

# 日本和欧盟农业支持政策的转型路径比较与启示

马红坤,毛世平

(中国农业科学院 农业经济与发展研究所,北京 100081)



**摘要** 选择切合我国农业发展现实的转型路径对加快增产导向的农业支持政策转型意义重大。选取近年来沿着不同路径持续推进农业支持政策转型,资源禀赋、转型背景同我国相似、转型绩效良好、借鉴价值较大的日本和欧盟进行比较分析,深入探讨了二者选择不同转型路径的原因、相应的转型路径和主要政策措施。研究发现:日本立足小农生产格局下农业竞争力弱化的现实,选择提高小农竞争力为首要目标的转型路径,并构建了竞争力导向的政策新体系;欧盟则从农业环境保护现状远低于社会预期的现实出发,选择以促进农业绿色发展能力提升为重点的转型路径,沿着该路径推进了近年来的两轮改革。当前,我国农业发展面临竞争力弱化和绿色发展能力不足的双重压力,政策转型应以促进小农竞争力和绿色发展能力提高为目标,立足小农现实,多措并举,提高农业竞争力的同时,全面践行“两山”理论,推动农业实现绿色发展。

**关键词** 日本; 欧盟; 农业支持政策; 转型路径; 竞争力; 绿色发展

**中图分类号:**F 310 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2019)05-0046-08

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwkxb.2019.05.006

当前,中国经济发展的外部环境复杂多变,经济下行压力加大,稳定就业面临严峻挑战。在此背景下,“三农”作为经济发展的压舱石、稳定就业的蓄水池和改革发展稳定的战略后院的重要作用日渐凸显。基于此,党中央和习近平总书记多次强调,要坚持农业农村优先发展。可以说,对农业部门的支持怎么加强都不为过。问题的关键在于,如何基于我国农业发展现状,调整和完善农业支持政策,在保障增产增收等战略目标的前提下,实现农业强、农村美、农民富的良好发展局面。

一直以来,我国实行增产导向的农业支持政策。这种政策导向在促进增产的同时,也导致了农业竞争力和绿色发展能力弱化等一系列问题。在结构性矛盾成为农业主要矛盾的当下,片面强调增产已丧失必要性和合理性<sup>[1]</sup>。我国调整和完善农业支持政策的首要任务就是尽快推进增产导向的政策体系转型<sup>[2]</sup>。那么,我国的农业支持政策应该向什么导向转型?沿着怎样的路径转型?特定路径下,应该制定怎样的具体措施?回答这一系列问题对我国制定切合实际、反映农情的农业支持政策具有重要的现实意义。

为了更好地回答上述问题,选取在资源禀赋、农业政策转型背景等方面同我国具有较大相似性,转型绩效良好的农业发达国家,深入探究其选择特定政策转型路径的背景和原因,并对其在特定路径下制定的主要政策措施进行系统剖析,无疑具有重要的借鉴价值。基于此,本文选取日本和欧盟两个农业发达国家和地区进行比较分析。选取这两个国家和地区为例并进行比较分析的原因在于:

收稿日期:2019-04-10

基金项目:国家自然科学基金国际合作项目“中非农业技术转移机制及效果评估研究”(71761147005);中国农业科学院科技创新工程(ASTIP-IAED-2019-05)。

作者简介:马红坤(1987-),男,博士研究生;研究方向:农业政策的国际比较、农业科技创新与政策。

通讯作者:毛世平(1968-),男,研究员,博士;研究方向:农业技术经济、农业科技政策。

一是日本和欧盟同我国的农业资源禀赋相似或差距较小<sup>①</sup>,农业政策的借鉴价值较大;二是近几年来,日本和欧盟为了增强其农业竞争力和绿色发展能力,分别进行了一系列改革,且取得了一定的阶段性成效;三是将二者进行比较分析,有助于更加清晰地呈现二者转型路径的差异、为什么选择不同的转型路径、不同路径下主要政策措施有何不同等重要问题,从而为我国如何结合自身现实,选择适合当前农情的政策转型路径提供更加清晰的参考。

## 一、日本农业支持政策的转型路径:增强小农竞争力

一直以来,日本对农业提供高度保护,加之资源禀赋短板造成的劳动生产率差距致使日本农业的竞争力持续弱化。在国际竞争加剧的背景下,日本政府从2013年开始,决心立足小农生产现实,构建竞争力导向的新型农业支持政策体系,以将农业部门培育成为具有强大竞争力的“自立农业”。

