

扭转,城市资本下乡、人口返乡等潮流将越来越旺盛,这一趋势不仅有利于农地规模化与农业现代化,还将直接导致农村土地利用功能和格局的变化,从而引起乡村人地关系发生深刻转变。未来农村土地制度改革应顺应这些新趋势,合理配置乡村资源与要素,为返乡人流创造宜居宜业的幸福空间。为此,一是要统筹乡村全域范围内的土地利用与管理,推进以承包地为主的耕地使用制度改革向全领域乡村用地制度改革转变,促进“农地经营适度规模化、村庄适度集中”,使农村成为新时代宜居宜业之地。二是探索以土地合作社、劳务合作社等形

式整合集体经济组织资源,通过建立入股、出租、联营、雇佣等多元参与方式及合作化分配机制,调动集体经济组织成员的生产积极性。三是要优化乡村生产、生活、生态三大空间的功能格局,推动农村土地生态化整治,探索“山水林田湖草”生命共同体保护与修复路径,加强农村基础设施建设,让农村居民实实在在分享到改革发展的成果。四是要建立和完善集体土地进退机制,通过有偿退出和有偿进入实现集体经济组织成员进退自由,让农民有选择、有退路,出得来、回得去。

(编辑:孟鹏)

改革开放以来我国耕地利用变化及展望

江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心 陈美球 赖昭豪 刘桃菊

农村土地承包责任制的推行是我国农村开放一个重要标志,其实质就是耕地利用方式的改变。但随着社会的发展,家庭承包责任制分散承包与现代农业规模经营之间矛盾日益突出,同时,伴随着工业化和城镇化的推进,农户兼业化程度的加剧,农户的经济收入日益转向非农产业,耕地不再是农户的最根本生存依赖,耕地利用方式也会随之发生变化。

一、我国耕地利用的变化

1. 耕地利用主体呈多元化趋势,但小农依然占主流

面对现代农业适度规模经营的客观要求,通过经营权的流转,催生了家庭农场、种粮大户(专业大户)、合作社(联户经营)、现代农业

企业等多种经营主体。据报道,家庭农场、合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体已超过250万户,呈现出明显的经营主体多元化格局,但小农经营依然占主流。据全国三次农业普查结果,1996年末、2006年末和2016年末全国农业经营户分别为19309万户、20016万户和20743万户,表明农业经营户并没有因为国家鼓励规模经营而减少,但以农业收入为主的农户明显减少,如2006年比1996年减少了7.2个百分点。值得注意的是,现阶段小农户与传统小农经营不同,他们不愿意放弃自己的承包地经营权,多为兼业农户,外出打工是家庭主要经济收入来源,务农则是以满足自家消费为主,且实际农业从业人员平均年龄明显上升。

2. 耕地经营规模呈扩大趋势,但细碎化现象未得到根本性改变

在农村承包地的分配之初,为了追求绝对的公平,人为地造成了我国耕地细碎化的突出现象。尽管随着外出经商务工农民的增多,以及国家对经营权流转的政策鼓励,在一定程度上促进了耕地经营权的流转,并相应提高了耕地的经营规模,但小农生产模式下的经营细碎化现象仍未得到根本性改变。第三次农业普查显示,2016年底50亩以下农户经营耕地面积占全国实际耕种耕地面积的71.4%,部分或全部转出承包地农户为6789万户,仅占承包农户的29.7%。影响经营规模的因素是多方面的,其中农户对经营权流转费用的期望过高,是一个重要因素。

