

# 基于农业现代化的我国新农地制度改革思考

李庆本 (西安石油大学后勤管理处, 陕西西安 710065)

**摘要** 从能否有效提高农业的劳动生产率、能否较快提高农业的市场化程度、能否较快提高农业的产业化程度3个方面阐述了基于农业现代化的新农地制度的评价标准,分析了新农地制度的基本内容、确权原则、规模经营及对农民和农村的影响,提出了与新农地制度相配套的政策措施。

**关键词** 农业现代化;新农地制度;改革

**中图分类号** F321.1 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)30-12067-02

我国现代化目标的实现离不开农业的现代化,要实现农业现代化,土地问题是核心。我国现有集体所有家庭联产承包责任制的土地制度造成土地细碎化,流转不畅,难以形成规模经营,进而影响了农业市场化和产业化,束缚了我国农业现代化的发展。因此,必须对我国现行农地制度进行改革,建立新的农地制度,以适应我国农业现代化发展需要。

## 1 基于农业现代化的新农地制度的评价标准

**1.1 能否有效提高农业的劳动生产率** 新农地制度应较现有农地制度能有效提高农业劳动生产率。农业劳动生产率高低主要取决于农民的平均熟练程度、科学技术的发展程度、农业生产机械化程度和自然条件等。土地流转和规模经营是实现土地资源高效利用的一条有效途径,克服了农户小规模经营的局限性,通过把农民手中零星的土地集中连片,按效率原则重新安排使用土地,进行规模经营,促进土地、资金、技术、劳动力等生产要素的合理流动和优化组合,有利于农业生产的分工与专业化,实现土地资源的高效利用。农业机械化运用先进设备代替人力的手工劳动,在产前、产中、产后各环节中大面积采用机械化作业,从而降低劳动的强度,提高农业劳动生产效率。

**1.2 能否较快提高农业的市场化程度** 农业现代化的一个显著标志是市场成为农业经济运行的载体,面向市场来组织生产,投入-产出-消费的经营循环都要在市场上得以实现。这是农村经济由传统的自给自足的自然经济形态走向现代商品市场形态的必由之路,在资源的配置上,行政手段的退出与市场功能的发挥,是农业现代化的一个基本特征。

**1.3 能否较快提高农业的产业化程度** 农业产业化是以市场为导向,以经济效益为中心,以主导产业、产品为重点,优化组合各种生产要素,形成种养、加工、生产、运输、销售一体化经营体系,形成农业现代化经营方式和产业组织形式<sup>[1]</sup>。其实质是对传统农业进行技术改造,推动农业科技进步。农业产业化经营从整体上推进了传统农业向现代农业的转变,是实现农业现代化的有效途径。

## 2 新农地制度的基本框架

**2.1 新农地制度的基本内容** 新农地制度的具体内容是农业用地的国有化,即将原来属于集体所有的农村农业用地收

归国有;赋予农民农地使用权和收益权;允许使用权合理流转。新农地制度与现有的家庭联产承包责任制最大的区别在于土地收归国有,国家拥有对土地的所有权。国家在将土地收归国有的基础上,赋予农民农地使用权和收益权,通过多种形式将农户的土地使用权合理流转,从而快速将土地集中,实现规模经营,促进农业生产的市场化和产业化,最终提高农业生产效率。

**2.2 新农地制度确权的原则** 新农地制度确权,即明确农地所有权收归国家,将原有村集体经济组织或者村民委员会代表集体行使所有权、村内各集体经济组织或者村民小组代表集体行使所有权以及由乡镇集体经济组织代表集体行使所有权改为由国家行使所有权,赋予农民土地使用权和收益权,允许使用权通过多种形式流转。

在我国现实情况下,农地所有权收归国有比较好处理。由于目前农村集体经济的主体虚位,在很多农民看来土地就是归国家所有,而非集体所有,农民更关心自己的土地使用权和收益,而不会去考虑土地归谁所有。因此改变农地的所有权归属,农民拥有的土地使用权和收益权不会受到任何影响,矛盾自然就会很小。

为保证农民的土地使用权和收益权不受影响,新农地制度对农民土地使用权的确权,应坚持在现有土地承包关系下进行。这样做的好处有两方面:一是广大农民对原有土地承包关系认同感比较强,不改变原有承包关系就不会产生矛盾;二是降低了对土地重新丈量、重新分配的成本。

从法律角度来看,目前农地虽然归集体所有,但处置权仍然在国家手中,实际上是国家在行使所有权,该研究建立的新农地制度中将农地所有权明确归国家所有,只不过是“集体”这个概念上升为国家而已。应该说,新农地制度与现行法律并不冲突。

