

【编者按】中国共产党十八大报告明确提出,要坚持和完善农村基本经营制度,构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。2013年中共中央1号文件以“加快发展现代农业、进一步增强农村发展活力”为题,突出强调:创新农业生产经营体制,稳步提高农民组织化程度;构建农业社会化服务新机制,大力培育发展多元服务主体;改革农村集体产权制度,有效保障农民财产权利。为此,农业部经管司、经管总站研究组围绕学习贯彻党的十八大精神和2013年中央1号文件精神,深入探讨了我国农村经营体制机制改革创新的基本思路和主要对策,形成了全面的研究报告。报告主要涉及六个方面:一是坚持和完善农村基本经营制度,构建新型农业经营体系;二是加强土地流转管理和服务,发展多种形式适度规模经营;三是发展新型农民合作组织,提高市场竞争能力;四是培育壮大农业产业化龙头企业,健全完善利益联结机制;五是推进农村产权制度改革,探索集体经济的有效实现形式;六是构建农业社会化服务新机制,培育发展多元化服务主体。本刊将就“中国农村经营体制机制改革创新问题”分之一、之二、之三刊出。

构建新型农业经营体系 稳步推进适度规模经营

——“中国农村经营体制机制改革创新问题”之一

农业部经管司、经管总站研究组*

【摘要】中国共产党十八大报告明确提出,坚持和完善农村基本经营制度,构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。本文从我国现行农村基本经营制度的内涵、农村基本经营制度具有极大优越性、农村基本经营制度需要进一步完善、构建新型农业经营体系思路 and 对策四个方面进行了探讨,并从土地流转和适度规模经营发展现状、发展土地适度规模经营思路 and 原则、发展土地适度规模经营的主要措施等方面探讨了加强土地流转管理和服务,发展多种形式适度规模经营的问题。

【关键词】农村经营体制机制;农村基本经营制度;土地流转;规模经营

【中图分类号】D61 【文献标识码】A 【文章编号】1005-8273(2013)06-0038-08

中国共产党十八大报告明确提出,要坚持和完善农村基本经营制度,构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。2013年中共中央1号文件以“加快发展现代农业、进一步增强农村发展活力”为题,突出强调:创新农业生产经营体制,稳步提高农民组织化程度;构建农业社会化服务新机制,大力培育发展多元服务主体;改革农村集体产权制度,有效保障农民财产权利。为此,我们围绕学习贯彻党的十八大精神和2013年中央1号文件精神,深入探讨了我国农村经营体制机制

改革创新的基本思路和主要对策。

一、坚持和完善农村基本经营制度,构建新型农业经营体系

(一)我国现行农村基本经营制度的内涵

我国农村实行的以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,是在改革人民公社旧体制的基础上逐步确立的,并随着改革的深入而不断完善。中共中央1983年1号文件提出,通过联产承包责任制形成的“分散经营和统

*本研究组是根据农业部党组确定的重大选题,由农业部经营体制与经营管理司、农业部合作经济经营管理总站的相关专家联合组成的。

一经营相结合的经营方式具有广泛的适应性”，“分户的家庭承包经营只不过是合作经济中的一个经营层次，是一种新型的家庭经济”。1991年党的十三届八中全会首次明确：“把以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制，作为我国乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来，并不断充实完善。”^{[1](p.1762)}1999年修正的《宪法》明确：“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。”^{[2](p.809)}党的十七届三中全会明确提出：“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是适应社会主义市场经济体制、符合农业生产特点的农村基本经营制度，是党的农村政策的基石，必须毫不动摇地坚持。”^{[3](p.674)}

——家庭承包经营是双层经营体制的基础。家庭承包经营是双层经营体制的基础，核心是稳定和完善土地承包关系。土地是农村最基本的生产资料，主要采取农民集体所有、农户家庭承包方式，使农户成为农业最基本的经营主体。到2012年底，全国有近2.3亿农户承包了全国95%的集体耕地，户均耕地7.5亩；绝大部分的草原、水面和集体林地也普遍实行家庭承包经营。承包农户承担着主要的农产品生产任务，是我国初级农产品特别是大宗初级农产品的主要生产者，是我国农业生产——主要是种植业、草地畜牧业、集体林业最庞大、最普遍、最基本的经营主体。据统计，经营耕地10亩以下的农户生产的粮食、棉花、油料、糖料分别占全国总产量的95%、76%、98%、94%。

