

# 唤醒“沉睡资源” 赋能城乡融合 ——关于推动农村“三块地”改革的思考与建议

刘亚男

临沂市委党校政法教研部 山东临沂 276000

DOI: 10.12238/jief.v7i1.12155

**[摘要]** 城乡融合发展是乡村振兴的关键, 城乡融合的关键是实现人、地、钱等资源要素的城乡自由流动和平等交换。党的二十届三中全会对“完善城乡融合发展体制机制”作出重要部署, 指出要“促进城乡要素平等交换、双向流动”。土地是连接城乡发展、畅通城乡要素流动的关键纽带, 农村土地制度改革也成为推动城乡融合发展的基本驱动力。从目前各地的实践探索及浙江“千万工程”经验启示来看, 以农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革为核心的农村“三块地”改革, 是优化土地要素市场配置、推动城乡融合发展的重要抓手。因此, 以农村“三块地”改革为牵引, 唤醒农村土地“沉睡资源”, 对于撬动乡村发展、赋能城乡融合具有重要的现实意义和时代价值。本研究结合全国各地及临沂市的农村“三块地”改革实践、难点堵点等, 为我市推动农村土地制度改革提出一些思路 and 方向, 以期助力我市乡村振兴、城乡融合。

**[关键词]** 城乡融合; 乡村产业

## Wake up the "sleeping resources" to enable urban and rural integration ——Thoughts and suggestions on promoting the reform of the "three plots of land" in rural areas

Liu Yanan

Linyi Municipal Party School of Political Science and Law Teaching and  
Research Department, Shandong Linyi 276000

**[Abstract]** Urban-rural integrated development is the key to rural revitalization, and the key to urban-rural integration is to realize the free flow and equal exchange of urban and rural resources such as people, land and money. The Third Plenary Session of the 20th CPC Central Committee made important arrangements for "improving the system and mechanism for integrated urban and rural development", and pointed out that "promoting equal exchange and two-way flow of factors between urban and rural areas". Land is the key link connecting urban and rural development and unimpeded the flow of urban and rural factors. The reform of rural land system has also become the basic driving force for the integrated development of urban and rural areas. From the current practice and exploration in various places and the experience of Zhejiang "ten million project", the reform of rural "three plots of land" with rural land expropriation, market marketing of collective commercial construction land and homestead system reform as the core is an important starting point to optimize the market allocation of land elements and promote the integrated development of urban and rural areas. Therefore, taking the reform of rural "three pieces of land" as the traction, awakening the "sleeping resources" of rural land has important practical significance and era value for moving rural development and enabling the integration of urban and rural areas. This study combines with the reform practice of rural "three plots of land" across the country and Linyi city, and puts forward some ideas and directions for promoting the reform of rural land system in Linyi city, in order to help the rural revitalization and integration of urban-rural areas in Linyi city.

**[Key words]** Urban-rural integration; rural industry

## 一、农村“三块地”改革的实践探索

### (一) 发展过程

党的十八大以来,深化农村土地制度改革作为全面深化改革的重要内容之一,取得了显著进展。可大致分三个阶段:一是改革试点阶段。2013年11月,党的十八届三中全会明确了农村土地制度改革的方向、任务和要求,开启了农村土地制度改革新征程;2014年底,中央印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,部署在全国33个县(市、区)开展农村土地制度改革三项试点;2015年3月,北京市大兴区等33个试点县(市、区)开始实施农村“三块地”改革,试点期限为两年;2017年底,试点延期一年至2018年底结束;期间,中央农办、农业农村部先后分四批在全国范围内开展农村集体产权制度改革试点。二是法律修订阶段。2016年10月,所有权、承包权、经营权“三权分置”改革正式提出;2017年,《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》出台;2018年中央一号文件提出宅基地“三权分置”改革;2018年,吸收农村“三块地”改革经验,《中华人民共和国土地管理法》提请全国人大常委会会议审议修订;2019年,新修订的《中华人民共和国土地管理法》取消了多年来集体建设用地不能直接入市流转的二元体制。三是深化实施阶段。新土地管理法实施后,各地以中央一号文件为指引,稳慎推进农村宅基地制度改革、健全土地流转价格形成机制、深化农村集体产权制度改革、促进新型农村集体经济健康发展等,农村“三块地”改革持续深化实施。

