



破解设施农业用地保障难点问题

□□ 郭晓鸣 张耀文 徐静思 王璐

随着农业现代化推进,农业规模化程度提高以及农业产业链延伸,设施农业用地需求大幅增加。满足合理的设施农业用地需求成为农业高质量发展的重要条件。但同时,用地供给收紧和需求增加的双重挤压导致设施农业用地保障难题更加凸显。

现实表明,设施农业用地保障困难已经成为具有普遍性的现实挑战,设施农业用地供给不足不仅制约了农业生产效率的有效提高,而且在一定程度上阻碍了新型经营主体的成长,成为当前推进产业振兴和推动农业高质量发展必须破解的难题。因此,着眼于确保粮食供给能力和促进农业产业转型升级的双重导向,在准确把握设施农业用地供给现状和主要难点的基础上,积极探索兼容耕地保护和合理保障用地需求的设施农业用地管理模式,成为当前推进农业制度创新和政策优化面临的一项紧迫任务。

设施农业用地使用与管理中需要重点突破的难点问题

调查显示,当前设施农业用地使用与管理中,主要有五大难点问题需要重点突破。

设施农业用地的规划管理制度亟需健全。缺乏设施农业用地的专项规划是当前具有普遍性的突出问题。一方面,因规划缺失,导致难以有效整合一定区域内的一般耕地、其他农用地及闲置集体建设用地和宅基地等土地资源,不能按照“大分散、小集中”的原则实现统筹安排,造成有限的设施农业用地分散化低效利用。另一方面,规划缺失也导致难以对设施农业用地的使用进行提前布局,导致土地供给与农业产业结构调整的有效衔接不足,由此产生供需脱节和错位的现实矛盾。

设施农业用地的市场交易体系有待探索。反映设施农业用地本身需求竞争性的市场价格发现机制尚不健全,设施农业用地的稀缺价值凸显不足。对经营主体而言,因设施农业用地的低成本获得,其不仅缺乏精细拿地、集约用地的行为激励,反而对设施农业用地的需求表达存在越多越好的放大倾向。对政府而言,要做到平衡合理保障土地供给与实

现土地高效利用,需准确甄别经营主体实际需求,杜绝多报少用行为。

设施农业用地的供地来源渠道仍需拓展。多数设施农业用地仍来源于一般耕地。多元拓展设施农业用地资源主要面临两大障碍,一是面临空间错位障碍。因供给与需求存在实际空间错位,大多处于偏远区位缺少利用价值的闲置农村集体建设用地及园地、林地等难以实现有效利用。二是非耕地用于设施农业用地的激励明显不足。将对劣质耕地、荒山荒坡、河滩耕地及闲置集体建设用地等用作设施农业用地缺乏相应政策激励。

设施农业用地的分散化配置仍待改善。调查表明,现有设施农业用地主要为各个经营主体自主申请,分散布局,基本没有集中式供地使用模式。设施农业用地过度分散化配置不仅直接增大用地数量,形成有限土地资源的浪费现象,而且一定程度上助长了生产设施的重复性建设,加剧了产业链延伸中的供求失衡矛盾。主要原因在于,对设施农业用地的基础资源底数不清,缺乏对用地资源配置的整体性统筹,经营主体的自主性建设行为导致用地选址分散化和生产设施重复性投资等。

设施农业用地的利用效率需要提升。设施农业用地供需矛盾突出的同时低效利用现象同样不容忽视。不仅现实中存在一些闲置养殖场、晒场、农具房、生产大棚等,而且现有设施农业用地存在粗放式利用现象。究其原因,一是设施农业用地退出机制不健全。尚未建立对长期未使用的设施农业用地的强制合同解约或经济性惩罚等制度规定,也缺少规范化的设施农业用地二次流转渠道。二是设施农业用地使用效率评价与激励机制不健全。缺乏对设施农业用地使用效率的评价机制,政策上也缺少引导经营主体集约节约用地行为的激励措施。三是监管机制仍需完善。部分历史存量设施农业用地未被纳入现行的设施农业用地管理体系。

破解设施农业用地保障难题的主要措施

当前设施农业用地保障面临一系列亟待突破的关键难题,总体上应坚持开源与节流并重的基本思路,着力在土地来源的多元化拓展、土地需求的差异化满足、土地供后的集约化利用三个重要

