

城乡统筹

CHENGXIANG TONGCHOU
FAZHAN LUJING CHUANGXIN TANSUO

发展路径创新探索

——“万顷良田建设工程”理念与实践

◆ 主编 夏 鸣 ◆



中国大地出版社

城乡统筹发展路径 创新探索

——“万顷良田建设工程”理念与实践

主 编 夏 鸣

副主编 刘 聪 王泽萱 陈茹华 吴震强
祖耀升 李如海 李 闽

中国大地出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡统筹发展路径创新探索：“万顷良田建设工程”
理念与实践 / 夏鸣主编. —北京：中国大地出版社，
2011. 6

ISBN 978-7-80246-444-5

I. ①城… II. ①夏… III. ①城乡建设 - 中国 - 文集
IV. ①F299. 2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 108136 号

责任编辑：李 颖 倪志玲 陈 磊

责任校对：王洪强

出版发行：中国大地出版社

社址邮编：北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话：010-82324508（发行部） 82329120（编辑部）

传 真：010-82310759

网 址：www.chinalandpress.com 或 www.中国大地出版社.中国

印 刷：江苏南大印刷厂

开 本：787mm × 960mm $\frac{1}{16}$

印 张：29.25

字 数：550 千字

印 数：1—5000 册

版 次：2011 年 6 月北京第 1 版

印 次：2011 年 6 月江苏第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-80246-444-5

定 价：60.00 元

版权所有·侵权必究

南京大学校友夏鸣同志，悉心研发“有效集聚潜在资源、有序统筹城乡发展”的创新路径，探索设计并成功推行“万顷良田建设工程”，取得了十分显著的成效。实践证明，这一工程的实施，实现了现有资源失配格局、传统农耕作业方式、固有农村散居模式、既往城乡发展路径的四大转变，集聚了农村耕地、建设用地、劳动力、市场需求与服务四大资源，加快推进了耕地规模化、农业集约化、农村城镇化、农民市民化进程，是一件利国利民，利农利工，利乡利城的大好事。

“万顷良田建设工程”这个课题，它的整个思想或者说经济学上的一个思想集中在“集聚”两个字上。因为现在从世界范围来看，无论是区域经济、产业经济还是市场经济，都有一个趋向，即强调经济的集聚效益。这是针对过去的分散化和行政分割、城乡分割提出来的。这个课题的成果的落脚点在“四个集聚”上面，反映了我们整个经济学理论的一个趋势，一是要集聚农用耕地的资源，二是集聚建设用地的资源，后面还有集聚劳动力资源、市场需求与服务资源。资源“集聚”反映了我们国家现在需要突出解决的问题，单纯讲集聚土地资源还不行，还要讲市场需求与服务资源集聚，四个“集聚”才能够真正实现“万顷良田建设工程”的基本目的，没有这四个“集聚”不可能解决“万顷良田建设工程”问题。解决这个问题，有一个重要背景，是我们正处在工业化、城市化、农业现代化阶段，在我们江苏地区，尤其是苏南地区，工业化进入中后期阶段，谈集聚土地资源，意义更是重大。

“万顷良田建设工程”是统筹城乡发展路径的创新探索。统筹城乡发展，是一个全局性、根本性、战略性问题。夏鸣同志曾任地方政府主要领导，对农村经济情况十分熟悉，理念清晰。同时，他作为经济学学士、管理学硕士、高级统计师，对社会主义市场经济研究颇深。“万顷良田建设工程”体现了城乡统筹发展理论与实践的高度统一，符合江苏省经济社会发展的实际。正如夏鸣同志所说，这一工程蕴含着一、二、三产业协调发展的理念，旨在对一产的着力提升、作二产的有效支撑、促三产的繁荣兴盛，稳步推进经济发展方式的基础性转变。

“万顷良田建设工程”是促进经济社会节约集约发展的重要平台。“十二五”期间，随着江苏省工业化、城镇化和农业现代化进程加快，对资源刚性需求持续上升，保护资源与保障发展的压力将长期存在，建设用地供应与需求的矛盾将更

