

土地是“命根子” 更是“金钥匙”

——宁夏平罗县农村土地经营管理制度改革调研

本报记者 许凌

编者按 随着全国城镇化步伐加快,如何保障农民土地权益越来越成为各地面临的问题。无论进城打工的农民,还是留守乡村的农民,他们越来越珍视土地带来的权益。

宁夏石嘴山市平罗县自2005年就开始进行农村土地流转改革的探索,从土地合作社即“土地银行”入手,尝试过土地转包、出租、村企合作等多种模式。经过几年运行,

农民、企业、村集体三方从起始的热情高涨到后来的矛盾纷争不断。如何用土地这把“金钥匙”打开农民的“致富锁”,如何在不违反国家土地政策、不动摇土地承包权、不变更土地用途的前提下让农民的权益得到保护?各地都在探索较为科学、规范、可持续的土地经营管理制度。

2011年底,平罗县作为全国24个农村改革试验区之一,也是唯一承担农村土地经营管理制度改革课题

的试验区,从建立“三权”(农村土地承包经营权、流转经营权和宅基地使用权)抵押融资制度到设立3个基金,搭建起土地自愿有偿退出(耕地退出、再获得耕地、宅基地退出)和房屋所有权变现的补偿保障体系,为全国农村土地经营管理制度探索在更深层次、更宽领域作了尝试。创新破解发展中的难题,平罗在探索,期待各地有更多的新鲜实践。

确权 从“三权”分离 到“三证”到手

城里人买房享受70年的使用权,有证在手,权益能得到保护,农民土地权益怎么才能得到实实在在地保护?

“土地是农民的‘命根子’,农民希望从土地获取权益并得到法律保证,我县通过农村土地经营管理制度改革,给了农民充分的制度和法律保障。”平罗县委书记杜迁说。

土地方面需要确认的权益有多少呢?2012年初,作为全国唯一的农村土地经营管理制度改革试验区,平罗县在国家相关部门支持下,经过深入调研商讨,确认农村土地的四大权益:第一项权益是农村土地承包经营权,其一是耕地,即确认二轮承包经营权,其二是荒地,即农民自己开垦按“谁开垦谁受益”予以确认;第二项是土地权益即流转经营权,即经营主体与农户签订流转若干年给予确认;第三项权益是农民宅基地使用权;第四项权益是农民房屋所有权。宅基地使用权按每户0.4亩200多平方米(多余的算作庭院经济)给予确认。

杜迁告诉记者:“确权意义重大,它意味着农村土地经营管理制度改革从农村土地集体所有权、承包经营权‘两权分离’向集体所有权、农户承包经营权、流转经营权‘三权分离’的历史性转变,必须在制度上赋予流转经营权更大的权能!”

确权是件好事,把好事办好是项大工程。县农办副主任顾自军为我们细道来。

平罗县是个农业大县,全县辖7镇6乡142个行政村,总面积2251.6平方公里,耕地面积82.6万亩,其中农民开垦种植的荒地40.2万亩,总人口30万人,农村人口占60%,5.7万户。一年多来,平罗县在土地确权方面做了一系列工作:

搭建班子。成立了由县委书记任组长、分管领导任副组长、县直有关部门和乡镇主要负责人为成员的改革领导小组,从相关部门抽调业务骨干成立县农村土地经营管理制度改革办公室和服务中心。

出台政策。在深入调研的基础上,县委、县政府本着“坚持因地制宜,分类实施;坚持先行先试,封闭运行”的原则,先后出台了《平罗县农村土地经营管理制度改革实施方案》、《平罗县农村土地承包经营权证换发实施细则》和《平罗县农村土地承包经营权自愿退出补偿和重新获得承包经营权保障办法》等26个文件及配套细则。

宣传动员、培训和分步实施。在各乡镇巡回召开各种宣传会议280多场次,举办专题培训25场次,参与培训的乡镇、村队干部和部分农民4500人次。平罗县组织近千名干部、5000多名村民代表包片“入村进村逐户”进行勘测丈量(耕地与荒地)——进行公示——农户签字——再公示——造册——审核——颁证,实行“三榜公示制”。

通伏乡通城村村民郑卫东给记者拿出几个本子。“你看,这个墨绿色的是农村土地承包经营权证,棕色的是宅基地使用证,紫红色的是农村集体荒地承包经营权证。房屋所有权证马上要发到手里了,听说又要把宅基地证和房屋所有权证合二为一。这些证在手,我们的权益就有了保障,心就定了!”

