

(四)当前突出的新情况新问题迫切需要新的理论和政策来指引和着力解决

邓小平曾指出,我国发展起来以后的问题不比不发展时少。习近平强调:“当前,全党面临的一个重要课题,就是如何正确认识和妥善处理我国发展起来后不断出现的新情况新问题。”^①发展起来后出现的问题,很大程度上表现为发展不平衡带来的一系列新情况新问题。党的十九大报告指出:“发展不平衡不充分的一些突出问题尚未解决,发展质量和效益还不高,创新能力不够强,实体经济水平有待提高,生态环境保护任重道远;民生领域还有不少短板,脱贫攻坚任务艰巨,城乡区域发展和收入分配差距依然较大,群众在就业、教育、医疗、居住、养老等方面面临不少难题;社会文明水平尚需提高;社会矛盾和问题交织叠加,全面依法治国任务依然繁重,国家治理体系和治理能力有待加强;意识形态领域斗争依然复杂,国家安全面临新情况;一些改革部署和重大政策措施需要进一步落实;党的建设方面还存在不少薄弱环节。”^②从我国经济社会发展的现实来看,当前发展不平衡不充分还表现在:沿海和内陆发展不平衡;城市之间发展不平衡;城乡发展不均衡不充分;人与生态环境不协调不平衡;经济发展结构不平衡不充分;收入水平不平衡。上述问题已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。明确新时代社会主要矛盾,为我们制定新时代方针政策提供了理论依据;直面发展不平衡不充分的问题,使我们党能够精准确定中心任务和重大战略,有助于我们明确工作重点,准确把握党和国家工作提出的新要求。我们必须更好发挥党在把方向、谋大局、定政策、促改革、协调各方等方面强有力的领导作用,统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局,更好满足人民在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的需要,更好推动人的全面发展、社会全面进步。

新时代我国社会主要矛盾已经转化,这是党的十九大作出的事关全局的重大论断。这一重大论断坚持了马克思主义基本原理,立足于我国基本国情的阶段性特征分析解决当前突出的新情况新问题,是马克思主义矛盾学说的科学运用和发展,是指引我国决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的行动指南。

(作者系四川师范大学党委宣传部部长,教授)

关于乡村振兴战略背景下农村土地制度改革的思考^③

杜伟,黄敏

(四川师范大学经济与管理学院)

党的十九大报告提出:“农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题,必须始终把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重”,并将“乡村振兴战略”列为决胜全面建成小康社会需要坚定实施的七大战略之一。实施乡村振兴战略,必须坚持农业农村优先发展,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。农村土地制度作为农村制度体系的基础与核心,其优化与否,既是有效破解“三农”问题的前提,也是深入实施乡村振兴战略的关键,应该是下一步全面深化农村改革的重点。

一 党的十八大以来农村土地制度改革取得的重大成果

党的十八大以来,我国农村土地制度改革不断推进,取得了具有里程碑意义的三大重要成果:为适应农村生产力发展客观规律而设计的农村承包地“三权分置”改革,为保障农民权益不受损而推行的农村土地征

①《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第401-402页。

②习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第9页。

③本文系国家社科基金项目“农村土地产权制度改革与农民生产行为优化研究”(16BJY091)和四川省软科学研究项目“四川省农村闲置宅基地退出与优化利用研究”的阶段性成果。

收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点,为增强改革协同性而同步推进的《土地管理法》修订。

(一)农村承包地“三权分置”改革

2013年7月,习近平总书记在湖北考察时指出:要好好研究土地所有权、承包权、经营权三者之间的关系,首次提出将“三权”分开。2013年底,中央农村工作会议明确把农民土地承包经营权分为承包权和经营权,实现承包权和经营权分置并行。其后,中央多次发布文件,强调在稳定农村集体所有权的基础上,严格保护农户承包权,加快放活土地经营权。农村承包地“三权分置”改革目的在于实现公平与效率的统一^①,将家庭联产承包责任制中农村土地由集体拥有所有权和农户拥有承包经营权的“两权分离”模式变为集体有所有权、农户有承包权和经营者有经营权的“三权”分置模式,使不可市场化的土地所有权和承包权与可市场化的经营权相结合^②,有利于盘活农村闲置抛荒土地,推进适度规模经营,同时确保了包括流动在外的广大农民土地权益不受损。

