

张 丹, 丁胜利. “四化同步”与土地流转机制研究[J]. 江苏农业科学, 2016, 44(3): 496–500.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2016.03.137

“四化同步”与土地流转机制研究

张 丹, 丁胜利

(中共湖北省委省直机关工委党校, 湖北武汉 430070)

摘要:“四化同步”是党的十八大报告中提出的重要战略部署,也是未来5~10年中国经济保持增长的动力源。而土地流转是深入推进“四化同步”的内在需求,加快土地流转,有利于传统农业向现代农业转变、有利于工业化与农业现代化良性互动、有利于人口城镇化与土地城镇化协调发展、有利于信息化与农业现代化深度融合、有利于新农村建设由形向质深化。为深入了解土地流转在“四化同步”中的具体作用和实际运行中存在的问题,本课题组对山东枣庄、重庆、四川成都、湖北黄冈、孝感、鄂州、潜江、宜昌、恩施、随州、襄樊、十堰等地展开了广泛的实地调研,通过对比分析发现,目前土地流转机制还存在着一系列亟待解决的突出问题:从动力机制来看,有效供给不足与有效需求不足并存;从价格机制来看,市场体系不健全与多方利益博弈并存;从保障机制来看,权益保障不足与社会保障缺乏并存;从调控机制来看,市场失灵与政府失灵并存。这些问题的存在,严重影响土地流转的效率,并进而影响“四化”的彻底性与同步性。对此,应该从多层次入手,多管齐下,完善土地流转机制,以发挥其在“四化同步”的作用:第一,完善农村土地产权关系,切实保障农民土地承包经营权;第二,坚持土地流转多元化方针,切实保障土地流转交易顺畅;第三,健全农村社会保障体系,切实保障农民基本发展权益;第四,培育中介服务组织和机构,切实保障土地流转高效有序;第五,规范政府职能定位,切实保障土地流转合理调控。

关键词:四化同步;劳动力转移;土地流转机制

中图分类号: F321.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2016)03-0496-04

党的十八大报告中明确提出:“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。”这段话开宗明义地表明,“四化同步”是我国未来经济发展的重要战略部署,也是未来5~10年中国经济保持7%~8%增长的动力源。当前,我国工业化水平加速发展,城镇化水平快速提高,信息化水平逐渐提升,但农业现代化程度还比较低,因此,要实现“四化同步”关键在于农业现代化。党的十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》也曾指出,“在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化,是‘十二五’时期的一项重大任务”。而长期以来,我国农地分散零碎,土地超小规模经营,极不利于农业的社会化、规模化、集约化、专业化和科技化生产,成为我国传统农业向现代农业转变的主要障碍。因此,鼓励和支持土地流转,构建有效的土地流转机制,是新形势下走中国特色农业现代化道路的必然选择,也是深入推进“四化同步”的内在需求。

1 土地流转是深入推进“四化同步”的内在需求

1.1 土地流转有利于传统农业向现代农业转变

现代农业是继原始农业、传统农业之后的一个农业发展

新阶段。农业现代化的实现,有赖于转变传统农业发展模式下的农业生产方式,土地流转则为这种转变提供了可能。在传统的农业生产方式下,家庭分散经营模式使得土地地块分散而零碎,锁定了劳动力与土地两大基本要素,大大限制了农业生产要素或生产手段的利用,导致排斥资金技术的集约,阻碍技术进步发展及生产要素使用效率的提升,农业机械、优良品种等高科技无用武之地。通过土地流转,一方面劳动力从土地上解放出来,在获取土地流转收益的同时可以根据实际情况从事其他非农劳动获取收入,另一方面土地资源可以通过市场机制流转,实现合理流动与优化配置,为现代农业所需的规模化与集约化经营,专业化、机械化、标准化与生态化生产创造条件。

