

湖州市新农村建设问题研究

王利华¹, 许树辉^{2*}

(1. 广西机电职业技术学院工商管理系, 广西南宁 530007; 2. 韶关学院地理系, 广东韶关 512005)

摘要 对湖州市的新农村建设进行了调研, 走访了二区三县的农业局、农办以及部分乡村、农业企业, 听取了不同农户对新农村建设的意见, 并结合前人研究, 提出了湖州兴农村建设的若干建议: ①循环农业和养老、休闲服务业应是湖州市农业未来发展的重点。②应该重新认识粮食生产功能区和资本下乡问题。③农村土地制度改革和农推联盟的完善是湖州市农业体制改革的重要突破口。④应进一步深化美丽乡村建设的绩效评估体系研究, 使湖州不仅成为美丽乡村品牌的创立者, 更成为标准的制订者。

关键词 循环农业; 粮食功能区; 资本下乡; 美丽乡村

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)35-13822-03

Thoughts on the Construction of New Countryside in Huzhou City

WANG Li-hua et al (Department of Business Administration, Guangxi Technological College of Machinery and Electricity, Nanning, Guangxi 530007)

Abstract The new countryside construction in Huzhou City was investigated, agricultural bureaus and offices, rural and agricultural enterprises in 2 districts and 3 counties were visited, peasants were interviewed for their suggestions on the new countryside construction. The following suggestions were given on the basis of investigation and previous researches: first, future development of local agriculture should focus on circular agriculture, providing for the aged, and leisure tourism industry; second, the construction of grain production area and the introduction of capital resources into the countryside should be attached more importance; third, reform of rural land system and improvement of agricultural promotion leagues are breakthroughs for the reform of agricultural system; fourth, researches on the performance efficiency system for the construction of beautiful countryside should be enhanced to make Huzhou City a founder of the Beautiful Countryside brand, and a standard maker.

Key words Circular economy; Grain production area; Introduction of capitals to countryside; Beautiful countryside

2006年初, 继中央做出建设社会主义新农村的战略部署后, 浙江省委、省政府提出, 要使浙江成为新农村建设水平最高的省份之一。2006年5月下旬, 以“1381行动计划”为主要内容的湖州实验示范区建设正式启动。所谓的“1381行动计划”指建设“一个区”(省级社会主义新农村试验示范区)、“三个平台”(科技创新平台、人才支撑平台、体制机制创新平台)、“八大工程”(产业发展工程、村镇规划建设工程、基础设施工程、生态环境工程、公共服务工程、素质提升工程、社会保障工程、城乡综合改革工程)、“百项重点项目”。合作项目已多达300余个, 涉及科技、教育、人才培养、文化卫生、农村管理以及产业发展、城镇村庄规划、环境保护等众多领域。这一重大举措使湖州的新农村建设取得了全国瞩目的成就和效果^[1]。

课题组在2013年6~8月对湖州市的新农村建设进行了调研, 走访了二区三县的农业局、农办以及部分乡村, 实地考察了12家农业企业, 听取了不同农户对新农村建设的意见, 在此过程中形成了对湖州市新农村建设的初步印象。认为湖州市的新农村建设总体上走在全国前列, 农业的规模化、专业化、产业化、集约化水平很高, 块状经济明显, 农民收入较高, 城乡收入差距小, 乡村基础设施完善, 村落建设美丽, 乡风文明, 农民的组织化程度很高, 社会和谐稳定。但笔者在调研中也发现了一些新问题和趋势, 在认真思考的基础上形成一些看法和建议, 希望能够对新农村建设的进一步发展提供参考。

1 循环农业和养老休闲服务业大有可为

笔者在调研过程中发现两个有趣的现象, 一方面是各区、县农办负责人感叹农民增收、水污染治理困难; 另一方面是大量农业企业自发地发展循环农业。从调研的龙头企业看, 有吴兴明峰湖羊专业合作社的玉米、湖羊循环, 南浔大虹桥华杨粮油专业合作社的水稻、粮食加工、黄酒、湖羊循环, 安吉溪龙乡浙江盛煌生态农业开发有限公司、德清清溪鳖业有限公司的鱼、牛蛙、水稻、甲鱼共生循环, 几乎遍及湖州市各区县。各循环农业企业几乎都与养殖业有关, 养殖业的废物排放是农村水体、空气污染的重要原因, 但养殖业也是农业内部生产效率最高的产业之一。循环农业的发展有利于减少化肥与农药的施用, 充分利用农业生产的废弃物, 实现能量的封闭循环, 提高资源利用效率, 减少废物的排放, 增加经营者的收入。循环农业作为生态农业的最佳形式, 充分保障了最终产品的质量, 有利于人体健康。

