

关于农村土地经营权有序流转的《意见》明确——

经营规模适度 严防过度集中

本报记者 乔金亮

视点

土地流转和适度规模经营是发展现代农业的必由之路。11月20日,《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》公布。《意见》传递出以经营规模适度为目标促进粮食增产与农民增收、以农户家庭经营为基础积极培育新型农业经营主体、以尊重农民意愿为前提引导土地规范有序流转的改革思路——

11月20日,《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》公布。引导农村土地有序流转,发展适度规模经营,是中央深化农村改革、发展现代农业的重大政策举措。如何准确把握土地流转的基本原则,积极稳妥推进适度经营,《经济日报》记者采访了多位相关专家。

家庭经营是最基本经营形式

规模经营,是通过改善家庭经营的资源配置及其外部环境,实现生产环节专业化、社会化

“我国家庭经营蕴藏着巨大的潜力,不存在生产力水平提高以后改变家庭经营基础性地位的问题,家庭经营现在是、将来也是我国农业最基本的经营形式。”中央财经领导小组办公室副主任韩俊说,中央提倡的农业规模经营,其实不是对家庭经营的否定,而是通过改善家庭经营的资源配置及其外部环境,实现生产环节的专业化、社会化。因为,农业生产的监督成本较高,而农户家庭成员之间的经济利益高度一致,不需要进行精确的劳动量和监督。从世界范围看,家庭经营仍是最普遍的农业经营形式。

长期以来,在农业经营模式的选择上,争论焦点是如何看待工商资本长时间、大面积租赁承包地的现象。中国社科院农村所研究员张晓山认为,工商资本直接经营种养业要处理好与广大小农户之间的利益关系。工商资本要带动农民发展,不是代替农民发展;对农民要形成带动效应,而不是挤出效应。工商资本主要进入农户家庭和农民专业合作社干了或不干不好的生产环节和薄弱领域,如发展良种种苗繁育、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种养业,并注意和农户结成紧密的利益共同体,确保以农户家庭为主体推进现代农业发展。

如何抑制工商资本进入农业可能带来的“非农化”、“非粮化”倾向?张晓山建议,首先要建立严格的准入制度,对工商企业长时间、大面积租赁农户承包耕地要有明确的上限控制,要按面积实行分级备案,建立健全资格审查和项目审核制度。其次,要建立动态监管制度,要定期对租赁土地企业的农业经营能力、土地用途和风险防范能力等开展监督检查,查验土地利用、合同履行等情况。第三,要加强事后监管,建立风险保障金制度,防止损害农民土地权益,防范承包农户因流入方违约或经营不善而遭受损失。

《意见》提出——

坚持农村土地集体所有权,推进多种经营方式共同发展

坚持以改革为动力,充分发挥农民首创精神,支持基层先行先试

坚持依法、自愿、有偿,以农民为主体,政府扶持引导,市场配置资源

坚持经营规模适度,确保农地农用,重点支持发展粮食规模化生产

引导土地流转要积极稳妥

不能人为定任务、下指标或将流转面积纳入绩效考核等方式来推动土地流转

按照中央精神,农村土地经营权流转的主体是农民。土地是否流转、价格如何确定、形式如何选择,决策权都在农户,流转收益应归承包农户所有。“不能脱离客观条件,采取人为定任务、下指标或将流转面积纳入绩效考核等方式来推动土地流转。即使在土地流转客观条件充分成熟的地方,发展农业规模经营也要注意工作方法,稳步推广。”韩俊认为,尊重农民意愿,关键在于要客观地估计土地对农民的意义及农民对土地流转的基本态度。

南京农业大学经管学院教授周应恒说,我国农业经营将呈现出规模农户与传统承包农户长期并存的态势。农业部将适度的土地规模界定为当地户均承包土地面积的10倍至15倍,这符合现阶段我国国情。我国不可能在短时间内实现所有农户的土地规模扩张,只能是部分具有经营能力的农户实现土地的规模经营,而多数农户仍是小规模经营。“我们不可能

做法

辽宁沈阳沈北新区63%耕地实现流转——

让农民长远发展真正受益

辽宁沈阳市沈北新区是该省最早开展土地流转的试点地区,成立了辽宁首家土地流转服务中心。目前,沈北新区已经实现土地流转36万亩,占全域耕地面积的63%。如此集中的土地流转,却在平稳有序中进行,没有发生激烈冲突。

由村里动员到村民上门申请,5年间进行了3次土地流转的黄家街道王家村,今年才算整村完成了土地流转。村委员会主任吴国喜说,土地流转要做到公开公平公正,首先必须尊重村民意愿,特别是重视反对意见。

