

党的十八大以来农村土地制度改革的 进展、成效与展望

严金明 蔡大伟 夏方舟

摘要:党的十八大以来,我国通过农村土地产权制度、承包经营制度、征地制度、集体经营性建设用地入市制度、宅基地使用制度等一系列制度改革,完善了农村土地产权权能,提高了农村土地市场配置效率,促进了脱贫攻坚的实现和乡村振兴的推进。未来深化农村土地制度改革要进一步坚守土地公有制性质不动摇、农民利益不受损、耕地和生态红线不突破、发挥市场配置资源的决定性作用不改变等战略底线,以服务乡村振兴战略落实为核心战略目标,全面完善和稳妥落实农村承包地、征收土地、集体经营性建设用地、宅基地“四块地”统筹改革的战略任务,以数字化、信息化和智能化为改革支撑和关键抓手,不断优化农村土地制度改革效果,全面助力脱贫攻坚成果的巩固拓展和乡村振兴战略的切实实现。

关键词:农村土地制度改革;农村土地产权;土地要素市场化改革

中图分类号:F321.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2022)08-0001-15

党的十八大以来,针对农村土地制度发展转型的现实需要,我国制定了一系列法律法规和政策文件,对农村土地制度作了重大改革。新修正的《土地管理法》《农村土地承包法》和新制定的《乡村振兴促进法》等法律为农村土地制度改革提供了可靠的法律支撑,党的十八大以来、十八届三中全会和十九大报告中多次提及农村土地承包经营制度、宅基地制度、征地制度和农村集体经营性建设用地入市制度改革。近10年中央“一号文件”更是近乎每年都提出农村土地制度改革的相关要求,同时,一系列政策文件如《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》《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》《关于构

建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》等指明了农村土地制度改革的方向。此外,自然资源部、农业农村部、财政部等部门出台的《土地征收成片开发标准(试行)》《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》等政策文件对农村土地制度改革作出了更为细致的安排。

近年来,诸多学者对农村土地制度改革展开了研究,探讨了农地和宅基地“三权分置”、农地产权制度、征地制度、宅基地制度、集体经营性建设用地入市制度的改革意义与实践探索^[1-9],基于经济学视角、乡村振兴视角、要素市场化配置视角、中央政府行为逻辑视角讨论了农村土地制度改革的内在逻辑与互动机理^[10-15],梳理和总结了改革开放40年、新中国成立70年以及

基金项目:国家社会科学基金重大项目“国土空间规划体系下土地要素市场化改革研究”(21&ZD121);国家自然科学基金面上项目“利用土地要素治理相对贫困的作用机理与长效机制研究”(72074217)。

作者简介:严金明,中国人民大学公共管理学院院长、博士生导师,教育部长江学者特聘教授;蔡大伟,中国人民大学公共管理学院博士研究生;夏方舟(通信作者),中国人民大学公共管理学院副教授。

中国共产党成立 100 年来农村土地制度的历史变迁与基本经验^[16-21],并关注到了党的十八大以来部分农村土地制度改革的思想价值与重要成果^[22]。整体而言,现有文献丰富了农村土地制度改革的研究内容,剖析了不同历史进程中我国农村土地制度改革的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑,但对党的十八大以来改革历程总结和讨论相对不足。实际上,这十年不仅是中国特色社会主义进入新时代以来的十年,更是打赢脱贫攻坚战、全面实现小康社会的关键时期,还是“两个一百年”的重要过渡期,复杂多变的国内外形势使得这一时期农村土地制度改革的深度和广度比历史上其他时期更为纷繁复杂。如果未能回顾和梳理这十年以来农村土地制度改革的发展与变化,就难以抓住新时代改革的本质和制度变化的规律,更难以在国内外新风险、新挑战和新形势中把握我国农村土地制度改革战略导向。基于此,本文系统总结党的十八大以来农村土地制度改革的进展,归纳分析改革成效,并进一步提出深化农村土地制度改革的对策建议。

一、党的十八大以来农村土地制度改革的进展

党的十八大以来,针对乡村新业态转变、农村劳动力要素转移、土地要素市场化配置诉求增加、土地产权权能不尽清晰完整、增值收益分配争议较多等新形势、新问题和新的挑战,我国在农村土地承包经营制度、土地征收制度、集体经营性建设用地入市制度、宅基地制度等方面进行了一系列改革。

(一)农村土地承包经营制度改革进展

1.“分置权能”:建立农地“三权分置”制度

随着城镇化、工业化的快速推进,大量劳动力持续从农村转移到城市,农村土地承包主体和实际经营主体的分离现象越来越明显,农地流转规模也在逐年增加。2013 年 7 月,习近平总书记在武汉调研时强调,“完善农村基本经营制度,要

好好研究农村土地所有权、承包权、经营权三者之间的关系”。2014 年中央“一号文件”提出在落实农村集体土地所有权的基础上,稳定农户承包权,放活土地经营权。党的十八届五中全会和 2015 年、2016 年中央“一号文件”都强调要完善土地所有权、承包权和经营权的分置办法。2016 年 10 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,指出要充分发挥“三权”的各自功能及整体效用,形成层次分明、结构合理、平等保护的“三权分置”格局。2018 年修正的《农村土地承包法》进一步将农地“三权分置”制度法制化,赋予其正式的法律地位。

2.“确权登记”:建立农村土地承包经营权登记制度

长期以来,农村地区存在承包地权属不清晰、面积不准确、界址不明确、登记簿(册)不健全等现实问题。2013 年中央“一号文件”指出,要全面开展农村土地的确权登记与颁证工作,健全农村土地承包经营权的登记制度,加强对农村耕地、林地等各类土地承包经营权的物权保护,并明确用 5 年时间基本完成农村土地承包经营权确权的登记颁证工作,妥善解决农户承包地块面积不准、四至不清等现实问题。2014—2018 年中央“一号文件”强调要抓紧抓实土地承包经营权确权登记颁证工作,扩大整省推进试点范围,总体上要确地到户,从严掌握确权确股不确地的范围;2019 年中央“一号文件”更明确在基本完成承包地确权登记与颁证工作的基础上,开展“回头看”,做好收尾工作,并妥善解决遗留问题,将土地承包经营权的证书发放至农户手中。

3.“稳固产权”:明确第二轮农地承包到期后再延长 30 年

党的十九大报告提出要“保持土地承包关系稳定并长久不变,第二轮土地承包到期后再延长三十年”。2018 年中央“一号文件”强调,要落实农村土地承包关系稳定并长久不变政策,衔接落

