

2017年主题出版重点出版物

农业供给侧结构性改革： 难点与对策



农业部农村经济研究中心课题组 著

2016年，中央农村工作会议提出要推进农业供给侧结构性改革，明确了农业去库存、降成本、补短板的改革任务。

推进农业供给侧结构性改革是当前以及今后一个时期“三农”工作的重大任务。

 中国农业出版社

农业供给侧结构性改革：

难点与对策

NONGYE GONGJICE JIEGOUXING GAIGE:
NANDIAN YU DUICE

农业部农村经济研究中心课题组 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业供给侧结构性改革：难点与对策 / 农业部农村
经济研究中心课题组著. —北京：中国农业出版社，
2017.11

ISBN 978-7-109-23551-9

I. ①农… II. ①农… 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 (2017) 第 283671 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 闫保荣 章颖

北京通州皇家印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2017年11月第1版 2017年11月北京第1次印刷

开本：700mm×1000mm 1/16 印张：14.25

字数：232千字

定价：40.00元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

课题组主持人：王忠海

课题组成员：习银生 翟雪玲 曹 慧 彭 超
张雯丽 张 振 马 凯

前 言

PREFACE

推进农业供给侧结构性改革是打造我国农业市场化改革的升级版，以顺应我国经济发展进入新常态背景下农业发展面临的新形势、新任务与新要求。习近平总书记明确指出：新形势下，农业主要矛盾已经由总量不足转变为结构性矛盾，主要表现为阶段性的供过于求和供给不足并存。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。因此，就农业供给侧结构性改革这一问题开展深入研究，不仅具有重要的实践意义，有助于破解农业农村改革发展的现实难题，而且具有重要的理论价值，有助于促进“三农”理论研究工作的开拓创新。

农业部农村经济研究中心作为农业农村政策研究机构，在国内外都拥有较高的知名度与影响力，多年来形成了许多具有决策参考价值的研究成果，在“三农”领域较好地发挥了政策咨询与参谋助手作用。围绕深化对农业供给侧结构性改革的理解与认识，2016年我们就将其列为中心的年度重点研究课题，组织中心的骨干研究力量开展专题研究，形成了一批初步的研究成果。在2016年研究的基础上，2017年我们结合学习贯彻习近平总书记系列重要讲话和中央1号文件精神，继续围绕这一主题开展了跟踪研究。本书所呈现出来的就是我们两年持续研究的成果。

本书的内容包括一份主报告和七份分报告。研究的主报告试图在深刻把握农业供给侧结构性改革基本内涵的基础上，系统地梳理农业供给侧结构性改革所面临的难点问题，进而提出深入推进农业

供给侧结构性改革的思路与建议。七份分报告则是选取稻谷、小麦、玉米、大豆、棉花、油菜、甘蔗等七大种植业产业，力求紧扣其产业特性与产品特点，描述产业的发展现状，剖析产业供给侧存在的结构性问题，提出深化产业供给侧结构性改革的目标思路与对策建议。

本书的研究框架是在课题组成员充分讨论基础上形成的，待细化提纲确定后再明确写作分工，初稿形成后也是经过多次讨论形成最后的定稿。主报告由王忠海、习银生、翟雪玲、曹慧执笔，分报告之一由彭超执笔，分报告之二由曹慧执笔，分报告之三由习银生执笔，分报告之四由张振执笔，分报告之五由翟雪玲执笔，分报告之六由张雯丽执笔，分报告之七由马凯执笔。本书是课题组全体成员集体写作的产物，也是大家分工合作形成合力作战的成果。作为课题主持人，我感谢课题组全体成员所付出的辛勤汗水与所展现出的团队精神。

在中国农业出版社的大力支持下本书成功入选了中央宣传部办公厅和国家新闻出版广电总局办公厅“2017年主题出版重点出版物选题”，编辑闫保荣、章颖女士为本书投入了大量的时间和精力，在此表示衷心感谢。同时，由于我们的能力与水平有限，书中难免会存在疏漏与不当之处，欢迎各界同仁批评指正。

