

推进粮食供给侧结构性改革研究

赵 阳

(中央农村工作领导小组办公室,北京 100714)

[摘 要] 粮食供给侧结构性改革是农业供给侧结构性改革的重要内容。文章在分析当前农业农村总体形势、阶段和面临挑战的基础上,指出粮食供给侧结构性改革应着力处理好战略性问题和技术性问题、粮食总产量和品种结构、粮食数量和质量、国内市场和国际市场、发展适度规模经营和扶持小农生产、政府和市场、藏粮于技和藏粮于地、财政政策和金融政策这8大关系,最后提出了稳步推进粮食供给侧结构性改革7个方面的思路建议。

[关键词] 农业; 农村; 粮食; 供给侧结构性改革

[中图分类号] F321 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2019)01-0034-05

党中央、国务院对农业供给侧结构性改革高度重视,就推进改革作出了一系列重大决策部署,特别是2017年的中央一号文件专门把深入推进农业供给侧结构性改革作为主题,这是以习近平同志为核心的党中央立足我国农业农村发展已经进入新的历史阶段,坚持问题导向作出的重大决策,是破解当前和今后一个时期“三农”问题的治本药方,也是推动我国现代化农业建设再上新台阶的必然选择。

粮食供给侧结构性改革作为农业供给侧结构性改革的重要内容,目前学术界已对其开展了不少研究。在推进粮食供给侧改革的必要性方面,刘妍杉(2016)认为,受世界经济整体复苏乏力、终端消费持续疲软等因素影响,我国粮食阶段性结构性供需矛盾十分突出,亟需对粮食生产和流通体制进行改革^[1]。张越杰和王军(2017)认为,供求紧平衡下“调结构”问题、粮食“去库存”问题、粮食生产“降成本”问题是当前粮食产业面临的难点,应采取有针对性的措施来促进粮食产业供给侧和需求侧的协调发展^[2]。在改革的目标方面,成升魁和汪寿阳(2017)认为,应该从理顺政府和市场关系、树立全球视野和双底线思维以及倡导健康与绿色生活方式等方面着眼,通过供给侧结构性改革为我国粮食安全问题的出路提供科学合理的视角和解决方案^[3]。雷平和詹慧龙(2017)通过构建系统动力学模型,模拟在多种组合条件下粮食供给侧要素的变化过程,认为我国应建立降低储备率和维持高自给率相结合的粮食安全调控目标^[4]。在改革的措施建议方面,

孙正东(2017)基于对粮食加工企业的调研,认为发展专用品牌粮食是推进粮食供给侧结构性改革的新引擎^[5]。蒋辉和张康洁(2016)在分析粮食供给侧面临的八大紧迫形势的基础上,提出了改革的路径建议^[6]。段观照(2017)则从互联网视角提出了对我国粮食供给侧结构性改革的建议^[7]。总体来看,现有研究大多侧重于粮食供给侧结构性改革的某个方面,本文则将粮食供给侧结构性改革放到农业农村总体形势和阶段中去观察,全面梳理粮食生产流通领域需处理好的8大关系,并提出稳步推进改革的7项具体措施建议。

一 当前农业农村的形势、阶段与挑战

当前农业农村发展的形势处于建国以来一个最好的时期,这可以从粮食生产、农民收入和农民获得感3个方面去把握。

首先,粮食生产能力大幅提升。我国粮食产量在1996年突破1万亿斤,到1998年达到了阶段性峰值10246亿斤,此后经历了5年连续滑坡,到2003年下降到了8614亿斤^[8],当时粮食的供求关系非常紧张,粮食价格飞涨,市场甚至有一种恐慌的心情,这充分说明粮食问题不仅是经济问题,也是社会问题,甚至是政治的问题。随着一系列惠农强农政策的实施,2004年到2015年间粮食产量取得了“十二连增”,2016年略有减少,2017年又继续增加,产量达到了12358亿斤。在粮食“十四连丰”、产量连续5年稳定在1.2万亿斤以上的背景下,我国粮食供

