土地确权应关注四个问题

土地是农民赖以生存的根本，事关农民的切身利益，处理确权登记稍有不慎，就会引发矛盾，甚至影响农村稳定。在具体工作中应稳妥推进，先化解矛盾再进行确权，切实保障农民权益。

□ 陈江生　崔丽华

农村土地承包经营权确权登记颁证，是完善农村基本经营制度、保护农民土地权益、促进现代农业发展、健全农村治理体系的重要基础性工作。农业部从2009年开始开展试点工作，经过村、乡镇、县和整省试点，目前已有12个省进入“整省推进”阶段，要求2018年完成所有省份的确权工作。从实际工作看，要把这件好事办好，还存在一些不容忽视的问题。

土地收益逆转，农民争地，矛盾尖锐。自农村土地二轮承包以来，已有20年，不规范的土地流转在农村一直存在。在改革开放初期，土地收益低，还需要缴纳农业税，加上农村劳动力过剩，一些外出务工人员自发将自己承包的土地转给亲戚或朋友，甚至还有贴钱转让土地的。在这些土地的自发流转过程中，存在着农民私自处理，多次流转，口头协议，变更不及时，甚至没有做过登记等现象，这就导致土地权属不清，有的有地无证，有的无地有证，或者地证不符，承包主体人不符，权证与合同不符。随着国家农村政策的转变，不仅免了农业税、“三提五统”，国家还给土地补贴，粮食也涨了价。于是，以前放弃承包地的农户纷纷讨要自己的承包地。还有之前土地收益少时，承包地四至不清，邻里之间也不太计较；即使计较了最后也不了了之，现在确权，大家寸土必争，导致农户与农户之间矛盾紧张。

土地分配不规范，农户与农村集体经济组织之间矛盾激烈。例如，某地在二轮承包时，为了发包顺利，将耕地分为不同等级，好地一亩算一亩，差地两亩或更多算一亩，虽然承包合同上的耕地是均分，但实际上土地有多有少。还有一些地区，分地好坏采用抓阄方式，分到什么样的地全靠运气。正是考虑到田块远近、土地肥瘦等原因，很多村组对承包地是五年至十年自行调整一次，出现了“增人增地、减人减地，五年一小调、十年一大调”现象，这些给确权工作带来了难度。还有一些农村家庭，添丁增口，如果按照中央规定，二轮承包关系长期稳定不变的原则。未来五年内按既有土地分配完成确权，这就会遭到未获土地农户的强烈反对；而按新规则，对现有人口进行土地分配并确权，必定会引起那些已占有土地农户的反对。实际上，不少农村地区二轮承包后有20%—30%的农民目前没有土地，包括刚出生的小孩和婚迁来的人口，现在土地要确权，这就意味着他们未来都没地了。总之，之前地少地差的农民希望通过这次确权重新分配土地。没地失地的农民也希望通过这次确权调整土地，甚至要求按照人口进行土地再分配。这些问题导致了人地关系复杂，农户与农村集体经济之间关系紧张，给土地确权颁证工作带来了难题。

对开荒土地、无主地的确权登记颁证问题。比如在西南、西北一些县市存在着二轮承包期后农民新开垦出来的荒地，农民在这些荒地上耕作多年，早已视为自家土地，但这些荒地并没有写入二轮承包的合同中。如果确权登记后将这部分荒地全部归入开荒者名下，可能对其他没有荒地资源者不公平；如果将这些荒地全部收归集体或国有所有，不补偿开荒者的前期投入显然也不合理。如果补偿则如何确定补偿标准，由谁给予补偿资金也将会是巨大难题。

