

别让损耗“吃掉”增收粮

□冯华 每年秋收时，不少农民尤其是种粮大户，盘算着丰收的小账本时，也为储粮的问题发愁。有的大户一种就是几百上千亩，粮食收获量大，晾晒、储存都没地方。“一亩地增产一两百斤不容易，凝结了多少人的心血，结果因为收储不当，甚至一只小小的老鼠都能把我们难倒，每年损耗按10%算的话，相当于白增了，让人特别心疼。”

这是我国粮食生产中一个无奈的现实。一方面，我国的农业部门、各级政府、农技人员、亿万农民为粮食增产不懈努力。为保护农民的种粮积极性，稳定面积，增加单产，各级政府想尽办法，政策、科技齐发力，才有了粮食连年丰收的好景象。另一方面，则是收获之后的粮食，从生产到摆上餐桌，每一环节都存在损失浪费现象。据权威部门测算，我国粮食产后仅农户储粮、储藏、运输、加工等环节损失浪费总量每年就达700亿斤以上，再加上餐桌上的浪费就更为惊人。

尽管粮食连年丰收，但我国的粮食并不富

余，人口众多、耕地和水资源有限，粮食供求长期处于紧平衡状态。随着工业化、城镇化进程的加快，对粮食等农产品的消费需求也在不断增加。从2011年开始，我国已成为小麦、大米和玉米等农产品的净进口国，这说明国内粮食增产明显赶不上社会需求增加。去年的谷物和大豆进口量更是达到7000多万吨。在这种情况下，损失浪费已成为危及国家粮食安全的重要因素之一。

因此，保障粮食安全，不能只盯着粮食生产，减损和节约同样重要。

首先应当在全社会树立珍惜粮食、反对浪费的理念。农民看粮食，如同手里的宝，有着异乎寻常的虔诚，每一粒米都很珍惜；而不少城里人对待粮食，则是满不在乎，食堂里、餐桌上，吃不完的剩菜剩饭毫不心痛，哗啦啦进了垃圾桶里。因此，除了加大宣传教育力度之外，可以通过适当的奖惩机制和餐饮行业完善的服务，引导和培育厉行节约的消费行为。甚至可以考虑通过加强立法，引导每个人“从

我做起”，节约每一粒粮食。

对于储藏、运输、加工等环节的损耗，更多的需要机制保障。针对粮食浪费的各个环节，各级政府和有关部门要充分重视，有的放矢地加强资金投入和制度建设，全链条推广节粮减损新设施和新技术。针对农户储粮占比高、设施条件简陋、烘干能力不足的问题，应加大投入，加快建设标准化粮仓，推广新型储粮装置，帮助农户改善储粮条件。同时适应新型农业经营主体快速发展的现实需求，对其建设大中型仓储设施所需的政策、资金、技术等给予支持。

在政府引导的基础上，还要充分发挥市场作用。企业是粮食流通和加工环节节粮减损的主体，要积极引导仓储流通和加工企业转型升级，多发挥他们的力量构建现代粮食物流体系、农产品加工体系。对于各地积极探索的“粮食银行”等新生事物，既要规范管理，也要支持引导，形成多元参与的体制机制，共同解决农户储粮难题。

善摸市场揽订单 农民增收有保障

□浪淘沙 日前，海南省农业厅组织了60多家农业企业、合作社赴青岛、武汉开展推介活动，揽下了4.7亿元瓜菜订单。在海南省冬季瓜菜种植将进入高峰期之际，此举是为了了解市场、开拓市场，根据市场选择品种，拿下订单，让农民心中有底。(11月5日《海南日报》)

未雨绸缪，方能做到成竹在胸。在冬季瓜菜种植季到来之前，海南省农业厅组织企业、合作社出岛，主动出击找订单，摸市场行情，能够为海南省菜农更加科学、合理的安排冬季瓜菜种植提供参考意见，从而避免一哄而上的盲种现象，有效减少资源浪费，进而为农民增收提供切实保障。

得益于得天独厚的自然条件，曾几何时，冬季瓜菜是海南的独特品牌。每当隆冬之际，海南的绿色瓜菜便成为全国百姓餐桌上的佳肴。但不可否认的是，随着近年来全国冬季气温的逐渐升高、大棚瓜菜的大面积推广，海南冬季瓜菜的品牌优势正在减弱。特别是与相邻的两广还不时上演瓜菜同期上市的“撞车”现象。自然优势已不再成为我们的“法宝”，坐门迎客的市场正在被瓜分和蚕食，这一切都需要我们走出去、请进来，主动去找市场，主动去对接销路。

