

DRC

国务院发展研究中心研究丛书 2017

丛书主编·李 伟

构建竞争力导向的农业政策体系

国务院发展研究中心农村经济研究部 著

Formulation of
Competitiveness Oriented
Agricultural Policies



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

构建竞争力导向的农业政策体系

国务院发展研究中心农村经济研究部 著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

构建竞争力导向的农业政策体系 / 国务院发展研究中心
农村经济研究部著. —北京: 中国发展出版社, 2017.10

(国务院发展研究中心研究丛书. 2017 / 李伟主编)

ISBN 978-7-5177-0786-8

I. ①构… II. ①国… III. ①农业政策—政策体系—
研究—中国 IV. ①F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 261936 号

书 名: 构建竞争力导向的农业政策体系

著作责任者: 国务院发展研究中心农村经济研究部

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0786-8

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京市密东印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 18.5

字 数: 220 千字

版 次: 2017 年 12 月第 1 版

印 次: 2017 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 60.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2017

国务院发展研究中心研究丛书

编委会

主 编：李 伟

副主编：王安顺 张军扩 张来明 隆国强 王一鸣

余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

马 骏 马名杰 王 微 王一鸣 王安顺

王忠宏 王富慧 卢 迈 叶兴庆 包月阳

吕 薇 贡 森 李 伟 李志军 李建伟

来有为 余 斌 张 辉 张军扩 张来明

陈昌盛 赵昌文 赵晋平 侯永志 高世楫

陶平生 隆国强 葛延风 程国强

“构建竞争力导向的农业政策体系”

课题组

课题组顾问：张军扩

课题负责人：叶兴庆 张云华 金三林

课题组成员：肖俊彦 程 郁 李 青 伍振军

周群力 陈春良 李荣耀 翁 凝

汪伍静 孙小龙 张 琛

总 序

全面贯彻落实党的十九大精神， 开创新时代政策咨询研究工作新局面

李 军

2017年10月，举世瞩目的中国共产党第十九次全国代表大会胜利召开。这是在全面建成小康社会决胜阶段、中国特色社会主义进入新时代的关键时期召开的一次十分重要的大会。党的十九大，作出了中国特色社会主义进入新时代、我国社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾等重大政治论断，确立了习近平新时代中国特色社会主义思想为党必须长期坚持的指导思想，提出了新时代中国特色社会主义的基本方略，确定了决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的目标。

党的十八大以来五年，以习近平同志为核心的党中央以巨大的政治勇气和强烈的责任担当，提出一系列新理念新思想新战略，出台了一系列重大方针政策，推出一系列重大举措，推进一系列重大工作，推动党和国家事业发生历史性变革。如在宏观经济政策领域，面对近些年我国经济在增速、结构、动力等方面发生的深刻变化，五年来，以习近平同志为核心的党中央准确把握全球经济发展

大势和中国经济发展变化，不断创新宏观调控方式，形成了作出经济进入新常态重大判断、以新发展理念为指导、以供给侧结构性改革为主线、以稳中求进为工作方法论的宏观经济政策框架。具体而言，这个政策框架有以下几个鲜明特点：

其一，作出了新常态这一重大判断。从速度层面看，经济增长速度从高速增长转为中高速增长，经济发展的质量和内涵发生质的变化；从结构层面看，经济结构发生全面深刻变化，不断优化升级；从动力层面看，经济发展从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。认识、把握、引领新常态是当前和今后一个时期做好经济工作的大逻辑。

其二，确立了新发展理念这一指导思想。创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念为经济社会发展提供了战略指引，是关系我国发展全局的一场深刻变革，攸关“十三五”乃至更长时期我国发展思路、发展方式和发展着力点。

其三，明确了推进供给侧结构性改革这一工作主线。供给侧结构性改革的最终目的是满足需求，主攻方向是提高供给质量，根本途径是深化改革，这是解决我国发展面临的突出问题与挑战的必由之路。

其四，确定了稳中求进这一工作方法论。坚持稳中求进工作总基调，并将之上升为治国理政的重要原则和经济工作的方法论，这是对经济工作思想方法作出的重大调整。强调要保持战略定力，在实践中转变急于求成的思想观念和操之过急的工作方法，推动经济转向平稳健康持续发展的轨道。

