

以色列奶业组织制度及其对中国的启示*

韩磊 王术坤 李鑫

[摘要] 以色列奶牛养殖业在不利的资源禀赋条件下实现了世界最高平均单产，奶源自给率长期保持高位，这与其完善的组织制度密不可分。以色列奶业发展以保障自给率和奶农利益为目标导向，以生产配额制度、限制进口制度和价格管制等政策工具为手段，以完善的社会化服务体系为支撑，构建了“政府+社会性组织”的双层决策与政策执行机制。在以色列奶业发展中，行业协会的桥梁作用促进了奶业发展合力的形成，产业链上下游的高度联结保障了各环节的利益，完备的社会化服务体系促进了奶业技术进步和效率持续提升。借鉴以色列奶业发展经验，中国应从明晰产业发展定位、完善价格形成机制、提高组织化水平、促进生产数据共享等方面不断完善奶业组织制度。

[关键词] 奶业 管理体制 组织制度 生产配额

[中图分类号] F26 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003—7470 (2022) —10—0137 (08)

[作者] 韩磊 副研究员 中国社会科学院农村发展研究所 北京市 100732

王术坤 助理研究员 中国社会科学院农村发展研究所 北京市 100732

李鑫 阿菲金(中国)农业科技有限公司 北京市 100026

以色列位于地中海东南沿岸，气候炎热且水资源、土地资源和饲料资源比较匮乏，不具备奶牛养殖的优势。但是，以色列奶业高度发达，奶业自给率长期保持在90%以上，奶牛单产居世界首位，乳制品质量也享誉全球。以色列奶业发展在保障和改善国内食物供给、为移民提供就业机会、确保不发达地区的稳定等方面做出了重要贡献。以色列奶业取得的成就，与其高度重视和保护奶业发展并构建了完善的奶业组织制度是密切相关的。总结以色列奶业组织制度的特点及运行机制，对于促进中国奶

业振兴具有重要的借鉴意义。

一、以色列奶业发展概况

自1948年建国以来，以色列奶业得到迅速发展，当前已成为全球奶业强国。以色列奶业发展具有产值占农业产值高、养殖组织形式多样化、乳制品自给率和消费水平高、奶牛单产和质量国际竞争力强等特点。

1. 以色列奶业在农业部门的地位

2020年，以色列共有13.1万头奶牛，牛奶总产

* 本文系财政部和农业农村部国家现代农业产业技术体系项目(编号: CARS36)、中国农业科学院基本科研业务费项目“四川省现代农业10+3产业体系与科技创新政策研究”(编号: Y2020YJ06)及西藏自治区那曲市色尼区科技项目“那曲嘎尔德牦牛有机畜产品生产系统优化管理模式研究”的阶段性研究成果。感谢中国社会科学院农村发展研究所刘长全研究员在本文写作和修改过程中提出的宝贵意见。

量为156.3万吨,^①大约是全球牛奶总产量的0.2%。奶业是农业部门的重要产业,其产值占农业产值的比重较高。2020年,以色列畜牧业产值占农业产值的41.5%,而奶业产值占畜牧业产值的比重高达25.0%,约占农业总产值的10.4%。其中,以色列奶业以牛奶产业为主,2020年其牛奶产值占奶业产值的94.7%。

2. 以色列奶牛养殖的产业组织特征与规模变化

以色列奶业生产组织形式多样化,奶牛养殖场有家庭农场(Moshav farm)、基布兹合作农场(Kibbutz farm)和农业学校农场(Agricultural School farm)三种类型,其中家庭农场和基布兹合作农场(下文简称“合作农场”)供应了全国大约99%的牛奶。2020年,以色列共有697个奶牛养殖场,其中家庭农场521个,合作农场163个,农业学校农场13个。

近年来,以色列奶牛养殖组织及养殖规模呈现两大变化特征(见表1):第一,家庭农场是养殖主

表1 以色列奶牛养殖产业组织特征与规模变化

养殖场 类型	2010年			2020年		
	养殖场数	养殖场规	奶牛单产	养殖场数	养殖场规	奶牛单产
	量(个)	模(头)	(吨)	量(个)	模(头)	(吨)
家庭农场	774	74	11.1	521	132	11.5
合作农场	163	391	12.0	163	471	12.2
农业学校 农场	15	—	—	13	—	—

