

加快改革创新 激发农村活力

附着在户籍上的“福利”应予以剥离

郭永利 户籍承载着公众的福利保障之梦。上学、高考、就业、医保……一系列的公共福利附加，使得原本薄弱的一纸“户籍”，成了农村与城市之间的一道鸿沟，也成了不同城市市民自由迁徙的障碍。2000年至2011年，我国城镇化率由36.2%提高至51.3%。这意味着城镇比例已经超过农村。今后20年内，我国将有近5亿农民需要实现市民化。但是，不少居住生活在城市里的人的户籍仍在农村。

城镇化是社会发展趋势。但是，却被户籍制度所阻碍。一项调查显示，60.3%的人表示取消户口就是要把户口附加的利益降低到零，73.8%的人表示大城市的户籍门槛该拆了。而户籍改革所遇到的阻力从某种意义上来说是发达地区的公共资产拒绝外来人口分享既得利益。随着城市化的进程，附加在户籍上的教育、社保等问题将越来越突出。如果长期漠视这些问题的存在，只能使问题恶化，对于户籍制度造成的城乡分割格局，应该不断去探索、尝试，寻找解决方法。

改革最核心的内容，其实不是制度设计的调整，而是利益的调整。目前改革户籍制度最大的难点，是城市户口存在的红利。有调查显示，目前与户籍挂钩的个人权利有20多项，涉及政治权利、就业权利、教育权利、社会保障、计划生育等各个方面，其他还包括义务兵退役安置政策和标准等。所以，户籍改革的前提是要把户口附加的利益降低到零，使“福利”与“户口”脱钩，只有这样才能打破户籍改革的路径依赖问题，减少改革的阻力，实现真正意义上的“破冰”。

真正做到现有土地承包关系保持稳定并长久不变。必须始终铭记，农户是土地承包经营主体，决不能限制或强制农民流转承包土地；创新经营体制，决不能动摇农村基本经营制度；“抓住两个关键”：着力培养新型经营主体，提高农户集约经营水平，扶持联户经营、专业大户和家庭农场，发展多种形式的农民新型合作组织；构建农业社会化服务新机制，为农民提供全方位、低成本、便利、高效的生产经营服务。要鼓励各地因地制宜，大胆实践，大胆创新，只要有利于激发农业经营主体活力、激励农民生产经营热情，都可以试一试、闯一闯、看一看。要充分尊重农民意愿，不刮风，不走偏，不能办一刀切、强制推动，更不能下指标、定任务、搞一刀切。

全面建成小康社会，重点和难点在农村，潜力和希望也在农村。我们要切实增强忧患意识，坚持做到思想不放松、政策不减弱、改革不停顿，求真务实，埋头苦干，努力开创农村改革发展生机勃勃的新局面。

出，人多地少水缺的矛盾加剧，农业资源要素流失加快。特别是农村社会结构加速转型，农村劳动力大量流动，农户兼业化、村庄空心化、人口老龄化趋势明显，谁来种地、怎么种地的问题严峻地摆在面前。我国粮食安全和重要农产品有效供给仍然存在不可低估的风险和隐患。要补上农业现代化这块短板，必须顺应时代变化，尊重经济规律，总结基层经验，在改革发展过程中寻求新突破。

党的十八大突出强调，要加快发展现代农业，促进“四化同步”和城乡发展一体化，坚持和完善农村基本经营制度，构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。落实党的十八大的重大决策部署，将进一步夯实农业基础，充分释放农村生产要素潜能，使农村社会生产力得到新的更大的解放。

创新农业生产经营体制机制、增强农村发展活力，必须解放思想、凝聚力量、攻坚克难，加大多予力度，巩固少取成果，做好放活文章。“守住一条底线”：充分保障农民土地承包经营

【分析评论】

构建新型农业社会化服务体系需扭转两个误区

不久前闭幕的中央农村工作会议强调要创新农业生产经营体制，而这一创新离不开农业社会化服务。近年来，我国农业社会化服务体系建设取得了一定进展，但仍存在服务内容单一、单纯依赖市场运作等问题，今后需扭转两个认识误区，加强公益性服务体系建设，拓展服务范围 and 领域，进一步理顺农业社会化服务管理机制，进一步激发农村活力。

