

农业供给侧结构性改革理论与实践探索

——深入推进农业供给侧结构性改革研讨会综述

中国社会科学院城乡发展一体化智库

农业供给侧结构性改革既是现阶段中国农业发展的重要内容，也是由传统农业向现代农业转化的必经过程。这场改革不仅要解决农业生产的产需不平衡问题，而且包含了深刻的思想变革和生产方式转变，需要“三农”学者深入研究。

2017年5月21日至23日，由中国社会科学院农村发展研究所、河南省社会科学院主办，许昌市人民政府协办的“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”在河南郑州召开。来自全国27个省（区、市）社会科学院、国务院发展研究中心、部分省会城市社科院和高等院校的约200位学者及地方政府领导参加了会议。中国社会科学院院长王伟光发来书面致辞。与会专家学者围绕会议主题展开了深入讨论，现将这次研讨会上诸多观点作粗略梳理和归纳。

一、对农业供给侧结构性改革的总体思考

在新的历史阶段，中国农业发展不断迈上新台阶的同时，农业的主要矛盾已由总量不足转变为结构性矛盾，矛盾的主要方面在供给侧。但是，上述矛盾是由多方面原因造成的。从分析原因的角度来讲，把握农业供给侧结构性改革的科学内涵和主要内容就显得尤为重要。

（一）农业供给侧结构性改革的主要类型

当前，中国农业发展的主要矛盾为结构性矛盾，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。要破解农业发展的结构性矛盾，首先，要从理论上区分不同类型的供给侧结构性问题；其次，针对不同类型的供给侧结构性问题，开展有针对性的改革实践。

中国社会科学院农村发展研究所所长魏后凯指出，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性调整，而是从生产端、供给端入手，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，供给侧改革与结构性改革是一个有机整体。

魏后凯认为，供给侧结构性改革大体可分为两种类型：一种是注重数量或产量增长，另一种是注重结构优化和质量提升。前者注重破解总量不足的矛盾，重点关注数量或产量的增长；后者侧重破解结构性矛盾，重点关注结构优化和提质增效。准确把握供给侧结构性改革的科学内涵，首先要

区别两者的不同。如果对两种不同类型的改革不能准确把握和区别，那么，改革举措就难以得到有效贯彻。

（二）农业供给侧结构性改革的三条主线

农业供给侧结构性改革不同于以往的农业结构调整，不仅仅是某些农作物多种还是少种的问题，或是寻求数量满足、总量平衡的问题，而是涵盖范围广、触及层次深的一场全方面变革。

国务院发展研究中心农村研究部部长叶兴庆指出，农业供给侧结构性改革可从三条主线来推进。第一条主线是提高竞争力。这是改革的核心线索，围绕这个线索有两个侧重点：一是拼成本、拼价格。深化农产品流通体制改革，降低国内农产品价格，从而阻挡农产品进口冲击。二是推动适当形式的土地经营权流转，扩大经营规模，提高劳动生产率，从而降低单位产品的人工成本。

第二条主线是提高农业可持续发展能力。从科学发展观出发，根据生产潜能和经济效益分析，调整种植业、养殖业的生产方式。以 2017 年为例，中国种植业休耕面积扩大到 1200 万亩，内陆、江河湖泊的水产养殖密度降低，近海捕捞产量同比减少 300 万吨。

第三条主线是培育农业农村发展新动能。面对新情况，以前的一些政策不一定管用，需要培养新动能，即从人、地、钱这三个角度和切入点来增加动力。包括农村人才培养，为农村第一第二第三产业融合发展提供用地保障，以及建立信贷担保机制和两权抵押贷款机制等。

（三）农业供给侧结构性改革的主要方面

农业供给侧结构性改革，不仅是简单地压缩某些阶段性、结构性过剩的粮食品种，而且要从资源利用、生产方式、产业融合、要素升级、结构优化和制度变革等方面，形成推动中国农业较快且可持续发展的新动能。

河南省社会科学院院长张占仓指出，中国农业存在资源过度开发、投入品过量使用、地下水超采等一系列突出问题，农业可持续发展面临重大挑战，这是过去在农产品刚性需求不断增加的压力下形成的。根据国内农产品供需变化的实际情况，需要通过供给侧结构性改革，特别是依靠技术进步与制度创新，改变传统的农业发展方式，推进中国农业迈向科学、经济和生态的可持续发展目标。

