

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2011.06.002

农业园区“安徽模式”的体制机制创新研究^{*}

张谋贵

(安徽省社会科学院,合肥 230051)

摘要:与我国过去农业科技园区主要着眼于科技创新示范,以农业技术推广为目标不同,安徽省现代农业综合开发示范区主要着眼于体制机制创新,以促进农村、农业和农民的现代化为目标:整合各部门支农资金进行前期规划和基础设施建设,大量的经营资金则是通过招商引入各种社会资金;经营主体也是通过市场化招商引入,政府定位于服务和协调,园区完全实行市场化运作;积极引导农民土地流转,提高土地经营规模;示范区建设与新农村建设相结合。并且,“安徽模式”门槛不高,政府投入少,更具有推广价值。但农业园区“安徽模式”没有解决农村剩余劳动力的出路问题,土地规模经营程度还有待提高,支农资金整合也没有形成长效机制。因此,还要多渠道解决示范区内农民就业问题;尝试农民身份转变机制创新,加快土地流转;以支农资金使用效益最大化为目标,形成支农资金整合的长效机制。

关键词:农业科技园区;现代农业综合开发示范区;农业园区“安徽模式”;支农资金整合;土地流转;新农村建设;“三农”问题;农业现代化;农民身份转变

中图分类号:F303.3;F320.2 文献标志码:A 文章编号:1674-8131(2011)06-0009-07

System and Mechanism Innovation of Agriculture Zone by “Anhui Model”

ZHANG Mou-gui

(Anhui Academy of Social Sciences, Hefei 230051, China)

Abstract: Different from China's previous agricultural scientific and technological zones which aim to show scientific and technological innovation and to popularize agricultural technologies, Anhui modern agricultural comprehensive development model zone (Anhui model of agricultural zone) studiously conducts system and mechanism innovation to attain the goal of the modernization of villages, agriculture and peasants by making pre-plan and infrastructure construction through integrating agriculture-supporting funds of all departments, by introducing all kinds of social funds through attracting investment for most of business capital, by introducing business subjects through marketization to attract investment, by governmental service and coordination, by complete marketization operation in the zone, by actively guiding the peasants to transfer their lands, by raising land business scale and by combining the model zone with village reconstruction. Meanwhile, the threshold of “Anhui Model” is not high, governmental investment is small, and “Anhui Model” has popularizing value. However, “Anhui Model” of agricultural zone does not solve rural surplus labor problem, its land scale-operation degree needs to be promoted, and its rural funds integration has not formed long-term mechanism. Thus, Anhui Province needs to solve peasants employment problem in the Model Zone by multi-channel, should try to make innovation for changing peasants

* 收稿日期:2011-10-02;修回日期:2011-11-03

基金项目:安徽省社科基金项目(AHSK09-10D21)“皖江城市带承接产业转移示范区若干体制机制创新”

作者简介:张谋贵(1964—),男,安徽安庆人;副研究员,在安徽省社会科学院工作,主要从事农业经济和区域经济学研究。

status to urban residents status, accelerate land transfer, take efficiency maximization as the target for agriculture-supporting funds and form long-run mechanism for agriculture-supporting funds integration.

Key words: agricultural scientific and technological zone; Anhui Modern Comprehensive Development Model Zone; “Anhui Model” of agricultural zone; agriculture-supporting funds integration; land transfer; village reconstruction; “Three Agriculture” Issue; agricultural modernization; peasants identity change

一、引言

从2008年开始,安徽省就致力于现代农业综合开发示范区建设,积极探索农业综合开发新机制,突破发展现代农业的要素瓶颈,瞄准关键环节,探寻转变农业发展方式的新路径,形成了农业园区独特的“安徽模式”,并已经取得了明显成效。现代农业综合开发示范区从建设之初的6个发展到现在的24个。

