

《农业软科学研究丛书（2010—2012）》之111

农业经营体制改革 与制度创新

农业部软科学委员会办公室



中国财经出版社

《农业软科学研究丛书（2010—2012）》之三

农业经营体制改革与制度创新

农业部软科学委员会办公室

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业经营体制改革与制度创新/农业部软科学委员会办公室. —北京:
中国财政经济出版社, 2013. 10

(农业软科学研究丛书. 2010 ~ 2012; 3)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4839 - 4

I. ①农… II. ①农… III. ①农业经营 - 体制改革 - 研究 - 中国
IV. ①F320. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 229741 号

责任编辑: 杨 波

责任校对: 张 凡

封面设计: 郁 佳

版式设计: 董生平

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 21 印张 311 000 字

2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月北京第 1 次印刷

定价: 42.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4839 - 4/F · 3918

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

质量投诉电话: 010 - 88190744

反盗版举报热线: 88190492 88190446

《农业软科学研究丛书（2010—2012）》

编辑委员会

主 编 张红宇

副主编 贺军伟

编委会 杨春华 刘建水 杨洁梅

王 莉 张雯丽 彭 超

谭智心 张灿强 王慧敏

审 核 杜志雄 蓝海涛 罗 丹

曹利群 王 衍

序

多年来，农业部软科学委员会围绕党中央、国务院和部党组的重大决策部署，面向农业农村改革发展实践，组织专家学者和社会各方面力量开展跨学科、跨领域的综合研究，努力成为服务“三农”重大问题决策的思想库，发挥了重要作用。

党的十六大以来，我国实现粮食生产“九连增”、农民增收“九连快”，农业农村经济发展站到了新的历史起点上。随着工业化、城镇化快速推进，农业与国民经济的联系更加紧密；随着市场化进程加快和经济全球化深入发展，我国农业与全球农业的相互影响不断加深，这些趋势性变化对农业宏观调控的理念、方式和手段都提出了新的更高要求。适应新的形势，农业部软科学委员会不断加强全局性、战略性、前瞻性问题的研究，取得了一大批重要研究成果，为“三农”决策提供了重要的政策和理论支撑。比如，围绕现代农业发展、增加农民收入和农业宏观调控等重大问题组织开展相关问题研究，为谋划“十二五”农业农村经济发展思路提供重要参考；围绕粮食等重要农产品有效供给问题，组织开展粮食综合生产能力建设、主要农产品总量和结构平衡、农产品贸易与农业竞争力等对策研究，为推动出台相关

政策提供政策和理论储备；围绕新时期农业农村发展阶段特征，组织开展同步推进农业现代化、农村劳动力转移、农村社会结构变迁等重大问题研究，为推动农业农村经济转型升级提出战略思路等，这些重大问题研究在为领导决策提供咨询参谋意见，丰富“三农”理论研究成果，培养锻炼“三农”理论研究力量等方面都发挥了积极作用。

党的十八大指出，坚持科学决策、民主决策、依法决策，健全决策机制和程序，发挥智库作用，对科学民主决策提出了新的要求。当前，我国农村改革已步入深水区，农业发展步入传统农业向现代农业转型的关键时期，面临许多理论和实践问题亟待研究解决，为农业软科学研究提出了新的任务。农业部软科学委员会要紧紧围绕当前农村改革发展的重大理论和实践问题，始终坚持服务决策这个宗旨，组织搞好选题设计，开展深入调查研究，加强合作交流，鼓励理论创新，更好地发挥农业软科学研究队伍的聪明才智，为繁荣新时期“三农”政策理论研究、推动农村改革发展作出新的更大贡献。

A stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to Chen Qizhong, the director of the China Rural Economic Research Center.

二〇一三年八月

编者的话

呈现在读者面前的这套《农业软科学研究丛书》，是 2010—2012 年农业部软科学研究成果的汇编。

自 1994 年以来，农业部软科学委员会持续支持开展“三农”政策和理论研究，陆续编辑出版了《农业软科学研究丛书（1994—2000）》、《农业软科学研究新丛（2001—2003）》和《农业软科学研究丛书（2004—2009）》。这一系列丛书忠实地记录了我国“三农”理论和实践的发展历程，展现了认识与实践推进的时代脉络，许多成果在今天看来仍具有较高的学术价值，是研究“三农”政策理论的重要资料，获得了各界的广泛好评。

