

农村土地制度改革

大理试点的探索实践

大理市农村土地制度改革三项试点工作调研课题组 著

中国社会科学

农村土地制度改革

大理试点的探索实践

大理市农村土地制度改革三项试点工作调研课题组 著

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地制度改革: 大理试点的探索实践/大理市农村土地制度改革三项试点工作调研课题组著. —北京: 中国社会科学出版社, 2018. 11

ISBN 978 - 7 - 5203 - 3649 - 9

I. ①农… II. ①大… III. ①农村—土地制度—经济体制改革—研究—大理市 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 266283 号

出版人 赵剑英
责任编辑 卢小生
责任校对 周晓东
责任印制 王超

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经销 新华书店及其他书店


印刷 北京明恒达印务有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2018 年 11 月第 1 版
印次 2018 年 11 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 24.5
插页 2
字数 401 千字
定价 98.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

封面题字：庞东风

封面设计： 大鵬設計
010-81574888

前 言

土地制度是国家的基础性制度。深化农村土地制度改革，既是全面深化改革的重要内容，也是构建城乡融合发展的体制机制和政策体系、建立城乡统一的建设用地市场、实施乡村振兴战略的重要支撑。随着经济社会的发展和改革的深入推进，现行农村土地制度与社会主义市场经济体制不相适应的问题日益显现。党的十八届三中全会以来，党中央、国务院陆续出台了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》等文件，就深化农村综合改革、推进农村集体产权制度改革和农业供给侧结构性改革、深化农村土地制度改革、赋予农民更多财产权利、健全城乡发展一体化体制机制、加快培育农业农村发展新动能等做了安排部署，对加快农村各类资源资产权属认定、落实宅基地集体所有权、维护农民宅基地占有和使用权、加大盘活农村存量建设用地力度、支持农村新产业新业态发展等工作进行了明确。2015年3月，大理市作为云南省唯一一个改革试点县市，承担农村宅基地制度改革试点工作；2016年9月，大理市在做好农村宅基地制度改革试点工作的基础上，统筹推进农村土地制度改革三项试点；2017年，经全国人大授权延长试点期限一年，所有试点地区均开展土地制度改革三项试点，要求试点地区做到全面覆盖、深度融合。

一 大理市基本市情

大理市位于云南省西部，是大理白族自治州州府所在地，集“全国历史文化名城”“国家级风景名胜区”“国家级自然保护区”“苍山世界地质公园”“国家园林城市”等多顶桂冠于一体，是“全国科技进步先进

市”“全国文化先进市”“中国优秀旅游城市”“最佳中国魅力城市”之一。全市辖 10 个镇 1 个乡、大理国家级经济技术开发区、大理省级旅游度假区、大理海东开发管理委员会，有 111 个村委会、32 个社区居委会（见图 1）。大理市是以白族为主体的少数民族聚居区，境内居住着 25 个民族的同胞，白族、汉族、彝族、回族、傈僳族、藏族、傣族为世居民族。截至 2014 年年底，户籍人口 61.77 万，其中，白族占 68%；乡村人口 31.03 万，城镇人口 30.74 万，户籍人口城镇化率 49.76%；农村常住居民人均可支配收入 11095 元，城乡居民收入比为 2.38:1。农民出租农房或自办乡村客栈促进了全市旅游业的发展，已经成为国内最大的民宿聚集地，正在形成就地就近新型城镇化模式。

