

乡村振兴战略视角下农村土地政策改革展望

李孟成

安徽大学 管理学院 安徽合肥 230000

摘要:土地是乡村振兴最重要的资源,农村土地政策作为农村政策体系中的重要组成部分,其改革妥当与否,将影响到乡村振兴战略的顺利实施。未来土地政策改革可围绕乡村产业发展、农民财产权益保护、人才回流、生态环境保护和土地供给格局这五方面重点发力,有效破解“三农”问题,保障乡村振兴战略有序推进。

关键词:乡村振兴;土地政策;改革

引言:

中国共产党成立百年来的土地政策,关乎人民生计、经济发展与立国安邦之大计,一直是党领导革命、建设、改革、发展的核心政策。党的百年史也是土地政策的实践史。^[1]党的十九届五中全会指出,要优先发展农业农村,全面推进乡村振兴,而土地是实施乡村振兴战略的重要载体^[2],土地政策的改革将会直接关系到乡村振兴战略的推进,以及全面建设社会主义现代化强国目标的实现。目前,土地政策的改革研究都是从具体制度层面进行展开,本文将从乡村振兴战略的视角对未来农村土地政策改革进行展望。

1 土地政策改革要与乡村产业发展政策导向一致

党的十九大报告指出,实现乡村“产业兴旺”是乡村振兴的核心。因此,土地政策改革务必要有利于推动乡村产业的发展。

第一,土地政策改革要明确土地所有权主体。当前,我国《宪法》《土地管理法》《土地承包法》等法律对土地所有权主体确认为“农民集体”,但未确定“农民集体”具体所指,因而导致乡镇政府、村委会,甚至大型集体经济组织都可以代表“农民集体”,这些主体都可以行使土地所有权,进行土地经营活动,造成土地经营管理上经常出现越位、错位现象,使土地经营流转效率低下,阻碍土地的规模流转,进而会对农村产业发展造成影响。因此,首先要通过立法对土地所有权主体的涵义和范围进行确切规范,做到有法可依;其次,在实践中,政府要通过具体政策制度,进一步明确土地所有权管理者的权限,避免越位、错位现象的发生,让土地经营流

转规范高效,为农村产业发展提供土地保障。

第二,土地政策改革要促进土地要素流动。现代农业必然是规模农业,土地流转的目的正是发展适度规模经营。^[3]农村产业的发展很大程度依赖于土地要素的流动,比如土地经营权、承包权的流转。通过土地要素的合理流动,为农村产业规模化经营奠定基础。因此,土地政策的改革首先要健全当前的土地规模化流转机制,提供全面的土地流转法律、资金和技术等服务,实现土地流转信息在承包者和经营者间的共享;其次,《农村土地管理法》已消除农村集体建设用地入市的法律障碍,要积极出台政策落实,盘活土地资产,推进集体土地市场化,将农民手中的土地资源通过入股的方式变成股份,让土地可以更顺畅的向农业生产企业流转;再其次,要完善与农村土地流转相关的贷款扶持制度,向农业生产企业等提供低息甚至是无息贷款,减轻企业发展的资金压力。

第三,土地政策改革要促进乡村产业融合成长。乡村产业是以农业和农村资源为中心的产业体系,以创新为突破口,注重乡村一、二、三产业的整合与发展^[4]。乡村产业发展,不光要依赖农村第一产业,更要延长产业链条,对农副产品进行多层次精细加工,增加其附加值;同时与第三产业进行有效协作,发展农村电子商务、乡村旅游,拓展土地的经济效益。土地政策的改革首先要加快推进土地规模流转的速度,为第一产业与二三产业融合提供更多的土地资源;其次要积极推动土地股份制合作,采用以基本收益为主,按股分红为重要补充的利益分配措施,维护农户入股二三产业的正当收益,提高农民参与一二三产业融合积极性。再其次,要为一二三产业融合提供更多的政策优惠、资金投入、信息服务等,形成促进产业融合的导向作用,推动农村产业的发展。

