

乡村振兴:农村转型、结构转型和政府职能*

黄季焜

(北京大学新农村发展研究院中国农业政策研究中心 北京 100012)

摘要:农村发展过程有其共性规律和区域差异。本文首先以亚洲主要国家为例,分析了农村转型和结构转型存在的共性问题及其与农村发展的关系;其次基于40年中国农村发展改革经验,分析了农村转型路径与转型效果以及与农村转型各阶段相适应的制度安排、政策支持和投资重点;基于以上分析,本文提出在乡村振兴过程中,要加速农村转型速度,促进高值农业发展和农民增收;加速结构转型速度,促进农村劳动力非农就业和农业劳动生产率的大幅提升;要转变政府职能,通过制度创新、政策创新和投资创新,加快农村转型和结构转型,促进乡村振兴战略的顺利实施;不同地区加速农村转型不能搞一刀切;同时也提出未来需要深入研究的重大理论和政策问题。

关键词:乡村振兴;农村转型;结构转型;转型路径;政府职能

一、引言

自十九大提出实施乡村振兴战略以来,国家相关规划和政策相继出台。十九大提出到2035年基本实现农业农村现代化,到2050年实现乡村全面振兴,并提出“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的“二十字”总要求。之后的2018年和2019年中央“一号文件”又分别就实施乡村振兴战略和农业农村优先发展等工作提出具体意见。为指导各地实施乡村振兴战略,中央与国务院还于2018年9月印发了《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》(下文简称《规划》),对近五年乡村振兴做了总体部署。

在以上中央文件指导下,各地也相继公布地方的乡村振兴规划,并部署了近期的相关项目。在国家《规划》发布仅一年多时间内,全国31省市区都已相继公布了地方乡村振兴战略规划,但多数同国

家规划大同小异,有些地方希望借此机会实现跨越式农村发展(郭晓鸣,2018;黄祖辉,2018),还有一些地方更明文规定“把公路沿线、铁路沿线和江河沿线”等容易看得到的地方作为近期乡村振兴的重点工作区域。

然而,落实乡村振兴战略既是当务之急更是长远之计,不清农村经济发展趋势和转型路径难以避免未来走弯路。首先,从国家层面看,必须理清农村经济转型的路径、主要特征和普遍规律,只有这样才能为实现2035年和2050年长远目标做好顶层设计,制定好未来的发展路线图。其次,我国是个幅员辽阔的大国,发展阶段和自然资源的区域差异显著,乡村振兴需要在尊重农村经济转型的普遍规律基础上,明确各地目前在农村经济转型过程中所处的阶段,并探讨与该阶段相适应的制度安

* 项目来源:国家自然科学基金重点项目“乡村振兴进程中的农村经济转型路径与规律研究”(编号:71934003)、“新时期中国农业与农村发展战略与政策研究”(编号:71742004)、“国家粮食安全预测预警和发展战略研究”(编号:71333013)。感谢胡继亮和史鹏飞等协助部分数据分析

排、政策支持和投资重点;只有这样,才能避免未来在推进乡村振兴进程中走弯路。

近年来,农村经济转型是国际学术界研究的重点和热点问题。国际农业发展基金于2016年专门出版了题为《Fostering Inclusive Rural Transformation》(促进包容性的农村转型)的农村发展报告(IFAD,2016),指出农村转型(Rural Transformation)是农业劳动生产率不断提升、农产品商品化不断提高,生产结构不断多样化,非农就业和创业机会不断增加以及基础设施和可获性服务不断改善的过程(IFAD,2016);同时指出,结构转型(Structural Transformation,即国民经济从农业向工业和服务业的转型)与农村经济转型(简称“农村转型”,下同)相互关联(Interconnected)。早期的研究主要关注农业发展的基础作用和对整体经济的乘数效应(Multiplier Effects)(Johnston等,1961;Schultz,1964;Johnston,1970);但在70年代初期出现全球粮食危机之后,农业经济学的研究重点转向了粮食安全、减贫和农业农村可持续发展

等领域。近期,学者们开始更加关注农村转型和结构转型,包括结构转型对农村非农就业、减贫和农民收入的影响(Christiaensen等,2013;Reardon等,2014;IFAD,2016;Haggblade等,2007;Reardon等,2007)。

本文目的是探讨在农村发展过程中存在的普遍现象和主要特征,特别是农村转型和结构转型与农村发展的关系问题、农村转型路径与驱动力、以及政府职能问题,在以上研究基础上提出促进乡村振兴战略实施的相关政策建议。为此,本文结构如下:第二节介绍亚洲发展中国家农村转型速度及其效果;第三节分析亚洲发展中国家和发达国家结构转型及其效果。基于以上分析,第四节对农村转型与结构转型的效果做了总结和分类(或农村转型分类)分析。第五节讨论中国农村转型路径、主要特征和驱动力,重点分析了农村转型路径、阶段和与之相适应的制度、政策和投资重点。基于以上研究结果,最后一节提出主要政策建议和未来需进一步研究的主要问题。

二、亚洲主要国家农村转型特征及其效果

(一)农村转型:总体趋势

基于IFAD定义的农村转型(见上文),本文从三个指标来衡量农村转型程度或水平:(1)农业从低价值的传统作物生产向更具多样化和商品化的高值农业的转型;(2)农业生产力或农业劳动生产率;(3)农村劳动力非农就业。

从亚洲总体上看,伴随着食物需求和农产品市场的变化,亚洲农业在过去几十年经历了较快的转型过程。在食物需求方面,受收入增长、城市化和消费方式变化等影响,食物消费向更多量、更多样和更安全的需求转变(Huang,2017;Reardon等,2014);在农产品市场方面,随着国内市场一体化、供应链系统创新和经济全球化等推进,市场向更商业、更竞争和更整合的方向转变。与此同时,农业生产对农产品需求及市场变化也做出了与之相适应的反应。例如,基于联合国粮农组织(FAO)的数据,1961年亚洲的谷物面积占农作物总播种面积的64%,到2015年该比例已下降至50%左右,而高价值的经济作物生产不断增长;同期,养殖业快速增长。例如畜产品与谷物的产值之比已从1961年

