

中国农业政策新目标的形成与实现

杜志雄¹ 金书秦²

(1. 中国社会科学院农村发展研究所,北京 100732; 2. 农业部农村经济研究中心,北京 100810)

[摘要]保持农业发展可持续性已经成为与增产、增收并列的农业发展政策新目标。这既是顺应农业发展转型的主动选择,也是全面保护农业多功能性的理性回归。家庭农场等新型农业经营主体为代表的迅猛发展、其行为特征与政策目标的一致性以及成功实践,都将使新型农业经营主体成为实现农业政策新目标的“合意”主体。实现农业政策新目标,首先要加强新目标的宣传落实,使之深入人心;其次要在政策上提供指引,激励资源节约、环境友好行为;最后要重点扶持家庭农场等新型农业经营主体,加快使其成为农业政策新目标的“合意”主体。

[关键词]农业可持续性;三农政策;家庭农场;新型农业经营主体;农村发展现代农业

[中图分类号]F320.1 [文献标识码]A [文章编号]1003-8353(2016)02-0024-06

DOI:10.15981/j.cnki.dongyueluncong.2016.02.004

农业具有多功能性。第一,农业本身作为农民的一种生计手段,承载着几亿农户家庭的就业和发展,发挥着重要的经济功能;第二,农业生产的粮食和其他农产品,满足了社会经济发展最为基础、也是最不可替代的需求,是社会稳定的压舱石,因此具有重要的社会和政治功能;第三,农业是最接近自然的生产,其生产资料和产品都是自然的一部分,具有重要的生态环境功能;此外,农业还具有历史文化的传承功能。过去,我们对于农业的需求主要是基于吃饭、穿衣、就业的需求,因此农业的经济和社会功能被强化,而经济功能的过度张扬、农业严重的生态透支还直接导致了其环境功能的退化。当前,随着温饱问题的解决,人们对于农业的其他方面——特别是环境方面的功能提出了更高的要求。综合起来,就是要实现农业的可持续发展,全面保护农业的多功能性。这势必对农业发展政策提出新的要求。

一、中国农业政策新目标的形成

自古以来,农业都是中国的立国之本。作为世界上第一人口大国,足够的粮食产量一直是中国农业政策的基本核心。我国农业发展首当其冲的目标是养活世界上最庞大的人口群体,因此农产品产量是长久追求的主要目标;逐渐地,人们越来越注重农产品的质量,农业发展的目标不仅是让人们吃饱,也要吃好,因此提出优质的要求;随着环境问题的突出,公众环境意识的觉醒,在吃饱、吃好的情况下,要求资源投入更加高效,生态环境得到保护,因此高效、生态、安全也成为现代农业的基本要求。所以,党的十七届三中全会明确提出,发展现代农业,必须按照高产、优质、高效、生态、安全的要求,加快转变农业发展方式。

习近平总书记2013年11月视察山东时,对山东,也在对全国“三农”工作作出的重要指示里明确要求“以解决好地怎么种为导向,加快构建新型农业经营体系;以缓解地少水缺的资源环境约束为导

[基金项目]本文得到农业部农村经济体制与经营管理司委托项目“国家家庭农场监测”、国家社科基金重大项目“加快构建新型农业经营体系研究(14ZDA037)”以及中国社会科学院创新工程的资助。作者就关于中国农业政策目标调整问题曾多次在不同场合演讲,感谢与会者对本文内容的建设性意见和建议。当然文责自负。

[作者简介]杜志雄(1963-),男,中国社会科学院农村发展研究所副所长、研究员、博士生导师;金书秦(1984-),男,农业部农村经济研究中心可持续发展研究室副主任、副研究员。

