

科学地认识农业供给侧结构性改革

翁 鸣

〔摘要〕基于我国农业发展过程中的深层次矛盾和问题，在反思西方主流经济学框架的基础上，展开农业供给侧结构性改革的理论思考和创新实践。以推动机制创新为切入点，以结构优化为侧重点，着力从供给端入手推动我国农业转型升级，实现农业供需关系的新平衡。这一改革面临我国农业的诸多积累性问题，需要具有变革性和创新性思维，从系统性和多视角出发，深入和全面认识农业供给侧结构性改革，以利于推进农业供给侧结构性改革实践。

〔关键词〕农业供给侧 结构性改革 农业转型升级

〔中图分类号〕F320.1 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1003—7470（2017）—03—0001（05）

〔作者〕翁 鸣 研究员 中国社会科学院农村发展研究所 北京市 100732

近30多年来，我国经济快速持续发展，国内市场供给达到相当丰富的程度。以农业为例，2015年我国粮食实现了连续12年增产，蔬菜、水果、畜禽、水产品等农副产品供应充足，为国内消费者提供了美味佳肴的物质基础，这是我国改革开放带来的巨大成就。但是，农业生产发展并不适应我国经济发展的新要求。从总体来看，农业生产方式依然落后，农产品质量安全性有待提高，农业生产力和竞争率不足，农业供给侧结构性改革是解决上述问题的有效途径。

一、农业供给侧结构性改革的主要原因

中央农村工作会议提出：深入推进农业供给侧结构性改革。农业供给侧结构性改革正在成为我国农业经济改革的重要内容。^{〔1〕}从根本上讲，随着我国经济不断发展和人民收入水平提高，大众的消费能

力和消费要求也相应不断提升，与此不相适应的是，我国农业生产在一定程度上仍依赖于传统耕作方式、传统小农生产，农产品供给跟不上消费需求的变化，导致供求出现结构性失衡，由此形成了农产品供需关系的矛盾。

1. 玉米等粮食品种出现阶段性、结构性过剩

我国粮食生产发展保证主要粮食连续增产的同时，由于劳动力价格和土地租金较快上升，推动国内粮食成本和销售价格不断提高，导致进口玉米的配额内关税到岸税后价（1%关税+增值税）远低于国内北方产地运至南方销地到港价。也就是说，在粮食丰收和库存较多的情况下，玉米、大麦、高粱等粮食作物进口较多。更为严重的是，如果将进口玉米换算成配额外关税到岸税后价（65%关税+增值税），这时进口玉米价格稍高于国内销区玉米价格。由此推测，一旦玉米进口的配额外关税到岸税

与国产玉米价持平,国内粮食加工企业、贸易商就可能选择进口玉米,国外玉米对国内市场的冲击就可能发生,粮食安全的潜在隐患就会转化为现实危险。

2. 农产品质量安全性需要上升至一个新台阶

人们收入不断增长,必然导致对食品消费的增长。但是,大多数国内消费者已不再追求食品数量,而是要求更高的质量安全性。从总体上讲,新世纪以来我国农产品质量有了较大提高,大中型城市已经普遍销售无公害农产品,但是农产品质量安全问题仍有待完善。第一、虽然国内大中型城市实行“无公害农产品”标准,但是许多县、乡(镇)和农村的各种市场,尚未严格执行“无公害农产品”标准,需要进一步扩大“无公害农产品”标准的实施范围。第二、我国现有的“无公害农产品”标准,已经不能满足老百姓的食品消费要求,即从“无公害农产品”需求升级为“绿色农产品”、“有机农产品”需求。第三、水产品已成为我国安全事件高发食品种类。《中国食品安全发展报告(2016)》指出,农业部主要监测对虾、罗非鱼、大黄鱼等13种大宗水产品,监测合格率连续3年低于96%,在五大类产品中排名较低,安全水平稳定性不足。

3. 低收入消费者不适应农产品价格过快上涨

我国是一个人口大国,同时各地区发展程度极不平衡。按照2010年农民人均纯收入2300元的扶贫标准,2015年我国农村贫困人口仍有5575万。同时,包括大城市在内,还有相当数量的城镇低收入人群。对于上述几千万人口来说,他们难以承受国内农产品价格的较快增长。由于贫困人群或低收入人群的消费能力严重不足,即使他们具有较强消费欲望,也无力增加食品消费支出。实际上,我国一部分农产品价格已经达到某些发达国家的同类价格水平,但是我国人均收入明显低于发达国家,这表明从供给侧方面抑制了消费的增长,要从降低生产成本方面改进农产品供给,以增加对低收入人群的有效供给。

