

农业供给侧结构性改革的基本内涵与政策建议^{*}

The Basic Connotation and Policy Suggestions on the Structural Reform of Agricultural Supply Side

孔祥智

内容提要 当前农业领域的供给侧改革主要包括三方面内容:一是通过土地制度改革形成适应市场经济要求的、生机勃勃的新型农业经营主体,重点是农村土地承包经营权权属落实、农村集体经营性建设用地改革、农村宅基地制度改革和征地制度改革。二是通过结构调整实现农业领域去产能、降成本、补短板,包括农业经营结构调整,要通过改革形成高效率的新型农业经营主体和新型农业社会化服务体系;农业生产结构调整,要树立大粮食和大国土观念,促进粮食作物、经济作物、饲草料三元种植结构协调发展,促进一二三产业融合互动,充分利用国内国际两种资源、两个市场。三是通过粮食价格体制和补贴制度改革,形成具有国际竞争力的粮食产业,理顺粮食价格机制,设计好和粮价脱钩的粮食补贴政策,树立全新的粮食安全观。

关键词 供给侧结构性改革 土地制度改革 农业结构调整 “三农”问题

作者单位 中国人民大学农业与农村发展学院 北京 100872

Kong Xiangzhi

Abstract: The field of agriculture of supply side reforms mainly includes three aspects: one is through the reform of the land system to form new agricultural business entities which is adapt to the requirements of the market economy and vibrant, the focus is to determine the ownership of rural land contract and management rights, reform of rural collective construction land, rural residential land system reform and land requisition system reform. Second is through structural adjustment to achieve cost reduction and short board in agricultural fields, including the structural adjustment of agricultural operation, through the reform to form high efficiency of new agricultural enterprises and new agricultural social service system; adjust the structure of agricultural production to set up the food and land values, promotion of food crop, economic crop, forage ternary planting structure coordinated development, promote the integration and interaction of primary, secondary and tertiary industries, make full use of two resources and two markets of domestic and international. Three is through the grain price system and the subsidy system reform to form food industry with international competitiveness, straighten out the grain price mechanism, design and price of grain subsidy policy, and establish new food security view.

Key words: the structural reform of supply-side, land reform, adjustment of agricultural structure, issues concerning “agriculture, countryside and farmers”

2016年中央“一号文件”首次提出“农业供给侧结构性改革”,这不仅仅是2015年中央经济工作会议提法的延续,也是瞄准农业发展问题所提出的针对性、战略性举措。通过供给侧结构性改革,能够找到新的

^{*} 基金项目:国家社会科学基金重点项目“农业现代化体制机制创新与工业化、信息化、城镇化同步发展研究”(批准号:13AZD003)。

农业发展路径,促进农业现代化和“四化”同步。根据2016年中央“一号文件”精神,当前,农业供给侧结构性改革最急迫的有三大方面,即通过土地制度改革形成适应市场经济要求的、生机勃勃的新型农业经营主体;通过结构调整实现农业领域去产能、降成本、补短板;通过粮食价格体制和补贴制度改革去库存,形成具有国际竞争力的粮食产业。

一、农业供给侧结构性改革的着力点之一:土地制度改革

我国农村改革是从土地制度开始的。从20世纪80年代前半期的五个中央“一号文件”,到1993年的《农业法》和中央“11号文件”、1998年党的十五届三中全会、2002年的《农村土地承包法》、2008年的党的十七届三中全会、21世纪以来的中央“一号文件”等,政策逐步深化,构建了相对完整的土地制度框架。具体说来,20世纪80年代的五个“一号文件”构建了农村土地集体所有、农户承包经营的基本制度框架,并被党的十三届八中全会正式表述为“统分结合的双层经营体制”而纳入1993年《宪法》和《农业法》;1993年的中央“11号文件”开启了第二轮土地承包的进程,并通过“增人不增地、减人不减地”推进土地承包经营权的稳定,党的十五届三中全会和《农村土地承包法》分别以中央文件和法律的形式强化了这种稳定性;党的十七届三中全会又以“稳定现有土地承包关系并保持长久不变”继续强化这种稳定性;2014年中央“一号文件”提出“三权分置”促进了农村基本经营制度的动态稳定(见表1,下页)。土地承包经营权的稳定深受农民的欢迎,也是粮食生产持续增产、农民收入持续增加的基础。

(一)土地制度改革面临的挑战

应该看到,当前土地制度改革遇到了前所未有的挑战。一是“长久不变”的实现问题。党的十七届三中全会明确指出,“现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”,可以理解为家庭承包经营的制度“长久不变”和“二轮”承包后的地块以及相应的责、权、利“长久不变”。后者涉及一

系列具体问题或者操作性问题,如由于“二轮”承包时农村税费负担比较重且基本上按土地面积平均分担,很多地方在具体操作时都隐瞒了农户承包的实际面积(大部分隐瞒30%~50%,多的甚至接近1倍),这在土地承包管理上是没有问题的,但要实现《物权法》所界定的“用益物权”,即财产权就有问题了,这个财产究竟是多少,是账面的还是实际的,流转的时候按哪个面积计算租金,出现了纠纷如何化解,等等。这就必须对农户的承包土地进行重新丈量、登记、确权、颁证。只有土地面积和承包关系清楚了,才能“确实权、颁铁证”,才有可能实现“长久不变”。从已颁证地区看,承包农户对土地财产权利的认知度增加,流转比例也大大增加,可见土地制度变迁的边际效益仍然为正。二是除承包地之外的其他土地,如农民的宅基地,承包地“长久不变”,宅基地应该比承包地更加固定化、财产化,是否需要“长久不变”?三是对于农民财产权益的保护问题。党的十八届三中全会提出“赋予农民更多财产权利”,从土地角度主要是两部分:集体经营性建设用地如何盘活,以及盘活后收益与集体组织成员之间的关系;征地制度如何改革,这涉及城乡关系、政府和农民的关系,是21世纪以来农村群体性事件的主要诱因,其问题出在征地制度自身。

