经济体制

如何推动农村土地经营权有序流转

□刘庆斌

土地经营权流转作为农村土地制度改革的重要内容，一直成为社会各方争论的焦点。近年来，与工业化、城镇化特别是与农村大量劳动力进城务工就业相适应，农村土地流转明显加快。截至2013年底，全国农民承包地流转面积3.4亿亩，流转比例达到26%。总体上是平稳健康的，但也存在一些问题，主要表现为：一些地方以吸引投资、建设重点工程为名，无视农民意愿与权利，依靠行政命令强迫农民流转土地；许多工商企业为获取最大利益，随意改变土地用途，加剧了土地“非农化”“非粮化”；土地流转市场不完善，农民的土地流转收益得不到有效保障；一些地方存在盲目求大、求快倾向，超越了当地农村劳动力转移的速度和农民的接受程度，等等。所有这些，显然都有碍于农村土地的有序流转。

土地是农民赖以生存的资本，是农民财产的基础，也是农民最重要的经济权益。健康有序的土地流转，有利于促进农业增效、农民增收、农村发展。如果土地流转不按章法、无序进行，不仅会妨碍现代农业的发展，还会影响农村的社会稳定。在新的形势下，如何创新农业经营体系，放活土地经营权，推动农村土地有序流转，是一项政策性很强的工作。笔者认为，推动土地流转既要促进农村经济社会转型和城镇化发展，又要最大限度地保障农民权益，着力围绕以下几个方面进行。

从保障农民权益的角度推进土地流转

土地问题是农民最核心的利益问题。农民与土地之间的关系是农村最重要的经济关系，也是最重要的政治关系。土地经营权流转，本质上就是农户土地权利和利益的大调整。30多年来我国农村改革的根本出发点就是尊重农民意愿，体现农民的利益诉求。

在推进土地流转中，任何人都不能忽视农民的存在以及他们的利益诉求，尤其是弱势群体的利益诉求。一是要充分尊重农民意愿。土地流转遵循的首要原则就是自愿，乡镇政府和村级组织不得以任何理由强行推动流转。凡是出现违背农民意愿的土地流转行为，必须坚决予以制止和纠正。二是要保障农民最大利益。土地流转的主要目的之一就是增加农民的财产性收入，必须通过学习培训、组织演练等方式，增强农民在土地流转谈判中的博弈能力，使其真正成为平等的参与主体。三是要高度重视农民利益诉求。要注意农村中特殊群体的特殊需求，比如有些中老年农民，已经习惯了传统的农业工作模式，对他们而言，土地不仅意味着收入来源，还意味着是一种生活方式和情感牵挂。对这些群体，不能仅仅从经济角度考虑，必须充分尊重其意愿。四是要让市场起决定性作用。土地流转是资源优化配置的过程，土地是否流转、价格如何确定、形式如何选择，均应由农户根据市场变化自主决定，任何组织和个人不能干预。不管采用何种方式流转土地，优先保障农民权益应成为“铁律”。

从稳定粮食安全的角度推进土地流转

习近平总书记强调指出，我国是个人口大国，解决好吃饭问题始终是治国理政的头等大事，任何时候都要把饭碗牢牢地端在自己手上。粮食安全是国家安全的基石，没有粮食安全就没有国家安全。如果我们不能保证把饭碗牢牢地端在自己手上，就必然受制于人。而保障国家粮食安全的根本在耕地，耕地是粮食生产的命根子。农民可以“非农化”，但耕地不能“非农化”，更不能“非粮化”。否则就会危及18亿亩的耕地红线，给国家粮食安全带来隐患。

制止土地流转“非农化”“非粮化”倾向，必须实行严格的用途管制。一是要设置土地流转底线。任何经营主体流转土地或者租赁耕地，都不能随意改变用途，凡是租赁农地的不能搞“非农化”，凡是租赁耕地的不能搞“非粮化”。有关部门要抓紧制定政策措施，制止一些地方炒作农村土地的现象。二是要建立准入制度。一方面要鼓励和引导工商企业到农村发展适合企业化经营的现代种养业，重点从事农产品加工流通业和农业社会化服务；另一方面要加强对工商企业租赁农户土地的监管和风险防范，对不符合条件要求的工商企业禁止租赁和经营农地。三是要建立约束制度。比如：对非农工商企业租赁农地的，要进行审批；对大量承租土地的，可以要求其注册资金至少是所流转土地年租赁费的三倍以上，以防止有些土地经营主体擅自改变土地用途，防止土地质量遭受不可逆转的伤害，防止拖欠农民土地流转收益。

