

调整农业支持政策 提高农产品竞争力

○ 虞列贵



加入WTO后,我国农产品市场将直接与国际接轨。我国政府承诺2002年农产品关税水平由18.8%降到15.8%,对粮、棉、糖等重要农产品进口实行关税配额管理,配额内关税6%,关税配额市场准入量粮食为366亿斤,占国内商品量13.8%;棉花为81.9万吨,占商品量的19.3%。按以上承诺,我国农产品将直接面临国外产品的竞争。与此同时,按照互惠原则,其他国家也将削减对我国出口农产品的限制,这有利于我国农产品更好地打入国际市场。因此,从远期看我国农产品将不可避免的融入国际市场。面对入世的挑战,需要我们及时调整支持措施,提高农产品竞争力,以有效规避风险。

一、发挥比较优势,将我国优势农产品的出口潜力转变为现实的出口

我国劳动力资源丰富,劳动力成本低,劳动力价格只相当于发达国家的1/6-1/20,并且拥有精耕细作的种植习惯,相应以园艺畜牧业为代表的劳动资源密集型产品具有比较优势和出口潜力,但目前还存在一些因素限制了将这些潜在的优势转变为现实的出口,对此我们应积极创造条件,支持优势产品的出口。

(一)调整农业生产布局,在东部沿海地区大力发展优势产业。目前在我国存在着资源分布的不均衡的情况,东南沿海地区劳动力资源更为丰富,拥有精耕细作的传统,并已具备良好的发展高效农业、外向型农业的基础。今后,应在这些地区进一步加大调整种植结构的力度,逐步退出粮食等大宗农产品的种植,放开手脚大力发展优势产业。随着我国粮食流通体制改革的深化,“放开销区、保护产区”的政策已为实施以上农业格局的调整奠定了基础。东部沿海地区在与产区建立稳定的购销关系、确保本地区粮食供求平衡的基础上,可充分发挥本地区优势,扩大农产品出口。

(二)积极创造条件,消除限制因素,努力扩大出口。当前我国农产品的出口还存在着一些“瓶颈”,一是在品质方面,农产品生产长期追求产量、忽视质量,不少农产品品质退化;二是在标准方面,农产品标准缺乏制度化和规范化,部分农产品没有制定生产标准或制定的标准与国际不接轨;三是在安全方面,目前农产品质量安全检测检验体系还非常薄弱,农药、兽药残留等有毒有害物质经常超标,不能适应农产品国际贸易的要求,如今年欧盟以我国兽药残留监控体系存在缺陷为由,禁止从我国进口畜产品,使我国10多亿美元的产品无法进入欧盟市场。为此,针对制约我国优势农产品出口的诸多因素,当前的重点是根据国际化的需要,加强动植物卫生检疫及质量安全体系建设,加大对以上体系建设的财政支持力度,增加科技投入,改善农产品品质,努力扩大出口份额。

二、以提高大宗农产品竞争力为核心调整农业支持政策

入世后我国粮食等大宗农产品在国际分工中不具比较优势,在进口的冲击下面临一定风险,需要国家加大支持力度,提高农产品竞争力。当前国内供求形势发生变化,农业发展重心已转移,市场机制在农产品资源配置中发挥了越来越重要的作用,原先计划体制下支持农业发展的措施已不能适应新的要求,这都需要我们及时调整农业支持政策。

(一)调整农产品补贴制度,逐步采用直接补贴的方式,减轻农民负担。农产品补贴是提高农民收入、降低农产品成本的有效手段。与农业基础设施建设等其他支持农业方式相比,农产品补贴,可更为直接有效的体现国家对特定生产者与特定农产品的扶植。美国极为重视对特定农产品的价格补贴,如2000年对玉米、小麦、稻米、大豆四项农产品补贴达到2668亿元人民币,新出台的农业法建立了对每个品种的“目标价格”,对达不到目标价格的给予直接补贴,正是由于对特定农产品的直接补贴,极大地增强了美国农产品出口竞争力。我国对农业的支持一直处于低水平,特定农产品补贴数量更少。1996—1998年加入WTO谈判基期,国内农

业支持总量仅为1520亿元，主要为农业基础建设的“绿箱”措施。为执行保护价支出的粮食风险基金属于对特定农产品的补贴，由于考虑到征收农业税的因素，除玉米综合支持是正值，三年平均为9.35亿元(占玉米总产值的0.7%)外，其他产品综合支持量为负值。入世后为了更为直接有效地实现对处于劣势的大宗农产品的支持，规避风险，我们应更为广泛地采用农产品补贴制度。借鉴国外经验，今后我国农产品补贴制度应作以下调整：一是结合国家财力可能逐步增加农产品补贴数额；二是逐步改变补贴方式，今后主要采用直接补贴形式，以提高补贴效率；三是逐步减轻农民负担，如降低农业税费率，通过对农民子女免费义务教育等方式，减少农民支出等。