1.2 土地流转有利于工业化与农业现代化良性互动

劳动力和土地是农民参与工业化的2种资源,也是工业化与农业现代化相融合的重要媒介,土地流转则是这2种资源与媒介发挥作用的催化剂。其一,土地流转解放了劳动力资源,使得现代农业意义上的剩余劳动力资源不断从农业部门向非农业部门转移,使得农业部门的生产效率逐渐提高,也为工业化提供充足的人力资源,真正实现农业现代化与工业化共同发展。其二,土地流转促进了农业土地资源的优化配置,推动土地集约化、规模化经营,为现代农业运用工业化发展带来的科技进步创造条件。当今世界的农业竞争集中体现在高新技术在农业的应用以及农业产业化发展的水平上,工业化发展带来的技术进步可以推动农业科技创新,进而推动农业产业结构升级,改善农业发展现状,提升农业现代化发展水平,而显然,分散的一家一户式的耕作规模是无法利用这样的技术条件的。其三,推进土地流转,在为现代农业发展解除

收稿日期:2015-02-06

基金项目:湖北省党校系统调研课题(编号:2012QSDX02)。

作者简介:张 丹(1984—),女,湖北武汉人,硕士,讲师,主要从事区域经济与农村经济问题研究。E-mail:zdtg2006@163.com。

因承包制而导致的土地分割化、细碎化经营的同时,还为新型工业化提供更多的建设用地。土地是制约我国经济社会发展的“瓶颈”,土地流转有利于最有效地开发利用农地资源,经过复垦、开荒、土地整理,可保持在不减少耕地的情况下,增加土地存量,从而为工业发展提供土地资源。不少地方经验表明,土地流转以后有利于开展农业用地综合整治,可以进一步提高粮食生产能力。“小田变大田”后,以前的田埂、边角都变成了可耕地。据测算,通过这一项就可以增加 10% 左右的耕地^[1]。

1.3 土地流转有利于人口城镇化与土地城镇化协调发展

城镇化的实质就是减少农民的过程,将农村剩余劳动力逐步转变为有就业、有住所、有社会福利和高素质的市民。但在中国城镇化过程中,一个突出特点是,城镇建成区快速增长,而人口集聚则明显滞后,土地城镇化明显快于人口城镇化。从 2000 年到 2010 年,土地城镇化速率是人口城镇化速率的 1.85 倍,如果再考虑人在城市但是没有城市户籍的人口,不能充分享用城镇用地的情况,实际上土地城镇化的速度还应该更快一些^[2]。究其原因,一方面是因为城市过快扩张过程中征用农民土地却并没能将失地农民转化为市民,造成人地分离;另一方面则是因为农村农用地流转不够,存在大量农民“亦工亦农、亦商亦农”的兼业状态,大量人口滞留农村,而兼业家庭既缺乏对土地的生产要素进行资本深化的动力,也使得现代农业所需的规模经营受到制约。这种人地锁定,不仅损害了农业现代化对农村剩余劳动力转移和土地资源优化配置的需求,也使人口城镇化受到阻碍。因此,积极推动土地有效流转,鼓励农村富余劳动力向非农产业转移,才能促进城市与农村的良性互动,为城市与农村的协调发展搭建平台,逐步消除二元体制,实现城乡一体化,使城镇化走上健康发展的道路。

1.4 土地流转有利于信息化与农业现代化深度融合

土地流转在传统农业上的另一个突破就是改变了家庭分散经营与现代化大市场不相适应的局面,体现现代农业的商品化与信息化特征。现代农业发展不仅仅要面对种植过程中的经营风险,更要面对国内、国际农产品市场激烈竞争而导致的市场风险,这些是传统“原子化”经营的小农户难以独立承担的,而土地流转通过如“农户+农业合作社+企业”、“农户+基地+企业”等农业组织方式上的创新模式,将分散的小农户与抵御市场风险能力更强的企业联系起来,为农业生产信息化、农业经营信息化、农业管理信息化发展创造了条件,有利于实现农业生产真正对接高度市场化的产品市场需求,促进现代农业与市场化高度融合。与此同时,目前全国很多区县建立了“土地流转服务中心”,这种通过建立信息化的土地流转管理系统中心的方式,促进了农村土地承包流转管理的规范化,为农业现代化发展要求提高土地资源配置效率的目标提供了重要手段。

