

# 乡村振兴视野下农村集体经营性建设用地直接入市:演进逻辑、现实挑战与未来展望

翁贞林,唐文苏,谌 洁\*

(江西农业大学经济管理学院/江西省乡村振兴战略研究院,江西 南昌 330045)



**摘要** 改革开放以来四次修订了《土地管理法》,农村集体经营性建设用地经历了从禁止入市、试点入市到全面入市的转变,是强制性制度变迁与诱致性制度变迁交互影响的结果,政策目标导向是“还权于民”“让利于民”。但目前仍然存在产权制度不完整、增值收益分配机制不健全和改革协同性不够等制度障碍。实现农村集体经营性建设用地与国有建设用地“同地、同权、同价”的改革目标,仍需正确处理好农村集体经营性建设用地“公益性”与“经营性”关系的基础上,破解制度障碍、拓展改革空间。由此提出农村集体经营性建设用地入市的四点建议:(1)基于乡村振兴导向的目标兼容,农村集体经营性建设用地应服从国土空间规划;(2)基于保障国家粮食安全的战略高度,农村集体经营性建设用地应服从强化耕地非农化、非粮化倾向的管控;(3)基于构建城乡融合发展的体制机制,拓展农村集体经营性建设用地入市规模;(4)基于构建利益主体土地增值收益共享机制,完善集体经营性建设用地入市收益的分配方法。

**关键词** 乡村振兴;农村集体经营性建设用地;制度演进逻辑;土地增值

**中图分类号:**F301.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2022)03-0188-09

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.03.018

当前我国“三农工作”的重心已经转向全面推进乡村振兴。乡村振兴的“五大目标”中,产业振兴是关键,而乡村产业振兴,无论是发展乡村新产业、新业态,还是产业融合发展,都需要农村土地制度改革深化和拓展,尤其是集体经营性建设用地改革红利的释放,不仅要求让农民更多分享土地增值带来的收益,而且要求“人、钱、地”乡村振兴三要素的合理配置。由于农村“三块地”改革,即农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革存在关联性,因此,农村二三产业的发展,需要农村集体经营性建设用地入市制度与农地征收制度、宅基地有偿转让或退出等制度改革的协同推进及其改革成果的有效应用。

2020年1月起,农村集体经营性建设用地全面入市,学术界有关农村集体经营性建设用地的入市前置条件(符合规划、用途管制),入市主体,入市交易的范围、方式和程序以及收益分配机制等问题进行了理论与实践的研究,从2015年3月启动的15个改革试点的探索性实践来看,各地对入市范围、入市途径、入市主体等制度安排较为一致<sup>[1]</sup>,2016年9月农村集体经营性建设用地入市扩大至全部的33个试点地区,试点地区的理论研究与实践改革成果已经吸纳到2019年新修订的《土地管理法》,《土地管理法实施条例》已于2021年9月1日起实施。但从集体经营性建设用地入市全部33个试点地区乃至2021年9月1日起施行的第四次修改的《土地管理法》实施后的情况来看,不仅有学者所提出的土地增值收益分配方面的制度差异化及其所表现出共性问题例如入市地区存量范围的限制和配套制度建设的滞后,还存在产权制度不完整、增值收益分配机制不健全、三块地改革协同性不够等等

收稿日期:2021-08-10

基金项目:国家社会科学基金重大项目“乡村振兴与深化农村土地制度改革研究”(2019ZDA115)。

\*为通讯作者。

问题<sup>[2-4]</sup>。因此,实现城乡建设用地“同地、同权、同价”的政策目标仍有待于进一步实践探索和理论研究。本文在对农村集体经营性建设用地制度入市改革理论分析、系统回顾农村集体经营性建设用地市场化改革历程的基础上,坚持问题导向和目标导向,基于第一批33个改革试点地区后期安排的余江区集体经营性建设用地入市试点的推进情况分析,总结集体经营性建设用地入市的试点经验、障碍因素,探索完善农村集体经营性建设用产权制度、增值收益分配机制,增强农村“三块地”改革的协同性,以期为进一步激活土地要素,为乡村振兴提供土地制度保障。