(二)农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点

2014年4月30日,国务院批转国家发改委《关于2014年深化经济体制改革重点任务的意见》,同意有序推进农村集体经营性建设用地、农村宅基地、征地制度等改革试点。2014年12月31日,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,决定在全国选取33个试点市县,分别开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。2016年9月,国土资源部提出“联动试点”方式,最大限度释放改革潜能。截止2017年4月底,全国33个试点地区累计出台约500项制度措施,按新办法实施征地59宗,集体经营性建设用地入市278宗,宅基地改革试点地区退出宅基地7万余户、面积约3.2万亩^③。第十二届全国人大常委会第三十次会议通过决议,将“三块地”改革试点延期至2018年年底结束,同时规定对改革进行通盘考虑和顶层设计^④。未来应在分类试点的基础上,坚持市场化和农民权益不受损为大方向,确保农民的土地权益,盘活农村土地资产^⑤。

(三)《土地管理法》修订

党的十八大以来,国家关于《土地管理法》的修订也稳步推进。2017年7月27日,《土地管理法修正案》上报国务院审批。在农村集体建设用地方面,删除了现行土地管理法第四十三条,将第四十四条改为第四十三条,并在第二款中将建设占用农地审批权上升至由“国务院批准”,在第六十三条规定中增加了国家建立城乡统一的建设用地市场的具体法律细则。在农村宅基地方面,强化了对宅基地农民居住权益的保障,新增第四十九条,强调征收宅基地和地上房屋应当按照先补偿后搬迁、居住条件有所改善的原则;并在第六十四条中新增第六款,体现国家集约用地方针,鼓励进城居住的农村居民依法自愿有偿退出宅基地。在农村土地征收制度方面,新增第四十四条,细化了征收农民集体土地的具体条件;对第四十六条进行了修订,对征收土地的程序作了具体规定,保证被征地人的知情权和监督权;对第四十七条进行了修订,强调了保证被征地人原有生活水平不降低、长远生计有保障作为确定征地补偿费用的基本原则;新增第四十八条,要求以片区综合地价为参考,制定农地征收的补偿费和安置补助费标准。此次《土地管理法》修订对我国土地制度改革实践的许多新问题、新情况进行了明确规定,特别是对征地制度的修订较为完善,但在农村集体建设用地、宅基地方面的法律修订还存在一定争议^⑥。

二 乡村振兴战略背景下农村土地制度改革的思考

近年来,以家庭联产承包责任制为载体的农村土地制度改革效应逐渐枯竭:一方面,农村土地产权权能

①陈锡文、韩俊《中国特色“三农”发展道路研究》,清华大学出版社2014年版,第134-135页。

②张守夫、张少婷《〈三权分置〉下农村土地承包权制度改革战略思考》,《农业经济问题》2017年第2期,第9-15页。

③数据来源:车娜《新土改:蹄疾步稳 任重道远》,《中国国土资源报》2017年8月21日。

④蔡继明《做好“三块地”的顶层设计》,《城乡建设》2017年第4期,第9-10页。

⑤孔祥智、张琛《十八大以来的农村土地制度改革》,《中国延安干部学院学报》2016年第3期,第116-122页。

⑥魏莉华《〈土地管理法〉的修订背景和主要特点》,《农村经营管理》2017年第9期,第25-27页。

缺失,农民收入和农业经济可持续增长乏力,“增产不增收”和“种粮不挣钱”现象普遍;另一方面,农村土地产权制度激励功能不足,农民从事农业生产的积极性不高,农村市场化改革推进速度缓慢,农业生产难以完全释放。习总书记始终强调:“新形势下深化农村改革,主线仍然是处理好农民与土地的关系。”农村土地制度改革必须站在更高的起点谋划和推进各项工作,服务于乡村振兴战略的全面贯彻落实。乡村振兴战略是党中央在深刻认识我国城乡关系变化趋势和城乡发展规律的基础上提出的重大战略,是促进农村繁荣、农业发展、农民增收的治本之策。要按照十九大报告提出的产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,这其中就包括了农村土地制度的完善机制^①。笔者认为,目前国家关于征地制度的制度安排已较为完善,乡村振兴战略背景下农村土地制度改革的主要领域在农村承包地、集体建设用地、宅基地三大方面,必须进一步巩固农村承包地“三权分置”制度、激发农村集体建设用地入市改革内生动力、拓展农村宅基地制度改革,为提高农村土地制度改革的科学性与适应性、最大限度加强农村土地资源的优化利用提供决策参考。