(二)土地制度改革的重点

1.农村土地承包经营权权属落实

这里指的是确权、登记、颁证,即通过实测、图解等方法,核实农户的承包地面积和地块四至,绘制出农户承包地块示意图,建立农村土地承包经营权登记簿,颁发统一规范的农村土地承包经营权证书。这次权属落实不改变二轮承包时期形成的土地承包关系和权属关系,是对二轮承包工作的进一步完善。新的土地承包经营权证书体现了农民土地承包经营权的物权权能,赋予农民更多的财产权利,是实现党的十七届三中全会提出的“稳定现有土地承包关系并保持长久不变”的基础,也有利于实现土地所有权、承包权和经营权的“三权分置”。由于这次确权消耗人力、物力巨大,因此,当全国范围内确

表 1 改革开放以来土地制度改革的政策演进

时间	文件名称	主要内容
1982年1月	全国农村工作会议纪要	目前实行的各种责任制……都是社会主义集体经济的生产责任制……是社会主义农业经济的组成部分。
1984年1月	《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》	继续稳定和完善联产承包责任制。
1987年1月	《把农村改革引向深入》	完善双层经营,稳定家庭联产承包制。 土地承包期一般应在十五年以上。
1991年11月	《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》	农村普遍实行了以家庭联产承包为主的责任制,逐步建立起统分结合的双层经营体制,有利于集体统一经营的优越性和农户承包经营的积极性都得到发挥。
1993年3月	《中华人民共和国宪法修正案》	农村中的家庭联产承包为主的责任制和生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济。
1993年7月	《中华人民共和国农业法》	第六条 国家稳定农村以家庭联产承包为主的责任制,完善统分结合的双层经营体制。 第十二条 集体所有的或者国家所有由农业集体经济组织使用的土地、山岭、草原、荒地、滩涂、水面可以由个人或者集体承包从事农业生产。 第十三条 除农业承包合同另有约定外,承包方享有生产经营决策权、产品处分权和收益权,同时必须履行合同约定的义务。
1993年11月	《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》	在原定的耕地承包期到期之后,再延长三十年不变……为避免承包耕地的频繁变动,防止耕地经营规模不断被细分,提倡在承包期内实行“增人不增地、减人不减地”的办法。
1998年10月	《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》	长期稳定以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制;要坚定不移地贯彻土地承包期再延长三十年的政策,同时要抓紧制定确保农村土地承包关系长期稳定的法律法规,赋予农民长期而有保障的土地使用权。
2002年8月	《中华人民共和国农村土地承包法》	第三条 国家实行农村土地承包经营制度。农村土地承包采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式。 第十条 国家保护承包方依法、自愿、有偿地进行土地承包经营权流转。
2007年10月	《中华人民共和国物权法》	第一百二十四条 农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。农民集体所有和国家所有由农民集体使用的耕地、林地、草地以及其他用于农业的土地,依法实行土地承包经营制度。
2008年10月	《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》	稳定和完善的农村基本经营制度……赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。
2013年11月	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	稳定农村土地承包关系并保持长久不变,在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能,允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。
2014年1月	《中共中央、国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》	在落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权,允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资。

资料来源:根据有关法律和中央文件整理。

权工作结束后,在此成果基础上宣布“长久不变”是可行的。即使从初步显现的外溢性效果看,确权地区土地流转的比例明显高于非确权地区,流转的稳定性也显著增强(程令国、张晔、刘志彪,2016)。

2.农村集体经营性建设用地改革

农村集体经营性建设用地指原乡镇企业建设用地,企业倒闭或者搬迁到开发区后闲置的土地,要按照有关政策的精神,在严格规划的基础上,允许农村集体经营性建设用地入市,并按照“同地、同价”的原则进行交易,从而不仅能够盘活这部分闲置土地,为农村集体经济增添一部分资产,还能够缓解城镇建设过程中土地不足的现状。

早在2013年,安徽、浙江、重庆、深圳等省市就相继出台了相关指导性文件,标志着农村集体经营性建设用地入市进入了地方性试点阶段。2014年中央“一号文件”明确指出:“在符合规划和用途管制的前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价,加快建立农村集体经营性建设用地产权流转和增值收益分配制度。”2015年初,中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》(以下简称《意见》),标志着国家级的“三块地”改革进入国家级试点阶段。试点主要在新型城镇化综合试点和农村改革试验区中安排,封闭运行,确保风险可控,试点工作将在2017年底完成。

根据《意见》的精神,要在改革中完善农村集体经营性建设用地产权制度,赋予农村集体经营性建设用地出租、转让入股等各项权能;明确其入市的范围、途径和交易规则,建立健全对农村集体经营性建设用地市场的监管制度。从一年来的情况看,各地在农村集体经营性建设用地入市的主体、程序、价格、监管等各个方面都积累了经验,并且为广大农民开辟了新的财产渠道,对农民增收具有明显的促进作用。

在实践中,农村集体经营性建设用地入市,

首先要确权、确地,不能无证转让。这里的确权,指的是对集体土地所有权权属的确立,这部分土地由农村集体所有;确地指的是在权属确立的前提下,土地用途明确确立为经营性建设用地,并且在所有权证书上有所标示。其次,必须符合用地规划和用途管制,否则不能入市交易。再次,必须以农民为主,入市交易的主体是农民,村集体是全村农民的代表,要经过村民大会或村民代表大会等法定程序,任何机构和个人都不能强迫农民入市。改革的目标,就是党的十八届三中全会所提出的:“在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。”

3.农村宅基地制度改革

农村宅基地制度改革是土地改革的一个重要组成部分。统计数据显示,2015年,全国外出农民工总量为16884万人,大约3500万多个农户举家全迁到城镇务工。这样,他们在农村的房屋就处于闲置状态。因此,政策目标是盘活这部分宅基地及农村房产,使一部分举家全迁到城镇且有转出房屋或宅基地意愿的农民工顺利实现交易,并获得一部分补偿用于城镇创业。

