

经济新常态下的中国农业政策转型^{*}

钟 真,孔祥智

(中国人民大学 农业与农村发展学院,北京 100872)

[关键词] 新常态; 农业政策; 转型

[摘 要] 新世纪以来,国家出台了一系列强农惠农政策,农业发展取得了巨大成就。粮食产量“十一连增”、农民增收“十一连快”,农业现代化进程加速,城乡公共服务全面发展。但随着我国经济步入新常态,农业面临着“丰年缺粮”呈刚性态势,国内外价格倒挂局面难以扭转,波动性风险和结构性矛盾日益凸显,财政支农政策过于分散,政策着力点与农民收入结构不协调等诸多新的挑战。为此,农村基本经营制度、农产品价格政策、财政支农政策、农业科技政策、农村金融政策等主要农业政策亟待转型升级。在“农业新常态”尚未全面到来之时,中国农业应加快“转方式、调结构”的步伐,主动适应经济新常态。

[中图分类号]F320 [文献标识码]A [文章编号]0257-2826(2015)05-0005-09

进入新世纪,特别是中共十六大以来,中央把解决好“三农”问题作为全部工作的重中之重,坚持“以工促农、以城带乡”的统筹城乡发展基本方略,以 12 个中央一号文件为载体,陆续出台了一系列强农惠农富农政策,密度之高,种类之全,力度之大,超过了以往任何一个时期,农业和农村发展取得了举世瞩目的成绩。当前,我国经济发展步入“增速变化、结构升级、动力转变”的新常态,农业发展面临着更加复杂的国内外环境和更多新的挑战,已有农业政策效果减弱、针对性降低、系统性不足等问题日益明显,亟待加快体制机制的

改革与创新,实现中国农业政策的转型升级。

一、新时期中国农业发展的阶段性特征

(一)“新常态”与“阶段性特征”的关系

自 2014 年 5 月习近平总书记提出经济发展“新常态”的概念以来,各界掀起了对“新常态”的研究热潮。2014 年 12 月召开的中央经济工作会议进一步从消费需求、投资需求、出口和国际收支、生产能力和产业组织方式、生产要素相对优势、市场竞争特点、资源环境约束、经济风险积累

* 本文系国家社会科学基金重点项目“农业现代化体制机制创新与工业化、信息化、城镇化同步发展研究”(项目号:13AZD003)和教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“我国新型农业经营体系构建与实践案例研究”(项目号:14JJD790030)的阶段性成果。

[收稿日期] 2015-01-15

[作者简介] 钟真,中国人民大学讲师,主要研究方向为农业经营体系、农户经济理论与应用;孔祥智,中国人民大学教授,主要研究方向为农业政策分析、合作经济。

和化解、资源配置模式和宏观调控方式等九个方面全面阐释了新常态的主要特征。这些特征表明我国经济正在向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段演化,经济发展进入新常态,正从高速增长转向中高速增长,经济发展方式正从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长,经济结构正从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并存的深度调整,经济发展动力正从传统增长点转向新的增长点。因此,经济新常态是对我国经济发展阶段性特征的高度概括,是对经济转型升级的规律性认识,是制定发展战略和政策的重要依据。

然而,对新常态的认识也出现了泛化倾向,有的研究者把经济运行中出现的问题全都归结为新常态,有的甚至把经济的短期波动也归结为新常态。这是值得商榷的。^[1]从逻辑上看,“常态”原含固化、稳定之意,故“新常态”必然是动态的(至少经历过变化)和阶段性的,但这个阶段应该是一个较长的时期。因此,如果某一个事物的发展变化在可预见的一个较长的时期内将处于稳定的态势,这种态势便可以称为“新常态”。当前,我国经济正处于经济增长速度换挡期、结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期,这“三期叠加”是当前中国经济最大的阶段性特征。那么,在经济步入如此新常态条件下,农业新常态是否已经到来?这就需要当前农业的阶段性特征做进一步考察。

(二)当前中国农业发展的阶段性特征

从农业发展动力看,农业增长动力更多地来自农业外部。随着农业投入和产出的商品化、市场化程度不断提高,种子、化肥、农药、机械、设施等物质投入和相关服务主要源自工业化、信息化带来的现代科技与管理成果,农业资金来源已经由主要依靠“三农”内部供给转变为重点依托“以工补农、以城带乡”的反哺机制,农业经营规模的扩大主要源于工业化和城镇化对农业剩余劳动力的吸收和土地流转的促进。