当前，农业发展正处于传统农业向现代农业转型升级的关键时期，农村经济社会正在经历一系列深刻变化，对“三农”宏观指导提出了新的要求。为此，农业部软科学委员会组织有关部门、科研机构 and 高等院校等研究力量，在 2010—2012 年间组织开展了 100 多项课题研究，选题涉及统筹城乡发展、现代农业建设、农产品有效供给、农业经营体制创新等诸多方面，形成了

一批有较高理论水平和实践指导价值的研究成果，其中许多成果通过编刊《决策参考》等形式提供中央和有关部门领导参阅，对决策起到了重要参考作用，有力地推动了“三农”工作。为进一步强化农业软科学成果的转化利用，扩大农业软科学研究的社会影响，现将其中的优秀成果汇编成《农业软科学研究丛书（2010—2012）》继续公开出版，供读者研究“三农”问题时参考。

丛书按照全面系统、去芜存菁的原则编排成辑，每辑按主题分类论述，总的体例大致划一，共分5辑。分别是：《粮食安全与重要农产品供给》、《农民收入与权益保护》、《农业经营体制改革与制度创新》、《农业支持保护与可持续发展》、《城乡发展一体化与农村公共服务》。受农业部软科学委员会办公室委托，中共中央政策研究室、中央农村工作领导小组办公室、国家发展和改革委员会、中国社会科学院、农业部等一批年富力强、造诣较高的专家学者承担了丛书的编写和审核工作，他们对研究成果进行了认真遴选和编排，对体例和文字做了必要订正，并在提炼观点、整理材料的基础上编写了内容综述。

限于编者水平，书中不妥之处在所难免，敬请读者批评指正。

农业部软科学委员会办公室

二〇一三年八月

目 录

综 述	(1)
第一章 转变农业发展方式	(13)
第一节 转变农业发展方式评价体系研究	(13)
第二节 加快农业生产经营方式转变	(31)
第三节 社会资本进入与现代农业问题研究	(40)
第二章 培育新型农业经营主体	(59)
第一节 现代农业企业的功能及发展战略	(59)
第二节 职业农民的基本特征及培育路径	(75)
第三节 培育扶持种粮大户的思考与建议	(94)
第三章 发展多种形式农业规模经营	(108)
第一节 土地承包经营权的流转	(108)
第二节 土地承包经营权的退出机制	(118)
第三节 农业适度规模经营的实现路径	(130)
第四节 新型职业农民开展适度规模经营的特点与意愿	(141)
第四章 推进农业科技体制机制创新	(153)
第一节 现代农业科技支撑体系设计	(153)
第二节 农技推广方法创新的政策支持路径	(171)
第三节 西部地区农业科技创新能力评价	(182)

农业经营体制改革与制度创新

第五章 加快建立新型农业社会化服务体系 (192)

 第一节 新型农业社会化服务的供给与需求 (192)

 第二节 农业生产性服务业的发展模式与运行机制 (225)

 第三节 加快推进农业机械化发展 (239)

第六章 深化农村经营管理体制改革 (250)

 第一节 农村土地制度改革与创新 (250)

 第二节 发展壮大农村集体经济 (276)

 第三节 深化农场管理体制改革 (291)

 第四节 创新农业经营体制机制研究 (303)

综 述

农村实行家庭承包经营，极大地调动了农户的生产积极性，有力地推动了农业农村发展。但我国人多地少的基本国情决定了农户经营规模过小，户均不足半公顷并且细碎分散，一家一户经营组织化程度较低，既不利于标准化生产、机械化作业，又增加了生产成本和进入市场的难度，与发展现代农业的要求不相适应。同时，随着我国工业化、城镇化的快速推进，大量农村劳动力持续向外转移，农民老龄化、农业副业化的现象越来越突出，农业持续稳定发展面临巨大挑战。在这种背景下，迫切需要加快农业发展方式的转变，而农业经营体制改革将在节约劳动力、进行规模化生产、提高生产效率等方面发挥重要作用。

国家对加快农业经营体制改革与制度创新给予了高度重视，并在相关会议及重要文件中做出了重要指示。2012年12月15日召开的中央经济工作会议明确指出，要在坚持和完善农村基本经营制度基础上，创新农业经营体制，加快发展现代农业。党的十八大报告也明确提出，要坚持和完善农村基本经营制度，依法维护农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权，壮大集体经济实力，发展农民专业合作和股份合作，培育新型经营主体，发展多种形式规模经营，构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。2013年中央1号文件再次聚焦“三农”，重点就在于农业经营体制改革创新。

