

# “三农”决策要参

2019年第30期（总第295期）

清华大学 中国农村研究院

2019年8月12日

## “四明四定”探入市 “三统三不”试征收 ——湄潭县有序推进土地入市、征收制度改革试点

**内容摘要：**贵州省湄潭县作为全国首批14个农村改革试验区之一，在开展农村集体经营性建设用地入市、土地征收和宅基地制度改革试点中，围绕“产权主体、方式流程、规则交易、收益分配”和“缩小征地范围、规范征地程序、完善合理规范多元保障机制”，开展农村集体经营性建设用地入市和土地征收制度改革试点，在明确产权、明确方式、明确规则、明确比例和统一征地目录、统一征地程序、统一征地标准方面取得阶段性成效。探索形成的“四明四定”“三统三不”做法具有普适性，所提的四方面建议是基于目前试验中需要突破和解决的实际问题。

**关键词：**土地入市 征收制度 湄潭 试点

## 一、引言

贵州省遵义市湄潭县是1987年国务院正式批准建立的全国首批14个农村改革试验区之一，先后承担了“土地制度建设及农产品商品基地建设”等17项农村改革试验任务，“增人不增地、减人不减地”的试验成果三次写入中共中央、国务院文件，成为中国农村土地承包关系“长久不变”的理论基础、政策基础和法律基础。

2015年以来，湄潭县先后获批开展农村集体经营性建设用地入市、土地征收和宅基地制度改革试点。湄潭县围绕“产权主体、方式流程、规则交易、收益分配”开展农村集体经营性建设用地入市改革试点，围绕“缩小征地范围、规范征地程序、完善合理规范多元保障机制”开展农村土地征收制度改革试点，在明确入市产权、明确入市方式、明确入市规则、明确收益分配和统一征地目录、统一征地程序、统一征地标准方面取得阶段性成效。截至2019年7月，全县出让农村集体经营性建设用地78宗，面积379亩，价款7751万元，实现土地增值收益2325.8万元，其中政府收取调节金543.5万元，集体经济组织净收益620.4万元，农民分配1162.6万元；已完成农村土地征收8宗，征收土地1350.56亩，补偿金额5060万元，被征地农民全部纳入城乡居民社会保障体系。

## 二、主要做法

### （一）“四明四定”探入市

1. 明确产权定入市主体。一是摸清存量底数。制定了《湄潭县农村集体经营性建设用地现状核查工作方案》《湄潭县农村集体经营

性建设用地登记暂行办法》，结合土地利用总体规划和城乡发展规划，以严格用途管制、符合用地规划为前提，组织专门队伍对 15 个乡镇（街道）20 个村（社区）范围内的乡镇企业、集体工矿仓储用地（农副产品加工厂、农产品交易市场、集体仓储等）和集体商服综合用地（农家乐、乡村宾馆、小作坊、集镇商铺等）进行普查，根据普查成果建立了农村集体经营性建设用地底数台账。全县农村集体建设用地总量为 79655 亩，集体经营性建设用地 6357 宗 4625 亩，约占集体建设用地总量的 5.8%。

**二是开展确权颁证。**以“八步一公示”的工作流程，结合资产来源清理权属，将清理的集体经营性建设用地分别登记到村（组）股份经济合作社。经村（组）股份经济合作社申请，县不动产登记中心依法对所申请的集体经营性建设用地进行首次登记，并颁发集体经营性建设用地权利证书，赋予所有权人占有、处分、收益、分配的权利。该集体经营性建设用地最高使用年限与国有建设用地等同，享有与国有建设用地平等的地位和出让、租赁、入股、抵押等相同的权能。

**三是确定入市主体。**为解决入市主体是谁的问题，制定《界定农村集体经济组织成员资格指导意见》，明确了成员资格划定、取得、保留、丧失的界定标准和操作流程，切实划清农村集体经济组织成员与村民的权利与义务边界，理清集体资产享有和分配的对象。2017 年 8 月，全县 44 万农民全部被界定为农村集体经济组织成员。根据《湄潭县组建农村股份经济合作社的指导意见》，组建了 120 个农村股份经济合作社，作为集体资产经营管理和农村集体经营性建设用地的入市主体。

