

编者按:2016年中央一号文件,再次锁定“三农”、聚焦现代农业,且今年文件的主题,强调用发展新理念破解“三农”新难题,提出要推进农业供给侧结构性改革。这是全面深化农村改革,有序推进农业现代化,确保亿万农民迈入全面小康社会的重要行动指针。为了全面领会文件精神,深化“三农”问题的理论研究,本刊从今年第1期开始设立“三农前沿”栏目,邀请本刊特邀编委拨冗赐稿,每期一文,以飨读者。本期特约稿系著名“三农”研究专家、中国林牧渔业学会会长李周研究员的新作,该文对在经济发展新常态、资源环境约束趋紧的大背景下,我国农业现代化面临的形势、农业面临的挑战进行系统的思考,提出了我国农业现代化的着力点是增强创新动力、厚植发展优势,推进农业供给侧结构性改革、加快转变农业发展方式,廓清政府管理责任、规范政府管理行为等观点。本刊欢迎广大读者参与讨论。

循序渐进地推进我国农业现代化

李 周

(中国社会科学院 农村发展研究所 北京 100732)

一、我国农业现代化面临的新形势

改革开放至今,我国的传统农业改造取得了显著进展,隐蔽失业这个传统农业最为显著的特征已经基本消失,依靠扩大耕地面积、提高耕作强度增加农产品产量的做法已经式微。农业基础设施完整程度和物质技术装备水平逐渐提高,农田有效灌溉面积占比和耕种收综合机械化率分别达到52%和61%,农业综合生产能力和谷物产量稳定增长。全要素生产率对农业增长的贡献率已经提高到56%,农业增长对资源和要素的依赖性逐年降低。市场配置资源的作用越来越大,区域比较优势已经成为调整农产品布局的主导因素,农产品生产的集中度显著提高。随着农产品产地认证、产品认证等工作的推进,生产高质量的农产品开始成为农业增收的重要渠道。随着经营超小规模农业的机会成本的上升,农地流转不断加速,截至2015年底,全国家庭承包经营耕地流转面积4.43亿亩,农地流转面积占农地总面积的比例已经提高33.3%,发达地区农地流转面积的占比更高。随着规模经营的耕地面积占耕地总面积比重增大,农业收入的集中度逐渐提高,发展职业农民的条件越来越好。随着国家和国民对农业基础地位的认识不断深化,国家农业政策体系和化解农业风险的应急机制的不断完善,以及国家和国民有支付能力的食物需求不断提高,农业发展的内部环境越来越好,“十三五”期间农业形势发生逆转的可能性不大。此外,进口农产品对国内供需平衡的影响力也在增大。

农业现代化是一个包容性很强的概念。随着一个国家或经济体的发展,农业现代化的推进条件会不断改善,农业现代化的外延会不断拓展、内容会不断升级。按照预期的增长速度,“十三五”期间我国将跨入发达经济体的门槛。改革开放以来,我国从低收入发展中国家起步,跨过下中等发展中国家和上中等发展中国家两个门槛,只是两次量变;从上中等发展中国家跨入发达经济体的门槛则是一次质变。这是我国推进农业现代化的宏观环境的一个新变化。按照预期的改革目标,“十三五”期间我国将建成基本完备的社会主义市场经济体制。这意味着以渐进方式推进的经济转型将基本完成,市场机制将在资源

收稿日期:2015-01-20

作者简介:李周,男,研究员,主要从事农业经济与农村发展研究。

配置中发挥决定性的作用。这是我国推进农业现代化的宏观环境的另一个新变化。按照预期的发展目标,“十三五”期间我国将基本建成全面小康社会。这意味着国民的膳食将发生由吃饱、吃好吃健康的转变,与此相对应,农产品的供需平衡将由数量保障转变为质量安全。这是我国推进农业现代化的宏观环境的又一个新变化。同期,WTO 规则对我国经济施加影响的范围和程度、自由贸易的范围程度、农业比较优势的发挥和农产品国际贸易的规模,都会进一步提高。以负面清单形式出现的农业保护政策将替代传统的农业保护政策。这些也是我国推进农业现代化的宏观环境的新变化。

