

谁会成为未来的农场主

——中央一号文件亮点解析

家庭农场首现今年“一号文件”

今年中央一号文件首次提出“家庭农场”新概念。文件提出,鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民专业合作社流转,发展多种形式的适度规模经营。专家指出,发展家庭农场可以解决当前农业经营规模小、效益低的问题,有助于农业生产走向市场化、专业化和规模化,有利于农业增效和农民增收。

●小耕作难有大效益

农业部农村经济体制与经营管理司负责人解释说,所谓家庭农场,是指以家庭成员为主要劳动力,从事农业规模化、集约化、商品化生产经营,并以农业收入为家庭主要收入来源的新型农业经营主体。

发展家庭农场,旨在解决中国农村家庭承包存在的分散经营、资源浪费、效益低下等问题。“我国长期历史形成一种家庭的小面积的耕作,这种小面积的耕作形不成大规模的种植效益。”清华大学中国与世界经济研究中心研究员袁钢明表示,小面积的小规模种植经营方式不适应我国未来的发展。所以我国必须走世界上很多国家已经实现的道路,就是种粮方面要实现大规模经营,使很少的人可以种很大面积的粮食。

●实现农业增效农民增收

与过去生产建设兵团农场和家庭承包相比,家庭农场吸取了二者的优点。袁钢明分析说,家庭农场和过去的建设兵团农场不一样,以家庭为单位,和家庭承包也不一样,因为它有一种企业化或有独立核算的现代化经营体制。所以家庭农场结合了我国家庭承包的优越性和现代经营体制的优越性,集合两种优越性来实现规模经营。

经营好家庭农场,可以使农业增效、农民增收。袁钢明说,农场把土地集中起来后,一般向有种植经验的有能力的农户集中,土地集中规模以后效益就更高,土地规模就更大,使用的人力配置也更加合理有效,所以既能使土地实现规模经营,而且劳动力的报酬也能实现增长。

●规模经营并非越大越好

中央农村工作领导小组副组长、办公室主任陈锡鸣指出,适度扩大农业经营规模,可以提高经营效益,但经营规模也并非越大越好。作为农业的基本经营主体,在一定的发展水平、技术水平、生产条件下,农户的经营规模会受到多方面的限制。经营规模超出自身经营能力后,资源利用率、土地产出率和经济效益都可能下降。第二次全国农业普查表明,全国共有农业生产经营户1.98亿户,其中纯农户1.67亿户。如果都大规模经营,其余农户转到哪儿去?我们一方面主张适度规模经营,一方面扶持以农民为主体的合作经济组织,通过建设社会化服务体系,解决一家一户解决不了、做起来不经济的问题,而不是换一个经营主体。

对“职业农民”还得扶一把

随着中国发展农业现代化和产业化进程加快,突破“一家一户”局限,高效盘活闲置土地,创新土地流转模式,实现土地规模化经营将成趋势。专家表示,我国尚处在对家庭农场这一新型农业经营主体的摸索、试点和起步阶段,政府仍需抓紧研究制定实施相应的引导扶持政策,促进家庭农场稳步健康发展,真正当好帮农



强农惠农的引路人和服务者。

●政府要当好土地流转“裁判”

专家指出,在家庭农场起步阶段,农业基础设施建设、现代化农资投入、规模化和机械化运营均需要大量资金。同时,农民的信息采集能力、经营决策能力、抵御风险能力和盈利能力都非常有限。要发展推广家庭农场模式,亟须政府引导扶持。这一模式往往还要涉及土地流转和集中,政府要当好裁判,使当事人严格遵循双方自愿和平等互惠的原则。

农业部日前表示,由于家庭农场刚刚起步,培育发展仍需一个循序渐进的过程。今后将着手研究培育发展家庭农场的基本原则和实现途径,开展家庭农场统计工作,指导地方稳步培育家庭农场,鼓励有条件的地方率先建立家庭农场注册登记制度,明确家庭农场认定标准、登记办法,制定专门的财政、税收、用地、金融、保险等扶持政策。

