

深化改革是湖南省农业供给侧结构性改革的关键所在^{*1}

匡远配

（湖南农业大学，湖南 长沙 410128）

【摘要】：由于湖南省在国家粮食安全和农民增收方面承担的重大责任，以及面临农业保供给、保安全、保生态、保收入的巨大压力，农业供给侧结构性改革迫在眉睫，但是其涉及到体制机制问题。在改革“深水区”阶段，深化改革是湖南省农业供给侧改革的主要动力和根本出路。为了有效推动湖南省农业供给侧结构性改革的进程，需要在农业农村的关键领域深化改革，主要是要创新农产品价格形成机制、推进农产品收储政策的改革、推进农村产权制度和农地制度的改革、创新财政支农资金投入使用机制和农村金融制度等。

【关键词】：深化改革；供给侧结构性改革；农业供给侧；湖南省

【中图分类号】：F3 **【文献标志码】：**A **【文章编号】：**1004-3160（2017）03-0076-04

湖南省肩负着确保国家粮食安全和农民增收的重大责任，明确将农业作为实施供给侧结构性改革战略的主战场。目前，主要农产品供给水平明显提升，粮食总产三年突破 600 亿斤，其中水稻播种面积和产量均居全国第一名，农产品加工业也成功进入“万亿俱乐部”；持续优化了农业区域布局和农业产业结构，农业集约化水平和外向性发展程度不断提高，农业“新业态”发展日益向好，建成了一批日益成熟的优势农产品特色产区和精致农业产业园区；农村公共产品和公共服务供给水平有很大提升。但农业仍然是“四化同步”的短腿，风险和结构性矛盾逐渐积累。农业供给侧是农业农村改革的重点、难点，更是牛鼻子。但体制机制问题是根本性、全局性和长期性问题，如果不尽快理顺背后的体制机制问题，农业供给侧改革最多只能是形式上的突破，难有实质上的成效，因此，关键在于深化农村改革。

一、湖南省农业供给侧结构性改革的必然性和出路统筹

（一）问题倒逼是农业供给侧结构性改革的原因

在农业统筹发展要求下，湖南省“四保”（即保障供给、保障收入、保障安全和保障生态）的压力越来越大。一是农产品供求结构错配突出，保障供给的压力较重，出现供给过剩与供给不足并存、进口和出口并存的局面。据统计，湖南省是建国以来不间断的净出口粮食的两个省份之一，尽管农产品商品率约 70%，商品粮年调出量为 500 万吨，但是除口粮外的粮食（工业用粮与饲料粮）需要大量进口，全省年均进口粮食达 100 万吨，农业竞争力有待加强，农产品“卖难”“贱卖”现象仍然存在，出口率不到 10%，年均创汇约 65 亿元。2016 年初收储粮食库存达到历年新高，收储仓容压力递增，财政负担加重。三次产业发

¹ 收稿日期：2017-03-11

基金项目：国家自然科学基金项目“农地流转的综合效益评价：基于双 SE 框架”（项目编号：71473080）；湖南省教育厅重点项目“农地流转的综合效益评价：基于双 SE 框架”（项目编号：14A065）。

