

【特约稿】



关于推进农业供给侧结构性改革的思考

姜长云¹, 杜志雄²

(1. 国家发改委 产业经济与技术经济研究所, 北京 100824;
2. 中国社会科学院 农村发展研究所, 北京 100732)

摘 要: 由于农业产业结构升级跟不上城乡消费结构升级的步伐, 农业经济可持续性发展的根基面临严重侵蚀, 农产品价格和农业产业组织缺乏竞争力的问题日趋突出, 农业在生态和社会上不可持续的问题迅速加剧, 以及农业创新要素进入和创新能力成长的难度较大, 推进农业供给侧结构性改革的重要性和紧迫性迅速凸显。推进农业供给侧结构性改革需要走出把农业结构调整简单等同于农业供给侧结构性改革, 以政府工作部署裁剪农业供给侧结构性改革, 轻视体制机制改革和创新驱动, 农业供给侧结构性改革必须速战速决等误区。科学选择推进农业供给侧结构性改革的着力点, 即促进农产品价格形成机制和农业补贴政策的转型; 推进农业生产性服务市场化、产业化、社会化和规模化、专业化、品牌化发展; 培育分工协作、优势互补、链接高效的现代农业经营体系; 引导涉农平台经济有序发展并发挥对农业发展方式转变的领航作用; 全面深化涉农产权和要素市场改革; 推进农村一二三产业融合发展。

关键词: 农业供给侧结构性改革; 农业发展方式转变; 农产品价格; 农业结构调整

中图分类号: F320 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-7465(2017)01-0001-10

2015 年 11 月习近平总书记主持召开的中央财经领导小组第 11 次会议提出,“在适度扩大总需求的同时,着力加强供给侧结构性改革”。2015 年 12 月召开的中央经济工作会议,将推进供给侧结构性改革提到新的战略高度。“十三五”规划纲要进一步明确要求,“以提高发展质量和效益为中心,以供给侧结构性改革为主线,扩大有效供给,满足有效需求,加快形成引领经济发展新常态的体制机制和发展方式”。2015 年 12 月召开的中央农村工作会议要求“着力加强农业供给侧结构性改革,提高农业供给体系质量和效率,真正形成结构合理、保障有力的农产品有效供给”。2016 年中央一号文件进一步提出,“推进农业供给侧结构性改革,加快转变农业发展方式,保持农业稳定发展和农民持续增收”。推进农业供给侧结构性改革,是加快转变农业发展方式的重要途径,也是加快转变农业发展方式在农业供给侧的聚焦和升华。因此,探讨推进农业供给侧结构性改革,对于深化加快转变农业发展方式的研究具有重要意义。

一、推进农业供给侧结构性改革的重要性和紧迫性迅速凸显

(一) 农业产业结构升级跟不上城乡消费结构升级的步伐,提高农产品质量、增强农业对中高端需求的动态适应和反应能力日趋紧迫

随着收入和消费水平的提高,城乡居民对农产品的消费需求日益呈现优质化、个性化和多样化的趋势,品质消费、品牌消费、安全消费、绿色消费、体验消费等日益成为农产品消费需求新

收稿日期:2016-10-10
作者简介:姜长云,男,国家发改委产业经济与技术经济研究所研究员,博士生导师, E-mail: jchangyun@163.com; 杜志雄,男,中国社会科学院农村发展研究所研究员。

的重要增长点;甚至满足居民对农耕文化、农业科教和生态价值的需求,也日益成为农业创新供给追求的“新常态”。这些优质化、个性化、多样化的农业需求,特别是新型需求往往属于中高端需求。但是,现有的农业供给体系在总体上缺乏对这些中高端需求的动态适应与反应能力,农业供给结构(产业结构)的调整升级往往明显慢于消费需求结构升级的步伐。农业供应链的片面化、分割化,进一步加剧了问题的严重性,甚至容易导致农业价值链低端化的“固化”现象,加剧农业资源实现优化配置的困难。可见,通过技术创新、业态创新和商业模式创新,增强农业创新供给激发新需求的能力,其重要性正在迅速凸显。顺应城乡居民消费结构升级的趋势,推进农业供给侧结构性改革,增强对农业中高端需求的动态适应、引导甚至创造能力,越来越成为拓展农业市场空间,提升农业价值链的“时代要求”。