[收稿日期] 2018-07-22

[作者简介] 赵阳(1965-),男,湖南湘潭人,中共中央农村工作领导小组办公室一局局长,农业农村部农村社会事业工作组组长,研究员,博士生导师。

给充裕,有力地保障了国家粮食安全。

其次,农民人均可支配收入持续快速增长。习近平总书记指出“小康不小康,关键看老乡”,农村形势要看农民的钱袋子。2017年农村居民人均可支配收入13432元,扣除价格因素实际增长7.3%,继续高于城镇居民收入增长。这一向好的形势自2004年以来已延续了十多年,近12年来平均增长率在8%以上。从农民的钱袋子来看,农村形势是好的。

再次,当前是农民最有获得感的时期。近年农村民生得到了长足的发展,社会主义新农村建设也取得了很大的成就。2007年农村自来水集中供给到村的比例只有43%,在2012年党的十八大召开前是57%,到2016年已达到了66%。2007年农村垃圾处理的比例是10%,5年前这个比例是不到30%,现在达到了65%,同时现在也已有20%的村实现了污水集中处理。2016年农村道路硬化比例达到96%,实现了通村通户。2008年到2012年5年间农村的危房改造1033万户,2012年到现在又改造了1278万户,促进了农村社会的稳定和谐。

这些成绩的取得与党和国家出台的一系列惠农政策密切相关。2006年农业税条例废止,2004年以来建立了农业的直接补贴制度,到目前补贴规模已经达到了一年1600多亿,实现了对农民由“取”到“予”的转折,贯彻了“多予、少取、放活”的方针。

十八大以来,党的工作一个重要的方法论就是问题导向,直面问题。在这样的背景之下,我们既要看到当前农业农村形势总体上持续向好、亮点很多,也要深入分析当前农业农村发展所面临的问题和挑战。主要表现在以下方面:

第一,当前我国农业存在高成本、高补贴和高价格的问题,并带来了资源配置错位和资源环境压力加大的问题。在经过多年的发展的同时,我国的农业也累积了不少矛盾。有人指出目前我国农业进入了高价格、高补贴、高成本的“三高农业”阶段,并导致了市场机制的扭曲,这是有一定道理的。但这一概括还停留在表象,我们还应看到两个深层次的问题。一是农业资源配置存在错位。2008年到2015年,我国玉米播种面积增加了815万公顷,一些边际土地的产能都在不断被开发利用,包括“镰刀弯”地区、第四和第五积温带都在种植玉米,同期我国豆类种植减少了380万公顷,其原因主要是受比较效益的驱动,导致出现了比较严重的农产品供需结构的失衡。二是我国的农业资源环境压力在持续加大。例如,据中国农科院调研,由于地下水超采,华北地区已成为世界上最大的地下水漏斗区,总的面积可

能达7万平方公里。又如,我国农业生产中化肥的利用率只有40%左右,农药的利用率只有35%左右,农膜残留达40%。据环保部公布的数据,现在我国70%的江河湖泊受到不同程度的污染,水稻种植区土壤受到重金属不同程度污染的面积超过1亿亩。因此,现有的农业发展模式已使资源环境的压力到了一个极限,不具备可持续性。

第二,农民收入持续增长乏力。如前所述,近十多年以来农民收入得到了较快增长,但从历史比较来看,农民收入增长的势头近年有所放缓,2011年是农民收入增长率的峰值,达11.1%,到了2012年降为10.7%,2013年是9.3%,2014年是9.2%,2015年7.5%,2016年是6.2%,2017年是7.3%。其中2016年的增长率6.2%,是近年来首次出现的农民可支配收入的增长率低于GDP的增长率,农民收入增长率“双高”(高于GDP增长率、高于城镇居民收入增长率)的目标只实现了“一高”。这一现象值得我们警惕,因为我们无论怎样推进改革,不能把农民增收的势头逆转了。具体分析农民收入持续增长乏力的成因,一是宏观经济下行的压力和城镇化发展速度减缓,导致了农民工工资性收入下降;二是我国农业竞争力不足导致种粮收益、农业综合效益下降。

