

中共中央国务院印发《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》

新华社北京1月19日电 中共中央、国务院近日印发了《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》。全文如下:

2013年,农业农村发展持续向好、稳中有进,粮食生产再创历史新高,城乡居民收入差距继续缩小,农村改革向纵深推进,农村民生有了新的改善,农村社会保持和谐稳定。

我国经济社会发展正处在转型期,农村改革发展面临的环境更加复杂、困难挑战增多。工业化信息化城镇化快速发展对同步推进农业现代化的要求更为紧迫,保障粮食等重要农产品供给与资源环境承载能力的矛盾日益尖锐,经济社会结构深刻变化对创新农村社会管理提出了亟待破解的课题。必须全面贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神,进一步解放思想,稳中求进,改革创新,坚决破除体制机制弊端,坚持农业基础地位不动摇,加快推进农业现代化。

全面深化农村改革,要坚持社会主义市场经济改革方向,处理好政府和市场的关系,激发农村经济活力;要鼓励探索创新,在明确底线的前提下,支持地方先行先试,尊重农民群众实践创造;要因地制宜、循序渐进,不搞“一刀切”、不追求一步到位,允许采取差异性、过渡性的制度和政策安排;要城乡统筹联动,赋予农民更多财产权利,推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,让农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

推进中国特色农业现代化,要始终把改革作为根本动力,立足国情农情,顺应时代要求,坚持家庭经营为基础,与多种经营形式共同发展,传统精耕细作与现代物质技术装备相辅相成,实现高产高效与资源生态永续利用协调兼顾,加强政府支持保护与发挥市场配置资源决定性作用功能互补。要以解决好地怎么种为导向加快构建新型农业经营体系,以解决好少水缺的资源环境约束为导向深入推进农业发展方式转变,以满足吃得好吃得安全为导向大力发展优质安全农产品,努力走出一条生产技术先进、经营规模适度、市场竞争力强、生态环境可持续的中国特色新型农业现代化道路。

2014年及今后一个时期,农业农村工作要以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,按照稳定政策、改革创新、持续发展的总要求,力争在体制机制创新上取得新突破,在现代农业发展上取得新成就,在社会主义新农村建设上取得新进展,为保持经济社会持续健康发展提供有力支撑。

一、完善国家粮食安全保障体系

1. 抓紧构建新形势下的国家粮食安全战略。把饭碗牢牢端在自己手上,是治国理政必须长期坚持的基本方针。综合考虑国内资源环境条件、粮食供求格局和国际贸易环境变化,实施以我为主、立足国内,确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略。任何时候都不能放松国内粮食生产,严守耕地保护红线,划定永久基本农田,不断提升农业综合生产能力,确保谷物基本自给、口粮绝对安全。更加积极地利用国际农产品市场和农业资源,有效调剂和补充国内粮食供给。在重视粮食数量的同时,更加注重品质和质量安全;在保障当期供给的同时,更加注重农业可持续发展。加大力度落实“米袋子”省长责任制,进一步明确中央和地方的粮食安全责任与分工,主销区也要确立粮食面积底线、保证一定的口粮自给率。增强全社会节粮意识,在生产流通消费全程推广节粮减损设施和技术。

2. 完善粮食等重要农产品价格形成机制。继续坚持市场定价原则,探索推进农产品价格形成机制与政府补贴脱钩的改革,逐步建立农产品目标价格制度,在市场价格过高时补贴低收入消费者,在市场价格低于目标价格时按差价补贴生产者,切实保证农民收益。2014年,启动东北和内蒙古大豆、新疆棉花目标价格补贴试点,探索粮食、生猪等农产品目标价格保险试点,开展粮食生产规模经营主体营销贷款试点。继续执行稻谷、小麦最低收购价政策和玉米、油菜籽、食糖临时收储政策。

3. 健全农产品市场调控制度。综合运用储备吞吐、进出口调节等手段,合理确定不同农产品价格波动调控区间,保障重要农产品市场基本稳定。科学确定重要农产品储备功能和规模,强

