

“三农”决策要参

2021 年第 7 期（总第 366 期）

清华大学 中国农村研究院

2021 年 5 月 6 日

乡村发展用地供地现状、问题及保障政策*

内容摘要：土地作为农村最基本、最重要的资源，对乡村的发展起着无可替代的重要作用。当前乡村发展用地供地存在四方面的挑战：农用地面临“数量”与“质量”的双重压力，宅基地“无用”“超用”“乱用”问题突出，集体建设用地增量调节与存量整合机制有待完善，集约利用与环境友好的理念重视不够。在全面推进“乡村振兴”战略的大背景下，须坚守耕地保护红线，筑牢粮食安全根基；稳慎推进宅基地制度改革，建立生态宜居乡村；统筹乡村集体经营性建设用地，助推乡村产业兴旺；加强乡村土地制度联动治理，协调乡村振兴用地保障。

关键词：乡村发展用地 用地类型 供地方式 保障机制

*本文为清华大学中国农村研究院 2020 年度重点研究课题“乡村发展用地类型、供地方式及保障政策研究”（编号：CIRS2020-9）的部分研究成果，代表作者本人的观点。

土地是农民安身立命之本，也是乡村振兴重要的资源基础。随着社会经济不断发展，居民需求结构的调整促使乡村功能及其结构不断发生变化。在全面实施乡村振兴的背景下，乡村发展用地需求日益增长，复合化用地方式逐渐兴起，乡村发展用地类型及其利用方式也表现出一些新的特征和问题。

一、乡村发展用地类型及供地方式的现状

（一）农用地利用复合化

乡村农用地的利用形态较以往单一的生产功能变得更具复合性，农用地利用现状表现出新的特征。农用地的基本功能是生产功能，同时兼具气体调节、水源涵养等生态功能和景观文化功能。随着传统农业不断升级转型，农用地的景观文化功能逐渐被市场重视。总体来看，广大乡村农用地利用形态发生改变，我国耕地保护政策面临着农用地复合利用引致的新压力。

现行土地法律制度下，对于农用地的利用方式可分为两种：第一，基于土地承包经营权的流转，同时不改变土地利用性质的方式，通过转让、出租、入股、抵押等方式引入社会资本；第二，改变土地的利用性质，如休闲农业及旅游开发过程中涉及的占用农用地行为，需要基于土地利用总体规划及土地利用年度计划实现农地转用。具体来看，社会资本开始通过承包经营、流转的方式，使用农用地从事与旅游相关的种植业、林业、畜牧业等生产活动。广大农村的产业已不再局限于传统农业，开始逐步形成泛农业产业体系，比如有些乡村以发展规模化农业生产为重点，并向农产品加工延伸，拓

展产业链；有些乡村则依托乡村优势特色资源，发展消费型、休闲型、特色型产业。

（二）宅基地利用效率损失

闲置浪费、“一户多宅”现象带来的乡村发展用地效率损失是当前宅基地利用表现出的最常见、最突出的问题。据《农村绿皮书：中国农村经济形势分析与预测（2018—2019）》估算，2018年农村宅基地空置率为10.7%，样本村庄房屋空置率最高达71.5%。第三次全国农业普查数据显示，截至2016年年末，拥有自己住房的农户占比高达99.5%，其中，拥有2处及以上住房农户比例近13%。“一户多宅”“一人一宅”“建新不拆旧”“少批多占”“未批先占”“两栖占地”等隐性占地行为已明显突破现行法律规章制度约束，导致宅基地资源的粗放利用。

由于乡村的异质性，我国不同类型农村在宅基地利用效率及方式上也存在差异。依据地理区位将我国乡村分为一般乡村及沿海发达地区和城郊乡村，进一步分析宅基地在乡村发展中的利用现状。一般农村的宅基地具有较强的承载功能、生活功能、社会保障功能，这类农村宅基地资源一般较为丰富，农户对于土地集约利用的意识较为薄弱，乡村发展用地的利用方式更为粗放，宅基地表现出的闲置浪费问题也更加突出。沿海发达地区和城郊农村的宅基地由于其财产属性更为显化，这类乡村宅基地资源一般较为紧缺，农户的集约利用意识较强，宅基地使用管理执行力度相对较大，但“小产权房”等宅基地乱用问题更为突出，在一线城市和二线城市广泛存在。

