



调查手记

农地入市焕发“沉睡”土地活力

——来自浙江省德清县的调查报告

经济日报·中国经济网记者 李华林

核心提示

作为农村“三块地”改革试点的重要内容之一,集体经营性建设用地入市备受关注。谁是农地入市的主体?农地怎么入市?农民利益如何保障?这些涉及农村集体经营性建设用地同权入市的关键环节,都需要在探索中找到答案。

浙江省德清县是集体经营性建设用地入市试点县之一。自2015年始,经过两年大胆探求,已经初见成效。据德清县委书记项乐民介绍,改革激活了农村土地资产,促进了农村集体经济发展,更好地保障了农民权益。



2015年8月莫干山镇以总价307万元,将原本废弃多年的乡镇企业地块协议出让给醉清风度假酒店,使用权出让年限为40年,用作酒店经营。这是全国集体经营性建设用地入市的第一宗交易。

合土地利用总体规划、城乡规划、产业规划和发展规划、生态保护规划。哪些农地能入市,“四规合一”说了算,对符合规定的就地入市,不符合规定的可以调整入市,考虑到农村集体资金不足情况,公开接受广大业主用地规模预约申请,实行“先预约、后复垦、再入市”。

位于莫干山脚下的南路村,茂林修竹,流水潺潺,青砖灰瓦的民宿掩映在林间。“村里民宿经济崛起迅速,但受限于政策,投资人大多只能租赁空置农居,废弃校舍,无法形成规模投资效应。”南路村党总支书记桂建国介绍。



德清县莫干山镇南路村原村委会旧址被荒弃多年,后以租赁的方式出让给德清原舍酒店管理有限公司,用于发展民宿,既盘活了土地资源,也有利于村里旅游经济的发展。

农地入市试点后,南路村一合计,村里最完整的集体建设用地是村委会以前的旧址,共4亩地。根据莫干山镇休闲度假产业定位,已将该用地规划为旅游用地。南路村决定拿这块地入市,以租赁的方式出让给德清原舍酒店管理有限公司,发展民宿。“荒弃的土地有了经济价值,给集体经济带来收入,有利于村庄的长远发展。”桂建国说。

实践中,德清发现,农地入市错综复杂,有的因为土地规划,产业园区不在集体所辖范围;有的集体建设用地零散,不具备入市条件,这种情况是否可以入市?邱芳荣说,德清探索了多种入市方式,比如跨村整合零星分散存量建设用地,以异地调整入市方式来解决现实中的用地矛盾,让不同区位的集体经济组织共享改革红利。

截至目前,德清县入市宗地131宗,面积855.55亩,成交额达1.88亿元,农民和集体收益1亿多元。邱芳荣说,从几年试点来看,集体经营性建设用地和国有土地两者在地域范围、市场对象上有所差异,集体土地入市并未造成对国有土地市场的冲击,反而激活了一部分用地供给,使原本闲置低效的农村建设用地得到有效利用。

建立规则—— 如何入市有章可循

德清实行统一的交易平台、统一的地价体系、统一的交易规则、统一的登记管理、统一的服务监管、用地纳入统一监管体系的“六统一”规则

农地怎么入市呢?“以前农民个人租赁买卖土地基本上想怎么来就怎么来。现在土地进了‘超市’,买卖得遵循统一的规章制度。”邱芳荣说,德清县对农村集体经营性建设用地入市建立了成熟的规则,实行统一的交易平台、统一的地价体系、统一的交易规则、统一的登记管理、统一的服务监管、用地纳入统一监管体系。这个“六统一”让德清完成了全国第一宗集体经营性建设用地入市交易和全国第一笔抵押贷款。

水月清华酒店有限公司总经理赵建龙从事酒店行业多年,4年前他瞄准商机,花100多万元买下了莫干山镇废弃多年的乡镇企业厂房,谋划建设高端民宿。然而土地买下了,项目推进却卡了壳,“没有土地使用权,既没法改变用途,也不能重建,只好放弃,让它继续荒废”。

苦等两年多,事情有了转机。德清县被选作农村集体经营性建设用地入市试点县,县国土局找赵建龙商量,将莫干山镇的那块地出让给他,赵建龙却犹豫了:“集体经营性建设用地入市,第一次听说这个概念,土地买了能办所有权证吗?能自由买卖吗?可以抵押吗?县里还没有先例,心里没谱。”国土局向他解释,集体经营性建设用地入市试点,

