

第三个方向是培育农业农村发展新动能。以前我们支持农业农村发展有很多政策工具,但是现在都不能用了,我们需要培育新的动能。这个新动力、新动能如何培育?我认为可以从人、地、钱三个角度入手。首先,要加强对农民的培训,正确引导外出务工人员返乡创业。其次,要积极探索农地改革,为农村三产融合发展提供用地保障,为农村休闲旅游养老产业发展提供用地

保障,提高宅基地空心屋的利用率。再次,在财政收入下降的背景下,财政支农资金增量不会太多,因此我们要用好存量,完善信贷担保机制和两权抵押贷款机制。

作者简介:叶兴庆,男,国务院发展研究中心农村经济研究部部长,研究员(北京 100010)。

农业供给侧结构性改革的推进策略

魏后凯

针对农业供给侧结构性改革的推进策略,我想从四个方面展开论述:

第一个方面是如何把握农业供给侧结构性改革的科学内涵。现在新闻界普遍把供给侧结构性改革等同于供给侧改革,但是我认为二者是有严格区别的。供给侧改革包括两个方面,一方面是供给侧的总量性改革。改革开放以来,中国的农业供给侧改革一直在进行,主要关注的是供给数量,重点破解总量不足的矛盾。大家回想一下是不是这样,多年来中国在农业领域的许多改革措施都是围绕增加粮食产量展开的。另一方面是供给侧的结构性改革,主要是破解结构性矛盾,重点关注结构优化和提质增效。因此,供给侧结构性改革不是一般的供给侧改革,也不是单纯的结构性调整,它是二者的有机结合,主要从生产端、供给侧入手,采用综合配套改革的办法,破解深层次的结构性矛盾。从这一点来看,农业供给侧结构性改革的前提是确保国家粮食安全,确保农民增收,保证农村稳定,从生产端、供给侧入手进行体制改革和制度创新,优化农业产业体系、生产体系和经营体系,提高农业供给质量和效率,保障农产品有效供给,促进农业结构优化和提质增效,最终实现农业转型升级和农业现代化。因此,农业供给侧结构性改革的目标导向是增加农民收入、保障有效供给,主攻方向是提高农业供给质量和效率,核心内容是优化农业供给体系和结构。

在明确农业供给侧结构性改革科学内涵的基础上,我们应该着重理清四点认识:一是要坚守耕地红线,确保粮食生产能力不降低。因为大家都知道,种粮的效益比较低,比如说作为粮食主产区的河南中部地区,如果不种粮食,而搞商业开发,把耕地都建成工厂,获得的经济效益肯定要更高,过去中国的珠三角、长三角有一些地区就是这样做的。我们绝对不能以增收、增效和改革的名义,把耕地改少了,把粮食产量改下去了,这也是国家一再强调的。二是要防止出现概念泛化和滥用的倾向。通过我们的调研,发现很多地方把农业农村的所有改革都标榜为农业供给侧结构性改革。三是要谨防“新瓶装旧酒”,不能把单纯的农业结构调整当成是农业供给侧结构性改革。四是要处理好政府与市场的关系。政府不能打着农业供给侧结构性改革的旗号,过多地干预市场,甚至由政府来取代市场。

第二个方面是要采取多层面协调推进的结构性改革方式。农业供给侧结构性改革主要是破解深层次的结构性矛盾,是从生产端和供给侧展开的综合配套改革。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,农产品不仅存在质量问题,还存在安全问题、农业竞争力问题也是一种深层次的结构性矛盾,我们要通过综合配套改革来破解这种矛盾。那么,怎么来破解?怎么从供给侧进行破解?我想要从三个层面来展开,即产业层面、要素层面、制

