制，让基层干部引导农民参与更加有力有效，让农民参与更加用心用情。加强农民参与的权益保障，将高标准农田项目实施事宜纳入“四议两公开”村民自治范畴，持续用好部省及相关地方的高标准农田投诉举报电话，切实维护和保障农民参与过程中的合法权益。

第四，强化管护模式创新。各地围绕高标准农田运营管护模式开展了持续探索，通过市场化方式有序引导社会主体参与建后管护工作，因地制宜建立健全日常管护和专项维护相结合的管护机制。如通过政府购买服务或委托行业机构等方式，对水闸、泵站、电力设施等技术性较强的设施设备进行专业化维护。通过开展工程质量保险，支持承保机构组织专业力量对设计、施工、监理等主体进行监督，防范工程质量风险，及时理赔解决工程运营管护问题。通过“保险＋维修”或“保险＋智慧管护”机制，实现机井、管网、电缆等设施的风险共担、动态巡检和快速维修，提高设施完好率。通过构建“智慧粮田”体系，实现生产调度、环境监测、预警预测等全过程数字化监管，提升整体运行水平。通过政府购买服务、商业保险、数字平台、智能设备、远程监控等手段，让高标准农田从“建得好”到“管得好、用得好”，真正把建后管护措施落实到位。□

作者单位：北京金融科技学院；农业农村部农村经济研究中心

面向乡村产业振兴的集体建设用地盘活路径

——以成都市郫都区团结街道为例

洪　运　陈　磊　姚树荣　钟丽霞

摘　要：为破解乡村产业振兴用地难、利益联结不紧等突出问题，本文以成都市郫都区团结街道白马村为案例，系统探究集体建设用地盘活的创新路径。以乡村产业发展为需求，白马村通过构建“主体协同、利益联结、支撑保障、规范监管”四大核心路径，探索形成了“政府引导、集体主导、资本参与、改革集成”的盘活模式，实现了产业用地保障、集体经济壮大与农户持续增收的多重目标。研究表明，坚守农民主体地位、创新利益联结机制、锚定产业发展需求、强化政策系统集成是集体建设用地高效盘活的关键。

关键词：乡村产业振兴；集体建设用地；授权经营；利益共享

一、引　言

《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》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”。集体建设用地是乡村产业发展的重要载体，其高效盘活是破解乡村产业用地难、推动乡村振兴的关键抓手。当前，集体建设用地盘活面临诸多梗阻，严重制约了土地价值转化与乡村产业振兴，亟须加快市场导向的制度创新与供给，推动乡村振兴从政府驱动向市场驱动的转变[1]。成都市郫都区团结街道白马村虽地处成都影视城核心辐射区，拥有集体建设用地 1300 亩，但集体建设用地多为农户宅基地、老旧厂房等零散土地，难以有效利用。针对此问题，在团结街道党委和政府的领导下，白马村转变观念，通过市场化方式以 36.17 亩集体建设用地自主招商为突破口，创新授权经营与利益共享模式，探索形成了独具特色的盘活路径。

二、集体建设用地盘活面临的困境

1.产业用地保障多重梗阻。一是用地碎片化问题突出。白马村 36.17 亩产业用地，此前由 5 块零散

土地组成，地块间存在道路、沟渠分割，需整合后才能满足影视拍摄基地的规模化建设需求。二是存量用地认定难度较大。由于历史原因，部分现状集体建设用地存在无法认定情况，如永定村原驾校场地因不属于土地“一调”时所认定的建设用地，即便在“二调”“三调”中已调查为建设用地，也难以办理确权手续，导致土地处于长期闲置状态。三是基础设施配套薄弱。白马村用于产业招引的集体建设用地周边缺乏完善的道路、供水、供电、排污等基础设施，若由企业自行配套，需额外投入数百万元，大幅增加投资成本，降低企业参与意愿。四是政策支撑不够完善。郫都区有关集体建设用地的政策仅围绕入市方式展开，未对集体自主开发利用方式予以明确规定，如集体建设用地自主开发的规划指标如何申请、容积率如何确定、不动产登记如何办理等。