从农业发展方式看,“第六产业”发展进程加速的势头明显。^[2]随着要素市场的完善和信息化、工业化、城镇化的推进,第一、二、三产业的不断融合互动以及产品流、要素流和价值流从田间到餐

桌的大贯通大整合,农业已经变身为一个综合性产业。其多功能性得到进一步拓展,产业链得到进一步延伸,价值链得到进一步提升,现代产业发展理念和组织方式得到大量引入。农业的资本化、专业化、规模化已由畜牧业、园艺业向涉及农户数量最多的种植业(主要是粮食生产)快速发展。

从农业发展条件看,资源与环境的硬约束逐渐增强。农业污染加剧,我国单位农田的氮肥施用量远远高于世界发达国家,氮肥损失率在30%—50%,农药利用率仅为30%左右,南方部分水稻产区耕地重金属超标、华北地区地下水超采。土地质量快速下降,东北地区土壤中的腐殖质下降严重,导致稻米中的蛋白质含量每10年下降约1个百分点。农业劳动力兼业化、老龄化、妇女化趋势不易逆转。大量农村劳动力向城镇转移,青壮年劳动力、受教育程度相对较高的劳动力、男性劳动力占农村劳动力的比重大幅下降,农业青壮年劳动力短缺、农忙季节短缺、区域性短缺问题突出。

从农业发展的市场特点看,结构性矛盾不断增加。一方面,农产品供求“紧平衡”的格局短期内难以缓解,部分品种的生产过剩与一些品种的需求短缺同时存在。另一方面,国内生产成本的“地板”与国际市场价格的“天花板”的双重挤压日益明显。此外,区域布局与资源禀赋条件不匹配,北粮南运与南水北调并存,粮经饲结构不合理,一些农产品库存增加与部分农产品进口增加并存,种养结合不紧密、循环不畅,地力下降与养殖业粪污未能有效利用并存。

从农业发展的效益特点看,高成本、高价格的“双高”趋势短期内较难改变。2003年以来,各类农产品生产费用全面上涨,种植业中每劳动日工价、每亩土地成本、每亩化肥成本、每亩机械成本均持续走高。2006—2013年我国稻谷、小麦、玉米、棉花、大豆生产成本年均增长率分别达到11.0%、11.6%、11.6%、13.1%、12.0%。农产品价格波动性上涨,影响因素日益多样化,不确定因素也不断增多,如供需结构变化、货币过度供给、国际价格传导、突发事件、新闻曝光等。

从农业发展保障看, 农业农村制度安排从被动调整转为主动设计。2000年之前, 我国农业农村的制度安排以被动调整为主, 如家庭承包责任制的实施、粮食流通体制的改革、税费改革等。新世纪以来, 尤其是2004年以来, 12个中央一号文件彰显了农业制度安排的主动性。^[3]在道路自信、理论自信、制度自信的引领下, “三农”政策顶层设计的特点将愈发明显。

综合上述农业发展的主要特征看, 部分方面(如发展动力、发展保障)已经进入阶段性的稳定态势, 而更多的方面(如发展方式、发展条件、市场特点和效益特点)尚未进入稳定状态。为此, 中国农业发展整体上尚未全面步入“新常态”, 仅是“部分新常态”。这就要求农业发展应以更加积极的姿态主动适应宏观经济新常态, 采取有效的政策措施应对经济新常态对农业现代化提出的新要求。

二、中国农业发展的成就与问题

(一) 新世纪以来农业发展的主要成就

1. 粮食产量“十一连增”。

新世纪之初, 我国粮食产量曾出现过短暂的下滑。从2004年开始, 伴随着农业税减免等支农政策实施力度的逐步加大, 农民种粮积极性得到迅速提升, 粮食产量持续稳定增长。根据国家统计局对全国31个省(区、市)农业生产经营户的抽样调查和农业生产经营单位的全面统计, 2014年全国粮食播种面积16.9亿亩, 全国粮食总产量6071亿公斤, 实现了“十一连增”(见图1)。同时, 棉油糖、果菜茶、肉蛋奶、水产品等主要农产品生产也得到进一步加强, 食物供给充裕, 质量逐步提升。

2. 农民增收“十一连快”。

农民年人均纯收入由2001年的2366.4元增加到2013年的8895.9元。特别是2004年以来, 农民收入增长进入了快车道。2004—2013年, 年均实际增长13.0%, 是1999—2003年期间的3.3倍(见图2)。根据国家统计局最新发布的数据, 2014年农民人均纯收入达到10489元, 比

