



《改革热点面对面》连载③

强农富农的关键一招

——谈农村土地制度改革

1978年，安徽小岗村18位农民冒着巨大风险，在实行包产到户的契约上按下鲜红手印。可以说，就是这个举动，使小岗村成为“大包干”的发源地，也使农村土地制度改革成为我国改革的发端，由此推动了波澜壮阔的改革进程。30多年后的2013年，党的十八届三中全会《决定》的一大亮点，就是在深化农村土地制度改革上又有了新突破，明确了今后农村土地制度改革的方向、重点和要求。新一轮农村土地制度改革的推开，不仅直接关系亿万农民的切身利益，关系农业和农村发展，而且将对我国整个经济社会发展产生深远影响。

一 农村土地制度须破瓶颈

“地者，万物之本源”，土地是经济社会发展的基础。我国的改革是从农村土地制度改革起步的，家庭联产承包责任制的建立和推行，极大地解放和发展了我国农业生产力的，深刻改变了农村发展的面貌，也为整个改革开放注入强大动力。

30多年来，随着农村土地制度的不断发展完善，我国农业综合生产能力稳步提升，农业生产实现了由长期短缺向总量平衡、丰年有余的根本转变。自2004年起，我国粮食产量实现“十连增”，2013年突破6亿吨，人均占有量连续多年超过世界平均水平。同时也要看到，随着农业现代化和农村经济发展，随着城镇化、工业化的快速推进，现行农村土地制度还有许多不完善的地方,已到了非改不可的时候。

微评

◎ 土地是农民最重要的资产，土地制度无论怎么改，都不能打农民的“歪主意”，不能动农民的“奶酪”，不能成为谁都想咬一口的“唐僧肉”。

◎ 俗话说，握紧的拳头才有力。农村土地自由流转，就是要实现规模化经营，使其成为“拳头”而不是“指头”。

◎ “农地入市”收益怎么分配是关键，必须保证农民是最大的受益者。

影响农业生产。近年来，农村劳动力不断向非农产业和城镇转移，但很多人仍保留着农村承包地。按照现行制度，这些土地既不能上市流通，也不能另作他用，阻碍了土地的规模化经营，导致耕地撂荒，出现“有田无人种”现象，不利于增加粮食产量，不利于农业现代化发展。

造成土地浪费。在一些地方，形成了“以土地谋发展”的扩张模式，严重依赖土地收入，违规占地、盲目圈建，致使耕地快速减少，土地浪费严重。“十一五”期间，在城镇，工矿用地承载的人口密度下降10%，土地利用率不升反降；2001年至2010年，虽然农民大规模进城务工，但农村建设用地反而增加了203万公顷。粗放浪费的用地模式，导致很多地方寅吃卯粮，甚至突破了2020年的用地指标。

损害农民权益。在我国，城乡之间同地不同价的问题突出。农村集体土地不能直接上市交易，而是由国家征收，按照土地的原有用途收益来补偿，集体土地所有者获得的补偿过低。根据调查，农民拿到的征地补偿款，只占土地增值收益的5%—10%。由征地补偿标准偏低、程序不到位、安置方式单一、社会保障不足引发的社会矛盾尖锐，每年都会因征地问题引发大量纠纷。

为解决这些问题，党的十八届三中全会提出了一系列重大举措，着力推进农村土地制度改革。但这项改革是一个重大而特殊的问题，必须慎之又慎、有序推进，该尽早推出的不拖延不办，该试点的不仓促推开，该深入研究后再推进的不急于求成。中央已作出部署，在授权范围内，有序推进农村集体经营性建设用地、农村宅基地、征地制度等改革试点。

二 “农地入市”有啥门槛

半年多来，“农地入市”这个词，频频出现在各类媒体和网络中。其实，这

个词是源于一些人对党的十八届三中全会有关精神的一种解读。但这个提法并不准确，农地的概念很宽泛，笼统地讲“农地入市”容易给人造成误解，以为所有的农村土地都能入市了。

事实上，党的十八届三中全会《决定》的原文是这样的：“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。”这就是说，“农地入市”是有限定要求的，是有“门槛”的，不是什么农地都可以入市。

其一，必须是集体经营性建设用地。农村土地包括集体农用地、建设用地、未利用地3种，其中集体建设用地又可分为宅基地、公益性公共设施用地和经营性用地3类。集体经营性建设用地，通俗地说就是用于非农业生产经营性质的土地，也就是集体经济组织用于从事第二、第三产业的土地，如村办及乡镇企业的用地。在农村土地中，只有这部分土地才有入市的资格，而耕地、宅基地等都不行。

