

# “三农”决策要参

2015 年第 1 期（总第 87 期）

清华大学 中国农村研究院

2015 年 1 月 5 日

## 中国特色现代农业的制度创新与政策突破\*

**内容摘要：**在“四化同步”发展的背景下，加快推进中国特色农业现代化，既需要不断加大制度创新力度，又需要不断改善宏观调控，从市场机制和政府作用两个方面，为农业现代化注入强大推力。要围绕农业发展、农业转型、农民富裕等农业现代化的基本目标，不断深化农村改革，加大土地、科技、金融、人才、投入、价格、补贴等方面的制度和政策创新力度，完善城乡发展一体化体制机制，健全农业经营体系，引入先进生产要素，强化农业支持保护，突出现代农业建设重点，不断夯实农业基础，推动农业提质增效，促进农业转型升级。

**关键词：**现代农业 制度 政策

---

\*本文是清华大学中国农村研究院 2013 年研究课题“中国特色农业现代化理论创新与政策突破”（编号：CIRS2013-1-1）的部分研究成果。

“四化同步”是基于我国自身发展阶段、借鉴国际发展经验提出的重大战略，也是当前我国推进农业现代化面临的时代背景和总体要求。现阶段，我国人多地少、农业资源紧缺，农业经营规模小、组织化程度低，农村地域广阔、资源禀赋差异大，地区发展不均衡，破除城乡二元结构难度很大。基于基本国情，未来一个时期建设中国特色现代农业的基本思路是：按照在工业化、城镇化、信息化深入发展中同步推进农业现代化和发展高产、优质、高效、生态、安全农业的要求，坚持以转变农业发展方式为主线，以保障主要农产品有效供给、加快农业转型升级和促进农民持续较快增收为主要目标，以提高农业综合生产能力、抗风险能力和市场竞争能力为主攻方向，充分发挥区域比较优势，着力促进农业生产经营的专业化、标准化、组织化、规模化、集约化，着力强化农业基础设施和物质技术装备，着力强化现代农业发展的政策支持和法制保障，着力完善现代农业产业体系，探索较为成熟、特色鲜明、多元化的农业现代化模式。

加快推进中国特色农业现代化，既需要不断加大制度创新力度，又需要不断改善宏观调控，从市场机制和政府作用两个方面，为农业现代化注入强大推力。要围绕农业发展、农业转型、农民富裕等农业现代化的基本目标，不断深化农村改革，完善城乡发展一体化体制机制，为农业发展创造良好的制度和政策环境。

### 一、制度创新重点

走中国特色农业现代化道路要突出五大重点制度建设：

### （一）土地制度

土地制度创新的核心目的，在于提高土地资源配置效率。要在坚持农村土地集体所有的前提下，实现所有权、承包权和经营权“三权”分离。保障农户承包权以发挥其财产功能，使承包农户在土地流转和被征收时能够获得资本收益，拓展增加其财产性收入的渠道。放活经营权，推动土地资源优化配置。通过健全土地流转市场、规范流转中介服务、强化流转合同法律保护等措施，稳定土地经营权主体预期，使土地资源向最有效率的经营者集中。

### （二）经营制度

经营制度创新，目的在于调整和变革农业领域的生产关系。要在坚持家庭经营的基础性地位的前提下，培育发展专业大户、家庭农场等新型农业经营主体，促进农业家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营共同发展。鼓励和引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业，向农业输入现代生产要素和经营模式。发展农业社会化服务组织，深化基层农业公共服务机构改革，支持发展各种经营性服务组织，健全多元化的社会化服务体系。

### （三）科技体制

面向农业现代化的农业科技机制创新，重点是两个方面。一是建立有利于先进实用科技成果涌现的制度。通过集中投入、联合攻关等举措，大力培育具有重大应用价值的突破性科技成果。积极培育多元化农业科技创新组织，让企业等经营性组织成为农

业科技创新的主体。二是建立有利于科研成果推广应用的制度。推进农业科技大联合大协作，建立产学研用深度融合的实施机制，形成科技与生产紧密衔接、优质科技资源与优势产区紧密对接、中央与地方科研力量上下贯通、不同区域和不同学科专家协同创新的农业科技发展格局。