### 1. 增强小农竞争力:日本农业支持政策转型的当务之急

人多地少、地块零碎,农业经营以小农户为主是日本农业发展必须面对的最大现实,也是制约日本农业竞争力提高的最大阻碍。虽然从20世纪60年代以来,日本经过了长达半个世纪的努力,以推进农地向部分经营主体集中,但时至今日,这种努力的成效并不显著<sup>[3]</sup>。虽然近年来日本的农业技术进步使其土地生产率取得了长足的进步,但过低的土地装备率导致日本的农业生产依然无法消除劳动生产率的差距<sup>[4]②</sup>。总而言之,对小农生产格局下的日本农业来说,其农业竞争力存在天然劣势。

日本以贸易立国,长期以来,经济发展对国际市场的依赖度很高,尤其是汽车、电子等具有强大竞争优势的产业部门对贸易便利化的要求更高。近年来,基于整体经济利益的考量,日本积极推动多个多边或双边贸易谈判,而削减包括国境保护、价格支持等手段在内的农业高度保护多是谈判达成的前提条件。毫无疑问,在市场进一步开放之后,农业部门将面临剧烈冲击。立足小农生产现实,积极推动农业支持政策转型,增强农业自身竞争力,是日本农业政策转型的当务之急。

### 2. 日本增强小农竞争力的农业支持政策新体系的主要举措

2013年初,刚刚实现二次执政的安倍新内阁即着手设立了产业竞争力会议、进攻型农林水产业推进本部和农林水产业地区活力创造本部等多个旨在强化农业竞争力的机构。之后的几年中,围绕增强农业竞争力的核心目标,这些机构修改和制定了多部政策法规,最终形成了以《农林水产地区活力创造计划》和《食物·农业·农村基本法》为核心的政策体系<sup>[5-7]</sup>。该政策体系中的主要举措有以下四点:

(1)降成本、抓品质、降售价,提高竞争力的同时扩大利润空间。近年来,日本通过一系列政策组合,在扩大农产品利润空间的同时,增强农业竞争力。鉴于农产品的价格是影响竞争力的直接因素,但简单降低农产品售价必将压缩利润空间,损害小农利益,日本的做法是从源头上降低农产品的生产、流通成本,从而降低日本农产品的销售价格,以增强其竞争力。关于这一点,2017年8月1日正式实施的《农业竞争力强化支援法案》明确规定,从鼓励现有的生产资料生产企业进行业务重组,提高生产效率,完善农产品的流通和加工体系,促进农产品的直销,减少中间环节等多方面入手,降低农产品价格<sup>[8]</sup>。在降低生产成本以促进整体售价降低的同时,日本还从大力推动农产品品质提高,强调农产品质量安全等环节切入,以获得农产品的销售和信任溢价,从而扩大农产品的利润空间。日本在成本、售价、品质等环节提高小农竞争力的逻辑非常清晰:降低生产成本进而降低销售价格,使农产品竞争力获得提升,从而扩大销路,提高销量;同时,农民的利润空间扩大,从而进一步激发了农民的生产积极性,形成良性循环。

(2)力推“六次产业化”,进一步提升产业附加值。在《日本复兴战略》和《农林水产地区活力创造

① 中国、日本和欧盟农业发展都面临着人均耕地面积有限的资源禀赋制约;中国的人均耕地面积仅为1.28亩,日本约为0.8亩,欧盟平均约为3亩,部分成员国约为1.5亩,这同部分新大陆国家相比,资源禀赋差距明显。

② 劳动生产率(产量/劳动人口)=土地生产率(产量/耕地面积)×土地装备率(耕地面积/劳动人口)。例如,1980年日本的土地生产率是美国的10倍,但美国的土地装备率是日本的100倍,相比之下,日本的劳动生产率仅是美国的1/10<sup>[4]</sup>。

计划》中,日本多次表示应通过大力推动六次产业化,促进农产品附加值的有效提升<sup>[5-6,9]</sup>。日本的“六次产业化”是从两个维度展开的。第一个维度,通过将农业生产环节、加工环节和后期销售环节有机整合,延长农业产业链,提升农业作为一个完整产业的价值链;第二个维度,深度挖掘农业多功能性,在抓好农业生产的基础上,通过发展乡村旅游、观光农场、特色餐饮等多种手段,扩大农业和农户的盈利来源。鉴于产业的成长离不开资金的支持,农业及关联产业作为相对弱质的产业,更是如此。2013年,日本由中央财政主导,联合社会资本成立了总规模为318亿日元的母基金,后续通过市场化运作,实现母子基金联动,进一步放大基金规模,并将其专项用于对六次产业化相关企业的投资和扶持。

