

当前乡村振兴用地政策困境与对策建议

周波

广东国地规划科技股份有限公司

摘要：当前乡村振兴进入快速发展阶段，随着国土空间规划三区三线的划定尘埃落定，乡村地区建设用地空间受到更加严格限制，笔者梳理近几年全国以及政策前沿代表性省份广东的乡村振兴政策，结合实践工作中碰到的主要乡村振兴用地问题，对当前存在的乡村振兴用地政策困境进行分类总结，并就乡村新增建设用地政策落实、存量闲置与低效建设用地盘活、集体经营性建设用地入市三方面进行问题剖析，从落实增量、盘活存量、保障收益三个维度给出相应的建议措施，强调尊重地区差异，以地级市为单位，从改革试点到全面实施，逐步完善相应的政策机制，为乡村高质量发展提供空间要素支撑。

关键词：乡村振兴；用地政策；盘活存量；集体经营性建设用地；要素保障

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.19.008

一、政策背景与发展趋势

自十九大报告提出乡村振兴战略以来，我国乡村地区发展迎来快速发展机遇，2019年国土空间规划体系建立，随着全国三区三线划定，城镇开发增长空间受到更加严格的控制，乡村土地规划管理也进入了精细化、全域化过程，乡村地区的发展空间也因目前政策不完善而面临着乡村振兴建设用地需求难以落实的困境，为解决用地困境，国家已经着手从农村集体经营性建设用地入市、全域土地综合整治试点等方面全面推进改革，为盘活乡村发展提供了土地政策工具，村庄规划的编制理论上为乡村地区的用地需求提供法定规划支撑。全国各地乡村地区在政策的驱动下积极优化乡村生态环境，提升乡村基础设施和公共服务设施服务水平，农用地生产效率也得到明显提升，乡村产业发展进入实质谋划阶段。但全国大部分地区的乡村产业发展普遍存在项目难以落地的情形。

二、已有乡村振兴用地政策梳理

2023年底自然资源部印发的《乡村振兴用地政策指南（2023年）》明确新编县乡级国土空间规划应安排不少于10%的建设用地指标，省级应安排至少5%新增建设用地指标保障乡村重点产业和项目用地。每个脱贫县每年安排新增建设用地计划指标600亩⁽¹⁾。广东省往往走在政策试点的前沿，相比自然资源部，广东省政策更加宽松、更具体化。广东省要求县、镇级国土空间规划应安排不少于10%的新增建设用地规模，镇级国土空间规划和村庄规划可预留不超过5%的建设用地机动规模，用

以保障村民居住、农村公共公益设施、零星分散的乡村文旅设施及农村新产业新业态建设需求；涉农市县各级每年安排不少于10%的用地指标，优先保障农村一二三产业融合发展、点状供地、助农服务、农民群众急需的生活基础设施和公共服务设施建设等项目⁽²⁾，其中点状供地单个项目不超过30亩。国家级和省级现代农业产业园所在地级以上市要按照不低于每园50亩标准一次性安排国家级和省级现代农业产业园用地计划指标。乡村产业项目及其配套的基础设施和公共服务设施建设，确需在城镇开发边界外使用零星、分散建设用地，且单个项目建设用地总面积不超过30亩的，可实施点状供地⁽³⁾。对确需布局在村庄建设边界外的农产品分拣、初加工等配套设施建设用地面积按项目整体用地面积的1%以内控制，最多不超过30亩，建筑容积率原则上不低于1.1⁽⁴⁾。

三、当前乡村振兴用地政策困境

1. 乡村产业新增建设用地难以落实，用地开发制约乡村振兴

在国土空间规划体系下，城镇开发边界意味建设用地规模，主要集中在城镇发展集中区，而乡村地区的新增建设用地规模无论是从政策的制定还是用地要素保障的实施路径方面均处在探索阶段，每个省份对于乡村地区的新增用地规模的政策也不尽统一，广东省探索使用2020年“三调”203图层不打开作为村庄建设用地总规模，也就意味乡村地区新增空间建设用地规模较少，更多的是以存量乡村建设用地为主。虽然自然资源部也出台了相应的乡村振兴用地政策⁽⁵⁾，但由于项目立项、规划调整、办理农用地转用等审批周期较长，且部分产业项目难以按市场价格承担商服用地的价格，很多项目也因此难以落地，上述用地政策难以落实，造成乡村产业新增建设用地使用受限。

