

# 开放条件下的农业供给侧结构性改革： 形势、目标与策略

胡冰川

(中国社会科学院农村发展研究所,北京 100102)

**摘要**当前与今后一段时期内,由于生产力的提升,全球农业的整体趋势是供给充分、市场宽松,但是仍然存在周期性波动。在全球化的过程中,我国农业的快速开放带来社会总福利增加的同时,也使得相关成本短期凸显出来。中国作为全球最大的农产品进口国,在开放条件下,随着全球市场整合程度的提高,同时实现农业增效、农民增收、农业可持续三元目标的难度越来越大,有必要在现阶段通过将三元目标降为二元目标,从而确保农业供给侧结构性改革“去库存、降成本、补短板”任务的实现。从策略层面具体建议包括,制定中长期粮食与大宗农产品“去库存”方案,在更长的历史时期内高效有序地推进“去库存”工作;继续推进农产品进口多元化战略,纾解农产品进口地区集中、品种集中的问题,并通过进口的倒逼机制促进国内农业的转型升级;扩大在国家与民间两个层面的国际农业合作,以农业海外投资为抓手,积极谋求农业“走出去”的新局面。从战略上看,统筹两种资源、两个市场有赖于构建国内国际目标相一致的农业政策体系,使得开放条件下的农业国际目标更好地服务于国内目标。

**关键词**全球农业过剩;农业劳动生产率;农业供给侧结构改革;农业转型升级

(中图分类号)F321

(文献标识码)A

(文章编号)1002-3909(2016)04-0067-07

DOI:10.14110/j.cnki.cn-37-1059/d.2016.04.012

## 一、全球农业的长期过剩的格局基本形成， 全球农产品市场将维持紧平衡条件下的低价格水平

1.全球农业的长期过剩的格局基本形成。根据联合国粮农组织的粮食展望数据,2015—2016年度全球谷物产量为25.34亿吨,消费量为25.3亿吨,季末库存量为6.38亿吨,季末库存比季初库存下降400万吨,谷物库存消费比也从2014—2015年度的25.4%下降到24.8%,整体保持相对稳定。在此背景下,全球谷物价格仍将面临持续下行压力;受此影响,其他重要农产品如油籽、肉类、水产等的价格也将维持低迷的现状。2016年4月,作为全球农产品价格指标的国际食品价格指数为151.8,大致相当于2007年5—6月的水平;剔除价格因素,2016年4月的国际食品价格指数为112.4,大致相当2006年5—7月的水平。从价格运行来看,全球农产品市场大致“倒退”了10年<sup>①</sup>。

可以简单地比较,2006年全球谷物总产量为20.51亿吨,消费量为20.4亿吨,季末库存量为4.71亿吨,当年谷物库存消费比为22.9%。过去的10年中,全球谷物总产量提高了23.5%、消费量提高了

**[基金项目]**本文系国家自然科学基金面上项目“城镇化背景下食品消费的演进路径研究”(项目编号:71373284)、农业部对外经济合作中心项目“两个市场两种资源视角下的农业供给侧结构性改革”的阶段性成果。

**[作者简介]**胡冰川,男,管理学博士,中国社会科学院农村发展研究所副研究员,研究方向为农产品市场。

<sup>①</sup> 数据来源: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>。

24%、季末库存量提高了35.5%。从具体消费结构来看,2006—2015年间,全球谷物食用消费量从9.8亿吨增长到11亿吨,增长了11.6%;饲用消费量从7.5亿吨增长到9亿吨,增长了20.8%;其他用途(加工)消费量从3.1亿吨增长到5.3亿吨,增长了72.6%。考虑人口因素,在过去的10年间,全球人均谷物食用消费量从每年每人152公斤下降到150公斤,与此同时,全球营养不良人口比例也从14.3%下降到10.8%<sup>①</sup>,全球正在进入一个即将消灭饥饿的新时代。