●既要调政策又要改体制

中国社会科学院农村发展研究所研究员党国英认为,发展家庭农场,需要多方面的体制改革与政策调整。首先,要稳步推进城镇化,让农业转移人口在城市真正安居乐业。为此,要改革包括户籍制度、社会保障制度等在内的各项配套制度。其次,要改革农村土地制度,为农村土地流转创造更好的条件。中央目前推进的土地承包长久不变政策、土地确权政策,都有利于土地流转,有利于家庭农场发育。最后,要提高对家庭农场的支持力度,完善农业产业链,提升农业专业分工水平。政府不仅应有资金支持,还需要在教育培训方面给予支持。可以试行“注册农户”制度,提高资金支持的“瞄准度”。

“要多角度增加对农业农民的支持,加大多渠道农业投入,增强农民种粮的积极性。”中国人民大学农业与农村发展学院院长郑福田建议,一是通过推进农村金融制度的完善,加大商业性金融支农力度,让农民获得金融支持。二是通过健全政策性农业保险制度,完善农业保险保费补贴,降低农民的生产风险。三是通过发展多种模式的农业科技服务,为农民种植提供科技支持。

专家认为,中国家庭农场尚处于起步阶段,一是要对家庭农场清晰定义;二是

政府要帮助解决农场产品的销路难题,及时将新鲜蔬菜卖出去。同时,家庭农场还要提高农产品的精细化程度,创立自己的品牌,满足市场需求。

●扶持不能只是“墙上挂挂”

“再好的政策,如果不落实,只是传达传达,墙上挂挂,农民也就不可能真正受益。”郑福田指出,在实施工作中一定要紧抓抓落实,最核心的是要有一套制度保证这些政策的真正落地,更应该有第三方的政策评估,一方面保证精准评估政策效果,更重要的是通过评估发现实际工作中存在的问题,然后提出有针对性的政策建议,以在未来的工作中逐步完善。

不少专家建议,在试行和推进家庭农场建设过程中,一是要注重落实责任,政府对惠农项目从登记到核准再到发放等各个环节的工作责任和主体责任划分明确化、具体化;二是必须建立有效的监督机制,加强公示公开,防止国有资产和国家扶持资金的流失,让家庭农场健康有序发展。

谁会成为未来的农场主

按照新的发展思路,中国农业的经营主体未来将不再是农民,而是规模化、专业化经营的家庭农场和专业大户。专家认为,现代农业很重要的特征是企业化的经营,不断提高劳动生产率和土地生产率,通过引入社会资本,培育新型的农业投资经营主体,发展集约型的现代化农业。随着规模农业效益的显现,将会有越来越多种田能手、农业技术人员、农村合作组织管理者回流田间地头,成为农场主。此外,大学生、都市白领、企业家也有望加盟农场主阵营。

●种5亩地不如打1月工

近年来,随着农民依托土地收入的份额下降,农民对土地的观念发生了重大变化,以专业大户、家庭农场、农民专业合作社等为代表的新型农业经营主体在各地蓬勃涌现。据农业部统计,截至2011年底,全国100亩以上的种粮大户目前至少有47.84万户,农业产业化龙头企业11万多家,截至2012年第三季度,全国依法登记的农民专业合作社已达60万家。

中国社会科学院农村发展研究所副所长杜志雄表示,在不少地区,农业经营

主体由家庭占主导的格局向多重主体变革的变化,农业经营主体分化和多样化,特别是新型多样化的主体往往伴随着农业经营规模的扩大,农业正由自耕农模式向租地经营模式转变。

为什么农民未来不再是农业经营的主体呢?中国社会科学院学部委员、农村发展研究所研究员张晓山认为,因为农民种地不挣钱,这里面有价格问题、成本问题、流通体制问题,但是根本的问题是农业劳动生产率太低。按照第二次农业普查结果,现在平均每个农业生产经营户只能经营9亩地,农业从业人员只能经营5.2亩地。即使1亩地纯收益500元,一个农业从业人员从5亩地上拿到的纯收益,就不抵他在外面打一个月的工。

