

# 保障农民公平分享土地增值收益

中国国际经济交流中心常务副理事长 郑新立

## 前 言

目前我国正处于工业化、信息化、城镇化、农业现代化快速推进的过程中。工业化需要从农村不断输送出高素质的劳动力,在由农民向第二、三产业从业人员的身份转换中,他们的承包地如何处理?城镇化需要为新增人口提供住房和公共服务,如何让他们把在农村的住房置换为城镇的住房?农业现代化需要发展社会化大农业,如何把家庭小规模土地经营转变为规模化、集约化经营?对于这些迫切需要回答的问题,党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)都给出了明确的答案。认真学习、深入理解、不折不扣地落实《决定》的有关部署,将为四化同步推进提供强大动力,为实现党的十八大提出的到2020年全面建成小康社会目标作出贡献。

## 一

改革开放以来,我国离开土地的农民工已达2亿多人。他们在农村的承包地大部分依靠农忙季节回乡耕种或交给亲友代耕。这种状况带来两个不良后果:一是粗放型耕作降低了土地产出率,许多地方出现土地撂荒现象;二是在城市工作不稳定难以形成高素质的产业工人队伍,制约着工业升级的进程。解决这个矛盾的途径之一就是鼓励外出农民工将自己的承包地转让出去,使土地向规模化经营主体集中。这件事在许多地方实际上已经在做。党的十八届三中全会《决定》明确指出:“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能,允许农民以承包经营权入股发展产业化经营。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转,发展多种形式规模经营。”这是农村土地经营制度的一项重大突破,是从农村实际出发作出的一项重要改革。按照《决定》精神,农村土地所有

权归村集体,承包权归农户,经营权放开。要稳定所有权,落实承包权,搞活经营权。所有权归村集体,不准自由买卖,就能避免土地的兼并。农户将承包权抵押后,如果失去了抵押物,债权人拿到的仍仅仅是土地的用益物权。承包权归农户,农户就可获得土地转包收入即财产性收入。承包权有了交换价值,进城农民转让承包权的积极性就会提高。放开经营权,鼓励种粮大户、农业公司、合作社扩大土地经营规模,对提高农业劳动生产率和土地产出率,都有重要作用。经验证明,有的农民把土地转让出去,获取的转包费甚至超过自己耕种的纯收入。有些地方将每亩地年转让费定为1000斤小麦的市场价。投资农业搞集约化经营,田埂取消可增加耕地面积5%,统一良种、深耕、灌溉、施肥、灭虫,单产提高,回报率可达30%以上。要抓紧搞清土地确权颁证工作,为土地承包权流转创造条件。

当前,农业现代化面临着千载难逢的机遇:一是农业劳动力转移有出路;二是大量社会资金急于寻找投资途径;三是市场对优质绿色农产品需求旺盛;四是农用工业能够满足农业现代化对技术装备的需求。这四个条件同鼓励土地承包经营权转让的政策结合在一起,农业现代化的进程将大大加快。

土地承包权流转,使农民从提高效率中增加收入。按照目前每亩转包费700元计算,一户10亩地每年可收入7000元。“两口子”出去打工,年收入6万元左右,加上土地转包费收入,家庭年收入即可进入中等收入家庭行列。种地的农民由于扩大了经营规模,收入也可以大幅度增加。根据实际经验,在单季农业地区,一个农民种100至120亩地;双季农业地区,一个农民种50至60亩地,农业劳动生产率就能达到第二产业的平均水平,农民就能成为体面的职业。而按照现在的机械化条件,在平原、浅丘陵区,一个劳动力能种几千亩旱地。在南方水稻产区,一个农民能种几百亩水田。由于劳动生产率提高,其收入将超过外出打工的收入,有助于形成稳定的高素质农民队伍。土地的规模化经营有力推动了农业现代化,我国农业

将会由一个弱质产业转变为具有国际竞争力的产业。

## 二

今年政府工作报告提出了抓紧实现一亿农民工市民化的目标。一般来说,农民工市民化的一个基本条件就是在城里要有住房。如果单靠打工收入买房,那将遥遥无期。如果把在农村的房子卖掉,就能获得一笔可观的收入,在城里买房或租房就有了可能。《决定》提出:“保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收入渠道。”这为实现农民住房财产权抵押、担保、转让提供了政策保障,是农村住房和宅基地制度改革的重要突破。照此要求推进改革,既有利于增加农民收入,缩小城乡收入差距;又有利于减少农村住房占地,满足城镇化对新增建设用地的需求;还能够促进农民工市民化。

