

# 万字成都调研报告：中国农村未来的方向在哪里？

到了改写中国农村面貌的时候了。

6月1日，乡村振兴促进法正式施行。这部法律为中国农村的未来划定了基础框架，其中提出的“盘活农村存量建设用地”“培育新产业、新业态、新模式和新型农业经营主体”，正成为各地政府探索乡村振兴的重要依托。

时针拨回40年前：家庭联产承包责任制的确立，打破了人民公社大锅饭，开启了中国农村改革的序幕。受益于“包产到户”，吃饱饭不再是难题，大批农村青壮年劳动力涌入城市，推动了中国的工业化进程。然而40年过去，城乡之间的鸿沟依然凸显。年轻人流失、村庄空心化、乡土走向了芜败与凋敝。

眼下，以土地财政谋城市发展的传统路径也已经走到尽头，牺牲农业来反哺工业的发展方式难以维系。城市与乡村、土地与GDP相互牵连，农村改革再次来到了关键节点。

未来的中国农村会变成什么样？四川成都自2003年起在全国率先探索城乡统筹、城乡融合的路径，成为与中国近20年来为数不多的城乡居民收入差距缩小的城市。这些年，成都在土地制度改革探索中催生了一些新形态的村镇，从中，我们或能窥见乡村振兴的一二可能。

福洪镇位于成都青白江区，距离市区约25公里。2005年，福洪撤村并组时，当地没有任何支柱产业，丘陵地区的人均耕地不足一亩，农民人均可支配收入仅4216元。老镇上住着几百人，城镇化率仅2%。近十年，通过土地整治与村镇规划，福洪镇大规模种植杏树，发展乡村旅游与加工业，一跃成为特色小镇。

福洪镇的村民，如今一部分留在农地里耕作，一部分进镇进城，从二三产业中寻得了栖身之所。

四川大学经济学院经济系主任、原成都市国土资源局政策法规处处长姚树荣教授对《财经》记者表示，中国正处于“乡城中国”向“城乡中国”演进的过程中，这一阶段或将持续至21世纪中叶。农民农村将呈现出持续分化的态势，以土地谋生，固守乡土的有之；离开乡土，进城务工的有之；离开城市，返乡创业的也有之。

在姚树荣看来，“一刀切”的土地制度，很难满足“城乡中国”阶段的需求。中国未来的土地制度应当更具有弹性和灵活性，以农村土地制度改革撬动乡村产业的重构，让乡村实现自我生长，与农民进城、财政支农一道成为乡村振兴的重要支点。

5月中旬，福洪镇杏花村的2万亩杏子由青转熟，吸引了不少城里人前来采摘。从前，当地村民也零星地种过柑橘、梨、柚子等水果，但都不成气候。2001年，杏花村试种200亩新品种杏树成功，逐步扩大规模，成了四川少有的杏花观赏区。“福洪杏”声名远扬，每年的杏花节也能吸引来几十万游客。

如今在杏花山上，成都和盛家园实业有限公司开发了四座独院民宿，乡间的石板小径穿过果园，民宿建筑使用红墙、竹子等本土元素进行设计，周末经常住满客人。从一座三层楼的小院望去，满山杏林尽收眼底，夜晚还能见到城市的点点灯光，一日住宿收费可达2680元。

民宿周围的15亩杏林由原来的一户农家负责日常管理。和盛家园引进四川农业大学的技术与专家，为老树嫁接新枝，现在水果最贵能卖到30元一斤，产出由企业、农户按照三七比例分成。和盛家园董事长胡林告诉《财经》记者，果园的价值不仅在于水果本身，更重要是通过环境与生态的营造，提升民宿的附加值。未来，他们还计划将民宿扩容至20多个。

“客人来了，杏子果盘送上来，走时再送几个，这个感觉就对了。”胡林将民宿的经营理念称为“亲戚朋友来了”。据介绍，每座小院都聘请一位村民大姐管理维护。她们会提前告知客人位置、交通，负责打扫房间，准备一日三餐和下午茶。不离村，这些村民每月能获得4000多元的工资，外加“五险一金”作保障。

