



土地流转过程中,最令人担心的是什么? 国家最担心农地“非农非粮化”,农民最怕利益受侵害,受让方最... 怕经营权得不到保障。为了让国家、农民、受让方心里都托底,近年来,湖北武汉等地在确保农民权益、完善土... 地流转市场建设等方面进行了有益的探索和实践。

连线

上海

整建制建设现代农业示范区

本报记者 沈则瑾

日前,上海召开了国家现代农业示范区建设工作... 动员会,提出在全国率先整建制创建国家现代农业示... 范区,制定了“三年行动计划”。

据悉,农业部根据国家“十二五”现代农业发展... 规划,自2010年起先后开展了两批国家现代农业示... 范区认定工作。上海浦东新区、崇明县分别被农业... 部认定为第一批和第二批国家现代农业示范区。通... 过几年建设,上海2个示范区建设取得了显著成效... 为提升上海市现代农业发展水平发挥了示范引领作... 用。

2014年,农业部开展了第3批国家现代农业示... 范区申报工作。上海在推荐金山区作为第3批申报... 候补单位的基础上,对开展全市范围整建制创建国... 家现代农业示范区的可行性进行了论证研究,认为... 上海在浦东新区、崇明县、金山区等区县开展示... 范区创建的基础上,有条件、有能力、有基础开展... 整建制创建工作。

今年1月,农业部正式认定上海市为国家现代... 农业示范区。围绕示范区建设目标,上海组织编制... 了《上海市2015-2017年国家现代农业示范区建... 设三年行动计划》,提出坚持创新驱动发展、经济... 转型升级,以加快转变农业发展方式、促进城乡一... 体化为主线,大力发展多功能都市现代农业。

农业部在国家现代农业示范区建设水平监测评... 价指标体系中设立了24项指标。上海在创建指标... 的设置上,既坚持以农业部要求为基础,又结合自... 身特点和实际,新增了农业劳动生产率、农业科... 技进步贡献率、耕地质量、亩均化肥使用减量、... 亩均农药使用减量、不规范畜禽养殖场整治、主... 要农作物秸秆综合利用水平、节水灌溉工程面... 积覆盖率等8项指标,形成了7大类32项建设目... 标,并梳理了17项指标作为核心指标。

据了解,上海梳理论证了42个重点项目纳入... 三年行动计划,包括农田水利建设项目和农业环... 境保护项目,重点通过聚焦设施装备建设、产业... 水平提升、农产品质量安全保障、科技支撑能力... 等9大类项目,解决制约上海现代农业发展的瓶... 颈问题。

陕西

力争农村自来水入户率达87%

本报记者 雷婷

“打开水龙头就来了水,全家人都说水很甜。”... 陕西省安康市汉滨区五里镇张营村村民梁启芳告... 诉记者,她家的新房子前年就建成了,但因为没... 有通水,一直无法入住。去年,汉滨区水利部门... 在他们村里建起了水厂,通上了自来水。梁启芳... 也搬进了新家,再也不用吃又苦又涩的井水了。

陕西省始终将农村饮水安全作为一项重要民生... 工程。“十二五”时期以来,陕西省加大对农村... 饮水投入力度,已累计完成农村饮水安全项目总... 投资65.23亿元,其中中央投资40.11亿元、省... 级资金11.2亿元,建成各类饮水工程1.1万余... 处,共解决1176.6万农村居民和学校师生的饮... 水安全问题,农村自来水入户率达到85%。农... 村的饮水条件得到显著改善。

据了解,今年陕西省将继续解决220万农村居... 民和学校师生饮水安全问题,力争农村自来水入... 户率达到87%。据陕西省水利厅有关负责人介... 绍,截至3月底,中央投资计划建设的2622处工... 程,绝大部分项目已完成招投标并开工建设。

作为水资源严重短缺的省份,陕西近年来大力... 推广节水灌溉等小型农田水利建设。这几天,宝... 鸡市凤翔县高咀头村投资80多万元的节水灌溉... 工程正在热火朝天地进行施工。“去年县水利... 局技术人员现场测量设计,认为高咀头村比较适... 合发展节水灌溉工程。今年年初,施工队就进入... 现场,这些工程建好后,村里的秋季作物就都能... 浇上水了。”凤翔县长青镇高咀头村村委主任... 杨安省说,咀头村有3个村民小组,近1000亩... 耕地,虽然耕地地势平坦,耕作条件优越,但因... 缺少灌溉条件,千亩良田一直只能“靠天吃饭”。

