

净化种子市场亟须法律领航

□书竹 在外资种企加紧布局中国市场的形势下,民族种业发展的市场秩序建设无论对于粮食增产还是推动民族种业加速崛起都至关重要。然而由于法律法规相对滞后,当前市场形势不容乐观。在农业部日前举行的农牧渔业大具局长轮训班上,学员们呼吁,净化种子市场亟须法律法规领航。

当前种子市场最突出的问题有几点:一是品种多乱杂。目前,只要是经国家和省级审定过的品种就可以在当地出售,导致一个县一年的品种有上百个甚至几百个。湖北省沙阳县每年有300多个品种,使国家、省、市主推品种面积只占40%左右。二是种子质量难保证。“县种子公司改制后,全县经营公司近300家。家家搞代理,牌子杂,推销手段花。”吉林省省长岭县农业局局长李文军坦言,这些年虽没出大事,但个别假种子事件时有发生。三是推广经费高推高价格。湖北省沙

阳县农业局局长刘锋羽反映,目前最普通的杂交稻种一斤卖到了20元,最高50元。“当前种子市场的价位不符合实际生产成本甚至是暴利性的。”

“一方面放开市场,一方面加强监管。”黑龙江省虎林市农业局局长肖培武认为,种子市场放开更需要加强监管,要研究监管手段。当前,种子执法面临着法律滞后、体制不顺等因素的制约。现行《种子法》,距上次修订已12年,已经脱离现实,突出问题是种子经营“几乎没有准入门槛”。监管主体不明也导致种子“多头管理、无人管理”。江西省新建县农业局局长孙昌平说,种子监管现在是在两个“种子站”一个执法队,一个是归国资委管理的种子站,一个是农业局的种子管理站,一个是县综合执法大队,而对种子市场的监管,还涉及工商、公安、质检等部门。可是在农业部门内部,种子管理现在是有机构没编制,一没

人二没钱。河北省大名县农业局局长田志江做了一个对比:该县有651个行政村,种子经营户至少在400家以上,农业局执法队加上种子管理站总共16个在编人员,“显然是管不过来的。”

农业执法手段无力。祁道昌说,种子的检测往往要到市里甚至省里才能实现,而品种审定的相关规定也不合理更增加了执法难度。湖北审定的品种,江西老百姓种了也高产,但如果江西没有审定,在执法过程中就要列为假种,出售这个品种就属于违法。而对于查出来的假劣种子,各地的办法只能是“罚款拉倒”,不能从根本上解决问题。

净化种子市场无序,目前要先从法律角度去完善。学员们建议,加快修改《种子法》,一是必须对种子经营实行有效准入;二是种子经营必须经过农业部门的行政许可;三是明确基层种子部门的责任,并为其提供一定的执法保障手段。

【分析评论】

吉林省农村产权制度改革需突破三个矛盾

近年来吉林省农村产权制度改革成效明显,确权工作稳步推进,搭建起产权流转平台,构建了促进农业产业化发展的机制,有效推动了当地农业规模经济发展。然而,权益主体的冲突、运行状况与现行法律法规的冲突、权属管理部门的职能冲突并存,多重矛盾交织制约了“还权赋能”功能的实现。

吉林省农村产权制度改革取得初步成效

农村产权制度改革是指对农村集体土地所有权、集体建设用地使用权、土地承包经营权、林权和房屋所有权进行确权登记,明确产权;通过创新耕地保护机制,以推动集体建设用地使用权、土地承包经营权、林权和房屋所有权的流转。吉林省农业委员会主任任克军认为,农村产权制度改革的核心是建立符合市场经济规律的归属清晰、产权明确、保护严格、流转顺畅的现代农村产权制度,促使农业土地“还权赋能”功能的有效实现。

吉林省对农村集体土地和房屋进行确权,部分地区颁发了《土地承包经营权证》《集体建设用地使用权证》《房屋所有权证》《集体林地使用权证》,全面启动了农村产权制度改革。任克军介绍说,按照现代农村产权制度要求,吉林省建立了耕地保证金制度,开展了农村集体土地和房屋确权、登记和颁证,建立起各类生产要素在城乡间自由流动的市场体制。

任克军说,在促进农村产权流转方面,吉林省依托产权交易所等有形市场,开展土地承包经营权、集体建设用地使用权、林权和房屋所有权的流转服务,并制定了农村产权流转配套办法、交易规则、交易流程,基本上建立了农村产权交易市场规则,保证了农村产权的有序流转。

多重矛盾交织制约“还权赋能”功能实现

据了解,吉林省在进行农村产权制度改革过程中,多重矛盾交织在一起,严重制约了“还权赋能”功能的实现。

首先,权益主体的冲突导致“还权赋能”的矛盾。吉林省“三农”问题专家韩树声认为,产权改革实质上是利益的重新分配和调整,集体土地所有权的确权涉及到村与村、村与组、组与组,以及个人与个人之间的利益分配,农村土地所有权与经营权的分离使得真正对土地的经营管理,以及相关收益的分配上出现不可避免的矛盾。