3. 耕地经营经济效益增长缓慢,占家庭经济收益比重明显下降

尽管改革开放以来,特别是2004年后,国家大幅度增加对农业生产的扶持政策,但是随着生产资料与劳动力成本的上升,耕地经营的经济效益增长缓慢,耕地经营收益占家庭经济收益比重明显下降。据统计,在农民人均纯收入中,经营净收入占比由1985年的81%大幅度下降至2016年的38.3%,而第一产业经营净收入占比由1985年的62%降至2016年的26.4%,其中种植业经营净收入占比由1985年的48%降至2016年的19.7%。从2013年开始,按新的口径统计,在农村居民人均可支配收入中,2013年、2014年、2015年和2016年来自一产的收入缓慢上升,分别为2839.8元、2998.6元、3153.8元和3270元,但比重却分别为30.1%、28.6%、27.6%和26.5%,在不断下降,与以打工为主的

工资性收入差距越来越大。

4. 耕地的保障功能在弱化,但依然是农民“最后的生存保障”

尽管国家加大了农村社会保障制度建设,积极推行了新农合,并不断提高新农保标准、缩小城乡低保差距,且耕地的就业功能在减退。第一产业就业人数从1991年的39098万人减少至2016年的21496万人,绝对累计减少了17602万人,第一产业就业份额2003年起稳定下降到50%以下后,2016年又下降到27.7%。但由于转移农民对非农就业与市民化缺乏充分的信心,他们仍然把耕地作为最后生计退路与生存保障,不仅不愿彻底放弃承包经营权,连经营权流转也多限于短期流转。调研中发现,不少耕地流转是亲戚朋友之间的帮忙,没有正式的流转合同,甚至没有流转费用,只是保证耕地有人耕种而不致荒废,以备外出打工无着落时,随时返乡自己耕种,解决最基本的生计问题。尽管小面积的承包地难以担负起实际意义的保障功能,但在农户的潜意识中,这是他们“最后的生存保障”,承包地发挥着农户精神上的保障功能。

5. 耕地种植结构的多元化现象显著,但粮食产量平稳上升

面对人们对农产品的多样化市场需求,耕地经营的作物种类也随着不断增多,种植结构日益多元化,并表现出二大突出特点。一是粮食播种面积比重持续平稳下降,特别是“双改单”现象突出。1978年粮食播种面积占比为80.34%,1980年下降至80.09%,1990年、2000年、2010年分别为76.48%、69.39%、68.38%,2016年则为67.83%。早稻播种面积快速下降,1978年为12189.20千公顷,1980年下降至

11110.13千公顷,1990年、2000年、2010年分别为9417.67千公顷、6819.73千公顷、5795.85千公顷,2015年则为5714.80千公顷。二是蔬菜种植面积大幅度上升,且品种众多。1978年蔬菜种植面积为3331千公顷,1980年为3163千公顷,变化不大,1990年、2000年、2010年分别为6338千公顷、15237.27千公顷、18999.89千公顷,2016年则高达22328.28千公顷。虽然粮食播种面积下降,但粮食产量平稳上升,1978年为30477万吨,1980年上升至32056万吨,1990年、2000年、2010年分别为44624万吨、46218万吨、54648万吨,2015年则为62144万吨。

综合上述表现,说明改革开放以来我国的耕地利用,总体上保障了人们对农产品不断增长的数量与多样化的需求,但并没有很好地实现耕地保障功能向资本功能的转变,突出表现在利用方式上并没有随着工业化和城镇化的快速推进而产生重大变化,特别是在耕地所有权、承包权、经营权“三权分置”的制度设计下,国家不断加大对经营权流转激励的背景下,没有形成与现代化农业适度规模经营相适应的利用方式,在一定程度上成为了实现农业现代化的制约因素。究其原因,主要是农村的社会保障体系还不够健全,在农民心目中,耕地依然是最根本的社会保障,当然,也与我国长期形成的土地依恋情结传统有关,特别是源于经营权的收入在家庭经济收入中的比重很低,不少农户宁愿抛荒,也不愿长期流转出去。

