

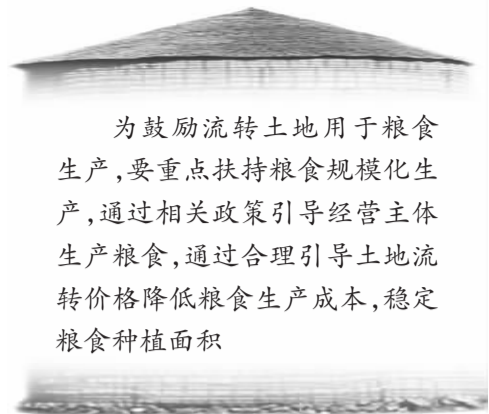
让土地流转和规模经营健康发展

——农业部部长韩长赋解读《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》

本报记者 乔金亮



王晓军是山东省沂南县大庄镇沟崖村农民,2013年他注册成立家庭农场,先后从乡亲们手中流转500多亩土地种植水稻和玉米。在县农机局的支持下,他建成了沂南首个全程机械化生产的家庭农场。 杜彦葆摄(新华社发)



为鼓励流转土地用于粮食生产,要重点扶持粮食规模化生产,通过相关政策引导经营主体生产粮食,通过合理引导土地流转价格降低粮食生产成本,稳定粮食种植面积

记者:当前,农村土地经营权流转情况如何,为引导有序流转《意见》提出了哪些具体措施?

韩长赋:近年来,农村土地流转呈加快之势。随着规模的扩大,土地流转也呈现出主体多元、形式多样的发展态势。流入方仍以农户为主,但向合作社、龙头企业等新型农业经营主体流转的比重逐步上升;农村集体经济组织成员之间的转包仍是最主要的流转形式,但出租、股份合作等流转形式比重上升较快。

从总体上看,我国农村土地流转总体上平稳健康,但也存在一些需要重视和解决的问题。如有的地方强行推动土地流转,片面追求流转规模、比例,侵害了农民合法权益;有的地方土地流转市场不健全,服务水平有待提高;有的工商企业长时间、大面积租赁农户承包地,“非粮化”、“非农化”问题比较突出。这些问题如果不解决好,就会影响到农村土地的有序流转和农业适度规模经营的健康发展。

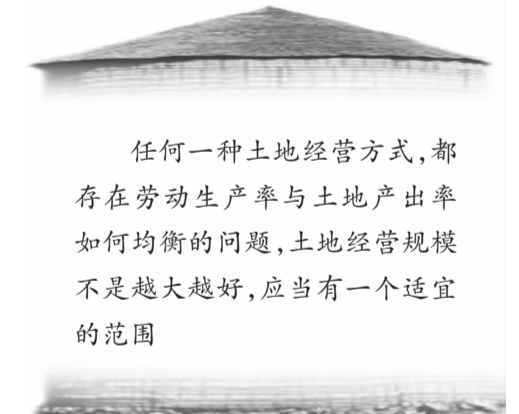
针对上述问题,在总结基层实践经验的基础上,《意见》提出了4个方面的具体措施:一是坚守土地流转的底线。要坚持农村土地集体所有,坚持依法自愿有偿,保护农民承包权益,不能搞大跃进,不能搞强迫命令,不能搞行政瞎指挥。要确保流转土地用于农业生产,重点支持粮食规模化生产。二是鼓励创新土地流转形式。鼓励农民以多种形式长期流转承包地,鼓励通过互换解决承包地细碎化问题,稳步推进土地经营权抵押、担保试点,允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营等。三是严格规范土地流转行为。尊重农民在流转中的主体地位,村级组织只能在农户书面委托的前提下才能组织统一流转,禁止以少数服从多数的名义将整村整组农户承包地集中对外招商经营。四是加强土地流转服务体系建设。

记者:近年来,工商企业进入农业引起社会广泛关注,对如何引导好并防止“非粮化”、“非农化”等问题,《意见》有何规定?

韩长赋:我国农村缺资金、缺人才,缺先进的管理,为发展现代农业,工商企业进入农业是必要的。近年来,一些工商企业在从事农业产前农资供应、产后农产品加工销售的同时,还直接租赁农户承包地从事农业生产环节。到2014年6月底,流入企业的承包地面积已达到3864.7万亩,呈逐年上升趋势。从实践情况看,工商企业直接租地经营,有利有弊,好处是可以带来优良的品种、先进的技术和经营模式,不好是挤占农民就业空间,容易加剧“非粮化”、“非农化”倾向。

为鼓励流转土地用于粮食生产,《意见》提出,一是通过新增补贴向粮食生产规模经营主体倾斜,优先安排农机购置补贴、开展生产者补贴试点、目标价格保险试点、营销贷款试点,逐步实现粮食生产规模经营主体“愿保尽保”等措施,重点扶持粮食规模化生产;二是通过粮食主产区、粮食生产功能区、高产创建项目实施区的产业规划和相关农业生产扶持政策引导经营主体生产粮食;三是通过合理引导土地流转价格,以降低粮食生产成本,稳定粮食种植面积。可以采取停发粮食直接补贴、良种补贴、农资综合补贴等措施,遏制撂荒耕地。