化地方尤其是主销区的储备责任,优化区域布局和品种结构。完善中央储备粮管理体制,鼓励符合条件的多元市场主体参与大宗农产品政策性收储。健全“菜篮子”市长负责制考核激励机制,完善生猪市场价格调控体系,抓好牛羊肉生产供应。进一步开展国家对农业大县的直接统计调查。编制发布权威性的农产品价格指数。

4. 合理利用国际农产品市场。抓紧制定重要农产品国际贸易战略,加强进口农产品规划指导,优化进口来源地布局,建立稳定可靠的贸易关系。有关部门要密切配合,加强进出境动植物检验检疫,打击农产品进出口走私行为,保障进口农产品质量安全和国内产业安全。加快实施农业走出去战略,培育具有国际竞争力的粮油等大型企业。支持到境外特别是与周边国家开展互利共赢的农业生产和服务合作。鼓励金融机构积极创新为农产品国际贸易和农业走出去服务的金融品种和方式。探索建立农产品国际贸易基金和海外农业发展基金。

5. 强化农产品质量和食品安全监管。建立最严格的覆盖全过程的食品安全监控制度,完善法律法规和标准体系,落实地方政府属地管理和生产经营主体责任。支持标准化生产、重点产品风险监测预警、食品追溯体系建设,加大批发市场质量安全检测费用补助力度。加快推进县乡食品、农产品质量安全检测体系和能力建设。严格农业投入品管理,大力开展园艺作物标准园、畜禽规模化养殖、水产健康养殖等创建活动。完善农产品质量和食品安全工作考核评价制度,开展示范市、县创建工作。

二、强化农业支持保护制度

6. 健全“三农”投入稳定增长机制。完善财政支农政策,增加“三农”支出。公共财政要坚持把“三农”作为支出重点,中央基建投资继续向“三农”倾斜,优先保证“三农”投入稳定增长。拓宽“三农”投入资金渠道,充分发挥财政资金引导作用,通过贴息、奖励、风险补偿、税费减免等措施,带动金融和社会资金更多投入农业农村。

7. 完善农业补贴政策。按照稳定存量、增加总量、完善方法、逐步调整的要求,积极开展改进农业补贴办法的试点试验。继续实行种粮农民直接补贴、良种补贴、农资综合补贴等政策,新增补贴向粮食等重要农产品、新型农业经营主体、主产区倾斜。在有条件的地方开展按实际粮食播种面积或产量对生产者补贴试点,提高补贴精准性、指向性。加大农机购置补贴力度,完善补贴办法,继续推进农机报废更新补贴试点。强化农业防灾减灾稳产增产关键技术补助。继续实施畜牧良种补贴政策。

8. 加快建立利益补偿机制。加大对粮食主产区的财政转移支付力度,增加对商品粮生产大省和粮油猪生产大县的奖励补助,鼓励主销区通过多种方式到主产区投资建设粮食生产基地,更多地承担国家粮食储备任务,完善粮食主产区利益补偿机制。支持粮食主产区发展粮食加工业,降低或取消产粮大县直接用于粮食生产等建设项目资金配套。分区域规模化推进高效节水灌溉行动。大力推进机械化深松整地和秸秆还田等综合配套制度,继续执行公益林补偿、草原生态保护补助奖励政策,建立江河源头区、重要水源地、重要水生态修复治理区和蓄滞洪区生态补偿机制。支持地

方基础设施建设。严格控制渔业捕捞强度,继续实施增殖放流和水产养殖生态环境修复补助政策。实施江河湖泊综合整治、水土保持重点建设工程,开展生态清洁小流域建设。

9. 加大征收力度。完善大中型水利工程建设征地补偿政策。谋划建设一批关系国计民生的重大水利工程,加强水源工程建设和雨洪水资源化利用,启动实施全国抗旱规划,提高农业抗御水旱灾害能力。实施全国高标准农田建设总体规划,加大投入力度,规范建设标准,探索监管维护机制。