第三,在工业化、城镇化快速发展的过程中,我们面临着一系列新挑战。从劳动力方面看,目前有纯农民,有兼业农民,还有的连兼业农民都算不上。同时随着务农人口老龄化问题日渐突出,今后“谁来种地”是一个客观存在的问题。从土地方面看,这些年房地产开发、商业地产占了大量土地,1978年以来全国耕地减少了1200万公顷。而由于城市占用了用地指标,现在农业农村发展要寻求新动力,面临的一个难题就是用地难。从金融方面看,2016年我国全部金融机构本外币贷款余额中县及县以下的23万亿,占比21.6%,全口径的涉农贷款余额是28.2万亿多,占比26.5%,这个数据初看比较令人振奋,但细看之下,农户贷款余额为7.1万亿,占比是8%,农林牧渔4大产业(不包括副业)贷款余额3.7万亿元,占比只有3.4%。可见农业信贷与农业在GDP中的地位是极不相称的,农村金融是“抽水机”的局面依然没有改变。此外,目前农业保险“广覆盖,低标准”的问题依然存在,保险公司给三大主粮的保额不足生产成本的40%。

面临这样一系列的挑战和复杂局面,可以说三农领域是我国实体经济中结构性矛盾最突出的领域之一。因此,“十三五”乃至今后更长的一段时期,我国农业农村发展将进入一个内外矛盾并存的胶着

期,也是保证国家粮食安全和农民持续增收“双目标”难度加大的一个挑战期,更是一个改革发展政策调整的转型期。

二 准确把握农业主要矛盾转变,着力处理好 8 大关系

2017 年的中央一号文件指出,我国农业的主要矛盾已经由总量不足转变为结构性矛盾,主要的表现是阶段性的供过于求和供不应求并存,矛盾的主要方面在供给侧。因此推进农业的供给侧结构性改革,提高农业的综合效益和竞争力,是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^[9]。

第一,处理好战略性问题和技术性问题之间的关系。习近平总书记在 2013 年中央农村工作会议上指出:“在粮食问题上不能出半点闪失,粮食一时多一点少一点是技术性的问题,但是粮食安全是战略性问题。”推进粮食供给侧改革,从长远看,受资源短缺和生态环境脆弱的约束,我国粮食持续增长的潜力是有限的,这是我们面临的国情、农情和粮情。我国的人均耕地面积只有世界平均水平的 40% 左右,淡水资源人均占有量只有全世界平均水平的三分之一左右,在这样的资源条件下要解决占全世界总人口 19% 的十几亿人的吃饭问题,目前粮食安全形势依然是严峻的^[9],是战略性问题。而当前我国部分粮食品种存在阶段性过剩,只是技术性问题。

第二,处理好粮食总产和品种结构的关系。2013 年以来,我国粮食年总产量已连续 5 年高于 12000 亿斤,从当前的物质技术条件看,总产量要在这样一个高位上保持稳定是完全可能的,但也不能放松粮食生产。回顾历史,1978 年我国粮食产量只有 6000 多亿斤,到现在稳定在 12000 亿斤以上,总产量翻了一番,但人均占有量只提高了 100 公斤^[9]。总的来看,粮食供需之间仍是“紧平衡”状态。分品种看,玉米库存高企、供大于求,但大豆短缺,自给率仅 13%^[9],而小麦和稻谷是核心口粮,必须确保供求基本平衡。

第三,处理好粮食数量和质量的关系。我国大多数农产品的数量基本上都是够的,但往往品质方面跟不上。随着人民群众消费需求升级,包括优质粮食在内的优质农产品供给不足的问题日益凸显。2016 年河南省永城县先行开展了试点,扩大优质小麦的种植面积,现在看来销售情况很好,订单非常稳定,而且实现了优质优价^[9]。事实上,农业和粮食供给侧结构性改革核心问题就是要以提高农业综合效益和提高品质为主攻方向,这还值得进一步开展深入研究。

