为乡村振兴战略做好土地制度政策支撑

土地是人类最基本的生产生活资料和赖以生存的空间载体，土地制度是国家的基础性制度。改革开放以来，我国发挥土地制度特有优势，有力推动了工业化、城镇化进程。实施乡村振兴战略，实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”，同样离不开土地制度的支撑保障。当前，主要问题是农民土地财产性收入实现不充分、土地增值收益用于“三农”不足、建设用地安排“重城轻乡”等，现在已经到了解决土地增值收益“取之于农、用之于城”的问题，破解农村自己的地“不能用、用不好”困局的时候了。对此，习近平总书记、李克强总理在中央农村工作会议上都提出明确要求，2018年中央1号文件作出具体部署，国土资源部一直紧密结合职能，主动谋划、大力推动中央决策部署的贯彻落实。

一、深入推进农村土地制度改革，为乡村振兴提供基础制度支撑

农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革，是党的十八届三中全会部署的重大改革事项。习近平总书记多次强调，农村土地制度改革关乎城镇化、农业现代化进程，要始终把维护好、实现好、发展好农民权益作为出发点和落脚点，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，在试点基础上有序推进。在十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议审议拓展宅基地制度改革试点范围时，总书记又强调，要平衡好国家、集体、个人利益，加快形成可复制可推广经验。2014年12月31日中办、国办发文启动改革以来，试点已在33个县（市、区）推开。3年多来，改革在促进农业农村发展和农民增收方面取得明显成效，也为乡村振兴战略实施奠定了良好基础。

（一）完善土地征收制度

土地征收制度改革主要任务有3项：一是缩小土地征收范围，二是规范征地程序，三是完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。目标是建立完善程序规范、补偿合理、保障多元的征收制度。

从各地改革实践看，改革前后突出变化是，“征地协商和补偿安置”在程序上前置，即必须先与被征地的村集体经济组织中绝大多数成员就补偿标准等内容达成书面协议、征地补偿安置资金和社会保障费用落实后方可启动土地征收程序，以更利于被征地农民权益保护。

通过改革，补偿方式趋于多元化，对被征地农民的保障力度明显加大。河北定州市改革前主要是货币补偿，统一按5.4万元/亩的综合区片价补偿。改革后则实行三重保障：一是货币补偿，标准提高到7.34万元/亩；二是粮食补贴，每年每亩补贴800斤小麦、1000斤玉米或按当年市场价折换现金兑付；三是养老保险，允许被征地农民自主选择、随时参保城乡居民养老保险或城镇职工养老保险，给予每人每亩2万元的参保补贴。

（二）建立集体经营性建设用地入市制度

集体经营性建设用地入市改革主要任务有3项：一是完善集体经营性建设用地产权制度，二是明确入市范围和途径，三是建立健全市场交易规则和服务监管制度。目标是建立同权同价、流转顺畅、收益共享的入市制度。总体看，这项试点推进较快，相应的制度安排和规则体系已逐步完善。

1.逐步实现同地同权同价，建设城乡统一的土地市场。把“同权”作为“同价”的前提，赋予集体经营性建设用地使用权与国有建设用地使用权同等权能，在同一市场中运行，市场交易规则、服务监管机制和交易平台也与国有建设用地基本相同，从而形成了城乡一体的土地市场。通过改革，企业、银行、资本市场对集体经营性建设用地接受程度显著提高。江苏武进雷利电机公司通过出让方式取得集体经营性建设用地后，于2017年6月2日在深交所A股IPO上市，实现了集体建设用地与国有建设用地在资本市场同权同价“零的突破”。

2.加强了企业特别是小微企业用地保障，促进了农村产业融合发展。相对国有建设用地，集体经营性建设用地具有地块小、成本低、取得快的优势，受到小微企业和新产业新业态的普遍青睐。浙江德清洛舍镇东衡村众创园项目，就是通过集体经营性建设用地调整入市，将原先的小码头、小矿山、小化工等用地，拆除复垦后集中起来打造的钢琴小镇。

3.显化了农村土地价值，增加了集体和农民收益。浙江德清通过这项改革试点，集体收益1.8亿元，惠及10万余农民。广西北流农民能获得入市总收益17.15万元/亩，比改革前的征地补偿增长13.2%。