世界各国经验证明,在城镇化过程中,建设用地是减少的,耕地是增加的。因为城镇化提高了土地利用的集约化程度。从我国的实际情况来看,农村人均占有的建设用地是城市的3.5倍,全国城乡建设用地22万公里,其中村庄建设用地达17万平方公里即2.55亿亩。目前我国土地资源的一个很大潜力在农村的宅基地。改革完善农村宅基地制度,不仅不会冲击18亿亩耕地红线,相反可以增加耕地。由于宅基地所占用的一般都是好地,复垦之后,其单产水平必将高于普通耕地。

《决定》提出慎重稳妥推进农民住房财产权的抵押、担保、转让,可有效缩小城乡居民之间的收入差距,将成为农村实现全面建成小康社会和农民工市民化的重要支撑。也有的人担心,万一进城农民工失业,农村又回不去,怎么办?这种担心是不必要的。因为进城落户的农民,将享受城市的失业保险。而且,我国工业化、城市化的历史进程是不会倒转的。农民工的下一代,在城市接受较好的教育,其生存能力肯定会比其父辈强。他们逐步融入城市,不可能再回到农村去了。我国正

## 三

处于向高收入国家跨越的关键阶段,落实《决定》精神,将使农民也能分享到土地增值收益,将为改变城乡二元结构,顺利跨入高收入国家行列提供保证。

《决定》提出:“在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。”长期以来,城市新增建设用地都是由政府从农民手里先征用为国有土地,在完善道路、供水、供电等基础设施建设后,进行“招拍挂”。按照《决定》精神,农民将从经营性建设用地的出让中获得较高补偿,包括就业、社会保障和住房,都将得到较好的安置。这是从维护农民利益出发对征地制度的重要改革。《决定》还特别强调要建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益,充分体现了对农民利益的重视。

建立城乡统一的建设用地市场,是发挥市场配置土地资源决定性作用的重要举措。长期以来,城乡之间生产要素不能双向自由流动,农村的劳动力、资金、土地可以源源不断流入城市,而城市的资金、技术、人才流不进农村,农村市场形成一个“屏蔽”,这是导致城乡差距不断拉大的重要原因。建立城乡统一的市场包括土地市场,是加快农村发展的重要途径。

对公益性建设用地,还应考虑由政府征用。目前我国正处于基础设施快速建设阶段,特别是铁路、公路、管道、机场建设,必将占用部分耕地。各级政府党委、政府应做好群众工作,教育群众顾全大局,使基础设施建设能够得以顺利进行,建设成本能够得到有效控制。基础设施建设搞好了,有利于地方经济发展,也有利于农民增收。

需要强调的是农村土地有一个用途管制问题,即耕地的流转必须在不改变用途的情况下进行。如果需要将耕地变为建设用地,必须符合建设规划,并依法办理征用地手续。重庆市通过“地票市场”,挖掘农村分散的建设用地资源,既满足了工业化、城镇化对建设用地需求,又扩大了耕地面积,增加了农民收入,起到了一箭三雕之功效。

# 切实维护中小投

# 资者合法权益

张 鹏

近年来,我国资本市场从无到有、从小到大,在促进经济发展、完善金融资源配置方面发挥着日益重要的作用。当前,我国资本市场正面临着难得的发展机遇,促进资本市场健康发展具有重要意义。

一是促进资本市场健康发展是调整经济结构、优化产业结构的需要。当前,我国国民经济发展正经历着深刻的变革。一方面,我们要保持合理的经济增长速度;另一方面,又要调整优化经济结构,实现经济发展方式多元化。在经济结构优化调整的过程中,资本市场为各类资金提供更为顺畅的流转渠道。近年来,我国国民经济的战略性调整将进一步加快,资本市场在促进经济结构调整、优化产业结构等方面,仍具有不可替代的优势。

二是促进资本市场健康发展是深化金融改革、维护金融安全的需要。促进资本市场健康发展,不仅可以为促进企业的资本形成提供更加有效的渠道,防范社会融资的结构性缺陷,而且还可以促使整个经济和金融体系的运行更富有活力,资源的配置更有效率。

三是促进资本市场健康发展是促进建立现代企业制度、提高企业管理水平的需要。发展资本市场,充分发挥市场机制的作用,不仅有利于建立真正意义上的产权制度,实现投资主体多元化,形成重大决策的科学化、民主化和有效的监督机制,而且有利于完善公司治理结构,建立有效的自我约束机制和激励机制。

但是,总体看,由于起步晚、发展时间短,我国资本市场仍处在新兴加转轨的阶段,一些体制机制性问题依然存在,新情况新问题层出不穷。比如,长期以来我国资本市场在制度设计中更多偏重于融资,对中小投资者权益保护重视不够,形成了融资者强、投资者弱的失衡格局。因此,真正捍卫市场公平和平等的原则,就要切实保护中小投资者合法权益。

