

设立“农业农村部”，更容易推动农村改革

【核心提示】 农业农村部将整合农业部的职责，以及国家发展和改革委员会的农业投资项目、财政部的农业综合开发项目、国土资源部的农田整治项目、水利部的农田水利建设项目等管理职责整合。新组建的农业农村部主要职责为统筹研究和组织实施“三农”工作战略、规划和政策，监督管理种植业、畜牧业、渔业、农垦、农业机械化、农产品质量安全，负责农业投资管理等。

□党国英

3月13日，国务院机构改革方案提请十三届全国人大一次会议审议。方案提出，组建农业农村部，不再保留农业部。将农业部的职责，以及国家发展和改革委员会、财政部、国土资源部、水利部的有关农业投资项目管理职责整合，组建农业农村部，作为国务院组成部门之一。组建农业农村部以后，在涉农问题上，更容易做综合统筹考虑，使各自为政的可能性大大降低。

设农业农村部，改变“各自为政”局面
农业进步、农村发展，虽然不完全是一回事，但二者关系密切。以往在政府管理服务中将二者分开，且分到多个部门，在一些工作

上难免出现职能交叉。举例来说，农业部抓农村承包土地确权登记颁证改革工作，就可能在实践中遇到一定困扰。我国有不少山区，农户的承包地十分零碎，有的农户多达几十块，原因是天然的土地位置、肥力、高低都不大相同。如果把这些土地做一番整理，把小块土地整理大块土地，使较大地域里土地的品质比较接近，给农户划分承包地时，就不用大细碎。但土地整理这事归国土资源部管。

这样一来，很多涉农事务，就得牵涉到几个部门间的协调。这次机构改革之后，这个问题显然能得到更好的解决，一些改革举措，也更容易做综合统筹考虑，避免“各自为政”的情况。

组建农业农村部并不是简单加入“农村”二字，农业发展和农村的居住环境、社会环境、治理都有密切的关系，特别是农业产业链等方面都需要细致的工作，这些都不是单纯种地的简单问题，这也体现了注重农业经济和社会发展。

统筹涉农资金，让钱花在刀刃上

农村发展实践中，还有个让人头疼的事情，就是每年国家为农村发展花钱不少，但地方政府有时候会感到效果不尽如人意。个中的有些问题，也出在“政出多门”这个老大难上。

对于整合国家发展和改革委员会的农业投资项目等职能，这有利于统筹使用资金，原来农业部管理的资金有限，涉农资金由数个部

门管理，分散得太厉害，未来可整合统筹资金发展农业。将原来分散在各个部门的职能集中在一个部门，也理顺了农村管理问题。接下来在管理的过程中需要抓重点，集中发展农业现代化。同时，也要注意大量的农村人口是需要转移的。

我曾对能给农村发展掏钱的部门和项目做过一个不完全统计，发现我国有近三十个副部级的国家机构做过关于推动新农村建设的议案，各有经费来源，这些钱到了用钱的单位，多则上亿，少则数千。

据了解，全国每年约3万亿左右的涉农财政支出，农业部直接支配的是几百亿。这方面的资金大头在财政部、发改委以及社会保障管理部门。

可以预期，组建农业农村部后，显然有助于解决类似的问题，有利于涉农资金的综合统筹，也将提升涉农事务上的政府服务管理效率。

值得一提的是，此次机构改革瞄准了“围绕推动高质量发展，建设现代化经济体系，加强和完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能，调整优化政府机构职能”。

而农业农村部很多问题的解决，确实需要依托市场机制发挥作用。例如，改革土地规划管理制度，明晰土地产权，在城市化程度高的地区允许土地承包权流转，就有可能稳定地租率，甚至降低地租率，极大调动农业投资的积极性。而有了“农业农村部”统筹负责后，这类改革也更容易启动推动。

作为长期研究农村发展的学者，衷心祝愿新生的农业农村部能在全面推动乡村振兴战略中，发挥至关重要的作用。

(中国社会科学院农村发展研究所研究员)

现象评说

农民工返乡创业需金融支持政策

【核心提示】 围绕农民工等人员返乡创业，国家先后出台了一系列政策，其中对金融支持政策提出了明确要求。中国人民银行、银监会等部门进一步提出了金融支持返乡创业的具体政策措施。