声音

姜大明：土地改革要守住底线

国土资源部部长姜大明认为，土地改革要守住底线。守住底线就是不论怎么改，不能把农村土地集体所有制改垮了，不能把耕地改少了，不能把粮食产量改下去了，不能把农民利益损害了。

其二，必须符合规划和用途管制。建设用地具有较强的不可逆性，一旦被破坏就很难恢复原貌。为此，世界上大多数国家对土地都实行用途管制，我国也是如此。因而，经营性建设用地上市，必须“先买票后上车”，而不能“先上车后补票”，这张票就是要符合土地利用总体规划和用途管制，这是前提条件。换句话说，在经营性建设用地中，只有符合规划和用途管制的那部分土地，才可以上市买卖。

其三，与国有土地享受同等待遇。对于符合条件的经营性建设用地，就应与国有土地同等入市、同权同价，而不应厚此薄彼、“看人下菜碟”。同等入市，就是二者以平等地位进入市场，这意味着经营性建设用地可在更多的市场主体间、更宽的范围内、更广的用途中进行交易；同权同价，意味着二者具有的权能相同，都可以出让、租赁、入股、抵押等，市场价格也不应由于土地性质不同而有所差别。

晒政策

引导和规范农村集体经营性建设用地入市

在符合规划和用途管制的前提下，允许农村集体经营性建设用地上市、出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价，加快建立农村集体经营性建设用地上市流转和增值收益分配制度。有关部门要尽快提出具体指导意见，并推动修订相关法律法规。各地要按照中央统一部署，规范有序推进这项工作。

——摘自《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》

由此可见，农村集体经营性建设用地上市，既有严格的硬杠杠，也赋予它新的权能，对广大农民来说是一个利好消息。近年来，广东、安徽、湖北等省已出台规范集体建设用地流转的规定，积极开展集体建设用地改革探索。当然，要把这件好事做好，真正使广大农民得利，还要做好一些基础性工作。一是贯彻落实2014年中央1号文件，加快推进相关法律法规修订和制度建设，抓紧修订物权法、土地管理法等，尽快出台具体指导意见，使改革于法有据。二是完善公开交易市场，将农村集体经营性建设用地交易，纳入已有国有建设用地市场等交易平台，使其价格由“市场说了算”，充分体现应有价值。三是建立土地增值收益分配机制，兼顾好国家、

集体、个人的利益，合理提高个人收益，让农民在这项改革中受益。

三 放活经营权意味着什么

党的十一届三中全会开启的农村改革，将承包经营权从农村集体土地所有权中分离，实现“一权变两权”，大大提高了农业生产率。党的十八届三中全会启动的新一轮改革，又将经营权从承包经营权中分离，实现“两权变三权”，并赋予经营权以抵押担保权能。

这个突破意味着什么？有人认为，经营权可抵押担保后，承包地的权能更加完整，使农民有了更多“以地生财”的机会。也有人担心，会不会以抵押担保为名，行土地买卖之实，特别是工商资本下乡，容易造成“圈地运动”。那么，到底应该怎样理解这项改革？

首先，赋予承包地抵押担保权是现实之需。按照现行法律，农民对承包地只享有占有、使用、收益的权利，没有抵押担保权。因为一旦抵押担保，到期无法偿还贷款，就会变成事实上的土地买卖。可现实中，农民发展现代农业需要资金，商业贷款必需的有效抵押物农民拿不出来，造成了贷款难。改革后，农民就能以经营权为抵押物，从金融机构获得资金支持。

声音

陈锡文：土地增值收益要覆盖五大群体

中央农村工作领导小组副组长、办公室主任陈锡文认为，在土地利用性质改变后产生的巨大利益，至少要有五个群体得到分配：第一，政府要拿到一部分土地增值收益，从而提供基础设施、公共服务，使土地产生更高价值；第二，必须保证开发土地的企业有一定投资报酬；第三，大多数市民，因为他们要利用土地生存生活；第四，贡献土地的农民；第五，远离城市的农民。

其次，抵押担保不会改变土地承包关系。经营权分离后，抵押担保的是经营权，而承包权作为物权依然不许抵押。也就是说，即便到期还不上贷款，农民失去的也不过是几年的经营收益，并不会威胁其承包权。

链接

土地流转的主要形式

近年来，我国农村承包地流转速度加快、规模扩大，截至2013年年底流转面积3.4亿亩，流转比例为26%。土地流转后，承包权主体同经营权主体存在事实分离。从实践看，主要有以下几种形式：

