

美丽乡村要有科技含量

□王玉琪 农业部“美丽乡村”创建活动典型人物推介投票已经开始，按照活动的要求，要推出科技之星、沼气之星、环保之星、致富之星、文明之星和农民满意的农技员（以下简称“五星一员”）等典型人物。咋一看有点不解，所谓美丽乡村，从字面上理解，重在“美丽”二字，山清水美环境美。而这“五星一员”之中，与之关系最密切的也就是“沼气之星”、“环保之星”和“文明之星”三员，至于“科技之星”、“致富之星”和“农民满意的农技员”，似乎与活动主题关系不大。

心有所惑，便欲求解。找来上半年关于“美丽乡村”创建工作的相关资料仔细阅读，心中所惑顿解。原来这看似与“美丽乡村”无关的两星一员，其实关系甚大。美丽乡村之“美丽”，该有两个层次上的含义。一个是外在之美，村容是否整洁，环境是否优雅，设施是否齐备，民风是否淳朴。另一

个则是内在之美，集体经济搞得怎样，有没有一定的集体经济积累？农民增收搞得怎样，是不是达到了小康的标准？社会保障搞得怎样，能不能做到无后顾之忧？

外在之美，只需投入一定的资金，实现起来并不困难，内在之美实现起来却不那么容易。而内在之美，在美丽乡村的创建过程中尤为重要。美丽乡村创建的三大要求是“生产、生活、生态”，生产要发展，生活要富裕，生态要美好，“生产”始终是放在第一位的。因为生产不发展，农民挣不到钱，就不能过上舒心的日子；生产不发展，村级集体没有一定的经济实力，哪里还有钱去改善环境？因此发展生产是美丽乡村创建的基础。

发展生产靠什么？一靠政策，二靠科技。这些年党的强农惠农政策接连出台，为农村发展生产、农民增收致富提供了强有力的政策支持，在此情况下，科技的作用便愈显重要。从

宏观上看，我国粮食生产连续十年保持丰收的良好势头，得益于一大批优良品种和重大集成技术在生产实践中得到很好的推广和应用。而对于农民来说，正是那些“农民满意的农技员”为他们带来了先进实用的农业科技知识，农技员传授的每一项技术，解决的每一个问题，都会给他们那一亩三分地增添几分丰收的喜悦，并培养出一个个“科技之星”和“致富之星”。由此可见，无论是对国家的粮食生产，还是对农民的现实收入，科技的作用功不可没。

一个美丽的乡村，必定是一个具有发展现代农业良好基础的有一定科技含量的乡村。这样的美丽，既秀于外，更慧于中，农民才能真正过上小康生活。倘若在美丽乡村的创建过程中只注重外在的形象之美，却忽视了生产的发展和农民收入的提高，这样的美丽便如麻袋上绣花一般，中看而不中用。

[分析评论]

稳定放权探索：土地承包经营权的三个着力点

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对土地承包经营权作出一系列表述。包括稳定承包经营权关系“长久不变”、赋予其抵押和担保权能、允许其入股发展产业化经营等。专家表示,强调“长久不变”奠定了农村基本经营制度长期稳定的基础,赋予承包经营权更加完整的物权属性、探索入股取得财产收益,进一步释放了农民的土地权利,促进农民增加财产性收入。

□陈瑜

重申“长久不变” 法律赋权是前提

继十七届三中全会和今年中央一号文件后,《决定》再次重申,“稳定农村土地承包关系并保持长久不变。”使这一政策导向更为明确。农业部经营司副巡视员赵鲲鹏表示,实现“长久不变”,可以破解土地承包关系不稳的困扰,奠定基本经营制度长期稳定的基础,确立了农民与土地长久的关系和地位,也使土地家庭经营这一基本经营制度长期稳定下来。是保护农民财产权利、促进农业生产力水平提升、促进农村社会和谐稳定的重要举措。

“不过,强调承包经营权“长久不变”,是一个既放心又让人‘操心’的表述。”赵鲲鹏说,“放心的是党中央做了明确规定和明确宣示,‘操心’的是在实践中还缺少路径和法律支持。”

“长久不变”到底有多长,也为正在开展的承包经营权确权登记工作带来困扰,目前各地对此认识很不一致,有的认为是长期不变,有的认为是永久不变,有的认为还是30年,于是印在各地承包经营权证上的期限也不统一。确权登记工作因法律未予赋权而受阻,直接影响到承包经营权有序流转,更难以捍卫农民的土地财产权益。

