

中国甘肃乡村振兴背景下土地制度改革的分析

Analysis of Land System Reform under the Background of Rural Revitalization in Gansu Province, China

赵国峰

Guofeng Zhao

中共张掖市委党校（张掖行政学院） 中国·甘肃 张掖 734000

Zhangye Municipal Party School (Zhangye Administration College), Zhangye, Gansu, 734000, China

摘要: 实施乡村振兴战略,是党的十九大作出的战略决策,是新时代“三农”工作的总抓手。土地是乡村最重要的生产要素,也是助力乡村振兴的重要资源。论文从乡村振兴的视角分析了当前农村土地制度下存在的突出问题;结合甘肃乡村试点案例,总结经验;并根据实际情况,对乡村振兴战略下的土地制度改革与管理进行思考探讨。

Abstract: The implementation of the rural revitalization strategy is the strategic decision made by the 19th National Congress of the Party, and the general grip of the work of “agriculture, rural areas and farmers” in the new era. Land is the most important factor of production in rural areas and an important resource for rural revitalization. This paper analyzes the prominent problems existing in the current rural land system from the perspective of rural revitalization. Combined with Gansu rural pilot cases, summed up the experience; And according to the actual situation, the land system reform and management under the rural revitalization strategy are discussed.

关键词: 土地制度; 改革; 乡村振兴

Keywords: land system; reform; rural revitalization

基金项目: 甘肃省社科联、甘肃省人文社会科学立项项目“乡村振兴背景下农村土地制度改革研究”(项目编号: 21ZC17)。

DOI: 10.12346/emr.v4i4.6821

1 引言

加快推进农业、农村现代化进程,是实现农村现代化的必然趋势。但在实现现代化的过程中,如果没有了土地的支持,农村的复兴就没有了基础。因此,从国家的视角,对农村土地“三权分置”改革进行了初步构想,主要有土地征收、集体建设用地入市、宅基地制度改革、修订土地管理法与农村土地体制的变革。十九大第一次提出了“农村发展战略”,并把这一发展作为“七大发展策略”中的重要内容。从 2015 至今,已在 33 个试点市进行了探索,并结合试点工作的实际情况,对相关法规进行了修订和完善;2019 年 10 月 26 号,中国共产党中央人民政府召开的第十三次全国人大常委会议第十二次会议上,审议并批准了《中华人民共和国

土地管理法》《土地管理法》。

2 农村土地制度存在的历史问题

根据产业兴旺,生态宜居,文明乡村,从“治理有效、生活富裕”的总体需求来看,农村的发展是产业、人、资金三者之间的良性相互作用。而中华人民共和国成立初期中国的工业基础比较弱,主要集中在传统的农业上,较不重视农产品的深加工,三产的融合程度较差。而且,农村集体经济组织的抵御风险的能力差,导致农户的整体经济状况不佳,很难在农村实现持续的稳定发展。由于中国经济的发展,高水平的劳动力大量流失,技术人才、经营管理人才短缺,严重制约了中国的经济和社会的健康发展。这些问题的出现使

【作者简介】赵国峰(1993-),男,中国甘肃张掖人,硕士,从事双碳、数字经济、产业经济学研究。

得乡村建设的道路漫漫。

2.1 宅基地管理退出补偿机制不完善

农村集体土地承包经营权是我国实行的一项重大的法律制度,以保证农民的住房权益。过去,农村建设缺少统筹引导,农村集体土地的无偿利用使得农村的土地利用效率低下,同时受到了传统观念的制约;我国目前农村用地利用中的一些问题,如“小批多占”“未批先建”“一户多屋”等。而伴随着社会的发展,出现了“空心村”,大量的农村青年和青年农民工涌入城镇,一部分人在城镇购置了房屋,而农村的宅基地却没有被收回,并对宅基地的出租、转让、抵押等进行了限定,在农村,农村土地出让的补偿制度是不健全和不明晰的。特别是农村土地使用权限制在集体土地上,对土地流动的动力进行了人为的限制,造成了土地闲置、土地资源的浪费。

2.2 土地征收中农民权益难以保障

《土地管理法》将征地补偿作为一种以农业产出为基础的补偿与安置,其补偿与安置标准与土地的市价不符。征地的补偿费,主要有征地补偿费、安置补助费、征地补偿金和绿苗费;征用补偿的,应以其原有用途为限,不得高于被征用前三年的年均年产量30次以上。而土地征用后的用途,土地“招拍挂”后政府收回的土地出让金、土地未来增值的收入,都与土地的补偿没有关系。同时,由于征地过程中的村民参与度低、话语权弱等原因,导致征地过程中出现了“边缘化”的问题。由于现行征地补偿体制的弊端,使得农民和国家的关系日益紧张,由此引发的争议也日益增多。