战略维度上寻求突破,并且针对性地实施八个方面对策措施。

编制设施农业用地专项规划。在集中清查、全面梳理设施农业用地以及低质一般耕地、不稳定耕地、未利用地、闲置集体建设用地等的基础上,衔接国土空间规划、村庄规划等,加快编制设施农业用地专项规划,探索形成设施农业用地“一张图”的信息化管理平台,并推动申请备案、注销退出、用途转换等信息及时更新纳入。

创新设施农业用地使用权入市交易机制。推行设施农业用地使用权入市交易制度,显化设施农业用地更高的土地价值,从而倒逼经营主体理性拿地、节约用地。一是强化产权确认。实施设施农业用地使用权确权颁证,完善设施农业用地权益保护政策。二是建立产权交易平台。将设施农业用地使用权交易纳入农村产权交易平台,实行挂网公开、平台鉴证。三是制定指导价标准。制定分地区、分产业类型等的设施农业用地指导价标准。

促进设施农业用地跨区域空间置换。建立覆盖全域的设施农业用地跨区域空间置换机制。一是盘活存量土地资源。结合经济林木复垦还粮,整理复垦第三次全国国土调查中新界定的园地、林地等,积极盘活荒山荒坡、河滩耕地等土地资源。二是预留用地空间。依据设施农业用地专项规划,在重点农业生产区域预留设施农业用地空间。三是规范用地指标交易。引导一般耕地指标向现代农业发展水平较高的地区倾斜,将农村产权交易服务平台作为唯一的指标交易渠道,实现设施农业用地指标的跨区域置换。

探索设施农业用地适度集中供给模式。精准识别经营主体的共性需求,重点围绕产业链高附加值环节,实施设施农业用地适度集中供给。支持国有平台公司、村集体、经营主体等共同出资建设农资农机存放中心、粮食烘干仓储中心等公共性生产设施,并构建多元主体共同参与的治理机制和利益分配机制,实现共建共享。

加强设施农业用地集约利用的激励约束。坚持激励与约束并重,强化土地供给之后全链条监管,促进设施农业用地集约高效利用。一是建立设施农业用地的效率评价制度。制定设施农业用地效率

评价指标体系,定期组织第三方进行设施农业用地使用效率评价,将评价结果与政策支持直接挂钩。二是建立部门协同、乡镇村联动的动态监督制度。建立健全设施农业用地年审制度,形成全面覆盖、动态监测的设施农业用地监管体系。

构建建设设施农业用地项目退出机制。盘活闲置设施农业用地,构建长期闲置的设施农业用地退出和再利用机制。一是强化对设施农业用地闲置行为的有效约束。探索对自申请之日起超过一年未开工建设或未实际使用的设施农业用地经营主体,授权由村集体对其收取一定数量的资源闲置费用。二是探索闲置设施农业用地的强制回收制度。对连续闲置两年以上的设施农业用地地块,探索完善村集体经济组织终止合同和强制回收的具体管理制度。三是打通设施农业用地退出后的再利用渠道。建立出让经营主体、受让经营主体、村集体等相关利益方参与的设施农业用地使用权再流转交易制度。

强化农村集体经济组织的供给、监督和服务功能。做实村集体的农村土地所有权主体地位,强化村集体在设施农业用地供给、监督、服务等各环节的有效参与。一是强化村集体的供给功能。支持村集体盘活区位优势不佳、短期内开发价值不高的闲置集体建设用地、宅基地、荒山荒坡等在一定期限内用于设施农业用地。二是拓展村集体的监督功能。将村集体纳入耕地“网格化”管理组织架构,即时动态监督设施农业用地使用状况。三是发挥村集体服务功能。支持村集体发挥设施农业用地选址、矛盾化解等服务作用,并形成村集体的服务型收入。

健全设施农业用地审查备案制度。坚持强化管控与增强服务指导并重,健全设施农业用地审查备案制度。一是加强设施农业用地申请使用的全过程服务指导。强化设施农业用地政策解读和信息传递。强化业务部门对农业生产性设施建设的过程性指导。二是提升设施农业用地审查备案效率。探索设施农业用地申请的“无纸化”网络审批,探索多部门同步申请、同步核查的并联审批制度,简化设施农业用地转换不同用途的审批流程。

(作者单位:郭晓鸣、张耀文、徐静思系四川省社会科学院;王璐系西北农林科技大学)

编者按:制定农村集体经济组织法是巩固社会主义公有制、巩固和完善社会主义基本经济制度和完善农村基本经营制度的内在要求。上期,本版就《中华人民共和国农村集体经济组织法(草案)》中,有关农村集体经济组织成员身份确认的内容,邀请专家进行了解读。本期将推出系列解读文章的第二篇,从农村集体经济组织的法律地位和特殊性出发,帮助读者理解《草案》的精神和内容。