从促进农业发展的角度推进土地流转

土地经营权流转既能推动农业适度规模经营，提高土地利用率和产出率，又能带动和优化农业结构调整，提高农业经济效益；既有利于农业新技术新品种的推广，提高农业科技化水平，又有利于农业产业化经营体制的形成和发展，更重要的是有利于促进农村劳动力的转移，增加农民收入。

促进农业发展、让农民从土地中获得更大利益，是当今农村土地流转最基本、也是最重要的目标。当前“三农”工作应抓三个方面。一是要认真落实中央关于农村土地流转的各项政策措施，鼓励发展和大力支持家庭农场、专业大户、农民合作社等新型经营主体，提高农业生产经营的集约化、专业化、组织化、社会化。二是土地流转要与当地农业技术装备水平和生产手段相适应，与农业科技进步程度相适应，与农民管理水平相适应，与农业社会化服务体系相适应。三是乡镇政府和村级组织要加强信息沟通和服务，使那些农业劳动力转移进城农户和耕种有困难的家庭能够及时找到土地流转出路，既可避免耕地撂荒，又能获得更多流转收益。

从维护社会稳定的角度推进土地流转

在当下农村，许多地方党委政府和领导干部最头疼的就是土地纠纷，而最难化解的也是因土地引发的各种矛盾。农村土地纠纷往往具有群体性，一旦处理不慎，就会激化矛盾，影响社会稳定。近年来，因为大规模土地流转而引发的农村群体性事件不断发生，应该引起各级党委政府的反思。究其原因，主要是农民及村委会的法治意识淡薄，合同签订不规范，还有一些村委会存在肆意侵犯农民土地承包经营权的行为，导致土地纠纷频繁发生，引发干群矛盾，造成农村社会不稳定。再是随着农业现代化和土地效益的提升，许多弃耕的土地开始有人争相耕种，许多外出务工的农民选择了“亦工亦农”工作方式，农忙时回家种地，农闲时到城镇打工，对土地的渴求加剧引发各种纠纷。

在推进土地流转中，必须站在维护农村稳定的高度统筹考虑，不能顾此失彼，对大规模土地流转还要建立社会风险评估机制。一是要把握好土地流转的“度”。土地流转必须与新型城镇化进程相适应，与农村劳动力转移规模相适应，与农民的接受程度相适应，不能片面追求快、求大，不能单纯为了追求土地经营规模强制农民流转土地，更不能人为垒大户，人为设置进度指标。二是要把土地流转的选择权真正交给农民，由农民选择而不是代替农民选择，不搞强迫命令、不刮风、不一刀切。三是要加强土地流转合同管理，完善土地流转服务，推动土地流转交易公开、公正、规范运行。各级政府和农经部门要加强指导引导和监督检查，健全纠纷调处机制，不断规范土地流转行为，及时查处纠正土地流转中的违规违法行为，对那些以“发展规模经营”和“树典型”为名在土地流转中侵害农民权益的行为，要严肃处理。

土地是农民的生存之本、发展之基、致富之要，土地问题是农民最大的民生问题，土地制度改革是农村各项改革的关键和核心。而土地流转是一个自然的经济、社会发展过程，与农业发展要求、农村环境变化、农民对土地的认识程度密切相关。各级在明确底线的前提下，既要坚定方向、积极推进又要谨慎稳妥、循序渐进，既要搞好引导、政策鼓励又要加强监管、规范运行，既要促进农业增效、农民增收、农村发展又要保障粮食安全、农民权益、农村稳定，努力建立和完善土地流转新机制，使土地流转真正成为激活“三农”工作的动力源。

发展之路

发展中国设计的着力点

□俞军海 杨培田

好的设计，可以给人以享受的视觉冲击，提高人们的精神文化生活，如能和市场结合，则具有可观的经济价值。在产业发展初期，核心技术是推动产业发展的主要因素，以满足用户对产品的基本需求；但一旦到了产品趋于同质化的时期，则款式、风格、性能等产品特性，往往成为激烈市场竞争中的佼佼者。设计作为一种实现产品差异化的有效载体，具有不受技术边界限制的优势，可以有效增加产品特性，满足用户多样化和个性的需求。近几年来，苹果、三星等企业就是凭借其优异的工业设计，在同行产品创新领域的激烈竞争中独占鳌头。

