

# 集体经营性建设用地入市推动乡村振兴研究

李光磊

浙江省地产评估咨询有限公司

**[摘要]**我国经济建设的快速发展推动我国各行业发展迅速,为我国基础建设的不断完善贡献力量。随着绝对贫困的消除,乡村振兴成为当前工作的重点。2021年2月25日,由原国务院扶贫办改革而来的国家乡村振兴局正式挂牌,预示着未来“三农”工作重心将历史性地转移到全面推进乡村振兴战略上来。党的十九大报告指出农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题,必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。

**[关键词]**集体经营性;建设用地入市;乡村振兴

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.11.1278

## 引言:

时代的进步,科技的发展,加速我国提前进入现代化发展阶段,给予了我国各行业更大的发展空间。中国共产党第十八届三中全会提出农村集体经营性建设用地可以直接入市交易,这对于提高土地利用效率,推动社会经济发展,助力乡村振兴和城乡一体化有着历史性意义。农村土地制度改革历史中,农村集体经营性建设用地入市无疑是土地制度改革的进一步深化,给予了农民更多的发展机会。

## 一、乡村振兴战略的内涵及意义

党中央以实现“两个一百年”和缩小城镇差距为目标,提出了乡村振兴战略。党中央将大规模的人力、物力和财力投入到了农村建设中,为农村带来了更高层次的基础设施和公共服务。乡村振兴战略有助于全面建成小康社会,占据十分重要的地位。近年来,社会经济不断发展,逐渐拉大了城乡差距,城市中的农村人口越来越多,虽然城市活力有所提升,但是也对农村发展造成了阻碍。为了解决这一问题,我国政府颁布了各项惠农政策,目的是缩小城乡差距,走多种经营与高效农业之路,快速发展农村经济,改善农村基础设施,进一步保证农村信息有效流通等。实施乡村振兴战略除了可以加快农村经济发展,还可以改善农村环境,促进农村产业和农村文化繁荣发展。首先,有利于改善农村环境。乡村振兴战略可以推动卫生农村快速建设,为农村人口带来更高质量的居住环境。各地农村应结合自身实际情况,以生态文明建设为目标,遵循因地制宜的理念,采用绿色农业来替代高污染企业等。其次,有助于发展农村经济。乡村振兴战略可以更好地改革农村产业,使农产品具有更高的附加值,使我国农业具有更强的竞争力。同时,该战略还可以促进农村产业不断拓展,使所有产业链具有更高的价值,给农民带来更多的收入。再次,有助于农村文化繁荣发展。乡村振兴战略可以促进农村文化繁荣发展,加快建设社会主义精神文明的步伐,也有助于大力弘扬社会主义核心价值观。乡村振兴战略要求农村人民改变以往的陋习,通过学习科学知识,开展公益晚会等新文化活动,如此可以为农村人口带来更加丰富的精神生活,促进农村经济进一步发展。

## 二、集体经营性建设用地入市推动乡村振兴

### (一)降低土地增值收益调节金

确保农民为集体经营性建设用地流转收益的主要获得者。数值模拟结果显示,土地增值收益调节金下调可有效地促进经济增长。值得注意的是,产出增长带来的税收收入增

长足以弥补政府减少的土地增值收益,这也就意味着政府可以在提高乡村居民土地增值收入的同时,维持对基础设施的有效供给。

### (二)合理分配集体经营性建设用地入市收益

在国家和集体层面上,政府要明确土地增值收益调节金的征收比例,确定增值收益金的征收基数,要保证入市后按照土地使用用途而进行不同的标准征收,具体表现为工业用地征收比例最小,商服用地最高。政府也要在宏观层面上保证在入市阶段中仔细聆听农民的意见,表达农民的利益诉求,在集体和农民的利益分配中进行管控和协调。在集体和个人层面上,要进行入市收益分配的合理机制,要注重各方的合理利益诉求,满足多数村民的需求,保障集体的合理利益,在农地入市中,村集体要召开集体成员会议,让村民有参与感,保障村民的知情权,让村民积极参与进来。集体也要对于入市收益进行合理分配,要保证村集体公积金、个别村民的生活保障金、村集体成员分配的用途,其中的分配比例必须进行严格规定,坚持“民主、公平、公正、平等”的原则。

