

关注土地流转

必须避免农民失地失业

土地承包权不能抵押

据新华社北京电 中央财经领导小组办公室副主任、中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文22日表示,在加快农村金融体制改革过程中,应排除土地承包经营权、宅基地和农民房产作为抵押。

陈锡文表示,加快农村金融

体制改革,主要应加强政策性、商业性和合作性银行相互依存体制的逐步完善,加强财政政策和货币政策支持,以及降低农村金融机构的准入门槛,允许中小型和微型金融机构在农村开展业务。

他说,《担保法》等法律法规规定,农民土地承包经营权不能抵

押,但承包林地、四荒地的经营权可以用于抵押。原因在于前者是农民生活的必需品,而后者是农民维持温饱所需之外的生产资料。

陈锡文表示,用土地承包权、宅基地和农民房产作抵押并不是解决贷款风险的有效方式。在中国,土地承包权、宅基地和房产是

农民最后的生存依据,在任何情况下,都不能拿走农民土地承包权、宅基地和房产,否则会引发农民流离失所,影响社会稳定。

他说,在现阶段,探索农村金融体制改革主要靠加强研究金融服务、体制和产品创新。农民可以用农产品、农户与龙头企业签订

的订单、运输工具、农业机械等动产作为贷款抵押。

陈锡文强调,当前不能将土地承包权、宅基地和农民房产作抵押,还有一个重要原因就在于我国社会保障体系尚不完善,必须避免农民“失地、失业、失住房”的情况发生。

■观点

土地流转的核心是引入农民定价权

十七届三中全会通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出,搞好农村土地确权、登记、颁证工作;加强土地承包经营权流转管理和服务,建立健全土地承包经营权流转市场,按照依法自愿有偿原则,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营;完善农村宅基地制度,严格宅基地管理,依法保障农户宅基地用益物权。这意味着农民的土地物权中的流转权开始被承认,农民可以获取流转权收益。

鉴于以往土地流转权的定价权主要掌握在地方政府手中,因此,土地流转的核心是引入农民定价权,根据市场定价。另外目前我国还没有土地市场化定价,小部分自发流转的农村土地,由于不受到法律保护,因此存在风险折价,农民所获得的收益极低。如果没有明确的法律保障,土地流转大幅折价现象就不会消失。

法律保障是重要一步,不仅要保护农民的土地流转权,也应该保障收购农村土地者的使用权,出价者如果得不到保障,他们就会把风险折入价格中,要求农民以较低的价格转让土地。更重要的是,日后将出现大量法律纠纷,随着城市化进程加快土地升值,农民将要求补偿地租收益,或者要求收回土地。事实上,在以往的宅基地收购案中,核心就是土地原拥有者的悔约案件。

我国土地在缺少市场定价要素,以往征地主要由地方政府定价,而小产权房等存在风险折价,要解决这一问题,有必要制定详尽的规则,引入现代农业的建设者,引入大量资金进入土地流转市场,这样才能达成建设现代农业的目标,不至于出现“圈地”运动。

目前在地方土地流转中,仍然存在变相的政府定价行为。从2005年下半年开始,天津市围绕破解土地和资金双重约束的难题,在广泛征求农民意愿和大量调研基础上,推出以“宅基地换房”加快小城镇建设的办法,并在“12镇5村”开展试点,涉及津郊近18万农民。到2008年末,将有10万农民告别乡间老屋,住上有产权的商品房,过上进工厂上班拿工资、有社保医保的“城里人”生活。所谓“宅基地换房”办法,即农民自愿以宅基地,按照规定的置换标准,换取小城镇内的一套住宅,迁入小城镇居住。原村庄建设用地进行复耕,而节约下来的土地整合后再“招”、“拍”、“挂”出售,用土地收益弥补小城镇建设资金缺口。

但农民的宅基地价格被规定为小城镇大小不同的一套住房的价格,是政府之手强行推进的城市化运动,农民以宅基地为代价,换取城市人的身份,农民成为城市的劳动力,仍然缺乏充分定价权。

