

乡村振兴背景下农村土地要素市场化联动式改革探索

张慧利¹, 夏显力^{2*}

(1.江苏省社会科学院, 江苏 南京 210004; 2.西北农林科技大学 经济管理学院, 陕西 杨凌 712100)

摘要:要素优化组合的不充分使得我国农村土地要素市场仍面临土地利用不集约、资本下乡不畅通、“地—业”供需不匹配等问题,综合河南孟楼镇、江西余江区以及浙江德清县在农地流转、宅基地改革和集体经营性建设用地入市的探索与实践表明,“强权、纾困、增值”是新时代农村土地要素市场改革的主基调。通过“产权+治权”联动“强权”可以激活主体与要素市场,通过制度“松绑+创新”进行“纾困”可以加速要素整合,通过“地—业”匹配“增值”可以形成土地溢价和产业振兴的双赢局面。因此,深化农村土地要素市场化改革,应重视“人—地—钱—业”要素的有效组合,强化乡村治理,提升各类主体参与乡村土地管理的主动性;创新体制机制,提升下乡资本驱动土地溢价效果;推进制度联动改革,促进“地—业”相融。

关键词:农村土地要素;市场化改革;联动式改革

中图分类号: F321.1

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2023)04-0001-07

Exploration of the market-oriented linkage reform of rural land factors under the background of rural revitalization

ZHANG Huili¹, XIA Xianli^{2*}

(1. Jiangsu Academy of Social Sciences, Nanjing 210004, China;

2. College of economics and management, Northwest A & F University, Yangling 712100, China)

Abstract: Due to the insufficiency of the optimal combination of factors, there are still some problems in China's rural land factor market, such as the inadequacy of intensive land use, the inaccessibility of the flow of capital to the countryside, and the mismatch between supply and demand of "land-industry". "Power strengthening, difficulty relief and value accretion" are still the keynotes of the rural land market reform in the new era, which is shown by the exploration and practice of the agricultural land transfer, the rural homestead reform and the commercialization of the collective-operating construction land in Menglou Town in Henan Province, Yujiang District in Jiangxi Province and Deqing County in Zhejiang Province. The subject and factor market could be activated by strengthening power through the linkage of property rights and governance; factor integration could be accelerated by relieving difficulty through institutional deregulation and innovation; and a win-win situation of land premium and industrial revitalization could be created by value accretion through the land-industry matching. Therefore, in order to deepen the market-oriented reform of rural land factors, the effective combination of "people, land, money, industry" elements should be promoted, the rural governance should be strengthened, the initiative of various entities in participating in rural land management should be stimulated, the system and mechanism should be innovated, the effect of the rural capital in driving land premium should be enhanced, the institutional linkage reform should be furthered, and the integration of land and industry should be accelerated.

Keywords: rural land factor; market-oriented reform; linkage reform

长期以来,在城市优先发展战略偏向及其发展

磁力吸引下,农村大量优质生产要素流向城市,在助推城市经济快速发展的同时,也造成“农业边缘化”“农村空心化”“农民老龄化”等诸多问题^[1]。乡村发展不充分、城乡发展不平衡是我国现阶段社会经济发展面临的主要问题^[2]。乡村振兴战略的实施旨在通过深入挖掘和充分利用乡村内部生产要

收稿日期: 2023-05-30

项目来源: 国家社会科学基金一般项目(22BJY248);
陕西省自然科学基金基础研究计划一般项目(2021JM-111)

作者简介: 张慧利(1993—),女,山东德州人,助理
研究员,主要研究方向为土地资源管理和农业经济管理。

*为通信作者。

素引导外部生产要素集聚农村,激发乡村发展内生动力,实现乡村社会经济系统重构和乡村社会发展转型^[3],最终实现“人”“钱”“地”“业”等生产要素的系统整合和优化配置。在农村人口大量外流、工商资本下乡动力不足、农村产业发展滞缓的背景下,作为农村禀赋基础和空间载体,土地具有财富之母、农业之本和农民之根等多重属性,激活农村土地要素已然成为有效吸引“人”、撬动“钱”、发展“业”的重要引擎。

