

深化农业供给侧 结构性改革研究

RESEARCH ON DEEPENING
SUPPLY-SIDE STRUCTURAL REFORM IN AGRICULTURE

主 编 | 魏后凯 | 张占仓
副主编 | 翁 鸣 | 苗 洁

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

深化农业供给侧 结构性改革研究

RESEARCH ON DEEPENING
SUPPLY-SIDE STRUCTURAL REFORM IN AGRICULTURE

主 编 | 魏后凯 | 张占仓

副主编 | 翁 鸣 | 苗 洁



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

深化农业供给侧结构性改革研究 / 魏后凯, 张占仓

主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018. 7

ISBN 978 - 7 - 5201 - 2884 - 1

I. ①深… II. ①魏… ②张… III. ①农业改革 - 研究 - 中国 IV. ①F320. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 126052 号

深化农业供给侧结构性改革研究

主 编 / 魏后凯 张占仓

副 主 编 / 翁 鸣 苗 洁

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇

责任编辑 / 王楠楠

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 25.75 字 数: 426 千字

版 次 / 2018 年 7 月第 1 版 2018 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 2884 - 1

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

代 序^{*}

各位专家、各位来宾，女士们、先生们，大家上午好！今天，我们齐聚郑州，召开第十三届全国社科农经协作网络大会。在此，我谨代表中国社会科学院，向参加会议的专家学者表示最热烈的欢迎和衷心的感谢！同时，也向为筹备这次会议付出辛勤劳动的同志们表示真诚的感谢！

推进供给侧结构性改革，是以习近平同志为核心的党中央着眼我国经济发展全局提出的重大战略思想，是适应和引领经济发展新常态的重大战略部署。推进农业供给侧结构性改革，是我国供给侧结构性改革的重要一环。2015年，中央农村工作会议强调：“要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，使农产品供给数量充足、品种和质量契合消费者需要，真正形成结构合理、保障有力的农产品有效供给。”2016年3月8日，习近平总书记在参加十二届全国人大四次会议湖南代表团审议时指出：“推进农业供给侧结构性改革，提高农业综合效益和竞争力，是当前和今后一个时期我国农业政策改革和完善的主要方向。”

在新形势下，以推进农业供给侧结构性改革为主线，围绕农业增效、农民增收、农村增绿，加强科技创新引领，加快结构调整步伐，加大农村改革力度，提高农业综合效益和竞争力，补齐“四化同步”的农业短板，是深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念、新思想、新战略的重要组成部分。

近年来，在中央统一部署和各地积极探索下，我国农业在转方式、调结构、促改革等方面取得了一定的成效，粮食产量继续保持稳定，农业结构调整迈出重要步伐，农民收入稳步增长，农村新产业新业态蓬勃发展，

* 本文为王伟光院长在“深入推进农业供给侧结构性改革研讨会暨第十三届全国社科农经协作网络大会”开幕式上的书面致辞。

重要领域和关键环节改革深入推进，为经济社会发展大局提供了有力支撑。但是，农产品供求结构失衡、要素配置不合理、资源环境压力大、农民收入持续增长乏力等问题仍很突出，增加产量与提升品质、成本攀升与价格低迷、库存高企与销售不畅、小生产与大市场、国内外价格倒挂等矛盾亟待破解。我国农业主要矛盾已经由总量不足转变为结构性矛盾，矛盾的主要方面在供给侧，而且是结构性、体制性问题。因此，深入推进农业供给侧结构性改革既是中央提出的必须打赢的战略任务，也是理论界和智库应该深入探索的一个重点课题。

