

“三块地”改革试点临近“收官”

# 沉睡的农村土地加快苏醒

经济日报·中国经济网记者 黄晓芳

乡村振兴战略  
一周年

一年前，党的十九大提出实施乡村振兴战略。一年间，各地各部门行动起来，广袤的农村土地涌动着探索乡村振兴的蓬勃热情。“人、地、钱”是实现乡村振兴的三要素，其变化直接决定农业农村发展的进程。一年来，三要素涌现出不少新变化。就以“地”为例，实施乡村振兴战略，离不开土地制度的支撑保障，2018年，我国农村“三块地”改革试点和一系列与农“地”有关的改革进入关键期

10月18日，是党的十九大做出实施乡村振兴战略重大决策一周年。一年来，我国农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革继续深入推进。这些从基层发起的创新经验，形成了一批可复制、可推广、利修法、惠民生的制度创新成果。

习近平总书记多次强调，农村土地制度改革关乎城镇化、农业现代化进程，要始终把维护好、实现好、发展

全县68万人口中，贫困人口有19.3万人，贫困发生率高达33.3%。对于这些贫困人口来说，有个安全、便利的住所是安身立命的基础。为此，金寨获准通过宅基地制度改革探索脱贫攻坚新路径，宅基地腾退节余的建设用地指标可以在全省范围内调剂使用。最新数据显示，全县自愿退出宅基地4万余户，腾退复垦宅基地4.5万亩，启动新建安置点446个，已搬迁2.4万户，共计收的有偿使用费、择位竞价费等统筹用于退出补偿、乡村规划建设，促进了各项改革间的联动。余江县还组织了村民事务理事会，在宅基地改革中保障了村民的知情权、参与权、监督权，使改革得到村民拥护。

自然资源部公布的数据显示，宅基地改革试点中各地加大了闲置宅基地盘活力度，稳步探索宅基地自愿有偿退出机制，截至今年6月底，共腾退零星、闲置宅基地9.7万

济以及新产业、新业态提供了用地保障，促进了农村一二三产业融合。

同时，相关配套改革也不断推进。2017年8月，原国土资源部印发《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》，北京、上海、南京、杭州、厦门、武汉、合肥、郑州、广州、佛山、肇庆、沈阳、成都等13个城市开展了利用集体建设用地建设租赁住房试点。

有关专家表示，这些举措有助于城乡统筹，推动我国建立多主体供应、多渠道保障租购并举的住房制度。同时，有利于实现同地同权同价，建设城乡统一的土地市场。

自然资源部有关负责人表示，目前33个试点地区共查明农村集体经营性建设用地约11.9万宗、141.5万亩。试点地区按照“同权同价、流转顺畅、收益共享”的目标要求，积极稳妥推进，形成了较完整的工作制度和政策体系，社会和市场对于入市集体土地的接受程度逐渐提高。截至今年6月底，集体经营性建设用地入市地块970宗、2万余亩，总价款约193亿元，收取土地增值收益调节金15亿元。

## 征地制度改革实现突破

在“三块地”改革中，最难啃的骨头是征地制度改革。在其他两项改革的基础上，近一年来征地制度改革逐步实现突破。以金寨县为例，去年以来，该县全面推进了土地征收制度改革，2017年以来采用新征收办法征收土地46宗、0.8万亩；25宗、124.32亩集体经营性建设用地入市，成交额达2600余万元。

征地制度改革任务主要有3项：一是缩小土地征收范围，二是规范征地程序，三是完善对被征地农民的保障机制。目标是建立完善程序规范、补偿合理、保障多元的征收制度。

赵龙表示，从各地实践看，改革前后的突出变化是“征地协商和补偿安置”在程序上前置，即必须先与被征地的村集体经济组织达成书面协议、征地补偿安置资金和社会保障费用落实后方可启动土地征收程序，以更利于被征地农民权益保护。

据了解，目前我国征地制度改革着力在缩小土地征收范围上取得突破，在规范土地征收程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制，建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制等方面实践、总结。截至今年6月底，已按新办法实施征地共1101宗、16.6万亩。

中国农业大学经济学院教授刘守英表示，农村土地制度改革有望成为乡村振兴、统筹城乡的突破口。从各地试点情况来看，这些改革具有全局意义，不仅在发达地区，在欠发达地区同样具有需求，需要不断加强顶层设计和地方创新，以问题为导向，不断推进制度供给。

