



# 乡村振兴、集体经济组织与土地使用制度创新

## ——基于江西黄溪村的实践分析

陈美球,廖彩荣,刘桃菊

(江西农业大学 农村土地资源利用与保护研究中心/江西省鄱阳湖流域农业资源与生态重点实验室,江西 南昌 330045)

**摘要:**乡村振兴是中国特色社会主义进入新时代后“三农”工作的重大战略任务,而明确乡村振兴战略的实施主体,找准关键切入点,则是实施乡村振兴战略的基础。江西省黄溪村依托建设集体经济组织和创新土地使用制度,通过“确权确股不确地”助推农业现代化,促进农业产业兴旺;“人—地—钱”挂钩推进农村现代化,打造生态宜居环境;“村事村议”提升社会治理成效,建设文明乡风。这些实践,在乡村振兴中取得了良好的成效。在深入剖析黄溪村实践的基础上,提出村集体经济组织是落实乡村振兴战略的关键实施主体,坚持系统思维的土地使用制度创新则是推进乡村振兴的关键切入点。

**关键词:**乡村振兴;集体经济组织;土地使用制度;江西黄溪村

**中图分类号:**D422.6;F321.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2018)02-0027-08

### 一、问题的提出

党的十九大报告再次强调,要始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重,并首次提出实施乡村振兴战略,明确了“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求,这是中国特色社会主义进入新时代后“三农”工作的重大战略任务,是当前我国“三农”工作的重心。而明确乡村振兴战略的实施主体、找准关键切入点,则是推进实施乡村振兴战略的基础。

乡村振兴战略的提出有其特定的时代背景。中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾发生转化是其最主要的时代背景。改革开放近40年,我国各项事业发展取得巨大成就<sup>[1]</sup>,我国社会主要矛盾已由“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的矛盾”转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,从过往的“如何更快发展”转变为“如何更好发展”,强调不能单纯追求经济增长速度,而应重点解决发展不平衡不充分问题。而发展的不平衡在很大程度上表现为乡村和城市之间的不平衡,发展的不充分更多地表现为乡村发展的不充分。在工业化和城镇化快速推进中,农村、农业和农民受到了前所未有的冲击。截至2016年,我国城市达到657个,建制镇20883个,全国城镇化率已经达到了57.4%。然而,全国每年却有4万个左右的村庄在消失,其中具有重要文化价值的传统村落正

收稿日期:2017-12-03

**基金项目:**国家自然科学基金项目“生计分化中农户农业面源污染防治行为及其调控对策研究——以江西省为例”(71473112);国家社会科学基金项目“新时期土地流转视野下农民可持续生计问题研究”(16BJY112);江西省高校人文社科基地招标项目“农户生态耕种行为及其调控研究”(JD17067)

**作者简介:**陈美球,男,江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心教授,博士生导师。E-mail:452274305@qq.com

以每天 1.6 个的速度消失<sup>[2]</sup>。根据《中国统计年鉴(2016)》,全国劳动力农业就业人口数从 2000 年的 36043 万人减少到 2015 年的 21919 万人,平均每年减少约 940 万人。2016 年,全国农民工总量达到 28171 万人,大量农村青壮年人口选择外出务工,农民兼业成为一个较为普遍的现象,不少农民在农业生产中土地粗放经营甚至直接“撂荒”。2015 年农村地区 65 岁以上老年人口所占比重为 11.52%<sup>[3]</sup>。农村青壮年人口的流出和以代际分工为基础的“半工半农”家庭生计模式的形成也让老年农民成为了从事农业生产的重要力量。关于农村人才流失、农地荒芜、“道德沉沦”、环境破坏以及“秩序崩塌”等乡村“衰败”的现象更是常见报道<sup>[4-6]</sup>。“农村空心化”“农业边缘化”“农民老龄化”成为了新时期的“新三农”问题,其本质就是工业化和城镇化过程中工农失衡和城乡失衡<sup>[3]</sup>。“三农”不平衡不充分发展已成为全面建成小康社会的短板。

