

水库移民安置土地获取方式研究——基于农村土地流转的视角

杨宝贵 (河海大学, 江苏南京 210098)

摘要 在界定了农村土地流转内涵、阐明土地流转现实意义的基础上, 理清了土地流转与水库移民安置之间的关系, 对水库移民通过土地流转获得土地的可能模式进行了设计。并从加强产权制度创新、加强对土地使用权流转规范管理、完善农村社会保障机制、优化土地流转环境等4个方面, 对获取模式运转保障机制进行了构建和完善。

关键词 农村; 土地流转; 水库移民; 安置

中图分类号 C912.82 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2009)17-08190-03

Study on the Methods of Obtaining the Settlement Land for Reservoir Immigrants

YANG Bao gui (Hhai University, Nanjing, Jiangsu 210098)

Abstract Based on defining the meaning of rural land circulation and clarifying the practical significance of rural land circulation, the relationship between land circulation and reservoir migration settlement was made clear. The probable methods to obtain land for reservoir migration through land circulation were designed. The operation and guarantee mechanism of the obtaining methods was built and perfected from 4 aspects of strengthening the innovation of property rights system, strengthening the normalized management of land use rights circulation, perfecting the rural social security mechanism and optimizing land circulation environment.

Key words Countryside; Land circulation; Reservoir migration; Resettlement

1 农村土地流转问题

土地流转本身不是一个规范的法律用语, 泛指土地所有权的转让及基于土地所有权产生的用益物权在不同民事主体间的让渡, 在法律上就是权利的移转^[1]。目前学术界对于土地流转的涵义或者研究范围, 并没有形成统一的意见, 观点大致可以归结为以下两点。第一种观点, 孙佑海(2001)对土地流转进行了比较系统的定义。他认为, 广义上的流转, 既包括土地权利的流转, 又包括土地功能的流转(主要指土地用途的改变, 农地向非农用地转移)。狭义上的土地流转, 是指土地权利的流转, 包含所有权和使用权全部或部分的从一个主体转移给其他主体的行为。流转对象既包括农村土地中的农业用地, 也包括集体非农建设用地; 流转内容既包括农地向非农用地转移, 又包括农地内部或非农地内部间的流动。第二种观点, 是强调在不改变农地用途前提下的农业用地内部流转, 即农地使用权的流转, 也被称为“土地承包经营权流转”^[2]。张红宇(2002)将其定义为: 拥有农地承包经营权的农户将土地经营权(使用权)转让给其他农户或经济组织(企业、社区等), 也即保留承包权, 转让使用权, 是基于市场交换原则、通过土地使用权流转价格反映的特定经济行为。农村土地承包经营权流转是目前我国土地流转的主要表现形式, 也是国家加快土地流转的政策本意, 它是农村经济发展和家庭土地承包责任制进一步完善的客观要求。

建立灵活、高效的土地承包经营权流转机制已成为当前农村经济发展的客观要求。随着我国《物权法》的颁布和实施, 从法律上确认和保障了农民长期的土地承包经营权, 便为土地流转市场的形成提供了制度环境。2008年10月19日, 党中央十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》, 《决定》指出要“健全严格规范的农村土地管理制度, 加强土地承包经营权流转管理和服务, 建立健全土地承包经营权流转市场, 按照依法自愿有偿原则, 允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流

转土地承包经营权, 发展多种形式的适度规模经营。有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体。土地承包经营权流转, 不得改变土地集体所有性质, 不得改变土地用途, 不得损害农民土地承包权益”。政策与制度的双重推动必将使得农村土地流转迅速走向规范化、制度化。

2 农村土地流转与水库移民安置的关系

2.1 水库移民安置困境: 土地资源缺乏 依据《大中型水利水电工程建设征地补偿与移民安置条例》规定, 国家对于水库移民安置坚持“农业安置为主”的原则, 兼顾其他安置方式, 这是通过大量水利水电工程征地移民工作实践确定的基本方针。从农民的生产生活习惯、文化素质及市场经济意识的实际情况出发, 实行农业安置, 可靠程度高, 风险较小, 生产生活有基本的保障, 立足农业进可发展, 退可温饱。但是, 由于水库建设往往需要征(占)用数量巨大的土地, 动辄引发数以万计的水库移民。可利用土地资源的减少、需求土地人口数量的增加、移民风险抵御能力不高、国家对于水库移民安置政策要求等多方面的因素效应围绕着土地资源的调整与再分配逐步集聚并成为水库移民工作的重点和难点。虽然当前各地地方政府和移民部门也都倡导多种安置方式并举的水库移民安置, 但是对于长期依靠农业生产维持生活的农村移民来说, 他们面对新环境的适应与发展能力和“有土心安”的心理意识都决定了水库移民农业安置仍然是当前水库移民安置的重要方式。人多地少是国家的基本国情, 虽然通过一定的异地外迁进行的人地的宏观平衡可以适当减轻本来就已经处于超负荷运行的环境与土地资源压力, 但是, 随着国家水电工程的建设的快速发展和移民数量的增加, 这种压力会越来越重, 土地资源的缺乏逐渐成为水库移民安置工作的“瓶颈”。

