

# 农村三项土地制度改革的推进模式与叠加效应研究

## ——基于泸县的实证研究

刘探宙 杨德才<sup>1</sup>

**【摘要】** 宅基地制度、农村土地征收、集体经营性建设用地入市“三项土改”联动推进,对于提高土地制度改革的整体效率具有重要作用,本文在梳理试点的基础上,从土地利用保护、土地征收、农地入市、价值提升、基层自治等方面,分析改革显现出的叠加效应,从完善法规制度政策、跨县跨市扩大土地指标交易、以县为单位构建土改经营平台等方面提出建议,以期探索更多面上可复制推广的经验,“三块地”改革的综合、叠加效应更加明显,形成强大合力加快农村改革发展,推进乡村振兴。

**【关键词】** “三项土改” 推进模式 叠加效应

**【中图分类号】** F301.3 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003—7470(2018)—08—0012(06)

### 一、文献综述与问题提出

土地制度是国家的一项基础性制度,特别是随着农村人口梯次转移,土地大量闲置,新一轮农村土地制度改革试点推开。在实施乡村振兴战略的大背景下,如何解决好农村土地问题,专家学者高度关注,纷纷从不同视角加以研究。如,张红宇对农地“三权分置”办法的内涵进行了研究,提出从理论、实践、法律、政策等层面,丰富完善农地“三权分置”办法,健全有中国特色的农地产权制度。<sup>[1]</sup>徐超对“三权分置”下土地经营权注销登记的功能解析及制度完善作了分析,认为农村土地经营权的消灭与设立,是集体土地所有权权能的回归与分离,是农地权利的基本存在形式。<sup>[2]</sup>庄开明、黄敏对完善农村宅基地退出与补偿机制作了研究,认为改变农村宅基地闲置低效利用状态,是全面促进土地资源集约节约利用的重要命题,需要完善退出与补偿机制。<sup>[3]</sup>吴爽认为,现有法律的缺乏,承包地退出存在一定的法律、制度、社会风险,应建构农民土地承包权有偿退出的法规机制。<sup>[4]</sup>王丽艳、杨楠、王振坡基于要素流动视角,分析了构建土地产权制度、户籍制度与城乡统筹发展的框架,提出以“人”“地”为中心环节,推动土地产权与户籍联动改革。<sup>[5]</sup>熊启靖、过建春立足新型城镇化背景下的土地产权制度改革,分析了农村土改的质量与效益的关系。<sup>[6]</sup>邹伟、徐博、王子坤基于江苏样本数据分析,对农户分化对宅基地使用权抵押融资意愿的影响作了研究。<sup>[7]</sup>马志雄、张银银、丁士军研究了农村征地补偿安置政策的路径与选择。<sup>[8]</sup>与本文研究对象相近的文献,郭冠男以泸县为例研究了农村“三块地”改革的进展,<sup>[9]</sup>姚树荣、熊雪锋对以宅基地有偿退出改革助推易地扶贫的泸县“嘉明模式”作了分析。<sup>[10]</sup>

总体上看,尽管对农村土地制度改革的研究很多,但对宅基地制度改革、农村土地征收、集体经营性建设用地入市“三项土改”进行总体研究的资料不多,特别是从效应角度进行分析,研究“三项土改”叠加效应的文章还比较缺乏。对效应加以研究,有利于评判改革效果,针对性研究措施深化改革。由此,本文以集“三项土改”试点于一体的泸县为考量对象,对新一轮农村土地制度改革特别是通过改革显现的叠加效应加以研究,在此基础上就进一步推进改革、在面上复制推广经验提出建议。

### 二、改革试点探索

<sup>1</sup>作者简介:刘探宙 南京大学经济学院 江苏 南京 210046  
杨德才 教授博士生导师 南京大学经济学院 江苏 南京 210046

土地是人类社会生存和发展的基础,是一切生产和经营活动不可缺少的基本要素。新中国成立以来,在坚持以公有制为基础和核心的土地制度的基础上,审慎推进集体土地改革。40年前,四川广汉、安徽凤阳率先实行包产到户、联产承包,开启新中国农村土地改革大幕;随后,国家允许农村土地承包经营权以多种形式自由流转,推动生产力解放。