乡村振兴既是对十六届五中全会提出的“社会主义新农村建设”的延续和升华,又是中国特色社会主义进入新时代背景下,中央对“三农”工作的新发展、新部署与新战略。那么,谁来振兴乡村?是基层地方政府?还是生于斯、长于斯最后可能还要葬于斯的广大农民?党的十九大明确提出,“坚持以人民为中心”“坚持在发展中保障和改善民生”“人民是历史创造者,是决定党和国家前途命运的”<sup>[1]</sup>。显然农民才是振兴乡村的主人,但乡村振兴战略是一项系统性、综合性工程,要求将“三农”各项具体工作协同推进,就需要强有力的组织保障,而作为单个行为的农民难以胜任;此外,基层地方政府具有很强的组织与协调能力,但由基层地方政府操办具体事务,已在新农村建设中表现出诸多弊端<sup>[7-9]</sup>：“一刀切”的行政手段常导致乡村的同质化发展而成效不高,过分追求经济发展而忽视乡村整体协调发展,支农惠农政策与地方实际要求结合不紧而反哺农业策略失灵,村民形成对政府依赖的习惯而缺乏主人翁的创新精神,乡镇干部陷入繁杂的具体事务而压力巨大。因此,在乡村振兴战略中,必须改变当前普遍存在的基层地方政府大包大揽现象。

土地是农业最基本的生产要素,也是农民最根本的生存资源,农村最宝贵的发展资本,在乡村振兴战略中扮演着基础性的关键角色。而在推进新农村建设中,一方面,农村大量建设用地闲置、低效利用,造成巨大土地资产沉淀,难以实现其资源、资产和资本的权能;另一方面,现代农业需要的适度规模经营土地条件难以形成,农村公共基础设施建设用地难以保障,土地征收、土地拆迁等社会纠纷频繁发生,有学者甚至把土地制度作为制约新农村建设最关键的因素之一<sup>[11-12]</sup>。实施乡村振兴战略追求的是城乡融合发展,城市与乡村形成相辅相成、互为促进增长的共生共荣关系,而国家长期具有城镇倾向的土地政策是导致我国城镇化与新农村建设间不协调的重要原因之一<sup>[13]</sup>。因此,创新土地使用制度已成为推进城乡融合发展、实现乡村振兴的重要基础性课题。

我国实行的是农村集体土地所有制,同时具有乡村自治发展的传统。作为土地所有者的集体经济组织,理应成为土地使用制度创新的主体和组织乡村振兴的实施主体。实践出真知,江西省黄溪村充分发挥村集体的主体作用,以土地使用制度创新为抓手促进乡村振兴,取得了良好效果。通过对黄溪村实践案例的深入剖析,论述如何发挥村集体的乡村振兴主体作用和推进土地使用制度创新,可为我国乡村振兴的实现路径提供参考。

## 二、江西黄溪村乡村振兴实践

### (一)黄溪村乡村振兴的主要做法

黄溪村地处赣、湘、鄂三省交界的修水县马坳镇南部,三面环水,一面朝山,方圆 11.3 平方千米,拥有耕地 88.4 公顷,林地 200 公顷。下辖 15 个村小组(含 1 个移民小组),有村民 3100

余人。2008年以前,黄溪村曾是一个有名的“上访村”“贫困村”,如今却成为了远近闻名的“秀美乡村”,先后荣获“全国民主法治示范村”“全国一村一品示范村”“江西省美丽宜居村庄”,2016年实现全村脱贫,成为乡村振兴的一个典范。其实践具体为:“确权确股不确地”助推农业现代化;“人—地—钱”挂钩推进农村现代化;“村事村议”提升社会治理成效,建设文明乡风。

### 1.“确权确股不确地”,助推农业现代化

2009年多个土地整治项目在黄溪村实施,伴随田块平整和农田基础设施的配套,承包权的调整不可避免。以此为契机,黄溪村提出“确权确股不确地”模式,实行“确权不确地、分红按人头、补贴归原户、组级管理、村级整包”,即以村民小组为单位,确定耕地所有权,以户为单位,明确各农户拥有耕地承包经营权的份额(即每户耕地承包面积),但不确定具体地块,承包权和经营权分离,承包权归农户拥有,经营权则转化为股份,依据自愿、有偿原则,统一流转至村集体(村两委),村集体遵循优先本组村民、打破组界的原则,集中成片流转,规模经营;流转费用由村集体、村小组、承租者三方依耕地质量协商确定,由承租者付给村集体,再通过村集体支付给村小组,年底以组为单位按人口进行股份分红。