(二) 农业经济可持续性发展的根基面临严重侵蚀,转变农业生产经营方式、提高农业效益迫在眉睫

近年来,我国农产品成本迅速提高,与此同时,由于国际大宗农产品价格在总体上呈现下跌趋势,以及农产品国内价格高于国际价格,多数农产品国内价格上涨的难度加大。两方面因素的综合作用,导致提高农业经营效益的困难明显增加,部分年份、部分农产品生产甚至面临绝对亏损的窘境,严重影响农业经营主体的生产经营积极性。2009—2014 年,三种粮食每 50 公斤主产品平均出售价格由 91.32 元提高到 124.38 元,增加了 36.2%,但每亩净利润反而由 192.35 元下降到 124.78 元,下降了 35.1%,成本利润率由 32.0%下降到 11.7%。同期,棉花每 50 公斤主产品平均出售价格由 664.70 元略增到 666.39 元,每亩净利润却由 308.59 元下降到-686.44 元,且连续两年为负(2013 年为-214.98 元),成本利润率由 27.3%降为-30.1%。在此期间,大豆每 50 公斤主产品平均出售价格由 184.17 元上升到 219.41 元,增加了 19.1%,但每亩净利润却由 107.52 元下降到-25.73 元,成本利润率由 28.4%下降到-3.9%。

由于农产品价格变化的周期性特点,个别年份、个别农产品生产经营的效益为负,可能有其客观原因,不必过分担心。但如果同一年份大多数农产品生产经营的效益为负,则不能不引起警觉。由国家发改委价格司编的《全国农产品成本收益汇编 2015》列入 15 种主要农产品的成本收益。2009—2014 年,除苹果和甜菜每亩净收益分别提高 18.3%和 22.3%外,其余 13 种农产品净利润都有所下降,15 种农产品的成本利润率均出现下降。2014 年,大豆、油菜籽、棉花、烤烟、甘蔗、桑蚕茧、生猪等农产品每亩(头)净利润为负,油菜籽和散养生猪连续 3 年净利润为负,棉花、烤烟、桑蚕茧连续两年净利润为负。大中城市蔬菜的每亩净利润变化不大,2009 年和 2014 年分别为 2087.83 元和 2069.78 元,但 2014 年的成本利润率(50.1%)却较 2009 年下降了 40.3 个百分点。在部分地区、部分时段,柿子、柑橘、竹子和蔬菜等农产品因市场价格过低,采摘成本高,农民不愿采摘已经不是新鲜事。类似现象正在向夏秋茶等更多的农产品蔓延。长此下去,越来越多的农产品生产将“春光不在”,农业的资源竞争力难免受到侵蚀,农业部分产业出现萎缩乃至消失也“在所难免”,发展现代农业、增加农民收入的“愿景”也将转化为“风景”。

(三) 农产品价格和农业产业组织缺乏竞争力的问题日趋突出,增强农业国际竞争力更为关键

随着农业对外开放的全面深入推进,国际竞争国内化、国内竞争国际化迅速发展,增强农业国际竞争力日益成为农业发展的“必修课”。但是,近年来,我国农业国际竞争力不强的问题迅速突出,主要表现为两点:

一是主要农产品价格形成机制改革和农业补贴政策的转型滞后,多数农产品的国内价格长期高于国际价格,导致农产品过度进口问题日益加重,加剧了农业低端供给、无效供给和资源错配问题。按照加入 WTO 的承诺,我国对稻谷、小麦、玉米等三大主粮和棉花、糖料实行关税配额

管理,对其它粮食产品和植物油、油籽及肉奶产品实行单一关税管理。目前,我国水稻、小麦国内价已超过配额内进口税后价,但尚未超过配额外进口税后价;玉米国内价在特定时段已高于配额外进口税后价;糖料等少数产品国内价高于配额外进口税后价已成常态;其它粮食产品和植物油、油籽及肉奶产品的国内价已高于进口税后价^[1]。以 2016 年 7 月为例,配额内 1%关税下国际大米、小麦、玉米到岸税后价分别低于国内价格 16.5%、36.9%和 16.0%,食糖到岸税后价低于国内价格 13.9%,大豆、油菜籽到岸税后价分别低于国内对应产品价格 17.9%和 18.7%。^① 在粮食连续 12 年增产的背景下,粮食进口量和库存量同时增加,“洋粮入市,国粮入库”现象大量发生,就是对农业缺乏国际竞争力的典型阐释。大多数农产品国内价格高于国际价格,且持续时间较长,则是近年来农产品大量过度进口的直接原因之一。按照倪洪兴的研究,当前我国农产品过剩和卖难问题与进口过度密切相关,导致进口过度的一个根本原因是农业基础竞争力先天不足^[2]。

二是近年来国外跨国公司进入我国农业产业链步伐加快,依托其在核心技术、资本实力、管理经验、经营理念、信息网络、市场营销甚至网络平台等优势,呈现向农产品或农资批发市场、现代营销体系、农业金融等农业服务业和农产品加工、种业等农业战略性环节、关键性领域加快“走进来”的趋势。这种跨国公司对我国农业产业链的“走进来”,虽然其积极效应值得肯定,但由于其越来越多地呈现网络化和产业链一体化的特征,容易形成对我国农业产业链和现代农业产业体系的“控制效应”,加大我国农业产业组织在产业链利益分配中“被边缘化”的风险。相比之下,在类似领域,我国农业企业“走出去”的规模和影响往往小得多。就总体而言,我国农业产业组织的竞争力与发达国家之间差距悬殊。

