

改革论坛

农地改革：守住权属 放活经营

□林远

作为全面深化农村改革的一项重要任务，中共中央、国务院在2016年末发布了《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，这标志着农村集体产权制度改革正式全面启动。

改革的主要目的，是赋予农民对集体资产股份的占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权等六项权能。2009年起，我国确定了29个县(市、区)进行农村集体产权改革试点。试点地区在赋予农民对集体资产股份的占有权和收益权时，工作开展都很顺利，但在抵押、担保、继承，尤其是有偿退出能实现的试点中，改革遭遇“硬骨头”。

对此，《意见》首次明确，要“探索农民对集体资产股份有偿退

■改革不是将集体资产“一分了之”，集体经济更不能“散伙”，须知，集体所有制是中国公有制经济的重要组成部分

■无论农村集体产权制度改革如何推进，农村集体所有制必须坚持，外部资本不能随意进入，这是不能动摇的基本原则，否则农村集体成员的一些基本权利将会受到伤害

出的条件和程序，现阶段农民持有的集体资产股份有偿退出不得突破本集体经济组织的范围，可以在本集体内部转让或者由本集体赎回。”也就是说，未来农民在退出自己集体资产股份时，转让的对象范围被严格限定在了本集体经济组织内。

这样的限制设定，出发点是为了保护农民的基本权利。农业部副部长陈晓华介绍，农村集体经济组织和其他经济组织有很大的不同，按照法律规定，它的财产属于成员集体所有。同时，农村集体经济有突出的社区性，主

要表现在土地等基本生产资料为集体所有。针对这种特殊性，为了保护集体中所有成员的利益，就特别要防止外部资本的侵占。

多年以来，农村集体内部的少数人，尤其是村干部，贪污、挪用、侵占、损坏、挥霍农村集体资产，“小官巨贪”等现象并不鲜见。与此同时，外部资本一直对农村内部的一些资源，尤其是土地资源“虎视眈眈”。很多地方违反规定，引入工商企业非法征占农民集体土地，严重侵犯了集体成员的利益。在这种大环境下，探索农民持有的集体资产股

份有偿退出，势必又会引来外部资本的新一轮觊觎。因此，这种限制在现阶段是不能突破的。改革不是将集体资产“一分了之”，集体经济更不能“散伙”。须知，集体所有制是中国公有制经济的重要组成部分。习近平总书记去年在小岗村的农村改革座谈会上明确提出，新形势下深化农村改革，要坚持农村土地集体所有，农村改革的四条“红线”第一条就是“不能把农村土地集体所有制改垮了”。这就意味着，无论农村集体产权制度改革如何推进，农村集体所有制必须坚持，外部

资本不能随意进入，这是不能动摇的基本原则，否则农村集体成员的一些基本权利将会受到伤害。

当然，集体资产的转让和流转不是一回事。在守住底线的前提下，可以放活农村集体资产经营权，促进其在公开市场规范流转。《意见》也提出，鼓励地方特别是县乡，依托集体资产监督管理、土地经营权流转管理等平台，建立符合农村实际需要的产权流转交易市场，开展农村承包土地经营权、集体林权、“四荒”地使用权、农业类知识产权、农村集体经营性资产出租等流转交易。在保护农民集体资产所有权的同时，通过经营权的市场化流转，有效提高农民的收入，并达成提高土地利用率、转移农村富余劳动力以及推进农业产业化进程等多个目的。

现象评说

各抒己见

像保护耕地一样保护农民财产权利

农村集体资产股份合作制改革，不同于工商企业的股份制改造，要体现成员集体所有和特有的社区性、福利性。现阶段要严格限制在集体经济组织内部，农民所持有的集体资产股份流转要封闭运行，不能突破本集体经济组织的范围而与普通投资者交易

□乔金亮

日前，湖北京山县某“土豪村”460万元现金发放年终分红的新闻引起了人们的关注。作为集体经济组织的成员，该村1800多名村民分享了这个大红包。而新年伊始，农业部宣布将力争用5年时间完成全国农村集体资产股份合作制改革。敏锐的人们注意到了这两条新闻的内在联系，意识到相关改革正让资源变股权、农民变股东。笔者认为，全国范围对农民财产权利确权赋能的大门正在打开，要像保护耕地一样保护农民的财产权利。

“土豪村”如此分红着实让人羡慕，却有着改革的时代背景。该村紧邻京山县城区，随着城镇化的发展，土地几乎全部被开发，村办企业也越来越多。京山县是全国29个农村集体资产改革试点县之一，从2015年底开始，依法授权启动改革试点。村民们是作为农村集体经济组织的成员——股份合作社的股东，按资产量化份额从集体获得收益，虽也叫股民，但不同于一般投资所得。

我国农村集体资产体量庞大，仅账面资产已达2.86万亿元，由于权属不清、收益不明、分配不公开等问题，容易导致集体资产流失或被侵占，产生“小官大贪”等现象。一些农民反映，感觉村集体资产好像是“镜中花、水中月”，看得见却摸不着，集体家底有多少不清楚，对拥有的份额也很模糊，怎么分配很多是干部说了算。有些基层干部担心改革会捅了“马蜂窝”，把一些沉寂的问题暴露出来。随着城镇化的加快，在东部发



