



法律资讯

乡村振兴

上海市律师协会乡村振兴专业委员会

2025年8月刊 总第12期

主任：李鹏飞

副主任（按姓氏笔画）：权威、沙佳伟、戴天骁

执行主编：戴天骁

本期责任编辑：张莉莉

目录

一、 法规速递..... 2

 中华人民共和国农业农村部令 2025 年第 3 号..... 2

 农业农村部关于修改和废止部分规章的决定 2

 中华人民共和国国务院令第 813 号 21

 《农村公路条例》 21

 《上海市粮食安全保障条例》 28

 中国人民银行 农业农村部印发《关于加强金融服务农村改革 推进乡村全面振兴的意见》 47

二、 专家解读..... 58

 农村集体建设用地制度改革：全局审度与远景展望..... 58

 农业生产的数据记录，农业资产的价值转化 94

三、 案例剖析..... 100

 李某诉茌平某氧化铝公司环境污染责任纠纷案 100

 ——水污染侵权责任纠纷中被侵权人就行为与损害后果之间关联性承担举证责任 100

 滩涂生态破坏认购碳汇赔偿民事公益诉讼案 105

 破坏公益林全链条追责民事公益诉讼案 108

一、法规速递

中华人民共和国农业农村部令 2025 年第 3 号

《农业农村部关于修改和废止部分规章的决定》已经农业农村部 2025 年 6 月 23 日第 7 次常务会议审议通过，现予公布。

部 长 韩

俊

2025 年 7 月 15 日

农业农村部关于修改和废止部分规章的决定

为了贯彻落实有关法律、行政法规，增强部门规章的实效性、协调性和可操作性，农业农村部对部分规章进行了清理，决定：

- 一、对 10 部规章的部分条款予以修改（见附件 1）。
- 二、对 2 部规章予以废止（见附件 2）。

本决定关于修改《农药登记管理办法》、《农药生产许可管理办法》、《农药经营许可管理办法》、《农药登记试验管理办法》的内容，自 2026 年 1 月 1 日起施行；关于修改和废止其他规章的内容，自 2025 年 9 月 1 日起施行。

附件：1. 农业农村部决定修改的规章

2. 农业农村部决定废止的规章

附件 1

农业农村部决定修改的规章

一、《农药登记管理办法》（2017 年 6 月 21 日农业部令 2017 年第 3 号公布，2018 年 12 月 6 日农业农村部令 2018 年第 2 号、2022 年 1 月 7 日农业农村部令 2022 年第 1 号修订）

（一）将第八条修改为：“农药有效成分含量、剂型的设定应当符合提高质量、保护环境和促进农业可持续发展的原则。制剂产品的配方应当科学、合理、方便使用。

“相同有效成分和剂型的单制剂产品，含量梯度不超过三个。

“混配制剂的有效成分不超过两种，除草剂、种子处理剂有效成分不超过三种。有效成分和剂型相同的混配制剂，配比不超过三个，相同配比的总含量梯度不超过三个。不经稀释或者分散直接使用的低有效成分含量农药单独分类。

“信息素等引诱、迷向类产品按主要有效成分登记。

“制剂产品有效成分种类和含量梯度的具体要求，由农业农村部另行制定。”

（二）第十四条增加一款，作为第一款：“申请人为法人或者其

他组织的，应当指定本单位专人负责农药登记申请相关工作。”

（三）第十五条增加一款，作为第二款：“委托其他单位或者个人代为办理农药登记业务的，还应当提交双方签字或者盖章的授权委托书，授权委托书应当载明代理人姓名或者名称、委托事项、权限等。”

（四）删去第十七条第二款。

（五）将第十八条第一款修改为：“取得首次登记、含有新化合物的农药，自登记之日起六年内，其他申请人申请含该新化合物的农药登记的，应当获得该登记证持有人完整登记资料授权，但提交自己取得数据的除外。”增加一款，作为第二款：“其他申请人提交自己取得的数据申请前款农药登记的，按照本办法第十七条规定办理。”

（六）将原第十八条第二款改为第十九条，修改为：“按照《农药管理条例》第十四条规定转让农药登记资料的，受让方凭以下材料申请农药登记：

“（一）双方的转让合同；

“（二）根据农药登记资料要求补充完善的相关登记资料；

“（三）原农药登记证持有人注销相应登记证的申请。”

（七）将原第二十条改为第二十一条，修改为：“省级农业农村部门应当自受理申请之日起二十个工作日内对申请人提交的资料进行初审，提出初审意见，并将初审意见和全部申请资料于五个工作日内直接报送农业农村部。

“初审不通过的，省级农业农村部门可以根据申请人意愿，书面通知申请人并说明理由。”

（八）将原第二十一条第一款中的“应当”修改为“组织所属农药检定机构”。增加一款，作为第二款：“农业农村部所属农药检定机构在技术审查过程中发现申请资料存在轻微瑕疵需要补正的，可以要求申请人在五个工作日内补充相关材料，相关期限不计入审查期限。”

（九）将原第二十三条改为第二十四条，修改为：“农药登记申请受理后、进入技术审查前，申请人可以撤回登记申请，并在补充完善相关资料后重新申请。

“农业农村部根据农药登记评审委员会意见，可以要求申请人在指定时间内补充资料。”

（十）增加两条，作为第二十五条、第二十六条：

“第二十五条 农药登记审查和评审过程中认为申请人提交的试验数据需要验证的，农业农村部可以组织开展验证试验，并将所需时间告知申请人。

“第二十六条 农业农村部审批未通过的产品，申请人再次申请登记的，可以申请使用之前已提交的相应登记资料。具体要求由农业农村部另行规定。”

（十一）将原第二十六条改为第二十九条，修改为：“农药登记证式样由农业农村部统一制定。”

(十二)将原第二十八条改为第三十一条、第三十二条,修改为:

“第三十一条 农药登记证持有人变更名称、企业合并分立需要换发农药登记证的,应当自发生变化之日起三十日内向农业农村部提出申请,并提交相关证明材料。

“农业农村部应当自受理申请之日起二十个工作日内完成审查,符合条件的换发证书。

“第三十二条 农药登记证有效期内有下列情形之一的,农药登记证持有人应当向农业农村部申请变更:

“ (一) 改变农药使用范围、使用方法或者使用剂量的;

“ (二) 改变农药有效成分以外组成成分的;

“ (三) 改变产品毒性级别的;

“ (四) 原药产品有效成分含量发生改变的;

“ (五) 产品质量标准发生变化的;

“ (六) 农业农村部规定的其他情形。”

(十三)将原二十九条改为第三十四条,修改为:“有效期届满,需要继续生产农药或者向中国出口农药的,农药登记证持有人应当在有效期届满九十日前向农业农村部申请延续。逾期未申请延续的,应当重新申请登记。”

(十四)删去原第三十条。

(十五)将原第三十一条改为第三十三条。

(十六)将原第三十五条改为第三十八条,修改为:“农药登记

证持有人应当收集分析农药产品的安全性、有效性变化情况并及时报告农业农村部；召回农药产品、发生农药使用事故的，应当及时报告所在地农业农村部门。”

（十七）将原第三十六条改为第三十九条，修改为：“对登记十五年以上的农药品种，农业农村部根据生产使用和产业政策变化情况，组织开展周期性评价，评价结果作为登记延续审查的重要依据。

“周期性评价主要包括以下内容：

“（一）靶标生物抗药性；

“（二）作物安全性；

“（三）农产品质量安全；

“（四）人畜健康安全；

“（五）有益生物安全和生态环境影响。”

（十八）将原第三十八条第一款改为第四十一条；第二款改为第四十二条，修改为：“隐瞒有关情况或者提交虚假农药登记资料和试验样品的，农业农村部或者省级农业农村部门不予受理或者不予批准，对申请人及其代理人给予警告，一年内不再受理该申请人及其代理人的农药登记申请。

“以欺骗、贿赂等不正当手段取得农药登记的，撤销农药登记证，县级以上农业农村部门可以对申请人及其代理人分别处五万元以上十万元以下罚款；农业农村部或者省级农业农村部门三年内不再受理该申请人及其代理人的农药登记申请。”

（十九）原第四十条增加一项，作为第三项：“（三）农药登记证持有人变更名称或者合并分立，已换发新农药登记证的。”

（二十）将原第四十一条改为第四十五条，修改为：“农业农村部建立农药管理信息平台，定期公布农药登记证核发、延续、变更、撤销、注销情况以及有关的农药产品质量标准号、残留限量规定或者建议值、检验方法、经核准的标签等信息。”

二、《农药生产许可管理办法》（2017 年 6 月 21 日农业部令 2017 年第 4 号公布，2018 年 12 月 6 日农业农村部令 2018 年第 2 号修订）

（一）将第七条修改为：“各级农业农村部门应当加强农药生产许可信息管理，及时将农药生产许可、监督管理等信息上传至农业农村部农药管理信息平台。”

（二）将第十三条修改为：“农药生产许可证有效期为五年。农药生产许可证有效期内，企业名称、企业地址名称、住所、法定代表人（负责人）发生变化或者缩小生产范围的，应当自发生变化之日起三十日内向省级农业农村部门提出换发证书申请，并提交相关证明材料。

“省级农业农村部门应当自受理申请之日起二十个工作日内完成审查，符合条件的换发证书；不符合条件的，书面通知申请人并说明理由。”

（三）将第十四条修改为：“农药生产企业扩大生产范围的，应当按照本办法第八条、第九条的规定申请变更农药生产许可证。

“改变生产地址或者新增生产地址的，按新设立农药生产企业要求办理。”

（四）将第十八条第二款改为第十九条，修改为：“农药生产企业在其农药生产许可范围内，依据《农药管理条例》第十九条的规定，可以接受新农药研制者和其他农药生产企业的委托，加工或者分装农药；也可以接受向中国出口农药的企业委托，分装农药。”

“农药原药（母药）不得委托生产。”

（五）增加两条，作为第二十条、第二十一条：

“第二十条 委托方与受托方应当签订委托合同，明确委托加工、分装的产品名称、规格、数量、质量标准、标签、商标使用、期限、费用等内容。

“委托方应当向受托方提供委托加工产品的产品配方、生产工艺和技术、产品质量标准等技术资料。

“第二十一条 禁止以委托加工、分装为名出租、出借农药登记证。”

（六）将原第十九条中的“农业部规定的农药管理信息平台”修改为“农业农村部农药管理信息平台”。

（七）原第二十三条增加一项，作为第五项：“（五）改变生产地址并取得新地址农药生产许可证的。”

三、《农药经营许可管理办法》（2017 年 6 月 21 日农业部令 2017 年第 5 号公布，2018 年 12 月 6 日农业农村部令 2018 年第 2 号修订）

（一）将第六条、原第二十二条中的“农业部规定的农药管理信息平台”修改为“农业农村部农药管理信息平台”。

（二）将第十三条第一款中的“提出变更申请”修改为“提出换发证书申请”；第二款修改为：“原发证机关应当自受理申请之日起二十个工作日内完成审查，符合条件的换发证书；不符合条件的，书面通知申请人并说明理由。”

（三）将第二十一条修改为：“利用互联网经营农药的，应当取得农药经营许可证，并在线上运营后二十日内将网站名称、网络平台名称、应用程序名称等报发证机关备案。经营卫生用农药，以及农药生产企业利用本企业网站销售本企业产品的除外。

“2026 年 1 月 1 日前已上线运营的互联网农药经营者，应当在 2026 年 1 月 31 日前完成备案。

“限制使用农药和农业农村部规定的其他农药不得利用互联网经营。

“超出经营范围经营限制使用农药，或者利用互联网经营前款规定的农药的，按照未取得农药经营许可证处理。”

（四）增加两条，作为第二十二条、第二十三条：

“第二十二条 利用互联网经营农药的，应当在其网站首页或者经营活动的主页面显著位置，持续公示农药经营许可证载明的全部信息或者其链接标识。农药经营许可证信息发生变化的，应当在十个工作日内更新页面内容。

“农药生产企业利用本企业网站销售本企业产品的，应当持续公示农药生产许可证载明的全部信息或者其链接标识。农药生产许可证信息发生变化的，应当在十个工作日内更新页面内容。

“利用互联网经营农药的，应当完整、真实、准确展示实际销售产品的标签等信息。

“第二十三条 农药互联网交易第三方平台应当建立并实施农药经营资质核验、网络经营行为监督、农药信息展示、农药实名购买、交易记录保存、投诉举报处理等管理制度，并积极配合农业农村部门的监管执法工作。”

（五）增加三条，作为第二十八条、第二十九条和第三十条：

“第二十八条 利用互联网经营农药未报发证机关备案的，由发证机关责令改正，可以处五千元以上五万元以下罚款。

“第二十九条 农药经营者、农药生产企业利用互联网经营农药，未依法持续公示相应许可证信息或者其链接标识的，依照《中华人民共和国电子商务法》第七十六条的规定处理。

“农药经营者、农药生产企业利用互联网经营农药，未完整、真实、准确展示实际销售产品的标签等信息的，由县级以上地方农业农村部门责令改正；有下列情形之一的，可以处一万元以下罚款：

“（一）拒不改正的；

“（二）展示信息不完整、不真实或不准确的农药产品在三个以上的；

“（三）两年内再次有同类违法行为的；

“（四）有其他严重情节的。

“第三十条 农药互联网交易第三方平台未履行核验农药经营者资质等义务的，由县级以上农业农村部门依照《中华人民共和国电子商务法》第八十条的规定处理。”

四、《农药登记试验管理办法》（2017 年 6 月 21 日农业部令 2017 年第 6 号公布，2018 年 12 月 6 日农业农村部令 2018 年第 2 号、2022 年 1 月 7 日农业农村部令 2022 年第 1 号修订）

（一）删去第四条中的“登记试验备案及”、“规定的”。

（二）在第十一条中的“单位名称”后增加“统一社会信用代码、”。

（三）将第十二条修改为：“农药登记试验单位证书有效期内，农药登记试验单位名称、法定代表人（负责人）或者住所发生变更的，应当自变更之日起三十日内向农业农村部提出换发证书申请，并提交相关证明材料。农业农村部应当自受理申请之日起二十个工作日内完成审查，符合条件的换发证书。”

（四）删去第十三条第一项。

（五）将第十四条修改为：“农药登记试验单位证书有效期届满，需要继续从事农药登记试验的，应当在有效期届满六个月前，向农业农村部申请延续。逾期未申请延续的，应当重新申请。

“延续申请的具体要求由农业农村部另行规定。”

（六）将第三章和第四章合并作为第三章，章名修改为“登记试验基本要求”，并将该章中的“申请人”统一修改为“农药登记申请人”。

（七）将第十六条修改为：“开展农药登记试验之前，农药登记申请人应当根据农业农村部规定的程序和要求，通过农业农村部农药管理信息平台向登记试验所在地省级农业农村部门备案。

“前款备案信息包括备案主体、有效成分名称、含量及剂型、试验项目、试验地点、试验单位、试验起始时间、与试验单位签订的委托协议、安全防范措施等。新农药试验备案还包括作用机理和作用方式。

“试验项目、地点、单位等发生变化的，农药登记申请人应当按前款规定重新备案。”

（八）删去第二十二条中的“与申请人”。

（九）将第二十五条第一款修改为：“农药登记试验单位应当建立试验全过程记录制度，将试验计划、原始记录、标本、留样被试物和对照物、试验报告、与试验有关的文字材料及电子数据保存至试验结束后至少七年，期满后可移交农药登记申请人保存。农药登记申请人应当保存至农药退市后至少五年。”在第三款中的“质量管理记录”后增加“，并及时将开展登记试验的相关信息上传至农业农村部农药管理信息平台”。

（十）将第二十六条改为第二十六条、第二十七条，修改为：

“第二十六条 省级农业农村部门、农业农村部对农药登记试验单位和登记试验过程进行监督检查，重点检查以下内容：

“（一）试验单位资质条件变化情况；

“（二）重要试验设备、设施情况；

“（三）试验地点、试验项目等备案信息是否相符；

“（四）试验过程是否遵循法定的技术准则和方法；

“（五）登记试验安全风险及其防范措施的落实情况；

“（六）其他不符合农药登记试验质量管理规范要求或者影响登记试验质量的情况。

“省级农业农村部门按照每年不少于百分之二十的比例，组织对辖区内农药登记试验单位进行检查。农业农村部根据登记评审、投诉举报等情况，不定期组织开展飞行检查。

“第二十七条 监督检查中发现试验过程存在难以控制安全风险的，应当及时责令停止试验或者终止试验，省级农业农村部门还应当及时报告农业农村部。

“监督检查中发现试验单位不再符合规定条件的，按照以下情形分别办理：

“（一）具备整改条件的，责令改进或者限期整改，逾期拒不整改或者整改后仍达不到规定条件的，由农业农村部撤销其试验单位证书；

“（二）不具备整改条件的，由农业农村部撤销其试验单位证

书。”

（十一）增加一条，作为第二十八条：“农药登记试验单位存在下列情形之一，造成数据、结果出现错误或者无法复核的，由省级以上农业农村部门责令限期整改，给予警告，可以并处一万元以上五万元以下罚款：

“（一）样品的接收、标识、分发、流转、保存、处置不符合农药登记试验质量管理规范要求，存在样品污染、混淆、损毁、性状异常改变等情形的；

“（二）使用未经检定、校准或者验证的仪器、设备、设施的；

“（三）未按照有关农药登记试验技术准则和方法进行的；

“（四）未按照农药登记试验质量管理规范等规定传输、保存原始数据和报告的；

“（五）其他不遵守农药登记试验质量管理规范的情形。”