### (二) 经验成效

33个农村“三块地”改革试点取得了显著成效:在土地征收制度改革方面,各试点积极开展缩小土地征收范围、规范土地征收程序、完善被征地农民多元保障机制等工作。比如,河北定州、山东禹城等试点出台了土地征收目录,建立了民主协商、风险评估、纠纷调处、后续监管等程序,形成了适合发展实际的土地增值收益分配机制;浙江德清探索“土地流转+经营主体+全程托管服务”模式,提高了土地利用率和产出效益;福建晋江为居民大众推出了住房、社会养老、教育、医疗、就业“五个保障”体系,最大程度地使群众受益。在集体经营性建设用地入市改革方面,试点地区明确集体经营性建设用地入市条件及管理措施,在入市主体、入市方式和入市收益分配等方面积累了经验。比如,江苏武进以出让方式取得集体经营性建设用地资产成功上市,首次在最高层级资本市场上得到认可;海南文昌创立了异地调整入市制度,有效调剂了建设用地的合理分布;辽宁海城建立入市主体委托代理制,率先开启“土

地经营权+农业设施/预期收益+农业保险”等农村土地抵押贷款新模式。在宅基地制度改革方面,重点实施宅基地使用权流转、宅基地自愿有偿退出和住房财产权抵押等举措,并深入探索宅基地“三权分置”。比如,江苏武进创新农房“抱团式翻新”和跨村使用宅基地建房等举措,改善了农民住房条件;广东汕尾探索宅基地资格权在镇域范围内流动,破解村域土地资源分布不平衡的制约。

综合来说,农村“三块地”改革工作在坚持“土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”三条底线的基础上,坚持顶层设计与基层探索相结合,因地制宜,分类施策,在优化土地资源配置、推动农业现代化、增加农民收入、促进城乡融合发展、支撑乡村振兴等方面取得了显著成效。尤其是随着改革的深入推进和相关法律法规的不断完善,农村“三块地”改革将为乡村振兴、城乡融合注入更多的活力和动力。

## 二、临沂市推动农村“三块地”改革的探索和挑战

### (一) 相关改革探索情况

近年来,临沂市坚持改革创新思路,把盘活农村土地资源、促进乡村振兴作为主攻方向,统筹推进土地制度改革各项试点工作:推进第二轮土地承包到期后再延长30年试点,深化兰陵县国家级农村宅基地制度改革试点,深入推进兰山区农村集体经营性建设用地入市试点,推动费县、河东区、沂水县省级以上农村改革综合试验区建设以及平邑县省级乡村振兴政策集成改革试点等,全力探索符合中央精神、契合临沂实际、推动乡村振兴的改革路子。

在农村“三块地”改革上,临沂市也进行了有效探索并取得了初步成效:在农村土地征收改革方面,通过明确征收范围与程序、提高征收补偿标准、加强监管与问责等措施,既保障了被征地农民的合法权益,又促进了土地节约集约利用。在农村集体经营性建设用地入市改革方面,充分借助兰山区试点工作,构建了农村集体经营性建设用地入市前期准备、中期实施、后期监管的全方位高效服务和科学监管体系,完成集体建设用地入市6宗、241.92亩,实现了盘活低效资产、推进城乡融合、维护各方利益的有机统一。在农村宅基地制度改革方面,深入实施审批权下放,建立自愿有偿退出、加强规划管理、完善全程监管、有偿使用和使用权抵押等制度机制。狠抓兰陵县国家农村宅基地制度改革试点工作,积极开展闲置宅基地盘活利用市级试点工作,探索了“宅改腾退+产业+合作社+美丽乡村+文化事业青年社区”的兰陵模式、“N+宅基地”的方城模式、“宅基地+产业+社区+文旅”的曹庄模式等,有效提高了宅基地的

利用效率。

## (二) 改革面临的挑战

临沂市深化实施农村“三块地”改革,也面临一些共性的挑战和难题。

### 1、农村产业用地供给保障与利用有待增强

主要表现为:一是用地指标“僧多粥少”,分配比例不均。当前,改革中整理出的土地入市指标绝大多数用于耕地复垦和乡镇企业发展,用于乡村产业项目的指标不多,仍未扭转“重城镇、轻农村”倾向,在一定程度上偏离了农村“三块地”改革全面服务乡村振兴目标。二是乡村土地规划滞后,项目落地困难。当前我市大部分农村规划存在较大的单一性和滞后性,对区域功能结构、设施体系和乡村风貌等方面统筹不够,且同质化严重,尤其是在产业发展方面,未能考虑村级经济长远发展需求,单一的土地管理权限划分难以满足复合型产业用地需求,很多新型农业项目、三产融合项目难以落地。三是乡村发展类型各异,产业发展受限。我市绝大多数村庄为传统农业型村庄,村内几乎没有经营性建设用地,相较于工业型村庄、城郊型村庄,在乡村振兴新时代产业发展仍然受限。

