

“两型社会”建设中农地经营模式创新探析*

肖湘雄, 刘 浩

(湘潭大学公共管理学院, 湖南湘潭 411105)

摘要: 创新农地经营模式对“两型社会”建设起着基础性推动作用。该文指出,“两型社会”建设对农地经营提出资源节约与环境友好的要求,并对“两型社会”建设中农地经营模式存在的主要问题及其原因进行了深入分析,从而提出“两型社会”建设中农地经营模式的三种创新路径。

关键词: “两型社会”; 农地; 新型农业

中图分类号: F321.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2010)39-0068-04

1 “两型社会”的内涵及其对农地经营提出的新要求

1.1 “两型社会”的内涵

“两型社会”是建立在对传统经济发展模式反思的基础上,有利于资源节约和环境友好的新型经济社会发展模式^[1]。资源节约型社会是指在社会生产、建设、流通和消费中采取有利于资源节约的发展、生产、生活和消费方式,高效合理的运用各种资源,提高资源的利用率,获得更大的经济效益和社会效益。环境友好型社会是在经济社会发展过程中,以自然规律和环境的承载能力为基础,促进经济、社会、环境和谐发展。资源节约和环境友好的实质是在科学发展观指导下,坚持可持续发展与和谐发展的现代发展模式,将经济发展和环境保护结合起来,促进产业结构与用地规模优化升级,实现人与自然和谐发展、经济社会可持续发展。

1.2 “两型社会”对农地经营提出的新要求

1.2.1 资源节约要求

中国是一个人口众多、自然资源丰富,但人均占有资源量贫乏的国家。随着经济社会的发展,土地作为经济社会发展的重要载体,有限的土地资源日益成为阻碍中国经济发展的瓶颈。中国土地资源利

用时应把节约摆在突出位置,提高土地资源利用率。节约集约利用土地资源,既能满足社会发展对土地资源的要求,又能促进集约型社会的建设。随着城镇化进程不断加快,农村大量耕地转为非农建设用地,而且普遍存在低效、粗放利用土地行为,造成人地矛盾尖锐,中国在土地开发利用方面应尽量合理有效的利用现有的土地资源,严格限制对非农建设用地占用,从而更好的节约利用土地。所以,“两型社会”建设与土地资源的节约利用具有一致性。

1.2.2 环境友好要求

环境友好型社会就是以人与环境和谐相处为目标,以最少的资源消耗和环境破坏来获得最大的经济效益,满足人们日益增长的物质文化需求,实现人口、经济、社会、环境持续健康的发展。土地资源的开发利用应该以环境保护为基本前提,强调人与自然和谐相处,从而为中国经济社会发展营造良好的外部发展环境。再者,在土地和非农用地的开发过程中,应坚持的原则是要节约、集约用好每一块土地,维护好生态环境,为经济发展创造良好的外部环境,防止因不合理利用土地资源对环境造成的破坏。所以要实现“两型社会”发展的目标,应该重视环境保护,在资源节约和环境保护方面形成合力,从而更好的节约利用土地资源,实现中国经济社会持续、快速、稳定的发展。

2 “两型社会”建设中的农地经营模式及其存在的主要问题

当前“两型社会”建设中的农地经营模式主要有农民专业合作经济组织和土地股份合作社等类型。农民专业合作经济组织是农民自愿参加的,以

收稿日期: 2010-07-12

作者简介:肖湘雄,博士、副教授、硕士生导师,主要从事毛泽东创新思想、人才培养与政策、区域发展与管理等方面的研究;刘浩,湘潭大学公共管理学院研究生,主要从事区域发展与管理等方面的研究。E-mail:xiangxiongcn@163.com

* 基金项目:湖南省软科学研究计划资助项目(项目编号:2009ZK3179)的阶段性成果。

农户经营为基础,以某一产业或产品为纽带,以增加成员收入为目的,实行资金、技术、生产、购销、加工等互助合作经济组织^[2]。农民专业合作社经济组织的组织形式和活动方式多种多样,主要包括专业合作社、股份合作社、专业协会三种形式。农民专业合作社经济组织是一个进出自由、民主管理的组织,制度健全,管理规范,为农户提供产前指导,产中和产后各种服务,是农业产业化经营必不可少的前提,有利于更好的服务于农业产业化经营,为农民增收致富提供基础。土地股份合作制是将土地折股分配给农民个体拥有,社区对土地进行统一规划和开发利用^[3]。土地股份合作制以原来的合作经济组织为基础,将原属集体的土地、财产、资金以股份的形式配置到社区经济组织内部,社员共同占有,实际上是将股份制引入合作制,改造原来的集体经济组织,使之成为兼有合作制和股份制的新型经济组织形式。