加突出。要解决这一矛盾，只有从节约集约上寻出路，在充分挖潜上想办法，从盘活存量上找空间。“万顷良田建设工程”创造了一条集聚资源，统筹发展的科学路径。通过这一重要载体和基础平台，实现农村耕地资源、建设用地资源从零星分散转向空间集聚，进而推动各类关联生产要素在一定区域内流动集聚、集中配置，最终产生巨大的聚合效应。

“万顷良田建设工程”是实现经济发展方式革命性转变的重要推手。当前，转变经济发展方式，提高自主创新能力，使经济发展由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变，这是我国发展过程中面临的紧迫任务。江苏省把发展创新型经济作为促进经济转型升级、加快发展方式转变的核心和中心环节，要求着力推动经济发展实现“三个转变”，即由主要依靠物质资源消耗向创新驱动转变，粗放式增长向集约型发展转变，城乡二元结构向城乡发展一体化转变。刚刚召开的江苏省委十一届十次全会，进一步强调把科教与人才强省战略作为基础战略，把创新驱动战略作为核心战略，实施城乡发展一体化、区域协调发展、经济国际化、可持续发展战略。“万顷良田建设工程”设计理念体现了从土地资源合理配置，到生产力布局效能优化，进而实现经济发展方式革命性转变这一核心战略思想。

我们相信，有了集聚资源，统筹发展的崭新理念，有“万顷良田建设工程”的探索实践，人多地少的江苏，一定能走出一条土地资源与劳动力更匹配，经济社会发展效能更高的新路，一定能够在新的起点上开创江苏科学发展新局面。

洪银兴

南京大学党委书记

2011年5月

目 录

总论	1
----------	---

第一篇 理论研究

城乡统筹发展与乡村空间重构的理性思考	13
“万顷良田建设工程”的土地利用综合效益评价指标体系研究	22
“万顷良田建设工程”资源集聚效应研究	
——以镇江市新区“万顷良田建设工程”为例	31
“万顷良田建设工程”与“四大资源”集聚研究	
——以宿迁市宿城区为例	38
“万顷良田建设工程”与土地价值变化研究	50
论“万顷良田建设工程”的技术体系及其意义	61
“万顷良田建设工程”中土地权属调整初探	66
“万顷良田建设工程”中的土地权属调整问题研究	73
关于“万顷良田建设工程”土地权属问题的探讨	79
从开发区的建设发展视角分析“万顷良田建设工程”	84
农地规模经营障碍因素及对策分析	
——基于江苏省“万顷良田建设工程”调查研究	88
关于“万顷良田建设工程”的思考	92
从常州市农村工农两业发展角度探究“万顷良田建设工程”的意义	101
“万顷良田建设工程”中土地股份合作经济的作用分析与对策建议	106
土地承包经营权流转方式与绩效分析	
——以宿迁市经济开发区“万顷良田建设工程”为例	113
浅析“万顷良田建设工程”与农村土地承包经营权流转的关系	118
对“万顷良田建设工程”与土地承包经营权流转的探索和思考	123
解放思想 有序推进土地流转工程	
——关于“万顷良田建设工程”的两点思考	128
关于“万顷良田建设工程”实施中的若干思考	133

以科学发展的眼光看“万顷良田建设工程”	137
浅议“万顷良田建设工程”与“三农”问题	140
实施“万顷良田建设工程”促进“保增长、保红线”	144
“万顷良田建设工程”既涉及对生产关系的调整也涉及对生产力的解放	150
浅谈“万顷良田建设工程”中社会保障制度的建立与完善	153
浅谈“万顷良田建设工程”中的几点思考	158

