



论农业供给侧结构性改革^①

陈锡文

DOI:10.13240/j.cnki.caujsse.20170315.005

当前我国农业发展呈现的特点是:既取得了巨大成就,又面临着巨大挑战。可以说,当前的挑战不仅来自于现实的困难和问题,更在于新形势下已经不可能再以原有的发展方式来应对新的局面。所以,这一年多来,大家都在讨论关于“农业供给侧结构性改革”的问题。习近平总书记2015年11月在中央财经领导小组第十一次会议上提出,推进供给侧结构性改革,是当前和今后一个时期经济工作和经济发展的主线。在同年12月召开的中央经济工作会议上,总书记又一次强调了这个问题。2015年年底,中央农村工作会议讨论的主要内容以及随即发出的中共中央2016年一号文件,都特别强调要大力推进农业供给侧结构性改革。

一、什么是农业供给侧结构性改革

2016年3月,在十二届全国人大第四次全体会议上,总书记在参加湖南团讨论时指出“新形势下,农业主要矛盾已经由总量不足转变为结构性矛盾,主要表现为阶段性的供过于求和供给不足并存。要把推进农业供给侧结构性改革、提高农业综合效益和竞争力,作为当前和今后一个时期我国农业政策改革和完善的主要方向。”总书记的这段话,揭示出了我国农业当前面临的主要矛盾以及农业供给侧结构性改革的基本含义:不同农产品面临着阶段性供过于求与供给不足并存的局面,因此不能单纯追求农产品产量的增长,也不能只从国内市场供求的视角对现有各类农产品进行生产结构上的调整,而是要在经济全球化的背景下,深入思考如何在总体上提高我国农业的综合效益和国际竞争力。

改革开放以来,我国在解决人民的温饱问题上取得了很大成就。在1998年党的十五届三中全会通过的《决定》中,第一次做出了我国粮食已经实现总量大体平衡、丰年有余的判断。虽然此后的供求状况又发生过一些阶段性变化,但从总体上看,我国粮食生产能力在持续稳步增长。特别是2004年到2015年,粮食的年产量从8.614亿斤增加到了12.429亿斤^②,连续12年增产,年均增产318亿斤。由此可以做出这样的判断,我国粮食的供给能力已经基本可以满足国内的总需求,但突出的问题是,有些粮食品种供不应求的局面在加剧,而有些粮食品种却出现了明显的阶段性供过于求现象。

所以,一方面我们要为过去的粮食产量连续12年增产感到自豪,因为这样的成就,中国历史上没有过,世界历史上也没有过,这个成就表明我们已经具备了年产1.2万亿斤粮食的能力。但我们现在看到的问题是,消费者对粮食的需求不仅仅是数量在增长,更是对品种、质量等方面提出了更高的要求,于是就出现了有些品种满足不了市场的需求,而有些品种却出现供过于求的现象。现在

[收稿日期] 2017-01-02

[作者简介] 陈锡文,全国政协常委、经济委员会副主任、中央农村工作领导小组原副组长。

① 2016年12月,中国农业大学成立国家农业农村发展研究院,中国农业政策领域著名学者陈锡文受聘担任研究院首任院长兼首席专家。本文即根据陈院长在中国农业大学国家农业农村发展研究院成立大会上的讲话整理而成,并已经作者审定。

② 1斤等于0.5千克,本刊注,下同。

超过正常需求的库存粮食品种,大多是不符合市场需求的结果。这里讲的不符合市场需求,不仅仅是数量上的问题,更突出的是国际竞争力问题。有些品种国内是有需求的,但价格明显高于国际市场,因此产得出来却卖不出去,市场被国外的同类品种或替代品夺走了,于是就只能进仓库。供不应求的品种,最突出的就是大豆。中国是大豆的故乡,在20世纪相当长的时间里,中国始终是世界上大豆产量、出口量第一的国家。但现在我们的大豆产量比历史最高水平减少了约三分之一,在世界上的排名已经降到第四位,巴西、美国、阿根廷的大豆产量都比我们高,而我们大豆的进口量却已经成为世界第一。2015年全球出口大豆的三分之二是我国购买的。为什么会出现这种生产出来了却卖不出去、国内有需求的却生产不出来的情况?原因当然很多,但带有根本性的问题是两个,一个是农业科技的创新能力不足,一个是农业经营体制不适应国际市场竞争的要求。这两个问题是我国农业在经济全球化背景下的软肋,农业的供给侧结构性改革,就是要通过科技创新和体制创新来解决这两个问题。