保护中小投资者的合法权益,不仅是资本市场健康运行的内在要求,也是维护社会公平正义的有效途径。在我国资本市场发展历程中,中小投资者发挥着不可替代的作用。目前在沪深交易所开户的个人投资者近9000万人,其中50万元人民币以下投资者完成的交易约占股票交易总量的60%。因此,迫切需要构建切实维护中小投资者合法权益的制度安排和政策措施。

一是健全投资者适当性制度。应及时调整、增加中小投资者权益保护的相关制度,进一步明确中小投资者权利义务,完善经济赔偿制度,强化中小投资者权益维护的法律责任。

制定完善中小投资者分类标准。根据我国资本市场实际情况,制定并公开中小投资者分类标准及依据,并进行动态评估和调整。进一步规范不同层次市场及交易品种的投资者适当性制度安排,明确适合投资者参与的范围和方式。

二是保障中小投资者知情权。信息披露是投资者了解上市公司的主要渠道,也是实现投融资功能的重要基础。信息披露必须全面、准确、及时,并做到简明、易懂、实用。建立限售股股东减持计划预披露制度,有关股东在披露之前不得转让股票。加强对上市公司信息披露的监管,强化相关市场主体的责任与义务。要系统研究中小投资者公平获取信息的制度规范,健全信息披露违规问责机制。

三是强化中小投资者教育。应加大普及证券期货知识力度。将投资者教育逐步纳入国民教育体系,有条件的地区可以先行试点。充分发挥媒体的舆论引导和宣传教育功能。证券期货经营机构应当承担各项产品和服务的投资者教育义务,保障费用支出和人员配备,将投资者教育纳入各业务环节。提高投资者风险防范意识。中小投资者应当树立理性投资意识,依法行使权利和履行义务,养成良好投资习惯,不听信传言,不盲目跟风,提高风险防范意识和自我保护能力。

四是优化政策环境。相关部门要进一步完善政策措施,提高保护中小投资者合法权益的水平。上市公司国有大股东或者实际控制人应当依法行使权利,支持市场经营主体履行法定义务。财政、税收、证券监管部门应当完善交易和分红等相关税费制度,优化投资环境。有关部门要完善数据采集发布工作机制,加强信息共享,形成投资者合法权益保护的协调沟通机制。强化国际监管合作与交流,实现投资者合法权益的跨境监管和保护。

与此同时,中小投资者权益保护是涉及全社会的系统工程,因此,要加强与各地方、各部门的配合与合作,建立常态化联系沟通机制,努力搭建“法律保护、监管保护、自律保护、市场保护、自我保护”的保护体系,推动各方力量共同参与,形成合力。应建立覆盖全市市场诚信记录的数据库,实现部际信息共享。上市公司、市场经营机构要遵守维护中小投资者权益的各项制度,倡导诚信经营和股权文化。应建立中小投资者权益保障评价机制,充分发挥社会监督作用,在全社会形成保护中小投资者的良好氛围,使中小投资者享受到资本市场改革发展的红利。

(作者单位:中国人民大学法学院)

本版编辑 裴珍珍

# 谋划长江经济带发展新棋局

吴传清 郑 雷

发挥长江黄金水道这一交通大动脉的辐射和带动作用,促进中西部地区广阔腹地发展。加强长江上、中、下游航道疏浚治理,增强长江运能,推广船舶标准化管带,促进上海、武汉、重庆三大航运中心健康发展。以沿江重要港口为节点和枢纽,统筹推进水运、铁路、公路、航空、油气管网集疏运体系建设,提升沿江中心城市综合交通枢纽地位,强化综合交通运输网络对长江经济带建设的支撑作用。

二是建设长江产业集聚走廊。发挥沿江产业基础优势,实施主体功能区制度,严格按照主体功能区定位推动沿江地区产业集聚、协同发展。国家级优化开发区域——长三角地区以建设具有全球影响力的先进制造业基地和现代服务业基地、辐射带动长江流域发展的龙头、支撑全国经济发展的重要引擎为目标,加快经济转型升级、绿色发展。以江淮地区、长江中游地区、成渝地区、黔中地区、滇中地区等国家级重点开发区域为新型工业化主战场,依托国家级开发区、省级开发区,促进先进制造业、现代服务业集聚发展。基于资源环境承载力和生态安全需要,优化沿江制

造业布局,尤其是优化沿江石油化工、医药化工产业布局。推进长三角地区、长江中游城市群和成渝经济区三大“板块”的产业联动发展,实现产业有序转移和科学承接。

三是建设长江生态城镇连绵带。发挥沿江城镇密集优势,按照以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的新型城镇化建设理念,以建设经济充满活力、生活品质优良、生态环境优美的城市群为目标,重点建设长三角城市群、长江中游城市群、成渝城市群三大城市群,发挥上海、南京、武汉、重庆、成都等特大城市的集聚和扩散作用,促进沿江大中小城市与小城镇协调发展。