### (三)征收角度:征收补偿价格以市场价格为参考

集体经营性建设用地的入市价格是市场选择的结果,这一点在市场经济机制上是无法改变的。既然立法对集体经营性建设用地征收补偿标准是空白的,而实践中各地征收补偿价格普遍远低于入市价格,为使两者能够平衡,最合理的方案就是以集体经营性建设用地入市价格作为征收补偿标准的参考,达到提高集体经营性建设用地征收补偿标准的目的。市场价格是当事人之间自由、平等协商后形成的交易结果。土地征收实际上是一种“强制交易”,在交易选择上为了公共利益需要而政府占主导地位,在交易金额上则应尽可能保障被征收人的基本权利,使之与私人交易时的市场价格相当。总体而言,就是集体经营性建设用地的征收补偿标准以类似市场交易的价格作为参考,保证初次分配时征收与入市收益分配的协调。当然,现实中可能存在政府与被征收人对市场价格认定不一致的情况,那么可以引入评估机构等来估量。

(四)促进集体经营性建设用地市场化流转持续推进的需要

促进集体经营性建设用地入市的持续推进,就是要求集体经营性建设用地入市不能为了追求经济的增长而破坏农业生态环境,应将其对经济利益的追求限定在自然生态系统的可承受能力之内。从实践来看,集体经营性建设用地入市交易

后,大量的资本流入农村,农村经济得以快速发展,而用地者为了追求效益和节约成本,在监管不严的情形下,大多将未经处理的污染物偷排至农地中。另一方面,政府在GDP至上的发展理念支配下,往往对集体经营性建设用地市场化流转带来的农地生态危机选择性忽视,对农村环境治理在投入上不重视。在上述因素的综合作用下,农业生态系统遭到极大破坏。这种破坏将直接威胁到农村的粮食安全和农民的身体健康,更严重的是由此引发大规模的群体性维权事件。近年来,我国各地因农村环境问题而引发的群体性事件频发,不仅破坏了农村社会秩序,也制约了农业经济的健康发展,这些不利后果阻碍了集体经营性建设用地市场化流转的进程。当前,为解决城市化建设的土地供应不足的问题,改革农村土地制度,允许并推动集体经营性建设用地全面市场化流转是必然趋势,由此对农业生态安全带来的冲击无法避免。因此,从规范层面约束经营者对集体经营性建设用地的开发行为,从制度上将集体经营性建设用地的开发行为限制在资源环境的承载能力之内,是可持续推进集体经营性建设用地入市的内在要求。从功能上看,通过立法、体制、机制等方面的探索和完善集体经营性建设用地入市的环境规制路径,有利于从源头上防范集体经营性建设用地入市的环境问题,减少入市中的环境纠纷和冲突,为集体经营性建设用地入市营造良好的外部环境,从而推动集体经营性建设用地顺利入市流转。

#### (五) 组织强化路径

乡村空间治理强化乡村组织能力对破解乡村衰退趋势具有重要作用。乡村组织体系衰落面临的核心问题是乡村人口流失产生的人才队伍缺和组织结构乱。乡村空间治理以物质空间治理为基础,改善乡村地域系统结构,提升空间组织效率,理顺乡村空间组织体系。乡村权属治理明确不同乡村主体利益关系,明晰公共空间权属体系,优化乡村社会空间关系,激发乡村多元主体参与发展的活力,落实乡村空间文化传承。受制于组织体系不畅的振兴难题,乡村空间治理从乡村物质空间和乡村空间关系两方面组织治理出发,破解乡村发展中的组织困境。一方面改善乡村发展组织散乱,构建乡村三生空间的高效组织方式;另一方面优化农村基本经营制度,在保证农村集体经营制度有效运转的前提下,从空间组织入手强化对分散农户的重组,发展新型农村集体经济,强化村“两委”的领导作用,进而提升乡村基层组织力,深化“多治合一”与“智慧治理”,夯实基层执政基础。乡村空间治理打破乡村发展多元主体难以参与乡村振兴的桎梏,为乡村组织振兴提供治理保障。

