

世界银行第五期技术援助项目

YANGLING XIANDAINONGYE FAZHAN  
ZHANLUE YANJIU

# 杨凌现代农业发展 战略研究

杨凌农业高新技术产业示范区管委会 编

西北农林科技大学出版社

世界银行第五期技术援助项目

# 杨凌现代农业发展战略研究

杨凌农业高新技术产业示范区管委会 编

西北农林科技大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

杨凌现代农业发展战略研究 / 杨凌农业高新技术产业示范区管委会编. — 杨凌 : 西北农林科技大学出版社, 2012. 11

ISBN 978 - 7 - 81092 - 519 - 8

I. ①杨… II. ①杨… III. ①现代农业 - 发展战略 - 研究 - 咸阳市  
IV. ①F327.413 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 285368 号

杨凌现代农业发展战略研究

杨凌农业高新技术产业示范区管委会 编

---

|      |                                                          |              |
|------|----------------------------------------------------------|--------------|
| 出版发行 | 西北农林科技大学出版社                                              |              |
| 地 址  | 陕西杨凌杨武路 3 号                                              | 邮 编:712100   |
| 电 话  | 总编室:029 - 87093105                                       | 发行部:87093302 |
| 电子邮箱 | <a href="mailto:press0809@163.com">press0809@163.com</a> |              |
| 印 刷  | 西安华新彩印有限责任公司                                             |              |
| 版 次  | 2012 年 12 月第 1 版                                         |              |
| 印 次  | 2012 年 12 月第 1 次                                         |              |
| 开 本  | 787 mm × 1092 mm                                         | 1/16         |
| 印 张  | 20                                                       |              |
| 字 数  | 486 千字                                                   |              |

ISBN 978 - 7 - 81092 - 519 - 8

定价:77.50 元

本书如有印装质量问题,请与本社联系

# 杨凌现代农业发展战略研究

## 编写人员名单

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 郭社荣 | 周耀生 | 张晓山 | 苑 鹏 |
| 姜瑶英 | 叶剑平 | 张清勇 | 李 鑫 |
| 刘光哲 | 海江波 | 郑少锋 | 鲁向平 |
| 柴彦威 | 张景秋 | 王养锋 | 张少文 |

# 目 录

## 杨凌示范区现代农业发展战略研究报告

|                                        |      |
|----------------------------------------|------|
| 第一部分 研究背景、研究的基本原则和基本思路 .....           | (3)  |
| 一、杨凌示范区现代农业发展战略研究所处的特殊背景和必须回答的问题 ..... | (3)  |
| 二、杨凌示范区现代农业发展战略研究应遵循的基本原则和基本思路 .....   | (3)  |
| 第二部分 杨凌示范区现代农业发展战略研究的主要内容 .....        | (6)  |
| 一、城乡一体化发展政策制度研究 .....                  | (7)  |
| 二、农业高新技术和适用技术实现产业化的基本制度基础 .....        | (7)  |
| 三、农业高新技术和适用技术实现产业化 .....               | (23) |
| 四、与现代农业发展战略相关的体制机制的变革 .....            | (38) |
| 第三部分 杨凌示范区现代农业发展战略研究的主要结论和主要政策建议 ..... | (48) |
| 一、主要结论、制度瓶颈和未来发展现代农业的战略目标 .....        | (48) |
| 二、深化改革,创新体制机制 .....                    | (51) |

## 杨凌示范区农村土地承包经营权流转制度调研报告

|                             |      |
|-----------------------------|------|
| 1 中国土地流转政策法规回顾及流转概况分析 ..... | (73) |
| 1.1 土地流转政策法规回顾 .....        | (73) |