二、为什么要推进农业供给侧结构性改革

改革开放以来,我国农业的生产结构一直在作调整。2015年我国农作物播种面积比1978年增加了10.8%,但粮食的播种面积从1978年的占80.3%降到了2015年的只占68.1%,因此各类农产品的供给才能极大地丰富起来。对农产品生产结构调整起主导作用的,应当是市场供求关系的变化。但在经济全球化背景下,国内市场也不是封闭的市场,有些产品必须考虑国际市场对国内市场的影响。从当前的实际情况看,我们在与国际市场农产品的竞争中,存在两方面的薄弱环节,一是有些产品的科技含量不足,单产低、效益差,农民不愿生产,市场就让给进口农产品了。二是有些产品单产上来了,但成本高、价格不具竞争力,挡不住进口农产品,市场被人家夺走了。

第一个问题突出体现在大豆上。我记得大概是2001年,朱镕基总理到东北去考察回来,对于粮食问题作了一段很长的批示。朱镕基总理讲,他年轻的时候唱《松花江上》这支歌,就知道东北漫山遍野都是大豆高粱,但现在却到处都是美国大豆。朱总理提出大豆问题的那一年,我们进口大豆刚超过2000万吨,而2015年我们进口大豆是8123万吨,比那时增加了三倍多。目前我国的大豆需求量的87%要依赖国际市场进口。

既然国内市场的大豆需求在快速增长,但我国的大豆产量却为什么不增反降呢?我认为主要是科技原因。1968年我到黑龙江生产建设兵团下乡时,对农业是完全陌生的。但下了乡,各级领导就反复对我们讲,把农业搞上去,主要就是把粮食单产搞上去。那时候就知道有一个《中国农业发展纲要(1956—1967)》,是1956年经全国人民代表大会审议通过的。当时提出的粮食单产目标是白龙江以东、黄河以北地区亩产要达到400斤^①,黄河以南、长江以北地区亩产要达到500斤,长江以南地区亩产要达到800斤。所以各级领导都要求我们努力生产,争取使我们的粮食亩产上纲要、过黄河、跨长江,就是要达到400斤、500斤、800斤。我在黑龙江兵团(后来改为农垦)整整10年,临走的时候玉米亩产有350斤,小麦有300斤就不错了。但是现在再回去看,已经超过“纲要”提出的“跨长江”的目标了。就全国来说,2015年的谷物平均亩产已经接近800斤了。但离当年制定农业发展纲要已经过去整整60年了,唯独大豆这个品种至今也没能上“纲要”——亩产260斤。2015年全国大豆的亩产是247斤,历史最高水平是2002年的亩产252斤。大豆的亩产60年了还没能上“纲要”,我想最重要的原因就是科技含量不高,对大豆在育种、栽培技术等方面都存在科技创新不足的问题,否则就没法解释为什么全球大豆平均产量能达到370斤以上,而我国大豆亩产却连250斤都难以达到。

^① 1亩约等于0.067公顷,本刊注,下同。

如果不能努力使我国的大豆在单位面积产量上赶上世界平均水平,我们的大豆就不会有国际竞争力,农民也不会愿意种大豆。如2015年,国家对东北地区大豆制定的目标价格是每斤2.4元,亩产250斤,毛收入只有600元。但是同期国家对东北地区玉米临时收储价是每斤一元钱,亩产1000斤毛收入就是1000元。在这样的比价之下,农民当然会选择种玉米。结果就是大豆的种植越来越少,进口量不断增加;而玉米已经过剩了,却还在不断增长,于是库里就存放了超过一年的玉米产量。要化解这个矛盾,就要推进农业供给侧结构性改革,加大农业科技创新的力度。大豆单产的效益就上不去,农民就不愿种,就只能把国内的大豆市场让给进口大豆。

第二个问题则带有相当的普遍性。我们现在粮食的产能已经在12000亿斤左右,可以基本满足国内的需求。2015年的总产量是12429亿斤,2016年是12325亿斤。现在国内的粮食总需求大概在12900亿斤左右,所以我们每年还存在五、六百亿斤的粮食产需缺口,因此适量进口是必须的。但问题是只有五、六百亿斤的缺口,而我们去年进口的各类粮食加在一起却接近2500亿斤。为什么要多进口这么多粮食?一个是国内供给和需求的结构存在很大差异。如大豆一个品种的缺口就超过1500亿斤,2015年实际进口的大豆是1625亿斤,即进口的2500亿斤粮食中,大豆占了三分之二。这说明仅仅大豆一个品种的供求缺口就比我国粮食供求的总缺口还大得多;反过来也说明,通过进口满足了大豆的需求之后,国内生产的其他粮食品种一定存在着供过于求的现象,比如玉米。其实我们的小麦和稻谷在目前这个阶段都有一定的供过于求现象,至少是满足需求之后,还略有节余。2015年进口的粮食中,除了大豆还有800多亿斤其他品种。而其他粮食品种我们自身的供给并不是不够,不仅够,而且还有节余。那为什么还要进口?主要是因为与国际市场相比我们的价格不具竞争力。同样品种、同样质量的东西比人家贵。所以就造成了这样一种局面,一部分产品不是产不出来,而是产出来之后可能卖不出去。除了品种、质量、食品安全等问题之外,卖不出去一个很重要的原因就是价格。同等的产品价格比别人贵出那么多,消费者也好,经营者也好,当然会选择价格更低廉的。这几年我国农业应该说发展得很好,但是需求增长更快。因此能看到,我们的多数农产品,特别是对人民群众日常生活不可或缺的那些重要农产品,没有一样不在进口。粮食要进口、棉花要进口、油料要进口、奶要进口、肉要进口、糖要进口。进口的原因,多数品种不是我们自己生产不出来,而在于提供的产品没有价格竞争力。