向,深入推进农业发展方式转变;以满足吃得好吃的安全为导向,大力发展优质安全农产品。”2014年中国农业继续稳定增长,但农业面临的严重“产能生态透支”现象更加凸显;同时农业连年增产背景下进口连增、农业国际竞争力不足、国内外价格倒挂现象也受到全社会更大关注。有鉴于此,2014年的中央经济工作会议和农村工作会议以及2015年1号文件,都明确提出了要通过深化改革,坚定不移加快转变农业发展方式,尽快转到数量质量效益并重、注重提高竞争力、注重农业技术创新、注重可持续的集约发展上来,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的方针。这一方针的提出表明我国农业农村工作总目标已由过去的“保障农产品供给、增加农民收入”的双目标向“保障农产品供给、增加农民收入和保持农业可持续性”的三目标的转变^①。2015年10月,农业部部长韩长赋更是用通俗的语言指出,“十三五”农业发展的三项任务就是“搞饭、搞钱、搞绿”,搞饭、搞钱指的是国家粮食安全和农民收入,“搞绿”就是保护农村生态环境维持农业发展的可持续性,这意味着主管农业生产的部门都已经将保护生态环境内化为部门工作目标,而生态环境的改善无疑是可持续发展的源动力。而当前,粮食安全保障能力的提高为政策新目标的实现提供了空间。

可以说,在过去相当长一段时间,粮食增产、农民增收是我国农业发展政策目标的两大主题,并且在强农惠农政策的支持下,实现了连续十一年增产增收。近年来,随着农业资源环境约束的日益显现,农业发展的可持续性已经成为农业政策的第三大目标。政策目标的转变,也符合了农业发展的一般规律,即从原始农业、传统农业,到现代农业,进而向生态农业的演进脉络(李周,2004)^②。诚然,政策的新目标与已有的增产、增收目标并不矛盾,毕竟中国要成为一个生态文明国家,首先要在食物上自给(小约翰·柯布,2015)^③。

二、保障农业发展可持续性目标的政策体现

可持续发展并不是一个新的概念,过去也频繁被提及,但是在农业领域,过去的可持续发展具有工具性,也就是说,过去讲农业可持续发展,往往是服务于增产、增收两个目标的,而现在,保持农业发展的可持续性已经成为与增产、增收并列重要的第三大目标。

政策实践表明,农业可持续性已成为现代农业第三大目标,集中体现为一系列以保护农业生态环境为核心目标的政策出台,尤其是自2014年以来,以农业资源环境保护为核心、旨在实现农业可持续发展的政策频出。

2014年1月,《畜禽规模养殖污染防治条例》正式生效,这是农业污染治理领域第一个专门的国家性法规,对于我国的农业环境治理而言具有里程碑式意义。此外,2014年修订通过、2015年正式生效的《环境保护法》,新增了较多关于农业环境治理的内容,集中体现在第三十三、四十九、五十条,作为环境保护基本法,这些条款为农业环境治理体系建设提供了依据。此外,在新的《食品安全法》(2015年)中也有对农产品中农药残留、安全使用农药、肥料等投入品的有关规定。在农业部门层面,围绕“一控两减三基本”目标,农业部出台了《农业部关于打好农业面源污染防治攻坚战的实施意见》,并迅速发布了化肥农药零增长行动方案(全称为《到2020年化肥使用量零增长行动方案》、《到2020年农药使用量零增长行动方案》)。针对农药包装废弃物的环境污染问题,环境保护部组织起草了《农药包装废弃物回

^①“农业可持续性”含有农业可持续增长和发展的思想,但农业可持续增长和发展不简单地等同于农业可持续性。根据我们以往的思想,“可持续性”可以分为经济社会技术和管理四个纬度(张晓山,杜志雄,檀学文《可持续食品供应链:来自中国的实践》,哈尔滨:黑龙江人民出版社,2009年第1版)。我们这里所强调的“农业可持续性”更多强调的是技术纬度的可持续性问题,亦即,施加于农业生产资料(如土地)上的任何技术措施(如化肥、农药、种子、机械等等技术)既不对农业生产资料及其产品质量本身、也不对农业以外的生态环境系统产生破坏性影响(负外部性),从而使农业作为一个整体成为可以连续和重复的过程的状态。