1.5 土地流转有利于新农村建设由形向质深化

新农村建设是个系统工程,具有丰富的内容。然而在实践过程中,新农村建设过分注重形式而忽视实质性的内容,“新农村建设”往往被等同于“新村庄建设”,偏重在“村容整洁”上做文章,打造出一批“示范村”,变质为新的“形象工程”“政绩工程”。这既浪费了有限的土地资源,又消耗了大量财力、物力,增加了农民负担,而对于如何寻求生产发展、增加农

民收入这一核心问题却缺乏实质性的解决措施;与此同时,停留于形式上的新农村建设还造成了建设主体上的错位,本应最得实惠的广大农民却对这项伟大工程态度较为消极,与政府的积极姿态形成鲜明对比。土地流转则有利于改善上述局面,使新农村建设由形向质深化。首先,通过土地流转,推进土地规模经营,有利于提高土地资源利用效率,实现生产发展;其次,通过土地流转,有利于把农民从传统的农业生产劳动中解放出来,转变农民身份,改善农民的收入结构,增加农民的工资性收入和财产性收入,使农民生活更加宽裕;再次,通过土地流转,流出土地的农民可以通过专业化生产或者受雇于农业企业而接受某些培训,农村劳动力的素质也可以得到提高;此外,通过土地流转,在土地资源得到优化与人力资源得以提升的同时,乡风文明、村容整洁、管理民主的改善则会成为一种自然选择,并能得到农民的主动参与和积极响应。

综上所述,无论是农业现代化、新型工业化、城镇化、信息化还是新农村建设,都要求对土地和劳动力这 2 种不可替代的重要资源进行合理、有效配置,而土地与劳动力配置效率的高低则有赖于土地流转的有效性,土地流转成为密切联系农业现代化、新型工业化、城镇化,并使这“四化”实现互通的内在需求。因此,要深入推进“四化同步”,必须建立有效的土地流转机制,提高土地资源配置效率,促进劳动力的合理有序流动。否则,土地流转的不充分性或者低效率,将传导到“四化同步”的进程中,导致“四化”的不彻底与不同步。

2 当前土地流转机制存在的突出问题

土地流转机制是一个系统工程,从土地流转整个链条来看,土地流转至少包括动力机制、价格机制、保障机制和调控机制等 4 个重要方面,这其中任何一个环节运行好坏决定了土地流转效率的高低。从各地开展的土地流转试点的运行情况来看,当前的土地流转机制存在一系列亟待解决的突出问题。

2.1 动力机制:有效供给不足与有效需求不足并存

目前,我国农地流转还未形成稳定、平衡的供应机制,大部分土地流转表现为诸如“政府与企业”“农户与农户”“农户与大户或者企业”之间这种农村内部关系社会分散的、小规模的非正规的流转。究其原因,一是当前的土地流转很大程度上是由政府为主导推动的,土地流转的公开化、市场化机制还不成熟,企业与政府关系的亲疏成为土地流转的流向与方式的重要因素;二是农民自觉流转土地的意识淡薄,即使有流转意愿的农户,由于其外出并没有稳定职业,大多流动就业于不同的行业和城乡各个地区,这使得农民在非农行业和城镇就业没有形成稳定的收益预期,进而使得农户在处理自家的土地资源时十分谨慎,流转也仅限亲朋熟人之间;三是现有农村社会保障体系尚不完善,部分农民宁愿低效率经营土地,甚至抛荒,也不会轻易转出土地。这些因素从不同层面造成了土地流转的有效供给受限。

