中央一号文件解读

编者按：1 月 31 日，《中共中央国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》全文公布。日前，农业部农村经济体制与经营管理司负责人对中央一号文件中“农村土地承包经营权确权登记颁证”、“工商企业租赁农户承包耕地”、“发展多种形式的适度规模经营”等社会各界关心的热点问题进行了权威解读。

承包经营权确权登记不是推倒重来

中央一号文件：“健全农村土地承包经营权登记制度，强化对农村耕地、林地等各类土地承包经营权的物权保护。用 5 年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作，妥善解决农户承包地块面积不准、四至不清等问题。”

■农村土地承包经营权确权登记是一种物权登记，由县级以上地方人民政府将农户承包土地的地块、面积、空间位置等信息及其变动情况记载于登记簿，颁发土地承包经营权证书

■农村土地承包经营权确权登记工作，不是推倒重来，而是对现有土地承包关系的进一步完善

■农业部将研究修订农村土地承包经营权证管理办法、登记工作规程及相关技术标准，制定全国农村土地承包信息化建设规划

问：请给广大农民解释一下“农村土地承包经营权确权登记”的含义？

答：农村土地承包经营权确权登记是一种物权登记。按照我国法律，对不动产物权要通过登记明确权属加强保护。如城市房屋、土地所有权等都要到有关部门进行登记，以更好地保护所有权人的权利。农村土地承包经营权确权登记就是依据法律规定，由县级以上地方人民政府将农户承包土地的地块、面积、空间位置等信息及其变动情况记载于登记簿，颁发土地承包经营权证等证书，以进一步明确农民对承包土地的各项权益。这是强化对农村耕地等各类土地承包经营权的物权保护，是国家明确土地承包经营权归属、发挥土地承包经营权效用、保护土地承包经营权人权利的重要手段。

问：为什么要全面开展农村土地承包经营权确权登记？

答：2007 年颁布的《物权法》明确规定，土地承包经营权是用益物权。按照这一规定，2008 年中央一号文件要求加快建立土地承包经营权登记制度，强化对农民承包地的物权保护。同年，党的十七届三中全会提出要搞好农村土地确权、登记、颁证工作。这次中央提出全面开展农村土地承包经营权确权登记，实际上是按照《物权法》要求，对农村土地承包关系的进一步完善，通过健全登记制度明确权利归属，主要是查清承包地块面积和四至等情况，由县级以上地方人民政府颁发土地承包经营权证书，并记载于登记簿供人查阅。

问：“农村土地承包经营权确权登记”与原来的“二轮土地承包合同管理”是什么关系？

答：现有土地承包关系是在一轮承包基础上，通过二轮延包和后续完善形成的，得到了农民群众认可，得到了法律确认，是农村最基本的生产关系。到 2011 年底，全国 2.29 亿农户承包了农村集体耕地，签订土地承包合同 2.22 亿份，地方各级人民政府为承包方颁发土地承包经营权证书 2 亿多份，依法确认了农民对承包土地的占有、使用、收益权利。这次农村土地承包经营权确权登记工作，不是推倒重来，而是对现有土地承包关系的进一步完善，要以已经签订的土地承包合同和已经颁发的土地承包经营权证书为基础，查清承包地块的面积、四至等情况，建立健全土地承包经营权登记簿，不得借机违法调整和收回农户承包地。

问：农村土地承包原来实行的“合同管理”与现在的“登记管理”有什么区别？

答：长期以来，我们对农户的承包地主要采取合同管理的方式。农户通过与村集体签订承包合同，获得经营土地的权利，同时也承担交粮纳税的义务。农村税费改革后，附着在承包合同之上的税费负担取消了，农民还可依据承包土地获得多种补贴。农民的土地承包经营权经法律确定为用益物权，就要按照法律规定进行登记。合同管理是根据承包合同、台账等对农户承包地进行管理，主要是村集体和农户用合同来约定双方权利义务关系。登记是政府对农户承包土地财产权的确认和保护，需要通过查实面积、公示确认、登记在册、颁发证书等形式实现。

