



法律资讯

乡村振兴

上海市律师协会乡村振兴专业委员会

2026年7月刊 总第23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：刘在宇

目 录

一、 政策速递	2
国务院办公厅关于转发生态环境部等部门《群众身边水体保护治理行动方案》的通知.....	2
关于印发《关于加快培育我市涉农科技企业的实施方案》的通知.....	8
二、 理论研究	16
农村集体经营性建设用地入市的困境与出路——基于土地用途管制的视角.....	16
产权激活治权：土地流转何以撬动乡村治理.....	35
三、 案例剖析	56
案例一：方某权诉广西壮族自治区横州市人民政府、南宁市人民政府国有土地上房屋征收补偿及行政复议案.....	56
案例二：李某平诉大同市人民政府征收房屋案——征收通告能否纳入行政诉讼受案范围的审查认定.....	62
案例三：启东市某星种子有限公司诉启东市农业农村局、启东市人民政府行政处罚及行政复议案.....	66

一、政策速递

国务院办公厅关于转发生态环境部等部门 《群众身边水体保护治理行动方案》的通知

国办函〔2026〕65 号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

生态环境部、国家发展改革委、工业和信息化部、住房城乡建设部、水利部、农业农村部《群众身边水体保护治理行动方案》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻落实。

国务院办公厅

2026 年 7 月 9 日

（本文有删减）

群众身边水体保护治理行动方案

生态环境部 国家发展改革委 工业和信息化部

住房城乡建设部 水利部 农业农村部

群众身边水体是指与群众居住区域紧密相邻、生产生活密切相关的江河二级及以下支流和坑塘沟渠等。为加强群众身边水体保护治理，加力解决水污染防治深层次问题，更好推动水生态环境根本好转，制定本行动方案。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，认真落实四中全会部署，全面贯彻习近平生态文明思想，坚持环保为民、问题导向、突出重点、标本兼治，强化综合治理、系统治理、源头治理，将治理重点进一步向县城、乡村延伸，兼顾地表水和地下水，深入打好碧水保卫战，扎实推进美丽水细胞建设。到 2030 年，基本完成省级及以上工业园区水污染排查整治任务，基本消除县乡黑臭水体，基本控制重点区域畜禽养殖污染对水体的直接影响，群众身边水体基本实现无异色、无异味、无异物，推动水生态环境全面改善。

二、开展水污染突出问题攻坚行动

（一）实施工业园区水污染整治攻坚行动。围绕工业园区环境基础设施建设运维、工业废水收集与排放管控、水环境风险防范等方面问题，全面开展排查整治，加快推进设施建设改造，规范废水收集处理。加强对饮用水水源地、农田等区域周边工业企业和园区废水排放的监管，防范工业废水超标排放、偷排漏排等污染群众身边水体。

（二）实施县乡黑臭水体治理攻坚行动。组织开展县乡黑臭水体调查，建立健全长效机制，制定公布县乡黑臭水体清单，明确治理主体，科学制定治理方案，因地制宜开展控源截污、内源治理、生态修复、活水保质。加快补齐县乡水污染防治设施短板，防止水体返黑返臭。

（三）实施畜禽粪污综合治理攻坚行动。以养殖大县及喀斯特地貌区为重点，聚焦生猪等主要畜种畜禽粪污处理与粪肥还田等方面问题开展排查，加快推进整治，督促畜禽养殖场（户）按规定建设畜禽粪污资源化利用设施设备，确保设施设备处理能力与农作物用肥需求相匹配，满足防雨、防渗、防溢流要求，保障设施设备正常运行、粪污科学利用或达标排放。

（四）实施乡村河湖库管护攻坚行动。以村庄周边河湖库为重点，全面梳理淤塞萎缩、水域岸线侵占、岸坡坍塌、水体污染等问题，将问题较为突出、群众反映强烈的乡村河湖库纳入攻坚行动，逐一建立问题清单、目标清单、措施清单和责任清单，鼓励有条件的地区集中连片推进整治，恢复河湖库基本功能，修复改善水生态环境。

（五）实施小微水体排查整治攻坚行动。全面开展群众房前屋后坑塘沟渠等小微水体排查，实施分级监管、分类治理。对异色、异味、异物等问题突出的，实施源头净化、水体整治、生态修复等措施，畅通水系循环“毛细血管”，建设美丽水细胞，打造一批“小而美”治理样板，为群众提供更多优质普惠的水生态环境产品。

三、加强水污染源头治理

（六）强化工业企业污染防控。持续推动重点涉水行业企业实施清洁生产，从源头减少新污染物排放。开展重点行业企业污水治

理与排放水平绩效分级，实施差异化管控，对绩效等级高的企业予以金融、投资、价格等政策支持。加强工业企业和园区雨水排放口监管，严禁通过雨水管网排放工业废水。开展涉重金属矿山、尾矿库、堆（渣）场等环境安全隐患排查整治，逐步削减污染存量。分类有序推进绿色矿山建设，加强动态监管。

（七）加强城镇生活污水收集处理。加快城镇生活污水收集处理设施建设改造，明确污水管网运维单位，加强其专业能力建设，提升污水收集处理综合效能。

（八）推动养殖业清洁生产。充分考虑资源环境承载能力，严格落实环境影响评价制度，鼓励实行分散分布、适度规模养殖。按规定组织确定畜禽散养密集区，结合实际对畜禽粪污进行分户收集、集中处理利用。制定实施畜禽粪肥还田有害物质限量等标准，促进种养结合发展。优化水产养殖空间布局，科学确定养殖规模和密度，鼓励发展不投饵生态养殖。探索加强水产养殖池塘底泥和水产养殖尾水科学利用。

（九）强化入河污染物管控。加强水功能区划定和调整工作，科学划定入河排污口禁设区域，防范结构性、布局性环境风险。将入河排污口排查整治范围向群众身边水体延伸，基本覆盖全流域。完善入河排污口排查整治分级管理台账，实施规范化整治和建设，巩固提升整治质效。加快建设入河排污口分级分类监测监管体系，推动形成突出问题早发现、污染源头早识别、环境风险早预警、违

法排污早处置的监管闭环。加强入河排污口智慧感知能力建设。实施总磷、总氮减排工程，探索建立污染物协同治理、小流域区域整体推进的治理模式。

四、提高水污染监督管理效能

（十）优化拓展监测网络。推进水生态环境监测网络向重点入河排污口下游、群众身边水体延伸。结合实际加强农业灌溉水体、以再生水为主要水源的水体、喀斯特地貌区水体监测，保障群众用水安全。鼓励非排污许可重点管理单位开展自动监测。按照规定明确多个单位和个人共用入河排污口的监测责任主体，开展监控、自动监测。加强水质监测与污染源、入河排污口监督监测联动，科学开展污染溯源与监测评估

（十一）提升督察执法水平。紧盯县城、城乡接合部、乡村等群众身边水体密集区域和喀斯特地貌区，加大现场监督执法力度，规范涉企行政检查管理。加快执法数智化转型，推动相关场所配备监控设备，充分利用环境监测、卫星遥感等数据资源，精准高效识别问题线索，加强非现场监督执法，督促落实污染防治责任。依法依规严厉打击损害群众权益、牟取非法利益造成水体严重污染的违法犯罪行为。推动将群众身边久拖未决的突出水污染问题作为生态环境保护督察重点。

（十二）提高基础支撑能力。制修订一批水环境质量标准、污

染物排放标准，加强高盐、高氟工业废水和重金属、新污染物排放管控。加强水华机理研究，密切关注水华高发区域，实施“一河（湖）一策”精准防控。探索创新投融资模式，支持社会资本参与环境基础设施项目，鼓励各类金融机构按照市场化、法治化原则给予融资支持。

各地区各有关部门要高度重视群众身边水体保护治理，树立和践行正确政绩观，强化协同配合，形成工作合力。生态环境部会同有关部门加强统筹协调、指导帮扶和调度会商。中央和各级财政积极支持群众身边水体保护治理。美丽中国先行区率先完成保护治理任务。地方各级人民政府切实履行主体责任，强化重大项目统筹和资金保障，加强水污染防治设施运维管护，确保各项举措落地见效。加强宣传引导，推广优秀案例，正确引导公众参与和社会监督，畅通信访投诉渠道，营造全社会共同参与的良好氛围。重大事项及时按程序请示报告。

关于印发《关于加快培育我市涉农科技企业的 实施方案》的通知

各区区委农村工作领导小组，各有关单位：

为贯彻落实《上海市人民政府办公厅关于加快推进本市农业科技创新的实施意见》要求，进一步强化涉农科技企业培育，市委农办会同有关部门制定了《关于加快培育我市涉农科技企业的实施方案》，现印发给你们，请遵照执行。

特此通知。

中共上海市委农村工作领导小组办公室	上海市农业农村委员会
中共上海市委金融委员会办公室	上海市科学技术委员会
	上海市财政局
	2026 年 6 月 24 日

关于加快培育我市涉农科技企业的实施方案

为全面贯彻落实国家关于强化涉农科技企业创新主体地位的重大决策部署，加快培育农业新质生产力，现结合上海实际，制定本实施方案。

一、主要目标

通过强化科技引领、深化金融支撑、优化产业布局，增强涉农科技企业创新要素集聚整合效能，加快培育农业新质生产力。到 2030 年，力争实现涉农科技企业库有效服务对象达到 1000 家，新认定涉农高新技术企业不少于 100 家，推动 5 家以上涉农企业进入资本市场实现上市，引导组建和完善涉农科技企业创新联盟 10 家，培育在涉农细分领域具有核心竞争力的“隐形冠军”、专精特新“小巨人”、科技“小巨人”企业 10 家，为推进农业现代化和乡村全面振兴提供坚实科技支撑。

二、重点任务

（一）强化涉农科技企业创新主体地位。优化农业科技项目科研组织架构，充分发挥涉农科技企业“出题人”“答题人”“阅卷人”作用，强化企业科技创新主体地位。对新获批涉农高新技

术企业、科技“小巨人”企业、专精特新“小巨人”企业及新上市企业提出的创新项目需求,优先纳入农业科技创新项目需求库。完善“揭榜挂帅”机制,组织企业深度参与项目评审和验收。支持企业围绕特色种源、农业生物制造、现代设施农业等前沿赛道,开展科技创新和产业创新,到 2030 年,企业牵头承担的农业科技创新项目数量占 50%左右。对牵头承担国家科技重大项目的企业,按规定予以配套支持。(市农业农村委、市科委、市财政局、市发展改革委、市经济信息化委、各涉农区)

(二) 优化对涉农科技企业分类服务。建立健全涉农科技企业库,实行动态管理。聚焦创新能力、经营规模、成长潜力、产业贡献等维度,对企业开展全方位分析,构建“核心层+重点层+培育层+储备层”梯度培育体系。鼓励企业积极申报高新技术企业、科技“小巨人”企业、专精特新“小巨人”企业等。建立市、区两级协同的涉农科技企业对接服务机制,加强入库企业跟踪服务,对列入“核心层”的企业开展“一企一专员”分类指导。汇集科技创新、产业发展、人才培育、资金扶持等政策,形成涉农科技企业政策服务包,帮助企业更好享受各项政策。(市农业农村委、市科委、市经济信息化委、市人才局、市人力资源社会保障局、市财政局、各涉农区)

（三）深化农业科技金融赋能机制。探索设立乡村振兴投资基金，锚定全球农业科技前沿与“卡脖子”技术领域，重点投向特色创新种源、高端智能农业装备、农业生物制造等产业技术创新赛道。鼓励涉农科技企业并购重组，提升行业竞争力。鼓励涉农上市公司通过吸收合并、控股或参股等方式加大对产业链相关企业的资源整合力度。落实“政银保担”四方合作机制，对列入“白名单”的涉农科技企业，可享受不高于 LPR（贷款市场报价利率）的银行贷款优惠利率以及 0.5%/年的最低担保费率。鼓励银行等金融机构创设长周期类涉农金融产品。支持保险机构结合涉农科技企业风险保障需求提供相应产品和服务。鼓励金融机构探索开展全周期信贷、股贷联动、租贷结合等综合金融服务。深化“金科育绿”涉农科技企业培育服务，定期举办投融资路演、上市问诊、股权托管交易辅导等活动。依托“浦江之光”数字化服务平台持续开展涉农科技企业上市培育。（市委金融办、上海证监局、上海金融监管局、市财政局、市农业农村委）

（四）夯实农业科技人才支撑体系。坚持“外引内育”相结合，打造农业科技人才愿意来、快速长、留得住的科创生态。支持涉农科技企业引进高层次科技人才，推动关键核心指标达到高

新技术企业标准的涉农科技企业纳入人才引进重点单位名录，推荐涉农科技人才享受对应的服务事项、优惠政策和礼遇优待。优化东方英才等人才计划，为人才搭建干事创业交流平台，充分激发企业科技人才创新活力。建立科研人员在院企、校企之间的畅通流动机制。强化农业领域急需紧缺人才和高技能人才培养。探索涉农专业人才定向培养，引导高水平农科专业人才投身乡村振兴一线。（市人才局、市人力资源社会保障局、市财政局、市农业农村委、市科委、市教委、各涉农区）

（五）打造涉农科技企业集聚区。鼓励各涉农区加大对农业科技型企业的招引培育力度，不断健全工作机制，提升服务质量，优化营商环境，着力打造农业科技企业集聚区，发挥好企业孵化器、加速器、放大器功能。鼓励创新团队在集聚区创办企业，支持产业链上下游企业集聚，吸引国内外领军企业在集聚区设立研发中心。充分发挥“张江种谷”等农业科技创新创业高地引领作用，重点培育特色种源、农业生物制造、现代设施农业等企业，明确差异化发展定位，推动资源互补、协调联动。对“张江种谷”等农业科技创新创业高地企业科技创新需求按有关操作细则予以支持。（市农业农村委、市财政局、市科委、市经济信息化委、市发展改革委、各涉农区）

（六）加快农业科技创新平台能级提升和资源开放共享。支持涉农科技企业打造集成性强、行业带动性好、引领效果优的应用场景，推动新技术、新产品、新业态熟化转化，鼓励科技创新成果在各类农业场景开展验证、熟化和集成应用。鼓励涉农科技企业牵头设立企业技术中心、概念验证平台、新型研发机构、中试验证基地等，支持涉农科技企业申报建设农业农村部重点实验室和上海市重点实验室。推动涉农科技企业牵头，与高等学校、科研院所等共建农业科技创新联盟，引导传统农业转型升级，加快培育壮大新兴产业和未来产业。鼓励高等学校、科研院所等按照《上海市促进大型科学仪器设施共享规定》向企业共享大型科学仪器设施。（市科委、市财政局、市经济信息化委、市数据局、市农业农村委、各涉农区）

（七）推动农业科技成果转移转化和推广应用。鼓励高等学校、科研院所等创新主体通过公开平台，向企业转移转化农业科技成果，促进成果产业化应用。鼓励高等学校、科研院所完善成果转移转化收益分配相关制度，推动赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权改革试点，激励科研人员创办企业。（市科委、市财政局、市经济信息化委、市人力资源社会保障局、市农

业农村委、各涉农区)

(八) 加强农业知识产权保护。健全农业科技成果知识产权保护制度，建立侵权案件快速处理机制，加大对农业科技知识产权侵权行为查处力度。强化农业科技知识产权公共服务，定期开展知识产权申报辅导与专题培训，全面提升企业知识产权保护意识和运用能力。支持涉农科技企业开展知识产权布局，鼓励企业参与相关领域国际标准研制。(市知识产权局、市市场监管局、市农业农村委、各涉农区)

(九) 完善企业发展要素资源保障。落实涉农科技企业按照规定享受研发费用加计扣除政策。优先考虑涉农科技企业用地需求，优化用地审批流程。提升农业科研原料和中间材料进出口通关便利化水平。鼓励本市涉农科技企业积极走出去，完善企业出海服务渠道。(市发展改革委、市财政局、市规划资源局、市税务局、上海海关、市科委、市农业农村委、各涉农区) 加强组织领导，建立市政府分管领导牵头、各职能部门和涉农区人民政府共同参与的组织协调机制，确保各项措施有效落地。落实市区联动、区域协同的责任体系，强化目标管理与跟踪问效。加强宣传引导，提高政策知晓度与覆盖面，营造促进涉农科技企

业发展的良好氛围。

本实施方案自 2026 年 7 月 1 日起实施，有效期至 2031 年 6 月 30 日。本实施方案涉及的政策若有修订，以新修订的政策为准。

二、 理论研究

中国农村观察

2026 年第 4 期

农村集体经营性建设用地入市的困境与出路

——基于土地用途管制的视角

陶 然 余家林

摘要：有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，是完善城乡融合发展体制机制的关键举措。本文在测算农村集体经营性建设用地规模及分布的基础上，采用土地用途管制的新视角，分析了农村集体经营性建设用地入市面临的困境。在工业、商业、保障性租赁住房等经营性用途中，农村集体经营性建设用地存在竞争力不足、入市进展缓慢等问题。进一步地，本文辨析了农村集体经营性建设用地入市与成片开发土地征收之间的关系，指出在农村集体经营性建设用地入市受到用途管制约束的背景下，过度限制成片开发土地征收反而会抑制农村集体经营性建设用地价值的最大化。根据是否位于土地利用规划确定的城镇建设用地范围内，本文把农村集体经营性建设用地区分为“圈内”和“圈外”两种类型，提出了适用于“圈内”的直接和间接两种入市方案，以及适用于“圈外”的异地入市方案，以进一步优化土地管理，释放土地要素支撑经济发展的潜力。

关键词：农村集体经营性建设用地入市 土地用途管制 成片开发 中

图分类号：F321.1；F205 **文献标识码：**A

一、引言

有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，是深化农村土地制度改革的重点任务，直接关系到城乡统一建设用地市场的健全。2013 年，党的十八届三中全会提出建

[资助项目] 国家社会科学基金重大项目“农民获得更多土地财产权益的体制机制创新研究”（编号：17ZDA075）。

[作者信息] 陶然，香港中文大学（深圳）人文社科学院，电子邮箱：taoran@cuhk.edu.cn；余家林（通讯作者），中国社会科学院农村发展研究所，电子邮箱：yujialin@cass.org.cn。

陶然、余家林：农村集体经营性建设用地入市的困境与出路

立城乡统一的建设用地市场，明确“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”^①。2024 年党的二十届三中全会强调“有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，健全土地增值收益分配机制”，并将其作为完善城乡融合发展体制机制的重点任务^②。2025 年党的二十届四中全会再次强调，“节约集约利用农村集体经营性建设用地，依法盘活用好闲置土地和房屋，分类保障乡村发展用地”^③。从改革成效来看，自改革试点启动以来，在中央和地方等多方共同努力的推动下，农村集体经营性建设用地入市改革取得了明显成效，提高了土地资源配置效率（Wang and Tan, 2020），加速了农村产业链延伸（Zhu et al., 2025）。然而，相较于农村集体经营性建设用地存量，截至 2024 年 4 月，全国累计完成入市面积约 13.8 万亩，入市规模明显不足。那么，农村集体经营性建设用地入市改革推进缓慢的原因何在？未来应该如何破解？