**2.3 新农地制度下的规模经营途径** 农业现代化的基本要求就是土地的规模经营,它也是实现农业机械化、市场化和产业化的基础。现有的家庭联产承包责任制造成土地的细碎化,过于零碎,难以形成规模经营。而新农地制度将土地收归国有,便于国家统一规划,国家可以根据农业现代化的需要,将原有零碎的小块土地进行集中,整合为较大面积的农地。

**2.3.1 由政府牵头,吸引个人或企业投资,组建大型农场。** 为了尽快实现土地的集中和规模生产,土地收归国有后,政

府可以通过部分出资,同时吸纳社会个人或企业资金,合资组建大型农场,进行规模化农业生产。政府通过利益引导,对农业规模经营实行低息政策,提高农业规模经营的比较效益,引导社会资源和优秀人才通过兴办各种股份合作的农业企业,向农业规模经营流动,不断产生新的农业规模经营主体。此种形式中,政府作为主导一方,便于确保农地集中后仍然从事农业生产,可避免出现向非农领域流转的现象。

**2.3.2 建立经济合作组织等中介机构,促进农地流转。**政府也可通过建立经济合作组织,搭建农地租赁转让的桥梁,接受欲出租的农地,再将这部分农地租给欲租赁者。政府、经济合作组织和农民3方协商确定租借期,经济合作组织可将租金一次性付给出租者,而租入者则可分年度将租金支付给经济合作组织,经济合作组织所需资金可以由政府垫付。通过这种制度,可以为不愿放弃土地使用权,但无力保证农地有效利用的农户找到出路,有利于农地的集中。

**2.3.3 由政府将土地直接转包给个人。**政府也可直接通过招投标,将农地直接转包给个人,这里主要是一些有资金、有技术、懂管理的种植、养殖大户。通过将大片农地直接转包给种植、养殖大户,实现土地利用的规模效益。土地规模经营有没有生命力,关键在于有没有经营效益。因此各级政府要采取一系列扶持政策,帮助土地规模经营户根据市场要求,合理配置土地、劳力、资金、技术等生产要素,发展多种经营,实行“种、养、加、运、销”综合经营,实行良种、机具配备、技术培训、水利、电力等优先服务,保障土地规模经营的经济效益。

### 3 新农地制度对农民和农村的影响

在新农地制度下,农地的所有权归国家所有,农民拥有农地的使用权和收益权。这一制度变革对农民和农村的影响深远,具有重大意义。

**3.1 新农地制度对农民的影响** 一是新农地制度最大程度的维护了农户的利益,在原有家庭联产承包责任制下,农户拥有土地的使用权和收益权,新的土地制度仍然赋予农民土地的使用权和收益权,并没有伤害农户的利益。二是新农地制度下,农民可以将自己的使用权通过入股等形式加入到农业生产组织中,转而成为农业生产组织中的产业工人,农民身份得到了改变,土地使用权转化为货币收益,同时还解决了个人就业问题,增加了个人收入。三是新农地制度下,部分不愿意再从事农业生产的农民也可以将土地使用权转让出去,积累资金从事其他投资或生产。

**3.2 新农地制度对农村的影响** 新农地制度下,土地得到了集中,在此过程中,政府可通过宅基地换房政策,即将乡镇用于小城镇建设用地集中规划建房后与远离乡镇的村民进行宅基地置换,将分散居住的村民相对集中在城镇周围,逐步引导农民往小城镇迁移<sup>[2]</sup>。这样既可以加快小城镇建设步伐,又能改善农民居住环境。当前我国大部分农村基础设施仍然较差,特别是一些偏远农村,交通、电力、教育、医疗、饮用水安全等基础设施仍然没有保障,如果不改变现有的零散居住的现状,加强这些基础设施建设的投资额将非常大。

通过宅基地置换政策,可以较快地将农民向小城镇集中,改善他们的生产、生活条件,有利于缩小城乡差距。同时,广大农村居民向中小城镇集中后,第三产业必然随着人口的集中而兴起,又可以解决一部分农村剩余劳动力的就业问题。目前,我国天津、成都等地已经开始在农村地区试行集中住房置换宅基地的政策,收到了良好的效果。

### 4 与新农地制度相配套的政策措施

任何改革都不是孤立的,与之同时必然伴随着一系列政策措施的出台,作为农地制度改革也是如此,在改革的进程中,需要国家完善或出台一系列配套政策。

**4.1 尽快实现农村基本医疗、养老保险的全覆盖** 一直以来,农地承担着农村居民社会保险的重要角色,这也是很多农民进城打工后,宁愿土地撂荒也不愿流转的重要原因之一。要从根本上解决广大农民的思想负担,使他们放心将土地使用权流转出去,必须实现对农民的基本医疗、养老保险的全覆盖。

