

广东『三农』

热点问题改革与发展研究

主编 汪一洋
副主编 陈圣河

GUANGDONG SANNONG

REDIAN WENTI GAIGE YU FAZHAN YANJIU

人民日报出版社

广东『三农』

热点问题改革与发展研究

主编 汪一洋
副主编 陈圣河

GUANGDONG SANNONG
REDIAN WENTI GAIGE YU FAZHAN YANJIU

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

广东“三农”热点问题改革与发展研究 / 广东省人民政府发展研究中心主编. —
北京: 人民日报出版社, 2016.8

ISBN 978-7-5115-4116-1

I. ①广… II. ①广… III. ①三农问题—研究—广东

IV. ①F327.65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 211125 号

书 名: 广东“三农”热点问题改革与发展研究

主 编: 广东省人民政府发展研究中心

出 版 人: 董 伟

责任编辑: 陈 红

特邀编辑: 杨 爽 余 皓

封面设计: 肖 辉

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台西路 2 号

邮政编码: 100733

发行热线: (010) 65369509 65369527 65369846 65363528

邮购热线: (010) 65369530 65363527

编辑热线: (010) 65369844

网 址: www.peopledaily.press.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京鑫瑞兴印刷有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

字 数: 398 千字

印 张: 20.25

印 次: 2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5115-4116-1

定 价: 68.00 元

编 委 会

主 编：汪一洋

副主编：陈圣河

编 委：谭炳才 任红伟 冼 频 刘 勇 马占亚
张 燕 宁雪兰 邵 帅 孙英翘 李 潇
曾 汐 李 娜 曾亚汉 孟 醒 陈光义
郑云生 庞文添

序

广东省人民政府发展研究中心主任 汪一洋

2001年，中国正式成为WTO成员后，加快了中国融入世界经济体系的步伐。入世14年来，在经济全球化的洗礼和国际化市场竞争的磨砺之下，我国农业发展环境发生了深刻的变化，农业全面对外开放格局已经形成，中国成了全球第一大农产品进口国、第二大农产品贸易国，农业国际化进程显著加快，农业发展已经深度融入国际市场。当前，世界经济总体呈缓慢复苏态势，贸易投资秩序在调整中重建，农业资源开发全球化程度不断加深。全球谷物市场供求形势总体上产大于需，大宗农产品库存消费比均处于历史较高水平，为我国更好地统筹利用国际国内两个市场、两种资源提供了可操作空间。伴随着全球新一轮科技革命浪潮的兴起，以生物、信息、新材料等高新技术为代表的科学技术飞速发展，并不断取得重大突破，为农业生产带来了新的发展动力。与此同时，农业国际竞争环境日益复杂，影响农产品市场的不确定因素日益增多，农业对外开放也将面临更加严峻的挑战。

中国是发展中国家，农业和农村经济在整个国民经济和社会发展中占有重要地位。党中央、国务院高度重视“三农”工作，中共中央在1982年至1986年连续五年发布“三农”主题的一号文件，又从2004年至今，中央一号文件连续十三年聚焦“三农”，凸显了“三农”工作在中国现代化建设中“重中之重”的地位，有力地推动“三农”工作稳中求进，持续向好。截至2015年，我国粮食产量实现“十二连增”，农民收入增幅连续六年高于城镇居民收入增幅，农村民生改善取得了重大进展。农业农村工作的显著成绩，不仅为“三农”持续发展打下了牢固基础，也为经济社会可持续发展提供了强劲支撑。

我国经济正处于增速换挡、结构调整和前期刺激政策消化“三期叠加”时期，经济发展步入“新常态”，农业农村发展所面临的问题与挑战愈加凸显。近

年来,我国农产品价格升幅接近“天花板”,生产成本“地板价”不断抬升,农业补贴政策的“黄线”日益逼近,农业资源短缺与生态环境恶化双重制约加剧,农产品数量与质量的结构性问题突出,粮食生产呈现出生产量、进口量、库存量“三量齐增”的现象,农业增效、农民持续增收难度加大,转变农业发展方式迫在眉睫。为破解这些难题,中央农村工作会议提出,“十三五”时期要牢固树立和切实贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,推动农业供给侧结构性改革,增强创新动力,厚植发展优势,加快推进农业现代化进程。