^②李周《生态农业的经济学基础》,《云南大学学报》(社会科学版),2004年第2期。

^③[美]小约翰·柯布,王伟《中国的独特机会:直接进入生态文明》,《江苏社会科学》2015年第1期。

收处理管理办法(试行)》,该管理办法已经于2015年4月公开向社会征求意见。

对于保障农业发展可持续性的而言,最具有标志性意义的是2015年3月18日国务院常务会议审议通过《全国农业可持续发展规划(2015-2030年)》(以下简称《规划》),2015年5月正式由农业部牵头,国家发改委、科技部、财政部等八部委联合印发。自此,我国农业可持续发展有规可循,未来三个五年的农业发展,都将在本《规划》的框架下展开。《规划》与过去几乎所有涉农规划的最显著区别在于强调资源环境的可持续利用和保护。《规划》中基本看不到“传统”的农业发展目标,例如粮食产量、农民收入等;贯穿《规划》通篇的是对农业生产“元能力”的保护,主要包括水土资源保护、生态修复和环境治理(表1所示)。

表1 《全国农业可持续发展规划(2015-2030年)》主要可量化指标

任务	类别	指标	2020	2030
优化布局、稳定产能	农业生产能力	农业科技进步贡献率	60%以上	
		主要农作物耕种收综合机械化水平	68%以上	
保护耕地	耕地面积*	耕地面积保有量	18亿亩	18亿亩
		基本农田	15.6亿亩	15.6亿亩
	耕地质量	集中连片、旱涝保收高标准农田	8亿亩	
		全国耕地基础地理提升	0.5个等级	1个等级
高效用水	水资源红线	农业灌溉用水量	3720亿方	3730亿方
		农田灌溉水有效利用系数	0.55	0.6
	节水灌溉	农田有效灌溉率	55%	57%
		节水灌溉率	64%	75%
		高效节水灌溉面积	2.88亿亩	
治理污染	农田污染	测土配方施肥覆盖率	90%	
		化肥利用率	40%	
		农作物病虫害统防统治覆盖率	40%	
	养殖污染**	养殖废弃物综合利用率	75%	90%
修复生态	林业生态	森林覆盖率	23%	
		农田林网控制率	90%	95%
	草原生态	草原综合植被盖度	56%	60%
	水生生态系统	水产健康养殖面积占比	65%	90%

注:本表为作者根据《全国农业可持续发展规划(2015-2030年)》做的总结,仅供参考

* 没有提具体年份,18亿亩耕地和15.6亿亩基本农田可以理解为长期红线

** 2017年底前,关闭或搬迁禁养区畜禽养殖场(小区)和养殖专业户,京津冀、长三角、珠三角提前一年

与《全国农业可持续发展规划(2015-2030年)》几乎同时着手制定和实施的是《农业环境突出问题治理总体规划(2014-2018)》,在该规划中明确了今后一个阶段重点要解决的七大农业环境突出问题。2015年7月30日,国务院办公厅印发《关于加快转变农业发展方式的意见》,明确指出要推动农业发展由数量增长为主转到数量质量效益并重上来,由主要依靠物质要素投入转到依靠科技创新和提高劳动者素质上来,由依赖资源消耗的粗放经营转到可持续发展上来,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。以上这些政策文本,均是以整体性文件的形式突出强调农业可持续发展这一个方面,这是与以往政策文本只是零星提及的显著差异。

值得指出的是,把“保持农业可持续性”并列为与增产、增收同等重要的现代农业发展的第三目标,体现的是可持续发展由工具理性向(目标)价值理性的升华,同时,既然将其作为目标,就不再是可有可无,更不是权宜之计;不是将其作为解决其他问题的工具、实现另两个政策目标的手段和措施,而是理论上由农业产业发展自身的内在要求决定、实践中必须确保实现的政策目标之一。这也使得农业可持续

性保持变得与农业增产、农民增收一样,成为农业农村工作的考核指标之一,成为部门和国家整体经济工作的硬约束。

三、中国农业新政策目标的实现和承载主体

尽管国家政策频出,但农业各项政策目标的达成仍有赖于农业生产主体,因为他们是农业生产的资源占有者和使用者。也就是说,无论政策多好,地总归要农民来种。因此,农业生产者一定是农业政策目标的承载主体。