湖州市循环农业的自发蓬勃发展有利于解决当前困扰各区、县农业主管部门的农民增收困难和严重的水污染问题, 值得大力提倡。随着全球生态文明的传播, 国民生态意识的不断增强, 消费者对农产品质量的要求不断提高。长三角是中国最大、最富裕的城市群, 庞大的高端消费客户群体为湖州市循环农业的发展提供了机遇, 明峰湖羊、清溪花鳖的高价与供不应求就是明确信号。湖州市政府应紧紧抓住国民消费升级的契机, 采取有效措施扶持、推进循环农业的发展, 使循环农业成为湖州现代农业发展的主要模式。

在调研过程中, 除蓬勃发展的“农家乐”之外, 笔者还发现湖州农业发展的另一个契机, 就是湖州初具规模的养老产业和休闲服务业。在安吉有上墅乡董岭村的“慢谷”, “故里炊烟”集团的休闲、养老地产经营; 在德清有“裸心谷”等高端休闲旅游业, 经营状况都不错, 特别是董岭村的“慢谷”养老

作者简介 王利华(1979-), 男, 陕西勉县人, 副教授, 博士, 从事区域经济、企业管理和职业教育研究。*通讯作者, 副教授, 博士, 从事产业组织与区域经济研究。

收稿日期 2013-12-01

模式很值得推广。与农业种植业、养殖业不同,乡村旅游业、养老、休闲服务业属于无烟产业,其付出的资源、生态成本少而利润高,是农村未来产业发展的重点。但养老服务业与高端休闲服务业和乡村旅游业也有所不同,其地域局限性更强,对交通、医疗设施、语言人文环境的要求更高。随着生态社会理念的深入人心,回归自然已经成为普遍共识,湖州市的天目山、莫干山地区由于良好的生态环境,成为长三角核心区唯一的绿库,生态优势明显。而便利的交通,完善的医疗设施,熟悉的人文语言环境也都有利于湖州市养老、休闲服务业的发展。随着长三角地区老龄化的进一步加快,退休人员待遇的不断提高,家庭养老模式的瓦解,居民思维方式的现代化,大都市逆城市化阶段的到来,湖州市的养老、休闲服务业将迎来巨大的发展机遇。

2 应重新认识粮食功能区建设和资本下乡问题

笔者在调研过程中还发现两个奇怪的现象,一是基层领导、农民、农业企业对粮食功能区建设态度冷淡,甚至有抵触情绪,而市里却希望继续扩大粮食功能区建设规模;二是虽然农业部门有很多人对于资本下乡在意识上持抵触态度,但在实际工作中却积极引导资本下乡。

对于前一个问题,由于主粮种植效率低,导致农民土地租金低,农业企业利润低,地方人均产值与人均收入增长受影响,并且地方政府还要补贴农业,导致农民、土地经营者、地方官员都不太满意,这也在情理之中。在长三角腹地保留或人为制造大片的粮食生产功能区显然违背“比较优势”,导致资源配置效率下降,当地人收入提高缓慢,即使有政府大量补贴也难以持续。要解决这个两难问题,可以有两种对策:①稳固政策。通过政府的补贴、引导,鼓励现有粮食生产功能区企业大力发展循环经济,通过提高资源利用效率,延长产业链,提高产品品质,增加附加值和农民就业机会,弥补粮食生产环节的低效率,培养它们独立的可持续发展能力。②转移政策。可以借鉴江苏无锡经验,无锡市城市化、工业化用地指标严重不足,但由于当地人口密度大,村庄土地整治节约效果不明显,且成本大。而苏北的新沂则由于地方财政弱小,大量盐碱地无法开发利用。无锡市政府向江苏省政府申请,通过与新沂市签定协议帮助其开发盐碱地,增加粮食产量,然后根据产量增加相应地增加无锡市政府工业化、城市化土地指标,实现了多赢目标。湖州市政府也可以借鉴无锡经验,向省政府申请到丽水、衢州等丘陵地区开发、整治抛荒、弃耕地,以增加的粮食产量抵消湖州的粮食指标,湖州市可以根据粮食增加情况改变相应产量面积土地的用途,用于发展其他高效农业。

对于第二个问题,则需要仔细研究。从调研的情况看,凡是做得比较大,效益比较好,技术先进,循环经济较好的农业企业,大部分由下乡资本或下乡资本控股的合作社经营。大量资本下乡并被广泛接受有一定的合理性。当前国内反对资本下乡的论据主要集中在3点:降低农民收入,减少就业,影响国家粮食安全。对于第一个论据,主要受意识形态的影响,其实农业工人与企业主的关系也可能是双赢的。

