

RESEARCH

ON THE PROCESS OF

RURAL
MODERNIZATION

IN
CHINA

中国农村 现代化 进程研究

张晓琼 等◎著

基于山东省的
田野考察



BASED ON
FIELDWORK IN
SHANDONG
PROVINCE



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

张晓琼
等
◎
著

中国农村 现代化 进程研究

基于山东省的
田野考察

BASED ON
FIELDWORK IN
SHANDONG
PROVINCE



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国农村现代化进程研究：基于山东省的田野考察 /
张晓琼等著. -- 北京：社会科学文献出版社，2018.12

ISBN 978-7-5201-4031-7

I. ①中… II. ①张… III. ①农村现代化-研究-中
国 IV. ①F320.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 273503 号

中国农村现代化进程研究

——基于山东省的田野考察

著 者 / 张晓琼 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 曹义恒

责任编辑 / 岳梦夏

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：20.75 字 数：335 千字

版 次 / 2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-4031-7

定 价 / 98.00 元



本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究

序

中国农村现代化进程的 真实记录与历史见证

一

本书付梓之际，时间的年轮已走到了2017年的最后一天。即将来临的2018年是中国改革开放40年的标记之年。四十而不惑，不惑而心定。走过了40年改革开放历程的中国，筚路蓝缕、玉汝于成，正迎来改革开放的新境界，改革开放升级版的历史性变革已在中国大地悄然展开。

在这特殊的岁末年初，40年前拉开改革开放大幕的农村尤为引人注目。走过了40年改革历程的中国农村，当初冒着极大风险改制的小岗村农民是否实现了曾经的向往？已然开始的改革开放新境界又将给寄托着乡愁、承载着文化、延续着历史的乡村带来怎样的改变？

以习近平同志为代表的中国共产党新一届中央领导集体给出了明确的答案。

2017年金秋10月召开的中国共产党第十九次代表大会上，习近平同志代表第十八届中央委员会向大会所作的《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》报告，首次明确提出了在建设社会主义现代化进程中，要实施“乡村振兴战略”，重申了“农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题”这一中国共产党一以贯之的重要结论。2017年12月28日至29日召开的中央农村工作会议，再次重申了“农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题”的结论，指出没有农业农村的现代化，就没有国家的现代化。农业强不强、农村美不美、农民富不富，决定着亿万农民的获得感和幸福感，决定着我国全面小康社会的成色和社会主义现代

化的质量。如期实现第一个百年奋斗目标并向第二个百年奋斗目标迈进，最艰巨最繁重的任务在农村，最广泛最深厚的基础在农村，最大的潜力和后劲也在农村。实施乡村振兴战略，是中国共产党“三农”工作一系列方针政策的继承和发展，是解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾的必要要求，是实现“两个一百年”奋斗目标的必然要求，是实现全体人民共同富裕的必要要求。十九大报告和中央农村工作会议对于乡村振兴战略的理解与阐释，体现了以习近平同志为代表的新一届中央领导集体对中国共产党“三农”问题一以贯之的重视，对中国共产党历史以来对“三农”工作方针政策的继承、发展与创新，从根本上为揭开改革开放大幕的农民追求美好生活提供了保障。

岁末年初的中央农村工作会议，对党的十八大以来我国“三农”事业的历史性成就和变革进行了全面总结，指出党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，贯彻新发展理念，勇于推动“三农”工作理论创新、实践创新、制度创新，农业供给侧结构性改革取得新进展，粮食生产能力跨上新台阶，新型农业经营主体发展壮大，农村新产业新业态蓬勃发展，农业现代化稳步推进；农村改革取得新突破，农村承包地“三权分置”取得重大进展，农村集体产权制度改革稳步推进，玉米、大豆、棉花等重要农产品收储制度改革取得实质性成效；城乡发展一体化迈出新步伐，农民收入增速连年快于城镇居民，城乡居民基本医疗和养老制度开始并轨，8000多万农业转移人口成为城镇居民；农村公共服务和社会事业达到新水平，农村教育、文化、卫生等社会事业快速发展，农村水、电、路、气、房和信息化建设全面提速，农村人居环境整治全面展开；脱贫攻坚开创新局面，精准扶贫、精准脱贫方略落地生效，6600多万贫困人口稳定脱贫，脱贫攻坚取得决定性进展。这一系列理论、实践、制度创新的重大改革举措，不仅使农业农村发展取得了历史性成就、发生了历史性变革，也为党和国家事业全面开创新局面提供了有力支撑。中央农村工作会议对于改革开放以来“三农”发展所取得的历史性成就的全面总结，是对揭开改革开放序幕的农民给出的满意答复。