10. 推进农业科技创新。深化农业科技体制改革,对具备条件的项目,实施法人责任制和专员制,推行农业领域国家科技报告制度。明晰和保护财资助科研成果转化机制,发展农业科技成果转化平台,建立稳定可靠的贸易关系。有关部门要密切配合,加强进出境动植物检验检疫,打击农产品进出口走私行为,保障进口农产品质量安全和国内产业安全。加快实施农业走出去战略,培育具有国际竞争力的粮油等大型企业。支持到境外特别是与周边国家开展互利共赢的农业生产和服务合作。鼓励金融机构积极创新为农产品国际贸易和农业走出去服务的金融品种和方式。探索建立农产品国际贸易基金和海外农业发展基金。

11. 推进农村土地制度改革。完善农村土地承包政策。稳定农村土地承包关系并保持长久不变,在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。在落实农村土地集体所有制的基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权,允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资。有关部门要抓紧研究提出规范的实施办法,建立配套的抵押资产处置机制,推动修订相关法律法规。切实加强组织领导,抓紧抓实农村土地承包经营权确权登记颁证工作,充分依靠农民群众自主协商解决工作中遇到的矛盾和问题,可以确权确地,也可以确权确股不确地,确权登记颁证工作经费纳入地方财政预算,中央财政给予补助。稳定和完善草原承包经营制度,2015年基本完成草原确权承包和基本草原划定工作。切实维护妇女的土地承包权益。加强农村经营管理体系建设。深化农村综合改革,完善集体林权制度改革,健全国有林区经营管理体制,继续推进国有农场办社会职能改革。

12. 引导和规范农村集体经营性建设用地入市。在符合规划和用途管制的前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价,加快建立农村集体经营性建设用地流转和增值收益分配制度。有关部门要尽快提出具体指导意见,并推动修订相关法律法规。各地要按照党中央统一部署,规范有序推进这项工作。

13. 完善农村宅基地管理制度。改革农村宅基地制度,完善农村宅基地分配政策,在保障农户宅基地用益物权前提下,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。有关部门要抓紧提出具体试点方案,各地不得自行其是,抢跑越线。完善城乡建设用地增减挂钩试点,切实保证耕地数量不减少、质量有提高。加快包括农村宅基地在内的农村地籍调查和农村集体建设用地使用权确权登记颁证工作。

14. 加强农产品市场体系建设。着力加强促进农产品公平交易和提高流通效率的制度建设,加快制定全国农产品市场发展规划,落实部门协调机制,加强以大型农产品批发市场规模建设,健全大宗农产品期货交易品种体系。加快发展主产区大宗农产品现代化仓储物流设施,覆盖全国的市场流通网络建设,开展公益性农产品批发市场建设试点。

15. 完善农村金融服务。鼓励发展专业合作、股份合作等多种形式的农民合作社,引导规范运行,着力加强能力建设。允许财政项目资金直接投向符合条件的合作社,允许财政补助形成的资产转交合作社持有和管护,有关部门要建立规范透明的管理制度。推进金融支持农民合作社创新试点,引导发展农民专业合作社联合社。按照自愿原则开展家庭农场登记,鼓励发展混合所有制农业产业化龙头企业,推动集群发展,密切与农户、农民合作社的利益联结关系。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。鼓励地方政府和民间出资设立融资性担保公司,为新型农业经营主体提供贷款担保服务。加大对新型职业农民和新型农业经营主体领办人的教育培训力度。落实和完善相关税收优惠政策,支持农民合作社发展农产品加工流通。

16. 加大生态保护建设力度。抓紧划定生态环保红线。继续实施天然林保护、京津风沙源治理二期等林业重大工程。在东北、内蒙古重点国有林区,进行停止天然林商业性采伐试点。推进林区森林防火设施建设,矿区植被恢复。完善林木良种、造林、森林抚育等林业补贴政策。加强沙化土地封禁保护。加大对天然草原退牧还草工程实施力度,启动南方草地开发利用和草原综合改革试验区建设。支持饲草料基地的品种改良、水利建设、鼠虫害和毒草防治。加强海洋生态保护力度,加强海水淡化利用。