“确权确股不确地”的做法表现出了强大的生命力<sup>[14]</sup>。一是确实落实了承包地“三权”分置制度,加速了规模经营和现代农业经营主体形成。现代农业生产主体直接与村集体商谈,签订流转合同,确保稳定的流转期限,易形成规模经营,并激励企业增加投入。调研发现,江西欣宁蚕种科技有限公司之所以愿意落户于区位优势并不好的黄溪村,一个重要原因就是省去了与各家各户耕地流转的谈判成本。二是凸显了土地村集体所有,有利于公益建设和土地管理。各项建设不可避免要占用一定耕地,若与各家各户协商,是个繁杂的工作,还可能遇上个别“钉子户”。“确权确股不确地”,消除了与各家各户协商的环节,减少谈判成本,利于公益事业建设。调查中,基层土地管理部门的管理者告诉我们:“过去,个别农户对承包地存在私有的认识误区,在自家承包地上违法建房和葬坟的现象屡禁不止。自推行‘确权确股不确地’后,黄溪村再也没有出现违法建房和随意葬坟现象,强化了对土地用途管制,实现了管理上变‘被动’为‘主动’。”三是减少了分地成本。传统“确权确地”,追求绝对公平,工作量大,成本高,且易形成耕地互相插花、破碎度加大,生产条件降低。“确权确股不确地”则省去了分户田块划分成本。

在“确权确股不确地”的基础上,黄溪村通过完善生产体系和推行高效农业,共同推进农业现代化。一方面,优化生产环节抓效益。以蚕桑业为例,一是与江西省蚕桑茶叶研究所合作,把黄溪建成全省制种基地,目前黄溪蚕种产量占全省60%以上;二是引进了优良桑树品种,推广了高产栽培技术,使桑叶产量提高了近50%;三是改进了产业经营模式,推行“集中养殖低龄蚕,分户养殖高龄蚕”,解决了低龄蚕技术条件高、易死亡的问题,降低了农户养殖风险;四是与苏州丝绸厂直接建立原料供应关系。另一方面,大力发展生态高效农业。通过严格化肥农药使用,控产量、保品质,提高产品的市场竞争力。

### 2.“人—地—钱”挂钩,推进农村现代化

黄溪村把人口迁移、建设用地指标和政策资金整合在一起。充分利用国家移民、“增减挂钩”项目试点等政策,通过“人—地—钱”挂钩,促进要素的同步聚集,实现了农村现代化:一是科学编制村庄规划,推行迁村并点、整村搬迁,打造新型农村社区,实现人口集中;二是把移民建设用地指标、“增减挂钩”返回用地指标集中用于新型农村社区建设;三是把移民搬迁资金、农民拆旧补助资金、新农村建设项目资金等统筹在一起,解决农民建房和社区基础设施建设的资金问题。

黄溪村在农村现代化建设中,紧紧抓住“就业、就学、就医”核心工作。就业上,通过改善农田生产条件,农民要么骑摩托车种自家的地,要么到企业当农业工人。同时人口聚集催生了超市、早餐店、茶楼、饭店、建材店等第三产业。2008年以前,全村青壮劳力基本上外出谋生,高峰

时候有600多人在外,目前不到200人。就学上,以留住优秀教师为抓手确保教学质量,为每位老师提供住房,并设立教师学业奖进行奖励;为解决生活之忧,还聘请烧饭师傅。就医上,成立了村医务室,长年有4位医生坐诊,实现了村民小病不出村。

