



巩固和完善农村基本经营制度

——刘振伟谈农村土地承包法修改

农民日报记者 李飞 周鹏飞

2.土地承包权
土地承包权是承包地流转后,从土地承包经营权中分离出来的,农户拥有土地承包权是农村基本经营制度的基础。实践中,取得承包权有两个条件:具有本集体经济组织成员资格(成员属性);与发包方签订了承包合同,获得了承包方盖章(成员属性);与发包方盖章(成员属性)。

土地承包经营权与土地承包权的权利主体都是土地承包方。承包方的权利:一是承包期限内使用承包地,自主组织生产经营和处置产品的权利;二是承包期内出租(转包)互换、转让、入股、交回承包地获得收益的权利;三是承包地被征收、征用、占用获得补偿的权利;四是承包期内承包入应得的承包收益可以依法继承,林地承包人死亡,其继承人可以在承包期内继续承包等。土地承包经营权互换、转让须在集体经济组织内进行,互换是为了方便耕作,转让是放弃土地承包经营权,发包方需要与新承包方重新确定承包关系(第十七条、二十七条、三十一条、三十二条、三十三条、三十四条、三十六)。

在承包地未流转的情况下,承包方拥有土地承包经营权,既承包又经营(2017年约占全国承包农户的70%,承包土地的65%)。在承包地流转的情况下,承包方拥有土地承包权,只承包不经营,经营权流转给了第三方(目前约占全国承包农户的30%,承包土地的35%)。流转是土地承包权设立的前提。如果承包方与第三方的土地流转合同到期,承包方仍享有土地承包经营权。土地承包权能中的收益权和受限制的处分权(可收回土地承包经营权但不能买卖承包地)是现实存在的,不是虚置的权利。

3.土地经营权

承包方采用出租(转包)、入股等方式将承包地流转给第三方使用后,土地经营权转移,保障土地经营权人依法享有的合法权益,规范流转制度的一个重点,也是农村基本经营制度的与时俱进。

土地经营权人的权利:一是按照合同使用流转的承包地,自主开展生产经营活动并取得收益(三十七条);二是因改善生产条件、提高生产能力获得相应补偿(四十三条);三是经承包方同意并向发包方备案,可以用土地经营权设定融资担保(四十七条);四是经承包方同意并向发包方备案,可以再流转土地经营权等(四十六条)。土地经营权人承担的义务:支付土地流转对价,不改变流转土地的农业用途和连续两年以上弃耕抛荒,不破坏农业生态生产能力和土地生态环境等(四十二条、四十三条)。

在起草中,对“三权”置的法律表述有四个方面的争论:

一是土地经营权的性质是什么?第一种观点认为,土地经营权是受益权,是承包方将承包地流转给第三方后,第三方主体享有使用、收益、有限处分的一种用益物权,这种权利能够交易,具有使用价值和交换价值。第二种观点认为,土地经营权是依租赁合同而产生的债权。土地承包方与受让方通过合同约定权利和义务,其对抗性、转让性、存续期限等符合债权特征。第三种观点认为,物权以长期存续为原则,建立在租赁合同基础上的土地经营权,期限长可视为物权,期限短则视为债权,不能对比化。第四种观点认为,土地经营权是实行物权保护的债权。鉴于对土地经营权性质意见不一,这次修改农村土地承包法,以解决实践需要为出发点,只原则界定了土地经营权权利,淡化了土地经营权性质,但是,对原取得土地经营权人和承受取得土地经营权人,在权能上还是做了些区分。

二是取得土地经营权要不要登记?土地经营权的取得,自流转合同成立时生效。合同是当事人之间的一种合意,登记不是生效要件。登记主要针对物权变动,物权法定,不由当事人随意设定,物权变动时,需要将物权变动的公示事实,目的是防止第三人遭受损害,保障交易安全。取得土地经营权是否登记,这次修改采取了登记对抗主义,而不是登记设立主义。土地经营权流转期限为五年以上的,当事人可以向登记机构申请土地经营权登记,未经登记,不得对抗善意第三人(四十一条)。

三是土地承包经营权的概念要不要保留?在征求意见过程中,有观点提出取消土地承包经营权概念,用土地承包权取而代之。这次修改,没有采纳这种观点。2016年4月25日,习近平总书记在农村改革座谈会上指出,“建立土地经营权登记制度,是实现土地承包关系稳定的保证,要把这项工作抓紧抓实,真正让农民吃上‘定心丸’”。第十二届全国人民代表大会第五次会议通过的民法总则规定,“农村集体经济组织的成员,依法取得农村土地承包经营权,从事家庭承包经营的,为农村土地承包经营权人”。为此,农村土地承包经营权的概念继续保留。

