

中国农业供给侧结构性改革的 若干战略思考

张占仓

摘要：农业供给侧结构性改革，是中国农业发展的一次革命性提升过程。要充分考虑农业供给侧结构性改革如何适应“一带一路”建设的需要，通过共商、共建、共享，与沿线国家形成更好的优势互补、资源共享关系。面对农业发展方式转变的历史性课题，要以科技创新能力的全面提升支撑与引领农业供给侧结构性改革。针对中国人口大国、人均耕地资源偏少的特殊国情，中国农业稳定发展特别重要，特别是要保证粮食等主要农产品基本自给，在进一步发展中要适当调减玉米种植规模，通过建立健全信息系统引导支持畜牧业提高稳定发展水平，对生姜、大蒜、大葱等波动比较大的农产品要加强调控。对促进农民持续增收的重大命题，重点要放在农村土地制度改革上。按照十八届三中全会的要求，结合全国已经进行的试点经验，全面提高农村集体经营性建设用地、宅基地、承包地等的市场化配置水平，确实让农村建设用地与城市建设用地实现“同地同价”，让占有土地资源较多的农民通过土地增值适度获得国家经济发展的红利，提高农民对供给侧结构性改革成效的获得感。

关键词：供给侧结构性改革 土地制度改革 “一带一路” 中国农业

中图分类号：F320 **文献标识码：**A

2015年12月召开的中央农村工作会议要求“着力加强农业供给侧结构性改革，提高农业供给体系质量和效率，真正形成结构合理、保障有力的农产品有效供给”，将农业供给侧结构性改革提高到了战略高度。2016年中央“一号文件”进一步提出，“推进农业供给侧结构性改革，加快转变农业发展方式，保持农业稳定发展和农民持续增收”。进一步明确了全国农业供给侧结构性改革的方向与重点，为全面推进农业供给侧结构性改革提供了基本遵循。本文将对如何落实农业供给侧结构性改革的具体措施，从四个方面提出相关建议。

一、积极适应“一带一路”建设需要

作为中国和平融入全球的主要载体，“一带一路”战略对未来全国经济社会发展影响十分深远。所以，未来中国战略性问题的基本走向，都要充分考虑“一带一路”建设的全面影响。

从2013年9月习近平在出访中亚国家期间首次提出共建“丝绸之路经济带”，当年10月又提出共同建设21世纪“海上丝绸之路”，到十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出“推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设，形成全方位开放新格局”，再到2017年5月14~15日在北京举办“‘一带一路’国际合作高峰论坛”，“一带一路”建设在推动世界经济互联互通方面迈出了坚实步伐。“中国方案”首次引领国际合作，为世界经济冲出低迷困境、扭转“反全球化”思潮提供了强大的正能量。“一带一路”成为影响范围极广、程度极深的国家间合作计划；从地区性合作升级为国际性合作，超越传统的地域限制，成为国际化合作平台。由“一带一路”建设引领的全球化时代已经开启。

“一带一路”秉承开放包容的新理念，顺应了世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化的大潮流；探索互利共赢的新模式，打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体；带来共同繁荣的新机遇，为解决当前世界和区域经济面临的问题、更好地造福各国人民做出重要贡献。

面对“一带一路”合作共赢的基本架构，农业供给侧结构性改革要充分考虑如何在“一带一路”合作过程中，释放中国农业发展积累的优势资源，特别是在粮棉油等基本农产品生产方面的品种优势、技术优势、人才优势等，为“一带一路”沿线国家提供更多的支持与帮助，共享人类现代文明成果。例如，河南省农科院培育推广的“银山2号”棉花种子2011年被塔吉克斯坦引进以后，不仅棉绒长、品质好，而且结桃多、产量高，使当地棉花产单产之前的每公顷2.5吨，一跃达到每公顷6吨，形成了良好的示范效应。塔吉克斯坦总统拉赫蒙在参观时，将其命名为“友谊1号”，并号召全国推广种植。2017年，塔吉克斯坦采用河南棉花种子种植的棉花达5.7万公顷，占该国棉花种植总面积的30%。

在支持“一带一路”沿线国家发展的同时，也要认真梳理与研判，通过“一带一路”建设与合作共赢，中国可以从“一带一路”沿线国家得到哪些农业资源与发展便利。“一带一路”沿线国家总人口约44亿，约占全球的63%，经济总量约21万亿美元，仅占全球的29%^①。从这些基础数据可以看出，沿线地区主要是发展中国家，而通常情况下，发展中国家国民经济中占比较大的是农业。因此，无论是从支持沿线国家发展的角度而言，还是从缓解中国国内耕地资源紧缺的特殊国情出发，尽可能多地从沿线国家，特别是马来西亚、印度尼西亚、印度、泰国、越南、俄罗斯、波兰等农产品资源充沛、一直对中国农产品贸易额较大的国家多进口基本农产品，并通过国际航空枢纽和跨境电子贸易等方式加快进口澳大利亚牛肉、智利水果、美国猪肉和活体龙虾、孟加拉弯黄鳢、巴西禽肉等，既能够减轻国内畜牧业养殖成本偏高的压力，也能够起到进一步丰富普通居民消费需求和满足消费升级的作用。