度层面。

从产业层面来看,主要是怎么激活经营主体、怎么延长产业链条,促进多层次的产业融合,不断优化农业生产、经营和服务体系。这主要体现在四个方面,第一是充分发挥农民的创造性和主体作用,鼓励和引导农民投入到农业农村改革实践与创新创业中来。第二是培育壮大家庭农场、农民合作社、龙头企业等新型经营主体和服务主体,开展适度规模经营。前几年中国的土地流转速度都是每年提高4个百分点,2016年只提高了1个百分点,而2017年的土地流转速度还在逐渐放缓。当然,土地流转也要有一个合理区间,不是越高越好,也不是越低越好。这个区间到底是多少?沿海地区已经达到了50%左右。我们到河南省的移民村调研时发现,很多移民村100%的土地都流转出去了,很多土地还都是流转到一家公司。我觉得这带来了后续发展的可持续性和稳定性问题,万一这家公司不行了,怎么办?因为按照市场规律,企业倒闭是正常现象,所以不能把100%的土地都流转出去,要确定一个合理的流转区间。第三是要发挥农业的多维功能,未来农业增收增效更多的是挖掘多维功能,如生态功能、休闲功能、景观功能、示范功能、文化传承功能等,只有把这些多维功能挖掘出来,推动农业产业链条的延伸,才能促进农业增效、农民增收。第四是产业融合。一方面是纵向的,即怎样往农业生产的前后两端延伸,实现纵向融合和纵向一体化;另一方面是第一产业怎么和第二产业、第三产业,尤其是文化旅游产业深度融合,实现农业的横向融合和横向一体化。

从要素层面来看,主要是深化改革,激活劳动力、土地、资本和科技创新等要素,优化资源配置,提高土地产出率、资源利用率和劳动生产率。具体来说,第一是激活劳动力。要着力加强农民素质和技能培训,搞好现代青年农场主培育和新型农业经营主体带头人轮训工作,大力倡导和推广农业工匠精神,鼓励农民和回乡下乡人员采取多种方式开展农业规模化经营,激发多元化主体参与农业现代化建设的活力。第二是激活土地。土地是农民的命根子,也是农民最大的财富。要加快农村承包地确权登记颁证,认真落实和完善农村土地“三权分置”办法,积极开展土地

承包权有偿退出、土地经营权抵押贷款和入股农业产业化经营等试点,大胆探索担保抵押、土地入股、土地托管、代耕代种等放活土地经营权的途径,为现代农业发展激发新的活力。第三是激活资本。重点是整合政府各种涉农资金,实行“大专向+任务清单”管理方式,采取PPP、以奖代补、贴息等多种途径,撬动社会资本广泛参与农业生产经营和现代化建设,引导城市工商资本到农村投资规模化的现代高效农业。第四是激活科技创新。现代农业发展的根本出路在于科技创新。为此,要进一步加大农业科技资金投入,整合各方面科技创新资源,完善国家农业科技创新体系、现代农业产业技术体系和农业科技推广服务体系,鼓励工商资本、民间资本和农业企业加强农业科技研发,依靠科技创新,激发农业发展新活力,形成科技创新驱动和引领现代农业发展的新格局。

从制度层面来看,主要是围绕改革的目标和中心任务,采取综合配套、协调推进的方式,构建有效的制度供给体系。第一是推进要素体制改革,其核心包括劳动力、土地、资本和科技创新。第二是完善农业补贴支持政策。第三是完善农产品价格形成机制,关键是建立以市场为导向的农产品价格形成机制。第四是推进农产品收储制度改革。河南永城在收储制度方面做了很多有益探索,允许民营企业参与粮食收储,我们在当地调研的时候,也看到改革的成效十分显著,粮食仓库都是满满的。中国应该实行多元化的收储制度,让家庭农场、农民合作社、民营企业等社会力量参与粮食的政策性收储,实现藏粮于民。第五是完善农业生态补偿机制。农业有多维功能,不单是保障农产品供给和国家粮食安全,更重要的是,为人们提供生态空间和休闲空间。最初实行生态补偿的是森林、草原,后来又把湿地纳入生态补偿范围,我认为农业领域也应该开展生态补偿,我们应该在科学核算农业生态价值的基础上,给予相应的生态补贴。第六是扩大农业保险覆盖面,加大政府对农业保险的补贴力度。