十八届三中全会明确赋予农民在土地上的更多财产权利,2014年底中央深改领导小组通过《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》,掀起新一轮农村土地制度改革。农村“三块地”改革在全国33个地区试点,其中征地试点3个,入市和宅基地试点各15个。2016年9月后,改革试点进入统筹推进阶段,征地和入市试点扩大到33个试点地区。农村“三块地”改革原定2017年底结束,为进一步深化改革,国家决定延长至2018年底。四川泸县2015年被纳入宅基地制度改革试点,2016年新增农村土地征收、集体经营性建设用地入市试点,成为集本轮农村土地改革的三大试验于一身的地区。

泸县是千年古县,地处川南丘区,是传统的农业大县。全县幅员面积1532平方公里,人口109万,其中农村人口93万;耕地面积127.3万亩,其中基本农田111.3万亩;农村住户27.5万户,宅基地31万宗、面积24.6万亩,其中闲置宅基地3.2万亩;集体经营性建设用地157宗,面积0.3万亩。2015年3月以来,泸县针对农民代际变化制定改革方案,针对人地关系的变动设计改革路径,稳步推进“三块地”试点工作,初步形成农村宅基地“法定无偿、节约有奖、超占有偿、退出补偿”和“规划引领、总量管控、有偿调剂、村民自治”的使用管理制度,农村征地“程序规范、补偿合理、保障多元”的土地征收制度,集体经营性建设用地“县域统筹、分类入市、收益共享”的入市制度。

#### 1. 在农村宅基地制度改革上,固化农房用地,推行“三个有偿”,放活农村产权

宅基地是农民利用本集体所有、用作住宅的土地,宅基地不是真正意义上的财产,只是一种使用权,其所有权归村集体。因此,宅基地只能在本村集体内流转,既不能买卖,也不能继承,更不能经营,这样就导致了空心村、一户多宅、分散居住等问题,特别是流转受限,限制了宅基地价值的更好体现。为此,泸县结合实际,积极开展宅基地试点,探索出一套经验。

一是总量管控,夯实基础。泸县以2016年末“二调”宅基地数据为基准,对宅基地总量封顶固化,确保只减不增。同时,全域覆盖编制村级规划,实现土地利用、村庄建设、产业发展和环境保护等“多规合一”。落实县管镇、镇管村的宅基地总量控制层级管理责任,村成立宅基地管理领导小组、议事会、纠纷调处委员会和集体资产经营管理公司,形成“户申报、村审查、镇审批、镇查处、县管增量转用”的管理格局。建立县级宅基地管理信息平台,实现网上批、用、管一体化。

二是跨区有偿,共建共享。泸县对农村集体经济组织成员实行一户一宅,以人定面积,人均可无偿取得30平方米住宅、20平方米附属设施用地。打破组别界线,符合宅基地申请条件的,在本村内申请,初次分配无偿取得;在县域内跨区域申请,以竞价等方式有偿取得。全县已有550户跨区取得宅基地,收取有偿使用费1300余万元。同时,允许一户或多户农户,以宅基地使用权入股,联合社会资本,共建共享居住或经营,同步推进农民住房抵押贷款试点。

三是超占有偿,节约有奖。泸县明确,超占面积50平方米以内的,每年向村民小组缴纳每平方米5元的有偿使用费;超占50平方米及以上、100平方米以内的,每年缴纳每平方米10元的有偿使用费;超占100平方米及其以上的,原则上强制拆除;确实影响主体结构的,暂缓强制拆除,每年缴纳每平方米20元的有偿使用费。同时,对实际占有宅基地面积低于法定面积的,根据农户意愿,可以选择每平方米100元的一次性奖励,或保留用地权。

四是退出有偿,县域调剂。根据自愿原则,泸县允许农户在年度计划内有序退出宅基地,集体经济组织给予退出户经济补偿。同时,建立“五路径两套餐”供农户选择,即设定常态户申报退出、“农民户+农民户”联建户整治腾挪、“农民户+城乡居民”混合户共建共享、贫困户异地置换、规划内住户整体搬迁的五条退出路径,引导退出户到新型社区、幸福美丽新村、生态搬迁安置点、易地扶贫搬迁安置点和城镇居住和兴业的多元安置套餐,以及给予社保补助、廉租房安置、低保保障、劳动就业的多元保障套餐。全县有2.1万户申请退出宅基地,腾退面积2万余亩,完成复垦面积7500余亩。