农业经营体制改革与制度创新

本书共分6章,分别从转变农业发展方式、培育新型农业经营主体、发展多种形式农业规模经营、推进农业科技体制机制创新、加快建立新型农业社会化服务体系、深化农村经营管理体制改革等方面对如何加快农业经营体制改革和制度创新问题进行了深入的研究。在编纂思路,充分利用了2010—2012年农业部软科学课题的研究成果,根据各课题研究内容的彼此联系,取其精华,重新组合分类。在选取课题时,较为注重时代性、实用性和指导性,故较多地收录了具有新观点、新思路、新视角的相关内容。

一、转变农业发展方式

当前,我国正处在社会主义现代化建设的重要时期。工业化、信息化、城镇化深入发展,城乡之间、农业与非农产业之间的联系日趋紧密,对农业支撑作用的要求越来越高,但同时人增地减水缺、环境脆弱对农业的约束日益增强,巩固农业基础地位、缩小城乡差距、应对国际挑战、突破资源环境约束和化解农业生产面临的气候风险,迫切需要加快农业发展方式转变。

转变农业发展方式是一个综合、动态的概念,单纯用某一指标或部分指标难以反映其全貌。本书从全面性、合理性、可行性等原则出发,设计出了发展和谐性、发展结构、要素供给等3个一级指标、13个二级指标作为农业发展方式转变的评价指标体系。从该体系出发,得出了目前我国正处在转变农业发展方式的关键时期、总体上我国农业发展还处在粗放型发展阶段、与农业发展质量全面提高的目标还有一定差距等结论,并提出我国加快转变农业发展方式的基本思路是:以科学发展观统领农业发展方式转变的各项工作,以建设资源节约型和环境友好型农业为战略目标,以加快发展新型农业社会化服务体系和农业循环经济为切入点,以农业产业结构调整 and 转型升级为主要途径,以科技进步和自主创新为主要驱动力,以完善社会主义市场经济体制作为根本前提和制度保障,建立政府、农民专业合作社^①、农业企业和农户“三位一体”的动力结构。

^① 2013年中央1号文件第一次表述为“农民合作社”,对农民专业合作社的内涵进行了扩展。去掉了“专业”两个字,内涵有了更多的拓展,已经超过了农民专业合作社的范围,还包括了超过专业合作的地域合作等内容。

加快农业生产经营方式转变是推进农业经营体制机制创新的重要途径。随着我国农业农村经济的发展，我国正逐步实现从传统农业向现代农业的转变，传统小农的生产经营方式正日益走向解体。农民组织化程度、农业产业化经营、农业专业化和规模化、农业机械化水平与农业社会化服务水平的提高，市场化农业基本形成，现代农业生产经营方式已现雏形。本书总结了我国农业生产经营方式转变特征，分析了农业农村经济制度和农业管理体制存在的主要问题，并从加快农业管理体制改革的改革、推进农业管理目标与重点的改革、转变政府职能和提升公共服务水平、完善农村公共政策的决策过程和决策体系、稳定和完善农村土地承包关系、深化农村集体产权制度改革、加快发展农民专业合作社、大力推进农业产业化经营、大力发展农业社会化服务等方面提出了推进我国农业经营方式转变的主要路径选择。

转变农业发展方式，加快发展现代农业，是党中央、国务院在新形势下做出的立足当前、着眼长远解决“三农”问题的重大战略部署。引导社会资金投入现代农业是推动农业可持续发展，实现农业增产、农民增收、农村繁荣的重要途径。本书参照我国各地农业产业化的不同做法、成功经验和学界以往的研究总结，对社会资本进入农业的途径进行了梳理，总结出社会资本直接进入现代农业的主要途径是通过“要素契约”形式进入农业生产，收购、兼并原有农业企业重新组建经营；社会资本间接进入农业生产环节的主要途径是与农户之间建立紧密型的产销关系，利用中介组织与农户联系在一起，建立农产品交易场所作为信息技术交易平台。社会资本进入现代农业的模式主要有“龙头企业+农户”模式、村企一体化模式、股份制经营模式。分析出社会资本进入现代农业的难点主要有：现有制度框架下社会资本投入现代农业的土地障碍，现有城乡就业格局下社会资本投入现代农业的人力资本障碍，现有商业化金融主导背景下的贷款筹资问题构成了社会资本进入现代农业的融资困难，经营主体分散化后社会资本进入现代农业的农业基础设施障碍，宏观政策倡导下社会资本进入现代农业的地方政府政策配套障碍，基本农情制约社会资本进入，技术进步不能满足发展需要，以亲缘信任为主的社会网络将长期存在，法律法规不健全、利益保障机制缺失。