目前,除传统的小规模农户以外,我国的新型农业经营主体主要包括专业大户、家庭农场、农民专业合作社、农业企业等,它们是发展现代农业的微观基础。中国未来的农业生产主体应该是坚持家庭经营的家庭农场或者专业大户形式,换言之,一定还是要以农民为主体。家庭农场作为多元化新型农业生产经营主体之一,顺应了现阶段中国农业生产的新变革,既坚持了农业家庭生产经营的传统优势,又有助于破解保持中国未来农业经营主体稳定性和持续性难题,将成为引领中国现代农业和先进生产力的发展方向。并且,当前,家庭农场也正在成为农产品供给特别是粮食供给的重要主体,正在成为保障农产品质量安全的有效载体,正在成为推进科教兴农的有效途径,正在成为培育新型农民的有效手段(王新志、杜志雄,2014)^①。家庭农场所具有的实现多元化目标的工具价值,使其日益成为符合中国农业发展新政策目标的“合意的”农业生产经营主体,具体表现在以下四个方面。

第一,家庭农场发展迅速,已经成为我国农业经营的重要力量,且潜力巨大。到2014年11月底,全国已有平均种植规模200亩的家庭农场87.7万家^②,并且在相关政策的鼓励下家庭农场的数量呈快速增长态势。例如,湖北省截至到2014年11月底的家庭农场总量达到48370家,增幅达到112.8%。浙江全省经工商注册登记的家庭农场15763家,比2013年底增长了71.5%。从政策的导向来看,家庭农场可能成为我国农业经营的最主要主体。例如农业部于2014年2月25日下发了《关于促进家庭农场发展的指导意见》(以下简称《意见》),从生产经营劳动力主体、经营范围和经营能力、土地规模与生产效率等方面明确了家庭农场区别其他农业经营主体的基本特征,强调了家庭农场在保障粮食安全、促进现代农业发展中的重要地位,并从土地流转、政策扶持、社会化服务和人才培养等方面提出了相应的发展支撑和保障条件。《意见》对家庭农场的健康发展有着重要的导向作用。与此同时,一些中央部委、行业部门也陆续出台了支持家庭农场发展的行业性支持政策,例如,中国农业银行于2013年8月出台的《专业大户(家庭农场)贷款管理办法(试行)》,中国人民银行于2014年2月出台的《关于做好家庭农场等新型农业经营主体金融服务的指导意见》。在地方层面,全国几乎所有的省也都出台了更加详细的促进家庭农场发展的指导意见。政策所提供的激励,必然会带动家庭农产的蓬勃发展。

第二,家庭农场主从业经历丰富,年轻且受教育程度高,对于新事物、新理念的接受意愿和能力更强,且相当一部分是具有生态自觉的“新农人”(杜志雄,2015)^③。根据2014年全国家庭农场监测调查系统对全国2826个家庭农场的监测结果显示,53%的家庭农场主曾经是专业大户;22%的家庭农场主曾经是合作社主要负责人;5%的家庭农场主有企业管理层的工作经历;15%的家庭农场主曾经是村干部(含大学生村官);26%的家庭农场是个体从业者;15%的家庭农场主曾经是农机手。值得指出的是,还有6%的家庭农场主是刚毕业的大中专学生,8%的家庭农场主是进城务工返乡人员。受调查农场主平均年龄为46岁,相对全国农业从业人员平均水平较为年轻;文化程度较高;接受培训的比例较高。已有的文献表明,年龄老化、文化程度低、接受农技指导的机会少,是农户过度使用化肥、农药等化学投入

