

---

# 农民“沉睡资产”的激活探讨

## ——农村土地制度改革的浏阳路径

邓彬<sup>1</sup>

(中共湖南省委党校、湖南省行政学院经济学教研部, 湖南 长沙 410006)

**【摘要】:**近年来,我国农村土地的“沉睡资产”没被唤醒,农民拥有土地资产却不能带来收益,国家正尝试通过宅基地制度改革、农村土地集体经营性建设用地入市改革和农村土地征收制度改革等三项试点,唤醒农村土地这份“沉睡的资产”,增加农民财产性收益。湖南浏阳市作为国家试点地区之一,通过三项改革试点,探索出了一条“三破一统”的浏阳路径。

**【关键词】:**农村土地 沉睡资产 浏阳路径

**【中图分类号】:**F2 **【文献标识码】:**A

党的十九大报告提出实施乡村振兴战略,乡村振兴离不开制度改革,湖南省浏阳市农村土地制度改革的先行先试为我们提供了宝贵的经验借鉴。浏阳市作为全国33个农村土地制度改革试点地区之一,通过宅基地制度改革,农村集体经营性建设用地入市和农村土地征收制度改革三项试点,探索出了一条“破冰”、“破颈”、“破壁”和“统筹”的浏阳路径。

### 1 农村宅基地制度改革“破冰之旅”

2015年3月,浏阳市开启农村宅基地制度改革的“破冰之旅”,宅基地自愿退出、有偿使用、跨村跨镇流转……浏阳市走出了一条农村“宅改”新路径。

破冰一:跨村镇流转。

所谓跨村镇流转意指我国农村农民拥有的宅基地使用权流转不仅仅限于本农村集体经济,而是打了这个界限,允许其在区域内流转,凡符合“本市农村户口、一户一宅、原有的宅基地已退出复耕”条件的,均可对按规定流转的宅基地连同附属房屋颁发不动产证书。

本着大胆创新的精神,早在十几年前,浏阳市就开始在南山村试点尝试力推村居建设,这期间修建了3个集中居住点,这3个集中点先满足本村村民的需要,其后再拿出一些土地“出让”给来自外村的村民——外来户建房,集中居住小区的基础设施和公共设施所需资金均来源于卖房所获收入,这样大大改善了南山村的人居环境。“出让”的大胆尝试,让村级有了资金,让小区越来越美。

---

<sup>1</sup>**作者简介:**邓彬(1974-),女,湖南邵阳人,中共湖南省委党校、湖南省行政学院经济学教研部教授,研究方向:宏观经济管理理论与政策。

---

跨村镇流转为农民抵押贷款带来了新的希望,让农民真真切切地把资金用在所需的发展上让他们有了更新的渠道更宽的渠道做他们自己想做的事情。农村“沉睡资产”终于被激活,变成“活资本”,农民可以通过这个“活资本”来发家致富了。目前,浏阳市共有 10 家银行开展了农房抵押贷款业务,贷款金额将近 80 亿元,受益的农户达 1.62 万户。农民的腰包鼓了,建成美丽乡村的意愿更为强烈,跨村镇流转后,浏阳市先后创建了二十多个美丽乡村,四十几个幸福屋场。

破冰二:有偿使用。

有偿使用是指针对宅基地超面积者,开出收取有偿使用费的“良方”,明确了农户的宅基地法定面积,对于未超过法定面积的农户可以无偿使用;而超过法定面积的农户,必须针对超过部分收费,实行有偿使用。

为了推动超标宅基地的有偿使用工作,一方面浏阳市大瑶镇加大宣传力度,将改革的目的和意义讲深讲透,让村民都理解、支持这一改革新政。另一方面强化确权登记的规范,有偿使用、付费确权后,农户才能办理《不动产权证书》,有效实现农村宅基地有偿使用与不动产权证登记试点工作的两轮驱动,两者相互促进。

浏阳市统计局的数据显示,目前南山村已有 200 多户农民主动缴纳了超面积部分的宅基地有偿使用费。当然,也不是所有农民都愿意有偿缴费,小部分不愿意缴费的,会主动拆除了多占部分的农房,拆除后办理了房屋所有权和宅基地使用权二合一的不动产权证。

