

乡村振兴背景下贵州省盘活农村土地资产的路径探索

陈一婷¹ 吴俊杰²

(1. 贵州财经大学, 贵州 贵阳 550025;
2. 贵州贵达律师事务所, 贵州 贵阳 550025)

【摘要】以《贵州省土地管理条例》修订为契机开展调研工作, 调研发现, 贵州省在农村土地资产盘活的实践工作中存在土地权属不明晰、用地报批困难、入市决策机制运行效率低等问题。实践表明, 集体经营性建设用地入市这条路在寻求盘活农村土地资产、推动乡村振兴方面优势明显。目前, 贵州省已有可供复制和推广的经验借鉴, 并可进一步建立经营性建设用地交易市场、制定增减挂钩拆旧建新政策、适当扩大入市土地范围、开展土地整理、建立全省建设用地和补充耕地指标的跨区域交易机制、建立农村产权抵押融资服务机制, 以促进乡村振兴。

【关键词】农村土地资产 乡村振兴 贵州省

【中图分类号】F321.1 **【文献标识码】**A

贵州作为中国经济发展最欠缺的地区之一, 虽然土地资源丰富, 但复杂的地形以及高成本的交通建设造成了农村经济效益和农民收入均较低的现状。在城市土地资源有限、农村土地闲置问题突出的背景下, 本研究以《贵州省土地管理条例》修订为契机, 针对当前贵州省农村土地资产和经济发展现状, 经过多轮调研, 发现集体经营性建设用地入市在寻求盘活农村土地资产、促进农村经济发展方面优势明显。因此, 完善集体经营性建设用地入市相关制度建设, 进而激活农村土地资源能量, 对于促进乡村振兴、带动农村经济发展具有重要意义。

1 基本现状

贵州省经济发展相较全国平均水平落后, 2020 年, 贵州省 GDP 总量处于全国第 20 位, 人均 GDP 处于全国第 27 位。土地资源丰富, 根据贵州农业农村厅公布的数据, 2020 年全省农村宅基地共 717.64 万宗, 面积 110320hm², 闲置宅基地 13.27 万宗, 占 1.85%, 其中空闲废弃宅基地 5.48 万宗, 占 0.76%; 2020 年, 全省清查集体土地总面积 168 万 hm², 经营性资产 234.7 亿元, 共量化资产总额 528.6 亿元, 发放股权证书 893.68 万户, 组建股份经济合作社 16759 个。

表 1 2018-2019 年贵州省 19 个县（市、区）问卷调查数据

样本村数量	2969	闲置宅基地	99
//个		平均数	
		宗/村/	
宅基地流转//%	25.5		空闲废弃 2.8
开展经营性活动//%	22.4	闲置率 15	常年闲置 3.3
宅基地复垦//%	52.5		季节性闲置 8.9

另外，根据贵州省农业农村厅 2018 年至 2020 年对贵州省 19 个县（市、区）2969 个行政村进行的问卷调查数据显示(表 1)，样本村闲置宅基地数量平均为 99 宗/村，闲置率为 15%，其中空闲废弃占比为 2.8%、常年闲置占比为 3.3%、季节性闲置占比为 8.9%。其中，仅有 22.4%的村庄利用农房开展农家乐、民宿等经营性活动。

调研结论显示，贵州省农村土地资产的盘活对象主要是利用靠近旅游区域的外出务工农民的宅基地，也有其他企业和外出务工农民通过租用或者入股的方式，将宅基地专修改造成民宿或者农家乐对外营业，由此可以将短期内限制的宅基地利用起来，同时也有利于增加农民收入。但是，贵州省目前在农村土地资产盘活方面仍然存在困境：一是过去因管理混乱或历史原因，绝大部分农村土地资产未经确权登记，导致土地权属不明晰；二是部分企业尤其是农业企业的用地大多选在边远乡村，大部分不符合用地报批政策，导致用地报批困难，而一些招商项目及基础设施项目的选址，不位于过渡期城镇开发的边界，导致已无法报地，尤其部分地区农转用审批需向特区、市局、省厅层层报送，审批周期较长。三是村民利益诉求不一致，短时间内难以形成统一意见，导致集体经营性建设用地入市决策机制运行效率较低。四是集体经营性建设用地的退出机制缺位。不管是生产还是经营，与市场 and 主体的经营策略有很大关系，若被迫停止经营或成为僵尸企业，就会造成土地资产的闲置和浪费。五是新增集体建设用地“农转用”政策未细化明确，实际操作难度大。现行法律对集体经营性建设用地融资无政策依据，实际操作中很难实现与国有土地“同权同价”。省内集体经营性建设用地入市相关实施细则仍未出台，一定程度上影响了乡村振兴产业发展的用地供给。

