

# 考问农业新业态的“成长困惑”



都市农业缺用地指标  
“擦边球”怪相频现

山前绿树成荫、景观廊道、亭台水榭绕湖而建,景色宜人;山脚下占地1亩多的花卉植物区呈现乡村民居风格,古色古香,配套主题餐厅,可供游客用餐、娱乐;山上400多亩林地栽种杨梅、樱花等,可供采摘、观赏……重庆某区一农业观光园建于2012年,业主累计投入3000多万元,以特色效益农业为基础,配套发展休闲旅游。

经过多年投入,项目已成熟。但业主张天新(化名)坦言,自己心里总是不踏实,原因就在于观光园以临时生产用房和农业附属设施建设的名义,搞起了主题餐厅和住房,打了用地政策“擦边球”。

张天新说:“流转之前,观光园的地大多是撂荒的,由于流转租金比较高,农户默认了我们修房的行为,但是土地流转有期限,农地改变用途也违规。合同一到期,农民要求原貌归还土地该怎么办?土地执法部门来查处,要求拆掉房屋,又该怎么办?”

相比以农业附属设施的名义直接建房,有的项目做法更“巧妙”些。在重庆某农家乐,有10多座木质“农家旅舍”环湖而建,建筑物离地一两米,使用钢架作支撑。农家乐负责人说:“之所以要挑空建房,就是因为政

策规定农业用地不能改变用途和性质,农旅配套又必须建接待设施。权衡政策边界和现实需求,离地挑高建木房风险较小。如果政府来查,我们拆房、复垦的成本也低些。”

都市观光农业项目用地“擦边球”问题多发,既与项目投入不规范、踩用地红线有关,也有一些合理的建设用地需求无法得到满足,迫使不少人选择“绕着政策走”。

“发挥农业休闲、观光、旅游功能,延长产业链,建设配套用房和设施有客观需求。但农业建设用地管控严格,触碰红线,风险很大。”重庆两江艺龙实业发展公司流转了2000多亩土地,发展花卉苗木和有机农产品。总经理尹诗麟说:“公司曾打算依托有机农产品种植,发展采摘体验、观光旅游项目,农产品附加值能大幅提升,就因为用地指标没法落地,配套设施建不了,最后不得不放弃。”

大户补贴政策难“落地”  
固定资产投资变“死资产”

都市观光农业成长需要用地指标,规模化粮食生产则需要政府补贴扶持。在重庆,不少农民反映,种粮大户补贴在“落地”时有不少问题。

为了稳定粮食生产、抵消成本上涨对种粮的不利影响,近年来重庆实施种粮大户补

贴,规模50亩至100亩的,每亩补贴160元;100亩以上的,每亩补贴230元。在基层,大户补贴却遭遇散户分利的现实尴尬:流转出土地的农民虽不种粮,却也要求比照其他种粮农民所能享受的农资补贴、粮食直补等,分享大户补贴资金。

“这些年国家出台不少补贴政策,种粮农民打心眼里欢迎。可补贴是按承包面积,补给土地承包者,并非我们这些实际耕作人。”梁平县种粮大户胡永刚说,村里农民把土地转包给我们,除了能收取租金外,补贴款还要切一块返还给农民。不种粮的能得到150元/亩,种粮的只有10元/亩,这对我们这些坚持务农的人积极性多少有些挫伤。

“惠农政策实施的效果,既取决于政府资金投入的力度和范围,又受到农民之间利益关系和农地权利关系的影响。例如,在土地流转中,虽然土地使用、经营权转给了大户,但散户农民依然保有土地承包权,在农村契约约束力不强的背景下,如果大户不能满足散户的利益诉求,散户就很可能收回土地。”重庆垫江县农委副主任刘宝凡说,政府要求“谁种粮谁得补贴”,基层落实难度很大。在土地流转过程中,转入土地的大户和散户之间实际上存在着利益博弈,大户要租到土地,通常要以返还部分补贴资金为前提。

除了涉农补贴外,现行的一些农村金融政策也不利于农业新业态成长。例如,随着各地土地流转加快,农业生产配套建设了越来越多的附属设施和生产管理用房,然而由于没有明晰的产权,这些“沉淀”在土地上的资产,已引起农业大户普遍担忧。

重庆江津现代农业园区从2008年建设以来,已入驻农业龙头企业超过50家,形成了优质粮油、晚熟柑橘、花卉苗木等特色产业。“一方面农业发展缺资金,另一方面即便有资金投入,也难以获得保障,无法融资循环,成了‘死资产’。”谈到农业项目的融资瓶颈,园区管委会刘玉钟说,为了解决这个问题,政府也想了不少“土办法”,例如根据乡

村道路、水利设施、林木、农业生产配套设施等不同投资项目,区级涉农部门可以给企业出具投资证明,以降低银行贷款门槛。即便有这些措施,金融机构仍不认可农业投资形成的固定资产是有效抵押物,融资依然困难。

优化政策框架  
打破尴尬现状

现阶段农村土地、金融、补贴等政策事关现代农业持续、健康发展,政策调整、优化“牵一发而动全身”。在业内人士看来,要解决农业新业态成长中的这些政策困惑,需要立足农业、农村发展现实状况,分类施策,对症下药。

以农村土地建设利用为例,应该出台专门的政策文件,一方面凸显政策的“规范和引导”作用,坚持红线思维,设定耕地保护、产业准入、环境保护、农民利益分配等底线,农业项目建设遵循产业发展规划要求,明确经营方向;另一方面,划定一定比例的土地利用指标,专门用于满足现代农业的发展需求。