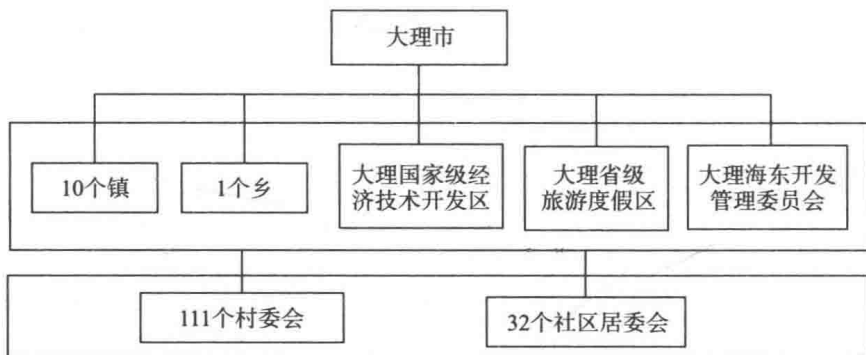


图 1 大理市行政区划管理结构

大理市地处云贵高原与横断山系的接合部，东与宾川县、祥云县接壤，南与巍山县、弥渡县毗邻，西与漾濞县交界，北与洱源县连接。东西横距 46.4 千米，南北纵距 72.3 千米，滇藏公路、滇缅公路纵横贯穿市境。境内玉案山、哀牢山、点苍山三山环状相连，湖泊、河流、丘陵、盆地交错相间，最高点苍山马龙峰海拔 4122 米，最低点太邑乡坦底摩村海拔 1340 米，复杂的地形大体可以分为高山峡谷地形、高山山麓洪积扇地形、湖滨倾斜坝地形、中山宽谷及复合地形和中山谷地及湖滨复合地形五个地貌单元。

大理市文化独特，是中华西南最早的文化发祥地、南诏国和大理国的都城。作为古代云南地区的政治、经济、文化中心长达五百余年，历史文化厚重，文人名流荟萃，史籍文献甚丰，素有“文献名邦”之称。

多元文化与本土文化在这里碰撞、交流，形成了灿烂的南诏大理文化、鲜明的白族文化、浓郁的民族风情和璀璨的人文景观，其中，以白族服饰、白族民居、白族本主信仰、三月街、绕三灵、火把节、大本曲、霸王鞭、洞经古乐、白族扎染、大理石制作等为代表的民族民俗文化，是中华民族重要的物质和非物质文化遗产。全市现有 81 个重点文物保护单位，其中，崇圣寺三塔、太和城遗址、喜洲白族古建筑群、元世祖平云南碑、佛图寺塔属国家级重点文物保护单位。

大理市环境宜人，属北亚热带高原季风气候类型，以风高著名，故有“风城”之称。下关风、上关花、苍山雪、洱海月的“风花雪月”自然景观久负盛名，拥有得天独厚的高原湖泊洱海和生态屏障苍山，形成了特别适宜人类居住发展的地理和气候环境。境内的苍山洱海是国家级自然保护区，苍山属横断山脉云岭余脉，由 19 座南北走向的山峰组成，全长 48 千米，平均海拔 3782 米；洱海是我国著名的七大淡水湖泊之一，素有“高原明珠”的美称，南北长 40.5 千米，东西宽 3—9 千米，水面海拔 1966.044 米，最大水深 20.7 米，平均水深 10.2 米，蓄水量 30 亿立方米。

大理市资源富集，云南省处于承东启西、连北接南的优越位置，曾经是我国“南方丝绸之路”和“茶马古道”的重要中转站，是中国连接东南亚、南亚国际大通道的滇西枢纽和物资集散地，在区域经济发展中处于重要的战略地位。风能资源独特，具有开发利用价值。矿产资源丰富，有驰名中外的大理石大型矿床。水资源丰富，有淡水湖泊洱海、苍山泉水、地下水和温泉。生物资源丰富，有“植物宝库”之称，生物资源开发有较好的发展前景。旅游资源独特丰富，具有历史文化、自然风光和民族风情“三位一体”的优势。

据 2014 年土地变更调查数据，大理市土地总面积 173863.33 公顷，其中，农用地 118646.43 公顷，占 68.24%；建设用地 14723.88 公顷，占 8.47%；其他土地 40493.02 公顷，占 23.29%。建设用地中，城乡建设用地 12118.52 公顷，占 82.31%；交通水利用地 2102.75 公顷，占 14.28%；其他建设用地 502.61 公顷，占 3.41%。农村居民点用地 5102.27 公顷，占城乡建设用地的 42.10%；乡村人口人均建设用地 164.59 平方米，户均宅基地面积约 351 平方米，人均宅基地面积 88 平方米。在本轮土地利用总体规划（2015—2020 年）中，建设用地总规模

16223.34 公顷，占总面积的 9.30%；城乡建设用地规模 13319.44 公顷，占建设用地的 82.04%；农村居民点用地 5156.16 公顷，占城乡建设用地的 38.87%。

