

健全严格规范的农村土地管理制度

韩俊

学习三中全会《决定》 推进农村改革发展

土地制度是农村的基础制度。它不仅对土地资源配置及其效率具有重大影响,而且对农村社会稳定和社会公平正义具有重大影响。改革开放以来,我国在明确界定和保护农民土地权利上取得巨大进展,市场机制在土地资源配置中发挥着越来越重要的作用,国家对耕地的保护政策和措施不断强化,政府对土地利用的调控能力不断提高,土地的法律框架也逐步完善。从贯彻落实科学发展观以及构建新型工农关系、城乡关系的要求看,农村土地制度还需要进一步改革和完善。党的十七届三中全会《决定》提出,“按照产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理的原则,进一步完善农村土地管理制度。”这为今后推进农村土地制度改革指明了方向。必须按照《决定》要求,以切实保护耕地和切实保障农民土地权益为目标,继续推进农村土地制度改革,在一些重要领域和关键环节取得新进展。

健全最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度

坚持最严格的耕地保护制度。我国是世界上人地矛盾最紧张的国家之一。近年来,国家出台了强化对耕地保护的政策,非农建设占用耕地的规模逐步下降,城镇和园区等各类建设大量圈占土地的趋势得到初步遏制。但土地农转非的速度仍然太快,城乡建设用地规模仍然过大,耕地保护的利益补偿等长效机制还不健全,违规违法占地现象依然严重。坚决守住18亿亩耕地红线,应进一步强化用途管制,进一步落实最严格的耕地保护制度。一是层层落实责任,增强保护耕地的法定性和强制性。地方各级政府主要负责人应对本行政区域内的耕地和基本农田保护面积负总责。二是完善占补平衡等制度。耕地实行先补后占,不得跨省市区进行占补平衡,要防止只占不补、先占后补、占多补少、占优补劣的现象发生。三是在全国范围划定永久基本农田,确保基本农田总量不减少、用途不改变、质量有提高。对承担耕地保护任务重、基本农田保护数量多的粮食主产区,由国家探索建立补偿机制,注重采用经济手段调动地方政府特别是广大农民保护耕地的积极性。

实行最严格的节约用地制度。目前,无论城市还是乡村,土地资源利用的粗放和闲置浪费现象仍较为突出。据调查,我国人均城市建设用地达130多平方米,超过发达国家82.2平方米和发展中国家83.3平方米的水平;工业用地平均产出率远低于发达国家水平,农村建设用地利用效率也普遍较低。解决保护耕地和保障必要建设用地矛盾的根本办法,就是节约集约利用建设用地,加快由外延扩张向内涵

挖潜、由粗放低效向集约高效转变。一是严格控制新增建设用地规模。二是积极盘活存量建设用地。加强城镇闲散用地整合,鼓励低效用地增容改造和深度开发。积极推行节地型城镇更新改造,重点加快城中村改造,推广各类建设节地技术和模式。三是积极拓展建设用地新空间。加强规划统筹和政策引导,在不破坏生态环境的前提下,优先开发未利用地和废弃地,积极引导城乡建设向地上、地下发展。

强化农民土地承包经营权,健全土地承包经营权流转市场

完善土地承包经营权权能。家庭承包制的推行,实现了集体土地所有权与使用权的分离。《决定》明确提出现有土地承包关系保持稳定并长久不变,夯实了农村土地承包政策基础。农民对稳定土地产权关系的愿望非常强烈,必须依法保障农户享有的对承包土地的占有、使用、收益等权利,完善土地承包经营权,赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权。这有利于减少现行农村土地产权关系中含的不确定性,使农民形成长期的预期。

