

农村土地制度改革视域下的共同富裕研究

——以产权开放为分析线索

郑淋议^{*}

摘 要：党的二十大强调，中国式现代化的本质是全体人民共同富裕的现代化。土地作为财富之母，强化其制度创新，理论上可为农业农村现代化和农民农村共同富裕奠定坚实的土地制度支撑。然而，现行土地产权的相对封闭却阻隔了以农地为依托的产业共富之路、以林地为依托的生态共富之路和以宅基地为依托的城乡共富之路。借此，未来需以提高土地产权开放性为突破推进农村土地制度的系统变革，促进农地由发展宝地向创业福地、林地由绿水青山向金山银山、宅基地由宜居宜家向宜业宜游的有机转化，进而推动农村土地从“沉睡”资源到“流动”资产的价值跃升。其中，农地制度改革可推动农地家庭承包方式由“均田承包”向“均权承包”转变，农地产权行使范围从农业领域向涉农领域拓展，农地利用从耕者有其田到善耕者享其田转变；林地制度改革可推动林地产权行使范围从林业领域向涉林领域拓展，林地承包经营权的转让从村集体内部优先向村外林业经营主体允许转变，林地承包经营权的退出从村集体优先向乡镇集体统筹转变，林木资源生态价值的实现方式由单一向多元转变；宅基地制度可推动宅基地产权行使范围从民用居住

^{*} 郑淋议，特聘副研究员，浙江大学中国农村发展研究院、公共管理学院、中国特色社会主义研究中心，电子邮箱：zly01@zju.edu.cn。本文获得国家社科基金重大项目（19ZDA088）、浙江省新型智库研究项目（22ZK23YB）、中央高校基本科研业务费专项资金资助（20221121、20230322）和浙江省哲学社会科学规划专项课题的资助。感谢匿名审稿专家的宝贵意见，文责自负。

向商业开发拓展,农房配置从农民有其屋向居者享其屋转变,宅基地收益共享机制从无到有转变。

关键词: 农地制度 林地制度 宅基地制度 产权开放 共同富裕

一 引言

共同富裕是中国特色社会主义的本质要求,也是中国共产党矢志不渝的奋斗目标。自成立之日起,中国共产党就将共产主义确立为远大理想,开启了为国家富强、民族振兴和人民幸福而不懈奋斗的百年征程。特别是党的十八大以来,中国共产党团结带领中国人民打赢脱贫攻坚战,全面建成小康社会,为推动全体人民共同富裕创造了良好条件。站在新的历史起点,党的十九大正式将共同富裕纳入新时代国家发展战略规划,党的二十大进一步强调中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化,要继续带领全国各族人民朝着第二个百年奋斗目标奋勇迈进。然而,不容忽视的是,当前社会主要矛盾的主要方面在于城乡发展不平衡和农业农村发展不充分,解决好“三农”问题不仅是全党工作重心的重中之重,也是制约全体人民共同富裕的关键所在。从这个意义上讲,推动共同富裕行稳致远,最艰巨最繁重的任务在农村,最关键最核心的突破口也在农村(习近平,2021)。

作为共同富裕的重要组成部分,农民农村共同富裕不仅离不开政府外部投入的大力支持,更离不开农村现有资源的充分利用(钱忠好和牟燕,2020)。相较于城市,与农民生产、生态和生活息息相关的农地、林地和宅基地具有独特的比较优势,它们既是农民最为重要的生产生活资料,也是农村最为宝贵的要素资源。据公开数据统计,截至2019年底,全国承包耕地面积为19.18亿亩^①,集体林地面积28.93亿亩^②,村庄建设用地面积1.93

① 资料来源:《第三次全国国土调查主要数据公报》, http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/26/content_5633490.htm, 2021年8月26日。

② 资料来源:《关于集体林权制度改革》, <https://www.forestry.gov.cn/main/6088/20210304/192124056605977.html#>, 2021年3月4日。

亿亩^①，其中宅基地1.7亿亩^②。然而，近年来，伴随着工业化和城镇化的快速推进，农村劳动力大量向城市和非农部门转移，现行农村土地制度越来越难以满足土地要素市场化配置的发展需要（钱文荣等，2021；吕晓等，2022），农民农村共同富裕面临农村土地制度的掣肘。受制于土地产权的相对封闭性，农地抛荒、宅基地闲置和林地自然生长现象广泛存在，大量土地资源被迫“沉睡”（李江涛等，2020；钱忠好和牟燕，2020；刘璨，2020），使得土地作为财富之母，却难以很好地在共同富裕的伟大征程中“施展抱负”，城乡收入差距在财产性收入方面体现得尤为明显（谭智心，2020）。尽管党的十八大以来农村土地制度改革取得阶段性进展，中央相继建立了承包地、宅基地和林地的“三权分置”制度，开展了新一轮承包耕地、林地和宅基地的确权登记颁证工作，明确了承包地第二轮承包到期再延长30年，以及协同推进了农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度“三块地”改革。但是，当前农村土地资源的不合理利用和闲置浪费问题依然十分突出，土地要素的市场化配置不容乐观，农民财产权利难以有效实现。据《中国农村经营管理统计年报》，2014年以来全国农地流转面积增速逐年回落，全国农地流转率在2017年达到37%后，甚至出现一定程度的下降，近年来一直维持在36%左右（刘同山等，2022）。与此同时，浙江大学主导的中国农村家庭追踪调查数据库显示，2019年全国农户农地抛荒的发生率高达15.56%；《2017年度中国林业和草原发展报告》显示，目前全国集体林地流转率仅在10%左右，农村林地经营权流转还有很大的上升空间（刘璨，2020）；中国社会科学院发布的《中国农村发展报告（2017）》测算表明，现阶段全国农村宅基地闲置面积多达3000万亩，且随着农村人口的外出转移，农村每年还将继续新增89.1万亩闲置宅基地^③。同时，浙江大学主导的中国农村家庭追踪调查数据库也显示，2018年全国

① 资料来源：《2019年我国各省市村庄建设用地图面积数据统计表》，[https://data.chinabaogao.com/fangchan/2021/04295409562021.html#:~: text, 2021年4月29日。](https://data.chinabaogao.com/fangchan/2021/04295409562021.html#:~:text=,2021年4月29日。)

② 资料来源：《我国共清查宅基地面积1.7亿亩》，https://www.sohu.com/a/429374356_780508#，2020年11月4日。

③ 资料来源：《全国农村居民点闲置用地3000万亩！如何盘活要过三关》，<https://www.whb.cn/zhuzhan/sz/20180208/189053.html>，2018年2月8日。

95% 以上的农村家庭都没有宅基地流转经历，只有 0.3% 的农村家庭出租或出售过宅基地。

土地制度在农村各项经济社会制度中居于中枢地位，对土地资源的有效利用和优化配置具有深远影响（刘守英，2017；韩长赋，2019；严金明等，2021）。土地制度虽不能直接增加土地资源，但可以通过改变生产要素配置的环境和相对价格，从而影响农业农村发展的方向、速度和效率（黄祖辉等，2009）。因而，在共同富裕背景下，如何通过土地制度创新撬开财富之母的生财密码，最大限度地开发和利用好各类土地资源，特别是推动农村土地由“沉睡”资源到“流动”资产的迭代转化，让广大农民在土地要素市场化进程中共享土地收益和发展成果，是农民农村共同富裕亟待解决的现实难题。回望历史，改革开放四十多年来，正是通过农村土地的产权开放促进城乡经济权利的有序开放，加快了产品和要素的市场化进程，推动了城乡中国的结构转型（刘守英等，2018）。站在新的历史起点上，为扎实推动农民农村共同富裕，当前依然迫切需要推进农村土地制度的系统变革，进一步提高农村土地产权的开放性，促进城乡要素的双向流动与融合，逐步提高农民收入水平和缩小城乡发展差距。鉴于此，本文将产权开放为分析线索，围绕农村土地制度的重要组成部分，依次探讨农地制度改革推动产业共富、林地制度改革推动生态共富和宅基地制度改革推动城乡共富的实现路径，以期为推动共同富裕目标下的农村土地制度改革提供有益参考。

二 文献综述与分析框架

（一）共同富裕与土地制度的相关文献综述

当前有关共同富裕的研究方兴未艾，有关土地制度的研究汗牛充栋，而系统探讨共同富裕导向下的土地制度创新的相关研究却凤毛麟角。从现有代表性文献来看，共同富裕的相关研究主要集中在共同富裕的百年探索、理论内涵、测度方法、实践模式、现实挑战和实现路径等方面。比如，李军鹏（2021）全面梳理了中国共产党自成立以来，在新民主主义革命时期、

