

# 昭通市加快培育新型农业经营主体对策研究

中共昭通市委党校 马忠新 尤好 李社悠悠 吴绍军

2022年3月,农业农村部印发了《关于实施新型农业经营主体提升行动的通知》,对于加快推动新型农业经营主体高质量发展,进一步盘活农村生产要素,激发农业农村经济发展活力提供了根本遵循。“新型农业经营主体是指在家庭承包经营制度下,经营规模大、集约化程度高、市场竞争力强的农业经营组织,包括专业大户、家庭农场、农民专业合作社、农业龙头企业等。”培育发展新型农业生产主体是我国推进农业现代化和构建现代农业经营体系的重要组成部分,对于建设农业强国、实现农业农村现代化、全面推进乡村振兴意义重大。同时,加快培育新型农业生产主体是加快农村土地承包经营权流转的必然要求,也是抵御农业生产风险,提高农民收入水平的重要举措。在昭通,加快培育新型农业经营主体在推进脱贫攻坚建设、发展村级集体经济、增加农民收入等方面发挥了重要作用。本课题从政府和科研机构多部门联合支持、进行互联网思维的深度改进、组织小农户自愿融入新型农业经营主体发展、在新型农业经营主体上加强党组织建设等四个层面来探讨昭通市加快培育新型农业经营主体的对策。

## 一、政府及科研机构多部门联合支持

(一)资金支持:积极争取各类扶持  
农业经营主体应该积极争取各类资金支持,主动融资,为产业发展争取更多的资金支持。农业经营主体利用当地政府大力支持农业产业化龙头企业发展的契机,积极争取各级土地流转、基础设施建设补贴、降息贷款、产业扶持项目资金等财政补贴资金。同时,还要积极争取现代产业园区水利项目、土地整理等项目、市级财政支持主导产业发展项目和产业化补助资金等。通过银行贷款平台,以农产品产业基地为抵押标的物,获取产权抵押融资贷款。此外,还可以通过引进“农当家”产业扶持项目资金,吸纳周边个体、工商主体的金融资本。

(二)科技支撑:与科研机构合作  
农业经营主体可以和本土的昭通学院等高校建立合作关系,和相关部门联合成立了“技术工作站”,通过大力设立农产

品新品种培育、农副产品的研发,新技术推广和技术咨询等服务,快速推进农业产业的标准化建设和绿色化、品质化、品牌化发展。工作站主要负责对各新型农业经营主体、公司内的职业农民等进行农业技术培训和企业管理培训,最终实现农业经营主体农产品产业链技术服务全覆盖,提高广大农户对农产品种植的信心和决心。此外,为了加快农业产业发展,农业经营主体以工作站为载体,坚持将规范化种植技术指导到位,在全市开展农产品新品种、新技术推广。

(三)人才支撑:培训技术人员  
针对缺乏新型科技人才问题,农业经营主体依托新型职业农民培育工程,实施优秀青年农户培养、合作社实用型领头人培训以及优秀企业管理人才轮训计划,将培训重点放在合作社领头人和核心管理人员。为进一步办好农民职业教育培训,农业经营主体鼓励企业实用型人才能够通过线上线下多种方式积极接受专业教育,提高自身农业技术能力。鼓励进城务工人员、大学毕业生、退伍军人等回家乡一起发展。

农业经营主体可以和本土的昭通学院等高校合作,联合成立种植专家服务站,一方面为高校学生的实习就业提供良好平台,另一方面依托高校的技术支持,向社员和当地种植大户提供技术支持、肥料供应、食品加工、市场销售等服务,突出全产业链服务。

## 二、推进互联网思维的深度融合

(一)深化产业化发展上的合作  
通过“龙头企业+党支部+金融+合作社+家庭农场+养殖户”发展模式,实现新型农业经营主体、互联网企业联合。新型农业经营主体内的合作不仅限于农业生产合作,还包括一、二、三产业融合方面的合作。也可以结合农产品的优势,“特色农业+特色旅游+特色食品+特色体验”“线下体验+线上新零售”。此外,深入挖掘昭通市旅游、扶贫、红色文化资源,做好“产、城、人”三篇文章,通过一、二、三产业的融合发展有效衔接乡村振兴,并形成系列农业产业的生态圈。