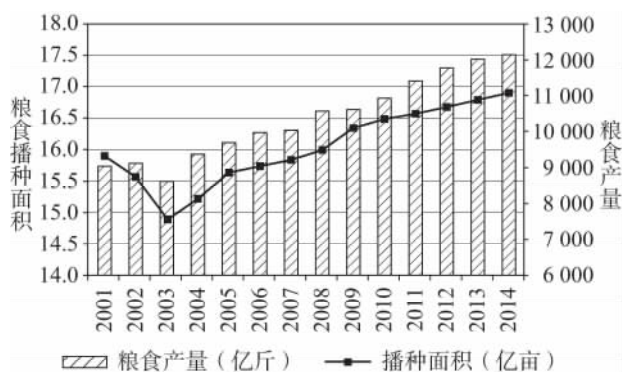


图1 新世纪以来粮食产量与播种面积情况

资料来源:《2014年中国农村统计年鉴》, 中国统计出版社, 2014。

上年增长9.2%, 实现“十一连快”。其增幅将连续第5年超过国内生产总值和城镇居民收入增幅, 城乡居民收入比缩小到2.75:1。^[4]

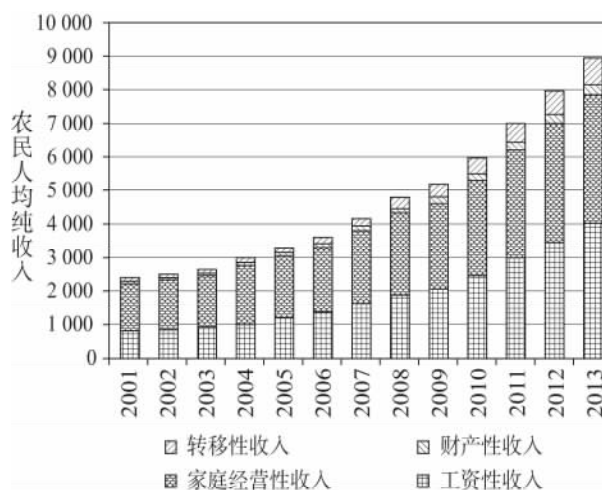


图2 新世纪以来农民人均纯收入变化情况

资料来源:《2014年中国农村统计年鉴》, 中国统计出版社, 2014。

3. 农业现代化进程加速。

粮食增产、农民增收关键是得益于农业现代化水平的不断提高。一是农田水利设施条件的大改善。2000年以来, 全国农田有效灌溉面积增加1.3亿多亩, 单方灌溉水粮食产量由1.33公斤增加到1.75公斤。^[5]二是新品种、新技术的推广与应用水平大提高。2014年我国农业科技进步贡

献率达到 55.6%^①。2013 年主要农作物良种覆盖率 96%，三大主粮国审品种的推广面积已占种植面积的 60% 以上。三是农业机械化大发展。截止 2013 年底，全国农机总动力达到了 10.4 亿千瓦，比十年前提高了 71.9%；耕种收综合机械化水平达到 59.48%，比十年前提高 27 个百分点（见图 3）。^[6]四是农业产业化经营水平大提升。截止 2014 年 11 月底，全国已有家庭农场 87.7 万家，农民专业合作社 126.7 万家，龙头企业 12 万多家，所提供的农产品及加工制品占农产品市场供应量的 1/3 以上，占主要城市“菜篮子”产品供给的 2/3 以上。

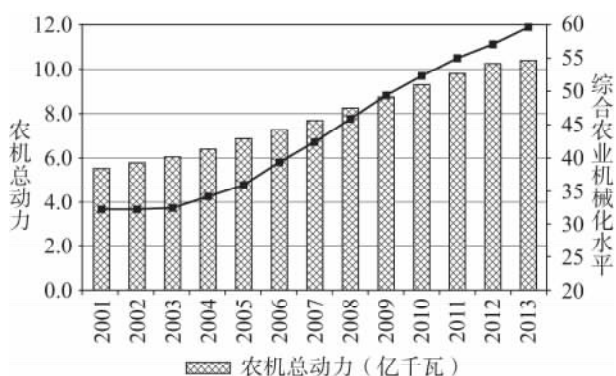


图3 新世纪以来农业机械化水平变化情况

资料来源：农业部农业机械化司编《历年农机统计年报》。

(二) 当前农业发展面临的主要问题

1. “丰年缺粮”呈刚性态势。

近年来，我国经济快速增长、人民生活水平持续提高，城镇化不断推进，大量农民转为市民，城乡居民饮食结构发生了很大变化；加上工业化深入发展，粮食的饲料化、燃料化等用途越来越广，导致现阶段我国农产品消费需求的增长已经明显超过了农产品产出的增长，而其缺口只能通过进口来弥补。这就是我国“丰年缺粮”（即粮食虽连年丰收，农产品进口却连年增加）怪象的主要原因。根据海关统计，2013 年我国粮食净进口数量