落实好土地承包期再延长 30 年的政策,让农民吃上长效“定心丸”。2018 年修正的《农村土地承包法》和 2019 年修正的《土地管理法》都对第二轮承包期到期后再延长 30 年作出了法律规定。2019 年中共中央、国务院发布了《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》,提出要准确把握“长久不变”的政策内涵,即保持土地集体所有和家庭承包经营的基本制度长久不变、保持农户依法承包集体土地的基本权利长久不变,保持农户承包地稳定。2019—2022 年中央“一号文件”均提出开展第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点,在试点基础上研究制定延包的具体办法。

4.“规模经营”:建立多种形式的适度规模经营

党的十八大报告提出要“培育新型经营主体,发展多种形式规模经营,构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系”,为适度规模经营奠定了基调。随后,党的十八届三中全会提出“坚持家庭经营在农业中的基础性地位,推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新,鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转,发展多种形式规模经营”。党的十九大报告进而提出要“发展多种形式适度规模经营,培育新型农业经营主体,健全农业社会化服务体系,实现小农户和现代农业发展有机衔接”。此外,2021 年颁布的《乡村振兴促进法》和 2013—2022 年中央“一号文件”均提出要坚持依法自愿有偿原则,坚持农民家庭经营主体地位,开展农民合作社规范提升行动,深入推进示范合作社建设,大力培育新型农业经营主体和服务主体,健全土地经营权流转服务体系,发展多种形式的适度规模经营。

(二)农村土地征收制度改革进展

1.“征地范围”:明确“公共利益”的内涵

党的十八届三中全会明确要缩小征地范围,2015 年 1 月中共中央办公厅、国务院办公厅发

布的《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》提出“探索制定土地征收目录,严格界定公共利益用地范围”。在总结和论证试点经验的基础上,2019 年修正的《土地管理法》第四十五条明确了征地中公共利益的内涵和范围。进一步地,自然资源部于 2020 年 11 月出台了《土地征收成片开发标准(试行)》,对“成片开发”的内涵作出了界定,即在国土空间规划确定的城镇开发边界内的集中建设区,由县级以上地方人民政府组织的对一定范围的土地进行的综合性开发建设活动。

2.“征地程序”:完善“程序正义”的机制

2013 年中央“一号文件”明确“严格征地程序,约束征地行为,补偿资金不落实的不得批准和实施征地”。2015 年发布的《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》提出“规范土地征收程序,建立社会稳定风险评估制度,健全矛盾纠纷调处机制,全面公开土地征收信息”。2019 年 6 月自然资源部办公厅发布了《农村集体土地征收基层政务公开标准指引》,对公开目录和事项标准作出了明确要求。2019 年修正的《土地管理法》也对征地程序作了明确规定:征地批后公告改为批前公告;多数被征地主体对补偿安置方案有异议的,应当组织召开听证会并依法依规修改;进一步落实被征地主体的知情权、参与权、监督权;在征地报批前,地方政府要与被征地主体签订补偿安置等协议。

3.“征地保障”:提出“多元保障”的补偿方案

党的十八大报告明确要“改革征地制度,提高农民在土地增值收益中的分配比例”。2013—2015 年中央“一号文件”提出要建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,除补偿农民被征收的集体土地外,还必须对被征地农民的住房、社保以及就业培训给予合理保障,因地制宜地采取留地安置、补偿等多种措施,确保被征地农民长期受益。2015 年发布的《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》提出“完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制”。2019年修正的《土地管理法》对征收补偿作出了修改,首次将2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》提出的征地补偿原则上升为法律规定,即“保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障”;年产值倍数法补偿改为区片综合地价;在原来补偿费的基础上,增加了住宅补偿和社会保障费用。

(三)农村集体经营性建设用地入市改革进展

1.“破除障碍”:破除不能入市的法律约束

2004年版《土地管理法》第四十三条规定:“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地”,集体建设用地必须征收为国有后才能出让使用。这导致集体建设用地的资产价值不能得到显化,降低了农村土地资源的配置效率,侵蚀了农民的土地财产权。为此,党的十八届三中全会提出要建设城乡统一的建设用地市场,“在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价”。在完成四年“三块地”改革试点并总结改革成效和经验的基础上,2019年我国修正了《土地管理法》,在法律层面为集体经营性建设用地入市破除了障碍,允许符合规划和依法登记的集体经营性建设用地入市交易。

2.“入市管理”:界定入市范围、途径和主体

2015年发布的《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》提出“要完善农村集体经营性建设用地产权制度,赋予农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股权能,明确农村集体经营性建设用地入市范围和途径”。2016年5月,原中国银监会、原国土资源部发布了《关于印发农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款管理暂行办法的通知》,为入市明确了资金的可能来源,确保入市稳步

推进。2019年修正的《土地管理法》和2021年颁布的《乡村振兴促进法》对农村集体经营性建设用地的入市范围、途径和主体作出了全面的法律界定:“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途,并经依法登记的集体经营性建设用地,经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意,土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用,通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押。”

3.“利益分配”:建立土地增值收益分配机制

2016年中央“一号文件”提出要“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,抓紧出台土地增值收益调节金征管办法”。2016年4月,财政部、原国土资源部出台了《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》,规定“农村集体经济组织通过出让、租赁、作价出资(入股)等方式取得农村集体经营性建设用地入市收益,以及入市后的农村集体经营性建设用地土地使用权人,以出售、交换、赠与、出租、作价出资(入股)或其他视同转让等方式取得再转让收益时,向国家缴纳调节金”,“农村集体经营性建设用地入市或再转让须征收20%~50%的土地增值收益调节金”,“调节金全额上缴试点县地方国库,纳入地方一般公共预算管理”。

(四)农村宅基地制度改革进展

1.“扩权赋能”:建立宅基地“三权分置”制度

2018年中央“一号文件”首次提出“探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’,落实宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权,适度放活宅基地和农民房屋使用权”,并明确“不得违规违法买卖宅基地,严格实行土地用途管制,严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆”。中共中央、国务院于2019年5月发布的《关于建立健全城乡融合发

展体制机制和政策体系的意见》、2020年6月中央全面深化改革委员会第十四次会议通过的《深化农村宅基地制度改革试点方案》和2019—2022年中央“一号文件”都提出了以探索宅基地“三权分置”为重点,进一步深化农村宅基地制度改革试点,旨在赋予农民更多的土地使用权能,增加农民的财产性收入。

