

2月1日,《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》正式发布。这是自2004年以来,中央一号文件连续第十二次聚焦“三农”,意义重大。古人云,“苟日新,日日新,又日新。”连续聚焦“三农”不是一成不变的,反而代表着积极进取和创新发展的步伐,倡导着锐意改革和与时俱进的精神。

农民增收、农业现代化、农村法治建设是一号文件中紧紧围绕“三农”问题的三个重点。本报特别邀请专家解读2015年中央一号文件,探讨如何在新形势下攻坚克难,在“三农”问题上求突破、创成效。

## 》》农民增收:新常态下“破冰”之旅

■本报记者 秦志伟

### 惠农增收:为啥年年提

“农民是一个非常大的群体。如果这个群体富不起来,那么整个社会就不会富。所以这是促进农民增收的一个基本要求。”宋洪远说。

近几年,农民收入总的形势是好的,实现了农民收入的“十一连快”,城乡居民收入差连续四年缩小。为什么在好形势下,还要讲农民增收的问题?

在宋洪远看来,中国经济增长进入新常态之后,确实存在着制约农民收入增长的因素。过去“十一连快”有其特殊背景:首先是总产量和价格双增长导致的家庭经营收入增长;其次,劳动力转移规模扩大和农民工收入水平提高作用下的工资性收入的提高,即规模和转移数量与工资水平双提升;第三,是以补贴为主的转移性收入提高,过去我们既提高了补贴的标准,又扩大了补贴的范围,也是一个双增长的概念。这就是说,“十一连快”是三个“好事成双”带来的。

但随着中国经济进入新常态,就业机会减少会影响工资性收入,政府财政收入减少又会影响政府投入和补贴,这使得转移性收入受到影响。”陈锡文说。

统计数据显示,2013年,工资性收入在农民人均纯收入中占45.3%,家庭经营纯收入占42.6%,其中种植业收入占24.6%。

此外,陈印军认为种养业结构也存在问题。资料显示,全国养殖业(畜牧业+渔业)比重从1980年的20%上升至2000年的40.6%,但之后长期在40%-46%之间徘徊,2012年下降为41.6%,2013年下降为40.7%。

陈印军指出,粮、经、饲三元种植结构调整为粮、经、饲三元结构讲了多年,但进展缓慢,主要是由于过度突出粮食生产,饲料作物发展缓慢。

据了解,东北一些地区,一方面卖粮低效,另一方面又高价从外地甚至国外进口饲草。在北方,尤其是农牧交错带,应突出发展饲料作物,而不是继续强化粮食种植。

陈印军告诉记者,一方面是提升农产品质量,一方面是降低农产品生产成本,提高市场竞争力和经济效益。我国现在部分农产品质量差、生产成本高,难以与国外进口产品竞争。如近期出现的倒奶现象,主要是进口奶粉价格大大低于国内产品,以至于企业大量进口低价奶粉,使得国内奶业受到严重冲击。

事实上,“我们看到,种植业对农民增收贡献已经降到1/4以下。这种情况下,农业支持政策如何调动农民的积极性成为一个新的挑战。”中央农办工作领导小组副组长陈锡文分析说。

在经济作物和设施园艺农机装备研发的支持力度方面,陈印军认为,现在平原区小麦生产已基本实现了全程机械化,玉米和水稻生产也逐步实现全程机械化,但目前经济作物和设施园艺作物的机械化率还很低。“随着农村大量劳动力的转移,以及年轻人不愿下田干活,经济作物和园艺生产面临严峻挑战。”

朱启臻向记者指出,目前农民增收问题还是

缺乏系统考虑,眼前利益与长远利益不明确。

### 内外联动:常态化增长

的确,农民增收还面临很多问题,通过农业增收的潜力越来越小,“应通过多种方式、多种渠道进一步提高农民收入。”朱启臻说。

“农民增收问题需要政策统筹,内外兼顾。在促进农业发展的同时也能促进农民收入有所增加。”秦富告诉《中国科学报》记者。

他进一步指出,内因是农业内部的挖掘。通过内部挖掘提高农业的竞争力,从而促进农民增收。外因主要是强化农业的社会化服务,这也是以后与涉农有关的链条。在产前产中产后提供社会化服务,提供农民能看到的专业化、规模化、集约化的社会化服务,改进生产效率。一可以解决农民的劳动强度,二可以促进增产增收。

