

陈美球,王庆日,蒋仁开,等.乡村振兴与农村产业用地保障:实践创新、实现路径与制度安排——“农村产业用地政策创新与乡村振兴”研讨会综述[J].农林经济管理学报,2018,17(3):343-349.

# 乡村振兴与农村产业用地保障:实践创新、 实现路径与制度安排

——“农村产业用地政策创新与乡村振兴”研讨会综述

陈美球<sup>1</sup>,王庆日<sup>2</sup>,蒋仁开<sup>2</sup>,朱美英<sup>1</sup>

(1.江西农业大学 农村土地资源利用与保护研究中心/江西省鄱阳湖流域农业资源与生态重点实验室,江西 南昌 330045;2.中国土地勘测规划院,北京 100035)

**摘要:**产业兴旺是乡村振兴的重点与基础,产业兴才能乡村兴,经济强才能人气旺。做好农村一二三产业融合发展的用地保障,创新农村产业用地政策,已成为土地管理工作的一项迫切课题。为此,来自全国10余所高校和相关土地研究机构的专家学者齐聚“农村产业用地政策创新与乡村振兴”研讨会,围绕乡村振兴中如何保障农村产业用地进行了深入研讨。与会专家在分享全国各地众多成功案例的基础上,对农村产业用地保障实践的的实现路径与制度安排进行讨论,认为农村产业用地政策创新应遵循尊重需求、可持续利用、“二个最严格”、系统整体等基本原则,农村产业用地保障有土地整治、村土地利用规划、科技创新3条主要实现路径。要着重在以下4个方面进行农村产业用地保障的制度安排:一是科学界定农村新产业新业态的内涵与分类,制定差别化的用地保障政策;二是完善用途管制制度,推进村土地利用规划的编制;三是健全农村产业用地监管制度,防范农村产业用地风险;四是制定科技创新激励政策,发挥科技创新对用地保障的提升作用。

**关键词:**乡村振兴;产业兴旺;农村产业用地保障;实践创新;实现路径;制度安排

中图分类号:F321.1

文献标志码:A

文章编号:2095-6924(2018)03-0343-07

DOI:10.16195/j.cnki.cn36-1328/f.2018.03.40

## Rural Revitalization and Rural Industrial Land Security: Practical Innovation, Implementation Path and Institutional Arrangements

CHEN Mei-qiu<sup>1</sup>, WANG Qing-ri<sup>2</sup>, JIANG Ren-kai<sup>2</sup>, ZHU Mei-ying<sup>1</sup>

(1.Rural Land Resource Utilization and Protection Research Center/Key Laboratory of Agricultural Resources and Ecology, Poyang Lake Basin, Jiangxi Province, Jiangxi Agricultural University, Nanchang 330045, China; 2.China Land Survey and Planning Institute, Beijing 100035, China)

**Abstract:** Industrial prosperity is the key and foundation of rural revitalization, industry thriving and rural prosperity. It is an urgent task for land management to make good use of the 123 industries in rural areas and to innovate the policy of rural industrial land use. To this end, experts and scholars from more than 10 universities and related land research institutions in China gathered for a symposium on “rural industrial land policy

收稿日期:2018-04-10 修回日期:2018-04-30

基金项目:国家自然科学基金(71473112)、江西省高校人文社会科学重点研究基地项目(JD17066)、江西现代农业及其优势产业可持续发展的决策支持协同创新中心项目和江西省高校哲学社会科学创新团队建设项目

作者简介:陈美球(1967—),男,教授,博士生导师,主要从事土地资源管理研究;E-mail:cmq12@263.net。

innovation and Rural Revitalization” and discussed how to guarantee rural industrial land protection in Rural Revitalization. On the basis of sharing many successful cases across the country, the experts explored the implementation path and system arrangement of the rural industrial land use guarantee practice and held that the rural industrial land policy innovation should follow such basic principles as respecting demand, sustainable utilization, “two most strict” system whole body and so on. There are 3 main paths to achieve the goal of land consolidation, land use planning and technological innovation. We should focus on the following 4 aspects of the rural industrial land security system arrangement-- the scientific definition of the new industry of rural new industry connotation and classification, the formulation of differential land protection policy, the improvement of the use of the control system and the rural industrial land supervision system together with the promotion of the compilation of village land use planning and the formulation of incentive policies for scientific and technological innovation to give full play to the role of scientific and technological innovation in enhancing land use protection.