(二)引入信息化技术加强技术支持  
新型农业经营主体与高科技公司

合作,抓科技攻关,以互联网思维对新型农业经营主体的发展模式进行改进,使之更好地对接现代农业,发展智慧农业。主要有以下三点措施:第一,加快信息化基础设施建设。新型农业经营主体应重视农业产业的大数据,与当地政府和相关企业合作,积极完善整个产业链中的信息交流平台,促进新型农业经营主体内的资源共享。合作主体凭借该平台能够及时关注供销社市场中的动态,有效避免新型农业经营主体的市场信息不对称。第二,在农业生产中引入信息技术,提高生产效率。新型农业经营主体在农业生产中引入电子商务、财务云平台、大数据分析等现代技术,把农业与高新产业贯穿在一起,发展智慧农业,推动农业产业化发展。第三,引入信息技术联结新型农业经营主体内的各个主体。新型农业经营主体与“互联网+”公司合作,通过现代信息技术建立农产品选材、种植、销售全程服务平台,保障各经营主体之间的信息交流,保障合作中信息互通。该平台的建立可以在遇到重大事件时及时找到最优方案,也可以保障各个合作主体之间相互监督。

(三)以品牌化促进产业链上各主体合作

品牌化方面,在不断扩大自身规模的同时,坚持打造绿色生态品牌,从中选出一批综合能力强、信誉好的公司进行合作,创立自己的品牌,选择适合的优良品种进行种植,对成员提供相关技术服务和咨询,引导成员依据要求进行生产。各类新型农业经营主体应致力于推动“龙头企业+合作社+家庭农场”模式的产业化联合,同时注册品牌商标,通过签订协议,明确新型农业经营主体各成员若使用品牌商标,则在种苗供应、产品收购、农资服务等方面达到相应的要求,通过品牌创建,提高农产品的质量,带动该产业的品牌化发展,实现产业上各主体的抱团式高效发展。

## 三、组织小农户自愿融入新型农业经营主体发展

(一)通过“认养”模式将小农户纳入公司中  
为了调动农户的积极性,将农户纳入新型农业经营主体中,实现利益共享。

例如我市某公司推行“认养”的致富模式就是一个很好的例子。社会资本出资1万元,农户认养一头“致富牛”,一年后公司退还本金,并赠送部分牛肉,而对接的农户将获得公司提供的一头价值5000元牛崽。公司用科学方式养殖的肉牛市场售价每斤比普通肉牛贵0.5元,对于参与公司合作养殖牛肉的农户,在出售肉牛时,政府给予每斤0.5元回购补贴。

## (二)开展对小农户的培训

与专业公司或者企业合作的大多是农民,农民的素质与企业的发展息息相关,因此,农业经营主体应该加大对新型农业经营主体内畜牧专业合作社与养殖户的培训力度。为实现向市场与养殖户的培训目标,在对新品种、新技术试验成熟的前提下,推荐给专业合作社使用,这样既赢得了民心,也使产品品质有保证。同时,通过订阅实用的报纸、杂志,收集市场信息,进行分析,聘请有关专家技术人员授课、开展技术指导等形式,满足公司与合作社以及农户在日常生产中实用技能的需要。组织社员学习有关政策、法律、法规,提高养殖户的素质。

## (三)完善与小农户的利益联结机制

必须要让新型农业经营主体与小农户得到实实在在的利益,才能增强彼此合作的信心和积极性。基于此,要在完善利益联结机制和对农户的服务功能上做很多工作,主要是充分发挥经营主体在技术、资金等方面的优势,以涉农企业主导的经营性农业社会化服务体系为基础,以土地、资金、劳力等生产资料入股为纽带,为小农户提供系列服务,将经营主体的部分利润与小农户共享。支持新型农业经营主体依法自愿组建联合社,扶持小农户合作组织多元化创新发展,提升小农户自我发展能力,吸引更多小农户入社。

## 四、在新型农业经营主体内加强党组织建设

“红色合伙人”是“党建+新型农业经营主体”模式的有效实践。鼓励新型农业经营主体内的合作社、家庭农场等

高层管理人员与地方政府签订“红色合伙人”协议,充分发挥基层党员在组织群众过程中的优势,通过党的理论培养,提高“红色合伙人”的思想先进性,形成基层产业发展的红色动力。

