

法治中国进行时

——迎接党的十八届四中全会

特别报道

依法保障农民土地权益

本报记者 乔金亮



江西南昌：

土地流转激发“三农”活力

本报记者 杜芳

眼下正值秋收秋种的关键时刻，资金问题又成为一些农民特别是种粮大户首要的难题。江西省南昌市安义县京庄水稻种植专业合作社负责人熊北林今年购买农资和收割机需要几十万元，往年他不得不东借西凑、四处筹钱，今年他凭借土地使用权做抵押从银行贷款30万元。这笔贷款帮他有效化解了资金困境。

与熊北林一样，全国种粮大户、江西绿能公司董事长凌继河用5000亩流转来的土地使用权做抵押，从安义农村合作银行贷到了200万元，这笔钱正好用来发员工工资和买农药化肥。

熊北林和凌继河能解决贷款难、贷款贵的问题得益于一项农村土地改革、激活权益的创新之举。作为南昌市农村土地流转交易市场建设试点县，今年6月，安义县启动了土地承包经营权、流转使用权“二权”抵押贷款试点工作，凭借抵押“二权”，银行按不低于抵押贷款风险防范基金的8倍安排贷款额度，向农业经营主体提供一年期贷款，贷款实际执行利率遵照人民银行规定的同期银行贷款基准利率，上浮上限不超过20%。

为了促进土地规范有序流转，安义县统一了市场建设标准、供求信息、流转合同文本、流转权证发放等，在全县105个村全部注册了土地流转合作社，免费为土地流转双方提供服务，农户将需流转的土地与村土地流转合作社签订委托流转合同，由村土地流转合作社统一进行流转，并负责流转金的收取和发放工作。

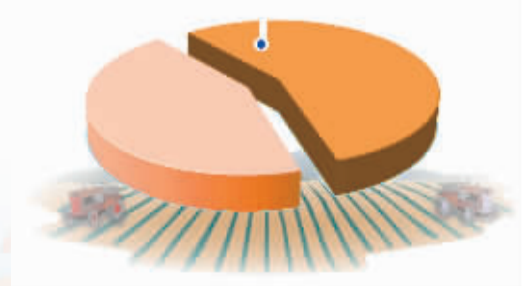
对农户而言，农村土地风险保障金为他们委托村土地合作社所流转的土地承担风险保障，专项用于补偿因经营主体无法履行合同给流出农户所造成的流转费损失。

如今，安义县农村土地流转正从口头流转向合同流转、自发流转向委托流转转变，流转渐趋连片化、规模化，长期流转越来越多。目前，安义县农村土地合同流转面积13万亩，委托流转面积9.5万亩，流转期限在5年以上的7.8万亩，集中成片流转面积7.3万亩。

通过政府搭建流转交易平台，农村土地流转双方的效益都有明显提高。原来农户分散经营，一季每亩纯收益只有300元至500元，经流转后，现可得到500元至800元，并且农民自己还从土地上解放出来从事二、三产业，又增加了工资性收入。经营主体集中土地后，通过发展高效农业，土地产出率也有了成倍增加。



2011年农村土地承包经营权确权登记试点在全国1611个县(市、区)推进



本版编辑 李会陶 玛 孟飞 温宝臣 美编 夏一高妍



左图 甘肃临泽县倪家营乡梨园村村民在村委会领取宅基地使用证书。新华社记者 聂建江摄

下图 位于太行山革命老区的河北省保定市易县七峪乡的农民正在晒玉米。本报记者 李景录摄

近年来，国家先后制定出台了一系列关于农村土地权属和土地流转的政策法律，用法律和制度来保护农民的合法权益。

目前，我国农村土地管理的基本法规和政策法规体系已经建立，我国农村土地管理事业不断完善，在法制轨道上持续平稳运行。

在国家博物馆的展厅里，一张编号为“510111”的《农村土地承包经营权证》静静地躺在展示窗里。这张证书在2008年的一天曾被郑重地发到四川省都江堰市柳街镇鹤鸣村村民余跃手中。这张证书见证了一段历史——2007年国家出台《中华人民共和国物权法》，农村土地承包经营权被界定为用益物权。

立法——农村土地基本法律体系已建立

作为我国颁布的第一部全面调整土地关系的法律，《中华人民共和国土地管理法》先后进行过3次修订。1988年第一次修订，推动了我国土地使用制度改革。1998年的第二次修订，提出了一系列加强土地管理和耕地保护的措施。2004年的第三次修订，进一步明确征地的制度内涵，规定：“国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”。

《土地管理法》的每次修订完善，都代表着一个经济发展的新阶段，使我国农村的土地管理事业在法制的轨道上平稳运行。国土资源部有关负责人表示，《土地管理法》的修改重点是新型城镇化背景下保障农民和农民工的土地权利，既不使耕地过快流失，又要保障农民的承包地、宅基地等合法权益。

如今，农村土地基本法律体系已建立。2003年开始实施的《中华人民共和国农村土地承包法》，对土地如何流转作出了明确规定。2007年，《中华人民共和国物权法》出台，将农民土地承包经营权和宅基地使用权界定为用益物权。国务院发展研究中心农村部部长叶兴庆说，改革开放初期，农民仅获得土地的生产经营自主权。随着土地承包期的延长，

法律制度的完善，国家、集体与农民利益关系的调整，农民获得的土地承包经营权的权能也逐步扩大。

随着城镇化发展，大量农民转移到城镇就业，农村土地流转大量发生，党中央审时度势高度重视农村土地流转的法制建设。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。国土资源部表示，今后将重点做好农村集体土地财产权实现方式和土地审批制度改革方面的立法。将配合有关部门加快推进《土地管理法》修改，研究起草《集体建设用地流转条例》。

