

農村土地改革三之一

編者按：

1978年改革的春風首先從農村吹起。2013年十八屆三中全會，又吹響全面深化改革的號角。去年底和今年初，隨着中央《關於引導農村土地經營權有序流轉發展農業適度規模經營的意見》、《關於農村土地徵收、集體經營性建設用地入市、宅基地制度改革試點工作的意見》、《關於加大改革創新力度加快農業現代化建設的若干意見》等系列文件的密集出台，有專家認為，今日中國的再出發，亦將從農村開始。

而作為農村改革發源地的安徽，在試點推行以農地流轉、農地承包經營權確權為支點的新一輪農村土地改革中堅定地走在前列。日前，本報記者前往安徽多地實地採訪，與農民、承包土地經營企業家、地方主管農業官員，以及專家、學者面對面，記述他們正在經歷的改革現狀、展望與關切。

作為內地首批3個農地承包經營權確權登記省推進行試點省份之一，安徽早在2008年就以村為單位選點開展了試點探索。2014年，安徽在全省20個農村綜合改革示範試點縣（區）整縣推進行試點，在其他縣（市、區）各選1個鄉鎮擴大試點，試點土地面積達2,820萬畝。今年，安徽計劃再完成65個縣（市、區）試點任務，同時開展集體土地所有權、集體建設用地和宅基地使用權的確權登記頒證工作。其中，土地承包經營權確權任務將力爭到2016年全省基本完成。然而，土地承包經營權確權登記頒證工作讓那些因歷史遺留問題產生糾紛的農民一時間手足無措。

在簡單自我介紹後，49歲的李誠翠便開始了傾述。1995年，「二輪承包」時，她家共分到約7畝田（當地稱「老畝子」，一畝約1,000平方米），但由於家裡只有丈夫一個主勞動力，耕種不了這麼多，如別人不願意種，就只能拋荒。1997年左右，李誠翠家把其中的3畝田給了同村的另一戶人家耕種。雙方達成口頭協議，不收取任何費用，但當時的農業稅需要代耕方繳納。

在

2014年，李誠翠家所在的含山縣小河村開始推進行承包經營權確權登記頒證工作。李誠翠介紹，由於家裡老人多，現今生活困難，她家曾多次找代耕方協商，希望能收回那3畝田。但遭到了對方拒絕，理由是「給我做了就是我的」。後來，村委會亦介入進行多次協調，但由於雙方互不退讓，糾紛依然沒能得到解決。李誠翠表示，如果對方始終不願意歸還，最後只能走法律渠道，去縣城打官司。

婆婆患尿毒症年支2萬

李誠翠對記者說，想要回那3畝田，主要是因為自己家的經濟壓力太大。李誠翠的兒子今年25歲，正在安徽工業大學上學，學費和生活費一年要1萬多元（人民幣，下同）。同時，她家還有3位老人需要贍養。李誠翠的公公今年83歲，婆婆76歲。丈夫的外祖母常年臥榻在床，已96歲。因為婆婆是獨生女，外祖母已在他們家生活多年。李誠翠介紹，婆婆患有尿毒症，現在每個星期透析3次，治療費1,000多元。雖然醫療保險可以報銷大部分，但一年下來，加上其他藥物的費用，婆婆的治病養病開支，至少要2萬多元。

李誠翠的丈夫是木匠，平時做一些裝修房子的零活，一年收入約3萬元左右。李誠翠說，要不是為了照顧家裡的老人，夫妻倆早就出去打工了，那樣生活會比現在好很多。李誠翠曾經在村子附近的服裝廠上過班。她介紹，早上7點出門，中午11點鐘下班休息一個小時，一直到晚上六點。為了更好地照顧家裡的老人，夫妻倆商量後，李誠翠辭了服裝廠的工作。



小河村所屬東山行政村村支部書記王傳奇。記者趙臣攝

土地流轉後收入翻兩番

李誠翠現今在承包自家農田的企業安徽聯邦農業公司打零工，農忙時幫忙種水稻，管理大棚。薪資按天算，上班每天80元，平均每個月收入在1,700元左右。另外，李誠翠家的農田在2013年已流轉給聯邦農業公司，每年每畝（666.6平米）租金600元，以後還將逐年增加。李誠翠介紹，以前自家耕種，棉花加水稻，一年的毛收入也就6,000元左右。現在，她家的農田租金，再加上她不用幹農活，出來打零工的薪資收入，至少是以前種田的4倍。

然而，李誠翠家想收回的3畝田也被代耕方在2013年流轉給了聯邦農業公司。農田租金和政府的各種農業補貼，都歸耕種戶領取。目前，小河村的農村土地承包經營權確權登記頒證工作已進行到田畝丈量界定的校對階段，接下來就是公示和每戶簽字、頒證。李誠翠說：「當時這個田我只是給你種的，並不是就是給你了。」她介紹，為了能給家裡老人的生活多一份保障，已諮詢過縣裡的律師，因為有「二輪承包」時的田畝承包合同證書在，肯定能勝訴。但考慮到鄰里關係和以後的相處，她跟丈夫又不希望真走到那一步。

