

治理者说

农地“三权分置”助推农业现代化

日前,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,明确将土地承包经营权分为承包权和经营权,实行所有权、承包权、经营权分置并行(以下简称“三权分置”),着力推进农业现代化,这是农村改革的又一重大制度创新。“三权分置”的根本目的,就是在坚持农村集体所有权和严格保护农户承包权的前提下,加快放活土地经营权,赋予经营主体更有保障的土地经营权,助推和促进农业现代化。

□孙雷

解决发展农业现代化“地从哪里来”问题

上海作为沿海开发开放的地区,较早遇到了完善农村土地制度的新情况和新问题。早在上世纪90年代,随着工业化和城市化的深入推进,郊区大量的农民向二、三产业转移,农民种田逐渐成为“带带过”的事,出现了“不种不像、种种白相、种好不想”的兼业化现象。为了解决这个问题,上海提出了“工业向园区集中,土地向种田能手集中,居住向城镇集中”的战略,在坚持农村土地集体所有制不变的前提下,大胆探索将农户土地承包经营权分为承包权和经营权;在坚持依法自愿有偿的前提下,鼓励已进入非农业领域就业的农民把土地经营权流转出来,让愿意从事农业生产经营的农民和农业组织来经营土地,发展农业生产,流出土地的农户可以获得相应的土地流转收益。市区两级政府出台相关实施意见,对进入乡镇土地流转管理服务中心流转土地的农户给予一定的补偿,全市土地流转的比例已达到75%,为全国最高。同时,引导流转土地向家庭农场、农民专业合作社和农业企业等新型经营主体集中,推进农业适度规模经营。在已流转的土地中,流向新型农业经营主体的已占75%以上。

松江区是本市探索实践“三权分置”、发展农业现代化做得最好的地区。自2007年起,松江区在全面落实农户土地承包权的基

础上,通过增加老年农民退养补助和合理确定土地流转价格等措施,鼓励农户自愿委托村组集体统一流转土地,村委会通过民主程序把土地交给真正有志于从事农业规模化生产的本地农民,创办以粮食生产为主的家庭农场。至2015年底,全区流转土地23.07万亩,流转率达99.7%。土地流转平均单价每年每亩为682.7元。规范有序、集中连片的土地流转为发展农业适度规模经营创造了基础条件,解决了发展农业现代化“地从哪里来”的问题。松江区从现阶段农业生产水平和社会化服务能力出发,探索发展规模在100-150亩左右的粮食生产家庭农场。按现阶段种粮收益,每个家庭农场的年收入在10-15万元左右;以每个家庭农场两个劳动力计算,可略高于农民打工的年收入,这样农民就能安心从事粮食生产,家庭农场就有了发展的生命力。

还要回答“谁来种田、怎样种田”的问题

上海探索“三权分置”,助推农业现代化已走在全国前列,但也遇到了新情况新问题。部分地区土地流转价格偏高、期限偏短、流转不稳定,从而影响了农业生产可持续发展。针对“三权分置”中存在的问题,上海要按照中办国办《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,结合实际切实加强领导,统筹兼顾,协调各方利益关系,稳步推进“三权分置”,着力推进都市农业现代化。

首先要切实做好农村土地确权登记颁证工作。全市各级农业主管部门要把确权登记颁证工作质量放到十分重要的位置,要通过深入细致的工作,挨家挨户,全面了解与分析尚未登记农户的实际情况,有什么问题解决什么问题,确保确权登记率达到99.5%以上。对已经完成登记的权证,不管是确权确地,还是确权确利的,都必须发放到每个农户,不得以各种理由存放在镇村集体经济组织,真正做到“确实权、颁铁证”,为农村土地承包权长久不变,严格保护农户承包权奠定基础。