□李芳伟

总体来看，农民工等人员返乡创业的金融支持政策体系相对完善，基本涵盖了不同类型返乡创业人员的金融需求，主要从拓宽融资渠道、丰富担保方式、完善产品设计等方面提出了针对性的政策措施。一是**拓宽直接融资渠道**。引导和支持各类创业投资基金加大对农民工等人员返乡创业初期、早中期的支持力度。支持有条件的地方政府设立创业基金，做大直接融资平台，扶持创业创新发展。在返乡创业较为集中、产业特色突出的地区，探索发行专项中小微企业集合债券、公司债券，开展股权众筹融资试点，扩大直接融资规模。二是**丰富抵押担保方式**。探索将各类农村产权纳入融资担保抵押范围，加大对返乡创业的信贷支持力度。2015年8月，国家出台“两权”抵押贷款试点的指导意见，明确赋予“两权”抵押融资功能。2016年中央“一号文件”明确提出要开展大型农机具金融租赁试点，有效拓宽抵押物范围。三是**完善创业担保贷款**。将农民工等返乡创业人员纳入政府创业担保贷款范围，按规定给予财政贴息支持。政府成立担保基金或风险补偿基金，为返乡创业人员申请贷款提供担保，金融机构则按照一定的放大比例提供贷款支持。一般贷款最高额度为10万元，对个人发放的创业担保贷款，在贷款基准利率基础上上浮3个百分点以内的，由财政给予贴息。四是**开发创业金融产品**。鼓励银行业金融机构开发符合农民工等人员返乡创业需求特点的金融产品和金融服务。银监会明确要求，大力推广微贷技术，不断丰富返乡农民工、农村青年、农村妇女、大学

生村官、科技特派员农村就业创业金融产品。商务部等部门提出要加大对电商创业农民的授信和贷款支持，充分利用各地设计开发的“青”字号专属金融产品，或依托金融机构现有产品，设计“青”字号电商创业金融服务项目，支持农村青年创业。五是**其他支持政策**。主要包括：增加资金有效供给，加快发展村镇银行、农村信用社等中小金融机构和小额贷款公司等机构，进一步提高返乡创业的金融可获得性；大力发展农村普惠金融，引导加大涉农资金投入，通过完善支付结算和金融消费者权益保护等政策措施，支持农民工等人员返乡创业；完善返乡创业信用评价机制，结合农村信用体系建设工作，建立完善返乡创业人员信用征集、评价和运用机制，通过优先支持、利息优惠等措施加强对守信创业主体的正向激励；鼓励农业保险经办机构开发特色农业保险险种，降低返乡创业风险。

破解农民工等人员返乡创业金融服务供求矛盾，需要政府、金融机构和社会各界共同努力，抓紧完善金融支持相关配套政策，不断强化创业金融服务。

第一，完善政府与金融机构的合作对接机制。一是依托农业部“信息进村入户工程”和金融机构在农村的助农服务点，探索建立农村青年创业金融服务站，为返乡创业人员提供面对面服务。二是政府制定出台相关激励政策，激发金融机构支持返乡创业的内生动力，鼓励更多的金融机构创新服务渠道、改进服务方式、增加信贷供给，为返乡创业人员提供金融服务。三是完善风险分散机制，鼓励农业保险机构积极开发特色农业保险品种，财政加大保费奖补力度，共同降低农民

工返乡创业经营风险。

第二，提升返乡创业金融服务水平。一是提高产品适应性。根据不同返乡创业群体金融需求的新特点，创新推出“返乡创业贷款”系列产品箱，在贷款额度、期限、利率以及组合担保等方面给予差异化的政策支持。二是优化信贷流程。开通返乡创业金融服务“绿色通道”，对守信创业人员简化贷款手续，优化审批流程。三是完善金融服务。对返乡农民工的个人能力、技术水平、经济状况、创业项目和资金需求进行摸底调查，为创业者提供信贷、结算、代理、咨询和风险管理等多样化的金融服务。四是拓宽融资渠道。鼓励经济发达的地区探索运用风险投资基金、农业产业投资基金，为农村初创企业在多层次资本市场融资提供支持。

