辽宁沈北新区试点大面积农村土地经营权流转——

土地“转”好还得管好

经济日报·中国经济网记者 孙潜彤

政策落地面面观

2014年，中办和国办发布《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》，指出坚持农村土地集体所有，实现所有权、承包权、经营权三权分置，引导土地经营权有序流转。

沈阳市沈北新区是辽宁省最早开展大面积土地流转的试点地区，在落实政策过程中，该区采取了一系列打消农户参与顾虑、设立企业准入门槛的有效措施，共流转土地51万亩，占全区耕地的81%以上

图为沈北新区稻田画，每年吸引来大量游客。 本报记者 孙潜彤摄

沈北新区对流转土地的农户提供就业、创业等多项选择

承包农民土地的企业优先录用失地农民，并将优先用工条款写入土地流转合同

对不想打工的农民，政府给予兜底支持。一是鼓励农民自主创业，除税费减免外还给予每人4000元的一次性创业补贴；二是建立创业项目库，为农民创业提供小额担保贷款支持

以失地农民为重点，围绕农业企业实际需求，现场开展职业技能培训，获得职业资格证者直接上岗

土地制度是农村经济的根基，伴随农村劳动力大量流向城镇，发展农村土地的适度规模经营已成为必然趋势。2014年11月，中办和国办发布《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》，指出坚持农村土地集体所有，实现所有权、承包权、经营权三权分置，引导土地经营权有序流转，坚持家庭经营的基础性地位，积极培育新型经营主体，发展多种形式的适度规模经营，巩固和完善农村基本经营制度。

沈阳市沈北新区是辽宁省最早开展大面积土地流转的试点地区，共流转土地51万亩，占全区耕地的81%以上。“目前尚未流转的大多是边边角角的偏远耕地，规模经营有难度。”沈北新区农林局副局长吴朋林介绍，从2009年开始探索的土地流转，是在农民尝到甜头以后步子才逐渐加快的。

自愿“转”和渐进“转”

辽宁省选择沈北做试点有两点考虑：一是位于城郊，毗邻中心城市沈阳，有利于就近承接城市工商资本流入；二是沈北立足于建设中国最大的农产品深加工基地，可以让东北粮食主产区成果就地转化增值。如果没有这两条，盲目扩大土地流转规模，欲速则不达，反而不利于发展现代农业。

即使优势得天独厚，沈北试点土地流转起初仍小心翼翼。由村里动员到村民上门申请，进行了3次土地流转的黄家街道王家村，整村完成土地流转前后花了5年时间。村委会主任吴国喜说，土地流转要做到公开公正公平，从国家发布的《意见》看，首先必须尊重村民意愿，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，不能搞强迫，特别要保护反对者的权益，宁可等一等。

不愿参加土地流转的农户都担心什么呢？顾虑主要是“失地以后怎么办”？沈北石佛寺小屯村村民关士奎起初也持观望态度，他说：“得一次钱能管一辈子吗？”后来他逐渐打消了心中的顾虑，因为了解到沈北对流转土地的农户提供就业、创业等多项选择。首先，承包农民土地的企业优先录用失地农民，并将优先用工条款写入土地流转合同。沈北新区农业龙头企业目前带动农户超过5万户，农民务工收入占总收入的40%以上。其次，对不想打工的农民，政府给予兜底支持。一是鼓励农民自主创业，对初始创业的零就业家庭人员、低保户等，除税费减免外还给予每人4000元的一次性创业补贴；二是建立创业项目库，为农民创业提供小额担保贷款支持。再次，与企业对接的“订单培训”，是沈北推进农民就业的一大创新。该区以失地农民为重点，围绕农业企业实际需求，现场开展职业技能培训，获得职业资格证者直接上岗。

锡伯族镇三台子村村民刘志刚家里的30亩地签订了15年的流转协议，分4次拿到了36万元土地流转租金。拿到租金后刘志刚选择到乳业集团的子公司上班，继续开拖拉机种青贮玉米，每月工资2700元。在刘志刚看来，企业经营会有风险，但农民土地流转收益已经稳稳当当地揣进了兜里。

流转土地要姓“农”

同样种水稻，沈阳锡伯龙地创意农业产业园就种出了花样：这里种下的彩色水稻经过3D设计变成巨幅“稻田画”，引来了千万游客。“稻田画”的门票收入远超种植水稻的收益，再加上稻田养蟹，主业没变，收入却翻了好几倍。去年，景区游客达12万人次以上，旅游收入超过500万元。

“如果没有与农民合作经营，就不可能有如此壮观的‘稻田画’，只有规模经营才能实现机械化、标准化、绿色化。”沈阳锡伯龙地创意农业产业园总经理赵爱军告诉记者，近年来，“稻田画”日益受到游客欢迎，稻田里的艺术创作不仅吸引了城里人，其绿色水稻的标准化种植方式也打动了原先犹豫的农民。与锡伯龙地签约的种粮大户佟俊峰算了一笔账：仅产业园统一提供稻种、有机肥和喷洒药剂，农民种地每亩就节省150元以上。他说：“现在从种到收全部机械化，农民基本不操心，收入还比以前高许多。”