□杨光

农业社会化服务误读为就是市场化服务，在体系构建过程中存在过多依赖市场运作、公益性服务体系建设滞后甚至缺位等问题。

第一，服务体系构建依赖市场运作，缺少组织协调。

一些地方政府认为，既然是“社会化”服务，就应该多由市场运作，依靠市场的力量去提供服务，服务主体应该是专业合作社、龙头企业和其他科研院所等机构。这些服务主体在没有一定组织协调的情况下“各自为战”，服务难以覆盖所有的需求对象，且其自身的局限性使得服务水平难以达到合适的水平。大部分民办服务组织特别是各行业协会尚处于自发发展状态，只对单项的、现存的需要开展服务，缺乏配套性和前瞻性，没有制订系统的、长远的发展规划。

此外，一些农业专业服务公司、农资企业、农机大户、农村经纪人等各类经营性服务组织承担着向普通农民提供服务的功能，但其主要以市场为导向，面临着政策支持不够、利润空间狭窄、服务市场不规范等问题。

第二，农村公益性服务体系建设滞后。

虽然近年来各地都加大了农业公共服务体系建设力度，但总的来说以政府主导的公益性服务体系建设仍然滞后，难以满足实际需要。农技推广、农产品质量安全监管、动植物疫病防控体系以及农村土地管理流转服务、纠纷仲裁机构还不健全，运行机制不灵活，运行保障水平还需要进一步提高。

据了解，政府相关部门仍然是农民最信赖的农业社会化服务组织。但当前政府在农业社会化服务体系建设方面没有起到应有作用，导致农民难以享受到必需的服务。湖北省谷城县农经局负责人反映，比如政府提倡调整产业结构，向农民提供的信息是：市场上需要什么，就种什么，养什么，但市场上究竟需要什么又说不清楚。这种服务缺乏针对性，让农民感到无所适从。

第三，基层公共服务机构不健全，政府农经服务力量削弱严重。

开展农业社会化服务要靠人，但人的情况也不乐观。基层政府公共服务机构在乡镇机构改革中受到严重削弱，体制不顺等问题尚未根本解决，主动根据基层需求开展服务的导向机制尚不完善，与农民的实际需求不能有效对接。基层公共服务机构人员素质不高，受人员队伍老化，受编制紧缩、精简压力待遇偏低等因素的制约，公益性农业社会化服务有效供给不充足。

一些地方在乡镇机构改革中，政府监管服务机构被简单撤并，人员严重不足。浙江平湖经管站站长金莉说：“乡镇机构改革后，老农



经业务和人员被分散划到了财政办、水利中心、农技中心、工办等部门，现在我们要发个通知(文件)都不知道发到哪个部门!”。政府农经服务人员力量削弱严重，已成为制约当前农业社会化服务体系建设的一个突出问题。

加强组织协调 理顺服务管理机制

为了解决当前的各种矛盾和问题，建议地方政府加强组织协调，加强公共服务体系建设和创新金融制度，进一步理顺农业社会化服务管理机制，加强农业公共服务管理力量。

一是拓宽农业社会化服务范围，加强组织协调。各地应进一步拓宽农业社会化服务的范围，着力在生产经营性服务、农村金融服务和公共监管服务三个方面加强服务力量。要创新体制机制，构建以公益性服务机构为主导，农村合作经济组织为基础，农业科研、教育等单位 and 涉农企业广泛参与，分工协作、服务到位、充满活力的多元化农业服务体系。

要充分发挥政府作用，大力扶持多种农业社会化服务载体。关锐捷表示，应健全农村集体经济组织，增强集体经济组织的服务功能；规范发展农民专业合作社，促使合作社成为引领农民参与市场竞争的现代农业经营组织；集约扶持产业化龙头企业，推动龙头企业建立为农户服务的专门机构；通过政府订购、定向委托、招投标等方式鼓励专业化服务公司、动物诊疗服务机构等多种经营性服务组织参与农业社会化服务。

二是创新金融制度，提升政府在金融服务上的引导力。建议政府相关部门切实发挥作用，在支持合作社开展信用合作、进一步拓展农业信贷担保、持续扩大政策性农业保险等方面有所作为。湖北省农业厅负责人建议，要创新农村金融产品和服务，积极探索推广“农户联保贷款”、“行业协会+联保基金+银行信贷”等贷款模式。在农村建立有别于大型企业贷款的流程，创新中小企业、农村经济信贷流程和管理制度。

