

关于我国粮食形势变化与农业 供给侧结构性改革的思考

□ 李国祥

摘要:2016年,我国粮食支持政策调整和粮食形势变化都比较显著,这与农业供给侧结构性改革密切相关。始终保持粮食供求关系相对宽松状态和不损害粮农利益,与缓解当前我国粮食供求矛盾和去库存的确存在着矛盾。我国农村土地制度安排及其深化改革,与促进粮食适度规模经营发展的矛盾可能不是缓和了而是加剧了。矛盾是发展的动力。我们不应回避我国粮食形势变化与农村全面深化改革所带来的矛盾,而要探索前行,创新发展,通过进一步完善体制机制,确保国家粮食安全提升到新水平和农业供给侧结构性改革取得实质性进展。

关键词:粮食供求 市场行情 农业供给侧 结构性改革

中图分类号:F326.11 **文献标识码:**A **文章编号:**1243(2016)06-0049-004

DOI:10.16072/j.cnki.1243d.2016.06.008

从2004年到2015年,我国粮食连续十二年连续增产,粮食总产量由4.3亿吨增加到6.2亿吨。2016年,我国对粮食补贴政策进行调整,取消了粮食直补、良种补贴和农资综合补贴,建立了农业支持保护补贴,彻底放弃了玉米临时收储政策,调低了早籼稻最低收购价;粮食形势也在发生变化,夏粮和早稻已经减产,一些农民卖粮不再像前几年那么顺畅,局部地区农民甚至遭遇卖粮难,粮食市场价格行情也不理想,流转土地的农民种粮可能亏损。如何看待粮食支持政策措施的调整和粮食形势的变化?粮食形势变化与国家粮食支持政策调整有关吗?在怎样条件下以及如何更好地推进农业供给侧结构性改革?笔者结合当前我国粮食形势谈点粗浅看法。

一、粮食供求关系与农业 供给侧结构性改革

粮安天下。在我国,人们普遍认为粮食形势对农业形势甚至对经济社会发展总体状况都有重要影响。多年来,人们一般都把粮食是否增产作为判断粮食形势好坏的最重要指标。粮食增产了,人们往

往就认为粮食形势好或者农业形势好。自2004年以来,我国粮食连续十二年增产,总产量不断创新历史记录,有人据此认为我国粮食生产或者农业发展处于“黄金期”。

随着我国粮食供求形势的变化,人们开始质疑以粮食增产作为判断粮食形势或者判断农业形势的合理性和科学性。特别是在粮食不断增产和进口规模不断扩大的情况下,因为保护种粮农民利益而实施的托市政策收储的粮食进多出少,导致库存水平居高不下,带来日益严重的财政负担,加上粮食再增产,托市收储已没有仓容,粮食结构性矛盾愈发突出,于是有人对为了粮食连续增产而实施托市收储政策的可持续性提出不同看法,甚至对以粮食增产与否来判断粮食形势好坏这一标准提出尖锐批评。

关于粮食增产或者减产与农业形势之间关系的认识,直接关系到国家粮食支持政策的选择,关系到农民种粮行为,关系到农业供给侧结构性改革。我们不难理解,粮食生产是为了更好地满足人民的实际需要,粮食并不是越多越好,更不是越少越好。脱离特定时期粮食供求形势来判断粮食增产或

作者:李国祥,中国社会科学院农村发展研究所研究员,主要研究方向:农村经济发展。邮编:100732

者减产的社会意义,显然有失偏颇。

大致来说,在粮食供求关系紧张的情况下,粮食增产的社会意义显而易见。而当粮食供求关系过于偏松的情况下,则适度减产粮食的经济社会生态意义自然就凸现出来。在粮食已经明显地出现阶段性结构性严重过剩情况下,仍然盲目地追求高产和增产,不仅会加剧粮食供求矛盾,而且也消耗大量稀缺农业资源,浪费公共财政预算。这不仅得不偿失,而且没有必要,我们需要转变观念,放弃盲目追求粮食连续增产目标。

当前,我们确实需要对已经形成的不顾客观条件和形势变化而一味地强调粮食增产的认识进行反思,我们需要放弃盲目一味地追求粮食增产的努力,及时有效地调整粮食政策举措,通过农业供给侧结构性改革来缓解粮食供求矛盾并保持合理的粮食供求关系。但是,我们不能重蹈覆辙,因调节粮食供求关系而将粮食供求状态由偏松状态调至偏少状态。

为什么新时期我国十分强调粮食连续增产?一个重要依据是过去我国曾经在粮食供求关系比较宽松的情况下就会放松粮食生产从而很快又导致粮食供给偏紧和粮食市场价格大幅度上涨情形。

