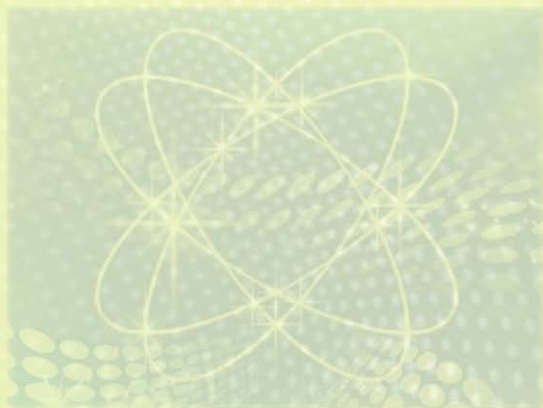


# 深入推进山东农业 供给侧结构性改革

——山东省农业专家顾问团2017年重点调研专题之二

高瑞杰 主编



山东科学技术出版社

扉页不用作印刷,美编另有设计!!!

# 深入推进山东农业 供给侧结构性改革

——山东省农业专家顾问团 2017 年重点调研专题之二

主编 高瑞杰

山东科学技术出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

深入推进山东农业供给侧结构性改革:山东省农业  
专家顾问团 2017 年重点调研专题之二/高瑞杰主编.  
—济南:山东科学技术出版社,2018.4

ISBN 978-7-5331-9470-3

I. ①深… II. ①高… III. ①农业改革—研究—山东  
IV. ①F327.52

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 058535 号

## 深入推进山东农业供给侧结构性改革

——山东省农业专家顾问团 2017 年重点调研专题之二

主编 高瑞杰

---

主管单位:山东出版传媒股份有限公司

出版者:山东科学技术出版社

地址:济南市玉函路 16 号

邮编:250002 电话:(0531)82098088

网址:www.lkj.com.cn

电子邮件:sdkj@sdpres.com.cn

发 行 者:山东科学技术出版社

地址:济南市玉函路 16 号

邮编:250002 电话:(0531)82098071

印 刷 者:济南华东彩印有限公司

地址:济南市商河县富民路中段

邮编:251600 电话:(0531)84868168

---

开本:850mm×1168mm 1/32

印张:7.25

字数:150 千

印数:1~1500

版次:2018 年 4 月第 1 版 2018 年 4 月第 1 次印刷

---

ISBN 978 - 7 - 5331 - 9470 - 3

定价:28.00 元

# 山东省农业专家顾问团 调研文集编委会

---

主任 陆懋曾

副主任 王金宝 束怀瑞 于振文

赵振东 赵东 姜凝

郭九成 曹金萍 王登启

姜清春 宋希云 李允祥

万书波 高东升

## 深入推进山东农业供给侧结构性改革

——山东省农业专家顾问团 2017 年重点调研专题之二

---

调研组成员：高瑞杰 高中强 柴兰高 丁习武

高霞 鞠正春 吕鹏

# 前 言

习近平总书记指出：“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。要把推进农业供给侧结构性改革、提高农业综合效益和竞争力，作为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。”总书记的讲话，明确了当前我国农业面临的主要矛盾和农业供给侧结构性改革的要义。为贯彻落实总书记的指示精神，陆懋曾总团长在2017年农业专家顾问团工作会议上，把“深入推进农业供给侧结构性改革”作为顾问团2017年的重点调研课题。

当前，山东农业正处在由大到强战略性转变的关键时期。一方面，全省农业农村经济呈现出“稳中有进、进中有新”的良好态势，农业综合生产能力有较大提高，农产品品牌建设和质量安全、农业产业化发展和农产品出口以及农村各项改革等主要工作都走在了全国前列。另一方面，山东农业大而不强的问题依然比较突出，持续发展面临巨大压力，农业科技支撑不足、农业面源污染较重、品牌农业发展不够等短板明显，农产品加工业发展不快、设施农业水平不高等问题也比较突出，成为制约农业由大到强战略性转变的主要“瓶颈”。解决这些矛盾和问题的关键，就是要