2014 年，大理市生产总值 316.65 亿元，增长 9%。其中，第一产业增加值 21.19 亿元，增长 6%；第二产业增加值 152.56 亿元，增长 10.1%；第三产业增加值 142.9 亿元，增长 8.1%；财政总收入 40.57 亿元，增长 6.76%；公共财政预算收入 27.53 亿元，增长 7.57%；公共财政预算支出 41.92 亿元，增长 4.20%；固定资产投资 267.57 亿元，增长 23.65%；社会消费品零售总额 112.63 亿元，增长 14.48%；接待海内外游客 918.17 万人次，增长 11.99%；旅游社会总收入 135.01 亿元，增长 24.41%；城镇常住居民人均可支配收入 26445 元，增长 9.8%；农村常住居民人均可支配收入 11095 元，增长 14.5%。

2015 年，大理市生产总值 333.98 亿元，增长 8.5%。其中，第一产业增加值 22.56 亿元，增长 6%；第二产业增加值 156.16 亿元，增长 7.3%；第三产业增加值 155.26 亿元，增长 10.2%；财政总收入 42.64 亿元，增长 5.09%，公共财政预算收入 29.19 亿元，增长 6.02%；公共财政预算支出 46.59 亿元，增长 11.15%；固定资产投资 282.77 亿元，增长 5.68%；社会消费品零售总额 124.72 亿元，增长 10.74%；接待海内外游客 1027.56 万人次，增长 11.91%；旅游社会总收入 173.82 亿元，增长 28.75%；城镇常住居民人均可支配收入 28693 元，增长 8.5%；农村常住居民人均可支配收入 12150 元，增长 9.51%。

2016 年，大理市生产总值 352.07 亿元，增长 8.5%。其中，第一产业增加值 23.96 亿元，增长 5.6%；第二产业增加值 158 亿元，增长 5%；第三产业增加值 170.11 亿元，增长 12.4%；财政总收入 47.23 亿元，增长 10.78%；一般公共预算收入 30.07 亿元，增长 3%；一般公共预算支出 46.80 亿元，增长 0.44%；固定资产投资 297.30 亿元，增长 5.14%；社会消费品零售总额 139.90 亿元，增长 12.18%；接待海内外游客 1507.73 万人次，增长 46.73%；旅游社会总收入 246.71 亿元，增长 51.33%；城镇常住居民人均可支配收入 31205 元，增长 8.8%；农村常住居民人均可支配收入 13329 元，增长 9.7%。

2017 年，大理市生产总值 379.68 亿元，增长 8.1%。其中，第一产业增加值 24.75 亿元，增长 4.5%；第二产业增加值 170.63 亿元，增长

7.6%；第三产业增加值 184.30 亿元，增长 9.1%；财政总收入 53.06 亿元，增长 12.33%；一般公共预算收入 31.67 亿元，增长 5.33%；一般公共预算支出 53.79 亿元，增长 14.94%；固定资产投资 315.16 亿元，增长 6%；社会消费品零售总额 156.90 亿元，增长 12.2%；接待海内外游客 1674.27 万人次，增长 11.05%；旅游社会总收入 292.58 亿元，增长 18.59%；城镇常住居民人均可支配收入 33857 元，增长 8.5%；农村常住居民人均可支配收入 14609 元，增长 9.6%。

二 农村土地制度改革三项试点有序推进

大理市在各级党委的坚强领导下，坚守“土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、粮食生产能力不减弱、农民利益不受损”四条底线，按照“农村宅基地制度改革试点全域推开，农村土地征收改革试点时段内所有项目试行制度，市域范围内所有符合入市条件的农村集体经营性建设用地均可入市”的思路开展工作，把改革试点与洱海保护治理、民族历史文化保护传承、全域旅游示范区创建、国家新型城镇化试点和国家、云南省在大理开展的其他试点紧密结合，坚持问题导向和底线思维，注重制度创新，大胆探索实践。

