

第一章 聚焦并解读 2017 年中央一号文件

第一节 农业供给侧结构性改革怎么看怎么干

中共中央、国务院 2016 年 12 月 31 日发布 2017 年中央一号文件，即《关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》，供给侧结构性改革成为 2017 年指导中国农业发展的新亮点。文中提道：经过多年不懈努力，我国农业农村发展不断迈上新台阶，已进入新的历史阶段。农业的主要矛盾由总量不足转变为结构性矛盾，突出表现为阶段性供过于求和供给不足并存，矛盾的主要方面在供给侧。

一、农业供给侧结构性改革的内涵

与以往的农业结构调整相比，这是一场全方位的深刻变革。所谓供给侧改革，简言之，就是从供给、生产端入手，通过解除供给约束，积极进行供给干预，促进经济发展。深入推进农业供给侧结构性改革，是整个供给侧结构性改革的重要一环，也是我国农业农村自身发展思路的一个重大转变。其内涵要义，可以用“农业供给侧结构调整+改革”这个公式来理解。

值得注意的是，农业供给侧结构性改革不同于以往的结构调整，不是简单地少种点什么、多种点什么，或寻求总量平衡、数量满足，而是涵盖范围广、触及层次深的一场全方位变革。过去农业结构调整，主要是为解决供给不足，现在更注重质量、效益、可持续发展；过去主要着力于生产结构，现在更注重产业结构、技术结构、经营结构，促进农民增收、农业增效、农村增绿；过去主要着眼生产力范畴，现在更注重体制改革机制创新，激活农业农村发展的内生动力。

如何推进农业供给侧结构性改革，总体应把握以下三方面：

（一）主要目标是增加农民收入、保障有效供给

推进农业供给侧结构性改革即要把“农民增收”放在第一位，这意味着，农业供给侧结构性改革成不成功，不仅要看供给体系是否优化、效率是否提高，更要看农民“钱袋子”是否鼓起来。供给体系优化，最终目的是为了城市消费者和农民实现双赢。深入推进农业供给侧结构性改革，必须着眼农民、关注农民，让农民有活干、有钱赚。

（二）主攻方向是提高农业供给质量

要以市场为导向，紧跟消费需求变化，不仅要让人们吃饱、吃好，还要吃得健康、吃出个性；不仅满足人们对优质农产品的需求，还要满足对农业观光休闲等体验性服务性需求，满足对绿水青山的生态化绿色化需求，拓展农业多种功能，不断提高农业综合效益和竞争力。

（三）根本途径是体制改革和机制创新

农业供给侧结构性改革，既是一场广泛的生产力调整，也是一次深刻的生产关系变革。要用改革的办法来推动农业农村发展由过度依赖资源消耗、主要满足“量”的需求，向追求绿色生态可持续、更加注重满足“质”的需求转变。

农业供给侧结构性改革是一个长期过程，不可能一蹴而就，还可能会经历阵痛，甚至付出一些代价，但在方向性问题上不能出大的偏差，不能犯颠覆性错误，不能失守改革底线。

二、农业供给侧结构性改革的方向

当前农业农村发展进入结构升级、方式转变、动力转换的平台期，矛盾交织、千头万绪，推进农业供给侧结构性改革从哪儿发力？总体上可以分为“农业供给侧结构调整”和“改革”两大板块。

（一）三大调整、两个支撑

第一大板块是农业结构调整，主要有两个方面：一是推进三大调整，包括调优产品结构、调好生产方式、调顺产业体系；二是强化“两大支撑”。

（1）调优产品结构，突出“优”字。顺应市场需求变化，消除无效供给，



增加有效供给，减少低端供给，拓展高端供给，大宗农产品要突出“优质专用”，其他农产品要突出“特色优势”。“一号文件”提出，要统筹“粮经饲”种植结构，发展规模高效养殖业，做大做强优势特色产业。“粮经饲”三元种植结构是在以粮食作物为主、经济作物为辅的二元结构的基础上，把饲料生产从粮食生产概念中分离出来，安排一定面积土地和适当的作物茬口来生产饲料，逐渐使饲料生产成为一个相对独立的产业，将人畜共粮的种植模式改变为人畜分粮，粮食作物、经济作物和饲料作物生产协调发展的种植模式。

