

推进湖南农业供给侧结构性改革的战略思考

周克艳 刘芳清 陈俊宇¹

(湖南省农业经济和农业区划研究所, 长沙 410125)

【摘要】: 推进农业供给侧结构性改革, 是农业现代化发展的重要抓手。论文针对湖南农业供给侧存在的结构不优、劳动力不强、土地资源约束增大、融资乏力、科技创新不足、制度不适应等问题, 提出推进湖南农业供给侧结构性改革的对策措施是, 优化配置农业供给侧生产要素, 调优农业供给结构、化解农业供给过剩、降低农业供给成本、补齐农业供给短板、增加农业供给效益、强化农业供给制度保障。

【关键词】: 农业供给侧 改革 战略 湖南

【中图分类号】: F327 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1002-2090 (2017) 06-0113-05

现阶段, 我国农业的主要矛盾已由总量不足转变为结构性矛盾, 突出表现为阶段性供过于求和供给不足同时并存, 农业综合效益和竞争力不高。2016年3月习近平总书记在参加十二届全国人大四次会议湖南代表团审议时强调指出: “推进农业供给侧结构性改革, 提高农业综合效益和竞争力, 是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。” 2016年12月召开的中央农村工作会议着重强调, 以推进农业供给侧结构性改革为主线, 加快培育农业农村发展新动能, 开创农业现代化建设新局面。陈锡文^[1]、韩俊^[2]、潘盛洲^[3]、张红宇^[4]、黄祖辉^[5]等专家从全国宏观层面的不同角度, 提出了推进农业供给侧结构性改革的战略思路。湖南是农业大省, 从省级层面开展推进全省农业供给侧结构性改革的战略研究, 既有利于加快推进湖南农业供给侧结构性改革和农业现代化发展步伐, 也对同类型地区具有借鉴作用。

1 湖南农业供给侧存在的主要问题

1.1 农业结构不优

1.1.1 大宗低值农产品多, 特色高效农产品少

稻猪桔生产规模大, 产值贡献小。2015年, 全省水稻生产占用70%的耕地面积, 产出的稻谷产值仅占耕地农作物总产值的28%; 猪肉产量占肉类总产量的83%, 生猪产值仅占牧业总产值的64%; 柑桔种植面积占果园总面积的72%, 柑桔产量占水果总产量的84%, 柑桔产值仅占水果总产值的27%^[6]。

1.1.2 区域产业结构趋同, 特色不明显

产业发展“跟风”现象严重, 呈现出农产品供应“你多我也多, 你缺我也缺”的供求失衡局面。

1.2 农业劳动力不强

¹基金项目: 湖南省农业科技创新项目 (2014TD08)。

作者简介: 周克艳 (1961-), 女, 副研究员, 现主要从事农业经济和农业区划方面的研究。

城镇化和工业化推动农村青壮年劳动力外流继续加速,全省 70%的农村劳动力流入城镇,留守在农村从事农业生产的劳动力多为老人和病人,返乡下乡创新创业人员数量极少,农业劳动力数量和质量同时下降。

1.3 农业土地资源约束增大

1.3.1 人均耕地资源少,后备耕地资源严重缺乏

据第二次土地调查,全省共有耕地 413.5 万 hm^2 ,人均耕地 0.06 hm^2 ,为全国人均耕地 0.101 hm^2 的 59.2%,不少县(市、区)耕地后备资源难以实现境内耕地占补平衡。

1.3.2 干旱耕地面积增大

衡邵丘陵和湘西溶岩山区两大干旱区的干旱面貌没有大的改观,近年洞庭湖地区因江湖关系发生重大调整 and 变化,干旱缺水现象又开始显现。

1.3.3 退化耕地面积增大

长期免耕和单纯施用化肥,导致稻田耕作层变浅、土壤板结和酸化严重、有机质含量下降,全省部分水田有机质含量已低于 2%。污染耕地面积增大。受外源性污染和内源性污染的双重影响,全省有 25%左右的耕地受到不同程度的污染。

1.4 农业融资乏力

改善水利、交通等农业基础设施条件,建设农业生产设施,购置农业机械,需要大量的固定资产投入;推进农业适度规模经营,发展高效经济作物生产,需要较多的流动资金投入。但由于农业投资大、回报率低、风险高,导致农业融资相当困难。一是政府财政投资农业总量不足,且投资项目分散,投资整体效率不高。二是农户投资能力弱,没有多少积累可用于扩大再生产。三是社会投资顾及农业不多,农业对社会投资的吸引力较弱。