作者简介：匡远配，男，湖南武冈人，湖南农业大学经济学院院长、教授、博士生导师，主要研究方向：农业经济理论与政策。

展不平衡，农业生产结构需要改进，如粮经饲的结构需要优化，在种植业中，经济作物年产值占比接近 2/3，而粮食播种面积占比超过 2/3；在畜牧业中，生猪产值占比接近 60%。农业综合生产能力和可持续能力面临资源环境挑战，并受到严重影响。全省人均耕地 0.06 公顷，仅为全国水平的 59.2%，以占全国约 3% 的耕地，生产出 6% 的粮食；耕地质量提升不足，2/3 的耕地是中低产田。农业社会化服务体系的建设相对缓慢，农业生产的规模经济效益还不高。据统计，全省户均耕地 0.7 公顷，单户经营 7 公顷以上的面积加总仅占耕地面积的 1/3，流入农业专业合作社和农业企业的耕地比例不足 1/5，入社农户数占比不到 1/7。二是农产品创优工程缺乏支撑，农产品质量安全保障压力大。化肥、农药、农膜、除草剂等使用过量，造成严重的残留、土壤污染等问题。农产品在加工、流通、社会化服务等环节的落后导致市场竞争力不强，缺乏名、优、特农产品生产基地，农产品的品牌化建设落后。农业科技对绿色、无公害、有机、生态等优质农产品的研发不足。三是资源和环境成为了农业生产中的两个“紧箍咒”，保障环境友好农业生产有较大压力。据统计，湘江流域面源污染的一半以上来自于农业面源污染，环洞庭湖区水体几乎处于中度富营养化的境地，^[1] 此外，还有工业“三废”污染、规模养殖污染和农村生活垃圾污染三种污染来源。全省年均排放废水 27 亿吨，农村生活污水中只有十分之一得到有效处理，农村生活垃圾中实现综合利用和无污染处理也只有三分之一左右，“三区”产地受到重金属污染。农业用水的污染问题也很突出，农业用水的有效利用系数为 0.4，节水灌溉面积比例不足 50%；城乡、工农业争夺资源和要素的竞争将会日趋激烈。四是农产品既受到高价格“天花板”与高成本“地板价”的双重挤压，也面临耕地、生态“红灯”，以及农业政策保护“黄箱”的约束，保障农民增收的压力较大。农产品生产费用持续上涨，土地成本和人工成本年均增长率分别约 15%和 10%，高于农产品价格增速。大宗农产品生产成本年均增长超过 11%，其价格普遍高于国际市场的水平。全省种养业之间衔接不紧密，农村三次产业融合发展程度不是很高，农业产业链条延伸不足，农产品附加值低，农产品加工业增加值占农业 GDP 的比值仅为 2.1:1，低于全国平均水平。其中农业科技进步率、农业科技进步贡献率、农业综合机械化水平和良种覆盖率四个重要指标都在全国平均水平附近。科技支农力度不足，农户种粮收益不高，粮食生产没有跳出“粮食大省、工业弱省和财政穷省”怪圈，地方政府抓粮食生产的积极性不高。

（二）统筹湖南省农业供给侧改革的出路

一是通过农业适度规模经营实现稳生产和保供给。完善和创新财政税收支持农业的长效机制。加快中低产田改造和高标准基本农田建设，耕地修复、耕地重金属污染治理等，推进产能提升工程，提高基本农田基础设施质量，提升农田灌溉能力、抗旱抗涝能力和耕地产能，实现“藏粮于地”。以粮果蔬茶等千亿产业为载体，以种业工程为龙头，用科技成果改造和武装农业，提高农业科技创新水平、农业科技成果转化效率，实现农地产出率、农业劳动生产率、资本产出率和农业资源综合利用率的全面提高。健全农产品多层级市场体系和流通体系，建立“市场定价、价补分离”的农产品价格形成机制，创新农业补贴政策和粮食收储政策，助推农产品供给侧改革。构建规模化基础上的“集约化、专业化、社会化、组织化”新型农业经营体系，发展土地规模经营、社会服务规模经营等多种形式的适度规模经营，^[2] 提高农业规模效应。调优、调强、调精农业产业，统筹粮经饲、种养加一体化，促进农牧渔结合、三产融合发展。优化湖南省农业区域结构，推进环洞庭湖生态农业区、长株潭都市农业区、湘南特色农业区、湘西旅游休闲农业区这四大区域的农业“板块型”发展。落实“米袋子”省长负责制，明晰粮食安全责任。利用国际市场调剂和补充国内粮食供给。

二是树立“大食品安全观”，以标准化、绿色化、规模化和品牌化为抓手，保障农产品的质量安全。战略布局上看，重点是打造绿色优质农产品基地，以品牌化为支点，通过农业标准化推动全省农业发展方式转变，强化产地环境保护治理和质量安全监管，推进农产品地理标志建设。依靠新型农业经营体系，重点在健全体系机构、培育主体、深化创建、加强追溯、依法监管等。着眼粮食质量提升，开展高产创建和绿色增产模式示范。支持“百企千社万户”等新型农业经营主体参与“三品一标”工程。以精细农业为目标，建设优质农产品供应基地、特色农产品供应基地和优势农产品产业带。构建“湘”字号农产品品牌体系和品牌经济链，引导四大农业板块培育区域农产品品牌，科技创新和动态管理助推品牌强农兴农，彰显湖南农业个性。

