

# 浅论土地利用总体规划环境影响评价

何仁伟 张明举

(西南师范大学资源环境科学学院 重庆北碚 400715)

**摘要:**研究目的:探讨土地利用总体规划环境影响评价的有关问题,为全国正在开展的土地利用总体规划修编提供借鉴。研究方法:系统分析法、综合分析法、借鉴相关领域的研究成果的方法。研究结论:通过分析,提出了土地利用总体规划环境影响评价的概念;论述了开展土地利用总体规划环境影响评价必要性及其评价原则;从两个角度初步建立土地利用总体规划环境影响评价指标体系框架;给出土地利用总体规划环境影响评价的指标体系框架。

**关键词:**土地利用总体规划;环境影响评价;战略环境影响评价;评价原则;指标体系框架

## 引言

环境影响评价(environmental impact assessment, EIA)作为环境管理与规划的重要工具,是联系环境与发展的重要纽带,是实现可持续发展的重要途径和手段,它在促进各国环境与社会经济协调发展方面发挥了重要作用。2003 年施行的《中华人民共和国环境影响评价法》第 2 章第 7 条规定:“国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门,对其组织编制的土地利用的有关规划,区域、流域、海域的建设、开发利用规划,应当在规划编制过程中组织进行环境影响评价,编写该规划有关环境影响的篇章或者说明。”这就意味着我国把战略环境影响评价(Strategic Environmental Assessment, SEA)以法律形式作为一项制度规定下来。到目前为止,国内外许多学者对战略环境影响评价的基本框架和原则、方法以及指标体系的建立都进行了一定的研究和探讨,而对规划的环境影响评价特别是土地利用规划的环境影响评价的研究相对较少。

我国土地利用规划从编制内容来看包括三个方面:土地利用总体规划、土地利用专项规划与详细规划。土地利用总体规划是在较大范围内,按照国民经济发展需要,以及土地本身的适宜性,在时间和空间上,在国民经济各部门之间分配土地,并对土地的开发、利用、整治和保护进行统筹安排、调整结构、合理布局的土地利用的战略性和控制性规划。它属于土地利用规划的最高层次,决定着制约着其他各个层次的土地利用规划,是土地利用规划的骨架<sup>①</sup>。目前新一轮土地利用总体规划修编正在全国大规模开展,因此,进行土地利用总体规划环境影响评价研究、建立适合于我国国情的科学的指标体系、评价原则和评价方法已成为当务之急,对我国规划决策具有重要的现实指导意义。

## 一、土地利用总体规划环境影响评价的内涵

1. 土地利用总体规划 EIA 属于战略环境影响评价范畴。从上个世纪 70 年代开始,一些发达国家在“传统环境影响评价”基础上,从单个建设项目的环境影响评价发展到区域开发的环境影响评价,再逐步扩展到战略环境影响评价。战略环境影响评价是指对政策、规划或计划(Policies, Plans and Programs, PPPs)及其替代方案的环境影响进行规范的、系统的、综合的评价过程,包括根据评价结果提交的书面报告和把评价结果应用于决策中<sup>②</sup>。战略环境影响评价通过对对累积性影响和区域性环境影响的分析,把环境影响消除或放在战略层面上来考虑,它使政府制定的 PPPs 在实现社会、经济效益的同时,尽可能避免、减轻对环境的重大负面影响,并作为确保决策时考虑可持续原则的有效工具和手段。战略环境影响评价意义,从实质上说就是要把环境保护放在战略高度来考虑,把环境考虑纳入决策过程,促进经济、社会与环境可持续发展。战略环境影响评价为法规、政策、规划环评,由于我国环评法中只规定规划环评,因此只能将规划环评作为战略环评评价与综合决策落脚点,推进规划环评就是推进战略环评<sup>③</sup>。由此可见,土地利用总体规划 EIA 属于战略环境影响评价范畴。

2. 土地利用总体规划环境影响评价内涵。土地利用总体规划环境影响评价,就是指土地利用规划中对土地发展战略、土地利用目标和方针、土地利用方案、土地利用政策实施可能对环境带来影响做出预测、分析和评价,把环境因素纳入到土地总体利用和社会经济发展的综合决策之中,并在不利影响的情况下,采取预防措施或者其他补救措施,如采取环境影响评价修正或寻求替代方案,以避免或尽可能降低由于决策失误带来环境影响。它是 EIA 在土地利用决策各个层次及早期协调环境与社会发展关系一种综合决策和科学规划手段,是战略环境影响评价在土地利用总体规划切入点。

