素质劳动力比重偏低,2008年湖南农村居民家庭劳动力中初中和小学文化程度占79.2%,高出全国平均水平1.1个百分点,居全国第12位、中部第3位;大专及以上学历文化程度仅占1.2%,低于全国平均水平0.5个百分点,居全国第18位、中部第5位,高素质劳动力不足对农业现代化形成制约。另一方面,农村劳动力素质较低,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,流入城市趋势明显,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%,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%(数据来源:《湖南调查资料2009》(国家统计局))。大量青壮年劳动力外出务工,留下年龄偏大、文化程度低的劳动力从事农业生产经营,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。

## 三、基于“统筹城乡”视角的农业发展方式转变路径

转变农业发展方式的实质就是实现由传统农业向现代化大农业转变,必须坚持科学发展观,农业大省应站在全局的战略高度来审视自己,将农业现代化与新型工业化、新型城市化作为“三位一

体”不可分割的战略整体，抓住城乡一体化快速推进的契机，以城乡公共产品均等化为前提，坚持以工促农、以城带乡、城乡互动，加快资源要素向农村配置，推动农业由“单兵推进”向与工业化、城市化整体联动转变，把农业现代化的任务和措施纳入新型工业化、新型城市化体系中来统筹谋划，在工业化、城镇化的带动下，推进农业现代化，促进农业发展方式的转变。

离开“农业”问题和城乡统筹，难以确立湖南转变经济发展方式的主旋律和基调，也难以兼顾经济发展方式转变的长期目标和当前任务。

农业现代化的过程就是新型工业化的过程，抓农业现代化就是抓新型工业化，而工业主要集中在城市，因此要实现农业工业化就是要实现农村城市化、城镇化，没有城市的支持，农业的发展方式转变寸步难行，同样，没有农村、农业的不断发展，城市的发展也会受到极大制约。作为农业大省的基本省情，决定了湖南转变经济发展方式的特点和城乡统筹基调，也决定了湖南转变经济发展方式必须立足于“农”和“乡”，着眼于“工”和“城”。

### 1. 建立城乡一体化的财政投入机制

在城乡一体化的基础上推动资源要素向农村配置是加快农业现代化的重大机遇。但是，推动资源要素向农村配置需要农村公共产品投入作保障，应建立与市场机制相匹配的行政体制，促进城乡公共产品投入均等化，保障资源要素顺畅地向农村配置，这是加快农业现代化的前提。因此，要加快推进城乡公共财政一体化，调整财政分配结构，把支持和保护农业作为公共财政的重点，把农村基本公共服务纳入公共财政支出范畴，使城乡居民共享改革发展成果，共享公共财政阳光。要着力改变农村社会事业发展滞后的状况，逐步实现基本公共服务均等化，推进公共服务向农村覆盖、社会事业向农村延伸、基础设施建设重点向农村转移，逐步建立城乡一体化基础教育体系、科技文化体系、公共卫生体系、社会保障体系，更好地满足农村居民物质文化需求，以解除农民的后顾之忧，减少农业发展方式转变的阻力，甚至得到农民的支持。

### 2. 构建新型工业化与农业现代化良性互动机制

新型工业化是经济发展的关键，是推动农业发展方式转变的根本动力。要充分利用当前新型工业化取得的成就，创新工业与农业结合的方式，拓展工农业互动的途径，在继续推进新型工业化进程中，着力增强新型工业化对农业产业化的带动作用，特别是在农产品的深加工上注重现代工业技术、现代工艺、现代工业机械的促进作用，形成以标准化生产、规模化经营为支撑，生产、加工、销售有机结合的高效生产经营体系，实现农业现代化与新型工业化和新型城镇化的有机结合，实现城乡“互赢”。

### 3. 完善资源要素向农村配置的市场机制

推动资源要素有序流向农村，支持农业发展方式转变。一方面，政府必须把农业作为新型工业化的基础性产业，采取多种惠农政策，鼓励城市资源要素流向农村，充分调动工业与城市反哺和支持农村的积极性；另一方面，农业生产与经营的原动力就是市场机制，价格信号是政府与市场对接的有效途径，对农业生产者而言，没有比价格信号更能直接激活其从事生产的原动力了。因此，政府应着力完善市场体系，理顺市场机制，使城乡市场有效连接起来，发挥市场的价值规律作用，实现工农产品互供，提高农产品投入产出的效率，推动城市资源要素有序流入农村。同时，要用足用活各种惠农政策，以市场化动力，探索建立“政府引导、农民主体、部门联动、社会参与”的融资机制，加快农业发展方式转变。