——统一经营在双层经营体制中不可或缺。通过承包形成的分散经营的农户，面对不断发展的专业化、商品化和社会化大生产，存在着经营规模小、组织化程度低、抗御风险能力弱等问题，存在着小生产与大市场的矛盾。妥善解决这些问题和矛盾，离不开统一经营层次的完善和提高。统一经营层次的完善和提高不是对家庭承包经营的否定，而是对家庭承包经营基础地位的巩固和发展。

——双层经营体制是密不可分的有机整体。在这一体制内，“分”是“统”的基础，“统”是“分”的保障，两者相互依存、相互补充、相互促进，是一个有机的整体，忽视任何一方都不利

于农村经济的健康发展。如果家庭承包经营这个基础动摇了，农村经济发展就失去了根基；如果不能在家庭承包经营的基础上完善和发展统一经营，提高组织化水平，发展社会化服务，家庭经营的不足就不能克服，最终也难以巩固家庭承包经营的基础地位。稳定和完善农村基本经营制度必须把两者很好地结合起来。

(二)农村基本经营制度具有极大优越性

30多年来，中央始终强调农村基本经营制度是党的农村政策的基石，必须长期坚持，动摇不得。

——改革开放的实践证明，我国现行农村基本经营制度具有旺盛的生命力。30多年来，我国农业和农村经济发展取得了举世瞩目的成就，农产品供给实现由长期短缺向总量基本平衡的历史性跨越，保证了人们日益增长的农产品需求，也发展和繁荣了农村经济。这些成就的取得是建立在以家庭承包为基础、统分结合的双层经营体制基础上的。农村改革和发展的实践充分证明，是家庭承包经营解放了农村生产力，激发了广大农民积极性和创造性；是统一经营把分散的家庭经营引领上了商品化、专业化、社会化的路子，促进了传统农业向现代农业的转变。把家庭经营与统一经营有机结合起来，实现了优势互补，完全适应现代农业发展要求，无论是现在还是将来，都具有旺盛的生命力。

——农村基本经营制度符合农业生产特点和社会主义市场经济体制要求。农业生产是自然再生产与经济再生产的有机统一过程，农业劳动具有季节性、时效性、地域性突出等特点。家庭经营最适于农民合理安排劳动力和劳动时间，根据市场、气候、环境等及时作出决策，有利于发挥精耕细作的传统，提高土地的产出率，促进农业增产和农民增收。有了长久稳定的农村土地承包关系，农民既可以放心地经营土地，扩大生产投入；又可以安心地流转土地，为发展多种形式的适度规模经营创造条件。特别是基于我国人多地少的基本国情，实行家庭承包经营，保障农户有一份承包地，是农民最重要的生产资料和基本生活保障，十分有利于农村社会的稳定。对于家庭经营存在的

规模小、竞争能力弱、组织化程度低等不足,则需要统一经营层次来弥补。

——农村基本经营制度能够容纳和支撑持续发展、不断创新的农业生产力。农村基本经营制度是家庭经营和统一经营的有机统一体,把农户家庭承包经营的优势与社会化的统一经营的优势有机结合起来,不仅适应以手工劳动为主的传统农业,也适应采用先进科学技术和生产手段的现代农业。在农户家庭承包经营的基础上,发展多种形式的联合与合作,形成农户的专业化生产与各类社会化服务的有机结合,可以进一步容纳现代农业生产力的发展。专业大户、家庭农场的发展,以及农机跨区作业都是典型的证明。

——农村基本经营制度符合世界农业现代化提高组织化程度的发展趋势。世界各国农业发展到今天,家庭经营仍是最基本的农业经营形式。在家庭经营的基础上建设现代农业,虽然各国依据本国国情走的道路有所不同,但比较共同的是发展全覆盖、多层次、多形式、多元化的农业社会化服务,提高农业生产的组织化程度。我国农村基本经营制度两个层次的相互促进、共同发展,这种有机结合本身也是借鉴了国际经验。

(三)农村基本经营制度需要进一步完善

随着工业化、城镇化进程加快,特别是农村劳动力持续外出转移就业和农村人口向城镇转移落户,我国进入了加快改造传统农业、建设现代农业的关键时期,农村基本经营制度也面临着许多新的挑战,需要进一步丰富和完善。党的十七届三中全会明确:“家庭经营要向采用先进科技和生产手段的方向转变,增加技术、资本等生产要素投入,着力提高集约化水平;统一经营要向发展农户联合与合作,形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变,发展集体经济、增强集体组织服务功能,培育农民新型合作组织,发展各种农业社会化服务组织,鼓励龙头企业与农民建立紧密型利益联结机制,着力提高组织化程度。”^[3](p.674)]