(二)进一步完善金融信贷支持政策，满足农产品流通的资金需求。由于农产品收购资金需求量大、时间集中、利润较低，一般商业信贷很难满足农产品资金要求。因此对农业的资金投入是保护农业、提高农产品竞争力的重要手段。世界上许多国家通过政策性金融实现国家对农业的保护，如美国政府建立的农产品信贷公司作为政府的农业政策性金融机构，在实施价格支持、扩大农产品出口方面发挥着重要作用。我国农业发展银行自成立以来，实行“资金封闭运行、库贷挂钩”方式，有效支持了主要农产品敞开收购。面对我国农产品生产流通的新形势，我们应从以下两方面调整完善金融支持政策：一是稳定农业发展银行在支持农产品收购方面的基础地位，并且适当扩充业务范围。农业发展银行经过多年的发展，已拥有了较强的队伍体系，有能力提供并管理大宗农产品贷款，今后根据我国农业发展新的需要，农业发展银行还可适度扩充业务范围，为其他农产品提供资金支持，以更好地实现我国农业发展的战略目标。二是完善农业发展银行管理模式，实行更为科学的贷款管理。按原“库贷挂钩”管理模式，国有粮食企业收购一斤粮食、农业发展银行提供一斤粮的贷款，虽为粮食企业按保护价收购提供了充足的资金支持，但一方面增加了农业发展银行的信贷风险，另一方

面在银行的严格监管下，限制了粮食企业经营积极性。并且在政策约束下，其他经营主体无法获得农发行贷款，不利于市场公平竞争环境的形成。随着我国粮食购销的逐步市场化，借鉴国外经验，今后农发行可按所收购农产品市值的一定比例贷款，具体比例范围可为50%—80%，由农发行根据企业信誉状况确定。按一定比例贷款，既降低了银行信贷风险，也可使各类经营主体更为便捷地获得贷款，增加企业活力。在改变贷款发放的同时，坚持对贷款的严格管理，防止资金的挤占挪用。

(三)改革完善仓储制度，在国内流通领域充分引入竞争机制，降低粮食流通的经营费用。按现行的仓储管理制度，国家在投资建仓后，将仓储设施提供给国有粮食企业使用。由于仓储设施需要投资额较大，民间投资很难进入，国有粮食企业的独家占有带来两个弊端：一是其他性质的流通企业由于缺乏必要的条件，难以进入粮食流通，或很难与国有粮食企业竞争，造成国有粮食企业的垄断；二是由于粮食是季节性生产、集中销售，农民组织由于没有必要的仓储设施，无法进行储存以等待更好的市场时机，只能被动的集中销售，农民遭受损失，也同时造成藏粮于民无法实施，国家背负起沉重的库存包袱。因此，改革现有仓储制度的设想是，国家组建仓储公司，以资产管理为核心，统一管理起国家投资的所有粮库，然后面向全社会出租，包括农民组织的任何经营主体都可承租使用，国家负责仓储设施资产的运营。在仓储公司组建初期，国家可给予必要的扶持。改革仓储制度有利于引入市场竞争机制，降低流通环节的成本费用，提高农产品竞争力，也有利于减轻国家的库存包袱。

(四)大力推进农业产业化、专业化进程。下一阶段要促进农村经济的发展，提高农民收入，必须打破自给自足的模式，引导农民面向市场组织生产，促进大流通、大市场的形成。一是农业生产要坚持专业化方向。国际化分工要求农业发展的专业化方向，专业化组织生产有利于先进技术的推广，获取规模优势，也有利于国家的集中扶

持。各地区应结合本地区所具有的优势，建立并发展区域种植结构，形成区域性优势。当地政府可给予规划指导，可对适销对路的优良品种以乡、县为单位进行专业化生产，争取形成“一县一个品种”的格局，供应国内外市场。根据规划，在粮食主产区可选建500个优质商品粮基地县，形成5000—6000亿斤的生产能力，争取每年提供2000—2800亿斤商品粮。二是大力推进农业产业化进程。农业产业化是现代化农业的重要标志，也是农民致富的重要途径，可实现农业的产、加、销一体化经营，使农民也能享受到农产品工业化利益；并且把小农户同大市场衔接起来，引导农户调整生产结构。今后政府需积极创造条件推进产业化进程，一方面为龙头企业提供良好的政策环境，包括财政、信贷、税收等方面的扶持政策，维护市场秩序，保护各类经营主体的合法权益等；另一方面，协调规范好农民和龙头企业的利益，保护好农民在产业化过程中的利益。

(五)依靠科技进步，充分发挥科技对农业发展的贡献。农业科技进步能有效改善农产品的品质，提高单产，增强竞争力。目前，我国农业科技在农业增长中40%左右的贡献率同国外相比仍属于低水平。发达国家农业增长的80%、农业劳动生产率提高的70%都归功于农业科学技术。在我国农业由追求数量向质量的转变及参与国际竞争的要求下，目前的农业科技水平远不能满足新的需要。因此，为提高农产品出口竞争力，农业发展必须紧紧依靠科技进步。下一步推动农业科技进步的思路是，一方面从农业科研、推广、种子、病虫害防治四大科技体系入手，政府继续加大对科技的投入，扶持农业推广站的建设，健全科技服务网络体系，集中资金、人力，开发、推广新技术；另一方面，适应于我国农业融入国际市场的新形势，积极创造条件，在农业生产领域利用外资，引进国外新品种，组织专业化、标准化生产，提高农产品科技含量。

(作者为财政部经济建设司司长)