这种商业模式将果园、民宿、就业串联了起来，一三产业得以实现融合发展。而这仅是福洪镇探索乡村振兴的一种尝试。

近年来，福洪镇已规模流转土地1.8万亩，引入房车营地、马术、农庄等现代农业项目30余个，协议投资额达20亿元。

田园综合体“自然王国”占地450亩，刚运营满一年。4月底，绿油油的油菜铺满了田地，欧式风车建筑点缀其间。游客购买门票，便可入园观赏景色，尝试滑梯攀爬、笼式足球等游乐项目。人们从成都及周边自驾而来，在草坪上做游戏，成群结队，不亦乐乎。

上述种种景象放在15年前的福洪镇，实在难以想象。

改革开放后，城乡界限将土地划分为两个分明的世界：城市土地归国家所有，地方政府对国有建设用地享有出让、使用、收益、处分等权利；农村土地归集体所有，大部分是永久基本农田、林地等，仅能作为农用，只有零散的土地可以用作建设用地，比如宅基地、修建村道的公益性建设用地，以及兴办乡镇企业的经营性建设用地。

长期以来，地方政府如果要将农村土地用于其他建设，必须通过征地程序，将农村土地的性质转化为国有建设用地，再有偿出让给开发商，或划拨用于公益事业。

通过这种方式，政府赚取了土地差价，用于补充地方财政，发展城市建设。农民和村集体获得些许经济补偿，却永久性地失去了土地的所有权、使用权。乡村土地仍然不可用于外来建设，大型产业项目很难落地乡村。同地不同权的土地制度，保护了中国18亿亩耕地红线，也导致农村的产业远远落后于城市。

在此背景下，福洪镇的脱胎换骨，很大程度上得益于一项叫“增减挂钩”的制度。

2004年出台的文件《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》提出，城市建设用地增加和农村集体建设用地减少挂钩，即“城乡用地增减挂钩”制度：

县域之内，城镇开发占用多少农地，可从农村新增同等面积的农地上补上。比如通过拆旧区（闲置的农宅、废弃的厂房），将村民转移至小楼集中居住，原来的农村建设用地则复垦为耕地。一减一增之间，往往会节余出不少建设用地指标，农村便可将其卖到城市中换取资金，分享城市化红利。

城市购得指标后才有资格继续扩张国有建设用地、建新区。

2006年，原国土资源部选定四川、江苏、湖北、天津作为首批增减挂钩试点地区，下发试点项目区183个、使用周转指标7.38万亩。此后几年，又扩大了试点范围及规模。

起初，增减挂钩的建设用地节余指标只能在县域范围内流转。2008年汶川地震后，原国土资源部为支持四川灾后重建，允许都江堰等地将节余指标在市域范围内流转买卖。此后，为支持脱贫攻坚，又允许贫困县增减挂钩节余指标在省域内流转，深度贫困地区可跨省流转。指标卖到更发达的地区后，农村每亩土地的收益从原先8万元、12万元、20万元可增至上百万元。

“增减挂钩”的出现，在一定程度上解决了城市招商用地难题、缓和了城乡矛盾，因而受到地方政府的欢迎。但节余指标的流转受额度限制，且指标卖入城市后，农村会更局限于农业。

因此，2007年成都获批全国首批统筹城乡综合配套改革试验区后，在第二年制定了地方政府规章，开始探索“小挂钩”试点。

姚树荣等专家介绍，成都利用部省市三方协议，突破土地管理法，将乡镇范围内农用地转为建设用地的审批权从省级自然资源主管部门下放至设区的市政府。“小挂钩”项目区仅在本乡镇范围内设置，建设用地的土地性质不必转化为国有建设用地，集体建设用地所有权仍归农民集体，以此促进乡村产业发展。

同在2008年，成都开始探索农村产权制度改革，以“还权赋能”为核心，推进农村集体土地的所有权、农户使用权和全部房屋的农户所有权的确权、登记和颁证，并在此基础上，推动农地承包经营权、山林承包权、集体建设用地使用权以及房屋产权的规范流转——如此一来，农民拿到权属凭证后，不靠自己种地赚钱，转变为按股份享有土地或资产经营的红利。

按计划，成都将用六年左右时间，对全市农村的300万亩耕地和30万亩左右的农村建设用地进行综合整治，平均每年节约出建设用地3万-4万亩。然而，单靠政府力量无法完成如此庞大的工作，市场化机制随即被纳入其中。