进一步地对比10年来全球农业与农产品市场发生的变化,2006年正值全球经济快速扩张时期,全球的农产品供求紧张状况日益加剧,价格持续快速上涨;2006年5月全球原油价格为每桶70美元,伴随着石油价格快速上涨,全球生物能源需求大幅度提高。以美国为例,生物能源所需的玉米量占总玉米消费的比例从2005—2006年的14.2%增长到2012—2013年的41.9%<sup>②</sup>,其中2012—2013年第四季度更是达到了61.5%<sup>③</sup>。2016年以前,全球经济持续低迷,经合组织与金砖国家的经济增长都受到了很大影响,2016年4月全球石油价格为每桶39美元,受此影响,全球生物能源及相关农产品加工需求大幅度下降,加之全球食物消费已经取得了较大的改善,全球农业的长期过剩的格局基本形成。

2.全球农产品市场将维持紧平衡条件下的低价格水平。长期以来,全球农产品的市场格局是:供大于求的宽松市场条件下的农产品低价格;供求基本持平或供不应求条件下的农产品高价格。随着生产力条件的进一步发展,全球农产品流通与市场整合程度的进一步提高,现在及未来一段时期内,全球农产品市场将维持紧平衡条件下的低价格水平。这一点从直观上看似矛盾,但是从逻辑上看,在开放条件下,全球农产品收获越来越呈现出连续性。以玉米为例,南半球与北半球的收获季正好相反,形成了时间上的互补特征,在年度上呈现出连续性;由于农产品消费增长的稳定性与可预期性,使得全球农业的生产决策都日趋理性,任何地区的盲目增产都将带来大宗农产品的价格下跌,因此生产者的内生增产激励都较为理性,这一点不同于石油市场的“降价保份额”,全球大部分地区的农业形态为生计农业,极端降价会导致大量小农户破产<sup>④</sup>;由于保持必要库存的费用存在,所以农业生产者或流通商持有库存的长期激励并不存在<sup>⑤</sup>。所以,在全球化背景下,任何一种过度超过实际需求的农业增产一定带来收益下降,即全球范围内的“谷贱伤农”是存在的,而农业收获的接近“连续性”使得维持库存的动机逐步下降,并呈现出一种全球性的农业紧平衡状态,使得全球大宗农产品市场出现了紧平衡条件下的低价格,而且这一现象也将“常态化”。

以美国玉米库存消费与价格变动为例,2014年之前直观上呈现出库存消费比<sup>⑥</sup>指标与价格的负相关关系:(1)1986年美国玉米库存消费比增加到82.8%的历史最高水平,当年价格下降至每吨87.8美元的最低点,并导致1987年玉米价格降至每吨75.5美元;(2)1995年库存消费比降至6.7%,当年价格上涨至每吨123.5美元,并导致1996年价格上涨至164.5美元的区间高点;(3)2012年美国玉米库存消费比降至7.9%,当年价格上涨至每吨298.4美元<sup>⑦</sup>。对比这三个时间节点的案例,不难发现,库存消费状况对价格影响的负相关显著,且价格传导作用越来越迅速。

2014年以来的2年多时间中,美国玉米库存大致维持在15%的水平,从历史经验数据来看,该水平

① 数据来源: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>。

② 数据来源:国际货币基金组织 <http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>。

③⑦ 数据来源:美国农业部经济研究局 <http://www.ers.usda.gov/data-products/agricultural-baseline-database/custom-queries.aspx>。

④ 南美的小农户破产和北美大农场亏损都会带来很大的政治和社会问题,这将对政府产生很大的压力。但是从决策角度来说,北美的大农场模式与南美的合约农场模式,其生产决策除了受到自然因素的制约之外,更多地是经过长期的市场实践,其决策日趋理性,尽可能地避免超出实际需求的大规模增产决策。

⑤ 胡冰川《世界农产品的库存变化与中国因素》,《湖州师范学院学报》2015年第9期。

⑥ 库存消费比作为市场供求平衡的一个重要指标,该指标降低说明市场供求紧张,反之则说明市场供给宽松。

意味着相对较高的价格水平。目前美国玉米的价格为每吨 161.1 美元<sup>①</sup>,按照不变价格计算<sup>②</sup>,大致相当于 2006 年的每吨 121.6 美元水平,实际上该价格却处于历史较低水平。根据最新的国际货币基金组织和联合国粮农组织研究报告,未来一段时期内,谷物(包括玉米)价格仍将维持低迷,主要出口国的库存消费比大致仍然稳定,这也说明了,全球农产品市场将维持紧平衡条件下的低价格水平。