（三）集体经营性建设用地利用不可持续

全面促进乡村振兴，需要解决钱从哪里来的问题。集体经营性建设用地入市改革以及提高土地出让收入用于农业农村比例，将为实施乡村振兴战略提供资金支持。但是，当前乡村发展用地需求旺盛，设施用地及休闲农业用地等普遍面临用地指标不足的问题，集体经营性建设用地的供应与利用不可持续。在现有供地政策下，乡村集体建设用地也是发展休闲农业、乡村旅游等新业态、新产业的重要用地形式。从规模来看，作为承担了乡村生产经营性活动的重要建设用地，集体经营性建设用地在乡村建设用地中的占比较低，其规模仅占 13%左右，且主要分布在东部沿海地区和大城市周边。由于受到建设用地总量约束，乡村建设用地的利用往往以保证城市用地供给为目标，乡村建设用地流失严重，不利于实现乡村振兴。

自 2013 年集体经营性建设用地入市改革提出“在符合规划和用途管制前提下，允许集体经营性建设用地实行与国有土地同等入市、同权同价”，集体经营性建设用地入市试点工作逐步开启。截至 2018 年 12 月，33 个试点县（市、区）集体经营性建设用地已入市地块 1 万余宗，面积 9 万余亩，总价款约 257 亿元，收取调节金 28.6 亿元。针对如何借助集体经营性建设用地入市实现乡村振兴，目前试点地区已经积累了较为成熟的经验。如通过对集体经营性建设用地实行业务管制，规定其只能用于旅游业、商业和工业发展；使用集体经营性建设用地打造旅游观光、农业体验、休闲度假一体式的乡村旅游综合体等。试点工作的成功也为广大乡村建设用地保障提供了经

验借鉴。

二、乡村发展用地面临的问题和挑战

（一）农用地面临“数量”与“质量”的双重压力

在产业融合发展的背景下，农用地在乡村发展中除了承担粮食生产任务以外，其利用方式、功能和用途均朝着复合化的方向发展，但农用地复合利用的相关法规却滞后于需求。传统的土地用途管制面临挑战，乡村农用地面临“数量”与“质量”的双重压力。

第一，耕地“非粮化”和“非农化”乱象频发。其一，“非粮化”利用对耕地质量产生影响。当前，我国耕地“非粮化”类型从利用、管理方式来划分，可归纳为“水田旱作、旱地种植经济林果（园）、旱地种植速生林木或用材林木、带土移植、挖塘养殖”五种，其管理不当会带来土壤酸化、板结、污染、退化等耕地质量问题。其二，耕地侵占现象时有发生。由于乡村设施农业和旅游产业发展用地指标普遍紧张，不少地区已经出现了农用地承载休闲农业、乡村旅游、农业教育、农业科普、农事体验等功能的现象。相较于“非粮化”利用对于耕地质量的影响是缓慢而渐进的，农用地“非农化”利用对于耕作层的影响则是破坏性的。

第二，农用地复合利用相关法规不完善。由于对乡村发展用地缺乏规范引导，当前农业经营主体在利用农用地时违法违规现象屡屡发生，实际管理中对于“占用农用地，改变农用地用途”的违法认定不够明确。仅依靠“不破坏耕作层”这一标准，无法在土地用途管制上确定其是否承载建设用地功能，如为了避免农地占用的长

周期和高成本，采用架空搭建设施来实现规避破坏耕作层的违法风险。可以说，当前对于土地复合利用的相关标准缺乏系统性，且政策边界模糊，导致地方难以把握，政策无法落地。

（二）宅基地“无用”“超用”“乱用”问题突出

随着我国迈入城镇化加速期，农村居民向城市转移的规模和速度增大，农村宅基地资源浪费现象日趋严重。乡村宅基地的“无用”（闲置浪费）、“超用”（一户多宅）、“乱用”（小产权房）现象普遍存在，带来了乡村土地资源的极大浪费，不利于盘活农村要素资源。

第一，宅基地的“无用”问题主要源于宅基地保障功能和财产功能的现实矛盾。除了东部沿海发达地区农村和城郊农村以外，大多数中西部乡村的宅基地当前除了自用，无法进行转让和抵押，其财产功能无法发挥。由于兼具财产功能和社会保障功能，乡村宅基地在价值取向上一直面临着效率与稳定的冲突。

第二，宅基地的“超用”问题主要受到宅基地“无偿进入”与“退出困难”的共同作用。由于宅基地的无偿分配特征，农户符合条件便积极申请取得宅基地，但同时宅基地缺乏有效的退出机制；再加上存在批新不交旧、强占、违建等违法行为，宅基地处于无序扩张和蔓延的状态。

