

中国农业政策体系及其国际竞争力*

China's Agricultural Policy System and Its International Competitiveness

全世文 于晓华

内容提要 国家对农业的政策干预具有多重目标,如保障粮食供给、增加农民收入、提高农业国际竞争力、推进农业的可持续发展等。在逐一分析不同政策目标的实现路径并描述近年来中国农业政策在各个目标上的实现效果的基础上,阐述农业政策多重目标的内在冲突。在现有的技术条件下,农业政策体系在理论上无法同时实现所有的政策目标。因此,国家在特定的经济发展阶段必须依据农业经济中的主要矛盾选择核心政策目标来构建政策体系。就当前来看,中国农业政策体系调整的关键在于适度弱化粮食产量目标,强化农业的国际竞争力目标。

关键词 农业政策体系 粮食安全 农业国际竞争力

作者单位 中国社会科学院农村发展研究所 北京 100732;

德国哥廷根大学农业经济与农村发展系 德国下萨克森 37073

Quan Shiwen Yu Xiaohua

Abstract: Government's policy interventions on agriculture typically have multiple objectives, e.g. to guarantee food security, to improve farmers' income, to enhance the international competitiveness of domestic agriculture, to promote sustainable agriculture, etc. We first provide the theoretical routes to achieve each objective in this paper, and depict the effect of China's agricultural policy system in recent years on each objective. On this basis, we further show that the multiple policy objectives are theoretically conflicting. Given the current technique, agricultural policy system cannot achieve all objectives at the same time. Therefore, the agricultural policy system in a specific development stage has to be built up on the basis of one or more core objectives corresponding to the key issue in agricultural economics. In so far as it goes, China's agricultural policy system should relatively weaken the objective of food security and strengthen the objective of international competitiveness.

Key words: agricultural policy system, food safety, international competitiveness of agriculture

农业是国民经济的基础。目前,世界上几乎所有国家都对农业发展进行了不同程度和不同类型的政策干预。从理论上讲,国家对农业进行干预的原因在于农业的“公共物品”属性,或者说,农业对国民经济的全局发展具有外部性。农业的外部性至少表现在以下几个方面:第一,粮食对于国家具有战略价值;第二,农业和农村发展在一定程度上承担着社会保障功能,对维持社会稳定具有特殊意义;第三,农业具有生态环境和社会文化功能。外部性的存在意味着自由经济体制无法实现资源在农业部门的最优配置。因此,农业领域是国家干预经济的一个传统领域。

从政策学的角度来看,任何政策的制定都是为实现一定的目标而

* 该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《多重目标冲突下的中国农业政策体系选择》。

服务的。因此,政策设计需要以政策目标为基础和依据,政策评估也需要以政策目标的实现程度为标准。^[1]在宏观层面上,国家对农业的政策干预通常包括多重目标:保证农产品供给、稳定农产品市场与价格、推动农业可持续发展、提高农业的国际竞争力、增加农民收入(或缩小城乡收入差距)、维持农村社会稳定,等等。在农业发展的过程中,这些目标之间可能并不完全一致,甚至会出现矛盾。这就需要政策制定者结合特定经济发展阶段中的主要问题选择核心的政策目标。例如,在工业化的初级阶段,国家通常会以保证农产品供给为主要政策目标,从而照顾农产品需求方的利益,选择歧视性的农民收入政策;而在工业化的后期阶段,国家会以保证农民收入为政策出发点,选择支持性的农民收入政策。

近年来,中国的农业政策使得农业发展在取得粮食产量持续增加和农民收入稳步上升的效果的同时,也出现了一系列新的问题:粮食价格持续上涨导致国内外粮价倒挂,农业生产资料价格持续上涨挤压了农业生产的盈利空间,农业面源污染日益突出,对食品安全造成较大威胁。^①在中国经济进入“新常态”的背景下,农业发展的政策目标也需要随之作出一定的调整,从而缓解上述问题。这里对农业政策多重目标之间的关系进行梳理,以期为下一阶段中国农业政策体系的设计提供方向。

一、农业政策目标之一:保障粮食产量

顾名思义,粮食产量目标就是通过提供足够数量的粮食来保证国民在任何有需要的时候都能够买得起且买得到粮食。保障粮食产量的政策目标又被描述为稳定粮食供给、提高粮食自给率或保障粮食安全。新中国成立以来,保障粮食的有效供给一直是中国农业政策的首要目标。中国在历次农业政策改革或调整的过程中,保障粮食供给的政策目标从未被淡化过。由于粮食安全是关乎国家安全和稳定的一个重大问题,因而伴随着经济社会各方面的全面发展,保障国家粮食安全始终被政策制定者强调为“头