(四) 农业生态不可持续、社会不可持续的问题迅速加剧,转变农业资源利用方式、完善农业发展成果的社会分享机制更加重要

近年来,我国农业发展的生态不可持续问题迅速加剧,开始引起广泛关注。如叶兴庆^[3]认为,我国农业面临的突出问题是产能透支,相当一部分农业产能是以牺牲生态环境为代价换取的,是不健康、不可持续的产能,包括以过量使用化肥农药等现代投入品、严重超采地下水、侵占湿地、水土严重流失、利用污染土壤和影响食品安全为代价换取的产能。农业部等八部委联合发布的《全国农业可持续发展规划(2015—2030)》也提出,“农业资源过度开发、农业投入品过量使用、地下水超采以及农业内外源污染相互叠加等带来的一系列问题日益凸显,农业可持续发展面临重大挑战”。这些问题在很大程度上都是由传统农业的资源利用方式引发的。对农业的生态环境价值缺乏有效的社会评估和重视,加剧了农业资源低效利用问题。

当前,我国农业发展的社会不可持续问题迅速加剧,主要表现在以下两个方面:第一,低收入农户、部分农产品主产区以农为主的普通农户和贫困地区的农户实现农业增收难度增大;尤其是部分农产品价格下行,可能导致农户来自于农业的经营净收入出现下降,加大农产品主产区农民减收的风险。第二,随着主要农产品价格形成机制和收储制度改革的推进,粮食特别是玉米价格下行的问题可能更加突出,增加了家庭农场、种植大户发展粮食规模经营的风险,甚至导致其入不敷出的问题呈现扩散化、严重化趋势。在此情况下,越来越多的家庭农场、种养大户将会陷入“留在农业可怜(赔本问题日趋严重),逃离农业可惜(投入大量沉没成本)”的尴尬境地,要发挥其对普通农户发展现代农业、增加农民收入的示范带动作用,难度也将明显增大。农业发展的不可持续问题,究其原因是多方面的,如人力资本不足,基础设施和经营环境缺乏稳定性等。此外,农业发展成果的社会分享机制不健全,农业经营主体的抗风险能力薄弱,在农业产

^① 根据农业部市场预警专家委员会、农业部市场与经济信息司发布的《2016 年 7 月农产品供需形势分析月报》相关资料整理,见农业部网站“监测预警”栏目。

业链、产业体系中不同利益相关者的利益联结缺乏稳定性,也是重要原因。

(五) 农业创新要素进入和创新能力成长的难度较大,推进涉农产权和要素市场建设的制度创新任重道远

近年来,涉农产权和要素市场建设积极推进,对促进农业资源和要素流动及优化配置发挥了重要作用。但就总体而言,涉农产权和要素市场建设的制度创新滞后,流转机制不健全,仍是阻碍农业资源和要素流动,影响其优化配置的突出问题,成为农业要素结构进而产业结构优化升级面临的突出障碍。如农村土地流转制度的创新滞后,土地流转市场区域分割和缺乏规范化、制度化的现象比较突出,加之农产品价格形成机制和农业补贴政策转型滞后,延缓了农村土地流转的进程和小规模兼业农户的分化,妨碍了家庭农场、种养大户等新型农业经营主体的成长;也助长了农村土地撂荒和农业经营副业化现象,加大了普通农户提高农产品质量效益和竞争力的困难。部分地区通过行政推动、拔苗助长的方式,鼓励工商资本大面积连片流转农地,带动农地流转价格快速上涨,加剧了农产品成本提高、效益下降问题,助长了农地“非农化”“非粮化”行为。尤其是在当前,在粮价和部分种植业产品价格下行压力加大的背景下,由此带来的农地资产价格泡沫化现象及其对新型农业经营主体可持续发展的损害值得高度警惕。农村土地征收、农村集体经营性建设用地入市、农村宅基地制度改革滞后,也加剧了农村土地资源的低效利用甚至闲置浪费问题。