激活农村土地要素,关键在于激活土地权能、提高土地资源利用效率。“三权分置”的改革实践在土地产权和权能细分上给予了充分的制度边界,但土地权能的实现和土地资源利用效率的提升取决于土地要素的市场化配置。2020年4月和5月,中共中央、国务院先后出台《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》和《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》,均把土地要素市场化配置放在显著位置,指出要素价格要由市场决定,要素流动要自由、配置范围要扩大,要素市场运行机制要健全高效,释放出新时代深化土地要素市场化配置改革的强烈信号。近年来,我国在城乡土地市场建设、农村“三块地”改革等方面取得了一系列进展,但当前农村土地要素市场仍面临土地利用不集约、土地供需不匹配、土地市场化进程缓慢等问题,农村土地要素市场配置效率难提高。针对这些问题,学者们阐述农村土地要素市场化改革史流变及其发展历程中的经验^[4,5],探讨基于土地产权激励、要素价格调控、土地收益分配、土地市场运行的机制体制创新^[6,7]以及探索打破城乡土地市场二元性的可行路径^[8,9]等,但鲜有文献考虑到土地要素与“人、钱、业”等其他要素组合不充分的问题。“人、钱、地、业”是乡村全面振兴的关键要素,各种要素密不可分地交织在一起,而土地要素作为一种自然要素,是其他要素最基本的禀赋基础和空间载体,探究乡村振兴背景下农村土地要素市场化改革的路径选择,势必要充分考虑土地要素与“人、钱、业”等其他要素的组合问题。因此,本文拟聚焦乡村振兴背景下农村土地要素市场化在“人—地—钱—业”联动式改革方面面临的关键问题,基于河南孟楼镇、江西余江区以及浙江德清县在农地流转、宅基地改革和集体经营性建设用地入市的实践,探索以土地要素为牵引、以配套

制度改革为保障,实现乡村“人聚、财来、业兴、地流金”的新图景。

一、农村土地要素市场化联动式改革面临的问题

乡村振兴战略的总体要求就是要坚持农村优先发展,通过激发“人、钱、地、业”等要素的市场活力,推动更多的优质要素流向农村。相较于“人、钱、业”等其他要素的市场化改革进程,土地要素市场化改革较为缓慢。本文围绕农村土地要素中的农地、宅基地以及集体经营性建设用地与“人、钱、业”等其他要素的互动关系,归纳总结当前土地要素市场化改革面临的主要问题。

(一) 规划管理长期缺失,土地利用不集约

客观上讲,我国农村土地配置最大的问题就是利用不集约、利用效率低^[10]。农地流转是农民土地权益实现的重要途径,也是我国农业规模化和集约化发展的重要支撑^[11]。农业农村部的数据显示,2017年土地流转面积5.12亿亩,流转比率约37%。但根据第三次农业普查,我国小农户数量仍占总农户数量的98%以上,经营规模在10亩以下的农户约有2.1亿^①。以上数据表明,我国农地流转呈现一种“无规模的流转”。由此产生的问题一是土地成本上升,二是小农无效率。农户基于集体成员资格无偿取得宅基地的制度安排,使得农户倾向于尽可能多地获得宅基地^[1]。尽管政策上有着严格的要求,但是由于规划管控不力,实际上“一户多宅”、多占超占现象十分普遍。2019年农村绿皮书调查报告指出,我国农村宅基地闲置率高达10.7%^[12]。农村集体经营性建设用地的主要来源是停产的乡镇企业和闲置的学校、村部以及村周围荒地等^[13],这些地类单块面积小,分布零散,大多与宅基地混杂在一起,加之长期缺乏规划和管理,市场盘活十分困难^[14]。同时,在巨大利益诱惑下,也不可避免地存在非经营性建设用地“经营化”的冲动^[5],造成对其他地类的侵占和对农民权益的损害。

(二) 配套机制多有缺位,资本下乡不畅通

资本下乡是推动土地要素顺利进入市场的关键举措。但就我国农村土地要素的流转实际来看,流出方不知道如何流转、流转给谁,而转入方也不知道从哪里流转、地在何方^[5],土地供需脱节,最终导致“有地无市”和“有市无地”并存的供求机

