

从“入得了”到“用得好”

——重庆市巴南区“农地入市”改革观察

文 | 当代党员杂志社记者 唐余方 特约作者 夏露

在重庆市巴南区的农村，一块块曾经沉寂的集体经营性建设用地，正焕发出前所未有的生机与活力。

在二圣镇，一座废弃多年的仓储用房，变身云林天乡景区一家高品质民宿；在一品街道，一块闲置的工业用地上建起一座八宝粥加工厂；在莲花街道，老旧的集体工厂被改建为蜜蜂文化博物馆……沉睡多年的土地，正在被重新唤醒、再度生金。

这些变化背后，是一项关乎制度重塑与资源重配的改革——农村集体经营性建设用地入市。

所谓“农地入市”，是指依法登记的农村集体经营性建设用地，在符合国土空间规划的前提下，通过出让、出租等方式，实现与国有建设用地同等入市、同权同价。2013年，党的十八届三中全会提出这一改革事项，随后在全国部署试点。十余年间，

一条从制度破题到市场接轨的改革路径逐渐清晰。

重庆，集大城市、大农村、大山区、大库区于一体，具备推进“农地入市”的天然土壤。过去十余年间，重庆在试点中深化，让沉睡的农村集体经营性建设用地走进市场、融入产业发展，为破解乡村振兴的用地瓶颈积蓄了力量。

其中，作为国家城乡融合发展试验区的巴南，站在了改革前沿。在重庆深化“农地入市”试点期间，巴南累计完成农村集体经营性建设用地入市20宗、面积101.79亩、出让价款1.05亿元，入市成交量、成交金额、亩均地价均居全市第一位。

一宗宗土地在流动中实现了应有的价值，一个个项目在制度保障下落地生根。“农地入市”的制度变革如何落地？各方利益如何保障？从巴南的改革样本中，或许可以找到一些答案。



重庆市巴南区二圣镇集体村的入市地块上建起民宿。重庆市巴南区规划和自然资源局供图

怎么入市

破除制度藩篱,走通改革路径

推进“农地入市”,巴南具备一些得天独厚的区位与资源优势。

巴南总面积 1825 平方公里,其中农村面积占比达 90% 以上。在重庆中心城区,这里既是农业资源最富集的区域,也是农村集体经营性建设用地最广、最具开发潜力的板块之一。

2022 年,巴南区规划和自然资源局启动前期准备工作,围绕农村集体经营性建设用地展开全面摸底调查,掌握需求、摸清底数、依法登记,共梳理出存量农村集体经营性建设用地 1.24 万亩,涉及 22 个镇街、185 个行政村。

这些沉寂已久的土地,有的是荒废多年的乡村学校,有的是闲置的村(社区)办公楼、集体仓储用房。如今,在图斑数据与实际踏勘中,它们被重新赋予发展的可能性。

“这些地块大多分布在农村的核心区域,若能有效盘活,将成为推动农村产业发展的关键增量。”巴南区入市试点工作专班办公室相关负责人说。

在过去的土地制度框架下,农村集体经营性建设用地无法像国有土地那样进入市场,导致大量资源“看得见、动不了”,既难以兑现价值,也无法为农村发展提供新的空间支撑。要破解这一制度藩篱,不仅要解决“能不能入”的问题,更需系统重塑“怎么入”的路径,形成一套全流程、可操作、能复制的方案。

基于这样的认识,巴南坚持稳妥审慎推进的思路,明确规划先行、权属清晰、民主决策、合理分配收益等原则,力求在制度层面筑牢改革根基。

在具体操作中,巴南构建起 1 个工作方案、1 个工作专班、10 个配套政策的“1+1+10”工作机制,涵盖村庄规划编制、入市交易规则、收益分配指导等关键环节,为各镇街统一标准、分类实施提供制度支撑。

同时,为确保村民和基层干部能看懂、入市主体易操作,巴南区入市试点工作专班多次深入基层现场办公,解决入市过程中的问题,将入市流程细化为产业策划、村庄规划、价格评估等 28 个步骤,并制定入市工作流程图和资料要件,确保入市程序清晰明了。

在入市方式上,巴南坚持灵活多样、因地制宜:将价值高的土地引导为出让、出租方式供应;将与产业结合较为紧密的以土地使用权入股、联营方式供应;结合社会主体意愿、集体决策,探索弹性年期出让,既满足项目开发需求,又减轻企业的资金压力。

2023 年 7 月 20 日,巴南两宗地块进入重庆农村土地交易所正式拍卖。这是重庆深化“农地入市”改革以来首批入市地块,标志着这一改革实现了从制度规划到市场落地的关键跨越。

谁来入市

明晰权属关系,厘清利益格局

“农地入市”事关农民切身利益,入市主体是集体经济组织,要充分发挥集体经济组织和农民的主体性,结合实际情况,灵活确定利益分配的比例。

“在制度层面,入市主体是具有该土地所有权的农民集体。但在实践中,乡镇(街道)、村(社区)干部以及广大群众的深度参与,才构成了改革落地

的关键力量。”巴南区入市试点工作专班办公室相关负责人表示。

2023年7月20日,一家教育科技公司以1456万元竞拍下惠民街道沙井村达桥社一块21.62亩的存量集体经营性建设用地,这是巴南目前成交总价最高的地块。

这块地之所以成交价格高,一方面得益于优越的区位条件——靠近轨道交通27号线、重庆东站、渝湘复线高速公路等交通枢纽;另一方面,也离不开区、街道、村三级联动机制的高效运作。

