

激活农业农村内生发展动力

中央农村工作领导小组办公室 | 赵阳 王宾

今年中央一号文件紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,进一步理顺政府和市场的关系,全面激活市场、激活要素、激活主体,对推进农业供给侧结构性改革作出了全面部署。

激活市场： 用市场的力量发掘农业农村发展潜力

深化粮食等重要农产品价格形成机制和收储制度改革,在确保口粮安全的基础上,以市场定价、价补分离为方向分类完善改革方案。在农业主要矛盾已

经由总量不足转变为结构性矛盾的新形势下,改革农产品价格形成机制,完善粮食等重要农产品收储制度势在必行。要坚持市场化改革取向与保护农民利益并重这一收储制度改革的大方向,在具体步骤上采取“分品种施策、渐进式推进”的办法,逐步理顺粮食价格形成机制,还原市场经济下的粮食生产结构和价格水平,让农民解除对托市政策的过度依赖,扭转种粮“不看市场看政策”的局面。从长远看,引导农民根据市场需求调整种植结构、实现优质优价,以及通过改革带来的市场和价格变化,有利

于促进下游养殖业和粮食加工业发展,同时吸纳更多就业,可以进一步拓宽农民增收的新途径。要在确保口粮安全的前提下,完善稻谷、小麦最低收购价政策,调整完善新疆棉花目标价格政策,调整大豆目标价格政策,增强价格政策的调节弹性,让价格真正释放出反映市场供求关系的信号。另外,还要科学确定粮食等重要农产品国家储备规模,优化中央储备粮品种结构和区域布局,着力推动中央储备粮管理体制变革,充分发挥政策性职能作用,严格政策性粮食监督管理。

完善农业补贴制度,加大对粮食主产区倾斜力度,重点支持发展适度规模经营、倡导绿色生产方式,提高农业补贴政策的指向性和精准性。这些年我国粮食连年增产,夯实了粮食安全基础,为全局工作赢得了主动,粮食主产区功不可没。但是,由于粮食生产成本攀升、比较效益偏低等因素,许多粮食主产区的财政状况并不乐观,有的产粮大县还是国家重点贫困县。加之这几年粮食价格持续下滑,导致一些粮食主产区的日子越来越不好过,甚至陷入了“产粮越多,财政包袱越重”的怪圈。不能让粮食主产区背着财政包袱抓粮食生产,中央一号文件明确提出要完善粮食主产区利益补偿机制,通过政策扶持让主产区



的农民安心种好粮、多种粮。发展适度规模经营是优化农业供给体系的重要举措,也是建设现代农业的必然要求。要继续加大对适度规模经营的支持力度,沿着“谁种地谁种粮给谁补贴”的方向,将农业补贴重心从以农民个体为主转向种粮大户、家庭农场、专业大户、农民专业合作社等新型农业经营主体并重。按照我国加入世贸组织时的承诺,对农业补贴不能超过农业产值的8.5%,这些年随着农业生产成本不断升高,目前的补贴水平已逼近“黄箱”顶部,一定程度上导致了农产品市场价格扭曲,农业补贴政策确实到了由“黄箱”转“绿箱”的新节点。要大力推进以绿色生态为导向的农业补贴制度改革,在确保国家粮食安全的同时,将政策目标从促进农业生产向生产与生态兼顾转变。农业补贴要把与产量挂钩的补贴项目转向综合性农业支持保护补贴,推动农业补贴由补流通、补价格转向补生态、补收入,推动农业生产由过度依赖资源消耗向追求绿色生态可持续转变,走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的现代农业发展道路。此外,今年还要加大对粮棉油糖和饲草料生产全程机械化所需机具的补贴力度,这些是我国现代农业建设的薄弱环节。

激活要素: 撬动农业农村资源的市场价值

积极稳妥推进农村集体产权制度改革,增强农村集体经济发展活力,拓宽农民增收新渠道。深化农村集体产权改革,要探索农村集体所有制有效实现形式,盘活农村集体资产,构建集体经济治理体系。要适应城乡一体化发展新趋势,全面开展农村集体资产清产核资,针对不同类型的集体资产分类施策。深化农村集体产权改革,重点是要聚焦经营性资产,稳妥有序、由点及面推进农村集体经营性资产股份合作制改革,抓好确认成员身份、量化经营性资产、保障农民集体资产权利等各项具体工作。对于资源性资产,重点是加快推进农村承包地确权登记颁证,全面落实农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权“三权分置”办法。对于公益性资产,重点是探索集体统一运营管理的有效机制,更好地为集体经济组织成员及社区居民提供公益性服务。中央一号文件指出,要全面加快“房地一体”的农村宅基地和集体建设用地确权登记发证工作。同时,认真总结农村宅基地制度改革试点经验,在充分保障农户宅基地用益物权、防止外部资本侵占控制的前提下,

落实宅基地集体所有权,维护农户依法取得的宅基地占有和使用权,探索农村集体组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地,增加农民财产性收入。鼓励地方开展资源变资产、资金变股金、农民变股东等改革,赋予农民更多财产权利,增强集体经济发展活力和实力。深化农村集体产权改革,必须坚守法律政策底线。坚持农村集体所有制不动摇,不能把集体经济改弱了、改小了、改垮了,防止集体资产流失;坚持农民权利不受损,不能把农民的财产权利改虚了、改少了、改没了,防止内部少数人控制和外部资本侵占。

改革完善财政支农投入机制,适度增加农业农村投入,创新资金使用方式,提升支农效能。要在提高财政支农资金使用效率上下功夫,进一步优化投入结构,千方百计管好用好财政支农资金。首先,发挥好财政支农资金的合力效应,把涉农资金整合起来干大事。整合资金必须规划先行,谋定后动。要把每个职能部门应承担什么任务、资金怎么使用都统一规划得清清楚楚。这样统筹各部门支农资金使用才有据可依,才能使各部门齐心协力共唱一台戏,否则只能是各唱各的调、各念各的词。当然,还要明确各部门职责分工,各负其



