

# 陈宝成案背后： 迟来的改革与新政的曙光

从消极意义解读,如果农村土地流转制度提早改革,陈宝成式的尴尬也许不会发生;从积极意义分析,陈宝成们的“过激抗争”或许成为压垮旧制度的最后一根稻草。

■ 本报记者 李金玲

10月18日,距财新传媒记者陈宝成家人领到平度市公安局逮捕通知书已过去35天。陈宝成爱人李晓波对《中国企业报》记者表示,经平度市人民检察院批准,平度市公安局于9月13日14时,对陈宝成执行逮捕,被捕理由是阻止征地过程中涉嫌非法拘禁。“逮捕后申请过一次取保候审,但公安依然不予变更强制措施。”李晓波表示,陈宝成案近期可能会移送检察院。

陈宝成的代理律师周泽告诉记者,最近几天的会见中陈宝成“状态不错”。被羁押的陈宝成或许不知道,他“以身试法”的同时也迎来了新土改政策的曙光。

## 农村宅基地流转 法律待完善

土地是国家最重要的物质资源,土地资源管理是我国法律制度的重要内容。近些年,土地财政在地方财政中的比例不断攀升,由此引起对于以土地为核心的不动产征收活动成为地方政府的重要工作。

8月10日,陈宝成因拆迁维权被山东平度警方采取强制措施。8月11日,平度警方微博证实陈宝成因涉嫌非法拘禁被刑拘。至此,平度金钩子村村民历时七年的土地维权路因此转折并受到广泛关注。

此前,陈宝成曾对《中国企业报》记者表示,金钩子村的大部分土地没有经过征收手续,性质依然为集体所有,所以无论是市政修路还是商业开发,都属于非法施工。

当地政府和被拆迁村民各执一词,土地的所有权和使用权之间存在明显的争议。而根据《中华人民共和国土地管理法》第十六条之规定,在土地所有权和使用权争议解决前,任何一方不得改变土地利用现状。尽管《物权法》在“集体所有权”部分明确保障私人对其合法房屋等不动产的所有权,且确保“宅基地使用权人依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利”,但并未减弱农村宅基地纠纷中日益激烈的火药味。

北京市才良律师事务所律师王令指出,根据《土地管理法》等规定,集体土地转为国有土地须经征地程序,“农转用”则至少需经省政府批



今年4月份,山东聊城在平县贾寨镇侯楼村几户农民在查看土地流转到户公示榜。当地商人韩杰首期流转200亩土地准备建设以果蔬、采摘、观光为一体的大型家庭农场,并将结果公开张榜。 CNS供图

准,涉及基本农田的需国务院批准。依法只有国有土地才能进行商业开发。依照现行的土地管理法规定:我国实行最严格的土地管理制度。国家编制土地利用总体规划,规定土地用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格控制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对耕地实行特殊保护。国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。

近年来,土地财政在地方财政中的占比不断攀升,由此引起对以土地为核心的不动产征收活动成为地方政府的重要工作。

## 新土改细则 被指出台概率不大

据悉,备受关注的新一轮土改政策虽然在广泛征求意见,并没有在全国展开试点,但消息人士称“十八届三中全会上土地制度变革尚难破局”。对此,中投顾问产业与政策研究中心主任扈志亮接受《中国企业报》记者采访时表示,土地制度改革“牵一发而动全身”,对经济发展、社会稳定影响深远,因此会上关于土地制度改革细则的出台概率并不大。

国土部内部人士透露,中央层面担心集体建设用地流转会造成农民大量失地,形成社会的不稳定因素,因此国务院方面一直未对土地流转

有过明确表态;另一方面,若集体建设用地进行流转,势必破坏地方政府垄断土地的平台,各地反对声音比较强烈。

“更多的或在于方向性、指导性、全局性的引导。主要内容或将集中在农村集体土地上市流转、农村土地承包经营权交易等方面。”扈志亮表示,未来新土改在政策和法律上的改进和完善或主要体现在以下方面:首先,将给农地上市流转更多的政策支持和探索空间;其次,将进一步强调农民权益的保障,规范机构、政府行为,避免强征等违背农民意愿、损害农民权益现象的出现;最后,凸显农地的资本属性,给农民更多长期性、财产性收入。

一位国土部官员明确了未来集体用地改革的方向——推动农村集体土地与国有土地同地同权,将成为未来土改的纲领性原则。

据了解,目前,国土资源部的土地流转思路将不再采取突破现行法律的转让、出租等方式,而是在法律框架内,探索以经营性集体建设用地使用权入股、联营以及企业兼并、破产等引发的转移等合法流转方式,且范围限定于城镇建设用地范围外,《指导意见》主要围绕集体建设用地的前提,流转的范围、流转形式、用地来源、退出机制等,而宅基地流转采取单独列项的形式,农村公益性用地不能流转。

