

## 构建农村土地多元化治理体系的思考

江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心 陈美球

农村土地治理是对农村土地利用中各类矛盾与冲突的协调与管制,从而实现在维持土地资源可持续利用基础上的整体福祉最大化。由于位置的固定性和空间的开放性,导致土地利用常常表现出强烈的外部性,不可避免地会对相邻地段或地块的利用产生正面或负面的影响,客观需要科学的治理体系来解决因外部性而带来的“搭便车”之类的问题。我国农村土地实行的集体所有制,农用地推行的是所有权、承包权、经营权的“三权分置”,宅基地也明确了所有权、资格权和使用权的“三权分置”改革目标,在具体的农村土地资源利用中,涉及的利益主体多、利益关系错综复杂,对构建农村土地多元化治理体系的需求更加迫切。

### 一、壮大村集体经济组织,强化关键主体的治理能力

要对我国农村土地治理中的相关利益主体尽数罗列存在一定的困难,组织层面涉及政府、村集体经济组织、各类理事会、合作社、龙头企业等,个人则包括普通村民、拥有承包经营权的村民、只取得农地经营权的村民,还有拥有宅基地使用资格的村民、只有宅基地使用权的外村人等。但村集体经济组织作为农村土地的法定主体,理应是多元化治理体系中的核心主体,发挥着关键作用。调研发现,农村土

地资源治理成效好、资源利用效果好的村庄,如江西的修水县黄溪村推行“确权不确地、分红按人头、补贴归原户、组级管理、村级整包”的“确权确股不确地”耕地流转模式,以及以土地整治为抓手、实现人、地、钱要素的同步聚集;瑞金市田坞村以“总量控制、自主调配,以建补拆、点内平衡”推进村庄“迁村并点”;优化农村宅基地布局,余江县推行“一村一案”农村宅基地改革;四川省成都青杠树村以“分别立项、统一管理、同步实施、整村推进、分类验收”的项目管理方式,形成土地综合整治“一盘棋”,推进农村经营性建设用地入市改革。以上案例无一例外都是村集体经济组织发挥了至关重要的主体作用。

然而,改革开放以来,我国的村集体经济组织建设总体上呈不断弱化的趋势,特别是在中西部经济欠发达地区,“无资产、无资本、无资金”的村集体经济组织现状很是普遍,大部分村集体组织难以担当农村土地资源治理的主体作用。因此,加强村集体经济组织建设、强化其治理能力是农村土地多元化治理体系的首要任务。首先要选好班子领头人,对乡村有情怀、有奉献精神、有创劲的人才能成为村集体经济组织主心骨;其次要培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”管理队伍,特别

是要吸引青年骨干进入村集体班子；第三要改善村干部的待遇，真正留住能人为村集体建设服务；第四要重视对村集体经济组织的能力建设，不断提升其政策解读、参与市场竞争、治理创新的能力，从而胜任农村土地多元化治理体系中的核心主体责任。

## 二、紧扣新时代治理需求，明确多元协同治理目标

不同的发展阶段，社会对农村土地治理的现实需求不同。从治理的本质内涵看，土地治理的内容集中在土地资源利用与生态环境保护，以及土地资源利用的局部效益与整体效益、短期效益与长久效益之间的关系协调上。正确把握新时代农村土地治理的现实需求，是完善农村土地多元化治理体系的前提。新时代我国农村土地治理的现实需求与治理目标，源于乡村振兴战略及推进生态文明建设的需求，为实现农业农村现代化、城乡融合发展提供用地保障，为城乡要素的流通创造良好的用地环境，同时为生态文明建设提供良好的土地生态环境，遵循土地伦理利用土地，维护土地健康。具体表现在以下几个方面。

一是确保国家粮食安全，建设生态粮仓。把中国人的饭碗牢牢端在自己手中，始终是我国农村土地所承担的最重要功能，不仅要让全国人民吃饱饭，更要吃好、吃得安全。因此，要利用治理手段，鼓励耕地使用者积极采取“稻虾”“稻鱼”“稻鸭”等各类生态种养模式、用地养地作物相结合的轮作制度，以及诸如测土配方施肥的环境友好型技术等生态耕种行为，防止农业面源污染、掠夺性耕种等生态环境破坏行为，切实实现耕地数量、质量与生态“三位一