当然，从国家粮食等基本农产品长期安全考虑，基本农产品进口的总体规模需要国家宏观调控，不宜过大，以免形成过度依赖，甚至影响国内相关产业正常发展。对于国外属于地方特产类的水果、

^①中国新闻网，2014年10月21日。

黄鳝、龙虾等产品，只要国内市场需求正常增长，进口量适当放大应该可行。伴随国内居民消费水平的逐步提高，为百姓提供越来越多的丰富多彩的消费选择，包括适度进口国外的名优特农产品，是符合经济发展一般规律的。另外，通过国内同类农产品的进口，比如猪肉，可以显示出国外产品的成本优势，进而倒逼国内畜牧业科技进步，加快同类产品降低成本的步伐。所以，在农业等基础产业的发展中运用开放性思维也非常重要（冯志峰，2016）。从理论上讲，只有开放产业，才能够不断补充能量，并持续提升其发展水平（孔祥智，2016）。在中国申请加入 WTO，与美国谈判农业协定的过程中，对于类似“一旦向美国适度开放农产品市场，就有可能对中国农业形成重大冲击”等问题的疑虑，甚至还出现了当美国小麦第一次运抵连云港以后，因报价较低，曾经引起国内恐慌的现象。事实证明，当时让农业适度开放是正确的选择。它不仅没有把中国农业冲垮，反而在开放过程中，国内有更多的机会了解美国等发达国家农业发展的实际情况，开阔了视野，也逐步改进了农业政策，提升了农业科技水平，增强了农业发展抵御市场风险的能力（蔡昉，2016）。因此，利用农业供给侧结构性改革的机会，搭乘“一带一路”快车，进一步双向扩大农业对外开放，恰逢其时。

二、转变农业发展方式

农业部等八部委联合发布的《全国农业可持续发展规划（2015-2030）》提出，“农业资源过度开发、农业投入品过量使用、地下水超采以及农业内外源污染相互叠加等带来的一系列问题日益凸显，农业可持续发展面临重大挑战”。这些突出问题主要是由传统的农业资源利用方式引发的，也是在过去基本农产品刚性需求压力不断增长的条件下形成的（涂圣伟，2016），需要通过供给侧结构性改革，特别是农业科技创新与制度创新，转变农业发展方式加以解决。

根据中国农业科学院院长李家洋的观点，2015 年，中国农业科技进步贡献率超过 56%，标志着中国农业发展已从过去主要依靠增加资源要素投入转向主要依靠科技进步的新时期。他列举的一组数据充分表明了中国农业科技进步对农业发展的贡献：农作物耕种收综合机械化水平达到 63%，标志着中国农业生产方式已由千百年来以人畜力为主转到以机械作业为主的新阶段；农田有效灌溉面积占比超过 52%，农业“靠天吃饭”的局面正在逐步改变；主要农作物良种基本实现全覆盖，畜禽品种良种化、国产化比例逐年提升，良种在农业增产中的贡献率达到 43% 以上；新技术新成果的应用示范，使农田氮磷等的排放量降低 60% 以上，坡耕地水土流失量减少 50% 以上，耕地地力提高 1 个等级、综合生产能力提高 20% 以上^①。中国农业科技源头创新能力显著增强，产业关键技术不断突破，技术创新大幅度提升了农业资源利用效率（刘明，2017）。特别是中国杂交稻高产技术的突破与推广应用，为解决世界粮食短缺贡献特别大。中国小麦单产已经达到全球较高水平，在花生、芝麻等农作物育种领域已经居于世界前列（姜长云、杜志雄，2017）。

