

# 像保护大熊猫一样保护永久基本农田

□ 乔金亮

## 中经观点

不同于一般耕地，永久基本农田是耕地中的精华，是生产能力最好的优质耕地，法律对其实施特殊的保护措施。无论何种经济活动，只要涉及土地利用，就必须遵循土地规划和用途管制。统筹兼顾乡村各类产业用地需求，绝不意味着要与粮争地，对永久基本农田始终要加以特殊保护

据报道，某生猪企业计划占用近1.5万亩永久基本农田建设养猪场，目前当地政府已叫停相关项目，并展开全面调查。笔者认为，国家鼓励发展生猪生产，为行业提供了前所未有的宽松政策环境，但不能以此为借口违法侵占永久基本农田。统筹兼顾乡村各类产业用地需求，绝不意味着要与粮争地，对永久基本农田始终要实施特殊保护。

去年秋季以来，面对猪肉供应趋紧局面，从中央到地方为恢复生猪生产打出了政策组合拳。自然资源部、农业农村部联合出台的政策明确，生猪养殖用地按农用地管理，不需办理建设用地审批手续；在不占用永久基本农田的前提下，允许生猪养殖用地使用一般耕地，无需占补平衡，附属设施用地取消15亩上限规定。可以说，政策的内涵清晰明确，对生猪生产用地做到了应保尽保，最大限度为养殖场取得用地扫清了障碍。

以上。

其实，从产业发展实际需要看，建设养猪场并不一定非要选址在耕地上。随着现代畜牧业的发展，规模养殖场的面积越来越大。规模化养殖用地选址，应鼓励利用废弃地和荒山荒坡等未利用地，尽可能不占或少占耕地。宝贵的耕地尤其是永久基本农田应该优先种植粮食等主要农作物。去年以来，为节约集约利用土地，一些地方发展起了立体养猪场，这种模式值得鼓励。

建设生猪养殖场不能占用永久基本农田，这并不是说畜牧业不重要。畜牧业为人们提供肉、蛋、奶，因而合理安排养殖用地，全力保障发展之需，是重要的民生实事。值得注意的是，近年来，一些地方以改善环境为由，超越法律法规规定，随意扩大禁养区范围，给生猪生产带来了一定影响。要依法科学划定禁养区，取消超出法律法规的禁养规定

和超划的禁养区，不得以环保为由禁止规模化畜禽养殖。今后，应进一步鼓励生猪主销省份支持主产省份发展生猪生产，通过资源环境补偿、跨区合作建立养殖基地等方式，推动形成销区补偿产区的长效机制。

从更宏观的角度看，近年来乡村产业用地难一直困扰着部分新型农业主体。乡村产业包括乡村旅游、农产品加工等业态，对提高农民收入和推进乡村振兴有着重要意义。目前，有关部门正在研究制定完善农村一二三产业融合用地政策，用活用好农村集体建设用地，通过入股、租用等方式直接用于乡村产业；盘活闲置宅基地和农村住房，探索“点状供地”等分类灵活供地办法。下一步，要探索建立农村集体经营性建设用地入市规则、监管制度和增值收益分配机制，解决集体建设用地农村自己用不上的问题，满足乡村产业发展用地需求。

## 深化农村土地制度改革要谋求共赢

□ 刘晓萍

土地是联结城乡的重要纽带和关键要素。建立健全同权同价、流转顺畅、收益共享的农村集体经营性建设用地入市制度，将其创新优势转化为经济治理效能，有利于推动高标准市场体系建设，畅通城乡经济循环，助力经济高质量发展。

今年以来，新版《土地管理法》实施，完善要素市场化配置改革相关政策文件陆续出台，但农村集体经营性建设用地入市制度在前进路上仍面临诸多矛盾和挑战。目前看，要着重处理好以下几方面关系。

处理好地方土地出让的利益关系。在一定程度上依靠土地出让收入、土地融资搞建设，已成为不少地方的惯常模式。农村经营性建设用地入市后，建设用地供给主体将变为政府和集体并存，将对国有土地使用权一级市场造成冲击，进一步影响地方政府融资能力。如果不能减少地方政府对土地出让收入的依赖，农村集体经营性建设用地入市制度的适用空间将受到“挤压”。对此，应尽快制定具体的土地征收公共利益认定标准，建立土地征收目录清单，堵住以土地规划权替代土地征收权等漏洞。

处理好城乡产业争地关系。有限的建设用地资源，是优先用于发展农村产业，还是优先用于发展城市产业，从不同视角出发，往往会出现不同选择。地方政府往往更愿意把土地要素用于生产收益高的行业。但是，不坚持农业农村优先发展，没有更多生产要素向乡村流动和汇聚，城乡发展不平衡的矛盾就难以缓解。“四化（工业化、信息化、城镇化、农业现代化）同步”就难以实现，乡村振兴这篇大文章也难以写好。目前，农村新产业新业态不断涌现，重塑乡村发展产业体系有条件也有空间，关键在于利用好集体经营性建设用地，推