## 一、农村集体经营性建设用地直接入市的制度演进逻辑

农村集体经营性建设用地,是符合国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途、且依法办理土地所有权登记的农村集体建设用地,有别于具有福利性质、只能由村集体成员自住的农村宅基地和公益性公共设施用地,是具有商业价值创造功能的农村集体财产,其典型特征是营利性、流动性和资本性,其相关制度安排主要包括产权制度、市场制度和收益分配制度。从理论上讲,农村集体经营性建设用地,是可以通过市场化流转,包括功能性流转和权利流转,也即直接入市,使存量农村经营性建设用地使用权出让、租赁、入股,实现集体土地所有权的收益权能以及城乡土地资源的优化配置。但由于大国小农的基本国情,农村土地实行集体所有制性质,农村集体经营性建设用地的直接入市,涉及利益相关者即地方政府、农村集体组织和农户之间的利益博弈。因此,农村集体经营性建设用地制度的市场化改革,历经2015—2019年长达五年多的试点探索,形成的制度成果已经吸纳到新修订的《土地管理法》中,表明与国有建设土地“同等入市、同价同权”的制度性障碍已经消除,对入市流转的范围、方式和程序进行了规定,但仍然存在着集体经营性建设用产权制度不完整、增值收益分配机制不明确和各类土地要素改革协同性不够以及农地市场交易平台的建设滞后等问题。因此,2021年1月31日中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《建设高标准市场体系行动方案》中表述仍然是“积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度”,表明农村集体经营性建设用地入市还存在一些制约因素,试点探索还有待深化。然而,随着“三农”工作重心的历史性转移,需要进一步深化农村集体经营性建设用地直接入市改革,这是乡村振兴战略下建设高标准市场体系、增加农民财产性收入、促进城乡融合发展的必然要求。其理论框架如下:

由图1可知,农村集体经营性土地直接入市改革的过程,是通过“试点探索、强权赋能”,实现“三性”即营利性、流动性和资本性由“弱”到“强”过程、“三制”即产权制度、市场制度和收益分配制度由

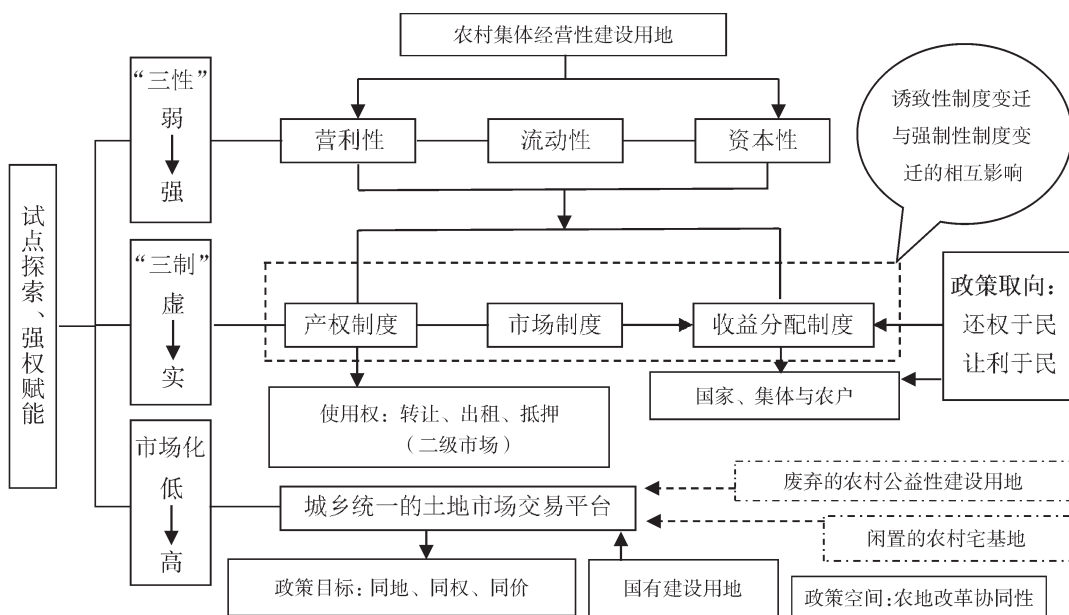


图1 农村集体经营性土地制度直接入市的制度演进逻辑

“虚”到“实”的过程和市场化由“低”到“高”的过程,是诱致性制度变迁与强制性制度变迁交互影响的过程,其政策取向是“还权于民,让利于民”。通过农村集体产权制度改革,培育农村集体经营性土地交易的二级市场,实现农村集体经营性土地使用权的转让、出租和抵押,最终实现集体经营建设用地与国有建设用地同地、同权、同价,构建城乡统一的土地交易市场。基于全面推进乡村振兴的视角,农村土地要素激活尤其重要,农村“三块地”改革的协同性、废弃的农村公益性建设用地和闲置的农村宅基地入市改革仍有拓展的空间。本文从诱致性制度变迁与强制性制度变迁交互影响的视角,对农村集体经营性建设用地入市的制度演进机理进行分析,并基于乡村振兴视野下讨论拓展农村集体经营性建设用地入市的政策空间。

## 二、农村集体经营性建设用地直接入市的制度演进回顾

改革开放以后很长一段时间,中国集体经营性建设用地禁止入市,直至1982年,中国城市经营性建设用地的使用权才开始尝试有偿转出,农村集体经营性建设用地到1988年才被准许入市。先后经历了快速扩张、严格管控到相对稳定的过程,农村集体经营性建设用地的形成和入市制度演变可分为诱致性制度变迁与强制性制度变迁相互影响的4个阶段。