制失灵困境,进而阻断了资本下乡的通道^[15]。此外,相关配套机制不健全,也是引发资本下乡不畅通的关键因素。一是价格机制。《土地管理法》《民法典》等相关条例不够完善,土地市场尚未形成规范科学的指导价格标准。一方面,农地流转双方对农地要素的功能感知及可替代性感知存在差别,进而衍生出对农地不一致的价值评价^[16];另一方面,城乡统一建设用地市场价格机制尚未形成,宅基地、集体经营性建设用地缺乏灵活、科学、确切的土地要素价格反应机制^[17]。二是利益分配机制。土地增值收益分配涉及农民、集体、企业法人、政府部门等多方利益主体,当前土地增值收益分配是各方利益主体凭借自身力量博取最大化利益^[18],利益不相容以及利益需求膨胀极易导致社会矛盾激化^[19]。三是风险机制。由于农业的弱质性、工商资本的天然趋利性、基层政府的“失范行为”以及不完全契约的存在,在现有城乡分利格局和乡村内部分利格局下,农地流转实践中毁约弃耕、拖欠土地租金的风险依然存在^[20],宅基地使用权私下交易形成的隐形市场严重地扰乱了市场秩序,集体经营性建设用地入市也面临信息不对称和城市精英俘获的问题^[21]。

(三) 土地用途弹性空间不足,“地—业”供需不匹配

产业融合是农村产业发展的主要形式。产业融合发展表现出对土地功能复合利用的现实需求,客观上要求用地供给协同联动。《全国乡村产业发展规划(2020—2025)》明确提出,提升农产品加工业、拓展乡村特色产业、优化乡村休闲旅游业、发展乡村新型服务业、推进农村创新创业是乡村产业发展的重点任务。但现实中农村土地供给弹性空间不足,难以适应产业发展需求。乡村特色产业、休闲旅游业很可能依托永久基本农田来发展,相关农业设施也均建在农田附近,农用地与非农用地交织在一起,耕地保护政策面临着耕地不同利用形态的新压力^[22]。此外,现行的土地利用规划中关于依托农业产业建立的辅助性基础设施到底该使用集体经营性建设用地还是农地,在农业农村部门和自然资源部门间也一直存在管理争议。农产品加工业、乡村新型服务业、农村创新创业一般依赖于农村建设用地的配套支持,虽然可以通过宅基地腾退、集体经营性建设用地整理等获取建设用地指标,但新增建设用地开发成本高、审批周期较长^[23]。且在“取

之于农,用之于城”的政策偏向及入市利益的刺激下,直接作用于农村新业态用地的比例偏低^[1]。此外,各地类之间的转换政策不明晰,如宅基地和集体经营性建设用地之间以及集体经营性建设用地和公益性建设用地之间是否允许及如何转换仍无明确的法律和政策规定^[24],进一步加剧了乡村产业发展用地难的现实困境。

二、农村土地要素市场化联动式改革的实践启示

随着农村土地“三权分置”和农村“三块地”改革以及城乡土地市场建设等一系列土地要素供给侧结构性改革的推进,依照国家改革部署,各地在农地、宅基地以及集体经营性建设用地方面进行了积极的实践与探索,为破解农村土地要素市场化改革面临的问题、构建更加完善的土地要素市场化配置体制机制积累了弥足珍贵的经验,形成了一批可借鉴、利修法、能推广的改革创新成果。针对农地、宅基地以及集体经营性建设用地与“人、钱、业”等其他要素的互动关系在市场化改革中面临的共性问题,本文综合河南孟楼镇在农地流转、江西余江区在宅基地改革以及浙江德清县在集体经营性建设用地入市的探索与实践,总结提炼出农村土地要素市场化改革的创新经验,以此为农村土地要素市场化改革提供借鉴和参考。

(一) 强权:“产权+治权”联动,激活主体与要素市场

农村集体经济组织缺位、产权主体不明晰、治权安排不到位,使得农村土地管理处于无序状态。因此,农村土地要素市场化改革的首要任务是明确产权,强化治权,充分调动村民自治的积极性和能动性,激活主体和要素市场。

