

中国棉花协会

CHINA COTTON ASSOCIATION

关于征求对《中国棉花产业“十四五”规划 (征求意见稿)》意见的函

各有关单位、各企业，各位专家：

“十四五”时期（2021-2025年）是我国由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期，也是推动中国棉花产业转型升级、高质量发展的重要机遇期。中国棉花协会在广泛调研基础上起草了《中国棉花产业“十四五”规划（征求意见稿）》，现面向有关部门、涉棉企业、行业专家征求意见，请提出意见建议，并于3月18日下午16:00前反馈给中国棉花协会秘书处。

联系人：张鹏

电话：010-66053407 传真：010-66053474

Email: zhangpeng@china-cotton.org

附件：《中国棉花产业“十四五”规划（征求意见稿）》



中国棉花产业“十四五”发展规划 (征求意见稿)

中国棉花协会

2021年3月

目 录

一、 前言.....	2
二、 发展现状.....	2
三、 存在问题.....	5
四、 机遇与挑战.....	6
五、 指导思想与发展目标.....	7
六、 重点任务.....	10
七、 保障措施.....	14

一、前言

中国棉花产业涉及从农民到纺织工人的近亿人口，是关系国计民生的重要农产品。中国棉花产量、消费量、进口量和纺织品服装生产、出口均居世界前列，“十四五”时期，推动棉花产业高质量发展，提升棉业、纺织业竞争力，是构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的内在要求。中国棉花协会在组织行业调研、广泛征求意见的基础上，编制了《中国棉花产业“十四五”发展规划》，2021年 月 日经中国棉花协会四届四次理事会议审议通过，形成本规划纲要，作为我国“十四五”时期棉花产业发展的参考性文件。

二、发展现状

党的十八大以来，中国经济保持中高速增长，经济发展进入新常态。棉花产业积极推进供给侧结构性改革，转方式、调结构、促改革，为产业转型升级、高质量发展打下了良好基础。

（一）生产结构优化，机械化、规模化水平提升

2014年以来，我国通过实施棉花目标价格改革等产业政策，稳定了棉花生产：面积基本稳定，单产有所提升，生产布局向新疆等优势区域转移。据中国棉花协会统计，2016-2020年全国棉花平均种植面积4712万亩、平均总产578万吨、平均单产123公斤/亩，其中单产5年增长27%，处于世界较高水平。棉花全程机械化实现快速推广，2020年新疆机采棉占比达80%，有效降低了生产成本。棉花生产向优势区域集中，规模化水平提升，北

疆地区植棉向合作社、种植大户、龙头企业集中，适度规模化经营比重达 80%以上。

（二）质量有所恢复，标准体系趋于成熟

近年来，国内棉花质量较临时收储时期（2011-2013 年）有所恢复，带动了我国棉花整体质量水平提高。棉花质检体制改革以来，国内加工企业按照全国统一规划布局进行技术改造，加工与包装技术提升，各项标准与国际接轨。棉花检验技术不断提高，纤维检验机构建立了仪器化公证检验室，彻底改变了以感官为主的检验方式，仪器化的棉花质量检验体系初步建立。

（三）棉价回归市场，内外联动增强

2014 年度在新疆实行棉花目标价格政策以来，棉价逐步回归市场并与国际接轨，内外价差整体较临时收储期间下降，内外联动、期现结合的价格体系基本形成。总体看，国内棉价主要由市场供需基本面决定，但也受到阶段性供求变化、投机炒作、中美贸易摩擦、新冠疫情等因素影响。

（四）贸易方式多样化，现代物流加快发展

随着期货期权市场发展，棉花作为大宗农产品的金融属性不断增强，期现结合模式逐渐普及，目前大部分棉花贸易企业均利用期货市场规避风险、安排生产经营。随着国家物流相关扶持政策出台，棉花物流发展环境改善，基础设施、信息化、技术装备水平持续提升，一批建设标准高、装卸作业和周转能力强的大型棉花专业仓库陆续投入使用，棉花仓储物流企业发展壮大。

（五）去库存任务完成，棉花进口量回升

近年来，国家逐步有序消化储备棉，储备库存降至合理水平，库存消费比显著下降。近两年国家增发棉花进口滑准税配额，进口量回升，目前占总消费量的近 25%。巴西、美国、澳大利亚、印度是我国主要棉花进口国，受中美贸易摩擦影响，美棉进口占比波动较大。