社科农经协作网络大会是全国知名的“三农”学术交流与研究平台，已经成功举办了十二届，推出了一系列重要学术成果，产生了良好的社会影响。此次年会以“深入推进农业供给侧结构性改革”为主题，其意义重大。社科农经协作网络大会始终坚持“顶天立地、探索创新”的宗旨，以“为天地立心”的历史担当，紧跟我国农村社会经济发展实践和国家重大战略需求，为实现全面小康社会的目标做出新的贡献。为此，全国社科院系统农经研究人员共聚一堂，共同探讨“农业供给侧结构性改革”这一重要而前沿的课题，相信通过深入的探讨和交流，将激发出大家的思想智慧，破解当前纷繁复杂的形势，为我国农业发展新常态提供强大的精神动力。

在全国深入推进农业供给侧结构性改革的形势下，专家学者们开展了大量卓有成效的研究，为科学决策提供了有力的支持。但是，对于如何正确理解供给侧结构性改革，理论界和智库还存在一些认识上的偏差，就此我想谈谈自己的一点看法。

推进供给侧结构性改革，是党中央在科学判断我国经济发展所处历史方位基础上做出的战略部署，其理论基础是中国特色社会主义政治经济学。对此，习近平总书记明确指出：“我们讲的供给侧结构性改革，同西方经济学的供给学派不是一回事，不能把供给侧结构性改革看成西方供给学派的翻版，更要防止有些人用他们的解释来宣扬‘新自由主义’。”因此，我们所讲的供给侧结构性改革，与西方经济学中的供给学派及其政策主张具有本质区别。这种区别并不主要体现在专业术语上，甚至也不完全在于一些具体的改革举措，而在于问题的针对性和产生的时代背景，以及预期实现的最终目标。其中最为关键的是，我们所讲的供给侧结构性改革，坚持以人民为中心的发展思想不动摇，根本目的在于保障全体人民向

共同富裕目标稳步迈进。只有坚持这个原则，在推进供给侧结构性改革的政策实践中，我们才能充分体现中国特色社会主义政治经济学的本质特征，与西方经济学特别是新自由主义经济学划清界限，防止因某些用语上的相似造成认识上的混淆，干扰我国改革发展大局。对于这一点，我希望专家学者们要有清醒的认识，否则，如果基本内涵搞错了，势必出现“南辕北辙”的结果。

最后，预祝本次会议取得圆满成功！

谢谢大家！

王伟光

2017年5月22日

目 录

理论探讨与总体战略

农业供给侧结构性改革的推进策略	魏后凯 / 003
中国农业供给侧结构性改革的若干战略思考	张占仓 / 010
推进农业供给侧结构性改革应当改什么	郭晓鸣 / 026
农业供给侧结构性改革的科学内涵与推进思路	翁 鸣 / 034
农业供给侧结构性改革的科学内涵与现实意义 徐志明 包宗顺 张立冬 / 042	
中国农业发展的新方位与农业供给侧结构性改革	陈文胜 / 049
深入推进粮食供给侧结构性改革	李国祥 / 056
玉米收储政策改革带来的新情况、新问题	张 磊 李冬艳 / 066

农业结构优化与质量提升

河南农业融入“一带一路”建设研究	苗 洁 / 077
发展油茶产业助推我国食用油结构转型升级 李志萌 杨志诚 张宜红 / 087	
长三角地区有机农产品发展及一体化管理研究	谢培秀 / 099
农业标准化促进农业转型的难点与对策 ——以江苏为例	金高峰 张立冬 / 108
加快推进广西现代特色农业示范区建设的对策思考	刘东燕 / 118
以花木产业引领农村三产融合发展 ——对鄱陵现代农业发展的调查与思考	安晓明 / 125