(3)培育新型经营主体,推动适度规模经营,促进农业结构变革。近年来,日本正在从人、地两个维度促进农业结构变革,以立足小农现实,增强未来农业竞争力提高的潜力。人的方面,鉴于小农生产方式在生产成本、技术获取等方面存在天然劣势,日本希望通过将这些小农户纳入新型经营主体当中的方式,来弥补这一劣势。具体做法是,在市场准入、投资设立、日常运营等多环节向涉农法人企业提供支持,鼓励法人类经营主体进入农业部门。同时,鼓励小农户以携地入股的形式加盟这些法人企业从而成为农业法人的有机组成部分。日本还注重通过为青年农民、城市人群和女性人群等在继承、承租农地方面提供政策便利,吸引其进入农业部门以推动农民结构实现年轻化和多样化。地的方面,日本着力推动适度规模经营,并制定了80%的农地实现集中的目标。为了促进这一目标的实现,日本提出了在都道府县层面设立农地中间管理机构的设想,由其负责土地租赁、管理与流通事务,并赋予其对待流转农地的“中间管理权”。为了调动农地流转参与方的积极性,日本还制定了对流转中介的补贴和其获得的流转委托规模挂钩,农民的退休年金和其流出农地的面积及期限挂钩等辅助政策。

(4)推动市场化改革,促进农协回归社会化服务组织的功能定位。1947年11月,日本颁布《农业协同组合法》正式成立各级农协的初衷是通过农协为农民在农业经营、生活指导、农产品销售、农资供应、农业信贷、医疗服务和农民福利等多方面提供社会化服务。但在后期发展过程中,农协的行政垄断色彩日趋浓厚,社会化服务功能日渐弱化,甚至成为日本通过推进改革提高农业竞争力的阻碍。为了推动农协回归功能定位,2014年5月,日本发布了《关于农业改革的意见》并于2015年出台了新的《农业协同组合法》,对农协展开了强有力的市场化改革。根据该法,日本全国农协中央会对全国各级农协的指导及监察权限将在3年内全部废除,都道府县农协中央会则向农协联合会转化,基层农协的自主权得到扩大,这些改革大幅削弱了农协的行政色彩;为了推进农协市场化改革,其中央经营机构被改制为股份制企业;同时,综合农协转型为专业农协,以增强其提供市场化服务的能力。

## 二、欧盟农业支持政策的转型路径:增强农业绿色发展能力

在增强农业竞争力的目标基本实现之后,加强农业环境保护,增强农业绿色发展能力以回应社会关切,成为近年来欧盟共同农业政策转型的首要目标。在此目标下,2013年以来,欧盟共同农业政策的转型均是围绕增强农业绿色发展能力展开的。

### 1. 回应环保领域的社会关切是欧盟农业支持政策转型的首要目标

1957年,还在共同农业政策的酝酿阶段时,欧共体即确立了政策的增产导向。在这套政策体系下,欧共体对内提供市场和价格支持,对外设置以关税壁垒为代表的国境保护,造成欧共体境内农产品价格高于国际市场,从而降低了其农产品的国际竞争力;同时,增产导向的共同农业政策体系下,提高产量意味着获得更多经营和补贴收入,这在很大程度上刺激了农民的增产冲动,使其容易做出了为了单纯实现增产而牺牲环境保护的行为,从而使农业生产的绿色发展能力弱化。

以20世纪90年代初克萨里改革为历史性转折点,共同农业政策的政策手段逐渐转向市场化。此后20多年间,欧盟共同农业政策的市场化转型持续推进,一个最为显著的表现即是以直接支付逐步替代价格和市场支持,以及“安全网”<sup>①</sup>设置的干预价格持续降低。相比于2000年,到2018年普通

<sup>①</sup> 公共干预和“安全网”是欧盟对农产品进行价格和市场支持的手段,当市场价格低于欧盟预设的农产品公共干预触发价格时,政府部门将对农产品实施买入,这种公共干预行为像是为农产品提供了“安全网”。