执法——土地确权登记颁证保护农民权益

承包地是农户最重要的生产生活资料。过去，对农户承包地主要按照合同进行管理，虽然也颁发了证书，但存在面积不准、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。农业部副部长韩长赋表示，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。“建立农村土地承包经营权登记制度，既是针对现实矛盾，有助于解决好承包地块面积不准、四至不清、空间位置不明等问题；也是按照《中华人民共和国物权法》的要求，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。”

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。”对此，农业部会同中央农村工作领导小组办公室、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。

农村集体资产是农民重要的财产。韩长赋表示，要抓紧研究制定推进农村集体产权制度改革的指导意见，规范集体经济组织成员资格界定、股权设置与管理，研究探索股权有偿退出和抵押、担保、继承等政策问题。同时，要推动征地制度改革，提高农民在土地增值收益中的分配比例，有效保障进城落户农民的土地承包经营权、宅基地使用权、集体经济收益分配权，让农民获得更多的财产收益。

守法——农村土地流转总体平稳健康

徒法不足以自行，政府部门、村集体、农民等各类主体的守法也是关键。近年来，各省纷纷出台规定，要求做好土地利用总体规划、严格土地用途管制、严格依法出让土地。用科学规划落实土地管理的各项刚性规定，在有效利用土地的同时，确保耕地数量不减少、质量不降低。推动土地的所有者、使用者严格按照用途利用土地，严格落实耕地保护的基本国策，严守耕地红线。

在一系列政策法律护航下，近年来，我国农村土地流转呈加快之势。截至2014年6月底，全国家庭承包经营耕地流转面积3.8亿亩，占家庭承包耕地总面积的28.8%，比2008年底提高20个百分点。“我国农村土地流转总体平稳健康。”农业部经管司司长张红宇说，随着规模的扩大，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。

推动农村改革沿着法治化轨道前行

——访农业部农村经济研究中心党组书记陈建华

本报记者 杜芳

记者：“三农”领域的法治化进程有何特点，如何才能推进各项法律法规顺利贯彻执行？

陈建华：“三农”领域的法治化进程与改革进程相伴而行，会遇到一些现实的问题。在农村土地承包经营权确权登记颁证工作中，要充分依靠农民群众自主协商解决遇到的矛盾和问题，今年中央一号文件也强调了这一点。

依法推进农村各项工作，还需要各地探索符合自己发展的新模式。依法推进土地流转，实现土地规模经营，应根据各地情况发展专业大户、家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体，在具体流转形

式上，依法采取转包、出租、互换、股份合作、转让等多种形式。但无论采取哪种形式，都应当遵循自愿、有偿、规范的原则。

记者：目前一些农村在依法推进农村各项改革过程中显得过于急躁，出现了违法违规行，这种情况该如何防范？

陈建华：当前大家最为关注的是农村正在推行的土地流转。从长远看，政府应着重加强监管，逐步退出农村土地流转交易领域，充分发挥市场主体集聚信息、配置资源和价格发现的功能。各地在依法推进农村各项改革的过程中不能完全按照市场机制运作放任不管，也不能因为涉及农民利益不按照市场规律办事，而应充分发

挥政府和市场“两只手”的作用。

此外，农民自身也要学会保护自己的权益。有些农民为了追求效益，把土地盲目流转给企业，造成农地的非粮化、非农化，而这种结果一旦造成，今后再要恢复为农地将困难重重，如果企业经营存在风险，将破坏土地资源。利益和风险是紧密相连的，农民对这个问题要有自己的认识和判断，要做到这一点当然也要发挥当地集体组织和上级组织的指导和监督作用。

当前，农村的各项法律法规还不完善，农民的一些权益在实际执行中有很多制度障碍，因此还应该继续加强法律法规建设，引导规范农村改革的各项内容。



2004年 《中华人民共和国土地管理法》第三次修订，规定国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿

党的十七届三中全会《决定》明确要求，“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”，“完善土地承包经营权权能，依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利”

2010年 中央一号文件提出，坚决守住耕地保护红线，建立保护补偿机制，加快划定基本农田，实行永久保护

2012年 中央一号文件提出，2012年基本完成覆盖农村集体各类土地的所有权确权登记颁证

党的十八大报告指出，坚持和完善农村基本经营制度，依法维护农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权，壮大集体经济实力，发展农民专业合作和股份合作，培育新型经营主体，发展多种形式规模经营，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

2013年 中央一号文件提出，用5年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作

2014年 中央一号文件提出，稳定农村土地承包关系并保持长久不变，在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，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



记者：近些年，我国逐步完善“三农”相关的法律制度政策体系，为农村带来了哪些变化？

陈建华：这些年，村民自治在全国各地的农村已经普及，农民法律意识明显提高，农村的事务在依法有序进行。

党的十八届三中全会作出全面深化改革的决定，在依法治国的背景下推进农村土地制度改革。这是关乎农村发展根本的法治化进程。

在新时期的法治化进程中，农民的权益也在变化。目前，农民土地权益由两权变成所有权、承包权、经营权，允许土地经营权流转。这是适应我国农村劳动力转移、新型农业经营主体发展，特别是现代农业发展要求，进一步发展农业生产力的重大理论和实践创新。农民承包经营权流转、抵押、担保等权能释放，为农民依法保护自己的权益提供了政策依据。