

湖南农地产权改革下宜居乡村建设的对策研究

周镕基 曾勇 杨洁¹

(衡阳师范学院 经济管理学院, 湖南 衡阳 421002)

【摘要】: 农村土地产权制度改革将会深刻影响宜居乡村建设, 农村宅基地使用权的继承权可以依法由城镇户籍的子女继承并办理不动产登记, 巩固了“三权分置”的农地产权体系。农地产权改革, 为农村宜居乡村带来重要的发展契机, 也为农业朝生态现代化转型升级。基于湖南农村发展现状, 在农地产权制度改革的基础上, 借助农地产权改革吸引来的资金与人才, 培育农村建设内生动力。以农村内生动力的不断生成, 培养出“乡土专家”, 与乡贤相辅相成, 建设好农民的根, 守住农村的魂, 推动生态高效的现代化农业发展, 建设好物质、精神双满足的宜居乡村。

【关键词】: 农地产权 宜居乡村 乡村振兴

【中图分类号】 F321.1; F320.3 **【文献标识码】** A

农村宅基地一直都是乡村建设的重点问题, 新中国成立以来的农村宅基地制度变迁, 直接关系到村民的切身利益。从最初农民宅基地私有到“两权分离”, 再到宅基地重量控制、宅基地腾退机制探索时期, 最后到“三权分置”改革, 以及2020年宅基地制度改革, 都说明农村地权改革的重要性。在湖南很多农村, 在土地“三权分置”改革下, 土地得到了充分利用, 但是依旧有宅基地大量抛荒, 且越是贫困地区, 宅基地抛荒程度越高。在农地大量抛荒、低效率利用的局面下, 导致城乡差距依旧是非常大。基于此, 近期的农地产权制度的改革, 既巩固了土地“三权分置”制度, 又是城市投资、市场拓宽的契机, 也为宜居乡村建设提供了各方面资源。同样在农地产权改革中, 由于宅基地的特殊性, 通过“扩权+转权+分权”为主要内容的宅基地权利制度重构方案, 进行农村地权的法律保障。乡村振兴战略需要通过农地产权改革来推动, 湖南更是农业大省, 从《湖南统计年鉴》中可以看见农业在经济总组成中, 所占比重一直都是稳居首位, 近年来虽然第三产业迅速发展, 但是第一产业比重微弱超过第三产业。本文的核心是在农地产权改革上, 通过农地产权改革来助推湖南宜居乡村建设。在扶贫工作的决胜阶段, 依旧不能够以牺牲环境的方式来解决脱贫问题。分析湖南省农地利用现状, 带出湖南宜居乡村建设中存在的问题。农宅市场障碍、农产品市场拓宽等方面, 发展生态经济的前提下, 进一步推进宜居乡村的建设工作。在农地产权改革、生态经济发展的基础上, 针对湖南农地利用现状提出发展对策, 为宜居乡村建设提供外生、内生双重动力, 为扶贫工作、乡村振兴战略作贡献, 将返贫风险扼杀于摇篮之中。

1 湖南农地产权改革对宜居乡村建设的影响

1.1 湖南农地产权改革对宜居乡村建设的积极效益

1.1.1 为宜居乡村建设带来资金, 促使人才回流。

作者简介: 周镕基(1978-), 男, 湖南永州人, 博士, 教授, 主要研究方向: 农村经济学。

基金项目: 湖南省社科联课题《农地产权改革促潇湘版“富春山居图”绘就的对策研究》(XSP20YBC276); 大学生创新项目《农地产权改革下宜居乡村建设的对策研究》(S201910546025)

最新的农地产权改革中，将宅基地继承权改成“农民的宅基地使用权可以依法由城镇户籍的子女继承并办理不动产登记”。在宅基地使用权的继承权改变之前，很多 20 世纪 90 年代的孩子已经失去属于自己的土地。在城市中定居的大部分还是农村外迁的人，他们本身还是具有乡土情怀的人。在经济快速发展的社会，更多的人对生活质量的追求，以及许多农村外迁的城市定居者本身就对乡村具有一种粘着性。在城市病日益严重与宅基地继承权的双因素影响下，更能够吸引大量资金在农村从事农村养老、休闲方面的投资，为宜居乡村建设带来更多资金来源。同样在宅基地继承权的变革下，农村新生代大多是受过良好教育，一定程度上有乡土热忱的人才，能够更好地去建设宜居乡村。

