

2月22日,《中共中央国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》发布。这是21世纪以来第19个指导“三农”工作的中央一号文件。就在中央一号文件发布5天前,全国政协经济委员会分党组2022年第一次集体学习暨“经济增长的中国经验”读书群线下交流会在全国政协机关小礼堂举办,全国政协经济委员会分党组成员、副主任韩长赋就中国特色农村土地制度做了专题报告,多位与会委员做了互动交流。围绕土地与农民那些事,一起来看看他们是怎么说的。

# 全国政协经济委开年首场集体学习,聚焦土地与农民!

## ——围绕国之大事,委员们这样说

文/图 本报记者 崔吕萍



### ■委员开讲

#### 全国政协经济委员会副主任韩长赋: “农村土地制度改革,要始终尊重农民主体地位和首创精神”

韩长赋表示,中国特色农村土地制度,其基本内容包括土地集体所有、以农户为单位平均分享集体土地权益、以市场为导向优化土地资源配置以及土地制度保持稳定并长久不变。中国特色农村土地制度的重要性,主要体现在四个方面,即直接影响农业生产组织形式;直接影响农村财税制度演进的方向;直接影响农村劳动力的流动;直接影响乡村治理方式。

“中国特色土地制度的优越性,则体现在三个方面,包括适合农业特点,有利于农业生产发展;符合国情,有利于农村和谐发展;兼顾国家、集体和个人利益,有利于社会主义建设。”韩长赋表示。

党的十八大以来,习近平总书记关于农村土地制度改革有过不少重要论述,韩长赋认为,从中我们可以提炼出“九个坚持”,即坚持土地制度改革为主线,推动农村改革;坚持集体所有制不动摇;坚持家庭承包经营不动摇;坚持长期稳定土地承包关系;坚持实行“三权”分置;坚持多种形式发展适度规模经营;坚持小农户和现代农业发展有机衔接;坚持最严格的耕地保护制度;坚持改革底线。

关于正在探索和推进的农村土地制度改革,韩长赋提出,首先要搞清楚当前关于农村土地制度改革的主要目标是什么?在他看来,主要目标可以分为5大类,即产权关系明晰化、农地权能完整化、流转交易市场化、产权保护平等化以及农地管理法治化。

韩长赋同时强调,要明确农村土地制度改革的基本原则,这里包括始终把握与农村生产力发展水平相适应;始终尊重农民主体地位和首创精神;始终坚持市场化改革方向;始终助力好稳定与放活的关系;始终注重渐进性改革,保持历史耐心。

在韩长赋看来,农村土地制度改革还有10项具体任务,包括第二轮土地承包到期后再延长30年;落实承包地“三权”分置制度;培育新型经营主体带动小农户发展;推进土地经营权抵押贷款;探索建立土地承包权退出制度;强化耕地保护制度;改革农村土地征收制度;健全农村集体经营性建设用地入市制度;稳妥推进宅基地制度改革以及改革完善土地出租收入使用制度。

### ■互动讨论

#### 全国政协委员、中国国际经济交流中心副理事长王一鸣: 坚持农村土地集体所有制不动摇

现行的二元土地制度是城乡二元结构的重要表现形式。在现有体制下,城乡要素循环基本上还是农村劳动力、土地收益和资金向城市单向流动的循环模式。近年来农村土地制度改革在试点推进,但也遇到了不少问题。

第一,农村土地集体所有制新的实现形式问题。比如,农村集体经济组织法人如何界定?土地权属变更更需要一人一票,但很多农民

已进入城市,如何避免土地过度集中,使权益向少部分人集中?如何正确引导土地股份合作制发展?

第二,宅基地使用权的流转问题。宅基地流转要不要扩大范围,如果流转范围不扩大,城市资金便很难进入农村。而扩大流转范围,很多人又担心农民会不会居无定所?还有宅基地使用权流转期限如何规定?

第三,农村集体经营性建设用地入市问题。农村集体经营性建设用地入市,对提高农民财产性收入有重要意义。现在强调,在符合规划和用途管制的条件下,农村集体经营性建设用地与城市建设用地同权同价、同等入市,但在实践中如何实现同权同价?如何扩大农村集体经营性建设用地入市范围,并完善土地增值收益的分配机制?