的1:9提高到2015年的1:3;另外,同畜产品生产相比,水产品生产甚至以更快的速度增长。

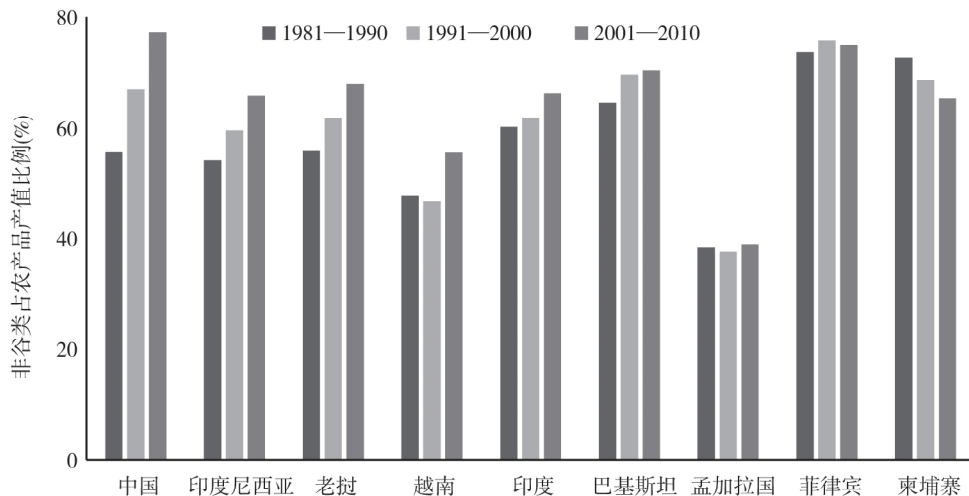
除了农业结构调整外,农业生产力和农村劳动力非农就业是衡量农村转型的另外两个主要指标。已有研究表明,亚洲过去几十年的农业生产力增长速度显著高于世界其他地区平均增长(Fuglie等,2012)。IFAD采用农业劳动增加值(或农业劳动生产率)来衡量农村转型水平;结果表明,亚洲发展中国家在1990—2014年间的农业劳动增加值年均增长率达2.2%,显著高于世界其他地区平均增长率(1%左右)(IFAD,2016)。亚洲的工业化过程也为农村劳动力创造了大量的非农就业机会,90年代后期亚洲主要发展中国家农村劳动力非农就业占20%~40%,非农收入占25%~50%(ADB,2000);而近年来的研究表明,亚洲农村劳动力非农就业比例一直呈现上升趋势(Headey等,2010;Wang等,2011;Hoang等,2014;Imai等,2015)。

(二)农村转型:国家差异

虽然从总体上看,过去几十年亚洲农村经历了较快的转型过程,但国家间差异显著。首先,本文

以非谷物农产品产值占农业总产值的比例来衡量农村转型程度,对亚洲9个发展中国家进行分析。结果表明,过去30多年这些国家农村转型的水平和速度存在较大的差异,中国等是农村转型速度最

快的国家之一,而菲律宾和柬埔寨农村甚至往相反的方向转型,其他5个国家介于前两类国家之间(见图1)。



数据来源: FAO (2015)

图1 1980—2010 非谷类农产品占农业总产值比例 (%)

其次,如果以农业劳动生产率作为农村转型的衡量指标,本文发现各国农村转型水平和速度存在很大差异。例如,基于世界银行数据(World Bank, WDI)采用农业劳动增加值计算1992—2012年间的年均增长率,中国高达3.7%,越南也达到2.7%,而菲律宾和柬埔寨只有1.9%,巴基斯坦更低(0.59%)。

第三,农村转型另一重要指标——农村劳动力非农就业——在国家间也存在很大差异。过去40年,中国是农村劳动力非农就业增长速度最快的发展中国家之一,70年代后期几乎所有农村劳动力从事农业生产,而根据国家统计局农民工统计监测调查数据表明,2018年农民工数量达到2.884亿人,相当于农村常住人口的50%^{*}。东南亚不少国家农村劳动力的非农就业也增长较快,如越南自21世纪初以来,每五年就有10%的农业劳动力向工业和服务业转移(OECD, 2015);而与中国和越南相比,南亚的印度、孟加拉国和其他地区部分国家转型速度则相对较慢;例如Misra(2013)研究印度农村劳动力非农就业比例在1983年至1994年

间只从19%提高到22%,虽然之后非农就业增长有所加快,但到2010年也仅达到32%。

(三) 农村转型: 转型效果

农村转型涉及面广、影响深远。它对国家粮食安全、农民收入、社会公平(特别是农村减贫)和农村可持续发展都可能产生深远的影响。这些问题是农村转型研究领域的重点,但目前国内外在这一领域的研究不多。一个预期的假设是:加速农村转型能促进食物安全保障、农民增收、农村减贫和农村可持续发展,当然这需要合适的制度保障和政策支持。

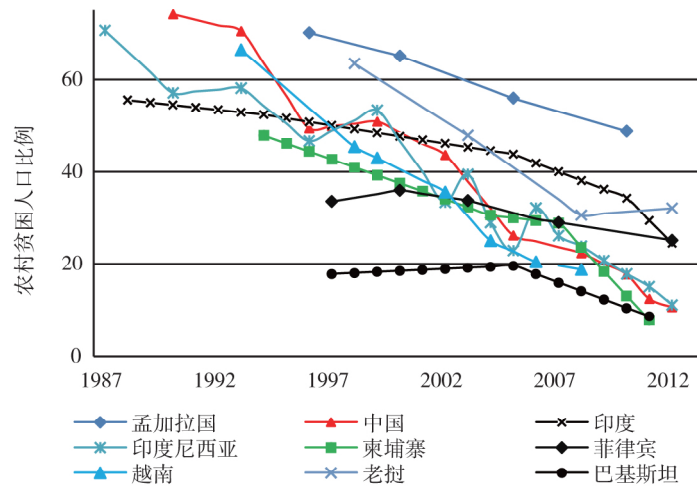
从促进食物安全保障的角度来看,在保证谷物人均供给充足的情况下,加速农村转型或促进高价值的农产品(例如,经济作物、畜产品、水产品等)生产,能更好地满足城乡居民在食物营养、种类和数量上日益增长的需求。与此同时,食品质量与安全也随着农业分工、生产规模化、农业生产者应对各种风险能力的增强等而得到更有效的保障。

至于农村减贫和农民增收,无论是从促进高价值的农产品生产、还是从农村劳动力非农就业增长

* 注:这里用的是农村常住人口数量做基数;如果用农村劳动力数量,比例会更高。

的角度来看,都能产生积极的影响。为了说明这一问题,这里以亚洲主要发展中国家的农村转型和农村减贫为例。上文已经讨论了这些国家的农村转型速度(见图1),这里就重点介绍这些国家的农村贫困发生率变化情况(见图2)。图2的数据表明,过去30年亚洲多数国家农村贫困发生率呈现下降

