

新型现代农业区建设与城乡一体化

杨邦杰¹, 王洪波^{2,3}, 郟文聚^{2,3}, 程 锋^{2,3}

(1. 致公党中央, 北京 100120, 2. 国土资源部土地整治中心, 北京 100035;

3. 国土资源部农用地质量与监控重点实验室, 北京 100035)

摘要: 在中国的城乡一体化进程中, 提出了缩小城乡差距, 城市支持农村, 让农民平等参与现代化进程共享现代化成果的目标。该文在分析了推进城乡一体化发展中面临的现代农业的发展空间、城市无地可种和农村腹地边缘化等问题的基础上, 提出了基本农田驻城发展都市休闲农业区, 发展国营农场壮大现代农业区, 村办农场同家庭承包有机结合复兴传统农业区, 营造城乡三元结构有序推进城乡一体化发展的政策建议。

关键词: 三元结构; 现代农业; 城乡一体化; 政策建议

中图分类号: F303.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2013)58-0001-06

在中共十八大报告中, 将城乡发展一体化作为了解决“三农”问题的根本途径。逐步缩小城乡差距, 城市支持农村, 确保国家粮食安全和农产品有效供给, 让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果等成为了实现城乡一体化的主要手段。中国的城乡一体化问题, 与东西差距问题、城乡差距问题、行业差距问题和三农问题交织在一起, 绝不是一个简单的让农民上楼的问题。

当前, 中国正处于“四化”同步发展的重要时期, 急需建立并推进“城乡三元”结构, 破解城乡二元结构难题, 以土地管理制度创新为突破口, 减少失地农民的数量, 实现农民真正的参与农业现代化, 壮大现代农业的发展空间, 改善城市生态环境, 制定科学有效的城乡一体化的实现途径, 并有序推进。

1 土地领域内的二元结构及其影响

1.1 破除二元结构不等于实现了城乡一体化

上世纪 80 年代末以后, 农民负担久治不愈、长期居高不下, 城乡分治的二元结构广受诟病。2006 年中国全面取消了农业税, 彻底终结了具有 2600 年历史的“皇粮国税”。这项改革标志着我们消除了城乡“二元”税制结构。可以说, 现在农民的显性负担基本上没有了, 但是农民的隐形负担或灰色负担还不少, 有些方面农民负担还很重。

根据致公党中央组织的“国家粮食核心产区保护与建设”调研组在黑龙江建三江农垦分局、红兴隆农垦分局辖下的 7 个农场的调查, 虽然现在国家从多个方面对农民进行补贴, 但是调研组和农民算了一笔细账, 发现每亩地补贴增加了 58 元, 而生产成本每亩增加了 59 元, 基本上没有得到什么实惠。

2011 年 1 月 12 日, 央视财经频道主办的“CCTV2010 经济生活大调查”, 通过 8 万余份有效问卷的统计分析, 发现感到自己不幸福和很不幸福的达到 11.1%, 普遍认为教育、医疗和住房成为了压在老百姓身上的“新三座大山”。因此说, 在税收等制度上破除城乡二元结构容易, 但是实现城乡一体化还有很长的路要走。

1.2 二元结构框架下城市无法发展现代农业

在城乡一体化中, 城市摊大饼, 用地结构单一, 城市有资金、有信息, 没有耕地, 不能直接发展现代农业。城市没有耕地可以经营, 不能直接建设现代农业, 应该说是城市不能有效支持现代农业的最主要表现之一。现有的城市土地利用结构, 一方面导致了城市虽然有资金、有信息、有巨大的鲜活农产品的需求, 但是却没有耕地可以经营, 另一方面导致了城市的建设用地在空间上不断的摊大饼, 地面硬化, 无法涵养水源和净化空气, 最终导致城市的生态环境恶化。

