

# 推进农村土地制度改革的思考

□汪恭礼

随着工业化城镇化和农业现代化的发展,基本形成了以土地公有制为基础,以耕地保护和集约用地为目标,以土地用途管制,土地征收,土地有偿使用为核心的制度框架体系。本文通过对现行农村土地制度的分析与研究,提出加快征地制度等农村土地系列制度改革,理顺国家、集体、农民之间的收益分配关系,促进城乡土地要素合理流动和布局优化,着力破解城乡土地二元结构,推动城乡共同繁荣和统筹发展。

## 一、现行农村土地制度缺陷逐步显露

### (一)农村宅基地管理亟待加强

一是农村整体缺乏村庄布局规划和控制性详细规划,未能合理确定农村居民点的数量、布局和用地规模,导致农村住宅建设用地规模在一定程度上的失控。农民建房选址随意性大,乱圈乱占,乱搭乱建的现象严重,房屋散乱,朝向、高矮不一,既影响了村容村貌,又浪费了大量土地。二是大量农村人口进城务工,在城市购买了商品房并落户,但由

于政策允许他们保留原来在农村的宅基地和责任田,宅基地空置量很大,不能达到地尽其用,产生不了应有的经济效益。三是一户两宅三宅现象不同程度存在,超占宅基地有偿使用等政策难以落实到位,多占土地难以处理。四是部分村民擅自改变农村宅基地用途,用宅基地建成小型工厂、商业房、饭店等。还有一部分在城乡结合部和集镇所在地的村民借宅基地之名搞房地产开发,向社会出售。五是在“城中村”和城乡结合的乡镇规划区内及相对条件发达的集镇中,少数农民为了谋取私利,将自己的宅基地、自留地甚至责任田作价卖与他人建房,甚至把原来已有的住房卖给外村人,自己重新以无住房申请占有新宅基地情况也屡见不鲜,形成宅基地非法流转的隐形市场。

### (二)确权发证遇到的困难

一是过去所有的土地登记、审批、图件都是纸质档案,由于自然灾害或人员变动或保管不善,使部分资料丢失,再加上以前确权登记发证需要一定费用,大家积极性不高,农村集体建设用地绝大部分没有土地证,或虽然发放了集体建设用地使用证,但是土地证丢

失,给依法登记发证带来一定的难度。二是集体所有与国家所有土地的权属界限划分不是十分明确,行政界线与发证过程中的权属界线不一致的问题较为突出,林权矛盾纠纷较多,村与村、村与社之间的土地所有权争议,县界、乡界、村界矛盾多发。村与村之间的飞地较多,权属不清,未登记前,大家都默认现状,一旦登记发证,这些隐藏的潜在矛盾就突显出来,加上近年征地补偿的利益驱动,大家认识到了这个问题的重要性,所以在权属问题上出现了争议。三是现在外出打工的人比较多,找不到人签字指界,有的甚至无法联系到人。在家的村民中,一些认为宅基地既然我是使用者,那就应该由我支配,搞不搞调查进行登记发证关系不大。有的村民拥有两三个院子,害怕调查登记后要退出多占的地块。

### (三)土地整治存在问题

一是由于群众实际情况不尽相同,利益诉求不完全一致,少数群众抱有抵触情绪,工作难做。二是少数县乡、村干部认识不到位,各地推进力度差异较大。三是村庄规划缺位,成本增高、难度加大。四是资金整合难度较

奖补比例,对位于经济基础薄弱地区及自身处于发展期的金融机构,奖励和补贴的额度应给予适度倾斜。

(三)降低部分欠发达地区涉农奖励资金的地方配套比例。建议对西部欠发达地区县域金融机构涉农贷款增量奖

励资金,降低地方配套比例,可由中央财政分担90%,地方财政分担10%,以更大程度地缓解部分地方的财政困难,避免因地方财力不足导致的国家支农政策执行不到位的问题。同时,督促财政部门提高工作效率,在确保工作质量的

同时加快资料审核、资金划拨的速度,确保财政资金能够按时、足额发放到有关金融机构。□

(作者单位:财政部驻内蒙古财政监察专员办事处)

责任编辑 张小莉

大,缺乏必要的资金支持。整治资金来源主要靠财政投入和整合项目资金,社会资金投入数量不大。五是法律、政策障碍,农民财产性权益难以体现。六是土地整治长效机制没有建立,成果管护有待完善。

#### (四)土地流转有待完善

一是由于对土地流转政策的宣传不够深入,群众对土地流转的认识还存在误区,部分农民怕土地流转出去后,自己丧失了土地承包权,没有了生活的最低“保障线”。同时,中央惠农政策不断得到加强,农民依附土地得到实惠越来越多,也是现阶段农民对土地流转积极性不高的原因之一。二是工商资本驱动下的“非粮化”值得警惕。在种粮比较效益偏低的情况下,土地流转后,良田“非粮化”愈演愈烈。一些本来种粮食的土地被流转为搞养殖业、花卉业、生态农业、观光休闲农业,甚至直接变为建设用地等。土地由粮田改为设施农业后,如发展畜禽养殖、水产养殖、经果林等,田间的水利设施、灌溉系统随之改变,更为重要的是土壤层也发生了改变甚至破坏。一旦流转期限到期或因经营原因中途退出,将已从事设施农业的土地恢复为种植粮食的农田将非常困难,甚至根本不可能恢复。