第二篇 实践探索

农民得利益 离土不失地

——南京市六合区实施“万顷良田建设工程”的实践与探索	163
----------------------------------	-----

统筹城乡发展 服务新农村建设

——南通市“万顷良田建设工程”实施情况调研	168
-----------------------------	-----

实施“万顷良田建设工程”的实践与思考

——以淮安市为例	173
----------------	-----

“万顷良田建设工程”若干问题的探讨

——以新沂市为例	179
----------------	-----

因地制宜建设“万顷良田建设工程”推进城乡一体化的思考 184 |

精心实践“万顷良田建设工程”全力推动土地科学利用 188 |

“万顷良田建设工程”试点工作影响因素分析及相关政策建议

——以宿迁市为例	198
----------------	-----

把握重要环节 推进“万顷良田建设工程” 203 |

对开展“万顷良田建设工程”试点的几点思考 207 |

关于实施“万顷良田建设工程”的思考 211 |

镇江新区“万顷良田建设工程”前瞻性思考 216 |

如皋市“万顷良田建设工程”的实践与思考 221 |

大力推进“万顷良田建设工程”加大花桥镇“双置换”工作力度

搭建城乡统筹建设新平台

——昆山市三门县花桥镇开展“万顷良田建设工程”的探索	230
----------------------------------	-----

“万顷良田建设工程”推进中的几点建议 240 |

对万顷良田建设中几个实践问题的思考与建议 247 |

关于实施“万顷良田建设工程”的几点思考 251 |

以民为本 和谐建设

——江都市“万顷良田建设工程”区拆迁及农民安置问题研究	256
-----------------------------------	-----

“万顷良田建设工程”中农村居民点和谐拆迁的思考

——以如皋市如皋港区为例	260
浅谈“万顷良田建设工程”	267
实施“万顷良田建设工程” 促进城乡统筹协调发展	273
推进“万顷良田建设工程” 促进资源要素有效集聚	278
句容市“万顷良田建设工程”的思考与建议	284
实施“万顷良田建设工程” 促进城乡统筹协调发展	289

第三篇 工程实务

浅谈“万顷良田建设工程”实施的综合管理	297
实施“万顷良田建设工程”拓宽城乡发展空间	302
“万顷良田建设工程”规划决策设计研究	309
句容市“万顷良田建设工程”初步实践与总体思路	315
无锡新区“万顷良田建设工程”资金双主体模式之运作实践	320
全面实施“万顷良田建设工程” 促进社会主义新农村建设	
——基于四个“集聚”对滨湖区“万顷良田建设工程”的研究	324
精心组织 认真实施	
——浅谈东陈镇“万顷良田建设工程”	334
关于宿迁市“万顷良田建设工程”试点工作的几点思考	340
统筹规划 惠民迁建	
——以东海县驼峰乡“万顷良田建设工程”为例	345
江阴市“万顷良田建设工程”分析	349
集聚资源破难题 统筹城乡促发展	
——如皋市长江镇推进“万顷良田建设工程”的经验	355
武进区“万顷良田建设工程”项目区前期工作调查报告	360
实施“万顷良田建设工程” 促进界牌镇城乡统筹发展	363
经济发达地区高标准农田建设	
——以无锡新区“万顷良田建设工程”为例	366
浅谈镇江新区在“万顷良田建设工程”实施	
过程中所面临的土地权属问题及建议	371
因地制宜 凝心聚力	
——句容市后白镇开展“万顷良田建设工程”情况	375
镇江市“万顷良田建设工程”中安置补偿模式初探	379

初探“万顷良田建设工程”的农民安置	384
浅析“万顷良田建设工程”的资金保障问题	387

第四篇 社会反响

城乡统筹交响曲	399
“万顷良田建设工程”——一着城乡共赢的好棋	406
江苏省“万顷良田建设工程”在金坛启动	409
一项工程，加快消融城乡二元坚冰	410
人往哪里去？地往哪里流？利益如何分配？	
——苏南：土地整治破“三难”	413
有效集聚资源 有序统筹发展	
——访江苏省国土资源厅厅长夏鸣	418
金坛：万顷良田从这里起步	422
国土资源部政策法规司邀江苏省国土资源厅同志讲课	427
“万顷良田建设工程”带动城乡统筹创新	428
“万顷良田建设工程”惠万民	
——访江苏省国土资源厅厅长夏鸣	437
实施“万顷良田建设工程”需要解决两大问题	
——钱从哪里来 人往何处去	442
南京市推进“万顷良田建设工程”	444
宅基地置换 多方共赢	446
深度解析金坛市“万顷良田建设工程”	450
让农民风风光光进城	
——丹阳市对深入推进“万顷良田建设工程”的思考	455
参考文献	459