责、各表其功，充分调动各方积极性。今年，要在试点基础上继续探索“大专项+任务清单”资金管理方式，加快推进专项转移支付预算编制环节源头整合改革。其次，发挥好财政支农资金的杠杆效应，撬动金融和社会资本更多投向农业农村。目前，财政支持建立全国性政策性农业信贷担保体系已经取得实质性进展，建立了国家级的农业信贷担保联盟。下一步要加快健全机制，推进省级信贷担保机构向市县延伸，支持有条件的市县尽快建立机构并实现实质性运营。支持通过推广政府和社会资本合作、鼓励地方建立风险补偿基金等方式灵活运用财政支农资金，放大资金使用效果。再次，发挥好财政支农资金的引导效应，允许地方政府依照有关法律和政策规定探索市场化融资方式，引导社会资本投资农业农村发展。包括支持社会资本以特许经营、参股控股等方式参与农林水利、农垦等项目建设运营，鼓励地方政府和社会资本设立各类农业农村发展投资基金以及地方政府发行专项债等，这些有利于拓宽农业农村建设投融资渠道的资金方式都可以依法依规大胆尝试。此外，还要鼓励各级财政优先把小型项目安排给农村集体经济组织、农民合作组织建设，允许财政补助形成的资产转交新型经营主体持有和管护，支持农村集体经济发展。

加快农村金融创新，健全农村金融服务体系，全面提升农村金融服务水平。为确保“三农”贷款投放持续增长，要进一步强化激励约束机制，引导金融机构加大县域信贷投放力度，加大服务“三农”力度。农村商业银行、农村合作银行、村镇银行等农村中小金融机构是县域金融发展的主力军，各地区应采取支持措施支持这些机构立足县域谋发展。对于其他商业金融机构也要通过完善差别化考核办法、落实涉农贷款增量奖励政策等激励机制，支持其增加县域网点，

适当下放县域分支机构业务审批权限，扩大涉农业务规模，提升农村金融服务的覆盖面和可得性。今年要继续深化农业银行三农金融事业部改革，加快完善邮储银行三农金融事业部运作机制，尽快把各项优惠政策落实到位。同时，要在严格监管基础上，支持农村资金互助组织、农业互助保险规范发展，开展农民合作社内部信用合作试点。金融机构服务“三农”，除了要有责任心和热心肠，还要针对农村金融需求不断开拓创新，提升服务能力。中央一号文件提出，支持金融机构开展订单融资和应收账款融资业务、开展“两权”抵押贷款试点以及大型农机具、农业生产设施抵押贷款业务，这些都是符合农村小微企业和农户生产、消费信贷需求的金融业务。要持续推进农业保险扩面、增品、提标，开发满足新型农业经营主体需求的保险产品，采取以奖代补方式支持地方开展特色农产品保险、扩大农产品价格指数保险试点，探索建立农产品收入保险制度，完善农业再保险体系。今年要在13个粮食主产省选择部分县市，对适度规模经营农户实施大灾保险，并为此调整部分财政救灾资金予以支持，这对促进农业保险发展具有重要意义。为拓宽金融支农新渠道，中央一号文件指出，支持符合条件的涉农企业上市融资、发行债券、兼并重组，鼓励金融机构发行“三农”专项金融债。

探索建立农业农村发展用地保障机制，合理安排农业农村各业用地。中央一号文件明确将年度新增建设用地计划指标确定一定比例用于支持农村新产业新业态发展。在控制农村建设用地总量、不占用永久基本农田前提下，加大盘活农村存量建设用地力度。允许通过村庄整治、宅基地整理等节约的建设用地采取入股、联营等方式，重点支持乡村休闲旅游养老等产业和农村三产融合发展，同时强调，不能借此违法违规开

发房地产或建私人庄园会所。

激活主体： 把农村打造成干事创业的热土

开发好农村人力资源，培养适应现代农业发展需要的新农民。中央一号文件指出，要大力培育新型农业经营主体和服务主体，通过经营权流转、股份合作、代耕代种、土地托管等多种方式，加快发展土地流转型、服务带动型等多种形式规模经营。进一步加强对规模适度家庭农场和各类经营性服务组织的扶持，加强农民合作社规范化建设，支持供销、邮政、农机等系统发挥为农服务综合平台作用。促进农村人力资源开发，要重点围绕新型职业农民培育、农民工职业技能提升，整合资金资源、建立健全培训机制，积极培养适应现代农业发展需要的各类人才。要通过完善城乡劳动者平等就业制度，推动农业劳动力多渠道转移就业。

健全农业劳动力转移就业和农村创业创新体制，积极培育农村经济发展的新亮点和新增长点。中央一号文件强调要完善城乡劳动者平等就业制度，健全就业服务体系，鼓励农业劳动力多渠道就业。对那些患职业病的、年老返乡无社保的农民工特殊群体，有关部门要提出切实可行的保障措施。中央一号文件指出，不但要支持进城农民工返乡创业，还要鼓励高校毕业生、企业主、农业科技人员、留学归国人员等各类人才回乡下乡创业创新，将现代科技、生产方式和经营模式引入农村，带动现代农业和农村新产业新业态发展。各地区要把财政、金融、工商、税务、土地管理、社会保障等各相关部门的优惠政策、优势资源整合起来，支持各类人才回乡返乡就业创业，把农民工返乡创业的星星之火发展成各类人才回乡下乡创业创新的燎原之势。□

责任编辑 李艳芝