“蛋糕”做大,即使农民分配份额下降,其分配的绝对值也增加了。从调查的几个农业企业看,农业工人的收入相比以前都有普遍提高,出租土地的农民收入也提高,实现了共赢。对于第二个论据,从短期来看确实存在资本、技术对劳动的替代,以及对小农的挤出效应,但在民工荒依然严重的今天,这并不是一件坏事。当然,考虑到中国农村社会保障体系不完善,保障水平低,对于农村有效劳动力的真实状况有待于进一步调研,以为科学决策提供依据。从长期看,由于农业产业链的延长,农业加工、服务业的拓展,中国农业就业将会像美国一样,农业就业与农业相关服务就业劳动力之比为1:5,农业的产业化将提供更多的高质量就业机会。第三个论据也值得商榷,政府应该对农地用途做一定限制,禁止农业企业随便改变土地用途。认为规模化农业单产就一定比小农经济单产低很值得怀疑,因为大规模生产的美国除水稻单产比中国低外,其他如小麦、玉米、大豆单产都比中国高。如果再考虑下乡资本凭借雄厚资本实力实现的规模经济,能够分担大规模基础设施、公共设施建设,机械设备投资、技术引进风险的成本,保证农业生产程序的标准化,保障农产品质量的统一。此外,下乡资本有能力进行国土整治,对丘陵、半丘陵地区抛荒、弃耕的土地进行改造,使其适应机械化大规模耕作,有效增加耕地数量。因此,对资本下乡的利弊必须进行深入调研,才能做出正确判断。

3 体制改革是湖州新农村建设发展的动力

随着国内经济形势与世界经济环境的恶化,中国经济的准滞涨预期日益明显,浙江省由于重工业基础薄弱,传统的劳动密集型工业遭遇转型“瓶颈”,估计产业升级是一个比较长的过程,在工业化增速趋缓的背景下,农民依靠土地租金、入股分红、经营性收入、打工收入获得的非农收入难以显著增长。从农业内部来看,湖州地少人多,农业发展遭遇土地与生态承受力双重制约,只能从提高农业品质入手。要提高农业品质,科学技术非常重要,因此,“农推联盟”的建立非常及时,对推动湖州市现代农业的发展起到积极作用,长兴的芦笋产业从无到有,吴兴的水产业由弱转强,“农推联盟”功不可没。但在实际执行中,“农推联盟”也存在一些问题,其中包括本地农业技术推广员与首席农业技术专家的对接问题,基层农业技术推广员待遇低、积极性不高的问题,“农推联盟”内部生产标准化和质量保障问题,技术开发成本与新品种试验风险分担问题,都需要进一步探索。此外,湖州的“农推联盟”主要由政府推动,农民怀着搭政府便车的心理,农业专家主要对政府负责,导致政府官员、农民和专家的机会主义行为,影响“农推联盟”效率的发挥。因此,政府应该逐步转变职能,主要通过政策、绩效评估、奖励等来进行调节,让市场成为“农推联盟”的主角,让需求成为农推联盟发展的动力,只有这样才能有效减少“农推联盟”各方的机会主义行为,激发各方积极性,提高效率。“农推联盟”作为一种有效的农技推广模式,在不断完善、成熟后应该积极向全省、全国推广,为新农村建设打上更多湖州标记。

农村改革的核心是土地制度,中央政府既不赞同维持原

有的小农经济,因为随着刘易斯拐点的到来,它已经不可持续,造成严重的粮食安全隐患和庞大的伪城市化人口^[2],也不赞同土地的私有化,害怕土地过快、过度兼并出现大量流民影响社会稳定。因此,18亿耕地红线就成为农村土地制度改革的“紧箍咒”,无论是重庆的地票制度、成都的土地增减挂钩,还是天津、嘉兴的试验,都是在红线内扩大土地的流动性,提高土地利用效率,增加农民收入,属于折中模式。温州当前推出的宅基地流转制度是对土地产权制度的新突破,进一步提高了土地资源配资效率,为增加农民资产性收入开辟了一条新路。从改革开放的历程看,只有那些不断突破旧体制,不断提高资源配置效率的地方,经济发展才有活力。湖州要实现在浙江省内的后发赶超,也必须进行改革创新才能取得新的竞争优势。因此,市政府应该积极鼓励当前长兴县的农村宅基地流转试验并尽快完善,在总结经验的基础上有序推广,以占领中国农村改革的前沿阵地,赢得改革的话语权^[3]。

4 需要进一步完善美丽乡村建设绩效评估体系

美丽乡村是湖州首创的品牌,从湖州走向全国,已经成为中国新农村建设的标杆。作为美丽乡村建设的发源地,湖州市政府正在将其不断推向深入。但关于美丽乡村建设该如何深入,如何保持湖州市在美丽乡村建设中的领先地位的问题,湖州市的战略定位还不是很清晰。