（三）改革完善宅基地制度

宅基地制度改革主要任务有4项：一是改革完善宅基地权益保障和取得方式，二是探索宅基地有偿使用制度，三是探索宅基地自愿有偿退出机制，四是完善宅基地管理制度。目标是建立依法公平取得、节约集约使用、自愿有偿退出的宅基地制度。不少地方以此为抓手，推动农村发展呈现出新气象。

1.保障了农民“户有所居”用地。江西余江县通过“宅改”试点腾退的宅基地，不仅保障了这两年90%的农民建房，还可以保障未来10~15年农民建房。浙江德清东衡村集中建设中心村，每户占地由原来的140平方米缩减到87.5平方米，节约100多亩土地统一建设中心村基础设施。

2.增加了农民财产性收入。各试点地区积极探索农房抵押、出租、合作开发等途径，不断显化宅基地财产权益。浙江德清通过盘活存量宅基地改造民宿530家，每户年均增收5万多元。安徽金寨将退出的宅基地作为增减挂钩节余指标在省域内流转，总收益近53亿元。

3.推动了乡村治理体系建设。江西余江在全县1040个自然村建立村民事务理事会，赋予其宅基地分配退出、农房抵押贷款、收取有偿使用费等12项权力和15项职责，把村民自治组织的主体作用落到实处，极大增强村党支部、村委会、集体经济组织的凝聚力，有效激发了群众参与宅基地改革的热情。

2018年，自然资源部将按照中央要求，结合“三块地”改革试点，完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，探索基于权利束下的宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权。同时，坚持不得违规违法买卖宅基地，严格实行土地用途管制，严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。

二、加大用地政策支持力度，助推农村一二三产业融合发展

习近平总书记在党的十九大报告中强调指出，要促进农村一二三产业融合发展。2017年中央1号文件提出，探索建立农业农村发展用地保障机制，重点支持农村三产融合发展。2018年中央1号文件提出“构建农村一二三产业融合发展体系”。当前，我国农业农村发展进入新的历史阶段，必须顺应新形势新要求，深入推进农业供给侧结构性改革，加快培育农业农村发展新动能，做好新时期农业农村发展用地保障工作。2017年年底，《关于深入推进农业供给侧结构性改革做好农村产业融合发展用地保障工作的通知》（以下简称《通知》）出台，进行了多方面用地政策创新。

（一）强化规划对农村各业用地的科学引导安排

土地利用总体规划是优化配置土地资源，协调各业各类用地规模、结构、布局和时序的核心手段，是实行土地用途管制、保障产业健康发展的重要依据。一方面，土地利用总体规划优先安排农村基础设施和公共服务设施用地，优先做好农业产业园、科技园、创业园用地保障，并充分考虑农村地区地域广阔、布局分散的特点，给予地方一定弹性空间，允许乡（镇）土地利用总体规划预留不超过5%的规划建设用地指标，用于零星分散的单独选址农业设施、乡村设施等建设。另一方面，因地制宜编制村土地利用规划，统筹农业农村各项土地利用活动，优化耕地保护、村庄建设、产业发展、生态保护等用地布局，细化土地用途管制，引导农村形成生态环境优美、农田集中连片、村庄集约紧凑的田园景观风貌。

（二）统筹增量存量加大用地保障

目前，农村建设用地宽打宽用、利用效率低的情况普遍存在。根据土地变更调查结果，2016年全国村庄建设用地占全部建设用地的49%，农村人均建设用地远超国家标准。《通知》规定，在年度土地利用计划中安排一定比例，专项支持农村新产业新业态和产业融合发展。同时把着力点放在存量挖潜上，鼓励利用存量建设用地进行农产品加工、农产品冷链、物流仓储、产地批发市场等项目建设或用于小微创业园、休闲农业、乡村旅游、农村电商等农村二三产业，对盘活存量成效突出的市、县，给予新增建设用地计划指标奖励。