——农业劳动力持续转移,迫切需要解决农业劳动力结构性短缺、素质下降的问题。国家统计局公布的数据显示,截至2012年底,全

国农民工总量达到2.6亿,占农村劳动力总数的45%,其中外出6个月以上的农民工达到1.6亿,约占农村劳动力总数的28%。同时,由于转移的多是文化程度较高的青壮年农民,农业劳动力已经呈现老龄化、低文化,出现了年龄段、季节性、区域性等结构性短缺。目前,在全国种植业劳动力中,50岁以上的占32.6%(60岁以上的占11.4%),77.2%的是小学以下文化程度,特别是新生代农民工普遍务农意愿淡薄。如果这一状况得不到根本改善,今后一个时期农业劳动力结构性短缺问题将严重影响现代农业建设。为此,必须未雨绸缪,加快培养新型职业农民,确保现代农业后继有人。

——承包农户经营呈兼业化趋势,迫切需要解决集约化、规模化主体数量少等问题。受人多地少基本国情的制约,我国承包农户经营规模较小。目前,全国2.29亿承包农户,户均耕地7.5亩,且分布在比较零散的地块上;生产性固定资产支出刚过1000元,仅占农户总支出的3%。伴随农村劳动力转移,承包农户经营不断分化,农业生产既出现了兼业化趋势,也出现了撂荒等粗放经营现象。2012年,我国有纯农户1.72亿户、农业兼业户4673万户、非农业兼业户2113万户,分别占农户总数的65.9%、17.9%、8.5%。在这样的基础上建设现代农业,必须大力发展专业大户、家庭农场等新型经营主体,推进家庭经营向集约化、规模化和专业化转变。

——克服农户分散经营局限,迫切需要解决制约合作社和龙头企业发展的突出问题。当前,我国农户家庭经营,普遍带有“小生产”的痕迹,存在着与“大市场”的矛盾,面临着自然、市场和质量安全三重风险。实践证明,发展农民专业合作社和农业产业化是从根本上解决小生产与大市场矛盾、提高农业生产经营组织化程度的有效途径。目前,农民专业合作社发展仍存在着服务能力弱、带动能力弱和管理能力弱等突出问题,既不适应现代农业发展的要求,也满足不了农民群众加快联合合作的期待;龙头企业发展面临劳动力、原材料等生产要素价格上涨和国际市场竞争的巨大压力,内部存在经济实力薄弱、创新能力不强、融资困难、与农户间

的利益联结机制不健全等突出问题。为此,迫切需要推进农户间、农户与合作社、龙头企业间的联合与合作,加快发展农民专业合作社,做大做强龙头企业,增强引领农户发展现代农业的能力。

——适应专业化分工发展要求,迫切需要解决农业社会化服务体系发展滞后等问题。随着农业生产力发展和农村劳动力转移、农民收入增加,农业再生产向专业化分工、社会化协作转变,对农业社会化服务提出了强烈需求。目前,农村集体经济比较薄弱,集体经济组织法人地位不明确,普遍缺乏为农民提供“统”的服务能力;经营性服务组织发育不充分,经济实力弱,政策扶持不够,服务不规范;公益性服务机制不健全,供需衔接不紧密,难以满足农民多样化的生产经营服务需求。特别是缺乏系统化的扶持政策,农业生产性服务发展严重滞后,“一家一户”单打独斗搞生产的问题还没有根本解决。为此,迫切需要加快构建新型农业社会化服务体系,大力发展以生产性服务为重点的现代农业服务业。

(四)构建新型农业经营体系思路及措施

按照党的十八大报告和2013年中共中央1号文件要求,今后一个时期创新农村经营体制要紧紧围绕建设现代农业,充分发挥农村基本经营制度的优越性,在保护好农民土地承包权益的基础上,着力培育新型经营主体,健全农业社会化服务机制,发展多种形式规模经营,逐步建立起以家庭经营为基础,以专业大户、家庭农场为骨干,以农民专业合作社和龙头企业为纽带,以各类社会化服务组织为保障的新型农业经营体系,促进农业生产经营的集约化、专业化、组织化和社会化。