2.3 集体经营性建设用地权利不完整

集体经营性建设项目用地是指以土地使用权入股、联营等形式共同管理企业;工业利用的集体土地,例如以前的乡镇企业和投资项目。从一定程度上讲,这一类型的土地已在一定程度上进入了市场,但在我国的土地使用权方面,并没有明确规定土地的租赁、转让和抵押,因此,土地的产权具有一定的不完备性。由于中国现行的体制缺陷,使得中国的土地流转受到制约,使其不能体现出其自身的经济利益,制约着其发展的资金。由于缺乏有效的市场化运作,乡村发展无法发挥其潜力,因此,乡村发展无法发挥其作为实现手段的作用^[1]。

3 甘肃农村土地制度的探索

3.1 土地征用制度改革

目前,中华人民共和国自然资源部已先后选定11个城市,如天津、重庆、沈阳,并将其纳入征地范围,完善征地补偿机制,拓展安置途径,逐步形成征地补偿安置的长效机制。2012年,甘肃省人民政府发布了一份关于调整《甘肃省征地补偿区片综合地价》和《甘肃省征地补偿统一年产值标准的通知》。调整后,全省土地征用补偿标准将达到每

亩35600元,土地征收标准将增加19.9%,土地征收范围由464个降低到423个。本次调整的征收范围,包含了土地补偿和安置补助费两个方面。土地补偿费按照被征用时的当茬作物产值或当季实际投入进行补偿,土地附着物的补偿标准则由各市、州制定。

当前,兰州市已基本建成符合各乡镇发展水平、与城镇社会保障体系相结合的被征地农民养老保险体制,使被征地农民完全纳入社会养老保险体系。七里河地区土地征用完成后,由被征用的村委会负责统计被征用的人口和参加社会保险的数额,并经乡镇、街道、社保部门审核后,统一为被征地村民投保,实现了“应保尽保”。安宁区国土资源局通过发展新型集体经济来提高农民的收入,区上每年都会拨款一百多万到三百万元,扶持集体经济发展,先后组建了兰州民生物业服务有限公司、兰州泉福商贸有限公司、金河湾辣椒种植专业合作社等一系列的社会集体经济组织,将大量的失地农民安置到了这里。榆中县在以货币安置为主的基础上,积极采取土地安置、就业安置、社保安置等方式,对上万名被征地农民进行安置,实现了土地不减收、生活稳定。红古区对被征用的农民进行了多种形式的安置,以改善他们的生活环境,保护他们的合法利益。自2009年起,在海石湾城区规划建设村庄,实行了“1+1”的安置方式,即由镇、村共同建设,为被拆迁户提供住房和租赁住房,最大程度的为村民服务,保证被征地农民的生活质量不会因为征地而降低^[2]。

3.2 农村集体土地制度改革

甘肃2012年1月发布了《关于农村集体土地确权登记发证工作的指导意见》,全国开始按照乡镇、村和村民小组农民集体三类所有权主体,推进农村集体土地确权登记发证工作,将农村集体土地确权登记发证工作,将农村集体土地所有权确认到每个具有所有权的农民集体。关于农村宅基地使用权问题,建议按省级人民政府确定的土地面积标准,由本农户统一确定。

金昌市以市区(西坡村,马家崖村,高岸子村)为城中四村,白家嘴村作为试点,以农村和农村的土地征收和流转为重点,对纳入城市规划范围的四个村庄,实行户口制度改革,在征得村民同意的情况下,由村委会转为社区居委会;集体建设用地转为国有土地;以地换物,在规划区域统一规划建设集中居住小区,让农村居民用自己的宅基地,换取小区内的房产,进城定居;在享受都市居民生活的同时,拆迁安置的老房子也可以用作城镇建设的土地。

嘉峪关市整村面貌陈旧、落后、分散,政府引导、村民自愿拆除、扶持新农村规划、自愿流转土地、鼓励土地集约经营;逐步将长期进城打工的农民从土地中剥离,以地换物,以地建保障,告别农家院,迁入新楼,以成本价集资入住城乡一体化居民集中安居小区;用平房改小楼,逐渐实现从农

民到公民的转变。

3.3 农地承包制度

甘肃省政府办公厅根据 2013 年中央 1 号文件和甘肃 1 号文件的要求,将省农牧厅等单位下发《关于积极开展农村土地承包经营权登记颁证试点工作意见的通知》。指导金川区首批两个乡镇 27 个村庄的试点工作,确保完成 90% 以上的登记颁证工作;指导宁县,麦积区,临夏县,红古区,第二批试点;在全国范围内,市州将在全国范围内选取 1~2 个县、2~3 个村进行试点,并在今年年底前全部建成。