基层干部群众认同度低，存在畏难情绪。此次土地确权登记颁证工作任务繁重，一般需经过信息搜集、外业调查与现场指界、审核公示、签名确认、登记颁证等繁琐程序，尤其是具体的调勘实测工作量大，难度强，费用高，一些基层干部存在畏难情绪。还有一些基层干部认为，农村土地流转一直存在，当前的土地确权政策“换汤不换药”。尤其是二轮延包工作刚刚结束，又抓确权，纯属“找事”。甚至一些干部认为，农民已经普遍接受当年农地情况，这次的确权登记颁证会使一些失地或少地农民再次申请农地，激化农村本来就紧张的人地矛盾，稍有不慎就会引发积累下来的隐形矛盾。因此在工作积极性上、主动性上明显不足，存在着应付上级考核，完成工作任务的心态和现象，倾向于选择矛盾较少的县（市）、乡（镇）、村（组）开展确权登记工作，尽可能地维持现状和原则。此外，相当一部分农民积极性不高。地多的，认为不管拿不拿证，都不能把我的地拿走，地少的，认为如果不重新分配土地，颁不颁证都意义不大。加之，这次确权登记时间安排紧，程序多，村民意见大。还有一些外出务工人员多的试点村，不少村民只有过年才能回家，把农户集中起来现场确权也极为不易，只能委托他人代签，但大多数人不愿意帮助签名，怕引发矛盾。更糟糕的是一些务工人员失联，导致确权工作进展缓慢，按时限完成难度大。

此次农村土地确权登记颁证工作，历史遗留问题多，矛盾多。因此，必须在保障农村社会稳定的前提下推进，不可行政命令一刀切。针对出现的问题，要深入调研，认真分析，在尊重历史、正视现实，按照分类处置的原则依法妥善解决。有政策依据的严格按照规定调处；没有政策规定的，由工作组根据有关指导意见，提出解决方案，交村民代表大会进行讨论决定，充分尊重村民意愿，调动群众的积极性和主动性。坚决杜绝发包方暗箱操作，强行推动，不能让政府参与代替农民参与。同时，还要严防工商企业的农村圈地行为，防止农村富豪对土地资源的兼并，损害农民的切身利益，防止农村贫富两极分化。

社会聚焦

乡村怎样留住年轻人

□ 张　黎

推动乡村走出发展的困境，建设美丽乡村，有赖于经济的发展、产业的支撑，依靠具有现代意识、同现代接轨的新型职业农民。而从现实层面看，当前农村青壮年劳动力大量流失、以留守中老年人为主力的农业劳动力的构成现状为职业农民培育提出了一个巨大的挑战。培育职业农民，就要想方设法留住年轻人，吸引年轻人务农，让农业后继有人。那么，当前为什么年轻人不愿意务农？乡村怎样才能留住年轻人？

年轻人不愿意务农，首先应该从经济和物质层面寻找原因。农业比较效益低是年轻人不愿务农的首要原因。从事农业生产要有投入，农产品生产周期长，农业生产的灾难脆弱性等等原因，决定了从事农业具有不可预计的风险性，而当前我国农业保险的法律法规还不够完善，农业保险组织体系还不够健全，农业风险难以分散规避，这无疑加剧了农业的弱质性和劣势性，影响到农民务农的积极性，可见，工资性收入才是“真金白银”，来得稳妥确定，其“旱涝保收”的吸引力肯定远远大于“靠天吃饭”。其次应从精神与文化层面寻找原因。面对现代化、工业化的冲击，乡村文化作为一种与传统社会特质相适应的文化模式，已经日渐衰落、颓废，陷入边缘化境地，逐渐丧失了对乡村社会及至年轻人的哺育、滋养和支撑作用。

城市“让生活更美好”，乡村也应生机勃勃。乡村的发展、农业现代化的推进不可能依托留守中老年人开展，主体缺位的制约亟须突破，留住年轻人，乡村、农业才有活力与希望。

留住年轻人，提高务农人员地位待遇是首要条件。当前要继续加大对农业的政策支持力度，完善相关制度支撑体系，着力提高农业的比较效益，确保务农人员须获得与其他职业的就业者同等的经济收入，以制度性的方式确保务农者待遇与地位的提高，这是乡村社会发展的刚需，也是吸引年轻人留守土地的关键。

留住年轻人，改善农业生产经营条件是必要保障。加快乡村公路、农田水利、农网改造建设，进一步夯实乡村基础设施；发展多种形式的农业适度规模经营，着力引导扶持农业生产经营大户，鼓励创办家庭农场，鼓励土地、技术、资本等生产要素向家庭农场集中；加快土地制度的改革，推进土地承包经营权确权登记，促进土地的有序流转；鼓励开发乡村、乡土、乡韵潜在价值，促进农村地区一、二、三产业融合发展，出台一些鼓励青年返乡创业的政策，为年轻人自主创业提供更广阔的空间，更多的机会和选择。