|     |                           |       |
|-----|---------------------------|-------|
| 1.2 | 土地流转概况分析 .....            | (76)  |
| 1.3 | 农村土地流转中存在的问题 .....        | (79)  |
| 2   | 杨凌示范区的土地流转 .....          | (81)  |
| 2.1 | 背景 .....                  | (81)  |
| 2.2 | 土地流转的方式 .....             | (84)  |
| 2.3 | 各方的利益诉求 .....             | (85)  |
| 2.4 | 流转程序和管理服务机构 .....         | (86)  |
| 2.5 | 政府配套保障措施 .....            | (88)  |
| 2.6 | 成绩与问题 .....               | (90)  |
| 3   | 国内外经验借鉴 .....             | (94)  |
| 3.1 | 国际经验 .....                | (94)  |
| 3.2 | 中国台湾的小地主、大佃农政策与农地银行 ..... | (101) |
| 3.3 | 大陆土地流转的主要模式与做法 .....      | (106) |
| 4   | 促进杨凌土地流转的措施建议 .....       | (116) |
| 4.1 | 制度创新空间和国内外可借鉴成分 .....     | (116) |
| 4.2 | 促进杨凌土地流转工作的建议 .....       | (117) |

## 杨凌示范区现代农业标准化生产示范推广调研报告

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| 一、研究的背景与目的 .....            | (125) |
| (一) 实施农业标准化战略的大背景 .....     | (125) |
| (二) 杨凌实施农业标准化战略的目的和意义 ..... | (127) |
| 二、国内外农业标准化发展状况 .....        | (128) |
| (一) 国外农业标准化发展状况 .....       | (128) |
| (二) 国内农业标准化发展状况 .....       | (131) |
| (三) 国内外农业标准化发展趋势 .....      | (141) |
| 三、杨凌示范区农业标准化发展现状 .....      | (146) |
| (一) 杨凌示范区的使命与农业标准化的关系 ..... | (146) |
| (二) 杨凌示范区农业标准体系的建设 .....    | (150) |
| (三) 杨凌示范区农业标准化体系建设状况 .....  | (151) |

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| (四)杨凌示范区农业标准化探索 .....        | (153) |
| 四、杨凌现代农业标准化模式 .....          | (160) |
| (一)现代农业标准化推进模式 .....         | (160) |
| (二)农业标准化关键内容 .....           | (161) |
| (三)农业标准化工作产业链模式 .....        | (162) |
| 五、杨凌示范区农业标准化的突出问题 .....      | (164) |
| (一)决策意识与领导认识尚待提高 .....       | (164) |
| (二)农业标准化示范模式研究需要加强 .....     | (165) |
| (三)专利、成果与标准转化亟待落实 .....      | (166) |
| (四)理论研究与人才培养平台建设乏力 .....     | (167) |
| (五)氛围营造与自觉行为仍未形成 .....       | (167) |
| (六)农业标准化落实机制不够健全 .....       | (168) |
| (七)杨凌农业标准化推进系统尚待建立 .....     | (168) |
| 六、对杨凌实施农业标准化战略的建议 .....      | (170) |
| (一)通过学习真正提高对农业标准化的认识 .....   | (170) |
| (二)通过建立宽松平台加强标准化示范研究 .....   | (171) |
| (三)加强农业科技成果与专利的标准转化 .....    | (173) |
| (四)加强农业标准化各类人才培养平台建设 .....   | (174) |
| (五)营造自觉应用标准的大杨凌氛围 .....      | (174) |
| (六)健全农业标准化落实的体制机制与财政支持 ..... | (175) |
| (七)建立强大的杨凌农业标准化展示系统 .....    | (176) |

## 杨凌示范区科技集聚平台建设机制体制调研报告

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 第一部分 国内外科技集聚平台的比较与借鉴 ..... | (181) |
| 1 海外典型科技集聚平台建设的实践与经验 ..... | (181) |
| 2 国内科技集聚的优良典范 .....        | (186) |
| 3 国内外科技集聚平台的经验借鉴 .....     | (191) |
| 第二部分 科技产业聚集平台的建设 .....     | (193) |
| 1 科技创新平台 .....             | (193) |