### 1.1978—1998年:国家严格管控,地方零星探索

1978年改革开放后,我国实行农地集体所有、家庭联产承包的双层经营体制,即家庭联产承包责任制,但仍然坚持农村土地农民集体所有制形式。改革开放后,1982年《宪法》进行了修改,第一次提出了“城市土地国有、农村土地集体所有”的土地所有权的分配形式,明确了农村土地归集体所有,不得流转上市。1984年,随着农村改革推进和城市改革拉开序幕,国家颁布了一系列促进乡镇企业发展的政策,迅速下放了集体建设用地审批权,集体经营性建设用地第一次具有了经营属性,促进了乡镇企业发展和农民离土不离乡的非农化就业,快速拉动了农村集体经营性建设用地的需求增长。较为典型的为苏州、无锡、常州等苏南地区,改革开放初期直至80年代中后期,受上海的经济、技术和信息辐射,这些地区实现了乡镇企业“异军突起”<sup>[5]</sup>。但由于20世纪90年代城镇化、工业化进程过快,大中城市用地规模扩大,小城镇和乡镇企业发展受到挤压,许多之前用于发展的农村集体经营性建设用地被迫闲置,随后各地展开了自行探索。1986年,国家颁布《土地管理法》,破除城乡土地由不同部门分别管理(城市土地由建设部门主管、农村土地由农业部门主管)的体制,实行城乡土地统一管理。同时明确了土地所有权与使用权分离,规定国有土地开始作为生产要素进入市场,集体土地不许进入市场。这一阶段农村集体经营性建设用地的管控与20世纪60年代的做法一致,即坚决禁止集体经营性建设用地入市。1988年的宪法修正案,删去了《宪法》中“禁止土地出租”的规定,同时增加了“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。1988年,国家对《土地管理法》进行第一次修改,明确了“国有土地有偿使用制度”,集体所有土地的使用权也可以依法转让;1992年,《国务院关于发展房地产业若干问题的通知》中确定“集体所有土地,必须先行征用转为国有土地后才能出让”。1998年国家对《土地管理法》进行第二次修改,仍然规定“农民集体所有土地的使用权不得出让、转让或出租于非农建设”。所以,从总体上说,这一阶段国家层面并未认可集体所有土地使用权的流转<sup>[6]</sup>,仍处于严格管控阶段<sup>[7-8]</sup>,集体经营性建设用地入市现象只是零星出现在江浙等经济较发达的地带<sup>[9]</sup>,出现了隐形的土地流转市场。

### 2.1999—2006年:国家放宽限制,改革创新试点

20世纪90年代中期大量乡镇企业倒闭<sup>[10]</sup>,导致农村建设用地中工矿仓储用地闲置与商业、服务等用地供应不足同时并存,形成的隐形市场带来合法化诉求。因此,为了加强管控以及探索直接入市途径,1999年国务院办公厅颁布了《关于加强土地转让管理 严禁炒卖土地的通知》,进一步强化了乡镇企业用地边界。同时期原国土资源部在苏州和芜湖首先开展了集体经营性建设用地流转试点,2001年又扩大在安徽省和广东顺德试点,探索农村集体经营性建设用地流转改革的有效路径。2004年,国务院出台《关于深化严格土地管理的决定》,明确在符合规划的前提下,村庄、集镇、建制镇的集

体建设用地可以依法流转使用权,并第三次对《土地管理法》作出修改,提出“国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”,由此,健全了土地征收制度。2005年的原国土资源部印发了《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》,将各地试点城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩,也即城乡建设用地增减挂钩政策。此阶段放宽限制,改革创新试点,极大程度上推动了全国农村集体土地交易流转市场的建立。但农村集体经营性建设用地的管控仍处于国家严格管控下,普遍属于一种“自有自用”的封闭运行模式。然而基于农用地与非农用地的利益差别较大,各地农村农用地不免会自发向非农用地转移,特别是在经济快速发展、民营经济发展程度较高的沿海地区,将农村集体建设用地使用权出让给乡镇企业以此收取转让金、增加收益的现象极为普遍。其中广东南海地区推行的土地股份合作制改革,以市场需求为导向,租赁为入市的主要形式,率先开展了农村土地制度改革的探索和实践,为浙江、江苏、上海等沿海地区的农村经营性建设用地入市提供了借鉴经验。

