

新华社北京11月2日电 近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《深化农村改革综合性实施方案》,并发出通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻执行。

《深化农村改革综合性实施方案》主要内容如下。

农村改革是全面深化改革的重要内容。根据党中央、国务院的决策部署,农村各项改革正在扎实推进,一些重要改革事项试点正在有序推进。当前,我国经济发展进入新常态、新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化持续推进,农村经济社会深刻变革,农村改革涉及的利益关系更加复杂、目标更加多元、影响因素更加多样,任务也更加艰巨。农村改革综合性强,靠单兵突进难以奏效,必须树立系统性思维,做好整体谋划和顶层设计,找准牵一发而动全身的牛鼻子和主要矛盾,进一步提高农村改革决策的科学性。要从总体上把握好农村改革的方向,提出深化农村改革总的目标、大的原则、基本任务、重要路径,从全局上更好地指导和协调农村各项改革,加强各项改革之间的衔接配套,最大限度释放改革的综合效应。

根据中央统一部署,从提高农村改革的系统性、整体性、协同性出发,特制定深化农村改革综合性实施方案。

一、总体要求

(一)指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,认真落实党中央、国务院的决策部署,主动适应经济发展新常态,紧紧围绕全面建成小康社会、全面深化改革,全面依法治国,全面从严治党,不断巩固和完善中国特色社会主义基本经济制度,加快农业发展方式转变,健全保障国家粮食安全、促进农业可持续发展和农民持续增收的体制机制,着力破除城乡二元结构的体制障碍,为加快推进中国特色农业农村现代化提供制度保障,为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦奠定坚实基础。

(二)目标任务

到2020年,农村各类所有制经济尤其是农村集体资产所有权、农户土

地承包经营权和农民财产权的保护制度更加完善,新型农业经营体系、农业支持保护体系、农业社会化服务体系、农业科技创新体系、适合农业农村特点的农村金融体系更加健全,城乡经济社会发展一体化体制机制基本建立,农村社会治理体系和农村基层组织制度更加完善,农民民主权利得到更好保障,农业农村法律法规进一步完善并加强,农村基层法治水平进一步提高,农业现代化水平和农民生活水平进一步提升,农村经济社会发展更具活力。

(三)基本原则

坚持农村多种所有制经济共同发展。在坚持土地公有制性质基础上,加强对农村各种所有制经济组织和农民家庭合法权益的保护,赋予农村各种所有制经济组织同等的市场主体地位,保证其依法公平参与市场竞争,同等受到法律保护,促进农村集体经济、农户家庭经济、农民合作经济、各种私人和股份制经济、供销合作社经济以及国有农

场林场等国有经济共同发展。

2.坚持和完善农村基本经营制度。把握

好土地集体所有制和家庭承包经营的关系,现有农村土地承包关系保持稳定并长久不

变,落实集体所有制,稳定农户承包权,放活土

地经营权,实行“三权分置”。坚持家庭经营

在农业中的基础性地位,创新农业经营组织

方式,推进家庭经营、集体经营、合作经营、企

业经营等共同发展。

3.坚持社会主义市场经济改革方向。调整

不适应农村社会生产力发展要求的生产关

系,健全符合社会主义市场经济要求的农村

经济体制,充分发挥市场在资源配置中的决

定性作用,加强国家对农业的支持保护,促进

农业尽快转向数量质量效益并重、注重提高

竞争力、注重农业技术创新、注重可持续的集

约发展上来。

4.坚持保障农民权益。把实现好、维护好、

发展好广大农民的根本利益作为深化农

村改革的出发点和落脚点,切实保障农民合

法经济利益,尊重农民民主权利。

5.坚持统筹兼顾。统筹考虑农业和农村

发展,统筹考虑城乡改革发展,统筹考虑公平

和效率。

6.坚持循序渐进、试点先行。发挥好基层

和群众首创精神,在把握方向,坚守底线前提

下,鼓励积极探索、大胆创新,允许采取差异

性、过渡性的制度和政策安排,认真组织好农

村改革试点工

作,及时总结可复制、可推广的经

验。对突破现行法律法规的重大改革,要按

程序报批,取得授权,在一定范围内开展试

点。

7.坚持党对“三农”工作的领导。必须始

终把加强党对“三农”工作的领导作为推进农

村改革发展的政治保证,提高依法做好“三

农”工作的能力和水平。在中央的统一领导

下,积极稳妥深化农村各项改革。

二、关键领域和重大举措

全面深化农村改革涉及经济、政治、文

化、社会、生态文明和基层党建等领域,涉及

农村多种所有制经济主体。当前和今后一个

时期,深化农村改革要聚焦农村集体产权制

中办国办印发《深化农村改革综合性实施方案》

度、农业经营制度、农业支持保护制度、城乡发展一体化体制机制和农村社会治理制度等5大领域。对这5大领域改革的核心问题,要明确的方向,主要内容和重大方针对策,进一步理清改革思路。