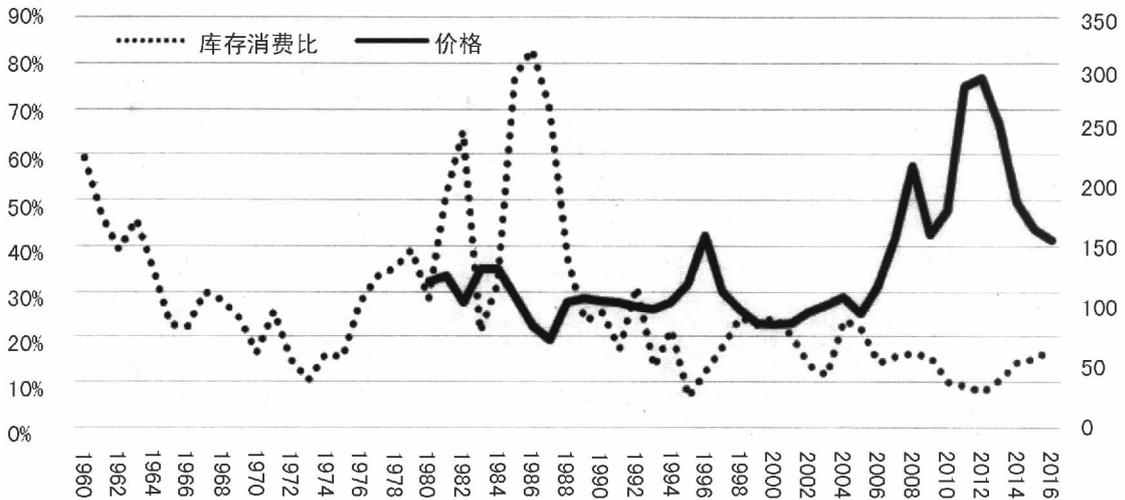


图 1 美国玉米库存消费与价格变动(单位:美元/吨)

## 二、开放条件下中国农业面临的挑战

1. 全球化给中国农业的转型带来巨大成本。从资源禀赋角度来看,为了维持我国居民一定的生活水平,必须要大量进口国外资源。整体来看,我国是资源输入型国家。根据统计数据,我国耕地资源约为 18 亿亩,2015 年农作物播种面积为 25 亿亩,将 2015 年所有农产品进口转化为耕地资源,大约为 8—10 亿亩之间,这意味着当前我国实际使用的耕地资源为 33—35 亿亩。当前,我国正处于新型工业化、城镇化、信息化和农业现代化发展的关键阶段,整个农业形态处于生计农业向商品农业的过渡发展时期,传统农业与现代农业同时并存。在此背景下,随着我国经济的开放程度不断提高,农业领域几近完全开放,使得短期内小农户直接面对全球大市场,国内外农业生产效率差异倒逼中国政府采取大量的扭曲政策来保持国内农业生产能力,以确保粮食安全及农户生计。

需知,中国既不同于巴西、阿根廷这样的“凯恩斯集团”国家,在全球化的过程中,农业部门是受益部门;也不同于日本、韩国这样的发达(新兴工业化)小国,国内既能承担市场扭曲的代价,又不对全球市场产生反馈作用。对于中国来说,作为全球最大的农产品进口国,在农业部门快速融入全球市场的情况下,不得不承担巨大的成本。当然,如果在封闭条件下,中国农业的转型升级同样也要支付大量成本,但是转型成本会在较长的历史时期逐步被消化,使得新型工业化、城镇化与农业现代化之间的融合发展有足够的周旋余地;迅速的开放使得累积的农业转型成本在短期内凸显出来,成为当前中国农业必须面对的问题。

2001 年加入 WTO 之时,中国仍然是农产品净出口国,由于未能做到对预期的确定性判断,加之工

<sup>①</sup>数据来源:美国农业部经济研究局, <http://www.ers.usda.gov/data-products/agricultural-baseline-database/custom-queries.aspx>。