小麦启动市场干预的阈值价格已经下降了20%,牛奶、白糖和牛肉则分别下降了约20%、35%和20%。由于干预价格的大幅调低,到2018年,欧盟主要农产品启动市场干预的阈值价格已经远低于市场实际价格,这意味着欧盟农产品价格的市场化形成机制已经建立并完善,这进一步促进了欧盟农产品价格和世界市场价格的趋同,从而使欧盟提高农产品国际竞争力的目标基本实现。

在解决了农业竞争力弱化的问题之后,进一步加强农业环境保护成为欧盟农业改革必须面对的当务之急。虽然随着共同农业政策市场化改革的推进,政策的增产导向已经被极大削减,对农业生态环境的破坏得到极大遏制,欧盟农业绿色发展能力已经得到了较大提高,但随着欧盟社会环保意识的进一步增强,人们对和食物紧密相关的农业部门的环保诉求更加强烈<sup>[10]</sup>。在此背景下,共同农业政策近年改革的侧重点开始向提高农业绿色发展能力转移。鉴于近年来共同农业政策改革均以七年一次的多年度财政框架(multiyear financial framework, MFF)修订为契机,本文将按照时间顺序,论述共同农业政策正在和即将进行的两次改革。

## 2. 以市场化、绿色化手段强化环境保护:2014—2020年

2011年,欧盟委员会开始着手制定2014—2020年多年度财政框架,以此为契机,欧盟委员会同步推进了共同农业政策的改革。

(1)第一支柱<sup>①</sup>中,推进政策手段绿色化转型,增强政策的环保导向。1992年,麦克萨里改革开启了直接支付对价格和市场支持的替代,在后续改革中,与当期生产脱钩的直接支付逐渐成为直接支付的主要形式。在此机制下,农民因价格和市场支持的削减产生的收入损失将通过直接支付获得补偿,而支付数额将依据基年的农场面积以及环保指标的遵守情况等计算,与当年生产的面积、产量和收入脱钩,具有很强的环保导向。在2013年改革中,价格和市场支持的相关预算支出占比已经低于5%,直接支付比例则大幅提高为72%。为了增强直接支付的针对性,欧盟将直接支付分为强制和自愿两部分,强制性直接支付则进一步细化为基础直接支付、绿色直接支付和青年直接支付三类。其中,基础直接支付约占70%,用以替代单一支付计划,与当期生产脱钩的同时,和交叉遵守条款结合得更为紧密,环保导向明显。为了进一步强化共同农业政策的环保导向,2013年改革首次开辟了绿色直接支付,约占强制性直接支付的30%,这部分将定向用于农业生态环境保护。其余约2%的比例则定向用于支持青年农民。2013年改革中,自愿性直接支付占比约为30%,成员国在具体用途和使用份额等方面拥有较大自主权,欧盟则鼓励成员国将部分份额用于支持农业环境保护或转移至第二支柱,用于加强农村地区发展和环境保护。

(2)第二支柱中,更加强调对农村地区的环境保护。由于生产率方面的差距,对欧盟农民来说,农业经营获得的平均收入仅是其他行业平均工资的40%<sup>②</sup>。农业经营水平的低下,导致了农村人口尤其是青年农民的流失,也导致了欧盟农村地区的贫困发生率高出总体水平2.7个百分点。此外,欧盟存在大量偏远山村地区,交通不便。上述收入、贫困、地理位置等诸多因素直接或间接导致了当地农民受教育水平较低,环保意识较差等问题,使农村地区环境污染的风险加剧,且一旦受到污染,治理难度较大。在推进“2000年议程”改革时,共同农业政策创设了第二支柱,用以重点支持农村发展和农业多功能性,并使农业支出预算资金实现了在第一支柱和第二支柱之间的转移。在2014—2020年度改革时,欧盟决心加大对农村地区经济发展和环境保护的支持力度,明确第二支柱的相关预算支出占比为25%,用于农村环保相关的预算支出占第二支柱支出的30%。同时,在前述对第一支柱的改革中,设置了30%的自愿性直接支付,欧盟允许成员国将其中15%的份额调配至第二支柱。如此一来,第二支柱方面的资金支持力度得到了空前加强。

## 3. 更加注重环境保护的未来转型:2021—2027年

2018年6月,欧盟委员会向理事会提交了《关于未来食品和农业的立法建议》(简称《立法建

① 目前,欧盟共同农业政策由两个支柱政策体系构成:第一支柱政策以直接支付和市场支持政策为主,主要用于支持农业发展和农民增收;第二支柱则主要用于支持农村地区的发展和环境改善。

