

农村土地整治与现代农业园区建设的关系

李鹏, 罗林涛, 时吉贺 (陕西省土地工程建设集团, 陕西西安 710075)

摘要 笔者分析了当前农村土地整治现状, 认为农村土地整治存在的问题主要是土地经营者参与不够, 现代农业市场需求与土地整治目标不一致, 土地整治工程内容和设计标准不高, 并且未实质性触及土地权属调整。鉴于此, 笔者建议以土地整治为抓手, 使土地整治工程走出困境, 主张建立农村新型经济组织建设主体的土地整治管理体系, 加大土地整治工程的单位面积投资力度, 以现代农业园区建设作为土地整治项目的规划设计目标, 强化土地权属调整。研究旨在通过农村土地整治措施建立现代农业园区, 为周边现代农业发展起到引领与示范作用。

关键词 农村土地整治; 现代农业园区; 土地权属

中图分类号 F301.2 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2016)22-193-03

Relationship between the Rural Land Consolidation and the Construction of Modern Agricultural Park

LI Peng, LUO Lin-tao, SHI Ji-he (Shaanxi Provincial Land Engineering Construction Group, Xi'an, Shaanxi 710075)

Abstract Current status of rural land consolidation was analyzed at present. The problems in rural land consolidation were pointed: not enough participation in land management, incompatible goal between modern agricultural market demand and land consolidation target, low land consolidation engineering content and design standard, no substantive touch of readjustments of land property rights. Based on these, land consolidation engineering should break through the dilemma; land consolidation management system of construction main body of new rural economic organization was established. Investment degree per unit area should be strengthened for land consolidation engineering. With the construction of modern agricultural park as the planning design goal of land consolidation project, the readjustments of land property rights were strengthened. This research aimed to establishing modern agricultural park through rural land management measures, and to playing a leading and exemplary role in the development of modern agriculture in surrounding areas.

Key words Rural land consolidation; Modern agricultural park; Land property

近年来,农村土地整治以补充耕地和提高耕地质量为目标,大力开展土地平整工程、田间道路工程、灌溉排水工程及农田防护与生态保持工程等,这从很大程度上缓解了农业基础设施长期的薄弱局面,使耕地数量与质量双升,保障了区域粮食安全。但随着土地整治的进一步开展和农业经济多元化发展,当前农民关注的已不是温饱问题,而是如何提高自己的经济效益。现代农业建设是促进农民增收的基本途径,是提高农业综合生产力的重要举措。所以,现代农业已成为当今社会农业发展的趋势,是当前农民关注的焦点。由于当前农村土地整治项目重点是以增加耕地面积和提高耕地质量为主要目标,而非利于土地高效利用和产业发展,与现代农业发展需求脱节^[1]。故笔者在分析当前农村土地整治现状及问题的基础上,研究农村土地整治与现代农业园区建设之间的关系,旨在通过农村土地整治措施建立现代农业园区,为周边现代农业发展起到引领与示范作用。

1 当前农村土地整治的现状 & 问题

1.1 工程全过程以政府及国土资源部门为主导,土地经营者参与不够

理论上,农村土地整治工作可以有效保护耕地,盘活存量土地,提升土地利用的社会经济效益,但在实践中,土地整治项目从立项、规划、设计、建设及验收过程,政府及国土部门都处于主导地位,过分追求耕地数量指标,只顾整治,忽略民众意见及项目后续的经营与管理,形成“治标不治本”的整治模式。另外,政府主导型或行政嵌入式的农村土地整治忽略了“土地-农业-农民”三者的关系。原本土地整治项目应根据农民需求及农业市场发展趋势来综合整

治,但目前的土地整治项目大多抛开农民意见,忽视农业市场发展,缺乏乡镇政府、信访、农业部门的参与配合,国土部门唱“独台戏”,单兵作战,大量资金投入使用者并不急切关注的工程^[2]。

同时,农村集体经济组织涣散导致了土地经营者参与性不够,农民的意见起不到实际作用。由于传统农业收入低,农业收入在农民全部收入中的比重逐年降低,出现了以外打工为主业的“农业工人”,农村人口向城镇流动成为常态。调查表明,一些地方劳动力外出占总劳动力的60%~70%,在家务农的仅占30%~40%。在农村外出人口中,35岁以下的年轻人占总数的86.3%,农村形成了“九九三八六一部队”(即老人、妇女和儿童)。土地经营者的主体缺位,留守的青年农户也对土地整治的目的、方向、权属调整方案等缺乏了解,导致部分工程设计不切合实际要求,建设的随意性较大。

