

咨 询 报 告



中 国 农 业 科 学 院

中国农业发展战略研究院

第 78 期

2021 年 9 月 7 日

农村集体经营性建设用地入市背景下实现 农民土地财产性收入的困境与举措

摘要：在当前的农民收入结构中，财产性收入对农民增收的贡献度逐年增加，具有较大的增长潜力和上升空间。作为农民赖以生存和发展的根本，土地是农民实现财产性收入增长的重要载体。农村集体经营性建设用地入市改革的核心要义在于赋予农民更多土地财产权利，让农民平等地参与现代化进程、共同分享现代化成果。本报告在回顾和总结大足区农村集体经营性建设用地入市成效的基础上，从入市范围、集体资产股份制改革、入股收益分配三个方面总结目前存在的突出问题，并针对性地提出了拓展入市范围、加快推进农村集体资产股份制改革、加强入市与“三变”改革融合、推动入市与“三产融合”联动、促进入市与“三社融合”衔接的等五点建议，以此实现农民土地财产性收入增长，让农民拥有更多的土地获得感、利用获得感和收益获得感。

财产性收入是农村居民收入的重要组成部分。近年来财产性收入对农民增收的贡献有所提升，但仍处于较低水平，且与城镇居民财产性收入差距呈加速扩大之势，值得引起高度关注。缩小城乡居民财产性收入差距，在很大程度上依赖于农民土地财产性收入增长。在深入推进农村集体经营性建设用地入市的背景下，土地财产性收入增长的发展潜力和上升空间很大，有望成为促进农民财产收益增长的重要引擎。本文以重庆市大足区农村集体经营性建设用地入市试点为样本，总结改革经验，剖析实践困境，提出关键举措，以期提升农民土地财产性收入提供决策参考。

一、做法成效

重庆市大足区自 2015 年 3 月承担农村集体经营性建设用地入市改革试点以来，通过创新制度机制、引导农户参与等方式，不断优化土地资源配置，释放出更多改革红利，取得了显著成效。截至 2020 年底，累计实现入市交易土地 100 宗、面积 3 278 亩，总价款 11.4 亿元。

1. 建立城乡统一建设用地市场，基本实现了同等入市、同权同价。探索建立了国有建设用地的“六统一”运行模式（即统一基准地价、交易平台、交易规则、信息发布、服务标准和监督管理），赋予农村集体经营性建设用地与国有土地同等权利和权能。明确农村集体经营性建设用地具有出让、租赁、作价出资（入股）等权利，享有转让、出租、抵押等权能，解决了农村集体建设用地流转不畅、抵押权能受限等问题。

2. 完善定价机制，优化了农村用地保障机制。将城乡基准地价按性质划分为 9 级，为入市交易底价评估提供依据。探索形成了四步骤入市价格确定机制，即“集体经济组织确定入市底价—

市场评估作参考—地价委员会以基准地价作为核定底价进行审查—集体经济组织确认入市底价”。通过村规划编制预留产业用地空间，探索集中区入市和就地入市，为农村新产业新业态发展提供用地保障。

3. 盘活利用农村土地，促进了集体经营性建设用地集约节约利用。将偏远、闲置废弃、零星分布的存量农村集体经营性建设用地指标置换到区位优势、交通便利的集中区入市，建立复垦区和建新区收益联合共享机制。对城中村面积小、不规则、难以有效利用的农村集体经营性建设用地，实行与国有土地等面积产权调换，重新划分宗地确定产权后再入市。

4. 优化入市收益分配机制，充分保障了农民收益。制定土地增值收益调节金征收办法，按20%~50%的比例分类别、差异化收取土地增值收益调节金，并纳入地方一般公共预算管理。财政提留后的剩余增值部分，30%返还复垦区、70%返还建新区。创新农村集体经济组织成员分配机制，集体经济组织存留纯收益的30%后，剩余收益按“三分两不分”机制进行分配（“三分”，即拥有该集体经济组织农业户籍的人员分1/3、拥有第二轮土地承包地的人员分1/3、长期生活在当地的人员分1/3，其中占两项的分2/3、三项都占参与全额分配；“两不分”，即已征地农转非购买社保人员、空挂户人员不参与分配）。

二、突出问题

1. 存量集体经营性建设用地供给偏紧，入市范围亟待拓展。根据现行政策规定，只有存量集体经营性建设用地具备入市资格。但当前存量建设用地供给相对偏紧，势必会削弱入市改革壮大集体经济、增加农民土地财产性收入的实践效果。大足区存量

