

“三权分离”能给农民带来什么实惠

——透视中央农地流转意见三大突破



以租代征搞商业开发、土地流转乱摊派指标、村民利益诉求“被代表”……农村土地经营权流转和规模经营事关农业发展大计,然而近年来却引发了诸多矛盾。

近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》,针对现实生产经营中出现的“三权分离”、两个“适度”、一份“负面清单”立下“新规”。

“这是继农村土地集体经营制度之后,我国农村土地集体经营制度的又一次重大突破。”中国社科院农村发展研究所研究员王小映说。

突破一

放活经营权 保障土地不被经营者随意“圈走”

随着全国大范围第二轮土地承包期过半,许多拥有承包权、但是已经把土地流转出去搞经营的农民担心:他们对土地的承包权会不会丧失?这些土地会不会被现在的经营者“圈走”?

曾是大包干发源地的安徽小岗村,近年来全村超过 4000 亩土地被流转出去建农业示范田。但大包干带头人严金昌有着隐隐的忧虑:“土地流转时间一长,会不会转着转着就收不回来了?”随着城镇化、工业化快速推进,越来越多农民进城务工,有他这样担忧的农民不在少数。

针对种种隐忧,意见明确提出,坚持农村土地集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权。这样一来,具有土地承包权的农民不但可以安心地离开土地进城务工,还可以享受到土地流转带来的经济效益。“既放活了土地的经营权,又保障了承包农户的权利。”农业部部长韩长赋说。

有专家认为,“三权分离”已是很大进步,但要让农民真正吃下“定心丸”,还需要加快推进土地承包经营权确权登记颁证工作,把土地承包关系用法律的形式固定下来。

成都市新津县袁山村是较早进行农村产权改革试点的村子之一。该村村民袁福清早在 2009 年就拿到了《农村土地承包经营权证》。他说:“我以前既没有什么东西能证明,也没有办法变现融资,现在有了这些法定证件,我们才感受到了法律的保护。”

中国土地学会副理事长黄小虎则认为,“三权分离”是实践中的产物,这种形态是一段时间内的过渡。从长远看,还是要解决城市化过程中农民变市民的问题。“目前,农民工在城市里就业、居住和社保都不稳定,老家的土地是他们安定的退路,‘三权分离’既给农民留下后路,也放活了农村土地流转市场,激活新时期农村的活力。在这种情况下,‘三权分离’具有积极意义。”



突破二

首次明确适度规模经营的“度” 防止出现“超级巨无霸”

虽然未来农业发展的方向是规模化生产,但是这在一些地方被异化为“超大规模养殖”“巨无霸型种植园”,动辄一望无际的农场往往由于资金不到位、技术跟不上,或市场容量有限而被撂荒。

一位基层干部坦承:几年前“适度规模经营”的政策落到基层,唱成了“鼓励多流转、大流转”的调子。一个区,甚至一个乡镇如果没有一个流转大户,那么农业的成绩单是不好看的。在这样的背景下,一定程度上催生了上一轮部分农村的“圈地运动”。

例如,湖北省孝感市孝南区三岔镇龙岗村曾于 2011 年将全村 6000 多亩土地整体流转给了当地一家企业,做农业经营。然而,由于农业种植收益低,巨无霸式生产成本畸高,造成大面积土地“返荒”,浪费了宝贵的耕地资源。

这次意见首次明确适度规模经营的“度”：“现阶段,对土地经营规模相当于当地户均承包地面积 10 至 15 倍、务农收入相当于当地二三产业务工收入的,应当给予重点扶持。”

“‘适度规模’一直缺少一把尺子,部分地区上一阶段打了政策擦边球,出现盲目流转、贪大求快

的问题。”中央财经领导小组办公室副主任韩俊说,发展适度规模经营,既要积极鼓励,也不能拔苗助长,要与城镇化进程和农村劳动力转移规模、农业科技进步和生产手段改进程度、农业社会化服务水平提高相适应。

国务院发展研究中心研究员程国强表示,意见中一个基本共识,是我国农业是以家庭承包经营为基础和主体,以家庭为单位的农业生产主体是我国粮食安全的主要依靠力量,今后的农业扶持政策不能偏离了这个基本农情,因此“户均承包面积的 10 倍到 15 倍”实际上是现有生产条件下的家庭农场经营规模,坚持了这个导向,盲目追求超大规模种植就可避免。

“必须给大企业下乡设置一道‘高门槛’。一是建立严格的准入制度,对工商企业长时间、大面积租赁承包耕地要有明确的上限控制,按面积实行分级备案;二是建立风险的动态监管机制,查验土地利用、合同履行等情况;三是建立风险保障金制度,防止损害农民土地权益,防范承包农户因流入方违约或经营不善而遭受损失。”中国社科院农村所研究员张晓山说。

突破三

开出四大“负面清单” 缚住滥用权力占地之手

中国耕地退化面积已超耕地总面积 40%,违规占地搞非农建设……近年来,一些违规、违法行为屡屡吞噬耕地面积,引发人们对于粮食安全危机的担忧。

记者此前在河北、湖北等地调研发现,一个县一年拿到的建设用地指标仅有四五百亩,然而有些企业一个项目就能一次性占地 500 亩,这其中不乏当地干部“推波助澜”。为了从农民手里拿到土地,村干部欺瞒村民称是租赁土地,实际上是以租代征,搞企业开发。当地干部表示,不给土地指标,招商引资哪有吸引力?“招商引资肯定喜欢个头大一点的,需要的地肯定就要多一点。”

针对种种问题,意见一连用了 4 个“严禁”:严禁借土地流转之名违规搞非农建设,严禁在流转农地上建设或变相建设旅游度假村、高尔夫球场、别墅、私人会所等。严禁占用基本农田挖塘栽树及其他毁坏种植条件的行为。严禁破坏、污染、圈占闲置耕地和损毁农田基础设施。

“意见中一连串的严禁有着很强的现实针对性。”华中科技大学中国乡村治理研究中心主任贺雪峰说,上一阶段土地流转中,一些土地频频出现农地流转纠纷,其中不少就是村支两委在没有征得农民同意的情况下,把土地流转了,甚至偷梁换柱改变用途,损害农民合法权益。这种政府主导的强制性、紧迫性虽然少数也有现实无奈,但是由于程序不正义,人为斩断了农民与其土地的联系,影响了返乡农民的退路,成为新时期干群矛盾“新燃点”。

专家表示,意见明确土地流转的这些“负面清单”,划出了土地流转的禁区 and 高压线,对于基层政府具有一定的约束力。不过一些地方官员表示,下一步具体怎么监管和问责地方政府仍然有待进一步完善。要防止“有禁不止”,就要完善土地管理中的执法主体和执法依据,而从目前的现状来看,这两者都还有待制度健全。

(本报均据新华社电 记者 刘敏)