规划是战略的指南,湖州市美丽乡村建设的绩效评估体系就是湖州市美丽乡村建设的指南。然而,由于认识的局限性,这套绩效评估体系存在严重缺陷。首先,评估体系过于强调硬指标而忽视软指标,这可能是由于硬指标比较容易评估,而软指标难以评估造成的。在中央政府已经认识到以GDP、人均收入衡量社会发展存在严重不足,而以幸福指数替代的情况下,地方政府的转变有些滞后。其实,相对于有形的物质资本,无形的制度资本、文化资本、社会资本、人力资本的影响更为持久。西方国家早就修改了评价标准,不断提高无形标准的权重,例如联合国的人类发展指数以人类寿命、教育水准、生活质量来衡量,无形指标占主导地位。其次,评估体系过于关注静态发展而忽视动态发展,只考虑短期(一年内)的绩效评估,而忽视那些具有长期性影响因素的评估,或对长期性因素评估不科学,导致地方政府的短期行为。在湖州美丽乡村建设不断深化的过程中,湖州市的美丽乡村建设绩效评估体系也需要进行升级,提高无形资产权重,兼顾静态与动态、短期与长期的发展,以保持领先地位。相对于品牌的树立,标准的制订具有更重要的意义。只有让湖州美丽乡村绩效评估标准成为省级标准、国家标准,湖州市才能确保自己在美丽乡村建设中的领先地位。

5 政府、企业和社会合作治理机制有待深化和落实

湖州与浙大合作的新农村建设改变了过去就“三农”抓“三农”的局限性,开始立足于尊重农民的主体地位、首创精神和基本权利,尊重市场规律,重视社会力量,形成政府、企业、社会三者之间互补、合作的良好格局,从而合力解决实际困难。

湖州已经出现的这种政府、企业、社会合作治理的机制

仍是初步的,还需要出台新的政策加以完善。在湖州,即使在村庄示范整治工程中,参与合作治理的社会组织的主体资格也是不完备的。例如,村庄组织的法人地位没有确立,村庄融资的资格相应受到限制,村委会主任和党员干部在资金短缺或周转困难的时候不得不以个人身份向金融机构贷款,增加了贷款者个人的风险,从而在某种程度上影响了示范整治工程。

但在具体实践中,要在政府、市场、社会之间划分清晰的界限是相当困难的。不过,湖州的经验证明,新农村建设要落到实处,必须优先解决公共投资体制创新的问题,而解决这一问题的关键是让农民真正参与到投资的决策中来,因为农民最需要什么公共产品、需要的迫切程度,只有农民自己知道。如果能让农民直接受益,大多数农民是愿意为集体小型公共工程出资出力的。更重要的则是在新农村建设中发挥主导型作用的政府,政府必须尽快实现角色的转型,亦即从发展型政府向公共服务型政府转型,否则,新农村建设的长效机制便无从建立。因为当前改革发展中的深层次矛盾和问题大都与政府改革不到位、政府改革滞后相关^[4]。

6 结语

经过两个月的调研,对湖州市新农村建设的现状和存在的问题有了基本了解,希望各级政府能够充分利用优势,在更高的平台上开展新农村建设,尽量避免新农村建设走弯路。

必须为农业现代化创造各种有利条件。在土地产权制度改革基础上,要促进农业的现代化转型,政府还应该提供各种公共支持。例如,积极加强农村水利基础设施建设,进一步加强农业科技开发与推广;必须改革现有的教育体制、农业院校的教育方法,以培养更多的农业科技、管理人才,并提供更多的学费补贴、奖学金、风险资金支持,鼓励有志青年投身农业;完善农业保险体系,农业是高风险行业,私人公司一般缺乏提供保险的动力与能力,政府应该积极承担起农业保险的主要责任,以减轻农民的投资风险,维护农业生产的稳定,保障国家的粮食生产安全。

只有加快实现农业的现代化转型,不断缩小城乡收入差距,夯实城市化,深化和完善政府、企业、社会合作治理的机制,才能避免贫民窟的大量出现,维护国家粮食安全,化解社会矛盾,建设宜居宜业的新农村,实现城乡一体化的和谐发展^[5-7]。

参考文献

- [1] 郑宝华. 财政资源配置制度与新农村建设制度研究[J]. 云南社会科学, 2012(6): 53-57.
- [2] 王文龙. 论三农问题治理新思维[J]. 中州学刊, 2012(4): 64-67.
- [3] 王文龙. 中国农村土地制度改革相关理论评述[J]. 东南学术, 2012(4): 19-28.
- [4] 彭希林. 新农村建设中培养新型农民问题研究[D]. 长沙: 湖南农业大学, 2008.
- [5] 严小龙. “两个反哺”与社会主义新农村建设研究[D]. 长沙: 湖南师范大学, 2007.
- [6] 刘晓艳. 新农村科技、经济、社会、环境耦合仿生及协同管理研究[D]. 长春: 吉林大学, 2010.
- [7] 费明明. 城镇化进程中农村宅基地综合利用与规划研究[D]. 北京: 中国地质大学, 2011.