第四,进城落户农民承包权退出问题。在沿海地区、大城市周边地区承包地流转已形成一定规模,但“进城不弃地”仍大量存在。中央明确提出,要支持引导进城落户农民依法自愿有偿转让承包地,但实际进展并不明显,如何增加制度供给,有效激励进城落户农民退出承包地,促进农业规模化经营?

上述问题都需要在实践中继续探索,找到答案。农村土地集体所有制是农村经济的“魂”,不管怎么改,不能把集体所有制改垮了,这是推进农村土地制度改革必须遵循的原则。

#### 全国政协经济委员会副主任、国务院发展研究中心原副主任刘世锦: 创造条件实现农地有序流转

这么多年来,农民进城推动了工业化、城市化进程,大家经常认为土地很紧张。需要提出的一个问题是,城市化进程到底是在节约土地还是在浪费土地?仅从居住角度看,农村居住比较分散,进城后人员集聚性提升,城市化进程应该是节约了土地。当然,实际情况可能并非这么简单。

党的十八届三中全会提出,农村集体建设用地,要与国有土地同权同价、同等入市,宅基地也要创造条件能够流转。但也有同志担

心,如果农民宅基地出让了,有些农民会拿着宅基地出让得到的钱去喝酒,钱花光了,居无定所,会出现社会不稳定。

这种假设确实造成了困扰。曾经遇到一位县委书记,他说这么多年在农村工作,深感中国的农民个个都是经济学家,账算得很细,拿自己家宅基地换钱喝酒的人应该很少,而且这种人不仅农村有,城里也有,但城市里并没有因为这种人在,就不交易房子了。过去我们认为,土地是农民的安身立命之本,承担着社会保障的功能,特别是在2008年国际金融危机爆发时很多农民返乡了,大家说,还得靠土地。这句话当时讲是对的,但这些年情况有了很大变化,社会保障体系已经普遍建立起来了,我们已经有能够为农民提供安全网的更有效率的办法。应该也完全可能用这种新办法为农民提供保障,同时把土地这种稀缺资源解放出来,得到更有效的配置和利用。

还需要说清楚的一个问题是,在市场经济条件下,如果农民的土地不能流转、不能交易,价值是要打折扣的。我们经常说要保护农民利益,但又不让土地流转,农民在土地上的这个利益是多少并不清楚,又谈何保护?目前宅基地流转只限于本村甚至是本居民组范围内,但更多的需求是来自外部,来自县城、省城甚至一线城市。重要的是应该把农村土地流转、交易的权利还给农民,他们有了这种权利后,不一定非要转出去,转还是不转,由他们自己算账后做决定。

因此,如果我们真正要保护农民利益,首先要创造条件,使农民拥有自主转让权利,土地的市场价值能够得以显示。同时,土地使用权转让后的收益,首先要用于为相关农民完善社保体系,包括住房保障条件,并由此带动城乡之间在生产生活、社会保障等方面的融合发展。

#### 全国政协农业和农村委员会副主任、原国务院扶贫办主任刘永富: 解决好为农民谋利的问题

去年全国两会后,我到一村调研,这个

村位处浅山丘陵地区,面积12.8平方公里,2000多人,4000亩稻田,2000亩旱地,1万亩林地,应该说土地资源还算充裕。许多人出去打工了,脱贫之后为了使生活更好一些,也要到地里增加些收入,因此就种优质稻,想在村里建个小型加工厂,但没有建设用地。

村里有个养猪好手,之前在水库边上养,怕把水库污染了,想着把这个养猪场搬出来,也找不到建设用地。其实在农村,荒山荒坡不算少,未利用地也有,大家都说要延长农业生产链,把加工留在当地一部分,但真做的时候又办不成。有的地方,农民出去打工了,一些地撂荒了,一些地栽上了树,很是浪费。我的感觉是,土地制度不是理论问题,最根本是要解决实际问题,既要严格管理,又要担当作为,研究解决好如何为农民谋利的问题。

另外,在我国主要的农产品中,国产食用油自给率低,保供安全性差,是需要补齐的短板弱项。油料作物不能只在地里种,还要积极发展木本油料,在荒山荒坡、田边地头、房前屋后都可以种。发展木本油料,一个大的瓶颈就是用地不足。这件事,涉及多个部门,建议统筹协调,做好顶层设计。