广东作为我国改革开放的先行地,对农业农村改革发展进行了先行性的探索,经历了“(20世纪)80年代萌芽起步、90年代加快发展、2000年后快速提升”三个阶段,积累了经验,成绩斐然。30多年来,广东以改革促发展、以开放促提升,注重建机立制,大力推动农村土地制度、农业经营主体、生态功能分区、农产品质量安全、剩余劳动力转移和民生统筹等农业农村综合性改革,有力地推进农业现代化和农村改革发展,走出了一条具有广东特色的农业农村发展新路子,农业经济总量不断迈上新的台阶。1994年,全省农林牧渔业总产值突破1000亿元;2004年,突破2000亿元;2014年,突破5000亿元,达到5234.10亿元,增加值在全国排名第八,国家级农业龙头企业数量排名第五。

在经济增速放缓、结构调整、动力转换的“新常态”下,广东新型工业化、新型城镇化、信息化持续快速发展,对同步推进农业现代化提出了更为紧迫的要求。当前广东“三农”短板问题依然突出,仍面临着严峻的挑战:

一是农业发展方式转变缓慢,难以适应农业现代化发展需要。总体上看,广东农业发展的方式转变仍然滞后。农业生态环境保护制度欠缺、农业投入产出效率不高的问题还没有从根本上解决;新型农业经营体系发展加快,但规模小、经营分散,抵御市场风险能力低;农业金融信贷主体不规范、风险保障制度滞后;农产品市场体系初步形成,但农业生产、加工、流通与消费的产业链条脱节明显,农产品质量安全体系未完善,农业市场竞争力不强。

二是农村基础设施薄弱,推进农业现代化和新农村建设面临瓶颈制约。广东农业现代化、新农村建设不断取得新进展,但从率先实现农业现代化的要求来看,仍面临发展瓶颈。农业农村基础设施仍然薄弱,农业生产设施建设滞后,农村社会事业基础设施投入不足,农民素质能力提升不够。

三是农民增收难度加大,缩小城乡差距、贫富差距任务艰巨。改革开放带来

农民收入增加、福祉增加，但近年来城乡居民收入差距仍在加大。农民增收难度增大，组织化、市场化程度低，带动农户致富增收的农业龙头企业少，农产品增值空间小，提高家庭经营性收入困难；农民文化素质、劳动技能水平偏低，难以适应现代化要求，农村剩余劳动力转移难度大，增加工资性收入困难。

四是粤东西北发展相对落后，统筹全省区域协调发展压力较大。近几年，广东省委省政府大力推动实施振兴粤东西北发展战略，粤东西北地区经济取得了较快的发展，但与珠三角发达地区相比，差距仍然很大。2014年，粤东西北地区生产总值15470.76亿元，占全省比重仅为21.1%。粤东西北地区仍然是广东率先实现全面小康的“短板”。

习近平总书记在2015年中央农村工作会议上强调，“任何时候都不能忽视农业、不能忘记农民、不能淡漠农村”。解决好“三农”问题、实现脱贫攻坚是“十三五”时期全党重中之重的工作。2015年底，广东省委十一届五次全会提出：“补齐粤东西北地区发展、民生社会事业发展以及扶贫开发三大短板，确保2018年率先全面建成小康社会。”面对新目标、新任务、新要求，广东要围绕“三个定位、两个率先”的定位，把“三农”工作作为“十三五”时期重大的政治任务，把脱贫奔康摆上重要议事日程，大力推进农业现代化建设，进一步激发农村经济活力，拓宽农民增收空间，加快建设现代农业强省。

（一）加大精准扶贫精准脱贫力度，率先建成全面小康社会。中共中央发布的“十三五”规划建议明确提出，到2020年全面建成小康社会的目标。近几年来，广东省通过实施两轮扶贫开发“双到”工作，共帮扶249.2万相对贫困人口相继脱贫。目前，全省仍有176.5万相对贫困人口和2277条相对贫困村，广东提出要在2018年率先全面建成小康社会，任务相当艰巨。为此，要按中央统一部署要求，把脱贫攻坚作为未来几年重大的政治任务，坚持精准扶贫思路，加大帮扶力度，建立长效机制，因地、因户、因人施策，实施精准扶贫，提高精准脱贫实效。