四是“两权”分离与“三权”分离是什么关系?土地集体所有权与承包经营权是承包地处于未流转状态的一组权利,是“两权”分离。土地集体所有权与土地承包权、土地经营权是承包地处于流转状态的一组权利,是“三权”分离。两权关系并行不悖。

(二)明确了农村土地承包关系

保持稳定并长久不变

落实中央关于农村土地承包关系保持稳定并长久不变的决策,确保农村土地承包制度改革于法有据,是修改农村土地承包法要考虑的又一重要问题。

2008年,党的十七届三中全会决定提出:“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”。2015年,中共中央《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》提出,“抓紧修改农村土地承包方面的法律,明确现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式”。土地承包关系从“长期稳定”到“长久不变”,目的是给土地承包经营权人稳定的经营预期,巩固和完善农村基本经营制度。

起草中,对于长久不变的涵义有三种理解:第一种认为是保持土地集体所有,家庭承包经营的基本经营制度长久不变。第二种认为是二轮土地承包或经过确权后的地块、面积固化到户,不再设立期限,长久不变。还有观点认为,问题的实质是土地承包公平而有效的承包使用,社会公平与否,长久不变不是固化。

从大量调查研究看,赞同第一种认识的占绝大多数,认为,土地承包不设定期限强化农民土地“私有”观念,存在改变农地用途、弃耕抛荒、在承包地上建房、买卖土地(实质上买卖土地承包权)及土地兼并之忧,增加管理难度,因土地兼并产生的两极分化以及社会问题难以避免,并且会削弱规模经营和集约化经营。土地承包不设定期也不利于化解社会矛盾,会阻塞解决相关问题的途径。土地承包不设定期还会在操作层面带来新问题,如土地流转的期限,融资担保的期限,

征收、征用、占用土地的补偿,国家、集体投入的农田水利工程的产权界定及管理使用等,都会遇到缺乏依据问题。另外,土地承包经营权已同建设用地使用权、水域滩涂使用权等法定用益物权并被社会接受,如果将土地承包经营权调整为无期限物权,会引起概念混乱及法律间的冲突。这次修改,采纳了第一种观点的思路(第二十一条第一款)。

(三)明确了第二轮土地承包到期再延长三十年党的大政方针提出,第二轮土地承包到期后再延长三十年,修正案及时将这一重大决策转化为法律规范。这样规定,既体现土地承包关系稳定的基本基调,又有利于处理坚持土地集体所有与保护农民财产权的关系,有利于处理土地集体所有制与完善的关系,有利于化解土地流转、适度规模经营与化解人地突出矛盾的关系。耕地承包再延长三十年,综合考虑了土地适度规模经营集约化经营、发展现代农业、城乡人口结构大变动、宏观背景和保护农民享有平等的土地权利等多种因素,符合农村实际,与建国百年的奋斗目标也是契合的。习近平总书记2017年10月19日在参加党的十九大贵州代表团审议时,“确定30年时间,是我们实现强国目标的时间点相契合的。到建成社会主义现代化强国时,我们再研究新的土地政策”。草地、林地二轮承包期满后,按照相关法规继续延长(第二十一条第二款)。

(四)明确了维护进城落户农民的土地承包经营权
原农村土地承包法规定,“承包期内,承包方全家迁入小城镇落户的,应当按照承包方的意愿,保留其土地承包经营权或者允许其依法进行土地承包经营权流转。承包期内,承包方全家迁入设区的市,转为非

农业户口的,应当将承包的耕地和草地交回发包方,承包方不交回的,发包方可以收回承包的耕地和草地”。

党的十八届五中全会决定提出,“维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,支持引导其依法自愿有偿转让上述权益”。修正案按照党的十八届五中全会精神作了衔接。

2018年,进城务工农民约有2.8亿人,其中1.1亿在乡内务工,亦工亦农,1.7亿在外务工,离土离乡。近些年每年进城落户人口约1500万-1600万人。由于历史形成的城乡二元结构,城乡居民在经济上和实现上差别较大,农民形上落后城市,但完全融入城市将是长期的历史过程。进城务工落户农民在承包期内的土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权,是基于其集体经济组织成员身份享有的财产性权利,在农民落户就业还处于不稳定状态时,不能剥夺其享有的上述权利。

对此,在制度设计上把握了三个原则:第一,承包期内,农民进城落户,无论是部分成员或者全家迁入,都不以退出土地承包权为前提条件,稳定是主基调。第二,承包期内,农民全家在城镇落户后,引导支持其依法自愿有偿转让承包地或流转土地承包经营权。第三,把是否交回承包地的选择权交给进城落户农民和其原所在地的集体经济组织,不代替农民和所在地的集体经济组织。从地方的试验看,只要补偿到位,自愿转让土地承包权是可以做到的,少数人交回承包地也是有的,补偿水平成为能否顺利转让或是否交回承包地的关键(第二十七条)。

(未完待续)

爱我廉江 共建平安 全力打造最平安县市

——致全市人民的一封信

廉江市全体市民:

大家好!

