

本报记者独家专访中央财经领导小组办公室副主任、中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文

准确把握农村土地制度改革的方向

本报记者 江 夏



四川省华蓥市高兴镇高兴村的农民王伟，正喜滋滋地展示她在流转租赁的土地上培植的食用菌。CFP 供图

热点解读 对话

十七届三中全会有关农村土地管理制度改革的政策指向 两个“最严格的制度”相配套，土地管理更加严格规范

记者：党的十七届三中全会前，各方面对下一步农村改革的议论集中在土地制度上，国内外有很多猜测，各类媒体也是持续热炒，这个话题为什么有这么高的关注度？

陈锡文：这么多人关心中国农村的土地制度，第一说明它非常重要，第二说明现行的土地管理制度确实存在缺陷，需要继续改革和完善。《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》（简称《决定》）出台前，我看到不少报道，有媒体把农村土地制度改革叫第三次土改，或者是新土改，说是要试行土地的私有制，推行土地的自由买卖等等，在舆论上搞得大家比较迷茫、混乱。我出去吃饭，连餐馆的服务员都问：是不是我们在外面打工，家里的地要收回去了？《决定》发布之后，大家已经看到，并没有这些内容，那些猜测是没有根据的。

记者：《决定》发布之后，说实行土地私有、自由买卖的没有了，但各种解读还是五花八门，您认为十七届三中全会关于农村土地制度改革的基本政策指向是什么？

陈锡文：三中全会对农村土地管理制度的改革提出了一系列要求，非常重要，应该全面把握。如果说最基本的政策指向，那就是对土地的管理更严格更规范了。《决定》提出，要坚持两个最严格的制度，第一个是最严格的耕地保护制度，坚决守住 18 亿亩耕地红线；第二个是最严格的节约用地制度，从严控制城乡建设用地总规模。仅有最严格的耕地保护制度是不够的。即使不增加耕地占用，也不能超越国家的宏观控制，计划外增加自己的建设用地。

这两个制度配套进行双边约束，实际对整个中国的土地管理是一个非常严格的要求。原因很简单，首先，我国人均土地非常稀缺，我们现在的耕地面积已经降到了 18.26 亿亩，人均耕地面积只有一亩三分八，只相当于世界平均水平的 40%，再减少确实会危及国家的粮食安全乃至于社会稳定。在过去的 11 年中，我国耕地的总面积已经减少了 1.25 亿亩，超过了一个河南省的耕地面积。其次，建设用地是投资的载体，是宏观调控的闸门。相当长的一段时间内，为什么那些高耗能、高污染的企业下不来？很重要的就是跟超计划的建设用地供给有关系。

土地承包关系“长久不变”是一大亮点 土地流转政策已实行多年，并非首次提出

记者：《决定》中对于农村基本经营制度强调要稳定，这似乎是一贯的基调，您认为其中最大的亮点是什么？

陈锡文：《决定》中提出，现有的土地承包关系要保持稳定并长久不变。“长久不变”是这次文件的一大亮点。农村改革后，1984 年中共中央 1 号文件提出了土地承包期延长到 15 年，1993 年中共中央 11 号文件又提出土地承包 15 年到期后再延长到 30 年。现在顺应农民的期盼，

提出土地承包关系“长久不变”，这件事情意义非常重大。这颗“定心丸”吃了，农民才会珍惜土地，投资土地，放心自主地流转土地。现在应该认真考虑的是怎么让土地承包经营权做到长久不变，《决定》明确提出，要搞好农村土地确权、登记、颁证制度。没有这项制度，一代人、两代人，再往下就没有人搞得清楚了。赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，就是要依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利。

记者：现在还是有许多人把注意力放在土地流转上，他们认为，这是中央首次允许土地承包经营权流转。

陈锡文：这是很大的误解。在党的文件中，土地承包和土地承包经营权流转一直是放在一起讲的。1984 年 1 号文件，讲延长土地承包期，也讲鼓励耕地向种田能手集中；1993 年 11 号文件，讲土地承包 15 年到期后再延长到 30 年，也讲允许农民依法、自愿、有偿地流转土地承包经营权。2002 年全国人大常委会通过《农村土地承包法》，那里面有整整一节 12 个条款是讲怎样依法、自愿、有偿地流转农村的土地承包经营权。这个事情农民在实践中已经干了 20 多年了！就说不久前胡锦涛总书记考察的安徽小岗村，在这个大包干的发源地，农民的地已经有 1/3 流转了。只有产权清晰稳定，流转市场才能健康发展。这些年为什么流转市场发展不起来？很重要的一点就是农民的土地承包经营权不够稳定。