破冰三:有偿退出。

有偿使用催生有偿退出。有偿退出是指进城农民自愿退出自己的宅基地,集体或者政府给予一定的补偿的制度。农民进城退出宅基地后其农村集体成员的身份仍然可以保留,如果农民需要重返家乡置业,可以通过公开竞价再取得宅基地使用权,使有偿退出的农民有“后路”可走,也为他们保留‘回乡’通道,有偿退出的后顾之忧随之消除。浏阳市大瑶镇南山村其中的一个集中居住点——新河小区首批居住了 28 户农民,除 2 户是本村镇外,其他均来自于外村镇。小区在建设前,曾有 7 户零散的农房,为建设集中居住点他们必须退出,7 户中 3 户为有偿退出,4 户为无偿退出。有偿退出政策实行后使农村宅基地使用瞬间“活”起来。

破冰四:一户一宅。

一户一宅是指每一户农村居民只能获得一处宅基地,针对多余宅基地必须以无偿的方式退出。

浏阳市一直强力推动“一户多宅”的有序退出工作,并于今年开展“一户多宅”集中整治行动,以此有效遏制土地浪费现象和多宅衍生问题,规范土地管理和建设秩序,营造更加美丽宜居的乡村环境。对于异地安置户原有的宅基地、居民点原址上退出的老宅基地和拆除的“一户多宅”土地,大瑶镇坚持复垦,节省出面积可观的农村建设用地,成了集中居民区建设的用地来源,也能创造更多可供出让流转的宅基地使用权。

截至 2018 年底,浏阳农村宅基地制度改革共完成大瑶镇芙蓉小区、新河小区,沿溪镇蝴蝶小区等统建联建住宅 300 余户,节约用地 5.4 万平方米;开展北盛镇边洲村宅基地退出复垦项目,退出宅基地约 50 宗,复垦规模达近 100 亩,新增水田近 40 亩。共有 45 万宗宅基地完成确权,确权率达 90%以上;共收取近 600 万元宅基地有偿使用费,拆除“一户多宅”1.46 万宗(含杂屋);办理农村宅基地流转 376 宗、面积 90.2 亩。

## 2 农村集体经营性建设用地入市改革的“破颈之旅”

随着浏阳市城乡一体化的快速推进,各项建设用地面临巨大的供需矛盾,供给缺口越来越大。农村集体经营性建设用地入市

改革填补了这个供给缺口。

2017年上半年,浏阳市大瑶镇南阳村第一宗农村集体经营性建设用地入市地块正式成交,原扁塘完小地块经网上挂牌公开出让,浏阳市大瑶金色摇篮幼儿园以90万元最高报价竞得。短短三个月,浏阳就完成了首宗挂牌入市出让,其中的关键在于:一是浏阳制定了民主表决、入市申请、乡镇审查、部门审核、方案审批、公开交易、结果公示的一套完整的入市程序;二是建立了“城乡地价一体化”基准地价体系,将全市各乡镇(街道)分为4个等次,为农村集体经营性建设用地评估和入市交易提供了价格参考;三是开发了集体经营性建设用地网上挂牌出让系统,探索了协议出让、挂牌出让等多种市场交易方式。先后成功促成大瑶南阳村原扁塘完小地块、葛家镇、马家湾农产品交易市场项目等10宗农村集体经营性建设用地使用权入市交易。面积527.58亩,成交总价款5893万元,农民获得收益5250万元。土地入市成为农民增收致富新途径。同时,也吸引了一大批工业项目,休闲旅游项目纷至沓来。

2017年11月,浏阳市试行《浏阳市“建设权证”管理办法》,“建设权证”通过复垦复绿宅基地、闲置工业用地形成。根据此办法,所在集体经济组织每复垦复绿一亩耕地,就会因此置换一亩地的“建设权证指标”。“建设权证”采用“一托三”的做法。即除了建设用地和补充耕地指标,它还附带了土地利用总体规划指标。这意味着,354.38亩“建设权证”不需要再额外申请土地利用总体规划指标。“一托三”的做法,让项目报批建设的效率大大提高,至少在国家级层面的试点中,这个做法是国内首创。

在浏阳永安镇西湖潭村,一个名为“星辰置业”的公司,准备兴建一个家具制造聚集产业园。启动建设前,产业园获得批三类指标:建设用地指标、补充耕地指标、土地利用总体规划指标。经过民主协商,西湖潭村及其五个村民小组(土地所有权人)统一委托村级合作社——浏阳市湘惠土地专业合作社作为入市主体,将一期用地354.38亩集体建设用地使用权参照基准地价作价3800万元入股到浏阳星辰置业发展有限公司,占股比例10%。

