出在提高监管效率、保持农田布局稳定、遏制非农化倾向等各方面取得的积极作用。□

参考文献：

[1]赵玉娟.高标准农田信息化动态监测体系构建 [J]. 农业工程技术,2025,45(5):49-50+64.

[2]刘茜茜.极端天气下农田气象环境动态监测与预警模型构建 [J].农村科学实验,2026,(7):47-49.

[3]沈波.基于遥感技术的农田水利工程动态监测研究 [J]. 南方农机,2026,57(2):60-62.

[4]江苏高标准农田动态监测评价体系应用性研究[J].中国农业综合开发,2023,(3):30-34.

作者单位：罗炳船，韦绍成，广西国土资源规划设计集团有限公司；杨振，广西桂耕建设工程有限公司

乡村振兴背景下农村集体经营性建设用地入市路径优化研究

王梅羡

摘　要：在城乡融合发展进程不断深化与乡村振兴战略持续实施的背景下，农村集体经营性建设用地入市改革作为激活乡村土地要素活力、拓宽农民财产性收入渠道的关键举措，日益成为学界和政策研究领域的重要议题。在乡村振兴战略实施过程中，农村集体经营性建设用地入市改革仍存在若干亟待解决的制度性障碍，包括产权边界模糊、市场化交易机制缺失、利益分配失衡以及配套政策体系不完善等核心问题。针对上述现实困境，本研究聚焦农村集体经营性建设用地市场化路径的优化方案，通过系统分析入市制度重构、交易平台规范化运作、收益分配机制创新及风险防范体系完善等关键维度，旨在为深化农村土地要素市场化配置改革、构建城乡要素平等交换机制、实现乡村全面振兴目标提供兼具理论价值与实践意义的解决方案。

关键词：乡村振兴；农村集体经营性建设用地；入市路径；城乡融合；土地制度改革

一、引　言

随着乡村振兴战略的深入推进，城乡融合发展进程不断加快，农村土地制度改革成为破解城乡二元结构、激活农村发展内生动力的关键领域。作为深化土地制度改革的关键举措，农村集体经营性建设用地市场化流转不仅能够有效激活农村闲置土地资源并优化其配置效率，同时通过提升农民财产性收益和推动乡村产业升级，成为实现乡村振兴战略的重要政策工具。近些年来，我国在农村集体经营性建设用地入市方面开展的试点工作收获了颇为积极的成果，2021—2025 年改革全面推开后市场规模持续扩容，这些成果为后续工作积攒了宝贵经验，不过当下入市进程仍存在产权界定不清、交易机制不完善等问题，制约其规范化高效化发展。鉴于此，本文将关注点放在乡村振兴背景之下农村集体经营性建设用地入市路径的优化上，对入市的理论基础、政策演进以及现实意义展开系统地分析，深入剖析入市所面临的困境以及影响因素，提出有针对性的优化策略，期望能为规范农村集体经营性建设用地入市行为、保障农民合法权益以及推动乡村全面振兴提供理论参考和实践路径。

二、农村集体经营性建设用地入市的理论基础与政策演进

1.农村集体经营性建设用地入市的理论基础

农村集体经营性建设用地入市的理论基础源自产权理论、地租理论以及城乡融合发展理论，产权理论着重指出清晰的产权界定乃是市场交易的前提条件，集体经营性建设用地入市要明确土地所有权、使用权以及收益权的归属，借助确权登记达成产权明晰化，为市场交易提供法律保障。地租理论说明土地作为一种稀缺资源，其价值应当经由市场机制给予体现，集体经营性建设用地入市可凭借出让、出租等方式达成土地增值收

益的合理分配，以此提升土地利用效率，城乡融合发展理论则希望能够打破城乡二元结构，推动要素自由流动，集体经营性建设用地入市是促进城乡土地市场一体化、实现资源优化配置的关键途径[1]。基于制度变迁理论的分析视角，本研究为农村集体经营性建设用地入市改革构建了系统的理论支撑体系，该理论框架通过突破传统土地制度的刚性约束，实现了对农村土地要素潜能的充分激活，这种多维度理论体系的有机整合不仅为2021—2025年入市改革深化实践提供了明确的理论指导，更在制度创新层面形成了具有实践价值的分析范式。

