

# 农村改革“试验田”湄潭“试”得怎么样了

一个西部农业县以改革促进乡村振兴观察



湄潭县一处茶园。

本报记者段羨菊摄

“增人不增地、减人不减地。”贵州省遵义市湄潭县稳定农村土地承包关系的做法，对中国农村土地承包关系“长久不变”产生了重要影响

30 多年来，一连串农村改革在这个县锲而不舍地低调试验、务实推行，使这里成为中国农村改革一块耕作不息的“试验田”

这股对农村改革的火热、渴求之情，发生在中国县域发展当中很有代表性的西部农业县，让人感到新鲜、振奋

本报记者段羨菊、李惊亚、李凡

“陶主任，最近县里有什么改革政策？哪天我到你办公室来讨教呵。”交流完村里的民宿产业发展方向，熊超超抛下这样一句。

问话的是贵州省遵义市湄潭县城郊鱼泉街道新石居居委会主任，被问的是湄潭县委办副主任兼县农村改革试验区办公室主任陶通艾，他的后一个职位在基层更为人们所知。

这是记者在湄潭县乡村现场偶遇的场景。和熊超超一样，湄江街道核桃坝村村支书罗贵林，也在经常向陶通艾打听农村宅基地改革的消息。在这个被誉为“中国西部生态茶叶第一村”的地方，外来务工经商人员近 1100 人。村小的学生基本是他们的孩子，本村的孩子多数在县城读书。

“这些外来户多次来问，是否有宅基地出让，可让他们建房？”陶通艾说。

在湄潭乡村走访，三言两语就绕到“改革”的人特别多。“很多种植大户、农业企业家向我打听改革政策，比如‘财政资金股权化试点’、农村流转土地抵押，这与他们的切身利益相关。”陶通艾从 2003 年开始参与湄潭县农村改革，言语间透着沉稳：“他们确实尝到了改革的甜头。”

湄潭县有一个贵州独一、全国少见的机构——县农村改革试验区办公室。从 1987 年挂牌开始，至今 34 年。外界对湄潭改革的了解，多是这里曾推行承包地的“增人不增地、减人不减地”，成为稳定全国农村土地承包关系重大法律政策的改革发源地之一。

30 多年来，一连串农村改革在这个县锲而不舍地低调试验、务实推行，使这里成为中国农村改革一块耕作不息的“试验田”。

这片土地的村庄里、田野上、茶园中，散发着浓郁的农村改革气息，形成了一种勇于创新、争抢改革的“改革生态”。

## “小榨油坊”诞生的大改革

8 月，高温的脚印还未消逝，又迎来绵绵秋雨，湄潭县秋茶长势正好。湄江街道核桃坝村 36 岁的彭玉福说，他家近来每天要从上百名茶农中收购 3000 斤茶青，晚上还要连夜烘干制茶。“秋茶芽头更纤细，回味更甘甜，汤色更透亮”。

去年，这个县发展到 60 万亩茶园。“我是一个幸福的农民”“走，到湄潭当农民去”……这些在当地农村随处可见的标语，并不是吹嘘与臆想。2020 年，贵州全省城乡居民人均可支配收入比约为 3.1：1，湄潭约为 2.3：1，远低于贵州平均水平。

说起这些乡村繁荣景象初显的起因，湄潭人总是联系起 38 年前的那场“榨油坊风波”。它发源自抄乐镇落花屯居委会的楠木桥组，开启了一场影响全国农村的改革。

59 岁的组长吴永华，是当年参加这场改革的亲历者。这场会议的地点就在榨油坊里，当年他父亲时常在油坊炒茶籽压油。1981 年，全组土地承包到户，1983 年面临“大稳小调”的土地再分配形势，农户间的矛盾来了。“全组 24 户人家，1983 年冬天，一家来一个说话算得了数的。油坊是木屋，有个火坑，大家围成一圈，穿着烂衣服。三天三夜整不下去，各说各有理。”

“农民吵架，都是为了土地，矛盾重重。”他回忆：儿子多的，娶媳妇进来，就想分土地；姑娘嫁出去的，土地不想拿出去；还有村民怕好田“养肥”了，土地一调整给其他“懒人”了，大家都不愿交出好田，“有的人把‘厠屎不生蛆’的田土拿出来”。

他清晰记得，德高望重的大队干部余忠华冒火了：“这么冷的天，我看再吵几天也不管用，干脆‘生不添，死不改’，谁有本事就送娃儿去读书，不要只看着这点地。”此话一出，大家鸦雀无声。他说：“我提这个意见你们看怎么样？少数服从多数，大家说‘要得’。”

各家各户吃了“定心丸”，精心管理各家土地，挖倒土，从上往下挖；农家肥，到处捡猪粪、牛粪、狗粪，引进杂交稻后，土地产出翻倍。还要在苞谷地里套种小麦、红苕，田坎上种瓜，土地

