三农论坛 3

土地是农民的一种财产权利

□□ 国务院发展研究中心副主任

2010年1至3季度,国家土地 出让金收益是1.68万亿元。地方 政府现在财政预算收入里面来自 卖地的钱,估计得占到60%,这些 钱是卖地来的,地过去都是农地。 在很多地方,政府成了一个卖地的 大公司,这是不正常的。政府如果 像有些专家讲的,成了经营土地的 大公司,这样就很容易侵害民生。 因为地价高了以后,政府的收入是 上去了,但是整个经济发展的成本 就提高了,老百姓的生活成本也 提高了。作为政府,改善民生,提 供必要的公共服务,这也是政府 应尽的义务。但如果一个城市把 房价搞得这么高,下一步再把蔬 菜等一些基本生活消费品的成本 也搞得很高,老百姓怨声载道,还 有什么和谐可言?

从农村土地上获得的收 益却大部分都没有用在农 业上

说到卖地,卖了这么多钱,这个钱干什么用了?一直试图把这个问题搞清楚。到很多地方调研,卖地卖了多少钱是一清二楚的。但是如果问把卖地的钱干什么去了,很多地方不愿意告诉你。我看到一个最新的研究成果,就是卖地的这些钱,真正用于农业和农村的只有5%左右。剩下的钱是用来搞城市的基础

设施建设,搞开发区的建设,用于城市的发展。我们现在是取之于地,但是用之于城。在这个问题上,我们还是不是工业反哺农业,是不是城市支持农村?在这个问题上,其实是农业、农村来贴补城市。

现在总的来讲补偿标准在不断提高,但是在农民的眼里,这个补偿标准还是偏低

特别是某些重大基础设施的建设给农民的补偿就更低,比如说我看到一个研究报告,讲一段高速公路,167公里给农民的土地补偿款只有两公里的造价,就是我们国家这些高速公路,现在包括也在建高速铁路,里面的土地成本是非常低的,实际上是压低了对农民的补偿换来了我们这些基础设施和城市化的快速的发展。

无论是公益性还是商业性,给农民都应该是一个价格。所谓公益性它就有一定的强制性,所以你不能说这是一个公益性的某个建设就让农民做出贡献,土地是农民的一种财产权利,现在《物权法》明确提出对国有财产、对私有的财产也包括对集体的财产应该提供同等的保护,在征地问题上一定要树立这个概念。我们不能够用我们的公权力去侵犯农民的私权利,应该成为一个基本的准则。

现在很多人认为,说给农民补偿高了就会影响发展,其实这

个认识是不正确的。背后其实是一个利益分配问题。世界上没有一个国家因为按照市场价值对农民的土地进行补偿,其发展就受到影响了。所以应该让农民分享更多的土地的收益,要增加农民的要素的收入,财产性收入等等。

上楼以后还是务农,农 民没有新的收入来源,菜地 也没了,生活成本一下提高 了,但他的生活并没有直接 的改善

拆村并庄,农民集中住上了楼房,但在这个过程中存在主要的问题就是给农民的补偿还是偏低。如果说我们让农民上楼,让农民集中居住,主要目标就是拿地,我觉得这样做可能会带来很多问题。

要更多地听听农民的意见,首 先,农民是不是自愿的。有不少的 地方,我相信农民不完全是自觉自 愿的。其次,节省出来的地是谁 的,很多地方是不明确的,农民的 土地整理出来,节省出来的土地肯 定是农民的,但现在很多地方就把 它直接变为国家的了。第三,节省 出来的土地指标如果去搞市政建 设,去搞房地产,去搞开发区,这个 土地卖的钱是谁的?有些地方也 不明确,以为是政府的,这个钱应 该是农民的,因为地是农民的。

现在要城乡统筹,那么城乡 统筹不能说你就把目光盯在要把 农民的地统到城里来。现在经营 城市的土地困难了,你又去经营农村的土地。然后把这个土地的收益用于城市建设,我觉得这不是城乡统筹。