2. 乡村闲置与低效用地基数较大，土地资源浪费严重

随着城镇化的加快，乡村人口不断转移进城，农村人口持续大量减少，出现较多的空心村，导致大量闲置农村宅基地和低效用地，土地资源浪费严重。另一方面，乡村地区房屋建设过于由于历史原因，整体建设布局相对自由分散，土地集约利用程度较低，村内零散分布的空地也因村民对于集体土地的权属认识偏差或利益纠纷等原因而无法进行高效利用，乡村存量建设用地盘活与利用潜力较大。

3. 农村集体经营性建设用地入市面临多方面的困境

2019年修订的《土地管理法》第六十三条明确集体经营性建设用地可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，从法律上正式允许集体经营性建设用地入市交易⁽⁶⁾。但在实施层面还存在较多的政策困境。一方面集体经营性建设用地入市还未建立交易平台，整个交易流程各地方政府还没有形成完整的体系，易形成监管盲区；尽管国家大力推进集体经营性建设用地入市改革试点，但由于长期的城乡二元发展体制，城乡发展还存在明显的不平衡，造成集体经营性建设用地入市的价格和国有土地出让的价格还存在较大的差距，村民手中的集体经营性建设用地入市往往待价而沽，但前期土地整理的资金成本很大一部分来源于贷款，未盘活之前贷款资金压力又较大，集体经营性建设用地入市面临左右为难境地；此外，从长远看来，若集体经营性建设用地入市产生的经济收益与国有土地出让收益基本平衡，政府征收集体土地的成本必然攀升，无疑会增加政府征收集体土地的难度，从而导致政府土地收储难度日益增加，目前大部分地方政府对于集体经营性建设用地入市持保守态度。

4. 土地流转困难，不利于乡村振兴土地连片开发

首先，农村土地的产权制度不完善，土地流转市场不健全，土地交易信息不公开透明，土地交易存在较多的潜在风险，易引发土地纠纷；其次，长期以来的农村土地家庭承包经营制，土地经营权过于分散，导致土地难以集中经营开发管理，影响了乡村振兴用地的连片开发；此外，受现有地形的限制，可耕作的土地相对零散，难以机械化种植，土地整治投资成本较高；另一方面，现有农村土地过于零散地流转给个人或企业，往往因为土地流转主体较多，且租期长短不一，各自经营，难以进行集中连片的农用地开发。

四、对策建议

1. 高效细化落实乡村振兴用地政策

近几年国家和各省份围绕解决乡村振兴用地难的问题相继出台了一系列政策文件，但各地区在具体实施阶段仍存在较多其他方面的问题，比如项目申请条件、选址要求、申请流程和周期、可申请建设用地规模等等均不明确，造成顶层政策难以落地实施。因此需要结合各地区实际情况进一步细化相应的用地政策。

首先，细化项目正负面清单，《乡村振兴用地政策指南（2023年）》规定了12项乡村振兴用地负面清单，各地区可在现有的负面清单的基础上进一步细化补充相关内容。并结合地方特色资源优势，明确重点扶持产业类型，通过政策扶持等方式促进乡村振兴产业发展。其次，各地区可结合实际情况拟定项目筛选评分机制，根据项目条件进行综合评分，如投资强度、亩产值、税收贡献、产业类型、项目供地方式（只转不征或又转又征）、实施主体注册资本、实施时序等评分条件，征对