我们谷物的几个主要的品种,国内的平均价格要比国际市场高出30%到50%。比如进口玉米,现在到岸价基本上不超过每吨1600元。而2015年我国东北地区生产的玉米,对农民的临时收储价就达到了每吨2000元,加上收储的成本和运费,到关内的销价不会低于每吨2200元。再如国家对东北地区生产的大豆制定的目标价是每斤2.4元,从农民手里收过来每吨就是4800元,但进口大豆的完税落地成本价格一般不会超过3500元。现在新疆的棉花,国家制定的目标价是每吨18900元,但是进口的价格每吨不会超过14000元。我国最重要的食糖生产基地是广西,如果一吨糖的出厂价格达不到5000元,农民和糖厂就都很难赚到钱,但是进口到岸的食糖价格每吨不会超过3000元。我们国内生产的猪、牛、羊肉的价格,要比从国际市场进口的价格高出一倍。2016年全球农民出售鲜牛奶的平均价格是每公斤1.85元,而我国农民出售鲜牛奶的价格是每公斤4.05元。这样的价格怎么去和国际市场竞争?幸亏我们的市场体量大,进口的那些农产品大部分我们都消化得了;而别的国家产能小,能出口的那些农产品对我们来讲数量有限。但是,在粮、棉、油这样的大宗农产品上,国际市场的价格对我们的压力是在与日俱增,实际上已经影响到我们的生产。

之所以要提出农业供给侧结构性改革,就像总书记讲的那样,我国农业已经发展到了一个新的阶段,这个阶段主要矛盾不在数量,当然有品种、质量的问题,但就整体来看,关键在于农业效益不高,农产品价格的国际竞争力不强,这是我国农业存在的明显软肋。按照总书记的讲话精神去理解,推进农业供给侧结构性改革的目标,第一是要从整体上提高农业的综合效益,第二就是要提高

农产品的国际竞争力。所以,提出农业供给侧结构性改革,决不是在名词、概念上做文章,而是有着实实在在的内容和非常明确目标的。这样的改革虽然也会涉及到区域之间的农业结构调整、品种之间的生产结构调整,但仅仅作这样的调整是远远不够的,因为我们的农业这个产业,它面临着必须从整体上提高综合效益的问题;我们的所有农产品,都面临着从整体上提高国际竞争力的问题。这就是推进我国农业供给侧结构性改革的基本含义。

正是从这个角度看问题,我国农业的发展就必须有担当、有志气。要看到我国农业当前所面临的危机,这个危机就在于我们的农业不是产不出产品来,而是产出来后可能卖不出去,卖不出去就只能堆在仓库里,财政对此背负不起,库存时间长了还会降等降级甚至变质。怎样才能解决这些问题?就是要推进农业供给侧结构性改革。从这个角度看中国农业大学建立国家农业农村发展研究院的意义,就可以认识到,当前我国的农业问题,不是单纯地依靠经济措施就能够解决的问题,而是需要各方面的协调,需要农业的技术政策、经济政策、社会政策等各层面的配合,才能形成合力去化解难题。而中国农业大学各涉农学科齐全,整合好自身的力量,完全具备为国家在农业决策方面当好参谋的条件和素质。下一步农业政策的改革与完善面临着非常重要的几个问题:第一是良种,这是农业的核心竞争力;第二是节本,节约成本;第三是降耗,降低消耗;第四是确保农产品的质量和食品安全;第五是要实现可持续发展的目标;第六最根本的是要让农民有积极性。只有实现了这六个目标,才能使我国农业的整体效益得到提高,才能使我国各类农产品的竞争力得到提升。所以,我们要以全球视野来审视国内农业所存在的那些突出软肋,运用各种学科、各方面的知识进行综合性的研究,才能为扎实推进我国农业供给侧结构性改革起到并起好决策咨询的作用。

