

[先锋观点]

黑龙江:

将建五个秸秆产业园

日前,2017中国国际秸秆生物质能源发展高峰论坛暨秸秆产业园区项目投资签约对接会成为第四届中俄博览会的亮点。国家秸秆产业创新战略联盟将在黑龙江省兰西县、庆安县、饶河县、大庆市大同区、绥化市经济技术开发区等5个县(区)投资建设秸秆产业园。据介绍,国家秸秆产业创新战略联盟旗下企业有千余家。今后其中一些企业将在黑龙江省投资建设5个秸秆产业园,发展秸秆有机肥替代化肥、秸秆饲料替代饲草、秸秆新能源替代化石能源、秸秆板材替代木材。

山东:

深入推进绿色高产创建

今年以来,山东紧紧围绕农业供给侧结构性改革这一工作主线,深入贯彻五大新发展理念,以粮食高产创建为抓手,以集成推广绿色增产技术为重点,加快推动粮食生产向绿色高产高效发展,示范引领农业向现代化、绿色化方向转变,取得了显著成效。预计今年夏粮将再获丰收。山东全面落实粮食安全省长责任制,层层分解任务,逐级压实责任,形成粮食安全齐抓共管的良好局面。

河南:

围绕供给侧改革 促小麦增产增效

去年以来,按照中央的决策部署,河南省坚持以推进农业供给侧结构性改革为主线,以“稳粮增收可持续、提质增效转方式”为目标,以高标准粮田建设为基础,强化生产管理,加快集成技术应用,全力抓好夏粮生产。当前,河南省小麦收获已过八成,有望实现增产。河南是全国小麦第一大省,常年种植面积8200万亩左右,产量占全国1/4强。针对强筋、弱筋小麦供给存在缺口,混种、混收、混储、混用和产销脱节等问题,河南省按照布局区域化、经营规模化、生产标准化、发展产业化的基本思路,推进优质专用小麦发展,2017年全省优质专用强筋、弱筋小麦发展到600万亩。

农村稳定建设是中国社会稳定的根基

[封面人物观点]

作者简介

桂华

华中科技大学
中国乡村治理研究中心副研究员

[核心提示]

农村在我国现代化过程中一直发挥着稳定器和蓄水池的功能。目前改革进入深水区,涉及复杂的利益关系调整,保持农村社会稳定对于落实全面深化改革任务至关重要。农村社会稳定与否会影响到社会全局工作,并且,当前农村社会秩序越来越多地受农村之外因素影响,因此需要将农村稳定问题放在大的社会背景中理解。 文字整理/王平

当前农村形势变化与农村稳定格局

改革开放以来,农村形势发生两方面的基本变化。一是城乡关系日趋紧密,随着市场经济扩大,农村人财物大规模流向城市,现代元素从城市同步向农村渗入。城乡一体化政策和新型城镇化战略,加剧城乡互动局面。二是农村逐步被纳入整体社会建设事业,国家加大对农村的公共财政覆盖,农村社会治理体系逐步完善,国家力量强化对农村社会秩序的介入。以上两方面因素叠加所产生的结果是,农村社会的流动性、复杂性增加,国家对农村社会秩序的规划性增强。在此背景下产生的农村社会矛盾,已经不同

于传统时期的乡村社会内部冲突,当前阶段的社会矛盾反映的是整体经济社会状态。

与2000年之前相比,目前农村的社会稳定程度更高。税费改革之前,国家向农民收取农业税,农民还要承担乡村基层治理和公共服务成本,农民负担加重和生活困难,引发干群冲突与农村社会不稳定。取消农业税费之后,我国进入“以工补农、以城带乡”阶段,先后提出新农村建设、城乡统筹、城乡一体化、“美丽乡村”建设等支持农村建设的政策。国家逐年加大对农村投入,2015年我国“三农”财政支出超过2万亿元。这些

政策手段的根本目标是让农民分享现代化成果。另一方面,过去十多年以来,逐步加速的工业化和城镇建设进程为农民带来充分就业机会,农民工的平均工资不断上升,流动人口管理和就业保障制度等逐步完善,工资性收入上涨带来农民家庭收入增加。同时,国家不断推动城乡社会保障体系和公共服务均等体系建设,推行新农合、新农保和农村免费义务教育政策等,农民享受的公共福利增加。当前农村社会稳定格局与农民分享社会发展成果的总形势有关。

影响农村稳定的主要社会矛盾

社会进步会增强社会稳定,但是并不能消除全部社会矛盾。社会进步即意味着社会变迁,社会变迁本身也会内生出社会矛盾。在当前农村总体趋于稳定的情况下,因社会流动、政策调整等会引发一些农村社会不稳定现象。

农村土地流转矛盾。近年来国家提出建设新型农业经营体系的政策目标。一些地方政府将新型农业经营体系片面地理解为扩大农业经营规模,出台政策鼓励和扶持工商资本等经营主体下乡流转土地。为解决土地插花矛盾,一些地方政府甚至动用强制手段推动整村整组的土地流转。土地流转剥夺一部分农民的生产资料,引发社会矛盾。土地流转之后,受粮价波动和管理能力跟不上等因素影响,一些缺乏实际经营经验的种粮大户陷入亏损局面。一部分流转大户支撑不下去而毁约,造成农民找政府索要土地流转费,还有一部分种粮大户联合起来到政府上访要求增加补贴。

