



当农业目标回归到提高农业生产水平时，其内在要求必然是：提高农业现代化水平；优化农业生产布局；改善农业生产关系。这三点恰恰与当前中国农业供给侧结构性改革的内涵相一致。➤

优化生产布局 加快农业供给侧改革步伐

文 | 胡冰川 中国社会科学院农村发展研究所



长期以来，中国农业试图同时实现农业增产与农民增收两个目标，但在现阶段，两个目标之间却存在本质上的矛盾。2015年我国第一产业GDP占比9%，城镇化率56%，大致可以匡算得出二三产业的劳动生产率约为第一产业的7倍。从收入水平来看，2015年人均可支配收入城镇居民为3.1万元，农村居民为1.1万元，在农村居民纯收入中，约有40%为经营性收入，意即2015年农村居民的农业收入约为4100元；从收入对比来看，城镇居民收入约为农民务农收入的7.5倍。从全国的宏观层面考虑，在当前的发展阶段，无论是生计农业形态还是商品农业形态，依靠农业增产来促进农民增收的目标是难以达成的。

不能将农民增收当作农业增产的目标

党的十八届三中全会指出：形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新兴工农城乡关系。2015年中央农村工作会议提出一二三产业融合发展的概念，2016年初中央提出供给侧结构性改革的具体方案。一系列的政策变化不仅反映了形势与趋势的变化，同样也包含了自治的政策逻辑，从农业角度即为：农业增产与农民增收两个目标需要相互独立，不能再将农民增收当作农业增产的目标。随着“四化同步”发展，2030年我国城镇化率将达到70%，农业生产中的劳动力、土地与自然资源的有机构成将逐步趋向宽松，农业生产力得以进一步解放，农业生产效率将会进一步提升，在这一过程中，农民收入的增加最主要来自于人均占有农业资源的提高，而这种收入水平的提高主要有赖于城镇化、工业化提供了更广阔的非农机会。

从农业生产的角度来看，未来的核心目标在于提高农业生产水平，提升农业劳动生产率，促进农业的全面发展，这实

际上也是农业供给侧结构性改革的目标。由此，提高农民收入的路径大致可以勾勒出来：城镇化与农业化带来的农村居民向城镇居民的转变，即“减少农民”；在“四化同步”过程中，通过农业生产的优化资源布局提升农业生产效率，从而实现农民增收，即“增加资源”。这也就表明，农业增产与农民增收实际上并不是一个硬币的两面，未来中国农业的目标将回归到农业生产本身，而并不是兼顾农业增产与农民增收两个目标。显然，同时实现农业增产与农民增收两个目标，是农业经济社会的一个阶段性现象，当前的中国，正处于全面建成小康社会的决胜阶段，农业与农民两个范畴的问题具有不同的政策逻辑，需要不同的政策措施。

当农业目标回归到提高农业生产水平时，其内在要求必然是：提高农业现代化水平；优化农业生产布局；改善农业生产关系。这三点恰恰与当前中国农业供给侧结构性改革的内涵相一致。对于当前的农业生产来说，由于结构性失衡是最主要矛盾，因此最重要的供给侧结构性改革内容是优化农业生产布局，通过改善现有的农业生产资源的配置来调整产出结构，提高生产效率，降低政策扭曲，恢复中国农业的整体竞争力水平。由是观之，中国农业改革的目标在于进一步解放和发展农业生产水平，中国农业亟待供给侧结构性改革。

发挥农业支持政策的杠杆作用

根据2016年中央一号文件，按照市场原则、价补分离原则建立玉米生产者补贴制度，包括此前实施的东北大豆、新疆棉花的目标价格改革试点，都试图摆脱传统的市场托底措施，核心原因在于财政的不可持续，但是由于仍然坚持采取的挂钩措施，使得生产经营主体的决策受到很大影响。2016年，由于建立玉米生产者补贴



2016年，由于建立玉米生产者补贴制度，加之种植决策的路径依赖，玉米的减产幅度不会很大，2016年玉米库存可能将超过2015年。

制度，加之种植决策的路径依赖，玉米的减产幅度不会很大，2016年玉米库存可能将超过2015年。传统意义上的风险托底在短期内能够保障农民利益，但是在长期并无助于市场风险的化解，变相地回到计划经济的老路上，只是计划指令通过市场化的方法加以实现。

当市场风险信号失灵时，市场机制无法对资源配置起到优化作用，使得年度间风险逐步累积。从农业支持政策的设计出发，应当充分发挥市场风险的调节作用，变市场托底为风险防控，从而发挥财政杠杆作用，更好地保障农业生产，促进农业生产力的不断提升。风险防控的着力点主要在于：农业生产的自然风险与粮食消费的安全屏障。当然，从市场风险出发的诸如农产品目标价格保险等都是对现有托市收购政策的完善，具有进步意义，但是由于仍然没有改变挂钩措施的本质，与农业

