

# 对我国农田基础设施建设的思考

周应恒,胡凌啸

(南京农业大学 经济管理学院/金善宝农业现代化发展研究院,  
江苏 南京 210095)



**摘 要** 农田基础设施建设是我国现代农业发展的基本要求,也是我国农业发展的战略工程。我国在农田基础设施建设实践中,存在着投资分散、重复建设且缺乏优先序设计,尚未充分调动农民和农村基层自治组织的积极性,缺乏合理的可持续性管护机制等问题。日本、韩国和我国台湾的农田基础设施建设取得了良好成效,其主要做法包括:政府顶层设计成长效机制;各部门通力协作并长期坚持;通过农民自主申请开展项目建设,充分调动农民和自治组织的积极性;政府和农民共同融资,并为农民提供优惠政策。基于此提出我国应从建立统筹协调机制和项目建设长效机制;结合土地确权颁证,发挥农民自治作用;建设资金以政府为主导,辅以农民投资;建立政府农民双重管护机制等方面促进农田基础设施建设。

**关键词** 农业支持政策;农业现代化;农田基础设施;国际经验

**中图分类号:**F 320.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2016)02-0023-07

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwkxb.2016.02.004

近年来,我国对农业的支持力度不断加大,财政支农投入逐年增加。2013 年全国财政农业支出超过 5 500 亿元,同比增长 9.5%,占农业产值的比重接近 10%。目前,我国基本形成了以“种粮直补、农资综合补贴、良种补贴、农机购置补贴”四大补贴为主的比较全面的农业支持体系。但是伴随着我国进入“新常态”,经济增速开始放缓,财政收入增幅的回落迫使我们用于各项事务的支出被压减,这从客观上要求政府对农业的支持应该更加精准,做到“好钢用到刀刃上”;此外,国家正在进一步理顺政府和市场之间的关系,主张更多地利用“看不见的手”来组织经济活动。尽管农业部门需要政府的大量支持,但不意味着政府要托管农业部门的所有环节,因此我国农业支持政策可能要从两个方面进行调整和完善:一个是减少已有政策对农业市场的扭曲,释放正确的市场信号;另一个是把重点放在那些具有公共属性的公共品上,为农业经营者提供良好的经营条件。

农田基础设施就是农业领域最重要的公共品之一,但农田基础设施落后却也是我国农业当前最迫切需要解决的问题之一。农田基础设施建设包括土地平整、田间道路和农电水利建设、农地土壤条件改善、农业生态环境保护等多个方面的内容,它既是农业发展的基石,也是我国实现农业现代化的必然要求。2015 年十八届五中全会上通过的“十三五”规划建议提出我国要实施“藏粮于地”的战略,通过提高粮食产能确保我国谷物基本自给、口粮绝对安全。“藏粮于地”,坚守耕地红线是基础,加快建设土地平整、土壤肥沃、集中连片、设施完善、农电配套、生态良好、抗灾能力强,与现代农业生产和经营方式相适应、旱涝保收、持续高产稳产的高标准农田才是根本。本文在阐述农田基础设施建设对

收稿日期:2015-09-02

基金项目:国家自然科学基金重点项目“新时期农业发展的国家政策支持体系研究”(71333008);国家社会科学基金重大项目“加快构建新型农业经营体系研究”(14ZDA037);江苏省社科联决策咨询基地研究项目“江苏农业适度规模经营的实现路径研究”(15SSL085);南京农业大学中央高校基本科研业务费人文社科基金创新项目“全球化对我国农业经营规模和经营方式的影响研究”(SKCX2015001);江苏省高校优势学科建设工程资助项目(PAPD)。

作者简介:周应恒(1963-),男,教授,博士;研究方向:农业现代化与农村发展、食品安全管理。

发展现代农业重要性的基础上,指出我国农田基础设施建设过程中存在的问题,然后总结发达国家和我国台湾地区农田基础建设的经验并提出我国农田基础设施建设的政策建议。

一、农业现代化的目标要求我国必须重视农田基础设施建设

农业现代化是我国农业发展的目标,也是我国“四化同步”战略的重要组成部分。现代农业并不同于传统农业,它是按照现代产业的理念、以产业关联关系为基础、以科技为支撑、以现代产业组织为纽带的横跨一二三产业并可持续发展的包括农业产前、产中和产后环节的有机系统<sup>[1]</sup>,最终要实现农业规模适度、技术先进、可持续且有竞争力的目标。然而,我国现有农田基础设施大多建于 20 世纪 50—70 年代,普遍存在标准低、不配套、老化失修、效益衰减等问题。农田基础设施落后的现状越来越成为农业现代化的阻碍,我国要实现从传统农业向现代农业的转变,就必须从根本上解决农田基础设施建设中的问题。