趋势,但农村减贫成就在国家间也存在较大的差异。以世界银行定义的每天1.25美元的极端贫困线为标准,中国和越南是农村减贫取得最大成就的国家,菲律宾和巴基斯坦则在农村减贫方面进展缓慢,其他国家在农村减贫方面的成就则介于前面两类国家之间。



数据来源:世界银行,WDI(2015)

图2 1984—2012年亚洲主要国家农村贫困人口比例(标准:1.25美元PPP/天)

基于图2数据,本文可以算出每个国家在有数据年份的平均每年农村贫困发生率变动的百分点(即减贫速度),另外基于图1的数据可计算出每个国家相应时期平均每年非谷物农产品占农业总产值比例变动的百分点(即农村转型速度),它们之间的关系见图3。

图3的结果表明,农村转型速度越快的国家,农村贫困发生率下降的速度也越快。虽然这种关系不是完全的线性关系,但它们之间的负相关还是比较明显的。例如,越南(1993—2008)和中国(1990—2012)在各自的相应时期内,年均农村转

型速度(或非谷物类农产品在农业总产值中的占比变化百分比)分别为0.9%和0.8%,而相应的农村减贫速度则分别为3.18和2.98百分点;而菲律宾和巴基斯坦的农村转型几乎没有发生什么变化,这些国家的农村减贫速度也最慢(见图3)。值得一提的是,如果把图3中的年均减贫速度改为其他农村发展指标(例如,人均农村居民收入增长速度),也得出类似的结果,即农村转型速度越快,农民收入增长速度也越快。当然它们之间多大程度存在因果关系,这是还需要做更深入的实证研究。

三、亚洲主要国家结构转型及其效果

(一) 发展中国家

本文首先还是以亚洲主要发展中国家结构转型和农村减贫为例来探讨结构转型与农村发展之间可能存在的相关关系。这些国家从20世纪80年代至2012年间的结构转型变动趋势见图4,个别国家的起始年份有些差异是因为本文缺乏这些国家早期年份的数据。

由图4可知。首先,从总体上看,亚洲发展中

国家已经发生较显著的结构转型,主要体现为农业就业占比(最上部的一条模拟线)和农业GDP占比(中间的一条模拟线)都呈现显著的下降趋势,即随着农业的发展,工业和服务业以更快的速度增长(即经典文献中证明的农业对国民经济增长的乘数效应)。其次,农业就业占比都显著高于农业GDP占比,但经济增长到一定阶段后,农业就业占比下降速度快于农业GDP占比下降速度,这是经

济增长到一定阶段后,工资开始上涨,资本替代劳动力,农业劳动生产率开始显著上升。第三,近期一些亚洲发展中国家结构转型加速,农业就业占比和农业GDP占比开始趋同,它们之间的差异(最底部的一条模拟线)显著缩小并开始趋向于零(例

如,马来西亚)。如果它们间的差异为零,结构转型结束,农业劳动生产率等于工业服务业平均劳动生产率,劳动力在部门间的生产率或收入差异消失,这时城乡收入差异也随之消失。

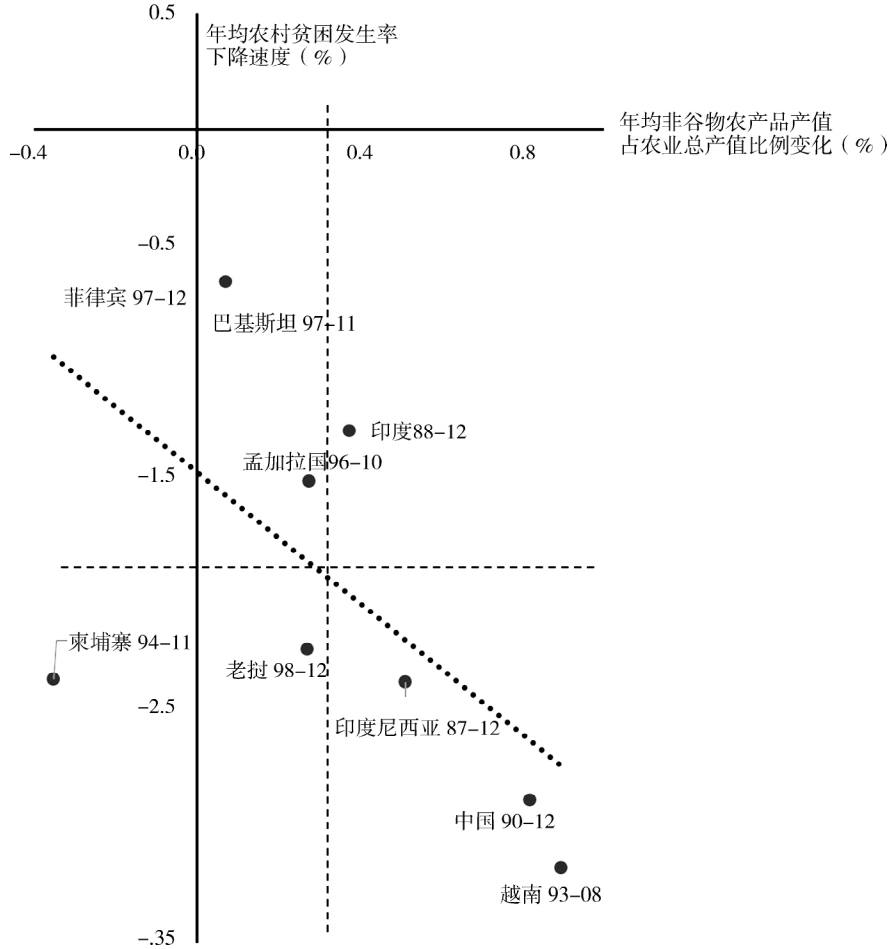


图3 农村转型速度与农村贫困发生率下降速度之间的关系

那么在发展中国家,结构转型速度(例如,非农部门在GDP中占比的年均增长幅度)同农村的减贫速度存在什么关系?基于图2和图4数据,本文分别计算了这两个指标,它们之间的关系见图5。图5的结果表明,结构转型速度与农村贫困下降速度也成正相关。即一般来说,结构转型快的国家,其农村减贫的速度也越快。这是因为结构转型为农村劳动力创造了非农就业机会,在增加农民收入的同时,也显著降低了农村贫困人口比例。

