

新《土地管理法》背景下 上海“三农”发展思路

顾海英¹

(上海交通大学 200030)

【摘要】: 在新《土地管理法》背景下,上海要以乡村振兴战略为引领,着力培育农业农村发展新动能,进一步推进“三农”现代化。要通过土地要素的整理,促进上海“三农”功能的进一步提升。在农业领域,要立足高端农业发展,通过绿色化、园区化、规模化、品牌化、科技化、信息化,把上海农业打造成现代绿色高科技的样板农业;在农村地区,通过乡村整治,结合“三园”项目,把上海乡村打造成产业兴旺、生态宜居、功能完善,宜居、宜业、宜游的重要空间;在农民方面,要进一步促进农民分流,让职业农民成为农业的经营主体,让非农农村居住更自由地流动。

【关键词】: 新土地管理法 乡村振兴 三农

【中图分类号】: F323. 51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005—1309(2021)11—0080—010

一、新《土地管理法》及近期农地改革对上海“三农”发展的影响

(一)新《土地管理法》及近期农地改革的主要突破

1. 破除集体经营性建设用地进入市场的法律障碍

据自然资源部推算,全国农村集体经营性建设用地约为 4200 万亩,占集体建设用地总量的 13.3%。¹ 巨大体量的农村集体经营性建设用地由于不能直接上市,导致其中大部分资源的闲置与浪费,也影响了农民的财产性收入。新《土地管理法》删除了原法第 43 条关于“任何单位和个人进行建设,需要使用土地,必须使用国有土地”的规定,允许集体经营性建设用地在符合规划、依法登记的前提下,经本集体经济组织成员的村民会议 2/3 以上成员或者 2/3 以上村民代表的同意,可以出让、出租等。同时规定,通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠予或者抵押。新《土地管理法》这一规定结束了多年来集体建设用地不能与国有建设用地同权同价同等入市的二元体制。

2. 完善农村宅基地制度

据统计,全国宅基地共约 2.7 亿亩,其中空置约 1.14 亿亩。农村宅基地的大量闲置或低效利用与我国城市建设用地指标紧张形成了显明对比。如何激活农村宅基地资源,这不仅关系到我国土地利用优化,也关系到农民土地权益的实现。长期以来,宅基地一户一宅、无偿分配、面积法定、不得流转的法律规定,导致农村宅基地大量闲置浪费,农民宅基地的用益物权难落实。²

¹作者简介:顾海英,上海交通大学安泰经济与管理学院教授、博士生导师、农村经济研究所所长。

基金项目:上海市决策咨询研究重点课题(2020-A-023-A)

新《土地管理法》针对原有宅基地制度存在的问题，主要在 4 个方面进行了改革：一是保障农村村民实现户有所居。新法提出“人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，县级人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上，可以采取措施，按照省（自治区、直辖市）规定的标准保障农村村民实现户有所居”。二是下放住宅用地审批权。新法规定“农村村民住宅用地，由乡（镇）人民政府审核批准”。三是允许农民自愿有偿退出宅基地，鼓励盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。新法规定“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”。四是明确农村主管部门负责农村宅基地改革和管理有关工作。

3. 增加对永久基本农田的保护

2019 年中央一号文件提出：严守 18 亿亩耕地红线，全面落实永久基本农田特殊保护制度，确保永久基本农田保持在 15.46 亿亩以上。实行最严格的耕地保护制度，确保国家粮食安全是新《土地管理法》的核心和宗旨。为提升全社会对基本农田永久保护的意识，新《土地管理法》将基本农田提升为永久基本农田，并规定：永久基本农田经依法划定后，任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途。此外，新法还增加了引导因地制宜轮作休耕的要求，规定各级政府应当采取措施，引导因地制宜轮作休耕，改良土壤，提高地力，维护排灌工程设施，防止土地荒漠化、盐渍化、水土流失和土壤污染。

4. 改革征地制度

新《土地管理法》对征地制度进行了修改。一是对土地征收的公共利益进行界定：因军事和外交、政府组织实施的基础设施、公益事业、扶贫搬迁和保障性安居工程建设需要以及成片开发建设等 6 种情形，确需征收的，可以依法实施征收。二是对补偿标准进行调整，原《土地管理法》主要按照被征收土地的原用途给予补偿，补偿标准偏低。新《土地管理法》规定：征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准由省（自治区、直辖市）通过制定公布区片综合地价确定。制定区片综合地价应当综合考虑土地原用途、土地资源条件、土地产值、土地区位、土地供求关系、人口以及经济社会发展水平等因素，并至少每 3 年调整或者重新公布 1 次。新法维护了农民的权益，进一步规范了我国的征地活动。

