

六大支撑体系：推进浙江高效生态的现代农业建设

毛小报 张社梅 黄伟 徐红玳

【摘要】本文结合浙江现代农业建设中已有的实践创新，提出新阶段推进浙江现代农业建设的六大支撑体系，即：农业产业化 + 合作化的新型农业生产经营体系，向规模化、集约化发展的农村土地经营机制创新体系，有持久竞争力的农业产业体系，创新能力强、成果转化快的农业科技支撑体系，以基础设施和农业装备为重点的农业支撑体系以及以惠农制度建设为重点的新型农业保障体系。

【关键词】浙江现代农业；高效生态农业；支撑体系

进入新世纪以来，浙江省农业发展的国际国内环境发生了深刻变化，经济社会发展进入了工业化、城镇化、市场化加速发展的转型时期，农业发展既面临着资源约束不断加大、劳动力老龄化、农户兼业化、农业副业化、农产品竞争日益激烈等众多严峻挑战，也面临统筹城乡发展、综合经济实力大幅提升、国际产业分工优势明显、农业科技进步加快等众多机遇。在这样的背景下，浙江省委、省政府及时作出了“大力发展高效生态农业、加快建设现代农业”的战略决策。近年来，浙江从深化农业结构调整和推进农业经营体制改革入手，在创新农业发展模式、培育新型农业经营主体等方面进行积极探索，为建设高效生态的现代农业注入了新活力。本文结合已有的实践创新，提出新阶段推进浙江现代农业建设的六大支撑体系为宏观决策提供参考。

一、着力构建农业产业化 + 合作化的新型农业生产经营体系

1、发展专业大户（家庭农场），使其成为现代农业生产的主体。专业大户（家庭农场）是经营者雇用少量劳动力，专门从事农产品商品化生产，并达到一定生产经营规模。近年来，浙江沿海经济发达地区出现了具有现代企业特征的家庭农场，弥补了家庭承包经营模式下“均田制”的组织制度缺陷，实现了农业土地资源的市场化配置和农业劳动者由传统农民向现代产业工人的转变，使农业的专业化、规模化、市场化水平显著提高。因此，要努力提高专业大户的经营素质，鼓励有经营能力的专业大户、科技人员创办现代家庭农场，使其成为现代农业生产的主体。

2、发展新型农民专业合作社，使其成为农业服务和市场竞争的主体。新型农民专业合作社是在农村家庭承包经营的基础上，同类农产品的生产经营者或者同类农业生产经营服务的提供者、利用者，自愿联合、民主管理的互助性农业经济组织。浙江这些年的发展实践表明，新型农民专业合作社是现代农业发展的有效组织载体，对提高农民的组织化程度，降低农产品的生产、交易成本，提高农民的抗风险能力具有十分重要作用。但目前大多数合作社的服务能力还较弱、服务的范围还主要集中的产中，加入合作社的农户比例还比较低。因此，在农业生产经营体制创新中要将农民专业合作社的转型升级和发展壮大作为迫切任务，使其尽快成长为现代农业经营服务和市场竞争的主体。

3、建立“龙头企业 + 专业合作社 + 农户”的农业经营新体制，促进家庭经营的农业通过合作与市场和企业对接。农业产业化经营是我国在推进农业结构战略性调整中农业经营体制的重大创新，其基本模式“公司 + 农户”成功地缓解了小农户与大市场的矛盾。但近年来小农户与大公司的矛盾凸现，绝大多数公司（龙头企业）与农户之间的经济联系只是简单的市场自由买卖关系，没有建立有效的合同约束机制，双方时常会因市场行情的变化而发生违约或不履约的现象。究其原因主要是农户与公司之间缺少一个重要的环节——农业合作经济组织，形不成风险共担、利益均沾的利益共同体。为此，应引导农民因地制宜组建各种类型的专业合作社，形成以“龙头企业 + 专业合作社 + 农户”的贸工农一体化的农业经营新体制，由此提高农民的谈判地位、保障农民权益，降低公司与农民之间的交易成本。