#### **（四）金融制度**

建立商业金融、政策金融、合作金融有机统一、协调高效的农村金融体系，完善金融支农激励约束机制，多元化渠道满足不同主体的金融需求。加强农村信用体系建设，重点针对新型农业经营主体开展信用评定，加大授信额度，鼓励发展信用贷款。针对粮棉油糖、农作物制种、园艺作物、畜牧业、渔业、农机等不同产业，有针对性地开展创新金融产品和服务方式。鼓励财政出资建立为农服务的担保公司，构建政府扶持、多方参与、市场运作的农村信贷担保机制。建立农村产权交易市场，完善农村抵押资产变现处置机制，鼓励金融机构开展农村土地经营权、大型农机具、活体畜禽、在产农作物、各种有价票据等抵质押贷款业务。健全农业保险管理体制，提高农业保险各利益方有效参与度，逐步扩大农业保险补贴覆盖范围，稳步提高农业保险风险保障水平，探索开展产量保险、价格保险、收入保险等新型保险产品试点，建立完善农业再保险体系，建立财政支持的农业大灾风险分散机制。

#### **（五）人力资本制度**

以培养新型职业农民为重点，把劳动力资源优势转变为人力

资本优势。探索建立职业农民准入制度，制定新型职业农民标准，并出台相应扶持政策。制定新型职业农民教育培训规划，以家庭农场主、农民合作社负责人和返乡创业人员等为重点，加大财政投入，实行免费的职业农民教育培训。积极引进高层次专业人才，支持农业科技人员、大中专院校毕业生、返乡创业人员投身现代农业建设。

## 二、政策突破重点

坚持不断加大农业支持保护力度，健全完善强农惠农富农政策的基本方向。同时更加关注国际因素，采取符合 WTO 规则、与国际惯例接轨的政策工具。重点是三个方面：

### （一）农业投入政策

聚焦耕地、农田水利、技术创新应用、物质装备、信息化、污染防治等，大幅增加农业投入，建立农业投入稳定增长的长效机制，增强农业综合生产能力。建立和完善耕地建设投入保障机制、保护补偿机制，整合财政资金并加大投入力度，落实好高标准农田建设规划，大幅提升耕地产能。明确各级政府关于农田水利建设的职责和投入比例，加强监督考核，同时鼓励和引导社会资本增加农田水利建设投入。改善基层农业技术推广机构的工作条件，建立基层农业公益性服务财政全额保障制度。完善农业生产重大技术补贴政策，扩大政策覆盖范围，加快防灾减灾、稳产增产、节本增效、减损增值等关键技术的普及推广。支持研发先进适用农业机械，提高农业生产薄弱环节机械化水平。支持设施

农业发展，提高农业防灾能力。建立农业信息监测预警体系，加强农业信息资源整合共享，全面推进信息进村入户。加强农业面源污染防治，采取综合性措施，防止城镇和工业污染物向农村转移扩散。

## （二）农产品价格政策

目前，主要农产品国内价格已经远高于进口农产品到岸价，农产品价格政策需要调整完善。重点是在继续实施粮食最低收购价政策和大宗农产品临时收储政策使农产品价格保持基本稳定的同时，着眼于保障农业生产基本收益，探索实行“价补分离”的目标价格补贴政策。应尽快完善目标价格补贴政策实施细则，在大豆、棉花目标价格补贴试点的基础上，逐步扩大试点覆盖的产品和区域范围，建立符合市场化要求、适合国情的新型农产品价格支持体系。

## （三）农业补贴政策

我国已经初步构建起新时期农业补贴制度框架，成为农业现代化的重要政策推手。下一步要继续增加农业补贴，健全完善补贴政策工具和操作办法。分类设定鼓励农产品生产、有利于农民收入增长以及实现农业可持续发展的补贴种类和项目安排。继续增加补贴总量，扩大补贴覆盖范围。普惠性补贴数量不减少，重点增加农田水利建设、投入品、农业灾害救助、科技应用与推广、资源生态保护、农民培训等生产性专项补贴。新增农业补贴资金重点向从事粮食生产的专业大户、家庭农场、农民合作社等新型

主体集中，使优惠政策向更有效率的生产者集中。完善补贴操作办法，整合资金渠道和补贴项目，将一些政策目标、发放渠道、实施对象比较接近的补贴项目归并，提高政策实施效率。

### **三、建设项目重点**

农业转型是现代农业发展的必然要求。推动我国农业转型升级，涉及面广，任务艰巨。在创新制度和完善政策的基础上，要进一步突出建设的重点措施，着力推进，争取实现质的突破。