## 二、开展土地利用总体规划环境影响评价的必要性

1. 我国面临着严峻的生态环境问题。改革开放以来,国家和政府为改善生态环境做出了巨大努力,取得了很大成绩,国家也出台了一系列的环境保护政策,但是由于各地区仍以经济增长作为其发展的核心,造成对资源的不合理利用,加上土地利用总体规划缺乏科学性和可预见性,没有把生态环境保护放在战略高度来考虑,中国面临的生态环境形势非常严峻。主要表现在:很多地区水土流失面积、侵蚀程度、危害程度呈加剧趋势;由于人为过度的经济活动,土地荒漠化呈加速扩展之势;土地盐碱化、土地污染、土地贫瘠化、土地损毁、耕地质量退化等问题也非常突出;草场退化、沙化和碱化面积也在逐年扩大;由于长期忽视对湿地的保护,湿地遭到严重破坏;由于生态系统遭到人为破坏,生物多样性受到严重挑战,等等。

由此可见,我国生态环境总体上呈恶化趋势。由于我国过去没有一个完整的、系统的、科学的土地资源可持续利用规划,人们的生态环境意识淡薄,给我国的经济和社会带来极大危害,严重影响到了可持续发展。土地是人类一切经济社会活动的载体,是生态系统的重要组成部分,开展土地利用总体规划环境影响评价,提高土地利用总体规划对土地利用的宏观调控,对实现经济、社会、环境可持续发展和土地资源的可持续利用都具有重要的现实意义。

2. 上一轮土地利用总体规划存在着不足。我国上一轮土地利用总体规划在保护耕地、控制建设用地、加强对土地利用的分类指导和调控等方面都取得了巨大的成就。但是在上一轮土地利用总体规划由于缺少环境影响评价(主要是生态环境影响评价),对生态建设考虑缺乏战略眼光。在规划中,基本农田、建设用地图等规划内容能做到定量、定位,而对土地开发整理项目位置不明确;规划图上没有明确标注出土地开发整理的区域以及禁止土地开发区,对土地生态环境保护、维持生态平衡所必需的湿地、水域、滩涂等用地在土地开发整理时未加以任何生态影响评价,一味追求增加耕地,实现耕地占补平衡,不利于生态建设;在规划中未考虑到为减少水土流失,保护生态环境的退耕还林措施的实施。

所以,为了保护与改善生态环境,在本轮土地利用总体规划中可相应地增加生态退耕、各类重点项目建设占用农用地、土地开发整理补充耕地等方面的生态环境影响评价,在开展规划 EIA,可克服上一轮规划在生态环境方面存在的不足,为新一轮土地利用总体规划修编提供指导。

## 三、土地利用总体规划环境影响评价的原则

土地利用总体规划环境影响评价在国内研究尚属空白,需要在借鉴国内外环境影响评价的基础上,结合我国土地利用总体规划的具体国情,提出适合我国的土地利用总体规划环境影响评价的原则。

1. 可持续发展的原则。可持续发展是一个涉及经济、社会、文化、技术及自然环境的综合概念。它是立足于环境和自然资源角度提出的关于人类长期发展的战略和模式。它并不是一般意义上所指的在时间和空间上的延续,而是特别强调环境承载能力

和资源的永续利用对发展进程的重要性和必要性。可持续发展不同于传统的经济增长,它是人类关于社会经济发展和人类生存的一切思维方式的变革<sup>④</sup>。在土地利用总体规划环境影响评价实际操作过程中,应通过各种方法、体系和政策的建立和实施,把环境问题与社会经济发展有机地结合起来,贯彻可持续发展这一理念,客观地评定和衡量土地利用战略在土地利用进程中的社会经济价值及其对环境造成的损害,并提出土地利用的优化方案和污染治理措施来引导生态、经济和社会的可持续发展。

2. 以新的发展观为指导的原则。经济学家蔡继明认为,新发展观的讨论不能脱离我国的具体实际和二元结构的现状,要考虑我国所处的发展阶段和城乡二元结构带来的各种问题。他还认为,目前,国际的规则、目标、理论、提法都是发达国家制定或提出的,是建立在较高的经济社会发展水平基础上的。因此,新发展观的讨论要避免观念早熟和“洋跃进”,要考虑到我国经济社会有没有发展到那种程度,特别是几亿农民有没有到那种程度,要考虑到提出的一些发展目标,与几亿农民的利益有没有冲突。以人为本要以社会多数人为本,现在富人还是少数,要避免将少数富人的标准作为当前的标准,要考虑社会大多数人的需要,以大多数人的利益为标准。

