

放談國是

土地流轉遇產權不明晰難題

專訪四川省社科院經濟研究所所長郭正模

在土地流轉先行一步的四川省，人們開始遭遇到產權不明晰，土地難以流轉，難以抵押的問題，而這一問題也具全國性意義。就此，記者專訪了四川省社科院經濟研究所所長郭正模。

【本報記者向芸成都十五日電】



▶通過發放土地使用產權證進行確權，是實現農村集體土地流轉，盤活土地資本的新模式 (新華社)



農村土地流轉除了土地承辦人與集約經營者進行交易外，通過諸如農村產權交易所，如林權、土地承辦經營權、農村房屋產權、集體建設用地使用權、農業類知識產權、農村科技應用和轉化、農村經濟組織股權等明確其所有權的工作也甚為重要，否則便無法構成合法契約並取得流轉、抵押的產權。

郭正模表示，綜合性、跨區域、非盈利是交易平台最突出的亮點。農村產權多種多樣，以往都分歸各部門單管，而綜合交易平台將農村多種產權都集中在一起，更具規模效應，也解決了信息不靈的問題。同時，交易所依託的成都聯合產權交易所，擁有40餘家投資、法律、評估、會計等各類中介服務機構，並與北京、上海、天津等地近40餘家產權交易所建立了戰略合作關係，可以為農村產權交易提供信息交流、諮詢、法律法規、評估等綜合服務。

此外，交易所不以贏利為目的，對作為轉讓方的農戶，不收取交易服務費用，對受讓方只收取交易服務成本費用，以扶持農村產權的流轉。

最大難題是產權不明晰

郭正模表示，交易所產權流轉的形式可分為轉讓、出租、入股和抵押融資。對於涉及土地的抵押融資，郭正模稱目前各地都在進行嘗試，但存在很多法律障礙，土地抵押的產權制度並不健全，至少在現有法規的基礎上，《物權法》、《土地管理法》都沒有明確規定。

他認為十七屆三中全會只是對以往農民和地方政府土地流轉實際操作方式在政策上的一個肯定，甚至都還不是法律上的肯定。農民土地產權一天不明晰，土地抵押融資一天就搞不好。

郭正模表示，土地抵押融資後不能按時償還還是個突

出問題。不論是三十年、五十年還是七十年，只要沒有確認土地是農民的財產，農民就只有使用權，沒有轉讓出售權。農戶以不是私人財產的土地作為抵押品，一旦到期不能還錢，銀行能否收回承包地？不能收回的話這個抵押又該誰賠償？

「宅基地不是農民的財產，但宅基地上建的房又是農民的私人財產，一旦農民戶口遷入城市，房屋可以變賣，但宅基地必須無償退還，不能作為財產變現。產權不明晰或產權虛置導致了很多進城務工的農民不願放棄農村土地，城市化進程變緩。」

郭正模認為，農村產權改革還遠未到位，一些在法律上界定不明確或模稜兩可的地方，都會為土地抵押融資和城鄉統籌帶來具體障礙。

分階段界定土地性質

郭正模為現有體制和法規下交易所土地抵押融資的良性發展給出了幾點建議，包括信用機制、償還能力、擔保程度、借貸後的支持措施四個方面。

「首先要經過各種程序確認借款人有償還能力，並嚴格評估房產及土地價值；在村或鎮成立由幹部或有經濟能力者組成的擔保組織，為借貸人提供信用擔保；如因地震等特殊原因導致不能按時還貸，可由政府或保險公司擔保延期償還，降低銀行風險，推動銀行為農戶實施借貸。」

郭正模特別提到貸款後的指導政策，應幫助農戶及時還貸。「中國的銀行貸款出去後不問不問，只有到期償還不了時才會過問，而國外銀行提供借貸後會派人進行跟蹤，監督貸款是否用於投資、投資是否合理等，事前監管遠勝於事後追究。」

