

农村土地制度改革与乡村振兴

陈坤秋^{1,2,3}, 龙花楼^{1,2,3*}, 马 历^{1,2,3}, 张英男^{1,2,3}

(1. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101; 2. 中国科学院大学资源与环境学院, 北京 100049;
3. 中国科学院区域可持续发展分析与模拟重点实验室, 北京 100101)

摘 要:乡村发展现实困境与乡村振兴战略目标之间存在巨大鸿沟。论文总结了1949年以来农村土地制度改革与乡村发展的演进态势与时代特征, 基于农村土地制度改革的功能体系, 剖析了二者的互动机制, 探讨了农村土地制度改革助推乡村振兴的发展路径与典型模式, 并进行了研究展望。结论如下: ① 农村土地制度改革是破解当前乡村发展困境、推进乡村振兴的突破口, 本质是新时期为适应城乡生产力发展的生产关系再调整, 二者均具迫切性、交融性与攻坚性的时代特征。1949年以来农村土地制度与乡村发展总体耦合联动、互促互馈。② 新时期, 农村土地制度改革具有多功能价值, 通过补短板促进乡村重构与乡村多功能发展, 发挥制度联动、城乡融合与经济转型的乘数效应, 助推乡村振兴, 并带动城乡地域系统功能优化。③ 农村土地制度改革沿整合要素、重组结构、优化功能的路径, 因地制宜、分类推进乡村地域功能演变与乡村振兴。④ 未来需发挥农村土地制度改革的制度联动作用, 同时重视改革的政策性摩擦, 深化乡村振兴对农村土地制度改革的正反馈, 并权衡农村土地制度改革举措与乡村发展的适应性问题。

关键词:乡村振兴; 乡村重构; 农村土地制度改革; 制度变迁; 要素-结构-功能

乡村振兴战略是新时期“三农”工作的总抓手, 也是加快推进农业农村现代化建设的核心战略驱动。中国城乡关系经历了分割、统筹、融合的演进过程, 国家乡村治理也经历了从取到予的历史性转变(刘守英等, 2018)。快速城镇化发展驱动城乡地域人口、土地、资本等要素的流动重组。但是, 长期的城市偏向性发展战略导致了土地分治、人地分离、城乡分割的矛盾(刘彦随, 2018), 城乡融合发展水平不容乐观(陈坤秋等, 2019), 也催生了农业生产要素高速非农化、农村社会主体过快老弱化、农村建设用地日益空废化、农村水土环境严重污损化、农村多维贫困化等“乡村病”(刘彦随, 2018)。乡村发展面临诸多困境, 但是否就意味着农村是中国现代化建设的负面, 是边缘、底层的代名词? 答案显

然是否定的。农业是国民经济的基础, 在中国现代化经济体系中依然起到压舱石的重要作用。经济理性导向下的城市社会化大生产同时也带来了资源消耗、环境污染、交通拥堵、食品安全、心理亚健康等问题, 再次驱使人们追忆乡村、关注乡村, 乡村地域多功能价值日益凸显(刘彦随等, 2011)。多功能农业与多功能乡村逐渐作为一种新的发展范式被推崇(Holmes, 2006; Wilson, 2009; 房艳刚等, 2015; 陈秧分等, 2018)。如何在对接国家战略愿景与乡村现实困境之间找到突破口成为亟待解决的难题, 乡村振兴战略目标的实现也需要强有力的抓手与支撑平台。把握国家乡村振兴战略机遇期, 整合乡村发展资源, 推进乡村重构(龙花楼, 屠爽爽, 2018), 实现乡村振兴是坚持农业农村优先发展的

收稿日期: 2019-04-24; 修订日期: 2019-05-27。

基金项目: 国家自然科学基金项目(41731286, 41971216, 41901207); 中国科学院科技扶贫项目(fp-2018-4)。[Foundation: National Natural Science Foundation of China, No. 41731286, 41971216 and 41901207; Project of Poverty Alleviation Supported by Science and Technology, CAS, No. fp-2018-4.]

第一作者简介: 陈坤秋(1992—), 男, 江西万年人, 博士生, 主要从事土地经济与城乡发展研究。E-mail: chenqk18b@igsnrr.ac.cn

*通信作者简介: 龙花楼(1971—), 男, 湖南醴陵人, 博士, 研究员, 博士生导师, 主要从事城乡发展与土地利用转型研究。

E-mail: longhl@igsnrr.ac.cn

引用格式: 陈坤秋, 龙花楼, 马历, 等. 2019. 农村土地制度改革与乡村振兴[J]. 地理科学进展, 38(9): 1424-1434. [Chen K Q, Long H L, Ma L, et al. 2019. China's rural land reform and rural vitalization. Progress in Geography, 38(9): 1424-1434.]
DOI: 10.18306/dlkxjz.2019.09.015

根本要义。乡村发展核心要素重组是实现乡村振兴的基本路径与根本遵循(龙花楼, 张英男等, 2018)。土地在乡村振兴中肩负着提供资源支撑的基础性作用, 以其多功能性发挥着保障乡村居民生产、生活及生态空间需求的多元价值, 是乡村重构与乡村转型发展的关键要素, 也是产业兴旺目标实现的重要条件(Long et al, 2018)。激活土地要素可望成为破解特定时期乡村发展的主要矛盾与突出问题的关键, 是助推乡村振兴的源动力。

当前, 人地均分的土地分配格局导致了土地破碎化局面, 农地权能不完整、土地产权模糊严重阻碍了土地流转, 导致了土地资源配置的效率损失(李辉等, 2015)。因而, 深化农村土地制度改革, 激活农村土地要素, 提升农村土地多元价值, 可望成为破除当前乡村发展困境, 对接乡村振兴国家战略需求的突破口。鉴于此, 本文在梳理 1949 年以来农村土地制度改革与乡村发展演进态势的基础上, 剖析当前二者存在的问题、发展诉求及其时代特征, 探索农村土地制度改革的功能体系及其与乡村振兴的互促机制, 探寻农村土地制度改革助推乡村振兴的发展路径与典型模式, 以期为乡村科学发展、土地资源管理以及乡村发展决策提供参考。

1 农村土地制度改革与乡村发展的演进与特征

1.1 演进态势

中国农村土地制度安排内嵌于国家的整体社会经济运行中, 是对国家发展战略、国际外部环境、社会经济发展阶段、政策体系等多种因素的综合响

应。杜润生先生强调: 中国最大的问题是农民问题, 农民最大的问题是土地问题。土地制度是农村发展的基础安排, 也是最重要的发展动力。农村土地制度与乡村发展耦合联动、互促互馈。农村土地制度作为调节生产关系的重要工具, 是否适应乡村发展需求决定了二者互馈发展成效。1949 年以来中国农村土地制度经过多次调整, 总体适应了农村生产力的发展, 在个别特殊历史时期也对农村发展起到了一定的阻碍作用(图 1)。

