

# 以土地使用制度创新激发乡村振兴活力

——来自四川成都青杠树村的经验与启示

江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心 陈美球

四川省国土资源厅改革办(政策法规处) 宋绍繁

土地作为社会生产的基本要素,是其他生产要素的载体。土地使用制度的创新对于盘活农村闲置资源,激发乡村振兴活力,有着至关重要的意义。2012年,四川省成都市郫都区青杠树村以农村土地综合整治为契机,启动“小组微生”模式下的新农村建设。2015年,借全国农村土地制度改革试点之机,郫都区遵循政府引导、农民主体、市场运作的原则,以农村集体建设用地入市为抓手,支撑服务乡村振兴。该村人均可支配收入由2012年的14411元提升至2017年的25620元,建成了AAAA景区,先后被评为“中国十大最美乡村”、“中国美丽休闲乡村”、“全国一村一品示范村”。青杠树村之所以成为乡村振兴的典范,其土地使用制度创新功不可没。

## 一、青杠树村土地使用制度创新的主要做法与成效

一是以“小挂钩”优化农村建设用地,激活存量建设用地资源。借鉴“城乡建设用地增减挂钩”思路(当地称为“大挂钩”),在农村建设用地总量不突破的前提下,以村为单位,通过建设用地整理,农民集中建房,优化建设用地

结构。将原来的11个自然村归并集中为9个社区组团,农民人均用地由170平方米降至现在的45平方米。同时,对全村573.2亩建设用地进行了统筹:安排211亩用于新型农村社区建设,现有产业项目、公益用地保留77.8亩,预留集体产业用地14亩、集体经营性建设用地269亩,复垦新增耕地1.4亩。这样,彻底改变了以往村庄建设用地布局散乱、土地利用效率低下的局面。

二是完善集体建设用地的赋权机制,增加农民源于土地的收入。成立了青杠树村集体资产管理公司,组建了市场经济运行主体。以组为单位颁发集体建设用地使用权证,将农民手中的宅基地“小证”换为“大证”,以村集体资产管理公司为主体,村民作为公司股东,将农户集体持股的集体建设用地使用权,向成都农商银行抵押融资6800万元,解决了村庄建设的初始资金。同时,把农民新居空余的房屋1000间,组织为“乡村客栈联盟”,发展乡村民宿。这样,农民不仅有集体经济分红和承包地经营权流转的财产性收入,更依托乡村生态旅游资源开设茶馆、客栈和农家乐,实现了在家门口

就业,有了稳定的工资性收入。依据规划,青杠树村还将在269亩集体经营性建设用地上开发建设现代农庄、休闲场所、乡村酒店和农业总部等一三产业互动项目,预计可吸纳1200余村民就地就业。

三是推行集体经营性建设用地入市,吸纳社会发展资金。按照农村土地制度改革试点政策,该村269亩集体经营性建设用地以商服用途按40年使用期入市,预计可获1.97亿元的土地收益,扣除新型社区建设投入的1.37亿元和基础设施配套投入的0.3亿元成本,还可结余0.3亿元。目前该村已有97.48亩集体经营性建设用地挂牌出让给成都漫生活休闲文化产业有限公司,获得了5848.8万元的土地收入,并吸引社会资金上亿元。

四是创新耕地经营模式,促进一三产业融合。坚持以乡村旅游业为核心、让农村变成景区的产业发展理念,不断挖掘旅游资源,实现一三产业深度融合。一方面,通过组建农业合作联社,建设3000余亩粮经基地,统一农资供应、统一技术培训、统一机械化作业,建立起标准化生产管理体系;另一方面,通过农用地经营权流转,引导适度规模经营,发展“稻鱼共生”等生态农业和花卉产业,融生产、景观于一体。此外,注重对原有资源的充分利用,如根据第9组团安置点种植香草的渊源,因势利导对区域内的低槽田引水进田、搭桥造景、种植水生植物,打造了“香草湖”生态湿地公园,并配套修建了漫步道与自行车观光道。

五是创新土地整治运行模式,形成土地整治合力。坚持田园综合体理念,综合考虑田、水、路、林、村、房,统筹生产、生活和生态用地,

推行土地综合整治,提高耕地质量,高标准建设农村新型社区,引导农民适度集中居住。一方面,规划先行。针对“建设中国最美乡村聚落、打造国际亲水度假小镇”的目标,明确了“小规模、组团式、生态化、微田园”乡村发展模式。“小规模”,即每个小组团20至30户,建设“紧凑型、低楼层、川西式”特色民居,既适应了老百姓的居住习惯,又保护了川西林盘独特的生态系统;“组团式”,即利用林盘、水系、山林、农田,布局小聚居组团;“生态化”,即顺应自然,利用原有地形地貌,保护林盘、田地、沟渠、水体等生态环境体系,保持生态本底;“微田园”,即规划前庭后园,形成“小果园、小菜园”,保持田园风光与农村风貌。另一方面,整合资源。采取“分别立项、统一管理、同步实施、整村推进、分类验收”的项目管理方式,以土地整治专项资金投入为主,农业、水利、交通等部门的涉农资金为辅,将中低产田改造资金、农田水利建设资金、“六小工程”资金、农村道路建设资金、农业开发资金等一并纳入专项资金账户统一安排使用(“1+n”的资金整合模式),综合发挥各项资金的叠加效益,共同用于土地整治和农房建设项目,变国土资源部门“单兵作战”为各部门共同投入、共同管理。