毫无疑问,这种时多时少的粮食周期性剧烈波动是必须要避免的。稳定的粮食供求关系和粮食市场价格更有助于保障国家粮食安全。我国经济发展已经达到具有保证粮食安全,特别是口粮绝对安全的经济实力。作为世界第二大经济体,如果老百姓吃饭再出问题,哪怕是局部出现老百姓为吃饭担忧或者抢粮,只会是我们的粮食政策出现偏差,都属于不应该发生的。

改革开放后我国粮食市场出现的几轮剧烈波动往往都是在粮食供给非常宽裕的情况下过度调减粮食生产而导致的。20 世纪 80 年代中期提出的粮食生产结构调整和 90 年代中后期提出的农业结构战略性调整,都与前期粮食连续几年增产和不断创造历史新高密切相关,与当时农民普遍遭遇卖粮难、价格低迷和压级压价等利益受损有关。这两轮大幅度结构调整的最终结果虽然促进了农业生产结构的优化,但也出现了与人们预期并不完全一致的一些后果。如果深究其中原因,不能排除在粮食生产和粮食供求关系认识上存在着偏差的问题。这种偏差直到今天仍然根深于人们思想中。

从改革开放以来我国粮食生产波动的教训中我们不难得出结论:现实中的粮食供求关系必须保持适度宽松状态。从理论上说,粮食供求平衡是理想

状态,但现实中千万不能把粮食供求平衡作为调控目标。粮食耐储但又不能超期储存,粮食生产仍然没有摆脱靠天吃饭,粮食安全目标的实现,要求当期粮食生产和粮食供给量必须在一定程度上超过当期居民消费量。从中短期来看,保持一定的粮食生产量和粮食储备量对于维持粮食供求适度宽松状态是必须的。从长远来看,藏粮于地、藏粮于技,保护和提高粮食生产能力,对于始终保持粮食供求关系相对宽松状态至关重要。

在保持粮食供求关系相对宽松的情况下,调整完善粮食支持政策,优化粮食生产结构和资源配置,转变粮食生产方式和资源利用方式,更加注重粮食可持续发展,更加注重粮食竞争力提高,推进农业供给侧结构性改革,我们才能避免被动,也才能取得改革实质性进展。

二、农民卖粮不顺心与农业 供给侧结构性改革

2016 年我国粮食收储政策调整范围非常广泛,调整力度非常大。小麦和稻谷的最低收购价政策措施虽然继续执行,但早籼稻最低收购价每斤下调了 2 分钱,这是自实施最低收购价政策以来首次下调最低收购价水平。玉米临时收储政策已被取消,实行价补分离,价格由市场经营主体自主决定。除这些之外,对粮农影响比较大的还有:国家收储粮食非常强调粮食质量,对于不达标的小麦和稻谷,不再收储进入国库。

相比前些年,2016 年部分农民卖粮可能经历了或者将要经历粮食销售形势的变化——生产的粮食不再不愁卖,销售的粮食价格也没有往年高。对此,越来越多的农民开始有所反应,有的觉得粮食支持政策变了,有的认为国家没有应收尽收。真的是粮食形势变化了?这是粮食支持政策改变的结果吗?

从大道理来说,农民不管生产什么样的粮食都不愁卖,粮食价格只涨不跌,这是不符合市场经济规律的。如果长期以往,扩大粮食生产的预期和粮价上涨的预期将会导致高产粮食品种的结构性供求矛盾不断累积,粮食市场不仅不能出清,而且库存积压状况只会加剧。

在现实调查中了解到,近些年来很多地方的农民都把粮食作为铁杆庄稼。在这种情况下,要农民调整粮食生产结构和转变粮食生产方式,注重粮食质量,注重适销对路,的确不太现实。但是,农民如果已经把粮食生产出来了,却卖不出去或者卖不到

预期价格,农民的收益就会受影响,如果粮食销售价格过低,不能补偿成本,农民种粮就会亏损,这势必会挫伤农民种粮积极性。如何在粮农利益不受损害前提下解决粮食供求矛盾?这正是农业供给侧结构性改革需要探索创新的。

推进农业供给侧结构性改革,就是要大胆创新调整完善粮食支持政策不选择传统套路,而要摸索出新路径;就是要以更加有效的政策措施和利用市场力量为主要手段从供给侧解决粮食供求矛盾,提高粮食质量、效率、效益和竞争力,而又不损害粮农利益。