与此相对应,在经济相对发达地区,由于第二、三产业发达,农民有很大的择业空间,增收途径也多,相对于从事第一产业,农户更愿意从事有较高报酬的第二、三产业,对土地流转的意愿相对强烈。例如,在山东与湖北的实地调研中,最为明显的对比就是经济较为发达的山东在土地流转中农民自主流转意愿更为强烈,而湖北的土地流转更多的表现为政府主

导推动,农民“观望”情绪浓厚。与较为强烈的土地流转意愿形成反差,反映最为突出的就是土地流转流出意愿与流入意愿的不匹配,招商成为有土地流转意愿地区最为棘手的问题。目前各地还普遍缺少特色明显、规模大、实力强、具有辐射带动作用的农业大户、龙头企业等,农民的土地流转缺乏有规模的流出渠道,有效需求的支撑力相对不足。

2.2 价格机制:市场体系不健全与多方利益博弈并存

土地流转的实质是让市场发挥土地资源优化配置的基础作用。当前,农村土地流转市场体系还不健全,价格机制作用没有很好发挥,突出表现在中介服务组织缺乏。从土地流转的试点地区来看,各地土地流转的中介组织总体上数量较少、功能单一,而即便这样功能简单的中介服务功能也主要由地方政府尤其是镇一级的基层政府组织承担,其管理和运作效率自然也与市场化、专业化的中介组织不可比拟,其直接后果一是土地流转的半径受到限制,供求体现并不充分,价格机制更无法体现,二是土地流转也只是简单作价,并不能体现当前的合理市场价格,更不能准确评估土地的远期价值。在本课题组进行实地调研的几个地区中,绝大部分的土地价格商定具有随意性,大部分地区没有基准价格机制,最后的交易价格一般是合同年限内每年按照固定金额或者一定量粮食随市场价格确定当年金额。即便是土地流转较为成熟的成都,根据农村区域的不同发布了相应的土地流转的基准或者参考价格,但是对土地远期价值评估也是相对缺乏相应机制。

在市场体系不健全的同时,流转土地的价格还受到一些非市场因素的影响。在农村土地流转过程中,参与农村土地流转的经济主体,包括政府、农村村委会、集体经济组织或农村合作经济组织、农民或农户、农业大户或者农业企业等其他经济主体,每一位经济主体以追求自我利益最大化为动力进行博弈。由于农村流转地价缺乏专业的动态评估,地价的随意性大,很多时候定价权并不掌握在农户手中。于是,有些基层政府部门在推进土地经营权流转和保护农民利益之间,往往倾向于迁就投资企业的意愿,为流转而流转,低价流转土地;加之一些地方在土地流转中采取大力鼓励和吸引工商资本进入农业的经营模式,流转合同以较长的租赁期限承租大面积耕地,使得农民土地流转收益长期“低位固化”问题凸显,导致市场价格机制在土地资源的配置上作用无法体现,容易损害农民利益,引发社会矛盾。

2.3 保障机制:权益保障不足与社会保障缺乏并存

利益的保障离不开权利的保障,而在土地流转过程中农户的土地相关权益保障却并不到位。首先是农村土地的权属边界比较模糊,使得土地流转过程农民的流转主体地位得不到保障,尤其是农户的土地承包经营权容易被这种模糊的集体所有权所“代表”,进而剥夺了农民在土地流转过程中的自主决策权与主体地位,也使得相应的经济利益难以保障。其次是土地承包经营权的权利尚不完整,典型的如土地承包经营权的抵押问题。当前无论是法律上还是政策上对这项权利还有顾虑,主要基于考虑该项权利的需求方更多的是流入土地的企业,进而担心因企业破产后土地被银行拿走,因而土地承包经营权的抵押被搁置。而这恰恰体现当前土地流转中的2个问题:一是针对农村土地流转的相关融资担保机构的缺少;二是对农民土地相关权益的剥夺。前者是市场体系不健