以经济建设为中心,目的并不是为经济本身,而是为了人,为了切实地实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益<sup>⑤</sup>。因此,人是发展的目的,开展环境影响评价只是一种手段。在开展环境影响评价时要考虑到大多数人的生活水平的提高,大多数人的生活质量的改善,要对土地利用总体规划带来的社会环境影响(如贫富差距问题)予以重视。

## 3. 科学性原则

(1) 开展土地利用总体规划环境影响评价应以生态环境影响评价为基础<sup>⑥</sup>。土地利用总体规划环境影响评价应着眼生态环境影响评价。传统的建设项目环境影响评价主要考虑污染性环境影响,包括:(1)地表水环境影响评价(水体污染);(2)大气环境影响评价(大气污染);(3)土壤环境影响评价(土壤污染、退化和破坏);(4)环境噪声影响评价(噪声污染)。土地利用总体规划是一种综合性用地规划,进行环境影响评价时应反映土地利用宏观结构调整与布局以及土地开发整理复垦等活动对区域内自然环境和生态系统影响。重点考虑维护生态系统稳定性和完整性,在对生态环境影响评价基础上,兼顾经济环境影响评价和社会环境影响评价。

(2) 应用 GIS 辅助手段开展环境影响评价。GIS 具有编辑、加工和评价长时段、大区域数据的能力及卓越的建模和影响预测能力,能够识别和分析环境影响在时间和空间上的累积特征<sup>⑦</sup>。因此,为进行土地利用总体规划环境影响评价提供了可操作的方法。基于计算机支持的地理信息系统技术,由于其数据处理能力强大和空间数据分析、表达的强大功能,为环境影响评价提供了高技术工具;它不仅能处理、分析空间和非空间数据,而且还能以多种手段进行有效的技术空间分析。因此,GIS 在环境影响评价领域,应用前景十分广泛,它将引起环境影响评价部门从人员构成、技术装备到工作计划、工作成果的全面改革。

## 四、土地利用总体规划环境影响评价指标体系框架与评价方法

### 1. 建立指标体系的原则

(1) 科学性和可操作性。土地利用总体规划环境影响评价应具有明确的科学内涵、较好的度量性,要便于不同地区之间的比较,并符合相应的技术规范,在可能的条件下尽量采用定量指标。另外,土地利用总体规划环境影响评价的指标应具有很强的可操作性,易于从国民经济统计数据库、相关部门资料以及国土资源管理部门现有资料中获取,便于各级国土资源管理部门使用。

(2) 公众参与原则。广泛的公众参与能使环境影响评价更准确的估计战略决策对可持续发展的影响,减低相关问题和信息被遗漏的可能性,使决策过程更科学更民主。此外,公众参与也是使决策获得公众支持,提高政府决策效率和责任感及公众环境意识的重要途径。

(3) 整体性原则。整体性原则是指系统中各部分之间的相互关系及部分与全部之间关系,必须以整体为原则进行协调,做到局部服从整体,追求效益整体最大化。在建立环境影响评价指标体系时,应该把规划区域当成一个整体来考虑,服从整体性原则。

2. 土地利用总体规划环境影响评价指标体系的框架。构建环境影响评价指标体系框架,根据考虑的角度不同,可得出不同的指标体系框架。本文试从以下两个角度建立土地利用总体规划环境影响评价指标体系。

(1) 从资源、环境、经济和社会四者协调发展的角度来考虑。土地利用总体规划环境影响评价指标体系应包括资源、环境、经济、社会指标四个层次<sup>⑧</sup>。

资源指标:人均耕地、人均水资源量、后备资源及其潜力、土地利用效率、土地垦殖率、复种指数、建设用地率、建筑密度、复垦利用地比率、土地资源利用的集约程度等。

环境指标:森林覆盖率、自然保护区面积、人文景观大气、水资源、土壤、声是否发生污染,以及水土流失、泥石流、塌陷等地质灾害情况。

经济指标:主要是土地生产率,它是用单位面积的土地所能提供的产品(价值)服务来表示。在农业上,往往用单位面积的粮食产量等来表示。对于城市土地,可用单位面积所带来的利润或产值来表示。