超过了 8 000 万吨（含大豆），约占世界粮食出口量的 22.9%，比最大产粮省黑龙江当年粮食产量还多出 2 000 万吨。其中，大豆进口量最大，达到 6 338 万吨，占世界大豆出口量的 65%。而同期国内产量 1 200 多万吨，大豆国际的依赖程度超过了 80%^②。这与我国食用油需求激增和畜牧业所需饲料短缺密切相关。此外，棉、糖、奶等主要农产品的进口亦呈扩大趋势。2013 年，中国农产品进口额高达 1 179.1 亿美元，出口额为 671 亿美元，分别为 2001 年的 10.5 和 4.3 倍，进出口贸易逆差也高达 508.1 亿美元。当然，小麦、大米、玉米三大谷物的国际依赖程度不到 3%，口粮绝对安全。但从 10 多年的发展变化看，我国大宗农产品进入净进口阶段的趋势十分明显。

2. 国内外价格倒挂局面难以扭转。

20 世纪 90 年代，国内粮食价格还处于“双轨”制阶段，部分品种就曾高于国际市场价格。自 2004 年我国粮食市场全面放开后，特别是 2006 年我国“入世”过渡期结束，粮食国内外价格倒挂开始持续，并由部分品种倒挂转向全面倒挂。2013 年 7 月，大米、玉米国内价格开始持续高于配额内进口到岸税后价，2014 年粮棉油糖肉等主要农产品呈现全面倒挂态势。部分品种价差（国内农产品市场价与国外产品配额内进口到岸税后价的差）逐步扩大。大米、小麦、玉米三大谷物 2014 年 11 月价差分别高达每公斤 1.08 元、0.58 元、0.52 元，均比 2013 年进一步扩大。^[7]这种现象的直接原因，除了近年来国际海运费不断下降和在贸易平衡压力下的升值助推了国内外价差扩大之外，主要是关税、补贴等农业支持保护措施不足。我国农产品进口的平均关税只有 15.2%，是世界平均水平的 1/4，粮棉糖配额外关税最高也只有 65%。关税配额外进口完全取决于国内外市场供需状况。中国实际已成为世界上农产品市场开放度最高的国家。而究其根源，则在我国农业物质成本、劳动力成本和环境成本的刚性上

① 参见《人民日报》：《农业科技进步贡献率达到 55.6%》，http://news.xinhuanet.com/food/2015-01/04/c_12735-5203.htm。

② 参见陈锡文在《2014 中国农业发展论坛上的讲话》，<http://finance.sina.com.cn/china/20140614/215819414248.shtml>。

升和显性化,导致农产品内外价差的扩大不可逆转,成本地板与价格天花板给我国农业持续发展带来双重挤压。

3. 波动性风险和结构性矛盾日益凸显。

进入新世纪以来,农业生产经营的不确定性和限制性因素明显增加,且带有较强的阶段性特征。一是重要农产品价格波动加剧,调控难度加大。除稻谷、玉米价格趋势稳定上涨外,猪肉、棉花、油料、食糖和部分重要蔬菜价格涨跌频繁。其原因主要在于:我国进入工业化中期和城镇化质量提升阶段后部分重要农产品需求价格弹性下降,农业对外开放程度大幅提高导致国际农产品市场价格波动向国内传导影响加深,部分重要农产品的金融化属性增强,货币供给冲击加大农产品价格不稳定性,极端天气事件多发重发引起的产量波动导致重要农产品价格波动的不确定性加大,生产区域调整形成“区域性生产、全国性消费”的格局放大了价格波动风险。^[8]二是农业资源偏紧和生态环境恶化的制约不断加大。多年来农业资源条件日趋紧张,农业面源污染、耕地质量下降、地下水超采等问题日益突出。^[9]以耕地质量为例,根据农业部2014年底发布的《全国耕地质量等级情况公报》显示,全国18.26亿亩中,耕地质量评价为七至十等(即耕地基础地力相对较差,生产障碍因素突出,短时间内较难得到根本改善,应持续开展农田基础设施和耕地内在质量建设)的耕地面积为5.10亿亩,占耕地总面积的27.9%^①。三是农产品市场流通环节不够顺畅。据统计,农产品“从田间到餐桌”的过程中,农产品流通成本占到终端销售价格的1/2甚至2/3。一方面,处于上游的农户因无法有效解决保鲜期、季节性等问题,只能以“贱卖”来获取收益。另一方面,处于下游的消费者因农产品历经多种中间环节已层层加码并演变成了高价,不得不接受了“贵买”的现实。^[10]2014年底以来奶业出现的奶农倒奶杀牛与消费者买不起高价奶粉并存现象就是最好的例证。而农产品流通成本高、效率低下的原因本质