第三个方面是要围绕降本提质增效,实行组合式的支持政策。农业供给侧结构性改革的一个重要任务就是要降成本、提质量、增效益,所以

我们要围绕这一核心任务实行组合式的支持政策,成本降低了,效益提高了,质量提高了,农产品才会更有竞争力。目前,中国粮食的平均成本增长比较快,2005—2015年每亩总成本平均每年增长9.7%,每亩生产成本增长8.9%,每50公斤主产品总成本增长8.4%,每50公斤主产品生产成本增长7.6%。这主要是生产成本、人工成本、土地成本等快速增长引起的。2005—2015年农林牧渔业增加值增速只有4.4%,谷物生产者价格指数增长只有4.8%,人均GDP增长只有9.2%,而人工成本每年增长11%,其中家庭用工平均每年增长11.2%,土地成本平均每年增长13.5%,流转地租金平均每年增长17.9%。11年间粮食生产总成本上涨的来源中生产成本占76.4%,人工成本占44%,土地成本占23%。所以,政策调整首先是要保证粮食安全不能放松。我们测算了一下,2016年中国谷物自给率是98%,保障口粮自给应该没有风险,但是2016年进口大豆8391万吨,占世界大豆出口总量的60%以上,如果把大豆计算在内,粮食自给率就下降到86.76%。其次是要加大对粮食主产区的支持力度。国家应该把粮食主产区作为一个单独的关键类型,给予特殊政策支持粮食主产区建设。过去珠三角、长三角都是国家粮食的主产区,后来因为各方面原因粮食生产量、播种面积都在下降,由粮食主产区变成粮食

主销区,这样就把保障粮食安全的责任转移到中部地区和东北地区。假如中部地区和东北地区再像珠三角、长三角地区那样,把大片的耕地搞开发,那么谁来保障我们国家的粮食安全问题呢?所以我觉得一定要加大对粮食主产区的支持力度,把粮食主产区作为一种单独类型进行支持。再次是要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,由黄箱补贴转变为绿箱补贴,由价格补贴转变为收入补贴,由支持生产转变为支持绿色生态和适度规模经营。同时,加大农业研发投入力度,将农业科技服务等纳入政府购买公益性服务的范围。

第四个方面是要为农业绿色转型提供政策支持。针对化肥和农药过量使用的问题,农业部提出双零增长方案。从2015年开始中国的农药使用量已经下降了,但是化肥使用量还比较高,中国按耕地面积计算的化肥使用强度远高于世界平均水平,也超过了安全上限,国家应该从财政、税收等方面支持有机肥替代化肥,从而减少化肥使用量。

作者简介:魏后凯,男,中国社会科学院农村发展研究所所长,研究员(北京 100836)。

推进农业供给侧结构性改革的战略思考

张占仓

我主要从四个方面来谈推进农业供给侧结构性改革的战略思考:

第一,如何适应“一带一路”建设需要。“一带一路”倡议在三大国家战略中排在首位,也是未来引领全球化的重要战略,“一带一路”倡议靠谁来实现呢?要靠13亿多中国人民,每一个人都要贡献自己的力量。农业作为国家的基础产业,也必须积极融入“一带一路”建设。在“一带一路”倡议中,中国需要做哪些事情呢?首先,“一带一路”沿线人口占全球的60%多,GDP占全球的29%,而且

“一带一路”沿线大部分是发展中国家,对发展中国家来说,农业特别重要,他们希望共享中国农业发展成果,比如在“海上丝路”沿线国家和地区推广杂交水稻的潜力非常大;河南的棉花品种推广到哈萨克斯坦以后,当地的棉花单产产量翻了两番。其次,改变中国农产品有效供给不足的局面。目前中国农产品有效供给不足,不能很好地满足消费者的消费需求。通过进口智利车厘子、美国波士顿大龙虾、日本奈良牛肉、菲律宾香蕉等,可以改变这种局面。再次,适度进口国外的农