② 该数据为不计直接支付款的收入水平。近10年来,欧盟农民的总收入中有接近一半来自直接支付,因此,获得直接支付之后,农民的总收入水平大幅提高,但仍低于其他行业。

议》),拉开了共同农业政策 2021—2027 年改革的序幕<sup>[11-12]</sup>。通过《立法建议》可以预见,2021—2027 年间,共同农业政策强调绿色发展的环保理念更加清晰<sup>[13]</sup>。

(1)以第一支柱的市场化、绿色化改革为重点,加强环境保护力度。在第一支柱的改革中,欧盟计划进一步推进支持手段的市场化转型。具体做法是,要求尚未达到 90%直接支付比例的成员国,削减价格和市场支持力度,进行更大幅度的市场化改革。为了给这些成员国施加压力,欧盟强调,价格和市场支持的削减程度将直接关系到欧盟对各成员国其他支付款的分配份额。鉴于中小型农场依然占据欧盟农场总数的 80%以上,中小型农场能否做到生产行为的环保和绿色,将直接关系到欧盟农业生产的总体环保水平,因此必须格外关注小农户的利益保护,以解除其对环境保护的后顾之忧。《立法建议》要求,对单一农场的支付上限为 10 万欧元。此举的本质是将有限的支付资源向中小农场转移,以破解其因经营面积小,农业经营和补贴总额低,环保意愿不强的体制弊端。在交叉遵守方面,《立法建议》提出了更多、更为细化的环保强制性要求。结合这些环保要求,《立法建议》从两个维度强化了交叉遵守。一方面,上述环保行为的完成与否直接关系到农户能否获得直接支付;另一方面,对于超出强制性要求的环保行为,将通过市场化机制给以额外补偿。

(2)加大科技创新投入,强化农业绿色发展的创新驱动。尽管英国脱欧、欧洲债务危机等对欧盟的预算收入形成较大冲击,但鉴于科技创新是破解农业发展中遇到的环境保护等难题的重要途径,《立法建议》依然计划通过“农业欧洲创新伙伴关系”项目汇集“欧洲地平线”和“农村发展项目”两个渠道资金,为欧盟农业的绿色发展提供科技新动能。“欧洲地平线”方面,2018 年 6 月公布的“欧洲地平线”立法提案给予该项目 1 000 亿欧元预算,其中,用于三农和食物领域的预算支出占比为 10%。“农村发展项目”方面,欧盟正在执行该项目的 2014—2020 版本,其预算总额为 1 000 亿欧元,定位明确为支持农村发展,而支持农村地区增强可持续发展能力则是其关注的重点。

### 三、日本和欧盟农业支持政策转型路径的比较分析

为了巩固和强化农业的基础地位,增强农业部门应对经济社会发展过程中出现的新问题和新挑战的能力,2013 年前后的同一时期内,以新政府上台或制定新的财政框架为契机,日本和欧盟分别开启了各自的农业支持政策转型。通过横向比较,二者的农业支持政策转型路径呈现较大差异,而这种差异的原因在于当前日本和欧盟农业发展面临的主要矛盾不同。

对于日本来说,农业生产以小农经营为主,地块细碎狭小,提高农业生产率存在资源禀赋方面的天然制约。一直以来,日本向农业这一本国的弱势产业提供高度保护,但随着经济社会发展,尤其是扩大对外开放的背景下,单纯提供高度保护的做法正遭受越来越多国内外的非议。从直面日益加剧的国内外竞争的角度,对农业单纯提供高度保护也非长久之计,提高其自身竞争力,变被动防御为主动进攻,从而实现产业自立才是农业发展的根本之道。综合上述考虑,2012 年底,安倍政府上台之后,即将增强小农竞争力明确为农业发展的首要目标,围绕这一目标,确定了增强小农竞争力的转型路径,构建了一整套竞争力导向的农业支持政策体系。