### 3.“村事村议”提升社会治理成效,建设文明乡风

黄溪村发展转折点是2008年新村委班子的成立。新村委提出“农业产业化、土地园林化、耕作机械化、住房城镇化、农民工入化”的“五化”发展目标,坚持“家家有资产、户户有股份、人人有就业、年年有分红”的“四有”发展理念,并实实在在地付之于行动。同时坚持“依法建制、以制治村、民主管村”社会治理工作原则。推行“四议四公开”工作法,即重大事务一律采取“党组织提议—两委会商议—党员大会审议—村民代表大会或村民大会决议”模式,做到“决议公开、村务公开、实施过程公开、实施结果公开”。每10户选举一个代表,实行“村民代表大会议事、支部决策、村委会执行”自治机制。这些年来,在中心村建设、流转土地、修路架桥等各项事务中,采取“一事一议”筹资200多万元,筹工筹劳1万多个。特别值得一提的是,该村独创了“三角章”财务监督审核制度,即将一个公章平均分为三份,分别由该村三个片区的村民推举一位为人正道、做事公正的代表掌管,只有在三个代表均对某财务决议无异议时,一起盖章才通过财务审核,此举切实保障了村民的知情权、监督权,大大提高了广大村民参政议政积极性。

## (二)黄溪村乡村振兴的成效

黄溪村振兴发展的成效是全方面的。不仅经济发展,物质生活水平明显提高,农村人均收入由2008年的1300元提高到2016年的8400元;由2008年负债200多万元、村干部连续5年拿不到工资,发展到现在集体资产超过2000万元。而且村民精神面貌发生了翻天覆地的变化,精神生活水平同样明显提高。

### 1. 农业产业兴旺,农民生活水平显著提高

“确权确股不确地”不仅为现代农业提供了规模经营的土地条件,也实现了农民收入多样化,农户既有承包地的分红,也有作为农业产业工人领取工资。在这里,勤劳就能致富。如陈某夫妇以前靠家中0.13公顷承包地维持生计,一年只有4000元左右收入,现在丈夫在农业企业从事技术指导与管理工作,年薪近10万元,妻子参与蔬菜生产,每月收入3000元左右,全家年收入近15万元。

目前黄溪村已形成了具有市场竞争力的农业支柱产业。江西欣宁蚕种科技有限公司、修水县康绿蔬菜公司、江西南洋茶叶有限公司等多个现代农业龙头企业落户黄溪,促进了规模经营,发展壮大蚕桑、蔬菜、花卉苗木、茶叶、水果五大支柱产业。其中,全村桑园面积已由2008年的5.3公顷发展到现在的53.3公顷,产值却由7万元猛增到500多万元,年纯收入5万元以上的蚕农就有31户。生态高效农业也初见成效。目前种植的4公顷有机葡萄,其品质远近闻名,30元一斤还供不应求;生产的蔬菜,其自然储存保鲜效果与口感完全与众不同,不少路过的旅客都会驻足黄溪村采购。一位64岁的蔬菜种植户,免费到各养蚕户中清理蚕粪,用作肥料,硬是用0.05公顷地种出了3.8万元产值的丝瓜。

### 2. 村庄生态宜居,土地利用效益明显提高

目前黄溪村的新型农村社区已完成三期建设,不仅水、电、交通、休闲广场、文化活动中心、农贸市场等基础生活设施齐全,还成为该县唯一一个有公租房、有公墓、有垃圾处理场的美丽乡村。现已落户503户2870人,包括来自外村的深山、库区移民138户,本村分散村民363户,聚集了全村总人口的93%,这些人 here 享受着与城里人一样的生活基础设施。有村民自豪地说,“这里既有完善的现代生活设施,又可享受农村清新的空气与优美的乡村风光”。尤其是小学教育,黄溪小学的教学质量已跻身全县小学前十,每年毕业生的“5A”成绩超过50%,吸引了不少周边村庄孩子来此求学。在320多个学生中,外村学生占了15%。

通过迁村并点、建新拆旧,农村建设用地集中形成规模,优化了土地利用空间结构,提升了土地利用效率。原来村庄零散,农户圈占宅基地现象普遍。现社区建房统一安置,独家独院三层小洋楼,加上公共用地,户均不到333平方米。全村自然村庄已由原来的32个,减少至目前的11个。2008年全村2341人,2017年增至3100人,人口增加近800人,村庄用地反而减少了66.7公顷,其中20多公顷已复垦成农业用地。另外,农村社区的统一规划建设,虽然前期一次性投资较大,但长期可大大节省建设成本。仅以村村通公路为例,若按该村原有的32个自然村庄进行修路,不仅要投入200多万元资金,还要占用2公顷多土地,等一些村庄自然荒芜后,又要投钱对一些硬化的道路进行复垦,这无疑增加了发展成本。