总 论^①

坚定遵循“严格制度，带好队伍，创新思路，为发展服务”的郑重嘱托，坚实践行“守土有责，护土有方，动土有据，用土有益”的履职承诺，坚毅破解“保护资源、保障发展”这一长期倍感困扰的两难命题，悉心研发“有效集聚潜在资源、有序统筹城乡发展”的创新路径，探索设计并试行推进“万顷良田建设工程”。两年实践清晰感知，通过经济发展方式的基础性转变，能够形成保护资源和保障发展的有机统一，实现持续双赢。

1 解放思想，转变既往城乡发展路径

解放思想是一个永恒的时代性命题。解放思想的重点是，适应形势变化，遵循客观规律，创新工作思路，推动科学发展。就国土资源管理而言，必须放眼城乡发展全局，把握农业现代化、工业化、城市化趋势，积极探索更加节约、更加高效的资源配置方式，充分发挥其在经济社会科学发展中的基础性、引导性、保障性作用。

1.1 转变现有资源失配格局

目前我国农村最根本的矛盾，是生产资料和劳动力之间的严重失配。改革开放初期实行的农村家庭联产承包制度，曾经极大地调动了农民生产积极性，解放了农村生产力，改善了亿万农民的生活。然而随着生产力水平的迅速提升，这一资源配置方式正逐渐成为一种束缚；随着人民生活水平的显著提高，宝贵的耕地资源甚至已经承担不了赖其生存的劳动力再生产。单纯从经济角度抽象分析，一户种3~5亩^②地，耕地近乎负效资源，政府必须补贴；假如一户种30~50亩地，耕地大体属于常效资源，当可自我平衡；设想一户种300~500亩地，耕地就会成为高效资源，可为国家作出经济贡献。致富农民必须减少农民，发展农村必须加快城镇化，已经成为越来越多有识之士的共识。根本问题就是要调整要素资源配置。

① 本文作者系江苏省国土资源厅夏鸣。

② 1亩≈666.67平方米。

目前江苏非农产业在农村经济中的比重超过 90%，大部分农民已经不是主要靠种地来增加收入、改善生活。顺应这一变化，冲破现有资源分散经营对生产力进一步发展的束缚，改变原有资源的空间布局和配置方式，逐步转移和减少农民，让生产资料与劳动力之间合理匹配，应该成为我们的目标取向。

1.2 转变传统农耕作业方式

现代农业是农业发展的必然方向。2007 年中央 1 号文件指出，推进现代农业建设，顺应我国经济发展的客观趋势，符合当今世界农业发展的一般规律，是促进农民增加收入的基本途径，是提高农业综合生产能力的重要举措，是建设社会主义新农村的产业基础。而发展现代农业，基础是建立规模化的经营模式。现存资源失配格局所维系的一家一户的经营方式，与现代农业发展不相适应的矛盾越来越突出。不仅客观上阻断了农业产业链的有效连接，迟缓了农业机械化的进程，而且阻碍了优质化、标准化、无公害化生产技术的使用与研发，使农村土地的价值仍处于单一的甚至原始的农产品产出效益上。毋庸置疑，通过转变资源配置格局、转变传统作业方式，建立规模化的农业经营模式是现代农业发展的必由之路。

1.3 转变农村固有散居模式

广大农民长期散居在农村，是与传统农耕作业方式相匹配的居住模式遗存。随着社会生产力发展，农业机械化，规模化，现代化进程的推进，这种居住模式已经日渐失去其必要性并逐渐成为生产力发展的障碍。与此同时，工业化进程需要集聚人手，城镇化繁荣需要集聚人口，市场经济平台正呼唤着集约节约的新型居住模式的到来。现实状况是：一方面，工业化需要充裕的劳动力资源，而农村大量剩余劳动力实际处于隐性失业状态，散居模式直接导致劳动力供需脱节；另一方面，城市化需要大量的外来者集居，而农村大量弃农务工经商人员实际处于“两栖”生活状态，散居模式直接制约消费需求的实现。目前我国总体上处于工业化中期，江苏则处于从工业化中期向工业化后期演进阶段。从国际经验看，这一时期正是村庄大量减少、城市快速发育阶段。欧美如此，与我国同为人口密集国家的日韩也是如此。以日本为例，伴随着工业化和城市化发展，近几十年来，村庄由 5 万多个减少到 580 多个。

