

### 农村土地制度改革的“金川经验”

郭君平 夏英 曲颂

金川区是甘肃省金昌市政治、经济、文化中心，下辖 2 个镇、27 个行政村，6 个街道、26 个城市社区。全区耕地面积 26.17 万亩，农业人口 4.82 万人。2014 年，原农业部等十三部委批复金川区为第二批农村改革试验区，先后承担农村土地承包经营权确权登记颁证、流转管理、“两权”抵押贷款以及农村土地制度改革等国家级试点任务。2017 年，金川区被核准承担农村土地制度改革试点任务，区委、区政府高度重视，积极开展农村土地制度改革，时至 2020 年其工作成效令人瞩目，不少创新经验值得在全国范围内借鉴和推广。

#### 一、主要做法

##### （一）强化组织领导，抓好改革落实

为顺利推进改革试点工作，金川区成立了由区政府主要领导为组长，区委、区政府分管领导为副组长，区委办、政府办、宣传部、政法委、政研室等 25 家单位（部门）主要负责人为成员的农村土地制度改革工作领导小组，并制定联席会议制度，

研究解决改革工作中出现的困难和问题，把握改革方向，避免多走路、走歪路，确保土地制度改革能保质保量按期完成。

## **（二）深入宣传发动，充分尊重民意**

为确保土地托管、农村土地承包经营有偿退出、老宅区复垦等改革任务顺利推进，金川区组织力量，通过入户走访、召开村民大会、利用新闻媒体、乡村大喇叭等方式大力宣传动员，营造了土地改革的良好氛围。特别是在开展以农户土地经营权有偿退出“以地换房”工作时，采取由县级领导包村，举全区之力抽调精干人员组成工作组，包组包户进村入户，通过召开群众会议、座谈会，上门听取意见，优化完善政策举措，充分调动了农民积极性，让“以地换房”改革更符合农民意愿，推动形成了由农户抵制到勉强接受再到积极配合的转变。

## **（三）组建法律团队，依法推进改革**

为牢牢把握改革方向，切实维护广大农民利益，金川区组建了法律顾问团队，全程提供法律咨询服务，既做到农户自愿，又不违背、损害农民利益。结合前期摸排情况和有意愿退出农户的诉求或建议，在坚守土地集体所有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线前提下，制定了《金昌市金川区土地承包经营权自愿有偿退出实施办法（试行）》，制定统一模板的《土地承包经营权自愿有偿退出申请表》。为防止农户有偿退出土地承包经营权后出现经济及权属纠纷，规范制定村民小组户代表会议关于农户自愿有偿退出土地承包经营权的决议（模板）和土地承包经营权自愿有偿退出补偿协议书。制定实施了《宁远堡镇农村危旧房拆除改造和残垣断壁清理工作实施方案》，稳步推进农村集中连片的新居民点建设和老宅基地复垦工作，签订旧宅拆除协议。鼓励农户自行拆除危旧房屋，经区、镇两级验收合格后，按照拆旧建新的不同类别，适

当给予 1.25-2 万元奖励补助。同时，对新居民点或异地修建新宅的农户，原有宅基地退回农村集体所有。

#### **（四）强化改革基础，健全服务体系**

金川区充分利用开展农村改革试验区、农村土地承包经营权确权登记颁证、农村土地流转管理、集体产权制度等各项试点工作契机，着力夯实改革基础，促进市场体系进一步健全，有效激发农业农村蕴含的潜能。完成农村土地确权登记颁证工作，颁发证书 10733 本，颁证率 97.3%，农户土地权属明确；完成土地流转管理制度建设，成立了区、镇、村三级农村土地流转管理服务机构，“区有土地流转服务中心、镇有土地流转服务站、村有土地流转服务站”的服务体系全面形成；完成产权制度改革，共界定农户 15933 户，成员 47540 人，身份界定率 98.4%，总股数 58979 股（其中：成员股 47549 股，劳龄股 10753 股，文明股 636 股，贡献股 21 股，扶贫股 20 股）；此外，完成股份经济合作社组建工作，统一换发了由农业农村部监制的农村集体经济组织登记证。同时，建成投入运行金川区农村产权交易大厅，完善区、镇、村三级农村产权流转服务体系，规范了集体资产股权担保、抵押、继承、退出等机制。