问：原来实行的合同管理对农民权益保护还存在那些不足？开展农村土地承包经营权确权登记颁证工作主要解决什么问题？

答：受二轮延包时历史条件制约和相关制度不完善等多种因素影响，已有的承包地确权颁证工作不够完善。如有的地方承包地块、面积、合同、证书没有落实到户，多数地方存在着承包地确权面积不准、四至不清、空间位置不明等问题。此外，变更登记没有普遍开展，农户实际承包地块、面积与土地承包合同、土地承包经营权证书记载的信息不一致的问题在许多地方比较突出。开展登记工作的主要任务是：严格执行农村土地承包法律政策，进一步完善农村土地承包确权登记颁证工作，以现有土地承包合同、权属证书和集体土地所有权确权登记成果为依据，查清承包地块的面积和空间位置，建立健全土地承包经营权登记簿，妥善解决承包地块面积不准、四至不清、空间位置不明、登记簿不健全等问题，把承包地块、面积、合同、权属证书全面落实到户，依法赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权。

问：农业部从 2008 年开始就开展了这方面的试点，取得了哪些成效？下一步如何在全国推开？

答：中央对农村土地承包经营权登记工作高度重视，2008 年以来，中央一号文件多次要求开展登记试点工作。为落实中央要求，2009 年农业部在全国选择部分村开展试点。2011 年 2 月，农业部会同财政部、国土资源部、中农办、国务院法制办、国家档案局等六部门成立了全国农村土地承包经营权登记试点工作领导小组，联合下发《关于开展农村土地承包经营权登记试点工作的意见》，在全国确定了 50 个县（市、区）开展登记试点。经过近两年的试点，全国已有 230 个乡镇、1642 个村、18170 个村民小组基本完成土地承包档案清理、承包地块面积和空间位置勘测等工作，涉及承包农户 65.3 万户、耕地面积 793.6 万亩。通过试点，对开展农村土地承包经营权登记的政策界限、工作方法与技术路线、工作成本等有了基本掌握。

下一步，农业部将按照今年中央一号文件的要求，会同有关部门重点做好以下工作：一是继续扩大农村土地承包经营权登记试点，指导各地稳步推进农村土地承包经营权登记工作。二是在认真总结登记试点经验基础上，研究提出全面开展农村土地承包经营权登记工作的意见，规划进度、明确政策、落实经费。三是研究修订农村土地承包经营权证管理办法、登记工作规程及相关技术标准。四是研究制定全国农村土地承包信息化建设规划，指导各地建立农村土地承包管理信息系统。

（李永生 程鸿飞）

工商企业租赁农户承包耕地要监管

中央一号文件：“探索建立严格的工商企业租赁农户承包耕地（林地、草原）准入和监管制度、鼓励和引导城市工商资本到农村发展适合企业化经营的种养业。”

■截至 2012 年 12 月底，全国家庭承包经营耕地流转面积达到 2.7 亿亩，其中流入工商企业的耕地面积为 2800 万亩

■工商企业进入农业，有利于利用社会力量，增加农业的资金、科技和物质装备投入，引进先进的经营管理方式，加速传统农业改造和现代农业建设　■工商企业直接租赁农户承包地，也容易留下三个隐患：挤占农民利益，尤其是农民的就业和发展空间；加剧土地流转“非粮化”和“非农化”倾向；可能导致农村社会治理结构发生不确定性变化

■探索建立租赁农户承包地准入制度、土地流转风险防范机制，进一步强化土地流转用途监管，切实纠正农村土地流转后的“非农化”经营问题

问：近年来，在工商企业租赁农户承包耕地方面中央出台了哪些政策？

答：中央关于工商企业参与农村土地流转的政策是一贯的。早在 2001 年，《中共中央关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》就提出，工商企业投资开发农业，应当主要从事产前、产后服务和“四荒”资源开发，不提倡工商企业长时间、大面积租赁和经营农户承包地。此后，针对工商企业长时间、大面积租赁农户承包地导致的“非农化”和“非粮化”问题，历年的中央一号文件都提出了加强土地流转管理和服务、保障农民土地流转主体地位等政策要求。今年中央一号文件进一步明确提出，“探索建立严格的工商企业租赁农户承包耕地（林地、草原）准入和监管制度”，规范企业租赁农户承包地的经营行为。