**2. 明确方式定入市流程。**一是就地入市。明确在本村直接使用村集体经营性建设用地的，可以采取协议、招标、拍卖或者挂牌方式直接就地入市。制定《农村集体经营性建设用地入市细则》，规定采取“动议——申请——审查——审核——批复——组织入市——出具鉴证——登记颁证”的就地入市流程。二是调整入市。对村庄内零星、分散的集体经营性建设用地采取先复垦，后按计划调整到本县范围内的产业集中区入市。制定《湄潭县农村集体经营性建设用地调整入市工作方案》，规定“调出方入市动议——项目整治申请——项目报批——项目实施——竣工验收——指标交易——调入方就地入市”的入市流程。三是城中村整治入市。对历史形成的城中村集体建设用地，按照政府主导、规划确认、多方参与的原则，依据经批准的规划开展土地整治；对规划范围内的土地重新划分宗地和确定产权归属；将结余的土地明确为集体经营性建设用地，由村股份经济合作社入市。四是综合类集体建设用地分割登记入市。在保障农户居住权和维护财产权的前提下，对宅基地中实际用于商服、工矿仓储等经营性用途的部分，进行分割登记，赋予其出让、出租、入股、抵押、担保权能。制定《湄潭县综合类集体建设用地分割登记入市工作方案》，在具体操作过程中，主要借鉴国有建设用地划拨转出让的分割登记方式，按照“申请——审查——地价评估——缴纳土地收益金——分割登记”的流程登记。目前已有分割登记入市土地2宗。

**3. 明确规则定入市交易。**一是形成统一交易规则。为建立健全

农村集体经营性建设用地交易平台，县财政投入资金 5000 万余元，在湄潭县中国茶城建立农村产权交易市场。按照集体经营性建设用地入市相关管理办法，形成城乡统一的建设用地交易规则。该市场围绕信息收集、发布公告、组织交易、鉴证签约、产权变更、收益分配、资金监管等职责提供服务，引导农村集体经营性建设用地进入平台公平交易，促进城乡要素平等交易。**二是建立统一基准地价。**县人民政府将全县集体经营性建设用地类别进行划分，分别按商业、住宅、工业核定基准地价，建立了城乡统一的基准地价体系。

**4. 明确比例定收益分配。**一是明确收取土地增值收益调节金。根据《湄潭县农村集体经营性建设用地入市管理办法》，县人民政府明确按照净收益的 20%~25%收取集体经营性建设用地入市土地增值收益调节金。**二是建立集体内部分配机制。**根据《湄潭县农村股份经济合作社经营管理制度》，建立土地增值收益在农村集体经济组织内部的分配机制，明确集体提取公积金不得少于 20%，公益金不得高于 10%，集体经济组织成员分配比例不得少于净收益的 50%，具体分配比例和分配形式由集体经济组织召开成员会议议定。这样初步建立了兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，实现了改革的预期目标。

## （二）“三统三不”试征收

**1. 统一征地目录不越界。**一是界定公共利益用地范围。研究出台了《湄潭县公共利益用地目录划分方案（试行）》，根据界定原则，采用概括与列举相结合的方式将工矿仓储用地、住宅用地、公共管

理与公共服务用地、特殊用地、交通运输用地、能源及水利设施用地以及城市规划区建设用地等 8 个大类 23 个小类 129 项用地明确为公共利益用地范围，除此之外其他用地均为非公共利益用地。通过划分公共利益用地和非公共利益用地，制定了公共利益用地目录，为有效解决征地过程中公共利益界定不清和征地范围过宽问题提供了依据，缩小了征地范围。**二是建立公共利益认定机制。**研究出台了《湄潭县土地征收公共利益认定争议解决办法（试行）》，对未列入土地征收目录的项目，对建设项目用地是否属于公共利益存在异议的，由被征地的农村集体经济组织提出申请，先由镇人民政府（街道办事处）协调，经协调未达成一致意见的，申请人可向县人民政府申请仲裁。县人民政府组织召开听证会，确定是否属于公共利益范畴。对建设项目是否属于公共利益难以达成一致的，可由集体经济组织和农民自行选择征收土地还是直接入市。

**2. 统一征地程序不违规。****一是建立风险评估机制。**研究制定了《湄潭县土地征收（征用）社会稳定风险评估办法（试行）》，按照源头治理、事前预防的原则，在土地征收报批前，在拟征收土地现状调查的基础上，制定土地征收方案。由县人民政府牵头，组织相关部门、镇政府（街道办）及拟征地所在村集体经济组织，广泛听取集体经济组织成员意见，并在征求各方建议后，进行社会稳定风险性评估和论证，区分风险等级，提出化解风险的具体措施，形成风险评估报告，防止因征地引发社会矛盾。评估报告作为县人民政府决策是否报批土地征收的重要依据。**二是建立民主协商机制。**县