作者简介:李孟成(1998-)男,安徽六安人,安徽大学管理学院公共管理专业,硕士研究生,研究方向:公共政策。

2 土地政策改革要增强对农民财产权益的保护

农民财产权益作为农民最重要的权益之一，备受农民群体关注，土地政策改革中能否保护好农民财产权益直接关乎农民参与乡村振兴战略的积极性。

第一，土地政策改革要维护农民土地承包继承权。我国的《继承法》和《民法典》均未在遗产继承范围中明确规定土地承包权的继承，在《土地承包法》中是以“户”为生产经营单位进行的承包，承包人去世后，单独立户的继承人只能在承包期内继承承包收益，从法律上只能继承林地和以招标、拍卖、公开协商等方式设立的承包权，其他如耕地、草原、荒地等，无法合法在承包期内继承土地承包权，损害了农民的财产权益。因此，土地政策改革要从法律层面明确土地承包权属于遗产继承范围内的权利，政府部门要针对此类问题，依据法律出台具体的土地政策，让农民个人在继承承包权时有法可依，避免出现不必要的纠纷。

第二，土地政策改革要维护农民集体收益分配权。我国农村地区存在大量农民共有的土地由集体经营的状况，对于此类经营收益该如何分配，土地政策并没有具体规定和明确方法，造成收益分配过程不透明，损害了农民财产权益。因此，土地政策改革要明确土地集体收益的具体分配方式，确保每个村民财产权益都能得到保障。当然，各地可以根据地方的实际情况，因地制宜制定合理的分配方法，但是，前提要征求村民意见，得到大多数村民的支持，并对分配方式进行公示，由村民理事会或者村民代表监督分配的过程，同时将分配结果对村民信息公开。基层政府在总结成功经验的基础上，逐步建立集体收益分配制度。

第三，土地政策改革要维护农民宅基地使用权。宅基地作为农民因居住和生活附属设施而占有和使用的集体建设用地，是农村土地集体所有制规划管理涉及的重要土地类型^[5]。当前《土地管理法》已明确要求建立“一户一宅”制度，实施定额使用、超额认缴、依法取得、合法占用的宅基地管理制度，当然在实践中，由于各地情况不同，会出台不同的政策和标准，这必然会影响到农民宅基地的使用权益。因此，土地政策改革要明确各地对法律规定的，超出宅基地面积上限部分的认缴标准，实现有偿使用；对“一户多宅”的情况，要建立农户宅基地的退出机制和政府对于宅基地上的建筑补偿标准，确保农民宅基地使用权不受侵犯；同时在改革中要进一步落实和发挥村民自治组织在乡村建设和治理过程中的主体地位，积极鼓励和引导农民配合有关宅基

地政策执行^[6]。

最后，要不断扩大宅基地使用权能，包括土地的租赁权、抵押权、发展权等，促进宅基地流转和房屋转让、交易制度的构建，为宅基地顺利入市提供前提条件，从而有效保障农民财产权益。

3 土地政策改革要有效吸引人才回流

农村精英人才外流、人力资本匮乏是制约当前乡村发展的突出问题，而优秀人才是乡村振兴的内生动力和内在需求^[7]，是促进农业发展由增产到提质的中坚力量，也是实现其他领域振兴的能动性因素^[8]，农村土地政策改革要让更多人才参与乡村振兴。

第一，土地政策改革要形成吸引人才效应。土地政策改革的主要目的之一是推动乡村土地规模化流转，土地规模化流转经营进而会促进乡村产业发展，通过乡村产业发展来吸引相关高素质人才返乡，提供技术支持和专业化管理等。这就要求地方政府土地政策要以产业发展为导向，对规模化经营企业提供更多的土地资源，以及土地规模流转经营的政策扶持，吸引更多的人才从事农业生产经营。同时，要保证土地政策改革能长期稳定支持产业发展，使地方产业能做大做强，吸引高精尖人才参与，不断壮大农村人才队伍，优化人才结构，确保乡村振兴对人才的需求。