从五年来的实践成效看，在这一政策框架指导下，我国经济在

经历多年调整后，趋势性下行的空间明显收窄，正在逐步迈入中高速增长阶段。特别是自2016年下半年开始，我国经济运行出现了一些积极变化，企稳基础有所增强，国际环境的有利因素也在增多，我国经济转型有望从“降速”阶段转向“提质”阶段。2017年前三季度基本延续了这一态势，经济增速达到6.9%，总体保持平稳，结构不断优化，经济发展的稳定性、协调性和可持续性增强，稳中有进、稳中向好的态势持续发展。

党的十九大对新时代推进中国特色社会主义伟大事业作出了全面部署，对开启全面建设社会主义现代化国家新征程作出战略安排，明确提出全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，又要乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程，向第二个百年奋斗目标进军。从2020年到本世纪中叶，分两个阶段安排：第一个阶段，从2020年到2035年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗十五年，基本实现社会主义现代化；第二个阶段，从2035年到本世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗十五年，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。这一系列战略部署为包括国务院发展研究中心在内的各类智库发挥作用提供了前所未有的广阔空间，如：社会主要矛盾所指的发展不平衡不充分的具体表现在哪些方面？本世纪中叶建成社会主义现代化强国的具体内涵和指标有哪些？现代化经济体系科学内涵是什么？如何实施乡村振兴战略？全面建设社会主义现代化国家新征程中将面临哪些风险和挑战？等等。这些重大问题，都需要智库加强前瞻性研究，提供切实可行、管用的决策咨询建议。

党的十九大指出，深化马克思主义理论研究和建设，加快构建

中国特色社会科学，加强中国特色新型智库建设。智库建设的内容首次写进党的代表大会报告，令人振奋。这既为国务院发展研究中心建设国际一流高端智库提供了重大机遇，也为我们履行政策研究、政策评估、政策解读和国际交流合作“四位一体”的职能提出了更高要求。国务院发展研究中心将全面贯彻落实党的十九大精神，贯彻习近平总书记2013年4月15日关于智库建设的重要批示和中央关于智库建设的总体部署，加快落实国务院已批复的《国务院发展研究中心国家高端智库建设试点方案》，全面实施质量提升、人才优化、国际交流合作、成果传播、支撑保障和党的建设等六大工程，建立健全党的建设、人才使用与激励、研究质量保障和成果创新、经费使用和管理、成果转化和传播、研究支撑、国际交流合作、统筹利用社会资源等八个方面的体制机制，加快建设国际一流高端智库，力争到2020年进入高质量服务中央决策的政策支持力度强、社会影响力大、国内领先、国际一流高端智库前列。

国务院发展研究中心将把深入学习宣传和全面贯彻落实党的十九大精神作为当前和今后一段时期的首要政治任务。作为服务党中央、国务院的政策咨询研究机构；我们将牢牢把握为中央决策服务的根本方向，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持马克思主义立场观点方法，坚持以人民为中心的发展思想，紧紧围绕十九大作出的“贯彻新发展理念，建设现代化经济体系”“加快建设创新型国家”“实施乡村振兴战略”“实施区域协调发展战略”“加快完善社会主义市场经济体制”“提高保障和改善民生水平，加强和创新社会治理”“加快生态文明体制改革，建设美丽中国”等一系列重大决策部署，坚持问题导向，精心选题，主动加强新时代

中国特色社会主义有关经济建设、社会建设、生态文明建设的全局性、战略性、前瞻性、长期性以及热点、难点问题研究，大兴调查研究之风，不断形成一大批具有较高政策价值和较大社会影响力的研究成果，为中央科学决策提供有力的智力支持，努力开创新时代政策咨询研究的新局面。

“国务院发展研究中心研究丛书”是我们每年主要研究成果的集中呈现，自2010年面世至今，已经连续出版八年。今年这套丛书成书共包括15部著作，其中：《迈向高质量发展：战略与对策》《构建“一带一路”设施联通大网络》《打好风险攻坚战：思路与对策》等3部著作是国务院发展研究中心的重大研究课题报告；《协同：促进区域经济增长的新路径》《构建竞争力导向的农业政策体系》等9部著作，是各研究部（所）的重点研究课题报告；另3部著作是青年研究人员的优秀招标研究课题报告。