按照中国科学院 2016 年 10 月发布的《2016 研究前沿》评估，中国农业科技整体上具有相对优

^① 《光明日报》，2016 年 08 月 16 日。

势（见图1），与排名第一的美国仍然有明显的差距，但已经超过了德国、法国和日本^①。

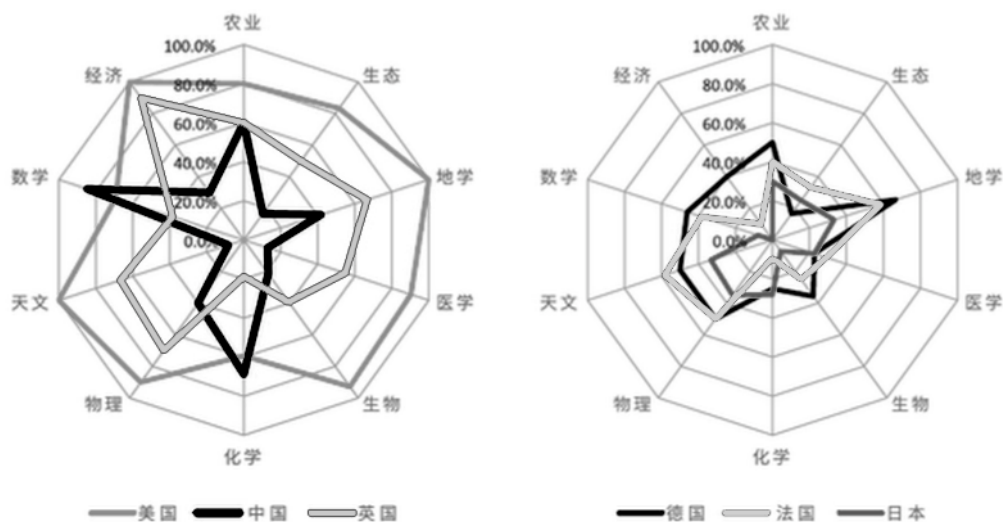


图1 世界科技大国在十大学科中的综合性地位

从15世纪意大利成为全球科学中心，到18世纪英国工业革命成功，19世纪初法国成为世界科学中心，19世纪末20世纪初德国科学技术快速崛起，以及二战以后美国成为全球科学中心和第一经济强国，世界科技中心这五次转移的历史规律比较清楚地显示出，人才培养和集聚，尤其是青年人才，对驱动重大科技创新具有重要的作用（蔡昉，2017）。因此，人才是科技创新最重要的资源，而青年人才是重大创新的关键。

中国目前已经成为全球科技人才第一大国，科技人力资源总量超过7100万人，研究与发展（R&D）人员总量535万人（折合全时当量为371万人·年），均跃居世界第1位^②。中国农业科技也已经居于世界前列，未来创新的重点首先是高度重视人才，特别是青年人才的培养和合理使用（吴海峰，2016）；同时，完善农业科技创新激励机制，让更多的优秀青年科技人才脱颖而出，充分发挥聪明才智，在专业研究上做出重大的创新与贡献（胡鞍钢等，2016）。只有农业科技创新能力真正提升到更高水平，涌现出更多专业科学家，才能够在中国这样农业自然资源相对紧缺的国家，依靠创新支撑农业发展方式转变，以创新支持和引领农业供给侧结构性改革（张占仓，2016）。

在持续推进农业科技创新的同时，面对农用化肥使用量过大、土壤农药污染积累较多、绿色农业技术体系不健全、有机农业发展水平较低、农业技术普及水平等一系列有待进一步提高的问题，需要创新思路，调整农业科技资源配置结构，增加中高端要素有效供给，减少低端要素的无效供给

^①科学网，2016年10月31日。

^②人民网，2015年07月02日。

(傅晋华, 2016)。中国农作物亩均化肥用量 21.9 公斤, 远高于世界平均水平 (每亩 8 公斤), 是美国的 2.6 倍, 欧盟的 2.5 倍。而三大粮食作物氮肥、磷肥、钾肥的利用率分别仅为 33%、24% 和 42%^①。这不仅大量浪费肥料资源, 也因为长期过度使用各种化肥, 导致土壤生态环境恶化, 耕地肥力明显下降, 全国土壤有机质含量平均不到 1%。因此, 要通过土壤改良、农业技术创新、强化农业科技推广、农村人力资源开发、农产品标准修改、农产品市场监管等措施, 向农业生产与经营系统供给更多新要素, 支持与引导发展以生物工程为依托的绿色农业技术和产业链、价值链, 推进农业清洁生产, 大规模实施农业节水工程, 集中治理农业生态环境, 尽快支撑农业生产系统生产无农药残留、无有害添加剂、符合较高食用要求的优质农产品、优质畜产品、优质林果、优质农业加工品, 进一步促进农业布局区域化、经营规模化、生产标准化、发展产业化、地理标志产品特色化, 让广大老百姓从现在已经吃得饱向未来确保吃得好转变, 为提升国民健康水平做出历史性贡献 (于法稳, 2016)。

三、持续保持农业稳定发展

农业是国民经济的基础。对于发展中大国, 农业基础保持稳定相当重要。1982~1986 年, 中央连续 5 年发布中央“一号文件”对农村改革和农业发展作出具体部署。从 2004 年开始, 中央每年通过发布“一号文件”的方法, 强调“三农”问题在中国特色社会主义现代化建设中“重中之重”的地位, 指导与支持农村、农业可持续发展, 帮助农民持续提高收入水平。