## (一)以红色标准选准合作对象

在选定“红色合伙人”方面,通过新型农业经营主体和地方政府党委政府协商,可以在以下四个方面进行考虑:一是政治面貌必须为党员或者预备党员;二是要有可行的创业致富项目,具有一定的发展致富项目的基础;三是信用良好,在群众中口碑声誉良好;四是有带动群众致富的社会责任感。

## (二)以“1+5”工作法开展工作

“1+5”工作法是指以建立在新型农业经营主体上的党支部为核心,开展红农课堂、红农论坛、红农指导站、红农大棚(山头、田块)、红农竞技等系列活动。其中,红农课堂是指每个月通过“红色合伙人”将党中央和各级政府最新的政策传达到基层,并引导“红色合伙人”为新型农业经营主体内的群众上好党课。红农论坛是每季度由“红色合伙人”邀请知名企业家和技术专家为新型农业经营主体内的各成员开展涉农技术大讨论。红农指导站的“红色合伙人”定期到田间地头为农民群众答疑解惑,建立常态化的指导联系制度。红农大棚(山头、田块)是“红色合伙人”认领一个大棚(山头、田块),由党员一对一管理,做出良好管理的模范表率。红农竞技是每年举办一次合作社之间和帮扶对象之间的技艺竞赛。

## (三)以三大措施保障执行落实

在如何保障“红色合伙人”党建品牌方面:一是强化组织领导。成立合作社,并且建立以负责人为主体的内部以及村(社区)提供服务。二是实行激励机制。制定相关的鼓励机制,对于表现优秀的“红色合伙人”以及优秀的工作人员可以颁发荣誉证书,并予以相应的资金和优惠政策鼓励。三是畅通培训机制。对于积极向组织靠拢的优秀致富带头人,可考虑向党组织推荐发展成为党员,纳入“红色合伙人”队伍,成为新型农业发展的一面精神旗帜。

# 昭通推行公职律师制度的知与行

昭通市公安局法制支队 朱大光

全面推行公职律师制度,是时下昭通党政机关的一项政治任务、法治要求。坚持问题导向、目标导向、结果导向,对我市推行公职律师制度课题进行调研,既有理论价值,更有实践意义。

## 一、现状评估

我市推行公职律师制度工作现状,可谓喜忧参半:一方面,我市党政机关公职人员中具有法律职业资格或者律师资格的近千人(其中公安机关82人),数量较多;除了法检两机关外,具有法律职业资格或者律师资格的公职人员,大多取得公职律师证书,占比较高,推行公职律师制度有人才资源保障。另一方面,党内法规工作机构、政府法制机构中公职律师占比不高,公职律师制度尚未全面实体化运行,公职律师工作质效特别是公职律师履行法律顾问职责的质效整体不高,主要表现为思想上未能厘清几对关系。