(二) 日本与韩国

本文再以亚洲发达国家(如日本和韩国)为

例,说明加速结构转型对缩小农业与非农部门劳动生产率差距(或城乡收入差距)的重要作用。图6显示了日本从19世纪末至今和韩国从1950年至今的结构转型过程,最底部两条线分别代表日本和韩国农业GDP占比与农业就业占比之差。

图6的结果表明,到21世纪初,日韩的农业就业占比与农业GDP占比基本上驱同,两者之间的差异在近年来都下降到3%左右。欧美许多国家在进入后工业化时期或在结构转型结束时,农业就业占比基本上等于农业GDP占比(黄季焜等,2019),而日韩即使完成了工业化过程也难以彻底消除城

乡劳动生产率差异,这是因为日韩是人多地少的国家,而欧美相对来说多为人少地多的国家。虽然农业自然资源禀赋的差异使农业劳动生产率在日韩

和欧美国家之间产生差异,但在通过加速结构转型来促进农业劳动生产力的提高或缩小城乡劳动者收入差异的作用是一样的。

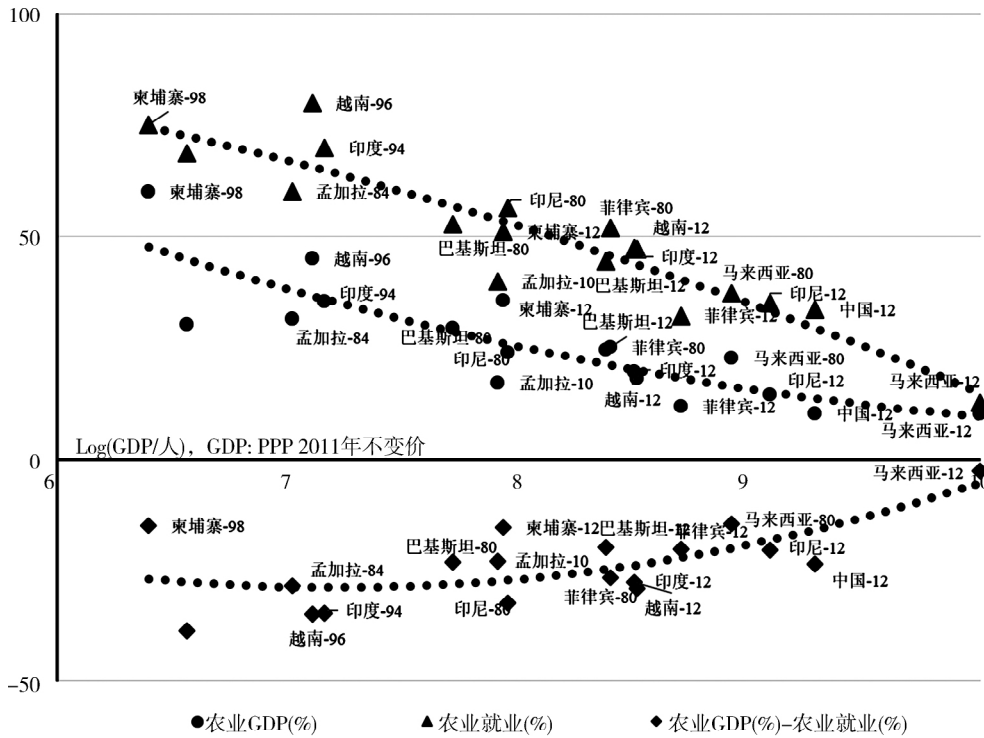


图 4 亚洲发展中国家 80 年代至 2012 年的结构转型变动趋势

四、农村转型和结构转型及其效果的类型分析

基于农村转型速度与农村减贫速度的相关关系(见图 2)和结构转型速度与农村减贫速度的相关关系,本文对亚洲发展中国家农村转型做了分类分析,结果如表 1 所示。表 1 显示出非常有意思的现象和值得进一步论证的假说。

首先,结构转型和农村转型都快的国家,农村发展(如农村减贫)也都较快;表 1 的结果还说明,结构转型和农村转型都快的国家,不会或很难出现农村减贫较慢的结果,这从反面进一步说明农村转型和结构转型的重要性。

表 1 亚洲主要发展中国家农村转型、结构转型与农村减贫效果

项目	具体描述	农村减贫速度		
		较快	中等	较慢
结构转型较快	农村转型较快	中国 越南		
	农村转型较慢		老挝 柬埔寨	
	农村转型较快		印尼 印度	
结构转型较慢	农村转型较慢			菲律宾 巴基斯坦 孟加拉国

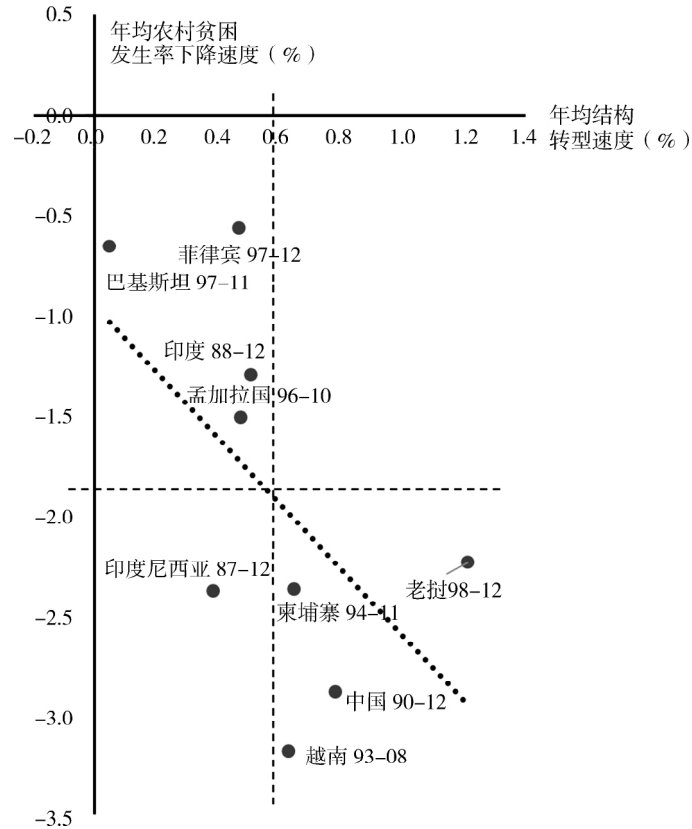
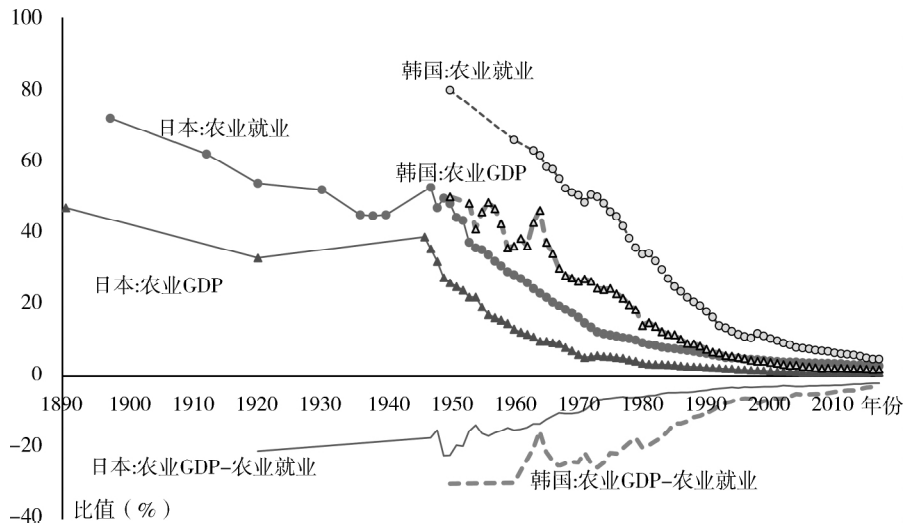