<sup>②</sup>参考联合国粮农组织平减指数数据。

业化导向作用<sup>①</sup>,所以农业的开放和保护并未充分考虑。在此背景下,中国仅保留了小麦、大米、玉米、棉花、食糖、羊毛和毛条的配额管理,其他农产品市场几乎完全放开,成为了全球农产品市场最开放的国家之一。由于农产品之间的替代与互补关系,使得当前的配额管理并不能在经济上成为有效的保护手段,并最终沦为政策的“安慰剂”。2015年,我国共计进口谷物3271.5万吨,其中非配额管理的大麦1073.2万吨、高粱1070万吨,占谷物进口的三分之二,此外玉米酒糟(DDGs)进口量为682.1万吨、木薯进口量937.6万吨<sup>②</sup>。

大量进口从经济上带来了显而易见的好处,同时也带来了巨大的国内成本,例如农户的普遍亏损导致农业必须依赖的大规模财政补贴与扭曲政策,“以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体”成为不得已而为之的策略,意即用工业化和城镇化的发展来消弭农业开放的成本。

2. 全球化的异化冲击中国农业发展的稳定性。通过历史的纵向比较,当前的全球化正朝着建立公平、公正的全球新秩序迈进,贸易、投资、人员往来等经济社会活动日趋便利,人类正处于历史上最开放的时代。从经济角度,多边框架与双边框架之间的对立也使得全球化呈现出异化的趋势。从制度设计层面来看,“范围”与“标准”存在的矛盾在于:多边框架寻求在更大范围的共识,从而逐步提高全球化的标准,双边框架则谋求在一个高水平的开放标准之下更大地扩展范围。理论上,无论是多边框架还是双边框架,似乎是全球化目标的两条可行路径;而在实践过程中,两种框架使得全球化过程不断异化,例如TPP对WTO带来的冲击。

如果每个贸易大国都“功利性”地按照政治经济的顺序缔结双边协定,从而推进利己的双边框架,最终形成的“意大利面碗”既有可能推动全球化的发展,但是也有可能妨碍全球化的发展<sup>③</sup>。这也意味着,双边框架未必带来确定性积极影响。中国已经是全球农产品市场最开放的国家之一,本可以置身事外,但是在全球化异化的背景下,对中国农业发展的稳定性提出新的挑战,特别是对政策的稳定性提出很大挑战。

WTO农业谈判的三大支柱是市场准入、国内支持、出口补贴,由于中国加入WTO时期整个农业处于出超地位,并不存在国内支持与出口补贴问题,所以并未对国内支持与出口补贴等其他问题进行深入考虑。加入WTO之后,形势发生很大变化,中国从农产品的净出口国一跃成为全球最大的农产品进口国,农业从传统上的负保护转向正保护。根据测算,2008年以来我国小麦、大米、玉米、大豆四种粮食作物的支持政策已经开始面临微量允许上限,即特定农产品产值的8.5%<sup>④</sup>,2014年以来实施的大豆、棉花目标价格试点也引起了一些国际争议。因此,2016年中央一号文件提出根据“市场定价、价补分离”的原则建立玉米生产者补贴制度。当然,政策的动态调整主要取决于实践需要,只是现有的多边框架并未有效兼顾国别层面的发展实际,中国的实践也为丰富和完善现有的农业多边框架提供了一个案例。

此外,中美双边BIT谈判已经进行到负面清单出价谈判阶段。可以预见,未来在双边框架下,中国农业的开放将逐步延伸到投资、知识产权等诸多领域,而现有的政策与制度设计不得不面临新一轮重构,这将对中国农业发展的稳定性提出很大的挑战。

### 三、开放条件下中国农业的目标

现阶段全球化的本质是妥协:一是国家向企业妥协,开放从贸易领域扩大到投资领域,资本的全球

<sup>①</sup> 当时更多的研究仍然在比较静态条件下讨论贸易利益的得失,并未对动态发展进行必要的判断。2001年第一产业增加值占国内生产总值的比重为14.1%,比重已经相对较小。

<sup>②</sup> 数据来源:农业部市场监控数据 [http://www.moa.gov.cn/zwillm/jcyj/201602/t20160202\\_5006675.htm](http://www.moa.gov.cn/zwillm/jcyj/201602/t20160202_5006675.htm)。

<sup>③</sup> Bhagwati, J. Regionalism versus multilateralism: The World Economy, 1992, 15(5)。

