农村土地制度改革的成效挑战、理论逻辑与实践路径*

宋洪远[1,2]，唐文苏[2]

（1.华中农业大学乡村振兴研究院，武汉 430070；2.华中农业大学经济管理学院，武汉 430070）

摘 要：深化农村土地制度改革是推进农业农村现代化的基础支撑。尽管我国农村土地制度改革在激活要素活力、优化资源配置、保障农民权益等方面取得一定成效，但进一步推进改革仍面临土地用途管制刚性、耕地保护政策约束与市场化改革需求相悖，基层治理能力与改革错配，要素市场化改革陷入“双轨制”困境，以及权益保障失衡，风险传导加剧等问题。因此，提出完善农村产权制度体系、健全市场运行机制、创新收益分配机制、提升基层治理能力等实践路径，为进一步深化农村改革、加快推进乡村全面振兴提供理论参考。

关键词：农村土地制度；承包地；宅基地；集体建设性用地；征地制度

中图分类号：F321.1 **文献标志码**：A **文章编号**：1674-9189(2025)04-0001-10

一、引 言

党的二十届三中全会明确提出深化农村土地制度改革，健全城乡融合发展体制机制的战略部署，强调统筹推进承包地、宅基地、集体经营性建设用地等农村土地关键领域的改革。这一政策导向进一步凸显了农村土地制度改革从单项突破转向系统集成深化的趋势，核心目标在于破解土地要素市场化配置的制度性障碍，激活乡村振兴内生动力。与以往改革相比，新一轮土地制度改革要求各项制度协同联动。其必要性体现在三方面：一是土地要素功能复合性增强，单一制度改革难以解决资源错配难题；二是提高土地利用效率要求多部门协同推进改革，加强政策协调和资源整合；三是城乡融合发展的本质要求打破城乡土地二元分割，涉及承包地、宅基地、集体经营性建设用地等多项制度的整体性重构。巩固和完善农村基本经营制度，做好房地一体宅基地确权登记颁证，健全农村集体经营性建设用地入市收益分配和权益保护机制，以及完善土地利用规划和管理制度是深化农村土地制度改革、推进乡村全面振兴的重要举措。而深化农村土地制度改革，主线仍是处理好农民与土地的关系。因此，农村土地制度改革要聚焦各制度间的功能耦合与协同效应，以整体性思维破解深层次矛盾；要通过产权界定、市场准入和收益分配机制创新，构建兼顾效率与公平的现代土地治理体系，激发农业农村活力，为中国式农业农村现代化提供制度保障。

围绕农村土地制度改革的理论与实践，现有文献已取得较为丰富的研究成果，主要集中在三个方面：一是制度演进脉络与理论基础。已有研究普遍认同土地制度是中国的基础性制度（严金明等，

*项目来源：清华大学中国农村研究院重点课题（CIRS2023-02）。

作者简介：宋洪远，男，教授，博士生导师，研究方向：农业经济理论与政策。

通信作者：唐文苏，女，博士研究生，研究方向：农业经济理论与政策。

2021），在实践发展过程中形成了中国特色社会主义土地政策体系（曲福田等，2021），而农地制度差异的核心在于地权的个人化程度（姚洋，2000）。基于对制度演进规律和当前改革阶段的认识，周子铭和高鸣（2025）强调新时代深化农村土地制度改革，必须正确理解和把握其内在理论逻辑。二是改革价值取向与制度设计核心。制度经济学派强调产权明晰的关键作用（North，1990），主张通过“三权分置”释放土地资本功能（刘守英，2022）；而政治经济学派则警示土地市场化可能加剧社会分化（全世文等，2018），主张强化集体所有制保障功能。这种理论争议映射出改革深层张力，即如何在效率与公平、市场与政府、个体与集体之间寻求动态平衡。三是分项制度的运行障碍与改革路径。针对中国城乡土地制度仍存在显著的“二元割裂”特征，现有研究已从多角度揭示了制度矛盾的深层机理。承包地经营权流转受限于权能残缺（刘守英等，2017a），截至2022年底，全国家庭承包耕地土地经营权流转总面积仅5.76亿亩（张红宇，2024），规模化经营潜力未能充分释放。宅基地因权能结构性失衡导致流转渠道受阻（刘圣欢和杨砚池，2018），目前全国绝对闲置宅基地比例为11.82%，相对闲置比例为7.69%，整治潜力约为4 000万亩（岳永兵，2024）。集体经营性建设用地虽已突破入市禁令，但因规划管制严苛、增值收益分配机制模糊（李怀，2020），实际入市规模不足国有建设用地交易量的4%，形成“隐形土地市场”[①]。征地制度作为农转非的主要工具（刘守英，2017b），存在公共利益界定泛化的制度缺陷（周其仁，2016）。仅2024年1—9月，全国法院审理涉房屋、土地征收拆迁等一审行政案件就达42.5万件，年均增长8.8%[②]。上述因制度壁垒所滋生的问题，不仅加剧了土地资源配置效率损失（张雄等，2017），更阻碍了农民财产性收入增长（杜志雄，2024），需要不断依法确认并保障农民和农村集体经济组织的财产性土地权利（蔡立东，2025）。这种制度困境与中国式现代化要求的“城乡要素平等交换、双向流动”形成尖锐矛盾，亟须通过系统性改革实现制度联动与功能耦合。