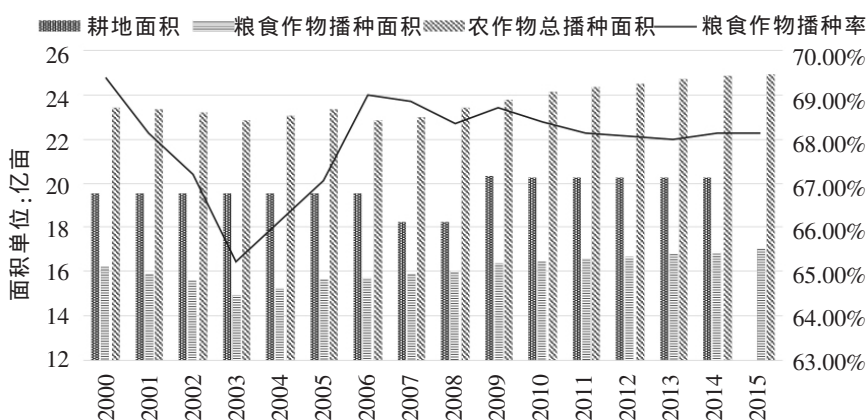
等大事”、“首要任务”和农业结构性改革的“基本底线”。^{[2][3]}

粮食产量取决于粮食播种面积和单位面积产量,即 $Y=A \times (Y/A)$, 其中, Y/A 表示粮食总产量(或粮食总产值), A 表示粮食播种面积, Y/A 表示土地生产率,即单位面积的粮食产量(或产值)。那么,在等式两边同时取对数可得 $\ln Y = \ln A + \ln(Y/A)$, 即粮食产量的增长率等于粮食播种面积的增长率与粮食单产增长率之和。该式反映了提高粮食产量的两个基本的政策方向:一是提高粮食播种面积,二是提高单位面积的粮食产量。

粮食播种面积首先取决于耕地资源禀赋,其次取决于粮食种植和其他农作物种植的成本收益对比。就前者而言,国家“十一五”规划纲要提出了“18 亿亩耕地红线”,并在此后实施了严格的耕地保护制度。就后者而言,国家实施了一系列的措施用来提高农户的种粮积极性。例如,政府从 2004 年起在全国范围内推广实行粮食直接补贴(简称“粮食直补”)政策,该项补贴按照“谁种粮,补给谁”的原则执行。此外,从 2004 年起国家还实施了粮食最低收购价政策,通过托市收购来稳定种粮收益。从图一(见下页)来看,上述政策的效果非常明显,耕地面积经过 2007~2008 年的短暂下降以后,从 2009 年起一直维持在 20.3 亿亩左右,处于历史较高水平。与此同时,粮食作物的播种面积从 2004 年起开始持续稳步上升,2006 年以来,粮食作物播种率一直在 68% 以上。

与此同时,提高粮食单产则是中国政府另一个重要的政策着眼点。从生产函数来看,提高单位面积粮食产量的途径一靠增加生产要素的投入,主要是劳动力和资本投入;二靠技术进步。在显著的工农收入差距下,中国农业劳动力一直且将长期呈现向其他部门输出的形态。因此,增加资本投入,尤其是化肥投入,和鼓励农业技术进步是提高粮食单产的两个主要的渠道,也是政府着力于提高粮食单产的两个主要

^①陈锡文:《中国农业发展的焦点问题》, http://rdi.cass.cn/gzsn/201509/t20150924_2648505.shtml。



图一 中国耕地面积及粮食作物播种面积

数据来源:国土资源部、国家统计局。

政策方向。例如,国家从2006年起开始实施农资综合补贴政策,对农民购买农业生产资料(包括化肥、柴油、农药、农膜等)实行直接补贴。此外,国家还大幅鼓励农业育种、栽培、管理等方面的技术进步,2002~2004年相继设立了大豆、小麦、玉米和水稻的良种补贴政策。

图二显示了中国粮食增产的显著效果:1961~2014年,中国通过良种培育等农业技术和增加生产要素投入使小麦、水稻和玉米三大主粮的单产分别上涨了9.03倍、3.25倍和5.06倍,明显超过世界其他国家同期的增产效果。在上述一系列稳定粮食种植面积和提高粮食单产的政策作用下,中国粮食产量从2003年的4.31亿吨持续增长到2015年的6.21亿吨。可以说,中国农业政策较好地实现了保障粮食产量的目标。