### 3.2007—2012年:流转试点深化,保障农民权益

在国家政策支持下,北京、天津、广东、浙江、江苏、重庆、安徽等省市逐步展开试点工作,通过这些省市试点试验,集体经营性建设用地流转探索及其经验做法引起各方关注。2007年,中央批准重庆和成都为全国统筹城乡综合配套改革试验区,土地制度改革试验是其重要内容<sup>[11]</sup>。2008年,党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中,提出“对依法取得的农村集体经营性建设用地,必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权,在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益”。2009年原国土资源部落实中央决定,出台了《关于促进农业稳定发展农民持续增收推动城乡统筹发展若干意见》,强调集体建设用地流转,逐步建立起城乡统一的建设用地市场。2010年中央一号文件明确提出“加快农村集体土地所有权、宅基地使用权、集体建设用地使用权等确权登记颁证工作”<sup>[12]</sup>,并“加快修改土地管理法”。2012年中央一号文件提出了“2012年基本完成覆盖农村所有各类土地的所有权确权颁证登记工作”。经济的发展要求现有法律必须对土地使用权、所有权、资格权界定清楚。因此,地方和中央各自对农村集体经营性建设用地入市展开了“自下而上”和“自上而下”的双向探索,如浙江嘉兴采用农村集体经济组织固定资产与非固定资产分离、村民会员与经济成员身份分离措施,温州严格遵循土地产权落实到人、产权随人的原则,积极构建创新农村集体经营性建设用地入市运行机制。该阶段的集体经营性建设用地流转探索的重要目标是加快包括集体经营性土地的农村土地确权,赋予农民更多的财产性权利。

### 4.2013年至今:改革全面深化,制度障碍扫除

2013年中央一号文件提出了“严格规范城乡建设用地增减挂钩试点和集体经营性建设用地流转。农村集体非经营性建设用地不得进入市场”。同年,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出允许农村集体经营性建设用地在符合规划和用途管制前提下出让、租赁或入股,与国有土地同等入市、同权同价。至此,集体经营性建设用地入市正式被提上日程。随后,集体经营性建设用地入市成为农村土地制度改革政策文件和学术交流场域的高频词。例如,2014年中央一号文件提出了“加快建立农村集体经营性建设用产权流转和增值收益分配制度机制”。2014年12月,中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,对农村集体经营性建设用地入市范围和途径、市场交易和服务监管进行了明确规定,范围仅限于存量用地,严控增量。2015年初,原国土资源部在全国范围内选择33个试点县(市、区)进行农村土地制度三项(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,各地根据实际选择改革项目,首批集体经营性建设用地入市改革只有15个试点地区。2016年中央一号文件又一次提出了“总结农村集体经营性建设用地入市改革试点经验,适当提高农民集体和个人分享的增值收益”。同年,财政部、原国土资源部出台《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节征收使用管理暂行办法》,对于规范政府、集体与农民三者之间收益分配提出了具有可操作性的指导性意见。2017年10月,党的十九大强调继续深化农村土地制度改革,

实施乡村振兴战略。2018年中央一号文件进一步明确了“有效利用农村零星分散的存量建设用地”和“进一步完善设施农用地政策”,这一政策演进表明,农村集体经营性建设用地直接入市改革,不仅需要兼顾各方利益,赋予农民财产性权利,还需要有利于促进农村产业的发展。成都市郫都区宝华村通过基层治理“三治合一”和集体建设用地改革相结合的方法,在集体建设用地确权、入市利益分配等方面尊重村民意愿并提高其参与意愿,形成了“土地综合确权—集体经营性建设用地入市—乡村综合治理”的改革机制。

2019年中央一号文件明确提出了“在修改相关法律的基础上,完善配套设施,全面推开农村土地征收制度改革和农村集体经营性建设用地入市改革,加快建立城乡统一的建设用地市场”。2019年第十三届全国人大常委会通过第四次修改后的《土地管理法》,明确了“在依法、符合规划,并通过集体组织三分之二以上成员或村民代表的同意下,经由出让或出租等方式,允许集体经营性建设用地入市”,且“使用者获得该地的使用权后仍可以转让或抵押”,为集体经营性建设用地入市流转扫清障碍<sup>[13]</sup>。2019年,中共中央、国务院印发的《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,明确了把依法收回的闲置宅基地和废弃的集体公益性建设用地在农民自愿前提下,可转化为集体经营性建设用地,可以扩大入市规模<sup>[14]</sup>,这标志着农村土地制度改革又向前迈出坚实的一步。