——稳定农村土地承包关系,提高家庭经营集约化水平。加强土地承包法律政策的宣传贯彻,进一步落实和维护好农民承包土地的各项权利。抓紧研究现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式,推动完善相关法律法规制度。继续扩大农村土地承包经营权登记试点,强化对农民承包地财产权的物权保护。深入开展土地流转规范化管理和服务试点工作,研究完善土地承包经营权流转管理办法,建立

健全土地承包经营权流转市场,规范有序流转土地承包经营权。鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民专业合作社流转,发展多种形式的适度规模经营。鼓励有条件的地方结合开展土地承包经营权登记和农田基本建设,通过互换并地解决农户承包地细碎化问题。建立健全农村土地承包经营纠纷调解仲裁体系,及时有效化解土地承包纠纷矛盾。引导和支持广大农户采用先进科技和生产手段,增加技术、资本等生产要素投入,不断提高集约化经营水平。加大对专业大户、家庭农场的扶持力度,完善培育专业大户和家庭农场的财政、税收、金融、保险和基本建设等政策措施。加大政策扶持力度,扩大阳光工程和农村实用人才培养规模,广泛开展种粮大户、养殖大户、家庭农场经营者和合作社带头人等培训,吸引和支持高素质人才务农创业。

——加快发展农民专业合作社,做大做强农业产业化龙头企业。按照积极发展、逐步规范、强化扶持、提升素质的要求,加快发展农民专业合作社。深入推进示范社建设行动,把示范社作为政策扶持重点,逐步扩大涉农项目由合作社承担的规模。鼓励农民兴办专业合作和股份合作等多元化、多类型合作社,抓紧研究修订“农民专业合作社法”。完善合作社税收优惠政策,对示范社建设鲜活农产品仓储物流设施、兴办农产品加工业给予补助。引导各地规范开展信用合作,创新保险产品和服务。建立农民专业合作社带头人人才库。深入贯彻落实《国务院关于支持农业产业化龙头企业发展的意见》,进一步完善扶持政策措施,健全利益联结机制,促进龙头企业做大做强。支持龙头企业通过兼并、重组、收购、控股等方式组建大型企业集团,支持龙头企业建设原料基地、节能减排、培育品牌。深入创建农业产业化示范基地,建立健全工作推进机制,研究出台扶持政策措施,积极为示范基地发展提供有效支持,促进龙头企业集群发展和县域经济发展。示范引导龙头企业与农户建立更加紧密的利益联结机制,让农户共享农业产业化发展成果。深入实施一村一品强村富民工程,加快一村一品专业村镇建设,因地制宜培育壮大主导产业,带动

农民增收致富。

——培育经营性服务组织,构建新型农业社会化服务体系。从市场准入、税费减免、资金支持、人才引进等方面加大扶持力度,推进农业社会化服务主体多元化、形式多样化、运作市场化,使农民享受到低成本、便利化、全方位的社会化服务。鼓励和支持经营性农业服务组织参与良种示范、农机作业、抗旱排涝、沼气维护、统防统治、产品营销等服务。开展农业社会化服务示范县创建工作,通过扶持典型、总结经验,探索构建服务供给充足、体系综合配套、供需对接顺畅、服务机制完善的新型农业社会化服务体系,探索推动农业社会化服务工作的有效措施。鼓励各地搭建区域性农业社会化服务综合平台,有效整合各类公益性、经营性服务组织资源,形成综合配套服务体系,创新服务供需对接机制。鼓励公益性服务机构、经营性服务组织发挥各自优势,开展多种形式分工合作,发展专业服务公司+合作社+农户、龙头企业+合作社+农户等服务模式。

——不断壮大农村集体经济,提高为农业为农民服务水平。因地制宜探索集体经济多种有效实现形式,不断壮大集体经济实力。加大集体经济组织立法推进力度,探索集体经济组织成员资格界定的具体办法,鼓励具备条件的地方推进以股份合作为主要形式的农村集体产权制度改革,建立归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度,保障农民对集体资源和经营性资产的收益分配权。强化农村集体资金、资产、资源管理,全面完成农村集体“三资”清理工作,建设农村集体“三资”信息化监管平台,加快农村集体“三资”管理制度化、规范化、信息化进程。深入推进农村集体“三资”管理示范县创建活动,大力宣传示范县先进经验。加强农村财务管理,加大农村审计监督力度。

