

# 农村“五合一”综合改革创造大足经验

加快乡村振兴步伐，需要深化农村土地制度改革，充分利用农村现有土地资源和条件，吸引各种要素向乡村流动，调动社会各界参与乡村振兴的积极性。如何盘活农村土地资源，充分释放乡村发展新活力？

去年，大足区在原有农村集体经营性建设用地入市改革试点的基础上，创造性叠加全域土地综合整治、高标准农田改造提升、农村宅基地腾退、农村土地承包经营权确权不确权4项改革，形成全区改革工作的“一号工程”——农

村“五合一”综合改革，在摸索中走出了一条稳中有进、守正创新的改革路子。

2023年，该项改革在棠香街道和平村、惜字阁村、拾万镇长虹村、协丰社区、宝顶镇东岳村、香山社区6个村(社区)有序开展试点，经过一年改革试点，如今全区改革成效如何？市两会期间，大足代表团就呼吁深化大足农村“五合一”综合改革。2024年是全市的改革攻坚突破奋斗之年，今年大足将如何进一步深化改革？来看5个部门和镇街的相关负责人如何“布棋”。

**嘉宾**  
大足区委办公室副主任 李广陵  
大足区人大代表、区委农业农村工委书记、区农业农村委主任 黄克成  
大足区人大代表、区规资局党组书记 贺平  
大足区人大代表、拾万镇党委书记 周建森  
大足区人大代表、宝顶镇党委书记 曾令江  
**主持人**  
新渝报记者 陈安林



李广陵



黄克成



贺平



周建森



曾令江

## 大足区委办公室副主任李广陵： 创造可复制能推广惠民 生、有全国影响力的改革经验

农村“五合一”综合改革要达到什么成效？

“农村‘五合一’综合改革是市委、市政府亲自交办、农业农村委高度关注，在大足先行先试的改革任务。目的是以‘三农’工作息息相关的五项改革事项为抓手，进一步把握和处理好农民和土地关系这条主线，盘活闲置农村资源，夯实乡村振兴的要素保障，努力实现农业增效、农民增收、农民增收。”区委办公室副主任李广陵介绍。

统筹实施的这五项改革之间存在严密的内在逻辑。其中，全域土地综合整治是基础，提供用地空间；高标准农田改造提升是关键，确保耕地质量；宅基地腾退是手段，新增建设用地指标；承包经营权确权确股是方向，保护农民利益；农村集体经营性建设用地入市是核心，促进乡村振兴。

去年，大足在全区选取了6个村推行“五合一”综合改革试点，通过专班推进、试点先行、编制规划、实施项目、三证固权、市场运营、数字赋能、完善机制等多种做法举措，推动“五合一”综合改革取得了阶段性成效。特别是在机制完善等方面，探索建立了村民全流程参与、指标双向流动、新增耕地由村集体经济组织经营、宅基地腾退补偿、土地流转风险防控、入市收益分配、村集体经济组织收益的四方共享、入市农民长远生计保障、高标准农田改造提升“三到位”、监督保障等十项机制，推动改革持续向纵深推进。其中，指标双向流动机制，将农村全域土地综合整治产生指标注入“指标池”，指标通过土交所交易产生的资金纳入“资金池”，并专门用于乡村振兴，实现城乡资源有序流动，从根子上避免城市农村“剪刀差”，为乡村振兴的资金保障建立了制度基础，以6个试点村为例，将产生8000万元左右纯收益。

改革实施以来，已新增耕地1481亩，腾退宅基地9535户、面积5054亩，制发了全市首张确权确股利益证书，土地入市3342亩，有效推动城乡资源双向有序流动，变“土地存量”为“发展增量”，进一步帮助群众致富增收。

年初召开的市委农村工作会议暨重庆市学习运用“千万工程”经验加快建设巴渝和美乡村现场推进会，明确了建设巴渝和美乡村的时间表、任务书、路线图，吹响了重庆推进乡村全面振兴的冲锋号。今年在区委农村工作会议上，大足提出要学习运用“千万工程”经验，深入实施“513”创新举措，加快打造巴渝和美乡村建设大足范