目前,像这样整村完成流转的村庄,沈北新区已有20多个,引进辉山、中粮等多家大型农业龙头企业,为农业转型升级开拓出广阔空间。土地流转带来的不仅是项目,还有资金、技术、市场,以及农民自主创业的机会和送上门的就业岗位。

在没有解决农民离农出路的情况下就简单地强制流转农民的土地。在推进适度经营规模的同时,必须考虑小规模农户经营可持续性的问题。”周应恒说。

四川省社科院副院长郭晓鸣进一步谈到,推进土地有序流转,需要培育带动力强的新型经营主体。在农业企业进入区域有限和带动力不足的现实下,专业大户、家庭农场和农民合作社流转土地的规模虽然相对较小,但与其与农民的利益关系更为稳定和密切,当前尤其需要对此类主体流转土地给予更直接的政策支持,依托这类本土化特征明显和实际带动力更强的新型经营主体,在更广大的农村提升农业规模化经营水平。

规模经营并非只集中土地

不能演变成其他利益主体对农民土地权益的剥夺过程,更不能成为大规模的农民被动挤出过程

按照常住人口计算,我国农村户均耕地面积约半公顷。若户均经营规模提高到约2公顷,就需要再减少三分之二以上的农户。有测算显示,在北方单季地区,家庭经营的适度规模应在120亩;在南方

两季地区,则为60亩。按照这一标准,粮食生产仅需劳动力4300万人。据估计,我国目前从事粮食生产的劳动力在1.5亿人左右。这就意味着,全国粮食生产实现规模化经营,尚需转移1亿左右的农业剩余劳动力。

在适度规模经营过程中,要高度关注农民的利益保护。郭晓鸣说,一方面,不能用简单的行政干预手段来推进土地流转和适度规模经营,从根本上看,土地流转是路径而不是目的。推进土地流转和适度规模经营的过程不能演变成其他利益主体对农民土地权益的剥夺过程,更不能成为大规模的农民被动挤出过程;另一方面,应更加重视保护农民的主体地位,更多支持通过保底分红等方式流转土地的新探索,更稳定持久地保障农民的土地收益权。

韩俊表示,农业的规模经营绝不仅仅意味着只是集中土地。在我国,寄希望通过大规模集中土地实现像美国那样的规模生产是不现实的。现代农业的经营规模受农业生产资料供给,农业技术服务等多种因素综合影响,单个要素投入规模的大小,并不能决定综合效益的高低和生产方式的先进程度。因此,要在引导土地资源适度集聚的同时,通过引导农民走向联合与合作,开展社会化服务,来弥补耕地规模的不足。

□ 本报记者 孙潜彤 通讯员 曹海琳

热点 点击

川藏电力联网工程正式投运——

“电力天路”环保安全并重

本报记者 代玲 夏清

11月20日一早,西藏昌都县卡若镇瓦约村村民们就穿着节日盛装来到位于该村的川藏电力联网工程投运仪式现场。村民说,他们盼这一天已盼了好多年。

改善居民用电条件、保障民生,是川藏电力联网工程建设的一大初衷。对于昌都来说,电力供应紧张更制约着其跨越式发展。“有些企业本打算来昌都投资,但看到昌都连电力供应都保障不了,就不来了。”对昌都地区行署分管电力的副专员尼玛多吉来说,电力供应问题是压在他心头的一块石头。

川藏联网工程不仅将给西藏昌都和四川甘孜等地带来持续可靠的电力供应,还将打开发展之门。“川藏联网”后,西藏昌都也将加紧水电资源的科学有序开发,将境内金沙江、怒江等蕴藏着的丰富水电资源转化为清洁能源,通过川藏联网工程送往内地。西藏自治区主席洛桑江村认为,科学有序地开发西藏水电资源,建设安全稳定、区内外统一的坚强电网,是助推西藏促进资源优势转化为经济优势的必然选择。

川藏电力联网工程是目前世界上最难的输变电工程,保护生态环境与保障建设者安全一直贯穿工程始终。

在海拔4600米的西那拉山腰,由西藏电建公司负责的川藏电力联网工程14标段上,参加过青藏联网工程的项目副经理巴桑次仁每天都要到工地上检查,他深知高原生态的脆弱,所以,施工过程是否严格遵照相关环保要求是他检查的重点之一。目前,川藏电力联网工程已投入2亿多元用于生态保护。据川藏联网工程副总指挥、国家电网西藏电力有限公司总经济师蔡德峰介绍,“在工程建设中,我们全过程、全方位对水保环保进行了规划设计,生态保护贯穿施工全过程,还专门请了环保监理,确保我们的施工地段江河不受污染、动植物不受影响。”