二、加强土地流转管理和服务,发展多种形式适度规模经营

(一)土地流转和适度规模经营的现状

农村土地承包经营权的有序流转,是农民

实现土地承包权益的有效途径,也是促进农业规模经营的必由之路。党的十八大报告明确提出,发展多种形式规模经营。2013年中共中央1号文件系统阐述了土地流转的基本政策:土地流转不得搞强迫命令,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;探索建立严格的工商企业租赁农户承包地准入和监管制度;规范土地流转程序,逐步健全县乡村三级服务网络,强化信息沟通、政策咨询、合同签订、价格评估等流转服务;鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转,发展多种形式的适度规模经营。

近些年来,随着农村劳动力大规模转移,土地流转速度明显加快,土地规模经营取得积极进展。截至2012年底,全国家庭承包经营耕地流转面积达到2.78亿亩,占家庭承包耕地总面积的21.2%。按照土地流转方式不同,土地适度规模经营主要分为四种形式:

一是在农户自愿前提下,通过互换解决土地细碎化问题,实现承包地的集中经营。随着农村交通、水利等基础条件改善,地力差异逐步缩小,一些地方特别是平原地区,农民群众通过互换,把原来零碎、分散的承包地并成大块,提高了农机作业水平和土地利用率,降低了农业生产成本,促进了农业增产增效。

二是通过承包地在农户间的流转,发展专业大户、家庭农场,实现经营规模扩大。随着越来越多的农村人口进入城镇,在家务农的农户流入他们的土地而形成较大规模的专业大户、家庭农场,采用良种、良法,既能够降低生产成本、提高土地产出率,也可以提高劳动生产率,提升家庭经营收入水平。

三是通过农户土地承包经营权入股,组建土地股份合作组织,开展农业合作生产。一些农村劳动力转移程度较高的地区,在地方政府引导和支持下组建了许多土地股份合作组织,把土地集中整治后再出租给企业、专业大户、家庭农场或以合作农场的方式直接经营,提高土地的规模化经营水平。

四是工商企业租赁农户承包地从事规模经营,加剧“非粮化”、“非农化”趋势。工商企业投资开发农村“四荒”资源、小规模租赁农户承

包地建立示范推广基地,可以发挥资金、技术和管理等方面的优势,带动农民增收致富;但工商企业长时间、大面积租赁农户承包地,会导致土地单产水平下降,挤占农户就业空间,加剧“非粮化”、“非农化”经营趋势等问题。

近年来,各级农业部门认真贯彻土地承包政策法律,完善流转管理制度,健全流转服务体系,强化纠纷仲裁队伍建设,为促进农村土地规范有序流转,发展多种形式的规模经营发挥了重要作用。同时在贯彻土地承包政策法律、完善流转管理制度方面也存在一些不足和问题,如稳定土地承包关系的政策措施不够完善,对土地承包经营权的物权化保护不到位,许多农户对流出土地存在顾虑;土地流转服务体系和流转市场不健全,供需双方衔接难;流转管理制度不完善,流转行为不够规范,存在行政推动和“非粮化”、“非农化”等诸多隐患;缺乏针对性的扶持政策,土地有序流转和促进规模经营主体发育的环境尚待优化等。

(二)发展土地适度规模经营思路和原则

发展规模经营,要从我国基本国情和现代农业发展规律出发,以提高农业劳动生产率和土地产出率为目标,坚持农村基本经营制度和家庭经营主体地位,大力培育专业大户、家庭农场,大力发展农业社会化服务,积极稳妥地推进多种形式的规模经营发展。当前,要注意把握好四项原则:

一是发展规模经营,既要积极又要稳妥。发展规模经营,特别是土地规模经营,是建设现代农业的必然要求,也是世界各国发展现代农业的重要着力点。当前,我国工业化、城镇化快速发展,“谁来种地”问题比较突出,许多地方已经具备了发展规模经营的条件,加紧培育规模经营主体是必然趋势。同时,也必须看到,农村劳动力向城镇转移具有反复性、曲折性,再加上我国农民恋土情结浓厚、农村社保体系不健全等因素制约,实现规模经营将是一个长期过程。我们既要充分认识发展规模经营的必要性、紧迫性,明确长期的发展目标,又要坚持尊重农民意愿,因地制宜、分类指导,使规模经营发展速度与二、三产业发展水平、农村劳动力转移程度相适应。