图5 亚洲发展中国家结构转型速度与农村贫困发生率下降速度之间的关系



数据来源: 世界银行, 日本统计局(<http://www.stat.go.jp/english/data/chouki/index.html>) 和韩国银行(http://ecos.bok.or.kr/EIndex_en.jsp)

图6 日韩两国实现农业GDP占比与农业就业占比的趋同趋势

其次, 结构转型和农村转型都慢的国家, 农村发展(如农村减贫)也都较慢; 结构转型和农村转

型都慢的国家, 没有出现农村减贫较快国家的现象。

第三,在结构转型和农村转型中,出现一个转型较快而另一个转型较慢的国家,农村发展(如农村减贫)则呈现中等的速度,即介于前面两类国家之间。

以上转型分类分析结构表明,要加速农村发展

与加快乡村振兴进程,需要加速农村转型和结构转型的速度。前者属于农村内部的发展,即我国现在提出的加快绿色高效高值农业的发展;而后者属于农村外部的发展,即加速城市化、工业化进程和推进城乡融合发展,能够更大幅度地拉动农村发展。

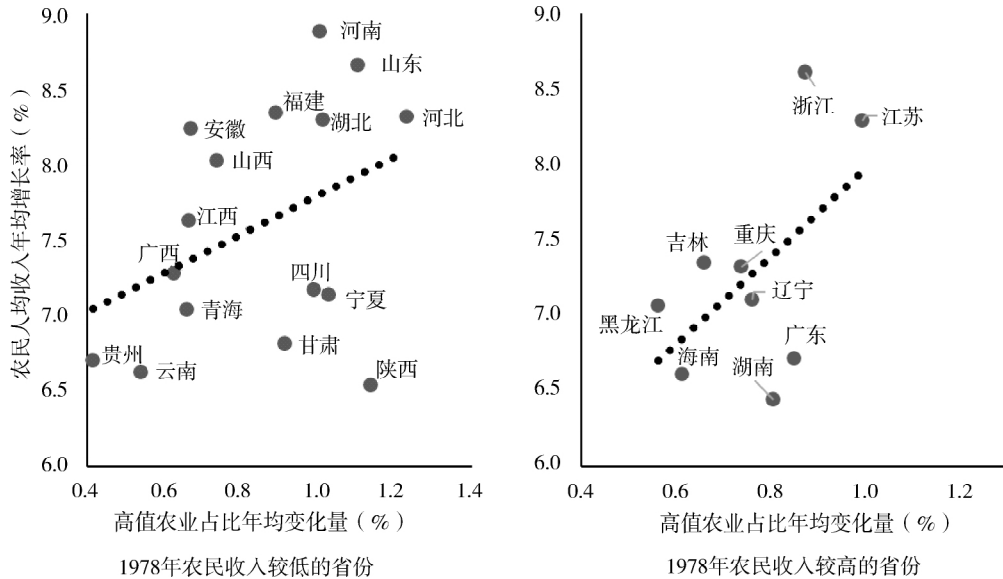
五、中国农村转型、结构转型和农民增收

(一) 农村转型与农民增收

为进一步分析农村转型速度与农民增收之间存在的关系,本文进行数据分析。首先,农村转型路径因农业生产类型不同而异(例如,在农村转型初期,农业以牧业或渔业为主的省份和郊区农业为主的直辖市,同农业以种植业为主的省份相比,农村转型存在不同的路径问题),本文在分析时没有包括内蒙古、新疆和西藏(主要牧区)、海南(转型从渔业等起步)以及北京、上海和天津等直辖市。其次,由于改革初期农村发展水平存在较大差异,

为此本文以1978年农民人均收入为指标,把所有省份分成较低收入和较高收入两个组。最后,以高值农业(农业总产值-粮棉油糖产值)占比作为衡量农村转型指标,分析农村转型与农民人均收入增长之间的关系,结果见图7。

由图7所示,高值农业占比年均增长较快(即农村转型速度较快)的省份,其农民增收速度也较快。有部分省份偏离正相关的模拟线较远,因为还有许多其他因素也同时影响着农民收入的增长,包括本文后面要分析的结构转型与农民增收的关系。



注:以1978年农民人均收入600元(2000年不变价)来划分高低收入组

图7 中国分省的农村转型速度与农民增收速度的关系

(二) 结构转型与农民增收

为了更清晰地描述改革以来我国结构转型趋势,本文对每个省选取3个年份(1978年,2000年和2016年)的农业GDP占比和农业就业占比数据,它们同人均GDP的对数关系见图8。对中国分省数据的分析结果同前面对亚洲主要国家的结构转型分析结果相似,即中国各地在改革以来也经历

了较快速度的结构转型,部分高收入省份近期农业就业占比与农业GDP占比的差距已显著下降,有望在不久的将来完成其结构转型,实现农业劳动生产率在部门或城乡之间的趋同。对中国分省数据的分析结果进一步表明,结构转型对提升农业劳动生产率和缩小城乡劳动收入差距有极其重要的和决定性的作用。

