

增值 分享 共富——基于江西余江农村集体经营性建设用地入市制度改革的研究

周到 靳茜雅 童乐瑶 王琛 李欣凝

江西财经大学财政税务学院, 江西南昌, 330013;

摘要: 本研究以江西余江为样本, 系统分析了农村集体经营性建设用地入市改革的增值机制、收益分配模式及其对共同富裕的影响。研究发现, 余江通过宅基地腾退释放存量土地, 形成“低效土地入市+工业驱动模式”。实践表明: 余江通过工业用地市场化出让实现短期快速增值, 后形成“低调节金+村组主导”模式。通过就业带动、产业升级和公共服务改善促进共同富裕, 余江中老年就业率显著提升。研究揭示当前改革存在制度衔接不畅、利益分配失衡、基层治理能力不足等问题, 提出政策建议: 建立合适的入市模式选择机制, 构建“增值-分配-共享”闭环管理体系, 强化数字化监管与基层能力建设, 探索代际公平分配方案, 为全国土地制度改革提供理论支撑与实践参考。

关键词: 农村集体经营性建设用地入市; 增值机制; 收益分配模式; 共富效应

DOI: 10.69979/3029-2700.25.09.067

1 引言

1.1 调研背景

2024 年 7 月 18 日, 中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》, 其中“深化农村土地制度改革, 有序推进农村集体经营性建设用地入市”的表述引发了广泛关注。这一政策被视为中国新一轮农村改革的重大举措, 对农村经济、城镇化进程及相关产业都将产生深远影响。为了深入探究这一政策的实施效果, 本次调研选取了江西余江作为代表性的试点地区实地调查。

1.2 文献述评

国内研究表明, 学术界对集体经营性建设用地入市制度困境、土地收益分配、现状及改进方法有深入研究与评论, 尤其在收益分配及改进方法上建树多, 有理论突破和实践创新, 部分学者还提出了启发性观点。谢泽夫、陆红(2016)认为存在集体经营性建设用地隐性市场, 农村集体经营性建设用地过去一直在“潜规则”中进行流转, 以单一的民事合同作为集体经营性建设用地流转的标志, 而且和农村宅基地一样, 流转得不到法律保障。刘守英(2014)认为, 现实中集体建设用地已大量入市, 且大大超过现行法律对集体经营性建设用地的界定。张帆、陈文君(2019)概括总结了三种开发模式: 村集体主导模式、政企合作模式和政府主导模式。马翠萍(2021)通过对全国试点地区入市模式进行梳理发现, 大多数试点地区更偏向于选择就地入市模式。夏方舟、严金明(2

014)认为农村集体经营性建设用地入市可显化农村集体土地的经济价值, 满足农村经济发展的现实需求。当农村集体建设用地能够直接入市, 农民就会极为重视土地本身的商品属性和资产属性, 集体建设用地的经济价值得到充分显化, 农村土地市场就会在各方强有力的需求下快速建立。目前研究中在理论构建上尚显薄弱, 实证研究的数据和方法有待丰富和完善, 政策建议和改革路径的探讨尚显笼统和不够具体。本次研究将进一步关注入市过程中的制度设计与实施效果, 为完善相关政策提供理论依据。

2 问题提出与调研设计

2.1 问题提出

现有研究在农村集体经营性建设用地入市领域存在显著缺口。理论构建方面, 多数成果局限于政策解读或单一理论应用, 缺乏对入市改革背后产权理论、利益分配理论等核心逻辑的系统性整合, 未能形成支撑实践的完整理论框架。改革路径探讨中, 部分研究仅提出宏观方向, 对入市范围界定、产权权能细化、交易流程优化等具体环节, 未形成清晰可操作的实施指引, 难以对接地方实践需求。

2.2 定性调查方案概要

2.2.1 研究思路与方法

(1) 文献研究法: 通过查阅大量学术论文、政府报告和政策文件, 了解集体经营性建设用地入市的理论基础、政策演变和实践经验。

(2) 深度访谈法: 采用了面访、电话采访、非结构型访谈等方法, 对该地县区干部、村干部、企业主与农户等进行访谈, 累计访谈了 80 余位政府、企业负责人, 1000 余位农户。

(3) 问卷调查法: 设计针对性的问卷, 涵盖了农民对集体经营性建设用地入市改革的认知和态度、改革对农民收入和生活水平的影响、土地增值收益的分配情况等内容, 并进行线下发放。

(4) 案例研究法: 选取江西余江的成功案例进行深入研究, 通过实地考察、访谈和资料收集, 详细分析案例的成功经验和存在的问题, 总结出具有推广价值的丰富模式和策略。

