



2016

中国农业科学院农业经济与政策 顾问团专家论文集

顾问团秘书处

 中国农业出版社



2016

中国农业科学院农业经济与政策 顾问团专家论文集

顾问团秘书处

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

2016 中国农业科学院农业经济与政策顾问团专家论文集 / 顾问团秘书处编. —北京: 中国农业出版社, 2017. 1

ISBN 978-7-109-22712-5

I. ①2… II. ①顾… III. ①农业经济—中国—文集
②农业政策—中国—文集 IV. ①F32-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 014904 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 杨桂华 廖 宁

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月北京第 1 次印刷

开本: 700mm×1000mm 1/16 印张: 7.5

字数: 150 千字

定价: 46.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

编 委 会

主 任：万宝瑞

副 主 任：唐华俊

委 员：汪飞杰 王东阳 王小虎 秦 富

主 编：孙东升

副 主 编：黄丽江

2016 年是我国“十三五”的开局之年，是顾问团各位顾问专家继续锐意进取的一年。顾问团贯彻落实 2015 年汪洋副总理在顾问团成立十周年专家座谈会上的重要讲话精神，紧紧围绕党中央、国务院关心，地方政府迫切需要解决的重大理论和现实问题，广泛调研、深入研究，发挥决策参谋职能，很好地发挥了科学研究咨询支撑科学决策、推进我国国家智库建设的作用。

我国农业目前正在深入推进农业供给侧结构性改革，加快深化农业农村改革，加速聚集农业农村发展新动能，农业调结构、转方式取得积极进展。面对这样的新形势、新要求，在国务院领导的关心和支持下，顾问团各位顾问专家深入开展调研工作、积极建言献策，取得了许多新成绩。在 2016 年的专家咨询建议报告中，《农业发展面临的严峻挑战与战略选择》得到习近平总书记批示；《关于推进农业供给侧结构性改革的思考》《发展我国油菜产业的路径和建议》《加快提高我国农业竞争力势在必行》《农业贸易开放面临的挑战与对策建议》得到其他中央领导批示；《以大食物理念保障国家粮食安全势在必行》《化解粮食高库存的挑战与思路》得到部级领导批示；《求是内参》转载 8 篇专家建议报告。

为方便查找和使用，现收集整理 2016 年领导批示的政策建议、顾问团专家论文、《判断与思考》简报专家文章等，汇编成集并编辑出版。论文集分三个部分：第一部分收录了顾问团得到党中央、

国务院领导及有关部委领导批示的政策建议 7 篇；第二部分收录了顾问团专家论文 6 篇；第三部分收录了《判断与思考》简报专家文章 1 篇，在此一并呈献给大家，供交流参考。

值此新春来临之际，祝各位顾问专家在新的一年里，身体健康、工作顺利、多出成果！

农业部党组成员
中国农业科学院院长
中国工程院院士



2017 年 1 月

目录

序

一、领导批示的政策建议

- 农业发展面临的严峻挑战与战略选择 万宝瑞 (3)
- 关于推进农业供给侧结构性改革的思考 尹成杰 (14)
- 发展我国油菜产业的路径和建议 陈萌山 (22)
- 加快提高我国农业竞争力势在必行 万宝瑞 (30)
- 农业贸易开放面临的挑战与对策建议
..... 倪洪兴 孙东升 徐宏源 (38)
- 以大食物理念保障国家粮食安全势在必行
..... 王小虎 周应华 聂新鹏 刘 洋 程广燕 郭燕枝 黄家章等 (46)
- 化解粮食高库存的挑战与思路 孔凡丕 贾 伟 秦 富 (52)

二、顾问团专家论文

- 加快休闲农业提档升级 打造就业增收新增长极 陈晓华 (61)
- 强化网络消费维权 促进网络经济健康发展 马正其 (69)
- 农业供给侧改革需要重视两大问题 薛 亮 (73)

农业保险 一保多安

——关于中国农业保险的特殊效能及经营模式的选择

..... 杨庆才 (77)

关于《农村集体经济组织法》的立法问题研究 袁以星 (86)

新时期我国需要新的粮食安全制度 马晓河 (94)

三、《判断与思考》简报专家文章

粮食主产县种粮大户面临的现实困境与政策建议

..... 蒋和平 王克军 朱福守 蒋 辉 (103)

