

中国农业发展的结构性矛盾及其政策转型

魏后凯

摘要：当前，中国农业发展的主要矛盾已经由过去的总量不足转变为结构性矛盾。本文从部门结构、产品结构、组织结构、技术结构、外贸结构和空间结构等方面，深入分析了当前中国农业发展面临的结构性矛盾。改革开放以来，面对农产品总量不足，中国实行了以“保增产”为核心目标的增产导向型农业政策。这种政策有力地刺激了农产品产量增长，保障了农产品供给和国家粮食安全，促进了农业综合生产能力的提高，但并没有从根本上破解农业国际竞争力不强、生产效益不高、农民增收难、农产品质量和安全问题凸显等长期困扰中国农业发展的难题。随着发展阶段的转变和居民消费层次的升级，中国农业发展将进入全面转型升级的新阶段，国家农业政策亟需从过去主要依靠化学农业支撑产量增长的增产导向型政策，转变为以绿色农业为支撑、追求质量和效率的质效导向型政策。实行质效导向型农业政策，必须以提高质量和效率为核心目标，围绕降成本、提质量、增效益，采取供给侧结构性改革方式和组合式政策，从根本上有效破解农业结构性矛盾，增强农业国际竞争力和可持续发展能力。

关键词：农业发展 结构性矛盾 农业政策 全面转型升级

中图分类号：F320 **文献标识码：**A

一、引言

改革开放以来，中国经济经历了 30 多年的持续快速增长，取得了有目共睹的巨大成就。按照世界银行 WDI 数据库提供的数据计算，1979~2015 年，中国 GDP 年均增速达到 9.7%，而同期世界经济平均增速仅有 2.9%，其中，美国为 2.6%，欧盟为 1.9%，日本为 2.1%，经合组织成员国为 2.4%^①。伴随着经济的持续快速增长，中国经济综合实力显著增强，城乡居民收入和生活水平大幅提高，中等收入阶层迅速扩大，居民消费结构不断升级，消费形态正在发生深刻变化。目前，国内消费者更加注重品质、时尚、安全、个性，智能消费、绿色消费、健康消费正成为新的趋势。更为重要的是，经过 30 多年的持续快速发展，中国农业综合生产能力和供给保障能力不断增强，各种农产品供应日益丰富，总体上解决了农产品总量不足的矛盾，实现了由“吃不饱”到“吃得饱”的转变，现在又

^①参见 World Bank, 2017, World Development Indicators, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?view=chart>.

开始由“吃得饱”向“吃得好、吃得健康、吃得安全”转变。

在这种新形势下，中国农业发展的主要矛盾已经由过去的总量不足转变为结构性矛盾，而供给侧的体制机制障碍则是形成这种结构性矛盾的根本原因。正因如此，2017年中央“一号文件”明确指出：中国农业农村发展“已进入新的历史阶段”，“农业的主要矛盾由总量不足转变为结构性矛盾”，“矛盾的主要方面在供给侧”^①。很明显，随着农业发展主要矛盾的变化，国家农业发展战略和政策也需要及时转型。这里所讲的“转型”不同于调整，它是指在各个领域、各个方面发生的重大变化和转折（魏后凯，2011）。农业发展主要矛盾的变化就是这种重大的变化和转折。可以认为，当前中国农业发展已经进入一个重要的战略和政策转型期。

近年来，学术界对中国农业发展战略转型进行了大量研究，有关农业政策转型的文献也日渐增多。在农业政策转型方面，现有研究主要从三个视角展开：一是阶段变迁的视角，主要是从中国进入新常态阶段（例如钟真、孔祥智，2015），或者非农产业反哺农业阶段（例如朱仁友、吴国平，1999）来探讨农业政策转型问题；二是市场竞争的视角，如陈希煌（2008）主张中国农业政策应由过去以“提升生产力”为核心转变为以“提升竞争力”为主轴，李周（2015）则强调要建设一个能够同其他产业竞争的现代农业，农业政策必须转型；三是具体领域的视角，如郭玮（2003）探讨了农业补贴政策的转型问题，这实际上是某一具体政策的调整。总之，目前学术界对农业政策转型的研究还较薄弱，更鲜有从农业发展主要矛盾变化的视角来探讨农业政策转型问题。有鉴于此，本文将深入分析当前中国农业发展面临的结构性矛盾，并在此基础上探讨过去增产导向型农业政策面临的困境，提出新形势下中国农业政策转型的方向。

二、当前中国农业发展面临的结构性矛盾

近年来，在国家政策的有力支持下，中国农产品总量不断增长，品种日益丰富多样，过去长期困扰国民经济发展的农产品总量不足矛盾已经得到缓解，农产品供求由长期短缺转变为总量大体平衡，但是，受小农经济生产方式与传统体制机制的影响和束缚，农业发展中的各种深层次结构性矛盾日益凸现。这些结构性矛盾不仅表现在农业发展高度依赖资源消耗、基础设施和技术装备落后、生产经营组织化程度低、部分农产品供求结构性失衡等方面，而且体现在农业发展方式粗放、农产品质量和安全问题凸显、农业国际竞争力不强上。至今为止，中国“农业弱”的状况仍未得到根本改变，农业大而不强、农产品多而不优的问题更加突出。从某种程度上讲，农业发展质量和效率较低、竞争力不强，本身就是一个深层次的结构性问题，它反映了绿色安全、优质高效、市场畅销的农产品发展严重滞后。下面着重从六个方面分析当前中国农业发展面临的结构性矛盾。

1. 部门结构矛盾。首先，农林牧渔业结构变化与居民消费需求变化不相适应。一般来说，随着居民收入水平的提高和消费档次的提升，人们对肉类、奶制品、禽蛋、水产品等的需求将趋于增加。

^①参见《中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》，<http://politics.people.com.cn/GB/n1/2017/0205/c1001-29059232.html>。

