



为保持农村长期稳定奠定制度基础

——中央农办负责人谈土地承包关系长久不变热点问题

《中共中央 国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》近日公布。很多地方土地二轮承包即将到期,“长久不变”如何落实?能否稳定新型经营主体预期?进城农民承包地怎样处理?无地或少地的农户权益如何保障?在国新办 28 日举行的发布会上,中央农办主任、农业农村部部长韩长赋,农业农村部党组成员兼中央农办秘书局局长吴宏耀回答了上述热点话题。

延包:不得将承包地打乱重分

我国第二轮土地承包即将到期,农民对延包问题很关心。如何确保“长久不变”政策落地?

韩长赋表示,改革开放以来,我国坚持土地家庭承包经营,并保持承包关系稳定不变,为解决吃饭问题奠定了制度基础,也为保持农村长期稳定奠定了制度基础。此次发布的意见,是一个既管当前又管长远,“一不动百不摇”的重要制度设计,有利于增强农民发展生产的信心,促进农村土地流转,发展适度规模经营,保障农村的长治久安。

他介绍说,党的十九大提出,第二轮土地承包到期后再延长三十年。我国现有 15 亿多亩农村承包地,涉及近两亿农户。二轮承包是从 1993 年开始,到 1999 年基本完成。如果按承包期三十年计算,到 2023 年开始,二轮承包就开始大批到期,要开始延包,高峰期集中在 2026 年到 2028 年。因为各地承包起始时间不同,实际已有少部分村开始做这项工作。

韩长赋说,意见规定,坚持延包原则,不得将承包地打乱重

分,确保绝大多数农户原有承包地继续保持稳定。承包期再延长三十年,以各地第二轮土地承包到期为起点计算。

他表示,今后一是要把证书发到农民手中。从 2014 年起,我国开始推进承包地确权登记颁证,目前发证率超过 94%,要抓好扫尾工作,应发尽发。二是抓紧修改完善土地经营权流转管理办法等相关配套法律法规和政策措施。三是开展延包试点,探索经验,中央及有关部门将出台指导意见。

也关系到农村社会稳定。我们要有足够的历史耐心,不要急于收回农民的承包地,要尊重农民意愿,维护农民权益,把选择权交给农民,而不是代替农民选择。”韩长赋说。

意见提出,现阶段不得以退出土地承包权作为农户进城落户的条件。对承包农户进

城落户的,引导支持其按照自愿有偿原则依法在本集体经济组织内转让土地承包权或将承包地退还集体经济组织,也可鼓励其多种形式流转承包地经营权。对长期弃耕抛荒承包地的,发包方可以依法采取措施防止和纠正弃耕抛荒行为。

无地少地农户:多措并举支持发展

近年来,由于人口增减和自然灾害损毁等原因,一些农户存在无地或少地情况,如何保障其权益?

韩长赋说,因为生老病死等客观情况,以及有农户二轮承包时举家进城打工,主动放弃承包等原因,一些承包农户之间占有的耕地不均,也有一些农户少地甚至无地。据初步调查和统计,这些农户约占农户总数的 0.94%。

意见规定,坚持延包原则,不得将承包地打乱重分。对少数存在承包地因自然灾害毁损等特殊情形且群众普遍要求调地的村组,届时可按照大稳定、小调整的原则,由农民集体民主协商,经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成

员或者三分之二以上村民代表同意,并报乡(镇)政府和县级政府农业等行政主管部门批准,可在个别农户间作适当调整,但要依法依规从严掌握。

韩长赋说,各地也在研究和探索。一方面,有条件的地方可以通过集体预留的机动地、新开垦的耕地、原承包户依法自愿交回的耕地等来解决;另一方面,可以帮助无地少地的农民通过流转土地经营权来耕种。此外,还要帮助农户提高就业技能,鼓励进城打工,推进农村三产融合发展,扩大就业和增收的门路。可能还有确实生活无着落、有实际困难的农户,可以通过提供基本社会保障来解决这个问题。

/ 新华社

新型经营主体:确保流转土地预期稳定

二轮承包即将到期,是否会影响新型经营主体流转土地的积极性?

吴宏耀表示,对此意见给出了一些办法。二轮土地承包到期以后要延包,让绝大多数农户原有承包地继续保持稳定,这给承包户和新型经营主体都吃下“定心丸”,到期后农

户可以延包,经营主体可以再续签订合同,延期流转土地。

新修订的土地承包法也给出了一些方案。按照法律规定,投资主体对农业的长期投资,可按照合同约定获得合理补偿。在尊重农民意愿并进行充分协商基础上,新型经营主体流转土地时,可以通过合同约

定等方式协商确定二轮承包到期后继续经营的具体条款。

“我们在调研中也看到,很多农民和新型经营主体在合同中约定,在承包到期后,在政策允许的情况下,继续由新型经营主体,也就是原来的主体来经营,较好地解决了这方面的问题。”吴宏耀说。

进城农民承包地:选择权交给农民

随着城镇化推进,农民进城落户越来越多,这些农民承包地如何处理?