户口和土地到底是什么关系

现在很多地方提出让农民拿着土地换户口,让农民拿着宅基地换成市住房。宅基地按照我们现在的法律是农民的一项财产权利,那么户口是个什么东西呢?户口背后有很多公共服务,低保、经济适用房、教育、医疗、社保,我们的户口是跟公共服务捆在一块儿的,如果说让农民拿着一个土地的财产权利去换这个户口,去换这些公共服务,我认为这是对农民一种新的歧视。

过去的合作化运动、集体化运动,就是代替了农民的选择,我们付出了沉重的代价,我们什么时候让农民自己去选择?当然政府还要引导,我们的农村发展就会有一个新的局面。

从长远来看,我一直认为,农村发展最大的资源是土地,但是土地现在在某种程度上来讲可以说还是沉睡的资本。所谓沉睡的资本,就是说农村的建设用地躺在这儿睡大觉呢,如同有些基层干部讲,土地有巨大的一个升值的潜力,现在都看到这一点了。有人说过去政府就是跟农民要粮、要钱,现在就是要地,你想不给,那就强迫你给,引发了很多社会矛盾。我认为农村这么大的一个建设用地

的存量,如果我们把它开发利用起来了,能够节省出来的土地主要用于支持农村的发展,土地开发经营的收益主要用于改善农村的基础设施和公共服务,通过这个杠杆,可以撬动各种资金流向农村,这样一来,就可以使得农村的面貌在短期内有很大的改变。

期內有很大的改变。 农村土地开发,首先这个开 发应该是符合用途管制,符合国 家土地利用的规划,第二,我们提 出两个最大限度,就是说节省出 来的土地应该最大限度地用于农 村的发展,土地开发的收益也应 该最大限度地用于农业和农村的 发展,用于改善农民的生活。

我认为不能够说城市变化、 城市的面貌变化大就是政绩,而 农村的面貌变化就不是政绩。中 央反复地强调要城乡统筹,要推 进城乡经济社会一体化发展,我 觉得应该把城和乡要放在一个同 等重要的位置上,而当前农业、农 村发展是滞后的,在这时候更应 该把保障农民的利益要放到一个 更加重要的位置上,从将来来看, 我觉得我们要让集体建设用地要 跟国有土地要同地同价同权,这 是一个方向。同地同价同权,就 是说集体建设用地也可以直接进 入市场,但是这就需要有些配套 的政策,比如说集体的建设用地, 特别是要搞一些商业性开发的 话,你得健全土地的一些税收方 面的一些配套政策,土地的增值 收益整个由全社会来共同分享。

治理农业面源污染

我国是全球最大的化肥、农药使用国之一,化肥和农药的大量使用不仅对生态环境造成损害,而且导致了在食品中的有害残留。最近,笔者深入洞庭湖区14个区县(市)调查,发现农业面源污染日趋严重,应引起各级党委政府的高度重视。

种植业造成的污染。据测算,现代化农业产量至少有1/4是靠化肥获取的,有机肥施用量不到总施肥量的10%。我国农药生产、使用量都居世界前列,但有效利用率不足30%。特别是大剂量施用除草剂易引起土壤板结,对水产品和水生生物带来危害。

养殖业造成的污染。养殖场(区)长年产生大量养殖废弃物,畜禽粪便、废水无害化处理率不到30%,从养殖场产生大量的有机污染物和氮、磷等,随每天冲洗的污水流入河道、湖泊,造成水体污染。

秸秆资源浪费严重。调查中,农村焚烧

田间稻草等农作物秆叶现象仍然普遍,有23.7%以上的秸秆没有得到资源化利用。

农村生活垃圾、农膜残片积留和生活污水随意排放,导致农村环境卫生状况恶化。

在新的形势下,各级党委政府倡导和推 行资源节约型、环境友好型的生产方式,就必 须出重拳治理农业面源污染。

切实提高监控和监督能力。加强农业面源污染的定位监控和监督管理,及时掌握了解其现状,为科学制定农业产业政策提供依据。推广清洁生产的技术规范体系,引导和帮助农民科学用肥、安全用药。对农药生产、使用、贮存和运输等全过程进行有效监控,并对设施简陋、规模小、污染重的养殖场实行关停。实施环保农业财政补贴政策,把农业环保生产作为财政补贴的硬性指标纳入财政支农体系之中,使农业财政补贴不仅有利于农业增产、农民增收,而且有利于防治农业面源污染。 卓高峰