### 3. 社会治理成效显著,乡村文明蔚然成风

2008年以前,黄溪村是有名的“上访村”“落后村”,是连村民说亲都会被嫌弃的地方。6年无法开展计划生育,村民因基本生活难以保障而经常上访,团伙盗窃、打架闹事不断。没有领导愿意驻黄溪村,即使下乡调研也都绕着走。如今黄溪村零上访零投诉,连续7年被评为县综合先进单位,2012年被评为第五批“全国民主法治示范村”。黄溪已成为对外宣传的一个窗口,几乎每天都有慕名而来的学习考察团。2017年7月30日,纪念“三个90周年”网络媒体大型主题宣传活动走进黄溪,黄溪的发展变化得到来自全国的30多家网媒记者的一致赞叹。

黄溪村的社会治理成效突出表现在两个方面:一是干群关系融洽,集体公益事务推进顺利。不准接受请吃、不准接受烟酒礼物、不准接收红包,是黄溪村村干部的三条铁律,即使村民办喜事,也只随礼而不吃饭。村两委干部的长期坚持,融洽了干群关系。拆房、迁坟是农村的一大难事,黄溪村平安顺利地完成了300多户农户的拆房,2800多座的迁坟。迁坟中还涉及一座有数百年历史的祖坟,其后裔有数万人,可在迁坟后无一上访。二是社会风气明显好转,大家尊老爱幼互帮互助。以往的黄溪村赌博成风,不少村民无所事事,有村民因赌博欠下几万元债务。为了铲除麻将赌博这个“毒瘤”,经村民代表大会决定,将全村62台麻将机全部封存,如发现有人打麻将,一次奖励举报人300元。现在人人忙于工作,赌博现象没了。为了解决孤寡、五保等弱势群体的住房问题,黄溪村建了22套公租房,产权归村里所有,孤寡老人和五保户等困难群体免费居住。整个黄溪村呈现“邻里和睦、互帮互助”的传统文明乡风。

## 三、乡村振兴离不开集体经济组织这一关键主体

乡村振兴是整个乡村整体的全方位振兴,具有系统性和地域性的鲜明特征。一方面,乡村振兴是典型的系统工程,既要硬件建设也要软件建设,既要建设也要管理。客观上要求把涉及“三农”内容的工作统筹在一起,形成“一盘棋”的工作格局。黄溪村成功的一条重要经验就是坚持了系统工作理念,特别是注重“两个同步”推进:一是把以新型农村社区为载体的农村现代化与以“确权确股不确地”为抓手的农业现代化同步推进,既改善了村民的生活环境,又培育了支撑农村发展的农业产业;二是把以就业为突破口解决村民生活的经济收入与以健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系构建文明乡风同步推进,既提高了人们的物质生活,又提升了乡村精神文明。另一方面,乡村振兴必须立足于自身的自然资源条件和社会经济基础,因地制宜地发展振兴。我国地域广阔,不同地域条件环境下的乡村振兴优势不同,面临的制约因素也不同,只有深入认识自身的特征,才能找到合适的振兴之路。黄溪实践也是充分认识自身的资源优势,抓住生态,做出特色,错位竞争,同时延长产业链,降本增效,才促进了农业的兴旺。

诚然,广大农民是乡村振兴的建设主人,但乡村振兴的系统性和地域性要求有一个强有力的协调者和组织者,决定了单个的农民难以成为乡村振兴的实施主体,而村集体组织才是胜任这一责任的必然主体。我国的村集体组织沿袭着传统的村落历史脉络,具有地域与血缘的先天

性特征,村民与村落的发展和村集体经济组织的兴衰荣辱与共,已成为了农村社会发展的基本“生命共同体”<sup>[15]</sup>。村集体组织是农村社会经济发展的关键主体,他们在协调个人与集体利益、局部与整体利益矛盾中具有得天独厚的优势。只有充分发挥出这一关键主体的主动性和积极性,农村振兴才能形成内生动力机制。实践也证明,发展好的乡村,都是村集体战斗堡垒作用发挥好,黄溪村本身就是一个典型,在黄溪振兴中村集体起着关键性作用。