规范土地承包经营权流转。农村改革以来,国家一直实行允许农村土地承包经营权合理流转的政策,各种形式的土地流转有了一定发展。在总结实践中正反两方面经验的基础上,国家逐步完善农村土地承包经营权流转的政策和法律,明确土地承包经营权流转必须坚持“依法、自愿、有偿”的基本原则,并在不同时期对承包地使用权流转提出了一些具体的政策要求。《决定》关于土地承包经营权流转的政策与过去一脉相承,明确提出允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,有条件的地方可以发展以专业大户、家庭农场、农民合作社等为主体的多种形式的适度规模经营。《决定》还提出土地承包经营权流转的“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。按照这一要求,必须禁止擅自通过承包地流转、“村改居”等方式将农民集体所有土地转为国有,确需转为国有的必须履行法定程序;必须坚持农地农用的原则,农户和农村集体经济组织不得非法出让、出租集体农用地用于非农业建设;必须保证农户的承包权益,土地承包经营权流转收益归承包方所有,任何组织和个人不得侵占、截留;必须防止采用行政命令去推进土地流转,积极培育土地流转中介组织和服务。

改革征地制度,完善征地补偿机制

近年来,各地推进征地制度改革,在征地安置补偿和规范征地程序方面取得了明显进展。但征地制度仍然存在亟待解决的矛盾和问题:土地征占规模过大,失地农民越来越多;对失地农民的补偿偏

低,失地农民就业和社会保障是很大的难题。在加快工业化和城镇化进程中,土地征用应当有利于富裕农民,而不是造成大批农民失地失业;应当有利于缩小城乡差距,而不是扩大社会不公。《决定》对深化征地制度改革提出了明确要求。

严格界定公益性和经营性建设用地。我国宪法明确规定,国家为了公共利益的需要,可依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。但《土地管理法》等相关法律并未对公共利益作出明确界定,征地中公益性和经营性建设用地不分,征地范围模糊不清,大量商业性用地也打着公共利益的名义进行征地。按照《决定》要求,今后征地制度改革的重要方向是明确界定“公共利益”,缩小强制性征地的范围。在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外,经批准占用农村集体土地建设非公益项目,将允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保证农民合法权益。

合理确定征地补偿标准。《土地管理法》规定的征收土地补偿费、劳动力安置补助费都是按照被征收土地前3年的平均年产值计算的,而与被征地的区位、经济社会发展水平、土地供求状况等地价因素以及土地征用后的用途和市场价值无关,造成对农民的补偿偏低。《决定》对完善征地补偿机制提出了新要求,即“依法征收农村集体土地,按照同地同价原则及时足额给农村集体组织和农民合理补偿”。在规划划定的相同区片内,征地应采取统一标准补偿农民,征地补偿标准不应随项目性质不同而不同。在征地过程中,要维护被征地农民的知情权、参与权、监督权和申诉权,逐步建立和完善征地补偿争议的协调裁决机制,为被征地农民提供法律援助。

解决好被征地农民就业、住房和社会保障问题。应加强对失地农民的培训,多渠道促进失地农民就业,在贷款、税收、场地等方面对自谋职业和自主创业的失地农民提供优惠政策。被征地农民的社会保障费用,按有关规定应纳入征地补偿安置费用,不足部分由当地农民就业,在贷款、税收、场地等方面对自谋职业和自主创业的失地农民提供优惠政策。被征地农民的社会保障费用,按有关规定应纳入征地补偿安置费用,不足部分由当地农民就业,在贷款、税收、场地等方面对自谋职业和自主创业的失地农民提供优惠政策。被征地农民的社会保障费用,按有关规定应纳入征地补偿安置费用,不足部分由当地农民就业,在贷款、税收、场地等方面对自谋职业和自主创业的失地农民提供优惠政策。

改革农村集体建设用地使用制度

按照我国土地管理制度,土地权属分为国有土地和农村集体土地两类。农村集体建设用地是指农民从事二、三产业及其居住生活的空间承载地,包括农村居住用地、农村公共服务及基础设施用地、村办及乡镇企业用地等。总体上看,我国土地要素市场还不完善,在城乡之间发展不平衡、不统一,特别是集体建设用地基本被排斥在土地市场之外。《决定》提出,逐步建立城乡统一的建设用地市场。这是农村集体建设用地使用制度改革的重大政策

导向。推动农村集体建设用地在符合规划的前提下进入市场,与国有建设用地享有平等权益,有利于形成反映市场供求关系的土地价格,建立与城镇地价体系相衔接的集体建设用地地价体系,促进土地在竞争性使用中实现更合理的配置。

