

# 组合拳盘活土地资源

## ——宁夏平罗县农村土地制度改革调查

本报记者 许凌

随着全国城镇化步伐加快,在乡村振兴过程中,农村土地价值更加凸显。农村土地如何管、怎样运营,始终是农村经济社会发展牵一发而动全身的重大问题。宁夏石嘴山市平罗县作为全国农村改革试验区,先后承担了28项国家级改革试验试点任务,大胆探索,先行先试,走出了一条用好活土地资源的高质量发展之路。



近些年,农村土地经营管理体制改革在各地风生水起。深处西北内陆的宁夏石嘴山市平罗县更是走在这项改革的前列。10多年来,这里成功实施了28项国家级农村改革试验试点任务,形成了一批可复制可推广的改革经验。看似平凡的西部小城是如何实现这一系列创新的?经济日报记者日前走进当地展开调研。

### 土地确权应确尽确

平罗县位于宁夏平原北部,是个农业大县。“本世纪初,农民大量进城打工,家家户户的土地怎么办?那时陶乐镇、姚伏镇等乡镇干部挨家挨户去做工作,动员农户把承包的土地租给合作社,一年一亩地能有480元租金。”平罗县长郭耀峰回忆道。

平罗耕地面积超百万亩,31.6万人的总人口中农村人口占60%,土地是当地发展的主要问题。“最早,把农民的目光吸引到土地上的是土地流转,土地流转合作社被称为‘土地银行’。”提起改革之初,郭耀峰说,“那时大家把自家土地租出去,还能在城里打工赚钱,原本是件好事,但没过多久,围绕流转土地的纠纷越来越多。”当时不少人土地确权感到困惑。“既然集体把土地承包给我们了,难道我们没有权利决定土地的具体使用方式吗?”姚伏镇小店村村民马木林告诉记者,大家逐渐意识到要从自家承包土地上获得权益,并且这种权益应得到制度保护。

面对农民的迫切愿望,2009年至2011年底,平罗县在国内率先实施农村土地经营管理制度的“确权”改革,具体确认了农村土地的四大权益,即农村土地承包权、土地经营权、宅基地使用权、农民房屋所有权。通过先后出台农村土地经营管理体制改革实施方案、农村土地承包经营权证换发实施细则等26个文件和相关配套细则,采取“三榜公示、四统一、五到户”的确权方式,平罗县对全县135.52万亩农村集体土地开展确权登记颁证,颁发土地承包经营权证6.55万本、95.31万册。

尽管近些年农村集体经济发展越来越活跃,村民致富产业也更加多元化,可土地纠纷依旧存在,一部分主要涉及农民利益,包括土地流转价格低(尤其是集体荒地)、租地收入按何种标准收取,如何解决农民土地“退出”部分利益被挤占等问题;还有一部分则涉及村集体权益,比如村集体土地所有权、村集体经济组织承包经营权、村集体收益分配权等。

2011年,平罗县被确定为全国农村改革试验区之一,并且是24个试验区中唯一承担农村土地经营管理体制改革试验课题的试验区。

“自从土地经营管理体制改革‘开闸’之后,谁也想不到,我们围绕农村土地经营管理体制改革方面的改革一改就是10年。”平罗县农村综合改革服务中心主任顾思伟说。

随着农村土地制度改革试验范围不断拓展,近年来,为了保护农民土地“退出”权益,平罗构建了三大保障体系,建立了农户自愿退出土地承包经营权补偿机制、农户房屋所有权退出机制、农户再次获得宅基地使用权的保障机制,让农户进退有路;又连续实施了13项农村产权确权登记颁证,按照“权属清晰、权责明确、权权能”

能、让利于民”原则,基本实现了农村土地经营权益“应确尽确”目标。

平罗在全国率先完成的土地确权改革意义重大。它意味着农村土地经营管理体制改革从所有权、承包经营权“两权分离”到所有权、承包权、经营权“三权分置”的转变,落实所有权、稳定承包权、放活经营权,在保留农户承包权的同时推动经营权有序流转,促进多种形式适度规模经营,构建新型农业经营体系。

### 加强空心村建设

确权改革搞好了,退出补偿机制农民也愿意接受,然而新的问题又出现了——随着城乡流动加速,大量闲置土地如何重新规划经营?“空心村”现象怎样改变?