第四,处理好国内与国际市场的关系。从 2001 年加入 WTO 到 2016 年,我国农产品贸易额从 280 亿美元增长到了 1833 亿美元,年均增长 13.4%,进口量更是年均增长了 16%^[9]。我国农产品贸易逆差的峰值出现在 2013 年,达到 510 亿美元,近 3 年逆差有所下降,但依然有 380 亿美元。我国是农产品进出口大国,但粮食定价话语权不足,不能发挥贸易大国优势,其制约因素有三:一是农业生产基础竞争力不足,国内粮食生产成本较高,近几年国内外价格都处于倒挂水平。二是没有形成全球定价中心,没有定价话语权。三是我国农产品进口市场和出口市场高度集中,进口的 70% 集中在美国、巴西、东盟、欧盟、澳大利亚,出口市场的 70% 集中在东盟、日本、香港、欧盟和美国 5 大市场^[9]。要充分利用国际市场和国际资源,保证我国粮食安全。

第五,处理好发展适度规模经营与扶持小农生产的关系。目前的户均经营规模大约是 7.9 亩,从绝对规模看,远小于欧美,也小于日本,日本现在的家庭平均规模已接近 30 亩。从发展速度看,1996 年农业普查结果显示,当时一个种植业劳动者的经营规模只有 4.78 亩,2006 年农业普查时达到了 5.63 亩,10 年提高 20%,平均每年提高 1.8 个百分点,同时期我国城镇化的发展速度为年均 1.3 个百分点,农业规模经营发展速度快于城镇化速度,应该说不算慢,如果人为地刻意加快发展,反而可能出现不利后果。除了推进土地规模经营外,扩大农业的服务规模也是推进农业适度规模经营的一个有效途径。在扩大经营规模的同时,培育新型经营主体也显得越来越重要。党的十八届五中全会提出加快构建培育新型农业经营主体的政策体系,2017 年中央一号文件提出要加快经营体系、生产体系、产业体系 3 大体系的建设,核心问题就是培育新型经营主体^[9]。同时,要坚持家庭经营的基础地位。到 2016 年底,农村流转土地已占全部承包面积的 35%,也就是说这 35% 的土地由别的新型经营主体、规模大户来租种。但反过来看,65% 的承包面积依然还是在承包这片土地的原农户自己耕种,也就是说家庭承包、家庭经营还是我们当前农村经营制度的基本方面。因此,培育新型经营主体和支持小农户,这两个方面不可偏颇。

第六,处理好政府和市场的关系。在近年农产品收储制度改革的过程中,正是从处理好政府和市场的关系出发,把握了 4 个重要原则:一是底线原则,在农产品收储制度改革中,坚持了保障国家粮食安全和农产品的有效供给作为改革的基本前提。二是市场化改革取向和保护农民利益的基本原则,协

同发挥市场、政府两只手的作用。三是实施分品种施策和渐进式的改革路径,统筹把握好改革的时机、节奏和力度,对于核心口粮品种小麦和稻谷,到目前为止还没有从整个制度框架上进行大调整,就是考虑到各个粮食品种之间的差别,考虑到国家粮食安全这个大的前提条件。四是改革的推进着眼于整个产业链,打政策“组合拳”,目标是提高农业综合效益和竞争力^[9]。

第七,处理好藏粮于技和藏粮于地的关系。对于粮食生产来说,土地毫无疑问是基础。但土地是不可再生的资源,我国耕地减少的趋势在相当长的时期内难以逆转,土地流转价格也每年都在增长。因此“藏粮于技”的作用日益凸显,农业技术的研发和推广在粮食生产中的作用越来越重要。同时,我国现阶段劳动力的成本在大幅度的上升,事实上第一产业就业人口的拐点早在1991年就发生了,乡村人口从当时的最高峰值8.5亿开始往下走。这样的形势导致了我国的农业技术创新需要发挥既替代劳动力又替代土地的双重功能。以东北的深耕技术为例,农业机械化在东北替代劳动力的作用越来越明显,同时这一技术对提高单产作用明显,因此也可以说是一种土地替代型技术^[9]。为此,亟需解决好科研生产“两张皮”和技术推广“最后一公里”的问题。