转变现有散居模式，既是生产力发展的需要，也是广大农民自身的需求。在散居条件下，农民对公共设施和社会服务的需求难以满足与农村公共设施闲置和服务质量偏低的矛盾难以解决，多样化、个性化的社会化服务更是难以提供。把握生产力发展需要和农民居住需求升级趋势，因势利导，改变散居格局，方为明智选择。

1.4 转变既往城乡发展路径

统筹城乡发展是破解城乡二元结构，缩小城乡差距的根本方法。统筹城乡发展，既要把握好城乡投入比例，提高城乡发展协调性；更要选择好支农投入方向，提高资源配置有效性。在投入理念上，要大幅度压减原有城乡发展模式下的低效性投入，大力度推进创新城乡发展路径的高效性转变。事实上，现有农业作业方式、现存农村居住模式下的投入，一定程度上属于“头痛医头、脚痛医脚”式的投入，即期效益十分有限，长远效益几近于零。在投入方向上，要将转移农村人口作为首选目标，将县城和中心镇作为首选载体。大量农民集居到县城和中心镇，是一个不以人的意志为转移的必然趋势，因为现代和未来生产力发展都不需要大量村落模式的延续。在投入重点上，要以活跃市场为目标，突出市场平台建设这一重中之重。市场带动就业创业，就业创业促进民富。向市场投入，就是向农村投入、向农民投入，这一投入具有前瞻性、根本性。着眼未来，收拢战线，重点投入，促进转变，必能获取事半功倍之效。

基于以上分析，推进上述“四个转变”，恰逢其时，势在必行。高点站位，放眼长远，开阔视野，创新思路，推进资源集聚，协同城乡发展，方能开辟国土资源工作新天地，推进经济发展方式基础性转变。

需要指出的是，土地问题敏感度高、政策性强、影响面广、反应期长。土地管理领域内的思想解放，必须在国家的法律法规和大政方针框架中进行，绝不能默许或纵容违法用地，必须坚持“四不”原则：一是耕地总面积不减少。实现耕地总量动态平衡，是中央三令五申的一条红线，也是地方政府和国土资源部门的共同责任。二是建设总用量不增加。土地资源有限，决定了新增建设用地规模必须严格控制。关键要善于通过改变利用模式、周转挂钩指标、调整布局结构等，实现土地节约、集约、高效利用，拓展新的用地“空间”。三是农民利益不受损。土地是农民最重要的生产资料和生活保障，动用土地，必须得到农民认可。要让转移的农民生活水平不降低，长远生计有保障，变换身份得实惠。四是国土规章不违背。基本标准是土地利用总体规划不逾越，土地资源管理基础规章制度不突破。既严格权限程序，不折不扣地执行法律、政策；又严格标准要求，规范有序地开发利用资源。

2 把握方向，发挥社会主义效能优势

统筹城乡发展，是一个全局性、根本性、战略性问题。研究这一问题，应当立足国情，胸怀全局，科学谋划，确保方向不偏移、效能大提升。杜绝南辕北辙，

尽量少走弯路。

2.1 坚持中国特色社会主义道路

公有制既是社会主义的本质特征，也是优势所在。具体到国土资源领域，核心是坚持土地公有制性质不变。一方面，土地公有奠定了社会主义制度的所有制基础，必须始终不渝地加以坚持。简单模仿、照搬照抄土地私有的做法，不仅不能解决现实问题，还会使中国特色社会主义也无从谈起。另一方面，土地公有在建设发展中是最显公平、最有效率的体制，可以大大降低发展成本，提高资源配置效率。与一些推行土地私有化的国家相比，国土规划质量大大提高，项目建设周期大大缩短，土地利用效率大大提升。我国改革开放 30 多年来经济的高速增长，以工业化、城市化为主要推动力，而土地公有制为其迅速推进提供了有规划、高效率、低成本的土地资源支撑，并且成功地避免了城市贫民窟等现象。土地公有，避免了像美国洛杉矶某条高速公路二十年难以合拢、日本成田机场建设数年纠缠不清，建后多年受限运行等情况的发生。事实证明，土地公有制是中国创造经济奇迹的关键“奥秘”之一。