社会主义革命和建设时期、改革开放和社会主义现代化建设新时期以及中国特色社会主义新时代等各个时期的共同富裕百年探索。李实（2021）认为发展与共享的有机统一是共同富裕的本质内涵，因而，对于共同富裕的测度，可从收入、财产和基本公共服务等维度出发，构建符合发展与共享理念的相关指标。黄祖辉和傅琳琳（2022）以共同富裕示范区浙江为研究对象，系统比较了12种浙江共同富裕发展的实践模式，认为未来建设浙江共同富裕示范区需坚持新型城镇化战略和乡村振兴战略双轮驱动。郁建兴和任杰（2021）指出，新时代推进共同富裕有较好的发展基础，但也面临发展收敛性不足、机会分配不均、社会保障水平不高和收入差距加大等现实挑战，未来需要以高质量发展引领共同富裕，矫正和补偿由制度性因素造成的不平等。

与此同时，土地制度的相关研究主要集中在土地制度的变革历程、演进逻辑、实践探索、改革绩效和发展前瞻等方面。比如，围绕中国共产党成立100周年、新中国成立70周年和改革开放40周年三个重要时间节点，严金明等（2021）、丰雷等（2019）、唐忠（2018）总结和梳理了建党百年以来各个时期土地制度的历史变迁及演变逻辑。刘守英和熊雪锋（2018）分析了四川泸州的宅基地制度改革，认为传统农区宅基地制度改革的内在需求主要在于经济结构变革与村庄结构转型，而宅基地制度改革的动力机制则主要来源于“农二代”经济社会行为特征的变化。张浩等（2021）基于苏州吴中区的调研发现，通过政经分离和股份制改革可以有效推动农村集体产权制度改革，壮大新型集体经济。郑淋议等（2019）考察了党的十八大以来浙江在农村土地制度改革领域的实践探索，认为浙江以土地要素市场化配置和赋予农民更多财产权利为方向，在农地制度、宅基地制度和集体经营性建设用地入市制度方面均取得了阶段性进展。Lin（1992）、Chari等（2021）、冒佩华和徐骥（2015）、周力和沈坤荣（2022）分别探讨了不同时期的家庭承包制度改革对农业生产率和农民收入增长的影响。韩长赋（2019）强调，农村土地制度改革必须朝着产权关系明晰化、农地权能完整化、流转交易市场化、产权保护平等化和农地管理法治化方向不断迈进。李江涛等（2020）指出，未来中国土地制度改革必须协同推进城乡

土地同权化和资源配置市场化,使之更好地满足新型城镇化、乡村振兴和城乡融合发展的需要。

目前鲜有学者关注土地制度与共同富裕的关系,尤其是“三农”系统内农村土地制度与农民农村共同富裕的关系,但较为相近的成果已开始聚焦农村土地制度和乡村振兴的关联。比如,陈美球等(2018)认为,基于用地制度创新促进农村产业发展和推动乡村振兴是当前土地管理工作的一项迫切课题。刘振伟(2018)指出,乡村振兴过程中,农村土地制度改革应该重点关注农村集体土地征收、城乡统一的建设用地市场、宅基地管理使用制度和产业用地管理制度四个方面的问题。钱忠好和牟燕(2020)进一步强调,城乡转型阶段,乡村振兴必须从乡村内部出发,针对农地、宅基地和集体建设用地进行持续性土地制度创新,以达到盘活土地资源、激发乡村内生动力的目的。

(二) 农村土地制度推动农民农村共同富裕的分析框架

土地是财富之母,通过以产权开放为主线的农村土地制度创新,推动土地要素市场化,不断将沉睡的土地资源转变为流动的土地资产,理论上能够为农民农村共同富裕提供坚实的土地制度保障。根据用地类型划分,农村土地制度主要包括农地制度、林地制度和宅基地制度^①三个组成部分。党的十八大以来,现行农地制度、林地制度和宅基地制度相继开展了新一轮土地确权改革,且实行土地“三权分置”制度架构(即农地和林地的所有权、承包权与经营权分置,以及宅基地的所有权、资格权和使用权分置),初步完成了农村土地的产权界定工作,为土地产权的有效实施奠定了产权制度基础(罗必良,2019)。不过,现行农地制度、林地制度和宅基地制度都缘起于改革开放初期以公平为导向的制度设计,本质上都属于农村土地集体所有制的范畴,农民获得的土地产权实际上是基于人格化的集体成员身份免费取得的一定期限和一定权利范围的成员权(郑淋议等,2022),现实中土地产权的封闭性依然不同程度的存在(叶兴庆,2020)。因此,改革开放以来的农村土地制度改革在某种程度上也是围绕

^① 需要说明的是,宅基地面积在村庄建设用地面积中占有绝对比重,加之宅基地与农民生产生活息息相关,因此本文将重点讨论宅基地制度而非集体建设经营性用地制度。

提高土地产权的开放性展开（刘守英等，2018；张清勇等，2021），而当前共同富裕目标下的农村土地制度改革自然也离不开土地产权的进一步开放。

产权开放的本质是权利开放。权利开放是与权利限制相对的概念，强调权利的开放与包容，追求法律面前人人平等，淡化血缘、地缘、业缘等身份形成，主张社会秩序的维持主要通过政治与经济权利的开放竞争，经济发展主要依靠“非人格交换”（Impersonal Exchange）的市场规则，个体与组织可以自由进入与退出，而不是依赖人格化的特权身份和社会等级，市场范围相对封闭和狭小。该理论主要由新制度经济学家诺斯（North）、温格斯特（Weingast）和瓦利斯（Wallis）提出，他们基于长尺度的人类历史研究和大规模的跨国研究发现，从权利限制秩序（Limited Access Social Order）向权利开放秩序（Open Access Social Order）转变是国家经济稳定增长的关键（North等，2009、2015）。在诺斯等的研究基础上，刘守英和路乾（2017）进一步指出，发展中国家经济相对落后的主要原因就在于产权的封闭性，产权的人格化阻碍了权利开放秩序的建立，不利于经济社会的可持续发展。从产权经济学来看，产权最为核心的权能主要包括使用、交易和收益三项（Cheung，1973），从产权界定到产权实施关键是自由开放地行使三项核心权能（郑淋议等，2023），任何一项权能的残缺都会影响到资源配置效率（田传浩，2018）。现行农村土地制度下，土地产权的相对封闭性在一定程度上限制了土地核心权能的有效行使，阻碍了土地要素的市场化配置和城乡要素的双向自由流动，不利于农民财产权利的有机实现（叶兴庆，2020；张清勇等，2021），成为农民农村共同富裕的发展阻梗。因此，共同富裕目标下提高土地产权开放性的重点就是围绕使用范围、交易边界和收益渠道下功夫，通过要素市场化促进农村土地从“沉睡”资源到“流动”资产的价值跃升，推动农地由发展宝地向创业福地、林地由绿水青山向金山银山、宅基地由宜居宜家向宜业宜游有机转化，走以农地为依托的产业共富之路、以林地为依托的生态共富之路和以宅基地为依托的城乡共富之路（见图1）。

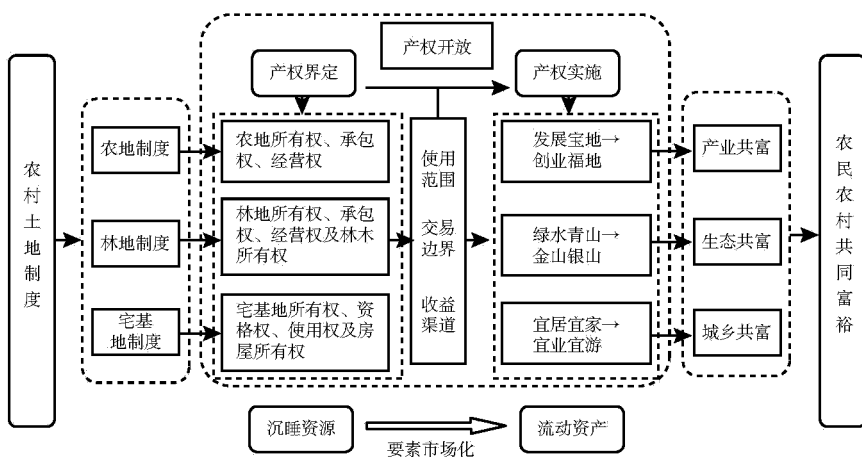


图1 分析框架

产业共富、生态共富和城乡共富是农民农村共同富裕的重要实现路径，三者以农村土地资源为依托，促进农民农村共同富裕的实现。其中，产业共富是农民农村共同富裕的根本之策，农村没有产业，就没有就业、没有收入、没有发展（陈美球等，2018），共同富裕也就无从谈起。生态共富是共同富裕的关键之举，相对于城市，生态资源是农村的宝贵财富和最大优势，尤其是森林资源，它不仅是生物多样性的基础，也是生态保护的屏障，还是农民收入增长的重要来源，通过推动森林资源的生态价值转化，可以发挥显著的生态效益、经济效益和社会效益（刘璨，2020）。城乡共富是农民农村共同富裕的必由之路，只有城乡互动，才能美美与共。在城乡双向开放下，农村人口可以进城务工、创业，提高非农收入水平，推动农民市民化；城镇居民也可以下乡旅游、休闲、养老和创业，增加农民收入，提升乡村人气、活力与发展水平（叶兴庆，2020）。因而，农民农村共同富裕不能简单地就城镇谈城镇、就乡村谈乡村，而是要以新型城镇化战略和乡村振兴战略双驱动为引领，将城乡发展统筹起来考虑，优势互补、协同推进，引导和促进城乡要素的双向流动与融合（李江涛等，2020）。从上述意义上讲，农村土地制度推动农民农村共同富裕的本质就是要以提高土地产权的开放性为突破，系统推进农地制度、林地制度和宅基地制度改革，进

