

Study on the Path of Urban-Rural Land Resources Integration and Allocation under the Perspective of Land System Reform

Xiuliang Zheng

Shandong Agricultural University, Tai'an, Shandong, 271000, China

Abstract

Under the background of new urbanization and rural revitalization, the dual land system of urban and rural areas has led to the problems of inefficient allocation of land resources and unbalanced development of urban and rural areas, and the reform of the land system and the promotion of the integrated allocation of urban and rural land resources are the effective paths to solve the problems of urban and rural development. This paper, in accordance with the direction and requirements of the land system reform, focuses on the current situation and problems of urban and rural land resources, and puts forward the path of urban-rural integrated allocation of land resources from the aspects of urban-rural property right system, urban-rural market system and urban-rural revenue system. Clarifying the property right system, establishing the unified urban-rural construction land market and improving the revenue system are the effective paths of the urban-rural integrated allocation of urban and rural land resources, with a view to providing certain practical and theoretical references to the reform and development of the urban-rural land system, and to the efficient utilization of land resources.

Keywords

land system reform; urban-rural integration; land resources allocation; property rights system

土地制度改革视域下城乡土地资源融合配置路径研究

郑修梁

山东农业大学, 中国·山东 泰安 271000

摘要

在新型城镇化与乡村振兴背景下, 城乡二元土地制度导致了土地资源低效配置、城乡发展不均衡等问题, 而土地制度的改革, 推动城乡土地资源的一体化配置, 是解决城乡发展的有效路径, 基于此, 本文按照土地制度改革方向和要求, 针对城乡土地资源现状和问题, 从城乡产权制度、城乡市场制度和城乡收益制度三方面提出土地资源的城乡一体化配置路径, 明确产权制度, 建立城乡统一的建设用地市场, 完善收益制度, 是城乡土地资源城乡一体化配置的有效路径, 以期城乡土地制度的改革发展、土地资源的高效利用提供一定的现实和理论参考。

关键词

土地制度改革; 城乡融合; 土地资源配置; 产权制度

1 引言

土地作为城乡经济社会发展重要的生产要素, 是城乡二元土地制度的基础与核心, 而我国城镇化进程的快速发展也促使这种城乡二元土地制度的缺陷与弊端初现, 土地要素配置不充分、农村闲置土地与城镇建设用地并存、土地增值收益分配不均、城乡土地要素流动不畅通问题严重阻碍了城乡要素一体化发展。党的二十大报告提出“深化农村土地制度改革赋予农民更多财产权利”、国家“十四五”规划将土地资源优化配置作为重要任务之一, 因此, 探讨土地制度改革视域下的城乡土地资源一体化配置路径对破除城乡二元

土地制度、推进城乡共同富裕具有重大意义。

2 城乡土地资源配置现状与问题

2.1 城乡土地产权制度差异显著

当前我国土地制度中城市土地归国家所有、农村土地归集体经济所有, 城乡之间土地权利差异巨大。农村土地集体土地所有权主体模糊, 农民集体既可以是村农民集体, 也可以是村中的两个以上农村集体经济组织农民集体, 也可以是乡(镇)农民集体, 权利主体模糊, 农民为土地的实质所有者, 土地处分权、收益权极为有限。城市产权明确, 在城市出让、转让、抵押等交易中有完整的产权制度, 能够充分体现市场配置作用。城乡之间产权的差异, 难以实现城乡土地平等入市, 平等同权同价, 不利于城乡土地资源的流转和融合^[1]。

【作者简介】郑修梁(2006-), 中国山东青岛人, 本科, 从事土地资源管理研究。

2.2 城乡土地市场分割严重

我国形成了相对独立的城乡土地市场，城市建成区土地市场较为发达，以招拍挂等出让和交易方式，由市场供求决定价格，土地资源能随着城市发展进行再配置；农村土地市场发育不足，农村集体经营性建设用地仅能通过乡镇企业等途径参与市场流转，宅基地更是禁止流转，无法充分实现农村土地资产显化，且农村土地征收制度下，农村集体土地需经先征收变为国有土地才能在城市土地市场进行流转交易，征收补偿标准低、征收程序不合规，导致土地增值收益分配不均，农民不能充分享受土地增值收益，进一步加剧了城乡土地市场分割，难以实现城乡土地资源融合配置^[2]。

2.3 土地资源利用效率两极分化

城市土地有偿使用制度逐渐完善，土地利用效率也逐渐升高，但是土地闲置浪费现象仍然存在，部分城市尤其是部分工业园由于规划滞后、产业不兴等原因土地开发力度不够，大量存在“圈而不建”的土地；农村一方面青壮年劳动力进城务工导致的农村宅基地空心化，据调查了解，部分地区农村宅基地闲置率高达30%以上；另一方面，农地分散、规模不经济，细碎化导致机械化操作困难、生产成本低，土地利用效率低。城市与农村土地资源利用效率的两极分化导致土地资源难以城乡流动、优化配置。