本文试图从土地用途管制的新视角，探究农村集体经营性建设用地入市面临的困境及出路。作为现代土地规划管理的核心工具之一，土地用途管制旨在避免土地利用“外部不经济”、控制土地利用及开发速度和节省政府财政支出（刘守英，2021），对土地价值、空间格局和社会福利有着直接影响（Turner et al., 2014; Proost and Thisse, 2019），被欧美等国家广泛采用。1998 年修订的《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》），首次引入土地用途管制制度，以期更好地发挥土地要素对经济发展的保障作用。2024 年，中央全面深化改革委员会第四次会议强调，“要建立健全宏观政策、区域发展更加高效衔接的土地管理制度，提高土地要素配置精准性和利用效率，推动形成主体功能约束有效、国土开发协调有序的空间发展格局，增强土地要素对优势地区高质量发展保障能力”^④。在农村集体经营性建设用地入市管理的制度安排中，入市土地用途管制同样被放在重要地位，发挥了划定改革操作边界、把握好改革力度和节奏、保障试点工作稳步推进等积极作用（陈明，2025）。截至 2025 年，农村集体经营性建设用地入市改革经历了 2015—2019 年的首轮试点和 2023—2024 年的第二轮试点。两轮试点虽然都将入市土地用途限定在经营性用途，但由于缺乏对经营性用途的清晰界定（张勇和张宇豪，2024），因而对土地的实际用途要求存

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，https://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3635143.htm。

② 《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》，https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm。

③ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，

https://www.gov.cn/zhengce/202510/content_7046052.htm。

④ 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第四次会议强调：增强土地要素对优势地区高质量发展保障能力 进一步提升基层应急管理能力的》，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202402/content_6932052.htm。

在差异，主要表现在入市土地能否用于商品住宅开发。在首轮试点中，中央关于入市土地用途没有明确规定，赋予了试点地区较大的自由裁量空间。王玥等（2021）通过梳理 14 个试点地区的政策文本发现，入市土地用途普遍被限定在工业、商服、仓储和公共设施等，而浙江省义乌市的义亭镇、赤岸镇将居住用地纳入规划安排，用于改善住房特困户和危房户的住房条件。马翠萍（2025）梳理全国 33 个试点县（市、区）的入市土地用途规定发现，有 19 个试点县（市、区）只是简单援引中央指导文件，没有进一步阐释入市土地是否可以用于开发房地产，有 7 个试点县（市、区）明确禁止利用入市土地开发房地产，有 5 个试点县（市、区）利用开展集体建设用地租赁住房试点的机会，协同推进入市土地用于建设租赁住房或共有产权房，仅有 2 个试点县（市、区）真正探索了利用入市土地建设商品房。相较之下，第二轮试点进一步明确了入市土地用途，将经营性用途界定为工业、商业、保障性租赁住房、采矿等，并以负面清单的方式，禁止入市土地用于商品住宅开发。

自试点启动以来，学术界围绕农村集体经营性建设用地入市改革的诸多关键环节开展系统研究，涵盖入市价格形成机制（刘玲等，2015）、收益分配机制（陈红霞和赵振宇，2019；李怀，2020；吕丹和薛凯文，2021；马翠萍，2022；李中仁和蔡庆鸣，2024；岳永兵和刘向敏，2024）、入市交易资格认定（胡中华和谌宇，2017）、入市流转机制（杨遂全和孙阿凡，2015；赵伟等，2023）和事后监管制度建设（贾莉，2023）等。然而，鲜有研究专门从土地用途管制的视角，研究农村集体经营性建设用地入市改革的相关问题。事实上，农村集体经营性建设用地入市改革如果无法有效回应入市土地用途管制问题，就难以突破城乡二元土地制度的体制束缚（吴宇哲和于浩洋，2021），难以支撑城乡融合发展的战略转型。因此，如何完善农村集体经营性建设用地入市制度体系，释放土地要素支撑经济发展的潜力，更好地保障城乡融合发展、乡村振兴等重大国家战略实施的用地需求，已成为亟待破解的核心问题。基于此，本文在测算农村集体经营性建设用地规模及分布的基础上，基于土地用途管制的新视角，首先分析农村集体经营性建设用地入市改革面临的困境，其次辨析农村集体经营性建设用地入市与成片开发土地征收之间的关系，最后根据地块在土地规划确定的城镇建设范围之内（“圈内”）以及之外（“圈外”）进行分项考察，从而构建针对“圈内”农村集体经营性建设用地的直接和间接两种入市方案，以及针对“圈外”农村集体经营性建设用地的异地入市方案。

与既有文献相比，本文具有以下三个方面的边际贡献：第一，基于政策文本与地方实践，本文剖析了农村集体经营性建设用地入市用途管制的政策安排及其演进，有助于深化对农村集体经营性建设用地入市面临困境的理解。第二，本文考察了成片开发土地征收与农村集体经营性建设用地入市之间的关系，进一步阐明成片开发在现有

陶然、余家林：农村集体经营性建设用地入市的困境与出路

政策约束下有助于农村集体经营性建设用地实现价值最大化，提出要通过调整征地补偿水平、创新补偿方式来保障农民的利益，而不是简单地限制征地。这就厘清了农村集体经营性建设用地入市与成片开发土地征收之间的关系。第三，本文针对“圈内”“圈外”不同类型的土地入市进行分类施策，提出一套较为完整的改革方案，不仅针对“圈内”地区提出了“区片综合地价”的补偿机制和建设租赁住房的入市途径，也针对“圈外”地区探索了利用城乡建设用地增减挂钩政策实现异地入市的可行性。

二、农村集体经营性建设用地的规模测算及入市困境

（一）农村集体经营性建设用地的规模和分布 2008 年，党的十七届三中全会正式提出农村集体经营性建设用地的概念，首次将

农村集体经营性建设用地概念从农村集体建设用地概念中区分出来。不过，农村集体经营性建设用地的概念在当时并没有被明确界定，直到党的十八届三中全会后才被明确界定。根据国土资源部《关于印发农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点实施细则的通知》（国土资发〔2015〕35 号），农村集体经营性建设用地是指，农村集体存量建设用地中土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的土地。农村集体经营性建设用地的概念看似清晰，但在现实中，经营性建设用地所有权属难以清晰界定，而且大量农村集体经营性建设用地缺乏农用地转用手续或者手续不完整（陈明，2018），导致用地底数不清。根据 2023 年国土变更调查成果^①，农村经营性建设用地共 3479.60 万亩^②，占全国村庄内部建设用地的 10.84%，远低于居住用地占比。分地区看，东部地区经营性建设用地占比最高，为 16.92%；东北地区次之，为 9.65%；西部和中部地区的占比最低，分别为 8.35% 和 8.27%。值得注意的是，在 2023 年全国村庄内部不同类型建设用地的分布中，其他类型的规模高达 7755.80 万亩，但实际上包含了大量未办理农用地转用或手续不全的经营性建设用地。

基于上述公开调查数据和现有研究成果，本文初步估算，全国农村集体经营性建设用地的存量规模接近 5000 万亩，主要分布于以下三类区域。第一类是沿海地区。自改革开放以来，随着农村工业化的推进和出口导向型发展战略的实施，大量非农产业在集体土地上兴起和发展，由此在集体土地上产生了一些工业和城镇。沿海地区的农村集体存量经营性建设用地主要形成于 20 世纪 80 年代和 90 年代，多见于广东、江苏、

① 资料来源：国土调查成果共享应用服务平台，<https://gtdc.mnr.gov.cn/Share#/>。

② 本文用商业服务业用地、工矿用地和仓储用地三类土地面积之和来衡量经营性建设用地面积。

陶然、余家林：农村集体经营性建设用地入市的困境与出路

浙江等地。其中，江苏、浙江以工业园区和小城镇发展为主，地方政府用地管控较强；广东则以出口导向企业发展为主，地方政府管控较弱。第二类是不同类型城市的城乡接合部。在地方政府征收土地从而推动城市不断外扩的同时，村集体也利用集体存量建设用地和宅基地发展非农产业。第三类是传统农区。传统农区的集体存量建设用地量大面广，规模甚至有可能超过前两类地区的总和。这些存量主要是过去的村办企业用地，其中不少处于闲置状态。

（二）农村集体经营性建设用地入市用途管制的政策演进

20 世纪 90 年代以来，随着大规模的乡镇企业倒闭，农村集体经营性建设用地大量闲置，而快速城市化和工业化不断推升建设用地需求，建设用地结构性供需错配问题日益突出。为解决该问题，广东省佛山市南海区和中山市、福建省宁德市古田县、江苏省苏州市、浙江省湖州市等经济发达地区率先开展农村集体经营性建设用地入市探索（马翠萍和刘文霞，2023）。例如，1996 年苏州市出台《苏州市农村集体存量建设用地使用权流转管理暂行办法》（苏府〔1996〕87 号），允许苏州市城区规划区、县级市人民政府所在地的镇以及国家、省级开发区范围外的集体建设用地用于流转，但禁止将流转的集体建设用地用于举办大型娱乐和高档房地产开发项目。随着中央层面释放改革信号，农村集体经营性建设用地入市的地方探索开始加快。1999 年 11 月，原国土资源部批准安徽省芜湖市开展全国第一个农村集体建设用地使用权流转试点。2000 年，原国土资源部出台《关于建立土地有形市场促进土地使用权规范交易的通知》，明确依法允许集体建设用地流转。2004 年中央“一号文件”鼓励各地政府积极探索集体非农建设用地进入市场的途径和办法。2008 年，党的十七届三中全会首次提出“逐步建立城乡统一的建设用地市场”，并强调“对依法取得的农村集体经营性建设用地，必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权，在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益”^①，从中央层面突破了农村集体经营性建设用地入市的制度限制。尽管当时从地方到中央都对农村集体经营性建设用地入市进行了积极探索，但直到 2012 年仍缺乏突破性进展。

2013 年，党的十八届三中全会将农村集体经营性建设用地入市工作正式提上改革日程。2014 年 12 月底，中央办公厅、国务院办公厅印发《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》（中办发〔2014〕71 号），在全国开展农村集体经营性建设用地入市改革试点工作。2015 年 6 月，有 15 个试点县（市、区）启动了农村集体经营性建设用地入市改革试点，2016 年 9 月扩大到 33 个试

^① 《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，https://news.cnr.cn/special/18sz/news/201311/t20131115_514147941.shtml。

陶然、余家林：农村集体经营性建设用地入市的困境与出路

点县（市、区）。同时，为更好显化农村土地制度改革三项试点工作的整体性、系统性、协同性和综合效益，与 2019 年《土地管理法》修改工作做好衔接^①，试点期限经历了两轮延长，即从原定的 2017 年底延长至 2019 年底。

首轮试点对农村集体经营性建设用地入市用途没有明确界定，各地根据自身需要进行不同探索。随着试点工作的推进，中央开始吸收地方实践探索成果，完善了农村集体经营性建设用地入市的顶层设计，同时明确农村集体经营性建设用地入市用途。2019 年修正的《土地管理法》和 2021 年修订的《中华人民共和国土地管理法实施条例》（以下简称《土地管理法实施条例》）从国家上位法层面允许农村集体经营性建设用地入市。其中，《土地管理法》（2019 年修正）规定，“集体建设用地的使用者应当严格按照土地利用总体规划、城乡规划确定的用途使用土地”。《土地管理法实施条例》（2021 年修订）单列一节，对农村集体经营性建设用地管理进行规定，明确市、县人民政府对集体经营性建设用地出让、出租等方案的审核权限。2022 年 11 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见》，启动深化农村集体经营性建设用地入市试点工作，即第二轮试点工作。在此基础上，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》（自然资办函〔2023〕364 号），在全国约 350 个县（市、区、旗）开展为期两年的试点工作，允许探索入市土地用于工业、商业、保障性租赁住房等不同用途，探索通过农村集体经营性建设用地入市保障采矿用地合理需求，严格监管入市土地建设保障性租赁住房，并禁止入市土地用于建设商品住房。党的二十届三中全会以来，农村集体经营性建设用地入市工作从试点阶段转向常态化推进阶段，政策表述从强调深化入市试点转向强调有序推进入市改革。

（三）土地用途管制视角下农村集体经营性建设用地入市面临的困境可以肯定的是，未来相当长一个时期，中国不仅将严禁农村集体经营性建设用地用于商品房开发，而且在其上建设的商品房将仍属非法“小产权房”，各地近年来也明显加大了对此类违法建设的查处和拆除力度。之所以出现上述情况，是因为住宅用地出让金是地方“土地财政”的主要支柱。在缺乏替代性财源的情况下，如果允许农村集体经营性建设用地直接进入城市普通商品住宅的用地市场，不仅地方财政会受到显著的负面影响（Wen et al., 2024），而且近年来价格不断下跌甚至严重泡沫化的商品房市场也会受到更大冲击。因此，农村集体经营性建设用地直接进入商品房市场，不仅难以协调利用农村集体经营性建设用地建设的住房购买者和利用国有建设用地建

^① 资料来源：《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c12435/c12491/201905/t20190521_271085.html。

陶然、余家林：农村集体经营性建设用地入市的困境与出路

设的住房购买者之间的巨大利益差异，甚至还可能引发严重冲突。出于这个考虑，不仅地方坚决反对这种做法，中央也不会轻易进行这样的政策调整。那么，在这个约束下，农村集体经营性建设用地入市的前景到底有多大呢？

首先，就工业用途来看，农村集体经营性建设用地与国有工业园区用地相比基本没有优势。在扣除基础设施和征地补偿成本之后，地方政府在“逐底式招商引资竞争”中提供的园区工业用地净地价往往非常低，甚至很多地区还在土地出让和投资到位之后返还一半乃至全额的土地出让金。对于国有工业园区用地，政府配套服务更为到位，基础设施水平日益完善，且所建工业厂房有“大产权”。相比之下，绝大部分农村集体经营性建设用地在工业用途上缺乏竞争力。即使考虑到农村集体经营性建设用地为集体自有土地，供地无须支付征地成本，但地方政府仍可压低国有工业园区地价并提供更完备的补贴性基础设施，其根本原因就在于地方政府垄断了工业税收和利润丰厚的商住用地供应，可以用部分税收与商住用地出让净收益来补贴国有工业园区用地。显然，村集体经济组织缺乏地方政府的横向补贴能力。因此，地方政府对国有工业园区用地可以亏本出让，而集体土地用于工业则必须取得正收益，这显然大幅降低了后者在工业用途上的竞争力。现实中不难观察到，即使是全国范围内村集体直接以“村级工业园”或更零散模式向制造业供地最多的珠三角地区，其农村集体经营性建设用地基本上是过去早就出租的存量土地，而且大部分存量形成于 20 世纪 90 年代末期以及 21 世纪的前 10 年。这一时期珠三角地区出口的增长非常快，而当时地方政府建设的国有工业园区尚未形成规模，村集体就有机会向一些制造业厂商出租或出让土地，甚至部分地块还由受让人补办手续后转成国有土地。但受经济增速放缓、产业升级、国际贸易冲突加剧等因素的影响，珠三角地区不少城市的制造业出口增速下降。近年来，珠三角地区很多村集体的工业用地租金基本没有增长，甚至有工厂要么直接倒闭，要么向欠发达地区国有工业园乃至其他后发国家迁移，导致集体建设用地大规模闲置。即使仍有部分集体建设用地还在出租，其出租对象也大都未来大概率会被淘汰的低端产业。笔者在珠三角地区调研发现，一些企业之所以继续租用集体工业用地，有不少是期望这些土地未来被政府征收并转为商住用途后进行“套利”。至于长三角、京津冀等主要都市化区域以及其他大部分地区，农村集体经营性建设用地进入城市工业用地市场的整体规模要小得多，国有工业园仍占据绝对主导地位。可以看出，即使在农村集体工业用地早已大规模入市的珠三角地区，由于国有工业园区竞争，农村集体经营性建设用地为村民持续创收的前景并不乐观。

其次，农村集体经营性建设用地进入城市商业用地市场的前景也不乐观。地方政府很容易通过城市规划实施土地用途管制来限制农村集体经营性建设用地实现增值的

陶然、余家林：农村集体经营性建设用地入市的困境与出路

机会。特别是地方政府在有可出让的国有土地时，往往会毫不犹豫地约束农村集体经营性建设用地入市。此外，由于相当长一个时期内政府为应对城市住宅价格过快上涨而实施了多轮商品住房市场的调控措施，经济中的大量流动性早就大规模涌入城市商业、商务办公、文旅酒店等行业进行土地开发和资产运营，导致大部分一二线乃至三四线不少城市出现了写字楼空置率上升、商业地产租金明显下降等问题。可以预期，随着经济增速下行和地方债务压力加大，未来一个时期，地方政府通过城市规划和土地利用规划来限制农村集体经营性建设用地进入商业用地市场的积极性将进一步强化^①。

最后，利用农村集体经营性建设用地建设租赁住房面临供地方式单一、规模小和区位优势不足等问题。2017年8月，原国土资源部、住房和城乡建设部联合印发《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》（国土资发〔2017〕100号），确定在北京、上海、沈阳、南京、杭州、合肥、厦门、郑州、武汉、广州、佛山、肇庆、成都13个城市开展第一批利用农村集体经营性建设用地建设租赁住房试点，意在盘活农村集体经营性建设用地，增加租赁住房供应，缓解大城市住房压力，建立租购并举的住房体系，促进房地产市场平稳健康发展。2019年，财政部、住房和城乡建设部推动鼓励住房租赁市场发展的中央财政奖补试点工作，北京、上海、广州、深圳等16个城市获得为期3年、每年6亿~10亿元中央财政奖补资金，希望推动主要人口流入地城市租赁住房供应。2020年7月，天津、石家庄等8个城市通过竞争性评选进入试点范围。这个奖补试点意在鼓励主要人口流入地城市通过包括农村集体经营性建设用地在内的多渠道增加租赁住房供应。

实际操作中多采用“村集体+企业”或“政府+村集体+企业”模式，村集体提供土地，企业负责建设运营。在收益分配上，村集体和村民通过土地租金、项目分红等方式获得长期收益^②。但是，一方面，出于担心财政收入下降的考虑，地方政府积极性不高；另一方面，受融资、规划等局限，农村集体经营性建设用地不仅供地方式单

① 与“占有性征收”（possessory taking）直接获取土地的所有权不同，这种通过城市规划并以土地用途和利用强度管制来实施的做法，实质上构成了对该幅土地开发权的“土地准征收”（quasi-land takings），或可称为“规制性征收”（regulatory taking）（Eagle, 1988）。就集体经营性建设用地而言，城市规划会大幅压低村集体经营性建设用地的利用价值和土地收益。更糟糕的是，以这种方式进行的“规制性征收”，因其可以穿戴一个“科学规划”的“外衣”而更为隐蔽，对村民及村集体的损害往往远大于“占有性征收”。既然政府通过城市规划以及土地用途和利用强度管制就可以间接限制特定地块的土地发展权，那么即使采取各种措施加大了地方政府实施“占有性征收”的难度，也无法保证本可合理配置为非公益用途的集体建设用地不会因地方政府行为而遭受利益损失。② 资料来源：

《国内集体土地租赁住房模式的创新实践》，<http://m.fangchan.com/data/13/2022-09-14/6975729699574321341.html>。