2015年,中国居民人均消费肉类26.2公斤,水产品11.2公斤,奶类12.1公斤^①;而2014年,世界人均消费肉及肉制品43.2公斤,鱼及鱼制品20.1公斤,奶及奶制品109.2公斤(FAO,2016)。中国人均肉类、水产品、奶类消费量均远低于世界平均水平,尤其是奶及奶制品人均消费量相差悬殊。这表明,未来中国林牧渔业仍有很大的发展空间和潜力。然而,近年来在城乡居民收入快速增长和消费不断升级的背景下,林牧渔业总产值在农林牧渔业总产值中所占比重却一直停滞不前,甚至出现了下降的趋势。在全国农林牧渔业总产值构成中,牧业所占比重在2008年之前迅速提升,之后则出现逐步下降,2015年已下降到29.0%,比2008年减少了7.8个百分点;而林业所占比重自改革开放以来一直在4%左右徘徊;渔业所占比重自1998年以来一直保持在10%左右。相反,农业所占比重在经历较长一段时期的急剧下降后,2008年之后开始逐步回升,2015年上升到56.1%,7年内提高了6.0个百分点(见图1)。这反映了林牧渔业结构的变动与居民消费需求的变化趋势不相适应,既难以满足城乡居民消费升级的需要,也不利于农业增效和农民增收。其次,农产品加工业发展严重滞后,农产品的加工深度和增值程度较低。2015年,中国农产品加工业产值与农业总产值之比由“十二五”期初的1.7:1提高到约2.2:1,但仍然明显低于发达国家3~4:1的水平;全国农产品加工转化率虽然近年来提升较快,2015年已达到65%,但与发达国家相比仍有较大差距^②。目前,美国农产品加工业产值与农业总产值之比已达到3.7:1;发达国家农产品精深加工程度一般在90%以上,美国玉米资源利用率达到99%(李锐等,2015)。此外,农业服务业尤其是科技信息、金融保险、仓储物流、中介服务、疫病防治等生产性服务业发展滞后,贯穿于农业生产全过程、全方位的产前、产中和产后服务体系不健全,农业与第二第三产业尤其是文化、旅游等产业的融合程度低,远不能适应城乡居民消费升级的需要。

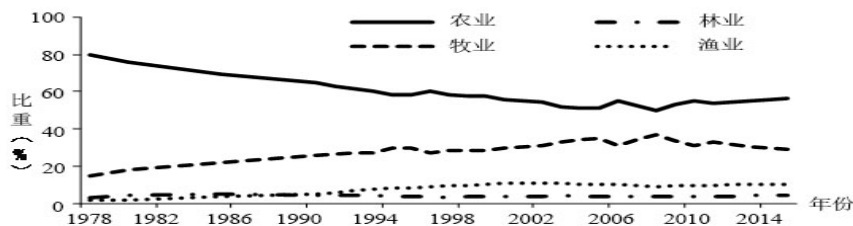


图1 中国农林牧渔业总产值结构的变化

资料来源:根据《中国统计摘要2016》(国家统计局编,中国统计出版社出版,2016年)中有关数据绘制。

^①数据来源:《中国统计年鉴2016》(国家统计局编,中国统计出版社出版,2016年)。除另有说明外,本文使用的数据均来自国家统计局公开出版的各种统计年鉴。

^②参见农业部:《全国农产品加工业与农村一二三产业融合发展规划(2016-2020年)》, http://www.moa.gov.cn/zwl/m/zwdt/201611/t20161116_5365744.htm。

2. 产品结构矛盾。虽然近年来农产品总量不足的矛盾已经得到缓解,但不同品种的产需矛盾呈现出差异化特征。关于当前主要农产品的结构性矛盾,一般表述为“阶段性的供过于求和供不应求并存”(陈锡文,2016)。如果把国内生产等同于供给,这种情况是存在的。但是,如果考虑到进口因素,这种表述就不够准确了。事实上,当前中国农产品结构主要表现为供过于求与生产不足并存的矛盾,国内生产的不足主要依靠进口来弥补。这具体表现在两个方面:一方面,从总体上看,一般性的中低档农产品供过于求,而绿色、安全、优质的高档农产品生产不足;另一方面,从具体品种看,玉米、小麦等农产品供过于求,而大豆、食糖、棉花、奶制品等农产品生产不足。根据农产品生产、国内消费和进口情况,并以农产品产量或产量加进口量占国内消费量的比重大于110%和低于90%作为标准,可以把主要农产品分为供过于求型、产需平衡型和生产不足型三种类型(见表1)。表1显示,大米、蔬菜、水果、猪肉、禽肉、禽蛋、水产品、饲料等农产品处于产需平衡状态;牛羊肉则处于产需基本平衡状态,其产量还不能完全满足国内消费的需要,其中,2015年,牛肉产量占国内消费量的比重为93.7%,羊肉为95.2%。水产品进出口基本平衡,属于产品调剂的情况。玉米则属于严重的供过于求型产品,2015年,中国玉米产量超过国内消费量26.5%;小麦产量超过国内消费量8.8%,如果加上进口量,则超过国内消费量11.1%,也属于供过于求型产品。大豆、食用植物油、棉花、食糖和奶制品则属于生产不足型产品,国内消费需求的巨大缺口主要依靠进口来解决。尤其是大豆和食糖的进口依赖程度较大,2015年进口量分别是产量的7.77倍和45.5%,产量占国内消费量的比重分别只有11.2%和69.9%。也就是说,目前中国大豆的国内消费有87.2%是依靠进口来解决的。如果这些进口大豆全部在国内生产,按2015年单位面积产量119.5公斤/亩计算,则需要消耗耕地6.84亿亩,约占当年全国农作物总播种面积的27.4%。

表1 2015年主要农产品生产和国内消费情况 单位:万吨、%

类型	农产品	产量	进口量	消费量	出口量	产量/ 消费量	(产量+进口量)/ 消费量	进口量/ 产量
供过于求型	玉米	22458	473	17755	1	126.5	129.2	2.1
	小麦	13019	275	11966	20	108.8	111.1	2.1
产需平衡型	大米	14577	338	14521	29	100.4	102.7	2.3
	蔬菜	49804	24	47734	1019	104.3	104.4	0.0
	水果	27146	412	26585	423	102.1	103.7	1.5
	猪肉	5487	78	5545	20	99.0	100.4	1.4
	禽肉	1826	41	1818	48	100.4	102.7	2.2
	牛肉	700	47	747	0.5	93.7	100.0	6.7
	羊肉	441	22	463	0.3	95.2	100.0	5.0
	禽蛋	2999	0.002	2985	9.76	100.5	100.5	0.0
	水产品	6690	408	6692	406	100	106.1	6.1
	饲料	19436	—	19158	—	101.5	—	—

(续表 1)

生产不足型	大豆	1051	8169	9364	13	11.2	98.5	777.3
	食用植物油	2660	679	3150	14	84.4	106.0	25.5
	棉花	560.5	145.2	735.7	1	76.2	95.9	25.9
	食糖	1056	481	1510	6	69.9	101.8	45.5
	奶制品	3890	1110	5010	7	77.6	99.8	28.5

资料来源：根据农业部市场预警专家委员会（2016）计算。大豆进出口数据来自《中国统计年鉴 2016》（国家统计局编，中国统计出版社出版，2016 年），产量和消费量数据来自《2015 年中国大豆行业市场数据分析》（<http://www.chyxx.com/industry/201608/435295.html>）。