供给侧结构性改革的目标并不一致，不应是农业风险防控的重点。

农业生产的自然风险开展已经有了一定的探索，尽管仍然面临较大困境，但是随着国内农业生产的规模化与标准化，未来发展及普及的速度将会不断加快。从中央政策决策来看，未来风险防控的真正难点在于如何构建有效的粮食消费安全屏障，即：有效的库存保障。根据当前公布的政策性库存数据，玉米大约为2.5亿吨，稻谷为1亿吨。总体上来看，三大谷物全球一半的库存在中国，由于我国库存主要为政府政策性库存，这也构成了巨大的财政浪费。据财政部公布数据，2015年中央本级粮油物资储备支出为1837亿元，较2010年的608亿元增长了近2倍；同期中央一般公共预算大约只增长了1倍。如果包含粮油物资储备中的对地方转移支付，财政支出将更为庞大。

探索科学合理的粮食库存是农业支持政策的重要支点，其目标在于：确立政策性库存的有效水平，一方面确保粮食安全的必要冗余，优化财政支出水平，实现粮食库存的安全屏障作用；另一方面，利用库存调节余缺，实现粮食市场的跨期平衡，降低库存偏倚对现有供求的影响，充分发挥市场机制的作用，提高粮食流通效率。未来，在农业生产力持续增长的背景下，中国农业支持政策要摆脱传统的挂钩激励，改变风险托底的措施，以市场分散决策为导向，以粮食库存为支点，逐步建立完善风险共担体系。

积极的政策探索

粮食价格市场化。2004年以来的最低收购价政策对于市场单边托底、稳定粮价、保障农民积极性等几方面都取得了预期目的，但经过10余年的运行，粮价长期下行、库存持续高企、进口与走私不断增长、财政补贴水平逐步见顶，带来了诸多市场问题，并传导到粮食及农业生产领域，在很大程度上制约了国内粮食与农业生产效率的提高。从农业的供给侧结构性改革来看，首先需要改变现有的最低收购价制度，将最低收购价从传统意义上的“保收益”转为“保成本”，这种转变使得最低收购价有了下调空间，通过市场机制在农业生产的资源配置中起决定性作用，改善资源配置效率，从而促进农业生产效率提升，提高农业生产力水平。

农业风险共担机制。托市收购的核心要义在于通过财政补贴实现风险托底，将粮食流通的市场风险完全转嫁到政府层面。除市场风险之外，农业生产的风险还包括自然风险，随着中国农业生产的规模化、专业化程度不断提高，构建覆盖农业生产与市场流通的风险共担机制将成为农业供给侧改革的工具选项之一。政府通过

保费补贴的杠杆作用，例如灾害保险和目标价格保险，与农业规模生产经营主体共担风险。将传统意义上粮食市场风险的财政托底转化为规模以上农业生产的风险共担，发挥财政补贴的杠杆作用，一方面调动农业规模生产经营主体的积极性，另一方面增强经营主体的压力，促进生产经营理性决策、审慎决策，提高微观决策主体的生产效率。

优化储备水平。当前，国际公认的粮食安全线标准为库存消费比指标17%~18%，美国联邦粮食储备每年的储备量约为500万吨，占粮食产量的1%左右，在粮食整体增产和全球贸易一体化的格局下，逐步分离商业储备与政策性储备，并缩小核心政策性储备规模。如商业储备领域逐步推进混合所有制改革和资产证券化的方式都是积极的政策探索，扶持储备市场多元经营主体，形成一个充分竞争的市场环境，从而在整体上构建一个以市场化运作的商业储备为主，政策储备作为安全冗余的储备体系。

提高农村社会保障水平。农业目标回归到提高农业生产力水平时，必然带来农业生产的专业化和规模化，传统的小农经济将会进一步解体。从当前农村农业的实际出发，青壮年劳动力可以通过城镇化、工业化实现非农就业，改善生活条件，提高福利水平，而留守农村的人口往往年龄偏大，传统农业生产一方面提供了必要的食物，另一方面也维系了一种存在方式。作为农业供给侧改革的配套措施，应当提高这部分老年农民的社会保障水平，具体措施是将用于现有的市场支持的财政补贴一分为二，一部分支持非挂钩的农业补贴，例如保险补贴；另一部分直接补贴农村居民的生活生计与社会保障，提升整体政策体系的协调性和兼容性。（编辑：王雯慧）■