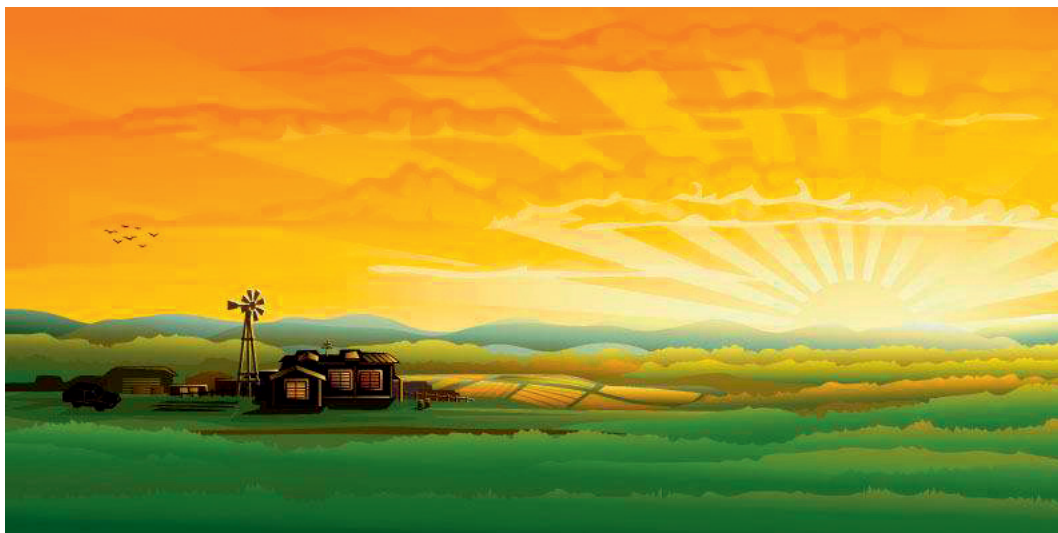




农业供给侧改革如何改

魏后凯



【摘要】农业供给侧结构性改革，是为破解农业深层次结构性矛盾而从生产端和供给侧展开的综合配套改革。推进农业供给侧结构性改革，要从产业层面、要素层面和制度层面展开，多层面协调推进，要围绕“降本、提质、增效”这一核心任务，实行组合式的支持政策。

【关键词】农业 供给侧 结构性改革 【中图分类号】F320 【文献标识码】A

推进农业供给侧结构性改革要谨防“新瓶装旧酒”

当前，中国农业发展的主要矛盾已经由过去的总量不足转变为结构性矛盾，而供给侧的体制机制障碍则是形成这种结构性矛盾的根本原因。正因如此，2015年12月召开的中央农村工作会议明确指出，要“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”；随后，2016年中央一号文件进一步强调要“推进农业供给侧结构性改革，加快转变农业发展方式”；2017年中央一号文件又把深入推进农业供给侧结构性改革作为当前农业农村工作的主线，并从国家层面进行了顶层设计，明确了改革的主要目标、主攻方向、重点任务和具体措施。

农业是国民经济的基础性产业和弱质性产业，也是当前深化供给侧结构性改革的重要领域。农业供给侧结构性改革是农业领域的供给侧改革和结构性改革的有机整合，它并非单纯是农产品生产结构的调整问题，更涉及到农业供给体系和结构的

优化、农业生产方式的转变、农业供给质量和效率的提高、农民收入的增加以及农业竞争力和可持续发展能力的增强，其核心是在确保国家粮食安全、确保农民增收、确保农村稳定的基础上，从生产端、供给侧入手，全面深化体制改革和机制创新，优化农业产业体系、生产体系和经营体系，提高农业供给质量和效率，保障农产品有效供给，促进农业结构优化和提质增效，最终实现农业的转型升级和现代化。深入推进农业供给侧结构性改革，一定要树立大农业的理念，立足生产端和供给侧，把着力点放在全面深化体制改革和机制创新上。要通过深化供给侧结构性改革，促进农业发展“由过度依赖资源消耗、主要满足量的需求，向追求绿色生态可持续、更加注重满足质的需求转变”。