农村宅基地政策在1986年施行的《土地管理法》中有明确规定,即一户一宅且符合乡(镇)土地利用总体规划,并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地。由于历史、地形地貌、资源禀赋等多种原因,各地对宅基地政策的实际执行情况千差万别。从调研情况看,目前主要存在如下问题:一是利用粗放。且不论3500万户举家全迁到城市务工,那些在农村居住且就业的农民对住房的利用也非常粗放。有的在宅基地上建三层以上小楼,大部分空间处于闲置状态;有的农户在县城购买了楼房,家中的房子利用率极低。等等。二是分配不公平现象依然存在。有的农户有多处宅基地,有的经济条件差则一家数代人住在一套房子里。有的地方由于土地紧张等原因已经停止宅基地的供给,农民建房完全靠自己想办法,一些地方甚至出现了在承包地上建房的违法现象。三是没有形成有偿获取和

退出机制。宅基地获得是免费的,导致重获取轻利用,同时由于尚未形成有偿退出机制,即使完全没有利用的农户也不会退出,更谈不上充分利用。

根据相关政策和基本国情,宅基地制度改革的前提是完善一户一宅这一基本制度,发挥村民自治组织在宅基地问题上的民主管理作用,包括:农户的宅基地申请要经村民自治组织评议后上报有关部门审批;对于因历史原因形成超标占用和一户多宅等具体情况,要在村民自治组织同意的前提下探索公平退出或有偿使用制度。在此基础上,探索进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地的操作办法。在条件成熟地区,尤其是大中城市郊区,在农房地区不是农民唯一住房的前提下,可以按照党的十八届三中全会的要求,“慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让”,也可以组建农民住宅合作社,成员把闲置的农房入股到合作社,由合作社以统一价格出租给城镇居民。农民以闲置住宅组建合作社,能够统一品牌和服务,避免单个农户的市场劣势,有利于增加农民的财产性收入。

4. 土地征收制度改革

在土地制度改革中,征地制度改革是难点。难就难在这一制度涉及地方政府和农民之间的利益关系,而土地出让金是地方政府收入的重要来源。《土地管理法》规定,土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均产值的三十倍。而且,农民没有讨价还价的权利,土地补偿费和安置补助费的额度完全由政府来决定。这是21世纪以来政府和农民矛盾的焦点,也是农民上访的最主要原因。早在2008年召开的党的十七届三中全会就指出,“改革征地制度,严格界定公益性和经营性建设用地,逐步缩小征地范围,完善征地补偿机制。依法征收农村集体土地,按照同地同价原则及时足额给农村集体组织和农民合理补偿,解决好被征地农民就业、住房、社会保障。在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外,经批准占用农村集体土地建设非公益性项目,允许农民依法通过

多种方式参与开发经营并保障农民合法权益。”这段话有三层含义:一是严格界定公益性用地和经营性建设用地范围。二是经营性建设用地,比如建商业住宅、商业设施等,不能启动征地程序,要允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保证农民的合法权益,这里的多种方式,包括农村集体经济组织以土地入股项目的开发,以及直接进入土地市场等。应该注意的是,不论通过什么方式,形成的土地价格一定是双方讨价还价后的市场价格。三是只有公益性用地才能启动征地程序,那么征地价格怎样确定呢?这就是“同地同价”,即按照同样土地在经营性建设用地市场上的价格来确定征地价格。这样的价格是通过市场机制形成的,是双方都满意的,从而杜绝了上访的可能性。然而,在实践中这些改革举措并未得到大范围推进。

党的十八届三中全会把“建立城乡统一的建设用地市场”作为60项改革任务之一加以确定,在征地制度改革上,指出:“缩小征地范围,规范征地程序,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。扩大国有土地有偿使用范围,减少非公益性用地划拨。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益。完善土地租赁、转让、抵押二级市场。”按照党的十七届三中全会、十八届三中全会的要求,征地制度改革的方向应该包括三大方面:一是探索制定土地征收目录,严格界定公益性用地范围,只有公益性用地才能启动征地程序。二是创造条件使规划范围内的经营性建设用地允许农村集体经济组织以多种方式参与开发经营,保证农民在谈判中的均等地位和合法权益,并通过这种方式发现土地开发的市场价格。三是对于起到征地程序的公益性用地,要规范土地征收程序,建立社会稳定风险评估制度,健全矛盾纠纷调处机制,全面公开土地征收信息,并在市场价格的基础上完善对被征地农民合理、规范、多元化的利益保障机制。

作为农业供给侧改革的重要内容,深化农村土地制度改革,可以进一步激发广大农民从事农业生产经营的积极性,避免土地掠夺式经

营;推动农村土地流转,培育农业新型经营主体,发展农业适度规模经营;保护农民的土地财产权益,使他们能够安心从事农业生产经营或安心离开农业、农村;为农民工到城镇就业提供新的资金来源,从而为新型城镇化提供新动力。因此,也可以说,土地制度改革是农业供给侧结构性改革的基础。

二、农业供给侧结构性改革的着力点之二:农业结构调整

从供给和需求的关系看,农业结构调整是一个动态的过程。

(一)农业结构调整存在的主要问题

改革开放以来,我国农业结构已经经历两次大的调整,第一次是1985年,中央“一号文件”提出“大力帮助农村调整产业结构”,“支持发展畜牧业、水产养殖业、林业等产业”,其核心是农业内容生产结构的调整。这次调整改变了种植业中过于偏重的粮食结构,畜禽养殖、水产等产业都有了较大的发展,“菜篮子”得到了极大的丰富。第二次是1998年,针对低质量农产品大量积压、高质量农产品供不应求的局面,第二次结构调整开始了。这次调整以国内外市场需求为导向,是“战略性结构调整”。^[1]

