



# 以绿色托举中国农业<sup>①</sup>

叶兴庆

非常高兴再次参加中国农业发展新年论坛。刚才,陈锡文主任和韩俊副部长分别就现代化进程中必须发挥乡村多种功能、做好今后两年“三农”工作讲了很好的意见,张福锁院士介绍了他们团队在促进农业绿色发展方面所作的探索,梅方权老师从国际视野讲了促进粮食安全的九条建议,听了以后很受启发。下面,我就如何通过绿色发展促进中国农业摆脱困境谈些看法。

## 一、农业困境与绿色脱困

2005年10月,党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》提出,建设社会主义新农村的目标是“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”,这是我国乡村发展愿景的1.0版,还未涉及太多的绿色概念。2017年10月,党的十九大提出实施乡村振兴战略,总体要求是“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”,这是我国乡村发展愿景的2.0版。2018年9月,中共中央国务院印发的《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,就如何实施乡村振兴战略提出“产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴”的要求,这是我国乡村发展愿景的2.0改装版。与1.0版相比,2.0版对乡村发展的要求不一样了,现在既要讲产业兴旺,也要讲生态宜居。

为什么对乡村发展的要求不一样了?除了社会进步、时代变化等因素,更重要的是由于农业发展面临的诸多现实困境,都可以追根溯源到绿色发展上。一是农业增长平台转换。我国经济和农业都处在从高速增长转向中速增长的阶段。二是农业资源环境约束。我们目前达到的13000亿斤粮食、8000万吨肉类、7000万吨水产品的产能,除了政策支持、科技进步的贡献,很重要的一点是透支资源环境,超采地下水,开垦陡坡、荒地、草原,侵占湿地,这样的产能是透支未来的,以牺牲生态环境为代价换取的产能,是一种不健康、不可持续的产能,其中相当一部分产能是要退出的。三是农产品价格倒挂。特别是土地密集型大宗农产品,成本和价格超过主要贸易竞争对手,包括未来的动物性产品,饲料成本上的竞争力较低,加上养殖技术效率差距,竞争力要更低。四是农业支持政策受限。“8.5%+8.5%”的黄箱政策支持空间和65%的配额外关税,保障了在加入WTO时农业不受冲击,但在当前工业化城镇化的发展阶段,黄箱支持不足以对冲我国人多地少成本高的资源禀赋劣势,并且随着工业化城镇化的提高,我们的资源禀赋劣势会进一步彰显。

面对这些严峻挑战,农业的出路在于走绿色发展之路。对绿色的理解有三个维度:一是从产品本身的质量来看,要符合绿色标准;二是从环境的角度来看,农业生产应当是资源节约和环境友好的;三是从农业支持政策来看,应由“黄”转“绿”。在现在这个时间节点,从这三个维度思考农业未来的绿色发展之路,强调农业的绿色发展,其重要性体现在四个方面:第一,农业绿色发展这篇文章做得多好是决定未来中国农业中速增长平台水平的重要变量;第二,是提高中国农业可持续发展能

[收稿日期] 2019-01-06

[作者简介] 叶兴庆,国务院发展研究中心农村经济研究部部长。

① 本文是作者在中国农业大学“2019年中国农业发展新年论坛”上所作的主题报告,已经作者审定。

力的必由之路;第三,是增强农业竞争力的必然选择,因为我国的小规模农业与新大陆国家,或者东南亚、中亚这些国家相比,价格竞争力较低,只能在质量上进行竞争;第四,走绿色发展之路是调整农业支持政策结构的重要方向。

## 二、农业增长平台转换及内在逻辑

我重点讲一下增长平台转换问题。农业增长平台转换,本质上是农业转型升级、从增产导向转向提质导向。中国已经告别了高速发展阶段,从高速增长转向中速增长阶段。我国国内生产总值年均增长速度,从1979—2012年的9.8%,下降至2013—2017年的7.1%,2018年可能还不到7%。相对应地,我国农业增加值年均增长速度,从1979—2012年的4.5%,下降至2013—2017年的3.8%。要清醒地看到,未来这样的增长速度对农业来说也是难以为继的,农业不可能按过去的速度继续增长。未来农业的增长平台到底是多少?这存在很多不确定性,主要取决于我们未来的政策选择。

为什么会有一个平台转换,特别是农业为什么会从4.5%的高增长速度转向中低速的增长平台?其内在逻辑体现在以下几点:第一,从需求侧来看,根据马斯洛需求层次理论和恩格尔定律,人是从最基本的生理需求逐步转向精神层面的需求,满足生理需求的总量是有限且边际效用递减,从“吃得饱”到“吃得好”的需求变化特点决定了农业高速增长难以为继。第二,从供给侧来看,农业生产要素投入边际报酬递减,环境成本的内部化与分类有序退出超载的边际产能,都会影响到中国农业的增长速度。第三,从进口替代来看,2004年以来农产品贸易逆差在波动中呈现长期上升趋势,对外开放能缓解我们资源环境的压力,但同时应对进口替代对我国农业生产、小农生计的影响有足够的重视。