1. 要实现适度规模需要农田基础设施建设

针对小农为主的农业经营体制和细碎化的农地现状对农业现代化的制约,我国政府越来越重视推进适度规模经营。伴随着工业化、城镇化的迅速发展,我国农村剩余劳动力大量转移,务农人员不断减少,这为推进土地流转、实现适度规模经营提供了千载难逢的时机<sup>[2]</sup>。农田基础设施建设是推进适度规模经营的重要因素,政府进行土地整理可以为农村土地的流转搭建基础平台<sup>[3]</sup>。我国农户往往拥有多块土地,农户自身拥有的土地之间,以及户与户各自拥有的土地之间,质量并不相同,基础设施建设上存在差异且均不完善。政府对土地的整理工作以及其他农田基础设施建设工作能够进一步平抑掉这些差异,可以一定程度上促进土地的流转,形成规模农户。但这并不意味着政府进行土地整理就能够加速土地流转,而是可以为土地流转提供更好的条件,减少土地流转的障碍,毕竟是否进行土地流转取决于农户自身的决策。此外,我国正在以适度规模为核心培育新型农业经营主体,要想提高他们的竞争力、实现可持续发展,进行农田基础设施建设也是重要的外部条件。对于新型农业经营主体,其追求的是农业收益的最大化,他们更需要良好的农田基础设施作为保障,土地的平整程度、田间道路建设的优劣都直接决定他们的成本和收益。在这种情况下,政府应该做的就是进行大规模的农田基础设施建设,让更多的土地集中连片,便于大型机械化作业,在此基础上发展大型的现代化服务<sup>[4]</sup>。

2. 要实现技术先进需要农田基础设施建设

农业机械化是农业现代化发展的方向,在农业劳动力大量流失的情况下,农机购置补贴政策促进了我国农机数量的扩张,2014 年我国农机总动力超过 10 亿千瓦,但是光鲜的数字并不能掩盖农田基础设施建设滞后对我国开展农业机械化作业的制约。对农业生产而言,有实质意义的不是特定人群在特定时间的农机保有量或投资量,而是农机服务使用量<sup>[5]</sup>,农机作业服务的开展不仅仅需要有先进的农机,更需要有配套的田间道路设施。以我国四川省为例,该省主要农作物耕种收综合机械化水平只有 45%,其主要原因在于很多地方田埂高、道路窄,田间机耕道通达率不足 30%<sup>①</sup>,农机作业无法进入农田开展作业。在我国,因为田间道路建设的不完善而阻碍农机的使用,四川省并不是个例,即使是在某些以平原为主的省份也时常发生。再先进的农业机械想要发挥作用也得先进入农田,因此必须要有良好的田间道路作保障。另外,我国农田基础设施的落后极大降低了农机的使用效率,这主要是由于田地的细碎化与机械作业标准并不匹配。要想真正推进农业机械化的发展而不仅仅是农机数量的扩张,农田基础设施建设是重要的基础。

3. 要实现可持续发展需要农田基础设施建设

农业的可持续发展可以从两个方面进行阐释,一个是对资源适度有效的利用,一个是对农业生态的保护,这两个方面都与农业基础设施的建设密切相关。当前我国农业资源过度使用、低效使用普