（十二）将第二十九条修改为：“农药登记试验单位存在下列情形之一，属于出具虚假登记试验报告，依照《农药管理条例》第五十一条的规定处罚：

“（一）未经试验出具试验报告的；

“（二）伪造、变造原始数据、记录，或者未按照法定的技术准则和方法采用原始数据、记录的；

“（三）减少、遗漏或者变更标准等规定的应当试验的项目，或者改变关键试验条件的；

“（四）调换封存样品或者改变其原有状态进行试验的；

“（五）伪造试验单位公章、试验报告签字人签名或者签发时间的；

“（六）其他出具虚假登记试验报告的情形。”

五、《远洋渔业管理规定》（2020 年 2 月 10 日农业农村部令 2020 年第 2 号公布）

（一）将第四条第三款修改为：“市、县级人民政府渔业行政主管部门负责本行政区域内远洋渔业的监督管理。”

（二）删去第八条中的“同时”。

（三）删去第九条。

（四）将原第十条改为第九条，修改为：“申请远洋渔业项目时，应当向农业农村部报送以下材料：

“（一）项目申请报告。申请报告应当包括企业基本情况和条件、项目组织和经营管理计划、已开展远洋渔业项目（如有）的情况等内容，同时填写《申请远洋渔业项目基本情况表》。

“（二）项目可行性研究报告。

“（三）到该国管辖海域作业的，提供与外方的合作协议或他国政府主管部门同意入渔的证明、我驻项目所在国使（领）馆的意见；境外成立独资或合资企业的，还需提供我国商务行政主管部门出具的《企业境外投资证书》和入渔国有关政府部门出具的企业注册证明。

“（四）拟派渔船所有权登记证书、国籍证书、远洋渔船检验证书。属制造、更新改造、购置或进口的专业远洋渔船，需同时提供农业农村部《渔业船网工具指标批准书》；属非专业远洋渔船（具有国内有效渔业捕捞许可证转产从事远洋渔业的渔船），需同时提供国内《海洋渔业捕捞许可证》；属进口渔船，需同时提供国家机电进出口办公室批准文件。

“（五）农业农村部要求的其他材料。”

（五）将原第十七条改为第十六条，修改为：“项目终止或执行完毕后，远洋渔业企业应当及时向省级人民政府渔业行政主管部门报告，提交项目执行情况总结，经省级人民政府渔业行政主管部门报农业农村部。

“远洋渔船终止远洋渔业项目或远洋渔业项目无法继续执行的，企业应于项目终止或停止之日起六十个月内对该渔船予以妥善处置。”

（六）删去原第十九条第二款第二项中的“（见附表三）”。

（七）删去附表。

六、《外来入侵物种管理办法》（2022 年 5 月 31 日农业农村部、自然资源部、生态环境部、海关总署令 2022 年第 4 号公布）

将第二十五条修改为：“违反本办法规定，未经批准，擅自引进、释放或者丢弃外来物种的，依照《中华人民共和国生物安全法》、《中华人民共和国长江保护法》、《中华人民共和国黄河保护法》等法律

处罚。涉嫌犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。”

七、《渔业行政处罚规定》（1998 年 1 月 5 日农业部令第 36 号公布，2022 年 1 月 7 日农业农村部令 2022 年第 1 号修订）

第六条增加一款，作为第三款：“禁渔期内在黄河流域重点水域从事天然渔业资源生产性捕捞的，依照《中华人民共和国黄河保护法》第一百一十二条规定进行处罚。”

八、《中华人民共和国渔业港航监督行政处罚规定》（2000 年 6 月 13 日农业部令第 34 号公布）

删去第三十七条。

九、《农作物种子生产经营许可管理办法》（2016 年 7 月 8 日农业部令 2016 年第 5 号公布，2017 年 11 月 30 日农业部令 2017 年第 8 号、2019 年 4 月 25 日农业农村部令 2019 年第 2 号、2020 年 7 月 8 日农业农村部令 2020 年第 5 号、2022 年 1 月 7 日农业农村部令 2022 年第 1 号、2022 年 1 月 21 日农业农村部令 2022 年第 2 号修订）

（一）将第十三条第二项修改为：“（二）从事主要农作物杂交种子及其亲本种子生产经营以及实行选育生产经营相结合、有效区域为全国的种子企业，其种子生产经营许可证由企业所在地省、自治区、直辖市农业农村主管部门核发”。

（二）将第三十七条中的“中国种业信息网”修改为“中国种业大数据平台”。

十、《非主要农作物品种登记办法》（2017 年 3 月 30 日农业部

令 2017 年第 1 号公布)

(一) 将第十三条第三项修改为:“(三) 特异性、一致性、稳定性测试报告,已具备 DNA 指纹检测行业技术标准的作物还应当提交品种 DNA 指纹检测报告。”

(二) 将第十四条修改为:“本办法实施前已审定或者已销售种植的品种,申请者可以按照品种登记指南的要求,提交申请表,已具备 DNA 指纹检测行业技术标准的作物还应当提交品种 DNA 指纹检测报告,已销售种植的品种还应当提供本办法实施前的品种销售发票。”

(三) 将第十六条第二款修改为:“申请品种登记的,应当按照品种登记指南要求提交种子样品;未按要求提供的,视为撤回申请。”

(四) 将第十八条修改为:“农业农村部自收到省级人民政府农业农村主管部门的审查意见之日起二十个工作日内进行复核。对符合规定并按规定完成种子样品入库的进行公示,公示期十五个工作日,公示无异议或异议不成立的,予以登记,颁发登记证书;不予登记的,通知申请者并说明理由。”

(五) 第二十二条增加一款,作为第三款:“登记品种变更事项限于品种适宜种植区域,以及相关的栽培技术要点、注意事项等内容。”

(六) 将第二十五条第二款修改为:“农业农村部撤销品种登记的,进行十五个工作日的公示,公示无异议或异议不成立的,发布撤

销公告，相应品种停止推广；对于登记品种申请文件、种子样品不实的，按照规定将申请者的违法信息记入社会诚信档案，向社会公布。”

此外，将上述规章中的“农业部”修改为“农业农村部”，“农业主管部门”修改为“农业农村主管部门”，同时对条文序号、个别文字等作相应调整。

附件 2

农业农村部决定废止的规章

一、《吕泗、长江口和舟山渔场部分海域捕捞许可管理规定》（1999 年 2 月 13 日农渔发〔1999〕3 号公布）

二、《兽药质量监督抽样规定》（2001 年 12 月 10 日农业部令 第 6 号公布，2007 年 11 月 8 日农业部令 第 6 号修订）

附件：

中华人民共和国农业农村部令 2025 年第 3 号.doc

相关新闻：

以规章清理促立法质量提升 更好服务“三农”中心工作——农业农村部法规司负责人就《农业农村部关于修改和废止部分规章的决定》答记者问

中华人民共和国国务院令 第 813 号

《农村公路条例》已经 2025 年 6 月 27 日国务院第 62 次常务会议通过，现予公布，自 2025 年 9 月 15 日起施行。

总 理 李 强

2025 年 7 月 16 日

农村公路条例

第一条 为了推动农村公路高质量发展，适应推进乡村全面振兴、加快农业农村现代化需要，制定本条例。

第二条 本条例所称农村公路，包括县道、乡道和村道。

第三条 农村公路是服务农业、农村、农民的公益性基础设施。国家综合采取多方面措施，支持和促进农村公路发展。

第四条 农村公路发展应当贯彻党和国家路线方针政策、决策部

署，与统筹新型城镇化和乡村全面振兴的有关要求相适应，坚持政府主导、统筹规划、因地制宜，坚持建设、管理、养护、运营并重，逐步完善全域覆盖、普惠共享、安全适用、便捷高效的农村交通基础设施网络。

第五条 县级人民政府对本行政区域内农村公路发展承担主体责任，加强对农村公路工作的组织领导，落实农村公路发展支持措施，统筹研究和协调解决农村公路工作中的重大问题。

县级人民政府交通运输等有关部门、乡镇人民政府依照本条例规定和县级人民政府确定的职责，做好农村公路相关工作。

国务院交通运输等有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其交通运输等有关部门应当加强对农村公路工作的指导监督。

第六条 农村公路发展建立以财政投入为主、多渠道筹措为辅的资金保障制度。

地方各级人民政府按照财政事权和支出责任划分原则，安排应由其承担的农村公路发展经费，并列入本级预算。

国家鼓励通过慈善和社会捐助以及综合开发运营农村公路相关资源、权益等方式筹集农村公路发展资金，支持金融机构按照市场化、法治化原则提供与农村公路发展相适应的金融服务，引导社会资本依法参与农村公路发展。

第七条 农村公路建设应当以提升路网质量为重点，推动农村公路路网提档升级、优化结构。

农村公路路网密度不足的偏远山区、边疆地区等，应当根据实际需要有序推进路网延伸，提高路网通达水平。

第八条 新建农村公路应当符合规定的公路技术等级要求。

现有农村公路不符合最低技术等级要求的，应当升级改造为符合技术等级要求的公路。县级人民政府应当根据本地区实际情况组织实施农村公路升级改造。

农村公路建设选用的具体技术等级及其主要技术指标，应当根据其功能定位，结合地形条件、预计交通流量等因素确定。国务院交通运输主管部门应当健全与农村公路特点相适应的技术等级及其技术指标体系。

第九条 农村公路建设应当与国道、省道建设衔接协调，促进城乡交通运输一体化。

地方各级人民政府应当采取措施，推进农村公路与沿线配套设施、产业园区、旅游景区等一体化建设，统筹农业生产、乡村旅游等需求，促进农村公路建设与乡村产业发展有机融合。

鼓励在农村公路建设中推广以工代赈方式。

第十条 农村公路建设涉及土地和空间使用的合理需求纳入国土空间规划实施监督系统统筹保障，按照国家有关规定落实用地管理要求。

农村公路建设应当依据国土空间规划科学合理选址，优先利用现有道路改建或者扩建，不占或者少占耕地，节约集约用地。

第十一条 对符合投资规模较小、技术方案简单等条件的农村公路建设项目，可以按照国家有关规定简化相关程序。

第十二条 村道两侧的建筑控制区的范围由县级人民政府按照省、自治区、直辖市的规定划定，建筑控制区管理依照有关法律、行政法规的规定执行。

县道、乡道两侧的建筑控制区依照有关法律、行政法规的规定划定范围并实行管理。

第十三条 县级人民政府交通运输主管部门应当依法采取有效措施，加大对农村公路超限运输行为的治理力度，防止超限运输车辆违法在农村公路上行驶。

不属于超限运输的建设工程重型载货汽车确需将农村公路作为施工便道或者在一定时期内集中通行农村公路，可能造成农村公路损坏的，建设单位应当与县级人民政府交通运输主管部门或者乡镇人民政府签订协议，采取合理规划行车线路、控制车辆载荷、加固改造通行路段等防护措施；造成损坏的，应当按照不低于该段公路原有的技术标准及时予以修复、改建或者给予相应的经济补偿。

第十四条 根据农村公路保护管理需要，县级人民政府交通运输主管部门可以在农村公路沿线设置相应的电子技术监控设备。设置电子技术监控设备应当经过法制和技术审核，确保电子技术监控设备符合标准、设置合理、标志明显，投入使用前设置地点应当及时向社会公布。

第十五条 县级人民政府应当组织交通运输等有关部门、乡镇人民政府依法采取措施，开展农村公路路域环境综合整治，持续优化农村公路路域环境。

第十六条 县级人民政府应当建立健全农村公路管理养护责任制，明确并支持、督促交通运输等有关部门、乡镇人民政府履行农村公路管理养护职责。

地方各级人民政府应当按照国家有关规定，落实农村公路养护资金财政支出责任，加强农村公路资产管理。农村公路与乡村旅游等经营性项目一体化开发的收益可以用于农村公路养护。

第十七条 县级人民政府交通运输主管部门应当定期组织开展农村公路技术状况检测和评定，并将检测和评定结果作为实施农村公路养护的重要依据。

第十八条 农村公路养护按作业性质分为日常养护和养护工程。

县道的养护由县级人民政府交通运输主管部门组织实施。

乡道、村道的日常养护由乡镇人民政府组织实施。乡道、村道的养护工程由县级人民政府交通运输主管部门组织实施，或者交由具备条件的乡镇人民政府组织实施。

第十九条 农村公路的日常养护可以通过政府购买服务等方式吸纳沿线农村居民参与，保洁、绿化等相关工作可以由农村居民或者家庭承包，统筹用好农村公路管理养护领域公益性岗位，优先吸纳就业困难人员。

国家鼓励、引导专业公路养护作业单位参与农村公路养护，推动建立健全农村公路养护长效机制，提高养护专业化水平。

第二十条 农村公路养护应当按照相应的技术规范和操作规程实施，保证公路经常处于良好的技术状态。

第二十一条 县级人民政府交通运输主管部门、乡镇人民政府应当组织开展农村公路日常巡查；发现公路坍塌或者有坑槽、隆起等影响安全通行情形的，应当及时设置警示标志并组织修复。

第二十二条 县级人民政府应当建立健全农村公路安全隐患排查治理机制，以农村公路急弯陡坡、临水临崖、平交路口、桥梁隧道、穿村过镇等路段为重点，组织开展安全隐患排查和治理。

交通事故易发的农村公路平交路口、穿村过镇路段等地点应当设置醒目的安全警示标志，必要时设置车辆减速装置等设施。

第二十三条 县级人民政府应当加强农村公路应急保障和防灾抗灾能力建设，组织落实农村公路突发事件应急预案制定、应急物资储备、灾害监测预警等方面的责任。

因自然灾害或者其他突发事件造成农村公路中断的，县级人民政府应当组织交通运输等有关部门及时进行抢通；难以及时抢通的，应当设立警示标志并发布绕行路线。

第二十四条 县级人民政府及其有关部门、乡镇人民政府应当采取灵活有效的方式，对农村公路沿线居民开展道路交通安全法律法规和爱路护路宣传教育，鼓励、引导将爱路护路有关要求纳入村规民约，

增强农村居民的道路交通安全和爱路护路意识。

第二十五条 地方各级人民政府应当完善政策措施，健全激励机制，加快农村货运物流等相关基础设施建设，保障农村客运可持续运营，促进农村客运、货运物流、邮政快递融合发展，拓展农村公路服务功能，提升农村公路服务畅通城乡经济循环的能力。

第二十六条 国务院有关部门、县级以上地方人民政府及其有关部门、乡镇人民政府在农村公路工作中不履行或者不正确履行职责的，依照法律法规和国家有关规定追究责任，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第二十七条 村道除适用本条例规定外，参照适用《中华人民共和国公路法》、《公路安全保护条例》的有关规定。

第二十八条 本条例自 2025 年 9 月 15 日起施行。

上海市粮食安全保障条例

（2025 年 7 月 31 日上海市第十六届人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过）

第一章 总 则

第一条 为了保障粮食有效供给，确保本市粮食安全，提高防范和抵御粮食安全风险能力，促进粮食产业高质量发展，维护经济社会稳定，根据《中华人民共和国粮食安全保障法》《粮食流通管理条例》等法律、行政法规，结合本市实际，制定本条例。

第二条 本市行政区域内粮食生产、储备、流通、加工、应急、节约以及相关监督管理，适用本条例。

第三条 本市粮食安全工作坚持中国共产党的领导，贯彻总体国家安全观，统筹发展和安全，实施国家粮食安全战略，统筹利用国际、国内粮食市场和资源，坚持藏粮于地、藏粮于技，提高粮食生产、储备、流通、加工、应急等能力，全方位夯实粮食安全根基。

保障粮食安全应当树立大食物观，发挥农业科技创新优势，发展都

市现代农业，拓展粮食生产空间，构建多元化食物供给体系，全方位、多途径开发食物资源，满足人民群众对食物品种丰富多样、品质营养健康的消费需求。

第四条 本市落实粮食安全责任制，实行粮食安全党政同责，建立工作机制加强对粮食安全保障工作的组织领导，协调解决粮食安全保障工作中的重大问题。

市、区人民政府承担保障本行政区域粮食安全的具体责任。乡镇人民政府、街道办事处应当按照职责做好所辖区域内粮食安全保障相关工作。

第五条 粮食物资储备部门按照职责，负责粮食储备、流通、加工、应急等的行业指导和监督管理。

农业农村部门负责粮食生产的指导和监督管理。

发展改革、财政、规划资源、市场监管、商务、国资、住房城乡建设管理、房屋管理、应急、经济信息化、科技、交通、教育、生态环境、水务等部门按照各自职责，协同配合，依法做好粮食安全保障相关工作。

第六条 市、区人民政府应当将粮食安全保障纳入国民经济和社会发展规划。发展改革、粮食物资储备部门应当会同农业农村、财政等有关部门根据本市粮食安全保障目标、任务等实际情况，组织编制粮食安全保障相关专项规划，按照程序批准后实施。

粮食物资储备、规划资源、发展改革部门根据本行政区域政府粮食

收储规模、区域布局等情况，组织编制粮食仓储、物流、加工等粮食流通基础设施国土空间专项规划，按照程序批准后实施。

第七条 本市建立健全粮食安全保障投入机制，采取财政、金融等支持政策加强粮食安全保障，完善粮食生产、收购、储存、运输、加工、销售协同保障机制，增强粮食安全保障能力。