入市前永安镇西湖潭村每亩地租金不到800元/年,入市后一亩地的分红就有8000元/年,分红所得30%归村集体合作社,70%归村民,村民每年一亩地就有5600元的收入。该项目农民2017年可获得土地股份分红收益283.5万元,五个村民小组人均年分红收益2827元。

随着社会经济发展收入不断增长,预计50年分红收益总量可达1.7亿元,年投资回报率约为8%,极大增强了群众获得感,确保了农民长远利益,实现了共同富裕。目前,浏阳共完成大围山淬火液厂地块等近20宗农村集体经营性建设用地入市,面积649.27亩,成交总价款7233万元。

### 3 农村土地征收制度改革的“破壁之旅”

随着农村宅基地的跨村镇流转,集体经营性建设土地的入市创收,浏阳市农村土地的价值大幅度提升,浏阳市委市政府开始大胆尝试农村土地征收制度这堵矗立在改革面前的“硬墙”的“破壁之旅”,试点成效越来越显著。

浏阳市通过多种方式如缩小征地范围,规范征地程序,便利群众维权,健全多元保障等,探索农村土地征收制度改革试点。改革试点以来,浏阳市政府制定了《浏阳市土地征收试点目录》,强化前期听证程序,前置社会稳定风险评估和推行民主协商机制等优化征地程序。免费为被征地农民提供各种就业创业服务,将符合条件的被征地农民纳入养老、医疗等社会保障体系。

不断规范征地程序,赢得了群众的理解和支持。一位浏阳农民这样说:现在我们浏阳市试点区的农民即有农房租金收入,还可以享受城镇职工医疗保险和养老保险,农村生活过得比城市人还舒服”。把农民对于美好生活的期待转化为现实,让农民取得实实在在的收益。

---

## 4 农村土地制度改革三项试点的“统筹之旅”

浏阳市农村土地制度改革坚持系统性思维,统筹推进三项改革试点工作,全力做好与经济社会发展大局和相关改革的统筹协调,最大限度释放改革的综合效应和政策红利。准确把握农村土地制度改革三项试点间的内在联系,推动三项改革统筹协调推进。

浏阳市三项试点的“统筹之旅”最典型的案例是浏阳永安镇家具制造产业集聚区的打造,永安镇原有家具企业 400 多家,这些企业规模均不大,多为家庭作坊式生产,散乱现象严重,如何集中起来形成规模有序的分工协作,从而实现转型升级?面对此思考,浏阳准确把握三项改革试点间的内在联系,顺势而为。以“三个围绕”为中心,顺利地步入了三项改革试点的“统筹之旅”:围绕项目怎么落地,浏阳市首先严格界定征地范围,把入市与征收界线合理区分。项目落地的保障明确以入市方式进行。一改征地的繁琐程序,在一个月时间内完成了所有用地手续。围绕用地指标怎么来,按照建设权证管理办法将沙市、镇头等乡镇退出的宅基地、废弃的工矿用地等复垦复绿后折算为建设用地指标,异地调整解决该项目用地指标 352 亩。实现了宅改与入市的有机结合。围绕土地收益怎么分?坚持土地增值收益集体所有,全员共享,该项目中沙市、镇头等乡镇获得集体建设用地复垦项目收益 980 多万元。永安镇入市土地作价 3800 万元,获得 10%的股份,农民年均可获得 10000 元/亩的分红,建设权证管理办法试行以来,浏阳累计促进宅基地退出 2231 亩,复垦复绿面积 823 亩,惠及农民 1.58 万人,实现了改革互利共赢。

浏阳市农村土地制度改革三项试点的“三破一统”路径已明显取得了阶段性成效,许多经验做法也有可复制可推广,但改革任重道远,一些关键性问题仍然需要进一步研究。浏阳市农村土地制度改革将以党的十九大精神为的指引,不忘初心,牢记使命,继续以激昂奋进的姿态,全力推进改革工作,奋力开创乡村振兴战略的新篇章。

### 参考文献:

- [1]孔祥智,张琛.十八大以来的农村土地制度改革[J].中国延安干部学院学报,2016,(3):116-122.
- [2]夏柱智.农村土地制度改革的进展!问题和启示——基于 33 个试点的资料[J].云南行政学院学报,2017,(5).
- [3]张守夫,张少停.三权分置-下农村土地承包权制度改革战略思考[J].农业经济问题,2017,(2):9-15.