#### 全国政协委员、中国财政科学研究院院长刘尚希: 农民致富要有自我造血机制

新的文件规定,土地出让收益用于农业农村比例达到50%以上,真正实现“取之于农、主要用之于农”,推动农业农村发展。城市里的农民工也是农民,解决农民工在城市的住房、子女教育等问题,逐步实现农民工的同城待遇平等化,也应当纳入“三农”的范围。土地出让金要如何用在农民身上?如果不从农民市民化的角度去考虑问题,只是固化思路认为农民只能待在农村,农民工迟早要回到农村,那么“三农”问题没有出路,城乡二元结构的扭曲无法得到缓解,还会影响到潜在经济增长率和全要素生产率。我国的发展潜力取决于55%的农民市民化的进程以及农村市民化,这个问题深度影响内需和供给能否形成良性循环。

如果农民拥有的土地权能(承包权、经营权、使用权、资格权等)不能交易、不能货币化、金融化,则“三权分置”改革的意义大打折扣,难以给农民带来实际价值,农民增收、农民市民化都会搁浅,农民的美好生活愿景——生活得更好,下一代不再当农民等,都将难以实现。因此农村的问题必须与城市的问题关联起来统筹考虑,逐步形成城乡全国统一市场。

现在农民日子过得比过去好多了,我回村里去,感觉大家幸福感、获得感满满,但对如何增加收入的前景并不乐观。还需看到,当前农民收入中有一部分来自财政转移支付,也就是补贴,这种补贴不可能长期存在,打工收入也遇到了天花板,缺少技能,打工机会也在减少。因此,农民增收必须要有自我造血机制,这就需要与城市保持联动,可以说,农民群体未来最大的公共利益是市民化,这是当下在城市工作生活的农民工的愿景,也是广大农民的下一代的愿景。

业基础、区位优势等因素,科学制定产业发展规划。重视发挥杂粮作物节水、抗旱、适应性强等特性,鼓励陕西、山西、甘肃等省区因地制宜发展杂粮作物,促进杂粮生产向优势产区集中,适度替代高耗水型大宗粮食作物。

同时,重视培育新型杂粮经营主体,提升产业化组织化程度。培育杂粮种植大户等新型经营主体,鼓励采用新品种和新技术,带动农户规范化生产,提高产量和品质,推动杂粮产业标准化建设。创新新型经营主体与农户间的利益联结机制,促进农户持续增收。鼓励企业构建纵向一体化杂粮产业链,激发杂粮产业活力。

最为重要的是完善政策体系,加大杂粮产业支持力度。提高支持杂粮产业发展的公共研发投入,支持杂粮专业技术队伍建设,加快研发新品种,加强技术配套与集成示范。加大农地整理、节水设施建设力度,改进杂粮生产环境。健全杂粮生产保险、补贴等支持政策,提升农户应对风险的能力。

自金融的支持也至关重要,这就要求金融服务应围绕产业上下游进行精准分层供给。

而围绕加强县域基层创新、强化产业链与创新链融合话题,田惠敏认为,当前要推动的是建平台、强企业、聚人才。通过优化创新平台,强化载体支撑,通过加快打造“苗圃基地—孵化加速器—特色产业园”的完备的县域空间载体链条,分别承接初创项目、发展期项目和产业化项目,为县域经济发展提供平台支撑。此外,还要完善产业链、打造利益链,要将小农户引入到利益共享的产业链中,强化龙头企业的带动作用,力争将县域资源、技术、市场串联起来。

### 全国政协委员刘同德: 建言建到点子上 议政议到关键处

本报记者 李元丽

“回望本届履职历程,最让我难以忘怀的是参加以推动民族地区多渠道就业为主题的十三届全国政协第47次双周协商座谈会。会上,全国政协副主席巴特尔做了主题发言,9位委员和特邀代表围绕会议主题从不同角度建言咨政,人力资源和社会保障部、教育部、农业农村部、国家民委负责人一一做了积极回应。会议现场气氛特别融洽、和谐,可以说是委员咨政有深度、部委回答有力度、会议议题有温度。”全国政协委员、青海省人大常委会副主任刘同德告诉记者,他在会上做了《小拉面解决就业大问题》的发言,介绍了拉面经济的发展现状,分析了面临的问题,提出了工作建议,相关部门负责人都给予了积极回应和详尽解答。特别是对于“加强仓储保鲜、冷链物流、区域分仓设施建设”的建议,农业农村部负责人明确表示“要将拉面等产业所需要的仓储、冷链物流设施纳入农产品仓储保鲜冷链物流设施建设的范围”。