1.2 现代农业市场需求与土地整治目标不一致

当前的土地整治是对田、水、路、林、村的综合整治,以保障国家粮食安全为战略目标开展基本农田建设,提高耕地数量与质量。据不完全统计,在“十五”、“十一五”期间,国家共投资1万多亿元用于土地整治工程,共整治农业耕地约800万hm²。《全国土地整治规划(2011~2015年)》显示,“十二五”期间,我国计划完成2666.7万hm²高标准基本农田建设任务,总投资约6000亿元,每公顷投资22500元,其整治投资量大,但整治规模广而散,投资力度不够,整治粗糙,项目数目分散过多致使监管不到位,验收走形式,导致整治前后的生产方式、生产效率、生产效益基本不变,因而农民对当前的土地整治工程漠不关心。然而,现代农业是以农民增收致富,农民生产条件、生活和居住环境明显改善或者提高为重要目标,重点建设社会主义新农村和现代农业园区,实现城乡统筹发展,

作者简介 李鹏(1987-),男,陕西宝鸡人,助理工程师,硕士,从事土地工程、农田水利研究。

收稿日期 2016-06-12

逐步走上生产方式园区化、生活方式多样化、居民环境社区化的“三化”道路。例如,近年来,陕西省杨凌农业高新技术产业示范区共引进、推广国内外名优动植物良种 1 600 多种,推广农业实用技术 1 000 余项,示范推广农作物良种面积近 1 333 万 hm^2 。在全国 20 个省(市)不同生态类型地区建立了 108 个农业科技示范推广基地,示范点 1 285 个。受益农民 5 264.5 万人,年均产生经济效益 120 多亿元,农民逐步走向增收致富的道路,生活、生产条件得到了彻底改变。显而易见,目前的农村土地整治措施已不能满足现代农业发展需求,农村土地整治目标与现代农业发展需求脱节。

1.3 土地整治工程内容和设计标准不高,脱离农户实际需求 当前的土地整治工程内容单一,没有针对市场发展变化及时做出调整,仍然按部就班地推行土地平整、道路工程、灌溉排水工程等大田农业,没有深入了解当前农民意愿,缺乏设施农业、观光农业、生态农业的建设,脱离农户实际需求。土地整治工程的设计标准不高,只按通用标准进行整治,千篇一律,没有结合当地民意与农业市场需求,土地整治中“重数量、轻质量;重面积,轻效益;重耕地,轻农民”的问题突出^[3]。另外,负责土地整治项目的政府部门一般委托设计单位来完成项目,但其常年做项目设计,编制的项目可行性研究报告有现成的模式可借鉴,大部分土地整治项目的可行性研究报告都是套用以前的报告,只有数据改动,忽略了项目区的经济发展、自然资源、土地利用现状、新增耕地潜力及水资源平衡等的论证分析。

当下农民对土地整治的要求是建设高标准农田,提高亩均产出量,增加收益。目前的土地整治设计标准不高对农民缺乏诱导力,农民对目前的土地整治工程失去信心。如由于土地整治后的水田标准不高,种植 667 m^2 水稻,从 3 月育苗到 9 月收割历时 6 个多月,按最高亩产 600 kg,最多可收入 1 400 元,扣除种子、化肥、农药、机耕、机收等费用 900 元,667 m^2 纯收入 500 元左右。一个壮劳动力最多可经营 3 335 m^2 , 6 个月的辛苦劳动只能收入 2 500 元,如遇自然灾害和病虫害发生,收入就不得而知了;而若外出务工 6 个月最低可收入 1 万元,这一比较结果显而易见,农民宁愿在外务工也不愿在家务农,放弃了种植庄稼,使整治后的土地闲置甚至撂荒。

1.4 土地整治工程未实质性触及土地权属调整 当前的土地整治工程要使土地达到高效合理利用,必须涉及田块归并和土地权属调整问题,但是现阶段部分宗地权属主体多元化、权属不清,土地整治过程中应请求相关部门进行协调,重新确认权属关系。这个过程极其繁琐,处理不好就会导致农村集体经济组织的合法权益受到侵害^[4]。再加之家庭联产承包责任制和耕地承包权长期不变的政策,项目区基本都为承包地,所以在土地整治过程中,土地权属调整很难实施。另外,如果土地整治设计标准不高,整治前后土壤肥力、交通设施、配套设施差别不大,农民的积极性则不高,不愿进行土地权属调整。当前的土地整治工程未实质性触及土地权属调整,整治前土地零散,整治后权属零散,在很多地方出现“一年种、二年荒、三年回到老模样”的现象。

2 促进现代农业园区发展的建议

现代农业园区的建立不仅能促进城乡统筹规划,而且能缓解当前的“三农”问题,使土地整治工程走出困境。针对当前农村土地整治的现状及问题,以土地整治为抓手,提出建设现代农业园区发展的建议。

