

“一户三权”集成管理改革的武进探索

陆佳玉 戴俊 / 江苏省常州市武进区农业农村局

规范和保障农村土地承包经营权、集体收益分配权、宅基地资格权三项权利权益，是深化农村集体产权制度和土地制度改革的重要内容，结合江苏省常州市武进区正在探索开展的“一户三权”集成管理改革实践，加强农村集体“一户三权”集成管理研究，利于推动农村集体经济组织建设与管理，筑牢扎实搞好确权、稳步推进赋权、有序实现活权的管理基石，为实现权益保障、还权赋能和有效治理改革目标提供有力支撑。

探索改革的动因

基础要素底数不清。武进区农村集体经济组织成员三项权益数据精细化管理水平难以满足当前管理的需要。因农村土地承包权、宅基地资格权、集体经济组织成员权三项权益确认工作并非同步进行，时间跨度大，基础数据统计口径存在出入。同时，农村集体资源性资产、部分经营性资产无法货币量化，农村会计信息无法全面反映农村集体资产状况，账外经营性资产及资源性资产成为当前农村“三资”监管的盲区。

制度顶层设计滞后。首先表现在基础概念界定不够明确，历史上，农村主要以户籍作为成员认定的主要依据，但户籍制度改革打破了传统二元户籍结构的制度壁垒，户的概念、成员资格界定与三项权益数据息息相关，现行的资格认定标准相对滞后于农村社会实践。其次，目前三项权益由不同的业务部门主管，且三项权益发生背景不同、发挥功能有异，使得三项权益数据管理在制度设计上缺少系统性的考量，从而造成三项权益数据平台难以互联互通、共建共享，导致管理成本的重复支出。

成员跨集体流动加剧。在城镇化进程中，土地资源价值凸显，产权界定带来的社会矛盾日渐突出，尤其是人口流动大的地区，原住民与户籍回迁户之间的利益争夺，婚姻关系、异地升学等导致的户籍变动，大大增加了成员资格重复认定、权益重复享受的可能性和管理的复杂性。

实施改革的基础

抓住了改革机遇。2014年全区开展农村土地承包经营权确权登记颁证试点工作，全面完善农村二轮土地承包关系。2015年以来，武进区持续开展2轮全国宅基地制度改革试点，建立了一次认定、相对固定、长期稳定、动态调整“三定一动”宅基地资格认定管理制度，“制度+数字+长效+应用”的管用结合机制基本形成。2019年以来，全面开展农村集体经济组织“登记赋码”改革试点，全区村（社区）股份合作社纳入全国统一社会信用代码制度体系管理。进一步规范和完善了土地承包档案管理，建立健全农村土地承包经营权档案和电子信息系统。

形成了数据成果。全面完成产权制度改革，全区196个村均已完成农村集体产权制度改革，村（社区）股份经济合作社全面建立并规范运行，量化集体净资产82.26亿元，全区累计建立股份经济合作社256家，改革总体完成率100%。确认经济组织成员65.7万人，确权农户18万户。全区155个行政村基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证，确权承包农户100283户，完善承包合同97858份，占需确权农户的97.58%；发放农村土地承包经营权证书94642份，占需确权农户的94.37%；完成一档确权资料归档93963份，占需确权农户的93.7%。已完成全域农村集体经济组织宅基地资格认定、农村房地一体确权颁证以及宅基地基础数据补充调查，宗地数据成果全面形成，全区农村居民住房共12.12万宗，宗地面积3.05万亩，按照“应登尽登”原则，完成房地一体农村宅基地确权登记颁证近8万本。

完善了制度机制。根据不同历史阶段的经济社会发展情况，结合集体经济组织“人、户、权”和“地、房、证”规范化管

理要求，武进区注重政策体系建设，持续完善制度引领、分类管理建设，相继出台了宅基地保障资格权认定管理、房地一体登记、宅基地管理、土地承包经营权确权登记颁证、农村集体股份合作制改革等专项政策文件，为加强和规范“人户权”管理提供了操作依据和政策支持。创新宅基地择位竞价交易、宅基地建房线上审批与不动产登记数字政务集成管理等制度机制，为建立“一户三权”数字化集成和动态管理机制提供了经验借鉴与实践基础。

夯实了管理基础。武进区有扎实的信息化和数字化管理基础，已建成统一的“农村集体资产监管平台”，加快推进农村集体“三资”全流程监管、农村集体产权制度改革和农村产权交易信息服务一体化。已开发建成土地承包管理、宅基地管理等信息化平台，有效实现基础数据动态管理、审批办理全程电子化服务、执法监管“网格化+数字化”管理，确保全区农村宅基地、承包地的实际使用数量，以及网上审批、结果公示等信息的公开化、透明化。

改革面临的难题

基础数据“乱”。因三项权益改革管理工作历史背景不同、目的及主要任务不同，致使农户三项权益下成员资格认定情况较为复杂，不同试点村在规范“户”的标准上存在分歧，缺乏数据动态调整机制，存在同一户主不同权益下户内成员不一致、因婚丧嫁娶等原因导致成员三项权益重复享受等问题，“人、户、权”之间逻辑关系、要素匹配等数据现状精准度和重合度不高。

界定口径“杂”。现行的资格认定标准，滞后于农村社会实践发展需要。目前，尽管国家层面对农村集体经济组织基本架构和管理有规定，但相对粗放，可操作性不强，尤其对成员资格界定尚缺乏统一明确的规范性标准，造成农村基层干部在“一户三权”管理改革中对农户三项权益下“户”的概念和“成员”资格认定边界的理解不透、把握不准、操作不清。