数据来源:不同类型养殖场的数量来自以色列乳品局(IDB)公布的奶牛养殖场分类统计,不同类型养殖场的规模和奶牛单产来自以色列列奶牛育种协会(ICBA)发布的《以色列国家奶牛品种登记册2020》。

体,而且在养殖规模化趋势下,家庭农场的规模快速扩大。2010~2020年,以色列奶牛养殖场数量从952个减少到697个,其中家庭农场数量占比虽然略有下降,但仍高达80%左右。同期,家庭农场平均养殖规模从74头上升到132头,增长了78.4%,比合作农场平均养殖规模增长幅度高58个百分点。第二,合作农场在奶业发展中的作用不断凸显,表现

在合作农场的数量占比不断提高,且合作农场奶牛单产更高。2010~2020年,以色列奶牛养殖场中合作农场数量占比从17.1%上升到23.4%。2010年和2020年,合作农场奶牛平均单产分别为12.0和12.2吨,分别比家庭农场高8.1%和6.1%。

3. 以色列乳制品消费水平与自给率

以色列乳制品消费量比较高,且以奶酪为主。2020年,以色列人均消费的乳制品折合成原料奶大约为214.7公斤,虽然低于美国260.5公斤和欧盟257.4公斤的人均消费水平,却远高于中国38.8公斤和日本94.4公斤的人均消费水平。^②2010~2020年,以色列人均牛奶表观消费量呈不断增长的趋势,10年间增长了32.7公斤,年均增长1.7%。2016年,以色列消费的乳制品中硬奶酪占30%、软奶酪占28%、原料奶制品占25%、酸奶和点心占15%、奶油占2%。^[1]

牛奶与鸡蛋是以色列当前仅有的两个在配额制度下生产且高度自给的农产品。随着贸易政策的转变及近年贸易关税的降低,2013年以来以色列乳制品进口开始连续快速增长,自给率也呈快速下降趋势。2013~2020年,以色列乳制品折原料奶的进口量从12.1万吨增长到42.5万吨,年均增长19.6%。同期,出口量还略有下降,净进口量从3.8万吨增长到34.8万吨,年均增长幅度高达37.0%。随着进口的快速增长,以色列乳制品自给率也出现快速下降。2013年之前,以色列乳制品自给率长期维持在90%以上,甚至多数年份接近100%。2013~2020年,以色列牛奶自给率从97.4%快速降至81.8%,年均下降2.2个百分点。

4. 以色列奶业国际竞争力

虽然以色列不是全球牛奶主产国,却是全球奶

^①Central Bureau of Statistics (2021). The Statistical Abstract of Israel 2021.

^②根据联合国粮农组织统计数据库公布的各国乳制品产量、联合国商品贸易统计数据库公布的各国乳制品贸易数据、世界银行开放数据库公布的各国人口数据计算得到。乳制品折原料奶的折算标准:液态奶按1:1;干制品中的奶酪按1:10,其他产品按1:8。下同。

牛单产最高的国家。以色列奶牛养殖场为了达到最大化利润,更倾向于引导奶牛养殖的精细化管理,争取单产的最大化。以色列从20世纪初期开始就不断从加拿大、美国引进荷斯坦牛的种质基因并对本地奶牛进行品种改良,最终培育出荷斯坦奶牛品种的单产居世界首位。2020年,以色列奶牛单产达到11.9吨,比美国、加拿大和荷兰分别高出10.6%、21.3%和29.6%,比中国高43.7%。^①同时,以色列牛奶品质优良,含有较高比例的蛋白质和脂肪。2020年以色列牛奶蛋白率和脂肪率分别为3.35%和3.84%,达到了世界标准。

二、以色列奶业组织制度的形成与架构

基于国内的地理和气候条件、国际环境与贸易形势,以色列选择了独特的奶业发展道路。其奶业发展以主要依靠国内生产满足居民消费需求为基本目标,以保障养殖环节利益为构建产业利益联结机制的着眼点,以生产配额制度、限制进口制度和价格管制等政策工具为手段,以完善的社会化服务体系为支撑,构建了“政府+社会性组织”的双层决策与政策执行机制。