“农民增收要有更宽的视野,不仅要在农业内部拉长产业链,更要注重内外联动,从一、二、三产业融合发展中拓宽农民增收渠道。”陈锡文说。

秦富认为,通过社会化服务为农民增收提供保障,包括农业机械化、农业技术推广、农业保险等,不仅能保收入还能增收入。

“促进一二三产业融合发展,通过延长产业链把相关涉农的收入留给农业、留给农村、留给农民。”秦富告诉记者,以前的一号文件没有明确定出来,今年单独提出来了。

对未来的农民增收,秦富认为,着力点是在进一步缩小城乡收入差距上。这方面有很大潜力可挖。

“强化社会化服务与农产品流通体系,让农民实现优质高产的同时,保障产品销得出去,获得应有的收益。”陈印军说,“拓宽农村外部增收渠道,促进农村劳动力转移就业和创业,下大力度解决进城务工农民子女入学问题,关键是户籍制度改革问题。”

在中国经济进入新常态的背景下,朱启臻认为,农民增收也应该进入新常态化的、有保障的、纳入法制体系的框架之内。完善和加大对农业、农民的补贴力度,主要是农业的保障和农民的社会福利上,还要增加农民的财产收入。

农民增收,特别是靠农业来增加农民收入,离不开国家对农业的支持。“不要试图让农业市场化,让市场来安排农民的收入,这是在任何国家都不可能的。”朱启臻说。

陈印军也表示,继续提高农业补贴,但增量部分应重点用于促进规模化、集约化方面。

对于未来农民如何增收,朱启臻建议,首先要和城镇化和工业化趋势相一致,就是转移农村剩余劳动力;其次要使留在农村的且愿意种地的农民有更多的地可以种,也就是适度规模经营。

“城镇化、土地流转、规模化和农民增收是一个问题的多种环节。忽视任何一个问题都不能达到既保证农业安全也提高农民收入的目的。”朱启臻说。

对未来的农民增收,秦富认为,着力点是在进一步缩小城乡收入差距上。这方面有很大潜力可挖。

2014年12月30日,中央全面深化改革领导小组第八次会议强调,2015年是我国全面深化改革的关键之年,气可鼓而不可泄。涉及“三农”领域的改革更需一鼓作气。时隔一个月后的2015年2月1日,一号文件指出,必须把农村改革放在突出位置。

与此同时,一号文件对农村法治建设的强调,是全面深化农村改革的必然选择。正如农业农村经济研究中心主任宋洪远所言,“农村改革要取得成功,必须要以法治作保障。”

2015年一号文件首次用大量篇幅聚焦法治,把农村法治建设提到一个前所未有的高度,为农村法治体系指明了方向。

### 改革需要法治建设

“中央一号文件提出加强农村法治建设,是落实党的十八届四中全会‘全面推进依法治国’部署的必然要求。”中国人民大学农业与农村发展学院教授郑风田这样告诉《中国科学报》记者。

一号文件称,农村是法治建设相对薄弱的领域,必须加快完善农业农村法律体系,同步推进城乡法治建设,善于运用法治思维和法治方式做好“三农”工作。健全农村产权保护法律制度,健全农业农村市场规范运行法律制度,健全“三农”支持保护法律制度,依法保障农村改革发展。

“农村法治建设是保障农村改革、发展的重要内容,也是不可或缺的一环,将其单列出来顺理成章。”中国社会科学院农村发展研究所研究员李国祥接受《中国科学报》采访说。

在他看来,目前农村改革与法治建设并不十分“和谐”,一是与改革相抵触的旧规定亟待改变,二是改革受众的利益合法性应该肯定。“一降一升”都需要法律来约束、引导和规范,这也促成了农村法治建设成为2015年一号文件的一个新焦点。

李国祥举例到,目前农村出现了新兴主体,如家庭农场、农业合作社和专业大户,拥有一定的规模和投资,经营权发挥了更大的作用。与他们密切相关的农村集体土地所有权、承包权、经营权“三权分置”虽有一些政策、实践成果和经验,但依然缺乏法律依据。

“要将实践证明行之有效、立法条件成熟的农村改革成果反映到法律中,以法律的形式长久固定下来。”郑风田接受记者采访说。

再如农民由于土地问题与人出现纠纷,到法院打官司,却因为无法可依(比如法律规定,当前的土地使用权仍然不能用于出让、出租或抵押和担保)而得不到法律的支持,农民自身的权益便往往得不到保障。

“政策与法律相比,变化大、时效短,还是缺乏稳定性与持久性的。农民也不能以政策为依据来打官司。长远地维护农民利益,应该让他们拿起法律武器。”郑风田表示。

正因如此,农村改革的推动要求法治建设加快推进,需要法治建设发挥作用。李国祥说,“如果将政策上升到法律的高度,农村就不会面临‘想改却不敢改,因为可能违法’的难题。随着法律的跟进,农村改革成果会得以保证,下一步改革也将有序推进。”他补充道,“当然,改革重新确认利益主体,势必重新调整利益分配格局,影响既得利益者。这意味着改革将进入深水区和攻坚区。具体哪些应入法,还需要广泛讨论。”