1.1.2 吸引先进技术投入，推动生态化现代农业发展。

城镇户籍的子女继承农村宅基地使用权，能够破除农村用地的抛荒现象。以往“公司+农民”产业融合的多功能农业模式在空心化、老龄化的低教育水平群体存在的农村是难以进行推广的，而掌握新知识、学习能力好、适应能力快的“新农民”，能够更好更快地去接受。思想新潮、眼光新锐的新生代更能够去斟酌人与自然的和谐相处，在“天人合一”的思想中，实现“绿水青山就是金山银山”的新发展观，快速地推动生态现代化农业的发展。

1.2 湖南农地产权改革对宜居乡村建设的消极作用

农地产权改革中最可能出现的状况就是农村建设自主城市化。许多农村在外务工人员回乡修房，都是按照城市“小洋楼”标准建设，形式过于单一，存在去本土化的威胁。筑房屋时，会有破坏原有耕地、破坏环境等问题出现。农村基础设施没有完善，大量的垃圾没有得到有效处理。大部分城镇人口回流，本身对美丽乡村建设的意识不足，缺乏宜居乡村建设的认知。

2 基于农地产权改革的湖南宜居乡村建设的问题与成因分析

2.1 农地产权改革下，湖南乡村空间规划不合理

湖南多是山地丘陵，耕地面积比较分散，农地同样分布很分散，但农地面积却很丰富。《湖南统计年鉴 2020 年》中统计 2019 年年末实有耕地总资源为 415.541 万 hm^2 ，比 2017 年统计的要多了很多，在三权分置之后，耕地面积迅速增长。在资源生产等方面的增长上看，近些年是波动增长，不如耕地面积平稳增长的态势。自 2014 年“三权分置”政策实施后，一定程度上调动农村生产积极性，过后就会冷却回归原状。湖南各地的乡村更多的是“古法农业”的生产发展，粗放经营不仅产量增长低，且与农业现代化发展背道而驰。湖南部分农村的农地是闲置的，没有进行农业活动。农地所有者外出，为保证自己能够有一条退路，在土地管理方面，更多是口头允诺同村留存劳动者打理，并不想收归国家，很大程度上就让农地闲置抛荒。就目前的数据可以看到，湖南农业发展方面现代技术引进的少，且抛荒现象不能得到根本上的治理。农地抛荒与土地综合利用率低，集约化程度缓慢，导致土地资源浪费，严重阻碍宜居乡村建设。

2.2 农地产权改革下，湖南宜居乡村建设人才匮乏

从统计局公布的信息来看，自上世纪 90 年代初开始，湖南农村人口数量就呈现着逐年减少的局面，尤其是 2010 年以后，从事第一产业的人口数量更是迅速减少。但农业在湖南经济总构成中，依旧处于第一位，湖南依然属于农业大省。2017 年农村劳动力有 1861.19 万人，而 2018 年的农村劳动力只有 1686.38 万人，可以看出农村人口迁出速度非常快。农村的老龄化、空心化，逐年增长的“独居家庭”，让农村劳动力变得非常紧缺。

2.3 农地产权改革下，湖南乡村土地确权机制不完善

农地的所有权、使用权、经营权等权利确权工作，是影响土地流动的重要因素。农村居民本身知识水平有限，土地权利归

属问题是最困惑农民的事情之一。对农地的所有权、承包权、经营权三权分置的改革，土地确权是改革中的关键步骤，也是 2020 年的宅基地改革中的关键步骤，是能够强化三权分置的特征。湖南农村人口大多是知识水平不高，对土地流转等问题难以深刻地理解，导致农户宁愿土地闲置，也不将土地权利出售。最近的农地产权改革，还是在于强化“三权分置”制度。通过这次农地改革，希望能够完善确权制度。在此之前，由于土地确权机制不完善，集体和个人之间的关系问题，更加造成土地权属信息不明确。在农地确权方面，女性在土地权益上的问题也是导致土地改革完善的一个重要因素，妇女本身就是农村主要劳动力。土地确权机制的不完善，对土地流转收入影响大。低土地流转收入，导致农村居民对农地集约化的支持度低，阻碍农地集约化。集约化程度低，发展高投入高产出的驱动型农业，将发展与生态分离开来，阻碍湖南宜居乡村的发展进程。