<sup>④</sup> 朱满德、程国强《中国农业的黄箱政策支持水平评估:源于WTO规则一致性》,《改革》2015年第5期。

化属性逐步超越国家的地理边界,有评论认为 TPP 的达成是“企业的胜利”;二是政治向经济妥协,在全球化的进程中,政治博弈的最终落脚点是经济利益最大化,“进攻”和“防守”将更多地考虑经济代价,“非此即彼”的简单政治逻辑已经被大部分国家摒弃;三是国别向国际妥协,无论国家实力和“话语权”强弱,全球化构架必须是激励相容的合作共赢机制,否则全球化不会进步。从全球农业角度出发,巴西、阿根廷等是农产品开放的受益者,同时也要承担工业品市场开放作为一种妥协的代价;日本、韩国等在开放过程中增加了农业部门的例外,当然也要为这种不妥协付出一定的代价。对于中国而言,农业开放的道路不可能回退,如何统筹利用两种资源、两个市场就成为了农业发展的实践命题。

传统意义上,农业的三个主要目标是农产品增产、农民增收与农业的可持续。在开放条件下,中国农业的多目标决策的约束条件还包括农产品贸易、农业投资等,这也导致统筹利用两种资源、两个市场在目标层面存在非一致性矛盾。具体来说:

1.从贸易角度看,我国农业在全球范围内配置资源最经济的方式是大量进口土地密集型农产品,特别是谷物、油料作物等。由于国内粮食安全战略“谷物基本自给、口粮绝对安全”的约束,导致了大豆进口的畸形突出、国内谷物库存居高不下、粗粮价格高于口粮价格的现象,这也是开放条件下农业国内国际目标冲突的一个集中体现。特别是农业供给侧结构性改革“去库存、降成本、补短板”的内在要求是提升国内农业生产的质量水平与产出效率。“调结构、提品质、促融合”是农业供给侧结构性改革的应有之义,农业向中高端方向发展是大势所趋,即国内的农业生产资源应当更多地投入结构性调整以提升产出质量和产出效率,更大范围地利用全球农业生产资源,以国内农业生产的结构优势和技术效率平衡国际农业生产的资源效率。统筹利用两种资源、两个市场有必要首先协调农业国内国际政策目标。

2.从投资角度看,农业投入产出可以表示为  $Y=f(K, L, A, \rho)$ ,其中  $Y$  为农业产出,  $K$  为资本,  $L$  为劳动力,  $A$  为土地等自然资源,  $\rho$  为技术效率。中国农业形态正从传统的生计农业模式逐步升级到集约化的商品农业模式。由于土地等自然资源的细碎化导致了劳动力等投入要素的内卷化,导致农业无发展的增长<sup>①</sup>,在农业转型升级过程中,工业化和城镇化可以吸收小农模式产生的劳动力,而集约化商品农业产生的资本积累无法在国内农业生产中获得更多机会,加之全社会的资本回报率下降,国内农业资本开始着眼于全球农业布局。中国“农业走出去”的外在表现是,海外农业资本的边际收益高于国内农业资本,内在原因在于国内农业生产要素的构成尚未实现优化。鼓励在土地流转基础上开展适度规模经营,这一政策是开放条件下既要兼顾小农经营,又要提升农业生产的规模效率的妥协之举。必须清醒地认识到,当前我国农业生产基础仍不牢固,资本、技术等生产力要素投入仍然不足,主要原因是农业生产关系与生产力发展的不匹配,从而导致向外输出农业资本的悖论。

封闭条件下的生计农业模式,往往可以实现农产品增产(增效)<sup>②</sup>、农民增收、农业可持续发展三大目标的协调一致;开放条件下的商品农业模式,在很大程度上呈现出“三元悖论”,即:(1)可持续的农业增产势必导致生产者收入下降;(2)农业增产增收不具备可持续基础;(3)实现可持续农业背景下的农民增收往往以农产品减产为代价。理想条件下往往考虑兼顾全部目标,从而使得国内农业政策构建不断妥协,最终导致每个目标的实现都困难重重;务实的选择可能是次优的,对于不同发展阶段确定不同的目标组合,有所取舍。统筹利用两种资源、两个市场的前提是确定国内农业发展的阶段性目标,并在此基础上选择相容性激励的国际目标,使得目标之间协调一致。