王忠海

2017年10月12日

目 录

CONTENTS

前言

主 报 告

农业供给侧结构性改革：内涵、难点与对策	3
一、深化对农业供给侧结构性改革的理解与认识	3
（一）供给侧结构性改革的战略部署	4
（二）农业供给侧结构性改革的提出	5
（三）农业供给侧结构性改革的内涵	6
二、我国农业供给侧存在的结构矛盾与突出问题	9
（一）农产品的供求总量结构失衡问题突出， 调整优化产业产品结构任务艰巨	9
（二）生产成本快速上升与国内外价格倒挂问题突出， 农业降本增效压力巨大	10
（三）农业资源过度利用与环境状况恶化问题突出， 农业可持续发展任重道远	12
（四）市场调节不充分与政府调控不协调问题突出， 农业市场化改革步履艰难	13
三、深入推进农业供给侧结构性改革的基本思路	15
（一）落实五大发展理念，切实转变农业发展观念	16
（二）守住三条基本底线，确保改革不出大的偏差	17
（三）瞄准农业供给质量，全面提升农业综合效益	19
（四）坚持改革市场导向，着力理顺农业体制机制	20

(五) 推动农业绿色发展, 加快转变农业发展方式	21
四、扎实推进农业供给侧结构性改革的对策建议	22
(一) 坚持市场导向, 围绕市场需求安排组织	
农业生产经营活动	22
(二) 完善农产品价格形成机制, 真正将市场	
形成价格落到实处	23
(三) 深化农村集体产权制度改革, 奠定盘活	
农业资源要素基础	24
(四) 转变农业发展观念, 在弘扬农耕文明	
中推进农业种养结合	25
(五) 培育新型农业经营主体, 营造农业企业家	
创业的良好环境	25
(六) 加强与改善政府宏观调控, 加大政府的	
农业支持保护力度	26

分 报 告

稻谷产业供给侧结构性改革：现状、问题与对策	31
一、稻谷产业供给侧的现状描述	31
(一) 稻谷生产的区域布局	31
(二) 稻谷产出的基本情况	33
(三) 稻谷的生产经营方式	37
(四) 稻谷的市场流通情况	40
(五) 稻谷加工的基本情况	41
(六) 稻谷及大米的进出口情况	42
(七) 稻谷产业的扶持政策	43
二、稻谷产业供给侧存在的结构性问题	44
(一) 成本“地板”抬升, 稻谷比较效益降低	45
(二) 生产资源环境偏紧, 质量安全和可持续发展受到威胁	46

(三) 流通受“政策市”影响较大, 产量、进口、 库存“三量齐增”	47
(四) 加工业品牌建设滞后, 提质增效不足	50
(五) 基础竞争力下降, 进口不断增加	52
三、推进稻谷产业供给侧结构性改革的目标与思路	53
(一) 稻谷产业供给侧结构性改革的主要目标	54
(二) 稻谷产业供给侧结构性改革的基本思路	54
四、深化稻谷产业供给侧结构性改革的对策建议	55
(一) 在稻谷综合产能上挖掘新潜力	56
(二) 探索完善稻谷市场价格形成机制	56
(三) 大力推进稻谷产业绿色发展	56
(四) 坚持以市场手段支持稻谷加工企业发展	57
(五) 促进稻谷三产融合发展	57
(六) 多措并举“去库存”	58
(七) 统筹国际国内两种资源、两个市场	58
小麦产业供给侧结构性改革: 现状、问题与对策	59
一、小麦产业供给侧的现状描述	59
(一) 小麦生产的区域布局	60
(二) 小麦产出的基本情况	61
(三) 小麦的生产经营方式	62
(四) 小麦的市场流通情况	64
(五) 小麦加工的基本情况	65
(六) 小麦的进出口情况	66
(七) 小麦产业的扶持政策	67
二、小麦产业供给侧存在的结构性问题	69
(一) 总量平衡有余, 品质结构矛盾较为突出	69
(二) 成本上升较快, 种植收益下滑	70
(三) 规模化专业化程度低, 难以适应新形势的要求	72
(四) 土壤肥力偏低, 淡水资源瓶颈制约日趋严重	73

