

支持放活农村体制 推进新农村建设

——来自浙江、江苏的调查

赵鸣骥 卢贵敏 符金陵

近年来,浙江、江苏省认真贯彻执行中央对农业实行的“多予少取放活”的方针政策,在减免农业税、增加投入的同时,不断深化改革,积极探索放活农村体制的新途径,有效地促进了农业和农村经济的发展。

放活农村土地流转制度,促进农业规模经营

我国农村人口多、耕地少,这一方面造成大量农村剩余劳动力的存在,另一方面农业劳动生产率由于规模不经济而难以提高。因此,放活土地流转制度,由承包方在农村土地承包期内,以转包、转让、出租、入股、互换等方式将土地的经营权转让给第三方从事生产经营活动,有利于促进农村劳动力向城镇转移,缓解人多地少的矛盾。为此,浙江、江苏省采取了多项措施:

1. 实行政策倾斜,促进土地规模经营。为了鼓励土地流转,浙江省在粮食直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴、农业保险等各项政策上向种植大户倾斜。同时,对签订“储备订单”合同的种粮大户,按每50公斤给予5元的政府价外补贴。这些措施大大激发了种植业大户转入土地的积极性。

2. 加快建立农村社会保障体系,解决流转土地农民的后顾之忧。浙江省绍兴县从2003年下半年开始开展“三有一化”农民行动,即通过对集体

经济的股份化改造让农民“有股份”,通过劳动力培训让农民“有技能”,通过养老、医疗和低保等社会保障体系建设让农民“有保障”,并通过发展农村公共服务,让农民享受到“社区化”服务。通过“三有一化”行动,让农民安心流转出土地,退出农业。

3. 大力支持农村劳动力到二、三产业就业,为农民转让土地创造条件。江苏省常州市出台了鼓励当地企业吸收农村劳动力就业的政策,设立了“农民就业岗位贡献奖”,对企业吸纳就业的农村劳动力按照正式职工的标准,给予企业一定比例的就业岗位补贴和社保经费补贴,同时给予一定的资金奖励。

4. 加强信息和指导服务,以多种形式引导农地流转和集中。浙江省部分地区分别在县级建立土地流转信托服务中心和在乡镇建立土地流转信托服务站,免费为农民土地流转提供项目推荐、中介协调、规范指导、追踪服务和调解纠纷等服务,鼓励农民“离土离乡”,允许农民自愿放弃土地承包权,并给予一次性经济补偿。

放活农村灾害救助机制,建立政策性农业保险体制

农业属于弱质产业,一旦发生自然灾害,农民将遭受重大损失。过去,由于商业保险企业不愿承担巨大风险、

农民无钱交保费等原因,农业保险制度一直没有建立起来。浙江、江苏两省通过制定相应的支持政策,促进了农业保险制度的建立和规范发展。

1. 多种形式开展农业保险业务,保险资金封闭管理,单独核算。委托商业保险公司或组建专门的农业保险公司开展业务,同时支持开展农户互保试点。江苏省淮安市对农业保险基金实行封闭管理,政府监督,单独立账,独立核算,结余资金转入次年农业保险发展基金。

2. 低保障起步,重点保大灾。浙江省将水稻保险金额定为每亩100元和200元两档,并遵循保大灾的原则,除了在水稻保险条款中包含病虫害之外,其他品种的保险责任中均只限于台风、龙卷风、洪水或冰雹造成的损失,对于病虫害和种子质量所造成的损失均不属于保险责任。

3. 政府补贴保费,财政承担巨灾风险。江苏省淮安市对每亩水稻的保费标准定为10元,其中政府补贴6元,农民负担4元。如果农民不愿负担4元的保费,政府也补助6元保费,一旦遭灾,保险公司按照全额理赔标准的60%给予农民补偿;如果当年因遇大灾(区)农业保险风险资金出现收不抵支,商业保险公司与地方政府以3:7的比例分摊。今后应加快《农业保险法》的立法进程,使农业保险有法可依。

4. 以险养险, 促进农业保险实现良性循环。为了弥补农业保险保费低、赔付率高的缺陷, 各地在委托商业保险公司承办农业保险业务的同时, 还把其他盈利性较强的财产险交给商业保险公司经营。浙江省明确规定, 试点县区的车辆险由共保体与种养业险种打捆承办, 以提高保险公司承办农业保险的积极性。

放活农村信贷政策, 探索建立农民创业贷款担保基金制度

由于农村金融市场还未健全、农户缺乏抵押品以及农村信用社基于规避风险的考虑不愿向农户和农业企业发放纯信用贷款等, 农户合理的信贷需求得不到满足, 贷款难的问题依然突出。针对这一问题, 两省采取了一系列措施, 缓解了矛盾。