（六）纺织竞争力提升，产业链协同发展

纺织业推进供给侧结构性改革，从产能扩张式增长逐步向高质量发展转变：先进纺纱技术快速应用，向自动化、数字化、智能化方向发展，劳动生产率提高；更加注重满足消费者个性化需求、提高质量和创品牌；坚持科技、绿色、时尚引领，更加注重节能减排和可持续发展。2014 年以来，在政策引导支持下，新疆棉纺产能快速发展，已接近 2000 万锭，棉花就地转化率达到 33%，产业链协同发展效果初显。

（七）宏观调控不断完善，建立市场导向机制

新疆棉花目标价格政策实现了常态化、长效化，对稳定棉花生产发挥了重要作用，促使棉价回归市场并与国际接轨；同时积极探索新型补贴方式，推动补贴与质量挂钩，对棉花产业提质增效、高质量发展起到引导作用。2017 年，国家划定 3500 万亩棉花生产保护区，旨在保障棉花自给水平。储备棉政策的功能定位由原来调节市场供需为主，转变为应急需要；进口配额以满足纺织用棉需求为改革方向，管理更加透明。不同调控手段之间互相

配合、协调，有效保障了棉花产业持续健康发展。

三、存在问题

（一）规模化机械化水平不高，植棉效益总体较低

一是棉花生产规模小，以家庭为单位，小规模、分散化经营，小农户面向大市场，抵御风险能力较差。二是全程机械化水平低，新疆地区机采棉发展迅速，但与小麦、稻谷等其他大宗农产品相比仍滞后，且我国机采棉存在棉花品种、种植模式和管理方法不配套等问题。三是棉花生产仍是重数量轻质量，纺织企业对棉花内在品质的需求未能有效传递给种植者。

（二）质量保障体系不健全，难以满足纺织高质量发展需要

棉花质量问题存在于产业链各个环节：生产环节，种植规模小，品种多、乱、杂；收购环节，争抢资源，未能充分体现优质优价；加工环节，重进度轻质量、混等混级加工；质量管理，重“检测”轻“监管”，缺乏有效手段。“高品质棉少、异性纤维多、一致性差”成为纺织企业普遍反映的问题。

（三）棉花流通、供应链管理有待提升

随着棉花行业市场化水平提升以及棉花期货期权等金融工具的应用，国内流通企业运营与风险管理能力提升，但与国际大型棉商相比仍有差距。国内大型棉花流通企业的业务重心主要在国内，海外业务规模较小，国际影响力不足。棉花仓储物流企业供应链管理有待加强，物流与商流、信息流、资金流之间融合不足，一体化服务能力不强。

（四）棉花标准、信息化建设滞后

随着中国棉业、纺织业质量意识的提升，对短纤维率、含杂率等棉花质量标准提出新要求。工业标准体系不适应产业发展要求，标准化协调推进机制不完善，标准宣传普及力度不够，对行业带动、引领作用不足。各种涉棉信息资源未能有效衔接、整合，现有数据系统不能满足产需对接、质量追溯等行业关切。

（五）人才培养体系难以满足高质量发展需求

一是人才缺口较大。特别是行业需要的跨学科、复合型人才严重不足。二是人才流失率高。棉花及纺织行业属于传统劳动密集型行业，以中小企业居多，棉花专业人才报酬较低，导致人才流失严重。三是人才培养脱节。目前我国中高等教育阶段没有对口专业，棉花专业的系统化培养缺失，从业人员实操能力不强、专业知识不扎实，难以满足高质量发展对复合型人才的需求。

四、机遇与挑战

（一）发展机遇

一是构建新发展格局释放巨大消费潜力。目前中国正加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，消费升级趋势明显，特别是三四线城市和农村，具有广阔市场空间。二是新技术革命对产业升级的推动作用。随着新技术革命、全球产业链分工的发展，纺织产业创新加快，产品向高质量、功能性方向发展，消费者更加关注资源、环境、健康问题，绿色消费意识提升。三是政策支持力度大。党的十九大以来，中国政府

