

乡村振兴战略下农村土地要素市场化 改革困境及发展路径探讨

王玮

武汉国佳房地产评估咨询有限公司

摘要：本文主要以乡村振兴战略下农村土地要素市场化改革困境为重点进行阐述，介绍了集体经营性建设用地市场化改革方向，从土地产权、土地市场、土地收益分配等方面深入分析了农村土地要素市场化改革面临的主要困境，主要有产权主体虚化，权能模糊；集体经营性建设用地入市受限，土地价格评估主观性较强；土地收益分配比例不合理，农民的利益缺乏保障等。最后提出深化集体土地产权改革、加快形成城乡统一的土地市场、构建市场化土地价格评估体系、制定合理的土地收益分配管理政策以及加强农村土地入市管控力度等建议。

关键词：乡村振兴战略；土地要素市场化；困境；发展路径

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.18.013

2024年中央一号文件着眼强化乡村全面振兴要素保障，提出“健全土地流转价格形成机制”、“稳慎推进农村宅基地制度改革”、“深化农村集体产权制度改革”等政策措施。随着乡村振兴战略不断深入实施，农村地区社会和经济迎来快速发展期，农村土地要素市场化改革成为释放乡村振兴活力的重要途径，通过探讨改革中的困境及发展路径，从而加快乡村振兴进程，有助于推进新型城镇化，形成城乡融合发展的新格局。

一、集体经营性建设用地市场化改革方向

（一）概念界定

根据现行的《中华人民共和国土地管理法》中关于土地类别的规定，土地按照使用方向不同可划分为农用地、建设用地和未利用地。建设用地主要是指建筑物或构筑物用地，而农村地区土地也有相当数量的建设用地，按照使用方向的不同可划分为居住宅基地、生产经营、公益和公共设施用地。建设用地市场化改革也是要依据当地规划和土地用途，农村集体或土地使用权人，可以用建设用地入市交易、入股或出让，使农村集体经营性建设用地可以和国有建设用地享受同等入市和交易权限。根据我国土地管理法规定，农村集体建设用地属于集体所有，这为农村土地市场化改革奠定良好基础。

（二）入市制度

《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》的正式实施，给农村

土地制度改革创造良好条件，文件还对农村集体经营性建设用地发生的抵押、转让也有明确规定，这是集体建设用地入市重要举措，也是转变农村土地经营管理方式重要发展方向。农村土地市场化改革不仅会影响到我国社会和经济的发展，还会影响到农民的根本利益，可减少城乡建设差距，能够全面提高农民生产生活水平。

二、农村土地要素市场化改革面临的主要困境

（一）土地产权

产权主体虚化，权能模糊。土地产权主要是所有权或衍生出的使用、收益、转让、抵押等权利，其本质上具有排他性。现行土地管理法中规定，农村土地属于集体所有，集体土地发生转让、占有及收益等产生的利益，均由集体共同享有。当在现实执行过程中也会出现土地决定权直接由县级以上政府决定，这种土地审批方式主要是参照土地管理法，集体土地上市交易必须要转化为出让土地，而出让土地的审批权限是在县级以上政府，如无法得到土地主管部门审批，则无法正常上市交易。这就出现土地所有权和决定权出现差异情况发生。同时，村委会作为集体土地的拥有者，其本身并不具备单独的市场地位，很多涉及集体土地转让审批工作依然需要上级政府指导完成，这种虚化的所有权显然无法发挥出重要作用。村委会虽然代表则着地方政府、农民与基层公共事务管理等角色，但大多数村委会具有人数偏少的特点，无法承担更多社会和经济服务职能，使村委会始终无法掌握集体土地的具体应用方向，特别是在集体土地大规模流转与市场化进程中，缺乏与土地所有者应用的权利。各级政府、村委会、集体经济组织和土地使用权人产权责任划分不明确，导致农村土地市场化改革依然面临诸多挑战。

（二）土地市场

（1）集体经营性建设用地入市受限。目前，国家并没有制定完善的集体经营性土地入市政策及法律，主要是由各地区根据当地集体经营性建设用地需求，制定一些地方性法律政策，由于各地区执行政策存在差异，导致部分集体经营性建设用地确权 and 抵押情况受到限制，相对于国有出让土地来说，其在多方面权利和地位存在较大的不平衡，导致企业缺乏集体经营性建设用地的投入兴趣，根本上来说是存在一定的政策风险，如企业或个人大量投入集体经营性建设用地，则会受到政策

不确定性的影响。通过对集体经营性建设用地试点情况分析发现,虽然已经有部分地区建设土地流转和产权平台,但在同等竞争条件下,企业首先会选择国有出让土地。同时,我国现有土地管理政策依然执行城乡二元结构政策,导致大量的集体经营性建设土地根本无法对紧张的城市用地进行有效补充,造成一方面建设土地大量闲置,一方面土地供应紧张,这将直接影响到我国土地市场化进程。