中华人民共和国成立初期, 土地改革废除了封建土地所有制, 实现了耕者有其田, 促进了土地资源的优化配置, 激发了农民的生产积极性, 促进了农村生产力的发展。随后, 国家推行重工业发展战略, 需要进行大量资本积累。为实现规模经济, 以 1953 年《中国共产党中央委员会关于发展农业生产合作社的决议》为标志, 国家大力推行农业生产合作社。1958 年《关于在农村建立人民公社问题的决议》发布, 更高形式的人民公社制度施行, 土地农民私有变为集体所有。同时, 配套以实现价格扭曲为特征的统购统销制度与禁止农村人口向城市流动的户籍管理制度, 剥夺农业剩余价值, 补贴重工业以及城市发展, 直接造成了农村发展凋敝, 对 1959—1961 年的农业危机与大饥荒也产生了一定的影响。

1978 年凤阳小岗村揭开了包产到户的序幕, 从 1979 年《关于加快农业发展若干问题的决定》到 1988 年《土地管理法》以及从 1982 年开始发布的“中央一号文件”逐步确立家庭联产承包责任制, 农村土地实行集体所有、家庭承包的统分结合双层经营体制。农产品开始通过市场流通, 按照市场价格出售, 农民进城也逐渐拉开大幕。与此同时, 农村

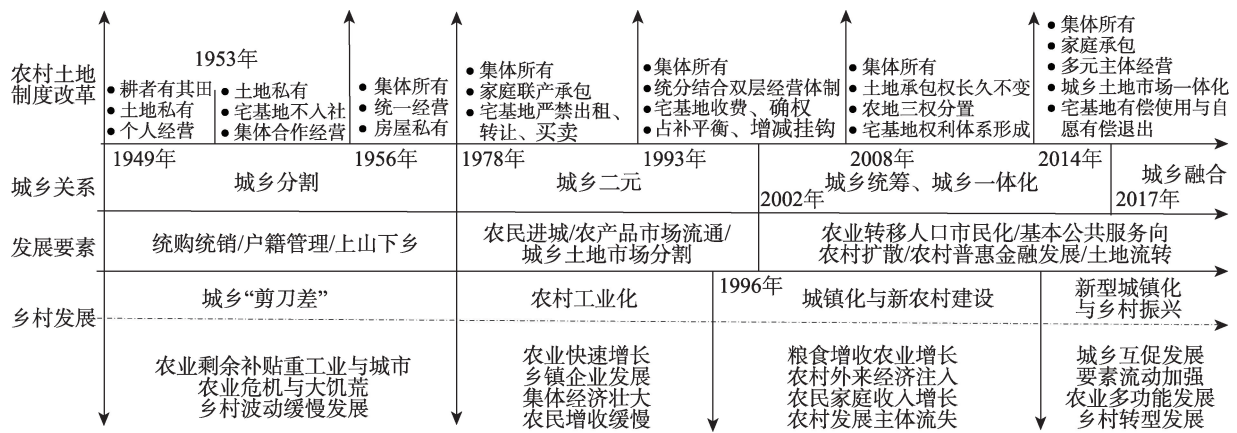


图1 中国农村土地制度改革与乡村发展演进

Fig.1 A brief history of rural land reform and rural development in China since 1949

宅基地依法取得、确权使用、集体所有等宅基地权利体系逐渐形成。1998年住房分配货币化开始实行(吴宇哲等, 2018),加之城镇化的快速发展,城市建设用地渐趋紧张,占补平衡、增减挂钩等土地管理制度相继施行。2002年《土地承包法》颁布,提出鼓励土地流转,2008年中共中央十七届三中全会上确立了农村土地承包权长久不变的基调,农地三权分置趋势加强。2014年《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》发布,掀开了新一轮农村土地制度改革的序幕。2019年全国人大常委会表决通过《土地管理法》修正案,自2020年1月1日起施行。新《土地管理法》破除了农村集体经营性建设用地进入市场的法律障碍,进一步明确了土地征收公共利益范围,确定了征收补偿的基本原则,改革了土地征收程序,强化了农村宅基地权益保障,实现了农村土地制度改革的多项重大突破。中国农村土地制度沿着市场取向、明晰产权、稳定地权的大趋势演变(丰雷, 2018),城乡关系也从分割、二元逐渐演变为统筹、协调、融合。农村土地制度改革通过制度变迁激励,提高了农民的生产积极性,促进了粮食增产与农业发展,更为重要的是农村土地制度改革通过土地流转,解开了土地对农民的束缚,助推了农民的自由流动与兼业化发展,带动了农村产业结构的变迁以及城镇化的发展,继而推动乡村的转型发展。

1.2 问题研判

当前,乡村人口流失严重(陈坤秋等, 2018),发展主体缺失,农村产业发育不足,产业结构单一,产业对接市场能力弱,使得乡村经济呈现农业劳动生产率、农业社会化服务、农业供给质量“三低”困局。耕地过度利用与抛荒撂荒并存,农地非农化、非粮化趋势愈演愈烈。化肥农药过量使用,禽畜粪便与生活垃圾无处理排放,农业面源污染加剧,农村生境环境与人居环境污损化严重。农村人口流失的同时宅基地面积却呈现扩张态势,宅基地闲置空废严重,空心村问题凸显。乡村面临国家粮食安全、生态保育、区域发展的多重矛盾。人口空心化引致的“三留守”问题以及不良风气流入对乡村秩序造成冲击,交织经济凋敝、发展禀赋不足等因素,乡村党政关系、干群关系、乡村债务、村治腐败等乡村治理问题成为阻碍乡村振兴的重要隐患。

土地的多功能价值决定了土地问题的多重属

性。土地问题不仅是资源问题、权利问题,也是政治问题。土地资源管理从宏观尺度对激活土地要素、优化土地资源配置功效显著,其中土地政策与制度则是国家进行土地资源管理最重要的手段(龙花楼, 2015)。当前,人地均分的土地分配格局导致了土地破碎化局面。先前落实农民土地承包权的土地确权颁证工作未能及时跟进,农户土地整理、耕地保育等投入不足,也是造成耕地质量下降的重要原因。中国实行农村土地集体所有制制度,土地所有权与经营权分离,农地权能不完整、土地产权模糊严重阻碍了土地流转,导致了土地资源配置的效率损失(李辉等, 2015)。乡村工业化浪潮渐趋平稳消退,使得中国大量农村集体经营性建设用地闲置。先前,受限於产权体系不完整、法律约束难突破、经营主体不灵活等多重因素,农村集体经营性建设用地的活化使用难度大,交易流转面临入市渠道窄、收益分配比例难确定等困境。与此同时,农村宅基地流转范围小,农户退出面临制度性障碍,一定程度上滞缓了农村流动人口市民化进程,权能不完整难以显化宅基地以及农村房产的资产价值,抵押贷款受限。农民土地权益保障不足,乡村内生动力培育乏力,乡村转型受阻。