过去我们的职能部门主要是管承包合同的登记，今后要给需要转出、转入土地的农民提供平台，提供信息，进一步加强土地承包经营权流转的管理和服务。当然，在土地流转过程中，要坚持三个“不得”：不得改变土地集体所有性质、不得改变土地用途、不得损害农民土地承包权益。如果农民有更好的就业机会，有更高的收入，有更可靠的保障，他会自愿离开土地，这是一个自然的过程。

记者：《决定》发布之后，有不少人问，征地制度要改革，以后要逐步缩小征地范围，城镇规划圈外的公益性用途才能征地，那非公益性项目用地是不是不用通过土地管理部门，只要跟农民商量就可以直接买了？

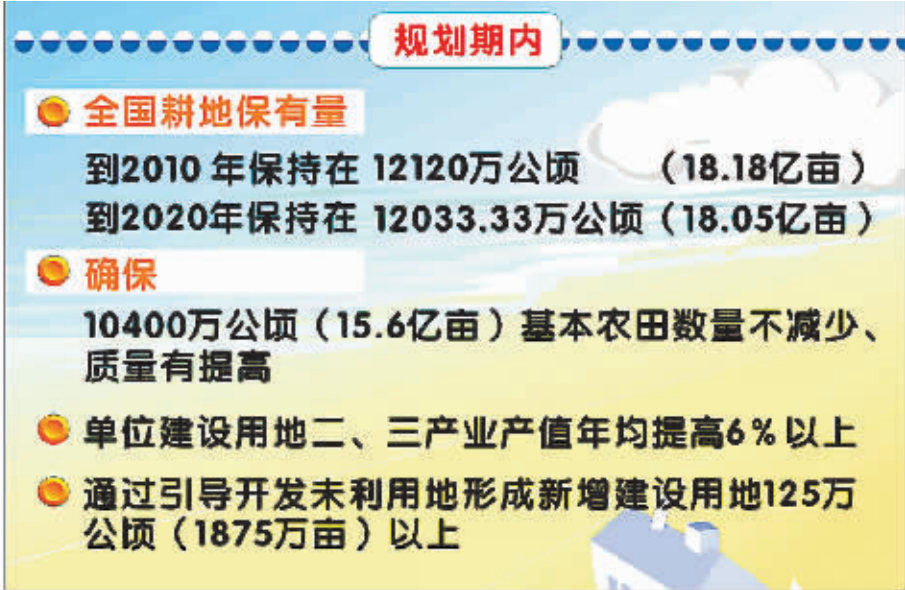
陈锡文：这一点应对社会广为宣传，农用地转为非农用地、任何建设性用地必须是在严格管制的前提下，照样要符合规划、纳入年度建设用地计划。《决定》对征地制度、农村集体建设用地的开发和经营、逐步建立城乡统一的建设用地市场等提出了改革的方向，这是一个很重大的改革决策，非常有意义。但是《决定》也明确指出，要抓紧完善相关的法律法规和配套政策，规范推进农村土地管理制度的改革。只有等具体的实施细则出来后，才能规范推进。否则，由于各个方面存在对建设用地的需求饥渴症，可能会失去控制。

讨论研究土地管理制度应该在一定的前提下进行 从国情出发，尊重前人经验和现代国家一般规律

记者：现在，研究农村土地制度的人很多，专家学者争论得很激烈，有些观点相去甚远，对此您怎么看？

陈锡文：有这么多人关心农村土地制度的改革，这是好事。但是由于土地这个要素非常特殊，在很多方面有别于一般的经济要素和自然资源，所以在任何国家，土地制度的确立都有一定的前提。不确定前提就没有办法讨论问题。从我们国家的实际状况来看，我觉得至少有三大前提：

《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020 年）》发布实施



熊 德编制 新华社发

第一个前提，必须有利于推进科学发展、促进社会和谐。具体地说，第一层含义就是必须有利于守住 18 亿亩耕地红线；第二层含义是在城镇化、工业化的过程中，切实保障农民的合法权益，真正使被征地农民的生活水平不下降、有提高，长远生计有保障；第三层含义是要有利于国家宏观调控目标的实现，建设用地不能突破总供给量。这关系到转变经济发展方式、调整经济结构和保障经济安全。