1.3 二元结构框架下农村发展现代农业有很大的局限性

实现传统农业向现代农业转型是专家们普遍接受的, 可以缩小城乡差距, 可以让广大农民平等参与

收稿日期: 2013-10-15

作者简介: 杨邦杰, 副主席, 博士, 农业部规划设计研究院研究员; 王洪波, 博士, 研究员; 郟文聚, 副主任, 博士, 研究员; 程锋, 博士, 研究员。

现代化进程,共同分享现代化成果的主要思路。在农村发展现代农业,一般认为有种粮大户、合作社、资本下乡和家庭农场等四种形式。种粮大户、合作社和家庭农场三种形式,在人多地少的国情下,很难实现耕地的有效集聚和规模化种植。资本下乡,很容易造成城不像城,村不像村,城中有村,村中有城的问题,也无法实现农业的可持续发展和农民利益的保障。单纯的依靠农民,按照传统的生产方式实现农业现代化是不可行的;但是城市资本主导,没有农民参与的农业现代化,也不是真正的农业现代化。

2 城乡三元结构的内涵

2.1 衔接城乡的现代农业区

扩大国有土地所有权的覆盖范围,打破城市以建设用地为主的框架,将大城市周边和城乡结合部已经不具备传统农业特征的耕地和集体建设用地采用区段征收的方式纳入城市的管理范围,并将这些范围的农用地按照规划优先划定为永久基本农田,发展国有农场,将原有农民转化为农业产业工人,作为发展现代农业的主体,由城市加以建设和保护。

2.2 村办农场和家庭承包相结合的传统农业区

在坚持农村集体土地所有权不变的前提下,采用村办农场和家庭承包相结合的方式,二者在空间上镶嵌分布,以公平为主,兼顾效率,让农村腹地的农民可以安心的种地,这是维持粮食安全的根本。

2.3 基本农田驻城的都市休闲农业区

优化大中城市的土地利用结构,实现基本农田驻城,发展都市休闲农业,增加城市鲜活农产品的供给,涵养水源,优化城市生态环境。

3 现代农业区的实现路径

3.1 打破即征即用的思维定势

城乡二元结构同中国现在即征即用的征地制度存在很大的关系。即征即用,被征地农民突然失去土地,虽然可以得到相当数量的经济补偿,但是却没有办法迅速适应这种变化,无法将经济补偿转换为生存的手段,肯定会出现大量的社会问题。

在传统的按照年产值倍数进行征地补偿的方式越来越受到批评和垢病的情况下,为了提高征地补偿的标准,保障失地农民的生产生活,中国加快推进了征地制度改革,在年产值倍数的基础上,出现了土地换社保、留地安置、区片综合地价等多种补充补偿

方式,在一定程度上提高了征地补偿水平。但是,这些补充补偿的模式并没有摆脱行政主导的、提高补偿标准的一般性方式,农民仍处于十分被动的地位,补偿标准仍有很大的浮动空间,农民的利益保障仍具有很强的不确定性。

即征即用导致利益分配矛盾突出。在征地发生后,低廉的农地价格迅速转换成高昂的市地价格,价格提升带来的巨额收益底应该归农民所有,还是城市所有,还是二者按一定比例分割,目前没有权威的规定,给失地民众带来了政府卖地赚钱的感觉,利益矛盾十分突出。

3.2 实施区段征收消除失地农民出现的根源

为了公共利益的需要而进行“征地”时,中国台湾地区采用的两种做法之一是区段征收。区段征收是政府基于新都市开发建设、旧都市更新等的需要,依法将一定区域内的土地全部予以征收,并重新加以整理规划开发后,除公共设施用地由政府直接支配使用外,其余建设用地,部分由原土地所有权人领回作为抵价地,部分供作开发目的或拨供需地机关使用,剩余土地则办理公开标售、标租或设定地上权,并以处分土地之收入优先抵付开发总费用。通过区段征收,政府取得了需要的公共设施用地或者其他用地,农民所获得的土地面积减少,但是重划后土地价值的增长能够抵消土地面积减少的不利情况,使得农民所有的土地总价值并不减少,甚至大幅度增加。更多地体现了价值补偿思路。

在城乡一体化中,应该推广区段征收的做法,推进整村、整镇的土地用途转变,将集体耕地转变为国有耕地,将农村转变为国有农场,将农民转变为农业产业工人。这些农业产业工人可以继续从事农业生产,然后慢慢的分化,部分会从事生产服务、产品销售等工作,慢慢离开劳动岗位;部分人会通过找到新工作,在获得一定补偿的情况脱离国有农场,从而彻底铲除失地农民出现的根源。