## 2. 在土地征收制度改革上,前置征地协商,探索“两类安置”,增强长远保障

我国对土地的征收管控严格,经历了国家建设用地从征用到征收的阶段,目前农村土地征收仍主要采取原用途补偿原则,征地范围太宽,征收补偿范围狭窄、标准过低,征地程序不规范,影响了土地征收,损害了农民利益。针对这些问题,泸县积极探索,走出了一条集体土地征收的路子。

一是规范征地程序。将棚户区改造等 6 类用地划归公益性用地范畴,制定《征收土地目录》,通过征收强制保障。对建制镇以上的城镇规划区内工业用地,原则上通过集体经营性建设用地入市解决。在征收过程中,前置征地协商和补偿安置环节,征前达成一致。组建联合调处机构,加强土地征收社会稳定风险评估,毗卢镇的周转房和喻寺镇的水厂等征地项目,就是按照这样的程序有效解决了土地征收问题。

二是合理调整土地。征地是不可预见事件,泸县在试点中明确,30 年不变的二轮土地承包政策,可以调整。村组自行通过“一事一议”确定现金分配数额和是否调地,不即刻调地的,被征地户承包地剩余年限,需要先行折产补偿,然后再行人均分配。原则上被征地户超过 10 户的,应当调整土地;没有现实可行的近期项目,不宜提取发展资金。

三是分类补偿安置。一方面,依据政策,刚性安置。遵照当地新的征地补偿安置办法,提高补偿安置标准,采取货币还房、安置房和自建房安置等方式,保障被征地户住有所居;将符合条件的农转非人员,全部纳入社会保障体系;针对困难群体,建立最低生活保障等兜底制度。另一方面,延伸保障,柔性安置。依托现有平台,完善就业创业等扶持机制,帮助被征地农民创业就业;探索留地、留置物业经营等新型安置方式,开辟长远增收渠道。

## 3. 在集体经营性建设用地入市上,实行政府让利,融合“两种流转”,催生同地同价

长期以来,我国对土地入市有着严格的限制和规定,一度只有国有土地使用权才能采取协议、招标、拍卖方式出让。农村的集体建设用地中,只有符合规划和用途管制的集体经营性建设用地才可以入市,宅基地、公益性公共设施用地不能入市交易。泸县积极探索,推进集体经营性建设用地入市,取得一定成效。

一是实施分类流转。加强征改与入市的衔接,明确城市规划区内工业用地、城市规划区外非公益性用地,原则上通过集体经营性建设用地入市方式解决。符合土地规划的未利用集体建设用地地块,按照“宜工则工、宜商则商”原则,通过建设规划调整,就地入市;现状是建设用地但缺少审批手续的,按照“只转不征”原则,补办后带资(产)入市。腾退的零星宅基地,按照规划整理调整后,异地入市;相对集中的宅基地,经过规划调整,确定地块用途,就地入市。

二是规范土地交易。对分属镇(街道)、村、组的农村集体经营性建设用地,分别以所有权者为入市主体,委托具备法人资格的专合社或村集体资产管理公司作为入市实施主体。城乡建设用地统一依托公共资源交易中心,通过公开竞价方式交易。参照征收土地成本核算和同区域、同用途国有土地基准地价,通过中介公司评估、村民“一事一议”,制定入市地块起始价,其出让最高年限与同用途国有地相同。开展改革以来,泸县已入市土地 9 宗、面积 156.1 亩。

三是共享土地收益。对入市地块,属于工矿仓储用地性质的,政府按成交价的 8%~12%计提调节金;属于商服用地性质的,按 13%~17%计提调节金。集体经济组织对土地收益,通过自治程序,合理调节,内部分配。就净收益,村委会提取 10%的调剂金;所在村组成员享有 30%以内的现金分配;剩余的 70%,通过“一事一议”,用于所在村组公益性基础设施及其他民生项目支出。涉及土地方面的收支,实行“村委托、镇记账”,定期逐项逐笔向村民公布,接受群众监督。

