

基于渐进决策模型对农村土地承包经营权确权登记颁证政策的分析

周洁颖

(南京农业大学土地管理学院,江苏 南京 210095)

【摘要】渐进决策模型是一种基于过去的经验,采用渐进的方式对现行的政策加以修改,从而逐渐实现决策目标的决策过程范式。抓紧抓实农村土地承包经营权确权登记颁证工作是近年来中央推进农村集体产权制度改革的重点。本文针对农村土地承包经营权确权登记颁证政策,运用渐进决策模型对其进行分析。农村土地承包经营权确权登记颁证政策的发展与完善体现着渐进决策模型“按部就班”、“渐变调试”和“稳中求变”的三个原则要求。

【关键词】渐进决策模型;农村土地承包经营权;确权登记颁证政策

The Analysis of the Registration of Land in Management Rights in Contracted Rural Lands that Based on Progressive Decision-making Model

Zhou Jie-ying

(Nanjing Agricultural University, College of Land Management, Nanjing Jiangsu 210095, China)

【Abstract】So-called progressive decision-making model is a decision-making process paradigm, which is based on the past experience, and progressively to realize the objectives through gradual approach to modify the existing policy. In recent years, the central government pushing forward the reform of the rural collective property rights system, the key point is pushing the evolution progress of rural land management rights counterpoising truly registration. This article in view of the policy of land right registration, use the progressive decision-making model to analyze it. The improvement and development of the policy of land right registration reflect the “step-by-step”, “the gradient debugging” and “Stability of change” these three principles of progressive decision-making model requires.

【Key words】Progressive decision-making model; Rural land-contract management right; The policy of land right registration

0 引言

农村土地承包经营权是指农村土地承包人对其依法承包的土地享有占有、使用、收益和一定处分的权利^[1]。农村土地承包经营权确权登记是一种物权登记。农村土地承包经营权登记是依据《物权法》、《农村土地承包法》和《土地管理法》等法律的规定,由县级以上地方人民政府将农户承包土地的地块、面积、空间位置等信息及其变动情况记载于登记簿上,并颁发土地承包经营权证等证书,以进一步明确农户对其承包的土地所享有的各项权益^[2]。

自20世纪90年代农村土地承包经营权延包三十年以来,由于受到历史条件的限制,多数地方不同程度地存在着农户承包地块面积不准、四至不清等问题,这既不符合物权保护的要求,又给维护农民土地承包权益、发展现代农业等带来了诸多不利^[3]。农村土地承包经营权确权登记颁证是一项惠及广大农民群众的民生工程,对于稳定农村土地承包关系、促进农村土地流转、推动农村产权制度改革、构建新型农业经营体系及维护农村的和谐与稳定均具有重要意义^[4]。

抓紧抓实农村土地承包经营权确权登记颁证工作是近年来中央推进农村集体产权制度改革的重点,也是当前农村工作的一项紧迫任务。自2008年中央1号文件首次提出“加快建立土地承包经营权登记制度”,到2013年提出“用5年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作”,再到2016年明确提出“到2020年基本完成土地等农村集体资源性资产确权登记颁证”,中央与地方稳步扩大试点范围,不断推进确权登记颁证工作的开展。根据农业部的统计,目前全国先后有2215个县(市、区、旗)开展了试点工作,涉及1.9万个乡镇,30.2万个村,完成确权登记面积2.6亿亩^[5]。

渐进决策模型由林德布洛姆提出,是公共政策分析的理论模型之一。农村土地承包经营权确权登记颁证政策的发展与完善体现着渐进决策模型的特点。

1 渐进决策模型

1.1 渐进决策模型的含义

渐进决策模型是由美国著名的政治学家、政策科学家林德布洛姆(C.E.Lindblom)提出的。渐进决策,是指决策者决策时在既有的合法政策、经验的基础上,采用渐进的方式对现行政策加以修改,通过一系列修正调试,在社会稳定的前提下,逐渐实现决策目标^[6]。即林德布洛姆把政策制定看作是对过去的政策加以修正和补充完善的渐进的过程。

1.2 渐进决策模型的原则

1.2.1 按部就班原则

政策制定要基于现行政策;决策过程是决策者以过去的经验为基础,对现行政策进行相应的修改与完善,强调决策过程的连续性。

1.2.2 渐变调试原则

决策者应注重对现行政策缺陷的研究,要针对其存在的问题作出相应的调整,突出对现行政策的补充与完善,弥补其不足。同时,林德布洛姆还强调决策目标与实施方案之间要相互调适,注重反馈调节以适应环境的不断变化。渐进决策对现实的变革是通过逐步的积累而实现根本的改革。

1.2.3 稳中求变原则

政策上不可大起大落,否则会危害社会稳定。为了保证决策过程稳定性、决策效果科学性,必须在保持稳定的前提下,在一定时期内,通过一系列小变的积累最终达到大变,即达成既定决策目标^[7]。