1998年至今,按照市场化的思路,第二次结构调整持续了近20年。总的来看,这次结构调整以资源禀赋为基础,以国内外市场为导向,供求在动态中逐渐走向平衡,农产品质量也有了显著提升。但是,由于1998年、1999年粮食总产量连续两年超过了0.5万亿公斤,达到了那个时代的最高点,结构调整不免再次拿粮食开刀,“减粮增效”成为很多地区结构调整的核心内容,由此导致了粮食产量一路下滑,到了2003年粮食播种面积缩减至0.99亿公顷,粮食产量跌至4307亿公斤,比1998年减少了816亿公斤,导致2004年粮食类居民消费价格指数比上年上涨126.4%。^[2]因此,从2004年起,中央政府逐步实施了良种补贴、种粮直接补贴、农机具购置补贴、农业生产资料综合补贴等“四大补贴”。由于“四大补贴”一开始主要针对粮食作

物,加上国家对小麦和稻谷实施最低收购价格政策、对玉米实施临时收储政策,粮食产业旱涝保收,而其他产业则需要承受较大的市场风险,造成粮食产业一支独大,耕地等各种资源配置失当。尽管从数据上看农产品安全问题总体向好,但由于三聚氰胺等食品安全事件造成消费者对我国农产品安全总体评价偏低,信任程度偏低,这是部分产业(如乳品产业)进口量剧增的重要原因。在WTO框架下,我国农业的发展应该扬长避短,即大力发展劳动密集型产业(如蔬菜、水果等),尽可能压缩土地密集型产业(如粮食、棉花)。但从现实看,十余年来,由于经济高速发展,劳动力成本低的优势在慢慢丧失,以补贴为主的农业政策导致了产业竞争力提升缓慢,大部分农产品渐渐失去国际市场竞争力。因此,如何重塑我国主要农产品的竞争优势已经成为当务之急。自古以来,种养结合就是保持生态平衡、农业系统稳定发展的基本条件,也是我国传统农业的精髓所在。但由于人地矛盾突出,政策上过度重视人的食物供给,忽视了动物“食物”的供给,种养业未能均衡发展,饲料供给不足,而食物供给又存在着浪费现象。如何立足本国资源,充分利用国际国内两种资源、两个市场仍然是一个有待于深入研究的课题。

(二)农业结构调整的内容

一个国家的农业结构永远是动态的,它要不断适应经济发展和居民生活水平的变化。如前所述,改革开放以来第一次农业结构调整侧重于农业内部,最终的结果是种植业内部粮食作物和经济作物以及种植业、畜牧业、渔业、林业比例的变化;第二次结构调整是战略性调整,即针对国内、国际市场的需求,不断调整农业的供给结构,使农业增产、增效,农民增收。这次中央提出了供给侧结构性改革,表现在农业上,其基本含义是,在新时期,农产品的供给结构必须发生变化,要真正由市场来引导。问题是,谁来推动或者引领这样的变化?还是原来“双层经营”体制下的小规模农户吗?答案是否定的。农业供给侧结构性改革首先必须改变经营结构,在此基础上才谈得上改变产品供给结构,前者

是因,后者是果。因此,供给侧改革语境下的农业结构调整包括两方面内容,一是农业经营结构,一是农业生产结构。

1. 农业经营结构调整

一个国家的农业经营结构必须与其农业资源禀赋相适应。农业经营结构调整的目标是构建一个适应市场经济要求的新型农业经营体系,它包括两大部分:一是新型农业经营主体,二是新型农业社会化服务体系。自2008年党的十七届三中全会提出“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”以来,土地流转比例逐年上升,截至2015年底,全国家庭承包经营耕地流转面积0.30亿公顷,占比达33.3%;转出农户6542.1万户,占家庭承包农户总数的28.4%。在此基础上形成的经营面积在3.33公顷以上的专业大户超过341万户,家庭农场超过87万家,依法登记的农民专业合作社超过140万家,龙头企业超过12万家。一个高效率的新型农业经营主体正在形成,我国农业的规模化经营初步形成,“集体所有、农户承包经营”的双层经营逐步向“集体所有、农户承包、多元经营”转变。^[3]

但应该清醒地认识到,我国是有着2亿农户的农业大国,专业大户和家庭农场在农户总量中只占较小的一部分,全部流转或部分流转土地的主要是那些外出务工、家中缺少劳动力的农户。统计数据显示,2014年,全国尚有22790万劳动力全国或部分从事农业生产,占乡村就业人员数的60.1%(国家统计局农村社会经济调查司,2015)。全国还有2/3的土地仍然由超小规模农户经营。这部分农民的收入问题是制约着国民收入倍增计划实现的关键,同时,我国的农业现代化如果没有这部分农民的参与,不仅是不全面的,也是无法实现的。那么,超小规模农户如何纳入现代化范围呢?这就需要构建新型农业社会化服务体系,通过服务创新实现规模化,可称为服务规模化。为小农户(不管是专业的还是兼业的)提供全方位服务,将其纳入现代化轨道,正是中国特色农业现代化道路的“特色”之处。

党的十八届三中全会指出:“加快构建以公共服务机构为依托、合作经济组织为基础、龙头企业为骨干、其他社会力量为补充,公益性服务和经营性服务相结合、专项服务和综合服务相协调的新型农业社会化服务体系。”也就是说,当农民专业合作社、农业产业化龙头企业流转土地进行第一产业生产活动时就是新型经营主体,当其成为成员、为基地农户服务时就是新型服务主体,而且从现实看主要是后者。