① 数据来源于中国农业网 <http://www.agronet.com.cn/News/896849.html>

遍:我国是世界上最缺水的国家之一,与此同时农业用水占我国水资源的比重最大,超过 60%,但是我国水资源的使用效率却很低,1997—2006 年平均农业用水效率仅为 0.49,这意味着在其他投入保持不变的情况下,达到目前的产量可减少一半的用水量<sup>[6]</sup>。农业用水效率低不仅与农户的生产方式相关,还是农田水利设施不完善的直接结果。完善水利设施、农田灌溉设施、推广节水技术是农田基础设施建设的重要组成部分,也是提高我国农业用水效率,减少水资源浪费的重要途径;另外,化肥的过度使用也是我国农业的显著特征。我国农作物亩均化肥用量 21.9 千克,远高于世界每亩 8 千克的平均水平,是美国的 2.6 倍,欧盟的 2.5 倍<sup>①</sup>。过度使用化肥对土质的破坏很大,而通过测土配方提高化肥的使用效率将有助于解决这类问题。在农业生态的保护上面,我国付出的努力还远远不够。由于国家对农业的政策支持更多集中在了农产品产量的增长上,因此忽略了对农业生态的保护。农田基础设施建设要求政府加大对土壤质量等方面的保护,有助于改善农业生态环境。

综上,我国农业现代化的实现需要农业基础设施建设作为基础。如果把农业现代化比作一幢高楼,那农田基础设施建设就如同地基,只有把地基打牢,楼才能盖得更高、更稳。

## 二、我国农田基础设施建设的现状和问题

在我国的农业支持体系中,虽然有对农田基础设施建设的投资,但是整体上看政策效果并不理想。农田基础设施建设涵盖的内容比较广泛,包括土地、设施、水电、生态等多个方面。因此,负责支持农田基础设施建设的中央部门也比较分散,包括发改委、农业部、水利部、财政部、国土资源部等等,其中财政部的农业综合开发办公室是全面进行农田基础设施建设,尤其是高标准农田建设的重要管理部门;与此同时农业部同样有对高标准农田建设的财政投入,还有其他一些与农田基础设施建设相关的投入;水利部则主要负责农田水利设施的建设;国土资源部的工作则更多与耕地相关。笔者粗略整理了 2010—2012 年和农田基础设施建设相关的中央财政支出(见表 1),总体上呈现出比较明显的增长趋势,尤其是对于小型农田水利建设的投入增长最快。2012 年,各部门全年大概有 736 亿元的财政支出用于农田基础设施建设,占当年中央财政农业支出的比重达到 15.4%,相对于 2010 年,这一投入增长了 52%。

表 1 2010—2012 年中央财政支持农田基础设施建设情况 亿元

部委	项目类型	2010 年	2011 年	2012 年
农业部	粮棉油糖高产创建示范片	10	15	20
	测土配方施肥补助	15	15	15
	高标准农田建设	78	74	54
	“菜篮子”产品供应能力建设	30	31	32
水利部	灌区建设与节水改造工程、大型灌溉排水泵站	78	63	122
	小型农田水利建设	78	126	203
财政部	农业综合开发	195	230	290
合计		484	554	736

注:资料来源于 2011—2013 年《中国农业年鉴》。

大量的财政投入为我国农田基础设施的改善带来了一定的效果:2012 年,全国新增和改善灌溉面积、除涝面积分别达到 2 689 万亩、962 万亩,完成中低产田改造和高标准农田示范工程 1 671 万亩、1 238 万亩<sup>②</sup>。2000—2010 年,我国农田基础设施建设的供给效率从 0.64 上升到 0.79<sup>[7]</sup>,国家的支持政策发挥了重要的作用。但是从整体上看,我国的农田基础设施建设仍很不完善。我国 18 亿亩耕地中,高产田的比重仍然较少,仅为 5.5 亿亩,而中低产田为 12.7 亿亩,占 70%。即使是在江苏这样经济发达的农业省份,高标准农田的比重也不过 40%多。此外,农田基础设施建设的薄弱还体现

① 数据来源于中国农业部 [http://www.moa.gov.cn/zwllm/tzgg/tz/201503/t20150318\\_4444765.htm](http://www.moa.gov.cn/zwllm/tzgg/tz/201503/t20150318_4444765.htm)

② 数据来源于 2013 年《中国财政年鉴》。



在对自然风险的抵抗能力差上,2012 年全国因旱涝灾害而绝收的土地面积接近 2 亿亩,要实现旱涝保收的目标依然严峻。农田基础设施建设财政投入的快速增长并没有从根本上解决我国农业面临的问题,这一方面说明农田基础设施建设并不能朝夕完成,可能需要进一步地增加投入;而另一方面则需要政府部门进行反思,当前政策的投资效率是否达到最优,是否还存在提高的空间。有学者曾经对我国 1989—2010 年农业基础设施建设的效率进行测算,发现存在明显的下降趋势<sup>[8]</sup>。这说明虽然我国对农田基础设施的重视程度在不断提高且投入也在进一步加大,但是投资效率却并没有得到同步的提高。此外,各地区之间的投资效率也存在很大的差异,东西部的投资效率差异还呈现出快速扩大的趋势<sup>[8]</sup>。因此,提高农田基础设施建设的投资效率至关重要。笔者认为,农田基础设施建设的投资效率不高且有下降的趋势,可能存在三个方面的原因。