针对乡村振兴中乡村产业发展用地不足困难,2020年中央一号文件明确提出农村集体建设用地可以通过入股、租用等方式直接用于发展乡村产业。按照“放管服”改革要求,对农村集体建设用地审批进行全面梳理,简化审批审核程序,下放审批权限,制定农村集体经营性建设用地入市配套制度。2020年4月,中共中央国务院出台了《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》,再次明确提出了“推进土地要素市场化配置,建立健全城乡统一的建设用地市场”。2020年12月中央农村工作会议,提出实施乡村建设行动,推动城乡融合发展,并强调“守住耕地生命线”。2021年1月自然资源部、国家发展改革委、农业农村部《关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》,明确“要为农村一二三产业发展壮大留出用地空间”。2021年4月国务院修订的《中华人民共和国土地管理法实施条例》,对农村集体经营性建设用地入市主体、入市范围、入市程序和交易规则、市场监管等进行了明确规定,明确了“鼓励乡村重点产业和项目使用集体经营性建设用地”。由此可见,在统筹疫情防控与经济社会发展,加快构建国内循环为主体、国内循环与国际循环相互促进的新发展格局下,保障国家粮食安全、促进农村产业发展,完善集体经营性建设用地入市改革显得尤其迫切。

从4个阶段的政策和制度演变分析中可以看出,首先由于家庭联产承包责任制的实施,农业生产要素价格的不断上涨,使得农户经营的边际收益递减;其次由于对土地和劳动力相对价格的调整,农民非农收入增加,广大农民对土地的需求减少,因此为优化土地资源配臵,实现帕累托优化,农民自发进行了土地“三权分置”的实质性探索,是典型的诱致性制度变迁;但是由于制度本身具有的公共物品性质,以及政策制度变迁过程中“搭便车”行为的存在,导致了存在由农民自发形成或者说靠诱致性制度变迁形成的新制度安排的供给不足。基于此,为了弥补诱致性制度变迁带来的制度供给不足,政府部门必须介入其中,用强制性制度变迁解决其不足。中央政府作为农村集体经营性建设用地入市政策的制定者和实施者,决定了农村集体经营性建设用地制度调整的主要方向。从“严格管控,不得入市”“放宽限制,试点创新”“深化试点,增加权益”到“全面改革,扫清障碍”,采用渐进改革的方式,一方面是对不同区位资源禀赋和经济发展水平差距较大的考量,另一方面是由于激进式改革成本较高,不确定性也更大。总之,诱致性制度变迁和强制性制度变迁的交互作用,不同主体对农村集体经营性建设用地入市的不同理解进一步促进了集体建设用地制度的调整。

### 三、农村集体经营性建设用地入市改革的现实挑战

我国农村实行土地集体所有制,是社会主义性质和初级阶段的国情所决定的,包括农村集体经营性建设用地在内的“三块地改革”,是不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式,改革的方向是“还权于民”“让利于民”,其中集体经营性建设用地制度从限制入市到试点探索,再到入市制度障

碍的扫除,这对促进城乡要素双向流动,加快构建城乡统一建设用地市场有重大意义和深远影响,但要实现农村集体经营性建设用地与国有建设用地“同地、同价、同权”仍有很大的改革空间,集体经营性建设用地入市国家管制,是为了进一步规范我国集体经营性建设用地的入市过程<sup>[15]</sup>。

在2015年3月启动的农村“三块地”改革试点,其中集体经营性建设用地直至2016年9月由原来的15个试点县扩大到全部33个县(市区),暂时调整实施法律的方式推动改革试验,各地试点实践形成的特色典型模式取得了一定成效<sup>[16-17]</sup>,例如广东南海将零星分散的土地集中整合,首创农村集体经营性建设用地储备制度,以租赁入市为主要形式<sup>[18]</sup>,即“南海模式”;浙江德清县通过实行土地异地置换,使零星分散、区位条件不佳的土地也能入市流转<sup>[19]</sup>,即“德清模式”。农村集体经营性建设用地制度市场化的终极目标,是实现与国有建设用地达到“同地、同权、同价”。农村承包地、农村宅基地和建设用地是紧密关联的,各地农村综合改革试点来看,农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地等“三块地”的改革试点,坚持顶层设计与基层探索的良性互动,形成了一些制度性成果,被新修订的《土地管理法》吸纳。虽然2021年9月1日起施行的《中华人民共和国土地管理法实施条例》明确规定“集体经营性建设用地的出租,集体建设用地使用权的出让及其最高年限、转让、互换、出资、赠与、抵押等,参照同类用途的国有建设用地执行”,但总体而言,对农村土地的产权安排、市场开放性、增收共享机制等根本问题尚未完全形成共识,减少土地征收、闲置的农村宅基地使用权流转或有偿退出、废弃的公益性建设用地入市等农地改革的协同性仍需要理论研究深化与实践探索。

