国务院办公厅印发《关于进一步促进农产品加工业发展的意见》

推动农产品加工业转型升级 推进农业供给侧结构性改革

农产品加工业一头连着农业和农民，一头连着工业和市民，亦工亦农，既与农业密不可分，又与工商业紧密相联，是农业现代化的支撑力量和国民经济的重要产业。近日，国务院办公厅印发《关于进一步促进农产品加工业发展的意见》，对今后一个时期我国农产品加工业发展作出全面部署。这是农业部继印发《全国农产品加工业与农村一二三产业融合发展规划（2016—2020年）》不到两个月时间，我国对农产品加工业发展从国家层面上的推动。

农产品加工业连接工农、沟通城乡，行业覆盖面宽，产业关联度高，中小微企业众多，带动农民就业增收作用强。加快发展农产品加工业，有利于补齐农业现代化的短板，促进一二三产业融合，促进农村创新创业，是全面建成小康社会的必由之路。

摄/陈怡婷

“崇明制造”走进迪士尼

在上海迪士尼乐园内，有一种食品是完全由崇明企业完成生产和包装的，这也是迪士尼商品中为数不多的“上海制造”。这家公司就是位于崇明新河镇的上海绿晟实业有限公司，一家以生产冻干水果和蔬菜为主的高新技术企业。

所谓冻干水果，是指鲜果在经过快速冻结、真空冷冻干燥等工艺后，保存了原有的色、香、味、营养成分和外观，并具有良好的复水性。因不含添加剂，冻干食品常被看作是一种天然的卫生食品。

在冻干水果加工环节，需要经过挑选、清洗、去皮、切型等一系列流程，之后进入到低温速冻和真空冷冻干燥两个关键环节。在−35℃的环境下，水果中的水分被冻结成冰，再在真空环境直接升华为水蒸气，从而达到干燥的目的。

绿晟公司的冻干产品主要销往北美、欧洲和东南亚等地。2009年，公司与美国迪士尼合作，其生产的苹果、草莓、香蕉、梨这四种冻干水果穿上了米老鼠和唐老鸭的“外衣”，进入世界各地的迪士尼乐园。

文字统筹：张树良

党中央、国务院高度重视农产品加工业发展。习近平总书记指出，发展农产品加工和流通业，推动一二三产业融合发展。李克强总理指出，大力支持农产品精深加工，延伸农业产业链条。2016年中央一号文件和中央农村工作会议都对农产品加工业发展提出明确要求。

近年来，我国农产品加工业有了长足发展，到2016年规模以上农产品加工企业主营业务收入达到20.1万亿元，占制造业比例为19.6%，成为行业覆盖面宽、产业关联度高、中小微企业多、带动农民就业增收作用强的基础性产业。

补齐农业现代化短板

专家认为，农产品加工业具有天然的推进农村产业融合的特征。发展农产品加工业，能够有效延长农业产业链，提升农业价值链，实现农业多层次增值增效，是构建现代农业产业、生产和经营体系不可或缺的核心性支柱，更是补齐农业现代化短板的关键性环节。众多数据分析表明，粮油薯经过加工可增值2至4倍，畜牧水产品经过加工可增值3至4倍，果品蔬菜经过加工更是可增值5至10倍，产业效益倍增，产品种类增多，农产品原料综合利用率全面提升，提高了农业产业的综合实力和竞争力。

但是，我国农产品加工水平与国外还有较大差距。我国的农业只包括生产环节，而美国的农业产值包括生产、加工、销售三个环节。目前我国农产品加工率只有55%，而发达国家是80%，相差25个百分点。其中果品加工率只有10%，世界水平是30%，低20个百分点；肉类加工率只有17%，更是低于发达国家60%水平的43个百分点，2.2:1的加工和农业产值比值与发达国家3~4:1（美国4:1、法国3.8:1、日本2.7:1）和8~9:1的理论值差距极大。