申请的项目进行综合评分排序，除了省市级重点项目优先保障外，其他乡村振兴项目可按照项目评分标准进行项目质量排序，优先保障综合评分较高的乡村振兴产业项目规模。此外，探索少量城镇开发边界内向外腾挪机制，鉴于各地区限定城乡建设用地规模总量，且城镇土地征收经济收益明显高于乡村地区的客观因素，很多地区按照下限10%落实城镇开发边界外的建设用地规模，在城镇发展逐步进入存量更新为主的背景下，各地区可以探索将城镇开发边界内新增建设规模的5%-10%的腾挪用于进行城镇开发边界外规模，既可以解决城镇开发边界内已改造完成的河流水系浪费建设规模问题，又可以解决乡村振兴产业发展的新增建设规模明显不足的问题，考虑城镇开发边界调整周期较长，对于城镇开发边界外的建设规模使用可以进行承诺制以及备案管理，后续按法定程序相应扣减等量的城镇开发边界。对于腾挪出来的建设规模，建议通过编制村庄规划或单地块控制性详细规划（详细规划）落实乡村振兴产业发展地块规划设计条件，依此使用相应的建设规模和办理规划许可；最后，建立用地审批保障机制，对于已纳入省市重点项目库或者综合评分排名前20%项目，建议用地报批阶段建议开通绿色通道，简化用地审批流程⁽⁷⁾，在不占用永久基本农田、严守生态保护红线、不破坏历史风貌和影响自然环境安全的前提下，可不办理建设项目用地预审与选址意见书，明确细化审批时间节点要求，保障用地审批效率，建立考核机制，确保乡村振兴产业用地问题在规定的时间内得到解决。

2. 盘活存量乡村建设用地

制度设计层面，自2015年起，全国33个县（市、区）启动首轮农村宅基地改革试点，2018年国务院首次提出探索农村宅基地“三权分置”改革，为盘活农村宅基地提供了政策支持，2020年全国104个县（市、区）和3个地级市启动新一轮农村宅基地制度改革试点，重点围绕“宅基地三权分置”，对宅基地有偿退出和无偿退出做了多种尝试，因全国各区域存在较大的地区差异性，且部分地区试点效果不甚理想，宅基地退出至今仍未全面推行。主要有以下几个方面的不足，一是个地方对于闲置宅基地退出缺少法律法规的具体明确，同时部分地方政府也基于改革实施难度较大，经济效益不明显等因素，缺乏财政资金支撑等原因，对于宅基地退出和盘活利用的实施积极性不高；二是农村宅基地自愿有偿退出的补偿标准相对城镇较低以及乡愁的牵绊，即使有条件退出宅基地的农民也宁愿长期闲置宅基地；三是房地一体数据调查在摸查过程中因村民故意隐瞒等原因难以调查到实际的“一户多宅”情况，难以推进宅基地的后续有偿使用。建议一：以地级市为单位为农村闲置宅基地及低效建设用地腾退提供相应的地方性法规及政策制度支撑，设计一定比例的奖励资金，并与年度计划指

标相挂钩，提升地方地政的实施积极性，通过增减挂钩指标收益、闲置宅基地租金收益等方式予以资金平衡；建议二：适当提升补偿标准或通过其他方式予以提升农民自愿退出的积极性，通过切实的权益或资金补贴让政府、企业、农民从“被动应付”到“积极自愿”；建议三：目前不动产登记仅征对符合一户一宅的宅基地，笔者主张对所有现状农房进行不动产登记，逐栋排查，通过五年时间的过渡期，逐步完善相应的户宅数据，目前的“一户多宅”或者“无人认领房”全部登记入库，为后续制定相应的“一户多宅”宅基地有偿使用奠定基础，倒逼“一户多宅”通过有偿方式逐步腾退闲置宅基地。

规划谋划方面，可借助编制村庄规划、全域土地综合整治、镇村集成规划、拆旧复垦（增减挂钩）等政策工具进一步优化乡村用地布局⁽⁸⁾，促进乡村建设用地集约发展，提升乡村建设用地使用效率。具体实施层面，可以从拆旧复垦指标收益分配机制、建立集体土地整备中心⁽⁹⁾、集体建设用地入股、资产置换、货币补偿、借地退出等方面进一步制定实施细则指引，如河南省建立宅基地复垦券交易政策；探索农村宅基地的退出模式，如异地市民化+货币补偿模式、农村社区城镇化+实物补偿模式等⁽¹⁰⁾。

