

时政新闻

十八届三中全会 特别报道

三中全会指路土地改革：
农村大礼包渐渐打开

赋予农民更多财产权

刚刚结束的十八届三中全会提出，要建立公平开放透明的市场规则，完善主要由市场决定价格的机制，建立城乡统一的建设用地市场。此言一出，便有业内人士注意到，相较于十七届三中全会提到的逐步建立城乡统一的建设用地市场，少了“逐步”二字。农村土地改革是否到了能有实质突破的时间关键点？改革推进的动力何在？方向和具体路径究竟如何？这些都引人关切。为此，记者专访了研究土地改革的中国社科院农村发展研究所宏观室主任党国英以及经济学家、燕京大学校长华生。

■链接

十八届三中全会提出，城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍，要建立城乡统一的建设用地市场，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系；要加快构建新型农业经营体系，赋予农民更多财产权利，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，完善城镇化健康发展体制。

五年前的十七届三中全会出台的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出了土地改革的大方向，即加快农村土地确权、鼓励土地承包经营权流转、同地同价、建立城乡统一的建设用地市场等。

记者：你如何认识本届三中全会有关土地改革的内容？

党国英：跟十七届三中全会土地改革的精神一致。这次强调要城乡一体化，构建社会平等，而这个主要是城乡平等，为此要赋予农民更多财产权利，其实主要就是土地财产权，包括抵押、处置以及最根本的交易权，要确权，要保障其权益。此外还提出要划定生态保护红线，这其实跟农业保护区相关，是土地用途管制的内容。进一步改革举措要等中央全面深化改革领导小组成立后制定，应该很快会逐步推进。

华生：十八届三中全会关于土地改革的详细内容还有待在全会“关于全面深化改革的若干问题的决定”中具体去看，从公报来看，主要是增加了城乡要素平等交换和公共资源均衡配置的内容，这对进城的农民工应当是很大的利好。

记者：在你看来，现在是否到了土地改革的关键点？

党国英：改革早有必要，现行土地制度效率低下，同地不同权，还与高房价有关，引起强拆等社会问题。比如说我们城市建设用地使用效率很低，单位面积产生出的GDP大概是很多发达国家的几分之一，大概是日本的八分之一，大量土地被浪费。现在来看非改不可。

华生：现在中央强调新型城镇化，也就是人的城镇化，人跟地连在一起，要解决人的问题就要解决土地的问题，因此土地问题到了

前台。况且土地问题一直是关乎经济发展的大问题，而且现在土地及房屋也就是不动产，可以说是人们的主要财产，亦涉及收入分配的根本问题。土地改革到了必须突破、到了动真格的时候。

记者：改革的条件都具备吗？

党国英：在我看来，改革条件是具备的，无非是有一些摩擦。首先是一些陈旧的认识阻碍改革，不过改变认识可以做工作，关键是中央要下定决心；其次，改革是系统的变化，需要配套，而现在有些准备不足，单兵突进比较麻烦，要完善配套。比如集体建设用地入市，全国那么多行政村，全部入市怎么入？需要在规划、用途上做配套。事实上目前规划不科学、管制不严格，在此情况下，放开入市有问题。

华生：如今改革的条件都具备，关键是往哪里改、怎么改。

记者：土地确权是土地流转的前提和基础，但目前全国土地确权工作尚未完成且依然繁杂，确权难在哪些地方？

党国英：我觉得一定要征求农民意见，如果多数农民同意，就现在确权；如果多数要求现有承包到期后重新分配，就到那时再确权。确权其实就是产权明晰。

华生：实际上现在随着一些农民离开农村，首先不应该是确权，而是做土地平整，将土地连成片，再确权，成本更低更合算。

记者：在确权完成之

前，就开始土地流转改革，这中间又可能出现哪些问题，该如何解决？

党国英：从调查看，目前的流转主要是租，也有些是入股。原承包期本来不长，没人敢买，农民也不会卖。还有些人是长期租，含糊写着“中央政策变了再说”之类的。政府如果不介入，问题也不大。地方政府把大面积的地长期租了，把农民的地集体收回去了，统一再转租发包给别人，这个比较普遍。

华生：土地流转为了谁流转？为了农民还是资本下乡？有很大不同。我认为应该强调人的城镇化。

为了解决人的城镇化，土地流转的前提应是农民在城里安家落户。而当农民在城里安居了，农地不仅可以流转而且应该买卖。

成功的国家和地区已有了经验，我们可以参考。新加坡政府对80%的城市居民提供保障房，韩国、日本让所有进城的农民都有房子住，真正使其成为市民。农民进城的保障核心是房子，其他养老、社保等是跟着就业走的。

如何让土地改革解决人的城镇化？一、留在农村的人承接流转。二、进城的农民，国家拿出大量平价土地来供给保障性住房。

现在看起来，流转的趋势仍在往前走，各方面尤其是地方政府和资本下乡的热情都很高，面对这种既定的趋势，现在要做的是加快人的城镇化和户籍改革。

可考虑划定农业保护区

记者：有观点认为应该放开宅基地入市，对此，你怎么看？

党国英：这种观点有点极端。如果说放开，全国60万个行政村，几乎所有地都会被买卖完。有没有必要？我认为没有必要，国家没有必要这么做，中国土地相对稀缺，就算不稀缺，也不该这么做。