17. 完善农田水利建设管护机制。深化水利工程体制改革,加快落实灌排工程运行维护经费财政补助政策。开展农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点,落实小型水利工程管护主体、责任和经费。通过以奖代补、先建后补等方式,探索农田水利基本建设新机制。深入推进农业水价综合改革。加大各级政府水利建设投入,落实和完善土地出让收益计提农田水利资金政策,提高水资源费征收标准,

18. 加强农业社会化服务体系。健全农业公共服务机构,健全经费保障、绩效考核激励机制。采取财政扶持、税费优惠、信贷支持等措施,大力发展主

岛基础设施建设。严格控制渔业捕捞强度,继续实施增殖放流和水产养殖生态环境修复补助政策。实施江河湖泊综合整治、水土保持重点建设工程,开展生态清洁小流域建设。

四、深化农村土地制度改革

19. 完善农村土地承包政策。稳定农村土地承包关系并保持长久不变,在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。在落实农村土地集体所有制的基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权,允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资。有关部门要抓紧研究提出规范的实施办法,建立配套的抵押资产处置机制,推动修订相关法律法规。切实加强组织领导,抓紧抓实农村土地承包经营权确权登记颁证工作,充分依靠农民群众自主协商解决工作中遇到的矛盾和问题,可以确权确地,也可以确权确股不确地,确权登记颁证工作经费纳入地方财政预算,中央财政给予补助。稳定和完善草原承包经营制度,2015年基本完成草原确权承包和基本草原划定工作。切实维护妇女的土地承包权益。加强农村经营管理体系建设。深化农村综合改革,完善集体林权制度改革,健全国有林区经营管理体制,继续推进国有农场办社会职能改革。

20. 加快供销合作社改革。发挥供销合作社扎根农村、联系农民、点多面广的优势,积极稳妥开展供销合作社综合改革试点。按照改造自我、服务农民的要求,创新组织体系和服务机制,努力把供销合作社打造成为农民生产生活服务的主力军和综合平台。支持供销合作社加强新农村现代流通网络和农产品批发市场建设。

21. 强化金融对“三农”的支持。稳定大中型商业银行的县域网点,扩展乡镇服务网络,根据自身业务结构和特点,建立适应“三农”需要的专门机构和独立运营机制。强化商业金融对“三农”和县域小微企业的服务能力,扩大县域分支机构业务授权,不断提高存贷比和涉农贷款比例,将涉农信贷投放情况纳入信贷政策导向效果评估和综合考评体系。稳步扩大农业银行三农金融事业部改革试点。鼓励邮政储蓄银行拓展农村金融业务。支持农业发展银行开展农业开发和农村基础设施建设中长期贷款业务,建立差别监管体制。增强农村信用社支农服务功能,保持县域法人地位长期稳定。积极发展村镇银行,逐步实现县市全覆盖,符合条件的适当调整主发起行与其他股东的持股比例。支持由社会资本发起设立服务“三农”的县域中小型银行和金融租赁公司。对小额贷款公司,要拓宽融资渠道,完善管理制度,加快接入征信系统,发挥支农支小作用。支持符合条件的农业企业在主板、创业板发行上市,督促上市农业企业改善治理结构,引导暂不具备上市条件的高成长性、创新型农业企业到全国中小企业股份转让系统进行股权公开挂牌与转让,推动证券期货经营机构开发适合“三农”的个性化产品。

22. 加强农村宅基地管理制度。改革农村宅基地制度,完善农村宅基地分配政策,在保障农户宅基地用益物权前提下,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。有关部门要抓紧提出具体试点方案,各地不得自行其是,抢跑越线。完善城乡建设用地增减挂钩试点,切实保证耕地数量不减少、质量有提高。加快包括农村宅基地在内的农村地籍调查和农村集体建设用地使用权确权登记颁证工作。

23. 加快推进征地制度改革。缩小征地范围,规范征地程序,完善被征地农民合理、规范、多元保障机制。抓紧修订有关法律法规,保障农民公平分享土地增值收益,改变对被征地农民的补偿办法,除补偿农民被征收的集体土地外,还必须对农民的住房、社保、就业培训给予合理保障。因地制宜采取留地安置、补偿等多种方式,确保被征地农民长期受益。提高森林植被恢复费征收标准。健全征地争议调处裁决机制,保障被征地农民知情权、参与权、申诉权、监督权。