扎实有效推进农业供给侧结构性改革，必须消除一些思想上的认识误区。一是要坚守耕地红线，确保粮食生产能力不降低，绝不能借“增收”“增效”“改革”之名，把耕地改少了、

把粮食产量改下去了。二是要科学把握农业供给侧结构性改革的内涵,防止出现概念泛化和滥用的倾向。在改革方案设计中,不能把农业改革甚至农村改革都标榜为农业供给侧结构性改革,这样容易误导农业供给侧结构性改革的主攻方向,使改革难以达到预期的效果。三是要谨防“新瓶装旧酒”,把单纯的农业结构性调整当成是农业供给侧结构性改革。当前,各级政府部门推进农业供给侧结构性改革的热情很高,但有不少地方把着力点放在单纯的农产品结构调整上,而忽视农业供给侧结构性改革的体制改革和机制创新,忽视农业生产方式转变和提质增效,最终使农业供给侧结构性改革沦为了单纯的结构性调整。四是要处理好政府与市场的关系,防止出现政府过度干预甚至取代市场的倾向。深入推进农业供给侧结构性改革,既要更好发挥政府的作用,又要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,要依靠统筹协调、综合配套的供给侧改革,全面激活主体、要素和市场,激发农业发展新动能,而不能脱离农民的意愿,忽视市场主体的作用,实行大包大揽,用政府取代市场,从而扭曲市场的资源配置。

多层面协调推进农业供给侧结构性改革,提高各项改革措施的精准性、有效性和持续性

农业供给侧结构性改革,主要是为了破解深层次的结构性矛盾而从生产端和供给侧展开的综合配套改革。这些深层次的结构性矛盾,不仅表现在农产品供求结构失衡、农业生产经营组织化程度低、基础设施和技术装备落后等方面,而且体现在农业发展方式粗放、国际竞争力不强、农产品质量和安全问题凸显上。要从根本上破解这些结构性矛盾,就必须从生产端、供给侧入手,以提高农业供给质量和效率为主攻方向。从策略上看,推进农业供给侧结构性改革,需要从产业层面、要素层面和制度层面展开,实行多层面协调推进的结构性改革,切实提高各项改革措施的精准性、有效性和持续性。

在产业层面,要着力通过激活主体、完善产业链条,促进纵横向的多层次产业融合,不断优化农业生产、经营和服务体系。一是要尊重农民的意愿,充分发挥农民的创造性和主体作用,鼓励和引导亿万农民投身到农业农村改革实践和创新创业中来,让农民更多地分享改革的红利。二是要培育壮大家庭农场、农民专业合作社、龙头企业等新型经营主体和服务主体,并采

取股份合作、土地托管、代耕代种等多种方式,因地制宜发展多种形式的适度规模经营,以从根本上改变长期制约农业发展的小规模分散经营和小农生产方式。三是充分挖掘和拓展农业的生产功能、生态功能、生活功能、休闲功能、景观功能、示范功能、文化传承功能等,大力发展生态农业、休闲农业、观光农业、创意农业等,推动农业产业链条的多维延伸,提高农业的价值和综合效益。四是围绕市场的需求,按照前后两端延伸的思路打造农业全产业链,构建贯穿于农业生产全过程、全方位的产前、产中和产后服务体系,实现农业的纵向融合和一体化。五是促进农业与二三产业尤其是文化旅游产业的深度融合,大力发展农产品加工、农业文化、农业旅游、农业电商、“农业+康养”等产业,实现农业的横向融合和一体化。

在要素层面,要通过深化改革,激活劳动力、土地、资本、科技创新等要素,优化资源配置,提高土地产出率、资源利用率和劳动生产率。一是激活劳动力。要着力加强农民素质和技能培训,搞好现代青年农(林)场主培育和新型农业经营主体带头人轮训工作,大力倡导和推广农业工匠精神,鼓励农民和回乡下乡人员采取多种方式开展农业规模化经营,激发多元化主体参与农业现代化建设的活力。二是激活土地。土地是农民的“命根子”,也是农民最大的财富。要加快农村承包地确权登记颁证,认真落实和完善农村土地“三权分置”办法,积极开展土地承包经营权有偿退出、土地经营权抵押贷款和入股农业产业化经营等试点,大胆探索担保抵押、土地入股、土地托管、代耕代种、联合经营等多形式放活土地经营权的有效途径,为现代农业发展激发新的活力。三是激活资本。重点是整合政府各种涉农资金,实行“大专项+任务清单”管理方式,采取PPP、以奖代补、贴息、信贷担保、风险补偿基金、农业发展投资基金、政府债券、特许经营等多种途径,撬动社会资本广泛参与农业生产经营和现代化建设,引导城市工商资本到农村投资发展规模化的现代高效农业。四是激活科技创新。要进一步加大农业科技资金投入,整合各方面科技创新资源,完善国家农业科技创新体系、现代农业产业技术体系和农业科技推广服务体系,鼓励工商资本、民间机构和农业企业加强农业科技研发,依靠科技创新激发农业发展新活力,形成科技创新驱动和引领现代农业发展的新格局。