本市引导社会资本投入粮食生产、储备、流通、加工等领域，并依法保障其合法权益。

本市引导金融机构合理推出金融产品和服务，为粮食生产、储备、流通、加工等提供支持。本市落实政策性农业保险制度，鼓励开展商业性保险业务。

第八条 从事粮食生产、收购、储存、运输、加工、销售等活动的生产经营者，应当遵守相关法律、法规、规章的规定，承担粮食质量安全主体责任，落实粮食质量安全要求。

第九条 本市加强粮食安全宣传教育。粮食物资储备、农业农村、教育等部门应当依托世界粮食日、中国农民丰收节、全国粮食安全宣传周等组织开展粮食安全集中宣传教育活动，提升全社会粮食安全意识，引导形成爱惜粮食、节约粮食的良好风尚。

本市支持粮食仓储设施历史遗存活化利用，打造粮食安全宣传教育基地，展示粮食发展历史，促进粮食安全知识和粮食文化传播。

第十条 本市发挥域外农场重要粮食供应基地作用，扩大规模化生产，优化品种结构，发展现代种业、智慧农业和绿色农业，打造现

代化农场，支持域外农场粮食基础设施建设，形成生产、加工、仓储、物流一体化供应体系，提高粮食稳产保供能力。

市农业农村部门应当会同市发展改革、粮食物资储备等部门加强与域外农场属地相关部门协同，支持域外农场与属地经营主体开展粮食方面的绿色基地协同建设、加工跨区域合作、仓储设施统筹利用、市场营销渠道共享共建等，提高绿色优质粮食供给水平。

第十一条 本市与长江三角洲区域相关省、市加强长三角一体化粮食安全保障工作协同，开展产销合作、监管执法、应急保供、人才建设等方面的协作交流，提高区域粮食安全综合保障能力。

粮食物资储备部门推动与粮食主产区开展产销合作，支持粮食经营者在粮食主产区建立稳定的粮源基地，拓展粮源供应渠道。

本市拓宽粮食安全保障对外合作交流渠道，加强粮食国际贸易和粮食安全合作。

第十二条 对在粮食安全保障工作中做出突出贡献的单位和个人，按照国家和本市有关规定给予表彰和奖励。

第二章 粮食生产

第十三条 本市按照国家要求落实耕地和永久基本农田保护制度。市、区人民政府应当根据粮食和重要农产品保供目标任务，加强耕地种植用途管控。耕地应当主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产，永久基本农田重点用于发展粮食生产。

本市落实严格的耕地质量保护制度，加强高标准农田建设，健全完

善多元投入保障机制，逐步将具备条件的永久基本农田全部建成高标准农田。

第十四条 农村集体经济组织应当依法发包耕地，监督承包方依照承包合同约定的用途合理利用和保护耕地。承包方依法流转其土地经营权的，受让方应当遵守土地经营权流转合同，依法保护耕地。

农业农村部门应当通过现场巡查、遥感影像监测等方式，加强耕地种植用途管控日常监督。村民委员会、农村集体经济组织发现违反耕地种植用途管控要求行为的，应当及时向所在地乡镇人民政府或者区农业农村部门报告。

第十五条 市、区人民政府应当因地制宜推进盐碱地改良和综合利用，采取灌排洗盐、有机质提升、农艺改良、生化改良等措施，挖掘盐碱地农业生产潜力，提升生态利用价值和粮食产能。

第十六条 本市支持粮食作物种业发展，加强种质资源收集、保护和利用，推动粮食作物优质高产品种的基础研究、培育、生产、更新和推广使用，建设粮食作物种子科研试验、生产繁育、成果展示的示范基地，建立健全救灾备荒粮食作物种子储备制度，提升供种保障能力。

农业农村部门应当提供良种信息服务，引导粮食生产者种植优质、高产的粮食品种，提高粮食单产和效益。

第十七条 本市支持使用绿色、智能、高效的农业机械，推广应用智能农机装备，推动农机农艺融合、机械化信息化融合，促进粮食

生产全程机械化，提高粮食生产效率。

农业农村部门应当会同经济信息化、科技等部门推动智慧农业发展，完善农机作业监测、维修诊断、远程调度等信息化服务。

第十八条 市、区人民政府加强粮食生产防灾减灾救灾能力建设，强化农业农村、粮食物资储备、气象、水务、应急等部门的信息共享，加大防灾减灾救灾科学研究支持力度。本市鼓励和支持开展粮食作物病虫害绿色防控和统防统治。农业农村部门应当组织开展粮食作物病虫害监测预警，强化粮食作物病虫害防控。

第十九条 本市采取措施稳定粮食播种面积，合理布局粮食生产，稳定和提高粮食自给率。

本市健全粮食生产者收益保障机制，优化财政等支持政策，保护粮食生产者积极性。

市、相关区人民政府应当通过预算安排资金，支持粮食生产。

第三章 粮食储备

第二十条 本市建立以市级政府储备为主、区级政府储备为辅的政府粮食储备体系，实行分级负责、分类储备。政府粮食储备用于调节粮食供求、稳定粮食市场、应对突发事件等。

本市政府粮食储备总量规模根据国务院确定的总量规模实施并实行动态调整。

市发展改革、粮食物资储备部门会同市财政、规划资源部门按照国务院有关规定，分解本市政府粮食储备总量规模，提出储备品种结构、

区域布局的方案，报市人民政府批准后实施。

第二十一条 市级政府粮食储备应当优先在本市行政区域范围内储存。在确保粮食安全和调控需要的前提下，结合粮源筹措、仓储设施、加工能力、物流条件等情况，可以进行一定数量的异地储备，异地储备数量不得超过国家限定要求。

区级政府粮食储备应当在本行政区域范围内储存。确因储备数量增加、仓储设施建设改造等特殊情况需要临时在本市行政区域内跨区储存的，区粮食物资储备部门应当事先将相关情况报告市粮食物资储备部门。

第二十二条 承储政府粮食储备的企业或者其他组织应当按照国家有关规定，实行储备与商业性经营业务分开。

承储市级政府粮食储备的企业应当剥离商业性经营业务。承储区级政府粮食储备的企业或者其他组织，应当建立严格的风险隔离制度，做到储备与商业性经营业务的人员、实物、财务、账务分开。

第二十三条 承储政府粮食储备的企业或者其他组织应当遵守法律、法规、规章和国家、本市有关规定，保证粮食数量真实、质量良好、储存安全。

承储政府粮食储备的企业或者其他组织应当按照国家、本市有关规定，及时、完整、准确记录政府粮食储备全过程产生的信息，实现政府粮食储备信息实时采集、处理、传输、共享，确保可查询、可追溯。

承储政府粮食储备的企业或者其他组织应当按照国家、本市有关规

定，执行储备粮食质量安全检验监测制度，保证政府粮食储备符合规定的质量安全标准、达到规定的质量等级。不符合要求的，不得入库。储存期间发现不宜存的，应当结合轮换等措施及时安排出库。不符合食品安全标准的，不得作为食用用途销售出库；不符合饲料安全标准的，不得作为饲料或者饲料原料销售出库。

第二十四条 本市政府成品粮储备规模应当符合国家规定的要求。区级政府粮食储备应当按照国家规定优先满足成品粮储备要求。鼓励承储政府粮食储备的企业或者其他组织提高小包装成品粮的储备比例。

轮入的政府成品粮储备应当由当年新粮加工，当年新粮未收获前，可以由上一年度新粮加工。

第二十五条 政府粮食储备实行均衡轮换，确保粮食质量良好。粮食物资储备部门应当会同财政部门根据品种特点、储存品质指标、储存年限等，制定政府粮食储备年度轮换计划。

承储政府粮食储备的企业或者其他组织应当根据粮食宏观调控要求、粮食市场供求状况，按照政府粮食储备年度轮换计划，具体组织实施粮食轮换。

政府粮食储备轮换应当通过粮食交易平台公开竞价交易的方式进行，但国家对政府粮食储备轮换方式另有规定的除外。

第二十六条 市、区人民政府应当根据本行政区域实际情况，指导规模以上粮食加工企业建立企业社会责任储备。

承担社会责任储备的企业，应当确保承担的社会责任储备粮食数量、品种、质量安全符合要求，依法服从政府调控。

鼓励种粮大户、家庭农场、农民专业合作社、农业产业化龙头企业建设仓储设施，自主储粮。鼓励有条件的经营主体为农户提供粮食代储服务。

第四章 粮食流通

第二十七条 市、区人民政府应当贯彻执行国家粮食宏观调控政策，加强粮食流通管理，规范粮食流通秩序。

第二十八条 市、区人民政府应当加强对粮食仓储、物流、加工等粮食流通基础设施的建设和保护，组织建设与本行政区域粮食收储规模和保障供应要求相匹配，布局合理、功能齐全的粮食流通基础设施。

任何单位和个人不得侵占、损毁、擅自拆除或者迁移政府投资建设的粮食流通基础设施，不得擅自改变政府投资建设的粮食流通基础设施的用途。

第二十九条 规划资源、住房城乡建设管理、房屋管理等部门履行编制国土空间规划或者确定土地、房屋征收范围等职责，涉及政府投资建设的粮食流通基础设施以及其他具备政策性功能的粮食流通基础设施的，应当征询市粮食物资储备部门意见。相关设施信息情况由市粮食物资储备部门事先告知市规划资源、住房城乡建设管理、房屋管理等部门。

因城市建设或者涉及本市粮食流通格局优化调整,确需对相关粮食流通基础设施拆除、迁移或者改变用途的,应当按照法律、法规、规章的规定,进行设施功能置换或者重建,确保设施总量、布局及结构能够满足粮食安全需要。

第三十条 从事粮食收购的经营者应当告知售粮者或者在收购场所公示收购粮食的品种、质量标准 and 价格,按质论价,并及时支付售粮款,不得损害农民和其他粮食生产者的利益。

从事粮食收购的经营者不得采取欺诈、囤积居奇等非法手段操纵粮食价格;不得接受任何单位或者个人的委托代扣、代缴任何税、费和其他款项。

粮食物资储备、农业农村、市场监管、交通等部门和乡镇人民政府、街道办事处应当按照职责协同配合,做好粮食生产、收购的衔接和服务保障,维护粮食收购市场秩序。

为了保障市场供应、保护粮食生产者利益,必要时市粮食物资储备、农业农村部门会同市财政部门可以根据粮食安全形势,报经市人民政府同意后,对重点粮食品种在本市实行政策性收储。

第三十一条 运输粮食应当严格执行国家粮食运输的技术规范,不得使用被污染的运输工具或者包装材料运输粮食,不得与有毒有害物质混装运输。鼓励采取在途粮食质量安全监测技术等信息化手段,保障运输过程中粮食质量安全。

第三十二条 从事粮食收购、储存及其运输和政策性粮食购销活

动的经营者，应当建立粮食质量安全档案，如实记录质量等级、品质情况、药剂使用情况以及其他有关质量安全信息。粮食质量安全档案的保存期不得少于三年。粮食物资储备部门应当对相关经营者加强指导。

第三十三条 从事粮食生产、收购、储存、运输、加工、销售的经营者发现所经营的粮食被污染的，应当立即采取措施防止污染扩大，并及时向有关部门报告。

粮食物资储备部门会同市场监管、农业农村等部门制定被污染粮食处置方案，采取定点收购、验收检验、单独储存、定向销售、分类利用等措施，防止被污染粮食流入口粮市场或者用于食品加工。

第三十四条 本市建立健全粮食风险基金制度。粮食风险基金主要用于支持粮食储备、稳定粮食市场等。粮食风险基金的具体办法由市财政部门会同有关部门制定。

第五章 粮食产业

第三十五条 本市推进粮食产业结构优化升级，培育绿色优质粮食产品供给体系，推广粮食副产品综合利用技术，构建粮食循环经济产业链。

本市鼓励粮食经营者与产业链上下游各类经营主体开展合作，共同攻关技术、开发市场等，实现优势互补、协同发展，提高粮食经营者市场竞争力。

第三十六条 本市依托区位优势，统筹对接公路、铁路、水路等

交通设施，发挥粮食物流重要枢纽、示范园区、城郊大仓基地等作用，构建高效快捷的现代粮食物流体系。

本市支持城郊大仓基地与粮食经营者、物流企业等有效对接，促进现代物流与粮食流通融合发展。

本市推动粮食物流配送、网点供应、社区入户等环节的有效衔接，优化终端配送服务。

第三十七条 本市引导粮食经营者创新经营服务模式，发展体验式消费、定制化服务等，拓宽销售渠道。

鼓励粮食经营者采用定点直销、定点配送等方式，为学校、医疗机构、养老机构等提供优质、新鲜的粮食。

第三十八条 本市鼓励和引导粮食加工结构优化，引导粮食适度加工和综合利用，支持粮食加工经营者进行技术改造，推广使用粮食加工新技术、新工艺、新设备，增加优质、营养粮食产品供给。

第三十九条 本市加强粮食科技创新能力建设，支持粮食领域基础研究、关键技术研发、工艺改进；完善粮食领域人才培养、评价和激励机制，培育创新型粮食经营者；促进科技创新成果转移转化和先进技术、设备的推广使用，提高粮食科技支撑能力和应用水平。

本市加大粮食贮藏、营养健康、粮食加工、质量安全等重点领域科学研究和技术创新支持力度，发挥粮食产业技术创新中心、重点实验室等作用，推广信息、生物、低碳等新技术在粮食产业中的应用，促进科研机构、科技人才等与市场、企业对接，推动粮食科技成果产业

化。

第四十条 本市健全农业社会化服务体系，引导农业社会化服务组织为粮食生产经营者提供生产技术推广、病虫害监测与防治、农机作业及维修、农资统购、粮食初加工、烘干储存、产销对接等产前、产中、产后全链条专业化服务。农业农村部门负责协调、组织农业社会化服务体系建设。

第四十一条 本市强化粮食地理标志和商标专用权保护，引导粮食经营者依托区域文化、传统资源和产业优势，提升品牌运营能力，打造市场竞争力强、社会美誉度高、质量效益好的粮食品牌。

本市依法制定和完善粮食相关地方标准，引导有关粮食食品学会、协会等制定满足市场和创新需要、具有地方特色的粮食团体标准，支持粮食经营者制定高于国家标准、行业标准相关技术要求的企业标准。

第六章 粮食应急

第四十二条 本市落实统一领导、分级负责、属地管理为主的粮食应急管理体制。

市、区人民政府应当加强粮食应急体系建设，健全布局合理、运转高效协调的粮食储存、运输、加工、供应网络，保障粮食流通基础设施安全，增强粮食供应体系韧性，必要时建立粮食紧急疏运机制，确保本行政区域具备与应急需求相适应的粮食应急能力，定期开展应急演练和培训。

第四十三条 市人民政府组织制定市粮食应急预案，明确粮食应急管理工作的组织指挥体系、部门职责和监测预警、处置程序、应急保障措施等内容。区人民政府根据市粮食应急预案，结合实际情况，制定区粮食应急预案。

第四十四条 粮食物资储备部门应当会同发展改革等部门，推动粮食储存、加工、配送、供应等经营者通过功能整合等方式建设粮食应急保障中心，提高本行政区域内粮食应急保障效能。

交通、粮食物资储备等部门加强粮食应急运输能力建设，根据粮食储备、加工设施、供应网点布局，科学规划运输路线、运输工作等事项。本市发挥社会力量在应急运输保障中的作用，构建粮食应急运输绿色通道，提升末端物流应急配送能力。

粮食物资储备、经济信息化等部门科学布局粮食加工业，确保本市粮食加工能力与应急状态下的粮食需求相适应。本市支持有条件的承储政府粮食储备的企业或者其他组织配套粮食应急加工设施设备，提高粮食应急供应能力。鼓励依托粮食储备库、物流园区、批发市场等发展粮食加工，实现原粮就地就近转化为成品粮。

第四十五条 发展改革、粮食物资储备部门会同有关部门健全粮食监测预警机制，加强对粮食生产、需求、库存、价格等粮食市场动态信息的监测分析。

本市落实粮食市场异常波动报告制度。发生突发事件，引起粮食市场供求关系和价格异常波动时，发展改革、农业农村、粮食物资储备、

市场监管等部门应当依法采取措施调控粮食市场,并及时将粮食市场有关情况向本级人民政府和上一级人民政府主管部门报告。

第四十六条 市、区人民政府按照权限确认出现粮食应急状态的,应当及时启动粮食应急响应,加强对本行政区域内粮食应急工作的组织协调,并可以依法采取下列应急处置措施:

- (一) 发布粮食市场信息、组织投放储备粮食等调控粮食市场措施;
- (二) 增设应急供应网点;
- (三) 组织进行粮食加工、运输和供应;
- (四) 征用粮食、仓储设施、场地、交通工具和保障粮食供应的其他物资;
- (五) 其他必要的应急处置措施。

出现粮食应急状态时,有关单位和个人应当服从市、区人民政府的统一指挥和调度,配合采取应急处置措施,协助维护粮食市场秩序。

第四十七条 因执行粮食应急处置措施给有关单位和个人造成损失的,市、区人民政府应当按照规定予以公平、合理补偿。

第四十八条 粮食应急状态消除后,市、区人民政府应当及时终止应急处置措施,并恢复应对粮食应急状态的能力。

市、区人民政府应当对粮食应急处置的效果进行评估,根据评估结果完善粮食应急预案。

第七章 粮食节约

第四十九条 本市厉行节约、反对浪费,推进粮食生产、储备、

流通、加工、消费等环节的粮食节约工作。

市、区人民政府应当建立健全引导激励与惩戒教育相结合的机制，加强对粮食节约工作的领导和监督管理。发展改革、农业农村、粮食物资储备、市场监管、交通、经济信息化、商务、机关事务管理等有关部门应当按照职责做好粮食节约工作。