1.5 农业科技创新不足

1.5.1 农业创新资源结构性矛盾突出

农业科技人才、项目、经费主要集中布局在大宗农产品生产领域,全省从事水稻产业科技创新的科技人员约占农业科技人员的 60%。

1.5.2 农业科研与农业生产结合不够紧密

许多科研人员不是围绕解决农业生产问题搞创新,而是为了争取经费做项目,导致部分科研成果不能转化应用到农业经济发展中去。

1.5.3 农业科技推广“最后一公里”问题突出

上世纪 70 年代发展壮大的农业技术推广体系的科技推广功能已经削弱,新型农业科技推广体系尚处于建立和完善之中,农业科技与农业经济结合的通道还没有完全打通。

1.6 农业制度不适应

农村土地制度、农村金融制度、农业保险制度、农业支持政策等,与推进湖南农业供给侧结构性改革的要求还存在许多不适应。

2 推进湖南农业供给侧结构性改革的战略思路

2.1 指导思想

紧紧围绕实现“发展农业、造福农村、富裕农民”总目标,遵循现代农业发展规律和市场经济规律,坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念,通过优布局、调结构、强功能、转方式、牢基础、立抓手、增活力,优化配置农业供给侧生产要素,推动农业走上“产出高效、产品安全、资源节约、环境友好”的现代化发展道路。

2.2 基本原则

2.2.1 市场导向

以市场需求为导向,调整优化农业结构,提升农业产品和服务的有效供给水平。

2.2.2 规模经营

以家庭农场和农民合作社为主体,发展农业适度规模经营,提升农业综合生产水平。

2.2.3 科技支撑

以科技为支撑,优化配置农业资源要素,提升农业质量和效率。

2.2.4 融合发展

以融合发展为手段,拓展农业发展空间,提升农业综合效益。

2.2.5 重点突破

以关键环节和重点问题为抓手,强优势补短板,提升农业竞争力。

2.2.6 制度保障

以体制机制为保障,改革完善农业支持保护政策,提升农业可持续发展能力。

3 推进湖南农业供给侧结构性改革的战略任务

3.1 调优农业供给结构

结构决定功能,推进 1 湖南农业供给侧结构性改革,必须构建科学合理的现代农业生产格局。

3.1.1 优化农业区域布局

重点建设好长株潭城郊都市高端农业圈、洞庭湖平湖规模高产农业区、湘中南丘岗外向高效农业区、环湘(武陵-雪峰-南岭-罗霄-幕阜)山地绿色高值农业带,构建差异化协调发展的“一圈二区一带”现代农业战略格局。

3.1.2 优化农业产业布局

重点抓好七大产业布局调整:水稻产业重点建设洞庭湖平原双季超高产水稻生产区、四水中下游河谷盆地双季高产优质水稻生产区、四水上游丘陵山区单季优质水稻生产区;生猪产业重点扶持建设武陵、雪峰、南岭山区“L”型生猪健康生态养殖产业带;蔬菜产业重点构建“二区二带多点”蔬菜产业发展格局;油菜产业调整形成“多带连网”油菜产业发展格局;草食畜禽产业重点构建“一带一区”草食畜禽产业发展格局;特色农业产业构建“百业竞发”的特色农业产业发展格局;旅游休闲农业产业重点打造环长株潭城市郊区都市现代休闲体验农业群、环洞庭湖平湖规模观光休闲农业区、环湘西南东山区特色旅游休闲农业圈。

3.1.3 优化农业生产结构

顺应农产品市场需求结构呈现多元化和优质化趋势,坚持生产跟着市场走,大力提高稳粮增收的农业生态高效综合耕种比重、大力提高兼具生态和经济功能的高效园林作物种植比重、大力提高节粮高效畜禽水产养殖比重、大力提高中高端农产品生产比重,构建生产适应消费发展的现代农业生产结构体系。

3.2 化解农业供给过剩

当前,湖南农产品去库存的品种主要有低质稻米、棉花和柑橘,需要从生产、转化加工和市场开拓三个方面同时发力。

3.2.1 生产调节

在生产方面,不盲目扩大农产品生产规模,压缩不适应消费需求和无竞争力的农产品生产,重点抓好重金属污染耕地区改种非食用作物和洞庭湖棉区调减棉花种植。

3.2.2 转化加工

在转化加工方面,科学规划建设一批农产品加工园区,大力推进农产品加工业转型升级,扩大农产品加工规模,拉长农产品加工链条,开发适应消费需求升级的新产品,力争到 2020 年全省农产品加工产值与农业产值之比达到 3:1。

3.2.3 市场开拓

在市场开拓方面,大力加强农产品市场营销和品牌建设,培育一批具有竞争优势的农产品现代流通企业集团,推动农产品顺畅进入国内外市场。

3.3 降低农业供给成本

转变农业生产经营方式,应用先进技术、先进装备、先进管理改造提升农业,降低农业综合生产成本。

3.3.1 发展农业适度规模经营,降低农业管理成本

积极培育农业大户、家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体,开展多种形式的农业适度规模经营;加快培育农业生产经营性服务组织,开展合作式、托管式、订单式等专业化规模化服务。