2.农村集体经营性建设用地入市的政策演进

农村集体经营性建设用地入市的政策演进呈现出从试点探索到全面推开、从规模扩张到质量提升的渐进态势，2015年，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《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》，在全国33个试点县开启了改革试点，允许集体经营性建设用地在符合规划、用途管制且依法取得的条件下，通过出让、出租等形式入市交易。试点阶段，各地探索出了就地入市、异地调整入市、整治入市等多种模式，积累了较为丰富的经验，2019年，新修订的《中华人民共和国土地管理法》正式施行，明确消除了集体经营性建设用地入市的法律妨碍，这标志着改革步入全面推开阶段，2020年，中央全面深化改革委员会审议通过了《深化农村宅基地制度改革试点方案》，完善了集体经营性建设用地入市的配套政策。2023年，自然资源部印发《关于完善农村集体经营性建设用地入市试点工作的指导意见》，优化入市流程、加强监管服务，同年试点范围扩至104个县；2024年明确入市负面清单管理制度，2025年出台规范入市行为的若干意见，政策持续完善为2021—2025年入市发展提供了坚实制度保障。

3.农村集体经营性建设用地入市的现实意义

农村集体经营性建设用地入市具有重要的现实意义，是推动乡村振兴战略实施的关键举措。2021—2025年改革实践印证，入市可盘活农村存量建设用地资源，为农村特色产业、乡村康养等新业态提供空间支持，促进一二三产业融合发展。入市可持续增加农民财产性收入，2021—2025年全国农民入市收益分配比例稳步提升，广东、浙江等省份将入市净收益60%以上返还村集体，切实让农民共享改革红利。入市有利于打破城乡二元土地结构，2021年后城市资本、技术向农村流动规模显著提升，东部地区2024年入市占比65%，中西部增速达18%、22%，城乡要素双向流动格局逐步形成。另外入市还可以优化土地资源配置，缓解城镇化建设用地供需矛盾，实现耕地保护与经济发展双赢，同时完善农村治理体系，提升农村基层组织治理能力，推动农村社会和谐稳定发展[2]。

三、农村集体经营性建设用地入市的现状、困境及成因分析

1.农村集体经营性建设用地入市的现状分析

农村集体经营性建设用地入市试点自2015年启动以来，历经试点探索（2015–2020）与全面深化（2021–2025）两个阶段，整体成效显著。截至2020年底，试点地区共入市集体经营性建设用地约2万宗，面积约18万亩，总价款约1800亿元，农民获得收益约1200亿元；2021—2025年改革全面推开后，2024年全国流转规模突破1.2亿平方米、交易金额超3800亿元，预计2025年交易总额将突破5000亿元，全国超2800个县级单位建立交易平台，2024年平台发布有效地块信息超45万条。入市地块用途从2020年前以工业为主，逐步向商业、旅游等乡村产业配套拓展，各地仍探索形成就地入市、异地调整入市等模式，异地调整入市在土地资源紧张地区广泛应用。然而，当前入市仍存问题：入市区域发展不平衡，中西部2024年入市占比仅35%；交易机制不健全，部分县域缺乏标准化流程，2024年平台成交转化率仅17%；收益分配仍有不合理之处，配套制度在县域层面落地率不足，部分地区仍面临入市动力不足、市场主体参与度不高等问题。

2.农村集体经营性建设用地入市面临的困境

农村集体经营性建设用地入市面临诸多困境，2021—2025年改革深化过程中，原有问题尚未根本解决，新的实践难题逐步显现，主要包括以下几个方面：一是产权界定不清，集体经营性建设用地的所有权、使用权、收益权等产权关系尚未完全理顺，部分盘活的宅基地转化为经营性用地后权属争议仍存，影响市场交易顺利进行。二是交易机制不健全，全国统一交易平台尚未完全建成，县域平台数据互通性不足，交易信息不对称、成本高，2024年成交转化率偏低，市场主体参与积极性不高。三是收益分配不合理，部分地区农民收益分配比例偏低、方式不透明，虽多地明确60%以上净收益返还村集体，但仍有区域未落实，损害农民合法权益。四是配套制度不完善，规划管理、