其次要进一步规范土地流转管理制度。既要坚持依法自愿有偿,又要加强组织引导,坚持与完善农民委托村组统一流转土地的办法与制度,巩固已有的土地流转成果,运用市场与经济手段,鼓励农户特别是老年农民流出土地,为流转双方提供信息发布、产权交易、法律咨询、权益评估、抵押融资等服务,引导土地向家庭农场、农民专业合作社、农业龙头企业、农业社会化服务组织等新型农业经营主体集中。加强土地流转合同管理,制定流转双方使用合同示范文本。加强对流转合同期限的管理,稳定土地流转关系。要加强农村土地承包经营权纠纷调解仲裁体系建设,及时化解土地流转中发生的各种纠纷和矛盾,有效维护各权利主体的合法权益。

三要进一步完善新型经营主体政策扶持体系。农地“三权分置”,土地向新型农业经营主体集

中,对农业生产设施和条件提出了新的要求,现阶段最突出的需求是要解决粮食烘干的能力建设、农机库建设,还有大量农地需要平整改造,建设高标准粮田与设施菜田的任务仍然很重。政府部门有责任按照“农地农用”原则,及早解决新型农业经营主体必需的配套建设用地。要加大土地整理的力度,结合高标准粮田建设,实施农林水联动,为规模经营、集约生产创造条件。要改革农业补贴制度,在稳定农业补贴普惠政策的基础上,优化农业补贴结构,调整与新增的农业补贴资金应向新型农业经营主体倾斜。提高涉农金融服务水平,解决涉农贷款担保缺位问题,创新农村金融产品,为新型农业经营主体增加新的融资渠道。

四要着力培育一大批新型职业农民。发展农业现代化,既要解决“地从哪里来”的问题,还要回答“谁来种田、怎样种田”的问题。只有土地流入的一方比土地流出的一方做得更好,农地“三权分置”才能长久下去。要按照现代农业发展“十三五”规划要求,依托现代农业人才支撑计划,进一步抓好新型职业农民培育工作。要制订完善相关政策,吸引农村青年和有志投身现代农业产业的社会各界人士参加新型职业农民的培训,并为他们创业创新提供相应的平台和实习机会。要打通新型职业农民参加基本养老、医疗保险的渠道,为农民职业化铺平道路。要支持鼓励发展“互联网+”现代农业,大力发展农产品电子商务,促进农产品流通更加顺畅。要支持引导新型职业农民大力发展绿色农业、品牌农业、服务农业、智慧农业,使他们成为引领现代农业发展之先的探索者和实践者。

(作者系上海市人大农业与农村委员会主任委员)

斩断“蒜你狠”幕后推手

□何旭

最近,“蒜你狠”卷土重来。北京大蒜批发价最高达7.8元一斤,零售最高达每斤13元。甘肃独头大蒜零售价每斤飙升到1.8元。专家称,天气原因致大蒜减产,加上储存商观望、惜售推高了蒜价。

葱姜蒜是百姓餐桌上的必需品。葱姜蒜不断上演“蒜你狠”“姜你军”“向钱葱”的游戏,让百姓苦恼不已。

梳理相关报道不难发现,今年大蒜价格快速上涨客观原因在干年初寒潮天气导致大蒜减产,大蒜种植面积下降,供给偏紧,这些因素反映在市场价格上,也在情理之中。但除此之外,投机者的大肆炒作、火上浇油是让市场价格失真的更主要原因。

“蒜你狠”卷土重来,考验相关部门调控智慧。首先,应重拳打击中间商囤积居奇、炒买炒卖行为,挖源头、抓纵深、打关键,采取行政、经济、法律等多种手段,发现一起处理一起,斩断“蒜你狠”幕后推手。再者,有必要做好应急储备。借鉴调控猪肉等农畜产品价格的经验,在市场供求关系上做文章,实行“储备蒜”制度。一旦出现价格不稳定,就动用“储备蒜”平抑蒜价。此外,要治本还须调动和保护农民的生产积极性,防止菜贱伤农,增加农产品总量供给;要压缩中间商涨价权和农产品流通中间环节;为保证农产品供应并稳定价格,防止经营者囤积居奇,对农产品收购、加工、销售的经营商,也应制定最低和最高库存量标准。

农民需要接地气的“村邮站”