5. 合理划分中央和地方土地审批权限

新《土地管理法》适应放管服改革的要求，对中央和地方的土地审批权限进行了调整，按照是否占用永久基本农田来划分国务院和省级政府的审批权限。今后，国务院只审批涉及永久基本农田的农用地转用，其他的由国务院授权省级政府审批。同时，按照谁审批谁负责的原则，取消省级征地批准报国务院备案的规定。³

6. 改革土地收益

为了进一步支持农村的发展，支持乡村振兴战略，2020 年 9 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》指出：从“十四五”第一年开始，各省（自治区、直辖市）分年度稳步提高土地出让收入用于农业农村的比例；到“十四五”期末，以省（自治区、直辖市）为单位核算，土地出让收益用于农业农村的比例达到 50% 以上。在具体操作方面：各省（自治区、直辖市）可结合本地实际，从以下两种方式中选择一种组织实施：一是按照当年土地出让收益用于农业农村的资金占比逐步达到 50% 以上计提，若计提数小于土地出让收入 8% 的，则按不低于土地出让收入 8% 计提。二是按照当年土地出让收入用于农业农村的资金占比逐步达到 10% 以上计提。

（二）新《土地管理法》对上海“三农”发展的影响

1. 有利于上海农业稳定的经营与适度规模发展

新《土地管理法》加强了对耕地的保护，将基本农田改为永久基本农田，并进一步优化了永久基本农田的调整权限与管理机制，这将推进上海对永久基本农田的保护。上海耕地面积有限，目前仅有 280 多万亩，发挥着重要的作用。上海本地农业承担着重要的农产品供给功能，特别是在绿叶菜供应方面，地产绿叶菜占到了上海需求的绝大部分比例。此外，保有一定的耕地也是保持大城市生态功能的要求。稳定上海耕地面积，发展农业，不能仅从经济收益视角来考虑，而要从国家粮食安全、城市菜篮子供给稳定以及农业多功能视角进行审视。新《土地管理法》强化了上海农业的地位与发展的稳定性，将更有利于长远规划上海农业的发展，通过永久基本农田的保护，促进对农业的投资、经营体系的转变以及适度规模化发展。

2. 有利于激活农村低效利用建设用地资源，促进乡村产业的发展

上海土地资源稀缺，原有《土地管理法》限制了农村土地，特别是建设用地的利用，新《土地管理法》最重要的变化是对农村建设用地使用进行了改革。一方面，为全面推进上海集体经营性建设用地入市提供了条件。新法在总结前期改革的基础上，提出允许集体经营性建设用地入市，这将激活上海集体经营性建设用地市场，通过供地，发展相应的物业以及符合要求的产业。另一方面，为上海提高宅基地利用率创造了条件。新法对宅基地的改革做出规定，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，这对于上海进一步推进宅基地的有效利用提供了法律依据。农村建设用地的入市或是利用率的提升，进一步为上海乡村经济的发展注入了新的活力。

3. 有利于实现农民土地权益，增加农民财产性收入

新《土地管理法》一定程度上有助于激活农村土地资源与市场，最终使相关主体受益。农民从农村土地改革中获得收益，提高财产收入，为进一步立足农村发展创业，或是市民化提供了资本。此外，充分利用集体建设用地、宅基地发展民宿、人才公寓与产业，也为农民提供了大量的就业机会。作为农村土地使用权的主体从农地改革中受益，如民宿为乡村旅游休闲者提供了良好的住宿与休养环境，人才公寓为企业员工以及年轻人提供了适宜的居所，庭院经济为相关产业的发展提供了空间条件，这在一定程度上促进了经营主体在上海乡村地区更好地发展。

4. 有利于乡村集中居住，提升乡村生活品质

新《土地管理法》允许进城农民自愿有偿退出宅基地，规范了征地流程、提高了征地补偿，鼓励利用宅基地等，这都有利于上海推进乡村治理。新法对宅基地的利用、集体建设用地的入市、宅基地的退出、征地等进行了规范，突破了原有制度框架，新法也为进一步推进集中居住提供了法律依据。通过集中居住，不但可以节约集体建设用地，为集体经济的发展提供资源，同时也为农民的财产性收入提供相应的通道，这在一定程度上改善了农民的居住环境，有利于集中提供公共服务，提升农民生活品质。