小河村共有100多戶人家。該村所屬東山行政村村支部書記王傳奇介紹，小河村涉及糾紛的有六七戶。他稱，在確權工作中，相比統計田畝、校對等，最難辦的還是糾紛問題，不好處理。

香港文匯報記者趙臣、張玲傑 安徽報道

農民：昔日急拋荒 今朝難收回 土地糾紛待解決 確權試點需攻堅



小河村不外出打工的村民，在農忙時，都願意到流轉企業做臨時工，每天可以掙到80元的收入。本報安徽傳真

律師：土地價值漸升 矛盾集中爆發

安徽永承律師事務所主任律師許福昌曾在安徽定遠縣政府法制辦工作多年。進入律師行業後，經手過多宗土地糾紛案例。他在接受本報記者採訪時表示，隨着農村土地承包經營權確權工作的推進，農村土地價值愈發凸顯，亦將迎來農村土地糾紛矛盾的集中爆發期。

許福昌表示，現在很多在外打工十幾二十年的人都回農村要地。但以自然村莊為基礎形成的土地承包使用狀況，變更隨意性較大。同時，內地農村土地承包政策在近30年的時間裡進行過多次調整。由於各地在貫徹落實中央政策的過程中，

對政策的理解程度和工作力度不同，形成了諸多歷史遺留問題。再加上近些年大力推進城鎮化、新農村建設等因素，使農村土地問題更加複雜。隨着土地流轉的加速，土地收益的不斷提高，這些矛盾在土地確權過程中，都會爆發出來。

法律配套加快跟進

此外，許福昌表示，多年以來農村土地是兩層權利結構，一層是所有權（歸集體所有），一層是承包經營權（歸農民）。隨着國家鼓勵土地流轉、培育新型農業經營主體政策的出台實施，確

權登記後，農村土地的權利結構現狀變為三層：第一是所有權，第二是土地承包權，第三是經營權（歸流轉土地經營戶或企業）。這三層權利關係如何界定？以及新的「承包權」的法律屬性，在司法中要盡快明確。另外，目前雖然有多地開展了土地承包經營權抵押貸款的試點，但這在法律上仍是禁區，還需加快《擔保法》等相關法律的修訂。



許福昌律師。本報安徽傳真



李誠翠與婆婆、外祖母、公公、丈夫合影（從左起）。記者趙臣攝



農業龍頭企業與村民核對田畝、簽訂流轉協議現場。本報安徽傳真



李誠翠所在的小河村，2,000多畝耕地已全部流轉。本報安徽傳真

確權維護農民承包土地權益

話你知

農村土地承包經營權確權登記頒證，簡稱土地確權，是內地依據已頒布《物權法》、《農村土地承包法》等法律規定，由縣（區、市）農村土地承包管理部門對家庭農戶承包土地的地塊、面積、空間位置等信息及其變動情況記載於登記簿，由縣級以上地方人民政府確權頒發土地承包經營權證書，以進一步明確農民對承包土地的各項權益。

目前，內地正在推進行試點的新一輪農村土地改革方略，核心是在堅持農村土地集體所有的前提下，促使承包權和經營權分離，形成所有權、承包權、經營權三權分置，經營權流轉的格局。其中，推行農村土地承包經營權確權登記頒證是前提和基礎，將有利於穩定農民對土地的承包權，並放活農村土地經營權，從而將新一輪農村改革推向縱深，達到促進現代農業發展、激活農村土地資源、進一步解放農村勞動力等諸多目標。

試點縣推「十三條」 多地借鑒解難題

含山縣是安徽省首批20個整縣推進行試點縣之一。全縣9.8萬農戶承包土地確權登記頒證工作於去年3月中旬正式啟動，計劃今年上半年全面完成。該縣在推進行試點過程中，總結出台的化解糾紛矛盾的「十三條」，被多地借鑒。

含山縣政府在向安徽省政府匯報的一封信中表示，該縣有69萬畝土地需要進行確權登記頒證，土地面積大、涉及農戶多，許多田畝的權屬、現狀等和二輪土地承包時相比都發生了改變，給確權工作帶來很多困難。為穩妥順利開展土地確權登記頒證工作，該縣組織相關部門通過調研、走訪、座談等形式，收集到確權過程中存在的田畝私自消失、村民私自調地等八大類24個方面矛盾問題，並梳理出13類共性问题，根據相關法律法規政策規定及時予以了解破。如沒有參加二輪承包現要求承包地、拋荒後被轉包土地的確權登記、村民對轉包地自行小調整的確權登記等問題，在「十三條」中，均提出了穩妥的解決辦法。