第五十条 本市鼓励粮食生产经营者应用集中育秧、精量播种等技术节约粮食种子，使用高效低损收获机具，改进农机作业方式，减少粮食损失和浪费。

第五十一条 粮食物资储备部门会同有关部门采取措施，推进智慧粮库建设和粮食仓储基础设施升级改造，推动粮食储存经营者加强精细化、智能化管理并应用控温、气调、生物防治等绿色储粮技术，提高仓储质量和效能，降低粮食储存损失损耗。

第五十二条 本市鼓励粮食运输企业优化运输方式，推进散粮运输、集装运输、多式联运等协调发展，提高装卸效率，降低粮食运输损失损耗。

本市引导粮食加工经营者应用适度加工技术，开展全谷物食品生产，提高成品粮出品率和粮食副产品综合利用率。

第五十三条 餐饮服务经营者应当建立健全食材采购、储存管理、加工制作、就餐服务等各环节管理制度、服务流程和操作规范，制定、实施反浪费措施。

设有食堂的单位应当建立健全食堂用餐管理制度，在醒目位置张贴

或者摆放反浪费标识，引导用餐人员适量点餐、取餐；对存在粮食浪费行为的，应当及时予以提醒、纠正。

第五十四条 个人和家庭应当树立文明、健康、理性、绿色的消费理念，增强爱粮节粮意识，养成健康、节约的粮食消费习惯。

第五十五条 机关、企事业单位和社会团体等应当加强粮食节约宣传教育和科学普及，开展宣传动员、经验推广和文明实践等活动，增强公众粮食节约意识。

学校应当通过学习实践、体验劳动、志愿服务等形式，引导学生养成爱惜粮食、勤俭节约、杜绝浪费的良好习惯。

新闻媒体应当开展粮食节约的公益宣传和舆论监督，报道反粮食浪费的经验和先进典型，引导公众树立正确的消费理念。

第八章 监督管理

第五十六条 发展改革、农业农村、粮食物资储备、规划资源、水务、生态环境、市场监管、经济信息化、商务等部门应当按照职责对粮食生产、储备、流通、加工、节约等实施监督检查，并建立粮食安全监管协调机制和信息共享机制，加强协作配合。

第五十七条 粮食物资储备部门应当依托粮食信息管理平台，对政府粮食储备品种、数量、质量、仓储保管状况等，实施全过程监管，及时识别、预警、处置粮食储备安全风险，确保政府粮食储备安全。

第五十八条 市、区人民政府应当定期对本行政区域耕地保护和粮食安全责任制落实情况开展监督检查，将耕地保护和粮食安全责任

制落实情况纳入对本级人民政府有关部门负责人、下级人民政府及其负责人的考核评价内容。

市人民政府可以根据实际情况,提高粮食安全保障相关指标在产粮地区经济社会发展综合考核中的比重。

耕地保护和粮食安全责任制落实情况的考核按照国家、本市有关规定执行。

第五十九条 对耕地保护和粮食安全工作责任落实不力、问题突出的,上级人民政府可以对下级人民政府主要负责人进行责任约谈。被责任约谈的下级人民政府应当立即采取措施进行整改。

承储政府粮食储备的企业或者其他组织和承担社会责任储备的企业未严格履行储备职责的,粮食物资储备部门可以约谈其主要负责人。

第六十条 市、区人民政府应当将政府粮食储备情况列为年度国有资产报告内容,向本级人民代表大会常务委员会报告。

市、区人民代表大会常务委员会应当通过听取和审议专项工作报告、开展执法检查等方式,加强本行政区域内粮食安全保障工作监督。

市、区人民代表大会常务委员会应当发挥人大代表作用,组织人大代表围绕粮食安全保障工作开展专项调研和视察等活动,汇集、反映人民群众的意见和建议,督促有关部门和单位落实粮食安全保障责任。

第九章 法律责任

第六十一条 对违反本条例规定的行为，法律、行政法规已有处理规定的，从其规定。

第六十二条 违反本条例规定，市、区人民政府及其有关部门不履行粮食安全保障工作职责或者有其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

第六十三条 违反本条例第三十二条规定，从事粮食收购、储存及其运输和政策性粮食购销活动的经营者未按照规定建立或者保存粮食质量安全档案的，由粮食物资储备部门责令改正，给予警告；情节严重的，可以并处二十万元以下罚款。

第十章 附 则

第六十四条 油料、食用植物油的安全保障工作参照适用本条例。

第六十五条 本条例自 2025 年 9 月 1 日起施行。

中国人民银行 农业农村部印发《关于加强金融服务农村改革 推进乡村全面振兴的意见》

为深入贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，落实中央一号文件部署要求，学习运用“千万工程”经验，推动金融系统增强改革思维、用好改革办法，完善农村金融服务体系、提升金融资源配置效能，推进乡村全面振兴，近日中国人民银行、农业农村部联合印发《关于加强金融服务农村改革 推进乡村全面振兴的意见》（以下简称《意见》）。

《意见》提出，要加大乡村振兴重点领域的金融资源投入。一是增强粮食安全金融保障，加大对粮食主产区、产粮大县信贷资源倾斜，深化高标准农田和农田水利建设金融服务，加强农业新质生产力发展金融供给。二是持续巩固拓展金融帮扶成果，继续落实差异化金融支持政策，保持脱贫地区信贷投放力度不减。持续提升定点帮扶质效，优化联农带农金融支持模式，积极谋划过渡期后的金融帮扶机制。三是深化乡村富民产业金融服务，拓宽抵押担保方式，创新乡村“土特产”融资模式和专属金融产品，推广“一链一策”金融服务模式，丰富债券、理财等金融产品供给，支持拓宽农民增收渠道。四是提升乡

村建设金融服务水平，通过投贷联动、组建银团、项目打捆打包等方式，提供多元化融资方案，支持基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖。因地制宜提供债券融资、股权投资、基金信托、融资租赁等综合性融资服务，支持县域城乡融合发展和新型城镇化建设。五是强化金融赋能乡村治理质效，增强“农文旅”深度融合金融服务供给，用好信贷市场服务平台，赋能数字乡村发展。深入推进农村信用体系建设，提升农村基础金融服务水平。

《意见》强调，要健全金融服务农村改革体制机制，鼓励各地探索建立农业设施和畜禽活体的确权颁证、抵押登记等管理制度，扩大抵押融资覆盖面，推动盘活农村资源资产。强化金融机构授信用信管理，优化完善金融供给机制。加强政策保障和组织推动，综合运用货币、信贷等政策，鼓励金融机构发行“三农”、小微、绿色专项金融债券，支持符合条件的企业发行乡村振兴债券，加大对乡村振兴领域资金投放。强化风险补偿、贷款贴息、激励奖补等方式运用，推动政府性融资担保机构发挥增信功能，支持各类农业经营主体融资。

下一步，中国人民银行将加强与农业农村部等部门的协同配合，聚焦服务农村改革，用改革的方法提升金融支农效能，及时总结金融服务乡村振兴的典型经验和创新做法，加强统计监测与考核评估，创新乡村振兴投融资机制，推动农业增效益、农村增活力、农民增收入。

附件：

中国人民银行 农业农村部关于加强金融服务农村改革 推进乡村全面振兴的意见

为深入贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，全面贯彻习近平总书记关于“三农”工作的重要论述和重要指示精神，认真落实中央经济工作会议和中央农村工作会议决策部署，推动《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见》在金融系统落实落细，继续学习运用“千万工程”经验，增强改革思维、用好改革办法，深入实施金融支持乡村全面振兴专项行动，完善农村金融服务体系、提升金融资源配置效能，在推进农业农村现代化、实现建设农业强国目标中发挥更大力量，现提出如下意见。

一、增强粮食安全金融保障

（一）加大粮食和重要农产品稳产保供金融投入。对接粮油作物大面积单产提升行动，加大对粮食主产区、产粮大县信贷资源倾斜。扩大大豆和油料种植、购销、加工等环节信贷投入。鼓励地方开展粮油种植专项贷款贴息试点，强化“菜篮子”产品应急保供生产基地信贷支持，加大信贷与价格、补贴、保险等政策有机衔接。合理延长贷款期限，通过循环授信、无还本续贷等方式，支持生猪、肉牛、奶牛、肉羊、水产品等产业稳定发展。

（二）深化高标准农田和农田水利建设金融服务。积极对接农田建设、水利工程、田间配套建设项目，鼓励金融机构根据项目还款来源，开发市场化经营收益作为还款来源的融资模式，根据高标准农田建设运营周期灵活设置还款方式，延长贷款期限，提升中长期贷款占比。推动高标准农田建设投贷联动等投融资创新。做好盐碱地综合利用、黑土地保护、退化耕地治理等项目的授信评估，合理满足融资需求。

（三）加强农业新质生产力发展金融供给。加强种业振兴金融服务，聚焦“南繁硅谷”等重大科研平台和核心种源技术攻关等项目，加大长周期、低成本的研发贷款投入。积极推广科研育种材料、植物新品种权、育种制种设施设备抵质押融资，提升种业企业融资便利度。针对农机装备、智慧农业、远洋渔业等领域科技创新企业，建立差异化的授信评估体系，适当提升信用贷款额度。用好科技创新和技术改造再贷款等政策，加大老旧农机设备报废更新信贷投入。扩大并购贷款规模，支持农业科技领军企业市场化兼并重组。

（四）优化多元化食物供给体系金融服务。支持有条件的地区制定食物供给领域抵押物清单，鼓励金融机构将农业设施、农产品存货、畜禽活体和水产等纳入抵质押物范围，合理评估资产价值，确定抵质押率，依托标准化仓储、智能化监管手段探索质押物监管有效路径。构建支持多元食物开发的金融服务体系，鼓励金融机构融入山海林田资源综合开发建设，积极满足森林食品、深远海养殖、藻类养殖及食

物开发、生物农业等领域融资需求。加大对农业走出去支持力度，鼓励金融机构为跨国农业企业提供个性化金融服务。

二、持续巩固拓展金融帮扶成果

（五）加大对脱贫地区和重点人群的金融支持。持续加大对国家乡村振兴重点帮扶县等欠发达地区、“万企兴万村”行动企业的金融支持，继续落实差异化金融支持政策，保持脱贫地区信贷投放力度不减。持续加大对帮扶产业发展的金融支持力度，强化产业全链条金融精准服务。扎实做好易地扶贫搬迁集中安置区后续发展金融服务。优化联农带农金融支持模式，增强帮扶车间就业带动能力。做好脱贫人口小额信贷质量监测和续贷展期管理，积极谋划过渡期后的金融帮扶机制。

（六）持续提升定点帮扶质效。扛牢定点帮扶政治责任，加强定点帮扶队伍建设和机制保障，科学谋划帮扶举措和帮扶项目。保持帮扶力度总体稳定，扎实推进乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴。深入发挥金融优势，强化帮扶资金、社会力量与金融资源的协同配合，推动帮扶地区农业增效益、农村增活力、农民增收收入。

三、深化乡村富民产业金融服务

（七）做好乡村“土特产”金融服务。紧扣特色农产品种养融资需求，因地制宜制定差异化信贷政策，拓宽抵押担保方式，创新乡村“土特产”融资模式和专属金融产品。支持农业品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产，积极对接农产品加工产业园、乡村工匠聚集区、农产品和农资现代流通网络重点项目融资需求，完善农产品生产、加工、品牌销售各环节金融服务，不断提升农业综合效益。优化农业国际贸易、农产品跨境电商等业态跨境贸易、投融资、结算等综合金融服务。

（八）助推县域产业高质量发展。探索实施县域重点产业链“金融链长制”，推广“一链一策”金融服务模式，根据产业链特点，提供有针对性的融资服务。聚焦优势特色产业集群、产业强镇、产地市场等融资需求，探索开展批量化授信、提升服务效率。拓宽金融服务场景，支持休闲农业、庭院经济、乡村旅游、民宿经济等乡村新产业新业态发展。加大绿色信贷和转型信贷投入，加快农业发展全面绿色转型。

（九）支持拓宽农民增收渠道。扩大首贷、信用贷款投放，支持小农户增强自我发展能力。加大对家庭农场、农民合作社融资培育力度，支持新型农业经营主体和农业社会化服务主体发展。加力实施创业担保贷款等政策，加大对返乡创业主体的金融支持。创新农业供应链金融业务模式，支持农业龙头企业、“链主”企业引领带动产业链

上各类农业经营主体融资增信、经营增收。丰富债券、理财等金融产品供给，提升农村居民和新市民财产性收入。

四、提升乡村建设金融服务水平

（十）支持基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖。精准对接农业农村基础设施融资项目库，加大对新一轮农村公路提升、产地仓储保鲜、冷链物流、农村供水保障、县域商业体系建设、分布式可再生能源开发利用等项目金融支持力度。鼓励金融机构统筹经营性和公益性项目，通过投贷联动、组建银团、项目打捆打包等方式，提供多元化融资解决方案。加大金融供给，支持县乡村三级养老服务网络建设和农村托育发展。

（十一）增强宜居宜业和美乡村建设金融保障。主动对接农村人居环境整治提升行动，围绕农村厕所革命、生活污水和黑臭水体治理、生活有机废弃物综合处置利用等重点领域，创新开发专项信贷产品和服务模式，鼓励采取“治理+产业导入”项目打捆方式，对符合条件的项目整体授信，拓宽项目融资渠道。探索金融支持生态产品价值实现路径，加大对“三北”等重点生态工程建设的金融支持。推广预期收益权、用能权、用水权、排污权抵质押融资，支持重要生态系统保护和修复，助力乡村生态环境改善。

（十二）拓展县域城乡融合发展和新型城镇化建设金融服务。鼓

励金融机构发挥融资融智优势，在村庄规划期提前介入，提供专业化顾问建议和融资解决方案。鼓励根据新型城镇化建设投资主体和项目特点，因地制宜提供债券融资、股权投资、基金信托、融资租赁等综合性融资服务。积极满足农村转移人口等新市民群体住房、教育、医疗、养老等方面金融需求。

五、强化金融赋能乡村治理质效

（十三）促进新时代文明乡风培育。增强“农文旅”深度融合金融服务供给，探索将景区经营权、门票收益权等纳入抵质押物清单范围。挖掘和盘活农村地区历史文化资源，加大乡村戏台、民俗体验馆、非遗传习场所、村艺工坊等公共文化设施金融支持，推进传统村落特色保护区建设。推动“整村授信”、“无感授信”与“积分制”治理模式有机结合，拓展乡村美德信用积分在金融领域场景应用，盘活村民信用资产。

（十四）赋能数字乡村发展。聚焦数字乡村强农惠农富农专项行动和智慧农业行动，深化实施金融科技赋能乡村振兴示范工程，推进涉农数据资源集成共享，用好信贷市场服务平台、农业经营主体信贷直通车等平台，加快涉农金融产品、服务渠道、业务流程数智化转型，提升农村数字普惠金融水平。深化与县乡（镇）政府、村两委及各类涉农主体合作，打造集智慧政务、便民生活服务和助农金融服务于一

体的乡村全场景综合服务平台，赋能乡村治理。

（十五）提升农村基础金融服务水平。进一步优化农村金融网点布局，常态化开展金融知识普及活动，推动提升农村居民金融素养。加强防范电信网络诈骗、打击非法集资、反假币宣传，保护农村地区金融消费者权益。深入推进农村信用体系建设，加强涉农信用信息归集共享，拓宽全国中小微企业资金流信用信息共享平台应用场景。优化助农取款服务，强化移动支付等新兴支付方式普及应用，引导移动支付向乡村下沉。积极推进国债下乡，持续提升农村地区储蓄国债购买便利性。

六、健全金融服务农村改革体制机制

（十六）推动盘活农村资源资产。深入推进农村产权流转交易规范化试点，推动农村产权流转交易和融资服务平台建设应用。鼓励各地探索建立农业设施和畜禽活体的确权颁证、价值评估、抵押登记、资产处置等管理制度，发挥动产融资统一登记公示系统作用，推动扩大抵押融资覆盖面。深化集体林权制度改革金融服务，加大林权抵押贷款和林业经营主体中长期贷款投放。探索农村承包土地经营权抵押融资模式，支持农村集体经济组织开展集体经营性财产股权质押贷款。

（十七）优化完善金融供给机制。开发性政策性银行要立足职能

定位，在业务范围内加大对乡村全面振兴重点领域中长期信贷支持。国有商业银行、股份制商业银行要发挥资金、科技等优势，加强对县域支行的信贷资源倾斜。坚持农村中小银行支农支小定位，“一省一策”加快农村信用社改革化险，稳妥有序推进村镇银行改革重组。各银行业金融机构要加强授信用信管理，综合借款人经营财务状况、风险承受能力、真实融资需求等因素，科学、合理确定授信额度，避免多头授信、过度授信。明确用信标准、优化用信流程、提高用信效率。

七、加强政策保障和组织推动

（十八）强化政策统筹协调。综合运用货币、信贷等政策，推动金融机构加大对乡村振兴领域资金投放。鼓励金融机构发行“三农”、小微、绿色专项金融债券，支持符合条件的企业发行乡村振兴债券用于现代乡村产业、农村产业融合发展，规范并优化债券的资金投向和政策支持。综合运用风险补偿、贷款贴息、激励奖补等方式，撬动金融资源投入乡村振兴。推动政府性融资担保机构发挥增信功能，支持“三农”等经营主体融资。

（十九）做好宣传推广和监测评估。建立健全乡村全面振兴贷款监测体系，开展粮食生产贷款、种业振兴贷款、畜禽养殖贷款、农产品加工贷款、新型农业经营主体和农业社会化服务主体等重点领域的统计，加强分析和情况反映。优化金融机构服务乡村振兴考核评估，