土地股份合作社、“公司+农户”的农业经营模式,是促进土地有效流转和土地规模经营的重要途径^[3]。2008 年,甘肃省庆阳市宁县第一家民生合作社正式注册成立了甘肃省第一家土地股份合作社。根据“责任平等,收益共享,风险分担;自愿加入,自由退出,民主管理;自负盈亏,盈余返还,自我发展”;按照“一年打好、两年见效、三年上台阶、五年一大步”的工作思路,号召农户携地入股,由合作社集中使用,由种田能手或外商承包租种;双方签了协议,由合作社负责经营。

4 乡村振兴战略下土地制度改革建议

新《土地管理法》以土地所有权、不损害农户权益、最严厉的土地保护和最严格的节约用地原则为依据,全面总结了我国土地制度改革的成功实践,这既为农村土地制度的变革和经营指明了新的发展道路,也为农村土地制度的改革和经营提供了有力的制度支持。论文从常州市武进区的试点工作中吸取教训,了解新《土地管理法》中的内容,并以泰州现实为切入点,对农村土地制度的变革和管理进行了思考^[4]。

4.1 全面实施村域国土空间规划

农村地区的国土空间规划是农村建设的一个关键步骤,它是城乡一体化发展的根本性和战略性的综合设计,是农村地区发展和时间安排中地位最高、综合性最强的区域,但与全国到乡级五级规划相比,农村土地规划的起步比较迟。在农村发展的过程中,要从产业、人口、生态三方面统筹考虑,完善乡村区域的国土空间计划,协调所有的农用地使用行为,优化耕地保护、村庄建设、工业发展、保护土地的功能,严格控制土地使用,保持生态环境优美、农田集中、村庄集约密集。力求在乡村层次上,真正实现经济社会发展,土地利用,村庄建设,“一份规划,一份蓝图”。

4.2 建立城乡统一的建设用地市场

在新《土地管理法》中,农村集体经营性建设项目用地

进入市场,是中国新《土地管理法》中的一项重要内容,明确了农村集体经营性建设项目用地在符合规划、依法登记、征得全村 2/3 以上成员、村民代表的同意后,可以通过出让、出租等方式交由集体经济组织以外的单位股东或者个人直接使用。在土地使用权转让、互换、抵押的情况下,土地使用权也可以转让、互换、抵押,这一重大的制度创新,打破了中国多年实行的城市土地二元结构,为推动城市和农村经济的协调发展扫除了体制上的壁垒^[5]。

国有土地能够通过市场化方式进行流通,这是一项重要的体制改革,但也面临着诸多问题。在实际工作中,与之对应的一套配套的制度和运行准则也将随之发生变化、调整、修改或细化,并着重于如下内容加以改进。其一,要对国有土地使用权的转让进行法律规制,规范的流转手续是使其与其他国有土地进入市场的前提与保证;其二,要建立集体经营用地定价的制度,并参考有关法规,通过公开的土地市场进行流转;并以同一区域内的同类土地为参照,对该区域内的集体建设项目土地的基准价格进行了测算。为今后土地价格评估、交易、抵押等提供了一个坚实的依据。

5 结语

加强农民的参与性,使他们积极参加社会工作。通过宣传、示范、奖励等形式,鼓励农村居民积极参加社区公益活动和社团;强化农村基层组织成员的参与,强化基层组织成员的参与,注重群众的意见和建议,充分保障群众的参与权和作用。在解决重要问题时,村民代表会议、村民议事会等行使人民知情权和参与权;提出在推进农村综合改革、推进乡村振兴的过程中,要始终保持农民的主体作用,增强农民安全感、获得感,充分调动农民群众参与改革的主动性和创造性。

参考文献

- [1] 杜伟,黄敏.关于乡村振兴战略背景下农村土地制度改革的思考[J].四川师范大学学报(社会科学版),2018,45(1):12-16.
- [2] 岳永兵.乡村振兴背景下农村土地制度改革与完善[J].中国国土资源经济,2021,34(9):10.
- [3] 何文忠,史松坡,魏阳.关于乡村振兴战略下土地制度改革与管理思考[J].中国房地产业,2019(28):61-63.
- [4] 王习明,彭鹏.乡村振兴与农村土地制度改革[J].福建农林大学学报:哲学社会科学版,2018,21(5):5.
- [5] 谢新朋,胡民峰.关于乡村振兴战略背景下农村土地制度改革的思考[J].区域治理,2018(10):1.