5. 有利于城乡一体化进程的推进，实现城乡融合

上海农村最大的优势就是背靠国际化的大都市，上海“三农”的发展要置于上海国际化大都市发展之中，这既是乡村与城市协同推进社会主义卓越全球城市的需要，也是“三农”自身发展的需要。新《土地管理法》为更有效地利用上海农村土地提供了条件。一方面，在项目建设过程中通过有效利用农村集体经营性建设用地、宅基地资源，节约项目新占用地；另一方面，通过农村土地的整理，为城市整体发展提供更多的指标。同时，城市通过补贴等手段，实现通过以城带乡反馈乡村的发展。此外，土地审批权限的调整，使上海在土地利用方面获得更大的自主权，从而可以根据需要统筹城乡土地的利用，这对于推动城乡更好地发展具有重要意义。

二、按照新《土地管理法》以农地改革促进“三农”发展须破解的难题

（一）推进上海集体建设用地减量化任务艰巨

进一步深化集体建设用地管理制度改革，是“十四五”破解上海建设用地总量接近“天花板”、基本农田保护压力大、土地后备资源不足、生态环境敏感等瓶颈的重要途径。调查显示，目前流转盘活集体建设用地的潜力很大。从全国第二次土地调查资料可见，上海集体建设用地总量为 1194 平方公里，占全市建设用地总量的 49.18%，其中：集体公益用地总量约 118 平方公里，镇村集体第二、第三产业用地总量约 395 平方公里，农民宅基地用地总量约 459 平方公里，其他建设用地约 223 平方公里。据近一轮规划实施评估数据，2015 年上海集体建设用地现状总量为 823 平方公里，是上海建设用地总量的 1/4 多；农村人均建设用地面积为 564 平方米，是城市居民用地标准的 5 倍多。农村宅基地占住宅用地总量的 45%，而同期上海农业户籍人口仅占全市户籍人口的 10%，农村宅基地规模与农业户籍人口规模明显不相匹配。

（二）集体建设用地利用低效现象比较突出

上海集体建设用地普遍存在利用粗放和低效的问题，调查显示：一是历史形成的一些经批、经农转非集体建设用地仍未合理使用。二是无序、不规范流转，造成劣势项目占用集体建设用地，致使低效利用，土地闲置、浪费现象仍较多。三是集体建设用地打造的新集中居住地吸引力不足，入住率不高和产业联系不强。四是由农村劳动力加速转移形成“空心村”造成宅基地房屋的空置率仍较高。五是开发区、郊野单元区集体用地粗放，土地产出水平和综合容积率差异大，总体产出水平和容积率双低。六是一些经“五违四必”整治腾挪出的集体建设用地，仍未得到有效利用等。

（三）以集中居住为抓手的宅基地减量化存在问题⁴

2015 年 5 月，新一轮农民相对集中居住工作正式启动，总体目标要求到 2022 年实现约 5 万户农民相对集中居住，重点推进“三高两区”（即高速、高铁、高压线，生态敏感区、环境综合整治区）和零星分散居住户。为了解上海推进集中居住中存在的问题，上海市住房城乡建设管理委课题组组织了相关调研（本文引用了该调研的部分成果）。一是项目资金需求大、融资难。推进农民相对集中居住资金缺口大，到 2022 年底，上海要完成 5 万户农民相对集中居住，面临较大资金困难。二是“上楼”安置房源缺口较大。从 2020 年各区上报的项目看，更多农民愿意选择向城镇集中居住。2019 年，各区通过盘活存量住房的方式，将历年累积的区属动迁安置房源大规模用于本区农民相对集中居住。2020 年上楼项目中使用区属存量房源安置的仅占 30%，其余约 70% 的项目需要新建安置基地。三是政策落实有待加强、相关细则有待完善。配套支持政策落实难，如平移项目配套工程收费减免问题，各区就平移项目的配套工程与相关配套企业协商时难度非常大。此外，集中居住推进过程中，还存在部分地区农户心理预期较高、部分地区农户意愿出现反复等问题。

（四）农村集体建设用地入市机制还不成熟

尽管新《土地管理法》允许农村集体建设用地入市，但上海地方性法规、规章的修改和完善尚未完成，基层在新法实施推进过程中尚没有较为明确的操作指引。上海建设用地稀缺，农村也在通过加强规划以及土地整理推进建设用地的集约、节约利用，在此条件下，符合规划的集体经营性建设用地规模有待进一步排摸，在开发利用过程中也受到较多的限制。