三、如何推进农业供给侧结构性改革

当前我国农业供给侧存在的这些问题到底如何进行改革?实际上这方面的改革已经开始了。很多在座的同志都知道,党的十八大以后,新一届国务院从2013年上半年就开始进行研究。第一步研究的就是棉花和大豆,2014年开始推出了新疆棉花目标价格和东北四省区大豆目标价格改革,现在看,棉花的改革效果明显。2013年国家制定的新疆棉花临时收储价格是每吨20600元,现在已经降下来近2000元了。到了2015年的夏天,国务院又研究确定,对长江中下游地区的油菜籽停止实行临时收储政策,国家给予一定补贴之后,完全按市场价格进行购销。到了2015年9月,国务院又决定把东北四省区的玉米临时收储价格从去年的平均每斤1.12元降到1元。2016年的中央1号文件又进一步提出,对东北四省区的玉米取消临时收储价政策,实行按市场价格购销。这个文件执行至今已差不多近一年了,总体来讲推进得不错。刚开始对农民有很大震动。2016年3月我到东北玉米主产区作专门调查,8月再次去调查。当时感觉到农民非常担心,国家临储不收了,卖不出去怎么办?价格到底会跌到什么程度?农民当然知道实行新政后玉米的价格会下降,因为比国际市场高出那么多的价格是保持不下去的。但是没想到玉米价格跌幅这么大、跌得这么快,从2015年国家以1块钱一斤的临储价收购,到2016年秋收后有的地方降到了不足0.6元一斤。但为什么说进展总体不错呢?第一它使整个东北四省区的籽粒玉米播种面积减少了2300万亩,大概比2015年的播种面积减少了10.5%。第二从东北目前的玉米市场价格来看,因为四个省区不平均,但是从每个省的平均价格来看,辽宁省的玉米价格大概在0.8元上下,吉林省在0.75元上下,黑龙江大概在0.60元到0.70元之间。这个价格与进口玉米的到岸完税落地价格来比,差距已经很小了。如果从加工企业保障自身原料供给的安全性角度看,随时想要随时都可以到当地市场上去买,并且与进口玉米的价差很小,那就宁可买国内的也不会去进口,这就把市场拿回来了。第三是价格与补贴分离后,价格跌下来了,补贴却增加了,农民的利益得到了一定的补偿。中央财政拿出了390亿元去补贴四省区种植玉米的农民。黑龙江种植玉米的面积最大,离中心市场距离最

远,价格也降得最多。但全省平均,黑龙江种植玉米的播种面积,每亩地补了150多元钱,这对那些适合种玉米的地方,农民的日子就还能过得去。

综合起来看,对东北四省区的玉米实行“市场定价、价补分离”的改革,应当说既有必要、也有成效。但改革当然不仅仅限于玉米的定价机制、补贴政策和收储制度,推进农业供给侧结构性改革,至少需要从以下四个方面去努力寻求新的突破。

(一) 改革价格形成机制

要想推进农业供给侧结构性改革,首先要改革价格形成机制,如果不从这方面发力,仍然把政府制定主要农产品的价格作为保护农民利益的主要手段,最终就会使结果背离愿望。我们靠不断提高最低收购价和临时收储价的办法,虽然在一个时期内使农民得到了实惠,但当国内的粮价因此而明显高于国际市场价后,国家收储的粮食就卖不动了,农民产出的粮食也就卖不出去了,实际的市场价格就必然会大幅度下降。因此,必须把价格与补贴分开,价格由市场供求来决定,补贴则在价格以外另行支付给农民。所以,改革粮食价格形成机制,同时必须也改革现行的农业补贴政策。

很多同志都知道,2004年推出在小麦、稻谷主产区实行最低收购价的政策,为什么要这样做?因为2003年粮食产量只有8614亿斤,远远满足不了需求。所以如果不采取强有力的措施,第二年的粮食供求总量肯定会出问题。于是2004年的中央1号文件中提出了几大措施,一是减免农业税;二是对种粮农民进行直接生产补贴和良种补贴、购买农机具补贴,后来又加了一个农业生产资料价格综合补贴;三是对市场紧缺的小麦和稻谷这两个品种在主产区实行最低价收购政策。这三项政策一出台,确实充分调动了农民积极性,当年粮食产量增加了775亿斤,一举化解了粮食供不应求的严峻局面。但就在那一段时间中,我国的整个国民经济进入了快速增长的阶段,年增长幅度都在10%以上,但同时也出现了生产要素价格快速上涨的局面,土地价格、资金价格、劳动力价格都在快速上涨。当然这反映在各个行业之中,而反映在农业上,这三种要素价格的快速上涨,就必然导致农业生产成本的大幅度提高。