(五) 小麦粉加工业产能过剩，竞争激烈利润微薄	73
(六) 国内外价差倒挂加剧，小麦国际竞争力明显下降	74
三、推进小麦产业供给侧结构性改革的目标与思路	75
(一) 小麦产业供给侧结构性改革的主要目标	75
(二) 小麦产业供给侧结构性改革的基本思路	77
四、深化小麦产业供给侧结构性改革的对策建议	78
(一) 改革小麦市场调控政策，促进市场有效配置资源	78
(二) 稳定小麦产量，提升小麦品质	79
(三) 依靠技术节约小麦生产成本，提高种植收益	80
(四) 推动小麦粉加工行业转型升级，加快发展方式转变	81
玉米产业供给侧结构性改革：现状、问题与对策	83
一、玉米产业供给侧的现状描述	83
(一) 玉米生产的区域布局	83
(二) 玉米产出的基本情况	84
(三) 玉米的生产经营方式	86
(四) 玉米的市场流通情况	87
(五) 玉米加工的基本情况	89
(六) 玉米的进出口情况	90
(七) 玉米产业的扶持政策	91
二、玉米产业供给侧存在的结构性问题	93
(一) 产需脱节严重，玉米去库存任务艰巨	93
(二) 玉米生产成本持续上升，国际竞争力下降	95
(三) 玉米生产粗放式发展，农业资源环境压力加大	96
(四) 玉米流通基础设施不足，流通效率低	97
(五) 玉米加工水平有待提高，低水平竞争和 重复建设现象较多	98
(六) 农户种植效益大幅下滑，玉米生产者收入 保障机制有待完善	99
三、推进玉米产业供给侧结构性改革的目标与思路	100

(一) 玉米产业供给侧结构性改革的主要目标	100
(二) 玉米产业供给侧结构性改革的基本思路	102
四、深化玉米产业供给侧结构性改革的对策建议	103
(一) 坚持市场导向合理引导玉米生产结构调整	103
(二) 大力推进玉米生产方式转变	105
(三) 加快消化现有玉米库存	105
(四) 完善玉米价格形成机制	106
(五) 完善玉米生产者补贴制度	107
(六) 促进玉米加工业转型升级	107
(七) 发展玉米现代物流业	108
(八) 加强玉米及其替代品的进口管理和调控	108
大豆产业供给侧结构性改革：现状、问题与对策	110
一、大豆产业供给侧的现状描述	110
(一) 大豆生产的区域布局	110
(二) 大豆产出的基本情况	113
(三) 大豆的生产经营方式	113
(四) 大豆的市场流通情况	115
(五) 大豆加工的基本情况	116
(六) 大豆的进出口情况	118
(七) 大豆产业的扶持政策	119
二、大豆产业供给侧存在的结构性问题	122
(一) 大豆生产领域：生产成本高、技术水平低， 竞争力不足	122
(二) 大豆流通领域：购销不畅，交易成本高， 进口监管不足	124
(三) 大豆加工领域：产能过剩，科技创新能力弱， 环保问题凸显	125
(四) 大豆贸易领域：过度进口，产业损害补偿机制尚未确立， 产业链服务体系亟须完善	127

(五) 政府调控领域：政策支持力度不足，对国产非转基因 保护不够，产业风险分担机制尚未建立	128
三、推进大豆产业供给侧结构性改革的目标与思路	128
(一) 推进大豆产业供给侧结构性改革的意义	129
(二) 大豆产业供给侧结构性改革的主要目标	129
(三) 大豆产业供给侧结构性改革的基本思路	130
四、深化大豆产业供给侧结构性改革的对策建议	132
棉花产业供给侧结构性改革：现状、问题与对策	135
一、棉花产业供给侧的现状描述	135
(一) 棉花生产的区域布局	135
(二) 棉花产出的基本情况	137
(三) 棉花的生产经营方式	140
(四) 棉花的市场流通情况	143
(五) 棉花加工的基本情况	144
(六) 棉花的进出口情况	144
(七) 棉花产业的扶持政策	146
二、棉花产业供给侧存在的结构性问题	148
(一) 生产专业化和组织化程度偏低，小生产 大市场矛盾突出	148
(二) 生产成本尤其是人工成本增长过快， 棉花竞争力持续下降	149
(三) 棉花质量难以满足市场需求，市场结构性矛盾突出	151
(四) 加工流通秩序混乱，无序竞争状况突出	153
(五) 棉农效益持续下降，棉花生产规模下降过快	154
(六) 棉田残膜污染严重，可持续发展后劲不足	155
三、推进棉花产业供给侧结构性改革的目标与思路	155
(一) 棉花产业供给侧结构性改革的主要目标	156
(二) 棉花产业供给侧结构性改革的基本思路	156
四、深化棉花产业供给侧结构性改革的对策建议	162