20世纪80年代和90年代中后期,每当面对粮价低迷和农民卖粮难困局,国家在政策上普遍地强调让农民以市场为导向调整农业生产结构和粮食种植结构,实际上就是放任自由无序市场力量损害粮农利益,让农民种粮赔钱,挫伤农民种粮积极性,直至农民不种粮或者少种粮造成另一轮的粮食供给偏紧状况的再度出现。显然,不能说这种以损害粮农利益和破坏粮食生产能力为代价和粮食市场剧烈波动的农业结构调整是完全成功的。如果本轮农业供给侧结构性改革仍然以粮农利益受到损害和粮食生产能力受到削弱和粮食市场剧烈波动为结果,我们仍然不能认为农业供给侧结构性改革是完全成功的。

近些年,我国粮食总产量和进口规模连续不断地创造历史新高,扭曲市场的政策导致国际国内粮食差价扩大,进口粮入市,国产粮进库,国库粮食只增不减,部分粮食品种阶段性过剩呈现出加剧态势。同时,粮食生产资源过度消耗和化肥农药滥用的势头很难从根本上扭转。为了解决粮食供求结构性矛盾,实现粮食生产可持续性发展,推进农业供给侧结构性改革显得尤其迫切。

推进农业供给侧结构性改革,一定与过去的农业结构调整和农业结构战略性调整目的及其政策措施不同,必须以创新的方法解决现实重大问题和突出矛盾。这就要求既不能将实践已经证明行之有效的粮食发展路径及其支持政策全盘否定,又不能因循守旧不解决现实矛盾和重大难题,最理想的技术路线是用新方法新举措替代不合理的进一步加剧粮食供求矛盾的做法。

我们注意到,启动新一轮退耕还林还草工程,推进镰刀湾地区玉米结构调整,开展粮改饲、轮作休耕、一二三产业融合发展试点,全国范围内全面将粮食直补、良种补贴和农资综合补贴合并成农业支持

保护补贴,放弃粮食临时收储政策的同时实行价补分离政策,这些政策措施与过去只强调农民以市场为导向调整粮食生产结构的政策思路明显不同,都属于农业供给侧结构性改革新举措,需要进一步落实到位,真抓实干,力争能够更大范围尽快见效。

在粮食主产区长期耕种玉米的田块,推行玉米大豆轮作是缓解粮食供求结构性矛盾的有效技术路径,有助于做到用地养地相结合,不仅要在冷凉地区和生态脆弱地区实施,而且要在其他玉米地区试点实施。受财力限制,国家已经公布的耕地轮作试点主要局限在东北冷凉地区和一些生态脆弱地区。在实际调查中了解到,耕地轮作非试点地区普遍认为由于未被国家列入耕地轮作试点,因此认为耕地轮作与本地供给侧结构性改革无关。显然,这种认识是极有局限性的。农业供给侧结构性改革,不仅是中央的事权,而且也是地方的事权。地方政府千万不能认为只有中央财政预算了才会完成农业供给侧结构性改革的任务,否则农业供给侧结构性改革就有可能在一些地方、在很多方面会停留在口头上,难见实效。

在实际调查中观察到,很多地方在推进农业供给侧结构性改革过程中没有等靠要,而是积极探索。在黑龙江齐齐哈尔调查时,了解当地在探索杂粮替代玉米种植实践中,优先积极发展杂粮深加工和发展特色优质杂粮电商,以构建粮食供给新体系和融合发展粮食一二三产业来调整玉米生产结构,这种做法是值得关注和提倡的。

为了务求实效,推进农业供给侧结构性改革时,思路大突破和路径大创新固然极其重要,但也不能忽视对农民种粮收粮储粮等传统行为的改造。目前,我国粮食生产还是以分散小规模家庭经营为主。分散小规模农户各自选择种粮品种,一个村就可能有多种甚至几十种粮食品种。随着我国农村大量青壮年劳动力的转移,农村留守老人和留守妇女成为种粮主力军,对科学种田意识淡薄,接受能力非常有限,化学投入物滥用的现象比较普遍。受传统习惯和烘干设施设备不足等影响,很多地方的农民收获粮食后主要靠自然晾干,储粮时把不同质量等级的粮食混杂在一起,使粮食小生产供给与加工品牌化经营标准化矛盾尖锐。粮食加工经营创品牌,对加工原料的一致性要求很高。我国一些粮食加工企业宁愿进口国外原料,除价差外,与国内粮食原料一致性差而无法满加工企业统一性要求也有很大关系。