集体经营性建设用地面积共 19 998 亩，仅占全区农村集体经营性建设用地的 8.7%，且大多地处偏远、配套滞后，并呈现分布不均、不成规模、不规则等特点，使得当前平均交易面积较小，最小的仅为 1.52 亩，难以形成规模效应，也难以吸引更多工商资本投资。

2. 农村集体资产股份制改革尚未完成，农民财产权利未充分显化。受农业产业化发展滞后、集体经济组织经济实力偏弱等制约，大足区农村集体资产股份制改革尚处于初步阶段。清产核资主要面向资源性资产，经营性资产暂未纳入量化范围，一定程度上制约了农民土地收益的实现。集体资产折股量化、股份合作制改革等刚刚起步，农民享有的集体资产股份价值未能完全显化。

3. 农民入股积极性较低，入股收益分配机制急需完善。一方面，农民对股份制企业的组织形式了解不多、信心不足，大多关注短期利益，不愿意入股成为股东。另一方面，集体经济组织对入股企业生产经营活动难以掌控，对入股收益分配存在担忧。有鉴于此，大足区目前暂未实施村民入股，在完善作价入股交易市场制度、探索农民入股收益长效分配机制、建立集体土地入股企业监督管理制度等方面，依然任务艰巨。

三、建议举措

（一）适度拓展农村集体经营性建设用地入市范围，进一步释放改革红利

入市范围以盘活存量集体建设用地为主，以适度放宽集体建设用地的增量为补充。从区域公平的角度出发，协调“先占”形成的存量不均，通过存量提质与增量调整，实施差异化的入市范围认定，平衡不同区域和集体在发展机会上的差异。扩大农村集

体内部在经营性建设用地、宅基地、公益性建设用地之间的弹性转用空间，允许不同地类之间灵活转换、相互调剂，赋予集体经济组织更多土地利用权利。对于缺少存量的集体组织，将退出整合的宅基地、利用效率极低的荒地、退出公益目的的公益性建设用地等非经营性建设用地，经行政审批获得增量用地指标并完成土地用途变更登记手续后，允许其进入土地市场。对于放宽条件取得的存量，设置门槛限定入市范围与用途，在制度安排上做到改革成果更公平地分享。通过就近跨村流转实现集体经营性建设用地合理布局，对于有条件集中存量的地区、村集体实行合作入市，由地方政府协调同一区域内有存量的村集体共同整理开发既有存量，实现同一区域内的均衡发展。

(二) 加快推进农村集体资产股份制改革，让农民共享集体资产收益

在成员界定、股权分配、股权流转和退出制度安排等重要问题上设置最基本的“底线”，在此基础上各地因地制宜地实施更加符合本村所有集体成员利益的改革方案。依照尊重历史、兼顾现实、程序规范和群众认可的原则，以户籍和生产生活关系为主要标准进行集体成员资格认定，兼顾动态性和稳定性，处理好一般情况和特殊情形的关系，对婚姻关系建立及变动、外出务工经商、计划外生育等特殊情形的成员资格认定列出负面清单，利用信息化管理手段建立成员数据库，完善成员登记备案机制。引入第三方评估，对村集体现有资产进行全面和客观的估值，在乡镇范围内公示价值评估结果，提升信息透明度和村民监督权。对于不同类别的经营性资产，结合资产特性和当地实际，因地制宜、分类细化实施股改方案。对于已投入使用或出租的经营性资产，

通过股权配置、资产折股量化等方式保证村集体经济组织成员的财产权益，并加强管理和监督；对于收益较低、对农民增收作用有限的经营性资产，应在完成清产核资的基础上逐步向非经营性资产转化改造。适度调整相关法律法规对集体资产股份抵押权担保的限制性规定，开展农村集体资产产权、股权的抵押、担保及有偿退出，最大程度提升集体成员财产权能。加快现代企业制度建设，确保集体经营性资产保值增值，构建集体经营性资产保值增值与集体成员财产权益联结机制，形成更加普惠的收益分配模式。