2.2 农村土地流转: 人地平衡调节 进入20世纪90年代, 由于农产品价格低迷和国家宏观经济形势的发展, 越来越多的农民外出务工经商, 各个地方的农民自发地通过互换、转包、转让等各种方式进行土地使用权的流转, 农村土地流转的发展势头明显加快。这样就出现了许多土地没人耕种、

“抛荒”的局面。在2006年国家彻底取消农业税后,曾一度出现过“惜土”回流现象,但这种情况随后就随着农资的“涨价”、原有外出务工人员“就业惯性”、国家小城镇化建设、新农村的规模经营等因素的综合影响成为阶段性现象。

一方面是一些农村土地资源的大量闲置,甚至是浪费,没有得到很好的利用,另一方面则是在水库移民安置中众多的移民因为没有充裕的土地资源而发展乏力,甚至有30%左右的移民由此而陷入贫困,成为社会主义和谐社会建设过程中的一个难点,并由此而引发社会稳定、区域发展缓慢等经济社会问题。根据十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》有关新农村建设地位和农村工作制度创新等方面有关内容的表述,因为水库移民绝大多数来自农村并将安置在农村,所以,可以尝试通过完善和创新农村土地流转制度,创新模式、完善保障机制,来进行水库移民安置过程中所需安置土地资源的平衡调节,既可以有效促进农村土地资源的优化配置、合理利用,又可以促进水库移民农业安置工作的实施,缺乏安置效果与区域社会的持续稳定。

3 水库移民通过土地流转获取土地的可能模式

3.1 当前农村土地流转的形式 根据2005年1月颁布的《农村土地承包经营权流转管理办法》规定,可以明确农村土地流转经营权关系中发包方也是法定的,但只能是依法取得农村集体经济组织土地的农户,土地流转期限须在发包方承包期限内,农村土地承包经营权流转的客体须是依法已取得承包经营权的土地。承包方只要是有农业经营能力的任何人均可承包,仅是在同等条件下本集体经济组织成员有优先权。流转方式可分为土地转包、土地置换、土地租赁、土地入股、反租倒包、使用权拍卖等形式灵活的流转方式^[3]。以上形式,按土地流转主体可归纳为3种类型:农户间流转,包括农户间的土地转包、土地置换(互换)、土地租赁等;农户与经济组织间流转,主要有农户与企业的土地租赁、土地入股等;村集体直接经营的土地流转形式,包括集体经济组织直接经营的机动地和集体林地、果园、渔塘以及“四荒”地等农村土地流转。

3.2 水库移民农业安置方式 依据生产安置方向,可以将水库移民安置分为农业安置和非农业安置。水库移民农业安置方式是指依托安置区的自然资源,把水电开发移民安置在农、林、牧、副、渔等生产领域的安置方式。同时,水库移民的农业安置又可以根据安置区域分为后靠农业安置和外迁农业安置,按照集中程度分为集中农业安置和分散插花农业安置,因此,水库移民农业安置方式的集合全集可以描述为:集中后靠农业安置;分散后靠农业安置;集中外迁农业安置;分散外迁农业安置4种。其中,在目前的水库移民安置工作开展过程中,除了分散农业安置中的自行安置形式由移民自身寻求安置区和生产土地外,其余几种安置方式中的土地获得一般都由迁出区和安置区进行协商处理后获得。

3.3 水库移民通过土地流转获取土地的可能模式 依据上述对于农村土地流转方式和水库移民安置方式的阐述,依据“转给谁、谁转、如何转”的构建逻辑,水库移民通过土地流转获得土地的可能模式有以下几种。“移民—农户”个体寻求