问：从全国看，现在工商企业租赁农户承包耕地达到了什么规模？

答：据初步统计，截至 2012 年 12 月底，全国家庭承包经营耕地流转面积达到 2.7 亿亩，占家庭承包耕地（合同）总面积的 21.5%。其中，流入工商企业的耕地面积为 2800 万亩，比 2009 年增加 115%，占流转总面积的 10.3%。

问：工商企业租赁农户承包地受到社会各界广泛关注，怎样看待这个问题的利与弊？

答：工商企业进入农业，有利于利用社会力量，增加农业的资金、科技和物质装备投入，引进先进的经营管理方式，加速传统农业改造和现代农业建设。但工商企业直接租赁农户承包地，容易留下三个方面的隐患：一是挤占农民利益，尤其是挤占农民就业和发展空间。有典型调查显示，工商企业直接经营农地，原承包农户的劳动力只有 20% 左右能够进入企业工作，“既收取流转费又赚打工钱”代表不了大多数农民的实际情况。二是加剧土地流转“非粮化”和“非农化”倾向。工商企业直接经营农地，既要支付流转费，还要对所雇农业工人进行监督，增加了农业生产环节的成本。企业为了赢利，多数会搞“非粮化”生产，有的甚至进行“非农化”建设。据有关部门调查显示，在一些地区工商企业租地种粮食的只有 6%。粮食播种面积如果大幅度减少，将直接影响到我国的粮食安全。三是可能导致农村社会治理结构发生不确定性变化。工商企业到农村租赁土地，有两个趋向，一是租期长，有的达到 30 至 50 年；二是面积大，动辄上千亩，有的高达几万亩。这就使原来自主经营的农民变为替人代工的雇佣工人，改变了农村社会结构，给农村社会治理带来隐患。

问：对“工商企业租赁农户承包耕地”实行准入和监管制度，有没有什么法律依据？

答：鉴于土地资源的稀缺性，为保护农民权益，提高土地产出率，许多国家和地区都有限制工商企业直接经营农地的法律规定。我国《农村土地承包法》第三十三条第四款规定，土地流转受让方须有农业经营能力；第四十八条规定，由本集体经济组织以外的单位或者个人承包，应对承包方的资信情况和经营能力进行审查后，再签订承包合同。按照法律要求，我们将充分借鉴有益经验，明确工商企业租赁农户承包耕地设立准入和监管制度的具体方式。

问：农业部门如何贯彻落实中央的这项政策？在准入和监管制度方面有哪些具体设想？

答：下一步，农业部将按照中央要求，通过试点和总结实践经验，从租地资格准入、经营风险控制、土地用途监管等环节，探索加强对企业租赁经营农户承包地规范管理的制度办法。一是探索建立租赁农户承包地准入制度。按照《农村土地承包法》关于土地流转受让方须有农业经营能力的要求，研究建立租赁农户承包地准入制度。对各类企业、组织租赁使用农户承包地，严格农业经营能力审查，着重审查企业资信、技术力量、产业规划、风险防范等情况，规范流转行为，从源头上抑制“非粮化”、“非农化”行为。二是建立土地流转风险防范机制。通过推广使用土地流转示范合同，鼓励建立和完善土地租金预付制度。在土地流转面积较大地区，通过政府补助、流入方缴纳等方式，鼓励建立土地流转风险保障金制度。三是进一步强化土地流转用途监管。加大执法力度，切实纠正农村土地流转后的“非农化”经营问题。

