

# 对话 改革



CFP图片 制图/尹建

## 韩俊：加快推进征地制度改革

缩小征地范围 规范征地程序 完善保障机制 保障农民收益

□本报记者 王朱莹

**韩俊，国务院发展研究中心副主任，研究员。**

1963年12月生，山东省高青县人。1989年5月毕业于西北农林科技大学农业经济管理专业，获农学博士学位。1989年5月至12月在原国务院农村发展研究中心工作。1990年至2000年在中国社会科学院农村发展研究所工作，历任《中国农村经济》杂志社编辑部副主任、主任、副总编、社长、副所长。1995年晋升为中国社会科学院研究员。2001年3月调入国务院发展研究中心，任农村经济研究部部长。

2008年10月任国务院发展研究中心党组成员。2010年10月任国务院发展研究中心党组成员、副主任。多次参加党中央、国务院有关文件的起草工作。长期从事农业、农村、农民问题研究，合著《调查中国农村》、《中国县乡财政与农民负担问题研究》、《中国食品安全战略研究》、《中国新农村建设调查》、《中国农民工战略问题研究》、《我国食物生产能力与供求平衡战略研究》等。自1993年开始享受国务院政府特殊津贴，多次获孙冶方经济科学奖、中国发展研究奖、“三个一百”原创出版工程著作奖等。兼任清华大学、中国社会科学院研究生院、中国农业大学博士生导师。担任清华大学中国农村研究院副院长。



### 规范征地 抓紧出台集体建设用地流转条例

**中国证券报：**在城镇化进程中，农村土地权属将发生什么变革？应该如何杜绝“圈地伤农”？

**韩俊：**土地是农民最基本的生产资料和财产，是农民维持生计的最基本保障。随着城镇化进程的加快，征地规模不断扩大，被征地农民数量逐年增加，违法征地、暴力征地频发，导致涉及土地的信访居高不下，群体性事件时有发生，社会风险加剧。城镇化过程中因土地问题引发的社会矛盾加剧，根本原因是我国征地制度改革还未破题。在现行制度下，农用土地转化为城镇非农用土地的过程，不是一个平等的、协商的产权交易过程。国家垄断城镇建设用地一级市场，城镇建设征地不明确界定“公共用途”、范围过宽、按照原用途补偿农民，这些制度规定是城镇化进程中涉地矛盾的总根源。目前，征地过程中的土地增值收益分配明显向城市、向非农部门倾斜，农民得到份额太低。加快推进征地制度改革，必须缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制，确保被征地农民得到足够的补偿，保障农民公平分享土地增值收益。

议调处裁决等程序，强化被征地农民知情权、参与权、申诉权、监督权，进一步规范和约束政府的征地行为，防止地方政府滥用征地权。

**中国证券报：**建立城乡统一的建设用地市场面临哪些难题，你有何建议？

**韩俊：**集体建设用地从用地性质和用地主体看，包括公益设施和公益事业用地、经营性用地及农宅基地三种类型。在现行法律框架下，农村集体建设用地不具备完全的商品属性，其权能受到严格的限制。在城镇化过程中，无论经营性还是公益性建设，只要城市建设需要，政府都动用征地权对农村集体土地实施征收，沿着这一老路继续走下去，农民只能被动地等着“被城镇化”。今后，对符合规划和用途管制的集体经营性建设用地不应当继续实施征收，应允许农村集体经济组织直接开发，直接分享土地增值收益。这方面，各地的改革试验有成功

的经验。例如，广东在推行“三旧”改造过程中，探索土地供应制度创新，改变传统的单纯由政府征收集体建设用地并完成拆迁后出让或者划拨土地的做法（“三旧”改造地块中，集体土地占了53%），允许在城市建成区内保留集体建设用地，因而调动了集体、农民和其他主体参与改造的积极性，不仅增加了农民和集体组织的财产性收入，也大大改善了城市面貌，促进了产业升级和经济结构转型，形成“多方共赢”的格局。集体建设用地流转和直接入市是一项重大改革，要抓紧研究出台农村集体经营性建设用地流转条例。从保护农民权益的角度，必须以规范流转为重点，对集体建设用地出让主体、流转方式、用途、程序、交易规则、基准地价、抵押融资、收益分配等事项，进行明确规定。要改革完善土地税制，合理调节农村集体建设用地流转收益，做到一部分土地增值收益“归公”。