2.1 “两型社会”建设中农地经营模式存在的主要问题

2.1.1 农地粗放经营现象普遍

从长株潭地区土地使用现状看,土地粗放经营现象比较普遍,耕地被大量非农用地粗放型占用,工业污染导致土地质量下降。现有的经营模式主要以粗放型为主,对生态环境破坏严重,农业技术推广困难等。这种粗放型的经营方式,对土地资源的浪费现象严重,土地资源的利用率降低,造成可供农民耕种的土地大量减少,影响农业生产。在城乡居民点建设用地及其他建设用地中,普遍存在人均用地规模偏高、闲置浪费严重、土地产出率低等现象。以长沙市建设用地为例,单位土地面积上第二、三产业国内生产总值只相当于武汉市的70%、广州市的50%。

2.1.2 农村土地产权主体不明晰

土地归农民集体所有,这在《宪法》、《民法通则》、《土地管理法》、《农业法》等重要法律中都有明确规定^[4]。大多数农民对土地的归属问题并不清楚,多数认为土地应该是归国家所有,很少有人认为土地是归个人所有。虽然中国在原则上规定土地归农民集体所有,土地的收益权归农民所有,农民个人有权支配自己的土地,而实际上农民并没有成为真正意义上的土地所有者,导致在非农土地的转让过程中,农民无权处置集体所有的土地。即使国家出台了关于土地的政策,但土地归属问题仍然比

较突出,亟待解决。

2.1.3 后备土地资源严重不足

长株潭城市群人口密度大,人均土地面积低于全省平均水平。长株潭经济社会发展快,对土地需求不断增长,用地规模不断扩大,导致耕地数量不断减少,各类后备土地资源数量严重不足。据调查,长株潭地区宜耕后备土地资源仅1.22万公顷,只相当于现有耕地总面积的1.91%,而宜建设后备土地资源仅0.41万公顷,只占现有建设用地总量的1.62%。同时居民生活污水、牲畜等大量排泄物、各种小工厂产生的污染物对土地资源的严重污染,造成土地资源的利用率降低。因此,在后备土地资源紧张的前提下,我们要减少对土地资源的污染,完善土地法律法规,提高土地资源利用率。

3 “两型社会”建设中农地经营模式存在问题的原因分析

3.1 民众的“资源节约与环境友好”意识偏弱

资源节约与环境友好是对“两型社会”科学内涵的高度概括,是关系长株潭城市群生存环境改善的现实问题。目前长株潭民众参与“资源节约与环境友好”的意识相对偏弱,与发达国家相比还有很大差距,就是与国内其他经济发展好的地区相比,该意识还有待增强。单就地方政府来说,在政绩考核上重GDP增长、重招商引资、重经济增长指标,加之长期以来对资源利用和污染物排放所采取的低税收政策,也在一定程度上弱化了民众对“资源节约与环境友好”意识的形成。

3.2 土地法律法规不完善,产权不明

目前中国普遍存在非农用地不合理使用情况。非农用地用于建设的现象严重,造成耕地减少,农业生产跟不上经济发展的步伐,主要原因在于土地法律法规不完善。所以,需进一步规范集体土地进行非农业建设,完善农村土地管理制度,规定土地归农民集体所有。随着城镇化进程加快,外出务工的农民越来越多,造成务农的人急剧减少,大量土地闲置,粗放经营,利用率低,产出效益低,严重阻碍了农村经济的发展。应改变农村土地粗放型经营方式,逐步向集约型土地利用方式转变,采用新技术,形成规模生产,有效提高土地利用效率,提高农民劳动收入。

