

# 土地流轉須保障農民權益

## 訪中央黨校教授、三農問題專家曾業松

曾業松

今日在北京召開的中共十七屆三中全會，將研究推進中國農村改革發展等問題，能否推動土地制度改革受到普遍關注。中共中央黨校教授、三農問題專家曾業松在談到農村制度建設，特別是土地制度改革時，對會議提出四點預期。

### 其一，農民承包經營權將更加長久

中國的農村改革始於土地承包。從上世紀八十年代初到九十年代初，土地承包期已從十五年延至三十年。「土地承包關係到農民的生存，是農村最大的民生問題。」曾業松希望，通過三中全會，廣大農民能再得到一顆定心丸。他指出，「農民有了土地的長久使用權，有利於保護農民利益、調動農民積極性，實現農業可持續發展；有利於培育土地市場，促進城市化健康有序發展；有利於遏制城鄉上下的圍地風，維護農村社會穩定。」

他進一步分析稱，過去規定土地承包關係長期不變，但「長期不變」還是有期限的。最近胡錦濤總書記在安徽調研時說：承包經營權長久不變，「長久不變」則是無期限的。一字之差，含義大不相同。

對於一些專家提出的「永包制」，曾業松解釋說，「長久不變」與「永包制」概念也不一樣。「永包制」就

是永久不變。這個說法似乎有些絕對化。由此看來，如果中央確立土地承包關係長久不變，既體現與時俱進的精神，也體現科學發展的理念。

### 其二，土地流轉必須尊重農民意願，耕地紅線不能失守

「有些地方採取強制手段，強迫農民轉讓土地，甚至隨意改變土地用途。這應該引起各級政府高度重視。」曾業松希望中央重申土地承包經營權流轉不能改變土地所有性質和土地用途。不改變土地用途就是要守住耕地紅線，確保國家糧食安全。

### 其三，土地流轉方式要避免隨意性

曾業松說，因不熟悉法律政策、無法預知土地增值效應，許多農民對土地流轉感到茫然，或是不敢把土地流轉出去，或是流轉協議與合同不完備，留下很多隱患。



涉農發展是中共中央十七屆三中全會焦點所在。圖為10月8日，寧夏石嘴山市惠農區紅果子鎮兩位農民在晾曬玉米棒

例如在經濟發達的東南沿海省市，農民與企業簽訂土地轉讓合同時，按當時的土地產出效益為基數確立了補償標準。但隨着土地不斷增值，農民不能分享土地增值收益，往往引發糾紛，甚至發生嚴重衝突。

曾業松希望，會議能推動完善土地流轉制度，提供多種流轉方式供農民選擇。一方面要尊重農民意願，尊重農民話語權；一方面合理評估土地價值，增強合同的科學性、嚴肅性。

### 其四，完善徵地法規，規範徵地行為

曾業松預期，三中全會將繼續強調實行嚴格的節約用地制度，並改革完善徵地制度，規範政府和企業徵地行為。他特別提出，政府除了公益事業需用農民土地，不得以其他名義徵用農民土地，從中獲得高額土地差價收入，侵佔農民土地利益。而無論政府還是企業徵地，都必須給農民合理的補償，並做到就業、住房、保障等先行，切實保障農民的利益。

# 統一戶籍是農改重要方向

【本報記者王德軍北京九日電】對於中共十七屆三中全會即將啓動的新一輪農村改革，內地專家指出，保障農民有序流動就業是統籌城鄉發展重要內容之一，關乎改革成敗。目前，中國農村約有4億勞動力，剩餘勞動力2億，要真正實現農村剩餘勞動力的合理轉移，是中國社會福利統籌得以實現的前提和根本，也是推進城鄉經濟社會一體化的重要指標。看來，現行戶籍制度的改革甚至逐漸取消，將成為新農改的重要方向。

近幾年來，中國不少地方都陸續探索建立城鄉統一的戶口登記管理制度，掀起一場向城鄉二元戶籍管理制度的革命。各方熱烈的意見顯示出社會對此課題的強烈關注。

### 鄭有貴（農業部農村經濟研究中心研究員）：

現行戶籍制度已經越來越沒有存在的必要了，應該允許公民在城鄉、地區間自由遷徙。只要農村的發展趕上了，城鄉發展的差距縮小了，農民與城市居民享受同等的國民待遇，勞動力的轉移就更有秩序合理。