## 三、叠加效应分析

---

泸县坚持问题导向,以不突破底线为原则,以增强农民的获得感为指向,通过实施“三项土改”试点,建立起政府、村集体和村民多方受益的机制,达到了土地利用、新村建设、生态保护、产业发展多元发展、“1+1>2”的改革效果,显现了良好的叠加效应。

#### 1. 通过宅基地“跨区取得+有偿使用+有偿退

出”实践,显现出“土地集约利用、耕地有效保护、设施集中配套”的叠加效应

一是允许村民跨组无偿取得、跨村有偿取得的宅基地制度,极大地解放了人地关系,推动了农村传统散居向新型聚居转变,城市水、电、路、通讯等基础设施顺势延伸,一批配套完善的生态搬迁安置点、易地扶贫搬迁安置点、新村聚居点、新型社区加速建成,城乡一体化发展步伐明显加快。推行宅基地制度改革以来,泸县新改扩建新村聚居点 35 个、建成幸福美丽新村 50 个,基础设施与城镇基本无异,特别是龙桥社区堪比城市别墅区,宜居宜业,人均可支配收入高出全县平均水平 30%。二是试行村级主体、政府主导的超占有偿使用制度,让多占地者付出成本,让少占地者获得补偿。促使占用者权衡利弊,自觉减少超占,“建新不止,旧房不拆,宅基地越占越多”的现象得到有力遏制。复兴村、大同村、田坝村等地对有偿使用费收取,违法建房现象基本杜绝。三是实施宅基地有偿退出制度,给予退出户宅基地补偿、房屋残值补偿、购房补贴,以及共享新村配套设施等多元化补偿安置套餐,激发农民自愿退出多余的、闲置的宅基地,初步形成了“拆旧建新,多余退出,宅基地节约集约利用”的良好格局。全县试点村农户自愿申报腾退的宅基地面积超过 2 万亩。

#### 2. 通过宅基地“三权分置+联合开发+共建共

享”的实践,显现出宅基地“多功能用途、多元化利用、多价值体现”的叠加效应

一是宅基地在总量和规划的严格管控下,通过所有权、承包权、经营权“三权分置”,充分彰显宅基地实质是建设用地的本质,其用途得以多功能体现,权益得到多元化保障。二是农民在住有所居的前提下,通过自营、出租、入股等方式,放活宅基地使用权,充分释放出宅基地的财产性属性和市场化价值。三是农村宅基地与社会资本的有机结合,充分实现居住和开发的“双赢”,为引入资本参与改善农村条件、统筹城乡发展提供了新的实践路径。

#### 3. 通过宅基地“就地复垦+调整入市+抵押融

资”实践,显现出“土地价值提高、产业用地优化、资金瓶颈缓解”的叠加效应

一是退出的零星宅基地经过就地复垦、异地置换,以及把复垦指标作为经营性建设用地入市,为土地集中流转、适度规模开发奠定了基础,为乡村旅游、生态观光、现代服务等新型经济业态发展创造了条件,为农村三次产业融合发展迎来了契机。宅基地退出节余指标县域公开流转,终结了“政府兜底收购”的旧模式,开启了“政府保底收购+市场挂牌流转”的新模式,充分显化了农村土地的财产性价值、市场性价值,让资源变资产、资金变股金、农民变股东成为现实,农民和集体财产性收益随之增加,农村发展内生动力随之增强。全县 222 个试点村集体,平均收益超过 100 万元。二是通过宅基地及房屋、集体经营性建设用地、承包地的抵押融资试点,创业资金瓶颈问题得到有效缓解。实施改革以来,泸县农行、商行、农商行发放此类贷款 63 笔,共计 1169 万元。从面上的改革效果看,宅基地制度改革试点全面推进,土地升值带来的叠加效应也确实明显。据不完全统计,截至 2017 年底,15 个试点地区已退出宅基地 7.6 万余户,面积 5.9 万余亩,住房财产权抵押 3.1 万余宗,累计获得贷款 37 亿元。