### 法治建设待普及

一号文件同时指出,要从农村实际出发,善于发挥乡规民约的积极作用,把法治建设和道德建设紧密结合起来,提高农村基层法治水平。

“没有农村的法治化,就不可能有整个中国的法治化。依法治国的重点实质在农村。”郑风田表示,“我们常听说有‘村霸’,却比较少听说‘小区霸’。城乡法治的差距甚至比城乡收入的差距更大。”

郑风田解释道,一些偏远农村地区,由于国家政法机构少,法治的上层建筑相对来说比较滞后,而农民自身法律意识淡薄,法律知识缺乏,自我保护能力弱,造成了农村法治建设现状不佳。

华中师范大学于2014年10月31日发布了《中国农民政治状况发展报告》。报告显示,农民法治观念存在四大误区,一是重人治,轻法治;二是重结果,轻规则;三是重守法,轻用法;四是重信访,轻法律。

郑风田表示,我国农村受传统影响很深,县以下的农村其实一直在传统的乡规民约在治理。百姓有冲突了,不是像城市居民去打官司,而是要上访告状。“这是几千年的传统,一下子破除需要时间。”

另外打官司还需要律师,程序复杂,耗时又很长。农民也没多少钱请律师,所以上访告状一直是我国农村的一大现象。郑风田说:“法律学者甚至提出取消信访,但对我国农村居民来讲,这就等于取消了一个解决问题之路。”

此外,李国祥指出,“从某些意义上来说,我国农村还是宗法社会、熟人社会。存在大姓与小姓的对立,少数与多数的冲突。有些问题的处理是合法的,却是不公平的。这就需要法律来调整农村新型人际关系。”

农村法治建设是一种迫切的需求。宋洪远强调,提高农村法治水平,农民首先要学法、懂法,增强法治意识;要通过村民议事、村规民约,发挥村民民主协商在乡村治理中的作用,提高农村基层法治水平。

“除了修法之外,如何在农村普法、提供法律援助也是当务之急,不能让农村成为被法律遗忘的角落。”郑风田补充道。

依法治农,农村法治建设需要一个漫长的过程,也必然会遇到一些障碍,适应农村改革和发展需要的法律法规制定和修改工作,还应审慎稳妥推进。

### 栉风沐雨:成果显著

12年来,每个中央一号文件都有一个主题,“但其核心均是提高农业综合生产能力、促进农业与二、三产业有机融合,实现农业与农村经济可持续发展和农民持续增收。”中国农业科学院农业资源与农业区域规划所研究员陈印军接受《中国科学报》记者采访时表示。

中国农业大学农民问题研究所所长朱启臻指出,“三农”问题的核心是农民增收问题。

资料显示,改革开放后,农民人均纯收入开始稳步上升,并且1993年步入快速增长通道,在1993-1997年间,年平均增收261元。但从1998年开始,农民收入增长变缓,直至2003年。1998-2003年的6年间,年平均增收只有88.7元,不足89元,只有之前5年的1/3。同期,粮食生产也出现下滑。

针对这种现象,2004年1月,中央下发了《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》,即2004年中央一号文件。

陈印军表示,2004年中央一号文件的发布,扭转了农民人均纯收入连续增长缓慢和粮食生产连续滑坡的局面,农民收入实现较快增长,粮食生产也步入连续增产之路。2004-2014年,农民人均纯收入年均增长660.9元,是1997-2003年间的7.45倍。“并且是连续性较快增长。”

据悉,12年来,农民收入有大幅度提高,城乡差距不断缩小,中央也一直强调用农民增收解决农业问题。“近几年,农民增收幅度超过了城市,这确实为缩小城乡差距起到了作用。”朱启臻告诉《中国科学报》记者。

在中国农业科学院农业经济研究所所长秦富看来,一号文件一直将增加农民收入、缩小城乡差距方面作为重点,政策也不断细化、系统化,这是总体的变化趋势。“文件的针对性也在逐年增强,农民增收方面政策的落实也越加得力。”

“一号文件在为农民增收上起到了积极作用,在不断探索农民增收途径和提高农民保障水平、让农民和城市居民享有共同的社会主义福利上,也一直在努力。”朱启臻补充道。

“确保农民增收对我国的粮食生产、粮食安全发挥重要的作用。”秦富说。增加“三农”投入一直作为重点,对增加农民收入发挥了至关重要的作用。比如增加基础设施建设,为农民增收提供一个稳定的基础;相关的补贴政策,还有提高资金的利用效率和支持保护政策等。