记者观农

逐步破解土地增值收益

“取之于农、用之于城”

□ 乔金亮

万物土生，万事不离土。土地是最基本的生产生活要素，也是“三农”改革发展的主要资源。改革开放以来，我国发挥土地制度特有优势，有力推动了工业化、城镇化进程。但土地要素单向由农业农村流入工业城市，土地增值收益用于“三农”不足、建设用地安排“重城轻乡”等也造成农村严重“失血”，农民土地财产性收入实现不充分，成为乡村振兴迫切要解决的问题。

处理好农民和土地的关系，是新时代深化农村改革的主线，也是实施乡村振兴战略的重大政策问题。农村土地是农民集体的重要资源，也是农民增收致富的核心资产，主要包括承包地和宅基地、经营性建设用地等3类。过去，农村土地存在承包地碎片化、宅基地利用效率低、村庄建设无序化等问题。解决“地”的问题，关键是用活土地，加快释放农村土地制度改革的红利。要区分3类土地，实施分类改革的思路。

土地用途规划要坚持。用途管制和规划是农村土地制度改革的重要方面，对统筹做好以上3类土地改革有重要意义。一些地方把规划作为改革的良方，取得较好效果。如江西省赣州市定南县统筹安排耕地开发利用、美丽乡村建设、产业集聚升级、公益设施配套等用地，既可促进各类用地合理布局，又利于打造宜居宜业宜游的美丽乡村，为乡村振兴的用地布局蹚出了新路，值得各地借鉴。

总体看，传统城乡二元的土地制度正在坚持底线的前提下发生着改变。乡村振兴需要建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。现在已有条件逐步破解土地增值收益“取之于农、用之于城”，农村土地“不能用、用不好”的困局。

案例

四川成都郫都区唐昌街道战旗村

“土地入市”

激活产业发展

本报记者 刘畅 通讯员 杜锁平

“成都第五季香境”对成都市民来说并不陌生，这是四川第一家规模化薰衣草种植基地，是市民就近休闲观光的好去处。

“成都第五季香境”的前身是原属郫都区唐昌街道战旗村村集体所办的复合肥厂、预制厂和村委会老办公楼所在地。2015年，战旗村将这一闲置集体建设用地挂牌以705.97万元拍卖给四川迈高旅游公司，敲响了四川集体经营性建设用地入市“第一槌”。

“一槌定音”——集体经营性建设用地入市改革的春风不仅吹醒了沉睡的土地资产，更为产业发展引来源源“活水”。随着乡村振兴步伐不断加快，战旗村的改革还在继续，农民则成为最大获益者。

最新统计数据显示，战旗村已完成45宗，共计610亩土地入市。相关农民集体及个人共获得超过3.53亿元土地收入，其中约2.8亿元用于集体经济的积累和发展，约7071万元用于农民股东现金分配。

“从2016年开始，每年能分红1000多元。靠着龙头旅游企业带动，每到周末，村民们自办的农家乐里人来人往。我们不用出去打工了，家门口的工作挑着做！”好日子让战旗村村民罗正全喜形于色。

改革，本就是摸着石头过河，初期自然不易。

战旗村党支部书记高德敏介绍，为了发展集体经济，战旗村村委绞尽脑汁。“在管理上，我们还是缺乏经验，随着酒厂、复合肥厂、砖厂的关停，土地闲置了好多年。正是借助土地入市改革的机遇，我们才



金寨县花石乡大湾村群众在新居村头。2016年以来，金寨县将产业兴旺、生态宜居与宅基地制度改革、扶贫搬迁、移民搬迁、古村落保护等结合，探索出“美丽乡村+”新模式。

新华社记者 陶明摄

好农民权益作为出发点和落脚点，坚持“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，在试点基础上有序推进。

事实证明，农村土地制度改革在促进农业农村发展和农民增收方面取得明显成效，也为乡村振兴战略实施奠定了良好基础。实施乡村振兴战略，实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”，离不开土地制度的支撑保障。

## 宅基地改革继续深化

安徽省六安市金寨县地处大别山腹地。2015年，中央印发了《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》，并开始在全国33个地区实行为期两年的试点。2017年底，试点延期一年至今年年底结束。在这些试点地区中，金寨县是少有的几个国家级贫困县之一。