建立城乡统一的建设用地市场,是规范土地市场的需要。由于缺乏规划指导和法律规范,大量农村集体建设用地自发、盲目进入土地市场,造成违规项目不断出现,规划指标屡遭突破,建设用地供应总量很难有效控制,正常的市场秩序受到干扰。规范集体建设用地交易行为已成为今后加强农村土地管理工作的重要任务。《决定》明确提出,“对依法取得的农村集体经营性建设用地,必须通过统一有形的土地市场,以公开规范的方式转让土地使用权,在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益。”随着工业化、城镇化的发展,农村集体建设用地的资产价值已经充分显现出来。以公开规范的方式转让农村集体建设用地土地使用权,可以防止以权力扭曲集体土地的流转价格,有利于充分挖掘集体建设用地的巨大潜力,形成统一开放竞争有序的城乡建设用地市场体系。

完善农村宅基地制度

农村宅基地是指农村居民因居住生活而建造房屋等建筑物所占用的土地,包括住房、辅助用房与房前屋后庭院用地等。我国农村宅基地分布广、占地面积大,且近年来呈不断增长之势。《决定》对完善农村宅基地制度提出了明确要求。

严格宅基地管理。严格执行农村一户一宅政策,控制超标准建房。农村宅基地节约集约利用潜力大,开展农村宅基地整理,使农村居住由零乱分散变为集中有序,由自然形态变为规划形态、由土地零散使用变为集约使用,有利于基础设施和公共服务设施配套。应在坚持尊重农民意愿、保障农民权益的原则下,合理引导农民住宅相对集中建设,加强对“空心村”用地的改造,盘活用好农村现有宅基地。农村宅基地和村庄整理所节约的土地首先要复垦为耕地,调剂为建设用地的必须符合土地利用规划、纳入年度建设用地计划,并优先安排满足集体建设用地需要。

保障农户宅基地的有益物权。农村宅基地作为一种重要土地资源,是国家为保护农民的利益和基本生活居住权利而实施的一种特殊制度安排。农民期望享有对宅基地更明确的财产权利。《物权法》明确了宅基地的有益物权性质。《决定》提出“依法保障农户宅基地用益物权”,就是要保障农户宅基地依法取得、使用和收益的权利。当农户宅基地被征用时,对失去宅基地的农民应给予合理补偿。同时,要防止以扩大城镇非农建设用地来源为目的强行收回农民宅基地,损害农民宅基地权益。

韩俊,国务院发展研究中心党组成员、农村经济研究部部长,长期从事“三农”问题研究。

我们党一贯重视意识形态工作。在信息化、经济全球化时代,意识形态领域的情况有了许多新变化。做好意识形态工作,贵在任何时候、任何情况下都始终保持清醒的头脑。

清醒认识党的意识形态工作的极端重要性。马克思主义认为,任何社会都是经济基础、政治上层建筑和意识形态三大结构在生产力发展基础上互动的整体。在这个社会整体中,意识形态是统治阶级意志的集中体现,是整个社会有机体的灵魂,为统治阶级的统治提供理论依据、思想基础和精神支柱。从这个意义上讲,意识形态工作是维护党的执政地位的重要工作。经济工作搞不好要出大问题,意识形态工作搞不好也要出大问题。在集中精力进行现代化建设的同时,一刻也不能放松意识形态工作。还要看到,在综合国力的构成中,以意识形态为核心的思想道德文化建设是极其重要的软实力。重视意识形态工作,全面加强思想道德文化建设,使之与经济社会协调发展,让软实力硬起来,这也是贯彻落实科学发展观的必然要求。