### 孫明山（全國政協社會和法制委員會副主任）：

戶籍制度客觀上造成了公民在法律地位和現實利益方面的不平等，一些地方固於地方利益，仍然實行過嚴的戶口遷移政策，難以滿足公民正常遷移的實際需要，也不利於城鄉、區域的統籌協調發展。

戶籍制度改革本身並不複雜，但附加在戶籍制度上的相關社會經濟政策以及由此產生的社會利益分配格局卻是錯綜

複雜的。單靠統一城鄉戶口登記制度，並不能完全改變中國城鄉二元經濟結構的現實，中國城鎮和農村經濟社會發展不平衡的現狀還將長期存在。

所以，中央必須對社會保障、計劃生育、義務教育，特別是農村土地承包和集體經濟利益分配等與戶籍制度改革相關的現行法律法規政策進行一次全面清理，逐步剝離現行附加在戶籍制度之上的社會管理和社會保障政策。

### 劉江常（國家發改委原副主任）：

應該允許和鼓勵各地根據當地實際情況探索新的管理模式。



農民工已是城市人口的重要組成部分（資料圖片）

式，並加強指導，實現農村富裕勞動力轉移「轉得出、穩得住」。發達地區可以率先取消戶口，實行城鄉一體化的居民居住社會管理制度，保障城鄉居民的自由遷徙權。而國家也應該明確政策，出台統一的管理辦法，解決勞動保障關係的跨地區遷移問題。

### 李德水（國家統計局前局長）：

《國家汶川地震災後恢復重建總體規劃》中提出「鼓勵規劃區長期在外地務工經商的農村人口及其家庭成員，轉移到就業地安家落戶，就業地應當在居住、教育、醫療、社會保障等方面給予當局居民的同等待遇。」這件事辦好了，對全國的戶籍制度改革將具有重要的示範作用。

### 劉迎霞（全國工商聯常委）：

從統籌城鄉的角度看，戶籍制度放鬆後，完善流動人口管理的核心是如何採取積極穩妥的措施，讓已經在城市就業的近1億農民工成為「市民」，在公共服務的享受上讓他們成為不受歧視的城市居民。這樣能大大減少農民數量，增加留在農村農民的人均耕地，提高農民的勞動生產率人均農業收入，縮小城鄉差距。

大量農民進城後，有利於農業的現代化和新農村建設，有利於統籌城鄉發展。但在就業方面要為這些人的自主就業和自謀職業提供寬鬆的環境，在創業扶持、稅費負擔、職業培訓、城市管理等方面提供更好的服務。

## 北京觀察



### 金融瓶頸制約農村發展

本報記者 扈亮

十七屆三中全會於九日起在北京召開，農村改革成為本次會議的焦點話題。在涉農工作中，農村金融服務由於在發展農村經濟中所起到的樞紐作用，對推進農村改革具有重要意義。

中國發展和改革研究院院長鄒東濤在接受本報採訪時指出，目前城鄉金融二元對立的現象突出，農村金融體制改革遲滯，已經成為制約統籌城鄉發展的突出問題。而在今年三中全會中，進一步推動農村金融改革無疑對促進城鄉一體化具有重要意義。

### 農村金融體制成瓶頸

鄒東濤表示，目前中國農村已不再像上世紀80年代那樣幾百元或幾千元就可創業，根據目前浙江民間創業的調查，新創業往往需要投入創業資本達10萬元以上。由於我國農村金融改革與發展的滯後，農民創業很難得到金融支持。

「農村金融體制已成為制約城鄉一體化的瓶頸之一」，鄒東濤不無憂慮的指出目前中國農村金融體制的現狀。他強調，目前中國「三農」融資問題還未有效突破，儘管各地有了一些嘗試和探索，如發展小額貸款、信用社和合作社銀行信用貸款、聯戶擔保等，但仍然難以從根本上滿足「三農」巨大的貸款需求。有的地方雖採取了一些變通辦法，如信用社允許用宅基地抵押貸款，但無法可依，而且存在信用隱患。金融機構在農村經營的成本高、風險大、收益率相對較低，因而服務「三農」的內在動力不足。