#### (六) 提升人员的综合素质

土地管理包含的技术与环节数量繁多,在管理过程中需要专业的管理人员优化管理方案,保证方案的可行性,使工作顺利开展。因此,需要建设专业的管理队伍,增加团队中的人才数量,并在工作中不断扩大团队规模。因此,需要全面了解现有管理人员的能力与水平,在制订管理人员的培训方式时,应结合个人的实际情况。另外,应将新知识与新技术应用到实际工作中,并针对以上内容对员工培训,提升其实际操作能力,保证土地管理工作质量。除了需要加强管理

人员的专业知识以及技术外,还需要建立考核机制,强化在人才竞争中的个人意识,并且需要确保竞争环境的公正性以及公平性,提升团队的整体能力。

#### (七) 保障农民环境权益

随着农村生态环境问题的突出,农民在农地之上除享有传统的财产权外,与土地密切相连的环境权益开始受到了人们的关注。集体经营性建设用地市场化中农民的环境权益是农民对农村生态环境保护的需求在农村土地利用活动中的体现,具体是指农民在集体经营性建设用地市场化流转中依法享有的在健康、舒适的环境中生活和生产的权利和利益。农民环境权益是农民与生俱来的生存权益的重要组成部分。随着城市规模的扩张,集体经营性建设用地市场化流转处于持续推进中,而以资源索取为目标的集体建设用地市场化流转会造成农村资源紧缺,以向外排放在农产品的集体建设用地市场化流转易引起农村环境严重污染,以资源消耗为特征的集体建设用地市场化流转会造成农地生物多样性的衰竭。总之,集体经营性建设用地市场化流转造成我国农村生态环境正在加速恶化,侵犯了农民的环境权益,但在现行立法和制度框架下,土地利用者却没有对被破坏的农业生态环境进行修复或补偿,这使得农民受损的环境权益缺乏相应的补救措施,长此以往,必将危及农民的生存和农村经济的健康稳定发展。面对这种状况,在集体经营性建设用地入市流转中进行环境规制以保护农民的环境权益显得尤为迫切。对集体经营性建设用地中的环境问题进行法律规制,通过事前、事中和事后的制度防范或制裁,既激励了积极的生态保护行为,又制裁了破坏环境的违法行为,在保护集体经营性建设用地入市中的生态环境的同时维护了农民的生态权益。

#### 结语:

集体经营性建设用地入市的改革,是我国积极探索,创新土地制度变革的体现,这一举措有力地实现了土地资源优化配置,推动农村地区产业结构变革,推动城乡的融合,尽管目前还是存在着一些问题,但是瑕不掩瑜,集体经营性建设用地的入市,实现了闲置土地的价值提升,是一条有效增加人民群众幸福感,实现共同富裕,助力乡村振兴的途径。

#### 参考文献:

- [1]刘彦随,严镔,王艳飞.新时期中国城乡发展的主要问题与转型对策[J].经济地理,2016,36(07):1-8.
- [2]韩立达,王艳西,韩冬.农村宅基地“三权分置”:内在要求、权利性质与实现形式[J].农业经济问题,2018(07):36-45.
- [3]王湃,刘梦兰,黄朝明.集体经营性建设用地入市收益分配重构研究——兼与农村土地征收制度改革的对比[J].海南大学学报(人文社会科学版),2018,36(5):77-85.
- [4]金晓霞,刘秀华,郭岭.农村集体建设用地流转中土地权属问题的研究[J].西南农业大学学报(社会科学版),2006(04):149-151.
- [5]孙金钜.“小产业,大集聚”的乡镇企业发展模式——基于江苏盐城市盐都区的调研[J].北方经济,2009(14):34-35.