2 必要性与可行性

集体经营性建设用地入市这一政策可使原本闲置或低效的农村土地资产得到有效盘活^[1]，明显提升农村集体的土地增值收益等财产性收入；乡村振兴企业、农家乐、乡村民宿等小微企业或个体工商户可通过抵押入市土地,或通过贵州省农村资源资产权益交易平台进行产权流转，缓解企业资金压力，推动乡村振兴产业持续发展，其必要性与可行性显而易见。

2.1 政策支持

2019 年以来，党中央、国务院大力推进农村集体经营性建设用地入市制度建设，密集颁布相关政策。其中部分政策见表 2。

表 2 2019—2022 年部分政策文件

时间	政策文件
2019 年 8 月 26 日	《中华人民共和国土地管理法》修正案
2019 年 9 月 30 日	《农业农村部关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》
2020 年 4 月 3 日	《2020 年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》
2021 年 1 月 4 日	《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》
2022 年 1 月 26 日	《关于支持贵州在新时代西部大开发山闯新路的意见》

贵州省湄潭县在集体建设用地经营权入市试点过程中，研究出台《湄潭县农村集体经营性建设用地入市管理办法（试行）》等 17 个制度性文件（表 3）；例如，2021 年，省自然资源厅进一步要求各地预留不超过 5%的建设用地机动指标，保障乡村振兴用地需求。这些政策的颁布与实施都有助于贵州省全力盘活农村存量建设用地，也给《贵州省土地管理条例》的修订提供了经验借鉴。

2.2 实践经验

在多项政策的支持下，湄潭县历经多年探索“五定五明”，积累了可供推广应用的实践经验^[2]。例如，湄潭县在省内首创了综合类集体建设用地分割登记入市模式^[3]，黔东南州也采用“123 模式”盘活工业园区闲置土地超过 80hm²。其余县市也在探索农村土地资产盘活新路径，如黔西县杜鹃街道育才社区、向阳社区和贞丰县珉谷街道菜园村通过门面租赁、停车场收费等方式，每年的集体经济收入明显提升；六盘水市将村集体土地、林地、房屋入股到企业、合作社、家庭农场等经营主体，以股权收益的形式新增村集体经济收入 1500 多万元。2019 年 1 月起，全省通过建设用地的“增存挂钩”处置批而未供和闲置土地，切实盘活了存量土地。2020 年起，贵州省已将息烽等 12 个县（区）及“9+3”贫困县作为先行开展农村集体经营性建设用地入市的试点县（区）。前期的相关工作实践对于完善土地管理条例来说意义重大。

3 建议

第一，建立经营性建设用地交易市场，主要负责审核把关、备案登记、就地入市交易、变更登记等，并对所有权、承包权、经营权各项权能及其抵押担保等情况进行动态登记，实行台账管理。一是将乡村振兴企业、农家乐用地按照经营性建设用地进行管理，符合村办企业要求的采取集体土地划拨方式供地。二是农业企业、农家乐等使用土地经过拍卖、出让后缴纳相关税费，对符合不动产登记的，根据省内相关文件，依照当事人的申请办理集体经营性建设用地不动产权证，明确土地权属关系。三是将湄潭县经验推广至全省，在村集体同意、居住条件有保障和有偿使用的前提下，经国土、规划部门批准，对实际用于商服、工矿仓储等经营性用途的建设用地进行分割登记。四是针对农村闲置无权属来源的建设用地畅通审批渠道，进一步将审批权限下放至县级层面，更好地服务乡村振兴。