据相关数据显示：一个计算机的鼠标假如值24美元，设计者拿走了8美元，作为生产者的我们却只有3角钱；一双“耐克”运动鞋如果价值200美元，设计商至少拿走了100美元，制造商却只有10美元。“让设计成为最好的生意”是国际设计界的座右铭，一个优秀的设计如果能和市场巧妙结合，成为好的生意，则必将产生巨大的经济效益。

误区和制约因素

新中国建立以来，应该说我国的设计事业已取得了长足的进步，特别是改革开放30多年来，设计的发展更是日新月异。自1986年创立第一家专业设计公司以来，如今已有10万家之多。以环渤海、长三角、珠三角为中心的设计产业已初具规模，中国设计的潜能巨大。但也仍有不少误区和制约因素妨碍前行。

对设计重要性的认知不足。目前，国内大众对设计的认知、理念及在经济社会发展中的重要性认识不足。设计有时还处在一种被忽视或受轻视的状态，大多停留在设计只是包装的概念里，认为是外观、是打扮。有的则认为设计的价值主要体现在奢侈品中，是为有钱人服务的，对设计在产业结构中的升级功能与作用缺乏广泛的认同。

缺乏战略规划。虽然国务院已出台了《关于促进工业设计发展的指导意见》等政策举措，京、沪、浙、粤等省市也相继制订了关于促进设计产业发展的若干意见和打造特色设计基地的相关决策，但从总的看，还是就工业设计的考虑多，就其它门类设计的要求少，原则性的指导意见多，可操作性的举措少，整个设计大气候的氛围不够浓烈，其在国民经济中的巨大作用也体现不足。

缺乏对接平台和激励机制。设计的信息、技术、交流、研究、人才、商务、融资等平台欠缺，设计成果与产业对接乏力。有些设计项目与成果，由于创新难度大、设计周期长、回报率低和缺乏有效的激励机制等因素制约，很难发挥其巨大的生产力潜能和有效调动设计者的积极性。

尚未完全从模仿中解脱出来。一些城市的建筑设计“千城一面”，随处可见搭积木式的“火柴盒”；汽车、家电行业，虽然产品名目繁多，但总是或样式大同小异，或是几十年一贯制的“老面孔”；有的舍不得在设计创新上投资下本，还未完全从模仿、抄袭中解脱出来；有的则一直在产业链低端的挣扎中吃别人的“剩菜冷饭”。

未来设计的战略思考

设计体现的是人与人之间、人与物之间、物与物之间的秩序和理性。小到一件物品、一种生活方式，大到一个城市、一个国家，都需要设计。“中国设计”既是“美丽中国”的要件之一，也是经济转型升级不可或缺的重要载体。如何将未来设计推向前行，从以下四个方面着力尤为重要。

增强设计意识，促进和谐共生。二战后的1950年代，日、德、意三个战败国，确立了“设计开路、经济立国”的方针，设计的蓬勃发展为它们日后产品的称雄世界立下了汗马功劳。设计不仅是外观包装，更有它巨大生产力的内核属性。著名科学家钱学森早在1982年就指出：“工业设计是我国社会主义建设中的大事。”设计与人类发展社会进步休戚相关，共存共荣。设计促进经济，影响生活，设计关乎你我。设计是一种观念的物化。因此，首先要转变观念，要从战略和全局的高度，进一步加强对其的宣传、普及和认知，真正认识设计的内在作用和重要意义，从而切实跳出过去“轻设计——重模仿——低效益”的怪圈。而今，如何帮助越来越多外贸转内销的企业顺利转型，在内销市场上着力打造自主品牌，一举摆脱贴牌山寨的形象，提升自身的创新能力，这其中工业设计无疑大有用武之地。目前，在发达国家，设计的重要性已被提高到核心价值的高度，有人甚至将其与工业革命、信息革命相提并论，认为设计时代的来临是又一次革命。当下的世界设计大气候形势逼人，进一步增强意识、提高认知时不我待。