1.3 时代特征

党的十八大以来中国农村土地制度改革进入了深化阶段,2017年党的十九大提出了乡村振兴战略,并列入现代经济体系6项主要任务之一。农村土地制度改革既是推进乡村振兴的突破口与重要途径,也是乡村振兴的题中之义与乡村发展的客观需求。新时代农村土地制度改革与乡村振兴具有鲜明的时代特征。

(1) 迫切性:中国农业深入融入了世界农业体系当中(韩长赋, 2019),人地关系远程耦合趋势加强(Liu et al, 2015)。在激烈的国际市场环境下,提升农业发展质量与生产效率是中国农业最为紧迫的任务之一。农业现代化发展的绿色化、科技化、规模化需求旺盛,迫切需要提升农村土地资源利用效率,优化农村土地利用空间格局。城乡融合发展的体制机制逐步健全,农村转移人口市民化趋势加强,迫切需要关注农村转移人口的土地权利问题及其土地退出的制度安排。建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系是乡村振兴的基本逻辑(何仁伟, 2018),城乡土地制度是其中重要内容。当前,城乡二元土地制度严重掣肘城乡等值化发展,迫切

需要完善土地要素市场化配置机制,探索土地多元价值的有效实现形式。农村土地制度改革与乡村振兴具有多重迫切性要求,但是依然要蹄疾步稳、压茬推进,降低制度变迁的效率损失。

(2) 交融性:农村土地制度改革与乡村振兴出发点在乡村,但是立意点却在整个城乡地域系统。农村土地制度改革旨在通过对农村土地产权制度与管理体制进行调整优化,构建城乡一体化的土地管理体制机制,以土地要素为带动,促进城乡发展要素的自由流动,补齐乡村发展短板,实现城乡地域系统的交融发展,重塑工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型城乡关系。农村土地制度改革是优化制度供给的重要体现,也是供给侧结构性改革的重要方面,其中促进土地资源市场化配置是关键改革方向。农村土地制度改革与乡村振兴具有重要的“补短板、促协调”作用,二者交融互促,才能有效助推现代经济体系建设。

(3) 攻坚性:中国进入了改革深水区,也是全面建成小康社会的攻坚期。农村土地制度改革涉及较大的利益调整,包括:土地确权与人口变动的矛盾,政府、村集体、村民的土地收益分配,集体经济成员认定的标准,土地征收公益性目录的认定,农村集体经营性建设用地入市对城市土地市场的冲击,宅基地退出与补偿机制的优构,流动人口土地权利的再配置等,均体现了改革的攻坚特征。当前,农村底子薄、基础差、短板多,内生动力不足(Liu et al, 2017),乡村振兴周期长、任务重,需要攻坚克难,实现乡村的全面复兴。

2 农村土地制度改革与乡村振兴的互动机制

2.1 农村土地制度改革的功能体系

新时期中国农村土地制度改革围绕确权与流动的改革脉络前进,通过明晰产权、确定地权,稳定农户预期,创造了要素流通与产权交易的制度条件。稳定地权、明晰产权可以充分发挥农村土地制度改革的多功能效应。具体体现在:① 要素流动。农村土地制度改革有利于实现土地要素的自由流通与平等交易,促进土地资源的优化配置,实现土地“资源-资产-资本”多元价值。宅基地退出在内的土地要素流动也会伴生人口流动。土地流转的过程也必然引致资本要素的流动。② 价值显化。

农村土地制度改革为土地流转与集体经营性建设用地入市松绑,通过土地租金、入市增值收益、经营分成等多种形式,释放了土地资源的资产与资本价值,有利于唤醒农村“沉睡资产”,实现土地要素的价值显化。③ 主体培育。农业是弱质产业,农地确权为土地流转奠定了产权基础,能够促进土地适度规模经营,有利于培育新型农业经营主体,提升农业全要素生产率。④ 环境改善。土地确权稳定了农户预期,农户对土地保育的投资力度增加,将改善农地质量与耕作环境。同时,宅基地有偿退出与集体经营性建设用地入市的改革举措将实现农村空废用地的再利用,有效缓解农村空心化状况,实现农村人居环境的改善。⑤ 集体夯实。农村土地制度改革能够有效盘活农村土地资产,促进新型农业经营主体的培育,促进农业农村现代化发展。这一过程中必然会夯实集体经济,促进“空壳村”问题的有效解决。

2.2 农村土地制度改革:乡村振兴的“补短板”效应

农村发展不充分问题是制约中国社会经济发展的重要因素,但是也意味着农村可望成为在相当长一段时期内社会经济的重要发展空间与动力源泉。当前,中国农村在人口、土地、产业等层面均存在明显短板(图2)。农村土地制度改革通过释放土地要素活力,优化土地利用结构,实现土地资源的优化配置,同时以土地要素为载体,实现对乡村生产、生活、生态空间的重构,促进乡村转型发展。土地要素的再配置与人口要素的优化重组相伴相生。农村劳动力转移就业、农村人口市民化与农户土地权益变更也紧密联系。保障农户的土地权益有利于促进农村人口的转移就业,缓解农村的人地矛盾,引导新型农业经营主体进入与农村精英回流,实现农村发展主体的再充实。土地与人口要素的活化,将进一步激发乡村发展的内生动力,优化乡村振兴内生系统(文琦等, 2019),为产业发展提供要素供给、禀赋支撑与制度支持,实现农村产业结构转变与融合发展。土地是乡村发展重要要素与空间载体,农村土地制度改革通过调整包括土地产权在内的生产关系,发挥制度激励作用,以土地要素为突破口,重组乡村发展核心要素,优化要素结构,实现乡村人、地、业的统筹联动,补齐乡村发展短板,实现对乡村地域系统功能提升的正反馈,推进乡村的全面振兴。