一是转包。承包方将部分或全部土地承包经营权，以一定期限转给同一集体经济组织的其他农户从事农业生产经营。转包后原承包关系不变。

二是转让。承包方将其拥有的土地承包经营权，以一定的方式和条件转移给他人的行为。转让后原承包关系自行终止。

三是出租。承包方将部分或全部土地承包经营权，以一定期限租赁给他人从事农业生产经营，并收取租金的行为。出租后原承包关系不变。

四是入股。承包方将土地承包经营权量化为股份，以股份入股形式与他人自愿共同生产，按股分红。

五是托管。承包方将承包地委托农业服务组织或农户代为经营管理，双方签订协议，委托方向受托方支付一定费用。托管期间原承包合同履行可协议确定。

再次，抵押担保权将会逐步实现。从20世纪90年代开始，“三权分置”探索已在许多地方展开，如重庆、湖

北、浙江、四川等地通过出台文件，稳定承包权、放活经营权。在这次改革中，有关部门将在总结各地经验基础上，抓紧研究出台具体实施办法，建立配套的抵押资产处置机制，推动修订相关法律法规，尽快让这一举措落地开花。

最后，工商企业下乡不能变相圈地。工商企业到农村去租赁土地，原有法律就是允许的，同时也有“三不”的限制，即不能改变所有权、不能改变农地用途、不能损害农民权益。这次改革也明确作出严格规定：一是只有一家一户很难干或干不了，如农业社会化服务，才能引进工商资本；二是企业可以发展适合企业化经营的现代种养业，不得变相搞房地产和旅游业。

四 宅基地可否自由买卖

前些年，北京宋庄画家村一件房屋买卖纠纷案，引发社会广泛关注。2002年，李某用4.5万元，从宋庄村民马某手中购得8间房。2006年，因当地房价上涨，马某又要求收回房子。最终，法院判定房产买卖无效，李某败诉失房。

这个极具代表性的案件，反映了我国农村宅基地的特有性质。它属于农民集体所有，农民个人只有使用权；只有本集体经济组织的人才可使用，其他人员不能以任何方式占有。有人称之为“自有的土地、自用的建筑”。可见，城里人买农村这种性质的房，是不受法律保护的。

宅基地以前不能自由买卖，这次改革之后同样不能。在这次改革中，主要是推进农民住房财产权抵押、担保、转让。也就是说，能够进行抵押担保的不是宅基地，而是宅基地上面的住房，它才是农民的私有财产。说“宅基地可以自由买卖”，完全是一种误解误读。不过也要看到，由于住房盖在不能自由流转的宅基地上，所以农民住房财产权行使受到很大制约。这次改革，正是为了盘活宅基地使用权及住房，使这个“死资产”变成“活资本”。

问与答

问：什么是农村宅基地？
答：农村宅基地，是我国土地制度下特有的一种土地形式，指农村农民个人经依法批准，用于建造自己居住的住宅（含住房、附属用房和庭院等）的集体所有土地。一般来说，宅基地有如下特征：第一，使用主体只能是本农村集体经济组织成员；第二，用途仅限于村民建造个人住宅；第三，实行严格的一户一宅制；第四，宅基地初始取得是无偿的。

改革的前提是推进确权工作。2014年开始，国家将全面开展对农村宅基地的确权、登记和颁证，向农户颁发具有法律效力的宅基地权属证书，建立完善的宅基地使用权统一登记体系，为宅基地管理和使用权保障奠定基础，给农民一个“定心丸”。同时为确保宅基地“应保尽保”，国土资源部已明确要求，各地要拿出不少于5%的用地指标，用于农村宅基地使用和建设，对符合条件的地区，考虑采用“先用后核销”的办法，保证宅基地使用得到切实保障。

改革的关键是完善管理制度。在农村，一户多宅、一宅超限和宅基地闲置现象大量存在。据统计，中部某省份约15%的农户拥有多处宅基地，城乡接合部这一比例更高达40%以上。针对上述问题，国土资源部正抓紧制定宅基地管理办法，完善宅基地的规模确定、标准控制等，杜绝多占宅基地现象。同时，在保障农户合法权益的前提下，探索建立农民宅基地有偿退出机制，对自愿退出的给予合理经济补偿。

改革的目的是增加农民收入。改革农村宅基地制度，不是为了解决建设用地指标，而是要进一步扩大权能，切实维护好、保障好农民宅基地使用权。应在确保农民住有所居前提下，赋予宅基地更完整的用益物权和住房财产权，使农民增加更多的财产性收入。