(一)进一步巩固完善农村承包地“三权分置”制度

党的十九大报告强调,第二轮土地承包到期后再延长30年。这意味着农村土地承包关系从第一轮承包开始保持稳定长达75年,彰显了中央坚定保护农民土地权益的决心,满足了农地经营权合法流转的需要。农村承包地“三权分置”改革是我国农村土地产权制度的重大创新,这一制度的不断巩固完善可以进一步释放我国农村基本经营制度的活力。

1. 优化和细化农村承包地“三权分置”制度。“三权分置”制度红利发挥的关键在于落实集体土地所有权、完善稳定承包权、放活农村承包地经营权,必须在这三个方面进一步优化和细化有关制度安排。一是进一步完善农村集体经济组织的法人性质,以“按份共有”来实现集体所有权,探索“土地股份制”和“土地股份混合制”、土地托管等集体所有权的实现途径。二是进一步清晰界定“农民”身份的性质,逐步建立起农民的进入和退出机制;探索承包经营权自动续期制度,从本质上赋予农村土地承包经营权的用益物权性质,研究承包关系“长久不变”的内涵与实施路径;从法律法规上彻底消除地方政府和农村集体经济组织对农地承包关系的干预,构建完善的农村土地承包关系。三是进一步完善生息型农村承包地经营权资本化,从法律上确立以抵押、担保为基础的借贷型农村承包地经营权资本化,放开以土地经营权入股的各类要素型农村承包地经营权资本化,积极探索以农村土地信托和农村土地证券化为途径的金融型农村土地经营权资本化模式。

2. 加强对农村土地承包经营权流转服务的支持。一是金融服务支持方面,金融部门应对参与农地流转、发展规模经营的业主予以信贷支持,允许业主使用前期已进行大量投入的土地经营权、地上附着物等抵押或担保获得贷款。二是金融风险防范方面,保险部门要积极开展农地规模经营的保险业务,降低业主经营活动的自然风险,可探索开展合作社内部信用合作、互助保险、土地股份合作等试点。三是金融平台服务方面,整合各地各类农村产权交易所、服务平台、信息中心等服务资源,做好农地资源普查、农地流转供求信息收集发布、流转农地定级估价、流转农地建档备案等服务工作。

3. 加强对农地农业经营创新的政策激励。一是规模化经营激励,对参与农地流转、连续3年以上标准化农田规模经营达到300亩以上的业主,除享受相关优惠政策外,经组织验收后可给予一定数量农业基础设施建设补助资金。二是产业化经营激励,支持农业产业化龙头企业建设稳定的原料生产基地,参与农业产业化示范基地、农业科技园区和农业高新技术产业示范区建设,鼓励农民以承包土地经营权等入股农业龙头企业,分享产业链增值收益。三是长期基础投入激励,鼓励农业经营主体参与土壤改良、农业基础设施建设、农业科技研发等,简化审批程序,并用以奖代补方式给予支持,可赋予经营者在流转合同到期后具有优先获得农地承包经营权流转的权利。四是给予农村新型企业发展激励,引导工商企业发展良种种苗繁育、高标准设施农业、规模化养殖等现代农业,支持龙头企业采取“企业+合作社”、“企业+农户”等模式发展规模化生产,促进新型农业经营主体的全产业链发展。