其次,运行状况与现行法律法规的冲突导致“还权赋能”的弱化。明确承包地产权,所有权不动,土地归集体所有的性质不改变,现实中却与现行法律法规存在矛盾,也制约了产权制度改革的推进。如《土地法》规定“集体土地不能出让、转让、或出租用于非农业建设”,很多政策都明确了,农村集体土地不得直接出让、转让或者出租,该类土地只有在先行转化为国有土地后才能在市场上流转,农村房屋所有权和土地承包经营权的流转也仅限于集体经济组织成员之间。

“土地承包权不能进行抵押担保贷款,这就直接制约了农村产权的融资功能,不利于全面激活农村产权要素。”吉林省春莲集团董事长周春莲说,目前企业正在吉林省拓展蓖麻产业,最紧缺的就是流动资金,但公司拥有的30公顷土地承包权,包括地面建筑物,在银行均不能作为贷款的抵押物,企业陷入严重的融资困境。

其三,权属管理部门的职能冲突导致了“还权赋能”功能的降低。一些基层干部反映,由于农村集体土地产权的复杂性,改革会涉及国土、农业、房管等多个权属主管部门,以及不同的法律法规依据,降低了农村土地产权价值转变的实际意义,并降低农村土地价值的“还权赋能”功能。一些农业专家认为,在现有制度下,农村的土地属于“集体”的,农民只有土地承包经营权,并没有真正得到土地所有权。

释放改革活力 全方位保障农民土地权益

为了进一步推动农村产权制度改革,全方位保障农民的土地权益,吉林省干部专家建议,应准确界定集体土地所有权,明确集体土地所有权的主体代表资格,加快推进农村集体经济组织建设。

一是加快农村集体经济组织建设弥补集体土地所有者“空缺”。建议开展农村土地和房屋等确权颁证,同步推进农村集体经济组织建设,按照现代企业制度改造传统集体经济组织,建立新



型的股份经济合作社或股份经济合作联社等,以保证农民土地收益公平的实现。

二是探索多种方式放宽对农民土地发展权的限制。专家认为,近年来伴随农民收入水平提高,农民的“贷款难”逐渐从原来的“生存型贷款”向“发展型贷款”转变,农民种地的资金需求基本能够得到保障,但搞养殖业、蔬菜大棚等仍面临资金难题。

三是建议充分发挥农民产权改革中的主体作用,循序推进土地的规模经营。建议在制定产业规划、确定项目方面,严格征求和尊重农民意愿,有效将政府的支持引导和农民的自愿结合起来,充分发挥农民的主体作用,把解决问题的权利还给农民;在土地流转、征地拆迁、推动农民向城镇转移等涉及群众切身利益的问题上,发挥群众作用,坚决反对代民作主和强迫命令。要坚持在土地流转和推进规模经营方面量力而行,按客观经济规律办事,做到因势利导,循序渐进。

四是建议强化对农村林权的利益补偿,防止乱砍滥伐。专家认为,农村产权制度改革过程中,要扎实开展农村产权确权,稳步推动农村资产资本化,大力促进农民生产生活方式转变,最终目的是促进农村经济社会发展和农民增收。

王晓明

【链接】

吉林省农村产权制度改革仍存难题

民革吉林省委员会的调查显示,吉林省农村产权制度改革的成果主要体现在三方面:一是改革逐渐深入人心,确权工作稳步推进;二是搭建了产权流转平台,产权流转功能初步实现;三是构建了促进农业产业化发展的机制,有效推动农业规模经济发展。

然而,在长春、四平、吉林等农村,如今很多村预留的“机动地”几乎没有了,在这一轮确权过程中出现很多难以调和的矛盾。榆树市农业局副局长孟繁野分析说,农村的“机动地”属于集体性质,但由于前些年村级集体经济普遍负债,村里包括“机动地”在内很多集体资产都被变卖掉,包括集体林地、村部等,不少“机动地”也以各种方式流转转到一些个人手中,有些已经耕种了不少年,这些土地在确权中如何界定,确实很难。

同时,孟繁野等基层干部认为,农村集体土地所有权是开展农村集体土地使用权、房屋所有权、承包经营权等权属确认的基本前提和重要依据。从目前的情况看,集体土地所有者是缺位的,因为乡镇政府是国家机关,许多乡镇没有集体经济组织。

周春莲认为,多数农民除了土地承包权外,没有其它资产可以用于银行抵押,建议一方面放宽乃至取消对农村集体建设用地的用途管制,另一方面金融机构也需要针对农民需求进行业务创新,由市场机制来兑现其本源和潜在价值,把农民理论上的财产转变为货币和资本形态的财富。周春莲还分析说:“目前吉林省有些村镇银行正在探索放宽对农民贷款门槛,但目前形式还相对单一,范围也比较小,仍需进一步加强。”