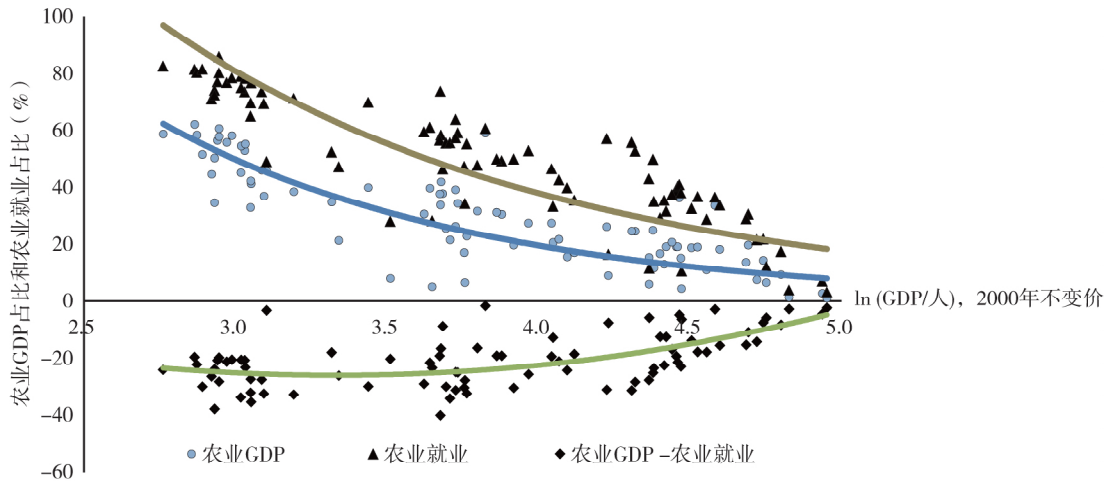


图8 1978年、2000年和2016年中国分省结构转型变动趋势

基于图8中的数据计算的非农GDP年均变化速度(或年均变化百分点)和农民人均收入年均增长率进行分析,结果见图9。图9中的模拟曲线同

本文所预期的一致,即结构转型速度到达一定程度(例如,年均超过0.5%左右)后,由城市化和工业化带来的结构转型能够显著提升农民增收的速度。

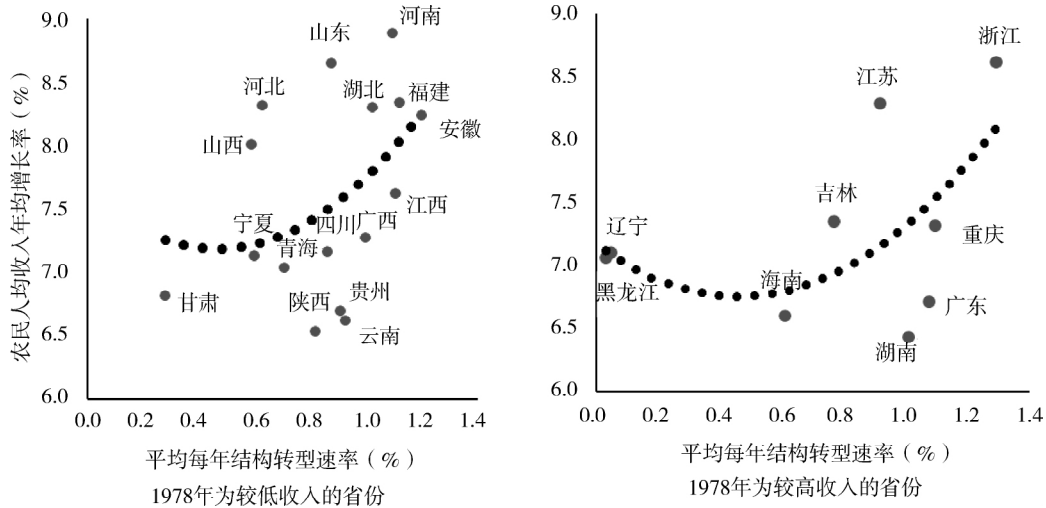


图9 中国分省的结构转型速度与农民增收速度的关系

六、中国农村转型路径、主要特征和驱动力

(一) 农村转型路径、阶段和主要特征

尽管现有文献已经注意到发展中国家经历了不同程度农村转型过程,但研究多集中于某特定时期或某些特定地区,对农村转型过程缺乏理论概括和系统总结。本节结合中国农村转型历程分析,认为在广大的农区(不包括牧区、林区和渔区),农村转型基本上都要经历如下四个阶段(见表2)。第

一阶段是以主食生产为主,解决温饱问题的阶段。在这一阶段,随着农业生产力的提高,有限的水土资源能生产更多的农产品,农业生产开展向第二阶段转变,即向多种经营和农产品商品率不断提升的阶段转变。在第二阶段,农业生产力继续提高,使部分劳动力从农业生产中释放出来。随着更多的劳动力从事非农就业,农村转型进入了第三阶段,

该阶段非农就业不断增长,并逐渐地从兼业到农业与非农就业的分工、以及农业生产向规模化和机械化方向转变。最后,农村转型进入高值农业、可持续发展与城乡融合发展的第四阶段(见表2)。

从全国总体上看,我国农村已开始从第三阶段

向第四阶段转型,但区域差异较大。基于对前面讨论的衡量农村转型的3个主要指标的综合分析,多数西部地区处于转型的第三阶段,中部地区正从第三阶段向第四阶段过渡,而部分沿海发达地区已经进入了转型的第四阶段。

表2 中国农村转型路径、阶段特征和主要驱动力

阶段	主要特征	主要制度、政策和投资(IPIs)
(1)	主食生产为主	基础: 制度(如土地)+灌溉等基础设施+农业技术
(2)	农业多种经营与商业化	加上: 市场改革+市场基础设施+农村道路
(3)	农业专业化与非农就业增长	
	3.1 兼业化: 务农+非农	加上: 乡镇企业与农产品加工业
	3.2 专业化: 农业与非农就业分工	加上: 劳动市场+土地市场+城镇化+组织化
	3.3 规模化: 农业规模化; 非农就业增长	加上: 机械化+社会化+城市化
(4)	高值农业+可持续发展+城乡融合	加上: 完善市场+资环保护+生态政策+制度创新+政策创新+投资创新等

(二) 农村转型和主要驱动力

作为发展中国家农村转型速度最快的国家之一,中国农村转型有哪些主要驱动因素? 过去有许多文献对中国农村发展与改革做了大量的研究,作者也于2018年对过去40年中国农业发展与改革做了总结,得出农村制度创新、农业技术进步、市场化改革和农业投入是中国过去40年农业增长的四大驱动力,也是中国农业发展的四大法宝(黄季焜,2018)。Huang(2017;2019)在分析农村转型问题时,把以上四大驱动力重新整合成如下三大类: 制度(Institution)、政策(例如科技政策和市场改革等,Policy)和投资(Investment)或简称IPIs。

