

优化土地利用 促进乡村发展

张峰松 徐海贤 朱昱

2020 年中央一号文件提出“通过村庄整治、土地整理等方式节余的农村集体建设用地优先用于发展乡村产业项目”、“新编县乡级国土空间规划应安排不少于 10% 的建设用地指标，重点保障乡村产业发展用地”、“农村集体建设用地可以通过入股、租用等方式直接用于发展乡村产业”等政策要求，为乡村产业发展注入了新的动力，为今年全面建成小康社会提供了重要保障。

为实施乡村振兴战略，江苏省探索出了一系列符合地方实际、可推广可复制的试点政策，如常州市武进区的集体经营性建设用地入市、苏州市“三优三保”、盐城市阜宁县的农村宅基地有偿退出等。这些试点政策在盘活农村集体土地、促进集体土地节约集约、挖掘乡村产业发展空间等方面发挥了重要作用。为进一步落实好 2020 年中央一号文件对推进乡村产业发展的相关要求，需要充分考虑江苏省乡村产业发展特点、存在问题，加强乡村产业发展引导，加大乡村产业发展用地保障，调动集体经济组织在乡村产业发展中的积极性，为江苏全面实现基本现代化注入发展动力。

加强分区分类引导，制定差别化的土地利用策略。江苏省不同地区乡村的区位条件、资源禀赋不同，社会经济发展水平差异巨大，应针对不同地区乡村发展诉求，结合主体功能定位，制定差别化的用地保障政策，推动乡村产业优化布局。城镇化发展区在沿江地区分布相对集中，乡村土地利用存在工业用地粗放利用、布局无序等问题。在土地利用策略上应当引导工业用地逐步向园区集中，居住用地向公共服务条件好的中心城镇集中，利用区位优势承接城市功能外溢，加强城乡产业融合发展，推进都市农业、观光农业、休闲旅游等产业发展。重点生态功能区集中分布在苏南丘陵、淮宿黄泛平原和里下河低洼平原区，乡村土地利用存在建设用地集约度低、生态保育不足等问题。在土地策略上应加强生态空间保育，加大生态搬迁力度，引导人口、产业向中心城镇和“集聚提升”类村庄集中，适度加大乡村旅游、健康养老、民宿民俗等产业用地供给，合理保障“特色保护”类村庄发展特色产业用地需求。农产品主产区集中分布在沿海和沿东陇海线地区，乡村土地利用存在村庄布局散乱、产业用地不足等问题。在土地利用策略上应加强“搬迁撤并”类村庄的整理力度，推进“集聚提升”村的基础设施和公共服务设施配套，支持发展优势基础产业，推进农业规模经营，合理保障特色农业、农产品加工、乡村旅游等用地需求。

探索超标住宅用地有偿使用，加大建设用地盘活力度。江苏省农村建设用地规模居高不下，人均农村居民点用地不降反增，2019 年年初全省农村居民点用地规模达到 1563.6 万亩，全省农村居民点用地占建设用地总规模的比重达到 44.8%，其中苏北地区达到 50.8%，全省农村人均居民点用地规模达 426 平方米。农村建设用地规模大与乡村产业发展用地不足形成了鲜明对比，在加强农村低效、闲置建设用地调查，加大农村建设用地整理力度的同时，可通过探索实施超标准宅基地有偿使用制度，倒逼超标准使用宅基地的农户退出部分建设用地，为乡村产业发展提供用地保障。依据农村宅基地确权成果和江苏省宅基地使用标准，调查超标准使用宅基地户数及超标规模，根据超标规模探索制定差别化的超标宅基地有偿使用制度。对于通过拆除附属房等方式能够控制在标准之内的，鼓励限期自行拆除；对于不愿拆除或无法拆除的，实行超标宅基地有偿使用。对非本集体经济组织成员通过继承房屋或其他方式使用本集体宅基地的，按照确权的宅基地使用面积实施有偿使用。超标宅基地有偿使用费收取标准由各地根据经济状况、宅基地超标情况制定。超标宅基地收费标准制定应履行公示、听证等程序，扩大公众参与程度。超标宅基地有偿使用费由村集体经济组织管理并接受村民监督。



探索农村建设用地储备机制，调动集体经济组织积极性。常州市武进区农村土地制度改革三项试点政策的实施在一定程度上调动了集体经济组织发展乡村产业的积极性，江苏省集体经营性建设用地入市制度日趋完善。而在集体经济不发达的地区，存在集体经营性建设用地规模小、分布零散，不具备入市条件等问题。在符合规划前提下，探索建立集体建设用地整理储备利用机制，有利于调动集体经济组织参与土地整理储备的积极性。一是进一步缩小土地征收的范围，除基础设施、公共服务设施等具有公益性项目建设可征收集体土地外，原则上将具有收益性的项目用地由集体经济组织作为权利主体进行出让，扩大集体经济组织参与土地整理储备的范围。二是依据国土空间规划，探索建立建设空间内现状建设用地、农用地、未利用地等全地类的土地整理储备机制，集体经济组织可自主或者委托土地储备整理机构进行整理储备。整理后储备的集体建设用地在符合规划的条件下，村集体经济组织可以通过出让、自主经营、合营、租赁和入股等方式加以利用，出让、经营等获得收益由集体经济组织管理，集体内部成员享有监督权和收益分配权利。

推进宅基地跨自然村使用，促进乡村居住空间集中集聚。根据江苏省实际情况，同一行政村内划分若干个自然村（组），宅基地使用权、农用地承包经营权均在自然村（组）成员内部分配，跨自然村（组）使用宅基地存在一定限制，特别是在苏北、苏中地区，各自然村居住空间相对独立，不利于推进行政村内居住空间集中集聚。在同一行政村内，推进“集聚提升村”和“集中居住区”建设不可避免需要跨自然村（组）申请使用宅基地，必须打破传统的宅基地使用方式。一是依据宅基地确权成果，在符合宅基地使用政策的前提下，允许同一行政村内跨自然村（组）的宅基地交易；二是“集聚提升村”和“集中居住区”新增宅基地、公共服务和基础设施建设用地占用涉及自然村（组）的土地，应在行政村委员会协调下，通过经济补偿、土地置换等方式给予被占用土地的自然村（组）、农户补偿。

发挥集体经济组织的作用，扩大农用地集中经营规模。2019 年年初江苏省农村承包地流转比例超过 60.5%，农业综合机械化水平超过 84%，农业信息化覆盖率超过 61%，总体来看，在全国处于领先水平。但承包地流转方式以农户自主流转为主，流转后仍然存在地块分布零散、经营规模较小等问题。农用地集体经济组织统一经营制度，可以解决经营规模小的问题，有利于现代农业的规模化、机械化、自动化生产，也有利于发展粮食种植、水产养殖、设施农业等不同方向的职业农民，可以进一步解放农村劳动力，促进农户集中居住、壮大乡村产业。可在农用地承包经营权确权成果基础上，探索推进以集体经济组织为最小单元的农用地统一经营制度。集体经济组织可以将集体内部的农用地经营权集中，安排部分职业农民进行统一经营，推进农用地经营的规模化、机械化、自动化，扣除必要的经营成本后，经营收益按承包确权成果分配到户。集体经济组织也可以在确保经营收益不降低的前提下将经营权出租给种粮大户、农业企业等，

由种粮大户、农业企业对农用地进行统一经营，推进现代农业发展。鼓励省内农垦集团、沿海开发集团等具有农场经营管理经验的国有企业对口帮扶苏北扶贫开发重点片区的村开展经营，促进农业经营管理现代化。