

农业供给侧结构性改革与调整完善农业支持政策

中国社会科学院农村发展研究所研究员 李国祥

实践证明，一味地任凭自发市场力量调节农产品供给，往往总是以过度地破坏农业生产能力来解决农产品供给偏多问题，这种解决办法的思路是极其短视的，缺乏战略思维。

推进农业供给侧结构性改革，意味着不能完全延续过去的农业支持政策，当然也不意味着彻底抛弃粮食十二连增的所有支持政策，另起炉灶再搞一套支持政策，而必须对现有的农业支持政策措施有留有余地并作进一步改进。

农业供给侧结构性改革是实践创新发展的重要探索

中央农村工作会议提出今年要着力推进农业供给侧结构性改革，毫无疑问是农业农村工作落实中央经济工作会议的重要举措。为了更好地认识、适应和引领经济新常态，中央创造性提出推进供给侧结构性改革。尽管农业在国民经济中比重已经下降到 9%左右，但它仍然是国民经济中的基础产业，当前同样面临着供给偏多和市场出清的难题，需要创新探索解决之道。

改革以来，与国民经济发展经历的阶段密切相关，我国农产品供求形势也曾几次遭遇过农产品销售困难、价格低迷，以及农业生产者收入陷入徘徊和发展现代农业积极性受挫等现实问题。对此，国家选择的政策措施思路一般都是调整农业结构，实际上主要是放弃农产品供应偏紧及其价格上涨预期不断强化时的农业支持政策并将农业推向自发市场，在实践中农业生产领域更多的是“多了砍”，即大幅度地削弱农业生产能力，结果是农业发展形成不断地循环波动，农民利益受损，消费者食物消费升级受阻，经济社会全局不时地遭遇农业周期波动掣肘。实践证明，一味地任凭自发市场力量调节农产品供给，往往总是以过度地破坏农业生产能力来解决农产品供给偏多问题，这种解决办法的思路是极其短视的，缺乏战略思维。

针对新一轮的我国农产品供给偏多问题，特别是粮食连续多年增产后，库存居高不下，国内价格高于国际市场又带来进口压力不断加大的新情况，如何在既不破坏农业生产能力又不败坏社会风气的情况下寻找到新的解决途径？应该说着力加强农业供给侧结构性改革是解决我国农产品包括进口在内的供给偏多问题的新探索。

农业供给侧结构性改革就是要去库存降成本补短板

中央农村工作会议明确提出农业供给侧结构性改革，要高度重视加快消化过大的农产品库存量，降低农业生产成本以提高农业效益和竞争力，以及拉长农业现代化短腿和补齐农村发展短板。

目前，我国不仅粮棉油等大宗农产品的现有国家库存偏多，而且销售不出去的农产品握在农民手中也呈现出扩大态势。前不久笔者到陕西调研，了解当地不仅苹果收购价格低迷，而且很多农民尚未将苹果销售出去，依然存在家中。前几年，我国苹果市场供应一直偏紧，价格偏高。类似于苹果市场供求关系发生显著改变的农产品越来越多。

农产品去库存，既要消化现有库存，又要避免新库存出现和累积。

消化现有库存，有赖于农产品加工业的发展。国家为了消化现有库存，预期在新的一年里会加大农产品加工业减负力度，同时会加大农产品加工业发展的支持力度，给予农产品加工业更多的优惠政策，这给农产品加工业的发展带来极其难得的机遇和红利，多年来形成的“稻强米弱”和“麦强面弱”等农产品加工业企业生存困难的处境有望能够改变。当然，我国现有农产品加工业生产能力总体上相对过剩，择优扶持和淘汰落后产能也是农产品加工业发展的结构性改革任务，这样就会让上规模而且市场竞争力强的农产品加工企业得到更多的实惠和更快的发展。

消化现有库存，也会催生一些新的产业和新的业态。目前，我国农产品产销脱节的问题还比较突出，产区农产品价格低迷且销不动，而销区农产品价格偏高，质优安全的农产品供应始终偏紧。为了解决优质安全农产品卖难买难，促进农产品市场出清，预期国家会加大农产品产供销一体化支持力度，支持农产品电子商务和产销对接等发展，这会给电商平台及其基础设施建设、冷链物流仓储、直接配送和定制农业等带来机遇。

避免农产品新库存累积，必须在尊重市场机制的基础上有组织地调减一些农业生产。从今年开始，国家将在镰刀弯地区减少 5000 万亩以上的玉米种植。农民不种玉米种什么？为了引导农民调减玉米种植，除了试点轮作和休耕外，国家还会加大退耕还林还草力度，鼓励发展青贮玉米，这些会给园林产业和畜牧业带来机遇。

增加农业效益，提高农业竞争力，还必须发展多种形式的适度规模经营。近年来我国农业效益有所下滑，一些社会资本投资农业出现了亏损，于是有人担心我国农业发展是否不再支持农业规模经营。今年着力推进农业供给侧结构性改革，昭示多年来农村土地流转过热租金价格上涨太快太高与降低农业成本费用背道而驰，应探索土地股份合作等形式的规模经营。

农业供给侧结构性改革，还要求继续补农业短板补农村短板，这意味着农业基础设施建设和农业生产能力保护提高仍然是农村工作的重点，同时农村一、二、三产业交叉融合，产城一体推进，将会拓宽农业农村发展空间。

必须探索农业结构调整新途径和发展方式转变新突破

推进农业供给侧结构性改革，意味着不能完全延续过去的农业支持政策，当然也不意味着彻底抛弃粮食十二连增的所有支持政策，另起炉灶再搞一套支持政策，而必须对现有的农业支持政策措施有留有余地还有进一步改进。

为了保护农民利益，我国曾连续多年实施托市收购，经过 2014 年的政策性收储制度改革，目前只有小麦、稻谷和玉米保留托市收购。根据去库存和降成本需要，今年小麦最低价收储政策基本稳定，而稻谷和玉米收储政策可能会作出调整，其中稻谷政策性收储范围和价格都有可能调整，而玉米收储政策调整的力度可能比较大。但是，稻谷和小麦一样，与新形势下国家粮食安全战略有关，确保口粮绝对安全决定了稻谷收储政策不会发生急剧改变，而玉米不属于口粮，且种植效益偏高，农民将玉米作为“铁杆”庄稼而不愿调减，国家必须显著地调整玉米收储政策。

推进农业供给侧结构性改革，必须探索农业结构调整新途径和发展方式转变新突破，相应的农业补贴政策也会显著地调整并进一步完善，其中在全国范围内归集粮食直补、农业生产资料综合补贴和良种补贴且归并为农业支持保护补贴可能性比较大，同时让适度规模经营新型农业主体能够成为农业支持保护补贴的一部分收益主体。国家在支持农业新型经营主体的同时也会十分注重农民能够共享发展红利。

推进农业供给侧结构性改革，国家对农业投入的力度不但不减，而且还会出台政策撬动更多社会资本投资现代农业建设和农村发展，这与其他产业供给侧结构性改革有明显区别。