四川省社会科学院副院长郭晓鸣指出，一方面，市场需求在快速升级；另一方面，市场供给严重错位。这就是现实挑战，也清晰地凸显了中国农业供给侧结构性改革的紧迫性。农业供给侧结构性改革需要重点解决的，是供给端存在的体制和政策问题，即如何通过制度创新、政策突破，实现农产品供给与不断变化发展的农产品需求相平衡。最重要、最紧迫的改革应该集中在三个层面：一是优化产业结构，二是降低生产成本，三是补齐发展短板。

江苏省社会科学院农村发展研究所徐志明、包宗顺研究员认为，推进农业供给侧结构性改革，总体上应把握三个方面：一是以提高农业供给质量为主要目标，不仅要满足人们对优质农产品的饮食需求，还要满足人们对农业观光休闲的服务需求；二是以优化生产经营结构为主要任务，既包括优化产品结构，也包括优化区域结构、业态结构、经营结构等；三是以体制机制创新为根本途径，农业供给侧结构性改革既是一场广泛的生产力调整，也是一次深刻的生产关系变革。

二、农业供给侧结构性改革与粮食安全

在坚持对外开放和国际市场竞争日趋激烈的条件下，中国的粮食安全不仅取决于其粮食生产数量，还取决于其粮食竞争力。近十多年来，虽然中国粮食产量呈现上升态势，但是，由于土地、劳动力成本上升等原因，中国粮食竞争力不断下降，国家粮食安全面临不利因素和潜在冲击。农业供给侧结构性改革的一个重要方面，就是加强粮食安全保障能力。

（一）解决粮食供需矛盾，确保国家粮食安全

中国社会科学院农村发展研究所李国祥研究员指出，在新的历史阶段，中国粮食供需矛盾凸显，不仅国内粮食生产与消费不匹配，而且还受到国际市场的影响。例如，虽然中国进口大米数量还比较少，但是，走私的低端大米价格低廉，加上国内市场管制缺位，对中国粮食市场的冲击不可忽视。又如，中国玉米供给结构性矛盾更加突出。一方面，国内玉米产量高、库存消化难；另一方面，玉米替代品大量进口。粮食供给侧结构性改革，要以提高粮食供给质量为主攻方向，由主要满足数量需求向更加注重质量转变。同时，要加大农业科技推广和国家粮食生产扶持政策力度，建设好粮食功能区和重要农产品保护区，降低粮食生产成本，提高粮食竞争力，保证种粮农民增收。

中国社会科学院农村发展研究所罗万纯副研究员认为，粮食供给侧结构性改革取得了一些成效。这主要体现在以下几个方面：一是玉米产大于需的情况得到了改变，粮食品种结构趋于合理，谷物产量有所下降，豆类和薯类产量增加。二是地方政府的粮食安全责任增强，粮食产销平衡区和主销区的部分省份实现了粮食增产，例如广东省、天津市。三是玉米价格下跌减轻了进口压力。通过玉米的市场化收购，国内玉米价格下跌明显，有助于减轻国内市场面临进口冲击的压力。

（二）粮食供给侧结构性改革仍面临艰巨任务

粮食供给侧结构性改革并非简单地调减部分粮食品种产量，而是需要对农业生产方式及其制度安排做出深层次调整，否则难以从根本上解决现有问题。吉林省社会科学院农村发展研究所张磊研究员、李冬艳副研究员指出，农业供给侧结构性改革很有必要，但是，东北地区准备不足并为此付出了代价。以吉林省为例，当地农民收入的70%来源于种植业，玉米播种面积占粮食播种面积的80%，调减玉米下来的300万亩耕地，并非全部被有效地进行了种植结构调整，在相当程度上造成了盲目种植。这不仅影响了农业发展，而且影响了农民增收。

上述农业结构调整不理想与中国现有农业生产组织体系密切相关，也是需要探索和解决的一个深层次问题。中国社会科学院农村发展研究所翁鸣研究员认为，农业种植结构调整是一项系统工程，而中国农民组织化程度较低，虽然各级政府负责政策传达，但在农村基层缺乏有效的制度安排和对接实施方案。从国际经验看，无论是美国、欧盟，还是日本、韩国，以及中国台湾地区，都有一个适合本国（本地区）的农业生产组织系统，它们或是农民自组织形式或是半官半民组织形式，形成了有效联接农户从事农业生产的支撑体系，即国家（地区）农业政策有效传导和实施的基本架构。

辽宁省社会科学院农村发展研究所侯荣娜副研究员提出，要建立现代农业生产体系和经营体系。农业生产体系建设的重点是农业生产技术体系、农产品标准化生产和质量认证体系。农业经营体系