陶然、余家林：农村集体经营性建设用地入市的困境与出路

一、供应规模过小，而且供应区位的租赁价值往往不高。整体来看，地方政府在利用农村集体经营性建设用地增加租赁住房上的进展仍然有限，除北京供应较多外，其他城市总量仍然较小（李梦晗等，2021；严雅琦和田莉，2021）。

入市试点的实际进展也印证了上述观点。两轮试点加起来共完成土地入市 13.8 万亩，远低于本文估算的 5000 万亩农村集体经营性建设用地存量。其中，首轮试点中，截至 2019 年 10 月底，33 个试点县（市、区）完成土地入市 1.26 万宗，面积共计 12.5 万亩；第二轮试点中，截至 2024 年 4 月，350 个试点县（市、区）完成土地入市 719 宗，面积共计 1.3 万亩。尽管第二轮试点的范围更大，但由于受土地用途管制加强的影响，入市进展反而相对缓慢。调研发现，在第二轮试点期间，广西陆川县完成农村集体经营性建设用地入市共 3 宗、面积共计 7.61 亩，均用于仓储，远远低于该县 1.5 万亩的农村集体经营性建设用地存量。

三、“圈内”农村集体经营性建设用地入市的破局之路

根据是否位于土地利用规划确定的城镇建设用地范围内，农村集体经营性建设用地可划分为“圈内”和“圈外”两种类型。“圈内”与“圈外”的农村集体经营性建设用地因所处区位不同，在资源禀赋、市场需求和开发可行性等方面差异显著。与“圈外”相比，“圈内”的农村集体经营性建设用地建设需求相对旺盛，基础设施配套也更易完备，可实现直接入市；更重要的是，还可通过征收方式实现间接入市。因此，区分“圈内”与“圈外”，进而实施差异化策略，不仅有助于精准匹配土地功能与区域发展需求，也有利于统筹兼顾用途管制与制度安排，以提升农村集体经营性建设用地入市改革的系统性与实效性。

（一）农村集体经营性建设用地入市与成片开发土地征收之间的关系辨析 《土地管理法》（2019 年修正）出台后，如何处理农村集体经营性建设用地入市与成片开发土地征收之间的关系，实现两种方式在保障合理用地需求方面的有机统一，成为深化改革试点工作的重点任务和关注焦点^①。

《土地管理法》（2019 年修正）新增的第四十五条首次引入为“公共利益需要”可以依法实施征收的规定，并以部分列举与概括方式明确了土地征收范围，其本意是缩减征地范围，通过征收方式把公益性用地从农民集体所有转化为国有。而该条款最容易引发争议之处恰恰就是只对“公共利益需要”进行了部分列举，特别是第（五）项

^① 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》（自然资办函〔2023〕364 号），将“研究入市与成片开发土地征收之间的协同机制”列入 8 个重点试点任务之一。

陶然、余家林：农村集体经营性建设用地入市的困境与出路

提到“在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施的成片开发建设需要用地的”可以依法实施征收。虽然该条款的后半部分追加了以下限定，即“第（四）项、第（五）项规定的建设活动，还应当纳入国民经济和社会发展年度计划”“第（五）项规定的成片开发应当符合国务院自然资源主管部门规定的标准”，但该条款允许“在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内”（“圈内”），可以实施成片开发土地征收。同时，第六十三条规定：“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，并应当签订书面合同，载明土地界址、面积、动工期限、使用期限、土地用途、规划条件和双方其他权利义务”，允许农村集体经营性建设用地入市。综合上述两项条款可以看出，在“圈内”，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农村集体经营性建设用地面临两种选择：一是地方政府对其征收后开发，即间接入市；二是实施农村集体经营性建设用地直接入市。

一些学者强调，实施成片开发土地征收应设立较高的门槛，而不能只依据征地规模来决定是否符合成片开发标准，若达不到门槛则宁可不实施征收，但应允许片区内的农村集体经营性建设用地入市。例如唐健（2020）提出，如果按照《土地管理法》在2019年修正之前的规定，只要是“圈内”的成片开发，不管什么用途都可征收，那么如何保障失地农民和村集体的利益？又如何实现农村集体经营性建设用地入市这个意在维护农民利益的土地改革方案？当然，为缓解征地可能带来的矛盾，《土地管理法》（2019年修正）完善了征地程序，把原来的批后公告改为批前公告，与农民签订协议后才能提出办理征地申请，必要时组织召开听证会。如果绝大多数农民不赞成补偿方案，则要采取听证的方式；听证后如果群众对方案仍不满意，则要适当修改安置补偿方案。应该说，批前公告以及听证会等法律确认程序有助于更好地维护农民的合法权益。然而，如何通过更公正的程序既能保护农民合法权益，又能确保“圈内”通过成片开发土地征收来实现部分“涨价归公”？这是未来改革中必须完善的重大问题。

本文认为，希望通过尽量减少成片开发土地征收来保护农民利益的观点固然有其道理，但过度强调农村集体经营性建设用地直接入市可能会带来更严重的问题。关键在于，在现行土地用途管制下，农村集体经营性建设用地入市的前景有限，难以与国有土地竞争。可以试想下面这个情形：当地方政府希望将某块农村集体经营性建设用地征转为国有后再进行房地产开发，并且这块地的“最高最佳用途”确实是商品房开发，那么就只能走成片开发土地征收这一途径。这是因为如果走农村集体经营性建设用地入市途径，就无法进行房地产开发，那么村集体的收益可能非常有限，此时实施农村集体经营性建设用地入市未必对农民有利。换句话说，在农村集体经营性建

陶然、余家林：农村集体经营性建设用地入市的困境与出路

设用地入市还受土地用途管制的背景下，过度限制成片开发土地征收未必能提高农村集体经营性建设用地入市的增值空间。因此，开发农村集体经营性建设用地的根本办法不在于限制地方政府通过成片开发继续征地，而在于通过调整征地补偿水平、创新补偿方式来保障农民利益。

（二）入市方案：直接入市和间接入市 1. 直接入市方案：农村集体经营性建设用地更多用于租赁住房建设。对于发达地

区的很多农村集体经营性建设用地，尤其是工业用地，目前政府基本上按照“工改工”“转为新型产业用地”的思路盘活，即通过提升容积率及功能混合的模式加以利用。但由于工业改造的投入大、收回成本时间长、补助额度不高，尤其是改造后的高层工业大厦在招租及分割出售等方面存在不确定性，大部分村集体的改造意愿不强，因而大部分用于工业的农村集体经营性建设用地难以推进。考虑到现有城市用地结构的巨大扭曲，主要人口流入地城市的房价仍远超大多数农业转移人口和高校毕业生的支付水平，这部分数量庞大的群体难以在城市获得体面的住房，本文认为未来的发展方向应是在人口流入地城市利用农村集体经营性建设用地建设更多租赁住房，不仅非常必要，而且完全可能。当然，为防止对商品房市场造成过大冲击，农村集体经营性建设用地在短中期只能主要转化为租赁住房用地。

2021 年，国务院办公厅印发的《关于加快发展保障性租赁住房的意见》（国办发〔2021〕22 号）就提出，“人口净流入的大城市 and 省级人民政府确定的城市，对企事业单位依法取得使用权的土地，经城市人民政府同意，在符合规划、权属不变、满足安全要求、尊重群众意愿的前提下，允许用于建设保障性租赁住房，并变更土地用途，不补缴土地价款，原划拨的土地可继续保留划拨方式；允许土地使用权人自建或与其他市场主体合作建设运营保障性租赁住房”^①。但迄今为止，该政策还没有得到地方政府和社会的积极响应，主要原因是仍然存在一些关键政策堵点，难以有效激发社会资本进入的积极性。首先，当前此类租赁住房建设的实施主体仍是头部房地产商及其租赁事业部，他们对重资产投资比较谨慎，并注重短期回报率，运营项目以中高端租赁住房为主，主要面向收入较高的城市白领，不能覆盖农村外来流动人口和毕业大学生群体。其次，租赁住房项目是否盈利对土地成本非常敏感，但是地方政府不太愿意增加租赁住房用地供应，即使供应也往往不愿对租赁住房用地免收土地出让金。最后，城市用地规划灵活性严重不足、租赁住房建设融资难等一系列问题亟待解决。

为利用农村集体经营性建设用地大规模建设租赁住房，可考虑以下配套政策组

① 《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》（国办发〔2021〕22 号），https://www.gov.cn/jzhengce/content/2021-07/02/content_5622027.htm。

陶然、余家林：农村集体经营性建设用地入市的困境与出路

合。一是允许村集体利用农村集体经营性建设用地，自主、融资或合作新建租赁住房。主要人口流入地城市需要调整用地规划，对区位较好、有建设租赁住房财务可行性的农村集体经营性建设用地，由村集体申请，向政府无偿缴纳部分农村集体经营性建设用地作为公益事业用地后，直接调整为 70 年期限的居住用地并免收土地出让金；同时，住房建成后前 20 年只能出租，后 50 年参照当时周边商品房楼面地价缴纳合理出让金后就可以转为商品房，并将土地性质转为国有。这将大大激发村集体向政府申请土地用途变更后自筹资金、贷款或与投资方合作建设的积极性。如是，前 20 年租期可让村集体或合作者收回成本并有所收益；20 年后补缴出让金转为商品房的政策不仅降低了对现有商品房的冲击，而且将有效激励城市中低收入群体（尤其是农民工群体）在城市定居，他们也将经历一个先租赁再逐渐实现“居者有其屋”的过程。既然村集体已经向政府无偿缴纳一定比例（如 50%~60%）的土地作为片区的公益事业用地和基础设施建设的融资地块（政府可出售并为基础设施建设融资），满足了片区内公立学校、道路和绿地等基础设施的建设用地需求，这意味着即使免收出让金，地方政府在调整农村集体经营性建设用地为住宅用地后也并非一无所获。

二是在上述租赁住房建成后，政府可以征收 10% 的租金所得税，用于建设片区内接收外来流动人口子女义务教育的公立学校，以及作为教师聘用、学校运营等方面的经费补充。该措施不仅可以因建设更多城市公立学校而增加教师就业岗位，缓解日益严峻的大学生就业问题，还可解决外来人口在流入地城市的家庭居住和随迁子女就学问题，有助于他们实现永久性迁移。

三是为防止建设租赁住房后业主私自销售，政府可强制要求业主将物业交由物业租赁管理企业进行招租。物业租赁管理企业提供物业管理服务，可抽取租金的 8%~10% 作为管理费。近年来，物业租赁管理企业蓬勃发展，专业水平加速提高，上述做法将有助于提高物业管理水平，同时提供更多的行业就业机会。

四是为鼓励社会资金参与提供租赁住房，应在政策上合理放开针对此类租赁住房建设的银行贷款。对那些建成后愿意被纳入政府保障性住房体系的建设项目，允许国家开发银行、中国农业发展银行等政策性银行提供利率优惠的中长期政策性贷款；而对那些不愿意被纳入保障性租赁住房、租金完全由市场定价的项目，则推动商业银行给予信贷支持。对于此类在农村集体经营性建设用地上建设的租赁住房，村集体在缴纳部分公益性用地后将获得剩余土地用途变更后的土地证。村集体完全可用土地证和未来租金收益作抵押，以取得银行的开发贷支持。

2. 间接入市方案：征为国有并分享部分住宅用地出让金。间接入市方案适用于以下特定情况，即农村集体经营性建设用地在区位和规划上适合作为商品房建设用地，且政府也有意愿征用后再出让为住宅用地。这一般是地方政府为集约节约利用低效的农村集

陶然、余家林：农村集体经营性建设用地入市的困境与出路

体存量建设用地而采取的行动。在此过程中，政府一般要将一定比例（如 40%左右）的住宅用地出让金返还给村集体。但由于此类转化一般是在一个范围较大的低效用地片区内，由政府出面全部收回整个片区的所有农村集体经营性建设用地，然后依据规划按其中一定比例（如 30%~40%）转化为住宅用地，其余的转化为高效的新型产业用地。

此时，政府可以按照类似“区片综合地价”的方法，制定给予村集体产业用地的统一补偿标准。具体而言，将整个片区中规划要转化的住宅用地面积的预期出让金乘以某个分享比例（如 40%，即政府在住宅用地出让金中拿走剩下的 60%），然后加上片区将升级为新型产业用地的预期出让金，就得到整个片区的总出让金。进一步地，将片区总出让金除以片区土地出让总面积，便得到集体经营性建设用地补偿的“区片综合地价”。在此过程中，农村集体经营性建设用地被“征转”为国有土地，但获得了片区内部分的住宅用地出让金和全部的工业用地出让金。村集体可以用这个收益部分或全部购买片区内更新升级后所建的新型产业物业，相当于从政府购买这些物业及附带的国有土地使用权。政府既可以按上述“区片综合地价”收回土地后委托相关企业建设新型产业物业，然后以市场价格出让给村集体；也可以直接允许村集体用货币补偿收益回购新型产业用地的使用权，然后建设为新型产业物业后自行出租。无论采用哪种方式，村集体都可以获得新物业的持久收益权以及国有土地使用权到期后的物业优先续期权。

由于上述模式让村集体获得了更高的土地收益，农村集体经营性建设用地就不必“直接入市”，就可以有效绕开前文第二部分所讨论的入市收益不高、用途管制等问题。特别是村集体既可将原来低效用地直接变现，还可购买或投资建设具备“大产权”的物业，而后者在现有法律框架下显然要比集体土地上直接建设物业更容易实现交易和抵押，因此也具备更高的市场价值。如果上述方案因其补偿标准提高而得到大部分村民的支持，那么在农村集体存量经营性建设用地上推动成片开发征收就不再困难，也不会出现征地过程中损害村集体财产权益的情况。此外，由于拆除农村集体经营性建设用地上的旧厂房比拆除农房较容易，因此在城中村、城边村的宅基地进行拆除重建式更新时，可以考虑把农村集体经营性建设用地一起纳入片区更新范围作为腾挪空间，即拆除农村集体经营性建设用地上的旧厂房后在原址建设安置房，待拆迁户搬入安置房之后再拆除旧农房。这种空间腾挪式拆迁不仅可以大幅降低拆迁的临时安置成本，还可以有效避免拆迁过程中出现“钉子户”问题，并让原来相对低效的集体产业用地转化为设施更完备的新型产业用地。

上述讨论还有助于学术界对中国语境下的土地征收模式做一个更为广义的理解。在这个语境下的传统土地征收模式中，政府不仅单方面实施强制征地，还单方面制定征地补偿标准，由此引发了学术界对地方政府不能滥用征收权、征地应局限于公益事

陶然、余家林：农村集体经营性建设用地入市的困境与出路

业用途的不断呼吁。但如果在公益事业用途征地之外，未来还能通过制定更公平的补偿标准引导村集体配合政府实施成片开发土地征收，那么政府征地的合法性就会大幅提高。

四、“圈外”农村集体经营性建设用地的异地入市方案

除了“圈内”，“圈外”还有大量农村集体经营性建设用地，其总量甚至还可能超过“圈内”。据笔者测算，全国农村集体经营性建设用地中，超过一半位于“圈外”，规模高达2000万~3000万亩。根据笔者调研，广西北流市有2/3的农村集体经营性建设用地位于“圈外”。除很少一部分具有开发价值外，大部分农村集体经营性建设用地不适合用于工业、商业和保障性租赁住房开发。这恰恰是现有“圈外”农村集体经营性建设用地入市最为尴尬的地方：“圈外”工业、商业发展的机会相对有限，这种情况下允许农村集体经营性建设用地进入工业、商业和保障性租赁住房用地市场，多少有点像给“圈外”的农民画了一个“大饼”。因此，有没有办法将这个“大饼”真正做实，就成为未来推进乡村全面振兴过程中必须考虑的一个重要问题。

一种至少能够部分缓解上述矛盾的思路就是，考虑在“圈外”通过试点适度放开农村集体经营性建设用地只能用于工业、商业和保障性租赁住房等用途的管制，特别是在合适的区位允许利用此类土地进行一些中低密度的中高档独立住宅、康养养老、文旅度假类等商业项目的开发。这样既能大幅提高这些土地的非农利用价值，也有利于城市中高收入人群在“圈外”的农村进行具有法律保障的住宅物业投资。由于这些农村集体经营性建设用地分布在“圈外”，而各个城市的“圈内”已包含了绝大部分市场价值最高的商住用地，上述政策将不会对地方财政的土地出让金收入造成太大的负面影响。如果政策制定得当且执行有效，地方政府甚至还可能通过征收土地增值税收入或分享部分出让金等方式实现“土地财政”收入的增加。

当然，考虑到“圈外”的很多农村集体经营性建设用地由于区位因素未必适合进行商业开发，只要城市中高收入居民对“圈外”商业开发有一定的市场需求，那么就可以采用空间置换的方法，让一个较大片区内的“圈外”农村集体经营性建设用地以“片区统筹”的方式实现“异地入市”，或转为国有后实现间接的“异地入市”。而地方政府可以通过征收土地增值税或制定土地出让金分成比例，并在各参与村集体之间进行合理分配，实现各参与村庄的普遍受益。这里就需要利用到一个比较成熟的政策工具，即城乡建设用地增减挂钩政策。

二十多年来，中国耕地保护政策体系的一个重大创新举措就是原国土资源部推动的城乡建设用地增减挂钩政策。这项政策的核心逻辑是，符合条件的地方可以将农村低效闲

陶然、余家林：农村集体经营性建设用地入市的困境与出路

置的宅基地、经营性建设用地和公益性建设用地等农村集体建设用地复垦为耕地，新增耕地在扣除当地必要的安置等建新占用后，获得节余下来的建设用地指标，即“城乡建设用地增减挂钩节余指标”^①。不妨通过一个虚拟的案例来进一步阐明上述思路。例如，某城市“圈外”A村有集体经营性建设用地300亩，且该地块适合进行低密度的中高档住宅或商业地产开发，地方政府就可以在与A村集体讨论的基础上制定相关政策，如赋予该村150亩经营性建设用地“直接入市”实现出让或转为国有后“间接入市”并分享部分出让金的权利。在前一种情况下，地方政府可抽取一定比例的土地增值收益；在后一种情况下，地方政府可以分享部分出让金给村集体。无论是哪种情况，都意味着政府可以抽取土地增值收益的某个比例（如50%）作为土地增值税，从而实现部分“涨价归公”。

接着，地方政府可以要求A村将剩下的150亩农村集体经营性建设用地的开发权无偿交给政府，而由于之前150亩的部分开发权收益已经使A村大幅受益，A村也会愿意接受这样的安排。然后，地方政府可授予有闲置农村集体经营性建设用地、但不适合进行住宅开发的B村分享A村剩余150亩土地的开发权益，并以同样方式由地方政府和B村集体分享开发利益。地方政府赋予B村在A村相应的部分开发收益权，并要求B村将其闲置的农村集体经营性建设用地进行复垦。政府除收取“圈外”集中供地后的部分土地出让金外，还可以获得一些额外的建设用地指标。