厲以寧：土地流轉要規範管理

【本報記者王德軍北京十五日電】全國政協常委、著名經濟學家厲以寧十五日表示，中共十七屆三中全會作出《中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》，在事關中國新一輪改革發展的問題上有很大突破，對中國今後的意義和影響堪比中共十一屆三中全會。

厲以寧是在此間參加全國政協常委會以學習貫徹中共十七屆三中全會精神為主要內容的第三次會議時作上述表示的。他接受記者採訪時說，在改革開放三十周年之際，中共十七屆三中全會之所以把會議主題定為農村改革問題，是因為農村問題是當前中國最重要的問題。

農村改革成發展關鍵

厲以寧說，中國當前在改革發展的過程中有三個問題擺在前面，不得不跨越：一是農業如果不發展，如何保證改革的穩步深入？所以必須把農民的穩定，農村的發展放在突出的位置；二是從這次席卷全球的金融海嘯可以看出來，中國今後的經濟增長應該以擴大內需為主，而最重要的就是擴大農民的購買力；三是中國經過三十年的改革開放，經濟雖然高速發展，但城鄉的差別卻在擴大，而且城市居民的收入還在快速增長。「農民在改革開放前期，沒有享受到改革開放的成果，特別是在教育、醫療衛生、社會保障等方面，城鄉二元差異巨大。只有把農村發展好了，才是以人為本的發展，可持續的發展。所以說，抓住三農問題，就是抓住了中國下一階段發展最為關鍵的問題。」

土地換房盤活宅基地

厲以寧表示，中共十七屆三中全會的公報和有關決定，給人留下最深刻的印象，莫過於把改革與發展緊密結合起來，強調用改革來促進發展，發展要更好地體現改革的成果。具體到農村改革問題上，他認為《決定》將在四個方面對中國

農村今後的發展起到指導作用。

農村土地分為耕地和建設用地，全會作出的決定對這兩種土地的政策有聯繫又有一定區別。首先從耕地來看，全會強調在農村土地承包經營制度不變的情況下，加快土地的流轉，而且對於農民專業合作社的發展更加強調，這是一個非常大的變化。「從全國各地的實踐來看，農民專業合作社對農村土地基本經營制度不變的情況下進行流轉，可以對農民的生產積極性充分調動起來。」

其次，在宅基地的改革問題上，一方面強調尊重農民的權益，農民權益不能受到侵害；另一方面針對農民進城的要求，採取用土地換房等方式解決，把空出的宅基地復耕，這就在客觀上增加了耕地面積。而在中央確定的基本耕地面積不變的精神下，用市場的方式來公開招標，這就擴大了城市建設用地。

根據重慶的經驗，農村土地使用權和承包經營權進入土地市場後，將耕地、林地承包經營權通過市場進行轉讓，促進連片集中經營。農村集體建設用地復墾整治後產生的用地指標，也可以用佔補平衡的方式流轉增值、反哺農村。厲以寧認為，這種做法既保證了耕地面積不變，又保證了城市建設用地。他說：「宅基地在農村原來就是耕地，而且土質一般較好，復耕後，土地的面積就有所擴大，相應的，靠近城市的部分建設用地面積也就相對增加了。」

厲以寧表示，全會在土地管理制度上提出，要健全嚴格規範的農村土地管理制度是有針對性的。他說，各地對土地流轉均表現出很高的積極性，「但生怕出現一個問題，就是只顧到本地的發展，違背土地管理制度的原則，這樣就會使農村出現不穩定的因素，出亂子，農民的權益也就無法保障。」

他強調，土地流轉必須在國家規劃的範圍內進行。農民在保持耕地用途不變的情況下，可以



▲寧夏石嘴山市平羅縣土地信用合作社將360畝地貸給林業公司，建設花卉繁育基地 (新華社)

