

改革论坛

加快构建农村土地使用制度的基本框架

【核心提示】建立城乡统一的建设用地市场,实现农村集体建设用地与国有土地同价同权、同等入市,是我国土地使用制度改革的方向;打通土地、劳动力、资金等要素通道是推进乡村振兴,实现城乡融合发展的关键之举。加快构建农村土地使用制度基本框架,不仅是探索城里人能否农村购地建房的前提条件,也是推进乡村振兴战略的内在需求。

□陈美球

加强村集体经济组织建设

深化农村土地使用制度改革,不能忽视作为所有者的农村集体经济组织主体作用,在近年来的“三块地”改革试点中,充分发挥村集体经济组织的主体作用是试点顺利推进的一个成功经验。如江西省余江县在宅基地改革中,充分尊重村集体经济组织是农村宅基地所有者的地位,明确“政府引导,村组主导,农民参与”的改革原则,通过加强村民事务理事会建设来弥补村集体组织弱化的缺陷,把村集体组织作为改革的运行主体,实行改革试点的“一村一案”。在不违背全县的改革纲领和相关规章制度前提下,本村的宅基地分配方案、宅基地增值分配方案、宅基地有偿使用的起征面积与标准

等具体改革内容均由各村自行制定。改革开放以来,我国的村集体经济组织建设不仅没有随着经济的发展而加强,反而呈现出日益弱化的明显趋势,“无资产、无资本、无资金”的村集体经济组织现状很是普遍,大部分村集体没有能力行使农村土地使用制度改革的主体作用。因此,必须加强村集体经济组织建设,使之胜任深化农村土地使用制度改革的需要。

全面推进村土地利用规划的编制

村土地利用规划是统筹区域基础设施建设与产业布局、居民点体系建设的“蓝图”,是土地使用制度改革中优化土地利用结构的依据,也是国家对土地利用进行宏观调控的必要手段。应尽快改变当前村土地利用规划滞后于社会需求的现状,全面推进村土地利用规

划编制。首先要针对生活基础设施配套的人口聚集规模内在需求的“迁村并点”发展潮流,遵循区位差、自然资源禀赋低、居住人口少自然村庄消亡的客观规律,由基层政府组织区域居民点布局体系用地规划,既要考虑现有的村级组织基础与历史沿续,更要考虑生活公共设施共享的需求。然后在区域居民点布局体系规划的基础上,通过科学的公众参与机制,充分吸纳广大村民参与,编制出切合实际的、可操作性强的村庄建设的用地规划,并相应制定适合于当地需要的用途管制制度。

构建农村建设用地节约集约机制

造成“随着城镇化的推进、农村居住人口的减少,农村宅基地不减反增”现象最主要原因,就是缺乏有效的农村建设用地节约集约

机制,本质上也是农村土地使用基本框架的不健全,才导致低效、闲置的农村建设用地日益增加。因此,应通过构建农村建设用地节约集约机制,提升节约集约利用水平。一是尽快出台“农村宅基地‘一户一宅’管理实施细则”。要通过“一户一宅”实施细则的贯彻落实,在制度上消除“建新不拆旧”“一户多宅”的现象。二是要建立农村宅基地有偿退出机制。对于已在城镇拥有稳定收入和固定住所的农户,应通过给予一定的经济补偿,鼓励其退出农村闲置的宅基地。三是要构建农村宅基地流转机制。对于“一户多宅”或闲置宅基地,应通过流转进行盘活,至于流转方式、产生的收益分配及其使用,则应在村集体经济组织的主导下通过村民讨论形成具体方案。

加快小产权房的治理进度

小产权房的治理是实现“建立城乡统一的建设用地市场”改革目标统不过去的槛,也是当前开展农村集体经营性建设用地入市改革试点面临的一个敏感话题。“长痛不如短痛”,国家应下定决心,根据不同小产权房的形成背景及其负面影响的不同程度,分类治理,尽早消除“建立城乡统一的建设用地市场”改革路上的障碍。