1. 以色列奶业组织制度的形成与特征

建国之前奶业是以色列经济的支柱产业,建国之后,其奶业发展面临两大压力:一是在移民增加、人口快速增长的情况下满足国内对牛奶及乳制品的需求。二是在奶牛养殖原料缺乏的情况下降低对其他国家牛奶和乳制品的依赖程度。在此背景下,以色列更加重视奶业的发展,并将奶牛养殖作为促进移民在边境地区定居、确保边境地区稳定的重要途径。在产业组织发展方面,除了更好地发挥农业与农村发展部(MARD)的产业规划作用以及以色列奶牛育种协会(ICBA)的生产技术服务作用外,以色列于1965年又成立了乳品局(IDB),成为调控牛奶生产和加工的核心机构。其中,ICBA为非营利性奶农组织,IDB为由政府部门、乳制品加工企业、奶农和消费者代表联合拥有和管理的准政府性组织,是20世纪60年代以来以色列成立的与农业生产和市场相关的13个行业组织之一。

为实现主要依靠国内生产满足居民消费需求和保障养殖环节利益的基本目标,以色列选择了高度计划性奶业发展道路,主要表现为“五定”,即定牛奶生产配额、定牛奶价格、定质量标准、定保护关税和定乳制品消费价格。在组织制度方面,以色列构建了以生产配额制度、限制进口制度和价格管制等政策工具为手段,以完善的社会化服务体系为支撑的奶业制度体系;形成了以MARD、ICBA和IDB为生产服务和技术支持主体,政府、企业、奶农和消费者多主体共同参与、协调统一的奶业组织架构。

2. 以色列奶业组织制度的双层管理架构

在奶业管理体制方面,以色列构建了以农业与农村发展部(MARD)为产业规划和政策制定主体,以乳品局(IDB)为政策执行和产业管理的核心机构,政府和社会性组织相结合的双层决策与管理构架(见图1)。

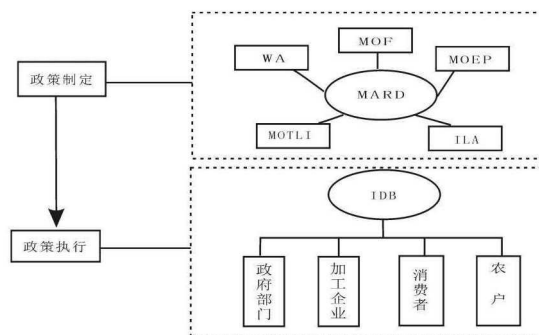


图1 以色列奶业发展管理体制

MARD负责以色列奶业规划和相关政策的制定,财政部(MOF)、水利局(WA)、环境保护部(MOEP)、工业贸易和劳动部(MOITAL)、土地管理部(ILA)等部门共同参与政策的制定。

IDB是调控牛奶计划生产和加工的核心机构,也是政策执行和产业管理的核心机构。IDB具体职责和目标包括促进和组织奶业部门实体之间的合作,执行政府有关牛奶生产和销售计划的政策,管理以色列的奶粉紧急储备和处理过剩牛奶,提高奶业专业化水平,提高牛奶和乳制品的消费水平,发起和促进研究和培训计划,协助实施养殖项目和维

^①根据国际动物计量委员会(ICAR)的奶牛生产性能测定数据库数据计算得到。

护动物卫生标准,推动农业技术推广服务和与牛奶质量相关的工作等。同时,IDB的负责人还是以以色列牛奶配额委员会的成员,参与牛奶配额的确定、分配和调整等工作,并且IDB通过制定牛奶的目标价格和决定剩余牛奶的市场处理途径来调节季节性的剩余。

IDB是由政府部门、乳制品加工企业、奶农和消费者代表共同管理和决策,以上成员比例大约为3:3:3:1。其成员涉及到的政府部门包括MARD、MOF、MOITL和卫生部(MOH),涉及到的乳制品加工企业有Tnuva、Strauss、Tara和其他小型企业,奶农代表来自ICBA和以色列农民联盟(IFF),消费者代表来自各消费者协会。