安徽现代农业综合开发示范区建设的体制机制创新受到国家重要媒体的关注,在全国引起了广泛反响。中央电视台《新闻联播》栏目2011年10月7日对安徽现代农业综合开发示范区进行了专门报道,《人民日报》称安徽省现代农业综合开发示范区做法“破解现代农业‘核心密码’”(赵永平,2010)。安徽现代农业综合开发示范区只是农业园区的一种,而过去我国也建有大量的农业园区,安徽现代农业综合开发示范区的做法与过去农业园区有什么不同?它的创新点又在哪里?本文将通过对安徽现代农业综合开发示范区与我国过去农业园区进行比较,揭开其中的创新奥秘,并寻求其进一步发展的谋略。

二、我国农业科技园区建设、成就及其缺陷

20世纪90年代后,我国建设了大量的农业园区,整体看,虽然园区的名称各不相同,但实际大多是以农业科技为依托的各种农业科技园。与此同时,国内外学者对我国的农业科技园也进行了大量的研究。本文对我国农业科技园的总体发展状况总结如下:

1. 我国农业科技园区的建设背景及建设情况

在国外,“农业科技示范园”主要有两种模式:一种是以推广先进技术为主体的试验示范基地,称之为“示范农场”(Demonstrationfarm),如以色列示范农场取得了举世瞩目的成就。另一种是以进行农业观光、休闲为主体的农业示范基地,称之为“假日农场”(Holidayfarm)。作为都市农业的一部分,假日农场主要以农业新技术、新品种、农事活动的

展示示范和农业休闲为主要内容(杨其长,2001)。

我国的农业科技园有点类似于农业示范基地,它的产生和发展有其特殊历史背景。20世纪80年代以后,由于农村体制改革,中国农业发展迅速,由过去长期的农产品短缺变为供需基本平衡,甚至出现了结构性过剩,使中国农业进入一个新的发展阶段。依托科学技术,推进农业结构调整、提高农业整体效益、增加农民收入,成为当时农业发展的中心任务(蒋和平等,2005)。另外,农村改革后,我国原有的农业科技推广体系已难以适应农民对新品种、新技术的需求,科研单位的科技成果很难直接推广到农民手中,农业增效和农民增收没有相应的技术支撑。在这种情况下,急需寻找农业发展突破的方式、方法。得益于工业园区成功的启发,受国外农业科技园的影响,理论上和实践中均把农业科技园区看成是农业新技术推广、农业科技与农村经济紧密结合的一条有效途径。20世纪90年代,仿效工业园区,作为农业技术组装集成及现代农业生产示范载体的农业科技园区,受到普遍关注和重视,在国内纷纷出现。

我国的农业科技园区经历了三个发展阶段:第一阶段,从20世纪80年代末开始,以山东禹城科技农业园筹建为标志。第二阶段,从1997年开始,以国家工厂化农业示范区建设为标志。在北京、上海、沈阳、杭州和广州五个城市首批推出以市场为导向、科技为先导、产业化为目标的工厂化高效农业示范工程项目。一些民营企业、工业企业、乡镇企业开始进入农业领域,建设一批高效的农业科技园区。第三阶段,从2000年开始,科技部试点建设国家农业科技园区(蒋和平等,2005)。经过20世纪90年代以来的建设,农业园区在全国发展迅速,到目前为止,我国省级以上农业科技园区有800多个,地方农业科技园区超过了30000个(杨香合,2010)。

2. 我国农业科技园区的特点及模式

从各地的实践来看,我国农业科技园区的基本特点是:运用新设施、新品种、新技术、新机制进行科技示范(蒋和平,2000)。对农业科技园分类较

多,按不同方法有不同的分类:按国家和地方项目划分为国家级农业高新技术开发区、工厂化高效农业示范区、持续高效农业示范区、现代农业示范区、国家农业综合开发高新科技示范区和省、市级农业科技园区;按经营方式划分为政府兴办型、院地联营型、民间兴办型、民办官助型农业科技园;按生态类型分为城郊型农业科技园、平川粮棉生产型科技园、丘岗山地生态农业型科技园区、治理生态和保护环境型科技园区;按示范内容划分为设施园艺型、节水农业型、生态农业型、农业综合开发型、“外向创汇”型(蒋和平,2004)。

