

承包地流转“三权分置”

集体建设用地试点入市

宅基地盘活升值

让沉睡的资产『动』起来



□□ 本报记者 高文 李璟璐

“我国广袤农村拥有18亿亩耕地、2亿多亩宅基地、近5000万亩的农村经营性建设用地，过去这一直是块沉睡的资产。赋予农民更多的财产权利，就应该打破目前的各种障碍，让农民的财产真正为农民带来收益。”全国政协委员柯炳生认为。

本届两会代表委员热议的一个话题就是农村土地制



①全国人大代表、辽宁省兴城市四家村党支部书记张文成认为，土地确权颁证，加快土地流转，大搞农田基本建设是进一步提高粮食产量的关键，也是做好粮食主产区农民增收的关键。

②全国人大代表、湖南省江华瑶族自治县县长龙飞凤说，土地确权颁证为土地流转创造了比较好的条件，有利于吸引社会资金，也为发展规模农业、绿色农业提供了较好的基础。

③全国人大代表、广西环江毛南族自治县大毛南风味食品厂负责人谭梦曦说，要加强土地确权颁证的顶层设计，并加快实施的进度，促进农业生产要素重新分配和产业结构优化。

本报记者 刘刚 摄

要让农民分享土地制度改革成果

“中央提出，建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。此一规定意味着，农村集体建设用地与国有建设用地将‘同地同权同价’，这一政策无疑具有破冰意义，有利于打破土地市场的二元结构和剪刀差，尊重和保障农民的财产权，提升农民话语权，同时，还有利于提升土地资源的配置效率。”全国政协委员陈锡文指出。

“集体经营性建设用地入市改革，主要目标是建立同权同价、流转顺畅、收益共享的集体经营性建设用地使用制度，使政府公共设施和基础设施投入能够良性循环，企业有地可以发展，特别是要使集体组织和农民得到长期稳定的收益。宅基地制度改革，很大的出发点是想解决农村集体经济组织内部宅基地的供求平衡问题，解决老百姓住有所居的问题。此外，要通过改革，保障农民宅基地的用益物

权。最终目标是建立依法公平取得、节约集约使用、自愿有偿退出的农村宅基地制度。关于土地征收试点改革，改革的主要目标是健全程序规范、补偿合理，保障多元的农村土地征收制度，使经济发展成果惠及广大农民。”谈及农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点的出发点和目的，全国人大代表董祚继表示，农村土地制度改革要让经济发展成果惠及广大农民。

“土地是农民的金根子，是他们增收致富的重要源泉。”全国人大代表刘雪荣说，工业化、城镇化过程中确实要占用一部分农村土地，但关键是如何规范化、如何尊重农民意愿和保障农民权利。保障农民的土地财产权就必须给农民足够的补偿，土地增值让农民分享，以此保障农民的生存就业与发展权。

“农村土地制度改革将释放巨大的红利。”全国人大代表辜胜阻表示。

推行“三权分置”促进土地流转

“农村以家庭为单位的土地承包责任制经历了近40年的发展，到今天已突出表现出浪费土地资源、降低土地产出效益、束缚农村劳动力、破坏土地生态环境等发展弊端。因此，加快推进农村土地承包经营权改革势在必行。”全国人大代表张全收认为。

全国人大代表许为钢说：“随着农村产权制度改革的深入推进，与之相配的法律、法规和政策严重滞后，已直接影响改革的进程与成效。在农村集体土地经营权的转让上，目前还没有科学细化的政策支持和法律保障来促使区域性的连片流转，家庭个体经营支撑不了大型龙头企业的跟进，没有大型龙头企业的跟进，农业经营的集约化、产业化、现代化就是一句空话，农村土地流转问题解决不好或者解决不彻底，土地改革也无从谈起。”

全国人大代表王红玲表示：“近年来，湖北按照明晰所有权、稳定承包权、放活经营权的思路，构建归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代农村产权体系，不断深化农村产权制度改革，为发展现代农业和建设农业强省提供了产权制度保障。”

全国人大代表张德华提议，耕地流转应实行流转前、流转中、流转后的监管，流转前要有科学的规划，流转中要程序规范。流转经营者要签耕地保护协议，不能改变耕地用途。流转耕地不能撂荒，否则村集体可以收回再发包耕种。国家应对经营组织种植的效益进行监管，并制定一定的标准，对达不到标准的，相关部门应从技术、资金、市场运作等方面给予扶持。希望会议能制定、完善相应的政策法规，促进耕地流转正常发展。