国务院《关于进一步促进农产品加工业发展的意见》（以下简称“《意见》”）提出，到2020年，农产品加工转化率达到68%，规模以上农产品加工业主营业务收入年均增长6%以上，农产品加工业与农业总产值比达到2.4:1；结构布局进一步优化，关键环节核心技术和装备取得较大突破，行业整体素质显著提升，支撑农业现代化和带动农民增收作用更加突出，满足城乡居民消费需求的能力进一步增强。到2025年，农产品加工转化率达到75%，农产品加工业与农业总产值比进一步提高；自主创新能力显著增强，转型升级取得突破性进展，形成一批具有较强国际竞争力的知名品牌、跨国公司和产业集群，基本接近发达国家农产品加工业发展水平。

《意见》设定的发展目标能否达到？对此，农业部有关负责人表示，“十三五”时期，我国经济将保持中高速增长，并设定了6.5%的年均增速目标，随着我国城乡居民消费升级对加工制品需求旺盛，预估未来5年农产品加工业也将保持年均不低于6.5%的速度。如果按照未来5年农业总产值年平均增速4.0%测算，到2020年农产品加工业与农业总产值比预计可达到2.4:1。同时也要看到主要农产品的综合加工转化在农业现代化和农村城镇化过程中将快速释放，预计到2020年粮食、蔬菜、水果、肉类的加工转化率可分别提高至88%、13%、23%和17%，到2025年提高至90%、30%、35%和45%。因此，对于2020年68%和2025年75%的目标，上述负责人表示，“我们认为经过努力是可以实现的”。

建立融合发展长效机制

推进农村一二三产业融合发展，基础在一产，关键在二产，亮点在三产。

目前，我国农村一二三产业融合仍然处于初级发展阶段，产业之间互联互通性不强，从事生产的不从事加工、物流、销售，从事加工的不从事生产，从事物流、销售的不从事生产、加工；大宗农产品的产业链、价值链实现不充分，走不出“种来种去、养来养去、多了多了、少了少了”的怪圈。

农产品加工业前延后伸、左右拓展、带一促三，在农村产业融合发展中具有天然的链接功能，发挥着重要引领带动作用。专家认为，要加快农产品加工业发展，推进农村一二三产业融合发展，最为关键的是要有相应的组织载体和融合模式，构建产业融合发展的长效机制。

国办《意见》明确通过发展农产品加工业推进多种业态发展。一是支持新型经营主体“接二连三”发展加工流通促融合；二是重点引导农产品加工企业前延后伸“接一连三”促融合，鼓励企业打造全产业链，构建利益联结机制；三是利用新一代信息技术向农产品工业渗透融合，创新现代农产品加工模式，积极发展电子商务、农商直供、加工体验、中央厨房等新业态；四是以园区企业群体为依托，创建集标准化原料基地、集约化加工、便利化服务网络于一体的产业集群和融合发展先导区。

《意见》明确，要扶持农民合作社、种养大户、家庭农场建设烘储、直供直销等设施，发展“农户+合作社+企业”模式，引导农民以土地经营权、林权和设施装备等入股农民合作社和企业。同时提出，引导农产品加工企业向前端延伸带动农户建设原料基地，向后端延伸建设物流营销和服务网络。鼓励农产品加工企业与上下游各类市场主体组建产业联盟，与农民建立稳定的订单和契约关系。

“引导农民以土地经营权、林权和设施装备等入股农民合作社和企业”使《意见》的实施思路更加明确——通过股份合作制组织形式，形成产权清晰、利益直接、风险共担、机制灵活的制度安排；通过鼓励发展股份制组织形式，发挥其适应市场、要素集中、权责明确、运营有效的作用；以“保底收益、按股分红”为主要形式，构建让农民分享加工流通增值收益的利益联结机制，真正让农民和经营主体形成利益共同体和命运共同体。