充分利用，1984 年群众温饱问题就基本解决了。

这项制度从 1984 年在全县实施。从“生不添，死不改”到后来换名“增人不增地、减人不减地”（简称“两增两减”），湄潭稳定农村土地承包关系的做法引起国内关注，其精神被吸收进 1993 年中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施和之后的农村土地承包法，对中国农村土地承包关系“长久不变”产生了重要影响。

陶通艾介绍，从 1994 年开始，湄潭县和贵州全省统一步伐，开始延续第二轮土地延包，延包时长 50 年，即到 2043 年为止。

总结当年这场改革的效应，当地人普遍认为，湄潭茶产业的发展，得益于农村土地关系稳定，使农民有稳定预期、敢于投入，有利于茶这样的长线产业发展。

在鱼泉街道新石居居委会偏岩塘组，记者见到了今年 80 岁的老农黎崇仲。1987 年他家里是 6 口人，现在全家三代共 14 口人。5 亩多的土地承包面积一直没有变化。

新石居居委会党支部书记杨成益介绍，30 多年来，全村只有 3 户村民完全退出承包地。其中 2 户是因为家庭人员都去世而“销户”，还有 1 户是子女在外工作、户口迁移在外，留在村里的亲属去世了。“按照法律，如果长期荒芜，村集体就要收回承包地。”他说，这种情况还没有出现。

## 农村土地改革不断向纵深推进

小榨油坊诞生的创举，孕育了湄潭农村改革的原生动力。从 1987 年经国务院批准成为全国首批 14 个农村改革试验区之一以来，这个农业县先后承担了 20 项省级以上的农村改革试验任务。

湄潭改革的一条主线，就是在部、省支持下，大胆、稳妥地推进农村土地制度改革。改革力度最大、正持续进行的是农村集体土地入市。

2015 年年初，中央选取湄潭等 33 个县（区）分别开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。这一年 8 月 27 日，湄潭县的茅坪镇土槽村，敲响了农村集体经营性建设用地入市拍卖“第一槌”。一块废弃的 5 亩工矿用地，出让年限 40 年，总价款 80 万元，购买者用于修建加油站。

事实上，早在 2008 年，湄潭县已经试水做活农村集体土地。这源于从 2008 年到 2015 年，湄潭成为贵州两轮“深化土地制度改革推进统筹城乡发展”试验地。

2017 年 12 月，全国首例宅基地分割登记入市出现在湄潭。针对一些农民将自有住房一部分出租用于农家乐、民宿等经营活动的现实，湄潭县尝试推行“综合类集体经营性建设用地分割登记入市模式”。当地兴隆镇居民刘启福在保障自有住房、书面承诺不再申请宅基地建房的基础上，申请将其中部分宅基地分摊面积以及宅基地上建筑物（含一间门面和一套住房）分割登记入市交易。

此外，湄潭还在试水农村宅基地转让改革。

2019 年 7 月，贵州遵义市务川户籍农民王安武，向龙凤村村集体缴纳宅基地有偿使用费 4.4 万元，可以有偿使用本村宅基地

200 平方米，成为贵州首位在非户籍所在地获得宅基地的农民。

龙凤村举行了“湄潭县首宗宅基地有偿使用签约仪式”，根据《龙凤村宅基地管理公约（试行）》规定，所有农村户籍人口，连续在龙凤村从事农业生产三年以上的，将获得在本村有偿使用存量宅基地的资格。

截至目前，龙凤村已经有 13 户外来打工户，提出购买宅基地建房的申请，已批准 6 户，实际建好 4 户。他们使用的宅基地，主要是村民建新房后退出的超面积老房宅基地。村委会预计未来 5 年内还有 10 多户会提出申请。

从 2017 年到 2019 年，湄潭完成了国土资源部“宅基地制度改革试点”的任务，形成了“收、分、腾、转”盘活闲置农村宅基地和农房的做法，即“收”回闲置宅基地，解决一户多宅问题；“分”置闲置农房，增加农民财产收入；“腾”退闲置宅基地，盘活存量集体建设用地；“转”让闲置宅基地，提高土地利用效率方面探索盘活闲置农村宅基地。

以鱼泉街道新石居居委会为例，到目前为止共有偿退出宅基地 50 余宗，有偿收取超法定使用面积租金 60 余万元。试点村龙凤村已收回宅基地 15 宗 3.6 亩。

特别富于探索意义、目前稳妥把握的是农村土地承包权有偿退出。

2018 年年底第二次修正的农村土地承包法，在诸多方面做了影响深远的重要修订。陶通艾说，此前湄潭担负了原农业部等三部委“农村土地承包经营权有偿退出试点”，为法律修正做出了贡献。