●光靠财政投入实现不了现代化

那么怎样才能助力农业经营向新主体转变,加快农业现代化发展呢?对此,中国国际经济交流中心副理事长郑新立认为,改革开放30多年的经验证明,哪个领域能够积极地吸引社会资金的进入,哪个领域的发展就快,就充满了活力。农业现代化需要大量的资金,特别是搞设施农业、农业技术装备现代化需要大量的积累,这些钱仅靠政府投入是不可能的。去年各级财政对“三农”的投入已经超过1万亿元,但平均到7亿农民头上一个人平均1000元,所以靠财政的投入不可能实现农业的现代化,只能起到鼓励投入的作用。而靠农民自身的积累也不可能,因为农民自身的积累能力比较低。因此,只能靠引入社会资本,培育新型的农业投资经营主体,发展集约型的现代化农业。

“近年来工商资本通过流转农民土地的方式进入种植业的趋势在扩大。”杜志雄表示,农业部有一个最新的统计,2012年底全国家庭经营耕地流转面积2.7亿亩,流入工商企业耕地面积为2800万亩,虽然从总量来说不是很大,但这个趋势发展很快,比2009年增加115%,占流转总面积的10.3%。资本进入农业,可以带来资金技术以及农业经营新理念,一定程度上有利于农业现代化,但要建立严格的工商企业租赁农户承包耕地(林地、草原)准入和监管制度。

●有利于农村人才回流

事实上,无论是农场主还是专业大户,都离不开农业专业人才,农业经营主体最终仍将在农业人才身上得到体现。专家表示,2012年中央一号文件提到的职业农民就是家庭农场主,家庭农场有两个明显的优势:一个是规模适当,另一个是农业从业人员的素质更加专业,从事粮食种植的意愿是稳定的,种粮积极性比较高。

那么如何才能引导合格的劳动者及优秀的农业人才甘愿来职业农民从事发展家庭农场呢?对此,张晓山认为有两个因素:一是要创造制度环境,另一个就是他们要有足够的收入。作为一个合格的职业农民非常不容易,他除了是生产者之外,还是经营者、决策者,同时他还是投资者,还是市场风险和自然风险的承担者。农民在外面打工,给老板干活获取劳动报酬,但是他如果从事家庭农场,那除了劳动报酬之外,还应该得到经营决策的回报,因为他还要投资,还要买化肥、农药、农机,所以应该得到投资的回报。此外,因为他要承担自然风险和市场的风险,所以就应当得到职业的收益。从这个角度来讲,作为一个职业农民,他得到的收入,应该远远高于他出去打工的收入。

罗兰 赵鹏飞

“2013年我国老年人口数量将达到2.02亿,老龄化水平达到14.8%,16~59岁的劳动年龄人口,从2011年的峰值9.40亿人下降到2013年的9.36亿人,劳动力供给格局开始发生变化”。这是近日发布的《中国老龄事业发展报告(2013)》(以下简称报告)中披露的一组数据。

该报告由中国老龄科学研究中心编写,也是我国第一部老龄事业发展蓝皮书。报告认为,中国的人口老龄化与工业化、城镇化相伴,老龄问题的严峻性是世界上少有的。

绝大多数城市建设忽略老年人需求

“调研中我们发现,老年人住老房子的较多,这些老房子有七成多没有电梯,以致失能、高龄、患病老人的行动非常不便,老旧楼房加装电梯难度大,无障碍坡道改造经费难以落实。”中国老龄科学研究中心主任吴玉韶说,在老龄化程度急速发展的今天,我国绝大多数城市建设标准不符合适宜老年人出行、居住活动的标准,属于“问题城市”。

在过去相当长时期内,中国的人居环境建设缺乏长远规划,没有充分考虑人口年龄结构变动的要求。大多数基础公共设施和建筑都是针对健康、无残疾的中青年群体,忽视老年群体的要求,当前城市建设中不适宜老年人生活的种种设施,特别是城市中的过街天桥、地下通道、公交车站已逐渐显露缺陷,随着人口老龄化程度增加,高龄老人、高龄空巢老人、高突发老人增多,越来越多的老年人居住、出行出现困难。