（五）整治后乡村经济的可持续发展受到挑战

近年来，上海开展“五违四必”环境整治和“198 地块”减量化后，农村集体经济组织收益大幅减少。农村集体经济组织的发展模式比较单一，基本以不动产出租、经营为主，发展的活力以及后劲不足。特别是近年来随着美丽乡村的建设，村级支出在一定程度上有所增加，农村的财务压力相对较大。

三、按照新《土地管理法》推进上海“三农”发展的相关建议

（一）明晰乡村定位，为上海“三农”发展注入新的活力

改革开放以来，上海乡村经历了或正在经历“三个转变”。一是从被动退缩的城市发展空间提供者向总体空间相对稳定、总体地位不断提升的发展主体转变。二是从单一的城市供应保障功能向多元复合功能转变。三是从承担基础和附属功能向承担更高能级和城市核心功能转变。^⑤未来要通过土地要素的整理，促进上海“三农”功能的进一步提升。在农业领域，要立足高端农业发展，通过绿色化、园区化、规模化、品牌化、科技化、信息化，把上海农业打造成现代绿色高科技的样板农业；在农村地区，通过乡村整治，结合“三园”项目，把上海乡村打造成产业兴旺、生态宜居、功能完善宜居、宜业、宜游的重要空间；在农民方面，要进一步促进农民分流，让职业农民成为农业的经营主体，让非农农村居住更自由地流动。

（二）结合土地整治提升乡村基础设施水平和环境状况

上海农村最大的优势在于空间优势和生态优势。要以规划为引领，从农村的规划布局、基础设施、风貌整治等方面入手，做好基础性工作。一是进行系统规划，实现乡村要素的合理布局。按照山水林田湖草系统治理的理念，结合乡村历史文化发展现实，进行全域规划、全域设计、全域整理。要从市域层面对水系、农田、林地、生态廊道等进行系统性梳理设计。实现永久基本农田集中连片、建设用地集中聚集、保留村落文理别致、乡村空间布局合理。二是提升基础设施水平。推进上海乡村基础设施建设。上海乡村的基础设施与市区相比存在较大的差距，要进一步推进桥、路等传统基础设施建设，提升乡村地区的硬件水平。布点快速交通、轨道交通。上海乡村要导入城市的产业、资源，必须要有快速的交通条件。当前，从上海一些村镇到达上海市区的时间甚至长于江苏、浙江一些城市到上海市区的时间，这影响了要素的流动。研究优化交通体系，特别是建设主要结点区镇与城市交通枢纽的快速交通网络，如参照高速铁路建设市域高速轨道交通网等。推进新基建的建设，加强5G等新信息化等建设。三是推进乡村的环境整治与风貌管控，体现上海江南水乡传统建筑元素风貌，提升乡村风貌和农房建筑设计水平。

（三）结合永久基本农田“三区”划定，推进上海都市绿色现代农业发展

一是在“三区”（粮食生产功能区、蔬菜生产保护区、特色农产品优势区）划定的基础上做好农业基础设施建设，确保农产品供给功能。上海常住人口超过2400万，人口的规模集聚也增加了对农产品的需求。目前，上海年消耗粮食约120亿斤、蔬菜650万吨、生猪1200万头，并且市民对优质农产品的需求也越来越多。为满足上海对绿叶菜等农产品的需求，形成合理的大都市布局空间，上海仍然要重视农业发展与农田保护，要重点建设好“三区”，提高上海农产品的生产能力与供给稳定性。

二是着力发展绿色高品质农业，使农业与生态协同发展。优化养殖行业，在对养殖总体规模进行控制的基础上，重点发展规模化、现代化与循环养殖。严格规范农业生产过程，控肥、控药、控添加剂，把过量使用的农药、化肥等农业投入品尽快减下来，提高化肥、农药利用效率。充分利用农业生产的废弃物，变废为宝。加强农产品质量安全的监管，大力发展绿色农业和有机农业。

三是着力培育新型农业经营主体。上海农业已进入高质量发展阶段，农业具有自身特色，不再是维护小农户生计的主要手段。因此，以农业现代化为目标导向，着力支持有志于农业的新型农业经营主体发展。通过一定的选择机制，对新型农业经营主体进行优化，提高农业经营者的专业性与技能水平，在生产、经营与产业化发展等多方面给予新型农业经营主体以支持。

四是提升品牌，转变经营模式。当前上海农业品牌的影响力不足，要通过品质提升、特色产品的开发以及宣传推广，做强上海地产农业品牌。要转变经营模式，鼓励、帮扶上海农业经营主体转型经营，特别是充分适应互联网等新经济的发展，推进第一、第二、第三产业的融合。

