# 大地为证

## ——中国40年农村土地制度改革纪略

浙江德清农村宅基地“三权分置”改革试点，莫干山镇塔莎杜朵精品民宿主人领到了房屋产权证书。　（资料图片）

（上接第十三版）

2018年6月，自然资源部对外公布，我国农村土地制度改革完成阶段性目标任务。支撑这一结论的，是农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度“三块地”改革试点，分别取得了试点范围不断扩大、试点内容更加丰富、试点成效积极可观等系列进展。自然资源部政策法规司司长魏莉华分析说，这表明自2015年3月启动的农村土地三项改革试点，已经形成了一批可复制、可推广、利修法的政策性、实践性成果。

为什么要进行“三块地”改革？四川省成都市郫都区战旗村党支部书记高德敏深有体会。战旗村当年办乡镇企业的时候建有砖厂、铸造厂等小企业，后来厂子垮了，留下的地闲在那儿，无法耕种，不能出售，最多时有六七十亩，村民看着心疼。郫都区“三块地”试点启动后，战旗村把那些旧厂房拆除、土地修整后，调整入市，搞创意农业基地和农耕体验园，荒地变成宝地，村里有了收入，经营主体有了落脚地。

中国人民大学经济学院教授刘守英认为，像上述这种属于村集体的经营性建设用地，按照现有法律，村集体是不能自主入市的，如果要入市交易，必须通过政府征收、变更为国有土地之后才行。因为我国实行的是城乡二元土地制度。

按照《宪法》，我国确立了城市土地国有制和农村土地集体所有制并存的两套土地所有制架构。这一架构，形成了城乡土地分属两套不同的法律规制，分别是2002年颁布的《农村土地承包法》和1986年颁布的《土地管理法》。这两套法律，对城乡土地规定了不同的权利体系和配置方式，并由此形成了不同的土地经营体系、运作模式和利益分配格局，“城乡建设用地价格上的巨大差异，源头也在这里。”刘守英说。

自然资源部土地利用司司长郑凌志认为，这种城市和农村不同的土地制度格局，维护了土地公有制基础，在保护农民土地权益、保护耕地、保障工业化城镇化建设用地中发挥了作用。不过，随着市场经济的不断发展和农村改革的不断深化，这套土地管理制度的局限性越来越明显，引发的矛盾和问题将越来越多。

矛盾是多方面的。土地二元管制结构，在实践中农地转用又演化为“规划管制、用途管制、所有制管制”三重管制格局。计划经济时期，土地不值钱，政府征地时还相应解决农村人口“农转非”等需求，因此基本没有或很少有征地矛盾。改革开放后，地方政府“征地”热情高涨，三重管制格局事实上主要服从于各地的规划管制。于是各地争相扩充城镇规划、园区规划，而农地集体所有制，即使是经营性建设用地，也只能由地方政府征收转为国有后，再转让给其他市场主体。加上在先征收、后转让过程中，利益价差巨大，使得地方政府“卖地”劲头十足。

从上世纪90年代后期开始，征占耕地的势头和数量越来越猛，且持续近20年。据统计，至2013年，全国12个省区市建设用地总量已接近国务院批准《全国土地利用总体规划纲要》确定的2020年规划控制目标数。但是，农地快速国有化、土地快速城镇化并没有为人口城镇化做好准备。1990年至2000年，中国土地城镇化的速度比人口城镇化的速度快1.71倍，2000年到2010年间，两者速度差距进一步扩大到1.85倍。“农转非”本来是无数农民长期的向往，但片面发展的土地城镇化，却造成了“要地不要人”。

集体建设用地市场失去合法入市通道。土地“大包干”以前，集体建设用地主要是农民宅基地和少量社队公用地，基本上生产小队或大队同意就行。“大包干”以后，农民建房和社队企业用地同样如此，公社办企业大多只需大队同意就行，农村建设用地呈现自发状态。1998年新修订的《土地管理法》规定，农地转为建设用地，必须实行征地；建设需要用地，必须使用国有土地。这一规定规范了建设用地市场，但没有给集体建设用地进入市场留下通道。

由于建设用地指标管制，各地从省市到县市通常优先考虑省市用地，许多县市能分配到的建设用地指标仅三五百亩左右。农民集体需要发展，没有用地指标，不得不冒险将集体土地用于非农建设，当年的乡镇企业很多就是这一类。另一方面，法律不允许集体建设用地抵押，不能纳入规划，又制约了集体建设用地投入水平和产业水平。因为投资项目都必须是自有资金，投资者要么不敢投，要么没有本钱投；农民集体私下出租集体建设用地，或者盖厂房出租，难以形成上档次的产业园区或产业带，导致集体建设用地整体水平散小低乱。