而在《全国农产品加工业与农村一二三产业融合发展规划（2016—2020年）》（以下简称“《规划》”）中，也将新业态新模式发展更加活跃列入发展目标，提出“农业生产性服务业快速发展，“互联网+”对产业融合的支撑作用不断增强，拓展农业多功能取得新进展，休闲农业和乡村旅游等产业融合新业态新模式发展更加活跃。到2020年，力争农林牧渔服务业产值达到5500亿元，年均增速保持在9.5%左右；企业电商销售普及率达到80%；农产品电子商务交易额达到8000亿元，年均增速保持在40%左右；休闲农业营业收入达到7000亿元，年均增长10%左右，接待游客突破33亿人次。”

从上述内容可以看出，《意见》和《规划》在促进农业产加销衔接更加紧密，产业融合深度显著提升，产业链更加完整，价值链明显提升等方面着墨甚多。同时体现了产业融合主体明显增加，农村资源要素充分激活，股份合作等利益联结方式更加多元，农民共享产业融合发展增值收益不断增加等政策导向和实现路径。

激发农村创业创新热情

黑龙江五常市是优质水稻主产区，大米加工业比较发达。五常市五常镇远景村博远种植养殖合作社有1万多亩优质水稻种植基地，从2007年以来，围绕着水稻建立生态循环产业链，发展大米加工业，建立养鸡场，利用稻壳和鸡粪制作有机肥料，再施到稻田里。“这样，就逐步实现一二三产业融合发展，带动当地农民500人实现了就业。”合作社技术指导赵淑敏说。

小康不小康，关键看老乡。发展农产品加工业，能够引导农户按照加工和市场需求组织生产，打造了农民就业增收新模式。据统计，2015年农产品加工业吸纳3000多万人就业，其中70%以上是农民，农民人均收入的9%以上是来自农产品加工业的工资性收入，加上关联产业比重则更大。据有关部门测算，农业与加工业产值比值每增加0.1个百分点，就可以带动农民人均增收193元，每增加亿元加工营业收入就可吸纳96人就业，明显高于工业。

农业部有关负责人表示，大力发展农产品加工业有利于引领农村产业融合，促进城乡一体化发展。农产品加工业既与农业血脉相连，又与工商业密不可分，能够带动上下关联产业的发展，带动众多小微企业共同成长，扩大农村就业，也利于从更广阔的领域激发农村创业创新热情，加速新业态新模式的孵化成长，是农民增收的“稳定器”、新农民的“孵化器”、调结构的“转化器”和三次产业融合的“链接器”。

目前，农产品加工业、农民创业创新及农村一二三产业融合发展取得新进展、新成效。据统计，2016年1至9月，规模以上农产品加工业增加值同比增长5.6%，实现主营业务收入14.5万亿元，同比增长4.7%，比全国规模以上工业主营业务收入增速高1个百分点。农民工返乡创业人数累计已超过450万，成为农业农村经济发展新亮点。

随着农村创业人数的越来越多，创业新热潮正在形成。据农业部抽样分析，80%的返乡下乡人员创业创新领域都是农村产业融合项目，创业领域逐步覆盖特色种养业、农产品加工业、休闲农业和乡村旅游、信息服务、电子商务、“三品一标”农产品生产经营、特色工艺产业等，创办的经营主体包括家庭农场、种养大户、农民合作社、农业企业和农产品加工流通企业，并呈现出融合互动、竞相发展的趋势。

还需提高政策有效性

2016年11月，农业部农产品加工局局长宗锦耀在农业部农产品加工业专家委员会成立大会上的讲话中，分析了当前我国农产品加工业面临的用地融资难度加大、运营成本上升较快、发展方式比较粗放等多个困难问题。

农产品加工企业专用原料基地和初加工设施用地土地流转困难，一般难以拿到用地指标。农产品加工企业一次性收购原料常年加工，流动资金压得多，收购资金融资难（贵），特别是季节性收购资金贷款难，实际利率在10%以上。同时，数据统计显示，农产品加工企业平均税负约占销售收入的8%-10%，而利润仅为销售收入的3%-5%。另外，各类原料价格比前10年上涨了66%-108%，能源、动力价格上涨了74%，劳动力成本8年涨了近两倍，企业财务费用同比增长10.71%，而大部分农产品加工制品价格上涨仅为80%。