2.2.3 研究对象与范围选择

本次研究选择江西余江具有代表性的试点地区作为研究对象, 通过典型地区经验总结与问题反思, 为其他地区改革提供借鉴模式与策略。重点关注市场化手段释放土地资源潜力, 实现增值收益公平分配, 确保改革红利惠及农民与集体经济组织。剖析政策实施中的法律体系不完善、市场机制规范不足及利益分配不公等问题, 提出优化建议。研究旨在探索科学高效的可持续改革路径, 为全国集体经营性建设用地入市改革提供理论支持和实践指引, 助力城乡一体化发展与共同富裕目标实现。

3 破解欠发达地区难题: 余江区土地增值与三方利益平衡的探索

增值: 宅基地腾退下闲置土地入市的价值增长机制

3.1 入市土地来源: 广泛深入的宅基地改革

余江区拓宽集体经营性建设用地入市范围, 涵盖 2415 亩既有工矿仓储、商服用地, 以及退出宅基地等潜力用地。历经八年宅基地改革, 腾退 5.06 万宗、6472 亩土地, 宅基地成主要入市来源。《准入意见》明确优先用存量建设用地。实践中, 中童镇乘龙村、平定乡蓝田宋家等借此推动土地入市, 发展特色小镇、乡村民宿等产业, 实现产业多元。

3.2 入市土地与资本结合: 土地出让模式主导的入市范式

余江区土地入市以出让模式为主, 资金回笼快、收益高, 助力地方政府快速积累资金, 加速基础设施与公共服务升级, 解决农村集体经营性建设用地闲置问题, 优化资源配置, 促进经济多元化与可持续发展。公开竞拍机制增强了市场吸引力, 提升了土地资源价值, 确保高效配置与最大化利用。

此外, 余江区还探索了出租与入股入市模式作为补充。区政府利用国有平台支付地价, 将增值收益转化为国有公司股份, 提升资金使用效率, 经济组织也能获得

长期租金收入, 实现多方共赢。

3.3 入市前后的土地用途与收益比较

入市改革前, 余江以农用地为主, 生产粗放, 宅基地低效使用, 村集体与农民收入单一。改革后, 余江区整合规划土地, 转农用地为工业用地, 建特色产业园区, 吸引百家企业, 年产值超百亿。像铁山村宏鑫水产借低价集体土地扩大规模, 实现企业增效, 为农村经济发展注入活力, 优化了产业结构。

分享: 村小组主导下的入市收益底层分配框架

政府调节金占比与依据: 低调节金与赋权下级政府模式

余江区的政府调节金根据不同用途与成交价设置不同比例, 既保证公平性, 又体现灵活性。在纵向分配层面, 余江采取区、乡、村三级分配模式, 分配比例倾向于下级政府, 调节金比例低, 大部分重新分配给下级至村级。对于农地入市作价入股, 余江还向村集体返还 50% 总调节金, 赋权村集体, 呈现下级政府主导特征。

这种模式一定程度上降低了土地入市价格, 刺激了需求方, 提高了劣区位土地成交可能, 利于资金因地制宜利用与分配, 但削弱了调节金调控功能, 依赖村集体管理易引发资金挪用和腐败风险, 受村委能力影响, 可能导致资金低效利用。

3.3.1 村集体提留金占比与使用: 村组主导的底层分配逻辑

余江区空心村现象显著, 长期留在村中的以老弱为主。受此影响, 入市收益的底层分配中, 实际呈现村组或村组干部主导形式。实地调研发现, 各村在公示公告及村民会议方面存在不足, 村民大会与村组会议议事机制缺失, 村委会公告栏破旧且内容匮乏, 重大事项决策常绕过村民会议, 村民参与度极低。

空心村背景下, 村组主导的分配与资金利用模式虽在一定程度上提升了资金效率, 但导致村民对村干部普遍不满, 缺乏民主监督, 村组权力膨胀, 特权与腐败滋生, 村民难以监管与发声, 存在不可持续性。

3.3.2 村民分红占比与期望: 少分红现状与多分红期望的激烈冲突

在余江区多数宗地入市交易案例中, 农户收益结构呈现非直接现金化特点, 除耕地外包租金外, 农户鲜少获得直接现金分红或收益。村集体倾向于市场导向、项目驱动的可持续发展模式, 村民分红非主流, 收益多留存村集体内部, 旨在长远惠及当地村民。

然而, 调研发现大部分村民不支持当前模式, 强烈要求提高分红比例, 期望直接获得更大现金回报, 对村集体分红机制执行的公正性与透明度存疑, 更倾向于自行管理资金, 当前分红机制与村民期望存在明显差距。