上还在于我国农业生产没有摆脱“小生产难以对接大市场”的结构性矛盾,难以形成高效、稳定的供应链。

4. 财政支农政策过于分散。

2003年以来,中央财政“三农”投入由2144亿元大幅增加到2013年的13799亿元,十年间翻了两番多,年均增速20.5%。但是,在资金安排、实施过程等方面存在着以下三大体制机制问题。一是支农资金结构不尽合理。农业事业费支出比重过高,直接用于农业生产性支出的仅占40%左右;而农业事业费支出中,又以相关部门的人员经费和办公经费为主,业务经费增长缓慢。特别是涉及面最广的“四补贴”中,除了农机具购置补贴外,其他三项(良种补贴、种粮农民直接补贴、农业生产资料综合补贴)都是和农户第二轮承包土地面积(计税面积)挂钩的,与种粮不种粮没有关系,甚至抛荒了都可以拿到补贴。截止到2014年6月底,全国通过各种方式流转的土地3.8亿亩,占全部家庭承包经营面积的28.8%。流转后土地的使用效率大大高于流转前,但转入者却得不到补贴。2013年中央财政安排农民“四补贴”资金约为1700亿元左右,平均每亩耕地的补贴额度不足100元,对农民从事生产的激励十分有限。二是地方财政配套较难落实。在农业比较效益低下和地方政府财力薄弱的情况下,地方政府尤其是省级以下政府既“不愿”也“不能”将较多的财政资金投入到农业领域,导致很多农业投资项目中地方财政的配套资金难以落实,大大延缓了部分农业投资项目的建设进程。三是资金使用缺乏部门协调机制。我国财政支农资金实行分块管理,由发改、财政、农业、水利、科技、扶贫等多个部门共同分配使用。但由于尚未形成一个有效的衔接协调机制,导致支农资金不能集中使用,形成撒“胡椒面”的效果。^[11]即使在同一部门内部,不同机构之间的很多支农项目不仅不能相互配合,有的甚至彼此冲突,大大削弱了支农资金的使用效果。而有的地方多个项目都交给一个主体(一般是农

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。

业产业化龙头企业)承担,导致资金的局部过剩甚至浪费。并且普遍存在重建轻管的现象,项目建设后的利用率不高。

5. 政策着力点与农民收入结构不协调。

当前农民收入中工资性收入与家庭经营收入双增长格局基本形成。但从结构看,来自农业的收入比重在逐年下降。2013年,农民工资性收入比重达到45.3%,首次超过家庭经营性收入,成为农民第一大收入来源。而以农业收入为主的农民家庭经营收入比重从2008年之前的50%以上下降到42.6%,平均每年约下降2个百分点。反观现行农业政策,无论是各部门支农项目还是“四补贴”,主要目的都在于强化和支持农业生产经营,即农业政策的导向和着力点仍然局限在农业。^[12]随着城镇化和农地流转加速,城乡劳动力市场逐步完善,农民职业化程度大幅度提高,农民的工资性收入必将进一步增长,对农民经营决策的影响权重将继续加大。如果支农政策不能对此做出及时调整,那么方向性偏差所带来的负面效应将越来越明显。

三、未来中国农业政策转型的方向

随着我国经济进入新常态,改革进入深水区,解决农业发展和农业政策所面临的上述问题日益迫切。按照2015年中央一号文件的要求,“三农”工作要主动适应经济发展新常态,继续全面深化改革,努力在提高粮食生产能力上挖掘新潜力,在优化农业结构上开辟新途径,在转变农业发展方式上寻求新突破。为此,未来农业政策转型的总体导向可概括为:“转方式、调结构”。“转方式”的重点是推动农业发展由数量增长为主转变为依靠科技进步和提高劳动者素质上来;“调结构”的重点是根据市场需求变化和资源禀赋特点,科学确定主要农产品自给水平、生产优先序和区域布局,在确保“谷物基本自给、口粮绝对安全”的前提下,不断优化种养结构、产品结构、区域结构。