农村科技体制、金融体制改革和人力资源开发利用机制创新滞后,也加大了科技、人才甚至社会资本和资金进入农业的困难。涉农科技体制改革滞后,涉农科技供给和农业科技需求之间缺少有效的对接机制,导致科技等现代生产要素难以有效植入农业产业链、供应链,增强农业科技创新和成果转化能力缺乏有效的机制保障。城乡协调、统一高效的农村人才市场发育不足,不仅影响农村现有人才的开发利用,还加大了企业家和行业领军人才等进入农业的障碍,制约农业结构升级和质量效益的提升。农村人力资源开发利用机制创新滞后,特别是有利于新型经营主体带头人、新型职业农民成长发育的环境和服务平台建设滞后,成为影响农业向价值链高端攀升、加剧农业资源要素低效配置的重要原因。农村金融制度创新滞后,市场化融资机制发育不全,不仅加剧了农业经营主体融资难、融资贵的问题,也在很大程度上制约了农业新技术、新业态、新模式的发育。农业创新能力提升不足,通过影响农业质量效益竞争力的提升,进一步加剧了农业融资难、融资贵的问题。

上述问题从根本上说都是供给侧的,都属于结构性的。究其根源,都属于体制机制问题,需要通过深化改革的办法来解决。近年来,我国推进供给侧结构性改革的重要性和紧迫性迅速凸显,主要原因也在这里。

二、推进农业供给侧结构性改革需要走出若干误区

(一) 走出把农业结构调整简单等同于农业供给侧结构性改革的误区,从农业结构战略性调整的高度扎实推进农业供给侧结构性改革

鉴于当前我国农业发展的主要矛盾已经由总量矛盾转为结构性矛盾,推动农业供给侧结构性改革重在用改革的办法推进农业结构调整。但如果简单地将农业结构调整与农业供给侧结构性改革划等号,甚至将用行政方式推进农业结构调整当作推进农业供给侧结构性改革,也是有很大局限的。农业结构调整有适应性调整和战略性调整之别。如果把结构调整比作揉面,那么,适应性调整的典型特征是“水多了加面,面多了加水”,属于事后调整和短期调整。农业结构适应性调整的主战场虽然在供给侧,但由于难以触及体制机制改革和制度创新问题,不属于农业供给侧结构性改革的范围。农业结构战略性调整主要着眼于需求(结构)的动态变化和供

给结构对需求结构的动态适应和反应能力,属超前性调整和长期性调整,需要以体制机制改革为动力、为依托。农业结构的战略性调整需要农业供给结构(产业结构)的调整切实做到瞻前(需求结构)顾后(要素结构和产业组织结构),这才是真正的农业供给侧结构性改革。因此,准确地说,农业供给侧结构性改革属于农业结构调整,但农业结构的适应性调整不属于农业供给侧结构性改革,不宜将二者混为一谈。

2000年10月《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》就已经提出,“今后五到十年,是我国经济和社会发展的一个重要时期,是进行经济结构战略性调整的重要时期……实现国民经济持续快速健康发展,必须以提高经济效益为中心,对经济结构进行战略性调整”。并将“经济结构战略性调整取得明显成效”作为第十个五年计划期间(2001—2005年)经济和社会发展的主要目标。《中共中央、国务院关于1998年农业和农村工作的意见》提出,要以市场为导向,调整和优化农村经济结构。1998年10月《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》又提出,依靠科技进步,调整和优化农村经济结构。1998年12月召开的中央农村工作会议,作出了我国农业和农村经济发展进入新阶段的重要判断。2000年1月召开的中央农村工作会议,进一步提出新阶段的中心任务是对农业和农村经济结构进行战略性调整。2001年1月召开的中央农村工作会议,又明确提出推进农业和农村经济结构战略性调整的基本目标是促进农民收入增长。《中共中央、国务院关于做好2000年农业和农村工作的意见》(中发[2000]3号)明确提出,“对农业和农村经济结构实行战略性调整,不仅是解决当前农产品销售不畅、农民收入增长缓慢等困难的客观要求,更是提高我国农业、农村经济整体素质和效益的有效途径”。其中关于农业结构战略性调整的相关表述,在有些方面已基本逼近当前推进农业供给侧结构性改革的政策精神。时至今日,经历了3个五年计划(规划)期,但就总体而言,我国农业的结构性问题不仅没有消失,反而更加复杂化、严重化。推进农业结构战略性调整虽然取得了积极成效,但在农业结构适应性调整的轨道上却越走越远。可见,推进农业供给侧结构性改革或农业结构的战略性调整,不是一帆风顺的,更不可能毕其功于一役,对其难度应有充分的估计和重视。要从历史的视角加强对农业结构战略性调整经验教训的研究,避免农业供给侧结构性改革重复农业结构战略性调整“昨天的故事”。

