

三农问题政策建议

——“千村调查”系列报告之六

张毅

内容摘要：近年来，国家在“三农”方面出台了系列强农惠农政策，有力地促进了农村的繁荣、农业的发展和农民生活水平的提高，有效缓解了农村的贫困状况。但从“千村调查”结果看，仍存在一些问題，有的政策效果小于预期，有的政策还没有完全落实到位，有的政策还需要进一步完善。为此，本文提出促进“三农”的健康发展的政策建议。

关键词：农民教育；留守儿童；土地制度；环境保护；社会保障

中图分类号：C915 **文献标识码：**A **文章编号：**1004-7794(2016)01-0026-03

DOI：10.13778/j.cnki.11-3705/c.2016.01.005

一、以教育培训促进农民持续增收能力

1. 加强和改进农村义务教育。

虽然农村已经普及了义务教育，但农村教育质量明显落后于城市。农村的教师水平和教学设备远不如城市。因此，加大农村教育投入，引进优秀教师，增加教师收入，稳定教师队伍，改善教学环境，缩小城乡教育差距，仍是当前农村义务教育迫切需要解决的问题。要加强集中办学及住校学生的管理，让孩子们上学更方便。在农村要尽快推广高中阶段的义务教育，大力发展职业教育，培养新型农民，逐步提高后备劳动力的整体素质。

2. 加强农民工的职业培训。

针对农民工不同的文化水平，分层次、分对象、分渠道地进行专业技能培训，让每个农民工至少掌握一门实用技术，提高农民工在劳动力市场中的竞争能力，促进农村劳动力的转移和收入的不断提高。同时，要加大对农民工基本法律、法规知识培训，以及文明生活方式的教育等。通过培训教育，提高他们的生产技能和适应城市生活的能力。

3. 提高设施农业生产者素质。

通过各种方式和途径，大力培养设施农业科学与工程、研发、经营管理等方面的专门人才，大力普及设施农业的科学知识，迅速提高设施农业生产者的素质。要依托科研单位，采取集中培训、分户

指导、田头示范、远程视频培训等多种形式，加大对农民，特别是设施农业生产大户的培训力度，提高实际操作技能。

二、以全社会力量促进留守儿童健康成长

1. 创造条件尽可能消除农村儿童留守状态。

地方政府要进一步完善农民工子女在父母工作地接受教育的制度和机制，使农民工子女在其父母工作地能够享有同当地儿童同等的受教育权益，让长期在外务工的父母能把孩子带在身边上学，从源头上减少或消除留守儿童群体。同时，农民工输出地政府要积极创造条件，吸引更多的外出务工人员回乡就业，自然消除孩子的留守状态。

2. 切实改善农村留守儿童受教育环境。

对接收留守儿童较多的农村学校要加大投资力度，完善教学软硬件，提高教学质量。让那些学习和生活得不到保障的留守儿童到寄宿学校读书，并对家庭经济困难的学生给予寄宿费用减免或者资助，以弥补他们家庭教育的缺失。学校和教师要给予留守儿童更多的关注、鼓励和帮助，并有针对性地开展心理教育、生存教育、安全教育和生活能力训练，提高孩子的自我保护意识和法律意识，增强生活自理能力，养成良好生活习惯，把家庭教育的部分功能暂时转移到学校。学校要建立留守儿童的详细个人档案，加强学校与监护人的联系，共同形

成以学生为中心的关爱网络,及时向监护人和外出务工的家长通报其成长情况。

3.建立留守儿童与父母的沟通平台。

要创造条件,鼓励留守儿童与父母联系,在留守儿童和父母之间搭建起亲情联系平台,让留守儿童在父母外出的情况下,依然能够享受亲情教育。同时,要加大留守儿童监护人的家庭教育培训,帮助其树立正确的家教观念,教给他们与孩子交流的正确方式;要抓住“留守儿童”父母回家的时机,组织他们学习家庭教育知识,提高家庭教育意识。

