

“三权分置”重在放活土地经营权

稷言

户、经营主体的权益。只有充分发挥“三权”各自功能,才能形成层次分明、结构合理、平等保护的格局。笔者认为,推进落实“三权分置”,重点应加快放活土地经营权,对土地经营权给予平等保护,对新型经营主体给予重点扶持。

计划经济时代,农村集体土地是所有权和承包经营权合一;搞包产到户,把两者分开,这是农村体制改革的重大创新。现在,农村劳动力大量进入城镇就业,相当一部分农户将承包地流转给他人,承包主体与经营主体发生分离。如今,把承包经营权又分为承包权和经营权,这是又一次制度创新。

放活土地经营权,首先要明确界定“三权”的权利边界,以利于各项权能独立行权。“三权”既层层派生,又相互独立。所有权的核心是处置权,集体通过行使所有权,可以约束其他权利的不规范行使,包括发包、调整、监督、收回承包地等;承包权的核心是财产权,是多数农户最基本

的生活保障,土地流转不能影响农户承包权益;经营权的核心是收益权,其要义是既优化土地资源配置,又保障务农者的收入。

当前,放活经营权尤其应明确承包农户和经营主体在土地流转中的关系和权利。对于承包农户,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,流转收益归其所有。对新型主体,要保护其从事农业生产所需的各项权利,支持其提升地力、改善农业生产条件、依法依规开展土地经营权抵押融资。

放活经营权,还要建立健全土地流转规范管理制度。目前,全国已经有超过三分之一的承包土地流转出去,每年新增流转面积4000多万亩。不少地方推动经营权流转的热情高涨,纷纷出台鼓励措施。但不论出台何种措施,都要坚持实事求是的原则,避免急于求成。引导经营权公开、公正、规范流转交易,

要考虑资源禀赋、发展水平等客观条件,考虑农业社会化服务体系、农村劳动力转移程度等因素,来决定流转的速度和规模。

放活经营权,最终要构建新型经营主体政策扶持体系。在保护农户承包权益的基础上,赋予新型主体更多的土地权能,完善其在财政、信贷、保险、用地、项目扶持等方面的政策。一方面,要引导新型主体与承包农户建立紧密利益联结机制,带动普通农户分享规模经营的收益;另一方面,要支持新型主体之间相互融合,鼓励家庭农场、农民专业合作社、龙头企业的联合与合作。

总体来看,“三权分置”改革在中国特色农村土地制度演进史上翻开了新的一页。让流出经营权的农民增加财产收入,让新型经营主体实现规模收益,也有利于农村劳动力向城镇合理流动,实现城乡、工农、区域协调发展,是充满智慧的制度安排。

热点 点击

网络交易价格举报有章可循

平台须协助提供电商信息

本报北京11月3日讯 记者林火灿报道:国家发展改革委今日印发《网络交易价格举报管辖规定(试行)》,就网络交易价格举报的界定、受理地点、受理时限及处理办法等作了规定,并将于2017年1月1日起实施。

按照规定,被举报的网络交易价格行为系电商实施,由电商所在地价格主管部门管辖;被举报的网络交易价格行为系平台实施,由平台所在地价格主管部门管辖;被举报的网络交易价格行为系平台和电商共同实施,由平台所在地价格主管部门管辖。

价格主管部门在收到举报之日起1个工作日内,从12358价格监管系统向平台发送电子协查文书,通过平台查找。平台应当配合价格主管部门,及时与举报电商联系,认真查询核对相关信息,确保真实准确,并在收到协查文书之日起2个工作日内反馈结果。

对于平台拖延查找、拒不查找、故意隐瞒、拒不提供被举报电商相关信息,或者提供的被举报电商相关信息虚假、错误、不真实、不准确,规定明确指出,将按《价格法》第四十四条、《价格违法行为行政处罚规定》第十四条相关规定进行处理。