教育宣传方面，明确农民利益保障机制，并加强培训和宣传引导，逐步提升农民对盘活存量乡村建设用地的价值认知，将农村闲置宅基地及低效建设用地腾退与农民利益进行直接关联，优先保障农民利益，提升农民的积极性。做到政策有地方差异、规划有政策工具、实施有细则指引、利益有保障机制。

3. 完善集体经营性建设用地入市保障要素

近几年，国家大力推进集体经营性建设用地入市改革试点，试点地区表现出了较高的积极性并积极争取试点权，如河南省遴选17个县（涉及7个脱贫县）作为试点，深入开展农村集体经营性建设用地入市。但随着集体经营性建设用地入市改革全面放开后，部分地方政府对其积极性并不高，主要缘由是地方地政担忧集体土地与国有土地“同地”“同权”“同价”并行后，国有土地市场将受到冲击，政府土地财政收入明显缩减⁽¹¹⁾。

建议从以下几个方面进行要素保障，首先是机制保障：以地级市为单位建立并完善相对统一的利益分配机制，平衡政府、农村集体经济组织和农民三方利益，提升政府积极性；其次是平台保障：加快搭建以地级市为单位的农用地入市交易平台，进一步完善集体土地确权信息，为后续集体土地入市交易提供基础依据，交易全过程信息公开透明，便于土地入市后的市场监管，同时可借助平台推动土地流转的信息化和规范化管理，减少土地纠纷；此外是运营保障，完善集体土地运营相关

政策，明确详细负面清单（自然资源部提出“不能通过农用地转为新增建设用地入市”“不能把农民的宅基地纳入入市范围”“符合入市条件的土地不能搞商品房开发”等负面清单，但还需要进一步细化完善），鼓励集体经济组织通过市场机制引入专业的集体土地运营团队，解决资金、土地、市场的统筹谋划；最后一个规划保障，征对集体建设用地的零碎化，需要通过全域土地综合整治、村庄规划、拆旧复垦等政策工具进行用地优化布局，为农用地入市提供技术支撑。通过建立四大保障要素，从利益分配、平台搭建、运营管理、规划布局四方面进一步完善国有与集体土地双轨并行的机制，促进集体经营性建设用地入市，为乡村振兴提供建设空间载体。

五、结论

乡村振兴用地问题关系到我国乡村的可持续发展和农民的福祉，必须得到足够的重视和解决。在国家政策不断完善的背景下，各地区应高效细化落实乡村振兴用地政策，盘活存量乡村建设用地，完善集体经营性建设用地入市保障要素。各地方政府也在逐步探索差异化的实施路径，由于乡村用地的诸多方面均处在试点或改革探索阶段，整体推进的速度较慢，笔者相信，农村集体建设用地的新增供给、存量挖掘、高效运作会逐步完善解决，最终可以有效地解决乡村振兴用地的困境，为乡村高质量发展提供空间要素支撑。

参考文献

- [1] 《乡村振兴用地政策指南（2023年）》。
- [2] 《广东省乡村振兴用地政策指引》（2022年）。
- [3] 《广东省自然资源厅关于实施点状供地助力乡村产业振兴的通知》。
- [4] 《关于保障农村一二三产业融合发展用地促进乡村振兴的指导意见》广东省自然资源厅 广东省发展和改革委员会 广东省农业农村厅 广东省林业局。
- [5] 《关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》自然资源部、国家发展改革委、农业农村部（2021年）。
- [6] 《土地管理法》（2019年修订）。
- [7] 《以农村用地政策改革创新助力乡村振兴》——自然资源部国土空间用途管制司课题组。
- [8] 《为乡村振兴产业融合发展提供用地支撑》——朱彧 沙玛建峰
- [9] 《2019广州市乡村振兴战略规划用地政策，宅基地可拆旧建新！》——刘玲玲
- [10] 农民市民化背景下农村宅基地多元化退出模式研究——李建红
- [11] 《农地入市助推乡村振兴：机理、困境与破解路径》——肖云章