“让我振奋不已的是,座谈会后没多久,财政部和农业农村部就落实了支持青海农产品产地冷藏保鲜设施建设项目资金4598万元。”谈及此,刘同德特别兴奋,这让他再次深刻认识到,社会主义民主是用来解决人民需要解决的问题的,是最广泛、最真实、最管用的全过程人民民主。而全国政协双周协商座谈会作为政协参政议政的有效渠道和平台,参会的国家部委负责同志对政协委员意见建议的回应是认真的、严肃的、负责任的,是能够推动工作落地的。

刘同德说,去年,他向全国政协十三届四次会议提交了创建国家生态文明试验区、加大三江源黑土滩治理力度等5件提案,对办理结果很满意。其中关于将青海湖、昆仑山纳入国家“十四五”国家公园规划的提案引起党中央高度重视,组织调研组专程来青开展调研,形成的调研报告《关于推进青藏高原国家公园群建设,打造国际生态文明高地的建议》得到中央领导同志重要批示。“还有在完善能耗‘双控’制度的提案中,我提出‘双控’考核中‘扣减清洁能源消费量和核减原料用能’的建议,在中央经济工作会议上得到体现,国家发改委两次进行答复,真正做到了建言建到点子上、议政议到关键处。”刘同德如是说。

“2022年是实施‘十四五’规划的关键一年,也是全国人民意气风发向着第二个百年奋斗目标迈进的重要一年。”刘同德表示,今年全国两会,他将围绕青藏高原生态保护立法、山水林田湖草沙一体化保护和修复,以及加大支持青海清洁能源消纳问题等内容形成提案,并做进一步调研论证,力争使所提交的提案符合国家发展战略,解决青海实际问题。

### 全国政协委员管宝石: 多建有用之言 多献务实之策

本报记者 李元丽

谈及几年来的履职经历,全国政协委员、山西晋商民营联合投资控股股份有限公司(晋民投)董事长管宝石说:“这几年,我虽步履匆匆,也收获满满。比如,我参与了‘十四五’规划意见征询、参加了对口协商会、经济委员会山西调研、优化营商环境研讨、思考共同富裕等议政活动。特别是关于‘十四五’规划意见、优化营商环境等建议受到了参加讨论的有关领导认同,更坚定了我积极议政、建言献策的决心。”

“提案来源于调研,调研促进提案形成。”这几年管宝石做得最多的工作是调研,写提案,再调研,再完善提案,再调研……看似重复的工作,对管宝石来说,一刻都不得马虎。他说,调研不能平淡了事,要秉持发现问题、彻底解决问题的态度深入基层。只有勤下基层、倾听民声,才能真正为群众排忧解难,才算不辱使命。

对于撰写提案,几年来管宝石也有着自己的心得,如,选题要准,聚焦党和国家中心任务,同时情况要明,深入基层,听实话、察实情后提出,最重要的是建议要实,一事一案,简明扼要。

几年来,管宝石始终坚持在调研的深度、广度上下功夫,搞清协商议题的情况、成因、对策,使自己真正具备协商议政的思维能力。就山西而言,他说,山西是煤炭生产大省,也是发电输电大省,能源产业是山西宝贵的家底,要倍加珍惜。很多企业都是与热电联产、能源煤炭等传统产业关联;资产总量大、历史积淀深、产业关联度高,牵一发而动全身。特别是随着近年来供给侧结构性改革、环保行动等政策实施,山西省很多企业进行了技术改造、产业升级,无论从生产技术、质量标准、安全管理、绿色环保等方面都已经天翻地覆,达到较高水平。我们要在如期实现“双碳”目标的大前提下,促进中小微企业转型,发展非煤产业,实现共同富裕。