既有研究已经关注到农村土地改革的制度演变、产权配置、运行效率等方面，但多聚焦于对承包地、宅基地、集体经营性建设用地或征地制度的单维分析（张宗利和蒋世桢，2025；任育锋等，2025；马翠萍，2025；赵江萌和蒋妍，2025），尚未突破碎片化研究的范式局限，理论层面缺乏对农村土地制度内在协同机理的系统研究，没能揭示土地要素市场改革中产权结构化、资源配置与治理效能间的关联。基于此，本文以“问题挑战—理论逻辑—实践路径”为分析框架，重点揭示承包地、宅基地、集体经营性建设用地与征地制度改革的协同机理，为实现土地制度改革从“碎片化修补”向“整体性重构”转型提供参考。

二、农村土地制度改革的成效与现实挑战

深化农村土地制度改革是破除城乡二元结构、赋能乡村全面振兴的关键环节。立足于中国式农业农村现代化的战略要求，近年来农村土地改革实践在激活要素活力、优化资源配置、保障农民权益等方面已取得显著进展。随着改革步入深水区，制度局限性与实践结构性问题逐渐显现，成为制约农村土地制度改革效能的主要障碍。本文从实践出发，系统梳理农村土地制度改革在关键领域取得的阶段性成效，并深入剖析其面临的多重现实挑战，旨在客观呈现改革进程中的成就与困境，为探寻解决方案提供借鉴。

① 数据来源：《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》，参见http://www.npc.gov.cn/zgrdw//npc////////xinwen/2018-12/23/content_2067609.htm。

② 数据来源：《最高人民法院关于人民法院行政审判工作情况的报告》，参见https://www.chinacourt.org/article/detail/2024/11/id/8184321.shtml。

（一）农村土地制度改革的成效

1. 承包地“三权分置”改革的成效

作为农村土地制度改革的先导性举措，承包地“三权分置”改革以产权细分为核心，通过所有权、承包权、经营权分置，重构土地资源配置机制（宋洪远，2023）。政策实施层面，以全国承包地确权登记颁证为基础。据农业农村部统计，2014—2020年已完成全国2.13亿农户承包地确权登记颁证，确权面积达15亿亩，覆盖率超过96%[③]，为经营权流转奠定了制度基础。经营权抵押融资试点在全国278个县（市、区）推开，通过建立标准化评估体系与风险分担机制，经营权抵押贷款规模稳步增长，有效缓解农业经营主体融资约束。

要素配置效率层面，依托农村产权交易平台建立价值评估体系。截至2023年，全国农担体系累计担保项目近380万个，累计担保金额已超1.2万亿元，在保余额已超4 000亿元，占全行业涉农融资担保余额60%左右。农担业务覆盖了全国超过98%的县，业务量超过1亿元的县达1 900多个[④]，资源配置效率显著提升。2013—2023年全国农地流转率从26%跃升至36.5%[⑤]。2015—2023年全国土地流转均价从525元/亩·年增至716元/亩·年[⑥]。

2. 宅基地制度改革试点的成效

截至2024年，全国农村宅基地制度改革试点范围已覆盖31个省级行政单位的107个县（市、区），重点推进闲置宅基地盘活、有偿退出及宅基地有偿使用机制的完善。在试点实践中，各地通过多元化模式激活宅基地资源。2022年，浙江绍兴峡山村共拍卖15块宅基地，竞拍总额高达576.8万元[⑦]，实现了宅基地资格权跨县转移。福建晋江将宅基地价值增加到抵押评估价值中，贷款额度从40%提升至60%[⑧]，创新了宅基地权益实现方式，发挥了宅基地用益物权的规模化效应。

浙江义乌首批3个村79间宅基地全部顺利成交，跨村跨镇街配置成功，安置农户28户，总成交价款3 636.61万元，村集体收益1 540余万元[⑨]。据中国人民银行统计，截至2018年末，试点地区农民住房财产权抵押贷款余额为306亿元，同比增长41.6%，累计发放575亿元[⑩]，实现了资源配置效率与农民财产权益的双重提升。

3. 集体经营性建设用地入市改革的成效

集体经营性建设用地入市改革打破了城乡土地市场二元分割的体制壁垒，通过赋予农村集体土地完整权能，重构城乡土地市场格局，成为乡村振兴战略的关键制度供给。试点地区以“存量优先、规划管控”为原则，建立入市地块清单管理制度，明确入市范围与用途管制规则。在试点探索中，33个试点地区通过“存量入市+增量管控”路径界定入市范围，将入市对象限定为符合国土空间规划的存量集体经营性建设用地，并建立“同权同价、净地出让”交易规则。

---

③ 数据来源：《农村承包地确权登记颁证工作基本完成》，参见https://www.gov.cn/xinwen/2020-11/03/content_5556878.htm。