于是农民觉得政府原来定的最低收购价格水平低了,要求提高。实行最低价收购政策后最初几年的效果非常好,表现在哪里呢?第一,当时的最低价是略低于市场价的,因此并不需要真正启动按最低价收购对市场托底的做法。开始四年,没有启动按最低价收购的托底政策,粮食就都从市场走了。第二,2004—2007年连续四年政府制定了最低收购价,因为没有实际启动,所以最低价的水平也连续四年没有提高过。这个政策在开始那四年可以说成效非常突出,就是推出了最低价收购这样一个政策,让农民心里有了底,但并不需要采取对市场托底的实际行动,就让粮食产量连年增产。但是到了2007年就不行了,因为粮食生产成本上升得太快,农民觉得国家2004年定的最低收购价水平低了。于是国家从2008年开始提高最低价,以后年年都提高,直到2014年。2004年最开始定的最低收购价格,小麦每斤是0.72元,到了2014年是1.18元,提了63.9%;早籼稻每斤是0.7元,到了2014年是1.35元,提了93%。中晚籼稻2004年是每斤0.72元,2014年是1.38元,提高了92%。粳稻2004年是每斤0.75元,到了2014年是每斤1.55元,涨了一倍还多。2004年定的最低价是连着四年没有动,到了2008年才开始调,7年时间就涨了这么多。玉米最初没有实行最低收购价格,但为了东北种玉米农民的收益,2007年开始实行了临时收储价格政策,当时是0.7元一斤,到了2014年变成1.12元,提了60%。这么大幅度的提高,同时又因为全球金融危机,对大宗商品的需求减少,价格低迷。从2012年开始,全球粮食市场价格开始下降,所以就出现了中国的粮价在上升,国际粮食市场的价格在下降的局面。到了2015年,我们这几个品种的价格就比国际市场高出了30%~50%。所以政府运用价格政策来作为调控经济的手段,一定要考虑其合理的区间,超过了合理区间就会出现反效果。

过去我们把粮食价格提得这么高,最重要的原因是把对农民的补贴放到价格里面去了,所以叫“价补合一”的最低或临储收购价政策。现在要把它分开,实行价补分离,才能使我们的粮食价格

回归到市场能够接受的合理水平。从这个角度来讲,推进农业供给侧结构性改革非常重要的一个方面,就是必须把握好价格形成这个关键,产生一个合理的价格形成机制,同时又要去推进农业补贴政策、重要农产品收储制度等方面的一系列改革,这是推进农业供给侧结构性改革在体制创新方面的重要一环。

(二) 推进科技创新

单纯地依靠价格保护、依靠补贴是培育不出竞争力的,还是要大力推进科技创新。比如我们的大豆。即使再提高价格,农民种出来了,也卖不出去。只靠价格保护和补贴,要让农民愿意种大豆,东北大豆的目标价格需要达到每斤3.5元~4元,否则农民是不会种的。而3.5~4元一斤,就是7000元到8000元一吨,这差不多在国际上可以买两吨半大豆了。所以要着眼于科技创新,当然这是个慢功夫,又涉及到科技和市场如何结合,科技和企业如何结合,科技和推广如何结合,以及科技人员的积极性如何调动等。这些问题不解决,是难以推出什么重大科技创新的。在科技创新方面我们要高度关注,比如大豆这个产品,如果再过五年、十年仍没能推出重大科技创新,很可能我们的大豆就会变得像大熊猫一样,需要国家的特殊保护,否则就没人愿意种它。在这方面我们要有危机感。

(三) 推进农业经营体系创新

我国耕地总面积不小,有18.6亿多亩,但是农民的数量也多,于是人均经营的耕地面积很小,效率也就上不去。农村改革初期,中央从1982年到1986年连续发了5个一号文件进行指导,其中1984年的中央一号文件,第一次提出要延长农民的土地承包期,延长到15年。但就在这个文件中,同时也提出了鼓励耕地向种田能手集中,这就涉及到农户承包土地的流转、集中和规模经营问题了。因此,农村土地的流转,实际上这30多年来一直都在进行。最近中共中央办公厅和国务院办公厅发出了关于推进农村土地三权分置的文件。这件事应该说农民和基层一直都在做,但一直没能从理论上、政策上把关系真正讲清楚。实行农村集体土地由农民家庭承包经营后,理论上的概括是“两权分离”,即土地的所有权是农民集体的,而土地的承包经营权是农户的。那么土地流转,流转的到底是个什么权呢?土地的承包权与土地的经营权能不能分开?对这个问题,至少在现行的有关法律中还没有明确讲到这一点。2013年11月12日,党的十八届三中全会通过的《决定》里,提出“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。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转,发展多种形式规模经营。”这里讲的还都是“承包经营权”,还没有把承包权与经营权分开。而在三中全会闭幕一个多月后,在12月23日召开的中央农村工作会议上总书记的讲话中,才第一次提出要把承包权与经营权分开。他说我们“顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿,把农民土地承包经营权分为承包权和经营权,实现承包权和经营权分置并行,这是我国农村改革的又一次重大创新。这有利于更好坚持集体对土地的所有权,更好保障农户对土地的承包权,更好用活土地经营权,推进现代农业发展。”他还讲,“家庭经营在农业生产经营中居于基础性地位,集中体现在农民家庭是集体土地承包经营的法定主体。”他说,“农村集体土地应该由作为集体经济组织成员的农民家庭承包,其他任何主体都不能取代农民家庭的土地承包地位。农民家庭承包的集体土地,可以由农民家庭经营,也可以通过流转经营权由其他经营主体经营。但不论经营权如何流转,集体土地承包权都属于农民家庭。”他特别强调,“这是农民土地承包经营权的根本,也是农村基本经营制度的根本。”这就把农村集体的土地谁能承包、承包到户后的土地可以怎样经营、土地的承包权与土地的经营权是什么关系等这些问题都讲透了,下一步要把这些根本问题变成政策、变成法律,那样农民就放心了,就敢于流转自己承包土地的经营权了。

