

乡村振兴背景下集体经营性建设

用地入市实践及思考

——以重庆市大足区为例

符俊鹏¹

(重庆市规划和自然资源调查监测院, 重庆 401122)

【摘要】: 随着乡村振兴战略在我国未来“三农”工作中地位不断提升, 集体经营性建设用地入市已经成为主力乡村振兴产业发展的一种新途径。基于重庆市大足区集体经营性建设用地入市试点的实践, 总结了大足区入市改革的主要做法和成效, 探讨了现阶段重庆市全面推进入市改革存在的难点, 最后从加快制度顶层设计和政策宣传引导、强化村规引领和规范支撑、明确优化农转用办理要求及流程和加快出台集体经济组织成员认定标准四方面提出对策建议, 以期加快重庆市稳妥推进集体经营性建设用地入市提供理论参考。

【关键词】: 集体经营性建设用地入市 乡村振兴 重庆大足

【中图分类号】 F301 **【文献标识码】** A

党的十九大报告中正式提出实施乡村振兴战略, 2018年中央一号文件明确要求2020年乡村振兴取得重要进展, 制度框架和政策体系基本形成^[1,2]。在此背景下, 产业兴旺成为推动乡村振兴发展的焦点^[3]。近年来, 重庆市乡村一二三产业融合发展用地需求旺盛, 2017—2019年, 全市累计审批乡村产业用地577宗、1046.89hm², 数量规模均呈逐年递增趋势, 审批宗数由2017年的65宗增至2019年的328宗, 规模由2017年的192.78hm²增至2019年的516.48hm²。但总体来看, 乡村产业发展量还不多、规模还不大, 主要原因之一就是乡村产业发展用地保障难。因此, 加快推进集体经营性建设用地入市成为保障乡村产业发展用地的新途径, 对于助推乡村振兴、破解当前社会发展主要矛盾、城乡融合发展等意义重大。

2015年, 国家启动了农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作^[4]。经中央深改组批准, 重庆市大足区作为全国33个试点县(市、区)之一, 启动了农村集体经营性建设用地入市改革试点工作^[5]。试点以来, 大足区紧紧围绕建立城乡融合发展体制机制和政策体系, 推进一二三产业融合发展, 服务乡村振兴战略, 促进农业农村发展和农民增收, 集体经营性建设用地入市改革工作取得明显成效, 但同时也存在问题亟须解决。因此, 文章拟在梳理大足区集体经营建设用地入市改革的主要做法和成效的基础上, 分析改革过程中的难点问题, 并提出深化改革的若干政策建议, 为重庆市稳妥有序推进集体经营建设用地入市提供借鉴参考。

1 主要做法与成效

作者简介: 符俊鹏(1974—), 男, 湖南岳阳人, 高级工程师, 大学本科, 研究方向: 公共管理。

1.1 主要做法

1.1.1 明确入市范围和途径，界定“哪些土地可以入市”

一是调查摸清家底。通过存量集体经营性建设用地调查，认定全区存量集体经营性建设用地 1333.2hm²。二是探索“多规合一”村规划编制。为解决相关规划自成体系、内容冲突、缺乏衔接等问题，制定《农村集体经营性建设用地入市村规划编制技术规程》，积极探索“多规合一”方式开展村规划编制，并作为发改、环保、自然资源等相关部门办理行政审批的依据。

1.1.2 将集体经济组织作为入市主体，明确“谁来入市”

针对西部地区农村集体经济组织未进行股份化改革，以及资产量小、社会经济发展实力相对较弱的实际，确定入市主体为集体经济组织(原老社)；对少部分属于村集体和镇集体的建设用地，则由相应的村、镇级集体经济组织行使所有权。

1.1.3 健全完善入市交易服务制度，破解“怎么入市”