2.3 农村土地制度改革:乡村振兴的“提质效”效应

城乡地域系统在空间上没有绝对的断裂点(张

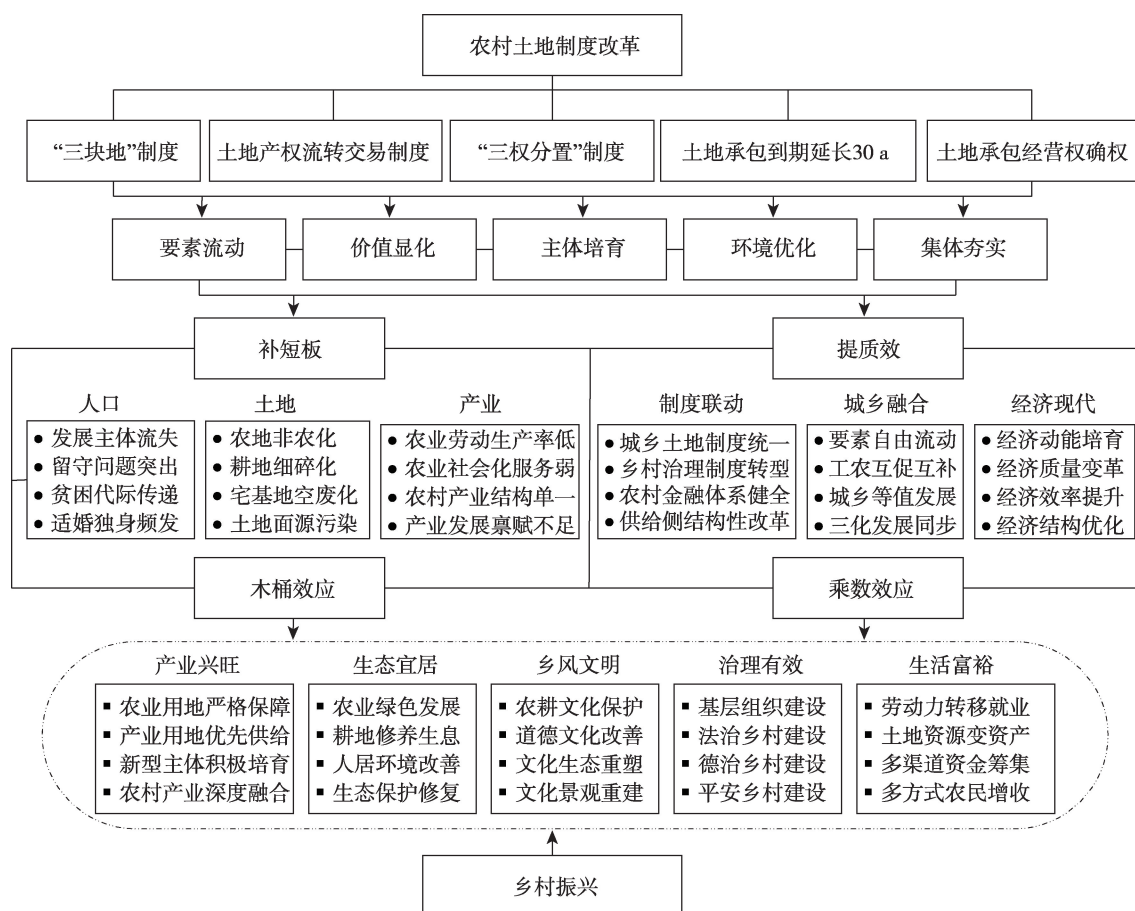


图2 农村土地制度改革与乡村振兴的互动机制

Fig.2 Interactive mechanisms between rural land reform and rural revitalization

小林, 1998), 在功能上也互为补充, 二者交织互联。农村土地制度改革是以土地为主要对象, 整合乡村发展要素, 促进城乡融合发展与地域功能整体提升的系统工程。农村土地制度改革发挥对乡村振兴补短板作用的同时, 起到制度联动、城乡融合与经济转型的多重乘数效应(图2)。农村土地制度改革一方面促进土地流转市场化发展, 打通了城乡土地要素流通渠道, 可望以构建城乡统一土地市场为突破口, 破除城乡二元土地管理体制, 实现城乡土地制度的统筹发展; 另一方面将改变乡村社会经济结构, 促使乡村治理秩序与治理制度的转型发展。农村土地制度改革最为直观的作用是强化了农村的制度供给, 本身是供给侧结构性改革的重要内容。土地经营权抵押贷款等举措有利于提升农村金融供给水平, 完善农村金融服务, 健全农村金融体系。农村土地制度改革推动要素自由流通平等交换, 有利于促进城乡等值化发展, 推动乡村振兴的同时能够有效促进新型工业化、新型城镇化发

展与农业农村现代化的“三化”同步发展, 最终促成城乡融合的发展局面。农村土地制度改革是破除乡村发展困境的突破口, 将打开乡村发展广阔空间, 促使乡村经济成为中国经济发展新的增长点。在统筹城乡发展的同时, 提升经济发展质量与发展效率, 通过城乡功能互补共促, 实现经济结构的优化。农村土地制度改革促进乡村振兴发展, 进而对中国建设现代化经济体系产生积极影响。

2.4 农村土地制度改革对乡村振兴的作用机制

农村土地制度改革通过配要素、调结构、优功能助推乡村振兴发展。乡村振兴5大价值目标下分别对应了不同的价值准则与重点方向(图2)。农村土地制度改革确产权的稳预期效应与促流转效应, 配套以土地整治等工程措施, 能够实现耕地保护, 有效助推藏粮于地战略的实施, 进一步夯实农业生产的能力基础。通过盘活农村闲置土地等方式, 能够有效补充农村产业用地供给, 加之新型农业经营主体的进入与土地入股等合作形式的丰富, 农村产

业融合水平将得到进一步提升。农村土地制度改革对耕地质量改善、人地矛盾缓解、农村三生空间重构具有重要意义,是生态宜居战略目标实现的有效手段。农业生产发展、环境改善、发展主体再充实有助于农耕文化保护以及文化景观生态重塑。其中,宅基地制度改革能够有效缓解农村宅基地供需紧张态势,减少邻里宅基地纠纷。农村精英的回流与农村创业就业的发展,将进一步缓解农村“三留守”问题,营造更好的乡村道德文化生态。农村土地制度改革的价值显化与集体夯实功能以及制度联动效应,充实了集体经济,为乡村基层治理奠定了经济基础,对乡村治理体系具有积极作用。要素流动、价值显化、主体培育等农村土地制度改革的多功能作用能够助推生活富裕目标的实现。可见,农村土地制度改革通过不同方式与不同路径对乡村振兴的5大战略目标均具有一定程度的助推作用,是其重要抓手与支撑平台。同时,农村土地制度改革对乡村振兴存在循环作用机制。以农村土地制度改革为突破口实现乡村治理制度、农村金融体系等制度的联动供给,通过促进乡村发展的同时带动城乡融合发展,并实现对现代经济体系的完善