而激活产业共富、生态共富和城乡共富，促进农民财产权利的有机实现，推动农民收入水平的有效提升。

三 农地制度改革与产业共富之路

（一）新中国农地制度的历史演进

1. 农地的“产权合一”：1949~1978年

从新中国成立到改革开放前，农地制度的产权归属主要表现为两种形式的农地“产权合一”，即新中国成立初期以农民为主体的农地“产权合一”与集体化时期以集体为主导的农地“产权合一”。具体地，1949年，新中国的成立宣告了中国人民真正实现当家作主，成为国家的主人。1950年，《土地改革法》的实施废除了地主土地所有制，要求实行农民土地所有制。改革完成后，国家给农民颁发土地所有证，他们拥有自由经营、出租及买卖其土地的完整权能。此时，农地制度的产权安排可谓是以农民为主体的农地“产权合一”，使用、交易和收益等权能高度集中于农民，农地产权呈现自由开放的状态。然而，由于土地买卖的放开再次加剧了土地的兼并与集中，以及高度分散的农民难以为工业化提供原始资本积累，借鉴苏联发展经验，国家顺势开启了农地产权的集体化进程。1956年，《高级农业生产合作社示范章程》出台，要求按照社会主义原则，农民的私有土地将逐步转化为合作社集体所有。1962年，《农村人民公社工作条例（修正草案）》宣布实行生产队、生产大队和人民公社“三级所有，队为基础”的集体土地所有制，除少量自留地外，农民的土地产权均被上收至集体（郑淋议等，2019）。此后一直到改革开放初期，农民均已不再享有农业生产经营自主权，农地产权高度集中于集体，形成完全封闭的状态，农地制度的产权安排可谓是以集体为主导的农地“产权合一”。

2. 农地的“两权分离”：1979~2012年

从党的十一届三中全会到党的十八大期间，农地制度产权归属主要表现为所有权与承包经营权的“两权分离”。改革开放初期，以集体为主导的农地“产权合一”导致农民的积极性受挫，农业生产难以维系，农村发展

长期裹足不前。在此背景下,安徽、四川等地农民包产到户、包干到户的地方实践引起了中央高层的高度重视。1979年《关于加快发展农业若干问题的决定》出台,开启了分类推进农地制度产权开放的序幕,强调“除某些副业生产的特殊需要和边远山区、交通不便的单家独户外,也不要包产到户”,由此包产到户便率先在上述地区大胆地试点开来。1980年《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》进一步对包产到户进行了差别化处理,要求“包产到户应当区别不同地区、不同社队采取不同的方针”。此后,鉴于地方实践效果明显,国家迅速将地方经验上升为政策制度,家庭承包制度应运而生并在全中国范围内推广。1983年通过的《当前农村经济政策的若干问题》从政策上肯定了家庭承包制度的合法地位,家庭作为农业基本生产经营单位得到回归。1985年出台的《关于进一步活跃农村经济的十项政策》指出,家庭承包制度要长期不变、继续完善。进一步地,1999年国家明确将“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”写入宪法,家庭承包制度的法律地位得到强化。进入21世纪,2002年通过的《土地承包法》以专门法的形式强调和凸显了家庭承包制度的重要性。基于上述政策制度与法律安排,在坚持农地集体所有的前提下,国家通过创新农地集体所有制的实现形式,将农地以分期均田承包的方式由所在集体发包给辖区内的农民,农民由此获得承包期内的农地使用、收益和交易等权能,一举打破了农地产权的完全封闭状态,农地制度形成所有权归集体、承包经营权属农户的制度架构。因而,这一时期,农地制度的产权安排可谓是集体与农户共享的农地“两权分离”。

3. 农地的“三权分置”: 2013年至今

党的十八大以来,农地制度的产权归属主要表现为所有权、承包权与经营权“三权分置”。伴随着工业化、城市化的快速推进,农村劳动力开始大规模地向城市非农部门转移,农地流转市场逐渐兴起并日趋繁荣,新型农业经营主体对农地经营权利的需求也愈加旺盛。在此背景下,针对城乡经济社会转型过程中农地流转引发的承包权主体和经营权主体分离的现象,习近平总书记2013年在湖北武汉农村综合产权交易所调研时首次提出了所有权、承包权和经营权“三权分置”的理论构想。2014年,《关于

引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》出台，落实集体所有权、稳定农户承包权和放活土地经营权被提上议程，为农地“三权分置”的改革深化指明了方向。2016年，中央出台《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，强调要逐步构建起层次分明、结构合理、平等保护的“三权分置”格局。2018年，最新修正通过的《土地承包法》进一步将农地“三权分置”的精神意旨转化为法律表述，“土地经营权”被正式独立出来，且土地经营权流转期限超过五年的，当事人还可以申请土地经营权登记。同时该法律也指出农民不仅享有使用、收益和处置产品的权利，他们也可依法在集体内部互换、转让土地承包经营权，以及通过出租（转包）、入股或者其他方式向他人流转土地经营权，并强调不得以退出土地承包经营权作为农民进城落户的前提条件。自此，农地权利被创造性地一分为三，农地的“三权分置”也成为继家庭承包制度以来农地制度改革领域的又一重大制度创新。在农地“三权分置”制度下，农地的产权开放性进一步提高，农民在农业生产领域不仅拥有较为完整的使用、交易和收益等核心权能，也逐渐拥有贷款融资和入股等其他项权能。

（二）现行农地制度的现实困境

伴随着农地要素市场化进程的加快，现行农地制度在某种程度上已难以适应产业共富的发展需要。产业共富主要是以乡村产业振兴为基础，推动农民农村共同富裕的发展路径。乡村产业发展既需要转入大量农地用于农业生产经营，也需要一定数量的农地用于非农设施建设。因此，产业共富特别强调农地资源的优化配置和高效利用，要求通过发展以土地要素的流转与集中为基础的农业规模化经营和以三次产业深度融合为特征的农业产业化经营，推动小农户与现代农业有机衔接，让小农户在高质量产业发展中获益。

然而，现行农地制度下，农地流转停滞不前，农地抛荒现象较为严重，农地产权依然有待进一步开放（叶兴庆，2020；Zheng 和 Qian，2022）。总体上，现行农地制度在推动产业共富方面还存在以下现实困境。首先，农地产权人格化配置破坏产权稳定，农地长期流转缺乏稳定预期。现行农地

制度实质上是以集体所有和家庭承包为内核、以公平优先为导向的制度设计，集体通过分期承包、均田授权的合约方式将部分农地产权平等地赋予作为集体组织成员的农民，农地产权配置充满基于身份形成的人格化烙印。因此，一旦承包期限到期，人地关系的变化将使得“集体成员、人人有份”的朴素公平诉求不自觉地弹压“增人不增地、减人不减地”的制度安排，从而破坏农地承包关系的长期稳定。当前不少地方的二轮承包即将到期，尽管中央已印发《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》，并着手开展二轮农地承包到期后延包试点，但关于二轮农地承包到期后到底如何进行农地配置至今尚未有明确办法，小农户和新型农业经营主体都缺乏稳定预期，这给农地经营权的长期流转造成了一定的困扰。其次，农地承包经营权仅限于农业领域内行使，非农设施建设缺乏法律保障。现阶段，无论是《土地管理法》还是《土地承包法》都明确强调未经依法批准，农地不得用于非农建设。而且，农地转用手续的审批也需要省、自治区、直辖市人民政府甚至国务院办理。然而，今时不同于以往，伴随着农村新产业新业态的出现以及新型农业经营主体的兴起，农业的外延和内涵都在拓展，农业的经营规模不断扩大，农业的产业链条向二三产业不断延伸，农业规模化经营和农业产业化经营对非农设施用地的需求日益旺盛。最后，进城农民的农地处置仅限于村集体内部，村外农业经营主体被排除在市场之外。进城农民不再以农业为生，他们的农地大多闲置，按理其应是发展农业规模化经营和农业产业化经营的重点。然而，现行农地制度下，进城农民的财产净收入却难以实现，主要原因在于当前农地承包经营权的两种处置方式都限于村集体内部，即将农地承包经营权转让给同村农民和将农地承包经营权退回给村集体。由于村集体范围内每家每户都平等享有面积相当的农地承包经营权，狭小空间内农地承包经营权的转让需求几乎可忽略不计。同时，目前全国大部分村集体都缺乏稳定的收入来源，让其提供和承担农地承包经营权退出的资金亦不太现实；加之，专注农业生产的集体经营基本已退出历史舞台，在农地不能抛荒的政策约束下也将产生回收农地的配置及利用问题，这些使得村集体也缺乏收回农地承包经营权的动力。

