

## 【人民日报】刘彦随：农村土地流转何以健康前行（人民时评）

加快推进土地流转健康发展，关键要依法确立土地流转经营各方的权利和义务，着力推进土地流转相关制度、机制、政策与模式的协同创新

农村土地流转是深化农村土地制度改革的重要内容。去年11月，中办、国办印发了《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》，要求准确把握土地流转的基本原则，加强对工商企业租赁农户承包地的监管和风险防范。近日，河北多地上千亩流转土地“毁约弃耕”，再次引发了社会各界对农村土地流转问题的密切关注。

土地是农民的命根子，土地问题涉及亿万农民的切身利益。伴随我国快速工业化、城镇化进程，农村人口大量转移、人地分离和就业分化明显加快，“谁来种地”“怎么种地”和如何提高农地利用率，成为统筹城乡发展面临的新问题。新时期有序推进农户承包土地经营权流转，发展农业适度规模经营，既是优化农村土地配置、保障粮食安全的战略选择，也是推进新型城镇化、加快农业现代化的必由之路。

近些年来，我国积极开展农村土地管理立法、制度建设、模式创新，探索推进农村土地流转与规模经营，取得了长足的进展和成效。但农村土地开发利用仍面临许多突出问题。一些地区农村基层组织常以发展集体经济、增加农民收入为由，擅自集中农户承包地对外招商引资，人为地推行不切实际的土地规模流转，土地受让方“毁约弃耕”和土地承包方“违约退耕”普遍存在，严重影响着承包土地经营权流转的实效性和持续性。当下引发农村流转土地“毁约弃耕”成因是多方面的，在实践中暴露出以下主要问题：

一是土地流转缺乏长效约束机制，管理决策不善、经营监管不力，致使众多诱人的承诺成泡影，随意性大；二是有些投资者热衷包地、资本下乡伺机谋利，套取农业补贴和补助，致使农业生产投入短期化，持续性差；三是土地流转经营的基础薄弱，多地面临基础设施短腿，“田水路林村”综合整治不到位，致使农业生产效益低下，竞争性弱；四是土地规模经营深受市场波动影响，现代农业发展的环境脆弱，风险性高。

加快推进土地流转健康发展，关键要依法确立土地流转经营各方的权利和义务，正确处理各利益主体间的协调关系，着力推进土地流转相关制度、机制、政策与模式的协同创新。

充分认识引导农村土地经营权有序流转的系统性、复杂性与长期性，亟待深化农村土地制度改革，尤其要结合新型农业经营主体培育和美丽乡村建设，激发农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”制度创新的活力和动力，为切实保障土地民生提供强有力的顶层制度支撑。

推进承包地流转方式、用途管制与经营管理的创新，需要充分尊重农民主体意愿，以提高农村土地利用效率、稳定粮食综合生产能力、维护农民土地权益为准则，依靠创建农村土地经营管理、土地规模流转监控、土地收益分配管控的长效机制，有效防范当前土地流转规

模经营中暴露出的耕地污损、破坏和撂荒，以及农田非粮化甚至非农化问题。

针对我国耕地经营分散、细碎化的现实状况，应当结合国家现代农业示范区、全国农村改革试验区和国家新型城镇化综合改革试点实践，深入探索有利于提高土地利用综合效益和劳动生产效率的农村土地流转新模式，有效推进农村转移人口市民化、农业资源配置市场化、农地经营管理法治化。近年来湖南益阳、浙江绍兴等地兴起的农村土地信托流转等典型模式，值得总结推广。

（《人民日报》2015年04月22日05版）