加快推进山东农业供给侧结构性改革。

本调研课题由高端杰同志牵头,小麦、玉米、棉花、花生、蔬菜、林果、水产、水利、畜牧、农机、食用菌、资源环境等 12 个分团参加。调研组通过实地调研、座谈研讨、查阅资料、咨询论证等多种方式,提出了农业供给侧结构性改革的概念和内涵,分析了山东农业供给侧存在的主要矛盾和问题,借鉴了国内外农业供给侧结构性改革的成功经验,提出了推进山东农业供给侧结构性改革的重点任务和保障措施。

调研报告力求全面、客观、科学,以期能为省委、省政府领导决策提供参考,为全省农业供给侧结构性改革提供借鉴。调研期间,陆懋曾总团长多次给予具体指导,顾问团办公室的同志也做了大量协调工作。同时,各分团都提供了宝贵资料,多地农业部门和有关企业、合作社等也通力配合,在此一并表示衷心感谢!

综合调研组

2017 年 12 月

# 目 录

## 上篇：总报告

一、农业供给侧结构性改革概述 .....	1
二、山东农业供给侧存在的主要矛盾和问题 .....	8
三、国内外农业供给侧结构性改革的成功经验 .....	16
四、山东农业供给侧结构性改革推进情况 .....	27
五、推进农业供给侧结构性改革的重点任务 .....	39
六、推进农业供给侧结构性改革的对策建议 .....	50

## 下篇：分报告

推进山东小麦产业供给侧结构性改革的对策建议 .....	56
玉米产业供给侧结构性改革调研报告 .....	81
棉花供给侧结构性改革的措施与建议 .....	95
山东省花生产业供给侧结构性改革建议 .....	114
加快推进山东蔬菜产业供给侧结构性改革 .....	139
加快供给侧结构性改革,增创山东苹果产业发展 新优势 .....	153

深入推进海洋渔业供给侧结构性改革 ..... 159

深入推进水利供给侧结构性改革,为农业发展提供  
可靠的水资源保障 ..... 173

深入推进山东畜牧业供给侧结构性改革 ..... 185

提升农机化发展新动能,适应农业供给侧结构性改革  
..... 198

全面推进山东食用菌产业供给侧结构性改革 ..... 205

山东省有机肥产业发展与对策 ..... 214

# 上篇：总报告

---

## 一、农业供给侧结构性改革概述

### (一)提出背景

供给侧结构性改革概念，是中央领导审时度势，高屋建瓴，适应新常态，把握新形势，提出并逐步丰富和完善的。2015年11月，习近平总书记主持召开的中央财经领导小组第11次会议提出：“在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革。”2015年12月召开的中央经济工作会议，将推进供给侧结构性改革提到新的战略高度。“十三五”规划纲要进一步明确要求：“以提高发展质量和效益为中心，以供给侧结构性改革为主线，扩大有效供给，满足有效需求，加快形成引领经济发展新常态的体制机制和发展方式。”2016年中央一号文件进一步提出：“推进农业供给侧结构性改革，加快转变农业发展方式，保持农业稳定发展和农民持续增收。”推进农业供给侧结构性改革，是加快转变农业发展方式的重要途径，也是加快转变农业发展方式在农业供给侧的聚焦和升华。

分析农业供给侧结构性改革提出的背景,国内专家学者有不同的见解,综合起来主要包括以下几个方面:

一是与国外相比,我国农产品价格偏高、市场竞争力弱。由于我国人多地少等资源禀赋的现实,再加上技术上没有取得重大突破,营销、农业经营体系等方面存在不少尚待解决的问题,特别是我国经济高速增长的过程中,土地、资金、劳动力等要素价格上涨过快,导致国内农产品生产成本偏高。目前五大粮食品种平均价格要比国际市场高出 30%~50%。因此,在粮食产量大幅度增长、供求缺口不断缩小的背景下,进口粮数量不断增加。在 2015 年的粮食进口中,除了大豆之外,还有近 450 亿千克的其他谷物品种。其中小麦、稻谷(大米)合计进口不到 65 亿千克,主要是品种调剂。但在我国玉米产量总体上已经供过于求的背景下,除了进口近 47.5 亿千克玉米外,还进口了大麦、高粱、木薯干(粉)等玉米替代品,合计约 375 亿千克,这显然不是供求问题,而是价格问题。由于国内尤其是东北生产的玉米价格明显高于国际市场,陷入了产得出来却卖不出去的窘境,市场被进口的玉米及其替代品挤占,自己生产的玉米只能转为库存,由此便出现了近年来我国粮食产量、进口量、库存量“三量齐增”的反常现象。

