



# 我国农业供给侧结构性改革: 历史回顾、 问题实质与改革重点

黄祖辉<sup>1</sup>, 傅琳琳<sup>1</sup>, 李海涛<sup>2</sup>

(1. 浙江大学 中国农村发展研究院, 浙江 杭州 310058; 2. 杭州职业技术学院, 浙江 杭州 310018)

**摘 要:** 本文回顾与评价了我国改革开放以来农业供给侧结构性改革的三次重大调整与改革, 即二十世纪七十年代末期农业供给不足的改革; 八十年代中期农业供给结构单一的调整; 九十年代中后期农业供给过剩的农业战略性结构调整。同时, 本文阐述了农业供给侧的基本特点, 指出我国农业供给侧问题的实质是农业供给侧制度变迁滞后, 当前我国农业供给侧结构性改革重点应推进三个方面的改革: 推进农业调控体制改革, 优化农业供给侧治理结构; 推进农业经营制度改革, 提高农业供给侧经营水平; 推进农业要素制度改革, 提高农业供给侧配置效率。

**关键词:** 农业; 供给侧; 改革重点

中图分类号: F320 文献标志码: A 文章编号: 1671-7465(2016)06-0001-05

2016年中央“一号文件”提出的“农业供给侧结构性改革”, 是2015年中央经济工作会议关于供给侧结构性改革在农业领域的贯彻, 具有极强的针对性。对于供给侧的结构调整与改革问题, 目前政府部门比较重视供给侧方面的“去库存、去产能、去杠杆、降成本和补短板”这些问题, 但相对忽视供给侧方面的制度性改革问题。我们认为, 解决好现阶段我国供给侧的种种问题, 不仅要重视供给侧的“三去、一降、一补”, 而且要重视供给侧的制度性改革, 并且要将这两者有机结合起来, 以达到对供给侧问题的既治标, 又治本。本文以农业供给侧为对象, 通过对我国改革开放以来农业供给侧结构性改革的三次重大调整与改革的回顾与评价, 对当前我国农业供给侧所存在的问题实质进行分析, 在此基础上, 着重从制度改革的视角, 对我国农业供给侧问题的化解提出思路与改革重点。

## 一、改革开放以来我国农业供给侧结构性改革

回顾我国改革开放以来的农业供给侧结构性改革, 从国家层面看, 主要有三次重大的结构调整和改革, 这三次重大的结构调整与改革, 有的成效明显, 有的效果却不很明显。

### (一) 二十世纪七十年代末期: 农产品供给不足下的农业经营制度和价格改革

从1949年新中国成立后到1978年的近三十年中, 我国走了一条计划经济和公有制经济的发展道路。在农业领域则是按统购统销的计划经济体制和集体统一经营与分配的模式运行, 这

收稿日期: 2016-08-15

基金项目: 国家自然科学基金项目“农业产业组织体系与农民专业合作社发展: 以农民合作组织发展为中心的农业产业组织体系创新与优化研究”(71333011)

作者简介: 黄祖辉, 男, 浙江大学中国农村发展研究院教授, 博士生导师, E-mail: zhhuang@zju.edu.cn; 傅琳琳, 女, 浙江大学中国农村发展研究院博士生; 李海涛, 男, 杭州职业技术学院助教。

一制度安排始终没有解决好农产品的充分供给问题。供给短缺、配额消费是当时农业和整体国民经济的常态。1978年12月,中央召开了党的十一届三中全会,这次会议是具有重要里程碑意义的会议,会议作出了实行改革开放的重大决策。在农业发展方面,针对农产品供给长期不足的状况,会议提出要“按劳分配”“克服平均主义”“提高农产品收购价格”,同时明确“社员自留地、家庭副业和集市贸易是社会主义经济的必要补充部分”。1979年9月的十一届四中全会,进一步通过了《关于加快农业发展若干问题的决定》,允许农民在国家统一计划指导下,因时因地制宜,保障他们的经营自主权,发挥他们的生产积极性。1980年9月,中共中央下发《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》,肯定了包产到户的社会主义性质。到1983年初,农村家庭联产承包责任制在全国范围内得到了全面推广。农村家庭承包责任制的推行和农产品价格的放开,从农业供给侧的角度看,并不是农业产业结构的调整,而是农业经营制度和价格制度的改革,因而可以说是农业供给侧制度的改革,其本质是改变供给主体非激励的计划供给体制,转变集体经营为农户家庭经营,同时对经营者引入价格激励和分配激励,这一改革大大调动了农业经营主体的农产品供给积极性,使主要农产品——粮食供给不足的问题很快得到缓解。粮食产量由1978年的3.04亿吨增加到1984年的4.07亿吨,创下了当时我国粮食产量的历史新高,年均增长4.9%,一举扭转了中国粮食长期严重短缺的局面,甚至于出现了粮食的相对过剩和卖粮难。