3.3 在城乡结合部发展国有农场壮大现代农业

要通过规划多征地,按照实际需要占用耕地的5-10倍(具体城市和地区分别制定标准,并根据经济发展状况调整)征地,通过多征地实现大比例增加国有耕地的目的,将国有耕地纳入城市管理的轨道,在空间上拉大城市建设用地和传统农用地的距离,将城乡结合部从自然状态全面的调整为规划状态,可以有效防止“小产权房”等乱建问题的发生。

建议将大部分征用的耕地转变为国有农场,融入城市日常管理,率先实现农业现代化。农业现代化的主体应该是农民和农村,在现代农业区,用城市管理的模式管理国有耕地发展现代农业,可以有效的实现布局的区域化、生产的规模化、经营专业化和要素资本化。

3.4 以扩大国有耕地面积的形式实现城市直接经营耕地

中国的国有耕地主要集中在农垦系统和新疆建设兵团。目前,农垦系统每公顷耕地面积拥有大中型拖拉机动力的0.6千瓦,是全国0.26千瓦的2倍多,其机耕、播种和收获三个主要环节的机械化水平分别为83.6%、72%和54%,分别比全国水平高出23、49、40个百分点;化学除草率达到67%,高出全国47个百分点;农业科技贡献率达到43%以上,高出全国4个百分点。农垦系统在农业及其产业发展等方面不仅在全国农业和农村系统处于领先地位,而且与世界发达国家比较,一些指标也已超过或接近世界先进水。

据统计,在1981年到2007年的26年间,城市用地面积扩展了5倍多,而这20多年间,国有耕地面积却基本没有增加。事实证明,大都市新鲜蔬菜和水果的供应,完全依赖长途运输,是十分危险的。在城市区域,扩大国有耕地面积,是保证城市菜篮子的有效途径。

4 传统农业区的复兴路径

4.1 中国传统农业生产的优势

中国的传统农业并不是完全落后的生产方式,有其自身的优势,是祖先创造的一整套独特的精耕细作、用地养地的技术体系,并在农艺、农具、土地利用率和土地生产率等方面长期居于世界领先地位。因此我们必需通过各种政策的制定在传统农区继续保持这种优势,如果我们丢失这个优势,盲目引进转基因等生物技术,让跨国粮食巨头控制我们的粮食生产权,我们整个国家都是没有前途的。

因此我们必需通过各种政策的制定支持传统农业区继续保持这种优势,如果我们丢失这个优势,盲目的推广石油农业,盲目的引进转基因等生物技术,让跨国粮食巨头控制我们的粮食生产权,就会出现广大农民没法安心种地或是种地赔钱的问题。

目前,我们对传统农业区的支持和重视还很不

够,国家的补贴政策,以补地为主,造成了种与不种粮食作物的耕地都得到了补贴,这样的补贴达不到促进生产的目的。只有在传统农区,种地和产粮是可以等同起来考虑的,也只有在传统农区,补了钱就能多产粮食。

4.2 传统农区应发展村办农场同家庭承包相结合的生产方式

在保持农村集体经济性质不变的前提下,吸取现代企业制度经验促进村办农场发展。村办农场同家庭承包有机结合,参加村办农场经营方式的农户要享有村办农场的“原始股”,参加村办农场经营的农民按工作量享有工资。伴随着村办农场的发展,参加村办农场经营的农民向职业农民或是农业产业工人转化,持有村办农场“原始股”不愿参加农场经营的农民可以放心的从事其他产业。不愿参加村办农场经营方式的农户可以继续按照原有的经营方式开展农业生产活动。

村办农场同家庭承包相结合,可以克服种粮大户承租耕地不稳定、受市场影响大的问题,可以克服合作社效率不高的问题,同时又可以克服资本下乡和家庭农场经营存在的土地流转不畅和利益分配机制不清等方面的问题。村办农场是按照现代企业制度建立的责权利清晰的现代农业企业,同传统意义上的“互助组”有本质的不同。村办农场的发展壮大要同区域社会经济发展相协调,在一定条件下就地转制为国有农场,完成生产方式的升级换代。