2.1 建立农村新型经济组织建设主体的土地整治管理体系,促进农村新型经济组织的形成 在现代农业园区建设过程中,要尊重和保障农户生产经营的主体地位,发挥当地农民的积极性,鼓励农户、专业大户、家庭农场和新型农民合作社等主体参与现代农业园区的建设和管理。农民与政府可以在建设初期联合整治,逐步走向以农民集体组织形式为主体的管理体系,实现“交钥匙”工程。另外,农村新型经营组织作为主体进行项目申报,脱离政府部门的主导,紧密将土地整治与农业、林业、水利部门积极配合,按照意愿自行建设或委托专业公司建设,整个过程国土资源部门可起到审查和监管作用,逐步形成“国土搭台、部门联动、农民主体、社会参与、政府监管”的农村土地整治工作机制^[5]。

2.2 土地整治工程应缩小整治规模,加大单位面积投资力度,打造精品示范工程 土地整治工程应定位于发展现代农业,以现代农业为支撑发展当前及今后农业,解决“三农”问题。国土资源部门对土地整治项目的立项应严守把关,确保项目质量,控制项目数量,缩小投资规模,加大单位面积投资力度,打造精品示范工程,以经济效应刺激带动周边区域发展。在土地整治过程中,应以“总体规划,统筹兼顾,重点突出,刺激带动”为目标,先做骨干工程,由粗到细,由小到大,分步逐级完成现代农业园区建设,整体规划布局,做好基础设施建设。政府选取中心地带投资建设示范工程,以局部带动全局,以效益带动热情,促使农户自发集资建设现代农业园区,大力引导民间资本参与农村土地整治。

2.3 土地整治项目的规划设计要以现代农业园区建设为目标 现代农业园区是现代农业的重要载体和突破口,对周边区域实现从传统农业向现代农业转变具有辐射带动作用。土地整治工程应遵循现代农业发展趋势及当前农民意愿,以推进先进设施农业、旅游观光农业和休闲生态农业园区为目标,延伸农业产业链,提高农产品的附加值。针对不同的项目区应做出相应的规划设计,因地制宜,适时调整,避免工程类型单调,建立多元化现代农业园区。诸如,根据实际环境建立的鱼塘园区,不仅可以养殖鱼苗和鱼肉销售,而且可以通过土地整治工程打造一个休闲垂钓的环境;建立的油菜园区不仅用来销售油菜,也可整体规划油菜的布局,配套旅游观光设施,吸引群众观赏油菜。此外,当前土地整治项目的规划应以大型农场和家庭农场为主流,引领和带动现代农业发展^[6]。

大型农场的建立要紧紧密结合农户意见,量身裁衣,避免农户主对大型农场的“二次整治”。另外,要注重其规模化经营和科学化管理,可借鉴企业化管理制度,制定企业化农场管理模式。例如,通过土地整治工程建立的河北高阳县某大型农场,分析了实际的农场规模大小、当地生产力水平及农产

品市场情况,管理上采用企业化管理,公司决策权在董事会,具体工作实行总经理负责制。由于该农场适度的规模经营和科学的企业化管理,其土地承包规模不断扩大,起到大型农场的标杆作用,刺激带动了周边区域农场的快速发展,其经济效益和社会效益显著。

家庭农场必须实施适度规模经营,既要避免规模小而无效,又要防治规模大而不精。因家庭农场的主力是家庭成员,如果地块过小或边角多、高低不一,农耕机具难以进入,水利条件不便利,则会耗时费力,效益差。但通过土地整治工程调整农地结构,归并零散地块,平整土地,改良土壤,完善道路、林网、沟渠配套设施,可建立适宜农业发展的家庭农场。另外,家庭农场设计应该具有相对封闭性,以便独立管理。通过在家庭农场周边栽种双层防护林,每个家庭农场成为一个整体,运营不受其他农场的影 响,并在不同的家庭农场之间修建道路,完善家庭农场片区的道路交通设施。例如,密云县的周末农场通过土地整治工程,依据农场规模进行规划设计,把农场中的种植、养殖、农产品加工、销售、餐饮、“农家乐”、蔬菜配送等产业构建成为相互依存、互为资源的循环封闭系统,建立了一个比较完善的循环农业产业模式的绿色家庭农场^[7]。

2.4 强化土地权属调整,为土地整治工程实质性布局奠定基础 在现代农业园区建设进程中,通过土地权属调整,项目可以实现根据已确定的现代高效农业产业规划和生产要求进行布局和建设,想农民所想,急农民所急。土地权属调整最直接的措施就是加快土地流转,而土地流转不得实施强迫命令,要确保不损害农民权益,不改变土地用途,不破坏农业综合生产能力。在土地承包经营权流转过程中,可对农村土地进行分等定级,对农村土地估价等,以使土地在同等级