“街道成立工作专班全程协助,村党委提前介入谋划,成立项目工作小组。从地块勘测、成本核算、价格评估到收益分配比例的确定,每个环节都由集体经济组织召集社员逐项审议、逐项表决,确保过程公开透明、程序合法合规。”惠民街道规划建设岗工作人员甄欢欢介绍。

改革之难,不仅在政策出台,还在执行落地。土地权属的复杂性、群众认知的差异性、操作环节的专业性,决定了“农地入市”必然是一项需要反复沟通协调的系统工程。

在沙井村,围绕这宗地块,村“两委”至少开了四五轮院坝会,与村民一对一讲解政策。有的村民不理解政策,担心吃亏,观望不前,村干部就一趟趟上门沟通。对外出务工、长期不在家的成员,村干部则通过“面签+视频表决”机制,组织群众逐一进行民主表决,最终投票率达100%。

在充分沟通和民主决策的基础上,达桥社这宗地块在扣除入市成本、土地增值收益调节金等费用后,实现纯收益由集体经济组织与村民按4:6的比例进行分配。这一方案既保障了村集体经济的可持续发展,又增强了村民的获得感,进一步提升了群众对改革的信心。

“改革的核心是利益,但这个‘利’,不是某一方的独利,而是制度安排下的多方共赢。”巴南区入市试点工作专班办公室相关负责人表示。

为此,巴南在制度设计时,出台了《重庆市巴南区农村集体经营性建设用地入市收益分配指导意见》等配套文件,明确收益分配要兼顾农村集体经济组织及其成员的利益,正确处理好积累与分配、当前与长远的关系,让改革既有制度刚性,又有地方弹性。

入市干什么 对接产业需求,撬动土地活力

2025年7月15日,记者来到位于二圣镇集体村的“云林间壹茶”民宿。这里保留着传统民居的夯土建筑原貌,古朴雅致,现代感与乡村气息自然融合。

很难想象,这个韵味十足的民宿,前身竟是一座废弃多年的集体仓储用房。

“这宗地块位于云林天乡景区,考虑到集体村文旅、梨、茶等特色产业的发展,我们在做村庄规划时就将其明确为商服用地,用于发展民宿项目。”二圣镇党委副书记、镇长薛东涛说。

2023年7月,该地块由重庆天坪山旅游景区管理有限公司以345万元竞得。仅半年后,曾经破败的房屋便被改建为集餐饮、住宿、休闲于一体的民宿,项目一期已顺利运营。

记者在巴南观察到,几乎所有完成入市的地块,都紧密围绕产业发展需求展开布局,在产业链上进行精准补位。

“我们强化规划引领赋能,在村庄规划阶段就统筹考虑集体经营性建设用地的布局,将这些建设

用地优先用于支持乡村振兴和一二三产业融合发展。”巴南区入市试点工作专班办公室相关负责人表示。

产业联动效应日益显现。惠民街道沙井村首宗入市地块成交后，竞拍成功的公司又拍下其相邻地块，用于拓展“611原乡美村”项目，打造集艺术教育、户外亲子乐园、艺术写生等于一体的文旅综合体。

在南泉街道迎龙村，新田社的入市地块紧邻迎龙峡和红豆杉谷两大景区，周边农田环绕，植被茂盛，生态环境好，将在此打造高品质特色民宿。

在莲花街道云篆山村，入市地块上打造的蜜蜂文化博物馆项目，不仅为游客提供科普展示，也带动周边蜂蜜产业链条延伸，形成产业与文化的深度融合。

“农地入市”不只让土地换新颜，它还为企业打开了金融通道。通过强化金融配套机制，巴南创新探索以土地使用权证作为抵押贷款，打通产业落地的“最后一公里”。

重庆天坪山旅游景区管理有限公司就是受益者之一。通过入市地块，该公司成功抵押融资500万元，有效缓解了后续开发中的资金压力。

“以往我们流转土地，年限不稳，抵押不了，企业不敢过多投入。但现在真正把土地变成了资产，企业可以放心大胆地投入。”重庆天坪山旅游景区管理有限公司总经理梁荣激动地说。

这正是“农地入市”的核心目的——让农村集体经营性建设用地不再只是资源，而是变为可流转、可融资、可变现的市场要素，为乡村发展引入真正可持续的产业动能。

在巴南，土地的价值，不仅体现在交易价格上，更体现在其撬动的产业链条和带来的持续效益上。

从当期收益来看，入市收益可直接分配给农民和村集体，成为看得见、摸得着的真金白银；从中长期回报来看，土地增值收益调节金可用于基础设施建设、公共服务等，将反哺农村。同时，项目建成后能带动就业，将为村集体和村民带来持续性的经营性收入。

据统计，通过“农地入市”，巴南实现区级财政收入2100万元，为集体经济组织注入公积金1575.9万元，分配至农民个人680.11万元、惠及7700多人，为当地群众提供就业岗位450余个、实现工资性收入1070万元，带动产业投资约5.9亿元。

从制度破题到市场落地，巴南“农地入市”的探索，正逐步形成一套路径清晰、机制完善、效益可见的样本，为乡村振兴打开更深层次的增长空间。



2023年7月20日，巴南首批入市土地进入重庆农村土地交易所正式拍卖。重庆市巴南区规划和自然资源局供图