社会指标:反映人们对日益增长物质文化的满足程度的指标。包括两方面内容:①土地利用社会效益指标,主要包括人均绿地面积,人均农产品产量,人均总收入、纯收入、总产量、总产值、商品总产量、总产值,人均上交粮、利、税额等;②社会环境状况指标,主要包括文化、教育水平,居民消费水平,城镇化水平,社会收入分配的平均程度(基尼系数(Gini Coefficient))等。

(2) 从土地利用总体规划包含的内容角度来考虑。新一轮的规划修编,应该包括土地利用方针与目标、土地利用方案、实施土地利用规划的措施等内容,因此土地利用总体规划环境影响评价需要对土地利用方针与目标、土地利用方案进行评价,实施土地利用规划的措施进行评价,可从这三个方面建立环境影响评价指标体系框架:

土地利用方针与目标:城市化水平、产业结构调整、土地利用效率指标、各类用地的保障情况如何,人口状况,土地资源类型分布、质量状况。

土地利用方案:土地利用分区的合理性,土地利用结构的可行性进行评价,土地利用主要控制指标的可行性。

土地利用措施的环境影响评价是较低层次的评价,可效仿项目环境影响评价的做法,论述具体措施可能造成的土地质量、水环境质量、农业生产环境的变化等后果,并提出改进或减缓措施等。

3. 评价方法。土地利用总体规划具有整体或综合性的特征,规划目标注重的是提高规划区全部用地的整体效益,从而取得最佳的生态、经济、社会综合效益,使经济、社会、环境三者之间协调发展。因此,在开展环境影响评价时,应把评价区域看成一个完整的系统来考虑,主要采用系统分析法和综合分析法开展土地利用总体规划环境影响评价。

## 五、土地利用总体规划环境影响评价的建议和政策建议

1. 在明确土地利用总体规划环境影响评价的范围和内容,全面了解区域各方面信息和公众广泛参与的基础上,根据所研究区域的具体情况,因地制宜地建立环境影响评价指标体系,拟定科学、可行的环境影响评价方案。

2. 开展规划环评理论研究,尽快出台土地利用环境影响评价的技术规程。由于目前尚没有一套完整、可行和认可的规划环评技术规程,给土地利用总体规划环境影响评价的开展带来很多不便。

3. 开展土地利用总体规划环评宣传和培训工作,提高公众和战略决策者的素质。<sup>⑨</sup>

通过在公众中开展的土地利用总体规划环评的宣传工作,使环保观念深入人心,让公众对环境问题有一定的敏感性;在开展土地利用总体规划环评的过程中给予理解和支持,有利于规划环评方案的实施;通过对管理机构和战略决策层人员开展规划环评培训,可以提高他们的决策水平,使土地利用总体规划环评方案具有更高的科学性和可行性。

4. 加快建立“绿色GDP”核算体系。传统的国民经济体系在很大程度上造成了各地区在社会经济发展中盲目追求经济数量的增长,而忽视经济质量的提高和生态环境的改善,导致了目前生态破坏、环境污染和资源枯竭形势严峻。应尽快将生态环境资源的损耗纳入国民经济核算体系——“绿色GDP”核算体系,并建立相应的考核指标,这样才能有效地评价一个地区的发展<sup>④</sup>,进一步避免生态破坏和环境污染,并促使在土地利用总体规划中把生态环境建设放在战略层面上来考虑,逐步树立起科学的发展观,让可持续发展观念深入到土地利用总体规划的各个环节。

5. 把环境质量财产明晰化。科斯在1960年发表的《社会成本问题》一文中指出如果不考虑经济的外效应,就得不到资源配置的帕累托最优状态。要解决这个问题,关键在于把环境使用权作为一种财产权,并且应把这种财产权明晰化,这样,在某项生产活动中产生负的外部效应时,就可以明确地判定是谁给谁造成了损害,受损害的一方有权获得相应的赔偿(这就是著名的“科斯定律”的部分观点)。

## 农地承包需要改革吗?

周蓉

(中南财经政法大学工商管理学院 湖北武汉 430074)

**摘要:**自从党的十一届三中全会确立了以家庭联产承包为基础、统分结合的双层经营体制以来,农村土地承包制充分展现其优越性,表现出强大的生命力。但随着生产力的进一步发展,随着社会的进步,随着农业生产现代化、专业化、企业化发展,农村土地承包从制度到运作还能发挥它的巨大的潜力吗?它不需要新鲜血液吗?

