

## 深入推进农业供给侧 结构性改革

### 编者按：

经过不懈努力，我国农业农村改革发展取得了令人瞩目的成绩。农业结构调整成效显著，农产品供给充裕，农民收入稳定增长，农村环境不断改善。但与此同时，农业农村发展动能不足的问题也日益突出。2017年中央一号文件《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》，以深入推进农业供给侧结构性改革为主题，为破解农业农村发展难题提供了治本“药方”。

中国财政杂志社

## 牢牢把握农业供给侧结构

中央农村工作领导小组办公室 | 祝卫东 刘洋



2017年中央一号文件从农业农村发展进入新的历史阶段的实际出发，以问题为导向，作出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重大决策。这是做好当前和今后一个时期农业农村工作的行动指南，必须深刻领会中央决策部署的精神实质，切实把工作重心尽快转到推进农业供给侧结构性改革这条主线上来，准确把握总体要求和内涵要义，确保农业供给侧结构性改革沿着正确方向扎实稳妥推进。

- 牢牢把握农业供给侧结构性改革这条主线 04
- 调好调顺调优农业结构 08
- 推进农村三产融合发展 10
- 为现代农业插上科技的翅膀 13
- 激活农业农村内生发展动力 15

## 结构性改革这条主线



### 把推进农业供给侧结构性改革作为主线是新的历史阶段的必然要求

近年来,各地区各部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,切实加强“三农”工作,不断加大强农惠农富农政策力度,积极推进农业结构调整和发展方式转变,农业农村发展一步一个新台

阶,已站在新的历史高点。农村公共建设和社会保障加快改善,乡村发展建设进入快车道,农村生产生活有了明显改观。但同时,农业农村发展的外部环境和内在动因也在发生重大而深刻的变化,出现了一些新情况新问题。

一是宏观经济环境发生变化,农业农村发展动能不足的问题更加显现。现

阶段我国经济发展进入新常态,增速降挡回落。农业农村经济是宏观经济的重要组成部分,伴随经济增速下行,农产品需求增长和城镇化带动就业都受到明显影响,推动农业农村发展的“引擎”也降挡减力,农业农村发展特别是农民增收进入“减速带”。从结构看,支撑农民增收的工资性收入和经营净收入“两大



动力”同步衰减,受财政收入增速下滑影响,转移净收入也难有大的增加,尽管农村新产业新业态正在兴起,但还未成为新的接续动力,农民收入下滑势头可能还将持续。

二是农产品需求格局发生变化,农业生产结构不合理的问题更加显现。随着农业特别是粮食连年丰收,农产品供求由一个时期以来的供求紧平衡转变为供求平衡、个别品种供大于求,总量矛盾缓解、结构问题突出。从总量供求看,2010年以来,我国稻谷、小麦、玉米三大主粮总产量增产15%以上,消费量上涨不到6%。同时,棉花、油料等其他大宗农产品加上进口,市场上也都呈供大于求的状态。农产品总体供求宽松、价格低迷成为基本面,这不是年度性、短期性现象,而是当前和今后一个时期农产品供求格局的阶段性、持续性特点。从供需结构看,2010年我国人均GDP不到4500美元,到目前已超过8000美元,这是一个由中低收入国家向中高收入国家迈进的关键期,也是一个温饱过后追求消费质量的转变期,农产品的绿色安

全、有机高端、个性品牌需求快速上升,大路货、低端产品消费明显下降。消费需求急剧升级,而生产结构跟不上消费变化,这造成一方面大量普通农产品积压卖难,另一方面优质高端农产品又供不应求,供求结构严重错位。

三是农业国际竞争形势发生变化,农业生产经营方式不适应的问题更加显现。我国农业参与国际竞争在很多领域原来是有比较优势的,2005年是一个“分水岭”,之前我国农产品是出得多、进得少,之后反过来成了逆差国。2004年以来,我国农业劳动力成本年均上涨20%以上,土地成本(流转价格)年均上涨25%以上,粮棉油生产成本年均增长10%以上,导致我国农业原有的低生产成本优势在“十二五”时期发生逆转,农业生产成本持续攀高,再加上人民币汇率升值和国际海运价格下降导致国内外主要农产品价格明显倒挂,农产品进口压力空前加大。如何转变以劳动力投入为主的小农生产经营方式,提高农业国际竞争力成为重大而紧迫的课题。

四是资源环境状况发生变化,农

业发展不可持续的问题更加显现。多年的农业资源过度利用,带来土地超垦过牧、地下水超采、土地重金属污染、水土流失加剧、面源污染加重,严重影响农业生态环境,制约农业可持续发展,也成为影响农产品质量安全的重要因素。我国化肥利用率不到40%,农药利用率为35%,农膜残留率高达40%。全国70%以上的江河湖泊受到污染,上亿亩耕地不同程度受到重金属污染。地下水超采严重,华北平原形成了6.7万平方公里的地下水超采漏斗区。我国农业资源环境承载能力已近极限,粗放发展、竭泽而渔的发展路子已经走到尽头。

### 推进农业供给侧结构性改革需要把握三个关键

推进农业供给侧结构性改革,要在确保国家粮食安全的基础上,紧紧围绕市场需求变化,以增加农民收入、保障有效供给为主要目标,以提高农业供给质量为主攻方向,以体制改革和机制创新为根本途径,优化农业产业体系、生