土地流转之后，大机械有了施展舞台。安徽龙亢农场龙亢农业服务联合体每年开展社会化服务面积约50万亩。　李　峰摄

浙江德清县的施学年就经历了这一困境与变迁。56岁的施学年早在1996年就办厂搞钢琴配件，开始他租用村里的厂房，3年后村里收回厂房，他又去邻村租厂房。再3年，厂房失火，不得不搬回原村，租旧厂房继续干。多年来，他一直想自己买块地建厂，但国有土地起拍就是几十上百亩，买不起，集体土地又不能买卖，租的厂房也不敢投入，只能将就干。就这样他苦苦熬着，直到集体经营性建设用地入市试点，总算称心如愿。

宅基地问题同样不少。在土地改革和农业合作社时期，我国农村宅基地属于私有，集体化时期改为宅基地集体所有、房屋农民所有。改革开放后，形成宅基地集体所有权、农户拥有宅基地使用权和住房所有权的基本特征，并大体稳定为宅基地无偿取得、一户一宅、面积法定、不得转让等一套基本制度。现在居住在乡村的农民，基本上都是如此，孩子分家独立可以无偿得到宅基地，但房子无人住了，既难以退出，退出时也没有相应补偿，只能闲着。

原自然资源部调控和监测司巡视员董祚继认为，随着形势变化，有的地方已无法实现“一户一宅”，比如一些高度城镇化的地区，已经没地了。而同时，一些地方一户多宅和超标准建房又普遍存在，像一些传统农区和城镇周边，农民在现有宅基地上加高加层，基本都超过规定宅基地面积，很多农民工回村盖房直接就占用承包地。有的地方空心村、闲置地又大量存在。抽样调查显示，一户多宅农户占比在18%至40%，超标占比在60%以上，2006年至2014年，农村常住人口减少1.6亿人，农村住宅用地反倒增加3045万亩，大约20%农村住房长年无人居住。

**记者旁白：**“三块地”改革试点，涉及土地管理体制机制，是农村改革向纵深发展的重要一步。敢于迈开这一步，彰显党中央深入推进改革的决心和勇气。开弓没有回头箭，如果说当年土地大包干拉开改革开放的序幕，那么今天，农村改革依然走在改革前沿。

### “试点”试出底线边框

“三块地”改革，在新时代踏上新征程。魏莉华回忆，现行《土地管理法》是1986年颁布的，先后经过1988年第一次修正、1998年全面修订和2004年第二次修正，形成了以土地公有制为基础、耕地保护为目标、用途管制为核心的土地管理基本制度。“不过，现行土地管理制度与社会主义市场经济体制不相适应的问题已经凸显，改革势在必行。”

2014年底，中办国办印发《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》，部署在全国33个县开展农村土地制度改革三项试点。

青海省湟源县有幸成为试点。湟源县马场台村坐落在海拔3000米的山区，居住分散，引水通电修路都很费事，有的村民一户多宅，多数老宅空着。试点开始后，村里通过规划，利用惠农资金引导“一户一宅”集中居住，腾退出的旧房能得到一定补偿，以前破旧杂乱的旧村庄变成了整齐有序、错落有致的美丽新村。村民谢全福说，“原来散居在偏僻的山沟里，看个病要跑很远的路。现在，我们每家宅基地虽然小了近一半，但腾退的地，可以搞畜牧养殖业，还带活乡村旅游”。

试点启动后，魏莉华相继深入像湟源县这样的试点地区调研。她说，她每到一地都要强调中央政策要求，防止走偏试歪。改革试点改什么、试什么，不是大破大立，更不是推倒重来，而是稳中求进，重点解决与社会主义市场经济体制不相适应、不相匹配的问题。考虑到改革的复杂性，试点期间，按照全国人大通过的决定，试点地区暂停实施《土地管理法》有关条款，并对实践证明可行的，修改完善有关法律；对实践证明不宜调整的，恢复施行有关法律规定。