**Key words:** rural revitalization; industrial prosperity; rural industrial land protection; practical innovation; realization path; institutional arrangement

实施乡村振兴战略是中国特色社会主义进入新时代后“三农”工作的重大战略部署。土地是农业最基本的生产要素,也是农民最根本的生存资源,农村最宝贵的社会资产和发展资本,在乡村振兴战略中扮演关键角色,发挥着基础性作用<sup>[1]</sup>。产业兴旺是乡村振兴的重点与基础,产业兴才能乡村兴,经济强才能人气旺。做好农村一二三产业融合发展的用地保障,创新农村产业用地政策,已成为土地管理工作的一项迫切课题<sup>[2-3]</sup>。为此,《中国土地科学》、《土地科学动态》编辑部、江西省鄱阳湖流域农业资源与生态重点实验室、江西现代农业及其优势产业可持续发展的决策支持协同创新中心、江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心与江西省土地学会,于 2018 年 3 月 31 至 4 月 1 日在南昌共同举办了“农村产业用地政策创新与乡村振兴”研讨会。来自全国部分高校和相关土地研究机构的专家学者、基层土管人员的代表 130 余人参加了本次研讨会。

## 一、农村产业用地保障的实践创新

随着我国经济发展进入新常态,各地积极开展了农业供给侧结构性改革探索,在农村产业用地的保障上勇于创新,取得了一定的成功经验,与会专家带来了丰富的实践案例。

韩立达教授介绍三个实践模型:一是以政策和规划促进农村一二三产融合用地的“高县模式”。高县规划先行,为农村一二三产业融合用地奠定发展基础,政府安排了 1.33 公顷的设施用地支持先建厂房和办公用房用地,并配置了 0.66 公顷农业设施用地,通过农地流转和土地整理获得规模生产经营的第一产业用地。目前已形成了红薯生产的第一产业、无明矾粉条精深加工为中心的第三产业、红薯菜品研发示范及美食中心为主的第三产业的薯类产业链。二是以宅基地原址开发形成农村一三产业融合用地的“郾都白鸽村模式”。该村根据区位优势制定了农村一三产业融合的休闲旅游产业规划,第一期总占地 10 公顷,其中建设用地 1.93 公顷,农用地 8.06 公顷,创新性地探索“宅基地原址”开发,形成以第三产业开发带动第一产业发展的用地模式,采用了公开交易的方式获得集体经营性建设用地以及通过流转方式获得了农用地及未利用地,成功建成了集体经营性建设用地属性的“千鹭湖乡村度假酒店”。三是以农用地“转性”形成二三产业融合用地的“龙泉大龙村模式”。该村结合远大博雅项目的进驻制定了产业发展规划,根据历史遗留问题处理把原来的承包地通过用途管制及规划转为集体经营性建设用地,通过招商引资并制定规划使其成为以建设木雕加工厂和艺术会展中心产业为主的“远大博雅产业园”用地。

四川大学姚树荣教授以成都福洪镇为例,系统介绍了成都市“小挂钩”实践探索。即依据乡镇土地利用总体规划、城乡建设规划、土地整治规划等相关规划,农民为改善居住条件,自愿对原有住房进行拆

除后在居住区建房,同时结合田、水、路、林、村综合整治,将原有零星分散的废弃建设用地复垦为耕地的工程行为。“小挂钩”的运作机理与城乡“增减挂钩”相似,但在具体运行中存在不同:①审批层级不同,城乡“增减挂钩”由省级国土部门审批,“小挂钩”由市政府审批;②项目区范围不同,城乡“增减挂钩”可跨县级行政区设置,“小挂钩”项目区仅能在本乡镇范围内设置;③建新区用地性质不同,城乡“增减挂钩”用于城镇建新区的土地要征收为国有建设用地,“小挂钩”的建新区通常保留为集体建设用地。福洪镇地处成都市龙泉山旅游区腹地,临近成南高速等交通干道,具有比较优越的资源禀赋及交通和区位优势,但却是典型的纯农业乡镇,2011年农民人均纯收入只有4000元。2012年,和盛公司以投资实施“小挂钩”项目为切入点,驱动福洪镇走出了一条“人地同步”“村镇融合”的新路。和盛公司首先以“规划先行、全镇统筹”为理念,协助镇政府编制各类规划,形成“多规合一”,为村庄整理和乡镇改造提供规划依据。然后以远离新规划场镇的先锋村为拆旧区,在农民自愿的基础上对先锋村破旧农房及宅基地进行拆除和复垦还耕,并到规划的新村聚居点和场镇集中修建住房。将通过项目实施节余的部分建设用地指标配置在场镇用于二三产业发展,部分配置在镇域用于休闲农业与观光旅游等项目建设,通过改善场镇基础设施和公共服务条件,吸引本镇和周边乡镇的农村人口以及在本镇企业中务工的人员向场镇聚居。福洪镇引入社会资本,将村庄整理与乡镇改造结合起来协同推进,在短短几年内从一个纯农业乡镇升级为三产融合发展的经济强镇。2017年,全镇农民人均纯收入达20572元,6年增长了400%。