实践中,新型服务主体的服务内容主要有:第一,农业技术服务中心等公共服务机构的基础性服务,一般不收费,或者只收取成本费用。由于公共服务机构的服务能力有限,一些领域还开始推行政府购买服务,如农业部门正在推行机械收割、深耕作业等环节由政府补贴部分成本,由合作社等机构为农民提供服务。购买服务只在作业区范围内,政府按面积把补贴资金拨付给合作社,合作社按市场价格向接受服务的农民收取补贴资金以外的费用。第二,农民专业合作社为成员提供的服务,这类服务一般不收费。有的合作社利用自身的技术或设备优势也为非成员提供服务,如农机合作社,这样的服务当然要按照市场行情收取相应的费用。第三,龙头企业为基地农户提供的服务,又可分为紧密型和松散型两种类型,前者把应该向农户收取的服务费用记录下来,待农民把最终产品交售非合作社时再进行扣除,类似或接近于美国等国家的新一代合作社的做法。后者收取的费用一般比市场价格低,有的环节不收费,目的在于吸引农户把最终产品交售给龙头企业。第四,专业服务组织提供的服务。21世纪以来,针对小农户甚至专业农户(大户或合作社成员)的需要,一些地区的专业服务组织发展起来了,如专门针对养猪专业户的防疫服务组织、抓猪服务组织,专门针对养羊专业户的剪羊毛服务组织,等等。这些服务组织不一定到工商部门注册,可能比较松散,但可以为专业农户提供全方位的服务,非常有利于农业专业化生产的推进。

近年来,广大农民在实践中又创造了土地托管这种服务模式。早期土地托管的主体主要

是农机合作社,在跨区作业越来越困难的情况下,这类合作社开始在本地区寻找生存、发展的空间,由单项作业收费发展到综合服务,即托管服务,农民把土地交给合作社,并签订托管合同,年底根据产量确定分成比例。在合作社实践的基础上,山东省临沂、潍坊、济宁等地的基层供销社抓住机遇,联合村“两委”、农民专业合作社或农业企业、农村信用社等组织,构建为农服务中心,打造“三公里土地托管服务圈”,根据托管作业收取相应的费用。经过土地托管,粮食作物每公顷可增收9000~12000元。土地托管这种服务形式兼顾了一批不愿意流转土地同时种地积极性又不高或者没有能力种地的农民,是在农民大量外出务工、农村老龄化和新型经营主体大量出现的新形势下应运而生的一种农业社会化服务形式。^[4]

从上面的讨论可以得出结论:当前,我国农业新型社会化服务体系框架已经基本形成。当然,各类服务主体给农民提供服务的深度和广度都有待于提升。比如,按照农业部门的数据,截至2015年底,农民专业合作社成员已达9700多万户,但仍有1亿多农户没有加入各类合作社,即使目前的140多万家合作社,运行规范且能够为成员提供比较全面服务的也只有1/3左右;龙头企业和基地农户之间的联系还不够紧密;农业服务组织还只是在某些经济发达的地区存在;新出现的土地托管模式即使在山东省也并没有在全省范围内普遍推行。可见,构建完善的新型农业社会化服务网络是“十三五”期间发展现代农业的重点任务,也是难点之一。2015年中央经济工作会议提出供给侧改革的内容之一是“补短板”,新型社会化服务体系就是现代农业发展的最大“短板”。

2. 农业生产结构调整

农业生产结构调整是要充分利用国际、国内两个市场、两种资源,挖掘国际、国内两种资源潜力,促进农业增产、农民增收,促进现代农业发展和“四化”同步。在新时期,农业生产结构调整的任务主要有四方面的重要内容,每一方面都隐含着农产品的优质化、安全化和农业生

产的可持续性。

一是树立大粮食和大国土观念。前者即在考虑城乡居民的口粮需求时不仅要看到小麦、稻谷、玉米等粮食作物,还要看到果、菜、肉、蛋、奶等“副食品”在居民食物结构中比例增加后对粮食的替代,也要看到传统意义上作为蔬菜的马铃薯逐渐实现主粮化后对粮食的补充和营养结构的完善。后者即在考虑居民的食物供给时不仅要看到耕地,还要看到林地、草原,这些资源同样可以产出食物供人类消费。另外,还有大量的滩涂、荒地等。因此,粮食产业在整个大农业结构中要确定一个合适的比例。从经验数据看,可将人均400公斤作为宏观调控线,上下5%左右的浮动是正常的,如果超过5%,则应采取政策手段鼓励或压缩粮食生产。当然,这条线不是固定不变的,它要随着居民食物结构的变化而进行动态调整。

二是促进粮食作物、经济作物、饲草料三元种植结构协调发展。从目前的情况看,应适当减少粮食作物、经济作物(尤其是蔬菜)的种植面积,或者在一些地力严重透支的区域(地块)采取休耕、退耕措施以恢复地力。2016年中央“一号文件”指出:“探索实行耕地轮作休耕制度试点,通过轮作、休耕、退耕、替代种植等多种方式,对地下水漏斗区、重金属污染区、生态严重退化地区开展综合治理。”那么,退下来的耕地怎样利用呢?“替代种植”种植些什么呢?从现实需求看,畜牧业大发展导致饲草、饲料严重不足,每年都需要大量进口^①,因此,在可能的条件下,让更多的耕地种植饲草、饲料是必需的。另外,我国还有大量的滩涂、荒山、荒坡也可以种植饲草、饲料。此外,在畜牧业大县,适当增加青贮玉米在玉米种植面积中的比重,既能够增加

^①2014年,畜牧业产值占农林牧渔业总产值的比重达到28.3%。2014年,我国进口玉米259.9万吨,作为玉米替代品的高粱、大麦合计进口1119万吨,还有541万吨玉米酒糟,这些都基本用作饲料。2014年,我国进口大豆7139.9万吨,进口油菜籽508.1万吨。饲料需求增长是拉动大豆、油菜籽进口增长的主要因素,大豆压榨后80%是用于饲料的豆粕,菜籽粕也是重要的饲料原料。