辞旧迎新的中央农村工作会议，为进入改革开放新境界的农业农村农民描绘了新蓝图。会议指出，实施乡村振兴战略，是对中国共产党“三农”

工作一系列方针政策的继承和发展，是中国特色社会主义进入新时代做好“三农”工作的总抓手。必须立足国情农情，切实增强责任感、使命感、紧迫感，举全党全国全社会之力，以更大的决心、更明确的目标、更有力的举措推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，走中国特色社会主义乡村振兴道路，谱写新时代乡村全面振兴新篇章，让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园。

带着对未来农村改革的美好憧憬与梦想，回望曾经走过的改革历程，或许会进一步加深我们对中央“三农”工作理论创新、实践创新、制度创新所具有的历史意义、理论意义与现实意义的认识，进一步理解中国自近代以来的现代化进程如何在当代农村得到了实质性的推进，进一步明晰古老的中国农业文明如何与现代文明对接，从而进一步坚信中国农业农村农民必将在中国共产党的引领下实现有中国特色的社会主义现代化。

二

正是基于对农村改革发展历史进程的上述思考，我们汇集了2011~2017年曲阜师范大学山东新农村建设研究中心研究员近十年来深入山东农村进行实地调查研究的成果。山东是中国的农业大省、农村人口大省、历史文化大省，寄托着乡愁、承载着文化、延续着历史的改革开放后的山东农村农业农民，以中国传统文化中特有的家国情怀积极投身于改革开放大潮，对于党和政府所实施的农村改革政策响应迅速，常常走在全国改革的前列，为以农村为研究对象的曲阜师范大学山东新农村建设研究中心提供了调查研究的理想场所，由是成就了呈现在读者面前的这本成果汇集。

本书由7篇调查报告组成，是从近十年来曲阜师范大学山东新农村建设研究中心农村研究成果中挑选出来的。十八大以来，不同时期党在农村的重大政策和工作部署都进入了这些调查报告的研究视野，每一份报告都以翔实的第一手资料展示了每一重大政策和工作部署在农村的贯彻执行、对农村发展所带来的重大影响，以及对农村现代化进程的推动。这些调查报告产生于当时当地的农村社会，是当时党的方针政策与改革举措在农村落实的真实写照。无论经验还是问题，都本着实事求是的态度如实描述、客观分析，具有历史的真实性与现实性，既是十八大以来党在农村各项改革

政策和举措的真实记录，同时也是中国特色社会主义农村现代化发展进程的历史见证。

本书所汇集的7篇调查报告大多形成于不同时期党在农村的重大改革政策实施过程之中，通过这些记录，不仅可以还原改革时的现实进展状况，同时也能让我们看到这些改革朝着现代化目标前后相继、一以贯之、逐步推进、逐渐深入、终及目的的发展进程。汇集之后的系统考察，能让当时一项改革实施进程中出现的疑虑、困惑甚至茫然，变成现在把全部改革进程连接起来考察与思考之后的释然、豁然与明晰，可以使研究者与读者在这一汇集中领略当时改革的艰难探索与坎坷不易，理解改革进程的曲折迂回与柳暗花明，明晰改革目标的坚定明确与策略路径，而这样的体验与感悟，在当时当地的改革进程中往往是难以获得的，所以报告展示与分析中考察的不足与观点的偏颇在所难免。正是因此，经历之后的回望也便有了值得领悟的价值与意义，这或许也是本书所汇集调查报告的价值与意义所在。

本书所汇集的7篇调查报告也是第一次以完整的面目公开面世。这些报告的形成，或因受托于当地政府和相关部门的请求，针对某一具体改革实践问题而展开调查研究而成，或因中心承担的各类研究课题调研结果而成。不论出于何种因由，这些调研成果都本着实事求是的原则、客观公正的立场进行调查与研究，其所记录和反映的各项农村改革举措在地方的贯彻落实情况虽然难以全面展示，但对于具体调查对象的情况而言，基本上做到了真实客观。也正因如此，这些成果并非只唱赞歌，更多的是本着有益于当时正在进行的改革进程、有助于地方政府改革难题的破解、有利于改革进程中的农业农村农民利益的原则反映改革进程中存在的问题和出现的偏差，以及由于不同地区不同历史文化背景和发展条件所出现的地方改革实践与国家顶层设计之间的交错。当然，也由于这些调研成果形成的这样一种背景与原则，成果完成后除了交付委托单位咨询参考、各类项目完成验收结项之外，除少数成果发表过有限的单篇论文外，成果基本没有完整地公开发表过，以不对调研对象及委托单位还在进行中的改革工作造成不利影响。在经过了近十年的沉淀之后，检视这些成果，发现其不仅与新时期党中央所提出的乡村振兴战略高度契合，而且其所涉及的调研议题依然是未来乡村振兴战略所要继续推进发展的重要内容，深感对于正在展开的农