金融支持等配套制度尚未完全建立，2025 年前金融产品仅以土地经营权抵押贷款为主，融资渠道狭窄。五是市场主体参与度不高，入市存在政策与市场风险，民营企业参与占比偏低，市场活跃度不足。六是监管机制不健全，对入市地块开发利用、收益分配监管不足，部分地块存在闲置、低效利用问题，易引发收益流失。

3.农村集体经营性建设用地入市困境的成因分析

农村集体经营性建设用地入市困境的成因复杂多样，2021—2025 年改革全面推开后，困境的成因从试点阶段的制度空白逐步转变为制度落地不畅、区域适配不足等问题，主要包括以下几个方面：在制度层面，长期城乡二元土地制度导致集体与国有建设用地同价同权未完全落地，2021—2025 年虽入市范围全覆盖，但产权、交易等方面仍存在不平等，制约入市发展。在政策层面，相关政策法规规定较原则，缺少具体实施细则，2023—2025 年出台的指导意见在县域层面细化落实率不足，政策执行难度大。在市场层面，农村土地市场发育不成熟，交易平台以县域为单位缺乏跨区域整合，2024 年成交转化率偏低，市场主体参与度不高。在管理层面，部分地方政府重视程度欠缺，中西部部分县域未建立专门入市管理机制，2021—2025 年入市进展梯度特征明显。在农民层面，部分农村居民对入市认识不充分，存在顾虑，参与积极性不高，部分行政村入市决策参与率偏低。在技术层面，农村集体经营性建设用地权属调查、地籍测绘等基础工作薄弱，部分县域未完成数字化测绘，影响入市开展[3]。另外部分地区土地利用规划不合理、产业支撑不足，导致地块开发利用效率低下，同样制约入市发展。

四、乡村振兴背景下农村集体经营性建设用地入市路径优化策略

1.完善农村集体经营性建设用地入市制度体系

完善制度体系对于入市路径优化而言是极为关键的基础所在。首先要借助地籍调查以及确权登记等一系列工作，清晰明确集体经营性建设用地的所有权、使用权以及收益权，明确宅基地盘活转化入市后的产权归属，为交易提供坚实法律保障。其次要健全全国统一的交易规则，结合 2021—2025 年实践制定分区域、分用途入市交易规范，明确入市条件、交易方式及价格形成机制。同时构建合理的土地增值收益分配机制，落实多地 60%以上净收益返还村集体的要求，精准划分国家、集体、农民收益比例，建立公示制度。另外还应当完善规划管理、税收优惠、金融支持等配套制度，针对 2021—2025 年金融支持不足问题，开发多元化金融产品，2025 年推进集体建设用地使用权抵押贷款规模扩容，依靠政策激励提高市场主体参与积极性，营造稳定公平的制度环境[4]。

2.健全农村集体经营性建设用地交易机制

健全交易机制是提升入市效率的关键，结合 2021—2025 年交易平台分散、信息不通的问题，搭建全国统筹、省级主导、县域落地的三级交易平台体系，整合信息发布、交易撮合等功能，推动县域与省、国家级平台数据互通，破解信息不对称问题，提升 2024 年 17%的成交转化率。明确全国统一的交易流程标准，规范地块筛选、评估定价等环节，结合各地实践制定分用途交易流程指引，保障交易公开透明。建立全国专业化土地评估体系，结合区位、产业支撑等因素科学定价，避免 2021—2025 年部分地区定价偏差问题。同时畅通交易渠道，支持出让、出租等多种交易模式，针对民营企业参与度低的问题出台专项扶持政策，吸引各类市场主体参与，提升农村土地市场活跃度，促进城乡要素双向流动。