1. 加快农村信用社改革, 组建农村金融机构。浙江省支持部分条件较好的农村信用社组建股份制农村合作银行, 赋予这些中小金融机构较大的自主权, 使其真正成为能够为当地农村经济发展提供金融服务的农村金融机构。

2. 政府支持建立农民贷款担保基金制度, 鼓励企业法人, 包括农业产业化龙头企业组建信用担保公司。2004年, 江苏镇江市设立了“农民创业担保基金”, 对农民自主创业进行贷款扶持。浙江省部分地区采取政府根据企业和个人注册资本金多少给予补助的办法, 鼓励其为小型企业、种养户向金融机构贷款提供担保和再担保。

3. 政府实施风险补偿金政策。浙江省财政预算中安排专项资金用于对金融机构当年新增小企业贷款而产生的风险进行补偿。部分市、县还设立风险补偿金及奖励资金, 根据平均担保余额的放大倍数分别设置补偿比例。

4. 建立扶贫小额贷款担保基金, 引导金融资本向经济欠发达地区的农村流动。江苏省建立了扶贫小额贷款

担保基金制度, 担保资金封闭运行、农户连保、贷款风险共担、奖惩结合, 逐步探索出了投放与管理的新模式, 既让贫困农户增加了收入, 又切实提高了贷款的运行效率和回收率, 有效地保证了财政担保资金的安全。2005年, 农村信用社贷款规模达4.05亿元, 受益农户11.3万户, 户均增收500元。

放活水利设施产权和林权制度, 解决投入不足和管护机制问题

针对水利和林业基础设施建设投入不足、重建轻管的现象, 两省从产权问题入手进行改革, 率先建立了责权利相结合的激励约束机制。

1. 通过拍卖、承包或租赁等形式对现有小型水利设施进行产权制度改革。江苏省对防洪等公益性工程、机井等效益性工程及河道等资源性工程采取承包、竞价拍卖、竞价租赁的方式, 不仅盘活了现有资产, 达到以存量换增量, 以卖旧促建新的目的, 也根除了原乡、村集体管理时期的“大锅水”的粗放管理和水利工程老化、失修严重的现象, 建立了责、权、利相统一的新机制, 调动了群众管水、护水的积极性, 形成了小型农田水利设施管护的长效机制。目前江苏已改制小型水利工程115万处, 回收资金2.4亿元。今后应允许各种社会资金以合伙、股份合作等各种形式参与水利建设项目, 继续采取民办公助、先建后补、以奖代补的方式, 支持发展民营水利建设项目。

2. 通过多种方式改革林权制度。对宜林地经营权, 一定年限的林地、林木经营权, 具有一定规模和发展潜力的成片宜林地和县乡道路两侧、河堤沟渠及农田网林地, 江苏省分别采取竞标转让、承包、国家或集体以土地入股及招标承包等方式转让、承包出去, 由经营者负责栽植、管护, 收益或按期收取转让金、租金, 或按股分成。“十五”期间, 江苏省因林权改制吸引民间

资本、工商资本、外商资本(“三资”)投入林业资金达到80多亿元, 共回收改制资金3.7亿元。

放活农村投入机制, 鼓励和引导各类工商企业投资农业

促进“三农”发展, 目前最主要的问题是资金投入不足, 单靠政府财政的力量只能是杯水车薪。为此, 财政部门研究制定相应的政策, 引导全社会的力量投入建设新农村。

1. 制定优惠政策, 鼓励“三资”投入农业。江苏省明确规定, 对到苏北投资农业产业化企业, 按新增投资额的3-5%给予一次性奖励; 对龙头企业技术改造贷款给予贴息, 对技术研发项目给予不高于60万元的定额补助。

2. 积极引导工商企业参与农村基础设施建设, 发展农村公益事业。浙江省上虞市通过建立冠名基金等多种方式吸引企业家捐资发展农村公益事业, 已建立了平安基金、残疾人发展基金、奖教基金等十来个涉农基金项目, 共收到各类冠名基金4.38亿元。今后应继续探索财政贴息、担保、以物代资、以奖代补、先建后补、奖补结合、保险补贴等投入激励机制, 积极引导信贷资金、民间资本等投入新农村建设。同时, 尽快完善相关法律法规, 进一步激发社会资金投入新农村建设的积极性。比如, 及时研究将捐赠税收减免的范围从目前捐给慈善机构(事业)扩大到捐给农村公益设施建设等农村社会事业发展方面等。

3. 利用财政参股经营的方式, 引导其他资金发展农业, 放大财政资金的政策效应。1997年, 江苏省洋马农机(中国)有限公司, 一期投资3000万元, 其中省财政投入资本金300万元, 大大增强了外商对项目的信心和投资热情, 目前仅固定资产投资已超过8000万元, 产品销往全国23个省市。

(作者单位: 财政部农业司)