问：如何理解和把握今年中央一号文件中又提到的鼓励和引导城市工商资本到农村发展适合企业化经营的种养业？

答：目前我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，城市工商资本进入农业已成为推动城乡发展一体化的必然要求。工商企业投资开发农业，可以带来农业发展急需的资金、技术、人才等稀缺资源，以技术示范、市场引导等方式带动农民增收致富，对于发展现代农业有重要作用。按照中央要求，在坚持家庭承包经营制度的基础上，引导城市工商资本投入农业农村，采取公司加农户、公司加农民专业合作社和订单农业等方式，重点从事种养业产前、产后服务、设施农业、规模化养殖和“四荒”资源开发等适合企业化经营的产业，带动农户发展产业化经营；鼓励企业与农户建立紧密型利益联结机制，采取保底收购、股份分红和利润返还等方式，让农民更多地分享加工销售收益。不支持、不鼓励工商企业大面积租种农户承包耕地，与农民争夺耕地经营权。

（李永生 程鸿飞）

中央一号文件首提发展家庭农场

据新华社电 2013 年中央一号文件提出，鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转。其中，家庭农场的概念是首次在中央一号文件中出现。

近年来，上海松江、湖北武汉、吉林延边、浙江宁波、安徽郎溪等地积极培育家庭农场，在促进现代农业发展方面发挥了积极作用。据统计，农业部确定的 33 个农村土地流转规范化管理和服务试点地区，已有家庭农场 6670 多个。

发展家庭农场是提高农业集约化经营水平的重要途径。由于刚刚起步，家庭农场的培育发展还有一个循序渐进的过程。农业部将按照中央要求，着手研究培育发展家庭农场的基本原则和实现途径，开展家庭农场统计工作，指导地方稳步培育家庭农场。鼓励有条件的地方率先建立家庭农场注册登记制度，明确家庭农场认定标准、登记办法，制定专门的财政、税收、用地、金融、保险等扶持政策。

引导土地流转和发展适度规模经营

中央一号文件：“坚持依法自愿有偿原则，引导农村土地承包经营权有序流转，鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转，发展多种形式的适度规模经营。结合农田基本建设，鼓励农民采取互利互换方式，解决承包地块细碎化问题。”

■截至 2012 年 12 月底，经营面积在 100 亩以上的专业大户、家庭农场超过 270 多万户；农业部确定的 33 个农村土地流转规范化管理和服务试点地区，已有家庭农场 6670 多个

■发展适度规模经营主要是培育专业大户、家庭农场，不提倡工商企业长时间、大面积租赁农户承包地；要兼顾劳动生产率与土地产出率，把握好土地经营规模的“适度”

■鼓励有条件的地方率先建立家庭农场注册登记制度，明确家庭农场认定标准、登记办法，制定专门的财政、税收、用地、金融、保险等扶持政策

■引导农民自愿开展承包地互换，完善田间配套设施，提高耕地质量，推动土地规模化经营

问：目前我国适度规模经营的发展现状如何？

答：近年来，土地规模经营取得积极进展，截至 2012 年 12 月底，经营面积在 100 亩以上的专业大户、家庭农场超过 270 多万户。通过土地流转，实现了集中连片种植和集约化、规模化经营，节约了生产成本，促进了农业发展和农民增收。从各地实践看，土地适度规模经营有多种形式，除依托合作社、龙头企业、协会等服务组织，提供多种形式的社会化服务，使分散农户在部分生产经营环节实现规模经营外，还有：在农户自愿前提下，通过互换解决土地细碎化问题，实现承包地的连片经营；通过在农户间流转承包地，发展专业大户、家庭农场，实现家庭经营规模的扩大；通过农户土地入股，组建土地股份合作组织，开展农业合作生产；通过工商企业租赁农户承包地，直接从事土地的规模经营。