村改革依然有着值得汲取和借鉴的价值与意义，所以决定汇集出版，以对新时代的“三农”改革开放有所助益。

基于此，愿以十年真实记录与时代见证纪念改革开放 40 年，同时也以此奉献给关注关心关爱“三农”的各界人士。

是为序。

张晓琼

2017 年 12 月 29 日

RESEARCH

ON THE PROCESS OF

RURAL
MODERNIZATION

IN
CHINA

本书受曲阜师范大学山东新农村建设研究中心资助出版；

本书同时得到泰山学者工程专项经费资助出版



目 录

序 中国农村现代化进程的真实记录与历史见证·····	001
推动农村“三化”（土地集约化、农业产业化、农民组织化）发展 研究·····	001
政策供给与农民专业合作社的发展 ——基于山东日照市实证案例的考察分析·····	065
日照市农村社区建设状况、问题及挑战·····	092
山东省“第一书记”帮扶工作调查报告·····	165
经济发展新常态下构建农民收入稳定增长长效机制研究 ——以山东日照为例·····	205
日照市美丽乡村建设研究·····	258
农村集体产权改革与村民自治的有效实现研究·····	288
后 记·····	319

推动农村“三化” (土地集约化、农业产业化、农民组织化) 发展研究

一 导论

中国特色社会主义的现代化，关键取决于中国特色社会主义的农业现代化。这是建设中国特色社会主义现代化的关键所在，也是建设社会主义新农村的全局要求。

农村的土地集约化、农业产业化是发展现代农业的必要前提和必然要求，也是实现农业现代化的基本要求。要实现土地的集约化、农业的产业化并最终实现农业的现代化，规模化、协作化经营就成为农业现代化的必然要求和重要内容。随着农村土地制度改革的不推进行和社会主义市场经济的发展，面对“集约化、产业化、机械化、规模化”等现代农业发展的现实要求和趋势，现行“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”下一家一户的小农生产经营模式，显然与这样的要求和趋势不相符合，因此农民的组织化和协作化便成为加快传统农业向现代农业转变、实现农业现代化发展的必由之路。正是在这样的意义上，推动农村“三化”发展便成为推动农业现代化进程的重要环节与步骤。

山东省日照市建市至今不过二十余年，作为一个年轻的新兴地市，虽然起步较晚，但它紧紧抓住了每一次发展机遇，依托得天独厚的地理位置和发展环境，以后发优势迅速崛起，在全省经济发展平均增速上居于前列。但日照的现代农业发展水平与全省平均发展水平相比，却有着较大的差距，发展进程还比较缓慢，现代农业发展的任务还相当繁重。

日照市现代农业与经济总体发展水平不相协调的状况，对日照市的进

一步发展显然有着不利影响。为此，我们承接了日照市关于“推动农村‘三化’发展研究”的课题，并在市委宣传部、市社科联的大力帮助与支持下，通过走访相关职能部门，考察乡镇、行政村、农民专业合作社、农业企业及农户发展状况，对日照市的“三化”发展现状及发展阶段有了初步的了解，并在此基础上结合相关理论进行了整理研究，提出了相应的对策建议，以供有关领导和相关部门参考。现将研究结果报告如下。

二 日照市农村土地集约化发展研究

土地问题无疑是当前中国农村最基础、最广泛，也是最为复杂和棘手的经济社会问题之一，而土地制度则是一切土地问题的源起和总根源。中华人民共和国成立后，农村土地制度经历了从均分化土地私有制到集体所有制，再到家庭承包经营制和承包经营权物权化的复杂变迁过程。新时期土地制度变革正沿着“赋予农民长期而有保障的使用权”的方向，向为农民提供更全面、更完整的土地财产权利，实现土地要素的物权化、财产化、资产化方向发展。这一发展方向与现代农业的发展要求与趋势相一致。