二是当前供给的农产品品种结构不适应市场需求,存在着个别品种局部过剩现象。我国的粮食主要是五大品种,稻谷、小麦、玉米、大豆和薯类,所谓粮食连年增产,就是指这五大粮食品种的年产总量在增加。就我国粮食的供求总量而言,供给和需求之间存在约 250 亿千克的缺

口,需要从国际市场进口加以弥补。但是,我国 2016 年进口粮食总量达到 1 138.2 亿千克,比弥补国内的供求缺口多进口了近 1 000 亿千克,这里面最主要的进口品种就是大豆。近几年,国内大豆产量不断下降,我国大豆现在的年产量 115 多亿千克。随着人们生活水平的提高,对大豆的需求也在逐渐增长,目前我国对大豆的年需求量 900 亿~950 亿千克,每年产量缺口很大,不得不依靠进口弥补。2016 年我国进口大豆 839.1 亿千克,是国内产量的 7 倍多。也就是说,现在全国大豆的需求 87% 依靠国际市场。国内市场供给的大豆有缺口,增产玉米解决不了问题,供求之间的品种结构存在很大差异。

三是部分地区农产品质量安全性不高,不能满足绿色发展需要。随着收入和消费水平的提高,城乡居民对农产品的消费需求日益呈现优质化、个性化和多样化的趋势,品质消费、品牌消费、安全消费、绿色消费、体验消费等日益成为农产品消费需求新的重要增长点,绿色农业已成为发展趋势。但目前我国部分地区农产品质量安全性并不高。《农村绿皮书(2015~2016)》指出,中国水环境污染日益严重,清洁水源更加短缺。环境保护部发布的《2016 中国环境状况公报》表明,2016 年全国地表水 1 940 个评价、考核、排名断面中,I 类,II 类,III 类,IV 类,V 类,劣 V 类水质断面分别占 2.4%,37.5%,27.9%,16.8%,6.9% 和 8.6%。由于 IV,V,劣 V 类水量占比高达 32.3%,这无疑直接影响农产品质量安全性。从耕地资源看,在我国耕地资源构成中,优质耕地面积所占比例仅为 2.9%。在优质

耕地严重不足的同时,耕地资源污染日趋严重,特别是耕地土壤的重金属污染进入“集中多发期”,呈现工业向农业、城区向农村、地表向地下、上游向下游转移的特点,继而积累到农产品之中,导致突发性、连锁性、区域性的集中爆发。从化肥用量看,化肥在提高农作物产量的同时,也带来耕地和地下水的污染。2005~2014年,我国化肥施用强度从306.53千克/公顷增至362.41千克/公顷,即增长18.23%。与国际公认的化肥使用安全上限值相比,我国是该上限值225千克/公顷的1.61倍,直接影响粮食等农产品质量安全性。

四是农业基础设施落后,资源利用率低。农业基础设施落后是我国农业发展和农业供给侧结构性改革的一块“短板”。在农机生产方面,我国农机生产结构性矛盾突出,低端农机产能严重过剩,高端农机如200马力以上大型拖拉机,包括大型收割机、大型采棉机、大型甘蔗收割机以及适合丘陵作业的高端和高适应性的农业机械装备,国内有效供给不足。据统计,截至2014年底,小型拖拉机台数是大中型拖拉机的3.05倍,小型拖拉机配套农具数量是大中型拖拉机配套农具数量的3.43倍,小型拖拉机数量过剩,大中型拖拉机仍存在较大的需求空间。在除涝防旱方面,农业用水量占全社会用水量的70%以上,但有效利用率只有40%。大型灌溉排水设施老化破坏率近75%,小型农田水利设施建设落后。