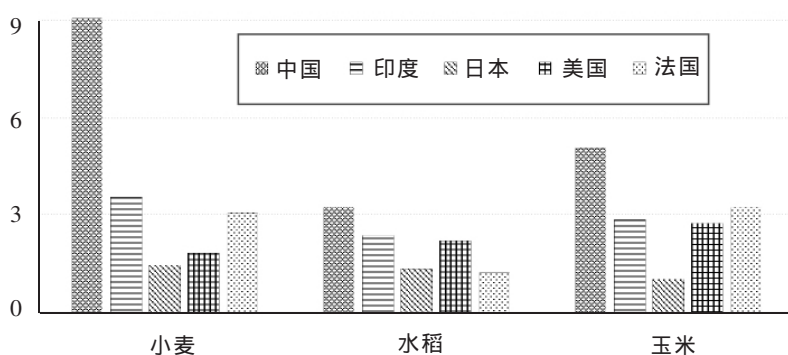
二、农业政策目标之二:增加农民收入

在经济发展的初期,国家的工业化尚未起步。因此,农业政策的目标不在于农业本身,而在于为工业化提供资本原始积累,这就是工业剥夺农业的传统体制时期。此时,农民收入目标并不是首要的政策目标,而

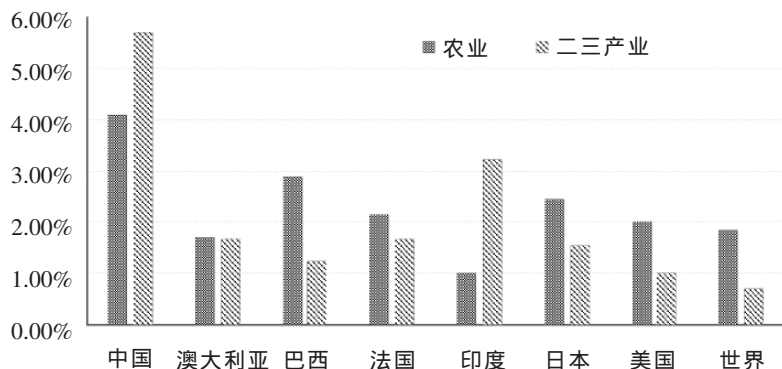
要为保障粮食供给的政策目标服务。当国家基本完成经济结构转型,从以传统产业为主转变为以现代产业为主以后,继续剥夺农业对于现代产业的边际贡献较低,而对传统农业和农民的损害较大。此时,农业发展进入了保障粮食产量目标和提高农民收入目标并举的时期。中国从2004

年起相继出台了一系列惠农支农政策,开始高密度地强调中国经济发展进入“工业反哺农业”的时期。

不考虑货币因素和非农收入,农民收入直接取决于农业劳动生产率。根据速水佑次郎和神门善佑的观点,劳动生产率(Y/L)、土地生产率(Y/A)和土地装备率(A/L)之间存在恒等关系: $Y/L=(Y/A)\times(A/L)$,取对数可得 $\ln(Y/L)=\ln(Y/A)+\ln(A/L)$ 。^[4]该式说明提高农业劳动生产率有两个途径:一是提高土地生产率,即提高农产品的单产;二是提高土地装备率,即扩大农户的种植规模。这两种途径也反映了集约农业的两个不同的发展导向,前者通过选用良种、大量施用化肥农药、改造中低产田和实施新的农艺技术来提高单位面积产量;后者通过广泛地使用机械和电力来扩大单个劳动力经营的土地



图二 1961~2014年不同国家三大谷物品种单位面积产量的增长倍数
数据来源:根据FAO统计数据库中的“世界各国谷物生产数据”计算得到。



图三 1960~2015年农业和二三产业劳动生产率增长率的国际比较
数据来源:根据世界银行统计数据库整理。其中,农业劳动生产率基于农业增加值和农村人口计算,二三产业劳动生产率基于二三产业增加值和城市人口计算,增长率是指年均几何增长率。图中澳大利亚数据为1975~2015年,巴西数据为1965~2015年,印度数据为1960~2014年,日本数据为1970~2014年,美国数据为1997~2014年,世界数据为1969~2015年。