中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员王广州对这一现象很有感触,“现在城市的地铁交通、住宅建设,考虑了方便残疾人,但对老年人需求考虑不够,老年人地铁换乘非常困难,上下台阶不便,还有过马路的信号灯,有的要求20秒内必须通过马路,很多老年人走得慢,20秒过不去,很多细节的东西都被忽视了。”

王广州认为,城市建设规划提前几十年就需要充分考虑,建成后再进行改建,一方面造成巨大浪费,另一方面改建非常困难。报告提出,老年宜居环境建设是实施《中国老龄事业发展“十二五”规划》的一项重要内容,长远发展应纳入新型城镇化整体规划,设计、建设和管理。要均衡各方利益,建设资金、土地、管理等要素应加大投入,适老改造工程面临艰巨任务,是下一阶段城镇化建设工作的重点与难点。

吴玉韶认为,中国老年宜居环境建设应该通过立法,制定强制性的规划和老年宜居环境评价指标体系,通过老年宜居环境体系考核与评估,加强老年宜居环境创建工作规范运行,促进老年宜居环境体系的管理、服务、监督。

老龄服务供给不足

以老年人自我服务和家庭养老服务为基础,以社区居家服务、公寓服务和日间照料服务为主干,院舍服务为支撑、邻里服务和志愿服务为补充的中国特色老龄服务体系,是蓝皮书提出的我国老年人养老的理想模式。

报告提出,在建设中国特色老龄服务体系的过程中,现阶段重点要解决的三个问题是:政府的“进与退”、市场的“增与减”和老年群体的“收与支”。

总体来讲,老龄服务供给不足的问题依然存在。同时,老年人的服务认知程度较低,服务购买能力和服务购买意识薄弱等又造成了服务利用不足的问题。政府、市场定位不清、分工不明,政府“投入不足与监管不够”的“越位”与“缺位”并存。社会最关注的“公办养老机构一床难求”、“民办养老机构无人问津”的现象,就是养老服务体系建设瞄准主体定位不清、责任不明的后果。一些地方政府投资建设了许多公办的豪华高档的养老机构,本应为高龄、困难、失能老年人服务的公办养老机构,事实上的服务对象是低龄、经济条件较好、身体健康的老年人,浪费了国家财政投入,也使本应属于老龄服务市场的消费群体流失。

蓝皮书分析认为,在城市化发展不断加快以及房屋建设成本不断提高的前提下,单纯依靠民间资本进入社区、居家养老服务是很不现实的,高昂的土地使用费用会加大企业的成本,因此,现阶段政府必须加大对社区、居家养老服务基础设施的投入,在硬件设施完成之后,再引入市场来提供服务。

另外,目前的老龄服务尚未形成充分和完善的市场竞争,准入、退出都缺乏系统的规范。

蓝皮书分析认为,在老龄服务体系建设中,政府绝对不是万能的,老龄服务体系的建设也不能全靠政府,在提供基本养老保障、制定老龄服务规划、加强市场监督管理、为困难老年人提供基本养老服务方面,政府的责任责无旁贷,但是在老年人服务市场的发展中,一定要真正实现“公退民进”。政府还是应该把更多的资金投入扶持民办养老服务事业的发展中,由市场来提供更多满足老年人需求的老龄服务产品。

老龄政策碎片化严重

报告认为,当前,中国老龄政策规范和调整的领域主要局限于老年人的供养、医疗保健、照料服务、精神文化生活、权益保障等有限的几个方面,老龄政策似乎就是“老年人的政策”。设立相关政策的背景大多是处于形势发展到迫不得已才匆忙出台一个政策应对,缺少前瞻性和全局观,也缺少统筹意识和统筹制度性设计,使得老龄政策处于“救火队”的状态。党的十八大报告已提出要“大力发展老龄服务事业和老龄产业”,但目前还没有独立的老龄产业政策,与老龄产业相关的政策散落在与各种企业有关的政策文件中。像民办养老机构的土地优惠政策、税收优惠政策、水电费优惠政策等分别由国土局、税务局和水电公司等执行,实际上有的部门执行,有的部门不执行,为此而扯皮的事情并不少见。

