

加快推进浙江“三农”转型的思考

童日晖

新中国成立 60 年特别是改革开放 30 年来,我国“三农”工作总体进入传统农业向现代农业转变、传统农村治理向现代民主法制治理转变、二元结构向城乡一体化转变的阶段。这一时期,一些传统的制度、政策和理念已不适应新时期的发展,而新的制度、政策和理念尚未建立和完善,导致农业发展微观基础缺乏活力、农村建设缺乏实力、农村治理缺乏保障。为此,必须根据党的十七届三中、四中全会精神,从浙江省实际出发,推进体制机制创新,为进一步加快“三农”发展作出努力。

一、加快传统农业向现代农业转型

(一) 建设现代农业生产经营组织体系是推进农业转型升级的客观要求

1. 建设现代农业生产经营组织体系符合农业特点。农业是自然再生产和经济再生产的统一,自然再生产是个性,经济再生产是共性,客观上既要求坚持自然规律,稳定家庭承包经营,因地制宜推广应用先进技术、加强农业基础设施建设,又要求遵循经济规律,提高农业的组织化程度,开展规模经营,降低成本,增加效益。

2. 建设现代农业生产经营组织体系是浙江农业发展的现实选择。浙江是全国经济相对发达而土地承包经营又极其分散的省份,2008 年全省农民人均收入 9258 元,高于全国平均数近一倍,全省 973 万农户承包经营 1985 万亩耕地,户均仅 2.1 亩,远低于全国平均水平。几乎无规模的家庭经营,导致严重的农民兼业化、农业副业化,使政府的

支农政策难刺激、技术难推广,土地产出率下降甚至出现土地抛荒,当前农业出现的问题几乎都与此紧密相关。

3. 建设现代农业生产经营组织体系是增强浙江农产品竞争力的迫切要求。从新世纪开始,我国农业发展的环境发生很大变化:农产品供需从供不应求的短缺经济转向基本平衡、丰年有余的过剩经济;粮食购销市场化改革以后,政府已全面退出农产品收购市场;农业融入经济一体化,已经形成全国农产品乃至世界农产品统一大市场,农产品市场竞争更加激烈。这些变化使建设更为有效的农业生产经营组织体系,增强农产品市场竞争力,显得十分迫切。

(二) 推进现代农业生产经营组织体系建设的内容和对策

建立适应现代农业发展的农业生产经营组织体系,就是要从传统的“农户经营”转向“法人经营”。所谓法人经营,就是将家庭农场、合作经济组织、公司等各种经济组织形态引入农业各产业和农业生产经营各环节中来,提高组织化程度,实行规模经营,降低成本,增加效益。在全省形成以家庭承包农户为基础,专业大户(家庭农场)、农民专业合作社、农业公司为骨干的农业生产经营组织体系。为此,着重要做好培育、服务、依靠工作:

1. 积极培育新型农业经营主体。一是推进农村土地承包经营权流转,为“小户”成为家庭农场(专业大户)和工商资本投资农业成立公司提供基础。首先要鼓励承包农户流出土地。凡达到一定面积和期限的,由政府对流出土地农户进行补贴,进一步提高农民保障水平,解决流出土地农户的后顾之忧,特

别是要全面推进农民养老保障。其次要建立有形市场和无形市场相结合的土地流转市场。政府部门建立公益性的土地流转服务组织,承担信息搜集、发布和合同指导等工作,促进流转信息对称。根据流转土地供需情况、流转期限、种植作物、土地级差,由双方自主确定流转价格。二是积极培育农民专业合作社。当前要促进农民专业合作社从量的发展向质的提高转变。为此,要大力发展“一村一品”,夯实合作社发展的产业基础;围绕“一村一品”,建立“一品一社”,提高组织化水平;培养“一社一能人”,增强合作社的向心力;扶持购置“一社一套服务设施”,提高合作社的服务力。