由于改革开放以来,我国的村集体经济组织建设不仅没有随着社会经济的发展而加强,反而呈现出日益弱化的明显趋势<sup>[16]</sup>。结果导致很多地区的乡镇基层政府不得不全身投入乡村的具体建设之中,一方面,农民的主人翁作用难以发挥,甚至一些地方出现“上热下冷、外热内冷”和“政府干、村民看”的现象,且由于对各乡村实际情况的掌握不够透彻或乡镇基层政府主要领导的不断换届变化,导致乡村发展效果并不理想,重面子轻里子、重短期行为轻长久发展。另一方面,由于需要大量精力投入乡村的具体建设事务中,使处于“上面千条线,下面一根针”的乡镇基层干部,工作任务更加繁重,“五加二、黑加白”的工作方式成为了常态化,使乡镇基层干部成为现阶段工作压力最大的群体之一<sup>[17]</sup>。

加强村集体经济组织建设,切实发挥集体经济组织的乡村振兴实施主体作用,是实施乡村振兴战略的基础性任务。如何培育下一届村集体组织班子,也是黄溪村发展的一个隐患。目前村两委班子7个成员大部分是50岁以上,且都有一定的经济基础,虽然存款越来越少,但子女支持,生活保障无忧。对于年青人,仅凭奉献精神做好村干部本职工作是不现实的,他们也有着与同龄人一样的物质需求。黄溪村也曾吸收一些年青人加入班子,但过低的待遇留不住人。因此,应加强村集体经济组织建设,改变目前多数村集体“无资产、无资本、无资金”现状,特别是要改善村干部的待遇,吸引年青的能人进入村集体班子,培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”管理队伍,并不断提高村干部带领村民振兴乡村的能力与本领。

#### 四、乡村振兴中的土地使用制度创新应坚持系统思维

乡村振兴同样离不开土地、劳动力、资金、技术等基本社会生产要素,但由于面积的有限性和位置的固定性,土地比资金、劳动力、技术等要素的战略地位更加凸显。土地要素配置的本质就是土地使用制度设计。为此,十九大报告对于实施乡村振兴战略,提出了一系列具体政策,明确提出要深化农村土地制度改革,不论是完善承包地“三权”分置制度、保障农民财产权益,还是确保国家粮食安全,都与土地使用密切相关。

改革开放以来,随着工业化和城镇化的推进,农村、农业和农民受到了前所未有的冲击。造成城镇化和工业化进程中的城乡失衡的原因众多,但土地制度是其中最重要的一个因素。随着土地的城镇化,依附在土地上的资本及其生产、生态、景观价值也由农村向城市转移,政府本应限制其可能带来的负外部效应,努力实现土地城镇化与人口城镇化、土地城镇化与农村土地利用之间的协调。然而长期以来,政府偏向于通过农地转用充分发挥土地的经济价值,而忽略对农村土地的生态景观和社会综合价值的损失。这种偏向城镇的土地政策在城市化进程中加剧了城镇和农村间土地关系的失衡,导致了人口城镇化远远滞后于土地城镇化、农民转移人口难以市民化,相应就出现了大量穿梭于城乡之间的“两栖人口”,他们即使在城市拥有住房,也不愿放弃农村的宅基地,甚至不断新建农村住宅;即使有一定的经济收入,也不敢放弃家中的承包地,随时准备在城市生存困难时返回农村种地,结果造成了当前农村实际居住人口越来越少,农村宅基地却不减反增;承包地经营权难以形成稳定流转的现状。

土地是农业发展最基本的生产资料,也是农民致富最根本的资本,也应是农村发展的最重要的资源。然而,由于农村土地使用制度改革比较滞后,特别是农村建设用地制度的缺陷,导致