如果只有A村适合上述开发，但只有一般农田而没有足够的集体经营性建设用地，那么就可以在更大片区范围内利用增减挂钩政策先将B村的闲置集体经营性建设用地进行复垦，然后在A村推动部分农用地转用，最后推进相关建设。事实上，上述跨村统筹的增减挂钩操作，既可以跨村实施，也可以跨乡镇实施，政府只需确保那些减少农村集体经营性建设用地的村集体、村民获得一定的开发权增值收益，或者用这些收益在相应开发地段（或其他任何有投资价值的地段）购买一些可以给村民带来长久收益的经营性资产。

上述在“圈外”适度放开集体经营性建设用地的中低密度、中高档安居型独立住宅开发，并配合跨村统筹乃至在一定片区范围内实施增减挂钩政策，实现“异地入市”的目标，不仅可以为很多原来没有开发潜力的低效农村集体经营性建设用地创造价值，实现更广泛的收益共享，也可以为地方政府在“圈内”的土地财政收益之外开拓新的“圈外”增收空间，将更多财力助力农业发展和乡村振兴。当然，“圈外”所有的农村集体经营性建设用地不可能都通过上述方法充分发挥效益，其中相当部分未来会依照增减挂钩政策进行复垦，甚至部分有条件的还可以转化为永久基本农田。

① 参见陶然（2022）关于耕地保护和土地指标交易的讨论。

陶然、余家林：农村集体经营性建设用地入市的困境与出路

“圈外”异地入市方案可能会涉及永久基本农田的划定和调整工作。在确保耕地数量和质量的前提下，能否合理调整现有基本农田的空间位置成为关键，甚至决定了国土空间规划的成败。同时，能否实现“圈外”农村集体经营性建设用地异地入市，取决于指标输入区是否受到基本农田的空间限制。目前很多地区，尤其是发达地区的城市，基本农田一旦划定就很难调整，而之前的基本农田划定往往不能适应城市发展的要求。经常出现的情况是基本农田插花式分布，四面八方包围城市。例如，地方政府在优化道路线路时，本可通过调整道路走向减少土地占用，却因涉及基本农田而无法实施。发展建设难免会碰触基本农田，而碰触基本农田就必须报经国务院审批。如果不能进一步优化国土空间规划布局，那么“圈外”农村集体经营性建设用地异地入市的潜力就很难释放。因此，应增强国土空间规划制定的目标导向，允许地方在耕地保质保量的前提下调整现有基本农田的空间位置，推动基本农田经空间调整后实现集中连片和规模经营；同时，建立一个调整基本农田位置的动态机制，加强基本农田管理的科学性，为城市连片建设开拓空间，也为传统农区的大片低效农村集体经营性建设用地入市创造条件。

五、研究结论与展望

农村集体经营性建设用地入市是土地制度改革的重要组成部分，不仅关乎土地要素市场化配置效率的提升，更关系到城乡融合发展的制度保障和农民财产权利的充分实现。本文根据土地所处区位差异，区分“圈内”和“圈外”两种类型，提出未来农村集体经营性建设用地入市的破局之路。对于“圈内”农村集体经营性建设用地，可以考虑两种方案：一是直接入市方案，直接进入城市租赁住房用地市场，由村集体贷款或与投资方合作建设租赁住房，提供给城市中低收入群体，尤其是农业转移人口和新毕业大学生；二是间接入市方案，由地方政府征为国有后以商品住宅用地出让，但要求采用类似“区片综合地价”的方式，地方政府与村集体分享部分土地出让金。对于“圈外”农村集体经营性建设用地，应适度放松入市用途管制，提升土地非农利用价值。由于“圈外”大多农村集体经营性建设用地受区位限制不适合开发，可利用城乡建设用地增减挂钩政策，采用空间置换的方法，在一个较大片区内以“片区统筹”的方式，实现“圈外”土地“异地入市”，或转为国有后实现间接“异地入市”。

本文提出的解决方案有助于实现以下三个方面的战略目标：第一，推动农村集体经营性建设用地参与租赁住房建设，扩大城市住房供给，满足城市中低收入群体的住房需求，尤其是满足农业转移人口和新毕业大学生的住房需求，进一步加快农业转移人口市民化进程。同时，还能撬动新增住房消费，形成内需支撑的新增长点，有效抵

陶然、余家林：农村集体经营性建设用地入市困境与出路

消当前外需不确定性对经济的下行压力，助推中国经济实现结构优化与持续增长。第二，在利用农村集体经营性建设用地增加租赁住房供应时，若能将租金所得税用于学校建成后的日常运营，为外来流动人口的子女提供义务教育，这将有助于通过增加教师岗位解决部分大学生就业问题，同时可解决外来人口在流入地城市实现永久性迁移的家庭居住和随迁子女就学问题。第三，结合城乡建设用地增减挂钩政策，在有条件的地区有序腾退“圈外”低效农村集体经营性建设用地，通过配套制度设计来确保将其转化为优质耕地。这不仅有助于提高土地资源配置效率，夯实粮食安全根基，为发展农业适度规模经营提供空间保障，而且能为集体经营性建设用地复垦的村庄和地区带来可观的收入，为推进乡村全面振兴提供资金保障。

改革从来需要妥协，更不可能完美，但最重要的是各相关利益群体都有机会参与到改革方案制定、实施和调整的公共政策辩论中，摆明各自的利益所在，也能共同研究不同改革方案给各自带来的损益，在此基础上寻求以“做大蛋糕、合理分配”的方式来解决，尤其是给潜在受损者相应补偿以减少阻力。只有这样，才能在结合地方改革经验的基础上，制定出既能照顾到全局，还能在关键领域实现突破的有效改革方案。

参考文献

陈红霞、赵振宇，2019：《基于利益均衡的集体经营性建设用地入市收益分配机制研究》，《农村经济》第10期，第55-61页。

陈明，2018：《农村集体经营性建设用地入市改革的评估与展望》，《农业经济问题》第4期，第71-81页。

陈明，2025：《农村集体建设用地制度改革：全局审度与远景展望》，《学术月刊》第6期，第51-63页。

胡中华、谌宇，2017：《农村集体经营性建设用地市场化的法律障碍及其跨越——以入市交易资格为切入点》，《中国地质大学学报（社会科学版）》第4期，第36-45页。

贾莉，2023：《集体经营性建设用地入市事后监管制度的变迁：地方探索、改革困境及化解之道》，《贵州社会科学》第9期，第152-160页。

李怀，2020：《农村集体经营性建设用地入市收益分配改革：模式、困境与突破》，《东岳论丛》第7期，第128-137页。

李梦晗、陈宇琳、王崇烈，2021：《风险—收益视角下的北京集体土地租赁住房开发模式研究》，《北京规划建设》第3期，第44-49页。

李中仁、蔡庆鸣，2024：《农村集体经营性建设用地入市收益分配为何出现困境？——基于湖南省S市的案例分析》，《吉首大学学报（社会科学版）》第2期，第95-103页。

刘玲、邹文涛、林肇宏、陈诗高，2015：《农村集体经营性建设用地入市定价空间的经济学分析》，《海南大学学报（人文社会科学版）》第4期，第51-56页。

刘守英，2021：《土地制度与中国发展》，北京：中国人民大学出版社，第402-403页。

吕丹、薛凯文，2021：《农村集体经营性建设用地入市收益的分配演化博弈：地方政府角色与路径》，

陶然、余家林：农村集体经营性建设用地入市的困境与出路
《农业技术经济》第 9 期，第 115-128 页。

马翠萍，2022：《农村集体经营性建设用地入市收益分配的实践探索与制度优化》，《改革》第 10 期，第 106-116 页。

马翠萍，2025：《农村集体经营性建设用地入市：地方政府制度创新行为研究》，《中国农村经济》第 2 期，第 20-38 页。

马翠萍、刘文霞，2023：《农村集体经营性建设用地形成及入市制度变迁》，《重庆社会科学》第 12 期，第 34-48 页。

唐健，2020：《成片土地开发制度演变及政策设计》，《中国土地》第 10 期，第 4-8 页。

陶然，2022：《人地之间——中国模式下的城乡土地改革》，沈阳：辽宁人民出版社，第 255-304 页。

王玥、卢新海、贺飞菲，2021：《集体经营性建设用地入市试点政策选择研究——基于 14 个试点地区的政策文本分析》，《学习与实践》第 5 期，第 79-87 页。

吴宇哲、于浩洋，2021：《农村集体建设用地住宅用途入市的现实约束与赋能探索》，《中国土地科学》第 5 期，第 93-99 页。

严雅琦、田莉，2021：《集体土地建设租赁住房的策略：基于“准公共物品”的视角》，《北京规划建设》第 3 期，第 5-10 页。

杨遂全、孙阿凡，2015：《农村集体经营性建设用地流转范围探讨》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第 6 期，第 1-6 页。

岳永兵、刘向敏，2024：《地方政府参与农村集体经营性建设用地入市收益分配的逻辑、难点及方式》，《地方财政研究》第 2 期，第 31-39 页。

张勇、张宇豪，2024：《农村集体经营性建设用地入市的内在逻辑和实施路径》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第 5 期，第 44-52 页。

赵伟、诸培新、余杰，2023：《集体经营性建设用地入市对城乡融合发展影响研究——基于浙江省德清县改革试点的经验证据》，《中国土地科学》第 7 期，第 42-52 页。

Eagle, S. J., 1988, "The 1997 Regulatory Takings Quartet: Retreating from the Rule of Law", *New York Law School Law Review*, 42 (2): 345-406.

Proost, S., and J.-F. Thisse, 2019, "What Can Be Learned from Spatial Economics? ", *Journal of Economic Literature*, 57 (3): 575-643.

Turner, M. A., A. Haughwout, and W. van der Klaauw, 2014, "Land Use Regulation and Welfare", *Econometrica*, 82 (4): 1341-1403.

Wang, R., and R. Tan, 2020, "Efficiency and Distribution of Rural Construction Land Marketization in Contemporary China", *China Economic Review*, 60, <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2018.09.004>.

Wen, L., S. Yang, M. Qi, and A. Zhang, 2024, "How Does China's Rural Collective Commercialized Land Market Run? New Evidence from 26 Pilot Areas, China", *Land Use Policy*, 136, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106969>.

Zhu, J., X. Ke, and L. He, 2025, "How Collectively Owned Operating Construction Land Marketization Affects Rural Industrial Convergence: Empirical Evidence from a Rural Land Institutional Reform in China", *Land Use Policy*, 157, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2025.107662>.

陶然、余家林：农村集体经营性建设用地入市的困境与出路

Challenges and Pathways of Rural Collective Commercialized Construction Land Entering the Market: A Land Use Regulation Perspective

TAO Ran¹ YU Jialin²

(1. School of Humanities and Social Science, The Chinese University of Hong Kong, Shenzhen; 2. The Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences)

Summary: Orderly advancement of the market-oriented reform of rural collective commercialized construction land constitutes a key task in deepening China's rural land system reform and bears directly on the establishment of a unified urban-rural construction land market. In terms of reform outcomes, since the launch of the pilot programs, significant progress has been achieved through the joint efforts of the central government, local governments, and other stakeholders. However, compared with the existing stock of rural collective commercialized construction land, the scale of market entry remains relatively limited. This inevitably raises two important questions: Why has the reform progressed so slowly? And how can these obstacles be overcome in the future?

This paper attempts to explore the dilemmas and possible solutions facing the market-oriented reform of rural collective commercialized construction land from a new perspective of land-use regulation. As one of the core instruments of modern land planning and management, land-use regulation aims to prevent the "external diseconomies" of land use, control the pace of land utilization and development, and reduce government fiscal expenditures. Within the institutional arrangements governing the market entry of rural collective commercialized construction land, land-use regulation has likewise become an important policy instrument. Based on estimates of the scale and distribution of rural collective commercialized construction land, this paper adopts the new perspective of land-use regulation to first analyze the dilemmas confronting the reform. Second, it clarifies the relationship between the market entry of rural collective commercialized construction land and land expropriation for integrated-area development. Finally, by separately examining land parcels located inside and outside the urban development boundaries designated in territorial spatial planning, the paper constructs two market-entry schemes, direct and indirect, for "inside-the-boundary" rural collective commercialized construction land, as well as an off-site market-entry scheme for "outside-the-boundary" land.

Compared with the existing literature, this paper makes three marginal contributions. First, drawing on policy documents and local practices, the paper analyzes the policy arrangements and evolution of land-use regulation governing the market entry of rural collective commercialized construction land, thereby deepening the understanding of the dilemmas faced by the reform. Second, the paper examines the relationship between land expropriation for integrated-area development and the market entry of rural collective commercialized construction land, clarifying the relationship between market entry reform and land expropriation for integrated-area development. Third, the paper proposes differentiated policy approaches for different categories of rural collective commercialized construction land, those "inside" and "outside" the designated urban development boundaries, and develops a relatively comprehensive reform framework.

Keywords: Rural Collective Commercialized Construction Land Entering the Market; Land Use Regulation; Block Development

JEL Classification: O18; Q24; R52

(责任编辑：黄慧芬)

产权激活治权：土地流转何以撬动乡村治理

陶成威

摘要：随着土地流转常态化与农村土地产权制度改革不断推进，土地产权配置成为影响乡村治理的关键变量。基于湖北省曾岭村“一组两作”土地流转典型案例，本文借鉴产权理论与治权理论，构建“利益—行动—认同”分析框架，探究以村民小组为行动单元的土地流转何以激活乡村治权。研究发现：合理划分产权代理单元、构建多层委托代理的产权关系、构建利益在村的产权规则，可以有效降低土地流转交易成本、弥合信息差、平衡多元主体利益。曾岭村的土地产权关系调整通过集体利益平衡机制，实现经济利益与社会利益、个体利益和集体利益的相对平衡，为乡村治权奠定合法性基础；通过集体行动激活机制，推动集体协商、集体参与和集体监督，重构乡村治权的组织基础；通过集体认同再造机制，实现合理性认同与公共性认同，增强乡村治权的价值认同。本文拓展了产权与治权理论的适用边界，并为新一轮土地承包改革与乡村治理机制优化提供典型经验与理论启示。

关键词：乡村治权 产权 乡村治理 土地流转 集体认同 中

图分类号：D63 **文献标识码：**A

一、问题的提出

乡村治理有效是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。农民与土地的关系是影响乡村治理实践及其绩效的关键变量（贺雪峰，2015）。构建共建共治共享的乡村治理体系，要求合理运用农村土地资源，妥善处理农民与土地的关系。从历史脉络看，传统乡村秩序建立在基于血缘、地缘的熟人社会基础上，乡村治理依托伦理规范与内生秩序。这一治理格局之所以稳定且行之有效，在很大程度上源于农民对土地的

〔资助项目〕 国家社会科学基金重大项目“中国基层治理创新的典型案例和成效评价研究”（编号：25&ZD213）。

〔作者信息〕 陶成威，华中师范大学政治学与国家治理研究院，电子邮箱：Asher_ChengweiTAO@163.com。

陶成威：产权激活治权：土地流转何以撬动乡村治理

依赖与强烈认同，并塑造了“生于斯、死于斯”的家庭生计观、生命观与有机社会团结（费孝通，2012）。党的十八大以来，农村集体产权制度改革一直是乡村治理领域的重点工作（全志辉和韦潇竹，2019）。“三权”分置作为符合中国农村实际的土地制度，厘清了农村土地所有权、承包权与经营权的关系，使农村土地资源灵活配置成为制度可能，从而激活了农民与土地的关系。同时，农民与土地的关系由紧密逐步转向“悬浮”，间接导致乡村治理秩序的变革与重组（邓大才，2015），表现为乡村社会集体行动与组织能力弱化。可见，农村土地产权制度与土地资源配置关系，尽管在不同历史阶段有不同的内涵，但深刻影响乡村治理实践。从现实维度看，自 20 世纪 80 年代，中国农村开始探索多样化的土地产权配置模式，如“委托第三方经营”“反租倒包”“土地股份合作”等，旨在破解土地资源配置的结构性矛盾、适应市场化发展、满足现代农业发展需要（黄祖辉和王朋，2008）。截至 2024 年，全国耕地总面积为 19.4 亿亩^①。2021 年，农村土地确权涉及 2 亿多农户，确权承包面积约 15 亿亩；全国家庭承包耕地流转面积超过 5.55 亿亩，占农村土地确权承包总面积的 1/3^②。基于这一现状，党的二十大报告指出，“深化农村土地制度改革，赋予农民更加充分的财产权益。保障进城落户农民合法土地权益，鼓励依法自愿有偿转让”^③。党的二十届三中全会进一步强调，“巩固和完善农村基本经营制度，完善强农惠农富农支持制度，深化土地制度改革”^④。因此，在全面深化改革背景下，如何进一步将制度优势转换为治理效能，是农村土地流转研究需要关注的重点议题。

上述分析表明，农村土地产权配置与制度改革，遵循历史与现实的统一，有其内在的复杂性与实践张力。一方面，在国家治理维度，农村土地资源配置效率关系乡村振兴、城乡融合和国家粮食安全；另一方面，在乡村治理维度，农村土地关系小农家庭生计，具有经济与社会保障功能。土地流转与产权关系调整，重构了农民与土地的关系，间接塑造了乡村社会结构、治理行动与功能。因此，如何通过有序的土地流转维系与激活乡村治理，即产权激活乡村治权，是兼具现实与理论意义的重要命题。

学术界对这一问题进行了大量研究，多聚焦土地流转的产权制度设计、实践过程及其对——基层治理的影响。从广义上看，治权嵌入治理行动、治理结构和治理秩序，构

① 资料来源：《全国耕地面积达 19.4 亿亩 较 2020 年增加 2800 万亩》，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202509/content_7040244.htm。

② 资料来源：《15 亿亩承包地如何合理有序流转》，https://www.xinhuanet.com/politics/2021-02/08/c_1127077869.htm。

③ 习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第 31 页。

④ 《中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报》，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6963409.htm。

陶成威：产权激活治权：土地流转何以撬动乡村治理

成一个连续统。因此，对产权与治权关系的探讨，本质上属于产权与治理关系的研究范畴，可以分为产权与治理关系的规范主义研究与实证主义研究两方面。

一是产权与治理关系的规范主义研究。此类研究从国家主义与制度主义视角，讨论强制性产权制度变迁对乡村治权的影响。在宏观层面，相关研究分析产权结构变迁对治权实践与功能的塑造作用。国家作为暴力实体，能够构建制度、契约和规则清晰的社会治理与管控体系，表现为产权关系影响治权和治理秩序（罗必良和耿鹏鹏，2022）。土地集体产权背后是国家治权关系，农民承包权是一种社会身份，不同的产权（地权）模式影响治权实践（熊万胜，2021）。在中观层面，相关研究从强制性制度变迁视角，分析土地产权变迁如何影响基层治理形态与秩序，即产权如何影响治权。作为权利的产权与作为权力的治权，在“权责对等”逻辑下相互影响，这一实践融合了国家的公共权力与社会的治理权力（傅熠华，2019）。在历史制度主义研究中，国家建构社会的重要方式是制度供给，比如，中国基于社会生产力发展，探索适合本国社会发展的土地产权制度。“三权”分置的地权配置逻辑，对乡村治理主体培育、乡村治理资源交换起着重要的促进作用（吴江和李怀，2022）。总之，在规范主义研究视角下，产权（地权）不仅是一项契约、权利关系，而且与国家、政府、乡村社会秩序具有强关联性，表现为复杂的经济、社会关系与治理关系（吴晓燕，2013）。