达地区以及城市郊区，群众的呼声更为强烈。一些城乡接合部、“城中村”，大量非户籍常住人口涌入，如不早尽明晰产权，再过若干年就更难说清楚资产归属。在城镇化进程迅速的农村，农民对于是否能守住几代人曾经付出艰辛劳动的共同财产，以及今后如何才能抱团发展，既担忧又期盼。因此，农村集体产权制度改革是一道绕不过去的坎，早改早主动。

笔者认为，在推进股份制改革中，既要完善股份权能，激活农村沉睡资产的活力，又要严格保护，防止外来资本的侵占。农村集体资产股份合作制改革，不同于工商企业的股份制改造，要体现成员集体所有和特有的社区性、福利性。现阶段要严格限制在集体经济组织内部，农民所持有的集体资产股份流转要封闭运行，不能突破本集体经济组织的范围而与普通投资者交易。

诚然，改革会遇到很多难题，

比如确认成员身份是按户口还是土地，出嫁的女儿和迁入的人口的份额如何平衡。应当看到，每个村庄有每个村庄的历史，个体情况更是千差万别，没有一个标准模式能做到“一改解千愁”。推进改革可按照“一村一策”的办法，把选择权交给村民，而不是干部决定。要相信群众智慧，按照群众认可的原则，解决成员边界不清的问题。

农村集体产权制度改革将重建我国农村集体经济的基础性架构，也会带来国家保护农民财产权利的新理念和维护其发展的新动能。在国家与集体之间，重点是赋予农村集体更大的土地发展权；在集体与成员之间，重点是赋予成员对集体资产股份的更大权能。要像抓农村土地制度改革一样，抓农村集体资产股份合作制改革；像抓国有资产管理一样，抓农村集体资产管理；像保护耕地一样，保护农民财产权利。

整治假劣食品药品流入乡村

□梁宝辉

食品药品直接关系到群众的身体健康和生命安全。近年来，随着食品药品监管力度的不断加大，群众饮食用药安全得到了有效保障，但相对城市而言，农村基层仍未彻底摆脱假冒伪劣食品药品的困扰，群众对加大食品药品监管力度的愿望十分迫切。

调研发现，一些在城市无处藏身的假冒伪劣食品药品，转而流向乡村基层，特别是一些偏远山村，假冒伪劣更是无孔不入，农民群众深受其害。之所以会出现这种乱象，一方面是由于群众认识不到位。另一方面是因为监管措施跟不上，有效监管难度较大。受人力财力物力制约，不少地方食品药品监管还停留在被动监管层面。一些经济欠发达地区，食药监管机构不健全、制度不完善之类问题仍很突出，致使食品药品监管措施跟不上，效果不明显。

民以食为天，保障群众饮食用药安全是民心所向，更是相关部门的职责所在。目前，加大农村食品

药品监管力度已刻不容缓，对此应从三方面着手，强化监管，务求成效。

一是摸清底子。对乡村小超市、小作坊进行摸底排查，弄清底数、进货途径及销售方向，并逐一登记造册，强化日常监管。通过广泛宣传，提高经营者法律意识和诚信意识。还要提升农村群众对食品药品安全重要性的认识，当自身合法权益受到侵害之时，能够大胆举报，主动维权。

二是源头整治。建立食品药品及小商品生产、运输、销售等环节溯源机制，探索商品二维码扫描监管方式，从源头上弄清食品药品各环节流程去向，确保不脱离监管视野。在此基础上，还要保持监管高压态势，加大案件查处力度。

三是协调配合。部门之间应加快建立协调联动配合的良性机制，少一些推诿，多一份担当，建立健全食品药品生产、流通监管的长效机制，重点加大对农村食品药品排查整治力度，切实维护农村群众的合法权益。

老人正常办寿宴不该被制止

□宋修伟

近日，云南省永善县黄华镇甘田村一位80岁老人办寿宴，被当地村干部以“大操大办、铺张浪费”之名制止了。

80岁老人的寿辰在民间被称为“上寿”，是非常重要的日子。摆上一些酒席，邀来亲朋好友相聚共沾喜气自是情理之中，只要不是党员干部及其家属，没有借机敛财，也就谈不上“违反规定”、搞不正之风。如此正常寿宴被“制

止”，于情不合，于理不通，于法无据。

当前，有些地区农村举办宴席、攀比浪费现象严重，给群众带来了不小的负担，这需要政府加以规范引导。但是在倡导新风呼吁移风易俗的同时，也要照顾到正常的风俗人情，注意方式方法。既不能搞一刀切、粗暴干涉，更要防止把跟权力、反腐毫无关系的平民百姓之间的正常宴席加以处罚、禁止，这既是对公民正当权利的侵犯，也是对中央精神的歪曲。