2.“一体确权”:建立宅基地“房地一体”登记制度

2014年,原国土资源部、财政部、住房和城乡建设部、原农业部、原国家林业局联合印发了《关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知》,提出要因地制宜地全面加快推进宅基地确权登记发证工作。2016年中央“一号文件”针对此项改革提出要实行“房地一体”的农村宅基地确权登记制度。2019年中央“一号文件”提出宅基地使用权确权登记颁证工作力争2020年基本完成,但由于全国的宅基地数量多,一些地区仍然存在农村地籍调查基础薄弱、信息化登记不完善等问题,且由于新冠肺炎疫情的影响未能按时完成登记工作。2020年5月,自然资源部发布了《关于加快宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作的通知》,提出要积极化解疑难问题,依法依规办理登记,充分利用信息系统登记,切实做好确权登记成果地入库与整合汇交工作,从而为减少土地纠纷、维护农民合法土地权益提供有效保障。

3.“利用管理”:建立宅基地“取得—审批—退出—盘活”的管理制度

在宅基地取得上,2019年修正的《土地管理法》第六十二条进一步强调了“农村村民一户只能拥有一处宅基地,人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区,县级人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上,可以采取措施,按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居”,并且“农村村民出卖、出租、赠与住宅后,再申请宅基地的,不予批准”。在宅基地审

批上,下放审批权限,《土地管理法》规定“农村村民住宅用地,由乡(镇)人民政府审核批准”;2019年12月农业农村部、自然资源部发布的《关于规范农村宅基地审批管理的通知》,提出要依法规范农村宅基地审批和建房规划许可管理,明确申请审查程序,完善审核批准机制,严格用地建房全过程管理。在宅基地退出上,《土地管理法》明确规定“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地”。在宅基地盘活上,2017年和2018年中央“一号文件”,2019年9月中央农村工作领导小组办公室、农业农村部发布的《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》以及农业农村部发布的《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》,都明确鼓励节约集约利用宅基地,突出服务乡村振兴,因地制宜选择盘活利用模式,依法规范盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。

二、党的十八大以来农村土地制度改革的成效

通过农村土地产权制度、承包经营制度、征地制度、集体经营性建设用地入市制度和宅基地使用制度等一系列制度改革,农村土地所有权、用益物权、担保物权等产权权能不断完善,农村土地要素市场化配置效率进一步提升,有效助力了脱贫攻坚的实现和乡村振兴战略的落实,改革取得了显著成效。

(一)农村土地产权权能不断完善

在农村集体土地所有权强化和维护方面,习近平总书记在2013年中央农村工作会议上强调,“农村土地属于农民集体所有,这是农村最大的制度”,这成为新时代农村土地制度改革的总基调。国家始终坚守土地公有性质不改变,全面部署和系统推进各项农村土地制度改革。农用地和宅基地“三权分置”改革在这样的制度环境和政策背景下应运而生,通过分离承包权(资格权)和经营权(使用权)解决当前两大农村土地问题,而权能分离的前提是“落实集体土地所有权”。

只有明确坚持农民集体土地所有制,才能保证“三权分置”改革的合法性、合理性、可行性^[23]。2019年修正的《土地管理法》对征地前提“为了公共利益的需要”作了六项详细规定,通过明确征地范围来维护农村集体土地所有权,减少不正当征地行为及其衍生的问题。此外,允许集体经营性建设用地入市交易破除了以前“使用农村集体建设用地就必须经过征地转为国有土地”的制度约束,在一定程度上减少了征地行为,赋予了农村集体经济组织完整的集体经营性建设用地占有、使用、收益和处分权能,进一步维护了农村集体土地所有权。

在农村土地用益物权的稳固和拓展方面,农地承包经营权、集体经营性建设用地使用权及宅基地使用权的权能逐步夯实。农地“三权分置”是农村土地产权制度改革的一大壮举,在以确权登记颁证完善农村土地权能的同时,将经营权从农地产权中分离出来,既稳定了农民的承包权,又激活了农地的经营权,不仅促进了农地有效流转、增加了农民收入、推动了农村劳动力转移,而且满足了农地适度规模经营和农业现代化产业化的需求。2014—2020年,全国共有2 838个县(市、区)、3.4万个乡镇、55万多个行政村完成了共15亿亩承包地的确权登记颁证工作,给2亿多农户颁发了土地承包经营权证书,全国承包地颁证率超过了96%^[24]。与此同时,农村土地制度改革还突破了农村集体经营性建设用地不能入市的法律障碍,赋予了农民集体出让、出租集体经营性建设用地的流转权,平衡了城乡建设用地权益,显化了集体经营性建设用地使用权价值。此外,针对农民大量进城,宅基地被闲置甚至荒废以及“空心村”的现实问题,中央又进一步提出要探索宅基地“三权分置”,通过自愿有偿退出政策盘活闲置宅基地和住宅,使宅基地资格权、使用权和房屋所有权的权能得以彰显,充分保障和释放了土地用益物权的权能价值^[25]。

在农村土地担保物权和入股权能放活方面,通过农地“三权分置”改革,承包土地的经营权可以依法向金融机构抵押融资、入股合作社和龙头企业从事农业产业化经营,同时赋予了其他承包人(通过招标、拍卖、公开协商等方式取得承包土地)入股、抵押土地经营权的权能。2018年修正的《农村土地承包法》第四十七条规定了农地经营权融资担保需向发包方备案。备案制度在一定程度上承担着登记的功能,使农地经营权抵押担保具有公信力,保障了抵押权设立的安全性。此外,集体经营性建设用地入市改革也在一定程度上放活了担保物权,在“三块地”改革试点地区,集体经营性建设用地的使用权可作为抵押财产向银行业金融机构抵押贷款,为入市改革提供了重要的资金支持。2015—2018年,33个试点入市交易的集体经营性建设用地共1万余宗,其中办理抵押贷款的有228宗,共38.6亿元^[26]。

(二)农村土地要素助力脱贫攻坚

在产业扶持上,贫困地区通过成立农村土地合作社、培育农业龙头企业,实现了农地要素的有效流转和规模经营,发挥了合作社和龙头企业对贫困人口的组织和带动作用。如湖南省宁乡市沙田乡通过成立土地合作社,对整村、整组农户的承包地进行集中流转并整理形成农业园区,以招商引资的方式培育农业企业,发展地方特色产业,从而带动贫困户脱贫^[27]。此外,依托地方特色建立因地制宜、行之有效的产业扶贫机制,增加贫困户收入,实现脱贫致富。如在西藏自治区当雄县,公司承包农户的草场和牧场并雇用农户就业,同时农户以牦牛入股公司获得分红,形成了“工资+分红+家庭经营”多渠道收入模式,充分激发了贫困户脱贫的内在动力^[28]。

在多元就业上,农村土地流转在改善土地利用方式、提升土地生产效率的同时,促进了农户家庭劳动力合理分流,增加了贫困户的财产性收入。具体而言,从事农业生产的家庭劳动力通过流入更多的农地要素,开展农业规模化生产,增