3.3 人口基数大,土地资源浪费现象严重

中国是一个人口众多、资源相对不足的国家,人口、资源、环境问题严重,人口的增加对资源的需求更多,对环境的压力也越来越大,土地资源的人均占有量很低。农村非农建设占用的土地资源过多,农业用地少,土地经营主要以粗放型经营为主,造成土地资源浪费现象严重。土地资源浪费主要是由于农村大量青壮年劳动力外出务工,耕地无人耕作,土地流转困难。现有的土地流转和征用制度下,政府对农民土地的征用补贴过于廉价,许多地方政府征用土地用于非农建设用地没有真正发挥作用,大量土地资源没有被合理的开发,造成土地资源浪费现象严重。

4 “两型社会”建设中农地经营模式创新路径

4.1 从粗放型宅基地模式向集约型公寓地模式的转变

随着长株潭“两型社会”建设的加快,土地需求将不断增长,年均新增建设用地指标与建设用地需求的缺口亦将不断扩大,尤其是乡村利用率极低的宅基地。居住分散的宅基地既造成土地大量闲置,同时也导致乡村基础设施建设、运行和维护的高成本,使公共服务很难向长株潭乡村延伸和覆盖。据测算,长株潭地区平均每户宅基地0.98亩,通过集约型公寓地每户可以节省土地将近半亩。因此,从粗放型宅基地走向集约型公寓地既是破解长株潭“两型社会”发展土地瓶颈的办法,更是推进长株潭乡村城镇化、实现城乡一体化,促进农民过渡到城镇社区管理的需要。

4.2 构建人才资本集成型农地经营模式

人才资本集成型农地经营模式是指对农村科技人才、农业技术人才、农业企业经营人才、城市支农人才与国内外环保组织人才等进行集成,拥有农地长期经营权,并从政策等方面对该经营模式实施大

力支持。人才资本集成型以人才资本(人口质量)为基础进行竞标分地经营,这不仅可以改变现行农地制度的人力资源数量扩张导向,缓解现行农地制度与人口控制之间的矛盾;而且可以引导农民自觉自愿地限制家庭人口数量,增加人才资本投入,激励人力资源向人才资本转化,从而为新型工业化提供更多的人才智力支撑。实现耕种以集中、规模化特征,经营以集约保护农地生态环境为核心;发展以现代特色农业为目标的新农村。

4.3 构建“四方参与”型农地经营模式

“四方参与”农地经营模式就是指集体、企业(主要是国有企业)、农户、相关经济组织和中介机构四方参与农地经营管理。在“四方参与”农地经营模式中,农地使用权属于集体,使用权和经营权属于农户,农户原则上全部加入农地经营管理合作社。“四方参与”农地经营模式的总体要求是产权分开、权责明晰、管理科学、运转顺畅、保障有力。长株潭地区城镇化水平达到了53.44%,在1350万的总人口中,农村人口仅占629万,长沙市的城镇化水平更是超过了60%,加之户籍管理中农民户数高于实际水平。因此,长株潭地区初步具备了实施“四方参与”农地经营模式的条件^[6]。

参考文献

- [1] 肖湘雄,戴清.长株潭城市群“两型社会”发展战略[J].当代经济管理,2010,(3).
- [2] 林德荣.中国农民专业合作经济组织的变迁与启示[J].中国集体经济,2009,(5).
- [3] 宁新田.土地合作社:一种新的农地经营模式[J].理论前沿,2009,(2).
- [4] 欧婵娟,李林,叶文.长株潭城市群“两型社会”建设的思考[J].社会科学家,2009,(11).
- [5] 董亚珍.关于我国农地经营模式的分析与创新[J].社会科学战线,2007,(6).
- [6] 王鹏.对“两型社会”内涵的再思考[EB/OL].湖南省政府门户网站,2009.

Research on the Innovative Mode of Farmland Operating in Two-oriented Society

Xiao Xiangxiong, Liu Hao

(*Public Management School of Xiangtan University, Xiangtan, Hunan Province 411105, China*)

Abstract: The construction of Two-oriented Society requires the innovative mode of farmland operating featuring resource saving and environmentally friendly practice. This paper deeply analyzes the main issues and its causes existing in the current farmland operating mode and puts forward three innovative routes to improve.

Key words: Two-oriented Society; farmland; new-style agriculture