2. 积极服务新型农业生产经营主体。一是加快农业服务体系建设。坚持政府主导、市场主体、社会参与的原则,着力构建以公共服务机构为依托,村经济合作社、农民专业合作社和农业企业为骨干,其他社会力量为补充,公益性服务和经营性服务相结合、专项服务和综合服务相协调、自我服务和社会化服务相配套的现代农业服务体系。二是突出服务重点,围绕信息服务、土地流转服务、农业科技服务、农业作业服务、农产品营销服务、农业金融保险服务等“六大重点”,实施农产品产销对接活动、科技对接活动、银农合作活动、联基地联大户活动、主体服务能力提升活动、农业表彰活动等“六项措施”,使农业生产经营主体信息能满足、土地能流转、技术能提供、资金能借贷、作业能服务、产品能销售。

3. 积极依靠新型农业生产经营主体。一是依靠“新型主体”,带动一般农户致富。发挥农业龙头企

业和专业合作社外连市场,内接农户的作用,利用自身的服务设施带动一般农户特别是低收入农户致富奔小康。二是依靠新型主体推进现代农业发展。实行生产标准化、经营品牌化、产品安全化,使传统的无生产单位、无质量标准、无注册商标的“三无”农产品成为质量有保障、标准可认定、生产单位可追溯的“三有”农产品。三是依靠生产经营主体管理农业。管住了这些主体,就能带动一片,可节约管理成本和提高管理效率,特别对滥用高毒高残留农药、非法违禁药物等的监管更有效。

二、加快传统农村治理向现代民主法制治理转变

(一) 当前农村治理中出现的主要问题

1. 农村党组织的领导地位难以受到制度上的保障。党章和法律规定,农村党支部是农村的领导核心。但在实际中,全村党员选举的村支部书记,其影响力较之全村选民选举的村委会主任要小。据有关调查,目前浙江省农村党支部书记和村委会主任的关系呈现“三三制”,即“好搭档”和“死对头”各占三分之一。农村党组织由于缺乏“组织保障”,其核心地位受到冲击。

2. 居民户籍出现“逆城市化”迁移。城市化过程本应是农村人口向城市转移,而近年来浙江出现了在校学生要求退学回迁农村户口、蓝印户口要求“非转农”等现象,一些地方特别是经济发达的地方,“非转农”成为一种时尚。

3. 一些特殊群体成为影响农村稳定的主要因素。一类是经济发达

地区的“农嫁女”,结婚以后户口不肯外迁,并要求“招赘”,享受集体土地承包权和收益分配权;一类是非婚娶的“外来户”,如宁波市有相当多的外地和当地农民在上世纪80、90年代将户口迁入离城市较近的农村,现在要求享受相关的经济权利;还有一类是上世纪50、60年代的“定销户”,户口在村、不参加集体劳动、仅向原生产队购买口粮的人员,现要求享受村民的相关经济权利。

(二) 原因分析

1. 传统“农民”身份发生分离,村民要求享受成员的权利。传统“农民”既包含户籍范畴的“村民”,据此享受村民自治的“选举权”,又包含集体资产范畴的“农村集体经济组织成员”,据此享受集体土地的使用权和集体资产的所有权、收益分配权。人民公社时期,村民和成员的身份是同一的,但随着城市化、工业化的发展和户籍制度的改革(如蓝印户口、上学随迁户口),村民和成员的身份开始分离,有的是村民但不一定是成员,有的是成员但不一定是村民。

2. 村民委员会性质不明,村民自治外延模糊。村民委员会从性质上看是“基层群众性自治组织”,主要“办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安”,但从职能上看又是一个集体经济组织,“村民委员会依照法律规定,管理本村属于农民集体所有的土地和其他财产”,行使了农村集体经济组织的职能。

3. 农村集体经济组织建设缺失。农村集体经济组织是农村“以家庭承包经营为基础,统分结合的双层经营体制”的“母体”,是农

村生产资料公有制的代表,虽然《宪法》、《民法通则》、《农村土地承包法》等都有规定,但在全国绝大部分基本上是有名无实,浙江很多地方也是“名存实亡”。

(三) 促进传统治理向现代民主法治治理的对策措施

当前农村治理中出现的问题主要是体制性的,完全可能随城市化、工业化和户籍制度改革的推进而进一步严重,应当按照推进农村体制机制创新的要求,建立完善有利于加强农村党建和符合现代民主法治要求的治理制度。