对于流转土地,过去确实有很多农民不放心,总是担心流转了土地的经营权,到最后就怕连土地的承包权也给弄丢了。现在推出三权分离之后,进一步在法律上、制度上加以规范,通过对农户

土地承包经营权的确权、登记、颁证,通过修订相关法律,落实中央提出的农民土地承包经营权“长久不变”的政策,我想农民承包土地经营权流转的局面会变得更好。当然总书记也讲了,有序流转承包土地的经营权,也是一件政策性极强的工作。他再三强调,土地的经营权流不流转、流转给谁,必须要让农民自己选择,不允许采取强制性的措施。

目前,大约有30%的承包农户全部或部分流转出了自家承包土地的经营权,流转的总面积大约占农户承包土地总面积的三分之一。根据农业部前不久公布的数据,全国农村现在经营土地面积在50亩以上的经营主体有350万户,这350万户一共经营的耕地是3亿5千万亩,平均每户经营100亩。这很了不起,因为一个农业经营主体要经营100亩土地,差不多得有十户农民把承包土地的经营权流转给你,你才能种这么多的地。问题是100亩的规模在我们这里确实不小,但和新大陆国家比就算不上什么规模了,但这还是次要的,更重要的问题是经营100亩农地的经营主体,他能采用什么样的技术手段来经营土地。

就这个问题,可以去看一看日本、韩国,看一看我们的台湾省,在那里经营几十亩、上百亩地的农户已经不在少数了。而且纯粹从技术角度来看,他们的农业现代化程度也已经相当高了。但是问题在于无论是韩国、日本还是我们的台湾省,在生产粮、棉、油等大宗农产品方面,在国际上都是没有竞争力的。这反映出一个很重要的问题,就是土地密集型的农产品生产,不仅需要相当规模的土地,更需要有现代化的大型农业机械作业。而当前的现代化大型农业机械,它的作业单位都是以万亩为目标的,上万亩、几万亩的农地经营规模,才能够充分发挥出这些大型机械的效率,土地经营的规模小了就用不上。日、韩和我国台湾省的农户经营,之所以在土地密集型农产品方面缺乏竞争力,很重要的原因就在这里。我原来在黑龙江兵团时,也是机械化的农业生产。一台54马力的履带式拖拉机加上所配套的农机具,只要三、五个人就可以耕作约3000亩耕地,在那时也是很高的水平了。但现在再回到黑龙江去看,最新型的进口大型拖拉机是550马力的,在秋翻地的抢农季节,如果息人不息机,一昼夜可以翻地5000亩地。以这样的拖拉机配套上全部农机具,没有上万亩的耕地面积,它的效率根本就发挥不出来。所以如果流转不了那么多的耕地,买了这样的农机具就会闲置、就会亏损。但没有这么大的耕地面积,是不是就用不了这样的现代化大型农业机械?而用不了这样的机械,是不是就永远没法和国外竞争?在日本、韩国、我国台湾省看到的似乎就是这样的结果。但在我国不少地方看到的却并非如此。我们的农民很聪明,很有创新和创造能力。自家的承包地面积不够,加上流转来的耕地面积还是不够,但是550马力的拖拉机和全套的农机具照样买,因为买之前就知道,这不是光给自家用的,而是要给周边其他的农户提供服务的。黑龙江现在发展了不少以农户土地经营权入股的土地股份合作社。克山县有一个很知名的仁发合作社,一千多农户把自己的土地经营权入股,现在合作社经营的土地面积达到55000亩,所以它就可以使用世界上最先进的农业机械设备,并且取得明显高于一般农户的经济效益。黑龙江五常县的农民水稻合作社,以经营权入股的土地面积也达到四万亩。这样的土地经营规模,当然什么先进的农业机械就都可以用。到全国各地的农村去看一看,就会发现,并非只有通过土地经营权入股才能实现现代化农机具的大规模作业。不少地方的农民创造了土地托管、代耕等新的经营形式,就是有些家里主要劳动力外出了,但又不愿意流转土地的经营权,于是就通过购买服务的方式,请服务组织或服务专业户来耕作自家的承包地。几十户、几百户这样的农户连在一起,照样可以为机械化大规模作业提供足够的空间。