河南省“互联网+”现代农业的发展态势分析 侯红昌 / 134

供给侧结构性改革背景下河北省农业转型升级研究 唐丙元 / 145

农业经营主体与农民福祉

基于职业选择构建新型职业农民培育机制 李小丽 / 159

破解合作社建设中的马太效应

——以陕西省商南县为例 李 冰 / 170

内蒙古培育新型农牧业经营主体问题调查研究 文 明 陈晓燕 / 180

河南省新型农业经营主体的现状分析与对策研究 刘依杭 / 192

宁夏农民增收富民对策研究 李文庆 / 204

推进农民工市民化的公共成本测算研究

——以山东为例 刘爱梅 / 213

新型城镇化进程中农民工市民化与土地信托流转的发展

..... 林发彬 / 220

欠发达地区农村扶贫与农业转型发展

——以云南省 L 县为例 宋剑奇 / 231

农村改革与转型发展

农村“三变”改革特点、风险把控与难点突破 孔令刚 蒋晓岚 / 243

以农业供给侧改革促进湖北农业强省建设 邹进泰 / 252

供给侧改革视角下农村劳动力结构与潜力分析

..... 胡 苗 王建兵 / 258

推进青海农牧区生产生活方式转变研究

..... 马起雄 杨 军 甘晓莹 / 269

供给侧结构性改革背景下河北省乡村旅游发展对策研究 耿卫新 / 279

河南省陕州地坑院乡村旅游与文化遗产融合发展研究 乔宇锋 / 288

供给侧改革背景下村落文明的保护与传承研究 王 宾 / 300

乡村旅游与文化小城镇契合发展的实现路径

——以天津小穿芳峪村为例 苑雅文 / 313

各地改革的实践探索

深化农业供给侧结构性改革的几点思考

——以山西省为例 潘 云 赵旭强 孙秀玲 / 323

小、精、特：贵州农业供给侧结构性改革的现实选择

..... 邓小海 吴大华 / 331

江西大力推进农业供给侧结构性改革的重点与难点

..... 龚建文 张宜红 盛方富 / 341

农业供给侧改革：实践中的具体做法、路径与保障

..... 张天维 / 354

山东省农业供给侧结构性改革的现状与对策 徐光平 / 361

湖北省粮食产业供给侧结构性改革的路径思考 彭 玮 / 370

辽宁农业供给侧结构性改革面临的问题与对策研究 侯荣娜 / 380

加快推进福建农业供给侧结构性改革的途径选择 蔡承彬 / 391

郑州共识 / 402

理论探讨与总体战略

农业供给侧结构性改革的推进策略

魏后凯*

摘要：农业供给侧结构性改革，是为破解农业深层次结构性矛盾而从生产端和供给侧展开的综合配套改革。本文探讨了农业供给侧结构性改革的科学内涵，厘清了一些思想上的认识误区，提出了新时期推进农业供给侧结构性改革的基本策略。本文认为，为深入推进农业供给侧结构性改革，必须从产业层面、要素层面和制度层面展开，多层面协调推进，并围绕“降本、提质、增效”这一核心任务，实行组合式的支持政策。

关键词：农业发展 供给侧结构性改革 农业支持政策

当前，中国农业发展的主要矛盾已经由过去的总量不足转变为结构性矛盾，而供给侧的体制机制障碍则是形成这种结构性矛盾的根本原因。正因如此，2015年12月召开的中央农村工作会议明确指出：要“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”。随后，2016年中央一号文件进一步强调要“推进农业供给侧结构性改革，加快转变农业发展方式”；2017年中央一号文件又把深入推进农业供给侧结构性改革作为当前农业农村工作的主线，并从国家层面进行了顶层设计，明确了改革的主要目标、主攻方向、重点任务和具体措施。下文着重就如何深入推进农业供给侧结构性改革谈几点看法。

一 科学把握农业供给侧结构性改革的内涵

目前，学术界对供给侧结构性改革的定义并没有达成共识，现有研究

* 魏后凯，中国社会科学院农村发展研究所。

大多从提高生产效率、供需平衡、制度供给、转变发展方式、优化资源配置等视角展开（邵光学、王锡森，2016）。很明显，供给侧结构性改革既不是一般性的供给侧改革，也不等同于单纯的结构调整，它是从生产端、供给侧入手，采用综合配套改革的办法，破解深层次的结构性矛盾，促进供给体系和结构优化，提高供给质量和效率，增强综合竞争力和可持续发展能力。可以说，供给侧结构性改革是供给侧改革与结构性改革的有机结合。

