

# 论“十三五”时期 我国粮农产业发展趋势与战略

文 / 李国祥



当前，我国正经历农业结构显著变化的时期。从需求来看，居民生活水平提高，国内对农产品的需求正由数量满足向质量安全保障转型。从供给来看，经济社会发展，农业正由数量增长向多功能性转变，特别需要发挥农业在生态文明建设中的突出作用。从资源配置来看，农业正由过度消耗土壤肥力和水资源向水土等永续利用转变，特别要尽快控制化肥农药等化学物投入，保护好稀缺的农业水土等自然

资源和环境。深刻认识我国农业发展态势和趋势，对于粮农产业相关主体把握发展机遇具有极其重要的现实意义。

## 一、推进农业供给侧结构性改革

我国粮食连续多年增产和丰收后，出现了粮食产量、库存量和进口量都创历史新高，粮食等农产品供给数量过于充裕而价格下行压力加大，可能会影响农民增收的新情

况，此外，长期以来，资源环境和农产品质量等问题也困扰着我国农业发展。面对“三农”新难题，要用新发展理念来解决以显著提高农业供给体系质量和效率。

受到国家粮食托市收购以及国内农产品生产规模偏小和成本相对较高等因素影响，国内多数农产品价格明显高于国际市场，农产品进口压力越来越多，出现了“洋货入市、土货入库”的新困局。对此，迫切需要通过推进农业供给侧结构性改革来解决国内库存和市场出清难题，必须把国内生产数量过多且质量不高、卫生安全保障性不好又耗用大量农业稀缺资源的农产品调减下来。

推进农业供给侧结构性改革，必须提高农业供给效率以降低农产品成本，这不仅要求通过完善成果转化激励机制让农业科技创新发

力,而且还需要在体制机制等方面着力,通过农村土地制度等改革和新型农业经营主体培育,发展适度规模经营,提高农业全要素生产率。

农业供给侧结构性改革必须要更好地发挥好农业资源保护和生态等多功能作用,这就必须要保护好利用好耕地、水和生物资源,让现代农业在绿色发展、农民增收和城乡居民生活质量提高等方面发挥突出作用。

补我国农业短板,要拉长我国现代农业短腿,推进农村一二三产业融合,延长农业产业链,通过利益联结机制,让农民能够共享产业融合发展的增值收益,扩宽农民增收空间。

农业供给侧结构性改革虽然是要解决农产品市场出清和防止出现农民销售农产品困难,但必须不以破坏农业生产能力为前提。为了有效避免农业周期性剧烈波动,要继续大规模推进高标准农田建设和农田水利建设,在政策措施上将种粮直接补贴、良种补贴、农资综合补贴合并为农业支持保护补贴,重点支持耕地地力保护和粮食产能提升,以实施藏粮于地和藏粮于技战略。

新时期我国农业取得明显成效的一条重要经验是国家不断加大农业投入。继续保持农业投入力度不减,缓解农业资金供给不足和资金利用成本相对较高的矛盾,改善农业资金供给结构,仍然是我国农业供给侧结构性改革的重要任务之一。要着力补齐影响制约粮农产业发展的突出短板,实现粮农产业结构优化升级,提升粮农产业国际竞争力。粮农产业既要着力化解粮食供求阶段性结构性失衡难题,又要

从全局和长远谋划守住新形势下国家粮食安全底线。

## 二、优化粮农产业结构

农业结构变化,是现代农业发展的一个重要特征。只有积极地调整农业结构,才能更好地发展现代农业,缩小我国农业现代化与新型工业化、城镇化和信息化的差距,实现我国经济社会协调发展,促进全面小康社会建设。

农业结构变化是由其生产经营者根据市场信息或者政策等信号而不断地调整资源配置来实现的。不同情况下,主导农业结构调整的力量是不同的。不同主导力量调整农业结构所带来的结果往往也是迥异的。

从计划经济向市场经济转型过程中,农业结构调整的主导力量往往是市场的自发力量。取消计划种植或者养殖,农民需要根据市场供求关系及其价格信号来调整农业结构。某种农产品价格上涨,农民有利可图,就扩大那种农产品生产规模。

从短期来看,农民依据市场自发力量来调整农业结构是符合经济社会整体利益的。某种农产品价格上涨,反映该种农产品市场供求关系偏紧,农民扩大生产就是增加市场供给,这样有助于改善农产品供求关系。但是,从长期来看,农民依据市场自发力量来调整农业结构,未必符合经济社会整体利益。某种农产品价格低迷,出现滞销,农民就会减少种植或者养殖。过度调减农业生产,接下来的必然结果是供求关系偏紧和价格过度上涨。因此,让市场自发力量驱动农民调