渐进的过程是一个不断学习和实践、反馈与调整的过程,有利于避免因决策严重失误所导致的持久性的后果。

2 从渐进决策模型角度进行政策分析

一个成熟的决策不是一蹴而就的,往往需要一定时期内反复的实践和总结。决策者根据不同时期、不同形势的需要不断补充,通过先行先试的方法来不断完善。农村土地承包经营权确权登记颁证政策符合渐进决策模型三个原则要求。

2.1 政策发展体现着“按部就班”原则

农村土地承包经营权确权登记颁证政策是决策者基于过去的经验不断修改和完善的,决策过程具有连续性。

2008年中央1号文件首次提出“加快建立土地承包经营权登记制度”;2009年、2010年和2012年的中央1号文件都分别对开展农村土地承包经营权登记试点工作作出了具体部署;2013年中央1号文件提出“用5年时间基本完成土地承包经营权确权登记颁证工作”;2014年中央1号文件提出“切实加强组织领导,抓紧抓实土地承包经营权确权登记颁证工作”;2015年中央1号文件再次强调“抓紧抓实农村土地承包经营权确权登记颁证工作,总体上要确权到户,从严掌握确权确权不确地的范围”;2016年中央1号文件明确提出“到2020年基本完成土地等农村集体资源性资产确权登记颁证,坚持确权确地为主。从严掌握确权确权不确地的范围,坚持农地农用。对农村土地已经承包

作者简介:周洁颖(1995.04.30—),女,汉族,浙江缙云人,本科,南京农业大学土地资源管理专业。

到户的,都要确权到户到地”。可见,从2008年到2016年的中央1号文件,对于农村土地承包经营权确权登记颁证政策的提出体现着“按部就班”的原则,各年政策都是在前年政策的基础上加以修改和完善所提出的。

同时,各年的中央1号文件都遵循着“坚持稳定土地承包关系”的基本原则。开展农村土地承包经营权确权登记颁证工作,是对现有土地承包关系的进一步完善,不是推倒重来或打乱重分,不能借机调整或非法收回农户承包地,要以二轮土地承包合同、台账、证书和依法确立的承包关系为依据,确认承包地归属。

国家通过对农村土地承包经营权确权登记颁证政策的不断改进,以推动农村土地承包经营权确权登记颁证工作的顺利开展。

2.2 政策发展体现着“渐变调试”原则

国家对于农村土地承包经营权确权登记颁证政策是通过对现实变革的不断积累而实现根本的改革。

2013年中央1号文件提出用5年时间基本完成土地承包经营权确权登记颁证工作;2014年中央开始推进试点工作,选择山东、四川、安徽3个省和其他省区市的27个县进行了整体试点;2015年中央1号文件相比于2014年,农村土地承包经营权的确权范围有了改动,从严掌握确权确股不确地的范围,并进一步扩大试点范围,选择2个省开展整省试点,其他省份则至少选择1个整县开展试点;2016年遵循了2015年的政策确权要求,并进行了进一步的完善和扩大试点范围,还明确提出到2020年基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作。但这和2013年的目标是相冲突的,说明了从2014年开始的农村土地承包经营权确权登记颁证试点工作的开展并不如想象中的那么简单,但是中央正视问题并努力解决问题,对农村土地承包经营权确权登记颁证工作的顺利完成持有乐观态度。

从2013年到2016年的政策变化体现着“渐变调试”的原则,政策的改动绝非随意之举,是根据试点工作开展过程中遇到的困难和存在的问题,决策目标与实施方案之间不断相互调适的结果。

在过去几年试点工作的推进过程中发现,有的地方面临着土地在规模流转后被整理集中,导致地形变更,无法确地的难题。中央为了解决这一问题,允许地方在不能确地的情况下,采取确股的方式进行替代。然而个别地方在明明可以确地的情况下选择了确股,能实测的土地不实测,原本能划分清晰的地界也被模糊,这样一来农民的土地权益就受到了直接的伤害。所以,在2015年中央一号文件中明确表示,“总体确地到户”,并且特别强调“从严掌握确权确股不确地的范围”。政策的变动是目标与方案不断调试的结果,在不断发展完善。

2.3 政策发展体现着“稳中求变”原则

国家对于农村土地承包经营权确权登记颁证政策的提出,没有大起大落,并将农村土地确权登记颁证工作经费纳入地方财政预算,中央财政予以补助,从而支持农村土地确权登记颁证工作的稳步开展。