(上接第 178 页)

值普遍较大,这与冬季指导预报偏差大相对应。2015 年中央气象台精细化指导预报产品中,汉中市日最低、最高气温的预报准确率 08:00 起报分别为 80.37% 和 63.08%,20:00 起报分别为 80.29% 和 63.97%。根据表 2 对应的误差订正值订正后,08:00 起报日最低气温的预报准确率为 83.26%,日最高气温为 72.28%;20:00 起报的日最低气温和日最高气温的预报准确率分别为 83.71% 和 69.67%。表明日最低、最高气温均有一定幅度的提高,且最高温提升幅度比较明显。

3 结论

(1) 全市平均而言,中央气象台指导预报中日最低气温的预报质量明显高于日最高气温的预报质量,日最低气温预报质量 20:00 起报的明显高于 08:00 起报的。

(2) 预报员对气温指导预报的订正范围日最低气温应控制在 1.4℃ 以内,且 20:00 的订正幅度小于 08:00 的。预报员对日最高气温的订正范围应控制在 2.0℃ 以内。

(3) 气温预报存在季节性误差,日最低气温的准确率从

件下进行流转,并鼓励和支持园区内农民以承包土地出租、转包、转让、入股、互换等方式参与园区土地规模经营。另外,应做好整治前土地调查与确权登记工作,在项目规划设计阶段要认真编制土地权属调整方案,且方案应当征得涉及调整的土地权利人的同意,整治后进行土地权属分配,为土地整治工程实质性布局奠定基础。

3 结语

现代农业园区的建立不仅能促进城乡统筹规划,而且能解决当前“三农”问题,使土地整治工程走出当前的困境。通过研究农村土地整治与现代农业园区建设之间的关系,提出建设现代农业园区发展的建议:建立农村新型经济组织建设主体的土地整治管理体系,促进农村新型经济组织的形成;土地整治工程应缩小整治规模,加大单位面积投资力度,打造精品示范工程;土地整治项目的规划设计要以现代农业园区建设为目标;强化土地权属调整,为土地整治工程实质性布局奠定基础。

参考文献

- [1] 宋佃星,延军平,李双双.基于土地整治的三门峡峡区(华阴段)现代农业发展模式研究[J].农业现代化研究,2012(1):50-54.
- [2] 罗林涛.农村土地整治如何为现代农业效力[J].中国土地,2011(12):43-45.
- [3] 胡巍巍.土地整理规划设计理论的初步探讨[D].开封:河南大学,2002.
- [4] 高向瑞.农民参与下的农村土地整治工程项目管理研究[D].合肥:合肥工业大学,2013.
- [5] 颜鹏飞,王永慧,李泽兴.土地整治的合理化推动农业可持续发展[J/OL].城市建设理论研究(电子版)[2016-05-09].http://www.docin.com/p_990374603.html.
- [6] 李晨,高向军,张晓燕,等.土地整治监管制度存在的问题及对策[J].国土资源科技管理,2013(4):111-114.
- [7] 国土资源部关于加强农村土地整治权属管理的通知[J].国土资源通讯,2012(14):33-34.

大到小依次为夏季、秋季、春季、冬季,日最高气温的准确率从大到小依次为秋季、冬季、春季、夏季。

(4) 中央气象台日最低气温的指导性较好,尤其是夏、秋季。订正后的预报质量日最高气温提升明显,在实际预报中可以参考使用。

参考文献

- [1] 曾晓青.模式输出统计技术在局地中短期天气预报中的研究与应用[D].兰州:兰州大学,2010.
- [2] 李睿,张艺丹,徐文婷.成都地区 T639 数值预报产品本地化预报性能检验[J].高原山地气象研究,2011,31(2):63-66.
- [3] 巩宪伟,王子一,魏婷婷,等. EC 细网格模式对四平地区气温预报检验分析[J].气象灾害防御,2016(1):13-15.
- [4] 张超,李娜,贾健. ECMWF 细网格模式 2 m 温度产品在乌鲁木齐市温度预报中的检验[J].沙漠与绿洲气象,2015,9(5):62-68.
- [5] 邓雪娇,胡胜,闫敬华.主客观天气预报质量对比分析[J].应用气象学报,2003,14(6):731-736.
- [6] 杨睿敏,杨波,胡江波,等.中央气象台精细化预报产品检验及误差分析[J].陕西气象,2014(6):19-21.
- [7] 杨亚利,张淑敏.铜川乡镇及旅游景点预报质量检验初探[J].陕西气象,2015(4):31-33.
- [8] 中短期天气预报质量检验办法(试行):气发[2005]109号[A].2005.