留住年轻人，营造乡村和谐人居环境是重要支撑。围绕改水、改厕、改灶，农村垃圾收集、运转、处理，推进城乡环境治理和卫生整治行动；补齐乡村社保、医疗、教育等短板，凸显乡村的“性价比”与吸引力；加大乡村公共文化体系建设力度，构建新型乡村共同体，重塑乡村价值体系，推动并实现乡村文化的自我更新与发展，用文化涵养人，用文化凝聚人，用文化留住人。

有感而发

着力建设新乡贤文化

□ 张鸣年

今年的政府工作报告强调建设新乡贤文化。这里的新乡贤，既包括扎根本乡本土为乡人推崇敬重的自源型乡贤，如农村优秀基层干部、道德模范、身边好人等先进典型；也包括因求学、从政、经商等在外奋斗，并愿意以智力、技术、资本、信息、市场和人脉等资源反哺家乡的回归型乡贤，如有威望的退休公职人员、有影响力的成功经商人士、学有所成的专家学者、积累了丰富经验的返乡务工人员等；还包括在市场开放环境下利用当地资源而到农村投资创业的融入型乡贤。新乡贤是传统文化的接续者，不仅是邻里之间的润滑剂，更是普通人身边的模范，是嘉言懿行的代表，是见贤思齐的榜样。习近平总书记在云南调研时曾语重心长地说，新农村建设一定要走符合农村实际的路子，遵循乡村自身发展规律，充分体现农村特点，注重乡土味道，保留乡村风貌，留得住青山绿水，记得住乡愁。这就要求我们继承和弘扬有益于当代的乡贤文化，发挥新乡贤的示范引领作用，用新乡贤的嘉言懿行垂范乡里，涵育文明乡风，让社会主义核心价值观在乡村深深扎根。

完善新乡贤文化建设顶层设计。与大力提倡与弘扬新乡贤文化相适应，相关部门需及时出台相关政策措施，为新乡贤发挥作用提供良好的政策和制度保障。如明确党组织在整合乡贤资源方面的动员引导作用，对新乡贤的认定提出标准，对乡贤奉献乡里给予一定的资金配套扶持，对成绩突出的乡贤给予一定的精神荣誉鼓励等。地方应将吸引新乡贤纳入新农村发展这个大系统工程中予以统筹谋划，搭建平台，并完善考核机制。乡贤文化的体制制度建设须全面合理，避免因体制性弊端而导致“招来女婿气走儿”现象出现，也应免其流于形式，使其沦落为新一轮“政绩工程”。

建立健全新乡贤发挥作用平台。新乡贤体系的建立，应以新时期的乡村再组织作为新的制度基础。如果只有新乡贤而没有乡村再组织，则零散冒出的新乡贤个体很难达到治理乡村的要求。现代乡村治理需将党政部门的力量和乡贤文化有机结合，发挥组织文化产生的规模、带动、发散效应，吸引新乡贤陆续回归故里、反哺桑梓。成立乡贤理事会等发挥作用平台，召开返乡探亲人员座谈会，征询对家乡发展的信息和意见，创新乡贤发挥作用机制，吸引乡贤回乡为家乡贡献智慧和力量，重构传统乡村文化。

探索完善新乡贤培育工程。新乡贤体系培育绝非易事，需要从多方面长期系统稳步推进。培育乡贤和乡亲之间的认同感，包括民众对乡贤的认同，乡贤对故乡贡献的认同及当地政府对乡贤贡献的认同。正确处理好乡贤与村两委等基层组织的关系，确保乡村社会在法治范畴中实现共治。通过挖掘整理、宣传传统先贤的思想、精神及其先进事迹，鼓励乡贤回乡投资、参与公共项目和基础设施建设，培养有见识、有担当、有威望又自愿扎根乡土的新乡贤。发挥乡贤崇文兴学、以道德文章滋润乡里等方面的优势，引导乡贤在热心公益、主持公道、维持秩序中发挥作用。