土地流转从土地确权开始建立权益根基,是保障各利益相关群体进行公平博弈的第一步。接下来,政府应该制定土地流转的法律,建立土地交易市场,确保实现农民的土地权益。土地流转将通过农民获得土地增值,培育出中国有基础消费能力的新消费群体,建立中国式的现代农业。

有土地流转权而无市场定价权,流转权无法转换为财富;有土地流转权而无博弈权,土地仍然是农民的枷锁。目前的关键是在土地确权的同时,由政府建立土地交易规则,培育土地市场。

1亩地打1000斤稻谷收入1000元,除去农药化肥、雇工等

义乌土地流转:让荒地生出效益

各镇都建起土地流转服务站,今年财政拨款千万元奖励土地连片流转

核心提示:《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提到,要加强土地承包经营权流转管理和服务,建立健全土地承包经营权流转市场,按照依法自愿有偿原则,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营。

在这一政策公布之前,浙江义乌已经开展了大规模的土地流转试点,目前已实现镇镇建起土地流转服务站。截至9月份,义乌市已有11.3万亩地完成流转,占全市总耕地面积的35%。为奖励大规模流转,义乌还拿出1000万元作为奖金,一次性给予流出户每亩200元的资金补助,给予所属镇村每亩60元的奖励。

从种田“不划算”到坐收每亩地500元的租金,义乌苏溪镇同裕村村民黄小月父子发现,这很划算。

78岁老人黄小月,从满满一锅米饭中盛出两碗,一碗分给老伴叶海珠,就着自家饭桌上的苦瓜炒肉自顾自地吃起来。黄小月是浙江省义乌市苏溪镇同裕村村民,10月18日,老两口的这顿午饭里,桌上的菜和锅里的米都是从镇上买来的。对老人来说,这顿饭不贵。

黄小月家原有2亩半地,9月份委托给同裕村村委会经营,现在他是个无田可种的农民,他对此不以为然,“留着也是荒掉”。村里和黄小月一样的人占到了90%以上,而这样的村子,在苏溪甚至整个义乌不在少数。

2008年3月22日,义乌市委市政府在[2008]51号文件中提出《关于加快推进农村土地承包经营权流转的若干意见》,意见指出,要加快推进农村土地承包经营权的流转,切实做好农村土地承包经营权流转工作的服务和管理。

门前经商 屋后田荒

义乌的农田一年可以耕种三季,但因为经商的人越来越多,很多年轻劳动力只种其中一季,甚至有人一季也不种,导致大片土地出现季节性抛荒。

10月18日上午,阳光慵懒地照在同裕村村口的柏油马路上,农田如棋子般一块块乱地散布在山腰,几名年迈的村里人正背着砍下的秸秆往家走,地里只剩下不到小腿高的根茎,形如烟蒂。

“年轻人都不愿留在村里种地。”同裕村村委主任邢永清说,全村共有455户,常住人口1148人,而留在村里种田的人不到10%,还都是上了岁数的老人。

黄小月说,他的儿子儿媳就在苏溪镇一家服装厂做裁缝工,和大多数邻居一样每年早出晚归,平时没有时间下田干活,自己家里的2亩半地也荒了好几年。8年前,黄小月家的地里只种些水稻和蔬菜,一年忙到头,虽然全家5口人的口粮不用愁,但剩下的粮食却卖不上价钱,眼看着村里越来越多的年轻人外出打工经商,黄小月的儿子儿媳心动了。“他们愿意在镇上工作,觉得种地攒不下钱。”黄小月说。

抛田经商也得到了义乌市农业局副局长何旭初的证实。他说,义乌的农田一年可以耕种三季,但因为经商的的人越来越多,很多年轻劳动力只种其中一季,甚至有人一季也不种,导致大片土地出现季节性抛荒。

面对这种情况,早在2001年12月23日,义乌市委市政府就下发文件,成立市土地流转服务中心,鼓励外出经商的农民把自家抛荒的土地让给想种的人,让农村土地资源得到充分利用。到2007年下半年,义乌市实现各镇都有土地流转服务站。