从供给数量与供给质量的关系看，供给侧改革大体可以分为两种类型：一种是注重数量或产量增加的供给侧改革；另一种是注重结构优化和质量提升的供给侧改革，也即供给侧结构性改革。这两种改革虽然都是从供给侧入手，但所关注的改革目标和重点任务是完全不同的。前者注重破解总量不足的矛盾，重点关注数量或产量的增加；后者则注重破解结构性矛盾，重点关注结构优化和提质增效。自1978年以来，中国曾经从供给侧入手采取了一系列的改革举措，但这些举措大多是针对增加供给数量或产量展开的，因而不属于供给侧结构性改革的范畴。这种改革实质上是一种典型的数量或增产导向型供给侧改革。当前，无论是新闻界还是学术界，都流行把供给侧结构性改革等同于供给侧改革，并对这两个概念不加区分，这是一种误解。如果不消除这种误解，准确把握供给侧结构性改革的科学内涵，那么供给侧结构性改革举措将难以得到有效贯彻实施。

农业是国民经济的基础性产业，也是当前深化供给侧结构性改革的重要领域。农业供给侧结构性改革是农业领域的供给侧改革和结构性改革的有机结合，它并非单纯的农产品生产结构的调整问题，涉及农业供给体系和结构的优化、农业生产方式的转变、农业供给质量和效率的提高、农民收入的增加以及农业竞争力和可持续发展能力的增强，其核心是在确保国家粮食安全、确保农民增收、确保农村稳定的基础上，从生产端、供给侧入手，全面深化体制改革和机制创新，优化农业产业体系、生产体系和经营体系，提高农业供给质量和效率，保障农产品有效供给，促进农业结构优化和提质增效，最终实现农业的转型升级和现代化。因此，农业供给侧结构性改革是以增加农民收入、保障有效供给为目标导向，以提高农业供给质量和效率为主攻方向，以促进农业供给体系和结构优化为核心内容的供给侧改革，而不能简单理解为单纯的农业

结构调整和优化。深入推进农业供给侧结构性改革，一定要树立大农业的理念，立足生产端和供给侧，把着力点放在全面深化体制改革和机制创新上。要通过深化供给侧结构性改革，促进农业发展“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”^①。

深入推进农业供给侧结构性改革，必须消除一些思想上的认识误区。首先，要坚守耕地红线，确保粮食生产能力不降低，绝不能借“增收”“增效”“改革”之名，把耕地改少了、把粮食产量改下去了。其次，要科学把握农业供给侧结构性改革的内涵，防止出现“概念泛化”和滥用的倾向。在改革方案设计中，不能把农业改革甚至农村改革都标榜为农业供给侧结构性改革，这样容易误导农业供给侧结构性改革的主攻方向，使改革难以达到预期的效果。再次，要谨防“新瓶装旧酒”，把单纯的农业结构性调整当成农业供给侧结构性改革。当前，各级政府部门推进农业供给侧结构性改革的热情很高，但有不少地方把着力点放在单纯的农产品结构调整上，而忽视农业供给侧的体制改革和机制创新，忽视农业生产方式转变和提质增效，最终使农业供给侧结构性改革沦为单纯的结构性调整。最后，要处理好政府与市场的关系，防止出现政府过度干预甚至取代市场的倾向。深入推进农业供给侧结构性改革，既要更好地发挥政府的作用，又要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，要依靠统筹协调、综合配套的供给侧改革，全面激活主体、要素和市场，激发农业发展新动能，而不能脱离农民的意愿，忽视市场主体的作用，实行大包大揽，用政府取代市场，从而扭曲市场的资源配置。

二 采取多层面协调推进的结构性改革方式

不同于过去主要满足量的需求、以增产为导向的供给侧改革，当前实施的农业供给侧结构性改革，主要是为了破解深层次的结构矛盾而从生产端和供给侧展开的综合配套改革。这些深层次的结构矛盾，不仅表现