（二）推动农业供给侧改革，以结构性改革强农富农惠农。农业供给侧改革，其核心是围绕人的需求进行生产，使农产品供给数量充足，品种、质量更契合消费者需要，形成结构更合理、保障更有力的农产品有效供给体系。农业供给侧改革要数量、质量与效益并重，切实保障农业转型、农民增收、农村繁荣。创新发展模式，引入“互联网+”“生态+”等新理念，积极培育农业发展新业态，加快一二三产业融合，拓展农业多种功能。实施农业“走出去”战略，更好地利用国内国外两种资源、两个市场。加快农业标准化建设，完善农产品从田间到餐

桌的安全流通体系，确保农产品质量安全。构建转移就业长效机制，加快农村土地的确权、流转，引导农民进城。因地制宜做大做强特色产业，统筹协调产业布局，实现基础设施互联互通，助推县域经济发展壮大。

（三）实施农业科技创新发展战略，推进农业现代化进程。党的十八大作出了实施创新驱动发展战略的重大决策。科技创新是创新驱动发展的核心内容，也是促进经济社会转型升级、提高社会生产力的重要支撑。加强农业科技创新，对保障粮食安全、生态安全，驱动农业现代化发展，有着至关重要的意义。深化农业科研体制改革，以创新驱动发展，走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化道路。大力发展现代种业技术、农业信息和生物技术、提质增效技术、农产品精深加工和储运技术等，健全农科技术推广体系，构建多元化的农科培训机制，提升农民的技术素质和生产技能。

（四）加强基础设施建设，改善农业农村发展环境。坚持科学规划，加大资金投入，进一步加快农业农村基础设施建设和维护，营造良好的“三农”发展环境。继续推进农村饮水安全、农村道路、电网改造、农村沼气、危房改造、移民新居等农村基础设施建设，改善农民生产生活条件。完善以农田水利为重点的农业生产设施建设，坚守耕地红线，加快农田改造，提升耕地质量，重视生态环境治理。加快农业机械化装备更新换代，积极开发和推广多功能、智能化、经济型的农业装备。加强粮食仓储设施建设，完善粮食储备管理制度。

（五）培育创新经营主体，构建新型农业经营体系。按照“集约化、专业化、组织化、社会化”发展要求，着力培育以专业大户、家庭农场、农民专业合作社、农业龙头企业为骨干，其他组织形式为补充的新型农业经营主体队伍。围绕创新“产业链、创新链、资金链、安全链、政府服务链”要求，培优做强农业龙头企业，引导农业龙头企业通过品牌嫁接、资本运作、产业延伸等方式进行联合重组，形成一批产业关联度大、带动能力强的大企业，带动农村一二三产业加速融合，促进农业经济转型升级。抓住农业生产经营、金融信贷、公共监管等重点工作，加快构建公益性服务和经营性服务相结合、专项服务和综合服务相协调的新型农业服务体系，为农业经营主体提供多方位、低成本、有保障、便利高效的服务。

对新常态下广东“三农”工作中出现的新形势、新情况、新问题，我们进行初步分析、探索与实践，本书收集了近年来对广东“三农”工作有对策性、前瞻性、指导性的文章 50 多篇，内容涉及现代农业、基层治理、城乡统筹等多