同裕村村委会主任邢永清说,土地流转得到鼓励后,今年4月份村两委也开始引导村民将土地委托给村村委会,租给农业大户和社会企业。

黄小月父子的账本

1亩地打1000斤稻谷收入1000元,除去农药化肥、雇工等



6月25日上午,前来批发葡萄的水果经营户自己动手“抢运”葡萄。浙江省义乌市义亭镇农民王维平承包义亭镇赖畴、叶前二个村的40亩土地种植优质葡萄,受到了周边县市水果经营户的欢迎。义乌自2001年起就成立市土地流转服务中心,鼓励外出经商的农民把自家抛荒的土地让给想种的人。

新京报

成本,最后只挣100元。而经过土地流转后收租可达500元,此外还有规模流转的奖金可拿。

对于黄小月来说,把自己的土地让别人用是件大事。

他与儿子算了一笔账,收成最好时1亩地能收1000斤稻谷,按照市场价可以收入1000元;但一亩地农药化肥的成本至少200元,租耕牛和机器的支出要100元,农忙时请工人帮忙,一亩地雇5个人,按照每人每天60元计算,“一年雇两天就要600元”。盘算到最后,他发现,一年忙到头2亩半地只净挣200多元钱,家里还没有了口粮,“不划算”。

黄小月说,土地委托村委会租出去,自家一亩地一年的租金是500元,再加上儿子儿媳在镇上工作,一年可以收入三四万元。盘算到最后,黄小月同意把自家的土地租出去,一直到2028年,“他”说了,到期了土地还是我们的。”

黄小月口中的“他”,指的是村主任邢永清。为了打消村民“租出去收不回来的顾虑”,邢永清几次向村民解释,土地流转的前提是“三权分立”,即明确土地所有权归集体、承认流转土地的承包权仍然归农户、流转期间农民出让的只是土地经营权。在经过村委会、村民代表大会几次商量后,全村90%以上的村民同意流转自家土地。

9月11日,同裕村与义乌市绿景园艺有限公司签订流转合同,全村流转1200亩土地,用于这家单位培育花卉苗木。这个面积占到全村可耕地面积的80%以上。

“终于租下这么大面积的地了。”绿景园艺的总经理吕焱说,农业企业的发展需要扩张土地,但在土地流转政策出台前,企业想在村里租农田很难。他说,3年前自己曾在义乌农田租土地,谈了数月只租了100多亩,去年还曾到铜庐寻求扩张,但没有成功。

“红娘”自掏腰包

义乌市镇镇建起土地流转服务中心,为村镇和企业搭建信息渠道,并为鼓励土地连片流转设立千万元奖金。

义乌市镇镇建起土地流转服务中心,为村镇和企业搭建信息渠道,并为鼓励土地连片流转设立千万元奖金。

农田抛荒面积逐渐扩大,而企业正在寻求土地扩张。从2002年开始,义乌市建起土地流转服务中心,截至去年,义乌市13个乡镇也先后成立了土地流转服务站。这次考察同裕村流转土地的数据企业和农业大户,就是通过服务站得到这一消息的。

义乌市土地流转服务中心主任楼女士说,“中心的建立起到一个‘红娘’的作用,解决了信息不对称的问题。”除了搭建信息渠道,服务中心还要按照《土地承包法》,在承包过程中对每个村镇进行业务指导,同时提供流转合同的统一文本。

中心对流转土地的经营性质进行了限制,楼主任介绍,凡是流转出去的土地不能改变农业用途,承租方经营活动仍要服务农业生产。在这种限制下,尽管承租的企业络绎不绝,但随即也出现新问题——这些企业需求的土地都要“面积大、租期长”。

义乌市政府分管农业的副市长傅春明此前在接受《金华晚报》采访时也做出评价,现代农业是规模农业,而发展规模农业的前提是土地流转集中。义乌出台的《关于加快推进农村土地承包经营权流转的意见》,体现了这一思路。

从今年起,义乌市财政拿出1000万元资金,用于给土地连片流转面积50亩以上、流转年限在5年以上的村镇奖励。具体奖励办法是按实际流转面积,一次性给予流出户每亩200元的资金补助,给予所属镇村每亩60元的奖励。