河南孟楼镇在坚持土地公有制和家庭联产承包责任制的基础上,通过确权颁证推动当地农地流转。但由于孟楼镇农地质量差、流转租金低(平均每亩每年租金不到200元)，“圈地”后“跑路”事件频频发生。对此,孟楼镇成立农村土地开发公司(简称“农开公司”),由市政府和省自然资源厅下属企业共同投资建立。有农地流转意愿的农户可以每年600元/亩的租金将农地流转给农开公司。农开公司一方面科学规划田间基础设施布局,着力夯实农业基础设施;另一方面通过土地晾晒、休耕,

重塑土地活力。结果农地流转的供给与需求异常活跃,农户土地权益得到了保障,农户租金收入与稳定性显著提升,农地流转潜在风险明显下降。

江西余江区将宅基地所有权权利主体细分为乡镇集体、村集体和村小组集体^②,明确其权利的实现形式为分配权、收回权、收益权和监督管理权;以村小组为单位成立村民事务理事会,在试点方案制定、村庄规划、宅基地有偿使用和退出标准等方面发挥村民的自主性和能动性。通过村民自治,不仅合理利用和分配了宅基地资源,优化了村落布局,还为村集体经济预留了土地。

浙江德清县根据镇、村、组三类集体经济组织的不同形态和发育程度,建立了“自主入市、委托入市、合作入市”三种实现形式:镇集体由乡镇资产经营公司等全资下属公司或其代理人实施入市;村集体由村股份经济合作社实施入市;村民小组可委托村股份经济合作社等代理人实施入市;偏远欠发达地区的集体经济组织可与集中入市区块的集体经济组织合作入市。此外,德清县在农村集体经营性建设用地入市的交易流程中还建立“三会三公开”制度,对入市前、中、后涉及的宗地情况、入市方式、交易形式、起始地价、合同条款、收益分配等重大事项全程公开、民主管理,为激活土地要素市场注入了新动能。

(二) 纾困: 制度“松绑+创新”, 加速要素整合

现实中制度约束和平台缺位阻断了外部社会资本顺利进入农村的通道,进行制度松绑与创新是充分利用内外两种资源、提升资源利用效率的重要突破口。

河南孟楼镇打破传统的农地流转模式,农户不再把土地直接流转给经营主体,而是先将土地流转给农开公司,对于不愿意流转土地的农户,以村为单位保留其土地或者拿出规划区边缘的最高品质土地与其置换,在政府引导和协调下实现了农地经营权的集中。农开公司对流转的土地进行集中整理后,再流转给其他经营主体。这种“集中流转—整理—再流转”的市场化流转模式的创新不仅激活了“沉睡”的农地要素,而且吸引了大量外部社会资本进入农业领域,成为河南探索农地市场化流转的典范。

江西余江区在宅基地的取得和退出上进行松绑和创新,打破外部资本的进入门槛。一方面,在

宅基地资格权的取得上,余江区对于不同群体给予充分考虑,实施多元化的资格认定标准。除了保有在村务农的本集体经济组织成员资格权外,对进城务工的农业转移人口的资格权实施保留制,为市民化失败的群体留下后路;对入乡返乡创业成员实施宅基地资格权有偿取得制,为优秀人才和城市“乡贤”落地农村创新创业提供用地支持。另一方面,在宅基地的使用和退出上,余江区实施“超占有偿,退出有偿”的管理机制,超占宅基地的有偿使用费用由村民事务理事会负责收取,主要用于旧村改造、宅基地退出补偿、村庄基础设施建设等。双措并举,不仅节约了宅基地,还为余江区吸引内外社会资本打开了绿色通道。

浙江德清县充分利用集体经营性建设用地存量,搭配以完善的入市规则,便捷、高效、公平地提升入市质量。一方面,摸清农村集体经营性建设用地存量底数。利用卫星遥感影像图、土地利用现状图和实地勘测等手段,开展农村建设用地“一村一梳理,一地一梳理”清查,对闲置厂房和低效利用的集体经营性建设用地实行再开发机制。另一方面,构建完善的入市规则。首先,对照“多规合一”的发展要求,实行就地入市和异地调整入市分类进行;其次,成立“议地会”,强化入市项目的前期审核,制定规范的地价评估规则,提高入市项目质量;最后,搭建完善的城乡建设用地交易平台,实现入市公告、交易、成交、公示等环节的一体化管理。