陕西水利厅有关负责人告诉记者,今年陕西省... 将完成水利投资240亿元,发展节水灌溉面积... 80万亩,新修基本农田50万亩,治理水土流失... 面积6500平方公里;继续加强农田水利基本建... 设,开展农田水利设施产权制度改革和创新试点。



5月31日,黑龙江垦区万亩连片农场第二管理区工人驾驶大马力农机进行玉米中耕作业。

连日来,随着大田作物的陆续出苗,黑龙江垦... 区大田作物夏管作业全面展开。各农牧场开始... 陆续利用机械对大豆、玉米等作物进行中耕、... 封闭灭草等作业。

陆文祥摄(新华社发)

本版编辑 李亮

农村产权交易路越走越宽

本报记者 刘慧 瞿长福

日前,记者来到湖北武汉农村综合产权交易所。只见大型电子显示屏上,循环播放着数十宗土地经营权流转信息,交易所里人来人往。武汉农村综合产权交易所于2009年4月30日正式成立,是全国最早成立的综合性农村交易机构之一。

推动土地经营权等农村产权流转交易公开、公正、规范运行,武汉农村综合产权交易所的探索受到关注。

阳光交易

袁惠文是武汉市新洲区仓埠街丰乐村人,早年从事其他产业赚了一些钱。2006年,他回村里承包60多亩“四荒地”,发展紫薇等苗木产业。现在袁惠文成为武汉海帆生态农业有限公司的董事长。

袁惠文介绍说,去年,他们公司依托武汉农村综合产权交易所与丰乐村签订了180多亩荒地的流转协议,签订协议的过程很规范:丰乐村多次召开村民代表大会形成决议,至少三分之二以上的村民代表签字同意;公司向武汉农村综合产权交易所提出流转申请,进行了5天公示;武汉农村综合产权交易所向他们公司颁发了土地流转交易鉴证书。

2008年之前,武汉很多农村的土地流转都是口头协议,没有法律约束力。2009年武汉农村综合产权交易所成立后,武汉市出台文件要求,武汉所有农村的土地承包经营权、农村集体经济组织的“四荒地”使用权、农村集体经济组织的养殖水面承包经营权、农村集体的林地使用权和林木所有权等有10大类农村集体产权,采取转让、出租、入股、抵押或其他方式流转的,必须在农交所挂牌交易。武汉农村综合产权交易所由市、县、区三级交易平台组成,在项目审查过程中,流转合同必须使用统一格式,要逐级审批。

“拥有了土地经营权鉴证书,我就有了享受武汉市财政补贴的重要依据。土地经营权鉴证书可以作为农村产权交易的流转交易凭证,还可以作为农村土地经营权权证进行抵押贷款。”袁惠文说。

“通过农村产权流转交易,增加了农民财产性收入,加速了农村资源流动,激活了农村要素市场,盘活了农村集体资产。通过公开、公平、公正的阳光交易,从源头上防止腐败的发生,维护了农村集体经济组织成员的利益。”武汉市农委有关负责人说。

风险管控

在农村产权交易过程中,农民是相对弱势一方。如何做好风险防范,保证交易不违背农民意愿,让农民的利益在最大程度上得到保障?

武汉市农村综合产权交易所总经理孙晓燕认为,做好农村产权流转交易风险管控,首先要从制度建设和监督管理方面下功夫。他们规定,农民的承包地流转交易,必须是农民本人自愿转让;农村集体经济组织产权转让,一律要求集体经济组织成员或成员代表三分之二以上同意;农户产权转让,一律要求拥有完全民事行为能力的,对长期流转土地承包经营权的农民还要求有稳定的生活来源和居所。

如今,一些农村土地租金持续看涨。为了确保农民获得的土地租金能够持续增长,武汉农村综合产权交易所项目审

批过程中,建立了租金递增机制。例如,武汉市海帆生态农业公司与丰乐村2014年签订的一份183.2亩荒地的土地流转合同中,明确流转期限为2014年1月1日至2028年1月1日,价格为每亩460元,每5年递增10%。