二、培育新型农业经营主体

本书主要研究了现代农业企业、职业农民、种粮大户等三类新型农业经营主体。

现代农业企业是在传统农业企业及农业产业化龙头企业的基础上发展起来的，具有更高的管理要求和科技含量，是与现代农业及现代企业发展相对应的。目前一般是指应用现代农业科学技术和科学管理方法，直接或间接为农业生产服务，实行农业规模化、专业化、产业化经营的新型企业，包括与农业产前、产中、产后有关的所有企业。本书研究分析了现代农业企业发展的瓶颈与问题：现代农业企业分布不均衡；规模小，抗御自然风险与市场风险的能力差；盈利能力差，制约了可持续发展能力的提升；名牌少，制约了市场拓展能力的提升；基础环境薄弱，缺乏稳定的发展空间。最后提出新形势下现代农业企业发展的总体思路是：以农业和农村经济建设为中心，以增加农民收入和扩大农民就业为前提，以提高农业整体竞争力为着力点，坚持市场为导向、因地制宜、合理布局，以农业产业化龙头企业为基础，以现代企业管理方式和现代科学技术为保障，不断提高现代农业企业技术水平和产品质量，全面增强现代农业企业的综合竞争能力，形成现代农业产业体系。

培养职业农民，是解决我国未来“谁来种田”难题的必由之路。职业农民的概念可以定义为：自愿选择从事农业领域，在占有的一定规模的土地上，将农业作为产业来经营，充分利用科技手段和市场规则，以获取商业利润最大化为目的的社会劳动者。职业农民的基本特征是：一年中大部分时间都用来进行农业生产；收入主要来源于农业生产；与土地形成长期的占有、使用关系；所占有、使用的土地具有一定的规模；一年内多数时间居住在农村；接受过农民职业教育或培训。本书总结了我国职业农民的培养现状，分析了我国职业农民培养工作中存在的问题，即：农民教育培训缺乏专门立法，农民科技文化素质偏低、培养难度较大，经费投入不足，职业资格准入制度有待建立，队伍建设制度体系有待完善等。我国职业农民的培养路径是：针对可能成为职业农民的潜在群体，要建立城乡人才双向流动机制，通过加强创业培训，实施农业生产创业计划扶持体制，

使他们能够顺利地进入职业农民队伍。对于现有职业农民群体，要实施职业农民注册认定制度，通过加强教育培训，提高职业农民素质和能力，实现土地连片种养，以及破解职业农民融资难题，支持和帮助他们继续发展壮大，成为观念新颖、素质较高、能力较强的理想的新型职业农民。

培育扶持种粮大户，推进粮食生产规模化、专业化和集约化，对推进现代农业建设、保障国家粮食安全具有十分重要的意义。本书重点收录了湖南省农业厅牵头完成的软科学成果。近几年来，湖南各级纷纷出台了政策措施，积极扶持发展种粮专业大户，强化指导和服务，并将大户发展作为粮食生产考核评比的重要内容。从2010年开始，省财政安排了500万元资金，奖励全省100个种粮成效明显、技术推广影响大的种粮大户。由于措施得力，该省种粮大户保持着较好的发展势头。然而，种粮大户与普通农户一样，在粮食生产中存在着粮价偏低、成本上升、比较效益不高等问题。除此之外，种粮大户还面临一些特有的困难和问题，归纳起来主要是四个方面：土地流转障碍凸显、农业社会化服务相对滞后、科学的评价管理制度尚未形成、政策激励机制仍然缺乏。下一步，在培育扶持种粮大户方面，应该要科学引导种粮大户发展、建立有利于种粮大户发展的土地流转机制、完善促进种粮大户发展的社会化服务体系、尽快出台种粮大户专门扶持政策、制订颁布培育扶持种粮大户的法律制度。

三、发展多种形式农业规模经营

规模经营是探索有中国特色现代农业发展道路的必然要求，也是农业现代化的重要途径。纵观西方发达国家可以发现，它们在推进工业化、城镇化和农业现代化进程中，都选择了向规模化现代农业发展方式的转变，积极探索了适合本国国情的农业规模经营和现代化发展的路子。深入推进农业适度规模经营最终将为形成有中国特色的现代农业发展方式奠定坚实的物质和实践基础。

农村土地承包经营权流转，是我国农村经济社会发展的必然要求，也是传统农业向现代农业转型的必由之路。我国农村土地承包经营权流转特点有：土地流转规模扩大、趋势加快；转包和出租是主要流转形式，股份合作开始兴起；土地流转租金差别较大，一些地区租金较高；土地承包经

