

在调整优化结构中推进农业发展方式转变

文 / 钟 真

党的十八届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》(以下简称《建议》)提出:“加快转变农业发展方式,发展多种形式适度规模经营,发挥其在现代农业建设中的引领作用。着力构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,提高农业质量效益和竞争力,推动粮经饲统筹、农林牧渔结合、种养加一体、一二三产业融合发展,走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化道路。”这为新形势下进一步转变农业发展方式、调整优化农业结构提供了重要依据。

准确认识调整优化农业结构的涵义

农业结构是农业内部特征的结构体现,也是农业外部特征的格局性呈现。农业结构调整优化是指通过重新调配整顿原有的和制定实施新的政策措施,使农业内外部结构适应新常态下农业发展的新环境新要求,并使之发挥更大经济社会生态功能的过程,是农业在现代化过程中的自我适应和自我进步。因此,适时调整优化农业结构是符合农业发展规律的必然选择。

2015年上半年,国务院和农业部已经分别出台了《加快转变农业发展方式的意见》和《关于进一步调整优化农业结构的指导意见》,而《建议》也将“转变方式、调结构”作为“十三五”时期农业工作的重要主题。但两者关系需要进一步厘清,二者相互关联、互为影响,且前者的层次相对更高。

首先,调整优化农业结构是推动农业发展方式转变的重要基础。资源利用方式、生产方式、经营方式、贸易方式、国家粮食安全实现方式、农业支持保护方式等方面的转变均需要以要素投入结构、产品组合结构、数量质量结构、收益分配结构、产业融合结构、区域布局结构等多方面的调整优化为前提。而只有这些结构性问题得到调整优化,转变农业发展方式才有了坚实基础,并能在农业结构调整优化的带动下顺利推进。

其次,合理高效的农业结构是转变农业发展方式的结果体现。农业发展方式转变反过来也可以引领和推动农业结构的调整优化。如生产方式由“产量导向”向“质量导向”的转变将促进产品结构、品种结构和品质结构的调整优化;资源利用方式由粗放型向集约化转变将促进要素投入结构的调整优化;贸易方式由被动适应市场开放向主动融入全球经济发展格局转变将促进农产品进出口结构的调整优化。而农业结构是否合理高效是衡量农业发展方式转变是否成功的重要指标。

再次,农业结构的调整优化方式的变化本身就是农业发展方式转变的重要内容。习近平总书记2014年在福建调研时曾提出“要努力在提高粮食生产能力上挖掘新潜力、在优化农业结构上开辟新途径、在转变农业发展方式上寻求新突破”。可见调整优化农业结构亦需“转变方式”,即需要新思路和新办法。合理运用政府和市场两种手段,使农业结构的调整优化方式符合农业发展方式的转变方向,是当前加快推进农业现代化应有之义。

进一步调整优化农业结构势在必行

当前,我国农业发展的国内外环境正发生着深刻变化,越来越多的挑战迫切要求农业发展方式的转型升级、农业结构调整优化。

一是当前新的突出问题要求调整优化农业结构。“丰年缺粮”呈刚性态势,农业资源偏紧和生态环境恶化的制约不断加大,农业生产经营的要素配置组合与价值创造格局尚不合理,国内外农产品价格倒挂局面不易扭转等问题对“调结构”形成了强大的倒逼压力。二是法律规定国家有义务调整优化农业结构。我国《农业法》第六条明确规定:“国家采取措施加强农业和农村基础设施建设,调整、优化农业和农村经济结构,推进农业产业化经营。”三是历史经验表明调整优化农业结构意义重大。上个世纪80年代中期和90年代末期,我国曾分别启动过两轮较大规模的农业结构调整。第一轮农业结构调整的主要特点是市场化导向的体制改革。其重点在于改革农产品购销体制和农业计划管理体制,使市场机制逐渐成为农业结构调整的主要推动力。第二轮农业结构调整的主要特点是需求导向的内源性调整。其重点是按照高产、优质、高效、生态、安全的要求推进现代农业发展,以满足日益多元化的市场需求。两轮农业结构调整效果明显,为“十三五”推进农业现代化创造了更好的条件。

“十三五”期间调整优化农业结构的重点

农业结构调整不是短期的政策措施,而是长期的动态性战略性任务。事实上,本轮农业结构调整在中央明确提出要构建新型农业经营体系起(2013年前后)就已经开始了。与前两轮农业结构调整表现出的较大的被动适应特点相比,本轮农业结构调整优化的主动性更为突出,顶层设计的导向更为明显,更符合经济新常态下农业发展的基本逻辑。

调整优化的目标更加全面和有针对性。《建议》

指出,“十三五”期间必须牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。调整优化农业结构亦应坚持这一理念,并内化于农业结构调整的目标之中。从过程目标、结果目标和功能目标三个方面来看,调整优化的过程应以国家粮食安全有保障、数量质量效益相兼顾、综合竞争力能增强、资源环境可持续发展为目标;调整优化的结果应以构建粮经饲统筹、种养加一体、农牧渔结合的,布局协调合理、产业紧密融合、品质和循环利用水平更高的现代农业结构为目标;调整优化的功能应以实现“两稳两增两提”,即稳定粮食产量和产能,增加农业效益和农民收入,提高农业市场竞争力和可持续发展能力为目标。