个领域，旨在为广东及各地推进农业和农村改革发展提供思路借鉴，为“三农”理论研究提供参考。由于时间仓促，编辑水平有限，不足之处在所难免，敬请批评指正。

2015 年 12 月 30 日

目 录

第一编 现代农业

新常态下广东农业调结构转方式建设现代农业强省研究	002
新常态下广东“三农”问题改革发展基本思路研究	009
全面推进广东农业发展进入新常态	017
把“第六产业”打造成为广东现代农业新的增长极	023
以科技创新提升农业发展质量与效益	028
以创新驱动广东现代农业适应新常态、迈向新阶段	033
农业先行：广东 21 世纪海上丝绸之路建设	038
粤苏两省现代农业发展比较研究	044
发达国家农业转型升级经验对广东的启示	051
云浮以“四突破”提升优势农业发展水平	055
以新型农业经营主体支撑广东农业发展进入新常态	060
关于加快构建广东新型农业经营体系的研究报告	066
精准扶持 注重质量 发挥农民合作社联接纽带作用	072
把家庭农场培育成为真正的市场主体	077
借鉴发达国家经验 大力发展家庭农场	081
关于广东保障粮食安全对策的研究报告	085
流通储备加工并举 保障主销区粮食安全	091
台山市大力发展粮食生产 提高粮食质量	095
广东保障农产品质量安全对策研究报告	099

严格监管 确保人民群众“舌尖上的安全” 106

管治并举 创新农产品质量安全监管模式 110

加强面源污染治理 发展农业清洁生产 114

集体林权制度改革的成功探索 118

郁南县以领导办点为突破口强力推进新一轮造林绿化 121

第二编 基层治理

新常态下完善广东基层社会治理模式研究 126

新常态下广东农村基层治理模式的探索实践 133

新常态下广东农村基层治理新趋势 138

完善广东基层社会治理创新机制的思路对策 143

网格化管理成为城乡基层治理新形态 149

以整体搬迁推进文明新农村建设 153

广东加快农村集体经济改革与发展对策研究 158

农村集体产权制度改革的“上海模式”及其借鉴意义 165

构建珠三角股份合作社退社新机制 171

在转方式中实现集体经济快速发展 177

清远市“三个重心下移”创新基层治理体系的实践与思考 183

云浮市创新体制机制 建设农村综合改革试验区的调研报告 188

加快云浮农村综合改革试验区建设的政策建议 201

以信用体系建设推动广东实现“软转型” 212

引导金融重返农村 打造农村金融升级版 216

推广“梅州经验” 以普惠导向深化广东农村金融改革 220

第三编 城乡统筹

广东推进农业转移人口市民化对策研究 226

加快推进广东农业转移人口市民化进程	233
佛山市以人为本 开放包容 大力推进农业转移人口市民化	237
新兴县推进农业转移人口市民化的实践与建议	241
美英日三国农业人口转移模式特点及对广东的启示	245
连南精准扶贫精准脱贫的创新实践与“十三五”广东扶贫工作的突破重点 ...	250
从连南县林农转型困惑看全省林农奔康致富的出路	258
广东精准扶贫的探索实践	264
产业扶贫与产业合作相结合 在发展中解决贫困问题	270
保障农民土地财产权利 再造珠三角村居治理的微观基础	275
珠三角农村土地承包经营权确权登记颁证面临的问题与建议	287
农村土地承包经营权抵押贷款大有可为	292
总结试点经验 稳步扩大农村土地确权登记试点工作	296
“城中村”改制改造的困惑与出路	300
推进农民公寓建设 加快农村就地城镇化进程	305

第一编

现代农业

新常态下广东农业调结构转方式 建设现代农业强省研究

伴随经济发展进入新常态，广东农业发展的内外部环境也发生了深刻的变化。必须准确把握广东农业发展的趋势性变化与特征，分析面临的严峻形势与挑战，提出新常态下调结构、转方式、建设现代农业强省的新路径，继续强化农业基础地位，推动广东现代农业发展适应和引领新常态、进入新阶段。

一、把握新常态下广东农业发展的新趋势、新特征

新常态下，广东农业发展在需求结构、供给渠道、经营方式、功能作用、政府调控等方面发生了一系列趋势性深刻的变化，主要体现在“五个转变”：

（一）农产品需求从解决温饱向精特、安全转变。个性化、多样化、安全性的消费需求成为新常态的一个基本特征。人们对农产品的需求不再满足于温饱、解决生存，而是对质量安全、精品特色提出了更高的要求。从品种结构看，广东城乡居民对大米、小麦等粮食类产品消费比较稳定，对肉类、水产品、岭南名优特水果以及奶制品等附加值高的产品需求日益旺盛。从质量安全看，虽然不同收入水平的消费者对农产品需求表现出差异化分层态势，但总体上对农产品质量安全的要求都越来越高。广东居民农产品需求已跨越满足数量需求阶段，进入数量质量安全并重的新时期。