整农业生产结构,不可能避免农业生产剧烈波动和市场价格大起大落等对农业的破坏性影响,很难保障农产品生产者和消费者的利益。

20世纪90年代末期,针对农产品阶段性过剩问题,我国对农业结构实施了战略性调整,实质上主要是放任市场自发力量的作用。进入新世纪后,农业生产能力遭到削弱的问题不断显现。2003年粮食总产量4.3亿吨,比1998年减少了8000多万吨。自2004年起,我国农产品价格不断地上涨,曾多次困扰国民经济健康运行和发展。

放任市场自发力量驱动农民调整农业结构是不可取的,那是否意味着依赖政策的引导力量就能够确保农业结构调整必定是有益于经济社会整体利益?自2004年起,我国在取消农业税的同时建立起农业补贴和重要农产品政策性收储制度,农业生产能力不断提高,部分农产品供给相对过剩问题又重新出现。玉米等库容不足,越来越多的农产品价格过度下跌,一些地方的农产品滞销问题越来越突出。

单纯地依赖政策力量引导农业结构调整的路子似乎走不下去了,未来我国应依靠什么力量来主导农业结构调整?虽然目前准确地回答这个问题为时尚早,但可以肯定的是,单纯地依赖市场自发力量或者单纯地依赖政策引导力量调整农业结构,结果都可能不符合社会预期。特别是我国对油菜籽等品种实行多年的临时收储政策,已经使国内市场功能不再发挥作用,主要靠国际市场运作,这时若依赖市场自发力量调整结构,必将散失我国农业结构调整的主导权,其后果难以预料。在我国农业不断加大对外开放和国

际农产品市场对国内冲击越来越大的情况，选择市场自发力量调整农业结构调整，会出现越来越多农业结构调整的国内主导权散失，对此必须高度警惕。

从国内外经验来看，未来我国需要探索出一些更有力量的“组合拳”来主导农业结构调整。市场是农业结构调整的驱动力量之一。当前，统筹国际国内两个市场，必须确保国内市场机制能够正常发挥作用。契约生产是农业结构调整的有形之手，通过订单或者合同方式，促进农产品产销关系稳定。组织运用预算补贴、保本价格支持和金融支持等措施，促进农业结构调整更加符合农产品生产者、消费者和经济社会整体利益。

### 三、深化农村改革，促进粮农产业发展转型升级

农村土地等资源要素禀赋及其优化重组决定着现代农业发展的进程。要让农村集体土地等资产资源能够优化配置，一要根据农村集体土地等资产资源禀赋状况确权赋能，建立起现代农村产权制度；二要发挥市场机制决定性作用实现产权有序流转和规范交易。

对农村集体土地等资产资源确权赋能是实现要素优化配置的基础。集体所有制是我国农村的基本经济制度，主要体现在农村土地等资产资源为集体成员共同所有，这在全面深化农村改革中是不可动摇的，是农村改革不可逾越的底线。现代农业的发展，越来越多的要素集约投入，出现多元化主体，只有协同作用才能实现资源优化配置。

通过确权登记颁证等工作，

深化农村产权改革，设置农村资产资源多样化产权和功能，把更多的农村资产资源的初始产权赋予给农民，保护农民权益，让农民拥有更多的选择权。农村承包土地实行所有权、承包权和经营权“三权分置”。作为集体成员的农民首先被赋予了承包经营权。拥有承包经营权的农民可以根据自身实际情况，自主决定是否流转经营权。通过流转获得农村承包土地经营权的新型经营主体还可以进一步获得经营权的银行贷款抵押权能。农村资产资源确权赋能，构成必将完善现代农村产权体系。

在确权赋能基础上，建立农村产权交易中心和市县镇村“四级”农村土地流转服务网络，最重要的作用是拥有不同权能的市场主体依法交易流转特定的权能，建立起农村要素市场，有助于实现资源优化配置和农业转型发展。外出务工的农民，可能不需要继续种地，将经营权流转，促进土地集中，为土地整治和规模经营发展创造了极其有利的条件。

农村产权制度改革，激活了农业发展要素，为新型农业经营主体成长提供新动能。新型农业经营主体为了在激烈的市场竞争中求得生存和发展，必然会将更多的现代生产要素引入到农业生产实践中，发展新业态和智慧农业，延长产业链，提高附加值，构建与普遍农户的利益联结机制，促进新型农业生产体系、产业体系和经营体系的完善。

### 四、推进粮农相关产业深度融合发展

长期以来，我国农村各产业之

间相互分割，不同生产经营主体一般仅仅局限于某一产业内部某个环节的经济活动。农产品生产主体一般是农户。农产品流通主体往往是农村经纪人。虽然一些农产品需要企业加工，但通常鲜活农产品往往很少加工或者仅仅进行非常简单的加工。