为了防止公司经营不善影响农民财产权益,武汉市农村经营管理部门要求企业流转土地缴纳风险保证金,金额是每年租金的1至3倍,一次性交齐。土地租金和风险保证金都统一存放到武汉市区县的资源、资产和资金三资监管中心。一旦企业无法按时交付租金,就用风险保证金支付农民租金。

“对农村集体产权流转交易进行公示,是确保土地产权交易公开、公平、公正的重要手段。”孙晓燕说,“当农村产权交易价格低于标的底价时,产权持有者有优先回购权;农村土地折资入股后的权益或收益分配权交易,土地所在的农村集体经济组织、农民专业合作社有优先购买权;农村集体经济项目的承包经营权转让,在同等条件下,本集体经济组织成员享有优先购买权。”

孙晓燕认为,农村土地产权交易是一件新生事物,武汉农村综合产权交易所的发展中遇到了一些困难和问题,还需要不断探索破解。首先,现有的法律法规和政策仍然不够完善,例如土地经营权如何二次流转等问题,一定程度上制约了农村产权的流动;其次,目前不少农村产权确权困难,进展缓慢,土地经营权的法律地位需要进一步明确;第三,抵押融资存在困难,农村资产缺乏专业评估机构和评估人员,还未建立农业评估的行业标准。

制度创新

从事水产养殖的刘爱华,2010年成立了武周水产养殖专业合作社,承租了新洲区仓埠街宋咀村1000多亩荒滩。经营过程中资金短缺,刘爱华拿着1000多亩荒滩的农村产权流转交易鉴证书,到银行申请抵押贴息贷款,第一次申请就获得了1000万元抵押贷款,财政贴息50%。刘爱华拿到贷款后,就大刀阔斧改造鱼塘。

截至4月底,武汉农村综合产权交易所累计进行产权交易2169宗,交易金额127.27亿元,并且联合金融机构,为农业企业、合作社、种养大户提供抵押贷款19.74亿元,其中单笔最高金额达2亿元。

土地经营权抵押融资的好处显而易见,但有人担心是否会造成农民有失地风险。武汉市农委有关负责人认为,由于农民在土地流转中流转的仅仅是土地的经营权,土地本身的权属及其附属的各种利益的归属并没有改变,所以土地经营权抵押物贷款并不会造成农民失地。而且,实际操作中农村土地经营权的抵押必须征得土地所有人和原承包权人的同意,抵押期限为流转期限内,同时抵押权人取得的土地经营权期限应为5年以上,截至信贷抵押之日起,剩余期限不短于1年。

“为了管控农村产权抵押风险,武汉农交所引进了担保公司,为融资主体在抵押物不足时提供担保。目前武汉正在组织相关部门研究风险补偿等制度,研究依托农业投资公司设立政策性资产管理公司处置发生经营风险的土地及不良资产等措施。”武汉市农委有关负责人说。



游客在山东省邹平县的嘉城农业园内采摘玫瑰花,该农业园通过土地流转实现规模化经营,成为集玫瑰采摘、加工等为一体的农业示范园。 远舟摄



云南省普洱市宁洱县大力发展高原特色名贵中药白及种植,采用公司+基地+农户等模式,当地农民以土地流转入股,在种植基地务工,提高了经济收入。 新华社记者 杨宗友摄

引发纠纷有“裁判”

本报记者 王伟 通讯员 谢辛凌

杨其昌是河南省沈丘县新安集镇下溜村的养殖大户,记者见到杨其昌时,他正在自家的养殖场忙碌着,“多亏了‘仲裁庭’的调解,我以后不再会为土地流转费的纠纷烦恼了。”杨其昌说。

杨其昌说的“仲裁庭”,是沈丘县农村土地承包纠纷仲裁委员会下设的仲裁机构。前些日子,杨其昌流转了70多亩土地搞养殖,由于未签订规范合同,与农户产生了流转费纠纷,在“仲裁庭”的调解下得到妥善解决。

“能调解的不仲裁,立足化解矛盾,不收取任何费用。”沈丘县仲裁委员会负责人胡剑训说,“仲裁庭”聘请了20名业务骨干,2名律师作为仲裁员,对偏远乡镇的复杂案件,仲裁委员会深入基层,开设“流动仲裁庭”进行仲裁。

沈丘县是农业大县,全县农业人口128万,现有耕地114万亩。近年来,随着外出务工人员增多和农业生产成本增加,当地许多农民认为种田的经济效益远不如外出打工。可不少人有顾虑:“土地就是命根子,把地交给别人去种,谁知道别人是怎么种的,到时候一旦土地被破坏了,甚至连租金都收不到。”