第八,处理好财政政策和金融政策的关系。当前国家针对农村的财政支持政策需要改革完善,以进一步提高精准性、指向性,而农产品收储制度改革也为我国完善补贴政策创造了契机。同时需要构建一个新的符合农业农村特点的农村金融体系,以解决农村金融本身存在的很多难题。要处理好这两者之间的关系,就需要财政政策和金融政策协同发挥合力,这也是一个大的发展趋势。比如现在为了发展适度规模经营,国家拿出了200多个亿成立了信贷担保联盟,这就是利用财政资金去撬动金融资本,提高农业农村领域金融资源的可获得性^[9]。

推进粮食领域的供给侧结构性改革任重道远,除了上述8大关系之外,可能还有一系列政策和体制机制问题需要解决。

三 把握新形势下粮食政策方向,稳步推进粮食供给侧改革

面对农业农村发展新的形势和阶段,以及面临的困难和挑战,必须坚定推进农业的供给侧结构性改革,提高整个农业体系的质量和效益,不断培育农业农村发展的新动力、新动能^[10]。推进粮食领域的供给侧结构性改革,总的来说,应按照2018年中央一号文件提出的“必须坚持质量兴农、绿色兴农,以农业供给侧结构性改革为主线,加快构建现代农业

产业体系、生产体系、经营体系,提高农业创新力、竞争力和全要素生产率,加快实现由农业大国向农业强国转变”的基本要求,改进粮食收购政策、拓展市场空间、加强主体培育、提升转化水平,促进我国粮食产销制度进一步完善。

(一)保护农民种粮积极性的政策基点不能动摇

国家粮食安全战略是“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”。这一战略符合我国国情和当前经济社会发展阶段要求,对稳定我国粮食等重要农产品供给和调动农民种粮积极性都具有重大的历史性作用。农民的种粮积极性是保障我国粮食安全的底线。要继续执行并完善稻谷、小麦最低收购价政策。让最低收购价托住农民种粮成本的底,保证农户的基本收益,保护农户的种粮积极性。

(二)完善“市场定价、价补分离”政策

2014年以来,为了解决农产品收储制度所积累的一系列的矛盾,首先对棉花、大豆进行了目标价格改革,随后取消了油菜籽临时收储制度。2015年12月26日,正式启动玉米收储制度改革,目前已取得了非常明显的成效。对于其他粮食品种,也要按照“生产成本+基本收益”的原则,在实现设定收储价的同时,利用现有补贴制度调整的契机,合理提高对农民的直接补贴额度。同时,在市场粮食价格过高时,政府则可以对低收入消费群体给予消费补贴;在市场粮价过低时,执行“托底价”收购预案,一方面可以有效保护农民利益,另一方面让价格形成完全由市场决定,客观地反映市场的供求关系。将保农民收入的政策功能从当前“价补合一”的政策中剥离开来,探索“价补分离”的方式,即发挥市场供求在价格形成中的基础性作用,政府在市场之外给予农民合理的补贴。

(三)积极应对当前“去库存”难题

当前玉米、稻谷等粮食品种库存高企,如何有效化解库存压力是较为紧迫的现实难题。从长远看,要用供给侧结构性改革的思路,积极有效地推动农业结构的优化调整。从当前应急性“去库存”思路来看,一是化整为零。对于超期储存粮部分可以通过与贷款贴息、税费减免等政策相挂钩定向销售给粮食深加工企业,同步推进粮食储加一体化改革,对积极参与的相关企业给予优先储粮和销售资格。二是整体转化。将储存粮食转化为储存燃料乙醇,在当前油价偏低的情况下,可采取企业代储乙醇的办法将超期存粮挂账销售给乙醇加工企业,以缓解仓容库存压力。

(四)重点改革粮食收储制度

现在的粮食收储政策设计中,粮权归国家,企业

要盈余,粮食收储主体的政策性职能和经营性职能混淆不清。应按照“有限目标、优化结构、多元参与”的思路,进一步健全粮食储备政策。将粮食中央战略储备、市场调控储备和商品贸易粮的管理机制相互剥离,合理划分战略储备、调节储备和商业周转储备之间的责任。鼓励粮食加工和流通企业参与粮食储备。通过政府购买服务的方式,逐步建立适应我国粮食市场特点的社会化粮食储备服务机制,引导和支持具备条件的多元化市场主体参与粮食储备和流通,以分散储备成本,激发市场活力。