动乡村一二三产业融合发展。农村集体经营性建设用地存量规模涉及对入市潜力的判断，目前农村宅基地空置率较高，且伴随城镇化进程“人地分离”现象将会更加普遍。从长远看，农村集体经营性建设用地入市政策，应当坚持存量优先、兼顾增量原则，统筹推进农村集体经营性建设用地入市与农村宅基地制度改革，提高国土空间利用效率。对此，应加快建立健全农村存量建设用地的盘活机制，着力畅通农村闲置宅基地和废弃集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地的入市通道。

处理好土地增值收益分配关系。在允许农村集体经营性建设用地直接入市情况下，理顺收益主体和收益分配关系就成了难以回避的问题。对此，应加快构建适合国情并兼顾国家、集体和农民的土地增值收益分配体系，建立健全土地增值收益在国家与集体之间、集体经济组织内部的分配办法和相关制度安排，因地制宜设置合理增值收益比例。规范农民集体土地收益的内部分配关系，防止集体经济组织内部少数人非法处置、侵占集体经营性建设用地入市收益。财政部、原国土资源部曾出台过关于农村集体经营性建设用地增值收益调节金征收使用管理暂行办法，明确规定政府通过调节金分享入市土地增值收益及具体征收比例等。此后，各试点地区从本地实际出发出台了调节金征收比例，农村集体经营性建设用地收益分配机制正在逐步规范。从试点成果看，国家、集体、农民三者之间完全有可能在深化农村土地制度改革中实现互利共赢。

（作者系国家发展改革委经济体制与管理研究所副研究员）



### 线上交易

据报道，辽宁省于今年4月份开通了农村产权交易网络信息服务平台，农民可在平台上交易以农村土地承包经营权为主的农村产权。据悉，农户可通过网页或手机客户端在线填报产权出让信息，经产权主管部门在线审核权属信息无误后，平台自动发布。有关部门组织在线电子竞价、审查交易合同风险、出具交易鉴证书，确保交易过程真实、合法。近年来，随着农村土地“三权分置”改革、集体产权制度改革等深入推进，农民相继获得了农村土地承包经营权、集体经济组织股权等产权。但不少农民缺少信息发布渠道，一些村集体资源、资产找不到买家。此次辽宁建立全省统一的农村产权交易网络信息服务平台，有助于规范流转，推动农村生产要素合理流动和优化配置。

（时 钧）

## 行业

# 中介机构要当好资本市场“守门人”

□ 温济聪

近两个月来，无论是监管部门6张罚单剑指3家券商，还是对广发证券未尽责的处罚、对3家中介机构实施接管，均彰显了监管部门对资本市场违法违规行为持续“重拳”出击的坚定决心，必将对违法违规行为形成强大震慑。监管层应对违法违规行为“零容忍”，重遏制、强高压、长震慑；券商等中介机构则要充分发挥“守门人”作用

投行项目执业过程中未能勤勉尽责，存在尽职调查环节基本程序缺失、缺乏应有的执业审慎、内部质量控制流于形式，未按规定履行持续督导义务等重大违规行为，证监会根据违规事实和相关规定，在7月10日对广发证券采取暂停业务、实施整改等监管措施，并严肃追责相关责任人员。又如，鉴于新时代证券、国盛证券及国盛期货隐瞒实际控制人或持股比例，公司治理失衡，为保护投资者合法权益，维护证券市场秩序，证监会7月17日依法对新时代证券、国盛证券、国盛期货实施接管。

比如，因广发证券及相关人员在相关

项目执业过程中未能勤勉尽责，存在尽职调查环节基本程序缺失、缺乏应有的执业审慎、内部质量控制流于形式，未按规定履行持续督导义务等重大违规行为，证监会根据违规事实和相关规定，在7月10日对广发证券采取暂停业务、实施整改等监管措施，并严肃追责相关责任人员。又如，鉴于新时代证券、国盛证券及国盛期货隐瞒实际控制人或持股比例，公司治理失衡，为保护投资者合法权益，维护证券市场秩序，证监会7月17日依法对新时代证券、国盛证券、国盛期货实施接管。

近两个月来，无论是监管部门6张罚单

实体经济功能。要形成不能违、不敢违、不想违的资本市场诚实守信守法氛围。

另一方面，券商等中介机构则要“打铁还需自身硬”。随着新证券法的实施和注册制改革深入推进，券商等各类中介机构的责任进一步加大，各机构须提高认识、从严要求，切实把法律法规要求转化成归位尽责的内在动力和行动自觉。在尽职调查、出具意见过程中，独立客观、公平审慎；在公司内部风险机制上，健全风控、质控和合规体系；不断完善内部控制，强化风险意识，坚守勤勉底线，提高履职水平，充分发挥“守门人”作用。

毫无疑问，“零容忍”将成为遏制资本市场违法违规行为的常态。券商等中介机构必须以案为鉴、警钟长鸣，提升投研和创新能力，推动行业资管业务规范健康发展，回归业务本源，更好服务实体经济、服务居民财富管理需求。唯有如此，全面净化市场生态，诚信守法资本市场建设才会更有力推进。