|                                |              |
|--------------------------------|--------------|
| 2 支柱产业创业聚集平台的建设 .....          | (206)        |
| 3 科技推广平台的建设 .....              | (214)        |
| <b>第三部分 科技人才集聚平台建设 .....</b>   | <b>(224)</b> |
| 1 科技人才聚集的现状与分析 .....           | (224)        |
| 2 人才聚集的战略与目标 .....             | (228)        |
| 3 创新创业型人才的聚集 .....             | (229)        |
| 4 重点领域急需紧缺专门人才的聚集 .....        | (230)        |
| 5 实用型人才的聚集 .....               | (231)        |
| 6 海内外高层次人才创新创业基地人才聚集 .....     | (232)        |
| <b>第四部分 重大措施与政策建议 .....</b>    | <b>(233)</b> |
| 1 改革体制,完善机制,建立新型科技创新创业体系 ..... | (233)        |
| 2 建立多元化的社会服务体系 .....           | (235)        |
| 3 建立政府投入为主导的多元化的科技投入体系 .....   | (236)        |
| 4 优化科技发展的政策法律环境 .....          | (237)        |
| 5 统筹各类创新人才发展和完善人才激励制度 .....    | (238)        |
| 6 进一步改善和优化科技人才聚集的基础条件 .....    | (239)        |
| 7 加大国际合作力度,促进杨凌的外向型发展 .....    | (239)        |
| 8 加强组织领导,稳步推进实施 .....          | (240)        |

## 杨凌示范区城乡一体化发展研究报告

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 1 中国城乡一体化的发展现状与案例分析 .....      | (243) |
| 1.1 城乡二元结构的根源剖析 .....          | (243) |
| 1.2 城乡一体化的现状与存在问题 .....        | (248) |
| 1.3 城乡一体化发展的成功案例 .....         | (256) |
| 1.4 国内外经验对杨凌的启示 .....          | (262) |
| 2 杨凌城乡统筹示范区城乡一体化发展的现状与问题 ..... | (264) |
| 2.1 示范区发展历程 .....              | (264) |
| 2.2 经济发展现状与问题 .....            | (267) |
| 2.3 社会发展现状与问题 .....            | (273) |

|     |                                  |       |
|-----|----------------------------------|-------|
| 2.4 | 农民失地问题 .....                     | (278) |
| 2.5 | 空间发展现状与问题 .....                  | (281) |
| 2.6 | 杨凌城乡一体化现状特点总结 .....              | (283) |
| 3   | 杨凌城乡统筹示范区城乡一体化发展战略 .....         | (284) |
| 3.1 | 发展目标 .....                       | (284) |
| 3.2 | 总体思路 .....                       | (284) |
| 3.3 | 突破点:“大学+合作社”为核心的“杨凌模式” .....     | (284) |
| 3.4 | 解读“杨凌模式”的示范性 .....               | (289) |
| 4   | 杨凌城乡统筹示范区城乡一体化发展的实施途径与政策建议 ..... | (294) |
| 4.1 | 经济一体化的实施途径 .....                 | (294) |
| 4.2 | 社会一体化的实施途径 .....                 | (297) |
| 4.3 | 空间一体化的实施途径 .....                 | (299) |
| 4.4 | 政策建议 .....                       | (301) |

# 杨凌示范区现代农业发展 战略研究报告



## 第一部分 研究背景、研究的基本原则和基本思路

### 一、杨凌示范区现代农业发展战略研究所处的特殊背景和必须回答的问题

根据国务院和陕西省对杨凌农业高新技术产业示范区(以下简称杨凌示范区)的定位,杨凌示范区的现代农业发展战略研究要着力抓住现代农业科技创新、农村科技创业推广服务、现代农业产业化示范、国际农业科技合作、干旱半干旱地区现代农业发展等五个关键环节,实现“现代农业看杨凌”的目标。但现实情况和特殊的历史条件使得杨凌示范区必须回答以下问题:

一是杨凌现代农业示范园区的面积只有 100 平方公里,再加上城区 20 平方公里,比许多县的面积要小得多。如何使这样一个小范围内现代农业发展的战略及其示范的成果得以推广、具有可复制性?

二是杨凌示范区地处关中平原,不属于干旱半干旱地区,这个地区现代农业发展的战略及其经验和成果如何推动我国干旱半干旱地区农业实现可持续发展,支撑和引领我国干旱半干旱地区现代农业发展?