**关键词:**农村土地承包;改革

我国现行的农村土地制度,主要以土地归农民集体所有,由集体经济组织的成员承包经营的特征,适应了当时农业生产力和农民经营管理水平,调动了广大农民的积极性。但随着社会生产力的进一步发展,从制度到运作,它也逐渐暴露其不合潮流的弊端,成为我国农业发展的桎梏。

### 一、农村土地承包制的弊端

#### 1. 土地所有权主体在法律上明确但实际上模糊

法律规定我国农村土地所有制主体为集体,但事实上“集体”本身就比较模糊,在《宪法》、《土地管理法》中,将集体界定为乡(镇)和村民小组三级;在《民法通则》中,又定为村委会或地区性合作经济组织,法律本身相冲突,并且未明确规定由哪一级管,再则集体成员也在不断变化,有进有出,有生有死,并未相关文件规定以动态或以静态为准。而在现实中,也出现过多起因主权不明而引起的土地纠纷。

#### 2. 土地产权的全能残缺不全

1. 既然所有权的主体不明确,那土地产权的全能残缺不全也是再所难免的,突出表现在:土地的排他性受到限制,地方政府采用行政手段干预农民的土地使用权。在外地取租后,根本不管此地是适应结构还是长租,盲目的大面积的耕种,不仅劳民伤财,还破坏了当地的体系结构。

2. 土地的收益独享权受到侵蚀,一直以来“交够国家的,留足集体的,余下是自己的”特别合约成为各级政府侵蚀农民利益的借口,不仅加重农民负担,也不符合市场经济要求。

(三)土地的转让权在政府手里。(1)农用地转型要先向国家征用为国有才可进入市场,而农民只获得征地补偿费——不由市场形成的土地价格。(2)农户间的承包地转让,具体办法由政府规定,而非农户间市场化合约。

### 三、当今土地承包运作的局限

土地承包是以家庭联产承包为基础单位,在生产水平提高以及社会分工不断细化的趋势下,这种经营方式局限性日益突出。

1. 承受风险能力弱,在农业生产中存在“两重风险”。自然风险和市场风险,传统农业以自给自足为主,大多进行粗放型生产,人力、物力投入多,产出少,效益差,在自然风险面前束手无策。且由于规模小,专业生产水平低,无法准确预测市场信息,盲目性生产,在供求不平衡、价格偏离均衡线时,农户则首当其冲。这种制度根本无法承受农业现代化带来的高成本,而且容易造成农业发展中的重复投资和资源浪费。

2. 该制度使家庭在生产经营中的投融资能力低下,而且农户获取信息的能力低,容易造成信息不对称,信息闭塞难以适应国际化竞争,我国在加入WTO后,各行各业均受到不小的冲击,尤其是农业等国家保护行业,我国农业由于在高关税的保护之下,缺乏竞争力和发展动力。国外大量优质低价的农产品大量涌进我国市场之际,对我国农业构成巨大冲击,并且迫使我国农业产业结构作出调整,提高自己的竞争力,与国际接轨。

3. 小规模经营造成资源配置不合理,资源严重浪费,土地承包是以均田为基础,是按人平均分配承包地,实行“增人不增地,减人不减地”的制度,使得土地与人口凝固结合,大大不利于土地使用权的合理流动和集中,不利于规模化生产和经营;这就造成了“有田不想种,有田不够种”的局面。在长期的农业耕作中,有人积累了丰富的经验,成了种田的能手,由于均田。只能有那么多田,而再接受土地成本很高。这样就造成大浪费其资源。而在此同时,有人发展农业外产业,只是把田作为最后的留守地,既不耕作也不转让,任其荒芜。在当今资源严重短缺的前提下,这是极奢侈的浪费。

4. 调整土地过于频繁,使农户人心惶惶。我国有些地方经常采取行政措施对土地进行调整,认为这样才能稳定,过频繁的调整则诱发一些承包户对土地的掠夺,造成大多数农户不敢调整生产,以免有投入无产出,对我土地资源造成极大破坏。据调查显示:1978年以来,有95%的村对土地进行过调整。调整1次的占12.55%,调整2次的占22.7%,调整3次的占30.6%,调整4次的占20.8%,调整5次以上的占13.9%,平均调整3.10次,最高的为8次。不断重新调整土地承包将使农业劳动就业避开市场的规范和约束,掩盖了农业劳动力过剩的危机,使其成为一种市场经济下社会保障功能的消极替代(无效率替代),这种消极替代将极大助长农民的平均主义的懒惰心态,而使这种制度成为最无效率的制度。