三是绿色发展理念引领循环农业和两型农业，实现生产减量化、清洁化、资源化和环境友好。以洞庭湖和湘资沅澧这四条主要河流为重点，进行综合治理，对沿江沿湖地区的工业污染、城市污染等农业外源性污染开展严格的管控。发展集约农业、标准化农业、清洁化生产，创建长株潭城市群两型农业引领区。实施“一控两减三基本”；建设生态农业产业链，深化生态农

业建设。围绕适度规模经营和高效集约“两个标准”，推进生产环节和经营管理环节的精细化，业态发展的精细、资源配置的精细和市场对接的精细，提升湖南农业的生态保障能力。

四是促进多种利益联结机制形成，释放农村改革红利促增收。推进农村集体产权改革，赋予和保护农民的财产权利。推进农地流转，通过土地租金、雇工收入和外出务工等多途径促进农民增收。建设农业产业园、科技园、创业园，改革农产品价格形成机制，发展农产品加工业，分享产业链红利促进农民增收。建设城乡要素公平交换的市场体系，提高政策的指向性、精准性和实效性，保障农民增收；推进精准扶贫精准脱贫、农业产业转型升级和农村生态环境治理，让农户分享发展成果。

二、农业供给侧结构性改革的关键是深化改革

（一）深化农业农村领域关键性改革是农业供给侧结构性改革的根本动力

回望 38 年来的农村改革发展轨迹，每一点滴成绩都来自于改革的推动，无不功成于改革的创造。深化农村改革既是“三农”发展不断攻坚克难的利器，是农业农村不断抵御、承载风险的法宝，也是历史经验的选择。在农业深化改革拐点期，全面深化改革再度成为农业农村经济发展的主旋律。农业供给侧结构性改革既是生产力的调整，也是生产关系的变革，涉及结构调整和全要素生产率，关系农业的长远发展，需要理顺政府与市场的关系，全面激活市场、要素和主体^[3]。“三农”发展的难题，不靠改革破解不了；农村生产力发展，不靠改革适应不了；农民群众的期待期盼，不靠改革实现不了。如何让农村生产关系的变革和调整更加适应生产力的发展？要求改革去矫正供需结构错配和要素配置扭曲，推动农村生产力的解放，破除体制机制弊端，创新释放活力红利，分享改革红利，掌握农业农村改革的主动权。湖南省农业供给侧结构性改革关键在改革、重点在改革，成败看改革。遵循《深化农村改革综合性实施方案》明确的农村改革的方向、改革的重点、改革的底线，湖南省要始终把深化改革作为推进农业供给侧结构性改革的根本动力。

（二）深化农业农村领域关键性改革是农业供给侧结构性改革的“深水区”

农民增收、农业增产和农业可持续“三元目标”实现压力越来越大，农业供给体系问题遇到体制、创新机制“拦路虎”，“一去一降一补”政策背后存在改革阻力：供需失衡倒逼农业生产对市场需求的敏感性和适应能力的提升；价格倒挂和“三量齐增”倒逼农产品进口竞争力的提高，减少最低价格制度、临时收储政策对农产品价格形成机制的干扰；两道“紧箍咒”倒逼其提高可持续发展能力；激烈的“去库存”将导致财政负担重和财政的巨大损失，倒逼财政资源分配机制和农村金融体制改革。农业规模化、标准化、绿色化、品牌化和法制化“五化联动”要求明晰农村集体资产、保护严格、流转畅通。农地产权制度已经破冰，但单靠“三权分置”难以实现激活农地财产权能，农地流转也没有解决农业产出率低的问题，农地制度改革尚未有效降低要素成本。中国的农业政策脉络往往是“头疼医头、脚疼医脚”，没能形成系统的农业政策体系，尚未理顺结构扭曲背后的体制机制问题。现在，新农业现代化规划落地生根，农村改革的基本框架已经基本搭建，保生态、减消耗、绿色增产初见成效，但是农业供给侧结构性改革是长期问题，在农村改革“深水区”，湖南省要最大限度释放农业改革的效应与红利，就得深化农村改革。市场是改革方向的校准器，农民有改革成功的话语权。湖南省需要做深层次的制度规划，需要强大的改革力度和坚定的改革决心。

