



让农民集中居住 切忌“运动式”推进

□顾仲阳 眼下，新农村、城镇化建设如火如荼。不少地方在推进过程中，把农民集中居住作为一项重要内容，不少农民告别一宅一院，住进集中建设的新楼房。

集中居住给农民生活带来的变化确实不小。住房条件明显改善，基础设施标准更高，配套设施更加完善，公共服务更加便捷。整体上，与原来的村庄相比，农民集中居住的小区现代化程度明显提升。笔者在采访中，听到不少农民高兴地说，现在生活条件明显改善，与城里人差不了多少。

出现的问题也不容回避。一些农民特别是40后、50后集中居住后，务农不方便，打工无技能，生活成本提升，收入却没同步增长。有些家庭经济条件本来就不太好的农民，为了不拖新生活的后腿，不惜举债。也有部分农民，不想上楼，但迫于各种压力，被迫上楼。

这些集中居住“后遗症”的出现，跟一些地方“运动式”行政强力推进密切相关。一些地方，宅基地整理动不动就搞整村推进，空心村整治动不动就整乡推进，集中居住的小区不动就统一入住。一些地方，集中居住的楼房遍地开花，不管是不是建在城镇建设规划区内。有些农民不愿意、不配合，一些不尊重、违背甚至强迫农民意愿的举措随之跟上，干群矛盾、群众上访甚至极端事件时有发生，影响了社会和谐稳定。

农民住哪里，原则上应自主选择。政府“运动式”推进集中居住，背后的动力是土地财政、政绩工程。农民集中住楼房，节省出来的宅基地，一些可以转化为建设用地，出让收入转化为财政收入。这个过程中，成块连片的土地更好出让，“不配合”的农民显然“碍事”地挡住了“财路”。这样“运作”出来的土地财政，一部分补贴让出宅基地的农民，盖集中居住的新楼，配套更好的设施，推进城镇化；另一部分可以在更大范围内推进经济社会发展，改善民生，出政绩。

这么做，有其合理性。一方面缓解了政府“没钱干事”；另一方面，生产生活条件、公共服务改善，老百姓也从中受惠。分散居住，浪费宝贵的土地资源，基础设施和公共服务配套成本高、难度大。集中居住在不少地方确实也有现实的必要性。

一些地方，比如不少城郊，农民对土地的依赖性减少，很多壮劳力在非农领域稳定就业，随着收入水平的提高，他们有改善生活条件的意愿。这时候政府适度引导，农民进城上楼，水到渠成。而另一些地方，经济发展比较滞后，非农就业机会比较少。这些地方的集中居住，就要逐步推进。对继续留在农村的，继续通过新农村建设改善他们的生产生活条件；对上楼还种地的，要充分考虑农民务农的方便，居住地不能离耕地太远，房子设计也要考虑农机具摆放等现实需要；对那些上楼后不想继续务农的，地方政府要加强技能培训，加大劳务输出，创造更多就近就业机会，让他们有稳定的收入来源。

总之，集中居住切忌打着为民谋福的口号，搞简单粗暴、运动式推进。一定要在尊重农民意愿的基础上，因地制宜，循序渐进。

在城乡一体化中实现粮食丰收农民增收

□王立彬 农业部日前宣布全国粮食产量有望再创历史新高，实现新中国成立以来首次连续十年增产。今年粮食生产在遭遇了东北低温春涝、西南西北冬春连旱、夏季南旱北涝以及害虫频发等灾害的多重考验之下，取得历史罕见的“十连增”，为实现全年国民经济发展目标提供了有力支撑。

粮食是“稳民心、安天下”战略产业。农民是粮食生产的主体，“稳民心、安天下”，归根到底要让种粮农民分享丰收成果，使我国农村经济走上农业丰收、农民增收的可持续发展道路。新世纪以来，在党中央两个“反哺”战略决策下，通过系统性的农村税费改革、托市收购等粮食流通体制改革，解决了粮食丰收、农民减收的“谷贱伤农”难题。

按照世界各国工业化的经验，粮食增产但

农民不增收、粮食不增产而农民增收、粮食不增产农民也不增收都是可能出现的。我国在农民稳步增收的同时实现粮食“十连增”，是值得书写的成就。同时，我们也要清醒地看到，在耕地、淡水资源和光照气候条件下，我国农业生产面临越来越大的自然条件压力。

在基本国情和自然条件限制下，确保粮食丰收、农民增收的可持续性，只能更多通过释放制度性红利。在我们这个有13亿人口的农业大国，确保粮食丰收、农民增收持续“两全其美”，只能依靠全面深化改革，走一条工业化、城镇化、信息化和农业现代化的多赢之路。党的十八届三中全会通过的决定强调，必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