作为具体负责部门，原国土资源部对改革基本目标和方向做了进一步明确。对征地改革，董祚继认为，由于现行法律规定土地征收是城市建设用地的唯一途径，各项建设需要用地的，都必须依法申请使用国有土地，即要么使用国有存量土地，要么征收农民集体土地，这就明显超出了“公益目的”范围，导致征地边界不清、范围不断扩大。因此，征地改革要围绕“程序规范、补偿合理、保障多元”的目标，探索公益性用地目录，建立征地负面清单，缩小征地范围，逐步缩减土地征收规模，并进一步优化和规范征地程序，改革征地补偿标准。同时要改变“重实体、轻程序”的征地模式，建立听证制度，杜绝不透明、不公平问题。

集体经营性建设用地入市改革，矛盾多集中在能否同等入市、同权同价等环节。因此，要按照“同权同价、流转顺畅、收益共享”的目标，探索集体土地与国有土地同等权利、平等保护，找到符合规划的农村集体经营性建设用地出让、租赁、转让等入市途径与方式，建立统一的城乡建设用地市场。要注意的是，入市范围试点，目前限定在存量农村集体建设用地中，同时入市地块不得用于商品房开发。调查表明，至2013年底，全国集体经营性建设用地面积约4200万亩，如果允许村庄闲散地等调整进来，入市总潜力可达1亿亩以上，可满足30年以上经营性开发。

宅基地改革的重点，一是保障农民宅基地的取得权。对当前一些地方已经无法实现一户一宅的，采取措施在农民自愿基础上，实行相对集中统建、多户联建等方式落实“户有所居”。二是改革宅基地审批制度。将宅基地审批权限下放到县、乡，方便农民依法取得宅基地。三是探索宅基地自愿有偿退出机制，鼓励进城居住农民依法自愿有偿转让宅基地使用权，实现宅基地财产权。

“三块地”改革涉及我国基本土地制度，中央对改革试点确立了四条底线，即土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、粮食生产能力不减弱、农民利益不受损。“无论怎么改，不能突破底线，否则改革就失去了意义。”魏莉华说。

**记者旁白：**“三块地”试点改革的一个重要原则，是底线思维。改革要明确底线在哪里，不能突破，其他该修法的就修法，该停止的就停止，这也为其他领域改革提供了借鉴。

### 敢于坚持敢于突破

“三块地”改革试点，全国33个县市，浙江德清县成为一颗“新星”。

德清地处长三角腹地，早在2000年，原国土管理部主导的集体建设用地流转试点就选择了德清所属的浙江湖州等9个地市，目的在于明确乡镇企业用地产权。不过，那次试点未获全国人大授权，顶层设计不明确，改革并不彻底。2005年，随着试点热情逐渐冷却，德清已经流转的800多宗集体土地，后来又走土地征收的“老路子”进行消化。

党的十八大召开后，德清再次出发，改革加快推进。2013年底，德清成为浙江省唯一的城乡体制综合改革试点县，试点的核心就是集体经营性建设用地入市、宅基地改革等内容。2014年春，德清“集体经营性建设用地流转”改革方案上报浙江省国土厅。方案刚报上去，原国土资源部传来消息，要启动农村土地制度改革试点，于是省国土厅按原国土部要求将德清作为全国改革试点县上报。2015年3月，德清县作为浙江省唯一的试点县，从原国土资源部领受“农村集体经营性建设用地入市试点”的改革任务，并带回了顶层设计的具体要求。

邱芳荣，德清县国土资源局副局长，当地人称其为“第一个吃螃蟹”的“土改专家”。邱芳荣告诉记者，领到任务后，他们花了大量时间走村入户，“与村干部、小组长、农民聊天恳谈”。这一聊，他们从农民普遍关心的几个问题中，受到了启发，探索出农村集体经营性建设用地入市的实施路径。

谁是入市主体？农民问，农村的地可以“卖”了，是村里自己“卖”还是政府“卖”？邱芳荣说，过去只有国土局能“卖地”，现在农民和农民集体“卖地”，要有章法。德清县拟出了“自主入市、委托入市、合作入市”3种不同入市方案。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，由村级股份经济合作社实施入市。这一点，德清已具备条件。早在2013年，德清就完成集体产权量化入股，全县106个村都成立了股份经济合作组织，33万农民成为股东。村民小组的土地，由村民小组统一价格后委托村股份经济合作社等代理人实施入市。