(五)重点农产品的进出口调控

树立大食物安全意识。在国内生产、国外进口和库存的关系上,要注重保持总量和结构的动态平衡,加强对粮食的进出口统一管控制度建设。鉴于大麦、高粱、玉米酒糟粕(DDGS)和木薯对国内饲料用粮产生了较强的替代作用,在特定时间段内,可以采取贸易救济、进口许可、技术标准,以及反倾销等非关税手段有效调节相关农产品进口,避免大量进口过度冲击国内生产和打压市场价格,以缓解粮食国内外市场价格倒挂的矛盾,减少对国内粮食市场的负面影响。在调控手段运用上,要增加调控措施的透明度,更多地通过发布生产、进口、库存、消费等信息,有效引导市场预期。

(六)把控我国粮食信息引导权

加快建设具有国际影响力的粮食交易中心,设立相应的中国粮食指数。建设有国际影响力的粮食等重要农产品交易中心,有利于发现价格、规避风险、稳定市场,掌握保障粮食供给的国际主动权。目前,我国已经形成了大规模的农产品期现货市场和较为发达的金融市场,具备了发展成为国际农产品交易中心的基础条件,应充分发挥大连商品交易所、郑州商品交易所的农产品期货交易国际影响力,抓

紧制定具体措施,加快实施步伐。

(七)总体设计粮食产销制度改革方案

抓紧研究实施粮食产销制度改革综合方案,增强扶持政策的配套性和协调性,构建粮食政策综合改革的框架。特别是要将财政补贴、金融服务、市场购销、加工转化、库存储备、进出口调节、价格形成机制、消费导向等一系列体制机制进行统筹考虑,综合施策^[11]。

[参考文献]

- [1] 刘妍杉.对粮食供给侧结构性改革的几点思考[J].中国粮食经济,2016(2):34-36.
- [2] 张越杰,王军.推进粮食产业供给侧结构性改革的难点及对策[J].经济纵横,2017(2):110-114.
- [3] 成升魁,汪寿阳.新时期粮食安全观与粮食供给侧改革[J].中国科学院院刊,2017(10):1074-1081.
- [4] 雷平,詹慧龙.新安全观下粮食供给侧改革研究[J].首都经济贸易大学学报,2017(2):22-29.
- [5] 孙正东.粮食供给侧结构性改革的新引擎——发展专用品牌粮食的思考和探索[J].中国科学院院刊,2017(10):1091-1095.
- [6] 蒋辉,张康洁.粮食供给侧结构性改革的当前形势与政策选择[J].农业经济问题,2016(10):8-17.
- [7] 段观照.互联网视野下我国粮食供给侧改革问题研究[J].时代农机,2017(7):137-138.
- [8] 艾永梅.深化粮食供给侧结构性改革 大力发展粮食产业经济[J].中国粮食经济,2018(1):28-32.
- [9] 赵阳.推进农业供给侧结构性改革须处理好八大关系[J].中国乡村发现,2017(5):30-37.
- [10] 喻义洪,韩一军,陈印军,陈源泉.建立新型的粮食安全观(九)主要结论与政策建议[R]//建立新型的粮食安全观课题研究报告,2017-08-01.
- [11] 赵阳,张征.当前的粮食形势与政策选择[J].中国发展观察,2016(4):19-21.

Study on Promoting the Structural Reform of Grain Supply

ZHAO Yang

(The Rural Work Leading Group Office of the Central Committee of CPC, Beijing 100714, China)

Abstract: The structural reform of the grain supply is an important part of the structural reform of the agricultural supply. Based on the analysis of the general situation, stages and challenges of agriculture in countryside, this paper points out that the structural reform of grain supply should focus on how to deal with the following eight relations: strategic and technical issues, total grain output and grain variety, grain quantity and quality, domestic and international markets, developing moderate scale business and supporting small-scale farmer production, government and market, storing grain by technology and land, fiscal policy and financial policy. Finally, seven suggestions on steadily promoting structural reform of grain supply are proposed.

Key words: agricultural; rural; grain; structural reform of supply