2003年3月1日正式实施的《中华人民共和国农村土地承包法》，确定了农村家庭承包基本经营制度，赋予了农民长期而有保障的土地使用权，并对土地流转的形式、基本原则作了明确的规定，为规范土地流转提供了法律准则，成为中国土地制度的重要创新。

2005年以来，为规范农村土地承包经营权流转行为，2005年3月1日正式实施的《农村土地承包经营权流转管理办法》也明确规定：“农村土地承包经营权流转不得改变承包土地的农业用途，流转期限不得超过承包期的剩余期限，不得损害利害关系承包人和农村集体经济组织的合法权益”，同时对流转当事人、流转方式、流转合同和流转管理等方面做出了较为详细的规定。2005年12月31日，中共中央、国务院发出《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》。该意见提出，要稳定和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，健全在依法、自愿、有偿基础上的土地承包经营权流转机制，有条件的地方可发展多种形式的适度规模经营。与此同时，地方政府的土地流转制度变迁进程加快，农村土地使用权流转进入了市场化阶段。

随着人口增长、工业化和城市化进程的加快推进，土地资源短缺、人增地减的趋势在较长时间内难以逆转，土地资源可持续利用和耕地保护是我国面临的一项长期而艰巨的任务，而集约化利用无疑是实现土地资源可持续利用和耕地保护的重要路径，同时也是农业产业化、规模化的前提和保证。

土地的集约化经营是帮助广大农民脱贫致富的有效途径，是综合开发和提高土地利用效益的关键，而土地集约化经营的关键是土地流转。上述有关土地法规 and 政策的制定，为土地的依法流转提供了法律和政策依据，同时也使土地集约化经营成为可能。

日照市是一个人多地少的城市，人均土地尤其是人均耕地面积较少。过度分散的土地经营导致了农业增效难，农民增收难，特别是农村土地两轮承包后，有些农村劳动力外出务工，一些地方出现了土地粗放经营甚至闲置和抛荒等现象，造成了土地资源的浪费。在这种态势下，促进土地合理流转，实行土地集约化、规模化经营，利用较少的土地生产出较多的农业产品，努力提高土地利用效益，是日照市发展现代农业的必由之路。

（一）土地集约化的概念界定与内涵

土地集约化经营是相对于土地的粗放经营而言的。土地集约经营的概念最早由李嘉图等学者在地租理论中提出，主要是指在一定面积的土地上，集中地投入较多的生产资料和劳动，使用先进的技术和管理方法，以求在较小面积的土地上获得高额产量和收入的一种农业经营方式，即通常的精耕细作的经营方式。而土地的粗放经营则与此相反，是在较低的技术水平下，以在一定面积的土地上较少的投入为特征，主要靠扩大种植面积来增加产量。最直接的研究土地集约的经典理论是土地报酬递减理论。该理论认为在一定科技条件和若干要素投入量保持不变的情况下，土地边际收益会随某一种要素投入量的不断增加而出现由递增到递减的现象。著名的剑桥学派创始人英国经济学家马歇尔认为：土地报酬递减规律适用于各行各业生产和生活中对土地的利用，显然土地报酬递减规律所阐述的就是土地的合理投入问题，研究的是土地的合理集约度。著名的土地经济学家理查德·T·伊利等在其所著的《土地经济学原理》中指出：“对现有已利用的

土地增加劳动和资本，这个方法叫做土地利用的集约。”^① 马克伟主编的《土地大辞典》中认为“土地集约经营是土地粗放经营的对称，是指在科学技术进步的基础上，在单位面积土地上集中投放物化劳动和活劳动，以提高单位土地面积产品数量和负荷能力的经营方式”^②。

上述关于集约利用的观点表述了一个共同的概念，即认为土地集约经营是针对人类主动的社会经济活动而言的，指通过增加生产要素的投入、提高土地利用效率，或优化土地利用结构等措施，从而使土地利用效率达到一个合理水平的行为。因此，土地集约化经营包含了以下的基本内涵。

(1) 在各项建设中要千方百计节省土地资源的消耗，不占或是尽量少占耕地，减少用地规模。

(2) 在土地资源利用中必须提高土地投入和产出的强度，提高土地利用的集约化程度，以满足社会发展和经济建设的可持续性。

(3) 土地集约化是一个动态的过程，而不是一个静态的终极目标，存在自身的阶段性和区域的差异性。

以土地集约化的内涵为依据，可以根据不同生产要素投入的情况，对土地集约化进行分类。从经济学角度来讲，资本积累、劳动力投入的增长以及全要素生产率的提高是经济增长的三大源泉，据此，可将土地集约化经营分为三种类型，即劳动集约化、资本集约化和技术集约化。依据现代经济增长理论，一个国家和地区的经济增长以及增长方式的转变是由该国和地区的资源禀赋、技术水平和制度安排所决定的。因此，土地集约化方式和类型的选择，主要取决于技术进步、资源的占有状况和社会对经济增长的需求压力，以及经济运行体系和运行的外部制度环境的不同组合，它以科学技术的不断进步为前提。