(2) 调好生产方式，突出“绿”字。推行绿色生产方式，修复治理生态环境，既还历史旧账，也为子孙后代留生存和发展空间。“一号文件”提出推进农业清洁生产、大规模实施农业节水工程、集中治理农业环境突出问题等政策措施。

(3) 调顺产业体系，突出“新”字。着力发展农村新产业新业态，促进一二三产业深度融合，实现农业“全环节升级、全链条升值”。“一号文件”提出大力发展乡村休闲旅游产业、农村电商、现代食品产业等政策措施。

(4) 强化科技支撑。就是要适应农业由量到质转变的大趋势，创新农业技术体系和技术路线。“一号文件”提出加强农业科技研发、强化农业科技推广、完善农业科技创新激励机制等方面的政策措施。

(5) 强化基础支撑。就是要补齐农业农村基础设施和公共服务短板，增强农业农村发展后劲。为此，“一号文件”强调加强农田基本建设、改善农村人居环境和扎实推进脱贫攻坚等内容。

(二) 三大激活

第二大板块是改革，核心是理顺政府和市场的关系，实现三大激活。

(1) 激活市场。简言之就是“市场定价、价补分离”，让农产品价格主要由市场决定。例如：2016 年实施玉米临时收储制度改革效果明显，全国调减玉米 3 000 万亩（1 亩≈666.67 平方米），国内玉米价格逐步具备国际竞争力。“一号文件”提出，深化粮食等重要农产品价格形成机制和收储制度改革、完善农业补贴制度等。

(2) 激活要素。创新资源要素配置机制，唤醒农村沉睡资源。“一号文件”提出改革财政支农投入机制、加快农村金融创新、深化集体产权制度改革等重大政策举措。

(3) 激活主体。加快推进农业经营体系改革，激活各类人才到农业农村创新创业。我国经营面积 50 亩以上的经营主体已有 350 万户，无论是合作社、家庭农场，还是种养大户，都非常有活力。一号文件提出了一系列政策举措，

培育发展新型农业经营主体和服务主体。

三、农业供给侧结构性改革的亮点

（一）在推进农业供给侧结构性改革的抓手、平台、载体方面，提出建设“三区”“三园”加“一体”

“三区”即粮食生产功能区、重要农产品生产保护区、特色农产品优势区。建设粮食生产功能区，是为确保国家粮食安全；建设重要农产品生产保护区，是为确保重要农产品基本供给；建设特色农产品优势区，是为满足市场多样化需求。通过“三区”建设，推动生产要素向优势产区聚集，切实将区域资源优势变成产品优势、产业优势和竞争优势。

“三园”即现代农业产业园、科技园、创业园。建设现代农业产业园，目的是形成现代农业产业集群；建设科技园，目的是打造现代农业创新高地；建设创业园，是为各类人才在农村创新创业提供扶持和服务。

“一体”是指田园综合体。2017年“中央一号”文件提出，支持有条件的乡村建设以农民合作社为主要载体、让农民充分参与和受益，集循环农业、创意农业、农事体验于一体的田园综合体。

（二）在资源配置方面，提出大规模实施节水工程、盘活利用闲置宅基地

解决农业缺水问题，最根本、最有效的还是节水。要把农业节水作为方向性、战略性大事来抓，提出加快完善支持农业节水政策体系等一系列政策举措。

当前，农村存量集体建设用地利用粗放，盘活潜力巨大。与此同时，休闲农业、乡村旅游、乡村养老等新产业新业态用地需求旺盛。为此，“一号文件”提出允许通过村庄整治、宅基地整理等节约的建设用地，采取入股、联营等方式，重点支持乡村休闲旅游养老等产业和农村三产融合发展。

宅基地等集体建设用地利用中要注意两点：一要严禁违法违规开发房地产或建私人庄园会所；二要注意保护农户和农村集体经济组织的权利，防止集体资产被外来资本控制，影响农村社会稳定。