(二)走出以政府工作部署裁剪农业供给侧结构性改革的误区,从发展理念引领发展行动的高度科学理解农业供给侧结构性改革的深刻内涵

今年以来,为切实推动农业供给侧结构性改革,政府相关部门推出了一系列工作部署和决策行动。但这些政府工作部署和决策行动往往只是政府特定部门推进农业供给侧结构性改革的抓手,并非推进农业供给侧结构性改革的唯一路径,甚至难言主要路径。如果把这些政府工作部署或决策行动简单等同于农业供给侧结构性改革,抑或据此裁剪农业供给侧结构性改革的内容,则往往有失偏颇。这些工作部署和决策行动在实施过程中,如果违背了推进供给侧结构性改革的理念,则很难称得上真正的供给侧结构性改革。从以往经验来看,由于方式方法不当,政府的决策部署和决策行动在实施过程中出现异化,“穿新鞋走老路”“挂羊头卖狗肉”的现象并不鲜见。比如不重视产业生态和体制机制建设,主要采取下指标、定任务、高补贴和运动化的方式来推进农村产业融合,搞新的重复建设、盲目投资,容易形成新的无效供给、低端供给和资源浪费问题,与真正的农业供给侧结构性改革相距甚远。

有些政府部门结合自身工作选择推进农业供给侧结构性改革的重点,本是无可厚非的。但如果忽视部门立场,将相关工作部署的适用性任意放大,则会严重束缚农业供给侧结构性改革的选择空间。如从有关部门工作出发,提出以扶持大学生返乡创业为重点推动农村产业融合是值得肯定的;但如果认为政府推动农村产业融合只应将重点放在扶持大学生返乡创业上,则有“捡到芝麻,丢了西瓜”之嫌。在推进农村产业融合的过程中,扶持大学生返乡创业固然重要,

但新型农业经营主体和各类农业服务主体、农产品加工流通企业,甚至工商资本则是更为重要而广大的力量。顾此失彼往往得不偿失。又如支持农业发展是政府农村政策的重要方向;但如果把单纯的农业发展问题当作农业供给侧结构性改革问题,则实际上犯了“偷梁换柱”的错误。当前提出推进农业供给侧结构性改革,很大程度上旨在解决现行农产品价格形成机制和农业补贴政策带来的问题。但实行现行农产品价格形成机制和农业补贴政策,也是政府支持农业发展的重要方式,将其归入农业供给侧结构性改革的范围则明显不妥。在推进农业供给侧结构性改革的实践中,有人将相关概念作广义和狭义之分,并用于学术或工作研究,也是无可厚非的,但对应广义概念和狭义概念的行动结果往往有明显差别。指望用“偷梁换柱”的办法,企望对应广义概念的行动像对应狭义概念的行动那样取得良好效果,属于难以实现的“贪念”,在实施政府的工作部署或决策行动时切忌!

推进农业供给侧结构性改革,是中央政府坚持“用发展新理念破解‘三农’新难题”的主动选择。在推进农业供给侧结构性改革的过程中,发展理念居于先导地位,发挥“管全局、管根本、管方向、管长远”的作用。判断一项行动是否是真正的农业供给侧结构性改革,首先要看其发展方向和发展结果是否符合推进农业供给侧结构性改革的发展理念。从发展理念上看,推进农业供给侧结构性改革的重要目标在于通过解放和发展社会生产力,减少农业供给侧资源错配和无效、低端供给问题,扩大农业有效供给和中高端供给,提高农业供给体系的质量、效益和竞争力,提升农业全要素生产率。冠名“推进农业供给侧结构性改革”的特定行动,如果不符合这种理念,很难说是真正的农业供给侧结构性改革。

(三)走出轻视体制机制改革和创新驱动的误区,把深化体制机制改革和培育创新驱动能力作为推动农业供给侧结构性改革的两大支柱

农业供给侧结构性改革贵在改革。如果轻视深化改革和推进制度创新的重要性,农业供给侧结构性改革就无从谈起,增加有效和中高端供给,减少无效和低端供给,就缺乏持续有效的动力支撑。有人说推进农业供给侧结构性改革要念好“三字经”,即“调——调整农业生产(产品)结构,提——农业生产提档升级,融——促进农村产业融合发展”。简单、直观地理解,这是没有问题的;但如果不以深化体制机制改革为依托,这“三字经”无论怎么念,都可能形成新的无效供给和低端供给问题,离真正的农业供给侧结构性改革都有很大距离。

与此同时,如果轻视培育创新驱动能力的重要性,人才、科技、资本等高级或专业化的生产要素就难以有效植入农业产业链、供应链,提高农业资源配置效率和全要素生产率。提升农业价值链,也就成为无源之水、无本之木。因此,低层次、平面化地拓展农业供给侧行动的主战场,固然有利于在短期内拓展农业发展和资源利用的空间,但很容易带来新的资源错配和无效供给问题。农业供给侧结构性改革不能简单理解为农业领域的水平式结构性拓展,而是农业领域水平式结构性拓展与深化体制机制改革、增强创新驱动能力融合互动的结果。习近平总书记反复强调,“抓创新就是抓发展,谋创新就是谋未来”。推进农业供给侧结构性改革必须将培育创新驱动能力贯彻始终。