#### **（一）加强基础设施建设**

尽快划定永久基本农田，建立耕地建设与保护长效机制，确保高标准农田不被征收征用，确保耕地质量与设施永续利用。加强土地利用规划的科学性和权威性，城镇建设尽量避免占用耕地和基本农田，提高存量建设用地利用效率。开展农田水利设施产权制度改革，建立和完善农田水利设施的建设和管护机制。

#### **（二）加快建设现代种业**

构建以产业为主导、企业为主体、基地为依托、产学研结合、育繁推一体化的现代农作物种业体系。加强育种基地建设，加快种质资源创新，阶段性选育一批具有突破性的适宜机械化作业、高产、优质、多抗、广适的新品种，实现品种有序更换。

#### **（三）扶持新型农业经营主体**

设立土地适度规模经营发展专项资金，引导和鼓励土地经营权流向新型农业经营主体。制定税收优惠政策，促进新型农业经营主体发展壮大。加大项目建设支持力度，国家有关涉农建设项

目在同等条件下优先委托新型经营主体承担。落实好在国家年度建设用地指标中单列一定比例专门用于新型农业经营主体建设配套辅助设施的政策，并研究多渠道、多方式解决新型农业经营主体的农业建设用地问题。

#### **（四）加强新型职业农民培养**

大力发展免费的农业职业教育，组织多种形式的农业技术培训，培养大批农村适用专业人才。加大新型职业农民培育工程实施力度。探索建立职业农民资格认定办法、农业行业准入制度。从政府补贴、社会保障、项目扶持、金融服务、土地流转、职称评定等方面创新制度和政策，吸引大中专毕业生和专业技术人员从事农业。

#### **（五）加强农业生态保护建设**

以耕地、草原、养殖水域等为重点，加大农业资源建设和保护力度。在适宜地区大力推广保护性耕作。大力发展循环农业，加强农业废弃物的资源化、清洁化利用，科学使用投入品，防治农业面源污染。实施新型能源战略，适度发展非粮能源作物。加强草原保护建设和水生态修复建设，不断改善农业生态环境。走新型工业化道路，防止城镇和工业污染向农村转移扩散。

#### **（六）优化农业布局结构**

大力发展都市现代农业和城郊型现代农业，加强设施农业等特色业态发展和菜篮子等重点产品保障。深入实施优势农产品区域布局规划，支持和吸引现代生产要素向优势区集聚。立足市场



机制主导，重点发展具备比较优势的地方特色产业和高效生态农业，提高经济作物、畜牧、水产在农业增加值中的比重。

### **（七）大力发展农产品加工**

支持农产品加工企业综合利用能力建设，促进农产品副产物、加工副产物的资源化、再利用、减量化，提高资源利用率。加大农产品产地初加工扶持力度，增加财政补助规模，扩大项目实施范围，降低农产品产后损失率。整合农产品加工科研资源，加大投入和政策支持力度，促进农产品加工业技术集成创新。

### **（八）改善进出口调控**

鼓励和引导发展各类出口农产品的行业商会、协会和中介组织，提高行业组织化程度，促进优势农产品出口，积极应对国际贸易纠纷。建立敏感农产品进出口调控机制，在利用进口保障供给的同时，灵活利用关税、关税配额、技术性措施、国营贸易等政策，控制进口规模、节奏和方式。完善农业产业损害风险评估机制，及时采取反倾销、反补贴、保障措施等手段，实施必要的贸易保护，避免进口给国内产业造成巨大冲击。支持发展农产品出口信用保险，创新境外农业资源开发的相关保险产品和服务，促进农业“走出去”。

### **（九）强化农业法制保障**

一方面，强化农业可持续发展的法治支撑。以农业产业支持、新型农业经营主体培育、农业风险防控、科技兴农富农等方面立法为重点，健全农业支持保护法律体系。加快农产品市场和调控

体系立法。加快完善生态补偿和污染防治的法律法规。加强土地法律制度建设，加大对农民土地财产权利的保护力度。另一方面，提升农业管理的法治水平。完善立法工作机制，立法规划和项目适当向“三农”领域倾斜，不断增强立法的科学性、及时性、针对性和可操作性。深化行政执法体制改革，全面推进农业综合执法，从知识产权保护、市场监管、农民利益维护等多个方面，保障良好的农业法治环境。

农业部农村经济体制与经营管理司 张红宇

农业部产业政策与法规司 张海阳



## 清华大学 中国农村研究院

---

地址：北京·清华大学公共管理学院 301 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）