如果仅从需求侧看消费,会带有较强的静态特

征。实际上,许多新的消费动力的产生,并非是因为消费需求发生了变化,而恰恰是对消费的供给发生了变化,^[2]即供给变化可以刺激需求增长。显而易见,我国农产品供需矛盾的主要原因来自供给侧,需要通过农业供给侧结构性改革,实现农业供需关系的新平衡。

二、农业供给侧结构性改革面临的困难

推进农业供给侧结构性改革,主要从农业生产方式转变、新型经营主体建立、农业科技推广应用等方面,调整农业生产结构、生产方式等,提高农业生产效益和市场竞争力,实现农业供需关系的新平衡,但是这种改革并非易事。

1. 调减玉米等产量涉及深层次改革

从供需关系来看,我国玉米生产数量过多。近年来我国库存玉米曾高达2.25亿吨,加上每年新增玉米产量,需要用几年时间将过多的玉米库存量降低到合理的库存量,因此,调减国内玉米产量是迫在眉睫的任务。2016年国家取消玉米粮食收储政策,实行市场收购和玉米种植补贴,增强市场化运作的的作用,应用市场方式调控玉米生产。虽然通过调整收购政策,降低国家收储玉米数量,但是这种政策调整并非易事,需要有进一步改革措施配套,以解决深层次的农业供给侧问题。

长期习惯种植玉米的农民难以在短期调减。由于玉米种植技术相对简单,生产技术含量较低,除去机械化收割等作业外,1名农民种植每亩玉米耗时3~4天,以每户6亩地计算,1季玉米种植大约20天,其剩余时间可以外出务工或者农闲消遣,这是农民偏好玉米生产的主要原因。如果农民不种植玉米,改为种植其他农作物或从事畜牧生产,这需要地方政府积极引导农民调整种植结构,并且出台有实际效果的措施方法,包括农业技术培训、提供有市场需求的路径方式、农业结构转型的鼓励性政策等,而非简单地传达中央政府文件的方式。对于农民来说,调整农业生产结构,不仅需要学习和熟悉新技术,增加多方面的支出成本,而且需要承担

一定的市场风险。在缺乏农业技术推广和农业生产组织化程度较低条件下,对于中老年农民来说,改变其生产习惯和调整种植品种,可能是一件较为困难的事。

从实际情况来看,包括东北地区在内,调减玉米生产均遇到了不少困难,不种植玉米而从事何种农业生产?实际上,这反映了我国传统农业向现代农业转型过程中的深层次问题,即生产组织化程度低、农业生产方式落后和农业生产者素质较低的现实状况,难以适应现代社会和市场变化对农业生产的调整要求。同时,地方政府(尤其是县级政府)不善于用市场经济方式,引导农民从事农业生产,造成中央政府的方针政策难以落地。以我们的调研情况为例,县级农业部门主要培训和推广农业技术,大多数县极少或从未举办市场信息培训,其主要原因是农口部门干部自身不懂农业经济,自然也就谈不上培训农民。由此可见,用市场方式调控和引导农业生产难以落到实处。

2. 加快农业绿色转型面临诸多问题

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》明确提出“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念。中央经济工作会议提出,要把增加绿色优质农产品的供给放在更加突出的位置。农业供给侧结构性改革的内容之一,是加快农业生产方式转型升级,为市场提供绿色优质农产品,通过供给方面改革开拓新的消费需求。实现农业的绿色转型发展,确保农产品质量安全,是新常态下必须解决的现实问题。

农业绿色转型发展面临着诸多问题。从水资源来看,水利是农业发展的命脉,影响农业绿色转型不仅是水源数量,而且是水源质量。《农村绿皮书(2015~2016)》指出,总体上讲,中国水环境污染日益严重,清洁水源更加短缺。环境保护部发布的《2014中国环境状况公报》表明,2014年全国423条主要河流、62座重点湖泊(水库)的968个国控地表水检测断面(点位)检测结果表明:I、II、III、IV、V、劣

V水质断面分别占3.4%、30.4%、29.3%、20.9%、6.8%、9.2%。由于IV、V、劣V水质占比高达36.9%,这无疑直接影响农产品质量安全性。

从耕地资源看,在我国耕地资源构成中,优质耕地面积所占比例仅仅为2.9%。^[3]《农村绿皮书(2015~2016)》指出,在优质耕地严重不足的同时,中国耕地资源污染日趋严重,特别是耕地土壤的重金属污染进入“集中多发期”,呈现工业向农业、城区向农村、地表向地下、上游向下游转移的特点,继而积累到农产品之中,导致突发性、连锁性、区域性的集中爆发。中国土壤环境状况总体不容乐观,部分地区土壤污染较重,耕地土壤环境质量堪忧,这直接地影响了农产品的产量和质量。