5. 土地承包期过短,在我国经常出现“有人无田,有田无人”的现象,而乡镇政府为了应付这种现象,便缩短承包期,但是过短的承包期使农户不敢追加投资,打击农户改善生产条件的积极性。据在四川内江市农村的调查表明,高达91%的农户要求希望土地承包期为30年或更长的承包期,甚至实行永久承包。而在东部发达地区的江苏的无

科斯的研究开辟了一个把法律和经济学结合起来的新领域,提出了一条发挥市场作用来处理外部经济效果的新思路,这对产权理论的发展,对于环境经济学的发展产生了重大的影响<sup>①</sup>。在人们面临日益严重的环境保护任务的今天,在人们更多地考虑“可持续发展”问题的时候,科斯的观点对我们当前的土地利用总体规划环评还是有借鉴意义的。

### 参考文献:

- ① 曹树基、周生路,土地利用规划学,南京:东南大学出版社,2003:25.
- ② 徐德、朱坦、黄利强,战略环境影响评价的发展研究,环境科学,1999,18(8):348-351.
- ③ 潘浩,战略环评:从源头控制环境污染,光明日报,2005-9-1.
- ④ 关涛,中国土地资源与可持续发展研究,哈尔滨:东北农业大学,2002:27-28.
- ⑤ 新华社特约评论员,人是发展的目的[EB/OL].http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-03/29/content\_1390201.htm.
- ⑥ 贾克宽、游俊奇、陈伟伟、蔡玉梅,土地利用规划环境影响评价若干问题探讨,中国土地科学,2003,17(3):15-20.
- ⑦ 尹彦彦、李锐,GIS在环境影响评价中的应用,矿山测量,2003,(2):27-29.
- ⑧ 魏力、黄贵金、张晚峰,土地利用战略环境影响评价,中国土地科学,2003,17(6):56-60.
- ⑨ 王玉梅、尚金城、邓朝生,中国开展战略环境影响评价存在的问题及其对策,地理科学,2004,24(2):222-225.
- ⑩ 黄庭春,长江流域生态安全建设,自然资源学报,2002,10(3):298.
- ⑪ 邵羽翔,陈必大,新编西方经济学教程,上海:上海财经大学出版社,1998:195-201.

锡、连云港、泰兴三市的调查表明,要求承包期15年以上的只占38.9%,要求承包期在15年以内的超过了61%,而经济最发达的无锡,有高达45.26%的农户要求承包期最好在5年以下,三市经济水平相比较的高到低,相对应的要求承包期在15年以上的农户比例分别为25.27%、42%、49%。这些调查材料表明,农民对土地承包期预期与当地经济发展水平直接相关,且呈负相关关系。

6. 少地方土地流转停滞不前,由于农户无相应的社会保障,失去了土地,就失去了最后的基本保障。因此,即便在商业发达的地区,土地流转也是很缓慢。甚至出现有从事农外产业的农民,在承包地“倒贴转包”无人接受的情况下,只得忍痛弃耕抛荒。南海市的土地股份合作制广东南海市地处珠江三角洲,得改革开放风气之先,成为我国经济增长最快、发展水平最高的地区之一。城乡一体化快速推进。1991年该市农村综合实力居全国第四位,居广东省之首,农村工业产值占工农业总产值的90%,第二、三产业从业劳动力占农村总劳动力的80%。社会经济迅速发展,城乡一体化快速推进,但二元结构下“按人口平均分配”的格局却依然存在,土地流转困难,造成了土地细碎经营、粗放经营甚至抛荒等不良后果。

### 三、进一步完善土地承包制的措施

农地承包制度发展到今天已逐渐成为我国农业生产的基础。当务之急是对症下药。进一步完善,建立适应社会主义市场经济要求的农村经济运作机制和管理机制。

1. 作为党在农村基本政策的土地家庭承包经营制度,必须长期稳定。农业以家庭经营为基础,既是农业生产特殊规律决定的,也是生产关系一定要适应生产力发展的要求决定的,同时,也是符合农民的根本利益的,因此,必须稳定和不断完善家庭承包经营制度,其核心就是稳定土地承包关系。这是双层经营体制的基础层次,制度创新必须在此基础上进行,“按人口平均分配”的格局却依然存在,土地流转困难,造成了土地细碎经营、粗放经营甚至抛荒等不良后果。