二是产权与治理关系的实证主义研究。这一类研究大多基于田野案例，探讨在土地经营权盘活与农村土地产权关系调整过程中，政府、市场主体、村庄精英等多元主体的互动行为对乡村治理的影响，强调产权塑造乡村治权。例如，政府与下乡资本共同推动土地流转，使乡村治理趋于“公司化”“资本化”，并重构了乡村社会关系（焦长权和周飞舟，2016）。其中，政府主导的土地流转与产权关系再造，容易受政策目标、政绩需求与项目诉求等因素的影响（曾红萍，2015）。政府通过指标分派和行政考核，强行介入村庄社会，导致干群关系失调、治理秩序消解（董国礼等，2009），诱发潜在的基层社会治理风险（孙新华，2023）。村级组织等成为对接下乡资本与村民的土地产权代理人，在利益驱动下，容易导致乡村社会治理单向度运作、小农参与权利难保障等问题（张良，2016）。同时，农村土地流转与产权关系的简单化、清晰化，减少了农民基于土地的社会互动，使乡村阶层单一化、熟人关系松散化（李云新和阮皓雅，2018），村级组织的合法性与权威性被削弱（冯小，2014）。在部分学者看来，基于村庄社会本位的土地产权再配置，可以凭借信任、互惠等社会资本，降低土地流转对乡村治理秩序的冲击（周娟和姜权权，2015）。但以村庄社会为本位的土地流转，容易导致村庄富人“借地发展”，使乡村治理“私人化”、去公共性与排他性运作，从而弱化乡村治理能力（冯小，2014）。

综上所述，产权与乡村治权存在紧密的逻辑关联，学术界对此进行了有益探索，

陶成威：产权激活治权：土地流转何以撬动乡村治理

但仍有讨论和拓展的空间。其一，规范主义研究大多遵循“结构—功能”“制度—行为”分析思路，分析产权结构、制度变迁如何单向度塑造治权，并影响治理秩序与功能。但事实上，产权配置与制度变迁具有“结构化”倾向，即在国家政策和制度结构中，社会行动主体并非被动受制于制度与结构规制，而是能够通过行动能动地重塑治权。因此，抽象的理论阐释难以在微观层面展现产权与治权关系的实践张力，不利于理论的纵深推进。其二，实证主义研究将视角转向基层社会中的产权配置实践，在多元主体互动的场域中，分析土地流转、产权关系变动对乡村治权的影响。但相关研究多关注“产权消解治权”问题，即政府、市场主体与村庄精英作为强势主体，主导土地产权配置过程与攫取土地利益，逐步瓦解既有的乡村治理秩序，对乡村社会韧性及其组织行动能力关注不足。事实上，农村土地是集体产权的“私人承包”，兼具集体性与个体性，其再配置实践是多元主体的博弈过程，但鲜有研究论及“产权激活治权”问题。尽管有学者关注土地流转过程中的“有为集体”（刘景琦，2019），但侧重于总结村集体层面的组织与动员经验，尚未在理论层面就土地产权分割、交易与处置等问题进行深入研究。

本文提出“产权激活治权”的理论分析范式，尝试探讨在土地流转过程中，产权配置何以有效激活乡村治权。本文基于湖北省潜江市高石碑镇曾岭村“一组两作”土地流转典型案例，借鉴新制度主义经济学的产权理论与乡村治权理论，剖析村社土地流转，如何实现作为“一束权利”和“一束关系”的产权的有效配置，并进一步探究产权激活乡村治权的内在逻辑、实践机理及其效应。本文有以下两个方面的边际贡献。第一，本文从学理视角探讨土地产权与乡村治权的内在逻辑关联，并着重分析产权如何激活治权这一理论命题。既有研究肯定了产权与乡村治权的强相关性，但囿于研究视角与案例差异，大量研究从应然层面进行理论阐释，或关注实然层面资本下乡、政府行政推动和村社精英牟利下的土地流转，分析产权关系重构背景下的“治权消解”与“村庄关系重构”。本文深化产权与治权的理论关系研究，基于乡村社会内部的行动视角，从理论层面揭示土地产权关系调整并不必然重构或者消解乡村治权。本文从更微观的组织单元、产权关系、权利约束与社会道义方面出发，展现土地流转这一普遍现象所蕴含的理论张力，并据此构建相应的理论框架，为后续研究提供理论支撑。通过合理配置土地产权激活乡村治权，并提升乡村自治能力，是本文在理论层面的启示。第二，基于土地产权互动关系，本文在实践层面清晰呈现以村民小组为主要行动单元，兼具利益包容性、行动集体性和治理有效性的土地流转模式，为新一轮土地承包改革及土地流转贡献典型经验。同时，在农村土地大规模流转与乡村治理能力弱化的情境中，本文讨论“产权激活治权”问题，有助于避免土地流转效率至上、经济理性至上对乡村治理秩序的冲击。

陶成威：产权激活治权：土地流转何以撬动乡村治理

二、理论借鉴与分析框架

（一）理论借鉴：产权与治权的关系 农村土地流转重构既有的产权关系，并形成新的契约、社会与治权关系。本文借

鉴新制度经济学的产权理论，探究土地产权配置如何构建并激活乡村治权。新制度经济学的奠基者 Coase（2013）认为，在交易费用为零的情况下，原初的权利界定问题可以被“悬置”；当交易成本大于零时，原初产权的清晰界定可以实现资源有效配置。诺斯（1994）论证了产权清晰对经济的促进作用，并强调国家在产权、制度等变迁中的强制性作用。同时，各种产权制度设计与运行，受非正式的惯习、行为的影响（韦森，2009）。科斯等（1994）进一步区分了产权与私有产权，认为私有产权的流动与配置，高度依赖政府、市场和社会主体，受非正式制度的影响。上述代表性观点诠释了产权清晰的重要意义，并强调产权再配置过程受正式与非正式规则、关系等多重因素的影响。因此，产权并非静态的制度与规则，而是有丰富的内涵，既包括基本的所有权、使用权、收益权和处置权规定，又涉及政府、市场和社会主体之间的互动关系与激励、约束功能（董国礼等，2009）。

周雪光（2005）从社会学视角赋予产权新的内涵，提出“关系产权”概念。该分析范式旨在突破西方“权利产权”理论框架中的市场竞争者完全理性假设，强调主体、组织之间的关系依赖与策略性模糊行为。在政治和治理层面，产权理论有更丰富的内涵。马克思和恩格斯（2016）从土地所有权关系和产权占有方式方面，分析资本主义国家的政治经济关系，认为“劳动者同土地和土地所有权的分离是资本主义生产和资本的生产的基本条件”^①。在具体的制度层面，土地产权与村庄民主两项制度相互作用，成为国家调控乡村社会与塑造认同的重要方式（仇童伟和李宁，2016）。邓大才（2015）论述了产权单元与治权单位的强关联性，认为产权单位与治权单位的对称程度直接影响基层治理绩效。在乡村治理层面，产权奠定治理基础，治权反映各个主体间的政治关系与互动行为；产权与治权互为一体，共同影响乡村的政治结构和治理行为（王慧斌和董江爱，2018）。由此可见，产权与国家、政府和乡村社会等高度关联，并深刻影响乡村治权实践。

从更具象的层面看，土地作为农村的重要生产资料，其权属关系构成乡村治权的基础，而土地产权制度变革塑造了不同的乡村治权类型和治理模式（吴晓燕，2013）。

^① 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，2016：《马克思恩格斯全集》第26卷，北京：人民出版社，第25页。

陶成威：产权激活治权：土地流转何以撬动乡村治理

在土地产权与乡村治理的变迁路径研究方面，罗必良和耿鹏鹏（2022）认为，“产权弱化—关系型治理”向“产权强化—契约型治理”转型，解构了以血缘、地缘为基础的传统乡村治理秩序，形成契约化、制度化的现代乡村治理体系。在“三权”分置背景下，土地资源管理与再配置直接影响村庄公共事务的治理效度和村庄政治格局（桂华，2017）。综合国内外理论，本文认同产权与治权之间的逻辑关联性。农村土地产权再配置，不仅涉及权利边界、交易成本和配置效率等基本问题，更关系公共利益表达、村民诉求回应、公共参与等政治社会问题。因此，在农村土地流转常态化、推进新一轮土地承包试点背景下，通过有效的土地产权配置激活乡村治权，是构建共建共治共享乡村治理格局的关键抓手。

（二）产权激活治权的分析框架：“利益—行动—认同”既有理论诠释了产权的权利性、政治性、社会性，及其对乡村治理的影响，但对产权如何激活治权这一现实问题缺乏细致讨论。在本文中，治权概念主要参考张静、申端锋等提出的乡村治权理论。张静（2006）认为，乡村治权是与国家正式权力相对的概念，维系乡村治权与治理秩序的关键在于：基层政权界定村民作为社会成员的身份与权利，如村民与村庄社会的经济交易、公共品关系和福利等。申端锋（2010）进一步明晰了治权的概念，认为治权的核心要素是权力与资源，乡村治权指乡村组织凝聚、配置治理资源从而进行乡村治理的权力。可见，乡村治权涉及村庄社会中的治理资源（利益）、围绕资源配置进行的互动（行动）和在此过程中个人与集体的关系（认同）。因此，产权激活治权是集体土地产权再配置实现利益平衡与集体行动激活，并再造村庄社会的集体认同，强化乡村治权。同时，乡村治权再生产产生新的治理行动、治理结构，提升了乡村治理能力，并构建良性的乡村治理秩序。本文据此构建“利益—行动—认同”分析框架，探究在曾岭村“一组两作”土地流转案例中，产权激活治权的内在逻辑与机制。

第一，利益平衡。产权激活治权的核心是土地流转过程中的利益兼容性。在“三权”分置背景下，土地流转与产权关系调整是涉及经济效益、社会秩序与乡村治理的系统性问题，同时涉及政府、市场主体、村干部、村民等多元主体；对村庄社会而言，涉及自耕农、外出务工村民、“半工半农”农户和兼业农户等（刘锐，2013）。多元主体有不同的利益诉求。例如，政府可能为实现政绩目标和增加村集体经济组织收入，以“指标替代目标”的行政助推、任务考核方式推动土地流转；下乡资本可能凭借资金优势与乡村精英建立合作关系，通过“大户”吃“散户”的方式进行土地流转。可见，在土地流转过程中，过度强调政治利益、经济利益或个体利益，可能会侵蚀村民利益与村庄社会利益，从而破坏乡村治理秩序与动摇乡村治理基础（焦长权和周飞舟，2016）。因此，产权激活治权，促进乡村治理有效的前提与核心在于：平衡

陶成威：产权激活治权：土地流转何以撬动乡村治理

好经济利益与社会利益、个人利益与集体利益、私人利益与公共利益的关系。第二，行动激活。产权激活治权的关键是多元主体达成有效集体行动。奥斯特罗姆（2012）在科斯的企业产权理论与诺斯的国家产权理论基础之上，提出自主治理理论，强调在小规模合作的基础上，多元主体通过集体参与、协商与决策，共同应对公共问题。自主治理理论表明，适度规模的行动主体与行动单元，可以凭借集体参与和自主治理，弥补政府治理与市场治理的缺陷。土地流转与产权关系调整，既有集体属性，也有权利的排他性。因此，土地产权配置是多元主体围绕经济利益、权属关系与社会关系，进行互动和博弈的行为。在此过程中，多元主体尤其是村庄社会主体，通过集体参与、集体协商和集体监督，介入土地流转各个环节，有助于激活村庄社会的内生治理秩序，强化集体行动能力（黄增付，2018）。一方面，集体参与、集体协商和集体监督能有效化解土地流转实践中的“挤出”小农和损害村民、村庄利益等难题；另一方面，围绕产权配置及其利益博弈，形成集体参与、集体协商和集体监督规则，有利于增强乡村社会的自组织能力，解决乡村治理实践中的“组织弱化”和农民主体性缺失等问题。

第三，认同再造。认同再造是产权激活治权的价值旨归。土地产权关系调整是复杂的经济、社会与治理问题。土地流转涉及多元主体，需要平衡各种利益诉求、制定规则，由此在不同委托主体和代理主体之间形成新的契约关系。处理好各种利益与社会关系可以维系和增强村庄社会的集体认同。一是对村集体治理权威的认同。村庄治理主体，在土地流转中承担组织、协调与监督职能，秉承公开、公平和透明原则，有序推进土地流转，确保村民权益不被侵蚀。这可以增强村民对村庄治理主体和村集体的信任，强化乡村治权的权威性（刘世定，2003）。二是对治理规则的认同。土地流转融合“关系型治理”与“契约型治理”规则（罗必良和耿鹏鹏，2022）。合理有效的治理规则设计是乡村治权有效运行与村庄社会认同强化的重要内容。三是对村庄社会的集体认同。重塑公共性是激活乡村治权的重要抓手，相关实践包括村集体、村民小组基于土地流转产生的管理服务收益，提供小微公共品、开展公共文化活动等。这可以有效维系和强化村民的集体认同。

三、研究方法 with 案例呈现

（一）研究方法 with 案例选择 本文采用纵向个案研究法，论述曾岭村“一组两作”土地流转实践历程，分析以村民小组为行动单元的产权配置如何激活乡村治权。典型个案研究具有深度还原事实的优势，但也存在特殊与普遍、微观与宏观的张力问题。因此，本文力图超越个案，

陶成威：产权激活治权：土地流转何以撬动乡村治理

通过分析性概括和拓展性研究（卢晖临和李雪，2007），系统剖析在土地流转常态化背景下，产权维持和激活乡村治权的作用机制。本文选取曾岭村“一组两作”土地流转案例进行分析，有三个方面的原因。一是典型性。曾岭村的土地流转现象发生在传统农业生产秩序解体背景下。在村民诉求引导下，曾岭村形成以村民小组为行动单元的土地流转模式。在这一模式中，多元主体利益得到有效平衡，且形成平稳的土地流转秩序。同时，围绕土地流转构建的集体协商、集体参与和集体监督规则，有效动员、吸纳与组织村民，在一定程度上增强了村庄自治能力，具有典型性。二是代表性。曾岭村地处江汉平原，村庄空心化、老龄化问题突出。曾岭村“一组两作”土地流转案例，在实现了土地资源高效利用的同时，还有效兼顾了经济利益和社会效益，对中西部农业型乡镇的土地流转与乡村治理具有借鉴意义。三是丰富性。曾岭村从2017年开始自主探索“一组两作”土地流转模式，历经村民协商、村民小组试点、调适与推广等多个阶段，涉及村民、村干部、流转大户等多元主体。这一过程完整呈现了乡村自主治理的实践。

本文资料来源于笔者2025年7月在曾岭村及其所在乡镇开展的为期20天的田野调查。笔者后续搜集微信公众号文章、政府文件等，进一步丰富相关材料。调查主要采取半结构化访谈和参与式观察法，访谈对象包括曾岭村6名村干部、7名村民小组长、6名农业种植大户、10余名普通村民、3名农机服务商（农资店老板）、4名乡镇干部，单次访谈时间均超过120分钟。访谈内容包括土地流转历程、规则设计情况、村民会议内容等。参与式观察是笔者实地考察“一组两作”土地流转模式实施后当地农业生产的变化，分析这一模式的实际效益与问题。

（二）案例呈现：曾岭村“一组两作”土地流转模式的实践历程 曾岭村地处江汉平原，下辖8个村民小组（村湾），村“两委”班子成员7人。全村共有416户、1872人，外出务工人数占总人口数的60%以上，60岁以上老年人有400余人，村庄空心化、老龄化问题突出。全村耕地面积3594亩，截至2025年7月，土地流转面积1829亩。2017年开始，曾岭村以村民小组为单位，探索“一组两作”土地流转模式。除2组和8组外，其余6个村民小组均已自主推行“一组两作”土地流转模式。

“一组两作”土地流转模式是曾岭村村干部、村民自主探索形成的模式。这一模式的内涵与特征为：以村民小组为单元，按照自治、自愿原则，结合村民的种地需求，通过协商、开会等方式对细碎土地进行整合，形成每块地200~300亩的规模；在此基础上，以村民小组为单位，将整合的土地划分为“自种区”“流转区”，优先保障本村自耕农和“中坚农民”的种地权益，并以村集体为担保，匿名确定本村农户的种植地块。以2025年为例，“流转区”土地的流转价格为每亩600~700元，同时土地流

陶成威：产权激活治权：土地流转何以撬动乡村治理

转大户按每亩 66 元的标准，向村民小组或村集体缴纳管理服务费。这部分收入主要用于本组、本村的公共品供给和公共活动开支。“一组两作”土地流转模式具有村社自主性、过程有序性、利益包容性等特征，在解决农地细碎化问题的同时，兼顾了多元主体利益，为村组集体增加了 10 余万元的收入。后文将呈现“一组两作”土地流转模式的具体内容。

1. 内需驱动：村社自主流转土地的困境。在探索“一组两作”土地流转模式前，曾岭村 90% 以上的青壮年外出务工。由于缺乏农业劳动力与土地细碎化问题，曾岭村农户的大部分土地以免费的形式流转给亲戚、朋友耕种，或者低价流转给种粮大户。土地流转自主、分散，存在三个方面的问题。其一，土地流转价格低。以该村 6 组为例，农户曾以每亩 1 年 100~300 元的价格，将耕地流转给种植大户，而农户自种 1 亩耕地的年收入为 900~1200 元。土地流转价格过低，既无法实现土地的经济价值，也难以发挥土地在养老、家庭生计维持等方面的社会功能。其二，村民的种地需求差异大。从年龄看，当地自耕农普遍在 55~70 岁，有一定劳动能力，但又难以进入劳动力市场，所以有较强的种地需求；70 岁以上和外出务工的村民，更倾向于以合适的价格将土地流转出去。其三，农地细碎化导致潜在的撂荒风险。在包产到户时，为保障公平，当地按照“好坏均分”“远近适宜”原则分田，导致各村民小组均存在“插花地”。农业种植大户不愿流转“插花地”；想种地的村民，既面临灌溉不便、机械化困难等问题，又不愿意投入资金进行土地整治。因此，土地流转价格过低、种地需求差异与农地细碎化导致的抛荒风险，成为当地探索“一组两作”土地流转模式的内在驱动力。一位曾岭村村民讲道：

“以前土地流转出去不划算，钱全部被那些‘捡地’种的人给赚走了；10 亩田 8 个地方，水源条件又不是很好，免费给人种都没人要；就算流转出去，200 块钱现在能干什么；那些不好耕种的深水田，我们自己去请钩机（挖掘机）整地，要花 2000~3000 元，还不如不种。”（访谈编号：20250710CXH）^①