### 4. 充分发挥城市企业支持农村发展的效应

引导城市企业把市场的目光更多地转向农村地区，寻找广阔的农村市场机会，同时要鼓励企业承担起自己的社会责任，为农村发展贡献力量。加快城镇化进程，为农民进城就业创造更多机会，统筹考虑解决城市就业和农村富余劳动力转移问题，取消针对农民工进城就业的各种准入限制，建立城乡劳动者平等的就业制度，依法保护进城务工农民的合法权益。必须使城市和农村紧密联系起来，在理顺城乡关系的基础上加快传统农业向现代农业的转变进程，加快农村二、三产业和小城镇的发展步伐，建立地位平等、开放互通、互补互促、共同进步、平等和谐的城乡经济社会发展新格局。同时，

要激活农村土地要素,科学设计农民的劳动力和土地融入工商资本的渠道和形式,让农民分享工商资本拉长农村产业链条后的增值收益。

#### 5. 深入推进农村金融体制创新

推进农村金融改革,从农村吸收的储蓄资金应按一定比例足额用于农业经济发展,防止城市过度“抽血”,资金过分集中于发展城市。优化农村金融发展环境,提高农民信用额度,搞好农资贷款补贴和担保,为农业投资提供优惠待遇,有效解决农民、农村中小企业担保难、贷款难问题。积极鼓励和引导城市银行资金、城市社会资金投入农业农村发展,壮大农村金融市场。借助城市发达的银行管理体系,推进农村信用体系建设,根据农业生产发展的实际情况动态地评定信用用户,及时调整对信用用户核定的信用贷款额度,增强农村金融机构对农户信用贷款风险的控制能力,避免产生新的不良贷款。利用城市发达的保险业管理制度,加快农业保险业的发展,充分发挥保险体系在分散农业风险中的作用,最大限度地减少和规避农业生产的自然风险和市场风险。充分借鉴城市完善的金融组织,培育新型农村金融组织,建立农业贷款担保公司,创新贷款抵押、质押方式,引导农村小型金融基金公司,吸纳城市闲散资金投入农民直接受益的项目上,鼓励引导多种形式的农民金融合作组织逐步建立起以市场融资为主体,以民间投资为重点,以银行借贷为杠杆的新型融资体制。

#### 6. 建立城乡一体化的农民素质拓展格局

一是要加大农民素质培训的投资力度。整合扶贫、阳光工程、农民培训等项目资金,完善县、乡、村三级教育网络,加快培养专业型、特色型劳务人才,启动新成长劳动力预备制培训,提高农民就业创业能力。二是要制定针对农村青年的新型农民培养计划。出台政策支持有关大专院校定向培养乡村人才,特别是要大力培养技术、经营、管理人才。三是要充实乡村干部力量。加快实施一村一名大学生计划,将农民素质培训工程同农业现代化系列工程相配套,与实现粮食增产、农业增效、农民增收目标相结合,每村配备一名适应新形势、符合农业现代化发展要求的大学生村官。

#### 7. 探索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,突破陈规旧习推进农村土地承包经营权流转。要创新多种流转形式,提高土地资源效率。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。积极探索适应在不同所有制之间、不同村集体之间的土地置换制度,为促进人口向城镇集中、农民居住向社区集中、工业向园区集中创造条件。同时,缺乏完善的社会保障体系造成农民对土地的依赖,是难以推进土地适度规模经营的关键所在。要加快农地流转,实现规模经营,就必须统筹城乡就业,着力发展二、三产业,推进工业化、城市化进程,不断开拓新的就业途径,促使部分农民主动放弃原承包土地经营权,实现非农就业;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。

#### 8. 加快农业信息化建设步伐

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、种养植等方面的科技信息、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

(下转第 73 页)

湖南农业大学期刊社