清醒认识意识形态领域的斗争形势。历史的经验证明,清醒认识和科学把握意识形态领域的斗争形势极为重要。对意识形态领域的斗争形势估计得太重,或者看不到意识形态领域斗争的尖锐性、复杂性,都会犯错误。这些年来,我们党高度重视意识形态工作,全面推进理论武装工作、新闻宣传工作、思想道德建设、文学艺术创作,促进社会主义文化大发展大繁荣,为全党全国各族人民团结奋斗提供了巩固的政治思想基础、强大的精神智力支持。同时,必须清醒地看到,意识形态领域渗透和反渗透的斗争仍十分尖锐而复杂,敌对势力加紧在意识形态领域对我国进行渗透破坏活动。一是他们总是拿自由、民主、人权、民族、宗教这些话题大肆炒作,对我国进行造谣攻击;二是他们的惯用手法是把个别问题扩大化、把简单问题复杂化、把一般问题政治化,最终把矛头指向中国共产党的领导和社会主义制度;三是他们利用媒体特别是互联网等现代媒体对我国进行丑化、妖魔化。对此,我们要有清醒的认识,对意识形态领域的问题做到敏锐而不过敏、冷静而不迟钝,努力增强做好意识形态工作的自觉性。

清醒认识加强意识形态工作的根本任务。我们同敌对势力在意识形态领域的斗争,本质上是社会主义价值体系同资本主义价值体系的较量。因此,加强意识形态工作的根本任务,就是大力推进社会主义核心价值体系建设。党的十七大报告指出,社会主义核心价值体系是

做好意识形态工作贵在保持清醒头脑

徐天亮

徐天亮

徐天亮

徐天亮

徐天亮

徐天亮

徐天亮

徐天亮

徐天亮

徐天亮

徐天亮

徐天亮

徐天亮

徐天亮

徐天亮

人民网网友留言

人民网网友留言

人民网网友留言

人民网网友留言

最近,人民网网友就本报理论版一些文章所提出的话题和观点发表了看法,现刊登如下。

关于《加快发展的决定性意义》

发展是硬道理,是解决当前中国所有问题的关键。只有坚持发展、加快发展、科学发展,才能不断提高我国的经济发展水平,增强综合国力,改善人民生活,为解决其他问题奠定坚实的物质基础、创造良好的社会环境。

IP: 202.99.23.* 关于《推动农村科学发展的积极探索》

当前,农村发展还面临不少问题:农民科技文化素质较低,致富能力不强;农业基础设施薄弱,产业结构不够合理;农村文化、教育、医疗卫生等社会事业发展相对滞后。要解决这些问题,推动农村科学发展,就必须对症下药,走出一条新路子。河北省组织开展专业技术人员“进万村、兴百业”活动,是一种非常有益的探索,值得学习。

IP: 121.205.58.* 关于《不断提高领导科学发展的能力》

推动科学发展的关键在领导干部。领导干部的能力和素质如何,直接关系到一个地区的经济发展水平,关系老百姓能否得到实惠。深入贯彻落实科学发展观,首先要不断提高领导干部领导科学发展的能力。

IP: 121.207.123.* 关于《有所“畏”有所“不畏”》

领导干部要有所“畏”,有所“不畏”。有所“畏”,就是依法用权、秉公办事、一心为民、不越雷池一步;有所“不畏”,是指在困难面前不低头、矛盾面前不回避、诱惑面前不动摇,敢于坚持真理、坚持原则。只有这样,才能算是一个堂堂正正的好干部。

IP: 59.60.54.* 关于《加强和改进思想政治工作的重要途径》

做青年学生的思想政治工作是一门艺术,需要科学的方法和正确的态度,特别是需要人文关怀和心理疏导,这样才能把思想政治工作做到学生的心坎上,收到好的效果。

IP: 121.205.59.*

强化科学理财 保障科学发展

齐守印

科学理财,是指通过财政体制、财政政策、财政预算以及财政管理,全方位地合理配置和有效使用财政资金。科学理财是提高公共经济效能、有效发挥财政资金改善人民公共福利作用的前提。从这个意义上说,科学理财对科学发展起着重要的保障作用。要实现科学发展,就必须做到科学理财。

建立健全制度是实现科学理财的根本。通过科学理财保障和促进科学发展,主要有两个渠道:一是直接通过公共部门的职能活动,向居民提供公共物品和公共服务,满足居民公共需要,改善居民公共福利,实现社会公平正义;二是通过财政政策引导企业和其他组织的经济行为,优化经济结构和地区布局,激励企业