在表2中本文列出了驱动每个阶段农村转型的主要IPIs。就是这些IPIs的相继出台,推动着中国农村从一个阶段顺利地转到下一个阶段(见表2)。例如,改革初期中国农村总体上还处于农村转型的第一阶段,在一定的农业灌溉和农业技术保障前提下,当时出台的制度创新(或家庭联产承包责任制)极大地提高了农民生产积极性,显著地提高了农业生产力(Lin,1992;Huang等,1996)。之后技术进步成为中国农业保持长期持续增长的最主要源泉之一(Huang等,1996;Jin等,2002;Jin等,2010)。

到80年代后期,温饱问题基本上得到解决,随着农业生产力的继续提升,农村开始进入多种经营

和以市场为导向的商品化生产阶段(即农村转型的第二阶段)。在这个阶段,与本阶段相适应的政策(如市场改革)和投资(如市场和农村道路等基础设施建设)对加速农村转型起到极其重要的推进作用。市场改革和基础设施建设使农产品在21世纪初实现了全国整合或一体化的农产品市场(Huang等,2006),极大地改善了农村资源配置和促进了农业结构调整,加快了农村转型速度。在这个时期,随着农业生产力的继续提升,农民能够逐渐的把更多的水土资源、劳力和资金投入价值和收益较高的经济作物和养殖业生产,实现农业生产多种经营,并提高了农产品生产的商品率。

到了90年代中后期,随着农业生产力的继续提升和结构转型的加速,农村进入了转型的第三阶段。在这个阶段,除了上述两阶段的驱动力推动外,这个时期先后出台的促进农村企业与农产品加工业发展政策、放松城乡和区域间劳动力市场管制政策、土地流转的制度创新、农民专业合作组织制度创新、农村城镇化制度安排、农业机械化补贴政策、农业社会化服务制度创新、农机及机械化补贴政策,以及不断加速的城市化进展(结构转型),加速了第三阶段的农村转型速度,使农村在不断提升农业生产力的同时,有更多的农村劳动力从农业部门释放出来,从事非农就业。在这个阶段,农村也逐渐地从农业的兼业生产转向专业化和规模化的

生产(见表2)。

21世纪初以来,特别是从“十二五”以来,东部沿海发达地区开始进入了农村转型的第四阶段。在这个阶段,完善的市场保障和资源永续利用与环境友好等激励政策极其重要,这些政策促进了绿色高效可持续的高值农业发展;同时,在这个阶段,需要建立城乡融合发展的体制机制展。

七、主要结论和政策建议

本文论述的许多问题和观点实际上在近期中央相关文件中都有所体现,但在乡村振兴战略实施初期,实际情况和要求还相差甚远。例如,国务院2018年出台的《规划》在指导思想上特别强调要“建立健全城乡融合发展体制和政策体系”,在具体推进上也强调“坚持城乡融合发展”的原则。《规划》的第七章、第八章、第九章和第三十一章等章节更分别对“统筹城乡发展空间”、“优化乡村发展布局”、“分类推进乡村发展”和“完善城乡融合发展政策体系”等做了规划。但实际情况正如本文引言中提到的那样,许多地方存在急于求成,在没有理清农村转型路径与规律的情况下,盲目推进乡村振兴的建设项目,难免未来要走弯路。基于本文对农村转型和结构转型及其效果的分析,本文就我国未来全面推进和实施乡村振兴战略提出如下几条政策建议和需要进一步研究的修改问题。

首先,在推进乡村振兴过程中,各地农业要以加快转型速度为方略,促进高值农业发展和农民增收。要让每个劳动力、每一亩耕地和每一滴水创造出更高的价值和收入,这样农业才能吸引更具生产力的劳力和资金的投入。要使每个农业生产要素创造出更高的价值和收入,就必须发展绿色高效多功能的高值农业。未来农业发展重点不在数量,因为农业增产往往导致农民减收;未来农业发展要靠质量提升农产品的价值,靠绿色、高效、特色和多功能的农业增长。

其次,在推进乡村振兴过程中,各地各部门要以加速结构转型速度为方略,促进农村劳动力非农就业和农业劳动生产率的大幅提升。不加快结构转型,单靠农业内部生产力的提高,难以实现农业劳动生产率与非农行业劳动生产率的趋同,从而难以较大幅度缩小城乡居民的收入差距。我国2018

纵观我国农村转型过程及其驱动转型因素,我们认为,制度创新、政策支持和投资(IPIs)极其重要,但更为重要的是IPIs出台的顺序性。即在农村转型的每一个阶段,都有与之相适应的、特定的制度、政策和投资,它们能够使农村顺利地从一个阶段向下一个阶段转型。

年农业GDP占比已下降到7%,但农业就业占比还高达26%;预计到2035年,农业的GDP占比将下降至5%左右,到时要使农业具有活力和吸引力,农业就业在全社会就业的占比必须下降到8%甚至更低的水平;要达到这目标,急需加速结构转型,使更多的农村劳动力向城镇转移,只有这样才能大幅度提高农业劳动生产率,大幅度地缩小劳动生产率在农业与非农行业之间的差距。

第三,在推进乡村振兴过程中,各级政府要以转变政府职能为方略,通过制度创新、政策创新和投资创新,加快农村转型和结构转型,促进城乡融合发展。制度创新、政策支持(例如,科技创新和市场改革等)和农业投入是我国过去40年农业增长的法宝,更将是现在和未来乡村振兴的法宝。要有更加创新的制度安排(例如,农村土地制度、农民产销组织、农民能力建设制度、农产品市场法规监管制度、城乡融合发展体制等)、更加创新的激励政策(例如,农业科技创新、农业支持和市场改革等激励政策)和更加有效的政府投资(例如,农业农村发展的公共物品与服务、提升农业生产力与竞争力以及可持续发展等领域的投入),加快农村转型、结构转型和城乡融合发展的速度。

第四,不同类型的农村存在不同类型的转型路径或属于同一转型路径但处于不同转型阶段的农村,在推进乡村振兴过程中,不能搞一刀切。牧区、渔区和林区的农村转型路径显然不同于表2所描述的农区的农村转型路径,而不同转型路径的农村转型有其特定的制度安排、政策支持和投资重点;即使是属于同一转型路径,处于不同转型阶段的农村也需要与之相适应的制度、政策和投资。西部地区可以学习和借鉴沿海东部地区在制度、政策和投资上的创新思路,但农村转型路径差异和转型阶段