3 土地制度改革对城乡土地资源融合配置的驱动作用

3.1 政策导向推动产权制度改革

近年来，农村集体产权制度改革、农村承包地“三权分置”制度改革等系列土地制度改革政策为城乡土地资源融合提供了政策平台。农村集体产权制度改革通过清产核资、成员身份确认、股权量化等方式，明确农村集体土地的产权归属，赋予农民更加完整的土地财产权利，为农村土地资源入市提供了产权保障；农村承包地“三权分置”制度改革将土地承包权和经营权进行分离，使经营权可在市场上流转，有利于农业适度规模经营的开展，使农村土地资源可在更大范围内合理流转，这些政策均为打破城乡土地产权二元体制，实现城乡土地资源平等交换创造了条件^[3]。

3.2 市场机制完善促进要素流动

土地制度改革致力于构建统一的城乡建设用地市场，完善土地要素市场机制。《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》等文件的出台，逐步放宽了农村集体经营性建设用地入市条件，允许符合规划和用途管制的农村集体经营性建设用地与国有土地同等入市、同权同价。这一改革举措打破了城乡土地市场分割的局面，使农村土地能够通过市场机制实现与城市土地的公平竞争与合理配置，促进了土地要素在城乡之间的自由流动，提高了土地资源的配置效率。

3.3 利益分配调整激发融合动力

土地制度改革的重点在于完善土地增值收益分配制度机制，合理协调城乡利益关系，强化城乡土要素融合配置动力。在农村集体经营性建设用地入市，明确完善兼顾国家、集体与个人的土地增值收益分配机制，使农民能够充分享受土地增值收益，同时提高土地征收中的征地补偿标准，尝试留用地安置、入股分红等多种补偿方式，保障被征地农民的长远生计。在土地资源分配中通过这种利益分配关系的合理协调，使农村集体和农民在城乡土地资源分配中获得合理利益，提高了农村地区融入城乡土地资源融合配置的动力。这对于为城乡土地资源有效融合提供动力支撑具有推动意义。

4 城乡土地资源融合配置的实现路径

4.1 深化产权制度改革，奠定融合配置基础

产权制度是资源有效配置的制度保障。城乡土地产权制度改革需要从确权主体、消除城乡二元、法律保障三个方面入手。其一，针对农村集体土地所有权主体虚化问题，从立法上明确“农民集体”的主体身份和组织方式，借鉴公司企业组织模式设立产权主体——农村集体经济组织，由农民股东大会、执行机构理事会、监督机构监事会行使所有权，确保集体土地所有权对土地规划、流转、使用收益等的执行权力。完善农村土地土地承包权和土地经营权等用益物权，通过登记确权界定土地各项具体权利的空间范围、存续范围、流转范围等，建立占有、使用、收益、处分等权能，为农村土地资本化运营创造前提条件^[4]。其二，加快推进城乡土地产权同地同权改革，消除所有制歧视，在土地征收上，实行城乡同地同价征收补偿费，以市场评估价作为征收补偿价值，确保农村集体土地产权获得与国有土地同等征收补偿利益，在土地出让、转让上，赋予农村集体经营性建设用地与国有土地同等的入市交易权利，打破农村土地必须转制为国有方具备入市交易规定，实现城乡土地“同地同权同价”。调整《土地管理法》《物权法》等相关法律，赋予农村集体土地抵押、担保权利，建立城乡同地同权的土地产权登记制度，依法保护城乡土地产权。其三，构建产权纠纷多元化解机制。构建农业农村部门、自然资源部门、司法机关等单位共同参与的产权纠纷多元化解机制，对土地确权、流转等过程中的产权纠纷，以行政调解、仲裁、诉讼等方法，及时化解纠纷。同时，运用信息化手段，打造城乡土地产权预警平台，及时了解土地产权情况，为产权保护提供参考，维护稳定的产权制度环境。

4.2 构建统一市场体系，畅通资源流动渠道

构建城乡土地统一市场，从构建城乡土地统一交易市场，建立土地交易规则，推动土地要素自由流动，三个方面入手构建。一是整合城乡土地交易机构，搭建城乡土地统一交易市场平台，统一发布土地供求信息，土地价格指数、城乡土地交易合同登记，土地交易信息，利用大数据技术为