（三）深化农业农村领域关键性改革是农业供给侧结构性改革的根本出路

一是要积极贯彻落实完善以尊重市场定价为导向的粮食等重要农产品价格形成机制和收储政策。在国家层面，要理顺政府和市场的关系，使农产品的供求结构能够更好匹配，推进“市场定价、价补分离”，让价格回归市场，反映供求关系，深化改革主要农产品价格形成机制和收储制度，综合农民合理收益、财政承受能力、产业链协调发展等方面，运用因素法完善农业生产者补贴制度。健全多层级农产品市场调控制度、粮食收储制度，科学确定重要农产品储备功能和规模，强化地方的储备责任，开展订单收购、代收代储、代加工等社会化服务，构建新型粮食收购网络体系；强化地方和区域性农产品质量和食品安全监管。

加强农产品市场体系建设，健全国内粮食支持保护政策体系。

二是以保障农民权益为目的深化农村产权制度改革。坚持和完善农村基本经营制度，推进农村集体资产清产核资、确权到户和股份合作制改革。分类推进资源性资产、经营性资产和公益性资产等改革。建立产权关系清晰、利益分配共享、要素配置优化、治理结构完善的农村集体经济产权制度。通过确权颁证逐渐明确农地承包经营权的用益物权。培育新型农业经营主体和社会化服务体系，发展适度规模经营。牢牢守住耕地红线和粮食安全底线，深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略。完善“三权分置”法律法规，充分维护承包农户使用、流转、抵押等各项权利，逐步打通产权市场化退出通道，推进“四位一体”城乡互动的全方位土地制度改革。健全农村产权流转交易市场，引导农地、集体资产及农业基础设施等产权实现规范流转交易。

三是以公共财政为引领改革财政支农投入使用机制。健全“三农”投入稳定增长机制。优化财政支农方向，推进财政支农政策的体系完整、目标明确和指向精准，向提高农业质量效益和竞争力聚焦，向新型经营主体和主产区倾斜，向贫困地区精准扶贫。充分发挥财政资金引导性作用，撬动“真金白银”重点支持精细农业发展和绿色农业，支持产业融合发展、新产业新业态以及农业发展新动力能。建立以绿色生态为导向的农业补贴制度，^[4] 促进“两型农业”的补贴政策体系和激励约束机制，加大支持食品安全、应对气候变化和环境保护方面的努力和投资。整合统筹涉农资金，增强资金支持的精准意识和绩效观念，提高资金使用效率和财政资金使用绩效。实现产业政策、价格补贴政策、金融保险政策、用地用电政策等联动。

四是以服务“三农”为职责加快农村金融创新。创新金融支农政策，重点完善农村金融服务体系、农村普惠金融体系和农村保障体系。积极发展村镇银行，逐步实现县市全覆盖，强化农村金融对“三农”的服务能力。制定和完善商业银行涉农金融业务的激励和考核机制，稳步推进农民合作社内部信用合作。支持符合条件的农业企业上市并督促其改善治理结构。深化农业投融资体制改革，加强农业领域政府与社会资本合作，通过财政注资成立担保公司或者保险公司，吸引社会资本或金融资本投资农业，提升农业投资整体效率与效益。

参考文献：

[1] 刘宗林. 加快湖南农业生态文明建设[J]. 新湘评论, 2014(20): 10-13.

[2] 中共中央国务院. 关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见[EB/OL]. (2014-01-19) [2017-02-12]

http://news.xinhuanet.com/2014-01/19/c_119033371.htm.

[3] 梁敏. 农业供给侧改革划出三条路径, 主线为生产绿色优质农产品[EB/OL]. (2016-12-21) [2017-02-12]

[4] http://www.cs.com.cn/xwzx/hg/201612/t20161221_5130778.html.

[4] 财政部, 农业部. 建立以绿色生态为导向的农业补贴制度改革方案[OB/OL]. (2016-12-19) [2017-02-12]

[5] http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/19/content_5149900.htm.