三是杨凌示范区具有省级经济管理权、地市级行政管理权和部分省级行政管理权,实行“省部共建,以省为主”的领导体制。示范区党工委、管委会分别为陕西省委、省政府派出机构,下辖一个县级杨陵区,该区有 4 乡 1 镇 1 个街道办事处,87 个行政村。这样一种双层体制对其现代农业发展战略的实施以及完成国务院交给的任务有何影响和制约?

四是杨凌示范区要实现“现代农业看杨凌”的目标,其财政是否具有可持续性?示范区目前的财税状况对其现代农业发展战略的实施以及完成国务院交给的任务有何影响和制约?

### 二、杨凌示范区现代农业发展战略研究应遵循的基本原则和基本思路

#### (一)示范区现代农业发展战略研究应遵循的基本原则

一是立足杨凌的实际开展研究,但研究的视野、角度和成果又要跳出杨凌;示范区现代农业发展战略所侧重研究的领域和问题应在我国干旱半干旱地区以致全国具有可复制性和可推广性。

二是全国其他农村地区能够向杨凌示范区学习并真正能学到的往往不是展示出来的有形的技术,而是无形的制度安排和政策举措。

研究将侧重于杨凌示范区如何将实现 5 个定位时的制度创新转化为具有可操作性、可复制性和具有一定突破性的政策措施。这些制度创新和相应的政策

举措是中国其他农村地区向杨凌真正能学到的东西,也是杨凌对全国的最大贡献。

三是研究的重点不是对过去十几年示范区的工作做一个完整全面的评估,而是研究和提炼出示范区可资其他农村地区借鉴的经验教训,重点是5个定位所遇到的制度瓶颈和相应的制度创新,研究要探索并试图总结出特色鲜明的现代农业发展的杨凌模式。

## (二) 杨凌示范区现代农业发展战略研究的基本思路

### 1. 杨凌示范区现代农业发展战略要研究的核心问题

杨凌示范区现代农业发展战略要研究的核心问题是干旱半干旱地区以至中国其他农村地区农业产业化的未来发展路径选择问题,重点研究在干旱半干旱地区以至中国其他农村地区农业高新技术和适用技术如何实现产业化?农业科技创新成果如何转化为现实生产力,并使农业企业和从事农业生产经营的农户真正受益?

### 2. 杨凌示范区现代农业发展战略研究的基本思路

杨凌示范区要完成国务院的5个定位的要求,关键是要以农业企业和从事农业生产经营的农户的需求为导向,通过技术创新、制度创新和组织创新,将农业高新技术和适用技术,在农业生产实践中加以推广,发挥科研成果的示范和引领作用,顺利实现产业化,促进农业资源的优化配置,最终使农业科技创新成果真正转化为现实生产力,并使农业企业和从事农业生产经营的农户真正受益。

这种具有高科技含量的农业产业化将是中国特色现代农业发展的第一驱动力,是现代农业发展战略的一个基点,将有效提高中国农业的竞争力,并保证中国特色现代农业发展的可持续性,尤其是中国干旱半干旱地区农业发展的可持续性。

应该强调的是,这里所说的产业化,不是仅局限于杨凌示范区100多平方公里范围内的产业化,而是通过具有可操作性和可复制性的体制、机制和组织创新,促进农业高新技术和适用技术在全国实现产业化。其中提炼出来的一些具有规律性的东西在中国干旱半干旱地区以至中国农村其他地区将具有示范性、可操作性和可复制性。

### 3. 杨凌示范区现代农业发展战略的研究任务

杨凌示范区现代农业发展战略研究将立足于解决中国干旱半干旱地区农业的可持续发展问题,推动中国干旱半干旱地区农业的产业化、现代化进程。该研究将系统回顾与揭示示范区如何由农业科技创新驱动将农业科技创新、制度创新和组织创新相结合,从而使农业高新技术和适用技术成果实现产业化,促进农业资源的优化配置,最终使农业科技创新成果真正转化为现实生产力,并使农业企业和从事农业生产经营的农户真正受益的这一发展历程,总结示范区在这一