对于欧盟来说,为了增强农业生产能力,制定了增产导向明显的共同农业政策体系,造成农业竞争力和绿色发展能力弱化的双重后果。以 1992 年麦克萨里改革为转折点,欧盟持续推动政策转型,逐步削减价格和市场支持力度,通过降低目标价格和启动干预的阈值价格等做法,使其农产品价格逐步接近甚至低于国际市场价格。可以说,竞争力低下问题已经不是困扰欧盟农业发展的首要问题。与此同时,随着世界范围内环保议题的持续升温,无论官方或民众,欧盟都站在环境保护的前沿,对各个产业的环境友好要求颇高。鉴于农业部门和食物等领域关联密切,这使农业环境保护更受社会关注。总而言之,在这些因素下,欧盟农业发展的环保现状和官方及民众的诉求还有较大差距,很有必要通过调整农业政策,更加强调绿色发展以回应各类环保呼声。综合上述考虑,以制定 2014—2020 年和 2021—2027 年多年度财政框架为契机,欧盟在推进共同农业政策改革时,将强调绿色发展,提高农业绿色发展能力作为主要着力点,相应构建了绿色发展导向的农业支持政策体系。

虽然选择的转型路径呈现较大差异,但日本和欧盟的农业支持政策转型在问题与目标导向相统

一、注重政策实施的灵活性、确保农民获得政策改革红利、依靠科技创新等多个方面具有较大共同点。首先,在确定政策转型方向和路径时,欧盟和日本都较为注重问题导向和目标导向的统一。对日本来说,小农生产格局下的农业竞争力弱化是最大的现实,也是需要面对的最大问题。因此,近几年来,日本将增强农业竞争力确立为农业发展的最大目标。对于同一时期的欧盟来说,加强农业环境保护以回应社会关切是其农业发展面临的首要任务。近几年来,欧盟相应以此为目标,围绕增强农业绿色发展水平来推进政策转型。

其次,日本和欧盟在具体政策的实施过程中,都较为关注地域差异,能够通过权力下放增强政策实施的灵活性。对日本来说,这一点在中间管理机构的立法和管理问题上体现得最为明显。日本南北狭长,各都道府县中,都府县地区的户均耕种面积不足1.50公顷,北海道地区则达到21.48公顷,地域差异很大。因此中央政府将专司农地集中事业的中间管理机构的管理、运行和补贴等具体事务下放地方,允许其结合自身实际自行推动工作的实施。对欧盟来说,包含英国在内,其由经济发展水平、农业占比各不相同的28个成员国组成。增强政策灵活性的有效做法是在欧委会就政策的实施原则和方向做出规定的基础上,将政策细化、资金调配等权限下放各成员国。例如,在2014—2020年的改革中,欧委会即规定在30%的自愿性直接支付中,各成员国在资金的具体用途和使用份额等方面拥有较大自主权,可将最高15%的资金从第一支柱调配至第二支柱,用于加快各地农村地区发展和环境保护。

此外,欧盟和日本都较为注重确保农民从改革中获利和依靠科技创新。例如,在降低生产成本时,日本政策设计的前提是不能压缩农民的利润空间,要求从生产材料供应和农产品流通这两个环节寻找切入点。在降低成本的同时,通过提高农产品品质,获得销售溢价,反而扩大了农民的利润空间。同样,欧盟在削减价格和市场支持以削弱共同农业政策的增产导向时,注重通过挂钩直接支付以及环保效应更强的脱钩直接支付来弥补农民因削减价格和市场产生的损失。在欧盟农民的收入构成中,超过50%来自直接支付。在依靠农业科技创新方面,对日本来说,提高农产品品质、确保食品安全、提高原材料供应和产品流通环节的生产效率、通过六次产业化延长农业产业链等多个环节,都有科技创新的因素;欧盟则在英国脱欧加剧财政紧张背景下,依然加大对“欧洲地平线”和“农村发展项目”等农业科研相关项目的经费支持,体现出对通过科技创新,提高农业绿色发展水平的高度期待。

## 四、中国农业支持政策转型的路径选择:基于中国现实和日本欧盟的启示

### 1. 中国农业发展面临的三个现实问题

中国农业支持政策转型路径的选择不能脱离三个现实:小农生产、竞争力弱化和绿色发展能力不足。中国的人均耕地面积不足1.5亩,小农户作为农业生产主体的格局将持续很长一段时期。人多地少的资源禀赋本身阻碍了我国农业生产率的提高,使我国农产品在价格方面和世界主要农业大国相比存在天然劣势,这是我国农业生产不得不面对的第一个现实。同时,由于人多地少,一直以来,我国将保障粮食安全作为农业发展的首要目标,农业支持政策的制定和调整均围绕这一首要目标展开。这使我国当前的农业支持政策具有清晰的增产导向,且政策手段在很大程度上依赖价格和市场支持。增产导向的农业支持政策实施以来,我国农业生产确实取得了粮食产量“十二连增”,稳定在6亿吨以上的辉煌成就。但增产导向下,我国的农业支持政策过度依赖价格和市场支持,连同成本因素在内,造成了部分农产品价格高企、境内外价格倒挂、“三高”问题(高成本、高价格、高补贴)日趋严重、“洋货入市,国货入库”等系列问题<sup>[14]</sup>。总而言之,农产品竞争力低下已经成为我国农业发展和政策转型不得不面对的第二个现实。