第二个前提，土地的管理在任何现代国家都有其特殊规律，我把它概括成为四句话：第一是统筹规划；第二是分类管理；第三是用途管制；第四是严格审批。有人以为，在市场经济国家，土地所有权可以决定一切。实际上，对土地の利用，现代国家从来都是用用途管制超越所有权。不能因为土地是你的，你想怎么用就怎么用。当然，规划形成必须科学严密，并通过民主程序，做到公开公正，为绝大多数老百姓认可，一旦确定下来，就具有法律效力，政府和任何用地者都不能违背。

第三个前提，经过 30 年的探索，在土地管理方面，我们已经有一套法律法规和政策体系，要从当前的实际出发去研究，这套制度在什么地方、哪个环节存在问题和毛病，怎么样改革和完善，而不能无视它的存在。

同时，还要有一些基本常识才能讨论。有的学者认为，农田和城市建设用地，森林和草原都可以不加区分地想怎么用就怎么用，这样问题永远也讨论不清楚。我们国家城市和农村的土地是两种所有制，仅仅一个农村集体建设用地，就涉及很多类型，有福利型的宅基地，有公益型的小学校用地等，也有经营型的乡镇企业用地等，把这三类混到一起改，岂不乱套？

与土地有关的改革试验涉及农民切身利益 应按程序，有预案，在可控的范围内稳妥进行

记者：现在全国各地有不少涉及土地的改革试验，改革就难免会突破现行的一些政策法规，试验就有成功和失败两种可能，怎样处理改革与规范、试验与推广的关系？怎样规避试验的风险？

陈锡文：从试验当中提取规范性的政策，这是我们党领导农村改革的重要经验。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，就是从农民的创造中提炼和升华为我国农村的基本经营制度的。我赞成搞改革试验，但是，有一点要说明，我们已经初步形成了一个法律法规的体系，和 30 年前相比，这是很大的不同之处。我认为，现在搞改革试验应该遵循几项原则：

第一个原则：讲程序。承担试验，要经过批准。比如重庆、成都的试验是国务院批准的，天津的试验是国土资源部批准的。确定下来要做的试验，如果要突破现行法律法规和政策，就要获得制定这些法律法规和政策的部门认可、批准。否则制定法律法规和政策还有什么用？

第二个原则：可控。既然是试验就必须掌握在可以控制的范围内。例如说这个试验项目在多大范围内进行？一个村，一个镇，还是一个县？报了什么，批了什么，必须在这个范围内执行。一失控就无所谓试验了。

第三个原则：要有预案。既然是试

验，就可能成功也允许失败。成功了皆大欢喜。如果试验失败怎么办？我们国家干部、研究人员去帮助试验，失败了没关系，转身回到城里了。但是参与试验的农民怎么办？一定要建立一套机制，承担起对参与试验农民在试验失败后的责任。

第四个原则：应当相对封闭。在封闭的范围内试验，冷静观察，实际操作，看到底行还是不行。把全局的问题放到局部试验，目的就是要减少社会震荡。

当试验到一定程度，各方面都认可了，验收之后报党中央、国务院，获得批准之后在全国推广。在此之前，不应该急于宣传推广，这是承担改革试验的责任。农村土地问题涉及千家万户，稍有偏差，就会引起大的震动，使农民感到忧心，甚至让农民遭受经济损失。做决策也好，做试验也好，做报道也好，凡是关系到广大农民切身利益的事情，我们都应当慎之又慎。

目前国内颇具权威性、颇为通行的版本

简体横排

二十四史

《二十四史》是我国历史文化宝库中的璀璨明珠，记载着五千年中华文明，是人类社会罕有的智慧宝藏，也是我国人民引以自豪的文化遗产。它用统一的纪传体裁，系统地记载了我国清以前各个朝代的历史，堪称清代以前中华文明史的全记录。

为了弘扬祖国优秀的传统文化，方便广大读者尤其是中青年读者阅读及充分利用《二十四史》，中华书局以繁体字点校本《二十四史》为底本，聘请专家学者，按照国务院公布的“汉字简化方案”和国家语委的有关规定，结合古籍整理的要求，对中华书局版繁体字本《二十四史》进行字体简化整理。