三是理顺农业社会化服务管理机制，加强农业公共服务管理力量。基层干部建议，应当参照工商行政管理、水利管理或房产、农机等管理系统的机构设置模式建设各级农村经管机构队伍。农业技术推广中心、乡镇级农技站纳入公益一类事业工资待遇。施行镇级农经干部垂直管理，人事、工资、福利统一由县级农经局管理，以利于农经队伍人员专业性和稳定性。同时，应深化乡镇农业服务机构改革，充实农业公共服务管理力量。

养老制度“全覆盖”后要缩小待遇差距

□王云娜 目前，我国已基本实现新农保和城居保的制度，加上企业职工养老保险，覆盖我国城乡居民的社会养老保障体系基本建立。在基本实现养老“全覆盖”之后，我们下一步该做什么？

首先，建立长效机制，促进制度定型。虽然，养老保障制度实现了全覆盖，但这并不意味着各项制度都已经定型。新农保和城居保都还只是在全面推广试点的阶段，而事业单位工作人员养老保险制度更只是局部试点。为此，我们应当在试点探索的基础上着力建设以可持续的筹资机制、高效的运行体制、合理的待遇确定机制为主体的长效机制。

其次，促进，缩小待遇差距。养老“全覆盖”还只是一种“普惠”。具体的养老保障制度，却多因地域和覆盖对象的身份差别而呈现出碎片化状态。对此，应分别从制度整合和缩小待遇差距两方面着手：

在制度整合方面，当前，人力资源和社会保障部正在就《城乡养老保险制度衔接暂行办法》公开征求意见，打通衔接转换通道，引导参保人员长期参保、持续缴费，最大限度保障其权益。但是，从长远来看，还应逐步消除各养老保险制度的差距，达到无缝对接、并轨运行。

在缩小差距方面，应着眼于形成公平合理的养老金计发机制。对于职工基本养老保险制度而言，应当通过提高养老金领取的最低缴费年限、延长个人的缴费年限等措施，提高养老金待遇。同时，增强养老金待遇与缴费标准、缴费年限的相关程度，形成“多缴费，多收益”的激励机制。在养老金待遇调整方面，应当建立统一的养老金调整机制，应该与物价指数相挂钩，以确保退休人员基本生活水平，控制养老金待遇差距。

此外，在确立养老保险制度覆盖全民的同时，应当不失时机地推进老年服务保障的发展。

农业社会化服务≠农业生产性服务；服务内容亟待进一步厘清

农业社会化服务究竟包括哪些内容？据了解，各地农经部门、农业经营主体、农户对此看法不一。一些地方将农业社会化服务简单误读为农技推广、农机推广等农业生产性服务，而忽视了农业社会化服务范围广、多层次的特点，由此导致各地提供的农业社会化服务与实际需求差距较大。因此，农业社会化服务的内容亟待进一步厘清。

具体来说，当前，农民对农业生产的产前和产后服务的需求日益增长，如产前的农资供给、信息提供、保险、信贷和技术培训，产后的运输、销售、加工、储藏等服务。但多数农业社会化服务内容单一，没有形成一套完整的服务体系。从服务环节看，多以提供生产技术服务为主，而为营销环节、加工环节提供服务的较少，产前和产后服务仍然是薄弱环节。

此外，农村金融服务薄弱，金融服务体系发展缓慢，甚至出现萎缩状况。近年来金融部门大规模撤离农村市场，一般行政村已无任何金融网点。同时，商业保险机构对涉足农业领域积极性不高，农村保险服务体系发展也长期滞后。

随着农业生产经营主体呈现多元化发展趋势，各经营主体对农业社会化服务也呈现出多层次的需求。据浙江省农业厅组织的问卷调查，普通农户最关注产中技术辅导服务，专业大户最关心信息服务，专业合作社最需要资金帮扶，农业企业最需要产品营销服务。服务需要的多层次特点，客观上增加了提供服务的难度。

农业部经管总站巡视员关锐捷表示，总的来说，农业社会化服务可以分为三大类。第一类是农业生产经营服务，服务载体包括农村集体经济组织、农民专业合作社、农业产业化龙头企业以及专业化服务公司、科研院所等其他社会组织；第二类是农村金融服务，包括农村信用合作、农业信贷担保以及政策性农业保险等服务内容；第三类是农业公共监管服务，包括农村集体资产管理、农技推广、动植物疫病防控、农产品质量监管和农村经营管理等服务内容。

农业社会化服务≠市场化服务；农村公益性服务体系建设滞后

农业社会化服务应该由谁来搞？新时期农业社会化服务范围广、多层次的特点决定了构建新型农业社会化服务体系需要采取“政府引导+市场运作”的方式进行，而一些地方将