④ 数据来源：《七年万亿农担路，踔厉奋发新征程》，参见https://www.chinafga.org/haydt/38421.jhtml。

⑤ 数据来源：《全国农地流转面积已达1/4》，参见https://www.chinanews.com/house/2014/01-15/5740101.shtml。《国务院政策例行吹风会（2024年5月31日）》，参见https://www.gov.cn/xinwen/2024zccfh/18/。

⑥ 数据来源：《防止土地流转价格不合理上涨》，参见http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202407/03/t20240703_39058437.shtml。

⑦ 数据来源：《绍兴柯桥：宅基地制度改革新突破 共同富裕路更宽》，参见http://zj.people.com.cn/n2/2022/0602/c186327-35299321.html。

⑧数据来源：《自然资源部：我国农村宅基地管理制度改革的试点经验》，参见https://nyncj.cngy.gov.cn/new/show/20200617163924835.html。

⑨ 数据来源：《农村宅基地“三权分置”的实践探索——浙陕赣宅基地改革调研报告》，参见https://nynct.sc.gov.cn/nynct/c100630/2020/7/2/fb2674a2c5d34cf38b88bc685a7e40b8.shtml。

⑩ 数据来源：《划重点！新一轮农村宅基地制度改革试点展开 探索自愿有偿退出机制》，参见https://www.lxs.gov.cn/lxs/zwgk/zjdbmxx/bm/lxsnyncj/fdzdgknr/ZCJJD/art/2023/art_d6459c7852e94e8aa285306ee1c87251.html。

自2023年启动深化农村集体经营性建设用地入市试点工作以来，350个集体经营性建设用地入市试点地区基本完成确权登记任务，各试点地区合计完成农村集体经营性建设用地入市719宗，宗地面积达13 138.76亩，成交金额达185.2亿元，土地成交均价达约141万元/亩，入市土地累计带动产业投资规模达1 441.57亿元，累计提供就业岗位达39 645个，累计增加工资性收入达11.39亿元[11]。典型试点区如江苏，入市收益留存农村集体经济组织2.84亿元，分配给农民个人1.41亿元[12]，收益分配方面取得明显成效。全国批准建设用地中耕地面积为190.5万亩，占用耕地比例持续下降，由2019年的38%降至2023年的27.8%[13]。

4.征地制度改革的成效

征地制度改革聚焦公共利益界定与补偿机制优化，致力于重构城镇化进程中的土地增值分配秩序。2019年《中华人民共和国土地管理法》修订后，全国所有省级行政区均制定了区片综合地价制度，补偿标准从土地年产值倍数转为按区片地价动态调整，如江苏吴江区土地征收均价为65 000元/亩，征收标准显著提高。改革实施以来，“十四五”期间全国新增建设用地比“十三五”期间压减约300万亩[14]。2022—2023年6月，全国立案侦办非法占用耕地刑事案件9 000余起，收回耕地6万余亩，耕地持续快速减少的状况得到初步遏制，有力维护了国家粮食安全。

5.配套制度改革联动的成效

农业生产方面，新型农业经营主体培育取得突破性进展。截至2024年3月，全国家庭农场、农民合作社、农业社会化服务组织分别达到400万个、220万家和107万个[15]。土地流转率和土地利用效率显著提升，部分试点地区家庭农场土地续租率由9.51%提升到28.46%，粮食生产全程机械化率达90%，亩均节本增效100元以上[16]。资源管理方面，2023年我国单位GDP建设用地使用面积较2012年下降接近45%，全国耕地总量连续第3年保持净增长[17]。党的十九大以来，化解不动产“登记难”历史遗留问题共计1 100多万套，惠及2 600多万群众，增减挂钩政策累计为贫困地区筹集资金4 400多亿元[18]。截至2022年底，全国具有法人资格的农村产权流转交易市场已达1 345家，总成交额超过10 715亿元[19]。空间治理方面，国土空间规划体系重构并划定“三区三线”，约束城乡建设用地无序扩张，全国生态保护红线面积占陆域国土面积的近1/3，“五级三类”（总体规划、专项规划、详细规划三类）国土空间规划基本形成。就建设城乡统一的用地市场而言，2024年仅江苏各级农村产权交易市场就完成交易25万宗，成交金额超320亿元，其中线上不见面交易8.3万宗、交易金额122.2亿元、溢价金额6.1亿元，同比分别增长7%、3.5%、20.8%[20]。

⑪ 数据来源：《破局开路某变革 奋楫笃行写新篇——自然资源系统深化改革成效述评》，参见https://www.iziran.net/news.html?aid=5338152。

⑫ 数据来源：《自然资源报——江苏农村集体经营性建设用地入市试点成效明显 累计交易土地一千三百六十三亩，带动产业投资近七十八亿元》，参见https://zrzy.jiangsu.gov.cn/xwzx/mtsy/2024/12/05151254159508.html。

⑬ 数据来源：《持续做好自然资源要素保障 促进经济回升向好——〈2023年中国自然资源公报〉解读》，参见https://gi.mnr.gov.cn/202402/t20240229_2838492.html。

⑭ 数据来源：《“十四五”全国新增建设用地压减约300万亩》，参见https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202306/content_6888538.htm。

