

# 农民集体是农地农用的“守门人”

翟长福

## 深度观察

农村土地流转正不断升温。据农业部最新数据，截至今年6月，我国2.3亿农户中流转土地的农户超过7000万，达30%以上。那么，在流转比例不断增高、适度规模经营不可阻挡的情势下，作为农村土地所有权代表，即以村委会为主的农民集体，在这一过程中如何发挥作用？发挥什么样的作用？就成为一道紧迫而重要的问题，必须明确回答。

中办国办最近下发的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》对这一现实问题给出了答案。《意见》在重申“始终坚持农村土地集体所有权的根本地位”这一原则后，对农民集体在土地流转中的职责作出了具体界定。综合《意见》提出的“有权对承包农户和经营主体使用承包地进行监督，并采取措施防止和纠正长期抛荒、毁损土地、非法改变土地用途等行为”及其他具体要求，农民集体在土地流转中的突出作用，就是做好农地农用的“守门人”。

农民集体做农地农用的“守门人”具有很强的现实性和实践性，能较好地减少农地被征占、被挤占现象，维护农民利益。使农民集体在农村土地流转中正确发挥作用，到位不越位、到位不缺位，是当前推进农村土地所有权、承包权、经营权三权分置改革的重要环节

农民集体做农地农用的“守门人”具有很强的现实性。按现有法律政策，我国实行的是二元土地制度，即城市土地为国有，农村土地为集体所有。这一制度设计，使得农村土地流转中，无论地方政府还是国土部门，对流转土地具体用途的监督要么鞭长莫及、要么有心无力，甚至有的存在私心作怪，引发农民反感。而农民集体与农民一样对土地有天然依赖，守好村里的几亩地是本能担当，加上与土地朝夕相处，掌握农地是否农用是分分钟的事。所以，在维护农地农用上，农民集体具有其他部门没有的优势。

农民集体做农地农用的“守门人”具有很强的实践性。农户流转土地，有的是缺少劳动力无人耕种，有的是随大流，有的是条件改变或者因承包地很少流转出去而无所谓。无论哪种情况，多数农户只能关心流转费用高低，对土地

流转出去做什么、怎么做则难以关心、无力关心、无法关心，而农民集体既有监督责任，也有分散农户不具备的监督能力，能有效减少农地非农化现象。

农民集体做农地农用的“守门人”能较好地减少农地被征占、被挤占现象，维护农民利益。这些年，非农用地需求很大，征地成本较低，在各种由头的占地压力下，农户对承包地的维护很困难。农民集体作为土地集体所有权的权利主体，无论是直接维护农地农用，还是协商征地价码，都能通过增加征地成本从而减少农地占用，促进节约用地。

现实中，总体上农民集体在土地流转过程中对确保农地农用、保障粮食安全、维护农民利益发挥了很好作用。不过，也有不少农民集体摆错了位置，不能正确行使农地农用监督职能。这些问题突出表现在两个方面，一是越位。农民集体是农地农用的“守门人”、监督

人，但不能越俎代庖，不经同意就把农民承包地流转出去，或者以收回承包地要挟农户流转土地，或者要求农户只能把土地流转给谁，等等。权力越位，是造成土地流转矛盾的重要原因。

另一个问题是缺位。有的农民集体软弱无力，或者片面理解放活土地经营权，对长期抛荒、损毁土地，甚至非法改变土地用途现象听之任之，对流转土地搞非农经营或者变相改变农地用途现象睁一只眼闭一只眼。近年来曝光的违法违规改变农地用途事件，很多是因为农民集体涣散缺位，监督不力甚至带头“毁田”导致农地得不到有效保护。

因此，使农民集体在农村土地流转中正确发挥作用，到位不越位、到位不缺位，是当前推进农村土地所有权、承包权、经营权三权分置改革的重要环节。三权分置改革能否顺利进行，坚持农地农用是试金石；而做到农地农用，农民集体是很好的“守门人”。

## 行业

# 警惕不合规校园贷换“马甲”

张缘成

今年秋季开学以来，校园贷市场并没有迎来往年“割据混战”的局面。相反，一些校园贷平台纷纷选择转型退场。

近几年，校园网贷发展迅速，但其风险也随之不断显现，甚至有学生因无钱还贷而自杀，女大学生“裸条”借钱事件等也不时进入大众视野。针对校园贷乱象丛生，监管层不断出手。今年4月，银监会联合教育部发布《关于加强校园不良网络借贷风险防范和教育引导工作的通知》；重庆、深圳、广州等地相继下发了《关于规范校园网络借贷业务的通知》，为校园贷念了“紧箍咒”；8月发布的《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》，针对校园贷特别增加了借款人要具备还款能力的要求，并提出“停、移、整、教、引”五字方针。

现实中，校园网贷业务涉及机构类型复杂，且表现形式多样，除了P2P网贷机构外，还有消费金融、分期付款平台、传统电商平台以及利用自有资金为大学生提供“赊销”服务的机构等。所以，在监管趋紧的情况下，一些校园网贷平台的退场可能会让校园网贷市场在一段时间内归于平静。但有需求便有市场，需要警惕那些不合规的校园网贷业务换作其他更隐蔽的形式，换个“马甲”卷土重来。