饲料的数量和质量,又能够增加土地的产出效率。总之,三元种植结构的协调发展,能够充分利用耕地和其他土地资源,部分解决畜牧业饲料不足问题,缓解农产品进口压力。

三是促进一二三产业融合互动,提高农业发展的质量和效益。2015年中央“一号文件”首次提出“推进农村一二三产业融合发展”;2015年12月,国务院办公厅发布《关于推进农村一二三产业融合发展的指导意见》,对三个产业融合的指导思想、融合方式、融合主体、利益联结机制、服务体系和推进机制等进行了部署。2016年中央“一号文件”用一节的篇幅集中部署三次产业融合问题。可见一二三产业融合的重要性。从实践中看,在增长速度放缓、经济转型升级的大背景下,农民收入继续高速增长且高于城镇居民的难度较大,而三次产业融合发展则是一个重要的突破口。

一二三产业融合是借鉴日本的“六次产业”政策并结合我国的实际而提出的。从实践中看,必须把握以下几点:第一,三次产业融合的主体是农民,因此,专业大户和家庭农场在融合中将起到重要作用。目前的专业大户和家庭农场尚处于探索性的初级发展阶段,应采取确实可行的政策措施促进其升级和成熟化,逐渐从第一产业向二、三产业拓展。第二,农民专业合作社在三次产业融合中起到核心作用。合作社是农民自己的组织,其盈余会主要以交易量(额)为标准分配给成员。从实践中看,已有相当一部分合作社把业务服务拓展到二、三产业,盈利能力也越来越强。现实中,已经有部分专业大户或家庭农场领办或加入了合作社,进一步增强了合作社的经济实力。第三,龙头企业在三次产业融合中起到引领作用。龙头企业的加工能力和市场开拓能力强,是农业现代化和三次产业融合的主导力量。但现实中龙头企业和农民的利益难以协调一致,直接影响到原材料供给的稳定性,现实中两种方式比较有效:一是采取“企业+合作社+农户”的方式,其中,合作社由种养大户领办,有的已经发展成为二级甚至三级联合社,企业的原料来源稳定,品种、数量、质量都能够

符合企业的要求,农民的利益也比较稳定。如山东省潍坊市的得利斯集团就是采取这种方式 and 养殖户联系在一起。二是企业提供种子、种苗以及饲料、化肥、农药等生产资料,基地农户获取这些生产资料后只记账不付款,待到把产品卖给企业后再从货款中扣除,这种方式类似于美国、加拿大等国的新一代合作社,如广东省的温氏集团。^[9]采取这种方式,企业和农民的利益都能够得到保证并且是一致的。

四是充分利用国内国际两种资源、两个市场。加入WTO以来,我国优势农产品出口整体保持较快增长,有时候个别优势农产品也出现顺差下降的现象,其影响因素较多,除国际经济形势外,最重要的还是自身因素,即农产品质量或安全指标没有达到进口国标准。可见,必须从根本上改变农产品整体上质量和安全水平偏低的现状,如此才能持续扩大优势农产品出口,把潜在优势变成现实优势。要做大做强国内优势农产品品牌,提升国际竞争力,促进优势农产品出口。2004年以来,我国从原来的农产品净出口国变成了净进口国,而且贸易逆差越来越大。2014年,农产品贸易逆差从2004年的25亿美元增加到505.8亿美元,10年间增加了20倍以上。其中,大宗农产品的净进口从大豆逐渐扩大到玉米、高粱、大麦、稻谷,主要畜产品也从净出口变为净进口。因此,从策略上看,需要不断优化进口农产品布局,逐步实现产地多元化和产品多样性,并创造条件影响国际农产品市场。如果达不到这样的目标,我国在进口农产品时将受制于人。要稳步推进农业国际合作和农业企业“走出去”战略。在我国部分周边邻国,待开发耕地很多。建议开展水稻、大豆、棉花、橡胶、糖料等资源密集型产品的生产和经营,弥补国内土地、水等自然资源的不足,并主动参与国际分工与合作,不断提升我国农业的国际影响力。

结构调整是农业供给侧改革的核心内容。通过结构调整,促进国际国内两个市场联动,从国际市场层面审视我国农业发展和资源配置,能够减轻国内耕地、水等自然资源的压力,缓解经济发展和环境容量之间的矛盾;促进农业生

表 2 2004~2015 年粮食产量、面积、进出口及国家收购价格

年份	粮食产量 (亿公斤)	粮食净进口量(万吨)		小麦最低收购价格(元/公斤)			稻谷最低收购价格(元/公斤)			玉米临时收储价格(元/公斤)			农作物总播种面积(万公顷)			
		其中: 大豆		白小 麦	红小 麦	混合 麦	早籼 稻	中晚 籼稻	粳稻	辽宁	吉林	黑龙 江	小麦	稻谷	玉米	
2004	4694.5	1784	1989	—	—	—	1.40	1.44	1.50	—	—	—	15355.27	2162.60	2837.87	2544.60
2005	4840.0	2145	2618	—	—	—	1.40	1.44	1.50	—	—	—	15548.80	2279.27	2884.73	2635.80
2006	4980.5	2544	2788	1.44	1.38	1.38	1.40	1.44	1.50	—	—	—	15214.93	2361.33	2893.80	2846.27
2007	5016.0	2204	3035	1.44	1.38	1.38	1.40	1.44	1.50	—	—	—	15346.40	2372.07	2891.87	2947.73
2008	5287.0	3752	3696	1.54	1.44	1.44	1.54	1.58	1.64	1.52	1.50	1.48	15626.60	2361.73	2924.13	2986.40
2009	5308.0	4894	4255	1.74	1.66	1.66	1.80	1.84	1.90	1.52	1.50	1.48	15861.33	2429.07	2962.67	3118.27
2010	5465.0	6420	5463	1.80	1.72	1.72	1.86	1.94	2.10	1.82	1.80	1.78	16067.47	2425.67	2987.33	3250.00
2011	5712.0	6102	5243	1.90	1.86	1.86	2.04	2.14	2.56	2.00	1.98	1.96	16228.33	2427.07	3005.73	3354.20
2012	5896.0	7748	5806	2.04	2.04	2.04	2.40	2.50	2.80	2.14	2.12	2.10	16341.60	2426.80	3013.73	3503.00
2013	6019.5	8402	6318	2.24	2.24	2.24	2.64	2.70	3.00	2.26	2.24	2.22	16462.67	2411.73	3031.20	3631.87
2014	6070.5	9831	7120	2.36	2.36	2.36	2.70	2.76	3.10	2.26	2.24	2.22	16544.60	2406.93	3031.00	3712.33
2015	6214.5	12314	8156	2.36	2.36	2.36	2.70	2.76	3.10	2.00	2.00	2.00	—	—	—	—