□陈德和

回收利用率的补贴政策,用公共财政的支付为环保“埋单”。一方面,在源头上,建立秸秆农业补贴,增加农民秸秆还田的积极性。吉林已经试点实施保护性耕作技术作业补贴,对秸秆还田覆盖免耕播种和高留茬还田免耕播种,每公顷补贴375元。

另一方面,扶持一批秸秆回收处理的企业,建立专项经费补贴,鼓励相关企业开展技术攻关和科技创新,用秸秆生产新型的能源或者化工原料等,让秸秆实现高投入和高回收。比如,近几年河南省围绕秸秆机械粉碎还田和秸秆收储清运,不断加大资金和技术投入,有效扩大了秸秆肥料化利用的规模和质量,目前全省秸秆综合利用率预计超过87%,有效“变废为宝”,实现了秸秆的资源化利用。与此同时,2016年秋季,河南省秸秆焚烧火点数也大幅下降,同比火点数锐减95.5%,为大气环境治理“减负”。

只要让秸秆的回收和处理“有利可图”,秸秆“不烧怎么办”才不会成为无解之问。

想要突破现实瓶颈,还需要发挥政策杠杆的作用。比如推行提高

若回收有利可图 秸秆焚烧则可止

□唐伟

今年,黑龙江省肇东市加大了对秸秆焚烧的整治力度,当地甚至出现了村民因为烧秸秆而被拘留的新闻。一位因烧秸秆而被拘留的村民的家人在接受记者采访时说:“想不明白这个秸秆要是不烧,能怎么办?”(11月24日《工人日报》)

秸秆焚烧之害体现在多个方面,除了最严重的大气污染之外,还有引发交通事故、影响道路交通和航空安全之外,还会引发火灾带来极大的消防安全隐患,破坏土壤结构,造成农田质量下降等。当前环境压力不断传导,治理雾霾已成为一项刚性的政治任务,各地都对焚烧秸秆的行为采取了零容忍的态度,不但对负有引导、教育和监管之责的各级地方官员采取了“一票否决”的严厉政策,对违法擅自焚烧的农民也有相应的处罚措施。

尽管如此,偷偷焚烧的行为依然屡禁不止,在一些地方呈现出高

发态势,“猫和老鼠的游戏”始终不断上演。究其原因,除了“法不责众”的群体心态作祟,最重要的原因还在于,当秸秆的焚烧成为秸秆处理的一种经济、实惠的选项之后,行为当事人就不会为保护环境付出代价。当私利与公利出现冲突之后,公共政策就应当正面回答“不烧怎么办”的公众之问。

社会治理讲求疏堵结合,采取拘留等高压方式表面上看是堵了“暗渠”,可要从根本上解决问题,还得“开明道”替百姓的切身利益做打算。如果没有更优的选项、更简便的途径,焚烧的冲动就始终难以得到遏制。

从成本上看,农民回收和处理秸秆已成为“难以承受之重”,即便一些地方给予了一定的补贴,依然属于杯水车薪,难以满足农民实际的成本支出。比如有农民曾经算账,花同样的钱,请人摘玉米容易,可请不来人收割秸秆。从企业的角度看,众多回收企业反映,由于回收

的成本太高,企业要么亏损要么难以盈利,几乎看不到出路所在。当这种情况形成传导效应,秸秆的回收利用之路走不通,“一烧了之”就成为农民的无奈之选。

秸秆“不烧怎么办”,国外已经有了较为成熟的答案。秸秆在美国的用途很广,可用作饲料、手工制品等,有的地方还用来盖房,将整捆的秸秆高强度挤压后填充新房的墙壁。日本处理秸秆的方式主要有两种:混入土中当作肥料以及作为粗饲料喂养家畜。在国内,秸秆的处理也有多种方式,包括秸秆发电、压块作燃料、秸秆气化、食用菌栽培、秸秆饲料等,但实际操作中普遍存在综合利用率低、成本高等问题。就黑龙江省而言,在秸秆利用方面就存在秸秆利用企业过少,技术不配套,收储运输服务体系不完善,秸秆市场零散收购,缺乏统一管理等问题。

想要突破现实瓶颈,还需要发挥政策杠杆的作用。比如推行提高