一是制定《农村集体经营性建设用地入市管理办法》，形成入市主体选定入市意向地块—地块所在镇街政府(办事处)审核—相关职能部门审查—入市交易—入市主体缴纳增值收益调节金—合同签订及备案—权证办理的入市交易流程。二是出台《农村集体经营性建设用地入市交易规则》，对入市土地交易类型和方式、交易方案、交易实施、合同签订等内容进行了明确。将集体经营性建设用地入市交易全部纳入大足区公共资源综合交易服务中心，实现集体经营性建设用地和国有建设用地在同一平台进行交易。三是拟定出让合同示范文本，除对入市主体(出让人)和受让人的一般权利义务进行约定外，还特别对土地使用权届中、届满后的处置，闲置土地处置等进行约定。四是规范入市项目基本建设程序、压缩审批时限。针对集体土地入市项目基本建设程序缺失的情况，印发《农村集体经营性建设用地入市地块建设管理办法》《关于农村集体经营性建设用地入市建设项目行政审批工作的通知》，明确地块入市后的基本建设程序，规范项目在建设工程设计备案、工程招投标、施工许可等方面的审批和管理，缩短审批时限。五是打通抵押融资渠道。出台《关于做好农村集体经营性建设用地入市改革试点金融服务工作的指导意见》，鼓励金融机构加大对农村集体经营性建设用地入市改革金融支持力度。

1.1.4 以异地调整入市为主探索多种入市渠道，回答“有哪些入市路径”

一是大力开展异地调整入市，将原有偏远、闲置废弃、零星分布的存量农村集体建设用地指标集中到区位优势、交通便利的产业集中区进行入市，并编制拆旧建新方案报市政府审批。探索复垦区和建新区收益共享机制，对复垦区参照地票标准按 180 元/m²进行补偿，同时剩余土地增值收益按 30%的比例返还复垦区。二是积极探索城中村入市，对项目区土地面积小、不规则、国有土地和集体建设用地犬牙交错难以利用等城中村，将国有土地和集体建设用地进行等面积的产权调换，重新划分宗地，确定产权归属后再入市。三是因地制宜推进就地入市，对依法取得的农村集体经营性建设用地，具备开发条件、明确在本村直接使用的，可以就地入市。

1.1.5 完善城乡建设用地价格形成机制，回答“入市底价怎么算”

一是明晰入市成本构成，就地入市成本由集体土地取得成本、开发支出两部分构成。异地调整入市成本由集体土地取得成本、开发支出、复垦成本或地票成本三部分构成。集体土地取得成本包括农村土地流转补偿费、青苗及构附着物补偿费、房屋补偿费、建新区成本(含评估、规划编制等费用)；土地开发支出包括场地平整，水、电、气等基础设施配套费用；复垦成本包括复垦补偿及复垦指标成本、复垦工程费、复垦管理成本(含复垦方案编制费)；地票成本是指市场购买地票的支出费用。二是建立入市价格确定机制。鉴于试点区域没有成熟的集体建设用地市场，出台《农村集体经营性建设用地使用权价值评估技术规范(试行)》，探索形成“集体经济组织确定入市底价—市场评估作参考—地价委员会以基准地价作为核定底价进行审查—集体经济组织确认

入市底价”的四步骤入市价格确定机制。

1.1.6 积极推进土地增值收益分配改革，回答“钱怎么分”

一是明确入市土地增值收益计算方式。制定《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实施办法》，明确入市收入扣除取得成本和土地开发支出后的净收益，以及再转让环节的再转让收入扣除取得成本和土地开发支出后的净收益为土地增值收益。二是建立兼顾国家、集体、个人的收益分配制度。国家主要通过征收土地增值收益调节金参与收益分配，按照分地区分用途分交易方式分别确定土地增值收益调节金标准，以土地增值收益部分的 20%~50%计征调节金；对于异地调整入市，国家提留后的剩余增值部分在复垦区与建新区分配，原则上按照剩余增值收益的 30%返还复垦区、70%返还建新区的比例进行分配；集体经济组织留存的收益比例不低于纯收益的 30%，剩余部分在集体经济组织成员内部按照“三分两不分”的分配办法公平合理分配。集体经济组织收益，统一存放到集体经济组织专用账户，实行村财镇代管。