第二，土地政策改革要形成留住人才效应。探索用农村土地“承包权”和“经营权”换取外来人才长期在农村从事创新创业，也就是在集体土地所有权不变的前提下，将农村闲置土地的承包权和经营权一并转让给外来的创业人才，通过赋予承包权，让外来人才对土地有更大的处置空间和更长的经营期限，但要与普通农户的承包权进行区别，对外来人才的土地承包经营条件提出要求，包括对土地的承包经营期限、投入资金、促进就业和土地产出效益等在承包合同中进行明确，并上升到政策法规层面，确保村民和外来人才双方利益，从而吸引外来人才长期在农村创业，推动乡村振兴。

第三，土地政策改革要形成培养人才效应。现代农业发展需要大规模的人才支撑，乡村产业振兴需要更加专业化的人才，单纯靠外来人才引进无法满足对人才的数量和质量的要求，这就需要形成乡村人才“造血”功能，逐步建立基于土地政策的乡村人才培养体系，注重人才内部化建设与挖掘^[9]。因此，就要通过土地政策改革，来引导农村各个产业的龙头企业培养相应的人才。在提供土地政策优惠时，要提出人才培养指标，在规定的期限内，企业需培养出一定数量的相关专业技术人才，

才能够获得相应的土地优惠政策的支持。同时,农村土地规模流转,也应该优先向完成人才培养计划的企业倾斜,确保拥有一定人才数量的企业得到优先发展,逐步营造乡村专业人才的培养氛围。

4 土地政策改革要落实生态环境保护

生态宜居是乡村振兴战略总要求之一,乡村振兴离不开乡村生态环境的保护。土地政策改革重心需有意识的向生态环境保护倾斜。

第一,土地政策改革要体现生态保护的导向。在“三权分置”政策推动下,农村大量分散的土地资源流转速度加快,开始走向规模经营,大型农业合作社和农业园区的出现,一方面为农村带来更多经济效益,另一方面也对当地生态环境造成不良影响,如农药化肥的过度使用,生产污水的违规排放等。因此,土地政策改革必须体现对环境的保护,土地政策的调整要与农业生产组织能否完成当地环保指标相挂钩,对于在生产过程中能积极配合当地政府完成生态环境保护要求的企业,土地政策要给予更多优惠和照顾,土地资源要首先满足此类企业的土地需要,并在用地审批上提供更多便利。

第二,土地政策改革要重视生态用地的规划。近年来农村在发展的过程中,还存在用地不合理、不科学的现象,有些地方为了产业发展,没有把农村生态环境放在重要位置。因此,土地政策改革要加强生态保护用地的长远规划,根据农村土地利用开发的现状,明确划定可开发利用农村土地的范围,设定开发利用土地需满足的条件,制定严格的生态保护用地规则。同时,土地规划部门根据实地情况,和村委会共同协商,找准农村土地开发和保护之间的平衡点,确定生态保护用地的具体位置和面积,形成适当规模的生态保护区或生态治理区,该区域土地资源只能用于生态保护的用途,不能随意变更。

第三,土地政策改革要推进生态用地的合作。目前,同一县域下一些乡镇城镇化步伐较快,引进的企业较多,建设用地面积紧张,很难保留生态用地,而其他乡镇生态保护用地又很宽裕。针对此类情况,可持续推进耕地占补平衡的转型,对于不同保护等级的耕地采用不同的保护方式,即针对不同地区、类型、等级、效益的耕地制定不同的保护类型,采用不同的方式保护永久基本农田与一般农田^[10];同时可借鉴耕地跨区域占补平衡政策,积极探索跨县域内乡镇之间生态用地占补平衡方案,具体措施由县政府统一协调,向生态保护用地充裕的乡镇,提出跨乡镇生态保护用地指标置换,通过对其他乡镇提供生态资金补偿方式,与其他乡镇进行生态用地指标调

剂,形成生态保护资金与生态用地资源的互补,让农村生态用地面积指标在县域内乡镇之间进行流动,有效提高乡村生态保护积极性。

5 土地政策改革要优化土地供给格局

当前我国正加速推进土地供给侧结构性调整,土地政策改革也将从优化土地供给格局方向着手,推进完善一系列优化措施。

第一,土地政策改革要规范集体建设用地入市。新修订的《土地管理法》已消除了农村建设用地入市的法律障碍,农村土地不需要先征用为国有才能入市。但是,当前农村集体土地比较分散,直接大量入市会造成对农村集体土地大规模的无序开发,反而会造成土地资源供给过程中的浪费。因此,土地政策改革要规范集体土地入市的条件,一方面可以采取先明确集体土地供给方和需求方用地指标数量,协调后再进行交易;另一方面也可以推动土地供给方和需求方之间的合作,成立股份公司,共担成本、共享收益,一起推动集体建设用地入市,确保农村集体建设用地收益的长期化,也确保土地供给的高效化。