搭建对接平台，促进成果转化。“丑的卖不出去。”这是美国著名设计大师雷蒙·罗威对只重功能、功利，不求文化价值的批量化美国商品提出的中肯分析。由此大梦初醒的美国企业老板们才真正悟出“设计就是摇钱树”的真谛。在目前的我国，一方面既能设计出诸如载人飞船、三峡工程、青藏铁路这样举世瞩目的大型工程和项目，真可谓“敢上九天揽月，可下五洋捉鳖”；另一方面却也还在生产、生活的许多领域设计中有着与世界先进水平的不小差距。因而，也难怪有人至今仍推崇洋车、洋表、洋电器、洋设备乃至洋工艺。其实，我们已有不少科学前卫的精彩设计，但由于缺乏与产业的有效对接，或缺乏有吸引力的相应回报激励，导致了一些本可转化的专利成果压在了箱底。有的企业则是已具备了高端的生产能力，却因“无米下锅”而为洋品贴牌生产，落得个眼巴巴让人“吃肉”而自己“喝汤”的窘境。在推进新“四化”建设的过程中，且莫论全国，仅在浙江，就有着设计推进新型城镇化和机电、汽车、船舶、家电、五金、塑料、轻纺、服装、皮革乃至万千小商品的巨大空间。眼下，我们一方面是有着13亿人的巨大市场令世人垂涎，另一方面却又在许多领域和行业的设计中长期在低端徘徊。要想真正变“中国制造”为“中国创造”，就必须采取“走出去”“请进来”等多种形式，有效搭建对接平台，促进成果转化。广泛开展省际、国际设计学术和成果交流，努力使之转化为生产力，扎实推进转型升级。与此同时，还要积极当好“红娘”，努力使好的设计与好的制造联姻，并扶植设计单位穿越“做得累”和“做不大”的瓶颈，逐步实现设计自身产业化。

加大经济投入，促进设计创新。创新的关键是文化，文化的核心是设计，设计的力量来自于投入。美国的一项研究表明，设计每投入1美元，销售收入即可增加2500美元到4000美元；日本日立公司统计数字表明，每增加1000亿日元的销售额，工业设计的作用占51%，而技术改造的作用仅占12%；一只羊、一只狼、单独来看并没有什么，但国产动漫电影《喜洋洋与灰太狼》却能以600万元的小投入获得了上亿元的票房回报。因此，在经济发展亟待转型升级和有效挖掘生产潜能的今天，我们必须把发展设计作为促进经济转型升级的重要内容，加大对创新设计的有效投入。

以人为本，培育设计人才。同具物质与精神双重功能的产品才能走俏市场，已成当今定势和不争的事实。设计由谁来搞？其源泉来自于人才。人才的集聚是发展壮大的根本保证，也是提升设计能力的关键因素。因此，必须以人为本，扎实前行。一是要加速引进人才。要制定引才计划和优惠政策，畅通绿色渠道，建立长效机制，通过战略合作、短期聘用、决策咨询等多种方式，不求所有，但求有用。要确实使引进的人才“扎下根、念好经、有作为”。二是要加强人才培养。要进一步建立健全学校培养、基地训练、产学研一体的人才培养体系，酿造良好的育才土壤和氛围，加快培养建设高层次应用型人才和有国际影响力的设计大师。三是要完善激励机制。要进一步建立健全设计师的职称评定和技能评价体系。多年以来，国外对工业设计师素质的评价有“30%的科学家、30%的艺术家、10%的诗人、10%的商人、10%的推销员、10%的企业家”之说。各级政府和有条件的企业，要积极扶植有一定影响力和发展潜能的设计师、研究人员设立工作室，带动领域和行业向高端发展。要适度开展年度等创新设计大赛，重奖有突出贡献的创新成果和设计人员。

经济学家

国企改革应分类推进



□王东京

前不久有媒体披露，国家版的国企改革总体方案有望年内出台，是好消息，令人期待；然而最近又有传言说，由于改革涉及的面广人多，存在多方利益博弈，要达成共识会需更多一些时间。不知哪一种说法可信，但能确定的是，国资委手里已经有了一套总体改革方案。

方案未出台，具体内容为何还不知。不过从中国医药、中国建材、新兴际华等六家央企的改革试点看，重头戏是“员工持股”与“混合所有制”。由此推测，“混合所有制”应是总方案的亮点之一，当然也就是“之一”而已，作为总体方案当然还会有更多亮点。再说，国企横跨领域如此之广，情况千差万别，改革怎会只用一个模式？若猜得不错，总体方案当是一个分类改革方案。