有足够时间获得效益,也让农户从租金和奖励中获得一大笔收入。

同裕村的尴尬

一些农民担心政策更迭,宁可让土地荒在手里。承包户用地的配套问题解决棘手。

在土地流转工作中,也并非所有问题都能迎刃而解。义乌市农业局副局长何旭初说,义乌市当前在土地流转工作中正面临3个问题。

首先,因经商积累下的财富,仍然让相当多的农户不在乎这笔流转土地获得的额外收入。反倒让农民担心的是,多年以后政策一旦改变,流出去的土地是否还属于自己?“因此很多农民宁愿土地荒在手里,也不赚这几百块钱。”其次,农村基层矛盾比较复杂,有的村民对这届村委会不满意,就会从主观上不配合工作,给土地连片流转带来难度。第三,承包户用地的配套问题。何旭初说,土地租下来开始经营活动后,承包户需要就近建造房屋等配套设施,如此会给土地的耕作层带来破坏。

同裕村也遇到同样的阻力。目前,流转出去的土地尚没有交付使用,邢永清解释说,尽管绿景园艺符合流转条件,但因配套设施容易给地上物和耕作层带来破坏,目前村里正在丈量地上物面积,并制定方案实现对耕作层的保护。

目前,苏溪镇2.2万亩耕地中,已有1万余亩流转给农业大户和社会企业。截至9月份,义乌市已有11.3万亩地完成流转,占全市总耕地面积的35%,其中逾六成是50亩以上的大规模流转。

土地流转,高兴的不止是像黄小月这样的普通村民,还有承包企业。何旭初说,通过土地流转,全市形成的农业大户已达到2500余家,农民专业合作社145家,总产值占全市农业产值的65%,通过规模经营达到了效益提高。(贾鹏)

■权威访谈

土地流转率不会迅速上升

●访谈人物:段应碧

●身份:中央农村工作领导小组办公室原主任

记者:《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)对土地承包经营权的流转非常强调,这个政策已推行多年,为什么流转率一直不高?

段应碧:我记得1984年一号号文件就已提出要流转,当时的说法是“向种田大户集中”,发展适度规模经营,但实际流转率这几年都不到20%,大户形成也不多。我想主要有几个原因。

第一是农民的转移不够,土地是农民的命根子,即使进城打工,他还是不能享受城市的各种保障制度,因此不可能有安全感地交出土地,即使是转让,也都是给亲朋好友,随意性很大,形不成规模经营。

第二,我们的土地制度也有一些欠缺。比如承包权虽然是法定权益,但是很多地方对它不够尊重,为了城市建设可能想征地就征地,土地用途就改变了,在这种情况下,农民也是没有安全感的。

再者,没有服务机构,农民完全是在自发转让,所以我们现在提出要有土地流转服务机构,类似于一个中介,要逐步建立起来一个市场。

记者:这个市场是否应由政府主导建立?

段应碧:对,我们期望基层政府能有一个土地流转中心,比如有些农民可能不想进城打工,愿意在家种地,他去那个中心一看,就知道哪里有更多的土地可以承包,反之也是这样。在这种情况下,土地的转让价格可以完全市场化,让农民也多一些所谓的财产性收入。

■相关链接

农村合作金融有望放开

●访谈人物:钱克明

●身份:农业部农业贸易促进中心主任

记者:怎样理解“现代农村金融制度”这个概念,它包含哪些具体内容?

钱克明:这个概念并非全新的,以前都有提及,十七届三中全会之后还是将其做实。十七届三中全会之前,中央曾经给农业部发过一个征求意见稿,从意见稿内容来看,它会涵盖各种具体的措施,比如小额信贷、合作金融、农村互助基金等。

记者:小额信贷和合作金融具体的操作模式是怎样?

钱克明:小额信贷和合作金融以前管得比较死,特别是合作金融曾经出过一些问题,但是国际经验有很多地方可以借鉴。比如小额信贷,国外的主要模式是村民互相担保,如果一个人不能还款,其他人都会受到损失,这种模式一个小社区里面很好操作,因为信息非常透明,目前中国也想小范围试点一些小额信贷,比如以承包权作为抵押,解决农民的农业生产资金问题。

记者:农村的金融问题将会主

政府还可以做两方面工作,一个是建立土地流转补贴制度,愿意流转的,政府给一些补贴,另外给种田大户一些资助。但不管怎样,土地流转率不会迅速上升,它最终还是依赖于城市可吸纳农村劳动力的多少。

记者:之前大家都很关心承包经营权是否可以抵押,但是从《决定》来看并没有松动?