与健全作用,进而实现对乡村振兴的积极反馈与响应。

3 农村土地制度改革视域下乡村振兴的路径与模式

3.1 农村土地制度改革助推乡村振兴的发展路径

新时期农村土地制度改革围绕产权关系明晰化、产权保护平等化、农地权能完整化、农地管理法治化、流转交易市场化(韩长赋, 2019)、收益分配公平化的改革方向,通过多方位改革,以土地要素为突破口,通过整合农村人口、土地、产业发展要素,实现要素结构、治理结构、地域结构的重组,在要素流的驱动下,实现乡村生产、生活、生态、文化功能的优化,实现乡村重构与转型发展。

农村土地制度改革助推乡村振兴发展总体沿着要素-结构-功能的作用路径实现(图3)。但是实现路径呈现递进演化、多维交叉、分类推进的特征。《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出要顺应村庄发展规律和演变趋势,按集聚提升、融入城镇、特色保护、搬迁撤并的思路,分类推进乡村振

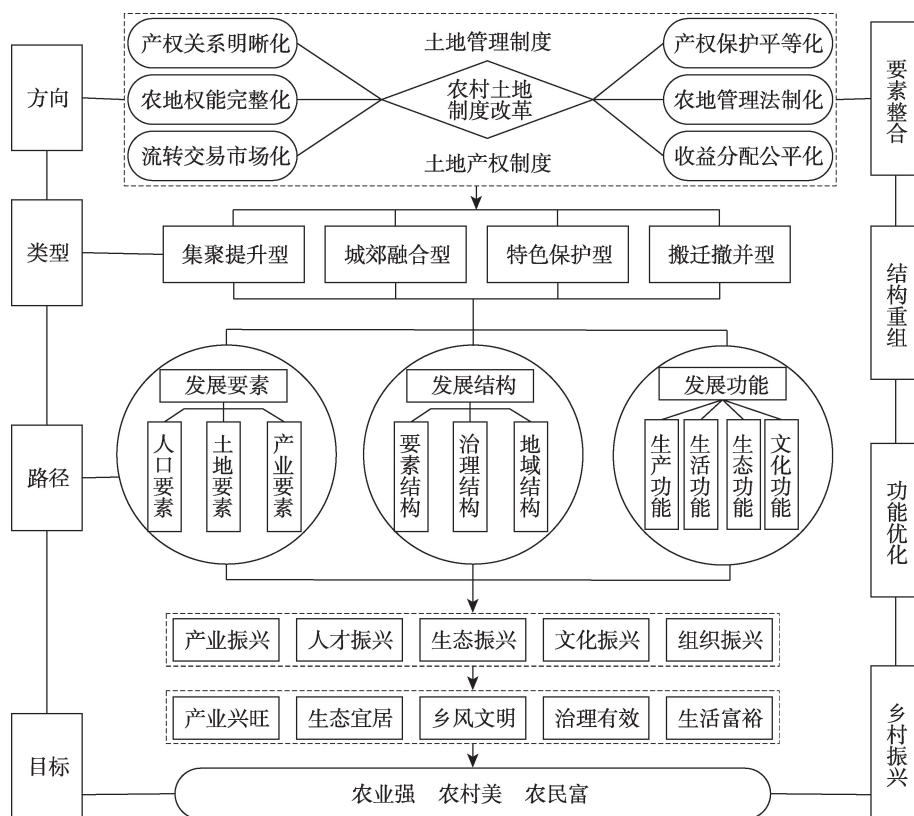


图3 农村土地制度改革助推乡村振兴的发展路径

Fig.3 Pathways of rural revitalization promoted by rural land reform

兴,并将乡村振兴类型划分为集聚提升型、城郊融合型、特色保护型与搬迁撤并型4个主要类别。农村土地制度改革通过“六化并举”(图3),针对不同乡村地域类型,对乡村发展要素、乡村发展结构与乡村发展功能分别发力的同时,也会对其中二者甚至三者共同起作用,畅通三者的联动作用路径,形成网状作用结构,多渠道、多路径实现乡村产业、人才、生态、文化、组织的多维振兴。因而,提升农村土地制度改革助推乡村振兴的效能需要立足乡村发展实际与乡村转型发展类型(杨忍等, 2015),基于比较优势调整人口、土地、产业要素的演进方向(陈秧分等, 2019),重组发展要素、治理秩序、地域空间多维结构,实现乡村多功能发展与全方位振兴。

3.2 农村土地制度改革助推乡村振兴的典型模式

农村土地制度改革旨在通过管理方式与产权安排的调整,实现农村发展要素的优化配置,激活乡村发展潜能,本质是新时期为适应城乡生产力发展的生产关系再调整。根据乡村发展规律与城乡关系演变,立足乡村发展区域、禀赋条件,与国家《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》对接,因地制宜探讨农村土地制度改革助推乡村地域功能演变与乡村振兴的区域类型与典型模式(表1)。

(1) 集聚提升振兴模式。快速城镇化进程中,乡村人口流失与自然村减少是不可逆转的发展趋势。产业集聚发展、农民集中居住、资源集约利用是乡村重构的本质内涵(龙花楼, 2013)。发展中心村镇,实现乡村聚落的集聚发展有利于实现公共基础设施与服务的集中供给以及发展要素的集中配

置,培育乡村综合体。在可以预见的未来,发展集聚提升型村落将成为中国乡村振兴应用最广的典型模式。目前,湖南省浏阳市南山村、山东省禹城市五龙社区通过中心村营建实现了乡村功能优化与转型发展。

(2) 城郊融合振兴模式。城市近郊村落有着向城市转型的有利条件,是城镇空间扩展的重要方向。城郊融合型村落需要防范土地征收等制度改革风险,严格实行土地用途管制,不得违规违法买卖宅基地,为城里人下乡建房画红线,同时充分保障进城落户农民的土地权益。发挥城郊优势,健全土地抵押贷款政策安排,多渠道为乡村振兴筹集资金。以土地流转优化土地利用方式、效率与空间,实现产业培育。通过健全产权交易机制,尊重农民在土地与城镇社会保障之间的自由选择,助推乡村振兴的同时,推进市民化进程,促进新型城镇化发展。目前,上海市牌楼村、北京市黄山店村、海南省海口市葫芦村依托区位优势,作为城市后花园与保障基地,推进土地整治、产业升级,促进了乡村全方位发展。

(3) 特色保护振兴模式。历史文化名村、传统村落、美丽乡村等是中华民族传统文化赓续与传承的载体,是留住乡愁的精神空间。其中安徽省黄山市西递宏村、江西省上饶市婺源江湾村、湖南省岳阳市张谷英村、江苏省苏州市陆巷古村等为典型代表。特色保护型村落需要坚持保护优先、永续利用的原则,发挥土地制度管理与产权配置的作用,保护传统空间与环境,扶持培养乡村工匠、文化能人与非遗传