## (二) 二十世纪八十年代中期:农产品供给结构单一下的产业结构调整

伴随着农业改革所带来的粮食供给能力和供给量的持续提高,我国农业供给侧的结构出现了问题,表现为农业长期以粮为纲,农产品供给结构过于单一和畸形,粮食供给过量,其他类型农产品却依然供给不足,满足不了城乡居民对食品多样化的需求。基于此,中央1985年的“一号文件”及时作出了“在稳定粮食生产的同时,积极发展多种经营”的农业产业结构调整的策略。调整的主要手段是适度放宽粮食政策,减少国家对粮食的计划订购,同时逐步放开其它农副产品价格。这一调整,大大改变了我国农产品的供给格局,据统计,从1984年至1995年这十一年间,尽管我国粮食产量增长速度有所下降,年均仅递增1.2%,但通过农业生产结构的调整,其它农产品在这一时期却得到了迅速发展。1995年,猪牛羊肉、水产品、禽蛋、牛奶和水果产量分别达到4254万吨、2517万吨、1676万吨、562万吨和4211万吨,分别比1984年增长了1.8倍、3.1倍、2.9倍、1.6倍和3.3倍,多样化的农产品供给,总体上满足了城乡居民基本小康生活的食物消费需求。<sup>[1]</sup>

## (三) 二十世纪九十年代中期:农产品供给过剩下的农业战略性结构调整

进入上世纪九十年代以来,尤其是邓小平的1992年“南巡讲话”后,我国的改革开放和市场经济进一步加快,整体经济明显升温,农业也不例外,增长加快,但与此同时,大多数农产品的供给呈现过剩和买方市场的现象,农民又面临农产品的卖难问题。尽管九十年代与八十年代的农产品过剩都是结构性的相对过剩,但是两者却存在本质上的区别。八十年代中期的农产品过剩是农业结构过于单一下的粮食相对过剩,而九十年代的农产品供给过剩,则是在农产品生产结构调整后又出现的相对过剩,并且过剩的波及面比较广。这样的农产品供给过剩和卖难问题,原因比较复杂,往往与农业的纵向结构、组织结构、空间结构以及农产品的品质结构相关联,因而很难通过简单的产品种类结构或数量结构的调整而解决。面对这样的农产品供给状况,政府采取了一系列措施:先是在1993年总结山东诸城等经验的基础上,出台了大力发展农业产业化经营的文件,重点是培育农业龙头企业,通过“公司+农户”的模式,帮助农民进入市场,解决农产品卖难问题。然后在九十年代中后期<sup>①</sup>,又提出要大力推进“农业的战略性结构调整”<sup>[2-4]</sup>,这

<sup>①</sup> 这一轮调整在很多地方实际上是从1998年开始的。

一思想在2000年的党的十五届五中全会上得到进一步的明确。从当时的中央有关文件精神解读,农业的战略性结构调整还是有不少新意,归结起来,涉及了四种类型的农业结构调整与优化:一是调整与优化农业区域空间结构,进一步发挥区域农业比较优势;二是调整与优化农业的品质结构,进一步满足市场多元化消费需求;三是调整与优化农业的组织结构,进一步提高农业的组织化程度;四是调整和优化农业的纵向结构,进一步推进农业的产业化经营和纵向一体化。

然而,值得深思的是,与改革开放以来前两次的农业供给侧结构的重大调整和改革相比,二十世纪九十年代中后期的围绕农业供给侧问题所提出的农业战略性结构调整,效果并不是很明显,没有达到当时的预期,以至于“农业战略性结构调整”这一农业供给侧的重大结构调整和改革,几年后就逐渐淡出政府和学者的视野。