所以这几年农民的创造,是两条路都在走。既通过土地经营权的流转发展土地的规模经营,又通过扩大服务的规模,让更多的小规模农户也实现了现代化的农机具作业。我们说没有规模经营就很难有现代农业,但是规模经营不见得只是土地的规模经营。土地经营权的流转、集中、规模经营,是实现农业经营规模的一条途径。但农业社会化服务规模的扩大,一个服务组织可以用现代化的农业机械去为几十、几百户农民服务,在几千亩、上万亩的耕地上进行大规模的机械化耕种,通过

这种方式,使每一个农户都可以用上最先进的现代农业机械,这同样是规模经营。大家知道我国每年播种小麦的面积大约是3.6亿亩,而小麦收割的机械化水平,已经超过90%了。但那并不是90%以上种小麦的农户都去买了联合收割机,而是农业部协调其他部门,推动农机服务组织跨区作业等来实现的,这样绝大部分自身不购买联合收割机的农户,通过花钱购买服务,就都可以实现机械化收割了。再比如,现在我国农业上对无人机的使用绝对是世界第一。一台无人机飞上去,无论是喷药还是施肥,一般情况下,小型无人机十分钟一亩地没有问题。我到无人机作业的地里去问农民,他们告诉我,喷洒一亩地,矮秆作物10元钱,高秆作物15元,一季最多喷三次也就可以了。这样,一亩地追肥和植保的作业,花30元或者45元钱,既不用农民自己到地里去喷洒,又安全和节约。买无人机的服务组织或专业户,当然知道那肯定不只是为自家的那点地买的,而是要为周围几千亩甚至更多的农地提供服务的。

从农业经营体制的创新来看,我觉得除了要推进新型城镇化以逐步减少农村人口,让土地经营权更多地流转、集中,实现耕地的规模经营——当然这个过程会很长;更应该看到农民在这方面的创新和创造,包括扩大服务的规模。用扩大现代农业技术的服务规模来弥补我们耕地经营规模的不足,这可能是我们农业经营体系创新方面的一种独特要求。坦率地说,我国要真正实现70%的人口能够在城镇定居,那不是一件容易的事;但即使实现了这个目标,还会有四、五亿人在农村生产、生活。正因为这样,我国一定要走出一条有自己特色的农业现代化道路,包括符合自身国情、农情和农民心理的规模经营之路。人、地比例与我们相近的日本、韩国以及我国台湾省的农业,他们的农业现代化起步比我们早,但是我敢自信地说,他们到现在没走出我们这种以扩大生产服务规模来实现规模经营的路。这就说明中国农民的创造性是相当强的。所以至少要有两种规模经营,同时也要重视两种经营主体。一种是在自己经营的土地上提供农产品的经营主体,另一种是给提供产品的农户提供生产作业各环节服务的经营主体。这两方面的经验都要认真总结,这样才能为经营体系的创新提供更开阔的视野,因此要更多地去总结和提升基层和农民的新鲜经验。

(四) 发展农村新产业、新业态

中国农民的数量很大,短期内很难快速下降。面对这样一个现实,一定要在供给侧结构性改革中注重发展农村的新产业、新业态,推进农村一二三产业的融合发展。根据农业部前些日子公布的数据,2016年我国农村的电商服务点已超过40万个,网购的商品达到2200多亿元,可能数据较保守,今天上午阿里巴巴的主管讲他们一家就搞了900多亿元。但即便是2200亿元,农村网上销售的货值也比去年增加了46%。可见这是一个很受欢迎的方式,网购既可以让消费者买到新、特、优的农产品,更可以给农民创造新的就业机会。再比如农家乐、乡村旅游、体验农业的发展也非常迅速。上个月我到浙江省德清县调研。浙江乡村旅游搞得很好,和它的生态环境肯定有非常大的联系。总书记讲了绿水青山就是金山银山,这句话早就在浙江叫响了。总书记前不久作了批示之后,在全国都叫响了。我住在德清县一个村子里的农家乐里面,跟这个村的党支部书记聊天,他提了一个很好的问题,说绿水青山也不是现在才有的,我们德清老早就有绿水青山了,但那会儿怎么就变不成金山银山呢?我说那你怎么看?他说第一条说明现在城里人富了,想到乡下来玩了;第二条说明农村有条件了,能接待他们了。我想他讲的非常重要,从经济的角度看,就是现在有新的需求出来了,也有新的供给跟上了。