农业科技园模式也有多种划分,如分为都市型农业模式、龙头企业+农户模式、设施农业模式、特种优质农产品产业化模式、农产品加工模式(许越先,2001)。全国几种典型的模式有杨凌“农科城”模式(国务院批准、19个国家部委联办)、许昌模式(“混合组织+技术/产业示范”)、驻马店模式(民营经济组织投资举办)、广州模式(科技园区具有股份制与合作制性质)(王朝全,2004)。

3. 我国农业科技园区的成就及缺陷

多年来,我国的农业科技园对我国的农业和农村经济发展作出了贡献:较好地实现了农业高新技术的试验示范与辐射推广,为新形势下我国农技推广方式探索出了一条有效的途径,建成了一大批精品农产品的产业基地,形成了一批对地方经济具有明显带动的产业龙头(杨其长,2001)。

然而历经十多年的发展,我国农业园区建设并未产生人们预期的理想效果,有的园区甚至到了难以持续经营的地步。目前,大多数农业科技园存在的问题也很明显:

一是农业科技示范园区的功能定位不够准确,出现了与当地的资源、环境和现实相背离的现象。有的地方农业科技园盲目追求科技高标准,花费大量资金从国外引进高档温室、成套的设备、工艺和管理系统,虽然有示范效应,但只能供农民看,农民没有办法学,起不到技术示范、推广效应,农业科技园似乎成了政府的一个“盆景”和一块“形象工程”。如陕西杨凌农业高新产业示范园,中国唯一国家“科学城”,科技优势明显,但距离农民太远。农业高新产业示范园似乎成为专家写论文做研究的场所,是一块好的科研基地,但对农民没有太多的推广价值(刘颖红,2004)。

二是农业科技园区市场化程度低。大部分园区都是按地方政府的意图建立起来的,其管理体制

和运行机制基本是按照计划经济运行体制和管理方式操作的,不管园区经营主体是政府单位还是企业,都受上级政府的行政干预过多,园区的企业化管理制度尚不健全,经营缺乏应有的活力,经济效益很难得到应有的体现,大多园区难以持续经营(杨其长,2001;蒋和平,2000)。

三是重农业技术的创新和示范,轻视体制机制创新示范。大部分农业科技园区追求农业新技术和农业技术推广示范,不太注重农业生产及农村发展的体制机制创新示范。农业科技园创办主要目的是想从生产力层面解决当时农业问题,但事实上,经过联产承包责任制改革后,我国农业生产力已发展到了一定程度,需要生产关系的调整与之相适应,因此,迫切需要的是农村生产关系的体制机制创新,以推动生产关系调整。但这是以往各种农业科技园无法解决的问题。

三、安徽现代农业综合开发示范区建设及成效

1. 安徽现代农业综合开发示范区建设背景

靠单一功能的农业科技园区难以解决我国的农业问题,我国的农业问题是与农村、农民联系在一起的,即“三农”问题。制约我国现代农业发展的不是农业技术问题,而是与体制和机制相关的一系列问题:

(1)联产承包制导致我国单个农户土地经营规模小,农户难以使用先进的科学技术。

(2)长期以来,国家对农村基础设施建设投资不足,导致农业基础设施供需严重失衡。特别是农村小型水利设施建设非常落后,且老化、损毁特别严重,还不如几十年前的水平。农业的自然风险非常大,很多地方农业还是“靠天吃饭”。如安徽省6200多万亩耕地,中低产田面积占60%以上,旱涝保收能力差。

(3)随着工业化和城市化的加快,农村廉价的生产要素和资源流向城市和工业,形成支持工业化的“低成本”优势。具体表现为三个净流出,即土地价值净流出、农村资金净流出和优秀劳动力净流出。我国农村缺技术,更缺乏人才和资金。