附录

附录 1 中国农业科学院农业经济与政策顾问团简介 (107)

附录 2 中国农业科学院农业经济与政策顾问团成员 (110)

附录 3 中国农业科学院农业经济与政策顾问团秘书处 (111)



2016

一、领导批示的政策建议

农业发展面临的严峻挑战与战略选择

万宝瑞

随着全球经济一体化纵深发展，以及我国经济发展步入新常态，我国农业发展面临困难逐渐增多。最近我们对河北、辽宁和重庆等省市调研表明，未来农业发展必须面向国际视野，树立系统性理念，找准着力点，认真落实供给侧结构性改革，创新体制机制，探索农业发展新的思路。

一、农业发展新特点

由于国际与国内两种资源、两个市场深入融合，特别是经济发展新理念、新模式、新科技不断向“三农”渗透，农业发展呈现出以下新特点：

（一）农业产业结构呈现出“二八现象”

2014年农业（第一产业）总产值为10.2万亿元。其中，粮、棉、油、糖四类农产品的总产值约为2万亿元，近年来首次下滑至仅占农业总产值的20%。由于这四类农产品生产成本低，比较效益低，若按产业增加值计算，则不足两成。而这四类农产品的播种面积却占农业总播种面积的80%以上，意味着八成的耕地贡献了两成农业产值，农业产业结构呈现出巴莱特定律，也即“二八现象”。其原因有三个：一是大宗农产品价格下跌，生产效益显著下滑。2015年大宗农产品平均价格同比下跌了15%，粮、棉、油、糖四类农产品的总产值占农业总产值的比率下滑至17%；二

是出现高效益的农业产业新业态,如荒漠化草原种植苜蓿、盐碱地的集装箱养鱼、海洋蓝色农业、无土水培果蔬等,这些产业占用耕地少、亩*均产值高,与粮、棉、油、糖产值相比效益更高;三是特色农业发展迅速,如长江上中游、赣湘桂等柑橘主产区,渤海湾和晋陕甘等苹果生产优势区,东南沿海水产优势养殖带,以及花生、茶叶、红枣等效益都比大田作物高。

(二) 产业融合发展成为农村经济新增长点

我们常说农业比较效益低,但在这 10 万亿农业总产值基础上,2014 年农产品加工业主营业务达 23 万亿元,是国民经济的支柱产业。农产品加工业总产值与农业总产值之比达到 2.3 : 1,与发达国家 3.7 : 1 相比,还有很大发展空间。2012 年以来,尽管全社会固定资产投资增速明显放缓,但农产品加工业固定资产投资却保持了两位数的增长。其中,2012—2015 年,农产品加工业固定资产投资比同期工业固定资产投资高 1.8 个、5.4 个、3.5 个和 2.1 个百分点,其产值较快增长。如果算上与农业相关的第三产业,一、二、三产业融合后,农业的比较效益并不低。以河北金沙河面业集团为例,小麦亩均产值 1 200 元,通过加工成为面条和面片,可分别增值 170% 和 234.5%;金沙河面业直接带动当地 3 000 多名农民就业,产品经销商体系带动近 10 000 人就业。

此外,“互联网+”现代农业的兴起,也成为促进产业融合的有力手段。2014 年农产品网络销售总额突破 1 000 亿元,2015 年继续同比增长 30% 以上,除了农产品电子商务平台,还出现了农资电商、农机具电商、农业社会化服务平台、“互联网+”乡村旅游等新业态。

* 亩为非法定计量单位,1 亩=1/15 公顷。



（三）依靠非农收入难以保持农民持续增收

2015 年，农村居民人均可支配收入 11 422 元。其中，农村居民的人均工资性收入达 4 600 元，同比增长了 10.8%，经营净收入 4 504 元，同比增长 6.3%。工资性收入超过经营净收入，成为农民收入的第一大来源。但是，在经济结构转型升级和 GDP 增速下滑的背景下，农民工就业机会越来越少，统计局数据显示，2015 年外出农民工增长只有 0.4%，返乡农民工数量不断增长，按过去靠非农收入难以保持农民收入持续增长。同时，粮食等主要农产品价格下降，依靠粮食增产和提价保障农民持续增收，难度越来越大。