对于消费者单独提出的价格投诉,由被投诉经营者所在地市、县价格主管部门管辖。消费者在价格举报时一并提出的价格投诉,由受理价格举报的价格主管部门管辖。

前9月环保执法“按日计罚”罚金额超5亿元

处罚案件共529件

本报讯 记者曹红艳报道:据环保部日前通报的今年1月至9月各地《环境保护法》配套办法执行情况,全国实施按日连续处罚案件共529件,罚款数额达55397.02万元。

环保部环境监察局局长田为勇介绍,1月至9月,全国实施查封扣押案件5133件,限产停产案件2434件,移送行政处罚2313起,涉嫌犯罪移送公安机关案件1358起。

田为勇表示,与去年同期相比,各类案件数量均有所上升,执法力度持续加大。其中,按日计罚案件数量上升16.5%,适用查封扣押案件数量上升88.6%,适用限产停产案件数量上升31.9%,移送拘留案件数量上升78.9%,移送涉嫌环境污染犯罪案件数量上升20%。

此外,记者从环保部获悉,铜川市、阜新市、辽源市、太原市、珠海市等5个城市因1至9月水环境质量同比变差、案件数量较少被点名;曲靖市、朔州市、齐齐哈尔市、池州市、宝鸡市等5个城市因大气环境质量同比变差、执法案件数量较少被点名。

环保部同时通报了1月至9月适用配套办法案件数量为零的葫芦岛市、四平市、萍乡市、新余市、清远市、北海市等16个城市。并对案件数量前三位的浙江、广东、江苏三地提出表扬。

聚焦

40部门联合出台激励措施

3500余家企业将获“诚信红利”

本报记者 顾阳

“从即日起,3500余家海关高级认证企业将获得来自40个部门的联合激励措施。”在海关总署、国家发展改革委、人民银行近日联合召开的“对海关高级认证企业实施联合激励”新闻发布会上,海关总署稽查司司长孟杨说。

海关高级认证企业(简称AEO)是海关认定的信用等级最高的企业,既是海关的“信得过”企业,也是外贸企业的诚信典范和先进“标杆”,在市场活动中发挥了良好的守信示范作用。

“目前全国海关共有高级认证企业3500余家,数量虽仅占有进出口业务企业总数的1%,单企业进出口值和纳税额却占到了总量的三分之一,为我国外贸回稳向好提供了强大动能。”孟杨表示,对守信AEO企业实施联合激励后,将进一步提高海关高级认证的“含金量”,激励更多市场主体加入到高信用企业群体中来。

国家发展改革委副主任连维良表示,对海关高级认证企业实施联合激励合作备忘录,是社会信用体系建设部级联席会议推动签署的第三个联合激励合作备忘录,“40个部门参与,49项激励措施,是目前联合激励措施最多的合作备忘录,也是推动进出口领域守信联合激励工作的一次重大探索”。

据介绍,本次联合激励范围包括海关、发展改革委、检验检疫、税务、环保等30多个重点领域,覆盖了全国省、市、县多个行政级别。各部门根据现行法律法规、部门规章,以及对企业实施协同监管、信息共享与联合激励的情况,明确了49项具体措施。

这些措施中,很多都是广大进出口企业非常期待的实惠政策:一是绿色通道类措施,比如海关部门的先行验放,发展改革部门的行政审批绿色通道,税务部门的办税绿色通道等;二是减少查验、抽查类措施,比如发展改革部门的减少重大项目稽查的抽查比例,工商部门的降低市场监管抽查比例等;三是优先类措施,比如海关的优先办理货物通关手续,发展改革部门的专项建设基金项目优先考虑等;四是简化手续、缩短时间类措施,比如,海关的简化进出口单证审核流程,发展改革部门的简化政府投资项目招标证明材料等;五是重要参考类措施,比如金融部门的授信融资参考,证券、保险部门的证券审批、公司设立参考,各部门给予奖励和表彰的重要参考等;六是改革试点类措施,比如海关的优先作为通关改革试点,外汇管理部门的优先作为贸易投资便利化改革试点等。