为通过土地制度改革助力脱贫攻坚，金寨县与大多数试点地区一样，最开始启动的是宅基地制度改革。金寨县副县长刘林介绍说，金寨是山区，以前自然村有1万多个，居住分散，基础设施难以兴建。2011年

8.9万人。

同时，金寨县成功交易节余指标2.06万亩，成交金额90亿元，相当于金寨县数年财政收入，解决了政府扶贫攻坚缺少项目支持、贫困户住房建设缺少资金扶持的现实困难，一部分贫困户不用掏钱就住上了新房。目前，全县建档立卡贫困人口减少到2017年底的4万人。

“老旧房屋拆不掉，新增人口无地批”。在全国农村，“空心村”“空心房”是个令人头痛的问题。自然资源部公布的数据表明，截至2015年底，全国农村居民点用地2.85亿亩。其中2006年至2014年，农村常住人口减少了1.6亿人，但农村居民点用地却增加了3045万亩。有约20%的农村住房常年无人居住。

在江西省余江县，自2015年启动宅基地制度改革以来，建立了宅基地退出机制、有偿使用制度以及宅基地分配制度等，原来脏乱差的“空心村”不见了，大部分村庄储存了10年至15年的建设用地，有效保障了农民的建房需求。

余江县为村民提供了宅基地有偿退出、有偿使用等多种选择，提高了农民有偿用地的意识，也保障了农民用地公平性。同时，他们将征

户、7.2万亩，办理农房抵押贷款4.9万宗、98亿元，群众获得感明显增强。

自然资源部副部长赵龙表示，结合“三块地”改革试点完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权。同时，坚持不得违规违法买卖宅基地，严格实行土地用途管制，严格禁止下乡利用农宅基地建设别墅大院和私人会馆。

## 集体经营性用地改革推开

农村集体经营性用地入市，意思是，允许农村集体经营性建设用地使用权出让、租赁、入股，与国有建设用地使用权同权同价。这对于盘活农村集体资产、增加农民收入渠道，提高小微企业用地保障，无疑是件大好事。

四川省国土资源厅政策法规处副处长刘晋宜表示，集体经营性建设用地入市获得叠加效应，不仅明确了集体土地价值，使村集体收入和农民收益明显增加，也为民营经

营者提供了入市的可能。在规范土地征收程序，完善对被征地农民的保障机制，建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制等方面实践、总结。截至目前，涉及2800个县（市、区）以及开发区、3.5万个乡镇、55万个行政村。承包地确权面积13.9亿亩。

据了解，目前我国征地制度改革着力在缩小土地征收范围上取得突破，在规范土地征收程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制，建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制等方面实践、总结。截至目前，涉及2800个县（市、区）以及开发区、3.5万个乡镇、55万个行政村。承包地确权面积13.9亿亩。

中国农业大学经济学院教授刘守英表示，农村土地制度改革有望成为乡村振兴、统筹城乡的突破口。从各地试点情况来看，这些改革具有全局意义，不仅在发达地区，在欠发达地区同样具有需求，需要不断加强顶层设计和地方创新，以问题为导向，不断推进制度供给。

## 截至2018年6月底

征地	集体经营性建设用地入市	腾退宅基地	承包地确权登记	增减挂钩结余指标流转收益
农村土地制度改革33个试点地区已按新办法实施征地1101宗、16.6万亩	集体经营性建设用地入市地块970宗、2万亩，总价款约193亿元	各地共腾退零星、闲置宅基地9.7万户、7.2万亩	涉及2800个县（市、区）以及开发区、3.5万个乡镇、55万个行政村。承包地确权面积13.9亿亩	17个省累计流转了28万余亩，收益有800亿元

一年来，各地创新不断

乡村振兴新变化

地

2015年，中央印发了《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》，并开始在全国33个地区实行为期两年的试点。2017年底，试点延期一年至2018年底结束。

全国农村承包地确权将在2018年底完成。

10.58亿亩粮食生产功能区和重要农产品生产保护区划定工作进展顺利，已经分解到2697个县（农场）

四川

全国首例农村宅基地退出节余指标省内流转

河北

探索保障农村集体成员资格权

试点颁发宅基地“三权分置”证书

浙江

统筹不同地区、拥有不同类型土地的农民收益

海南



执行主编 王薇薇 责任编辑 秦文竹

联系邮箱 jjrbcs@163.com