

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共富模式和策略。

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
γ	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): 70–4.

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。