2.4 农地产权改革下，湖南农村去乡土化严重

农地大部分抛荒，农业收入低。部分在外务工人员回乡，做的最多的就是在自己的家乡修建房子，将农村作为退休后的居住地。在外务工人员羡慕城市化，加上其受教育水平有限，更多的思想是“进城愁”。在缺乏“乡愁”的大部分进城务工人员思想中，拥有一套城市住房是他们的生活憧憬，从而在外务工人员最多的就是在农村修建“小洋楼”，导致大部分农村传统建筑被破坏。大部分地区在外务工人员带来的“城市病”遗存，农村基础设施完善度不如城市，更加导致农村脏乱差现象出现。耕地“占补平衡”的制度、“合村并居”的试行，一定程度上推动农村建筑城市化，农村住房开始趋向单一化，农村原有的乡土味被冲淡，大部分农村特色开始被淡忘。

2.5 问题存在的原因

2.5.1 传统农业经济收益低，农地抛荒率高。

湖南省农地利用大部分是传统粗放型，是劳动密集型产业，农民受教育程度不高，农产品产业链同样也是不够细化，主要还是原料贩卖或者初加工阶段。农业依托化肥、农药等具有巨大环境污染性的东西，为农业发展模式带来了极大的负外部性。致使农地经营之后的农业面源污染等问题需要产生巨大的治理成本。传统农地经营模式对农产品的附加值大打折扣。农民收入远远跟不上物价提升速度，大规模外迁，土地无人料理，大量抛荒，造成资源浪费，导致农地难以集约化。

2.5.2 城乡差距引导劳动力外迁，新生代农村人口外流。

湖南农村劳动力大部分在珠三角地区务工，本身思想上存在着“落叶归根”的故土情怀，因此在农地问题上，就出现既想赚钱养家糊口，又不想将自己手上的农地流转出去，最终导致农地的抛荒。农村大量劳动力向城镇外迁，留下老年人与青年儿童，导致湖南农村从事农业生产的劳动人口越来越少，加上低教育水平的从农人口进行农业生产导致的污染等问题，土地闲置而致使污染严重。大部分的新生代农村人口已经在诸多大城市安家，回乡从事农业生产的高素质人才严重匮乏。

2.5.3 农村劳动力受教育水平低下，对产权制度认知不深。

湖南农村大多都是分布在山区，乡村学校建设不足，教育工作者自身受教育程度不高。目前湖南依然有很多乡村方圆几十里内只有一所学校，且学校老师严重匮乏。同时留在乡村的劳动力大多数都是教育水平低下的务农人员，以及老年人、未受教育的小孩子。由于受教育水平低下，大部分农民对农地产权制度没有过多理解。

2.5.4 对宜居乡村建设认知不足，特色保护意识不强。

很多农村人口是进城失败的，本身就对城市生活特别向往，因此就出现农村建筑城市化，对农村本来的特色忽略。加上农村人口教育水平低，对乡村的特色保护意识不强，对可持续发展的意识不强。即使在“绿水青山就是金山银山”的发展理念提

出之后，依旧推崇“城市化生活”，因此导致建筑单一化。

3 农地产权改革下湖南宜居乡村构建的对策

3.1 以农地产权改革促湖南宜居乡村空间重构

农地产权制度改革后的利用，是要根据湖南省全面建设小康社会、积极构建生态宜居乡村的内在要求为基础。目前的乡村振兴工作是在保持农村基本生产生活秩序，以农业农村为依托，为农村人口提供农业收入、解决归宿问题。湖南本身山地面积居多，要结合湖南各地区乡村实地情况来合理部署。农地产权制度改革吸引农村人口的回流，依托自身与家乡的粘性。建设宜居乡村，要做到有方案、有部署、注重生态平衡、构建生态循环经济，在农地产权规划上，就要杜绝人与自然割裂的发展模式，将生态、生活、生产“三生合一”。农地产权制度改革之前，存在以老板、农民身份兼具的乡贤回乡建设。在此基础上，加强现有田园综合体模式的发展，将原本的租售农地使用权改为农地入股。城镇户籍人口的返乡，对农地利用上，除却盖楼修房，还存在着生产，由于在城市中的经验与知识，更乐意接受农地入股，降低“原初交易成本”，构建“持久性的组织关系”。持久性质的现代农业生态化发展，重构农村空间进而实现空间综合价值是乡村振兴的内在要求，同时也是构建宜居乡村的重要条件。