1. 投资分散、重复建设且缺乏优先序设计

在我国涉及农田基础设施建设的中央部门在 5 个以上,到地方上可能部门更多。尽管从某种意义上看,管理部门多能够增加支持农田基础设施建设的资金总量,但是如果各部门的职能缺乏整合,则难以形成合力,使得建设资金无法集中,还容易出现重复投资。农田基础设施建设包含很多内容,但我国尚缺乏对不同环节难易程度的整体评估,导致无法确定建设的优先序。另外,中央和地方政府对农田基础设施建设的态度并不一致,中央对农田基础设施建设的重视并没有转化为地方政府开展农田基础设施建设的动力,各地开展的农田基础设施建设项目持续性不强,项目建设支离破碎,项目效果大打折扣。统筹协调机制的缺失是造成这一问题的重要原因,我国现在尚未形成一套针对农田基础设施建设自上而下的管理体系。此外第三方机构评估的缺失也加剧了该问题的严重程度。如果有健全的第三方机构评估体系,农田基础建设完成后便可以由他们进行评估验收,这对作为建设方的地方政府是一种强有力的约束,既能够提高地方政府的重视程度,也能够提高建设效率。

2. 农田基础设施的建设模式存在缺陷

这主要体现在当前农田基础设施的建设完全由政府主导,忽略了重要的利益关联者——农户和农村基层自治组织。政府完全主导的农田基础设施建设可能会存在以下问题,首先这项工程涉及农户的切身利益,如果政府部门未能充分考虑农户的意愿,很有可能会造成农户的不配合;其次,该工程的投入成本很高,农户作为“被动受益者”而不承担任何成本是不合理的,政府承担所有成本又会给财政造成巨大压力;再次,自治组织的民主决策机制以及农户的积极性和创造性有助于解决该项工程实施过程中的很多问题,尤其是农户之间利益调和的问题,农户角色的缺失则会给项目的开展带来难度。有学者通过对湖北省农户的调查研究发现,农户普遍关心农业基础设施建设,但参与意愿不强烈<sup>[9]</sup>。这进一步说明我国在开展农田基础设施建设的过程中,并没有充分调动农户的积极性,而这可能是导致投资效率不高的重要原因之一。

3. 缺乏合理的可持续性管护机制

农田基础设施的建设并非短期内就可以完成,而是需要长期持续的投入;同时,建设完成的项目如果无法得到有效管理和维护,农田基础设施的可持续性利用能力就大打折扣。我国在农田基础设施的管护上主要存在两个突出问题:一个是城镇化带来的土地升值冲击了该工程的实施,这主要体现在城镇周边的农田基础设施建设上。由于城镇扩张的需要,城镇周边的农田有着极高的价值,地方政府往往更希望征用这部分土地进行非农开发建设,以增加财政收入来源和自身业绩。一旦农田被征用,前期建设项目也随之被毁,城市建设和农田基础设施建设之间的矛盾日益突出。另一个是地方政府对农田基础设施的维护工作做得不够。首先是很多地方政府缺乏维护的理念,建设完成高标准农田只是为了完成上级目标,并未对维护工作进行相应部署。其次是维护主体严重缺失,相关利益主体政府和农户到底该由谁来承担尚不明确,结果导致无人维护。

三、发达国家和地区支持农田基础设施建设的经验及启示

国家加速对农田基础设施的建设并提高投资效率,既是农业现代化的需要,也是调整农业支持体系的需要。从世界范围看,OECD 国家对农业的支持不仅仅是针对农业生产者的直接支持,对农业一