1.2 取得的主要成效

按照“确权是基础、规划是前提、交易是关键、分配是核心”总体思路，形成了《大足区农村集体经营性建设用地入市管理办法》等“1+7+8”政策体系。截至 2020 年 4 月，大足区累计实现入市交易土地 90 宗、195.18hm²、总价款 10.26 亿元。

1.2.1 有力支持了乡村振兴

通过村规划编制预留产业用地空间，探索异地调整入市和就地入市，为农业观光、农产品加工、乡村旅游民宿等一二三产业融合发展打通了城市资金反哺农村，促进农业发展、乡村振兴、农民增收的渠道。如龙岗街道观音岩村“老家·观音岩”项目通过入市取得 1.50hm² 商服用途的集体建设用地，完善项目配套设施，为打造农旅融合的 AAAA 级田园综合体添砖加瓦。拾万镇长虹村五彩稻田、铁山镇建角村生态中药示范园、玉龙镇大土社区农家乐等农业科研、乡村旅游项目通过入市顺利落地。此外，通过开展以农产品加工、冷藏项目等为主的土地入市前期整治等工作，大力鼓励中小企业通过入市取得用地。如三驱镇大桥村、水星村等入市集体经营性建设用地约 113.3hm²，用于建设大足石刻文化创意产业园，集聚大足乃至西部石雕相关企业，致力打造中国西部石雕石材加工基地、文创高地和交易中心，预计 2023 年实现销售收入 200 亿元。

1.2.2 显化了农村土地价值

通过逐步建立城乡统一的建设用地市场，形成了与国有建设用地统一基准地价、统一交易平台、统一交易规则、统一信息发布、统一服务标准、统一监督管理的“六统一”运行模式，赋予了集体经营性建设用地与国有建设用地同等权能，解决了农村集体建设用地流转不畅、抵押权能受限等问题，实现了集体土地与国有土地同等入市、同权同价。截至 2019 年 10 月，入市出让的 50 宗商业用地平均价格为 628 元/m²，与各区域国有商业用地出让均价基本相当，有效促进了农村土地资产价值显化。

1.2.3 增强了农民群众获得感

通过建立兼顾国家、集体、个人利益分配机制，合理提高个人分配比例，集体经营性建设用地入市充分保障了农民权益，让老百姓充分享受改革红利。截至 2019 年 10 月，从已完成 7 宗入市土地收益分配情况看，国家收取土地增值收益调节金 709.01 万元，集体经济组织获得收益 246.66 万元，农民获得收益 1668.12 万元，农民个人所得收益最高达 3.5 万元/人，推动实现农村集体和个人“带着资本发展产业”。

2 现阶段推进全市集体经营性建设用地入市难点

2020年1月1日，新修改的土地管理法正式实施。新法第六十三条明确规定，经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，首次在法律层面对集体经营性建设用地入市行为予以了保障。但据调研，目前重庆市在全市推广方面仍面临部分问题亟待解决。

2.1 村规划编制与入市需求要求有待精准对接

依据新法，入市对象必须符合土地利用总体规划和城乡规划等国土空间规划且仅限于工业和商业等经营性用途。目前，村规划定性为城镇规划边界外农村区域的详细规划，依据重庆市村规划编制导则，总体划分为居住、产业、混合、基础设施和公共服务五类用途，与入市新法要求用途存在不一致。此外，当前仅有少部分村规划达到控详规深度，不足以支撑入市规划条件函的出具。但若全市8000多个村全部按照控详规的深度编制，耗费成本巨大，且农村变化较快，很可能又出现事倍功半问题。两方面如何精准对接，有待进一步深化研究。

2.2 入市农转用办理需进一步规范

新法第四十四条规定，建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。对于存量调整集中入市，是否可依托批复的拆旧建新方案或村域小挂钩批准方案直接入市而不办理农转用，需要进一步明确；对于新增建设用地就地入市，在办理农转用时需要带建设用地指标和耕地占补平衡指标，而当前重庆市建设用地指标类型包括计划指标、地票、增减挂钩指标、乡村振兴专项指标和扶贫专项指标等多种类型，从支持乡村振兴发展的角度，是否一定要购买地票（市《地票管理办法》明确所有经营性建设用地必须使用地票，会加大乡村产业主体用地成本），需要在市级层面予以确定。此外，农转用审批办理流程还有待进一步优化。