进一步加大减税降费、对外开放力度，鼓励创新、优化营商环境，特别是推进“一带一路”建设，为中国棉业、纺织业提供了新的发展机遇。

（二）面临挑战

一是世界经济不稳定性、不确定性增加。经济全球化遭遇逆流，全球产业链供应链面临冲击，中美经贸关系、新冠疫情成为行业面临的最大的不确定性因素。二是来自化纤的竞争。在过去40年里，全球纤维消费量增长了3倍，但棉花所占份额却从48%下降到27%，增长主要来源于化纤，除了成本优势，化纤质量相对稳定、种类丰富，随着技术进步，更多高科技、新性能的化纤面料开发出来，为纺织产品创新提供多样化原料支撑。棉花因其天然、成本高的属性，未来将在相对高端消费领域保持竞争力。三是国际产业转移。近年来，受成本因素驱动，全球纺织业向东南亚、非洲等地转移速度加快，这些地方处于人口红利释放期，劳动力成本低，当地政府也给予较多政策优惠。

五、指导思想与发展目标

党的十九大报告指出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。当前中国棉花市场化改革深入推进，消费升级趋势明显，规模化机械化水平提高，新技术革命推动生产方式变革，为棉花产业转型升级、高质量发展提供了条件和动力。

（一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯

彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记关于“三农”工作重要论述，坚持稳中求进工作总基调，牢固树立“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念，落实高质量发展要求，坚持质量兴棉、绿色兴棉，以棉花供给侧结构性改革为主线，构建现代棉花产业体系，提高中国棉花产业创新力、竞争力和全要素生产率，加快实现由棉业大国向棉业强国转变，为构建新发展格局和推进乡村振兴贡献力量。

（二）基本原则

一是贯彻新发展理念。以深化供给侧结构性改革为主线，坚持质量第一、效益优先，切实转变发展方式，推动中国棉花产业质量变革、效率变革、动力变革。加快推进技术创新、产品创新、服务创新、商业模式创新，加快推进产业链各环节提质增效，推动棉花产业高质量发展。

二是保障国内供给安全。优化棉花生产结构和区域布局，落实棉花生产保护区建设规划，推进形成优质优价机制。完善棉花目标价格政策，统筹新疆与内地生产，提升宏观调控能力，保障棉花供给安全。

三是坚持系统观念。加强全局性谋划、战略性布局，立足国内大循环，充分利用国内国际两个市场两种资源，发挥强大国内市场 and 贸易强国的比较优势，在国内国际双循环中促进内需和外需、棉花进口和纺织出口协调发展。

四是服务消费需求。顺应消费升级趋势，提升传统消费，培

育新型消费，挖掘潜在消费需求，促进供需有效衔接。以棉花质量品牌为重点，促进消费向绿色、健康、安全发展，鼓励消费新模式新业态发展。

（三）总体目标

在保障国内棉花有效供给基础上，提升棉花质量以满足纺织需求。实现棉花种植区域合理、布局优化，提升棉花生产规模化、机械化水平。加强棉花现代物流体系建设，有效利用国际棉花资源，发挥标准、信息在引领质量提升、促进产需衔接方面的作用，提升棉纺制品的国际竞争优势。

（四）具体目标

1、棉花生产。到 2025 年，棉花总产量稳定在 550-650 万吨，恢复内地产量至 100 万吨，棉花自给率保持在 65-70%；新疆机采棉占比达到 90%，内地机采棉种植形成一定规模；规模化、标准化种植比例达到 70%，品种区域化有所突破。

2、棉花质量。棉花质量适应纺织行业转型升级需求，到 2025 年，国产高品质棉花（适纺 40 支及以上棉纱的棉花）满足纺织企业需求量的 50%以上，异性纤维含量明显降低，棉花品质一致性大幅提高。

3、棉花加工、流通。棉花加工工艺改进，加工质量提升；棉花物流布局进一步优化，供应链管理和专业化、一体化服务能力提升，棉花现代物流体系基本建成；整合流通、贸易资源，培育大型国际贸易商，有效利用国际棉花资源。

4、标准与信息。棉花标准质量指标设置科学合理，满足纺织行业转型升级对棉花质量的要求；棉花贸易规则体系进一步完善；建立覆盖全产业链的国家棉花大数据中心，整合行业信息资源，精准服务产业发展；扩大棉花质量追溯体系应用，引导籽棉质量提升，促进供需有效衔接。

5、棉花消费。国内棉花消费稳定在 800 万吨左右。积极引导绿色、环保理念，支持棉花及棉制品品牌建设和宣传推广，提升国产棉和中国棉制品形象，促进国内棉花消费。

6、营商环境。稳定棉花产业政策，提高宏观调控效率；顺畅价格传导机制，促进实现优质优价；强化质量监管，有效遏制掺杂使假等质量违法行为；建设行业信用体系，发挥社会监督作用。