（三）促进农村集体经营性建设用地入市与“三变”改革深度融合

推进入市改革与农村“三变”改革紧密融合，探索“入市+三变+特色产业”、“入市+三变+生态休闲”、“入市+三变+农旅融合”、“入市+三变+村集体经济”、“入市+三变+农业园区”、“入市+三变+企业（合作社）”等综合发展模式。以入市为契机，引进一批规模大、实力强、适合村级发展的项目，让“三变”改革有载体、能落地。在建立健全集体经营性建设用地入市增值收益分配机制基础上，创新完善农户参与“三变”改革的利益联结机制，以产业为平台、股权为纽带、农民为主体，探索新型农业经营主体与农户的合股联营模式，建立劳动就业、生产经营、股份合作、集体经济增收的利益联结分享机制，使农民通过建设用地入市得收益金、土地入股获分红、资金入股分利金、就业入企获薪金，形成多元化增收渠道。强化村级经济组织建设，提高农村集体经济组织的资源整合能力，完善集体经济组织法人治理结构，推动农村治理体系和治理能力现代化。加快建

设农村产权交易网络信息服务平台，推动村集体统一经营管理的资源、资产进入平台公开交易，建立股权登记和交易机制，畅通股权转让退，让农户通过自由流转股权实现要素资源市场化，使资产在竞争机制中实现增值。

（四）加强农村集体经营性建设用地入市与“三产融合”协同联动

统筹协调集体建设用地入市与农村三产融合发展的政策目标，促进建设用地入市与土地流转相结合、建设用地节约集约利用与农地多功能开发相结合、入市后的集体经营性建设用地利用与农村产业发展相结合。科学编制乡镇国土空间规划，因地制宜安排建设用地的规模、结构、布局及配套设施，根据产业的业态特点和地方实际探索不同产业项目的供地方式，优先保障农村一二三产业融合发展合理用地需求。优化农村土地利用体系，完善县域农村建设用地总量控制制度，依据国土空间规划，以乡镇或村为单位开展全域土地综合整治、工矿废弃地复垦、碎片化建设用地整治，大力盘活农村存量建设用地，建设农产品冷链、加工、仓储以及乡村旅游、农产品销售、养老等设施，夯实乡村产业发展基础条件。明确入市改革的产业指向，发挥集体经营性建设用地对延伸产业链条、发展农业新型业态的重要作用，在入市时设置一定的产业门槛，积极发展乡村旅游、休闲农业、文体体验、健康养老、电子商务、人工智能、大数据等新产业新业态。构建风险与利益相匹配的利益联结机制，以契约的形式将农户与新型农业经营主体、入市企业的利益进行紧密联结，通过按资分红、按股分红、二次返利、产值分成、保底收购、务工就业等形式让农户共享产业增值收益，在此过程中需注意规避新型农业经

营主体对普通农户的挤出效应，将产业链增值收益更多留在产地、留给农民。

（五）推动农村集体经营性建设用地入市与“三社融合”有效衔接

加强入市与“三社融合”（即供销合作社、农民专业合作社和信用社）紧密衔接，通过集体经营性建设用地入股、出租，引进农业全产业链、全服务链薄弱环节的外部工商企业，以产业为纽带，充分整合“三社”的功能优势和当地的资源优势，在种、收、储、销、加工等多个环节增强产品附加值，提升农业产业效益。立足镇村资源禀赋和产业基础，以农村产权交易市场体系、为农服务基层组织体系、农业社会化服务体系、农村现代流通网络服务体系、农村综合信息服务体系、农村合作金融服务体系等为载体和依托，通过村社一体化、多社合一、联合发展等组织形式，探索集体资产运营、特色产业引领、三产融合开发、土地股份合作、社会化服务带动等发展路径，推动资源、资产、资金要素有效聚合。整合涉农扶持资金，优化资金扶持方向，允许符合条件的农民专业合作社及供销社开展农村资金互助服务，鼓励金融机构加大对入市改革的金融扶持力度，畅通农村集体建设用地抵押融资渠道。强化利益联接，促进入市改革与“三社融合”在产权、资金、服务、人才等方面的合作，综合运用价格、资产、服务、股份、组织、互助等形式，引导小农户与新型农业经营主体开展合作与联合，让农民实现增收致富。

供稿人：何微微

（西南政法大学经济学院）

谢玲红

(中国农业科学院农业经济与发展研究所

中央农办 农业农村部乡村振兴软科学研究基地

中国农业科学院战略研究中心)

(欢迎引用、摘编、全文刊载, 请注明出处, 尊重著作者知识产权。)

责任编辑: 梅旭荣

通讯地址: 北京市海淀区中关村南大街 12 号

联系电话: 82106717

中国农业科学院战略研究中心

电子信箱: icads@caas.cn

邮 编: 100081

本期印数: 70 份

中国农业科学院战略研究中心 印发