规模。

1961~2013年,中国农业生产率的快速增长速度非常快,劳动生产率增长了7.87倍,仅次于巴西,明显高于世界其他国家或地区同期的增长速度。但是,中国农业劳动力生产率的增长完全来自土地生产率的增长,土地生产率同期增长了7.95倍,远超过世界其他国家或地区。这与图二描绘的粮食单产增长效果相一致,说明一直以来中国发展集约化农业的主要政策导向是提高土地生产率,而非扩大农户的种植规模。虽然改革开放以来,农户种植规模有微小的上涨,但“农民多、规模小”的基本格局并没有发生实质性变化。在耕地资源相对充裕的发达国家(法国、美国和澳大利亚),农户种植规模相对稳定,劳动生产率的增长基本和土地生产率的增长同步。而在巴西、日本,农业劳动力的增长则更加依赖农户种植规模的扩大,尤其是,日本在20世纪80年代后的土地生产率基本没有增长,劳动生产率的增长几乎完全来自农户种植规模的扩大。

虽然土地生产率在过去50余年间为中国农业劳动生产率贡献了将近8倍的增长,使农民收入得到了明显的提高。但是,长期的歧视性农民收入政策,使得从产业间的横向对比来看,

中国农业劳动生产率的增长速度明显低于二三产业(见图三),后者在55年间增长了21.1倍,超过农业生产率增长率两倍有余^①。而同期,几乎所有发达国家和部分发展中国家(如巴西),其农业劳动生产率的增长速度都高于二三产业,仅有印度的情况与中国相似,其农业劳动生产率增长率相对于二三产业的差距更大。

农村居民与城镇居民之间劳动生产率增长速度的差异可以在很大程度上解释中国长期以来的城乡收入差距。根据国家统计局发布的数据,

进入21世纪以来,城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入之比长期稳定在3:1左右,该比例在2007~2009年达到峰值3.3:1,此后,随着国家惠农政策的逐渐加强,缓慢减小到2015年的2.90:1。值得注意的是,这一比值的背后还包含了两个基本事实:一是“纯收入”的统计口径大于“可支配收入”;二是工资性收入在农民收入中的占比在40%以上,且呈现明显的上升趋势。这就意味着从产业对比的角度来看,农业带来的回报远远低于二三产业。这些数据说明,虽然近10年来国家财政为惠农政策投放了大量的补贴资金,但实际上,在以保障粮食产量为核心目标的政策体系下,农民的相对收入没有明显提高。

三、农业政策目标之三:提高农业的国际竞争力

在开放经济体中,农业的国际竞争力是指一国在国际市场上出售其农产品的能力,即保持农产品的贸易顺差或贸易平衡的能力。农业的国际竞争力在很大程度上反映了一国农业的综合生产能力和盈利能力。在经济发展初期,农

^①根据世界银行的数据,中国农业劳动生产率从1960年到2015年增长了9.07倍。

业的国际竞争力并非中国农业发展的一个政策目标, 一是因为国内的农业尚未向国际市场开放, 二是因为生产资料价格和农业劳动力成本本身就处在较低的水平。随着中国经济的不断发展, 尤其是 2001 年加入世界贸易组织(WTO)以后, 中国农业不断地扩大对外开放的程度, 直接面临着国外优质低廉农产品的竞争, 这时, 提高农业的国际竞争力便成为农业产业发展的一个非常重要的政策目标。

根据国际贸易理论, 提高农业国际竞争力的途径有两条: 一是根据差异化策略生产高附加值的优质农产品, 从而使农产品能够以相对较高的价格被国际市场接受。这就意味着农业生产经营需要向提高土地生产率的专业化方向发展, 通过农业科技创新不断调整和优化农产品的品种, 提高农产品的品质。然而, 发展高附加值农业的途径具有明显的局限性。一方面, 虽然高附加值农产品的市场需求随着经济不断发展将会逐渐上升, 但是高附加值农产品, 尤其是高附加值粮食作物的市场需求量仍然有限; 另一方面, 中国的农业经济规模和现阶段的农业科技水平意味着在较长的一段时期内, 高附加值农业并不能成为中国农业经济的普遍形态。

另一条途径就是提供价格相对较低的标准农产品。这里的核心问题是如何在降低农产品价格的同时不损害农户的收益(农业劳动生产率)。从农户的收益函数出发, 第一种方法就是降低生产成本, 即降低农业生产资料(尤其是化肥农药)和农业劳动力的价格。然而, 近年来, 随着经济发展水平的提高, 农业用工成本和农资价格呈现明显的上升趋势; 而且, 在粮食产量和农民收入的政策目标下, 作为微观决策主体的农户, 也没有激励主动减少农业生产资料使用量。此外, 即使农业生产成本有小幅的下降, 土地生产率(单位土地产值)提高给农户带来的效益也较为有限。另一种方法就是扩大种植规模, 用规模的扩大弥补土地生产率的下降, 这也是国家当前一个主要的政策着眼点。