校园贷的问题，归根到底在于校园网贷监管的缺位和相关机构在产品宣传时，片面地强调网上贷款的低门槛和快捷性，让刚刚踏入校园还没有借贷风险认识的大学生盲目从平台上借钱。这样无疑会将那些不具备偿还能力的学生置于一种隐性风险中。值得一提的是，教育部办公厅在近日印发的《关于开展校园网贷风险防范集中专项教育工作的通知》中指出，要做好校园网贷教育引导工作，做好校园网贷风险防范工作，并做好经济困难学生精准帮扶工作。学校主动作为，积极引导引导学生树立正确消费观，增强借贷风险意识，全面看待、谨慎选择校园网贷，无疑有利于防范相关风险的发生。

(《农村金融时报》供稿)

# 发展乡村游应力避同质化

周荣光

近日发布的《中国乡村旅游发展指数报告》指出，中国乡村旅游从过去的小旅游、中旅游进入到了大旅游时代，乡村旅游逐渐成为一种新的旅游方式，形成一个新的产业。

时下，乡村旅游确实很火。走进各地乡村，满目可见小吃文化、民俗文化、民居文化等乡村美景，采摘赏花、民俗体验、田园休闲吸引了大量游客。不过，欣喜之中也略有遗憾，因为有些乡村旅游点让人有雷同之感，模仿抄袭者甚多，经营上也无特色，基本是销售几样农家小吃，甚至有的在营销特色和主打商品上追求城里味道，失掉了农家特色和传统乡村风味。如何避免同质化，成为发展乡村旅游的一道新考题。

乡村旅游，应张扬其独有特色。比如，应发挥乡土优势，尝试打动人心，唤起游客特定的乡村记忆或者田园生活想象。这就需要引入具有鲜明个性的农耕

文化元素，进行乡土展示，拓展休闲农业内涵，提升从业人员综合素质。再如，提供餐饮、休闲时，要在有乡土特色的菜肴上下功夫，围绕“舌尖上的乡愁”做文章，要创造制作带有乡土特色的纪念品和工艺品，刺激消费意愿，激发游客的体验兴趣，愿意花费时间和金钱尝试农家生产生活，从而让游客来了有看头，回去之后有回忆。

发展乡村旅游，还应在乡村文化上做文章。乡村文化是历史文化的重要组成部分，是人们根深蒂固的情结。中国有着几千年的农耕文明，蕴涵着尊重自然、改造自然、追求天人合一的传统文化。发展有魅力的乡村文化旅游，既是乡村旅游可持续发展的新起点，也是满足大众消费需求的需要。唯有保护、传承和发挥好乡土特色，让游客找回不一样的“乡味”，乡村旅游才能彰显其独特魅力。

# 景区被摘牌倒逼管理升级

肖怀冲

11月4日，国家旅游局对外宣布：吉林省吉林市朱雀山国家森林公园、江苏省徐州市汉城景区、浙江省杭州市临安河桥古镇景区、安徽省合肥市长丰县丰乐生态园景区等10家不合格4A级景区被取消资质。其存在的主要问题是：安全管理不到位、厕所革命落后、市场秩序混乱、环境卫生条件差、旅游基础及服务设施严重不足、标识导览系统短缺、资源保护措施不力等。

应该承认，景区星级评定制度的实施，有效推动了景区环境的改善、设施的完备和服务的优质。但是，有些景区把创星级作为权宜之计，一旦创成4A或5A，不是想着如何提升管理服务水平，而是想着什么时候提高门票价格，出现了“重申报、轻维护”的现象，导致游客对景区价格、管理、环境、服务等投

诉日益增多。

当然，景区“摘牌”只是加强监管的一种手段，意在倒逼景区切实整改不足，在设施上“完善”，在服务上“升级”，在管理上“用心”，不再走“重评定、轻管理”的老路。所以，无论哪一个景区，无论是否获得星级荣誉，都要正确理解和掌握星级景区创建的出发点与落脚点，在提高服务质量、环境质量、景观质量上下功夫，以优良的秩序、优美的环境、优质的服务吸引广大游客。

当然，从景区方面来说，争创活动需要一个复杂而漫长的过程，包含硬件投入、市场规范、服务升级等诸多方面，绝不能仅仅依赖于星级荣誉的获得或者是被摘牌的倒逼，关键还是要建立更加完善的长效管理机制，使广大游客收获真正的优质旅游体验。



翟桂溪作(新华社发)

## 遭“劫”

**点评** 城市道路两侧划定的停车位，因其便利性而广受欢迎。近年来，为规范道路两侧的停车行为，不少城市对此类停车位如何划定、收费标准等作出明确规定。然而，近日有媒体在调查中发现，一些城市停车管理机构在实际操作过程中，私划停车位、随口要价、收费不看护等情况均不同程度存在。在道路资源紧张的情况下，路边停车位是一种宝贵的资源，针对上述乱象，有关部门必须通过增加人力、改进技术等手段，加强对路边停车位的规范管理，治理各种乱收费问题，从而使这一资源得到更为合理的利用。(时锋)