（二）农产品供给渠道从主要依赖国内向国内与国外并存转变。过去，农产品供给更多依赖国内市场、国内资源，粮棉油糖、畜牧水产等都有较高的自给率。我国加入世贸组织以来，广东农产品供给渠道发生了变化，依靠国际、国内两个市场、两种资源的供给模式日益明显，粮食自给率只有35%左右，进口农产品数

量显著增加。广东积极鼓励农业龙头企业到海外投资，加快了农业“引进来”与“走出去”步伐。2011—2013年，广东农产品进口总额从119.79亿美元增至148.82亿美元，年均增长11.5%；出口总额从69.7亿美元增至81.3亿美元，年均增长8%。在坚持口粮安全、积极承担国家粮食安全责任的同时，适当从外省输入和进口农产品，已成为当前和今后一个时期广东农产品供给的基本模式和格局。

（三）农业生产资源功能从单一性向多样性转变。过去，耕地、水、林木等自然资源更多用于满足农产品生产、居民生活，农产品供给主要依靠资源投入，这对资源和生态环境造成很大压力。我国用世界10%的耕地养活了世界20%的人口，同时也使用了世界40%的化肥，单位面积农药施用量是世界平均水平的2.5倍，广东单位面积农药施用量更是位居全国第4，农业面源污染日益加重。随着生态文明战略的实施，环保生态理念日益深入人心，农业生产资源不仅要承担产品供给的功能，还要拓展生态环境保护、观光旅游休闲和文化遗产等多种功能，以实现资源节约、环境友好。

（四）农业经营主体从以家庭为主向多主体转变。实行家庭承包制后，广东农业生产经营的主体是承包农户，1000多万农户经营的耕地面积占全省耕地面积60%以上，小规模分散经营，组织化程度低，抗击市场风险能力弱。20世纪90年代中期以来，广东大力推动传统农业转型升级，龙头企业、专业合作社、家庭农场、种养大户等新型经营主体层出不穷，与农户共同从事农业生产与服务，农业生产集约化、专业化、组织化、社会化程度大大提高。同时，流通经营形态也发生了深刻变化，过去主要以实物形态流通，链条长、环节多、损耗大、效率低，近几年，冷链物流加快发展，产销对接日趋活跃。我国有各类涉农电商3.1万家，其中涉农交易类电商有近4000家，农产品电子商务交易额10多万亿元，农产品流通正由实体流通向实体流通与电商营销相结合转变。

（五）农业调控手段从政府行政为主向政府与市场相结合转变。改革开放以后，广东率先改革统购统销的农产品流通体制，逐步建立起以需求为导向的价格体系，市场机制开始在农业发展中发挥积极作用。进入21世纪，政府加大对农业基础设施、科技推广等方面的投入，对农业和农民提供各种补贴，构建和完善了农业支持保护体系。经济发展进入新常态，更加强调政府引导与市场主导相结合综合调控，市场在资源配置中起决定性作用，用市场的方式撬动更多社会资本和金融资本，让市场机制在调控农业生产中发挥更大作用。

二、新常态下广东建设现代农业强省面临严峻的挑战

2011年,省委、省政府作出建设现代农业强省的战略决策部署,为广东农业现代化注入强大动力。经过几年努力,广东现代农业发展取得了显著的成就,农业结构转型升级加快,农村农业基础设施大大改善,农民生活水平不断提高。2011—2013年,广东农业占三产比重从5%下降到4.9%,增加值由2665.2亿元增加到3166.67亿元,年均增长6.3%;用于农林水事务的地方公共财政支出由420.34亿元增加到595.28亿元,年均增长20.8%;农民家庭人均纯收入由9372.73元增加到11669.31元,超出全国平均水平31.2%,年均增长12.3%,于2012年首次跨过万元大关。但在新常态下,影响广东农业发展的因素更加复杂,建设现代农业强省面临严峻挑战。