问：现在我们发展土地规模经营的基本思路是什么？要遵循哪些原则？

答：发展土地适度规模经营，要从我国基本国情和现代农业发展规律出发，以提高农业劳动生产率和土地产出率为目标，坚持农村基本经营制度和家庭经营主体地位，大力培育专业大户、家庭农场，大力发展农业社会化服务，积极稳妥地推进多种形式的适度规模经营发展。重点要遵循四个原则：一是发展适度规模经营，既要积极又要稳妥，充分尊重农民的意愿。二是发展适度规模经营，既要重视土地经营规模的扩大，又要重视农户间的联合与合作，大力发展社会化服务。三是发展适度规模经营，主要是培育专业大户、家庭农场，不提倡工商企业长时间、大面积租赁农户承包地。四是发展适度规模经营，要兼顾劳动生产率与土地产出率，把握好土地经营规模的“适度”。

问：政府部门将采取哪些政策措施促进土地规模经营？

答：促进土地规模经营是发展现代农业的重要途径，应当采取切实有效措施加以引导和扶持。一是完善农业社会化服务体系，鼓励农户通过联合与合作，依托专业合作社、龙头企业等专业服务组织，提高规模化经营水平。二是健全土地流转管理和服务体系，为农户流转土地提供明晰产权、规范合同等基础支撑和信息发布、政策咨询、价格评估等公共服务。三是出台专门的财政、金融、税收等扶持政策，引导土地流向专业大户、家庭农场，发展多种形式的适度规模经营。四是探索建立严格的工商企业租赁农户承包地准入和监管制度，防止流转农田“非粮化”、“非农化”，及时纠正违法侵害农民承包经营权的行为。

问：今年中央一号文件中提到家庭农场，这种经营主体在我国有多大规模？

答：家庭农场是指以家庭成员为主要劳动力，从事农业规模化、集约化、商品化生产经营，并以农业收入为家庭主要收入来源的新型农业经营主体。近年来，上海松江、湖北武汉、吉林延边、浙江宁波、安徽郎溪等地积极培育家庭农场，在促进现代农业发展方面发挥了积极作用。据统计，农业部确定的 33 个农村土地流转规范化管理和服务试点地区，已有家庭农场 6670 多个。

问：农业部将如何扶持发展家庭农场？

答：发展家庭农场是提高农业集约化经营水平的重要途径。由于刚刚起步，家庭农场的培育发展还有一个循序渐进的过程。农业部将按照中央要求，着手研究培育发展家庭农场的基本原则和实现途径，开展家庭农场统计工作，指导地方稳步培育家庭农场。鼓励有条件的地方率先建立家庭农场注册登记制度，明确家庭农场认定标准、登记办法，制定专门的财政、税收、用地、金融、保险等扶持政策。

问：农户承包地细碎化是制约现代农业发展的重要因素，可以采取哪些措施来扶持和引导解决这个问题？

答：由于承包到户时多数村组采取了好坏、远近搭配的方式，农户承包地较为细碎，户均七八块地。为方便耕作，农户间对承包地块进行了互换。近年来，随着农村交通、水利等基础条件改善，地力差异逐步缩小，一些地方特别是平原地区，农民群众通过互换改善耕作条件的愿望日益增强。有的地方在农户自愿前提下，坚持原有分地人口不变、原有耕地面积不变的原则，统一开展承包地互换，取得了良好效果。在具备条件的地方，应当把开展承包地互换作为发展农业规模经营的重要途径，予以正确引导和积极扶持。一是认真总结各地的好经验、好做法，明确开展承包地互换的基本原则和操作办法，指导有条件的地方在农民自愿、互惠互利的基础上稳步开展互换。二是鼓励各地设立专项扶持资金，对组织开展承包地互换成效明显的县、乡、村进行“以奖代补”，以发挥政策的引导作用。三是通过与高标准农田建设、土地整理、中低产田改造、农田水利建设等涉农项目挂钩，引导农民自愿开展承包地互换，完善田间配套设施，提高耕地质量，推动土地规模化经营。

（李永生 程鸿飞）

中央一号文件鼓励“资本下乡”

据新华社电 2013 年中央一号文件提出，鼓励和引导城市工商资本到农村发展适合企业化经营的种养业。

农业部农村经济体制与经营管理司负责人日前表示，工商企业进入农业有利于利用社会力量增加农业的资金、科技和装备投入，引进先进的经营管理方式，加速传统农业改造和现代农业建设。