3.3.2 发展绿色生产,降低农业物化投入成本

加快推进农业标准化生产,大力推广“两型”农业技术,实施化肥农药“零增长”行动,把过量过多的农业物化投入品降下来。

3.3.3 发展农业机械化,降低农业劳动力成本

营造良好的农业机械化生产环境条件,大力推进水稻、油菜生产全程机械化和经济作物、山地林果等其他农作物主要生产全过程全面机械化,积极推进养殖业机械化、农业设施化和农业废弃物处理机械化。

3.3.4 发展农产品现代流通,降低农业物流成本

加强现代农产品市场体系建设,大力发展订单农业,引导和支持多元农产品经营主体与主销区建立多形式、深层次、长期稳定的产销合作关系,大力发展“互联网+现代农业”,积极发展直销、配送、电子商务等农产品现代流通业态。

3.4 补齐农业供给短板

树立协调发展的系统观,突破瓶颈,补齐短板,以统筹协调提升农业整体素质,推进农业高效可持续发展。

3.4.1 加快高标准农田建设

加强耕地保护,全面实施《湖南省高标准农田建设规划》,加快中低产田改造步伐,大力实施“沃土”工程,恢复发展绿肥种植,开展重金属污染耕地治理修复,提升耕地质量和综合产能,到2020年全省建成高标准农田221.1万hm²。

3.4.2 大力加强农业水利设施建设

加快洣天河等重大水利工程建设,加快推进洞庭湖综合治理和衡邵干旱走廊治理,大力推进灌区续建配套和节水改造,大力开展中小型病险水库除险加固和小型农田水利建设,到2020年全省新增农田有效灌溉面积14万hm²,农田灌溉水有效利用系数提高到0.55以上。

3.4.3 着力培育新型职业农民

统筹各类教育培训资源,构建多元参与的新型职业农民教育培训体系。以农业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业等新型经营主体为重点,培育一批生产经营型、专业技能型和社会服务型新型职业农民。鼓励支持高校毕业生、外出务工成功农民和各类优秀人才投身现代农业建设,使其成为现代职业农民的重要力量。完善新型职业农民认定制度,培育新型职业农民人才市场。到2020年,全省培养新型职业农民30万人以上,培训农村实用人才带头人1万名以上。

3.4.4 扎实推进农村精准脱贫

按照“四个切实”“五个一批”“六个精准”的要求,实施“五大工程”,创新产业扶贫脱贫机制和模式,实施产业精准扶贫脱贫,培育做强贫困地区特色农业,确保到2020年全省465万贫困人口和8000个贫困村全部脱贫,51个扶贫重点县全部摘帽。

3.5 增加农业供给效益

深度挖掘农业多功能,培育壮大农村新产业新业态,推动产业融合发展,培育农民增收新模式,促进农民持续增收。

3.5.1 加快发展种养融合产业

传承农业绿色生产方式,发展推广“稻—鱼(虾、蛙、鸭等)”共生及稻鱼轮养轮种等立体生态种养模式、林(果)下生态养殖模式、“青饲料—养殖—沼气—有机肥—种植”循环生态种养模式。

3.5.2 加快发展农业多功能产业

依托农业资源和农业产业,通过景观创意、文化创意、生态涵养,打造农业与文化生态休闲旅游融合发展新业态,大力发展休闲农业和乡村旅游。依靠科技创新,探索农作物秸秆和畜禽粪污资源化利用与产业化开发新途径,积极发展秸秆青黄贮饲料、秸秆气化固化新能源、秸秆致密新材料、有机肥加工、食用菌生产等农业废弃物产业化开发新业态。

3.5.3 大力推进一二三产业融合发展

完善农业产业链与农民的利益联结机制,促进农业产加销紧密衔接、农村一二三产业深度融合,推进农业产业链整合和价值链提升,让农民共享产业融合发展的增值收益。

3.5.4 加快农业转移人口市民化

拓宽农村劳动力创业就业渠道,增加农民务工收入。引导和促进农民向市民转移,既为农民腾出农业生产发展的资源空间,又为农业生产扩大新的消费需求,增加农民规模生产收入。

4 强化农业供给侧结构性改革的制度保障

4.1 改革农村土地制度

4.1.1 基本目标

加快构建“归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格”的农村土地产权制度,保障农民财产权益。

4.1.2 改革方向

完善三权分置,落实集体土地所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权。

4.1.3 工作重点

全面完成土地承包经营权确权登记颁证工作。分类推进农村集体资产确权到户和股份合作制改革,对土地等资源性资产,重

点抓紧抓实确权登记颁证工作;对非经营性资产,重点探索有利于提高公共服务能力的集体统一运营管理有效机制;对经营性资产,重点是将资产折股量化到本集体经济组织成员,赋予农民对集体资产更多权能,发展多种形式的股份合作。