例。农村“五合一”综合改革作为其中的一项重要举措，通过改革能够进一步唤醒“沉睡”资源、增强“造血”功能、释放改革红利。

“今年，大足将在已实施的三个试点镇外21个涉农镇街各选取一个有条件、有基础、有意愿的村列入试点范围，‘一村一方案’挂图作战、压茬推进。”李广陵表示，今年，大足将加快推动全域土地综合整治改革纳入国家级试点，持续推进高标准农田改造提升、农村宅基地腾退等任务，确保全年提升高标准农田8万亩以上，新增耕地1000亩以上；稳步推进确权确股保利益，优化细化权属及股权分配，持续健全完善流转土地保证金、收益分配、长远生计保障等机制；持续推进农村集体经营性建设用地入市，进一步实现“耕地面积不减少、粮食产量有增长、建设用地有保障、各方收益有提高、乡村振兴添动力、城乡融合促发展”，创造可复制能推广惠民、有全国影响力的大足改革经验。

## 大足区人大代表、区委农业农村工委书记、区农业农村委主任黄克成： 进一步深化农村“五合一”综合改革工作

区农业农村委是全区农村“五合一”综合改革的牵头部门之一。五项改革中，“高标准农田改造提升提质”“农村宅基地腾退扩”“农村土地承包经营权确权不确权保利益”三大改革均由区农业农村委牵头实施。

自今年2月向东副市长到大足调研并提出实施农村“五合一”综合改革试点，区农业农村委坚决扛起改革任务，着力深化农业农村综合改革、激发农民内生动力、推动农业现代化建设。围绕“坚持城乡融合、坚守保护底线、突出惠民有感、稳步改革创新、实现乡村振兴”工作原则，联动推进千万工程、强镇带村等专项行动，将农村“五合一”改革作为全区改革工作“一号工程”全力推进。

在提质高标准农田改造上，统筹实施改大、改水、改土、改路带水利化、产业化、机械化、数字化，不断完善农田基础设施，增强农田防灾减灾减灾能力，推动农田达到“宜机宜耕、能排能灌、高产稳产、旱涝保收”的标准品质。去年实施了3万亩高标准农田改造，其中试点区耕地面积17428亩，实施改造提升9770亩，占比56%，目前已实施4231亩。完成高标准农田改造后，粮食综合生产能力将提高10%以上，农田宜机化率达到100%，农田灌溉保证率达到90%以上，田间道路通达度达到100%，耕地质量等级预计将达到4.5级以上。

稳步推进闲置宅基地腾退，规范

农房布局，腾挪用地空间。通过乡村规划布局农民建房微集中点，引导农村居民集中建房，切实保障农村居民合理居住需求和合法权益。全区已腾退宅基地9535户、面积5054亩，试点区可腾退183户、面积91亩，目前已腾退75户、面积36.5亩。

积极探索农村土地承包经营权确权确股保利益。明确权属、量化股权，在全市率先推动确权确股落地，制发大足区农村土地承包经营权和土地经营权登记确权确股不确权操作流程，实现承包权不变、经营权连片，涉及1693户、面积3411亩，目前已收集完善880户、1775亩的相关资料，已颁证64户，面积76.78亩。

去年6月，在全市举办的全面推进乡村振兴专题培训班上，区人大代表、区委农业农村工委书记、区农业农村委主任黄克成代表大足区作了经验交流。大足农村“五合一”综合改革成为典型经验案例进行了推广。

黄克成表示，今年，区农业农村委将进一步深化农村“五合一”综合改革工作，实施8万亩高标准农田改造，持续稳步实施宅基地腾退，积极探索农村土地承包经营权确权确股保利益，努力实现“耕地面积不减少、粮食产量有增长、建设用地有保障、各方收益有提高、乡村振兴添动力、城乡融合促发展”的目标，努力达到“1+1+1+1>5”的改革效果。

## 大足区人大代表、区规资局党组书记贺平： 探索形成可复制、易推广的试点成果

在农村“五合一”综合改革中，区规划和自然资源局(以下简称“规资局”)负责着一头一尾的工作，即农村全域土地综合整治、农村集体经营性建设用地入市促落地。

全域土地综合整治，是改革的第一环，也是改革的基础环节，该项改革需要在山水林田湖草的综合整治基础上，统筹推进农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复和乡村历史文化保护，优化生产、生活、生态空间，促进耕地保护和土地节约集约利用，保证新增耕地数量，提供用地保障。目前，全域土地综合整治进展顺利，涉及农用地整理20014亩，可新增耕地1729亩。