## 二、我国农业供给侧结构调整与改革的启示与问题实质

时至今日,当我们再次面对农业供给侧结构调整和改革这一问题时,回顾改革开放以来我国农业供给侧结构三次重大的调整与改革的实践历程,分析其中的原因与规律,总结经验教训,对现阶段我国农业供给侧的结构调整与改革,有以下几点启示。

### (一) 农业供给侧是个多元素和多组合的关联性系统结构

这一系统结构不仅包含了产品(初级产品、加工产品、服务产品)与要素(土地、劳动、资本、技术以及自然禀赋的资源)的关联结构,而且也包含与此相关的制度(产权、合约、文化、组织、政策、法律等)安排结构。在这些形成供给的多元素和多组合的关联结构中,土地、劳动、资本、技术以及自然资源的禀赋,是供给的物质基础和潜在能力,通过这些要素的不同组合,形成消费者所需的实物产品和服务产品,然后通过一定的交易机制,完成供给与需求的转换。在整个农业供给侧的关联结构中,产权、合约、文化、组织、政策、法律等制度元素及其安排左右着供给主体的行为,进而也决定着要素的组合方式、组合效率和供给效果,是整个农业供给侧的机制性因素。由于政府是制度供给与安排的主要主体,因此,在农业供给侧结构调整和改革过程中,从政府作为的角度讲,应重视制度层面的安排和改革推进,而不是单纯的行政干预。

### (二) 农业供给侧的形成与演进具有内生性和外生性的特点

人类社会自分工和交易产生以来,就存在“供”和“求”两个侧面。现实中,随着分工的细化和产业链的延伸,供给方和需求方往往不绝对,具有相对性,比如,生产者对于要素的供给而言,就是需求方,但对于产品消费者而言,他却是供给方。整个农业乃至整个经济的供给侧就是在这种供求的相对性和主体角色的不断转换过程中形成的。农业分工的细化与产业链的延伸,会使得农业产业主体的角色转换频繁,主体与主体的关联度加强,进而农业供给侧的结构趋于复杂化。这一供给侧的形成与演进特点,是供给侧结构变化与演进的内在逻辑或内生性特点。除此之外,农业供给侧的结构变化与演进,还受制于若干外生性因素的作用。一是消费需求,包括消费者对供给品数量与质量的需求,它决定供给侧与需求侧的吻合度。二是市场竞争,包括供方竞争与买方竞争两个方面,它决定供给侧的变革压力大小。一般而言,如果市场是买方主导,即处于买方市场,则供给侧的竞争会加剧,其结构变革的压力也会随之增大;反之,买方的竞争会加剧,供给侧的结构变革压力并不大。三是技术变革,在制度安排给定情况下,它决定供给侧的投入产出效率。四是制度安排,包括正规制度和非正规制度,它决定供给侧的主体行为、治理结构和交易费用。需要进一步指出的是,在上述四项外生性因素中,需求是基础性的决定因素,需求决定竞争,而这种由需求所决定的竞争,又决定着技术与制度的变革。就农业与食品产业而言,消费需求的变化是有规律可循的,因此,农业供给侧的结构调整与改革,关键是要依据需求变化趋势和市场竞争特点,重点在供给侧的技术变革和制度变革上做文章。

### (三) 现阶段我国农业供给侧问题的实质是制度变迁滞后

回顾我国改革开放以来农业供给侧的三次重大结构调整与改革,可以发现,尽管在提法上不尽相同,难易程度也不一样,但其成功和不足的背后,都与供给侧的体制机制创新与改革的针对性与力度有关。毫无疑问,针对农产品供给全面短缺问题的第一次农业供给侧的变革之所以取得明显成效,起决定性作用的是推进农业经营机制和农产品价格制度的改革。至于上世纪八十年代中期的农业产业结构的有效调整,表面上看是政府对农产品计划任务结构的调整,但其背后所伴随的一系列措施,如农产品价格的放开,统派购制度的逐步取消,农业劳动力流动的放宽,均体现着我国农业供给侧体制从计划经济体制向市场经济体制的转变,具有明显的制度推进效应。而上世纪九十年代中后期针对农产品进一步过剩现象和竞争力不足问题而提出农业战略性结构调整之所以没能取得预期的效果,根本原因是对当时我国农业战略性结构调整的难度和关键路径缺乏精准的判断,因而在实践中没能坚持以改革为统领来持续推进农业战略性结构调整。很显然,与当时农业战略性结构调整密切关联的农业纵向结构、组织结构、区域结构以及品质结构的优化和调整,单纯依靠政府行政推动是难以奏效的,必须着眼于适应市场经济供给体系的构建,通过改革的深化与配套来实现。