以日本为例,不仅农业增加值在GDP中的比重在下降,而且农业增加值的绝对值也在下降。从实物产量看,在生产高峰期以后,土地密集型产品生产指数从20世纪60年代起持续下降,蔬菜、水果、畜产品的生产指数曾经有一个上升期,现在也在持续下降。日本农业全面性、系统性萎缩的图景是否会成为中国未来的农业生产走向?我觉得有50%的可能性步日本后尘,但也有50%的可能性走中国特色的农业现代化道路,避免农业的系统性衰落。中央之所以在这个时候强调要实施乡村振兴战略,而且把产业兴旺放在乡村振兴的第一位,我认为应该是基于长远的战略考虑。

## 三、农业绿色意识的觉醒

如何走好中国特色的农业现代化道路,避免农业的系统性衰落?就是要以绿色发展来摆脱我国农业发展的困境。在中国近20年的农业政策演变过程中,2004年和2014年这两个年份是两个拐点,这两个年份有很多现象都值得分析。其中2014年的一个重要特点,就是抛弃了增产导向的政策价值取向,开始关注农业的绿色发展问题。包括重金属污染区和地下水超采区治理等很多新措施都是从2014年开始的,之后在不断强化。从近几年的中央1号文件可以看出,绿色发展意识在不断强化。

对以绿色托举农业发展要有信心。我们对各省第一产业增加值的增长做了一个比较,发现了一个重要现象。从1993—2017年和2013—2017年,按现价计算的第一产业增加增长倍数,后发地区比发达地区更快。京津沪等发达地区已经在步日本之后尘了,农业增加值总量及其在GDP中的比重均在急剧下降。但在西南地区,特别是贵州,这些年的第一产业增长倍数比其他省份明显要高。这启示我们,靠发挥绿色优势,农业仍有较大的增长前景。

表1 绿色发展意识在中央1号文件中的体现

文件名称	政策条文
2014年中央1号文件	以解决好地少水缺的资源环境约束为导向深入推进农业发展方式转变、以满足吃得好吃得安全为导向大力发展优质安全农产品。
2015年中央1号文件	我国农业资源短缺,开发过度、污染加重,如何在资源环境硬约束下保障农产品有效供给和质量安全,是必须应对的一个重大挑战。
2016年中央1号文件	在资源环境约束趋紧背景下,如何加快转变农业发展方式,确保粮食等重要农产品有效供给,实现绿色发展和资源永续利用,是必须破解的现实难题。
2017年中央1号文件	促进农业农村发展由过度依赖资源消耗、主要满足量的需求,向追求绿色生态可持续、更加注重满足质的需求转变。
2018年中央1号文件	推进乡村绿色发展,打造人与自然和谐共生发展新格局。

要走这样一条绿色发展之路,仍有很多制度性的障碍要克服。一是定价机制不健全。农产品价格不能反应农业生产方式的绿色化程度,生产者激励不足,出现“劣币驱逐良币”现象。资源价格不能反应资源稀缺程度,特别是水价不能反映水资源稀缺程度。旨在降低农业生产成本的投入品价格政策,鼓励生产者过量使用。二是补偿机制不健全。农业生产活动具有正外部效应,如保护性耕作,这种效应未得到利益补偿。水土保持、退耕还林、退牧还草等农业生态补偿政策不健全。农地经营权期限短,不利于农业生产者对耕地基础地力的投资。外部效益不能内部化,降低了生产者采取具有正外部效益的措施的动力。三是惩罚机制不健全。农业生产活动具有负外部效应,如化肥和农药、畜禽粪便污染水体,秸秆焚烧污染大气。农业污染责任主体不明确,监管机制缺失,污染成本过低。外部成本不能内部化,降低了生产者控制具有负外部效益的行为的压力。

#### 四、找准让农业绿起来的支点

要克服这些制度上的障碍,必须瞄准方向,走绿色发展之路。这个思路怎么去展开?就是要找准让农业绿起来的支点,从以前的发展方式转向更绿的发展方式,解好 $(NY - NC) \geq (OY - OC)$ 这个不等式,让农业经营者从绿色发展方式中得到的净收益,大于从传统发展方式中所能得到的净收益,才能使绿色发展方式变为现实。这个不等式成立,有四个变量,需要做大两头变量,做小中间的变量,通过实施农业绿色品牌战略、疏通渠道、消费者付费让新发展方式的总收入最大化,通过阶梯水价等经济手段、环境门槛、经济处罚使旧发展方式的总成本最大化,通过实施绿色生态导向的农业投入政策让新发展方式的成本最小化,通过减少对旧发展方式的农业补贴和价格支持、降低消费者支付意愿使旧发展方式的收入最小化。