在高原艰苦的环境中,施工安全也备受重视。工地加强了对施工人员的生命安全保障,建立了26个医疗点和4个固定式高原氧舱和3级医疗保障体系,配备了功能相对齐全的救护车、医疗设备和精通高原病防治的医护人员。工程沿线大多处于高海拔地段,高山峻岭地段占65%左右,通讯信号极差,但是工程全线都开通和配备了卫星电话,方便施工人员与家人保持通信畅通。



川藏电力联网工程是世界上最具建设挑战性的输变电工程,图为川藏联网工程西藏昌都地区输电线路。 郭往摄

北京6595蒸吨锅炉“煤改气”完成

本采暖季起将减排二氧化硫4204吨

本报北京11月20日讯 记者鲍晓倩报道:随着北京贵园热力有限公司点火成功,北京西三旗热力厂、天岳恒西罗园供热厂燃气锅炉投入运行,北京今年完成燃煤锅炉改造5400蒸吨的任务提前超额完成。目前实际完成6595蒸吨,超过任务量22%。

据初步测算,北京市通过燃煤锅炉清洁能源改造可减少年用煤量约165万吨,减少二氧化硫排放4204吨、氮氧化物3224吨、烟粉尘3483吨。这些减排效果今冬起将发挥作用。

根据北京市今年4月发布的PM_{2.5}来源解析,燃煤污染占本地污染源的22.4%。经过多年的不懈努力,全市已累计淘汰4.4万个烧煤茶炉大灶,完成超过1.7万台燃煤锅炉清洁能源改造,26万户核心区居民小锅炉采暖改用电采暖。2013年用煤量与1998年以来用煤量最大年份相比,减少了900多万吨。

为有效减少燃煤污染,今年7月,北京市出台了《北京市高污染燃料禁燃区划定方案》,明确了燃煤等高污染燃料禁止使用的范围和时限,促进了用能单位积极主动开展清洁能源改造。从今年起至2020年,城六区、北京经济技术开发区、远郊区10个新城建成区,以及全北京市级以上开发区将分步骤完成禁燃区建设工作。目前,北京经济技术开发区已建成了我市首个“禁燃区”,核心区“无煤化”进程又迈进了一步。

另一方面,北京市正在加紧修订《锅炉大气污染物排放标准》,将进一步严格锅炉排放标准,实现最大程度削减大气污染物排放。目前,该标准已完成征求意见等工作,计划在近期发布实施。

引导农村土地健康有序流转

本报评论员

《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》正式公布。农村土地经营权流转和规模经营是事关“三农”发展的大事,也是深化农村改革的重要内容。《意见》的公布,体现了中央意图,凝聚了群众智慧,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。

近年来,各地在土地流转方面积极探索,取得了不少成效。截至今年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%。总体上看,我国农村土地流转平稳健康。伴随工业化、城镇化进程,农村剩余劳动力逐步转移,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,为发展现代农业创造了条件。

但从深层次看,在保护农民承包权益、加强土地流转管理和服务等方面,还存在一些制约农村土地流转的体制机制性因素,同时也存在一些需要重视的问题。比如,有的地方强行推动土地流转,片面追求流转规模,侵害了农民合法权益;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”问题突出。这些正是《意见》要着力解决的。

明确农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”,是《意见》的最大亮点,也是重大的制度创新。当前,农户不经营自己承包地情况越来越多,在许多地区,土地承包权与经营权分置的条件已经基

本成熟。顺应农户要求,对土地承包经营权进行分权设置,明确经营权流转及行使的法律地位,建立所有权、承包权、经营权“三权分置”的新型农地制度,实属必然。这有利于进一步完善农村土地权能和权益关系,提高农地资源配置和生产经营效率。

土地问题涉及亿万农民切身利益。土地流转和规模经营发展乃客观趋势,但这是一个渐进过程,不能脱离国情农情,片面追求流转速度和规模。既要看到发展方向的必然性,加大政策扶持,加强示范引导,鼓励创新农业经营体制机制;又要看到这个过程的长期性,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,与农业科技先进水平 and 农业社会化服务水平相适应。同

时应当明确的是,土地是否流转、价格如何确定、形式如何选择等,决策权都在农户,流转收益也归农户所有。发展土地规模经营,要充分尊重农民的意愿,不能搞大跃进,不能搞强迫命令。同时,要认识到农业规模经营的实质不是对家庭经营的否定,而是通过改善家庭经营的资源配置及其外部环境,实现农业生产的专业化、社会化。

全面深化农村土地制度改革,必须把落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权作为基本遵循。可以预期,在中央进一步明确深化农村改革和加快土地流转的政策目标之下,农村土地流转和适度规模经营必将迎来全面加速发展时期,与之相伴的将是农地利用效率和现代农业水平的提升。