

《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，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、盲目圈地，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，只有这部分土地才具有入市的资格，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，经营性建设用地入市，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使用权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入市，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。

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产生活；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的，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才能使用，其他人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”，国土资源部已明确提出，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限，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、森林蓄积量最多、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

本报记者

倪伟龄

通讯员

徐露

王春志

齐中玉

王春志

孟召良

武沿伟

杨崇军

邓世军

孙洪波

武治国

王永生

王永生