(2) 土地价格评估主观性较强。土地入市改革主要是以市场价为基准,推动集体经营性建设用地可以在土地市场上自由流转,可以释放农村土地活力。农村土地市场化改革可以将农村土地入市看作为地租,使农村土地使用权可以在不同市场主体中流转,让土地使用权人和所有权人都可以享受土地收益。以资本角度去看待土地市场化改革,则可以将农村土地当作有价商品,通过土地市场流转和使用权转让,从而带来土地资本收益,这种市场化改革在我国是可以完全实现的。农村土地市场化改革可以提高土地利用效率,将土地增值部分利益划分给集体所有。通常情况下,地方政府并不会直接介入到农村土地入市管理和决策分析中,村集体作为土地价格主要评估单位,在没有法定价格评估方式时,只能通过集体商议方式,决定农村土地入市价格,很少会聘请第三方评估机构,这种方式带有较强主观性特色,容易导致土地入市价格偏离市场价值,造成资产流失或无法交易。

(三) 土地收益分配

土地收益分配比例不合理,农民的利益缺乏保障。集体经营性建设用地使用权入市后,收益分配的主体涉及政府、农民集体以及农民集体内部成员三个方面,但由于土地产权主体虚化,各方面利益主体在收益分配上容易产生冲突和纠纷,成了阻碍农村土地入市的重要因素之一。以下从多个方面加以阐述:一是土地入市收益在农民集体和政府间的分配主要以土地增值收益调节金形式调节,因各个地区经济发展情况存在着差异性,导致土地调节金的收取基数和比例差异较大,具体分配方法不健全,目前是按照入市或再转让农村集体经营性建设用地土地增值收益的20%~50%征收,土地增值收益调节金的征收较多地考虑了国家和集体之间分配比例的大致平衡,在集体内部的分配缺乏合理性和制度性保障。二是集体收益分配虽然以集体自治为主,但涉及集体共有利益,因此需要国家对集体经营性建设用地入市、集体收益分配和使用等环节进行监管,但当前实践中相关政策制度尚需建立和完善。三是村集体与村民间的收益分配,其执行标准和分配存在较大差异,如甘肃省陇西县当地农村土地入市收益村集体至少占比60%,山西省泽州县南义城村则是30%用于村集体事业,70%平均分给

每位村民。四是地方政府通过低价征收农村土地,再高价出让给开发企业,通过“低进高出”的方式获取土地财政收入,导致土地被过度征收、低效利用,既不利于土地节约集约利用。五是出于村集体缺乏完善的财务管理制度,村集体收支情况无法完全做到公开化、透明化,村民也无法查证土地收益分配和支出是否合理,一旦出现土地收益分配不均情况,则容易导致集体内部出现利益纠纷。

三、乡村振兴战略下农村土地要素市场化改革路径

(一) 深化集体土地产权改革

想要为农村土地入市创造更好有利条件,势必要明确土地产权主体和权责范围,对现有农村土地产权进行深化改革。在明确土地产权界定时,要以提高土地产权效能作为主要发展方向,保障土地产权单位或人的根本利益,减少因产权主体虚化和产权边界不清导致的纠纷。首先,国家和地方应加大农村土地确权工作,明确土地权属和基本权益,优化土地产权配置,根据不同土地性质设置保护期,为农村土地入市提供有力支持。其次,农村土地产权改革还要与土地市场化改革相互匹配,通过完善法律制度,将村委会和集体经济组织区分开来,明确村委会的权利义务,对集体经济组织的权利正常行使予以保障,提升集体经济组织的经济地位,减少其他组织对其职能的干预,这样可有效避免产权虚化而导致收益分配不均情况发生。最后,土地产权制度改革还要加强入市土地管理制度,给通过合法路径获得农村建设用地使用权人颁发产权证书,实现城乡建设土地集中管理模式,待农村建设土地市场体系成熟后,还要考虑到已入市土地交易管理政策,为推动农村土地市场化改革创造良好政策支撑。

(二) 加快形成城乡统一的土地市场

在全面推进乡村振兴过程中,要对城镇和乡村发展进行统筹规划,注重乡村振兴战略和新型城镇化战略的协同推进。一是要全盘考虑城乡发展空间布局和规划编制,破除城乡分割的体制弊端,加快打通城乡要素平等交换、双向流动的通道。二是构建完善的农村土地入市管理体系,地方政府积极出台集体经营性建设用地入市细则,市、县自然资源主管部门在现有的土地交易机构或平台基础上,加快搭建城乡统一的土地市场交易平台,扩大交易半径、增强市场的开放性。三是地方政府在确保村集体与村民的利益基础上,应充分考虑地方政府财政资金投入于当地基础设施和公共服务设施建设,弥补农村市场功能残缺,提高农村土地市场价值,缩小城乡差距。四是地方政府鼓励村集体和村民开展农村土地入市,赋予农民更加充分的财产权益,鼓励以出租、合作开发、入股经营等方式,加快落实农村闲置宅