4.3 传统农业区应该享受城市和现代农业的双重补贴

在城市和传统农业之间,以现代农业为隔离带,可以保证传统农业不受或少受城市化的影响。在传统农业区,田、水、路、林、村适度配置,不需要高楼大厦、大广场和大马路。传统农区应该承担起国家大宗粮食作物的生产任务,生产安全的农产品,并能够享受来自城市和现代农业的双重补贴。可以这样认为,传统农区的农民可以安心地、有尊严地种地,通过享受补贴,由国家投资进行农田基础设施建设的方式来分享现代化的成果。

目前,我们对传统的支持和重视还远远的不够,国家的补贴政策,以补地为主,造成了产与不产粮食的耕地都得到了补贴,这样的补贴达不到促进生产的目的。只有在传统农区,种地和产粮是可以等同起来考虑的,也只有在传统农区,补了钱就能多产粮

食。

4.4 复兴传统农区可以减少对石油依赖

中国的耕地资源状况决定了,全面实现大规模机械化耕种是很困难的。中国的耕地类型中大部分都是丘陵地、低缓山地,粮食的增产与化肥大量施用密切相关。上世纪50年代中国每 1hm^2 耕地施用化肥 4kg 多,现在是 434kg ,是安全上限的1.93倍,但这些化肥的利用率仅为40%左右。

为了粮食产量的稳定,中国的耕地都是满负荷耕作的,这样的农业耕作使得土壤板结退化等问题非常严重。因此,在有条件的耕地中插播、轮种能够固氮的豆科作物(如大豆、花生、苜蓿、紫云英)可以非常好的改良土壤结构,肥地养地,规划和振兴一批传统农区,是一项非常紧迫且重要的任务。

因此,应该大幅提高农民收入,让部分种田能手留在农村种地,要走依靠科技创新提高上地产出率、降低资源消耗的道路。通过新方法、新技术的应用,改变物质投入方式,极大地提高物质投入的资源配置效益,使农业生产能力不断增强,达到“少投入、多产出、保护环境”的要求。

5 现代都市休闲农业区的建设路径

5.1 借鉴城市保留绿心和绿带的生态理念构建生态和谐现代都市区

生态和谐的现代化都市是人类最理想的生活空间。在城市的生态环境的建设和保护中,耕地的作用日益突出,耕地已经成为了生态基础设施,有涵养水源、净化空气、保持生物多样性的作用。中国农业大学张凤荣教授连续发表了“都市何妨驻田园”、“以稻田填补都市绿色的新思路”、“从城乡统筹的角度合理布局、建设与利用都市区农田”等新观点。

十八大报告提出了大力推进生态文明建设,建设美丽中国的目标。从国土资源空间布局安全的角度出发,必需转变城管城、乡管乡的传统思维方式,必需要让经济实力雄厚的城市承担起建设永久基本农田的任务。目前基本上全保的基本农田保护政策可以等同于没有基本农田保护政策。

5.2 发展都市休闲农业优化大城市土地利用结构

目前,中国研究都市农业的专家非常多。一般认为,都市农业是在城郊型农业基础上发展起来,又超越城郊型农业的一种高级形态的农业。都市农业本质之一,是在城乡差别与工农差别消灭过程中产

生的一种发达农业形态。世界城市迅猛发展,目前世界人口的42%,发达国家的80%~90%,居住在城市化地区,这是都市农业形成的直接原因。都市农业本质之二,是经济、生态、社会三个效益的高度协调统一。据测算,水稻生态价值为经济价值的3倍,而城市一公顷绿化等于300台空调。都市要保留一片动植物栖息的农田和绿野,以发挥农业作为自然的看守者和管理者的功能。

中国的都市休闲农业应该以优化城市生态系统和美化城市形象为目标,以城市绿化体系、生物主题公园和“菜篮子”工程为主载体,可供游览、休息和采购,位于大城市内部,是一种园林化农业。都市休闲农业应该以经济发达的大都市为主,充分借助区域周边庞大的市场消费群体和政策的支持,例如,北京和上海在“十二五”规划中都特别提到加快都市农业(都市农业包括休闲农业)的发展。

5.3 重新认识耕地保护的本质问题

通常人们都认为,少征地就是保护耕地。少征地,表面是保护农民利益,实质是剥夺了农民参与城市现代化进程的机会,斩断了广大农民分享城市现代化成果的途径。在大都市的城乡接合部,已经不具备了传统农业的特点,农民也不再是传统意义上的农民,死板的按照管理传统农业和农区的思路管理,显然不符合实际,不能解决问题。