通過市場的方式流轉，將宅基地復耕後換取集體統一住房。「這裡強調用市場的方式公開招標，就是要用土地的透明化流轉防止腐敗。」

城鄉一體化權利對等

第三，全會公報中特別提出，到2020年把農民收入增加一倍的目標。也就是說，在接下來的十二年時間裡，要使農民的人均純收入每年以6%的速度增長，這還是在價格不變的情況下計算的。「這個任務現在看來還是艱巨的，因為不是單純增加6%，而是要通過多種形式，譬如決定特別強調了農業科技的發展、農業產業化、提高農業生產率等。這是一個很重要的指標，換句話說，就是在農村人口還可能增加、現代農業發展等前提下，使農民的人均純收入在2020年倍增。」

第四，全會作出的決定看起來是針對農村改革的，但實際上是全面的，是針對城鄉經濟社會發展一體化提出的。「這就意味着農村居民在醫療、保險、社會保障等方面與城市居民對等，城鄉居民的權利是平等的。使農民充分享受改革開放、改革發展的成果。」

「支農惠農」變為「強農惠農」 回良玉：「三農」工作理念昇華

【本報記者孫志北京十五日電】國務院副總理回良玉今天在全國政協常委會上指出，十七屆三中全會會議把過去「支農惠農」的政策調整為「強農惠農」，雖一字之差，卻反映了中央「三農」工作的理念的轉變，對「三農」問題認識的昇華。

十七屆三中全會的決定對於「三農」有一個很重要提法的調整，即原來中央文件裡的「支農惠農」，這次全會決定調整為「強農惠農」。對此，主管農業的副總理回良玉指出：「雖然一字之差，『支農』好像總是把農業看作是分外的事，農業投入好像可有可無、可多可少；『強農』體現的是一種本分，是應盡的責任，必須辦好的事情。」

回良玉指出，改革開放30年，中國需從新的歷史起點出發。農村問題仍然是中國發展的關鍵環節，農業發展仍然是經濟發展的戰略基

礎，農業對經濟社會發展的支持作用越來越突出。

應對挑戰 緊抓「三農」

回良玉說，今年中國成功舉辦了奧運會和殘奧會，成功實施了「神七」載人航天飛行，並將隆重紀念改革開放三十周年，可謂好事多，喜事連連。但同時天災人禍也不少，南方低溫雨雪冰凍災害、拉薩嚴重暴力事件、汶川特大地震，最近一個時期的嚴重安全事件、毒奶粉事件等，以及全球金融海嘯，石油價格飆升，糧食價格高漲，此起彼伏。

回良玉表示，面對上述困難和挑戰，我們能夠從容應對，化險為夷。一個很大的緣由和基礎條件就是，農業形勢好，農村形勢好。這充分說明，我們緊抓「三農」問題不放，十七屆三中全會整體推進農村改革英明正確。

中俄聯手應對金融動盪

【本報訊】據中通社北京十五日消息：在全球金融危機中受損相對較小的中國和俄國，近日頻頻發出擴大經貿金融等方面合作以共同應對金融危機的信息。北京的觀察家認為，中俄聯手應對國際金融危機歷史上並不多見，兩個非西方集團成員但又是經濟發展較快的大國聯手，將為全球金融危機解困發揮重要作用。

據國際在線報導，商務部部長陳德銘十四日在莫斯科表示，中俄應進一步加強合作以應對當前全球金融市場的動盪局勢。他說，日益緊密的經貿關係已成為中俄戰略協作夥伴關係的重要基石，在當前全球金融市場動盪加劇的情況下，中俄更應進一步加強合作。

在當天舉行的中俄經貿合作分委會第十一次會議上，中俄雙方一致認為，為了加快發展中俄經貿關係，應繼續採取共同措施，充分調動兩國企業的積極性，在民用航空、航天、能源機械、機電產品、木材和資源深加工和基礎設施建設等領域深入開展合作，鼓勵和支持兩國企業擴大相互投資，同時，進一步推進兩國邊境和地區間經貿合作。

據統計，中俄今年前九個月貿易額達四百三十億美元，同比增長23%，全年將首次突破五百億美元大關。到二零一零年，中俄雙邊貿易額將達到六百至八百億美元，這一目標的實現將大大拓寬兩國商業銀行的合作空間。