（四）农产品生产由生产导向向消费导向转变

近两年，社会上对农产品和食品的需求，不再停留在传统的初级产品，而多元、优质、安全的农产品和食品备受青睐。在市场机制作用下，农产品生产已由传统的生产导向，逐步向消费导向型转变。例如，受消费者需求结构带动，绿色、有机等农产品和优质、安全食品的市场份额稳步提高；受烘焙业需求带动，小麦在种植、加工和销售时，被分为强筋、中筋、弱筋 3 个类型；受饲料行业和淀粉加工业需求影响，玉米的种植和加工形成了角质型、粉质型和复合型 3 类；受马铃薯主食产业化发展影响，不同区域种植不同用途的品种。

（五）消费者对安全农产品需求更加旺盛

消费者对食品安全问题十分关注。由于在少数农产品生产过程中，化肥、农药、饲料添加剂等不合理使用，以及水、土壤、大气污染等问题，使我国农产品、畜产品及其加工品存在残留问题，再加上有关部门跟踪检查监管不严，农产品和食品质量安全事件时有发生。特别是有些新闻媒体报道不够全面，使消费者对国内农产品

形成了品质低、不安全的思维定式，而国外农产品和食品备受欢迎，占据中国市场份额越来越高，需引起高度关注。

二、农业发展面临严峻挑战

当前，我国农业发展面临着内忧外患的严峻挑战，具体体现在以下方面：

（一）部分地区粮食生产由微利转为亏损，粮食安全受到严重威胁

由于高库存与全球性供给过剩，粮食等主要农产品价格持续低位徘徊。与此同时，粮食生产成本呈现出价格刚性。统计数据显示，2015年全国稻谷亩均收益947元，玉米为681元，小麦为587元，大豆仅为406元。若算上土地费用、人工费和折旧等，粮食生产几乎没有利润。年轻农民认为“种粮无前途”，外出打工是首选，中老年种地只为口粮，在家务农的主要目的是赡养父辈、照顾孙辈。即使是种粮大户和家庭农场，由于种粮效益过低，也不得不调减粮食面积，增加经济作物面积。另外，由于土地流转合同不规范、土地流转价格机制尚未建立，导致粮食经营规模难以大幅提高，依靠提规模来降成本难度较大，粮食安全问题依然严峻。

（二）农业生产要素比较优势下滑，使优势农产品出口受到严重威胁

首先，我国传统的劳动力低成本优势正逐渐失去。近年来，我国劳动力成本每年上涨10%左右，据对湖北调查表明，2013年农业雇工成本约为150元/天，2014年为180元/天，2015年为200元/天，而劳动生产率并未同步提升，劳动密集型农产品出口竞争力趋弱。以竞争力最强的果蔬为例，蔬菜出口额从2013年到2015年增速持续回落，同比分别增长16.2%、7.9%、6.2%。水果贸



易顺差从 2013 年到 2015 年不断减少, 分别为 21.6 亿美元、10.6 亿美元、10.2 亿美元。其次, 随着城镇化的推进, 耕地面积不断减少, 农业投入品价格不断攀升, 农业生产成本居高不下, 加上用水短缺、土壤污染和生态等因素制约了农业可持续发展。再次, 由于涉农信贷成本高, 抵押担保制度不健全, 产业资本支农力度不强, 使资本密集型农产品竞争优势下滑, 加上农业科技对农业产业发展驱动力不足, 农业保险制度很不健全等, 共同导致我国农业整体竞争力趋于下降。

(三) 多数农产品国内外价格倒挂, 使产业安全受到严重威胁

近年来, 由于农产品内外价差不断扩大, 农产品进口快速增长。2013—2015 年, 谷物进口量从 1 458 万吨增长到 3 271 万吨, 增长了 124.3%。一些粮食替代品因没有关税配额限制, 进口量剧增, 如 2015 年大麦进口 1 073.2 万吨, 增长 98.3%; 高粱进口 1 070.0 万吨, 增长 85.3%; 玉米酒糟 (DDGS) 进口 682.1 万吨, 增长 26.0%。这些进口品代替了饲料玉米, 使玉米成了结构性过剩品种, 造成国家储备膨胀。另外, 国内过高的粮食价格使粮食加工业和畜牧业的生产成本上升, 挤压了利润空间。