江西省余江区是全国首批33个改革试点县之一,2015年主要承担农村宅基地制度改革试点,2017年又承担了土地承包权有偿退出试点,2019年又承担了国家“探索二轮土地承包到期后延包的具体办法改革试点”任务。2019年底,国家发改委等十八部门联合印发《国家城乡融合发展试验区改革方案》中,余江区又加快推进了农村集体经营性建设用地入市制度改革试点。余江区借鉴了2015年首批启动的宅基地制度改革的成果,遵循“政府引导、农民主体、市场运作和互利共赢”的改革思路,通过民主决策拟定实施方案,有序推进农村集体经营性土地入市改革。截至2020年底,全区入市集体经营性建设用地4宗,面积132.03亩,成交价922.04万元,其中就地入市3宗,面积112.03亩,异地调整入市面积20亩<sup>①</sup>。余江区集体经营性建设用地入市改革试点,进一步释放改革红利,激活土地要素,有效促进了“乡村振兴”。然而总结余江区实践效果,结合其他试点地区实践结果,可以看出目前农村集体经营性建设用地入市仍面临很多的挑战。

第一,产权制度安排存在缺陷。农村政治、经济和生活中,产权和治理权是举足轻重的两方面。而土地制度的核心即是土地产权和土地治权,属于土地产权制度和土地管理制度两方面重要内容。在农村集体经营性建设用地入市改革中,土地产权和土地治权是相辅相成的,市场有效和政府有为两项缺一不可。而从现实效果审视,在集体建设用地“使用权”中法律定性不明,地方各自对集体建设用地“使用权”的理解存在偏差,各试点地和农民自发流转的做法使得农村集体建设用地难以有效管控。

第二,产权市场开放性不够。由于相关制度并不完善,统一的土地产权交易市场尚未形成,余江区改革不能与其他试点地区之间进行联动。不同区位间的集体经营性建设用地只限于“存量集体经营性建设用地”,并且基本上只用于“仓储”“商业服务”等,“增量集体经营性建设用地”并未纳入入市范围,且入市土地用作其他用途的方式尚未开发出来。例如,宅基地整治或集约利用,除新增空闲宅基地确实需要依法复垦为耕地外,是否变为集体经营性建设用地尚不明确。可以明显看出集体经营性建设用地的入市范围过窄,入市用途限制较多,产权市场开放性较低。

第三,增收共享机制不健全。在现阶段集体经营性建设用地入市改革试点中,虽然农民集体和地方政府均能获得土地赔偿费,但从分配机制上看,地方政府能从收益调节金中获得利益,但获取的份额小于农民集体所获。然而集体建设用地入市规模往往地方政府拥有更大的话语权,当集体利益侵占了社会公共利益时,影响地方政府参与集体经营性建设用地入市的积极性,当土地增值收益无

① 数据来源于鹰潭市自然资源局, <http://zrzyj.yingtang.gov.cn/index.html>。

法实现全社会公平共享,地方政府无法将更多资金投入城镇化发展进程中,提供公共服务的能力严重不足。另一方面,集体建设用地入市后农民集体获得增值收益远高于政府征地补偿,将会加剧地方政府公益性征地的难度,不利于当地可持续发展和社会稳定。

#### 四、农村集体经营性建设用地入市的未来展望

根据农村集体经营性建设用地直接入市的制度逻辑分析,农村集体经营性建设用地最终实现与国有建设用地达到“同地、同权、同价”,其政策改革的主线仍然是处理好农民和土地的关系。农村是一个广阔的地理空间,承载着农业生产、农民生活和农村生态等多种功能。基于严格保护耕地和保护农民利益的角度,农村集体经营性建设用地在强化保障国家粮食安全和服从国土空间规划下,需要不断探索入市改革的政策空间。

##### 1. 农村集体经营性建设用地入市与国土空间规划相衔接

农村集体经营性建设用地入市制度助力乡村振兴多重目标兼容的方法是“协同”。农村集体经营性建设用地入市的前置条件是符合规划和用途管制。因此,基于乡村振兴的目标要求,集体经营性建设用地入市改革应服从国土空间规划,坚持基本农田保护线、生态红线、城市边界“三线合一”,按照乡村振兴战略规划,分类推进乡村发展的思路,优化城乡建设用地增减挂钩政策,探索农村建设用地增减挂钩政策,破解城乡建设用地土地增值收益城乡分配不公、乡村产业发展用地不足与存量建设用地利用不充分同时并存的两大难题,入市主体通过民主程序,确定产业准入和生态环境保护要求,合理布局农村“生产、生活、生态”空间,从而促进乡村经济、社会和生态的可持续发展,从而以农村土地制度创新,助力实现乡村全面振兴。