灰色屋脊,雪白墙壁,道路错落有致。隆冬时节,记者来到姚伏镇灯塔村,眼前的村落宛如山水画。“你们肯定想不到,几年前这里是‘空心村’!”灯塔村党支部书记毛金凤笑盈盈地说,“前些年,随着城镇化加速推进,大批农民选择进城务工,全村人口越来越少,我们村成了典型的土地资源闲置的‘空心村’。于是我们一手抓退出,一手抓盘活。”灯塔村按照农村改革部署,依据平罗县村庄布局规划,探索美丽乡村建设与农村闲置房地整治利用有机结合,建立农村宅基地自愿有偿退出和盘活利用机制,由政府、村组、村民和企业共同参与,把灯塔村改造成生态美好、产业配套支撑、服务设施齐全的现代化“中心村”。

具体是怎么运行操作的?毛金凤告诉记者,他们从1队开始启动了现代化美丽乡村建设,将拿到8100元宅基地退出补偿资金的91户退出户召集到一起,与未搬迁户一同召开村集体经济会议,经过投票决定,退出户的宅基地、旧住房加上公共面积合计近600余亩地,由政府引导重新规划建设。经过1年多时间,村里整合美丽乡村建设和乡村振兴等项目资金1.4亿元,进行道路、绿化等基础设施建设,市场化运作招标企业来投资建设现代农村标准化住房177套,每平方米按1888元出售,土地所有权仍归村集体所有。

“宅基地改革以后,我们搬进了新村,住上了新房子,孩子上学、老人看病也都很方便,出门还有公园。现在,我们这些没进城的村民日子也过



上图 平罗县红崖子乡农业设施基地。

左图 平罗县陶乐镇庙湖村经营主体积极培育特色种植品种。 雍志林摄

得越来越好了。”灯塔村村民马广智满心欢喜。

经过几年努力,平罗县在两轮宅基地制度改革基础上,共计收储整治25个“空心村”的1125宗闲置宅基地,腾退建设用地近3000亩,探索了姚伏镇灯塔村、灵沙乡胜利村、宝丰镇胜利村等不同的中心村建设模式。

### 盘活土地资源

随着平罗县土地制度改革不断深入,需要解决的发展问题也逐渐增多。能否赋予农村土地财产权,让农民的闲置资源变成看得见、摸得着的真金白银?

“进入新时代,农村土地制度改革不断面临新问题。”平罗县委书记宋世文说,比如农民能否以手中的土地承包经营权和宅基地使用权做抵押,去银行贷款?村集体经营性建设用地能否进入市场交易?村集体土地资源占用不公、少包多占、低价发包和圈而不用等诸多乱象如何治理?

“只有改革才能使这些问题迎刃而解。”宋世文说,经过探索实践,平罗县坚持“一户一宅、面积法定、控制总量、盘活存量”原则,探索建立“审批县域统筹、超占有偿使用、退出自愿有偿、新增多元保障”的宅基地管理新模式,率先建成申请、审查、审批、监管一站式线上审批管理系统,率先探

索颁发宅基地资格权证,赋予农户房地不动产权抵押融资功能。

“我们县的宅基地管理方法,有利于改变土地利用碎片化问题,整合村集体经营性建设用地入市。”宝丰镇宝丰村党支部书记刘毅介绍,宝丰村共有326户农户、2226亩耕地。这两年通过县里新的土地制度改革,他们整合第2村民小组11户农户的耕地、破旧农宅、废旧圈舍等经营性建设用地200多亩,并利用国家专项资金给予每户七八万元的退出补偿。村里将58.21亩土地用于开展集体经营性建设用地入市,引进福建建设商建设了盛如意菌草公司,一年下来通过生产菌棒帮助村集体总收入达到373.2万元。今年,宝丰村利用剩余建设用地整合闽宁合作项目资金,目前在建22座智能菌菇大棚,1300平方米保鲜库,可实现年产值1300多万元,纯利润660万元。

“近几年,平罗在推进农村综合改革中,引进社会资本参与生态修复,有效盘活土地资源,探索采取兼并重组一批、政府收储一批、高效盘活一批、破产拍卖一批的方式,盘活存量用地近3万亩,为后续发展腾出了空间。”平罗县农村综合改革服务中心副主任马晓芳告诉记者。

“我这里可是变废为宝的成功典型!”从广东来到平罗的宁夏华泰农业科技发展有限公司董事长林伟光幽默地说。几年前,他来到平罗县

## 调查手记 农村

改革需在解决问题中不断深化。在改革过程中,农民们对土地经营权和使用权的需求愈发强烈。以土地确权改革为例,农民不仅需要拥有自家承包土地的确切权益,还渴望再次通过改革盘活承包土地、实现流动。同时,随着进城农民越来越多,村集体和农户又迫切需要通过改革落实宅基地集体所有权、保障农户资格权、适度放活使用权。对此,平罗县创新制度设计,以农村土地承包经营权和农民住房财产权为基础,赋予9项农村产权抵押融资权能,进一步激活了农村产权权能。