3. 组织结构矛盾。由于人多地少和一家一户的小农生产方式，长期以来中国农业生产经营呈现出小规模、细碎化、分散化的特征。世界银行（World Bank, 2007）把土地经营规模在 2 公顷及以下的农户称为“小土地所有者”（smallholders）；而中国农户平均土地经营规模只及这一标准的 1/3，被学界称为“超小规模”或“超小的土地经营者”（蔡昉，2016）。按照全国农业普查资料，1996 年，中国农户平均土地经营规模为 0.67 公顷，2006 年则下降到 0.61 公顷^①。近年来，随着农村家庭承包耕地流转的不断加快，中国农业生产经营规模有了较大提高，但总体而言，过去长期形成的小规模分散经营状况并没有得到根本改变。据全国 30 个省、自治区、直辖市（不含西藏）农村经营管理情况的汇总数据，截至 2014 年底，中国仍有 96.1% 的农户经营耕地规模在 2 公顷以下，农户总数达到 2.55 亿户，小规模分散经营至今仍然是中国农业经营方式的主体（农业部经管总站体系与信息处，2015）。另据农业部农村固定观察点数据，2013 年末，中国经营土地的农户平均土地经营规模仅有 0.65 公顷，且被分为 5.1 块（顾天竹等，2017），呈现出明显的小规模分散经营、土地细碎化的特征。如果将土地经营规模小于 2 公顷、2~5 公顷、大于 5 公顷分别界定为小规模、中等规模和大规模，可以将各国土地经营规模划分为小规模主导型、中等规模主导型和大规模主导型三种类型（见表 2）。无论是发达国家还是发展中国家，都既有大规模主导型土地经营，也有小规模主导型土地经营。这表明，一国土地经营规模及其结构不仅取决于该国经济社会发展水平，还取决于其人地资源配比、历史文化传统、社会制度等因素。中国土地经营属于典型的小规模主导型，小规模土地经营者所占比重居世界前列（FAO, 2015）。从表 2 中可以看出，在所有土地经营者中，中国小规模土地经营者所占比重高达 97.9%，而中等规模和大规模土地经营者所占比重分别只有 1.7% 和 0.4%，均远低于世界平均水平。当然，由于国情不同，中国不可能采取像美国、加拿大、阿根廷等国家那样的大规模土地经营模式，但即使在现有生产技术水平下，目前中国的土地经营规模也显得“太小”或者太过于分散了。农业生产经营规模小，产业化程度低，加上农产品质量不高，导致近年来农业生产成

^①根据《中国第二次全国农业普查资料综合提要》（国务院第二次全国农业普查领导小组办公室、中华人民共和国国家统计局编，中国统计出版社出版，2008 年）公布的数据计算。

本居高不下，严重影响了农业效益和竞争力的提高。

表2 主要国家土地经营规模类型划分 单位：%

		土地经营规模分级（公顷）					土地经营规模分级（公顷）							
		<2	<1	1~2	2~5	>5	<2	<1	1~2	2~5	>5			
世界平均		84.4	72	12.4	9.6	6.0								
小规模主导型	中国	97.9	93.0	4.9	1.7	0.4	中等规模主导型	秘鲁	0.0	0.0	0.0	69.6	30.4	
	巴巴多斯	97.8	95.0	2.8	1.1	1.1		洪都拉斯	0.0	0.0	0.0	54.7	45.3	
	埃及	95.1	87.1	8.0	3.8	1.1		波多黎各	0.0	0.0	0.0	52.7	47.3	
	韩国	90.2	59.5	30.7	9.8	0.0		纳米比亚	38.9	14.4	24.5	48.9	12.2	
	日本	88.5	68.5	20.0	9.1	2.4		立陶宛	8.0	0.2	7.8	47.1	44.9	
		印尼	87.6	70.8	16.8	11.0	1.4	大规模主导型	加拿大	2.5	0.0	2.5	3.3	94.2
		印度	81.8	62.9	18.9	13.9	4.3		美国	0.0	0.0	0.0	10.7	89.3
		菲律宾	68.1	40.1	28.0	23.5	8.4		阿根廷	0.0	0.0	0.0	15.1	84.9
		伊朗	59.6	47.5	12.1	18.4	22.0		英国	13.9	0.0	13.9	9.2	76.9
		意大利	57.3	38.1	19.2	20.6	22.1		德国	8.0	0.0	8.0	16.9	75.1
		波兰	50.9	33.3	17.6	21.5	27.6		法国	16.8	0.0	16.8	12.3	70.9
		泰国	42.2	19.7	22.5	37.2	20.6		巴西	20.3	10.6	9.7	16.5	63.2
									智利	24.8	14.6	10.2	17.7	57.5

资料来源：FAO（2015）。

4.技术结构矛盾。农业科技投入不足和农产品技术含量低，已经成为中国农业转型升级的重要制约因素。近年来，尽管中央高度重视农业发展，财政对农业科技的投入力度不断加大，但受国家财力的限制和体制机制的束缚，长期困扰中国农业发展的科技投入不足的状况至今仍未得到根本改观。根据联合国粮农组织提供的数据，2008年，中国农业研究与实验发展（R&D）经费投入强度（农业R&D总公共支出与农业增加值的比值）仅有0.5%，不仅低于许多发展中国家的水平，更远低于主要发达国家3%~6%的水平，如挪威为5.9%，爱尔兰为5.7%，日本为5.5%，丹麦为5.0%，德国为4.4%，澳大利亚为3.6%，法国为3.5%，加拿大为3.4%，美国为3.2%（FAO，2013）。即使避开国际比较不谈，中国农业R&D经费投入强度也远低于总的R&D经费投入强度。2015年，全国研发机构R&D经费投入强度为0.31%，而农业研发机构R&D经费投入强度只有0.24%。农业科研投入长期不足，加上技术推广体系不完善，导致农业转型升级的科技支撑乏力。此外，农副产品综合利用程度低，60%以上的农产品副产物和加工副产物没有得到循环、高值和梯次利用，农产品加工企业普遍规模小，创新能力不足，技术装备水平较低，比发达国家落后20~25年，核心设备主要依赖进口（农业部农产品加工局，2015），也严重影响了农产品质量和农业效益提升。

5.外贸结构矛盾。由于国内外价格倒挂，主要粮食品种自2013年以来出现了产量、进口量、库存量“三量齐增”的局面。为了调动农民种粮的积极性，保障国家粮食安全和农民种粮收益，2004