^①王新志,杜志雄《我国家庭农场发展:模式、功能及政府扶持》,《中国井冈山干部学院学报》2014年第5期。

^②<http://opinion.caixin.com/2015-02-02/100780667.html>

^③杜志雄《“新农人”引领中国农业转型的功能值得重视》,《世界农业》,2015年第9期。

品,从而导致农业污染的重要原因(例如 Jin et al, 2015^①; 栾江等 2013^②)。家庭农场主克服了普通农户的以上缺陷,这使得他们采取环境友好行为的可能性大大增加,有利于保持农业的可持续性。

第三,家庭农场经营目标与农业发展政策新目标具有一致性。家庭农场主与土地有着天然的依存关系。家庭农场主基本上来源于本土的自然人。2014年中国家庭农场监测调查结果显示,81.78%的家庭农场主户籍为本村,户籍为本乡的占到近92%。因此家庭农场主和土地之间有着非常浓厚的情感,恋土情结根深蒂固,土地不仅是他们基本的生产资料和安身立命之本,而且还蕴含着对家庭祖宗认同的血缘亲情意识,体现着他们的价值信仰、精神寄托和一种源远流长的人文精神;同时,他们与农场所在地具有较强的地缘关系,熟悉当地自然与社会环境并对其保持高度的认同感和生命共同体的体认,对保护当地自然和人文环境实现可持续发展有着高度的道德责任感。因此,家庭农场主的行为除了受经济法则的约束之外还受到基于地缘血缘关系、生命共同体的道德约束。这些是家庭农场区别于其他农业经营主体尤其是工商资本企业的一个重要特征。此外,即使是租地的家庭农场主,由于租期较长,也更加愿意采取更加可持续的生产方式。上述调查还显示,在有土地转入的1932个家庭农场中,超过66%的家庭农场的租期超过5年,超过63%的租期在10年以上。

第四,许多家庭农场主的实践表明,在采取可持续农业行为的同时,是能够实现增收的。许多家庭农场开始选择生态农业生产方式,既提高了产出效益,也保护了农业生态环境。例如,湖北省种养结合型家庭农场中不乏种养结合生态循环型。该省潜江市、监利县等地的家庭农场,利用自然禀赋优势,采用稻、虾连作模式,每亩除单产600~700斤有机稻外,还能产200斤左右的小龙虾,每亩纯利润都在3000元以上,效益极为可观。另外,该省不少家庭农场还通过推广秋播二麦、绿肥和深翻“三三制”轮作,推进秸秆还田,改进了肥料使用技术和效率,减少了化肥使用量,也达到改善农业生态环境的效果。

综上判断,家庭农场将成为承载农业发展政策新目标的主体。当然,家庭农场能否成为“合意的”农业生产经营主体不仅在于其是否能够确保实现多项农业发展的总目标,更重要的还在于生产经营者的微观目标,即:是否能使微观主体真正成为有竞争力的市场主体;是否有助于高效农业产业体系的形成,实现更高的农产品附加值和加工收益,从而增加收入,让农业生产者更好、更充分地共享增长成果,实现小康。显然,从上述几个目标看,要使家庭农场真正成为“合意的”农业生产经营主体还有很长路要走。

除了家庭农场等农业生产主体之外,还应充分发挥合作社、土地托管服务等农业生产服务主体在确保中国现代农业第三目标实现上的主体责任。山东供销社系统开展的土地全托管和半托管服务,在减少化肥农药用量、建构新的农业生产和服务的产业链条关系,从而促使保持农业可持续性增强等方面的成功实践,也使得农业服务主体在保持农业可持续性方面的功能凸显。

四、中国农业政策新目标的实现路径

把保护和增强农业可持续性作为现代农业发展的三大核心目标之一已成为我国现代农业发展方向和行动纲领,同时它也必将成为“十三五期间”我国现代农业发展的主旋律。

政策目标反映的是政府和社会意愿,但政策目标的实现有赖于各类政策参与主体的协同作用。我国农业政策新目标的正式确立时间不长,首先要对新目标进行有力的宣贯,使之深入人心;其次是要在具体政策上对农业生产主体提供方向指引,使其行为自觉转向资源节约、环境友好;第三是重点扶持家庭农场,加快使其成为农业政策新目标的“合意”主体;最后,实施农业供给侧改革,切实祛除不利于农业可持续性增强的产能。

^①Jin S, Bluemling B, Mol APJ. *Information, trust and pesticide overuse: Interactions between retailers and cotton farmers in China*. NJAS - Wageningen Journal of Life Sciences. 2015 (72-73): 23-32.

