栏目名称：时政好文分享

依靠进一步全面深化改革提高农业劳动生产率和国际竞争力

原创 国研中心农村部 中国经济时报

新征程上有效保障粮食等重要农产品稳定安全供给，既面临国内农业资源要素约束趋紧、农户分化和农业劳动力老龄化等挑战，也面临农业比较优势转换、国外低成本低价格农产品进口增长等压力。有效应对这些挑战和压力，需要创新思路和举措。在继续提高农业土地产出率和资源利用率的同时，需要更加注重提高农业劳动生产率；在继续提高农业综合生产能力的同时，需要更加注重提高农业国际竞争力。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，在健全推进新型城镇化体制机制、巩固和完善农村基本经营制度、完善强农惠农富农支持制度、深化土地制度改革等方面部署了一系列重大改革举措。把这些改革举措谋划好、实施好，进一步激活农业资源、激活农业要素、激活农业主体，是提高我国农业全要素生产率、促进农业高质量发展的迫切需要，也是提高我国农业劳动生产率和国际竞争力的迫切需要。

**一、进一步完善农业劳动力转移和农业转移人口市民化体制机制，为提高农业劳动生产率和国际竞争力创造必要条件**

改革开放以来，随着工业化、城镇化深入推进，我国农业劳动力大规模向非农产业转移，农业劳动生产率明显提高，优势特色农产品国际竞争力有所增强。但对照农业强国目标，农业劳动生产率低、农业国际竞争力弱是突出短板，迫切需要通过进一步全面深化改革来补齐。

提高农业劳动生产率和国际竞争力，很重要的一点是要减少农业劳动力，使留在农业的人占有更多的人均耕地等资源要素。2023年，我国第一产业就业占比仍高达22.8%，从国际经验看，还有较大下降空间。农耕历史悠久、人均耕地资源较少的亚欧发达国家，在人均国内生产总值达到与我国目前水平相近后的10年里，第一产业就业占比普遍经历了快速下降过程。例如，日本第一产业就业占比从1968年的19.8%下降至1978年的11.9%，法国第一产业就业占比从1961年的21.6%下降至1971年的12.8%。到2035年，我国第一产业就业占比存在比2023年降低约10个百分点的可能性。把这种可能性变为现实，需要解决我国独有的难题，突出的是要消除城乡之间和城镇内部的双重二元结构，促进农业劳动力转移进城和农业转移人口市民化。应加大户籍制度改革力度，放开放宽除个别超大城市外的落户限制，推行以经常居住地登记户口制度，促进在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户。健全常住地提供基本公共服务制度，在把握人口流动客观规律的基础上推动相关公共服务随人走，使符合条件的农业转移人口在社会保险、住房保障、随迁子女义务教育等方面能够同迁入地户籍人口享有同等权利。为消除农业劳动力转移进城和实现市民化的顾虑，需要维护进城落户农民农村集体经济组织成员资格和包括土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权在内的成员财产权。继续持有这些成员财产权是他们的权利，自愿有偿退出这些成员财产权也是他们的权利，需要探索自愿有偿退出的具体办法、打通市场化退出通道。

**二、进一步深化农业经营体制改革，为提高农业劳动生产率和国际竞争力奠定坚实基础**

随着农业劳动力减少和老龄化程度提高，需要通过创新农业经营体制来提高农业生产效率。从资源禀赋和发展阶段看，创新农业经营体制应坚持“两手抓”，一手抓促进土地适度规模经营、提高单个经营主体的劳动生产率，一手抓促进农业社会化服务、提高小农户主要作业环节的劳动生产率。

从促进土地适度规模经营看，需要与时俱进深化农村承包地“三权分置”改革。农村承包地“三权分置”是顺应农村人口流动和农民就业多元化的产物，在坚持农村土地集体所有制、保障承包户承包权益的基础上实现对经营权的有效放活。随着实践发展，需要坚持问题导向，深化农村承包地“三权分置”改革。针对当前新型农业经营主体对经营权稳定性及其地上附着物投资权益保障的担忧，需要在稳定土地承包关系和尊重承包户意愿的前提下，鼓励经营权长期流转，支持长期流转的经营权及其地上附着物确权登记，赋予原有经营者在第二轮土地承包到期再延包后的优先续租权，稳定新型农业经营主体预期。针对土地租金过快上涨对新型农业经营主体带来的成本压力问题，需要完善承包地经营权流转价格形成机制，防止土地流转价格不合理上涨。规模经营是现代农业发展的重要方向，但发展农业规模经营必须遵循市场规律，不能用行政手段推动土地流转，也不是规模越大越好，应根据不同地区、不同品种的农业生产特点及其有效管理的边界发展适度规模经营。

从促进农业社会化服务看，需要推进组织模式和服务模式创新。大国小农是基本国情农情，小农户在当前和今后较长时期仍是我国农业生产经营的重要主体，但规模小、资金和技术能力弱以及兼业化趋势增强，制约了其生产现代化水平的提高。应健全便捷高效的农业社会化服务体系，提高小农户主要作业环节的劳动生产率和规模效益，对冲兼业化程度提高后小农户农业生产经营边际努力程度下降的不利影响，提升小农户主要作业环节的技术效率和质量水平，突破小农户现代装备用不起、先进技术不会用、标准化生产做不好等因素对农业高质量发展的制约。通过服务规模化、产业规模化和市场规模化获取农业规模报酬，是克服我国小农户农业的不足、推进农业现代化建设的重要方向。