通过对比可以看出，分散的小规模农业有一系列弊端：家庭分散经营不利于机械化耕作，抗御自然灾害和市场风险能力低，且缺乏规模收益和经济效率。赵爱军举例说，产业园从几千亩发展到3万亩，有了前几年的示范作用，各村村民主动排队和公司签约。得益于土地流转，沈北水田和旱田机械化作业率分别达到95%和89%，“弓腰插秧，挥镐刨地”已成过去式，现在，沈北农机总动力达到35万千瓦，配套农机具2万台，基本实现全程机械化。

沈北新区区委书记金志生说，这些年，农民维护自身权益的意识不断提升，发展现代农业渐渐形成共识。他认为，征用农民土地要侧重带动农民发展，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。

土地不能一“转”了之

“土地流转后引入工商资本、工业理念经营农业，要抑制可能带来的‘非农化’‘非粮化’倾向，要建立严格的准入制度。”沈北新区相关部门对此有清醒的判断。

目前，沈北已经引进了一批知名的农事企业对土地进行经营。引进农产品加工企业460家，其中世界500强企业7家，已成为全国最大的农产品深加工产业基地。这些企业在进入沈北之前都经过严格审批，要求必须是高附加值项目，通过科学使用可以使地力得到提升，又不会破坏土地。同时，这些企业还要随时接受层层监管，保证土地都用于农业项目，为此沈北每年都会用卫星航拍进行监控。

为了扩大土地流转规模，当初沈北也曾提出过较高的目标，追求过速度。实践证明，土地不能一“转”了之，这方面沈北有过教训：一家上市公司先期流转了大量土地，但后期经营不善，连续亏损，不能及时兑现合约，给签约农户带来了损失。

自那以后，沈北对土地流转伴生的重流转轻管理，重数量轻质量，重引进轻引导等一些问题开展反思整改。比如变招商引资为挑商选资，引导工商资本主要进入农户家庭和农民合作社干不了或干不好的生产环节和薄弱领域。再如发展良种繁育、高标准设施农业、规模化养殖等适合企业化经营的农业领域，并注意和农户结成紧密的利益共同体等。

青岛养殖户“保险+期货”

本报记者 刘成 通讯员 杨发鹏

前段时间，国内鸡蛋市场价格持续低迷，众多蛋鸡养殖企业、养殖户面临严重亏损。但在青岛平度市陈氏兄弟养殖基地的鸡蛋仓库里，却是另一番景象。来自山西运城、山东德州、河北深州等地的鸡蛋贸易商，6月25日以6.8元/公斤的价格进行现场交割，库存的20万斤鸡蛋卖出了“火箭蛋”的价格，这也是国内最大宗高价“期货鸡蛋”的交割。养殖基地总经理陈锡佐告诉记者，正是有了“保险+期货”的助力，他的养殖基地才没有受到市场行情波动的影响。

近年来，山东省青岛平度市结合国家中小城市综合改革的有利契机，通过打造农村金融聚集区，深入推进农产品目标价格指数保险，在全国率先以政府补贴60%保费的形式，探索出了一条“保险+期货”的护农惠农新模式。

陈锡佐的养殖场去年拿到了国内首单由政府主导并给予补贴的政策性鸡蛋价格保险。去年，陈锡佐为300吨鸡蛋入了保险，保费的60%由政府补贴，自己只出了40%即28644元，投保当天约定鸡蛋价格为3.41元/斤，在保险责任期间内，由于鸡蛋期货合约各交易日平均结算价为3.40126元/斤，低于保险约定价格，保险公司向他赔付了5244元。别看保险赔付不多，要知道他的鸡蛋一部分在当时以高于3.41元/斤的市场行情价进行了销售，已经实现了获利；一部分则按照期货套期保值交易在年前就以3.4元/斤的价格卖出去了，实现了“保底”。通过“保险+期货”交易的方式，陈锡佐发现养殖基地真能规避市场行情涨落不定的风险，不仅可以保证不赔，如果能够准确拿捏住鸡蛋市场的行情走向，还能通过期货交易“小赚”一笔。

“根据近3年的形势判断和分析，我看空年后鸡蛋的价格走势，提前下单锁定利润。所以在年后鸡蛋价格下滑的时候，化解了鸡蛋风险，弥补了在现货上出现的亏损，取得非常不错的回报。”陈锡佐说，“今年，我又为700吨鸡蛋上了保险”。

平度市通过开展“保险+期货”试点，改变了原有的农产品价格风险转移方式和国家对农产品的补贴方式，利用保险和期货市场承接和转移农产品价格风险，最终将价格风险转移分散到金融资本市场，保证了养殖户积极性。“我们通过示范带动，希望让更多种植养殖户了解‘保险+期货’知识，提高养殖户利用金融工具防范价格波动风险的意识和水平。”平度市金融办负责人孟范涛说。