当前国内农业发展的目标还要从农业供给侧结构性改革入手,“去库存、降成本、补短板”意味着现阶段农业面临的重大问题显然是生产效率低下,农业可持续发展基础薄弱。因此,提高农业生产效率与农业可持续发展是当前农业发展的当务之急,将农业的三元目标降为二元目标。这并不意味着放弃农民增收的目标,而是将农民增收从当前农业发展的目标中剥离出来,通过其他措施来提高农民收入,比

① 黄宗智《长江三角洲小农家庭与乡村发展》北京:中华书局,2000年版,第11~12页。

② 农产品增产在一定程度上与农业增效是重合目标,与下文的“农业增效”混用。

如:(1) 城镇化工业化背景下创造更多的非农就业机会,增加工资性收入;(2) 提高农村社会保障水平,切实增加农民“获得感”等方式。进一步说,在国内农业发展目标确定为农业增效与可持续发展的基础上,农业国际合作目标也得以明确,即通过统筹利用两种资源、两个市场以实现国内农业增效与可持续发展。在贸易角度表现为更多元化地进口资源密集型农产品,在投资角度表现为促进农业生产要素的国际国内双向流动。

#### 四、开放条件下的农业供给侧结构性改革

1. 粮食库存应当成为全球农产品市场的“减震器”。目前,全球谷物一半左右的库存在中国,农业供给侧结构性改革的“去库存”措施需要考虑使中国的粮食库存成为全球农产品市场的“减震器”,原因在于:(1) 激烈的“去库存”措施将带来财政的巨大损失。当前全球农产品价格低迷,国内“去库存”去导致全球谷物价格进一步下降,一方面使得国内农业生产处境更为艰难,财政损失加剧;另一方面也会改变全球谷物的生产格局,并可能引发未来全球农产品市场的新一轮波动。(2) 如前文所述,未来一段时期全球农产品价格处于紧平衡的低价格,如果放在10年或者更长的历史时期,根据经济周期规律,势必存在新一轮价格波动,“去库存”的经济活动只要有足够的时间迂回,不仅能够获得更好的市场时机,也会在未来的全球市场波动中扮演十分重要角色。

从具体策略出发:(1) 控制库存进一步增长。确定削减库存的中长期目标,并设定年度削减计划,按照粮食平衡公式确定年度粮食适度减产措施,如降低最低收购价等。保持库存在正常运转的情况下按计划进行削减,维持库存粮食的质量水平。(2) 尝试粮食库存的证券化改革,用市场化方式提高库存运行效率,降低财政负担<sup>①</sup>。库存证券化的思路在于以未来收益平衡当期损失,缓解当前的财政压力,从而为“去库存”获得更长时间的迂回。库存资产证券化并未改变粮食库存的国有属性,只是通过市场化方式替代传统行政命令方式提高库存运行效率。短期内,大量的粮食库存对全球农业是一个巨大威胁,从而也催生了农业供给侧结构性改革的“去库存”任务。长期来看,只要有足够的时间迂回,大量的粮食库存可以成为全球农产品市场与全球粮食安全的“减震器”。因此,在开放条件下的农业供给侧结构性改革中,“去库存”任务只需按部就班,不用操之过急。

2. 充分发挥农产品贸易的战略作用。长期以来,我国农产品贸易始终以经济利益最大化为导向。从农产品贸易结构来看,呈现出地区集中、产品集中的现象,该现象是贸易优化的必然结果,原因在于:通过贸易集中来降低经济成本。2015年我国农产品进出口总额为1876亿美元,占进出口总额的6.9%,其中出口707亿美元、进口1169亿美元。从历史数据来看,农产品贸易占货物贸易比重持续下降。如果只考虑经济问题,农产品贸易乃对国际贸易与国民经济发展的作用越来越低;但是从战略角度,2016年进口的1169亿美元农产品虽然只占总进口额的1.68%,相当于进口了8—10亿亩耕地,影响全球数千万人的生计。由是观之,在统筹利用两种资源、两个市场条件下的农业供给侧结构性改革,必须充分发挥农产品贸易的战略作用。