农村集体经营性建设用地入市是整个改革的核心环节。“实施深化农村集体经营性建设用地入市促落地后，可以实现农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价，壮大集体经济，增加农民收入，推动土地资源合理配置，保障乡村产业发展、乡村建设等用地需求。”区人大代表、区规资局党组书记贺平解释。

过去一年，区规资局在试点区域内大胆推进改革，通过强化国土空间规划约束和用途管制、明确土地用途和用地方式、建立开发利用监管机制、健全土地增值收益分配机制，研究入市与成片开发土地征收之间的协同机制、维护市场主体合法权益、尊重农民入市主体地位等方式，进一步明确了入市范围、土地用途、入市方式和程序、监管环节，完善了农村集体经营性建设用地科学规划和用途管制路径，健全了入市机制和利益分配机制，实现“就地、异地、集中”三种方式优选入市。

如今，大足石刻文创园内，一座座厂房拔地而起，雕塑艺术、工艺美术、数字文创、文化旅游四大产业方兴未艾，“大足雕客”成长为全国劳务品牌；夏季的如梦荷棠·山湾时光，花开十里、游人如织，成为热门“网红景点”，而这些都是农村集体经营性建设用地入市的效果。2023年，全区试点区农村集体经营性建设用地准备入市的有7宗、面积223亩，为禾之梦文化中心、梦里棠香、宝顶民宿等重点项目提供了有力保障。

大足农村“五合一”综合改革成果得到了多方认可。目前，市规资局正以大足“五合一”综合改革试点为基础全力向上申报全域土地综合整治国家级试点。但在探索过程中，也发现了一些亟需解决的新情况、新问题。“今年，区规资局将持续完善入市改革机制，积极探索创新开展指标双向流动机制，对零星不便使用的国有建设用地复垦为耕地，腾退的建设用地指标用于农村产业用地，从入市规则、路径和机制等方面为全面开展集体经营性建设用地入市工作提供更为完善的制度、政策和措施保障，探索形成了可复制、易推广的试点成果。”贺平说。

## 大足区人大代表、拾万镇党委书记周建森： 打造全域土地综合整治样板间

拾万镇是大足农村“五合一”综合改革的试点区域之一。镇内试点区域总面积约9.64平方千米，主要位于协丰社区和长虹村。“当时考虑到协丰社区和长虹村存在着‘发展不均衡、土地利用效率低、农业产业发展配套不足、自然资源生态格局不佳、隆平文化保护弘扬力度不够’等问题，亟需以改革破解发展难题，因此被选为试点区域。”周建森分析试点选址原因。

农村要发展，根本要靠亿万农民。改革开始实施后，为突出农民主体，激发群众首创，拾万镇广泛收集意见、通过召开村(居)民代表大会、院坝会，进村入户，发放宣传手册、开设“五

合一”微信公众号等多种多样形式开展宣传，全力推动改革政策家喻户晓、人人皆知、入脑入心。

周建森介绍，过去一年，通过不断创新举措、狠抓落实，镇内的长虹村、协丰社区两个试点村“五合一”综合改革，取得了显著成效。在全域土地整治方面，试点区已实施全域土地整治面积187.6亩，已完成编制农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复、乡产历史文化遗产保护等4项重点工程15个子项目；在高标准农田改造提升方面，统筹实施“七化”和“四改一化”建设，推动农田达到“宜机宜耕、能排能灌、高产稳产、旱涝保收”的标准品质，目前已完成3411亩；在宅基地腾退方面，已完成19户宅基地腾退，腾退面积达8.3亩，同时在试点区规划4个微集中居民点，规范农房布局，腾挪用地空间，让土地“醒过来”、房子“活起来”；在农村土地承包经营权确权确股保利益方面，已对试点村1315户的户籍信息以及经高标准整治后的农田面积进行确认，并按程序组织群众签订土地承包经营合同，实现承包权不变、经营权连片；在土地入市方面，截至去年，已入市隆平禾之梦文化中心、科普中心、重庆巨好农业有限公司3宗33.96亩，拟入市星空露营基地及精品民宿、乡村创客园(田园集市)2宗39.86亩。