同时,增产导向的农业支持政策具有低下的环保效应,在这一政策导向的鼓励下,农民作为理性经济人,很容易做出单纯追求产量增长、忽视甚至危害农业环境保护的生产行为。由于增产导向农业支持政策的长期实施,我国农业的绿色发展能力日趋弱化,农业生产对化肥、农药等化学投入品的依

赖严重。农业绿色发展能力不足,造成了我国农产品品质和部分农业发达国家的差距明显,成为我国农产品除价格高企之外的另一个重要短板,对农产品扩大出口形成阻碍;同时,农产品化肥使用过量、重金属残留等问题和食品安全存在重要关联,当前,农产品质量不过关已经威胁到我国国民的身体健康。总而言之,绿色发展能力不足是我国农业发展必须面对并尽快解决的第三个现实问题,我国必须调整增产导向的农业支持政策,促进农业绿色发展能力的提高。

## 2. 日本欧盟农业政策转型对我国的启示

(1) 农业政策的制定应立足现实,坚持问题导向和目标导向的统一。对日本来说,人均耕地面积有限,地块狭小零碎,小农户在很长一段时期内将是农业生产的主导力量,这是其农业发展最大的现实,由此造成的农业竞争力低下则是需要面对的最大问题。从这个最大的现实和最大的问题出发,近几年来,日本将农业发展的最大目标明确为提高竞争力。相应的,日本农业政策的制订和实施紧密围绕“竞争力”做文章,在强化小农户利益保障的同时促进了农业整体竞争力的提高。相比来说,同一时期的欧盟在农业领域面临的现实和问题都是农业环境保护的现状和人们的环保预期还存在一定差距。相应的,提高农业绿色发展能力成为其制定和完善农业支持政策的最大目标。近几年来,欧盟以此为目标,逐步削减了共同农业政策的增产导向,强化了环保导向,使欧盟农业在提高绿色发展能力方面取得了较大进展。习近平总书记指出,强烈的问题意识和问题导向是党和国家事业发展的强大动力。就农业部门的发展和农业政策的制定来说,总书记讲话同样适用。今后,我国在制定和完善农业政策时,也应该立足我国小农生产、农业竞争力弱化和绿色发展能力不足的现实,坚持问题导向和目标导向的统一,围绕解决上述问题推动政策的制订和完善。

(2) 强化对小农竞争力和绿色发展能力重要性的认识。当前,中国的农业发展受到高成本、高价格、高补贴“三高”问题的困扰,农业竞争力持续弱化。随着我国开放程度进一步扩大,农产品市场受到的冲击更趋猛烈;另外,随着“一带一路”倡议的推进,中国农产品走出国门,主动参与国际竞争的需求加大。为此,可借鉴日本立足小农现实,全面强化农业竞争力的转型经验,在未来的政策制定中,从理念上更加强调农业竞争力的提高。另一方面,长期以来,我国高度依赖化肥、农药、除草剂等化学品的农业发展方式,导致了土壤肥力下降,土壤和水污染问题突出,也产生了严重的质量安全隐患,降低了我国农产品的国际竞争力。鉴于农业政策导向对农业发展方式的引导和推动作用,当前,必须强化在农业绿色发展目标下,进一步强化我国农业支持政策绿色生态转型战略意义的认识。只有农业绿色的目标定位清晰,对实现农业支持政策绿色生态转型在战略层面给予重视,才能实现战术上的重视。在理念和战略层面重视的基础上,我国应尽快构建结构更加合理,更为强调增强农业竞争力和绿色发展水平的农业支持政策新体系。