## **二、金川经验**

### **（一）土地托管服务**

以土地托管服务为切入点提供农业生产服务，其核心在于不改变土地权属，不涉及农民土地权益，通过服务化解家庭经营中的细碎问题，开辟了实现农业适度规模经营的新路径，较好解决了“谁来种地”“怎么种地”的问题。金昌市土蛋蛋农业农民专业合作社探索入股社员二次认领合作社种植作物分红新模式，合作社完成定植后，召开社员大会，社员根据自身资金、种植技术等情况认领种植面积，年底收入先按照认领面积

投入成本进行第一次分红，第一次分红后将属于合作社的红利在提取公积、公益金后，按8%的利润进行二次分红。通过两次分红，社员在获得土地保底收益的同时，还可获得种植作物管理经营增值收益，这有效调动了社员的积极性，并进一步促进了合作社的良性发展。

## （二）土地承包经营权自愿有偿退出

以西坡村为试点村的城中村改造建设项目中，分两期进行建设并在实践中探索创新了“以地换房产、以地建保障”的模式。每户农户只要人均退出在城市规划区内的1亩土地承包经营权（因为建设时间不同，随着经济发展、物价变化和楼房建筑结构的不同，所以一期人均退出1亩地、二期人均退出1.4亩地，以此来平衡成本），就可换取人均24平方米住宅和30平方米的经营性资产，按现价计算户均资产可达百万元以上。通过分户自主经营、联户经营、企业联合经营等三种模式，人均每年最低收入6840元；让原来每户占用1亩以上的宅基地变为住宅楼，可节约80%以上的建设用地，盘活了旧宅基地和其他未利用地，为城市扩容提供了建设用地。

## （三）改造复垦老宅区

宁远堡镇龙景村以入选第二批全国乡村旅游重点村为契机，借助农村土地制度改革和“三变”改革，发展乡村旅游，盘活农村闲置资产，拓宽农户致富渠道，推动乡村产业发展。龙景村13户农户利用闲置宅基地使用权入股金昌天庆房地产开发公司，由天庆公司向每户投资30万元，实施龙景村野狐湾民宿开发项目，打造以餐饮、住宿、旅游为主的民俗群，建成后民宿所有权归农户，天庆公司获得15年开发运营权，每年为农户支付宅基地分红1000元。目前，项目正在实施中，预计今年年底建设完成，明年投入使用。

#### （四）土地改革中风险防控

一是建立农业保险体系，稳步推进土地托管。为增强农业抗风险能力，金川区大力推广农业保险，建立健全了农业保险体系，有效降低了因干旱、冰雹、暴雨、洪水等恶劣天气导致的气候性风险及火灾、虫灾等灾难性风险。2019年，金川区完成中央和省级农作物种植品种保险任务，全区承保高原夏菜达2197亩；2020年，金川区印发实施了《金川区2020年农业保险工作实施方案》，进一步扩大农业保险范围，中央补贴马铃薯、大田玉米2个品种，省级补贴高原夏菜、设施蔬菜等，切实为全区土地托管稳定发展提供了坚实的风险保障。

二是健全社会保障制度，解决农民后顾之忧。针对西坡村城中村改造实际情况，凡参加以地换房产的农户，由政府在城市规划区外配套集中生产区，为村民无偿划拨330平方米的生产用地，解决了农户特色种养殖和堆放农机具的难题；采取“以奖代补促拆旧”的政策，农户只要自行拆除旧宅，签订以地换房协议，即可获得人均1万元的装修奖励。同时，通过经营性资产的规划建设，帮助进城居住的农民完成了资本积累，使西坡村村民从传统农业收入为主的低收入人群，转变为以稳定的资产收入和股份收入为主的中等收入人群，解决了失地进城农民的后顾之忧。

三是把握重点关键环节，构建多元化解机制。不断加强各镇在土地流转、托管、有偿退出、拆旧建新等方面的服务和指导职能，提高基层政府的服务意识与水平，切实发挥村党组织、村委会等农村基层组织对农村纠纷的调解疏导作用，从源头化解矛盾。特别是金川区针对农村多年土房旧房拆除难度大、任务重的问题，组织相关部门收集整理台账信息，摸清底数，形成固有存量，做到底数清、情况明、对象准、任务实，做到“对

症下药”。切实严格工作要求，做到拆旧建新的对象、面积、补偿标准等都准确，严格落实政策兑付标准。认真及时做好拆旧复垦兑付资金补助，确保拆旧复垦工作有序实施，防止引发社会矛盾。