加家庭农业收入,而家庭富余劳动力转向非农部门,提高家庭工资性收入,逐渐摆脱贫困。此外,农地“三权分置”改革还促使部分农民工返乡创业,通过农地流转逐渐发展成为种植专业大户,通过组建家庭农场从事规模化、集约化和商品化的农业生产活动。

在易地搬迁上,创新运用城乡建设用地增减挂钩政策盘活农村建设用地指标,解决了搬迁的资金来源和扶贫开发用地等问题,改善了贫困群众的居住和生活条件^[29]。通过在易地搬迁地区开展宅基地等建设用地拆旧复垦工作,跨地区交易“增减挂钩”节余指标,公开、公平、有偿流转使用。其中,集中连片特困地区、国家级与省级扶贫开发工作重点县以及易地扶贫搬迁的贫困老区的“增减挂钩”节余指标实行省内流转,“三区三州”和其他深度贫困县允许跨省域调剂^[30]。“增减挂钩”政策的实施,充分释放了农村土地要素的潜能,不仅为搬迁提供了资金支持,而且改善了农村居住环境,促进了土地节约集约利用,为打赢易地扶贫搬迁攻坚战提供了强有力的支撑。

在资产收益上,农民的承包地经过确权登记后,农村土地合作社以及其他经营主体通过土地托管或者吸收农民的土地经营权入股,带动贫困户增收;农民将承包地作为抵押担保,进一步获取农业生产资料和生产工具等经营性资产。农村集体经营性建设用地入市交易、闲置宅基地和房屋盘活利用后也增加了农村集体和农民的财产性收入。此外,还探索了农民股份制新型集体经济模式,大力发展乡村旅游,实现全员脱贫。如山东省典型贫困山村郝峪村在评估土地、闲置房屋、农林果园等资产后折现入股旅游开发公司,并通过福利、分红等形式参与旅游开发的利益分配,2018年人均年收入达到4万元,相较于发展旅游业之前增长了20倍^[31]。

(三)农村土地市场化水平持续提高

在农地要素市场化配置方面,农村土地制度

改革促进了农地要素自主有序流转,保障了不同市场主体平等获取农地要素,提高了农地要素市场化配置效率,充分激发了农地要素的市场活力。首先,要素流转总体规模不断扩大,2014—2020年,全国耕地流转面积从4.03亿亩增加到5.32亿亩,流转率从30.32%上升到34.06%。其次,由农户之间自发流转逐渐发展为农户、家庭农场、专业合作社、企业和其他经营主体等多元化主体,并且各类主体流转的农地要素规模逐步扩大。2014—2020年,全国流入农户的耕地面积从23544.18万亩增长到24882.76万亩,流入专业合作社的耕地面积从8838.77万亩增长到11453.01万亩,流入企业的耕地面积从3882.48万亩增长到5558.54万亩,流入其他主体的耕地面积从4074.03万亩增长到4200.35万亩。最后,流转交易形式逐渐多样化,市场服务机构逐渐增加。2020年,全国耕地以出租(转包)、入股和其他形式流转的土地占比分别为89.25%、5.50%和5.25%,乡镇土地流转服务中心达22308个,并进一步建立了土地流转市场,其中省级13个,地级市102个,县级1474个^[32]。

在农村集体建设用地要素市场化配置方面,农村“三块地”改革坚持改革底线、问题导向、大胆探索,取得了丰富的改革和创新成果。首先,通过采用区片综合地价普遍提高了土地征收的补偿标准。如北京市对各乡镇划定了区片范围,其区片综合地价标准的区间为7.5万~90万元/亩;浙江省实行区片综合地价最低保护标准,各市依据地方实际制定相应办法,全省一类地区最低保护标准为6.2万元/亩、二类地区为5.6万元/亩、三类地区为4.8万元/亩;湖北省对各市(州)、县(市、区)制定了不同的区片级别和区片综合地价,区间范围为3.06万~38万元/亩。其次,多措并举探索多元化的集体经营性建设用地流转模式和规则,推动了集体经营性建设用地入市。如浙江省德清县以多维度调查确定集体经营性建设用地存量,以“多规合一”确定入市途径,以交

易平台、地价体系、交易规则、登记管理和 Service 监管“五统一”规范入市交易,并结合区域实际建立“自主入市”“委托入市”“合作入市”三种入市方式^[33]。最后,退出与盘活“双轨并行”不断推动宅基地制度改革。如福建省晋江市探索出了“指标置换、资产置换、货币补偿、借地退出”四种宅基地退出模式,引导农业银行以“农房乐”为载体的房屋和宅基地抵押贷款,有效盘活了宅基地和房屋财产^[34]。

(四)农村土地要素助推乡村振兴

在“产业兴旺”方面,统筹农村土地要素,保障了乡村振兴的产业用地需求。“产业兴旺”是乡村振兴的首要之义,产业用地是乡村振兴的重要场域。一方面,通过农地承包经营制度改革,放活了农地经营权,使多类型经营主体在土地流转中获得更多的农地要素,在发展现代化农业的同时,解决了当前因大量农村劳动力进城务工而导致的农地承包主体与经营主体分离的现实问题。另一方面,通过集体经营性建设用地入市、利用闲置宅基地和闲置住宅等方式,统筹使用农村建设用地要素,满足了乡村农产品加工、休闲旅游、民俗文化等二、三产业的发展需要。

在“生态宜居”方面,通过宅基地“三权分置”制度改革,实现了宅基地更为有效的利用管理,引导实现生活空间布局协调、功能齐全。特别是通过对闲置宅基地的整理和复垦,不仅能够改善居住环境,而且能将相关收益用于乡村基础设施和公共设施建设,修复和改善乡村生态环境。此外,农地制度改革在促进规模化经营的同时,通过农地流转和农田整治推进了乡村农田的生态环境建设,提升了乡村景观特色与生活环境。

在“乡风文明”方面,根植于农耕文化的中华文明结合农村土地制度改革发生了创造性转化、创新型发展。农地制度改革改变了以往小农经营的格局,现代化农业发展使得种植大户、家庭农场等经营主体能够利用现代农业科技提高耕作效率和生产水平,改变了过去农耕思想和文化理

念。同时,健全的农地流转制度使得农地要素能够在不同主体之间有秩序、合规地自由流动,提升了乡村道德规范,焕发出乡风文明的新气象。

在“治理有效”方面,通过农村承包地、宅基地和房屋、集体经营性建设用地等农村土地调查、确权、登记和颁证,明确了相应的权利、责任和利益,有效保障了农村集体和农民的合法权益,减少了土地纠纷和违法用地现象。通过农村土地制度改革,不仅以责任落实更好地实现了耕地保护,而且通过明确权利和利益,充分调动了农民参与集体土地资产管理的积极性,增强了农村基层组织和农民集体的凝聚力,推进了乡村治理体系和治理能力现代化水平的提升。