1. 切实加强村经济合作社建设,形成农村党组织领导下的村民委员会和村经济合作社各司其职、互相配合的村民自治机制。浙江省农村集体经济组织从1992年开始统一名称为村经济合作社。2007年修订颁布的《浙江省村经济合作社组织条例》规定,村经济合作社代表全体成员行使农村集体资产所有权职能。当前,一是要开展村经济合作社的选举,产生社管会、监事会,制订村经济合作社章程,健全内部治理机制,理顺和村民委员会的关系。二是依法取得市场主体地位。根据《条例》规定,县级政府向村经济合作社颁发《村经济合作社证明书》,村经济合作社凭此向县质监部门申领机构代码证,取得市场主体地位,开展农村集体资产保值增值活动。三是积极提倡村党支部书记经选举担任社长,以农村集体经济组织法人代表的身份来保障党支部的领导核心地位,促进农村党建工作。

2. 明晰村民和社员界限,区分两者的权利和义务。根据浙江省有关法规规定,一要首先确定社员,

只要户口在村并符合原土地承包时在册、家庭出生、婚娶、政策性移民、合法收养关系之一的,都是社员。二是明确因国家法律、政策规定必须迁出户口而有可能迁回村的人员,保留其社员资格,主要是服役(义务兵和初级士官)、在读的大中专学生、服刑人员。三是对以上两类情况以外的其他人员,按照民主决策的原则,由村经济合作社章程决定其社员资格。

3. 将股份制引入合作制中,推进农村集体资产产权改革。在明确社员界限以后,要积极将股份制引入合作制中,对村经济合作社进行股份合作制改造,在村经济合作社中形成现代企业制度。具体方法是按一定的标准(户口、劳动贡献),将可量化的集体资产设置为人口股、劳动贡献股,虚拟量化到每个社员,社员据此作为集体资产收益分配的依据。实行股份合作制改造以后,集体资产的分配权和户口完全脱钩,可以大大推进城市化。

三、加快二元结构向城乡一体化转型

当前我国已建立了完整的工业体系,国民经济总量也已居于世界前列,推进城乡一体化的条件已经成熟。城乡一体化主要包含两方面内容,一是城乡公共服务一体化,二是城乡居民待遇一体化。当前,除抓紧逐步取消一些歧视农民的政治、经济、文化、社会的法律性、政策性规定以外,重点是要建立完善农村公共服务建设和农民全面发展的投入机制。

(一) 充分发挥财政再分配功能,提高农村保障水平

财政再分配是“以工补农、以

城带乡”的最主要路径。重点是三方面:一是加强对农村居民的基本保障补助。凡是涉及农民的医疗、养老、教育等政策性基本保障,都要实行城乡一体化,由财政负担或给予相应的补贴,补贴可以由低到高,最后实行城乡居民同政策同标准。二是农村组织运行的保障。农村基层组织承担了大量的行政性工作,要切实改变农村基层组织运行保障由农村自行解决的做法,加强转移支付,保障农村基层干部的工资和运行经费。三是加大对农村基础设施的投入,村以外的投入由政府负责建设,村内设施由政府补助。

(二) 加快村级集体经济发展,增强自我保障能力

目前浙江村级集体经济发展很不平衡,约10%的村年收入在百万元以上,20%的村年收入在万元以下。一是要对集体经济发达村加强管理,制定并落实财务制度,完善财务公开等民主管理机制,加强审计监督,在保值的基础上促进增值。二是突出扶持集体经济薄弱村的发展。将集体经济发展列为对村干部考核的重要内容;完善征收集体土地“留用地”政策,发展物业经营;大力发展开发性农业,通过承包经营增加收入。

(三) 防止侵蚀农民的集体资产占有权,切实保障农民权益

占有、使用集体资产是农民的权利,也是义务,长期以来农民已经承担了上交农业税和乡村提留统筹款的义务,现在不能因为农民比居民拥有集体资产、“土地换保障”等各种“漂亮”理由,让农民和农村集体经济组织转移集体资产为前提。▲

(作者单位:浙江省农业厅)