全的反映,后者则是土地承包经营权不完整的体现。事实上,作为产权的完整权利,抵押权应该赋予农民,并且更应该考虑的是采取何种方式保障这种权利。

在土地流转过程中,妥善解决土地流出后农民的就业和社会保障问题也同等重要。土地的特殊之处在于,土地不仅仅是生产要素,而且还承担了农民的就业功能,承担着教育、医疗、养老等本应由国家和社会对农民承担的大部分保障功能。然而,当前我国农村养老、医疗、社会救助等社会保障体系虽有极大改善但仍不健全、不完善,向城市转移的劳动力并不为城市的社会保障制度所吸纳,加上户籍制度的限制以及城乡“二元体制”尚未打破,农民市民化十分困难,这使得土地的资本效用弱化,反而强化了土地的保障功能,降低了土地的配置效率。同时,当前城乡统筹的劳动力市场尚未成熟,农民的就业指导与培训也十分薄弱,即便是土地流转了,农村的劳动力也并不必然向城市转移。由于文化水平、技能、年龄等因素的限制,劳动力的外向型转移就业有限且稳定性不强,内向型转移虽然可以通过再雇佣形式成为农业工人,但是能实现再就业的也只是一部分,且雇佣具有季节性,因而农民的劳务收入是不稳定的,而那些未被雇佣且转移就业能力较差的农民,可能就只获得了土地流转的租金收入,造成他们实际收入水平下降并成为农村无业者。

因此,在基本的土地权益尚未得到强化与保障的基础上,后续就业、养老、医疗等保障问题又没跟上的情况下,农民的土地流转意愿必将大打折扣,农村的土地流转必定是不充分、不积极和缺乏效率的。

2.4 调控机制:市场失灵与政府失灵并存

在市场经济条件下,土地流转主要应通过市场机制来实现。但由于市场机制本身的复杂性、不可控性和我国农村土地市场发育滞后,在土地流转过程中市场存在失灵,无法合理地兼顾公平与效率的双重目标。其一,土地承包经营的市场化流转只能实现土地物权属性向经济属性转化,但并不能解决当前土地之于农民的保障属性,这是单一市场无法实现的。其二,由于经营农业的比较效益较低,为获取更大的经济利益,土地流入者在土地流入后有改变农村土地用途的倾向,若监管不力,非农产业建设有可能在其经营地域内过度占用耕地,造成流转土地事实上的非农化。其三,在市场经济发展过程中,土地资源要素的流动呈现出向具有高效行业转移集中的趋势,规模流转的土地也多用于发展优质经济作物、反季节作物、水产养殖和旅游观光等高附加值农业,很少用于粮食种植。客观地说,发展高效农业有利于农民得到实惠和企业得到效益,但对于国家或区域粮食安全而言存在一定的隐患。以山东省枣庄市峄城区榴园镇大明官庄村为例,全村耕地203.33 hm²,新农村建设后结余复垦出25.64 hm²,大明官庄农民合作社拿出接近一半土地建设农业生态示范观光园,打造新优果品种植区、高效蔬菜种植区和花卉苗木、中药材种植区,将过去的纯农业村变成高效农业、旅游观光村,经济效益提高了,但是粮食种植相对减少了。

与此同时,本应用“有形的手”来弥补“市场失灵”的政府,在具体的土地流转实践中存在着失灵,并未能发挥出应有的调控作用。其主要表现在:一方面,政府在土地流转过程存在过度干预的问题。目前,各地的土地承包经营权流转以不

同速度在加快推进,很大程度上是地方政府、基层组织和基层干部积极参与和推动的结果。政府的不合理介入土地流转以期推动规模经营,直接充当土地流转主体,干扰了农民的土地流转决策权,甚至违背了农民意愿进行土地流转。