（三）在农业主体和人才保障方面，提出积极发展“三位一体”综合合作，培养乡村专业人才



农村自实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制以来，“分”的层面分得彻底、激励充分，但“统”的层面统得不够、明显滞后。因此，“一号文件”提出，一方面要大力培育新型农业经营主体和服务主体，加快发展土地流转型、服务带动型等多种形式的规模经营，另一方面要积极发展生产、供销、信用“三位一体”综合合作。在美丽乡村建设、乡村旅游发展中，乡村规划、住宅设计缺乏专门人才是制约瓶颈。“一号文件”提出鼓励高等学校、职业院校开设相关专业和课程，培育一批专业人才，扶持一批乡村工匠。

（四）在对外环境保障方面，创造良好农产品国际贸易环境

统筹利用国际市场，优化国内农产品供给结构，健全公平竞争的农产品进口市场环境。健全农产品贸易反补贴、反倾销和保障措施法律法规，依法对进口农产品开展贸易救济调查。鼓励扩大优势农产品出口，加大海外推介力度。加强农业对外合作，推动农业走出去。以“一带一路”（即“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”）沿线及周边国家和地区为重点，支持农业企业开展跨国经营，建立境外生产基地和加工、仓储物流设施，培育具有国际竞争力的大企业大集团。积极参与国际贸易规则和国际标准的制定修订，推进农产品认证结果互认工作。深入开展农产品反走私综合治理，实施专项打击行动。

第二节 培育新产业，确保对农业农村投入

近年来，伴随着经济社会的转型升级，我国农村新产业新业态蓬勃发展，家庭农场、农民合作社、农业企业等各类新型经营主体大批涌现，农产品精深加工业、休闲农业、乡村旅游、农村电商等新兴产业快速增长。许多工商企业到农村投资兴业，大批农民、退役军人、大学生等“城归”群体返乡下乡创新创业，成为我国农业农村经济发展新动能。

一、确保农业农村投入，需要做好“整合”和“撬动”

确保农业农村投入，一方面是确保增量，“一号文件”坚持把农业农村作为财政支出的优先保障领域，确保农业农村投入适度增加。另一方面是下功夫用好用活存量，做好整合和撬动两篇大文章。

整合，就是通过对存量资金进行统筹整合，集中力量把最该办的事办好。2017年“一号文件”提出发挥规划统筹引领作用，多层次多形式推进涉农资金整合；推进专项转移支付预算编制环节源头整合改革，探索实行“大专项+任务清单”管理方式。

撬动，就是把有限的财政资金作为“药引子”，吸引金融和社会资本更多投向农业农村。2017一号文件提出政府和社会资本合作、以奖代补和贴息、建立担保机制、建立风险补偿基金、设立各类农业农村发展投资基金、加大地方政府债券支持农村基础设施建设力度等措施。

二、培育新产业，确保对农业农村投入

（一）大力发展乡村休闲旅游产业

充分发挥乡村各类物质与非物质资源富集的独特优势，利用“旅游+”“生态+”等模式，推进农业、林业与旅游、教育、文化、康养等产业深度融合。丰富乡村旅游业和产品，打造各类主题乡村旅游目的地和精品线路，发展富有乡村特色的民宿和养生养老基地。鼓励农村集体经济组织创办乡村旅游合作社，或与社会资本联办乡村旅游企业。多渠道筹集建设资金，大力改善休闲农业、乡村旅游、森林康养公共服务设施条件，在重点村优先实现宽带全覆盖。完善休闲农业、乡村旅游行业标准，建立健全食品安全、消防安全、环境保护等监管规范。支持传统村落保护，维护少数民族特色村寨整体风貌，有条件的地区实行连片保护和适度开发。