云南将建105个特色小镇

有房地产开发嫌疑的一票否决

本报讯 记者周斌报道：云南省近日公布了《云南省特色小镇创建名单》，全省105个小镇入选。云南省发展改革委副主任丁兴忠在新闻发布会上表示，云南将用3年时间，总投资2000亿元，打造5个国际水平的特色城镇，20个全国一流、80个全省一流的特色小镇。各小镇将在今年9月底前全部开工建设，今年将完成投资规模的20%以上。

云南省从290个申报创建的特色小镇中筛选出105个进行重点打造，对申报小镇中有房地产开发嫌疑的、进行单纯的旅游景区景点开发等情况实行一票否决，并采取“宽进严定、动态管理、验收命名”的创建制方式，有进有出、动态调整。

记者了解到，创建共分为3个层次，第一层为创建5个国际水平的特色城镇，包括丽江古城、元阳哈尼梯田2个世界文化遗产地和大理古城、巍山古城、建水临安古城3个国家级历史文化名城。第二层为创建20个全国一流的特色小镇。第三层为创建80个全省一流的特色小镇。除以上3个层次外，云南省还将鼓励各州市、县区结合本地实际，因地制宜，建设一批州市、县区级特色小镇。

重庆荣昌区走村级集体经济发展新路——

基层组织多为群众办实事

本报记者 冉瑞成 中国县域经济报记者 杨露勇

“已完工两个工地，还有5个项目正在进行……”重庆市荣昌区昌元街道白象社区工作人员叶元忠介绍，他目前在社区刚刚成立的商贸公司兼职做项目经理。今年4月，白象社区注册成立了重庆香垣物业服务有限公司，为集体经济增加收益。

这是重庆市荣昌区今年为发展村级集体经济而做出的一项创新举措。今年，荣昌出台了《关于加强扶持村级集体经济发展试点项目和资金管理的通知》，筹资2000万元成立扶持村级集体经济发展专项资金，选取15个发展基础较好的村（社区）作为村级集体经济发展试点。从要素、资源、机制入手，努力破解制约村级集体经济发展和壮大的各类“瓶颈”，希望探索出一套行之有效的工作模式，以点带面，切实补齐基层建设短板。

重庆市荣昌区清江镇成立河中岛旅游开发公司，通过出租观光车为村级集体经济带来收益。图为游客骑着观光车游览。 罗 娴摄

“荣昌区许多村社除了财政支持，没有一点其他资金来源，有时候维持运转都困难，更别说开展集体公益项目。”荣昌区委组织部副部长钟绍智向记者坦言。

荣昌区委书记曹清尧介绍，“荣昌区探索发展村级集体经济新路子，就是要把为群众服务的资源和力量尽量交给与群众最贴近的基层组织去做，使办好事办实事的过程成为团结教育引导群众的过程”。

为了推动村级集体经济实现增收，在充分调研的基础上，荣昌区将村级集体经济发展模式划分为3大类，开展3个同步发展：一是变绿水青山为金山银山。深度挖掘当地自然资源，让集体经济与乡村旅游同步发展。二是聚焦社会资源，拓展商贸服务。建议繁华乡镇周边的村社，成立商贸公司，让集体经济与周边市场需求同步发展。三是助推现代农业，对于农业基础设施较为完善的村社，积极发展农业，让集体经济与当地农民增收同步发展。

荣昌第一高峰古佛山位于清升镇古佛社区境内，从去年开始，荣昌一家国有公司开始发展古佛山旅游。一年来，景区吃住行游购娱逐渐形成规模，但随着游客的增加，基础设施的不足也日益凸显。

今年初，荣昌区支持发展村级集体经济的政策实施后，清升镇古佛社区党委班子决定成立清升镇古佛山社区生态旅游专业合作社，专门做古佛山景区旅游开发的补充和配套服务，比如修建停车场，缓解景区停车位不足的难题，在景区外修建门面，销售当地土特产等。

清升镇副镇长邹言波介绍，今年年底，所有项目建成后，古佛山社区集体收入将达30万元，并在3至5年内达到100万元。

集体有了收入，如何保障干部不出事，为群众办好事？荣昌区制定了《集体经济民主决策三步工作法》，让社区党员、群众代表深度参与到集体经济发展的过程中来，对集体经济发展项目实施前、实施中、实施后的全过程进行监督。

集体经济组织有了收益，怎么分配？荣昌区明确规定，集体经济组织收益分配由村社自己决定。下一步，荣昌区委组织部将指导15个试点村（社区），制定《集体经济发展收益分配制度》，建议各村社自己开会研究决定集体经济纯收益的分配比例：包括村社干部奖金、村社集体继续发展的资金、基础设施建设资金等。

安徽肥东：“出口马车”跑得欢

位于安徽省肥东县开发区的安徽未来星童车有限公司，工人们正在加紧生产。近年来，该县紧紧抓住“一路一带”战略实施的机遇，努力开拓新兴的国际市场，出口结构不断优化。 许庆勇摄

本版编辑 王薇薇 秦文竹
联系邮箱 jjrbcs@163.com