注:稻谷最低收购价开始于 2004 年,小麦最低收购价开始于 2006 年,玉米临时收储价格开始于 2008 年。

资料来源:产量和播种面积来自历年《中国统计年鉴》。2008~2015 年粮食净进口数据均来自 Wind 数据库,2004~2014 年大豆净进口数据来自 2005~2015 年《中国农村统计年鉴》,2015 年大豆进出口数据分别来自 <http://finance.sina.com.cn/roll/2016-01-18/doc-ifxnqrkc6567241.shtml> 和 <http://www.askci.com/news/chanye/2016/01/22/102217dbim.shtml>。小麦、稻谷最低收购价格和玉米临时收储价格数据来自国家发改委价格司网站。

产由以数量为主转向数量质量并重,更加注重效益,注重市场导向,更加满足消费者需求。这次结构调整的最终目标将是形成高度国际化、市场化的农业结构,资源配置效率高、农业整体竞争力强、国际影响大,生产和消费、国内市场和国际市场将达到高水平的动态平衡。

三、农业供给侧结构性改革的着力点之三:粮食体制改革

截至 2015 年,我国粮食总产量实现了“十二连增”,达到了 6214.5 亿公斤,打破了“两丰一欠一平”的循环,是新中国成立以来第一次。但就是在这样的形势下,也出现了一些不合理的现象,反映了粮食产业政策背后的深层次矛盾。

(一)粮食体制改革存在的问题

一是粮食产量、进口量同向增长。如表 2 所示,2004 年以来,我国粮食产量一直处于递增状态,11 年总产量增加了 1520 亿公斤。其中的原因很多,如农机补贴政策促进了农业机械化

水平的大幅度提高,进而促进了土地耕作质量的提高(如深松),促进了粮食产量的提高。但最重要的还是粮食保护价格政策,即小麦、稻谷的最低收购价格,玉米的临时收储价格,尤其是最低收购价格,2008 年以后每年都有一个较大幅度的递增(2015 年除外),这就使得种粮有利可图且收入稳定,加之机械化水平提高带来劳动力成本的大量节约,使得大量由于外出务工导致劳动力不足的农户都选择种植粮食作物。

但与此同时,自 2004 年以后,粮食的净进口量一直持续增加。进口的粮食中主要是大豆,2015 年净进口达到 8169 万吨,此外还净进口植物油 825 万吨,主要是用于满足城乡居民生活水平提高后对植物油的需求。从 10 余年来国内农产品的供求情况看,饲料粮供给不足表现得较为明显,因此,净进口排在第二、第三位的粮食品种是大麦和高粱,分别为 1073.2 万吨和 1070.0 万吨,主要用于替代价格较高的玉米(玉米净进口 472 万吨),同时还进口了 682.1 万吨

表3 2004~2015年三种粮食国际市场价格(单位:元/公斤)

	小麦	玉米	大米
2004	1.32	0.80	2.32
2005	1.36	0.84	2.30
2006	1.68	1.26	2.44
2007	2.80	1.32	2.76
2008	1.64	1.10	3.98
2009	1.52	1.14	4.22
2010	2.18	1.68	3.76
2011	1.84	1.64	3.92
2012	2.26	1.96	3.76
2013	1.84	1.20	2.80
2014	1.76	1.10	2.62
2015	1.36	1.06	2.40

注:小麦价格为每年12月份美国2号硬粒红冬小麦海湾离岸价格,玉米价格为每年12月份美国2号黄玉米海湾离岸价格,稻米价格为每年12月份泰国100%B2白碎米曼谷离岸价格。
资料来源:联合国粮农组织国际商品价格数据库和食品价格监测与分析系统,原数据单位为美元/吨,这里根据wind数据库中的中国人民银行月平均汇率进行换算。

玉米酒糟,当然也是用于饲料。至于主粮小麦和稻谷,进口量都不大,基本上属于调剂余缺范畴。可见,进口量激增的根本原因在于需求量的增加,而现有耕地难以满足国内不断增长的需求。

二是粮食价格高于国际市场价格,粮食产业国际市场竞争能力下降。粮食净进口连年递增还有一个操作层面上的原因,就是国内价格逐渐高于国际市场价格,2013年7月大米、玉米国内价格开始持续高于配额内进口到岸税后价,此后各个粮食品种几乎呈现全面倒挂态势。如果把表3和表2中三种粮食最低收购价格进行比较,就可以发现国内价格和国际价格之间的差距。如稻谷,2004年,我国中晚籼稻的最低收购价格为1.44元/公斤,泰国大米离岸价格为2.32元/公斤,按每公斤稻谷折合0.7公斤大米计算,泰国稻谷价格为1.62元/公斤。到了2013年,泰国稻谷为1.96元/公斤,我国中晚籼稻的最低收购价格为2.70元/公斤。小麦(按混合麦计算)也是2013年高于国际市场价格。我国的玉米价格一直高于国际市场价格。这就导致国外质高价低的粮食大量涌入,国家保护价收购和临时收储的粮食难以出仓,造成粮仓爆满,国