需要做两件事，全国要有居住法，对老百姓的适用建筑有规定，不赞成搞豪宅，如果有些人实在要搞，要采取另外的办法。另外一定要强调农地保护，要出台农业保护区政策，甚至立法，连片划定有些区域，非农产业、非农民的住房只能出不能进，有利于农业经营连续性，防止耕地被蚕食。我建议可以划出25亿亩左右的农业保护区，只能让专业农户使用。没有划入保护区的地方，可以放开宅基地入市，使城乡居民共同开发。

记者：在你看来，建立城乡统一的建设用地市场的关键是？

党国英：农民现在能租地，但不能自己买卖土地产权，必须经过政府。而改革很明确，就是要减少政府的权力，给农民自由。土地改革是全方位建立要素市场的关键一步。

记者：你怎样看待土地改革的前景？在你心目中，相对合理的改革时间、路径和改革结果，应该是怎样的？

党国英：改革的方向是市场化。2008年就已经动真格了，承包权长期化实际就是追求明晰产权。我个人希望越快越好。要做一些很实际的工作，承包长期化要出台一个东西，要认真去抓，土地确权不一定要5年搞完；有规范地把集体建设用地放活，不能简单一刀切，搞居住法和农业保护区法是前提。此外要大力发展农业合作社。理想的结果，是政府对土地的管控仅仅是对土地功能、用途的管制，此外要形成全国土地要素市场，提高土地利用效率，城镇化中乱占耕地的现象会得到有效遏制。

辛灵 南都供稿
(本版内容仅代表专家个人观点)

农业现代化不一定非要工商资本来做

记者：农地流转也就是农村土地承包经营权的流转，按规定用途不变必须仍做农业，但现实中往往更改用途且大都做了房地产，对于这种现象，接下来能否有效杜绝？

党国英：这是违法的，也比较普遍。如果政策理不顺，接下来这种现象还会继续。

华生：对这些现象，中央

虽有文件或措施禁止，但估计以后还是很难杜绝。

记者：即使仍作为农业用途，如今农地流转也吸引了越来越多的市场兴趣，不少公司下乡“买”地搞规模化农业。同时中央强调要采取家庭经营方式保持适度规模。在你看来，这两者能否平衡？该怎样平衡？怎样才算是适度规模？需注意防范哪些问题？

总体赞成。只是要注意三大问题：第一，农民意愿必须受到尊重，我的意见是谁不愿意就停；第二，专业农户不能集中居住；第三，有些农民移出来，移到哪里去？一定要搞大社区，比如一万人以上的，楼不一定要高，可以低密度。很

多地方政府现在的的确只想拿地，为此国土部应该尽早出台一些规范性指导意见。

增减持钩跟补偿没关系，是置换。有的地方农民出点钱，有的不用出钱，一般是实物补偿。丢了一块地方又得到一块地方，得到

密度更高，也是人多地少，他们的农业现代化就很成功。农业现代化不一定非要工商资本来做。

华生：很难平衡。如果对工商资本下乡拿地不加限制，留在农村的农民很难跟他们竞争。用股份制经营农业，世界上成功的很少。农民做雇工也不行，农业最难监督。最好是家庭经营。

华生：很难平衡。如果对工商资本下乡拿地不加限制，留在农村的农民很难跟他们竞争。用股份制经营农业，世界上成功的很少。农民做雇工也不行，农业最难监督。最好是家庭经营。

华生：很难平衡。如果对工商资本下乡拿地不加限制，留在农村的农民很难跟他们竞争。用股份制经营农业，世界上成功的很少。农民做雇工也不行，农业最难监督。最好是家庭经营。

华生：很难平衡。如果对工商资本下乡拿地不加限制，留在农村的农民很难跟他们竞争。用股份制经营农业，世界上成功的很少。农民做雇工也不行，农业最难监督。最好是家庭经营。

增减挂钩方向正确

记者：对于农村建设用地的流转，增减挂钩已经开了一个口子。今年，国土资源部批准全国29个省份开展增减挂钩试点，总计安排城乡建设用地增减挂钩指标90万亩，对此，你怎么看？

党国英：对增减挂钩我

大文学校
中高考专家：最把握80分提到110分！
中考专家：老蔡专辅初三数学，尖子班测试，限6人
电话：56603333
地址：黄河路二小对面 / 大学路华城国际511室

唐风采“非手术”增发
非手术，一根植入式增发，彻底解决了各种脱发、白发及头发稀少者的烦恼与痛苦！新技术无需夹子，无需胶皮，增发后可以任意梳理，游泳潜水及剧烈运动，满意付款。
增发前 增发后
电话 0371-55675520 网址: www.tangfc.com
地址: 郑州市经三北路与农业路交叉口财富广场2号楼11层E