时至今日,我国的农业供给侧依然面临着供给过剩和国际竞争力不足的问题,并且,随着农业全球化竞争的加剧和消费全球化选择的加快,这一问题还在不断地加重。普遍存在的现象是,从粮食产业看,一方面是政府补贴负担越来越重,另一方面却是粮食库存积压和粮价高于国际市场。从其它农业产业来看,一方面是各地政府大力支持和招商引资发展,另一方面却是产品供给过剩,地区竞争加剧,导致价格下跌,农民利益受损。从产业链的角度看,尽管政府强调要一二三产融合发展,但实践中代表农民的组织化依然滞后,农民依然难以与下游有效和平等的对接;同时,产品质量依然难以追溯,消费者仍然对食品安全缺乏信心。而从体制层面看,无论是各类新型农业经营主体,还是投资农业的工商企业,越来越多的经营主体从事农业并不是着眼于市场需求,而是着眼于政府政策支持。“只要政府能支持,不愁经营会亏本”的心理已具普遍性。可见,我国目前的农业供给侧体制不是在进步,而是在倒退,已逐渐偏离市场需求导向、市场机制主导的轨道,变成了政府主导和政绩取向的农业供给侧体制。

## 三、推进我国农业供给侧结构调整与改革的思路与改革重点

基于上述对我国改革开放以来三次农业供给侧结构重大调整与改革的回顾、评价与启示,以及对当前我国农业供给侧问题与实质的判析,本文认为,当前我国农业供给侧的结构调整与改革,要重点突出改革推动和战略性结构调整;不仅要政府行政推动和改革推动有机结合,而且要将现行农业供给侧结构调整的“三去、一降、一补”策略与农业战略性结构调整有机结合;着重处理好政府干预与市场主导的关系,着眼于建立政府干预、市场主导、行业协调、农民(企业、合作社)主体的“四位一体”农业供给侧的治理架构,使我国农业供给侧结构与制度尽快适应全球化、市场化和现代农业发展的需要。

就当前我国农业供给侧的改革而言,重点应推进以下三个方面的改革。

### (一) 推进农业调控体制改革,优化农业供给侧治理结构

要通过政府职能的进一步转换和政绩考核体系的改革,遏制地方政府各自为战,盲目发展和区域过度竞争,制约政府对农业进行偏离市场需求,扭曲市场价格和经营者行为的干预,以有效发挥市场调节供求关系,主导经营者行为的基础性作用。并且在政府职能转换的同时,通过赋权扩能,加快跨区域农业行业组织的发展,真正发挥行业组织在产能控制、供给调整、有序竞争、质量监控、品牌打造、信息服务、价格协调、贸易促进等方面的作用,建立政府、市场、行业与

产业经营主体“四位一体”,职责明确、功能互补的农业供给侧治理结构。

### (二) 推进农业经营制度改革,提高农业供给侧经营水平

农业全产业链大多环节多、形态多,并且跨域一产、二产和三产,往往难以用一种经营制度或一种组织模式来驾驭。因此,必须通过农业经营制度的改革和组织制度的优化,充分发挥农户家庭经营、农民合作经营、企业公司经营和行业自我协调的各自功能和制度优势,在此基础上,还应促进这些经营制度及其组织的有机结合和集成创新,形成家庭经营、合作经营、公司经营、行业协调“四位一体”的现代农业经营体系,以推进农业的多类型适度规模经营和多元化、专业化服务,提高农业供给侧的产业融合度、产业化经营水平和纵向一体化效率。