因此,将“长久不变”落到实处的前提,除了政策定位之外,还要尽早修订《农村土地承包法》相关条款,赋予农民更长久的承包期限。解决农民进城后农村土地承包经营权有偿退出、权利继承等问题,完善对农村土地承包经营权的物权化保护。

抵押担保权使土地变“活” 点燃金融下乡热情还需“三把火”

长期以来,受土地承包经营权物权属性不完整的制约,农民手中的承包经营权证更像是一种虚拟的权利,不能转化为市场资本。此次《决定》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,意味着在现有政策框架内,这些虚拟的权利有望变实,在修订相关法律后,农民就能以土地承包经营权进行抵押、担保等活动。

农业部经营司副司长黄延信表示,《决定》赋予土地承包经营权抵押、担保的权能,扩大了农村有效担保物范围,将活化土地使用权的金融功能,缓解农民普遍面临的融资难题,为农业现代化发展提供强大动力。

事实上,赋予土地承包经营权抵押、担保权能,中央政策已经在林地承包经营权方面进行了成功实践。2008年,《中共中央关于全面推进集体林权制度改革的意见》规定,林地承包经营权人可依法对拥有的林地承包经营权和林木使用权进行转让、入股、抵押。另外,近年来,不少地方对赋予农民土地承包经营权抵押担保权利也进行了积极探索,一定程度上改善了农民融资难状况。

不过,《决定》毕竟只代表了政策上的松动,地方探索也只是试水。国务院发展研究中心农村经济研究部副部长刘守英认为,点燃金融下乡热情,彻底解决农民融资难题,还需烧三把火:一是修订《土地承包法》《担保法》等相关法律条款;二是出台具体操作细则,规范土地流转市场,方便银行在市场中将承包经营权“轻松变现”;三是将“承包权”与“经营权”分离,使信贷需求更高的流转大户能够凭“经营权”向银行贷款。



允许承包经营权入股 风险防范机制需加紧研究

近几年,土地承包经营权在城镇化发展迅速的江浙一带农村较为盛行,普遍做法是,将土地承包经营权以股权的形式流转给村集体经济组织统一经营,农民在取得股份收益的同时,从农业生产中解放出来,土地的规模化、机械化经营也得以实现。从现实情况看,承包经营权入股已具备了较好的地方实践基础。为此《决定》允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。

据赵鲲鹏介绍,根据各地探索情况,农户将土地承包经营权入股后,大致分为“生产在家,服务在社的土地股份合作”“由合作组织直接经营的农业生产合作”以及“委托给企业或农户经营的集中委托经营”三种模式。但无论哪一种,将承包经营权入股后,“合作伙伴”之间都形成了紧密的关系,需要相互之间极为信任。如果股份合作组织盈利,农民能够更多地分享现代农业的增值收益,反之,农民也要跟着一起赔钱。

关于将承包经营权入股,还有很多问题亟待研究。“比如,股份合作组织一旦破产,农户的‘股份’怎么办?土地是不是要列入破产清算当中?有些地方规定,承包经营权不纳入破产时的财产进行清算,但有哪些防范机制来保障?改革的方向明确了,还需要政府和百姓间建立风险防范机制。”赵鲲鹏说。

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。

丰收过后勿忘弥补水利欠账

□张雪 我国粮食生产喜迎“十连增”,是众多因素共同努力的结果。这当中,一定离不开水利的有力支撑。特别是今年,在“南早北涝”的“双重考验”下,水利工程发挥早能灌、涝能排的作用,有力地化解了干旱和洪水对粮食生产的威胁。

“水利是农业的命脉”,这句话高度概括了水利对于粮食生产的基础作用。我国对水利建设一直高度重视,把农田水利建设摆在保障农业稳定发展和国家粮食安全的突出位置来抓。随着近年来“真金白银”的投入,农田水利建设取得了有目共睹的新进展,为粮食连年丰收创造了有利条件。

然而,成绩的背后,我们更需正视农田水利欠账多、基础依然薄弱的现实。有很多老问题并没有完全解决:比如,目前我国还有近一半的耕地缺少灌排条件,现有灌区工程老化、失修严

重;再比如,农业用水方式粗放、利用效率低下问题仍然十分突出,农业用水量占到全社会用水总量的60%以上。另一方面,还要面对一些新情况:近年来气候变化带来气温升高、雨带波动等问题,传统的旱涝格局发生变化,现有农田水利设施在功能定位、建设标准、配套装备等方面不适应的问题日益显现。