与国有土地同价同权,使用权除了可出让,还可租赁、作价出资(入股),并享有转让、出租、抵押等各项权能。赵建龙决定一试。2015年8月,他以总价307万元拍下该地块,获得该地块40年土地使用权出让年限。至此,全国集体经营性建设用地入市的“第一宗”交易在德清完成。

在德清县公共资源交易中心签订完出让合同,赵建龙从县国土局捧回土地所有权证。凭借这本权证,他从中国农业银行德清县支行贷款150万元,投入度假酒店的建设,这也是全国第一笔集体经营性建设用地抵押贷款。

与赵建龙通过协议出让取得土地不同,另一些企业则采取了租赁的方式。从事金属加工的温州人陈家条通过招商引资来到德清县,建厂房找地很麻烦。2013年,他看中了下渚湖街道八字桥村的12亩废弃矿地,但当地没有适合的政策,8个部门为此开协调会也没能办好。试点启动后,2015年八字桥村挂牌出租这块地,陈家条马上在县政府招拍挂平台上拍下这块地,采取租赁的方式,租金5年一付,每5年以5%的幅度上涨,第一次缴费31万元,“中小企业用地一直是问题,农地入市为我们提供了新的渠道。灵活的租赁方式,也大大降低了前期土地资金投入”。

收益分配—— 平衡好各方利益

平衡好国家、集体和个人这三者的利益,是农村集体经营性建设用地入市试点的重要任务。同时为对资金进行监管,土地收益被纳入建设用地专用账户,实现实时监控

农地入市后,收益如何分配,各方最关心。德清县农经站站长周伟国认为,农地入市资金分配既要让老百姓得利,也要促进集体经济发展,“平衡好国家、集体和个人这三者的利益,是农村集体经营性建设用地入市试点的重要任务”。

先厘清国家和集体的。周伟国说,集体土地和国有土地享有同等价格同等权利时,也要履行相应义务。德清县采取“按类别、有级差”的方式在入市出让金中提取部分增值收益调节金,主要用于城镇和农村基础设施建设、农村环境整治等支出,以直接、间接的方式反哺给农村,收取比例按土地成交价款的16%—48%不等。截至目前,德清县共收取3400万元调节金。

再分清集体内部的。内部怎么分?是不是可以把钱直接分到每个人手里?周伟国说,德清县农村土地分为村民小组所有和镇、村集体所有,按所有权不同,利益分配也采用不同的方案。村民小组所有的,土地出让金由村民小组直接分配,可以分到每家每户,小组按12%提取公益金。镇、村集体所有的土地,不能以现金形式直接分给个人,可以用于公共事务建设,或者追加量化股权,也可以用来发展壮大集体经济,有收益了再进行分红,防止分光吃尽。东衡村2014年成立了土地股份经济合作社,全村3000人是股东,刚开始,每股只有680元,通过入市追加量化股权,现在每股增至2000多元。

入市资金的流向关系村民的切身利益,如何对资金进行监管?周伟国说,为防止村集体私自、擅自动用入市资金,土地收益将被纳入村里的建设用地专用账户,农经站对这笔钱的一举一动进行监管。村集体要拿钱去投资,需经过村民同意,再向农经站报备,通过审核后,方可付诸实施。

也有村集体把钱直接用于村级公益事业支出,莫干山镇仙潭村这两年规划发展民宿,2015年将村里的4亩荒地入市,共获得110万元。村党总支书记沈连根说,这笔资金一部分用于继续平整土地,以备将来入市,另一部分用于修路、绿化、建停车场等公益事业建设,“多余的钱还可以量化入股分红,村民得到了实实在在的好处”。

农地入市了,土地资源盘活了,村集体经济有了长远收益,农民利益得到了保障。不过,土地入市出让金还面临保值、增值难题。周伟国坦言,由于缺少好的项目,目前许多村的出让金还躺在账上睡大觉,既不能分走取尽,也无处可投。这个问题,显然靠一个村的力量难以解决。周伟国建议,在没有理想项目投资的情况下,总体上大家都希望以稳健保守办法追求保值,比如把钱借给政府,或者购买债券等。德清县常务副县长陈健认为,办法总比困难多,只要方向对,改革办法就会多起来,入市改革就能顺利推进,农村发展的内生动力就能源源不断地激发增长。