平安,是廉江经济社会发展的基石和保障,是提升全市人民群众安全感和幸福感的最大体现。近年来,我市不断创新社会治理模式,深入开展平安廉江、法治廉江建设等一系列平安创建活动,坚持从严治警,切实改进工作作风,不断提高工作效能,打击“盗抢骗”成效显著,警情大幅下降,和谐稳定的社会环境得到巩固和加强。特别是去年以来,我市朝着共建共治共享社会治理格局聚焦发力,围绕市委提出“把廉江打造成为最平安、最稳定的县市”的目标,铁腕扫黑、强势除恶、重典治乱,不断提升廉江的城市美誉度、社会美誉度和群众满意度。2018年,我市群众的安全感大幅提升,对政法工作的满意度和平安创建知晓率在全省排名靠前,同时还获得粤西第一个全国文明城市提名资格。这些成绩的取得,是全市上下共同努力、不懈奋斗的结果,凝聚了广大人民的智慧和汗水,值得每一个市民为之自豪和珍惜。

今年,我们将以更大的资源投入,更有效的措施,更高质量的创建标准,继续深入开展“平安廉江”创建工作。以强化社会治安综合治理为着力点,以强力深入推进扫黑除恶专项斗争为

突破口,以提高人民群众幸福感、获得感为目标,深入推进平安廉江建设,使我市的社会综合治理各项工作再上一个新台阶,让广大市民的生产生活环境更加安全,享受更加便利的服务,拥有更多的获得感、幸福感。

平安,是最美丽的颜色、最温暖的符号,又是最高暖的祝福、最殷切的期盼。“爱廉江,见行动;创平安,齐参与!”市民参与平安建设,是落实以人民为中心的发展思想,实现人民当家作主的重要体现。如果您和您的家人感到安全感,对政法工作的满意度和平安建设的问卷调查或电话访问,请耐心倾听,客观评价我市社会治安状况和对公安、法院、检察院、司法行政部门工作的满意度,请尽量选择使用“满意、满意、明显提升”等答案。您的支持与肯定,就是我们前进的动力。我们相信,有全市人民的共同努力和大力支持,我市平安创建工作必定取得更好的成效,我们的家园明天一定会更加平安、幸福、美好。

顺祝全体市民平安幸福!

中共廉江市委 廉江市人民政府
2019年4月1日

党政领导 全民参与 坚决打赢扫黑除恶人民战争

倡议书

尊敬的各位市民:

你们好!

开展扫黑除恶专项斗争,是以习近平总书记为核心的党中央作出的重大决策部署。这次专项斗争目标任务是:有黑扫黑,无黑除恶,无恶治乱。原则是坚持“三个结合”:切实把专项治理和系统治理、综合治理、依法治理、源头治理结合起来,把打击黑恶势力犯罪和反腐败、基层“拍蝇”结合起来,把扫黑除恶和加强基层组织建设结合起来。2018年,在全市人民的大力支持下,我市的扫黑除恶专项斗争成效显著,社会治安和谐的局面得到巩固,人民群众的安全感、获得感、幸福感得到进一步提升。

今年是扫黑除恶专项斗争的攻坚年,市委、市政府坚决贯彻执行中央、省委和湛江市委的决策部署,铁腕扫黑、强势除恶、重典治乱、除恶务尽,以更硬的手腕、更强的举措、更实的作风,把扫黑除恶专项斗争推向纵深发展。通过深挖彻查“保护伞”,侦办涉黑涉恶大案要案,严厉整治行业(领域)乱象,督促廉江平安发展,为广大市民营造更加公平、公正、安居乐业的社会环境。

为使扫黑除恶专项斗争取得更大的实效,坚决打赢这场人民战争,彻底铲除黑恶势力滋生土壤,使黑恶势力无所遁形,广大市民的大力支持和积极参与显得尤为重要。因此,我们诚挚发出倡议,广大市民凡是掌握涉黑涉恶情形线索的,请积极向我们举报,特别是以下十类重点涉黑涉恶类型:1.威胁政治安全特别是制度安全、政权安全以及向政治领域渗透的黑恶势力;2.把持基层政权、操纵破坏基层换届选举,垄断农村资源、侵吞集体资产的黑恶势力;