二、我国耕地利用的变化趋势展望

1. 耕地利用主体多元化在一定时期内存在,小农经营的地位不容忽视

我国是一个传统农业大国,农业人口基数

大,2016年底常住农村人口接近5.9亿,预计到2030年,农村居住人口还有4.5亿,农业人口的城镇化和农业劳动力转移不可能一蹴而就,需要一定的历史过程。在未来一段时期内,我国农村小农户生产仍然是耕地的一个主要经营形态,并与家庭农场等多种经营主体共同构成耕地经营主体多元化。面对小农户在一定时期内长期存在的客观现实,必须发挥出各类农业龙头企业、合作社组织等现代经营主体及农业服务业在帮助小农生产并入现代农业发展轨道的重要作用,领引小农户对接市场、抵抗市场风险、实现农业产业化生产。农业服务业不仅可以为小农户提供诸如托管、代耕、代收、植保等各类服务,以利于小农户的发展,也可为农业龙头企业、合作社组织以及其它现代农业经营主体提供服务,进而推动农业现代化进程。

值得注意的是,适度规模经营是现代农业发展的内在需求。对小农户的扶持,是一定时期内符合我国农村基本国情的客观要求,但必须顺应现代农业的发展规律,不能以固化和加强小农户在农业经营中的地位为目标,而应是逐步引导小农户退出农业经营。一是要正视农户承包地经营权的客观价值,避免过分的“收益幻想”。目前在国内,由于媒体对“三权分置”经营权财产权益实现的过分宣传,普遍造成农民对经营权流转费用期望过高,其直接后果就是农业经营主体的生产成本增大而难以维持规模经营,同时影响农户经营权流转的积极性。二是以“户”为单位转移替代“劳动力”,逐步减少小农经营户。当前以家庭劳动力外出打工而不是以家庭为单位的非农化转移,是典型的“人家两分”现象,这种现象虽然可以有效缓解非农

产业急剧变化的社会冲击,但不仅不利于形成现代农业的适度规模,而且会产生大量的“两栖居民”,增加交通等公共负担,并引发“留守老人、留守妇女、留守儿童”等系列社会问题。

2. 耕地利用多功能表现日趋明显,一三产业融合将成为主基调

改革开放以来我国社会生产力水平得到显著提高,人们的生活水平得到了较大改善。社会发展对耕地的需求,早已不是单单停留在“吃饱肚子”上,而是追求消费的优质化、个性化与多样化。相应的,耕地固有的食物安全保障、农耕传统文化、开放空间、农田独特生态景观、生物栖息的场所、空气与地下水的净化等丰富的社会、生态的非生产性功能价值会不断凸显,耕地利用的多功能表现日趋明显。耕地利用也不再是单纯追求农产品产出,而在作物的种植品种、外观,甚至在空间布局及其造型上更加讲究。从产业形态上看,一三产业融合是耕地利用多功能的具体体现,即依托传统的农业生产这个第一产业,发展农业观光采摘园、农业科技游、农耕体验、农家乐、农业博览园等第三产业,综合发挥耕地的生产、农耕文化、农田景观等功能。如今,产业兴旺的乡村,绝大部分都是一三产业成功融合的典范,并实现了农民的收入多元化。直接从耕地经营的农产品收成收入很少,更多的是依托乡村生态旅游资源的服务业收入或稳定的工资性收入,以及集体经济分红和承包地经营权流转的财产性收入,从而在一定程度上弥补了耕地生产经济效益偏低的缺陷。

一三产业的融合,客观上需要一定强有力的耕地利用组织者和原始建设资金的投入,以

及土地使用制度的创新。因此,一是要加强农村相关经济组织的建设,包括各类现代农业企业、合作社,也可以是村集体经济组织,对区域耕地利用进行统筹规划利用,对接市场。二是要广泛吸纳社会资本的投入,特别是具有开拓市场经验的相关企业进驻乡村,在带来建设资金的同时,不断提升产业的市场竞争能力,但必须有效地防止外来投资对乡村带来的环境污染或圈地等对自然资源的投机行为。三是要创新土地使用制度,特别是针对一三产业融合的复合用地需求,区域内既有生产用地和直接服务于生产的农业设施用地,也有互联网配送、物联网管理、农景园艺、品尝品鉴等设施场所建设用地,客观上要求对现行按常规一二三产业用地分类的供地与管理政策进行创新。