（二）日照市土地集约化现状分析

1. 日照市土地流转基本状况与主要经验

土地的集约化经营是帮助广大农民脱贫致富的有效途径，是综合开发和提高土地效益的关键，而土地集约化经营的关键是土地流转。近年来，

^① [美] 理查德·T. 伊利、爱德华·W. 莫尔豪斯：《土地经济学原理》，滕维藻译，商务印书馆，1982，第56页。

^② 马克伟：《土地大辞典》，长春出版社，1991。

日照市为了增创农业集约发展的优势，把搞好土地流转作为调整农业结构的基础，目前全市农村土地流转总面积已累计达到 104700 亩（实际调研获取数据），占全市耕地总面积的 4.19%，流转机制主要围绕农业结构调整与主导产业的发展来运作，主要集中在已形成一定规模生产的绿茶产业、蓝莓产业、花卉苗木业、蔬菜种植业、经济林果种植等产业。如日照种植业的一大支柱茶产业，就是土地流转的主要集中产业，仅岚山区就利用流转土地新发展茶园 1.3 万亩，岚山区茶叶种植最为集中的巨峰镇先后引进 6 家大中型企业兴办茶叶加工企业和标准化生产基地，提高了茶叶产业发展的档次和水平，目前全镇茶园总面积已发展到 5.2 万亩，全镇年干茶产量 2100 吨，茶叶总产值达 2.65 亿元，茶叶收入占农民人均纯收入的 50% 以上，成为江北绿茶面积最大的乡镇。东港区的陈疃镇围绕打造“蓝莓之乡”，先后引进青岛沃林、河北大森、日本博康等 7 家企业，投资 1.6 亿元发展蓝莓生产基地 10 个，涉及群众 5000 多户，共发展和落实有机蓝莓 9600 亩，建立起“院校+公司+基地+合作组织+农户”的模式，形成了土地流转吸引企业开发、企业开发带动农业转型、农业转型增加群众收入的良性循环，被评为“全省名优特经济林蓝莓之乡”。

截至 2011 年上半年，在各级各部门的共同努力下，全市确定的结构调整目标超额完成，新发展茶园 4.1 万亩，为“南茶北引”以来发展面积最大的一年，茶园总面积达到 12.95 万亩，是三年前的 2 倍。新发展设施蔬菜 1 万亩，新发展核桃、蓝莓、大樱桃等特色林果 4 万亩。目前已累计流转农村家庭承包土地 5.7 万亩。全市特色种植业调整重点在扩规模、上水平、增效益方面下功夫。

日照市在较短的时间内通过土地流转在农业产业结构调整方面取得了较为显著的成效，其经验可以概括为以下几点。

（1）准确定位和培育主导产业，找准规模化发展产业路径

各区县乡镇根据自身的自然资源条件和社会经济地位，找到适合自身条件规模化发展的农业产业，如陈疃镇的蓝莓、巨峰镇的茶叶、招贤镇的黄烟和苹果等。通过准确定位和培育主导产业，为实现农业产业调整、提高土地流转效益奠定了基础。