保持粮食生产能力持续提升, 是农业稳定的基石 (赵执, 2016)。粮食生产稳定的基础, 是要保持足够的粮食播种面积 (苗洁, 2016)。近几年, 国家高度重视农业稳定发展, 继续坚持最严格的耕地保护制度, 牢牢守住 18 亿亩耕地红线, 不断加大对粮食生产的补贴, 粮食播种面积基本保持稳定 (见表 1), 加上技术进步带来的粮食单产的稳定提升, 使中国这个人口大国人均粮食产量保持在联合国规定的年人均 400 公斤粮食安全线以上, 为国民经济可持续发展与新常态下产业结构调整奠定了坚实基础。

表 1 中国粮食作物播种面积与人均粮食产量

	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
播种面积 (万公顷)	10988	11057	11121	11196	11272	11334	11301
人均粮食产量 (公斤/人)	408	424	435	442	444	452	446

注: 本表数据来自《中国统计年鉴 2016》(国家统计局编, 2016, 北京: 中国统计出版社), 2016 年数据来自国家统计局统计: 中华人民共和国 2016 年国民经济和社会发展统计公报 (2017 年 2 月 28 日)。

^①中国农业新闻网, 2015 年 10 月 01 日。

如果进一步分析农林牧渔业总产值变动情况（见表 2），可以看出，农业稳定发展的大局很明显，农林牧渔业总产值指数每年保持 4% 左右的增长，基本符合农业正常发展的要求（林毅夫，2016）。但是，从农林牧渔业总产值内部结构变动情况分析，结构性不稳定的问题仍然是突出的。其中，农业产值指数增长速度基本稳定，多数年份还适当高于农林牧渔业总产值指数；林业产值指数每年明显高于农林牧渔业总产值指数，说明近几年对以林业支撑的生态环境建设的重视，已经初见成效；除农业以外，产值占比最高的牧业的产值指数每年波动最大，最高年份 5.2，最低年份 1.1，相差非常大，这也表明，牧业将是未来农业发展中最突出的难题之一；渔业指数总体上增长比较好，表明渔业近几年发展比较快。所以，农业稳定发展的直接障碍是畜牧业。事实上，近几年畜牧业的周期性波动一直非常大。笔者在河南省长垣县的调研显示，畜牧业处于上升状态时，刚满月的小猪仔，单价最高可以达到 1300 元/头，而在下降状态下，只能够卖 600~700 元/头。就占肉类消费量比例最大的猪肉来看，价格波动也非常大。这与产销双方市场信息不对称密切相关。因此，在农业供给侧结构性改革过程中，利用大数据和云计算科学分析与判断市场供求关系，并及时向市场释放科学可靠的市场信息，将是历史性难点，同时也是下一步必须突破的重点，因为这一点对于畜牧业长期稳定发展意义重大。

表 2 中国农林牧渔业总产值及其指数变化

年份	农林牧渔业总产值 (亿元)	农林牧渔业总产值指数 (上年=100)	农业指数	林业指数	牧业指数	渔业指数
2010	40530.0	104.4	104.1	106.5	104.1	105.5
2011	42253.1	104.5	105.6	107.6	101.7	104.5
2012	44174.0	104.9	104.4	106.7	105.2	105.1
2013	45923.5	104.0	104.4	107.3	102.0	105.2
2014	47849.3	104.2	104.4	106.1	103.0	104.4
2015	49786.5	103.9	105.0	105.3	101.1	103.8

数据来源：国家统计局（编），2016：《中国统计年鉴 2016》，北京：中国统计出版社。

在种植业内部，近年来小麦、水稻种植规模相对比较稳定，市场运行也大致稳定。玉米价格波动幅度较大，对玉米主产区已经造成比较大的负面影响。这种情况实际上与玉米播种面积增长幅度过大有关（见表 3）。从 2006~2015 年全国粮食作物种植情况看，粮食作物总播种面积稳中有升，为粮食稳定生产创造了比较好的条件。其中，作为中国居民主食的水稻、小麦需求基本稳定，种植也基本稳定，发展大局也比较稳定。而玉米作为主要的饲料用粮，受畜牧业产品和饲料价格上涨较大的影响，种植面积扩大幅度过大。2015 年，玉米播种面积比 2006 年增长 33.9%，导致产量远大于市场需求。因此，玉米价格从过去最高时的 3.0 元/公斤左右下降到目前约 1.75 元/公斤，波动幅度在 40% 左右，刚好与玉米播种面积扩大幅度相反，说明对于玉米种植规模确实需要进行科学研判，调减种植规模趋势明显。2016 年，全国玉米种植面积 3676 万公顷，比 2015 年减少 136 万公顷，玉

米价格回升并不明显，未来可能仍然需要进一步调整种植面积，以逐步恢复正常的供求关系。同时，豆类播种面积也有相对明显的波动。2015年，豆类播种面积比2006年下降27.0%，而且价格也出现较大波动。这主要与近些年大豆进口量大幅增加有关。2006年以来，全国大豆进口量从2788万吨径直扩大到2015年的8156万吨，近两倍的增幅对其市场运行影响较大。

