

规范土地流转 守住农民“命根子”

■王 枫 田 萍

近年来,一些地方靠行政手段搞土地流转,大搞土地兼并;有些地方违背农民意愿,强制把土地低价流转给涉农企业;还有一些地方则打着发展“观光农业”、“农业生态园”等旗号,集中土地搞旅游园开发等等,导致大量耕地减少,土地违法案件上升,干群关系紧张,成为近期农村社会不稳定的因素之一,引起社会各界的广泛关注。

土地流转:一场新的“土地改革”

我国继“大包干”后有关土地“新政”的探索一直没有停止过,各地积极探索农村“土地流转”。目前土地流转形式主要有两大类:一是有偿转包,在集体经济组织内部,承包农户将土地经营权以不超过剩余年限(二轮土地承包期)转包给第三方,双方签订契约,明确权利与义务;二是业主租赁,集体经济组织或承包农户将土地使用权出租给镇村或合作社外的业主从事农业开发,签订租赁协议并支付租金。同时,各地还创新了四种新的土地流转形式:一是分季流转,指以生产季节划分,一块土地在不同季节可由不同接包者种植;二是土地互换,指承包农户为便于管理,交换承包地块使用权,或将过于零碎的小地块合并成大块利于耕种,解决了个别承包户不愿意流转土地或连片流转的矛盾;三是

土地托管,指由县、乡镇一级设立土地信托服务中心,村一级具体负责土地信托服务;四是“股田制”,指将农户承包土地经营权量化入股,由村统一经营或发包给公司、规模大户经营,村经济合作社按股份将土地经营所得在年终进行分红。到目前为止,全国保守估计至少有1亿亩土地进入流转渠道。

土地流转中暴露出的问题

农村土地改革是我国经济社会发展的必然趋势,是一个渐进的过程,无论从政府行为、农民意识还是市场机制等方面,土地流转不可能一蹴而就。从近几年土地流转的情况来看,不少地方误读了中央文件和政策精神,出现了许多土地流转怪象,甚至引出不少腐败问题。

对于顺应当地农村经济发展和农村劳动力转移要求的土地流转,基层政府应遵循平等协商、依法、自愿、有偿的基本原则执行,但在实际操作中,许多地方不仅以行政命令下达土地流转的指标作为考核的硬任务,把承包土地直接用“以租代征”的形式包给老板办工厂,签订长期合同,并在税收、土地租金上给予优惠。还有些基层干部越俎代庖替代农民签订土地“流转合同”,有的因群众反对,承包大户提出退地赔偿要求,政府由此背上“土地

流转债”。在分季流转、土地互换和土地托管以及租地最后两三年期限内,承包者采用掠夺式“括地皮”现象非常严重,使用大量的化肥、农药拔地力,导致地力下降,甚至板结返碱,破坏土壤结构,有的还造成多年无法耕种,白白浪费有限的土地资源。

再有就是截留土地流转收益现象严重。有的以壮大村级集体经济名义按比例提取“管理服务费”;有的以村级自留自用地和荒滩、荒坡、荒地以及塘、沟、河、堤为名入股分取流转收益;有的直接以村级经济组织名义收取“中介费”;有的把吃喝招待、差旅补助、办公用品、报纸杂志等费用打入流转利益中列支;有的提取公益金用于社会公益事业;还有的地方流转收益按每3年增加12%收取,而和农民结算时每年只兑现3%。

据国土资源部公布的数据表明,目前现有耕地面积已经逼近18亿亩红线。如果用地稍微松一点“闸门”,18亿亩就难以坚守。2007年1—8月,全国共立案查处土地违法案件46374件,涉及土地面积43.5万亩。土地违法案件虽然有所下降,但土地违法尚未得到有效遏制,形势依然严峻。

土地流转如何坚守18亿亩红线

土地是农民生活的基本保障,是

国民经济和国家安全的基础。温家宝总理在《政府工作报告》中提出,一定要守住全国耕地不少于18亿亩这条红线。十七大报告也强调“严格保护耕地,增加农业投入,促进农业科技进步,增强农业综合生产能力,确保国家粮食安全。”18亿亩耕地和13亿多人口,吃饭问题永远是头等大事。坚守耕地红线,事关我国粮食安全和经济安全,事关我国社会稳定和国家长治久安。因此,土地流转要坚持农地农有、农地农用、农地农转,既要防止发生大规模土地兼并,又要严禁“狸猫换太子”式的“农转非”,更要严查各种未批先用的“以租代征”。土地怎么依法、自愿、有偿流转,在土地经营走向规模化的自然进程中基层政府能否助力、如何助力,是目前农村经济和社会发展的最大难题。

从长远看,建立土地使用权的市场化流动制度是农村土地制度变迁的必然趋势,但促进土地流转,关键在于真正赋予农民长期而有保障的土地承包经营权。中央《关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》明确指出:

“为稳定农业,稳定农村,中央不提倡工商企业长时间、大面积租赁和经营农户承包地。”而且按照土地承包法规定,土地流转应是农户间的流转,农业内部的流转,其目的是提高农业生产效率、保护耕地资源。十七大报告指出:“有条件的地方可以发展多种形式的适度规模经营。”“有条件的地方”首先必须遵循经济和社会发展规划;其次必须是依法、自愿、有偿;第三必须以保护农民利益为取向;第四必须有利于加快推进现代农业进程。并不是“有条件要上,没条件创造条件也要上”的冒进主义和蛮干。同时也不同于上世纪80年代初推行的“大包干”,认为“一包就灵”,在社会、经济、体制、法制和环境等都发生了重大变化的情况下,还用改革开放之初的思维来指导现在的土地流转,极有可能把土地流转工作引向歧途。

此外,正确处理好发展经济与依法管地用地的关系,遏制土地流转中“因公违法”现象的出现,继续解放思想,探索创新依法管地、依法土地流转的新思路也十分必要。一是创新

农村土地流转市场,在土地流转交易上求突破。按照市场化规则搭建交易平台,实现供求关系自动平衡。通过建立土地流转中心、土地流转服务中心、土地评估机构、土地信托公司、土地供求信息库等等,搭建土地供求双方的桥梁,使土地动起来、产业活起来,使种地人心定下来,使土地产出率高起来。二是创新土地流转方式,允许多种形式,不搞一刀切,在土地使用权出让、入股、联营、强制回收撂荒地等方面进行探索。在现有法律法规框架下,围绕发展的时代要求,对合理的但又可能有风险的东西进行确认、规范和引导,寻求新的发展先机。三是创新农村土地流转的思路。流转的眼光不应仅限于农用地,还应注意许多农村建设性用地流转。比如农民宅基地、村庄废弃土院、楼堂馆所、厂房、公路、学校、村部、附属建筑物等等,从土地综合利用角度,使其流转起来,因地制宜,充分利用土地的价值。

(作者单位:江苏省射阳广播电视台)

责任编辑 周多多