### (三) 推进农业要素制度改革,提高农业供给侧配置效率

我国农产品市场的价格扭曲,既与政府过度干预有关,也与农业生产要素的市场化滞后有关。首先是农村土地和生态资源产权制度不完善,导致土地和生态资源的市场交易和市场配置能力不足。其次是农民社保和财产权益不完整,导致农业农村劳动力流动不畅,劳动力价格形成存在扭曲现象。再次是金融市场化滞后和农民财产权益不完整,又导致农民农业信贷难、抵押难和保险难。农业生产要素的市场化滞后,致使要素在空间,在产业链的配置效率降低,为此,必须加快生产要素的市场化取向的改革,重点是进一步推进农村土地产权制度,农民住房制度和社保制度、农村金融制度的改革,赋予农民更多财产权利和要素经营权,提高市场对农业供给侧生产要素的配置能力和配置效率。

#### 参考文献:

- [1] 国务院新闻办公室. 中国的粮食问题 [EB/OL]. (1996-10-02). [http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-11/15/content\\_630934.htm](http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-11/15/content_630934.htm).
- [2] 范小建. 对农业和农村经济结构战略性调整的回顾与思考 [J]. 中国农村经济, 2003(6): 4-10.
- [3] 陈锡文, 杜鹰, 唐仁建, 宋洪远. 论新阶段农业和农村经济的战略性结构调整 [J]. 管理世界, 2000(1): 146-160.
- [4] 黄祖辉. 抓住机遇, 加快浙江农业结构调整 [J]. 浙江社会科学, 2001(11): 59-62.

(责任编辑: 宋雪飞)

## Abstract

### **Supply-side Structural Reform of China's Agriculture: Retrospect, Problems and Reforms**

HUANG Zuhui, FU Linlin, LI Haitao

*This paper reviewed and evaluated the three important supply-side structural reforms of China's agriculture since the reform and opening-up, namely, the reform in the late 1970s when agriculture faced a short supply, the adjustment in agriculture in the mid 1980s under the circumstance of single supply-side structure, and the strategic structural reform in the late 1990s when agriculture faced an excessive supply. Moreover, this paper elaborated on the basic features of the supply side of agriculture, pointing out that its problems lie in the lag of evolution of supply-side systems. From the perspective of deepening the reform, this paper also put forward some suggestions for the current supply-side structural reform of China's agriculture.*

### **Agricultural Structural Reform under New Structure Economics View: Structure Adjustment Focusing on Infrastructure Construction**

HE Jun, WANG Yue

*Agricultural Structural Reform of the Supply Front was first put forward on the Central Rural Conference 2015 in definite terms, focusing on refining the structure on the supply side so as to increase efficient supply in the long run. This paper, based on the New Structure Economics Theory, pointed out that the domestic agricultural sector is at the key link of updating process and the factor endowment is transferring from labor-intensive to capital-intensive. Meanwhile, agricultural production is under the restriction of natural resources and institution environment. Under such circumstances, the government should invest in hard infrastructure as well as soft ones like institute environment and regulations, in order to match the new factor endowment structure. Furthermore, this paper recommended integrating ruralcultural foundation, rebuilding the up-to-date development structure and multiplying the investment mechanism so as to push forward the reform.*

### **Supply-side Structural Reform of Rural Finance and Inclusive Financial System**

DONG Xiaolin, ZHU Minjie

*This paper presented the relationship between the supply-side structural reform of rural finance and the inclusive financial system. On the basis of reviewing the reform of rural finance in China, we analyzed the current problems in the development of rural finance. We believed that the construction of inclusive financial system in rural areas is an important part of the supply-side structural reform of rural finance at this stage. In China's New Normal Status of economic development, the key to the next step of rural financial reform is to promote the rural finance from the aspect of system reform and technological innovation. We need to build a more open, convenient inclusive financial system, to better serve the micro and small-enterprises, new kind of agricultural business entities and low-income groups in rural areas.*

### **The Segmentation and Management of Traditional Rural Collective Property and Their Contemporary Enlightenment: Analysis Based on Control Authority Theory**

WANG Yuwen, DI Jinhua

Through introducing the theoretical analysis framework of control authority, this paper analyzed the problem about the allocation of control authority within the traditional rural collective property whose main form is clan property. The author reviewed the relevant research literature, and divided the control authority of clan property into four dimensions including the rights of administration, operation, super-