三、以色列奶业组织制度的内容与运行机制

在高自给率和保障奶农利益的目标导向下,以色列奶业发展的组织制度主要体现在三个方面:以生产配额制度和限制进口为基础的供给管理制度、以价格管制为手段的价格形成机制、以数字技术为支撑的社会化服务体系。

1. 以生产配额制度和限制进口为基础的供给管理制度

为了避免生产剩余对经济的危害、保障乳制品的自给率,同时保障牛奶生产者的收入,以色列政府对奶业高度支持和保护,从原料奶生产到乳制品销售整个产业链都受到政府的高度管制。在供需管理方面,以色列根据国内消费水平利用生产配额制度和限制进口的贸易制度来控制供给数量。

(1) 控制产量的生产配额制度。以色列奶业生产配额制度的实行始于建国之初,1992年被正式写入《牛奶市场计划法》,2011年立法机构又对该法律进行了进一步修订。以色列每年的牛奶生产配额是基于农业与农村发展部对牛奶消费的预测确定,该预测综合考虑了人均乳制品消费需求、人口增长、收入增长和不同乳制品的消费变化趋势等因素。牛奶配额的确定、分配和调整及其他与配额相关的工作,由以色列牛奶配额委员会负责。该委员会负责人由工业贸易和劳动部部长任命,其成员包括IDB负责

人及工业贸易和劳动部部长办公室两名工作人员。牛奶配额首先按不同生产组织形式类型分配,然后再根据乳制品加工企业与奶牛养殖场的牛奶订购合同分配给每个养殖场。^①同时,年度配额量会被细分到月度配额量,以激励生产者平衡全年内的生产。

当不确定因素或奶业事件等意外因素导致乳制品消费下降,乳制品出现滞销、积压时,政府将为乳制品企业提供资金支持,将配额内应收购的牛奶加工成储备奶粉,稳定牛奶生产,保证生产配额的落实。^②超过配额的牛奶虽然可以在市场上交易,但牛奶的收购价格大约下降20%。2000年以来,以色列生产的超过配额的牛奶数量平均约为配额的1%。

(2) 限制进口的贸易制度。以色列农业是国家高度保护的产业,20世纪80年代之前其农产品贸易政策比较复杂且进口受到大量限制。20世纪80年代中期,以色列实行了一系列市场化导向的改革来减少政府对经济的干预,1991~1998年期间进行的贸易自由化改革就是其中一项重要内容。在此背景下,以色列农产品贸易政策经历了“政府完全控制进口—高关税替代进口许可证—不断降低关税”的过程。在乌拉圭回合农业协议生效(1995年)之前,以色列农产品进口关税虽然比较低,但几乎所有农产品的进口都需要政府授予许可证,这实际上给予政府完全的进口控制权力。乌拉圭回合农业协议生效之后,以色列贸易政策更加透明和开放,大量的贸易限制被关税代替,农产品进口关税也大幅增加,其中最惠国关税在1993~1999年期间增长2.5倍多。

随着全球化的发展以及以色列农产品市场的逐渐开放,以色列农产品进口关税也不断降低。2018年,以色列农产品平均的最惠国关税为19.1%,低于2012年27.7%的水平,不过仍然高于非农产品的3%的平均关税水平。

以色列通过高关税来保护国内农业和支持农业生产者,但针对不同农产品的关税水平和贸易制度

^①在生产配额制度下,牛奶只能销售给乳制品加工企业,不能销售给消费者。牛奶生产者与乳制品加工企业签订年度合同,合同结束后牛奶生产者也可以选择与其他企业签订新的合同。

也有所差异。乳制品是以色列关税保护程度最高的农产品,多种乳制品与牛羊肉、油料、小麦、玉米等部分农产品都实行关税配额制度(TRQ),对超出配额部分的进口征收更高关税。虽然2013年以来乳制品关税不断下降,但2018年以色列乳制品平均的最惠国关税仍高达65.6%,远远高于农产品平均的最惠国关税水平。原料奶粉和黄油市场是以色列重点保护的领域,联合国贸易和发展会议关税数据显示,2017年以色列奶粉和黄油的最惠国关税分别高达195.3%和118.3%,截至2018年两类产品的关税配额分别仅为1200吨和2250吨,奶粉和黄油实际进口总量折合成原料奶仅为当年以色列国内牛奶产量的0.24%。