二是发展适度规模经营,重视合作共赢服务。既要重视土地经营规模的扩大,又要重视农户间的联合与合作,大力发展社会化服务。我国农户平均经营规模不到7.5亩,在如此极小规模的土地上从事农业生产(尤其是大宗农产品生产),即使土地产出率再高,也难以实现与二、三产业相当的劳动生产率,这也是大量青壮年劳动力进城务工,农村出现“兼业种地”、“老人种地”局面的根本原因。因此,在具备条件的地方,要适时引导土地集中经营,扩大土地经营规模,提高农业劳动生产率。同时也必须认识到,我国人多地少,即使13亿人口中只有5%(6500万)从事农业,平均起来每户农民的经营规模也不到120亩。经验表明,中小规模的农业经营者必须依托社会化服务组织,才能拥有足够的市场竞争力。如浙江嘉兴市的15个蔬菜种植家庭农场,经营面积平均在130亩以上,也需要通过组建合作社实现统一服务。可以明确的是,中国特色农业现代化发展道路的基本特点,就是“家庭经营+社会化服务”。发展农业规模经营,就是要在稳步扩大家庭经营规模的同时,大力扶持各类社会化服务组织的发展。

三是发展适度规模经营,重点培育职业农民。主要是培育专业大户、家庭农场,不提倡工商企业长时间、大面积租赁农户承包地。农业是以活的生命为劳动主体,且生产空间分散。农业劳动需要高度的责任心,及时对自然环境的变化作出反应。家庭作为经营单位,其成员利益高度一致,劳动责任心强、主动性高,在农业生产中一直占据主体地位。即使世界农业发达国家,家庭经营农业的比例都在85%以上。从我国国情、基本制度出发,以家庭作为土地规模经营主体,既可以发挥家庭经营的优势,又可以避免农村土地大量集中可能导致的结构剧烈变动,有助于经济社会平稳和谐发展。工商企业长时间、大面积租赁农户承包地,虽可以带来资金、技术等方面的投入,但会挤占农民就业空间,不利于提高土地产出率,也容易出现“非粮化”、“非农化”倾向(据调查,工商企业租地经营后从事粮食生产的不足10%)。发展规模经营,必须坚持家庭经营为主

体的原则,大力培育专业大户、家庭农场。家庭农场是指以家庭成员为主要劳动力,从事农业规模化、集约化、商品化生产经营,并以农业为主要收入来源的新型农业经营主体。发展家庭农场是完善家庭承包经营制度的必然选择,是提高农业规模化、集约化和专业化经营水平的有效途径,是提高农业生产经营组织化程度的重要基础。对于工商企业进入农业,应限制其长时间、大面积租赁农户承包地,引导其开发农村“四荒”资源和建设科研示范推广基地,鼓励其大力发展农产品加工、流通、服务业。

四是发展适度规模经营,强调效率最优配置。要兼顾劳动生产率与土地产出率,把握好土地经营规模的“适度”。经营规模的变化,会对土地产出率、劳动生产率产生不同的影响。如果土地经营规模太小,虽然可以实现较高的土地产出率,但会影响劳动生产率,制约农民增收;如果土地经营规模过大,虽然可以实现较高的劳动生产率,但会影响土地产出率,不利于农业增产。因此,发展规模经营既要注重提升劳动生产率,也要兼顾土地产出率,把经营规模控制在适度范围内。从吸引青壮年劳动力从事农业的角度看,土地经营的适度规模,就是实现种地收入与进城务工收入相当。按此标准,若从事粮食作物生产,在北方单季地区,家庭经营的适度规模应在100亩左右;在南方两季地区,则为50亩左右。当然,规模经营适度范围的确定,因区域、作物、生产力水平不同而有所差异。如上海松江区将粮食种植家庭农场的适度经营规模确定为100-150亩;甘肃天水市测算的家庭种植苹果适宜规模为25-50亩。发展规模经营,应充分考虑劳动力数量、农业机械化水平、经营作物品种、土地自然状况等因素,因地制宜确立适度标准,实现土地生产率与劳动生产率的最优配置。

(三)发展土地适度规模经营的主要措施

一是健全土地承包经营权管理制度,为发展规模经营提供坚实基础。首先是修改完善相关政策法律,落实土地承包关系稳定并长久不变的要求。按照2013年中共中央1号文件要求,抓紧研究现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式,尽快明确长久不变的