差异以及加快转型需要与各阶段相适应的 IPIs 的要求,意味着简单复制先进地区的做法可能会欲速则不达。

第五,在推进乡村振兴的过程中,还有一系列重大理论和实践问题需要学术界开展深入的研究。本文仅对农区农村转型、结构转型及其与农民收入与农村减贫之间的关系和特征等做了讨论和分析,

这种关系和特征是否是农村转型的普遍规律?它们之间的因果关系如何?这些问题还需要开展更加深入的理论研究和严谨的实证研究,特别是主要 IPIs 的影响和 IPIs 出台的秩序性问题。同时,还要加强农村转型对食物安全和农村可持续发展的影响研究,为国家顺利推进乡村振兴提供科学的决策依据。

参考文献

1. Asian Development Bank. 2000. Rural Asia: Beyond the Green Revolution. Manila: ADB
2. Christiaensen L., De Weertdt J., Todo Y. Urbanization and poverty reduction—the role of rural diversification and secondary towns. The World Bank 2013
3. Fuglie K. O., Wang S. L. 2012. Productivity Growth in Global Agriculture Shifting to Developing Countries, Choices, Agricultural and Applied Economics Association 27(4)
4. Haggblade S., Hazell P., Reardon T. Transforming the rural nonfarm economy: Opportunities and threats in the developing world. Intl Food Policy Res Inst 2007
5. Headey D., Bezemer D., Hazell P. B. 2010. Agricultural Employment Trends in Asia and Africa: Too Fast or Too Slow? The World Bank Research Observer. 25: 57~89
6. Hoang T. X., Cong S. P., Ulubasoglu M. A. 2014. Non-Farm Activity, Household Expenditure, and Poverty Reduction in Rural Vietnam: 2002–2008. World Development 64(0): 554~568
7. Huang J. Facilitating Inclusive Rural Transformation in Asia. The President's Keynote Speech on the 9th International Conference of Asian Society of Agricultural Economists 2017, 11~13
8. Huang J. Agricultural Growth, Transformation and Policies in China. In Robert Zeigler edited book, Sustainable Global Food Supply, CSIRO Publishing and Oxford University Press 2019
9. Huang J., Rozelle S. Technological change: Rediscovering the engine of productivity growth in China's agricultural economy. Journal of Development Economic 1996 49: 337~369
10. Huang J. Facilitating Inclusive Rural Transformation in Asia, ASAE president's keynote speech the 9th Conference of Asian Society of Agricultural Economists 2017
11. Lin J. Rural reforms and agricultural growth in China. American Economic Review, 1992(82): 34~51
12. Imai K. S., Gaiha R., Thapa G. Does non-farm sector employment reduce rural poverty and vulnerability? Evidence from Vietnam and India. Journal of Asian Economics 2015 36(0): 47~61
13. International Fund for Agricultural Development (IFAD). Inclusive Assessment of Rural Poverty: Asia and the Pacific. Rome: IFAD 2016
14. Jin S., Ma H., Huang J., Hu R., Rozelle S. Productivity, efficiency and technical change: measuring the performance of China's transforming agriculture. Journal of Productivity Analysis 2010 33: 191~207
15. Jin S., Huang J., Hu R., Rozelle S. The creation and spread of technology and total factor productivity in China's agriculture. American Journal of Agricultural Economics 2002 84(4): 916~939
16. Johnston B. F., Mellor J. W. The role of agriculture in economic development. The American Economic Review, 1961 51(4): 566~593
17. Johnston B. F. Agriculture and structural transformation in developing countries: A survey of research. Journal of Economic Literature, 1970 8(2): 369~404
18. Misra S. B. Growth of Rural Non-Farm Employment in India Pre and Post Reform Trends and Patterns. Journal of Land and Rural Studies 1. 2 2013: 99~112
19. OECD. Review of Agricultural Policies in Vietnam 2015
20. Reardon T., Timmer C. P. Five interlinked transformations in the Asian agrifood economy: food security implications. Global Food Security, 2014 3(2): 108~117
21. Reardon T., Stamoulis K., Pingali P. Rural nonfarm employment in developing countries in an era of globalization. Agricultural Economics, 2007 37: 173~183
22. Schultz T. W. Transforming Traditional Agriculture. Economics 1964 37(1): 47~61

23. Wang X., Huang J., Zhang L., Rozelle S. The Rise of Migration and the Fall of Self Employment in Rural China's Labor Market, China Economic Review 2011, 4: 573~584
24. 郭晓鸣. 乡村振兴战略的若干维度观察. 改革 2018(3): 54~61
25. 黄季焜, 陈丘. 农村发展的国际经验及其对我国乡村振兴的启示. 农林经济管理学报 2019, 18(6): 709~716
26. 黄季焜. 四十年中国农业发展改革和未来政策选择. 农业技术经济 2018(3): 4~14
27. 黄祖辉. 准确把握中国乡村振兴战略. 中国农村经济 2018(4): 2~12
28. 中华人民共和国国家统计局. 1981—2015. 中国统计年鉴. 北京: 中国统计出版社
29. 中华人民共和国国家统计局. 2010. 中国农村贫困监测报告. 北京: 中国统计出版社
30. 中华人民共和国国家统计局. 2015. 2014年农民工监测调查报告. 北京

Rural Revitalization: Rural Transformation, Structural Transformation and Government's Functions

HUANG Jikun

Abstract: The process of rural transformation has its common feature and regional variation. Taking major Asian countries as examples, this paper firstly analyzes the common problems existing in rural transformation and structural transformation as well as their relationship with rural development. Then, with 40 years of China's rural development and reform experience, this paper shows the pathway and effect of rural transformation, as well as the institutional arrangement, policy support and investment focus corresponding to each stage of rural transformation. Based on the above analyses, several policy implications are discussed in the process of China's rural revitalization: (1) it is suggested to accelerate the speed of rural transformation to promote the development of high-value agriculture and increase farmers' income; (2) rural labor off-farm employment and agricultural labor productivity should be raised through accelerating the speed of structural transformation; (3) another implication is to transform government functions through institutional innovation, policy innovation and investment innovation, and promote the implementation of the strategy of rural revitalization; (4) different areas to accelerate rural transformation should not be one size fits all. This paper ends with raising several theoretical and policy issues that need more in-depth study in the future.

Keywords: Rural revitalization; Rural transformation; Structural transformation; Pathway of transformation; Government function

责任编辑: 吕新业