□□ 管洪彦

党的二十大报告提出,“巩固和完善农村基本经营制度,发展新型农村集体经济”。发展新型农村集体经济首先需要激活主体,这就需要在立法中明确作为双层经营体制中统方的农村集体经济组织的法律地位,构建反映其特别性的法律体系。制定《农村集体经济组织法》对于巩固完善社会主义基本经济制度和农村基本经营制度、维护广大农民群众根本利益、实现共同富裕等具有重要意义。十三届全国人大常委会第三十八次会议对《中华人民共和国农村集体经济组织法(草案)》(以下简称《草案》)进行了首次审议。理解《草案》的精神和内容需要重点从农村集体经济组织的法律地位和职能职责出发,重点明晰其特别性。

农村集体经济组织特别法人的法律地位和职能职责

农村集体经济组织特别法人的法律地位和职能职责使其不同于农村基层党组织、村民自治组织、农民专业合作社和其他市场主体。农村集体经济组织在基层党组织领导下开展运营。发展新型农村集体经济,实现新时代乡村治理的目标,应当坚持中国共产党对农村集体经济组织的全面领导。《草案》第三条中明确了农村集体经济组织“是提升党组织凝聚力、巩固党在农村执政根基的重要保障”;第四条规定了“坚持中国共产党的领导,自觉接受中国共产党基层党组织的具体领导”的组织原则;并在组织机构设计、运行管理等方面突出了基层党组织的领导作用。

农村集体经济组织独立于村民自治组织。农村集体经济组织和村民自治组织在法律属性、社会功能和设立规则等方面明显不同,在立法和实践中应予区分。农村集体经济组织主要负责经济事务;村民委员会主要负责公共事务和公益事业,两个组织在农村基层党组织领导下各司其职,相互配合,相互支持。《草案》第五条、第三十五条、第六十五条对两者关系进行了立法表达,使两者边界更加清晰。

农村集体经济组织和农民专业合作社均是《中华人民共和国民法典》规定的特别法人。但是,两者在法律内涵、法律依据、设立登记、成员构成、社会功能、治理机制、分配机制等方面明显不同。《中华人民共和国农民专业合作社法》已经对农民专业合作社进行了调整,《农村集体经济组织法》旨在规范农村集体经济组织。

农村集体经济组织独立于其依法出资设立或者参与设立的公司等市场主体。根据《草案》第六条第四款,农村集体经济组织不仅能以自己名义开展部分经营活动,还可以投资人身份对外投资设立公司法人等市场主体。这种制度设计有助于实现坚持农村集体所有制和发展市场经济的平衡。一方面,让农村集体经济组织仅仅以其出资为限对外承担责任,确保了集体财产的稳定,稳固了集体所有制。另一方面,通过设立公司等市场主体,实现激活市场主体、繁荣市场经济的目标。

农村集体经济组织的特别性

农村集体经济组织的特别性是其区别于其他法人的明显特征。《草案》以农村集体经济组织的特别性法理为主线,构建了特别性制度和规范体系。

财产的特别性。农村集体经济组织依法代表农民集体行使集体所有权。《草案》第六条规定,农村集体经济组织以农民集体土地所有权为基础设立,集体土地所有权依法不得转让;集体财产依法由农村集体经济组织成员集体所有,由农村集体经济组织经营管理,不可分割到成员个人。《草案》第四十一条指出,农村集体经济组织可以将集体所有的经营性财产的收益权以份额形式量化到本集体经济组织成员,作为其参与集体收益分配的基本依据。《草案》还明晰了集体财产范围、集体财产的特别经营管理规则。

终止的特别性。《草案》没有规定形式上的终止规则,但是有合并、分立的实质终止规则。《草案》第六条规定“农村集体经济组织不得破产”;《草案》第二十四条、二十五条、二十六条规定的合并、分立以及注销中包含了实质终止规则。对于在城镇化进程中,一些农村集体经济组织农民集体所有的土地全部被征收、成员全部或者大部分转为城镇居民,但集体财产还在的情形下,集体经济组织是否应当终止的问题,《草案》仍持审慎态度,待在试点基础上总结经验,再作出法律规范。

设立的特别性。农村集体经济组织是以农村集体土地为基础设立的地区性经济组织,这是其与其他类型法人的典型不同。从级别上看,农村集体经济组织包括乡镇级、村级和组级的三级组织。但是,基于现状考虑,《草案》第二十条规定“村一般应当设立集体经济组织。村民小组可以根据情况设立集体经济组织。乡(镇)确有需要的,可以设立集体经济组织”。