在“生活富裕”方面,激活农村土地要素,完善了增值收益分享机制。农村土地制度改革始终坚持把农民分享更多的增值收益作为生活富裕的基本出发点,创新收益分享模式。农地“三权分置”通过放活农地经营权,促进了农地要素市场化流转,通过推广农地流转、优先雇用、入股分红等联结机制,使农民分享农业生产、加工和销售环节的收益。此外,农村集体经营性建设用地入市以及盘活利用闲置宅基地发展新型产业有效激活了农村建设用地要素,使农民获得了更多的土地增值收益。

三、深化农村土地制度改革战略思考

在农村土地制度改革已取得进展和成效的基础上,未来深化农村土地制度改革要牢牢守住改革的战略底线,紧抓改革主要矛盾,重点解决突出问题,不断优化农村土地制度改革的顶层设计,持续加强数字化、信息化、智能化治理的战略支撑保障,从而全面助力脱贫攻坚成果的巩固拓展和乡村振兴战略的切实实现。

(一)坚守农村土地制度改革战略底线

1. 坚守土地公有性质不动摇,正确处理“稳定”与“放活”的关系

深化农村土地制度改革要把握好“变”与“不

变”的逻辑,正确处理“稳定”与“放活”的关系。坚持土地公有制是中国特色社会主义性质的根本要求,是消灭剥削、实现生产力全面发展的关键前提和制度保障。因此,农村土地制度改革始终要坚持农民集体土地所有权的根本地位不动摇^[35],强调稳定农村土地承包权和宅基地资格权,增强土地产权稳定性,加大农民对土地的长期投入。同时,还要“放活”土地经营权、经营性建设用地使用权、宅基地使用权、居住权、地役权等用益物权及担保物权,赋予用益物权必要的占有、使用、收益、抵押等权能,推进实现自由转让、租赁和入股,实现农村土地资源在更多主体、更大范围、更广区域之间优化配置。总之,改革既要避免“不放活”,无法激活农村土地资产,又要防止“过度放活”,导致农村社会秩序失控,通过“稳中求变”“以活促稳”的措施,使改革具有持久性、稳健性和有效性,焕发农村土地制度的强大生命力。

2. 坚守农民利益不受损,践行“以人民为中心”的发展理念

党的十八届三中全会强调,“要坚持以人为本,尊重人民主体地位,发挥群众首创精神,紧紧依靠人民推动改革,促进人的全面发展”。以人民为中心,是一切改革的出发点和落脚点。深化农村土地制度改革要从农民利益出发,坚守农民利益不受损,充分尊重农民主体地位,发挥农民群众的首创精神。在改革过程中,要避免命令主义和“一刀切”形式,不能替代农民作出选择,不能强行流转农民的承包地,不得强迫农民退出宅基地等。此外,要赋予农民更多的土地权利,最大限度地保障农民的土地要素财产权益,满足人民日益增长的美好生活需要,贯彻“改革依靠农民,改革为了农民”的核心理念。

3. 坚守耕地和生态红线不突破,保障国家粮食和生态安全

农村土地制度改革是综合性制度安排,涉及农用地(尤其是耕地)、建设用地、生态用地等不

同土地类型之间的转换,必然会对耕地和生态用地的数量和质量产生影响。因此,在农村土地制度改革过程中,应进一步加强对于农用地和生态用地的用途管制,通过完善补充耕地和生态用地数量与质量的验收、调查监测等各项措施,严格保障耕地和生态用地数量不减少、质量不降低。另外,强调规划调节供需,落实国土空间规划对集体经营性建设用地入市约束性作用,防止因入市“过热”导致耕地非农化和生态用地建设化。同时,积极推进宅基地制度改革,基于自愿、有偿原则退出宅基地,鼓励优化、调整农村宅基地用地布局,整理荒废、闲置宅基地为新增耕地和生态用地。此外,要进一步营造“严守耕地和生态红线、保护耕地和生态用地人人有责”的氛围,落实地方政府和土地使用主体的保护责任,建立耕地和生态保护共同责任机制,保障我国粮食安全和生态安全。

4. 坚守市场配置资源的决定性地位,更好发挥政府作用

农村土地制度改革应当遵循党的十八届三中全会提出的“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府的作用”要求,推进有效市场建立和有为政府建设。使市场在农村土地要素配置中起决定性作用,其含义就是要建立完善的农用地市场和统一的城乡建设用地市场,靠市场机制自发配置资源,有效打破城乡二元土地市场的分割,充分发挥价格机制、竞争机制、供求机制、风险机制等“看不见的手”在农村土地市场中的作用,彰显土地要素市场化配置的优势,全面提高土地要素配置效率。与此同时,由于市场存在外部性、不完全信息、不完全竞争、收益分配不合理等原因造成的市场失灵现象,因而政府要发挥宏观调控作用,行使管理与监督职责,通过有效执行法律法规和措施、拓宽农村土地市场信息渠道、提高公共物品和公共服务供给等措施纠正农村土地市场失灵,为建立农村土地市场提供多元保障。

(二)深化推进农村土地制度改革战略目标:全面服务乡村振兴战略

1.稳定土地承包关系,提供乡村振兴基础保障

落实农村土地承包关系,稳定现有承包格局,把握好家庭承包经营与适度规模经营之间的辩证关系,进一步巩固和完善农村土地基本经营制度,为实施乡村振兴战略提供基础保障。第二轮土地承包到期后不能将承包地打乱重分,而应坚持延包原则,确保稳定绝大多数的承包关系,因特殊情况确有需要调整的,按照“大稳定、小调整”的原则依法依规从严审批,积极开展第二轮承包期到期后再延长30年的试点工作,稳定农村土地承包关系并保持长久不变。同时,要进一步完善农地“三权分置”制度,通过土地承包经营权确权登记制度,在依法维护农民集体土地所有权以及农户承包权的基础上,平等保护农地经营权。此外,要加大农地承包经营权的放活力度,完善经营权的担保权能,促进农业规模扩大化生产。当然,在农业规模化生产的过程中,要正确处理扶持小农生产与培育新型经营主体之间的关系,依据地方资源条件和发展实际,因地制宜地确定农业生产的经营规模,宜大则大、宜小则小,切实把握农地流转、集中和规模经营的“度”。