^① 参见《中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》，《人民日报》2017年2月6日第1、6版。

在农产品供求结构失衡、农业生产经营组织化程度低、基础设施和技术装备落后等方面，而且体现在农业发展方式粗放、国际竞争力不强、农产品质量和安全问题凸显上。要从根本上破解这些结构性矛盾，就必须从生产端、供给侧入手，以提高农业供给质量和效率为主攻方向。所谓供给侧是相对于需求侧而言的，通常包括产业层面、要素层面和制度层面三个层面以及劳动力、土地、资本、科技创新四大要素（冯志峰，2016）。当然，也有学者把制度因素纳入进来，认为供给侧包括劳动力、土地和自然资源、资本、科技创新、制度五大要素（贾康，2016）。因此，从策略上看，深入推进农业供给侧结构性改革，需要从产业层面、要素层面和制度层面展开，实行多层面协调推进的结构性改革，切实提高各项改革措施的精准性、有效性和持续性。

在产业层面，要着力通过激活主体，完善产业链条，促进纵横向的多层次产业融合，不断优化农业生产、经营和服务体系。第一，要尊重农民的意愿，充分发挥农民的创造性和主体作用，鼓励和引导亿万农民投身农业农村改革实践和创新创业中来，让农民更多地分享改革的红利。第二，要培育壮大家庭农场、农民合作社、龙头企业等新型经营主体和服务主体，并采取股份合作、土地托管、代耕代种等多种方式，因地制宜发展多种形式的适度规模经营，从根本上改变长期制约农业发展的小规模分散经营和小农生产方式。第三，充分挖掘和拓展农业的生产功能、生态功能、生活功能、休闲功能、景观功能、示范功能、文化传承功能等，大力发展生态农业、休闲农业、观光农业、创意农业等，推动农业产业链条的多维延伸，提高农业的价值和综合效益。第四，围绕市场的需求，按照前后两端延伸的思路打造农业全产业链，构建贯穿农业生产全过程、全方位的产前、产中和产后服务体系，实现农业的纵向融合和一体化。第五，促进农业与二、三产业尤其是文化旅游产业的深度融合，大力发展农产品加工、农业文化、农业旅游、农业电商、农业+康养等产业，实现农业的横向融合和一体化。

在要素层面，要通过深化改革，激活劳动力、土地、资本、科技创新等要素，优化资源配置，提高土地产出率、资源利用率和劳动生产率。一是激活劳动力。要着力加强农民素质和技能培训，搞好现代青年农（林）场主培育和新型农业经营主体带头人轮训工作，大力倡导和推广农业工匠精神，鼓励农民和回乡下乡人员采取多种方式开展农业规模

化经营，激发多元化主体参与农业现代化建设的活力。二是激活土地。土地是农民的命根子，也是农民最大的财富。要加快农村承包地确权登记颁证工作进程，认真落实和完善农村土地“三权分置”办法，积极开展土地承包权有偿退出、土地经营权抵押贷款和入股农业产业化经营等试点，大胆探索担保抵押、土地入股、土地托管、代耕代种、联合经营等多形式放活土地经营权的有效途径，为现代农业发展激发新的活力。三是激活资本。重点是整合政府各种涉农资金，实行“大专项+任务清单”管理方式，采取PPP、以奖代补、贴息、信贷担保、风险补偿基金、农业发展投资基金、政府债券、特许经营等多种途径，撬动社会资本广泛参与农业生产经营和现代化建设，引导城市工商资本到农村投资发展规模化的现代高效农业。四是激活科技创新。现代农业发展的根本出路在于科技创新。为此，要进一步加大农业科技资金投入，整合各方面科技创新资源，完善国家农业科技创新体系、现代农业产业技术体系和农业科技推广服务体系，鼓励工商资本、民间机构和农业企业加强农业科技研发，依靠科技创新激发农业发展新活力，形成科技创新驱动和引领现代农业发展的新格局。