农民增收应与市民同步

判定农民收入是否增加及幅度如何,令人信服的比较应该在农民同市民之间进行。

在日益深化的社会发展中,应使大多数农民能在普通工薪阶层中找到自己的位置,获得当地(县域)水平的平均收入。日本、韩国的农户属于工薪阶层,原因是国家给予高额补助,其收入一般高于城市普通工薪家庭。所以正确的比较,应该在普通农户同当地城镇中的中等收入者之间进行。增加农民收入,缩小城乡收入差距,应使大多数农民收入紧盯城市中等家庭的收入。

为实现上述目标要求,农户需要一定数量的土地相配置,各地应该根据实际情况,设计其土地适度经营规模。有些地方在富裕农民就必须减少农民、实现土地规模经营的理念引导下,强制调整、收回、流转农民土地,拼凑种粮大户。许多农民在就业、住房、医疗、教育、社会保障尚无着落的情况下,而"被进

城"、"被上楼。"当前国家的农村政策好,一般四五口人的家庭要是能种上二三十亩土地,加上打工或其他多种经营收入,就可以获得超出温饱并体面的生活水平。中国社科院近期一项研究显示,八成受访农民工表示不愿放弃农村户口。

土地流转的本意是希望土地能向种田能 手集中,以提高生产效率,但实际情况并不尽 人意。据专家对湖南省某县种粮大户的调 查,在耕种面积超过1000亩的24个种粮大户 中,只有4人原来从事过水稻种植栽培,其余 的承包种植大户都是从其他产业转业而来, 根本没有农业生产经验。有些人承包很多耕 地的目的主要不是为了认真地搞好粮食生 产,而是希望以种粮大户的名义争取得到政 府的项目资金支持或奖励资金。人误地一 时、地误人一年。我国土地资源十分珍贵,容 不得半点浪费。

■地方领导手记

江苏省兴化市委书记 贾春林

高产高效做大做强粮食产业

兴化是全国有名的"鱼米之乡"、 国家重要的商品粮生产基地。近年来,我市坚持以"粮食增产、农业增效、农民增收"为目标,认真落实中央和省里一系列强农惠农政策,提高农业综合生产能力,调动农民种粮积极性,保持了粮食的稳步增产。2010年实现粮食总产140.44万吨。从2003年起连续8年被表彰为全国粮食生产先进县(市)和标兵县(市)。

强化规划引领,调优粮食生产结构

围绕做大做强优质稻米、红皮 小麦、啤酒大麦等特色优势产业, 制定和实施粮食主导产业发展规 划,大力推进优质粮食生产基地建 设,优化产业布局。目前全市建有 省级粮食生产基地35个,面积达 180万亩,其中优质稻米生产基地 90万亩,优质红皮小麦生产基地70 万亩,优质啤酒、饲料大麦生产基 地20万亩。大力推进粳稻化和小 麦优质化进程,粳稻种植面积接近 100%、优质中筋小麦面积达到90% 以上。注重粮食增产与农民增收 的有机统一,积极推广"稻渔共 作"、"稻鸭共作",以及"稻蔬轮作" 的"千斤粮、万元田"种植模式,目 前规模在10多万亩。