强化评估结果共享运用。及时总结金融服务乡村全面振兴的创新做法，充分利用各类媒体加强政策、产品的宣传解读，全面反映金融支持成效。深入推进现有普惠金融改革试验区建设，支持将典型经验在更大范围内复制推广。

中国人民银行

农业农村部

2025 年 7 月 17 日

二、专家解读

农村集体建设用地制度改革：全局审度与远景展望

作者：陈明

中国社会科学院大学政府管理学院副教授，中国社会科学院政治学研究所副研究员。

摘要：中国农村集体建设用地规模庞大、类型多样、制度复杂，集体建设用地制度改革是深化土地制度改革最主要的边际增长点。过去十年间开展的集体经营性建设用地入市改革取得了显著进展，已经成为深化土地制度改革的重要牵引。不过，现阶段聚焦于经营性用地的改革尚未包含集体建设用地制度的全部内容，改革深度和广度都有待拓展。从当前改革试点来看，要下决心解决制约土地入市的历史遗留问题，以县域为单元统筹考虑入市土地的空间布局，强化村庄规划的严肃性和制度刚性。中国土地制度改革的远景目标是实现城乡形态现代化、土地权利平等化和土地管理规范化的，这是深化集体建设用地制度改革的关键锚点和基本约束。从改革远景出发，还应当抓紧考虑集体公益性建设用地制度改革的方向和思路，并以改革协同和政策重组为重点提升土地管理水平。

一、引言

深化土地制度改革，是构建高水平社会主义市场经济体制的重要内容，是统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴的基础工程。中国农村集体建设用地规模庞大、类型多样、制度复杂，集体建设用地制度改革是深化土地制度改革最主要的边际增长点。党的二十届三中全会决定对深化集体建设用地制度改革作出战略部署，强调要构建城乡统一的建设用地市场，有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，加快发展建设用地二级市场，盘活存量土地和低效用地。

现代土地制度包括产权制度、规划制度、市场制度等多个方面，将土地制度改革放到中国式现代化的全局中去认识和把握，应当明确若干远景目标。一是城乡形态现代化。在现代化进程中，传统的城乡聚落要依从现代经济社会特征发生空间重组和功能重构，这是一场产业布局和居住形态的空间革命。中国大规模的城市化从空间上讲已接近完成，未来要做的主要是城乡之际空间形态的优化调整。由于集体建设用地所处空间的特殊性，其边际变动对于城乡形态优化十分关键。二是土地权利平等化。土地权利平等化一直是土地制度改革的核心议题。现阶段土地权利平等化的内涵是实现集体经营性建设用地和国有建设用地“同等入市、同权同价”。对标更高一级改革目标，构建城乡统一的建设用地市场，就不能只考虑集体经营性建设用地，必

然要将全部集体建设用地统筹纳入考虑。在土地市场扩展的同时，为防止改革陷入市场原教旨主义的陷阱，必须要对“平等”的范畴作出必要的廓清和限定。三是土地管理规范化的问题。当前，中国的土地管理特别是集体建设用地管理还存在大量的非规范和模糊地带。只有在土地管理上具备了底数清楚、权属清晰、规划明确、程序规范等条件，才能谈得上深化改革，也才能谈得上现代化。集体建设用地在三个方面都扮演着关键角色，远景目标构成了深化集体建设用地制度改革的关键锚点和基本约束。

2014 年底，中央围绕集体建设用地制度正式部署了农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度“三项改革”。以此为起点，国家层面的集体建设用地制度改革已经历十年探索。十年间，集体建设用地制度改革取得了积极进展，其中集体经营性建设用地入市是“三项改革”中成果最丰富、成效最显著，最有可能全面推开、最具市场潜力的事项。不过，从当前改革试点来看，要大范围推开集体经营性建设用地入市，还有一系列难题需要逐步破解；从改革的远景目标出发，现阶段聚焦于经营性用地的改革尚未包含集体建设用地制度的全部内容，改革深度和广度都有待拓展。总体上讲，目前的改革进展与中央确立的改革目标还有一定的制度距离，制约中国式现代化的土地制度藩篱仍未完全破除。贯彻落实党的二十届三中全会精神，必须加快深化以集体经营性建设用地入市为先导的集体建设用地制

度改革，夯实中国式现代化的土地制度基础。

本文的主题是，进一步明确深化集体建设用地制度改革的阶段任务与远景目标，对当前改革试点与未来改革前景进行全局审度，在此基础上提出集体建设用地制度改革的深化方向和若干操作性建议。

二、集体建设用地制度改革总览

人们在讨论集体建设用地制度的时候，习惯于强调经营性用地、公益性用地和宅基地之间的区别。其实这种区分是为了适应改革需要而设定的，早期的集体建设用地制度并未对用地类型作详细划分。据此，文章在叙述改革历程时，首先把集体建设用地制度作为一个整体进行勾勒，后面再针对不同用地类型进行详细刻画和解析。

（一）集体建设用地制度改革前史

从改革开放到 2014 年中央部署农村土地“三项改革”之间这三十多年，集体建设用地制度变迁可以划分为四个阶段。

1. 1982—1987 年：默许一级市场，封闭二级市场。

早期土地管理中一般避免涉及产权制度，也不太强调规划制度，土地制度的调整主要是关于市场制度的，国有土地和集体土地差异主要在于市场体制方面。1982 年，国务院印发的《村镇建房用地管理条例》规定，农村社队企业申请建设用地，须报县级以上人民政府批准。将农村集体建设用地交给社队企业（即后来的乡镇企业）使用，实际发生了土地使用权从所有者向使用者的转移，从本质上讲土地已经进入了一级市场，只是市场价格没有显化。这意味着国家对于兴办社队企业这种特定情况下集体建设用地进入一级市场是持默许态度的。1982 年宪法规定，“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地”，意味着此时土地二级市场明确处于法律上的封闭状态。此时，乡镇企业方兴未艾，大量集体土地成为工矿、仓储用地；乡镇企业直接从一级市场用地比较便利，各种形式的私下流转确实不多。可以认为，这一阶段土地市场发育的客观走向与正式制度设计基本是一致的。

2. 1988—1997 年：放宽一级市场，观望二级市场。

1988 年修改的土地管理法规定，全民所有制企业、城市集体所有制企业同农业集体经济组织共同投资举办的联营企业，需要使用集体所有的土地的，须经县级以上人民政府批准。按照这一规定，不仅乡镇企业可以使用集体土地，其他企业与农村集体经济组织联营也可

以使用集体土地，相比此前集体建设用地进入一级市场的条件有所放宽。1988 年修改的宪法规定，“土地的使用权可以依照法律的规定转让”；同时土地管理法细化规定，“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让”，为集体建设用地进入二级市场奠定了法理基础。但土地管理法还有一个补充条款，即“土地使用权转让的具体办法，由国务院另行规定”。此后，随着国有土地使用权流转办法的出台，国有土地市场得到了快速有序的发展，但集体建设用地流转的具体办法一直没有出台。也就是说，这一时期关于集体建设用地进入二级市场的正式制度是不完备的，从法理基础到实际操作缺失了一个环节。可以推断，最初的设想是希望逐步放开集体建设用地二级市场的，但后来由于“土地财政”“土地金融”的兴起，央地博弈之下不但这一设想被长期搁置，还引发了下一阶段土地市场的加剧收紧。

3. 1998—2003 年：扎紧一级市场，关闭二级市场。

1998 年修改的土地管理法规定，“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外”。“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设；但是，符合土地利用总体规划并依法

取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。”显然，这一阶段国家对集体建设用地管理持严控和收紧态度。虽然以“两个除外”对集体建设用地特定情况下入市作出了补充许可，但随着乡镇企业退出历史舞台，第一个“除外”客观上失去了适格的主体；同时由于缺乏关于企业破产、兼并后土地转移方式的具体规定，第二个“除外”事实上也难以操作。同时，这一时期国家还通过“规划管制”和“计划管控”集中上收了土地管理权，从正式制度上讲增量的建设用地需求只剩下使用国有土地这一条路。

4. 2004—2014 年：管住一级市场，试水二级市场。

2004 年，土地管理法再行修改，关于集体建设用地的规定与上一版基本保持一致。然而，仅仅半年之后，《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》便提出，“在符合规划的前提下，村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转”。可见，尽管这一时期法律上对集体建设用地的一级、二级市场都保持关闭，但政策上在管住一级市场的同时，对二级市场的管制却有所松动，实践中也开始了存量集体建设用地使用权流转的试点探索。其中，安徽芜湖、浙江湖州、广东南海、江苏昆山等地在土地行政主管部门支持下，开展了一系列集体建设用地入市的试点。有的地方通过试点形成了制度性成果，比如，广东早在 2005 年就出台了《广东省集体建设用地

使用权流转管理办法》。2013 年，党的十八届三中全会决定明确提出，在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价，集体建设用地制度改革的大幕徐徐拉开。

（二）集体经营性建设用地入市改革

2014 年 12 月 31 日，中办、国办印发《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》，地方分散的试点探索上升到了国家层面，顶层设计、改革框架、协同配套等方面的考虑都更加成熟。农村土地“三项改革”中，土地征收制度改革已告一段落，宅基地制度改革未来主要集中到“保障居住、管住乱建”方面，管理意蕴大于改革意蕴，集体经营性建设用地入市改革已经成为深化土地制度改革最后的“低垂的果实”。

2020 年，新修改的土地管理法开始实施；次年，土地管理法实施条例也修改完成，很多地方都做好了集体经营性建设用地入市全面推开的准备。就在各方焦急等待之际，2022 年 9 月，中央深改委审议通过了《关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的指导意见》。2023 年 3 月，自然资源部办公厅印发《深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》，深化试点正式启动（见表 1）。

表 1 农村集体经营性建设用地入市改革的政策阶段

	首轮试点	深化试点
试点数量	33 个县（市、区）	350 个县（市、区），含首轮试点 33 个试点地区在内
土地存量	试点地区普遍存量较大	不少试点地区存量较小
入市范围	利用农村承包地退出、宅基地退出、集体建设用地重新界定登记等方式确定入市土地来源	不能通过农用地转为新增建设用地入市，不能把农民的宅基地纳入入市范围
入市方式	就地入市、调整入市、城中村整治入市	就地入市、调整入市
入市规模	规模较大，符合入市条件的土地敞口供应	规模较小，有些地区刻意压住入市节奏
入市用途	工业、商业、保障性住房，部分地区商品房开发	工业、商业、保障性住房，不能用于商品房开发
改革协同	农村土地“三项改革”试点联动	集体经营性建设用地入市单独试点，部分地区叠加全域土地综合整治、低效用地再开发试点

资料来源：中国人大网、中国政府网、自然资源部等网站。

（三）现阶段改革的逻辑设定

1. 边界限定和逻辑起点。

现阶段集体建设用地制度改革有两个重要的限定条件：

一是经营性建设用地。当前集体建设用地制度改革框架下，特别强调“经营性”这个范畴。在正式文件中，集体经营性建设用地概念始见于 2008 年党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，这个文件中两次提及“经营性”概念，一是强调征地中要严格界定公益性和经营性建设用地；二是强调允许农村集体经营性建设用地使用权依法转让。如果继续向前追溯，早在 2001 年，国家土地管理局局长邹玉川在安阳土地制度创新座谈会上就提出过，在公共设施和公益事业建设中也应严格界定经营性用

地与公益性用地。综合上述信息可以判断，公益性与经营性划分的思想源流来自土地划拨和征地管理领域，后来才被移植到了集体建设用地制度改革当中。将集体建设用地入市范围限定在经营性范畴，表面上看是一种束缚，实则是推动改革的一招妙棋。如果不作出这一边界限定，还是像早期地方分散试点那样将全部集体建设用地搅和在一起，那么各方恐难以就改革方向达成共识，也就不会有今天的入市改革成果。

二是符合规划和用途管制。现阶段改革中，将入市范围限定在了国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途的存量集体建设用地。集体建设用地主要分布在村庄，而绝大部分村庄过去是没有详细规划的，国土空间规划体制改革后各地才开始编制村庄规划。也就是说，作为集体经营性建设用地界定依据的法定规划，大多是新编制的。各地出于推动改革、促进发展的考虑，在村庄规划中确定经营性用地范围的时候通常采用了宽口径标准，这一做法在首轮试点中大多得到了默许，但深化试点中要求从严掌握。

现阶段改革的制度逻辑是：以历史正义、发展趋势、范围限定作为改革的约束条件，在此约束下将历史上存量的乡镇企业用地直接格式化作为待出让的土地储备，重建集体建设用地一级市场（出让、出租），并同步放开二级市场（转让、抵押）。这一改革设计能够与中国特色社会主义基本经济制度相兼容，也符合构建高水平社会主义市

场经济体制的要求，是一个能够为各方所接受的推进方案。

2. 两轮试点的逻辑变动。

深化试点伊始，自然资源部即特别强调要紧盯“三项负面清单”：不能通过农用地转为新增建设用地入市，不能把农民的宅基地纳入入市范围，符合入市条件的土地不能搞商品房开发。实际上，前后两轮试点的差异不仅限于负面清单规定的范围，两者在试点数量、土地存量、土地来源、入市方式、入市规模、入市用途、改革协同等方面都存在较大变动（见表 2）。

表 2 前后两轮试点的比较

政策阶段	重要部署	政策要义
首轮试点阶段 (2014—2018 年)	2014 年底，中办、国办印发《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》	完善农村集体经营性建设用地产权制度，明确入市范围、入市主体和入市途径，建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制
	2016 年 9 月，国土资源部采取“试点联动”的方式统筹推进各项改革	征地制度改革和集体经营性建设用地入市改革覆盖到全部 33 个试点地区，宅基地制度改革试点范围仍旧保持不变
法律修订阶段 (2019—2021 年)	2020 年 1 月，修改后的《中华人民共和国土地管理法》施行	土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用
	2021 年 9 月，修改后的《中华人民共和国土地管理法实施条例》施行	明确了农村集体经营性建设用地入市交易的具体程序和实施办法
深化试点阶段 (2022—2024 年)	2022 年 11 月，中办、国办印发《关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见》	强调推进农村集体经营性建设用地入市改革，事关农民切身利益，涉及各方面利益重大调整，必须审慎稳妥推进。严守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线，落实永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等空间管控要求
	2023 年 3 月，自然资源部办公厅印发《深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》	进一步明确入市范围、土地用途、入市方式和程序、监管环节；探索完善农村集体经营性建设用地科学规划和用途管制路径，盘活空闲、废弃和低效利用的存量集体建设用地；从入市规则、路径和机制等方面探索形成可复制、易推广的试点成果。深化试点的期限是 2023 年 3 月—2024 年底

资料来源：实地调查、自然资源部相关政策文件。

相较于首轮试点，深化试点的特征可以概括为试点数量扩大、边界限定收紧、入市规模缩小。之所以深化试点，主要是考虑到集体经

营性建设用地入市事关各方面利益重大调整，入市范围、土地用途、入市方式和程序、监管环节等方面还有一些模糊地带和疑难杂症需要研究解决。目前，深化试点已经结束，但试点成效尚未全面披露，下一步政策走向也未明确。要注意的是，深化试点已经是“修法后再试点”，这意味着除了 350 个试点地区之外的其他地区要暂缓按照新修改的土地管理法开展入市交易。这个情况下试点时间不能太长，更不能像首轮试点那样反复延期，否则新法长期悬置，有失严肃性与正当性。

在改革总览基础上，文章后面部分主要讨论两方面问题：一方面，在目前的入市改革试点框架内，面临哪些操作难题，如何破解；另一方面，着眼长远目标，如何以集体经营性建设用地入市改革为牵引，推动集体建设用地制度改革的深化和拓展。

三、试点之内：

集体经营性建设用地入市的若干难题

集体经营性建设用地入市改革所涉内容很多，不过大多是规则性、程序性的，历经十年时间、两轮试点，入市主体、入市方式、交易规则、收益分配等方面已经形成了比较成熟的制度性成果。不过，当前在入市范围、空间布局、市场建制等方面仍存在若干操作难题和

深层问题，需要逐步破解。

（一）入市范围问题

关于可入市土地的范围，在两轮试点和新修改的土地管理法中规定是一贯的、明确的，即国土空间规划确定为工业、商业的存量集体建设用地。但基于这个标准，很多地方在试点过程中难以操作，明确的规定成了“空制度”。深化试点中，有三类土地难以直接认定为可入市的集体建设用地，如果把这三类都暂时排除，很多地区存量近乎清零。

1. 无合法来源的集体建设用地。

过去称为无权源建设用地，实际就是各个时期形成的非法用地。如果追根溯源，存量的集体经营性建设用地都是农用地转用而来的，但也是有合法手续要求的。改革前史的讨论可见，1998 年之前，兴办集体企业占用土地至少要有县级以上政府的审批手续；1998 年之后占用土地的，除了审批手续，还应该符合土地利用总体规划和年度计划。在那个经济高速增长的年代，各地都是将紧俏的土地指标优先用于中心城区，乡镇都鲜少分配到土地指标，就更不用说村庄了。合法用地的通道堵上后，很多地方就开始冒险未经审批非法占地。从几

次市场整顿的结果看，非法用地量达到 75%以上，其中大部分是集体违规用地。现阶段改革中，对于历史形成的无合法来源土地一般向前追溯到国土“二调”，如果国土“二调”时已经是建设用地的，允许参照低效用地再开发、城中村改造等政策中相关规定，稳妥有序认定和解决历史遗留问题。这个程序操作起来比较复杂，大多数地区尚未启动相关工作，历史形成的无合法来源土地大多处于搁置状态。