油菜产业供给侧结构性改革：现状、问题与对策	165
一、油菜产业供给侧的现状描述	165
（一）油菜生产的区域布局	166
（二）油菜产出的基本情况	167
（三）油菜的生产经营方式	168
（四）油菜籽的市场流通情况	170
（五）油菜籽加工的基本情况	171
（六）油菜籽及菜籽油的进出口情况	172
（七）油菜产业的扶持政策	173
二、油菜产业供给侧存在的结构性问题	175
（一）生产成本持续增加，市场竞争力显著下降	175
（二）比较效益持续下降，农户种植意愿不高	177
（三）优良品种推广缓慢，中高端消费需求难以满足	178
（四）国产菜籽加工萎缩，产业可持续发展遭遇瓶颈	179
（五）政策调整缺乏过渡，国产油菜籽及油脂供给缺乏保障	180
三、推进油菜产业供给侧结构性改革的目标与思路	182
（一）油菜产业供给侧结构性改革的主要目标	183
（二）油菜产业供给侧结构性改革的基本思路	183
四、深化油菜产业供给侧结构性改革的对策建议	185
（一）加快生产方式转变，切实降低生产成本	186
（二）以市场需求为导向，调整优化产品结构	187
（三）实施品牌化差异化战略，提升产业综合竞争力	187
（四）推动三产有机融合，提升产业综合效益	188
（五）充分发挥期现货市场功能，有效规避市场风险	188
（六）完善生产贸易支持政策，促进产业可持续发展	189
甘蔗产业供给侧结构性改革：现状、问题与对策	191
一、甘蔗产业供给侧的现状描述	191
（一）甘蔗生产的区域布局	192

(二) 甘蔗产出的基本情况	192
(三) 甘蔗的生产经营方式	193
(四) 甘蔗的市场流通情况	195
(五) 甘蔗加工的基本情况	196
(六) 蔗糖的进出口情况	197
(七) 甘蔗产业的扶持政策	198
二、甘蔗产业供给侧存在的结构性问题	200
(一) 甘蔗种植成本居高不下，竞争力缺乏	200
(二) 甘蔗品种单一老化，综合性状下降	202
(三) 食糖储备制度不完善，市场调节功能弱化	203
(四) 产业链利益联结机制不健全，产业发展基础不稳固	203
(五) 国内食糖进口规模较大，扰乱国内市场秩序	204
(六) 政策衔接配套不够，实施效果不及预期	205
三、推进甘蔗产业供给侧结构性改革的目标与思路	206
(一) 甘蔗产业供给侧结构性改革的主要目标	206
(二) 甘蔗产业供给侧结构性改革的基本思路	208
四、深化甘蔗产业供给侧结构性改革的对策建议	208
(一) 提升甘蔗种植的机械化和规模化水平	208
(二) 加大甘蔗良种研发和推广力度	210
(三) 完善国家食糖储备制度	211
(四) 完善产业链利益联结机制	211
(五) 合理调控食糖进口数量和节奏	212
(六) 加强产业扶持政策衔接配套	213

农业供给侧结构性改革：
内涵、重点与对策

农业部农村经济研究中心课题组

主 报 告

农业供给侧结构性改革： 内涵、难点与对策

农业部农村经济研究中心课题组

推进供给侧结构性改革，是中央在作出我国经济发展进入新常态的重大判断基础上，审时度势作出的重大战略部署。在将“推进农业供给侧结构性改革”写入 2016 年中央 1 号文件之后，习近平总书记 3 月 8 日在参加十二届人大四次会议湖南代表团审议时进一步明确指出：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。2017 年中央 1 号文件进一步把“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”作为主题。基于这样的背景，本课题研究拟在深刻把握农业供给侧结构性改革的内涵基础上，系统梳理农业供给侧结构性改革所面临的难点问题，进而提出深入推进农业供给侧结构性改革的基本思路与对策建议。

一、深化对农业供给侧结构性改革的理解与认识

农业供给侧结构性改革首次提出于 2015 年底召开的中央农村工作会议，这发出了新时期深化农业农村改革的强烈信号和目标指向。即：面对我国经济发展进入新常态的时代背景，唯有依靠推进农业供给侧结构性改革，才能破解农业农村发展难题、实现农业强农民富农村美以及如期全面建设小康社会目标。一年多来，尽管对农业供给侧结构性改革的实践探索与理论探讨在不断深入，在一些方面也取得了重大突破与重要成果，但应当说，人们对其认识还不尽一致，甚至还不同程度地存在认识不足乃至认识偏差的现象。因此，有必要对农业供给侧结构性改革的提出背景与基本内涵给出更为全面与系统的阐述，以深化对农业供给侧结构性改革