强化科技支撑,挖掘粮食 生产潜力

以实施粮食丰产科技工程和高 产增效创建为抓手,大力推进"三大 科技工程"。一是科技攻关工程。近 年来先后推广粮食优良品种6个、优 质高产栽培技术5项,研制并发布省 级稻麦生产技术规程4项。二是科 技示范工程。在省分管领导亲自挂 帅指挥、专家亲自蹲点指导下,我市 提出"争创全省第一、力争全国一流" 的粮食高产增效创建目标,建有省部 级万亩示范片7个、市级千亩示范区 和百亩示范方105个,总面积30多万 亩。2009年我市钓鱼镇由分管省长 指挥的水稻万亩示范片平均实收单 产745.6公斤,其中百亩高产攻关方 单产达到898.9公斤,最高的田块单 产达到937.2公斤,创造了稻麦两熟 条件下亩产全国纪录。通过高产增 效创建,辐射带动了粮食大面积平衡 增产,全市稻谷总产达到81万吨。 三是科技服务工程。注重创新农技 服务模式,通过组建育秧机插一体化 的农机服务专业合作社、植保统防统 治专业合作社等方式开展技术服务, 目前全市已成立各类专业服务合作

社57家。扎实推进科技入户、农民

技术培训工作,每年办班1800多场

次,培训农民19万人(次),新技术推 广到位率达90%以上。

强化产业带动,增加粮食生产效益

坚持把提升农业产业化经营水 平、实现粮食加工流通增值,作为促 进粮食生产的重要举措,培大育强龙 头企业。近3年来安排财政资金近千 万元,扶持楚龙面粉等重点粮食龙头 企业发展,引进五得利面粉、华丰方便 面等多家粮食加工企业。目前全市有 粮食加工企业150多家,初步形成年生 产规模30亿元的优质稻米产业、10 亿元的食用面粉产业、6亿元的啤酒 麦芽产业等三大粮食加工产业。大 力发展粮食流通,全国最大的戴窑粮 食市场交易规模达到30亿元,积极 扶持100多家粮食流通企业发展,保 证粮食能够产得出、销得掉、卖得 好。注重粮食品牌创建,全市有20 多个产品获绿色食品、无公害产品认 证,"兴化大米"、"兴化面粉"被授予 国家地理标志产品和集体商标。

强化投入保障,提高粮食 生产能力

近年来,我市在确保国家各项 惠农政策落实到位的同时,加大本级 财政支农力度,加强农田基础设施建 设,投入资金2.3亿多元,用于闸站建设、圩堤加修和河道疏浚。投入资金6104万元,完成15万亩土地治理项目,新增耕地8400亩。落实农机具购置补贴政策,安排配套资金1035

万元,新增大型拖拉机、插秧机、收割机等农机具5600多合(套),农业机械化水平达到86%。按照应保尽保的要求,全面推行了水稻、小麦等粮食作物保险。

■链接

兴化历史悠久,公元920年设县至今,素有"汉唐古都、淮海名郡"之美称。兴化物华天宝、人杰地灵、环境优美,是江苏省历史文化名城。最著名者有明朝宰相李春芳,《水浒传》作者、大文学家施耐庵,清代扬州八怪代表、画家郑板桥等。

兴化境内蕴藏着丰富的石油、 天然气、地热、矿泉水等矿产资源, 其中陈堡地区现探明石油储量 1800万吨,目前已达到相当的生产规模,垛田附近又陆续采油,告别了兴化无能源的历史。2009年,全市实现地区生产总值306亿元,实现财政收入41.1亿元。2010年8月15日,兴化市第五次跻身全国县域经济基本竞争力百强县(市),名列



兴化"千岛菜花"风景区一角。**杨桂宏** 摄

■重农短议

"碳交易"激活农村能源

四川省第十一届人大常委会第十九次会议表决通过的《四川省农村能源条例》第十八条规定的"省人民政府农业行政主管部门按照职能会同有关部门建立农村温室气体排放管理制度,组织开展农村能源碳交易工作",首创了将"碳交易"制度引入地方性法规中。然而,笔者认为,在四川农村要通过依法全面实施好以"碳交易"为亮点的省农村能源条例,尚需切实解决好"沼气资源开发利用率较低"和"养殖污染治理压力较大"等问题。