谭荣教授也带来了来自浙江的几个案例。一是武义的“从设施农用地遗留问题到农村产业用地新政”。针对五水共治造成的不少养殖场关闭、造成土地闲置的现象,地方借机发展民宿产业。其主要做法是当地政府出台相关文件,对农村用地进行分类,包括三大类和16小类;对于具体的三类地进行分类管理,产业用地按建设用地管理,小面积零星的单体建筑,3亩以下连片开发,进行征转分离,配套用地按设施农用地管理,只转不征,保持集体产权,用增量撬活存量。二是上虞的“闲置农房激活计划”。对闲置农房进行制度上的设计,以激活闲置农房。主要做法是成立了区镇村三级平台推动闲置农房市场进入,一方面在区成立产权交易中心,由区便民中心管理,另一方面,镇产权交易中心成立了一个分中心,收购闲置住宅,在产权交易中心进行流转。三是义乌的“全覆盖宅基地整治下的集体经营性建设用地入市”。以人均100m<sup>2</sup>的建设用地规模进行建设用地“减量化”总量控制,推进农村的更新改造。其主要做法是村集体通过自治的方式决定这些指标在宅基地、集体经营性建设用地和基础设施用地之间的配置。同时,无论是增量还是存量经营性建设用地都可以入市。

於忠祥教授介绍了安徽的实践探索。包括在宅基地“三权分置”基础上的融合乡村旅游,变农房为客房;加盟农业产业化,变农房为厂房;落实扶持农业发展的配套政策,变农房为库房;呼应乡村生态文明,变民房为景房;尝试宅基地返租到包,发展壮大集体经济,变农民为股民。以及正在蒙城探索的农村承包地一块田改革,即政府协调,政策配套,把承包地在集体内部互换,实现“一户一块田”以家庭为基础的规模经营。

作为农村集体土地管理制度先行改革实践的广东省,是农村新产业新业态起步早、发展快的典型地区,在农村产业用地保障不断探索的基础上,2018年相继出台了两个政策文件:《广东省全面推进拆旧复垦促进美丽乡村建设工作方案(试行)》(粤府函[2018]19号)和《广东省土地利用年度计划管理办法》(粤国土资规发[2018]18号),为农村新产业新业态发展提供支撑。侯学平研究员对二个文件进行了解读:《方案》是基于农村集体建设用地体量大、用地粗放、低效、布局散乱的现实背景,明确了广东未来可预期的发展空间潜力,赋予了农民参与乡村振兴的主动权与收益权,以多重实惠调动和发挥农民主体作用,拓展了乡村振兴用地与资本渠道,倒逼与优先统筹结合促进全省土地生产要素合理优化配置,助推脱贫攻坚与城乡融合发展。《办法》则针对以往普惠性分配方式带来的指标碎片化、指标使用区域与结构差异大、效率总体不高问题,明确取消“旱涝保收”的普通指标、扩大省级指标保障范围、调整奖励指标挂钩对象、明确指标调节机制、缩减专项指标类别。并将农村新产业新业态项目纳入省级计划指