## 新政将给企业 带来潜在利好

“新土改政策的出台将进一步放开农地上市流转,并为其提供一定的政策支持,对不同的企业或者开发商而言潜在的利好不同。”扈志亮对记者表示。

近日全国首例土地流转信托项目的问世,更是促使多家信托公司均在土地流转信托进行研究和部署。相关概念股全线飘红。

扈志亮预计,对于从事种植养殖业的农业企业而言,土地的上市流转为其扩大规模,实现产业化经营、机械化操作、公司化管理提供便利;对于信托、基金公司而言,有望开拓新业务,如中信在安徽开展的一项信托产品,就是以土地的归集管理来获利等。

扈志亮同时分析,新土改政策将有利于盘活农村土地,发挥农地的资产、资本性质,增加农民的财产性收入。这有利于盘活农村沉睡资本,为农村经济发展带来更多的资金,从而推进新型城镇化建设,为其提供土地供给、市场需求,从而带动产业链上下游发展,增加就业,让城镇化有产业的支撑。新土改势必需要正视当前土地征收中存在的问题,完善保护农民权益的制度设计,从而有利于增强农民的话语权和资金实力,并给农民更多选择的权利。

特写

# 土地流转语境下的企业实践

■ 本报记者 张艳蕊

“85后”还会有人选择种地吗?《中国企业报》记者分别在浙江宁海、山东临沂、河南济源就此问题对部分村镇干部、农民进行了采访。得到的答复是:目前,在农田耕种的都是父辈,“85后”基本没有会耕种的。作为农业大国,二十年后谁来种地?

“集中式耕种、企业化运作,这是必然趋势。”北京人文经济研究中心主任、研究员、华夏商学院院长常滢非在接受《中国企业报》记者专访时介绍,目前,已有很多企业看好土地流转语境下的农业产业,正在悄然投资布局。

## 农业产业化的投资机遇

有观点认为,考虑到水资源短缺、气候变化和作物产量增长放缓,人类会出现一场“长期且带有政治风险的粮食危机”。

世华财富集团总裁肖玉杰在接受

《中国企业报》记者采访时表示,解决中国三农问题,引进金融投资者将是一个趋势。他认为,一直以来,银行资金是倒流向城市的,因此,发展农业产业,其中存在着巨大的融资缺口。

记者调查发现,很多企业已经开始在政策框架下悄然投资农业产业,同时对土地流转模式的顶层设计充满期待。

“我们在河南的一个村子拿下了3000亩地,作为中草药的种植基地,签了50年的经营合同。”一位不愿具名的投资企业总裁向记者透露,他们的操作模式是与农民、村委会三方共同签署土地租赁合同。之所以签50年期限,是因为土地投资是一项回报期相对长的项目,若租赁期限少,无法对投资土地进行修整、修复。同时,这样一次性付清土地租金,会对农民有很大吸引力,避免了价格浮动的风险。“我们再反过来雇用农民种植,这样,农民还是种自家的土地,但每天还能另外拿到工资。”

记者了解到,这种农田租赁集中

投资模式已经悄然在很多地区试点。

在辽宁省沈阳市新民市兴隆店镇,记者见到了另一种类似租赁模式:一位近60岁的刘姓农民告诉记者,他们家的地全部被蔬菜种植企业租赁,每年给他们1万元租赁费,而他平时外出打工,妻子到菜地里工作,按天挣工资。

“孩子都考出去了,家里地也不多,本来也没人种。”刘老汉笑着对记者说。

“事实上,10月1日实施的《温州市农村产权交易管理暂行办法》规定,包括农村土地承包经营权在内的十二类产权,可在依法、自愿、有偿、公开、公平、公正的原则下进行交易,这应该是土地流转改革尺度较大的方案。”一位政策研究人员对记者说。

## 企业盼望政策持久

四川新农村建设示范项目——射洪侏罗纪公司项目则实践了另一种土地流转模式:由政府出面,先从农民手里将土地集中,再引进投资方

进行围绕农业项目的商业开发。

据四川省新农村开发建设基金会一位王姓处长介绍,作为四川两大新农村建设示范项目,射洪侏罗纪公司片区新城建设项目经过多次考察、各方论证,最后与开发商确定了选址射洪,在完成了征地后,才让项目落地。

据负责该项目策划的肖玉杰介绍,项目引进了现代城市生态农庄理念,依托侏罗纪公园这个旅游新景观,打造一个面积30平方公里的“农居游一体化的现代生态景观农业新城”,探索一条中国三农建设事业和新型城镇化结合的道路。

“但是,这种项目需要综合开发。”肖玉杰向《中国企业报》记者表示,“由于项目的特殊性,公园选址在荒山,农民当然愿意出让,以后的生态农庄土地租赁,还希望有一个明确的政策保护,我们不希望是短期行为,同时也希望给农民、当地政府带来真正的效益。此次投资首期就要10亿美元,虽说项目投资方美国美川国际投资集团董事长林国是川籍华裔,对家乡有感情,但毕竟投资回报也是我们看重的。”