建设的重点是积极培育新型农业经营主体，包括生产性龙头企业、合作社、家庭农场和经营大户。从农业长远发展来看，还应借鉴国外和中国台湾地区的成功经验，构建适应市场经济要求并具有较高效率的农业生产组织体系。

三、农业供给侧结构性改革的实践经验

农业供给侧结构性改革，是针对新情况、新问题、新变化而展开的农业综合配套改革，它既是实践的要求，也是实践的目标，同时有待于实践的检验。各地农业供给侧结构性改革的实践，为理论研究提供了丰富的创新经验。

（一）农村“三权”和“三变”改革实践

贵州深化农村“三权”和“三变”改革，是推进农业供给侧结构性改革的重要实践。贵州省社会科学院院长吴大华指出，“三权”是指对农村相关产权的确权、赋权和易权，“三变”是指促进资源变资产、资金变股金、农民变股民。贵州实践包括：健全“三权”监督管理和服务机制，制定和出台配套政策文件，完善确权、易权规则和流程；建立相应的融资担保机制，出台贷款贴息、鼓励金融创新等政策，建立信贷风险补偿基金；建立风险防范机制，支持发展特色农产品保险，完善农村股权经营监管和财务监管。

安徽省社会科学院孔令刚、蒋晓岚研究员结合“三变”改革实践，指出了这项改革的风险把控和难点问题。他们认为，“三变”改革后，村集体和农民的有关资产权益入股进入相关生产经营实体，难以避免出现经营性亏损风险。如何面对农民承担风险能力偏低的情况，建立有针对性的生产经营风险防控机制，降低农业经营风险，保住农民生产和生活的底线，这是现阶段“三变”改革需要重点解决的难点问题。

（二）有效降低农产品流通成本的探索

科学地规范农产品流通，能够有效降低流通成本。这对大众消费者来说，也是改善农产品供给的重要方面。重庆市社会科学院城市发展研究所许玉明研究员从农产品流程和价值链的视角，对农业供给侧系统性矛盾进行了分析。她指出，农业生产中的制度性缺陷，造成了不同的生产组织形态、不同的产品质量标准，以及生产成本的显著差异；信息不对称和管理不规范，导致服务成本成倍增加，其结果是供需矛盾产生。必须运用现代产业管理思想和互联网信息管理方法，形成一个完整、安全的农产品全产业链闭环运行的流通系统，保证生产端—物流—市场—消费端各自的合理利益。

（三）农业供给侧结构性调整的经验借鉴

如何有效推进农业结构调整，河南省鄢陵县提供了成功经验。河南省社会科学院农村发展研究所安晓明指出，鄢陵县以“花木种植+”模式推进农村第一第二第三产业融合，推动农业供给侧结构性改革。其主要做法为：一是以科学规划和功能定位为引领，科学地编制发展规划；二是以龙头企业和大型项目为带动，推行“公司运行制、投资业主制、科技推广承包制、联接农户合同制”的运行模式，提高了龙头企业带领农户的示范作用；三是以科研院所和科技创新为支撑，先后与中国农业大学、北京林业大学、河南林业科学院等合作，加强花木新品种的研发和培育；四是以大型会展

和互联网为平台，带动花木产业发展和产业融合，建立花木交易信息中心，实现县、乡、村三级联通的信息网络；五是以配套政策和公共设施为保障，包括鼓励和规范农村土地流转、建立苗木生态补偿机制、提供苗木产业发展贷款贴息等政策。

山东省社会科学院副院长王兴国介绍了山东农业供给侧结构性改革的主攻方向，即着力推动六个维度的动能转换：一是突出科技创新驱动，二是突出质量效益拉动，三是突出品牌引领带动，四是突出产业融合互动，五是突出创新主体联动，六是突出改革发展推动。

（四）农业科技推广应用的经验

推进农业供给侧结构性改革，需要强化科技对农业的支撑作用。福建省社会科学院经济研究所魏澄荣、翁东玲研究员指出，福建的实践经验有：一是集聚科技创新资源，包括建设国家级科技创新平台和引进培养科技创新人才；二是通过激励机制，引导资源要素向农村流动，包括鼓励农业科技人员和高校毕业生到农村创业；三是加强海内外农业科技合作，不断深化闽台科技合作机制，推进闽台渔业产业园、闽台农业合作示范县和海峡两岸农民培训基地建设。

河南省社会科学院农村发展研究所侯红昌副研究员介绍了智慧农业的应用。目前河南已在9个市建立了“农作物生长远程遥感系统”。该系统综合利用物联网技术，使技术人员可在监控室实时监测到小麦产地的相关指标，及时掌握小麦生长状态，并针对生长问题做出诊断。另外，河南省12316“三农”热线与网络连接，基本上覆盖了全省各乡镇，有助于解决农民遇到的市场信息、生产技术和农资维权等难题。