六、重点任务

（一）提高棉花有效供给能力，保障产业安全

1、稳定棉花生产，保障产业安全。以国内供给为主，依托优势产区建设核心生产基地，保持较高自给水平。综合考虑纺织需求、自给率、补贴限额、储备棉功能定位、新疆产量增长瓶颈等因素，通过综合运用各项产业扶持政策，将 3500 万亩棉花保护区面积扩大至 5000 万亩，总产量保持在 550-650 万吨。

2、统筹生产布局，恢复内地面积。因地制宜，合理调整种植结构，稳定新疆棉花生产，适度恢复黄河流域和长江流域棉花生产。新疆按照“控制面积、提质增效”原则，考虑当地资源情

况，引导次宜棉区退出，产量保持在 500 万吨左右。逐步恢复内地棉花种植，引导生产向产棉大县、传统棉区、优势产区集中，使内地产量保持在 100 万吨左右，在区域结构调整的同时注重品质布局。

（二）推进规模化、机械化生产

1、创新生产经营模式，提升棉花生产规模化、机械化、产业化水平。继续引导棉花生产向优势区域集中，扶持新型农业经营主体，发展集中连片、适度规模种植；支持棉花专业合作社、龙头企业开展土地流转、订单农业，提供农业社会化服务。支持建设棉花交易平台，促进棉花生产者，加工、物流、纺织企业的联合合作，建立利益共享、风险分担和问题协商机制，解决棉花产非所需、供需错配等问题。

2、推进机采棉稳步、优质化发展。出台机采棉产业健康发展指导意见，促进机采棉品种及相关技术研发和推广，制定机采棉品种审定、区试标准，适时发布机采品种名单。支持相关行业组织、科研机构、企业、专业合作社联合建设规模化、标准化机采棉生产基地，开展机采棉全产业链联合攻关试点，解决产业链不配套、不融合等问题，形成可推广的发展模式。

（三）提升棉花品质，适应纺织需求

1、建立棉花质量保障体系。建立单一部门主导、多部门参与的棉花质量管理体系和联席会议制度，统筹推进我国棉花质量监督和保障体系建设工作。加快棉花信用体系建设，发挥信用评

价在棉花质量监管方面的基础性作用。建立棉花质量追溯系统，扩大补贴与质量挂钩试点范围，从政策层面引导“优质优价”机制实现。修订棉花国家标准，完善质量指标分级分档，调整价差计算标准，充分体现纺织需求。

2、改进棉花品种管理。加强种子监管力度，控制品种审定数量，提高品质标准，依法查处种子生产销售的违法行为。鼓励企业、科研单位建立品种区域试验联合体，研发适合当地气候、土壤条件的品种，加快培育推广优质机采棉品种和适应未来一段时间纺织企业需求品种。发挥产棉区当地政府作用，引导减少种子多乱杂现象，鼓励单一品种集中连片种植。

3、优化棉花种植管理模式。制定棉花种植管理规范，对棉花品种选育、种植管理、采摘等生产关键环节提质增效提供技术指导和操作规范，推广绿色高效高质生产模式。研制适合内地植棉规模的轻简化育苗、机械化种植技术，解决省工节本问题。改善棉田灌溉条件，开展田间工程建设，鼓励秸秆还田、机械施肥、智能灌溉等农业机械投入生产。加强生产风险预判，加强灾害监测，及时发布预警信息。

4、加强地膜使用管理。农业、供销、市场监督管理等部门建立联合工作机制，支持农膜回收网络体系建设，尝试将农膜有关指标纳入棉花质量补贴范围。支持高强度地膜、地膜回收机械、地膜资源化利用等关键技术的研发，推广机械捡拾技术，建设机械化回收示范试点。

5、提升棉花加工质量。发挥政策引导作用，优化产能布局，促使企业优胜劣汰，避免低水平无序竞争。规范加工秩序，落实加工企业责任，开展行业联合惩戒，建立加工企业信用信息数据库。支持加工设备升级、技术研发，改进加工工艺，加大技术改造力度，推动棉花质量快速检验、异性纤维检测与剔除等技术装备实现新突破，并加快市场化应用。

（四）发展棉花现代物流，培育国际大型棉商

1、加快棉花现代物流发展。合理布局，打通物流节点，建设覆盖棉花主产区和主销区的物流集散地，实现区域仓储配送一体化，提高仓储资源利用效率。发展棉花公铁多式联运，建设从新疆到内地集收纳、集并、中转、运输、存放于一体的棉花运输物流体系，提高运输效率，降低物流成本。研究构建棉花运输智慧物流服务平台，实现物流、信息流、资金流的有效整合，促进棉花物流和综合服务向更高层次升级。