### 建立可持續金融體系

鄒東濤建議，應適應農村多層次金融需求，構建功能互補、產權明晰、可持續發展的農村金融體系。一是以優惠政策鼓勵農業銀行和農業發展銀行服務農村發展；二是深化農村信用社改革，強化支農職能，明晰產權關係，完善法人治理結構，轉換經營機制，轉讓經營權；三是大力發展民間金融組織，鼓勵發放小額貸款。

目前中國金融服務格局中，農村市場對金融人才吸引力大大低於城市。鄒東濤建議從四方面解決這一問題：首先，各級監管部門、農村金融機構的組織架構要統籌規劃，建立金融人才培訓基金，加強全員培訓，重點要強化中高級管理人員的培訓力度；其次，要完善農村金融機構人員特別是高級管理人員的聘任辦法和准入標準，鼓勵引導城市金融人才到農村地區建功立業；第三，要求農村金融機構完善改進激勵制度，減少人才流失；最後，國有銀行和股份制商業銀行應承擔社會責任，在人員培訓上「結對支援」農村金融機構，發揮「傳幫帶」作用。

鄒東濤指出，目前中國農村金融體制改革滯後，農村金融資源稀缺，不能滿足農村發展的需求，已經成為制約統籌城鄉發展的突出問題。

他舉例說，目前中國農村金融存在的問題有：農村信用社成為農村金融供給的主體，不能滿足農村金融需求；保險體系嚴重缺失等。

【本報北京九日電】



### 金秋棗熟喜豐收

金秋十月，全國金絲小棗主產區之一河北省滄州市滄縣的60萬畝棗樹喜獲豐收，當地農民在棗林間穿梭忙碌，享受着收穫的喜悅。

（新華社）

## 奶農獲3億臨時救助補貼

【本報訊】據新華社北京9日消息：為穩定奶牛養殖基礎，促進奶業持續健康發展，財政部、農業部將對倒奶嚴重地區特別困難奶農實施臨時救助補貼政策。日前，中央財政已緊急撥付了奶農臨時救助補貼資金3億元。

據介紹，這筆臨時救助補貼資金將重點支持內蒙古、河北、遼寧、山西、山東、河南6個奶業主產省（區）特別困難的倒奶奶農。財政部表示，中央財政補貼資金採取切塊一次性下達，由地方根據實際情況，結合地方財政補貼資金統

### 環保「城考」首納公眾滿意率

【本報實習記者吳晨辰北京九日電】中國環境保護部今天公布了2007年度全國城市環境綜合整治定量考核結果，公眾對城市環境保護的滿意率調查結果被首次納入考核。山東省的臨沂市、東營市、日照市、煙台市，黑龍江省的大慶市、黑河市等6個城市的環境保護公眾滿意率大於90%。

據考核結果顯示，在全國參加「城考」的617個城市中，國家環境保護重點城市和國家環境保護模範城市的得分大多在省、自治區內位列前茅。

與上年相比，全國「城考」城市生活污水集中處理率提高9.40個百分點，垃圾無害化處理率提高8.10個百分點，醫療廢物集中處置率提高4.31個百分點。

此次參加「城考」的城市佔全國城市總數90%以上，城市環境質量、城市污染防治、城市基礎設施建設和城市環境管理等四個方面為考察內容，公眾滿意率則首次納入報告。

在被調查的地級及地級以上城市中，山東省的臨沂市、東營市、日照市、煙台市，黑龍江省的大慶市、黑河市等6個城市公眾滿意率大於90%，而山西省的大同市和廣西壯族自治區的貴州市等城市公眾滿意率較低。



沼氣村農民笑呵呵

河南省寶豐縣張八橋鎮姚姓村在農業局技術人員的幫助指導下大辦沼氣，全村90%的村民用了沼氣，成為沼氣村。每戶每年可節約燃煤費千餘元，同時使糞豬的糞便得到有效轉化成肥料，減少了污染，一舉多得。

【本報記者趙長城、通訊員王雙正鄭州九日電】