2.健全农村土地市场,强化乡村振兴空间资源供给

乡村振兴战略的实施需要健全农村土地市场,进一步强化土地的制度性供给,推进一二三产业融合发展,全面满足乡村振兴对产业和居住用地的需求。在农业用地供给上,完善农地流转交易、经营、管理等服务体系,建立健全统一的交易规则、流转平台和中介服务机构,发展现代化农业经营;同时,要进一步完善设施农用地的管理,根据生产经营规模及建设标准合理确定设施农用地的规模,健全审批手续,既要充分保障农业生产的需求,又要防止农用地被变相占用。在二、三产业用地供给上,通过村庄规划预留建设

用地指标,完善征地制度和集体经营性建设用地入市流转机制,建立城乡统一建设用地市场,实现“同地、同权、同价、同责”,保障农村一二三产业融合发展的用地诉求。在居住用地供给上,深入探索宅基地“三权分置”改革,建立自愿有偿退出、合理有偿使用机制,鼓励农村集体和农民盘活利用闲置宅基地和住宅,整治农村人居环境、建设美丽乡村,发展庭院经济、休闲农业以及乡村旅游,深层激活农村宅基地资源资产。

3.农村土地制度联动全要素发力,全方位服务乡村振兴战略

通过农村土地制度改革,实现以土地要素为中心点,联结劳动力、资本、技术、数据等各类要素,形成改革合力,全方位、全范围地服务乡村振兴战略。就劳动力要素而言,通过农村土地流转和资源集聚,加大专业型人才培养力度,鼓励农民工和农村精英返乡创业,优化农地经营者的从业结构,提高农村土地市场的人才服务保障能力。在资本要素方面,通过提高土地出让收益用于乡村振兴战略实施的比例,改变长期以来农村土地经过征收、储备、出让后的增值收益过多流入城市建设的现实;通过有序推进农地承包经营权、农民房屋财产权和集体经营性建设用地使用权的抵押贷款,稳步推动农村土地担保物权价值实现;探索农村集体土地资产股权融资,依托资本市场发展壮大农村集体经济和乡村企业;鼓励工商资本投入农村土地市场,投资适合产业化和规模化经营的农村土地经营项目,吸引社会资本参与乡村振兴。在技术和数据要素上,以土地制度改革为平台和抓手,打造农村土地登记、流转、利用等数据支撑和开放共享平台,助推提升土地整治、农业生产经营的科技创新水平,推进乡村振兴的全面实现。

(三)深化农村土地制度改革的重点战略任务

1.完善农地承包经营和产权流转交易制度

第一,开展第二轮土地承包到期后再延长30年整县试点工作,完善农地承包经营制度。对

于已确权登记颁发的土地承包权证书,在第三轮承包期内仍保持法律效力,证书登记的承包期限届时在农村土地承包确权数据库中统一变更。在新的承包期内,延续“增人不增地、减人不减地”的原则,避免农地经营规模不断细分,同时做好缺地少地农民的社会保障工作,帮助其提高非农就业技能,提供非农就业服务。第二,完善农地产权流转交易平台与中介服务机构。建立全国统一的农地产权流转交易平台,提供完善的交易信息发布与产权查询、交易咨询与申请受理、组织交易与鉴定产权流转、办理产权变更登记与资金结算等一系列服务,开展资产评估与产权经纪、抵押融资与法律咨询等业务,同时引入银行、保险等金融与担保机构,为农地产权流转交易提供专业化的服务。第三,完善农地流转政府指导价制度。制定农地流转政府指导价,不仅能防止因流转价格过低而使农民利益受损,而且可以避免流转价格过高而不利于规模化经营的实现。应根据流转土地的资源条件、流转用途、流转年期等制定差异化的标准指导价,如流转用于种植蔬菜、瓜果等经济作物的指导价要适当高于种植水稻等粮食作物。依据科学合理的农地流转政府指导价,规范市场主体行为,形成良性的农地流转市场竞争机制。

2. 深化土地征收制度改革

在征地范围上,基于《土地管理法》确定的公共利益范围和自然资源部发布的《土地征收成片开发标准(试行)》,进一步明确成片开发标准。结合地方实际与特点,因地制宜界定成片开发的内涵与意义,依据国土空间规划确定土地的供给侧和需求侧,进而设定成片开发的弹性阈值,明确最小与最大规模,既不能全盘否定经营性的需要,也不能“一刀切”设置容积率、建筑密度、投资额、公益占比等指标。在征地程序上,当前仍然存在征地信息不公开、不透明、不全面,征地流程不规范、缺乏统一征地平台,征地补偿不到位不落实、保障不及时不周全,征地行政诉讼、行政复议

较多等问题。为此,应当充分发挥数字化技术在征地工作中的优势,串联整个征地工作,设计和优化“数字征地”流程,搭建“数字征地”的系统功能框架,构建“数字征地”全维度监管机制,实现对征地拆迁工作的全流程督促监管、全过程网上办理、全领域政策透明。在征地补偿上,完善区片综合地价的制定方案,提高其科学性、合理性和可行性,形成较为统一的参考标准,相对缩小补偿的两极分化。探索征地补偿股权化,将补偿额兑换成财产权,降低征地的现金流压力。同时,要统筹集体经营性建设用地入市流转和土地征收中国家、集体和农民之间的收益分配,根据地区经济发展的实际阶段,合理平衡入市与征收的土地收益,在确保农民利益不受损、增强入市流转动力的同时,保障征地制度中公共利益目标的稳定实现。

3. 健全集体经营性建设用地入市制度

推动建立城乡统一建设用地市场,最为重要的是完善集体经营性建设用地入市机制,建立健全入市制度。第一,正确把握存量与增量入市之间的关系。虽然《土地管理法》已经确定入市的对象、主体、程序和方式,但还需进一步把握存量与增量集体经营性建设用地入市之间的关系,先行推进存量用地入市,在提高现存土地利用程度和利用效益的基础上,依据国土空间规划与国土空间用途管制的要求,将非经营性建设用地调整为经营性用地,允许但严格控制增量用地合法合规入市。第二,明确入市的收益主体,完善增值收益分配制度。针对当前集体经营性建设用地入市仍然存在收益主体不明确、收益分配不合理的现实问题,进一步完善集体经营性建设用地产权与登记制度,明晰入市的产权主体与收益主体;建立兼顾国家、集体和农民利益的收益分配制度,明确收益向农村倾斜,基于“取之于农,用之于农”的原则,进一步明确土地增值收益调节金主要用于乡村振兴战略的实施。第三,明确入市规则与监管措施。政府应当制定入市规

则、建立入市平台、监督管理入市,建立与国有建设用地使用权交易相类似的市场规则,明确集体经营性建设用地的价格形成机制,由市场决定用地价格;同时,明确要求入市之后的使用权人严格按照规划确定的用途使用土地,通过用途管制制度来维护集体经营性建设用地的管理秩序^[16]。

