

农业供给侧结构性改革 要主攻农业供给质量

农业供给侧结构性改革，既不能等同于改革，又不能等同于农业结构调整，而应该是将深化改革与结构调整二者有机结合并赋予新的意义。

文 | 李国祥

2016年底召开的中央经济工作会议明确提出，要深入推进农业供给侧结构性改革，中央农村工作会议更是把农业供给侧结构性改革作为2017年农业农村工作的主线，进一步提出要以改革创新为根本途径，以提高农业供给质量为主攻方向。

改革实践成效显著

根据2015年召开的中央农村工作会议及2016年中央一号文件要求，2016年我国将推进农业供给侧结构性改革。围绕着农业供给侧结构性改革的目标任务，以及农村全面深化改革的部署，各地纷纷开展了农业供给侧结构性改革实践。一年来的实践表明，农业供给侧结构性改革具有明显成效。

通过一年来的实践，人们逐渐认识到了农业供给侧结构性改革的深刻内涵。农业供给侧结构性改革，就是通过深化改革和完善政策等发挥市场机制的决定性作用，从而达到农业结构调整优化和发展方式转变升级的目的。农业供给侧结构性改革，既不能等同于改革，又不能等同于农业结构调整，而应该是将深化改革与结构调整二者有机结合并赋予新的意义。农业结构调整与优化是农业发展的必然过程和结果，深化农村改革为农业结构调整培育出新动能，农业结构调整与优化为深化农村改革不断提出新要求。

党的十八届三中全会召开后，我国开始



李国祥
中国社会科学院农村发展
研究所研究员

全面深化改革。农村深化改革为农业结构调整和农业发展方式转变提供了重要动力，这一规律在2016年农业供给侧结构性改革实践中得到了进一步证明和展示。全国农村承包地确权登记颁证约6成，三权分置办法出台，在继续明确所有权和承包权的基础上，首次明确相对独立的经营权的权能，进一步激励了农业新型经营主体投资现代农业，有效地优化了农业经营结构。近年来，受市场不利因素等影响，农村土地流转成本偏高而农业收益下滑，客观地说，农业投资积极性难免受到影响，一些地方种植大户甚至出现了退地退耕现象。农村土地三权分置办法的出台，不仅有效地抵御了农业市场的不利影响，而且新型农业经营主体和经营体系继续在加快形成。

2016年，我国进一步推动了农产品价格形成机制和收储制度改革。早籼稻最低收购价水平的首次下调，玉米临时收储政策的放弃以及价补分离制度的建立，农产品价格形成机制改革的深入推进，有力地推动了种植结构调整，粮食需求下降和粮食产量、库存和进口“三量齐增”的格局已经被打破。稻谷、小麦和玉米的品质差价、地区差价在粮食收购市场充分显现。在推动农业价格支持制度改革的同时，将粮食直补、良种补贴和农资综合补贴合并为农业支持保护补贴，一些地方将“三合一”补贴发放与农民是否焚

烧秸秆和滥用化肥农药等挂钩，有力地促进了农业绿色生态发展。

一年来的农业供给侧结构性改革，缓解了我国农产品供给结构性矛盾，阻止了农民增收过度下滑，为农业农村工作落实新发展理念找到了抓手。当前农产品供给结构性矛盾突出表现在部分大宗农产品储备规模过大且出库困难。通过农业供给侧结构性改革，积累多年难以解决的棉花库存大幅度下降，玉米去库存也取得成效。我国经历了20世纪80年代中后期和90年代中后期的农业结构调整，每轮农业结构调整，农民收入增长往往极度低迷，个别年份甚至出现负增长。2016年农业供给侧结构性改革调整，虽然没有扭转农民收入增速回落的态势，但是前三季度农民人均可支配收入实现了6.7%的增长速度，这与过去几轮的农业结构调整明显不同。

农业供给侧结构性改革不仅解决短期矛盾和问题，更着眼于长期累积性矛盾和难题，其深远影响将被历史验证。实践成效坚定了2017年应更好地深入推进农业供给侧结构性改革，围绕提高农产品质量安全保障水平以及丰富农业保障粮食安全、生态安全、文化传承和健康中国多功能，更好地适应对外开放大局的大势，不仅更好地与工业化和城镇化协调，而且能够有效地抵御国际市场的冲击，更好地统筹国内国外两种资源，其中特别是一带一路国家农业资源，确保农业更好地支撑经济社会发展，确保农业不萎缩、农村不凋敝。

深化农业供给侧结构性改革，一要优化农业生产，建设好粮食功能区和主要农产品保护区，发挥各地由市场力量和资源禀赋决定的竞争优势，以增强消费者对农产品质量安全信心为重点，大力发展特色优势农产品生产；二要加大农产品价格形成机制改革和粮食等重要农产品收储制度改革，促进农业农村要素优化配置，确定合理储备规模，完善农产品市场调控；三要深化涉农投融资体