进一步提升新乡贤素质能力。中国是一个有几千年历史的传统农业国家，乡村始终是传统中国文化的根脉。新乡贤虽然扎根本土，对乡村情况比较熟悉，同时，具有新知识、新眼界，对现代社会价值观念和知识技能有一定把握，但要真正发挥新乡贤文化在培育新型农民、涵育文明乡风、促进共同富裕方面的作用，新乡贤还需要不断提升自身素质。有关部门需要将提升新乡贤素质列入相关培训计划，让新乡贤能够及时了解党委政府的方针政策，把握社会发展新动向，不断提升新乡贤参与新农村建设所需的各种能力。

完善新乡贤回归的保障政策。不少从乡村走出去的乡贤意识到，乡村建设是自己退休后大有作为的新战场，都希望为留得住乡愁贡献自己的学识力量。然而，心甘情愿回乡的人依然不多，这主要是由于乡村医卫文体基础建设滞后，并且缺少稳定适宜的居所。这就需要进一步完善乡村医卫文体等基础设施建设，进一步提高乡镇医疗水平。在宅基地政策上稍作变通，允许乡贤在家乡修建自住房，解除新乡贤回乡贡献余热的后顾之忧。

营造弘扬新乡贤精神的良好氛围。与土地接近的人，才是最值得信赖的人。广袤乡土大地上，一大批道德精英、精神精英、社会能人为社会发展做出了积极贡献。释放这些新乡贤的美德力量、榜样力量、卓越品质，让更多乡民重新找到价值标杆，让“空心的乡土社会”重新厚重起来，找到道德支点、榜样支点，这是一种精神填充，也给核心价值观提供了一个清晰明确的发展方向：乡村价值，才是我们的根，文化之魂魄，才是民族的血脉。

发展之路

如何治理儿童肥胖难题

□ 胡颖廉

近期，《欧洲预防心脏病学杂志》发表了一项关于儿童肥胖情况的研究报告，引起社会广泛关注。报告称，2014年我国山东农村有17.2%的男孩肥胖，女孩肥胖率为9.11%，而1985年同一地区两种性别的儿童肥胖人口都不足总数的1%。该研究得出结论：富含糖类和碳水化合物的西式饮食正在中国逐渐显现负面影响，中国农村地区肥胖儿童激增，已成为不容忽视的公共卫生问题。那么如何准确认识这一问题的现状和成因，并有效加以破解呢？

儿童肥胖现状和危害

儿童肥胖是世界各国普遍面临的问题。根据国际肥胖特别工作组提供的数据，目前全球儿童超重率和肥胖率总体高于10%，且呈现比例明显上升的趋势。其中45%至50%的小学生肥胖者和60%至70%的中学生肥胖者到成年后仍然肥胖。研究显示，儿童肥胖与许多成年期慢性病如高血压 、高脂血症 、糖尿病、动脉粥样硬化性心脑血管疾病有非常密切关系，肥胖导致这些疾病的患病率和死亡率急剧上升，使人群健康水平下降。肥胖还会给社会带来直接和间接经济负担。直接经济负担主要指医疗卫生系统的开销，如住院、门诊、药物等花费；间接负担则包括因肥胖引起的诸多负面效应，如增加退休前死亡率、残疾和由此对生产力造成的影响。

我国是发展中人口大国，目前全国儿童青少年超重、肥胖检出率处于失控的畸高状态。1986年进行的全国八大城市0～7岁学龄前儿童肥胖流行病学调查报告显示，因营养过剩导致的肥胖仅为0.91%，但之后迅速增长，1996年升至1.76%，年均增速高达10%。一项由中国疾控中心开展的研究显示，5岁以下城市儿童超重肥胖率从2005年的5.3%上升到2010年的8.5%。

更新的数据来自教育部、国家体育总局、原卫生部等部委共同组织的全国多民族、大规模学生体质与健康调研。2011年该项目第六次调查的最新结果表明，儿童肥胖检出率呈现继续增加状态。其中7～22岁城市男生、城市女生、乡村男生、乡村女生肥胖检出率分别为13.33%、5.64%、7.83%、3.78%，比2005年分别增加1.94、0.63、2.76、1.15个百分点；超重检出率分别为14.81%、9.92%、10.79%、8.03%。与此同时，城市肥胖的发生率逐年增加，沿海及经济发达地区高于内地及经济落后地区，大城市高于中小城市，各年龄组男性比例高于女性，10～12岁年龄组是高发年龄段。国内外多位专家表示，如果这种趋势不能得到有效控制，未来中国儿童青少年肥胖率甚至将超过发达国家水平。