农业的国际竞争力之所以在当前成为中国农业发展必须关注的一个重要问题, 主要是因

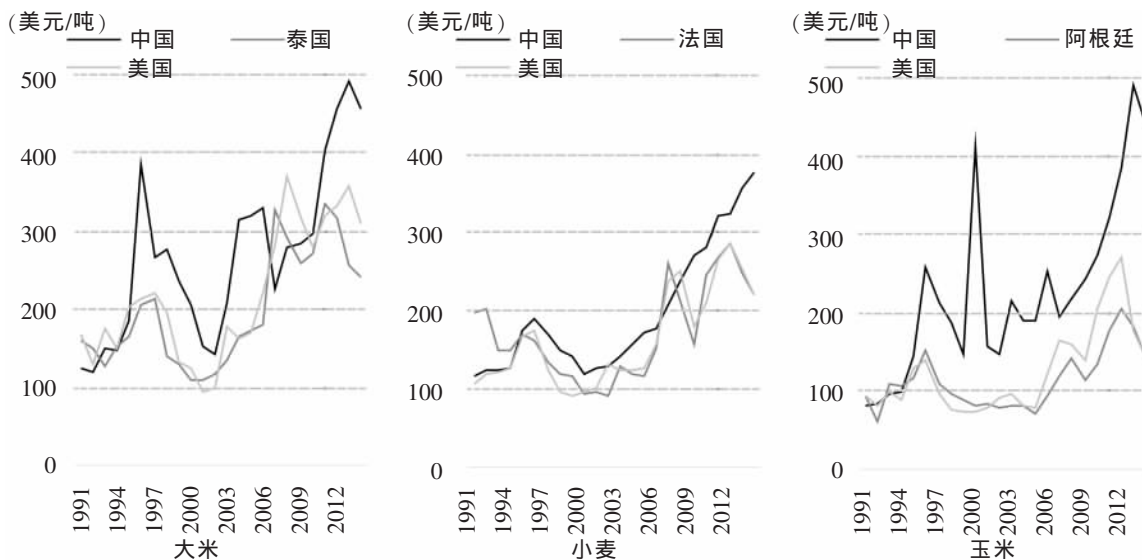
为长期以来该问题没有得到足够的重视, 而中国以保障粮食产量和增加农民收入为主要目标的农业政策体系不利于增强农业的国际竞争力(党国英, 2016)。尤其是国家实施的粮食最低收购价政策, 使最低收购价一直保持平稳上升。该政策虽然有效地发挥了对粮食价格的托底作用, 却也抬高了粮食的国内价格。如图四(下页)所示, 中国大米、小麦和玉米价格近年来快速上升, 并且明显地背离了国际粮食市场的价格波动趋势。与此相应, 近年来, 中国在保持粮食产量持续稳定上升的同时, 三大粮食作物的进口量也快速增加。综上所述, 中国以往的农业政策体系不利于提升农业的国际竞争力, 这与现有相关研究的结论基本一致。^[5]6]

四、农业政策目标之四: 推动农业可持续发展

农业可持续发展被定义为: 以合理使用资源和保护生态环境的农业生产方式, 通过体制变革和运用现代科技, 在保持农业资源永续利用和生态不断改善的条件下, 使当代人及其后代对农产品需求都能得以满足的发展。^[7]通过可持续的方式生产、流通和消费农产品是未来世界经济发展中的一个必然选择。由于中国的农业资源(尤其是耕地资源和水资源)相对贫乏, 因此, 发展可持续农业必然是国家的一个战略目标。

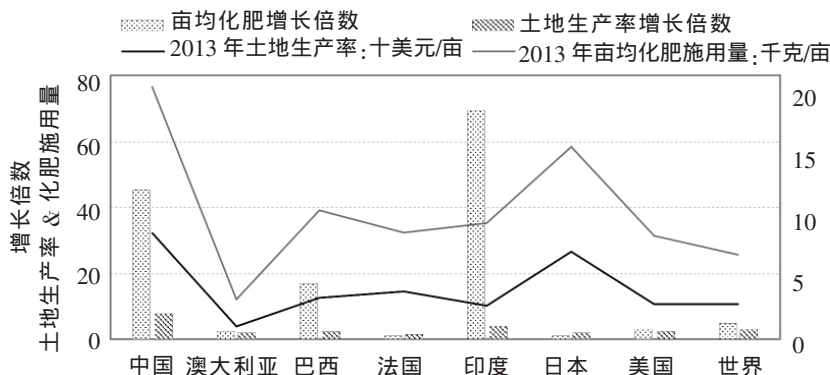
从长期来看, 实现农业可持续发展意味着经济和社会发展可以与生态环境相统一, 而实现这一目标的一个关键的必要条件就是农业生产技术的进步和管理科学化程度的提高。^[8]这一条件意味着农业资源可以一种更高效的或循环的模式被充分利用。与此相应的农业政策包括: 鼓励生物工程技术 and 物联网技术的发展与创新, 扩大科学管理技术在农业生产领域的应用, 培育掌握高新科技的新型职业农民, 等等。