#### 4. 通过建设用地“市场配置+同地同权+竞价

流转”实践,显现出“征地范围缩小、用地保障有力、群众获得增加”的叠加效应

一是允许城镇规划区内工业发展、规划区外非公益性建设,使用存量集体经营性建设用地的制度设计,为集体建设用地入市腾挪了市场空间,为缩减征地范围找到了替补资源。二是允许村办企业、乡镇企业等遗留下来的集体建设用地、现状是建设用地的集体土地,经过规划调整,赋予其与国有地同等权能的制度安排,为通过城乡统一的市场和平台竞价交易、实现同地同权同价找到了途径。三是允许点状化、碎片化的零星退出宅基地,按照规划整理调整后,确定为集体经营性建设用地的制度衔接,解决了后续入市地从何来的问题。

上述叠加效应,其它地区的改革也得到印证。四川郫都区着力创新入市主体,实现集体土地收益大幅增加。截至 2017 年,已完成 30 宗 353 亩农村集体经营性建设用地入市交易,获得成交价款 2.1 亿元,其中约 1.36 亿元用于集体经济积累和发展,约 3400 万元用于农民股东的现金分配。浙江德清县集体经营性建设用地入市已有 49 宗近 400 亩,成交额 1 亿元,集体经济组织和农民获得收益 8755 万。全县可以入市的集体经营性建设用地还有 1 万亩,如全都上市交易,可以卖大约 26 亿元,农民和集体经济组织大概有 20 亿元以上的收入。据统计,实施改革以来,全国集体经营性建设用地入市地块共计 540 宗,面积 9381.4 亩,总价款超过 81 亿元,极大地盘活了农村空闲和低效用地,为农村新产业新业态发展提供了用地空间。

#### 5. 通过农房用地“村级自治+镇级执法+县级

管控”实践,显现出“政府角色转换、基层凝聚力增强、违法占地减少”的叠加效应

一是强化政府管控风险与服务群众的角色转换,引导村级建立议事委员会、矛盾纠纷调处小组、集体资产经营管理公司等自治组织和企业法人,让村民“自治管理、自行完善、自我监督”,特别是宅基地自治,实现村级议事实体化,极大地调动了村民参与集体资产经营、公益事业管理的积极性,基层组织凝聚力、号召力随之增强。土地制度改革在政府管控下靠内生动力推进,试点政策呈现出旺盛生命力。二是通过向镇级下放存量宅基地审批权限和授权组建土地综合执法机构,农房审批时间由 3 至 6 个月缩减到 20 天左右,有力破解了农房违建“管得着看不到”“看得着管不到”的问题。三是通过健全“村民自治+服务下沉+总量控制+全程监督”的土地管控体系,促进了权责统一,遏制了违法失范,全县农村违法用地较试点前减少 80%以上。

## 四、主要结论

基于上述分析可以看出,泸县落实农村土地集体所有权,稳定农村土地承包关系,在此基础上综合推进农村“三项土改”试点,构建农村宅基地进退机制,规范农村土地征收,引导和规范农村集体经营性建设用地入市,形成所有权、承包权、经营权分置和经营权流转的格局,下活了农村土地整盘棋,形成了综合效应叠加的多赢格局。首先,从土地利用的效应来看,推进了集约节约用地。通过实施“三块地”改革,单独农房用地少了,不仅农村用地大为减少,同时通过集中使更多的用地得以共享,土地空间、用地结构优化,有效集约节约用地,土地效益大为提高。其次,从受益主体的效应来看,各方面得到了好处。实施“三块地”改革,对农户来说,要么挣了钱,要么住上了更好的房子,还可能二者兼得;对当地村居民而言,可以得到土地增值分红,享受更好的基础条件和公共服务;对村集体而言,收益增多,掌控资源更多,可以为当地、为老百姓干更多更好的事;对县、乡政府来说,税收收入增加,综合实力增强,加大了调控权和统筹能力。再次,从受益领域的效应来看,推进了多领域发展。实施“三块地”改革,推进了道路等公共基础设施建设;促进了产业发展、结构优化升级,推进了农业和工业甚至三产融合;加快了教育、医疗、文化、体育、社保等社会事业发展。最后,从人本身发展的效应来看,促进了农民的开化进步。通过实施“三块地”改革,农民思想观念得以转变,更加开放,有利于打开思路加快发展,有利于市场经济培育发展;农民规则意识得以提高,促进了依法治理,推进了村民自治,农村管理水平得以提升。