24. 加快推进农村集体经营性建设用地入市。在符合规划和用途管制的前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价,加快建立农村集体经营性建设用地流转和增值收益分配制度。有关部门要尽快提出具体指导意见,并推动修订相关法律法规。各地要按照党中央统一部署,规范有序推进这项工作。

25. 强化金融对“三农”的支持。稳定大中型商业银行的县域网点,扩展乡镇服务网络,根据自身业务结构和特点,建立适应“三农”需要的专门机构和独立运营机制。强化商业金融对“三农”和县域小微企业的服务能力,扩大县域分支机构业务授权,不断提高存贷比和涉农贷款比例,将涉农信贷投放情况纳入信贷政策导向效果评估和综合考评体系。稳步扩大农业银行三农金融事业部改革试点。鼓励邮政储蓄银行拓展农村金融业务。支持农业发展银行开展农业开发和农村基础设施建设中长期贷款业务,建立差别监管体制。增强农村信用社支农服务功能,保持县域法人地位长期稳定。积极发展村镇银行,逐步实现县市全覆盖,符合条件的适当调整主发起行与其他股东的持股比例。支持由社会资本发起设立服务“三农”的县域中小型银行和金融租赁公司。对小额贷款公司,要拓宽融资渠道,完善管理制度,加快接入征信系统,发挥支农支小作用。支持符合条件的农业企业在主板、创业板发行上市,督促上市农业企业改善治理结构,引导暂不具备上市条件的高成长性、创新型农业企业到全国中小企业股份转让系统进行股权公开挂牌与转让,推动证券期货经营机构开发适合“三农”的个性化产品。

26. 加强农村金融服务。“三农”金融服务“三农”的县域网点,扩展乡镇服务网络,根据自身业务结构和特点,建立适应“三农”需要的专门机构和独立运营机制。强化商业金融对“三农”和县域小微企业的服务能力,扩大县域分支机构业务授权,不断提高存贷比和涉农贷款比例,将涉农信贷投放情况纳入信贷政策导向效果评估和综合考评体系。稳步扩大农业银行三农金融事业部改革试点。鼓励邮政储蓄银行拓展农村金融业务。支持农业发展银行开展农业开发和农村基础设施建设中长期贷款业务,建立差别监管体制。增强农村信用社支农服务功能,保持县域法人地位长期稳定。积极发展村镇银行,逐步实现县市全覆盖,符合条件的适当调整主发起行与其他股东的持股比例。支持由社会资本发起设立服务“三农”的县域中小型银行和金融租赁公司。对小额贷款公司,要拓宽融资渠道,完善管理制度,加快接入征信系统,发挥支农支小作用。支持符合条件的农业企业在主板、创业板发行上市,督促上市农业企业改善治理结构,引导暂不具备上市条件的高成长性、创新型农业企业到全国中小企业股份转让系统进行股权公开挂牌与转让,推动证券期货经营机构开发适合“三农”的个性化产品。

27. 加大农业保险支持力度。提高中央、省级财政对主要粮食作物保险的保费补贴比例,逐步减少或取消产粮大县县级保费补贴,不断提高稻谷、小麦、玉米三大粮食品种保险的覆盖面和风险保障水平。鼓励保险机构开展特色优势农产品保险,有条件的地区提供保费补贴,中央财政通过以奖代补等方式予以支持。扩大畜产品及森林保险范围和覆盖区域,鼓励开展多种形式的互助合作保险。规范农业保险大灾风险准备金管理,加快建立财政支持的农业保险大灾风险分散机制,探索开办涉农金融领域的贷款保证保险和信用保险等业务。