推进农业供给侧结构性改革,其关键在于通过深化改革和推进制度创新,消除影响资源有效配置的政策和体制机制障碍,完善农业发展的体制机制和政策环境,促进农业发展更好地由生产导向转向消费导向。其途径在于通过促进农业产业组织结构的创新和产权、要素市场的发育,将现代产业发展理念和产业链、供应链、价值链等现代产业组织方式引入农业,培育农业经营主体的企业家精神,发挥新型农业经营主体在推进农业供给侧结构性改革中的导航作用,增强农业的创新驱动能力。借此,一方面,优化农业的需求瞄准机制,增强农业供给体系适应需求、引导需求、创造需求的能力;另一方面,带动资本、技术、人才等创新要素进入农业,促进农业资源和要素结构的优化升级,为农业产业结构(供给结构)优化升级,以及提升我国农业价值链

提供新动能。因此,推进农业供给侧结构性改革应该以深化改革和推进制度创新为着力点,以增强创新驱动能力为落脚点,坚持“双轮驱动”,真正把用新的发展理念引领发展行动贯穿于推进农业供给侧结构性改革的全程之中。

(四)走出农业供给侧结构性改革必须速战速决的误区,积极审慎地规划推进农业供给侧结构性改革的时间表和路线图

当前,我国推进农业供给侧结构性改革的重要性和紧迫性,很大程度上源自农业发展面临的结构性问题。这些结构性问题寓示着推进农业供给侧结构性改革的方向。但是,“冰冻三尺,非一日之寒”,解决这些结构性问题,往往需要在明确方向的前提下,积极审慎地推进,在战略上“打持久战”。任何急于求成、希望“立竿见影”的倾向,对于推进农业供给侧结构性改革,都可能是无补甚至有害的。如长期实行的粮食最低收购价和农产品临时收储政策,导致粮食等主要农产品价格不是由市场供求直接决定而是由政府决定。近年来,我国粮食价格高于国际市场,粮食库存屡创历史新高与此密切相关。但解决这一问题,远非取消粮食最低收购价政策和农产品临时收储制度那么简单。政府如果以发挥市场对粮食资源配置的决定性作用为由,企图当“甩手掌柜”,“速战速决”取消粮食最低收购价和临时收储政策,很可能导致市场粮价过快下跌,挫伤种粮农民和粮食主产区的生产积极性,加剧粮食产能的破坏。1985年、1998年前后,面临严重的卖粮难问题,政府力推农业结构调整,导致1985年之后经历了连续4年的粮食产量减少或徘徊,1998年之后连续5年的粮食减产。从历史经验看,粮食产能一旦遭遇破坏,要恢复起来往往困难重重。因此,粮食最低收购价和主要农产品临时收储制度改革要立足当前,着眼长远,坚持市场化改革取向与保护农民利益并重,注意根据不同类型粮食产品在粮食安全中的相对重要性,“分品种施策、渐进式推进”,科学把握好推进改革的火候、力度和节奏。

推进农业供给侧结构性改革,核心问题是处理好政府与市场的关系,将使市场在农业资源配置中发挥决定性作用和更好地发挥政府作用有机结合起来。这句话谁都会说,但要在实践中真正做好,则在很大程度上考验着我们的智慧和胆识。比如,如何通过农业补贴政策的转型,促进不同类型的农产品生产之间、不同类型经营主体之间、农业经营主体与农业服务主体之间、农业当前发展与长远发展之间激励机制的动态协调?如何通过创新农业生产性服务业和农业基础设施建设支持政策,完善创新资源、创新要素进入农业的激励机制,补齐现代农业产业体系建设的短板?如何发挥多种形式适度规模经营的引领作用,创新农业经营组织方式,加快构建现代农业经营体系?解决这些问题,都需要我们统筹兼顾,综合权衡,科学拿捏好分寸,将“在战略上坚持持久战”与“在战术上打好歼灭战”有机结合起来。如新型农业经营主体的成长,在很大程度上代表着现代农业的发展方向,有利于提高农业质量效益和竞争力;但如果指望在较短时期较大范围内,让为数众多的小规模兼业农户全部退出历史舞台,由此形成对粮食安全和社会稳定的负面影响也值得警惕。操之过急,很可能得不偿失。