生态保护各地在行动

走上高高的兴安岭，秋风绿海浩瀚天涯。

黑龙江大小兴安岭林区是我国面积最大、森林积蓄量最多、国有林业最集中的森林生态功能区和木材资源战略储备基地，是祖国北方重要的生态屏障，庇护着全国1/10以上的耕地和最大的草原，维护着中国和东北亚地区的生态安全。60年来，林区累计生产木材10.5亿立方米，上缴利税290亿元，为国家经济建设作出了巨大贡献。

从单纯“木头经济”转为多种产业并举

2010年12月16日，国家发改委、国家林业局下发《大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划(2010—2020年)》，规划实施3年多来，大小兴安岭林区的人民收起砍伐的斧头、电锯，加强林区生态环境保护,发展接续替代产业,从当年以木材销售为主的大木头经济，走上了今天以旅游业、绿色食品产业、林下经济等多种产业并举的生态经济建设之路。

8月12日清晨，记者从哈尔滨出发，驱车来到位于小兴安岭西南麓的绥棱林业局五四林场，仿佛置身世外桃源，郁郁葱葱的绿篱取代了厚重的板障,道路两旁的格桑花在绽放,林场职工过着富裕而安宁的生活。五四林场场长齐中玉告诉记者：“五四林场2013年全面停止商业性采伐，在山林中种植了630多亩云杉和落叶，对低洼不适合种地的地方进行退耕还林，成立专业管护中队对林区森林进行管护巡护，并对林场职工与群众进行宣传教育。”停伐一年多来，齐中玉感受最深的是，这里的空气清新了，野鸡、野兔、狍子、野猪等野生动物日益增多，夏季暴雨时节的涨水量逐渐减少，防洪效果明显增强。

王春志曾经是五四林场的采伐工人，全面停伐后在绥棱林业局的扶植下开了一家黄豆加工厂，雇用了30多名工人，成为真正的“林场小老板”。回忆当年的采伐工作，王春志深有感触：“采伐一般都在冬季进行，要冒着零下30多摄氏度的严寒在山林中工作，每天只有70多元的收入，如今生活好了，每年小工厂的纯收入能达到六七十万元。”林场居民孟召良停伐后在林区开起养蜂场，现在每年纯收入能达到3万多元。提起现在的生活，孟召良笑得合不拢嘴：“过去我们住的是小平房，如今五四林场70%的职工都和我一样住进宽敞明亮的二层小楼,经营着自己的产业，我们是林区转型发展的真正受益者。”

黑龙江绥棱林业局局长邓世军说：“绥棱林业局坚持把加快产业项目建设作为推动林区经济转型的重要支撑，鼓励发展私人经济,多种经营。经过几年的努力，初步形成以黑木耳、荷兰薯和山野猪、蜂、林蛙为主的特色种植和特色养殖产业群，2013年产业总产值实现10.9亿元，首次突破10亿元大关。”

告别林木采伐 发展绿色经济

离开五四林场，记者到达小兴安岭南麓的兴隆林业局时，已经是下午3点多。黑龙江兴隆林业局副局长杨崇军感慨道：“今年4月1日全面停伐后，我们封存了采伐设备，封停集运材道，设立永久栏杆，派专人把守，从源头上停止砍伐，保护生态环境。与此同时，也加强护林员队伍建设，对全体护林员进行专项培训，考试合格才能划分责任区，加大巡护力度，开展林地清理整治专项行动。”2014年上半年以来，黑龙江兴隆林业局共侦破各类森林案件98起，退耕还林62公顷，比去年同期森林案件减少三分之一。

在兴隆贮木场工作24年的工人武沿伟告诉记者：“这里原本是木材堆积地、中转站。停伐以后，一座座食用菌大棚取代了原来堆积如山的楞垛，贮木场职工也从木材加工工人转变成食用菌加工工人。”2013年，兴隆林业局在这里投资530万元建设了年产1500万袋、日产6万袋的太平菌包厂。2014年，兴隆林业局又投资700万元建设兴贮菌包厂及百栋挂袋木耳大棚，实行市场化运营、公司化管理，兴隆贮木场实现了全场转型、全员创业。

大小兴安岭林区的变化日新月异,2014年8月12日黑龙江省出台了《大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划(2010—2020年)》,其中一组数据真实反映了林区生态变化,大小兴安岭林区森林面积由2009年的1465.6万公顷增加到2013年的1487.1万公顷,森林覆盖率由2009年的71%提高到2013年的72%,林木蓄积量由2009年的11.4亿立方米提高到2013年的12.2亿立方米，累计撤并林场所71个，完成生态移民8512户2.94万人。大小兴安岭林区非传统木材生产增加值占地区生产总值比重由2009年的60%提高到2013年的70%,人均地区生产总值由2009年的15000元提高到2013年的24000元。