2. 需求整合：村民小组统合的土地流转试点。2017 年，曾岭村开始探索适合村情的土地流转模式。最初，3 个务工率高、村民土地流转需求较强的村民小组，在村民大会上提议，以村民小组为单位自主推行土地流转，同时村集体提供担保。在村民自愿的前提下，村集体负责拟定流转合同、重新划分田地、配合执行等工作，村民小组长、乡贤等主体负责具体的土地流转协商、村民动员等工作。土地流转主要遵循“自主协商、有序推进”原则。按照村民种地需求，曾岭村以村民小组为单位进行信息统计和需求摸排，将整合土地划分为“流转区”“自种区”。例如，曾岭村 1 组的空心化、

① 访谈编号示例：20250710CXH 指代 2025 年 7 月 10 日对陈新华进行访谈。

陶成威：产权激活治权：土地流转何以撬动乡村治理

老龄化程度较高，村民种地的意愿相对较低。因此，试点最早在 1 组进行。根据曾岭村村委会提供的资料，1 组共有 44 户 186 人，耕地面积 419 亩，人均耕地约 2 亩。1 组约 40 户农户因年龄较大、外出务工等因素，希望以合理价格流转土地。1 组以村民小组为单位，召开 10 余次村民小组会，包括村民小组会议、湾子夜话等，每家选派至少 1 名代表出席会议。1 组推行了两轮“一组两作”土地流转试点，每一轮的土地流转周期均为 5 年。第一轮土地流转时间为 2018—2023 年，该阶段的“流转区”土地面积为 270 亩。第二轮土地流转时间为 2023—2028 年，“流转区”土地面积增加至 379 亩。在第二轮土地流转试点中，根据村民意愿，1 组村民小组就土地整合进行协商，将全部耕地划分为 379 亩的“流转区”与 40 亩的“自种区”，并将地力条件好、灌溉方便的土地划入“自种区”。同时，村民小组召集愿意种地的几个村民，进行二轮协商，按照原有土地确权面积，将“自种区”土地划分为集中的几块土地，由村民抓阄确定种植地块。村民小组将土地流转情况、发包面积等信息，上报给村集体备案。

3.规则完善：以“村”为主的利益保护。曾岭村有序推行土地流转，在很大程度上是因为曾岭村在实践中逐步摸索形成一套稳定的制度规则，最大限度地维护了村民和村庄的利益。一是优先保障村民种地权益。一方面，优先保障自耕农的种地权益，将“自种区”划分在土地肥沃、便于机械化的区域；另一方面，在土地流转价格相同的情况下，通过“竞暗标”方式优先将“流转区”土地流转给本村的“中坚农民”，发展适度规模种植，降低市场化经营风险。二是设置保证金制度。尽管土地流转大户都为本村人，但为了避免大户毁约，大户按照地租价格缴纳保证金，实行“押一付一”。村集体负责保证金的监管工作，保障村民的土地收益。同时，部分种植大户采用“虾—稻套种”模式。针对这种经营模式，村集体规定土地流转方需缴纳 3 万~5 万元的“还田金”，即合同到期以后，土地承包方出资将农田复原为方便小农耕种的样态，避免村民后续想种地而无法耕种的问题。三是土地管理服务费用用于集体开支。曾岭村以村民小组集体名义按每亩 66 元的标准，向土地承包方收取土地管理服务费用，并规定资金用于本村的农田水利设施维护、一事一议、以资代劳等开支。四是集体监管资金使用。土地流转产生的土地管理服务费，由村集体监管、乡镇财政所代管。在具体的资金使用方面，每年年初村民小组长、村民代表、党员共同制定预算方案，明确经办人，并在村组微信群内进行公示，而后上交村集体财务监督委员会审核，年末通过村民小组集体会议公布资金使用情况。

4.梯次扩散：因地制宜推行“一组两作”土地流转模式。梯次扩散是曾岭村根据各村民小组土地种植实际情况，结合村民意愿，分批次、梯度性推行“一组两作”土地流转模式。截至 2025 年，曾岭村除 2 组和 8 组之外，其余村民小组均已推行“一组两作”土地流转模式，“流转区”土地总面积达 1800 余亩。尽管 6 个村民小组都已自

陶成威：产权激活治权：土地流转何以撬动乡村治理

主推行“一组两作”土地流转模式，但具体运行机制既存在共性，又存在差异性。在共性层面，各村民小组优先保障种地村民权益、村庄集体利益；多元主体通过共同参与、协商形成共识；土地管理服务费用于集体开支。在差异性层面，各村民小组结合村民需求，形成不同的适度规模种植面积。例如，1组“流转区”土地面积最大，约380亩，3组“流转区”土地面积最小，仅为60亩；各个村民小组的土地流转费也有差异，1组土地条件好且土地规模化程度高，土地流转费约为每亩770元，而3组土地灌溉不便且地块较小，土地流转费为每亩670元。同时，为兼顾个别返乡村民的种植需要，村民代表、村组干部与土地承包方共同商议设定适合的土地流转期限。例如，1组村民常年在外务工，短期内没有种地需求，所以土地流转期限设定为5年；3组部分村民短期内返乡养老与务农的需求较强，所以土地流转期限设定为3年。这样可以兼顾土地流转的稳定性与灵活性。

综上所述，曾岭村的土地流转大致经历内需驱动、需求整合、规则完善和梯次扩散4个阶段。“一组两作”土地流转模式既有效解决了农地细碎化问题，在经济利益与社会效益之间达成相对平衡，又在很大程度上维护了村民与村庄的利益。同时，基于“一组两作”土地流转模式建立的集体参与、集体协商与集体监督规则，在一定程度上激活了村庄社会的自主性与农民主体性。

四、案例分析：产权激活治权的运行机制

“一组两作”土地流转模式以村民小组为主要行动单元，推动土地有序流转，并通过共同参与、协商和博弈，建立新的契约、社会与治理关系。本文进一步剖析这一模式的运作逻辑，分析产权配置维系并激活乡村治权、提升乡村治理能力的内在机理。

（一）“一组两作”土地流转模式的产权配置逻辑 1.村民小组代理的产权单元下沉。“三权”分置改革划分了土地所有权、承包权

与经营权，基于土地流转的产权再配置，实质是调整经营权。村集体是资源配置与公共事务治理的基本单元，在资源开发、管理等方面起主导作用，但在特定情况下，村民小组可以行使部分集体权利。土地流转中的权属关系调整主要有两种方式：一是以村民为主体，村民自发协商进行土地流转，土地经营权配置相对分散；二是以村集体为单位，依托村集体代理或“反租倒包”，整村推进土地流转，土地经营权配置较为集中。在第一种模式中，小农户依靠人情、面子和信任等社会资本自发流转土地，具有不稳定、低组织化等特征，难以满足集中化土地流转需求。在第二种模式中，以村集体为单位进行土地集中流转，可能存在土地流转忽视村民、村庄利益的问题。同

陶成威：产权激活治权：土地流转何以撬动乡村治理

时，村庄作为行政建制单元，是“半熟人”社会。这一特征决定了以村庄为单元的土地流转，存在信息不对称、组织成本高等问题，难以有效满足村民差异化的种地需求。可见，以村民为主体推动自发土地流转、以村庄为主体整村推进土地流转，均面临委托代理难题。因此，合理划分产权代理单元、控制行动规模，是有序推进土地流转的重要前提。

村民小组（村湾）是基于血缘、地缘形成的自然单元与熟人社会，并在村民长期交往互动中形成习俗相近、信息相通的生活共同体。将村民小组作为土地流转的产权代理单元，有以下两个方面的优势：一方面，基于村民小组的土地产权委托代理关系，可以显著减少信息差，对接差异化的村民诉求；另一方面，村民小组作为代理单元，行动规模适中，可以避免超大规模土地流转面临的协商困境，解决交易成本过高等问题，有效回应“个体分散—集体集中”的两难组织困境，重塑土地产权关系的空间、组织边界。

2.多层委托代理的产权关系构建。土地流转中的产权关系调整，不仅是对土地经营权的重新划分，更重要的是，在此过程中形成新的委托代理关系网络。当前农村的土地产权关系为“国家—集体—农户”的线性结构，村民与村集体之间是典型的单一委托代理关系。具体而言，村集体作为实质上的产权配置方，将经营权分包给村民，形成以农户为单位的土地产权关系。这一模式虽然权属清晰，但治理功能有限。在

“一组两作”土地流转模式中，产权单元下沉至村民小组，意味着产权关系从“单层委托”转向“多层委托”。其一，村民之间因地块调换和土地整合而形成新的“互为委托”关系。村民小组通过规则制定与行动协调，调整土地经营关系，形成“自种区”“流转区”，构建新的土地委托代理关系，村民小组成为实际的产权代理执行主体。其二，在村民与土地流转方之间，村民小组作为代理方，代表“流转区”农户，对接土地流转大户，形成“村民委托—村民小组代理—承包方履约”的契约链条。因此，村民小组既是集体行动单元，也是代理方、谈判方和权益保障方。其三，在村集体与村民小组之间，村集体不再直接对接个体化的村民。村集体通过授权村民小组，形成“村集体委托—村民小组代理—村民委托”的多层委托代理关系。基于土地产权的多层委托代理关系构建，使土地产权结构从线性分配向网络化协同转变，乡村治理关系也由此被重组，为乡村治权激活奠定制度基础。

3.利益在村的产权规则构建。土地产权关系本质是“一束权利”，受契约与社会规范的双重约束。围绕土地流转、经营形成的“地权阶层”（田先红和陈玲，2013），使村庄社会产生新的阶层分化。因此，如何约束地权关系，维系农村土地的集体性、公共性，是推动农村土地流转的内在社会治理意义，即需要约束外部势力过度攫取土地收益。解决这一问题需要依托两大产权规则。其一是制度性约束。“一组两作”土

陶成威：产权激活治权：土地流转何以撬动乡村治理

地流转模式的收益分为两项：一是按照流转规则，“流转区”土地流转可以为村民提供稳定、合理的租金收入；二是村民小组按照集体协商规则，收取土地管理服务费，用于村庄公共性开支。曾岭村通过建立非正式规则和正式的契约关系，使委托方与代理方的权利关系清晰化。这既保障了土地流转的稳定性，规范农业经营主体行为，又实现了村民个体收益与村集体收益的耦合。其二是道义性约束。在土地流转过程中，产权配置的制度性约束与道义性约束互为补充。道义性约束指，不仅考虑土地流转的经济效益和规模效率，还需兼顾村庄社会的道义伦理。一方面，划分“自种区”，充分考虑老年人、小农户等主体的种地需求，有效保障村庄弱势群体的种地权益；另一方面，以“竞暗标”方式，按照“相同流转价格本村优先”的原则进行土地流转，最大限度满足了本村“中坚农民”的发展需求，维系了既有的农业生产秩序。因此，在“一组两作”土地流转模式中，产权关系调整受正式契约与非正式规则的双重约束，既维护了村民利益、村庄社会利益，又保证了农业生产秩序与乡村治理秩序的稳定。

总体来看，“一组两作”土地流转模式有序推进的基本逻辑为：以土地产权再配置为基础，构建合理的产权代理单元，形成多层委托代理的产权关系，并构建利益在村的产权规则。在此过程中，以村民小组为行动单元的产权关系重构，实质上是村民、村民小组集体、村集体等，围绕经济利益、社会权益、集体收益、规则创建进行的一系列协商与博弈行为。这在深层次上表现为：村民、村集体围绕个体与集体权益进行自主治理，并形成较为稳定的自发治理秩序。土地流转与产权再配置，是村庄社会集体参与、集体表达、集体协商与组织化的过程，其结果是：在村庄社会组织能力弱化与去公共性背景下，产权有效配置在一定程度上激活了乡村治权。

（二）产权激活治权的运行机制 前文呈现了“一组两作”土地流转模式的具体运行实践，并分析了以村民小组为单元的土地产权配置逻辑。需进一步探讨的是，在土地流转过程中，产权如何激活乡村治权，并实现乡村有效治理。基于前文构建的“利益—行动—认同”分析框架，本文认为，产权激活治权的主要机制包括集体利益平衡机制、集体行动激活机制和集体认同再造机制。产权激活治权的内在逻辑及其运行机制具体如图 1 所示。

1.集体利益平衡机制。嵌入性理论常被用于解释经济与社会之间的结构性关联。经济活动脱离社会关系，往往引发秩序失调与治理风险（符平，2009）。这一理论表明，任何经济活动都嵌入特定的社会关系。因此，土地流转与产权再配置，实际具有经济与社会双重属性。处理好这一潜在关系，是激活乡村治权的核心机制。

第一，经济利益与社会利益平衡。按照新制度经济学观点，在土地产权关系明晰的情况下，“市场自律性”与自发交易能够在一定条件下推动土地配置实现经济效益最大化。然而，农村土地不单是经济维度的生产资料，还具有社会保障、集体认同等

陶成威：产权激活治权：土地流转何以撬动乡村治理

社会维系功能。土地产权再配置的社会与经济二重属性的张力在实践中体现为：过度强调土地产权再配置的效率和经济理性，会“挤压”土地的社会性功能，以老年农户和小农户为代表的村庄弱势群体将面临种地权利被剥夺的困境，进而削弱村庄社会的稳定性；过度强调土地产权再配置的社会性，将使土地产权配置服务少数村民，在农村空心化、老龄化等现实情境下，农村土地资源将陷入低效利用困境。因此，产权激活治权的关键之一在于实现经济利益与社会利益的相对平衡，既不单纯强调规模经营，也非简单维持分散化的小农生产。在“一组两作”土地流转模式中，产权激活治权的利益平衡机制是：通过制度设计，对土地的经济功能与社会功能进行双向调适，使土地流转满足村庄社会需求，并兼顾经济效益。换言之，乡村治权再生产并非土地产权配置的自然衍生结果，而是在产权调适过程中被逐步激活。在产权配置中维持经济利益与社会效益的相对均衡，可以有效增强乡村治权的合法性与持久性。

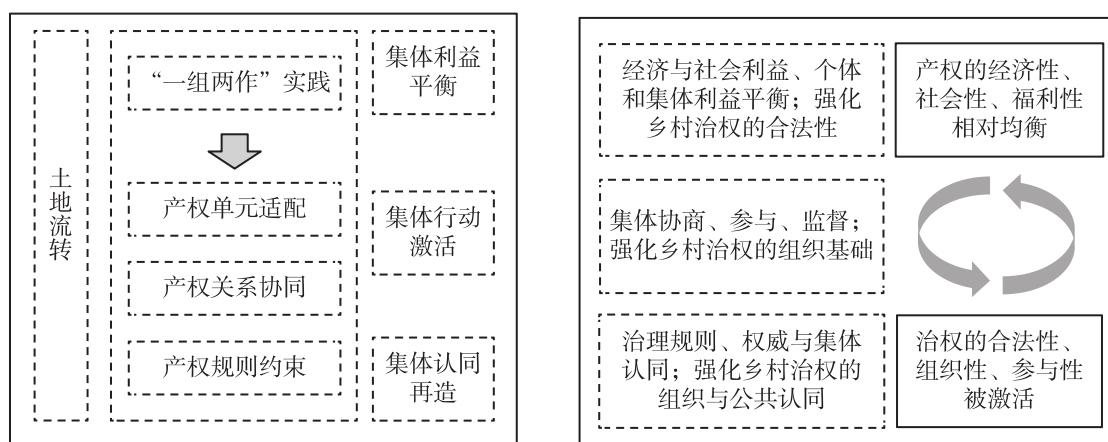


图1 产权激活治权的内在逻辑及其运行机制

第二，个体利益与集体利益平衡。农村税费改革以来，项目下乡和资本下乡使乡村社会成为利益场域，“利益治理”成为主导。基于复杂利益开展的治理行为，核心在于实现多元主体的利益平衡；利益失衡状态下的利益俘获，会冲击乡村治理的合法性基础（贺雪峰，2011）。农村土地具有资源属性，在村庄社会关系中表现为个体和集体的利益关联，即土地流转超越了村民个体的利益，关涉其他村民、村集体的利益。土地产权关系调整中的委托代理关系、个体利益与集体利益的关系，涉及多层级主体的激励相容问题。普通村民的利益诉求为通过土地流转获取合理的地租收益，或维持原有的农业生产方式；土地承包方希望以较低的地租流转土地，降低生产成本；村集体作为村庄社会代理人，依赖村集体收入开展公共事务治理。

在上述委托代理关系中，制度设计偏向集体或个体，容易产生激励不相容问题。例如，村集体、组集体与市场主体共谋，会过度攫取村民、村庄利益；过度强调个体利益容易产生集体行动困境。在“一组两作”土地流转模式中，土地集体收益、土地

陶成威：产权激活治权：土地流转何以撬动乡村治理

租金、土地承包方缴纳的土地管理服务费和保证金等，均以契约形式固定下来，并由村集体、组集体进行监管。这一举措实质是平衡集体利益与个体利益，使土地流转具有包容性和激励性。因此，在土地流转过程中，集体利益实现的基础是村民个体利益的实现，村民小组集体通过协调、监管和约束，保障个体利益；分散的个体利益被整合进集体利益，个体与集体成为紧密的利益共同体。利益兼容性是乡村治权有效运转的基础。曾岭村一位村干部说道：

“土地流转不可能搞‘一刀切’，要保障种地的人有地种，想流转土地的人有钱挣，这个事情必须‘一碗水端平’。搞得不好，大家认可你、支持你、信服你；搞得不好，‘强推’的话，损害村民利益，不仅‘推不动’，村民也不信任村干部，还会各种‘扯皮拉筋’。”（访谈编号：20250713GSJ）

2. 集体行动激活机制。农户集体行动受自然条件、社会属性和制度等多重因素的影响，而农地细碎化使农户具有差异性的行动取向与需求偏好，较难产生集体行动（王亚华和臧良震，2020）。土地产权关系调整中的集体行动激活与乡村治权有效运转，主要体现在集体协商、集体参与和集体监督等方面。第一，集体协商。在土地流转过程中，集体协商可以将个体偏好转化为集体共识。例如，小农户对土地的依赖程度、经营能力等存在较大差异，使土地流转诉求存在高度异质性。制度协调缺乏容易导致土地流转陷入零和博弈困境。曾岭村在村民小组层面构建全链条、全环节的集体协商机制，将土地流转价格确定、地块划分、收益分配等事项纳入协商议程，通过“湾子会”“家庭代表会”“调地推进会”等形式，吸纳村民意见。集体协商不仅降低了分散个体的沟通成本，也提供了相对公平和公开的利益表达渠道，有效避免了“强势主体—弱势个体”的利益诉求失衡困境。因此，集体协商不仅是土地有序流转的基本实现机制，而且在此过程中产生的协商意识和协商行为，构成激活乡村治权的关键要素。

第二，集体参与。分税制改革以来，国家通过项目制向农村地区输送资源、提供公共品。项目下乡具有双重效应：一方面缓解了农村地区的资金、资源缺乏困境；另一方面降低了村民参与村庄集体事务的积极性，导致资源消解自治（李祖佩，2012）。曾岭村通过调整村民小组集体土地的产权关系，将村民私人的土地经营承包关系纳入村民小组集体讨论议程。小组集体对村民个体的土地产权边界与关系，包括村民土地是否划入“流转区”、土地承包方是否需要缴纳服务费、如何分配收益、确立土地流转期限等，进行再界定。村民全程参与相关会议，并进行表决和监督。村民的私人事务因此上升为村民小组的集体事务，村民参与村民小组集体事务的积极性显著提高，参与意愿显著提升。土地流转过程中村民参与意愿提升，不仅是村民表达诉求的过程，而且激活了村庄社会的内生自治能力。因此，推进土地产权关系调整，构建集体参与机制，对强化乡村社会的组织基础和提高村民集体事务参与积极性具有重要