（三）农地制度改革推动产业共富的政策取向

农地是乡村产业发展的禀赋基础，为将农地由发展宝地转化为创业福地，以产业共富扎实推进农民农村共同富裕，在农地“三权分置”框架下，现行农地制度需要以提高农地产权开放性为突破进行相应的制度创新。

第一，减轻农地产权人格化配置的内在束缚，保持农地承包关系长期稳定。在二轮农地承包即将到期之际，未来可拓展农地产权配置公平的实现形式，淡化农地的物理边界，强化农地的产权边界，努力推动农地家庭承包方式由“均田承包”向“均权承包”转变。这样做的主要原因在于，前两轮承包期内大多数农户以农为业、靠地为生，农地的配置公平对他们而言更为重要，因而，当时采取农地远近、好坏搭配的均田承包方式有其时代合理性；不过，在工业化、城市化背景下农村劳动力大规模外流，工资性收入已取代农业经营净收入成为农村家庭的最大收入来源。而且，伴随着农村人口老龄化的加剧，老一代农民亦逐渐退出农业生产经营，农民（尤其是新生代农民）对权利的诉求日益凸显，因此，如何保障农民合法的土地权益将更加重要。具体到操作层面，可结合农村集体产权制度改革和高标准农田建设，将集体经济组织成员的农地承包经营权折合为股份，在不加重农地细碎化要求下，采取“多退少补”的形式，支持户均承包地面积超过其村内均值的农户向集体退出多余承包地的股权，之后集体再根据无地少地农户的意愿，将退回的多余承包地的股权无偿分配给他们。一旦涉及农地流转、农地征收和农地补贴等，无地少地农户也可凭股权享有相应比例的财产收益。借此，避免农地细碎化加重的稳定的产权制度安排也将有助于促进农业规模化经营和农业产业化经营的可持续发展。第二，扩充农地产权的使用范围，增加农地承包经营权的经济用途。在农村产业融合发展的趋势下，未来可强化农业产业用地的制度供给，努力推动农地产权的行使范围从农业领域向涉农领域拓展。具体到操作层面，首先要区分非农建设用地与涉农设施用地，其次在符合国土空间规划和基本农田保障要求前提下，从法律层面赋予涉农设施用地的发展权利以及下放涉农设施用地的审批权限，最后根据不同类型的产业发展实际，政府也可定期划拨一定比例的设施用地用于支持农业规模化经营和农业产业化经营，最大限

度地保障农业产业发展的用地需求。第三,拓展农地产权的交易边界,提高农地承包经营权的配置效率。为减少进城农民农地资源的闲置与浪费,未来可逐步打破农地产权的村庄限制,努力推动农地利用从耕者有其田向善耕者享其田转变。具体到操作层面,对于农地承包经营权的转让,首先可以从村集体经济组织内部农户扩展到进村务农的村外农业经营主体,尤其是进村准备长期务农的,而后再根据实际情况考虑是否需要进一步将受让主体拓展到对乡村发展有突出贡献的其他主体;对于农地承包经营权的退出,在原“三级所有”的制度框架下,进城农民可将承包经营权退回到乡镇集体层次,由乡镇集体予以进城农民有偿退出的财政补贴,同时乡镇集体可考虑将退回的承包地流转或外包给新型农业经营主体,统筹发展农业规模化经营和农业产业化经营。

四 林地制度改革与生态共富之路

(一) 新中国林地制度的历史演进

1. 林地的“产权合一”: 1949~1980 年

新中国成立初期,林地制度采取国家所有和私人所有相结合的制度安排,而后的产权归属主要表现为以农民为主体的林地“产权合一”。1950 年颁布的《土地改革法》指出,包括大森林、大荒山和矿山在内的林地,以及原土地所有权属于地主的大茶山和大桐山,均收归国家所有,并采取人民政府管理经营和原私人经营者按照人民政府颁布之法令继续经营。除此之外,没收和征收的山林应按适当比例,折合普通土地统一分配给农民。而且,对于国家所有、私人经营的林地,其出租、买卖和荒废均被禁止;而对于私人所有的林地,将连同农地,由政府颁发土地所有权证,并享有自由经营、出租及买卖的完整权能。不过,这种以农民为主体的林地“产权合一”并未维系太久,自由开放的产权格局很快便被打破。伴随着农业合作化和集体化运动的开展,包括林地在内的土地资源逐渐被收归集体,在 1962 年《农村人民公社工作条例(修正草案)》发布后,私人所有的林地制度逐渐演化为“三级所有,队为基础”的集体林地所有制,除小部分

自留山外，其他私人所有的林地均从农民转由包括人民公社、生产大队、生产队在内的集体统一经营管理。此后，一直到改革开放，林地制度的产权归属主要表现为以集体为主导的林地“产权合一”，林地产权均高度集中于集体，呈现完全封闭的状态。

2. 林地的“两权分离”：1981~2017年

改革开放初期，农业生产领域的家庭承包制度改革带动了林地制度的变迁，林地产权开始由封闭逐步走向开放，推动了林地所有权与承包经营权的“两权分离”。1981年，中央出台《关于保护森林发展林业若干问题的决定》，拉开了集体林地所有制改革的序幕。决定提出了稳定山权林权、划定自留山和确定林业生产责任制的“林业三定”发展方针，同时也明确强调，无论是国家所有、集体所有还是私人所有的林地，政府都应当颁发林权证，保障所有权不变；对于社队集体林业，应当推广专业承包、联产计酬责任制，至于承包的形式，包到组、包到户、包到劳力都得到允许。1982年，中央发布的《全国农村工作会议纪要》进一步对包括自留山在内的土地产权归属进行了新的定位，特别指出，“集体划分给社员长期使用的自留地、自留山以及宅基地，所有权仍属集体”，这一规定在同年修正通过的《宪法》中被再次予以强调。1984年，一部专门规范林业发展的《森林法》出台，再次强调了林地产权明晰的重要性，要求“全民所有的和集体所有的森林、林木和林地，个人所有的林木和使用的林地，由县级以上地方人民政府登记造册，核发证书，确认所有权或者使用权”。1985年，《关于进一步活跃农村经营的十项政策》出台，提出要取消集体林区的木材统购，“开放木材市场，允许林农和集体的木材自由上市，实行议购议销”。总体上，在20世纪80年代中期，集体林权呈现不断下放的趋势，农民相继拥有集体林地的使用权和林木的所有权。不过，当时经济条件尚不成熟，林木市场的突然放开和林地产权的自由开放，导致林区出现严重的乱砍滥伐现象，尤其是南方集体林区，森林资源被严重破坏。为阻止这一局势的蔓延，中央在1987年发布了《关于加强南方集体林区森林资源管理坚决制止乱砍滥伐的指示》，要求集体林地未包产到户的，不得再分；已包产到户的，组织专人统一护林。自此，林地制度的产权开放进程被迫短期中断，

直到 20 世纪 90 年代初期社会主义市场经济体制的确立，林地制度的开放闸门才重新打开。1995 年，为顺应市场经济发展，中央颁布《林业经济体制改革总体纲要》，强调要以市场化为导向，“改革集体林业经营形式，以多种方式有偿流转集体宜林‘四荒’地使用权，调动广大群众兴林致富的积极性，兴办股份合作林场，推进林业适度规模经营；改革木材等林产品流通体制，发展林产品、林业技术和劳务市场，推进贸工林一体化经营”。1998 年，修正通过的《森林法》从法律上放开了森林、林木、林地使用权的依法转让和作价入股。进入 21 世纪，2003 年中央发布《关于加快林业发展的决定》，要求进一步完善林地产权制度，保障农户自留山的长期无偿使用以及责任山的承包关系稳定。同年，福建率先启动了新一轮集体林权制度改革试点，直至 2008 年中央出台《关于全面推进集体林权制度改革的意见》，全国除上海和西藏之外均启动了新一轮集体林权制度改革。新一轮集体林权制度改革强调要在清晰界定林地产权的基础上，进一步放活经营权、落实处置权和保障收益权，把集体林地经营权和林木所有权真正落实到农户。农户在不改变林地用途的前提下，可依法对拥有的林地承包经营权和林木所有权进行转包、出租、转让、入股、抵押或作为出资、合作条件，对其承包的林地和林木进行开发利用。因此，从改革开放到党的十九大期间，集体林权制度改革本质上是家庭承包制度从农地向林地的延伸和拓展。在集体林权制度下，农民的林地产权不断开放，集体林地的产权归属也主要表现为林地所有权与承包经营权的“两权分离”。