（2）以硬措施落实结构调整，建立责任激励制度

在准确定位产业的基础上，各区县都高度重视结构调整，制定了结构

调整三年规划，严格落实年度工作计划、实施方案和发展面积，建立了结构调整区县领导分工包产业责任制、扶持奖励机制、考核督查机制，形成了区县主要领导亲自抓、分管领导具体抓、区县上下一起抓、乡镇一把手靠上抓的领导格局。如东港区以茶叶、蓝莓、核桃为重点抓调整，对重点结构调整项目实行区级领导包保责任制，并将结构调整纳入乡镇和部门绩效考核和每个季度的现场观摩内容，区财政对连片 100 亩以上的蓝莓大片每亩补助 300 元，连补三年。在此基础上镇财政对发展蓝莓 200~500 亩和 500 亩以上的村再分别给予 2 万元~5 万元的奖励，并投资 300 多万元为蓝莓企业新修道路 36 公里、打井 5 眼、修塘坝 6 座、建扬水站 3 座；对连片 100 亩以上的茶叶大片每亩补助 200 元，去年新发展茶园 1.8 万亩，发展和落实蓝莓、核桃 1.1 万亩。岚山区围绕抓实茶叶发展，以茶叶出苗数量考核面积，兑现特色农业发展奖励资金 287.8 万元，去年新发展茶园 1.3 万亩。莒县在三年规划期内安排财政专项资金 800 多万元，重点培植壮大瓜菜、果品、食用菌、中药材等九大产业，去年新增高效经济作物 7.2 万亩。五莲县全力重振林果大县雄风，大力推进森林五莲建设，对新发展林果每棵给予 0.50~5 元的奖励，去年共兑现奖补资金 600 万元，新发展特色产业 7.7 万亩，其中林果 3 万亩。日照开发区围绕发展城郊型农业，投入 1060 万元财政资金，用于蔬菜、花卉基地及渔业安全保障设施建设。

(3) 基层思想工作做到位，运营效益带动农户参与

各区县、乡镇及村各级领导干部在领会国家政策法规精神的基础上，正面宣传土地流转集约化经营的优越性，切实找到调动农户积极性和主动性的工作方法，正确引导农民自愿参与到土地流转集约化经营活动中来。在考虑经营风险和农户积极性的基础上，通过试点和运营探索，让农户切实看到主导产业发展带来的经济效益，以实际成果引导农民参与土地流转集约化经营，实现大规模土地流转，完成主导产业土地资源的集中利用。同时，积极引进高新技术企业，利用主导产业中的龙头企业带动连片地区的主导产业发展。企业的先进管理经验、高新科学技术可以帮助主导产业克服自身发展带来的限制因素，拓宽市场途径，企业与农户之间形成的良好合作关系更能帮助农民脱贫致富，完成农村产业结构转型。

(4) 依法规范服务平台，为土地流转创造条件

农户拿出土地参与土地流转集约化经营，就需要为其搭建一个合法化、

程序化、规范化的流转服务平台,开展土地流转信息交流、纠纷调解、合同签订等日常工作。为推进农业结构调整,全市50个乡镇都设立了土地流转服务站,各区县都设立了土地流转服务中心,配套设立县乡土地承包经营纠纷仲裁机构,力争在今年内所有乡镇都要建立起土地流转服务中心,并实现区县内服务中心联网,积极为流转双方提供信息沟通、法规咨询、价格评估、合同签订、档案管理等优质高效服务。

2. 土地流转阶段的基本估计与存在问题

尽管日照市在农业产业结构调整上取得了较为显著的成效,土地流转也具备了一定规模,但从现有土地流转的规模和效益来看,日照市土地集约化进程整体上还处于主要以扩大连片规模实现土地集约化进程的初级阶段,土地有效流转的程度不高、规模有限,大部分属于劳动集约化生产类型。由于处于土地集约化进程的初级阶段,免不了在发展中存在一些问题。根据实地调查,目前土地集约化发展中存在的问题主要表现在以下方面。

(1) 在扩大土地流转规模时偏重激励扩大规模,规模经营与经济社会发展水平相适应强调不足

土地的集约化经营以一定的土地规模为基础。由于尚处于土地集约化进程的初级阶段,通过土地流转来实现土地的集约化经营,规模的扩大就是一个必然过程,只有具备一定的规模,土地的集约化经营效益才能得以充分显示。然而同时值得指出的是,土地的规模经营应与经济社会发展水平相适应。

但各区县、乡镇在制订土地流转规模的规划时,往往只从发展规划考虑流转规模,而与各乡镇的经济发展水平相适宜的考虑则不多。市有关促进土地流转和产业结构调整的政策中,也基本没有提出流转规模与经济发展水平和实际需求相适应的要求,未能对每年因土地流转经营可为乡镇增加经济效益的比例提出核实要求。同时,对土地流转所实施的层层激励政策,如前述东港区和岚山区在区、镇、村给予奖励的同时,还对村干部个人进行奖励,并把是否完成分配流转任务作为年度“五好村”的考核打分内容。这样的政策引导虽然能够极大地调动各级干部投入农业产业结构调整、加大土地流转的热情,但也容易导致因急功近利而违反政策、强制流转的偏差。同时,若只一味强调扩大流转规模而不加以适度要求,容易增加以贪求大规模土地流转面积而引发其他问题的可能。