五是提升农业科技水平与现代化程度。推进农业领域的科技创新，着力开展农业基础领域研究，发挥农科院、相关高校及其他科研院所的作用，结合农业发展进行农业基础研究。大力发展应用性研究，如种子的培育、农业设施的科研等，以科技创新，推进上海农业高质量的发展，提升海农业的科技进步贡献率。

（四）结合集体建设用地充分利用，推进乡村经济发展

1. 利用乡村土地资源促进三产融合发展

近年来,无论是国家层面还是上海市层面,都出台了支持涉农产业用地的相应政策,上海要充分利用这些政策,大力促进三产融合。大力发展乡村旅游。虽然,上海农业旅游、乡村旅游的规模越来越大,但也存在特色不明显、散状发展、带动能力不强等问题。上海要在美丽乡村建设的基础上,依靠上海的人口规模与市场优势,提高农业景观、乡村文化、农业体验以及民宿休闲娱乐等方面的潜在价值,借鉴苏浙等地的经验,大力发展乡村旅游。拓展农业产业链,发展农产品加工产业。促进农产品的加工增值服务,立足上海地产特色农业品牌,通过简单加工以及精深加工,增加农产品的附加值。

2. 以宅基地利用模式创新促进乡村经济发展⁶

一是利用人才公寓盘活宅基地。浦东、奉贤、青浦等区部分村庄充分发挥毗邻工业园区的区位优势,结合美丽庭院创建,积极探索以“乡村人才公寓”盘活农民闲置宅基地的模式,这既缓解了创新人才“居住难”的老问题,也为农民增收找到了新源头。乡村人才公寓建设具有以下特点:(1)统一改造管理,在自愿、依法、有偿的基础上,村集体与村民签署租期10~15年的协议,村集体对流转宅基地房屋进行集中管理,并委托经营公司对房屋修缮改造和对外招租运作。(2)面向单位进行整租,为便于外来人员管理,经营企业有针对性地与当地企业洽谈,以整栋包租的方式为企业职工提供住宿,有效防止了无序出租产生的人员结构复杂及安全性问题。(3)增加配套服务,为使老旧的农房变身青年人中意的新式公寓,在改造时不但实现硬件升级、完善软装配套,还完善绿地公园、篮球场、村卫生室等公共场所,增加了相应物业服务,为就学就医、居住证办理等提供便利。

二是以乡间民宿盘活宅基地。上海各涉农区高度重视民宿在盘活宅基地资源、促进乡村旅游发展以及增加农民收入的作用。目前,上海获批的乡村民宿共有75家,分布在崇明、金山、浦东、奉贤、嘉定、青浦、松江等区,有房间734间、床位1247张。上海民宿在风格设计、运作机制以及赢利模式方面存在着多样性。在赢利模式方面,既有以房费、餐饮费等为主要收入来源,又有与主题活动、产品展示和品牌推广等内容相结合的复合赢利模式。

三是以庭院经济盘活宅基地。整合宅基地资源为产业发展提供空间,是上海提高宅基地利用效率的模式之一。例如,奉贤区以农村“三块地”改革为突破口,将“三园一总部”,即一庄园一总部、一公园一总部、一庭院一总部作为打通绿水青山与金山银山的有效路径。农村庭院总部经济充分挖掘乡村自身禀赋资源优势,借助市场推力,通过引入社会资本和人才逆向流动,实现产业要素在乡村适度规模化聚集。金汇镇新强村选择靠近集建区及“东方美谷环金汇全马林荫小道”沿线区域,吸引众创部落项目,计划打造若干个“庭院总部”。2019年,奉贤已落户“三园一总部”项目140个,实现税收2.1亿元。总部经济带来的税收将“颗粒归仓”,区镇所得全部返还给村级集体经济组织,支持村集体经济发展。

3. 利用乡村土地资源发展乡创与文创

一是立足适宜产业形成聚集效应。上海乡创与上海乡村的生态、绿色环境相适应,可以着力推进乡创+文化、乡创+艺术、乡创+特色农产品、乡创+旅游等项目。鼓励乡创团队通过第一、第二、第三产业的连接,提升农产品的附加值,带动农村发展。通过发展特色旅游、民宿产业,让农民的资源变资产,为乡村发展带来活力与动力。通过发展文化产业,促进农耕文化的传承,让文化更有生命力。通过发展特色乡村工艺品产业,带动农民收入增加。鼓励不同的村庄或区域形成不同乡创项目的聚集,组团式发展,提升知名度。