表3 中国主要粮食作物播种面积和大豆进口变化

年份	粮食作物播种面积 (万公顷)	其中				大豆进口 (万吨)
		稻谷	小麦	玉米	豆类	
2006	10496	2894	2361	2846	1215	2788
2007	10564	2892	2372	2948	1178	3035
2008	10679	2924	2362	2986	1212	3696
2009	10899	2963	2429	3118	1195	4255
2010	10988	2987	2426	3250	1128	5463
2011	11057	3006	2427	3354	1065	5243
2012	11120	3014	2427	3503	971	5806
2013	11196	3031	2412	3632	922	6318
2014	11272	3031	2407	3712	918	7120
2015	11334	3022	2414	3812	887	8156

数据来源：国家统计局（编），2016：《中国统计年鉴2016》，北京：中国统计出版社。

另外，最近几年，对居民生活影响比较大的生姜、大蒜、大葱等产品价格频繁大幅度波动的问题也比较突出例如2016年，大蒜价格曾达到20元/公斤左右。因为2016年大蒜价格非常高，当年秋季种蒜过程中缺乏正确的信息引导与地方政府的必要指导，大蒜种植面积盲目扩大，直接导致2017年春季蒜薹风波。在大蒜集中产区，蒜薹价格过低，甚至根本连抽蒜薹的工钱都不够，致使出现大面积蒜薹没有人收获的特殊现象。虽然新闻界一再呼吁需要重视蒜农遇到的难题，可对蒜农来说，实际效果有限。目前的情况大致是2017年大蒜价格可能要大幅下降。其实，这种波动现象不断出现，与供需双方信息严重不对称确实相关，这与当今的大数据、云计算时代有些不合拍。“谷贱伤农”事件对农业长期发展，特别是对陷入这种节奏的农民试图增收的努力负面影响太大。

近些年，中国农业发展的大局是稳定的。同时，因为农业生产本身周期比较长，大宗农产品价格出现适度波动，与全球农业生产丰欠年主要农产品产量波动也具有相关性。但是，农业稳定发展中暴露出的问题也比较明显，农业供给侧结构性改革的任务依然艰巨（金碚，2016）。第一，对于种植业内部出现的玉米种植规模过大以及玉米价格波动幅度较大问题需要高度重视，并在认真研判的基础上，对玉米主产区进行适度的指导与引导，进一步调减玉米种植面积势在必行。第二，对于农林牧渔业内部结构中畜牧业大幅度波动问题，必须进行系统的研究，有关部门需要建设更加科学的信息支持系统，及时向社会释放科学可靠的供求信息，以利引导畜牧业健康稳定发展。第三，对于小品种但与老百姓生活息息相关的生姜、大蒜、大葱等农产品的价格波动问题，需要主产区相关部

门建立健全信息系统与协调沟通机制，及时向种植户提供指导性和建设性意见，应当尽快扭转有些老百姓说的“只要政府叫种啥，肯定不敢种啥”的被动局面，为农产品市场健康平稳运行提供科学的信息支撑。第四，针对消费者消费结构的变化，向市场提供更多高品质农产品，包括适度进口发达国家的名牌农产品，以丰富市场供给，满足高端客户需要，也是供给侧结构性改革的应有之意。

推进农业供给侧结构性改革，与以往农业结构调整、农村发展相比，既有传承和延续，更有重大创新和发展（李稻葵，2015）。长期以来，国内农业发展的主要任务是解决农产品供给总量不足的问题，而现在要在促进供求平衡的同时，注重提升农产品质量和效益，促进农业可持续发展；过去主要在调整农业生产结构上做文章，而现在需要在调整生产结构的同时，注重培育新产业新业态，加快农村土地制度改革，“以地生财”，促进农民持续较快增收；过去主要是在农业生产力范畴内调整，而现在要在突出发展生产力的同时，注重体制改革、机制创新，增强农业内生发展动力。推进农业供给侧结构性改革，涵盖范围广、触及层次深，是农业农村发展思路的一个重大转变（沈贵银，2016）。其本质，就是用改革的办法推动农业农村发展由过度依赖资源消耗、主要满足总量的需求，向追求绿色生态可持续、更加注重满足质的需求转变（魏后凯，2017）。这种转变是深刻的，在中国农业发展史上是空前的（李太森，2017）。所以，必须周密谋划，做好理论与方法铺垫，对各级农业部门的干部要进行系统培训，以适应这种重大转变的客观需要（王玲杰、赵执，2016）。

四、促进农民持续较快增收

在经济学的经典理论逻辑中，有两个最基本的学理支撑——“劳动是财富之父，土地是财富之母”。我国改革开放以来的大量实践也已经证明，激发劳动者的劳动积极性能够创造更多的财富，科学合理地利用土地资源也能够创造大量财富。