但是, 实现农业可持续发展的目标是一个长期的过程, 而在此之前, 决策者仍然需要面临经济发展和生态环境之间的权衡。经济发展和生态环境之间的关系也一直是学术界和普通民众都关注的一个重点问题。作为一个经验证据,



图四 三大粮食作物生产者价格的国际比较:1991~2014年

数据来源:根据FAO价格数据库整理。



图五 1961~2013年不同国家化肥施用量的增长倍数

数据来源:根据FAO统计数据库整理。

环境库兹涅兹曲线描述了环境质量随收入水平的上升先逐渐恶化而后逐渐改善的倒“U”型关系,并被研究者广泛证实。由于中国不同地区的经济发展水平存在显著的差异,经济发展与生态环境之间的拐点是否在全国范围内已经普遍到来尚存在争议。但是,近年来生态环境恶化,对经济发展的约束作用逐渐凸显,则是一个不争的事实。

其中,农业发展面临的资源浪费和面源污染等问题尤为突出,对农业生产和食品安全都造成了不利的影响。农业面源污染问题与落后的农业生产与管理方式直接相关,包括化肥与

农药的过量与不当施用、农膜的弃置、秸秆的露天焚烧,等等,其中尤以化肥的过量施用最为突出。如图五所示,1961~2013年,中国的亩均化肥施用量增长了45倍,仅次于印度的69倍,明显高于同期世界其他国家的增长幅度;由于中国施用化肥的基数较印度更大,因此,从绝对量上来看,中国亩均化肥施用量(2013年为21公斤/亩)

仍然显著地高于印度(2013年为16公斤/亩)。但是,化肥施用量的大幅上升并未给土地生产率带来同等幅度的提高,如图五所示,中国同期的土地生产率仅增长了7.95倍。这反映了中国化肥施用的低效率,这种低效一方面来自于生产资料投入的边际递减规律,另一方面来自于施肥方法的非科学性。以化肥的过量投入为代表,不可持续的农业生产方式带来了一系列严峻的社会问题,正因为如此,国家才在近两年出台了一系列的政策与规划,将发展可持续农业作为一个重要的政策目标。^[9]短期来看,推广科学的农业生产与管理方式是减少农业面源污染

最直接的政策途径。

微观意义上的农业生产者是国家农业政策的承载主体。就农户而言,农业的生态环境功能并非其生产决策时考虑的首要目标,农户也不必承担由不恰当的农业生产方式引起的社会成本。因此,政策制定者必须要设计激励相容的机制,使农户在实现收入目标的同时可以接受可持续发展的农业生产方式,而激励相容的政策设计必须要考虑农业经营模式的问题。在现有的小规模经营模式下,农户选择投入过量的生产资料恰恰是一种理性的最优决策:一方面,农户需要通过尽量地提高土地生产率来增加收入;另一方面,农户选择大量投入农业生产资料来替代劳动,从而通过务工获取非农收入,而且,国家出于产量目标和收入目标实行的生产资料补贴政策更进一步地加剧了生产资料的过量使用。此外,即使设计了对不当农业生产方式(如使用高毒农药、焚烧秸秆等)的处罚政策,但这些政策对大量的小规模农户而言存在执行成本过高的问题。因此,在一定的农业科技水平下,扩大农户的经营规模在短期内是推广科学农业生产方式的一个必要条件。这意味着首先农户有条件通过规模扩大弥补因农业生产资料投入减少导致的土地生产率下降;其次农户数量的减少也意味着管理成本和培训成本的下降。

五、多重目标下的农业政策体系的构建

对比以上不同农业政策目标的实现路径可以发现,在现有农业科技的发展速度下,同时实现所有的政策目标不太现实。例如,为了实现粮食产量目标,在耕地资源的紧约束条件下,只能采取提高土地生产率的政策,而在劳动力成本持续上升的趋势下,就只能通过不断提高化肥、农药等农业生产资料的投入来提高粮食单产。这就会导致农业面源污染,影响到农业可持续发展的目标。又例如,为了维持农村社会稳定,农村土地过度地承担了对农民的社会保障功能,导致农地缺乏有效的流动,农业小规模经营的格局难以被打破,这就会影响到农民收入目标和农业的国际竞争力目标。同样地,一个政策