“改革攻坚突破之年，我们将以改革为先导、向改革要动力，持续深化农村‘五合一’综合改革。”周建森表示，“2024年，拾万镇将落实市规划和自然资源局‘打造大足区拾万镇长虹村全域土地综合整治西样板间’的部署，强化数字赋能，打造首批‘五合一’改革生态文旅数字化平台，建成地块级耕地底图、农旅产业数据库，打通人一地一物数据链，实现农旅产业数据交互、农地资源进链交易，全力打造乡村振兴的‘样板间’、科技兴农的示范区、国家级研学基地、国家5A级景区。”值得一提的是，拾万镇全域土地综合整治项目还被纳入2024年市级重点生态保护修复资金项目储备库，今年项目将开始启动建设，整治后将推动耕地“量”“质”双增、农业生产“效率”“效益”双升。

## 大足区人大代表、宝顶镇党委书记曾令江： 加快推进农村“五合一” 改革项目建设

在农村“五合一”综合改革试点的另一个镇街——宝顶镇，则把项目作为改革的重点。全镇内，农村“五合一”改革的12个子项目正在如火如荼推进。

去年，宝顶镇充分利用大足“五合一”制度改革试点的契机，聚焦宝顶镇资源优势和产业基础，以宝顶山

石刻为载体，以“农文旅”融合发展为动力，通过开展农用地整理、园林地开发和耕地恢复、宅基地腾退、微集中居民点建设、生态保护修复、历史文化保护等举措，建立“北部水库生态保护、中部石刻文旅壮大、南部乡村旅游兴起”的立体空间产业发展模式，共规划实施12个子项目，总投资9630万元。

“项目完成后将新增耕地303亩、旱改水41亩，恢复耕地92亩，减少建设用地2亩，集体经营性建设用地入市33亩，直接收益总计3177万元。”区人大代表、宝顶镇党委书记曾令江细数项目可能带来的效果。如今，多个改革项目齐头并进，改革的星星之火正在试点区域内逐渐燃起。

农用地整理方面，宝顶镇实施1329亩高标准农田建设项目，完成后将新增耕地144亩；实施156亩低效林地和园地整理项目，完成后预计开发低效园林地64亩、恢复耕地92亩；实施500亩农田基础设施建设项目，优化化龙水库蚕桑产业配套设施工程；实施1700亩香山、东岳村现代农业产业基地建设项目和东岳村750亩水源涵养区全域土地综合整治项目。

建设用地整理方面，实施闲置低效农村建设用地整理项目，推进东岳村宝顶精品民宿(吾家小筑)工程、箱子沟民宿建设、香山社区倒塔坡公路通畅工程；有序开展宅基地腾退，在征求农户同意的基础上规划微集中点1个，并配套基础设施和服务设施；实施农村人居环境整治和风貌提升，推进化龙湿地及东岳乡村风貌改造(美丽家园)项目。

生态修复保护修复方面，实施化龙湿地及东岳乡村风貌改造(湿地公园)项目，并在现代农业产业基地建设项目中开展平滩河小流域溪沟整治450米。

历史文化保护修复方面，在保护上，对大足石刻宝顶山摩崖造像广大寺进行保护修缮，同时，加快推进了大足石刻宝顶山高观音摩崖造像抢险加固保护工程。在历史文化活化利用上，利用广大寺现状已闲置的建设用地修建民宿，与箱子沟民宿、宝顶小住形成联动；在“最美腰带”公路三岔口修建边坡文化景观，提升沿线公路景观。

曾令江表示，今年，宝顶镇将根据自身定位，结合香山社区、东岳村“世界级石刻文化艺术圣地、国家级文旅融合示范区、成渝地区双城经济圈研学旅行首选地，大足五合一试点改革先行示范区”的发展目标，统筹推进农村“五合一”综合改革，有序实施12个子项目

本组图片由新渝报记者 瞿波 摄