模式:移民个体寻求模式是指通过发挥移民个体的资源与主观能动性,与其他农户进行协商,进而通过转包、租赁、土地互换等方式获得自身需要的土地。这种模式运行的前提是水库移民安置部门要对移民的土地和淹没补偿进行充分、足额、及时的补偿,只有这样,移民才能够有能力支付市场条件下的土地流转费用兑现。“移民组织—集体组织”群体寻求模式:这种模式可以适用于集中安置的水库移民安置土地获取,移民迁出区村组织可以与其他区域集体共有土地资源较为富裕的村、农场等组织进行协商谈判,采取承包、长期租赁等方式获取其土地的使用权。“个体—组织”交互式寻求模式包括两方面的内容:移民个体向其他集体组织寻求土地使用权转让以获取土地;移民群体向拥有数量较多的个体土地承包经营权拥有者寻求土地使用权的转让以获得土地,比如向土地规模经营户寻求土地的二次转包与租赁等。拍卖模式:根据《农村土地承包经营权流转管理办法》办法规定,通过拍卖模式获得土地资源一般是指荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村土地。竞标方可以是移民个体,也可以是移民群体。土地征用模式:当前对于水库移民安置土地的调整和获取,主要采取的就是这种征用模式,即通过迁出区和安置区政府之间的协商,将属于集体所有的土地进行征用,然后利用移民的土地补偿金进行补偿,征用土地用以移民安置。这里的土地征用可以理解为无限期租赁,从法律上不可以理解为征收,因为征收就改变了集体土地的性质,用于移民安置不符合国有土地使用规定。

4 水库移民通过土地流转获取土地的保障机制

土地流转有利于水库移民安置土地的获取,促进水库移民安置工作的开展,因此,就应该针对当前土地流通过程中出现的流转机制不健全、土地流转行为不规范、市场化水平低、中介组织缺乏等问题^[4],建立健全相应的保障机制。

4.1 加强产权制度创新 重新确立农村土地的国家所有权主体和私人使用权主体的产权关系。对新《土地管理法》和相关的法律法规进行进一步修订,解决农村土地所有权的错位、缺位或虚位问题,删除村农民集体、村民小组、乡(镇)农民集体等虚置概念。赋予农村土地国家所有权主体——县、乡级政府和农村土地私人使用权主体——农户之间的产权合同关系,在法定承包使用权长期不变的前提下,确立农户享有土地使用权、使用权转让权、使用和转让收益权的市场主体地位。对农村土地在农业内部的流转可实施免税和补贴等鼓励政策,在国家保护耕地和宏观调控的前提下,使其直接成为市场交易主体,这样,就可以充分解决移民获取土地对象法定地位不清的问题。

4.2 加强对土地使用权流转的规范管理 土地流转工作直接关系到农户与移民的切身利益,不仅政策性强,而且时间跨度也较长,管理部门应主动做好土地流转的指导、协调、管理、服务和监督工作。确管理者职责明确,有专人负责土地流转工作。加强业务指导,规范土地承包经营权流转行为。规范和完善土地流转合同,保证每份土地流转合同条款齐全、手续完备。建立纠纷处理机制,维护农村土地承包当事人的合法权益,将土地流转纠纷及时发现并予以解决。

4.3 完善培育土地流转市场运行机制 按照“流转形式多样化、运作方式市场化、实施程序合法化、流转合同规范化”的要求,建立健全土地流转机制,培育土地流转市场。建立了县(市)级农村土地流转服务中心,形成农村土地承包经营权流转信息库,指导乡镇政府做好农村土地承包经营权流转工作,为区域内的土地流转供求双方提供信息服务。各乡镇建立农村土地流转市场,收集和发布农村土地流转信息,为土地供求双方提供流转信息、合同鉴定、土地价格评估、法律政策咨询等服务。村级成立土地流转服务站,收集并向乡镇土地流转市场报送土地流转供求信息。通过完善县、乡、村三级土地流转市场^[5],为包括移民在内土地流转供求双方提供区域内外充足、及时的土地流转信息与机会。

4.4 逐步完善农村社会保障机制 尽快把已经放弃经营土地、进入城市就业的农民纳入城镇社会保障体系,实现与城镇社保的对接,避免二次返乡“与民争地”^[6]。加大对农村社会保障的财政投入力度,探索建立农村人口养老保险制度,进一步扩大新型农村合作医疗制度覆盖范围,促进最低生活保障体系向农村延伸,特别要加快解决55岁以上和已经丧失劳动能力人员的社会保障问题,让他们放心的流转土地。对于已经流转土地的农民,要引导他们从土地流转收益中拿

(上接第8168页)

将提煮过的金银花提取液经HZ-816型树脂提取,取得的洗脱液450 ml,缓慢加入20%,pH值为7的石灰乳至pH值为10,离心,得到沉淀物,在沉淀物中加入少量乙醇成稀浆,并滴加50%盐酸至pH值为3左右,充分搅拌,离心,得到酸水液,在酸水液中加入浓碱调至pH值为6,回收乙醇,旋转蒸发至膏状物,把膏状物干燥得到绿原酸粗品 $m_4 = 18.6\text{ g}$ 。