家财政负担沉重。尤其是玉米,近年来东北农民生产的玉米几乎都压在仓库里面。过去以玉米为主的饲料粮是北粮南运,现在由于进口玉米价格低廉,南方省份畜牧业都用进口玉米、大麦、玉米酒糟等作为饲料,国产玉米难以卖出去。即使2015年国家降低了玉米临时收储价格,仍达到2元/公斤,而广东省进口高粱的到岸价大约为1900元/吨,这样倒推下来,东北玉米只有调低到1500元/吨才有可能与之竞争(高粱是玉米的替代品)。目前,玉米的临储库存达到1.5亿吨以上,稻谷库存也达到6000多万吨。^①

三是延迟了农业结构优化。国家对粮食实现保护价收购使粮食产业收益趋于稳定,但其他产业完全由市场调节,经营风险较大,收益稳定性差,导致一些边

际土地逐步向粮食产业转移。如表2所示,2004年以来,玉米种植面积大量增加,大豆种植面积大量减少,这一增一减导致了粮食总产量的增加。2004~2014年,玉米播种面积占粮食作物总播种面积的比重从25.0%上升到32.9%,而大豆则从9.4%减至6.0%。10年间玉米面积增加了1167.73万公顷,产量增加了853.5亿公斤;大豆面积减少了278.87万公顷,产量减少了52.5亿公斤。在黑龙江等省份,大豆减少的面积基本上都用于种植玉米;原本积温不够不能种植玉米的北部地区,由于近几十年来积温带北移,以及品种的创新,也开始种植玉米。在土地面积一定的前提下,玉米面积增加必然导致其他作物面积减少。

(二)粮食体制改革的方向

农业供给侧结构性改革将会使粮食产业瘦身、强体,打造出具有较强国际竞争力的粮食产业,进而提高整个农业的现代化水平。

第一,理顺粮食价格机制,真正让市场来调节粮食生产和供给。在WTO框架和市场经济体
^①库存数据系根据相关资料估算而得,不一定准确,但应能反映大体状况。

制的双重背景下,像粮食这样的产业完全靠国家财政支持是不可想象的。应该说,2004年以后,粮食产业改革的市场化方向是正确的,但长期实施托底政策,导致主要粮食价格与市场越来越远。因此,让粮食价格和储备回归市场是这次改革的中心任务。从表2可以看出,小麦和稻谷的最低收购价格2014年、2015年没有变化,从国家发改委网站可以查到2016年也没有变化;玉米的临储价格2015年较大幅度降低。这实际上反映了国家收购价格向市场化方向的努力。尤其是玉米临储价格在2015年降低后,国内玉米市场价格基本上回归到由供求决定的正常状态,但导致种玉米农民的收入损失了上千亿元,因此,在考虑价格形成机制改革时必须同时兼顾种粮农民收入。目前在新疆、黑龙江、山东、四川等地试点的价格指数保险是很有意义的,如果成功,完全可以移植到粮食产业上。粮食价格理顺后,国家保留必要的库存就可以了。当然,现有的庞大库存必须通过财政补贴的方式尽快消化掉。

第二,设计好粮食补贴政策,并且和粮价完全脱钩。2015年,财政部、农业部联合发布了《关于调整完善农业三项补贴政策的指导意见》,把农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农资综合补贴等三项补贴政策合并为“农业支持保护补贴”,并选择安徽、山东、湖南、四川和浙江等5个省的部分县市进行试点。改革的亮点是将20%的农资综合补贴存量资金,加上种粮大户补贴试点资金和农业“三项补贴”增量资金,集中支持粮食适度规模经营,重点向种粮大户、家庭农场、农民合作社等新型经营主体倾斜。但这个补贴不足以弥补种粮农民由于价格下跌引致的收入损失。建议在充分调查粮食生产的成本后根据市场状况实行动态调整,确保粮农收入不因市场波动而变化,从而保证粮食产业稳定发展。

第三,树立全新的粮食安全观。2014年中央“一号文件”提出了新的国家粮食发展战略,即“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、

科技支撑”,提出“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”。这反映了中央政府粮食安全观的改变。从国际上看,对粮食安全的评价已从生产转变为供给保障,包括从国际市场获取的保障。综合起来看,我国的粮食安全必须尽可能地利用国际市场,确保稻谷、小麦等口粮的生产,既要保耕地,又要保产能,保障主产区特别是核心产区的粮食生产。

在我国,粮食产业具有二重性特点。作为人口大国,粮食产业具有公益性特点,必须保证一定的自给率,不可能完全交给市场、交给别的国家,政府必须有所作为;作为农业大国,粮食产业又具有一般产业的特点,即需要通过市场来实现自己的价值,要不断提高市场竞争力,包括国际市场竞争力。具体说来,就是政府和市场之间的关系。简单地说,既要求充分发挥市场的作用,又要求政府在必要时给予“托底”。从2004年至今政府调节的经验和教训看,政府的作用要从过去对价格的“托底”转变为对粮农收入的“托底”。从粮食产业看,这次供给侧改革的目标就在于此。**Reform**

参考文献

- [1]高强 孔祥智:《中国农业结构调整的总体估价与趋势判断》,《改革》2014年第11期,第80~91页
- [2]钟真 孔祥智:《经济新常态下的中国农业政策转型》,《教学与研究》2015年第5期,第5~13页
- [3]韩长赋:《土地“三权分置”是中国农村改革的又一次重大创新》,《光明日报》2016年1月26日
- [4]孔祥智:《为农、务农、姓农——从山东实践看供销社改革的出发点和归宿点》,《中国合作经济》2015年第9期,第4~7页
- [5]罗必良 欧晓明:《合作机理、交易对象与制度绩效——“公司+农户”的合作方式及其对“温氏模式”的解读》,中国农业出版社,2010年,第92~112页

(责任编辑:文 骥)