基地转变为农村集体经营性建设用地的政策，提高土地资源利用效率，多渠道增加农民财产性收入，实现乡村经济发展与财政资金的平衡。

（三）构建市场化土地价格评估体系

想要农村土地市场化改革更加深入，势必要根据国有土地定价与市场运行机制，加快落实在符合规划、用途管制和依法取得前提下，推进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，在城乡统一的建设用地市场中交易，适用相同规则，接受市场监管的政策措施。国家和地方应明确农村土地定价机制，国家可以制定出土地入市定价管理政策，地方也要根据当地社会和经济的发展情况，按照不同区域土地市场价格，设定农村土地参考价，帮助村集体做好土地价格市场评估工作。由于村集体主要是维护村民的合法利益，但在土地价格评估方面缺乏经验，政府应完善建设用地出让与租赁价格，各乡镇也要组织好土地价格评估工作，整理入市土地价格资料，引入大数据服务，供村集体开展土地价格评估参考。政府还要构建区域农村土地入手参考价标准，引入第三方评估机构开展土地价格评估工作，要杜绝土地入市价格过高或过低情况发生，确保区域农村土地市场化改革平稳过渡。

（四）制定合理的土地收益分配管理政策

土地收益分配是确保农村土地市场化改革的核心要素，更是关系到各级政府、村集体和村民根本利益重要内容，在制定土地收益分配管理政策时，要充分考虑到各利益主体的关系，按照农村土地入市类型明确收益划分比例。一是从国家和地方层面，结合地方实际情况，分地区分层级科学划定政府调节金的提取比例及弹性范围、规范村集体与村民间的收益分配比例标准等。二是地方政府不应依赖土地财政，在城乡统一的建设用地市场交易中，适用相同规则，规范征收流程，制定合理的征收补偿标准，严格监管土地收益在村集体和村民中的分配情况，切实保障农民的土地财产权益。三是村集体应完善土地收益管理制度，强化村集体财务收支公示制度，对土地入市产生的收益情况公开化，在保留村集体正常运行的资金以外，将土地收益落实到每家每户，减少土地收益分配产生矛盾和纠纷，确保村民的根本利益不受侵犯。

（五）加强农村土地入市管控力度

农村土地市场化改革需要构建完善监管制度，从土地入市到收益分配，都要明确管理流程和细节。国家制定完善的集体用地入市监管机制，明确国家的监管管制范围和强度、国家和集体在收益分配过程中各自的权利范围等。政府应做好农村土地入市范围，明确土地开发性质和收益划分，构建全生命周期监管制度，解决土地入市产生的纠纷与矛盾。首先，加强农村土地价格评

估交易监管。在开展农村土地入市交易前，要对村集体土地价格评估流程和结果进行全面监督，如土地价格明显低于市场价，需要重新开展价格评估工作，对土地价格过高情况，则应当深入分析土地市场发展情况，确保农村土地正常出让。其次，加强农村土地开发环节的监管力度。农村土地开展应基于地方国土空间规划，还要贯彻落实国家关于基本农田保护政策，政府应统筹城乡发展规划，对所有经营性土地建设要加以监管，村集体也要做好监督工作，对整个开发过程和进展情况加以总结，镇街政府应做好统筹管理规划，对获得土地使用权的个人或单位违法行为，政府要加以制止或处罚。最后，政府还要加强土地增值收益资金监管力度，在明确各级土地收益比例划分后，对村集体土地资金分配过程进行全面监管，务必要按照划分比例要求下发给农户。地方政府也要做好土地周边配套设施建设，加强乡村基础设施建设投入力度，将获得土地调节金用于乡村公益事业建设中。村集体也要构建土地资金分配公开管理制度，将收益分配情况上报给上级主管政府，政府将收集资料和数据整理，方便后续土地收益资金监管工作，全面提高基层土地管理工作质量，为农村土地市场化改革营造良好实施环境。

四、结语

综上所述，土地要素市场化改革是乡村振兴战略实施重要的组成部分，涉及广大农民切身利益，对推动农村发展、壮大集体经济至关重要。各级政府应密切关注农村土地入市交易情况，因地制宜，不断优化升级政策措施，构建土地产权明晰、土地市场系统化、价格评估市场化、收益分配合理和监管制度有力的保障体系，推进农村土地市场化改革有序进行。

参考文献

- [1]唐珊瑚.乡村振兴视域下农村土地要素市场化配置的制度构建[J].中共云南省委党校学报,2023,24(05):144-152.
- [2]张慧利,夏显力.乡村振兴背景下农村土地要素市场化联动式改革探索[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2023,24(04):1-7.
- [3]张毓珊,邹思怡.乡村振兴目标下农村土地要素市场化改革困境及发展路径[J].农村经济与科技,2023,34(15):44-48.
- [4]何俊玲.中国土地法制与乡村振兴战略会议联盟第六届学术研讨会“农村要素市场化配置改革的法治保障学术研讨会”暨第十二届中国农村法治论坛综述[J].乡村振兴法治研究,2022,8(01):165-194.
- [5]朱敏霞.乡村振兴战略下农村土地流转存在的问题与路径研究[J].农业经济,2020,(07):93-95.