回来以后我查了一下统计数据,比如2015年城镇居民人均可支配收入是31195元。把七亿多城镇居民五等分,其中收入最高的那20%,人均收入是65000多元。第二等的是38000多元。这表明,现在的城镇居民中,至少有40%的人口,他们的家庭年收入是超过十一二万元的。同时,2015年全国城镇居民的家庭中,每百户拥有的家用汽车是30台。从这个角度来讲,这40%的收入较高的城镇居民,特别是自己买了汽车的家庭,节假日就可以出去玩了,于是乡村旅游才能发展得起来。另一方面,如果没有这几年中央强调统筹城乡发展,把基础设施建设和社会事业发展的重点

放在农村,以及建设美丽乡村等等,你想去、能去农村,但去了没路、没水、没电那也不行。但是这几年农村的电、水、道路都在加快发展,新一轮农村电网改造正在推进,农村安全饮水工程,水利部一直在做,大部分已逐步解决了。2016年底全国乡村道路的通车里程可以达到400万公里。城镇居民的收入增长和农村建设的新发展,这两个东西对接,于是乡村旅游才开发出来了。按照国家旅游局统计,2016年全国国内旅游人次达到44亿人次以上,其中30%是乡村旅游。乡村旅游的发展,直接带动了农家乐、民宿等等,这就为农村创造了大量新的就业和收入机会。

城里人已经有这个新需求了,如果农村提供不了相应的条件,那这个需求就得不到满足,而且城里人到乡村去旅游,需要的是和在城里生活不一样的体验,包括文化和传统。讲一个很简单的例子,我到浙江省江山市的一个村子里调查,随便走到一户人家,推门进去,跟家里老太太聊天。我说你们村真漂亮,她说山水都是天成的,村子里主要是搞得干净。她说嫁到这个村60年了,刚嫁过来婆婆就教育她,说女人在家里持家,至少做到四个“净”。第一是院子里、屋子里的地面要净,干干净净人家才愿意走进来;第二是桌面要净,桌子上一尘不染,人家才愿意坐下来跟你聊聊天;第三是灶面要净,灶面干净人家才敢喝你煮的茶、才敢吃你烧的饭;第四是脸面要净,穿着的衣服可以是补过的,但一定要干干净净。她说,婆婆教她的“四净”,她如今也教给了自己的儿媳、孙媳。他们这个村子的家家户户,都把这四句话一直传到了现在,传了上百年,所以这个村子和村子里的每户人家,才能都这样干干净净。孔夫子说:礼失而求诸野。意思当“礼”在庙堂之上、在市井之中已经寻找不到的时候,只有到乡村才能把它找回来。这说明,很多优秀的民族传统、民俗民风、手工艺技巧等,在农村保持得比城市更久远,但如果我们再不抓紧去开发这些东西,等到有一天连乡下也没有了,那就无处可找了。

四、结束语

从上述四方面来看,推进农业供给侧结构性改革的任务非常艰巨。但是我们没有退路,必须下决心推进这项改革。我之所以强调农村一二三产业的融合发展,就是想讲,不要想把中国的城镇化和农业现代化问题看得那么简单,以为农业转移人口的城镇化是很快就可以实现的,以为农民承包土地的经营权是很快就可以流转、集中,实现规模经营的。现在整个农民工总量2.8亿人,其中外出务工的农民工为1.7亿人。但近年外出务工农民工的增长速度正在明显减缓,进入21世纪初时,一年可以增长800万人,慢慢的每年只能增长500万人、300万人、200万人。2015年全国外出农民工总量只增加了63万人,只增长0.4%。2016年增长0.3%,增加50万人。我们当然要积极推进以人为本的城镇化,但是必须要看到进城转为市民这件事没有那么容易,尤其是在经济发展进入新常态之后。总书记在2013年底中央召开的城镇化工作会议上,讲了一句分量很重的话,他讲在人口城镇化这个问题上,我们要有足够的历史耐心。我觉得这句话分量很重。我们是要推进人口城镇化,但是从中国人口的总量来看,急是急不得的。正因为如此,我们应当更努力地想办法通过让农村的一二三产业融合,通过发展农村的新产业、新业态,让农民能够在农村找到更多的、不是简单依赖耕地的就业机会,让他们在农村能有更多的收入来源。否则完全指着把人都转到城里去,我想没有那么快。2016年4月,总书记在小岗村还讲过另一句话,他讲规模经营是发展现代农业的基础,但是要改变农业现在这种分散、粗放的经营方式,是需要时间和条件的。在时间问题上他讲,对于改变农业分散、粗放的经营方式,我们要有足够的历史耐心。我想这两句话是一脉相承的,一个是讲改变人口的城乡结构,一个是讲改变农业分散、粗放的经营方式,都需要有足够的历史耐心。

所以从目前的形势看,我个人觉得,在经济发生变化的内外压力之下,只有靠坚韧不拔、勇不回头的改革精神去推进,才能突破我们当前所面临的各种围困,使得我们的农业能够战胜新的挑战,从而迈上一个新的台阶。