2. 以价格管制为手段的价格形成机制

以色列奶业在生产、加工和消费环节都是受价格管制的,根据《物品和服务价格监管法》和《牛奶市场计划法》等法律要求,需要制定乳制品加工企业收购在配额内生产的牛奶最低价格及购买原料、提供服务的最高价格。IDB负责计算并确定乳制品加工企业支付给牛奶生产者的目标价格、乳制品成本价格和部分乳制品的销售价格。

在牛奶购销环节,以色列牛奶价格根据目标价格制度确定,目标价格反映了生产平均成本与奶农和企业一致认同的利润率(劳动力和资本的回报)的加总。以色列每两年通过抽样对奶牛养殖的成本进行一次调查,样本养殖场大约占养殖场总数的10%。基于调查的成本,政府、IDB、牛奶加工企业和奶农共同协商制定目标价格。为了确保定价的合理性和时效性,IDB每三个月还要收集部分养殖场的生产数据,跟踪生产成本变化,并根据跟踪数据微调目标价格。以色列牛奶的收购按质论价,IDB制定了牛奶质量标准及不同质量的牛奶价格,目标价格是针对标准质量的牛奶而言的。以2019年某一期为例,乳脂率3.75%、乳蛋白率3.37%的标准牛奶的目标价格为2.01谢克尔/升,其中,生产每升牛奶的总成本构成中劳动力成本、饲料成本、兽医等其他可变成本和固定成本分别占17%、54%、17%和12%。实

际操作中,乳制品加工企业支付给牛奶生产者的牛奶价格可能会根据菌落数、体细胞数、牛奶抑制剂、酸性等指标的变化而高于或低于目标价格。

在加工和消费环节,一升牛奶加工成乳制品的平均成本是根据MOF和MARD的计算决定的,乳制品的销售价格是加工企业根据其内部成本确定。以色列《物品和服务价格监管法》授权给MOF和MOITAL对特定物品和服务进行价格监管,20世纪90年代之前,所有的乳制品都是受到价格管制的,到2009年被定义为消费产品的10种乳制品仍然被纳入价格监管体系中,如果折合成原料奶,这些乳制品大约占国内乳制品的20%。由于特定乳制品的价格是受政府管制的,加工企业可以对这些产品以政府限定的最高价格出售。

3. 以数字技术为支撑的社会化服务体系

与新西兰、美国和澳大利亚等国家的大规模现代化奶牛养殖方式不同,以色列是以家庭农场为主的适度规模养殖。为了解决家庭农场在奶牛繁育、疫病管理、饲料营养等影响牛奶养殖效率和竞争力的关键技术方面的制约,以色列构建了以政府、社会组织、企业等多主体共同参与,以先进的数字技术为支撑的奶牛养殖社会化服务体系,提高了奶牛养殖效率。

在奶牛基因管理方面,奶农所有的ICBA负责全国奶牛后裔生产性测定(DHI),并为养殖场提供奶牛基因管理与评估服务。ICBA还开发了NOA牛群管理系统,在DHI登记的奶牛中,大约80%所属的养殖场使用了NOA牛群管理系统,该系统通过与多个企业(如Afimilk、Afifarm、Delaval-VMS)的挤奶装备交换数据,自动完成奶牛生产数据的记录。在奶牛育种配种方面,Sion育种公司是以色列唯一的荷斯坦种公牛育种和提供配种服务的企业,完成了全国95%奶牛的人工授精服务,其公牛育种方向是通过各方面的生产性能的平衡发展实现奶牛经济性最优。在疫病管理方面,HaChaklait是以色列最主要的为养殖场提供兽医服务的合作社性质的企业,在每个农场都必须有兽医的法律要求下,以色

列农场通常选择购买兽医服务而非雇佣兽医。在饲料供应方面,以色列大规模养殖场配备全混合日粮(TMR)制作中心,中小规模养殖场的TMR是由区域饲料配送中心提供,配送中心能够按低于市场价的价格收购饲料原料,并根据养殖场不同牛群的需要设计奶牛日粮配方、制作TMR。^[3]在牛奶质量检测方面,ICBA运行着以色列国内唯一的牛奶检测实验室,该实验室作为第三方为全国牛奶质量检测提供服务,包括交付加工企业的原料奶的质量检测和繁育体系DHI测定。