## 二、青杠树村土地使用制度创新实践的启示

土地是农业发展最基本的生产资料,也是农民致富最根本的资本,也应是农村发展最重要的资源。然而,由于农村土地使用制度改革比较滞后,特别是农村建设用地制度的缺陷,导致土地资源难以实现其资产和资本的权能。青杠树村由于地处徐堰河与柏条河两河之间,

属于成都市重要水源保护区,工业化受到较大制约,却结合自身优势开展土地使用制度创新,成功推进了乡村振兴,其启示更具代表性。

### 1. 坚持系统思维,形成创新合力

乡村振兴离不开土地、劳动力、资金等基本生产要素支撑。长期以来,土地、劳动力、资金等基本生产要素单向由农村流入城市,造成了农村严重“失血”“贫血”。乡村振兴,不仅要改变这种单向流动现状,实现城乡要素自由流动、平等交换,促进公共资源城乡均衡配置和要素平等交换,更要优化要素配置,形成“地—人—钱”组合效力。其中土地配置是根本,是“地—人—钱”同步聚集的引领者。青杠树村就是在“产村一体”的村土地利用规划基础上,通过土地综合整治盘活了全村的土地资源,进而带动了资金的集中投放和人口的聚集居住,实现了乡村振兴生产要素的优化与重构。

农村土地使用制度改革自身同样离不开系统思维。作为规范经济社会行为的一项基础性制度,围绕宏观经济发展目标和实际管理需求,土地制度本身也在发展演化,逐步分解出相互依赖、相互制约的具体制度,构成一个系统的有机整体。青杠树村正是通过创新宅基地使用制度、盘活低效闲置建设用地,在实现“生态宜居”的同时,运用集体经营性建设用地入市试点政策,以及耕地经营权流转创新,促进了一三产业的融合,实现了“产业兴旺”。

### 2. 坚持以人为本,切实为农民带来实惠

农民是振兴乡村的主人,土地使用制度创新离不开广大农民的支持。一是要坚持把尊重农民意愿贯彻于乡村振兴的始终。青杠树村明确提出要坚持“四民”的工作理念,即“资源

来自于民,意愿取决于民,政策依靠于民,利益归属于民”,切实充分发挥了农民的主人翁精神。二是要增强农民改革获得感来赢得广大农民的支持。在青杠树村,一方面通过生活环境的改善来增强农民的幸福指数;另一方面,在建新拆旧中,按“占谁补谁、权属调整、股份量化”的方式进行占地补偿,以农户现有宅基地及集体建设用地使用权置换建新区安置房、建房补贴及公建配套,剩余面积给予一定补偿,并作为量化入股的依据,从而获得了实实在在的实惠。三是要构建可持续的农民经济收入机制。可持续的经济收入是农民支持改革创新和稳定民心的重要条件。在青杠树村,改革创新不仅为农民带来了多元化的经济收入,且在细节上体现了对风险的化解,如承包地经营权流转的租金推行“双900”,即按每年每亩耕地生产大米900斤、小麦900斤的收成,依当年市场价折算,支付土地流转金,有效解决了可能因物价变化而产生的风险。

### 3. 坚持村民自治,强化土地使用制度创新主体建设

乡村振兴的系统性和地域性要求有一个强有力的协调者和组织者,而具有地域与血缘特征的村集体组织是胜任这一责任的必然主体,也理应成为土地使用制度创新的主体。因此,必须加强村集体经济组织建设,提高其土地使用制度创新能力。村集体组织弱化是我国大部分农村的普遍现象,改变多数村集体“无资产、无资本、无资金”现状,加强村集体组织建设、强化集体经济,是确保乡村振兴的一项迫切任务。青杠树村的“1+4”双轨模式和优先壮大集体经济的做法值得借鉴。一方面,推

行“1+4”双轨模式。即在村党支部的领导下,村民委员会、村民议事会、村公共服务中心、村集体经济组织相互协同,并成立村民监事会对村民委员会和村民议事会的运行进行监督,实行“两小组长(村民小组长与党小组长)”一肩挑,且与“两委”同管理、同考核,极大调动了干部的创业做事热情,提高了土地使用制度创新的源动力。另一方面,壮大集体经济。土地出让金扣除政府收取的土地增值收益调节金和

土地整治成本后的土地净收益,按二八分配,即20%用于农民货币分配,80%用于村集体发展(其中30%作为公益金,主要用于村民新农合、养老补助、公共基础设施维护、社区治安管理、文化教育、环境整治和困难救助;50%作为公积金,主要用于招商引资、完善配套建设和经营性项目再投入),从而强化了村集体经济组织。

(编辑:孟鹏)