^①韩长赋:《认真学习宣传贯彻党的十九大精神 大力实施乡村振兴战略》,《人民日报》2017年12月11日。

（二）进一步激发农村集体建设用地入市改革的内生动力

农村集体建设用地入市改革是“保障农民财产权益，壮大集体经济”的关键抓手，在乡村振兴战略背景下，农村集体建设用地入市改革应该注重激发制度改革内生动力，遵循“同权同价、流转顺畅、收益共享”的基本原则，找准国家、集体和个人的利益均衡点。

1. 加强对农村经营性建设用地入市的规划管理。一是与新型城镇化发展规划高度衔接，强化省级层面土地利用调控，统筹城镇化用地与农村集体经营性建设用地的调控和引导。二是整合零星地块，注重提升利用效能，出台《农村集体建设用地零星地块整合实施办法》，具体规定面积标准、整合程序、整合定价、成本分摊等具体事宜。三是强化入市合同机制，明晰受让双方权责，细化粗放用地处置方式，倒逼用地单位集约高效用地。

2. 加强对农村经营性建设用地入市的融资服务。一是建立城乡并轨的抵押融资制度，鼓励金融部门稳妥开展农村土地承包经营权、集体建设用地、宅基地等农村土地产权的抵押融资。二是建立标准统一的农村建设用地分级评价体系，解决土地行政、区位、用途等方面的价值差异，消除金融机构进入农村经营性建设用地融资市场的体系障碍。三是建立标准化、流动性较高的土地交易市场，降低金融机构进入农村建设用地融资领域的不良贷款发生率，严格控制农村集体土地融资风险。

3. 加强对农村经营性建设用地入市的收入分配机制。一是制度层面上，围绕税费体制改革，不断探索更加合理的增值收益调节机制，保证国家、集体和个人收益更加平衡，共享土地增值收益。二是操作细节上，不断完善基层治理架构，尽量放宽限制，继续创新包括货币分红、实物折价和服务提升等多种方式的收益分配形式。三是协调机制上，统筹推动农村不同类型的用地制度改革，注重统筹协调各项改革带来的收益。

（三）进一步推进农村宅基地退出与优化利用

按照乡村振兴战略的部署要求，农村宅基地是反映“生态宜居、乡风文明、治理有效”的关键指标，而宅基地改革的关键在于以“权益保障”与“资源集约”为原则，按照“退出有路、退出有序、退出有利”的思路，优化宅基地退出与补偿机制，畅通闲置宅基地退出与优化利用通道。

1. 优化农村闲置宅基地自愿有偿退出模式。坚守“农民利益不受损”这一改革底线，以推进农村土地节约集约使用为根本，以盘活农村闲置低效利用宅基地为重点，积极探索“面积固定、法定无偿、超占有偿、节约有奖、退出补偿”的宅基地使用管理制度，因地制宜，分类实施农村闲置宅基地自愿有偿退出的“批量退出”与“零散退出”两种模式，通过管住总量、盘活存量、严控增量，不断推进宅基地优化利用与新型城镇化、幸福美丽乡村建设、农村新产业新业态培育和农村新型集体经济发展深度融合。

2. 完善农村闲置宅基地退出补偿机制。一是聚焦农村宅基地自愿退出的补偿范围，严格落实“房地一体、房随地走”的原则，根据宅基地的不同类型，从宅基地补偿和房屋拆迁补偿两个方面，对农民自愿退出宅基地进行合理补偿。二是聚焦农村宅基地自愿退出的补偿标准，鼓励制定“级差性”的补偿标准，最大限度发挥补偿的激励作用；确定宅基地退出补偿标准的总体原则是不低于同一区域相同性质土地价格的标准，同时考虑宅基地增值收益。三是聚焦农村宅基地自愿退出的补偿资金，通过市场机制引入更多社会投资主体，丰富退地补偿资金的融资渠道，缓解政府财政资金压力^①；创新退地补偿金的管理模式，严格执行补偿资金预算与审查制度，鼓励公众参与监督。

3. 加强农村闲置宅基地退出后的优化利用。一是重点解决退出宅基地收储问题。按照“先易后难”、“循序渐进”思路，稳妥推进宅基地收储工作。在收储达到一定规模时，可盘活利用、统一建设、实施复垦。对于收储腾挪出的用地指标，在保障本集体配套基础设施建设用地的前提下，可通过“有偿选位”的方式重新分配到农户手中；也可借助城乡建设用地增减挂钩，将多余的用地指标用于支持城乡统筹用地需求。二是重点解决退出宅基地再利用问题。按照“先规划、后建设”思路，积极推进农村宅基地退出再利用，统筹运用农村土