2.2 遵循社会主义市场经济规律

社会经济综合效益和要素资源运行效率的理念是不可缺失的。一要坚持发展取向，促进生产力进步。解放和发展生产力，必须消除生产关系中不适应生产力发展的要素和环节，发挥市场在资源配置中的基础性作用。其中的一个重点，是统筹城乡劳动力、土地、资本和技术等生产要素，实现生产要素在城乡间的合理流动和优化配置，在城乡生产力共同进步中逐步缩小差距。二要坚持效益取向，发展集约型经济。追求效益最大化，是市场经济的一个基本特征。要逐步改变分散的土地经营模式，实行规模化生产经营，实现耕地资源使用收益的大幅提升；要切实改变“村村点火、户户冒烟”式的产业布局方式，实行区域化集中布局，实现经济发展环境的大幅优化；要坚决破除对农村劳动力转移的各种束缚，促进劳动力要素顺畅流动，实现劳动力资源使用受益的大幅提高。三要坚持联动取向，推进一体化跨越。解决“三农”问题的根本出路，在于坚持市场导向的城市化道路，为农村剩余劳动力不断创造新的城市就业机会，进而带动农村土地的相对集中和规模经营。城市化的动力机制是市场机制，其核心是尊重市场规律，应用市场手段，引导农村人口向城市有序流动，增强城市发展活力。要着力发挥城市化对农村的积极渗透和正面影响，形成城市带动农村发展、农村促进城市发育的良性互动格局，实现城乡一体化发展。

2.3 立足社会主义初级阶段实际

处于社会主义初级阶段，是我国的现实国情。解放和发展生产力，逐步实现社会公平正义，是初级阶段的两大任务。集聚资源，统筹城乡，必须坚持一切从社会主义初级阶段这个最大的实际出发。在目标指向上，应科学明晰。坚定不移地通过城乡国土资源的集聚，促进生产力布局优化和民生状况改善，推动初级阶段两大任务的落实。在政策制定上，应量力而行。不能超越实际，让大量实际已经离开家乡、不再从事农业生产的农民既享受占地的补贴，又享受城市的生活保障和服务设施，进而引起新的配置失衡。应当推动土地向“大户”集中，让真正从事耕作的农民发展规模化生产，先富起来；让离土又离村的农民得到妥善安置，充分享受城镇生活。在实际操作上，应循序渐进。统筹考虑经济发展水平、市场开发潜力、农民需求状况、政府支持能力等多方面因素，正确处理需要与可能、眼前与长远的关系，调动和发挥政府、农民和企业的积极性，鼓励试点，稳步推进。

2.4 瞄准社会主义城乡发展蓝图

党的十七届三中全会指出：我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段。这一重要论述和科学定性，为我们提供了创新空间和实践动力。眺望社会主义新农村建设远景，今后农业生产必然实行规模化、机械化，集中连片作业；农村人口必然大量集居到城镇，村庄逐渐减少。当前的农村政策，应当瞄准社会主义新农村建设的未来目标，把握好城乡统筹发展的总体方向，慎用权宜之计，莫作无效投入，尽量少走弯路。我们提倡愚公移山的精神，但不能仿照愚公移山的做法，毕竟挖太行山难，搬居住屋易。别教子孙后代挖山不止，要让市场未来交易不已。千万不要用大量低效投入让过多的农民永远农民。要在科学发展观的指导下，顺应工业化、城市化和农业现代化发展趋势，统筹配置城乡土地资源，逐步减少农村建设用地，适度增加城镇建设用地，创建一套占地少、效益高的土地利用新模式，实现城乡一体化跨越发展。

3 集聚资源，促进经济社会集约发展

集聚资源是“万顷良田建设工程”的基本内核。“万顷良田建设工程”作为统筹城乡发展的一个重要载体和基础平台，可实现农村耕地资源、建设用地资源从零星分散转向空间集聚，进而推动各类关联生产要素在一定区域内流动集聚、集中配置，最终产生巨大的聚合效应。