成员与成员权的特别性。一方面,成员身份取得具有特别性。体现在取得方式的多元性,包括可基于出生等法定事实取得,可基于结婚、收养等身份行为取得,可基于整体搬迁等政府行为取得,可基于民主决议行为取得等。取得的原则无偿性,不需像公司股权那样通过出资取得。另一方面,成员身份丧失具有特别性。体现在丧失原因的多元性。生存保障性,突出对因务工、经商、服役、服刑、就学等暂时离开农村集体经济组织的成员以及妇女等特殊群体的生存保障。成员权的特别性体现在分配的平等性、取得的身份性、内容的丰富性、流转的封闭性等。

治理机制的特别性。在形式上,农村集体经济组织具有不同于公司法人、村民自治组织的组织机构安排,主要由成员大会、理事会和监事会等组成,但是其内在机理具有相似性。农村集体经济组织的治理与村党组织治理呈现交叉性。农村集体经济组织治理中实行一人一票的“人头主义”表决机制,这不同于公司中奉行的按股权或者股份比例表决的“资本主义”规则。此外,相较于其他市场主体,农村集体经济组织治理还呈现出封闭性,这从《草案》第三十六条规定的理事会、监事会成员(监事)的义务和禁止行为中可得到体现。

收益分配的特别性。农村集体经济组织的收益分配应当反映出其不同于公司等营利法人的特别性。收益分配应当秉持效益决定分配,成员身份平等,民主管理,公开、公平、公正和分配到人的原则。具体制度设计应当围绕收益分配的依据、主体、客体、内容、顺序、比例等展开。程序设计应当围绕集体收益分配方案的拟订、审议、监督、备案、执行等展开。《草案》第四十二条规定的收益分配原则与顺序显得过于简略,当然,考虑到其组织法属性,收益分配的具体规则也可以通过其他相关制度规定,如《农村集体经济组织财务制度》中对收益分配制度就有细化规定。

扶持措施的特别性。农村集体经济组织的特别法律地位和制度设计导致其在市场竞争中呈现出弱势性,需要立法配置相应扶持措施,这说明《农村集体经济组织法》具有促进法治性质。《草案》总则第九条从宏观上规定了国家促进农村集体经济组织和农村集体经济发展的扶持措施,第六章专设“扶持措施”一章,分别从财政、税收、成本、金融、土地、人才以及其他方面给予扶持措施,体现了立法对农村集体经济组织发展的扶持态度。

全面推进乡村振兴,需要加快推进农村集体经济组织立法步伐,构建中国特色社会主义农村集体经济组织法律制度。《草案》在明晰农村集体经济组织特别法人法律地位和职能职责的基础上,以农村集体经济组织的特别性为逻辑主线,构建了反映农村集体经济组织特别性的制度构造和规范体系。

(作者系吉林大学法学院教授、博士生导师)

农村集体经济组织的法律地位和特别性

发展县域富民产业

带动农民增收致富

□□ 麻吉亮 周慧 刘晓洁

2023年中央一号文件提出培育壮大县域富民产业,实施“一县一业”强县富民工程。发展县域富民产业是拓宽农民增收致富渠道的重要抓手,是推动城乡融合发展的重要举措,是巩固拓展脱贫攻坚成果的重要安排,对促进农民农村共同富裕具有重大意义。

县域富民产业既可以是依托县域的优势资源,延长既有产业链和价值链,在县域内形成的参与度广、带动能力强的特色产业;也可以是在县域内承接大中城市疏解产业、或在县域内为大中城市发展配套形成的关联产业。从分布区域看,富民产业既可以分布在县域内的产业园、加工园等集聚区,也可以分布在中心镇、重点村等城乡节点;从组织形式看,既可以是龙头企业或者中小微企业主导,也可以是乡村作坊、家庭工场以及合作社等主要参与;从产业内涵来看,既可以是第一产业的发展壮大,

也可以是第二产业的兴起,还可以是第三产业的激活,以及新产业、新业态的发展。

近几年随着乡村振兴战略的全面推进,县域内基础设施逐步改善,农村集体产权、宅基地等农村改革不断深化,乡村教育、医疗、养老等公共服务水平稳步提升,推动乡村产业基础进一步夯实,乡村发展动能持续增强。与此同时,县级在产业升级和优化结构调整等方面进行了充分探索,积累了大量产业发展的经验和模式,为县域富民产业发展打下坚实基础。未来发展县域富民产业应从因地制宜、优化空间布局、技术创新、品牌培育、优化环境、培育主体这几个方面下功夫。