工具也难以同时服务于所有政策目标,而且政策工具通常是“有利有弊”的。例如,农业生产资料综合补贴政策和粮食最低收购价政策都服务于粮食产量目标和农民收入目标,但是分别影响到了农业可持续发展目标和农业的国际竞争力目标。

正因为如此,农业政策体系的构建不得不选择某一个或某几个不存在互相冲突的政策目标作为核心目标,而选择核心目标需要同时结合国家的经济发展阶段、资源禀赋条件、宏观经济背景和国际市场背景。长期以来,中国的农业政策体系以保障粮食产量为核心目标,而相比之下,其他几个农业发展目标尚未引起足够重视。2004年前后,中国开始进入“工业反哺农业”的发展阶段,农民收入目标开始受到决策层的重视,国家随之出台了一系列的惠农补贴政策。然而,即使在这一阶段,粮食产量目标的核心地位也并未发生改变。尽管财政支农的力度逐年增加,使农民的政策性转移收入快速提高,但在农业小规模经营的格局下,“撒胡椒面式”的补贴并没有使工农收入差距出现实质上的缩小。近年来,中国农业发展中出现的一系列问题(粮食价格倒挂、面源污染严重、食品安全问题突出,等等)显示了长期以粮食产量为核心目标的农业政策体系的弊端。决策层开始将农业可持续发展列为一个重要的政策目标,并开始重视农业的国际竞争力问题。但是,正如上文所述,农业发展的多重政策目标不可能同时实现,农业政策体系的构建必须要明确核心目标。从这个意义上讲,现阶段中国的农业政策体系需要从以下两个方面作出调整:

第一,转变对粮食产量目标的认识。“无农不稳,无粮则乱”的历史经验赋予了粮食安全问题的中国特殊的意义,因而中国始终将保障粮食自给率作为核心的政策目标,而能否维持较高粮食自给率的关键问题就在于粮食产量能否持续增长(张元红,2016)。传统的农业政策体系在实现粮食产量目标的同时并未有效提高农民的收入,反而忽视了农业的国际竞争力目标和可持续发展目标。从现阶段来看,传统农业

政策提高粮食产量的边际效果越来越弱,而政策的代价越来越大。从另一个角度来看,中国粮食自给率的下降是一个必然的趋势。一方面,伴随着收入水平持续提高和城镇化加快,食品消费结构升级还有较大的空间,国家对粮食的总需求量仍将保持快速的上升趋势。^[10]另一方面,在有限的耕地资源约束和现有的农业技术水平约束下,粮食总产量进一步增加的空间较小。这一矛盾也是近年来中国粮食总产量持续上升而粮食进口量同样保持快速增长的原因。因此,适当弱化粮食产量目标不仅是现阶段实现其他农业政策目标的一个必要前提,也是中国未来农业发展不得不面临的一个客观现实。

然而,弱化粮食自给率并不意味着忽视粮食产量目标,而是说在农业资源禀赋相对稀缺的条件下,过度强化粮食产量目标可能会导致农业市场及生产要素市场的扭曲,会对其他的农业发展目标产生显著的负面影响。在粮食自给率必然下降的客观现实下,决策者必须积极主动地调整粮食产量目标。例如,国家从2014年开始提出“谷物基本自给,口粮绝对安全”的说法,将粮食安全目标收窄为口粮安全目标。即使是为了实现口粮安全的目标,在当前的资源禀赋和技术水平约束下,依靠生产要素过量投入的政策导向仍然会引起资源配置扭曲。事实上,国家可以一种更开放的姿态将粮食安全问题置于更宏观的国家安全问题之内。伴随着经济发展水平的不断提高和综合国力的不断上升,确保国家随时可以通过贸易途径获取足够粮食的目标较国家必须客观上生产出足够多粮食的目标可能更为可取,也更加符合中国的国情。

第二,将提高农业的国际竞争力作为现阶段农业政策的核心目标。长期以来,农业国际竞争力的重要性在中国的农业政策的制定过程中被忽略或被低估,而事实上,农业竞争力是关乎农业发展全局的一个关键问题。一方面,农业对外开放程度的扩大是一个不可避免的趋势,这就意味着如果农业长期缺乏竞争力,将直接导致国内农业的衰退。2001年中国加入WTO以