是的，国企改革不能一刀切，应分类推进，对此学界没有分歧。而难题在于，国企到底该如何分类？分类后又将如何改革？现行的分类方法比较多，有的是按出资主体分（如央企与地方国企），有的是按行业分（如制造业与能源业等）。但从改革角度，我认为应按“功能”分。政府之所以办国企，或说国企为什么存在？说到底是它具有其他非公企业不能替代的功能。

一般地讲，企业的功能就是创造就业与税收，但国企是例外，要特殊些。它特在哪里？回答此问题得从政府职能看。市场经济的政府职能，学界一致的看法是四项：保卫国家安全、维护社会公正、提供公共产品（服务）以及扶贫。聚焦听，以上职责并不多，可操作起来却千头万绪，政府很难事必躬亲。迫不得已，于是政府只好办企业，让国企来协助。我们讲国企特殊，特就特在它要承担部分政府职能。

并非是我想当然，不信你可去重读一下党的十五届四中全会通过的《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》。中央强调，国企改革要有进有退，有所为有所不为。国企往哪里进？《决定》讲得很明确，有三大产业：一是国家安全产业；二是自然垄断产业；三是公共品与公共服务产业。为何是这三大产业？往深处想，这是否与政府职能相吻合？是的，让国企进入此三大产业正是政府办国企的目的所在。换句话说，除了以上产业，政府是用不着办企业的。

明确了国企的定位，改革分类其实也就跟着明确了。大致说，可以分四类：第一类是国防军工企业；第二类是资源型企业；第三类是提供公共品与服务的企业；第四类是一般竞争性企业。要说明的是，对照政府职能，第四类显然非政府职能所需。而之所以将其列入，一是它客观存在而且为数不少，二是考虑改革不能留死角。要是视而不见，这类企业就会游离于改革之外。

转谈改革吧。大家若认同上面的分类，那么改革则可对症下药。为表述方便，让我分类说：

第一类，国防军工企业。由于此类企业事关国家安全，特别是那些拥有核心技术的企业，毫无疑问必须由国家独资，旁人不能参股；而与军工相关的零配件生产企业，可允许非公资本加入，但也得由国家绝对控股。这并不是说军工企业无需改革，改革还得改，但改革并非只有“混合所有”一途，军工企业改革的重点是完善内部分配机制，强化对管理层与员工的激励与约束。

第二类，资源（能源）类企业。此类企业虽与军工企业不同，但也关乎国家的经济命脉与生态保护，故此类企业为完善治理结构，投资主体可多元化，实行混合所有，但前提是国家要绝对控股。改革的关键是，公司董事会构成要按出资比例定，而经理人员一律由董事会招聘。这是说，对国有绝对控股企业国资委今后只需选派董事、董事长，不得再任命总经理、副总经理。

第三类，提供公共品（服务）的企业。由于公共品的消费不排他，市场对公共品又难以定价，这样公共品的生产民营企业通常不会投资。而既然是公共品，公众有需求，政府提供就义不容辞。所以公共品通常得由国家投资的企业提供。参照国际经验，此类国企改革重点有二：一是建立由社会公众参与的企业考评机制，并将考评结果作为高管层任免的重要依据；二是通过招标委托非公企业生产，然后政府订购、再提供给公众。

第四类，一般竞争性国企。说过了，一般竞争性国企并非政府职能所需，下一步应加大这类企业的改革力度。总的原则，是“有所不为”，当然不是要完全从竞争性领域退出，但国资的比重应降低。分两种情况：现有的高新技术与支柱产业的企业，国家可相对控股，无需绝对控股；除此之外，所有其他竞争性企业国家仍可持股，但不应再持大股，不然国企拿着大股不放，民间资本想请怕也请不来。

以上改革思路，无疑只是框架性的，纸上谈兵易，真刀真枪地改肯定要比这复杂得多。最近看报纸，学界正在热议“高管限薪”，虽然政府有明确表态，但高管薪酬到底如何改，大家认识似乎并不一致。再有就是员工持股。理论上，国有企业为全民所有制企业，内部职工可持股，那么外部职工可否持股？这些都是有待研究的问题，不知现在的总体方案是否有了良策？好在方案尚未出台，还有时间，主管部门还是多听听意见吧。