### 完善财税政策 减轻农民隐形负担

**中国证券报：**中央城镇化工作会议提出，要完善地方税体系，逐步建立地方主体税种。为更好地支农，你认为财税政策应该如何完善？

**韩俊：**可以说，现在农民的显性负担基本上没有了，但是农民的隐形负担或灰色负担还不少，有些方面农民负担还很重。所以，中央明确提出要切实巩固对农民“少取”的成果。这方面，财税政策还有很大的改进空间。比如，现在农民购买农业生产资料，农民付的价钱里面是含税的，这个税并不轻，下一步要研究改革涉农税制，农民购买种子、农机时应予免税；农民自产自销的产品免税，但组建合作社后销售产品还要上税，要完善补贴要向新型种粮主体倾斜。

**中国证券报：**目前的农业补贴政策

价格的重要政策，随着棉花、大豆收储制度转直补的确定，未来其他农产品会否跟进？整体上，农业政策将发生何种变化？

**韩俊：**2004年以来，我国粮食连续10年增产。包括粮食最低收购价和临时收储政策在内的保护政策体系的建立和逐步完善，有效地调动了农民的种粮积极性，为粮食“10连增”做出了贡献。根据今年中央一号文件精神，今后将探索推进农产品价格形成机制与政府补贴脱钩的改革，逐步建立农产品目标价格制度，在市场价格过高时补贴低收入消费者，在市场价格低于目标价格时按差价补贴生产者，切实保证农民收益。今年，将启动东北和内蒙古大豆、新疆棉花目标价格补贴试点。建立农产品目标价格制度，是农产品价格形成机制的重大改革，需要在试点的基础上

总结经验，稳步推进。即使建立了目标价格制度，也需要综合运用储备吞吐、进出口调节等手段，健全农产品市场调控制度，防止农产品市场剧烈波动和价格大起大落。市场失灵现象在农业中表现更为突出。可以说，发达国家之所以有很高的农业现代化程度，都离不开政府的干预和保护。当前，我国农业自然灾害多发重发，水利等农业基础设施薄弱，农业抗灾减灾能力低、靠天吃饭的局面仍没有根本改观；土地、水资源约束趋紧，确保粮棉油等主要农产品供求平衡难度加大；农业物质投入成本和劳动力成本节节攀升，农业比较效益偏低的矛盾仍很突出。新阶段，农业在促进经济增长、扩大社会就业、稳定物价等方面依然承担独特而重要的作用，必须强化农业支持保护制度。

### 以人为本 合理划分公共服务支出责任

**中国证券报：**城镇化涉及农村人口迁移，而城镇经济发展成为吸引农村人口迁移的关键点。应如何盘活城镇经济，创造更多的就业？

**韩俊：**推进新型城镇化，不能盲目攀比城镇化速度。如果急于求成，片面追求统计意义上的城镇化率，则会面临巨大风险。推进以人为核心的城镇化，必须努力做到产业支撑、就业转移、公共服务提供和人口集聚相统一。所谓人口城镇化，就是让农民进城，将农民真正变成新市民的城镇化。实现人的城镇化，就是要提高农民工就业技能、保障农民工合法权益、创造平等就业机会、提高就业质量，推进基本公共服务均等化，加快户籍制度改革，吸纳农民工进城定居，促进发展成共享。从这个角度看，我国城镇化质量是不高的。现有城

镇常住人口中有2.34亿农民工及其家属，不到4个城镇常住人口中，就有1个是流动人口。农民工在城镇“就业不稳定、家庭不全、居住不定、服务不均”。城镇基本公共服务和社会保障没有普遍地、均等地惠及农民工阶层。新一届政府始终把改善民生作为工作的出发点和落脚点，坚持建机制、补短板、兜底线，人民生活水平和质量有新的提高，民生满意度明显提升。国务院发展研究中心“中国民生指数研究”课题组2013年对全国31个省（区、市）51067人进行的民生满意度调查，从调查结果看，城乡居民对就业质量的满意度还较低，选择“很满意”或“非常满意”的比例只有30.2%。在城镇化过程中，必须坚持实施就业优先战略和更加积极的就业政策，以农民工、高校毕业生和城镇就