另一方面,政府的现代农业扶持主体定位存在一定偏差。政府在加大对农业的投入,加快现代农业发展,对土地流转给予大量补贴和优惠政策时,由于缺乏对土地流入者进行规模经营农业能力的资格审查和项目风险评估,而主要以土地流转年限的长短、土地流转面积的大小、资金投入的多少作为给予补贴与否的评判标准,客观上导致农业支持政策的直接受惠对象主要是工商企业,形成这些工商企业对补贴政策的依赖而进行土地流转。在实际调研中笔者也发现,当前政府的普遍做法是将所有的项目资源都打成捆,开展土地流转搞规模经营的就给与项目支持,不开展的则没有,这将不仅导致基层政府土地流转行为的变异,形成了为了获得项目资源而进行流转的局面,扭曲了进行土地流转的主客观条件,而且还导致兼业农户与小农户等弱势群体无法从财政支持中获得扶持。

3 完善土地流转机制推进“四化同步”的对策建议

针对目前的农村土地流转机制上存在的突出问题而导致的流转困境,必须多层面入手,多管齐下,完善土地流转机制,从而推动土地流转顺利、有序地开展,以充分发挥其在“四化同步”的作用。

3.1 完善农村土地产权关系,切实保障农民土地承包经营权

目前,农村土地制度已经在事实上形成了“三权分离”的局面,即土地归社区“集体”所有(所有权)、农民按户承包(承包权)、土地经营权可以自由流转(经营权)。农村土地“三权分离”的现状决定了农民拥有的土地承包权已经不再是一种债权,而是一种具有物权属性的财产权力。

从当前农村实际情况来看,要切实保障农民的这种物权,首先要以确权为基础。确权是成都城乡统筹试验区农地流转中破解“三农”问题的重要举措与有益经验,确权的实现保证了产权制度的明晰,这是市场机制有效运行的基础。确权有利于进一步明晰土地产权,强化土地承包权的物权性质,使农民的土地财产权在独立性和明确性上有所保障,使农民真正享有土地的处分权,并充分享有行使转让、出租、入股和抵押等权利。

其次要以赋能为保障,强化承包经营权、淡化所有权,从某种角度来看,土地承包权还具有将土地所有权在社区“集体”与农户之间进行分割的功能^[3]。因此,要尊重农民在农地流转中的主体地位,使土地处置权由农民自己自由支配,避免行政过度介入土地流转市场,即土地流转的方式和流转条件都由农民根据自己的家庭状况、非农收入状况和对土地的依赖程度等情况自主决定。

3.2 坚持土地流转多元化方针,切实保障土地流转交易顺畅

由于土地资源的不可移动性、土地供应量的有限性、土地需求者的有限性等因素制约,决定了土地流转市场具有明显的区域性和竞争非充分性特征。因此,为了促进与保障土地流转市场实现更充分的竞争,加快土地流转,体现土地更真实的价值,必须坚持土地流转的多元化方针。第一,坚持流转主体多元化。积极培育产业化龙头企业、专业型农业种养大户、

家庭农场和农业公司等企业型的农业市场主体,积极发展农村各类专业新型合作经济组织和农民经纪人队伍,积极发挥农业科研推广单位的技术推广与引导其他经营主体参与流转的作用,有效化解农村土地流转有效需求不足的难题。以湖北省十堰市房县化龙堰镇为例,县农业局、林业局、药材办积极参与到农村土地流转中来,通过公司牵头、项目扶持方式,将化龙堰镇 12 个村作为连翘生产基地,其中基地由农机公司组织生产经营,农业局、药材办负责繁育,林业局从植树造林项目中予以扶持,带来的效益有 3 个:一是促进了农民增收,二是进行了技术示范与推广,三是引导农机公司等经营主体参与,并带动农民就地就业,拓宽就业渠道。这种由国家行政事业单位作为示范性流转主体参与的土地流转,为推动土地流转提供了一种新的思路。