[分析评论]

土地制度改革须抓住赋权公平平稳三大核心点

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》日前全文发布,《决定》在统筹城乡发展、完善农村产权方面以土地制度改革为突破口,提出了赋权于民、平稳推进、兼顾公平等改革思路,对盘活土地资源、保障农民权益和推进城镇化建设都将起到重大影响。

□郭雅茹

土地权利赋权于民 城乡建设用地流转并轨

农村土地是农民现有最大的财产性收入来源,长久以来,我国农村集体建设用地不能参与市场交易,农村土地抵押、担保等权能也没有放开,使农民无法完整地享有土地财产权。此次《决定》中关于农村土地的多项改革设计,如“建立城乡统一的建设用地市场”“推进农民住房财产权抵押、担保、转让”“赋予农民承包经营权抵押、担保权能”等,打破了城乡二元土地产权体系,并将更多土地权利“赋权于民”。

首先,《决定》力图破除城乡二元土地产权体系,建立城乡统一的建设用地市场。中国人民大学公共管理学院副院长严金明说:“建立城乡统一的建设用地市场,实现同地、同权、同价,就是把城乡集体建设用地放置于同一个平等、公平的市场环境中,这将成为农村土地领域的一项重大变革。”同时,允许农村集体经营性建设用地直接入市,意味着跨过了以往“政府征收”环节,收益的大头从政府和房地产商,扭头转为村集体。而作为集体经济组织成员的农民,将成为最直接的获益方。

第二,《决定》要求保障农户宅基地用益物权,探索农民住房产权抵押、担保、转让。专家认为,这主要是考虑城镇化进程中部分农民的切实需要。“在城镇化过程中,往往涉及到居民点拆迁和宅基地的退出。为此,《决定》赋予了农户对宅基地更多的自主权,由他们自由决定住在哪里。另一方面,农民在谋求发展时需要贷款融资,但2007年出台的《物权法》规定,农民的宅基地是不允许抵押贷款的。于是《决定》提出将宅基地作为抵押担保,通过改革创造条件。”严金明说。

第三,决定赋予承包经营权抵押、担保权能,物权得以全面释放。农业部经管司副巡视员赵鲲鹏表示,允许对承包经营权进行抵押和担保,实际上是为了进一步满足农民对资金、资本的需求,使承包经营权的物权属性更为彻底。

中国社会科学院学部委员张晓山进一步强调说:“赋予承包经营权抵押、担保权能,可以帮助农民得到更多的流动资金。但如果出现农民经营不善,银行贷款收不回来的情况,农民的承包经营权就会丧失,银行是要把农民的地收走吗?因此,还需要研究相应的农业保险和再担保机制,配套的相关法律法规、政策措施都要紧跟其

后。”

利益分配兼顾公平 征地保障实行多元化

除了将土地权利赋权于民,《决定》中提出的“缩小征地范围”“兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制”等制度设计,则意在使土地利益分配更为公平、公正。

首先,为逐步放开集体土地流转市场,《决定》提出“缩小征地范围,规范征地程序”的要求。中国社会科学院农村发展研究所研究员王小映说:“开放流转市场就意味着缩小征地范围,这两样实际上是相辅相成的关系。在允许集体经营性建设用地直接入市后,缩小征地范围已是必然。”

据王小映分析,当前我国城镇化还在发展,缩小征地范围的过程宜循序渐进,可采取分类推进和分步推进两种方式。“分类推进,就是把集体建设用地分为经营性、住宅等几大类,使其逐渐市场化,进一步开拓二级市场;分步推进,则可以从规划圈外到规划圈内,慢慢扩大范围。”王小映说。

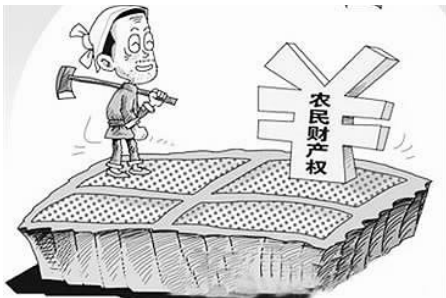
严金明表示,缩小征地范围对“土地财政”影响较大。“政府过去通过征用农地来增加财政收入,以后这一渠道就没有了,这是一个很大的变化。所以,改革在执行时或许会遇到一些阻力。我认为解决这一问题的根本是尽快出台配套措施,房地产税、资源税等都要跟上。”

第二,《决定》指出,土地增值收益分配机制要兼顾国家、集体和个人,合理提高个人收益。专家认为,所谓兼顾土地增值收益分配,就是既要保障农民财产权益,又要照顾到政府的财政收入,具体的分配比例还要等相关操作细则出台,视具体情况而定。