距太大。由于按常住人口的公共服务财政分担机制尚未建立，地方表现出了在流动人口服务上“不得不做，不可多做”的复杂心态。因此，必须合理划分中央与地方在农民工公共服务支出上的责任。保障农业转移人口平等享有城镇基本公共服务，从中央财政讲，要进一步加大对地方的一般性转移支付。中央对地方的一般性转移支付，要考虑农业转移人口的公共服务支出因素，与各地吸收和承载外来人口的数量挂钩，与各地提高基本公共服务均等化水平的工作努力程度挂钩。从地方财政讲，要按照以人为本的原则，以各项民生支出为重点，着力优化财政支出结构，不断增加基本公共服务投入，逐步建立起覆盖城乡、功能完善、分布合理、管理有效、水平适度的基本公共服务体系。

### 记者手记

## 耕地守红线 重在保质量

□本报记者 王朱莹

在一大片被推平的黄土地上，水泥浇筑成的地基纵横交错，有的已经建起楼房，有的楼房建成了一半。这是中国证券记者在华中某省农村见到的场景。

这些地原来是水稻田，后来推平了建房子。至于地价，村里户口的人可以50元/平购买，原属本村的商品粮户口的人要500元/平才能买得到。”据当地农民介绍，很多农民子弟外出打工，挣了钱便回家盖房，50元/平主要是交给村里做基础设施的建设和维修；还有一些已经把户口转移到城里的村里人也都闻声而来，出资金购地建房，但没有产权，只有使用权。

现在城里房价都到4000—5000元/平了，500元/平的土地现在不买以后怕是买不到了。而且，新农村建设起来了，交通便利，到哪里去都很方便。”一位年过五十的商品粮户口的原村里人说，他花了5万多元购买了百来平土地，所买的那块土地正是他父母曾经耕作过的一块水田。

据当地人介绍，本村土地目前是不允许卖给非本村人口或原属人口的，但不排除一些人私自转让给个人甚至企业，使得农村土地市场十分火热，需求旺盛。

为了弥补被占用的耕地，当地政府会开垦其他用地如工业用地、荒地、荒山为耕地，但土地的肥沃程度势必不如原有耕地。这种现象并非孤例，其他省市出现的类似案例不胜枚举。

去年年底召开的中央农村工作会议，提出要严防死守耕地红线，18亿亩耕地红线仍然必须坚守，同时现有耕地面积必须保持基本稳定。据去年底公布的第二次全国土地调查结果，全国耕地面积共20.3亿亩，比此前数据多2亿亩。对此，农业部种植业司司长曾衍德曾表示，耕地面积的增加，仅仅是数字上的变化，耕地质量堪忧。

用国务院发展研究中心副主任韩俊的话说，我国耕地状况可以概括为两点：一是总量不足。我国人均耕地面积不足世界平均水平的40%。1998年至2012年，全国耕地面积年均减少近1000万亩。我国工业化城镇化占地的进程远未结束，为数不多的后备耕地资源主要分布在水资源严重短缺的西北地区，开发利用难度大。二是质量堪忧。全国高于平均质量等级的耕地仅占43%，区域性耕地质量退化严重，农田污染加剧，土壤重金属污染已进入集中多发期。

耕地质量的衰退直接影响粮食安全。近年来，我国口粮自给自足能力急剧衰退，三大主要粮食全部从净出口转为净进口。根据经济合作与发展组织（OECD）的统计，2001年，中国有6.2%的粮食来自进口；至2012年，这个比例已经上升至12.9%。

保护耕地作为基本国策，已提出多年，但各地的城市建设，走的是外延扩张和大量消耗土地资源的路子。要在快速城镇化进程中守住耕地红线，必须强化用途管制，进一步落实最严格的耕地保护制度，强化耕地占补平衡的法定责任，防止和杜绝只占不补、先占后补、占多补少、占优补劣的现象发生。保红线不仅要体现在数量上，更要体现在质量上，应以土地生产能力为标准，加强耕地质量建设，大力推进高标准基本农田建设。要正确处理行政手段与经济手段的关系。既要建立耕地和基本农田保护区领导离任审计制度，做到守土有责、守土有责，又要建立健全以耕地保护补偿制度为核心的激励机制。