新中国建国初期，激发全国人民积极性的最重要方法，就是让全国农民都分到了土地，使祖祖辈辈没有土地的广大农民第一次全面获得了经济上的独立性，从而迸发出巨大的创造力。1978年，中国的改革开放也是从安徽凤阳小岗村18户农民代表联名签订了分田和包产到户的契约，从而拉开全国农村改革的序幕而开始的，土地制度变革在其中起到了决定性作用。1992年，邓小平南巡之后，中国城市的全面改革也是从土地制度市场化开始的，并由此掀起了中国城镇建设与发展的历史性高潮（魏后凯，2016），使普通老百姓也逐步知道我们脚下的土地比较有价值。党的十八届三中全会把“建立城乡统一的建设用地市场”作为60项改革任务之一加以明确，为我们指明了新时期农村改革的突破口（汤正仁，2017）。

从历史演进的角度分析，全社会财富分配制度的重大调整，一般都是从土地制度改革与创新入手。面对中华民族伟大复兴的新形势，如何配置中国城乡财富资源，在稳定推进城镇化的同时，持续促进农民增收，本文认为，仍然要按照十八届三中全会的部署，在农村土地制度改革方面迈出较大步伐。

作为农业供给侧结构性改革的重要内容，全面深化农村土地制度改革，可以进一步激发广大农民从事农业生产经营的积极性，释放土地资源本身应有的价值。同时，农民如果看到了土地资源的

长期经营价值，就可以避免对土地的掠夺式经营，涵养土地就会成为他们的自觉行动。在农村劳动力日益短缺的情况下，土地经营方式的变革可以推动农村土地合理流转，发展农业适度规模经营。只有在政策上切实保护农民的土地财产权益，才能够使部分农民安心从事农业生产经营，或者安心离开农业和农村，进城就业，逐步融入城镇；也只有把土地资源转化为可周转的资金或者资本，才能够为农民到城镇就业和安居提供新的资金来源，从而为新型城镇化提供新动力。因此，土地制度改革是农业供给侧结构性改革的基础。

2013年和2014年连续两年国有土地使用权出让收入突破4万亿元，2015年也接近4万亿元，2016年超过3.7万亿元。这么巨大的收入背后，因为现行土地征收制度不合理，由国家经济发展带来的土地增值收益，究竟应该分给农民多少？这确实值得我们以历史的眼光进行系统研究。其实，在现行体制下，广大农民最大的财富仍然是经济学经典中的两大支撑点——劳动和土地。近年来，全国城镇征地拆迁中，纠纷比较多，而且农民一直处于弱势地位。这说明，土地收益中分给农民的部分没有让其感到满意，使他们缺乏获得感。也正是基于这样的原因，十八届三中全会才提出了城乡土地“同地同价”的改革方向。如果能够逐步通过完善土地法规，切实做到城乡土地“同地同价”，那么，现在仍然持有土地使用权的农民，包括拥有农村建设用地使用权的农村基层组织，肯定能够大幅度提高收入水平。因此，加快农村土地制度改革，特别是农村建设用地、宅基地和承包土地改革，在农业供给侧结构性改革中特别重要。

2015年初，农业部决定在江苏省常州市武进区和山东省青州市等7个地区开展土地经营权入股发展农业产业化经营试点^①。所谓土地经营权入股，是指农民将土地经营权量化为股权，入股或组成股份公司或合作社等，从事农业生产经营。这项改革可以同时提高土地配置和利用效率有利于发展规模化农业生产，增加农民财产性收入。在两年多时间内，多个试点地区就土地经营权入股发展农业产业化经营的龙头企业及合作社，形成股份组织的运行机制，以及相关政策制度设计等进行了深入探索。2017年6月，全部试点相关工作完成，试点地区将围绕这项全新的农地制度改革提交总结报告，并提出进一步推进改革的对策建议。

根据2017年4月国土资源部信息，按照中央要求，农村土地制度三项改革（农村土地征收、农村集体经营性建设用地入市、农村宅基地制度改革）试点地区从地方实际出发，从老百姓的获得感出发，初步探索出了一大批制度性成果。据统计，目前33个试点地区累计出台了约500项具体制度措施。其中，集体经营性建设用地入市地块共计278宗（其中，原15个试点地区259宗），面积约4500亩，总价款约50亿元；3个原征地制度改革试点地区按新办法实施征地共59宗、3.85万亩；15个宅基地制度改革试点地区退出宅基地7万余户，面积约3.2万亩。土地征收制度改革试点取得实质性进展。山东（农用地、商住地、工业地）禹城探索形成了“一代管、二提高、三保障”的农民利益保障机制，有效提升了被征地农民的获得感。通过深化征地制度改革，征地范围进一步缩小，征地程序更加规范完善，被征地农民所得补偿和所分享的土地增值收益明显增加。集体经营性建设