⑮ 数据来源：《让种粮也能够致富——从春耕一线看农业强国建设之三》，参见https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202404/content_6942983.htm。

⑯ 数据来源：《持续深化农村改革 激发乡村振兴活力——全国农村改革试验区的探索和实践》，参见http://jtq.jsnc.gov.cn/xwzx/xwdt/2024/12/19092140462.html。

⑰ 数据来源：《一场推动城乡融合发展的深刻变革——自然资源系统深化建设用地市场改革述评》，参见http://www.app.czs.gov.cn/gtj/17840/17844/17900/content_3783177.html。

⑱ 数据来源：《2023年全国自然资源工作会议召开》，参见https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202301/t20230112_2772713.html。

⑲ 数据来源：《全国农村产权流转交易规范化试点正式批复》，参见https://www.xinhuanet.com/food/20231120/8b7efafc10d8477492abf034ee3ac066/c.html。

⑳ 数据来源：《2024年江苏农村产权交易超320亿元》，参见https://www.gov.cn/lianbo/difang/202501/content_6996492.htm。

（二）农村土地制度改革的现实挑战

1. 制度协同困境：多目标约束下的整治难题

土地管理制度的多重目标冲突难以协调，土地用途管制刚性、耕地保护政策约束与市场化改革需求在实践中难以同时满足。从土地要素市场化进程看，虽2023年全国农村土地流转率达36.5%，但农村经济合同纠纷案件同比激增，制度摩擦问题突出。更深层的制度冲突体现为土地管理目标的多重性矛盾和土地增值收益分配机制的结构性失衡。从耕地保护看，耕地保护政策与土地市场化流动的结构性矛盾更加尖锐。研究发现，2009—2020年全国流转耕地“非粮化”水平常年维持在45%左右（杨慧琳等，2024）。从土地财政依赖程度看，2020年国有土地使用权出让收入达84 142.29亿元，同比增长15.9%[21]。2021年，全国31个省份（不包含港澳台地区）土地财政依赖平均值为30.19%[22]，地方财政面临可持续性挑战。

2. 权益保障失衡：制度包容性下的群体分化

土地权益分配呈现出显著的群体差异。2022年1月—2023年9月，检察机关共办理涉妇女权益保护行政检察案件4 000余件[23]，农村妇女、“外嫁女”等群体土地权益受侵害案件频发。征地补偿安置标准不统一问题突出，仅湖南某市一个区，2019年涉“外嫁女”土地征收补偿行政诉讼就多达上百件[24]。由于代际认知断层加剧失衡，新生代农民工对家乡土地权益状况认知不足，面临“无地可种”困境。据“全国青年发展状况综合调查”数据显示，新生代农民工参与社会保障的比例较低，享有基本养老保险的比例低于50%，享有基本医疗保险的比例约60%，其他保障享有率不足40%（邓希泉和郭元凯，2024）。这种权益保障失衡现象，进一步加剧了农村社会的群体分化。部分农民因土地流转而失去土地保障，面临失业和养老风险。

3. 市场发育滞后：要素配置的“双轨制”困局

土地要素市场化改革陷入“双轨制”困境。一方面，城乡土地市场的制度性割裂导致要素价格信号严重失真。2022年全国农村集体经营性建设用地入市试点平均成交价约为13.3万元/亩（约200元/平方米），仅为同期国有建设用地出让均价的14.5%，城乡土地价格剪刀差高达6.9倍，城乡土地二元制度仍未打破（金文成，2022）。价格扭曲的实质是土地发展权配置的行政性垄断，反映出城乡要素平等交换机制的制度性缺位。

另一方面，区域市场分割进一步加剧要素配置失衡。东部发达地区依托成熟的产业基础与活跃的资本流动，集体经营性建设用地入市规模占据绝对主导地位，其市场活跃度与交易规范化程度显著领先；而中西部地区受制于需求侧疲软（产业承接能力不足）与供给侧僵化（入市规则与区域实际脱节），陷入“低水平均衡”困境。这种区域分化本质上是土地要素市场化改革的非均衡推进所致，东部地区通过政策试点突破形成“制度创新红利”，中西部地区则因改革动能不足陷入“路径锁定”。更值得警惕的是，地方保护主义与行政干预的叠加效应，使得跨区域土地指标交易、异地入市等协同机制难以实质性落地，进一步强化了“强者愈强、弱者愈弱”的马太效应。

㉑ 数据来源：《关于2020年中央和地方预算执行情况与2021年中央和地方预算草案的报告》，参见https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592780.htm。

㉒ 数据来源：《摆脱土地财政依赖 重塑地方财政收入结构》，参见https://www.pbcsf.tsinghua.edu.cn/__local/1/3F/AF/1FBD1D11198045165A159094E24_EAADEB1C_B3C59.pdf。

㉓ 数据来源：《强化行政检察监督，保障“外嫁女”合法权益》，参见https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202311/t20231101_632622.shtml#1。

㉔ 数据来源：《保障“外嫁女”涉土地合法权益！最高检、全国妇联联合发布6件典型案例》，参见https://dnr.yn.gov.cn/html/2023/ziranziyuanxinxi_1106/43554.html。