在研究中我们发现,泸县的农村“三块地”改革还在进行中,试点中也遇到一些问题和困惑。一是宅基地有偿使用费征收缺乏强制力,收取主体是村一级,依靠的是村民自治,目前尚无法律条文支撑,约束力不强,强制力不够,于法无据,征收困难。二是宅基地退出机制还不够顺畅,从泸县的改革看,农户申报退出的宅基地数量较大,节余指标流转有不少限制,地方政府保底收购压力较大。三是改革试点政策联动性需要加强,农村土地制度改革涉及集体经营性建设用地调整入市转用审批、村庄规划编制审批等

事项,政策依据缺失。四是三项试点成果显化还不够充分,特别是前置补偿安置协商和尊重绝大多数人的土地征收制度改革试点,出现了漫天要价的现象。

## 五、政策建议

农村土地是农村集体所有的重要资源,是农民生产生活的空间载体和增收致富的核心资产,农村“三块地”改革必须以“三权分置”为指针,坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线不动摇,规范有序推进,扩大改革的综合叠加效应。为此,提出以下政策建议。

### 1. 解决法律层面的问题,修订完善土地法等相关法规

国家在实施“三块地”改革时便明确,试点地区暂停实施土地管理法、城市房地产管理法等6个条款。在试点中又遇到一些法律障碍,建议加强立法修改,从而破除法律障碍。如在法律上明确轻微违法超占情形,作出“拆除复垦或者向村集体经济组织缴纳有偿使用费”的规定;明确宅基地属于集体建设用地性质,节余指标可以入市流转;明确被征地户明显高于本地区补偿安置水平之上要价的,可以采取适当措施强制征收。同时出台规划审批、税收、户籍、社保等配套政策,完善相关制度,推进“三块地”改革在法律、政策、制度框架下规范进行。

### 2. 跨区域扩大土地指标交易范围,使入市土地交易增值

对宅基地改革节余的土地指标,首先考虑在县域内平衡交易,进而争取富余指标在市域、甚至跨市交易,同时与城乡土地增减挂钩等政策结合起来,让贫困落后地区土改节约出来的指标,通过在发达地区、在大城市异地交易实现增值,挣得更多资金用于推进“三块地”改革和帮助农民增收、促进地方发展。

### 3. 以县为单位成立土改经营公司,构建国有主导经营平台

由县国有资产管理部門牵头成立国有控股经营公司,负责农村土地改革经营。可通过设立政府基金,农户、集体经济、社会资金参股等多种形式,或通过集体经济组织成员授权,共同出资成立资产管理公司或股份合作社,建立现代企业治理模式,以平台公司经营和推动“三项土改”,推进农民住房、乡村基础公用设施建设和产业发展等,形成合力推进农村改革发展,推进乡村振兴,使“三块地”改革的综合、叠加效应越来越明显。

## 参考文献:

- [1]张红宇.准确把握农地“三权分置”办法的深刻内涵[J].农村经济,2017,(08).
- [2]徐超.“三权分置”下土地经营权注销登记的功能解析及制度完善[J].农村经济,2017,(06).
- [3]庄开明,黄敏.农村宅基地自愿退出中的要价博弈均衡分析[J].经济体制改革,2017,(05).
- [4]吴爽.城乡统筹发展背景下农村土地流转的制度创新[J].理论观察,2011,(01).
- [5]王丽艳,杨楠,王振坡.土地产权制度、户籍制度与城乡统筹发展研究[J].农村经济,2017,(07).
- [6]熊启靖,过建春.新型城镇化背景下的土地产权制度改革[J].农村经济,2017,(06).

---

[7] 邹伟, 徐博, 王子坤. 农户分化对宅基地使用权抵押融资意愿的影响——基于江苏省 1532 个样本数据[J]. 农村经济, 2017, (08).

[8] 张银银, 马志雄, 丁士军. 失地农户生计转型的影响因素及其效应分析[J]. 农业技术经济, 2017, (06).

[9] 郭冠男. 农村“三块地”改革试点进展及思考——以四川省泸县为例[J]. 中国经贸导刊, 2016, (24).

[10] 姚树荣, 熊雪锋. 以宅基地有偿退出改革助推易地扶贫——四川省泸县“嘉明模式”分析[J]. 农村经济, 2017, (02).