二是让年轻人成为乡创的主力。大多乡创项目需要对市场有敏锐的观察力,利用新技术、新商业模式满足市场差异化的需求。年轻人一般来说更善于创新,乡创也为有志于立足乡村发展的农二代及城市青年提供了一个良好的平台。为推动乡创的发展,要进一步出台相应政策,为年轻人返乡回流创造条件。一方面,支持农二代立足农村发展;另一方面,鼓励城市青年,特别是有才艺、有技术、有项目的年轻人去乡村创业。乡村要在居住、公共服务等方面为年轻人提供必要的支持。年轻人返乡,将从根本上提升上海乡村发展的活力。

三是提供良好的资源条件。乡创潜力巨大，但从创业主体层面来说也面临一定的约束。要在以乡创激活农村资源的同时，在土地、资金、信贷以及市场信息等方面对乡创团队提供更多的支持。要充分利用乡村的宅基地及空置房屋资源支持乡创发展。农村可以建立乡创空间，对乡创团队开放，还可以建立闲置宅基地使用权的流转机制，为乡创提供更多资源。对乡创发展提供资金帮扶，可以通过成立乡创基金、建立乡创风险投资平台、提供贷款信用担保等方式，满足乡创对资金的需求。

四是针对不同乡创项目进行辅导。建立完备的乡创辅导机制，如针对文化、乡村旅游、特色农产品经营等乡村创业开展培训，针对网络销售等新型商业模式开展培训等，并对乡创项目进行跟踪辅导。

五是理顺体制机制，让乡创带动上海乡村发展。上海乡村体量不大，区位优势、生态空间优势与土地资源优势明显，随着乡村基础设施与公共服务的提升，具有发展乡创的良好条件。理顺体制机制，加大政策支持，促进乡创发展，并将它作为带动上海乡村发展的重要手段。在符合规划与产业导向的条件下，以更加开放的态度，吸引外地资源、城市资源加入乡创事业，鼓励乡创结合乡村特定资源与条件，带动上海乡村的发展。

(五)通过集体建设用地等资源的充分利用壮大集体经济

上海农村集体资源价值相对较高，要进一步促进集体经营性资源的利用效率，促进集体资产的保值增值，促进集体经济的发展壮大。一是在新《土地管理法》下推进集体经营建设用地上市。在推动集体经营性建设用地的上市过程中，进一步探索利益分配模式，保持集体经济的可持续发展。二是充分利用农村建设用地减量化相应补贴资金，实现资金效益再生机制。利用农村集体经济组织用节余的减量化补贴资金或统筹镇村两级的闲置资金，购置相关物业，确保集体经济组织有长期稳的制经营性收益。三是通过与国有企业、大型民营企业、相关机构的合作，促进农村集体资源的开发与利用，促进资源变资产。

(六)立足农民诉求，维护农民土地财产权益

一是维护农民的土地权益，通过农村土地的有效利用提升农民收入。推进新《土地管理法》的落地实施，激活农村土地资源，为农民土地权益转化为财产性收入提供条件。在梳理上海集体经营性土地的规模，摸清家底的情况下，出台相应的细则，促进符合规划的集体经营性建设用地对接到更适合的需求方，从而提高土地的价值，并要切实保障农民的长远收入。对于宅基地的利用要加强规划引导，在尊重农民意愿的基础上，通过统一的修整、定位、经营等，提升宅基地的价值与农民的收入水平。前期上海各涉农区不断创新政策，促进宅基地的有效利用，促进了农民收入的增长，积累了一定经验。例如，奉贤区在宅基地改革方面形成了“1+3”平台模式。“1”即设计宅基地“政策超市”，提供流转利用、置换上楼、平移归并、货币置换、股权置换等多元化政策，让农民自主选择最符合自身利益的政策产品。“3”指的是3个平台，(1)成立投资公司，推动农村集体资产配置和管理从零散到集中、从低级到高级；(2)成立建设公司，实现置换、归并的宅基地房屋建设品质大幅提升；(3)成立经租公司，提高宅基地及房屋经营、租赁、流转等服务水平。通过集体经营组织的介入，使资源变资产，提高了农民的收入。