**4.2 完善农村金融体系,降低农户贷款门槛** 而相对于城市资本来说,农民所拥有的资本较少,特别是对于农业规模经营来说,前期的投资将是巨大的,按现有农村金融状况来看,农户很难从银行贷到大额资金,农业市场化、产业化发展无从谈起。因此,国家应尽快完善农村金融体系,降低农户贷款的门槛,扶持农户进行农业规模化生产<sup>[3]</sup>。

### 5 结论

根据以上论述,可以将新农地制度的改革设想总结为4个字,即“并地并庄”。

所谓“并地”,就是在明确土地所有权为国家所有的基础上,通过土地合理流转,多种形式引导农地的规模化经营,为农业现代化奠定基础。同时通过加快农村医疗、养老等社会保障制度的建立,以及加强对农地流转的立法,防止土地流转“非农化”现象出现。通过建立各种形式的农村合作经济组织引导农民走合作化道路,通过政府加大对农业补贴和政策的扶持,积极引导农村剩余劳动力向非农产业转移。

所谓“并庄”,就是要通过宅基地换房等政策,积极引导农民向小城镇迁移集中,这样既可通过回收宅基地扩大耕地面积,又可以加快小城镇建设,引导农村剩余劳动力向非农产业集中,促进农民的增产增收,促进小城镇发展。

在新的农地制度框架下,通过“并地并庄”,农村的耕地面积得到稳定,农地规模经营得到发展,随着科技、资金、劳动力对土地的投入,农业将沿着市场化、产业化的道路向现代农业发展。同时,随着小城镇建设的加快,农村居民向小城镇集中,农民在基本的医疗、养老保险等保障下,剩余劳动力向非农领域转移,其收入和生活水平将得到大幅提高,城乡发展的差距将逐步缩小。伴随着我国经济的发展,农业将与其他产业一起朝着现代化进军,并将最终解决困扰我国多年的“三农”问题。

### 参考文献

- [1] 蔡继明,方草. 对农地制度改革方案的比较分析[J]. 社会科学研究, 2005(4): 28-32.

霜冻一般出现在9~10月份,终霜冻多发生在4~5月份,而9~10、4~5月份正是大气环流的转换季节,大气环流形势最不稳定,高原经常有强冷空气下滑,并伴有大风、强降温、降雪等天气;当冷高压逐步控制临夏时,天气晴好,到夜晚,风停、云散后地面辐射降温加剧,造成平流辐射霜冻,这将会给农业造成较大的直接经济损失。

寒潮入境时,除剧烈降温外,还伴有大风、雨雪天气,引发各种灾害。若寒潮引发暴雪,则会造成更大影响。低温冻害,春季利多弊少,不利于大秋作物的发育,但利于大秋作物“蹲苗”和根系发育;春季缓慢升温,有利于小麦养分的积累。秋季相反,每年的7~9月正是玉米开花、灌浆、乳熟期,此时温度低,热量不足,就会造成贪青晚熟,降低产量。据不完全统计,2006~2010年全州由霜冻、寒潮、低温冻害所引发的农作物受灾面积积达45 296 hm<sup>2</sup>,成灾面积积达32 013 hm<sup>2</sup>,直接经济损失达2.5亿元<sup>[2]</sup>。

表2 临夏霜冻出现频率 %

初终霜冻	月份	上旬	中旬	下旬
初霜冻	9			5
	10	20	51	24
	11			
终霜冻	3			3
	4	10	43	23
	5	15	5	3

**2.2 秋季连阴雨对农业的影响** 连续降水日数 $\geq 5$  d(可以间隔1 d无雨)且过程降水量 $\geq 15.0$  mm、日平均总云量 $\geq 8$ 成,则为一次连阴雨。连阴雨是临夏的主要灾害性天气之一,因多出现在初秋季节,故称秋季连阴雨。8、9月间正是玉米等秋粮作物灌浆成熟时期,洋芋块茎膨大,山阴地区小麦收割时期,遇连阴雨天气,往往因光照不足,热量欠缺,或出现低温冷害,影响玉米灌浆成熟,籽粒不饱满,洋芋晚疫病发生蔓延,薯块腐烂,小麦发生芽烂造成减产并降低质量。临夏州秋季连阴雨天气南部多、北部少。临夏市每年平均0.6次,最多年可出现2次,连阴雨出现机率45%;康乐、广河平均每年0.6次,连阴雨机率42%;和政县平均0.9次,连阴雨机率58%;临夏县、积石山和东乡县连阴雨最多,平均每年0.7~1.0次,出现机率67%~73%;永靖连阴雨最少,平均0.1次,出现机率7%。一次连阴雨最长日数,临夏市、和政、积石山20~23 d,其他县15~17 d。连阴雨过程最大降水量各县均在100 mm以上,和政最大过程降水量达186.9 mm。南部连阴雨天气多,必须注意预防。