进程中成功的经验和存在的问题,尤其要分析示范区在这一发展进程中遇到的深层次的体制机制障碍以及为突破障碍所做的努力。在此基础上,积极探索具有鲜明特色的现代农业发展战略的杨凌模式,为中国干旱半干旱地区农业以至中国其他农村地区的可持续发展提供理论和政策支持,实现在干旱半干旱地区以至中国其他农村地区发展现代农业的可复制性。并且在更广泛的意义上为走出一条具有深厚科技底蕴、有体制机制保障、可持续发展的中国特色农业现代化道路提供有针对性的政策建议。

## 第二部分 杨凌示范区现代农业发展战略研究的主要内容

杨凌示范区现代农业发展战略研究的最终政策报告的主要内容由下列几部分组成,主要内容的框架与篇章结构体现的是报告的基本思路和研究主线以及内容各部分之间的逻辑关联。

### 1. 城乡统筹发展的总框架

城乡统筹发展的目标是实现城乡经济社会发展一体化新格局,而加速工业化、城镇化进程与发展现代农业、建设社会主义新农村是统筹城乡发展、构建城乡经济社会一体化新格局的大战略的两个相互关联、相互促进的有机组成部分,不可偏废。示范区现代农业发展战略要放在城乡统筹的大框架之中来研究。

### 2. 农业基本经营制度的完善与创新

农业基本经营制度是现代农业发展的基础性和根本性的制度安排。在巩固和完善的前提下创新农业基本经营制度,将使示范区现代农业的发展有一个坚实的制度基础。

- (1)在巩固与完善的前提下,创新农业经营模式;
- (2)创建培育新型职业农民的制度和机构;
- (3)加强农民专业合作社等农民自身经济组织的建设,使之成为农业高新技术和适用技术实现产业化的重要组织载体。

### 3. 农业高新技术和适用技术成果实现产业化进程中的农业科技创新、制度创新与组织创新

政策扶持和体制机制创新为农业科技创新提供制度保障和组织平台。

- (1)探索将以科研院所为核心的知识创新体系转化为产学研结合的技术创新体系;
- (2)在高新技术和适用技术实现产业化的进程中,探索通过科技集聚平台促进农业科技进步;
- (3)在高新技术和适用技术实现产业化的进程中,改进农业生产流程、促进农业生产的标准化进程。

#### 4. 与农业高新技术和适用技术成果实现产业化相关的体制机制的变革

示范区现代农业发展战略能否顺利实施,不仅取决于农业生产力的发展状况和相关农业政策的推行力度,也取决于对农业发展产生影响的制度环境的状况,深化金融、财政和行政管理体制的改革将有利于破除阻碍示范区农业发展战略实施的制度瓶颈,对全国其他地区也有启示作用。

- (1)深化农村金融体制的改革;
- (2)改革杨凌现行的财政体制;
- (3)改革杨凌示范区的组织架构和运作方式。

### 一、城乡一体化发展政策制度研究

加速工业化、城镇化进程与发展现代农业、建设社会主义新农村是统筹城乡发展、构建城乡经济社会一体化新格局的大战略的两个相互关联、相互促进的有机组成部分,缺一不可。

《我国国民经济和社会发展“十二五”规划纲要》提出:“同步推进工业化、城镇化和农业现代化。”从全国来看,城镇化水平提高较快;2010年我国的城镇化率已经达到49.95%,比2008年提高了2.96个百分点。我国工业化的水平也在不断提高,中国已经成为“世界工厂”。但我国实现农业现代化的任务仍然很艰巨,虽然我国粮食生产实现“八连增”,2011年总产量达到5 712亿千克。农民人均纯收入连续多年较快增长,2011年达到6 977元,实际增长11.4%。但农业的物质技术基础仍然薄弱,农业自身的竞争力不强,农村发展仍存在许多突出矛盾和问题,正如温家宝总理在2011年12月召开的中央农村工作会议上讲的,目前我国最大的发展差距仍然是城乡差距,最大的结构性问题仍然是城乡二元结构。“三化同步”的着力点要放在促进农业现代化上;消除城乡差距的着力点要放在促进社会主义新农村建设上。