4. 深入推进宅基地制度改革

深化农村宅基地制度改革,要积极探索宅基地“三权分置”的实现形式、具体路径和实施办法。第一,落实宅基地集体所有权。针对农村宅基地所有权主体普遍存在“虚化”的问题,未来应在法律层面明确主体为“乡村农民集体”,由村民委员会代为行使宅基地所有权,并颁发相应的土地权利证书;加强所有权的“母权”属性,明确资格权和使用权的占有、使用、收益等权能是所有权的分割;所有权主体应当充分行使处分权,负责村庄规划编制、资格权申请审核、宅基地使用监督和收回等,强化所有权的“公权”属性。第二,保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权。保障农户宅基地资格权最为重要的是保障农户居住福利。居住权是农民集体成员的基本权利,无论宅基地使用权如何放活,都不能改变成员的居住权,农民有权决定自愿有偿退出资格权,但宅基地的退出应当以农民能够在城镇稳定居住和就业为基本前提;同时,通过“房地一体”的确权登记制度,赋予农民明晰的房屋财产权,为房屋使用权的流转提供法律保障。第三,适度放活宅基地和农民房屋使用权。在乡村社会保障体系未能完全完善时,宅基地和房屋使用权需限定在本集体成员之间流转,加强风险防范能力,防止土地投机行为;在部分条件成熟和需求旺盛的地区,如东部沿海城市、大城市城乡接合部,应允许农民采取转让、赠与、互换、继承、出租、抵押和入股等方式流转使用权,吸引社会资本投向农村,发展乡村新业态;当社会保障体系完善、城乡统一建设用地市场趋于成熟时,可以考虑完全放活

宅基地和房屋使用权,不再限定流转行为、对象、区域、价格和数量,全社会多元主体可按市场规则进行交易,共享宅基地改革红利。

(四) 治理数字化、信息化、智能化全面支撑农村土地制度改革

1. 融合搭建农村土地全要素数据基础平台

翔实的数据信息是支撑农村土地制度进一步精细化改革的必要基础。因此,未来首先要构建农村土地大数据体系,集成整合基础地理、土壤、遥感、土地、林业、地质、矿产、海洋等基础自然属性数据;其次,基于地籍调查制度和农村土地产权登记制度,依托市场及土地经营机构,完善土地产权变动、权利变化、权属纠纷等权籍数据,供需变化、流转模式、交易价格等流转交易数据,种植情况、投入产出等农业生产数据;再次,通过共享交换、实时抓取的模式,进一步广泛获取农村产业发展、物流体系、人口变化等农村土地相关的经济社会大数据,形成地上地下、可持续更新的农村土地三维立体“一张图”大数据体系,从而实现时空数据的全面化、聚合化和实体化,为农村土地治理能力的提升提供海量数据支撑^[36]。

2. 建立农村土地制度改革综合信息操作平台

良好的信息系统能够打破时空制约、降低交易成本、促进信息流通、提高工作效率,是推进农村土地制度改革的关键抓手。未来,首先要厘清政府、村集体、农民、企业等各个农村土地制度改革利益相关者的操作主体诉求,梳理出当前农村土地制度改革实施过程中的堵点、痛点和利益关键点,进而以大数据基础平台为支撑,结合区块链、AR、VR、MR 等技术,完善构建统一的农村土地制度改革相关业务信息化管理服务体系,打造信息公开、搜索查询、线上办理、虚拟现场、公众参与、智能客服等诸多功能模块,建立部门联动、开放共享和安全高效的综合信息平台,进而为农村土地制度改革实施提供线上“一条龙”服务,提升治理效率。

3.构建全周期全维度智能化监控和决策支持平台

通过大数据技术建立农村土地制度改革动态监测与反馈平台,实时监测全周期和全维度的农村土地制度改革实施进展,及时研判相关改革与农村社会发展和宏观经济之间的协调程度,通过云计算、物联网、可视化和智能终端等新兴技术对农村土地制度改革数据进行深度追踪,利用各类模式识别、机器学习、数据挖掘和智能算法等人工智能技术评估制度改革效果、梳理改革问题、探讨改革优化策略,预测土地制度改革的可能走向与预期效果,辅助农村土地管理者、使用者、经营者进行智能化决策。此外,充分结合人工智能与大数据技术建立意见搜集和投诉反馈平台,对于农村土地制度改革中出现的各类问题,及时反馈处理并配套相应的惩罚机制,从而支撑农村土地制度改革的稳妥有序推进。

四、结论与讨论

党的十八大以来,党和国家高度重视“三农”工作,不断推进农村土地制度改革,取得了重大改革进展和成效。通过建立农地和宅基地“三权分置”制度、农村土地产权登记制度,明确第二轮农地承包到期后再延长30年和建立多形式适度规模经营,完善征地范围、程序和补偿,推进集体经营性建设用地入市,强化宅基地取得、审批、退出和盘活管理制度等一系列制度安排,充分完善了农村土地产权权能,大大提高了农村土地市场配置效率,有效助力脱贫攻坚和乡村振兴的实现。未来深化农村土地制度改革要坚守土地公有制性质不动摇、农民利益不受损、耕地和生态红线不突破、发挥市场配置资源的决定性作用不改变四大战略底线,以全面服务乡村振兴战略落实为核心战略目标,全面完善和稳妥落实农村承包地、征地、集体经营性建设用地、宅基地“四块地”相关制度改革战略任务,以数字化、信息化和智能化作为改革支撑和关键抓手,不断优化农村土

地制度改革效果,全面助力脱贫攻坚成果的巩固拓展和乡村振兴战略的切实实现。

需要指出的是,农村土地制度是国家的基础性制度,是农村制度体系中最重要和最核心的制度,更是社会不同阶级的核心利益冲突点,是国家兴衰的关键转折点,是改革的必要着力点和重点发力点。农村土地制度改革涉及主体千丝万缕、利益关系千头万绪、改革方案千变万化,其内涵之深远、意义之重大、范围之广阔远远超过一篇文章所能容纳的极限。本文也只是聚焦于“土地产权”,探讨了农村土地制度改革的相关进展、成效与深化,讨论的是狭义的农村土地制度改革,并非包含了诸如国土空间规划、用途管制、耕地保护、资产管理、生态修复等土地管理制度的广义农村土地制度改革。需要强调的是,农村土地制度改革是全面深化改革的重要内容之一,从根本上影响着农村秩序、国民经济发展和国家长治久安。农村土地制度改革没有完成时、只有进行时,需要随着生产力和生产关系的变化,不断在实践中探索并进行相应的调整完善,这样才能更好地满足人民的切实需要。因此,未来农村土地制度改革要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持以人民为中心,坚持共同富裕方向,在实践中探索、在试点中改革,不断提升农村土地治理体系和治理能力现代化水平,为社会主义现代化强国的建设奠定坚实基础。 **Reform**