从具体策略出发:(1) 继续推进农产品进口多元化战略。增加畜产品进口及多元化农产品进口,纾解农产品进口地区集中、品种集中的情形。例如,2015年中国进口苜蓿草总计121.34万吨,同比增37.18%;进口金额总计4.7亿美元,同比增36.84%,虽然主要以美国为主,但是来源国扩展到西班牙、加拿大、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦、保加利亚、蒙古。(2) 适度增加主要粮食进口。在确保粮食安全前提下,以粮食进口配额为上限,适时增加主要粮食进口。原因在于:其一,将现有粮食进口走私转变为正式进口,可以开前门堵后门,实现监管改善;其二,国内对高品质农产品有内在需求,加之国内粮食去“去库存”的任务可以有序推进,粮食进口仍然有一定空间;其三,通过粮食进口的倒逼和示范作用,促使国

<sup>①</sup> 胡冰川《粮食托市收购政策评估与展望》,北京:社科文献出版社,2016年版,第246页。

内粮食生产换挡升级 降本增效。

3. 积极谋求农业“走出去”的新局面。全球农业竞争合作的局面日趋扩大,已经从传统的贸易领域扩展到投资领域,从传统的国别地区扩展到全球范围。未来全球农业竞争合作的关键因素在于资本,可以称为“大资本的对决”。根据  $Y=f(K, L, A, \rho)$  方程,土地、劳动力不可流动,理论上自由贸易可以实现要素价格均等化,但是农产品自由贸易在现有框架仍然面临很大问题,全球农产品市场规则正从贸易规则转向投资规则,资本将成为最后“赢家”。在此过程中,技术将被资本固化。2016年中国化工集团430亿美元收购瑞士农化集团先正达公司,2016年5月德国医药与化学品公司拜耳宣布,拟用620亿美元收购美国种子孟山都,这样的合并都显现出资本对技术的控制。

从具体策略出发:(1) 培育大型跨国涉农企业集团,统筹布局全球农业资源。在现阶段,随着我国综合国力的提升,可以利用我国“集中力量办大事”的特征,加快培育我国大型跨国涉农企业集团,通过海外并购等方式直接获取技术、加速全球布局,增强全球农业资源的配置能力。(2) 扩大农业领域的开放水平,引进国外农业先进技术,充分发挥国外农业投资的引领作用。(3) 积极扶持涉农中小企业“走出去”。根据当前调研,我国农业投资的分割存在“二八定律”,即20%的大企业占有80%的市场份额,而大多数中小投资同时共存。可以考虑在现有的财政支持范围内,以征信体系为支撑,试点针对海外涉农中小企业的财产保险及保费补贴,提高农业海外投资积极性,积极谋求农业“走出去”的新局面。

## 五、讨论与总结

当前与今后一段时期内,由于生产力的提升,全球农业的整体趋势是供给充分、市场宽松,但是仍然存在周期性波动。全球农业的“趋势一波动”特征也符合农业与经济社会发展的历史规律。在全球化的过程中,我国农业的快速开放在带来社会总福利增加的同时,也使得相关成本瞬间显现,从分配来看,受益者是全体消费者,而成本的公共化也给政策带来很大挑战;从规则来看,开放与发展带来的“时空压缩”使得农业统筹两种资源、两个市场必须面对协调两套规则的问题,从制度层面解决国内国际的农业目标的相容一致。

中国作为全球最大的农产品进口国,经济总量全球第二,但是整体发展水平仍然不高,国内农业发展仍有很大空间。从传统意义上,国内农业政策需要协调农业增效、农民增收、农业可持续三元目标。在开放条件下,由于全球市场整合程度提高,同时实现三元目标的难度越来越大,由此导致的政策扭曲也带来了“高产量、高库存、高进口”的三高并存现象。农业供给侧结构性改革从目标层面需要放弃理想化政策措施,在现阶段通过将三元目标降为二元目标,即追求农业增效与农业可持续发展,从而确保“去库存、降成本、补短板”任务的实现。

目标实现所需采取的策略原则是:在贸易层面更多元化地进口资源密集型农产品,在投资层面促进农业生产要素的国际国内双向流动,从而切实提高国内农业生产效率。从政策系统来看,具体的举措可以包括:制定中长期粮食与大宗农产品“去库存”方案,在更长的历史时期内高效有序地推进“去库存”工作;继续推进农产品进口多元化战略,纾解农产品进口地区集中、品种集中的问题,并通过进口的倒逼机制促进国内农业的转型升级;扩大在国家与民间两个层面的国际农业合作,以农业海外投资为抓手,积极谋求农业“走出去”的新局面。

[责任编辑:赵丽娜]