二、农业面临的挑战

最近 30 多年,我国农业生产方式发生了巨大变化,成绩斐然,但也面临着一些挑战。第一,农产品竞争力下降的挑战。改革开放以来我国农业生产率的增长一直快于世界农业的平均增长率,目前主要农产品人均占有量已经超过世界平均水平。然而,劳动力、地租、要素价格的大幅提高,导致国内农产品种植成本快速攀升,市场竞争力趋于下降。第二,农业生产可持续性下降的挑战。长期追求农产品产量的政策导向,造成了化肥、农药的过量施用和地下水的过量开采,对环境施加的负面影响越来越大。目前,农业已是我国水体的主要污染源;部分耕地表层土壤的有毒元素的含量增多;华北地区地下水位持续下降,西北地区输水高程仍在增大,农业用水成本越来越高。第三,国民担忧国内食品质量的挑战。我国国民的食物需求已经发生了由吃饱、吃好吃健康的转变,但国内生产的食品难以满足国民吃健康的新诉求。应对这些挑战,必须提高我国农业的适度经营规模,必须提高全要素生产率,低农业增长的贡献率,必须调整产品数量目标优先于产品质量目标、食物安全目标优先于生态安全目标和近期目标优先于远期目标的政策导向。

三、发达国家农业现代化的主要做法

虽然农业现代化的模式同农业资源禀赋有极强的相关性,但仍有共同的做法:即以市场为导向,通过完善基础设施体系提高农业应对气候变化的能力,通过休耕和农作物保障计划稳定农业生产,通过健全法制维护市场秩序和保证公平交易,通过制订农业法案为制定农业科研、教育、推广的行动纲领和编制相应财政预算提供依据,通过土地集中政策促进农场规模化经营,通过专业化政策促进农业分工,通过农业技术研发推广政策为农业现代化提供支持,通过农业风险防范机制降低农民投资风险,通过制定化肥农药施用标准保障食物质量和环境安全。我们推进农业现代化需要借鉴国际经验,但更需要创新。

四、我国农业现代化的道路

今后农业仍需支持,但重点必须调整。第一,深化农产品价格改革,完善市场导向的农产品价格形成机制,逐步减少扭曲农民预期的各种生产补贴,将保障农民收入的价格保护政策转向激励农民优化资源配置的生产促进政策。第二,改善职业农民的发育环境,将瞄准所有农民的增收目标转为瞄准职业农民的增收目标,确保职业农民过上体面的生活。第三,引导农民开展具有的乘数效应和持续效应的社区性基础设施建设和生态环境建设,将瞄准私有品的补助政策转为瞄准公共品的奖励政策。当然,更为重要的是推进农业现代化的进程。

农业是国民经济的基础,农业现代化是现代化的基础。在农村人口流动性增强、农民分工分业加快、农业生产集约程度提高等因素的共同作用下,我国已进入加速农业现

代化的战略机遇期。推进农业现代化,旨在消除传统农业的弱质性和化学农业对环境的破坏性。

农业现代化是由科学技术体系、农业产业体系、微观经营体系和政策法规体系四轮驱动的。其中,科学技术体系最初关注的是机械化、电气化、水利化和化学化,现在关注的是生物技术、温室技术、电子技术和信息技术等。农业产业体系最初关注的是产量和产出效率,现在关注的是产品安全、资源节约和环境友好,以及综合生产能力和农民收入水平。微观经营体系最初关注的是集体化和私有化的选择,现在关注的是适度经营规模和集体与个体的融合。政策法规体系最初关注的是政策的灵活性,现在关注的是法律的严密性。围绕上述变化,我国农业现代化的着力点是:

1. 增强创新动力,厚植发展优势 (1) 发展适度规模经营。充分利用进城农民非农就业技能增强和非农就业收入增稳,特别是农地集体所有有利于土地调换、土地流转和土地整理的比较优势,以土地经营权托管、入股等方式推动土地经营权有序流转,推进适度规模经营,增强职业农民的就业和投资机会。但适度经营的规模要与农户经营的能力相适应,要给小农户留下生存空间,并抑制资本“占地”的冲动和“非粮化”现象的蔓延。(2) 构建以家庭农场为基础、以合作为纽带,各种经营主体互补包容、合作共赢的农业经营体系。发挥家庭经营优势,秉承精耕细作传统,提高土地产出率、资源利用率和劳动生产率。让农业成为有竞争力的产业,让农民从事体面的职业,让农村成为安居乐业的家园。(3) 促进农业专业化。通过区域专业化将各地区资源比较优势发挥出来,通过农场专业化将职业农民的专业技能发挥出来,通过作业专业化将物质装备的利用效率发挥出来。建立涵盖农业生产经营各环节,多层次、多类型的商业化外包服务体系,将农业的产前、产中、产后各环节有机地连为一体。2020年农作物耕种收综合机械化水平预计会超过68%。(4) 发展设施农业。我国人均耕地和水资源较少,水土光热资源匹配较差,要借助设施农业提高农业资源利用效率,消除资源的不匹配性。(5) 推广亲近自然的农业。控制农药、化肥、薄膜和地下水用量,有效解决土壤侵蚀、土壤盐化、地下水位下降等问题。2020年化肥农药与机会出现零增长或负增长,农业面源污染治理会取得突破性进展,生产与生态、生活协调的农业发展格局将初步形成。(6) 提高农业全要素生产率。要加快技术创新和高新或适宜技术应用,加快技术对资本、土地、劳动力的替代。2020年农业科技进步贡献率预计会超过60%。(7) 促进产业融合。创新和培育融生产、生活和生态于一体,高质高效可持续的农业新业态。