第三，多措并举化解抵押担保难题。一是健全和完善长效的抵押担保机制。持续挖掘潜在资产价值，不断扩大有效抵(质)押物范围。完善政府增信机制，深化政府、金融机构以及农担公司的合作对接，为返乡创业人员融资提供担保。创新大数据增信机制，在条件成熟地区或部分创业项目中探索推广“互联网+大数据”贷款产品，有效破解创业融资中的结构性障碍。二是健全和完善长效的信用评价机制。建立并持续完善返乡创业人员经济档案，将创业人员相关信息纳入征信系统，加快推进农村信用体系建设。强化平台思维，推进农村互联网生态和应用场景建设，从不同维度丰富创业人员信用评价依据，加强对创业人员信用评价结果的推广与运用。三是完善信息共享的平台，依托互联网大数据技术，在部分创业项目中探索推广小规模、批量化的网络信用贷款，解决创业缺乏有效抵押担保财产等难题。

各抒己见

农业“走出去”亟待政策支持

□赵皖平

目前，实施农业“走出去”战略，面临着难得的发展机遇。一是我国提出并正在实施的“构建人类命运共同体”和“一带一路”倡议得到了国际社会的广泛赞誉、支持和参与。二是中国经济实力、投资能力、消费需求不断增强，中国经济、中国装备、中国消费支持中国农业“走出去”。三是相当部分非洲国家粮食短缺且经常面临干旱威胁，其耕地资源丰富但缺乏投资能力，赴非投资农业广受欢迎，既能彰显我国的比较优势，又能间接降低乃至化解我国粮食安全风险。

当前，我国三大主粮全面进口，大豆进口量更连续多年高达消费量的80%以上。今后，随着国内工业化、城镇化的稳步推进，人口的持续增长，食品消费结构的不断升级，我国农业资源紧张的矛盾将更趋严峻。我国必须抓紧谋划实施全球农业战略，建立持续、稳定、安全的全球农产品供应网络，建议在“走出去”专项资金中增设农业基础设施建设专项资金。基础设施落后是制

约非洲国家农业发展的主要瓶颈，也是赴非农业开发成本高的关键因素。建议政府在农业“走出去”专项中，增设农业基础设施建设专项，扩大配套海外农田水利(重点节水灌溉)、农机装备、烘干仓储等基础设施投资，带动国内产能“走出去”，同时提升企业境外农业投资回报率。

建议将非洲作为我国农业“走出去”的首选地区。一是非洲粮食短缺，欢迎国际农业投资，同时，缓解非洲粮荒也可间接化解我国粮食安全风险。二是政治上非洲一直是中国友好地区，非洲为中国提供了大量矿产资源和石油，增加非洲粮食供应，有利于巩固中非传统友好关系。三是非洲农业资源要素丰富，发展现代农业潜力巨大，长远来看，不仅可降低我国粮食安全压力，甚至可分解我国大豆供应风险。

建议将农垦作为农业“走出去”的排头兵予以重点支持。《中共中央国务院关于进一步推进农垦改革发展的意见》明确了农垦新时期的重要作用，其中之一就是农业对外合作的排头兵。

□玲香

乡村旅游设施需升级

乡村旅游设施与游客旅游中的基本需求息息相关，由于基础设施不完善所带来的交通、供水、卫生、通信等方面的问题，导致许多旅游景点游客重游率降低、入住率下降、旅游收入减少。旅游设施应遍布乡村旅游各个角落，展现着旅游目的地的整体形象和细节特色，是“乡土味”的重要展现。

乡村旅游设施，应该首先满足功能需求，配备充足的垃圾桶、厕所、餐位、停车场等基础设施，彻底扭转乡村旅游带给人们的“脏乱差”印象，展现乡村旅游的舒适形象。

因此，乡村旅游设施应首先进行功能升级。

乡村旅游设施涉及乡村旅游形象的展现，应加强突出其乡土特色，选取乡土材质进行构建，采用乡土语言作为解说、提炼乡土元素进行装饰，将乡土韵味进行极致表达，构建具有浓郁乡土风情的基础设施体系。

乡村旅游设施的升级，还要与时代相结合，满足人们的时代生活需求。在网络化时代，建设乡村wifi覆盖系统成为旅游必备设施；借势网络营销平台，开发乡村旅游APP成为必需。结合时代需求，不断提升自身的旅游设施，才能推动乡村旅游的不断升级。