改革既要“大刀阔斧”,又要“精耕细作”。平罗县虽地处西北内陆,这里的农村土地制度改革却敢于从一个“点”的成功,迅速铺开到“面”的推广。如今,当地改革已由最初的确权赋能,发展到多元分配。比如对土地资源闲置的“空心村”改造,平罗在探索建立自愿有偿退出和盘活利用机制中,一手抓土地退出,一手抓土地盘活,一个“中心村”建设成功后,在全县迅速复制出多个“中心村”。针对如何保障农民土地退出后的权益问题,平罗县构建了三大保障体系,让农户进退有路。

改革需久久为功,平罗仍有很长的路要走。在大胆创新的同时,既要保证各种经济资源保值增值,更要确保全体民众的利益最大化。

庙湖村流转了5000亩荒地,去年又增加1000亩沙地。尽管土地改造成本很高,但由于宁夏特殊的气候条件,从这里产出的菜心、西兰花、小番茄等在中高端市场非常畅销。“我在这里学习种植果蔬技术后,前年用2个土地权证先贷贷款20万元,建了10个果蔬菜大棚,今年收入能达到几十万元了!”庙湖村村民马云生告诉记者。

在平罗县,像华泰农这样的公司还有许多。盛华阳光、利垦牧业、瑞丰源、天源复藏等龙头企业,充分利用土地政策,发展沙漠瓜菜、生态养殖、林下经济和生态旅游,开发长期闲置的沙化土地,实现经济效益、社会效益和生态效益共赢。

顾思伟向记者介绍了平罗县土地改革“4343”模式,即围绕建立“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,探索“就地、调整、整治、优先”4种入市途径,“自主、委托、合作”3种交易方式,涵盖“工业、仓储、商业、旅游”4种用途地类,建立“国家、集体和个人”3种收益分配机制。

一组数字见证了当地的改革效果:截至目前,平罗县入市交易土地160宗、1544亩,成交总额1.14亿元,55个村集体分享增值收益3893万元,引进菌草科技产业园、马氏兄弟粮油加工、绿康林家庭农场等110个产业项目,增加了农村集体经营性建设用地入市彰显了村集体主体权能,盘活了闲置土地资源,引进了联农带农产业,增加了集体经济收入,拓宽了农民增收渠道,实现了土地价值最大化、村集体和农民利益最大化。

经过一系列改革,平罗县破除了阻碍土地要素自由流动的体制机制障碍,建立了城乡统一的建设用地市场,拓宽了县域经济高质量发展空间,壮大了农村集体经济组织实力,增加了农民财产性收入,激活土地这方“活水”,走出一条用好活土地资源的高质量发展之路。

本版编辑 王薇薇 郎冰 闫伟奇

### 山东青岛市即墨区环秀街道 扎实做好“两新”工作 助推企业转型升级

2022年以来,青岛市即墨区环秀街道坚持组建发展与规范提升并重,引导青岛酷特智能股份有限公司等“两新”组织加强党支部自身建设,建立“酷特云蓝”党建品牌,并以党建赋能企业的战略制定、技术研发、人力资源管理等多方面,助推企业转型升级。

在环秀街道的指导和协助下,酷特党支部全面参与企业战略制定、年度经营规划、重大项目决策,不仅在深化管理融合上发挥核心作用,还以党建引领企业转型升级。酷特党支部以3000余人的服装工厂为试验室载体,用基础科研驱动科技创新,以C2M产业互联网平台为支撑,对传统服装供应链进行个性化和柔性化改造,率先建成了服装C2M产业互联网平台,为整个服装行业带来创新。

此外,酷特智能更将自身经验总结成一套普适的传统企业转型升级解决方案,为传统企业转型升级赋能,签约改造服装、鞋帽、家居、机械、化妆品等30多个行业近百家企业,用实际行动,助力传统企业实现智能制造转型升级。2022年,酷特获得“青岛市纺织服装产业链链主企业”称号。

下一步,酷特党支部将把“两新”工作与企业经营深度融合,将组织功能转化为攻坚动力,以数字赋能为新引擎,进一步激发科技人才活力,加快C2M产业互联网生态平台建设,持续推动智能制造方案的优化升级,全面提升C2M产业互联网的核心竞争力,建设科技创新型企业。同时,酷特还将高效发挥链主企业带动作用,在稳经济中担当责任,在促发展中贡献力量,带动更多传统企业发展升级壮大。

(数据来源:青岛市即墨区环秀街道办事处) 广告

### 邮储银行丽水市分行 “出实招”助力市场主体高质量发展

2022年以来,邮储银行丽水市分行积极响应地方金融监管机构和政府相关工作部署,加快推进“连续贷+灵活贷”机制建设,及时优化信贷资金供给结构,推广循环贷款、中长期贷款和无还本续贷模式,科学匹配贷款期限和企业生产经营周期,持续缓解贷款期限错配和频繁转贷压力,有效降低融资成本,助力实体经济高质量发展。