(三) 增值: “地—业”匹配, 溢价合理分成
农村土地要素要走市场化之路,必然要与产业发展形成良性互动。

河南孟楼镇借农开公司集中流转土地,为规模化种植创造条件,也为“农地+产业”良性互动奠定基础。在“规划先行,因地制宜”的原则下,农开公司邀请北京农林科学院专业的设计团队对农业产业重新进行分区,规划出休闲农业景观体验区、粮食种植种业繁育产业区、设施农业及林下经济产业区和水产试验展示区等四大区域,并实行农地流转的差异化定价,不仅提升了农地的市场竞争力,也吸引了大批新型经营主体。农开公司再以市场化交易的方式,将统一整理后的农地出租给新型农业经营主体,实现农地二次流转。二次流转后的农地每亩租金能够提升 50~200 元,这部分溢价收入,将以 4:4:2 的比例分给农开公司、村集体和

农民，农地的财产性收益更加显化。

江西余江区通过拓展宅基地使用权的实现范围促进“宅基地+产业”的良性互动。一是在保证宅基地制度基本原则不受冲击的基础上，宅基地流转突破了村集体边界，即农户可以在集体内一户或多户以宅基地使用权进行独资或联合，实行农房的“共建共享”，也可以与集体外社会资本结合，实行“联合开发”。二是探索农房抵押贷款权能，鼓励有创业需求的农户通过农房抵押获取启动资金，并出台农房抵押司法处置办法，建立农房抵押风险补偿机制，以保障农户基本居住权益。三是实施“入市+调剂+收储”多元化的指标交易路径。一方面宅基地腾退的节余指标经规划布局、行政审批后可转化为集体经营性建设用地入市交易；另一方面宅基地指标可以市场化方式调剂给其他村组异地使用，通过有偿调剂和有偿选位，为农村不同产业发展需求提供充足的用地支撑。除此，宅基地指标还可由政府保底收储，再以市场化方式与省内其他地区进行交易，实现宅基地指标的二次溢价。

浙江德清县通过建立集体土地与国有土地“同权同价”的地价体系，探索多元化的入市管理模式，实现“集体经营性建设用地+产业”的良性互动。首先，就杭资企业来说，目前在德清有 500 多家，所用的都是国有性质的土地，而“同权同价”政策的出台，为想搬迁到德清发展却苦于无地的杭资企

业提供了新路子，同时也保障了企业主的利益对等。其次，集体经营性建设用地使用权权能进一步拓展，一方面可以抵押贷款，满足企业融资需求；另一方面也可租赁、作价出资（入股），并享受出租、入股权能。对于农村集体经营性建设用地入市取得的收益，德清县实行“镇集体入市，以实物形式分配；村集体入市，以追加量化成员股权形式分配；村民小组入市，以现金分配”的差别化分配模式，进而实现土地增效、农民增收、集体壮大、产业升级的发展目标。

三、农村土地要素市场化联动式改革的路径选择

从农地、宅基地以及集体经营性建设用地与“人、钱、业”等其他要素在互动过程中暴露的共性问题以及我国农村土地要素市场化改革典型案例的创新经验来看，深化农村土地要素市场化改革的总体思路就是要在市场需求的引导下，注重土地要素与“人”“钱”“业”等其他要素的充分优化组合，构建乡村治理的诱发机制解决“人—地”要素组合问题，构建资本下乡的引擎机制解决“钱—地”要素组合问题，构建产业振兴的支撑机制解决“业—地”要素组合问题，来消除束缚土地市场活力和土地市场价值的桎梏，以期为农村各地类土地要素市场化改革提供一个具有普适性的路径选择（图 1）。