从化肥农药看,化肥在提高农作物产量的同时,也带来耕地和地下水的污染。《农村绿皮书(2015~2016)》指出,2005~2014年,我国化肥施用强度从306.53千克/公顷增至362.41千克/公顷的1.61倍。显而易见,我国农产品数量增长,特别是粮食产量增长与化肥投放量直接相关。全国多个地区农区化肥用量超过国际化肥施用安全上限,直接影响粮食等农产品质量安全性。与此同时,我国农药使用量也表现出明显的增长态势,从2005年145.99万吨增加至180.19万吨,增长23.43%。另外,我国许多农民不会正确使用农药方法和销售安全期,例如,许多农民不知道农药施用分隔期后再上市销售,这些都导致了我国农产品污染程度有所加重。

3. 农产品成本上涨过快有待合理调整

价格理论指出,在其他条件不变的情况下,商品价格下降将刺激需求增长;反之,商品价格上涨会导致需求下降。通过农业生产方式改变,促使生产成本和价格降低,就会刺激农产品需求增长,特别是中下层消费者的需求增长,即农业供给侧结构性改革产生新的消费需求。但是,农产品价格上涨具有一定的刚性特征,遏制农业生产成本上涨或引导农产品价格适当下降,我们需要做出多种不懈努力。

近10多年来,我国土地价格和劳动力价格上涨非常明显,这是导致国内农产品成本和价格上涨过快的主要原因。据我们农村调查,许多地区农村耕地租金是10年翻一番。有研究表明,人工、土地成本是引起粮食生产总成本上升的主要因素。^[4]这两项成本不仅所占比重较大,而且成本增加较快。2014年人工成本、土地成本分别占粮食总成本的41.81%、19.09%;2004~2014年这两项成本分别实际增长了87.35%、123.50%。《农村绿皮书(2015~2016)》指出,从中国粮食价格与国际粮食价格相比,2005年我国小麦、稻米、玉米价格分别高于国际市场价格的30.43%、8.09%、50.61%,但是2015年我国小麦、稻米、玉米价格分别高于国际市场价格的91.10%、77.78%、98.18%。

上述以粮食为例,说明我国粮食成本和价格上涨的主要因素。实际上,我国多种农产品价格已经接近甚至超过发达国家市场价格,这不仅抑制了我国中低收入阶层消费者的消费需求,而且对我国粮食安全带来了潜在危险。已有的研究表明,2012年以来,我国主要粮食品种受到的市场挤压效应趋于增强。^[5]2013~2015年这种挤压效应增强尤为显著,小麦市场挤压效应值从0.745上升至3.333;玉米市场挤压效应值从0.775上升至3.125;大米市场挤压效应从0.532上升至3.073,这表明我国粮食市场不仅受到进口粮价“天花板”不断降低的压力,而且受到国内粮食生产成本不断上涨的推力,国内粮食价格的调整空间和粮食政策的调整空间均被压缩。农业供给侧结构性改革的重要任务,不仅是增加新的需求,而且加强国家粮食安全也是应有之义。

三、如何推进农业供给侧结构性改革

农业供给侧结构性改革是基于我国农业发展过程中的矛盾和问题,并在反思西方主流经济学框架的基础上,展开的一个重要的理论思考和实践创新活动。它以推动机制创新为切入点,以结构优化为侧重点,着力从供给端入手推动我国农业改革和发展。从这个意义上讲,农业供给侧结构性改革具有

涉及面广、触及点深和改革力度大的特征,绝非仅仅局限于粮食生产结构调整方面,而是涉及所有与农业供给端有关方面。

1. 要有农业变革性和创新性思维

农业供给侧结构性改革是从供给端入手,农业生产方式变革是关键环节。首先,我们应具备变革意识和创新思维,超越传统农业思想的束缚。这些包括农业新技术推广应用、农产品新物种引进和培育、农业智能化孵化基地和新技术推广等,甚至对传统农业具有颠覆性的新技术、新方法的诞生,例如,依靠营养液生长的水养技术和工艺种植农作物,该新技术使农作物脱离了对土壤的依赖。这些新技术、新方法不仅改变了农作物的生长条件、改变了传统农业具有的双重风险特征,而且可以实现对农产品质量安全性的跨越式提高。