最后，对于多年来中央和地方各级领导同志给予我们的肯定和鼓励，以及社会各界读者的认可和厚爱，我们深怀感恩，并表示由衷的谢意。同时，我们也深知不足，诚恳希望各级领导、专家、学者和广大读者继续给予关心、支持和帮助，对这套丛书以及我们的工作多加批评指正，促使我们以更加振奋的精神和昂扬的姿态为推进国家治理体系和治理能力现代化、决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦而不懈奋斗。

2017年11月

（作者为国务院发展研究中心主任、研究员）

内容提要

改革开放 39 年来，除少数几个时期因农产品卖难出现过把结构调整作为农业政策的主要目标外，其他多数时期我国农业政策的主要目标是促进增产、保障供给。特别是 2004 年以来，我国再次连续多年把促进粮食等大宗农产品增产放在农业发展的优先位置，逐步建立起一套增产导向的农业支持政策体系，包括以增产为导向的粮食最低收购价政策、重要农产品临时收储政策、农业补贴政策、农业投资政策、地方政府激励政策。

增产导向的农业支持政策促进了我国粮食等大宗农产品生产发展，也促进了农民收入持续增加。问题在于，这套政策体系起作用的现实基础发生了变化，我国农业面临的主要矛盾也发生了变化。生产量、进口量、库存量“三量齐增”使增产导向政策失去现实必要性，主要农产品价格倒挂使增产导向政策失去操作空间，贸易争端频发给我国增产导向政策带来挑战，发达国家农业支持政策结构性改革给我国增产导向政策带来压力。

我国农业正处于艰难的转型阶段。这不仅包括从粗放、透支到集约、永续的资源利用方式转型，从“家家包地、户户种田”到经营权流转、适度规模的经营方式转型，而且包括从增产导向到竞争力导向的农业支持政策转型。根据工业化城镇化发展程度的提高、国内外市

场价格对比关系的变化，借鉴发达经济体农业支持政策转型的经验教训，加快构建竞争力导向的农业支持政策体系，提高农业的综合效益和竞争力，是推进农业供给侧结构性改革的重要内容，也是实现我国农业现代化的必然要求。

提高我国农业竞争力应从两个层面发力：一是硬碰硬地拼成本、拼价格。通过消除市场扭曲，把托市品种的国内市场价格降到长期均衡价；通过扩大经营规模、提高劳动生产率，以降低人工成本；通过完善“三权分置”办法，以降低土地成本；通过科技进步、农田水利建设、土地整治，以提高土地产出率和资源利用率。这方面的潜力值得去挖掘，但终归要受人均耕地面积等传统资源禀赋的制约。二是实施差异化战略，拼特色、拼增值，用质量优势对冲成本上升劣势。通过改善品质、树立品牌，提高消费信任溢价；通过休闲观光、生态涵养、文化传承，提高功能溢价；通过产业融合、多次增值，提高产业链整体竞争力。这方面的潜力需要逐步释放，而且受人均耕地面积等传统资源禀赋的制约相对较小，是小规模农业增强竞争力的根本出路。

目 录

综合报告

从增产导向到竞争力导向——我国农业支持政策转型的总体思路

- 一、增产导向农业支持政策体系的形成及主要特征 / 1
- 二、农业支持政策转型的时间节点已经来临 / 10
- 三、竞争力导向农业支持政策体系的基本框架 / 21
- 四、实施竞争力导向农业支持政策应处理好三个关系 / 34

专题一

提升我国农业基础竞争力研究——中美农业成本、效率、竞争力对比 与建议

- 一、中国农业生产成本全面高于美国，农业基础竞争力不足 / 38
- 二、中美农业成本变动趋势与构成变化分析 / 44
- 三、中国农业基础竞争力薄弱的四个主要根源 / 57
- 四、降低中国农业成本、提高农业效率与基础竞争力的建议 / 60

