贵州省湄潭县“三块地”改革做法及启示

袁霞 韩德军¹

(贵州财经大学 公管学院, 贵州 贵阳 550025)

【摘要】: 论述贵州省湄潭县“农村土地征收”、“集体经营性建设用地入市”、“宅基地制度改革”（“三块地”改革）的做法。结合其他省份在“三块地”改革中的成效，得出“三块地”改革的重要价值，以期从湄潭实例中为农村土地制度改革提供启示。

【关键词】: “三块地”改革 启示 湄潭县

【中图分类号】 F321 **【文献标识码】** A

近几年来，随着国家“大扶贫”政策的推进，贵州作为脱贫攻坚的主战场，开创了一条“贵州模式”，尤其是在农村土地这一方面。本文从“三块地”改革入手，深入分析湄潭县“三块地”改革试点做法，以一种新型的视角来看新一轮的农村土地制度改革，将“三块地”改革作为研究媒介，研究农村相关土地征收模式，为相关后续研究试图构建“三块地”改革理论框架，平衡各主体利益关系，做到国家、政府、集体、农民的利益得到有效维护。

1 问题的提出

湄潭作为 2015 年我国推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度改革（“三块地”改革）中 33 个试点县之一，试点实践中的“三块地”改革由 2015 年 1 月 1 日开始到 2017 年 12 月 31 日结束，再被延长到 2018 年 12 月 31 日。显然，在推进“三块地”改革的进程中，积累了很多土地改革经验。试点延期，是为了能将三项改革更加深度融合，为全面评估改革试点以及为其他地区带来更有价值的经验，让利益更大。

2 贵州省湄潭县“三块地”改革做法

湄潭县是贵州省唯一的农村“三块地”改革试点县。农地制度金融体制的改革从 1988 年开始，农村土地制度改革的探索从未间断过。2019 年基本上实现了“四确”（确权、确员、确股、确管）和“四同”（同地、同价、同权、同管），使农民真正得到实惠。

2.1 集体建设用地入市

湄潭作为新型农业县的“集体建设用地入市试点区”，要实现“同权”、“同地”、“同价”、“同流转”的路还很长，需要严格的控制和监管农民为了利益而将“集体经营性建设用地”给入市了，必须坚持农业耕地的红线不被触碰。张玉梅等（2016）认为贵州湄潭作为全国集体经营性建设用地改革试点之一，其在法律制度方面有很多框架，实现了“同价”、“同市”，

作者简介: 袁霞（1994-），女，贵州财经大学公管学院研究生，研究方向：土地资源经济与政策。韩德军（1980-），女，教授，博士，研究方向：土地资源经济与政策。

基金项目: 贵州财经大学研究生校级课题《贵州省湄潭县“三块地”改革联动机制研究》（2018ZXSY82）。

让农村集体土地效益得到增值。“三块地”是一个有机的整体，宋具兰等（2016）以贵州省湄潭县为例，对农村集体建设用地模式、经济效益、社会效益、生态效益四个方面进行详细的评价，认为要加强生态环境的建设，实现流转效益的最大化。

湄潭是全国首先进行集体经营性建设用地入市的地区之一，怎样更好的发展，首先要界定其主体范围，其次是构建合理的分配机制，最后是要完善相关的配套改革。刘守英（2017）指出湄潭进行的农村土地制度改革，一是确员定股东，二是确员定资产，三是确权定归属，实现了农民的财产性收入。张义博等（2018）认为农地入市，一定要明确主体、范围、平台的构建。要将农村股份合作经济社赋予独立的法人地位，深化农村土地制度的改革。

总的来说，改革的现状不再强调集体建设用地的参与者是外面的机构组织，还是本集体经济组织，不管是农村户口，还是城镇户口，都可以进行集体建设用地的入市。使得城市与农村之间的土地与资金的界限被强制性的打破。

2.2 农村土地征收

根据《2019年湄潭县农村土地制度改革三项试点推进工作方案》的通知，以湄潭双河湿地公园为例，农村土地征收严格按照标准执行，试点地区将农民土地进行评估，采取不同土地不同价格补偿机制。农村土地征收补偿得到了湄潭各地农民认可和配合。但是，在宅基地、建设用地以及宅基地征收补偿方面的工作难度极大，之前进行的征收工作还没有结束，试点地区延长了其征收进程。

农村土地征收问题关乎农村土地权益问题。土地征收之所以引起全社会的密切关注，是因为征收涉及到地方政府、农村集体和农民等相关各方的重要利益。不公正的土地征收补偿，使得这些主体之间的利益平衡被打破，从而产生各种矛盾与冲突。一组平衡的利益关系被打破，往往意味着特定的主体从其中得到更多的利益，并且超过了其应得份额。土地一旦被征收，农民将失去“饭碗”，如何进行合理有效的补偿，以解决农民日后缺少土地带来一系列生存问题，湄潭县政府也在积极探索，根据方案成立专班，认真做好农村土地征收试点地区土地征收及民生保障工作。