四、以色列奶业组织制度的成效与发展趋势

以色列奶业组织制度在促进国内乳制品供需平衡、提高乳制品品质、保障产业链各主体利益、提供先进技术服务等方面具有重要贡献。近年,以色列奶业进行了一系列改革,奶业发展呈现政府的干预水平和贸易保护水平不断下降的趋势。

1. 以色列奶业组织制度的成效

第一,以色列实施牛奶生产配额制度,在保障国内乳制品供需平衡的基础上,促进了养殖先进技术的应用和乳制品品质的提高。一方面,在配额制度下养殖场之间没有竞争关系,因此养殖场之间非常愿意进行养殖方面的技术交流,从而促进整体养殖技术和养殖效率的提高。另一方面,配额制度下奶农追求的目标是每升牛奶的最大利润,而不是每头牛的最大利润,因此奶农会通过提高奶牛管理的信息化水平,提高单产和牛奶质量来实现目标,有利于提高乳制品品质。2001~2020年,以色列奶牛的单产从10.5吨提高到11.9吨,提高了13.4%,牛奶蛋白率从3.09%提高到3.35%,牛奶脂肪率从3.37%提升到3.84%。

第二,以色列对奶业部门的价格支持,可以保障牛奶和乳制品市场的稳定,进而稳定奶农和加工企业的市场预期,维护了奶业产业链各主体的利益。在价格监管制度下,与中国牛奶价格低位徘徊与乳制品价格持续上升并存的现象不同,^①以色列牛奶价格与乳制品价格相对稳定且两者的变动趋势基本一致,产业链利益联结机制比较完善。根据

FAO数据,2010~2020年以色列原料奶收购价格从1.88谢克尔/升上涨到1.94谢克尔/升,年均增长0.3%;以色列国家统计局数据显示,2010~2020年,屋脊纸盒装巴氏奶的价格在经历先升后降的变化后保持在5.9谢克尔/升,酸奶价格则从15.5谢克尔/升上涨到16.9谢克尔/升,年均增长0.8%。

第三,数字技术应用、数据共享及社会化服务的紧密结合,促进了以色列奶牛养殖业向精准化的发展。其中,最突出的是奶牛繁育的精准化和奶牛管理的精准化。在繁育方面,基于奶牛品种登记数据库的完备数据,NOA系统可以对近交系数做出精确计算。在没有使用这个系统的养殖场,技术人员也可以利用手持终端进行检测。SION在为养殖场提供选种选配服务时,依靠数据库信息及NOA系统对基因管理的支持,提高选种选配的效率和精准性。正是因为繁育的精准化,以色列实现了世界最高的奶牛平均单产、奶牛泌乳持久力的显著提升、较高的奶牛长寿性以及奶牛经济效率的不断提高。在奶牛管理方面,围绕数字化挤奶计量装备构建起了奶牛生产相关的数据采集、分析与决策系统,进而在减少奶牛头均劳动投入的同时提高奶牛管理的精准度,实现对每一头牛生产与健康状况的全面、及时跟踪,并做出具体到每头牛的最优的管理决策。

2. 以色列奶业组织制度的最新发展趋势

进入21世纪,以色列农业政策的重点开始聚焦提高农业竞争力,奶业部门从1999年开始改革,目的是为奶农提高效率提供激励、减少政府对产业的控制。随着一系列改革的推进,以色列奶业制度有了一些调整,奶业发展的市场化程度不断提高,奶业的保护水平趋于下降,具体体现在牛奶生产配额交易限制有所放松、牛奶目标价格下降、乳制品进口关税下降和关税配额增加等方面。

在生产配额制度方面,一是允许生产配额在奶

^①根据农业农村部数据,2011~2020年,中国原料奶均价从3.2元/公斤增长到3.8元/公斤,年均增长1.9%,而商务部监测数据显示,同期国产品牌婴幼儿配方奶粉平均零售价格从137.1元/公斤增长到204.3元/公斤,年均增长4.5%。