对于今年的提案,管宝石也早已酝酿好。他要为山西的高质量发展持续建言。“今年的全国两会,我结合山西省企业实际情况,带来了《关于筑牢能源保障基础促进中小微企业先进产能合理释放》等提案。旨在发挥能源优势,尽可能释放各种所有制企业的先进产能潜力,提升先进产能比例,为山西转型发展提供资金保障,夯实兜底基础。”管宝石表示。

“今年的全国两会召开在即,我深感重任在肩,将加快脚步,在履职实践中不断提升自己的能力,更好地为民尽责。”谈今年履职规划,管宝石告诉记者,今年将进一步提升政治站位,加强理论学习,不断提升自身的专业素质以及参政议政能力,建有用之言、献务实之策,全心全意做好履职工作,交上一份合格的委员作业。

## 杂粮也是粮,需要保产量!

本报记者 崔吕萍

围绕挖掘杂粮产业发展潜力,去年以来,中国农业大学、西北农林科技大学团队在陕西、山西、河南、山东、河北开展杂粮产业发展调研,调研涵盖谷子、高粱、大麦、荞麦、燕麦等谷物和芸豆、绿豆、蚕豆、豌豆、豇豆等豆类。

“在这场调研中我们发现,杂粮产业在保障粮食安全、营养健康及农业可持续中潜力巨大,但在产业布局、组织、市场、政策等方面却面临挑战。”谈到这次调研的心得,全国政协委员、西北农林科技大学教授霍学喜这样说。

在我国,杂粮优势产区主要分布在西北、东北、西南地区,据霍学喜观察,相比于对主

粮产量的关注,地方政府对杂粮作物的关注度还有待提高。现在的情况是杂粮优势产区产业规模小、区域布局不合理。“比如谷子、杂豆占农作物总播种面积的比重,分别从1995年的1.02%、2.07%下降到2020年的0.54%、1.02%,导致杂粮需求缺口从2017年的1687.90万吨扩大到2020年的4368.00万吨。可以说,杂粮亟须扩大产业规模。”霍学喜这样说。

与此同时,产业组织也存在拖累杂粮高质量发展的“后腿”。在霍学喜看来,杂粮生产以农户为主,缺少龙头企业、合作社等主体带动。小规模经营、分散化管理严重制约技术效

率,生产过程中的农资产品质量难以控制。龙头型精深加工企业数量少、规模小,杂粮供应链缺乏整合、销路缺乏稳定性,高层次市场拓宽面临困难,产业链转型升级缓慢。

另外,杂粮生产未纳入地方政府粮食安全目标考核体系,也直接导致了研发能力偏低、公共科技投入不足。加之生产性基础设施建设滞后,农业保险、补贴等政策缺位,影响了农户抗风险和增收能力。

围绕这些问题,霍学喜建议重新审视杂粮产业,优化杂粮区域布局。将杂粮作为调整农业种植结构、改善居民膳食结构、促进农业可持续发展的潜力作物,根据资源禀赋、产

量大的产业,推动形成“一县一业”发展格局。田惠敏对此表示,“一县一业”是多年来各地区致力于推动的农业产业发展模式之一,这件事做好了,乡村振兴能有更多抓手。同时也要健全特色农产品质量标准体系,强化农产品地理标志和商标保护,创响一批“土字号”“乡字号”特色产品品牌。在这一过程中,来

结合实际、遵循规律,合理确定产业转出和承接的重点,尊重各类企业的市场主体地位,促进产业有序梯度转移。”国家开发银行研究院副研究员、北京改革和发展研究会特约研究员田惠敏在接受本报记者采访时这样表示。

中央一号文件提出,大力发展县域范围内比较优势明显、带动农业农村能力强、就业容

## 县域富民产业长啥样?听听专家的描述!

本报记者 崔吕萍

2022年中央一号文件要求,今年将大力发展县域富民产业。“中央一号文件明确提出支持大中城市疏解产业向县域延伸,就是为了促进大中小城市协调发展。我认为首先要处理好大中小城市与县城的分工,明确定位大中城市和县城的功能。要进行功能扩散,才能疏解产业,推动人口向县城集聚。而引导产业有序梯度转移,应