为促进土地依法有序流转,沈丘县成立了农村土地流转服务中心,各乡镇(办事处)也分别设立了服务窗口,每个行政村都配备了土地流转联络员,县财政每年安排一定的经费用于土地流转的中介、服务。全县形成县、乡、村三级土地流转服务网络。这些乡村“管地”机构自成立以来,先后接待农村土地承包流转咨询服务1.2万人次。

在沈丘县周营乡孟寨村,种粮大户王海龙通过向村土地流转服务站申请,后由村委会出面与村民商谈,然后统一签订土地流转承包合同,流转了300亩地,当上了“农场主”。“别看只是一张纸,这里面价格、承包用途等写得清清楚楚,有了纠纷真不怕。”王海龙说。

在统一规范的《沈丘县农村土地承包经营权流转合同》上,记者看到,流转期限、承包地经营权流转方式、流转价格、违约责任都写得明明白白。

据了解,5年来,沈丘县土地流转“仲裁庭”共调解农村土地承包纠纷526起,仲裁土地纠纷案件28起,当事人95%以上服从调解、仲裁,为全县30多万亩流转的土地提供了可靠保障。

土地流转不能“拔苗助长”

郭晓鸣

当前我国农业正处于加速转型的关键期,传统农业能否顺利实现向现代农业的跨越,在很大程度上取决于土地流转和适度规模经营的进程是否能够平稳有序推进。随着加快土地流转政策的陆续出台,农村土地流转和适度规模经营正在迎来一个加速发展期。

但是,由于存在一系列复杂的制约因素,在推进土地流转过程中不能“拔苗助长”,要高度关注亿万农民利益的保护,要高度关注新型农业经营主体的扶持,要高度关注对农业支持政策的适度调整。

土地承包经营权属于农民,土地是否流转应由承包农户自主决定。一方面,不能用简单化的行政手段推进土地流转和适度规模经营,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。另一方面推进土地流转和适度规模经营不能简单采取“低位固化”的模式。大量调查显示,“长期出租、固定租金、每年支付”仍然是当前土地流转的主要模式,按当年实物价格计算租金的方式虽然基本保证了流转土地收益的安全性,但农民难以充分参与农业规模经营过程。在推动土地流转过程中,应当更加重视保护农民的主体地位,对保底分红等方式流转土地的探索,应给予更多关注和支持。

目前,我国小农户经营的弊端越来越突出,改变传统农业经营方式的需求越来越强烈。同时,基于利益驱动的工商资本正在进入农业、进入农村,在一些农村,公司农业的模式得到快速发展。国际经验证明,农业公司的模式是难以持续高效推

动农业发展,发展现代农业必须要以农业为职业、以乡村社会为基本生存空间的农民为主体。因此,我国现代农业的发展,既不应该也不可能以农民的衰落为代价,又不能完全排斥农业企业的进入,必然是一种混合型经营的发展态势。

因此,在推进土地流转和适度规模经营过程中,一方面要发挥农业企业在资源整合、技术吸纳、质量控制等领域的比较优势,支持农业企业在与之相适应的领域适度发展。要依据不同区域的自然经济条件、农村劳动力转移情况、农业机械化水平等因素,确定本地区土地规模经营的适宜标准,防止农业企业片面追求规模。另一方面要发挥新型农业经营主体的带动作用。专业大户、家庭农场和农民专业合作社等新型主体流转土地的规模虽然相

对较小,但其与农民的利益关系更稳定、更密切,在新技术推广、市场开拓等方面对周围农民的示范作用和带动作用更强。

应当看到,土地流转和适度规模经营不是简单的土地要素的优化配置过程,还会带来对农技、农机、服务体系等农业生产要素的需求扩张和供给方式的变化。在推动土地适度规模经营过程中,原先的一些农业政策支持方式已表现出越来越多的不适应。当前对支农政策的调整,最重要的是要加快构建和完善新型经营主体的政策支持体系,从改善农业生产基础设施条件、完善土地经营权抵押融资功能、强化抵御风险能力等方面,对更具规模理性和实际带动力的专业大户、家庭农场、农民合作社等给予针对性更强的政策支持。

(作者为四川省社会科学院副院长)