3. 林地的“三权分置”：2018 年至今

在农地和宅基地相继实行“三权分置”之后，林地的所有权、承包权和经营权“三权分置”改革也被提上议程。2018 年，国家林业和草原局出台《关于进一步放活集体林经营权的意见》，正式拉开了集体林地“三权分置”改革的序幕。意见强调落实所有权、稳定承包权和放活经营权，鼓励包括转包、租赁、转让、入股、合作在内的多种形式的林地经营权流转，发展林下经济、森林旅游、森林康养和森林碳汇。同年修正通过的《土地承包法》正式将“三权分置”从政策条文上升为法律条款，包括林地、农地在内的土地经营权被单列出来。2019 年，修正通过的《森林法》进一步

强调,对于已经实行承包经营的集体林地,农民享有林地承包经营权和承包林地上的林木所有权,可依法采取出租(转包)、入股、转让等方式流转林地经营权、林木所有权和使用权;对于尚未实行承包经营的集体林地,经集体经济组织成员的村民会议三分之二以上的成员或三分之二以上的村民代表同意并公示,可以通过招标、拍卖、公开协商等方式依法流转林地经营权、林木所有权和使用权。因此,这一时期,“三权分置”改革由农地延伸到林地,农民的林地产权得到进一步开放,集体林地的产权归属也主要表现为林地所有权、承包权与经营权的“三权分置”。

(二) 现行林地制度的现实困境

在林地资源长期重保护轻开发的政策导向下,现行林地制度在一定程度上已难以顺应生态共富的发展趋势。生态共富主要是以生态资源价值实现为依托,推动农民农村共同富裕的发展路径。林地是生态资源价值实现的天然载体,集体林地在农用地类型中占有最大比重。因而,生态共富特别强调在集体林地资源保护的基础上,通过发展多种形式的林业规模化经营和林业产业化经营,让小农户在高质量产业发展中共享发展成果,实现林地资源生态效益与经济效益的双赢。不过,目前林地制度的产权开放性依然相对不足,全国只有28.39万家新型林业经营主体^①,以新型林业经营主体为主导的林业规模化经营和林业产业化经营的带动辐射作用比较有限(刘璨,2020),依托林地资源开发实现农民农村共同富裕依然任重而道远。

总体上,现行林地制度在推动生态共富方面还存在以下现实困境。首先,林地承包经营权仅限于林业领域内行使,非林设施建设缺乏法律保障。从《土地承包法》《土地管理法》《森林法》来看,现行林地制度下,林地转为非林地是被严格控制的,未经依法批准,不得改变林地的林业用途。无论是为林业生产经营服务的工程设施,还是需要临时使用林地进行工程建设的,都需要上报县级以上人民政府林业主管部门批准。实际上对于林业经济而言,无论是相对传统的林下经济或是比较现代的森林旅游、森林康养、生态研学等都离不开一定的非林设施用地作为支撑。其次,进城农

^① 资料来源:《关于集体林权制度改革》, <https://www.forestry.gov.cn/main/6088/20210304/192124056605977.html>, 2021年3月4日。

民的林地处置只限于村庄范围内，真正有市场需求的村外林业经营主体被排斥在外。与农地相似，进城农民的林地处置方式也主要包括在村集体范围内的承包经营权的转让与退出两种，林地承包经营权转让与退出的范围受限造成林地流转市场供需不匹配，限制了林业的规模化经营和产业化经营。与农地不同，林地上的投资往往周期更长、风险更大、回报更慢，因而，林地承包经营权的流转通常需要更长的流转期限和更完整的使用权能作为保障。可见，在市场交易中，相较于林地承包经营权的出租（权利的部分让渡），林地承包经营权的转让与退出（权利的完全让渡）更能满足各类新型林业经营主体的需求。然而，由于同一村庄的农户异质性相对较小，每户基本都有承包林地，村庄范围内林地承包经营权的转让需求几乎也可以忽略，同时村集体也缺乏足够的资金和动力接受有偿退出的林地承包经营权，这使得林地承包经营权转让与退出成为一项束之高阁的“空制度”。最后，林木所有权与使用权受到限制，林木的收益权能难以充分释放。从《森林法》的相关规定来看，目前国家对于林地有商品林和公益林之分。在不破坏生态环境的前提下，商品林可合理利用林木依法自主经营，公益林可用于适度开展林下经济和发展森林旅游。但当涉及林木采伐时，无论是商品林还是公益林，农民都需要向县级以上人民政府林业主管部门申请采伐许可证，并需严格按照相关规定进行采伐。因此，现阶段农民虽然名义上享有林木的所有权和使用权，但其产权行使事实上依然受到严格的政策规制，在林地资源重保护轻开发的政策导向下，农民的财产权利难以有效实现。

（三）林地制度改革推动生态共富的政策取向

中国的集体林区与民族地区、边疆地区、革命老区、连片特困地区以及经济落后地区高度重合，因而，如何创新林地制度，进一步推动林地资源生态价值实现是实现农民农村共同富裕的重点和难点。为将林地从绿水青山转化为金山银山，以生态共富扎实推进农民农村共同富裕，在林地“三权分置”框架下，林地制度需要以提高林地产权开放性为突破进行相应的制度创新。

第一，拓展林地产权的使用范围，扩充林地承包经营权的经济用途。在林业产业融合形势下，未来可顺应林业规模化经营和林业产业化经营的

发展趋势，强化林业产业用地的制度供给，努力推动林地承包经营权的行使范围从林业领域向涉林领域拓展。具体到操作层面，有必要区分非林建设用地与涉林设施用地，在加强林地资源保护的同时，进一步简化涉林设施用地审批程序，保障林业产业发展的用地需求，并通过放活林地经营权来开发林地的多元价值，推动林业规模化经营和林业产业化经营，提升农民的林地经营收益和财产收益。第二，扩大林地产权的交易半径，提高林地承包经营权的配置效率。为避免林地长期自然生长，成为一种“沉睡”资源，未来可拓宽进城农民林地承包经营权的交易边界，让林地资源在更大范围内得到优化配置。具体到操作层面，有必要在规范交易数量、规模、价格和用途等基础上，努力推动林地承包经营权的转让从村集体内部优先向村外林业经营主体允许转变，林地承包经营权的退出从村集体优先向乡镇集体统筹转变，在更好发挥政府作用的同时，让市场在林地资源配置中起决定性作用。第三，保障林地产权的排他性行使，丰富林木资源生态价值的实现机制。在不破坏林地生态的基础上，未来有必要减少对林木所有权与使用权的政策规制，发展多种形式的林业规模化经营和林业产业化经营，努力推动林木资源生态价值的实现方式由单一向多元转变。具体到操作层面，有必要分类推进林木所有权与使用权的排他性行使，逐步畅通“两山”转化渠道。对于商品林，可在下放林木采伐审批权限的同时，实施林木采伐与林木种植的增减挂钩，有序开展林木种植、采伐和加工，发展林业产供销一体化经营，促进林木资源的更新、利用和保护；对于公益林，可适度开展药材种植、果木栽培、森林旅游、森林康养和生态研学等项目。同时，在碳中和、碳达峰背景下，也可鼓励森林碳汇的城乡跨区域交易，多途径助力林地生态资源的价值转化，多渠道增加农民的林业收入和林地财产净收入。

五 宅基地制度改革与城乡共富之路

（一）新中国宅基地制度的历史演进

1. 宅基地的“产权合一”：1949~1962年

新中国成立之初，宅基地制度的产权归属主要表现为以农民为主体的

“产权合一”。1950年,《土地改革法》宣布没收地主的土地和农村多余的房屋,并将其分发给无地少地的农民,同时向农民颁发土地所有权证,允许农民自由居住、出租和买卖。1954年,新中国第一部宪法出台,强调公民的住宅不受侵犯,国家依法保护农民土地、房屋和其他生产生活资料的所有权。这一时期,农民享有包括宅基地在内的完整充分的土地产权权能,宅基地产权呈现自由开放的状态。不过,伴随着早期社会主义改造的基本完成以及农业合作化和集体化的逐步推开,宅基地连同其他土地资源一起逐渐收归集体。1956年颁发的《高级农业生产合作社示范章程》指出,“社员原有的坟地和房屋地基不必入社。社员新修房屋需用的地基和无坟地的社员需用的坟地,由合作社统筹解决”,由此短暂形成存量宅基地农民所有与增量宅基地集体所有并存的产权格局(张清勇等,2021)。20世纪50年代末,在得到中央同意后,全国各地参照1958年《嵊岙山卫星人民公社试行简章(草稿)》的相关规定,进一步将农民私有的房基和其他生产生活资料全部收归集体所有。自此,宅基地制度基本从农民私有转为集体所有,宅基地制度的产权归属主要表现为以集体为主导的“产权合一”,宅基地产权处于完全封闭的状态。