2.集体与农户市场参与能力不足。一是集体市场认知存在偏差。部分村集体对集体建设用地的市场价值认知不足，习惯于“一锤子买卖”的出让模式，如白马村曾计划以100万元/亩的价格一次性出让土地，未考虑自主开发后的长期收益。二是农户参与意愿较为薄弱。农户对集体建设用地盘活的政策红利、风险点认知不足，部分农户担心“土地盘活后失去保障”，存在抵触情绪，部分农户将集体建设用地收益等同于承包地出租收益，关心每亩租金高低以及是否能够及时收到租金。三是市场运作专业能力欠缺。村集体缺乏懂土地政策、产业规划、招商运营的专业人才，对影视产业的市场需求、投资回报周期等不够了解，在与社会资本谈判时，需依赖街道政府或第三方机构协助，自主运作能力较弱。

3.利益联结机制尚不健全。一是社会资本权益保障不足。乡村产业投资周期长、回报慢，且存在政策变动、村民违约等风险，如果缺乏明确的权益保障机制，社会资本顾虑较大。二是土地收益分配动力不足。“一锤子买卖”的出让模式，难以让集体成员持续分享土地增值收益，如白马村按此前100万元/亩的出让金标准，集体虽可一次性获得更多出让收益，但此收益具体分配到成员存在诸多政策限制及烦琐程序，集体也担心因个别农户对分配方案不满引发社会不稳定因素，即使按政策能够分配到户，村集体又顾虑部分农户无法理性使用该笔“突然”增长的一次性收益，所以村集体更倾向于让出让收益“沉睡”于账户。三是利益协调机制缺位。产业项目盘活后的收益，通常涉及项目固定收益、项目经营浮动收益以及围绕项目全流程服务的其他配套收益，但当前缺乏明确的分配规则，对如何公平合理地兼顾村与村、村与社、村社与农民、村社与资本的利益分配关系，缺乏系统思考与谋划，难以保障项目稳定发展与各方利益最大化。

4. 改革系统集成度有待提升。集体建设用地盘活涉及土地、产权、户籍、社保等多个领域，但当前各项改革推进相对独立，缺乏统筹协调。如集体产权制度改革已明确集体资产股权量化到户，但部分“农转用”后的建设用地仍以流转租金形式支付收益，与土地性质不符；集体建设用地开发项目申请贷款时，金融机构缺乏“集体资产抵押”的风险评估标准与化解通道，导致融资难问题突出。各项改革由不同部门牵头，制度衔接存在堵点，难以形成改革合力。

三、集体建设用地盘活的创新路径

1.主体协同路径：构建“政府引导＋集体自主”模式。坚持“政府搭台不拆台、集体主导不包办”原则，政府强化政策支撑与服务保障。团结街道积极对接区规划和自然资源局，明确集体建设用地自主盘活的范围、程序与规划要求，如规定“项目需符合成都影视城产业规划，容积率不超过1.2，建筑高度最高不超过15米”；成立专项工作组，协助村集体开展权属核查、规划对接、政策咨询与确权办证，仅用2个月完成试点地块的权属认定与规划备案；并协调解决3栋制景棚超规划限高问题。集体自主决策与监督，白马村通过“四议两公开”程序，组织村民代表大会投票选择“社会资本全额投资建设、集体持有产权、双方共享收益”的合作模式；由村民代表组成“项目监督小组”，全程参与招商、谈判、建设监督，确保决策符合农户意愿。该模式推动项目从村社动员到招商落地仅耗时15个月，村民支持率达100%。

2.利益联结路径：创新“授权经营＋梯级分红”机制。针对“产业怎么兴、利益怎么分”的问题，白马村与社会资本通过投资协议构建了“产权归集体、运营归资本、收益共分享、到期全移交”的利益共赢机制。一是明确产业方向与运营权责。招商项目仅限于影视文化产业配套工业制景棚建设。为确保项目按照既定方向持续推进，协议约定项目业主未经集体同意，不得擅自转给第三人，不得以任何理由以该项目为名对外进行融资活动。社会资本