标统筹保障范围,可使用省重大基础设施及民生设施计划指标,并享受重大产业项目供地后计划指标奖励的政策。

聂荣华局长结合全国农村宅基地制度改革试点余江县的具体做法,系统介绍了“建设美丽乡村、打造‘一改促六化’(‘一改’指宅基地改革,‘六化’指农业发展现代化、基础设施标准化、公共服务均等化、村庄面貌靓丽化、转移人口市民化和农村治理规范化)余江样板”的经验,特别是通过农村宅基地制度改革试点的全域推进,加大了闲置宅基地盘活利用,大力发展休闲农业、乡村旅游、农村淘宝等新产业、新业态,提升了宅基地资产价值,壮大了村集体经济,促进了农事体验、智慧农业、旅游度假一体化发展。

## 二、农村产业用地保障的实现路径

### (一) 农村产业用地政策创新的基本原则

面对现行土地使用政策难以满足农村新产业新业态发展用地需求的客观现实,必须通过用地政策的创新来保障农村产业发展的用地,但创新应坚持以下几个的基本原则。

1. 尊重需求原则 需求是创新的源泉,要针对农村新产业新业态发展的特征精准施策。因此,准确地把握农村新产业新业态发展的用地保障需求,是进行用地政策创新的基础<sup>[4]</sup>。一二三产业融合是经济新常态下的农村新产业新业态的明显特征,如采摘体验、农产品定制、休闲观光等服务业,以及相关的互联网配送、物联网管理、农景园艺、品尝品鉴等,一定体量的农业设施融合了非农用途或直接用于非农业。由此带来土地功能复合和农用地、建设用地、未利用地的混合利用,一方面,对现行单一性的用途管制制度面临较大冲击。耕地保护政策就面临着耕地不同形态利用引致的新压力,休闲农业与乡村旅游,很可能依托基本农田来发展,还有“虾稻”“蟹稻”“鳖稻”“鳊稻”等各种稻田生态综合种养模式,都不可避免地破坏一定面积的耕地耕作层,这与《基本农田保护条例》对农田用途严格限制的要求相悖。另一方面,也造成了部门间管理中的争议。依托农业园区建立的农家乐及一二三产业融合的设施建设,农业部门认为属于农业生产行为,土地为农用地;国土部门则认为,虽然依托农业生产,但实质属于第二或第三产业,是建设用地承载的功能,应按建设用地管理。

2. 可持续利用原则 鄢文聚研究员提出农村产业发展离不开土地,但在利用中不能对土地资源造成伤害,应确保土地资源的可持续利用,产业用地在乡村振兴提供物质产品的同时,也必须提供生态产品,要实现物质生产与生态文明建设的“双赢”。这也是新时代推进生态文明建设的内在需求,尤其是我国广大农村地区是耕地保护和生态保护的主战场,在满足农村新产业新业态用地保障的政策创新中,必须充分考虑区域土地资源的可持续利用。因此,应重视对土地利用的潜在风险评估,不仅包括生态风险,也应包括对区域耕地生产基本功能的风险,还应包括对传统建筑与文化的破坏风险,应注重对当地农村原生态乡土文化的保护、挖掘、继承与创新,包括具有历史价值、地域风情的各类建筑物、构筑物,以及丰富的农耕文化,从而留住乡愁。徐忠国高级工程师认为,尽管发展乡村旅游地产,可有序推动闲置承包地、宅基地的流转,有利于促进“人地钱”生产要素的有机结合,但存在一定的土地经营风险,应构建相应的治理机制。

3. “两个最严格”原则 “坚持最严格的耕地保护制度,实行最严格的节约用地制度”是我国土地管理的基本要求,在乡村振兴产业用地的保障中,同样应坚持这“两个最严格”。当前我国农村建设用地粗放利用的状态日益加剧,已成为农村土地资源管理中的迫切需要解决的一项任务,应利用乡村振兴的机遇,扭转农村“人减地增”的局面,不断提高农村建设用地的集约节约利用水平。因此,新业态新产业发展的建设用地需求立足于现有建设用地的挖潜,坚持建设用地总量不突破的原则,鼓励采用“增减挂钩”的思路,解决建设用地的区位问题,但涉及耕地的占补,必须严格按新时代的占补政策执行,即数量、质量、生态的全方位占补,确保耕地保护国策得到贯彻。同时,对于临时建设用地或农业设施用地,则应尽量不破坏耕作层,少使用水泥硬化,以保留耕地生产的基本功能。调研中我们发现有些做法值得推广:不直接在地面上建设,而是利用几根支撑架空建设,保留着耕地现状,或者用砖块覆盖。这样只要