二是进一步推进集中居住，使农民获得更高水平的公共服务。随着人口的城镇化，上海绝大部分农村居民已不在或是很少在农村居住。上海农村地区宅基地的闲置率达15%~25%。这不仅导致农村公共服务投入成本较高，而且也不利于土地资源的有效利用。2019年，上海提出到2022年要实现农村5万人的集中居住。从调查以及实践情况看，集体居住受到农民的欢迎，通过集中居住，实现上楼或是平移，使农民可以生活在交通更便利、人口聚集度高的地区，公共配套服务获得提升，从而改善了农民的生活环境。下一步，要在新《土地管理法》下有效利用宅基地和保护耕地的要求下，进一步引导农民相对集中居住。上海把要农民相对集中居住作为改变农村零散面貌、破解宅基地利用效率低下、提高农民生活品质的“牛鼻子”。

三是完善农民附着利益的退出通道，促进农民的市民化。在推进集中居住的同时，要进一步完善农民的宅基地以及集体资产的退出机制。调查显示，很多农民已在城镇就业并拥有商品房，农村住房已没有居住使用，从而造成了资源的浪费。可以通过货币补偿的方式使农民退出宅基地。对奉贤区的调查结果表明，一部分农民有退出农村宅基地的意愿。一方面，要结合集中居住推

进农民退出宅基地；另一方面，对于没有纳入集中居住计划的乡村地区，要探索宅基地退出机制。进一步探索农民承包地、集体建设用地以及集体资产的退出机制，从而在保障农民利益与选择自由的情况下，促进农民的市民化。

四是分类促进不同类型农民的发展。上海农民分化严重，要有针对性地重点研究不同类型农民的发展机制。上海以农业为主要收入来源的农民在 10 万人左右。对不同类型的农民要采取不同的支持政策，促进农民分类发展。对于老年农民要进一步完善养老保障体系，对于职业农民与新型农业经营主体要加强扶持与培育，对于非农产业农村居民要加大培训力度，增加其就业能力，促进其向城镇转移。

(七)以土地空间为纽带进一步推进城乡互动

上海“三农”最大的优势在于处于国际化大都市之中。上海乡村是上海都市的重要组成部分，它不仅在景观上与城区有机协同，也为城市提供了生态屏障，为市民提供了休闲场所，同时还为上海城市功能拓展提供了空间。同时，上海“三农”的发展离不开城市的支持。上海农村与城乡可以通过空间与功能的布局定位、资源的流动交换实现城乡融合发展。

一是农村可以通过建设用地指标的供给，获得更多的政策与资金支持。上海建设用地规模已没有增长空间，而农村建设用地将是城市建设用地指标的重要来源，对城市的发展有着积极意义。在农村建设用地减量化的过程中，政府要对农村的发展给予更多的补偿与支持，在基础设施建设方面给予相应的倾斜。这不仅要加大基础设施的投入、财政资金的补贴，还要促进农村产业的发展，促进农村地区的发展。

二是乡村可以疏解城市的部分功能。可以向郊区疏解部分非核心功能，引导符合规划的相关项目向郊区乡村地区倾斜，支持农村的内生性发展，大力发展镇区经济，带动乡村的发展。

三是促进城市资源下乡。要进一步促进资源下乡，鼓励人才、资本流向农村地区。

四是把上海郊区作为推进长三角区域一体化发展的前沿地，促进与苏浙的对接。特别是发挥郊区小城镇的作用，成为产业的聚集地。

(八)完善土地增值收益用于农村的财政投入机制

中央出台的《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》针对上海、北京等直辖市的特殊情况指出：北京、上海等土地出让收入高、农业农村投入需求小的少数地区，可根据实际需要确定提高土地出让收入用于农业农村的具体比例。也就是说，上海可以不受中央“土地出让收益用于农业农村比例达到 50%以上”的限制，但这并不意味着保持现有支持力度的现状，而是要求根据实际需要确定提高土地出让收入用于农业农村的具体比例。因此，上海应进一步对现有土地收益用于农业农村的状况进行测算，基于现实情况，进一步提高用于农业农村的比例。上海应结合土地增值收益更多用于支持乡村振兴的国家要求，进一步梳理支农、惠农资金，在保障支持力度的基础上，对支持的综合效益进行评估，既要考虑上海当前“三农”问题的解决，更要考虑发展规划、乡村整治、农民分流等长远考虑，从长远的视角考虑农村的发展与财政支持。