2. 宅基地的“两权分离”: 1963~2017年

20世纪60年代起,“产权合一”的宅基地制度逐渐演化为所有权与使用权“两权分离”的制度安排。1963年发布的《关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》首次正式使用“宅基地”取代原来的“地基”“房基”等概念,同时强调农民社员的宅基地一律收归生产队集体所有,不能出租和买卖,但可以长期使用。这表明宅基地所有权与使用权的“两权分离”初具雏形。1978年改革开放后,国家加快了宅基地制度改革的规范化进程。1982年中央专门出台了有关宅基地管理的《村镇建房用地管理条例》,规定包括宅基地在内的所有土地均归集体所有,对于宅基地,农民不得出租、买卖和转让,只在规定的用途范围和规定用地限额内拥有使用权;农民一旦出租、买卖房屋,也不能再度申请宅基地。上述规定影响深远,宅基地的无偿分配、面积法定、长期使用和限制交易基本延续至今。不过,该条例也指出,回乡落户定居的离退休职工、军人和华侨也可向集

体申请宅基地，非农户口申请宅基地和农房买卖的通道依然敞开。1986年出台的《土地管理法》在强调宅基地面积法定、限制交易等规定的同时，针对宅基地申请将原来的离退休职工、军人和华侨拓展至全部非农户口，规定城镇居民可通过支付一定费用有偿取得宅基地。然而，进入20世纪90年代，宅基地的产权开放性进一步收缩，城镇居民申请宅基地和买卖农村住房被排除在外。1990年国家土地管理局《关于加强农村宅基地管理工作的请示》指出，非农户口不得申请宅基地。1998年修正通过的《土地管理法》提出了“一户一宅”法律要求，同时也删掉了非农户口有偿取得宅基地的法律条款，并进一步强调包括宅基地在内的集体土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。1999年，中央发布《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》，进一步强调城镇居民既不能购买农民住房，也不得占用农民集体土地建设住宅。进入21世纪，2004年修正通过的《土地管理法》进一步增加了农民住宅建设尽量使用原有的宅基地和村内空闲地的法律条款。2004年出台的《关于加强农村宅基地管理的意见》和2007年印发的《关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》进一步强调了城镇居民不得到农村购置宅基地和购买住宅。为打破宅基地的产权封闭性，推动宅基地要素市场化，提高农民的财产净收入，党的十八大以来，农村宅基地制度启动了新一轮改革试点。2013年，党的十八届三中全会指出，要“慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道”。2014年，中央发布《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》，要求在试点地区探索宅基地的有偿使用，有序放开进城农民在集体范围内有偿退出和转让宅基地的法律限制。总体上，在所有权与使用权“两权分离”的制度框架下，宅基地产权依然较为封闭，农民只享有规定用途、法定面积和村庄范围的使用权。

3. 宅基地的“三权分置”：2018年至今

党的十九大以来，农村宅基地制度改革进一步深化。2018年，在参考农地所有权、承包权和经营权“三权分置”的基础上，中央发布《关于实施乡村振兴战略的意见》，首次提出要建立宅基地“三权分置”制度，落实

宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权,适度放活宅基地和农民房屋使用权,有效盘活利用闲置宅基地和闲置农房。同时,进一步强调,不得违法违规买卖宅基地,并严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。2019年,《关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》在强调不得以退出宅基地作为农民进城落户条件的同时,要求开展闲置宅基地复垦试点。同年,中央出台的《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》明确指出,要鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置房屋。在随后修正通过的《土地管理法》中,上述政策被转化为法律条款,具体表述为“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地,鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅”。与此同时,相较于上一版本的《土地管理法》,2019年版本还进一步增加了“农民赠与住宅后也不得再申请宅基地”的法律要求。2020年,中央针对宅基地制度改革专门出台《深化农村宅基地制度改革试点方案》,再次强调要适度放活宅基地和农民房屋使用权,同时严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。2021年,中央出台的《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》进一步指出要规范开展房地一体宅基地日常登记颁证工作,探索宅基地“三权分置”的有效实现形式。同年,为推动《土地管理法》的实施,国务院颁布《土地管理法实施条例》,进一步强调要尊重农民意愿,保障农民合法的宅基地权益。特别是要做到“四个禁止”,即禁止强制农民流转宅基地、禁止违法收回农民的宅基地、禁止以退出宅基地作为农民进城落户的条件以及禁止强迫农民搬迁退出宅基地。因此,这一时期,“三权分置”改革由农地拓展到宅基地,农民的宅基地产权,尤其是进城农民的闲置宅基地和闲置房屋使用权开始有序放开,宅基地的产权归属也主要表现为宅基地所有权、资格权与经营权的“三权分置”。

(二) 现行宅基地制度的现实困境

在城乡要素双向流动与融合条件下,现行宅基地制度在很大程度上已难以满足城乡共富的发展需求。城乡共富主要是以新型城镇化战略和乡村振兴战略双驱动为引领,推动农民农村共同富裕的发展路径。农村宅基地

在村庄建设用地中占有绝对比重，而进城农民的宅基地大量闲置以及市民下乡产生了对宅基地的潜在需求，因此，城乡共富特别强调宅基地资源的盘活利用，通过开展多种类型的乡村旅游、休闲、餐饮、民宿、养老、文化体验和电子商务等创业活动，以及推动城乡建设用地指标的市场化交易，让农民在城乡融合发展过程中共享经济发展成果。

作为一项攸关农村居民财产权和居住权的关键性制度安排，宅基地制度理应在城乡融合发展过程中发挥重要作用。然而，在现行宅基地制度下，宅基地产权依然较为封闭，当前农村宅基地的面积虽大，却长期存在高闲置和低流转并存的现实矛盾，农民的宅基地财产权利不能有效实现（刘守英和熊雪锋，2018；吕晓等，2022）。总体上，现行宅基地制度在推动城乡共富方面还存在以下现实困境。首先，宅基地使用权不明朗，宅基地的财产价值难以显化。从《土地管理法》来看，现行宅基地制度下，农民可以依法利用宅基地修建房屋及其附属设施，满足自身“宜居宜家”的居住需要。但是，宅基地是否可用于商业用途以达成城镇居民下乡“宜业宜游”的美好愿望，相关法律并没有明文规定，目前只有闲置宅基地的盘活利用才正式被法律认可。其次，宅基地交易权不完整，宅基地和农房的市场化进程受阻。当前，国家禁止城镇居民到农村买房建房，更禁止城镇居民下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。宅基地并不能自由地进行市场交易，只有进城农民的宅基地退出正式被法律允准。不过，考虑到村集体需要支付宅基地退出的补偿，如果其缺乏乡村经营的能力或者退回的宅基地缺乏入市的通道，那么村集体执行宅基地退出政策的积极性也不会太高。与此同时，农房的市场交易也受到限制，农民出租农房将会被剥夺宅基地的资格权。从《关于进一步加快宅基地和集体建设用地确权登记发证有关问题的通知》来看，当前宅基地确权采取“房地一体”原则，房在，农民的宅基地及其权利就在。农民若出租、出售、赠与房屋，他们便不能再向村集体申请宅基地，除非房屋或宅基地因自然灾害等原因灭失。与出售和赠与本质上属于权利的完全让渡不同，宅基地出租只是合约期限内宅基地权利的部分让渡，因此，如果仅因农民有过宅基地出租的经历，其便自动丧失宅基地取得的权利，那么农民出租农房的积极性将会极大受挫。

最后，宅基地所有权不充分，宅基地的收益共享机制不健全。与农地和林地属于农用地不同，宅基地属于建设用地范畴，在工业化、城市化进程中增值速度相对较快、增值份额相对更大。因此，在宅基地集体所有制下，作为集体组织成员的农民理应获得一定的土地增值收益，但农民宅基地财产权利的实现并不容乐观。从《土地管理法》来看，目前村集体对宅基地的所有权主要体现在宅基地分配、宅基地退出和宅基地盘活利用方面。其中，对于宅基地的退出，仅限于进城农民；对于宅基地的盘活利用，仅限于闲置宅基地。而且，对于退回的宅基地和闲置的宅基地，村集体是否可将其转化为农村集体经营性建设用地再进行入市仍有待探索，以及宅基地是否可作为城乡建设用地指标进行跨区域交易直接入市也尚未有明确办法。

（三）宅基地制度推动城乡共富的政策取向

宅基地是连接城市与乡村、沟通市民与农民的乡间驿站，为促使宅基地从宜居宜家向宜业宜游转变，以城乡共富扎实推进农民农村共同富裕，在宅基地“三权分置”框架下，宅基地制度需要以提高宅基地产权开放性为突破进行相应的制度创新。