为防止工商企业下乡引发“非农化”,《意见》明确:一是鼓励工商资本发展良种育苗繁育、高标准设施农业、规模化养殖和开发农村“四荒”资源等适合企业化经营的现代农业。二是对工商企业租赁农户承包地加强监管和风险防范。包括,要求各地对工商企业长时间、大面积租赁农户承包地有明确的上限控制;建立健全资格审查、项目审核和风险防范金三项制度,严格准入门槛,加强事后监管;定期对租赁土地企业的农业经营能力、流转承包地用途等情况进行监督检查,及时查处纠正违法违规行等等。



任何一种土地经营方式,都存在劳动生产率与土地产出率如何均衡的问题,土地经营规模不是越大越好,应当有一个适宜的范围

记者:规模经营为什么要强调适度,实践中如何把握这个度?

韩长赋:现代农业的基本特征是农业生产的专业化、标准化、规模化、集约化。一定规模的土地集聚有利于发展现代农业。但是,任何一种土地经营方式,都存在劳动生产率与土地产出率如何均衡的问题,土地经营规模不是越大越好,应当有一个适宜的范围。

《意见》提出对“两个相当于”的要重点扶持,即土地经营规模的务农收入相当于当地二、三产业务工收入的,土地经营规模相当于当地人均承包土地面积10至15倍的,应当给予重点扶持。这主要考虑到我国农户平均承包土地面积不足8亩,10至15倍大约在100亩左右,按农户家庭2个劳动力种粮计算,现阶段务农收入可相当于外出打工。实际是种半年地等于打一年工。当然,由于各地二、三产业发展水平不一,农村劳动力转移有快有慢,可以根据实际情况确定具体的标准。

记者:农业社会化服务体系是农业适度规模经营发展的有力支撑,《意见》提出了哪些新的措施?

韩长赋:健全的农业社会化服务体系可以将农业经营主体从部分生产经营环节中解放出来,专注于发挥自身优势,是农业适度规模经营发展的有力支撑。

为提高农业社会化服务水平,《意见》提出了培育多元社会化服务组织的要求,拓展农技推广、动植物防疫、农产品质量安全监管等公共服务机构的服务范围,开展政府购买农业公益性服务试点;支持经营性服务组织发展农业生产性服务,积极推广土地托管服务模式。同时,《意见》提出要发挥供销社的优势和作用,扎实推进供销社综合改革试点,推动供销社与新型农业经营主体对接,鼓励基层供销社针对农业生产重要环节提升规模化服务水平。

本版编辑 王薇薇 徐达

本版邮箱 jrbjrcj@163.com

实现所有权、承包权、经营权三权分置

坚持农村土地集体所有,所有权、承包权、经营权三权分置,引导土地经营权有序流转。首先要维护好农村土地集体所有权,其次要保障好土地承包权,同时要放活经营权



记者:请介绍一下《意见》出台的背景和过程。

韩长赋:农村土地经营权流转和规模经营是事关农业农村发展的一件大事,也是深化农村改革的一项重要内容。在工业化、城镇化进程中,农村劳动力逐步转移,他们原来经营的土地流转出来,使得农业从业者的土地经营规模不断扩大,先进的农业技术装备得到利用,为建设现代农业创造了必要条件。这是世界农业发展的普遍现象。目前我国正处于这一阶段。近年来,各地从实际出发在这方面积极探索,取得了一定成效,积累了一些经验。但从深层次看,在保护农民承包权益、加强流转管理和服务、扶持新型经营主体发展等方面,还存在一些制约发展的体制机制因素。为此,广大农民群众和基层干部,迫切希望中央进一步指明改革方向、明确创新路径、健全扶持措施、加强工作指导。

党中央、国务院高度重视农村土地流转和规模经营发展。党的十八大和十八届三中全会提出,要鼓励承包经营权在公开市场上流转,发展多种形式适度规模经营,培育新型农业生

产经营主体,构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。习近平总书记对此多次作出重要批示,李克强总理也提出明确要求。为贯彻落实中央精神,有关部门在开展土地经营权流转规范化管理和服务试点的基础上,深入基层调研、总结地方经验,充分听取基层干部和农民群众的意见。可以说,《意见》体现了中央的意图,凝聚了群众的智慧,是今后一段时期指导农村土地制度和农业经营制度改革的重要政策性文件。

记者:《意见》的主要政策取向是什么?