# 把投资项目的产出效益放在第一位

许凌

## 思辨

产业项目频频“夭折”，一定程度上反映出西部地区经济项目效益达不到预期的共性问题，教训值得认真总结。尽管各地不再以GDP论英雄，但在抓项目龙头上还是求多求快，满足于完成眼前招商、投资任务，不讲求实打实的投资效益

宁夏自2008年起举办经济发展现场观摩会，各厅局各市县的百余名干部通过一个个项目点位观摩并进行现场交流，全方位分析经济运行情况。今年的观摩会与往年不同，几十个观摩点既展示经济工作亮点，又自曝“短板”、晒“家丑”。比如，有的项目效益下滑，有的项目严重亏损，还有的项目甚至已停产或半停产。

笔者在会上了解到宁夏一批“夭折”的项目：中银特钢、45万吨合成氨、80万吨尿素等能源煤化工项目均出现亏损；西海固地区盲目上马电动车项目，由于整车组零部件要从区外中转，物流成本高企，造成资金链断裂。

宁夏的这些产业项目频频“夭折”，一定程度上反映出西部地区经济项目效益达不到预期的共性问题，教训值得认真总结。

一是重数量轻质量、重外延轻内涵的

现象严重。有些产业项目技术含量不高，产品单一，处于产业链低端，有的还仅限于原料加工，市场竞争力弱，加之缺乏长远规划，一哄而上，产品尚未投产市场就已严重饱和，导致产品销售困难，亏损在所难免。有的项目基础设施、公共投资后续资金不足，配套设施不完善、日常运营维护困难等问题突出，自然影响项目正常运行。

二是抓项目、上项目没有做到均衡用力、持续用力，突出表现为“喜新厌旧”“重管理轻服务”。一方面，将大部分精力投入到引进和建设更多新项目上，对所谓“旧”项目后续建设抓得不紧，运行情况过问不多，没有做到均衡用力；另一方面，尽管近几年各级政府出台了诸多优惠政策，但企业反映没有得到多少实惠，根本原因还是政府服务意识不强，没有在项目实施的各个时期提供更加精准的服务。

当然，当前经济下行压力加大，客观环境致使项目运行效益下滑也是重要原因。受原油价格影响，能源化工项目效益普遍较差，亏损严重，加之生产成本低，企业新上项目流动资金周转困难，扩大投资后劲不足，无法按计划完成项目续建、扩建，难以实现当初规划的投资额度和设计产能。

总之，这些问题的出现有客观原因，但主要还是项目的选择和建设缺乏求真务实的精神。近年来，尽管各地不再以GDP论英雄，但在抓项目龙头上还是求多求快，满足于完成眼前招商、投资任务，不讲求实打实的投资效益。在落实“五大发展理念”、推进经济转型发展的今天，这种倾向应当警醒。西北落后地区尤其需要通过自我“画像”、自我剖析，从思路和理念上重新“装备”自己，快速走出“项目落地难、效益差”的怪圈，真正把投资项目的效益放在第一位。

## 众声

朱之文  
教育部副部长

### 民办教育应各安其位规范发展

对民办学校按照非营利性和营利性进行分类管理，从法律上破解了困扰民办教育发展的学校法人属性不清、财产归属不明、支持措施难以落实等瓶颈和问题。这扩展了民办教育发展的空间，明确了民办教育的发展形式，也有利于政府加大扶持力度，落实差别化的扶持政策，促进非营利性和营利性这两类民办学校各安其位、健康发展。现有收费较高的民办学校可按照办学成本、市场需求等因素，根据各地具体办法确定收费标准，保持办学特色。只要符合非营利性民办学校的法律要求，都可以继续举办。

王四新  
中国传媒大学网络法与知识产权研究中心主任

### 为个人信息安全织就“法网”

网络安全法作为网络领域的基础性法律，对个人信息泄露问题做出了规定，不仅明确了网络产品服务提供者、运营者的责任，而且明确将严厉打击出售贩卖个人信息的行为，对保护公众个人信息安全，将起到积极作用。网络是虚拟的，但使用网络的人是真实的。事实上，现在很多网络平台都开始实行“前台资源、后台实名”的原则，让每个人使用互联网时，既有隐私，也增强责任意识 and 自我约束。这一规定能否落到实处，关键在于网络服务提供者要落实主体责任，加强审核把关。

任仲伦  
上影集团总裁

### 立法促电影市场健康发展

准确统计票房数据，是维护电影市场健康发展的必要措施。日前获全国人民代表大会常务委会员会表决通过的《中华人民共和国电影产业促进法》对此做出了从规范，并对处以罚款、责令停业整顿、吊销许可证等视情节轻重分了层次，具有可操作性，将有助于具体的实施执行。此外，在简政放权的同时注重加强事中事后监管力度的规定，也可避免行业内题材撞车、节约创作资源，避免“一部影片红了，一批影片跟上来”的现象，淘汰一批显然不符合创作规律的项目，有助于市场健康发展。

欢迎读者就热点经济话题发表评论、漫画，来稿请发至：mzjjgc@163.com。

本版编辑 牛瑾 祝伟