日前，笔者到河北多地调研走访，无论是武安市白沙村，还是内丘县岗底村、正定县塔元庄村，这些已经实现“村强民富环境美”的村庄都有一个共同特点：曾经守着薄田穷得出名，如今安居乐业令人羡慕。这些村庄实现从“穷”到“富”转变的一个重要动力，就是坚定不移发展壮大集体经济。

小康不小康，关键看老乡。白沙村等村庄的实践证明，在农村发展壮大集体经济，不仅有效破解了村集体“空壳化”问题，还全面深刻地影响着农村生态建设、乡风文明和基层治理，从根本上筑牢了小康生活的基础，探索出实现共同富裕的路径。

从农业增效、农民增收层面看，在农村发展壮大集体经济，能够更加高效、集约利用现有生产要素，甚至激活一些沉睡的资源。2018年，中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》中，把“发展新型农村集体经济”作为建立现代农业经营体系的重要环节，并提出“深入推动农村集体产权制度改革，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东，发展多种形式的股份合作”。从实践效果看，发展新型集体经济，一方面让农民实现了在家门口就业，降低了外出务工成本，增加了农民有效收入；另一方面拓宽了农民增收渠道，既有工资性收入，也有财产性收入。

从农村社会发展角度看，集体经济的成长，让村级组织有了更多资金可以投入公共服务和基础设施，是对财政资金投入的良好补充和完善。以白沙村为例，集体经济对农民住宅、村庄道路、村级剧场、体育馆、幼儿园等设施不断投入，增加了农民的幸福感和获得感，也加快了全村的小康进程，提升了小康生活水平。如果仅靠普惠性的财政资金投入，可能在短时间内无法达到如此高的层次。特别是在生态建设方面，一些集体经济较强的村庄，要么在生态投入方面加大力度，打造宜居宜游的美丽乡村；要么本身就是靠生态产业起步，让绿水青山变成金山银山。

从推进乡风文明、提升基层治理水平层面看，发展壮大集体经济在增强农民凝聚力、提高村级组织公信力方面也发挥了积极作用。实践中，个别软弱涣散的村两委干部之所以缺少威信、在工作中无所作为，就是因为没有能力、没有实力为群众办实事、办好事。正所谓“仓廪实而知礼节”，以白沙村为例，这个村庄每年为村民固定发放18项福利，几乎涵盖群众生老病死、衣食住行等方方面面。村民的获得感越强，对村两委干部的信任感就越强，对村庄的归属感也就越强，每个人的文明举止都体现在日常“富而好礼”的言行中。

## 众声

黄 勇  
对外经济贸易大学竞争法中心主任

## 积极回应市场对公平竞争的期待

我国区域政策为先行先试提供了良好基础。无论自贸试验区、自由贸易港，还是长三角一体化、粤港澳大湾区，不同区域既可以发挥立法自主权优势，也可以探索区域内部和区域之间的协调机制。各项措施要以优化营商环境为主线，回应市场对公平竞争的期待。当前，反不正当竞争领域仍存在不少难点亟待破解。我国《反不正当竞争法》实施效果显著，但对实践中发生的问题也亟须回应。在数字经济领域，规则适用不确定性的问题可能更加凸显。比如，平台给特定的商户追加流量，究竟该认定为是针对商家的商业贿赂，还是对其他商家的屏蔽，都有讨论的空间。

吴 比  
农业农村部农村经济研究中心副处长、副研究员

## 因地制宜创新本地化金融产品

农村金融系统必须主动适应乡村振兴战略的实施要求，因地制宜地开展本地化金融产品创新，由传统的农村金融产品向全面支持农业产业、乡村发展的金融产品转化，以精准化创新满足农业农村客户需求。农业企业融资难、融资贵是长久以来难以破解的问题，是信贷资源未充分配置的体现，农业本身存在弱质性且传统抵押物不足，即使付出较高风险溢价也难以获得有效信贷资源。因此，农信社系统必须建立满足服务乡村振兴需要的金融科技服务能力，借助现代化科技平台，可在一定程度上规避农村市场地域偏、成本高、信息不对称等缺点，提高涉农信贷资金的效益和效率。

刘 多  
中国信息通信研究院院长

## 推进工业互联网创新发展

经过三年起步期发展，我国工业互联网产业发展环境持续优化，基础设施加速推进，融合应用走深向实，产业规模持续增长，对经济社会的发展带动效应显著增强，形成了战略引擎、规划指导、政策支持、技术创新、产业推进良性互动的局面。下一步，产业界要携手务实推进工业互联网创新发展，在新变革中构筑新优势。在具体措施上，一是要加强统筹，深入规划，完善新型基础设施；二是强化优势，补齐短板，增强产业供给能力；三是加强引导，释放需求，助力产业规模扩张；四是健全制度，优化环境，确保产业健康发展；五是深化开放，拓展合作，构建全新发展格局。

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 马洪超 徐达

□ 陈发明

集体经济兴 小康基础牢