当前农村土地资源难以流动导致宝贵的资源大量沉淀,难以实现其资产和资本的权能。因此,通过土地使用制度创新,改变我国土地政策城镇倾向性的习惯性政策路径,盘活农村土地要素,已成为推进城乡融合发展、实现乡村振兴的基础性课题和重要抓手。针对乡村振兴的系统性特征,土地使用制度创新应坚持系统思维。

一是要在各项具体土地制度的改革中,应坚持“一盘棋”思维,联动推进,相互协调,形成合力。比如要实现“产业兴旺”目标,在“三权分置”的基础上将经营权流转作为农业现代化提供用地保障的主要改革内容,但伴随着农业供给侧结构性改革的深入,新产业、新业态不断出现,对农业生产设施用地、农业经营性供给提出了新要求,进而牵动农村建设用地的改革。要实现“生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的农村现代化目标,就必须完善相应的教育、医疗、公共交通、公共活动场所等基础设施,大力发展配套的第三产业,而这些公共设施的建设与运行、第三产业的生存,需要形成一定的人口聚集规模。一方面,当前农村宅基地只限于本村集体经济组织成员,这显然对人口的合理聚集形成阻力,这就要求改革现行的农村宅基地使用制度;另一方面,农村公共基础设施建设和第三产业的发展,就必须同时考虑农村公共建设用地和经营性建设用地使用制度改革,但目前土地利用总体规划的用途管制分区并没有区分是集体经营性建设用地还是宅基地用地或公益性建设用地,这就要求同步推进土地利用总体规划的用途管制制度的改革。人口的聚集及向第三产业的转移,还需要通过经营权的流转解决各家各户承包地的耕种问题,这又回到了“产业兴旺”目标下的促进经营权流转的改革主题上。因此,在乡村振兴中,农村各项具体土地使用制度之间存在着相互依赖、相互制约的关系,如果机械地截断制度之间的关联性,孤立地进行某一项制度改革既不科学也不现实,不符合乡村系统发展的客观规律。建议强化顶层设计,在理论上厘清乡村振兴中各项土地使用制度改革之间的关联性,阐述清楚相互之间的依存关系,绘制出清晰的制度系统关联性脉络图,在确保制度之间协同性和耦合性的基础上,分别明确各项土地使用制度的改革重要内容与目标。

二是促进各社会生产要素的系统协调,实现“地—人—钱”的同步聚集。乡村振兴离不开土地、劳动力、资金等基本社会生产要素的共同协调支撑,由于劳动力、资金等要素的配置最终要落在土地上,因此,土地使用制度在很大程度上决定着其他生产要素的配置。我国已进入了以工促农、以城带乡、城乡融合发展的新阶段,随着惠农支农政策的推进,这些生产要素会持续不断地向农村倾斜。但目前却多是天女散花式的分散投入,要素之间相互脱节,尚未形成对乡村振兴的支撑合力。建议顺应迁村并点的历史潮流,以区域居民点体系规划为抓手,实现“地—人—钱”的同步聚集。农村居民点体系是乡村振兴中社会生产要素科学配置的基础,是引导农民集中居住、产业集中布局、土地规模经营、优化农村基础设施和公共设施集约配置、整合农业生产和生态空间的真正“龙头”,也应成为“地—人—钱”的同步聚集的“引领者”。随着社会的发展与技术的进步,特别是交通条件的改善,农村生产生活半径的迅速增大、社会分工协作的范围不断扩大,农业生产已不再是农村社会的一项最主要功能,子女教育、非农就业环境、医疗保障等社会服务成为了农村社会的需求,而生活基础设施配套的人口聚集规模内在需求,导致“迁村并点”已成为当前农村社会发展一个潮流<sup>[18]</sup>,传统的“沿路而建、临水而居、依田而住”散乱的农村宅基地布局已不利于乡村的振兴。因此,应遵循城乡融合发展,科学编制区域居民点布局体系规划,既考虑现有的村级组织基础与历史沿续,更要考虑生活公共设施共享的需求。

## 五、主要结论

黄溪村的成功实践,充分证明了乡村振兴战略的实施必须立足于中国的基本国情和当地的具体情况,才能推进我国乡村社会的多元化发展,实现乡村社会经济可持续发展的可持续。我国实行