哪些地可以入市？改革试点前，农民集体、农户个人法外租赁土地现象很多，当年“村村点火户户冒烟”办企业，其实就是建设用地想怎么用就怎么用。现在法律允许入市了，不能再搞“低小散”。为此，德清提出了规划管控“一张图”，就是原来的土地、建设、产业和生态保护四个规划融合编织，规定哪些地能入市。符合四个规划的建设用地才能入市，叫“多规合一”。

按照“多规合一”，德清县摸底调查出1881宗、10691亩存量用地，“但这些地不一定都可以作为集体经营性建设用地入市。”对不符合“多规合一”的经营性建设用地怎么办？比如，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。邱芳荣说，有多种入市方式，比如通过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，使不同区位的集体经济组织可以共享改革红利。

如何入市？德清的做法是，必须有相应规则。比如，集体经营性建设用地出让年限就应当参照国有建设用地出让年限，有利于建设统一的城乡建设用地市场。于是，德清确立了与国有土地统一交易平台、统一地价体系、统一交易规则、统一登记管理、统一服务监管“五统一”制度。按照这一制度，德清已实现入市180宗，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。

钱怎么分配？德清的原则是，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。”德清县农经站站长周伟国说，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，收取比例按土地成交价款的16%至48%不等，目前完成的180宗地，实际征收最低16%，最高32%。

村集体内部，集体土地有的为村民小组所有，有的为镇、村集体所有，所有权不同，利益分配方案也不同。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。洛社镇东衡村是有名的富裕村，2014年就成立了土地股份经济合作社，全村3000人都是股东，开始每股只有680元，通过土地入市追加量化股权，如今每股近3000元。

**记者旁白：**德清试点的价值，既在于他们按照顶层设计大胆探索，还在于他们在探索中发扬求真务实精神，从实际出发，抓住重点，敢于突破，也敢于坚持。如果不敢突破，改革就失去意义；如果不敢坚持，改革就会失去方向。这也是当前推进改革的重要原则。

### 一本证书换来一片新天地

作为试点改革中第一份《中华人民共和国集体土地使用证》的主人，赵建龙并没有想到，这份证件会使他成为名人。

在德清莫干山镇南路村，造型古朴别致的醉清风度假酒店里，记者见到了赵建龙。赵建龙是莫干山人，过去一直在外做酒店生意。2013年，几经辗转，他花100多万元买下了南路村山脚下的一幢旧厂房，准备建酒店。但买下房子之后，项目推进却“卡壳”了。

“旧厂房是老的镇办企业，效益不好倒闭了，加上不符合当地推进旅游业、‘退二进三’的规划，一直闲在那里。”赵建龙说，他本想直接把旧厂房改造成民宿酒店，但土地权在镇里，属于工业用地，办不了证。要变为商业用地，就要先征收为国有土地再拍卖，而且规模小，还要上面批，手续繁琐，短时间难搞定。拖到2015年初，德清县国土局告诉他：别急，德清可能要成“试点县”了。

2015年3月，德清县国土局传出消息，那块地符合集体经营性建设用地入市条件，可以探索“敲下入市第一槌”。这样，当年8月，赵建龙以总价307万元拍下该地块，完成德清县集体经营性建设用地入市第一宗交易。8月15日，赵建龙拿到证件。按照《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》规定，居住用地使用年限70年、工业用地50年、商业旅游用地40年，为与国有建设用地衔接，这块地的使用证年限为40年。凭着这份证件，当月26日，他接到农业银行德清支行的电话，可以抵押贷款。一块原本陷入“死穴”的废地改换门庭，迎来又一春。

洛舍镇东衡村则走的是土地“调整入市”试点。东衡村过去是个矿业村，最多时全村有18个石矿，2009年全部矿山关闭，留下近4000亩废弃矿坑。2011年浙江省农村土地综合整治试点，东衡村共复垦出1700亩耕地。东衡村党总支书记章顺龙回忆，土地整治增加了耕地，但还有很多废弃矿坑无法复原为耕地，加上从上世纪80年代末就有许多企业在此办厂，但不是合法用地，属于私搭滥建。

土地改革试点为东衡村带来了机遇。邱芳荣介绍，调整入市的三个关键点，就是“地从哪来、到哪里去、怎么用”。如何把握这“三个关键”？东衡村零星整治的土地很多，但许多整治地属非存量建设用地，不能用来办工厂，不过东衡村靠近城区，符合“多规合一”要求。这样，包括东衡村在内的其他村通过关闭小矿山、小化工等不合规企业，复垦土地获得建设用地指标，然后集中调整到东衡村众创园入市，共同获得收益。