般服务的支持也是其扶持农业的重要手段<sup>①</sup>,而且相当一部分国家高度重视对农业基础设施建设的投入(见表 2)。日本、智利和韩国农业基础设施建设的投入超过了农业一般服务支持的 40%,高于 OECD 所有国家的平均值,而日本更是高达 84%。日本对农业基础设施建设的重视为该国实现农业现代化创造了极有利的条件。以色列、美国、澳大利亚、欧盟和新西兰等发达国家和地区对农业基础设施的建设也十分重视,农业基础设施建设投入比重均在 20%以上。除 OECD 国家外,我国台湾地区也非常重视农业基础设施的建设,并在长期的实践中取得了良好的效果。

	表 2 2013 年 OECD 主要国家基础设施投资比重								%
	日本	智利	韩国	以色列	美国	澳大利亚	欧盟	新西兰	OECD 平均
一般服务	14.9	49.0	12.0	19.9	12.9	51.1	10.7	76.1	12.7
基础设施	84.3	51.6	45.1	31.6	31.6	29.0	28.9	22.5	40.5

注:第二行表示一般服务支持占农业总支持的比重;第三行表示基础设施建设投入占一般服务支持的比重。数据来源于《Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014:OECD Countries》。

东亚地区农业经营制度的相似性使得日本、韩国和我国台湾地区的农田基础设施建设经验对我国有重要的借鉴意义。总体上看,三个地区都通过制定法律法规来提高农田基础设施建设在农业发展中的战略地位。日本的《土地改良法》、韩国的“新村运动”以及我国台湾的“农地重划计划”分别是三地农田基础设施建设的纲领性文件,为政府的财政支持提供了重要依据,也提出了严格要求。2013 和 2014 年,我国先后颁布实施《全国高标准农田建设总体规划》和《高标准农田建设通则》,高标准农田建设已成为国家战略部署。在政策规划已经完善的前提条件下,政策的效果取决于落实情况,日本、韩国和我国台湾地区在提高农田基础设施建设效率方面的经验可以给予我国很多启示。

1. 政府顶层设计形成长效机制,各部门通力协作并长期坚持

为开展农田基础设施建设,日本政府于 1949 年出台《土地改良法》,并先后修改了 10 余次,该法律成为日本政府引导农户合作开展农地整理、土地改良和农田水利建设的纲领性文件。韩国从 20 世纪 70 年代在全国范围内开展“新村运动”,政府对农业的预算相比于 60 年代扩大了 4 倍左右。从 1970 年到 1981 年之间,韩国政府投资了数千亿的资金,加大了对农业基础设施的建设力度。我国台湾在《土地法》的基础上,从 20 世纪 50 年代末开始先后制定了 10 多个农地整理计划。在顶层设计的基础上,日、韩以及台湾地区对农田基础设施建设的重视是自上而下的,每一级别政府各司其职,分工合理。日本实行中央、都道府县、市町村三级行政管理,由在市町村成立的土地改良区提出申请改良项目并层层上报,经批准后投资建设。我国台湾则是在各级政府成立专门负责高标准农田建设的部门,层层管理,落实到农地。而且,各地方在中央顶层设计的约束下能够长期坚持项目建设,让农田基础设施工程的效果得以充分发挥。

2. 通过农民自主申请开展项目建设,充分调动农民和自治组织的积极性

农田基础设施建设是一项公共工程,为了能够保证这一工程的顺利开展,日、韩以及台湾地区并不是完全依靠行政力量,而是在尊重农民意愿的基础上,充分调动农民的积极性。日本的田地整理必须要由农民自发申请,15 户以上农户(每户拥有的耕地面积需在 0.1 公顷以上)可联合申请成立覆盖一定区域范围的土地改良区,申请者与区域所在地的市町村政府协商确定改良事业内容,并征得该区域 2/3 以上农户同意后向都道府县提交申请报告,都道府县组织专家对设立申请进行审核<sup>[10]</sup>。在韩国,农田基础设施建设的组织者是农民自己推选出来的,在实施项目之前,政府提出若干计划,包括道路硬化、农田水利建设、农业用电改造等,农民根据该计划进行自由讨论,选择最需要解决的项目,并推举一名项目建设的指导者。而我国台湾虽然并不是由农户自发申请,但是经政府核准的农地整理计划必须在农地整理区公示 30 天。若在公告期内,区域内的土地所有者有 2/3 以上的人反对,而且