年以来国家先后分品种实行了粮食最低收购价和重要农产品临时收储政策，并不断提高最低收购价格和临时收储价格。从2008年到2014年，小麦最低收购价格提高了63.9%~71.0%，稻谷最低收购价格（最初为临时收储价格）提高了74.7%~89.0%。而受全球市场需求疲软的影响，自2012年底起，国际市场粮价持续下跌，导致主要农产品国内价格比国际价格高30%~50%（陈锡文，2016）。这种国内外价格倒挂现象最严重的是2014~2015年；2016年，稻谷和小麦国内价格仍远高于国际价格，但玉米由于国内价格全面下跌、国际价格略有反弹，至2017年初，国内价格已经低于国际价格；大豆由于国际价格较国内价格的更大幅度上涨，国内价格与国际价格的差距也在逐步缩小^①。由于国内国际价格倒挂，加上政策调整滞后，导致稻谷、小麦、玉米、大豆4个主要粮食品种出现了“三量齐增”的状况（见表3）。2013~2015年，稻谷进口量和库存量分别增长了51.4%和51.8%，小麦和玉米库存量分别增长了98.3%和428.8%，大豆进口量和库存量分别增长了40.0%和161.8%；2013~2014年，玉米进口量则增加了104.4%。之所以出现这种情况，主要是在国内国际价格倒挂的情况下，国家收储的粮食因价高而滞销，只能大规模“入库”，而粮油加工企业受价格影响则大量使用进口粮食产品，由此形成了“国产粮入库、进口粮入市”以及“国内增产、国家增储、进口增加、国家再增储”的不合理现象。从主要农产品库存消费比的变化看，虽然稻谷、小麦、玉米、大豆4种粮食品种的该指标都在不断提高，但问题突出的主要是玉米和棉花。2015年，中国玉米库存消费比高达144.6%，比2012年提高了119.4个百分点，远高于全球21.8%的平均水平；棉花库存消费比约为161.0%，也高于全球除中国以外地区51%的水平（魏后凯、韩磊，2016）。

表3 中国4种粮食品种产量、进口量和库存量变化 单位：万吨、%

指标名称	稻谷					小麦				
	2012年	2013年	2014年	2015年	变化	2012年	2013年	2014年	2015年	变化
产量	17520	17509	17796	18009	2.8	9758	10402	11403	11665	19.5
进口量	350	356	342	530	51.4	290	667	181	350	20.7
年末库存量	3572	4272	4862	5423	51.8	2804	3409	4135	5560	98.3
库存消费比	20.6	24.9	27.7	30.2	9.6	22.4	29.3	35.5	48.8	26.4
指标名称	玉米					大豆				
	2012年	2013年	2014年	2015年	变化	2012年	2013年	2014年	2015年	变化
产量	17483	20308	21601	21301	21.8	1181	1275	1385	1051	17.3
进口量	270	328	552	180	104.4	5984	7035	7820	8380	40.0
年末库存量	4225	8469	16314	22341	428.8	529	871	1168	1385	161.8
库存消费比	25.2	51.7	114.0	144.6	119.4	7.1	10.9	13.1	15.0	7.9

注：“变化”一栏中“库存消费比”对应的单位为百分点；玉米进口量和大豆产量对应的“变化”值是2013~2014

^①参见《农产品供需形势分析月报（2016年12月[大宗]）》（农业部市场预警专家委员会、农业部市场与经济信息司编），http://www.moa.gov.cn/ztzl/nybrlrlxx/201701/t20170117_5440916.htm。

年增长数值，其他为2013~2015年增长数值。

资料来源：根据戴化勇、钟钰（2016）中有关数据计算和整理。

6.空间结构矛盾。受资源环境的制约和人口、经济布局的影响，近年来粮食产销的区域性矛盾也日益凸显。随着工业化和城镇化的快速推进，珠三角、长三角等经济发达地区，受比较利益的驱动，加上当时对农业保护认识不足，改革开放以来耕地面积大幅减少，粮食生产呈现萎缩态势。2015年，广东省粮食播种面积比1978年高峰时下降了50.6%，粮食产量比1997年高峰时下降了30.9%；浙江省粮食播种面积和产量分别比1984年高峰时下降了63.3%和58.6%。由于粮食产量下降和消费量增加，广东、浙江等地已由过去的粮食主产区转变为粮食主销区，由此把保障国家粮食安全重任转移到了东北和中西部地区。同时，改革开放以来，中国的粮食生产和消费空间格局也发生了重大变化，已经由过去的“南粮北调”转变为“北粮南运”，粮食生产重心不断向水资源短缺的北方地区转移。2004~2015年间，中国粮食产量实现了“十二连增”，粮食增产的87.9%来自黑龙江等13个主产省份，其中62.5%来自7个北方主产省份。中国的水资源主要分布在南方，为缓解北方尤其是京津冀地区的缺水状况，国家投入巨资修建了南水北调工程。粮食生产在现有技术水平下是一个高耗水产业，从资源配置的角度看，“北粮南运”意味着北方短缺的水资源向南方“运输”，由此形成了一种典型的资源错配。这种资源错配不仅使地区资源禀赋优势难以充分发挥，而且将通过相向调水与运粮形成隐形的“重复运输”，造成资源的严重浪费。因此，如何充分发挥资源禀赋优势，促使主要农产品生产向最适宜的地区集聚，将是深化农业供给侧结构性改革的一项重要战略任务。

三、增产导向型农业政策面临的困境

自改革开放以来，在短缺经济的大环境下，为解决总量不足和“吃不饱”的问题，中国长期把保障农产品尤其是粮食产量增长作为农业发展的一个核心战略目标，各种农业发展政策和改革措施大都围绕“保增产”目标而展开，那些能够刺激产量增长的措施得到极大的推广和应用，化肥和农药的过量使用就是一个典型的例子。在这种情况下，保障农产品尤其是粮食产量增长是第一位的，而其他目标则难以受到应有的重视。为了实现“保增产”，虽然有关部门也从供给侧入手采取了一些改革和政策措施，但这些措施并非以优化结构、提质增效为主要目标，因而不属于供给侧结构性改革的范畴，仅仅是一种单纯的供给侧改革或政策举措。可以说，在过去较长一段时期内，中国实行的是一种以“保增产”为核心目标的增产导向型农业政策。从历史的眼光看，面对短缺经济的环境，为尽快破解农产品总量不足的矛盾，当时实行这种增产导向型政策是十分必要的。这种政策有力地刺激了农产品产量增长，保障了农产品供给和国家粮食安全，促进了农业综合生产能力的提高。但是，应该看到，随着发展阶段的转变和居民消费层次的升级，中国农业发展面临的主要矛盾已经发生了重大变化，在新形势下，过去那种增产导向型政策越来越不适应经济社会发展的需要，日益暴露出诸多方面的弊端。尤其是农业增效、农民增收、农产品质量和安全问题已经成为增产导向型农业政策无法有效破解的三大难题。