3.利用家族、宗族势力横行乡里,称霸一方,欺压残害百姓的“村霸”等黑恶势力;4.在征地、租地、拆迁、工程项目建设等过程中煽动闹事的黑恶势力;5.在建筑、交通、运输、矿产资源、渔业捕捞等行业、领域,强揽工程、恶意竞标、非法占地、滥开滥采的黑恶势力;6.在商贸集市、批发市场、车站码头、旅游景区等场所欺行霸市、强买强卖、收保护费的市霸、行霸等黑恶势力;7.操纵、经营“黄赌毒”等违法犯罪活动的黑恶势力;8.非法高利放贷、暴力讨债的黑恶势力;9.插手民间纠纷充当“地下执法队”的黑恶势力;10.境外黑社会入境发展渗透以及跨国跨境的黑恶势力。

我们决心,在全市人民的共同参与和努力下,形成党政领导、全民参与,对“黑恶分子”人人喊打,“黑恶犯罪”人人举报的强大攻势,坚决打赢这场扫黑除恶专项斗争。

市民可通过拨打电话、发送电子邮件或邮寄信件等形式进行线索举报,我们将做好保密工作,维护举报人权益。

举报电话:电话:6161127, 邮箱:ljhsbqgs@163.com
地址:廉江市罗州街道五一一路1号廉江扫黑除恶办公室。

中共廉江市委 廉江市人民政府
2019年4月1日

寻人启事

黄美华,女,身高150,约50岁,被发现时穿着黑色裤子,白色中长短T恤,粉红色拖鞋,在廉江市中山路流浪。希知情者请与本站联系,联系电话:0759-6617899。
廉江市救助管理站
2019-5-10

寻人启事

廉非,女,身高158,约65岁,被发现时身穿红色条纹上衣,蓝色拖鞋,黑色裤子,在吉水镇街头流浪。希知情者请与本站联系,联系电话:0759-6617899。
廉江市救助管理站
2019-5-10

寻人启事

廉景,女,身高160,齐耳中发,约52岁,被发现时身穿红色碎花长裤,在廉江美里南路流浪。希知情者请与本站联系,联系电话:0759-6617899。
廉江市救助管理站
2019-5-10

寻人启事

廉晋平,女,身高160,约50岁,被发现时身穿青平镇青平小学对面流浪,疑似精神障碍。希知情者请与本站联系,联系电话:0759-6617899。
廉江市救助管理站
2019-5-10

寻人启事

廉小美,女,身高70,约15岁,被发现时身穿白色条纹上衣,黑色间白纹裤,粉红色拖鞋,在石角镇东一桥附近流浪。希知情者请与本站联系,联系电话:0759-6617899。
廉江市救助管理站
2019-5-10

寻人启事

庞爱花,女,身高150,约53岁,被发现时身穿红色条纹上衣,深蓝色长裤,在石角镇三合市场流浪。希知情者请与本站联系,联系电话:0759-6617899。
廉江市救助管理站
2019-5-10

寻人启事

石玉,男,身高173,约30岁,被发现时在石岭镇至东升路口流浪,疑似精神障碍。希知情者请与本站联系,联系电话:0759-6617899。
廉江市救助管理站
2019-5-10

寻人启事

廉非,女,身高158,约65岁,被发现时身穿红色条纹上衣,蓝色拖鞋,黑色裤子,在吉水镇街头流浪。希知情者请与本站联系,联系电话:0759-6617899。
廉江市救助管理站
2019-5-10

寻人启事

廉景,女,身高160,齐耳中发,约52岁,被发现时身穿红色碎花长裤,在廉江美里南路流浪。希知情者请与本站联系,联系电话:0759-6617899。
廉江市救助管理站
2019-5-10

寻人启事

廉晋平,女,身高160,约50岁,被发现时身穿青平镇青平小学对面流浪,疑似精神障碍。希知情者请与本站联系,联系电话:0759-6617899。
廉江市救助管理站
2019-5-10

寻人启事

廉小美,女,身高70,约15岁,被发现时身穿白色条纹上衣,黑色间白纹裤,粉红色拖鞋,在石角镇东一桥附近流浪。希知情者请与本站联系,联系电话:0759-6617899。
廉江市救助管理站
2019-5-10

寻人启事

庞爱花,女,身高150,约53岁,被发现时身穿红色条纹上衣,深蓝色长裤,在石角镇三合市场流浪。希知情者请与本站联系,联系电话:0759-6617899。
廉江市救助管理站
2019-5-10

遗失声明

黄华春遗失《中华人民共和国渔业船员专业训练合格证》,编号:Z09-80101306,声明作废。
廉江市营仔镇墟城仔64号张炳群遗失廉江市公安局签发户口簿壹本,声明作废。
廉江市吉水镇老米巷28号林国梓遗失廉江市公安局2007年签发身份证,声明作废。

廉江市石城镇铜罗埔村二队48号黄斌遗失廉江市公安局2018年签发身份证,声明作废。
廉江市石岭镇车田村55号钟其森遗失廉江市公安局签发户口簿壹本,声明作废。
廉江市营仔镇田村4号102陈陈萍遗失廉江市公安局2018年签发身份证,声明作废。