### 2. 集体经营性建设用地入市配套机制有待完善

推进集体经营性建设用地入市改革也有很大的现实梗阻,主要为:前期准备过程中,我市试点的很多村庄在改革之初就面临难题:有集体土地,缺经营性建设用地;有建设用地,缺存量建设用地;有存量建设用地,缺合法合规手续……严格的入市范围使农村土地利用空间受限,更有很多地块因“插花地”问题,造成整地块开发无法进行。中期实施过程中,入市方式仍以公开挂牌出让为主,缺乏更多实现更大效益的方式探索;很多村(镇)集体经济组织由于自身基础力量薄弱、制度规范缺失、参与空间有限等制约,在推动改革提速提质增效方面有较大局限;入市需完成通路、通水、通电、地上建筑物赔偿、拆除、土地平整等工作,成本投入较高,缺乏有效的投入来源。后期监管过程中,职能部门的协同配合、持续指导、动态监管的责任和权利不明确,存在国有建设用地和集体经营性建设用地供后监管二元化问题。

### 3. 农村宅基地粗放利用问题有待破解

据相关部门统计,我市现有闲置宅基地 8.2 万宗、2.7 万亩,盘活利用需求巨大,且人均占有宅基地面积 249.6 平方米,远超山东省新建宅基地面积限额,节约集约利用水平较低。从当前改革成效看,农村宅基地指标流转有限,低效利用局面尚未根本扭转。主要有以下原因:一是受宅基地空间布局影响。农村宅基地空间布局相对不规整,且多与耕地、公共用地等其

他类型土地相连,呈现分散化、碎片化特征,与市场规范性建设用地指标需求不匹配。另外,绝大多数村庄受区位、环境、交通等制约,缺乏有效的出租、出让市场需求。二是受人力、物力、财力限制。盘活利用闲置宅基地建设周期较长,需要完善的配套措施及充足的人力、物力、财力作为支撑,但是在当前地方财政吃紧、经济下行压力影响下,招商引资成为推动改革的一大难题。三是受传统观念制约。当前,农村“空心化”问题凸显,普遍存在“城乡两栖”人口和“人户分离”现象,但多数外流人口将宅基地作为最基本的生活保障不愿退出,且我市还没有出台明确的推出激励政策,开展思想工作困难较大。

### 4. 农村集体土地利益协调有待提升

随着土地制度改革的深入,各方利益诉求更加复杂多样,协调难度加大。特别是在宅基地流转和集体经营性建设用地入市过程中,如何平衡政府、村集体、农民及投资者之间的利益关系,以及如何通过优化制度设计保障农民获得稳定的土地增值收益,是衡量改革成效的关键。需要格外重视两个问题:一是农民财产权益保护。试点实践中,农村土地流转收益分配沿用土地增值收益调节金政策,普遍采取“公私兼顾”的方式,即政府、村集体按照一定比例分配增值收益。由于国家在法律制度层面缺少明确统一的分配标准和规则体系,需要更加突出分配的公平性与信息的透明性,尤其要充分保障处在收益链边缘的村民财产权益。二是收益分配方式。政府提取土地增值收益调节金后,其余部分纳入村集体经济收益,但对土地收益的用途没有明确的法律规定。这种侧重单一形式的一次分配方式,容易忽略二次分配带来的经济价值,缺乏为当地政府和村集体带来长久稳定的土地收益的改革探索。

## 三、临沂市深化农村“三块地”改革的思考建议

发展出题目,改革做文章。尤其是在党的二十届三中全会进一步全面深化改革的精神引领下,更要增强敢想敢试的勇气和决心,加大国家级、省级改革试点申请力度,并以扩大、深化市级试点为小切口,积极探索土地改革的好办法、新路子,以城乡二元土地市场向一元土地市场的转变,高质高效推动城乡融合发展。在工作推动思路,可从坚持强村富民导向、坚持产业发展助推、坚持系统集成理念、坚持因地制宜创新四个方面,综合施策,形成合力,谋划推动农村“三块地”改革落地见效,为我市城乡融合注入新动力。