浙江鼎尚不锈钢有限公司是松阳县龙头企业之一,企业生产的不锈钢焊管、无缝管广泛应用于船舶、化工、医药、天然气、石油等行业,是一家国家高新技术企业,拥有实用新型专利20多项。邮储银行丽水市分行在了解到公司有资金需求后,积极联系企业,详细了解公司贷款情况和经营状况,仅用5天时间,为公司的1800万元贷款办理了“无还本续贷”。企业经营除了提供基础资料外,无需筹集还款资金,只需待审批通过后签字即可顺利完成转贷,为企业资金周转提供了便利。

“邮储银行已经跟我们合作多年,在了解到公司实际情况后,通过无还本续贷的方式,延长贷款还款期限,不仅节约了企业融资成本,也为我们后续发展增添了信心。”浙江鼎尚不锈钢有限公司负责人说。

邮储银行丽水市分行积极贯彻落实稳经济一揽子政策,对符合要求的企业做到“应续尽续,应贷尽贷”,有效提高小微企业资金周转效率,真正缓解小微企业融资难融资贵的压力。截至今年10月底,已办理无还本续贷111笔,金额9.38亿元;中长期贷款结余18.35亿元,本年净增14.08亿元。

(数据来源:邮储银行丽水市分行) 广告

### 浙江杭州市临平区 “时尚工程师”擦亮人才金字招牌

近日,2022年中国创新设计大会杭州峰会暨临平区工程师冲锋号活动在杭州临平区临平新城艺尚小镇国际秀场举办,揭牌成立长江经济带创新设计产业联盟临平新城创新工作站,为10名符合条件的时尚工程师颁发临平区时尚工程师认定证书。

临平服装家纺产业基础雄厚,占据杭州女装80%产量。随着时尚产业集群的扩容成熟和传统服装企业的转型升级,市场对服装高技能人才的需求快速增长。时尚工程师以数字技术为核心,是顺应行业发展趋势的新型技能人才。“时尚工程师证书全国范围内都可查询,含金量很高,让我创业更有信心了。”刚收到认定证书的朱先生说。

作为年度重点人才工作,临平区协同中国服装科研院,组建专家编制团队,通过“资料审核、现场踏勘、专家评审”等方式,择优选定培训机构,排定版样制作、3D建模、面料学、服装搭配等专业课程,以“闭卷理论知识考试+现场实际操作考试”作为考核形式。从制定标准到专业培训再到规范认定,着力构建时尚行业技能人才培育闭环,为推动区域时尚产业可持续发展提供人才支撑。

峰会现场揭牌成立的长江经济带创新设计产业联盟临平新城创新工作站,将整合“产学研媒用金”资源,为时尚工程师发展提供产业支撑,激发设计与产业的有机融合。

近年来,临平区始终将人才工作作为发展之源,坚持“产业+人才+生态”紧密结合,发挥特色小镇、孵化器、研究院等创新载体作用,统筹推进好人才引进培育、服务保障等专项工作,营造积极的创新创业氛围,擦亮人才工作的“金字招牌”。

(数据来源:杭州市临平区临平新城管委会) 广告

### 邮储银行靖州苗族侗族自治县支行: “科创E贷”为企业保驾护航

“真没想到,邮储银行的效率这么快,500万元到账了,马上新贷上市,我一点都不担心资金问题了。”靖州一家健康科技有限责任公司负责人黄先生开心地说。

近日,邮储银行靖州苗族侗族自治县支行积极落实上级部门要求,开展“送政策、解难题、优服务”企业走访活动。在走访中,了解到黄先生的健康科技有限责任公司正在为资金问题而发愁。鉴于此企业是国家高新技术企业,邮储银行的员工立即推荐了专门针对科技型企业的纯信用线上贷款产品——“科创E贷”。同时,根据当地政府贴息政策,协助企业递交了贴息申请资料,得到了当地部门的大力支持。在贴息资料审核完后,仅1个工作日,邮储银行就完成了合同签署并成功发放500万元,解决了黄先生的燃眉之急。

靖州苗族侗族自治县作为中国茯苓之乡,茯苓栽培、生产历史悠久,特别是靖州茯苓科技产业园建园以来,吸引了一批科技型企业入园,茯苓产业得到进一步发展。像黄先生这样的以茯苓加工为主的高新技术企业不占少数,这些科技型企业由于传统融资担保方式等影响,普遍存在融资难的问题。邮储银行的“科创E贷”是专门针对科技型企业的纯信用线上贷款产品,所需资料少、审批速度快、贷款利率低,从额度审批到放款最快可在2个工作日内完成,能在短时间内为客户解决资金需求。

下一步,邮储银行靖州苗族侗族自治县支行将继续深入走访,了解当地“专精特新”企业的金融需求,以优良的金融服务、专属的金融产品精准助力科技型企业蓬勃发展。

(数据来源:邮储银行靖州县支行) 广告