儿童肥胖问题的成因

儿童肥胖绝不是单纯的技术命题，其本质是经济社会发展到一定阶段的营养安全问题。营养安全与粮食安全、食品安全相并列，隶属于大食品安全概念体系，是指科学消费和营养膳食与社会可持续发展的符合性。三类安全彼此关联且相互影响，在不同阶段各有特点和侧重。过去，营养安全问题主要表现为因粮食供应短缺和营养元素摄入不足导致的坏血病、脚气病等；如今，营养安全问题主要是因为过度饮食带来的肥胖。

尽管政府也做了大量工作，包括启动学生营养改善计划和发布居民营养膳食指南，但早在2004年就启动立法的营养法长期难产，导致国民营养教育、职业营养师、预包装食品营养标签等制度无法得到根本保障。与此同时，居民营养工作相关机构持续萎缩，一些市县疾病预防控制中心甚至不再单独设立营养科，营养专业人才的队伍不断缩减。上述因素共同带来营养安全政策执行困难重重。

除了政策层面原因，儿童肥胖的成因还十分复杂，其中家庭环境、生活方式以及文化背景等因素的影响最大。从出生开始，儿童所处环境就由父母营造，父母的不良饮食行为、生活方式直接导致儿童不良习惯的形成。近些年随着生活水平提高，我国消费者营养状况得到较大改善。然而相应的营养知识健康教育和科学饮食习惯普及不够，许多城乡家庭形成了不良生活方式，如高热能饮食、电视电脑手机迷恋、运动缺乏等。此外高速工业化和环境污染的不良影响也不可小视。复旦大学公共卫生学院发布的研究报告就指出，儿童时期抗生素暴露可能是儿童肥胖的危险因素之一。上述各类因素共同导致我国儿童青少年肥胖率迅速上升。

农村留守儿童则是我国肥胖问题的独特成因。据国家卫计委统计，2014年末全国流动人口达到2.53亿人，其中40%没有携配偶、子女共同流动，从而造成农村留守现象。城市儿童一般生活在父母身边，农村留守儿童则主要与爷爷辈居住在一起，更容易受到溺爱。加上农村地区“胖即是福”的传统观念。同时由于经济条件所致，农村儿童在饮食方面不如城镇或者城市儿童均衡，家长对于儿童饮食的满足更多是量上而非质上着手，城乡之间肥胖差异显著。所以，家人溺爱、经济条件限制带来的后果便是农村儿童更容易暴饮暴食，更容易产生营养不均衡。

破解儿童肥胖的路径

治理儿童肥胖问题，归根到底要走科学和法治道路。在加快制定营养法的基础上，政府应采取多元化政策手段。一是宣教手段，例如由政府部门或非营利机构发布膳食指南，又如通过立法要求企业在食品及菜单中列出详细的营养成分标签，从而引导消费者合理饮食。二是经济激励手段，如：美国一些州对碳酸饮料征税并对健康食品进行财政补贴；英国对含糖汽水征税，用价格等机制影响消费者行为。鉴于我国经济社会发展的阶段性特征，建议采取财税政策和价格机制，调节果汁等含糖软饮料和高热量休闲食品等市场供需关系。三是促进或限制可及性手段，典型例证是一些国家通过食物援助项目增强低收入群体的营养摄入和均衡。“十三五”规划已经提出食品安全战略的全新理念，建议从整体治理视角统筹三大食品安全政策目标，提升各部门政策互补性。四是强化和禁令手段，如通过立法增加牛奶中的维生素D、食盐中的碘等，或是禁止全国餐馆使用反式脂肪。或是限制或取缔非健康食品的广告和营销，同时对学校的周边两公里左右的便利商店或者自动售货机进行食品销售限制，引导儿童青少年科学饮食。

发动社会力量共同参与治理，是破解儿童肥胖难题的另一大路径。学校、家庭、社区应多方联合，努力采取措施，引导儿童群体形成健康的行为习惯，例如加强对家长的引导，在家庭开展营养学教育，增加体育活动等。尤为重要的是，全社会要认识到营养安全问题是比粮食安全、食品安全更为持续和严峻的挑战，必须前瞻性地加以防范和应对。

政策与管理