2. 用地手续不完备或历次国土调查不一致的集体建设用地。

除了上述无合法来源土地，还有一些集体建设用地当年用于兴办企业时是经过审批的，也符合国土空间规划，但缺少完整的农用地转用、供地审批、增减挂钩、工矿废弃地复垦、产权登记等手续。这部分土地不完全是非法用地，但按照现行的土地卫片执法判定规则，如果出现翻建、新建行为大概率会被认定为新增违法用地。还有一些存量集体建设用地在历次国土调查和变更调查中登记不一致，有的地块在国土“二调”时是建设用地，在国土“三调”时因为种种原因反而又被调整为耕地。在最严格的耕地保护制度下，土地用途管制是一个刚性标准，全国都在进行集中整治，试点地区也尽量避免触碰此类土地。

3. 首轮试点中部分地区重新界定的集体经营性建设用地。

首轮试点的 33 个地区都被纳入了深化试点，其中一些地区在首轮试点时已经根据当时的改革政策重新界定了集体经营性建设用地的范围，将部分实际用于经营性用途的宅基地和公益性用地纳入了入市范围，并且通过新编制的村庄规划予以确认。比如，贵州湄潭通过分割登记将部分宅基地转为了集体经营性建设用地，广西北流将部分农民退出的承包地落实占补平衡后转为集体经营性建设用地。这些做法在深化试点中属于“负面清单”之列，相应地块目前处于冻结状态，成了新的历史遗留问题。

由于这些问题的存在，长期以来集体经营性建设用地存量就没有准确底数，综合各方估计大约在 4000 万—5000 万亩之间，4200 万亩这个数字用得比较多，约占全国集体建设用地总量的 13%。不但是全国层面底数不清，试点地区的数字出入也非常大，比如贵州湄潭在最初的现状核查中确定的集体经营性建设用地为 4625 亩，占集体建设用地比例为 5.8%，其中可入市土地为 1600 多亩。但经过重新界定之后，集体经营性建设用地面积一下增加到了 20250 亩，占集体建设用地比例上升到 25%。摸清底数是推进改革的前提。近期，自然资源部布置了摸底调查，要求各地统计存量集体经营性建设用地以及三年内具备入市条件的土地数量。由于各种历史遗留问题的存在和各地衡量标准差异，恐怕只能摸到一个大概，对于大体掌握全局情况有一定帮

助，但难以做到精准。

（二）空间布局问题

从发展导向上讲，入市改革不仅应该实现城乡建设用地同等入市的目标，还应该同步实现乡村空间优化布局和土地资源集约利用。尽管两轮试点方案都没有对空间布局作出细化安排，但入市方式和产业导向会直接影响空间布局。首轮试点中明确了入市方式，既可以在本村就地入市，也可以调整到产业集中区入市；深化试点中要求入市土地优先用于支持乡村振兴和一二三产业融合发展。下面，通过几个实际案例的比照，看一下改革试点对城乡空间布局产生了何种影响。

江苏省常州市武进区是两轮试点地区，集体经营性建设用地存量约 11.9 万亩、1.1 万宗，首轮试点中已出让 1.3 万亩、1259 宗，绝大部分是就地入市。2017—2023 年，武进区有公开出让数据的 157 宗入市地块全部是就地入市，其中 63.1% 位于城镇开发边界内，18.5% 位于集聚提升类村庄，还有 18.4% 位于一般村庄、拆迁撤并村庄或者连片农田区。这个布局整体是比较分散的，由此带来的直接问题就是难以形成产业集聚，降低了空间整体利用效率。从空间分布上看，即便是处于城镇开发边界内的地块，也并非集中连片；城镇开发边界外的地块更是与农田插花分布，影响了土地规模连片经营。从地块规模

上看，城镇开发边界内每宗地块平均面积为 37 亩，而城镇开发边界外每宗地块平均面积只有 11 亩，城乡土地规模效应差距比较大。从开发效率看，武进区 13 个镇（开发区）入市土地平均建筑密度为 51%、平均容积率为 0.64，开发强度偏低、集约利用水平不高。由于特定的历史形成轨迹，存量集体经营性建设用地主要散布在城镇开发边界外的村庄，采用就地入市难以避免地会延续这种分散特征。

贵州省湄潭县也是两轮试点地区，但主要采用的是调整入市方式。2015 年至今，湄潭县入市土地 198 宗，其中就地入市 21 宗，调整入市 171 宗，后者占比达到 86.4%。令人意外的是，湄潭县调整入市后的地块大多仍然分布在城镇开发边界以外，甚至有相当数量的土地仍然散布于村庄。这个结果当然有当地政府工作导向的因素，但也确实与特定的产业结构脱不开关系。市场经济条件下，空间集聚的向心力和离心力各有三个来源：向心力来自关联效应、厚实的市场、知识溢出和其他外部经济，离心力来自不可流动的生产要素、土地租金/运输成本、拥塞和其他外部不经济。深入分析可以发现，湄潭县入市土地的布局其实并不违背空间经济规律。该县地处西南丘陵山区，茶产业是乡村主导产业，全县茶叶种植面积 60 多万亩，在各个乡镇均有分布。茶叶生产加工主要集中在每年 3—6 月，主要商业模式是采摘茶青在地头附近炒制后外销，具有生产空间散布、生产时间集中和生产峰谷明显等特征。基于这一特征，湄潭县茶产业空间离心力显

然大于向心力，即便在完全市场条件下，产业用地大概率也会靠近产地分散布局，况且历史形成的集体经营性建设用地还存在较强的路径依赖特征，调整入市后仍然散布于村庄也就不奇怪了。

首轮试点时，就有学者对入市“小散乱”的情况提出过批评，认为一些地区在“先试先行”的宽松政策下大规模开展零散土地无序入市，影响了土地市场秩序，挤占了生态和农业空间。当然，这种批评的另一面似乎是在为北京市大兴区“统筹入市”辩护和正名。从首轮试点开始，大兴区即明确了“镇级统筹、减量入市”的方案，以镇为基本单元对全区 7.96 万亩存量集体经营性建设用地进行统筹规划，其中约 4 万亩土地“还耕还绿”后，其余土地调整到全区范围内规划的产业引导区集中入市。这一方案对于优化国土空间布局具有积极意义，但存在特定条件约束，很难作为一种常态化做法去复制推广。

上述三个实例分别代表了三种情况：北京大兴和贵州湄潭代表了两种极端情况，前者由于区位条件和产业基础的特殊性，有必要采用统筹整理的方式入市；后者由于地理条件和产业类型的特殊性，无论采用何种入市方式，在市场规律作用下可能都会维持散布的格局；江苏武进代表的则是一种中间形态，也是一种普遍状态。当前，试点地区中就地入市的比例大约要占到 60%—70%，如果未来此项改革推广后各地都沿袭就地入市为主的做法，则意味着将在全国乡村增加/固

化数十万个低效非农建设点，显然有违改革初衷。或许有人会提出在村庄就地入市是出于支持乡村振兴和一二三产业融合发展的需要，这个说法恐怕很难站住脚。前面分析的武进区 157 宗入市地块中，绝大部分是用于工业制造业项目，只有 9 宗用于农业、生态、文旅等乡村振兴类项目，也就是说相当一批工业项目布局到了村庄。乡村振兴是全局性概念，县城和市镇是乡村全面振兴的核心动力引擎，真正需要直接在村庄落地的乡村产业项目比较有限，对建设用地的需求潜力实际并不大。因此，需要尽快研究明确一般性地区集体经营性建设用地入市需要遵循的空间布局导向，以免给国土空间格局优化留下长期隐患。

（三）市场体制问题

从两轮试点情况看，目前只能说在各方努力下集体经营性建设用地进入了市场，但在市场规模、资源配置、交易结构方面都还存在一些问题，距离“构建城乡统一的建设用地市场”这一改革目标尚有较大距离。

1. 市场规模狭小。

目前，两轮试点加起来总共完成了约 10 万亩土地的入市（其中

70%为租赁），相较于 4000 多万亩的存量来说，试点只覆盖了不足 1/400，市场太小太薄。从两轮试点比较看，深化试点地区数量是首轮试点的 10 倍以上，但实际入市规模却远远小于首轮。首轮试点中，33 个试点地区用 4 年时间完成土地入市 9 万余亩，平均每个试点地区每年入市 680 亩；深化试点中，350 个试点地区 1 年只完成了 1.3 万余亩，平均每个试点地区每年入市只有 37 亩。调查发现，深化试点中各地普遍避免触碰矛盾和难点，入市地块都是比较便于操作的部分，试点地区数量扩大没有带来实际作用。

2. 市场竞争不足。

就地入市中，绝大多数是原址原主补办手续，土地出让价格主要依据地方政府确定的基准地价小幅上下浮动。前文分析的武进区 157 宗出让地块，全部都只有一个出价人，大部分地块的竞得人就是原来使用该地块的企业。土地的不可移动性和用地人的不可变性决定了不可能存在一个充分的市场竞争和议价过程。招拍挂的情况尚且如此，竞争性和公开度更低的协议出让的情况就更可想而知了。现在看来，反而是采用出租方式入市时，用地人能够在更大范围内选择，各类土地能够形成更加完全的市场竞争，价格发现机制也更符合市场规律。

3. 行政配置繁密。

就地入市中，集体土地与国有土地遇到的管制结构是差不多的，行政配置过多主要体现在调整入市上，而这又与调整入市本身的市场结构有关。以浙江德清为例，这里几乎囊括了调整入市可能面临的各种交易结构：（1）产权互换入市。拆旧地块村庄与建新地块村庄互换土地所有权，综合核算补足差价。（2）指标交易入市。拆旧地块村庄如不具备入市条件或不愿自行入市，可以复垦后将土地指标交易给其他村庄入市。（3）村庄合作入市。拆旧地块村庄与建新地块村庄组建联营公司，共同分享入市收益。（4）镇级统筹入市。由镇政府组建入市平台统一储备、统一入市、统一分配。在如此复杂的交易结构下，完全靠市场交易几乎是不可能的，政府必然要发挥重要的配置作用。

就地入市中竞争不充分问题、调整入市中行政配置过多问题都是由集体经营性建设用地这种经济要素自身的禀赋结构决定的，在现有土地管理体制下几乎无解。能够寻求边际改善的主要是市场规模，市场规模扩大、市场容量增加后，同时也会对另外两个问题的改进产生一定的促进作用。很多人认为入市规模狭小主要是因为地方政府怕影响土地财政，故而没有积极性。这个说法其实不成立。土地财政的主要来源是商业、住宅用地出让收入，而绝大部分集体经营性建设用地的入市用途是工业，商业用途的很少。商品住宅更是只在个别地区开

展过零星探索，深化试点时已经在顶层设计上全面禁止了，与地方政府的积极性无关。作为工业用地出让时，集体土地与国有土地价格大体相当，有时候可能还比国有土地贵，亦不构成影响地方积极性的因素。

真正导致现阶段改革中入市规模狭小的原因有三点：一是历史存量偏少。首轮试点时是从全国范围内选取了 33 个历史存量大、工作基础好的地区，而深化试点地区扩展到每省 10 个左右，其中很多地区历史存量本来就不多。二是边界限定收紧。深化试点时大幅收缩了可入市土地的边界限定，包括首轮试点地区在内很多地方可入市土地范围都大幅收窄。三是改革经验不足。深化试点地区大多缺少土地制度改革经验，面对复杂的政策约束不知从何入手；还有一些地方对政策持观望态度、避责心态明显，个别省份甚至要求本省各试点地区每年入市以 3—5 宗为宜，人为控制入市规模。未来改善这一问题的思路是进一步明确改革方向和政策预期，实事求是调整优化改革的边界限定。

四、试点之外：

集体建设用地制度改革的长策思考

集体经营性建设用地入市改革实际是集体建设用地制度全局改革在现阶段的一个载体和抓手，只包含了集体建设用地制度改革的部分内容，未来改革要以现阶段方案为蓝本继续延伸拓展。集体建设用地制度改革涉及城乡形态现代化、土地权利平等化、土地管理规范化的系列长远目标的实现，在全面推进现代化的临界点上，应该对深化改革的目标设定、逻辑过程、政治经济约束等问题有所考虑。

（一）城乡形态现代化

城乡形态是指不同等级、不同类型城市和乡村之间的空间布局关系以及关联形成的人口布局、经济联系和功能分化。城乡形态在大地景观上的投射就是通常意义上的空间布局，空间布局具有强烈的基底效应和导向效应，一旦固定下来，将在超长历史时间中都具有不可逆的规定性。空间布局是城乡形态的外部特征，空间布局与经济活动之间的耦合关系是城乡形态的秩序基核，表观秩序背后有着复杂的微观基础和制度根源。

从世界规律讲，现代化过程中传统城乡形态会逐步分化为城市区块、市镇和半稠密区块、乡村区块三类空间功能区。通常来说，市镇和半稠密地带具备一定水平的人口和产业集聚，主要功能是作为区域性专业化节点、城市居民第二居所、乡村集中居民点；乡村区块主要

功能是大田农业或畜牧业、林果业生产，高度发达状态下将逼近“农业车间”形态。当然，这只是一种发展模型的简要勾勒，并不意味着所有地区都照此复刻。但从趋势上讲，现代化进程中多数地区的城乡形态会朝着这个方向演化，如果这种演化尚未发生或阻力很大，那可能意味着存在特定的政治经济问题。

作为世界上最大的原住民国家，中国的城乡形态是从一个市镇绵密弱小、村庄星罗棋布、农田细碎分散的基底上起步的，演化过程注定是波折而漫长的。改革开放以来，城乡形态朝着现代化方向不断跃迁，但近年来空间分化重组速度明显放缓，且过去多年积累的问题也开始集中释放。这些问题大多与土地制度尤其是集体建设用地制度密切相关。相当一批村庄中，空间布局无序、土地利用低效，大量闲置建设用地既得不到合理利用，也无法退出、腾挪或者复垦，造成了巨大浪费。直接表现就是乡村人口从 1995 年峰值时的 8.6 亿人减少到 2022 年的 4.9 亿人，而同期村庄建设用地规模却从 2.5 亿亩扩张到了 3.2 亿亩；其中宅基地从 1.43 亿亩增加到 1.88 亿亩，增幅占村庄建设用地增幅的 64.3%。这一表现反映到城乡形态上的结果是：在城镇化大潮下，市镇规模未能有效提升，村庄规模却大幅膨胀。一边是城镇建设用地指标紧张；另一边却是大量乡村建设用地低效利用。

根据自然资源部披露的数据估算，现在村庄集体建设用地总面积

3.2 亿亩，其中宅基地 1.88 亿亩，集体经营性建设用地 4200 万亩，集体公益性建设用地 2045 万亩。除去这三项，还有近 7000 万亩建设用地难以明确用途，现状中实际包含上述各种用途或者是废弃。在整个集体建设用地大盘子中，宅基地毫无疑问占绝对大头，但现阶段从农民生计和社会稳定大局出发，政策上对宅基地问题比较审慎，改革空间不大。即便暂不将宅基地纳入考虑，再将交通运输用地排除在外，仍然有近 1 亿亩集体建设用地有优化布局、提质增效的空间。

从城乡形态现代化角度看，集体建设用地制度改革仍面临若干问题：一是关于城乡形态演化趋势认识模糊。一些部门和地方对于城乡形态现代化的一般规律和收敛方向缺乏清晰认识，直接影响到空间规划和土地政策的走向。二是部分地方国土空间规划偏离实际。审计署对 16 省的审计发现，有 1783 个村庄规划偏离实际或流于形式，某市统一要求 29 个村庄各自新建 3750 平方米幼儿园和小学，而有的村仅 37 名村民。三是集体经营性建设用地入市未能充分发挥先导作用。集体经营性建设用地是一项先导性作业，对于未来城乡形态演化具有重要的引领作用。一些地方集体经营性建设用地入市缺乏空间统筹，如果未来更多地方沿用这种简单化操作，村庄用地低效分散问题将会固化和加剧。四是长期未将集体公益性建设用地纳入考虑。现在已经开展的全域土地综合整治、城市低效用地再开发试点还是将主要目光放在宅基地和经营性建设用地上，很少将规模甚大的公共设施和公益

事业用地及未明确用途的其他用地纳入考虑。其实后者闲置低效的情况更加严重，如果能将其与经营性建设用地一并考虑，那么对于城乡空间布局优化和土地资源潜能的释放，都将有更强的拉动作用。

集体建设用地在中国城乡形态构造中处于一个枢纽位置，其现状布局本质上是一套非规范制度的历史产物。深化集体建设用地制度改革，首先应该廓清城乡形态现代化的空间布局与制度方位，在这个框架下通盘设计改革方案，而不是被非规范的制度结果牵着鼻子走。

（二）土地权利平等化

现阶段改革中，土地权利平等的是内涵集体经营性建设用地与国有土地“同等入市、同权同价”。这只是对当前改革目标的一种概括表述，并不能包容土地权利平等化的完整含义。追逐平等土地权利的背后，其实是现代社会土地所有权与开发权分离的情况下，土地所有者与管理者之间围绕土地开发权归属和分配问题的长期博弈。实际上，作为一种空间位置不可移动的自然资源，土地的市场地位必然受到空间区位、规划管制、历史累积、政经结构等条件的约束，不同土地的开发权不可能绝对平等。廓清这些约束条件之后的那个“余值”，才是追求土地权利平等化真正的可能性空间，改革目标应该在这一空间中设定。