#### (五)土地征收障碍多

一是由于历史原因,不少地方农村宅基地、林地未确权及地籍资料不全,常引发村民之间争议,给征地带来了困难。二是土地征用时,对一个行政村或一个村民小组往往只是局部征用,前后征用又有价格和人口变动的差异,土地征用款分配时存在分配方案和分配比例的分歧,导致村民们矛盾重重。三是由于社会保障机制还不健全,农民失去了世代赖以生存的土地,对大部分文化偏低、年龄偏大、缺乏技术的被征地群众来说,一次性领取有限的安置补助费后,失地直接导致失业,一旦土

地补偿款被花光,没有经济来源时,生活就失去保障。这部分对今后生活感到忧虑和担心的农民,有意或无意地给土地征收增加障碍。四是农村土地上附着物多样,也没有具体的补偿标准,农民一旦漫天要价,征收工作就难以正常进行。五是由于少数被征地群众法律意识比较淡薄,为了在征地中获取最大的经济利益和补偿,在政府发布征地公告后,在规划范围内搭建违章建筑,或者在拟征用范围内的土地上抢种、抢栽、抢建地面附着物和青苗等,突击造假,造成工作人员清点地面附着物时要花费很大精力辨别真伪,农户在利益得不到满足的情况下,拒绝在清点册上签字确认,阻挠征地工作。

## 二、推进农村土地制度改革的思考与建议

(一)完善农村宅基地制度,依法保障农户宅基地用益物权

一是严格按照控制建设用地总量、合理布局、改善居住条件、保护耕地的原则,因地制宜,科学制定适合农村宅基地发展的村庄建设规划,合理地规划村庄、农村居民点的数量、布局、范围和用地规模,同时要结合新农村建设,加大农村基础设施建设投入,创造农民集中成片建房、节约集约用地的平台。二是规范宅基地审批管理,严格控制农村宅基地申请条件,认真贯彻“一户一宅”的法律规定,坚决贯彻各地农村宅基地面积规定标准。规范农村宅基地申请报批程序,对农村村民需要申请宅基地和经依法批准的宅基地,要在其所在地的集体经济组织或村民小组张榜公示。在符合土地利用总体规划和村庄规划的前提下,鼓励农村村民新建、改建、扩建住宅,要充分利用村内空闲地、老宅基地以及荒坡地、废弃地。凡村内有空闲地、老宅基地未利用的,不得批准占用耕地。三是制定农村宅基地退出和

流转的奖励政策,农民主动将空闲的宅基地返还给集体的,地方政府给予他们一定的经济补偿,对那些符合宅基地申请条件而又主动放弃农村宅基地进城居住的农民,地方政府在购房上给予政策奖励补助。鼓励村民进城落户,对已在城镇购置商品房定居或愿意进入城镇规划区定居,并自愿退宅且不再申请新宅基地的农民,不影响其农村集体土地承包权益,不影响其作为农民身份享有的原有政策待遇。鼓励农民退出多余宅基地,凡新建住宅后应退出旧宅基地的,要采取必要的措施,确保按期拆除旧房,交出旧宅基地。允许村民将原宅基地和房屋与其他村民自愿协商后有偿调剂给有条件申请宅基地建房的本村农民。四是完善农村住宅产权制度,建立规范、有序的农村宅基地市场体系,建立集体与农户合理的宅基地流转收益分配机制,让农民享有更大的土地收益权利。禁止城镇居民在农村购置宅基地。

(二)加大土地确权颁证工作力度,明确土地产权性质、归属

一是积极推进农村土地统一登记,对已经确定农村集体土地所有权和合法取得的各类农村集体土地使用权,由县(市、区)人民政府统一进行登记,建立以信息系统为支撑的登记数据库和登记簿册,明确规定土地权属,一经登记就具有法律效力。在登记的基础上给土地权利人(所有权和使用权)颁发土地证书。加强农村土地的初始、变更登记工作,对农村土地登记实行动态管理,加强农村土地档案建设,推行电子档案管理信息化,充分发挥地籍档案在农村土地监督管理上的作用。二是厘清村集体与国有土地之间的权属界线,既不能损害农民土地权益,也不能侵害国家土地权益。同时,也要厘清村集体之间的土地权属界线,对有争议一时又难以解决的,应暂缓发证。属于村农民集体所