农村社区大拆大建矛盾。为鼓励土地资源节约集约利用,国土资源部出台农村建设用地与城镇建设用地的“增减挂钩”政策。部分

地方政府利用“增减挂钩”政策来增加建设用地指标,开展农村社区大拆大建项目。显然,单纯增加建设用地指标不会带来财政收入增加,建设用地指标需要转化为商住用地开发,才能为政府带来土地出让收入。借助“增减挂钩”政策,一些地方政府将农民房屋拆除,集中建设人口密集的新型社区。地方政府拆除农民的房屋,除了获得建设用地指标之外,还希望增加农民对城镇商品房需求,从而提升土地出让价格。农村社区大拆大建,经常违背农民意愿,出现赶农民“上楼”现象,引发社会矛盾。另一方面,为了取得新建社区的资金平衡,政府压低对农民补偿,农民承担拆旧建新的成本。很多地方政府在拆除农民住房之后,由于县城房地产市场容量有限,造成新增建设用地指标无法转化为商住用地,出现资金链断裂之后的社区建设烂尾现象。农村社区大拆大建行为引发诸多矛盾。

农业生产方面的矛盾。目前农业生产的机械化程度大幅提高。与传统肩挑人扛生产方式相比,农业机械化生产方式增加对农业公

共基础设施的需求,如机耕道和农田水利设施等。农业生产上的另外一个矛盾与土地确权有关,确权政策锁定土地细碎插花局面,严重阻碍农业机械化生产。农户之间由生产相互妨碍引发的矛盾增加。土地细碎化降低集体内部的农业公共品供给能力,农业生产矛盾最终会演变成政府“兜底”的社会治理矛盾。

惠农资源分配矛盾。我国自2007年开始全面实施农村最低生活保障政策,近几年低保补助标准上升,保障范围扩大。另外,政府还投入危房改造、产业扶持、教育救助等一些补贴到户的支持资金。这些惠农资金改善部分农民生活条件,也引发很多社会矛盾。农民的家庭收入难以统计,农户之间收入差距不大,在财力充足的情况下,政府逐步扩大受惠面,一些绝对贫困户之外的一般农民也被纳入政策范围。这导致补助弱势群体的特殊政策变成农民竞相争夺的福利性政策。另外,政策模糊性为基层干部操作留下空间,如低保政策在农村实施时出现“人情保”和“关系保”现象。这类政策不公平执行问题造成新的社会矛盾。

构建农村作为中国社会稳定根基的政策思路

分析农村社会的不稳定因素可以发现,很多矛盾与当前我国的发展阶段有关。以社会关注度很高的征地拆迁冲突为例,这类矛盾与城镇建设有关。通常是城市扩张越快、建设规模越大的地区,征地拆迁矛盾越突出。这类矛盾高发,恰恰是我国社会快速发展带来的。我们在沿海地区看到,当城市基础设施基本完善、城市边界基本确定之后,征地拆迁减少,与之相关的社会矛盾也会减少。我国是一个发展中国家,发展过程中必然会产生各种各样的矛盾,由发展所引发的社会矛盾需等到发展阶段完成之后自然解决。

继续保持让农民分享社会发展成果的制度建设,既有利于农村社会稳定,也有利于保持整个社会稳定。我国人口超过13亿,在如此庞大的人口基数上进行社会现代化建设,必然是机遇与风险并存。这些年来,我国保持经济社会又好又快发展的基础是,农村构成社会的稳定根基。农村和农业为农民进城提供退路,既提高农民的风险偏好,让农民在城市打

拼奋斗无后顾之忧,也降低农民的进城风险,进城失败的农民可以退回到农村而不至于落入贫民窟。正是有了农村作为社会稳定器和蓄水池,中国追求现代化的风险大大降低,中国社会既充满活力而又不失稳定。

我国正处在现代化的爬坡期,继续保持发展才有出路。当此时期,必须珍视相对稳定的农村社会秩序对于整个中国社会发展的巨大意义。相关的农村政策需从构建中国社会稳定根基的角度出发,构建城乡辩证一体关系,保持城市作为发展极,坚持农村作为稳定极,形成城乡良性互动格局。与之配套的农村社会政策需要将保持农村社会稳定作为起点。

下一步政策设置需注意以下几个方面:一是明确农村建设的定位。在城市化加速阶段,农村相对衰败是市场规律使然,也是全世界普遍规律。当前阶段的农村建设要定位为保底建设,将农村建设得与城市一样好,甚至超过城市,不符合我国作为发展中国家所处的阶段。中国还远没有达到“逆城市化”的阶段。

二是珍惜农村土地制度。土地是农村稳定的根基,农村土地制度是中国社会稳定的根基。应坚持农村土地集体所有制,尊重农民在土地所有权行使上的主体地位。目前我国依然有超过2亿的劳动力依靠农业就业,谨慎推动大规模的土地流转,禁止资本下乡与农民争地争利。在推动土地承包制度改革和土地确权工作中,多听取农民意见,发挥农村集体经济组织在土地资源配中的作用,避免一刀切的土地承包经营政策。三是提升农村基层治理能力。惠农政策引发的社会矛盾,反映了国家基层治理能力不足。目前正在开展的精准到村到户的扶贫工作,也考验国家对于农村的基层治理能力。