同时，发展方式粗放也制约着我国农产品加工业的发展。加工专用品种严重缺乏，我国只有100多个专用玉米品种，而美国有3000多个，小麦、苹果、柑橘等都缺乏相应的加工品种。产地初加工水平低，每年产后损失相当于1.5亿亩耕地的投入和产出被浪费掉。主食加工滞后，城镇居民约70%、农村居民约40%的谷物类主食依赖于作坊和摊贩生产和供应。综合利用不足，企业平均耗电量、耗水量分别是发达国家的2倍和3倍以上。布局比较分散，85%是规模以下企业，95%是点状分布。创新能力不足，技术装备比发达国家落后15年。

针对上述问题，国办《意见》提出，在财政、税收、金融、投资贸易、用地用电上完善政策措施；鼓励银行业金融机构加大信贷支持力度，为农产品生产、收购、加工、流通和仓储等各环节提供多元化金融服务；支持符合条件的农产品加工企业上市融资、发行债券；积极推广小额信贷保证保险等新型险种，鼓励农业担保与农业产业链加速融合，探索开展农产品质量安全保险。

“目前农产品加工业还面临着诸多困难，这主要是因为长期以来我们农产品加工业的发展是由一些大型的龙头企业主导的，但是这些大型龙头企业在发展壮大之后往往都进城了，这样一来，剩下的农产品加工业在农村的发展就会困难重重。”中国社科院农村发展研究所研究员李国祥分析认为，“目前我们农产品加工业的生产能力严重过剩，但是由于缺乏整合，农产品加工业的技术却相对比较落后。为了解决这一问题，我们一方面要进一步提高市场化程度；另一方面要让我们的农产品加工业获得足够的资金，让它能够在市场当中组合配置优质的资源，只有这样，我们的农产品加工业才能做强做优，才能在现代农业发展中发挥其应有的作用。”

中国乡村之声特约评论员、对外经济贸易大学公共管理学院教授李长安则认为，在发展农产品加工业的时候，必须将基地建设、技术研发和推广、市场开拓、领军企业培育、产业集群集聚作为政策扶持的重点，加大财政、金融、税收等支持力度，不断增强政策的针对性和有效性。

做强农产品加工业的主要任务

——大力支持发展农产品产地初加工。以粮食、果蔬、茶叶等主要及特色农产品的干燥、储藏保鲜等初加工设施建设为重点，扩大农产品产地初加工补助政策实施区域、品种范围及资金规模。鼓励各地根据农业生产实际，加强初加工各环节设施的优化配套；积极推动初加工设施综合利用，建设粮食烘储加工中心、果蔬茶加工中心等；推进初加工全链条水平提升，加快农产品冷链物流发展，实现生产、加工、流通、消费有效衔接。

——全面提升农产品精深加工整体水平。支持粮食主产区发展粮食特别是玉米深加工，去库存、促消费。培育主食加工产业集群，研制生产一批营养、安全、美味、健康、方便、实惠的传统面米、马铃薯及薯类、杂粮、预制菜肴等多元化主食产品。加强与健康、养生、养老、旅游等产业融合对接，开发功能性及特殊人群膳食相关产品。加快新型非热加工、新型杀菌、高效分离、绿色节能干燥和传统食品工业化关键技术升级与集成应用，开展酶工程、细胞工程、发酵工程及蛋白质工程等生物制造技术研究与装备研发，开展信息化、智能化、成套化、大型化精深加工装备研制，逐步实现关键精深加工装备国产化。

——努力推动农产品及加工副产物综合利用。重点开展秸秆、稻壳、米糠、麦麸、饼粕、果蔬皮渣、畜禽骨血、水产品皮骨内脏等副产物梯次加工和全值高值利用，建立副产物综合利用技术体系，研制一批新技术、新产品、新设备。坚持资源化、减量化、可循环发展方向，促进综合利用企业与农民合作社等新型经营主体有机结合，调整种养业主体生产方式，使副产物更加符合循环利用要求和加工标准；鼓励中小企业建立副产物收集、处理和运输的绿色通道，实现加工副产物的有效供应。