根据我们对2015年中央一号文件的理解,未来农业政策转型的内容将主要涉及以下六大方面。

(一) 稳定和完善农村基本经营制度

农村基本经营制度是当代中国最大的农业政策。我国《宪法》(2004年修正)第八条明确规定“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。”《农业法》(2002年修正)亦规定“国家长期稳定农村以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”。但改革开放以来,“三农”制度设计长期偏重“分”的方面,而忽视“统”的方面,“统”、“分”发展不平衡。因此,未来农村基本经营制度的完善方向,应该按照2015年中央一号文件的要求,坚持农民家庭经营主体地位,引导土地经营权规范有序流转,创新土地流转和规模经营方式,积极发展多种形式适度规模经营,提高农民组织化程度。要积极推进农村产权制度改革,稳步推进农村土地制度改革。要在坚持和做好“分”的基础上,重点强化“统”的功能,全面提升“双层经营体制”的制度优势。其基本目标是加快构建以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合现代农业经营体系。在经营主体上,要重点培育家庭农场、农民合作社、龙头企业、农业社会化服务组织等新型农业经营主体,引导农民以土地经营权入股合作社和龙头企业,并加大对这些主体在资金、政策上的扶持和倾斜。在经营方式上,要坚持家庭经营在农业中的基础性地位,重点推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等方式共同发展。特别是要积极探索新的集体经营方式,鼓励发展适合企业化经营的现代种养业,并加强对工商企业租赁农户承包地的监管和风险防范。在经营机制上,要重点立足我国农业基本事实和发展趋势展开体制机制创新。一方面,土地承包权主体同经营权主体发生分离,这是我国农业生产关系变化的新趋势,这就要求探索农村土地集体所有制的有效实现形式,落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权(“三权分置”)。另一方面,伴随农户承包土地的经营权流转明显加快,发展适度规模经营已成为必然趋势,但农户小规模分散经营仍然占据绝对比重,这就要求加快完善农业社会化服务体系,以服务的规模化来弥补经营的细碎化是实现农业现代化的一个重要的战

略取向。^[13]总之,农村基本经营制度的完善要与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应,与农业科技进步和生产手段改进程度相适应,与农业社会化服务水平提高相适应。

(二)完善农产品价格形成机制

农产品价格政策对十余年来的粮食增产和农民增收功不可没,但现有价格政策也使整个农产品价格形成机制扭曲,市场作用未能有效发挥,这与十八届三中全会的改革思路是不相符的。具体表现在以下三个方面:一是连续6年提高粮食最低收购价格,在调动农民种粮积极性的同时也使农民养成了“惜售”的价格预期,打破了前一季产量决定下一季价格的农产品价格规律;二是农产品原料与产成品价格倒挂,如稻强米弱、麦强面弱、棉强纱弱,出现全行业整体性亏损;三是由于这种价格支持加剧了国内外价格倒挂,形成了市面消费的多为进口货,而国产货库存不堪重负的局面,这事实上导致了国内农业补贴流向了国外生产者。尤其是大豆、油菜籽等。^[14]因此农产品价格政策必须加快改革步伐。根据2015年中央一号文件的精神,农产品价格政策调整的方向是:坚持市场自主定价,探索推进农产品价格形成机制与政府补贴脱钩的改革,形成适应市场、反映供求和保障农民收入相结合的农产品价格形成机制。其重点是要逐步建立农产品目标价格制度,即在市场价格过高时补贴低收入消费者,在市场价格低于目标价格时按差价补贴生产者,扭转只升不降的不合理价格机制,避免农产品价格大起大落。一方面,要在大豆和棉花目标价格补贴试点的基础上,逐步扩大试点范围,积累试点经验;另一方面,要合理确定粮食、棉花、食糖、肉类等重要农产品储备规模,综合运用储备吞吐、进出口调节等手段,合理确定不同农产品价格波动调控区间,保障重要农产品市场基本稳定。要用价格政策引导农业结构调整。

(三)提高财政支农政策效率

鉴于前述支农资金结构不合理、地方财政配套难落实、资金使用缺乏部门协调机制等问题导致财政支农力度分散、资金效果不佳的局面,未来财政支农政策调整的方向是:整合、优化,实现集