3.1 农村耕地资源集聚

保有耕地数量,提高耕地质量,是“万顷良田建设工程”的基本任务。一是有利于增加耕作面积。农地整治一般增加5%左右的实际种植面积,村庄搬迁则是100%复垦成为有效耕地。经过统一规划和综合整理,建成规模成片的优质“大田”。二是有利于加快农业现代化进程。农田集中成片,便于发展现代高效农业项目,利于机械化作业、科学化管理、集约化经营,实现农业产业化,提高农业产出水平。三是有利于保障农产品质量安全。现代化种植、规模化生产和高标准维护,可以促进农业高新技术的大面积推广,减少化肥投入、农药喷洒、秸秆焚烧等传统作业方式对生态环境的污染,促进农产品质量的全面提升,保证消费安全。四是有利于国土资源部门加强土地行政管理。通过建设大规模连片的农田,利用航空和卫星摄像,图斑与实地利用现状一清二楚,可以有效提高耕地保护的真实性、准确性和可控性。

3.2 建设用地资源集聚

拓展新的建设用地空间,最大的潜力在农村存量建设用地。建设万顷良田工程,必然带来建设用地的集聚。通过城乡建设用地增减挂钩等途径,把农村散乱、粗放、低效的建设用地,如撤并的村落、搬迁的学校、废弃的道路、淘汰的窑业、破产的乡镇企业等,复垦或调整置换成建设用地。按照建新拆旧、集中集约的要求,把农民整村转移到中心镇以上,建成公寓式住宅,可以节约70%以上的建设用地。假若每年搬迁1个村,以一个村3000~5000人测算,平均能够挂钩置换出700~800亩的用地指标。这相当于一个县1~2年的指令性建设用地计划总量。随着农村人口转移,逐步压缩农村建设用地供给,在优先安排农民安置房、基础设施等配套建设用地后,节余的用地指标可以规范、有序地调剂弥补先进制造业和现代服务业用地缺口。如此可“一举三得”:一是大大改善土地利用计划紧张的状况,充分缓解土地资源硬约束;二是有效提高土地使用效率,促进工业化、城市化进程;三是理顺、畅通土地供需渠道,切实减少基层违法违规用地行为的发生。

3.3 劳动力资源集聚

当前,农村劳动力收入结构、就业方式发生了重大变化,主要收入不是来自农业,而在二三产业,大都就业不在农耕,而在城镇打工。尽管劳动力转移的组织程度有所提高,但由于现存散居模式下劳动力市场供需信息不对称等多种原因,造成了大量劳动力无序流动,农民打工普遍异地。就打工农民而言,颠沛流离独

善其身不易；从地方政府来说，资源分散兼济天下亦难。许多“两栖化”农民主要生活在城市，不能享有与城镇居民同等的保障待遇。尽管各级政府有心解决农民工及其子女就医、上学、住房和社会保障等问题，但受能力限制，外来务工农民要享受真正意义上的市民待遇将是一个长期难题。实际上，这种以自发为主的、分散无序的劳动力流动，使人力资源的优势和价值没有得到充分体现。如果各地有计划地实施“万顷良田建设工程”，将村庄向中心镇以上集中，带动大批的农村人口向乡镇以上转移和集居，实现劳动力供需贴近，帮助农民就地就近就业，达成稳定有序的非农化转型，既丰富并扩大本地劳动力资源优势，加快工业化、城镇化进程，又在一定程度上缓解由于农村劳动力跨区域流动引发的住房、医疗、就学等社会问题，减轻各级政府的负担。工程实施后，通过引入企业化生产经营方式和城镇化聚居模式，延伸加工产业、流通运营和市场服务，可以产生大量就业机会，劳动力资源的价值能够得以充分实现。