三、推进农业供给侧结构性改革的着力点

农业供给侧结构性改革涉及的许多内容,在供给侧结构性改革概念提出之前就已经引起关注。比如现代农业产业体系、生产体系、经营体系建设问题,农产品价格形成机制的改革问题,甚至农村一二三产业融合发展问题。但是,农业供给侧结构性改革不是以往改革措施的简单集成或加总,更非“穿新鞋走老路”或“新瓶装旧酒”。较之于以往,农业供给侧结构性改革在注意适度扩大总需求的同时,更多地认为农业供求矛盾的主要方面在于供给侧,更多地把改善供给结构、提高供给体系的质量和效率作为解决当前农业问题的主攻方向,力求促进我国农业供给能力更好地满足人民群众日益增长、不断升级、日益个性化和多样化的农产品及农业多功能需

求,并为此提供体制机制保障。按照推进农业供给侧结构性改革的理念,除了继续深化对现有政策议题的研究外,一些新的政策议题的重要性也会迅速凸显出来,迫切需要进入农业政策讨论的视野。基于前瞻意识和创新思维,按照发挥市场对资源配置的决定性作用和更好发挥政府作用的要求,综合来看,推进农业供给侧结构性改革的着力点,应该放在以下几个方面:

(一) 促进农产品价格形成机制和农业补贴政策的转型

2004 年以来,我国逐步形成了主要农产品最低收购价和临时收储政策,对于促进粮食等主要农产品增产和农民增收发挥了重要作用。但是,随着实施时间的延续,其负面影响也迅速凸显出来,最突出的影响是扭曲了农产品价格形成机制,妨碍了市场定价作用的发挥,容易形成政府定价(最低收购价或临时收储价格)左右市场价格,市场价格误导农民生产的现象。当前我国主要农产品结构性、阶段性供给过剩和部分农产品供给不足并存,特别是优质化、特色化、品牌化农产品供给不足,与农产品价格形成机制扭曲有很大关系。因此,完善农产品价格形成机制,发挥市场机制对农业资源配置的决定性作用,应该是推进农业供给侧结构性改革的“必修课”。基于不同类型农产品供求关系、价格变化特点和产品特性的差异,完善农产品价格形成机制应该坚持“市场定价、价补分离”和“分品种施策、渐进式推进、强化弹性调控”的方向。以 2015 年为例,来自于种植业的经营净收入仅占农民人均可支配收入的 21.2%。主要依靠农产品价格支持政策保障农民增收,越来越容易产生“小马拉大车”的问题,并容易加剧农产品价格的扭曲,误导农业的资源配置。因此,要按照“市场定价、价补分离”的方向和 WTO 规则的要求,统筹推进农产品价格形成机制改革和农业补贴政策的转型,将完善保障主要农产品有效供给的长效机制和健全农民收入稳定增长机制有机结合起来,谨慎积极地加强对市场化收购、目标价格补贴、目标价格保险、目标价格贷款等适用性和实施效果的前瞻性、跟踪性研究,并掌握好推进的条件、时机和度。完善农产品价格形成机制和农业补贴政策,还应同实施“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略”和“确保谷物基本自给,口粮绝对安全”结合起来,注意分品种施策。防止简单效仿大豆和棉花实行目标价格改革试点,玉米实行“市场化收购+补贴”的做法,导致主要作为口粮的稻谷和小麦生产能力增强受到破坏。完善农产品价格形成机制和农业补贴政策,还应加强对相关历史经验的研究,避免简单重复“昨天的故事”。

(二) 推进农业生产性服务市场化、产业化、社会化和规模化、专业化、品牌化发展

国内外经验表明,农业生产性服务业的发展不仅有利于促进“小而全、小而散”的农户家庭经营走上转型升级轨道,还有利于促进农业的节本增效和降低风险,对于推进农业科技进步、增强农业创新驱动能力也有重要意义。因此,推进农业生产性服务市场化、产业化、社会化,是推进农业供给侧结构性改革的题中应有之义。近年来,新型农业经营主体的成长和农业发展方式转变的推进,不仅导致对农业生产性服务市场化、产业化、社会化的需求更加强烈,还导致农业生产性服务规模化、专业化、品牌化发展日趋紧迫。农业生产性服务业通过专业化、规模化、品牌化发展,实现优质高效发展,不仅是农业生产性服务业转型升级之道,还会通过增进农业生产性服务供给的及时性促进其节本增效,更好地支撑新型农业经营主体的成长。

(三) 培育新型农业经营主体和各类农业服务主体分工协作、优势互补、链接高效的现代农业经营体系

结合深化土地流转制度的改革,促进家庭农场、专业大户、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体的成长,引导家庭农场、专业大户、农民合作社等社区亲和型新型农业经营主体适度优先发展,增强新型农业经营主体的本土根植性和示范带动普通农户转型提升的能力。结合支持发展农业生产性服务业,促进新型农业服务主体成长和新型农业经营主体向新型农业服务主体转型,激发供销社、邮政电信、金融部门和农村集体经济组织等优质高效地提供农