4. 治理能力短板：基层治理体系的适应性危机

治理主体层面，基层治理能力与改革复杂性的错配已成为制度落地的主要障碍。根据中央纪委通报，近六成群众身边腐败问题涉民生资金管理使用。从通报数据看，2015年全年基层党员干部在土地征收流转、“三资”管理、旧村改造资金管理使用方面以权谋私、虚报冒领、贪污侵占等问题共561起，约占通报问题总数的57%[25]。制度执行层面，基层政权组织面临权责配置失衡困境。乡镇政府作为土地管理的末梢节点，既要承担国土空间规划编制、征地补偿安置等职能，又受制于编制短缺与专业能力不足，导致政策执行中机械套用上级文件、选择性落实改革条款等现象频发。据统计，2023年全国31个省（自治区、直辖市）中，政策执行偏差率为3.2%~8.9%（国务院发展研究中心，2023）。技术支撑层面，虽然农业农村部于2023年底上线了全国农村土地承包合同网签系统，但大部分基层治理仍停留在“台账管理”“人工核验”的初级阶段，抵押登记跨部门数据共享率不高，“数字鸿沟”加剧了区域分化。

5. 风险传导加剧：多目标冲突危机

土地资本化与粮食安全的结构性矛盾已威胁国家战略安全。据《农村绿皮书：中国农村经济形势分析与预测（2022—2023）》数据显示，2008—2019年全国耕地减少了1.13亿亩，2016年以来，“非粮化”导致全国粮食生产能力减少约2.1%。耕地流转租金涨幅超过粮食价格涨幅的倒挂现象，更是直接威胁国家粮食安全底线。以东北地区为例，2021年地租价格相比2020年上升了50%，而粮价上升不足20%。与地租上涨幅度相比，粮食生产成本增加，抑制粮农种粮积极性。

土地金融风险呈现跨领域传导特征。金融风险方面，土地经营权抵押贷款不良率激增，以辽宁辽阳为例，2020年仅灯塔辖区农村承包土地经营权抵押贷款的不良贷款余额就占总余额的63%[26]。社会风险方面，据《生态环境和资源保护检察白皮书（2018—2022）》数据显示，2018—2022年全国检察机关办理生态环境和资源保护领域行政检察案件6.3万件，其中土地执法查处领域行政非诉执行案件4.5万件，占71.4%；2022年土地执法查处领域行政非诉执行案件受理13 209件，相较于2018年上升648.9%，年均增长129.8%[27]，远超民事案件平均增速。

三、农村土地制度改革的理论逻辑

深化农村土地制度改革，本质上是中国特色社会主义市场经济条件下，重构城乡土地权利关系、优化土地要素配置、重塑土地增值分配秩序的制度变迁。其核心目标在于破解城乡二元结构，激活乡村振兴内生动力，实现效率与公平的动态平衡、发展与保护的有机统一。农村土地制度改革绝非承包地、宅基地、集体经营性建设用地、征地等单项制度的简单叠加，而是旨在通过制度间的深度联动与功能耦合，构建一个权能清晰、市场有效、分配合理、协同治理的现代化土地治理体系。理解其内在理论逻辑，是把握改革深层矛盾、探寻有效路径的前提。

（一）制度互补与协同逻辑的理论基础

从制度变迁视角看，土地改革制度服务于城乡融合发展目标，并通过差异化的赋权路径形成功能互补。North（1981）指出，制度变迁具有显著的路径依赖特性，初始制度选择会通过自我强化机制形成

㉕ 数据来源：《查处群众身边的“四风”和腐败问题8万起 处理9万人》，参见https://www.ccdi.gov.cn/yaowenn/201601/t20160109_52618.html。

㉖ 数据来源：《完善农村承包土地经营权抵押贷款的政策调研》，参见https://www.financialnews.com.cn/ll/gdsj/202009/t20200907_200232.html。

㉗ 数据来源：《最高检发布〈生态环境和资源保护检察白皮书（2018—2022）〉》，参见https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbh/202306/t20230605_616291.shtml。

锁定效应。承包地“三权分置”的核心在于通过稳定承包权保障农民基本权益与社会稳定，分离经营权激活农业要素市场，为农业规模化和现代化奠定基础，也为释放农村劳动力、推动城镇化创造条件。宅基地的资格权认定与使用权活化，旨在盘活农村沉睡资产、增加农民财产性收入，但与承包地制度改革提供的稳定预期和集体经营性建设用地入市创造的非农发展机会高度相关。集体经营性建设用地直接入市，旨在打破城乡二元分割、实现同权同价，建立城乡统一的建设用地市场，但依赖于国土空间规划、征地制度改革中对“公共利益”的严格限定，以及宅基地制度改革释放的空间潜力。征地制度中严格限定公益范围和提高补偿标准，旨在保障国家建设必需用地的同时矫正增值收益分配失衡，对入市空间和农民权益有直接影响。这种赋权联动体现了Elinor Ostrom（1990）所强调的多层级治理思想，即中央设定框架目标，地方在试点中进行适应性制度创新，探索各项措施如何有效衔接。从空间重构视角看，深化农村土地制度改革，旨在打破城乡土地发展权配置失衡，通过集体经营性建设用地入市、征地补偿改革让农村充分共享城镇化增值收益，通过承包地和宅基地权能活化提升农村土地价值，并借助发展权转移机制促进级差地租在区域间更公平流动，最终实现城乡空间融合与均衡发展。

