

三农实用周刊

B1

面向郊区 / 服务农业 / 做农民的朋友

2017/10/19
星期四
本版责编/王平
每周四出版B1-B8

[先锋观点]

规范土地利用行为 提高土地利用效率

重庆:

构建农产品冷链流通体系

从重庆市商务委召开的中央财政支持农产品冷链物流发展工作推进会上获悉,重庆市着力构建“全链条、网络化、严标准、可追溯、新模式、高效率”的农产品冷链流通现代化体系,满足居民消费升级需要,保障食品消费安全。据了解,2016年,重庆纳入中央财政支持冷链物流发展10个试点省市之一,争取到中央财政资金2亿元,分两年实施,其中2016年1亿元已落实到具体项目,2017年1亿元已下达重庆市,将重点支持农产品冷链流通信息化、标准化建设和专业技能培训,目前正在组织符合条件的企业和单位开展项目申报。到2020年,重庆基本建成以主城大型冷链物流中心为龙头、区县冷链物流配送中心为骨干、乡镇产地集配中心或商贸流通企业冷链物流配送中心为基础的三级农产品冷链流通体系。

[封面人物观点]

作者简介

党国英

中国社科院农村发展研究所
研究员,博士生导师

[核心提示]

近年来,我国社会经济发展迅速,“土地管理法”很多方面已经不能适应发展需要,在这种情况下,启动对该法的修订很有积极意义。但从目前披露的多项修订意见看,还有进一步改善的空间。比如这几年有关部委推进城乡建设用地使用“增减挂钩”政策,也扩大城市“三旧改造”的推进力度,有改革的意思在里头,也有显著的效果,但因为配套改革跟不上,这种改革的意义也会打折扣。
文字整理/王平

深化土地制度改革是农业现代化的要求

有测算表明,我们国家的农业处于亏损状态。农产品的成本有间接成本和要素收入成本,在全面考量之后,农产品特别是粮食,亏损的程度非常厉害。为什么在亏损的情况下,农业还照样能够持续,好像粮食产出还很多?这有一定的原因,特别是因为我国是小农国家,农民对自己的生产劳动不计成本,所以看起来农业还能做。但是现在竞争压力非常大,一些大农生产的可持续能力在下降。而且我估计未来相当长的时期里还会非常麻烦,因为国际粮食供应现在越来越充裕,很多国家农业形势非常好,他们的粮食成本也比我们低。

农业成本高的原因,就跟土地制度关系非

常密切。因为规模经营水平低,所以劳动成本高,规模经营水平上不去跟土地制度有关系。如果劳动力大量转移到城市,有可能降低劳动成本,但是我们向城市转移遇到一个很大问题,就是房价高。房价高是一个土地问题,不是建筑安装成本高,也不是建筑工人的工资高。农业成本高的另外一个原因是什么呢?就是地租。我们国家农业土地流转当中的地租之高世界少有,按说日本这样的国家地租应该很高了,但其实不高,北海道有的农地几乎是零地租。我们地租高到什么程度?有的高到可以覆盖农产品的全部净收益。总体看,土地制度改革远远落后于现实发展的要求,必须大胆解

放思想,将起袖子向前突进。不能将起袖子只洗手。

曾经,一户一宅的农村住房政策有其合理性,但在城市化不断推进的当下,大量农村人口已经开始在城市就业,早已不是“农民”,如此,我们还有必要实行一户一宅的法规吗?

近日,“土地管理法”修订征求意见稿(以下简称“意见稿”)发布以后,引起社会热议。近年来,我国社会经济发展迅速,“土地管理法”很多方面已经不能适应发展需要,在这种情况下,启动对该法的修订很有积极意义。但从目前披露的多项修订意见看,还有进一步改善的空间。

土地使用权有效期限仍需明确界定

我国需要一部规范土地利用基本行为的法律,以提高土地资源利用效率,增进土地利用主体之间的平等,体现土地利用以人为本的思想。但我国并没有这样一部基础性法律。土地制度的某些原则性思想只在宪法中有所反映。目前,“土地管理法”是涉及土地的地位最高的法律,但这部法律未能充分规范土地利用主体之间的合理关系。

举例来说,现行法律至今未对土地使用权有效期限做出合理规定。我国城市住宅用地使用期限的70年期限早就饱受诟病,有关管理部门也不得不给出一些说明,但语焉不详,缺乏法律依据。农村承包地的承包期限已由官方重要红头文件给出了“长久不变”的说法,但究竟有多长,至今也没有正式的说法。

类似这样的问题,本来需要一部“土地基本法”来解决,但在此法制定之前,“土地管理法”

能不能给出一个说法?

“意见稿”有些修订意见缺乏牢固的法理基础,例如,“意见稿”提出:“征收土地的,按照被征收土地的原用途,兼顾国家、集体、个人合理分享土地增值收益,给予公平合理补偿,保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障”。

这个说法作为一个立法理念是有意义的,但成为法律条文却有一定弊端。我国农民数量多,土地相对较少,若不是近几十年的城市化发展,不论农业现代化水平有多高,农民整体上逃不过贫穷的命运。如果离开劳动与资本投入,农民靠土地生活,本质上是靠地租生活。地价(或征地合理补偿)充其量不过是地租的资本化。

在农业最发达的国家,地租是农业的一个较小比例,地价因此也不可能太高(通常是地租的8倍左右),农场主的收入来源主要也不靠这

个。我国小农要致富,大部分也不能靠这个。但农民的小块承包地被征收以后,若生活水平下降,他能拿着法律本本去找地方政府要钱吗?地方政府掏这个钱合理吗?