“通过给农民、村集体土地确权,这种做法真的很好,很到位!”广东宏顺达生态农业科技有限公司总经理黄敏洪说,“我们从广东到平罗搞蔬菜种植,在姚伏镇流转了2600亩地,由于农民有了‘权证’,可以进退自如有保障,因此,流转合同签订得很顺利,公司以最低利率贷到了120万元生产发展资金。”

顾自军说,“现在我们可以自信地说,我县仅用9个多月的时间,公开、公平、公正、准确地完成了95%以上的农村集体土地确权工作,首战告捷”。截至目前,平罗县经过确权认定村集体土地所有权证142份,确权给农民的二轮承包地41.1万亩,农民开垦承包村集体荒地40.2万亩,未利用地及湖泊湿地12.8万亩,全县农村土地承包经营权确权颁证率已完成99%,农村宅基地确权颁证率完成96%,农村房屋勘查、丈量确权登记工作已全部完成。



平罗县大力培育新型农业规模经营主体,当地农户在合作社带领下发展特色农业。

(资料图片)

流动 建立退出机制与保障体系

“三证”到手,权益拥有,农民最初怎样使用这种权益呢?

吴忠礼,高庄乡高庄村七队村民。为了进城买房,同时经营汽车修理部,自愿将自家5亩承包地和砖瓦结构住房4间全部办理“退出”,得到村集体收储金9.8万元。

马玉保,高庄乡同进村一队村民。常年在周边几个市、县跑运输,为了在县城高档小区买一套100平方米的住房,将家中8亩承包地和7间住房自愿有偿“退出”,得到村集体收储补偿金12.4万元。

平罗县县长朱剑告诉记者,“平罗此次农村土地‘确权’和经营管理制度改革,使得农民一改以往在土地转让、租赁、入股等经营活动中的被动角色,真正拥有了土地‘流动’主动权。”

有什么机制保障“退出”农民的权益呢?朱剑说,“我们设立了3个基金,其中两个是围绕农民土地产权退出而设立的。同时,构建三大保障体系,建立了农民自愿退出土地承包经营权补偿机制、农民宅基地使用权退出机制、农户再次获得土地承包经营权的保障机制,让农

民进退皆有路。”

“退出补偿政策好,农民积极性很高。”顾自军拿出一张白纸边写边介绍,比如,退出承包地每亩补偿金为8000元至1.2万元,宅基地退出每亩补偿金为8000元至1万元;砖木结构住房退出收储补偿金是每平方米600元至700元。农民开垦的村集体荒地同时通过确权发证,在二轮承包期限内退出,其补偿费70%归农民,30%归村集体经济组织,永久退出则100%归农民。

“退出”的原则是什么?前提是农民自愿并提出文字申请;刚性条件是在城里有固定住所、有稳定的就业创业或经营收入;基础条件是自家承包土地(含开垦荒地)已流转或自己不耕种,土地经营收入不作为家庭收入的主要来源。操作时刚性条件是前提,基础条件是保证,二者缺一不可。

平罗县探索“三权”抵押贷款,为改革注入了新活力。为了使农村不动产变为动产,激活农村静态资产,平罗县积极探索了农村集体土地承包经营权、流转经营权、宅基地使用权抵押贷款(即“三权”抵押贷款)。



平罗县土地流转合同公证现场。

(资料图片)

平罗县沙湖村镇银行行长吕国强告诉记者,“我们银行的服务对象是全县7个乡镇,辐射2000多农户。‘三权’抵押贷款是新型农村信贷产品,去年10月开始启动,迄今共办理30多笔,放贷近100万元。目前,全县4家银行共办理308笔,放贷1991.5万元,申请‘三权’抵押贷款的农民络绎不绝。”