全域推进农村宅基地制度改革试点。针对取得困难、利用粗放、权能不清、退出不畅的农村宅基地管理现状，深入细致地进行摸底调查，超前编制修订村庄规划，全面开展确权登记颁证，探索建立依法公平取得、节约集约使用、自愿有偿退出的农村宅基地制度。完成了“两探索、两完善”试点任务，并在历史遗留问题处置、户宅界定、有偿使用和收益调节、农村建房一体化管理上进行深入探索。试点中形成的村庄土地规划建设专管员制度在全省推广，“空心村”整治经验在全州推广，村集体收取土地收益金的做法唯大理独有。

审慎稳妥，推行农村土地征收制度改革。全面梳理总结缩小范围、规范程序、多元保障的实践经验，针对城乡建设发展空间狭小、新增城镇开发性用地量少而洱海保护等生态建设用地需求增加、征地补偿资金筹集压力大的实际，探索健全土地征收制度，推行征地协商和争议仲裁机制，提高土地征收补偿标准，健全被征地农民社会保障机制。海东、

挖色、上关3个镇的水厂项目（征地面积110亩，涉及农户500余户）已全面试行制度并取得成效；对因洱海保护治理、规划调整等因素无法使用的部分已获批土地，积极争取进行区位调整，为洱海保护治理和新一轮“三退三还”提供用地路径安排。

因地制宜，开展农村集体经营性建设用地入市试点。探索同权同价、流转顺畅、收益共享的农村集体经营性建设用地入市制度，建立城乡统一用地市场。结合农村土地确权调查，摸清存量集体建设用地现状，对全市10个乡镇1个办事处共87个村委会、1261个村民小组71745.9亩集体建设用地进行调查，完成《大理市农村集体经营性建设用地入市成本分析报告》，搭建了农村产权交易平台，市域范围内所有符合入市的地块均可开展入市工作。2018年1月12日，银桥镇银桥村4.34亩地块以租赁方式入市，成交价225万元；2月3日，大理镇西门村5.8亩地块以公开拍卖方式入市，成交价2610万元。

统筹结合，放大农村土地制度改革试点效应。采取“土地制度改革+”模式，以农村土地制度改革三项试点工作为引领，协同推进其他9项涉农改革试点，放大改革试点效应。围绕城乡一体化目标，发挥市场在资源配置中的决定性作用，建立城乡统一的用地市场，维护农民权益，夯实农村集体土地权能，建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，推进农业现代化和新型城镇化进程。

抢抓机遇，以改革试点促进乡村振兴战略落实。下大力气处理农村土地管理中存在的各类问题，有效地维护农民和农村集体权益，推进农民集体产权制度改革，提升农村基层治理能力和水平。统筹安排生态文明建设、文化传承发展、旅游业转型升级和村庄建设发展空间，节约集约利用资源，提升公共服务均等化水平，促进城乡一体化、全域景区化和农民就近就地城镇化。积极探索宅基地“三权分置”，着力完善农村土地利用管理体系，为推进乡村振兴战略实施提供制度供给，将洱海流域乡村生态优势转化为发展生态经济的优势，全面加快滇西中心城市、生态宜居城市、旅游度假城市和民族团结示范城市建设。

2017年6月16—17日，国土资源部督查组实地督查后认为，大理市改革试点思路清晰、措施有力，基础工作扎实，工作有突破、有创新、有特色、有亮点。11月18日，国务院参事室调研组先后到浙江义乌、江西余江、云南大理实地调研后认为，试点地区农村宅基地改革解决了公

平合理、集约用地、集体经济收入来源的问题，加强了乡村治理，增加了集体经济收入和农户的财产性收入，农村更和谐了。

编写本书，我们是以虔诚、敬仰的态度来从事的，主要着眼于记录大理市近四年来的农村土地制度改革试点实践与经验。本书中选用的相关文章和观点，有些还在著作权法的保护期限之内，本应征得著作权人或著作权继承人的同意才能使用，但由于具体操作的困难，有些作者没有联系上，在此我们谨致歉意！此外，在写作中，参考先贤和时贤的著作不少，并得到了相关领导和专家的悉心指导，也在此一并声明并致谢忱！由于编者能力水平所限和时间仓促，难免有局限性和疏漏之处，恳请读者予以指正。