(一) 农业生产成本急剧攀升，降本增效成为紧迫任务

改革开放以来，中国粮食生产成本出现了两次快速上涨。第一次是1986~1996年，三种粮食品种（稻谷、小麦、玉米）每亩生产成本年均上涨16.2%，每50公斤主产品生产成本年均上涨14.6%；尤其是1994~1996年，每亩生产成本和每50公斤主产品生产成本年均分别上涨29.3%和29.5%，呈现出“飞涨”的态势（见表4）。第二次是2005~2013年，三种粮食品种每亩生产成本年均上涨10.6%，每50公斤主产品生产成本年均上涨9.6%，其上涨幅度与1986~1993年基本处于同一水平。自2014年以来，虽然单位面积和单位产量粮食生产成本上涨幅度已明显下降，但总成本和生产成本至今仍居高不下，远高于美国等发达国家的水平。2015年，中国稻谷单位产量总成本比美国高46.6%，小麦高29.7%，玉米高116.4%，大豆高110.1%^①。总体上看，近年来中国粮食生产成本的快速上涨主要源于土地成本和人工成本的急剧上涨。2005~2015年间，三种粮食品种每亩生产成本年均增长8.9%，其中，物质和服务费用年均增长7.1%，人工成本年均增长11.0%，土地成本年均增长13.5%。在人工成本中，家庭用工折价年均增长11.2%，雇工费用年均增长9.2%；在土地成本中，流转地租金年均增长17.9%，自营地折租年均增长12.8%。如果以同期农林牧渔业增加值年均增长率（4.4%）和谷物生产者价格指数年均上涨率（4.8%）作为参照，可以看出，这期间粮食生产成本的上涨是过快的，均远高于农林牧渔业产出增长和谷物生产者价格指数上涨的幅度。再从成本增长的来源看，2005~2015年三种粮食品种生产总成本的增长有76.4%来源于生产成本上涨。在生产成本上涨中，物质与服务费用占32.4%；人工成本占44.0%，其中，家庭用工折价占41.2%，雇工费用占2.8%；土地成本占23.6%，其中，流转地租金占4.4%，自营地折租占19.2%。由此可见，近年来粮食生产成本的上涨有2/3以上是由人工成本和土地成本上涨推动的，而人工成本和土地成本的上涨具有较强的刚性特征。

表4 中国三种粮食品种平均成本年均增长率 单位：%

平均成本	1979~1985 年	1986~1996年			1997~2004 年	2005~2013 年	2014~2015 年
		合计	1986~1993	1994~1996			
每亩总成本	3.4	16.3	11.7	29.6	0.2	11.2	3.1
每亩生产成本	2.9	16.2	11.6	29.3	-0.5	10.6	1.6
每50公斤主产品总成本	-0.1	14.7	9.5	29.8	-1.1	10.2	0.5
每50公斤主产品生产成本	-0.6	14.6	9.4	29.5	-1.8	9.6	-0.9

资料来源：根据《全国农产品成本收益资料汇编》（2006~2016年，历年）计算整理。

很明显，生产成本过快上涨并居高不下，严重影响了农民的种粮收益和农业国际竞争力。在2011

^①此部分有关粮食成本收益的数据均来自《全国农产品成本收益资料汇编》（2005~2015年，历年；国家发展与改革委员会价格司编，中国统计出版社出版）。

年之前, 尽管粮食生产成本上涨幅度较大, 但由于国家实行粮食托市收购政策, 粮食销售价格提升的幅度更大, 农民的种粮收益得到了保障(郭永田、翟雪玲, 2016)。2004~2011年, 三种粮食品种平均出售价格年均增长 9.3%, 分别比其每 50 公斤主产品总成本和生产成本年均增长率高 2.5 个和 3.3 个百分点。然而, 自 2012 年以来, 受国际粮食价格持续下跌的影响, 国内粮食价格上涨的空间日益受限, 尤其是 2015 年主要粮食品种出售价格全面下跌, 而粮食生产成本仍在继续刚性上涨, 导致成本“地板”日益接近甚至超过价格“天花板”, 农民种粮收益下降到 2004 年以来的最低点。与 2011 年相比, 2015 年, 三种粮食品种平均出售价格仅提高了 0.7%, 而每亩生产成本上涨了 36.0%, 其中, 人工成本上涨了 58.0%, 土地成本上涨了 45.4% (其中, 流转地租金上涨了 105.1%)。尤其是玉米、大豆, 由于成本“地板”超过了价格“天花板”, 2015 年, 单位面积和单位产量的净利润均为负, 其生产已经处于全面亏损状态。

(二) 长期过量使用化肥和农药, 使农产品和环境安全受到威胁

中国不仅人均耕地数量少, 而且耕地质量总体偏低, 基础地力相对不足。据农业部 2014 年全国耕地地力调查与质量评价结果, 2012 年底, 在全国 18.26 亿亩耕地中, 基础地力较差的七至十等地面积占 27.9%^①; 而据全国耕地质量等别年度更新评价成果, 在 2014 年全国耕地评定总面积中, 优等地仅占 2.9%, 中低等地所占比重高达 70.6%, 其中, 低等地占 17.7%^②。由于耕地质量和基础地力偏低, 长期以来中国农产品尤其是粮食的增产高度依赖化肥、农药、除草剂等农业化学品的大量投入。其中, 仅化肥施用对粮食增产的贡献率就在 40%以上^③。在增产导向型政策的刺激下, 改革开放以来, 中国化肥、农药等使用量成倍增长。1978~2015 年, 全国粮食产量增长了 1.04 倍, 而化肥施用量却增长了 5.81 倍, 单位播种面积化肥施用量增长了 5.15 倍。同时, 1990~2014 年, 全国农药使用量增长了 1.47 倍, 远高于同期粮食等主要农产品产量的增长幅度。目前, 中国化肥、农药等使用已处于严重过量甚至“泛滥”的状况。按照农业部的数据, 中国农作物化肥施用强度为 328.5 公斤/公顷, 是世界平均水平的 2.7 倍^④; 而按照 FAO (2015) 提供的数据, 2010~2012 年, 中国耕地和永久农田化肥施用强度高达 520.9 公斤/公顷, 是世界平均水平的 4.2 倍。二者的估计结果所以存在较大差异, 可能是统计范围和计算方法不同引起的。2015 年, 中国化肥施用量(折纯量)达到 6022.6 万吨, 约占世界化肥消费量的 1/3。如果按农作物总播种面积计算, 中国化肥施用强度大约为 362.0 公斤/公顷。考虑到存在复种的情况, 如果按总耕地面积计算, 则中国实际的化肥施用强度

^①参见农业部:《关于全国耕地质量等级情况的公报》, http://www.moa.gov.cn/govpublic/ZZYGLS/201412/t20141217_4297895.htm。

^②参见中华人民共和国国土资源部:《2015 年中国国土资源公报》, http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201604/t20160422_1403267.htm。