土地配置决策服务；建立城乡土地统一土地交易规则，包括土地交易主体资格审查、土地交易程序、土地交易合同、土地交易流程、土地交易合同格式等，打破城乡土地市场交易规则不一致，建立土地市场诚信评价系统，将土地出让者、土地受让人、土地中介等机构纳入土地交易市场诚信评价体系，对违反土地交易规则的市场主体进行惩戒，建立土地市场有序竞争机制。二是加快农村土地入市改革，破除城乡土地要素自由流转的障碍。全面推进农村集体经营性建设用地入市，简化入市流程，采取“乡镇审查、县级报批”的快速入市通道，减少交易时的制度成本。探索建立农村宅基地异地流转制度，允许农村闲置宅基地在县域范围内向符合条件主体流转，发展乡村旅游业、休闲养老业等。创建农村土地经营权流转市场，建立农地经营权价格评估体系，引导土地经营权公开竞价、挂牌流转。开展土地指标异地交易，允许农村以土地整理后节余的建设用地指标与城市进行有偿置换，推动土地与发展空间进行异地调配^[5]。三是规范市场监管，健全服务配套。构建自然资源、市场监管、金融等部门的监管机制，加强土地市场各类交易行为监管，打击囤地炒地、改变土地用途的行为。完善土地市场服务配套，发展土地估价、法律、经纪等中介机构，开展城乡土地交易服务。构建土地市场预警体系，针对土地价格变动、供求平衡等的预警信息，及时化解土地市场风险，促进土地市场稳定运行。

4.3 优化利益分配机制，激发融合配置动力

优化城乡土地利益分配机制以公平与效率兼顾为前提，从优化收益分配比例，优化分配方式，优化收益使用三方面形成长效机制。其一，合理设置土地增值收益分配比例。在农村集体经营性建设用地入市形成“国家收取-集体留用-农民适当分享”的三级分配机制。国家通过征收土地增值税、所得税等调节增值收益，比例可控制在20%-30%；农村集体留存部分主要用于乡村基础设施建设和公共服务提升，占比约40%-50%；剩余部分按照土地承包关系和成员身份分配给农民，保障农民直接受益。在土地征收环节，将土地增值收益纳入补偿范围，建立动态调整的补偿标准，确保被征地农民生活水平不降低、长远生计有保障。其二，创新利益补偿形式。突破货币化补偿方式，积极推广留用地安置方式，按征收土地5%-10%的幅度，留出一定面积的用地，安排给被征地村集体，发展物业经济、产业园，让村集体、农民获得较固定的土地经营性收入，探索土地入股分红方式，让农

民以土地经营权、宅基地使用权等入股，参与土地项目合作，获取土地增值入股分红。对城乡一体化项目以实物补偿方式给予被征地农民保障性住房等经营性、商用用房，实现资产性收入、住房性收入保障化。其三，加强土地增值收益使用监督。制定土地增值收益制度，明确将农村集体收入列入农村工作范畴进行村务公开，向村组公布收支情况。县政府设立农村土地增值收益监管账户，对增值收益进行监管，落实增值收益优先用于农村基本建设、公共服务及集体经济，构建农村土地增值收益使用绩效考核评价制度，引入第三方，对资金使用效果进行评估，作为下一年度资金发放依据，保证资金使用绩效。通过利益分配制度的建立，确保城乡土地资源配置的主体，分享土地增值收益改革成果，激发城乡融合发展活力。

5 结语

土地制度变革是城乡土地资源融合配置的动力因素，在城乡融合发展的关键窗口期，以土地制度改革为抓手，探索城乡土地资源融合配置的路径，具有重要的现实意义。文章在分析城乡土地资源配置的现状和问题的基础上，阐述城乡土地制度变革对城乡土地资源融合配置的驱动，在产权制度完善、统一市场建设、利益分配调整三方面提出城乡土地资源融合配置的路径。然而，城乡土地资源融合配置是一项系统工程，涉及土地制度、法律法规、利益调整等问题，具体推进还需要政府、市场、社会等方面的配套力量协同推进完善城乡土地资源融合配置的政策，逐步破除城乡二元土地制度的藩篱，推动城乡土地资源有效配置和城乡土地有效融合，为推进我国新型城镇化、乡村振兴战略提供土地要素保障，从而实现城乡共荣共兴。

参考文献

- [1] 窦飞宇,邹百平.城乡统筹发展背景下的土地资源配置与利用研究[J].城市建设理论研究(电子版),2024,(23):31-33.
- [2] 赵伟,诸培新.土地资源配置影响城乡融合发展的作用机制[J].资源科学,2023,45(11):2144-2155.
- [3] 庄淑娜,田秋莉.基于城乡规划建设土地资源管理探讨[J].内蒙古煤炭经济,2022,(08):157-159.
- [4] 徐世群,赵俊博.城乡土地资源共享模式的理论基础与构建策略[J].山西农经,2024,(15):128-131.
- [5] 焦阳,龙重.基于城乡规划建设土地资源管理研究[J].房地产世界,2024,(14):37-39.