4.2 创新农业经营制度

4.2.1 创新目标

建立以农户家庭经营为基础、以合作和联合为纽带、以社会化服务为支撑的立体式、复合型现代农业经营体系。

4.2.2 出发点

体现“两个适应”,既要适应现代农业建设新要求,又要适应农村劳动力状况和资源配置新变化。

4.2.3 关键点

解决好“两个问题”,既要解决农业发展问题,又要解决农民就业问题。

4.2.4 着力点

加快发展家庭农场,推动农民合作社规范发展,健全县乡农村经营管理体系,创新政府向农业经营性服务组织购买公益性服务机制,深入推进供销合作社综合改革,稳步推进农垦体制改革。

4.3 健全农业支持保护制度

4.3.1 基本思路

坚持“多予、少取、放活”的基本方针,以保障主要农产品供给、促进农民增收、实现农业可持续发展为重点,加快形成覆盖全面、指向明确、重点突出、措施配套、操作简便的农业支持保护制度。

4.3.2 改革重点

健全农业农村投入持续增长机制,完善农业补贴制度,优化补贴支持方向,多层次深入推进涉农资金整合统筹;加大对农业供给侧结构性改革的支持力度,提高财政投入效能;推动金融资源更多向农村倾斜,发展农村普惠金融,扩大农业保险覆盖面;发挥市场在资源配置中的决定性作用,改革完善粮食等重要农产品价格形成机制和收储制度,培育多元化市场主体,增强自我积累和发展功能。

4.4 构建现代农业科技支撑体系

4.4.1 构建方向

坚持“公益职能、自主创新、加速转化、提升产业”,围绕促进农产品有效供给、农民增收和农业可持续发展等重大战略目标,健全科研生产推广教育协同创新机制,强化创新链和产业链有机衔接,构建适应高产、优质、高效、生态、安全农业发展要求的科技体系。

4.4.2 建设重点

加快推进省市农业科研院所公益性事业发展,提高公益性科研机构事业经费保障水平,设立省农业科技创新专项基金和农业科技成果转化专项基金;大力推进重大农业科技创新,建立农业科技创新联盟,加强农业科技创新公共平台建设,大力开展生物种业科技创新,着力抓好农业技术配套组装、农机与农艺结合、农副产品精深加工、重金属污染耕地治理、生态环境保护、资源高效利用、智能农业等领域关键技术研究;大力推进农业科技成果转化应用,强化农技推广队伍建设,建立农业科技成果转化交易平台,积极探索和推广“项目+基地+企业”“科研院所+生产单位+龙头企业”等现代农业技术集成与示范转化模式,深入实施“百片千园万名”科技兴农工程,加强国家农业科技园区和国家现代农业示范区建设;完善农业科技创新保障机制、科研立项机制、成果评价机制、成果转化应用机制、科技创新与科技服务激励机制。

4.5 建立农产品质量安全体系

4.5.1 建设思路

坚持农产品质量“产出来”和“管出来”两手抓,实现农产品质量“从田头到餐桌”可追溯,确保“舌尖上的安全”。

4.5.2 重点工作

加强产地环境保护和源头治理,制修订主要农产品质量安全标准、生产技术规范和管理规程,推进农业标准化生产,大力发展无公害、绿色和有机农产品,深入创建农产品地理标志,支持各经营主体加强农产品质量安全检验监测体系、追溯体系和信用体系建设;加强基层监管机构能力建设,强化农产品质量安全监管,实行严格的农业投入品使用管理制度,落实落细农产品质量安全责任制,严惩各类食品安全违法犯罪,确保农产品质量安全。

参考文献:

- [1]陈锡文.论农业供给侧结构性改革[J].中国农业大学学报:社会科学版,2017,34(2):5-13.
- [2]韩俊.供给侧结构性改革是塑造中国农业未来的关键之举[J].新华月报,2017(5):12-14.
- [3]潘盛洲.深入推进农业供给侧结构性改革[J].学习与研究,2017(2):24-29.
- [4]张红宇.聚焦农业供给侧结构性改革[J].今日中国:中文版,2017(2):66-69.
- [5]黄祖辉.推进农业供给侧结构性改革[J].浙江经济,2017(2):21-22.
- [6]湖南省农村经济调查队.湖南农村统计年鉴[M].长沙:湖南农村统计年鉴编辑部,2016.