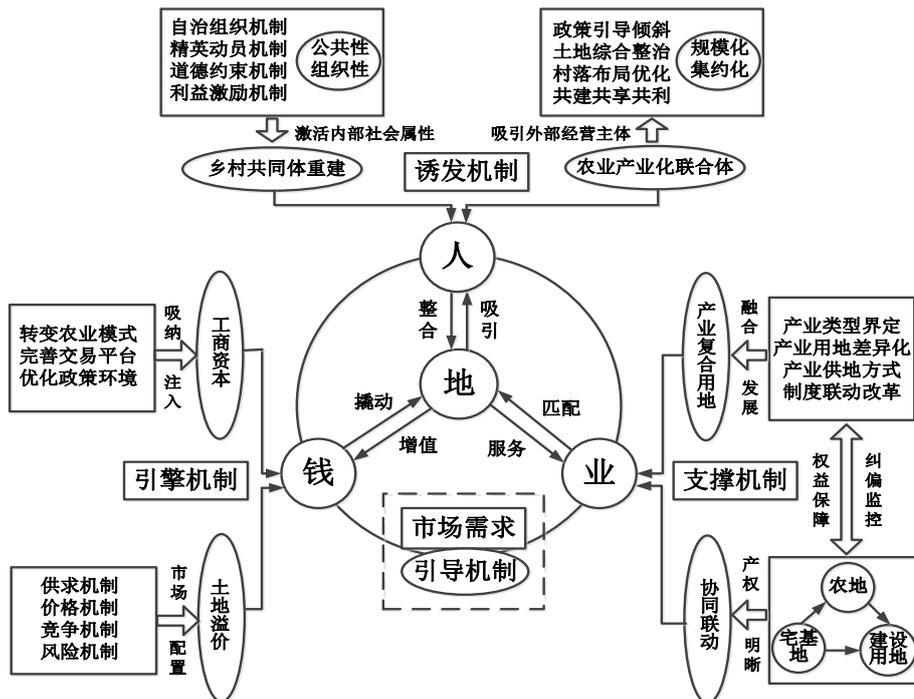


图 1 农村土地要素市场化改革的路径选择

（一）强化乡村治理，提升各类主体参与乡村土地管理的主动性

农村土地要素低效配置的根本痛点源于乡村治理不足、村社集体土地管理能力不足。“谁来治、怎么治”，是推进农村土地要素市场化的关键。为此，应注重以下两个方面：一是乡村共同体重建，激活内部社会属性。首先，成立以村庄各宗族代表、在村社会精英等为核心的群众性自治组织，如村民理事会，充分发挥农民群众的主体作用和首创精神，做到建设以群众为主、办法由群众提出，激活村民自治。其次，构建精英动员机制，成立以村民理事会成员、村干部以及在外乡绅为主的乡贤群体，充分发挥其政策宣讲及带头示范作用，打破村民观望僵局。此外，完善道德约束机制，对于极少数不配合集体决策的农户，要善于运用舆论工具与村规民约予以引导；构建利益激励机制，通过项目竞争，激励相关主体积极参与到土地要素市场化改革的浪潮中来。二是创建农业产业联合体，聚合企业、组织或个体，提高乡村土地管理能力和使用效率。农业产业联合体是由政府部门引导，由多个企业、组织或个体共同参与，通过合作和协作来实现资源整合，成为风险共担、利益共享的联盟。一方面，由政府部门承担市场体系引导、市场秩序维护、市场风险监管和市场安全托底等责任，村民可以“放心”将土地要素与市场对接。另一方面，通过政策引导、鼓励和倾斜，吸引相关龙头企业、农民专业合作社和家庭农场等新型经营主体积极参与农村土地整治、布局和优化，形成完整的产业链，既达到资源共享、风险分担、利益共享的目标，又帮助乡村协调地域系统中的人地关系，实现土地规模化和集约化利用。

（二）创新体制机制，提升下乡资本驱动土地溢价效果

农村土地要素市场化改革的着力点是实现资源优化配置与保值增值。首先，要打通资本下乡准入通道，完成农村土地要素市场化的“输血”过程。一是政府引导，转变农业发展模式。一方面，加强农业基础设施建设、改善农林生产条件，为现代农业生产提供基础保障；另一方面，依据当地资源禀赋特征及市场需求信息，科学定位主导产业，由政府牵头，打造乡村特色品牌，以吸引外来工商资本进行投资。二是建立多元服务于体的交易平台。交易平台之间需要实现用地需求信息、农村土地流转信息、交易清算支付信息、地价评估服务及法律