(4)农业不仅自然风险大,社会风险更大。而我国当前的“小农”生产基本还是一盘散沙,缺乏专业化分工,不仅农村劳动生产力十分低下,而且面临的重大难题是难以参与市场竞争。突出的表现是前些年的“卖粮难”,猪肉价格大起大落,农产品

被游资爆炒,最受伤害的是农户。

21世纪以来,中央非常重视“三农”问题的解决,提出一系列惠农政策措施,如种粮补贴、新农村建设、“村村通”道路工程等,最近又提出加强农村水利建设,改善农村基础设施,对“三农”投入也逐年增加。然而,中央对“三农”投入的资金实际并没有用好:支农资金分散在农业综合开发、农业、林业、水利等多个部门,不能形成合力;资金在使用和管理过程中出现单个项目资金少、项目多以及项目重复申报、重复建设等现象,资金的使用效率较低。现实中,一边发展现代农业需要大量的资金,一边又是资金低效使用、浪费的现象非常严重。

在此种背景下,安徽省有了整合支农资金建设现代农业综合开发示范区的设想。2008年在安徽财政厅的倡导下,以农业综合开发资金为主体,整合其他部门支农资金,由省政府发文在全省建立了6个现代农业综合开发示范区(现在已发展到24个)。所建立的示范区与20世纪90年代国家及一些地方建立的农业科技园区有很大的不同,重在体制机制创新,形成了独特的农业园区发展模式,即“安徽模式”。目前也有一些地方正在小规模建设类似于“安徽模式”的农业园区,如广东省阳江市、山西省潞城市等。

2. 安徽省现代农业综合开发示范区的体制机制创新

(1)整合支农资金,创新政府资金使用方式。按照“性质不变、渠道不乱、优势互补、共同建设”的原则,把一些分散在多个部门的小项目集中起来,重点支持示范区建设。首先,省级层面整合,以农业开发资金为主体,与省国土资源厅、省农委等部门协调,整合各部门的资金支持示范区建设;其次,利用财政部门管理资金优势,财政厅对各处室资金进行整合,集中资金和项目向示范区适度倾斜;最

后,指导示范区当地政府全面整合现有支农资金和项目,多方面联动,在保持立项、审批、管理、监督、验收原渠道不变的前提下,通过科学规划、合理安排,进行资金整合。截至2011年6月底,全省24个示范区共整合相关支农项目资金19.17亿元,其中集中农业开发资金7.7亿元。

(2)政府“有所为,有所不为”,创新示范区管理模式。安徽建立的农业综合开发示范区,政府只负责园区规划及园区水利、交通等基础设施和服务,后面的事都交给中介机构和园内企业,政府不参与示范区的生产和经营。在园区建设管理模式方面,已探索建立了三种模式:芜湖“大浦模式”^①、巢湖“郭河模式”^②和黄山“耿城模式”^③。

(3)以工业理念招商引资,用市场方式引入经营主体。园内高标准规划和建设大量基础设施建设,打造出了现代农业发展平台,这相当于工业的开发区,园内的生产经营主体仍然是农民和企业。为了引入有实力的及科技含量高的经营主体,全省大部分现代农业综合开发示范区像工业一样在全国范围内进行招商引资,招来了一批全国产业化龙头企业、上市公司和农业科研院校等实体,吸引了一批民间资金,甚至外资参与现代农业示范区建设。如庐江郭河现代农业综合开发示范区通过招商引资,引来了安徽农业大学、安徽农科院、袁禾实业等十几家科研实体和省级以上农业产业化企业及上市公司入驻,带来众多的项目,签约资金4.8亿,意向性投资有2.7亿元。

(4)积极引导农民土地流转,提高土地经营规模。土地规模经营是发展现代农业的前提。为此,全省现代农业综合开发示范区坚持“依法、自愿、有偿”原则,以符合政策、农民意愿为前提,以群众利益为根本,采取租金、土地入股等多种形式,积极引