2、积极培育国际大型棉商。加快推进并支持棉花企业走出去，扶持和打造一批棉花大型企业集团，加强“一带一路”棉花产业国际合作，培育具有国际竞争力的大型棉商。加强对大型跨国农业企业的深入研究，借鉴发达国家支持跨国农业企业成长的经验和措施。支持中棉、中纺等骨干企业做强做优做大，不断增强控制力、影响力、抗风险能力，鼓励开展国际化经营，提高国内外原产地采购能力和一手优质资源控制力，提升全球棉花贸易定价权。

（五）推进标准化、信息化建设

1、建立质量导向的标准体系。构建满足纺织行业转型升级发展需求的新型标准体系，出台科学评价棉花质量和满足纺织需求的棉花国家标准，提升标准制定与产业发展的粘合度和引领高质量发展的能力。完善和推广中国棉花贸易规则，扩大中国作为棉花生产、消费、贸易大国的话语权，促进“一带一路”沿线国家棉花标准体系与我国对接，降低经贸成本，优化营商环境。

2、建立国家棉花大数据中心。基于现有涉棉信息平台，搭建覆盖全产业链的统一大数据平台，实现棉花全产业链数据有效衔接，解决各环节、各部门数据不匹配、不互认问题，发挥数据信息对产业高质量发展的引领作用。进一步扩展中国棉花质量追溯系统，实现从种植到加工成包、专业仓储监管、公证检验的大数据融合贯通，为精准补贴和产需对接打下基础。

3、大力支持棉花品牌建设。顺应纺织品服装消费升级趋势，积极倡导绿色、环保理念，稳定和扩大棉花消费。支持中国棉花及棉制品品牌建设和宣传推广，鼓励行业协会从品质、公益、时尚、文化等方面深度挖掘“中国棉花”品牌价值，对优质棉花、棉制品进行认定、授牌，塑造“中国棉花”优质品牌形象，提升中国棉制品国际竞争力。

七、保障措施

（一）完善产业扶持政策和宏观调控

完善扶持政策和调控措施，根据产业定位和发展目标，为棉

花产业高质量发展提供长期稳定的政策环境。继续在新疆完善棉花目标价格政策，推动补贴和质量挂钩，提高补贴的精准性和资金使用效率；在符合内地棉花生产特点基础上，立足于引导生产效率提升，规范棉花加工、流通、检验秩序，更加侧重扶持产棉大县、集中连片种植区，发挥出规模优势，推动政策常态化、机制化，适度恢复内地生产。进一步完善国家棉花宏观调控体系，在尊重市场规律的同时弥补市场调节的不足，改革棉花进口管理制度，完善棉花储备制度体系，保障产业安全、市场稳定和纺织需求。提高政策协同性，目标价格、储备、进口等各种政策手段应互相配合、协调，构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的调控体系。

（二）营造良好的市场环境

加强质量监管，构建以信用为基础的新型监管机制。明确实施监管的主导部门及职责，推动跨部门联合监管，对质量违法、扰乱市场秩序等行为加大查处力度，开展多部门联合惩戒；以信用监管为着力点，创新监管理念、监管制度和监管方式，建立衔接事前、事中、事后全监管环节的新型监管机制。加强行业自律，充分发挥行业协会作用，制定行业标准和行为规范，引导、规范和约束产业链各环节企业和个人行为；开展行业信用体系建设，制定行业“红黑名单”、开展企业信用评级、建立信用档案、发布行业信用报告等，形成全社会共同参与监管的合力。加强国际合作，完善贸易规则，营造公平有序的贸易环境；通过政府间、

行业组织间签订合作协议，建立沟通协调、纠纷解决机制，为企业到海外投资经营营造良好环境。

（三）加强人才队伍建设

加强棉花专业人才培养，满足棉花行业当前及未来对人才的需求。支持涉棉企业、行业组织与高校开展人才共建，建设棉花专业师资队伍，设立产业人才教育培训中心。鼓励行业管理部门、行业协会、棉花及纺织龙头企业、相关高校、新闻媒体等组建棉花专家智库。支持相关高校、企业和社会培训机构成立棉花专业人才联盟，探索校企合作、产学研融合新模式。