“农地入市”改革试点怎么试、怎么改?对浙江德清县是一次现实重大的考验。他们给出的回答是,改革既需要拿“望远镜”,也需要持“冲锋枪”。

拿“望远镜”干什么?就是要瞄准改革方向,明确改革目标,在农地改革中不能犯方向性错误。这一点,是所有改革包括农地改革必须首先坚持的基本原则。农村作为我国改革开放的第一块“试验田”,经过近40年的改革发展,已经呈现前所未有的深刻变化,并正在进入全面深化改革的关键阶段。这一阶段,势必对关系农业农村发展前途的体制机制进一步作出深刻调整和变革。如何调整、怎么变革?具体方法和路径需要各地实事求是、着力探索,充分体现群众性、创新性,但前提是改革方向和基本原则始终不能违背,“望远镜”要紧紧拿在手中。

为什么要持“冲锋枪”?这是德清人对改革必须攻坚克难的生动描述。中国已经进入改革的深水区,需要解决的都是难啃的“硬骨头”,这个时候需要“明知山有虎,偏向虎山行”的勇气,不下决心、不敢突破、不出实招就无法闯关过隘。德清人说,农地入市的顶层设计已经明确,具体改革方法、改革路径、改革步骤如何推进,需要因地制宜地去试、去闯。改革中每个地方既有共性问题,也有个性问题,这就需要各地大胆探索,看准了的事情就要坚定不移不移干,不能畏首畏尾,不能等待观望,更不能无所作为,必须以战士冲锋的气魄,勇往直前,抓铁有痕,招招有力。

拿“望远镜”与持“冲锋枪”,在德清改革实践中,实际上是改革勇气与改革智慧的结合。在改革成就显著、经济体量巨大的浙江省,德清的名次与名气远不靠前,因此能否抓住深化改革的每一次机遇对德清都至关重要。农村土地制度改革牵一发而动全身,能不能通过试点找到可以复制推广的方法路径,对试点地区是巨大考验,而首先是对改革勇气的检验。对此,德清人没有退缩,而是以勇立潮头的浙江精神率先站上“农地入市”的改革舞台。

改革更需要智慧。改革能不能成功,除了有“壮士断腕”的勇气与决心,还要把远见卓识与依靠群众和贴近实际结合起来。在德清,兴办实体企业的创业者、企业家很多,对土地的需求量不小,同时农村存量经营性建设用地也不少,按说“卖方”和“买方”很好衔接,但实际上难题很多很复杂。为了减少改革震荡,德清出台了 many 办法,其中最重要的有两点,一是公开,所有办法都要群众知晓认可,这样最大程度地减少了矛盾;二是建立“容错免责”机制,这就很好地保护了干部群众支持改革、参与改革的积极性。用德清干部的话说,这两点就精准地抓住了试点中的“痛点”。

德清改革还在不断推进深化,他们在实践中表现出来的勇气与智慧,确保了方向目标坚定与攻坚克难有力。所以,面对改革,需要像德清这样既高瞻远瞩,又脚踏实地,决心与干劲一个不能缺少,“望远镜”与“冲锋枪”一样也不能放松。

延伸阅读

2016年



《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》

推进农村集体经营性建设用地入市改革试点,在总结农村集体经营性建设用地入市改革试点经验的基础上,适当提高农民集体和个人分享的增值收益,尽快出台土地增值收益调节金征管办法

2015年



《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》

分类实施集体经营性建设用地入市改革试点,同时在符合规划和用途管制的基础上赋予农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股权能,建立健全市场交易规则和服务监管机制

2014年



《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》

赋予农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股权能。明晰农村集体经营性建设用地入市范围和途径,建立健全市场交易规则和服务监管制度

2014年



《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》

在符合规划和用途管制的前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价的处理方式,加快建立农村集体经营性建设用地产权流转和增值收益分配制度机制

2013年



《关于全面深化改革若干重大问题的决定》

建立城乡统一的建设用地市场:在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价的处理方式