① 以芜湖大浦现代农业综合开发示范区为代表。该示范区是经安徽省政府批准建设的示范区,辖3个行政村,规划面积16平方公里,约2.4万亩,发展重点是科技示范、都市农业、特色农业、都市体验农业等,由安徽鲁班建设投资集团下属的国家级农业产业化龙头企业芜湖东源新农村股份有限公司投资建设。这种模式的特点是:由一个企业创办、一个企业经营,政府重点在项目申报、用地指标、行政性收费减免、税收奖励、失地农民保障、拆迁安置、基础设施建设等方面给予政策支持和补贴。

② 以巢湖庐江郭河现代农业开发综合示范区为代表。该示范区是2009年经安徽省政府批准确定的全省6个现代农业综合开发示范区之一,规划面积共计6.75万亩,总投资10亿元,发展重点是优质粮食高产示范、循环农业、观光休闲农业、生态农业、园艺农业等。这种模式特点是:政府成立示范区管理委员会(相当于工业园区管理委员会),主要负责园区规划和基础设施建设;同时在园区建成前进行招商引资,引进多家现代农业企业来经营示范区,管委会后期的功能主要为企业提供服务。

③ 以黄山耿城现代农业综合开发示范区为代表。该示范区也是2009年经安徽省政府批准确定的全省6个现代农业综合开发示范区之一,项目规划总面积2.7万亩,其中核心区6303亩,计划总投资6.6亿元,发展重点为特色农业、生态农业、旅游观光、休闲体验农业等。它的特点是:通过政策支持,引进虎林园、茶花园、树莓园和茶花盆景园4个项目,政府相关部门负责园区公共设施建设,企业负责产业化和生产经营管理。

导农村进行土地流转,促进土地向高科技农业企业集中、向种田大户集中。出现了“以农业企业领衔流转”、“以大户承包经营流转”、“以合作社组织村民土地入股流转”等多种土地流转形式,有效地推进了规模化生产、集约化经营的进程,提高了土地的利用率和产出率。截至目前,首批6个现代农业综合开发示范区共流转土地5.06万亩,占示范区面积19%。

(5)示范区建设与新农村建设相结合,创新新农村建设方式。在全省规划的农业综合开发示范区内,居住着大量散住农民,宅基地占用大量土地,不利于示范区成片发展。为此,各地政府按照“拆散户、建新居,拆空心村、建新农村,填废塘河道、变绿色良田”的要求,制定农民新村规划,按照小城镇标准建设新村,完善配套设施,逐步将示范区内村民迁入新村,加强农村小城镇建设,把示范区建设与新农村建设结合起来。农民住宅由群众自愿出资,按规划样式委托建设企业统一施工,政府对旧村庄房屋拆迁安置予以补助,配套设施由政府出资,资金来源于农民退出住宅占用土地置换出的建设用地资金的一部分。

3. 安徽现代农业综合开发示范区建设成效

通过综合开发建设,示范区建设取得了显著成效。呈现了“基础设施标准化、经营形式规模化、服务体系社会化、生产过程科技化、农民新村城镇化、目标效益多元化”的农业现代化特征,初步实现了农村经营方式由分散向集中转变,农业生产方式由传统向现代转变,农民生活方式由落后向先进转变。

(1)现代农业粗具规模。一是改善了农业生产条件。示范区高标准地建设了农业基础设施,全省示范区共改造中低产田、建设高标准农田93.48万亩,夯实了现代农业发展平台。二是农业经营规模提高。按照“依法、自愿、有偿”原则,开展了多形式的土地流转探索,推行了适度的土地规模经营。三是大量使用农业先进科技。园区引进了农业院校、农业产业化龙头企业和上市公司,有的建立了产学研基地,推广应用先进、适用农业技术,加速农业科技成果转化,提高了示范区科技含量。四是农业产业化水平大幅提高。示范区内进驻企业与农民建