第三，“小产权房”带来的宅基地“乱用”问题主要受到社会及制度因素两方面的影响。其一，由于大城市住房保障缺口较大，价格低廉的小产权房存在旺盛的需求；其二，在当前二元土地体系下，农民无法有效合理地分享征地增值收益，部分村民或村集体基于追

求更多收益的角度自发建造小产权房，使得乡村宅基地资源的规划与利用更加复杂。

（三）集体建设用地增量调节与存量整合机制有待完善

当前，乡村建设用地的增量规模小，存量利用效率低下，乡村发展用地的供给严重滞后于实践需求，集体建设用地的增量调节与存量整合机制有待完善。我国乡村旅游发展势头迅猛，成为旅游业发展最快、潜力最大的构成。广大乡村以现代农业为载体，涌现了大批产业融合发展的新产业、新业态，诸多以现代农业冠名的农业园区与公园、特色小镇和民宿开发也逐渐兴起。乡村新业态的蓬勃发展为不少贫困地区脱贫攻坚工作的开展提供了平台，但同时大体量的农业设施用地及旅游配套建设对乡村建设用地的需求提出了更高的要求。**从乡村发展增量用地来看**，其主要来源为土地利用计划支持及村庄整治、设施农用地调整和四荒地开发所节余出来的建设用地指标。由于增量土地的法律风险低、数量少，其成本通常非常高，对于乡村发展用地的供给保障较小。完善增量调节机制，应在国家土地利用总体规划“总体稳定、局部微调”的框架下依靠生态化整治技术，重点针对农村四荒地及低丘缓坡土地等进行复垦开发。**从乡村发展存量用地来看**，主要包括农村工矿废弃地、闲置厂房、校舍、农房、宅基地等。这些闲置的土地与房屋资源虽然规模不小，但其利用效率却很低。相较于增量用地，乡村发展存量用地虽然位置分散，但数量多且成本低，似乎更具开发潜力。因此，在“耕地红线不突破”“基本农田不占用”“建设用地总量不增加”三大目标

约束下，应该存量增量“两手抓”，通过构建乡村发展用地增量调节机制与存量整合机制，最大限度地寻求乡村发展用地的供给保障。

（四）集约利用与环境友好的理念重视不够

保障乡村发展用地需求，应建立在土地资源的可持续利用原则之上。但在乡村发展用地的实际利用中，环境友好的约束机制尚未建立，土地粗放利用带来的资源浪费和环境污染问题频发，当前乡村的快速发展无疑为生态环境带来了额外的负担。

从设施农业来看，我国设施农业在建设中存在工程结构与布局不合理、耕作密度高、过量使用化学肥料或农药等辅助生产措施和设施利用率低等问题，使土壤原本结构发生改变，导致土壤有机质含量降低和农村水体污染加剧等环境问题。从乡村旅游产业来看，投资者为追求“山水田园诗”的意境，偏好将一些设施布局在农田或水域，而餐饮、住宿等人类活动带来的生活垃圾及污水甚至直接排放在农田及水域，不仅对土壤和水体带来污染，甚至对当地的生物多样性和人文景观带来不可逆的损害。面对紧张的资源与环境约束，充分考虑区域土地资源的可持续利用，是应对当前乡村发展用地资源环境困境的必然选择。

三、乡村发展用地保障机制政策建议

（一）坚守耕地保护红线，筑牢粮食安全根基

粮食生产是资源约束型生产，其中耕地资源是保障粮食生产主要的刚性约束之一。习近平总书记指出，农村土地制度改革无论怎么改，“都不能把农村土地集体所有制改垮了，不能把耕地改少了，

不能把粮食产量改下去了，不能把农民利益损害了”。这强调了土地的基本农业生产功能，也指出了保障乡村发展用地的思路必须建立在坚持“最严格”的耕地保护制度之上。

第一，必须充分认识遏止耕地“非粮化”和“非农化”的重要性和紧迫性。我国耕地资源总量少、后备资源不足，在追求乡村振兴与脱贫攻坚的目标下，必须防止耕地“非粮化”和“非农化”倾向，保障国家粮食安全和重要农产品的有效供给。务必站在耕地“数量”“质量”“生态”三位一体的管护视角，制定科学的管制规则，避免在乡村发展过程中，一味追求经济产出，挑战耕地“数量”及“质量”底线。

第二，着重推进小农户生产和农业现代化的有机衔接。妥善处理“三权分置”制度框架下农村集体、承包农户、土地经营者之间的关系，培育新型农业经营主体，优化农业布局结构，促进适度土地规模化经营，破除我国小农困境，逐步走向现代农业发展的轨道。