农村各产业相互之间没有多大关联，虽然可以繁荣农村经济，带来农民收入的增加，但基本上以牺牲农业为代价，或者必然带来农业的萎缩，使农业发展越来越困难，农业比较效益偏低，农产品质量安全问题日益突出，农业资源和要素配置不合理的问题始终得不到解决。为了解决这些问题，则必须要将农村一二三产业紧密地关联起来发展。农村一二三产融合发展，就是要着力构建农业与二三产业交叉融合的现代产业体系，核心是使农业与农产品加工业和农村第三产业形成一体。

农村一二三产业融合发展是新发展理念的重要实践，是提高农业综合效益、农业竞争力、促进农民增收的关键。在我国目前农产品供给数量总体偏于宽松和农产品价格下行压力加大的情况下，注重引入新技术、新业态和新模式，加快发展订单直销、连锁配送、电子商务等现代流通方式，千方百计提高农业附加值，挖掘农业及其关联产业的生态价值、休闲价值、文化价值，发展乡村旅游等现代特色产业，不断拓展农业农村经济发展新领域和新空间，逐步形成农村与农业直接关联的产业链条完整、功能多样、业态丰富、利益联结紧密、产城融合更加协调的新格局。

根据国内外实践，农村一二三



产业融合发展，有的通过农业经营主体同时将农业直接相关联的一二三产业内化在一个组织内，这种模式在理论上一般称之为一体化；有的则要通过增值分享和风险共担等机制把不同主体分别经营的一二三产业或者其中的某些环节有效地联结起来，这种模式在理论上一般称之为产业化。除了一体化和产业化融合发展农村一二三产业的两种基本模式外，在大数据、云计算和“互联网+”等新技术影响和作用下，农村电子商务、社区支农、食物短链、农产品会员配送和个性化定制等新型经营模式不断涌现，催生了新的业态，这些模式都要在实践基础上加以总结和完善的，并形成明显的政策引导和激励。

### 五、实现粮农产业绿色发展

农业资源重点是土地资源、淡水资源和生物资源。在土地资源方面，一些地方的工业化和城镇化过多地占用耕地和占用优等耕地却以劣等耕地补充的倾向尚未完全扼制，农业过度开垦林地和湿地等现象时有发生，农业生产过度施用化肥导致土壤肥力下降特别是土壤中有机质减少过多问题十分突出。在水资源方面，我国一些雨水少和地表水不足地区，出现过度利用地下水，使地下水位快速下降。目前，各地普遍存在着破坏生物多样性而又难以克服的难题。这些问题迫切要求加强农业资源保护，必须利用的农业资源要确保高效。

过度开发、粗放利用农业资源，必然导致农业发展的不可持续性及其生态环境等恶果，最终会遭到大自然的惩罚。目前，我国生态环境

恶化的态势尚未得到根本性扭转，农业原本具有的生态恢复修复功能严重退化，特别是发挥生态功能的森林覆盖率还不高，湿地减少过多，草原退化沙化以及水体污染还比较严重。为了更好地发挥农业生态功能，需要充分利用我国农产品供给充裕的有利时机，通过工程措施和经济激励机制建设对林业生态系统、水生态系统及其草原生态系统进行保护、治理、修复。

在粮食连续多年增产后，实施藏粮于地藏粮于技，对于确保国家粮食安全意义更加深远。大力实施农村土地整治、全面推进建设占用耕地耕作层剥离再利用，以及扩大东北黑土地保护利用试点规模，就是要确保土地质量及其资源利用的可持续。大力发展有机农业和绿色农产品生产，更加注重轮作休耕等地力保护耕作模式，实现化肥农药零增长，加强物种保护，这对我国粮农产业发展等将产生重要积极影响，还能促进生态文明建设。

### 六、构建新型农业经营体系

随着我国工业化和城镇化的不断推进，大量农村年轻人成为农民工，外出务工经商，生活在农村的和从事农业的主要是留守老人和留守妇女。谁来种地成为我国粮农领域的突出问题，迫切需要解决。

构建以“谁来种地”为核心的新型农业经营体系，会成为“十三五”粮农产业的深化改革目标和强农惠农政策的着力点。从农村挑选有志于现代农业建设和有助于家乡建设的年轻人，通过政策支持教育来培养培训，最终不仅可以用掌握专业知识和技能来直接应用于现代农业建设实践，而且作为新型职业农民，因其具有了良好的科技素质，可以更好地开展创新，甚至可能带领农民增收致富，是我国农业农村未来的希望。培育职业农民，目的就是要从农民中培养出建设现代农业的主导力量，让现代农业发展后继有人。培育办法既要利用现有的专门教育资源，又要做好短期培训工作。培育对象应主要从农村青年、返乡农民工、农技推广人员、农村大中专毕业生和退役军人中选择。