后,大豆产业遭受的冲击就是一个典型案例。出于粮食安全问题的考虑,如果谷物产业受到诸如大豆产业的冲击,后果是不可想象的。另一方面,农业的国际竞争力目标也是实现其他农业发展目标的一个必要条件。农业的国际竞争力不仅表现为农产品在国际市场上的竞争力,更意味着农民收入的竞争力。从理论上讲,在收入水平上有竞争力的农户是农业可持续发展这个长期目标的微观基础。因此,从提高农业国际竞争力的角度出发,制定明确、有效的农业产业政策是当前中国农业发展的当务之急。

根据前文的分析,为实现农业的国际竞争力目标,首先要将扩大农户的土地经营规模作为当前的主要政策导向,将提高农业劳动生产率的途径从提高土地生产率转向为提高土地装备率。近年来,国家实施了一系列的政策用来鼓励农户的土地流转和适度规模经营,例如,土地确权颁证、对种粮大户进行补贴,等等。值得注意的是,伴随着农业劳动力的外流,农民工市民化的一系列保障性政策也需要同时推进。其次要调整现有的农业补贴体系和农产品价格支持政策。这些政策正是导致近年来农业国际竞争力下降的直接原因,价格支持政策导致农产品的国内外市场价格倒挂,而包括粮食直补、农资综合补贴在内的多项补贴政策在实践中是与土地挂钩的,这就导致了土地流转成本的上升,不利于经营规模的扩大。事实上,现有的农业补贴政策从实施过程和效果上来讲更类似于福利政策,在农业产业结构调整尚未完成之前就大幅度地开展福利政策相当于照顾了“公平”而牺牲了“效率”。从中国农业发展的现状来看,产业政策必须要优先于福利政策,才有助于农业经济的长期发展。

六、结语

国家对农业的政策干预具有多重目标:保障粮食供给、增加农民收入、提高农业国际竞争力、推进农业的可持续发展、维持农村社会稳定,等等。实现不同的政策目标需要不同的政策工具和政策路径。在农业经济发展的过程中,多

重政策目标通常难以同时实现,而相反的政策路径意味着某个政策目标得到实现的同时,其他政策目标可能会恶化。因此,国家必须结合经济发展中的主要矛盾选择某个政策目标作为核心目标,在此基础上制定农业政策体系。

中国的农业政策体系长期以来都以保障粮食产量为核心的政策目标,以提高土地生产率作为主要的政策导向。这一政策体系虽然实现了粮食产量目标,却并未有效提高农民的相对收入,反而还对农业的国际竞争力目标和可持续发展目标造成了负面影响。该政策体系的负面效果在近年来逐渐凸显:国内外粮食价格倒挂,农业面源污染严重,食品安全问题突出,等等。因此,国家当前应通过调整农业政策体系来缓解和改善这些问题。

实现不同政策目标的路径存在冲突,当前农业政策体系调整的关键就在于适度弱化粮食产量目标。中国粮食需求将保持持续上升,而粮食产量上升的空间较为有限,因此,粮食自给率的下降是一个必须面对的客观现实。弱化粮食产量目标是当前进行农业政策体系调整的一个必要前提。与此同时,下一步的政策调整应当以提高农业的国际竞争力为核心目标,取消与土地挂钩的农业补贴政策,调整农产品的价格支持政策,将提高土地生产率的政策导向转变为鼓励土地适度规模经营的政策导向。**Reform**

参考文献

- [1]孔祥智:《农业政策学》,高等教育出版社,2014年,第4~5页
- [2]任正晓:《解决好吃饭问题始终是治国理政的头等大事——深入学习贯彻习近平总书记关于粮食安全的重要论述》,《求是》2015年第19期,第20~22页
- [3]盛国勇 陈池波:《习近平国家粮食安全战略思想探析》,《探索》2015年第4期,第12~17页
- [4](日)速水佑次郎 神门善久:《农业经济论(新版)》,沈金虎等译,中国农业出版社,2003年,第80~82页
- [5]刘秀琴等:《中国农业竞争力国际比较》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2014年第5期,第34~39页
- [6]余子鹏 王今朝:《科技投入、结构演变与我国农业国际竞争力》,《国际贸易问题》2014年第11期,第72~79页
- [7][8]齐晓安 邢育文:《我国农业可持续发展对策研究》,《东北师大学报(哲学社会科学版)》2001年第1期,第41~47页
- [9]杜志雄 金书秦:《中国农业政策新目标的形成与实现》,《东岳论丛》2016年第2期,第24~29页
- [10]周竹君:《当前我国谷物消费需求分析》,《农业技术经济》2015年第5期,第68~75页

(责任编辑:罗重谱)