^③数据来源:《农业部关于印发〈到 2020 年化肥使用量零增长行动方案〉和〈到 2020 年农药使用量零增长行动方案〉的通知》(农农发[2015]2 号), http://www.moa.gov.cn/zwl/m/tzgg/tz/201503/t20150318_4444765.htm。

^④数据来源:同^③。

平均达到 446.1 公斤/公顷，几乎比国际公认的化肥施用安全上限（225 公斤/公顷）高出 1 倍（见图 2）。事实上，自 20 世纪 90 年代以来，中国农作物的化肥施用强度就越过了安全上限，并呈现出不断增加的态势。这表明，化肥施用长期处于严重过量的状况。全国农药使用总量虽然在 2015 年已出现下降趋势，但目前使用强度仍处于较高水平。化肥、农药等农业化学品的长期过量使用，不仅导致土壤养分失衡、土壤肥力和有机质含量下降，使土壤和水环境污染问题日益突出，而且大量有毒有害物质的残留也带来了严重的安全隐患，使农产品和环境安全受到威胁。在新形势下，中国农业可持续发展面临着更加严峻的挑战，保障农产品质量和安全的任务将更加艰巨。

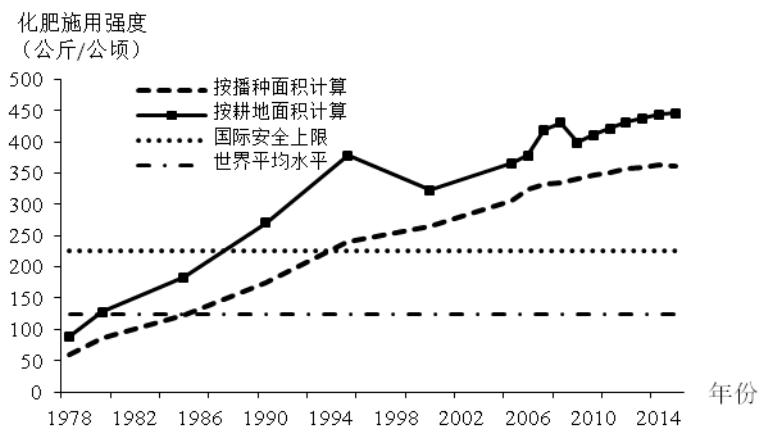


图 2 中国化肥施用强度的变化

注：①世界平均水平为 2010~2012 年耕地和永久农田化肥施用强度，为 124 公斤/公顷。②按 1996 年全国农业普查结果，全国耕地面积比上年增长 36.9%；按 2009 年第二次全国土地调查结果，全国耕地面积又比上年增长 11.2%。由此导致按耕地面积计算的化肥施用强度出现下降。

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》和 FAO（2015）中数据计算。

（三）长期困扰农业发展的“增产不增收”难题难以破解

增产导向型政策的一个重要特点，就是高度依赖化肥、农药等农业化学品的大量投入，以确保农产品产量的不断增长。然而，单纯的产量不断增长并非一定会带来收入的持续增长，因为人工、土地等要素成本的上涨具有刚性特征，而大宗农产品价格则会因丰产或受进口冲击而停滞甚至下跌，这样，在成本不断攀升和价格趋稳甚至下跌的双重挤压下，如果国家的惠农政策又不能弥补成本增加或价格下跌带来的损失，那将很容易出现“增产不增收”甚至亏损的局面。通过对中国三种粮食品种产量和净利润增长比较可以发现，1991~2015 年间，有 10 年出现了增产增收即粮食产量和单位面积或单位产量净利润都增加的情况，有 7 年出现了增产减收即“增产不增收”，还有 5 年出现了减产减收，有 2 年出现了减产增收（见表 5）。由此可见，自改革开放以来，农民“增产不增收”已经成为一种比较常见的现象。这种现象的产生与过去长期实行的增产导向型政策密切相关。在当

前总量不足的矛盾已经解决的情况下，如果不从根本上改变过去那种单纯追求产量增长的思维定势和政策模式，并按照市场需求以提质增效为核心不断优化农产品结构，那么，就难以破解长期困扰中国农业发展的“增产不增收”难题。近年来，虽然中国农村居民收入获得了较快增长，但这种较快增长并非主要依靠农业和农村来实现的。2014~2015年，经营净收入和财产净收入对农民增收的贡献率仅有31.4%，其中，农林牧渔业净收入的贡献率仅有15.8%。目前，农民增收越来越依靠农业和农村之外，即越来越依靠工资性收入尤其是外出打工的工资性收入，而过去占支配地位的家庭经营收入所占比重和增长贡献率都在急剧下降（魏后凯，2016）。显然，这种高度依赖农业和农村之外的城市导向型农民增收模式是难以持续的。从长远发展看，一方面，如果农民长期外出打工，并在城镇就业和居住，在尊重农民意愿的条件下，应该通过户籍制度改革和市民化的途径，将这部分人口转变为真正的城镇居民，其工资性收入也将统计在城镇居民收入之中；另一方面，城镇的繁荣不能以农村产业的衰败为前提，建设社会主义新农村需要农村强大产业的支撑，需要建立一种主要来源于农业和农村的农民增收长效机制，而不能将农民增收寄托在过度依赖农民大规模外出到城镇打工之上，这样只会带来农村产业甚至整个农村的衰败。可以预见，随着大批进城务工人员进入城镇安家落户并逐步实现市民化，未来农民增收将需要更多地依靠农村产业和财产性收入来支撑。

表5 1991~2015年中国三种粮食品种产量和净利润增长情况 单位：%

类型	年份	粮食产量	每亩净利润	每50公斤主产品净利润	类型	年份	粮食产量	每亩净利润	每50公斤主产品净利润	
增产增收	1992	1.23	28.17	26.47	增产减收	1996	8.44	-30.48	-32.93	
	1993	0.89	109.84	102.66		1998	3.05	-24.78	-23.93	
	1995	6.65	17.40	16.92		2002	0.15	-87.67	-87.72	
	2004	10.57	474.39	399.57		2005	4.00	-37.62	-35.78	
	2006	5.84	26.42	23.28		2012	3.85	-32.84	-34.23	
	2007	1.32	19.50	17.86		2013	2.48	-56.69	-55.99	
	2009	0.83	3.20	6.59		2015	2.68	-84.33	-84.24	
	2010	2.95	18.10	18.23		减产减收	1991	-1.52	-38.98	-37.29
	2011	4.71	10.38	6.03			1997	-1.11	-32.29	-32.46
	2014	0.80	71.07	61.82			1999	-0.21	-67.74	-67.80
减产增收	1994	-3.13	106.57	116.07	2000		-10.65	-112.59	-112.87	
	2003	-6.00	603.91	634.38	2001	-2.03	-1324.53	-1284.09		
其他	2008	5.06	0.65	-5.11	—	—	—	—	—	