拆除框架以上的构筑物或砖块就可完全恢复成原有的耕地。因此,不仅要推广节地技术,也要鼓励采用耕地保护技巧。

4.系统整体原则 乡村振兴是一个典型的系统性工程,是整个乡村立体式、全方位的振兴,既涉及产业振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴等方面,又涉及村民生活居住环境、乡风民风建设、农村社会综合治理等层面<sup>[5-6]</sup>。因此,在农村新产业新业态用地保障的政策创新中,应坚持系统思维,在推动产业兴旺的同时,还要与促进就业、生态宜居的村庄生活环境建设融为一体,这不仅仅“安居乐业”的朴实需求,也是实现乡村振兴战略的内在要求。赵淑芹教授提出农村产业用地政策的创新还应服从于城乡融合的目标;马贤磊教授则认为用地政策的创新,也要有利于“两权”(农村承包土地的经营权以及农民住房财产权抵押权)的实现;邹秀清教授认为应把农村产业用地保障纳入农村人口迁移和农村土地转型的宏观环境中。要规划先行,树立区域“山水田林湖草村城”生命共同体的理念,“人-地-钱”挂钩,把产业培育与人口转移、用地保障融为一体。同时,在编制产业规划时,针对目前普遍存在的特色化、个性化不足,区域间产业雷同的同质重复竞争现象,要结合各区域资源禀赋和区位条件,在更高层次进行统筹,实现错位发展。

## (二) 农村产业用地保障的主要实现路径

农村产业用地保障实现路径是多方面的,但最主要可归结以下三条。

1.土地整治 土地整治是实现面积有限的土地资源满足农村产业发展的用地需求的最重要路径,成为了与会专家高度统一认可,实践也充分证明了土地整治在保障农村新业态新产业用地中具有强大的生命力,无论是四川的“高县模式”、福洪镇的“小挂钩”,还是浙江上虞的闲置农房激活、义乌的农村宅基地全域改革创新,都借助土地整治得以实现,同样陈美球教授调研的江西省瑞金市叶坪乡,通过16个土地整治项目,建成了267公顷供港蔬菜基地,200公顷大棚蔬菜基地,133.3公顷优质稻生产供应基地,73.33公顷生态观光园及农业体验园。卢新海教授进一步提出“土地整治+产业融合”的观点,将土地整治从“以地为本”拓展到“地产融合为本”的多元要素统筹整治上,通过推进农村“田、水、路、林、村”等综合整治来改善用地条件、盘活存量用地,发挥各要素在乡村产业融合发展中的集聚和耦合效益,为乡村新产业新业态用地提供立地基础。罗文斌副教授则以当前农村新产业代表的乡村旅游为例,系统论述了土地整治与乡村旅游融合发展的必要性。为了提高土地整治对农村产业用地的保障能力,要做好三个结合:一是土地整治的规划设计应与产业发展需求相合。由于新业态新产业有其自身的用地需求,在土地整治规划设计时应充分考虑其具体要求;二是土地整治一定要与经营权流转相结合。不少地方在土地整治项目实施后采取“确权确股不确地”方式,实现了经营权的集中流转,既维护了农民的土地权益,推进了农业现代化、集约化、规模化发展;三是工程整治措施与配套政策的创新相结合。土地整治对农村新业态新产业用地的保障,不仅仅是工程技术问题,还是一个制度创新的问题,特别是如何调动农户参与土地整治的积极性,以及构建项目实施的长效机制,应作为土地整治制度创新的重点<sup>[7]</sup>。

2.村土地利用规划 村土地利用规划是保障农村产业用地需求,调整农村用地结构,优化农村产业用地布局,促进农业用地复合化利用,推动农村一二三产融合发展,提高农村土地利用效率,引导农村产业有序发展的依据,也是实现区域统筹发展、乡村振兴整体目标的重要支撑<sup>[8]</sup>。成都福洪镇成功的一项经验就是“规划先行”,通过规划优化了区域土地利用结构布局,为各产业用地提供了有序的保障。如何更好地通过村土地利用规划落实农村产业用地保障,段建南教授认为,应把村级规划纳入国家规划体系之中,并要构建充分的全程公众参与机制,建立“研究-磋商-讨论-决策”模式,运用农业、乡村和土地多功能性原理,设计不同空间尺度的土地利用格局。匡英剑教授提出了4点建议,一是完善用地指标分配,预留弹性规模空间,保障农村产业用地需求;二是明确村域功能分区,优化产业用地布局,引导农村产业融合发展;三是划定农业、建设、生态三大空间,强化农村生态环境保护,突出农村文化特色;四是分类制定管制规则,细化产业用地管理,推动农村产业集约高效。蔡海生教授则强调村土地利用规划应