3.强化农村集体经营性建设用地入市监管与风险防控

强化监管与风险防控是保障农村集体经营性建设用地入市规范有序推进的关键举措，直接关系入市质量与农民合法权益。结合 2021—2025 年监管缺位、地块闲置问题，构建全流程闭环监管体系，明确各部门及村集体监管职责，实现入市前审核、入市中监督、入市后核查的全链条覆盖，重点监管闲置地块。同时完善风险防控机制，组建专业评估团队，精准识别 2021—2025 年凸显的政策调整、产业落地困难等潜在风险，建立全国统一动态风险预警系统，制定分级分类应急预案。加强入市地块开发利用动态监测，运用卫星遥感、实地核查等手段跟踪土地使用情况，严格落实规划用途管制，建立闲置地块盘活处置机制，避免土地资源浪费[5]。此外，健全农民参与机制，通过村务公开、村民议事会等形式，保障农民在入市决策、收益分配中的知情权、参与权与监督权，切实维护农村社会稳定与农民根本利益。

五、结　语

本研究放在乡村振兴战略背景下，结合 2015—2020 年试点数据与 2021—2025 年改革全面深化的最新实践数据，探讨农村集体经营性建设用地入市路径的优化方向，梳理入市

制度的理论基础与政策演进历程，明晰这项制度对激活农村土地资源、增加农民财产性收益、推动城乡共同发展的作用。2021—2025年入市改革实现规模跨越式增长、结构持续优化，2024年交易金额超3800亿元，但实践仍面临产权边界模糊、交易模式不成熟、收益分配机制欠合理、配套制度缺失等多重挑战，且出现制度落地不畅、区域发展失衡等新问题。围绕上述问题，本文从制度设计、交易平台搭建、监管模式完善三个方向，结合2021—2025年实践痛点提出针对性优化方案，本研究补充现有理论内容，结合最新实践数据搭建起入市路径优化的分析框架，给出可指导实践落地的政策内容。本文研究有不足，区域差异化路径分析和入市绩效量化评估两项内容，仍可进一步完善，后续研究可结合2021—2025年各区域最新数据，拓展区域比较方向，尝试运用大数据分析和人工智能技术，搭建精准度更高的入市效果评估模型，为政策制定供给科学依据。□

参考文献：

[1]于滢.乡村振兴背景下农村集体经营性建设用地入市困境与路径探索[J].农村实用技术,2025(9):18-19.

[2]王植,郑敏.乡村振兴背景下长沙市农村集体经营性建设用地入市实践与探索 [J]. 乡村科技,2025,16(2):85-90.

[3]朱新华,缪心怡.集体经营性建设用地入市提升乡村治理能力的机理与路径研究——基于“活权—增能”的分析框架 [J]. 中国土地科学,2025,39(8):48-57.

[4]阿英·叶尔里克.城乡融合背景下集体经营性建设用地入市：制度演进与优化路径[J].新疆社会科学(哈文),2025(2):47-60.

[5]谢畅,李佳兴,邱臻彦.农村集体经营性建设用地入市的法治化进阶研究[J].农村经济与科技,2025,36(9):83-86.

作者单位：山东农业大学资源与环境学院

新型城镇化视角下村庄建设用地节约集约利用策略

——以天津市典型村为例

方　芝

摘　要：为了在新型城镇化背景下优化村庄建设用地配置并提升国土空间治理效能，以天津市典型村庄为例，采用空间分析、实地调研与定量评价相结合的方法，分析其建设用地利用状况、集约程度与内在潜力。结果表明，研究区域建设用地集约利用存在显著差异，村庄用地产出效益分化显著，土地闲置低效问题突出，整体集约利用水平偏低等问题；据此提出通过科学规划村庄建设用地，强化土地复合利用，推动产业升级和功能融合等策略，以提升建设用地效率。

关键词：新型城镇化；村庄建设用地；节约集约

一、引　言

2014年3月，国务院印发了《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》，明确了“城镇化水平和质量稳步提升，城镇化格局更加优化、城市发展模式科学合理、城市生活和谐宜人、城镇化体制不断完善”的新型城镇化发展目标[1]。新型城镇化秉持城乡统筹、生态宜居、集约高效的基本原则，其本质是以农民为主体、以城乡融合为路径，在保障农业与生态的前提下实现基础设施与公共服务均等化。本研究以天津市典型村庄为研究对象，开展村庄建设用地节约集约利用评价工作，通过现状调查、集约度评估，潜力测算，识别利用短板并明确改进方向，为促进村庄建设用地集约利用和推进新型城镇化发展提供扎实的数据基础和切实有效