业生产性服务的能力;创新行业协会、产业联盟等行业组织支持政策,鼓励其增强对农业生产性服务业的整合集成、系统供给和优化提升能力。通过培育现代农业经营体系,形成“新型农业经营主体+各类农业服务主体+普通农户”的现代农业发展格局,将培育新型农业经营主体、培育新型农业服务主体、激发传统农业服务主体的发展潜能与带动普通农户发展现代农业有机结合起来,将完善农业产业链、打造农业供应链、提升农业价值链有机结合起来。这对于提高农业产业链的质量效益和竞争力,打造从餐桌到田间的食品安全治理体系,促进农业发展从生产导向向消费导向的转变也具有重要意义。

(四) 引导涉农平台经济有序发展并发挥对农业发展方式转变的领航作用

平台经济以平台型企业为主导,通过提供实体交易场所或虚拟交易空间整合资源,吸引关联各方参与并组成新的经济生态系统;通过发挥服务中介和服务支持作用,促成关联各方之间的交易和信息交换,形成核心竞争力和价值增值能力。这些平台经济往往具有双边市场性、集聚辐射性、共赢增值性和快速成长性等特点,在增强产业创新驱动能力,减少信息不对称和重构产业链、供应链、价值链,推进经济服务化、服务信息化和产业化,增强引导需求和创造需求的能力方面,可以发挥重要的作用^[4],是培育新产业、新业态、新模式的重要带动力量。面向农业产业链、供应链的平台型企业往往三管齐下:一是构建从餐桌到田间的产品需求信息流和标准体系,引导作为产业链、供应链参与者的生产者行为,培育消费导向的农业发展方式;二是有效整合科技、金融、物流、营销网络和政策资源,形成覆盖全程的要素流动和服务供给引导机制,带动优质资源和高级、专业性生产要素加快进入农业产业链,增强产业链、供应链、价值链不同环节的协同性;三是推进以平台型企业为主导的产业生态治理模式和节本增效降险保障机制,形成覆盖全程、链接高效的产业链或价值链治理模式^[5]。通过政策和体制机制创新,营造有利于平台经济有序高效发展的政策环境,更好地发挥其对农业供给侧结构性改革的领航作用,越来越成为推进农业供给侧结构性改革的重要方向。

(五) 全面深化涉农产权和要素市场改革

推进农业供给侧结构性改革,促进农业产业结构的转型升级只是“台前”,促进农业要素结构的转型升级和涉农产权、要素的优化配置,才是“幕后”的根本,为此必须深化相关产权和要素市场改革。刘世锦^[6]认为,供给侧改革的主战场是要素市场改革,这是非常有见地的。要通过深化涉农产权和要素市场改革,引导土地、资金、科技、劳动力、知识产权等优化配置,引导新型职业农民和涉农企业家阶层成长壮大,为增强农业的创新驱动能力提供强劲支撑。深化涉农产权和要素市场改革,应日益成为推进农业供给侧结构性改革的“重头戏”。

(六) 推进农村一二三产业融合发展

农村一二三产业融合发展,以产业链延伸、产业范围拓展和产业功能转型为表征,以制度创新和科技创新为动力,通过农业与农村二三产业的融合渗透和交叉重组,形成产业跨界融合、要素跨界流动和资源跨界集约配置,实现业态创新和商业模式创新,有利于整合资源、集成要素、拓展和提升农业中高端市场,推进农业完善产业链、打造供应链、提升价值链,促进农业强、农民富、农村美。推进农村一二三产业融合发展,也应是推进农业供给侧结构性改革的重要着力点。

参考文献:

- [1] 倪洪兴,等.开放条件下农产品价格形成机制与价格政策选择[J].农村经济文稿,2016(7).
- [2] 倪洪兴.统筹两个市场关键要确保进口适度适当可靠[EB/OL].(2016-02-27).http://www.farmer.com.cn/wszb06/nzh/rrr/201602/t20160227_1184204.htm.
- [3] 叶兴庆.演进轨迹、困境摆脱与转变我国农业发展方式的政策选择[J].改革,2016(6).
- [4] 上海市经济和信息化委员会,上海科学技术情报研究所.2013世界服务业重点行业发展动态[M].上海:上海科学技术出版社,2013:351.

- [5] 李仪,夏杰长.平台战略模式与农业供给侧改革[EB/OL]. (2016-06-07). <http://theory.people.com.cn/n1/2016/0607/c83865-28417954.html>.
- [6] 刘世锦.由数量追赶到质量追赶[M].北京:中信出版集团,2016:7.
- [7] 姜长云.中国产业发展:从“十二五”到“十三五”[J].改革,2016(5).
- [8] 姜长云.“三农”问题的多维透视[M].太原:山西经济出版社,2004.

(责任编辑:宋雪飞)