3.2 以农地产权改革促湖南农业生态现代化转型

湖南农业在后疫情时期的中国“粮仓”作用非常大，更需要去实现“三生合一”的生态高效现代化农业。但湖南农业发展目前大部分还是处于高投入、高生产、高污染的驱动型农业，这种生产模式将难以为继。部分地区以回乡乡贤的建设以及全国支农大学生的下乡指导，从而开始向生态农业发展。多数乡贤进行的宜居乡村建设工作得到当地百姓的关注，村民的参与度却不高，只因经济效益不如外出务工。在湖南农村农地产权制度改革的引领下，城镇户口人员的流入，一个是带来可观的资金，其次是人才回流。城镇户籍人口的宅基地使用权的继承权，带来的市民下乡，市民下乡建设，大部分是信奉绿色发展主义，注重生态环境。对三产融合的资源区域共享性、多样性和整体性的高要求，为“三生农业”的发展提供了优越条件，缓解了政府财政在宜居乡村建设上的压力，带动湖南农业生产模式快速稳健转型。“三生农业”的发展，能更好地去调解湖南农产品供给侧与需求侧方面的矛盾，实现农业生产的正外部性价值。顺应三产融合的趋势，将生态化、高效化的现代农业发展得更好，促进农村农业优化升级，农产品产业链延伸。在原有农村住房的基础上，配合田园综合体模式的经营方式，在如今盛行的“生态农庄”发展中，提供乡村民宿，既解决农村居民房屋空置的问题，又为当地在家闲居的农村居民增收、提供就业岗位等。农地产权改革无疑吸引了更多的城市居民以及在外务工人员回流，从而缓解农村老龄化现象，为农业发展提供大量劳动力。

3.3 以农地产权改革促人才培养体制构建

湖南乡村建设需要的是后续资源，目前湖南新型职业农民培训工作正在开展中，大部分培养对象是返乡青年、农民工等。新型职业农民培养方面还是需要更大规模、长久性质地培养。宜居乡村的建设，靠的是当前中壮年劳动力对家乡的热忱、了解，以及新生代新思想、新技术的引进。可以由政府相关部门、地方高校和社会性研究组织组成的职业农民培训体制，构建文化传承型农业发展条件。政府完善人才引进机制，基于农地产权改革，以及当地乡贤发展的生态农业型企业，通过政企合作，共同完善人才引进机制。利用人才引进机制，配合“新农民”的培训体系，快速且持久地培养新一代“乡土学者”，去发展乡村生态高效农业的内生创新体制，更快更好地建设生态宜居乡村。

3.4 以农地产权改革促宜居乡村乡风文明建设

农村区别于城市的最突出的方面是农村的“乡土味”。现在城市化高速发展的同时，既要让经济发展，也要保证国民的最基本的粮食需求，就必须存在农业，就必须发展好农村。湖南有着各个地区不一样的建筑风格，要保护好民居以及留存农村的

乡土味。加强湖南各地区具有特色的乡土文化发展。一是保持农村住房的本土传统性，传承乡村本地的优秀乡风民俗。二是保证乡村的文化特殊性，让乡土文化百花齐放，形成特色的乡土文化。

参考文献:

[1]湖南省统计局，国家统计局湖南调查总队. 2020 湖南统计年鉴[Z]. 北京：中国统计出版社，2020

[2]周镭基，吴思斌，皮修平. 农业生产正外部性环境价值评估及其提升研究——以湖南省为例[J]. 农业现代化研究，2017，38(03)：383-388.

[3]温铁军，崔芳邻，陈璐，等. 乡村振兴战略下空间重构的“原初交易成本”与村社理性——以湖北省马岭村为例[J]. 学术研究，2020(11)：68-74.