同时,随着现代农业发展,农业固定资产投资必定越来越大,相关产权的明晰需要决策者通盘考虑。据了解,为了推动农村固定资产明晰权属,重庆、山东等地政府部门已开始试点探索给投资业主颁发相关的产权证明,确定资产投资额度、面积、有效期限等产权属性。但这些规定是国家层面相关法律、政策并未作出调整背景下作出的,属于地方政府自发探索行为,有的不规范、不完善。

业内人士认为,目前正在推进的农村产权制度改革,既应该明确土地本身的权属关系,也应明晰附着在土地上的固定资产的权属关系,通过制度创新和政策调整,进一步回答农业附属设施和生产管理用房等固定资产如何确权、如何进行价值评估和能否进行抵押融资等问题,以真正稳定农业生产关系,促进现代农业发展。

李松

## ★基层治理

基层干部谈考评之困:

## “每年为应对民调,有的村要花数万元”

为应付民意调查砸重金“走偏门”、一个村支书兼任十多个“工作组长”……近期在湖南一些乡镇,不少基层干部反映,乡村两级工作原本就事情杂、任务重、考评多、人员少,当前上级相关部门在考核评价基层工作时采用的办法却有些官僚主义和形式主义,不仅无法真实反映基层工作情况,还加重了基层负担。

### 全员发动应对民调

前不久,在湖南基层,镇干部和村支书谈论最多的,是上级部门通过随机抽样打电话的方式来来进行民意调查。

以社会综合治理为例,这项民意调查一年两次,先随机抽取一定数量的村,再由上级相关部门工作人员通过打电话询问村民的方式完成打分,最后将民调结果在全区公示。

“几个电话就能断定一个地方综合治理水平的高低?”当地一位干部对此感到不解,上级部门既不实地走访,也不核实村民的回答,显然有失妥当。

民调中一些不合理的规定更让人哭笑不得。比如在通话中,如果村民挂电话,民调成绩就会受影响。“现在村里基本都是文化水平不高的老人,大多讲方言,很多问题听不懂、不理解,挂电话很难避免。”一位干部说。

“有个镇去年民调倒数第一,但大家都

认为不是当地工作做得差,而是‘宣传’没到位。”基层干部介绍,每年为了应对民调,一个村平均要花费数万元,用于印发各类宣传材料和召开动员大会,动员时间要一个月左右。去年倒数第一的这个镇,今年全员发动,前后共投入30多万元。

而所谓“宣传”,实际上就是村干部和村组组长,挨家挨户叮嘱村民“接了民调电话不要挂”,拿着模拟问卷教村民如何回答,有时甚至还要传授一些“扣分技巧”,比如故意把一两项问题答成“无人处理”“不满意”等,以免“得分太高被怀疑”。

### 村支书兼十多个“工作组长”

“挂牌子”也是基层常见的考评方式。一些部门为强调自身工作的重要性,会要求乡镇和村里做到“有机构、有牌子、有班子”,并将此列为部门的考评内容。这种风气现在有所收敛,但“牌子挂满墙”的景象仍旧并不鲜见。

在笔者走访的一个村委会办公室,各种

“工作小组”的牌子和章程像墙砖一样把两间屋子的墙壁贴得严严实实。仔细一看,“小组组长”的名字全是村支书一人。笔者问他到底有多少个这样的头衔,“我都数不清啦,至少有十多个吧。”他回答。

这些小组包括刑满释放帮扶小组、农村清洁工程领导小组、综合治理维稳领导小组等等。在办公室隔壁的杂物间,还散乱地堆放着不知是来不及挂上还是已经撤下的另外几块牌子。

“这些头街里,有些工作确实是我来干,但有些,比如戒毒和普法,纯粹就是挂个名。”这位村支书说,“很多小组就是一年开一两次会。”他说,挂牌子有两个“功能”:应付上级检查和落实责任人。

“挂了牌子不知咋做,不挂牌子又要被罚。”这位村支书说,平时上级部门基本上不会来村里帮助开展工作,甚至电话都难得有一个。

这位支书说,虽说村里大事小情都要管,但自己还是希望不要挂这么多牌子。一是制作这些牌子动辄几百块,太费钱;二是加重心理压力,搞得自己神经更紧张了。“再说,咱知识水平也有限,哪能样样都懂。”

### 基层盼实用主义更盼望上下联动

“不怕事多任务重,就怕要求不实用。”基层干部希望,上级部门布置任务时充分考

虑基层实际,并指导和帮助基层去完成,不要丢下考核指标就不闻不问丁。

“我们村里最实际的问题就是缺乏村级运转经费和土地矛盾调解。”一位村支书形容自己不是出门“化缘”,就是到村民家当和事佬。

而一些原本需要上下联动配合完成的工作也被简单移交基层,上级部门只是一味强调考核和追责,让基层干部直呼“压力山大”。

“比如新农合和养老保险,按道理是村民自愿缴纳,但上级部门摊派给我们村的指标是每年不低于2万元。有些地方则要求完成一定的比例。”一位村支书表示,两种保险实际上都很受农民欢迎,作为一项惠民工作自己应当尽力落实,但不应简单将其指标化摊派到村里,毕竟要让所有农民接受还有一个过程,需要上级部门多宣传。

一位镇长委屈地抱怨,安全生产工作是一年各项工作的重中之重,但上级主管部门只负责审批和监管那些合法企业,“打非治违”的工作一股脑儿全丢给镇里和村里。“我们没有执法权,不能罚款和取缔,只能靠脸去‘蹭’,靠嘴去磨。”他认为,基层干部责任很大、权力太小导致许多工作难以开展,应当加强上下联动,基层的定位应该是协助部门执法才恰当。

周勉