要在因地制宜上下功夫。县域富民产业发展应实事求是,充分考虑当地文化、资源、交通等优势,根据消费结构升级的新变化,开发特殊地域、特殊品种的专属性特色产品,增强县域富民产业的竞争力。县域富民产业既可以根据质资源、地理特征、物候特点等资源禀赋,发展特色种养产业;也可以以特色食品和功能性食品为契机,发展特色化、多样化的食品加工产业;还可以以弘扬特色文化和传承特色技艺为方向,发展乡村戏剧曲艺、陶瓷等文化和传统

工艺产业。

要在优化空间布局上下功夫。优化县域产业的空间布局,形成重点产业和龙头企业向园区集中,中小微企业向中心镇集聚,乡村作坊和家庭工场向重点村汇聚的发展格局。形成一批产加销贯通、贸工农一体、一二三产业融合发展的当地特色产业发展集聚区,并推进其与销区对接,确保生产与加工、产品与市场、企业与农户的协调发展,培育县域富民产业的“增长极”,促进农产品就地增值,带动农民就近就业。

要在技术创新上下功夫。以突破县域发展的技术瓶颈和市场需求为导向,建立以企业为主体、产学研相结合的技术创新体系,加强创新成果在县域内产业化发展,提升县域富民产业发展活力。加大对科技创新的投入力度,加强对农业科技人才的培养和引进,大力支持科研院所与县域内相关企业合作,开展联合技术攻关。支持科技人员以科技成果转化入股县域内农业企业,组建富民产业发展专家顾问团,为县域富民产业发展提供智力支持。

要在品牌培育上下功夫。根据县域地区的资源禀赋、文化特色和经济基础等,明



以科技特派员制度助力“新农人”培育

□□ 张伟利 翁伯琦

科技特派员制度是一项旨在解决乡村人才和科技瓶颈的重大举措。当前科技特派员制度正由技术导向向全产业链支撑、单独服务向集团服务、成果转化向创业孵化转变,深入践行科技特派员制度,可以拓展乡村科技和人才供给的渠道和广度,提升乡村科技和人才的层次和水平,健全乡村科技和人才的链条和体系。

技术缺乏是“新农人”创业的主要瓶颈。要发挥科技特派员作为农业科技传播者的作用,引导科技特派员把“新农人”作为科技扶持的重点,建立专家对口联系制度,以现场服务和线上指导的方式,开

展技术推广和跟踪服务。以科技特派员派出单位的科研成果资源和人才技术优势为依托,开展科技创新成果转化应用和产业化开发,同时根据“新农人”创业遇到的种养加等技术难题,开展针对性研发攻关,着力突破技术瓶颈。依托“新农人”创业的新型主体建立科技示范基地、科企联合创新中心、产业研究院等平台,可以边研究边转化,力求缩短农业科技成果到田间的距离,推进科研成果“即创即推、即推即转”。

推动科技特派员制度与“新农人”创业无缝对接,进一步激发农村创业活力,为高校毕业生、外出务工或创业人员、退役军人等提供农村创业的专项辅导培

训。发挥科技特派员三农政策宣传队的作用,开展“新农人”创新创业相关政策的宣传辅导。依托科技特派员派出单位的教学科研资源,把企业、专业合作社以及农业园区等作为主要培训基地,遴选一批实践经验丰富的涉农领域精英、创业成功人士、“农创客”等加入教师队伍,通过实践和孵化的教学方式,开展专题培训与精准培育。以科技特派员工作站为纽带,建设“新农人”创业交流合作平台,推动“新农人”之间、“新农人”与农村经营主体、“新农人”与社会助农资源产生联结互动。

要发挥科技特派员科技创新创业的“领头羊”作用。科技特派员领办创

办协办农业企业、合作社等经济实体,开展规模种养、特色农业、设施农业、低碳农业、林下经济等农业生产经营模式,成为种养加领域带头人与创业者型的“新农人”。科技特派员牵头推进产品上网、企业上云、为科技成果与创客搭建桥梁,加快成果孵化利用。科技特派员牵头成立服务型组织,开展病虫害防治、农机作业服务、农产品流通、农业废弃物处理、农业信息咨询等有偿服务。以科技特派员的新作为,带动“新农人”创新创业,助力乡村振兴,让“农业强、农村美、农民富”在科技创新驱动中得以实现

(作者单位:福建省农业科学院)