(上接第12068页)

- [2] 王吉平,马丽娟. 天津:“宅基地换房”助推小城镇建设[J]. 中国经济周刊,2008(47):22-23.
- [3] 盖国强. 农业现代化进程中的土地制度创新[J]. 山东农业大学学报:社会科学版,2001(2):20-23.
- [4] 刘得腾,韩燕雄,刘能. 论农村土地制度改革的原则和依据[J]. 湖南农

### 3 农业适应气候变化的对策

**3.1 调整农业结构和种植制度** 优化农业区域布局,促进优势农产品向优势产区集中,形成优势农产品产业带,提高农业生产能力;扩大经济作物种植面积,促进种植业结构向粮食作物—饲料作物—经济作物三元结构的转变;调整种植制度,发展多熟制,提高复种指数。强化优势农产品的规模和种植带,突出高产、稳产;要充分利用未来20~30年内气候变暖、热量增加对临夏粮食生产的有利条件,科学地调整种植结构和布局,大力发展粮食生产。

**3.2 选育抗逆品种** 在选育品种时,应该选产量潜力高、综合抗性突出、适应性广的优良新品种;有计划地培育抗旱、抗涝、抗高温和抗低温等抗逆品种;开发农作物高光效育种、抗高温育种技术,使粮食获得增产,保证临夏的粮食安全。

### 3.3 做好农业气象灾害的预防工作

**3.3.1 做好农业气象灾害的预防工作。** 政府应制定农业气象灾害的应急预案,以应对可能出现的突发农业气象灾害;气象部门应加强农业气象灾害的预警预报技术研究,提高预报准确率,畅通农业气象灾害预报的发布渠道,最大程度降低农业气象灾害损失。

**3.3.2 加强水资源管理和调蓄。** 发展节水农业,特别要大力开发空中云水资源。

**3.3.3 开发利用新能源。** 结合新农村建设,大力开发利用风能、太阳能、生物能等清洁能源,以减少二氧化碳等温室气体的排放量,有计划地开展植树造林,合理使用土地,退耕还林、还水<sup>[3-6]</sup>。

### 参考文献

- [1] 叶笃正. 中国的全球变化预测研究[M]. 北京:气象出版社,1992.
- [2] 尹宪志,张淑芳. 临夏气象[M]. 北京:气象出版社,2011:3.
- [3] 詹长庆,韩智平,陈剑,等. 气候变化对白城市农业生产的影响[J]. 今日科苑,2009(16):134.
- [4] 周曙东,周文魁. 气候变化对长三角地区农业生产的影响及对策[J]. 浙江农业学报,2009,21(4):307-310.
- [5] 王志平,郑灵芝,张燕燕,等. 浅谈近30年来三门峡气候变化对农业生产的影响[J]. 农业科技通讯,2009(1):92-93.
- [6] 陈惠,陈丽璇,蔡文华. 气候变化对福建省农业气候资源的影响[J]. 福建农业科技,2000(S1):20-22.
- [7] Upendra Sainju, 吴婷. 保持土壤质量与解决气候变化的栽培实践[J]. 湖南农业科学,2013(14):50-51.
- [8] 杨军,张少文,孙殊萍. 赤峰地区作物生长季气候变化特点分析[J]. 内蒙古农业科技,2012(5):88-89.
- [9] 张德来,史奎桥,常松,等. 气候变化对锦州地区农业气象灾害的影响[J]. 农业灾害研究,2011,1(2):52-54.
- [10] YUAN B, GUO J P, ZHAO J F, et al. Possible impacts of climate change on agricultural production in China and its adaptation countermeasures[J]. Agricultural Science & Technology, 2011, 12(3): 420-425.
- 业科学,2011(16):42-43.
- [5] 宋秧泉,翟超群,吴桂成. 昆明市农业现代化道路探讨[J]. 宁夏农林科技,2012,53(3):71-72.
- [6] YUAN J Z, LIU Y Z, JIANG T B, et al. Issues concerning Farmland Transfer in the Development of China's Agricultural Modernization[J]. Asian Agricultural Research, 2012, 4(3): 28-32, 45.