四是建设长江生态走廊。在发挥长江水资源优势的同时,将长江生态安全置于突出位置,以建设长江生态走廊为目标,处理好发展和保护的关系,避免产业转移带来污染转移。要加强生态系统修复和综合治理,做好重点区域水土流失治理和保护。在全流域建立严格的水资源和水生态环境保护制度,控制污染源和总量,促进水质稳步改善,确保一江清水绵延后世,走出一条绿色生态的新路子。

建设长江经济带是一项创新性工程,有赖于深化改革开放加以推进:一方面要构建长江经济带协同发展的体制机制。建设长江经济带也是深化改革开放、打破行政区划壁垒、建设统一开放和竞争有序全流域现代市场体系的重要举措。要建立健全跨区域互动合作

机制,完善长江流域大通关体制,更好发挥市场对要素优化配置的决定性作用。实施东西双向开放战略,与依托亚欧大陆桥的丝绸之路经济带相连接。要把建设长江经济带同稳增长、促改革、调结构、惠民生紧密结合,使各项举措既利当前、更惠长远,增强发展韧性和抗风险能力,带动创业就业,为经济社会持续健康发展增添新动力。

另一方面要构建长江流域沿海——沿江——沿边全方位开放新格局。实施东西双向开放战略,将长江经济带建设成横贯东中西、连接南北方对外经济走廊。重视东部沿海地区深度开放,促进长江上中下游联动开放发展。依托长江经济带促进沿海——沿江——沿边协同开放发展。与此同时,还要按照科学发展的要求,处理好发展和保护的关系,避免产业转移带来污染转移。要加强生态系统修复和综合治理,做好重点区域水土流失治理和保护。在全流域建立严格的水资源和水生态环境保护制度,控制污染源和总量,促进水质稳步改善,确保一江清水绵延后世,走出一条绿色生态的新路子。

# 推动军民融合深度发展

展趋势等问题进行了深入研讨。

与会专家学者提出,推动军民融合发展,既是强军的迫切需要,又是富国的迫切需要;既利当前,又是稳增长、调结构的迫切需要,又利长远,是促进经济转型升级、建设创新型国家,实现由工业大国向工业强国转变的迫切需要。

与会专家学者指出,当前军民融合发展取得了较好成绩,但还存在渠道不畅、动力不足、资源共享程度不高、机制不活等问题。要进一步做好

军民融合发展这篇大文章,需要站在国家发展战略全局的高度进行整体谋划,拓展融合范围、提高融合层次、丰富融合形式、加深融合程度。一要抓战略规划。应加强战略统筹和顶层设计,加强国防科技与民用科技、国防科技工业与民用工业的统筹协调,加快研究制定国防科技工业军民融合深度发展规划。二要抓深化改革。应加快结构调整,改革投资体制,着力构建有利于军民融合发展的体制机制。三要抓资源共享。可考虑建立重

大基础设施和实验室开放共享机制,推动信息资源共享,建立健全协同创新机制。

与会专家学者认为,《中国军民融合发展报告2014》从形式和内容上都进行了较大幅度的改进和创新,既包括2013年中国军民融合发展总体状况,也包括全面推进军民融合相关改革等军民融合深度发展的重点、难点问题,还包括第三次工业革命中的世界军民融合基本态势和发展趋势。

(刘路平 褚振江)

## 学术经纬

长江横贯东中西,连接东部沿海和广袤的内陆,依托黄金水道打造新的经济带,有独特的优势和巨大的潜力。贯彻落实党中央、国务院关于建设长江经济带的重大决策部署,对于有效扩大内需、促进经济稳定增长、调整区域结构、实现中国经济转型升级具有重要意义。

长江是中国第一大内河、唯一横贯东中西部地区的黄金水道。新时期长江经济带发展战略,侧重从扩大内需、拓展对外开放、培育支撑中国经济转型升级发展的新支撑带、谋划区域发展新棋局的战略高度,强调由东向西、由沿海向内地,沿大江大河和陆路交通干线,推进东部沿海地区与中西部内陆地区梯度发展、协同发展。

建设长江经济带是一项复杂而持久的系统工程,承担着综合交通体系建设、产业转型升级、新型城镇化建设、生态文明建设等重大战略使命。

一是建设长江综合立体交通走廊。

## 理论动态

本报讯 由国防大学科研部、国防经济研究中心联合主办的“《中国军民融合发展报告2014》发布会”近日在北京举行。来自发改委、工业和信息化部、清华大学等单位的专家学者出席了本次会议。与会专家学者围绕我国军民融合发展的特点规律、存在问题、发