第二,坚持流转方式多样化。由于中国各地经济发展水平差距较大,市场化水平也各不相同,因此不同的流转方式应与各地的具体情况相适应。积极推广转包、转让、租赁等多种基本流转方式,积极探索土地托管、委托流转、集中连片流转等创新方式,积极倡导产业大户联合经营,推动区域性规模发展,积极引导农民以土地等生产要素折价入股方式,建立专业合作组织,实行股份合作经营。

3.3 健全农村社会保障体系,切实保障农民基本发展权益

土地流转并不是一个独立而又单一的过程,从资源要素联系来讲,土地流转与劳动力转移是同一过程的 2 个方面,二者相互影响、相互制约。因此,建立健全的农村社会保障体系,是解决农民土地流转的后顾之忧必然选择,也是促进土地流转的基本保障。第一,加快建立适合农村特点的就业、养老保险、合作医疗、社会救济、最低生活保障等多形式、多层次的社会保障体系。加强政府在收入再分配中的作用,加大对农村社会保障的财政支持,推进农村社会保障体系改革,逐步建立和完善农村的各项社会保障制度,弱化土地的社会保障功能。第二,加快建立和完善促进农村劳动力转移的长效机制。首先,切实加强农村劳动力的职业技能培训以提高农村剩余劳动力转移就业的能力,建立城乡统筹的就业制度和劳动力市场,逐步加大农村剩余劳动力的外向型转移;其次,推进农村非农经济的发展,提高农村非农化水平,增加非农就业机会,同时通过农业产业化开发,形成新型农业剩余劳动力就业吸纳机制,实现农村剩余劳动力的内向型转移;此外,统筹城乡社会管理,推进户籍制度改革,放宽中小城市落户条件,使在城镇稳定就业和居住的农民有序转变为城镇居民。

3.4 培育中介服务组织和机构,切实保障土地流转高效有序

土地承包经营权市场化流转是一项比较复杂的交易活动,必须培育相关的市场中介服务组织和机构,如土地资产评估机构、法律咨询机构、信息传导和预测机构、土地保险服务机构、土地融资信托等金融服务机构,建立一个组织健全、运作高效、服务周全的土地流转中介体系与服务网络,为土地流转的供求双方提供交易信息,实现土地流转从“散户—散户”的分散性自发流转向“散户—中介服务组织—大户”的有序化、市场化、组织化流转的转变,为土地的规模经营提供快速、高效的土地流转与聚集机制^[4]。政府一方面应大力支持各种社会力量参与创办土地流转中介服务机构,在乡镇一级设立土地流转服务中心,另一方面应鼓励农民在中介机构公开

陈 静, 蒋彦婕, 杨 娟. 两系法超级稻两优培九重大成果的形成过程剖析与思考[J]. 江苏农业科学, 2016, 44(3): 500–502.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2016.03.138

两系法超级稻两优培九重大成果的形成过程剖析与思考

陈 静, 蒋彦婕, 杨 娟

(江苏省农业科学院粮食作物研究所, 江苏南京 210014)

摘要:两系法超级稻两优培九是我国在两系法杂交稻育种协作攻关中形成的一个重大成果。笔者作为成果所在研究单位的科研管理人员,回顾了任务接受、成果研发、配套技术研究及示范推广过程,并根据管理工作经验,提出了在科研中要确立正确研究方向和目标,并持之以恒;要密切注意和利用新的有用种质;要加强研究配套应用技术,保障成果的推广应用;要组织大联合协作网;要注重知识产权的研制和申请保护等有利于形成重大成果的思考。

关键词:水稻;两优培九;农业成果;成果形成;思考

中图分类号: G311 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2016)03-0500-03

两系法超级杂交稻两优培九是江苏省农业科学院与国家杂交水稻工程技术研究中心合作,在两系法杂交稻育种攻关中形成的一个重大成果,是中国超级稻育种完成第一步目标的标志性成果。两优培九从选育至大面积推广应用,经历了艰苦曲折的科研攻关和应用推广过程。笔者作为成果所在研究单位的科研管理人员,亲历了任务接受和曲折的成果研发、配套技术研究及示范推广过程,并在自己的科研管理工作与与该课题组研发人员的互动经历中感触良多,引发若干思考。