第一,发挥政策的导向作用。从四方面入手,采取新的政策举措,才有可能使我国的农业从旧发展方式撬动到新的发展方式。一要加大农业突出环境问题治理力度。包括推进“一控两减三基本”,严格控制农业用水总量、大力发展节水农业,减少化肥和农药使用量、实施化肥和农药零增长行动,推进畜禽粪便、农作物秸秆、农膜基本资源化利用;推进地下水超采和重金属污染区治理、养殖业超载产能退出和转移。二要推进农业生态环境外部正效应的内部化。为提高农业生产者的积极性,一方面,要加大纵向补偿力度,包括中央层面的森林生态效益补偿、地方层面的基本农田生态效益补偿等;另一方面,要加大横向补偿力度,探索受益区对保护区的直接补偿。三要把农业生态环境负外部效应内部化。推进污染者付费与第三方治理,让污染成本内部化。四要推进农业支持政策改革。促进农业政策从“黄”走向“绿”,也是未来我们的农业政策改革的重要方向。在未来的WTO规则改革过程中,要依据中国国情,从中国农业现代化特点出发,适应新形势、把握新特点,顺

应由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变的大趋势,为我国农业争取更多的发展空间,同时也要有改革的紧迫感。

第二,发挥市场的激励作用。现在市场对绿色发展的激励作用在不断上升。特别是需求方面在上升,就是全社会随着收入水平的提高、健康观念的增强、生态文明意识的普及,对绿色产品(物质产品)和绿色生态的购买意愿和购买能力在上升,购买力变为现实的条件也日趋成熟。比如对农业的休闲观光的需求,以前一方面是没有钱进,另一方面是因交通不便有钱进不了,现在高铁、高速等基础设施建设、互联网普及、导航等的便捷性,使购买力变为现实的条件成熟,全社会对绿色产品、绿色生态的需求增加。那么如何适应需求的变化?一方面,要让产品真正做到优质优价。解决劣币驱逐良币这个问题,核心在于消除信息不对称,发挥品牌、可追溯、产销直通、产地地消、直播等的增信作用。在中国现实资源禀赋条件下,避免农业系统性的萎缩必须要以高价格覆盖高成本、以高品质支撑高价格,让有钱人为国产农产品付更高价格。另一方面,要让生态的价值得以实现。实现绿水青山变金山银山,关键在于转变机制的构建。政府和市场两只手都要发挥作用。除生态补偿外,探索通过市场机制让生态产品、生态服务实现价值,实现颜值变市值,产区景区化。最近国家统计局发布了2017年新产业新业态新商业模式的经济增加值官方数据,第一产业“三新”的经济增加值为5998亿,占第一产业增加值的9.2%,是非常好的发展机制。

第三,发挥企业的引领作用。当今时代,不追求产品绿色和环境绿色的企业是没有发展前途的。企业要在产品的绿色上发挥引领作用,把产品质量安全视作企业生命线,通过信息技术和现场体验等消除信息不对称、增强消费者支付意愿。企业要在环境的绿色上发挥引领作用,把促进资源节约和环境友好视作企业重要社会责任,塑造企业文化与社会形象,增加企业的核心竞争力。企业要在小农走向绿色发展上发挥引领作用,我们既要靠张福锁院士来通过发展科技小院引领小农走向绿色发展,同时也要靠企业来引领绿色发展,为生产基地周边农户树立样板,为产业链上的农户提供标准化生产技术指导,让供应链上的小农按照龙头企业的要求和标准来发展生产。

最后,需要强调的是,我们主张让农业绿起来,并不是要退回到传统农业。近年来对农业绿色发展存在不少认识误区,有些甚至流传甚广、影响颇大。例如,只要提到化肥、农药、饲料和添加剂,不少人就会心生反感;只要提到农产品质量安全,不少人自然而然主张发展有机农业、纯天然农业。在各种舆论宣传、广告推介中,往往把“绿色”“有机”作为卖点,把质量安全等同于不用化肥、农药,不喂饲料、添加剂。有必要对公众普及科学知识,消除认识误区。我们对农业中的新要素,包括化肥、农药、添加剂无需害怕,并不是最传统、原始、自然的东西才是最健康、最好的方式,要防止走极端,不能一味抵制和排斥现代科学技术成果在农业中的应用。我们所追求的绿色农业,本质上是以科学技术为支撑、以现代投入品为基础的集约农业。化肥、农药并非洪水猛兽,关键在于科学施肥、合理用药;饲料、添加剂并非产不出高品质养殖产品,关键在于科学饲喂、遵守规范。