第一，延展宅基地产权的使用范围，丰富宅基地使用权的经济用途。在宅基地面积法定的政策限定基础上，未来可增加宅基地的商业用途，努力推动宅基地产权的行使范围从民用居住向商业开发拓展。具体到操作层面，在符合建筑工程标准的前提下，可允许有能力有意愿的农民优先利用闲置宅基地和闲置农房进行商业开发，再逐步放开非闲置宅基地和非闲置农房的用途管制。而对于宅基地和农房的商业开发，农民既可以自主改造，也可以与村集体合作，还可以与城镇居民联合，选择性发展乡村餐饮、民宿、电商等乡村旅游项目。第二，减少宅基地产权的交易限制，提高宅基地与农房的配置效率。在城乡人口双向流动背景下，未来可逐步赋予宅基地更为完整的交易权能，同时适当分离宅基地资格权和房屋使用权，努力推动农房的配置从农民有其屋向居者享其屋转变。具体到操作层面，有必要针对交易规模、数量、价格和用途约束做出规定，并在此基础上分类推进宅基地和农房的交易。对于宅基地，可参照农地和林地的转让规定，先行增加宅基地的转让权能，允许宅基地在集体范围内自由转让，而后根据实际情况决定是否进一步

放开转让范围；对于农房，可逐步放开农房的出租、出售、转让和入股的流转限制，同时减少对交易对象的设限，按照供给方先进城农民后在村农民，以及需求方先精英人才后城镇居民的顺序，有序推动农房的城乡流转。第三，强化宅基地产权的排他性行使，健全宅基地收益共享机制。在宅基地要素市场化推进过程中，未来可减少村集体对宅基地的利用限制，打通宅基地与农村集体经营性建设用地的转换渠道，推进城乡建设用地指标的跨区域交易，努力推动宅基地收益共享机制从无到有转变。具体到操作层面，国家可鼓励村集体对进城农民退回的宅基地和在村农民闲置的宅基地进行摸底排查和整治规划。同时，在尊重农民意愿的基础上，允许村集体将宅基地转化为农村集体经营性建设用地后入市，以及通过城乡建设用地指标跨区域交易直接入市，让全体农民共享宅基地的增值收益。

六 结论与讨论

（一）主要结论

党的二十大指出，全体人民共同富裕是中国式现代化的本质要求。作为全体人民共同富裕的重要组成部分，农民农村共同富裕因“三农”问题的基础重要性而显得格外迫切。农民农村共同富裕不仅需要政府外部投入的大力支持，更需要农村现有资源的充分利用。尤其是与农民生产、生态和生活息息相关的农地、林地和宅基地，它们是农村的宝贵资源和核心优势。然而，受制于农村土地产权的相对封闭性，现阶段农地、林地和宅基地都存在不同程度的闲置问题，低效率配置问题客观存在。大量土地资源被迫“沉睡”，阻隔了以农地为依托的产业共富之路、以林地为依托的生态共富之路和以宅基地为依托的城乡共富之路。为加快农村土地制度改革，推动农民农村共同富裕，本文以产权开放为分析线索，在回顾和剖析农地制度、林地制度及宅基地制度的历史演进及现实困境的基础上，依次探讨了农地制度改革推动产业共富、林地制度改革推动生态共富和宅基地制度改革推动城乡共富的实现路径，主要得出以下研究结论。

第一，新中国成立以来，农地制度、林地制度和宅基地制度都大致经

历了“产权合一”、“两权分离”和“三权分置”三个阶段。在此过程中,农村土地产权总体上也从新中国成立初期的自由开放到集体化时期的完全封闭再到改革开放以来的逐步开放转变。不过,相较于农地和林地,宅基地的产权开放相对滞后,产权封闭性也最高。第二,现行农村土地制度的产权依然较为封闭,难以适应农民农村共同富裕的发展需要。其中,农地制度存在农地长期流转缺乏稳定预期、非农设施建设缺乏法律保障,以及进城农民的农地转让与退出仅限于村集体内部等问题,林地制度存在非林设施建设缺乏法律保障、进城农民的林地转让与退出仅限于村集体内部,以及林木所有权与使用权受到限制等问题,宅基地制度存在使用权不明朗、交易权不完整和所有权不充分等问题。第三,在农村土地“三权分置”框架下,为将农地由发展宝地转化为创业福地,以产业共富扎实推进农民农村共同富裕,农地制度改革有必要推动农地家庭承包方式由“均田承包”向“均权承包”转变,农地产权的行使范围从农业领域向涉农领域拓展,农地利用从耕者有其田向善耕者享其田转变;为将林地从绿水青山转化为金山银山,以生态共富扎实推进农民农村共同富裕,林地制度改革有必要推动林地承包经营权的行使范围从林业领域向涉林领域拓展,林地承包经营权的转让从村集体内部优先向村外林业经营主体允许转变,林地承包经营权的退出从村集体优先向乡镇集体统筹转变,林木资源生态价值的实现方式由单一向多元转变;为促使宅基地从宜居宜家向宜业宜游转变,以城乡共富扎实推进农民农村共同富裕,宅基地制度有必要推动宅基地产权的行使范围从民用居住向商业开发拓展,农房的配置从农民有其屋向居者享其屋转变,宅基地收益共享机制从无到有转变。

(二) 进一步讨论

土地制度是农村经济社会的基础性制度安排,关乎亿万农民的切身利益和农业农村现代化的发展走向。中国共产党建党百年以来,土地制度在革命、建设和改革的各个时期均发挥着不可替代的作用。进入中国特色社会主义新时代,依然有必要强化农村土地制度创新,撬开财富之母的生财密码,推动农村土地从“沉睡”资源到“流动”资产的价值跃升,为扎实推进农民农村共同富裕奠定坚实的土地制度支撑。

本文通过构建农村土地制度推动农民农村共同富裕的分析框架，分别讨论了如何通过农地制度改革促进产业共富、通过林地制度改革促进生态共富和通过宅基地制度改革推动城乡共富，进而助推农民农村共同富裕的早日实现。但是，这并不意味着农村土地制度改革推动农民农村共同富裕仅限于上述三条路径。比如，在农村土地集体所有框架下，集体也可坚持“有为集体”与“有效市场”相统一，引入现代企业管理制度和职业经理人制度开展乡村市场化运营，通过盘活利用土地资源，发展和壮大新型农村集体经济，让农民共享集体经济发展红利。而且，不容忽视的是，农村土地制度改革可能通过产业共富、生态共富和城乡共富等渠道间接助推农民农村共同富裕的实现，也可能通过建立农村土地增值收益共享机制对农民农村共同富裕产生直接影响。比如，国家可向用地主体征收相关税款，然后将税收通过二次分配的方式返还给农民或者用于投资乡村振兴事业，这便会直接使农民获益，让农民的转移净收入得到实质性提升。与此同时，同样有必要说明的是，共同富裕是物质和精神都富裕。本文以产权开放为分析线索，重点讨论了农村土地制度改革对农民收入增长的潜在影响，这并不表明农村土地制度改革对农民的幸福感没有影响。事实上，由于农村土地制度关乎亿万农民的切身利益，农民的土地产权是否安全、是否稳定也都会影响到农民的幸福感。总之，本文之所以要进行上述行文安排，乃是基于分析框架的逻辑一致性要求。这里仅是抛砖引玉，未来相关研究依然有必要继续深化和拓展。

参考文献

- [1] 陈美球、蒋仁开、朱美英、翁贞林、郎海鸥，2018，《乡村振兴背景下农村产业用地政策选择——基于“乡村振兴与农村产业用地政策创新研讨会”的思考》，《中国土地科学》第7期。
- [2] 丰雷、郑文博、张明辉，2019，《中国农地制度变迁70年：中央—地方一个体的互动与共演》，《管理世界》第9期。
- [3] 韩长赋，2019，《中国农村土地制度改革》，《农业经济问题》第1期。
- [4] 黄祖辉、傅琳琳，2022，《浙江高质量发展建设共同富裕示范区的实践探索与模式