新生代农民工市民化须过三难关

□李立新 在新的时代背景下,新生代农民工群体不仅在很大程度上代表着我国产业工人的现在,也昭示着产业工人的未来。能否以他们为基础和依托,重塑中国产业大军,事关我国社会主义事业兴旺发达根本目标的实现。如何加快推进新生代农民工市民化进程,已成为我国现阶段以及未来一段时间内必须面对也必须解决的问题。

笔者认为,加快新生代农民工的市民化进程,要重点解决三个关键问题:

一是户籍制度的改革。户籍制度改革的关键,在于剥离附着在制度之上的教育、就业、医疗卫生、社会保障等权益和福利。解决的途径就是大力推进城乡、区域间公共服务均等化。

二是产业渠道的畅通。中小企业是农民工就业的主渠道,为中小企业营造良好的发展环境,是解决农民工市民化问题的重要一环。

三是建立城乡一体的社会保障体系。农民工与城市居民社会保障的不均等,成为制约农民工市民化的最重要因素。因此,加快建立城乡一体的社会保障体系,就显得尤为迫切。

基层农资经营者可抢通“最后一公里”

□吴修佩 在以家庭为单位的农村经营现实和目前农业科技传播体制状况下,农业科技的传播到基层明显受阻。有人形象地描述为:农业科技的传播在“最后一公里”受阻。国家一直非常重视基层农技推广工作,并明确提出要“充分调动社会力量参与农业技术推广活动”。那么,究竟哪一种模式才是解决“最后一公里”的有效途径呢?笔者认为,从长远看,应当实现“公司+农户”、“工厂化”农业发展模式。但目前和今后一个较长时期,组织、培养、利用好基层农资经营者,是抢通“最后一公里”的最佳选择。

首先,基层农资经营者有站在“最后一公里”终端的位置优势。广大农资经营店土生土长散落在广大农村之中、千家户之间。他们有任何科普及推广所不具备的站在“最后一公里”终端的位置优势。

其次,他们有“最后一公里”终端百姓真诚服务的感情优势。他们本来就处在“抬头不见低头见”的众乡亲之中,更加由于职业、效益的促使,使他们有自发为当地百姓搞好服务的内在积极性。因此,他们具有解决“最后一公里”的感情优势。

第三,他们有解决“最后一公里”终端百姓农业科技需求的职能优势。同样,为了事业的发展,哪一个农资经营者对“两当”,即当前、当地乡亲们的农业科技需求不是了如指掌?并且“既开方,又卖药”,能最及时、最实际、最有效地解决乡亲们的“燃眉之急”。所以他们具有解决“最后一公里”实际问题的职能优势。

第四,他们在农业科技推广运作上具有成本比较优势。目前,发达国家农技推广经费一般占农业生产总值的0.6%~1.0%,发展中国家占0.5%左右,而我国不足0.2%,人均则更少。但不少农业科技推广模式往往靠国家提供大量资金运作推进,而基层农资经营者不但没有各级资金支持,反而在开设账业务、示范推广、保障生产等。所以它们具有其他农技推广模式所无法比拟的资金运作、推广成本低廉的优势。

第五,他们有“最后一公里”捷足先登者的地位,早就得到广大农民群众的认可。这支队伍早就成了当地一方农民离不开、少不了的良师益友。所以农资经营者“最后一公里”终端的服务角色,早就得到广大农民的认可。

挪用农村医疗资金应从严问责

□邓懋山 审计署日前发布45个县农村医疗卫生服务体系专项审计调查结果。其中,尽管基层医疗机构建设不足,但依然有近8000万元建设资金被挪用,占148个抽查项目计划投资总额的1.41%。

挪用农村医疗资金,可谓贻害无穷。在当前农村医疗设施本身就严重匮乏的情况下,这种挪用

公款的行为势必会影响许多农民看病,可能导致病情拖延,承受更大痛苦,乃至危及生命。可见,被挪用“近8000万元”这一看似抽象、简单的数字背后,掩盖着十分复杂的民生之痛,那些利用职权之便滞留挪用这类公款的人,可谓对民众疾苦丧失了最起码的同情心。

对于这种挪用农村医疗资金的行为,必须从

严从重追究责任,以儆效尤。其实,官员挪用滞留公款,即使没有直接用于个人经营牟利,而看起来是用在了其他的“公务”上,但实质上仍然不过是在为官员个人谋取好处,比如说是兴建形象工程谋取政绩,用于公务消费让官员享受等等。就其本质而言,是某些官员把公款当成了自己利用职权可以任意滞留挪用的“私物”。对此,法律不应容忍,不能仅仅规定官员挪用公款直接归个人使用、营利等为犯罪,对于那些打着“都是为了公务”的幌子而挪用专项资金的行为,同样应追究刑责。