##### 2. 服从耕地非农化、非粮化倾向的管控目标

集体建设用地使用权入市改革的前提要“稳粮”。耕地是农业最重要的生产资料和战略资源,保护耕地是《土地管理法》最重要的政策目标,历经四次修订,这一政策目标始终未变且不断强化,例如新修订的《土地管理法》仍然明确“严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对耕地实行特殊保护”。农地资源配置农业尤其是粮食生产,其收益远低于用于工商业的收益,正是由于建设用地与农用地的巨大产出效益差距<sup>[20]</sup>,往往城郊农民凭借区位优势获得巨大收益,然而城市的扩张是城乡建设规划和土地利用总体规划的推动、基础设施投资的拉动,且尚有部分集体建设用地由于以往审批不规范的既定事实,造成不同区域农民利益失衡。因此,城乡建设用地增减挂钩及耕地占补平衡、推进农村集体经营性建设用地入市流转,应强化节约集约用地目标考核和约束,严禁在生态红线内产生新增耕地,切实防止“有可能产生农民失地、收益分配不公、耕地红线失守和国家粮食安全风险等问题”<sup>[21]</sup>,严守耕地红线,有效制止耕地非农化、非粮化倾向,即使高标准农田建设新增耕地和产能提升指标的交易收益,需要优先用于高标准农田建设和耕地产能提升。

##### 3. 拓展农村集体经营性建设用地入市规模

农村集体经营性建设用地入市的方向是“扩基”。集体经营性建设用地入市试点要求是存量用地。新修订的《土地管理法》明确了“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地,鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅”。这部分宅基地,如果符合国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途的,准许入市流转,可以扩大农村集体经营性建设用地的规模,增加进城农民的财产性收入。因此,如何促进宅基地的有偿使用和有偿退出,盘活利用闲置宅基地和闲置住宅,从试点地区向全国拓展,仍然需要细化政策的实施路径和具体方案。

另外,由于农村集体经营性建设用地,量大块小、零星分散,城乡土地“增减挂”操作难度大,入市的用途只能是工商业用地,不能用于住宅建设,与国有建设用地即使挂牌上市“同权”但交易价格受限,难以达到“同价”,实质上还是使用权的约束。

因此,城乡融合发展的关键是促进城乡要素的双向流动、平等交换和公共资源均等化配置,所以,扩大农村集体经营性建设用地规模,拓展其用途,仍然是值得探索的方向。

#### 4. 完善农村集体经营性建设用地入市收益的分配方法

农村集体经营性建设用地入市制度的核心是“共享”。农村集体土地所有权是行政村或村小组,从各地试点来看,入市主体一般由土地所有权法定代表人或委托代理主体组织实施入市。村集体经济组织负责人频繁变动,或委托代理人的信息不对称、道德风险,均使得集体建设用地相对于国有建设用地使用权的风险较大,需通过同权赋予集体建设用地更多转让、出租、抵押的权能。在当前土地出让金占地方政府财政收入比重居高不下的情况下,因地制宜设置合理增值收益金比例,减少地方政府因缩小土地范围带来的财政收入压力,才能加快推进其入市进程。尤其是入市的基础工作,即村级土地利用规划编制、宅基地确权登记颁证等基础工作,仍然主要依靠政府“有形的手”在推动,合理确定入市土地增值调节金比例显得尤其重要。

集体经济组织与集体成员之间的利益分配,只是要求留足集体后在集体经济组织成员之间公平分配,而修订的《土地管理法》也没有明确入市收益的分配方法。当前地方政府“土地财政”依赖下,多数试点地农村集体经营性建设用地入市产生的收益多是由政府制定的相关办法来决定分配的,农村集体土地所有权人和农民参与决策的机会小,其利益难以得到保障;其次因为没有统一规定,各地政府在收取调节金方面存在法律性质不明<sup>[22]</sup>,基于“理性人假设”<sup>[23]</sup>,政府收取调节金后,剩余利益将在集体和农民间分配,二者间必将会围绕剩余利益相互博弈。

因此,实现构建城乡统一建设市场体系目标,其政策价值取向是“还权于民”“让利于民”<sup>[24]</sup>,但关键是要构建政府、集体和农户等相关主体土地增值共享机制,集体建设用地征收补偿标准与集体经营性建设用地入市“市场价格”的衔接<sup>[25]</sup>,避免集体经营性建设用地征收补偿与入市分红造成的收入差距过大。因此,应在民主决策、兼顾利益的基础上,形成科学合理、多方接受的土地增值收益分配办法及实现机制。