吕国强说,支持平罗这场农村土地经营管理制度改革是一举三得的事。对金融单位而言,有了“三权”抵押贷款创新型金融产品,拓宽了业务增长空间;对政府来讲,土地“三权分离”为政府实施农村土地经营管理制度提供了法律依据;对农民来说,有效解决了担保难、融资难问题,而且贷款利率享受最大优惠。正常贷款利率1.2分左右,“三权”抵押贷款为7.5厘,也就是说,一个月贷款1万元的利息从120元降至75元。

平罗土地确权和管理制度改革后,是农民流向城里的人多,还是返乡种地的人多?

“前者大幅上升,后者有所回升!”顾自军说,“发展现代农业,推进城镇化,培育职业农民是基础,减少农民是前提,富裕农民是根本。农民承包土地的权益确定后,既为他们‘放心地进城’提供了保障,也为吸引他们‘安心地务农’提供了空间。”

如何让农民“安心地务农”?顾自军告诉记者,平罗土地确权改革后,政府部门着力建立培育4种主要的新型农业经营主体,即家庭农场、农产品加工企业、农民专业合作社和专业大户,从而有效带动了农民增收。目前,全县已培育家庭农场107个,农产品加工企业经营29个,专业合作社42个,种养专业大户近100个。通过经营制度改革,将留在农村的农民拥有更多资源、更大发展空间,让进城入镇的农民享受现代城市文明、城镇社会保障和更大的创业空间。

民情日记

统筹城乡发展

从“两难”到“双赢”

宁夏平罗县委书记 杜迁

下乡调研,走在姚伏镇高荣村徐迎平家庭农场的水稻基地里,泥土和新栽秧苗的清新气息扑面而来,让人感受到农业农村发展的希望。

通过与农场主徐迎平交谈,我了解到,他创办的家庭农场今年主要种植了水稻和玉米,在县里为他指定的农技人员的指导下,全部采用了新品种,目前玉米出苗情况较好,水稻也按照技术规程完成了机械化插秧,长势良好。

我又走访了其他几个家庭农场,大家反映,今年县里出台的新型农业规模经营示范点验收和扶持办法,明确了“规模连片200亩以上、经营年限5年以上、示范应用良种良法、实行机械化生产、在工商部门登记注册、参加农业保险、发展当地优势产业、经营效益要高于普通农户15%”的8项硬性要求,并在资金补助、农机补贴、贷款贴息、技术服务、建设用地审批等方面给予扶持,让他们看到了县委、县政府加快农村土地改革、培育新型农业经营主体的决心,他们发展家庭农场的信心更坚定了。

通过入户走访,我发现了一些新问题,需要深入研究。

一是加大“种地投入”问题。由于新培育的新型农业经营主体前期基础设施建设、生产资料购置等一次性投资较大,但资金实力有限,贷款又缺乏抵押物,造成资金短缺,使他们在农业机械购置、新技术应用等方面不敢加大投入,直接影响了生产经营的现代化程度。下一步要尽快在农村建立“三权”抵押贷款风险防范机制,不断提高金融机构为规模经营主体办理贷款的积极性,解决他们的融资困难。

二是强化种地的“组织建设”。部分新型农业经营主体在建设过程中还存在土地流转合同不规范、农民流转费兑现不及时、流转土地双方单方面违约等问题,部分农民也对经营主体不信任、不支持。这给我们提出了新的要求。培育新型农业经营主体,发展规模经营,不仅要在数量上有所突破,更重要的还是要保证质量,切实保护好农民群众的切身利益。