解析》，《改革》第5期。

- [5] 黄祖辉、徐旭初、蒋文华，2009，《中国“三农”问题：分析框架、现实研判和解决思路》，《中国农村经济》第7期。
- [6] 李江涛、熊柴、蔡继明，2020，《开启城乡土地产权同权化和资源配置市场化改革新里程》，《管理世界》第6期。
- [7] 李军鹏，2021，《共同富裕：概念辨析、百年探索与现代化目标》，《改革》第10期。
- [8] 李实，2021，《共同富裕的目标和实现路径选择》，《经济研究》第11期。
- [9] 刘璨，2020，《集体林权流转制度改革：历程回顾、核心议题与路径选择》，《改革》第4期。
- [10] 刘守英，2017，《中国土地制度改革：上半程及下半程》，《国际经济评论》第5期。
- [11] 刘守英、路乾，2017，《产权安排与保护：现代秩序的基础》，《学术月刊》第5期。
- [12] 刘守英、熊雪锋，2018，《经济结构变革、村庄转型与宅基地制度变迁——四川省泸县宅基地制度改革案例研究》，《中国农村经济》第6期。
- [13] 刘同山、陈晓萱、周静，2022，《中国的农地流转：政策目标、面临挑战与改革思考》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第4期。
- [14] 刘振伟，2018，《乡村振兴中的农村土地制度改革》，《农业经济问题》第9期。
- [15] 罗必良，2019，《从产权界定到产权实施——中国农地经营制度变革的过去与未来》，《农业经济问题》第1期。
- [16] 吕晓、牛善栋、谷国政、黄贤金、陈志刚，2022，《有限市场化的农村宅基地改革：一个“人一地一房一业”分析框架》，《中国农村经济》第9期。
- [17] 冒佩华、徐骥，2015，《农地制度、土地经营权流转与农民收入增长》，《管理世界》第5期。
- [18] 钱文荣、郑淋议，2019，《中国农村土地制度的合理性探微：一个组织的制度分析范式》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》第3期。
- [19] 钱文荣、朱嘉晔、钱龙、郑淋议，2021，《中国农村土地要素市场化改革探源》，《农业经济问题》第2期。
- [20] 钱忠好、牟燕，2020，《乡村振兴与农村土地制度改革》，《农业经济问题》第4期。
- [21] 谭智心，2020，《城镇化进程中城乡居民财产性收入比较研究——一个被忽略的差距》，《学习与探索》第1期。
- [22] 唐忠，2018，《改革开放以来我国农村基本经营制度的变迁》，《中国人民大学学报》第3期。
- [23] 田传浩，2018，《土地制度兴衰探源》，浙江大学出版社。
- [24] 习近平，2021，《扎实推动共同富裕》，《求是》第20期。
- [25] 严金明、郭栋林、夏方舟，2021，《中国共产党百年土地制度变迁的“历史逻辑、

理论逻辑和实践逻辑”》，《管理世界》第7期。

- [26] 叶兴庆, 2020, 《在畅通国内大循环中推进城乡双向开放》, 《中国农村经济》第11期。
- [27] 郁建兴、任杰, 2021, 《共同富裕的理论内涵与政策议程》, 《政治学研究》第3期。
- [28] 张浩、冯淑怡、曲福田, 2021, 《“权释”农村集体产权制度改革: 理论逻辑和案例证据》, 《管理世界》第2期。
- [29] 张清勇、杜辉、促济香, 2021, 《农村宅基地制度: 变迁、绩效与改革——基于权利开放与封闭的视角》, 《农业经济问题》第4期。
- [30] 郑淋议、刘琦、李丽莉、洪名勇, 2022, 《家庭承包制度改革: 问题、取向与进路——基于产权强度、长度和广度的视角》, 《经济社会体制比较》第6期。
- [31] 郑淋议、罗箭飞、洪甘霖, 2019, 《新中国成立70年农村基本经营制度的历史演进与发展取向——基于农村土地制度和农业经营制度的改革联动视角》, 《中国土地科学》第12期。
- [32] 郑淋议、钱文荣、郭小琳, 2020, 《农村土地制度改革的研究进展与经验深化——来自改革先行地浙江的探索》, 《当代经济管理》第2期。
- [33] 郑淋议、李烨阳、钱文荣, 2023, 《土地确权促进了中国的农业规模经营吗? ——基于CRHPS的实证分析》, 《经济学(季刊)》第2期。
- [34] 周力、沈坤荣, 2022, 《中国农村土地制度改革的农户增收效应——来自“三权分置”的经验证据》, 《经济研究》第5期。
- [35] Chari A., Liu E. M., Wang S. Y., Wang Y. 2021. “Property Rights, Land Misallocation, and Agricultural Efficiency in China.” *The Review of Economic Studies* 88(4): 1831–1862.
- [36] Cheung S. N. 1973. “The Fable of the Bees: An Economic Investigation.” *Journal of Law & Economics* 16(1): 11–33.
- [37] Lin J. Y. 1992. “Rural Reforms and Agricultural Growth in China.” *American Economic Review* 82(1): 34–51.
- [38] North D. C., Wallis J. J., Webb S. B., Weingast B. R. 2015. “In the Shadow of Violence: A New Perspective on Development (August 30).” Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2653254> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2653254>.
- [39] North D. C., Wallis J. J., Weingast B. R. 2009. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [40] Zheng L., Qian W. 2022. “The Impact of Land Certification on Cropland Abandonment: Evidence from Rural China.” *China Agricultural Economic Review* 14(3): 509–526.

(责任编辑: 张容嘉)

managers of the enterprise cannot be effectively managed, it may cause unexpected agency problems. This shows that the improvement of the competitive vitality of state-owned enterprises requires not only the full implementation of the liberalization mechanism, but also the proper supervision and guidance. These two mechanisms interact and promote each other. Third, pay attention to the relationship between the authorized operation of state-owned capital and the governance of non-state shareholders, industry competition. Non-state shareholders can play an important governance role in restricting the behavior of state-owned shareholders and improving the corporate governance structure. When it is difficult to authorize state-owned enterprises directly, promoting the reform of mixed ownership and strengthening the governance of non-state shareholders can play a similar role. Industry competition is an important supplementary mechanism for corporate governance. When evaluating the effect of state-owned capital authorized operation, we should consider the characteristics of the industry and conduct classified assessment and supervision.

Keywords: Authorized Operation of State-owned Capital; Financing Efficiency; Administrative Intervention; Internal Control

JEL Classification:D21; G30; G34

Study on Common Prosperity from the Perspective of Rural Land System Reform

ZHENG Linyi^{1,2}

- (1.China Academy for Rural Development, Center for Research on Socialism with Chinese Characteristics, School of Public affairs, Zhejiang University;
2.Center for Research on Socialism with Chinese Characteristics, Zhejiang University)

Summary: The 20th National Congress of the Communist Party of China (CPC) emphasized that the essence of Chinese-style modernization is modernization of

common prosperity for all people. As an important part of the common prosperity of all people, the common prosperity of farmers and rural areas is particularly urgent because of the fundamental importance of the issues relating to agriculture, rural areas, and rural people. The common prosperity of farmers and rural areas requires not only the strong support of external investment from the government, but also the full use of existing resources in rural areas. Especially agricultural land, forest land and homesteads, which are closely related to farmers' production, ecology and life, are valuable resources and core advantages of rural areas.

However, due to the relative closure of the current land property rights, a large number of rural land resources are forced to sit idle. According to incomplete statistics, China's agricultural land transfer rate has remained at about 36% since 2017; At present, the land circulation rate of collective forest is approximately 10%; In 2018, 95% of rural households across the country did not participate in the transfer of homesteads. Therefore, the current inefficient allocation of land resources has blocked the road to industrial wealth based on agricultural land, the road to ecological wealth based on forest land, and the road to urban-rural wealth based on residential land. In this sense, how to develop and utilize all kinds of land resources to the maximum extent, and let the vast number of farmers share the land benefits in the process of land factor marketization is a practical problem that needs to be solved urgently for the common prosperity of farmers and rural areas.

The land is the mother of wealth. The land system is the basic institutional arrangement of rural economy and society, which is related to the vital interests of hundreds of millions of farmers and the development trend of agricultural and rural modernization. Although the land system cannot directly increase land resources, it can affect the direction, speed and efficiency of agricultural and rural development by changing the environment and relative prices of the allocation of production factors. Consequently, strengthening rural land system innovation can theoretically lay a solid land system support for agricultural and rural modernization and the common prosperity of farmers and rural areas.

Looking back at history, over the past 40 years of reform and opening up, it is precisely through the opening up of property rights in rural land that the orderly

opening of economic rights in urban and rural areas has been promoted, the marketization process of products and factors has been accelerated, and thus the structural transformation of urban and rural China has been promoted. Standing at a new historical starting point, to steadily promote the common prosperity of farmers and rural areas, the future needs to improve the openness of land property rights as a breakthrough to promote the systematic reform of rural land system. Specifically, under the background of common prosperity, it is necessary to promote the organic transformation of agricultural land from a good place for development to a good place for entrepreneurship, forest land from green mountains and rivers to gold and silver mountains, and residential land from a suitable place for living to a suitable place for business and tourism. On this basis, land resources will realize a leap in value from dormant resources to liquid assets.

This study provides a new analytical framework for the study of common prosperity from the perspective of rural land system reform. The results show that to promote the common prosperity of farmers and rural areas in the future, the agricultural land system needs to promote the transformation of household contracting mode of agricultural land from “contract with equal land” to “contract with equal rights”, expand the scope of exercising farmland property rights from agricultural field to agriculture-related field, and transform the use of farmland from land owned by the tiller to land owned by the good tiller. The forest land system needs to promote the expansion of the scope of forest land property rights from forestry to forest-related fields, the transfer of forest land contracted management rights from the village collectives to the outside of the village forestry management subjects, the withdrawal of forest land contracted management rights from the village collectives to the township collectives, and the realization of ecological value of forest resources from single to multiple transformation. The homestead system needs to promote the scope of property rights exercise of homestead from civil residence to commercial development and expansion, the allocation of agricultural housing from farmers to homeowners, and the homestead income sharing mechanism from scratch.

Keywords: Agricultural Land System; Forest Land System; Homestead System; Openness of Property Rights; Common Prosperity

JEL Classification: Q15; D23; Q01