全额承担项目建设资金，需在取得施工许可证后 30 天内动工，360 天内完成建设，2027 年底达到竣工标准，建成后独立负责项目 40 年运营。运营期间，企业自主开展影视拍摄、后期制作等经营活动，自负盈亏，但需接受集体监督。二是设计梯级递增收益分配方案。项目每年每亩经营权收益为 25000 元，总收益 3687 万元，扣除各项成本（666.93 万元）后，剩余 3020.07 万元用于分红。分红采用“村社 5:5 分成、前五年固定 + 五年后递增”模式：前五年，社集体每年分得 13.42 万元，村集体分得同等金额用于公共建设；第 6 年起，收益按每年 5% 递增，如第 6 年社集体分红达 14.09 万元，确保农户收益随产业发展稳步增长。三是约定到期资产移交与权益保障。协议明确，40 年运营期满后，企业需将全部地面附着物无偿移交村集体，且村集体与社集体按 5:5 比例享有所有权；同时，企业在运营期间若未按约定时间完工，集体有权解除协议并无偿收回土地及建构筑物，保障权益不受损失。

3.支撑保障路径：实施“资金整合 + 设施配套”工程。针对“配套怎么建、成本怎么降”的问题，白马村整合各类资金，完善基础设施配套，既降低企业投资成本，又改善乡村人居环境，提升土地承载能力。一是多渠道整合配套资金。村集体牵头整合涉农配套资金数百万元，用于试点土地周边基础设施建设，包括修建 16 米宽产业道路 1 公里、铺设污水管网 1 公里、整治土地周边农田景观、打造影视拍摄配套的乡村风貌。二是明确配套成本分摊机制。为进一步提升土地的投资吸引力，对项目红线范围外道路等基础设施建设资金，村集体与企业明确各自负担 50%，减轻了双方资金压力。

4.规范监管路径：建立“公开交易 + 全程监督”体系。为防范“交易不规范、权益无保障”的风险，团结街道依托成都农村产权交易所，构建了“公开交易、鉴证监督、价格显化”的监管机制，确保集体建设用地盘活阳光透明。一是严格执行“应进必进”交易规则。试点项目的招商全过程通过成都农村产权交易所进行，从招商公告、组织竞价、签订交易合同到最终公开竞价中标，确保招商过程公平公正。二是交易鉴证保障双方权益。成都农村产权交易所对项目交易的合法性、合规性进行审核，出具《农村产权交易鉴证书》，明确交易双方的权利义务、土地面积、收益标准等，为后续协议履行、产权登记提供依据，若发生纠纷，鉴证书可作为法律凭证。

四、取得成效与主要经验

1.取得成效。一是产业用地保障成效显著。通过将 36.17 亩碎片化集体建设用地转化为影视拍摄基地，精准承接成都影视城产业配套需求，为西部影视文创产业发展提供了坚实的用地支撑，实现了土地资源与产业发展的精准对接。对社会资本而言，40 年自主经营权与优先承租权，相比出让方式，极大降低了投资门槛和重资产投资风险。二是集体经济持续壮大。项目 40 年总收益达 3617 万元，村集体年均可获得稳定收益 65.67 万元，用于公共设施建设与公益事业发展，40 年后还可获得价值超 2000 万元的地面附着物资产，村集体经济实力显著增强。三是农户收入稳定增长。社集体分红按人口量化到户，每户年均可增收 4000 余元，且收益从第 6 年起每年按 5%递增，实现了农民从土地盘活中持续获益。