中华书局出版 简体横排 精装大 32 开 全套 63 册 共四箱 定价:2280.00 元

订购单位		电 话	联系人	
详细地址		手 机	邮 编	
图 书 名 称			定价(元)	订数(套)
《二十四史》(简体横排 精装大 32 开 全套 63 册 共四箱)			2280.00	
《资治通鉴》(中华书局出版 32 开 共 20 册)			332.00	
《全唐文》(中华书局出版 16 开豪华精装 共 12 册)			1380.00	
《四大名著》礼品装(中华书局出版 精装 32 开 共 8 册)			318.00	
地址：北京东城区东直门南大街 14 号保利大厦 778 室 联系人：李瑞雪 邮编：100027 北京湖山书苑文化艺术有限公司 先发货物 后付款 订购热线：010-65518168 65518198				

这些日子，流行歌曲创作界颇有些“忧思”沉沉。

事情的起因是：近日，“30 年 30 首流行金曲”在深圳评出，入选“流行金曲”和“特别贡献勋章”两个榜单的 36 首歌曲，只有一首《吉祥三宝》是在 2000 年后唱响的。

事实上，新千年的流行歌坛怎么看都是热闹红火的，歌坛新人辈出，造秀如火如荼，新歌层出不穷——正如作曲家徐沛东所说，现在国内每年创作歌曲 10 多万首。“舞台上好似星星满天，而创作上却颗粒无收”（作曲家谷建芬），这确实是一个令陶醉在火热创作氛围中的作家们汗颜的比例，令有责任感的音乐人忧心不已。

其实，近来关于艺术创作的反思之声，听得实在是不少了。儿童文学创作，农村题材创作，长篇小说创作……各种反思的声音剑指浮躁心态，飘浮作风。的确，艺术是高雅的创作活动，流行歌曲中虽有更多的时尚元素与大众参与，但也绝不意味着萝卜快了可以不洗泥，无病呻吟几句就可算做是创作。它理应有其规律与标准，而作曲家李海鹰却认为，流行音乐创作的入门门槛较低，一些没有扎实音乐功底的人都想去尝试一把，难免鱼龙混杂。

不可否认，音乐的多样性、庞大的创作群体及参与热情都是好事。可是这种热情并不意味着随波逐流的时髦与浅层次上的标新立异。正如网友所说，“趋同的曲风、空洞的内容”，使得产生“金曲”的可能性日渐降低，单纯的感官刺激，起初新鲜，终究乏味。

没错，漂亮的脸蛋不出大米，炒作、包装、劲舞……外表华丽无法掩饰内在空洞。在娱乐文化和消费文化盛行的氛围里，大众文化并不代表没品位，不代表无原则地媚俗。那些无病呻吟在思想上、艺术性上都不高的作品，理应摒弃。正如谷建芬所表示：“流行音乐是艺术，不是一夜成名的发财商机，一切违背艺术规律的做法终究不能长久。”

而反观入选的 36 首歌曲或是那些没有入选也被人们念念不忘的歌曲，都是历经岁月打磨越发出色的。出色的原因是它们弘扬民族文化，展现人性光辉，契合了时代的呼唤和需求，反映生活，记录历史。所以虽然岁月更迭，歌声已旧，但其艺术魅力不老。当它们穿越岁月的烟云，直击心弦，又怎能不让人为之心动、对之认同？

《艺术人生》中采访许多老艺术家，很多人都强调“采风”的重要。也忽然想起柳永，这个仕途屡遭磨难的宋代词人，由于生活在社会中下层，较地了解市民的社会生活，故其词能突破士大夫小庭深院的范畴，雅俗共赏，广为传唱——“凡有井水之处即能歌柳词”。

面对人民群众日趋旺盛的精神文化需求，面对纷繁芜杂的众生百态，一个有责任感的艺术工作者，一个真正想写出无愧于时代无愧于人民之精品的音乐人，要做的仍然是承继“采风”精神，俯下身，走入生活，深入群众，走进时代的内心与深处。

当流行歌坛花园中蜂飞蝶舞，春光无限之时，我们千万不要为乱花迷了眼，而是应该精心培育根植于现实沃土的花朵。如此，收获的才会是一个丰硕的秋天。

为何只有一首『吉祥三宝』

孟海鹰