## (一)法制干部与公职律师

比较重视由本单位党内法规工作机构、政府法制机构的法制干部发挥法律顾问作用,不够重视由公职律师履行法律顾问职责。

## (二)业务属性与专业属性

比较重视法律顾问职责的业务属性,不够重视法律顾问职责的专业属性。

## (三)内部挖潜与外部整合

比较重视由本单位公职人员履行法律顾问职责,不够重视外聘法律顾问作用的发挥。

## (四)形式履职与实质管控

比较重视由法律顾问从流程上、形式上参与有关法律事务,不够重视对有关法律事务合法性、合理性的管控。

## 二、问题剖析

剖析我市推行公职律师制度整体质效不高的原因,主要在于几对矛盾未能处理好。

## (一)编制管理与工作平台

受人员编制、领导职数限制,党内法规工作机构、政府法制机构只能容纳少量公职律师;公职律师没有法律顾问履职历练,人才难成、作用受限。

## (二)现有人员与新鲜血液

党内法规工作机构、政府法制机构队伍需要稳定,其主要领导大多不是公职律师,公职律师占比不高;法律顾问工作需要公职律师,但公职律师大多从事非法律事务。

## (三)稳中求进与创新发展的

依托本单位公职人员履行法律顾问职

责,虽质效受限,但便于管控、不会泄密;使用外聘法律顾问,虽质效更优,但不便管控、有泄密风险。

## (四)政治思维与法治思维

有的单位持政治思维,决策为先,法律顾问仅从流程上论证决策的合法性;有的单位持法治思维,先由法律顾问审查合法性、合理性,后由领导(机关)决策。

## 三、理性思考

坚持问题导向、目标导向、结果导向,查缺、补强,优化公职律师履行法律顾问职责事宜,重在整合几对关系。

## (一)制度设计与机制落实

2016年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见》;2017年5月,省委办、省政府办印发《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的实施意见》;2017年7月,公布《云南省政府法律顾问工作规定》;2018年12月,司法部印发《公职律师管理办法》;2019年7月,省司法厅印发《云南省公职律师管理实施办法》,已对推行公职律师制度作出框架性、指导性的规定。目前,我市仍欠缺司法行政机关的监督指导机制,党政机关的日常管理机制、律师协会的行业自律机制,应当完善这三项既相对独立又互为补充的机制将公职律师制度设计予以落地落实。

## (二)法律实施与法律修改

落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见》第三条第五项关于“国家统一法律职业资格制度落实后,党政机关拟担任法律顾问的人员应当具有法律职业资格或者律师资格”之规定,不宜再选拔非公职律师担任党内法规工作机构、政府法制机构负责人。落实《国家统一法律职业资格实施办法》第二条第二款关于“行政机关中初次从事行政处罚决定审核、行政复议、行政裁决、法律顾问的公务员,应当通过国家统一法律职业资格”之规定,不宜再录用非公职律师到政府法制机构从事行政执法监督工作。

## 律师法不但提及公职律师,而且第十一条第一款明确“公务员不得兼任执业律师”,这表明现行律师法未将公职律师纳入调整范围。需要修改律师法,将公职律师制度从政策设计转为法律规定,增强刚性约束力。刑事诉讼法、《国家统一法律职业资格实施办法》均未规定初次从事

刑事执法监督的公职人员应当通过国家统一法律职业资格考试,取得法律职业资格,故应予修订,从法律层面规定不再录用非公职律师从事刑事执法监督工作。

## (三)分头探索与示范引领

当下我市推行公职律师制度除了市税务局取得一些成绩,积累一些经验之外,整体上处于各行其是的“野蛮生长”阶段。各党政机关应在充分调研的基础上建立、推行公职律师制度,市司法局(市委依法治市办)可对党政机关组织开展一次专题调研,市律协可组织公职律师开展一场专题研讨,摸底选优。可由市司法局主办、市律协实施,开展公职律师工作创先争优活动,培育选树一至二个公职律师工作先进典型,以重点突破带动整体推进。

## (四)外聘顾问与公职律师

社会律师受聘为党政机关法律顾问,可与公职律师开展双向协作。

## 1. 双向协作的互补性。

一是公职律师以为人与社会律师以事为中心并存。在党政机关,经费由财政供养,队伍建设是业务工作的根本与保证,强调对公职律师的规范化管理;在律师事务所,收益源于律师执业,强调对执业活动的规范化管控。二是公职律师忙不过来与社会律师帮不上忙并存。公职律师需要参加(办理)的会议多、文件多、案子多,需要探索法律事务外包;社会律师总体上案源不足,需要开辟法律事务新领域。三是公职律师长于政策理论与社会律师长于实务操作并存。公职律师具有信息广泛、熟悉业务、政治可靠的优势,社会律师具有专业方向、擅长实操、中立地位的优势。四是公职律师结果导向与社会律师过程导向并存。公职律师处理法律事务追求“三个效果”兼顾的结果,社会律师执业注重法律效果的过程展示。

## 2. 双向协作的可行性。

一是以法律顾问工作为连接点。社会律师(律师事务所)受聘党政机关法律顾问,与公职律师(党内法规工作机构、政府法制机构)在法律顾问工作领域内拓展法律事务协作的外延,深化法律事务协作的内涵。二是以律师协会为交流平台。由律师协会及下设委员会通过组织会议、培训、考察、研讨、打擂等方式,不断提升公职律师、社会律师队伍建设的层次与水平。三是以习近平法治思想为引领。公职律师作为法治建设专门队伍,社会律师作为法治建设辅助队伍,同向发力,共建法律职业共同体,共推依法治市工作。

## 3. 双向协作的操作性。

一是结对子。

抓住“关键少数”,挑选出综合实力较强的律师事务所和法律事务广且公职律师较多的党内法规工作机构或政府法制机构结对子。二是建机制。结对子的党内法规工作机构或政府法制机构、律师事务所、政策框架内协商拟定双向协作机制。三是搭平台。律协及下设委员会搭建公职律师、社会律师协作、交流平台。