^①黄敏、杜伟《丘陵地区农民退出宅基地意愿的影响因素探析——基于四川省南充市的调研》，《四川师范大学学报（社会科学版）》2015年第4期，第76-82页。

地整理项目和改善农村人居环境项目,规范宅基地再利用流程,推进田、路、林、村综合整治,盘活并优化利用农村低效和空闲宅基地。

(作者杜伟,系四川师范大学副校长,教授;黄敏,系四川师范大学经济与管理学院讲师)

建设“教育强国” 实现伟大复兴

——十九大报告中的教育宣言与未来图景

雷 云

(四川师范大学教师教育与心理学院)

十九大报告对新时代教育事业进行了全面部署,明确提出“教育强国”这一气势恢弘的论题。这是中国共产党领导人民走向新时代中国特色社会主义的激动人心的教育宣言,也是党领导人民“创造美好生活”的令人向往的教育图景。为此,探讨“教育强国”的理论内涵与现实路径,有助于我们准确理解这一教育宣言的意义,全面把握这一教育图景的架构,顺利实现民族复兴这一伟大梦想。

一 “教育强国”的提出

“教育强国”是作为新时代教育宣言提出来的,其展开便是一幅美好的教育图景。何谓教育宣言?教育宣言是一个时期教育事业总体规划的简要表达。十九大报告提出:“建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程,必须把教育事业放在优先位置,深化教育改革,加快教育现代化,办好人民满意的教育。”^①可以看出,党的十九大对教育事业的总体部署是以“教育强国”这一核心论题展开的。新时代教育的改革发展、教育现代化的具体推进、教育制度的创新谋划、高素质教师队伍的培养、学习型社会的建设、国民素质的提高等等,不过是“教育强国”这一论题的进一步注解,是“教育强国”所描画的未来图景的具体展显。建设“教育强国”正是新时代中国特色社会主义教育事业的总纲领、总规划。

教育宣言是具有感染力、号召力、凝聚力的行动纲领。“教育强国”何以具有感染力、号召力与凝聚力?其重要原因在于,十九大报告将建设“教育强国”确立为中华民族伟大复兴的“基础工程”。我们知道,“中华民族伟大复兴”是十九大报告的关键词之一(报告全文提及27次),它被称为“近代以来中华民族最伟大的梦想”,是中国共产党“义无反顾”肩负起的“历史使命”,而且被认为“绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的”,全党必须准备付出“更为艰巨”、“更为艰苦”的努力。“教育强国”作为“基础工程”对于实现中华民族伟大复兴便具有举足轻重的作用,因此,其必然因“中华民族伟大复兴”这一伟大梦想而具有感染力,必然因关乎我党是否能完成“历史使命”而具有号召力,也必然因其描画的美好的教育图景而具有凝聚力。

教育宣言传达着某种教育主张。“教育强国”是对“教育大国”的超越。“教育大国”所描述的是教育在体量、规模、范围等维度上的自在状态,只陈述事实现象而并不表达某种观念和主张。“教育强国”与此颇为不同,首先,它并不是对自在状态的陈述,而是不同国家教育之间的对比,“强弱”需要一个具体的“他者”作参照才有结论;其次,“强弱”也不仅是简单比较,而且是不同国家教育的相互作用及其结果的判定;再次,“强弱”蕴含着交往和互动的含义,“强”者自然赋有一定的责任和义务。“教育强国”这一宣言便传达着如上三层含义:它将认识的背景从自我转向了世界,内含渴望与世界各国教育开展更为广泛交流的强烈意愿,同时也表明,中国教育对自身的责任和担当有了更清晰的认识。“教育强国”这幅未来图景蕴含着世界教育这一深刻的背景。

二 “教育强国”的理论内涵

^①文中凡是未注明的引用皆出自习近平总书记十九大报告《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》。