参考文献

- [1]刘守英.长久不变、制度创新与农地“三权分置”[J].改革,2017(12):5-14.
- [2]董祚继.“三权分置”——农村宅基地制度的重大创新[J].中国土地,2018(3):4-9.
- [3]严金明,迪力沙提,夏方舟.乡村振兴战略实施与宅基地“三权分置”改革的深化[J].改革,2019(1):5-18.
- [4]冯淑怡,赖映圻,张兰.农地产权稳定性制度安排差异——基于能动的实用主义理论的

- 新解释[J].中国土地科学,2018(9):1-7.
- [5]贺雪峰,桂华,夏柱智.论土地制度改革的方向与思路——《土地管理法修正案(草案)》解读[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019(4):1-7.
- [6]罗必良.农村宅基地制度改革:分置、开放与盘活[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(1):1-3.
- [7]夏方舟,鲁平贞.农村宅基地使用权多元价值分段偏离测度[J].资源科学,2021(7):1492-1508.
- [8]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.
- [9]严金明,陈昊,夏方舟.深化农村“三块地”改革:问题、要义和取向[J].改革,2018(5):48-55.
- [10]朱道林,李瑶瑶.农村土地制度改革的经济考察[J].中国土地科学,2018(3):1-5.
- [11]钱忠好,牟燕.乡村振兴与农村土地制度改革[J].农业经济问题,2020(4):28-36.
- [12]陈坤秋,龙花楼,马历,等.农村土地制度改革与乡村振兴[J].地理科学进展,2019(9):1424-1434.
- [13]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.
- [14]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.
- [15]丰雷,胡依洁.我国政策试点的中央政府行为逻辑探析——基于我国农村土地制度改革“三项试点”的案例研究[J].中国行政管理,2021(8):138-145.
- [16]韩长赋.中国农村土地制度改革[J].农业经济问题,2019(1):4-16.
- [17]罗玉辉.新中国成立70年农村土地制度改革的历史经验与未来思考[J].经济学家,2020(2):109-116.
- [18]曲福田,马贤磊,郭贯成.从政治秩序、经济发展到国家治理:百年土地政策的制度逻辑和基本经验[J].管理世界,2021(12):1-15.
- [19]严金明,郭栋林,夏方舟.中国共产党百年土地制度变迁的“历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑”[J].管理世界,2021(7):19-31.
- [20]严金明,郭栋林,夏方舟.中国共产党土地制度百年演变:影响历史进程的十大标志性事件[J].中国土地科学,2022(2):1-9.
- [21]俞明轩,谷雨佳,李睿哲.党的以人民为中心的土地政策:百年沿革与发展[J].管理世界,2021(4):24-35.
- [22]杜伟,黄敏.关于乡村振兴战略背景下农村土地制度改革的思考[J].四川师范大学学报(社会科学版),2018(1):12-16.
- [23]刘恒科.宅基地“三权分置”的政策意蕴与制度实现[J].法学家,2021(5):43-56.
- [24]农业农村部.农村承包地确权登记颁证工作基本完成[EB/OL].(2020-11-02)[2022-03-20].http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202011/t20201102_6355609.htm.
- [25]杨青贵.进城落户农民有偿退出宅基地改革的法理意蕴与路径优化[J].经济法论坛,2019(1):234-251.
- [26]国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告[R/OL].(2018-12-23)[2022-03-20].<http://www.npc.gov.cn/npc/c12491/201812/3821c5a89c4a4a9d8cd10e8e2653bdde.shtml>.
- [27]张友良,吕灵华.推进湖南特色产业精准扶贫的对策[J].湖南社会科学,2020(4):99-103.
- [28]徐爱燕,蒙媛.西藏产业扶贫案例分析及启示[J].西藏大学学报(社会科学版),2019(1):150-158.
- [29]夏方舟,杨雨濛.土地要素精准扶贫路径:补个体还是补集体?——基于江西省横峰县的

- 扎根理论研究[J].公共管理学报,2021(3): 86-98.
- [30]黄征学,潘彪.易地扶贫搬迁政策演进与“后扶贫时代”政策创新[J].宏观经济管理,2021(9):63-69.
- [31]王德刚,孙平.农民股份制新型集体经济模式研究——基于乡村旅游典型案例的剖析[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2021(1):142-151.
- [32]农业农村部.农业农村重要经济指标[EB/OL].(2020-12-31)[2022-03-20].<http://zdscxx.moa.gov.cn:8080/nyb/pc/index.jsp>.
- [33]唐健,谭荣.农村集体建设用地入市路径——基于几个试点地区的观察[J].中国人民大学学报,2019(1):13-22.
- [34]林津,吴群,刘向南.宅基地“三权分置”制度改革的风险及其管控[J].华中农业大学学报(社会科学版),2022(1):183-192.
- [35]邢伟.“农村所有权人集体”制度研究[D].北京:中国政法大学,2020.
- [36]严金明,赵哲,夏方舟.后疫情时代中国“自然资源安全之治”的战略思考[J].中国土地科学,2020(7):1-8.

The Reform of Rural Land System since the 18th National Congress of the CPC: Progress, Achievements and Prospect

YAN Jin-ming CAI Da-wei XIA Fang-zhou

Abstract: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, through a series of institutional reforms, such as the rural land property rights system, the agricultural land contract management system, the land acquisition system, the system of collective commercial construction land entering the market and the rural homestead system, China has improved the rural land property right, improved the allocation efficiency of the rural land market, and helped to achieve poverty alleviation and promote rural revitalization. In the future, in order to deepen the reform of rural land system, we must further adhere to the four strategic bottom lines of unswerving public ownership of land, not harming the interests of farmers, not breaking through the red line of cultivated land and ecology, and not changing the decisive role of the market in allocating resources. We should take serving the implementation of the rural revitalization strategy as the core strategic goal, comprehensively improve and steadily implement the strategic tasks of the reform of "four pieces of land", including rural contracted land, expropriated land, collective commercial construction land and rural homestead. And we also must use digitization, informatization and intelligence as the support and key starting point for reform, continuously optimize the effect of the reform of rural land system, and comprehensively help to consolidate and expand the achievements of poverty alleviation and the practical realization of the rural revitalization strategy.

Key words: the reform of rural land system; rural land property rights; the reform of land factor marketization

(责任编辑:罗重谱)