因地制宜,有效地挖掘土地的生态优势和区域传统文化,“山要绿,水要活,有乡愁”。

3. 科技创新 土地面积的有限性决定了科技创新是满足不断增长的产业用地保障需求的根本动力。但目前我国的土地科技创新相对比较薄弱、创新能力相对不足,与乡村振兴战略的用地保障需求存在较大的差距。比如在土地整治,各地普遍停留在挖坑填土、农田基础设施的配套建设上,而涉及土地利用形态重塑、土壤有机重构、设施配套、污染土地生态修复等需要科技支撑的工程很少,土地整治的相关新技术、新工艺、新材料、新装备也不多。土地科技创新是个系统工程,需要加强土地科技研究基础设施建设,强化土地学科建设和人才培养。对于如何通过科技创新提升土地对农村产业发展的保障能力,除了各种工程技术创新外,还应包括制度创新。於忠祥教授提出要在农村承包地所有权、承包权和经营权“三权分置”基础上,要创新农村金融服务体系支撑土地流转、创新现代农业经营模式支持土地流转、创新抵押担保体系支持土地流转、创新创业环境支持土地流转、创新风险防范机制支持土地流转、创新配套保障政策支持土地流转;赵淑芹教授认为要创新宅基地使用制度,探索县域内宅基地流转,因为县域是一个经济社会文化相对均一的区域,探索县域内宅基地流转可以“一箭三雕”,不仅可以实现农村宅基地向县城、重点乡镇集中集聚,为农村新产业和新业态腾挪用地资源,还可以解决农村分散居住带来的农村基础与公共设施资源效率低的问题。

### 三、农村产业用地保障的制度安排

制度既是一种行动准则,也是一种调节手段。针对现行农村土地使用制度难以适应农村产业用地需求的现实,应抓紧完善相关用地制度,规范用地保障行为。

#### (一) 科学界定农村新产业新业态的内涵与分类,制定差别化的用地保障政策

虽然农村新产业新业态是现阶段的一个热词,但调研中发现人们很难明确什么是新产业,什么是新业态,目前新产业新业态的概念及内涵尚未有一个清晰的界定。依据《辞海》,产业是指由利益相互联系的、具有不同分工的、由各个相关行业所组成的业态总称,显然,产业是一个由众多业态组成的集合体,业态只是产业的一个组成成份。习惯上媒体大量报道的“休闲农业”“乡村旅游”和“农村电商”应属于农村新产业,而农业观光采摘园、农业科技游、民俗风情游、古民居和古宅院游、农家乐、农业博览园、民宿、乡村酒店等就应是休闲农业或乡村旅游新产业中的新业态,但又该如何划分休闲农业和乡村旅游?还是应把休闲农业和乡村旅游合并为同一类新产业?因此,相关部门应对当前农村新产业新业态应有一个明确的界定与分类,并根据各类新产业新业态的特征提出相应的用地保障需求,国土部门则针对各类新产业新业态的特征,分类规定用地标准和用地保障方式。侯学平研究员强调,探索建立以保留土地功能用途为底线、松弛有度的弹性用途管制制度,具有一定现实性,如基本农田保护的关注点不应是种了什么作物而应是地力条件是否受损。

#### (二) 完善用途管制制度,推进村土地利用规划的编制

农村新业态新产业用地具有明显的功能复合性和一二三产业的融合性,如休闲农业、乡村旅游把服务业和农业进行了融合,农村电商则把服务业、农产品加工业、农业进行了融合,“农家乐”则包含了民宿、餐饮、农业观光游等多个业态,我国现行的土地利用规划中制定的土地用途分类体系无法适应这些要求。一方面,目前土地用途分类体系主要基于传统的一二三产业分类体系,没有考虑土地利用的复合性,也没有明确界定集体经营性建设用地区和农业设施用地;另一方面,农村新业态新产业具有明显的地域性特征,全国统一的土地用途分类体系满足不了各地千差万别的新业态新产业用地需求。所以,应改革现行的土地利用规划用途分类体系,首先要体现层次性,土地利用规划越高,分类越粗,层次越低,分类越细。根据国家级、省(自治区、直辖市)级、市(地区)级、县级、乡(镇)级、村级土地利用规划,土地利用规划用途分类从宏观到微观,从系统到具体。其次要体现地域性,应允许乡(镇)级、村级土地利用规划在国家统一的用途分类体系中进行合并或进一步细分,并制定相应的用途管制规则。因此,应尽快推进村土地利用规划,因地制宜地确定当地的土地用途体系用管制规则,统筹农业农村各项土地利用活