2.3 集体经济组织成员认定较难

集体经济组织成员认定事关哪些人能参与增值收益分配。大足区在集体组织成员界定基础上探索了“三分两不分”的方式，但全市镇村情况千差万别，集体经济组织成员资格认定标准不一致，可能引发收益分配矛盾和民生稳定。如大足宝顶镇东岳村二组入市项目，在前期未对学生上学户口迁出、子女外嫁户口未迁等情形予以分配，导致四户村民提起民事诉讼。

3 对策建议

总体而言，大足区集体经营性建设用地入市做法经验为全市面上推广提供了很好的借鉴。按照每个区年均入市40hm²，525万元/hm²测算，全市每年可通过入市保障1600hm²乡村产业发展用地，带动农村土地资产盘活84亿元。为加快推进市级入市助推乡村振兴发展，建议进一步做好以下工作。

3.1 加快制度顶层设计和政策宣传引导

对照新修改的《土地管理法》，建议由市规划自然资源局牵头，加快出台《重庆市农村集体经营性建设用地入市管理办法》《重庆市农村集体经营性建设用地入市交易规则》等，对入市范围、主体、交易规则、收益分配等事项予以明确。在办法出台基础上，全面加强政策宣传培训，增强政策知悉度。

3.2 强化村规划引领和规范支撑

一方面，加快建立按需编制村规划机制，通过优化村规划编制审批流程、创新方式方法、主动对接乡村振兴产业项目、编实编细村规划，提高编制审批效率、质量的同时，强化对乡村振兴产业项目落地的规划引领；另一方面，细化调整村规划用地分类，

明确商业、工业等经营性用地类型，便于明确入市对象。此外，对于有项目用地需求编制村规划的，编制深度要尽可能达到控详规深度，便于后续出具规划条件函等。

3.3 明确优化农转用办理要求及流程

区别存量和新增集体经营性建设用地，对于存量集体经营性建设用地入市，建议依据批复的拆旧建新方案或村域小挂钩批准方案直接入市而不办理农转用。对于新增集体经营性建设用地办理农转用，从扶持乡村振兴产业发展角度，支持其通过地票、增减挂钩指标、乡村振兴专项指标和扶贫专项指标四类指标办理农转用。此外，借助承接国家审批权下放试点契机，进一步优化简化农转用审批流程，缩短审批时间，提高审批质量效率。

3.4 加快出台集体经济组织成员认定标准

建议由市农业农村委牵头，会同市级相关部门在调研基础上研究制定相关认定标准，为做好做实入市收益分配工作奠定基础。

4 结语

开展农村集体经营性建设用地入市对盘活农村“沉睡的资本”、增加农民财产性收入、保障城乡产业用地、支持农业农村新产业新业态发展、促进乡村振兴和城乡融合都具有重要意义。重庆大足区按照“确权是基础、规划是前提、交易是关键、分配是核心”的总体思路，改革探索农村集体经营性建设用地入市，取得了一系列积极成效。最后，总结梳理现阶段推进全市集体经营性建设用地入市存在的难点并提出针对性建议，为重庆市稳妥有序推进农村集体经营性建设用地提供经验借鉴。

参考文献：

- [1]陆林, 任以胜, 朱道才, 等. 乡村旅游引导乡村振兴的研究框架与展望[J]. 地理研究, 2019, 38(1): 102-118.
- [2]陆剑, 陈振涛. 集体经营性建设用地入市改革试点的困境与出路[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019, 19(2): 112-122, 159.
- [3]史肖蒙. 乡村振兴战略背景下村庄产业融合发展路径探索——以贵安新区桥头村为例[J]. 现代商贸工业, 2020, 41(35): 23-24.
- [4]陈明. 农村集体经营性建设用地入市改革的评估与展望[J]. 农业经济问题, 2018(4): 71-81.
- [5]李远丹. 大足区农村土地制度改革实践及思考[J]. 现代化农业, 2019(12): 49-51.