2. 从系统性看待农业供给侧改革

从系统工程观点看,凡是涉及农业供给端的各个方面,都应是农业供给侧结构性改革大系统内的一部分,并可分为上下联系和相互关联的子系统。农业供给侧结构性改革涉及面广,研究某一个主要问题,就必须研究与其关联的若干具体问题,否则研究就难以深入和透彻、研究结论不能反映本质、改革实践也难以收获成功。同时,抓住农业供给侧结构性改革的主要方面,从先易后难入手,逐步推进这项改革实践任务。以提高农业生产率和竞争力为例,既有农业新技术的研发、农业科技知识普及和推广,又有农业生产组织和农业技术推广体系的重新构建。

3. 推进农业转型升级是改革关键

农业供给侧结构性改革的起因,是为了解决我国农业供给端所暴露的一系列问题,但是只有实现农业的全面转型升级,才能真正解决农业供给端问题。从这个意义上讲,改革实践过程是为其目标服务的,推进我国农业转型升级和现代农业,这是农业供给侧结构性改革的关键所在。例如,提高农产品质量安全性,这是改进农业供给端的重要内容,

其改革关键是实施绿色农业。只有通过绿色农业发展，才能真正地实现农产品的优质安全。

4. 以“三农”机制创新为切入点

农业供给侧结构性改革，自然要与机制创新密切相关。以农业生产方式变革为例，涉及到农业技术推广组织和机制创新、农业经济主体的组织机制创新、农产品标准系统和检测机制更新完善、农业新技术创新和组织形式变革、新一代职业农民培育机制和路径创新、农产品销售方式和网络组织创新等。例如，可以说，农业供给侧结构性改革，是对传统农业具有“颠覆性”意义，它与“三农”机制创新密不可分。

5. 引入现代农业稀缺资源新途径

从实现途径来看，发展现代农业最根本的是依靠现代科技及其装备改造传统，依靠掌握现代农业科技知识和先进经营管理手段的新型农民。但是对于一个县级市或地级市而言，无疑存在农业技术研发、人才使用、组织体系等多方面不足。^[6]因此，如何引入现代农业的稀缺资源，就成为农业供给侧结构性改革取得成功的支撑力量。浙江湖州通过“市校合作”机制，提供了极有借鉴价值的典型经验，即依托浙江大学的研发能力、人才优势，弥补了湖州农业技术、人才的“先天不足”，形成了对农业技术的强有力支撑。市校合作不仅为湖州农业提供了数百项的而先进、适用技术，而且构建了湖州农业主导产业联盟创新模式，以及创办了农民学院培育职业农民。

6. 从农业多功能性拓宽改革的思路

从农业供给端入手，扩大农产品的有效需求，这是农业供给侧结构性改革的基本要求。但是，这并非是局限于农业生产领域范围之内，而是从更大的领域和范围拓展农业供给。农业多功能性理论表明，用于饮食和服装的传统农产品不再是农业的全部产出，我们应该认识和利用广义的农业产出品，开发出更多的社会需求。国外农村建设经验显示，除农业生产提供粮食和其他农产品的机能之外，还

具有国土保全、水源涵养、自然环境保护、农村景观、传统文化继承等多种功能，进一步开发这些功能，也应列入农业供给侧结构性改革的视线之内。

最后强调的是，我国的供给侧结构性改革并非照搬西方供给学派理论。在西方新自由主义经济学流派中，新供给学派是其主要部分之一。新供给学派强调私有化，并且尽可能减少政府的干预，实行全面的市场化。西方国家把这套规则推向发展中国家和转型国家，即所谓的“华盛顿共识”。我国供给侧结构性改革与西方供给经济学有相似之处，但是两者有本质区别。^[7]我们的供给侧结构性改革，是以中国特色社会主义政治经济学为理论核心，是以人民为中心的发展思想，最终目标是实现共享发展成果和共同富裕，这是社会主义制度性质所决定的。上述两者的出发点、目标、路径、方法等均存在不同和差异，不应混为一谈。

参考文献：

- [1] 宋洪远. 关于农业供给侧结构性改革若干问题的思考和建议 [J]. 中国农村经济, 2016, (10).
- [2] 贾康, 苏京春等著. 新供给经济学: 理论创新与建言 [M]. 北京: 中国经济出版社, 2015.
- [3] 段武德, 陈印军, 翟勇等. 中国耕地质量测控技术综合集成研究 [M]. 北京: 中国农业科学技术出版社, 2011.
- [4] [5] 翁鸣. 中国粮食市场挤压效应的成因分析 [J]. 中国农村经济, 2015, (11).
- [6] 翁鸣. 构建科技兴农创新体系的有益探索 [J]. 农村经济, 2016, (09).
- [7] 蔡昉. 遵循经济发展大逻辑 深化农业供给侧结构性改革 [N]. 中国社会科学报, 2016-11-16.

责任编辑：
付姗姗
校 对：