的是农村土地集体所有制,是符合我国国情的制度设计,具有明显的内在优势<sup>[19]</sup>,而作为集体土地所有者的村集体经济组织,在一定程度上延续了我国乡村治理的传统,熟悉当地情况,理应成为实施乡村振兴的关键实施主体。充分发挥村集体经济组织及广大村民乡村振兴的主人翁精神,不仅有利于确定适合自身需求的乡村振兴路径,而且能够有效地破解当前新农村建设中基层地方政府干预乡村具体事务而出现的诸多弊端。因此,必须改变目前村集体经济组织建设普遍弱化而难以胜任乡村振兴主体的现状,加强村集体经济组织建设,培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”管理队伍,从而解决乡村振兴的实施主体这一根本问题。

土地使用制度创新是推进乡村振兴的重要抓手。在鼓励地方政府创新的同时,也要激发村集体经济组织参与土地使用制度创新主动性和积极性。可通过加强土地资源管理等基本知识的宣传普及提升其土地使用制度创新的能力,在不突破“土地集体公有制性质不能改变、耕地红线不能突破、农民权益不能受损”三大底线的前提下,且允许在创新中“犯错”,使其放下包袱,大胆创新。另一方面,要善于总结地方实践探索,及时形成具有推广价值的创新模式。不少地方政府或村集体经济组织,针对实践中遇到的实际问题,开创性开展工作,探索出了诸如“确权确股不确地”经营权流转、跨村集体经济组织的差别化宅基地使用制度、“现代农业基地建设+经营权流转”的土地整治激励制度等具有生命力的制度创新。对这些实践进行系统的归纳总结,可为国家层面的乡村振兴农村土地使用制度改革提供参考。

#### 参考文献:

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大新胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.
- [2] 赵永平.中国城镇化演进轨迹、现实困境与转型方向[J].经济问题探索,2016(5).
- [3] 项继权,周长友.“新三农”问题的演变与政策选择[J].中国农村经济,2017(10).
- [4] 允春喜,徐西庆.角色偏差、政治背离与农村社会的失序——基于鲁中箫村村委行为逻辑的案例研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016(2).
- [5] 蒋守福,孙延益.从“剩余”到“优秀”——农村人才流失之殇[J].中国社会保障,2011(4).
- [6] 杨华,欧阳静.阶层分化、代际剥削与农村老年人自杀——对近年中部地区农村老年人自杀现象的分析[J].管理世界,2013(5).
- [7] 赵振军.发展至上、体制弊端与新农村建设的方向迷失——十年新农村建设的理念检讨与实践反思[J].求实,2015(9).
- [8] 李宪宝,高强,单哲.政府角色、反哺失灵与新农村建设[J].农业经济问题,2011(9).
- [9] 李雪强,王晓玲.论政府在新农村社区化建设中的角色错位及矫正[J].农业考古,2009(3).
- [10] 中国发.压力型体制与乡镇政府职能转变[D].济南:山东师范大学,2017.
- [11] 蓝宇婷.我国美丽乡村建设存在的问题与对策探析[J].现代化农业,2017(9).
- [12] 于学江,臧少梅,王宝海.新农村建设的瓶颈突破——土地制度创新[J].农村经济,2008(5).
- [13] 孟繁瑜,李呈.中国城镇化与新农村建设协调统一发展研究——国家土地政策的负外部性路径依赖分析与破解[J].中国软科学,2015(5).
- [14] 陈美球,李志朋,赖运生,等.“确权确股不确地”承包地经营权流转研究[J].土地经济研究,2015(1).
- [15] 陈美球,廖彩荣.农村集体经济组织:“共同体”还是“共有体”?[J].中国土地科学,2017(6).
- [16] 谭贵华.农村集体经济组织的研究回顾与前瞻[J].重庆大学学报(社会科学版),2013(1).
- [17] 严国红.当前基层干部心理状态及引导建议——以浙江省杭州市S区基层干部为例[J].中国党政干部论坛,2017(6).
- [18] 李昌平.警惕乡村规划设计陷入城市化误区[J].文史博览(理论),2014(8).
- [19] 贺雪峰.论农村土地集体所有制的优势[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(3).

(责任编辑:刘浩)