三是解决好种地农民的后顾之忧。当前大部分青壮年劳动力都进城务工,愿意将土地流转出去,而部分50岁左右的农民却存在惜土情结,他们反映,自己年龄较大,外出务工不好找工作,又没有养老保险,不流转土地,还能养些牛羊,解决自身温饱并有些收入。如果将土地流转出去,流转费仅能维持日常生活,谈不上致富奔小康。看来,促进农民向市民转变的社会保障、住房、就业等政策需加速跟进,特别是农村老年人的养老保险,需尽快争取和出台政策予以解决。近期,要抓紧出台《平罗县农民土地产权自愿永久有偿退出收储暂行办法》,对在城镇或工业园区稳定就业并安家落户的农民,要积极探索其土地、宅基地和房屋彻底退出收储机制,并给予一次性补偿,解决退出和流转土地农民的后顾之忧。

从近期的下基层走访调研看,我县通过农村土地经营管理制度改革试验,完成了农村集体土地确权颁证,积极培育新型职业农民和新型农业经营主体,加快发展农村土地规模经营,走在了全区乃至全国的前面,在推进城乡统筹的同时,有效解决了城镇化发展带来的农民城乡之间“两头跑”、务工务农“两难”等问题,实现了农业现代化和城镇化发展“双赢”,农民市民化和土地规模经营“双促进”,为破解农村城镇化进程中“地由谁来种”的难题找到了突破口。

专家视线

“农村改革试验工作进展顺利,一些省区的改革试验已经取得了初步成效,给人以启示”。在今年4月举行的全国农村改革试验区工作交流会上,农业部副部长陈晓华说,在稳定和不断完善农村基本经营管理制度方面,宁夏平罗县试点开展农村土地承包经营权的确权、登记、颁证工作,探索出了“三榜公示认定”的工作办法,注重调动农民主动参与改革、推进改革的办法同样值得提倡。

农业部产业政策与法规司司长、农村改革试验区办公室主任张红宇提出,关于土地制度改革,山东枣庄、宁夏平罗等试验区都探索出了一些成熟的办法和值得肯定的经验。尤其是平罗县在全国率先探索农民自愿退出土地承包经营权、宅基地使用权、房屋所有权,应予肯定。下一步如何进一步完善土地承包经营权权能、建立健全土地流转市场,还需要在探索实践中寻找答案。(本报记者 许凌整理)

本版编辑 王晋

土地合作社曾发挥作用

时间,平罗县以村集体为主体的各类土地信用合作社发展到39个,共存贷土地13.8万亩,使农民实现存地收入763.6万元,累计为村集体创收132.3万元,转移劳动力6330人次,实现劳务收入4051万元。土地合作社促进了土地流转和规模经营,增加了农民收入,但同时存在着流转的价格低(尤其是集体荒地)、群众部分利益被挤占、租地收入“缩水”、机制不健全、矛盾纠纷多等问题。

2009年,土地合作社风潮正劲,通伏乡通城村一场不大不小的官司引起轩然大

波。通城村党支部书记马义告诉记者,村民郑卫东家耕种32.6亩土地,其中二轮承包合同签订耕地16.4亩。两年前他“存入”合作社土地32.6亩,第二年又反悔不同意流转,官司打到法院,最后判决只承认他有耕地16.4亩。这让村民想不明白。我们耕种的土地拥有什么权利,而这些权利到底如何确定?农民土地自由流转到底有多大权利和空间,法律该如何保障?

“随着土地合作社引发的各种纠纷增多,农村土地经营管理制度改革步入拐点!”平罗

延伸阅读

“把你家的承包土地租给合作社吧,每亩每年给你480元!”2005年初,平罗县姚伏镇小店村村委会主任郭占林苦口婆心地给村民做工作。

郭占林告诉乡亲们,合作社是要集中一家一户的土地,租给贺兰县泽丰种子公司生产优良稻种,统一育秧、插秧、灌溉、施肥、收获。起初许多农民观望不解,但一年后越来越多的农民对这种方式的土地流转产生兴趣。通过算账,若每亩地自己种,除去各种成本且不计劳作成本,大约仅剩400元,若“存入”信用社每亩能得到480元,而且进城打工还可以再挣钱。

从粗放管理分散经营,到集约化发展、规模化种植,合作社使土地利用效率提高了,农民收入增加了,村集体实力增强了。在“三赢”的背景下,农民的积极性越来越高。两年