1. 土地入市地位受空间区位的约束。

空间区位天然具有不平等性。正如莫里斯所言,地理是不公平的。步入现代化之前的数千年里,生活在大不列颠岛北部和西部贫瘠土地以及爱尔兰黏重潮湿土地上的人口,始终比在大不列颠岛东南部肥沃土地上的人口少而穷。在现实中,城市和乡村构成了地理空间上最大的不平等。历史上的绝大多数城市,通常在安全防卫、贸易口岸、通道节点、腹地纵深等方面具有更优越的地理条件。城市一经形成,更是会不断强化相对于乡村的种种优越地位,与城市的相对距离构成了地价的基准。入市改革中,一些远离城市的存量集体经营性建设用地获得了接近城市土地的市场价格,实际恰恰是存在市场管制的结果。一旦大幅放开市场准入,在平等的价格形成机制下,大量远离城市的集体建设用地必然出现低地价甚至零地价。这是土地权利平等化的一个必然结果,也是必须做好的思想准备。

2. 土地入市用途受规划管控的约束。

现代社会中土地利用并非单纯由产权决定的,而是受到规划管制、税收制度、邻避规则的多重制约。这是一个世界通行做法,经济越发达,土地受到的产权之外的约束就越多。比如荷兰,在公法范畴

中，土地利用规划可以限制所有者变更土地用途的权利，市镇政府有权在其辖区内行使优先购买权；在私法范畴中，土地利用行为还受到妨害法、好邻居法、侵权行为法的规范。从制度上讲，集体土地和国有土地都受到规划和用途管制的约束，这一点上两者是“同权”的。不过，入市改革暴露出了集体建设用地面临的一些特殊困境：一方面，集体土地上历史遗留问题比较多，一些地方“三区三线”等刚性指标不符合乡村实际，村庄规划与发展需求错位；另一方面，少数地方在规划中盲目扩大经营性建设用地的比重，村庄规划与发展趋势脱节。从远期看，集体建设用地制度改革还面临农田保护和批量增加耕地、建设用地总体减量、宅基地权益合理转移乃至城乡形态现代化等历史任务，这些都需要科学的规划体系作为牵引。从地权平等角度讲，集体建设用地制度改革不是追求放松规划和用途管制，而是要更好发挥国土空间规划的引导和规制作用。

3. 土地入市规模受历史累积的约束。

入市改革伊始就有人提出过一个质疑，认为各地集体经营性建设用地的存量本身不平衡，广东、浙江等经济发达地区存量多，中西部地区存量少，如果按照历史存量入市，会扩大地区间经济发展的不平等程度。这个说法看似有道理，实则运用了错误的衡量尺度。入市改革的初衷是以此为牵引逐步将城乡二元结构下分割的土地市场统一

起来，这是一项以城乡土地权利特别是开发权的平等化为目标改革，出发点本来就不是拉平经济发展差距。事实上，集体经营性建设用地的历史累积水平本身就是市场化结果的一种反映。虽然是管制条件下的市场配置，但结果并未严重偏离区域经济的基本面。从现实出发，中西部地区的后发工业化中，规模工业从一开始就已经向园区集中，对分散工商业用地的需求并不旺盛。因此，非但现阶段改革中不应当追求所谓的规模相当甚至借此拉平经济差距，未来集体建设用地制度的全面改革同样要以不同类型建设用地的历史存量为准约束。

4. 土地入市步伐受政经结构的约束。

现有的土地制度是在一个强政治经济约束结构下形成的，从改革平稳的角度出发，制度转型也要在充分考虑政治经济格局的影响下把握好力度和节奏。比如，深化试点中的“三项负面清单”，就是基于稳慎的政治经济考虑确定的。这一约束之下，不可能将集体建设用地建设商品房问题纳入讨论，更不宜将宅基地和集体经营建设用地纠缠到一起。从技术角度讲，一味地抓住这些问题不放反而会让改革路径变得模糊复杂，不利于改革的稳步推进。

集体建设用地制度改革追求的土地权利平等化，绝不是片面追求巨额收益、放松规划管制抑或是各种类型土地全面入市。建立城乡统

一的建设用地市场更不是允许集体土地入市就完成任务了，而是有着相当复杂的制度规则需要去探讨。比如，集体经营性建设用地入市推广需要分几步走，如何推进集体公益性建设用地的集约开发，城镇开发边界内外的集体建设用地分别适用何种规则，等等。只有这些问题解决了，才真正进入了构建城乡统一建设用地市场的制度通道。同时，上述问题的解决过程蕴含了促进土地开发权公平分享的意涵，这就触及了土地权利平等化的深层含义。

（三）土地管理规范化的

土地管理规范化不但是深化土地制度改革的基础工作，也是实现中国式现代化必须解决的问题——没有哪个国家是在土地这种核心资源资产模糊的状态下走向现代化的。实现集体建设用地管理规范化，最起码要解决以下四个方面问题。

1. 历史遗留问题拖延不决。

归纳来说，集体建设用地的历史遗留问题主要集中在三方面：一是 1987 年土地管理法施行至 2009 年国土“二调”之间发生的建设用地使用行为未取得完整的合法用地手续。这个问题在两轮试点中反复出现，目前央地之间对于处置原则已经基本达成共识。二是部分现状

集体建设用地与“三区三线”等刚性指标存在冲突。这里面既有上述期间发生的，也有后来发生的；既有可以归入经营性的工业、商业用地，也有相当数量的宅基地和公益性建设用地，目前各方对于处置原则尚无一致认识。三是由于上述问题的交叉存在，各地很难掌握集体建设用地中各类土地的底数；或者说只有大概数量估计，但缺少准确空间信息。过去多年里，各地都没有下决心解决这些问题，如今对国土空间规划、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革造成严重掣肘，到了必须解决的时候了。

2. 土地权利缺少规范保障。

入市改革中有一个很有意思的案例，广东一个村庄把土地“自己出让给了自己”，难道说所有权还不如使用权“硬”？东莞市万江街道官桥滘村将一宗 11.75 亩的商业金融用地以 7054 万元的价格出让给了东莞市万江街道官桥滘股份经济联合社，出让过程中缴纳土地增值收益调节金 2366 万元。按照现行土地管理法，集体经济组织既可以使用自有建设用地兴办企业，也可以出让、出租。经了解发现，该案例后续运作中涉及企业代建运营、地块权属交错等问题，如果集体经济组织直接使用土地则面临诸多法律模糊地带。因此，官桥滘村宁可缴纳 2000 多万的收益调节金，也要把土地出让给自己。这个案例只是集体土地各类问题的一个缩影，其他诸如集体所有权行使机制不

健全、村庄内部以自治否决法治等问题都已经有很多讨论。概言之，土地管理规范化的不是法律，缺的是集体所有制下法治的有效实现机制。

3. 改革事项协同配套不足。

农村土地“三项改革”最初是分开试点，后来发现效果不行，又进行了并轨。近几年，土地制度改革中协同配套问题非但没有解决，甚至有更加分散的趋向。从大的框架看，城乡融合发展试验区、农村改革试验区、农村土地“三项改革”试点地区等都部署了集体建设用地制度改革事项，各类试点试验地区大多不重合、试点内容深浅不一，难以形成改革合力。从具体领域看，有关部门先后部署了集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革、全域土地综合整治、超大特大城市城中村改造、低效用地再开发等一系列试点任务，各地还自行开展了一些小规模、小范围试点。试点试验是推进改革的一大法宝，但近年来土地领域的一些改革试点间协同性不强，试点成果的推广运用方向也不明确，甚至带有一定程度的“运动式试点”和争抢政绩的味道，有必要引起警惕。

4. 土地政策太过频密细碎。

关于土地利用的政策规定太过分散细碎，很多时候还需要叠加产业约束，给政策的执行和落地带来了困扰。比如，在入市改革试点地区，本来就可以正常使用集体经营性建设用地，但农业农村和自然资源部门又印发了各类“指导目录”“工作指引”“政策指南”，框定了一系列优先发展的乡村产业范围，把本来简单的事情搞复杂，无端增加了对市场的干预和扭曲。在非试点地区，乡村发展旅游、养老使用集体建设用地甚至需要相关行政主管部门分别发文确认。土地政策的频密细碎一方面加大了基层土地管理复杂程度，另一方面又留下了更多的政策裁量空间，大幅增加了政策实施的交易成本。

五、深化方向与政策含义

深化农村集体土地制度改革的基本思路是：近期，解决改革试点中暴露的问题和梗阻，为全面推开农村集体经营性建设用地入市扫清障碍；远期，按照经营性用地、公益性用地、宅基地的位序分类分步推进集体建设用地制度改革，实现农村集体建设用地的集约节约、合理布局、总体减量。具体政策建议如下：

第一，下决心解决制约入市的历史遗留问题。通过两轮试点，入市面临的历史遗留问题已经得到了充分暴露，各地也形成了一些行之有效的处理方案。综合各地政策，建议将可入市的存量集体建设用地

范围明确为：2009 年以前已经形成且国土“二调”和“三调”中均为建设用地，并在国土空间规划中确定为工业、商业用途的集体建设用地。在这个范围内，本着尊重历史、有利发展、稳妥审慎的原则，分类解决其中部分用地缺少合法手续的问题。历史遗留问题解决应该考虑长期的政策协同，比如，国土空间规划中划定的“三区三线”确不符合实际的，应同步建立一定的纠偏措施。

第二，明确集体经营性建设用地入市的空间布局思路。按照城乡形态现代化的目标指向，在县域范围内统筹考虑入市土地的空间布局。政策导向上，宗地位于城镇开发边界外，确属乡村产业发展亟需的仓储、物流、冷链、烘干等设施用地，或现有生产设施搬迁难度大、成本高的，可以考虑就地入市；与上述产业关联不大的工业、商业用地，特别是被连片农田包围的小幅宗地，应当尽量调整到城镇开发边界内入市。未来，还应充分考虑入市土地指标化的可能，与城乡建设用地增减挂钩指标省内调剂、跨省交易等政策有机衔接。

第三，增强村庄规划的严肃性和制度刚性。村庄规划看似范围小，却是国土空间规划落地的“最后一公里”。编制村庄规划必须充分考虑发展实际，不能随意扩大工业、商业用地范围，更不能将现状宅基地和农用地随意规划为经营性建设用地。未来，县域范围内要在全面考虑各类集体建设用地空间布局的基础上，统筹开展村庄规划编

制工作。建议针对各地村庄规划中出现的问题，修订完善村庄规划编制标准和导则，将这一工作作为入市改革全面推开的前置程序。

第四，着手考虑集体公益性建设用地制度改革思路。集体公益性建设用地存量很大，闲置浪费规模不小，是未来推动土地集约节约利用的重要挖潜对象。这类土地的改革方向目前还处于政策的空白地带，部分地区结合入市试点开展过零星探索。比如，广西玉林将闲置的学校用地通过规划确定为仓储用地入市，容积率和建筑密度大幅提升；江苏泰州将村庄内闲置和废弃的公益性用地重新规划，统筹用于乡村政务服务、医疗卫生、文化教育等设施的建设。建议尽快启动集体公益性建设用地制度改革研究，明确接续改革的方向和思路。除此之外，还有必要针对农民自建区建设、宅基地权益流转和减量、城镇开发边界内集体土地（住房）管理等问题储备一批改革事项，以回应中长期发展需求。

第五，以改革协同和政策重组为重点提升土地管理水平。随着入市改革趋于成熟，已经具备了统筹全域土地综合整治、超大特大城市城中村改造、低效用地再开发等改革事项的条件，未来要在试点范围、空间统筹、政策适用等方面做好衔接。现行集体建设用地政策要大幅调整合并，将基础性规则归并为可以直接对照操作的明确条款。基础规则明确后，利用 3—5 年时间摸清集体建设用地真实底数，这项工

作可以与年度国土变更调查配合推进。实现土地管理规范化并不是一个简单的技术过程，其背后涉及相当多的政治抉择，同时还与国家治理体系和治理能力现代化紧密相连。问题虽然容易看到，但目标的全面实现将是一个长期过程。

来源：《学术月刊》2025 年第 6 期

网址：<https://sg.ucass.edu.cn/info/1150/4966.htm>

农业生产的数据记录，农业资产的价值转化

作者：侯鑫淼 人民数据研究院研究员

农业数据资产化的成功绝非简单的技术叠加或财务技巧，而是一项涉及数据治理、产权创新、金融工具适配与产业生态协同的系统性工程。

以往谁能想到，大棚里的番茄生长数据、土地的湿度监测记录，如今也能成为银行认可的抵押资产。在数字化浪潮席卷各行各业的今天，农业这一传统产业，正在悄然经历一场从田间收益到“云端资产”的变革。

一、数据资产入表，农业企业实践

近两年，农业数据资产化进程显著加快。据不完全统计，已有近 20 家农业企业完成了数据资产入表，农业数据资产化开始走向落地实践。

从种植数据、畜牧养殖数据到土壤环境监测数据，农业生产活动中产生的各类数据不再只是辅助决策的工具，而开始具备金融属性，成为可以参与融资、交易、评估的“账上资产”，推动越来越多的地区开始“用数据说话、用信息担保、用技术融资”。

从目前农业领域数据资产入表的特征来看，其发展呈现出多维度、深层次的融合趋势。完成入表的数据资产已覆盖农业全产业链环节，展现出广泛的应用场景与产业价值。例如，在生产端，北京首农畜牧发展有限公司的“牛群养殖基础数据资产”“牛用饲料检测数据资产”、山东德州企业“玻璃温室番茄”种植数据等，变生产数据成为可交易的数据资产；在流通端，山东济清公益性农产品批发市场运营数据、陕西“西安农投菜篮子流通体系采销决策服务产品”等，推动农产品供应链在数字化转型中更加透明、高效；在消费端，农产品价格行情数据等，则为市场预测与资源配置提供了重要依据。这些数据资产的入表，标志着我国农业正从传统的“经验驱动”向“数据驱动”转变。

与此同时，农业数据资产还呈现出鲜明的地域特色。据统计，约 80% 的入表案例与地方农业支柱产业相关。例如，吉林长春企业“土壤墒情”数据资源，不仅记录了耕地环境变化，也反映了东北地区农业生态的核心特征；上海嘉定区“马陆葡萄 RWA”项目依托地理标志产品优势，将品种特性、生长周期、品质指标等数字化，使一颗地方名果衍生出可追溯、可评估、可交易的“数字土特产”。这种“产业+数据”的深度融合，不仅提升了地方农业品牌的辨识度和附加值，也让每一块土地都有了自己的“数字名片”，助力传统农业在数字经济中找到新的价值锚点。

此外，技术创新正在成为农业数据资产化的重要引擎。随着物联

网、区块链等技术的深入应用，农业数据实现了从“被动记录”到“主动采集”的转变。例如，通过部署在田间地头的传感器，可以实时获取温湿度、土壤养分、作物生长状态等关键参数；借助区块链技术，确保数据的真实性和不可篡改性，为后续的价值评估、金融授信提供可信基础。如山东德州“玻璃温室番茄生产数据集”，涵盖了温室环境参数、作物生长周期、病虫害预警多个维度的信息，这些数据经过标准化处理后，具备了可复制、可分析、可应用的价值，从而获得了入表资格。

二、标准清晰的数据，计量交易的资产

像农民种地一样，数据也得“种得好、管得细、收得准”，才能有机会变现“进账本”，这对数据治理提出了极高要求：采集是否准确？分类是否清晰？标准是否统一？有没有质量控制？这些问题不解决，数据再全也没用。此外，数据归谁？怎么评估？如何交易？能不能质押？如果这些问题没有明确答案，数据就只能停留在“概念”层面，无法真正转化为资产。数据治理是农业数据资产化推进过程中最核心、也最现实的问题。

在数据采集能力方面，由于缺乏统一的标准和系统化的数据积累，农业生产各环节的信息往往呈现碎片化、分散化状态，导致经营主体的真实状况难以被“数字化呈现”。与此同时，当前主流金融产

品大多是围绕固定资产设计的标准化工具，追求稳定的还款来源和可控的风险边界；而农业无法完全摆脱“看天吃饭”，受气候、灾害等不可控因素影响较大，这种天然的不确定性与传统金融产品强调“稳定回报、风险可控”的逻辑形成矛盾，这让一些银行对农业项目望而却步。“地里长的、圈里养的，银行不敢认”，正是这一结构性难题的真实写照。

破解这一困境的关键，在于将无形的农业数据转化为可计量、可交易的资产。从目前数据资产成功入表的实践来看，深厚的技术能力积淀与高质量的数据沉淀至关重要。以北京首农畜牧发展有限公司为例，其“牛群养殖基础数据资产”和“牛用饲料检测数据资产”两张数据凭证均被计入无形资产类别，正式登上企业资产负债表，支撑这一转化的，是其扎实的数据基础与管理能力。据悉，北京首农畜牧公司拥有自主研发的信息数据管理平台，具有丰富数据积累和大量数据应用场景，牛群基础数据库拥有 60 余万头奶牛数据、饲料检测数据库拥有 2.8 万条记录，这些长期的数据积累，为后续的资产计量、确认与价值实现提供了坚实基础。

从内容上看，入表的“牛群养殖基础数据资产”涵盖了奶牛生长周期、健康状况等多维信息，而“牛用饲料检测数据资产”则详细记录了各类饲料的营养成分、适口性等关键指标——这些数据并非简单的原始记录，而是经过系统整理，为企业科学配比饲料、提升养殖效益等提供核心参考。此类高价值数据资产的形成，通常需要持续投入

与专业深耕，具有明显的技术壁垒和专业门槛。将这些数据计入无形资产，不仅是对其技术含量的认可，更是对其能够持续创造长期价值的有力肯定。

农业数据资产入表，直接提升了企业的财务表现和融资能力。一方面，无形资产入表可以直接增加企业的总资产规模，改善资产负债结构，增强企业在资本市场上的形象和信用评级；另一方面，入表后的数据资产具备可量化、可预测的特点，更容易获得金融机构的认可，从而打开新的融资通道。据披露，2024 年北京首农畜牧公司可入账的数据资产账面价值约为 330 万元、评估价值近 2000 万元，充分体现了数据资产在未来价值体系中的潜力。