4.创造全社会共同关心留守儿童的氛围。

当地政府要把留守儿童问题纳入到妇女儿童发展规划纲要中,统筹好党政相关部门在解决留守儿童问题上的职责。要充分利用报刊、广播、网络等媒体进行宣传,让更多的人参与到关爱留守儿童活动中来。

三、以土地制度改革促进农业生产能力提升

1.建立土地流转价格形成机制。

从当前来看,土地流转价格还不能完全依靠市场自发形成,因为过大的价格波动会伤及土地流转双方的利益,同时也会影响到农业适度规模经营的健康发展。作为一种过渡性的办法,政府可以考虑借鉴建立农产品目标价格制度的做法,综合考虑当地主要农作物的平均产量和价格、土地经营的成本和利润等因素,确定土地流转指导价格,用以协调平衡流转双方利益,引导形成土地流转的市场价格。

2.规范土地流转程序。

一方面要遵循国家有关农村土地政策,按照有关法律法规的要求,规范土地流转程序,使土地流转符合政策要求。另一方面要根据实际情况,健全土地流转相应法律体系,做到有法可依,切实维护流转农民的根本利益。同时,各级政府要健全本地土地流转服务体系,开展土地流转供求登记、信息发布、土地评估、政策咨询等服务工作,方便合同双方;健全土地流转的监管机制,建立流转收益分配制度,正确处理好土地流转中各方经济利益关系,及时化解因土地流转造成的各类矛盾纠纷。

3.充分发挥村级基层组织作用。

发挥村级组织熟悉当地土地情况、了解农民真实需求的作用,将农村土地流转管理和服务纳入村

务议事日程,加强相关法规、政策宣传和服务指导,在保障农民利益不受侵害的条件下进行土地流转,实现土地资源合理配置。坚持土地流转依法、自愿、有偿原则,积极稳妥,因地制宜,要允许农民以多种形式转换土地承包经营权,发展适度规模经营。

四、以环境保护促进新农村建设稳步发展

1.强化农民环保意识。

加强农村干部群众的环保意识教育,引导农民自觉培养健康文明的生产、生活、消费方式。充分运用各种新闻媒体强化环保知识宣传,增强农民环保意识。政府组织人员对农民进行环保知识的培训,采取农民通俗易懂、喜闻乐见的形式,开展环保知识下乡活动。

2.大力推广生态农业的发展。

要积极推行秸秆还田,改善土壤条件,形成良性的农业生态循环。优化规模化畜禽养殖场及其污染防治的设施,确保畜禽养殖废弃物有效还田利用,防止二次污染的产生。要加大对废旧农膜和废旧塑料制品的加工回收,减少白色污染的蔓延。要加大测土配方施肥技术的推广力度,减少化肥的使用量,利用生物技术和基因技术防治农业有害生物,应用光、电、微波超声波、辐射等物理措施控制病虫害,以减少农药的使用。

3.加大政府的管理力度。

环境治理和保护是一项投资大、时间长、见效慢的工程,需要政府加大投资力度,加快农村用水和污水处理的设施建设,加快推进农村生活垃圾无害化处理。逐步建立政府、企业、社会多元化及多种渠道的投入机制,引导社会资本对农村生态环境建设的投入。

五、加强社会保障维护失地农民利益

1.健全农村社会保障机制。

虽然近年来新型农村养老保险已经实现全覆盖,但基数低这个客观现实,使其依然只是杯水车薪。所以,要积极探索农民以土地承包经营权权益换社保加财政补助的新型农村养老保障,弱化农村土地的社会保障功能,消除农民土地流转后的后顾之忧。同时,要改革就业、教育、医疗、住房和保险等社会保障制度,使离开土地的农民也同城市居民一样,是社会保障体系的直接受益者,取消在社会保