体系建设“弱”。三项权益发生背景不同、发挥功能有异，加之农户土地承包经营权制度改革、农村集体产权制度改革、农村宅基地制度改革在时间和空间上跨度较大，缺乏一个可预见的系统性设计。当前，武进农户三项权益管理改革呈现出既统一又独立、既相互关联又各自为战的特点，缺少数据平台的互联互通、共建共享。具体表现为改革内容交叉重复、基础数据重复统计、信息化管理平台重复建设，在一定程度上造成了研发资源的浪费。

三权矛盾“多”。近年来，随着城镇化进程加快，土地价值大幅攀升，尤其在经济发达地区，农村土地资源价值日益显化，争取土地利益成为焦点。部分城镇居民和财政供养人员的户籍回迁，引发原住民与户籍回迁户之间的权利博弈与利益争夺。此外，婚姻关系、异地升学等原因导致妇女和儿童的户籍关系多地反复迁移，大大增加了成员资格重复认定和三项权益重复享受的可能。

推进改革的对策

厘清基本概念定义。一是厘清集体经济组织成员概念。聚焦户籍制度改革和城镇化发展，精准把握社会变革中农民生产生活变化规律。明确集体经济组织成员主要是指具有世居本集体经济组织的家庭历史沿革，并以家庭为单位在本级经济组织内履行相关土地承包经营、集体经济发展权利义务的人员。履行相关权利义务要追溯农业生产经营履历、城乡二元结构背景下户籍性质及社会保障属性等。二是厘清成员户概念。明确基本家庭户主要是由存在婚姻关系、父母与子女代际关系的户籍成员组合体。改变以户籍关系论成员资格和立户分户的做法，明确“成员户”是指存在共同生产生活家庭关系的本集体经济组织成员构成的家庭户。三是厘清按户确权概念。明确集体经济组织成员以“户”为单位获得土地承包经营权、宅基地使用权及相关集体资产资源收益分配权（股份收益分红），积极探索成员分享经济组织“三权”实现形式，充分体现户内经济组织成员共同享有权益的基本特征。

保障农民合法权益。一是简化特殊对象成员身份原始取得程序。按照“一人一地一次资格”认定管理要求，淡化唯户口论资格的简单化操作，按照不同人员的性质特点，分类开展成员原始身份的认定。对于集体经济组织成员新生儿、未成年子女，

明确无需履行资格认定程序，自然赋予其集体经济组织成员原始身份，共同享有户内三大权益。二是保障妇女成员合法权益。遵循“成员身份不变、三权资格不动、权益保障不失”的原则，严格妇女婚前、婚后户内三大权益保障和管理要求。探索实行妇女婚前、婚后户内成员资格稳定管理机制，杜绝妇女因婚“两头空”“两头占”。充分利用市场或经济手段保障离婚妇女住有所居，实行户内宅基地使用权退出或有偿使用机制，切实维护妇女宅基地合法权益。三是规范“三权”集成管理。坚持以成员身份标配集体经济组织“三大权益”，严禁成员“三大权益”跨户多地分置管理。针对因户籍迁移可能导致的成员身份管理混乱等问题，严格履行户籍迁移人员信息核查比对程序，通过本人承诺、信息函调和大数据比对，多措并举杜绝发生成员身份和权益享受重复问题。

注重管理集成长效。一是信息管理集成化。注重系统谋划，建立完善农户三项权益集成化管理的机制路径和具体办法，依托互联网信息化技术手段，将土地承包管理、宅基地信息化管理平台数据整合纳入统一的集体资产管理数据中心，消除管理平台“信息孤岛”，实现农村宅基地使用权、土地承包经营权、集体收益分配权等权益权属信息的数据整合和交叉验证。二是流程管理精细化。针对改革试点中暴露出的不同权益下对应户主不一致、同一户主不同权益下成员有差异、农户三项权益类型化匹配等管理问题，应当利用更精准的操作、更细化的标准和更科学的手段，保证基础数据录入、审核、提取及管理过程的科学性和准确性。三是日常管理动态化。探索建立“一户三权”动态调整管理机制，妥善处理好历史遗留问题，解决好新旧政策的衔接配套，严格规范因婚丧嫁娶导致的人员信息调整和三项权益变动，完善网上申请、实时审批、自动核验比对、智能化反馈等处理方式，显著提升“一户三权”数字化集成管理的改革质效。重视信息安全制度体系建设，及时进行数据更新、升级、维护以及应急处置，保障信息安全。

强化问题分类处置。一是梳列问题清单。坚持问题导向，找准改革的短板弱项，逐一梳理问题症结、堵点，针对问题动态清单逐一制定多种解决方案，建立完善问题动态清单管理制度，实现“人、户、权”管理全覆盖，有进有出、定期更新。二是开展分类处置。对无异议的问题要及时处理、分类化解，采取土地承包延包、换届调整等方式解决；对有现实需求的采取“一事一议”方式解决；对历史遗留问题要加强研究分析，坚持实事求是，保障农民合法权益，做到先易后难、多措并举、精准施策。三是完善调处机制。按照协商、调解、仲裁、诉讼等方式有序处理矛盾纠纷，尽量依托现有的网格化管理、乡村调解工作室等平台资源，建立健全多元共治的矛盾纠纷预防调处机制，助推“一户三权”矛盾纠纷源头治理。