① 根据 OECD 最新调整,农业一般服务支持(General Services Support Estimate)包括农业知识和创新体系建设、检验检疫和疫病防控、农业基础设施建设、营销和推广、公共储备、混合支持六个方面。

其所有的土地面积超过规划土地总面积一半以上,则需修订农地整理计划<sup>[11]</sup>。不过在这三个地区,一旦项目确定下来,土地整理区范围内的所有农户都必须无条件参与进来。

3. 政府和农民共同融资,并为农民提供优惠政策

作为一项公共事业,农田基础设施建设的投资主体应该是政府。但是完全依赖政府不仅加重了财政负担而且无法调动农民参与建设的积极性。因此日、韩以及台湾地区都实行了政府和农民共同投资的方略,同时给农民投资提供优惠政策。在日本,农田基础设施建设经费以国家预算为主,但是农民也要承担一定的费用,其负担额根据区域不同有所差别,一般农户负担占比在 10%左右。为了缓解农民的资金负担,日本设立了农林渔业金融公库,为农民提供年息在 5%左右的长期低息贷款<sup>[10]</sup>。同样,韩国政府给农民发放钢筋、水泥等,但其他的资金由农民自筹。台湾地区的农户也必须承担农田基础设施建设的工程费,在 1963—1973 年期间政府按工程费总额的 50%,通过台湾土地银行给予农户贷款;其余的 50%工程费,政府通过“保护自耕农基金”给予垫付。1973 年以后,台湾地区将政府负担工程费的比例提高到 2/3,农户负担工程费的比例降低至 1/3。农户所负担的 1/3 工程费,可以由农户申请“保护自耕农基金”垫付来解决<sup>[11]</sup>。

4. 建立政府农民双重管护的机制,促进持续发展

政府和农民都是农田基础建设的利益相关者,在对农田管护的过程中两者可以互相补充。政府的力量比较集中,能够开展大型的维修和维护工作,但是要政府去完全负责所有项目的日常管护,成本太高,实现的可能性几乎为零;而农户恰恰可以对农田基础设施进行日常简单的管护工作,尤其是对小型项目。日本在农田管护的问题上就充分发挥了农民自治组织的作用,实行土地改良区、地方水利调节团体、村落水利组合三级管理,这些组织都是农民自发组成的,负责对项目进行监督和维护。农户在生产过程中发现农田基础工程损坏、需要维修,可向土地改良区汇报,土地改良区会同地方政府对受益户申请情况进行确认,属一般维修则由土地改良区负责,较大规模维修则由地方政府统一实施<sup>[10]</sup>。发挥农民在管护中的作用实质上是和调动农民积极性并引导农民投资相一致的,农民参与到农田基础设施的建设中后就成了农田基础设施的建设主体和管理主体,这对农民进行自发农田基础设施管护起到了促进作用。

四、对我国农田基础设施建设的建议

为了实现农业现代化,落实“藏粮于地”战略,我国政府要更加重视对农田基础设施建设的投资,而且还要提高投资的效率。结合日本、韩国与我国台湾建设农田基础设施的经验,提出以下政策建议。

1. 建立统筹协调机制和项目建设长效机制,中央和地方齐力推进

日本、韩国和我国台湾都针对农田基础设施建设构建了一套统筹协调的运行机制,保障地方政府可以落实中央政府的计划。我国从中央到地方的各级政府都应该全力推进这项工作。在中央层面,可以成立一个统筹协调机构,理清农田基础设施不同环节的优先序,根据总体规划整合各部门的项目和资金,进行集中投资,避免多头管理和重复建设。另一方面为了保证地方政府将政策落实到位,中央政府可以将高标准农田的建设纳入到对地方政府的考核体系中,加强地方政府推进该项工程的激励。而地方各级部门应该有明确的分工,同级的不同部门应该相互协作并加强配合,集中力量开展农田基础设施建设工程。此外,应该建立第三方机构评估机制,约束地方政府的行为。

2. 与土地确权颁证工作相结合,充分发挥农民自治

十八届三中全会以来,我国确定了土地承包权农民所有长期不变的原则,并在全国内开展土地确权颁证工作。农田基础设施建设涉及农民的土地承包权问题,事关农民的切身利益,必须要尊重农民意愿。土地确权颁证与农田基础设施建设相辅相成,台湾的成功就在于有效地将土地产权调整和农田基础设施结合在一起,因此这两项工作应该配合开展,互相补充。首先,必须让农民充分意识到农田基础设施建设的益处。然后应该充分发挥村民自治的优势,一方面可以调动农民参与两项工程建设的积极性,另一方面可以通过非行政管理的方式解决项目开展过程中可能会遇到的农民土地