农之间进行交易,促进效率低的奶牛养殖场退出、效率高的奶牛养殖场扩大规模。牛奶生产配额的全部或部分转让需要得到配额委员会的书面许可,而且要支付高达10%的税收。二是配额制度从管理产量水平转向管理生产单位数量,只有符合建立新农业定居点政策的新建养殖场才能获得生产配额。2007年奶业部门改革完成后,在9年的改革实践中,以色列奶牛养殖场数量从1453个下降到了1010个,下降了30%,全国牛奶产量增加了9%。

在价格监管制度方面,为降低国内乳制品消费价格,以色列成立专门的与奶业部门有关的委员会,委员会提交了降低牛奶目标价格的建议。在一系列改革措施的作用下,2014年受政府价格支持的牛奶、鸡蛋和小麦的平均保障价格5年内首次下降,其中牛奶的目标价格比上年下降了4.5%。2018年10月,以色列政府与多个奶业协会组织签署的奶业改革协议也提出降低牛奶目标价格、进一步降低乳制品进口关税、为提高养殖场效率提供补贴等措施。2018年,以色列牛奶的目标价格又同比下降了2%。

在贸易政策方面,以色列政府也逐渐推进贸易自由化,2018年10月政府与多个奶业协会组织共同签署的奶业改革协议中,包括逐渐降低关税并增加关税配额的配额量。比如,协议约定到2025年,将牛奶、奶油和乳清的最惠国关税从2018年的40%逐渐降到16%,将用于加工乳制品的奶粉的配额从2018年的1200吨逐渐提高到3000吨。市场开放水平的提高及产业保护水平的下降驱动以色列乳制品消费者价格的下降,在促进了乳制品消费水平上升的同时导致奶业自给率的下降。

五、以色列组织制度对中国奶业发展的启示

以色列奶业取得的成就与其具有完善的组织制度是分不开的。以色列奶业制度发展的经验主要体现在:一是通过发挥行业协会的桥梁作用促进奶业发展合力的形成。作为以色列多个行业委员会之一,IDB同时代表政府、企业、奶农和消费者的利益,这种所有实体间紧密和独特的合作有利于相关决策的公正和质量标准的统一。二是通过强化产业链上下

游的联结机制保障各环节的利益。以色列牛奶生产的计划性和全国统一的按质论价机制以及牛奶质量的第三方检测和仲裁方面的公平,打造了公正的原料奶交易体系,促进了产业链生产和加工环节的密切联结,维护了产业链各主体的权益。三是通过构建完备的社会化服务体系促进奶业技术进步和效率持续提升。以色列在奶牛基因管理、育种配种、疫病管理、饲料供应、牛奶质量检测等方面的专业化社会化服务,不仅保障了服务质量和效率,而且促进了养殖场内部劳动力、土地等生产要素的合理配置,提高了奶业生产效率。而且,基于社会化服务获得数据的共享应用,实现了牛奶养殖场的精细化管理,有利于奶业的高质量发展。

中国奶业大而不强,虽然国家提出了奶业振兴的发展目标,但实现这一目标仍面临几个突出短板。为促进奶业振兴,中国需要借鉴以色列奶业发展经验,逐步完善奶业组织制度。

1. 中国奶业振兴面临的短板

第一,奶业发展缺乏明晰目标和导向,导致政策不聚焦、体制机制不协同,难以形成产业发展的合力。在国家层面,虽然乳制品被确定为重要农产品,甚至设有自给率目标,但是实际发展缺少与这个定位及自给率目标相适应的保障机制与支持政策,产业同时面临来自外部进口和来自内部具有更高保护的其他农业部门的双重挤压。在产业发展的功能导向方面,奶业振兴最终服务的国家与社会发展目标不明确,奶农发展、消费者福利、产业增长的关系不明晰,导致对产业规模、技术指标,甚至加工企业国际地位的过多强调,奶业产业内在的社会功能与社会责任不能显现。在产业发展主体方面,虽然规模化发展是比较确定的方向,但是适度规模家庭养殖与公司化养殖的关系不明晰,一方面强调家庭养殖的基础性地位,另一方面政策实践更多向大规模工厂化养殖倾斜。在种养殖关系方面,种养结合得到广泛强调,但是对其实现方式缺乏明确思路 and 保障机制。