这首先需要解决好投入的问题。农田水利建设带有很强的公益性,要发挥公共财政在建设投入中的主导作用。但水利投资欠账很多,不论是大的水利项目,还是小型农田水利设施的建设,光靠财政投资难以满足需要,还需要深入研究资金筹措新机制,努力拓宽资金渠道。要增加财政贴息,扩大政策性贷款规模,积极探索收益权质押贷款、设备设施融资租赁等,加强对农田水利建设的金融支持。

随着投入力度的增加,大量的农田水利建

设项目都将进入实施阶段。要确保项目更好落地见实效,要在项目管理机制上多加探索。针对一些地方“等靠要”思想抬头等问题,农田水利基本建设项目立项,要引入竞争机制,对政府重视、部门配合、群众积极性高的地方,优先支持。并且,项目的实施要充分做好规划。要科学确定农田水利建设的总体规模、目标任务和工程布局,确保农田水利基本建设因地制宜,优先解决突出问题,有重点也要有延续性。

“十连增”过后,我们又站在了新的起点。眼下正是冬春农田水利建设的关键时期,要抓紧时间对水毁灾损工程进行修复,确保春播春种;加快小水窖、小水池、小塘坝、小泵站、小水渠等“五小水利”工程建设,搞好雨洪资源利用,进一步提高抗旱减灾能力,为明年的粮食生产打下坚实基础。

让农民共享集体土地入市交易增值

□陈清波 党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出:“在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。”笔者学习思考后认为,集体建设用地的出让收益如何分配,这是一个新课题,也是一个涉及分配公正与否的大问题,不仅要研究土地出让收益如何在村集体经济内部恰当分配,而且还要考虑如何让承担基本农田保护任务的地区和农民共享问题。

非农建设用地由以往的政府向农民征收、耕地转建设用地、集体所有转国有后再供地,改变成为允许符合规划和用途管制的集体土地直接上市交易,必将导致巨大的土地出让金由以往的政府财政收入,改变成为能出让土地的村集体及其村民收益。这一巨大的利益改变可举例加以说明。例如,浙江省经济较发达的余姚市(县级市),现市郊国有建设用地用于商品住房建设的出让价已达600万元/亩,如按老办法征地、转性、出让,被出让地块的土地承包户和村集体只收取征地补偿金和青苗补偿费等约7万元/亩,余姚市财政收取土地转性过程中的大部分税费及出让金的绝大部分合计约580万元/亩;宁波市、浙江省以及中央财政也分享少量税费。若仍按现行税费项目收缴,那么,村集体及其村民将收益出让金的大头约560万元/亩。这土地出让金的大头,以往由余姚市财政收取后通过增加支农资金、投建城乡公共基础设施、改善民生福利等途径,基本上让全体市民共享,改成集体土地直接入市交易后有可能变成极少数能出让地块的村集体及其村民专享。就全国范围看,集体土地直接入市交易,将导致全国每年2万多亿元土地出让金分配不公,还将造成地方政府能用于公共设施建设和公共服务的财力大幅缩减。

土地出让金的大头,之所以必须由政府财政收取、应让广大人民群众共享,主要理由是:第一,一些城郊经营性用地的出让价之所以那么高,主要是政府规划限定和以前财政大量出资投建街路、学校、医院、公园等公共设施的结果;第二,在耕地保有量逼近18亿亩红线、耕地转建设用地总量严控的条件下,城郊耕地大量转用于建造商品房等,建立在其他地区的大片农田必须种粮的基础上,依赖于其他地区的农民承担了保护基本农田的国家任务。

近日,中国社科院农村发展研究所宏观室主任党国英在谈土地制度改革时说:“城市对农民的征地补偿标准,大大低于土地市场价格。”笔者以为,征地补偿标准虽不能太低,但不能等同于经营性用地的市场价——因为土地出让收益也应该让那些承担基本农田保护任务的地区分享,应让种粮农民分享,而且政府向农民所征收的很大一部分土地用于城乡公共基础设施建设和公益设施建设,建设用地是行政划拨,政府不支出让费。

如何让多数承担基本农田保护任务的地区和广大种粮农民共享巨大的土地出让金?笔者认为宜采取的办法是:对土地出让收益按累进税制征收,其出让土地亩出让价越高则适用税率越高,将村集体及村民可分配的集体土地出让收益限定在适当范围之内,使出让金的大头仍由政府财政收取,让广大人民群众共享。