五是农业创新要素进入和创新能力的成长难度较大,成为产业结构优化升级面临的突出障碍。近年来,涉农产

权和要素市场建设积极推进,对促进农业资源和要素流动及优化配置发挥了重要作用。但就总体而言,涉农产权和要素市场建设的制度创新滞后,流转机制不健全,仍是阻碍农业资源和要素流动、影响优化配置的突出问题,成为农业要素结构及产业结构优化升级面临的突出障碍。如农村土地流转制度的创新滞后,土地流转市场区域分割和缺乏规范化、制度化的现象比较突出,加之农产品价格形成机制和农业补贴政策转型滞后,延缓了农村土地流转的进程和小规模兼业农户的分化,妨碍了家庭农场、种养大户等新型农业经营主体的成长;也助长了农村土地撂荒和农业经营副业化,加大了普通农户提高农产品质量、效益和竞争力的困难。农村土地征收、农村集体经营性建设用地入市、农村宅基地制度改革滞后,也加剧了农村土地资源的低效利用甚至闲置浪费问题。涉农科技体制改革滞后,涉农科技供给和农业科技需求之间缺少有效的对接机制,导致科技等现代生产要素难以有效植入农业产业链、供应链,增强农业科技创新和成果转化能力缺乏有效的机制保障。城乡协调、统一高效的农村人才市场发育不足,不仅影响农村现有人才的开发利用,而且还加大了企业家和行业领军人才等进入农业的障碍,制约农业结构升级和质量效益的提升。农村人力资源开发利用机制创新滞后,特别是有利于新型经营主体带头人、新型职业农民成长发育的环境和服务平台建设滞后,成为影响农业向价值链高端攀升、加剧农业资源要素低效配置的重要原因。农村金融制度创新滞后,市场化融资机制发育不全,加剧了农业

经营主体融资难、融资贵的问题,也在很大程度上制约了农业新技术、新业态、新模式的发育。农业创新能力提升不足,通过影响农业质量效益竞争力的提升,进一步加剧了农业融资难、融资贵的问题。

## (二)概念内涵

2016年3月,在十二届全国人大第四次全体会议上,习近平总书记参加湖南团讨论时指出:“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。要把推进农业供给侧结构性改革、提高农业综合效益和竞争力,作为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。”总书记的这段话,揭示了我国农业当前面临的主要矛盾以及农业供给侧结构性改革的要义。基本概念可以概括为:从供给、生产端入手,通过优化要素配置、调整生产结构、创新体制机制,提高供给体系的整体质量和效率。推进农业供给侧结构性改革,就是要围绕人的需求进行生产,使农产品供给在数量上更充足,在品种和质量上更契合消费者需要,真正形成结构合理、保障有力的农产品有效供给。因此,农业供给侧结构性改革不同于一般意义上的结构性改革,既要考虑量的平衡,又要实现质的提升和可持续发展;既要调整结构、调整布局,又要转变方式、创新机制;既要突出发展生产力,又要注重完善生产关系。涵盖范围广、触及层次深,是农业农村发展思路的一个重大转变。农业供给侧结构性改革的内涵十分丰富,可以概括为以下几点:

1. 主攻方向是提高供给质量和效率。当前,我国农业

主要矛盾已经由总量不足转变为结构性矛盾。因此，农业供给侧结构性改革不能只是简单地在现有生产水平上作量的调整，而是要从产业和体制两个方面增强供给体系对需求变化的适应性和灵活性，提高农业全要素生产率，使农业供需关系在更高水平上实现新的平衡。

2. 最终目的是满足市场需求。改变目前不合理的农业供给结构，更好满足市场需求，必须坚持市场化导向，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。依靠市场手段动员要素、优化配置、提升效率。让市场力量决定结构调整，减少无效供给，扩大有效供给。政府要摆正位置，既不越俎代庖，也不袖手旁观，重点是强化政策引导，加强服务支持，创造良好的市场环境。