资料来源：根据《中国统计年鉴2016》和《全国农产品成本收益资料汇编》（1992~2016年，历年）计算。

四、新时期中国农业政策转型的方向

随着发展阶段的变化、居民收入水平的提高和消费层次的升级，中国农业发展面临的宏观环境

和主要矛盾也发生了重大变化。面对钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶、房地产等诸多行业产能过剩的宏观环境，中国农业虽然不存在产能过剩的问题，但所面临的主要矛盾已经发生了重大转变，过去长期制约中国农业发展的总量不足的矛盾已经得到解决，而各种深层次的结构性矛盾开始上升为主要矛盾。这些结构性矛盾是导致中国农业竞争力较低、效益较差、质量不高以及农民增收困难的根本原因。因此，要从根本上破解这些难题，就必须全面加快农业转型升级的步伐。可以说，当前中国农业发展已经进入全面转型升级的新阶段。所谓“全面”，是指在农业的不同行业、不同领域和不同层面，都存在着以提质增效为核心的转型升级问题，这种转型升级是整个农业部门或者大农业的转型升级，而不单纯是农业某一行业、某一产品、某一领域的事情；所谓“转型”，就是农业发展方式和发展模式的转变，其核心是采用现代科学技术和经营管理方法，促进传统农业加快向现代农业转变；所谓“升级”，就是根据市场需求以及农业增效、农民增收、农村增绿的需要，促进农业产业结构的升级和农业发展层次的提升。在当前新形势下，加快推进农业全面转型升级是一项重大的国家战略。正如2017年中央“一号文件”所指出的，要促进农业发展由过度依赖资源消耗向追求绿色生态可持续转变，由主要满足量的需求向更加注重满足质的需求转变^①。实现这两个转变是当前农业全面转型升级的核心任务。

为促进农业全面转型升级，当前亟需从国家层面加快农业政策转型的步伐。如前所述，过去主要依靠化学农业支撑产量增长的增产导向型农业政策已经走到了尽头，日益暴露出诸多弊端和负面效应，亟待加快向以绿色农业为支撑、追求质量和效率的质效导向型农业政策转变。这种质效导向型政策在所面临的宏观环境、主要矛盾、政策目标、发展模式、改革方式和政策工具等方面，都与过去的增产导向型政策迥然不同（见表6）。在政策目标上，质效导向型政策以提质增效而不是单纯的产量增长为核心目标，它不仅解决居民“吃得好、吃得健康、吃得安全”即农产品质量和安全的问题，还要整合相关要素和资源，着力提高全要素生产率和资源配置效率。在发展模式上，要坚持农业的绿色化方向，尽快改变过去那种主要依靠化肥、农药等农用化学品支撑产量增长的化学农业模式，大力倡导和推动包括有机农业、生态农业在内的绿色农业模式，促进传统农业的绿色化改造和绿色转型。在改革方式上，必须改变过去那种以“保增产”为目标的供给侧改革方式，着重针对当前的结构性矛盾，从生产端和供给侧入手，采取供给侧结构性改革的办法，减少供给侧资源错配和无效、低效供给，扩大有效供给和中高端供给，着力提高农业供给体系的质量和效率。在政策工具上，则需要围绕降成本、提质量、增效益，实行整体配套的组合式政策，强化政府涉农资源整合和政策协调配套。很明显，只有采取这种供给侧结构性改革方式和组合式政策措施，才有可能从根本上有效破解当前农业发展面临的结构性矛盾，从而不断增强农业国际竞争力和可持续发展能力。

^①参见《中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》，<http://politics.people.com.cn/GB/n1/2017/0205/c1001-29059232.html>。

表 6 增产导向型与质效导向型农业政策比较

	宏观环境	主要矛盾	政策目标	发展模式	改革方式	政策工具
增产导向型政策	短缺经济	总量不足	产量增长	化学农业	供给侧改革	单一政策
质效导向型政策	产能过剩	结构性矛盾	提质增效	绿色农业	供给侧结构性改革	组合式政策

农业政策转型是一项巨大的系统工程，既要保持政策的连续性和稳定性，又要体现新时期全面转型升级的目标和要求，突出政策的精准性和有效性。实行质效导向型农业政策，不仅要着眼于提高农业供给的质量和效率，有效破解农业增效难题，还要顾及农民增收和农村增绿问题，统筹协调好农业增效、农民增收、农村增绿三者之间的关系。也就是说，我们所倡导的质效导向型农业政策，既要有利于实现农业增效，也要有利于促进农民增收和农村增绿，是一种面向“三农”的“三增”政策。在农业增效方面，要着力围绕降低成本、优化结构、提高质量，深入推进农业供给侧结构性改革，从根本上改变过去那种主要依靠提高土地产出率的做法，全面激活劳动力、土地、资本、科技创新等要素，不断提高资源利用率、劳动生产率和科技进步率，依靠提高全要素生产率来增强农业国际竞争力，使农业真正成为一个具有较高经济效益和市场竞争力的产业。在农民增收方面，要着力依靠农业提质增效、农村产业振兴和财富变现，逐步建立一种有利于农民持续稳定增收的长效机制。在当前经济社会转型时期，确保农民持续稳定增收，需要在依靠城镇化大规模减少农民的基础上，尽快改变过去那种高度依赖农民外出打工的工资性收入的城市导向型增收模式，依靠农村产业振兴和各种资源激活，逐步建立一个持续稳定、多渠道的农村导向型农民增收模式。一方面，要全面振兴农村经济尤其是农村产业，大力发展现代高效农业、农产品加工业和农村新兴服务业，促进农业产业链条的前后向延伸和农村第一第二第三产业的深度融合，为农民持续稳定增收提供坚实的农村产业支撑；另一方面，要依靠深化农村产权制度改革，全面激活农村各种资源，尽快打通“资源变资产，资产变资本”的渠道，实现农村资源的资产化、资本化、财富化，为农民持续稳定增收开辟新的渠道。在农村增绿方面，要充分挖掘和发挥农业的多重功能，大力发展有机农业、生态农业、休闲农业、观光农业、创意农业和景观农业，并加大农业面源污染的治理力度，分阶段、分品种、分区域推进化肥、农药使用从零增长逐步向减量使用转变，促进农业的绿色化和绿色转型。要在当前实施的化肥和农药使用量零增长行动方案的基础上，尽快研究制定并实施化肥和农药使用减量行动计划，并采取总量控制与强度控制相结合的办法，推动化肥、农药使用总量和使用强度实现“双下降”，使之逐步稳定在安全合理的适宜区间。