二、着力构建向规模化、集约化发展的农村土地经营机制创新体系

1、规范土地流转行为，促进土地有序流转。土地使用权流转应在充分尊重农民意愿的前提下，因势利导，采用转包、出租、转让以及入股等流转的模式，推进土地使用权的流转。当前浙江土地流转以农户自发流转为主，短期、季节性的流转占多数，并且在流转过程中，很大部分没有签订规范的承包合同，有的只有口头协议，双方的权、责、利不够明确，没有违约补偿办法。因此，保障自发流转农户的利益应成为流转工作的重要组成部分，各级政府应加强宣传，引导农户到土地流转中介机构签订规范合同，对流转期长的应给予土地流出方适当的奖励。

2、组建土地股份合作社。对土地承包经营权尚未落实到户的集体土地、经过土地整理后的新增土地，以及农村劳动力已大量转移的经济发达地区，要积极引导土地股份合作社的发展，鼓励农户以土地使用权入股，由土地股份合作社将土地租赁给农业龙头企业或家庭农场（专业大户），合作社每年将获得的土地出租收益对村民进行分红，以促进农业规模经营，提高土地集约利用水平。

3、以土地承包经营权置换社会保障。经济发达地区，在统筹城乡一体化进程中，必须创新土地使用制度，鼓励农民以土地承包经营权置换社会保障，推进人口向中心村、中心镇集聚，工业向园区集聚，土地向适度规模经营集中。当前，浙江嘉兴市政府推出的“两分两换”土地流转实验正在积极开展。“两分两换”的意义在于通过宅基地置换，盘活了农村非农建设用地存量，节约集约利用土地的效果明显，同时还消除了农村住房不能抵押、交易的体制障碍，推动了农民向市民的转变。

4、通过土地互换改变细碎化的问题。对土地不愿流转的农户，要引导农户在自愿、公平、依法的前提下，按照农业布局进行互换，将土地适当集中，提高效率。同时要发挥专业合作社、购销大户、农业龙头企业的作用，围绕主导特色产品，通过统一布局、统一供种、统一管理、统一销售的方式进行标准化生产，取得规模经营的效果。

三、着力构建有持久竞争力的农业产业体系

1、按照生产、加工、销售、服务、生态“五位一体”的思路构建现代农业产业体系。构建现代农业产业体系，关键是要破除传统思维，改变以初级农产品生产为主的狭隘的农业观念，树立大食品和超出食品生产的包括二、三产业在内的具有食品、休闲、生态等功能的大农业观念，按照贸、工、农一体化的产业链条及其对农业服务业发展的要求，积极培育生产、加工、销售、服务、生态“五位一体”的现代农业产业体系，向农业的广度和深度进军，促进农业结构不断优化升级。

2、做强有竞争优势的主导产业。经过多年的结构调整，浙江已初步形成特色农业贸工农一体化的块状经济格局。今后的重点是进一步培育主导产业的竞争优势、强化区域比较优势、延伸产业链，具体应做好以下两方面的工作：一是进一步优化农业的区域布局，加快主导产业的产业带建设，强化技术、人才资源与农业自然资源的集成优势。二是加强特色优势产业强镇、强村建设，充分利用镇（乡）域资源优势、产业优势和区位优势，培育发展1个在省内外具有一定竞争力和影响力的主导产业和产品。

3、加速发展农产品精深加工和现代物流业。农产品精深加工和现代物流业是浙江省现代农业产业体系中较为薄弱的环节。在高效生态农业的产业体系建设中，要改变产业链短、产业层次低的状况，必须以发达的第二、第三产业来推动第一产业的发展，关键做好以下三方面工作：一是围绕农业主导产业和特色产业，培育市场竞争力强的农业龙头企业；二是不断完善市场的功能，提升服务水平，探索流通模式，扶持现代物流企业的发展；三是鼓励和扶持农民新型合作组织发展农产品加工和流通，让农民更多的分享加工流通增值收益，使其成为农产品加工、流通领域的一支生力军。