调整优化的思路更加包容和有创新性。习近平总书记指出,农业结构往哪个方向调,市场需求是导航灯,资源禀赋是定位器。要根据市场供求变化和区域比较优势,向市场紧缺产品调,向优质特色产品调,向种养加销全产业链调,拓展农业多功能和增值增效空间。要以合理利用国际国内两种农业资源、两个农产品市场的视野,科学审视国内农业资源的潜力,合理安排国内农产品生产的优先序,确保关系国家安全的战略性农产品的自给水平。农业结构调整优化的总体思路是按照市场需求和健全产业链的方向调整,使不符合市场需求的农业短板得到提升,使各地农业资源的不同优势得到充分发挥。

“扬长补短”的思路主要体现在以下三个方面。一是创新理念,拓展农业结构的时空概念。树立起大食物、大农业、大市场的新理念,引领农业向多领域、多维度推进,为农业发展及其结构调整优化创造出更大的空间和潜力。二是统筹兼顾,挖掘农业供给侧的新潜力。调整优化种养结构、大力发展草牧业,突出种养结合、循环发展。特别是针对近年来居民消费结构升级,对肉蛋奶等动物性产品消费快速增加的现象,统筹考虑粮食作物、经济作物等种植业和畜牧业、渔业等养殖业生产,兼顾保障主要农产品有效供给和保护资源环境的要求。三是延长链条,培育农业多种功能性增值领域。突出一二三产融合

互动,在发展农业产业化过程中注重农业多功能性的开发。围绕提高农业效益,在“内部优化”的基础上重点推进“内外联动”,促进涉农价值链的转型升级,使农民从产业链增值中获得更多的收益。四是因地制宜,将绿色化融入农业结构调整全过程。坚持可持续发展的理念,建立与资源承载力相匹配的农业内外部结构。以不突破农业资源环境承载力为红线,宜粮则粮、宜经则经、宜草则草、宜牧则牧、宜渔则渔,提高农业生产与资源环境的协调程度。

调整优化的措施更加有力和有操作性。要调整优化农业结构,还需明确调整优化农业结构的主体是谁,即由谁来调整优化农业结构,谁能调整优化农业结构。十八届三中全会精神已经给出了明确的答案——有形之手与无形之手缺一不可。有形之手主要是指来自政府的力量,包括法律、政策、制度等。无形之手主要是指来自市场力量,包括消费偏好、需求倾向、生产成本、产品价格、资源环境与气候变化带来的市场波动等。有形之手需要充分参考无形之手的指挥方向,而无形之手对农业结构的影响又需借助有形之手来推动实现或引导纠正。

2015年全国两会期间,习近平总书记在吉林代表团参加审议时表示:“要加快推进现代农业建设,在一些地区率先实现农业现代化,应突出抓好加快建设现代农业产业体系、现代农业生产体系、现代农业经营体系三个重点。”而农业产业结构、生产结构和经营结构的调整优化正是当前建设这三大体系的紧迫任务。我们应该按照产业结构、生产结构、经营结构这三个层次来统筹推进区域生产力布局、粮经作物生产结构、种植养殖结构、一二三产组合结构、产品品质结构等农业结构各维度的任务。

一是要继续加大“三农”投入力度,构筑农业支持保护新机制,为农业结构调整优化加强动力保障。坚持“存量调整、增量倾斜”的原则,科学配置存量补贴资源、优化补贴结构,合理利用WTO农业协议有关规则,加大“绿箱”政策投入,用足用好“黄箱”政策,充分发挥农业补贴政策对农业结构调整优化的

引导作用。完善主产区利益补偿、耕地保护补偿、生态补偿办法,加快让农业获得合理利润,让主产区财力逐步达到全国或全省平均水平。优化农村金融生态环境,强化金融支持农业力度,通过扩大保险覆盖范围、调整保费负担关系、健全风险分散机制等手段,让农业保险真正成为惠及农户、保障产业、平衡利益的灾害补偿制度。

二是要积极培育新型农业经营主体,加快构建新型农业社会化服务体系,为农业结构调整优化提供有效载体。不断提升小规模农户竞争力,提高集约化水平;发展农户联合与合作,提高农业组织化程度;壮大农业产业化龙头企业,完善利益联结机制。应设立鼓励土地适度规模经营的专项资金,帮助新型经营主体尽快发展壮大,使之成为农业生产经营的中坚力量,同时要将农业补贴和财政奖补资金向新型经营主体倾斜,使其优先承担涉农建设项目,并引导土地流向适度规模经营主体集中,鼓励产加销游等综合式一体化发展模式。

三是加快建立国际冲击应对机制,用好国内外两个市场、两种资源,为农业结构调整优化创造有利环境。依据国内农产品需求结构、特点和趋势,充分挖掘“适度进口”的潜力,优化进口农产品布局,确保产地多元和产品多样,缓解资源环境压力。充分发挥国内劳动力丰富的比较优势,加强对优势农产品品牌开发支持力度,鼓励企业国际认证和注册,促进优势农产品出口,提升国际竞争力。发挥企业主体作用,稳步推动农业企业“走出去”,开展水稻、大豆、棉花、橡胶、糖料等资源密集型产品的生产和经营,主动参与国际分工与合作,提升农业国际影响力。

(作者单位:中国人民大学国家发展与战略研究院、农业与农村发展学院)

责任编辑:梁齐勇