有的土地,应优先确权给村集体经济组织,它代表着农村集体组织全体成员的利益。属于乡(镇)农民所有的土地,其所有权应确认给乡(镇)农村集体经济组织。历史上已属于村民小组(人民公社时称生产队)所有的土地,就应该直接确权给各村民小组农民集体。考虑村民小组组织机构不健全的实际,在具体登记发证时,可采取“组有村管”的方式,将集体土地所有证发放到村,由村委会代管。三是针对农村外出务工人员较多,在地籍调查时户主无法到场、直接影响本宗地和相邻界址的指界工作的问题,由村、组干部找其直系亲属指界,并明确要求指界人转告户主如有异议在公告期内提出,不提将视为同意。四是对空闲或房屋坍塌、拆除两年以上未恢复使用的宅基地,不予土地登记。已经登记确定使用权的,由集体报经县级人民政府批准,收回土地使用权,办理土地注销登记。农民宅基地少批多用、未批先用等违法用地必须依法进行处理,未经处理不得予以确权登记。严格执行城镇居民不能在农村购买和违法建造住宅的规定,对城镇居民在农村购买和违法建造住宅申请宅基地使用权登记的,不予受理。对于因建新不拆旧造成“一户多宅”,村民申请第二宗宅基地登记的,在村民拆除其旧宅之前,土地登记机构暂不受理。

(三)推进农村土地整治,节约集约利用土地

一要针对不同情况划分土地整治类别,对每种类别设计出最大限度提高土地利用率的科学、合理的实施方案,规划设计和验收标准均要以改变农民的生产生活方式、实现农业现代化、实现城乡统筹发展为目标。二要创新制度,引导政策性资金、社会资金进入农业农村,增大支农资金总量、提高资金使用效益。加大配套投入,积极调整财政支出结构,不断加大对农村土地综合整治

的投入力度。鼓励土地承包经营者和各类社会投资主体自筹资金开展农村土地综合整治,拓宽投资渠道,调动各个方面的积极性。

(四)加快农村土地流转,推行农村土地适度规模经营

一是土地集中要量力而行,规模不可盲目求大。二是土地流转期限要稳定,不可偏短。三是发挥本地资源优势,集中土地后,积极发展生态农业、观光农业和高效农业。四是对农村土地适度规模经营进行用途限制。在不损害土地耕种条件和基本农田保护的前提下,将农作物种植(含果树、经济作物、苗木、大棚等)和畜禽、水产养殖等视为农业用途。粮食主产区通过土地流转后,要建设粮食生产功能区,使粮食生产组织化、规模化、现代化、商品化水平得到提高。五是建立合理的土地流转机制。首先,加强土地流转服务,促进土地流转市场化。县、乡镇要建立土地流转服务机构,多渠道收集供需信息,给流转主体牵线搭桥。农业部门结合《农村土地承包法》制定促进土地流转的相关政策,统一规范土地流转合同并加强合同监管,以第三方或见证人的身份出现,促进公平交易的进行,并对农村土地承包中的合同纠纷做到及时处理,规范调处。其次,要把好“三关”,规范农村土地流转程序。申请关,土地流入、流出必须由个人或单位向土地流转服务机构提出书面申请,申请时需要注明流入、流出的条件、地类、面积及流转形式,在双方协商一致基础上,经发包方同意后,签订书面意见,真正做到有据可查,避免日后因土地流转发生矛盾。合同关,经双方协商后依法签订土地流转合同,应规范管理,切实保护依法形成的土地流转关系和农民土地承包权。登记关,签订土地流转合同时,由承包方向发包方所在地乡镇农业承包合同管理机构登记。

(五)深化农村土地制度改革,加快构建城乡一体化土地制度

一是科学界定“公共利益”,缩小征地范围。公益性用途继续实行国家征收制度,按照法律程序征收的土地要合理确定对被征地农民的补偿标准并妥善安置失地农民,切实保障被征地农民的合法权益。土地补偿费建议从基准地价内涵出发,采用农村集体土地无限年期基准地价结合区域因素与个别因素修正来进行评估。在征地补偿中不再向被征地村及农民直接支付安置补助费,而将经费纳入劳动部门设立的“安置费”专户,实行封闭运行,使“失地”农民长期得到生活保障(养老保险、医疗保险、失业保险等),确保被征地农民生活水平不因征地而降低。地上附着物及青苗补偿,可按市场定价原则由专业评估公司评估后进行货币化补偿。二是严格规范征地程序,提高征地透明度。在项目用地前期准备阶段,严格落实拟征地公告制度,包括拟征土地的范围、面积、征地时间、补偿标准等。三是加快城乡统一的建设用地市场改革。经营性用地在符合土地利用规划和城镇规划的前提下,全面实行动地企业向国家、农民集体购买、租赁等市场方式,采取协商谈判的办法,价格由市场决定,进而实现城乡“同地同权、同地同价”。在实现市场化补偿的同时,要通过税收调节实现增值归公,在国家、地方政府、集体经济组织和农民之间合理分配土地收益,消除地方政府对土地财政的依赖。建立土地基金制度,平抑市场波动。严格土地用途管制前提下,建立农村集体经营性建设用地流转机制,确定农村集体经营性建设用地流转后的利益分配,以此提高农业现代化水平,促进农业增效、农民增收、农地增值。■

(作者单位:安徽宣城市宣州区铁路工作办公室)

责任编辑 刘慧娴