(九)以制度建设激活地、财、人资源

一是推进全域土地治理方案，并对已有实践案例进行分析，总结面上可推广、可复制的经验。“十三五”以来，上海开展了一系列集体建设用地管理制度改革的探索，取得了一些成效，涌现出了一批成功案例。例如，闵行区在经营性用地招拍挂中返还村级经济组织部分商业资产的做法；奉贤农村宅基地集约利用的新模式；松江佘山城乡建设用地增减挂钩试点和集体经营性建设用地流转案例等。在此基础上，上海可依新法进一步按全域整治的制度安排，深入分析成功案例，总结经验，设计普适的方案，

设计给予土地调整弹性补贴空间，构建农民经济利益的长效保障机制。

二是尽快制定出台集体经营性建设用地入市的实施细则、配套制度和政策。新《土地管理法》破除了集体建设用地入市的障碍。松江区作为全国 33 个试点区域之一，也先行开展了试点，取得了对面上推行具有实践应用价值的经验，如 3 种入市途径和不同土地用途的入市模式、“1+5”配套政策体系等。然而，调查显示，一些地方在实施推行“入市”过程中仍存在不少问题，如集体经营性建设用地使用权如何在集体乃至其他单位和个人中作价入股，集体成员的农民利益如何保障，各方主体的风险如何承担等，这直接导致了集体建设用地“入市难”问题。因此，上海亟待出台集体经营性建设用地入市实施细则和配套制度。

三是建立符合实际的农民宅基地分配、使用、置换、流转、收回和退出机制和政策体系。上海集体建设用地中宅基地占有最大比重，在改革试点中出现的矛盾也较多。针对这些矛盾和问题，有必要依据新法，建立符合实际的政策体系。采取措施，严控宅基地的新增趋势；进一步推进农民相对集中居住，对要实施搬迁、合并的村庄，限制其建设用地的扩张；可采取滚动发展模式，解决宅基地置换资金缺口大的问题等。此外，还要结合上海实际和实践，依据新《土地管理法》关于“宅基地自愿有偿退出机制”等规定，构建起农民宅基地自愿有偿的退出机制。根据 2020 年中央一号文件精神要求，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”的试点改革。

四是要采用多元模式促进集体建设用地有效利用。可依新法，采取地块置换、建筑增容、整合优化、指标平移、土地互换、依法流转和盘活退出等多元模式，用活建设用地指标，实现集体建设用地有效利用。

参考文献:

- [1] 储梦圆, 刘同山. 农村宅基地制度改革的试点经验[J]. 农村经营管理, 2020(1).
- [2] 顾海英. 推进上海农村居住相对集中的若干问题及其对策[J]. 科学发展, 2020(9).
- [3] 顾海英. 推进上海农村居住相对集中重大问题研究[D]. 2019 年度上海市人民政府决策咨询研究重点招标课题报告, 2019.
- [4] 韩长赋. 中国农村土地制度改革[J]. 农业经济问题, 2019(1).
- [5] 计思敏. 上海松江先行先试, 68 亩农村集体土地将入市[EB/OL]. 澎湃新闻, 2020-06-26.
- [6] 刘俊杰. 农村集体经营性建设用地入市的德清经验[N]. 中国城乡报, 2019-03-13.
- [7] 乔思伟. 农村土地制度实现重大突破——自然资源部法规司司长魏莉华解读新土地管理法[N]. 中国自然资源报, 2019-08-27.
- [8] 任翀. 上海“小青菜”将升级为“大产业”[N]. 解放日报, 2020-05-26.
- [9] 王太白. 关于鼓励农村地区闲置宅基地退出的建议[EB/OL]. 民革上海市委员会网站, www.shmg.org.cn/shmg2011/czyz/sqmy/ulai1884512.html.
- [10] 张骏. 上海优化财政投入机制, 推进重点项目, 支持创建高质量高水平魅力乡村[EB/OL]. 上观新闻 <https://web.shobserver.com/news/detail?id=188717>.

注释：

1 韩长赋：《中国农村土地制度改革》，原载于《农业经济问题》，2019 年第 1 期。

2 乔思伟：《农村土地制度实现重大突破——自然资源部法规司司长魏莉华解读新土地管理法》，原载于《中国自然资源报》，2019 年 8 月 27 日。

3 乔思伟：《农村土地制度实现重大突破——自然资源部法规司司长魏莉华解读新土地管理法》，原载于《中国自然资源报》，2019 年 8 月 27 日。

4 本部分主要参考上海市住房城乡建设管理委员会课题组《加快推进本市农民相对集中居住工作调研》（2020）研究结论。

5 中共上海市委研究室、市委农办、市发展改革委课题组《上海超大城市乡村发展战略和功能定位研究》。

6 本部分数据资料主要来自中共上海市委农办相关总结报告。