产体系、经营体系,提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率,促进农业农村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。

一是把握住农业供给侧结构性改革的主要目标。推进农业供给侧结构性改革,要以增加农民收入、保障有效供给为主要目标。保障有效供给,既包括数量上的平衡,又包括质量上的提升,还包括形成动态内生对接需求的供给方式,要通过去除无效供给、减少低端供给,增加有效供给、拓展高端供给,实现均衡稳定供给。农民增收是“三农”政策的核心目标,是以人民为中心发展理念的具体体现,要让农民在农业供给侧结构性改革有获得感。推进农业供给侧结构性改革,最终是要实现供需的双赢,不仅是要满足消费需求,实现有效供给,农民还要增收致富、过上体面生活。只有供需双赢,农业供给侧结构性改革才能谓之成功,也才具有经济上的可持续性,才符合社会主义市场经济的本质要求。

二是把握住农业供给侧结构性改革的主攻方向。推进农业供给侧结构性改革,要以提高农业供给质量为主攻方向。提高供给质量,前提是坚持市场导向。市场需求的变化就是农业供给质量提升的方向。要跟上当前消费需求升级的节奏和步伐,把增加绿色优质农产品供给放在突出位置,不仅满足人民群众对优质农产品的需求,还要满足对农业观光休闲等服务性需求,满足对良好生态的绿色化需求。提高供给质量,关键是提高综合效益和竞争力。要坚持质量兴农,狠抓农产品标准化生产、品牌建设、质量安全监管,推动优胜劣汰、实现优质优价。要加快农业科技进步,增加农业供给的科技含量,创新农业经营方式,提高农业全要素生产率。要坚持效益强农,促进一二三产业融合发展,

延长农业产业链、提升价值链,全面提高农业整体效益,让农业成为有竞争优势的产业。提高供给质量,基础是推行绿色生产。农业是与大自然最亲近的产业,土地、水、阳光、空气都影响着农业供给质量,只有珍惜利用好农业资源、治理维护好生态环境,才能为质量提升奠定坚实基础。要推行绿色生产方式,加强农业生态建设,从源头上把好农业供给的质量关。

三是把握住农业供给侧结构性改革的根本途径。推进农业供给侧结构性改革,要以体制改革和机制创新为根本途径。农业供给侧结构性改革是农业供给领域的一场深刻革命,涵盖范围广、触及层次深。不是只注重治标的结构调整,而是注重治本的改革创新;不是只在农产品供给数量上做加减法,求一时的供求均衡,而是重在优化农业资源要素配置上作文章,形成供求动态均衡的长效机制。当前面临的很多结构性矛盾和问题,背后大都有政府和市场关系错位、农业资源要素错配的因素。推进农业供给侧结构性改革,就是要通过改革创新、理顺政府和市场关系,激活市场、激活要素、激活主体,改造和提升农业传统动能,培育和增强农业农村发展新的动能。

农业供给侧结构性改革的范围远远超出了一般意义上的农业结构调整,是贯穿农业全产业链条、全产业领域的整体性调整变革。从纵向看,农业生产领域是重点,但决不局限于生产领域,农业产前、产中、产后各个环节,特别是农产品加工、储运、营销领域的调整变革都涵盖其中。从横向看,调整结构,优化农产品供给、满足农产品需求是重点,但也不局限在产品结构,还包括优化产业结构、技术结构、经营结构,促进农业提质增效。比如,发展休闲农业、乡村旅游、农村电商等新业态,推进三次产业融合,创新农业科技研发

推广,发展适度规模经营,推动涉农产业的全方位调整变革,都是农业供给侧结构性改革的重要内容。

## 推进农业供给侧结构性改革必须守住三条底线

守住底线才能把牢主线。推进农业供给侧结构性改革,是“三农”领域的一场深刻变革,处理好政府和市场关系、协调好各方面利益,都会有阵痛、有风险,既要勇于承受改革阵痛,又要尽力降低改革成本、积极防范改革风险,最重要的是坚决守住三条底线,不能在方向上出偏差,不能犯颠覆性错误。

一要确保粮食生产能力不降低。调整优化农业结构,需要部分地区调减玉米越区种植,压减供过于求的品种,但要保持粮食生产总体稳定,不能一哄而上搞减粮扩经,坚决避免陷入粮食“多了砍、少了赶”怪圈。要深入实施藏粮于地、藏粮于技战略,严守耕地红线,确保粮食产能稳定并巩固提高。

二要确保农民增收势头不逆转。农民的钱袋子鼓起来了没有是检验农业供给侧结构性改革成效的重要尺度,农业供给侧结构性改革成不成功,要看供给体系是否优化、效率是否提高,更要看农民是否增收、是否得到实惠。农业供给侧结构性改革要确保种粮农民不吃亏,确保农民收入持续增长,不能重新拉大城乡收入差距。

三要确保农村稳定不出问题。推进农业供给侧结构性改革的政策举措,要充分考虑农民承受能力,统筹各方面利益,把握好节奏和力度,决不能损害农民权益。要充分尊重农民意愿,农业结构调不调、怎么调,最终要听农民的,不能搞强迫命令、瞎指挥。要真正让广大农民切实尝到农业供给侧结构性改革的甜头,为农村和谐稳定注入强大正能量。□

责任编辑 李艳芝