动。一方面,通过构建科学的用途管制体系,特别是完善村级土地利用规划的用途管制。另外,各地应根据市场发展预测,结合区域资源禀赋、区位条件,在完成农村居民点体系规划的基础上,科学制定本地的新产业新业态发展规划,引导其健康发展,从而避免各类新业态的遍地开花、无序恶性竞争,确保用地的利用效益。

### (三) 健全农村产业用地监管制度,防范农村产业用地风险

要系统分析农村新业态新产业用地中的各类潜在风险,并有针对性制定严格的监管制度,防范风险的发生。卢新海教授认为利用工商资本下乡来拓宽乡村产业发展空间,但工商资本具有天然的逐利性,很可能使乡村成为资本攫取短期利润的市场。在投资传统农业比较收益低的情况下,个别工商资本下乡“跑马圈地”,借产业融合发展之名突破土地用途管制实施违法违规用地行为,出现农村建设用地“房地产业化”、农地“非农化”等现象,这些都将挤占了农村产业融合发展的用地空间,不仅会给产业融合发展带来很大的风险,也危及到耕地保护和粮食安全,侵害农民利益。因此,要建立工商资本下乡的准入制度,审核工商资本信誉记录、经营能力、产业项目可行性报告等,规范下乡资本用地行为;加强土地执法监察和土地督察以及多部门联合执法监管,防止借产业融合发展之名出现粮田“非粮化”、农地“非农化”以及生态破坏等现象。同时,要从长远考虑并制定与农村产业用地相关的各种政策和措施,如应明确农村产业用地到期后的各类问题,是将产业用地交还集体,还是连同其上的建筑物交还集体?原来的受让方如果希望继续生产经营,如何办理手续?等等。

### (四) 制定科技创新激励政策,发挥科技创新对用地保障的提升作用

应通过科技创新激励政策来破解我国土地科技创新长期不足的问题。一是要加强学科建设,完善土地科技人才的培养体系。土地学科的不顺是一直影响土地科技创新人才培养的突出问题,由于没有自己的一级学科,学科发展与人才培养受到影响。二是加大对土地领域科技力量的整合,凝聚力量、协同攻关与创新,形成“产学研”一体化,改变科技创新主体各自为战、信息共享不够、无法形成合力的局面。三是深入基层调研,既可以真正掌握实际工作的创新需求,提供创新目标,又可以总结地方的成功经验,形成可供推广应用的创新做法。

### 参考文献:

- [1] 陈美球,廖彩荣,刘桃菊.乡村振兴、集体经济组织与土地使用制度创新——基于江西黄溪村的实践分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,18(2):27-34.
- [2] 翁鸣.中国农业转型升级与现代农业发展——新常态下农业转型升级研讨会综述[J].中国农村经济,2017(4):88-95.
- [3] 姜长云,杜志雄.关于推进农业供给侧结构性改革的思考[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017,17(1):1-10.
- [4] 姚丽.土地政策如何支持农村新业态发展[J].中国土地,2017(1):19-23.
- [5] 廖彩荣,陈美球.乡村振兴战略的理论逻辑、科学内涵与实现路径[J].农林经济管理学报,2017,16(6):795-802.
- [6] 熊小林.聚焦乡村振兴战略,探究农业农村现代化方略——“乡村振兴战略研讨会”会议综述[J].中国农村经济,2018(1):138-143.
- [7] 覃淑杰,陈文宽,尹奇.土地综合整治推进农村新产业新业态发展——以四川省为例[J].中国土地,2018(3):38-40.
- [8] 庄少勤.小规划,大作为——谈有序推进村土地利用规划编制[J].中国土地,2017(9):1.

(责任编辑:廖彩荣,英摘校译:吴伟萍)