2.3 宅基地制度改革

在湄潭镇村进行的宅基地改革中，县政府从保护农民利益出发，严格按照国家政策进行宅基地退出。宅基地也形成“三权分置”格局，宅基地在2017年作为全国首宗登记为集体经营性建设用地，使得湄潭县开辟出一条新的宅基地与集体建设用地共同作用的“两块地”联合，也为更多地区的“三块地”改革相互联动提供了借鉴。

综上所述，湄潭县进行的“三块地”改革是分散的。在各个镇实行单项，使得“三块地”改革是孤立的，没有得到很好地联动，即使宅基地与集体建设用地、土地征收有联动，但还没有形成高效联动机制。由于其土地特殊性及推行过程中的阻力。部门间应该建立数据共享机制，打通各个试点。使三项改革融合发展，统筹推进。

3 贵州省湄潭县“三块地”改革启示

3.1 尊重群众主体地位，政府联动

尊重农民的首创精神，将农民的地位放在第一位，尊重农民与土地之间的紧密关系，将农民诉求适时上升为顶层设计。在进行“三块地”试点中，湄潭县政府始终把农民利益放在第一位，开展大量调研，坚决做到农民“自愿”落实国家政策。做到农民与政府平等地位，农民与政府联动，共同为“三块地”政策推进做出努力。湄潭改革的成功推行，充分体现了农民主体地位、农民与政府联动的模式，使得在农村土地制度改革的实践中，走出了一条湄潭模式。

3.2 尊重农村实际情况，探索出适合自己的农村土地制度

湄潭县从农村实际情况出发，不断改革农村土地制度，牢牢坚守“增人不增地，减人不减地”政策，形成了一套湄潭土地体系，将改革恰到好处的实施，促进了湄潭农地制度的建立。遵循湄潭当地的土地政策，最大程度地发挥着自身优势，量身定做适应农民的土地政策。不管在什么情况下，不盲从地照搬照抄别人的土地政策，从客观实际出发，以农村实地调研数据为基础，推进土地政策的落实。湄潭在进行土地改革时，不仅在全县进行试点调研评估，也到全国各个试点地区进行了调研，在充分认识湄潭土地改革历史经验和现有土地资源格局情况下，从湄潭农村实际情况出发，探索属于自己的土地改革之路。

3.3 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

湄潭牢牢坚持国家政策，工作的基础是必须坚持三条底线为准则。在进行各项土地政策的推进中，湄潭县始终坚持土地公有制性质未曾改变、耕地红线未曾突破、农民利益未曾受损的前提下，进行了一系列的“三块地”改革，将土地资源变为资金，让农民切切实实的得到好处，使土地资源发挥到最大价值。

3.4 坚持“三块地”改革协调运行

湄潭在各镇试点村中进行的“三块地”改革，一开始确实是独立成块，独自承担试点单项改革。后期在进行试点政策运行中，发现某一项孤立的进行是不合理的，必须“三块地”相互融合，协调推进才能进行达到效果。尽管目前的“三块地”融合推进还没有完全形成体系，相信在接下来的政策推行中，一定会突破目前困境，将自身优势发挥到最好。等到试点成熟后，将经验分享给各个地方，形成一套适用于中国特色的土地制度模式。

4 结语

各省都在积极探索“三块地”改革的独特模式，改革的目的大都围绕一个“利益”进行的，以追寻土地增值收益在中央政府、地方政府、集体、农民之间的分配机制。我们要把握农村土地制度三项改革之间的关系，将“三块地”之间的关系探究清楚。“农村土地征收改革”是关联“集体经营性建设用地入市”、“宅基地制度改革”的纽带，三者是相互联系密不可分的。

参考文献：

[1]张玉梅，王子柱. 中国农村集体经营性建设用地入市改革研究——以贵州湄潭农村集体经济经营性建设用地拍卖案为例[J]. 改革与战略，2016，32(03)：69-73+135.

[2]宋具兰，罗海波，吴琳娜，等. 欠发达地区农村集体建设用地流转绩效评价——以贵州省湄潭县为例[J]. 山东农业科学，2016，48(08)：167-172.

[3]刘守英. 新一轮农村改革样本：黔省三地例证[J]. 改革，2017(08)：16-25.

[4]张义博，申佳. 建立城乡统一建设用地市场的探索——贵州省湄潭县农村集体经营性建设用地入市改革调查[J]. 中国发展观察，2018(21)：114-118.

[5]湄潭县人民政府·政府办文件·关于印发2019年湄潭县农村土地制度改革三项试点推进工作方案的通知[EB/OL]. <http://www.meitan.gov.cn/doc/2019/04/25/33934.shtml>.

[6]湄潭县人民政府·政府文件·关于对湄潭县双河湿地公园建设项目区域内房屋征收与补偿安置的决定[EB/OL].<http://www.meitan.gov.cn/doc/2017/09/12/22214.shtml>.

[7]湄潭县人民政府·湄潭要闻·全国首例宅基地分割登记入市[EB/OL].<http://www.meitan.gov.cn/doc/2017/12/28/23988.shtml>.