3. 面对耕地资源可持续利用的压力,推行生态耕种已成必然

耕地作为人类赖以生存的最基本自然资源,维持其可持续利用是实现人类社会可持续发展的根本保障。然而我国耕地资源可持续利用的形势并不乐观,尽管耕地数量锐减的趋势得到了有效的遏制,但因“占优补劣”、土壤污染加剧等原因导致耕地质量和生态环境质量在总体上不断下降,化肥的滥用就是一个典型。我们在为用占全球8%左右的耕地面积养活全球超过21%人口而骄傲的同时,不得不面对消耗全球化肥总量三分之一的现实。生态耕种是遵循生态系统基本原理、避免人为地对耕地系统不可逆的干扰,以利于改善农业生态环境的农业生产行为。推行生态耕种,既是建设生态粮仓的客观要求,也是缓解日益突出的面源污染问题的内在需求,更是实现一三产业融合

可持续发展的重要条件。这是因为,通过推广“稻虾”“稻鱼”“稻鸭”等各类生态种养模式,用地养地作物相结合的轮作制度,以及诸如测土配方施肥的环境友好型技术,既可提高土壤各类养分自我平衡的能力,维持健康的生态系统和稳定的耕地产能,又能有效地提升耕地的景观价值,为一三产业融合提供了载体。

各类农业生产的经营主体,是生态耕种行为的真正决策主体,要针对多种耕地经营主体并存的现实,把握影响不同耕地经营主体生态耕种行为的规律,制定相应的激励机制,促进各类耕地经营主体的生态耕种。一是要加大对

农户、农业经营企业、家庭农场、种田大户、联户经营等多种农业经营主体的培育力度,普及生态耕种的基础知识,提高接受环境友好型技术的理念与能力。二是加大国家对生态耕种的激励力度。生态耕种具有明显的经济正外部性,能为社会提供生态安全的农产品和丰富的农耕文化、开放空间、独特景观、生物栖息、空气与地下水净化等公共自然福利。因此,应改变目前强农惠农政策设计多基于调动农户的生产积极性和促进农民增收目标的现状,加大对生态耕种激励的扶持力度。

(编辑:孟鹏)

改革土地制度 助推乡村振兴

中国社会科学院农村发展研究所 王小映

实施乡村振兴战略,是党中央从我国农业农村发展所处阶段出发,结合我国经济社会发展总体布局,提出的从根本上解决“三农”问题、实现我国全面现代化目标的重要战略部署。扎实推进乡村振兴战略,是新时代统领“三农”工作的总抓手。这一总抓手,对新时代推进农村土地制度改革提出了总要求。在推进实施乡村振兴战略的进程中,必须从乡村振兴的实际需要出发,推进农村各项土地制度改革。

一、农村土地制度改革要服务于乡村振兴发展的需要

我国城乡土地制度改革一个很重要的特征是,土地制度改革始终服务于经济社会发展的需要,经济社会发展改革对土地制

度提出什么样的改革要求,就对土地制度改革进行适应这一要求的改革创新。

改革伊始,并没有就城乡土地制度改革进行统筹规划和顶层设计,而是以经济社会发展改革提出的实际需要为导向,“摸着石头过河”进行土地制度改革。不是简单地、孤立地就土地制度改革来改革土地制度改革,不是简单地、孤立地为了土地市场化而进行土地市场化改革,而是从经济社会发展改革的实际需要出发,探索推进土地制度改革,是我国城乡土地制度改革很重要的一条成功经验。

最早在农村实行土地承包制,就是由农业吃大锅饭体制导致的粮食短缺问题所引致的。粮食短缺要求改革集体吃大锅饭的农业经营体