政策含义,赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权。在明确长久不变政策含义的前提下,研究完善土地承包经营权抵押、继承、入股等各项权能,推动修改土地承包相关法律。其次是下气力健全确权登记制度,强化对农民土地承包经营权的物权保护。在总结试点工作基础上,研究制定农村土地承包经营权登记办法,修订完善登记工作规程及相关技术标准。按照中共中央1号文件要求,积极筹划,健全机构,明确政策,强化保障,确保用5年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作,妥善解决农户承包地块面积不准、四至不清等问题。以开展土地承包经营权登记为契机,逐级建立土地承包管理信息系统和数据库,加快推进土地承包管理信息化建设。再次是积极探索土地承包经营权有偿退出机制和避免土地细碎化有效途径。在严格执行现行法律政策,切实保护进城农民工土地财产权利的前提下,鼓励有条件的地方探索建立农户承包地有偿退出机制。鼓励有条件的地方通过设定专业务农、具有从业资格等继承条件,探索实行“分家不分地”的具体办法,防止农村土地细碎化。

二是强化流转管理和服务,促进农村土地承包经营权依法有序流转。首先是健全土地流转管理服务体系。研究制定农村土地流转服务体系规划建设,指导各地加强体系建设,提高流转服务水平。支持有条件的地方按照权责明确、形式多样、管理严格、流转顺畅的要求建立有形市场,搭建土地承包经营权市场交易平台。加快培育土地流转服务组织,普遍建立村有服务站点、乡镇有流转中心、县市有交易市场的流转服务体系,开展信息发布、合同签订、政策咨询、价格评估等服务。探索建立覆盖土地流转全过程的监管机制,健全流转合同备案审核制度,对流转合同履行情况进行监督管理,保护流转当事人的合法权益。其次是加强纠纷调解仲裁体系建设。制定农村土地承包经营纠纷调解仲裁体系发展规划,并尽快组织实施。加强对西部地区农村土地承包仲裁基础设施建设的支持,提高其调解仲裁能力。加强农村土地承包经营纠纷调解仲裁制度建设,推进

调解仲裁工作制度化、标准化和规范化。

三是引导农村土地承包经营权流向专业大户、家庭农场等经营主体。首先是探索建立家庭农场注册登记制度。借鉴国外经验,总结国内实践,研究建立家庭农场制度的基本原则和实现途径,出台扶持家庭农场发展的政策意见。着手开展家庭农场统计工作,制定家庭农场发展长期规划,指导地方稳步培育家庭农场。鼓励有条件的地方率先建立家庭农场注册登记制度,明确家庭农场认定标准、登记办法,制定专门的财政、税收、用地、金融、保险等扶持政策。其次是引导农村土地流向新型经营主体。鼓励地方建立土地规模经营扶持专项资金,引导农村土地流向达到适度经营规模的专业大户、家庭农场。以扶持资金为导向,引导专业大户、家庭农场与承包农户签订中长期租赁合同,稳定土地经营规模。再次是研究制定扶持新型经营主体政策。鼓励地方将新增农业补贴、财政奖补资金、农业保险保费补贴向专业大户、家庭农场倾斜。鼓励地方设立农业担保公司为专业大户、家庭农场提供融资服务。允许专业大户、家庭农场优先承担涉农建设项目,支持其采取先进技术、引进优良品种、提升装备水平、改善农业生产条件。第四是鼓励通过互换并地促进规模经营。按照2013年中共中央1号文件的要求,结合农田基本建设,鼓励有条件的地方组织农民自愿开展互换并地,完善田间配套设施,提高耕地质量,推动土地规模化经营。

四是建立健全土地流转准入制度,规范工商企业租赁农户承包地行为。首先是指导地方稳步开展农村土地流转规范化管理和服务试点。指导试点地区结合当地实际,选择1—2个重点试点内容,探索建立农业经营能力审查制

度、健全土地承包经营权流转市场、发展多种形式规模经营的有效途径。其次是探索建立严格的工商企业租赁农户承包地准入和监管制度。按照2013年中共中央1号文件的要求,在总结试点经验基础上,研究建立工商企业租赁农户承包地准入和监管制度,严格农业经营能力审查,规范流转行为,抑制“非粮化”、“非农化”现象。再次是指导地方规范流转合同管理,建立土地流转风险防范机制。推广使用土地流转示范合同,鼓励建立和完善土地租金预付制度。在土地流转面积较大地区,鼓励通过政府补助、流入方缴纳等方式建立土地流转风险保障金制度。对经营规模超过一定面积的规模经营主体,制定专门的农业保险补贴政策,以降低因经营规模扩大可能导致的自然风险、市场风险。