^②栾江,仇焕广,井月等《我国化肥施用量持续增长的原因分解及趋势预测》,《自然资源学报》2013年第11期。

第一 进一步明确宣示农业政策新目标,尤其是强化农业生产主体意识。相比规划而言,中央1号文件在农业生产者中更具有熟识度。自1982年发布第1个、尤其是2004年以后,中央连续发布12个以农业为主题的一号文件,使得党和国家的惠农政策深入人心。从过去的一号文件来看,其主题几乎覆盖“三农”问题的方方面面,唯独缺乏专门针对农业资源环境保护的文件。建议近年内以农业资源环境保护作为中央一号文件的主体,着重突出保持农业可持续性的政策目标,使之深入人心。从长期来看,要强化保持农业发展可持续性的国家意志,未来择机修订《农业法》、《环境保护法》等基本法时,将保持农业发展可持续性作为基本原则。还应着手研究出台《农业资源环境保护管理条例》的必要性和可行性,为农业发展政策新目标保驾护航。

第二 在财政资金投入方向,引导农业生产者采取环境友好行为。应当立即调整和新设一批农业环境经济政策,包括:调整农业补贴方向,将已有的农资综合直补重点向有机肥、缓释肥、低毒高效低残留农药、生物农药等领域倾斜,加大对测土配方施肥的推广力度;在西北、新疆等缺水地区率先启动农膜以旧换新补贴示范,在东北、中部等粮食主产区启动秸秆还田补助试点;继续加大和完善对规模养殖场沼气建设、有机肥的补贴,引入市场机制,推行养殖小区粪污的第三方集中处理;建立农业生态补偿基金,从土地出让收益中提取一部分比例用于土壤质量保护工作。

第三 健全农业社会化服务体系,强化针对家庭农场等新型主体农业生产发展的服务支撑。家庭农场的经营规模和集约经营的水平受制于社会化服务体系。要加快构建以公共服务机构为依托、合作经济组织为基础、龙头企业为骨干、其他社会力量为补充,公益性服务和经营性服务相结合、专项服务和综合服务相协调的新型农业社会化服务体系。采取政府订购、定向委托、奖励补助、招投标等方式,引导经营性组织参与公益性服务,大力开展农技推广、农机作业、抗旱排涝、统防统治、产品营销、农资配送、信息提供等各项生产性服务,满足家庭农场对社会化服务的需求。要积极引导和扶持家庭农场组建农业合作社,为家庭农场提供产前、产中、产后服务,使其成为家庭农场连接市场的纽带。大力培育农业产业化龙头企业,为家庭农场提供良种、农机、植保,以及农产品加工、储运、销售等一体化服务。

第四 启动农业供给侧改革,祛除不利于农业可持续性目标实现的产能及生产方式。进入新世纪以来,中国农业特别是粮食生产成就显著,粮食实现十二连增,农业整体盈利性也由于相关支持政策得到增强。在取得这些成就的同时,我国农业也面临着生产量、进口量、库存量“三量齐增”以及农业发展过于注重数量增长,导致土壤肥力和地下水资源过度消耗、资源环境硬约束正在加剧自然和经济风险等不利于农业可持续性保持的局面。要通过调整农业结构,提高农业供给体系质量和效率,使农产品供给数量充足,品种和质量契合消费者需要,真正形成结构合理、保障有力的农产品有效供给。要退出25度以上坡耕地的农业用途以及退出部分严重依赖生态透支为支撑的农业生产产能。同时,要加速农业生产方式转化,大力推进生态农业生产方式。通过上述这一系列调结构、去产能、转方式的措施,确保农业可持续性增强的第三政策目标得到实现。

[责任编辑:王波]