其实,大部分农户在征地问题上要的是公正。政府从农民手里征地是一个价格,转手给开发商时是另一个更高价格。农民盯的是这个差价。平心而论,与发达国家相比,我国征地价格不见得很低。实际情况是,我国住宅建设用地价格畸高,而工业用地价格极低,导致城市居民补贴工业资本,但农民往往看到的是征地价格与住宅开发用地价格之间的差异。如果我们尽可能推进各类土地入市的价格比价关系的建立,充分发挥市场调节作用,而政府用税收弥补基础设施建设费用,相信解除征地纠结也不是难事。这样一来,也不需要通过立法来为“合理补偿”问题大费周章。

规范国家土地收益转变为政府收入

“意见稿”提出的一个修法意见是:“省、自治区、直辖市应当制订并公布区片综合地价,确定征收农用地的土地补偿费和安置补助费标准。”我认为这个意见有待改进。一些经济发达国家也有类似土地片区综合估价的办法,但这个估价主要是为征收不动产税服务,并不会拿它来决定土地交易价格。政府根据市场交易价格的综合水平确定一个片区土地的估价,作为一定时期征收不动产税的依据,盖因为税收要有稳定性,不能随行就市。

为了完善土地市场,还有必要将土地的国家所有权与政府的土地使用权分开。一个具体的地方政府不能借国家的土地所有权而随意干预市场。我国大量土地归国家所有,但在多数情况下,地方政府在具体使用一块土地时,应与其他主体处于平等地位,而不能径直将自己的行为等同于国家行为。

法律应该用枚举法确定极为特殊的情况,而不应笼统地以公共利益之名行使优先用地权。国家的土地收益与支出应该与政府购买土地行为分开;国家的土地收益应通过更规范的途径转变为政府收入。惟其如此,政府才不会

滥圈“公地”,损害其他主体的土地使用权。这一办法有利于土地更多地产生税收,也有利于解决所谓“土地财政”的某些弊端。

农村宅基地管理是一个“老大难”问题,此次“意见稿”也未解决这个问题。难题之难,其实出在立法思路上。

“意见稿”里说,对于“人均土地少、不能保障一户一宅的地区,县级人民政府应当采取措施,保障农村村民实现户有所居的权利。”然而,我国大量农村地区已经多年不给农村居民批准新的宅基地使用权了,因为现行体制之下建设用地指标实在紧缺。如果要求保障农村居民一户一宅权利,不是给县级人民政府出难题吗?

在城市化水平很低的时候,农民只能在农村生活,需要盖房的时候,也只能想办法就近找土地盖房。“住有所居”被看做人类文明的底线,于是,一户一宅的农村住房政策就有了合理性。但是,在当今时代,满足这个群体一户一宅的要求而“免费”供应宅基地就有了大问题。有人认为“土地本来是农民的,就应该让农民自由盖房”,乍看有理,其实不然。当今时代,如果真要给农民这种“自由”,其实农民群体也不见得

会在农村选择“一户一宅”。道理并不复杂。

我国大量农村人口已经开始在城市就业,早已不是农民。就居住来说,他们需要的是城市住房。这种趋势还将延续。但是,现在在我国农村住房,新的加旧的,保守估计有2.5亿栋(院)。调查还表明,农村空置房约在30%左右。东中部地区的农民约20%以上在城市买了商品房,同时在村庄还拥有房屋,且还想继续获得宅基地。对已经稳定在城市就业的“农民”,我们还有必要实行一户一宅的法规吗?若对一切有过农业户籍的人口都适用一户一宅,土地的低效利用会达到什么样的程度?这在立法或修法时应予以充分考量。

只要城市房价能够降到合理水平,同时进城农民能保有并馈赠自己在农村的土地权益,并且在非农业保护区内有一个宅基地开放的市场,在农业保护区内有一个宅基地退出补偿机制,取消“免费”的农村一户一宅政策,就不是难事。

河南:

今年秋播推五大关键技术

随着秋收接近尾声,河南即将进入大面积秋播期。为防止“卖难伤农”,加快农业转型升级,河南省农业厅近日下发意见要求,在今年秋播中力推五大关键技术。这五大关键技术,一是优化品种布局,因地制宜推广良种;二是耕耙压相配套,切实提高整地质量;三是推广化肥减量增效技术,提高肥料利用效率;四是加强麦播期病虫害防控,提高防治效果;五是落实规范化播种技术,提高播种质量。为将这五大关键技术落到实处,河南省农业厅已要求,各级农业部门强化组织领导,开展“万名科技人员包万村”活动,指导农民科学开展小麦耕种,确保麦播顺利进行。

甘肃:

乡村游带动15万人致富

近年来,甘肃省把乡村旅游发展作为统筹城乡发展的有效抓手、刺激消费和扩大内需的重要途径、推动贫困地区脱贫攻坚的重要举措,走出了一条旅游扶贫的新路子。目前,甘肃省加快100个重点旅游景区体系建设,共涉及乡镇76个,行政村302个,人口总数达40万。2016年,甘肃省乡村旅游接待人数5368.7万人次,乡村旅游收入92.2亿元,全省15万人通过发展乡村旅游实现脱贫。