韩长赋表示,全国现在进城务工经商的农民大约是 2.88 亿,其中举家进城务工经商的

有 3000 多万户。

“进城农户的承包地怎么处置?这关系到农民切身利益,

相关新闻

韩长赋:保持土地承包关系稳定并长久不变是重大宣示

中央农办主任、农业农村部部长韩长赋 28 日表示,近日公布的《中共中央 国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》明确了巩固和完善家庭承包经营制度的基本方向,明确了保持土地承包关系长期稳定的基本原则,是一个关于农村土地政策的重大宣示。

韩长赋介绍说,这次意见明确了长久不变的政策内涵,

归纳起来是“两不变、一稳定”,即保持土地集体所有、家庭承包经营的基本制度长久不变,确保农民集体有效行使土地所有权、集体成员平等享有土地承包权;保持农户依法承包集体土地的基本权利长久不变,家庭经营在农业生产经营中居于基础性地位;农村集体经济组织成员有权依法承包集体土地,任何组织和个人都不能剥

夺和非法限制;保持农户承包地稳定,农民家庭是土地承包经营的法定主体,严禁发包方及其他经济组织或个人违法调整。

“第二轮土地承包到期后应坚持延包原则,不得将承包地打乱重分,确保绝大多数农户原有承包地继续保持稳定。党的十九大提出,第二轮土地承包到期后再延长三十年,这

次意见又进一步做了明确。”他说,第二轮土地承包到期后再延长三十年,农村土地承包关系从第一轮承包开始保持稳定长达七十五年,这是实行“长久不变”的重大举措,也是具体体现。

韩长赋表示,意见是一个既管当前又管长远、“一不动百不摇”的重要制度设计。长期稳定土地承包关系,充分保障农

民的土地承包权益,完善农村土地承包经营制度,既有利于增强农民发展生产的信心,给他们吃下“定心丸”,又有利于促进农村土地流转,发展多种形式适度规模经营,还有利于保障农村的长治久安。下一步,要做好承包地确权登记颁证和新一轮延包工作,为实施乡村振兴战略、加快农业农村现代化提供制度保障。

/ 新华社

时评

长久不变,是为了变得更好

在一份 4000 来字的文件中,“长久不变”一词出现 20 多次之多——刚刚公布的《中共中央 国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》,对长期稳定土地承包关系、充分保障农民土地承包权益至关重要,同时又为推动农村土地制度改革、促进农村土地流转、发展适度规模经营提供了坚实前提。可以说,长久不变,正是为了依法有序改革,为了变得更好。

政策合为时而出。这一意见的出台恰逢其时。按照承包期三十年计算,2023 年开始,第二轮承包开始大批到期,延包

高峰期将集中在 2026 年到 2028 年。由于不同地区情况不同,承包地期限千差万别,实际上最近两年部分地区农村已经开始面对这一工作。目前,全国有 15 亿多亩农村承包地,涉及近两亿农户,农村土地延包事关千家万户农民切身利益,事关广大农村地区稳定发展大计。党中央强调长久不变的政策一贯性,对稳定农民预期至关重要。这份“定心丸”恰到好处,对一些可以理解的观望心态与疑虑担心,可以药到病除。

“一不动百不摇”。土地关系或人地关系,是农村最基本的生产关系,以土地制度为核

心的基本经营制度是党在农村的政策基石。党中央明确强调,坚持农村土地农民集体所有,是坚持农村基本经营制度的“魂”;农村土地属于农民集体所有是农村最大的制度;农村土地制度改革不管怎么改,不能把农村土地集体所有制改垮了,不能把耕地改少了,不能把粮食生产能力改弱了,不能把农民利益损害了。四个“不能”为长久不变确定了明晰的政策底线。

改革是时代的主题。农村承包土地保持稳定并长久不变,是为了确保农村土地制度改革顺利进行。我国改革从农

村起步,农村改革从土地承包开始。从改革开放之初的农村土地集体所有权与家庭承包经营权“两权分离”,到党的十八大之后,农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权“三权分置”,两次重大土地制度改革都是在坚持基本制度不变基础上守正创新,大大地解放了农村生产力和农村富余劳动力,促进了新型工业化城镇化和城乡融合的历史进程。

在农村土地制度方面依宪改革、依法改革,2019 年是一个重要年份,有关改革的法律支撑基本具备了:2019 年元旦,新的农村土地承包法正式

施行;历时十多年之久的土地管理法修法完成,新土地管理法将于 2020 年元旦施行。党的十八大以来部署的农村土地制度改革试点,将依法在全国层面铺开。在农村土地问题上坚持长久不变、坚持尊重农民意愿,是法律刚性要求。各级政府要依法行政,做到“法无授权不可为,法定职责必须为”。有关部门要加强协作,宣传普及宪法以及新的农村土地承包法、土地管理法,让法律深入人心,成为农民捍卫自身权利、参与改革发展的法治之盾。

/ 新华社