28. 加强农村基层党的建设。深入开展党的群众路线教育实践活动,推动农村基层服务型党组织建设。进一步加强农民合作社、专业技术协会等的党建工作,创新和完善组织设置,理顺隶属关系。加强农村基层党组织带头人队伍和党员队伍建设,提升村干部“一定三有”保障水平。总结宣传农村基层干部先进典型,树立正确舆论导向。加强城乡基层党建资源整合,建立稳定的村级组织运转经费保障制度。加强农村党风廉政建设,强化农村基层干部教育管理和服务,改进农村基层干部作风,坚决查处和纠正涉农领域侵害群众利益的腐败问题和加重农民负担行为。

29. 健全基层民主制度。强化党组织的领导核心作用,巩固和加强党在农村的执政基础,完善和创新村民自治机制,充分发挥其他社会组织的积极作用。深化乡镇行政体制改革,完善政府功能。深入推进建村务公开、政务公开和党务公开,实现村民自治制度化和规范化。探索不同情况下村民自治的有效实现形式,农村社区建设试点单位和集体土地所有权在村民小组的地方,可开展以社区、村民小组为基本单元的村民自治试点。

30. 加快推动农业转移人口市民化。积极推进户籍制度改革,建立城乡统一的户口登记制度,促进有能力在城镇合法稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化。全面实行流动人口居住证制度,逐步推进居住证持有人享有与居住地居民相同的基本公共服务,保障农民工同工同酬。鼓励各地从实际出发制定相关政策,解决好辖区内农业转移人口在本地城镇的落户问题。

31. 加强农村基层党的建设。深入开展党的群众路线教育实践活动,推动农村基层服务型党组织建设。进一步加强农民合作社、专业技术协会等的党建工作,创新和完善组织设置,理顺隶属关系。加强农村基层党组织带头人队伍和党员队伍建设,提升村干部“一定三有”保障水平。总结宣传农村基层干部先进典型,树立正确舆论导向。加强城乡基层党建资源整合,建立稳定的村级组织运转经费保障制度。加强农村党风廉政建设,强化农村基层干部教育管理和服务,改进农村基层干部作风,坚决查处和纠正涉农领域侵害群众利益的腐败问题和加重农民负担行为。

32. 健全基层民主制度。强化党组织的领导核心作用,巩固和加强党在农村的执政基础,完善和创新村民自治机制,充分发挥其他社会组织的积极作用。深化乡镇行政体制改革,完善政府功能。深入推进建村务公开、政务公开和党务公开,实现村民自治制度化和规范化。探索不同情况下村民自治的有效实现形式,农村社区建设试点单位和集体土地所有权在村民小组的地方,可开展以社区、村民小组为基本单元的村民自治试点。

33. 创新基层管理服务。按照方便人民群众生产生活、提高公共资源配置效率的原则,健全农村基层管理服务体系。推动农村集体产权股份合作制改革,保障农民集体经济组织成员权利,赋予农民对落实到户的集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权,建立农村产权流转交易市场,加强农村集体资金、资产、资源管理,提高集体经济组织资产运营管理水平,发展壮大农村集体经济。扩大小城镇对农村基本公共服务供给的有效覆盖,统筹推进农村基层公共服务资源有效整合和设施共建共享,有条件的地方稳步推进农村社区化管理服务。总结推广“枫桥经验”,创新群众工作机制。深入推进建设农村精神文明建设,倡导移风易俗,培养良好道德风尚,提高农民综合素质。加强对农村留守儿童、留守妇女、留守老年人的关爱和服务。发展农村残疾人事业。健全农村治安防控体系,充分发挥司法调解、人民调解的作用,维护农村社会和谐安定。

34. 各级党委和政府要切实加强对“三农”工作的领导,把握好农业农村发展的思路和方法,落实好党在农村的各项方针和政策。各级党政干部要真正了解农民群众的诉求和期盼,真心诚意解决农民群众生产生活中的实际问题。进一步加强党委农村工作综合部门建设,强化统筹协调、决策服务等职能。加强对农村改革试验区工作的指导,加大改革放权和政策支持力度,充实试验内容,完善工作机制,及时总结推广成功经验。

35. 让我们紧密团结在以习近平同志为总书记的党中央周围,积极进取,锐意创新,力求农村改革发展取得新突破新进展。