解决好粮食原料一致性问题,需要按照粮食大产业新体系要求来构建新机制,需要加快发展产业化,发挥龙头企业作用,建设大基地,推动粮食合同生产,推进标准化生产,加强种粮农民培训,这些工作必须系统来做,缺少一个环节,形不成合力,供给侧结构性改革就难以取得实效。为此,必须改变我国现有的粮食支持政策措施项目多而分散的传统做法,搭建新平台,发挥财政四两拨千斤作用,撬动金融资本,大力吸引社会资本,探索 PPP 模式等来推进农业供给侧结构性改革。

三、粮食规模经营与农业 供给侧结构性改革

随着我国农村全面深化改革的不断推进,特别是农村土地确权登记颁证工作的加快和农村产权流转交易市场的建立,农村土地由过去分散细小规模流转向集中成规模流转转变的态势越来越明显。到 2016 年上半年,全国农户承包地已经有超过三分之一实现了流转,粮食生产规模化经营已经成为大势所趋。

农村土地流转,新型粮食生产经营主体的培育和成长,这些改革举措,有效地促进了我国农村土地资源的优化配置,有效地解决了谁来种粮和怎样种好粮等现实重大难题。可见,不仅农业补贴、托市收储政策等强农惠农富农政策调整完善对缓解我国粮食供求矛盾和推进农业供给侧结构性改革发挥作用,全面深化改革农村改革也正在为农业供给侧结构性改革提供动力源泉。

我们在看到全面深化改革农村改革对我国粮食产业发展带来积极影响的同时,也需要关注农业土地制度改革给粮食产业发展带来的新问题。前些年,我国粮食市场行情持续向好,粮价总体趋于不断上涨,种粮预期效益高,粮食规模化经营发展动力足,土地流转需求强劲,租金上涨得比较多。多数地方的种粮土地流转租金由原来的每亩不足 200 元上升到 500 元以上,土地流转租金成倍上涨。

随着近几年我国粮食供求关系的改变,特别是粮食收购市场化改革的推进,受国际市场粮价低迷影响,国内粮价不仅未能继续呈现上涨态势,而且玉米等粮食品种收购价格出现了明显下跌。由于目前我国农用地流转价格形成机制尚不健全,租金下调存在着明显滞后效应,甚至流转租金存在着较强的刚性,出现了粮价下跌而土地流转租金水平难以

下降的新问题,导致转入土地的新型经营主体从事规模化粮食生产出现亏损。如果粮食规模经营新型主体种粮亏损的局面不能很快扭转,未来谁来种粮的问题可能又会凸现出来。

我们注意到,虽然国家在取消粮食临时收储政策时加大了价外补贴力度,农业补贴改革专门为粮食规模经营主体设立了特定补贴,但实际中粮食规模经营新型主体很难成为补贴的最终受益人。如果这种状况不及时改变,农村土地制度改革,农户承包地流转,粮食规模化经营发展,都会受到致命冲击。显然,这不应该是农业供给侧结构性改革所要的结果。

农业供给侧结构性改革,理应更好地推动粮食适度规模经营发展,更好地培育出新型职业农民和新型经营主体,这是长远大计。我国粮食缺乏竞争力,发展遭遇“天花板”和“地板”困境,粮食供给体系质量效率低下,说到底原因出在粮食生产规模上。

要让农业供给侧结构性改革更好地推动粮食适度规模经营发展,必须在农村土地三权分置框架下更加注重保护好各类土地经营权主体利益,解决转入土地经营权主体的政策支持力度不足难题,同等地保护所有的实际种粮主体;探索包括土地租赁在内的多种流转方式,特别是在有条件的地方注重土地入股、托管、联耕联种等多形式适度规模经营发展,处理好土地集体成员与实际种粮主体利益关系;加快健全农村土地流转交易市场,规范农村土地流转行为,建立农村土地流转秩序,引导土地流转价格保持合理水平;配套推进农村土地要素优化配置政策措施和改革举措,让社会化服务、经营权抵押贷款、科技创新等在推进粮食适度规模经营发展上发挥积极作用。

总之,农业供给侧结构性改革,就是要在改革上多做文章,探索新体制新机制,改善我国粮食供求关系,增强粮食可持续发展能力,进一步提高我国粮食安全保障水平。一些地方已经探索出很好经验,需要及时总结,把好的经验上升到理论,进一步转化为国家政策措施,在全国推广。有些地方仍然无所作为,任由自发市场调节粮食生产和粮食市场,为了改变这种状况,要强化粮食省长负责制和米袋子各级首长负责制,加强全面深化改革任务落实责任等考核,加大责任追究以形成倒逼机制。

(责任编辑:李贝贝)