本版编辑 郭存举

《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》日前印发——

深化农村改革的重大制度创新

本报记者 乔金亮 李华林

视点

近年来,我国农业生产者构成发生了深刻变化,土地承包权主体同经营权主体分离的现象越来越普遍。农业部部长韩长赋在国新办11月3日举行的新闻发布会上表示,“三权分置”有利于促进土地经营权在更大范围内的优化配置,让流出土地经营权的承包农户增加财产收入——

日前,中办、国办印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》。11月3日,农业部部长韩长赋在国新办新闻发布会上表示,这是继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新,对今后一段时期农村土地制度改革将产生深远影响。

“截至今年6月,全国2.3亿农户中流转土地的农户超过了7000万,比例超过30%,东部沿海发达地区这一比例更高,超过50%。”在回答《经济日报》记者提问时,韩长赋说,我国农业生产者构成发生了深刻变化,土地承包权主体同经营权主体分离现象越来越普遍。《意见》厘清了承包农户、新型经营主体双方在承包地上的权利,可以有效化解土地流转中产生的纠纷,确保农业健康发展和农村社会稳定。

土地集体所有是改革底线

改革开放之初,我国实行家庭承包责任制,所有权归集体,承包经营权归农户,称为“两权分离”。近年来,国家开展了农村土地确权登记颁证,向农民“确实权、颁铁证”,稳定农村土地承包关系。这次改革又将形成所有权、承包权、经营权“三权分置”并行的格局。

从“两权分离”到“三权分置”,从集体所有、农户承包经营到集体所有、农户承包、多元经营,土地制度改革就像“三部曲”,集体所有是始终不变的旋律。所谓集体所有,具体来说,约有40%的集体土地是村级所有,60%的是村民小组所有。此外,我国农村集体经济还包括大量资源性资产、经营性资产和非经营性资产。其中,仅耕地、草地、林地有60多亿亩,经营性资产达到2.86万亿元。

“土地制度无论怎么改,都不能把农村土地集体所有制改垮了。这是农村改革的一条底线。”韩长赋表示,“三权分置”既保持了集体所有、承包关系的稳定,又使土地要素能够流动起来。实行“三权分置”是新形势下集体所有制具体实现形式的创新。农村土地农民集体所有,是农村基本经营制度的根本,必须得到充分体现和保障。在“三权分置”过程中,集体所有权不能被虚置。

基于此,《意见》提出,土地集体



所有权人对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利。有权因自然灾害严重毁损等特殊情形依法调整承包地;有权对承包农户和经营主体使用承包地进行监督,并采取防止和纠正长期抛荒、毁损土地等行为。集体土地被征收的,农民集体有权就征地补偿安置方案等提出意见并依法获得补偿。

承包权退出探索应审慎

保护农民的土地承包权是“三权分置”的一个核心问题。党的十八大以来,有关部门在农村全面开展农民土地承包经营权的确权登记颁证。目前,已经有2545个县(市、区)、2.9万个乡镇、49.2个村开展确权登记颁证,已经完成确权面积7.5亿亩,接近家庭承包耕地面积的60%。

为什么要开展土地确权?目的就是“确实权、颁铁证”,让农民放心。韩长赋解释说,土地承包权长久不变,不会因为农民出去打工了,承包权利就没有了。确权颁证使农民能够放心地转移就业,放心地流转土地。这样,承包农户和新型经营主体心里都有底,流转时间可以长一点、稳定一点,也便于新型主体获得土地生产经营的长远预期。他表示,土地确权和“三权分置”是配套的,都属于农村土地制度改革的重要内容。

目前,一些地方在进行土地承包权的有偿退出试点。韩长赋说,现在只有少部分农民有退出承包地的意愿。进城农民退出承包地,是个足够长的历史过程,对此要有足够的历史耐心。“我们农村人口多,农民举家进城是少数,多数是年轻人在城市打工,父母、孩子在农村生活。即使农民长期进城就业,也还要保留他的承包地,使得他进退有据,所以试点探索应当是审慎的。不得以退出土地承包权作为农民进城落户的条件。”

按照《意见》精神,农民家庭承包的土地可以由农民家庭经营,也可以通过流转经营权由其他主体经营,但是无论土地承包经营权如何流转,土地承包权都属于农户家庭。这个基本原则,在“三权分置”和土地流转过程要继续坚持。