2008年，中国第一家农村产权交易机构——成都农村产权交易所挂牌成立，开始探索农村土地权利的交易。同时，一大批社会资本也涌入了乡村改造领域。

彼时，福洪镇引进市小城投、和盛家园、

青和公司等，合力实施全域土地综合整治，通过“增减挂钩”结余建设用地指标3000多亩，换回建设资金10亿多元。2011年左右，福洪镇编制了城乡总体规划、土地利用总体规划、产业发展规划等，重新布局新村镇和新产业的建设。

十多年来，福洪镇建成了新的场镇和新村集中居住区，部分村民选择保留集体经济组织成员身份，享有宅基地、自留地使用权和土地承包经营权，持权入新镇；一部分种植大户、农家乐经营者，选择留村发展；还有极少部分人，以货币方式进行最终结算，退权进城——实际上，宅基地的去留，正是乡村振兴中最为复杂、敏感的话题之一。

住房是农民的安身之本，山东合村并居、强迫上楼的做法就引起了很大争议。见证福洪镇变迁的胡林说，每个农村家庭的情况都不一样，有的家孩子考了大学、做了公务员，自然想进城生活，有的村民只适应乡村生活，实现城镇化需要几代人的时间，不是一代人就能解决的，“农民一定要做选择题，不要简单做问答题”。

而今，行走在福洪镇新区，临街的三五层楼房被用作商业经营，里圈则是农民的独栋住宅。当地以每人30平方米住房面积+5平方米生产用房面积的标准给予保障，资金主要来自“增减挂钩”的指标售卖和企业投入，各村根据具体情况算账置换，村民基本不用花钱。

住宅区隔着一小公路，即是二产用地。20多家加工商贸企业入驻了镇上的产业园，小微企业能以相对成都市区更便宜的价格获得土地和劳动力，村民也能就近上班、照顾家庭。

至于农业，90%的农用地实现了流转，原本3万人种地变为几十家农业合作社或公司开展适度规模化的农业经营，以“公司+基地+合作社”等方式，构建起新型农业体系。村民仍然是土地承包人，通过收取租金、分红等方式分享收益。

例如在托管模式下，农业公司统一进行引种、育苗、技术指导、农资采购、包装、销售，农业生产的效率与规模都获得了提高。

2020年，福洪镇农民的人均纯收入从2015年的4000多元增长至2.5万元，水电气、购物、教育等基础设施条件得到了很大改善。

开发企业则从商业地产招商、集体建设用地使用权出让主要分红，从文旅产业的地产开发中获取利润。胡林说，土地增值成了迄今最大一块收益。福洪镇商业用地的出让价格从40万元增至80万元。农民私下交易小产权房，每平方米现在卖到5000元。

当下，成都市正将福洪镇附近50平方公里的地区规划为一座产业新城，计划打造成欧洲铁路港的进出口商品加工区。未来，福洪镇有望承接欧亚农业生产、精深加工、冷链物流等业态，变身欧亚农产品特色小镇。仅仅15年左右，福洪的发展道路已经同从前那个纯农业乡镇迥然不同了。

多年来，“增减挂钩”成了成都市政府变通土地制度的一种方式。不仅福洪镇，战旗村的发展最初也受益于此。

战旗村位于成都平原西北部的郫都区，临近都江堰、彭州市，曾经是一个被叫作“三不管”的贫困村。在很长的时间里，村里都是平房草房、泥巴路。

4月末到村，柏油路宽敞整洁，村广场一侧修建了卫生服务站和便民服务站，绿树、水池、绣球花点缀四周，白墙青瓦的独栋民居错落有致。村民聚居区旁的彩色房子便是幼儿园，走10分钟便能到小学，基础配套设施已同城市里的商业小区相差无几。

战旗村村委会工作人员对《财经》记者说，正是及时抓住了“增减挂钩”的政策机遇，战旗村才得以大幅改善生活居住条件。2007年，战旗村整理出建设用地440.8亩，其中200多亩通过增减挂钩融资9800万元，结合剩下的208亩地修建了村民集中居住区。

2009年后，战旗村1704名村民搬进了新房。拆旧屋时，每户获得80万元-200万元不等的经济补偿，搬新居时，村民按照每平方米480元或300元的购房价，购买新的联排别墅或高层小楼。三人户独栋面积约170平方米，五人户独栋能达260多平方米。