2013年到2016年中央1号文件都明确提出“抓紧抓实土地承包经营权确权登记颁证工作”,并将确权登记颁证工作经费纳入地方财政预算,中央财政给予补助。2009年、2010年和2012年的中央1号文件都分别对试点工作的开展作出了具体部署,并从2014年开始稳步扩大农村土地承包经营权登记试点范围。可以看出,从2008年到2016年的政策是稳步推出的。但是,2015年的政策相比于2014年,农村土地承包经营权确权要求提高,总体上要确地到户,确权确股不确地的范围从严掌握。2016年则遵循了2015年的政策确权要求,并且进行了进一步的完善。

同时,各年的中央1号文件都遵循“坚持进度服从质量”的基本原则。农村土地承包经营权确权登记颁证工作必须做细做实,确保质量,要因地利制宜,统筹安排资源,科学把握进度,分期分批,积极稳妥推进。

可以看出,农村土地承包经营权确权登记颁证政策在内容上没有大起大落,在保持稳定的前提下,进行了一系列的小变,体现了决策过程的稳定性和决策效果的科学性,最终会达到大变,完成全国范围内的农村土地承包经营权确权登记颁证工作。

3 结论

农村土地承包经营权确权登记颁证政策的提出体现着渐进决策模型“按部就班”、“渐变调试”和“稳中求变”三个原则要求,是根据不同时期、不同形势的需要而不断补充的,是通过先行先试来不断完善的。国家政策的变动对农村土地承包经营权确权登记颁证工作的开展会造成重大的影响。农村土地承包经营权确权登记颁证工作在全国范围内的开展和顺利完成还需要更加完善的政策支持及中央和地方政府、市县主管部门和农民等各主体的共同努力。

【参考文献】

- [1]陈秀萍,汤祺.农村土地承包经营权确权登记制度探析——以安徽省铜陵县为例[J].山西农业科学,2015,43(11):1531-1535.
- [2]国土资源部,财政部,农业部.关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知[J].国土资源通讯,2011(5):21-22.
- [3]尚旭东.农村土地承包经营权确权登记颁证:快速推进的“近忧”与“远虑”[J].农业经济,2016(1):80-83.
- [4]胡晓涛.农村土地承包经营权确权登记面临的困境与对策[J].南都学坛(人文社会科学学报),2014,34(06):86-88.
- [5]张晓山.关于农村土地承包经营权确权登记颁证的几个问题[J].上海国土资源,2015,36(4):1-4.
- [6]文正建.基于渐进决策模型理论的高校毕业生参军入伍政策研究[J].理论前沿,2013(20):3-7.
- [7]张婧.基于渐进决策模型对新能源汽车补贴政策分析[J].中国集体经济,2014(12):63.

[责任编辑:汤静]

(上接第93页)出客舱环境声音,使信号具有自然鲜明的细腻感,使声音更具穿透力,从而提高声音的品质。

2.4 设置噪声门

噪声门可以限制低电平的噪声信号进入电路,根据客舱的声学环境设定合适的噪声门阈值,低于设定的阈值的噪声将被抑制,从而在声音处理中减少背景噪声。

2.5 设置均衡器

使用均衡器可以改善声场的频率传输特性,根据对旅客广播声源的音色加工处理,改善系统的频响特性,降低噪声。

2.6 软件处理

在进行数字音频处理过程中,通过采用标准数据编解码格式、数字音频调制和数字音频噪声处理算法等来提升输出音频的品质和舒适度。

3 总结

(上接第114页)

- [1]邓锡海.城市内涝问题管理研究[J].管理视野,2011(9):109.
- [2]鲍庆,刘剑锋.城市内涝问题分析及建议[J].水工业市场,2011(7):21-23.
- [3]屈楷轩.城市内涝控制与排水管网规划问题分析[J].赤峰学院学报,2016,32(5):63-64.
- [4]白璐.城市内涝问题的研究[J].许昌学院学报,2012,31(2):124-126.

综上所述,在优化民用飞机旅客广播系统的设计过程中,将上述音频测量与音频处理方法进行综合应用,运用音频测量来分析设备的性能指标、运用音频处理和控制来调整系统声学 and 电学特性,实现了优化系统性能和提高音频广播品质的目的。

【参考文献】

- [1]RTCA DO-214 Audio System Characteristic and Minimum Operational Performance Standards for Aircraft Audio Systems and Equipment, March 2, 1993
- [2]ARINC 715-3 Airborne Passenger Address Amplifier, July 6, 1984
- [3]倪其育.音频技术教程[M].2版.国防工业出版社,2011,1.
- [4]布里克林.音频信号的仪表计量[M].朱伟,译.人民邮电出版社,2012,5.
- [5]韩纪庆.音频信息处理技术[M].清华大学出版社,2007,1.

[责任编辑:王伟平]

- [5]符博渊.城市内涝问题研究综述[J].经营管理者,2015(1):12-14.
- [6]张悦.关于城市暴雨内涝灾害的若干问题和对策[J].中国给水排水,2010,26(16):41-42.

[责任编辑:田吉捷]