补贴增量向新型主体倾斜

在回答《经济日报》记者关于新型

主体经营现状的问题时,韩长赋表示,最近因为农产品价格方面的变化和劳动力成本的上升,确实有少数经营主体的经营状况出现了亏损,也有个别出现了退地现象。农业部门已组织开展了调研,一方面要引导经营主体更好地应对风险,一方面通过指导合同履行减少纠纷。总的来说,土地经营权流转、发展适度规模经营的大趋势不会变。

截至今年6月底,全国经营耕地面积50亩以上的规模经营农户超过350万户。为稳定经营者预期,《意见》围绕放活经营权作出了规定。明确了土地经营权人对流转土地依法享有一定期限内的占有、耕作并取得相应收益的权利。

“三权分置”的目的是保证经营权的实现,农业补贴不会因为“三权分置”而减少。农业部经管司司长张红宇说,总的趋势是新增的农业补贴向家庭农场、合作

链接

土地流转盘活了抛荒田

本报记者 刘慧

正是秋收时节,江西崇仁县相山镇山斜村种粮大户宋国庆格外繁忙,他的400多亩水稻已经进入收割期,他每天必须把大量精力和心思放在田里。今年受台风影响,他家水稻倒伏较为严重,产量和质量受到一定程度影响。他估算了一下,今年每亩水稻纯收益400多元,较往年有所下降。

宋国庆说,他租种的土地都是通过盘活山斜村以及邻村的抛荒地而得来。上世纪90年代初,他和村里其他人一样外出打工赚钱,村里大量土地抛荒。2004年以后,他看到国家对农村的政策越来越好,决定留在村里种地。2005年,他在村里租了40亩种植水稻,年终算账,赚了不断钱。他初步尝到了种地的甜头,不断扩大种地规模,从最初的40亩扩大到2007年的100亩,从2010年的200多亩扩大到2016年的400多亩地。

近年来,随着工业化、城镇化深入推进,农民的就业渠道、收入来源呈现出多样化的趋势,大量农业人口转移到城镇就业,农村土地流转规模不断扩大,新型经

社等新型主体适度倾斜。比如在东北地区,耕地资源相对较多,新型主体经营面积大,购置农机具动辄需要几十万甚至上百万元,只靠新型经营主体支付比较困难,需要政府对他们进行支持。在这种情况下,适当地提高补贴比例是必需的。

“对农业进行补贴是国际通行的做法,很多发达国家都对农业进行补贴,有的国家农民收入的50%至60%来自政府补贴。”韩长赋认为,现在进行农业补贴改革,目的不是改少而是改合理,更有针对性。基本原则是存量调整、增量倾斜。存量,已经给农民装到口袋里的钱,政府不会再掏出来,但是要优化,使它能够得到更有效。同时,增量要向新型经营主体倾斜,以引导其适度规模经营、发展现代农业。

营主体大量涌现,土地承包权主体同经营权主体分离的现象越来越普遍。

宋国庆说,土地经营权流转不仅盘活了他们村里的抛荒地,让抛荒地重新焕发出绿色生机,而且有利于提高土地的规模化、集约化水平。现在国家明确土地所有权、承包权、经营权“三权分置”,明确了土地权利归属,稳定土地承包关系,将更加有利于促进土地经营权的有序流转。

作为全国种粮大户,宋国庆现在满腹“种粮经”。他说,要想从田里赚钱,土地必须上规模,集中连片种植面积至少达到三五亩,才有利于连片管理,机械化耕作,降低种植成本。他们村子位于山区,大部分稻田坑洼不平。他把土地租种过来,投入大量资金进行整理,现在一部分稻田经过整理,实现了水稻生产全程机械化作业。但是还有部分山地不适合大型机械作业,不得不雇佣人工,增加了种植成本。他希望国家继续加大农业扶持力度,帮助整理山区稻田、修理水沟和机耕道,这样有助于进一步提高山区水稻生产机械化水平。