中、协调、统一,其重点是“存量调整、增量倾斜”。按照2015年中央一号文件的精神,要保持农业补贴政策的连续性和稳定性,逐步扩大“绿箱”支持政策,调整改进“黄箱”支持政策,充分发挥政策惠农增收效应。充分合理地利用好符合WTO贸易规则的8.5%“黄箱”补贴和5%“蓝箱”补贴空间。在存量方面,建议良种补贴、种粮农民直接补贴、农业生产资料综合补贴三大补贴合一,可叫“农业综合能力补贴”;在增量方面,要向重要农产品和新型经营主体倾斜,并采取依据产量、质量等门槛有条件激励的方式进行补贴。尤其是应增加国家已经确定的800个产粮大县的农业补贴,在国家财力允许的情况下,上述三大补贴每年递增,3—5年内增加一倍;农机补贴应开辟作业补贴或相应的农业社会化服务补贴。此外,整合各个部门的财政支农项目,必要时集中使用,提高财政资金的使用效率。建议以县为主开展支农资金整合工作试点,降低地方财政配套,创新财政支出方式,加强资金管理监督,引导社会资金参与。

(四)强化农业科技驱动作用

我国虽拥有世界上最大的农业科研、教育、推广机构和队伍,但创新能力尚未发挥出来,农业科技成果转化率只有40%左右,远低于世界发达国家,除大宗粮棉油等育种科技创新能力不强外,我国育种工作还存在机制不活、管理不科学、引领产业能力薄弱等。^[15]按照2015年中央一号文件的要求,要加快农业科技创新,在生物育种、智能农业、农机装备、生态环保等领域取得重大突破。对此,未来我国农业科技政策调整的方向是:调整技术路径、完善服务方式、创新组织管理,实现农业科技资源的大整合与研发、推广、应用国际化。其重点在农业科研体制机制改革、加快现代种业和农业机械化三个方面。改革科研体制机制的着力点在于强调科研人员的作用和收益,明晰和保护财政资助科研成果产权,创新成果转化机制,发展农业科技成果托管中心和交易市场。采取多种方式,引导和支持科研机构与企业联合研发。加大农业科技创新平台基地建设和技术集成推广力度,建立农业科技协同创新联盟,依托国家农业科技园搭建农业科技创新融资、信息、品牌服务平

台,支持现代农业产业技术体系建设。发展现代种业的着力点在于建立以企业为主体的育种创新体系,积极推进种业科研成果分配改革试点,完善成果完成人分享制度。推进种业人才、资源、技术向企业流动,做大做强育繁推一体化种子企业。推进农业机械化的着力点在于加快推进大田作物生产全程机械化,主攻机插秧、机采棉、甘蔗机收等薄弱环节,实现作物品种、栽培技术和机械装备的集成配套。积极发展农机作业、维修、租赁等社会化服务,支持发展农机合作社等服务组织。

(五)创新农村金融体制机制

近年来,我国金融改革取得重大进展,但农村金融仍是最薄弱环节,无法与当下农村所发生的巨大变化相适应,难以满足“三农”对金融服务的需求。一方面是农村金融的低端市场乏人问津,不少农村合作银行、农村信用社和村镇银行仍没有摆脱“走出农村”的内在冲动和自身压力,金融服务的空白点有增无减;另一方面,农村集体所有制下的诸多资产使用价值与价值分离,农民能够利用这些资产的使用价值,然而却无法在金融活动中利用其价值进行抵押担保,对农民享受金融服务形成了障碍。^[16]按照2015年中央一号文件的要求,深化农村金融体制改革,要主动适应农村实际、农业特点和农民需求。对此,未来农村金融政策改革的方向是:创新性、针对性。其重点是如何通过金融创新盘活农村庞大的存量资产,促进农村要素流动,提高要素收益,增加农民财产性收入。一是深化农村金融体制机制改革,丰富农村金融服务主体,规范发展农村合作金融,发展新型农村金融服务机构,增强支农服务合力。二是强化农村普惠金融,并创新农村金融产品和服务方式,创新农村金融产品,创新农村抵(质)押担保方式,慎重稳妥地开展农村土地承包经营权和农民住房财产权抵押试点,更好地满足农村多元化、多层次的服务要求。三是拓展农业保险的广度和深度,扩大农业保险覆盖面,创新农业保险产品,完善保费补贴政策。四是培育发展农村资本市场,完善农村金融基础设施,推进农村信用体系建设,发展农村交易市场和中介组织,改善农村支付服务环境,保护农村金融消费者权益。