延伸

# 农村土地流转 现有五种模式

## 模式1:土地股份合作社

代表项目:崇州市怡顺土地承包经营股份合作社

该合作社于2010年5月成立,位于崇州市桤泉镇建村。按照入社自愿、退社自由和利益共享、风险共担的原则,22户农户自愿将确权后的124.97亩承包土地,按0.01亩折成一股,共折股12497股,组建合作社。

合作社制定完善章程,建立健全内部管理制度,按照章程规定,由社员代表大会选举产生了理事会、监事会。理事会和监事会各3人,设理事长1人,监事长1人。

合作社由理事会负责统一组织生产经营,监事会负责对生产经营和财务收支执行情况进行监督。由理事会决定“种什么、如何种”,现种植模式是:大春种粮食(富硒水稻)、小春种经作(特色蔬菜、食用菌等)。

合作社与崇州国储公司签订合同,按照公司质量标准 and 订单要求组织标准化生产。

合作社通过入社农民的土地承包经营权抵押融资借贷4万元,作为生产经营的启动资金。年终经营纯收入按9:1比例按股分红,即:收入的90%用于土地入股分红,收入的10%作为公积金、风险金和工作经费。

## 模式2:土地股份公司

代表项目:邛崃市汤营农业有限公司

该公司于2005年10月成立,公司现有股本金构成为:邛崃市兴农投资公司注资190万元(占50%股份),村集体入股土地60亩与823户农户入股承包土地2010亩(共占50%股份)。

2007年,公司实行增资扩股,农户以土地承包经营权入股,村集体以土地整理新增的60亩耕地入股,入股农户扩展到823户,入股土地达到2070亩。

公司制定完善章程及财务收支制度,成立股东大会,由股东大会选举产生董事会、监事会。公司由董事会负责统一组织生产经营,镇级政府监督公司财务,公司实行报账制,定期公开财务,接受监事会监督。

公司按照现代企业管理模式进行经营,实施职业经理人管理运行机制,每个项目确定一名项目负责人。固定管理人员不足10人,主要吸纳入股农户、本村村民和周边农户参与公司生产经营。

2008年以前,公司对入股土地实行“保底+分红”,每亩土地保底收入为800斤黄谷,除去保底费用后,公司经营净利润一半留作公司再生产资金,另一半采取按股分红方式分配给入股股东。2009年起,公司对入股土地不再实行保底,每年经营利润一半留作公司再生产资金,另一半按股分红。邛崃市兴农投资公司分红收入留存汤营村集体,待汤营村集体经济组织发展壮大以后,原价回购邛崃市兴农公司的股权。

## 模式3:土地银行

代表项目:彭州市磁峰镇皇城农业资源经营合作社

该合作社位于彭州市磁峰镇皇城村,系借用银行经营理念,于2008年12月22日挂牌成立的成都市首家“土地银行”,入社265户,存地(入股)面积965亩,贷地(转出)965亩。

按照自愿有偿的原则,农民以土地承包经营权“存入”的方式,组建“皇城农业资源经营合作社”。由于是按照银行的经营方式,对土地承包经营权集中进行“存贷”经营,形象称为“土地银行”。

“土地银行”将农民的土地承包经营权按需求集中“预存”起来,统一贷给有实力的龙头企业或经营大户进行规模经营,发展特色产业。

农民的土地承包经营权一经存入“土地银行”即产生稳定的利息收入,“土地银行”所获利润的50%根据农民存入面积进行二次分红。

## 模式4:业主租赁经营

代表项目:成都市龙泉惠民草莓合作社

该合作社位于龙泉驿区黄土镇三村村,成立于2007年4月25日。已有合作社社员168户,发展无公害草莓生产基地1000余亩。

合作社采用统一生产规程对草莓生产进行管理。实行“六统一”管理运作模式,即统一引进新技术新品种;统一技术指导和培训;统一提供生产技术信息、市场信息和经济信息;统一采购和供应农户的生产资料;统一质量和包装;统一收购和销售。

基地农户种植1亩草莓补助资金200元。合作社注册了“芳好”牌草莓商标,商标入选龙泉驿区“十大”地方特色名牌产品。

基地顺利通过国家无公害农产品基地和产品认证,是成都家乐福有限公司的草莓直采基地。

合作社组织社员开展劳动、技术、资金、营销等合作,按照入社股份进行分红。

## 模式5:“大园区+小业主”

代表项目:新津柳江蔬菜产业示范园

该示范园位于新津县普兴镇,是2008年开始建设的以蔬菜产业为主的现代农业示范园区之一。园区规划面积3.2万亩,涉及2个村,7648户农户。园区已建成面积2.3万亩。

采取“园区+专合组织+家庭适度规模经营”模式进行建设。由政府主导在基础设施、品牌建设、公共服务管理等方面实行统一规划、统一管理、统一建设。

在统分结合的双层经营体制下,按照适度规模经营的原则,以专合组织为联系纽带,以农户为主体,实行适度规模经营。

园区以合作社为纽带,采用统分结合方式,把各自分散经营的农户组织起来,实现蔬菜生产的集中集约规模经营。以专业合作社为纽带,以统一的市场拓展作为利益联结机制,带动农民实现增收。