每一宗地,都是按照“少征地”的原则征用,但是一个时期内一个区域被征用的耕地,在总量上并不会明显减少。虽然被征用耕地总量并减少,但是一个区域内发生征地的次数却增多了,而且每次被征用耕地的用途和价格也往往不相同,甚至差异较大。中国的农民,在征地的问题上,往往是“不患寡,患不均”;不能实现同地同价是目前征地中导致农民上访的较大的原因之一。

用多少,征多少,尽量少征的办法,好像是严格的耕地保护措施,但是导致了基本农田保护区边界与城市扩张边界呈线性正面冲突的状态。由于城市建设用地管理制度和收益水平与农村集体用地管理制度和收益水平的巨大差异,导致该线两边的差异梯度非常大,进而导致在城乡结合部小产权房泛滥,农民自发的贴边建设与有规划的城市建设并行,并最终导致城市建设要为农民盲目的建楼买单。尽量少征地从眼前看是最经济的,从长远看其实是最不经济的。

6 三元驱动推进城乡一体化发展

6.1 城乡三元结构将长期存在

从传统的观点看,农业和工业是人类社会发展的两个支柱产业,农村和城市是人类经济活动的基本区域。在现代都市区、现代农区和传统农区,不能够简单的在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进城乡一体化。

推进城乡一体化,应该是依据国家经济发展的状况,逐步推进现代农业,压缩传统农业,并最终实现城乡一体化。由于现代都市区、现代农区和传统农区三元并存的现象将长期存在,因此,解决这个三元并存问题不是一日之功,需要制定长期的应对策略,要有区别、有重点的加以推进,因地制宜地制定城乡规划、基础设施建设方案和公共服务建设目标。

6.2 城乡三元结构的基本特征

规划和振兴传统农业,确保大宗农产品的有效供给。总体质量水平偏低的耕地资源家底,有限的石油资源,加上东中西经济发展的不平衡状况,导致了传统农业将长期存在,因此必须要规划和振兴传统农业,村办农场和家庭承包协调发展,让农村腹地的农民可以安心的种地,这是维持粮食安全的根本。

在城乡结合部多征少用,发展国有农场,壮大衔接城乡的现代农业区。要依据规划多征地,要在征用地耕地中安排一定比例的国有耕地,要规避征地中挑肥拣瘦,只征农用地,不征集体建设用地的现象,要推广区段征收的方式,将征地区域的农民转变为农业产业工人,发展国有农场,率先实现农业现代化。

实现基本农田驻城,建设生态和谐的现代都市休闲农业区。在大城市发展都市休闲农业,既可以增加城市鲜活农产品的供给,又可以涵养水源,净化空气,优化城市生态环境,减少城市摊大饼现象。

6.3 三元结构合理布局促进城乡一体化发展

现代农业不是一个简单的转换农业生产方式的问题。农业现代化必须反映出现代农业的本质要求,不能实现农业、农民、农村的现代化,不能算作是一种真正的农业现代化。由于中国社会经济发展不均衡的问题,现代农业无法在短期内发展起来,传统农业在短期内也无法退出历史舞台。

在全国范围内,经济发达、城市广布的东部地区应该以发展都市休闲农业和现代农业为主;以粮食

主产区为主要特征的中部地区,应该是现代农业和传统农业并举;以生态脆弱为主要特征的西部地区,应该在复兴传统农业的基础上,逐步增大现代农业的比例。伴随着经济社会的发展,突出发展都市休闲农业,逐步壮大现代农业,复兴传统农业,应该成为城乡一体化发展的重要任务。