### (一) 坚持强村富民导向

始终把农村“三块地”改革放在我市促进城乡共富的大格局大趋势中谋划定位,深挖村民需求、找准改革方向。一要注

重保障农民土地权益。农村“三块地”改革的首要任务就是保障农民的合法权益,确保农民在土地征收、流转和入市过程中得到公平合理的补偿,增强农民的改革获得感和满意度。如,深入开展确权登记颁证工作,让农民手中的土地成为真正的“活资产”,增加农民的财产性收入。二要注重促进农民增收致富。通过深化改革,释放农村土地资源的潜力,促进农民通过土地流转、入股等方式增加收入。同时,引导农民利用土地资源发展特色产业,如乡村旅游、农产品加工等,拓宽农民增收渠道。三要注重优化土地资源配置。探索形式更加多样的土地收益一次分配和再分配制度,并将通过改革腾出的用地指标向农业农村倾斜,优先在乡村内部或周边地区配置,为农村产业发展提供土地资源支持。四要注重提高生产生活保障。在改革过程中,要注意加强农民养老、住房和就业等方面多元化保障,真正实现被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。同时,要以改革为切入点,利用节约指标完善农村公共服务配套,系统提升人居环境与居住条件。

#### (二) 坚持产业发展助推

农村“三块地”改革与农村产业发展紧密结合,两者相辅相成、相互促进。一方面,当地产业发展基础、发展潜力等,为农村“三块地”改革提供了助力和保障;另一方面,深化农村“三块地”改革,也为推动三次产业融合发展、农村产业发展壮大提供了坚实的要素保障。一要促进社会资本的加入。广泛吸引社会资本通过入股、合作等方式参与农村土地开发、经营和产业发展,培育乡村产业新业态,既扩展改革资金来源,又推动农村产业转型升级。二要促进乡村产业融合发展。结合各县区资源禀赋和市场需求,利用农村土地资源,发展乡村旅游、农产品加工、新兴产业等,延长产业链条,提升产业附加值。如,在宅基地改革中,可以鼓励农户将富余闲置的宅基地有偿出让,用于发展农家乐、民宿等乡村旅游经济,推动农村住房财产权抵押,助力乡村旅游产业发展。三要促进乡村特色产业项目,或鼓励本地有经营基础和管理经验的村民发展具有特色的乡村产业,或引导相近村庄抱团发展、连片打造。

#### (三) 坚持系统集成理念

系统集成,是我国推动改革的方法论。农村“三块地”改革中也需要坚持系统集成理念,目标导向和问题导向相结合,推动各项改革举措的协调配套、同向发力,增强整体效能。一要加强政策协同配套。农村“三块地”改革涉及多个政策领域,

需要加强政策协同,形成改革合力。要加强政策的学习、掌握、运用,统筹考虑土地征收、流转、入市等各个环节的政策衔接,加强与财政、税收、金融等政策的衔接、配套,确保改革措施相互支持、相互促进。同时,农村“三块地”改革涉及多个部门、区域,还应加强跨部门、跨区域的高效协作。二要加强工作机制建设。包括建立健全农村土地登记、评估、流转、交易等服务机制,为农民和农业企业提供便捷、高效的服务;建立健全土地执法监察机制,严厉打击违法违规用地行为,维护土地市场秩序;建立健全农村土地市场监管机制,防止土地资源的浪费和滥用;建立健全高效便利的审批管理机制,简化审批流程,“多审合一”提高审批效率等。三要加强系统集成改革探索。农村“三块地”改革应与农村其他改革系统集成,形成改革合力。如,可将农村“三块地”改革与农村集体产权制度改革、农村社会保障制度改革、农村金融改革等相结合,形成系统集成、协同推进的改革机制。

#### (四) 坚持因地制宜推动

农村千差万别,变革渐进图之。农村“三块地”改革应充分尊重农民的意愿和选择,根据各县区、各村庄资源禀赋、经济发展、社会基础等发展,制定差异化的改革方案和政策措施。在具体的改革过程中,要鼓励县区在大胆创新,探索符合当地实际的改革路径和模式。要加强对基层干部和农村工作者的培训、教育,提高其政策水平和法律意识,确保改革政策有效落实。要加强跟踪问效,充分运用现代化信息技术和信息化载体平台,强化数据分析和动态调整。要及时借鉴各地的成功经验和有效做法,为深入推动我市改革作参考和指导。要加强农村“三块地”改革的宣传引导工作,提高农民对改革的认知度和参与度等。

#### [参考文献]

- [1]张长林.农村“三变”改革价值取向及难题破解的思考[J].重庆行政,2020,21(05):77-79.
- [2]魏朝娟,张鹏英.做好“三变”改革 助推乡村振兴——灵台县农村“三变”改革的做法和思考[J].现代商贸工业,2020,41(25):16-17.
- [3]闫耀乾.对灵台县农村“三变”改革的调研与思考[J].现代商贸工业,2020,41(18):6-7.
- [4]鲁辉.农村“三变”改革中的实践思考与建议[J].发展,2020,(02):21-23.

作者简介:刘亚男(1982-02)女,汉族,山东临沂人,法学学士,副教授,临沂市委党校,研究方向:党史党建,沂蒙精神。