^①经济参考报，2017年05月02日。

用地入市试点增效扩能。德清县就地入市已常态化，调整入市逐步推进，初步建立起了城乡统一的建设用地市场，实现了土地增效、农民增收、集体壮大、产业升级和基层治理加强。宅基地制度改革试点全面深入推进，江西（农用地、商住地、工业用地）余江县在全县范围内整体推进。2017年5月，余江县1040个自然村全面进行了宅基地制度改革试点。根据我们调研结果，河南省新郑市对于农村建设用地进行市域内调剂使用，每亩价款60万元，当地农民参与的积极性比较高，而且在推进农民城镇化过程中顺利实现了农民身份转变和收入水平较大幅度提高。这些改革成果为下一步形成一批可复制、能够惠及广大群众的改革办法和《土地管理法》的修订提供了有益经验，也可以从中看到土地制度改革较大幅度促进农民收入提高的希望。

无论是农村土地经营权改革，还是宅基地、集体经营性建设用地制度改革，关键的政策取向是要破解伴随国家发展制度化提升农民收入问题，协调城乡财富资源配置结构，切实让农民有更多的获得感。所以，更加科学有效的农村土地制度供给成为直接影响农民收入提升的关键要素。在国家已经进行多种试点的基础上，促进农村土地制度改革创新有所突破势在必行，适度提高农民在土地创造的新财富中的分配比例是基本的政策取向。

五、初步结论

农业供给侧结构性改革涉及未来广大农村地区长远发展的战略性走向，必须引起全社会的高度重视。从笔者调研与分析情况看，在以下五个方面已形成比较明确的意见：

第一，中国农业也要在供给侧结构性改革中积极融入“一带一路”建设。按照共商、共建、共享原则，中国农业既要发挥在农业基础研究、农业新品种研究与推广、农作物种植与管理、有机农业和绿色农业技术研发、农业技术人员培训、农产品市场调控等方面的优势，为“一带一路”沿线国家农业加快发展贡献中国力量和中国智慧，也要以双向开放的思维，通过国际贸易与“一带一路”沿线国家形成更加密切的各类农产品贸易往来。这样既丰富国内农产品市场，为广大老百姓提供更多的有效供给，减轻中国农业发展对紧缺的土地资源的依赖，也在互联互通中进一步完善中国农业发展体系，稳定提升中国农业可持续发展能力。

第二，中国农业转变发展方式的根本出路仍然是科技创新。在党中央、国务院长期重视与支持下，经过农业科技人员辛勤耕耘，中国农业科技取得了非常重要成果，整体水平已经居于全球前列。但是，面对中国农业从现在能够满足全国人民吃得饱走向未来能够吃得好，农业科技进一步创新的任务仍然十分艰巨。特别是在破解农业环境污染、农产品农药残留、蔬菜绿色生产技术、高端农产品供给不足等难题方面需要加快创新步伐，以更多世界一流的农业科技创新，支撑和引领农业供给侧结构性改革。

第三，中国保持农业稳定发展的宏观政策架构比较科学可行。在党中央、国务院的高度重视与持续支持下，中国农业利用全球不足10%的耕地养活了全球19%的人口，而且大宗农产品供给比较充足，生产比较稳定，对此应该充分肯定。但是，中国农业内部结构确实需要调整。我们要利用大数据时代的信息技术优势，系统研判农产品供求规律，较大幅度调减玉米种植规模，破解畜牧业生

产与市场供给波动过大、难以稳定发展的历史性难题，引导生姜、大蒜、大葱等小品种农产品健康稳定发展，努力为消费者提供更多高端农产品供给，适应中国居民消费升级的历史性需要。

第四，从全局高度促进农民持续增收需要在农村土地制度改革创新方面有所突破。按照党的十八届三中全会的战略部署，农村土地制度改革已经进行了比较有效的试点，也初步显示出改革的巨大潜力与明显成效。从国家长期政治稳定、城乡协调发展的战略高度积极推进农村土地制度改革，让农民现在仍然在直接或间接使用的土地转化为财产和资产，甚至是资本，将较大幅度地改善全国城乡财富配置关系，把更多的改革与发展红利让于农民，有效提升农民收入水平。全国农民收入总体水平的较快提高，对于国家供给侧结构性改革、新型城镇化推进、国民经济焕发发展活力、社会稳定等均具有战略意义，而农村土地制度改革将再一次起到独特的作用。所以，要坚定不移地推进农村土地制度改革，既盘活农村土地资源，为城镇化提供更加充足的土地，又通过提高农民收入水平，为全面建成小康社会贡献制度的力量。

第五，推进中国农业供给侧结构性改革要特别注意坚持稳中求进总基调。推进农业供给侧结构性改革是一个长期的过程，涉及面大，政策敏感性强，不可能一蹴而就，也会带来阵痛，付出一些阶段性代价。然而，“志不求易者成，事不避难者进”。只要按照习近平总书记稳中求进总基调的要求，牢牢守住“确保粮食生产能力不降低、农民增收势头不減、农村大局稳定不出问题”这三条底线，知难而进，苦干实干，孜孜以求，久久为功，就一定能够不断取得农业供给侧结构性改革新成效，不断开创“三农”工作新局面，不断提升农业可持续发展的总体水平。