将提煮过的金银花提取液经HZ-818型树脂提取,取得的洗脱液450 ml,缓慢加入20%,pH值为7的石灰乳至pH值为10,离心,得到沉淀物,在沉淀物中加入少量乙醇成稀浆,并滴加50%盐酸至pH值为3左右,充分搅拌,离心,得到酸水液,在酸水液中加入浓碱调至pH值为6,回收乙醇,旋转蒸发至膏状物,把膏状物干燥得到绿原酸粗品 $m_5 = 17.9\text{ g}$ 。

3 结论与讨论

通过本次试验可以得出,通过使用紫外分光光度计定性、定量地分析后,得出特征峰 $\lambda = 329.5\text{ nm}$; $R^2 = 0.999$ 25,线性范围: $0.002\text{ ng/ml} < C < 0.01\text{ ng/ml}$ 。通过静态吸附试验,利用吸附饱和量公式: $Q_0 = \frac{(C_0 - C_1) \times V}{W}$ 得出各种树脂的吸附饱和量,根据静态吸附图表可知,HZ-818型树脂

可以有效地吸附金银花中的绿原酸。通过纯品动态吸附试验,可以得出绿原酸的吸附饱和时间为28 min,从而可以看出此吸附饱和时间并不长,适合工业化生产。通过纯品洗脱可以得出,应用含量为50%的乙醇溶液进行洗脱,洗脱液体积为1.7 BV,根据回收率公式: $q = \frac{m_c}{m_0} \times 100\%$ 可以得出,洗脱后回收率为62.9%。

4.5 加强引导,优化土地流转环境 搞好水库移民置换土地的承包经营权流转工作事关区域人地关系均衡调节和水库移民工作顺利实施。应加强对土地流转的引导,积极创造有利条件和宽松的环境,保证农村土地流转工作合理、有序、健康发展。政府要出台相关政策,扶持安置区二、三产业和个体私营经济发展,创造农民就业机会,加快农业人员的转移。采取切实措施,加快小城镇建设,尽快改变城乡二元结构,实现城乡经济统筹、协调发展,为移民置换土地准备资源。

参考文献

- [1] 冯继康,刘蓉.中国农村土地流转:理论分析与路径选择[J].聊城大学学报:社会科学版,2005(1):111-117.
- [2] 孙右海.土地流转制度研究[D].南京:南京农业大学,2005.
- [3] 农业部.农村土地承包经营权流转管理办法[R].2005.
- [4] 梅福林.我国农村土地流转的现状与对策[J].决策参考,2006(10):46-49.
- [5] 张光宏,杨明杏.中国农村土地制度的创新[J].管理世界,2001(4):90-93.
- [6] 陈万军.探析现阶段农村土地流转现状[J].现代农业科学,2008(8):90-91.

可以有效地吸附金银花中的绿原酸。通过纯品动态吸附试验,可以得出绿原酸的吸附饱和时间为28 min,从而可以看出此吸附饱和时间并不长,适合工业化生产。通过纯品洗脱可以得出,应用含量为50%的乙醇溶液进行洗脱,洗脱液体积为1.7 BV,根据回收率公式: $q = \frac{m_c}{m_0} \times 100\%$ 可以得出,洗脱后回收率为62.9%。

通过试验证明,利用大孔树脂吸附技术可以有效地提取、分离出高浓度的绿原酸。目前从金银花中提取绿原酸的工艺落后,提取物中绿原酸含量低,并且提取成本高。该技术具有工艺简单、成本低、易操作、制取成品绿原酸含量高、并具有显著经济效益等突出优点。适合于工业化生产使用的现代方法,可以降低提取高浓度绿原酸的资金,可以大量应用于工业生产和试验研究。

参考文献

- [1] 刘军海,裘爱泳,任惠兰.绿原酸提取与纯化分离方法研究进展[J].粮食与油脂,2007(7):42-45.
- [2] 尉芹,马希汉.绿原酸及其提取分离方法评述[J].中成药,2001,23(2):135-138.
- [3] 李平华,王兴文.大孔吸附树脂在中药有效成分分离纯化中的研究进展[J].云南中医学院学报,2003,26(3):43-48.
- [4] 白夺龙,杨开华.大孔吸附树脂分离纯化技术及应用[J].海峡药学,2007,19(9):96-99.
- [5] 高锦明,张鞍灵.绿原酸分布、提取与生物活性研究综述[J].西北林学院学报,1999,14(2):73-82.