

## 农村土地制度改革试点调研·下篇

## 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。

## 界定资格——

## 村集体和农民成为入市主体

农民集体包括村级集体和村民小组成为入市的主体，入市涉及的重大事项全程公开、民主决策、民主管理，增强了农民管好土地的意识。

农地入市，谁是入市主体？也就是说，谁作为农地的“主人”来主导土地入市，需要首先界定清楚。德清县国土资源局局长郭志伟说，以前是国土部门大包大揽，现在是农民集体包括村级集体和村民小组成为入市的主体，“农村土地制度改革目的之一是让农民分享土地增值收益，让他们成为土地的主人，激发管理、经营土地的热情”。郭志伟介绍，针对分属镇、村、组三级的集体经营性建设用地，德清县采用“自主入市、委托入市、合作入市”3种不同的入市方案。原属于乡镇的土地，由乡镇资产经营公司等全资下属公司或其代理人实施入市；属于村集体所有的土地，由村股份经济合作社实施入市，村民小组可委托村股份经济合作社等代理人实施入市。“德清县2013年所有经营性资产已完成量化入股，全县106个村（社区）成立了股份经济合作组织，33万农民成为股东。这些合作社具备市场主体资格，成为入市主体。”郭志伟说。

为了治理生态环境，德清县洛舍镇东衡村2009年关停了所有矿山，留下4000亩废弃矿山。随着试点展开，当地积极填坑整地，将其中680亩地作为集体经营性建设用地入市，建设众创园。2016年，众创园第一期69亩建设用地在县招拍挂平台公开入市，15家企业成为受让方，出让土地使用权按工业用地规定，年限50年，成交总价1462.6万元，平均每亩地价格达21万元。

农地入市能给村集体带来收益，那么村干部就能决定农地入市吗？德清县国土资源局副局长邱芳荣介绍说，明确了入市主体，就要把农地入市参与权、知情权和决策权赋予集体和农民。东衡村党总支书记章顺龙说，为了增加透明度，村里把入市涉及的宗地情况、入市方式、起始地价、收益分配等重大事项进行全程公开、民主决策、民主管理。在入市之前，对于是否入市、怎么入市，由村民表决同意之后，才能上报申请；入市项目获批后，将地价评估、入市方案、收益分配等进行公开，经村民同意后，项目才能实施。

“改革前，农民和土地的关系更多体现在农用地上，除了宅基地和公益事业用地之外，一般只能被动地通过征地、城乡建设用地增减挂钩等政策参与土地管理和土地增值收益分配。”邱芳荣说，通过自主入市，农民从“被动”参与到“主动”管理，激发了参与经营性建设用地入市决策的积极性，增强了农民管好土地的意识。

## 摸清家底——

## 哪些土地可以入市

德清坚守“土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”三条底线，设置必须符合土地利用总体规划、城乡建设规划、产业发展规划和生态保护规划的“四规合一”门槛。

邱芳荣说，近些年，一些村办、镇办企业由于市场变化逐渐转冷，农村集体减少土地大多陷入“休眠”状态，地上遗留的厂房或被低价出租，或闲置荒废，集体土地的收入微乎其微，“使用权没法交易，土地就无法实现市场价值”。

农村集体经营性建设用地入市试点给镇、村集体再次提供了盘活土地资源的机会。在德清，农地入市第一步，是要核实资产，摸清家底。

通过集体经营性建设用地“一村一梳理，一地一梳理”的摸底调查，德清县弄清了全县共有1881宗、10691亩农村集体经营性建设用地。为此，德清县决定先拿已有的存量土地试点改革，在坚守“土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”3条底线的基础上，设置“四规合一”的门槛，即城乡建设用地必须同时符



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。

李华林摄



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。

瞿长福摄

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，

“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，需要因地制宜地试一试、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踏上“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，德清出台了很多办法，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，也脚踏实地，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



## 《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。



## 《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。



## 《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。



## 《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使用权流转和增值收益分配制度机制。



## 《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。