段应碧:我一直认为土地抵押不现实。一方面是抵押过后,如果破产农民怎么办?另一方面从银行来说也不愿意要这个抵押,因为土地用途不能改变,银行以后收了这个地还要想把它再卖给谁,这个非常复杂。

记者:不能抵押土地,农村金融会不会难以开展?

段应碧:农村金融不能建立在抵押担保的基础上,而是应当建立在对信用担保的基础上。从我国现状来看,要求农民拿出土地来做抵押物是不正确的,只有农村的大户和企业进行贷款时,才主要以抵押担保为主。

记者:目前国际社会面临金融危机,这是否会给农村改革带来困难?

段应碧:我的看法刚好相反,农村经济发展是有效应对金融危机的方法,要维持经济的势头就要扩大内需。我记得上次亚洲金融危机,中央财政只有9000多亿元,但是第一期国债就发行了1500亿元。通过积极的财政政策,进行基本建设来拉动内需,事实证明效果很好。现在我们的财政收入超过4万亿元,完全有这个力量从农村启动新一轮改革和建设。

要依靠农村自己解决,还是依靠大型商业银行?

钱克明:我想主要还是前者。现在地方已经有一些试点,比如吉林有一个农村资金互助社,这是全国首家全部由农民自愿入股组建的农村合作金融机构。银监会也说过很多次要放宽农村地区银行业金融机构准入政策。内蒙古和山西也在试点村镇银行,这就是主要为农民、农业和农村发展提供金融服务的机构。

记者:商业银行方面呢?

钱克明:商业银行方面当然会有一些政策任务,因为现在有很多指责说商业银行是在农村吸血,往城市输血,所以要探索建立资金回流农村的硬性约束机制等改革,但是十七届三中全会作为一个党的会议,它只会为改革提供一个大的方向。外界期待本次会议后就迅速开展一些非常具体的操作,这是不现实的。各个地方的情况都不一样,中央也不会贸然肯定某个地方的试点改革。

村干部替村民做主应改变

●访谈人物:徐勇

●身份:华中师范大学农村问题研究中心主任

记者:十七届三中全会公报里提到“必须坚持党管农村工作,始终把加强和改善党对农村工作的领导作为推进农村改革发展的政治保证”,这是否意味着村委会的权力将会进一步扩大?

徐勇:我想不是出于这样的考虑。我们看到十七届三中全会对于农村建设提的目标是很高的,但是相对于中央来说,地方政府进行农村建设的领导作为推进农村改革发展的政治保证”,这是否意味着村委会的权力将会进一步扩大?

徐勇:我想不是出于这样的考虑。我们看到十七届三中全会对于农村建设提的目标是很高的,但是相对于中央来说,地方政府进行农村建设的领导作为推进农村改革发展的政治保证”,这是否意味着村委会的权力将会进一步扩大?

记者:村委会的功能设置是否可能有所改变?比如选举的模式?

徐勇:从选举来说,学界对于目前的“双过半”模式(指村委会选举需超过一半村民参加投票,得票数则需过半)一直有所争议,但是在目前我国农村流动人口很多的情况下,可能这一点暂时难以改变。

看这次说农村金融就说的“建立”,说明是个从无到有的过程,但是农村村民管理制度是“健全”,因为这个制度过去十几年一直都有,现在主要是向更好地保护农民权益的方向发展。

记者:村委会的功能设置是否可能有所改变?比如选举的模式?

徐勇:从选举来说,学界对于目前的“双过半”模式(指村委会选举需超过一半村民参加投票,得票数则需过半)一直有所争议,但是在目前我国农村流动人口很多的情况下,可能这一点暂时难以改变。

记者:村委会功能一直在为村民的一些经济事务做出决定,这一点会改变吗?

徐勇:过去我们对村集体有个误解。从法律上看,村集体由所有村民组成,但是实际生活中,它是由村委会的几个干部组成的集体,在很多场合为所有村民做出决定,这种方式是应该改变的。

(以上访谈均据《新京报》)