据调查,作为四川省以沼气为主的农村 能源建设,确实还存在诸如"沼气资源开发 利用率较低(如该省沼气资源可开发量虽已 超过70亿立方米,但目前开发利用率仅有 24%)、养殖污染治理压力较大(如该省1万 多个规模养殖场中,有80%以上没有配建沼 气设施)"等相关问题。因此,为了确保以农 村沼气池为主的碳交易能够顺利进行,并防 止农村碳汇资源被贱卖,以保障农民得到更 多的碳交易资金用于对沼气池的维修、监 测、保养和技术支持等服务,所以笔者建议: 四川农村开展能源碳交易制度,应在其省域 范围内的农村污染源总量控制下进行。也 就是说,该省人民政府农业行政主管部门按 照职能会同有关部门建立农村温室气体排 放管理制度并组织开展农村能源碳交易工 作之时,即有必要进行"本行政区域内农村 污染源总量控制"的限制。因为,只有通过 这样严控区域内的污染源总量,才能促使农 村更多规模养殖场必须尽快配建沼气设施。 降低污染排放量,这也正好是四川省对农村 能源碳交易立法的一个主要目的。

地处四川省川北大门的广元市,通过在上海世博出卖两万张绿色出行低碳交通卡和向广州亚运会提供一万吨碳减排指标,就收获了既减少碳排放,又为当地农民换回了肥料、环保设施等农用品的效益。所以,通过立法把农村污染源总量控制在一个科学、合理的达标排放的层面,就是为了促进农村温室气体排放管理制度的更好建立和促进农村能源碳交易工作的更好组织开展,为农民得到更多的利益。

关注特色农业融资需求

目前,特色农业资金需求额度大幅增加,但融资条件难以满足。特色农业系弱质、高风险产业,存在一定的生产周期,且受到原材料质量和价格、种养技术、市场需求等诸多因素的影响,而选准生产项目难度相当大,稍有不慎,就会造成信贷资金的大量损失。笔者认为,在信贷支持特色农业发展中,需要采取以下有效措施,进一步优化金融服务,推进特色农业更快更好地发展:

积极开展信贷产品创新。要适应特色农业发展的特点,积极创新,开发农产品供应链信贷业务品种,探索以农户获得的农产品订单、农产品品牌、知识产权等,作为信贷发放依据,延伸信贷支农的手臂,提高信贷投放的商业真实性和资金可控性。

建立多层次的农业贷款担保体系。探索成立主要由地方政府出资,农村企业和农村法人金融机构等参股,资本实力较强,直接服务于"三农"的担保基金或担保公司,鼓励发展农村互助担保组织,试办村级产业发展互助基金担保贷款。

整合金融支农合力。为更多地服务农户生产型资金需求,扶持农户发展养殖、特色农业、生态农业和订单农业,农发行应将业务范围逐步扩大到支持特色农业的综合开发、特色农业产业化经营、特色农业的基础建设等方面。

降低贷款门槛。要根据基层网点的业务 量、当地经济活跃程度等因素,把对特色农业 贷款最高权限予以适当调高。在同等条件 下,对特色农业所需资金,推行贷款优先、利 率优惠、手续从简等优惠政策。 **周锋荣**

土地流转需要务实管理

笔者在基层调查中了解到,不少地方在土地流转中存在着流转形式不规范问题,致使农户与农户、农户与集体在土地流转后的利益分配上不明确,为引发纠纷埋下了隐患。比如,有的地方由于土地流转政策的不系统、不稳定,土地流转怎样操作,没有明确的规定,致使许多长期流转或需要尽快流转的土地资源受到抑制。还有的地方在土地流转中无计划、无步骤,签订了不少"口头合同",诱发新改举过程中,政策随意性大,导致土地流转经营不能走上健康的运作轨道。

各地党委政府要认真遵循"依法、自愿、有偿"的原则,重点围绕维护农民土地承包权及流转主体地位这个核心,引导土地流转有序进行,促进土地流转健康发展。各地要加大宏观指导力度,重点做好"三导":一是在政策上引导。要掌握当前土地流转的基本情况,制定相应的规定。二是在典型上引导。要积极宣传土地流转的基本情况,制定相应的规定。二是在典型上引导。要积极宣传土地流转好级要下乡掌握实际情况及第一手资料,针对问题,研究对策,辨证对待,真正解决农民的实际问题。