(一)深化农村集体产权制度改革

以土地集体所有为基础的农村集体所有制,是社会主义公有制的重要形式,是实现农民共同富裕的制度保障。在土地集体所有基础上建立的农村集体经济组织制度,与村民自治组织制度相交织,构成了我国农村治理的基本框架,为中国特色农业农村现代化提供了基本的制度支撑。建立健全符合社会主义市场经济体制要求和社会主义初级阶段实际的农村集体产权制度,必须以保护农民集体经济组织成员权利为核心,以明晰农村集体产权归属、赋予农民更多财产权利为重点,探索社会主义市场经济条件下农村集体所有制经济的有效组织形式和经营方式,确保集体经济发展成果惠及本集体所有成员,进一步发挥集体经济优越性,进一步调动集体经济组织成员积极性。

1.深化农村土地制度改革。坚守土地公有性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损“三条底线”,防止犯颠覆性错误。深化农村土地制度改革的基本方向是:落实集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权。落实集体所有制,就是落实“农民集体所有的不动产和动产,属于本集体成员集体所有”的法律规定,明确规定农民的集体成员权,明晰集体农地承包权,赋予农民更多财产权利为重点,深化配套改革,完善集体林权制度。实行森林分类经营管理,完善林木采伐权,管好公益林、放活商品林,调动林农和社会力量发展林业的积极性。稳步推进国有林场和国有林区改革。研究提出加强天然林资源保护的指导意见,有序停止天然林商业性采伐。开展小型水利工程管理体制改革创新,明确工程所有权和使用权,落实管护主体,促进水利良性运行。

(二)加快构建新型农业经营体系

发展多种形式的农业适度规模经营是农业现代化的必由之路,必须以提高土地生产率、资源利用率、劳动生产率为关键,加快培育家庭农场、专业大户、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体,构建符合国情和发展阶段的以农户家庭经营为基础,合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式、复合型现代农业经营体系,提高农业经营集约化、规模化、组织化、社会化、产业化水平。

(三)推动土地经营权规范有序流转

在农村耕地实行所有权、承包权、经营权“三权分置”的基础上,按照依法自愿有偿原则,引导农民以多种方式流转承包土地的经营权,以及通过土地经营权入股、托管等方式,发展多种形式的适度规模经营。把握好土地经营权流转,集中和规模经营的程度,不片面追求超大规模经营,不搞大跃进,不搞强迫命令,不搞行政瞎指挥,使适度规模经营与农村劳动力转移、农业科技进步、农业社会化服务水平相适应,提升农户家庭经营能力和水平,重点发展以家庭成员为主要劳动力、以农业为主要收入来源、从事专业化集约化农业生产的规模适度的农户家庭农场,使之成为发展现代农业的生力量。适时提出促进家庭农场发展的相关立法建议。

(四)加强农民合作社规范化建设

在保障农户依法取得的宅基地用益物权基础上,改革完善农村宅基地制度,探索农民住房保障新机制,对农民住房财产权作出明确规定,探索宅基地有偿使用制度和自愿有偿退出机制,探索农民住房财产权抵押、担保、转让的有效途径。

2.深化农村土地承包经营制度改革。

抓紧修改有关法律,落实中央关于稳定农村土地承包关系并保持长久不变的重大决策,适时就二轮承包期满后耕地延包办法、新的承包期限等内容提出具体方案。在基本完成

农村集体土地所有权确权登记颁证的基础上,按照不动产统一登记原则,加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记颁证工作。

3.创新农业社会化服务机制。

家庭经营在相当时期内仍是农业生产的基本力量,要通过周到便利的社会化服务,把农户经营引入现代农业发展轨道。充分发挥农业公益性服务组织作用,大力培育多种形式的农业经营性服务组织,健全覆盖全程、综合配套、便捷高效的社会化服务体系。开展政府向农业经营性服务组织购买公益性服务机制创新试点。

(五)培养职业农民队伍

制定专门规划和切实可行的政策,吸引年轻人务农,培育新型职业农民,造就高素质的新型农业生产经营者队伍。扶持有技能和经营能力的农民工返乡创办家庭农场,领办农民合作社,创立农产品加工、营销企业和农业社会化服务组织。

(六)深化农业科技创新

坚持科技兴农、人才强农,推进农业科研院所改革,打破部门条块分割,有效整合科技资源,建立协同创新机制,促进产学研、农科教紧密结合。完善科研立项和成果转化评价机制,强化对科技人员的激励机制,促进农业科研成果转化。

(七)健全工商资本租赁农地的监管和风

险防范机制。对工商资本租赁农地作出明确规定,建立严格的资格审查、项目监管和定期督查机制,禁止以农业为名圈占土地从事非农建设,防止“非粮化”现象蔓延,鼓励和支持工商企业发展适合企业化的经营的现代种养业,农产品加工流通和农业社会化服务,向农业输入现代生产要素和经营模式。探索建立工商资本农地租赁风险保障金制度。