表3 湄潭县试点集体建设用地经营权入市部分政策文件

时间	政策文件
2015年4月20日	《湄潭县农村集体经营性建设用地现状核查工作方案》
2015年6月29日	《湄潭县农村集体经营性建设用地入市方案》
2015年9月20日	《湄潭县农村集体经营性建设用地入市管理办法（试行）》
2016年3月17日	《湄潭县界定农村集体经济组织成员资格指导意见》
2016年4月29日	《湄潭县农村集体经营性建设用地调整入市工作方案（试行）》
2016年9月8日	《湄潭县农村股份经济合作社经营管理制度》
2016年10月22日	《湄潭县农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点实施方案》
2016年11月7日	《湄潭县农村集体经营性建设用地入市细则》
	《湄潭县农村集体经营性建设用地界定登记工作指导意见》
	《湄潭县农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理细则（试行）》
2016年11月10日	《湄潭县农村集体经营性建设用地整治项目管理办法（试行）》
	《湄潭县城中村集体建设用地整治入市工作方案》
2017年8月1日	《湄潭县综合类集体建设用地分割登记入市工作方案》
2019年4月23日	《湄潭县探索宅基地“三权”分置助推乡村振兴的实施意见（试行）》

第二，制定增减挂钩拆旧建新政策，建新区时只要不占生态红线、基本农田等敏感区域，可以通过对宅基地或工矿用地进行复垦，进行等量、等质置换。建新地块经报批、确权后，可以通过拍卖、协议出让等方式用于乡村振兴企业用地。同时制定宅基地的收回、特别是对闲置宅基地的有偿收回或复垦激励机制。对于部分长期在城镇稳定就业且户籍不在农村的人员在农村占有的土地资产，制定回收机制，完善收回程序，建立合理补偿标准，收回后集中起来进行储备、开发和复垦^[4]。

第三，适当扩大入市土地范围。一是积极引导项目使用批而未供的存量建设用地，盘活闲置土地和农村低效集体工矿、商服等土地。二是利用非农用地或开发利用集体经营性建设用地，兴建沿街楼房、商铺、农贸市场、农家乐、乡村民宿、餐饮民宿、停车位等，发展休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿等乡村产业，通过租赁、经营权流转等途径盘活集体资产。三是在存量农村集体建设用地中，除了农村集体的工矿、仓储、商服用地外，还包括农村混合住宅（住宅兼容商业）等，通过城乡规划可调整为经营性建设用地。在保障居住的前提下，允许将多余部分作为经营性用地使用，允许其出让、租赁、出租。

第四，根据新农村建设规划和乡村振兴发展规划，对农村“三块地”重新布局、拆院并院，并结合土地利用规划开展土地整理，以增加有效耕地面积。通过对宅基地、林盘地、院坝以及进户道路等新农村建设实施土地整理，将整理集并的农村集体建设用地指标，按照规划，依法登记，并经2/3以上集体经济组织成员同意，直接进行入市交易；允许县级对符合国土空间规划地块与批而未供的闲置土地进行区位等面积调整，调整区域直接纳入国土一张图平台监管，从而更好地盘活农村土地资产。

第五，探索建立全省建设用地、补充耕地指标的跨区域交易机制和农村产权抵押融资服务机制。依托贵州省农村资源资产权益交易中心，构建覆盖全省的农村土地资产交易流转体系，使农村资源资产“活”起来，同时将全省农村集体经营性建设用地抵押融资管理相关内容纳入土地管理条例或相关实施细则中，拓宽农村土地资产价值实现路径。

参考文献

[1]宋星慧,黄志忠,劳琼花,等.新形势下集体经营性建设用地入市带来的机遇与挑战[J].住宅与房地产,2020(14):47-50.

[2]木冬.贵州湄潭:“五明五定”探入市“同权同价”促发展[J].农村工作通讯,2017(22):48-49.

[3]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(Z1):114-118.

[4]欧阳安蛟.农村宅基地使用管理制度研究[D].杭州:浙江大学,2010.