从媒体上看,一些“城里人农村购地建房”的呼吁者,主要是基于对“农民把地和房都卖了,没地方住,还可能拿着卖地的钱去赌博了”的反驳,实际上,这只是个案而不是本质原因。农民是理性的社会人,政府不能、也没有能力对农民的生活大包大揽。只有当农村土地使用基本框架已经构建,城乡要素流通的制度环境已经完备,城里人农村购地建房也许就能“水到渠成”。需要强调的是,城市其他社会资本对乡村振兴的注入,也需要乡村用地的保障,同样离不开完备的农村土地使用制度基本框架,只不过因为城里人农村购地建房会引发很大的连锁反应,才引起广泛关注,成为社会讨论的热点。

(摘编自《土地科学动态》)

现象评说 各抒己见

乡村振兴不能一味强调发展乡村旅游业

【核心提示】自从提出农村一二三产业融合发展理念后,许多人便极力倡导全面发展休闲农业和乡村旅游业,其实,他们只看到了乡村旅游业的红火,而忽视了乡村旅游业对整个国家农业所产生的持久性消极影响。我国只有粮食供应量相对充裕,才能保障一般家庭的生活水准不下降,巩固扶贫效果。

□曹宗平 李宗悦

传统农业收益低、风险大,农民从业意愿持续低迷。自从提出农村一二三产业融合发展理念后,许多人便极力倡导全面发展休闲农业和乡村旅游业,尤其是那些曾到发达国家体验过乡村旅游的人群,更是对此推崇备至。其实,他们只看到了相关国家局部地区乡村旅游业的红火,而忽视了乡村旅游业对整个国家农业所产生的持久性消极影响。以日本为例,那些占有旅游资源禀赋优势的农户由于可以独享丰厚的利润回报,拒绝土地流转,导致土地严重碎片化,阻碍了农业规模化经营,农业现代化进展迟缓;城市与农业区在空间布局上相互交错,几个都市区及周边地区尤为如此,产权私有为少数占有优质旅游资源的农户提供了制度上的刚性保障。

为了获得长期垄断利润,他们抵制土地功能的动态调整,结果大大增加了大型农业机械频繁转场的时间,提高了农业运营成本。考察欧美发达农业国家发现,其主要农产品实现规模化经营后,劳动生产率不断提高,恩格尔系数持续下降。相反,某些国家过度发展乡村旅游业,抑制了农业整体效率的提升,恩格尔系数难以降低,日本便是最好的佐证。由于早期全面推广休闲农业,日本农业最终成为“园艺化”农业,经营成本高企,农产品价格居高不下,恩格尔系数不降反升,这种情形在发达国家中十分鲜见。如果没有高额的农业补贴,日本的食品供应难以继。事实上,近些年美国、加拿大、英国、澳大利亚等主要农业国家的恩格尔系数均未超过15%,且一直缓慢下降,美国则始终低至10%以下。同时,值

得注意的是,日本和法国作为农业“园艺化”特色最鲜明的两个国家,其恩格尔系数长期高于其他国家。较之于其他国家,中国的情况更为特殊。一是中国幅员广阔,不同地区气候、物产、土壤、地貌、历史渊源等千差万别,除了大中城市郊区和一些拥有独特禀赋优势的地区(此类地区占比不足10%)可能适宜发展休闲农业和乡村旅游之外,剩余的绝大部分地区根本不具备相应的条件,只适合从事传统农业。如果各地都一窝蜂地兴起全域旅游,结局则很可能是灾难性的,既导致宝贵资源的巨大浪费,又会弱化人们对基础农业的重视程度。二是目前中国总人口约14亿,占世界人口比重近1/5,食物、衣服等基本生活资料不可能主要依赖进口,粮食安全问题是时刻悬在人们头顶上的达摩克利斯之剑。“蒜你狠”“豆你

玩”“姜你军”“辣翻天”“苹什么”“猪疯狂”等网络调侃语,在一定程度上说明某种基本农产品价格暴涨牵涉着千家万户。此时,需要警惕的是,虽然近些年中国恩格尔系数持续下降,但仍然高于其他国家。可见,只有粮食供应量相对充裕,才能维持食品价格稳中有降,进而保障一般家庭的生活水准不下降,巩固扶贫效果。因此,中国一定要提防出现类似日本休闲农业的负面影响。