及其他组织更有效率地提供私人物品或参与提供公共物品。这两个渠道作用的充分发挥,都有赖于完善的制度。一是财政体制。它是界定公共经济各方面、各层次主体之间财政责任与权力划分的规则体系,包括财政供给范围的界定、财政责任横向和纵向的划分。财政体制科学与否,即财政供给范围界定得是否适中、财政责任横向和纵向划分得当不得当,不仅从根本上影响公共资源的配置和运行效率,而且影响市场配置资源作用的发挥和经济发展环境的优劣,进而影响科学发展。二是财政政策。它是国家运用财税手段解决经济社会问题的施政对策,其直接调节对象是公共经济,间接调节对象则是整个国家经济社会生活。财政政

策的调节目标、手段运用、支点选择、力度设置和出台时机等,都有是否科学的问题。如果缺乏科学性,财政政策就难以取得预期效果,就会影响科学发展。三是财政预算。它是国家配置公共资源的基本计划,也是落实财政政策的主要工具。财政预算科学与否,对科学发展具有十分重要的影响。必须高度重视预算编制与执行,不断提高预算的科学性。四是财政管理机制。它是财政收入、支出、预算、监督各个环节管理方式、手段、措施的统称,与财政资金筹集、分配、运转和使用效率、效果的关系极大,直接影响公共经济效率,进而潜移默化地影响科学发展。必须高度重视财政管理体制和制度创新,保证以科学的体制和制度规范公共理财

水平不断提高;金融体系相对安全;外汇储备充足;粮食连续多年实现增产。与会者指出,当前,国民经济继续朝着宏观调控的预期方向发展,保持了增长速度较快、价格涨幅趋缓、结构有所改善的较好态势。经济增长速度今明两年虽然会有所放缓,但仍在合理区间之内,属于经济增长调整性波动。

着力扩大内需是保持经济平稳较快发展的根本举措。与会者认为,保持经济平稳较快发展的根本举措是着力扩大国内需求特别是消费需求。为此,既要稳定投资需求,保持投

“中国经济形势分析与预测 2008年秋季座谈会”预测

明年我国经济仍将保持平稳较快发展

本报记者 张怡恬

水平不断提高;金融体系相对安全;外汇储备充足;粮食连续多年实现增产。与会者指出,当前,国民经济继续朝着宏观调控的预期方向发展,保持了增长速度较快、价格涨幅趋缓、结构有所改善的较好态势。经济增长速度今明两年虽然会有所放缓,但仍在合理区间之内,属于经济增长调整性波动。

着力扩大内需是保持经济平稳较快发展的根本举措。与会者认为,保持经济平稳较快发展的根本举措是着力扩大国内需求特别是消费需求。为此,既要稳定投资需求,保持投

资对经济增长的拉动作用;又要提高居民收入水平,进一步提高消费对经济增长的贡献率。课题组提出,扩大内需的一个重要内容是扎实推进新农村建设。发展现代农业,建设新农村,一方面可以创造投资需求和消费需求,另一方面可以扩大农村富余劳动力就业,同时可以缩小城乡差距,促进形成城乡经济社会发展一体化新格局。与会者强调,目前全球性金融危机还在延续。为了抵御外部冲击,减少其造成的不利影响,需要积极落实“一保一控”(保持经济平稳较快发展、控制物价过快

上涨)方针,保持宏观经济政策的连续性和稳定性,继续加强和改善宏观调控。

把当前国际需求减弱的挑战转化为转变经济发展方式的机遇。课题组提出,经济增速减缓时期比经济高速增长时期更适宜进行经济结构调整,我们完全可以把当前国际需求减弱的挑战转化为调整经济结构、转变经济发展方式的机遇。为此,应发展现代产业体系,促进工业由大变强;发展现代服务业,提高服务业比重和水平;加强基础设施建设,加快发展现代能源产业和综合运输体系;加快推进资源要素价格改革,进一步理顺价格体系,促进技术进步、节能减排和增产节约。



理论信息