(一)农业生产要素流失,资源环境约束力增大。改革开放以来,随着工业化、城市化的快速发展,广东大量耕地被征用,目前人均耕地仅0.4亩;农业转移人口加快,按省城镇化规划目标,到2020年,全省要转移600万农业人口落户城镇。在耕地减少、农业劳动力人口减少的双重压力下,如何提高农业综合要素生产率和质量效益,就成为建设农业强省的首要任务。同时,由于化肥、农药等大量使用,导致水污染、土壤重金属超标等农业面源污染日益加重,严重危害农业环境安全。资源环境约束已经成为制约广东农业发展的“紧箍咒”。

(二)新型农业经营主体发展受土地和资金制约,农村金融改革严重滞后。目前普通农户仍然是广东农业经营最重要的主体。新型农业经营主体进一步发展面临土地和资金的制约,流转土地越来越难,租金越来越贵,难以获得土地开展规模经营。金融改革虽已进行多年,但至今还没有建立健全金融支持农业的体制机制,商业金融机构反而成为农村金融的“抽水机”,加剧了农村资金的流失,涉农贷款难长期难以得到解决,制约了农业经营主体的投入,制约了农业扩大再生产。

(三)受农产品价格“天花板”和农业生产成本“地板”双重挤压,农业经营效益压力加大。由于农业生产资料、土地租金、劳动力等价格持续上涨,农产品生产成本居高不下。随着农产品价格持续上涨,我国主要农产品价格已经普遍高过国际市场,国内外农产品价格的倒挂可能成为常态。农产品生产成本的“地板”不断抬升,价格的“天花板”已经触顶,上下“两板挤压”,农产品已难有持续涨价的空间。我国农业的“黄箱补贴”已接近上限,继续增加农业补贴有困

难。广东继续提高农业经营效益和发展“外向型”农业面临新挑战。

(四) 农业二、三产业发展长期滞后, 农业产业结构“短板”问题突出。由于缺乏系统的、长效的扶持政策和措施, 致使农业加工业、流通业和服务业发展滞后的问题长期难以得到根本解决, 成为农业“提质增效”的瓶颈。广东农产品加工业产值虽然处于全国前列, 但规模以上的企业不多, 知名的品牌不多。农产品现代物流发展薄弱, 农产品流通仍以传统经营方式为主, 且农产品交易市场等基础设施建设滞后。农业公益性服务组织不健全, 公共服务能力不强, 农业经营服务组织发展缓慢, 农业社会化服务缺失, 难以满足农业经营者多层次的服务需求。

(五) 农民持续增收面临多重压力, 建设农村小康社会任务艰巨。随着农村劳动力转移, 农民工工资性收入大幅增加, 成为农民收入的重要来源。近年广东农民工工资性收入占总收入的比重已经超过 50%。在经济增速减缓的新常态下, 就业形势比较严峻, 农民工工资性收入增长受到压制; 而农民的经营性收入、财产性收入、转移性收入的增长也受到农业经营效益提高困难、增加农业补贴空间有限等因素制约。在农民收入连续 5 年保持 2 位数的增长之后, 农民收入持续增长面临很大压力。粤东西北地区仍然存在部分贫困农民, 许多农村还比较落后, 扶贫任务仍然艰巨。

三、新常态下广东建设现代农业强省的着力点

建设现代农业强省, 关键在“强”, 主要体现在“强结构、强产业、强效益、强主体、强科技、强生态”。要以“强”为纲, 引领现代农业强省建设。

(一) 结构强。农业结构调整要树立大农业的理念, 以新理念引领农业向广度、深度进军, 拓展农业发展更大的空间。农业结构调整不仅要“内部优化”, 还要“内外联动”。通过优化种养结构, 形成粮食作物、经济作物、畜牧业和渔业生产结构合理的发展格局。通过调整一二三产业结构, 加快二三产业发展, 补长二三产业发展“短板”, 接二连三, 推进一二三产业融合, 构建一二三产业相互衔接、相互融合、相互促进、协调发展的大农业产业结构。

(二) 产业强。现代农业产业体系是一个集农产品生产、加工、销售、科技创新、资源开发、环境保护、文化服务等产业为一体的综合系统。建设现代农业强省, 要构建完善的现代农业产业体系。运用高新技术改造提升传统农业, 大力培