从本质上讲,休闲农业和乡村旅游就是为城里人提供“乡愁”消费品,其卖点在于满足老一代城里人对儿时故土的追思和新一代城里人对田园风光的好奇,特定区域的农民由此获得更多就业机会,增加了收入。然而,跟其他商品一样,乡村旅游业同样受制于边际消费倾向递减规律,并喷式增长之后必然带来长期消费疲软,曾经门庭若市的“农家乐”现在却门可罗雀便是最好的印证。另外,乡村旅游更多地带有奢侈品属性,收入弹性系数较大,城里人收入的高低变化对其影响很大,这也无形中加剧了该行业的市场风险。(摘编自《中国乡村发现》)

保护好村落 乡村文化才能传承

□朱启臻

让我们感到很焦急的一个东西,就是很多人不知道乡村的文化意义,或许他很清楚,但是为了钱还在做消灭文化的事情。这就需要我们十分清楚地明白中国传统文化到底在什么地方保存着?就存在于村落的形态和农民的生活当中!人们总说,中国5000年传统文化生生不息,源远流长,没有中断。为什么没有中断?有些人演讲说,我们有岳飞、有文天祥,有很多英雄。其实,我们的传统文化源远流长,与我们的村落没有被破坏有关系。无论是外族入侵,还是自己的运动,都没有消灭村落。村落在,我们的传统文化就传承下来了。

现在的有些地方的节奏,是消灭传统文化的节奏,把农村连根拔起,也就是把传统文化的载体连根拔起,所以,大规模拆村运动让人感觉心惊肉跳。在全国城镇化工作会议上,习近平总书记讲,要看得见山、望得见水,记得住乡愁。他还说,少拆房,慎填湖,不砍树,尽可能让农民在原有村庄形态的基础上改善生活。

我们要很好地理解,为什么是庭院比洋房好,为什么庭院可以记得住乡愁。有些人眼里只有钱,把农家院落界定为纯粹的建设用地,总想着拆了老百姓的院子去卖钱,这是掩耳盗铃、自欺欺人的行为。农家院从来就不是纯粹的建设用地,对农民来说它同时是重要的生存空间。只要少许了解乡村的人,都知道庭院经济对农民的重要性。庭院经济是在农家院里种菜、栽培果树,养鸡养猪,发展手工业,传承乡村手艺。这些,随着乡村被拆,也就自然失去了存在的空间。

(摘编自《中国乡村发现》)

疫情倒逼乡村生产生活方式的升级

□汤敏

乡村振兴在短期内会受到疫情比较大的影响,但乡村振兴蓬勃发展的基本面没有变,社会对乡村生产的优质农副产品、低密度生态化的生活方式需求量的增加没有变,各个行业加快乡村市场布局没有变。

甚至在疫情期间,加强乡村自身治理结构的优化和治理能力的提

高,来匹配疫情后乡村振兴产业模式、医疗卫生服务、文化旅游的升级,乡村振兴新动能就被激活了,乡村振兴的局面会大大好于疫情前。从这个角度来看,疫情对乡村振兴的利好是大于损害的,疫情不是刹车,而是换挡、换轨,换到更快速的轨道上。

短期内政府在乡村的投入会因疫情出现下滑,基础设施建设、美丽乡村建设、乡村产业培育政策都会

受到很大程度的影响。农家乐、民宿等线下消费场景短期内也会受到大面积的下滑,不排除疫情结束后城市近郊消费业态的报复性增长。

但疫情期间一些和乡村相关的新的业态却得到了很好的发展,比如由于出不了解门,小区业主团购农产品;以前大力推广而收效不明显的互联网教育,疫情期间乡村的孩子同样上起网课,享受和城市孩子同样的教学内容;比如互联网医疗,

一大批互联网医疗平台开通了网上义诊,因疫情不能出门看病,也不敢去医院看病,被动使用了互联网医院和网络医生,一些村民惊喜地发现原来这么好用,大大地解决了村级卫生站的尴尬;当然还有农产品电商平台,他们有效地解决了很多农产品滞销的问题。还有很多很多新的方式体现出了活力,所以乡村产业不是停滞和倒退了,而是换了模式和轨道。(摘编自“新三农”)