立了利益分配联接机制,采取“公司+农户”、“公司+基地+农户”、“公司+中介组织+农户”、农民专业合作社等不同形式,组织带领农民发展产业化经营,降低了农民的市场风险。五是建立了现代农业社会化服务体系。按照现代农业分工的要求,政府引导成立各种形式的农村服务组织,围绕农业生产的产前、前中、产后,开展生产、销售、科技、金融、信息、培训等各项服务。

(2)提高了农业效益。示范区建设通过转变生产方式、提高土地经营规模、改善农业生产条件、使用农业先进技术等措施,大幅提高了土地利用、产出率和综合效益。如在2010年大旱之年,24个以粮食生产为主的示范区,小麦亩均增产200多斤、节约生产本60元,亩均增效300多元;六安木南示范区,依托安徽农业大学、六安市农科所建设高科技示范基地,实行水稻、马铃薯、种鹅种植轮作,亩均产值可达1万元。

(3)破解了现代农业建设资金难题。通过资源整合,招商引资,在一定程度上破解了建设现代农业综合开发示范区的资金难题。农业的基础设施建设资金来源于农业开发资金,并整合其他部门的支农资金,不仅提高了资金的使用效率,更重要的是解决了发展现代农业所需要的基础设施建设资金问题。农业经营中的资金主要是来源于招商引资,民间资本发挥主要作用^①。目前,全省农业综合开发示范区已引进144家企业投资72.06亿元。

(4)推进了社会主义新农村建设。在实施土地治理、规模经营的同时,因地制宜、因势利导,把分散居住的农户适度集中,建立农民新村。一方面腾出了农民因建房占用的耕地,利用了未利用土地,耕地面积增加;另一方面,便于政府集中财力实施新村基础设施和社会事业建设。新村建设过程中,充分尊重农民意愿,分别采取“政府主导、土地置换”、“政策支持、企业领办”、“乡村联动、整村推进”等模式运作,改善了农民生活条件。如全省24个示范区建设农民新村39处、10506套,已入住2924户,后期新村建设也陆续推进。

四、安徽现代农业综合开发示范区与农业科技园区的比较

显然,同样是农业园区,“安徽模式”与过去大

^① 过去民间资金之所以不能流入到农业,是由于农业的比较效益较低和面临的风险较大。示范区建设改善了基础设施,提高了适度的规模经营,降低了农业自然风险,确保了农业的比较效益,加上税收优惠、财政资金贴息、奖励及补助,使民间资本大量流入示范区。

多数农业科技园的做法有很大的不同。体制机制创新是发展现代农业的重要因素,安徽现代农业综合开发示范区重体制机制创新,加快了现代农业的发展。两者比较,不同点如下:

1. 建设目的不同

农业科技园建设目的是解决当时由于农村改革而导致的政府建立的农业技术推广体系不适应实际需要的问题,是要通过农业科技园示范和辐射作用,以另外一种方式将农业院校和科研院所的高新农业技术传递给农民;它主要着眼于农业技术创新和推广,解决农业中的技术要素问题。而安徽现代农业综合开发示范区的建设目的是针对当前“三农”问题,为解决当前我国现代农业发展的瓶颈要素而进行体制机制创新,是要通过体制机制创新引入现代农业要素(包括技术、资金、人才等),以点带面,逐渐扩大现代农业规模,最终实现农村、农业和农民的现代化。

2. 政府对园区管理定位不同

大多数农业科技园都是由政府成立和政府直接经营或间接经营,即使是企业经营,经营企业也大多与政府有着千丝万缕的关系,政府始终直接或间接地控制着农业科技园。而安徽现代农业综合开发示范区的建设,政府只管前期规划和基础设施建设及后期的服务,园区经营是通过市场化招商引入经营主体,政府定位于服务和协调,园区完全实行市场化运作。