棉、油、糖等农产品由于国内外价格倒挂, 以及进口替代效应, 导致了国内库存攀升。例如, 中—澳、中—新等自贸区虽然维持了棉花进口关税, 但由于大幅削减了棉球、棉线、棉布、棉纱等关税, 企业可直接进口更为廉价的棉制品, 使国内棉纺企业受到严重冲击。食糖和植物油的国内生产成本均高于澳大利亚和加拿大等国, 严重影响了国内加工企业的发展和农民的利益。

由于饲料成本、劳动力工资上升和劳动生产率偏低等, 畜产品生产成本国内外差距不断扩大。国内猪肉生产成本比美国高出约 50%, 原料奶价格比国际价格高出近 1 倍。仅 2015 年, 猪肉进口 77.8 万吨, 同比增长 37.8%; 牛肉进口 47.4 万吨, 同比增

长 59.0%。

近年来,由于国内外价差扩大,造成了“洋货入市、国货入库”的现象,农业产业安全受到严重威胁。

(四) WTO 低关税配额制向自由贸易区零关税转化,农业竞争力受到严重威胁

根据自贸区协议约定,除了粮、棉、油、糖等产品外,绝大部分进口农产品在减税过渡期后,将实现零关税。目前,我国已签署 12 个自贸区,尤其是中国—东盟、中—澳、中—新 3 个自贸区,大幅度降低了我国农产品进口的平均关税,包括水果、蔬菜、肉、蛋、奶、水产品等农产品将在过渡期内,税率逐步降为零。其中,开放程度最高的是中国—东盟自贸区,到 2018 年,粮、棉、油、糖等大宗农产品的关税也将大幅度削减。东盟的热带水果、大米、橡胶、肉鸡等农产品对广东、海南和广西等省(自治区)的农业生产造成了严重挤压。2016 年自贸区范围将进一步扩大,贸易标准将不断提高,比如 TPP 将农产品零关税、SPS(动植物卫生检疫措施)规范统一、环境保护、劳工标准等内容均列入自贸区条款。由于我国加入 WTO 农产品平均关税不到世界平均水平的 1/4,在农业竞争力先天不足的情况下,再加上我国农业缺乏必要保护措施,价低质优的国外农产品将会大量涌入国内市场。提高我国农业竞争力势在必行。

(五) 由部分投入品残留转为农业立体式污染,使农产品质量安全受到严重威胁

农业自身造成的污染日趋严重:化肥、农药、饲料添加剂等不合理使用,农、兽药残留和超标事件常有发生,地膜残留、畜禽粪便污染制约了农业可持续发展。此外,受工业化和城镇化发展影响,农业污染问题已由投入品过量使用造成的污染残留,转变为多方面、立体式污染。据全国土壤污染调查公报显示,全国耕地土壤



受重金属和有机物污染严重，点位超标率达 19.4%，其中轻微、轻度、中度和重度污染点位比例分别为 13.7%、2.8%、1.8% 和 1.1%。据调研，我国污水灌溉耕地面积约占总灌溉面积的 6.65% 以上，造成了土壤各类污染物的累积和超标。大量工业污水流至江河湖海，每年造成水产业损失达几十亿元。

对于农产品而言，产地生态环境是决定其质量安全的根本因素，农业环境污染不仅影响了农产品质量安全，而且已成为制约我国农产品出口的重要因素，我国出口农产品常遭到绿色贸易壁垒制裁。由于生态环境污染导致的农产品和食品安全问题，已引起社会高度关注。

三、农业发展的战略选择

在面临严峻挑战的形势下，农业发展必须树立新的理念，站在国际高度，结合我国实际，按照中共中央的决策部署，做好战略选择。

（一）推进农业供给侧结构性改革，处理好“稳粮”与“增收”的关系

工业品价格看需求，农产品价格看供给。基于农业“二八现象”的出现，目前粮、棉、油、糖等农产品依靠增产和提价的方式促进农民增收很有难度，尤其是促进粮农收入增长更加困难。对此，应遵循“谷物基本自给，口粮绝对安全”的原则，走“高产、优质、高效、生态、安全”的道路。大力培育粮食生产经营主体，向规模要效益，以农业科技为支撑，向科技要效益。充分利用国内国外两个市场、两种资源，调整粮食品种余缺。加强大型粮商之间沟通，以远期合约形式稳定国内粮食供给和市场价格。对于粮食生产，应按其公共品的特点，给予相应足额补贴，使种粮收益接近种植经济作物平均收益水平。在“稳粮”的基础上，将农业产业结构