4、加强农产品品牌培育和农产品质量安全保障体系建设。实施品牌战略是巩固浙江农业产业结构调整先发优势，而先进的质量标准体系和检测体系是做强农产品品牌的重要支撑。一方面要全面实施品牌战略，充分发挥农产品行业协会的自我调节作

用，在整合现有品牌资源上下功夫，推进品牌建设与发展。另一方面要加强质量管理，完善和建立种子种苗、生产资料、生产技术规程、产品质量等级、检验检测等标准；强化农产品质量安全源头管理，鼓励和支持无公害、绿色和有机产品认证，使得农产品的品牌建设具有扎实的基础。

四、着力构建创新能力强、成果转化快的农业科技支撑体系

1、大力推进农业技术路线创新。浙江现代农业的技术路线要发挥浙江经济发达的优势，走资本密集型技术与劳动密集型技术相结合的路子，既要提高农业的有机构成，又要精耕细作，吸纳农业剩余劳动力。为此，既要不断提高农业的技术装备水平，因地制宜发展温室、大棚、中小棚等设施化栽培、养殖和喷灌、滴灌等节水设施，提高耕地、水资源利用率；又要大力创新农作制度，发展以农林牧渔结合的立体种养、有机废弃物的循环利用以及粮经饲菜等多种作物轮作套种，促进农业资源利用率提高和农民收入增加。

2、加大农业科技的创新研究。面对以生物技术和信息技术迅猛发展为特点的世界农业科技革命浪潮，浙江农业要跟上发达国家的步伐，就必须在一些关键性的重大技术领域取得突破，为高效生态农业发展提供强大的支撑。一是要加强动植物良种培育，以培育主导产业的特色和提高农产品品质为突破口，加快引进、选育动植物良种，尤其是蔬菜、花卉等经济作物的杂交育种。二是要加大规模化、集约化种养技术的研究开发。三是加强农业资源高效利用和农业生态安全方面的研究。四是切实加强农产品精深加工和现代物流技术的研究。

3、建立农科教、产学研协作的新型农技推广体系。根据浙江探索，建立起农科教结合、产学研一体、多元主体共同参与的农技推广服务体系，深入实施“责任农技推广制度”，是解决科技与成果应用“最后一公里”的问题，提高科技对农业的贡献率的关键。要深化农业科技体制改革，整合全省 50 多家涉农高校和科研院所的人才、科技资源，建立适应现代农业发展要求的农业科技创新体制。要以公益性农技推广机构为骨干，创建新型推广网络，建立首席专家 + 农技指导员 + 责任农技员 + 乡土专家的新型农技推广网络，有效解决农技推广“最后一公里”。

4、建立健全结构合理的农业科技教育培训体系，加快农业创业人才的培养。加快农村人力资源开发是提高农民科技文化素质的基础和保证，是解决“三农”问题的战略途径。一是加强农业创业人才培养。要大力发展农业高等教育和中等职业教育，鼓励大学生到乡村工作，使他们成为现代农业的创业人才。二是加强“在土农民”的职业能力培养。强化实用技术培训，通过远程教育、电视教育以及网络技术传播科技和农业经营知识，提高农民的技术水平。三是加强农村劳动力转移技能的培训。以职业院校为依托，面向市场、围绕企业需求设置专业及课程，开展分类培训，增强农村劳动力转移就业能力，提高就业水平。

五、着力构建以基础设施和农业装备为重点的农业支撑体系

1、加强高标准农田建设。以标准农田地力提升和粮食功能区建设为抓手，加大农业综合开发力度，建设旱涝保收、高产稳产、节水增效的高标准基本农田。一是实施地力提升工程，为农业转型升级夯实基础。开展千万亩标准农田质量提升工程，通过种植绿肥、秸秆还田、平衡施肥等措施，将 1500 万亩标准农田建设具有吨粮生产能力的高标准农田。二是加强农业功能区建设，建设和完善基础设施。在农业资源的空间布局上规划一定面积的粮食、蔬菜、水果、林特、水产、畜禽等生产（养殖）功能区，按其各自的要求建设和完善基础设施，提高其生产能力和抗灾能力。