（三）进一步完善设施农用地政策

设施农用地分为生产设施、附属设施以及配套设施用地，具有布局分散、使用周期短、类型界定模糊等特点。随着现代农业进一步发展，既需要继续加大支持力度，也需要严格监管。

《通知》进一步扩大了设施农用地范围。将农业生产过程中所需各类生产设施和附属设施用地，以及由于农业规模经营必须兴建的配套设施，包括看护类管理房用地（单层、占地小于15 m2），临时性农产品晾晒、临时存储、分拣包装等初加工设施用地（原则上占地不得超过400m2），在不占用永久基本农田的前提下，纳入设施农用地管理，无须办理农用地转用审批手续，便捷项目用地。同时，强化监管。明确省县两级职责，省级管理部门重点在设施农用地的规划安排、选址要求、使用周期，以及使用结束后恢复原状的保障措施上；县级部门负责具体监管，设立设施农用地标示牌，接受群众监督。设施农用地信息必须纳入信息化综合监管平台，加强土地执法监察和土地督察，严禁以设施农用地之名行非农建设之实。

（四）鼓励农村土地复合利用

农村一二三产业融合发展必然要求土地利用的复合性和多样性。为此，《通知》提出在不破坏耕作层的前提下，农业结构调整仍按耕地管理；鼓励农业生产和村庄建设等用地复合利用；在充分保障农民宅基地用益物权、防止外部资本侵占控制的前提下，探索集体经济组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地。

保障农村产业融合发展，并不意味着要在农村实行规模扩张，大量新增建设用地。农村的发展，必须坚持底线思维，确保在不占用永久基本农田、不突破建设用地规模、不破坏生态环境和人文风貌的前提下开展。

三、大力推进土地综合整治，打造乡村振兴的抓手平台

习近平总书记指出，山水林田湖草是一个生命共同体，要统筹山水林田湖草系统治理。经过多年实践积累，土地综合整治已成为优化国土空间开发格局、提升国土利用质量效率、打造“山水林田湖草生命共同体”的重要手段。一些地方结合实际探索出新的土地综合整治模式，如浙江杭州西湖区双浦镇开展“全域土地综合整治”，为推动农村人居环境整治、促进乡村振兴蹚出了新路子。

（一）推进土地综合整治，统领在规划

过去农村用地格局混乱，边角地、插花地杂乱无序分布，存在着耕地碎片化、村庄建设无序化、土地产出低效化、环境趋于恶化等问题。现在一些地方吸取教训，把规划作为治理问题的良方，取得较好效果。杭州双浦镇在推进“山水林田湖路村”全要素综合整治前，精心编制了全域土地整治规划，统筹安排耕地开发利用、美丽乡村建设、村镇环境治理、产业集聚升级、生态环境修复、公益设施配套等工程，既可促进各类用地合理布局，又能保障农村新产业新业态、基础设施和农民生活用地，打造宜居宜业宜游的美丽乡村。

（二）推进土地综合整治，关键在统筹

要统筹农用地整理、建设用地整理、环境整治和生态修复等，科学安排农村各项土地利用活动。一是在保证永久基本农田、优质耕地不减少的前提下，促进农业用地集中连片、数量不减少、质量有提高，农业生产格局更加优化。二是在保证建设用地总量不增加的前提下，推动产业用地布局更加合理，农民住房、基础设施和公共服务设施等人居环境明显改善。三是在修复治理基础上，保护和改善生态环境，统筹推进荒漠化、石漠化、水土流失综合整治，开展损毁土地复垦，加强土地生态保护和建设，保护绿色乡村。

（三）推进土地综合整治，支撑在政策

2017年中央1号文件明确提出，改进耕地占补平衡管理办法，建立高标准农田建设等新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂机制，将所得收益通过支出预算全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略。这项政策“含金量”很高，既能提高补充耕地质量、保护生态环境，也能缓解耕地占补平衡压力，还能拓宽乡村振兴的资金筹措渠道，可谓“一石多鸟”。目前，国土资源部会同有关部门，按照国务院要求，已经制定了具体实施办法，争取尽快实施。

实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重大决策部署，是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务，也是新时代“三农”工作的总抓手，是农业强、农村美、农民富的关键所在。国土资源部将认真贯彻落实党中央国务院决策部署，全面跟进政策措施，充分发挥国土资源要素、政策的基础支撑保障作用，争取在推动乡村振兴战略实施中有更大作为，做出更大贡献。

作者：赵 龙

来源：人民网