在制度层面，要围绕改革的目标和任务，采取综合配套、协调推进的方式，构建有效的制度供给体系。总体上讲，农业供给侧结构性改革涉及诸多层面和不同要素，需要各项改革措施的综合配套和协调推进。因为只有这样才能形成合力，减少各项改革的相互掣肘，提高改革的精准性和有效性。除激活要素、深化要素体制改革和完善农业补贴支持政策外，还应协调推进多方面的改革。首先，完善农产品价格形成机制。要进一步完善稻谷、小麦最低收购价政策，推进玉米市场定价、价补分离改革，调整大豆和新疆棉花目标价格政策，全面深化农产品价格形成机制市场化改革，充分发挥价格对大宗农产品供求关系的调节作用。其次，推进农产品收储制度改革。要逐步分离商业储备与政策性储备，科学确定粮食等重要农产品国家储备规模，进一步优化粮食储备结构，积极探索民营企业参与粮食政策性收储和地方储备，支持家庭农场、农民合作社科学储粮，真正做到“藏粮于民”，推动粮食储备市场经营主体多元化。再次，完善农业生态补偿机制。继续实施退耕还林还草、退牧还草工程，进一步完善草原生态保护补助奖励和林业补贴政策，在对农业生态价值进行科学核算的基础上，积极探索农业生态补偿制度，对粮食种植每亩给予相应的生态补

偿。最后，健全农业保险制度。要进一步扩大农业保险覆盖面，逐步建立口粮作物的农业保险全覆盖制度，并不断创新农业保险新产品，提高农业保险保障水平，为现代农业发展构筑一道牢固的“防洪坝”（中国社会科学院农村发展研究所课题组，2017）。

三 围绕降本提质增效实行组合式支持政策

降成本、提质量、增效益是农业供给侧结构性改革的重要任务。推进农业供给侧结构性改革，必须围绕降本提质增效这一核心任务，实行组合式的支持政策。

首先，保障国家粮食安全绝不能放松。当前，中国农产品出现了供过于求与生产不足并存的矛盾，其中，玉米、棉花等库存过高，大豆和食糖等进口依赖程度较大（魏后凯、韩磊，2016）。推进农业供给侧结构性改革，必须围绕市场需求优化农产品供给结构，减少无效、低效供给，扩大有效和中高端供给。但是，中国人多地少，粮食需求量很大，确保国家粮食安全不仅是重大的国家战略，也是一项基本国策。因此，推进农业供给侧结构性改革必须以保障国家粮食安全为前提，在确保粮食生产能力不降低的条件下优化农产品结构，提高农业供给质量。要科学合理划定稻谷、小麦、玉米粮食生产功能区，保护和优化粮食产能，稳定水稻、小麦生产，调减“镰刀弯”地区籽粒玉米，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。同时，要加大对粮食主产区的支持力度，完善粮食主产区利益补偿机制，稳定产粮大县奖励政策，确保主产区农民在为国家粮食安全做出贡献的同时能够获得稳定合理的收益。

其次，进一步完善农业补贴支持政策。近年来，中国对农业的黄箱补贴逐步逼近农业产值的8.5%，这是中国加入WTO的承诺上限（魏后凯、韩磊，2016）。为此，要进一步完善农业补贴政策，调整农业补贴方式，增强补贴的指向性和精准性，重点是加强对粮食主产区、粮食适度规模经营、耕地地力保护、绿色生态农业、农民收入等的补贴力度，切实提高农业补贴的效能，促进农业补贴由黄箱补贴转变为绿箱补贴，由价格补贴转变为收入补贴，由刺激生产转变为支持绿色生态和适度规模经营。同时，要加大对各级政府对农业尤其是对农业科技研发、科技推广、农田基本建设、农业基础设施和公共服务等的投入力度，将农业科技服务等纳入政府