表1 农村土地制度改革助推乡村振兴的典型模式
Tab.1 Typical models of rural revitalization promoted by rural land reform

模式	助力方向			预期成效	
	人口	土地	产业	发展结构	发展功能
集聚提升 振兴模式	以土地流转促转移就业,培养新型农民与乡土人才	划定红线,盘活存量,健全人地挂钩政策体系	保护农用地,优先供给产业用地,推进农业现代化发展	要素增减协同,乡村治理回归,中心村镇建设	乡村发展主要方向与空间承载,乡村重构的基本路径
城郊融合 振兴模式	科学认定集体经济组织成员,转移就业与就地创业就业相结合,鼓励社会各界投入	严控城镇居民下乡买房,维护进城落户农民土地权益,完善土地抵押贷款机制	保障产业用地,承接专业转移,发展郊区设施农业与休闲旅游业	要素自由流动,城乡功能互补,治理上体现城市水平,城乡地域融合发展	乡村向城市转型发展先行区,城乡文明过渡带,新型城镇化建设缓冲区
特色保护 振兴模式	培养乡村工匠、文化能人与非遗传承人,引导精英回流与资本下乡	保护村庄传统空间与环境,施行严格用地管制,推进土地流转	发展乡村旅游与特色产业,促进产业深度融合与创新开发	存量挖潜,主体充实,治理传统现代结合,乡村地域特色优化	留住乡愁,人文精神空间,乡村性与现代性融合
拆迁撤并 振兴模式	移民搬迁安置,人地挂钩,保障搬迁户合法权益	搬迁撤并,限制建新,土地复垦还绿,重置发展空间	搬迁安置与产业培育相结合,保障一户至少有一人就业	要素跨区域配置,乡村消亡撤并	跨区域重建重构

承人,引导资本下乡,发展乡村旅游与特色产业,促进乡村产业的深度融合与创新开发,优化村落三生空间,提取记忆符号与文化要素,突出文化功能,塑造精神空间,实现乡村地域特色化发展。

(4) 拆迁撤并振兴模式。生态环境脆弱、生存环境恶劣等因素驱动下,人口大量流失,发展动力潜力不足的村落需要通过拆迁撤并的方式实现乡村异地振兴。拆迁撤并型村落在农村土地制度改革进程中需要通过土地复垦还绿等方式,配合增减挂钩与占补平衡等土地管理制度,实现土地权益的跨区域转移,为村落的跨区域重构或农民进城上楼积累发展资金。同时,需要统筹精准扶贫、生态移民搬迁与乡村振兴,整合资金,保障制度供给,从土地、住房、就业、公共服务等多个维度保障搬迁户合法权益。目前,贵州省遵义市道真仡佬族苗族自治县巴渔村通过易地扶贫搬迁,跨区域重建重构,实现了根本性脱贫与可持续发展。

4 未来农村土地制度改革与乡村振兴启示

4.1 发挥制度联动作用

制度安排不仅是乡村振兴的保障,也是最重要的振兴方式。因而,不仅要发挥农村土地制度改革对乡村振兴的助推作用,更为重要的是以农村土地制度改革为突破口,实现乡村振兴相关制度体系的配套,同时发挥对非正式制度的联动作用,提升制度对区域发展的重要积极影响。农村土地制度改革通过调整乡村核心发展要素的权利体系与管理机制,实现对人口、资本等要素的联动,户籍制度、社会福利制度、金融制度甚至官员绩效考核制度都将联动涌入新时期改革大潮,形成制度束对乡村振兴起到全方位的影响。农村土地制度改革是国家主导下的制度安排,也将对乡村文化体系、生产生活习惯、乡村自治秩序、乡村价值观、乡土关系等非正式制度产生影响,继而影响乡村振兴进程。需要强调的是农村土地制度改革是乡村振兴的有力抓手,但是依然要对改革进程中的政策性摩擦给予足够的重视。例如新型经营主体进入对小农户的冲击、土地市场化经营与进城失败农民的退路(贺雪峰, 2018)、土地增值收益的不合理分配、产业用地与农地非农化要求等均需进一步完善制度安排,降低制度变迁的稳定性风险与效率损失。

4.2 深化乡村振兴对土地制度改革的正反馈

乡村振兴是检验农村土地制度改革成效的试金石,同时也会对农村土地制度改革形成反馈与响应。乡村振兴过程中乡村发展要素剧烈变动,特别是人口的迁出与回流、人口老龄化发展、产业用地调整、环境诉求变化、农地经营规模变动以及技术进步等外生冲击等均会对土地管理提出新的要求。因而,需要明晰乡村振兴对农村土地制度的反馈机制,健全乡村振兴进程中农村土地制度改革的风险防范与预警机制,实施农村土地制度改革与乡村振兴互动关系的管控。深化乡村振兴对土地制度改革的正反馈效应,需要以土地资源配置为主要方向,通过土地利用格局、土地利用效率、土地利用的资源环境与社会经济效应等多个视窗评估反馈效果,适时调整土地管理策略(王国刚等, 2013)。更为重要的是需要坚持农业农村优先发展,夯实农业基础,推进乡村建设,壮大乡村产业,深化农村改革,强化乡村治理,加快推进乡村振兴步伐,以乡村振兴强化土地管理的正反馈效应。制度环境与路径依赖赋予了土地制度黏性(王敬尧等, 2016),可能会滞缓甚至扭曲乡村振兴对农村土地制度改革的反馈作用。因而,更需要科学设计农村土地制度改革体系,防范制度变迁风险。乡村振兴与城乡融合发展互促共进,使得乡村振兴的反馈呈现多路径特征,农村土地制度改革可望实现从农村地域系统扩展至整个城乡地域系统,实现城乡土地制度的统筹协调,放大改革红利。

4.3 权衡农村土地制度改革举措与乡村发展的适应性

新时期农村土地制度改革涌现了诸多创新性实践,有效促进了乡村发展。但是当前中国发展不平衡不充分问题在乡村最为突出,乡村发展依然面临诸多困境。农村土地制度改革在演进实施过程中需要提升与乡村发展的耦合协调水平,提升二者的适应性。土地确权是当前农村土地制度改革的重要内容,适度规模经营也是农业现代化发展的客观要求。但是,当前土地细碎化成为适度规模经营的现实阻碍(许庆等, 2008)。土地确权可能将进一步固化土地破碎化,增加大尺度土地整理的难度,与适度规模经营的政策目标相悖。宅基地制度改革是盘活农村土地的重要措施。农村宅基地斑块小,长久的建筑化利用使得复垦难度大、成本高。特别是南方丘陵区水热条件好,受地形因素制约,