理性看待农村集体经营性建设用地入市

全国人大代表辜胜阻表示：“深化农村土地制度改革，要坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线，加快确权颁证工作，保障农民合法权益，加强土地流转市场的制度建设，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，防止土地‘非农化’、‘非粮化’，推进农业现代化。”

赖明委员说：“关于农村土地制度改革的试点内容，有明确边界和限定的：‘赋予符合规划和用途管制的农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股权能，建立健全市场交易规则和服务监管机制’。值得注意的是，为农村集体建设用地‘出让、租赁、入股权能’设了三个限定，一是符合规划，二是符合用途管制，三是农村集体经营性建设用地，而不是所有农村集体建设用地。”

全国人大代表曾云英表示，希望今年农村集体建设用地能够流转，在农村实行“两证”合一，并能通过银行实现融资；同时希望实行先安置后拆迁，及时化解矛盾，最大限度地维护农民权益。

全国人大代表梁丽娜说：“征地要站在农民的角度看问题，要维护农民利益，宅基地方面，希望村民房子能物有所值，宅基地也能像城市土地一样有价

值，也可以做抵押，贷款的钱也可以用来生产，这也就是盘活当地经济的一种方式。”

“要理性看待农村集体经营性建设用地入市改革试点，其范围不是越大越好。”全国政协常委、中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文强调。

陈锡文算了一笔细账：“我国目前农村建设用地总面积约为18万平方公里，如果完全用于城镇化，可容纳25亿人，大大超出将来我国70%城镇化率时10亿城镇人口的用地需要，极其浪费。而且，目前我国人均占用100平方米建设用地的标准，大大高于发达国家80平方米的用地标准。”他表示，农村土地制度改革试点，既要考虑农民的基本生产生活需求，也要考虑节约用地的需要，决不是要把农村建设用地调到城里用。

“我国目前的发展阶段，决定了农村大多数进城务工人员很难在城市获得体面安居所需的稳定就业与可靠保障，国家也不可能为这么大规模的人群提供这类救济。正因如此，进城务工人员可以返乡，是他们最基本的权利。这是底线，政策必须保障他们的这项底线权利。也就是说，土地是农民的基本保障和社会保险，而基本保障和社会保险是不可以自由交易的。”全国政协委员陈章良说。

观点

赋予农民更多权利

施维

每年的全国“两会”，土地制度改革都是代表委员热议的焦点话题。总体来看，虽然大家的关注点各有不同，但是核心的价值取向和改革的方向基本都是一致的，那就是——赋予农民对于农村土地更多的选择权。

“土地是财富之母，劳动是财富之父”。但是，在拥有广袤土地的农村地区，在终日辛勤耕作的农民身上，经济学上这一基本的判断却很难成立。最根本的原因，就是农民的土地权利是受限制的，土地不能自由流动，只能搁置在那里沉睡。导致的结果不仅是农民土地财产权无法得到保障，还有土地资源的浪费，农业经营效率低下，城乡经济发展动力趋弱，以及由于征地引起的一系列社会问题。

要解决以上问题，就必须打破现在的一系列制度障碍，让农民在土地上有更多的选择权、处置权、话语权，让土地能够真正流动起来，从而更好地与劳动力、资本、科学技术相结合，创造出巨大的财富。十八届三中全会提出的“允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价”，“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能”，“慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让”，都体现了这样的改革指向。过去一年，我国在土地制度改革中的一系列重要举措，例如，

日前公布的全国33地试点集体经营性建设用地入市，都是着眼于这一方向和目标在推进。

但是，赋予农民更多选择权，并不就意味着“我的地盘我做主”，也不是“我说了算”就叫有话语权了，土地制度改革敏感而又复杂，中国基层现实充满了各种挑战，在良好的期望和理想的追求之间，我们还需要明确，权利的界限在哪里？改革的底线在何处？推进的节奏如何把握等等。