**三、进一步深化农业科技体制改革，为提高农业劳动生产率和国际竞争力注入支撑力量**

加快建设农业强国，科技是利器。在人多、地少、水缺的资源禀赋和农业类型多样、特色产品丰富的产业基础情况下，推进农业科技创新必须聚焦大宗农产品生产的节本增效和特色优势产品生产的提档升级，为扬我国农业之长、克我国农业之短提供科技支撑。

完善增强农业科技创新能力的体制机制。优化农业科技创新体系，提升整体创新效能，促进生物技术、信息技术等新兴技术在农业领域的创新突破，不断培育农业发展的新动能、新模式。创新国家农业科研资金支持方式和社会资金投入模式，前瞻性布局饲用食用生物制造、植物工厂等农业领域未来产业。完善崖州湾国家实验室等重大平台管理体制，强化国家和地方相关科技计划协同支持，在重点地区布局区域创新基地，统筹组织国内优势科研人才队伍推进核心技术、底盘技术攻关，突破核心种源制约，夯实生物育种战略性新兴产业的技术基础。针对农业创新链条长、涉及学科多和区域适应性要求高的特点，建立农业科技创新大协作机制，整合跨学科、跨领域、跨地区的技术力量，因地制宜推进良种良法相配套、农机农艺相融合、工程农技相结合的综合技术集成，以最优技术集成方案最大限度地挖掘土地产出率、资源利用率和劳动生产率的提升潜力，通过技术赋能促进农业转型升级。

完善促进农业科技供给与需求有效匹配的制度性安排。我国农业领域高被引论文数量和发明专利申请量已居全球第一，但农业科技成果转化率却很低。比如，我国在植物营养肥料、动物疫病防控、农机装备技术等领域专利数量位居世界第一，但许可转让比例分别为19.98%、15.45%、31.91%，远低于美国67.68%、53.27%、57.97%的水平。应按照科技创新和产业创新融合发展的要求，促进各类创新主体合力解决农业生产中的现实问题。以需求为导向改革从立项、评价到结项的农业科研管理制度，以生产效率提升实效为导向改革涉农科研机构考核、职称晋升、评奖等制度。创新农业技术推广机制，从养机构、养体系转向以市场化方式购买服务，支持有能力的企业、组织和技术团队开展下沉式的农业技术推广服务。

**四、统筹推进农业各领域体制机制创新，为提高农业劳动生产率和国际竞争力提供制度保障**

提高农业劳动生产率和国际竞争力需要以新机制推进耕地宜机化改造和农田基础设施建设，也需要健全种植基本农作物与发展特色优势农产品生产、加大支持保护力度与激发经营主体活力的平衡机制。

以提高作业便利性、摊薄生产成本和增强防灾减灾能力为导向完善农田基础设施建设推进机制。一方面，要严守耕地红线。我国耕地资源稀缺，现代化进程中城镇化、农业结构调整、生态建设等用地需求还将增加，守住耕地红线仍面临较大压力。确保可稳定利用的耕地数量不减少、质量有提升，需要改革完善耕地占补平衡制度，将非农建设、造林绿化、农业结构调整等各类耕地占用统一纳入占补平衡管理，完善补充耕地质量验收机制，不仅严格做到耕地数量平衡，还必须实现质量平衡、产能平衡。另一方面，要促进耕地集中连片，提高农田基础设施水平。无论是因地形地貌造成的地块碎片化，还是因承包关系造成的经营权碎片化，均增加了农机作业、病虫害防治、灌溉排涝等成本，也降低了土地有效利用率。需要通过工程措施和调整生产关系提高耕地集中连片程度。高标准农田建设是实现这个目标的重要平台，既有利于提高单产水平，也有利于节本增效。截至2023年底，全国已累计建成超过10亿亩高标准农田，2024年中央一号文件明确要求提高高标准农田建设中央财政补助标准。确保高标准农田建好、用好，切实发挥稳产增产的基础支撑作用，需要进一步完善高标准农田建设、验收、管护机制。发挥农民和新型农业经营主体在怎么建、如何管等方面的作用，采用以工代赈、设立农民质量监督员、管护奖补等方式，激发其参与建设、监督和管护的责任感。

以发挥比较优势和激发经营主体活力为导向完善强农惠农富农支持制度。特色种养业吸纳劳动力较多、承受劳动力成本的能力较强，也是我国具有国际竞争力的农业领域，需要践行大食物观，按照构建多元化食物供给体系的方向大力发展这些特色种养业。粮食安全是国之大者，为端牢中国饭碗，需要健全保障耕地用于种植粮食等基本农作物管理体系。农业国际竞争在一定程度上也是农业支持保护政策的竞争，按世贸组织规则，我国在农业一般公共服务、非特定产品黄箱措施等方面还有很大空间，需要加大农业补贴力度。农业补贴的出发点不仅在于增加农民收入，更在于激发农业经营主体活力，需要优化农业补贴政策体系，增量补贴集中用于先进技术应用、农民培训等方面。农产品价格既关涉农民务农收益，也关涉进口压力，需要完善粮食最低收购价形成机制，统筹推进粮食购销和储备管理体制机制改革，推动粮食等重要农产品价格保持在合理水平。