三、做得好的收成，信得过的信用

从“看不见的资源”变成“账上的资产”，把“可能的收成”变成“可信的信用”。数据，成为一种新型的信用凭证和融资工具，为农业企业开辟了全新的发展赛道。

农业生产中的数据“软实力”逐步转化为资产负债表中的“硬资产”，这种转变不仅是会计制度上的创新，更是对农业价值链的一次重构与升级。但必须清醒认识到，农业数据资产化绝非简单的技术叠加或财务技巧，而是一项涉及数据治理、产权界定、金融工具适配与产业生态协同的系统性工程。其成功的关键，在于能否让数据真正“活

起来”“连起来”“用起来”。

首先，“资源化”是起点，“资产化”是质变，而贯穿其中的核心支撑是系统化的数据治理。没有统一标准、质量可控、可追溯的数据源，“资产化”就是空中楼阁。其次，技术创新是效率与公信力的加速器。技术不仅是“能不能做”的基础保障，更决定了“做得好不好、信不信得过”。同时，数据确权是交易的前提，合规是流通的保障，只有通过法律框架清晰界定数据权属，让数据资产在合规、有序的轨道上运行，才谈得上流转与变现。

推动数据这一新型生产要素与农业深度融合，释放其乘数效应，正是农业数据资产化的核心要义。让精耕细作的数据本身转化为可衡量、可流通的“价值语言”，最前沿的技术要植入最深厚的乡土基因里，才能结出硕果。

来源：《乡村振兴数智观察》2025 年 6 月下

网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/y4IlGMiEqb6wTnBtlvbAGg>

三、案例剖析

李某诉茌平某氧化铝公司环境污染责任纠纷案

——水污染侵权责任纠纷中被侵权人就行为与损害后果之间关联性 承担举证责任

关键词 民事 环境污染责任 水污染 举证责任 因果关系

基本案情

原告李某诉称：原告村庄的土地位于山东省茌平区境内的茌新河西岸。长期以来，我村村民都是使用茌新河水灌溉浇地。2014 年原告流转了部分村民的土地 40.15 亩(其中包括自己的承包地)投资 200 多万元，建池种植了优质雪莲藕。2016 年像往常一样用茌新河水灌溉了藕田。谁料，藕苗出现大量死亡。至当年秋季前藕苗基本死光。原告曾请山东泉林嘉某肥料公司对茌新河水污染的藕田进行检测，结果显示重金属超标。证明茌新河水有“毒”，是造成藕苗死亡的直接原因。此水污染给原告造成植藕损失。为此要求判令被告赔偿因其污染水源给原告造成的作物种植损失 296.2 万元，诉讼费用全部由被告承担。

被告茌平某氧化铝公司辩称：原告要求被告承担责任，没有任何事实和法律依据。

法院经审理查明：李某于 2014 年流转了部分村民的 40.15 亩承包地。开始着手建设藕田并种植了优质雪莲藕，种植过程中，李某抽取在新河的水进行灌溉，2016 年开始藕田出现了减产、绝产的情况。在新河起源于韩集乡蒋庄南，自南向北最终流入徒骇河，李某种植藕田的位置位于在新河的上游信源蓄水闸以南，某氧化铝公司的排污口在新河下游，信源蓄水闸以北约 100 米处，该排污口距离李某种植藕田的位置大约 2.1 公里。根据李某提交的藕池施工现场照片、施工建设相关费用花费，结合证人王某甲、王某乙的证人证言，可以确定李某在 2016 年前后种植莲藕和藕苗受损的情况属实；结合在平某氧化铝公司所提供的《取水许可证》和对高户村支部书记于某所做的调查笔录，可以确认李某主张的“排污口”并非在平某氧化铝公司所有，而是归聊城某公司所有，且通过法院组织现场勘查可以证实，在平某氧化铝公司的排污口在信源蓄水闸北 100 米处，属于在新河的下游，李某种植藕田的位置位于在新河的上游，排污口距离李某种植藕田的位置约 2.1 公里；同时，通过核查，山东省环境保护厅在《关于“请求与申请”的答复》中载明的是“在平某氧化铝公司排放循环冷却水属‘某集团 3 个自备电厂循环冷却水未按环评批复要求循环利用，加药处理后直排在新河’之一”，并未明确指明具体的排放地点是在李某取水灌溉的在新河上游暨信源蓄水闸以南；山东泉林嘉某肥料公司的经营范围为：“有机无机肥料等生产、销售，农产品的销售、装卸搬运服务等”，从经营范围看该公司没有相应的土壤化验业务，且原

告也并未提交该公司有土壤化验资质的证据，其出具的土壤化验单也仅是对李某藕田土壤中的有机质、碱解氮、全氮、速效磷、速效钾及有效（铁、锰、锌、铜）和 PH 值等含量数据进行了化检分析，进而对如何改良土壤的理化性质，以增加藕产量和提供品质提出建议，并未说明李某化验时的土壤现状是由于取用荏新河河水进行灌溉所致。投资损失统计表为李某本人所出具，除李某提供的个人借条和相关出借人的证明尚可以证实其借款 55 万元的事实外，李某未能提交相关证据予以佐证其借款用于藕田生产投资，不能以此来证明其主张的具体损失。

山东省聊城市荏平区人民法院于 2021 年 3 月 26 日作出（2021）鲁 1523 民初 123 号民事判决，驳回了原告李某的诉讼请求。宣判后，李某提起上诉。山东省聊城市中级人民法院于 2021 年 7 月 23 日作出（2021）鲁 15 民终 2007 号民事判决，判决驳回上诉，维持原判。李某向山东省高级人民法院申请再审，山东省高级人民法院 2022 年 1 月 17 日作出（2021）鲁民申 11347 号民事裁定，驳回李某的再审申请。

裁判理由

法院生效裁判认为：上诉人李某主张其种植的藕苗因使用了被上诉人排放进荏新河的污水而死亡，上诉人应就被上诉人有排放污染物行为和上诉人的藕苗损害的基础事实及被上诉人排放的污染或者次生污染物与藕苗死亡存在初步因果关系负举证责任。上诉人李某的藕

苗死亡之后,并没有第一时间对藕苗的死因进行专门鉴定,亦没有报请相关单位对被上诉人排放的生产废水及河道内的其他排污口所排废水进行监测。(1) 上诉人没有证据证明其藕苗死亡的原因与被上诉人排放的何种污染物有关。上诉人一审中为证明其藕田被污染的情况,提交了山东泉林嘉某肥料公司出具的土壤化验单,但山东泉林嘉某肥料公司经营范围并不具有司法鉴定资质,该化验单并未对藕苗减产或死亡的原因作出分析认定,更关键的是该化验单上的数据也不能证明藕田土壤存在上诉人所称的处于重金属污染状态。一审法院对同样在荏新河信源闸以南河段取水灌溉的荏平区某街道高户村支部书记于某进行调查时其称“没有明显发现水有损害农作物和土地的情况”。(2) 荏新河水由南向北流淌,上诉人李某的取水口位于河流上游,双方认可的某公司的排水口位于河流下游,中间间隔一定的距离并有信源闸阻隔,上诉人没有证据证明某公司排出的水能够到达上诉人的取水口。且从现场情况来看,上诉人藕田附近有多个企业,其取水口附近亦存在其他支流汇入荏新河,不能排除其他企业向荏新河排污的情形。二审中,上诉人又称被上诉人污染大气及电石渣是藕苗死亡的原因,但均未提交有效的证据对关联性进行证明。综上,上诉人未完成对污染行为和损害结果的举证责任,也没有完成对上诉人藕田死亡与被上诉人之间存在初步因果关系的举证责任。故一审法院判决驳回其诉讼请求并无不当。

裁判要旨

《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》（本案适用的是法释〔2020〕17号）第六条规定，被侵权人请求赔偿，应当就侵权人排放了污染物及侵权人排放的污染物或者其次生污染物、破坏生态行为与损害之间具有关联性提供初步的证据材料。只有在被侵权人完成了上述举证责任之后，才应当由侵权人就损害行为与结果之间不存在因果关系承担举证责任。在水污染侵权责任纠纷中，侵权人排污口在河道下游，而污染场地上游的，侵权人应当就污染物到达污染场地的可能性承担举证责任，否则将承担举证不能的不利后果。

关联索引

《中华人民共和国民法典》第 1230 条

《中华人民共和国水污染防治法》第 98 条

一审：山东省聊城市茌平区人民法院（2021）鲁 1523 民初 123 号民事判决（2021 年 3 月 26 日）

二审：山东省聊城市中级人民法院（2021）鲁 15 民终 2007 号民事判决（2021 年 7 月 23 日）

再审审查：山东省高级人民法院（2021）鲁民申 11347 号民事裁定（2022 年 1 月 17 日）

来源：人民法院案例库 编号：2024-11-2-377-001

滩涂生态破坏认购碳汇赔偿民事公益诉讼案

关键词 民事公益诉讼 / 长江河口滩涂保护 / 替代性修复 / 碳普惠认购

基本案情

2005 年，某测量公司与上海市某滩涂管理单位签订协议租借滩涂，实际使用过程中将滩涂地表硬化后用于码头经营中的物料堆场、搭建机械设备和建设办公楼，并将部分滩涂转租给他人用于水泥预制件生产。2021 年上海市开展清理滩涂利用、整治历史遗留问题工作，其中就包括案涉滩涂。2022 年 8 月 17 日，双方协议终止案涉滩涂租赁，并明确按长江大保护及环保督查要求做好整改，但该测量公司未及时将滩涂恢复原状。案涉滩涂占用面积约 1.69 万平方米，经评估损害总价值为 73158 元。

检察院履职情况

上海市人民检察院第二分院针对上海市生态环境保护督察发现并通报的长江口岸线滩涂被违规利用问题的线索立案开展调查。通过开展现场勘验、调取卫星遥感影像和《租赁协议》等调查方式，确认违法事实。并与水务部门进行研商，聘请环境专家出具评估意见，确定修复方案和赔偿方案。同时，针对滩涂蓝碳固碳功能如何得到科学、

充分恢复和补偿的关键问题，检察机关根据《上海市碳普惠管理办法（试行）》，与市生态局、上海环境能源交易所、高校院所反复研判可行性，提出了以购买“碳普惠减排量”替代履行生态损害赔偿责任的全新方案。

2024 年 1 月 19 日，检察机关经公告后向上海市第三中级人民法院（上海知识产权法院、上海铁路运输中级法院）提起民事公益诉讼，要求人民法院判令被告修复被其破坏的长江河口滩涂生态环境，并对超过批复使用的 16937 平方米滩涂，赔偿生态环境修复期间造成的服务功能损失共计人民币 73518 元，以购买上海碳普惠减排量方式履行。检察机关起诉后，该测量公司自行拆除了硬质围堤。2024 年 2 月、9 月，检察机关两次会同专家、行政机关前往涉案滩涂进行现场勘验。经专家确认，恢复滩涂植被及生态服务功能的条件已满足，自然修复目的可以逐步实现。

裁判情况

上海市第三中级人民法院（上海知识产权法院、上海铁路运输中级法院）审理过程中，该测量公司自行拆除了涉案滩涂硬质围堤并恢复原状。人民法院经审理认为，该测量公司迟迟未拆除自行搭建的硬质围堤，违反了《中华人民共和国长江保护法》等规定，导致案涉滩涂生态功能无法恢复，气候调节（固碳）、生物多样性支持等生态功能长时间持续受损，应承担民事赔偿责任和修复责任。检察机关提出

的要求该测量公司以赔偿款购买上海碳普惠减排量，以替代性修复方式恢复生态环境功能，有利于生态修复，且该测量公司亦愿意以此方式进行赔偿。人民法院遂判决该测量公司赔偿生态环境服务功能损失 73158 元，以购买上海碳普惠减排量方式履行，并支付评估费。

宣判后，各方均未上诉，一审判决已发生法律效力。案件审结后，该测量公司在上海碳市场购买 1024 吨上海碳普惠减排量并完成碳普惠减排量注销，该案现已履行完毕。

典型意义

滨海湿地作为重要的海岸带生态系统，其单位面积的固碳能力远超陆地和海洋，是上海乃至长江三角洲地区最重要的蓝碳碳汇资源种类之一。案发地位于上海市崇明区长江口，是典型的河口滩涂区域。针对环境保护督察中发现的滩涂违规利用问题，司法机关与生态环境部门坚持生态功能恢复优先，加强工作协同，积极拓展碳汇认购司法实践，共同探索以购买碳普惠减排量方式实现替代性修复，从而实现生态环境固碳功能损失的精准修复和补偿，最大限度修复生态环境。本案体现出严格贯彻执行长江流域资源保护硬约束机制，为滩涂资源、岸线保护构筑全方位司法保护屏障，同时强化提升了司法认购碳汇的公益属性和认知度，有力助推碳普惠公众平台及相关联碳交易市场建设，对于发动全社会以各种方式支持减少碳排放，推动形成绿色低碳生产生活方式具有引领作用。（来源：上海高院）

破坏公益林全链条追责民事公益诉讼案

关键词 民事公益诉讼 / 破坏公益林 / 生态修复 / 全链条打击

基本案情

上海吴淞江畔某生态公益林养护工作经由华某服务社、绿某公司、茂某公司层层转包分包。茂某公司为一人有限责任公司，股东为法定代表人钱某。2021 年 7 月至 9 月台风期间，涉案林地形成大面积积水，华某服务社、绿某公司、茂某公司均未采取排水等救护措施，致部分树木受涝死亡。后茂某公司以垫高公益林地为由与华某服务社签订土地回填合同，并申请回填消纳“绿化土”，但实际上联系了三家渣土运输公司将 8 万余方工程渣土倾倒在涉案公益林中，致使 80 余亩土地种植条件遭严重毁损。此外，由于此前林木浸水曝晒，加之茂某公司在未申请办理许可的情况下擅自迁移林木，致使 3000 余株林木死亡。经鉴定，生态修复费用 2100 余万元，生态服务功能损害价值 471400 元。

检察院履职情况

上海市人民检察院第三分院于 2023 年 4 月 25 日成立专案组立案办理，通过调取土地林地权属及流转书证、公益林历史数据、渣土运输处置合同、资金转账记录等方式，运用卫星遥感技术、研判林木保

险理赔等情况，查明责任主体、侵权行为和侵权份额以及树木和土壤的受损情况。同时，人民检察院委托司法鉴定科学研究院鉴定，确定了涉案林木损害、土壤损害修复费用和森林生态服务功能损害费用共计 2156 万余元。2023 年 6 月 21 日，人民检察院履行诉前公告，法定期限届满后，无机关和组织提起诉讼。

2023 年 8 月 15 日，人民检察院向上海市第三中级人民法院（上海知识产权法院、上海铁路运输中级法院）提起民事公益诉讼，诉讼请求判令茂某公司、闵某公司、钱某、某锦服务社、某绿公司、祥某公司、津某公司连带或部分连带赔偿林木损害修复、林地等修复费用、森林生态服务功能损害费用等以及鉴定费用 2200 余万元，茂某公司、钱某连带承担生态损害惩罚性赔偿金 47 万余元。

裁判情况

上海市第三中级人民法院（上海知识产权法院、上海铁路运输中级法院）认为，七被告作为养护主体和渣土运输单位均违反法律规定，共同实施侵权，造成公益林地 80 余亩土地种植条件毁损，3000 余株树木死亡，应当在各自责任范围内对所造成生态损害后果承担连带责任，遂支持检察机关的全部诉讼请求。判决生效后，人民检察院及人民法院持续关注案涉公益林修复工作，并与上海市公安局、上海市绿化和市容管理局、上海市青浦区政府在受损公益林原址上共建兼具警示教育宣传和修复功能的公益林法治保护基地，依托法治力量守好公

益林地。同时，针对该案反映出工程渣土在源头产生、中间运输、末端消纳环节的监管问题，人民法院及人民检察院分别向相关行政机关制发司法建议、检察建议，建议其严格管控林地外进客土项目、建立关联事项的一体化管理体系、有效监督管理备案事项等。目前，行政机关已进行整改，完善建筑垃圾处理相关规定、加强林地引入客土管理、严格涉林行政许可办理、加大监管力度及沟通配合。

典型意义

长江三角洲河网密布，吴淞江是上海景观河道苏州河的上游，也是太湖主要泄洪通道之一，地处该河畔的案涉公益林位于长三角重要生态区位，有涵养水源、平衡生态、固碳等作用，是重要的生态屏障和生态走廊。案涉公益林未被依法养护，且成为建筑垃圾填埋地，其生态环境严重受损，社会影响恶劣。人民法院及人民检察院坚决贯彻落实习近平生态文明思想、习近平法治思想，强调对公益林破坏行为的全链条打击，追究公益林养护责任主体、渣土运输处置单位的生态修复责任，共同发挥民事公益诉讼的制度价值，弥补了刑事打击覆盖面有限、行政处罚金额过轻不足以震慑违法行为，以及在生态恢复治理方面的空白。同时，人民法院及人民检察院贯彻落实恢复性司法理念，注重生态修复工作，设立公益林司法保护基地，坚持以最严格制度、最严密法治保护公益林，为建设和保护长江水系环境、森林资源和生态环境起到了示范作用，也为构建人与自然和谐共生的现代化提

供坚强有力的法治保障。（来源：上海高院）