（二）目标冲突与平衡路径的治理挑战

农村土地制度改革具有理论必然性，在推进过程中却面临严峻挑战，这种障碍主要表现为土地综合整治的结构调适性难题。产权结构与市场机制层面，尽管承包地、宅基地、集体经营性建设用地与征地制度均涉及产权安排，但在权能界定、完整性和流转自由度方面存在显著差异。承包地经营权相对清晰且流转活跃，宅基地权利结构更为复杂且流转受限较多，集体经营性建设用地入市权能仍弱于国有土地，而征地制度则体现了国家基于公共利益对土地权利的法定征收程序。这种产权结构的异质性与权能的不健全，是造成城乡土地市场制度性分割和价格信号扭曲的深层原因。Coase（1937）强调，清晰的产权界定是降低交易成本、实现市场效率的关键，权能受限和界定模糊极大抬高了市场交易成本，导致农村土地要素市场化陷入“双轨制”困境，不同权属性质、规划用途的土地配置机制有显著差异，阻碍了土地要素在城乡和区域间的自由流动与高效配置。同时，土地制度改革必须兼顾效率与公平、市场配置与资源保护、地方发展需求与全局性战略目标。这些目标之间往往存在难以调和的冲突，需要从整体层面评估优先序并确保动态平衡。

（三）协同改革的理论内核与实践指向

农村土地制度改革的理论内核与实践目标在于让农民获得越来越多的改革红利。产权方面，要求在坚持农村土地农民集体所有的前提下，构建更加清晰、完整且相互衔接的产权体系，重点在于明确不同类型土地产权的核心权能边界，探索不同产权在特定条件下的转换或组合机制，并建立统一的登记、交易、抵押平台，降低制度性交易成本。目标协同机制的核心是构建多元政策目标的动态调适框架，依托国土空间规划的科学约束、差异化的政策工具，以及健全的跨区域补偿机制，激发农业农村发展活力。治理方面，旨在构建“有效市场—有为政府—有机社会”的治理结构，关键在于厘清政府与市场的职能边界，强化政府的跨部门协同能力与基层政策执行能力，深化农村集体经济组织改革，通过完善治理结构、强化监督和专业运营，提升其作为市场主体和集体权益代表的能力，充分保障农民在改革过程中的知情权、决策权、参与权和监督权。

四、推进农村土地制度改革的实践路径

农村土地制度改革的实践探索，必须深刻植根于改革所面临的现实困境与内在理论逻辑。前文首先全面剖析了当前改革进程中凸显的土地权益保障失衡、城乡要素市场分割、资源保护与市场化配置矛盾，以及央地协同不畅与基层治理能力薄弱等问题。然后从理论上阐释了改革的必然性，揭示了产权细分、市场统一、分配正义与治理协同四位一体的内在机理，而效率与公平、保障与发展等多维目

标间的深层张力是实践困境的根源。基于此，推进农村土地制度改革的实践路径需以系统思维为引领，构建一个目标清晰、逻辑自洽、措施联动的行动框架，着力于筑牢产权基础、畅通市场机制、优化分配格局、提升治理效能，最终推动现代化农村土地治理体系的形成。

（一）筑牢权能清晰的现代产权基础，破解权益保障失衡困局

针对承包地流转中权益纠纷频发以及宅基地大量闲置低效利用等突出问题，首要任务在于深化产权细分与权能界定，为市场运行和权益保障奠定坚实的法理基础。在承包地领域，需持续推进并深化“三权分置”改革。核心在于制定全国统一、标准化的承包权确权登记规范体系，明确集体经济组织成员资格的认定标准、动态调整机制及退出路径，从源头上化解身份权益争议。同时，应赋予土地经营权更完整的用益物权属性，探索其抵押、担保等权能实现形式，以激活土地要素活力。但必须同步建立严格的风险防控机制，设立土地流转风险基金或引入保险制度，切实防范因经营主体破产或市场波动导致农民失地失房的风险，提升效率的同时守住保障底线。在宅基地领域，关键在于突破“三权分置”的实践瓶颈。应加快建立资格权的认定、管理、退出和继承的全国性制度框架，探索资格权与集体成员身份在一定条件下适度脱钩的可行路径，有效解决“一户多宅”、宅基地闲置浪费等低效利用问题。在保障居住基本功能的前提下，审慎探索宅基地使用权在更大范围内的流转、抵押和退出机制，同时必须严格限定受让主体，并设置用途管制，防止资本无序扩张，侵蚀其居住保障属性，力求在盘活沉睡资产与维护社会稳定之间取得平衡。