从2012年出台的涉老政策文件来看,当前国家层面的老龄政策主要局限于部委规章和规范性文件层面,上升到国家法律和行政法规层面的很少。目前上升到国家法律层级的只有新修订的《老年人权益保障法》,绝大多数老龄政策在形式上以“通知”“意见”“决定”等规范性文件的形式出台,这些文件的效力较低,导致政策的贯彻实施难以达到预期效果。

目前我国关于老年人的养老、医疗保障等政策碎片化严重,十多个部委都可以出台政策,同样是城市老年人群,有退休和离休之分,在退休的人群中,由于退休前的职业、身份等不同,退休政策包括退休金差别很大。同样是医疗保险,城镇职工、城镇居民基本医疗保险由社会保障部门主管,“新农合”由卫生部门主管,由于医疗保险实行省级统筹,因此不同省的老人所能报销的比例也不同。老龄政策中存在如此多的不公平和不均衡给老年人带来诸多不便,也固化了城乡二元结构。

报告建议,老龄政策首先应该明确老龄服务所遵循的规范和标准,如老年人家庭服务的培训有什么样的内容,达到什么样的水平才能上岗,如何防范风险,出现问题和纠纷如何解决等,都需要有明确的规定才能够保证服务者和服务对象双方的合法权益,有些老龄基本政策和具体政策之间以及老龄具体政策之间存在不一致的内容,也需要及时修改和完善。

王亦君 关尔佳

老龄化带来三大新挑战

如何破解“一把手”监督难题

在改革开放和长期执政条件下,世情国情党情发生了深刻变化,“一把手”队伍构成及素质呈现新的特点,“一把手”监督工作面临许多新的情况和挑战,如何破解“一把手”监督难题?在全国党建研究会2012年获奖课题中,湖北省党建研究会课题组对加强“一把手”监督问题的研究给人启发。课题组负责人认为,以最坚决的态度和最严厉的措施加强对“一把手”的监督,以实际成果取信于民已经刻不容缓。

监督什么?

调研报告认为,对“一把手”监督的范围包括“德、能、勤、绩、廉”的现实表现,但监督的重点是权力监督。调查显示,加强对“一把手”权力进行监督的重点,排在第一位的是选人用人权,其他依次是重大决策权、资金使用权和项目安排权。必须围绕“一把手”权力正确行使“用人、用钱、决策、审批”等权力,加强预防监督,推行权力公开透明运行,通过厘权、制权、晒权、行权、控权、评权,规范“一把手”权力的行使。

要科学规范和有效监督“一把手”用人的权力。规范动议提名,对动议提名主体、程序进行规范,强化提名责任,坚决落实领导干部个人推荐干部署名制,防止动议提名的随意性;对“一把手”在干部选拔任用工作过程中行使的权力进行全过程记录,增强用权责任。

要提前介入重大决策,防止决策失误和以权谋私。建立上级派员参与下级“三重一大”决策制度,监督决策全过程;借鉴并推广一些地方探索的“一把手”五个不直接分管的做法,形成“副职分管、正职

监管、集体领导、民主决策”的权力制衡机制,加强“一把手”在权力运行中的行为监督,避免直接插手、打招呼等现象发生。

要约束“一把手”财物开支权,配套建立“一把手”职务消费制度,明确“一把手”正当行使职责的自由裁量权,促使“一把手”正常履职、合理用钱。

课题组负责人认为应该开列“一把手”权力清单,明确“一把手”权力边界。他表示,在实际操作中,要把中高级领导干部和县处级以上“一把手”作为重点对象,严格监督,严格管理、严肃查处。要抓好关键岗位、关键领域和行业的“一把手”监督管理,特别是对国企、高校、人权事权和财权高度集中部门的“一把手”更要加强监督。对与广大群众联系紧密的县、市及县级以上部门站、所的“一把手”更要高度重视,他们的情况群众最清楚,也最关注。对这些“一把手”的监督管理直接关系到群众对我们的评价和信心。

谁来监督?

报告认为,对“一把手”的监督,需要整合各方力量,破解“上级监督太远,同级监督太软,下级监督太难”的难题。要建立上级监管机构监督责任追究制度,凡对下级“一把手”监督不力的,要追究上级监管机关的责任。要重视发挥巡视组的作用,从巡视经费自理、巡视时间灵活掌握、巡视方式手段多样等方面入手,保证巡视工作不受干扰,并积极运用好巡视成果。

要进一步明确同级监管机构责任,赋予纪检监察和组织部门更多的对“一把手”的监督权限。继续探索人大、政协实

施监督可行管用的具体办法,如健全并落实政府部门“一把手”向人大代表、政协委员报告工作并接受评议制度,建立人大直接罢免“一把手”制度等。

舆论监督是一支不可忽视的力量,从“日记门”、“香烟门”到“表哥”、“房叔”,无不显示着舆论监督的强大潜力。报告认为,在对“一把手”的监督中,要赋予新闻媒体更多更大的监督权,对媒体和互联网披露的“一把手”有关问题,应有完备并且及时的应对、答复、查处机制,大力推行电视网络问政等有效做法,充分发挥媒体和互联网的监督作用。

还要进一步畅通群众监督渠道,丰富完善群众参与监督的实现形式,把“一把手”置于人民群众的监督之下。注重听取群众意见,重视社会监督,探索、引导和培育民间反腐组织,重视民间反腐力量,推动以重要岗位“一把手”为重点对象的监督和反腐治贪的社会化。

课题组负责人表示,还可考虑建立专门的监督队伍。借鉴新加坡等国家和地区的监督经验,成立直属中央和国家的监督机构,重点对“一把手”进行监督。

如何监督?

报告认为,监督和民主相辅相生,民主的程度决定监督的力度,扩大民主是解决监督难的根本举措。而当前扩大民主,政治体制改革是一道必须迈过的坎。因此,必须坚定不移、积极稳妥地推进政治体制改革,大力发展党内民主,带动人民民主,营造风清气正的政治生态。

对那些事关全局和根本的体制、制度

和机制要抓紧改革,使“一把手”监督得到有效的制度保障。要深入推进干部人事制度改革,真正把干部选拔任用的权力交给组织,还给人民,而不是掌握在“一把手”手中。继续改革行政审批制,解决中央和省部级部门中管钱、管项目、管审批的部门及其“一把手”权力过大的问题,有步骤地下放部分审批权力,打破权力垄断,防止和克服国家公共权力部门化,部门权力“一把手”化的现象。充分保障监察司法机关的独立性,着力解决不同程度存在的权大于法、少数“一把手”凌驾于法律之上的问题。

应改进监督方式手段,推进“一把手”监督工作的常态化。建立健全“一把手”问题预警机制,尽量把监督关口前移,力求能尽早发现问题。加大监督力度,实现“全方位”、“全天候”监督,做到“一把手”到哪里,监督措施和网络就延伸到哪里,特别要加强对重要节假日、“一把手”个人发生重大事项执行廉政纪律情况的监督。加强“一把手”岗位廉政风险防控,按照风险发生概率、危害程度、风险后果等因素确定廉政风险等级,并制定具体的防控措施。

另外,课题组负责人还特别强调,要加强对“一把手”八小时以外的监控,因为很多问题产生在下班时间。对各种渠道获取的各类关于“一把手”的监督信息,必须认真对待,综合分析、科学运用。发现问题的,不论涉及谁,不论官大官小,决不能姑息养奸、包庇纵容,必须毫不留情、从严从速、一查到底。 据《光明日报》