2. 在稳定家庭承包经营的基础上,有条件的地方可加快土地承包经营权的流转,逐步发展规模经营。(1)要在坚持土地承包30年不变的基础上考虑土地所有权、承包权和经营权的分离,同时要按市场机制去运作,必须坚持依法、自愿、有偿的原则,切实保障农民利益。(2)地制宜采取灵活多样的流转形式。通常情况下可以采取农户自行协商的办法实现流转,这是目前最普遍的形式。在引进投资项目,需要连片开发的地方,在征得农户同意的情况下,可以采取反租倒包的方式解决;在二、三产业比较发达、农村劳动力大批转移、村级集体经济实力相对较强的地方,可采取土地股份合作制的方式,即农户以土地承包权或经营权折价入股,农民可以按股分红。(3)在具体运作方式上,流转量小的地方,可先以村委会为中介协调解决;流转量大的地方,就要吸收有流转意向的农户、企业参加成立协会组织,靠协会来具体运作。但不管采取什么样的方式,流转双方必须依法签订明确的流转协议。(4)要绝对避免行政性的干预,否则不仅不会达到流转的目的,还会引发新的矛盾和增加不稳定因素。通过建立合理的土地流转制度,就可以实现土地规模化经营,这有利于提高农业生产率和经营效益,从而增加农民收入。

3. 整合劳动力资源,大力发展农民经纪人队伍。当前,我国农村劳动力资源非常丰富,但配置却不尽合理。一方面,由于人口增长过快,城市化又使耕地被大量征用,加剧了农村人多地少的矛盾。假如我们有众多经营状况良好的乡镇企业,那么就可以转移一部分农村剩余劳动力,但目前一些乡镇企业经济效益低下,发展面临着重重困难,吸纳就业人员的能力明显减弱,致使农业劳动力过剩的现象更加突出;另一方面,农业要走向市场化,农民要按市场规则经营农业,但现实是农村在信息、科技、营销等方面的从业人员非常缺乏,满足不了农村市场经济发展的需要。

4. 整合各种生产要素,积极推进农业产业化经营。当前,由于家庭分散化经营,农村各种生产要素得不到优化配置,导致了小规模生产,农业交易成本高,难以解决农户与市场的矛盾,从而无法实现高产优质高效农业,很大程度上制约了农民增收。因此要促进农民增收,就必须实施农业产业化经营,整合各种生产要素,使农村人、财、物优化组合,提高效益。

5. 加大政府对农村、农业的支持力度,帮助农村建立中介组织。进一步完善农产品信息交流中心,利用政府的优势,提供农业知识,推广经验。同时加大农科研项目投资。充实农村科技力量。

6. 通过专业家庭农场或者租或者将承包权股份化等方式将现有闲置的农地资源重新发挥功效。将现有分散的小农户经营利用市场化合约,通过使用权的有偿转让,逐步集中到农业专业户手中。采取农场式经营,全面实行科学化、机械化、现代化、专业化经营,不仅提高了承受风险能力,优化资源配置,节约了成本,还加快了我国农业现代化的步伐。

7. 稳定完善土地承包制,可以通过承包经营权物权化,失地农民社会保险化,农村非农用地资本化,农村土地交易市场化等方式,只有承包制合理,农民满意,我国农业才能一日千里。

8. 适当延长承包期,增强农民安全感,进一步改善土地肥力,调整农业结构,同时还可以按市场方式流转土地,增强农民收入,逐步发展规模化经营等。提高我国农业竞争力。

### 参考文献:

- ① 《论农村产权制度建构模式之选择》,引自http://www.chinalawinfo.com/.
- ② 温铁军,半个世纪的农村制度变迁,《战略与管理》,1999年第6期.
- ③ 中共中央农村工部,农业部农村固定观察点办公室,对第二轮土地承包工作的跟踪分析,《经济研究参考》1997年第73期.
- ④ 曹树基、朱广新,农地承包经营权物权化建构的基础与思路,《法商研究》2001年第三期(总第83期).
- ⑤ 陈建雄,整合农业资源促进农民增收.