### 三、取得成效

金川区严格按照国家和省市要求，采取梯次展开、压茬推进的工作思路，纵深推动各项改革任务，取得了显著成效。

**1. 通过托管土地，让农民“坐享其成”。**开展土地托管服务有效解决了农户外出打工造成耕地荒废的问题。在金川区中，主要以“菜单式”托管服务为主、为农户提供耕、种、管、收等服务。金昌市井田盛农民专业合作社探索以“保姆式”托管方式，将九个井村 190 户农户、5600 亩耕地全部进行托管、统一规划种植、销售。由于整村土地托管带来的便利、吸引了敦煌种业金从玉公司投资建设供粤港澳蔬菜基地。为便于开展服务，九个井村 8 户农机大户组建金康盛农机合作社，购置各类农机具 48 台，提供“五统一”集约化全程服务、与金从玉公司签订开展机耕、机整、机播、机防、储藏、运输等农机作业半托管服务，年作业总面积达 2.88 万亩，成员人均收入 8 万余元，实现了农业增效、农民增收。金昌市土蛋蛋农业农民专业合作社通过土地入股，将农产品种植由农户分散种植转变为统一种植、销售、服务的集中管理模式，促进农业适度规模经营。

**2. 通过“以地换房”，让农民享受市民待遇。**通过土地承包经营权有偿退出，探索出“以地换房”改造模式，按照城市标准完成了城中村基础设施和公共服务设施的规划建设，社区服务、社会保障、就业服务等基本公共服务全面配套，不仅让城中村的居民转变身份成为市民，也让更多进城务工和从事二三产业的农民在城市获得了稳定居所，促进了人口向城镇聚集。

通过“以地换房”，让居民获得了沿街店面等经营性资产，有更多时间和精力从事二三产业。按照城市标准建设的一系列基础配套设施逐步完善，彻底改变城中村的人居环境，大幅提升城乡结合部的总体品位，有效改善了广大居民的生活质量。同时，推行户籍制度改革，消除了依附在户籍上的教育、医疗、低保、参军、社会保障等方面的制度差别，统筹发展教育卫生、文化等各项社会事业，城乡居民社会养老保险和医疗保险实现了城乡一体化，参保率分别达到 95.7%和 95.29%。

**3. 通过拆旧复垦，促进了土地集约化经营。**通过旧宅复垦，将新农村建设以来遗留的废弃旧宅、裸地、未利用地整治为水浇地，把分散的小块田尽可能整理成集中连片的大块田，增加了耕地面积，盘活了农村建设用土地资源，对实现金川区耕地总量动态平衡起到补充作用。目前宁远堡镇经旧宅复垦和土地整理后新增耕地 4890 亩。通过旧宅复垦使耕地结构更加合理，更适合规模化经营和产业化发展，形成了完善的灌溉、田间道路和防护林体系，提高了土地产出率，促进了土地集约化经营，并增加了群众收入。通过拆除废弃旧宅，对零散村庄进行迁村并点集中安置，不仅使农民聚集程度提高，居民点用地趋于集约合理，改善了人居环境，促进了乡风文明和村容整洁。

#### **四、重要启示**

第一，以市场化运作的土地托管服务，能有效解决小规模农业经营如何融入现代农业发展的问题，并把农民从农业生产中解放出来，因而具有广泛适应性。

第二，农村土地承包经营权自愿有偿退出要综合考虑土地承包经营权到期延包政策、村组基础条件、耕地结构、人地矛盾、村组所处区域、产业发展等因素，不利于在耕地资源丰富、有大量种植经济作物、以农业为主导产业的镇村或在二轮土地

承包政策人地矛盾突出的镇村开展；有利于在集体经济雄厚、龙头企业项目带动性强的村组开展。目前“以权益换收益”模式因极易引发社会矛盾而不适于全面推广。“以地换房”模式，有利于在尚未开发的城中村推广。

第三，规划建设集中连片新居民点，必须遵循土地利用总体规划和村镇规划，尽量采取“进滩增地”模式进行。同时，对农村利用不合理的分散、闲置、废弃、拆除的旧宅基地进行整治复垦，实现占补平衡；应结合土地整理、复垦项目提早谋划、长远规划，规范有序推进；可将腾退土地中不适宜耕种的部分土地作为建设用地，并做好集体土地入市储备。

（欢迎引用、摘编、全文刊载，请注明出处，尊重著作者知识产权。）

---

责任编辑：胡向东 黄丽江  
联系电话：(010)82106707  
传 真：(010)62187545  
电子信箱：[iae@caas.cn](mailto:iae@caas.cn)

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街 12 号  
中国农业科学院农业经济与发展研究所  
邮 编：100081  
网 址：<http://www.iae.org.cn>

---