2. 推进农业供给侧结构性改革,加快转变农业发展方式 推进农业供给侧结构性改革,是为了将去杠杆、去库存、降成本、补短板的任务落到实处,有效解决国内农产品供求结构失衡、农业资源环境压力加大等问题。农业供给侧结构性改革的主要目标,是将依靠行政干预实现农产品供需平衡的方式转换为依靠市场机制实现农产品供需平衡的方式,将去杠杆落到实处。具体地说,要通过农业供给侧结构性改革,将我国农业的比较优势进而农产品的市场竞争力充分发挥出来,提高国内农产品的市场占有率,将去库存落到实处。通过增加市场紧缺农产品的生产和弥补农业基础设施等薄弱环节,将补短板落到实处。例如,通过大水面养殖和离岸养殖对湖泊、水库和近海网箱养殖的替代,远洋渔业产能对近海和内陆捕捞产能的替代,有效解决湿地环境压力问题。在守住粮食安全底线的前提下,通过粮经饲统筹、种养加一体、三次产业融合发展对单一生产结构的替代,提高农业经济效益、农业附加价值和农民收入。

3. 廓清政府管理责任,规范政府管理行为 农业现代化主要是由职业农民推进的。

政府要改变行政推动农业现代化的做法,营造良好的发展环境,全力做好农户、企业和市场做不了和做不好的事情。

(1) 健全农业法律和政策体系,形成公平竞争的环境,稳定职业农民的预期。通过深化改革,将以系列文件的方式赋予管理部门权利的做法,调整为以法律的方式规范管理部门行为的做法,改变农业管理部门成为最积极的政策诉求者和最大受益者的局面。(2) 培训职业农民。农业现代化主要是由有文化、懂技术、会经营的职业农民推进的。政府要组织相关培训,使职业农民掌握所需知识、技能、经验和信息,提高职业农民的综合素质,形成依靠人力资本投资兴农、富农、惠农的局面。(3) 优化农业发展规划,特别是粮食生产核心区规划,增加产能、稳定产量、提高效益,保障国家粮食安全。(4) 完善主要农产品应急储备体系,确保供求平衡。(5) 提供具有乘数效应、所有农户都能分享的公共品。一是完善道路、水利等农业基础设施体系。近期要抓好病险水库除险加固、大中型渠系配套等农田水利建设和中小河流治理,建设高产稳产的高标准农田,提高耕地质量;二是完善农业技术研发和推广体系;三是农业气象信息和农产品市场信息收集整理与分析发布体系。(6) 强化管理。实行最严格的耕地保护制度和农业用水总量控制制度,守住水土资源红线;制定化学品投入标准,守住农产品安全和环境安全底线。加大生态建设投入,提高生态安全水平和国民生活质量。以农业区域化、专业化、经营规模适度化和包括农业技术现代化为抓手,提高农业的效益和竞争力。以生态农业、绿色农业等生产技术和生产模式为抓手,保障土地、淡水等农业资源的可持续利用,使农业本身成为一个良好的生态系统。以农业生产工艺标准化、品种优质化、产品多样化和化肥、农药施用制度为抓手,确保农产品质量安全。(7) 调整农业支持政策。一是深化农产品价格改革,完善市场导向的农产品价格形成机制,将保障农民收入的价格保护政策转向激励农民优化资源配置的生产促进政策。二是改善职业农民的发育环境,将瞄准所有农民增收的目标转为瞄准职业农民增收的目标,确保职业农民过上体面的生活。三是引导农民开展具有乘数效应和持续效应的社区性基础设施建设,将瞄准私有品的补助政策转为瞄准俱乐部品的奖励政策。(8) 利用两种资源、两个市场。农业风险主要是气候风险。进口农产品是应对气候风险和调节贸易顺差的基本措施,进口农产品的实质是购买国外农业资源的使用权。我们要抓住近些年国外优质低价粮食增多的时机,使部分农地得到休养生息,对某些元素超标的耕地进行修复。我国作为粮食生产和贸易大国,要在营造公平合理的国际农产品贸易秩序、创建协调性与联动性的国际机制方面做出应有的贡献。

参考文献:

[1] 中共中央国务院. 关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见[Z]. 2015-12-31.

(责任编辑:翁贞林, 英摘校译:吴伟萍)