专题二

提升我国农业产业链竞争力

- 一、现代农业竞争本质上是产业链竞争 / 64

二、提升农业产业链竞争力的国际经验及启示 / 69

三、我国农业产业链发展现状及主要问题 / 75

四、提升我国农业产业链竞争力的政策建议 / 83

专题三

提升我国农业品质竞争力

一、我国农业品质竞争力的现状 / 90

二、制约我国农业品质竞争力提升的原因 / 94

三、日本农业提升品质竞争力的做法：以肉牛产业为例 / 97

四、提升我国农业品质竞争力的政策建议 / 100

专题四

用“互联网+”重塑农业竞争优势

一、“互联网+农业”发展的新机遇 / 106

二、以“互联网+”重构农产品流通链 / 110

三、以“互联网+”重塑现代农业产业体系 / 115

四、“互联网+农业”面临的问题与挑战 / 123

五、用“互联网+”提升农业竞争力的政策建议 / 131

专题五

改革农业支持政策 提升我国农业竞争力

一、我国农业国际竞争力进一步弱化 / 136

二、我国农业支持水平不断提高 / 147

三、我国农业支持结构极不合理 / 147

四、改革农业支持政策，提升农业竞争力 / 157

专题六**我国政策性金融提升农业竞争力：体系变革**

- 一、近几年我国金融支持“三农”的总体进展 / 162
- 二、目前我国金融扶持提升农业竞争力的主要缺陷 / 166
- 三、国际政策性金融支持农业的主要特点 / 173
- 四、战略目标与可选择的农业政策性金融体系模式 / 177
- 五、现阶段操作战略 / 179

专题七**提升我国农业贸易竞争力研究**

- 一、中国主要农产品贸易情况 / 183
- 二、中国农业贸易政策 / 188
- 三、农业贸易开放凸显的问题 / 192
- 四、提升我国农业贸易竞争力的思路 / 195

案例一**美国农业支持政策演变及对我国的启示**

- 一、美国农业支持政策的演变历程 / 201
- 二、国际竞争加剧后美国农业支持政策调整的主要特征 / 207
- 三、对我国农业支持政策调整的启示 / 212

案例二**日本农业支持政策演变及对我国的启示**

- 一、日本农业支持政策的演变过程 / 220
- 二、日本农业政策的演变规律及原因分析 / 227
- 三、日本农业支持政策体系的变化特征 / 239
- 四、对提高我国农业竞争力的启示 / 242

案例三**韩国农业支持政策演变及对我国的启示**

- 一、韩国农业支持政策的演变过程 / 246
- 二、韩国农业支持政策演变特征与利弊分析 / 251
- 三、对我国农业支持政策调整的启示 / 258

附件**研究背景与文献综述**

- 一、研究背景 / 262
- 二、国内外研究综述 / 265
- 三、本项研究的特点与创新之处 / 278

从增产导向到竞争力导向 ——我国农业支持政策转型的总体思路



我国农业正处于艰难的转型阶段。这不仅包括从粗放、透支到集约、永续的资源利用方式转型，从“家家包地、户户种田”到经营权流转、适度规模的经营方式转型，而且包括从增产导向到竞争力导向的农业支持政策转型^①。根据工业化城镇化发展程度的提高、国内外市场价格对比关系的变化，借鉴发达经济体农业支持政策转型的经验教训，加快构建竞争力导向的农业支持政策体系，提高农业的综合效益和竞争力，是推进农业供给侧结构性改革的重要内容，也是实现我国农业现代化的必然要求。

一、增产导向农业支持政策体系的形成及主要特征

改革开放 39 年来，除少数几个时期因农产品卖难出现过把结构

^① 资源利用方式转型也需要以政策转型为引领。2016年11月1日，中央全面深化改革领导小组第二十九次会议审议的《建立以绿色生态为导向的农业补贴制度改革方案》，强调突出绿色生态导向，加快推动落实相关农业补贴改革，把政策目标由数量增长为主转到数量质量生态并重上来，到2020年基本建成以绿色生态为导向、促进农业资源合理利用与生态环境保护的农业补贴政策体系和激励约束机制。