#### 参 考 文 献

- [1] 马翠萍.集体经营性建设用地制度探索与效果评价——以全国首批农村经营性建设用地入市试点为例[J].中国农村经济,2021(11):35-53.
- [2] 唐勇.集体经营性建设用地入市改革:实践与未来[J].治理研究,2018,34(3):122-128.
- [3] 祝天智.集体经营性建设用地入市与征地制度改革的突破口[J].现代经济探讨,2014(4):8-12.
- [4] 刘亚辉.农村集体经营性建设用地使用权入市的进展、突出问题与对策[J].农村经济,2018(12):18-23.
- [5] 董晓宇.“苏南模式”的理论和实践30年回顾[J].现代经济探讨,2008(8):19-24.
- [6] 夏柱智.城市转型的实质挑战及土地制度的应对——兼论集体土地入市问题[J].思想战线,2019,45(2):106-113.
- [7] 伍振军,林倩茹.农村集体经营性建设用地的政策演进与学术论争[J].改革,2014(2):113-119.
- [8] 孔祥智,张琛.十八大以来的农村土地制度改革[J].中国延安干部学院学报,2016,9(2):116-122.
- [9] 胡中华,湛宇.农村集体经营性建设用地市场化的法律障碍及其跨越——以入市交易资格为切入点[J].中国地质大学学报(社会科学版),2017,17(4):36-45.
- [10] 陈明.农村集体经营性建设用地入市改革的评估与展望[J].农业经济问题,2018(4):71-81.
- [11] 刘俊杰,岳永兵.农村集体经营性建设用地入市改革:回顾与展望[J].农村金融研究,2020(7):10-14.
- [12] 许坚.农村土地制度改革实践中规律性经验总结[C]//郑凌志.中国土地政策蓝皮书.北京:中国社会科学出版社,2013.
- [13] 陈耀东.集体经营性建设用地入市流转的法律进路与规则设计[J].东岳论丛,2019,40(10):119-129.
- [14] 孔祥智,周振.我国农村要素市场化配置改革历程、基本经验与深化路径[J].改革,2020(7):27-38.
- [15] 刘晓萍.农村集体经营性建设用地入市制度研究[J].宏观经济研究,2020(10):137-144.
- [16] 吕萍,于璐源,丁富军.集体经营性建设用地入市模式及其市场定位分析[J].农村经济,2018(7):22-27.
- [17] 李怀.农村集体经营性建设用地入市收益分配改革:模式、困境与突破[J].东岳论丛,2020,41(7):128-137.
- [18] 王羽.集体经营性建设用地入市统筹模式研究[D].杭州:浙江大学,2018.
- [19] 章俊,赵旭,姚叶平.农村集体经营性建设用地入市的“德清实践”[J].浙江国土资源,2020(4):22-25.
- [20] 彭小霞.基于农用地生态安全的农村集体经营性建设用地市场化流转的法律制度之构建[J].当代经济管理,2021,43(1):1-9.
- [21] 何格,别梦瑶,陈文宽.集体经营性建设用地入市存在问题及其对策——以成都市为例[J].中州学刊,2016(2):43-47.
- [22] 吴昭军.集体经营性建设用地土地增值收益分配:试点总结与制度设计[J].法学杂志,2019,40(4):45-56.
- [23] 叶敬忠,王丹.新古典与新制度经济学视角的农政问题及农政变迁[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019,36(1):5-15.



- [24] 张安录.“三块地”改革的理论创新——评《“三块地”改革与农村土地权益实现研究》[J].中国土地科学,2020,34(6):112-114.  
[25] 程雪阳.论集体土地征收与入市增值收益分配的协调[J].中国土地科学,2020,34(10):28-33.

## Direct Market Entry of Rural Collective Commercial Construction Land in the Perspective of Rural Revitalization : Evolutionary Logic , Realistic Challenges and Future Prospects

WENG Zhenlin, TANG Wensu, CHEN Jie

**Abstract** Since the reform and opening up, the Land Administration Law has been amended four times, and the rural collective commercial construction land has undergone a transformation from being banned from the market, and being listed on a pilot basis, to being fully listed, which is the result of the interaction between the mandatory and induced institutional changes, with the policy goal orientation of “returning power to the people” and “giving benefits to the people”. However, there are still institutional barriers such as incomplete property rights system, inadequate distribution mechanism for value-added returns and insufficient synergy in reform. To achieve the ultimate goal of reforming the land for rural collective commercial construction and state-owned construction land with “the same land, the same right and the same price”. we need to crack institutional barriers and expand the scope of reform on the basis of correctly handle the relationship between “public welfare” and “business” of rural collective commercial construction land. This has led to four recommendations for the market entry of rural collective commercial construction land. First, based on the compatibility of rural revitalization-orientation, rural collective commercial construction land should be subordinated to the spatial planning of the national land. Second, based on the strategic level of guaranteeing national food security, rural collective commercial construction land should serve to strengthen the control of non-agricultural and non-grain growing tendencies of arable land. Third, expand the scale of market entry for rural collective commercial construction land based on the construction of institutional mechanisms for the integrated development of urban and rural areas. Last, improve the method of distributing the revenue from the market entry of collective commercial construction land based on the construction of mechanism for sharing the land value increment from land of interest subject.

**Key words** rural vitalization; rural collective commercial construction land; institutional evolution logic; land value increment

(责任编辑:陈万红)