随着新型农业经营主体的不断培育,家庭农场规模经营不断扩大,龙头企业等在农业生产中发挥的作用日益增强。到2015年底,规模以上家庭农场经营耕地面积达到1.76亿亩,占全国承包耕地总面积的13.4%,平均经营规模达到150亩左右;认定的各类农业龙头企业带动的种植业基地面积占农作物播种面积的60%。

各种类型的新型农业生产经营主体快速发展,逐步成为建设现代农业的重要力量。家庭农场、农民合作社和龙头企业在建设现代农业中引导并带领广大普通农户通过土地租赁、土地入股、土地托管以及专业合作、股份合作等多种形式发展土地适度规模经营,促进了科技成果和农业机械的广泛应用,使农业现代化水平不断提高。

各类新型农业经营主体正在成为发展绿色农业和品牌农业的重要力量,在建设农产品质量安全体系和提升农产品市场竞争力上发挥骨干作用,成为转变农业发展方式,推进农业从粗放经营向集约化经营转变的排头兵。目前全国有5万多家农民专业合作社注册了商标,3万多家农民专业合作社通过了无公害、绿色、有机等产品质量认证;全国省级以上龙头企业中,来自订单和自建基地的采购额占农产品原料采购总额的67%,产品通过各类质量体系认证的占74%,获得省级以上名牌产品和著名商标的超过50%。

### 七、推进多种形式粮食规模经营

农村土地流转、新型粮食生产经营主体的培育等改革举措,有效

地促进了我国农村土地资源的优化配置,有效地解决了“谁来种粮”和“怎样种好粮”等现实重大难题。不仅农业补贴、托市收储政策等强农惠农富农政策调整完善对缓解我国粮食供求矛盾和推进农业供给侧结构性改革发挥作用,全面深化农村改革也正在为农业供给侧结构性改革提供动力源泉。

我们在看到全面深化农村改革对我国粮食产业发展带来积极影响的同时,也需要关注农业土地制度改革给粮食产业发展带来的新问题。前些年,我国粮食市场行情持续向好,粮价总体趋于不断上涨,种粮预期效益高,粮食规模化经营发展动力足,土地流转需求强劲,租金上涨的比较多。多数地方的种粮土地流转租金由原来的每亩不足200元上升到500元以上,土地流转租金成倍上涨。

随着近几年我国粮食供求关系的改变,特别是粮食收购市场化改革的推进,受国际市场粮价低迷影响,国内粮价不仅未能继续呈现上涨态势,而且玉米等粮食品种收购价格出现了明显下跌。由于目前我国农用地流转价格形成机制尚不健全,租金下调存在着明显滞后效应,甚至流转租金存在着较强的刚性,出现了粮价下跌而土地流转租金水平存在着刚性难以下降的新问题,导致转入土地的新型经营主体从事规模化粮食生产出现亏损。在实际调查中经常遇到有搞粮食规模经营的新型主体抱怨近两年每亩亏损几百元。如果粮食规模经营新型主体种粮亏损的局面不能很快扭转,未来“谁来种粮”的问题可能会又凸现出来。

我们注意到,虽然国家在取消

粮食临时收储政策时加大了价外补贴力度,农业补贴改革专门也为粮食规模经营主体设立了特定补贴,但实际上粮食规模经营新型主体很难成为补贴的最终受益人。如果这种状况不及时改变,农村土地制度改革,农户承包地流转、粮食规模化经营发展,都会受到冲击。显然,这不应该是农业供给侧结构性改革所要的结果。

农业供给侧结构性改革,理应更好地推动粮食适度规模经营发展,更好地培育出新型职业农民和新型经营主体,这是长远大计。我国粮食缺乏竞争力,发展遭遇“天花板”和“地板”困境,粮食供给体系质量效率低下,说到底原因出在粮食生产规模上。

要让农业供给侧结构性改革更好地推动粮食适度规模经营发展,必须在农村土地三权分置框架下更加注重保护好各类土地经营权主体利益,解决转入土地经营权主体的政策支持力度不足难题,同等地保护所有经营权拥有者的实际种粮主体;探索包括土地租赁在内的多种流转方式,特别是在有条件的地方注重土地入股、托管、联耕联种等多种形式适度规模经营发展,处理好土地集体成员与实际种粮主体利益关系;加快健全农村土地流转交易市场,规范农村土地流转行为,建立农村土地流转秩序,引导土地流转价格保持合理水平;配套推进农村土地要素优化配置政策措施和改革举措,让社会化服务、经营权抵押贷款、科技创新等在推进粮食适度规模经营发展上发挥积极作用。

(作者系中国社会科学院农村发展研究所研究员)