陶成威：产权激活治权：土地流转何以撬动乡村治理

意义。第三，集体监督。监督机制是产权激活治权的重要环节。在“一组两作”土地流转模式中，曾岭村分别激活了村庄社会内部的横向监督机制与纵向监督机制。一是横向监督机制。村民作为委托主体，必须防止代理人（村组、承包主体）在土地流通过程中的机会主义行为。例如，村民需确保土地承包方按规定履行合同义务，避免撂荒或侵占村民收益。二是纵向监督机制。村民对小组集体进行监督，其内容包括：管理服务费与村集体收入必须用于村民小组公共事务，防止村组代理人将集体收益“私人化”。常态化、在地化集体监督可以提高村民对村庄集体事务的关心程度。同时，曾岭村的集体监督机制使私人利益与公共利益高度关联，提升了乡村治权运行的透明度和可问责性，避免乡村治权的单向度和“灰黑化”运作。曾岭村一位村民小组长谈道：

“刚推行‘一组两作’，大部分村民不相信也不参与，经过几年实践，大多数村民的积极性很高。

（土地流转）涉及他们（村民）的利益，必须一起商量，至少要开十几次会，还要入户、摸排信息。现在是习惯成自然，有固定的模式。例如，要调地、换地和流转土地，只要大家参与、商量，把基本情况摸清楚，再有针对性地解决重点问题就好办。总的来说，只要有事情当抓手，村民的参与积极性会变高。”（访谈编号：20250710ZCQ）

3.集体认同再造机制。激活乡村治权的重要方面是村庄社会的集体认同。在地权关系中，成员的资格认同并非完全依赖户籍、土地面积等条件，而在于实践中的“成员权”表达，并据此强化个体对社区财产边界、共同体身份的认同（余练，2017）。合理的产权再配置可以有效激活集体认同；在实践中，构建合理性认同与公共性认同，可以再造村庄社会的集体认同。

第一，基于合理性的集体认同再造。土地流转除考虑经济效益和生产效率外，还要考虑人情、关系、道德和社会规范等是否合乎情理（熊易寒和林佳怡，2022）。土地流转的程序合理性与实质合理性包括土地流转兼顾多数人利益与少数人利益、规则设置科学、过程合理、结果有益于村庄社会等内容，从而维系个体对集体的认同。在程序合理性层面，曾岭村按照村民小组成员集体协商、集体表决、决定公开等程序进行土地流转；按照“一户一田”匿名抓阄方式分配“自种区”土地；根据本村、本组村民优先原则流转土地，按照“竞拍”方式定价。村民全程参与，制定规则，可以有效强化个体对集体规则的认同，并转换为对集体产权和集体权利的认同。在实质合理性层面，曾岭村以村民小组为行动单元，通过协商确定规则：保证流转信息、村民意愿和家庭生计情况的真实性、全面性，形成“一组一方案”的“流转区”土地流转实施方案；通过事前商议，合理划分“自种区”，兼顾小农户和老年农户的种地权益。因此，“一组两作”土地流转模式兼顾了集体事务治理的程序合理性与实质合理性，推动村民对小组干部、村干部、村庄精英、村集体治理权威的认同，成为强化村民集

陶成威：产权激活治权：土地流转何以撬动乡村治理

体认同的重要方式。第二，基于公共性的集体认同再造。在现代化转型过程中，乡村社会的公共性逐

步消解，陷入原子化、农民去组织化的困境。有效的集体事务参与、集体合作和集体行动是再造乡村公共性、促进乡村治权建设的重要内容（郑永君，2017）。“一组两作”土地流转模式推动基于公共性的集体认同再造，具体包括两个方面：一方面，土地流转溢出收益的公共性使用推动集体认同强化。“流转区”土地流转产生的溢出收益是村民小组长、党员因设施管护、用地协调而向土地承包方收取的1万~2万元管理服务费用。这部分资金被用于本村的水渠维护、抽水抗旱、慰问老年人等公共性开支，增强了土地收益使用的公共效益。另一方面，土地流转过程中的共识建设推动集体认同再造。将土地产权关系中的“排他性”权利转换为具有利益包容性的集体共识，也是集体认同再造的重要环节。例如，土地流转中的协商、讨价还价、规则制定和诉求表达等行动，实质是村民围绕村组集体事务，开展集体行动，再造村社集体认同的过程。总之，曾岭村将土地收益用于村集体公共事务，并在治理过程中组织和动员村民，强化了村庄社会的集体行动能力和集体认同，奠定了乡村治权运行的集体认同基础。曾岭村小卖部老板谈道：

“现在种地的越来越少，‘一组两作’是好办法。种不动地的人有收入，想种地的人有好地种，不想流转了也可以把地拿回来，大家都认可这个事情，也很相信村干部。还有点收入用来小修小建、慰问老人，村民非常认可。比如，搞这个积分制就需要花点小钱。村民捡垃圾、搞卫生、抗旱、清淤都可以记分，换点生活用品。这就是个荣誉，老百姓对集体的事情上心，干部也少操心。”（访谈编号：20250717WAG）综上所述，土地产权作为“一束权利”和“关系”，兼具经济性、社会性与治理性，但土地产权配置并不会自动生成治权关系。诸多土地流转实践存在“精英俘获”、政府助推下的“产权消解乡村治权”等现象。曾岭村探索形成“一组两作”土地流转模式，通过设置合理的产权代理单元（村民小组）、建立多层委托代理的产权关系和公共性分配土地流转溢出收益，推动土地流转有序进行，并有效平衡多元主体的利益。集体利益平衡机制、集体行动激活机制、集体认同再造机制共同构成产权激活乡村治权的内在机制。

五、研究结论与讨论

中国式现代化是人口规模巨大的现代化，涉及区域、城乡协同发展，而全面实现中国式现代化的薄弱环节是农村地区。在乡村社会转型背景下，乡村治理面临治理活力不足、组织能力弱化等现实困境，尤其是土地流转常态化、土地经营规模化推动农

陶成威：产权激活治权：土地流转何以撬动乡村治理

民与土地的关系显著变化，进而影响既有的乡村治理秩序（焦长权和周飞舟，2016）。因此，农民与土地的关系是揭示乡村治理实践及其效能的重要方面，农村土地资源配 置则塑造乡村治权的具体形态。关键问题是：既然农村土地资源配 置是系统性的政治、经济与社会问题，那么何种土地流转与产权配 置可以维系乡村治理秩序，激活乡村治权，并提升乡村治理能力？产权何以激活治权正是本文尝试探讨与解答的核心问题。

本文基于曾岭村“一组两作”土地流转模式，考察土地产权关系调整与乡村治权的内在逻辑关联，并构建“利益—行动—认同”分析框架，分析产权激活治权的内在机理。研究发现：在土地流转过程中，曾岭村合理划分产权单元，将村民小组作为产权代理单元，可以有效减少信息不对称，解决交易成本过高和个体利益表达不畅等问题；构建多层委托代理的产权关系，包括“村集体授权—小组代理”“小组代理—村民委托”等，能有效克服村民自发流转土地面临的困境，以及村民对接村集体和市场主体面临的组织化困境；构建利益在村的产权规则，优先保障本村村民和“中坚农民”的种地权益。产权激活乡村治权的核心机制为：构建集体利益平衡机制，在经济利益与社会利益、个体利益与集体利益之间达成相对平衡，强化治权的利益关联性与合法性基础；构建集体行动激活机制，通过土地流转中的集体协商、集体参与和集体监督，强化资源（利益）与治权的关联性，增强乡村治权的组织基础；构建集体认同再造机制，通过保证土地流转的程序合理性、实质合理性和土地流转的公共性，强化村社集体认同，并在一定程度上激活农民主体性。

本文可以得到以下三个方面的政策启示。第一，尊重和保障不同农民的差异化土地经营需求。推动土地流转和农业适度规模经营时，应当立足特定的农业生产情境和农民需求，动态平衡规模效率、经济收益与社会效益。第二，构建适度行动规模的土地流转代理单元，充分发挥农民的主体性。“一组两作”土地流转模式表明，以村民小组为行动单元推动土地流转和农业适度规模经营，可以因地制宜地动员、吸纳和组织农民，具有治理链条短、回应快等优势。因此，应当强化村民小组在土地流转过程中的协商、动员和联结作用，依托既有的熟人社会网络和社会资本，激活农民的主体性，提高农民的参与积极性，减少行政过度介入和市场不当干预造成的不良影响，渐进、有序地推进农业适度规模经营。第三，加强以村民小组为基础的共建共治共享的乡村治理体系建设。村民小组是基于血缘、地缘和共同历史记忆形成的自然单元，在特定情境中具有较强的组织动员、诉求回应和利益整合能力。因此，应当重视并培育村民小组的内生治理能力，发挥其在农村集体资源开发与利用、乡村振兴和乡村治理中的联结作用，以此激活乡村治理的主体性。

陶成威：产权激活治权：土地流转何以撬动乡村治理

参考文献

- 奥斯特罗姆，2012：《公共事物的治理之道：集体行动制度的演进》，余逊达、陈旭东译，上海：上海译文出版社，第 213 页。
- 邓大才，2015：《产权单位与治理单位的关联性研究——基于中国农村治理的逻辑》，《中国社会科学》第 7 期，第 43-64 页。
- 董国礼、李里、任纪萍，2009：《产权代理分析下的土地流转模式及经济绩效》，《社会学研究》第 1 期，第 25-63 页。
- 费孝通，2012：《乡土中国》，北京：人民出版社，第 2-6 页。
- 冯小，2014：《资本下乡的策略选择与资源动用——基于湖北省 S 镇土地流转的个案分析》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第 1 期，第 36-42 页。
- 符平，2009：《“嵌入性”：两种取向及其分歧》，《社会学研究》第 5 期，第 141-164 页。
- 傅耀华，2019：《治理权力的塑造：产权视角下中国村治的历史经验》，《东南学术》第 3 期，第 63-70 页。
- 桂华，2017：《农村土地制度与村民自治的关联分析——兼论村级治理的经济基础》，《政治学研究》第 1 期，第 99-110 页。
- 贺雪峰，2011：《论利益密集型农村地区的治理——以河南周口市郊农村调研为讨论基础》，《政治学研究》第 6 期，第 47-56 页。
- 贺雪峰，2015：《论中坚农民》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第 4 期，第 1-6 页。
- 黄增付，2018：《土地经营权流转与乡村秩序整合》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第 1 期，第 94-105 页。
- 黄祖辉、王朋，2008：《农村土地流转：现状、问题及对策——兼论土地流转对现代农业发展的影响》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》第 2 期，第 38-47 页。
- 焦长权、周飞舟，2016：《“资本下乡”与村庄的再造》，《中国社会科学》第 1 期，第 100-116 页。
- 科斯、阿尔钦、诺斯，1994：《财产权利与制度变迁：产权学派与新制度学派译文集》，刘守英等译，上海：上海人民出版社，第 7-9 页。
- 李云新、阮皓雅，2018：《资本下乡与乡村精英再造》，《华南农业大学学报（社会科学版）》第 5 期，第 117-125 页。
- 李祖佩，2012：《“资源消解自治”——项目下乡背景下的村治困境及其逻辑》，《学习与实践》第 11 期，第 82-87 页。
- 刘景琦，2019：《论“有为集体”与“经营村庄”——乡村振兴下的村治主体角色及其实践机制》，《农业经济问题》第 2 期，第 24-32 页。
- 刘锐，2013：《土地流转、阶层分化与乡村治理转型——基于湖北省京山 J 村的调查》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第 2 期，第 92-100 页。
- 刘世定，2003：《占有、认知与人际关系：对中国乡村制度变迁的经济社会学分析》，北京：华夏出版社，第 164-165 页。
- 卢晖临、李雪，2007：《如何走出个案——从个案研究到扩展个案研究》，《中国社会科学》第 1 期，第 118-130 页。
- 罗必良、耿鹏鹏，2022：《乡村治理及其转型的产权逻辑》，《清华大学学报（哲学社会科学版）》第 3 期，第 188-204 页。

陶成威：产权激活治权：土地流转何以撬动乡村治理

诺斯, 1994: 《制度、制度变迁与经济绩效》, 刘守英译, 上海: 生活·读书·新知三联书店上海分店, 第 11-12 页。

仇童伟、李宁, 2016: 《国家赋权、村庄民主与土地产权的社会认同——基于农户的土地产权合法性、合理性和合意性认同》, 《公共管理学报》第 3 期, 第 71-88 页。

申端锋, 2010: 《乡村治权与分类治理: 农民上访研究的范式转换》, 《开放时代》第 6 期, 第 5-23 页。

孙新华, 2023: 《土地经营权整合与土地流转路径优化》, 《经济学家》第 3 期, 第 120-128 页。

田先红、陈玲, 2013: 《“阶层地权”: 农村地权配置的一个分析框架》, 《管理世界》第 9 期, 第 69-88 页。

仝志辉、韦潇竹, 2019: 《通过集体产权制度改革理解乡村治理: 文献评述与研究建议》, 《四川大学学报 (哲学社会科学版)》第 1 期, 第 148-158 页。

王慧斌、董江爱, 2018: 《产权与治权关系视角的村民自治演变逻辑——一个资源型村庄的典型案例析》, 《中国行政管理》第 2 期, 第 40-45 页。

王亚华、臧良震, 2020: 《小农户的集体行动逻辑》, 《农业经济问题》第 1 期, 第 59-67 页。

韦森, 2009: 《再评诺斯的制度变迁理论》, 《经济学 (季刊)》第 2 期, 第 743-768 页。

吴江、李怀, 2022: 《农地产权制度改革演进与乡村治理走向现代化》, 《新视野》第 3 期, 第 51-58 页。

吴晓燕, 2013: 《农村土地产权制度变革与基层社会治理转型》, 《华中师范大学学报 (人文社会科学版)》第 5 期, 第 7-12 页。

熊万胜, 2021: 《地权的社会构成: 理解三权分置之后农村地权的新视角》, 《社会科学》第 5 期, 第 70-81 页。

熊易寒、林佳怡, 2022: 《模糊正义: 基层治理中的情理、道德与法治》, 《华中师范大学学报 (人文社会科学版)》第 5 期, 第 10-18 页。

余练, 2017: 《地权纠纷中的集体成员权表达》, 《华南农业大学学报 (社会科学版)》第 1 期, 第 37-44 页。

曾红萍, 2015: 《地方政府行为与农地集中流转——兼论资本下乡的后果》, 《北京社会科学》第 3 期, 第 22-29 页。

张静, 2006: 《基层政权: 乡村制度诸问题》, 上海: 上海人民出版社, 第 90-93 页。

张良, 2016: 《“资本下乡”背景下的乡村治理公共性建构》, 《中国农村观察》第 3 期, 第 16-26 页。

郑永君, 2017: 《农村传统组织的公共性生长与村庄治理》, 《南京农业大学学报 (社会科学版)》第 2 期, 第 50-58 页。

周娟、姜权权, 2015: 《家庭农场的土地流转特征及其优势——基于湖北黄陂某村的个案研究》, 《华中科技大学学报 (社会科学版)》第 2 期, 第 132-140 页。

周雪光, 2005: 《“关系产权”: 产权制度的一个社会学解释》, 《社会学研究》第 2 期, 第 1-31 页。

Coase, R. H., 2013, “The Problem of Social Cost”, *The Journal of Law and Economics*, 56 (4): 837-877.

陶成威：产权激活治权：土地流转何以撬动乡村治理

Property Rights Activating Governance Authority: How Does Land Transfer Leverage Rural Governance

TAO Chengwei

(Institute of Political Science and National Governance Studies, Central China Normal University)

Summary: With the normalization of rural land transfer and the continuous advancement of rural land property right system reform, the allocation of land property rights has increasingly become a key variable affecting rural governance. Against this background, promoting land transfer in light of local conditions and in an orderly manner is of important practical and theoretical significance. However, most existing studies focus on the role of clear property rights in promoting land transfer efficiency, while the internal mechanism and logic of how property rights activate rural governance authority in the process of land transfer have not been clearly explained at the academic level, which this paper attempts to address.

Taking the “One Group, Two Zones” land transfer practice in Zengling Village, Hubei Province as the research object, this paper constructs a three-dimensional analytical framework of “Interest-Action-Identity” based on the theories of property right and rural governance authority, so as to explain the operational logic of rural governance activation through land transfer. It first restores in depth the origin, development and advancement process of the “One Group, Two Zones” land transfer in Zengling Village, and then applies the above analytical framework to conduct a theoretical analysis on how property rights activate rural governance authority and promote effective rural governance.

The study finds that Zengling Village activates rural governance authority in three aspects by reasonably dividing property right agency units, constructing multilateral collaborative property right relations, and establishing property right rules that retain interests within the village: first, it balances collective interests to achieve a relative equilibrium between economic and social interests, as well as between individual and collective interests, laying a legitimate foundation for rural governance authority; second, it activates collective actions to promote collective negotiation, collective participation and collective supervision, reconstructing the organizational foundation of rural governance authority; third, it reconstructs collective identity to enhance villagers’ recognition of the rationality and publicity of collective decisions, strengthening the value identity of rural governance authority.

This paper makes three marginal contributions: first, it systematically sorts out the “One Group, Two Zones” land transfer practice in Zengling Village, providing specific practical reference paths for land transfer to empower rural governance; second, based on the theories of property right and rural governance authority, it establishes a three-dimensional analytical framework to respond to the interest logic, action logic and identity logic of reshaping and activating rural governance against the background of the changing relationship between farmers and land; third, it proposes the analytical paradigm of “property rights activating governance authority”, providing a corresponding explanatory path for understanding the institutional foundation of effective rural governance.