(八)推进农垦改革发展和全面深化供销合

作社综合改革。研究出台推进农垦改革发展的政策措施,深化垦区集团化、农场企业化改革,创新行业指导管理体制、企业市场化经营体制,农场经营管理体制,明晰农垦国有资产权属关系,建立符合农垦特点的国有资产监管体制,进一步推进农垦办社会职能改革。按照有关法律法规,完善和拓展城乡建设用地增减挂钩“地票”等试点。

4.坚持循序渐进、试点先行。发挥好基层

和群众首创精神,在把握方向,坚守底线前提

下,鼓励积极探索、大胆创新,允许采取差异

性、过渡性的制度和政策安排,认真组织好农

村改革试点工

作,及时总结可复制、可推广的经

验。对突破现行法律法规的重大改革,要按

程序报批,取得授权,在一定范围内开展试

点。

5.坚持统筹兼顾。统筹考虑农业和农村

发展,统筹考虑城乡改革发展,统筹考虑公平

和效率。

6.坚持循序渐进、试点先行。发挥好基层

和群众首创精神,在把握方向,坚守底线前提

下,鼓励积极探索、大胆创新,允许采取差异

性、过渡性的制度和政策安排,认真组织好农

村改革试点工

作,及时总结可复制、可推广的经

验。对突破现行法律法规的重大改革,要按

程序报批,取得授权,在一定范围内开展试

点。

7.坚持党对“三农”工作的领导。必须始

终把加强党对“三农”工作的领导作为推进农

村改革发展的政治保证,提高依法做好“三

农”工作的能力和水平。在中央的统一领导

下,积极稳妥深化农村各项改革。

(三)健全农业支持保护制度

对农业实行必要的支持保护是发展现代农业的客观需要,要坚持多予少取放活的基本方针,以保障主要农产品供给、促进农民增收、实现农业可持续发展为重点,加大农业支持保护力度,提高农业支持保护效能,完善农业生产激励机制,加快形成覆盖全面、指向明确、重点突出、措施配套、操作简便的农业支持保护制度。

10.建立农业农村投入稳定增长机制。把农业农村作为财政支出的优先保障领域,中央预算内投资继续向农业农村倾斜,确保农业农村投入只增不减。进一步优化财政支出结构,转换财政资金投入方式,通过政府与社会资本合作、政府购买服务、担保贴息、以奖代补、民办公助、风险补偿等措施,带动金融和社会资本投向农业农村,发挥财政资金的引导和杠杆作用。大力清理、整合、规范涉农转移支付资金,对“小、散、乱”及效果不明显的涉农专项资金要坚决整治;对目标相近、投入方向类同的涉农专项资金予以整合;对地方具有管理信息优势的涉农支出,划入一般性转移支付切块下达,由地方统筹支配,落实监管责任。建立规范透明的管理制度,杜绝任何形式的挤占挪用、层层截留、虚报冒领,切实提高涉农资金投入绩效。合理划分中央与地方支农事权,明确政府间应承担和分担的支出责任,推进各级政府支农事权规范化、法治化。

11.完善农产品价格形成机制和农产品

市场调控制度。

根据各类主要农产品在国民经济中的重要程度,采取“分品种施策、渐进式推进”的办法,完善农产品价格形成机制。

改进并继续执行稻谷、小麦最低收购价政策。

按照“价补分离”的思路,继续实施棉花和大豆目标价格改革试点,完善补贴发放办法、改革、完善玉米收储政策。改进农产品市场调控方式,避免政府过度干预,搞活市场流通,增强市场活力。完善农产品收储政策,坚持按贴

近市场和保障农民合理收益的原则确定收储

价格,降低储备成本,提高储备效率。加强粮

食现代仓储物流设施建设,积极鼓励引导流

通、加工等各类企业主体参与粮食仓库建设

和农产品收储,规范收储行为,培育多元化市

场主体。创新农产品流通方式,强化以信息化

为支撑的农产品现代流通体系建设,大力发展农产品流通新型业态,发挥电子商务平台

在联结农户和市场方面的作用。

12.完善农业补贴制度。

坚持农业补贴政策连续性和稳定性,调整改进“黄箱”支持政策,逐步扩大“绿箱”支持政策实施规模和范

围,提高农业补贴政策效能,开展农业补贴改

革试点,继续执行稻谷、小麦最低收购价政策。

按照“价补分离”的思路,继续实施棉花和大

豆目标价格改革试点,完善补贴发放办法、改

革、完善玉米收储政策。改进农产品市场调

控方式,避免政府过度干预,搞活市场流通,增

强市场活力。完善农产品收储政策,坚持按贴

近市场和保障农民合理收益的原则确定收储