参考文献

- [1] 王世元. 完善土地产权制度 推进城乡一体化发展 为建设和谐社会作出积极贡献—在中国土地学会 2012 年学术年会上的讲话[J]. 国土资源通讯,2013,(2): 26-31.
- [2] 金中天.“农村衰落”成世界难题[J]. 东北之窗, 2007,(21):34-35.
- [3] 韩俊. 加快破除城乡二元结构 推动城乡发展一体化 [J]. 理论视野,2013,(1):19-21.
- [4] 杨邦杰, 鄢文聚, 吴克宁, 马仁会. 国家粮食核心产区的保护与建设——黑龙江调查报告[J]. 中国发展, 2009,(1):1-5.
- [5] 刘维涛, 郭雅婧. 北大仓“整”出新天地[N]. 人民日报,2008-12-24(8).
- [6] 向“新三座大山”开战[J]. 经济导刊,2011,(1):6.
- [7] 袁勇. 谨防现代农业陷入三大误区[J]. 湖湘三农论坛,2010. 496-499.
- [8] 朱启臻. 理清发展现代农业的认识误区[J]. 中国乡村发现,2012,(2):106-109.
- [9] 饶书贤. 石油农业下中国粮食安全问题分析[J]. 农村经济与科技, 2012,(10):68-70.
- [10] 孙丽. 我国国有农场的形成、作用及现状[J]. 黑龙江科技信息,2011,(20):149.
- [11] 马俊哲. 农垦在全国率先实现农业现代化之管见[J]. 中国农垦经济, 1999,(6):25-28.
- [12] 杨珍惠. 关于“同地同价”及征地制度改革的思考 [J]. 资源与人居环境,2011,(6):31-35.
- [13] 张占录. 征地补偿留用地模式探索—台湾市地重划与区段征收模式借鉴[J]. 经济与管理研究,2009,(9): 71-75.
- [14] 杨邦杰, 王洪波, 鄢文聚, 赵玉领. 耕地质量保护和建设共同责任机制的建立途径研究[J]. 中国发展, 2013,(2):1-5.
- [15] 王洪波, 程锋, 张中帆, 鄢文聚. 中国耕地等别分异特性及其对耕地保护的影响[J]. 农业工程学报,2011,(11):1-8.
- [16] 杨邦杰, 王洪波, 鄢文聚, 程锋. 探索以村办农场形式

- 实现我国农业转型发展[J]. 中国发展, 2013, (4): 1-6.
- [17] 刘彦随, 王介勇, 郭丽英. 中国粮食生产与耕地变化的时空动态[J]. 中国农业科学, 2009, (12): 4269-4274.
- [18] 杨邦杰, 杨磊, 鄢文聚. 加快良田建设, 夯实农业转型基础-宁夏高标准基本农田建设情况调研报告[J]. 中国发展, 2013, (4): 7-11.
- [19] 蔡建明, 杨振山. 国际都市农业发展的经验及其借鉴[J]. 地理研究, 2008, (2): 362-374.
- [20] 郭焕成, 任国柱, 周聿贞. 都市农业与观光农业发展研究[A]. //海峡两岸观光休闲农业与乡村旅游发展学术研讨会论文集[C]. 2002.
- [21] 张凤荣, 赵华甫, 姜广辉. 都市何妨驻田园-基本农田保护与城市空间规划的一点设想[J]. 中国土地, 2005, (6): 13-14.
- [22] 孟媛, 张凤荣. 以稻田填补都市绿色的新思路[A]. //中国可持续发展研究会 2006 学术年会青年学者论坛专辑[C]. 2006.

Construction of New Modern Agricultural Areas and Urban-rural Integration

Yang Bangjie¹, Wang Hongbo^{2,3}, Yunnan wenju^{2,3}, Cheng Feng^{2,3}

(1. Central Committee of China Zhi Gong Party, Beijing100120, China;

2. Centre of Land Consolidation, Ministry of Land and Resource, Beijing100035, China;

3. Key Laboratory of Land Quality, Ministry of Land and Resources, Beijing100035, China)

Abstract: In China's urban-rural integration process, need to narrow the gap between urban and rural areas, and need to increase support to rural from urban, need to achieve the goal of modernization equal participation of farmers. in the process of Promoting the development of urban-rural integration, based on the Analysis of the problems such as modern agriculture development Regional, city without Arable land, Rural hinterland Fading, policy recommendations in urban-rural integration process to create ternary structure to realize the Orderly development have been proposed, such as acquisition more use less, in city increase the prime farmland area, and Revival of traditional agriculture.

Key words: ternary structure; integration of urban and rural areas; Modern agriculture; Policy proposal