朱启臻向记者指出,目前农民增收问题还是

历数十二年来的一号文件,其中,2013-2015年强调了“现代农业”和“农业现代化”的建设。

如何理解农业现代化的内涵?2015年一号文件在农业现代化提法上有何亮点?中国特色的农业现代化建设应该如何推进?近日,《中国科学报》记者就以上问题采访了有关专家。

### 农业现代化与现代农业

早在2007年,中央一号文件就指出,应“积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设”。

2012年,国务院指出在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化,是“十二五”时期的重大任务。

2013年至今,农业现代化建设连续成为一号文件的关键字。2013年,加快发展现代农业;2014年,加快推进农业现代化;2015年,做强农业必须要走“产出高效、产品安全、资源节约、环境友好”的“现代农业发展道路”。

“农业现代化是一个动态的概念,是从传统农业向现代农业转化过程的总称。”中国农业大学农业与农村发展学院党委书记、副院长孔祥智在接受《中国科学报》记者采访时说。

中国科学院遗传与发育生物学研究所农业资源研究中心研究员张正斌认为,农业现代化有具体的科学的发展目标和要求,而现代农业则是相对的概念,“是相对先进的农业”。

在中国农科院经济与发展研究所研究员蒋和平看来,“农业现代化”与“现代农业”既有联系又有区别。

“农业现代化是一个相对宏观的概念,农业现代化的领域也比现代农业的领域广,不光是

### 农业现代化有何亮点?

2015年中央一号文件指出,围绕建设现代农业,加快转变农业发展方式,要从不断增强粮食生产安全能力、深入推进农业结构调整、提升农产品质量和食品安全水平、强化农业科技驱动作用、创新农产品流通方式、加强农业生态治理、提高统筹利用国际国内两个市场两种资源的能力等七个方面入手。

在孔祥智的解读中,“深入推进农业结构调整”是今年一号文件关于农业现代化内容最大的亮点。“这是继1985年和1998年之后,我国第三次明确提出进行农业结构的调整。”孔祥智说。

1985年,国务院印发《关于进一步活跃农村经济的十项政策》,提出“大力帮助农村调整产业结构”。1998年,党中央又提出“推进农业和农村经济结构的战略性调整”。而在十几年后,国家再次提出调整农业结构,在于农业现代化建设必须适应农业发展新常态的格局。

“近年来,中国多数农产品价格‘只升不降’,价格与市场脱离;农业补贴和其他支农政策效率低下,无法鼓励农民种粮的积极性。”孔祥智说,“在这样的‘新常态’下,农业结构必须

进行调整。”

孔祥智表示,从这项数据来看,中国农业现代化的建设仍任重而道远。

此外,目前来看,我国农业发展水平呈现出较大的区域差异。“比如北京、天津、上海等

蒋和平指出,尽管我国农业与农村发展的形势保持向好局面,但价格上涨、成本升高、补贴黄线与生态透支形成了对农业发展的多重挤压与约束。特别是不计生态成本的“拼资源、拼环境”的粗放式发展,对农业的可持续发展提出了严峻的挑战。

“我国平均每公顷土地的化肥使用量高达480公斤,是世界平均水平的4.1倍,利用率却不及30%。未被充分吸收的化肥农药至少使10%的耕地受到污染。”蒋和平告诉记者,“这不是可持续的农业发展道路。”

蒋和平认为,今年一号文件关于如何建设农业现代化上,有新的动向:“一是从片面追求数量,转向数量、质量、效益并重;二是促进农产品向附加值较高的产业转移,实现从产业链向价值链的转化;三是引导农业从单一产业升级为一产、二产、三产融合的‘六次产业’。”

他认为,这是对以前农业发展道路的反思,反映了农业现代化发展思路的转变。

### 中国特色农业现代化道路

那么,中国农业现代化的发展水平究竟如何呢?

“劳动生产率是衡量农业现代化水平最重要的指标。”蒋和平告诉记者,相比实现农业现代化的国家,中国的农业劳动生产率较低,“2013年中国农业劳动生产率为2.3万元每个农业劳动力,而基本实现农业化的国家则为10万元每个农业劳动力。”

蒋和平表示,从这项数据来看,中国农业现代化的建设仍任重而道远。

此外,目前来看,我国农业发展水平呈现出较大的区域差异。“比如北京、天津、上海等

农业现代化是一个相对宏观的概念,农业现代化的领域也比现代农业的领域广,不光是

进行调整。”

孔祥智说,“在这样的‘新常态’下,农业结构必须

进行调整。”

此外,目前来看,我国农业发展水平呈现出较大的区域差异。“比如北京、天津、上海等

农业现代化是一个相对宏观的概念,农业现代化的领域也比现代农业的领域广,不光是

进行调整。”

孔祥智说,“在这样的‘新常态’下,农业结构必须