（二）稳慎推进宅基地制度改革，建立生态宜居乡村

稳慎稳妥推进宅基地“三权分置”能够有效提升农民财产性收入，激发乡村产业发展活力，为乡村发展用地腾出建设空间，与村庄村落规划配套，建立生态宜居乡村。目前，宅基地使用权流转制度或者宅基地退出机制不够完善，无法实现宅基地的财产功能以及农户的保障功能。为了盘活和利用这些宅基地资源，国家也在积极探索宅基地所有权、资格权和使用权的实现路径，为乡村振兴提供政策支持。

闲置宅基地是发展乡村设施农业、休闲农业和乡村旅游等多种业态的潜在用地来源，然而当前我国乡村宅基地规模大而利用效率低，不能与乡村发展的需求相匹配。为了满足乡村新产业新业态的用地保障，更应拓展盘活乡村存量资源的新思路，重视对闲置宅基地潜力的挖掘，针对不同乡村的特征，因地制宜，通过创新驱动和完善宅基地制度实现乡村发展用地的保障。对于一般农村，可以利用闲置宅基地或宅基地整理结余的建设用地指标进行开发利用，发展休闲农业、乡村旅游等新业态。对于沿海发达地区和城郊农村，在乡村产业融合过程中，可以凭借区位优势，在个性化改造基础上发展度假养生、文化创意等多种产业，同时可与城市租赁住房需求对接，实现多方主体“共赢”。

（三）统筹乡村集体经营性建设用地，助推乡村产业兴旺

统筹利用乡村集体经营性建设用地资源，聚集乡村振兴所需要的生产要素，是为乡村振兴提供建设用地保障的重要基础。为了破除集体经营性建设用地入市障碍，自2020年1月1日起，我国已经允许集体经营性建设用地不经过地方政府征收环节直接入市，这项制度安排对于鼓励农民利用集体建设用地从事非农产业、助推乡村产业兴旺意义非凡。但即使在破除直接入市障碍的前提下，当前集体经营性建设用地入市仍然困难重重。要借力乡村建设用地促进乡村振兴，就需要反思现行制度中阻碍乡村振兴的制度缺陷。

当前，乡村土地权力界定不清晰，历史遗留问题多，如很多集体经营性建设用地无法满足入市规定；中西部地区和偏远农村土地

价值显化程度低，集体经营性建设用地上市动力不足；由于集体经营性建设用地入市程序复杂，且对国有土地市场存在冲击，地方政府积极性也未充分调动。因此，统筹乡村集体经营性建设用地，应坚持市场化改革的方向，切实落实“建立城乡统一建设用地市场”的要求；进一步明晰集体建设用地产权，赋予农民更加充分的交易权，为保护农民权益、提升农民福祉做实制度保障；完善入市机制设计，降低乡村集体经营性建设用地入市的交易成本，保障乡村零星、分散的小规模集体建设用地的入市需求。

（四）加强乡村土地制度联动治理，协调乡村振兴用地保障

土地制度作为国家的一项基础性制度安排，不仅是整个经济社会结构的基础，而且构成了乡村制度体系的基础和核心。要实现乡村振兴，必须注重乡村土地制度的联动性治理，实现乡村发展用地保障与脱贫攻坚有效衔接。应坚持以高质量发展、农业农村优先发展、城乡融合发展为导向，依据因地制宜、分类施策的基本理念，以处理好农民与土地的关系为主线，以促进农民共同富裕为总体目标，以深化乡村土地制度改革、完善土地产权权能及其收益分配机制为突破口，适应乡村人口与产业结构变化对乡村社会秩序造成的影响，充分且有效利用大数据、遥感技术、互联网配送、物联网管理等技术与服务，打破原有产业壁垒，驱动乡村产业模式变革，形成新型乡村治理机制。

其中，承包地“三权分置”制度的巩固和完善是基础和着力点，转变农业发展方式，保障“藏粮于地、藏粮于技”，完善和创新以粮

食安全为基本目标、农用地有效复合利用为主要内容的乡村发展用地方式。集体经营性建设用地改革是重要保障和关键点，为稳步推进乡村振兴提供资金保障，也是实施乡村社会现代化治理的重要资金来源，有助于乡村基础设施的完善和农民福利的改善。宅基地使用权的实现路径是新时期乡村土地改革的重点和难点，是整合乡村存量资源的一大抓手，需考虑乡村的差异性，因村施策，循序渐进，为乡村发展用地提供有效保障。

上海财经大学财经研究所

许庆 刘进 陆钰凤



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）