五是加快构建新型农业社会化服务体系,为规模经营创造良好条件。研究制定扶持经营性服务组织的财政、税收、金融等优惠政策。开展农业社会化服务示范县创建活动,总结推广社会化服务典型模式。抓好“一个衔接、两个覆盖”和农技推广服务特岗计划等任务的落实,加快构建新型农技推广体系。积极支持开展农机作业、专业化统防统治、动物疫病防治、沼气管护等生产性服务。

[参考文献]

- [1]中共中央文献研究室编.十三大以来重要文献选编(下)[M].北京:人民出版社,1993.
- [2]中共中央文献研究室编.十五大以来重要文献选编(上)[M].北京:人民出版社,2000.
- [3]中共中央文献研究室编.十七大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2009.

责任编辑:美景

society, rebuilding and revival the Chinese traditional concept of happiness based on simplified materialistic and enriching the spirit are of realistic significances to guiding people to rediscover the significance and value throughout the life of “seeking self inherently” and being conscious of sincerity on “self-examination.” (CHENG Su-mei)

Meeting New Challenges, and Solving New Problems — On the Party’s Thoughts of Marine Coastal Defense and Navy Force Construction: Mao Zedong, Deng Xiaoping, Jiang Zemin, Hu Jintao and other Party and state’s leaders, from the fundamental national interests and strategic perspective, highlighted the problem of marine coastal defense and navy force construction, made a series of important instructions, decisions and discusses, and gradually formed marine coastal defense and navy force construction thoughts with distinctive Chinese characteristics. The basic points are: having an eye on the fundamental interests of the state and nation, highlighting strategic position of China marine coastal defense; grasping the development and changes in the ocean strategic situation, the establishment of strategic policy for China’s coastal defense; meeting the objective needs of coastal defense military, making strategic plans of Chinese naval construction, drawing up strategic principle of China’s coastal defense according to the basic spirit of the strategic principle of active defense. The Party’s thoughts of marine coastal defense and navy force construction, profound in meaning and rich in connotation, systematically answered and solved a series of major strategic issues of Chinese marine coastal defense and navy force construction, had great realistic significance and far-reaching historical significance. (WEN Yong)

Constructing New Agricultural Management System, Steadily Promoting Moderate Scale Management — On China’s Rural Management System and Mechanism Innovation Issues (I): The 18th Congress of Communist Party of China clearly stated that, the rural basic management systems should be adhered to and improved, the intensive, professional, organizational and socialized combination of new agricultural management system should be constructed. Four aspects are discussed in this paper: connotation of China’s basic rural management system, China’s basic rural management system has great advantages, and China’s basic rural management system needs to be further improved, constructing ideas and countermeasures of new agricultural management system; the paper also discusses that strengthening the land transfer management and services, developing various forms of appropriate scale management problems from current situation of the modest scale of operation land transfer and development, ideas and principles of developing appropriate scale of land management , the development of appropriate scale of land. (Research Team of Management Department, The Ministry of Agriculture)

A Review of Domestic Studies on Philosophy of Science and Technology (1976–2012): For more than 30 years, great progress has been made in the study of the philosophy of science and technology, whether it is in the philosophy of science and technology textbook compilation, or the *Dialectics of Nature Encyclopedia* compilation, or the research in some fields, a large number of influential achievements have been made. Research scope involves view of science, view of nature, law of development of natural science, history of science and technology philosophy, category of science and technology philosophy, philosophy of science and technology at the forefront of issues such as mathematics, physics, chemistry, astronomy, geography, life science, brain science, artificial intelligence, system science, technology philosophy and other fields, and also reflects the intersection and integration among disciplines. Overall progress in science and technology philosophy research enriched the Marxist view of nature and natural science, and from the unity of material and culture function to grasp the role of modern technology. The concerns of the philosophy of science and technology directly relate to human activity, lifestyles, ways of thinking and ethical concepts, directly relate to a man’ future and destiny. (HU Wei-xiong)

Three Changes in the Realizing Course of Marxist Philosophy Sinicization: Marxist philosophy sinicization is not only a practical issue, but also a theoretical problem. Essentially, it is mainly a practical problem. In order to realize the Marxist philosophy sinicization, first of all the change from practice to theory should take place. We must guide the Chinese revolution adhering to the basic principles of Marx’s philosophy, the basic position of Marx philosophy, analyze the