第二,土地政策改革要防止农村建设用地超标使用。粗放超标和低效使用农村建设用地是当前农村普遍存在的问题,缺乏合理的建设规划,以及有效的土地督察管理等,是导致该现象发生的主要原因。土地政策改革要对农村建设用地进行更严格管制,督导当地政府对农村建设用地使用方案进行严格审批,土地规划部门要在听取乡镇政府意见的前提下,对农村建设用地进行合理细致规划,划定乡村各工程项目建设用地使用面积上限,在进行农村基础设施建设时,土地管理部门要对施工现场进行督察,杜绝一切违规占用永久基本农田行为发生。同时,要完善农村建设用地超标使用举报制度,发挥农村集体和广大农民的监督积极性和责任心,赋予农民对地方政府的监督权力,开展如“田长制”等政策创新,加强社会监管^[11]。鼓励当地农民举报超标使用农村建设用地的行为,引导乡村集约节约利用农村建设用地。

第三,土地政策改革要有效解决零碎土地闲置问题。土地承包是以户为单位,每户承包土地面积有限,有时呈碎片化分布,这就造成农村人口向城镇转移务工时,农村很多零碎土地很难流转出去,此外由于农业生产周期长投入高,风险大,抵押物缺乏等,使得金融机构不愿意将资金大量投入到涉农产业,企业往往因为资金不到位错过种植周期导致土地撂荒^[12],土地利用持续走低,无法为农村规模经营提供土地资源供给。土地政策

改革要加强引导,健全落实土地承包权自愿退出赔偿机制,并出台补偿方案,对于已经转为城镇户口并在城镇定居的农民,要鼓励其自愿退出农村土地,为处理闲置土地提供操作空间。同时,政府要探索零碎土地之间的相互置换原则,让零碎土地尽量连成一片,为土地规模流转提供条件,增加农村土地集中供给量,有效优化农村土地供给格局。

参考文献:

- [1]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/OL].管理世界:1-14[2021-11-27].
- [2]贺卫华.乡村振兴战略背景下农村土地“三权分置”改革的路径思考[J].中共郑州市委党校学报,2019(6):37-41
- [3]曲颂,吕新业,胡向东,袁龙江.建党百年中国农村土地制度的嬗变规律、热点议题与未来展望——“百年奋斗目标与农村土地问题高层研讨会”会议综述[J].农业经济问题,2021(10):139-144.
- [4]卫添天,许立志,赵芳.乡村振兴背景下的乡村产业振兴[J].现代农业研究,2021,27(04):19-20.
- [5]李超,张超.高房价收入比形成原因及对中国城市人口集聚的影响:理论与实证[J].华南师范大学学报(社会科学版),2015(1):116-123,191.
- [6]赵龙.为乡村振兴战略做好土地制度政策支撑[J].行政管理改革,2018(40):11-14.
- [7]吴忠权.基于乡村振兴的人力资本开发新要求与路径创新[J].理论与改革,2018(6):44-52.
- [8]关振国.破除乡村振兴中人才发展的“紧箍咒”[J].人民论坛,2019(16):66-67.
- [9]李永辉,李茜.价值导向与困境解决:“三乡”视域下实现乡村人才振兴的路径探析[J].农村经济与科技,2018(24):192-193.
- [10]吴宇哲,许智钊.休养生息制度背景下的耕地保护转型研究[J].资源科学,2019,41(01):9-22.
- [11]吴宇哲,沈欣言.中国耕地保护治理转型:供给、管制与赋能[J].中国土地科学,2021,35(08):32-38.
- [12]中国人民银行达州市中心支行课题组,侯丰荣.乡村振兴背景下工商资本与农村生产要素融合机制研究[J/OL].西南金融:1-8[2019-09-08].