2016年5月10日，东衡村占地700亩的“钢琴小镇”众创园作为首家调整入市试验地，第一期69亩建设用地在县招拍挂平台公开入市。6月8日，14个地块正式成交，总面积68.56亩，土地用途均为工业用地，土地使用权出让年限为50年，成交总价1462.6万元，平均每亩21.33万元。当天拍卖完毕，村里就收到八成土地出让金，缴纳了16%的土地收益调节金，其他资金都划入东衡村股份经济合作社。不仅村集体有了稳定的发展资金，企业再也不必违法违规用地。“可以追求更有质量的发展了。”章顺龙说。

入市试点的成功，为德清赢得了更多机会。2015年德清启动集体经营性建设用地入市试点时，还没有加入征地和宅基地改革试点。2016年9月，中央深改办部署将农村土地征收和集体经营性建设用地入市改革扩大到33个试点地区。当月，原国土资源部召开统筹会议进行落实，德清与其他试点县随即开始征地改革试点方案调研。2016年11月，德清起草制定的《德清县土地征收管理实施办法》得到原国土资源部批复同意，征地改革试点正式启动。2017年11月，德清县按照中央深改办部署，开始宅基地制度改革试点。

赵伟春是德清县国土资源局统一征地事务所所长，自1999年就一直在国土局从事征地工作。在他的记忆中，改革开放以来德清征地经历了4个阶段。第一阶段，“拍板”阶段，只要乡镇政府拍板征地，农民就可以改吃商品粮，征地矛盾小；第二阶段，依法征收阶段，随着经济发展，土地升值，征地开始有法可循，但补偿标准不高；第三阶段，统一征地阶段，从以前征地价格有级差，统一到每亩地3.9万元；第四阶段，城乡统筹阶段，被征地农民的社会保障等越来越健全。

现在，德清在征地范围上，采取了项目目录制，将国防、外交、能源、交通、水利及科、教、文、卫、体育和其他公共事业和政府性工程用地列入征地范围；将土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内的土地纳入征收范围；其余用地不再征收，经批准后，按集体经营性建设用地由农民集体入市。据统计，缩小征地范围后，德清县土地征收面积同口径比2015年同期减少12%左右。

宅基地改革试点，主要探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”。德清在33个试点县中率先出台了基于“三权分置”下的《德清县农村宅基地管理办法（试行）》。同时，德清还通过厘清“一户一宅”、保障“户户有宅”、管好“宅宅法定”、创新“显化物权”，既保障居民房屋财产权，也逐渐让“一户多宅”等现象退出。

蝶来三舍是莫干山劳岭村一家连锁民宿店。店经理聂兴中告诉记者，这家民宿店每年4.5万元租金，以“20+10”的租赁合同租了30年，租金5年一付，户主是村里的三兄弟，三兄弟的宅基地已办了房屋所有权和宅基地使用权合一的不动产权证。“现在三兄弟进城居住谋生，村里老宅出租，日子可好了。”劳岭村委会干部陈国欣说，村里400户人家，利用住宅改建的民宿就有80家，其中村民自办60家，外地人办的20家，“以往居住偏僻、条件稍差的农户最早受益于‘洋家乐’。”

2017年4月24日，原国土部主持的“三块地”改革现场会在德清召开，来自全国33个试点地区的国土部门代表聚集德清，实地交流，肯定了德清在统筹推进农村土地制度改革方面的经验和做法。据统计，至2018年6月底，全国33个试点地区已按新办法实施征地共1101宗、16.6万亩；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；共腾退零星、闲置宅基地9.7万户、7.2万亩。

**记者旁白：**改革总会有困难，“三块地”改革试点同样如此。但开弓没有回头箭，既然已经明确了目标方向，只要下定决心、坚定不移，就没有过不了的艰难险阻。

### 结　语

习近平总书记指出，深化农村土地制度改革，实行所有权、承包权、经营权“三权分置”，是继家庭承包制后农村改革的又一大制度创新，是农村基本经营制度的自我完善。要围绕正确处理农民和土地关系这一改革主线，不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式。

从改革开放之初的农村土地“大包干”，到党的十八大以来农村土地“三权分置”改革、“三块地”改革试点展开，“三农”工作始终深刻地把握土地改革这一主线，在中央顶层设计指导下，实事求是、不断探索、逐步深入，推动新时代城乡融合发展迈出扎实步伐。