走出岛外觅订单，不仅是为了推销产品，也是为了更好的推出产品、更新产品，充分接受市场的淘汰和检验。随着经济社会的发展，人民生活水平的提高，广大消费者对食品安全的保障意识也空前高涨，一日三餐离不开的瓜菜更不例外。如今的消费者，不仅仅要求瓜菜新鲜、品质好、卖相好，更要求有品牌保证。譬如，如今内地市场对瓜菜的准入要求更加严格，各大市场均实行了农药残留例行检测制度和农产品包装标识准入制度。此外，华北、华中消费者的口味也有了变化。这一切，都需要我们围绕消费市场来调整产品结构，加强源头管理，加强品牌包装和营销，主动去适应和迎合市场，而不是被动的等待市场。

摸清行情，方能有的放矢。目前，海南省农业规模化种植水平还不高，不少农户还是以单打独斗为主，对抗市场风险的能力弱。近年来，海南省一些地方“卖菜难”现象频发，既与农民盲目性种植有关，也与政府有关部门不摸市场，缺少科学产业规划有关。以槟榔为例，由于产量减少，今年的收购价不错。受此影响，据说一些地方、一些农民准备扩大槟榔的种植规模，这种受一时之利而诱发的盲动，实在要引起注意。否则，丰产不丰收，瓜果菜价贱伤农的“悲剧”又会重演。因此，政府组织农业企业、合作社出岛觅市场尤其必要。

签下订单，并非万事大吉，后续的工作就是要盯准订单，落实订单，真正将订单变成农民腰包里的钞票。摸清了市场行情，就要尽快形成瓜菜种植建议，不能让其躺在调研报告上，而是要尽快变成农民增收的防风墙。为农民增收，政府就是要多办好事，农民的笑脸，鼓起的腰包就是对政府最好的嘉奖。

【分析评论】

提高农村基层治理能力 推进地方政府职能转型

改革开放三十多年来，特别是自20世纪80年代“撤社建乡”以来，作为农村基层政权的乡镇政府，在落实党和国家的农村政策、促进农村经济发展、维护农村社会稳定等方面发挥了不可替代的作用。进入21世纪以来，我国农村进入了新的发展阶段，与此同时，发展过程中存在的不平衡、不稳定、不可持续的问题日益突出。为了适应新的发展形势，落实依法治国基本方略，有必要通过改善行政体制、创新社会治理方式和落实人大制度来加强乡镇政权建设。

□于建嵘

三十多年间通过分权改革、税费改革、机构改革等一系列措施，我国逐步建立起了与市场经济相适应的地方政府管理体制。进入21世纪以来，伴随工业化、城镇化以及社会经济转型的深入推进，我国农村进入了新的发展阶段。农村社会结构加速转型，农民利益诉求多元化，城乡发展加速融合。与此同时，发展过程中存在的不平衡、不稳定、不可持续的问题日益突出。当前，我国农村基层政权在现实运转过程中还存在不少问题。突出地表现为：其一，乡镇政权的权力和责任不对等，乡镇政权的管理权有限，经济能力也有限，却承担着无限的政治责任，“一票否决”事项过多，不必要地增加了乡镇政权的工作压力和困难；其二，乡镇政权与农村群众自治组织、经济组织和社区组织的关系有待理顺；其三，乡镇政权的民主基础不牢，乡镇人大制度没有全面落实，不能适应农民日益提高的民主意识和诉求，乡镇政府往往得不到农民的高度信任。由于这些体制问题，不少乡镇政府将主要精力和大部分资源放在应付上级下派的行政事务上，缺乏为广大农民提供公共服务的动力，难以实现向服务型政府的转变。

为了适应新的发展形势，落实依法治国基本方略，有必要通过改善行政体制、创新社会治理方式和落实人大制度来加强乡镇政权建设。

通过地方政府立法 推进社会治理创新与变革

强化基层地方政府的法律地位，进一步明确基层民主在地方治理过程中的重要地位，是解决和完善我国当前基层治理存在问题的关键。通过法律法规明确界定乡镇政权各权力主体的关系，包括乡镇人大、乡镇党委和乡镇政府各自的责任权限和权利义务关系。严格按照法律法规履行职责，遵循基层政权组织和村民自治组织的法定程序，使其规范运行。创新农村基层民主运行的体制机制，有效回应农村社会不同群体的利益诉求。政府权力和行为必需受到的制衡与监督，政府的公共服务和行政应体现民意，满足广大人民群众的需求与呼声。

以服务型政府建设为契机，加强乡镇政权的公共管理和公共服务职能。要重点履行好促进经济发展、增加农民收入，强化公共服务、着力改善民生，加强社会管理、维护农村稳定，推进基层民主、促进农村和谐等四个方面的基本职能。乡镇工作人员要提高思想认识，真正树立为农民服务的理念，有效回应广大农民对社会治安、医疗卫生、教育文化、基础设施、社会保障等公共服务的需求。改革目前的考核体制，严格控制对乡镇领导的“一票否决”事项，不再将推动本地