鱼泉街道新石居居委会一片桃花盛开的林地里，竖着一块大牌子——“全国农村改革试验区土地承包经营权有偿退出试验项目”，牌子下面注明：“涉及农户 25 户涉及承包地 91.68 亩”。

记者在居委会查看了农户程小霞退出 0.29 亩承包地的档案资料。与她签订协议的是“新石居股份经济合作社”。里面有她按手印的申请书、审批表、有偿收储协议，以及本人和村干部在现场指认地块边界的照片。

“如果村民生活不能保障，就不能让他退地。”杨成益表示，在这项改革之前，村民没想到承包土地可以有偿退出。

试点在切实保障农民财产权益的前提下，重点围绕土地承包经营权退出程序、退出地收储管理等方面进行积极探索，形成了“农户申请、三级审核、协商评估、签约交接、统一管理”的土地退出流程，探索总结形成“进城不退承包地、退地不退成员权”，维护进城农民权益的经验被农业农村部转发。农村土地承包法修订出台后，湄潭没有像以前动员试验了，但只要符合法律、政策，农民可以有偿退出土地承包权。

“在改革中学会了改革，这是湄潭干部的特色。”被评为贵州 2018 年改革典型人物的遵义市政协副主席、原湄潭县委书记魏在平对记者说，“本来有一些放在其他地方的改革，后来改到了湄潭。”

## “改”出欣欣向荣的乡村活力

记者调查发现，在湄潭乡村，由于土地是基本生产要素，这个相对沉默的要素在改革中得到盘活，给乡村振兴带来明显的刺激作

用，因此出现其他农业县很少看到的蓬勃生机。

增加了农村收入。从村集体经济到县财政，再到农民财产性收入，都能从中“得利”，最大一块“蛋糕”是农村集体经营性建设用地。湄潭县确定“三定一议”分配机制，国家部分增值收益调节金以增值效益部分为基础征收，工业用地征收 20%，综合用地征收 22%，商服用地征收 25%。

土地出让总收入减去国家增值收益调节金，再减去土地征收成本后，成为全村获得的净收入。湄潭县规定村集体按净收入提取公积金不得少于 20%，公益金不得高于 10%，两项总额不得超过 50%。个人即集体经济组织成员分配比例不得少于净收入的 50%，具体分配方式由农民集体决议。

新石居居委会过去集体收入每年只有 10 来万元，农村集体经营性建设用地入市后，使村集体分得的收入过了千万元。宅基地改革和农村土地承包经营权有偿退出，分别使村集体、农民获得了不少收益。

目前，全县共开展宅基地有偿使用 151 户，村集体收取有偿使用费 12.72 万元。全县有偿退出宅基地 50 余宗，有偿收取超法定使用面积租金 60 余万元；全县共 197 户退出承包地 283.85 亩，平均每亩地补偿 28689 元。

激活了乡村产业。开在村道旁的“好日子”民宿酒店老板张小忠说：“我们这一带有 20 多家餐饮，但没有住宿，常有人问我们，你们有住宿没有？”

农村土地集体入市改革，帮助他实现建民宿的心愿。2017 年，他花 37 万元竞买了 580 多平方米、使用期限 40 年的地块。不到一个月，他就拿到了农村集体经营性建设用地使用证。他投入 500 多万元建设、装修，2019 年开始营运，常年雇用 8 个人做服务员。

头脑精明的张小忠还在改革政策支持下，把这栋三层民宿分割办了 3 张产权证。他只使用了一张产权证，就获得了农商行的抵押贷款。

张小忠能够融到资金投入民宿，得益于在湄潭试验的农村“两权”抵押贷款试点。“两权”即农村承包土地的经营权和农民住房财产权。

参与张小忠这一系列“连锁”改革操作的熊超超深有感触地认为，湄潭农村改革效果好，原因之一就是“改革整体联动”。比如农村集体经营性建设用地入市了，但面临入市后建筑物是否可以抵押贷款、是否可以分割抵押贷款？如果不开展“两权”改革，那么农房还是沉睡的生产要素，就不能够发挥生产作用。

乡村产业的激活也为农民增收创造了机会。新石居有一处较火民宿，房东曾经是贫困户，现每年租金就可获得 2.4 万元。不少茶企由于得到集体经营性建设用地，就地兴办茶叶加工厂。高台镇出让的一块农村集体土地，原是荒地，如今建起的米厂已年产值 2000 万元以上，带动了农产品的销售、加工。更多的新型经营主体参与农业，促进了农业适度规模经营和健康发展，推进了农村一二三产业的融合发展。

促进了农村生产要素流动。核桃坝村有一条十字交叉的干道，道路两旁有很多商铺，

楼房，初具小城镇的雏形。村支书罗贵林说，正是得益于农村集体经营性建设用地出让，增强了村集体的财力，推进了村庄建设，完善了规划，村里也有钱修路、亮化，使得以前分散的农村建房集中起来。