(六)深入推进农业结构调整

2013年以来,我国农业生产和农产品供给出现了一些新变化和新特点,要求必须适时启动新一轮农业结构调整。这次结构调整是更大范围内的战略性调整,不仅要调整农业内部各个产业之间的比例,还要实现与国际市场完全接轨的目标,实现农业增长方式和农业管理方式的根本性转变。为此,未来农业结构调整的方向是:以数量质量效益并重、竞争力增强、发展可持续。按照2015年中央一号文件的要求,农业结构调整的重点是布局优化、产业融合、品质提升、循环利用。首先,必须不断增强粮食生产能力,确保“谷物基本自给,口粮绝对安全”。要强化对粮食主产省和产粮大县的政策倾斜,确保产粮大县在抓粮食生产的同时农民收入、财政收入也能得到相应的增长。其次,要在WTO框架下,充分利用国内、国际两种资源、两个市场,不仅要满足城乡居民对优质农产品的需求,还要通过劳动密集型农产品的出口提高农民收入,不断加快农业现代化进程。要创新农业对外合作方式,运用财政、金融等手段支持国内企业走出去,开展境外农业合作开发。再次,在农业内部,要逐步减少玉米作物的种植面积,加快发展草牧业,支持青贮玉米和苜蓿等饲草作物的种植,促进粮食、经济作物、饲草作物三元种植结构协调发展,并支持各地根据本地资源优势,大力发展特色农业。最后,要加强监管,推进农业标准化生产,严格农业投入品管理,不断提升农产品质量和食品安全水平。

参考文献:

- [1] 郑新立. 新常态是新认识新概括,不是一个筐[N]. 人民日报,2015-01-07.
- [2] 孔祥智,周振. 发展第六产业的现实意义及其政策选择[J]. 经济与管理评论,2015,(1).
- [3] 姜明伦,何安华,楼栋,孔祥智. 我国农业农村发展的阶段性特征、发展趋势及对策研究[J]. 经济学家,2012,(9).
- [4] 张翼. 2014年我国GDP突破60万亿[N]. 光明日报,2015-01-21.
- [5] 方华. 粮食产量何以“十一连增”[EB/OL]. 中华粮网, <http://www.cngrain.com/Publish/>

- news/201412/578507.shtml
- [6] 孔祥智,周振,钟真. 农业机械化:十年进展与发展方向[J]. 科技促进发展, 2014, (6).
- [7] 张合成. 以市场为导向 驱动稳粮增收提质增效[N]. 农民日报, 2014-12-30.
- [8] 涂圣伟,蓝海涛. 我国重要农产品价格波动、价格调控及其政策效果[J]. 改革, 2013, (12).
- [9] 孔祥智,高强,刘同山. 中国农业现代化:资源约束与发展方向[J]. 湖州师范学院学报, 2014, (5).
- [10] 许军. 我国农产品流通面临的突出问题与应对思路[J]. 经济纵横, 2013, (3).
- [11] 孔祥智,郑力文,周振. 新世纪十个“中央一号文件”:回顾与展望[J]. 教学与研究, 2013, (7).
- [12] 2014 中国农村统计年鉴[Z]. 北京:中国统计出版社, 2014.
- [13] 钟真,孔祥智. 着力完善新型农业社会化服务体系[N]. 农民日报, 2015-01-07.
- [14] 程国强. 为什么要改革农产品价格政策[J]. 农经, 2014, (11).
- [15] 万宝瑞. 当前农业科技创新面临的问题与建议[N]. 农民日报, 2012-09-05.
- [16] 乔瑞. 农村金融顶层设计的“大三农”视角[J]. 中国农村金融, 2013, (15).

Transformation of Chinese Agriculture under the New Economic Normal

Zhong Zhen, Kong Xiangzhi

(School of Agriculture and Rural Development, Renmin University of China, Beijing 100872)

[Key words] the new normal; agricultural policy; transformation

[Abstract] Since the beginning of the new century, China has issued a series of preferential agricultural policy and the country's agricultural development has made great achievements. But with China's economy stepping into the new normal, agriculture is facing such challenges as "lack of grain in harvest year", the upside down of domestic and foreign prices hard to reverse, volatility risks and structural contradictions becoming increasingly prominent. Therefore, the main agricultural policies such as rural basic management system, agricultural price, financial support for agriculture, agricultural science and technology, rural financial policies need to upgrade as soon as possible. When "the new normal in agriculture" has not yet fully formed, Chinese agriculture should accelerate the pace of "the transfer of mode, the adjustment of structure", and take the initiative to adapt to the new economic normal.

[责任编辑 李文苓]