韩长赋:这些年来,中央先后制定了一系列关于农村土地流转和规模经营发展的政策法律。现在出台的《意见》,是适应新形势和实践发展要求制定的,延续了中央一贯的政策基调,遵循了《农村土地承包法》的立法精神,并吸收了近年来广大农民群众的实践创造。

《意见》的着眼点主要有3个方面:一是推进现代农业发展。在坚持土地集体所有的前提下,实现所有权、承包权、经营权三权分置,形成

土地经营权流转的格局,大力培育和扶持多元化新型农业经营主体,发展农业适度规模经营,走出一条有中国特色的农业现代化道路。二是维护农民合法权益。建立健全土地承包经营权登记制度,保护好农户的土地承包权益。坚持依法自愿有偿,尊重农民的流转主体地位,让农民成为土地流转和规模经营的积极参与者和真正受益者。三是坚持一切从国情和农村实际出发。土地流转和规模经营发展是客观趋势,但必须看到这是一个渐进的历史过程,不能脱离实际、脱离国情,片面追求流转速度和超大规模,否则的话,欲速则不达。既看到发展方向的必然性,加大政策扶持力度,加强典型示范引导,鼓励创新农业经营体制机制;又看到推进过程的长期性,因地制宜、循序渐进,使农业适度规模经营发展与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应,与农业科技

进步和生产手段改进程度相适应,与农业社会化服务水平提高相适应,避免走弯路。

记者:如何准确理解农村集体土地所有权、承包权、经营权“三权分置”?

强化对农户承包地权益的保护

加强对承包地的保护,是促进土地流转起来,形成规模经营的重要前提。健全登记制度,强化对农户承包地权益的保护,当前最重要的抓手就是开展农村土地承包经营权确权登记颁证工作



记者:近年来社会上对未来“谁来种地”问题十分关注,请问《意见》提出了哪些应对措施?

韩长赋:《意见》提出了3个方面的措施:一是建立新型职业农民制度,培育新的种地人。包括实施新型职业农民培育工程,积极培养专业大户、家庭农场经营者、农民合作社带头人、农业企业经营管理人员、农业社会化服务人员返乡农民工等新型职业农民,努力构建新型职业农民和农村实用人才培养、认定、扶持体系。二是引导土地资源流向新型农业生产经营主体,使愿意种地的人能获得更多的土地经营权。鼓励各地整合涉农资金建设连片高标准农田,并优先流向家庭农场等规模经营农户;有条件的地方可将土地经营权入股组建合作组织,通过自营或委托经营等方式发展农业规模经营;允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营;工商企业可以适度租赁土地发展良种育苗繁育、高标准设施农业、规模化

养殖、开发农村“四荒”资源等现代种养业。三是加大扶持完善服务,为新型农业经营主体发展提供更好的外部环境。《意见》主要从财政、金融、用地、税收等方面提出了一系列有针对性的扶持政策。如支持符合条件的新型农业经营主体优先承担涉农项目,新增农业补贴向新型农业经营主体倾斜,引导金融机构建立健全针对新型农业经营主体的信贷、保险支持机制,要求各地在年度建设用地指标中单列一定比例专门用于新型农业经营主体建设配套辅助设施等。

应当指出的是,在发展新型农业经营主体的同时,不能忽视普通农户的作用,这是我国的基本国情、农情决定的。各类新型经营主体在农业的不同领域、不同环节各有优势,要多元化、融合式地发展。

记者:为什么要健全土地承包经营权登记制度?《意见》对做好农村土地承包经营权确权登记颁证工作提出了哪些要求?

韩长赋:党的十八届三中全会明确提出,要保护好农民“三块地”(农户的承包地、农民的宅基地和集体建设用地)的合法权益。其中的承包地,既是农户最重要的生产资料,也是新型经营主体发展规模经营的基本要素。加强对承包地的保护,是促进土地流转起来,形成规模经营的重要前提。过去,对农户承包地主要是按照合同进行管理,存在面积不准、四至不清、空间位置不明、登记簿不健全等问题。这使得许多农民心里不够踏实,总担心土地流出后自己的权益无法保障。建立农村土地承包经营权登记制度,一是针对现实矛盾,解决好承包地块面积不准、四至不清、空间位置不明等问题;二是按照《物权法》要求,完善合同、健全登记簿、颁发权属证书,确认农户对承包地的占有、使用、收益等各项权利。这是稳定农村土地承包关系的重要基础,是开展土地经营

权流转的重要前提,也是调处承包经营纠纷、开展抵押担保、落实征地补偿的重要依据。

健全登记制度,强化对农户承包地权益的保护,当前最重要的抓手就是开展农村土地承包经营权确权登记颁证工作。2013年中央一号文件明确要求“用五年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作”。习近平总书记指示,要把这项工作抓紧抓实,真正让农民吃上“定心丸”。按照中央要求,农业部会同中央农办、财政部、国土资源部、国务院法制办、国家档案局自2011年开始试点,目前已在全国1611个县(市、区)、15.3万个村开展,为下一步全面推开积累了丰富经验。为指导各地做好土地承包经营权确权登记颁证工作,《意见》明确提出4个方面的要求:一是按照保持稳定、依法规范、民主协商、因地制宜、分级负责的原则稳步推进;二是原则上要确权到户到地,在尊重农民意愿的前提下,也可以确权确权不确权;三是强化县乡两级责任,建立党委政府统一领导、部门密切协作、群众广泛参与的工作机制;四是加强工作保障,经费纳入地方财政预算,中央财政给予补贴。