利益分配等问题。目前,我国农村中活跃的农民组织包括集体经济组织和合作经济组织,应该发挥这两大组织在广大农民中的领导带头作用,提高这两大组织的职能和水平;也可以成立专门负责农田基础设施建设的农民组织,形成自上而下的管理链条,可尝试由农民组织申请并开展农田基础设施的建设。日本、韩国和我国台湾的经验告诉我们,只有农民参与到这项建设中才能更高效地实现项目的目标。

### 3. 建设资金以政府为主导,辅以农民投资

农田基础设施建设的公共性要求资金的主要来源应该是政府,我国也应该如此。政府主导的投资模式并不意味着政府要完全承担建设的全部费用,与主张发挥村民自治在农田基础设施建设中的作用相适应的政策是鼓励或者要求农民自发进行投资。财政收入的“新常态”暗示着我国必须充分利用非政府资金才能扩大总的资金池,因此农民投资更不可少。日本、韩国和我国台湾成功的经验也已经证明了这条道路的可行性。我国农户数量众多,将农户的资金集中起来对于保障建设资金的充足意义重大。此外,农户投资后,会更加重视参与和管理农田基础设施建设,有利于工程的开展。同时,我国可以效仿日本和台湾地区,通过低息贷款或设立专项资金等方式缓解农户的资金负担。

### 4. 建立政府农民双重管护的机制,促进持续发展

农田基础设施建设的效果是长期的,因此要用长远的眼光去对待这项工程。首先政府部门应该坚持对已经规划好的农田基础设施进行投资建设,不能轻易中断甚至摧毁正在进行的项目。尤其在快速城镇化的背景下,不能让城镇的扩张成为农田基础设施建设的障碍。然后,政府还应该主动去维护已经建设完成的项目,保障农田基础设施能够持续使用,并且应该根据农业经营体制的需要,进行适当的调整和改变。再者,要充分发挥农民在管护农田基础设施中的作用。这一点是与发挥农民的积极性相呼应的,当农民真正参与到项目的建设,并成为重要的投资主体后,他们自然会有对工程进行维护的动机。我国同样应该发挥农村自治组织的作用,最终建立政府和农民共同管护的长效机制。

## 参 考 文 献

- [1] 周应恒. 现代农业发展战略研究[M]. 北京:经济科学出版社,2012:6.
- [2] 周应恒,严斌剑. 发展农业适度规模经营既要积极又要稳妥[J]. 农村经营管理,2014(11):16-17.
- [3] 郑文聚,杨华珂. 土地整理为农村土地流转搭建基础平台——浙江省慈溪市土地流转调查与思考[J]. 资源与产业,2010(6):58-61.
- [4] 陈锡文. 社会化服务助推家庭经营现代化[N]. 中国科学报,2015-05-06(4).
- [5] 纪月清,钟甫宁. 非农就业与农户农机服务利用[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2013(5):47-52.
- [6] 王学渊,赵连阁. 中国农业用水效率及影响因素——基于1997—2006年省区面板数据的SFA分析[J]. 农业经济问题,2008(3):10-18,110.
- [7] 何平均. 我国农业基础设施供给效率的实证分析——基于SBM和Malmquist的计量解释[J]. 软科学,2014(2):127-130.
- [8] 曾福生,郭珍,高鸣. 中国农业基础设施投资效率及其收敛性分析——基于资源约束视角下的实证研究[J]. 管理世界,2014(8):173-174.
- [9] 罗小锋. 农户参与农业基础设施建设的意愿及影响因素——基于湖北省556户农户的调查[J]. 中南财经政法大学学报,2012(3):29-34,142.
- [10] 陈伟忠. 日本土地改良区的农田基础设施建设及其对中国的启示[J]. 世界农业,2013(12):22-27.
- [11] 刘宪法. 台湾农地重划制度及其对中国大陆的启示[J]. 中国农村经济,2011(11):82-91.

(责任编辑:陈万红)