1800亩农用地集中后，战旗村将土地对外出租给裕珍茧业、满江红豆瓣、妈妈农庄等企业或项目进行运营，村子里的农业经营也发生了变化。

2011年，战旗村完成了承包地、宅基地的权属确认与股份量化，并成立战旗资产管

理有限责任公司，以村民家庭为单位颁发股权证书。村民变为领取固定的基本收益，再与村集体进行50%的利润分红。

“增减挂钩”让战旗村完成了乡村改造的第一步跨越。2013年“增减挂钩”在29个省份试点推行，这一政策正式走向全国。但是，中国城市和小城镇改革发展中心主任李铁指出，“增减挂钩”只是中国土地管理制度改革的一项过渡性政策，所有的尝试最终都在为农村集体建设用地入市试水、铺路。

——2020年1月1日，新修订的土地管理法施行，割破了城乡土地二元体制的口子，将发展产业的主导权从政府、企业交到了村集体的手中，城乡共生迎来2.0版本。

新土地管理法通过缩小征地范围、提高征地补偿标准、完善征地程序，缚住了地方政府征收土地、招商引资的旧做法，城市里的国有建设用地供应从增量时代转入存量时代，企业拿地变得更难。同时，农村集体经营性建设用地转变为与国有土地同权，可以直接入市，农村的产业用地开放了出来。

此前，2018年修订的农村土地承包法允许农村承包地所有权、承包权、经营权的“三权分置”。眼下，农村宅基地所有权、资格权、使用权的“三权分置”也正在全国100多个县进行试点。显而易见，中国农村土地制度改革的大方向是市场化，通过调整城乡土地供给结构，将产业资源导入乡村，实现城乡协调发展。

站在农村的立场上，“征地悲剧”也到了需要彻底终结的时候。理想中的新土地制度运行后，受“增减挂钩”指标限制的土地置换将逐步退出历史舞台，农业将实现适度规模化经营，农村二三产业将释放出前所未有的发展潜力。城乡融合发展后，更多村民将转向二三产业就业，并从土地经营中分享到更多收入。

实践中，这一套制度能否行得通？

2015年，成都郫都区成为全国开展农村集体经营性建设用地入市改革的33个试点地区之一，战旗村率先敲响了四川农村集体经营性建设用地入市“第一槌”。这几年，战旗村的发展轨迹，或可验证新制度下盘活农村土地的一二思路。

2015年9月，战旗资产管理公司以每亩52.5万元的价格，将村集体开办的老厂和办公楼占据的13.4亩地进行入市拍卖，获得706万元。四川迈高旅游资源有限公司拍下土地后，投资7000万元与战旗资产管理公司共同成立旅游管理平台，统一建设、管理“香境”项目，以“商铺+民宿”等方式进行运营，如今已完成招商。

战旗村村委会工作人员介绍说，引入“战旗影视综合体”项目时，投资方盛美文公司支付土地出让金后，出现项目建设资金不足的问题。于是，村里决定将土地出让金反借给盛美文公司，约定的利息收入是土地出租收益的三倍。这种运营模式加上了杠杆收入，被总结为“出让转息”。

土地作价入股，也不失为一种选择。2019年，战旗村以17亩集体建设用地作价入股占股49%，国投公司现金占股51%，双方合作建成四川战旗乡村振兴培训学院。学院近两年来培训乡村振兴工作者近5万人次，将教育做成了战旗村的一门产业。以类似合作方式，战旗村还建成了菁栖酒店、天府酒店、运动中心等项目。

自建自营的模式适合村民自主创业。2018年，战旗村腾退老院落、文化大院、养猪场，占地50余亩，随后组织村里工匠利用旧料，打造出“乡村十八坊”街区，以“免租+押金+10%营业额”分红的模式吸引村民入驻。街区以前店后坊的形式布局，制售郫县豆瓣、手工酱油、传统布鞋等原汁原味的乡土产品，已经成了游客到战旗村的必游之地。

综合下来，战旗村共有八种土地盘活模式。

在胡林看来，农村就像一张白纸，土地由农民集体所有，村民大会能够决定以何种方式盘活土地、同企业合作。这与国有土地的开发形成了鲜明对比——属于全国人民所有的土地怎么盘活，只能严格按照全国人大、国务院和各部委定下的统一规矩来操作。更重要的是，集体土地的使用权可以继承，即便出让40年，农民仍然是土地的主人。而今，通过盘活土地、引进产业，战旗村的集体资产已经达到8120万元。

村里的16家企业延伸了农业加工销售链条，带来了商业经营、教育培训、文化旅游的气息。

（下转第24版）