2.主要经验。一是坚守农民主体地位是根本前提。乡村产业振兴的目标是让农民受益，集体建设用地盘活必须始终将农民意愿放在首位，避免“政府代决策、资本说了算”。白马村的实践表明，凡涉及土地盘活的重大事项，无论是合作模式选择、社会资本招商，还是收益分配方案，均需通过“村民代表大会表决”“村务公开”等程序，确保农民的知情权、参与权、决策权和监督权，让农民真正成为土地盘活的“主人”。二是创新收益分配模式是核心保障。在不动摇集体所有权的基础上，实行产权分置，是唤醒乡村“沉睡”资源，加快农村生产要素优化重组，推动农村集体经济转型升级的重要改革举措[2]。白马村摒弃了“一次性出让”模式，根据影视产业投资周期长、增值空间大的特点，采用“授权经营 + 梯级分红”模式，既降低社会资本前期投资门槛与风险，又保障集体与农户的长期收益，实现三方利益平衡。三是锚定产业发展需求是关键导向。集体建设用地盘活必须紧扣区域主导产业需求，实现土地资源与产业发展的精准对接。根据村庄的土地资源禀赋和工业基础条件，发挥不同类型用地者的优势，有针对性地通过入市促进乡村第二或第三产业发展[3]。白马村紧扣区域主导产业定位，将集体建设用地盘活与成都影视城产业配套需求精准对接，按产业标准规划建设用地，提升土地利用效率与价值，亩均 40 年总收益达 100 万元，远超传统种植业。四是用好用活土地制度是重要支撑。集体建设用地盘活的核心是“破制度障碍、赋土地权

利”，只有用好用活土地制度，才能释放土地资源价值。白马村的实践紧扣“集体经营性建设用地入市”“宅基地制度改革”两大核心，一方面通过存量集体建设用地认定，盘活闲置土地，另一方面通过集体建设用地自主开发，突破“只能出租或出让”的模式，实现集体持有所有权，资本享有经营权，农户分享收益权，既符合政策要求，又创新了土地利用方式。五是推动政策系统集成是有效路径。集体建设用地盘活涉及土地、产权、户籍和社保等多个领域，只有推动各项改革协同发力、系统集成，才能消除制度堵点，最大化释放改革红利。白马村的试点并非孤立的土地盘活，而是与明确资产归属、农户权益保障和风险兜底协同推进。未来，随着农村土地制度改革的不断深化，“白马模式”有望在更大范围推广，推动乡村产业从“缺地少钱”向“有地有业、有钱有盼”转变，为全面推进乡村振兴奠定坚实基础。□

参考文献：

[1]姚树荣，周毓君.乡村城镇化的市场驱动模式与实现路径——以成都市福洪镇为例 [J]. 农村经济，2018,(05):81-86.

[2]熊文武.建立健全集体经济发展的体制机制[J].今日国土,2022,No.216(05):31-33+30.

[3]王荣宇，谭荣.集体经营性建设用地入市促进乡村二三产业发展的原型分析及其启示[J].自然资源学报,2023,38(07):1743-1755.

作者简介：洪运，副研究员，四川省社会科学院公共管理研究所；陈磊，成都市郫都区人民政府团结街道办事处、党建工作办公室（新时代文明实践所）主任；姚树荣，教授，四川大学经济学院；钟丽霞，副教授，四川大学商学院。

农村全域土地综合整治与国土空间生态修复面临的问题及举措

肖文清　刘晓清　郝广威

摘　要：农村全域土地综合整治与国土空间生态修复对农村发展意义重大，但当前在具体工作中面临着规划政策衔接不畅、资金融资机制缺陷、生态修复与耕地保护矛盾、社会参与及权益保障不足等问题。为了更有效地推进该项工作，要采取针对性举措，优化规划政策协同、拓宽资金融资渠道、协调生态修复与耕地保护、完善社会参与权益保障。基于此，本文在介绍这两项工作的基础上分析了其意义，并提出了面临的问题及针对性举措，以期为农村建设发展作出贡献。

关键词：农村全域；土地综合整治；国土空间；生态修复

一、引　言

随着我国乡村振兴战略的深入推进，农村全域土地综合整治与国土空间生态修复已成为推动农村高质量发展的重要途径。目前，农村土地利用碎片化、生态功能退化等问题日益凸显，不但影响了农业可持续发展，也对生态环境造成了更大压力。尽管各地已开展相关实践，但在规划政策、资金筹措、生态与耕地、社会参与度等方面均存在问题，制约了工作实施成效。因此，需要针对具体的问题探寻有效的解决方案，使各项工作均能顺利推进，发挥出更大效能。

二、农村全域土地综合整治与国土空间生态修复的概述

农村全域土地综合整治是以科学规划为前提，对农村土地实行全域规划、整体设计、综合整治，其中包含了农用地整理、建设用地整治、