农业经营体制改革与制度创新

营权流转市场初步建立，促进了土地有序流转；各地纷纷出台鼓励流转的政策，推动了土地流转。土地的承包经营权流转形成了土地股份合作社模式、家庭适度规模经营模式、“土地银行”经营模式、业主租赁经营模式、“大园区+小业主”经营模式等多种模式。但目前还存在着一系列问题：政府流转服务能力薄弱，市场流转信息沟通不畅；流转不规范，矛盾纠纷多；部分农民流转意愿不强，主体地位难保障；土地承包权难以抵押，培育规模经营主体难；企业到农村流转土地隐忧较多，不利于农民利益保护；流转土地“非粮化”倾向明显，部分流转土地“非农化”；集体流转“工作经费”违规，使用不透明等。

中国的城市化进程，已经为增大劳均耕地规模和调整人均分地制度提供了机遇。土地承包经营权作为农民最基本的权益，正面临着工业化、城市化带来的巨大挑战。如何有效建立农地承包经营权的流转退出机制，将成为未来发展适度规模经营不可回避的重要问题。改革开放以来，稳定农村土地承包关系始终是中国农地制度的主线。从长期趋势看，随着农民工就业稳定性的增强以及新生代农民工逐步成为农民工的主体，外出打工农民有偿退出承包地的愿望和需求将会越来越强烈。随着经济大发展和社会大开放，流动就业农民工的稳定性特征正逐步显现并不断强化，并出现了就业形式日趋稳定、流动“家庭化”和居住的稳定性趋势明显、在流入地居住趋于长期化等三个新的趋势。从国际经验和中国当前实际看，建立农村承包地的有偿退出机制必须至少要具备做好农地确权登记颁证工作、合理界定农民集体经济组织成员权、完善农户土地承包权与承包土地的经营权可分离的制度安排等条件。

根据农业规模经营相关理论并结合我国各地区实践，本书中提出的农业适度规模经营的概念是：在一定的社会经济和历史条件下，实现农业生产要素的最优组合和有效运行，以达到与耕地资源条件、社会经济条件、物质技术装备条件及管理水平相适应的合理数量的土地规模，实现农业生产布局区域化、生产专业化和服务规模化、社会化，从而获得良好的经济效益和社会效益。我国农业适度规模经营主要有以双层经营为基础的种植专业户，以家庭经营为主体的家庭农场，股份经济合作体，自愿结合为基础的联合体，以集体经营为主的农业专业队，以合作经营为基础的集体农场、

合作农场等多种形式。在发展农业适度规模经营的过程中还面临着一系列问题：农业生产的规模经济效益低；农业生产经营者的整体素质不高；农业经营生产剩余少，农业投资不足；土地适度规模经营问题多且难度大；农业基础设施薄弱，农业规模经营抵御自然风险能力弱；农业正规金融服务缺失，制约了规模经营的融资需求；一些地区涉农服务力度较弱，农业规模经营无法得到有效支持；农业生产经营产业化、组织化、社会化水平低下等。未来我国农业适度规模经营的主要实现路径有龙头企业带动、政府推动、种养大户或农场经营、农业社会化服务组织带动、龙头企业与农户合作、农民专业合作社、农业园区（小区）等方式。

随着我国农村劳动力的大量转移，农业后继乏人的现象越来越严重。培育新型职业农民、发展以新型职业农民为生产主体的适度规模经营，将为农业所面临的危机提供有效的化解途径。新型职业农民除了要符合占有（或长期使用）一定数量的生产性耕地、大部分时间从事农业劳动、经济收入主要来源于农业生产和农业经营、长期居住在农村等基本条件外，还要是市场主体、具有较高的稳定性、具有高度的社会责任感和现代责任观念。新型职业农民背景下农业适度规模经营应以家庭农场的形式存在和以不雇佣劳动力为特征。

四、推进农业科技体制机制创新

我国已经进入由传统农业向现代农业转变的关键时期，农业发展正面临着资源与市场的双重约束、经济增长与生态保护的双重压力、农民增收与粮食安全的双重挑战。面对新形势新变化，我国现有农业科技体制难以适应现代农业发展的需要。发展现代农业，必须对现有农业科技体制机制进行创新。

目前，我国的农业科技发展存在着一些问题，主要是：总体发展水平不高，支撑力不足；宏观管理滞后，调控力不足；资金增长缓慢，投入力度不足；科研单位陷入“市场怪圈”，创新力不足；推广体制不完善，转化率不足；科技人才总量不足，整体素质不高等。我国现代农业科技支撑体系的基本构想就是：通过农业科技创新体系、成果转化体系、应用服务体系、管理体系和保障体系五大体系之间科学、协调运作，实现供给充