大量不易受水土流失侵扰的低缓坡地生产潜能未得到释放。因而,在推行宅基地制度改革的同时配套以中低产田改造对保障粮食安全具有重要意义。另外,农村土地制度改革必须处理好小农户与现代农业发展有机衔接问题。

5 结论与讨论

(1) 农村土地制度改革是破解当前乡村发展困境、推进乡村振兴的突破口与重要途径,旨在通过管理方式与产权安排的调整,实现农村发展要素的优化配置,激活乡村发展潜能,实现乡村发展的同时带动城乡地域功能的整体提升,本质是新时期为适应城乡生产力发展的生产关系再调整。

(2) 农村土地制度与乡村发展耦合联动、互促互馈。1949年以来,农村土地制度经过多次调整,承包地、宅基地权利体系形成完善,总体推动了乡村转型发展,在个别特殊历史时期也产生了一定阻碍作用。新时期农村土地制度改革与乡村振兴具有迫切性、交融性与攻坚性的时代特征。

(3) 新时期农村土地制度改革具有要素流动、价值显化、主体培育、环境改善、集体夯实的多功能价值,通过补齐乡村发展在人口、土地、产业等核心发展要素上的短板,优化要素结构,实现乡村重构与多功能发展,同时起到制度联动、城乡融合与经济转型的多重乘数效应,助推乡村振兴发展,并且带动整个城乡地域系统的优化。

(4) 农村土地制度改革沿着整合人口、土地、产业等发展要素,重组要素结构、治理结构与地域结构,优化乡村生产、生活、生态与文化功能的发展路径助推乡村振兴。应在集聚提升、城郊融合、特色保护、拆迁撤并的区域类型下因地制宜、分类推进乡村地域功能演变与乡村振兴。

(5) 乡村振兴需要发挥农村土地制度改革的制度联动作用,实现乡村振兴相关制度体系的配套与非正式制度的联动,同时要重视改革进程中的政策性摩擦;需要明晰反馈机制,深化乡村振兴对农村土地制度改革的正反馈,健全风险防范与预警机制,适时调整土地管理策略,实现制度红利的扩散;有必要权衡农村土地制度举措与乡村发展的适应性,正视土地确权与土地破碎化之间的矛盾,统筹宅基地改革与中低产田改造,处理好小农户与现代农业发展有机衔接问题。

当前,中国正处于全面建成小康社会的跨越关口,乡村发展不平衡不充分问题最为突出。深化乡村振兴的理论认知,发挥土地制度的规范与激励作用,对破解乡村发展难题意义重大。因而,要继续深化农村土地制度改革,总结改革试点的先进经验,全面贯彻落实新《土地管理法》的要求,以法律手段保障乡村发展权益,需要重点关注征地制度的社会风险防范与保障体系建设、集体经营性建设用地的入市路径与利益分配、宅基地制度的权利体系与退出机制等内容。

参考文献(References)

- 陈坤秋, 龙花楼. 2019. 中国土地市场对城乡融合发展的影响 [J]. 自然资源学报, 34(2): 221-235. [Chen K Q, Long H L. 2019. Impacts of land market on urban-rural integrated development in China. *Journal of Natural Resources*, 34 (2): 221-235.]
- 陈坤秋, 王良健, 李宁慧. 2018. 中国县域农村人口空心化: 内涵、格局与机理 [J]. 人口与经济, (1): 28-37. [Chen K Q, Wang L j, Li N H. 2018. Rural hollowing out in counties of China: Connotation, distribution and formation mechanism. *Population & Economic*, (1): 28-37.]
- 陈秧分, 黄修杰, 王丽娟. 2018. 多功能理论视角下的中国乡村振兴与评估 [J]. 中国农业资源与区划, 39(6): 201-209. [Chen Y F, Huang X J, Wang L J. 2018. China's rural revitalization and its evaluation from the perspective of multifunctional theory. *Chinese Journal of Agricultural Resources Planning*, 39(6): 201-209.]
- 陈秧分, 刘玉, 李裕瑞. 2019. 中国乡村振兴背景下的农业发展状态与产业兴旺途径 [J]. 地理研究, 38(3): 632-642. [Chen Y F, Liu Y, Li Y R. 2019. Agricultural development status and industrial prosperity path under the background of rural revitalization in China. *Geographical Research*, 38 (3): 632-642.]
- 房艳刚, 刘继生. 2015. 基于多功能理论的中国乡村发展多元化探讨: 超越“现代化”发展范式 [J]. 地理学报, 70(2): 257-270. [Fang Y G, Liu J S. 2015. Diversified agriculture and rural development in China based on multifunction theory: Beyond modernization paradigm. *Acta Geographica Sinica*, 70(2): 257-270.]
- 丰雷. 2018. 新制度经济学视角下的中国农地制度变迁: 回顾与展望 [J]. 中国土地科学, 32(4): 8-15. [Feng L. 2018. Review and prospect of China's rural land institutional change: A new institutional economics perspective. *China Land Sciences*, 32(4): 8-15.]
- 韩长赋. 2019. 中国农村土地制度改革 [J]. 农业经济问题, (1): 4-16. [Han C F. 2019. The reform of China's rural land