示范区现代农业发展战略要放在城乡统筹的大框架之中来研究,现代农业发展战略研究是城乡经济社会一体化发展政策制度研究的一个重要组成部分。但由于总报告的主体是现代农业发展战略研究,因此在报告的撰写中,我们将城乡经济社会一体化发展的政策制度研究作为总报告的前提和大的背景,但不做专门论述,该项研究的具体研究成果可参看分报告。

### 二、农业高新技术和适用技术实现产业化的基本制度基础

什么样的农业经营制度既能增加务农劳动者的收入,又能确保中国的粮食安全?小规模经营、兼业化生产、年龄偏大、素质偏低的农户如何走上农业现代化道路?家庭经营的农业是否还有生命力?从事现代农业生产经营的主体是农户还是企业?如何看待工商资本进入农业(公司化农业)的问题?不仅是中国,而且是所有发展中国家在农业现代化历程中都要面临这些问题。要回答这些问题就必然涉及农业经营模式的选择以及农村土地要素的流动与整合,这只有通过土地制度创新和农业经营组织制度的创新来实现。

### (一)在巩固与完善的前提下,创新农业经营模式、促进农村土地流转

在从传统农业向现代农业的转换过程中,采取什么样的政策使分散的小农家庭经营模式实现规模经济?在发展现代农业、将高新技术和适用技术实现产业化的进程中,要注意巩固和完善农业中的社会主义生产关系,创新以家庭承包经营为基础的农业基本经营制度,这是农业现代化道路的中国特色。

#### 1. 国际与国内经验

推进现代农业建设,符合世界农业发展的一般规律。但世界各国所走过的农业现代化道路与各自国家的历史背景、具体国情和社会形态密切相关。发展现代农业必然涉及要走什么样的农业现代化道路和采取什么样的发展模式的问题。不同的农业现代化道路和不同的农业发展模式必然在农业上有不同的制度安排和组织架构。

概括地讲,发展现代农业有两种不同的思路和模式选择。

一种思路是:发展现代农业,要尊重和保护农民的土地承包经营权,在家庭承包经营的基础上,鼓励土地向专业农户集中、发展规模经营和集约经营,使他们成为发展现代农业的主体、主力军。江泽民同志 1998 年在安徽考察工作时的一段讲话是这种思路的最好诠释:“实践看,家庭经营再加上社会化服务,能够容纳不同水平的农业生产力,既适应传统农业,也适应现代农业,具有广泛的适应性和旺盛的生命力,不存在生产力水平提高以后就要改变家庭承包经营的问题”<sup>①</sup>。10 年之后,十七届三中全会《决定》提出“两个转变”,即“家庭经营要向采用先进科技和生产手段的方向转变,增加技术、资本等生产要素投入,着力提高集约化水平;统一经营要向发展农户联合与合作,形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变”。一些学者认为这是对小平同志讲的“两个飞跃”和江泽民同志讲的“家庭经营加社会化服务”的具体诠释和发展。

但在发展现代农业时,长期以来也存在另一种思路和做法:即西方国家的农业现代化道路,也就是农业资本主义化的历程。

西方各国发展现代农业的道路虽然不同,但无论是英国大地主阶级通过“圈地运动”建立的大地主土地所有制基础上的资本主义大租佃农场,还是德国保留封建残余的农业资本主义发展的“普鲁士式道路”,或是通过小农经济的两极分化产生出资本主义农业发展的“美国式道路”,都是先通过对小农的剥夺,在农业中形成和奠定了资本主义的生产关系。资本主义生产方式“在农业中,它是以农业劳动者的土地被剥夺,以及农业劳动者从属于一个为利润而经营农业的资本家为前提”<sup>②</sup>,在这个过程中形成了三个并存的而又互相对立的阶级——雇佣工人(实际的耕作者)、作为租地农场主的资本家、土地所有者<sup>③</sup>。但西方农业发展到今天,家庭农场也没有消

<sup>①</sup>中共中央政策研究室农村组中国农村杂志社. 江总书记视察农村. 北京:中国农业出版社, 1998:323.

<sup>②</sup>马克思. 资本论(第三卷). 北京:人民出版社,1975:694.

<sup>③</sup>同<sup>②</sup>,697-698.