首先，必须确保在法治轨道上推进改革，中央明确要求“凡属重大改革都要于法有据”，土地制度改革涉及到现行法律相冲突的地方，必须要有法律的授权才能进行，这是根本原则。

其次，任何土地产权制度改革都必须是在坚持符合规划和用途管制的前提下进行，即使是你的土地，也不是你想怎样就怎样，这是基本要求。

再者，怎么改，都不能把农村土地集体所有制改垮了，不能把耕地改少了，不能把粮食产量改下去了，不能把农民利益损害了，这是底线。

还需要注意的是，在中国农村基层民主发育并不完善、农民民主权利还难以充分实现的情况下，尤其是一些弱势群体的权益可能很难合理合法地得到保障的背景下，我们既要呼吁给予农民更多的土地处置权、选择权等，更需要通过一系列配套制度建设，让他们能够真正分享到改革的红利。



制图：刘念

李爱青代表：
允许农民抵押经营权



在现实中各地农民的农村土地承包经营权实际上分为承包权和经营权，对农民以土地经营权进行抵押贷款有限制规定，对贷款担保没有明确规定。中央多次明确提出，要允许农民以土地经营权进行抵押贷款和贷款担保，但是实际中却缺乏相应的法律依据。为此，应明确对农村集体土地所有权的有关规定，修订对农村土地承包经营权的界定。加快修改限制农民贷款担保的相关规定，并放开对农村耕地、宅基地、自留地等集体所有的土地使用权不能作为担保物的限制。

本报记者 钟欣

李和平委员：
引导流转土地优先种粮



耕地“非粮化”趋势，从长远来看可能危及我国的粮食安全。建议进一步明确地方政府在耕地流转中的职责，运用政策手段引导流转的土地优先种植粮食，对土地流转的农业用途做明确的划分，利用规划和标准引导设施农业发展，强化设施农用地的用途监管。应更多地鼓励和支持工商资本进入农产品加工流通和社会化服务领域，带动农民发展规模经营，及时查处纠正改变农地用途的行为。进一步加大对规模化粮食生产的扶持力度，解决种粮效益与其他经济作物或养殖效益剪刀差问题。

本报记者 毛晓雅

王济光委员：
让农村宅基地进入市场



应尽快废除现行城市土地和农村土地实行的二元管理制度。确立两者性质、地位平等原则，放开对农村宅基地自由流通的种种限制，把土地管理法律和政策融为一个管理系统，不再对城市土地和农村土地进行性质上的区分，将两者的法律定位拉平一致。在土地房屋的登记、转让等各个环节全面放开，让农村宅基地能够进入市场流通，允许农民将农村宅基地按照市场价值抵押、担保、转让，提高农民的财产性收入，共同分享经济发展和深化改革的红利。

本报记者 毛晓雅

李成贵委员：
确保让农民财产增值



农民工可以进城，城里人为什么不能下村呢？从历史发展的规律来看，城市发展到一定程度，尤其是大城市，逆城市化是发展趋势，城里人会向郊区或农村流动。目前宅基地只在农村社区内流转，实质意义并不是很大，有价无市。应在试点区进行大胆探索，确保农民财产增值。在赋予农民宅基地更完整的财产权利过程中，如何处理好政府、集体、个人三者收益分配问题是关键所在，应建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。

本报记者 简承渊

冯乐平代表：
明晰产权盘活集体资源



通过全面确权颁证，明晰农村集体耕地、林地、宅基地、其他集体土地及资产的产权，将承包地、宅基地之外的集体土地以及其他资产、资金以股份的形式量化到人，有利于盘活农村集体资源、资产，促进农村集约发展。大兴区是北京唯一获批的试点区县，农村土地资源盘活可以更好地使农民将土地资源变为土地资本。当然，也要考虑到各种配套措施。比如农民如果是在大病、儿子娶媳妇等急需用钱的时候出让了宅基地，那后续如何对他进行安置？“农地入市”步子不能太大，也不能太小。

本报记者 郭少雅

王海燕代表：
立法规范土地流转



目前我国土地流转方面的立法，几乎还处于空白。《土地管理法》、《土地承包法》等还存在政策法规不够明确、部分条款过于陈旧等问题，制约了当前农村土地规范有序流转。建议尽快出台《农村土地流转管理实施细则》，对土地流转的基本原则、合同规范、风险防范和政策保障作出具体规定，以建立健全规范土地流转的长效机制。

本报记者 刘婉婷