## 四、实践探索

市公安局按照一个平台推应用、一张清单管职责、一套机制管流程,工作指标可量化、过程可管控、成效可评价的思路,对推行公职律师制度作出初步探索。

## (一)法制民警与法律顾问

内部挖潜与外部整合相结合。法律民警与法律顾问是交叉关系,既内聘法制民警担任法律顾问,又外聘社会律师、法律专家担任法律顾问。

明确市公安局对于下列工作,应当组织法律顾问、公职律师参与,听取其法律意见:一是讨论、决定《云南省重大行政决策程序规定》规定的重大行政决策、《云南省重大行政决策决定法制审核办法》规定的重大行政决策行为之前,应当听取法律顾问的法律意见;二是起草、论证法规规章草案、规范性文件送审稿,应当请法律顾问参加,或者听取其法律意见;三是重大合作项目、重大合同的洽谈,应当请法律顾问参加,或者听取其法律意见;四是处理行政复议、诉讼、赔偿、仲裁法律事务,应当请法律顾问参加,或者听取其法律意见。

## (二)法律顾问与公职律师

以为人与以事为中心相结合。市公安局取得法律职业资格民警有31名,内聘法律顾问都是公职律师,但并非公职律师均被聘为法律顾问。明确内聘为法律顾问的公职律师,履行法律顾问职责;未被聘为法律顾问的公职律师,履行“五员”职责:

1. 法制员。一是对于法制部门未被内聘为法律顾问的公职律师,可到执法办案部门担任“派驻法制员”;二是对于设立法制机构、专职法制员的执法办案部门的公职律师,可以在本部门担任“专职法制员”;三是对于未设立法制机构、专职法制员的执法办案部门的公职律师,可以在本部门担任“兼职法制员”;四是对于非执法办案部门的公职律师以及执法办案部门未被聘为法制员的公职律师,可以在无公职律师的执法办案部门担任“挂联法制员”。

2. 维权维稳工作调查员。一是对于涉及民警执法权益保护事项,可以指派公职律师通过开展调查取证、诉讼代理等方式,维护民警合法权益;二是对于涉警网络负面舆情,可指派公职律师开展调查取证、发《律师函》等方式,配合政工部门、网安部门予以处置;三是对于重大复杂敏感投诉警情,可指派公职律师通过开展调查取证、会见投诉人等方式,配合督察部门、机关纪委予以处置。

3. 法律事务指导员。公职律师通过处理法律事务在线答复,拟写“会前学法十分钟”材料,参加重大复杂敏感案件讨论等法律事务,履行法律事务指导员职责。

## 4. 普法宣传员。

公职律师参加“法律六进”(法律进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位)活动履行普法宣传员职责。

5. 法律教员。公职律师通过在本部门、昭通警校、外单位讲授法律知识、公安执法等方式履行法律教员职责。

## (三)法律事务与本职工作

突出重点与兼顾大面相结合。法律顾问职责仅是公安机关法律事务的一部分,市公安局不设置专职法律顾问岗位。法律事务仅是公职律师工作的一部分,市公安局不设置专职公职律师岗位。

市公安局公职律师办公室(设在法制支队)负责管理公职律师的法律事务;所在部门负责管理公职律师的本职工作。

## (四)履职要求与履职保障

义务与权利相结合。取得法律职业资格、律师资格的民警,必须申领公职律师证书。公职律师必须接受公职律师办公室指派的法律事务,按照规定时限和要求办结法律事务。

市公安局将公职律师经费纳入预算,原则上每季度组织开展一次公职律师活动。公职律师履行职责的经费,由公职律师办公室负责。公职律师履职以志愿服务为原则。公职律师年度考核称职、履行职责质效较好的,由公职律师办公室提供每人每年一定金额的法律书籍资料费用。

依托昭通公安信息网运行“昭通公安公职律师工作网”,搭建公职律师履行职责、信息共享、经验交流的平台。

综上,我市推进公职律师工作全覆盖,可以用好“后发优势”,借鉴成熟经验,整合所在单位的个性管理,司法行政机关的监督管理、律师协会的行业自律、公职律师的发展愿景,探索新路径、打造新品牌。