(3) 注重各地农情差异,增强政策执行的灵活性,避免“一刀切”。中国、日本和欧盟虽然发展阶段不同、面积大小不一,但都存在内部地域差异较大的问题。针对该问题,日本和欧盟的做法是,在出台政策措施时,中央政府就政策实施的原则、方向和较为宏观的数额做出规定,将政策细则的制定下放地方,并允许其调配资金,在很大程度上避免了政策“一刀切”。对我国来说,我国幅员辽阔,各省份在农业发展方面,存在发展现状、资源条件、发展方向和模式差异较大的问题。虽然十八大以来,在政策制定和实施过程中,中央政府已经较为注意简政放权,将部分权限下放地方,但在实地调研时,发现依然存在政策实施的灵活度不够、搞“一刀切”的现象。为此,建议在当前简政放权的基础上,进一步加大放权力度。中央政府就政策制定和实施的方向性、原则性问题做出规定后,尽可能下放权限,由各地结合具体农情推进实施,以增强政策的灵活性。

(4) 立足小农现实,多措并举,促进我国农业竞争力的提高。一方面,从人、地、组织形式等多方面夯实生产能力,打牢农业竞争力提高的基础。一是加强对各类新型农业经营主体的支持力度,发展适度规模经营。二是提高小农户的组织程度,提高其抗风险能力,引导其进入现代农业发展轨道。三是在税收、培训、补贴和行政审批等多方面给予青年农民优惠,加大青年职业农民的培育力度。另一方面,着力降低生产成本,提高农产品附加值。可借鉴日本经验,以降低生产资料价格和优化流通环节为切入点,降低农产品生产成本。同时,狠抓农产品质量安全,深入推进一二三产业融合,在提升农产

品品质的同时,实现产业链的延伸以及附加值的提高。

(5)全面践行“两山”理论<sup>①</sup>,推动我国农业实现绿色发展。一方面,以更加市场化、绿色化的支持手段推动农业实现绿色发展。一是扩大当前农产品目标价格试点的同时,逐步降低主粮最低收购价直至低于市场价格,时机成熟时,着手在主粮市场推行目标价格制度。二是制定更加细致可行的农业环境保护指标,以此作为农民获得补贴的门槛,并对进行更高标准农业环境保护的农户,给予奖励性补贴,使农民在农业生产过程中更加注重环境保护。另一方面,以科技创新助推农业竞争力和绿色发展能力的提高。建议加大对农业科技创新的整体投入,重点加强对农业科技的基础和原始创新部分的支持力度,通过强化技术创新为提高我国农业竞争力和绿色发展能力提供科技新动能。

## 参 考 文 献

- [1] 魏后凯.中国农业发展的结构性矛盾及其政策转型[J].中国农村经济,2017(5):2-17.
- [2] 叶兴庆.我国农业支持政策转型:从增产导向到竞争力导向[J].改革,2017(3):19-34.
- [3] 叶兴庆,翁凝.拖延了半个世纪的农地集中——日本小农生产向规模经营转变的艰难历程及启示[J].中国农村经济,2018(1):124-137.
- [4] 速水佑次郎,神门善久.农业经济论(新版)[M].北京:中国农业出版社,2003:263-264.
- [5] 農林水産業・地域の活力創造本部.農林水産業・地域の活力創造プラン[Z].平成30年6月.
- [6] 農林水産省.農林水産業・地域の活力創造プラン[J].政策特報,2014(1449):19-47.
- [7] 日本内閣.食料・農業・農村基本計画[Z].平成27年3月.
- [8] 農林水産省.農業競争力強化支援法案について[Z].平成30年4月.
- [9] 首相官邸.日本再興戦略[Z].平成25年6月.
- [10] EUROPEAN COMMISSION. Climate and environmental challenges facing EU agriculture and rural areas[R]. Luxembourg: Publications Office of the European Union,2018.
- [11] EUROPEAN COMMISSION. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council[R].Brussels:European Commission,2018.
- [12] EUROPEAN COMMISSION. Common Agricultural Policy post-2020 legislative proposals[R]. Brussels:European Commission,2018.
- [13] 马红坤,孙立新,毛世平.欧盟农业支持政策的改革方向与中国的未来选择[J].现代经济探讨,2019(4):104-111.
- [14] 国务院发展研究中心农村经济研究部.构建竞争力导向的农业政策体系[M].北京:中国发展出版社,2017:136-157.

(责任编辑:陈万红)

<sup>①</sup> 2005年8月15日,时任浙江省委书记习近平同志在浙江湖州安吉考察时,首次提出了“绿水青山就是金山银山”的科学论断。2006年,习近平同志又进一步阐述了绿水青山与金山银山之间三个发展阶段的问题,构成了完整的“两山”理论。