有益于劳动力流动。龙凤村村主任余孝华认为外来务工人员在本村建设居住，有利于缓解本村茶叶发展劳动力紧缺的问题。“不像过去孩子们只上小学、初中，现在上大学的多了，很多不回来，而本村茶园多，劳动力紧缺。”

“最重要的是改革惠及了群众，因此得到群众拥护。”魏在平回答记者湄潭农村改革为何如此密集时这样说。

## 蓬勃生长的乡土“改革热望”

“开始还有点舍不得，现在想想退出是对的。”在新石居居委会，72 岁的季现章这样谈起对承包土地退出的看法。

他家有 5 口人，三个子女当中两个在外打工、一个在广东当律师。加上土和田，他家一共有九亩地，2012 年的时候就退了 7 亩多地，每亩补偿 3.4 万元。“当时我还年轻，自己还能在地里做活，现在年龄大了，子女都在外面，大家观念都在变。”

虽然 2020 年受疫情影响，经营收入同比下降了 30%，但张小忠对当地的民宿充满信心，有信心收回投资并盈利，因为周边条件不断完善，前景不错。“听说村里最近还有土地出让，我还想搞一块。”

核桃坝村每年清明节前后的采茶高峰季节，需要大量劳动力，每天早晨从县城发车的公交车把下乡采茶的工人载到本村；本村的茶叶种植大户，经常“抢”着要人，除了付 120 元的日平均工资，还免费提供伙食。

罗贵林认为，外来务工人员稳定居住有利于解决茶产业发展的劳动力问题，“我们正在研究如何对接农村宅基地改革，帮助他们实现心愿。”

对于在本县跨区域购买宅基地的村民，湄潭县主要采取“分户法”，即符合条件的年轻人分户登记，这样就符合“一户一宅”政策要求。对不符合这一举措的，则要求退出原宅基地。对于外县的人在湄潭购买宅基地的农民，原有宅基地如何办，还没有涉及。陶通艾坦言，这涉及跨县统筹，需要更高层面的联动推进。

2021 年 5 月底，贵州 2021 年省级改革试点名单公布，湄潭承担的改革内容是“探索村干部专职服务村级集体经济发展模式试点”。选聘懂经济、会管理的人才，除享受村干部待遇，还可与村集体经济收益挂钩拿考核绩效。事实上，除了上级赋予的改革试点，湄潭还推行了“寨管家”等多项“自选动作”的改革。

陶通艾一度期盼湄潭能够成为“城乡融合发展试验县”。原来，县里打听到名为“城乡融合发展试验”的改革正在推进，正在寻找试点地，于是要求他尽快拿出一套方案。

他心情激动，带着一班人苦战许久，制定出一套《贵州省湄潭县城乡融合发展试验方案》。记者看到，方案列举了六个方面的重点和难点问题：

一是城乡有序流动的人口迁徙还不够顺畅，有的还存在一定障碍；二是进城落户农民依法自愿有偿退出农村权益通道不畅，阻碍了农民市民化进程，也影响企业经营规模的扩大，阻碍农业劳动生产率的提升，影响乡村经济社会的发展；三是城市工商资本、科技和人才“上山下乡”体制机制没有完全建立，存在较大障碍……

2021 年初，国家发展和改革委员会批复了关于国家城乡融合发展试验区实施方案，同意浙江嘉湖片区、河南许昌、四川成都西部片区等 11 个试验区方案。获准地方都是片区和地级市。

在和记者交流时，陶通艾的眼神中流露出遗憾、更充满了渴望。

34 年过去，湄潭农村改革面临的形势，再也不是当年“吃饱肚子”，而是新发展阶段新难题。乡村振兴的一个个“拦路虎”还摆在湄潭面前，需要用改革驱离。

“一流茶叶、二流包装、三流品牌。”这是有的湄潭人对茶产业发展的评价；农村“两权”抵押试点，面临抵押不良资产变现难、银行积极性需提高的现状……

社会形势也发生了许多变化。如当年农村土地承包“生不添，死不改”的一个间接好处，是由于改变了“增人必须增地”的传统观念，有利于实行计划生育政策。而今天，国家则推出鼓励生育、支持生育的“三孩”政策。

“变则通，通则久。”这股对农村改革的火热、渴求之情，发生在一个既不沿海，又远离大城市，在中国县域发展当中很有代表性的西部农业县，让人感到新鲜、振奋。湄潭系列农村改革所激发的活力，让人对通过农村改革推动乡村振兴的必要性、可行性、紧迫性，充满了想象空间。与此同时，如何在改革中切实维护农民利益、守住耕地红线，加强对村集体收入监管，以及带动更多区位和资源并不具备优势的乡村振兴，需要经受不断的考验。