（五）绿色食品产业发展的实践

近几年，黑龙江省利用其农业资源优势，大力发展绿色食品，为市场提供优质农产品。对此，黑龙江省社会科学院农发所李小丽研究员介绍了具体做法：一是绿色食品的种植面积近几年不断扩大，2016年黑龙江省绿色食品的认证面积达到了7400万亩；二是有效推动了从田间到餐桌全过程的食品质量监测；三是建立了黑龙江省绿色食品交易中心，每年都在北京、上海、广州、香港等地举办绿色食品博览会。

（六）“一带一路”建设与农业转型升级探索

“一带一路”建设不仅为新疆农业生产增长带来了市场空间，而且为提升新疆农业发展质量提供了新机遇。新疆维吾尔自治区社会科学院农村发展研究所阿布都伟力·买合普拉研究员指出，新疆作为陆上丝绸之路经济带的核心区，具有独特的区位优势 and 开放窗口作用，这为农业供给侧结构性改革拓展了空间。一是“一带一路”基础设施建设有利于新疆交通运输发展，促进新疆与东部和中部省份及“一带一路”沿线国家的贸易发展；二是“一带一路”推动新疆农业转型升级，构建基于国际标准的农业生产体系；三是借助于“一带一路”建设，构建新疆物流冷链配送体系，提升货物运输的质量水平。

四、农业供给侧结构性改革的对策建议

农业供给侧结构性改革涉及多个层面，并触及深层次和全局性问题，需要深入研究和逐步推进。

对此，与会专家学者提出了一些政策建议。

1.加强对改革实施效果的跟踪研究。中国农业农村改革已进入深水区，有的顽症是由多方面原因造成并且是长期积累的结果，因此需要打改革的“组合拳”。例如，东北四省（区）玉米收购政策出台，有效降低了玉米价格，释放了国内外玉米价差过大的风险，但如何解决农民种植结构调整和收入减少问题，如何提高农业综合生产能力，仍然亟待有关配套政策出台。

2.加强对全局性体制机制的深入研究。中国农村改革实践证明，体制机制改革创新不是一蹴而就的事情。在改革原有体制机制弊端的同时，新体制新机制往往还没有建立起来或不够完善，一些体制还会存在漏洞，加强对全局性体制机制的研究，是深化改革，完善农业体制机制的必然要求。以中国农业生产组织体系建设为例，如何借鉴国际经验，包括亚洲国家和地区的成功经验，改变农民组织化程度低和农业生产组织体制机制缺位的状况，从根本上解决中央政策有效落实到基层的深层次问题，都是需要深入研究和不断探索的问题。

3.加强农业供给侧结构性改革措施。把产业链、价值链、生态链等现代产业组织方式和绿色发展理念引入农业，积极探索“一接二连三”的互动型、融合型发展模式，既有纵向的产业连接，也有横向的产业融合，构建多业态、多功能的现代农业产业体系。加强农业国际合作，拓展农产品贸易，实现“农业走出去”战略，将“一带一路”倡议与农业供给侧结构性改革实践有机结合，形成资源互补、区域合作和贸易发展的新格局。

4.提高农业竞争力，确保粮食安全。现阶段中国农业竞争力不足，在一定程度上造成了粮食安全的隐患。在降成本、增效益方面，选择农民专业合作社、土地托管等形式，减少土地成本上升的不利影响；加大机械化作业面积，减少人工成本上升的不利影响。在国家政策支持方面，在粮食主产区和功能区，通过加强农业基础设施建设、提供农业生产辅助设备等途径，帮助农民提高种粮效益；在农业科技服务方面，加强优良品种的培育和推广，建立新型农业技术推广组织，开展农民职业培训和专项技术培训。

五、结语

“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”安排了正式会议和鄱陵县农业供给侧结构性改革实践考察。与会代表围绕主题展开了热烈讨论，并通过了“郑州共识”，倡议各地社会科学院“三农”研究单位加强合作，特别是对于农业供给侧结构性改革等重大问题，开展理论与实践相结合、协作攻关的联合研究，发挥全国社会科学院研究队伍的整体优势。

在这次大会期间，召开了理事会议并增补了理事会成员；提出了加强理事会成员单位之间的工作联系，以及加强对农业供给侧结构性改革研究的具体要求。许昌市人民政府和鄱陵县人民政府为会议考察活动提供了后勤支援。

（执笔人：翁鸣）

（责任编辑：陈静怡）