体”保护目标。二是满足人们对美好生活的需求，提供良好的乡村生态产品。不仅包括为生态宜居村庄提供建设用地的配置保障，还要针对“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的”的社会主要矛盾，提供各类生态旅游产品。例如一三产业融合的农旅结合，依托传统的农业生产这个第一产业，发展农业观光采摘园、农业科技游、农耕体验、农家乐、农业博览园等第三产业，综合发挥耕地的生产、农耕文化、农田景观等功能。三是珍惜宝贵的土地资源，提高土地资源的节约集约利用水平。我国是一个人多地少的人口大国，珍惜每一寸土地资源，提高土地节约集约利用水平，是国情的基本要求，然而，随着城镇化的推进，农村居住人口的不断减少，农村建设用地却不减反增，导致土地利用方式日益粗放。因此，应进一步加强农村建设用地节约集约的机制建设，促进土地资源的节约集约利用。四是针对城乡融合发展目标，构建人地同步城镇化的用地治理机制。乡村振兴追求的是“城乡融合”发展，要使城市与乡村形成相辅相成，互为促进的共生共荣、共享共利关系。城市的发展繁荣不能排斥农村的发展繁荣。应通过有效的治理，实现土地城镇化与人口城镇化的同步协调发展。

## 三、明确各主体职责定位，形成多元主体协同合力

尽管涉及农村土地治理的相关利益主体众多，但主要治理主体是三个：政府、村集体经济组织和广大农民。强调村集体经济组织是多元化治理体系中的核心主体地位，并不排斥政府与广大农民的作用，但三者的角色定位必须清晰，相互协同、形成农村土地治理合力。村集

体经济组织是真正的决策者,政府支持是保障,其主要职责是编制跨村区域的土地利用规划、制定相关土地利用政策、加强农村集体经济组织的建设;而农民的参与和支持是基础,既要防止“塔西佗陷阱”,也要杜绝村民“等、靠、要”的依赖思想,要调动全体农民参与农村土地治理的积极性,必须构建科学的公众参与机制,赋予农民充分的知情权、选择权和话语权。

当务之急是要改变基层政府大包大揽农村事务的工作方式。基层政府虽具有很强的组织能力,但由基层政府完全主导农村土地治理,存在诸多弊端。一方面,我国农村地域广阔,每个地方的自然资源禀赋和社会经济条件不同,但都有其独特的风土人情与传统习俗,“一刀切”的行政手段常导致各地农村土地治理的同质化而导致治理失效;另一方面,容易导致村民形成对政府依赖而缺乏主人翁的创新精神,甚至一些地方出现“上热下冷、外热内冷”和“政府干、村民看”的现象,而乡镇干部陷入繁杂的具体事务而压力巨大,“五加二、黑加白”的工作方式成为了常态化等等。

#### 四、构建科学的制度保障体系,健全多元主体协同机制

科学的制度保障是农村土地多元化治理体系有效运行的重要基础,要通过制度来规范各主体的行为,促进主体间的协同。然而,目前我国农村土地治理中的制度保障还不健全。一是缺乏治理目标的共识,共同目标不够清晰。农村土地治理的最终目标是什么?有什么具体要求?尚未形成各主体的共识,每一主体都追求自身利益的最大化,这与我国农村治理体系不完善相关。二是行为约束不够。由于多

主体在农村土地治理中扮演的角色不同,其具体的行为约束也有所不同,但目前并没有详细的行为约束机制,这与农村土地使用制度不健全相关。三是协同机制不够健全,各主体在土地治理中缺乏相互沟通的平台与有效途径,这与科学的公众参与机制的缺失有关。

构建科学的制度保障体系,健全多元主体协同机制,首先要强化协同治理的理念,明确农村土地治理的最终目标与具体要求。不可否认,在众多的农村土地治理主体中,不同主体的优势不同,但也存在相应的劣势,应扬长避短,形成合力。同时要针对区域土地资源利用的生态环境脆弱性特征,结合社会经济的需求,明确当地农村土地治理的最终目标与具体要求。各治理主体扮演的角色不同,作用有区别,但协同的地位应是平等的,协同才能共赢,才能达到土地治理的共同目标。其次,制定切实可行的用途管制细则。用途管制是土地利用规划的调控手段,也是土地治理的主要路径,但应当改变目前全国实行统一的土地用途分类体系的现状,应允许各地针对自身的土地利用与治理需求,在全国土地用途分类体系的基础上,因地制宜地制定土地用途分类及其用途管制规则,体现各地用途管制的地域性和可操作性。其三,要建立科学的公众参与机制。公众参与是多主体协同的内在需求,缺乏公众参与机制,不可能形成共识。公众参与要贯穿于土地治理的全过程,包括当地土地资源的形势分析、治理目标的确定、治理手段与措施的选择、治理过程的监督、治理效果的评估等。四是要重视发挥非正式制度的作用。正式制度具有强制性,其约束或激励方向明确,但也不能忽视

非正式制度的作用。我国广大村庄的形成具有鲜明的地域性和血缘特征,有着深厚的历史积累,长期形成的处事风格、村规民约,这些非正

式制度具备很强生命力,是村民日常生活中的行为准则,必须正确应用于土地治理之中。

(编辑:孟鹏)