- system. *Issues in Agricultural Economy*, (1): 4-16.]
- 何仁伟. 2018. 城乡融合与乡村振兴: 理论探讨、机理阐释与实现路径 [J]. *地理研究*, 37(11): 2127-2140. [He R W. 2018. Urban-rural integration and rural revitalization: Theory, mechanism and implementation. *Geographical Research*, 37(11): 2127-2140.]
- 贺雪峰. 2018. 实施乡村振兴战略要防止的几种倾向 [J]. *中国农业大学学报(社会科学版)*, 35(3): 111-116. [He X F. 2018. Several trends to be avoided in implementing the rural revitalization strategy. *China Agricultural University Journal of Social Sciences Edition*, 35(3): 111-116.]
- 李辉, 王良健. 2015. 土地资源配置的效率损失与优化途径 [J]. *中国土地科学*, 29(7): 63-72. [Li H, Wang L J. 2015. The inefficiency of land allocation and its optimization. *China Land Sciences*, 29(7): 63-72.]
- 刘守英, 熊雪锋. 2018. 中国乡村治理的制度与秩序演变: 一个国家治理视角的回顾与评论 [J]. *农业经济问题*, (9): 10-23. [Liu S Y, Xiong X F. 2018. Evolution of institution and order in China's rural governance: A review and commentary on a national governance perspective. *Issues in Agricultural Economy*, (9): 10-23.]
- 刘彦随. 2018. 中国新时代城乡融合与乡村振兴 [J]. *地理学报*, 73(4): 637-650. [Liu Y S. 2018. Research on the urban-rural integration and rural revitalization in the new era in China. *Acta Geographica Sinica*, 73(4): 637-650.]
- 刘彦随, 刘玉, 陈玉福. 2011. 中国地域多功能性评价及其决策机制 [J]. *地理学报*, 66(10): 1379-1389. [Liu Y S, Liu Y, Chen Y F. 2011. Territorial multi-functionality evaluation and decision-making mechanism at county scale in China. *Acta Geographica Sinica*, 66(10): 1379-1389.]
- 龙花楼, 屠爽爽. 2018. 乡村重构的理论认知 [J]. *地理科学进展*, 37(5): 581-590. [Long H L, Tu S S. 2018. Theoretical thinking of rural restructuring. *Progress in Geography*, 37(5): 581-590.]
- 龙花楼, 张英男, 屠爽爽. 2018. 论土地整治与乡村振兴 [J]. *地理学报*, 73(10): 1837-1849. [Long H L, Zhang Y N, Tu S S. 2018. Land consolidation and rural vitalization. *Acta Geographica Sinica*, 73(10): 1837-1849.]
- 龙花楼. 2013. 论土地整治与乡村空间重构 [J]. *地理学报*, 68(8): 1019-1028. [Long H L. 2013. Land consolidation and rural spatial restructuring. *Acta Geographica Sinica*, 68(8): 1019-1028.]
- 龙花楼. 2015. 论土地利用转型与土地资源管理 [J]. *地理研究*, 34(9): 1607-1618. [Long H L. 2015. Land use transition and land management. *Geographical Research*, 34(9): 1607-1618.]
- 王国刚, 刘彦随, 方方. 2013. 环渤海地区土地利用效益综合测度及空间分异 [J]. *地理科学进展*, 32(4): 649-656. [Wang G G, Liu Y S, Fang F. 2013. Comprehensive evaluation and spatial distinction of land use efficiency around Bohai Rim in China. *Progress in Geography*, 32(4): 649-656.]
- 王敬尧, 魏来. 2016. 当代中国农地制度的存续与变迁 [J]. *中国社会科学*, (2): 73-92, 206. [Wang J Y, Wei L. 2016. Survival, continuity and change in the agricultural land system of contemporary China. *Social Science in China*, (2): 73-92, 206.]
- 文琦, 郑殿元. 2019. 西北贫困地区乡村类型识别与振兴途径研究 [J]. *地理研究*, 38(3): 509-521. [Wen Q, Zheng D Y. 2019. Identification and revitalization of rural poverty-stricken areas in Northwest China. *Geographical Research*, 38(3): 509-521.]
- 吴宇哲, 孙小峰. 2018. 改革开放40周年中国土地政策回溯与展望: 城市化的视角 [J]. *中国土地科学*, 32(7): 7-14. [Wu Y Z, Sun X F. 2018. The review and prospect of land use policy in China after the 40 years of reform and opening up: An urbanization perspective. *China Land Sciences*, 32(7): 7-14.]
- 许庆, 田士超, 徐志刚, 等. 2008. 农地制度、土地细碎化与农民收入不平等 [J]. *经济研究*, (2): 83-92, 105. [Xu Q, Tian S C, Xu Z G, et al. 2008. Rural land system, land fragmentation and farmer's income inequality. *Economic Research Journal*, (2): 83-92, 105.]
- 杨忍, 刘彦随, 龙花楼, 等. 2015. 中国乡村转型重构研究进展与展望: 逻辑主线与内容框架 [J]. *地理科学进展*, 34(8): 1019-1030. [Yang R, Liu Y S, Long H L, et al. 2015. Research progress and prospect of rural transformation and reconstruction in China: Paradigms and main content. *Progress in Geography*, 34(8): 1019-1030.]
- 张小林. 1998. 乡村概念辨析 [J]. *地理学报*, 53(4): 79-85. [Zhang X L. 1998. On discrimination of rural definitions. *Acta Geographica Sinica*, 53(4): 79-85.]
- Holmes J. 2006. Impulses towards a multifunctional transition in rural Australia: Gaps in the research agenda [J]. *Journal of Rural Studies*, 22: 142-160.
- Liu J, Mooney H, Hull V, et al. 2015. Systems integration for global sustainability [J]. *Science*, 347, doi: 10.1126/science.1258832.
- Liu Y S, Li Y H. 2017. Revitalize the world's countryside [J]. *Nature*, 548: 275-277.
- Long H L, Qu Y. 2018. Land use transitions and land management: A mutual feedback perspective [J]. *Land Use Policy*, 74: 111-120.
- Wilson G A. 2009. The spatiality of multifunctional agriculture: A human geography perspective [J]. *Geoforum*, 40(2): 269-280.

China's rural land reform and rural vitalization

CHEN Kunqiu^{1,2,3}, LONG Hualou^{1,2,3*}, MA Li^{1,2,3}, ZHANG Yingnan^{1,2,3}

(1. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China;

2. College of Resources and Environment, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China;

3. Key Laboratory of Regional Sustainable Development Modeling, CAS, Beijing 100101, China)

Abstract: There is a huge gulf between the dilemmas of rural development and the strategic goals of rural vitalization in China. This study examined the trend and characteristics of land reform and rural development in China since 1949, and then explored the interactive mechanisms based on the functional system of rural land reform. Alternative pathways and typical models of rural vitalization promoted by rural land reform were also discussed. The main conclusions are as follows: 1) Rural land reform is the breakthrough point to address the current dilemmas of rural development and promote rural vitalization. In essence, it is the readjustment of production relations in the new era to adapt to the development of urban-rural productive forces, both of which are urgent, integrative, and challenging. Since 1949, changes in rural land institution and rural development have been generally coupled and linked. 2) In the new era, rural land reform has multifunctional values. It promotes rural reconstruction and rural multifunctional development by reinforcing weak links and gives play to the multiplier effect of institutional linkages, urban-rural integration, and economy transformation, to promote rural vitalization and drive the optimization of urban-rural territorial system functions. 3) Along the path of integrating elements, restructuring structures, and optimizing functions, rural land reform promotes the change of regional functions and rural vitalization according to local conditions. 4) In the future, it is necessary to give full play to the stimulating effect of rural land reform, pay attention to potential policy frictions, deepen the positive feedback of rural vitalization on rural land reform, and carefully consider the coordination of rural land reform measures and rural development.

Keywords: rural vitalization; rural restructuring; rural land reform; institutional change; element-structure-function