（二）构建城乡融合的统一土地市场机制，破除要素配置“双轨制”壁垒

要解决城乡土地市场分割、集体土地入市空间受挤压以及规划管制与市场化需求背离等核心挑战，必须着力打破制度壁垒，构建城乡统一的建设用地市场，这正是“市场有效”与制度互补性的关键体现。首要之举是刚性约束和实质性压缩征地范围。应加快制定并颁布具有法律效力的《公共利益用地目录》及配套实施细则，将国家行使征地权限定在确属公共利益且不可替代的狭小范围内，从根本上扭转征地范围过宽、界定模糊的痼疾，为集体经营性建设用地入市腾挪出广阔的制度空间。对于规划确定为工业、商业、旅游、娱乐等经营性用途的农村集体经营性建设用地，在符合国土空间规划和用途管制的前提下，应赋予其与国有建设用地完全平等的法律地位和市场权利，允许其不经过征收环节，直接以出让、租赁、作价出资、入股等方式进入城乡统一的建设用地市场，实行真正意义上的“同权同价同责”。此举是打破城乡二元分割、实现要素自由平等流动的核心突破点，也是实现同权同价目标的必然要求。同时，必须建立全域覆盖、统一衔接、权威高效的国土空间规划体系，在县级层面科学统筹划定落实“三区三线”，明确集体经营性建设用地的规模、布局、强度及严格的用途转换管制规则。这既能保障国家粮食安全与生态安全底线，又能为集体土地入市提供清晰稳定的预期，避免市场无序扩张。

（三）创新公平共享的土地增值收益分配机制，矫正权益分配失衡格局

针对征地补偿偏低、增值收益分配向政府和开发商过度倾斜、集体内部收益分配不公等权益分配失衡问题，必须构建科学、公平、可持续的土地增值收益分配体系。对集体经营性建设用地入市产生的增值收益，构建清晰的“政府—集体—农民”三级分配框架。地方政府可基于土地增值调节税等形式，收取一定比例的调节金，专项用于该区域乡村振兴所需的基础设施建设、公共服务提升和生态补偿，体现土地增值的社会回馈属性。农村集体经济组织作为土地所有者，应留存适当比例的收益，优先用于成员社会保障、发展壮大集体经济以及村庄公共事务，增强集体服务能力与凝聚力。农民作为最终权益主体，应在增值收益分配中获得与其核心权益相匹配的分配份额，确保其充分共享土地增值红利。在征地领域，必须改革补偿机制，全面推行“区片综合地价+社会保障”的补偿安置模式。区片综合地价应定期评估、动态调整，切实反映土地市场价值变化和被征土地的综合产出能力。社会保障

安置需确保被征地农民长远生计有保障、生活水平不降低，有效化解因征地引发的社会矛盾风险。对于自愿退出宅基地的农民，应积极探索与城镇住房保障、就业扶持、社会保险权益相挂钩的多元化安置方式，确保其“退得出、稳得住、能发展”，实现居住权益的平稳转换。

（四）健全协同高效的多层级土地治理体系，化解治理能力错配难题

针对央地政策协调不畅、部门分割、基层治理能力薄弱以及集体决策困境等治理断层问题，必须重构和优化多层级土地治理体系。纵向权责配置层面，需明确各级政府的功能定位与权责边界。省级政府应承担起统筹协调和制度供给的核心责任，制定本省改革实施细则、标准规范和监管框架，确保中央精神因地制宜落地。市级政府应承担起承上启下的关键枢纽作用，负责将省级政策转化为符合本市实际的操作细则，并重点强化对政策执行的协同联动与资源要素流动。县级政府作为关键执行主体，应赋予并强化其在国土空间规划编制与实施、土地市场监管、产权登记管理等方面的主责地位。乡镇层面，亟须整合自然资源、农业农村等涉土管理职能和力量，普遍设立实体化运作的“土地综合服务中心”或类似平台，提供“一站式”政策咨询、产权流转、纠纷调解等服务，切实解决基层权责错配、专业能力不足、服务管理碎片化等痛点。集体组织层面，大力推动“政经分离”改革，厘清村委会行政事务与村集体经济组织经济职能边界，明确和加快做实集体经济组织的市场主体法人地位。积极引入职业经理人、专业合作组织等参与集体资产管理运营，提升市场化、专业化水平。同时，建立健全“村民议事会民主决策—村务监督委员会全程监督—集体经济组织具体执行”的三级决策监督机制，保障成员的知情权、决策权、参与权和监督权，有效预防和化解集体行动困境，提升集体决策的效能与公信力。此外，应充分利用数字技术赋能治理。加快建设并整合全国统一的农村土地权利数据库与综合管理信息平台，实现从产权登记、空间规划、市场交易、合同备案、收益分配到监管执法的全链条数字化管理和信息共享，以技术手段打破部门分割壁垒，提升监管精准度与效率，有效防控风险跨域传导问题，为农村土地制度改革提供坚实的科技支撑。

参考文献

[1] 严金明, 郭栋林, 夏方舟. 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”[J]. 管理世界, 2021, 37(7): 19-31+2.

[2] 曲福田, 马贤磊, 郭贯成. 从政治秩序、经济发展到国家治理: 百年土地政策的制度逻辑和基本经验[J]. 管理世界, 2021, 37(12): 1-15.