（二）推进农村电商发展

促进新型农业经营主体、加工流通企业与电商企业全面对接融合，推动线上线下互动发展。加快建立健全适应农产品电商发展的标准体系。支持农产品电商平台和乡村电商服务站点建设。推动商贸、供销、邮政、电商互联互通，加强从村到乡镇的物流体系建设，实施快递下乡工程。深入实施电子商务进农村综合示范。鼓励地方规范发展电商产业园，聚集品牌推广、物流集散、人才培养、技术支持、质量安全等功能服务。全面实施信息进村入户工程。完善全国农产品流通骨干网络，加快构建公益性农产品市场体系，加强农产品产地预冷等冷链物流基础设施网络建设，完善鲜活农产品直供直销体系。推进“互联网+”现代农业行动。



（三）加快发展现代食品产业

引导加工企业向主产区、优势产区、产业园区集中，在优势农产品产地打造食品加工产业集群。加大食品加工业技术改造支持力度，开发拥有自主知识产权的生产加工设备。鼓励食品企业设立研发机构，围绕“原字号”开发市场适销对路的新产品。实施主食加工业提升行动，积极推进传统主食工业化、规模化生产，大力发展方便食品、休闲食品、速冻食品、马铃薯主食产品。加强新食品原料、药食同源食品开发和应用。大力推广“生产基地+中央厨房+餐饮门店”“生产基地+加工企业+商超销售”等产销模式。加强现代生物和营养强化技术研究，挖掘开发具有保健功能的食品。健全保健食品、特殊医学用途食品、婴幼儿配方乳粉注册备案制度。完善农产品产地初加工补助政策。

（四）培育宜居宜业特色村镇

围绕有基础、有特色、有潜力的产业，建设一批农业文化旅游“三位一体”、生产生活生态同步改善、一二三产业深度融合的特色村镇。支持各地加强特色村镇产业支撑，基础设施、公共服务、环境风貌等建设。打造“一村一品”升级版，发展各具特色的专业村。支持有条件的乡村建设以农民合作社为主要载体、让农民充分参与和受益，集循环农业、创意农业、农事体验于一体的田园综合体，通过农业综合开发、农村综合改革转移支付等渠道开展试点示范。深入实施农村产业融合发展试点示范工程，支持建设一批农村产业融合发展示范园。

第三节 盘活集体建设用地，打造田园综合体

我国当前经济迅速发展，各类建筑规模日益扩大，土地，特别是建设用地的需求与日俱增，土地资源已然成为一种特殊商品。面对建设用地需求迅速扩增这一现状，国有土地的供应显然已无法满足其需求的增长，在供求缺口下，集体建设用地必然成土地市场的关注焦点。

一、如何理解田园综合体

（一）多方参与的开发方式

田园综合体的提出是基于一种商业模式方法论。其出发点是以一种由企业主导、顶层设计、城乡元素结合，多方参与的“开发”方式，创新城乡发展，形成产业变革，带来社会发展，打造美丽乡村、美丽田园和美丽小镇！

（二）可持续性

田园综合体是在城乡一体格局下，顺应农村供给侧结构性改革、新型产业发展，结合农村产权制度改革，实现中国乡村现代化、新型城镇化、社会经济全面发展的一种可持续性模式。

（三）农业+文旅+地产的综合发展模式

田园综合体经济技术原理，是以企业和地方合作的方式，有效避免实力弱小的农户的短期导向行为，提升农业产业，在乡村社会进行大范围整体、综合的规划、开发、运营。企业化承接农业，发展现代农业，形成当地社会的基础性产业，规划打造新兴驱动性产业——综合旅游业，也可称之为文旅产业，促进社会经济大发展。

（四）产业体系构建

农业休闲综合体的综合产业链包括核心产业、支持产业、配套产业、衍生产业四个层次的产业群。核心产业是指以特色农产品和园区为载体的农业生产和农业休闲活动；支持产业是指直接支持休闲农产品的研发、加工、推介和促销的企业群及金融、媒体等企业；配套产业则是为创意农业提供良好的环境和氛围的企业群，如旅游、餐饮、酒吧、娱乐、培训等；衍生产业是以特色农产品和文化创意成果为要素投入的其他企业群。

二、五大举措，助力盘活集体建设用地，打造田园综合体

（一）深化农村集体产权制度改革

落实农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权“三权分置”办法。加快推进农村承包地确权登记颁证，扩大试点范围。统筹协调推进农村土地