

变化的基层实践 不变的土地确权



□陈建华 被称为开启新一轮农村改革“闸门”的土地承包经营权确权登记工作目前在各地次第展开,多个省份相继推出土地确权时间表。改革“冷暖”,基层最知。土地确权在保障农民财产权益方面起着关键性作用,对促进农业发展、农民增收与农村和谐举足轻重。

不变的土地确权

“现在很多农民手中都有两个承包经营权证,1998年的绿皮证和2007年的红皮证。现在这两个证上的面积、位置已经对不上了,而农民的实际经营状况又与这两个证都对不上。”江西省铜鼓县三都镇三都村党总支书记王春山说,1998年二轮承包后,2004年国务院又下发通知,要求各地重新下发承包经营权证和确权登记表。

谈起土地确权之难,铜鼓县农业局局长金霄颇感无奈:“由于生老病死、婚姻嫁娶等原因,农村家庭人口有所变化,村里又根据这一变化

对土地进行了动态调整,按照国家政策这是不允许的,但实际不少地方都是这么操作的。”

2013年,我国提出“用5年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作,妥善解决农户承包地块面积不准、四至(土地方位)不清等问题”。农村土地确权工作成为各地近年内必须完成的工作。然而,不少地方仍难以形成统一、完善的工作推进计划。

多地基层干部介绍,按照我国有关政策,农村承包土地在承包期内不允许调整,但实际上很多地方都约定以村小组为单位三五年调整一次,这就导致土地实际承包经营状况发生了较大变动,与1998年二轮承包确权 and 发证的情况

不相吻合。

金霄表示,根据调查,1998年后,当地土地承包经营状况没有发生改变的大约只有30%，“现在国家进行新一轮确权登记,是以二轮承包时的状况为准还是以当前的实际情况为准,分歧很大”。

“多出来的面积”怎么办?

由于自然变迁、土地征用、自行开垦耕地、农转非以及婚丧嫁娶等,农村土地状况变化比较普遍,各户人口数变动更大。是按现有人口及土地占有状况确认土地权利,还是打破土地占有现状,重新分配土地再确认权利?

中国社科院农村发展研究所社会问题研究中心主任于建嵘等专家认为,按现有人口以及土地占有状况确认土地权利,即维护现有土地承包关系长久不变,赋予农民原有农业承包土地永久使用权。农户享有原始承包土地的占有、使用、收益、处分(包括转让、赠与、抵押、继承)等各类物权权利,但不得改变土地的农业用途。

实践中,部分基层干部反映,当法律规定与村规民约相碰撞,有可能会带来新的纠纷隐患。铜鼓县大墩镇镇长王闰春说:“写明四至,以后就没有办法再做调整了。一户人家如果人口增加了,那人均耕地自然就会减少,反之如果人口减少了,人均耕地就会增加,这样明显就不公平了。”

“多出来的面积”怎么办?新一轮确权登记后,农村承包土地面积可能会超过现有统计面积,国家粮食直补和农资综合补贴该不该相应增加?

此外,如何防范可能出现的偏差也值得关注。不少基层干部担心,新一轮确权登记后将会异化农民对土地的物权意识,土地的抵押、流转有可能成为变相的买卖。三都镇党委书记刘莉表示,现在农民都知道土地所有权是集体的,他们只有承包经营权,但通过这一轮确权发证,很多农民会误认为以后土地是其个人资产,可以任意抵押、流转。“有的农民把土地流转几十年,租金一次性付清,这实际上就成了变相的买卖。”

声音

“玉米进口,中国领导人担忧它会重演另一种作物——大豆的历史。”

——美媒称中国担心玉米进口步大豆“后尘”。据美国《华尔街日报》亚洲版网站报道,继续进口玉米还是大力提高国内产量的问题上,中国正处于十字路口。去年我国玉米进口下降37%,但由于月度进口量创最高纪录,我国仍是玉米净进口国。