实行质效导向型农业政策还要正确处理政府与市场的关系。一方面，要全面激活各类主体，推进市场化改革，充分发挥市场在农业资源配置中的决定性作用。在市场经济体制下，农业结构调整是各类主体根据市场需求自主调整农业生产经营的一种市场行为。政府在推进农业结构调整的过程中，必须尊重农民和新型主体的意愿，充分发挥各类市场主体的作用，并通过规划和政策积极引导市场主体的行为，而不能过度干预甚至大包大揽，试图用政府取代市场，从而扭曲市场对资源的配置。为此，需要加快推进市场导向的农产品价格形成机制改革，逐步建立优质优价的价格机制，依靠市场导向的价格形成机制来引导广大农户、家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业等主体

的行为。另一方面，又要更好地发挥政府在规划引领、宏观调控、支持保护、市场监管、公共服务等方面的作用，建立符合质效导向的示范引导体系、支持保护体系、技术支撑体系、监督服务体系。在示范引导体系方面，要以农业科技园区、现代农业示范区、农业可持续发展试验示范区等为载体，积极开展特色农产品标准化生产、地膜清洁生产、农业物联网、田园综合体、农村产业融合发展等多领域的试点（验）示范，建立一批现代农业示范市、示范县、示范乡镇、示范园区，充分发挥其示范、引领和标杆作用，逐步构建一个多类型、多领域、多层次的现代农业示范体系，引导和促进农业全面转型升级。尤其是要采取分区域梯次推进的办法，鼓励那些有条件的省份率先开展现代农业强省建设，并在资金和政策上给予相应的支持，以加快实现中国由农业大国向农业强国的转变。在支持保护体系方面，要围绕提质增效和绿色转型，进一步完善农业补贴支持政策，调整农业补贴方式，增强补贴的指向性和精准性，着力加强对粮食主产区、粮食适度规模经营、耕地地力保护、绿色生态农业、农民收入等的补贴力度，切实提高农业补贴的效能。为适应农业绿色转型的需要，要加快建立农业投入品负面清单管理制度，研究制定化肥、农药减量使用支持政策，并采取财政贴息、奖励补助、税收减免等措施，对采用和推广有机肥替代化肥的行为给予相应支持。在技术支撑体系方面，要立足于优质高效、绿色安全的目标，加大农业科技资金投入，整合各方面科技创新资源，构建完善的国家农业科技创新体系、现代农业产业技术体系、良种繁育和疫病防治体系、农业技术推广体系，为推动农业全面转型升级提供强大的技术支撑。在监督服务体系方面，要立足于确保农产品质量和安全，实施国家农业品牌建设工程，进一步加强农业知识产权保护，强化农产品市场监管，建立完善的农业质量标准体系、农产品质量安全监管和全程可追溯体系。

参考文献

1. 蔡昉, 2016: 《遵循经济发展大逻辑 深化农业供给侧结构性改革》, 《中国社会科学报》11月16日。
2. 陈希煌, 2008: 《全球竞争下农业政策的转型》, 《农业经济问题》第1期。
3. 陈锡文, 2016: 《加快推进农业供给侧结构性改革 促进我国农业转型升级》, 《农村工作通讯》第24期。
4. 戴化勇、钟钰, 2016: 《高库存背景下的粮食安全与政策改革研究》, 《农村经济》第5期。
5. 顾天竹、纪月清、钟甫宁, 2017: 《中国农业生产的地块规模经济及其来源分析》, 《中国农村经济》第2期。
6. 郭玮, 2003: 《农业补贴的政策转型与具体操作》, 《中国农村经济》第10期。
7. 郭永田、翟雪玲, 2016: 《降本增效是农业供给侧结构性改革的关键》, 《农村工作通讯》第9期。
8. 李锐、郝庆升、高可、田欧南, 2015: 《国外农产品加工业的发展经验及启示》, 《黑龙江畜牧兽医(综合版)》第1期。
9. 李周, 2015: 《农业政策转型方向探析》, 《中国国情国力》第5期。
10. 农业部经管总站体系与信息处, 2015: 《2014年农村家庭承包耕地流转情况》, 《农村经营管理》第6期。
11. 农业部农产品加工局, 2015: 《关于我国农产品加工业发展情况的调研报告》, 《农产品市场周刊》第23期。
12. 农业部市场预警专家委员会, 2016: 《中国农业展望报告(2016-2025)》, 中国农业科学技术出版社。
13. 魏后凯, 2011: 《论中国城市转型战略》, 《城市与区域规划研究》第1期。

14. 魏后凯, 2016: 《新常态下中国城乡一体化格局及推进战略》, 《中国农村经济》第 1 期。
15. 魏后凯、韩磊, 2016: 《中国农业发展的中长期展望》, 《中国经济学人》第 4 期。
16. 钟真、孔祥智, 2015: 《经济新常态下的中国农业政策转型》, 《教学与研究》第 5 期。
17. 朱仁友、吴国平, 1999: 《论我国农业政策的转型》, 《天府新论》第 3 期。
18. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2013, *FAO Statistical Yearbook 2013: World Food and Agriculture*, Rome: FAO.
19. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2015, *The State of Food and Agriculture—Social Protection and Agriculture: Breaking the Cycle of Rural Poverty*, Rome: FAO.
20. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2016, *Food Outlook*, <http://www.fao.org/3/a-i6198e.pdf>.
21. World Bank, 2007, *World Development Report 2008: Agriculture for Development*, Washington, DC: The World Bank.

(作者单位: 中国社会科学院农村发展研究所)

(责任编辑: 陈静怡)

Structural Contradiction and Policy Transformation of Agricultural Development in China

Wei Houkai

Abstract: Nowadays, the principal contradiction of China's agricultural development has changed from deficiencies in production to structural contradiction. This article offers an in-depth analysis of the structural contradiction from the perspectives of industrial structure, product structure, organizational structure, technical structure, foreign trade structure and spatial structure. Since reform and opening up, China's agricultural policies have been production-oriented and focused on growth to deal with the deficiencies in agricultural production. These policies have effectively stimulated agricultural production, guaranteed the supply of agricultural products, improved national food security, and promoted overall agricultural production capacity. However, the current policy approach is not offering a structural solution to the efficiency, income and quality problems which have troubled China's agricultural development since long. Now that the consumption level is rising, China's agricultural development will need to step up to a new stage of thorough transformation. This includes a necessary shift in national agricultural policies from production-oriented policies depending on chemical agriculture to quality and efficiency-oriented policies based on green agriculture. In addition to the main aim of reducing costs, an increased focus on improving quality and efficiency, combined with a structural reform of the supply side by implementing a policy package, has the potential to be an effective solution to the problems of agricultural structural contradiction and will enhance the international competitiveness and sustainable development of China's agriculture.

Key Words: Agricultural Development; Structural Contradictions; Agricultural Policy; Comprehensive Transformation and Upgrading