共富：经济欠发达地区土地入市的就业带动与产业升级作用

3.4 入市增值收益分配的现实影响

余江作为经济欠发达且农村空心化严重的地区，面临劳动力不足及利用效率低下等问题。农地入市后，大量工业与第三产业企业入驻，改变原有以农业为主的产业结构，提振中老年无业村民就业态势。

余江区借集体土地入市政策，铁山村宏鑫水产电商售观赏鱼，推动上陈组产业转型，促中老年村民再就业。区里强化“两闲”盘活，构建“强村带弱村”模式，提升村集体收入，增强村民获得感。

3.5 入市增值收益分配的现存问题

余江区农民因周期性城乡兼业，致使宅基地闲置、空心村频现。经济、区位等因素制约，宅基地流转收益低，村组主导分配，村民分红少，参与热情受挫。土地流转时，政策公开不足，村民难知收益去向，政府角色缺位，信息不对称，像渡口村韬奋小镇就出现承诺与实际不符问题，侵害村民权益，有损政府形象。

3.6 入市政策的推行阻力

3.6.1 总评与推广

1. 改革效果总评

在土地改革实践中，农民的满意度是评价改革效果的重要指标。本研究结合问卷数据，构建多元线性回归（MLR）模型

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \epsilon$$

表 7-1 变量解释说明

符号	说明
Y	农民对土地改革总体满意度（因变量）
β_0	为截距项，表示所有变量为 0 时的满意度值
X_1	性别（1=男性，2=女性）
X_2	年龄
X_3	文化程度
X_4	增值收益分配比例的满意度
X_5	家庭年收入
X_6	土地退出意愿
X_7	政策了解程度
ϵ	随机误差项

根据训练和测试数据，模型的回归结果如下：

$Y = 0.6399 - 0.04X_1 - 0.015X_2 - 0.008X_3 + 0.691X_4 + 0.091X_5 + 0.094X_6 + 0.108X_7$ ，为合理求解模型，先清洗、标准化问卷数据，保障变量量纲一致；再随机划分数据集，70%用于训练，30%用于测试，评估模型预测性能；最后用多元线性回归计算回归系数，以均方误差（MSE）和决定系数（R2）评价模型。

回归结果显示，影响农民整体满意度的主因是增值收益分配比例满意度、政策了解程度和土地退出意愿。其中，增值收益分配比例满意度影响最显著，回归系数 0.69，其公平性与分配力度是提升满意度的核心。政策了解程度（系数 0.108）、土地退出意愿（系数 0.094）家庭年收入有轻微正向影响（系数 0.091）也有显著正向作用，反映农民对改革政策的认知与参与度对满意度至关重要。性别、年龄和文化程度影响微弱。

模型整体评价上，均方误差（MSE）为 0.186，预测值与实际值平均误差小，精度高；决定系数（R2）达 0.653，能解释 65.3%的满意度变异性，所选自变量可较好反映影响农民满意度的主要因素。

4 改革总结与推广

余江以宅基地腾退为核心，借“低效土地入市+工业驱动”实现短期增值，低调节金、村组主导分配是特征，但有基层治理与村民参与问题。据此提出全国推广策略：一是优化收益分配，平衡政府、村集体、村民利益，适当提政府收益比例，监督村集体资金使用；二是强化政策透明度与农民参与度，公开政策信息、培训基层干部、建参与机制，如定期开村民会议解读政策，以此提升政策效果与农民满意度。

参考文献

- [1] 谢泽夫, 陆红. 农村集体经营性建设用地入市障碍及对策[J]. 天津法学, 2016, 32(01): 46-50.
- [2] 刘守英. 中共十八届三中全会后的土地制度改革及其实施[J]. 法商研究, 2014, 31(02): 3-10.
- [3] 张帆, 陈文君. 农村集体经营性建设用地开发模式选择的思考[C]//中国城市规划学会, 重庆市人民政府. 活力城乡美好人居——2019 中国城市规划年会论文集（18 乡村规划）. 东南大学建筑学院; , 2019: 6. DOI: 10.26914/c.cnkihy.2019.027918.
- [4] 马翠萍. 集体经营性建设用地制度探索与效果评价——以全国首批农村集体经营性建设用地入市试点为例[J]. 中国农村经济, 2021, (11): 35-54.
- [5] 夏方舟, 严金明. 农村集体建设用地直接入市流转：作用、风险与建议[J]. 经济体制改革, 2014, (03): 70-74.

作者简介：周到（2004.4-），男，汉族，浙江德清人，本科在读，研究方向：产权经济学，福利经济学。
基金项目：本论文为江西财经大学大学生创新创业训练计划项目“农村集体经营性建设用地入市改革的共富效应——基于赣浙粤三省千户的调查研究”（项目编号：D202410121005068561）资助。