“各地推进农村土地改革,如果目的是为了拿到更多非农业建设用地的话,就违背了中央的初衷。”

——中央农村工作领导小组副组长兼办公室主任陈锡文近日表示。

“决不允许城里人到农村买地建房所谓的‘逆城镇化’行为。”

——国土资源部部长、国家土地总督察姜大明如是说。

“经营主体重视农产品质量安全,本身就是竞争力。”

——农业部副部长牛盾认为,确保质量安全和品牌化是提高农业竞争力的有效措施。他说,一个国家是否强大,一个国家的农产品是否有竞争力,标准化的工作极其重要。标准可以成长企业、强大企业。

“土地规模经营不是越大越好。”

——农业部农村经济体制与经营管理司司长张红宇认为,在现有生产条件和农村人口仍然很多的情况下,土地经营规模过大会影响土地产出率和农民就业,不利于农业增产和农民增收。因此,要充分考虑地区差异等因素,因地制宜确定本地区土地经营的适宜规模。

“如果协调得好,真正做到城镇化健康发展,那么,城镇化和粮食安全不仅不存在矛盾,而且还应当是统一的,因此现阶段各级政府还要重视协调,不要因为城镇化而占用粮田。”

——中国工程院院士朱英国表示,政策是好的,但还要看能不能得到有效地执行。要把科技、政府、市场结合起来,最终依靠我们自己来解决粮食安全。

“食品标准清理工作中遇到的最大困难在于风险评估方面。”

——国家卫生计生委食品安全标准与监测评估司司长苏志介绍,由于风险评估工作的科学性很强,一方面要找到人体健康的耐受量,另一方面要根据中国人的膳食结构,把耐受量分配到各类食物中去。

“保障房建设仅靠中央财政投资和地方政府投资远远不够,引入民间资本积极参与保障房建设是大势所趋。”

——全国人大财政经济委员会副主任委员辜胜阻的一项调查显示,农民工市民化的人均成本约在10万元,住房问题是阻碍农民工市民化的最大障碍。

★警言

把农业 GDP 留给难以体面进城的农民

□贺雪峰 改革开放以来,农村成为中国现代化的稳定器与蓄水池,正是农村廉价劳动力和农村社会保持了稳定,而使中国可以保持“发展中的稳定”。城乡二元结构有效缓解和消化了城市内的二元结构,小农经济构成了中国农村稳定的基础。未来20~30年,中国农业GDP占比将继续下降,但农村人口仍将保持在一个相当庞大的数量。农村是否可以保持稳定,农村能否继续作为中国现代化的稳定器与蓄水池,从而为中国发展提供战略纵深,将事关中国现代化的成败。中国式小农经济将在未来二三十年内仍然构成中国农村稳定的基础。

当前大约有80%的农民家庭都存在年轻子女外出务工以获取务工收入、年龄比较大的父母留守在家务农以获取务农收入的情况,这种“以代际分工为基础的半工半耕”结构是中国式小农经济的核心结构。

这一结构具有重要功能。一个农民家庭,因为同时有务工和务农两笔收入,这个农民家庭的劳动力再生产就可以完成得比较顺利,家庭

生活质量比较高,生活得比较体面。它是理解中国经济奇迹和中国模式的一个关键,同时对于理解中国社会结构的稳定性有重要意义。

当前我国有接近7亿农村人口,其中农业劳动力人口有近3亿人,此外,还有2亿多进城务工经商的农民工。除去少部分可以在城市体面安居的进城农民,仍然留守农村的农民急需要依托农村、随时可能返回农村的进城农民工之和应在9亿左右,这9亿农民是我们应当关心的首要问题。

虽然在农民收入中,务工收入占比越来越大,但至今农民收入中仍有大约50%来自农业。不足10%的农业GDP由9亿农民来分享,人均不多,但对农民极其重要。在可见的将来,9亿农民中的绝大多数仍然要依托农村,依靠农业收入,因为9亿农民进城一定是一个漫长而艰难的过程。既然如此,如何将不大的农业GDP留给难以体面进城的农民就非常重要。