目 录

第一篇 概述

第一章 大理市改革试点工作的基础	3
第一节 农村土地制度改革试点的背景	3
第二节 农村土地制度改革试点的步骤	7
第三节 大理市具备的改革试点基础	9
第四节 大理市推进改革试点的工作机制	10
第二章 大理市改革试点的实践特征与成效	22
第一节 大理市改革试点的主要内容	22
第二节 大理市改革试点的鲜明特征	25
第三节 大理市改革试点的显著成效	31

第二篇 宅改

第三章 大理市农村宅基地制度改革试点的总体情况	41
第一节 大理市农村宅基地管理的历史沿革	41
第二节 大理市农村宅基地管理存在的问题	43
第三节 农村宅基地改革工作推进情况	46
第四章 夯实改革试点工作的基础	65
第一节 全面澄清底数	65
第二节 整治建房秩序	67

第三节	完善相关规划	72
第四节	搭建管理平台	77
第五章	建立宅基地使用权取得的公平机制	79
第一节	认定成员资格	79
第二节	开展分类认定	83
第三节	保障户有所居	86
第六章	探索建立宅基地有偿使用机制	91
第一节	宅基地有偿使用的历史背景	91
第二节	有偿使用的实践与创新	94
第三节	有偿使用的礐溪村案例分析	99
第七章	节约集约高效使用宅基地资源	105
第一节	自愿有偿退出, 盘活闲置宅基地	105
第二节	通过统规自建, 实现集约利用土地	115
第三节	统规自建模式的银桥镇试点案例	119
第八章	切实维护农民宅基地权益	129
第一节	妥善处理历史遗留问题	129
第二节	推行农村房地一体化登记	139
第三节	农民住房财产权抵押融资	152
第四节	规范宅基地, 增加用途管理	156
第九章	构建农户建房监管体系	163
第一节	农村建房管理的沿革	163
第二节	创新建房监管机制	165
第三节	完善建房审批制度	170
第十章	宅基地制度改革取得的成效	184
第一节	保障了农民土地权益	184
第二节	彰显了村集体所有权	186

第三节	强化了乡镇土地管理权	187
第四节	促进了乡村振兴发展	189
第五节	形成了三权分置雏形	190
第六节	提出了立法修法建议	193
第七节	积累了改革试点经验	196

第三篇 征地

第十一章	大理市土地征收改革试点背景	205
第一节	试点前实施的农村土地征收政策	205
第二节	试点前失地农民社会保障机制	225
第三节	现行土地征收制度执行中存在的问题	227
第十二章	改革试点的主要做法及成效	230
第一节	严格缩小土地征收范围	230
第二节	积极推行农村殡葬改革	232
第三节	土地征收程序	236
第四节	多元保障机制	239
第五节	建立增值收益分配机制	244
第六节	有效提高土地利用效益	248
第十三章	土地征收制度改革存在的问题及思考	259
第一节	土地征收制度改革存在的问题	259
第二节	深化土地征收制度改革的思考	263

第四篇 入市

第十四章	集体经营性建设用地现状分析	269
第一节	大理市存量集体建设用地的现状调查	269
第二节	大理市集体建设用地利用存在的问题	271
第三节	集体经营性建设用地入市改革的基础	272

第四节	集体经营性建设用地入市改革部署	275
第十五章	大理市农村集体经营性建设用地入市改革实践	281
第一节	制定入市配套制度	281
第二节	建立交易规则体系	287
第三节	优化收益分配机制	291
第四节	推进入市实践探索	294
第十六章	大理市集体经营性建设用地入市改革绩效分析	307
第一节	改革取得显著成效	307
第二节	改革中存在的主要问题	309
第三节	深化改革的思考	311
 第五篇 统筹 		
第十七章	协同改革推进大理市乡村振兴	315
第一节	“三协同”抓实农村土地制度改革	315
第二节	“四结合”推动经济社会协同发展	317
第三节	“九同步”推进各项涉农改革试点	323
第十八章	大理市统筹推进改革的经验与展望	341
第一节	协同改革取得的成效与经验	341
第二节	统筹深化改革的思考与建议	345
第三节	优化国土空间，推动跨越发展	348
附 录	351
	大理市农村土地制度改革试点文件	351
	大理市农村土地制度改革试点相关数据统计表	353
	大理市农村土地制度改革试点相关图片（部分）	372
后 记	379



第一篇 概述