参考文献

- 1.冯志峰，2016：《供给侧结构性改革的理论逻辑与实践路径》，《经济问题》第2期。
- 2.孔祥智，2016：《农业供给侧结构性改革的基本内涵与政策建议》，《宏观经济与微观运行》第2期。
- 3.蔡昉，2016：《遵循经济发展大逻辑 深化农业供给侧结构性改革》，《中国社会科学报》11月16日。
- 4.涂圣伟，2016：《我国农业供给结构失衡的根源与改革着力点》，《经济纵横》第11期。
- 5.刘明，2017：《农业供给侧结构性改革背景下中国农业走出去的路径选择》，《农业经济》第1期。
- 6.姜长云、杜志雄，2017：《关于推进农业供给侧结构性改革的思考》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第1期。
- 7.蔡昉，2017：《如何认识和提高经济增长质量》，《科学发展》第3期。
- 8.吴海峰，2016：《推进农业供给侧结构性改革的思考》，《中州学刊》第5期。
- 9.胡鞍钢、周绍杰、任皓，2016：《供给侧结构性改革——适应和引领中国经济新常态》，《清华大学学报（哲学社会科学版）》第2期。
- 10.张占仓，2016：《河南省供给侧结构性改革的难点与对策》，载魏一明等（主编）：《河南省供给侧结构性改革与创新发展》，郑州：河南人民出版社。
- 11.傅晋华，2016：《科技创新在农业供给侧改革中的作用》，《中国国情国力》第8期。
- 12.于法稳，2016：《生态农业：我国农业供给侧结构性改革的有效途径》，《企业经济》第4期。
- 13.赵执，2016：《供给侧结构性改革与区域发展——第四届中原智库论坛综述》，《区域经济评论》第4期。

- 14.苗洁, 2016:《推进农业供给侧结构性改革的探索与建议——以河南省为例》,《农村经济》第12期。
- 15.林毅夫, 2016:《供给侧改革的短期冲击与问题研究》,《河南社会科学》第1期。
- 16.金碚, 2016:《总需求调控与供给侧改革的理论逻辑和有效实施》,《经济管理》第5期。
- 17.李稻葵, 2015:《关于供给侧结构性改革》,《理论视野》第12期。
- 18.沈贵银, 2016:《关于推进江苏农业供给侧结构性改革的若干问题》,《江苏农业科学》第8期。
- 19.魏后凯, 2017:《中国农业发展的结构性矛盾及其政策转型》,《中国农村经济》第5期。
- 20.李太森, 2017:《构建统筹利用城乡建设用地的土地制度》,《甘肃社会科学》第1期。
- 21.王玲杰、赵执, 2016:《探索供给侧改革背景下区域创新发展之路——第四届中原智库论坛综述》,《河南日报》5月6日。
- 22.魏后凯, 2016:《坚持以人为核心推进新型城镇化》,《中国农村经济》第10期。
- 23.汤正仁, 2017:《以“三变”改革深化农业供给侧结构性改革》,《区域经济评论》第4期。

(作者单位: 河南省社会科学院)

(责任编辑: 余漫)

Strategic Considerations on Supply-side Structural Reform in Agriculture in China

Zhang Zhancang

Abstract: Supply-side structural reform in agriculture is a revolutionary upgrading process of the agriculture in China. This article makes a reflection on this issue from a number of aspects. First of all, it puts forward the necessity to consider the way for supply-side structural reform in agriculture to adapt to the Belt and Road construction, and to form a better relationship based on complementary advantages and resources through discussing, building and sharing together. Secondly, since the change in agricultural development model is a historical topic, supply-side structural reform in agriculture should be supported and guided by comprehensive upgrading of scientific and technological innovations. Thirdly, it takes into account the reality of China's large population and small piece of per capita cultivated land, and points out that the agricultural development in China in a steady way is important especially in ensuring self sufficiency of major agricultural products, such as grain. Furthermore, China should make an appropriate reduction on the scale of corn plantation, support the development of animal husbandry at a higher level by establishing a sound information system, and strengthen control on the production of large-fluctuated products. Fifthly, it considers the reform in rural land system as a key point in improving farmers' income level. Finally, in accordance with the requirements of the third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee, China has carried out nation-wide pilot programs and compressively improved the market reallocation level in rural construction land, homestead land and contracted land, thus forming a coordinated price between rural construction land and urban construction land. This should be beneficial for the farmers having more land resources to appropriately gain the bonus of national economic development by way of increase in land value, enhancing farmers' sense of gain in supply-side structural reform.

Key Words: Supply-side Structural Reform; Reform in Land System; the Belt and Road; Chinese Agriculture