“土地增值收益,应由土地所有者和土地使用者共同享有。”严金明说,“根据《决定》,今后农村集体经营性建设用地出让后的所得,绝大部分应归集体所有,政府或可以通过收税来取得一部分收益,用于基础设施建设等民生工程。若农民的土地增值是由于附近修建了公路、地铁或公园,国家则应通过税收、管理费等形式,将农民的部分甚至大部分收益收回。如果农民是基于自主经营管理带来了土地的增值,则应该归农民自己所有。”

第三,对被征地农民补偿过低的问题,《决定》提出要“完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制”,使农民生产、生活有保障。专家表示,

随着我国城乡人口结构和劳动力结构的变化,要确保粮食丰收、农民增收,必须创新农业生产经营体制,稳步提高农业组织化程度,培育和壮大新型农业生产经营组织。在稳定农村土地承包关系并保持长久不变、坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,通过赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能,鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转。还要健全农业支持保护体系,改革农业补贴制度,完善粮食主产区利益补偿机制。探索完善农业保险制度。破除城乡二元结构,打破制约农业现代化的一系列“二元化”障碍,这样才能确保促进农业发展、农民增收。



所谓多元保障机制,包括货币补偿、实物补偿、留地安置等,地方可根据实际情况实行不同的安置方法。王小映说:“提高征地补偿款是个大方向,但须逐步提高,小步快跑。一下子提得过高容易引发社会矛盾。当务之急是制订农村集体土地征收补偿标准,并逐步实现城乡标准的统一。”

同时,还可将货币补偿与实物补偿、留地安置等结合起来,采取股份入股等方式,使被征地农民的补偿具有延续性。

强调慎重改革 力求平稳过渡

土地制度改革影响重大,牵一发动全身。正因如此,《决定》在表述中多次强调慎重稳妥,在改革起步期更要平稳谨慎。

首先,集体土地流转由经营性建设用地起步,可以保障改革平稳。王小映表示,所谓集体经营性建设用地,在目前来看主要指过去的乡镇企业用地。一些闲置的、废弃的集体建设用地,如果用于经营用途,也可以称为集体经营性建设用地。“强调‘经营性’建设用地,意味着把情况更为复杂、并具有福利配置性质的宅基地暂时摘了出来,为的是保障改革平稳过渡。”王小映说。

第二,对农户住房产权改革提出“选择若干试点”“慎重稳妥推进”“探索渠道”诸多要求,也凸显了谨慎的态度。

王小映表示,决定对宅基地改革的表述之所以特别慎重,是因为面临的情况比较复杂。“像小产权房问题、一户多宅问题、违章建造问题等,都需要先作出清理,明确权属,然后才能建立城乡统一的房地产流转市场。同时,还应建立城乡一体的住房保障体系,保障生活困难的农民与市民同样享有住房保障待遇,做到开发市场的同时,完善政府的保障职能。”

他认为,决定只是确定了改革方向,对于宅基地如何流转、流转的条件、市场如何放开等,还要看《土地管理法》如何修改。“不过未来城乡住房流转市场很可能统一,宅基地补偿和国有土地的补偿机制也将实现并轨。”

严金明则强调,对农户宅基地有偿退出等方面要防止冒进,决不能违背农民意愿,以行政手段强迫农民执行。

“救人村官”彰显公仆本色

□袁赛男 不久前,为救助遭遇车祸的孕妇,浙江省温州市平阳县村官王青意、蔡福想,不幸被其他车辆撞碾身亡。追悼会上,上千名乡邻自发前来送别和悼念这两位英雄。

危难时刻见精神,生死关头显人品。虽然这是一件突发事件,虽然这是一个瞬间的选择,但是倘若没有时刻为民着想的高尚品质,没有居其职谋其事的责任担当,就不会有两位村干部

关键时刻的挺身而出。正如报道中所说的,这两位基层干部生前就是全心全意为人民服务的光辉典范,曾先后十余次获得省、市、县级荣誉、先进,在群众中有口皆碑。因此,路见危难,舍身相救,这是他们本能的责任心和善意,更是一种基层干部“公仆本色”的体现。他们用实际行动告诉大家,在群众需要帮助时,党的干部一定会义无反顾,舍身救助。

可以说,在“村官集体瓜分316套安置房”、“村官侵吞巨额补偿款”等村官负面新闻频出的今天,王青意和蔡福想的英雄事迹为“村官”一词输入了强劲的正能量,让人民群众对村官多了一份理解和信任。也希望“救人村官”的壮举能感染更多的人,让更多的村干部牢记人民公仆职责,为基层农村工作者增添光彩,为老百姓多办实事!