第二,奶业利益联结机制不完善,养殖环节的

利益得不到有效保护。由于中国奶牛养殖场(户)组织化程度低,与乳制品加工企业的谈判和议价能力较弱,牛奶收购价格的决定权实际上由乳制品加工企业掌握。这导致养殖环节在中国奶业产业链上处于弱势分配地位,突出表现在终端乳制品价格与原料奶价格之比大幅高于奶业发达国家,消费市场波动带来的风险和损失主要是由养殖环节承担。^[4]据统计,2010~2020年,中国加工牛奶平均利润提高了1.4倍,而养殖生产鲜奶的利润仅提高了5.3%。

第三,缺乏完备的社会化服务体系,奶牛养殖效率提升慢,科技潜力不能得到充分发挥。当前,国内中小规模奶牛养殖场大多采用“小而全”的管理模式,每个养殖场单独配备兽医、配种员、营养师等,这一方面导致养殖成本居高不下,另一方面这些中小规模养殖场难以具备充分发挥科技潜力的人力资本,抑制产业技术进步。

2. 促进中国奶业振兴的对策建议

借鉴以色列的经验,需要完善中国奶业发展的体制机制与组织制度,促进奶业振兴和健康发展。具体地,需要在以下几个方面完善政策措施。

第一,明晰奶业产业发展定位、模式与现代化路径,构建与之相适应的体制机制与政策体系。首先,进一步强化奶业的重要农产品战略定位,改善奶业在农业资源配置中的地位,适度提高对奶业产业的支持力度,构建有利于保障奶业供给安全和自给率目标实现的政策体系。其次,强化促进奶农发展与提升消费者福利在奶业振兴中的导向性作用,围绕奶业产业社会功能完善产业发展的体制机制。最后,明确适度规模家庭养殖与种养结合在中国奶业发展与现代化中的主导性地位,围绕适度规模家庭养殖的发展需求构建奶业的生产体系、产业体系与经营体系,提高奶业各项支持政策对家庭农场的瞄准性,加大“粮改饲”政策力度并优化政策实施方式,以推动种养结合为导向完善产业支持政策,多措并举协同推动种养结合型适度规模家庭养殖的发展。

第二,完善牛奶价格形成机制,让养殖场(户)成为产业发展的受益者。如何让产业发展的增值收益更多惠及养殖端,仍是中国奶业发展亟需解决的关键问题,这既是巩固奶业产业基础的需要,也是充分发挥奶业在乡村振兴中作用的必然要求。^[5]借鉴以色列的目标价格制度,牛奶的价格可以通过国家指导与市场力量共同形成,国家制定一个标准牛奶的价格的同时,发挥市场的作用建立优质优价的定价体系。同时,规范行业垄断力量的规制政策和监管制度,并建立第三方质量检测制度。

第三,充分发挥行业协会的桥梁纽带作用,提高奶业的组织化水平。借鉴以色列经验,充分发挥奶业协会在参与相关政策制定、奶业政策执行、协调奶业各相关主体、维护农民利益等方面的作用,提高奶牛养殖场(户)的组织化水平和在整个产业链中的话语权。

第四,建立健全奶业发展的社会化服务体系,促进生产数据的共享。中国需要整合奶业各方面优质资源,完善在良种繁育、疫病管理、材料生产和配送等方面的支持和服务体系,为奶牛养殖场(户)提供全方位的专业化的服务。同时,促进奶业生产相关数据的共享,提高养殖场(户)的精细化管理程度,不断提升奶牛养殖业的效率和核心竞争力。

参考文献:

- [1] [3] 王礞礞,冯艳秋,王玉庭.以色列奶业发展经验及对中国的启示[J].世界农业,2018,(06).
- [2] 侯引绪.我国奶业与以色列奶业的对比分析[J].中国奶牛,2016,(12).
- [4] 韩磊,刘长全.中国奶业经济发展趋势、挑战与政策建议[J].中国畜牧杂志,2019,(01).
- [5] 刘长全.不宜过度追求奶业高端化[N].经济日报,2021-11-08.

责任编辑: 付 娆
校 对: