

朱方林,王清举,吴春梅,等. 创新农村改革举措 促进城乡统筹发展——以江苏省宿迁市农村改革创新实践为例[J]. 江苏农业科学,2014,42(4):422-424.

创新农村改革举措 促进城乡统筹发展 ——以江苏省宿迁市农村改革创新实践为例

朱方林^{1,2}, 王清举², 吴春梅², 嵇蔚君²

(1. 江苏省农业科学院, 江苏南京 210014; 2. 江苏省宿迁市委办公室, 江苏宿迁 223800)

摘要:我国改革发端于农村,但农业还是“四化同步”的短板,农村还是全面建成小康社会的短板。以江苏省宿迁市深化农村综合改革、推进城乡一体化发展为例,总结“三个集中”推动“三化同步”创新做法,提出农村产权制度改革不够彻底、农村金融市场体系不健全、新型农业经营主体培育质量不高、农业社会化服务能力弱、人的城镇化水平较低等既有个性也带有普遍性的问题,介绍该市在新形势下深化农村改革的新思路、新举措,着重在创新农村合作经济发展方式,尝试“土地银行”经营运作模式,健全农村产权权益实现机制,加大农村金融市场开发,培育新型农业经营主体,创新农业社会化服务体系等方面进行探索实践。

关键词:农村改革;城乡统筹;一体化发展

中图分类号: F327 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2014)04-0422-03

“改革创新”一直是江苏省宿迁市的代名词。20 世纪 80 年代初,“春到上塘”“歇车模式”曾经使宿迁市闻名遐迩。宿迁市成为地级市后,再次被推向了改革发展的前台,江苏省委、省政府允许和支持宿迁市采取比其他地区更加灵活的政策,赋予宿迁市足够的改革探索空间。特别是 2010 年 12 月宿迁市被江苏省委、省政府确定为该省唯一的“区域协调发展综合配套改革试点市”以来,该市上下紧紧围绕统筹城乡这一主线,大力度推进农村改革,积极探索创新城乡一体化发展的机制。以宿迁市城乡统筹试验区“土地管理创新”、泗洪县“三个集中”为核心的一系列改革新举措,引起了社会各界的广泛关注。宿迁市正在以党的十八大和十八届三中全会精神为指引,用改革创新的举措,努力走出一条促进城乡一体化发展的新路子。本研究以宿迁市深化农村改革、推进城乡一体化发展为例,总结“三个集中”推动“三化同步”创新做法,分析当前该市农村改革中的问题,提出新形势下宿迁市深化农村改革的构想与建议,旨在为促进城乡统筹发展提供参考。

1 宿迁市城乡统筹改革试验取得阶段性成效,形成了特色鲜明的“三个集中、三化联动”良性发展机制

宿迁市紧紧抓住“三化”之间互联互通的内在规律,把推进“三个集中”、促进“三化”联动,作为统筹城乡发展、整体推进“三农”工作的根本途径。

1.1 大力推进工业向园区集中,加快推进新型工业化

过去乡镇工业项目分散,占地多产出较少,结构不合理,科技含量较低,土地浪费现象严重。现在坚持把集约、集聚、集群发展作为主要抓手,要求新引进项目必须全部集中到工业园区,对不进入园区的新建企业规划不审批,土地不供应,

从源头上遏制企业分散的布局。试验区中扬、屠园新建 70 000 m² 标准化厂房,吸引了捷锋帽业、东宇包装等一批企业入驻。泗洪县建成 5 个乡镇特色园区,落户企业近 600 家,其中规模企业 248 家,就地吸纳农村富余劳动力 3 万多人。2012 年该市工业比例达 47.0%,工业对国内生产总值(GDP)增长的贡献率达 51.3%,该市工业化开始步入中期,新型工业化快速推进。

1.2 切实鼓励农民向城镇集中,加快推进新型城镇化

在农民集中居住方式上,原来主要以村为单位进行集中,集中规模小,不利于适度规模经营和农业现代化推进以及农村人气的集聚。现在改变“一村一集中”的分散居住模式,采取“大集中”办法,鼓励农民向镇区或农村集中居住区集中。截至 2013 年 10 月,试验区一期 3 820 套安置房已全面建成,3 545 户安置协议已签订,2013 年底前可全部入住。计划通过 3~5 年的努力,最终实现 80% 的农民到镇区集中居住。泗洪县城镇及农村集中居住区新增住宅面积 500 万 m²,入住 4.8 万户,15.2 万农民实现进城入镇。截至 2012 年底,该市已建成和正在建设的农民集中居住区 1 066 个,累计建房 25 万套,全市城镇化率达到 50.9%。

1.3 积极引导土地向适度规模经营集中,加快推进农业现代化

过去土地流转规模小,且分布较为分散,缺乏大规模连片种植条件,导致大型农业机械无法使用,农业现代化进程受到制约。现在积极引导和推进土地经营权向种植大户、家庭农场、合作经济组织和农业产业化龙头企业流转,农民每年可获得 1.2 万元/hm² 左右的土地流转费用,保证了农民的稳定收益,加快了农业现代化进程。目前,试验区土地整理面积超过 1 300 hm²,一期 867 hm² 土地顺利被流转,二期 2 333 hm² 土地流转合同已经与江苏省农垦集团有限公司签订。泗洪县已流转土地 22 000 hm²,占总耕地面积的 17.5%,其中 33.3 hm² 以上规模流转 314 宗,在石集乡建成了 4 667 hm² 集中连片、

收稿日期:2014-01-15

作者简介:朱方林(1970—),男,江苏盐城人,硕士,副研究员,研究方向为农业经济和农业科技管理。E-mail:zfl4391@163.com。

江苏省面积最大的有机稻米基地。截至 2013 年 10 月,该市累计流转土地 24.5 万 hm^2 ,占耕地面积的 53.5%,适度规模经营度达 55.7%,市级以上农业龙头企业达 227 家。

2 当前宿迁市农村改革在 5 个方面亟须提升

从当前推进情况看,宿迁市城乡统筹试验区和泗洪县在促进土地规模流转,推动农民集中居住,强化工业集约、集聚等方面取得了显著成效,但随之也暴露和产生了一些问题,须要加以重视并逐步解决,主要有以下 5 个方面。

2.1 农村产权制度改革须要进一步深化

尽管农村土地集体所有制是农民个人所有制的集合,但农民手中拥有的土地权利难以让资源变成资本,农村产权制度改革不够彻底。试验区和泗洪县在“三个集中”推进过程中,农民宅基地被复垦整理为耕地,纳入其承包地进行统一流转,每年可以获得稳定的流转收益。农民被复垦的宅基地形成了建设用地指标,但农民分享该建设用地指标使用所带来的土地增值收益较少。此外,农民对土地承包经营权抵押、担保权利没有得到充分体现。农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权没有得到充分保障。农民住房财产权抵押、担保、转让权利没有得到充分实现。近年来,随着城镇化进程加快,侵犯农民土地权益的现象有加重趋势。农民权益易被侵犯,根本原因是我国土地制度与管理体制改革不到位,核心是农民土地权益保护方面存在制度缺失^[1]。

2.2 农村金融市场体系不健全,贷款难、成本高、手续繁

当前农村信贷贷款难、成本高、手续繁,且贷款金额小,尤其对于新型农业经营主体而言,问题更为突出,他们所能享受到的依旧是针对传统农户的金融服务,无论是从质还是量上,都远不能满足需求。涉农贷款难、成本高,很大程度上是因为抵押担保难,一方面农民缺少有效的可供抵押物品,农业承包地、房屋不能抵押担保,另一方面一些金融机构为规避风险,在农村发放贷款时又强调必须抵押担保,两者相互矛盾。二是农村金融机构单一。服务农村金融市场的主体主要为农村合作银行、邮政储蓄银行、村镇银行及农村小额贷款公司,其他银行在农村分支机构较少。中国农业银行在该市的网点共有 31 个,而农村乡镇网点仅有 3 个。三是农村金融业务尚有较大拓展空间。到 2013 年 10 月末,该市平均存贷比为 87.06%,农村存贷比低于城区,农村资金流入城区,使得农村原本资金匮乏的瓶颈问题更加突出。邮政储蓄银行宿迁分行现有网点 118 个,覆盖该市所有乡镇,但是目前能够办理信贷业务的网点并不多。

2.3 培育新型农业经营主体重形式、轻实质,缺乏顶层设计

一些地方党委、政府没有意识到专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业等新型农业经营主体引领现代农业的发展方向,对其缺乏应有的重视,缺乏必要的顶层设计。一是思想认识跟不上。一些地方对新型农业经营主体研究不多、思考不深,仅热衷于下指标、求数量,缺少发展定位、发展思路、推进举措,造成数量增长快、质量普遍不高状况。还有一些地方,尤其是基层乡镇更是持观望态度,推进力度有所保留。二是配套设施跟不上。农村基础设施的薄弱和欠账,已成为新型农业经营主体发展的严重障碍。机耕条件差、水利基础弱、耕地质量差,高标准农田建设比例不高,抵御自然灾害的能力

弱,农业机械化水平低,农业科技服务力量不足,现代农业发展缺乏专业人才。三是扶持、监管跟不上。对新型农业经营主体的农机购置、农业保险、贷款利息、种粮补贴等方面缺少应有的政策扶持。虽然宿迁市已出台土地流转相关政策文件,但耕地面积 6.7 hm^2 以下的种粮大户租赁承包耕地仍然以口头协议居多,在生产中容易产生纠纷,缺乏监管。对于经营规模达 667 hm^2 以上的企业,缺少必要的扶持和有效监管,一旦出现风险,就会出现政府被迫“兜底”的局面。

2.4 农业社会化服务落后,不能满足现代农业发展需要

随着新型农业经营主体的不断涌现,由社会化服务体系不匹配所形成的负面效应日益凸显,局部领域正陷入“老马拉大车”境地,有的甚至出现“无马拉车”现象^[2]。一是原有服务体系不够用。面对正在转型升级的农业生产方式,基于家庭分散经营而构建的传统服务体系在一些地方正遭遇“兼业农户懒得用,专业大户不够用”的尴尬局面,服务体系前后发生脱节。二是新型服务需求难满足。一些种粮大户反映,他们最头疼的问题是粮食打下来没有烘干场地、没有地方存放,如果晒场、仓库等都“自操自办”,甚至“大包大揽”,就会加剧资金紧张,增加种粮风险。同时,农业技术推广、动植物防疫、农产品质量监管等农业公益性服务能力有待进一步强化。三是服务体系内部矛盾多。市场体系中经营性服务组织商业化过于严重,技术力量缺乏,服务质量难以统一标准,且各服务主体之间缺乏有效协调,队伍鱼龙混杂。

2.5 人的城镇化水平较低,社会管理难度加大

随着集中居住区的建成,大量农民“洗脚上楼”,随之而来产生了一些新问题。一是劳动力就业难。土地被流转后,从土地上解放出来的劳动力都渴望在家门口就业,但从试验区情况看,土地基本上被流转给大企业,机械化作业较多,用工极少,加之当地企业不多,出现部分农民就业困难、就业不充分现象。尽管建立工业园区,但是企业入园率并不高,工业带动劳动力就业能力弱。闲散下来的“失地”农民与新型农业经营主体之间不时因用工问题产生摩擦纠纷,影响生产积极性。二是“同城”同待遇难。农民虽然到镇区居住,地方和户籍性质变了,但住房、教育、医疗、社会保障等与户籍相关的配套制度没有改变。三是部分群体生活难。一些集中居住区农民反映,以前可以自己种蔬菜,现在什么都要到市场去买,还要交物业管理费,生活成本上升。这对本来就增收困难的农民来说无疑是“雪上加霜”,最终可能陷入“上楼致贫”的窘境。四是社会治理难。农民大规模向集中居住区集中,在适应新的生产、生活方式的同时,还面临着原有的邻里、辖区关系被打破带来的无所适从,社会治理更加困难。

3 新形势下宿迁市深化农村改革的构想与建议

城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。加快农村改革,推进城乡一体化,是一项具有全局性、战略性的工作。虽然宿迁市在推进过程中初步积累了一些经验,破解了一些难题,但统筹城乡一体化发展毕竟是一项系统工程,涉及诸多方面的深刻变革,是一场改革攻坚战,须要全市上下有更大的改革决心和魄力,按照党的十八大和十八届三中全会精神,不断探索加快发展的新途径。

3.1 健全农村产权权益实现机制

保障农民集体经济组织成员权利,保障农民对集体资产股份的占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。加快推动生产要素变资本、变股份、变商品。在已开展农村集体土地所有权登记发证工作基础上,加快推进农村土地籍调查,推进集体建设用地使用权、宅基地使用权确权登记发证工作。建立城乡统一的建设用地市场,研究集体建设用地基准价确定方法,加强宅基地依法回收、自愿退出机制研究,制定宅基地退出补偿标准,保障农民权益。探索在县(区)、乡镇建立农村公共交易平台,推动辖区内农村集体产权依法转让、出租、入股、抵押或以其他方式流转交易,鼓励农民个人产权和承包经营权进行流转交易。

3.2 创新农村合作经济发展方式

鼓励农村发展社区股份合作、土地股份合作、专业合作、劳务合作、综合合作以及合作社、联合社等合作经济,扶持发展规模化、专业化、现代化经营^[3]。积极开展土地股份合作试点,鼓励村集体经济组织或工商资本领办,农民以土地承包经营权入股,按股本获得相当于土地租金的保底收益和合作社经营收入的分红收益。探索研究将财政项目资金直接投向符合条件的合作社,财政补助形成的资产转交合作社经营管理和利益分配制度,破解资金制约难题,保障农民利益。

3.3 探索“土地银行”经营运作模式

根据党的十八届三中全会关于“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能,允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营”的新思路、新举措,探索农村土地集体所有制的有效实现形式,以县(区)为单位开展“土地银行”试点,在乡镇成立“土地银行”,为农民土地托管和金融信贷提供双重服务^[4]。按照明确农村土地集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权的原则,将农民自愿流转的土地吸储到“土地银行”,以“零存整取”的方式推动农业产业化和规模化经营。委托或联合专门金融机构,对用于财产质押的农民地、宅基地、集体建设用地上进行评估确值,设定存储使用条款,按年支付利息,实现土地的抵押变现。

3.4 加大农村金融市场开发力度

农村金融是现代农村经济的核心,加大金融支农力度,建立普惠性的农村金融市场,为统筹城乡发展提供充足的金融血液。一是加大农村金融产品开发力度。以宿迁市农村商业银行、村镇银行、农村小额贷款公司为主体,涉农融资性担保及保险机构配合,开展农用地承包经营权抵押、林地承包经营权抵押、农村房屋产权抵押等贷款业务。开发农民创业信用卡,拓展适宜农民创业的新项目。二是健全农村金融保障体系。组建现代农业担保公司、农村产权流转担保公司,开展农村产权担保融资^[5]。采取政府补贴、市场化运作方式,进一步推进政策性农业保险试点,开展涉农商业性保险。三是加大农村金融政策支持力度。建立农村产权流转担保及风险分担机制。建立涉农贷款风险基金,设立市农村产权抵押融资风险基金,用于收购到期无法偿还的抵债资产。市县每年拿出财政资金作为涉农融资性担保公司的风险准备金。

3.5 加强新型农业经营主体培育

加快农业现代化,着力培育新型农业经营主体是关键。经过改革与发展,我国已经形成了以承包农户为基础、多种生

产经营主体共存的农业经营格局,但是离构建“四化”相结合的新农业经营体系还有很大差距^[6]。坚持家庭经营在农业中的基础性地位,推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新。新型农业经营主体作为新生事物,要百般呵护,精心培育,努力营造良好环境。一要注重把握耕地流转的进度和规模经营的适度。对农村土地要明确所有权、稳定承包权、放活经营权,在依法、自愿、有偿的基础上,出台宿迁市《农村土地流转管理办法》,因势利导推进农村土地规范有序流转。从宿迁市实际状况和所处发展阶段出发,统筹考虑工业化、城镇化发展水平和农业人口转移程度,稳妥推进耕地规模经营进度,注意把握好规模经营的适度。二要制定出台专项扶持政策。将良种补贴、农资综合补贴和农机具购置补贴的增量主要用于规模种粮的新型经营主体,探索向种粮大户和家庭农场免费供应良种,优惠价格直供农资,优先提供农机具购置补贴。三要加大现代职业农民培养力度。加强科技培训,提升现有新型农业经营主体在生产技能、经营管理、法律意识、市场观念等方面的素质水平,把他们培育成“有知识、懂经营、会管理”的现代职业农民。设立青年农民种粮创业基金,鼓励年轻人从事粮食生产。

3.6 创新农业社会化服务体系

建立覆盖全程、综合配套、便捷高效的农业社会化服务体系,是发展现代农业的必然要求,是深化农村改革的重要内容。一要构建多元、完善的社会化服务。动物疫病防控、农产品质量监管、气象信息服务、基础设施投入等公益性服务应以政府为主导,而市场能够解决的经营性服务一律交给市场。但在初始阶段应有针对性地强化引导,探索通过政府订购、定向委托、招投标等方式,引导社会力量广泛参与农业产前、产中、产后服务,待原有服务体系发育到一定程度,再逐渐过渡到市场化运营。二要建立政策扶持措施。出台与《农民专业合作社法》《江苏省农民专业合作社条例》相配套的操作细则,更好地落实法律和条例中关于专业合作社享受税收及水、电、交通等方面优惠的相关规定。出台减免合作社产品质量认定认证收费等政策,鼓励、引导农民专业合作社经济组织树立品牌意识。加大农业产业化扶持力度,增加农业龙头企业专项扶持基金,支持企业技术改造、品牌创建、市场开拓。三要加强对社会服务的监管。警惕社会化服务包装下的“变相坑农”,政府要加强监督管理,确保有一个安全健康的农业社会化服务环境。

参考文献:

- [1] 陈锡文. 做好农村改革“放活”这篇大文章[J]. 农村经营管理, 2013(6):1-2.
- [2] 张兴军,李松,陈晨. 三农服务陷“老马拉大车”困境[J]. 瞭望新闻周刊,2013(40):29.
- [3] 李立尧. 开远市农村经济合作组织发展研究[J]. 云南农村经济,2012(1):47-52.
- [4] 陶杨. 关于发展我国农村土地银行的思考[J]. 广东土地科学,2011,10(4):30-33.
- [5] 马智利,董楠楠. 农村经济发展中耕地资本化研究[J]. 江苏农业科学,2012,40(3):383-386.
- [6] 孙中化. 加快构建新型农业经营体系[J]. 农村经营管理,2013(1):1-2.