3.4 市场需求与服务资源集聚

需求是市场经济发展的原动力。大量的农村人口，蕴藏着巨大的消费潜力。城镇化水平滞后，制约了农村居民消费水平的提高和消费结构的升级。农村传统的散居方式，对应的是日出而作、日落而息的生活方式，匹配的是自产自用的生产方式，其远离城市、远离市场客观上制约了消费倾向，需求欲望自然被发散了。实际上，人口的持续集聚，会不断产生新的、更多的消费需求。实施“万顷良田建设工程”，引导项目区内农民到中心镇以上居住，不仅可以将发散的需求集中呈现，形成新兴市场，而且可以将潜在的消费需求进一步挖掘和激发，并放大集聚需求的乘数效应，促进服务业的繁荣兴盛。特别值得关注和反思的是现行公共服务资源效用，我们沿袭维系陈旧落后生产方式遗留的散居村落模式，把道路修遍祖国大地，电线、电话线、电视电缆、自来水管铺遍祖国大地，还可能将要把垃圾处理、污水管道等等设施送遍祖国大地，算一算资源耗费，看一看利用效率，想一想投资效益，研究一下其未来效能之意义，答案不言自明！人口的城镇化集中居住，不仅形成市场需求积聚，更能极大地节约公共服务成本，减少或避免现实存在的大面积低效投入造成的资源浪费。应当通过相对集中财力，大力提高中心镇各类基础设施和公共服务设施建设的完备度，提高镇区的教卫文体商等等服务功效，引导农民进入城镇居住享受高效率低成本的公共服务。

4 统筹兼顾，推进经济发展方式转变

“万顷良田建设工程”的设计理念是：从土地资源合理配置，到生产力布局效

能优化,进而实现经济发展方式基础性转变。基本做法是:将项目区内的村庄整体搬迁,将居民集中到镇及镇以上多层或高层住宅居住;除永久保留少数具有政治经济人文特色的村庄外,一般纯农业性的村庄都将逐渐集中到城镇去;每个县(市)以规划建设3~5个重点中心镇辐射和服务全域为最佳,实现工业向园区集中、居住向城镇集中、耕地向集体组织集中。工程从保护耕地着眼,以耕地规模化、农业集约化、农村城镇化、农民市民化为归宿。“万顷”不是单个工程计量标准,只是规模性概念题名,是由若干300公顷以上成片规模农田共同组成。实施万顷良田建设工程,要集中投入,减少浪费,科学引导,有序推进。

4.1 集中有效性投入

各级政府应把各大部门投入到农村的各项资金集中起来,优化投向,提高投入有效性。农田水利应当投入到村入田,公共服务投入主要安排在规划确定的中心镇。要切实改变当前农村“撒网式”的公共投入和财政补贴状况,尤其要控制对村一级的考核检查,减轻繁多的考核检查带来的经济负担,控制条线部门对村级看似亲农爱农实际极少利用的硬件投入的过度要求,防止在民生工程的金字招牌下制造出许多比形象工程更加浪费的隐性形象工程。应当引导和促进人财物更多地向中心镇有效集聚,形成辐射农村的市场平台。帮扶农村不仅要“授人以鱼”,更需要“授人以渔”。“授鱼”,应限于特困群体的生计支撑;“授渔”,是惠及全体农民的市场功能,目的是为农产品流通提供顺畅的通道,为转移农民就业、创业提供良好的平台。就万顷良田工程建设而言,工程需要集中投入一定的资金,但这项投入是合理高效、节约集约的,符合可持续发展要求,符合社会主义新农村建设方向。如果有计划地将各项支农财政资金,集中有效地投到重点中心镇建设,必将促进四大要素资源的逐步集聚,彰显资源集聚的倍增效能。

4.2 减少过程性浪费

回首改革开放三十年,农村住房经历从草房到瓦房、到楼房甚至别墅的多次变迁,客观反映了农民逐步富裕的历程。然而其间拆了又建、建了又拆的过程虽有多次GDP的光荣记载,却无物质财富的现实存在。这种短期重复建拆行为,当可冠之以“过程性浪费”。在新农村建设中,许多地方大力推行简单“新村建设”的做法很值得商榷。用四大资源集聚作标准来考量,新村建设只是将分散居住的本村居民组织集居,其人数偏少构不成市场平台,耕地资源和建设用地资源仅有少量集中、微量集聚,而劳动力资源、市场需求和公共服务资源集聚效应则根本无以发挥。从经济视角看,“新村建设”并没有改变劳动力和生产资料的失配状态,而且还不可避免地带来许多空关新房的建设,无疑会产生新的“过程性浪