障制度上的城乡差别,才能使进城农民彻底割断对土地的依赖关系,顺利地实现农村剩余劳动力向城镇的转移。

2.建立失地农民就业保障基金。

对农民来说,失去了土地就意味着失业。建立失地农民就业保障基金,是对失地农民生活的又一重要保障。资金来源可从土地出让转让金中提留一部分、财政预算安排一部分、个人出一部分。基金专项用于:失地农民职业技术培训、失地农民自主创业补贴、对帮扶失地农民成功创业单位的补助,以及对安排失地农民就业工作成绩突出单位的奖励。同时,由政府成立基金运营部或投资公司,确保基金的保值增值,真正维护失地农民的利益。

3.建立合理补偿和利益分享机制。

在征地问题上,农民始终是弱者,要尊重农村集体对土地的所有权,让农民和农村集体参与土地增值收益的分配。要提高补偿标准,不能以侵害农民利益为代价降低建设成本。要加大对征地补偿费的监管力度,维护失地农民合法权益。要充分考虑村民的长远发展,允许失地农民享受一定的被征土地增值所带来的收益,这样既可以使农民得到更大的实惠,又有利于化解失地农民在失去土地以后的不安全感。

4.多渠道妥善安置失地农民。

在征地补偿过程中,政府要避免简单的一次性货币安置,应实现安置方式的多样化。对流转后依然用作农业生产的土地,应首先安置被征地农民,让他们继续从事熟悉的农业生产活动。对有长期稳定收益的项目用地,在农户自愿的前提下,可以以征地补偿安置费用入股,通过合同约定以优先股的方式获取收益。对流转为工业用地,应当积极创造条件,向被征地农民提供免费的劳动技能培训,在同等条件下用地单位应优先吸收被征地农民就业。同时,在政府安排公益岗位中,应将失地农民纳入工作范畴,努力缓解失地农民就业难的突出矛盾。

六、加强党员队伍建设促进基层组织建设

1.壮大优化农村党员队伍。

把30岁以下的农村青年作为发展党员的重点,通过建立档案、实践锻炼、重点培养等措施,抓好入党积极分子的培养,拓宽党员发展的渠道,大

胆在具备条件的专业户、科技示范户、致富能手、复员退伍军人、毕业回乡大学生、优秀团员等人员中发展党员,不断壮大农村基层党员队伍,及时为农村基层党组织补充新鲜血液。

2.培养选拔农村基层干部。

进一步完善选人用人机制,形成良好的用人导向,动员和培养服务基层的“大学生村官”“西部志愿者”等大中专毕业生,把他们作为村级后备干部预选对象。从本村种植养殖能手中优选管理型人才,把技术能人和致富能人列入后备干部队伍。鼓励吸纳外出返乡创业有一定的思想素质和文化素质人员加入中国共产党,把他们作为村干部的重点培养对象。加大对农村基层干部的教育培训力度,将农村最需要、最实用的知识传授给他们,增强他们发展经济、依法行政、化解矛盾的实际能力。

3.推动加强基层党员干部活动。

把定期开展民主生活会作为基层党支部的一项日常工作,加强普通党员之间的交流和普通党员与基层领导间的交流,通过交流提高党组织的凝聚力和普通党员对党组织的归属感和认同感,借此提升基层组织战斗堡垒作用。定期召开村民代表会议、村民大会,把党的政策宣传到户,落实到户。鼓励村民参与村务活动,要让村民有说话的机会,表达诉求的机会,要充分体现每个村民的价值所在。

4.带头引领村级经济发展。

农村基层党组织要把发展和壮大农村集体经济提到重要的议事日程上,确定一条符合实际的发展路子,探索“支部+协会+基地+农户”的经济模式,促进农民增收,强化基层集体经济。坚持富村与富民相结合的原则。在选择发展集体经济项目时,要充分依靠当地资源、尽可能地兴办那些能够吸纳当地劳动力,能够吸引当地群众积极参与,给本村群众带来实际利益的项目,真正做到“抓好一个项目,富裕一方群众”。

作者简介:

张毅,1968年生,高级统计师,经济学博士,现为国家统计局住户调查办公室副巡视员,研究方向为收入分配和农村经济。

(责任编辑:竹影)