那么谁是农民?农民被认为是在中国发展中缺少机会和缺少能力的大多数人。农民不是

指从事农业经营的工商资本,不是专业大户,不是家庭农场主,也不是所谓职业农民,而是“人均一亩三分、户均不过十亩”的最普遍的“小农+自发土地流转”形成的“中农”,他们是农民中的绝大多数。

现在国家提出农民收入倍增计划,提出解决“三农”问题的功夫在于减少农民。问题是减少农民不能变成将无法在城市体面安居的农民弄到城里去,而由国家扶持留村少数农民成为农场主实现收入倍增。这样不仅解决不了农民问题,反而会导致严重的城市贫民窟问题。

笔者以为,从当前中国国情来看,城市是中国现代化的发展极,农村是中国现代化的稳定器,以家庭经营为基础,以社会化服务为抓手,推进农业机械化,为农民提供进行农业生产所需要的基本公共品(水利、技术等),从而在既提高农民收入,又提高农产品产出的基础上,建设有中国特色的农业现代化,是农村农业发展的最好选择。(作者系华中科技大学中国乡村治理研究中心主任、博士生导师)

★思考

对农民增收的事要真上心

□瞿长福 “农民的事,说简单就简单,说复杂就复杂,就看你是不是真上了心。”这是一位县委书记几年前谈农村工作时对笔者说过的一段话。

就农业而言,农业地区通常以种植粮棉或其他农作物为主。改革开放前,大家都搞农业,即使农业份额较少的地方,在个人收入和地方收入上差别也不是很大,各方面压力都不明显。改革开放后,农业地区与非农业地区的差别越来越大,尤其在农民收入和地方财政收入上形成了巨大的反差。收入差别一大,农业地区的压力就大了,如何让农民增收、让地方财政增收,就成为农业地区的两大刚性任务。

于是,以增收作为具体目标的发展之道,就成为产粮地区也就是农业地区破解发展难题的主要内容,也成为许多地方县域经济发展的突破口。为了增加农民收入,就要想方设

法在“农口”出新招,要么调整种植结构,要么调整种植规模,等等;为了促进地方发展,就要改变原来以农为主的产业结构,在非农业产业中想办法,等等。这个时候,成绩开始显现,但各种问题也都会随之产生。因为出台的每一个举措、采取的每一个动作,都会涉及农民、涉及农村,稍不用心,就可能种瓜得豆、事与愿违。

以农民增收为例,各地出的招数、想的办法可谓不胜枚举。当年一些地方政府部门号召农民种这养那,因为信息不对称等原因导致种出来后卖不出去,农产品“卖给”乡政府的事没少发生。这当然不能怪这些部门,因为种养什么产品实在不是他们的专长。但同样的事,因为用心不同,结果也不同。曾经有个农业大县看见别的地方养麻鸭,也要求全县

农民养,有个乡一看都养麻鸭,销路会成问题,就告诉一些养殖户不如改养鸭苗,结果卖鸭苗赚了钱,养鸭的都赔了本。还有好些事,就是因为乡里对农民的事多上了点心,使农民少吃了亏。

这是多年前的事了,近些年,地方干部直接告诉农民种啥养啥的少了,但探讨农民增收仍然是一件大事。比如通过土地流转扩大经营规模,各地已逐渐达成共识,实践中有的地方推行很成功,大户高兴、农民得利,不过也有地方搞得矛盾重重。矛盾在哪里?大多是农民不愿意流转,但地方觉得这是为农民做好事,土地转出去有稳定租金,劳力省出来可以打工,多好的事啊,但他没有弄清楚农民的真实想法,结果一推行下去,吃力不讨好。(作者系《经济日报》资深记者)