经济发展、维护社会稳定作为考核乡镇官员的主要指标，而是将提供公共服务、着力改善民生作为主要的考核指标。通过地方政府立法增强农村基层政权的权能和财政的完整性，并相应地建立起必要的自上而下与自下而上相结合的责任监督机制，通过体制机制改革和管理创新，建立健全基层治理平台和机制，实现地方政府治理有序化、法治化、民主化。针对地方发展的差异性，给予地方治理必要的灵活性和自主性。探索符合各地实践要求的地方治理制度模式。

完善和推进基层 人民代表大会制度建设

乡镇人大是人民代表大会制度的重要组成部分，是基层国家权力机关，其对加强和改进党的领导、实现人民当家作主具有重要作用。必须进一步完善乡镇人大选举，做实差额选举，遏止和消除选举中的“贿选”、“虚假选举”等乱象，使人民群众能真正选出自己满意的代表。实行选举公开，改变代表候选人不透明不规范的状况。改革人大代表成员结构，提高农民代表与专业人士代表的比重，限制政府序列的人员参选人大代表。要建立履职规范，做实人大代表的履职工作，实现人大代表联系选民的常态化、制度化，与选民保持密切联系，听取他们的意见和要求，真正为他们服务。乡镇人大代表和人大主席团的履职，应从会议期间向闭会期间拓展。对那些长期不履职或消极履职的代表，要通过法定程序撤销其代表资格。同时，要充分发挥乡镇人大的监督职能。当前，乡镇人大缺乏对官员的问责和质询，必须在财政、人事、提案质询等方面真正履行监督职责；乡镇人大代表通过人大主席团依法行使权力，对犯有重大错误、不能胜任工作的政府工作人员，行使罢免权。

乡镇人大制度的建设，必须坚持和完善党对人大工作的领导，改进乡镇党委对人大工作的领导方式。各地应根据实际，大力开展创新乡镇人大制度、实现人民当家作主的多样化形式。不断完善制度，加强自身建设，着力提高代表素质，为提高议政能力提供有力保障。

加强基层社区组织建设 完善村民自治制度

在乡村社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，是人民依法直接行使民主权利的重要方式。一是要完善基层民主制度，健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，健全村委会及人民调解、治安保卫、公共卫生与计划生育等下设委员会。二是要不断完善村务公开民主管理，以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点，拓宽范围和途径，



丰富内容和形式，逐步建立责权明晰、衔接配套、运转有效的村级民主监督机制，保障村民享有更多更切实的民主权利。

有条件的地区要按照地域相近、规模适度、群众自愿的原则，科学界定农村社区的区域范围，明确其定位，构建适应社会主义新农村建设需要的农村社区组织体系，探索加强农村基层政权建设和完善村民自治的新途径。首先，加强以村党组织为核心的村级组织配套建设，明确各级政府及其职能部门在农村社区建设中的职责。其次，明确农村社区建设与新农村建设、城市社区建设、村民自治、社区居民自治之间的联系和区别，探索推进农村社区建设的不同模式、工作思路和政策措施。再次，推进公共服务向农村延伸。积极推进为民服务代理制度，改进服务方式，探索引导社会救助、社会福利、医疗卫生、计划生育、社会治安、科技教育、文化体育、劳动保障、法律服务等公共服务进入农村社区的机制，使政府公共服务覆盖到农村，探索缩小城乡差别的有效措施。最后，开展农村社区互助服务。从解决农民关注的热点、难点问题入手，以社区服务中心或服务站为基础，以志愿服务活动为抓手，把社区服务逐步向农村延伸，探索推进农村社区服务的方式、方法和途径，组织动员村民和社会各方面力量参与农村社区服务和社区建设活动，探索引导社会力量共同参与农村社区建设的有效机制。

培育发展基层社会组织 推进地方政府职能转型

积极培育和发育基层社会组织，是实现政府职能转变的关键因素之一。地方政府只有通过引导农民在自愿的基础上建立各类民间社区组织和中介服务组织，探索完善农村社区建设的领导体制、工作机制和经费投入机制，才能不断增强农村社区建设和乡村治理的新活力。农民合作社是带动农户进入市场的基本主体，是发展农村集体经济的新型实体，是创新农村社会管理的有效载体。鼓励农民兴办专业合作社和股份合作等多元化、多类型合作社，逐步构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。要有序发展民事调解、文化娱乐、红白喜事理事会等社区性社会组织，发挥农民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的作用。要建立健全维护群众权益的机制，完善人民调解、行政调解、司法调解联动的工作体系，健全法律援助制度，推动涉法涉诉信访工作改革，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道。

(作者系中国社会科学院农村发展研究所社会问题研究中心主任、教授、博导)