Keywords: Rural Governance Authority; Property Right; Rural Governance; Rural Land Transfer; Collective Identity

JEL Classification: P26; Q15

（责任编辑：鲍曙光）

三、案例剖析

案例一：

方某权诉广西壮族自治区横州市人民政府、南宁市人民政府国有土地上房屋征收补偿及行政复议案

——对房屋产权调换补偿方式合法性的审查与认定

基本案情：

因平陆运河（横州段）项目建设需要，2023 年 4 月 24 日广西壮族自治区横州市人民政府（以下简称横州市政府）发布征收公告，对该项目所涉国有土地上房屋进行征收。征收公告所附安置方案载明，被征收房屋为私人自建住宅房屋的，可选择货币补偿或者产权调换方式。如选择后者，由征收人提供可用于建房的调换地，将被征收房屋用地与调换地进行产权调换，并对建筑物、构筑物进行补偿。调换地位于“平陆运河项目某镇安置区一区”，土地性质为国有建设用地，使用类型为划拨。方某权案涉房屋位于征收公告范围内，其国有土地使用证记载土地使用权类型为划拨；房屋产权证记载设计用途为住宅。经房地产价格评估机构评估，方某权案涉房屋国有土地使用权、建筑物、构筑物及特殊装修总价为人民币 1056865.00 元（币种下同）。方某权以评估价值过低等问题提出异议、申请复核评估。

在签约期内，方某权未能与征收部门就补偿标准等达成协议，横州

市政府遂作出被诉补偿决定并留置送达给方某权。该补偿决定载明：被征收人只能选择货币补偿、产权调换安置两种补偿安置方式中的一种。

（一）货币补偿。补偿款总计 1116433.54 元。（二）产权调换安置。国有土地使用权、建筑物、构筑物及特殊装修总价 1056865.00 元，加上临时过渡补助费、停产停业补助费等 59568.54 元补偿，再扣减置换土地地价款 80560.00 元，补偿款总计 1035873.54 元。被征收人应在决定送达之日起 5 日内选择补偿方式，并将房屋腾空交付给征收人拆除，逾期未选择的，视为放弃选择权，将实行产权调换安置进行补偿安置。因方某权未在被诉补偿决定确定的期限内选择补偿方式，征收部门在复核评估结果作出之前，以产权调换安置方式进行补偿安置。其后评估机构作出复核意见，认为估价结果符合客观、合理的价格水平，维持了原评估结果。因方某权不履行被诉补偿决定，案涉房屋征收补偿款已提存至横州市某公证处。方某权不服被诉补偿决定，向广西壮族自治区南宁市人民政府（以下简称南宁市政府）申请行政复议。南宁市政府作出的被诉复议决定载明：横州市政府在被征收人方某权向评估机构申请复核评估期间作出补偿决定，程序违法。但因复核意见维持原评估结果，补偿决定以原评估报告作为补偿依据符合客观实际，故确认补偿决定程序违法但不予撤销。方某权不服，提起行政诉讼，请求撤销被诉补偿决定和复议决定。

南宁铁路运输中级法院于 2024 年 7 月 29 日作出（2024）桂 71 行初 16 号

行政判决,驳回方某权的诉讼请求。

宣判后,方某权提起上诉。广西壮族自治区高级人民法院于 2024 年 12 月 25 日作出(2024)桂行终 787 号行政判决,驳回上诉,维持原判。

裁判理由

本案争议焦点是:被告以产权调换方式对原告方某权进行补偿安置是否合法。该问题实际包括两个层面的问题:一是该补偿是否符合公平补偿的要求;二是以产权调换方式补偿是否侵害原告的选择权。

一、关于补偿是否符合公平补偿的要求

《国有土地上房屋征收与补偿条例》(以下简称《条例》)第二条规定:“为了公共利益的需要,征收国有土地上单位、个人的房屋,应当对被征收房屋所有权人给予公平补偿。”第八条规定:“为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要,有下列情形之一,确需征收房屋的,由市、县级人民政府作出房屋征收决定:……(二)由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设的需要……”第十七条第一款规定:“作出房屋征收决定的市、县级人民政府对被征收人给予的补偿包括:(一)被征收房屋价值的补偿;(二)因征收房屋造成的搬迁、临时安置的补偿;(三)因征收房屋造成的停产停业损失的补偿。”第十九条规定:“对被征收房屋价值的补偿,不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产的市场价格。被征收房屋的价

值，由具有相应资质的房地产价格评估机构按照房屋征收评估办法评估确定。对评估确定的被征收房屋价值有异议的，可以向房地产价格评估机构申请复核评估。对复核结果有异议的，可以向房地产价格评估专家委员会申请鉴定……”根据上述规定，市、县级人民政府基于促进地方国民经济和社会发展等公共利益的需要，有权作出房屋征收决定，但是应当给予公平补偿。判断补偿是否符合公平要求，可以从以下方面判断：一是补偿范围是否全面，做到应当补偿的项目均依法予以补偿；二是补偿价值是否公允，即不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产的市场价格。

本案中，为保障平陆运河（横州段）项目建设推进，横州市政府发布公告对项目所涉地域的房屋进行征收，符合《条例》的规定。安置方案确定的补偿项目也符合《条例》规定。双方的主要分歧在于补偿价值是否公允。根据安置方案和补偿决定，方某权若选择货币补偿，补偿款总计 1116433.54 元，符合当地合理的价格水平。方某权若选择产权调换，扣减置换土地地价款后，补偿款为 1035873.54 元（包括被征收房屋价值补偿、过渡补助费、停业停产补助费），方某权就由横州市政府统一规划、统一建设的安置房支付建设成本 160600 元后，将得到建筑面积约 220 m²的安置房和剩余补偿款 875273.54 元（如果按照 6000 元/m²计算，该剩余补偿款还可以购买约 146 m²的商品房）。故经测算和依法评估，无论

采取何种方式，方某权可得的补偿价值都能够充分弥补其补偿安置利益和实际居住利益，符合公平补偿的要求。

二、以产权调换方式补偿是否侵害原告的选择权

《条例》第二十一条第一款规定：“被征收人可以选择货币补偿，也可以选择房屋产权调换。”第二十六条第一款规定：“房屋征收部门与被征收人在征收补偿方案确定的签约期限内达不成补偿协议，或者被征收房屋所有权人不明确的，由房屋征收部门报请作出房屋征收决定的市、县级人民政府依照本条例的规定，按照征收补偿方案作出补偿决定，并在房屋征收范围内予以公告。”据此，在补偿方式上，征收人可以提供货币补偿或者房屋产权调换方案供被征收人选择。原则上该选择权由被征收人行使。但是，既然在无法达成补偿协议的情况下，行政机关基于维护公共利益的需要，可以直接作出补偿决定，则基于同样的考量，在有两种补偿安置可选择的情形下，行政机关亦可以在补偿决定中同时明确，如被征收人在规定期限内未作出选择的，行政机关可以直接决定补偿方式。

本案中，横州市政府在给方某权的补偿决定中明确，提供货币补偿和产权调换两种方式供其选择，逾期未选择的，视为放弃选择权，将实行产权调换安置补偿方式。方某权未在规定期限内作出选择，横州市政府为推进拆迁工作，维护公共利益，决定以产权调换方式对房某权进行

补偿安置，有客观原因和正当依据，符合法律规定，不构成对被征收人选择权的侵害。

裁判要旨

1. 人民法院认定房屋征收中给予被征收人的补偿是否公平时，应当注意从补偿范围是否全面、补偿价值是否公允两个方面进行审查。
2. 根据房屋征收公告，被征收人就补偿方式可以选择货币补偿或者房屋产权调换，但因无法达成补偿协议而由行政机关依法作出补偿决定，其中明确被征收人在规定期限内未对补偿方式作出选择，将由行政机关直接决定补偿方式的，并不构成对被征收人补偿方式选择权的侵犯。被征收人未在规定期限内作出选择，又主张行政机关直接决定补偿方式侵犯其选择权的，人民法院不予支持。

关联索引

《中华人民共和国行政诉讼法》（2017 年修正）第 12 条、第 69 条

《国有土地上房屋征收与补偿条例》第 2 条、第 17 条第 1 款、第 19 条、第 21 条第 1 款

一审：广西壮族自治区南宁铁路运输中级法院（2024）桂 71 行初 16 号行政判决（2024 年 7 月 29 日）

二审：广西壮族自治区高级人民法院（2024）桂行终 787 号行政判决（2024 年 12 月 25 日）

案例二：

李某平诉大同市人民政府征收房屋案 ——征收通告能否纳入行政诉讼受案范围的审查认定

关键词 行政 行政征收或者征用 未另行作出征收决定 征收通告 实

际包含征收决定的内容 行政诉讼受案范围

基本案情

2020 年 5 月 16 日，山西省大同市人民政府在《大同日报》发布了《关于平城区西环路东侧城市棚户区房屋征收的通告》（以下简称《征收通告》），2021 年 9 月 25 日，大同市平城区人民政府发布了《大同市西环路东侧城市棚户区改造项目征收补偿方案》，李某平位于大同市平城区永宁街 XXX 号 1-2 层 XX 号商铺在征收范围内。因征收补偿标准未达成一致意见，李某平一直未签订征收补偿安置协议。李某平认为《征收通告》所涉及的房屋征收决定存在多处违法，大同市人民政府认为征收单位未对李某平本人作出任何征收决定文书，《征收通告》对李某平的权利义务不产生实际影响。李某平提起本案诉讼，请求撤销大同市人民政府作出的《关于平城区西环路东侧城市棚户区房屋征收的通告》。

山西省朔州市中级人民法院于 2022 年 6 月 2 日作出（2022）晋 06 行初 20 号行政判决：驳回李某平的诉讼请求。宣判后，李某平提起上诉，山西省高级

人民法院于 2023 年 5 月 19 日作出（2022）晋行终 593 号行政判决：一、撤销山西省朔州市中级人民法院（2022）晋 06 行初 20 号行政判决；二、确认大同市人民政府作出的《关于平城区西环路东侧城市棚户区房屋征收的通告》违法。

裁判理由

本案焦点为：征收通告能否纳入行政诉讼受案范围以及案涉《征收通告》是否应当被撤销。

其一，《中华人民共和国行政诉讼法》第十二条第一款规定：“人民法院受理公民、法人或者其他组织提起的下列诉讼：……（五）对征收、征用决定及其补偿决定不服的……”鉴于征收公告或通告一般因其仅具有通知、告知的属性，不属于行政诉讼受案范围，但如果行政机关未另行作出征收决定，征收通告实际包含了征收决定的内容，对被征收人的权利义务产生了实际影响的，属于行政诉讼受案范围。

本案中，根据案涉《征收通告》的内容，李某平所有的房屋在征收范围内，且大同市人民政府没有另行作出房屋征收决定，故该《征收通告》实际包含了征收决定的内容，对李某平的权利义务产生了实际影响，其请求撤销案涉《征收通告》，符合上述规定。

其二，《国有土地上房屋征收与补偿条例》第九条第一款规定：“依照本条例第八条规定，确需征收房屋的各项建设活动，应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划。保障性安居工程建设、旧城区改建，应当纳入市、县级国民经济和社会发展规划年度计划。”第十条规定：“房屋征收部门拟定征收补偿方案，报市、县级人民政府。市、县级人民政府应当组织有关部门对征收补偿方案进行论证并予以公布，征求公众意

见。征求意见期限不得少于 30 日。”第十一条规定：“市、县级人民政府应当将征求意见情况和根据公众意见修改的情况及时公布。”第十二条规定：

“市、县级人民政府作出房屋征收决定前，应当按照有关规定进行社会稳定风险评估；房屋征收决定涉及被征收人数量较多的，应当经政府常务会议讨论决定。作出房屋征收决定前，征收补偿费用应当足额到位、专户存储、专款专用。”第十五条规定：“房屋征收部门应当对房屋征收范围内房屋的权属、区位、用途、建筑面积等情况组织调查登记，被征收人应当予以配合。

调查结果应当在房屋征收范围内向被征收人公布。”据此，在作出房屋征收决定前，行政机关应履行就征收补偿安置方案征求公众意见、进行社会稳定风险评估、对征收范围内的房屋权属等情况组织调查登记等程序，同时应证明房屋征收决定符合“四规划一计划”，征收补偿费用应足额到位、专户存储、专款专用。

本案中，大同市人民政府未提供证据证明其在作出案涉《征收通告》前履行了上述法定程序。但案涉项目是为了加快城市改造建设步伐，涉及被征收人人数众多且大部分已经签订协议，如果撤销，势必会给公共利益造成损害，故确认案涉《征收通告》违法，但不宜撤销。

裁判要旨

1. 征收公告或通告一般因其仅具有通知、告知的属性，不属于行政诉讼受案范围；但如果行政机关未另行作出征收决定，征收通告实际包含了征收决定的内容，对被征收人的权利义务产生了实际影响的，属于行政诉讼受案范围。

2. 行政机关未提供证据证明其在作出房屋征收决定前履行了法定程序的，依法应当撤销征收通告，但案涉项目涉及大多数被征收人利益的，可以确认征

收通告违法但不撤销。

关联索引

《中华人民共和国行政诉讼法》第 12 条第 5 项、第 74 条第 1 款第 1 项

《国有土地上房屋征收与补偿条例》第 9 条、第 10 条、第 11 条、第 12 条、第 15 条

一审：山西省朔州市中级人民法院（2022）晋 06 行初 20 号行政判决（2022 年 6 月 2 日）

二审：山西省高级人民法院（2022）晋行终 593 号行政判决（2023 年 5 月 19 日）

案例三：

启东市某星种子有限公司诉启东市农业农村局、启东市人民政府 行政处罚及行政复议案 ——行政机关就违法销售未经强制性品种审定的主要农作物种 子的行为予以罚款的，对罚款数额是否合理应如何认定

关键词 行政 主要农作物品种审定 行政处罚 罚款 过罚相当原则

行政裁量

基本案情

江苏省启东市某星种子有限公司（以下简称启东某星种子公司）成立于 1999 年，经营范围为代销农作物种子等。2024 年 3 月 21 日，启东市农业农村局执法人员在该公司门店检查时，发现门店正在销售应当审定而未经审定的“鲜某士 918”大豆种子。该种子的包装袋正面标注为“精品甜毛豆”，背面标注作物类型为大豆，种子类型为常规种。经调查，启东某星种子公司共进货案涉种子 15 包（1 千克/包），销售价为人民币 10 元/包（币种下同），其中销售 4 包，销售金额 40 元。3 月 22 日，启东市农业农村局对启东某星种子公司涉嫌销售应当审定而未经审定的大豆种子予以立案。在履行了事先告知、组织听证、集体讨论等法定程序后，启东市农业农村局于 7 月 8 日作出行政处罚决定，认定启东某星种子公

司的行为违反了《中华人民共和国种子法》第二十三条第一款关于“应当审定的农作物品种未经审定的，不得发布广告、推广、销售”的规定，鉴于该公司及时召回、积极退赔，大豆种未播种，未造成严重后果，且经营数量少、违法行为较轻，依照《中华人民共和国行政处罚法》第三十二条关于从轻或者减轻行政处罚及《江苏省农业行政处罚裁量权基准》的规定予以从轻处罚，责令停止销售，没收大豆种子 15 包，并处以罚款 3 万元。

启东某星种子公司不服该处罚决定，于 2024 年 7 月 18 日向启东市人民政府申请行政复议，启东市人民政府于 9 月 20 日作出行政复议决定，维持该行政处罚决定。启东某星种子公司仍不服，提起行政诉讼，请求撤销行政处罚决定及行政复议决定。

江苏省南通经济技术开发区人民法院于 2025 年 4 月 8 日作出

（2024）苏 0691 行初 1018 号行政判决：驳回启东某星种子公司的诉讼请求。宣判后，启东某星种子公司提起上诉。江苏省南通市中级人民法院于 2025 年 8 月 4 日作出（2025）苏 06 行终 244 号行政判决：驳回上诉，维持原判。

裁判理由

本案的争议焦点为：启东市农业农村局对启东某星种子公司处以 3 万元罚款的行政处罚是否适当。

行政处罚法第五条第二款规定：“设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。”该条规定的过罚相当原则，要求行政机关作出的处罚种类和幅度应当与违法行为的性质、情节及社会危害程度相适应，不能畸轻畸重。本案中，启东市农业农村局鉴于大豆系主要农作物、对大豆种子实施强制性品种审定关系国家粮食安全，并结合启东某星种子公司的主观过错、违法行为情节、改正情况及社会危害后果等因素，对其罚款 3 万元，于法有据，行政处罚适当，人民法院予以支持。

其一，案涉违法行为对粮食安全有较大潜在威胁。种子法第十五条第一款规定：“国家对主要农作物和主要林木实行品种审定制度。主要农作物品种和主要林木品种在推广前应当通过国家级或者省级审定。”第九十条第一款第三项规定：“……主要农作物是指稻、小麦、玉米、棉花、大豆。”品种审定制度旨在确保主要农作物品种的安全性、适应性和稳定性，避免盲目引种给农业生产带来损失。未经审定的种子质量缺乏保障，严重影响作物品质和产量，甚至可能传播病虫害，威胁区域农业生态安全。而案涉“鲜某士 918”大豆种子依法应予审定而未经审定，其安全性和适应性均处于不确定状态，破坏了种子管理秩序，给粮食安全造成了较大的潜在威胁，启东某星种子应当承担相应的法律责任。

其二，启东某星种子公司销售应当审定而未经审定的种子，主观上存在主观过错，不符合不予处罚的条件。行政处罚法第三十三条第二款规定，当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。启东某星种子公司是一家具有近三十年种子销售历史的专业种子经营公司，定期参加行政机关组织的培训，知晓相关业务知识及基本法律规定。该公司还与启东市农业综合执法大队签署了《农资诚信经营责任状》，保证诚信经营，遵守相关法律法规。启东某星种子公司从生产厂家处购得案涉种子后，未了解案涉种子是否经过审定，未要求生产厂家提供完备的审定资料即对外销售，没有尽到行业一般经营者应该尽到的注意义务，显然存在主观过错。故其以不存在主观过错为由，请求不予处罚的主张不予支持。

其三，启东某星种子公司的违法情节较轻，予以从轻处罚，量罚适当。行政处罚法第三十二条第一项规定，主动消除或者减轻违法行为危害后果的，应当从轻或者减轻处罚。《江苏省农业行政处罚裁量权基准》就该省违反农业领域法律规定的处罚裁量作出量化规定，农业农村部门在行使裁量权过程中一般应当参照适用。该裁量权基准中对于违反种子法第二十三条规定对应当审定未经审定的农作物品种进行推广、销售的，区分三种裁量阶次，分别为从轻处罚处 20000 元以上 74000 元以下的罚款，一般处罚处 74000 元以上 128000 元以下罚款，从重处罚处 128000 元

以上不超过 200000 元罚款。本案中，启东某星种子公司共计销售 4 包案涉种子，数量较少；其承认违法销售行为，并主动联系种植户收回种子；已销售的种子尚未播种，未造成实际危害后果或者损失，且销售金额 40 元已全部退还种植户。启东某星种子公司的违法行为情节较轻，具有主动消除危害后果的情形，符合应当从轻或者减轻处罚的条件。同时，启东某星种子公司在 2020 年曾因违反种子法而受到处罚，其未能吸取此前教训，再次实施了违法行为，主观过错程度较深。综合考虑启东某星种子公司的违法事实、性质、情节以及社会危害程度，启东农业农村局对其从轻处罚，决定罚款 3 万元，符合过罚相当原则，应予支持。

裁判要旨

行政机关就违法销售未经强制性品种审定的主要农作物种子的行为予以罚款，行政相对人以处罚过重为由提起行政诉讼的，人民法院不能简单根据罚款数额与违法销售额是否悬殊判定罚款数额的合理性，而应综合考虑违法销售行为的事实、性质、情节以及社会危害程度，包括行政相对人有无违法前科，准确判断罚款数额是否合理，是否符合过罚相当原则。

关联索引

《中华人民共和国种子法》第 15 条、第 23 条、第 77 条

《中华人民共和国行政处罚法》第 5 条、第 32 条、第 33 条

一审：江苏省南通经济技术开发区人民法院（2024）苏 0691 行初
1018 号行政判决（2025 年 4 月 8 日）

二审：江苏省南通市中级人民法院（2025）苏 06 行终 244 号行政判决
（2025 年 8 月 4 日）