3. 投融资方式和政府投入资金规模不同

过去建设的农业科技园的基础设施建设资金及经营资金基本上完全来源于政府的专项拨款,投入资金的规模非常大。而安徽现代农业综合开发示范区仅前期的规划和基础设施建设资金来源于政府整合的支农资金,政府的专项拨款非常少,园区需要的大量的经营资金是通过招商引入各种社会资金,政府以少量资金引导了大量的民间资本发展现代农业,达到了“以小博大”的目的。

4. 效果不同

农业科技园的建设和发展,在园内产生了很多农业科技成果,对农民使用先进农业技术产生了一定的示范作用,一定程度上达到了将先进农业技术向周边农民扩散和推广的目的,但范围有限。安徽现代农业综合开发示范区的建设和发展,通过体制机制创新引入了现代农业发展的资金、技术、人才等关键要素,在农村逐步推行农业现代化,使广大

农民看到了现代农业示范区的好处,周边乡村迫切要求并入示范区,示范区规模不断扩大、数量不断增加。

5. 推广应用价值不同

衡量一项改革和创新的价值和意义,不仅要看它是否取得成效,而且要看它是否符合当时实际条件,尤其是是否容易推广。比如,安徽小岗村的改革不仅成效显著,而且符合当时中国农村的实际,很快在全国推开。但20世纪90年代后中国建立的大部分农业科技园区,虽然在农业先进技术应用、科技推广示范等方面取得了较大成效,但普遍脱离中国的农村实际,建设成本很高,门槛很高,大部分中国农村都达到不到建科技园的条件,因而没有多大的推广应用价值。而从安徽现代农业综合开发示范区实践看,发展这样的现代农业综合开发示范区门槛并不高,前期政府投入也少,并且政府前期投入中大部分是整合各部门的支农资,这样的条件和环境在全国各地都具备。目前我国各级政府都有很多分散在各部门的上级分配下来的支农资金,各地都可以建设像安徽这样的农业开发综合示范区。因此,安徽的现代农业综合开发示范区模式具有很高的推广应用价值。

五、安徽现代农业综合开发示范区存在的问题及对策建议

当然,安徽现代农业综合开发示范区也还存在一些问题,在一定程度上影响到示范区的建设:

一是示范区没有解决农村剩余劳动力的出路问题。发展现代农业必须解决两个核心问题:资金从哪里来?多余的劳动力到哪里去?安徽现代农业综合开发示范区通过整合支农资金和招商引资在一定程度解决了资金问题,但没有解决农村剩余劳动力就业问题。发展现代农业必须实现规模经营,农业规模经营意味着一部分农村劳动力要转移出来,“人往哪里去”是目前“三农”问题中的难点。目前示范区内放弃土地的农民大都选择外出打工,园区内企业仅解决一小部分劳动力就业问题,没有完全解决流转土地后农民的就业问题。

二是土地规模经营程度依然不高。由于家庭经营规模较小,农户种地的比较效益非常低,不少农民愿意放弃土地外出打工,为土地流转创造了条件。安徽农业综合开发示范区建设后,在政府的引导下,通过多种方式引导农民承包土地自愿流转,但由于示范区没有很好地解决放弃土地农民的就业问题,导致有一部分以农业为主的农户不愿意

土地流转,给公司和大户连片经营带来了困难,村必须对这部分农户的土地进行调整,实际操作难度大。全省示范区内仍然有相当一部分农民在小规模经营土地,小规模经营土地面积占示范区面积的80%,影响到现代农业的发展。

三是支农资金整合没有形成长效机制。整合支农资金牵扯部门多,涉及部门利益调整,谁都不想把资金分配的权力上交或转移;同时,各路资金都有各自的用途,在管理上也有各自的要求。要把它们整合在一起使用,既不能违反资金用途,又要满足示范区建设的要求,难度确实较大。当前还没有形成资金整合的长效机制,资金整合主要靠行政领导的推动。

针对当前安徽现代农业综合开发示范区存在的问题,提出如下完善之策:

1. 多渠道解决示范区内农民就业问题

示范区建设还必须把发展二、三产业结合起来,充分考虑到农民的就业问题,多渠道解决示范区内农民就业:一是引导外出务工解决一部分农民就业;二是在示范区内大力发展设施农业、休闲农业、观光农业,延伸产业链条,扩大产业规模,解决一部分农民就业;三是要把农业综合示范区建设与工业园区建设结合起来,做到联动发展,优先吸纳农业示范区的农民到工业园区就业;四是要规划好小城镇,通过发展小城镇第三产业解决一部分农民就业。

2. 形成支农资金整合的长效机制

省县两级政府要立足本地实际和经济社会发展规划,以支农资金使用效益最大化为目标,成立多部门参加的支农资金整合委员会,并建立支农资金整合考核奖励机制。要以农业园区建设为平台,在不改变资金性质和资金用途的前提下,把投向相近或目标一致、但来源不同的各项支农资金统筹安排,集中使用,形成支农资金整合的长效机制,支持现代农业建设。

3. 尝试农民身份转变机制创新,加快土地流转

由于中国长期存在的二元经济结构,农民在很多地方与城市人是两种待遇。农民在户口方面、医疗方面、就业方面、教育培训方面、养老方面、享受国家提供的公共产品等方面都不如城里人,当前还有许多制度障碍阻止农民向市民的转变。安徽现代综合开发农业示范区内有不少农民实现了土地流转,有的变成

了城市一员,但农民的身份没有发生转变,土地承包权和农业直接补贴领取权属于农民,农民仍然依赖土地,这不利于示范区内企业的长期经营。因此,针对这种情况,要破除农民进城障碍,可以在园区进行试点,允许农民以土地承包权置换社会保障,以农村宅基地使用权及其房屋产权置换城镇住房,使放弃承包地的农民得到现实补偿,促进农村劳动力向城市迁移、农民向市民的转变。

4. 发展农业园区要考虑到农民的利益

当前各地建立的农业各类园区不少,对推动现代农业起到了积极的作用,但也带来一些负面的问题。有的地方政府在不考虑农民就业的情况下,盲目强制推行土地流转,使一部分农民成为“失地农民”;还有的地方政府借新农村建设之机,大搞“拆村并村”工作,不尊重农民的意愿,强迫农民上楼。他们名义是推进社会主义新农村建设、示范区或试验区建设,实际上是为了政府的利益——土地指标,通过“拆村并村”、农业示范区、试验区建设置换出一批建设用地指标。这在一定程度上损害了农民的利益。因此,农业示范区建设一定要尊重农民的意愿,防止损害农民利益,要本着“自愿”的原则,引导农民土地流转和拆村建镇。

参考文献:

- 蒋和平. 2000. 正确认识和评价农业科技园区[J]. 农业技术经济(6):28-31.
- 蒋和平. 2000. 我国农业科技园区特点和类型分析[J]. 中国农村经济(10):14-18.
- 蒋和平. 2004. 我国农业科技园区的特点和类型分析[J]. 科技与经济(1):38-44.
- 蒋和平,张春敏. 2005. 国家农业科技园的发展现状和趋势[J]. 深圳特区科技·创业月刊(10):50-54.
- 刘颖红. 2004. 究问中国“农科城”[J]. 中国改革(9):18-60.
- 王朝全. 2004. 农业科技园区的发展模式探讨[J]. 科学管理研究,22(1):32-36.
- 许越先. 2001. 我国科技园区的特征及其它[J]. 中国青年科技(7):56-61.
- 杨其长. 2001. 我国农业科技示范园产生的历史背景与发展对策[J]. 农村实用工程技术(1):2-3.
- 杨香合. 2011. 农业科技示范园区现状与发展模式研究[J]. 安徽农业科学,39(10):6195-6197.
- 赵永平. 2010. 破解现代农业的“核心密码”[N]. 人民日报,2010-12-26(6).

(责任编辑:夏冬)