2、提高农业的装备水平。先进的设施装备是提高资源利用率、劳动生产率和农产品的商品率和重要路径，是现代农业的重要标志。浙江是受土、水资源约束的地区，加大投入提高农业的装备水平就显得尤为必要。一是加快农机化的发展。大力扶持农机合作社和农机大户的发展，充分利用国家实施购机补贴等一系列惠农政策，建立健全培育发展农机合作社的扶持机制，推进农机社会化服务。二是加强农产品产后的技术装备。各地要根据市场需要，把当地的名、特、优农产品就地进行保鲜加工处理，既保持其鲜活的外观和内在质量，又能合理配置当地的资源，把当地的产品优势转化为商品优势，并进一步发展为经济优

势，促进农业增效和农民增收。

3、加强农业生态环境建设。要确保浙江农业可持续发展，必须十分重视农业生态环境建设。一要全面提升农业抗御洪、涝、风、旱自然灾害能力，切实抓好“千库保安”工程、高标准海塘建设和标准化水库建设，推进大中型泵站更新改造工程、“万里清水河道工程”和重点海域、区域的水污染防治工作。二要着力加强水土保持生态工程建设，加强对 3000 万亩生态公益林的管护工作。三要深入开展平原绿化造林，继续支持绿色通道、沿海防护林、村庄绿化等建设，创造安全、优美、自然、舒适的人居环境。四要全面启动生物多样性保护工程，加快推进自然保护区建设，加强“渔业资源修复行动计划”的实施，以确保渔业经济的可持续发展。

六、着力构建以惠农制度建设为重点的新型农业保障体系

1、建立多元化投入保障体系。

从浙江已全面进入以工促农、以城带乡新阶段的实际出发，进一步健全工业反哺农业、城市带动农村的机制，切实加大对高效生态农业的支持力度。首先在进一步完善和落实粮食直补政策的基础上，将农业补贴扩大到对民生影响大的农产品以及具有出口竞争优势的农产品，逐步形成目标清晰、受益直接、类型多样、操作简便的农业补贴制度。其次增加土地出让金用于农业土地开发和新增建设用地有偿使用费安排的土地开发整理项目的比重，要将小型农田水利设施建设、标准农田等农业基础设施建设作为重点支持内容。第三要出台明确的产业导向政策，引导各类工商资本、外资和民间资金参与投资农业，引导多种投资主体参与发展农业信息、科技、保险、信贷等服务产业，提高工商企业投资农业的积极性。

2、建立新型农村金融体系。

创新农村金融体系，以适应传统农业向规模农业、特色农业和现代农业转变的需要。一是健全农村金融服务体系。充分发挥农村合作银行、农村信用联社等农村合作金融机构服务“三农”主力军的作用；鼓励各类商业银行加大对“三农”的信贷支持力度，鼓励政策性银行、邮政储蓄机构扩大涉农业务范围；创新农村金融产品，通过组建农业贷款担保组织来解决农户或中小企业贷款担保问题，大力推广联保贷款和农户小额信用贷款；积极探索农房抵押以及农村集体所有建设用地使用权抵押贷款等试点。二是健全政策性农业保险制度。各级财政要安排专项资金，给予投保人一定的保费补贴，并将其纳入年度财政预算。

3、建立健全农业的法律保障体系。

目前，我国已初步建立起了以《农业法》为核心的农业法律体系基本框架，农业和农村工作的主要方面基本做到了有法可依，但与现代农业的要求相比还有距离。在农业立法上，还应在农业支持保护、农产品质量安全管理、农业市场竞争主体、农业资源环境保护、农业行政管理体制改革等方面，建立起较完整的农业法律体系。同时，要加强农业及相关法律法规的普及宣传教育工作，让所有的现代农业生产经营主体自觉遵守法律、法规，确保现代农业产业体系的不断发育和正常运作。通过立法、司法、普法、执法的紧密配合，为高效生态农业的发展提供一个强大的法律保障。