纠纷调解等内容的互通共享，降低工商资本下乡的交易成本。三是优化资本下乡的政策环境。如对于有融资需求的实体，可根据实际需求，放开土地使用权的抵押贷款功能；对发展业绩好，带动农村经济社会发展、农民增收的实体，给予税费减免和财政支持。其次，充分发挥市场机制作用，实现土地溢价，完成农村土地要素市场化的“造血”过程。一是健全土地要素供求机制。一方面，加强土地要素市场化改革的政策宣传与引导，通过土地要素市场化改革成功的典型案例引导农户流转土地，促使农户由被动流转变为主动流转，增强土地要素市场的供给能力；另一方面强化农民的产权意识，有效甄别投资主体实力及其投资行为，扩大土地要素市场有效需求。二是完善土地要素价格机制。建立差异化的地价评价标准和地价评估机制，根据土地类型、土地位置、土地面积、市场需求及竞争情况等综合因素对土地价格进行公正、客观、科学的评估，评估结果经土地价格评估信息系统程序化处理后对外公开，并根据市场变化及时更新土地市场化价格。三是引入市场竞争机制。一方面，构建多级、全面、公开、透明的土地流转信息网络平台，解决土地供需双方信息不对称问题。另一方面，构建以“除保护、宽准入、强执法、立规范”为主线的市场竞争机制，消除地方保护，加快建立统一市场；放宽准入限制，适度扩大市场开放范围；强化市场执法与监管，将常态化监管和专项整治相结合；完善相关法律法规，保障市场竞争环境。四是构建“保险+监管”多方联控的风险防范机制。一方面健全土地保险机制，建立风险基金制度防范农民失地失权风险，建立农业保险公司保障工商资本正当权益。另一方面健全土地监管机制，加强土地用途监管防范农地非农化风险，对企业效益和产业生命周期进行评估，及时淘汰不景气产业。

（三）推进制度联动改革，促进“地—业”相融
化解产业融合发展的复合用地需求与土地制度供给弹性不足的矛盾，是乡村振兴的前提和基础。一是应构建以产业属性为划分标准的农村土地利用分类体系，实施差异化供地政策。首先，对农产品加工业、特色产业、休闲旅游业、新型服务业等不同产业类型加以明确界定，并根据其发展特征分类制定用地标准。其次，产业供地政策设计要以差异化思维做指导，如供地政策导向须结合农村发展特点，供地规模总量须结合产业用地结构，土地开发强度须结合人口分布密度，土地存量更新须结

合产业发展阶段。二是创新和丰富产业供地方式,提高土地供给弹性。一方面,促进低效闲置土地再开发。明确在符合规划的前提下,农村集体经济组织可利用其存量集体建设用地、退出的宅基地,以土地使用权入股、联营等方式满足产业用地需求。另一方面,允许土地兼容复合利用。建立弹性土地管理机制,同一宗土地兼容两种及以上用途的,可依据土地主用途或产业发展需要弹性确定其供应方式。此外,积极推行产业用地“先租后让”“租让结合”“长期租赁”“弹性出让”等多种供应方式。三是创新“土地制度+”制度束,发挥制度联动的多重乘数效应。首先,通过创新“土地制度+城乡融合”制度束,打通城乡要素流通渠道,培育新型农业经营主体,引导农村精英回流,充实农村产业发展主体。其次,通过创新“土地制度+乡村治理”制度束,以全域土地综合整治为手段,实现小块并大块、生地变熟地、低效产业“腾笼换鸟”,满足产业发展用地需求。最后,通过创新“土地制度+供给侧结构性改革”制度束,改变乡村经济社会结构,提升产业发展质量与发展效益。

注释:

- ① 农业农村部:小农户家庭经营仍是中国农业经营的主要形式, http://www.sohu.com/a/298447127_177991。
② 江西省人民政府:余江积极探索农村宅基地“三权分置”, http://www.jiangxi.gov.cn/art/2019/1/13/art_399_531483.html。

参考文献:

- [1] 袁方成, 靳永广. 深化农地改革推进乡村振兴: 关键问题与优化路径[J]. 理论与改革, 2020(4): 139-149.
[2] 宁志中, 张琦. 乡村优先发展背景下城乡要素流动与优化配置[J]. 地理研究, 2020(10): 2201-2213.
[3] 郭新平, 张杰. 乡村振兴背景下农民在农业产业发展中的主体地位研究——基于山西农村的考察[J]. 中北大学学报(社会科学版), 2020(6): 77-81.
[4] 钱文荣, 朱嘉晔, 钱龙, 等. 中国农村土地要素市场化改革探源[J]. 农业经济问题, 2021(2): 4-14.
[5] 严金明, 李储, 夏方舟. 深化土地要素市场化改革的战略思考[J]. 改革, 2020(10): 19-32.
[6] 李松龄. 土地要素市场化配置改革的制度安排与理论认识[J]. 湖南社会科学, 2021(2): 62-70.
[7] 徐长生. 要素价格市场化与供给侧结构性改革[J]. 经济评论, 2020(6): 3-10.
[8] 张克俊, 唐新. 我国城乡要素市场的二元性再分析与统一建设取向[J]. 中州学刊, 2019(11): 34-41.
[9] 李江涛, 熊柴, 蔡继明. 开启城乡土地产权同权化和资源配置市场化改革新里程[J]. 管理世界, 2020(6): 93-105+247.
[10] 郜亮亮. 科学激活土地要素释放发展活力[N]. 经济参考报, 2020-04-14(01).
[11] 杜书云, 徐景霞, 牛文涛. 农地市场化流转与农民多维权益实现困局——来自河南省孟楼镇的观察[J]. 农业经济问题, 2020(4): 49-57.
[12] 曾旭晖, 郭晓鸣. 传统农区宅基地“三权分置”路径研究——基于江西省余江区和四川省泸县宅基地制度改革案例[J]. 农业经济问题, 2019(6): 58-66.
[13] 张清勇, 杜辉, 仲济香. 农村宅基地制度: 变迁、绩效与改革——基于权利开放与封闭的视角[J]. 农业经济问题, 2021(4): 46-58.
[14] 刁其怀. 集体经营性建设用地入市问题与对策研究——以全国统筹城乡综合配套改革试验区成都为例[J]. 农村经济, 2020(3): 41-46.
[15] 丁文, 冯义强. 土地承包经营权流转市场的问题与对策研究[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2016(3): 30-39.
[16] 朱文珏, 罗必良. 农地价格幻觉: 由价值评价差异引发的农地流转市场配置“失灵”——基于全国9省(区)农户的微观数据[J]. 中国农村观察, 2018(5): 67-81.
[17] 姜海, 田双清, 陈乐宾. 基于共识视角的新时代土地要素市场化配置改革研究[J]. 农业经济问题, 2022(2): 70-84.
[18] 陈莹, 杨鞭泽. 农地非农化中土地增值收益分配的公平性判断[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2020(1): 72-78.
[19] 陈红霞, 赵振宇. 基于利益均衡的集体经营性建设用地入市收益分配机制研究[J]. 农村经济, 2019(10): 55-61.
[20] 范丹, 邱黎源, 刘竞舸. 我国土地流转违约风险防范机制研究——以邛崃市开展履约保证保险为例[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2018(1): 98-105.
[21] 郑妮. 《民法典》实施视角下集体经营性建设用地入市疑难问题及对农民权益保障的影响[J]. 农村经济, 2021(8): 54-61.
[22] 陈美球, 蒋仁开, 朱美英, 等. 乡村振兴背景下农村产业用地政策选择——基于“乡村振兴与农村产业用地政策创新研讨会”的思考[J]. 中国土地科学, 2018(7): 90-96.
[23] 刘晴, 卢凤君, 段锐峰, 等. 乡村产业融合发展用地统筹政策创新、路径模式与保障机制——基于北京市大兴区的案例分析[J]. 中国软科学, 2022(S1): 280-288.
[24] 耿卓, 孙聪聪. 乡村振兴用地难的理论表达与法治破解之道[J]. 求是学刊, 2020(5): 1-12.

责任编辑: 李东辉