收稿日期:2015-11-25

基金项目:江苏省软科学研究项目(编号:BR2015045)。

作者简介:陈 静(1964—),女,江苏南通人,副研究员,从事作物育种和农业科研管理。Tel:(025)84390322;E-mail:chenjing@jaas.ac.cn。

进行土地流转,由中介组织和机构来提供各类信息,引导、规范农民合同签订,明确相关法律责任,减少各类纠纷发生的可能,切实保障有序交易。

3.5 规范政府职能定位,切实保障土地流转合理调控

在土地流转过程中,政府应该合理职能定位,以切实保障土地流转得以合理调控。第一是改善土地流转的制度环境。政府要完善土地流转交易过程中的各项配套制度,包括土地利用规划制度,对农村土地流转的比例和总量控制;地籍管理制度,对土地利用及权属变动加以监督和管理;土地供应计划制度,明确土地用途,确保土地利用结构合理,控制土地供给总量并调整增量土地的用途;此外,也需要改革户籍制度以及完善农村社会保障制度。

第二是提供相应监督管理。十七届三中全会《决定》提出了土地流转过程中必须坚持的“三条红线”:不能改变土地的集体所有权性质、不能改变农用土地的用途、不能损害农民的利益。因此,在土地流转过程中,政府不能缺位,要保障农民的合法土地权益;不能越位,要维护农民在土地流转中的主体地位;不能错位,要明确自身职责,强化政府在土地用途管制中的作用,规范土地管理行为,应用相关的技术手段和法律

1 两优培九品种重大成果的形成过程

1.1 任务接受过程

20 世纪 70—80 年代,我国发现了光温敏不育水稻,之后,提出“杂交水稻从三系到二系再到一系”的战略设想。20 世纪 80 年代,日本科学家发现了水稻亚种间广亲和基因,使水稻籼粳亚种间杂种优势利用成为现实可能。袁隆平院士提出了杂交稻育种“从三系法品种间杂种优势利用向两系法亚种间杂种优势利用发展”的育种目标^[1]。1987 年,国家在高新技术研究计划(“863”计划)中设立“两系法亚种间杂种优势利用及广亲和力基因的研究”课题,提出利用水稻籼粳亚种间杂种优势的任务。江苏省农业科学院作为“863”计划最早的承担单位之一,由邹江石研究员领导的课题组承担了该项

法规来加强土地监管,有效控制土地向各种非农用地的转变。

第三是提供财政支持等服务。从当前现代农业支持政策的实施效果来看,由于缺乏合理有效的项目评估论证,政策扶持主体定位出现偏差,因此,在提供财政支持等惠农政策服务时,应加强项目评估论证,对参与土地流转的业主从资金实力、盈利能力和诚信状态等方面进行审查,确保财政支持有的放矢,既扶持弱势群体,也鼓励企业家将资本带入农村发展各项产业,带领农民致富,推动农村经济发展。

参考文献:

- [1] 李太森,生秀东. 加快推进农村土地流转的现实意蕴[J]. 江汉论坛,2012(11):5-9.
- [2] 胡存智. 高度警惕土地城镇化过快的现象[EB/OL]. (2012-04-06)[2014-12-07]. http://www.town.gov.cn/csp/201204/06/t20120406_535704.shtml.
- [3] 黄祖辉. 论农户家庭承包制与土地适度规模经营[J]. 浙江社会科学,1999(4):7-12.
- [4] 黄祖辉,王 朋. 农村土地流转:现状、问题及对策——兼论土地流转对现代农业发展的影响[J]. 浙江大学学报:人文社会科学版,2008(2):38-47.