人民政府拟定土地征收方案后，本着“公开、公平、公正”的原则，保证征地工作的透明度，保障被征地农民的知情权、参与权、监督权。将拟征收土地用途、补偿标准、生产生活安置与社会保障办法等内容，在拟定征收土地所在镇、村进行预公告，与被征地农户直接见面、征求意见。在充分听取被征地农村集体和被征地农户的意见和建议的基础上，修改完善拟征收土地方案，与被征地村集体经济组织（或村民小组）中绝大多数农户签订协议，落实征地补偿安置费用和社会保障费用，然后启动土地征收程序。同时保证畅通行政救济和司法救济等渠道，切实保障集体经济组织成员的合法权益。

**三是健全矛盾调处机制。**健全土地征收矛盾预防机制，积极拓宽征地补偿安置争议解决渠道，主动预防、化解土地征收矛盾纠纷。充分发挥党委、政府及农村基层组织在征地补偿安置争议方面的调解作用，健全协调裁决、行政复议和行政诉讼等有机衔接、相互协调的多元矛盾纠纷解决机制，引导被征地农民理性诉求、依法维权。强化法律在维护农民权益、化解征地矛盾中的权威作用，通过法律途径定纷止争。

**四是建立征地信息公开制度。**研究制定《湄潭县土地征收信息公开办法》，规定土地征收必须是全程公开，一个重要的程序便是及时发布公告。上报征收方案前，必须发布征地公告，内容包括拟征地的位置、用途、安置途径、补偿标准等；批准征收后，还要公告征地的批准机关、时间、文号、用途以及征地补偿标准和安置方式等内容。在县政府和县自然资源行政主管部门网站设置“征地信息”专栏，主动公开土地征收批准文件、范围、补偿、安置等

信息。同时利用报刊、广播、电视等媒体，建立征地信息主动公开渠道，确保各类信息公开透明，接受群众和社会监督，确保公平公正，实现和谐、阳光征地。

**3. 统一征地标准不降低。**一是完善土地征收补偿标准。研究下发《关于调整征地补偿标准的通知》，综合考虑土地用途和区位、经济发展水平、人均收入等情况，科学测算土地统一年产值。明确现有地上附着物和青苗的补偿办法，避免农民抢栽、抢种、抢建，防止资源浪费和补偿不公平现象。建立与社会总体收入、消费水平相适应的征地补偿动态调整机制，确保补偿安置标准的合理性。二是完善征收农房补偿安置机制。研究制定《湄潭县集体宅基地上房屋征收与补偿安置办法》，明确农民住房不再作为地上附着物补偿，而是作为专门的住房财产权给予公平合理补偿。因地制宜采取货币补偿、划地安置、提供安置房等多元化方式安置和补偿。三是建立多元保障机制。研究制定《湄潭县被征地农民纳入社会保障的具体办法》及细则，将被征地农民全部纳入养老、医疗等城镇社会保障体系。建立失地农民再就业机制，为被征地农民免费提供就业培训、就业咨询、就业指导、职业介绍、创业辅导等服务，帮助失地农民完成从务农到务工、从农民到市民的转变。四是明确集体合理分享比例。《关于调整征地补偿标准的通知》中明确，所有被征收的集体土地，村股份经济合作社作为集体经济组织有权提取不低于 1 倍的统一年产值标准数额费用作为村股份经济合作社发展资金。安排一定数量的土地或厂房、商铺等物业，由被征地集体经济组织经营管



理。给集体留用地形成的资产，纳入集体资产管理范畴，进行股权量化后，让农民集体分享土地增值收益，确保农民长远稳定受益。

### 三、对于完善法律的几点建议

结合湄潭县土地制度改革成果，对于今后国家立法及完善提出如下建议：

一是对土地利用总体规划等法定规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体建设用地，允许土地所有权人通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用；集体经营性建设用地使用权的最高年限、登记等，参照同类用途的国有建设用地执行。

二是对于符合土地利用总体规划的增量的集体建设用地，在存量不足时，应当给予用地指标保障。

三是对于宅基地上建设的商住两用房和集体经营性建设用地商业项目上房屋的分割登记、分拆销售，由于没有具体实施办法，集体经营性建设用地入市和宅基地上商住两用房分割的财税征管等相关税费政策应当明确。

四是征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准由各地制定公布片区综合地价确定；农民住房不再作为地上附着物补偿，而是作为专门的住房财产权给予公平合理补偿；将被征收土地的农民纳入相应的医疗、养老等城镇社会保障体系，切实保障被征地农民的长远生计。

贵州省遵义市湄潭县政府 李 颀



## 清华大学 中国农村研究院

---

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）