主攻农业供给质量，政府的作用关键在于深化改革，建立机制，完善政策，培育新动能。其中，优质优价机制的建立是核心。

制机制改革，以财政支农改革为突破口，整合涉农财政资金，发挥财政吸引金融资本和社会资本投入“三农”领域的杠杆积极作用，切实解决农民贷款难、贷款贵和农业农村发展投入不足难题；四要紧紧依靠科技创新和深化改革，更多地依赖社会化服务发展，解决农业化肥投入物滥用和过量使用难题，解决农村土地流转成本过高难题，把农业的无效成本切实降下来；五要针对农业农村发展的突出瓶颈和限制因素，在加强农业基础建设的同时应更好地将其与产业发展紧密关联起来，拓展农业发展空间，提高农业附加值，协同推进农业产业化经营和农村一二三产业融合发展，让新生的农业经营主体成为现代农业发展的主导力量，并让普通农户能够分享改革发展红利。

改革核心在于优质优价机制的建立

农业供给质量不高是我国农业发展的突出问题，农业供给是一个投入产出系统。农业供给质量问题，不仅表现在农产品质量安全不能很好地满足消费者生活质量提高和健康生活的需要，而且更在于农业投入不合理

和农业资源消耗过度及环境恶化等方面。

我国尽管已经加大了农产品质量安全监测,近几年没有再发生农产品质量安全重大恶性事件,公布的农产品质量安全达标率近乎100%,但客观地说,消费者对国产农产品质量安全信心并没有完全建立起来,根源在于资源约束和农业化学投入物的滥用,在于对农产品数量的过分追求。我国要想用不足世界10%的耕地养活超过世界20%的人口,就不得不用世界30%以上的化肥。因此,要想提高农业供给质量,就必须在守住国家粮食安全底线的同时尽可能地给农业资源松绑,让农业资源能够休养生息。

多年来,我国为了让相对不足的农业资源养活更多的人口,为农民提供增收来源,逐渐形成了驱动农产品数量增长的政策体系和科技创新体系。为了避免化肥等农业生产资料价格上涨给农民造成经济负担,实施了农资综合补贴政策。农业科技资源配置明显地向高产品种选育及技术推广倾斜。不仅如此,农产品优质优价机制没能形成,也进一步使不计资源环境代价和消费者健康代价的片面追求数量的动力机制强化。

笔者曾经在一次有几十个农民朋友参加的座谈会上提出一个问题:农业生产中施用的化肥农药是否过多?农民朋友们几乎异口同声回答:过多了。笔者接着问:为什么要施用那么多的化肥农药?农民朋友们反问道:不施用那么多的化肥农药怎么长庄稼?

难道不生产更多的农产品数量,就不能增收吗?对这个问题的不同认识和回答,反映着人们对农业供给是保数量还是保质量及其驱动力的不同认知。

改革以来,我国经历了几轮明显的以政府推动为主的农业结构调整。每轮农业结构调整,都要求农民面向市场调优生产,虽然最终都解决了结构调整前的财政负担过重、农民卖粮难和打白条等难题,但是基本上都属于数量上的调整,并没有有效地熨平农业生产周期性波动。

提高农业供给质量,政府应扮演怎样的角色?这不是一个轻松的话题。没有政府推动,已经形成的以片面追求农产品数量的发展方式惯性必将长期持续下去。过去,为了让农民生产更多数量的农产品,不仅为农民安排了相应的技术体系和支持政策措施,而且还把农民收入多少与农民生产数量简单地等同起来。农民生产的农产品难以实现优质优价,为了多赚钱就必须生产更多的农产品。在我国农业不得不越来越国际化的背景下,没有政策支持,没有政府的有效干预,农业结构调整的可能结果是农业不断萎缩,越来越多的大豆和油菜籽将会出现。

提高农业供给质量,必须发挥政府应有的作用。但是,农业供给质量,是否就是政府说了算呢?2016年8月,笔者在新疆调研,当地多数人都说农业结构调整要发展长绒棉,压缩短绒棉生产,其依据是2015年长绒棉的籽棉市场价格每公斤超过10元,而当年短绒棉的籽棉市场价格每公斤不足6元,且长绒棉的很多品质性状明显地优于短绒棉。到了2016年10月,笔者再次来到新疆调研,当地市场上短绒棉的籽棉市场价格每公斤已经超过7元,而长绒棉出现滞销且其籽棉市场价格甚至低于长绒棉。

农业供给质量已经在很多程度上由市场机制决定,主攻农业供给质量,政府的作用关键在于深化改革,建立机制,完善政策,培育新动能。其中,优质优价机制的建立是核心。稻谷、小麦最低收购价政策继续执行,必须要充分体现出优质优价,要在重金属污染和地下水消耗过度等不适宜生产地区停止托市收购政策,实施托市收购政策除了水分和杂质外还应包括营养含量和纯度等来共同决定价格。不再实施托市收购的和没有实施托市收购的农产品,政府要积极推动品牌建设,设定严格的标准,并重新调整科技创新资源配置,为农业供给提供不同方向的科技支撑。☺