3. 重要底色是实现绿色发展。绿色是农业的本色，促进绿色发展是农业供给侧结构性改革的基本要求。目前，我国农业资源利用强度高和农业废弃物综合利用不足并存，其中有挑战也有机遇。要践行以人民为中心的发展思想，顺应群众关切，不断增强绿色优质农产品的供给和生态产品供给，要牢固树立“绿水青山就是金山银山”意识，加快建设资源节约型、环境友好型农业，促进农业发展、生态协调、环境改善相互融合与统一。

4. 核心目标是促进农民增收。“三农”问题的核心是农民问题，农民问题的核心是收入问题。农业经营效益的提升、农民收入的增加，是检验农业供给侧结构性改革的重要尺度，也是推动改革的持久动力。

5. 根本途径是深化改革。农业供给侧结构性改革是

一场深刻的变革,不能只动结构、不动机制,必须牢牢把握体制、机制创新这个主要着力点,用改革的办法推进结构调整。

## 二、山东农业供给侧存在的主要矛盾和问题

经过多年的不懈努力,按照中央和省委、省政府的总体部署,我省农业取得了令人瞩目的成绩,农业农村经济发展形势稳、成效大、亮点多,多项工作都走在全国前列。农业生产、农民收入稳定增长,农产品质量安全形势稳中向好;农业结构调整、生态农业建设、农村综合改革、农业行业扶贫扎实推进;农业科技创新,品牌农业建设,农村一、二、三产业融合取得新进展。但是,无论从我省经济社会发展对农业需求看,还是与国内外先进相比较,我省农业供给侧改革存在着诸多深层次的矛盾和问题,主要表现在:

### (一)制约山东农业发展的关键性矛盾依然突出

一是农业基础设施依然薄弱。基本农田改造比例不高,水利设施特别是末级渠系配套不完善,节水灌溉发展水平普及率偏低,量水设施不足。农田水利工程的设计标准要求不一,综合效益偏低。如,目前农田水利工程设计尤其是小型工程设计中,没有真正地因地制宜考虑到当地实际水文条件、降水量以及地质条件,盲目进行设计和施工现象时有发生,类比设计现象多,设计随意性比较强,致使农田水利工程在使用过程中效率偏低,有的工程甚至无法发挥正常的效益。

二是农业生产综合效益依然较低。随着我国经济的快速发展,农业生产成本逐年攀升,尤其是劳动力成本。据测算,小麦的生产成本中劳动力成本占 54%,玉米的占 52%,棉花的占 71%,花生的占 60%,苹果的占 64%。但是,农产品价格却持续低迷,丰产不增收,农业生产综合效益低。据统计,我省农村居民可支配收入中经营性收入只占 44.9%,增长率低于工资性收入 20%。

三是传统农业“小生产”与现代农业“大市场”之间的矛盾日益显现。改革开放以来确立的以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,极大地激活了农村生产力,为我国经济保持高速增长起到了不可替代的作用。但是,经过近 40 年的改革发展,土地分散经营的弊端逐步显现,一家一户的小生产越来越不适应现代农业的大市场,要素难以集聚、规模效益不高、结构老化和发展动能不足的问题日益突出,以农村集体经济组织为主导的合作经营没有得到充分发展,“统”的作用发挥不明显,农业经营呈现主体多元化、分散经营为主的传统格局。新型经营主体数量多,但个体规模小、经营链条短,总体上仍处于起步阶段,资产规模 50 万元以下的合作社占 60%,成员 50 人以下的占 63%,农户入社率不到江苏的一半。龙头企业总体数量规模比较大,但精深加工产品数量不足 50%,且总体处于升级改造的时期。主体之间利益联结机制不完善,辐射带动能力不明显,抗御市场风险能力不足。特别是近年来出现了投入与产出非线性关系,农业经营效益持续下滑。

四是农产品电子商务发展滞后。近年来,山东在发展