在制度层面,要围绕改革的目标和任务,采取综合配套、协调推进的方式,构建有效的制度供给体系。总体来讲,农业



供给侧结构性改革涉及诸多层面和不同要素,需要各项改革措施的综合配套和协调推进。除激活要素、深化要素体制改革和完善农业补贴支持政策外,还应协调推进多方面的改革。一是完善农产品价格形成机制。要进一步完善稻谷、小麦最低收购价政策,推进玉米市场定价、价补分离改革,调整大豆和新疆棉花目标价格政策,全面深化农产品价格形成机制市场化改革,充分发挥价格对大宗农产品供求关系的调节作用。二是推进农产品收储制度改革。要逐步分离商业储备与政策性储备,科学确定粮食等重要农产品国家储备规模,进一步优化粮食储备结构,积极探索民营企业参与粮食政策性收储和地方储备,支持家庭农场、农民合作社科学储粮,真正做到“藏粮于民”,推动粮食储备市场经营主体多元化。三是完善农业生态补偿机制。继续实施退耕还林还草、退牧还草工程,进一步完善草原生态保护补助奖励和林业补贴政策,在对农业生态价值进行科学核算的基础上,积极探索农业生态补偿制度,对粮食种植按亩给予相应的生态补偿。四是健全农业保险制度。要进一步扩大农业保险覆盖面,逐步建立口粮作物的农业保险全覆盖制度,并不断创新农业保险新产品,提高农业保险保障水平,为现代农业发展构筑一道牢固的“防洪坝”。

围绕“降本、提质、增效”实行组合式支持政策

降成本、提质量、增效益是农业供给侧结构性改革的重要任务。推进农业供给侧结构性改革,必须围绕“降本、提质、增效”这一核心任务,实行组合式的支持政策。

首先,保障国家粮食安全绝不能放松。当前,中国农产品出现了供过于求与生产不足并存的矛盾,其中,玉米、棉花等库存过高,大豆和食糖等进口依赖程度较大。推进农业供给侧结构性改革,必须围绕市场需求优化农产品供给结构,减少无效、低效供给,扩大有效和中高端供给。但是,中国人多地少,粮食需求量很大,确保国家粮食安全不仅是重大的国家战略,也是一项基本国策。因此,推进农业供给侧结构性改革,必须以保障国家粮食安全为前提,在确保粮食生产能力不降低的条件下,优化农产品结构,提高农业供给质量。要科学合理划定稻谷、小麦、玉米粮食生产功能区,保护和优化粮食产能,稳定水稻、小麦生产,调减“镰刀弯”地区籽粒玉米,确保谷物基本自给、口粮绝对安全。同时,要加大对粮食主产区的支持

力度,完善粮食主产区利益补偿机制,稳定产粮大县奖励政策,确保主产区农民在为国家粮食安全做出贡献的同时能够获得稳定合理的收益。

其次,进一步完善农业补贴支持政策。近年来,中国对农业的“黄箱补贴”逐步逼近农业产值的8.5%,这是中国加入WTO的承诺上限。为此,要进一步完善农业补贴政策,调整农业补贴方式,增强补贴的指向性和精准性,重点是加强对粮食主产区、粮食适度规模经营、耕地地力保护、绿色生态农业、农民收入等的补贴力度,切实提高农业补贴的效能,促进农业补贴由“黄箱补贴”转变为“绿箱补贴”,由价格补贴转变为收入补贴,由刺激生产转变为支持绿色生态和适度规模经营。同时,要加大各级政府对农业尤其是对农业科技研发、科技推广、农田基本建设、农业基础设施和公共服务等的投入力度,将农业科技服务等纳入政府购买公益性服务的范围。此外,要尽快制定“大专项+任务清单”实施方案,明确约束性和非约束性任务清单,以引导和规范地方对涉农资金的整合和统筹使用。

最后,为农业绿色转型提供政策支持。长期以来,中国化肥、农药等农业化学品的使用处于较为过量的状况。推进农业供给侧结构性改革,必须坚持农业发展的绿色化方向,从根本上改变过去那种主要依靠化学农业支撑产量增长的农业发展模式,构建一个以有机、生态和绿色农业为支撑,追求质量和效率的新型农业发展模式。为此,需要加大农业面源污染治理力度,分阶段、分品种、分区域推进化肥、农药使用从零增长逐步向减量使用转变。同时,要大力推广精准施肥技术和高效施肥施药机械,推广高效、低毒、低残留农药,不断提高化肥和农药使用效率,从源头上减少化肥和农药施用对环境的污染。此外,还要建立并完善全国性的农产品质量追溯平台,保障农产品和食品安全;大力提倡和推广有机肥替代化肥,并在财政贴息、奖补、减免税、加速折旧等方面给予政策支持。人民论坛
(作者为中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员)

【参考文献】

①魏后凯、韩磊:《中国农业发展的中长期展望》,《中国经济学人》,2016年第4期。

责编/杨鹏峰 美编/于珊