[3] 姚洋. 中国农地制度: 一个分析框架[J]. 中国社会科学, 2000(2): 54-65+206.

[4] 周子铭, 高鸣. 面向中国式现代化的农村土地制度改革[J]. 改革, 2025(4): 145-157.

[5] 刘守英. 农村土地制度改革: 从家庭联产承包责任制到三权分置[J]. 经济研究, 2022, 57(2): 18-26.

[6] 全世文, 胡历芳, 曾寅初, 等. 论中国农村土地的过度资本化[J]. 中国农村经济, 2018(7): 2-18.

[7] 刘守英, 高圣平, 王瑞民. 农地三权分置下的土地权利体系重构[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2017, 54(5): 134-145.

[8] 张红宇. 构建具有中国特色的现代农业经营体系[J]. 农村工作通讯, 2024(22): 25-28.

[9] 刘圣欢, 杨砚池. 农村宅基地“三权分置”的权利结构与实施路径——基于大理市银桥镇农村宅基地制度改革试点[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2018, 57(5): 45-54.

[10] 岳永兵. 闲置宅基地形成机理、规模测算与整治前景——基于宅基地闲置类型的讨论[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2024, 24(3): 95-103.

[11] 李怀. 农村集体经营性建设用地入市收益分配改革: 模式、困境与突破[J]. 东岳论丛, 2020, 41(7): 128-137.

[12] 刘守英. 中国土地制度改革: 上半程及下半程[J]. 国际经济评论, 2017(5): 29-56+4.

[13] 周其仁. 城乡中国[M]. 北京: 中信出版社, 2016.

[14] 张雄, 张安录, 邓超. 土地资源错配及经济效率损失研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2017, 27(3): 170-176.

[15] 杜志雄. 持续推动农民增收的几点思考[J]. 中国人口科学, 2024, 38(1): 8-12.

[16] 蔡立东. 城乡融合发展视域下农村土地权利制度优化的实现路径[J]. 中国法学, 2025(1): 70-90.

[17] 张宗利, 蒋世桢. 农村土地权属优化配置路径与统分权利结构[J]. 农业经济问题, 2025(4): 79-91.

[18] 任育锋, 王玉庭, 董渤. 深化农村宅基地制度改革试点的创新路径研究[J]. 经济纵横, 2025(4): 67-78.

[19] 马翠萍. 农村集体经营性建设用地入市: 地方政府制度创新行为研究[J]. 中国农村经济, 2025(2): 20-38.

[20] 赵江萌, 蒋妍. 证书何以发挥作用: 农地确权提升征地补偿的条件机制研究[J]. 中国土地科学, 2025, 39(1): 19-28.

[21] 宋洪远. 深化农村改革赋予农民更加充分的财产权益[J]. 农村工作通讯, 2023(5): 34-36.

[22] 杨慧琳, 冯淑怡, 袁凯华, 等. 土地流转视角下耕地"非粮化"时空格局演变及驱动因素[J]. 中国人口·资源与环境, 2024, 34(2): 189-200.

[23] 邓希泉, 郭元凯. 群体比例逐年递减城市定居意愿强烈新生代农民工发展新特点调查[J]. 人民论坛, 2024(1): 54-59.

[24] 金文成. 深化农村土地制度改革, 赋予农民更加充分的财产权益[J]. 农业经济与管理, 2022(6): 23-25.

[25] 国务院发展研究中心. 中国发展报告2023[M]. 北京: 中国发展出版社, 2023.

[26] Coase R H. The nature of the firm[J]. Economica, 1937, 4(16): 386-405.

[27] Douglass C North. Institutions, institutional change and economic performance[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

[28] Douglass C North. Structure and change in economic history[M]. New York: W. W. Norton, 1981.

[29] Elinor Ostrom. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

（责任编辑：胡英彬）

Theoretical Logic and Practical Challenges of Systematic Reform of Rural Land System with Practice Path

SONG Hongyuan[1,2], TANG WenSu[2]

(1. Institute of Rural Revitalization, Huazhong Agricultural University, Wuhan 430070, China;

2. College of Economics and Management, Huazhong Agricultural University, Wuhan 430070, China)

Abstract: Deepening the reform of the rural land system is the basic support for promoting the modernization of agriculture and rural areas. Although the reform of China's rural land system has achieved certain results in activating the vitality of factors, optimizing resource allocation and protecting farmers' rights and interests, it still faces problems such as the rigidity of land use control, the contradiction between the constraints of cultivated land protection policies and the demands of market-oriented reform, the mismatch between grassroots governance capacity and reform, the dilemma of "dual-track system" in the market-oriented reform of factors, the imbalance of rights and interests protection, and the aggravation of risk transmission. Therefore, practical paths such as improving the property rights system, improving the market operation mechanism, innovating the income distribution mechanism, strengthening the supporting system guarantee, and improving the grassroots governance ability were proposed, in order to provide a theoretical reference for further deepening the rural reform and accelerating the comprehensive revitalization of the countryside.

Key words: rural land system; contracted land; house site; collective constructive land; land requisition system